

בחינת תהליכי רישוי בניה בישראל והדרכים לטיובם

נחשון רוט



אייר תשפ"ג - מאי 2023
נייר מדיניות מס' 88

נחשון רוט

חוקר בעיקר בנושאי רשויות מקומיות במחלקת חברה וממשל בפורום קהלת. בעל תואר ראשון בתכנית ללימודי מדינת ישראל והיסטוריה כללית באוניברסיטת בן-גוריון בנגב. בוגר תכנית המצטיינים אקסודוס מבית מכון ארגמן.



בחינת תהליכי רישוי בניה בישראל והדרכים לטיובם

נחשון רוט



אייר תשפ"ג - מאי 2023
נייר מדיניות מס' 88

בחינת תהליכי רישוי בניה בישראל והדרכים לטיובם
נחשון רוט

אייר תשפ"ג – מאי 2023

מסת"ב 978-965-7796-07-8 ISBN



תוכן עניינים

1	מבוא
3	פרק א: רקע
4	ועדת זיילר
5	סרבול וריבוי גורמים
5	תיקון 101
7	הליכי רישוי בישראל 2023 – מאפיינים, פערים וחולשות
7	מכוני בקרה
9	קוד בנייה
9	הנחיות מרחביות
10	כלים מקוונים – מערכת רישוי זמין
11	השלבים העיקריים של הליכי הרישוי
12	משך הזמן הנדרש להשלמת השלבים השונים בהליך הרישוי
12	משך זמן הטיפול בבקשות למידע הנדרש להיתר
13	משך הזמן שנדרש לקבלת היתר בנייה
13	הסיבות להתמשכות הליכי הרישוי והצעות להתמודדות
14	ריבוי הגורמים המעורבים בהליך
14	פיזור סמכויות
15	אופי ההליך
15	חוסר ודאות בהליך
16	תמריצים לעבודתן של הוועדות המקומיות
16	מידת ההתמחות של רשות הרישוי
17	מגמות עכשוויות
17	מסלול ההקלות

18.....	תוכנית לרישוי מהיר.....
18.....	רישוי עצמי.....
20.....	סיכום המצב בישראל.....
21.....	פרק ב': הליכי רישוי בנייה פרטניים במדינות נבחרות.....
22.....	צרפת.....
24.....	נורווגיה.....
26.....	פלורידה.....
28.....	אנגלייה.....
31.....	פרק ג': מאפיינים ומגמות מרכזיים במודלים הנהוגים בעולם.....
31.....	איזונים ובלמים לאורך תהליך הבנייה.....
32.....	בקרת איכות.....
33.....	שכלול עבודת גורמי הפיקוח ורף הדרישות המקצועיות לבקרי איכות.....
33.....	אחריות המהנדס או הבונה.....
34.....	ביטוחים.....
34.....	צמצום רגולציה ככלי לייעול תהליכי רישוי הבנייה.....
35.....	חיזוק הבהירות ואחידות הכללים.....
36.....	הנחיות מרחביות.....
36.....	מערכת מקוננת.....
37.....	פרק ד': בין תאוריה למעשה.....
38.....	מה הופך רגולציה לטובה?.....
39.....	סוגי משטרים רגולטוריים.....
41.....	יתרונות מיקור החוץ.....
42.....	שיקולים פוליטיים כפתח לשחיתות?.....
43.....	מלכוד רגולטורי.....
45.....	סיכום וכיווני פעולה.....
48.....	נספח א': השוואה בין מדינות שונות.....
	נספח ב': יעדי הרפורמה בישראל, המשימות שהוטלו על משרדי
50.....	הממשלה על פי החלטות ממשלה 964 ו-963 ואופן יישומן.....
53.....	הערות שוליים.....



מבוא

נייר זה מבקש להתמודד עם סוגיית הליכי רישוי הבנייה בוועדות המקומיות בישראל. הליכי הרישוי הנוכחיים מסורבלים ואורכים זמן רב, והנייר יתמקד בדרכים לשפרם. הנייר יפתח בסקירת הליכי רישוי הבנייה בוועדות המקומיות ובניסיונות לשפרם לאורך השנים. במסגרת זו ייסקרו הצעדים הממוסדים שננקטו ומידת השפעתם. בפרק השני ייסקרו הליכי רישוי הבנייה בארבע מדינות – צרפת, נורווגיה, פלורידה ואנגלייה, כולן שותפות למגמה הרווחת בעשורים האחרונים בעולם המפותח: עירוב גורמים פרטיים במנגנוני רישוי הבנייה במטרה לייעל את ההליכים ולשפר את איכותם. בפרק השלישי יובא דיון במאפייניה של מגמה זו, הנובעת מרצון באיזונים ובלמים ובצמצום ופישוט הרגולציה בתחום הבנייה. הפרק הרביעי יכלול דיון תאורטי בנושאי הליבה הנוגעים לתחום. דיון זה נועד להשלים את הדיון במגמות מן העולם המפותח ולתרום לאפיון מיטבי של הצעדים לשיפור מערכת הרישוי הישראלית.



