

### פעולות ביקורת

נבדקו כמה מפעולות משרדי הממשלה לקידום התכנון, הפיתוח והשיווק של קרקע המיועדת לבנייה למגורים: היצע הקרקע הזמינה לבנייה כגורם המשפיע על היצע הדירות, עמידת מינהל מקרקעי ישראל ומשרד הבינוי והשיכון ביעדים שנקבעו להם והפעולות שיש בהן כדי להגביר את ניצול הקרקעות, ובכללן - קרקעות פרטיות. הבדיקות נעשו במשרד הבינוי והשיכון, במינהל מקרקעי ישראל, במשרד הפנים ובמשרד האוצר. בדיקות השלמה נעשו גם ברשויות מקומיות, בעיקר בתל אביב, בירושלים ובמרכז הארץ.

נבדק אופן הקצאת קרקעות לקבלנים באמצעות שיטת הרשמה והגרלה, בייחוד ההיבטים הכלכליים והמשפטיים הכרוכים בכך.

נבדקו ההליכים להרחבת העיר בית שמש, ובכלל זה פעולות ועדת התכנון המחוזית ירושלים לשינויים ביעודן ובתכנון של קרקעות פרטיות. הבדיקות נעשו גם במשרד הפנים ובמועצה האזורית מטה יהודה. הביקורת בעניין זה נמשכת.

במסגרת ביקורת על התכנית לשיוקם ולהתחדשות השכונות נבדקו הליכי צירופן של שכונות לפרויקט וגריעתן ממנו ואופן יישומה של התכנית לחיזוק השכונות. כמו כן נבדקו הפעולות לשיוקם שכונת עג'מי בתל אביב-יפו, בעיקר בשנים 1992 - 1993. בין היתר נבחנו סדרי התקצוב וניצול התקציבים, מכירת דירות, בקרת הפרויקט והערכת תוצאותיו. הבדיקות נעשו באגפים לשיוקם חברתי ולשיוקם פיזי שבמשרד הבינוי והשיכון, וכן בעמידר, החברה הלאומית לשיוקם בע"מ, ובחלמיש, חברה ממשלתית-עירונית לשיוקם הדיור בתל אביב-יפו בע"מ.

## תכנון ושיווק של קרקע המיועדת לבנייה למגורים

### ריכוז ממצאים

בשלהי 1991 ובמהלך 1992 החליטו הממשלה, משרד האוצר ומשרד הבינוי והשיכון לצמצם את הבנייה ביוזמה ציבורית בכלל, ובעיקר באזורי פריפריה, וכן לשווק קרקעות ליזמים, בעיקר במרכז הארץ, באזורי הביקוש, באמצעות מינהל מקרקעי ישראל (ממ"י). ביסוד ההחלטות טמונות ההנחות, שמגזר הבנייה הפרטית יספק את מרבית צרכי הדיור למגורים, בעיקר באמצעות בנייה על קרקעות זמינות שממ"י ישווק.

בשנים 1993 ו-1994 חלה עלייה תלולה במחירי הדירות, בין היתר - בהעדר קרקע זמינה לבנייה.

אזור מרכז הארץ מיושב בצפיפות רבה. קרקעות רבות באזור זה שאינן מבונות כבר מוקצות לשימושים אחרים. הליכי התכנון הם ארוכים, וקיימים גם חסמים תכנוניים, משפטיים ופיזיים רבים שיש לאתרם ולסלקם קודם להתחלת הבנייה. לפני שהוחלט על שיווק קרקעות ליזמים, כאמור, לא בדקו המשרדים הנוגעים בדבר אם מוסדות התכנון יעילים דיים כדי לקדם את זמינותן של קרקעות לבנייה. כמו כן, לא נבדק אם יש בידי ממ"י, בטווח הקצר, מלאי קרקעות זמינות בהיקף מספיק באזורי הביקוש, ואם ממ"י יעיל וערוך דיו לעמוד ביעדים של שיווק מסיבי של קרקעות לאורך זמן. גם לא נבדק אם תנאי השוק נותנים סיכוי בהסתברות גבוהה שצעדי הממשלה יצליחו להניע בנייה בהיקף הנדרש.

שר הפנים ממונה על ביצוע חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, שעל פיו פועלים מוסדות התכנון. ביולי 1990 חוקק חוק הליכי תכנון (הוראת שעה), התש"ן-1990, במטרה להאיץ את הליכי התכנון של תכניות בנייה למגורים שבטיפול מוסדות התכנון. הליכי אישורן של תכניות לבניית עשרות אלפי דירות התעכבו, מסיבות שונות שקצתן באחריות משרד הפנים, ובהן: כינוסן של ועדות תכנון בתדירות נמוכה; מחסור בכוח אדם מקצועי לבדיקת תכניות שהוגשו למוסדות התכנון; עיכוב בפרסום פרוטוקולים מדיוני הוועדות.

מועצת מקרקעי ישראל היא הגוף הקובע את המדיניות הקרקעית ולפיה פועל ממ"י. החלטות הממשלה בדבר שיווק קרקעות הן בגדר המלצה למועצת מקרקעי ישראל, והיא המחליטה אם לאמץ. החלטות הממשלה שהתקבלו בשלהי 1991 ובמהלך 1992 ו-1993 על יעדי השיווק של קרקעות שבניהול ממ"י ועל האזורים שבהם ישווקו קרקעות, לא הובאו לדיון ולאישור מועצת מקרקעי ישראל. ממ"י, שידע על החלטות הממשלה, לא נערך לבנות את תכניות העבודה שלו בהתאם.

ממ"י לא עמד ביעדי השיווק שעליהם המליצה הממשלה. בשנים 1990 - 1992 שיווק ממ"י, בממוצע, רק כ-42% מכלל הקרקעות לבנייה למגורים שהמליצה הממשלה; בשנת 1992 גם לא עמד ממ"י ביעדי השיווק הכלולים בתכניותיו הוא.

ממ"י לא שיווק בשנים 1992 - 1993 קרקעות, שלפי תכניות העבודה שלו היו, לכאורה, זמינות לשיווק.

על פי החלטת הממשלה מאוקטובר 1991, קרקעות שהיו בידי משרד הבינוי והשיכון והיו מיועדות לבנייה ציבורית, הוחזרו בשנת 1992 לממ"י, כדי לשווקן בשוק הפרטי. במחוז המרכז ובמחוז ירושלים החזיר המשרד לממ"י קרקעות לבניית כ-70,000 דירות; מתוכן היו קרקעות לכ-23,400 דירות בשלבי תכנון מתקדמים; עד אוקטובר 1994 שיווק ממ"י קרקעות לכ-3,900 דירות בלבד. נמצא, כי ממ"י לא קידם את התכנון ביתר הקרקעות, ובשנת 1994 רובן הוחזרו למשרד לצורך פיתוחן ושיווקן.

על פי נתונים שממ"י דיווח לוועדה בין-משרדית, היו באפריל 1994 בידי קבלנים קרקעות לבניית כ-30,000 דירות, אך הם טרם החלו בבנייתן. נתוני ממ"י לא היו מדויקים ואמינים: בדיקת נתוני הדוח במחוזות מרכז, תל אביב וירושלים העלתה, כי מבין כ-16,670 דירות אשר ממ"י דיווח שלא נבנו, לא החלו לבנות 6,976 דירות בלבד, וגם זאת - בעיקר מסיבות התלויות בממ"י. בכמה מקרים, דירות שעל פי נתוני ממ"י הקבלנים טרם החלו לבנות, בנייתן כבר הסתיימה ורובן אף אוכלסו.

רובם המכריע של המקרקעין באזורי פריפריה הם בניהול ממי"י. כאמור, באמצע שנת 1992 החליטו משרדי הממשלה על צמצום ניכר בבנייה באזורים אלה. משרדי הממשלה לא עקבו אחר התפתחות הביקושים באזורי פריפריה, ובשנים 1993 - 1994, עלו מאד מחירי הקרקע ומחירי הדירות בכמה מאזורים אלה, בין היתר - עקב שיווק מצומצם בהם של קרקעות לבנייה למגורים.

מאומדן על סמך נתוני מס רכוש שערך משרד מבקר המדינה, עולה, שקיים פוטנציאל לבנייה על קרקעות פרטיות במחוזות: מרכז, ירושלים וחיפה, בהיקף של כ-290,000 דירות. בידי הגופים השלטוניים הנוגעים בדבר אין נתונים או מידע על היקף הקרקעות הפרטיות, מצבן וייעודן, ולא ננקטו מלוא הצעדים לעודד את הבנייה על קרקעות אלה.

משרד הפנים מופקד על הרחבת תחומי השיפוט של עיריות ומועצות מקומיות. הליכי הרחבת תחום השיפוט ביישובים קריית גת, קריית מלאכי ואשקלון החלו ביולי ובדצמבר 1990 וביולי 1991, בהתאמה, ונמשכו כמה שנים. במועד סיום הביקורת, דצמבר 1994, טרם התקבלה החלטה אם לאמץ את ההמלצות להרחיב את תחום השיפוט בקריית גת ובאשקלון. התמשכותם של הליכים להרחבת שטחי השיפוט עלולה להיות חסם לפיתוחם של יישובים.

בחלק מן התכניות שמוסדות התכנון במחוז המרכז אישרו, תוכננה בנייה בצפיפות קטנה. הדבר פוגע בניצול מיטבי של קרקעות. רק בסוף 1994 התקבלו החלטות עקרוניות על קביעת צפיפות גדולה יותר באזורי הביקוש.

בשנת 1994 פרסם משרד הבינוי והשיכון מכרזים לקרקע לבניית כ-41,800 דירות; נחתמו חוזים עם קבלנים זוכים רק ל-26,800 דירות. מבין החוזים שנחתמו עם הקבלנים, נקבע מועד התחלת הבנייה של כ-11,000 דירות עד לסוף דצמבר 1994, וליתר - עד מחצית 1995. בפועל, עד סוף דצמבר 1994 הוחל בבניית 5,560 דירות, מכלל 11,000 הדירות דלעיל.



1. לגורמי השלטון משקל רב בתחום השיכון והדירור: המדינה, באמצעות מינהל מקרקעי ישראל, היא הספק החשוב ביותר של קרקע לבנייה; משרד הפנים ממונה על ההליכים התכנוניים-הסטטוטוריים, על פי חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבנייה). שיווק של קרקעות הוא תנאי הכרחי להתחלות בנייה, אך אין הוא תנאי מספיק, שכן יש עוד גורמים קובעים, כגון: השיקולים של יזמים הפעילים בענף והתנאים בשוק ההון המממן את פעילותם. כך, למשל, גידול ניכר בהתחלות הבנייה מגדיל את הסיכון המסחרי. לעתים, כדאי ליזמים להאט את קצב הבנייה כדי להבטיח שרמת המחירים תישמר, ואף תמשיך לעלות. השיקול אפקטיבי פחות ככל שהענף תחרותי יותר. לעומת זאת, ככל שהתחרות בענף מועטה, פועלים השיקולים של הפחתת הסיכון והגדלת הרווח באותו כיוון - אי-החשת קצב הבנייה. יצירת תנאי תחרות אפקטיבית, הפחתת סיכונים - לרבות במישור המימוני - הם בתחום שבו יכולה ורוצה הממשלה לפעול, באמצעות משרד האוצר ומשרד הבינוי והשיכון. לממשלה עניין מיוחד במחירי הדירות, משום שההוצאה על דיור היא כ-20% מסל המצרכים שעליו מבוסס מדד המחירים לצרכן, ומשום שהם משפיעים גם על היקף הסיוע לזכאים. מסיבות אלה היתה הממשלה תמיד מעורבת בנושא הדירור, הן בצד הביקוש - מתן סיוע כספי לזכאים, והן בצד ההיצע -

בנייה ישירה (תקציבית) ובאמצעות חברות משכנות, לרבות נטילת חלק מהסיכונים האורבים לזימים העוסקים בבנייה בהיקפים גדולים.

2. במהלך שנות השמונים צומצמה מעורבות הממשלה בענף הבנייה. ב-1989, כאשר החל גל העלייה מחבר העמים, הוכר הצורך בהגברת המעורבות הממשלתית בבנייה למגורים. ההנחה היתה, כי הבנייה הפרטית לא תוכל לקבל עליה את הסיכון הכרוך בהרחבת הבנייה רק על סמך הצורך של העולים בדיור, שאינו נתמך באמצעים כספיים לרכוש דירות או לשכור אותן במחירי השוק.

התמריצים הניכרים אשר הציעה הממשלה לענף הבנייה בשנים 1990 - 1992 תרמו להגדלת הייצע. בשנים 1990 ו-1991 היתה האצה ניכרת בהתחלות בנייה ובעקבותיה בשנת 1992 ירדו מחירי הדיור, יחסית למדד המחירים לצרכן. עם זאת, מסוף 1991 נאלצה הממשלה לשאת בסיכונים שהיא קיבלה עליה ולרכוש מחברות משכנות אלפי דירות שהן לא הצליחו למכור, בעיקר באזורי הפריפריה. בשלהי שנת 1991 ובמהלך שנת 1992 שינתה הממשלה את מדיניותה. הממשלה צמצמה מאד את התחלות הבנייה ביוזמה ציבורית בכלל, ובעיקר באזורי הפריפריה. הכוונה היתה להגדיל את ההסתמכות על בנייה ביוזמה פרטית, הנעשית לפי שיקולים כלכליים, לפי תנאי השוק, ובו בזמן להגביר את שיווק הקרקעות הזמינות לבנייה, באזורי הביקוש, באמצעות מינהל מקרקעי ישראל. בשנים 1992 - 1994, ובעיקר בשנת 1993, חלה ירידה בהתחלות הבנייה במשק, ובשנים 1993 ו-1994 הואצה, עקב כך, עליית מחירי הדיור.

בחודשים אפריל - דצמבר 1994 בדק משרד מבקר המדינה כמה מפעולות משרדי הממשלה לקידום התכנון, הפיתוח והשיווק של קרקע המיועדת לבנייה למגורים. בעיקר נבדקו הנושאים האלה: היצע הקרקע הזמינה לבנייה כגורם המשפיע על היצע הדיור; פעולות משרד הפנים לקידום זמינותן התכנונית של קרקעות; עמידתם של מינהל מקרקעי ישראל ומשרד הבינוי והשיכון ביעדים שנקבעו להם; ופעולות שיש בהן כדי להגביר את ניצול הקרקע. הבדיקה נעשתה במשרד הבינוי והשיכון (להלן - משרד השיכון), במינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י), במשרד הפנים ובמשרד האוצר. בדיקות השלמה נעשו גם ברשויות מקומיות, בעיקר בתל אביב, בירושלים ובמרכז הארץ.

## התפתחות ענף הבנייה

### דירות - היצע וביקוש

1. בעקבות גל העלייה מחבר העמים פעלה הממשלה להגברת היצע הדיור. להלן תרשים המציג את כלל התחלות הבנייה במשק בשנים 1989 - 1994:

מהתרשים עולה, כי בשנים 1990 - 1991 חלה עלייה ניכרת בהתחלות הבנייה למגורים. עיקר הגידול בשנים אלה היה של הבנייה הציבורית: מ-3,490 דירות בשנת 1989 לכדי 61,730 דירות בשנת 1991. לעומת זאת, בשנים 1992 - 1994 חלה ירידה בהתחלות הבנייה, בעיקר בשנת 1993, בה החלו לבנות כ-37,000 דירות. הירידה נבעה בעיקר מצמצום הבנייה הציבורית לכדי 6,600 דירות בשנת 1993 ולכ-10,500 דירות בשנת 1994. היצע הדירות במימונו ובאחריותו של המגזר הפרטי, בהשוואה לשנת 1992, גדל בשנת 1993 ב-30%, ובשנת 1994 בכ-6% נוספים (אומדן).

