

מבקר המדינה | דוחות על הביקורת בשלטון המקומי | התשפ"א-2021

תכנון ובנייה

ייעול הליכי רישוי הבנייה





ייעול הליכי רישוי הבנייה

רקע

על פי חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (חוק התכנון והבנייה), ביצוע עבודות בנייה טעון, ככלל, קבלת היתר בנייה. רישוי הבנייה נועד להבטיח כי הבנייה תהיה בהתאם להוראות תוכניות המתאר ולהוראות דין נוספות הנוגעות למאפייני הבנייה ולבטיחותם של המבנים. להליכי הרישוי יש השפעה ישירה על פעילות ענף הבנייה, שתרומתו למשק רבה מהבחינה הכלכלית. מכאן החשיבות של ייעול ההליכים ושל איכות הבקרה עליהם. בשנת 2014 התקבל בכנסת תיקון מקיף של חוק התכנון והבנייה (תיקון 101), אשר כלל הוראות לייעול ולשיפור של הליכי הרישוי.

נתוני מפתח

65 מיליוני ש"ח	25,336	151.5 מיליארדי ש"ח	131
עלות פיתוח והפעלה של מערכת רישוי זמין בשנים 2016 – 2019.	היתרי בנייה הונפקו בשנת 2019, ואושרה בהם הקמה של 60,762 יחידות דיור.	סכום ההשקעה הכולל בענף הבנייה בשנת 2018.	ועדות מקומיות לתכנון ולבנייה פועלות בישראל מתוקף חוק התכנון והבנייה.
319 ימים	47 ימי עבודה	58	5
משך הזמן הממוצע לקבלת היתר בנייה במחצית השנייה של שנת 2019. 407 ימים בממוצע נדרשו לקבלת היתרים שכללו מתן הקלות או התרת שימושים חורגים.	משך הזמן הממוצע להליך המלא לקבלת תיק מידע לתיקים שהופקו בין ספטמבר 2018 לספטמבר 2020.	בקשות להיתר טופלו בשנים 2018 - 2020 (עד יולי) באמצעות מכוני הבקרה, זאת בשעה שמספר הבקשות שהתאימו לטיפול במכוני הבקרה נאמד בכ-3,000.	מתוך 15 פרקי קוד הבנייה פורסמו כתקנות.



פעולות הביקורת

בחדשים יוני-דצמבר 2020 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא ייעול הליכי רישוי הבנייה במינהל התכנון ובוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה. בביקורת נבדק נושא יישום של עיקרי תיקון 101 בתחום רישוי הבנייה. כמו כן נבדקו נושאים הנוגעים להיערכות הוועדות המקומיות לביצוע יעיל של תפקידן - בתחום הציוד, כוח האדם, התשתית הארגונית ומתן השירות לציבור. חלק מהנושאים נבדקו בכל 131 הוועדות המקומיות; בשמונה ועדות מקומיות - הוועדות המקומיות באר שבע, בית שמש, חיפה, מורדות הכרמל, מעלה הגליל, נתיבות, קסם, וראש העין - התקיימה בדיקת עומק (להלן - הוועדות שנבדקו).

תמונת המצב העולה מן הביקורת

היערכות ארגונית - ב-54 ועדות מקומיות (כ-58% מאלה שדיווחו) יש מחסור של יותר מ-30% במידענים יחסית לתקינה המומלצת. ב-15 ועדות (כ-16% מאלה שדיווחו) מספרם של בודקי ההיתרים בוועדות גדול ב-30% מהמספר המומלץ בתקן. לא נמצא קשר בין עודף או מחסור בבודקי ההיתרים לבין משכי הזמן הממוצעים לקבלת ההיתרים במחצית השנייה של שנת 2019.

הכשרה ופיתוח מקצועי - הוועדות המקומיות שנבדקו לא הכינו תוכניות הכשרה ופיתוח מקצועי עבור בודקי ההיתרים והמידענים.

התשתית הניהולית לייעול הליכי הרישוי - רק לשלוש משמונה הוועדות שנבדקו היו נהלים לניהול הליכי הרישוי, לשתיים מהשמונה היו תוכניות עבודה, ושלוש מבין השמונה קיימו בכל השנים שנבדקו את המניין החוקי של ישיבות הוועדה ורשות הרישוי. בוועדות שנבדקו עלה כי האפשרות לקבל דוחות ניהול על התהליכים מוגבלת ואינה כוללת חיתוכי מידע לפי כמה פרמטרים, הצגה של עיבוד וניתוח של הנתונים והמגמות ותצוגה חזותית של התקדמות התהליכים והתראות על חריגות (מערכת BI).