פרק א': רקע

נוהלי רישוי בנייה נועדו להבטיח כי הבנייה תהיה בהתאם להוראות שקבעו הרשויות בתחומי מתאר העיר, הבטיחות, המיגון והתברואה. ככלל, ביצוע עבודות בנייה טעון רישוי (קבלת היתר).¹ תהליך רישוי בנייה הוא תהליך להוצאת היתר בנייה, שהוא האישור החוקי לבנייה או לשימוש בקרקע. תהליך רישוי הבנייה מלווה את הבונה משלבי תכנון הבנייה ועד לסיומה. התהליך מתנהל מול הוועדה המקומית לתכנון ובנייה. לכל יישוב ועדה מקומית.² עבור רוב עבודות הבנייה יש לבצע את כל תהליך הרישוי ולקבל היתר בנייה, שהוא אישור מרשות הרישוי והוועדה המקומית לכך שתכנון הבניין תואם לתוכניות המאושרות ולדרישות הוועדה.³

ההוראות המסדירות את התחום קבועות בחוק התכנון והבנייה התשכ"ה-1965 (להלן – חוק התכנון והבנייה או החוק). החוק נחקק במטרה להסדיר את מוסדות התכנון בישראל. מכוח החוק הותקנו תקנות התכנון והבנייה המפרטות מהן העבודות הטעונות היתר בנייה וקבועות הסדרים מפורטים להליכי הרישוי.⁴ תהליכי התכנון והבנייה מורכבים משלושה שלבים עיקריים: תכנון, רישוי וביצוע הבנייה. הליכי הרישוי הם אפוא השלב האחרון בהליכי התכנון והבנייה הסטטוטוריים הנדרשים לשם ביצוע הבנייה בפועל, והם מאפשרים לממש את זכויות הבנייה בקרקע ואת עקרונות התכנון ולענות על צורכי הציבור השונים, בהם דיוור, חינוך, בריאות, מסחר ותעסוקה.

”קיים פער בין הוראות החוק למציאות. מלבד היותו של החוק עצמו מסורבל ולוקה בחוסר בהירות בנוגע לסמכויות הגורמים המעורבים בהליכי הרישוי והבנייה, התחום סובל מיישום לקוי, מזמני טיפול ארוכים ומחוסר יעילות, אלה ולהבטיח את איכות הבנייה עומד על סדר היום הציבורי למעלה משני עשורים, אולם נקודת המפנה שבה הודגשה חשיבותו של הנושא הייתה ”אסון ורסאי” ב־2001, שבעקבותיו הוקמה ועדת זיילר – ועדת חקירה ממלכתית לעניין בטיחות מבנים ומקומות המשמשים את הציבור.

ועדת זיילר

בדוח הסיכום שהגישה ועדת החקירה הממלכתית לממשלה (להלן – דוח זיילר) מתוארים כשלים תפקודיים ובעיות מבניות קשות בתהליכים הקשורים ברישוי ובהתנהלותן של ועדות התכנון המקומיות.⁵

לפי ועדת זיילר, אחת מנקודות התורפה המרכזיות של הליכי רישוי הבנייה היא ריכוז סמכויות מופרז בידי הרשויות המקומיות ללא איזונים ובלמים מספקים: הרשויות המקומיות מעניקות היתרים, מפקחות על ביצוע הבנייה בהתאם להיתרים ומשתתפות בתהליך התביעה:

”ריכוז כל ‘רשויות הבנייה’ בידי גוף אחד, בלא שקיימת ביניהן הפרדה או מערכת איזונים ובלמים, הוא מתכון לרבות מהרעות-החולות שציננו. מצב זה מאפשר לנבחרים להעניק מ’חסדיהם’ לבוחרים, לכוחות ההון ולאחרים, והוא גם מביא לליקויים רבים אחרים בתפקוד הרשויות. יש הסוברים שהעדר הפרדה זה, הוא הוא אם-כל-חטאת”⁶.

כמו כן, הדוח מצא כי בבדיקות שמבצעות הרשויות בשלב הרישוי לא נבחנות איכות המבנים ובטיחותם – נבדקים רק מאפיינים טכניים כגון נפח הבנייה והעדר חריגה מקווי הבנייה. נוסף על כך, נמצא כי עיקר הפיקוח והבקרה שמבצעת הוועדה המקומית הוא פסיבי, ורובו מתבסס על קבלת דיווחים מגורמים שונים המעורבים בתהליכי הבנייה ואינו מחייב ביקורים באתרי הבנייה. נדבך מרכזי בהמלצות הוועדה היה ההמלצה להקים מרכזי בדיקה פרטיים ומקצועיים שיפקחו על תכנון המבנים ועל ביצוע הבנייה.⁷ למרכזי הבדיקה יועד חלק מרכזי בהליך רישוי הבנייה – הן בשלבי הרישוי והן בשלבי הביצוע.⁸

**”מעורבים בהליכי
הרישוי גורמים
נוספים רבים – הן
גורמים שמוסרים
מידע והן גורמים
שאישורם נדרש
או שיש לתאם
איתם את עבודות
הבנייה ולקבל את
חוות דעתם. ניתן
למנות לפחות 15
גורמים מאשרים
ומייעצים.”**

נקודת תורפה נוספת המיוחסת למערכת הרישוי והבנייה בישראל ומוצגת בהרחבה בדוח זיילר היא חוסר בהירות והעדר קוהרנטיות, הן בחלוקת הסמכויות בין הגורמים המעורבים בקביעת רגולציה והן במערכת הכללים המסדירים את הענף. מציאות זו מערימה קשיים על מגישי הבקשות וגורמת לכך שהתהליך מסורבל ולא יעיל.⁹ לכאורה מקובל לראות את משרד הפנים כמשרד המרכז את רוב הסמכויות בתחום זה. אולם למעשה, משרד הפנים אינו מחזיק בכלל הסמכויות הנחוצות לתהליך הרישוי והבנייה, והן פזורות בין משרדי ממשלה שונים. מלבד רשות הרישוי והוועדה המקומית מעורבים בהליכי הרישוי גורמים נוספים רבים – הן גורמים שמוסרים מידע והן גורמים שאישורם נדרש או שיש לתאם איתם את עבודות הבנייה ולקבל את חוות דעתם. ניתן למנות לפחות 15 גורמים מאשרים ומייעצים.¹⁰