2. כנגד היצע המתואר לעיל, יש לבחון את הביקוש לרכישת דירות למגורים באותה עת:

בשנים 1989 - 1994 עלו לארץ יותר מ-600,000 עולים, רובם - 400,000 עולים - באו עד סוף שנת 1991. עלייתן של מאות אלפי משפחות עולים חייבה את שיכוןן תחת קורת גג. הפתרון

ניתן בדרך כלל באמצעות השכרת דירות. בתחילה גדל הצורך בדירות למגורים, אך הוא לא התבטא בביקוש אפקטיבי לרכישת דירות. הביקוש האפקטיבי של העולים לרכישת דירות קיבל ביטוי רק לאחר שהתערו בארץ, מצאו עבודה, וגיבשו תכניות בדבר מקום המגורים המועדף. לפי נתונים של משרד השיכון, מסוף מארס 1994, עד לאותו מועד כבר רכשו דירה כ-52% מהעולים שעלו בשנים 1989 - 1990; 46.5% מהעולים שבאו ב-1991; 30% מהעולים שבאו ב-1992; ו-26% מהעולים שבאו בשנת 1993. כך, בפועל, בשנת 1993 חל גידול ברכישת דירות בידי עולים, לעומת שנת 1991 ו-1992, בשיעור של כ-100% ושל כ-70%, בהתאמה.

לביקושים של העולים יש להוסיף את הביקושים של התושבים הוותיקים - זכאי משרד השיכון, ורוכשי דירות שאינם זכאים, מהם הרוכשים דירות כדי לשפר את תנאי מגוריהם, ומהם הרוכשים דירות לצורכי השקעה. מנתונים של מס רכוש ומס שבח, כפי שרוכזו בידי משרד השיכון ונותחו בידי משרד מבקר המדינה, התברר, כי בשנת 1993 חל גידול, לעומת השנים 1991 ו-1992, ברכישת דירות של מי שאינם זכאים.

מכל האמור לעיל עולה, כי בשנים 1990 - 1993, ובייחוד ב-1993, הלך וגדל הביקוש לרכישת דירות, הן של משפחות עולים, הן של משפחות ותיקות שרצו לשפר את מצבן, והן של רוכשי דירות לצורכי השקעה. מגמה דומה הסתמנה גם בשנת 1994.

3. כמה גורמים בתחום הכלכלי הגבירו את הביקוש האפקטיבי לרכישת דירות:

(א) במהלך השנים 1992 - 1994 גדל שיעור הצמיחה של המשק הישראלי, האבטלה פחתה ולעולים רבים היתה תעסוקה, אף שלא תמיד בתחום מקצועם.

(ב) הירידה בתשואות על אגרות חוב לזמן ארוך תרמה להוזלת המשכנתאות בשוק החופשי ולהגדלת זמינותן. בשל כך חל שיפור בשוק המשכנתאות לזכאים, אשר איפשר להם לקחת משכנתאות גדולות יותר בריבית נמוכה מריבית השוק, ובהצמדה של הקרן והריבית בשיעור של 80% משיעור עליית המדד.

(ג) עצם העלייה במחירי הדירות והמודעות לכך שהביקוש הפוטנציאלי טרם בא על מלוא סיפוקו, הגדילו בציבור את הנטייה להקדים ולרכוש דירות, מחשש להמשך עליית מחיריהן בעתיד.

(ד) הנטייה להקדים ולרכוש דירות קיבלה חיזוק מכך שדירות היו למקלט מס בשל הנהגת פטור ממס הכנסה על דירות להשכרה והרחבת הפטור ממס שבח מקרקעין על מכירת שתי דירות בשנה.

### מחירי הדירות

התוצאה העיקרית מהגדלת הביקוש לדירות, לעומת הקטנת היצע התחלות הבנייה (בשנים 1993 - 1994), היתה עלייה ריאלית במחיריהן, עובדה שהתבטאה גם בעליית מדד המחירים לצרכן, כפי שמשקף בתרשים ובטבלה להלן:

#### עליית המחירים המצטברת של מדד מחירי הדירות, מדד המחירים לצרכן ומדד תשומות הבנייה בשנים 1987 - 1994

במקום זה חסר תרשים המופיע בספר המודפס בלבד.

**שיעורי השינוי השנתיים והמצטברים של מחירי דירות לעומת מדד המחירים לצרכן ומדד תשומות הבנייה (באחוזים)**

שנה	שיעור השינוי במחירי הדירות*	שיעור מצטבר	מחירי דירות מנוכים במדד לצרכן**	מחירי דירות בניכוי מחירי תשומות הבנייה
1988	18.5	118.5	3.8	3.4
1989	34.7	159.6	11.8	13.5
1990	34.5	214.7	13.1	13.7
1991	27.3	279.3	7.9	10.8
1992	3.4	305.1	(-5.5)	(-5.1)
1993	25.5	383.1	12.9	16.4
1994	27.8	489.5	11.7	14.7

\* שנה לעומת קודמתה.  
\*\* מדד המחירים לצרכן: ממוצע כל שנה לעומת קודמתה.

מן הטבלה ומן התרשים עולה, כי למעט שנת 1992, שבה היתה כאמור ירידה במחירי הדירות, יחסית למדד המחירים לצרכן ולמדד תשומות הבנייה (שהחלה למעשה כבר בשלהי 1991), התעצמה מחדש עליית המחירים הריאלית בשנים 1993 ו-1994.

מהשוואה בין עליית מחירי הדירות לבין עליית השכר נמצא, כי הדירות התייקרו ב-60% יותר מעליית השכר. להתייקרות הדירות, בייחוד יחסית לעליית השכר, יש תוצאות כלכליות וציבוריות כבדות משקל. במהלך התקופה הנסקרת עלה מאד נטל החזר ההון כתוצאה מרכישת דירה והוא היה שיעור הולך וגדל מן השכר. הנטל יוקל ככל שתהיה עלייה ריאלית בשכר ומחירי הדירות יתייצבו, אך הוא עלול לגדול ולהכביד ביתר שאת, אם לא כך יקרה.

עוד נובע מן הנתונים, כי מדד מחירי הדירות עלה מאד, גם אם מנכים ממנו את העלייה במחירי התשומות לבנייה. בדרך כלל, כאשר עליית מחירי הדירות גדולה מעליית מחירי תשומות הבנייה, גדל ההיצע, והגידול מביא מצדו למיתון ההתייקרויות ואף לירידת המחירים. בפועל לא כך קרה.

**שינוי המדיניות**

1. שנות השיא בעלייה לארץ היו 1990 - 1991: בשנת 1990 עלו לארץ כ-200,000 עולים ובשנת 1991 כ-176,000 עולים. בשנים שלאחר מכן הסתמן צמצום ניכר בהיקף העלייה, בעיקר מארצות חבר העמים: בשנת 1992 עלו כ-77,000 עולים וגם בשנת 1993 כמספר הזה.

2. הבנייה הציבורית המואצת בשנים 1990 - 1991 נעשתה בחלקה הגדול לאו דווקא באזורי הביקוש, אלא באזורי פריפריה, כשחלק ניכר מהבנייה הציבורית מלווה בהתחייבות המדינה לחברות המשכנות לרכוש מהן את הדירות אשר לא יצליחו למכור. מאז סוף 1991 ועד סוף 1992 מימשו החברות המשכנות את התחייבות הרכישה לגבי 18,840 דירות, בעלות של כ-2.7 מיליארד ש"ח. נוסף לכך, בנתה המדינה באותה תקופה עוד כמה אלפי דירות ב"בנייה ישירה", במימונה ובבעלותה, גם הן לאו דווקא באזורי הביקוש. כך הצטברו בבעלות המדינה עשרות אלפי דירות<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> בעניין מימוש התחייבויות הרכישה, ראה דוח שנתי 43, עמ' 101, ודוח שנתי 44, עמ' 174.

3. הצמצום שהחל להסתמן בקצב העלייה, עודף הדירות שהממשלה בנתה - לאו דווקא באזורי הביקוש - יחד עם הנטל התקציבי הגובר והולך הניעו את הממשלה על משרדיה, בסוף שנת 1991 ובמהלך שנת 1992, לקבל החלטות אלה:

(א) באוקטובר 1991 החליטה הממשלה, שממ"י ישווק בשיווק ישיר לשוק החופשי, שלא באמצעות משרד השיכון, קרקעות לבניית 70,000 דירות.

(ב) בידי משרד השיכון היה מלאי גדול של קרקעות שממ"י הקצה לו. על קרקעות אלה היה המשרד אמור ליזום פרויקטים של בנייה ציבורית. בהמשך לאותה החלטת ממשלה - בדיון של משרד האוצר, משרד השיכון וממ"י מתחילת פברואר 1992 - הוחלט שמשרד השיכון יעביר לממ"י את מלאי הקרקעות שבניהולו. לפי סיכום הדיון, הוטל על ממ"י לשווק את הקרקעות באמצעות מכרזים פומביים, דהיינו - ליזמים פרטיים. בעקבות החלטות אלה, העביר משרד השיכון לממ"י בשנת 1992 קרקעות לבניית למעלה מ-70,000 דירות.

(ג) במהלך יולי 1992 קיבלו ראש הממשלה, שר האוצר ושר הבינוי והשיכון כמה החלטות ובהן סוכם לשנות את סדרי העדיפות<sup>2</sup> ולצמצם במידה ניכרת את הבנייה הציבורית, לרבות ביטול פרויקטים, בעיקר באזורי הפריפריה. בנובמבר 1992 אישרה הממשלה את החלטות השרים. הנימוקים העיקריים ביסוד ההחלטות היו הצמצום בהיקף העלייה והצורך בצמצום הבנייה במקומות שבהם נוצרו עודפי דירות, והקטנת ההוצאה התקציבית הנובעת מבנייה זו.

(ד) בהמשך להחלטתה מאוקטובר 1991, חזרה הממשלה והחליטה בספטמבר 1992, שממ"י ישלים בשנת 1993 פרסום מכרזים פומביים של קרקעות המיועדות לבנייה של לפחות 50,000 דירות, באזורי הביקוש - במרכז הארץ. לפי דברי ההסבר להחלטה, הכוונה היתה לספק את הביקושים לבנייה למגורים ולתעשייה באזור המרכז, ולהביא להורדת מחירי הדירות ולמיתון השפעתם על מדד המחירים לצרכן.

4. החלטותיהם של הממשלה, משרד האוצר ומשרד השיכון ביקשו להגדיל באמצעות ממ"י את היצע הקרקע הזמינה לבנייה, בעיקר במרכז הארץ, באזורים שהוגדרו כאזורי ביקוש. ההנחות הטמונות ביסוד ההחלטות היו, שהגדלת היצע הקרקע שממ"י תציע ליזמים מסקטור הבנייה הפרטית, צמצום ניכר בבנייה הציבורית וביקושים גוברים לרכישת דירות למגורים באזורים מסוימים, כל אלה יאפשרו שוק בנייה כלכלי הפועל לפי ביקוש והיצע, וישמשו תמריץ כלכלי לענף הבנייה הפרטית להגדיל את היצע הדירות, באזורים שעל פי הביקוש לרכישת דירות כדאי לבנות בהם.

עוד טמון ביסוד ההחלטות, שבטווח הקצר יש בידי המדינה, באזורי הביקוש, בעיקר במרכז הארץ, היצע מתאים של קרקע זמינה לבנייה, כשהיא מתוכננת, מפותחת ופנויה ממחזיקים; שהמדינה על משרדיה ומוסדותיה, ערוכה היטב להציע את הקרקע הזמינה ברציפות לאורך זמן; ושלענף הבנייה הפרטית יש כושר ביצוע ויכולת מימונית, וגם קיימת תחרות אפקטיבית, כך שיהיה לו אינטרס מסחרי להגדיל במידה ניכרת את היצע הדירות.

אולם אליה וקוץ בה: אזור מרכז הארץ מיושב בצפיפות רבה. באזור זה גם קרקעות רבות שאינן מבונות, המוקצות לשימושים אחרים, כמו: שימושים חקלאיים; שטחי אש ומתקנים של הצבא.

<sup>2</sup> בעניין הפסקת הבנייה בגין שינוי סדרי העדיפות, ראה דוח שנתי 43, עמ' קג, ודוח שנתי 44, עמ' 166.



אם רוצים להסב חלק מקרקעות אלה לבנייה, יש לפנות את המחזיקים בהן. התחלת הבנייה עשויה להיות מותנית בפיתוח תשתיות הכרחיות וסילוק מפגעים מעצם קרבתם של אזורים המיועדים לבנייה למגורים למתקני תשתית (אזורי תעשייה; בריכות חמצון; קווי מתח עליון). קיימים באזור גם אתרים ארכיאולוגיים רבים המחייבים חפירות הצלה בטרם תחל הבנייה. באזור המרכז ישנן קרקעות פרטיות רבות, פעמים בעירוב עם קרקעות של המדינה. הבעלות בחלק מהקרקעות הפרטיות היא מפוצלת מאד ומחייבת פעולות לאיחוד וחלוקה מחדש. מסיבות אלה ואחרות, היצע הקרקעות הזמינות באזור מרכז הארץ אינו רב. עם זאת, טיפול מערכתי בקיצור הליכים והקצאת אמצעים להסרת חסמים כגון אלה עשויים לקדם זמינותן של הקרקעות לבנייה.

**להחלטות שהובאו לעיל לא קדמו בדיקות מעמיקות, שהיה בהן כדי להצביע על הקשיים הצפויים ועל הצורך להיערך במהירות וביעילות לפתרונות. בפועל התברר, כי אמנם קיים באזורי הביקוש היצע פוטנציאלי של קרקעות לבנייה (ראה להלן), אולם הליכים תכנוניים ומשפטיים וחסמים רבים עדיין אינם מאפשרים לבנות עליהן. כמו כן התברר, שמוסדות המדינה אינם ערוכים ביעילות ובתיאום, לקדם זמינותן של קרקעות לבנייה, זמינות שהיא תנאי הכרחי להתחלות הבנייה; התוצאה, כאמור, היתה, שמול ביקוש גדל לרכישת דירות למגורים עמד היצע קטן מדי של התחלות בנייה; אמנם המגזר הפרטי הגדיל ב-1993 את חלקו בכ-30%, אך בכך לא היה סגוי, מה גם שחלקו של המגזר הציבורי בהתחלות הבנייה היה קטן מאד.**

### היצע קרקעות זמינות לבנייה

1. כשהחל גל העלייה היה צורך להיערך לפעילות מואצת להגדלת היצע הקרקעות הזמינות לבנייה. התנאי לבנייה על קרקע הוא שהתקבלו האישורים הסטטוטוריים ממוסדות התכנון. כדי להאיץ את הליכי התכנון הסטטוטורי של קרקעות, חוקק ביולי 1990 חוק הליכי תכנון (הוראת שעה), התש"ן-1990, (להלן - חוק הליכי תכנון). על פי החוק הוקמה בכל מחוז ועדה לבנייה, למגורים ולתעשייה (להלן - ו"ל). מסלול הוול"ל הפך למסלול המרכזי שבו הוגשו תכניות לאישור בהליך מקוצר, על פי הקריטריונים שקבע חוק הליכי תכנון.

על פי חוק הליכי תכנון, בתכניות שאושרו בוול"ל ייקבעו הוראות, לפיהן לאחר אישור התכניות יהיה ניתן להוציא היתרי בנייה. תכניות שהופקדו בוול"ל, לאחר שאושרו, עשויות להיות בסיס להוצאת היתרי בנייה. על פי נתוני משרד הפנים, אושרו במסגרת הוול"ל מיולי 1990 ועד פברואר 1994 תכניות לכ-340,000 דירות, והוחלט להפקיד תכניות לכ-180,000 דירות נוספות. בין התכניות שאושרו ישנן תכניות לכ-195,000 דירות באזורי הביקוש (במחוזות: תל אביב, ירושלים, חיפה, ומרכז הארץ); בין התכניות שהופקדו ישנן תכניות לכ-133,000 דירות באזורי ביקוש. אמנם, על חלק מהקרקעות שהוול"ל לא אישר לבנייה החלו לבנות עוד בשנים 1990 - 1994, אך עדיין נותר היקף ניכר של קרקעות שאושרו לבנייה. יש להביא בחשבון גם קיומן של קרקעות רבות, שהתכניות לגביהן עודן בהכנה וטרם הופקדו, שכן גם בהן טמון פוטנציאל לבנייה.

2. ההליך הסטטוטורי אינו התנאי היחיד להכשרת קרקע לבנייה; לשם כך צריך שיינקטו לגביה - לפני ההליך התכנוני, במהלכו או לאחריו - פעולות והליכים נוספים: כאמור, לפעמים יש לפעול לפינויים של מחזיקים בקרקע, או לאיחוד וחלוקה מחדש של חלקות; להקים תשתיות, כמו מתקני ביוב וניקוז, כבישים ודרכי גישה, שהם לפעמים תנאי להתחלת הבנייה; לעתים יש צורך, לפני הבנייה, להכין חפירות הצלה ארכיאולוגיות, וכיוצא באלה. כל עוד לא בוצעו פעולות והליכים אלה קיים חסם למימוש התכנית ולהתחלות הבנייה.