הנגשת אתרי המרשתת של הוועדות שנבדקו - אתרי המרשתת של הוועדות שנבדקו לא הונגשו באופן מלא כדין לאנשים עם מוגבלות ראייה ועיוורון, ועקב כך לא מתאפשרת התמצאות מלאה בהם ואיתור כל פרטי המידע הרלבנטיים. הוועדה המקומית **באר שבע** לא פרסמה הצהרת נגישות באתר שלה, ובהצהרות שפרסמו שאר הוועדות, למעט הוועדה המקומית **ראש העין**, צוינו פרטים לא נכונים על רכזי הנגישות - ובכלל זה מספרי טלפון שגויים ליצירת קשר עימם - ועקב כך נבצר מהציבור לפנות אליהם בטלפון.

פרסום הודעות בנושא תכנון ובנייה לציבור - ההודעות המתפרסמות לציבור כוללות פרטים טכניים ונתונים רבים המודפסים בצפיפות. עלות הפרסום בעיתונים (פרסום הנדרש לפי החוק) בשנת 2019 נאמדת בכ-15 מיליון ש"ח. מתכונת הפרסום של ההודעות ועלותן מעוררות ספק בנוגע ליעילותן ולמועילותן של הפרסום; מינהל התכנון לא בחן היבטים אלו.



קוד הבנייה - במועד סיום הביקורת הסתיימה התקנתם של חמישה מ-15 פרקי קוד הבנייה והתקנתם כתקנות של ארבעה פרקים מצויה בשלבים מתקדמים. ניסוחם של יתר ששת פרקי הקוד טרם הסתיים ובהם פרקים העוסקים בשלד הבניין וביסוסו, בנגישות, בבטיחות אש ובבטיחות המשתמש, ואף לא ידוע המועד הצפוי להתקנתם כתקנות.

מכוני הבקרה - בשנים 2018 - 2020 (עד יולי) טיפלו ששת מכוני הבקרה שהוקמו ב-58 בקשות להיתר. בתקופה זו הקצתה הממשלה מענקים ותשלומים נוספים בסך של כ-13.7 מיליון ש"ח לתמיכה במכונים בשל פעילותם המצומצמת. במועד סיום הביקורת נמצא כי מכוני הבקרה עדיין אינם מוסמכים לטפל בכל סוגי הבקשות להיתר. כמו כן, אין בהם בקרים מוסמכים מטעם משרד הבריאות והמשרד להגנת הסביבה קבוע בחוק התכנון והבנייה, והם אינם משמשים מוקד בקרה שמרכז את כל תהליכי הבקרה תחת קורת גג אחת.

מערכת רישוי זמין - נמצא כי המערכת אינה מותאמת במלואה לצרכים. למשל, בהיעדר ממשק בינה ובין מערכת ניהול הוועדות נדרשות הוועדות לבצע עבודה כפולה וידינית בשתי המערכות - דבר הגורם לעלויות עודפות של כוח אדם, לפגיעה ביכולת לניהול תהליכים ולבקרה עליהם ולפתיחת פתח לטעויות, כגון הבדלים ברישום תאריכי הנפקת ההיתרים בשתי המערכות, ואף לסיכונים אחרים ולתסבוכות משפטיות. בשל היעדר הממשק, לשום גורם ממשלתי אין מידע כולל המשלב את הנתונים הנמצאים בכל המערכות ועקב כך חסרים נתונים לצורך השלמת תמונת מצב מעודכנת בתחום התכנון והרישוי.

הזמן שנדרש לקבלת תיק מידע - בשנים 2017 - 2020 (עד ספטמבר) שלב קליטת הבקשות למידע נמשך בממוצע כ-17 ימי עבודה. בספטמבר 2018 קוצר פרק הזמן המחייב להפקת תיק מידע לאחר קליטת הבקשה מ-45 ימי עבודה ל-30 ימי עבודה. נמצא כי הזמן הממוצע שנדרש להפקת תיקי מידע לא חרג מהתמחייב בדיון. עם זאת ב-16% מהמקרים של תיקים שנקלטו בין ספטמבר 2018 לספטמבר 2020, חרג פרק הזמן להפקת תיק מידע ביותר מ-10 ימי עבודה מהקבוע בדיון; יצוין כי חישוב זה לא מתייחס לתקופות של פגרות שלא תועדו במסד הנתונים.