פיזור הסמכויות הביא לחוסר תיאום בקביעת הנורמות השונות, וכתוצאה מכך נוצרו במשך השנים סתירות וכפילויות בין הנחיות הגורמים השונים. ועדת זיילר מצאה כי הנורמות הנהוגות בתחום זה אינן בהירות, אינן נגישות ואינן ”ידידותיות”, ועקב כך קשה לאתר את ההוראות השונות ולא ברור אילו מהן מחייבות. כמו כן, עלה כי תקנות הבנייה, תקני הבנייה והנחיות הבנייה השונות משתרעים על פני כ-10,000 עמודים, שבהם נמצאו כ-500 סתירות, חוסרים וכפילויות.¹¹ בהתאם לכך המליצה ועדת זיילר על חקיקה חדשה לבנייה, על ריכוז נורמות הבנייה ועל עריכתן הסדורה בקובץ אחד המכונה ”קוד הבנייה”.¹² ואכן, מאז כתיבת הדוח וההמלצות התקבלו לאורך השנים מספר החלטות ממשלה אשר ניסו להתמודד עם הבעיות שהציפו.¹³

תיקון 101

הניסיון המשמעותי הראשון להתמודדות מקיפה עם הנושא נעשה בשנת 2014, אז התקבל בכנסת תיקון מקיף של חוק התכנון והבנייה (להלן – תיקון 101). בין מטרתיו של תיקון 101 נכללה רפורמה מקיפה לייעול ושיפור של הליכי הרישוי ושל הבקרה על ביצוע הבנייה. במסגרת תיקון זה לחוק ובמסגרת תקנות הרישוי שהותקנו בעקבותיו נקבעה סדרת נורמות שנועדו לסנכרן בין הגורמים המעורבים בהליכים, להעביר מידע מקדים הנדרש היתר, לקבוע סוגים שונים של מסלולי רישוי ולהציב לוחות זמנים לחלק מהשלבים

”עד היום, מעל

לתריסר שנים

מאז התקבלה,

לא יושמה

החלטת הממשלה

”באופן מלא.”

בהליך בהתאם למסלולים השונים. עוד נקבע כי הליך הרישוי יהיה מקוון (להלן – רישוי זמין) וכי יוקמו מכוני בקרה שירכזו את בקרת התכן – בקרה על איכותה ובטיחותה של תוכנית הבנייה במונחים טכניים.¹⁴

אך למרות ניסיונות השיפור, ישנם פערים בין מה שנכתב בהוראות החוק המבססות את הרפורמה לבין המצב בפועל וכן פערים בין ההמלצות לבין המדיניות הנהוגה. דוגמה מובהקת לכך היא סוגיית מכוני הבקרה. בתיקון 101 נקבע כי ההוראות בנושא מכוני הבקרה, אשר מטרתן לבסס את מערך הבקרה על הרישוי והבנייה ולשפר את איכות הבנייה, ייכנסו לתוקף בינואר 2016 וכי בסמכות שר הפנים להוציא צו לדחיית תחולת ההוראות האמורות בשנתיים נוספות או להחילן בהדרגה. עד היום, מעל לתריסר שנים מאז התקבלה, לא יושמה החלטת הממשלה באופן מלא. כניסתן לתוקף של ההוראות בנושא נדחתה פעמים מספר והמעבר משלבי ניסוי של הפעלת מכוני הבקרה במספר מצומצם של רשויות מקומיות להפעלה ארצית מתעכב. משרד מבקר המדינה מצא כי בניגוד לייעודם, מכוני הבקרה לא משמשים מוקד בקרה ”המרכז את כל תהליכי הבקרה תחת קורת גג אחת”, אלא מטפלים ב־2% בלבד מתוך מיעוט המקרים שבהם הורשו לעסוק מלכתחילה.¹⁵

משרד מבקר המדינה בדק את מידת יישומו של תיקון 101 בכל הנוגע לשיפור ולייעול של הליכי רישוי הבנייה ומצא כשלים משמעותיים ופערים בין הרצוי למצוי. בין הבעיות החמורות שהדוח מונה מוזכרים חוסר בתשתית ניהולית למטרת ייעול הליכי רישוי, עיכוב בהתקנת שני השלישים הנותרים בקוד הבנייה, בעיות בהכשרה ובפיתוח המקצועי, אי התאמה של מערכת רישוי זמין לצרכים של מערכת רישוי מקוונת ומשכי זמן ארוכים מדי הנדרשים לקבלת תיק מידע וכן לקבלת היתר בנייה.¹⁶ בתתי־הפרקים הבאים סקירה פרטנית של המאפיינים השונים של מערכת הרישוי בישראל התורמים לאריכות הליך הרישוי.

הליכי רישוי בישראל 2023 – מאפיינים, פערים וחולשות

מכוני בקרה

תפקידם העיקרי של מכוני הבקרה הוא בדיקת התאמתם של תכנון מבנים ובנייתם בפועל לחוקים, לתקנות ולתקנים הרלוונטיים וביצוע הבדיקות ההנדסיות השונות הנדרשות במהלך שלבי הרישוי במקום הוועדות המקומיות. עם זאת, בדוח מבקר המדינה הודגש כי "ככלל, הוועדות המקומיות אינן ערוכות לבצע בקרה הנדסית על תוכניות הבנייה ועל ביצוען, ולרוב הן מסתפקות בתצהירים שונים ללא בקרה על ההיבטים הקשורים ביציבות המבנה ובתפקודו ההנדסי".¹⁷