גם כשהקרקע זמינה לבנייה נחוצים לעתים תמריצים כלכליים, כמו גם אמצעי בקרה מינהליים ומשפטיים, כדי שהזים יזדרזו לבנות על הקרקע, בין שהיא פרטית ובין שהיא קרקע של מדינה.

**מוסדות השלטון לא פעלו באופן שיטתי, מקיף ויעיל כדי לאתר עיכובים בהליכי אישור של תכניות ולהסיר חסמים בתחום התכנוני, הפיזי והמשפטי. אילו פעלו במועד, סביר להניח שהיה אפשר להפיק ממלאי קרקעות גדול, מדי שנה, אלפי דונמים של קרקע זמינה לבנייה, אשר מבחינת היצע הדירות שניתן לבנות עליהם, היה בהם כדי לספק את הביקוש לרכישת דירות, שנאמד ב-40,000 - 50,000 דירות לשנה.**

3. להלן דוגמאות לעיכובים בהליכי אישורן של תכניות ולחסמים בתחום התכנוני, הפיזי והמשפטי, אשר מנעו התחלות בנייה.

על פי נתוני משרד השיכון, היה בידי המדינה בתחילת 1994, באזורי הביקוש, מלאי קרקעות לבנייה למגורים, בקיבולת של כ-206,000 דירות. בפועל, לא היה ניתן לשווק קרקעות אלו באותו מועד, מאחר שהיו עיכובים בהליכי אישור התכניות וכן חסמים אחרים: הליכי התכנון הסטטוטורי לא הסתיימו לגבי 46% מהן: לגבי 22% מהקרקעות היו בעיות משפטיות עם חוכרים; 15% מהקרקעות חייבו פינוי של מחנות צה"ל, שטחי אש ופינויים של מחזיקים אחרים; כ-7% עוכבו בשל העדר פתרון או העדר פיתוח נאות של תשתיות. בחלק מהקרקעות היו מספר עיכובים.

מנתונים של ול"ל מחוז המרכז עולה, כי בשנים 1991 - 1993 אישרה הוול"ל, בתחומן של שש ועדות מקומיות לתכנון ולבנייה, תכניות לבנייה של כ-66,000 דירות. אולם עד מועד סיום הביקורת טרם הוחל בבנייתן של כ-47,000 דירות (71%). מספר דירות זה אמור לספק את הביקוש לרכישת דירות לשנה אחת. הסיבות העיקריות לאי-התחלת הבנייה של דירות אלו היו: העדר פיתוח ותשתיות; הצורך באיחוד וחלוקה מחדש של חלקות; התנגדויות של רשות העתיקות.

## **משרד הפנים - פעולות לייעול ההליכים במוסדות התכנון**

### **התמשכות הטיפול בתכניות**

1. כאמור, אישרה הוול"ל ממועד הקמתה ועד תחילת 1994, תכניות למאות אלפי דירות. התברר, כי חלק ניכר מתכניות אלה אינן זמינות לבנייה בשל הליכים שטרם הושלמו וחסמים שטרם הוסרו, ועלה הצורך להאיץ את התכנון הסטטוטורי של התכניות שהוגשו לוול"ל וטרם אושרו.

2. הוול"ל אמורה לדון בתכניות, כולל בהתנגדויות להן ולהחליט בדבר אישורן בתוך חודשים ספורים ממועד הגשתן. כדי לבחון את משך הזמן שעבר בפועל עד לאישורה של תכנית, בדק משרד מבקר המדינה במחוז המרכז 22 תכניות, הכוללות כל אחת יותר מאלף דירות, ובסך הכל כ-58,800 דירות.

מהבדיקה עלה, כי הוול"ל אישרה 15 מבין 22 התכניות האמורות. שמונה אושרו כעבור שלושה עד שישה חודשים מיום הגשתן; שתי תכניות לבניית כ-9,500 דירות אושרו כעבור 13 חודשים; והטיפול באישורה של תכנית אחת (שיועדה לבניית 3,950 דירות) הסתיים כעבור שלוש שנים. שבע התכניות האחרות טרם אושרו, והוחלט להפקידן בתנאים שהוועדה קבעה; שש

מהן הופקדו עוד בשנת 1991 ואחת ב-1993, אך עד מועד סיום הביקורת, דצמבר 1994, הן לא אושרו.

משרד מבקר המדינה בחן גם 95 תכניות אחרות, לבנייתן של יותר מ-51,000 דירות במחוז המרכז, שהופקדו בוול"ל, מיולי 1990 ועד מארס 1994, אולם עד ספטמבר 1994 לא אושרו. תשע מתכניות אלה הופקדו כבר בשנת 1991 - 1993; בשנת 1992; ויתר 73 התכניות - בשנים 1993 - 1994.

### סיבות ניהוליות-ארגוניות להתמשכות הטיפול בתכניות

1. אחת הסיבות לעיכוב התכניות, ולזמינות נמוכה של קרקעות לבנייה למגורים, היתה העומס הרב שהוטל על לשכות התכנון הפועלות ליד הוועדות המחוזיות, ואי-היערכותו של משרד הפנים למתן פתרונות לבעיה, בהקצאת כוח אדם ובאמצעים לזירוז ההליכים.

הטיפול בעיכובים בהליכי האישור של תכניות בוול"ל החל מאוחר - במהלך שנת 1993. ביוני 1993 החליטה הממשלה, בין היתר, על תגבור כוח האדם בלשכות התכנון שליד הוועדות המחוזיות. בינואר 1994 פנה מנכ"ל משרד ראש הממשלה אל מנכ"ל משרד הפנים והודיעו, כי יש פיגור באישור התכניות. מנכ"ל משרד ראש הממשלה ביקש ממנכ"ל משרד הפנים להורות ליושבי ראש הוועדות המחוזיות לקיים ישיבות שבועיות לדיון בפרויקטים, כדי שהפיגור יימחק עד סוף מארס 1994. כן נתבקש מנכ"ל משרד הפנים להגיש לראש הממשלה ולשר הפנים דוח שבועי שיפרט את התקדמות הטיפול בוועדות המחוזיות.

במאי 1994 ריכז משרד הפנים את הפיגורים המצטברים בלשכות התכנון המחוזיות של המשרד, לאותו מועד, והעריך את כמות התכניות לטיפול במחוז המרכז ב-315 תכניות הכוללות כ-38,000 דירות; ממוצע תיקי התכניות שאושרו היה 44 תכניות בחודש. המלאי לטיפול של תיקי עררים והתנגדויות לאותו חודש הסתכם ב-209 תיקי תכניות, וממוצע התיקים בחודש שהטיפול בהם הסתיים היה 22.

**רק במאי 1994 תוגברו הוול"לים בכוח אדם מקצועי, הוגדל מספר הישיבות והוקמו כמה ועדות משנה לוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה. עם זאת, עדיין היה בוועדות, בספטמבר אותה שנה, מלאי מצטבר לטיפול בכ-252 תכניות, ונוסף לכך היה על הוועדות לדון בהתנגדויות ובעשרות עררים.**

מנכ"ל משרד הפנים דרש, ביוני 1994, מיושב ראש הוועדות המחוזיות, שהם גם יושבי ראש של הוול"לים בתחום מחוזותיהם, להגיש תכניות עבודה להיערכות ארגונית במחוזותיהם. משרד הפנים קבע, שעד לסוף 1994 יהיה עליהם להגדיל את היקף הטיפול בתכניות ל-165 בחודש (תוספת של 270%), ואת היקף הטיפול בעררים ובהתנגדויות ל-57 בחודש (תוספת של 160%). המשרד העריך שלשם כך יצטרכו מליאת הוועדה המחוזית, הוול"ל וועדות המשנה האחרות שבמחוז המרכז, להגדיל את תדירות התכנסויותיהן מ-7.5 התכנסויות בממוצע בחודש ל-20.5 התכנסויות בחודש.

2. הגופים המתכננים והיזמים יכולים לקדם את הליכי התכנון על פי החלטות הוול"ל רק לאחר שהם מקבלים את הפרוטוקול הרשמי מהדיון, הכולל את החלטותיה בדבר הפקדה או אישור תכנית.

בעקבות פנייה של מנכ"ל משרד ראש הממשלה, ביקש ראש מינהל התכנון שבמשרד הפנים, במאי 1993, מיושבי ראש הוועדות המחוזיות והוול"לים וממתכנני המחוזות, להוציא לאחר כל ישיבה, ולא יאוחר משבוע לאחר מכן, את ההחלטות שהתקבלו. אולם המחוזות לא עמדו בדרישה.

לעניין זה נדרשה אף הממשלה, כשהחליטה ביוני 1993, בין היתר, על פעולות לזירוז הוצאת פרוטוקולים משיבות הוועדות.

**גם בשנת 1994 נמשכו העיכובים בהכנת הפרוטוקולים. מבדיקה אקראית שעשה משרד מבקר המדינה בוול"ל שבמחוז המרכז עולה, ש-13 פרוטוקולים של ישיבות הוול"ל שהתקיימו בחודשים אפריל - אוקטובר אותה שנה, ושבהן נדונו עשרות תכניות לאלפי דירות, הופצו כעבור עשרה עד 30 ימים ממועד הישיבה, ואחד מהם כעבור 50 ימים. רק באוגוסט 1994, יותר משנה לאחר החלטת הממשלה, הוחל בהפעלת צוות הקלטה ותמלול לעריכת פרוטוקולים משיבות הוועדות המתקיימות במחוז.**

3. כדי לזרז את היזמים, קבע סעיף 6 לחוק הליכי התכנון, כי תנאי לתכנית שאושרה לפי חוק זה הוא כי יוחל בביצועה בתוך שלוש וחצי שנים מיום אישורה; אם הוועדה קבעה שלא הוחל בביצועה של תכנית בתוך המועד שקבע החוק, עליה להודיע לוועדה המקומית ולמגיש התכנית כי תוקפה של התכנית פקע - כולה או חלקה. בהחלטת הממשלה מיוני 1994 נאמר שכדי למנוע החזקת קרקעות שיש לגביהן תכניות מאושרות בלתי ממומשות, יפעל המשרד בהתאם לסעיף האמור.

מנתוני המשרד עולה, כי עד לאפריל 1994 היו בתחום מחוז המרכז שש תכניות מאושרות ובהן 2,840 דירות, שהוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה קבעה שלא הוחל בביצוען ופקע תוקפן. יצוין, כי בארבע מהן, מגישי התכניות היו מוסדות שלטוניים - משרד השיכון או הרשות המקומית.

החוק אמנם קבע פרק זמן של שלוש וחצי שנים מאישור התכנית עד לפקיעתה עקב אי-ביצועה; אולם מאחר שהביקוש לדירות בשנים האחרונות הוא גדול, והמחירים עלו מחודש לחודש, הרי שפרק הזמן דלעיל הוא ארוך למדי, ואין בו תמריץ מספיק לזירוז הבנייה למגורים.

### ייעול פעולותיהן של הוועדות המחוזיות והוול"ל

1. ביוני 1993 החליטה הממשלה להקים ועדת מנכ"לים בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה, ובהשתתפות המנכ"לים של רוב משרדי הממשלה הנוגעים בדבר - משרד הפנים, משרד השיכון, המשרד לאיכות הסביבה וממ"י - כדי לשפר ולייעל את פעולותיהן של הוועדות המחוזיות לתכנון ולבנייה.

כשנה לאחר מכן, ביוני 1994, החליטה הממשלה להקים "צוות בינמשרדי לתיאום ומתן פתרונות מיידיים" בראשות מנכ"ל משרד הפנים, ובהשתתפות נציג הממונה על התקציבים במשרד האוצר, נציג משרד השיכון ונציג משרד ראש הממשלה. הצוות היה אמור לפעול לזירוז הליכי התכנון ולפתרון בעיית העיכובים באישור התכניות ובהוצאתן לפועל.

לפי החלטת ממשלה נוספת, מספטמבר 1994, הוקמה ועדת שרים להצאת הבנייה למגורים. בראש הוועדה עומד ראש הממשלה, וחבריה הם: שר האוצר, שר הבינוי והשיכון, השר לאיכות הסביבה, שר המשפטים ושר הפנים. מטרת הוועדה לפעול להצאת קצב התחלות הבנייה למגורים ולמימוש מדיניות הממשלה, כפי שהיא באה לידי ביטוי בהחלטות קודמות.

2. עוד ביוני 1993 אישרה הממשלה תוספת תקציב למשרד הפנים לשנת 1994 למימון תוספות כוח אדם ולמימון קידום התכנון, בהיקף של שישה מיליון ש"ח. רק בסוף מאי 1994, לאחר שמשרד הפנים דן עם נציבות שירות המדינה ועם אגף התקציבים שבמשרד האוצר על דרכי הגיוס של עובדים ודרכי המימון להעסקתם, הגיש משרד הפנים

את דרישותיו

המפורטות

לתקציב בסכום של 18.5 מיליון ש"ח. למשרד אושר תקציב בסכום של 6.5 מיליון ש"ח. בתשובתו מינואר 1995 הודיע משרד האוצר למשרד מבקר המדינה, שגם תקציב זה לא נוצל במלואו.

מבדיקה שערך משרד מבקר המדינה במחוז המרכז של משרד הפנים בחודשים אפריל - ספטמבר 1994 עלה, שטרם אוישה משרתו של סגן ממונה על מחוז המרכז; מקדם פרויקטים מונה לתפקידו רק במאוס 1994, כשנה לאחר שהחליטה על כך הממשלה. עוד עלה מהבדיקה, שבשל חוסר ביועצים חיצוניים לביצוע בדיקות תכנוניות, ועקב איוש לא מלא של לשכת התכנון שבמחוז בתוספת הנדרשת של עובדים מקצועיים, עדיין לא ניתן לייצל כראוי את ההליך הסטטוטורי של אישור התכנית. כפועל יוצא, טרם ניכר שיפור של ממש בחיסול הפיגור במחוז.

### הרחבת גבולות שיפוט של יישובים

תכניות הבנייה של מדינת ישראל מעודדות בנייה עירונית רוויה<sup>3</sup>. ביישובים עירוניים מסוימים במחוז הדרום (לפי חלוקה של משרד הפנים), שאותם בדק משרד מבקר המדינה, נמצא, כי עקב הבינוי המואץ בגין העלייה, אין, די הצורך, עתודות קרקע זמינות לבנייה. כדי לאפשר בנייה עירונית למגורים ולתעשייה בקרקעות הסמוכות לאותם יישובים, התחייבה אפוא פעולה משולבת של שינוי ייעודה של קרקע חקלאית והרחבת תחום השיפוט של היישובים הסמוכים לשטחים אלו.

הרחבת תחום השיפוט לגבי עריות מוסדרת, בפקודת העריות. על הטיפול בנושא זה מופקד משרד הפנים. על פי פקודת העריות, אם ראה שר הפנים<sup>4</sup> כי רצוי לשנות תחום שיפוט של עירייה, רשאי הוא לצוות על עריכת חקירה באמצעות ועדת חקירה. לאחר עיון בממצאי הוועדה והמלצותיה, רשאי השר, לפי שיקול דעתו, לשנות, בדרך הכרזה, את תחום השיפוט, להרחיבו או לצמצמו. לגבי מועצות מקומיות קובעת פקודת המועצות המקומיות, כי שר הפנים רשאי לשנות תחום שיפוט של מועצה מקומית על פי המלצת הממונה על המחוז. הפקודה אינה מחייבת הקמת ועדת חקירה, אולם המשרד נוהג למנות ועדות בדיקה שמגישות את המלצותיהן לשר.

משרד מבקר המדינה בדק את הליך הרחבת הגבולות ביישובים קריית גת, קריית מלאכי ואשקלון, ולהלן פרטים:

1. **קריית גת:** מספר הדירות שנבנו בקריית גת בשנים 1989 - 1992, על פי נתוני משרד השיכון, הגיע לכדי 4,500; אוכלוסיית העיר גדלה באותה תקופה בכ-38%. כתוצאה מכך התמעטו עתודות הקרקע הזמינות לבנייה בעיר זו.