הזמן הנדרש לקבלת היתר בנייה - נמצא כי הנפקת ההיתרים בכל המסלולים במחצית השנייה של שנת 2019 ארכה 319 ימים בממוצע; במסלול ההקלות 407 ימים בממוצע, במסלול המלא 276 ימים ובמסלול המקוצר 144 ימים. משכי זמן אלו ארוכים ממשך הזמן הממוצע של 114 ימים שמדד הבנק העולמי במדינות המפעילות מערכות מקוונות להגשת הבקשות להיתר.

השפעת תיקון 101 על משך הזמן לקבלת היתר בנייה - מהביקורת עולה כי עד מועד סיום הביקורת תיקון 101 לא חולל בארבע ועדות שנבדקו קיצור של ממש במשך הזמן הנדרש לקבלת היתרי בנייה, ובשתיים מהוועדות שנבדקו משך הזמן הממוצע הנדרש לקבלת ההיתר אף התארך: **בבאר שבע** המשך הממוצע התארך בכ-32.6% ובקסם בכ-64.6%. יצוין כי לפרקי הזמן לקבלת ההיתר לאחר תיקון 101 יש להוסיף את פרק הזמן הנדרש לשלב קבלת מידע במתכונתו החדשה, הנמשך בממוצע כ-47 ימי עבודה. לפיכך, מבחינת משך כל ההליכים הנדרשים לקבלת היתר בנייה לאחר תיקון 101 עולה כי תהליכי הרישוי אף התארכו.



בשנים 2017 - 2019 הוגבר השימוש של הוועדות המקומיות במערכת רישוי זמין לצורך הנפקת היתרי בנייה. מספר ההיתרים שהונפקו במערכת רישוי זמין גדל מכ-3,400 בשנת 2017 לכ-14,500 בשנת 2019.

הוועדה המקומית **מורדות הכרמל** היא היחידה מבין שמונה הוועדות שנבדקו שקיימה בישיבותיה **דיונים שנתיים** בנושא מצב הרישוי, קידום הרפורמה והיקפי ההיתרים בתחום שמכותה.

עיקרי המלצות הביקורת

מצבת כוח האדם בוועדות המקומיות ועילות הקצאתו - מומלץ למינהל התכנון לבחון מפעם לפעם אם התקינה המומלצת מובילה להקצאת כוח אדם יעילה ושהולמת את הצרכים, ולוועדות המקומיות לבחון מדי תקופה אם הקצאת כוח האדם בהן מקיימת את האמור. על מנת לבחון זאת מוצע לקבוע מדדים לתפוקות העובדים בתחום ויעדים רצויים בנושא.

הכשרה ופיתוח מקצועי - מומלץ לכל הוועדות שנבדקו להכין תוכניות הכשרה ופיתוח מקצועי המתבססות על ניתוח הידע והמיומנויות הנדרשים, תוך הקמת מנגנונים לטיפול אווירט למידה בארגון. הדבר עשוי לתרום לשיפור איכות עבודתם של בודקי ההיתרים והמידענים ולהגברת יעילותה.

קיום דיונים עקרוניים בנושאי ייעול הליכי רישוי ושירות לתושב - מוצע כי הוועדות המקומיות ידונו מפעם לפעם במצב רישוי הבנייה בוועדה כדי לעמוד על צווארי הבקבוק, חסמים לייעול ההליכים ודרכים לשיפור השירות לתושב. מומלץ כי מינהל התכנון ינחה את כלל הוועדות המקומיות לקיים דיונים בנושאים אלה ויבצע מעקב כדי לוודא כי הנחייתו מיושמת וכי הדיונים מתקיימים כנדרש.

פיתוח מערכות BI בוועדות המקומיות - מוצע לוועדות המקומיות לבחון אם יש צורך בפיתוח מערכות BI שיאפשרו ניהול ובקרה יעילים ואפקטיביים בתחום הליכי הרישוי, יסייעו לאתר צווארי בקבוק הנוצרים בתהליכים אלה ויתרמו לקיצור זמן הטיפול בבקשות למידע להיתר ובבקשות להיתרי בנייה. מאחר שהסוגיה נוגעת לוועדות רבות, מוצע כי מינהל התכנון, המרכז לשלטון מקומי והוועדות המקומיות ישקלו לפעול במשותף לאפיון מערכת BI בסיסית ולהזיל את עלויות הפיתוח.

הנגשת אתרי המרשתת - מומלץ לוועדות שנבדקו לפעול לשיפור ניכר של הנגשת האתרים, תוך הסתייעות ככל הנדרש במורשה לנגישות השירות. כדי לאפשר אחידות בין האתרים המוגשים מבחינת אופן עיצובם ורמתם מומלץ כי מינהל התכנון יכין, בשיתוף עם נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, הנחיות בעניין עבור כל הוועדות המקומיות.