הסדרת הקמתם של מכוני הבקרה ודרכי עבודתם נקבעו בתקנות התכנון והבנייה – הקמת מכון בקרה ודרכי עבודתו התשע"ח-2018 (להלן – תקנות הקמת מכון בקרה).¹⁸ בין היתר נקבעו בתקנות האופן לקבלת רישיון להפעלת מכון בקרה, אופני הפעלת מכון הבקרה ותפקידיו. גם בתקנות הרישוי נקבעו הוראות הנוגעות למכוני הבקרה ולתפקידם בהליכי הרישוי.¹⁹

אין תמימות דעים בעניין ההצדקה לקיום בקרה נפרדת על התכנון במכונים. גורמים בענף הבנייה מביעים חשש שמא הבקרה תאריך את הזמן הנדרש לקבלת היתר אף יותר ותייקר את עלויות התכנון ומציגים עמדה שלפיה לא נכון להתערב בהליך התכנון המשקלל בתוכו שיקולים שאינם רק הנדסיים.²⁰ מנגד, קיימים יתרונות בולטים לבקרת תכנון מקצועית, התורמת ליציבות, לבטיחות ולתפקוד של המבנים וכיום כמעט אינה מתקיימת בוועדות המקומיות – לא בשלב מתן ההיתר ולא בשלבי הביצוע.²¹ יוער כי בבחינה שביצע מינהל התכנון לרגל סיום תקופת היערכותם של מכוני הבקרה בשנת 2020 עלה כי מכוני הבקרה תורמים לשיפור איכות הבנייה.²²

משרד מבקר המדינה מצא כי ארבע שנים לאחר כניסתו לתוקף של תיקון 101 בנושא זה, טרם הסתיימה תקופת היערכותם של מכוני הבקרה, והיא אף הוארכה מפעם לפעם. עוד נמצא כי ששת מכוני הבקרה שקמו עדיין אינם מוסמכים לטפל בכל סוגי הבקשות להיתר. מינהל התכנון מסר למשרד מבקר המדינה כי בעת הנוכחית, שבה

”מאז הקמתם של מכוני הבקרה ועד מועד סיום הביקורת של דוח המבקר 2021 טיפלו מכוני הבקרה ב־58 בקשות להיתר, וזאת מתוך כ־3,000 בקשות להיתר שאפשר היה לבדוק במסגרתם (כ־2% בלבד).“

מכוני הבקרה עדיין אינם רשאים לטפל בכל סוגי הבקשות להיתר, הם כוללים את נציגי הגורמים המאשרים הרלוונטיים לסוגי הבקשות שבסמכותם לטפל בהן. בתגובה הציע משרד מבקר המדינה שהמינהל יסדיר את הנושא.²³ מתכונתם הנוכחית של מכוני הבקרה אינה נותנת מענה לריבוי הגורמים. בשל כך מסר מינהל התכנון כי הוא מבצע עבודת מטה שבוחנת את הרחבת הפעילות של מכוני הבקרה בשיתוף הגורמים המאשרים.²⁴ עד מועד כתיבת שורות אלה לא נעשה הדבר, וריבוי הגורמים עודנו אחת הבעיות הגדולות בהליך הרישוי. על אף מורכבותו של תהליך הקמתם, הכולל בין היתר שינויים מבניים ותפיסתיים ושינויים בהרגליהם של רשויות הרישוי, מגישי בקשות ויזמים, הדחיות הרבות והחוזרות במועדי היישום וכשלו הרבים חורגים מסבירות ועלולים להצביע על בעיות מבניות.²⁵ לפי החוק, ברירת המחדל היא בקרת תכן באמצעות מכוני הבקרה ולא באמצעות הוועדות המקומיות כפי שנעשה קודם לתיקון 101 – דרך שחסרונותיה פורטו לעיל.²⁶

לפי דוח מבקר המדינה הוועדות המקומיות אינן מטמיעות את הוראות תיקון 101 בעניין מכוני הבקרה וממשיכות לפעול כפי שפעלו טרם התיקון, לעיתים ללא התייחסות לחובה להפנות את מגישי הבקשות למכוני הבקרה עוד בשלב בקשת המידע.²⁷ בשורה התחתונה, לאורך השנים איבדו מכוני הבקרה מסמכותם, ועל כן הם אינם אפקטיביים. הסיבה לכך היא שההחלטה אם להפקיד את התוכנית בידי מכוני הבקרה נתונה לשיקולם של מגישי הבקשות, וקיימים קשיים משמעותיים בשכנועם של יזמים לעשות זאת.²⁸ מאז הקמתם של מכוני הבקרה ועד מועד סיום הביקורת של דוח המבקר 2021 טיפלו מכוני הבקרה ב־58 בקשות להיתר, וזאת מתוך כ־3,000 בקשות להיתר שאפשר היה לבדוק במסגרתם (כ־2% בלבד).²⁹ מרכז השלטון המקומי מסר למשרד מבקר המדינה כי הגיעה העת לסיים את תקופת היערכותם של מכוני הבקרה ולהפוך את טיפולם למחייב.