ביולי 1990 מינה מנכ"ל משרד הפנים ועדת חקירה לבחינת תחום השיפוט של העיר. הוועדה הגישה את המלצותיה לשר הפנים רק כעבור שלוש וחצי שנים, בינואר 1994. לאחר שמנכ"ל משרד הפנים ביקש מהוועדה לבחון בשנית את המלצותיה, היא הגישה לו ביולי 1994 המלצות מתוקנות. עד דצמבר 1994, לא ניתנה החלטה אם לאמץ את המלצות הוועדה.

2. **קריית מלאכי:** בדצמבר 1990 הורה מנכ"ל משרד הפנים להקים ועדת בדיקה לבחינת תחום השיפוט של קריית מלאכי. בקשת ראש המועצה היתה להרחיב את שטח השיפוט על חשבון אדמות שבתחום השיפוט של המועצה האזורית באר טוביה, ושטח נוסף של מחנה צבאי.

<sup>3</sup> בנייה בצפיפות של מעל 4 דירות לדונם (ברוטו), בדרך כלל בקומות.

<sup>4</sup> סמכות זאת הואצלה למנכ"ל משרד הפנים.

המלצות ועדות הבדיקה הוגשו לשר הפנים באוגוסט 1991. מרביתן נסכו על סיפוח שטח בבעלות פרטית משטחה של מועצה אזורית באר טוביה, לבניית 1,500 דירות. שר הפנים חתם על ההמלצות רק ב-14.4.93, אך גם לאחר חתימת שר הפנים, לא החל בעל הקרקע הפרטית בבניית הדירות. במחצית השנייה של 1994 החלה הנהלת משרד השיכון שבמחוז ירושלים, שקריית מלאכי היא בתחום טיפולה, לבדוק את היתכנות הרחבתו של שטח השיפוט לשטחים נוספים, כדי לשקול להמליץ למשרד הפנים להקים ועדת בדיקה נוספת.

3. **אשקלון:** בשנים 1990 - 1991 היתה תנופת בנייה גדולה באשקלון ושווקן בה קרקעות לבניית כ-5,300 דירות. ביולי 1991 הורה מנכ"ל משרד הפנים להקים ועדת חקירה לבחינת תחום השיפוט של העיר. הוועדה הגישה את המלצותיה בתחילת אוקטובר 1992. על אף שעברו למעלה משנתיים ממועד הגשת ההמלצות עד מועד סיום הביקורת, דצמבר 1994, לא נתקבלה החלטה לגבי הרחבת תחום השיפוט של העיר אשקלון.

**משרד מבקר המדינה העיר, כי התמשכות הליכי החקירה והאישור, ופעמים אף העדר החלטה לגבי גבולות תחום השיפוט, עלולים להוות חסם לתכנון ולבנייתן של אלפי דירות נוספות, וכן מעצור לפיתוח שטחי תעשייה, תשתיות ותחבורה.**



משרד הפנים אחראי לניהולם התקין של מוסדות התכנון. מוסדות התכנון אחראיים לאישורן של תכניות הבנייה השונות, למען צורכי המשק. ביולי 1990, עם תחילת גל העלייה, חוקקה מדינת ישראל חוק הליכי תכנון, שהיה אמור להחיש את כל ההליכים התכנוניים-הסטטוטוריים הקשורים באישור תכניות לבנייה למגורים ולתעשייה. לשם כך הוקמה הוול"ל, ואישור תכניות במסגרת זאת הפך למסלול העיקרי.

על פי הנתונים של משרד הפנים, ממ"י ומשרד השיכון, הסתבר, כי בידי המדינה עתודות קרקע רבות המיועדות לבנייה למגורים, אלא שחסמים שונים עיכבו את קידום זמינותן לצורכי בנייה. הועלה, שבין החסמים היו גם בעיות מינהליות, שפתרון אינו כרוך במשאבים ניכרים - בכוח אדם ובתקציבים - אשר פגעו ביעילותם ובמהירותם של ההליכים לאישור תכניות. איתור בעיות אלה והיערכות לפתרונן החלו מאוחר - במהלך שנת 1993. גם לאחר שהגורמים המעורבים בנושא היו ערים לחשיבות הסרת החסמים, כגורם לעיכוב הבנייה, לא תמיד הם פעלו במהירות ובנחרצות המתבקשות.

### **משרד השיכון ומינהל מקרקעי ישראל - עמידה ביעדי השיווק**

1. משרד השיכון אחראי לתכנונו ולוויסותו של ענף הבנייה. שר הבינוי והשיכון מכהן גם כיו"ר מועצת מקרקעי ישראל - הגוף הקובע את מדיניות הקרקעות שעל ממ"י ליישם, והוא גם הגוף המפקח על ממ"י. החלטות הממשלה בדבר מדיניות השיווק הרצויה של קרקעות הן בגדר המלצה למועצת מקרקעי ישראל, שהיא המחליטה אם לאמצן. משרד מבקר המדינה העלה, כי מאוקטובר 1991 עד אוגוסט 1993 החליטה הממשלה שלוש החלטות, ובהן הנחיות לממ"י לגבי אזורי השיווק והיקף הקרקעות שעליו לשווק. ההחלטות שהגיעו לידיעת הנהלת ממ"י, לא נדונו ולא אושרו במועצת מקרקעי ישראל.

2. משרדי הממשלה לא ניהלו מעקב צמוד ומסודר אחר עמידתו של ממ"י ביעדים שכבר קבעו לו בעבר, ועל החסמים שמנעו עמידה ביעדים אלה. להלן פרטים ונתונים על מידת עמידתו של ממ"י, בשנים 1990 - 1993, ביעדים שעליהם המליצה הממשלה:

**בשנים 1990 - 1992 החליטה הממשלה (בכמה החלטות), כי ממ"י ישווק, באופן ישיר, קרקעות לכ-120,000 דירות. לפי חישובים שערך משרד מבקר המדינה, שיווק ממ"י באותן שנים קרקעות לכ-50,000 דירות בלבד, שהן כ-42% מהיעד שעליו המליצה הממשלה.**

**בשנת 1992, לא עמד ממ"י אף ביעדי תכנית העבודה שקבע לעצמו. באותה שנה שיווק ממ"י קרקעות לכ-15,000 דירות שהן כ-70% מתכנית העבודה שלו. אמנם, בשנת 1993 שיווק ממ"י קרקעות לכ-23,800 דירות וביצע 133% מיעדי תכנית העבודה שלו, אולם עדיין לא עמד בשנה זאת אלא ב-48% מהיעד שעליו המליצה הממשלה - שיווק קרקעות לכ-50,000 דירות.**

בסוף אוגוסט 1993, לאחר שכבר החלה האצה במחירי הדירות, הודיע שר הבינוי והשיכון לראש הממשלה, כי בהנחייתו איתר ממ"י קרקעות לבניית 46,345 דירות המיועדות לשיווק למגזר הפרטי בכל הארץ, מהן 43,520 באזורי הביקוש, וכי הן ישווקו בשמונת החודשים הבאים - עד סוף מארס 1994. התכנית פורסמה לציבור בציון תאריכים מדויקים לשיווק.

**בדיקה שערך משרד מבקר המדינה העלתה, כי עד מועד סיום התכנית שיווקה ממ"י במחוז תל אביב קרקע ל-1,257 דירות (כ-45% מהמתוכנן במחוז); במחוז המרכז שווקו קרקעות לכ-8,500 דירות (כ-44% מהמתוכנן); ובמחוז ירושלים ל-3,190 דירות (כ-36% מהמתוכנן).**

3. גם קרקעות שהיו בידי ממ"י, ואשר על פי הגדרתו היו זמינות מיידית לשיווק, דהיינו שניתן לשווקן בתוך חודשים ספורים עד שנה, לא שווקו בהקדם. כך, לדוגמה, כללו תכניות העבודה של ממ"י בשנים 1991 - 1993 קרקעות ל-30 פרויקטים במחוז תל אביב ובמחוז המרכז, בהיקף של כ-26,240 דירות; קרקעותיהם של כל הפרויקטים היו על פי הגדרת ממ"י בזמינות מיידית. מתוכן, כבר אושרו מבחינה סטטוטורית עוד בשנת 1991 קרקעות לעשרה פרויקטים בהיקף של 4,754 דירות; אך עד שנת 1994 שווקו רק 7% מהן, והיתר נותרו כמות שהן. באשר לקרקעות לכ-21,480 הדירות הנותרות, הגיעו לכלל שיווק עד יולי 1994 רק 8% מהן.

**במחוז ירושלים שווקו בשנת 1992 כ-20% מכלל הקרקעות שהיו, לפי הגדרת ממ"י, בזמינות מיידית; ובשנת 1993 שווקו רק 31% מקרקעות אלה. מכאן, שמבין קרקעות לבניית כ-11,450 דירות, שעל פי תכנית העבודה של ממ"י לשנת 1993 היה אפשר לכאורה לשווקן מיידית, לא שווקו קרקעות ל-7,880 דירות.**

לנוכח החלטת הממשלה מאוקטובר 1991, העביר משרד השיכון לממ"י, בשנת 1992, קרקעות במחוז ירושלים לבניית כ-18,000 דירות. מתוכן היו קרקעות ל-5,600 דירות, לפי הגדרתן בממ"י, זמינות מיידית לשיווק. ממ"י לא שיווק את הקרקעות הללו עד סוף שנת 1993. בשנת 1994 שווקו מתוכן קרקעות לבניית כ-3,000 דירות. ביתר הקרקעות שיועדו לבניית 12,400 דירות - עד שנת 1993 לא נעשה דבר לקידום התכנון, ורק בתחילת 1994 הוחל בקידום זמינותן לשיווק.

לנוכח אותה החלטת הממשלה, מאוקטובר 1991, העביר משרד השיכון לממ"י, בתחילת 1992, קרקעות ל-42 פרויקטים במחוז המרכז לבנייתן של 52,424 דירות; פרויקטים אלו יועדו לשיווק בידי ממ"י למגזר הבנייה הפרטי. בתכנון של קרקעות לכ-17,850 דירות, מתוכן, השקיע משרד

השיכון כחמישה מיליון ש"ח (במחירי נובמבר 1994), כך שסביר להניח שהן היו בשלב תכנוני מתקדם.

**הועלה, כי עד אוקטובר 1994 שווקו לקבלנים רק 5% מקרקעות אלה, וכי משנת 1992 לא קידם ממ"י את זמינותן של יתר הקרקעות. עוד הועלה, כי חלק ניכר מהקרקעות שהועברו לממ"י ב-1992 הוחזרו בשנת 1994 למשרד השיכון, לשם קידום התכנון והשיווק, והן כלולות בפרוגרמת המשרד לשנת 1994 ו-1995.**

דוגמה בולטת לפרויקטים במחוז המרכז אשר המשרד העביר לממ"י, על קרקעות שהיו לכאורה זמינות לבנייה, היא ארבעה פרויקטים בעיר נתניה בהיקף של 7,800 דירות. לעיר נתניה עתודות קרקע לבנייתן של כ-27,000 דירות, מהן קרקעות לכ-19,000 דירות בבעלות המדינה ברשות הפיתוח או קק"ל. לשניים מבין הפרויקטים האמורים היו בפברואר 1992, בעת העברתם לממ"י, לאחד - תכנית מאושרת, ולאחר - תכנית בשלבי אישור מתקדמים; כך שהיה ניתן לכאורה לשווקן באותו מועד או בסמוך לאחריו.

עם העברתם לממ"י, בוטל תכנונם המקורי של הפרויקטים והוחל בתכנון מחודש, בנימוק שיש ליקויים בתכנון המקורי. עקב זאת, קרקעות לבניית כ-5,200 דירות - שהיו לכאורה זמינות עוד בפברואר 1992 או בסמוך למועד זה - לא שווקו עד דצמבר 1994.

עקב שינויים תכנוניים חוזרים ונשנים, מהם ביוזמת ממ"י, לא קודמה זמינות הקרקעות של שני הפרויקטים האחרים, בהיקף של 2,600 דירות; ובדצמבר 1994 היו הפרויקטים באותו מצב תכנוני כמו בפברואר 1992.

4. ממ"י לא סיפק הסברים מפורטים לאי-עמידתו ביעדים ולא-שיווק קרקעות שהיו לכאורה זמינות. בתשובתו מדצמבר 1994 הסביר משרד האוצר למשרד מבקר המדינה, כי בשנת 1992, בעת החלטת הממשלה על צמצום הבנייה הציבורית, "היה ברור שעל ממ"י להיערך לשיווק קרקעות באזורי הביקוש ובהיקפים רחבים". לדברי האוצר, התקציבים שהוכנו לשנת 1993 ולשנת 1994 בתיאום עם ממ"י, שיקפו גידול תקציבי של עשרות אחוזים למען פעולות לקידום זמינותן של קרקעות, אולם בפועל ניצל ממ"י את התקציבים אך בחלקם. עוד הסביר משרד האוצר, כי החל במאוס 1993 חזר והתריע פעמים מספר בפני הנהלת ממ"י, כמו גם בפני שר הבינוי והשיכון, על אי-עמידת ממ"י ביעדים ועל הצורך באיתור חסמים והסרתם.

משרד מבקר המדינה העיר, כי מסוף 1991, כאשר הסתמנה מגמה לפעול להגדלת הבנייה של המגזר הפרטי על קרקעות שממ"י ישווק, ועד מאוס 1993, חלפו חודשים רבים; כל אותה עת לא עשו משרדי הממשלה הנוגעים בדבר פעולות של ממש לאיתור החסמים המונעים זמינותן של קרקעות ולהסרתם. יש לציין, שכיוון שלמשרד האוצר היה אמור להיות מידע על אי-עמידתו של ממ"י ביעדים קודמים שהממשלה החליטה עליהם, צריכות היו הפעולות לאיתור החסמים ולהסרתם להתבצע עוד קודם לכן. גם אם נעשו פעולות מתקנות מסוימות, לא היה ניתן מערכת של חסמים ופעולות מקיפות להסרתם. אף שהתברר בתחילת 1993 שישנם חסמים, נמשכו איתורם וקביעת הפעולות שיש לנקוט להסרתם זמן רב; ובשנת 1993 כולה, ואף בחלק משנת 1994, לא נעשו פעולות ממשיות בעניין זה.

איכות הנתונים והדיווח של ממ"י

כדי לאתר חסמים ולעמוד על השגת היעדים, יש חשיבות רבה למאגר נתונים מקיף המעודכן לעתים קרובות.



באפריל 1994 דיווח מנהל ממ"י ל"ועדה לתיאום בין המשרדים להוזלת מחירי הדיור", בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה, שקיים מלאי קרקעות זמינות בהיקף של כ-30,000 דירות, ששווקו בידי ממ"י לקבלנים וטרם הוחל בבנייתן. מהדיווח עולה, שהקבלנים אגרו מלאי קרקעות במטרה להעלות את ערך הקרקע ולהרוויח מצעד זה.

משרד מבקר המדינה בדק את נתוני הדוח שהגיש מנהל ממ"י, באשר למחוזות ירושלים, תל אביב והמרכז, והעלה, כי הנתונים שעליהם התבסס מנהל ממ"י לא היו מדויקים ואמינים.

**על פי הנתונים, הוקצו לקבלנים במחוז ירושלים קרקעות לכ-2,100 דירות, ולכאורה טרם הוחל בבנייתן. הבדיקה העלתה, כי בפועל הסתיימה הבנייה ב-1,025 דירות, ורובן כבר אוכלסו. על חלק אחר מהקרקע, לגבי 488 דירות, לא היה ניתן לבנות מסיבות התלויות בממ"י: לגבי 318 דירות הוגשו תכניות הבנייה באיחור של כמה חודשים, ולגבי 270 דירות הקבלנים עדיין לא הגישו תכניות.**

אשר למחוז תל אביב - הדוח התייחס לכ-2,400 דירות שטרם הוחל בבנייתן. הבדיקה העלתה, כי 1,000 דירות היו בבנייה וכי בבנייתן של 1,400 הדירות הנותרות לא הוחל, מהן בשל שינוי התכניות, שנעשה על דעת ממ"י, ומהן עקב בעיות אחרות שלא איפשרו בנייה.

