

מבקר המדינה | דוחות על הביקורת בשלטון המקומי 2020

הפיקוח על הבנייה בוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה





הפיקוח על הבנייה בוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה

רקע

הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה הן חלק ממערך מוסדות התכנון ופועלות מתוקף חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965. הן מוסמכות, בין היתר, לאכוף את דיני התכנון והבנייה במרחבי התכנון שלהן והזהים על פי רוב לשטח המוניציפאלי של הרשויות המקומיות. במקרים אלו מועצת הרשות המקומית היא הוועדה המקומית. לאכיפה יעילה ואפקטיבית של עבירות בנייה יש חשיבות ציבורית משום שהעבירות עלולות להביא לשימוש לא מושכל במשאב הקרקע, לפגוע באיכות החיים ובאיכות הסביבה ואף לגרום למפגעי בטיחות. לרוב, עבירות אלו גלויות לעיני כול ולפיכך אופן התמודדות עימן משפיע גם על מידת אמון הציבור בוועדות. לנוכח זאת, ולנוכח התופעה הרחבה של עבירות בנייה, בדק משרד מבקר המדינה את טיפול הוועדות המקומיות בנושא.

נתוני מפתח

11,513

תיקי פיקוח שהועברו לתובעים בוועדות המקומיות ב-2018

131

ועדות מקומיות לתכנון ולבנייה (נכון ל-2017)

98%

מהוועדות לא השלימו ביצוע סקר עבירות בנייה כנדרש בחוק, החיוני לקבלת החלטות על נקיטת הליכי אכיפה

58%

מהוועדות לא הגישו דיווחים כנדרש בחוק ליחידה הארצית לאכיפה על פעולות האכיפה שלהן ב-2018

59%

מהוועדות לא העבירו דיווחים למרשם הפלילי

47%

שיעור הוועדות שמספר המפקחים בהן קטן מהתקן המינימלי המומלץ

71

היתרי בנייה הונפקו לפיצולי דירות בחלוף 15 חודשים מקביעת התיקון לחוק שאפשר זאת

38%

מהוועדות הוערכו על ידי התובע שלהן כטעונות שיפור בתחום הפיקוח

פעולות הביקורת

בחודשים יוני 2019 - ינואר 2020 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא הפיקוח על הבנייה בוועדות המקומיות. בדיקות השלמה נעשו ביחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבנייה, במחלקה להנחיית תובעים מוסמכי היועץ המשפטי לממשלה, במינהל התכנון ובאגף רישום מקרקעין. בביקורת נבדקו היערכותן של הוועדות המקומיות לביצוע תפקידיהן בתחום האכיפה ותפקודן בנושא בשנים 2016 - 2018. חלק מהנושאים נבדקו בכל הוועדות וחלקם במדגם ועדות.

תמונת המצב העולה מן הביקורת

היערכות של הוועדות המקומיות לביצוע תפקידי הפיקוח והאכיפה: הרוב המכריע של הוועדות לא הכין סקר עבירות בנייה ולכן אין להן תשתית עובדתית הכרחית לקבלת החלטות מושכלות. במחציתן יש מחסור במפקחים וב-38 ועדות יש מחסור של מעל 20% ביחס לתקן המינימלי המומלץ.

ממשקים בין התכנון, הרישוי והפיקוח: קיים מחסור בתוכניות מתאר מפורטות ביישובים ערביים והדבר עלול לגרום להתרחבות תופעת עבירות הבנייה. כמו כן, תיקון 117 לחוק התכנון והבנייה, שאפשר לוועדות המקומיות להנפיק היתרי בנייה לפיצולי דירות בהליך מקוצר, כמעט ולא יושם.

ייזום פעולות אכיפה: על פי דוחי הוועדות, כמחציתן אינן מקיימות אכיפה יזומה שיטתית וסדורה ולכן עבירות אינן מאותרות בשלביהן המוקדמים והטיפול בהן מתמשך.

הקצאת תקציב לביצוע הריסות: מתוך תריסר ועדות שנבדקו, רק שתי ועדות - **אלעד ובני ברק** - הקצו תקציב ייעודי להריסת מבנים לא חוקיים. כמו כן, למעט **בני ברק** שביצעה ב-2018 כ-60 הריסות, רוב הוועדות שנבדקו כמעט ולא ביצעו הריסות.