**”כ־14 שנים לאחר
החלטת הממשלה
הראשונה שקבעה
כי יש להכין את
קוד הבנייה,
הסתיימה התקנתם
של חמישה מ־15
הפרקים. ניסוחם
של יתר פרקי הקוד
טרם הסתיים, ונכון
להיום אין מועד
צפוי להתקנתם
כתקנות.”**

קוד הבנייה נועד לכלול את נורמות הבנייה הנוהליות והטכניות, לקבצן באופן נוח לשימוש ולהבנה ולהחליף את החוק והתקנות הקיימים.³⁰ ועדת זיילר העריכה כי ניתן לסיים את מלאכת עריכת קוד הבנייה בתוך שנתיים-שלוש, משום שכ־40% ממנה כבר עמדו בפני השלמה.³¹ אולם, רק בשנת 2014 הציג לראשונה משרד הבינוי הצעה הכוללת 15 פרקי קוד בנייה בפני המועצה הארצית. כ־17 שנים לאחר פרסום דוח ועדת זיילר וכ־14 שנים לאחר החלטת הממשלה הראשונה שקבעה כי יש להכין את קוד הבנייה (964), הסתיימה התקנתם של חמישה מ־15 הפרקים: אקוסטיקה, אצירת אשפה, בטיחות המשתמש, מתקני תברואה ובנייה בת קיימה. ניסוחם של יתר פרקי הקוד טרם הסתיים, ונכון להיום אין מועד צפוי להתקנתם כתקנות.³² חוסר הבהירות פוגע ביעילות ומעיב על הליך הרישוי. מינהל התכנון מסר למשרד מבקר המדינה כי פרקי קוד הבנייה שלא פורסמו כתקנות נמצאים בשלבים שונים של התהליך.³³ מלאכת השלמת קוד הבנייה עדיין לא הסתיימה.

הנחיות מרחביות

במסגרת תיקון 101 הוקנתה לוועדות המקומיות הסמכות לקבוע הנחיות מרחביות שישקפו את המדיניות והדרישות שלהן בנוגע להיבטים עיצוביים, להשתלבות הבניין בסביבתו ולחיבורו לתשתיות. ההנחיות המרחביות נועדו לתת למגישי הבקשות מידע נוסף, שיאפשר להגיש מלכתחילה בקשות להיתר שתואמות את דרישות הוועדה המקומית. אולם, הוועדה לבחינת הליך הרישוי העלתה כי לעיתים ההנחיות אינן בהירות. עבודת מטה של מינהל התכנון העלתה כי לעיתים קרובות ההנחיות המרחביות הביאו להיווצרות חוסר ודאות ולסרבול משום שסותרו את הוראות החוק או את הוראות התוכניות התקפות או משום שהעלו דרישות שגרמו להכבדה שלא לצורך על הליך מתן ההיתרים.³⁴

כלים מקוונים – מערכת רישוי זמין

קיום ממשקים דיגיטליים פשוטים ומהירים בין המערכות הדיגיטליות של כל הגורמים המעורבים הוא אחד התנאים החשובים ליעול הליך הרישוי ולקיצור הזמנים. לפיכך הוקמה מערכת רישוי זמין, מערכת מקוונת אשר אמורה לשמש את הוועדות המקומיות ומגישי הבקשות. המערכת נועדה לקשר בין הגורמים המעורבים בהליך הרישוי – המבקשים או הזמים, עורכי הבקשות, הוועדות המקומיות ועובדיהן, גורמים מוסרי מידע ומכוני הבקרה.

נדבך נוסף של המערכת המקוונת הוא היכולת לשמש מרכז בקרה על תהליכי הרישוי השונים. כבר לפני שני עשורים זיהתה ועדת זיילר את העדר הארגון וחוסר הבהירות בתחום הסמכויות ותפקידי השחקנים השונים כמכשול בתהליך הרישוי והבנייה, מה שכאמור הוביל לגיבוש מערכת מקוונת במטרה להסדיר היבטים אלו כחלק מתיקון 101.35 לפי הנהלים, על מערכת רישוי זמין לשמש תחליף מחייב למתכונת ההגשה המודפסת על גבי ניירות.³⁶ בדוח מבקר המדינה מודגש כי לאורך השנים חלה עלייה ברמת השימוש במערכת רישוי זמין אך זו עדיין אינה מספיקה.³⁷

לדברי מינהל התכנון, מערכת רישוי זמין מקבעת "תהליכי עבודה אחידים וחוקיים [ונועדה] לאפשר לשלטון המרכזי לקבל מידע על הפעילות המקומית [בתחום הרישוי]". כמו כן, המערכת תורמת לשקיפות הליכי הרישוי. במסגרת ניהול המערכת, אגפי הרגולציה ומערכות המידע של מינהל התכנון עוסקים בסנכרון ובניהול תכולות המערכת, וכשלוש עד ארבע גרסאות מערכת מועלות לאוויר בשנה.

עם זאת, ישנם כשלים הפוגעים בפעילותה של מערכת רישוי זמין. לפי מינהל התכנון מדובר במערכת שפותחה בשימת לב לחלק מהתהליך בלבד ולא לתהליך כולו. היא מתבססת על תשתית מיושנת שאינה מתאימה לדרישות ולהיקפים של פעילותה, ולכן "רוב הטיפול במערכת רישוי זמין הוא תחזוקתי".³⁸ לטענת המינהל, כדי לבצע פיתוח משמעותי נדרשים שינויים יסודיים שיארכו זמן רב ועלותם גבוהה. מינהל התכנון בוחן רעיונות שונים לשילוב מערכות מתקדמות להגשה מקוונת ולניהול תהליכי התכנון, הביצוע והבקרות והוא מפעיל צוות היגוי לפיתוח חזון מערכות הדור הבא, אולם נכון ליולי 2021 מינהל התכנון טרם גיבש תוכנית אסטרטגית המשקפת

**”לסיכום הבעיות
במערכת רישוי
זמין, ניתן להצביע
על כך שהמערכת
הקיימת נמצאת
בפיגור טכנולוגי
ואינה עומדת
בסטנדרטים
המקובלים בעשור
השלישי של המאה
העשרים ואחת.”**