**תמונת מצב דומה עולה גם במחוז המרכז: על פי נתוני ממ"י, הוקצו לקבלנים קרקעות לכ-12,170 דירות, שטרם הוחל בבנייתן. אולם הבדיקה העלתה, כי בפועל רק על קרקעות לכ-4,500 דירות בלבד טרם החלה הבנייה, וכי הדחיות בהתחלת הבנייה נעשו, בדרך כלל, בהסכמת ממ"י.**

#### שיווק קרקעות מדינה בפריפריה

רובן המכריע של הקרקעות באזורי הפריפריה הן קרקעות של המדינה, של רשות הפיתוח ושל קק"ל, ומנוהלות בידי ממ"י. משמע, שהמדינה היא הקובעת את היצע הקרקע ואת היקף התחלות הבנייה. צמצום הבנייה הציבורית, בעקבות שינוי סדרי העדיפויות כאמור, חל במידה ניכרת על הבנייה באזורי הפריפריה, משום שלפי נתוני משרד האוצר נבנו שם אלפי דירות שלא היה להן ביקוש, והמדינה נאלצה לממש שם את התחייבות הרכישה ולרכוש אלפי דירות. אולם בפעולה חד-פעמית של צמצום ניכר בהתחלות הבנייה באזורי הפריפריה, לא סגיי. התחייב שלמשרד האוצר, כמו למשרד השיכון ולממ"י, יהיו נתונים מעודכנים על מחירי הקרקע ומחירי הדירות ועל ביקושים חזויים, כדי שיוכלו להגיב בעוד מועד על השינויים החלים בביקוש לדירות ולהגדיל את היצע הקרקע הזמינה לבנייה בפריפריה, כל אימת שיידרש, דבר שלא נעשה.

כדי לבחון את הביקוש לרכישת דירות בפריפריה, בחן משרד מבקר המדינה את השינויים במחירי הקרקע או במחירי הדירות באזורים מסוימים: באשקלון ובית שמש שבמחוז ירושלים, ובנצרת עילית אשר במחוז הצפון. הבדיקה העלתה, כי בשנים 1993 ו-1994 חלה עלייה ניכרת במחירים באזורים אלה, בין היתר בשל שיווק מצומצם של קרקעות, בעת שממ"י החזיק שם קרקעות זמינות לבנייה, שלא שווקו. להלן הפרטים:

1. בשנים 1990 - 1991 גברה הבנייה בעיר אשקלון, בעיקר הבנייה הציבורית. באותה עת שווקו קרקעות ל-5,319 דירות. בשנת 1992, עם ההחלטה על צמצום הבנייה הציבורית, הופסקה באשקלון בנייתן של 800 דירות. באותו מועד היתה בידי ממ"י קרקע זמינה לבנייה בהיקף של כ-2,800 דירות, אך הוא שיווק קרקע ל-174

דירות בלבד. בשנת 1993 שווקה קרקע ל-520 דירות; ועד מחצית 1994 - עוד לכ-250 דירות.

בדיקה שערך משרד מבקר המדינה, בדבר השינויים שחלו במחירי הקרקע באשקלון, העלתה, כי בשנת 1991 הגיע המחיר של קרקע לדירה בשכונות החדשות (ללא הנחות) עד לכ-20,000 ש"ח. לעומת זאת, על פי תוצאות מכרזי ממ"י, הגיעו בשנת 1994 מחירי הקרקע באותן שכונות חדשות לכ-51,000 ש"ח, בממוצע לדירה.

ביוני 1993 שיווק ממ"י, במכרז, קרקע ל-176 דירות בלב העיר אשקלון, במחיר ממוצע של כ-48,000 ש"ח לדירה. באוגוסט 1994 שיווק ממ"י, במכרז, במסגרת אותו פרויקט, קרקע ל-408 דירות במחירים של כ-98,000 ש"ח, בממוצע לדירה.

2. בשנים 1989 - 1992 נתן משרד השיכון התחייבות רכישה לבנייה בבית שמש, אך לא נאלץ לממש התחייבות זו, דבר המצביע על ביקוש רב לדירות. על אף זאת, שווקו בבית שמש בשנים 1992 ו-1993 קרקעות לבניית 160 דירות בלבד; באותן שנים היתה לממ"י קרקע לבניית 1,200 דירות, שלא שווקה. בד בבד עלו מחירי הקרקע: על פי מכרזי ממ"י הסתכם בממוצע מחיר קרקע לדירה בשנת 1991 בבנייה טורית צמודת קרקע בכ-14,000 ש"ח לדירה, וביוני 1993 שיווק ממ"י קרקע באותו מקום במחיר של כ-50,000 ש"ח לדירה.

3. בשנים 1990 - 1991 יזם המשרד בנייתן של כ-3,000 דירות בעיר נצרת. בספטמבר 1992 הוקפאה בנייתן של כ-180 דירות, ומשרד השיכון נאלץ לרכוש מהקבלנים כ-2,170 דירות בגין התחייבות רכישה. משרד השיכון מכר את מרבית הדירות הללו ב-1993, והיתרה של כ-60 דירות הוצעה למכירה בשנת 1994.

בשנת 1993 לא היתה בנצרת בנייה ביוזמה ציבורית. השוואת מחירי המכירה של הדירות הללו לציבור, העלתה, כי בשנת 1994 מכר משרד השיכון את יתרת הדירות שהיו ברשותו במחירים הגבוהים נומינלית ב-55% לעומת 1993.

#### משרד השיכון - תכנונה וביצועה של הפרוגרמה לשנת 1994

1. באוגוסט 1993 החל משרד השיכון בהיערכות לשיווק קרקעות לשנת 1994. המשרד הקים כמה צוותי חשיבה בין-משרדיים, כדי שיאתרו חסמים בשיווק קרקעות ויגבשו המלצות להגדלת ההיצע של דירות. תהליך גיבוש התכניות נמשך עד סוף 1993, ורק בסוף מאי 1994 הובאו התכניות להחלטת ממשלה.

2. במאי 1994 גיבש משרד השיכון את הפרוגרמה לשנת 1994, שכללה תכנית שיווק קרקעות לבניית 46,529 דירות בבנייה רוויה בכל הארץ (כולל 6,600 שכבר שווקו מתחילת פברואר 1994 ועד מועד זה), ועוד 2,217 דירות בשיטת "בנה ביתך".

מבדיקת ביצוע הפרוגרמה של משרד השיכון עולה, שמפברואר ועד סוף דצמבר 1994 פורסמו מכרזים לקרקעות בהיקף של כ-41,800 דירות, כולל דירות בתכנית "בנה דירתך" ודירות "הוסטלים". מכרזים לגבי חלק מקרקעות אלו, לבניית כ-15,000 דירות, פורסמו רק בדצמבר 1994; מכאן שקביעת הקבלנים הזוכים, חתימת החוזים עמם ותחילת הבנייה יתבצעו רק במהלך שנת 1995. מכרזים לקרקעות לבנייתן של כ-8,500 דירות, מכלל 15,000 הדירות האמורות, פורסמו אף לפני שהתכניות אושרו בוועדות התכנון (מודיעין, רמת בית שמש). יוצא, אפוא, שבשנת 1994 נקבעו קבלנים זוכים ונחתמו חוזים רק לכ-26,800 דירות (כולל הוסטלים ודירות במסגרת "בנה דירתך"). כמו כן שיווק ממ"י בעצמו בשנת 1994 קרקעות ל-12,170 דירות. יש

להדגיש, כי הפתרון לסיפוק הביקוש לרכישת דירות למגורים הוא ריבוי בהתחלות בנייה; הצעת הקרקע לקבלנים כשלעצמה היא אמנם תנאי הכרחי אך לא מספיק.

מתוך הקרקעות שנקבעו לגביהן הקבלנים הזוכים (כ-26,800 דירות), התחייב לפי המועדים שנקבעו בחוזים עמם, שיתחילו בבנייה של כ-11,000 דירות עד סוף דצמבר 1994. בפועל, הוחל עד מועד זה בבנייתן של כ-5,560 דירות בלבד. בנייתן של יתר הדירות אמורה להתחיל עד אמצע 1995.

### פעולות להגברת ניצול הקרקע

ישנה חשיבות לניצול מיטבי של עתודות קרקע לבנייה למגורים, שכן הן מוגבלות בכמותן. בנייה של יישובים קטנים, או של יישובים שצפיפות המגורים בהם קטנה, דורשת השקעות גדולות בתשתיות, כגון: רשת מים, ביוב וחשמל. היא כרוכה גם בהגברת עומס התנועה על הכבישים וכן בהוצאות גדולות לרשויות המקומיות - לכל דירה. בנייה בצפיפות נמוכה פירושה הגברת "הנגיסה" כיום בעתודות הקרקע לטווח הארוך ובאיכות החיים, שכן כיום עתודות הקרקע לטווח הארוך הן קרקעות המשמשות לצורכי חקלאות או כ"ריאות ירוקות".

לפיכך, מתחייבות פעולות לקידום זמינותן התכנונית הפיזית והמשפטית של העתודות שכבר יועדו לבנייה. הפעולות עשויות להיות בתחומים שונים, ובכלל זה בתחום החקיקה, לרבות בתחום הפיסקאלי, וביצירת כלים ניהוליים, כלכליים, תקציביים ותכנוניים שיקדמו הליכי תכנון ופיתוח פיזי של קרקעות. להלן היבטים מסוימים שנבדקו בתחום ניצול הקרקע:

#### הגדלת צפיפות הבנייה

1. נדירות הקרקע ומחירה העולה, הצורך בהקצאת שטחים למוסדות ציבור, מפעלי תשתית, כבישים וכד' וגם הצורך להשאיר "ריאות ירוקות", מעלים את הצורך להגדיל את צפיפות הבנייה, בעיקר באזורים עירוניים; מה גם שהוצאות הפיתוח לדירה גדלות ככל שצפיפות הבנייה קטנה.

על הצורך בניצול מרבי של הקרקע עמדה תכנית המתאר הארצית לבנייה, פיתוח וקליטת עלייה תמ"א 31.

2. רק במהלך 1994 התקבלו כמה החלטות עקרוניות שנועדו להגדיל את צפיפות הבנייה. בהחלטתה מיוני 1994 תמכה הממשלה בבנייה בצפיפות גבוהה באזורים עירוניים. המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, בישיבותיה באוגוסט ובאוקטובר 1994, המליצה לקבוע, כי בתכניות של שכונות מגורים החלות על קרקע מדינה באזורי הביקוש, לא תפחת הצפיפות מ-3.5 דירות לדונם ברוטו שכונתי<sup>5</sup>, והחליטה להטיל על מינהל התכנון שבמשרד הפנים להפוך את המסמך להנחיות לביצוע. לאחר סיום הביקורת, בדצמבר 1994, פורסמו הנחיות המשרד בנדון למוסדות התכנון. כמו כן שונתה תקנה 1 לתקנות התכנון והבנייה (סטייה ניכרת מהתכנית), התשכ"ז-1967, ובין היתר, נקבע, כי תוספת של עד 20% מהמספר המרבי של דירות מגורים המותרות לבנייה על פי הוראת התכנית החלה על המקרקעין, לא תיחשב סטייה ניכרת מהתכנית.

<sup>5</sup> מספר הדירות הניבנות מחולק בשטח בדונמים של השכונות הכלולות בתכנית.

## מלאי תכנוני לטווח הארוך

כאמור, כדי להיערך לטווח הארוך, יש לדאוג לעתודות קרקע זמינות לבנייה, דהיינו - למלאי קרקעות המאושר מבחינה סטטוטורית, שאותו יש לפתח ולהכשיר לבנייה בבוא העת. ביוני 1994 הטילה הממשלה על מ"י ועל משרד השיכון להגיש בתוך 60 יום למועצה הארצית לתכנון ולבנייה, הצעת החלטה בעניין היקף עתודות הקרקע הדרושות לצורכי מגורים, נוסף על אלה הכלולות בתכניות שבשלב התכנון השונים.

בעקבות החלטת הממשלה, נועדו הגופים האמורים ביוני 1994 לדיון על מימושה. כל אחד מהמשתתפים הציג את תחזיותיו בדבר המלאי התכנוני המאושר לבנייה למגורים. מהדיון ניתן ללמוד שאין הסכמה בין הגופים השונים על המלאי התכנוני הדרוש לשנים 1994 - 1995, ועל הצורך במלאי תכנוני נוסף שיספק את הדרישות לטווח הארוך (לשנות האלפיים הראשונות). משרד השיכון הצביע על מחסור בתכניות לבנייה למגורים לטווח ארוך, בהיקף של כ-170,000 דירות, ואילו משרד הפנים סבר, כי אין כל מחסור, וכי התכניות הקיימות יאפשרו, אם ימומשו במלואן, בנייה למגורים בהיקף שיספק את הדרישות. למחלוקת זו יש השפעה, בין היתר, על איתורה ועל קביעת היקפה של קרקע חקלאית שיש לשנות את ייעודה, כך שיהיה ניתן לתכנן עליה בנייה למגורים.

לשינוי ייעוד של קרקע יש השפעה על איכות החיים בארץ, מה גם שבדרך כלל הליכים לשינוי ייעוד אינם הדירים. שינוי ייעודה של קרקע חקלאית ותכנונה לבנייה למגורים, כל עוד אין צורך מוכח בכך, עלולים להשפיע על יכולת התכנון לעתיד לבוא. משום כך יש לשקול בכובד ראש, האם יש צורך להפשיר כבר עתה קרקע חקלאית נוספת לבנייה למגורים ולהגיש תכניות שיבוצעו רק במהלך העשורים הבאים, ואם כן - היכן. יש לפעול בהקדם לניצול מיטבי של המלאי התכנוני הקיים, לרבות עידוד בנייה עירונית רוויה, ככל שהדבר סביר וניתן לביצוע, כל זאת כדי להקטין את הצורך בשינוי ייעודן של הקרקעות החקלאיות, שמא ישתנו בעתיד הצרכים והתכנון.

בקשר למלאי הקרקעות יש להביא בחשבון, כי מצויה גם כמות לא מבוטלת של קרקעות פרטיות בערים הגדולות ובמושבות הוותיקות, ויש מקום לשקול נקיטת צעדים כדי לעודד רשויות מקומיות ויזמים לפתחן ולבנות עליהן. הדבר יאפשר הוספת עשרות אלפי דירות באזורי הביקוש.

### תכנון סטטוטורי ופיתוח פיזי של קרקעות פרטיות

באזורי הביקוש יש גם קרקעות רבות בבעלות פרטית, מרביתן בלב הערים והמושבות הוותיקות וסביב לערים הראשיות; היקפן בין 30% ל-60% מכלל הקרקעות ביישובים שבאזור. לקידום זמינותן של הקרקעות הפרטיות הפנויות לבנייה למגורים, ובפרט של אלה שהן חלק ממרקם עירוני קיים, נודעת חשיבות רבה, מאחר שבכך מתאפשר רצף של שכונות ושימוש יעיל בתשתיות.

#### 1. היקף הקרקעות הפרטיות:

**בידי הגופים השלטוניים הנוגעים בדבר לא נמצא מידע שלם ומדויק על היקף הקרקעות הפרטיות, מצבן וייעודן. גם השוואה בין הנתונים הממוחשבים, שנמסרו למשרד מבקר המדינה ממשרד הפנים, ממש רכוש וממ"י, לא העלתה נתונים מדויקים על היקף הקרקעות הפרטיות.**

בהעדר נתונים מרוכזים, אמד משרד מבקר המדינה את היקף הקרקעות הפרטיות. אמנם, נתונים אלה אינם משקפים במלואו את פוטנציאל הבנייה על קרקע פרטית, אך בהחלט מצביעים על

קיומו. מהאומדן, על פי נתונים גולמיים של מס רכוש, ולפי חישובים שערך משרד מבקר המדינה, עולה כי פוטנציאל הבנייה למגורים בקרקעות פרטיות ביישובים גדולים, בשלושת אזורי הביקוש העיקריים, מסתכם בכ- 290,000 דירות.

משרד מבקר המדינה אסף נתונים אחרים ב-23 רשויות בעיקר במחוז המרכז של מס רכוש. הנתונים כללו מידע על היקף התכניות לבנייה בכל רשות ומהם עולה, כי באותן רשויות בלבד, קיים פוטנציאל לבנייה של כ-290,000 דירות בטווח של כ-10 שנים, על פי תכניות, ברמות שונות של זמינות, ומהן להקמת 136,500 דירות (47% על קרקעות פרטיות. הנתונים שנאספו לא כללו את מלוא פוטנציאל הבנייה על קרקעות פרטיות, בכל היישובים במחוז המרכז. על פי נתוני מס רכוש, קיים פוטנציאל נוסף במועצות אזוריות וביישובים גדולים שם, ובהם: חדרה, גדרה, גבעת שמואל, גני תקווה, בני ברק, רמת גן וגבעתיים.