דיווח לרשם המקרקעין: תשע ועדות מתוך התריסר שנבדקו לא דיווחו לרשם המקרקעין על חריגות בנייה. מנתוני רשם המקרקעין על כלל הארץ עולה כי הועברו אליו 1,566 דיווחים בשנת 2018, אף כי מספר תיקי הפיקוח שהועברו באותה שנה לתובעים בוועדות המקומיות עמד על כ-11,500. מכאן שניתן להעריך כי אלפי חריגות אינן מדווחות כלל.


תהליכי אכיפה: בדיקה בארבע ועדות מקומיות (**בני ברק, גבעתיים, טירה וחוף אשקלון**) העלתה מקרים של ליקויים בתהליכי אכיפה: שיהיו בפעולות אכיפה וחוסר אפקטיביות שלהן. בוועדה המקומית **טירה** יש תופעה נרחבת של עבירות בנייה שאינן נאכפות.





הסמכה של ועדות מקומיות: ככלל, בהליך ההסמכה של ועדות מקומיות כוועדות עצמאיות, מביא מינהל התכנון בחשבון שיקולים הנוגעים לתפקודן בתחום הפיקוח והאכיפה על יסוד חוות דעת מטעם הגורמים המוסמכים.


ממשקים בין התכנון, הרישוי והפיקוח: בחלק מהוועדות שנבדקו נמצא כי הגורמים המקצועיים יוזמים תכניות מתאר מפורטות נדרשות, שיש בהן כדי לצמצם את התנאים להתפתחות עבירות בנייה.


עיקרי המלצות הביקורת

 מוצע לבחון אפשרות לבצע את פעולות הפיקוח במסגרת משותפת לכמה ועדות מקומיות, זאת נוכח המחסור במפקחים בוועדות רבות והפגיעה באכיפה בוועדות שבהן התקן המינימלי קטן מלכתחילה.

 מומלץ כי הוועדות המקומיות יחזקו את הממשקים בין התכנון, הרישוי והפיקוח, וייזמו תכניות שיש בכוחן למנוע עבירות בנייה עתידיות.

 על הוועדות המקומיות להשלים בהקדם ביצוע סקר עבירות בנייה על פי ההנחיות של היחידה הארצית לאכיפה ולעדכן את מדיניות האכיפה שלהן.

 על הוועדות המקומיות להגביר את פעולות האכיפה היזומה השיטתית במרחבי התכנון שלהן ולשלב בתוכניות העבודה שלהן מרכיבי אכיפה יזומה ומדדים להערכת האפקטיביות של פעולותיהן, כדי שעבירות יאותרו בשלביהן המוקדמים וניתן יהיה לפעול להסרתן ביעילות. עליהן לפעול למיצוי סמכויות האכיפה שלהן, לייעול תהליכי האכיפה ולהגברת האפקטיביות שלהם.

 על היחידה הארצית לאכיפה והמחלקה להנחיית תובעים להגביר את הפיקוח על הוועדות המקומיות, לפעול למחשוב ממשקי הדיווח ולנקוט אמצעים שיביאו להגברת האכיפה. מומלץ להתמקד בוועדות המקומיות שפעילות האכיפה בהן מעטה ופוטנציאל עבירות הבנייה בהן גבוה, עקב אופי הבנייה בתחומן או בשל חולשת גורמי האכיפה.

סיכום

עבירות בנייה ומחדלי אכיפתן פוגעים בשלטון החוק וגורמים לנזקים כלכליים, סביבתיים ותכנוניים ואף למפגעים המסכנים חיי אדם. חלק גדול מהוועדות אינו ערוך לביצוע אכיפה יעילה ואפקטיבית בשל מחסור בכוח אדם, היעדר מידע על מצב העבירות והיעדר אכיפה יזומה. ללא חיזוק מעמדן של יחידות הפיקוח ושיפור בהיערכותן וללא בקרה ממשלתית אפקטיבית על פעולותיהן יהיה קשה לצמצם במידה ניכרת את עבירות הבנייה. לנוכח הממצאים מוצע לבחון חלופות לטיוב מערך הפיקוח והאכיפה בוועדות המקומיות כדי לחזק את הממשקים בין התכנון והפיקוח בכל רמות התכנון, ולהבטיח שימוש מיטבי בקרקע בהתאם למדיניות מוסדות התכנון.

השוואה בין תקן למצבה של מפקחים בוועדות