פרסום הודעות לציבור בענייני תכנון ובנייה - מוצע כי מינהל התכנון יזום עבודת מטה לגבי האופן הרצוי של פרסום ההודעות לציבור, תוך שיתוף הציבור שהוא קהל היעד של אותן ההודעות, וכי במסגרת עבודת המטה האמורה תיבחן מועילות הפרסום בעיתונות



הכתובה ומעבר לפרסום ברשתות האינטרנט. כמו כן מומלץ לשקול דרכים גרפיות בהירות יותר להצגת המידע, לרבות שימוש במפות או באמצעי המחשה אחרים, ולהתאים בין הטכנולוגיה הדיגיטלית הקיימת לאופן הפרסום.

מכוני הבקרה - מוצע כי מינהל התכנון יפעל בהתאם לצורך להסדרת מספר הגורמים המאשרים במכוני הבקרה לשם הגברת יעילות התהליך ולשם ריכוז, במידת האפשר, במקום אחד. לחלופין, מוצע כי מכוני הבקרה יוסמכו לפנות בשם מגיש הבקשה באופן מקוון לגורמים נוספים הנדרשים לטיוב השירות למגישי הבקשות, במסגרת ההליכים שהם מבצעים. כמו כן מוצע כי מינהל התכנון יפעל להרחבת היקף הפעילות של מכוני הבקרה בתקופת ההיערכות ולהטמעת הוראות החוק במסגרת בקרת הוועדות המקומיות.

ממשק בין מערכת רישוי זמין למערכות ניהול ועדות - נוכח הנזקים והסיכונים שמקורם בהיעדר הממשק בין המערכות ונוכח הערך שיש לאפשרות להגשה מקוונת של בקשות לוועדות המקומיות, על מינהל התכנון לגבש תוכנית פעולה להשלמת הפיתוח של מערכת חדשנית כוללת ויחידה להגשה מקוונת של בקשות למידע ולהיתרי בנייה, שתותאם לצורכי המשתמשים ולדרישות החוק, תשקף את ההתפתחויות והיכולות הטכנולוגיות העכשוויות, ותהיה גמישה דייה כדי להתאים את עצמה לשינויים טכנולוגיים עתידיים.

אופן הטיפול באישור בקשות להיתרי בנייה - מוצע לשקול לגבש הסדרים שיביאו לאחידות בשלב קליטת הבקשה להיתר ולריכוז הטיפול בתיאומים ובאישורים הנדרשים מגורמים שונים הפועלים בנפרד. מאחר שהשלב של טיפול בבקשה להיתר מתבצעים בתהליך טורי, יש מקום לשקול כי כל הגורמים הרלוונטיים יקבלו את הבקשות בעת ובעונה אחת. כמו כן, מומלץ לבחון לקבוע פרק זמן מרבי להשלמת הטיפול הכולל בבקשות להיתרי בנייה ולבצע מעקב בנושא כדי לוודא שהוועדות עומדות בפרקי זמן אלו.



משכי הזמן הממוצעים להנפקת היתרי בנייה, לפי מסלולים



מסלול הקלות

407

ימים



מסלול מלא רגיל

276

ימים



מסלול מקוצר

144

ימים



על פי נתוני מינהל התכנון למחצית השנייה של 2019, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

סיכום

בשש ועדות שנבדקו, תיקון 101 לא הביא לקיצור ממשי של הליכי הרישוי ועדיין יש בעיות מבניות ורוחביות ביסודם של התהליכים - ריבוי גורמים ללא מנגנון תיאום, ריבוי דרישות שאינן בהכרח אחדות, סרבול הנובע מהליך מתן ההקלות והשימושים החורגים, ופעילות מצומצמת מאד של מכוני הבקרה, כך שאין עדיין מוקד לביצוע בקרת התכן תחת קורת גג אחת ובקרת תכן שאינה אפקטיבית דייה בהיבט ההנדסי בוועדות המקומיות. מוצע כי משרד הפנים, מינהל התכנון, הרשויות המקומיות והוועדות המקומיות יפעלו לתיקון הליקויים שהועלו בדוח זה, תוך שיתוף כלל הגורמים הרלוונטיים להליך הרישוי ותוך היערכות מקיפה לייעול ולטיוב של הליכי רישוי הבנייה בישראל, בין היתר על סמך ההמלצות שבדוח.

מבקר המדינה | דוחות על הביקורת בשלטון המקומי | התשפ"א-2021



פרק רביעי

ביקורת מעקב