עוד עולה מהנתונים, כי בחמש ערים (פתח תקווה, הרצליה, חולון, תל אביב, והוד השרון) קיים פוטנציאל בנייה על קרקעות פרטיות, ברמות זמינות שונות, בהיקף של כ-70,000 דירות.

2. **חסמים לבנייה על קרקעות פרטיות:** ההליכים לתכנון ובנייה על קרקעות פרטיות מורכבים וממושכים יותר מההליכים על קרקעות המדינה, רשות הפיתוח וקק"ל.

(א) שלב ההתארגנות מחייב לעתים איתור של מאות ואף אלפי בעלים (במתחמי תכנון גדולים) ועלול להימשך שנים. שלב התכנון והאישור הסטטוטורי נעשה במקרים רבים בהליך של איחוד וחלוקה מחדש, בהסכמת הבעלים או שלא בהסכמתם, ומאופייין בהגשת התנגדויות של הבעלים; גם שלב זה עלול להימשך כמה שנים. לאחר האישור הסטטוטורי יש צורך במיפוי החלקות החדשות לצורכי רישום, אישור מחדש של המיפוי בידי ועדות התכנון, והוצאת היתרי בנייה. שלב זה גם הוא ממושך.

לדוגמה: לעיר חולון, ששטחה כ-20,500 דונם, פוטנציאל קרקעי רב היכול לשמש לבניית אלפי דירות חדשות. כ-70% מהקרקעות בעיר הן בבעלות פרטית. באפריל 1979 החליטה הוועדה המקומית של חולון על תכנון חלקת קרקע גדולה ופנויה במרכז העיר, ששטחה כ-1,340 דונם ולה כ-4,000 בעלים. האתר נועד למגורים (כ-6,600 דירות), מרכז עסקים ומלונות, ותכנונו נעשה בהליך של איחוד וחלוקה מחדש.

**במשך 13 שנים היתה התכנית למתחם זה בהליכי אישור ממושכים, עד שקיבלה תוקף ביוני 1992. לאחר מכן הכינה העירייה מדידות של האתר, כדי ששרטוט גבולות החלקות החדשות יאושר בידי הוועדה המחוזית ואגף המדידות, ויהיה ניתן לרשום אותן בספר רישום המקרקעין, דבר שהוא תנאי לטיפול בהיתרי בנייה, ומימושם לאחר החלוקה מחדש. מפות המדידה נשלחו לוועדה המחוזית תל אביב בפברואר 1994; בבדיקתן הועלה, כי בתשריטי המדידות יש סטיות גדולות (של עד מאות אחוזים) מהתחומים שהותוו בתכנית התקפה, ולא ניתן לאשרן בשלב זה. במצב דברים זה, פרויקט המגורים הגדול ביותר בעיר חולון, אשר יש לו השפעה על היצע הדיור בגוש דן, עדיין אינו ניתן למימוש, אף שחלפו למעלה מ-15 שנים מתחילת הטיפול בו.**

(ב) לאחר התכנון והאישור הסטטוטורי של הקרקעות הפרטיות, ישנו שלב היזמות; אחד הקשיים בשלב זה כרוך בתכנון ובמימון של התשתיות, בייחוד באתרים גדולים אשר להם בעלים רבים. אמנם, על פי פקודת העיריות, גובה כל רשות מקומית מהבעלים אגרות והיטלי פיתוח למימוןן ולביצוען של עבודות התשתית; ועל פי חוק התכנון והבנייה, היא גובה מהם היטל השבחה (אם מתקיימות הנסיבות לכך), שמיועד, בין היתר, לתכלית זו. אולם עיתוי הגבייה הוא בדרך כלל במועד מימוש הנכס שבבעלות הפרטית, דהיינו, בעת מכירתו או הגשת בקשה להיתר בנייה עליו, ואילו היוזמה להשגת היתר בנייה מותנית במידה רבה בהימצאות מערכות

תשתית בקרבת הנכס. עקב כך, נוצר מעגל של מיעוט יזמות מצד העירייה ומצד הבעלים, מה גם שלשם קידום הזמינות של הקרקע, יש לרשויות המקומיות צורך במימון ביניים לתכנון ולביצוע התשתיות, עד לגביית הוצאות אלה מידי הבעלים בעת מימוש הנכס. מימון הביניים תורם מצדו לייקור ההוצאות, ומקשה על הרשויות לשאת בנטל נוסף זה. התוצאה היא עיכוב בפיתוח של שכונות חדשות בקרקעות פרטיות.

העדרן של תשתיות-על בקרבת המתחם שבבעלות פרטית (כגון: מכון טיהור, קו מתח גבוה, כבישים ראשיים) ושל מוסדות ציבור, שאינם ממומנים בידי משרד החינוך, התרבות והספורט (כגון בתי כנסת, גני טרום-חובה, מועדוני קשישים), כמו גם העלייה המתמדת בסטנדרד עבודות הפיתוח ובהיקף מוסדות הציבור, עלולים להביא לכך שגם אם ייגבו האגרות וההיטלים במלואם, הם לא יספיקו למימון עלות העבודות. להלן דוגמאות:

(1) לעיר תל אביב, ששטחה כ-50,550 דונם, מדיניות של שמירת מרכזיותה כמטרופולין, ושל פיתוח מקומות מגורים מואץ. היקף התכניות בעיר, המצויות בשלבי תכנון שונים, הוא ל-52,100 דירות (לא כולל עוד כ-3,000 דירות, שבנייתן אושרה על גגות בתים קיימים, ותוספת דירות על פי תכניות תקפות, שטרם מומשו). מרבית הרזרבות העירוניות לבניית מגורים חדשים מרוכזות בצפון העיר.

משרד מבקר המדינה סקר את סטטוס התכנון והבנייה של אחד הפרויקטים בעיר תל אביב. מדובר בשטח העירוני, התחום ממערב לדרך נמיר ומצפון לדרך רוקח עד הגבול המוניציפלי עם הרצליה (להלן - צפון מערב העיר) שהוא בבעלות פרטית. קיבולתו הכוללת, על פי תכניות קיימות, היא של כ-15,800 דירות. עד ספטמבר 1993 אושרו תכניות להקמתן של 5,022 דירות; בהפקדה בוועדות התכנון היו תכניות לכ-2,100 דירות, עוד כ-1,100 דירות תוכננו, אך התכניות טרם הופקדו; כ-5,750 דירות היו בתכנון מוקדם; תכנון היתר - כ-1,800 דירות - טרם החל. לגבי 5,022 הדירות שתכנוןן אושר, התנתה הוועדה המקומית את מתן היתרי בנייה, בהתאמת הבתים לתכנית עיצוב ארכיטקטונית, שתקבל את אישורה של הוועדה המקומית. משרד מבקר המדינה העלה, כי עד יולי 1994 היתה תכנית עיצוב ארכיטקטונית מאושרת רק ל-2,042 דירות מכלל 5,022 הדירות שאושרו, והוחל רק בבניית אחדות מהן.

**על פי אומדן שהוכן עבור עיריית תל אביב-יפו, מתבטאת העלות הכוללת של תשתיות הפנים שכונתיות ותשתיות-העל באזור צפון מערב העיר ב-865.5 מיליון ש"ח, ואילו התקבולים הצפויים מאגרות ומהיטלי פיתוח הם בסך 367.5 מיליון ש"ח (שניהם במחירי יולי 1993). ההפרש שבין אומדן עלויות התשתיות לבין תקבולי העירייה שלעיל, מסתכם בכ-498 מיליון ש"ח (חוסר של כ-32,000 ש"ח לדירה). מחבר האומדן המליץ להעלות את שיעורן של כמה מאגרות הפיתוח ב-25% - 125%. לדבריו, גם העלאה זו לא תכסה את מלוא ההפרש, ויהיה על העירייה למצוא מקורות מימון להשלמת כ-40% מהוצאות הפיתוח. להפרש זה יש להוסיף עוד הוצאות בגין בניית מוסדות ציבור, שעל פי חישוב העירייה, מינואר 1994, יסתכמו ב-147 מיליון ש"ח, שרק את חלקם מממן משרד החינוך, התרבות והספורט. מכאן, שיקשה על עיריית תל אביב-יפו לממן בעצמה את ההפרש הנדרש לביצוע תשתיות ומוסדות החינוך, ולממש בכוחות עצמה מתחם גדול שקיבולתו מעל 15,000 דירות, בלי סיוע חיצוני במימון ביניים. בבנייה מסיבית של מתחם כזה היה כדי לסייע בהרבה להקטנת לחצי הביקוש במטרופולין תל אביב.**

(2) שטחה של העיר פתח תקווה הוא כ-40,000 דונם, מרביתם בבעלות פרטית. לעיר תכניות לכ-22,000 דירות, בשלבים שונים של תכנון ואישור סטטוטורי, רובן על קרקעות פרטיות, המגדילות את היצע הדירות בלב אזור הביקוש העיקרי. העיכוב העיקרי לקידום בנייתן של דירות אלה נובע מחוסר מימון ביניים לביצוע עבודות הפיתוח.

בשכונת צפון גיסין שבפתח תקווה - אדמותיה בבעלות פרטית - תכננה הוועדה המקומית, בהליך של איחוד וחלוקה מחדש, פרויקט מגורים בהיקף של 2,000 דירות. התכנית אושרה במאי 1992. כ-40% מהקרקעות (844 דירות) הן בבעלות שתי חברות קבלניות, והיתר - של כ-40 בעלים. על פי נתוני העירייה וחישובי משרד מבקר המדינה, צפוי גירעון של יותר מעשרה מיליון ש"ח בין תקבולי העירייה מאגרות פיתוח והיטל השבחה מכל הבעלים, לבין אומדני הוצאותיה על עבודות התשתית ובניית מוסדות הציבור בשכונה זו, אף בהתחשב בהשתתפות משרד החינוך, התרבות והספורט ומשרד התחבורה בחלק מהוצאות אלה.

**(ג) משרד מבקר המדינה הסב את תשומת לב משרד האוצר ומשרד השיכון, כי לא ננקטו מלוא הצעדים לעודד את הבנייה על קרקעות פרטיות. בתשובתם מדצמבר 1994, הסבירו המשרדים, כי נושא מימון הביניים, על היבטיו השונים, נמצא בשלבים מוקדמים של בדיקה. בנוגע למוסדות ציבור ציין משרד האוצר, כי ועדת מנכ"לים שמטרתה לקבוע תנאים ותנאי מימון להקמת מבני ציבור בשכונות חדשות, קרובה לסיים את עבודתה. בכונת אגף התקציבים במשרד האוצר ליישם את החלטותיה גם על בנייה בקרקע פרטית.**

**3. מחקרים לקידום הבנייה בקרקעות פרטיות:** סוגיית קידום הזמינות מחד, והבנייה על קרקעות פרטיות מאידך, באות לידי ביטוי בכמה מחקרים שהזמין משרד השיכון. בשלושה מחקרים, שמסקנותיהם הוגשו למשרד השיכון באמצע שנת 1993 ובראשית 1994, עולים היבטים פיסקאליים, אשר לדעת עורכי המחקר מהווים חסם מרכזי לקידום זמינות של קרקעות.

מחברי מחקר אחר, שהוגש למשרד השיכון במאי 1994, ואשר התמקד בקרקעות בבעלות פרטית, הגיעו למסקנות דומות בקשר להיבטים הפיסקאליים; כמו כן הם העלו, כי מכשול נוסף לקידום זמינות קרקעות פרטיות לבנייה הוא מימוןן וביצוען של עבודות הפיתוח בהן.

לנוכח המגמה של בניית שכונות שלמות על חטיבות קרקע גדולות, כרוך התכנון בהליך של איחוד וחלוקה מחדש של החלקות באותן חטיבות קרקע. מחברי הדוח המליצו לשנות את החוק, ולהתאימו לחוק, באותו תחום, המקובל בארצות שונות: בהליך של איחוד וחלוקה מגרשים יוקצו כמה מגרשים למכירה, וההכנסה ממכירתם תשמש למימון מלא של התכנון ולפיתוח התשתיות. בכך יוסר, לדעתם, אחד המעצורים העיקריים, ותגבר זמינות המגרשים לבנייה מיידית.

בתשובתו מדצמבר 1994 הסביר משרד האוצר למשרד מבקר המדינה, כי עידוד הבנייה על קרקע פרטית נעשה ישירות ובעקיפין. בעקיפין: באמצעות צמצום הבנייה הציבורית שיצרה תחרות בתנאים לא שווים לבנייה הפרטית, והגדילה את הסיכון של היזמים; לאחר צמצום הבנייה הציבורית, יש להניח שיותר בעלי קרקע פרטית יממשו את הבנייה עליה. עידוד ישיר לבנייה הפרטית קיים באמצעות תכנית התמריצים לזירוז הבנייה שהופעלה לאחרונה, ושחלה גם על הבנייה הפרטית.

עוד השיב משרד האוצר, כי בשנה האחרונה קיים דיונים רבים בנושא השימוש באמצעים פיסקאליים, אך כיוון שלא התגבשה הערכה מוסכמת, טרם הוחלט על שינוי במערכת מיסוי המקרקעין.

**משרד מבקר המדינה העיר, כי צמצום הבנייה הציבורית עשוי להיות תנאי חשוב, אבל לא תנאי מספיק, משום שישנם, כאמור, חסמים תכנוניים, פיסקאליים, מימוניים ופיזיים אשר בחלקם מונעים ובחלקם לא מעודדים או לא עודדו בנייה על קרקע פרטית, ובהסרתם יש לטפל בהקדם.**

עוד העיר משרד מבקר המדינה, כי חלק ניכר מהקרקעות בתחומי הערים שבאזורי הביקוש הן קרקעות פרטיות, שלמדינה יש עניין לעודד את תכנון. בנייה על קרקעות אלה יש בה כדי להגדיל במידה ניכרת את היצע הדירות במרכז הארץ. הדבר עשוי להגשים את מטרת הממשלה לייצב את מחירי הדירות ולמתן את עליית מדד המחירים לצרכן; כך גם יימנעו ניצול יתר של משאבים קרקעיים ואחרים באזורים חקלאיים שמחוץ לערים ופגיעה ב"ריאות ירוקות". בנייה אינטנסיבית בקרקעות אלה עשויה לתרום במידת מה גם לפתרון בעיית היוממות (יוממות - תנועת היוממים, אדם הנוסע מדי יום ביומו ממקום מגוריו אל מקום עבודתו וחוזר לביתו בתום יום העבודה). ולשיקום רובעים עירוניים, תוך כדי ניצול תשתיות קיימות.



1. בסוף שנת 1991 ובמהלך שנת 1992 החליטו משרדי הממשלה הנוגעים בדבר והממשלה החלטות על שינוי מדיניות הבנייה. ההחלטות הורו לצמצם את היקף הבנייה הציבורית בכלל ובעיקר באזורי פריפריה; להגדיל את היצע הקרקע הזמינה לבנייה, בעיקר באזורי הביקוש שבמרכז הארץ. ביסוד ההחלטות טמונות ההנחות, שמגזר הבנייה הפרטי ערוך מבחינת כוח אדם ויכולת טכנולוגית וניהולית; שמבחינה מימונית ישנם האמצעים והרצון ליטול סיכונים מסחריים, כדי לעמוד במשימה; שיש בידי ממ"י - המנהל את מקרקעי ישראל - קרקעות זמינות לבנייה ושממ"י יוכל להקצותן בהקדם לקבלנים לצורכי הבנייה; וכי המוסדות הממלכתיים ערוכים לאשר מבחינה תכנונית את תכניות הבנייה, להקצות משאבים, ולפעול כדי שיוסרו חסמים פיזיים ומשפטיים רבים, החלים על עתודת הקרקעות המיועדות לבנייה - הכל כדי שיהיה, לאורך זמן, היצע מתמיד של קרקעות זמינות לבנייה.

להנחות אלה לא היה יסוד. בדיעבד התברר, לגורמים הממלכתיים העוסקים בדבר, כי אמנם קיים פוטנציאל של קרקעות לבנייה, אלא שזמינותן לבנייה נמנעת והתחלות הבנייה עליהן מתעכבות בשל הליכים תכנוניים ומשפטיים שטרם הושלמו ובשל חסמים כמו: עיכובים במתן אישורים סטטוטוריים; הצורך לפנות חוכרים ומחזיקים, ובהם מחנות צה"ל; העדר תשתיות בסיסיות, כמו מתקני ביוב; הצורך לבצע חפירות ארכיאולוגיות קודם לבנייה.