ראייה כוללת של כיוון ההתפתחות העתידית של המערכת.³⁹ הסיבה לכך היא שאין לאף גורם ממשלתי מידע כולל המשלב את הנתונים הנמצאים במערכות הארציות והמקומיות, ועקב כך חסרים נתונים לצורך השלמת תמונת מצב מעודכנת בתחום התכנון והרישוי.⁴⁰

לסיכום הבעיות במערכת רישוי זמין, ניתן להצביע על כך שהמערכת הקיימת נמצאת בפיגור טכנולוגי ואינה עומדת בסטנדרטים המקובלים בעשור השלישי של המאה העשרים ואחת. כמו כן, העדר סנכרון בין המערכת לבין הממשק המקוון של הוועדות גורם לעבודה כפולה וידנית, ובעקבות כך לעלויות נוספות בכוח אדם, לפגיעה ביכולת הניהול והבקרה על תהליכים ולפתיחת פתח לטעויות, לסיכונים ולתסבוכות משפטיות הפוגעות כולן ביעילות ובמועילות של השימוש במערכת מקוונת.⁴¹

השלבים העיקריים של הליכי הרישוי

תהליך רישוי הבנייה בישראל מורכב משלבים שונים ולא ניתן להתקדם בשלב מסוים כל עוד השלב שקדם לו טרם הושלם (להלן – הליך טורי). בישראל מתקיימים שני מסלולי רישוי עיקריים: מלא ומקוצר. חלק זה יעסוק במסלול המלא (הרגיל), שבו הליך הרישוי כולל חמישה שלבים:⁴²

שלב ראשון – בקשת מידע: בחוק נקבע כי המבקש היתר בנייה חייב לקבל מרשות הרישוי מידע שפרטיו דרושים לקבלת ההיתר. המידע האמור חיוני להמשך הליך הרישוי, שבמידה רבה אף מתבסס עליו (להלן – תיק המידע).⁴³ לבקשה לקבלת מידע יש לצרף מפת מדידה להיתר המעודכנת לשנה האחרונה וקובץ תצלומים המציג את המקרקעין ואת הבנוי עליהם.⁴⁴

שלב שני – קליטת הבקשה להיתר: כדי שבקשה להיתר תיקלט עליה לעמוד בתנאים מקדימים. מהנדס הוועדה המקומית צריך לבדוק את הבקשה להיתר ולהודיע למגיש הבקשה אם בקשתו עומדת בתנאי הסף. תנאים אלה, שנקבעו כאמור בתקנות הרישוי, כוללים בין השאר צירוף נסח רישום במרשם המקרקעין, צירוף מפת מדידה מעודכנת ותצלומי מקרקעין ואישורים שונים.⁴⁵

שלב שלישי – בקרה מרחבית (או בקרה תכנונית): מטרת בקרה זו היא לבחון אם הבנייה או השימוש המוצעים עומדים בהוראות החוק, התוכניות וההנחיות המרחביות החלות על הקרקע או הבניין הנדונים.⁴⁶ על רשות הרישוי המורכבת מהיו"ר והמהנדס של הוועדה המקומית לבדוק את הבקשה ולהחליט אם לאשרה או לדחותה בתוך 45 ימי עבודה ממועד קליטתה.⁴⁷ מהנדס הוועדה המקומית רשאי לחוות את דעתו בדבר שינויים שיש לבצע בבקשה אם נוכח שיש תנאים שהבקשה אינה עומדת בהם. עורך הבקשה רשאי להגיש בקשה מתוקנת על פי השינויים שהתבקש לעשות עד חמישה ימים לפני תום תקופת הבקרה המרחבית.

שלב רביעי – בקרת התכן: בשונה מבקרה מרחבית, המוודאת את מידת ההתאמה של התוכנית הספציפית לתב"עות, בקרת תכן היא בקרה על איכותה ובטיחותה של תוכנית הבנייה במונחים טכניים. החוק קובע כי אם החליטה רשות הרישוי לאשר את הבקשה להיתר, לא יינתן ההיתר אלא לאחר שיתמלאו הדרישות על פי החוק ולאחר שמכון הבקרה יאשר כי ביצע בקרת תכן ותוצאותיה תקינות.⁴⁸

שלב חמישי – הפקת היתר הבנייה: לאחר תשלום (או מתן ערבויות לתשלום) כל האגרות, ההיטלים וחייבים אחרים הנוגעים לנכס תנפיק רשות הרישוי את היתר הבנייה למגיש הבקשה בהתאם לכתוב בחוק.⁴⁹

משך הזמן הנדרש להשלמת השלבים השונים בהליך הרישוי

משך זמן הטיפול בבקשות למידע הנדרש להיתר

זהו כאמור השלב הראשון בתהליך לקבלת היתר במסלול המלא. משרד מבקר המדינה מצא כי הליך בקשת המידע כולו נמשך בממוצע כ־47 ימי עבודה.⁵⁰ עיקר העיכובים בהליך נוצרים בשלב שבין קליטת בקשת המידע ועד להפקת תיק המידע.⁵¹ כיוון ששלב זה לא התקיים לפני תיקון 101, פרק זמן זה התווסף למשכו הכולל של הליך קבלת ההיתר, בניגוד לכוונה הכללית לקצר אותו.⁵²

משך הזמן שנדרש לקבלת היתר בנייה

”במצב הנוכחי אין
לוועדות המקומיות
תמריץ לפעול
ביעילות, שכן
לפי הדין בקשות
שלא נדונות בתוך
תקופת זמן ארוכה
ומוגדרת מראש
יידחו אוטומטית.
עד היום תיקון 101
לא חולל קיצור של
ממש במשך הזמן
הנדרש לקבלת
היתרי בנייה. זאת
ועוד, הליכי הרישוי
אף התארכו.”