2. האחריות לסדרי התכנון והאישור הסטטוטורי של קרקעות לבנייה, כמו גם לפעולות לקידום הליכים משפטיים ולהסרת חסמים פיזיים, חלה בעיקר על מוסדות המדינה. חוסר היכולת להגביר את היצע הקרקעות הזמינות לבנייה לא נבע, כאמור, מהעדר מלאי של קרקעות לבנייה, אלא מחוסר יעילות, מהעדר היערכות, מהעדר מידע ומהעדר פעולה נחושה של משרדי הממשלה ומוסדותיה. תכניות רבות, שיש לדון בהן ולאשרן לבנייה, אישורן עוכב או נדחה פעמים רבות מסיבות, כמו: תדירות נמוכה של כינוסן של ועדות התכנון; מחסור בכוח אדם מקצועי; ואף פעולות הדפסה והפצה איטיות של פרוטוקולים. איתור החסמים הניהוליים נמשך זמן רב.

קרקע זמינה לבנייה היא תנאי הכרחי להתחלת הבנייה. פעמים היו בידי ממ"י, בשנים 1992 - 1993, עתודות קרקע זמינות לבנייה, אך הליכי הקצאתן התמהמהו. זאת ועוד, המידע שבידי הנהלת ממ"י היה בלתי מדויק ובלתי אמין והדיווח לממשלה ולמשרדיה על העמידה ביעדים לא היה תקין. כפועל יוצא, לא עמד ממ"י במשימות שהוטלו עליו. מלוא המידע על החסמים ועל אי-עמידת ממ"י ביעדים ועל משמעותם הגיע למשרד האוצר רק בתחילת מארס 1993. משרד האוצר הפנה באותו מועד את תשומת לב שר הבינוי והשיכון לבעיה. לאחר אותו מועד, ארכו זמן רב מדי התהליכים לאיתור החסמים, הצעת הפתרונות ותחילת יישומם.



3. כפועל יוצא, קטן בשנת 1993 היקף התחלות הבנייה. מנגד, חל ביקוש גדל והולך לרכישת דירות, מצד העולים שכבר החלו להיקלט בארץ, ומצד התושבים הוותיקים שרצו לשפר את תנאי מגוריהם, והיו שראו בדיוור נכס להשקעה ומקלט מס. התוצאה הכוללת: עלייה ניכרת במחירי הדירות, על כל המשתמע מכך מבחינת הכלכלה והחברה. עליית המחירים המהירה לא אפיינה את אזורי הביקוש בלבד, אלא פגעה גם בערי פיתוח מסוימות, באזורי פריפריה, שבהן רוב הקרקע הוא בניהול ממ"י. עליית המחירים נבעה, בין היתר, משיווק מצומצם של קרקעות בעת שממ"י החזיק שם קרקעות זמינות לבנייה שלא שוקו. תופעה זו לא היה בה כדי לסייע למדיניות פיזור האוכלוסין.

4. העדר קרקעות זמינות לבנייה, כאשר מנגד הביקוש לרכישת דירות גדל ומחיריהן עולים, יצרו לחצים, ובפועל אף הביאו להחשת פעולות שינוי ייעודן של קרקעות חקלאיות והפיכתן לקרקעות המיועדות לבנייה. לשינוי ייעודן של קרקעות חקלאיות בהיקף ניכר יש מחיר, והוא - פגיעה באיכות החיים ובסביבה. להאצת שינוי ייעודן של קרקעות חקלאיות, בייחוד אם אינן בצמוד או בסמוך ליישובים עירוניים, עשוי להיות גם מחיר כלכלי יקר, שכן הבנייה באותם יישובים, שהם פרבריים, בדרך כלל אינה "רוויה" אלא "צמודת קרקע", ובכך נוצר "בזבוז" של משאבים קרקעיים, ונדרשת תוספת בעלויות ליחידת דיוור - עלויות של תשתיות, עלויות של תחבורה, וכדומה. קרקע חקלאית, כל עוד אין הכרח לשנות את ייעודה, רצוי שתישאר בסטטוס התכנוני שלה, ותשמר כעתודה של המדינה לטווח הארוך. שינוי ייעודן של קרקע חקלאית דהיום, אפילו לא יבנו עליה שנים רבות, עלול להיות פעולה בלתי הפיכה וראוי להימנע מכך.

5. לטווח הארוך קיימת מגבלה בהיקף המשאבים הקרקעיים. על כן ניצול המשאבים דהיום חייב להיות מושכל ומיטבי. אמנם לאחרונה חל שינוי בהנחיות התכנון המדגיש את הצורך לבנות באזורים מסוימים בצפיפות גבוהה יותר, אולם עדיין ניתן וראוי לעשות שימוש נכון יותר בעתודות קרקע: שימוש בכלים פיסקאליים, מימוניים ומינהליים כדי להאיץ ולעודד בנייה מיידית תוך ניצול מיטבי של קרקע המיועדת לצורכי בנייה; בכלל זה - הגברת השימוש בקרקע פרטית, שהיא בדרך כלל באזורי הביקוש. בעזרת כלים אלה יהיה ניתן אף להגדיל את התחרות האפקטיבית, ולהקטין עלויותיהן של תשומות בענף הבנייה.

## הקצאת קרקע לקבלנים באמצעות "הרשמה והגרלה"

### ריכוז ממצאים

משרד הבינוי והשיכון בשיתוף עם מינהל מקרקעי ישראל משווק זכויות בנייה למגורים באתרים שונים בארץ. במסגרת זו החליט המשרד, כי אתרים אחדים ברחבי הארץ, שבהם ניתן לבנות כ-12,000 דירות, יחולקו בין קבלנים בשיטה של "הרשמה והגרלה", תמורת תשלום של דמי חכירה שהוערכו בידי שמאי ובתוספת 10% - 15%. משרד מבקר המדינה בדק את אופן הקצאת הקרקעות לקבלנים בשיטה זו.

כאשר מדובר בקבלנים המתחרים על רכישת חלקה, ולא בהקצאות לדיוור לזוגות צעירים, עולים חדשים או חסרי דיוור, אין לכאורה סיבה שלא להעדיף את מי שמציע את התנאים הטובים ביותר למדינה באמצעות מכרז. לפי שיטת "הרשמה והגרלה" אינו מתקיים עקרון חלוקת העבודה בין חברות הבנייה על פי כללי התחרות לכל המרבה במחיר.

3. כפועל יוצא, קטן בשנת 1993 היקף התחלות הבנייה. מנגד, חל ביקוש גדל והולך לרכישת דירות, מצד העולים שכבר החלו להיקלט בארץ, ומצד התושבים הוותיקים שרצו לשפר את תנאי מגוריהם, והיו שראו בדיוור נכס להשקעה ומקלט מס. התוצאה הכוללת: עלייה ניכרת במחירי הדירות, על כל המשתמע מכך מבחינת הכלכלה והחברה. עליית המחירים המהירה לא אפיינה את אזורי הביקוש בלבד, אלא פגעה גם בערי פיתוח מסוימות, באזורי פריפריה, שבהן רוב הקרקע הוא בניהול ממ"י. עליית המחירים נבעה, בין היתר, משיווק מצומצם של קרקעות בעת שממ"י החזיק שם קרקעות זמינות לבנייה שלא שוקו. תופעה זו לא היה בה כדי לסייע למדיניות פיזור האוכלוסין.

4. העדר קרקעות זמינות לבנייה, כאשר מנגד הביקוש לרכישת דירות גדל ומחיריהן עולים, יצרו לחצים, ובפועל אף הביאו להחשת פעולות שינוי ייעודן של קרקעות חקלאיות והפיכתן לקרקעות המיועדות לבנייה. לשינוי ייעודן של קרקעות חקלאיות בהיקף ניכר יש מחיר, והוא - פגיעה באיכות החיים ובסביבה. להאצת שינוי ייעודן של קרקעות חקלאיות, בייחוד אם אינן בצמוד או בסמוך ליישובים עירוניים, עשוי להיות גם מחיר כלכלי יקר, שכן הבנייה באותם יישובים, שהם פרבריים, בדרך כלל אינה "רוויה" אלא "צמודת קרקע", ובכך נוצר "בזבוז" של משאבים קרקעיים, ונדרשת תוספת בעלויות ליחידת דיוור - עלויות של תשתיות, עלויות של תחבורה, וכדומה. קרקע חקלאית, כל עוד אין הכרח לשנות את ייעודה, רצוי שתישאר בסטטוס התכנוני שלה, ותשמר כעתודה של המדינה לטווח הארוך. שינוי ייעודן של קרקע חקלאית דהיום, אפילו לא יבנו עליה שנים רבות, עלול להיות פעולה בלתי הפיכה וראוי להימנע מכך.

5. לטווח הארוך קיימת מגבלה בהיקף המשאבים הקרקעיים. על כן ניצול המשאבים דהיום חייב להיות מושכל ומיטבי. אמנם לאחרונה חל שינוי בהנחיות התכנון המדגיש את הצורך לבנות באזורים מסוימים בצפיפות גבוהה יותר, אולם עדיין ניתן וראוי לעשות שימוש נכון יותר בעתודות קרקע: שימוש בכלים פיסקאליים, מימוניים ומינהליים כדי להאיץ ולעודד בנייה מיידית תוך ניצול מיטבי של קרקע המיועדת לצורכי בנייה; בכלל זה - הגברת השימוש בקרקע פרטית, שהיא בדרך כלל באזורי הביקוש. בעזרת כלים אלה יהיה ניתן אף להגדיל את התחרות האפקטיבית, ולהקטין עלויותיהן של תשומות בענף הבנייה.

## הקצאת קרקע לקבלנים באמצעות "הרשמה והגרלה"

### ריכוז ממצאים

משרד הבינוי והשיכון בשיתוף עם מינהל מקרקעי ישראל משווק זכויות בנייה למגורים באתרים שונים בארץ. במסגרת זו החליט המשרד, כי אתרים אחדים ברחבי הארץ, שבהם ניתן לבנות כ-12,000 דירות, יחולקו בין קבלנים בשיטה של "הרשמה והגרלה", תמורת תשלום של דמי חכירה שהוערכו בידי שמאי ובתוספת 10% - 15%. משרד מבקר המדינה בדק את אופן הקצאת הקרקעות לקבלנים בשיטה זו.

כאשר מדובר בקבלנים המתחרים על רכישת חלקה, ולא בהקצאות לדיוור לזוגות צעירים, עולים חדשים או חסרי דיוור, אין לכאורה סיבה שלא להעדיף את מי שמציע את התנאים הטובים ביותר למדינה באמצעות מכרז. לפי שיטת "הרשמה והגרלה" אינו מתקיים עקרון חלוקת העבודה בין חברות הבנייה על פי כללי התחרות לכל המרבה במחיר.

השימוש הגורף שנעשה בשיטת "הרשמה והגרלה" בלא להבחין בין קבלנים למשתכנים אינו עולה בקנה אחד, לכאורה, עם רוח תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993.

בקביעת מחיר על פי הערכת שמאי גלומה לעתים הטבה, שניתנת במקרה זה לחברות הבנייה - שאינן זכאיות להטבות. הטבות אלה ניתנות על חשבון הציבור, בלי שניתן לכמת אותן וגם אין להן ביטוי בתקציב המדינה.



על פי תכנית שיווק הבנייה השנתית משנת 1994, המשותפת למשרד הבינוי והשיכון (להלן - המשרד) ולמינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י), נקבע כי ישווקו קרקעות לבנייה בהיקף של 46,529 דירות, בבנייה בקומות, ברחבי הארץ. לפי נתוני המשרד שווקו עד לנובמבר 1994 קרקעות ל-26,155 דירות. על פי תכנית זו תוכנן להקצות בשיטת "הרשמה והגרלה", קרקעות ל-12,199 דירות שהן כ-26% מהיקף התכנית. מהן הוקצו בפועל, בשיטת "הרשמה והגרלה", קרקעות ל-9,291 דירות, שהן כ-76% ממה שתוכנן לשווק בדרך זו.

בחודשים אפריל - נובמבר 1994 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את אופן הקצאת הקרקעות לקבלנים באמצעות שיטת "הרשמה והגרלה", (להלן - שיטת ההגרלה), ובייחוד את ההיבטים הכלכליים והמשפטיים הכרוכים בה.

## שיטת ההגרלה

על פי שיטת ההגרלה, מזמין המשרד הצעות להשתתף ב"מכרז הרשמה הגרלה" לקבלת המלצה להקצאת קרקע. בתמורה לקרקע מתחייב הקבלן לבנות, בדרך כלל בתוך שנתיים, את כל הדירות שניתן לבנות במתחם לפי סטנדרד מוסכם ובפיקוח של המשרד. באתרים ספורים באזורי ביקוש הוגבל מחיר המכירה של הדירות למחירון המשרד לשנת 1993, צמוד למדד תשומות הבנייה, בתוספת 10%. על פי שיטת ההגרלה, אם מספר הקבלנים הפונים גדול ממספר המתחמים, נערכת הגרלה לקביעת הזוכה מבין הקבלנים שנרשמו. הקבלן הזוכה בהגרלה משלם למשרד את עלות פיתוח התשתיות שהמשרד נשא בה ומקבל הפניה לממ"י לשם חתימה על חוזה פיתוח, ועליו לשלם את דמי החכירה המהוונים. הקבלן הזוכה מתחייב, על פי החוזה, לקבל היתר בנייה ולבצע את הבנייה ואת הפיתוח הצמוד בתוך המתחם שזכה בו, להתחבר לתשתיות ולמכור את הדירות לכל מאן דבעי ולאכלס אותן בתוך 26 חודש מיום הזכייה בהגרלה.

דמי החכירה המהוונים שהקבלנים נדרשים לשלם בשיטה זו נקבעים על פי שווי דמי החכירה השנתיים של המתחם הקרקעי, כפי שהוערכו, בידי השמאי הממשלתי (להלן - השמאי), בין השאר, בהתחשב במספר דירות שאפשר לבנות באותו מתחם; בדרך כלל - בין עשרות לבין מאות דירות. בעצם עריכת השומה, בלא מבחן של מכרז ותחרות, גלומה הטבה ניכרת, משום שהניסיון המצטבר מלמד, שהערכות השמאי נמוכות בדרך כלל מערך השוק<sup>1</sup>.

בכמה מהמתחמים - פסגת זאב ירושלים, נתניה ויד חנה - בסך הכול כ-1,700 דירות, הוגבל גובה מחיר המכירה של הדירות למחירון המשרד לשנת 1993 בתוספת של 10%. הכוונה בשיטה זו היא להגדיל את היצע הדירות ולהוריד את מחיריהן באמצעות שיווק קרקע בתנאים נוחים.

<sup>1</sup> לעניין זה, ראה דוח שנתי 43, הפרק "הפסקת בנייה בגין סדרי עדיפויות", עמ' קח.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר המשרד, כי כמחצית מהדירות שפורסמו ב"מכרזי הרשמה והגרלה" נמצאות באזורי פיתוח או באזורים המוגדרים אזורי עדיפות לאומית, שבהם נקבעו הנחות במחירי הקרקע ובמחירי הפיתוח. מכאן שאין מקום, לדעת המשרד, לבצע ביישובים אלו מכרזי תחרות על מחיר הקרקע בהיותם סותרים את מדיניות הממשלה והחלטותיה.

**משרד מבקר המדינה העיר, כי מטרת מדיניות הממשלה היתה להיטיב עם רוכשי הדירות, ולא עם הקבלנים שהם הנהנים למעשה בשיטת הגרלה. מכל מקום, קיים ספק, לפחות, שפרשנות המשרד למדיניות הממשלה תניב תועלת ותיטיב עם הרוכשים כמתבקש ממדיניות זו, אם מתן ההנחות במחירי קרקע תימסר בדרך של הגרלה - לקבלנים.**

### שיטת הגרלה - היבט משפטי

1. על פי תקנה 3(9) לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - התקנות), התקשרות משרד בחוזה לביצוע עסקה בטובין או במקרקעין, לביצוע עבודה או לרכישת שירותים, אינה טעונה מכרז אם היא נעשית עם מי שזכה בהגרלה שערך המשרד באישור ועדת המכרזים, במסגרת ביצוע פרוגרמה שנתית לבנייה למגורים ובמסגרת הזכייה.