שלב זה כולל את השלבים הנותרים, שלבים 2 עד 5 במסלול המלא לקבלת היתר. כמה שנים לאחר שהתקבל תיקון 101 נמצא כי משך הזמן הנדרש לקבלת היתר ארוך מחצי שנה בשני שליש מהמקרים, ובשליש הנותר אורכו מעל לשנה שלמה.⁵³ זהו משך זמן ארוך למדי ביחס לעולם המפותח, קל וחומר במדינה עם מערכת מקוונת.⁵⁴ דוח מבקר המדינה מצביע על מספר הסברים המבוססים על נתונים ונעוצים הן בהליכי קליטת הבקשות והן בשלב בקרת התכן, שבו מעורבים כמה גורמים הפועלים בנפרד. במצב הנוכחי אין לוועדות המקומיות תמריץ לפעול ביעילות, שכן לפי הדין בקשות שלא נדונות בתוך תקופת זמן ארוכה ומוגדרת מראש (45 או 90 ימי עבודה, בהתאם לנסיבות) יידחו אוטומטית.⁵⁵ כתוצאה מכך מסתמנת מגמה של הגשת בקשות חוזרות.⁵⁶ כל אלו הובילו לכך שעד היום תיקון 101 לא חולל קיצור של ממש במשך הזמן הנדרש לקבלת היתרי בנייה. זאת ועוד, מבחינת משך כל ההליכים הנדרשים לקבלת היתר בנייה עולה כי הליכי הרישוי אף התארכו.⁵⁷

הסיבות להתמשכות הליכי הרישוי והצעות להתמודדות

הוועדה לבחינת הליך רישוי הבנייה הצביעה על כך שהליך הרישוי בישראל מסורבל וכרוך בבירוקרטיה והדבר גורם לעיכובים בהוצאת ההיתרים, לעלויות מיותרות למשק ולהאטה בקצב התחלות הבנייה.⁵⁸ התאחדות הקבלנים בוני הארץ מצביעה על הבעיה בשלב קבלת הבקשה, שהוא השלב השני במסלול המלא לקבלת היתר: בוועדות רבות שלב זה אורך זמן רב (לעיתים עד חצי שנה), וזאת מכיוון שההתייחסות להליך הקליטה אינה טכנית בלבד אלא גם מהותית, מרכיב שנועד להיכלל רק בשלב המאוחר יותר של בקרה מרחבית – השלב השלישי.⁵⁹ התאחדות הקבלנים בוני הארץ ועמותת החזית החמישית המליצו על ענישת הוועדות שאינן עומדות בזמנים כדי לתמרץ התנהלות תקינה. עוד ציינה ההתאחדות כי אין אחידות בין דרישות הסף לקליטת בקשה להיתר בוועדות השונות וכי הן משתנות מפעם לפעם גם באותה ועדה.⁶⁰

לפי דוח מבקר המדינה, חלק מהבעיות בהליכי הרישוי קשורות בהכשרת כוח האדם בוועדות המקומיות ובממשק עם מקבלי השירות. בעיות נוספות שהוצגו נוגעות להטמעה של מערכת רישוי זמין ולקשיים הטכנולוגיים הכרוכים בשימוש בה, הפוגעים באיכות השירות ותורמים לסרבול ההליכים.⁶¹ מציאת דרכים להסדרת סוגיות אלה עשויה לסייע לקצר את משכי הטיפול בבקשות להיתר, להגדיל את היצע הנדל"ן במדינה ולהוריד את מחירו, בד בבד עם העלאת איכות הבנייה.⁶² דברים אלו עשויים גם לתרום לצמצום החשיפה של הוועדות ללחצים לא ראויים לשם קיצור ההליכים ובכך להביא לחיזוק טוהר המידות.⁶³ מרכז השלטון המקומי סבור כי הפתרון לסוגיה זו הוא יצירת הליך פרה־רולינג שיאפשר התדיינות בין מגיש הבקשה לוועדה לצורך טיוב הבקשה ושיפור האיכות התכנונית ויסייע בקיצור זמני הטיפול.⁶⁴ טיעונים אלו תואמים לממצאים מהעולם ולהנחות היסוד של הספרות המחקרית שיוצגו בהרחבה בהמשך נייר זה.

ריבוי הגורמים המעורבים בהליך

סמכויות הטיפול במתן אישורים הנדרשים לשם מענה על בקשות למידע ולהיתר מבוזרות בין גורמים רבים, מה שמעכב את מתן התשובות בזמן. כמו כן, ריבוי הוועדות המקומיות גורם לעיתים לחוסר אחידות בין דרישותיהן השונות. ריבוי זה מסרבל את העבודה ופותח פתח לפרשנויות רבות ולעיתים אף לסתירות.⁶⁵ יוער כעת, והדברים יורחבו בהמשך, כי במדינות מפותחות אחרות בעולם ריבוי הגורמים אינו מקשה על מגיש הבקשה שכן מתקיים סנכרון בין אנשי המקצוע והרשות המקומית על שלל גורמיה באמצעות מערכת מקוונת. המודלים השונים יוצגו בהמשך.