על פי תקנה 42 לתקנות אלו "משרד, חברה ממשלתית ... יעדיפו, ככל שמוצדק וסביר בנסיבות העניין, לבצע (אף את ההתקשרויות שהתקנות פוטרות ממכרז) בדרך של מכרז ...".

2. בסוגיית האבחנה בין מכרז לבין הגרלה דן בית המשפט העליון בבג"ץ 5023/91 ח"כ פורז ואחרים נ' שר הבינוי והשיכון ואחרים<sup>2</sup>, בעניין הקצאת קרקע ציבורית לעמותות בלי מכרז וכלי הגרלה. בפסק הדין נקבע, כי "כאשר, למשל, מתחרים קבלנים על רכישת חלקה, אין, כמובן, כל סיבה שלא להעדיף את מי שמציע את התנאים הכספיים הטובים ביותר למדינה, ואזי ייערך מכרז. לעומת זאת, אם המדובר במטרה כמו עזרה לזוגות צעירים או לעולים חדשים או לשכבות חברתיות אחרות דלות אמצעים כספיים, כאשר אין רצון להפיק מן העמותות המייצגות או המאגדות אותם את המחיר הגבוה ביותר עבור הקרקע (המשפיע, כמובן, גם על המחיר של כל יחידת דיור), ויש עודף ביקוש, הרי תנוהל התחרות בדרך של הגרלה בין העמותות הנרשמות, המאגדות מועמדים שהם בעלי המאפיינים המיוחדים האמורים, השוללים הצדקתו של המכרז למי שמרבה במחיר".

3. לדעת מבקר המדינה, הבחנות אלו של בית המשפט העליון נכונות גם לגבי פרשנות תקנה 3(9) המובאת לעיל. גם אם ניתן להבין את הפעולה שעל פיה המשרד מקצה קרקע במקומות מסוימים על פי הערכת השמאי, ובלא מכרז לזכאי המשרד, הרי שהשימוש בתקנה, לשם הקצאת קרקע לבנייה באמצעות קבלנים, שאמורים למכור את הדירות, הן לבעלי אמצעים והן לדלי אמצעים, פוגע בעיקרון המחייב תחרות במכרז. רק בחלק מהמחצית השנייה שאינה כלולה באזורי פיתוח או עדיפות לאומית, נדרש הקבלן להתחייב למחיר מקסימום. ספק אם גם במקרים שהקבלן התחייב למכור במחיר מוסכם מראש, יש למשרד הכלים המתאימים להבטיח, שההנחה הגלומה במחיר הקרקע אמנם תגיע לזכאים או אפילו לציבור הרחב אליו התכוון המשרד. יתירה מכך, ניסיון העבר מוכיח שהנחה שמקבל הקבלן אינה משתקפת בהנחה הולמת למשתכן. קיום הגרלות בין קבלנים להקצאת קרקע במחיר קבוע (הערכת השמאי) וגם בלא הגבלת מחיר המכירה, אך מחריף סוגיה זו. כתוצאה מכך נדחקת הצדה, בלי סיבה משכנעת או צידוק מעשי, שיטת המכרז כיסוד חשוב לקביעת מחירים בדרך התחרות על פי כללים של מינהל ציבורי תקין.

<sup>2</sup> פ"ד מו(2) 793, 801 ר' - ז'.

סגן היועץ המשפטי של משרד האוצר ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 1994, כי כיוון שהגרלה איננה מכרז, יש לבחון כל החלטה על ביצוע התקשרות בלא מכרז לאור הוראות תקנה 42 לתקנות, היינו אם לא מוצדק וסביר בנסיבות העניין לבצע את ההתקשרות, למרות התקנה הפוטרת, בדרך של מכרז.

### שיטת ההגרלה - היבט כלכלי

1. כאמור לעיל, מתוך הקרקעות להקמת 9,291 דירות שהוצעו לקבלנים בשיטת ההגרלה, נכלל תנאי המגביל את מחיר המכירה וקובע אותו בהתאם למחירון המשרד בתוספת 10% רק לגבי 1,723 דירות. לא ברור מה היו השיקולים שהנחו את המשרד בהחלטתו להציע את רוב הדירות ללא הגבלת מחיר המכירה. מכל מקום, המשרד כבר התנסה בעבר במתן הנחות ניכרות ממחירי הקרקע והפיתוח לחברות הבנייה כדי שאלה ימכרו את הדירות במחיר מוסכם ובהיקף גדול. מטרת המשרד בפעולה זאת היתה, לכאורה, להביא להוזלת הדירות, אך הדבר לא עלה בידיו. משרד מבקר המדינה נדרש לסוגיה זו עוד בדוח 42, בפרק "חברות משכנות וסדרי הפעלתן", עמ' 176.

מסקר שהוכן עבור ממ"י ביולי 1992<sup>3</sup>, כדי לבחון את המדיניות של מתן הנחות ממחירי הקרקע והשפעתה על מחירי הדירות, עולה, כי מדיניות ההנחות בקרקע הגדילה את רווחי הבונים ואת המוטיבציה שלהם לבנות בהיקף גדול יותר, אך לא נמצא קשר בין מחירי הדירות הנמכרות לבין עלות ייצורן, וההנחות בקרקע לא השפיעו על מחירי הדירות לרוכשיהן. בהשוואה בין מחירי הדירות לבין עלות הבנייה, הפיתוח והקרקע, בחלוקה לפי מחוזות לשנים 1990 - 1991, עולה, כי מחיר הדירה גבוה מעלות הדירה בשיעור שנע בין 30% במחוז הצפון לבין 65% במחוז המרכז. גם אם יופחתו מהפרש זה 12% רווח לזים ו-10% רווח לקבלן, שהם "רווח סביר" לדעת מחברי הסקר, עדיין יהיה שיעור הרווח החריג הנוסף גבוה מדי. רווח זה אינו כולל תמריצים לזירוז הבנייה שהמשרד שילם בתקופה זו ואשר שיעוריהם הגיעו לכדי 25% מעלות הבנייה של דירה בגודל 85 מ<sup>2</sup>.

**מכאן, שגם הוזלות תשומות הבנייה של החברות, בסיוע הממשלה, לא הורידו את מחירי הדירות למשתכן. שיטת ההגרלה שבה נהג המשרד, כאמור לעיל, מאפשרת למעשה המשך מצב זה, שבו לא המשתכן הוא הנהנה. אין אפוא הצדקה לשימוש בשיטת ההגרלה כמתואר, שיטה העוקפת את עקרון חלוקת העבודה בין חברות הבנייה על פי כללי התחרות לכל המרבה במחיר.**

2. יתר על כן, בקביעת מחיר על פי הערכת השמאי, שהיא בדרך כלל נמוכה ממחיר השוק יש, כאמור, משום הטבה שגודלה שווה להפרש בין מחיר השוק לבין הערכת השמאי כפול מספר הדירות שישווקו. הטבה זו ניתנת מקופת הציבור, אך אין לה ביטוי בתקציב המדינה. אם תיערך הגרלה בקרב אוכלוסיית הזכאים בלבד, ויוקפד שלא ייכללו ברשימת המועמדים המשתתפים בהגרלה מי שאינו זכאי, הרי שההטבה הגלומה בחלוקת משאב זה תיפול בחלקם של מקצת הזכאים. כך, לפחות, כל מי שיזכה יהיה זכאי לכך, אם כי לא כל מי שזכאי אכן יזכה. אולם אם ההגרלה היא בין קבלנים ולא בין זכאים, הרי שגלומה בכך הטבה שאם אינה "מגיעה" בסופו של דבר למשתכן הרי שהיא מעשירה את הקבלן.

3. לאחר שהמשרד קיבל את הערכת השמאי לערך הקרקע ולאחר שהחליט לשווקה בשיטת ההגרלה, ביקש המשרד וקיבל שומה מוגדלת בגבולות של 10% - 15% לצורך הקצאת מגרשים

<sup>3</sup> ב' צ'רניאבסקי, א' פסטונק וא' צ'רניאבסקי, "מדיניות מתן הנחות במחירי הקרקע, השפעתה על מחירי הדירות והשפעתה אחרות", ירושלים, יולי 1992.

בשיטה זו. על פי חוות דעת שמאי המקרקעין המחוזי מפברואר 1994, לו התקיים מכרז פומבי, היה צפוי שההצעות יהיו גבוהות גם מהשומה המוגדלת האמורה.

4. בדין וחשבון על פעולות ממ"י לשנת התקציב 1993 מצוין, כי במכרזים מתקבלים מחירים הגבוהים עד 200% ממחיר המינימום שנקבע. מכל האמור לעיל עולה, כי מן הראוי להעדיף את דרך התחרות בין הקבלנים על מחיר הקרקע באמצעות מכרז, ולחלופין - אם קובעים את מחיר הקרקע, יש לקיים בין הקבלנים תחרות מי מהם יציע את מחיר המכירה הנמוך ביותר.

כאמור לעיל, החליט המשרד לשנות את הכללים בכמה מן היישובים (בהם גם פסגת זאב בירושלים). בסיוור קבלנים הודיע המשרד, כי תהיה הגבלת מחיר המכירה עד לגובה מחירון המשרד לשנת 1993 בתוספת 10%. בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין המשרד, כי בכוונתו אכן לערוך פיקוח קפדני וכי בעבר אמנם הוכח שהפיקוח על מחירי המכירה של דירות הוא בעייתי וקיים חשש שאינו אפקטיבי.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המשרד, כי שיטת הקצאת הקרקעות בשיטת ההגרלה היתה שיטה קלה, פשוטה ומהירה לביצוע, ומטרתה העיקרית היתה למתן את מחירי הקרקע באמצעות קביעתם לפי הערכת שמאי ממשלתי ונטרול אלמנט הספקולציה. העיקרון המרכזי בשיטה זו לדעת המשרד הוא ניתוב התחרות בין החברות לאפיק מיתון מחירי המכירה של הדירות, להבדיל משיטת מכרזים על הקרקע שבה התחרות בין החברות גורמת לעליית מחירי הקרקע ולעליית מחירי הדירות.

**אם סבר המשרד שיש בשיטה זו כדי למתן את עליית מחירי הדירות, תמוה הדבר כיצד הוא המשך לפרסם מכרזים שבהם התחרות גורמת לדעתו לעליית מחירי הדירות. לדעת משרד מבקר המדינה, אין בשיטת ההגרלה יסוד ממש של תחרות, וניסיון העבר הוכיח, כאמור, כי הנחות ממחירי הקרקע אינן משפיעות על הורדת מחיר הדירה למשתכן.**

המשרד הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי שיטת ההגרלה היתה רק אחת מהשיטות שבה ניסה המשרד להתמודד עם מחירי הקרקע הגבוהים. לקראת הכנת הפרוגרמה של המשרד לשנת 1995, ועם הפקת הלקחים משנת 1994, הוא יבדוק ויבחן את כל שיטות השיווק הקיימות, במטרה לשווק להבא בשיטות הטובות והיעילות ביותר.



השימוש בשיטת "הרשמה והגרלה", לצורך הקצאת קרקע לחברות בנייה, היא למעשה המשך שיטת הקצאת הקרקעות לחברות משכנות, שבה נהג המשרד לפני חוק חובת המכרזים, בתוספת מרכיב ההגרלה. בשיטה זו מספיקה נכונותן של חברות הבנייה להשתתף בהגרלה על בסיס תנאים הנקבעים מראש בידי המשרד, לרבות מחיר הקרקע. מחיר המכירה של הדירות, מבנייה המבוצעת על קרקע שהוקצתה לפי שיטת ההרשמה והגרלה, לא הוגבל אלא במקרים מועטים, ולכן יתייצב המחיר לפי השוק, אף שמחיר הקרקע נקבע על בסיס שומה בלבד, שבדרך כלל היא נמוכה במידה ניכרת ממחיר השוק. גם כאשר נכללה הגבלה למחיר המכירה, הראה ניסיון העבר שבהעדד פיקוח יעיל, התייצב מחיר המכירה עם מחירי השוק, חרף ההגבלה.

התוצאה היא, שכל עוד יישארו הביקושים ברמה הקיימת וההיצעים מפגרים אחריהם, סביר להניח שהקצאות לבנייה בדרך של הגרלה - בלי תחרות על מחיר הקרקע או על מחיר הדירה למכירה, או אפילו על מועד סיום הבנייה - יישארו הטבות שהן נחלתן של חברות

הבנייה ולא של המשתכנים. ואילו קופת הציבור תפסיד כספים כדי הפערים הניכרים בין המחיר שבו הוקצתה הקרקע לקבלן לבין המחיר שהיה ניתן להשיג בתחרות של מכרז.

## התכנית לשיקום ולהתחדשות השכונות

### ריכוז ממצאים

הממשלה החליטה בשנת 1977 על תכנית לשיקום ולהתחדשות השכונות (הפרויקט). באותה שנה נכללו בפרויקט 29 שכונות. במרוצת הזמן צירפה הממשלה לפרויקט שכונות נוספות, ובאמצע 1994 הוא הקיף כ-110 שכונות ברחבי הארץ. הפרויקט תוכנן להביא לשיקומה של שכונה בתוך חמש שנים ממועד צירופה לפרויקט. שיקום השכונות הוא תהליך ממושך, ובפועל - רק בשנת 1991 הושלמו פעולות השיקום בכמה מהשכונות שנכללו בפרויקט מאז תחילתו, והוחל בגריעת שכונות אלה מהפרויקט. מאז 1991 ועד אמצע 1994 נגרעו מהפרויקט 20 שכונות וכ-40 שכונות נוספות היו בשלבי גריעה ממנו.

בשנת 1988, בעקבות הניסיון שנצבר במהלך שנות פעילותו של הפרויקט, הנהיג משרד הבינוי והשיכון גם תכנית לחיזוק שכונות מגורים (התכנית לחיזוק שכונות). עיקרה של התכנית הוא טיפול במוקדי מצוקה פיזית וחברתית בשכונות שלא נכללו בפרויקט בשל מיעוט תושביהן או בשל היותן חלק ממרקם עירוני שאין לו זהות שכונתית מוגדרת. היעד הוא לבלום בשכונות מצוקה אלו תהליכי הידרדרות ולמנוע את הצורך בכלילתן בעתיד בפרויקט. בתחילתה יושמה התכנית לחיזוק שכונות ב-10 מבין 26 השכונות שהומלץ לכלול בה. עד אמצע 1994 הופעלה התכנית ב-35 שכונות ברחבי הארץ.

על פי החלטות ממשלה מ-1979, מוסמכת הממשלה לכלול שכונות בפרויקט ולגרוע שכונות ממנו. הכנת הנושאים לדיון ולהחלטת הממשלה בנושא זה היא מתפקידו של הצוות הבין-מוסדי לשיקום השכונות, המשותף למשרדי הממשלה ולסוכנות היהודית. הצוות מגיש לממשלה את הצעותיו באמצעות שר הבינוי והשיכון.

בשנים 1991 - 1994 קיבלה הממשלה שלוש החלטות בדבר צירופן של 43 שכונות לפרויקט. הליך מתן ההצעות לממשלה בידי הצוות, בדבר צירופן של שכונות אלה, היה בלתי תקין, באשר הגיבוש הסופי של ההצעות נעשה במשרד ולא בצוות, כמתחייב מתפקידו.

ארבע מהשכונות, שהצוות הציע לממשלה לגרוע מהפרויקט ב-1994, לא נגרעו ממנו, כי הן לא נכללו ברשימה שהגיש לממשלה שר הבינוי והשיכון.

בשנים 1988 - 1992 לא ייחד המשרד לתכנית לחיזוק שכונות תכנית תקציב נפרדת אלא מימן את ההוצאות ליישומה מפרטי תקציב שהוקצה לתכניות אחרות, ובהן תכנית תקציב למימון פעולותיו של הפרויקט, המיועדת אך ורק לשכונות שהוכרזו כשכונות שיקום על פי החלטת ממשלה.

משייחד המשרד לתכנית לחיזוק שכונות פרט תקציב נפרד, בשנת 1993, הוא לא קבע לה מעמד של תכנית תקציב, כמתחייב מכללי הגילוי הנאות בתקציב, אלא כפרט תקציב