פיזור סמכויות

בעיה נוספת טמונה בפיזור הסמכויות ליצירת רגולציה בענף בין עשרות רשויות, משרדי ממשלה וגורמי תשתיות, ללא כל גורם מתכלל וללא בקרה.⁶⁶ התוצאה היא דרישות סותרות או מיותרות שנובעות מניסיונות להצדיק את ניפוח המערכת הציבורית ויצרות ביקוש לשוק יועצים ו"מאכערים" המציעים לטפל בהמוני הנספחים, התיאומים והאישורים הביורוקרטיים המלווים לא אחת גם בטרטור ובסחיטה.⁶⁷

כאמור, ההליך מורכב מחמישה שלבים עוקבים, ולא ניתן להתקדם לשלב לפני שהשלב הקודם לו הושלם. לדעת רבים בענף, הטיפול הטורי בבקשות להיתרים מעכב את ההליך.⁶⁸ יש הסבורים כי יש לקיים את השלב השלישי – הבקרה המרחבית – ואת השלב הרביעי – בקרת התכן – בעת ובעונה אחת כנהוג במדינות אחרות. לעומת זאת, ארגון המהנדסים והאדריכלים העצמאיים מתנגד לביצוען של בקרת תכן ובקרה מרחבית במקביל שכן הן נתונות לאחריותם של בעלי תפקידים שונים.⁶⁹ נוסף על כך, יש הטוענים כי במקרים מסוימים צריך לתת פטור מקבלת מידע לפני הגשת הבקשה להיתר ובכך לדלג למעשה על השלב הראשון.

חוסר ודאות בהליך

הרגולציה הכושלת בתחום התכנון והבנייה שהוצגה עד כה מביאה לחוסר ודאות מובנה ולפגיעה בבהירות, בשקיפות ובהוגנות וכן לסיכון מופרז ליזמים.⁷⁰ יש הטוענים כי כיום הרגולציה אף פועלת נגד הציבור, המתמודד עם דרישות המשתנות באופן תדיר וחלות עליו רטרואקטיבית בניגוד לרעיון שלטון החוק שלפיו חוק צריך להיות ודאי, צפוי, כללי ושווה בהפעלתו.⁷¹ כמו כן יש הסבורים כי "הליך הרישוי משול למשחק 'סולמות וחבלים': בכל פעם שהרשות לא עומדת בלוחות הזמנים או משנה את הדרישות או את המדיניות – האדריכל נאלץ לחזור לאחור ולהתחיל בהליך הרישוי ולפעמים גם בהליך התכנון מההתחלה".⁷² לפי התאחדות הקבלנים בוני הארץ חוסר הוודאות בהליך הרישוי גורם לעיכובים מתמשכים, להוצאות מיותרות ולעיתים להפרות של התחייבויות הסכמים עם צדדים שלישיים ולפגיעה בכדאיות הכלכלית של הפרויקט.⁷³

במחקר הבודק את הסיבות לחוסר הוודאות בהליך מצביעה עמותת החזית החמישית על מספר גורמים שמקורם בתחומים שונים: חוסר ודאות בנוגע לזכויות הבנייה ולדרישות התכנון המרחביות; תוכניות הנתונות לשיקול דעתו של מהנדס הוועדה וסעיפים הנתונים לפרשנות המייצרים בין השאר שינויי מדיניות תכופים; הנחיות תכנון שלא נדרשות לאישור סטטוטורי כמו נספחי תוכניות, הנחיות מרחביות ומסמכי מדיניות; הקלות בנייה אפשריות; החלטות על פי

שיקול דעת וטעם אישי אף שהחוק אינו מגדיר סמכויות שכאלו.⁷⁴ חוסר בהירות בנוגע לדרישות התכן: ריבוי גורמים מאשרים והעדר הייררכייה; העדר קוד בנייה; תקני בנייה שאינם חשופים לציבור.⁷⁵ כשלים באפיון תיק המידע: הטלת האחריות להשגת המידע על המבקש בניגוד לכוונת המחוקק; תכולת תיק המידע לוקה בחסר והוא אינו מכיל את המידע האמיתי שממנו ייגזר התכנון; העברת דרישות תיאום במקום מידע; התחייבות לתכנון בהתאם למידע מפורט שאין לחרוג ממנו ומסירתו לרשויות לפני קבלת המידע; העדר מנגנון לקבלת הבהרות, לביצוע פרה־רולינג או לערעור על המידע; החלת דרישות רטרואקטיבית – הסותרת כמובן מהותית כל היגיון ואת קונספט הוודאות התכנונית.⁷⁶ כשלים באפיון הליך הרישוי: העדר סטנדרטיזציה; חוסר אחידות בהיקף בדיקת רשות הרישוי;⁷⁷ לוחות זמנים בלתי מחייבים.⁷⁸

תמריצים לעבודתן של הוועדות המקומיות

למינהל התכנון יש סמכויות אסדרה מסוימות לעניין פעילות הוועדות המקומיות, אולם אין ביכולתו לקבוע עבורן כללים מחייבים לעבודה, והוא אינו יכול לאכוף עליהן את דרישותיו. העדר סנקציות על עיכוב הטיפול בבקשות או תמריצים כלשהם לטפל בהן באופן יעיל אינו מאפשר אסדרה מיטבית של ההליכים.⁷⁹ גם בעניין זה המליצה הוועדה לבחינת הליך הרישוי לבחון תמרוץ של ועדות מקומיות מצטיינות, אולם משרד מבקר המדינה מצא כי ההמלצה לא יושמה.⁸⁰

מידת ההתמחות של רשות הרישוי

בפני רשויות הרישוי ניצב קושי מובנה להתמודד עם בדיקת בקשות להיתר באופן מקצועי ויעיל, והסיבה לכך היא שתחום התכנון והבנייה מתפתח והדרישות המקצועיות הולכות ומתרבות. כדי לתכנן בניין ראוי נדרש כיום האדריכל לידע נרחב, לניסיון רב ולצוות יועצים מקצועי – את כל אלה חסרה רשות הרישוי. לדוגמה, רבים מנציגי רשויות הרישוי מתקשים בהבנת התכנון.⁸¹ נוסף על כך, יש הטוענים כי נציגי רשות הרישוי ניצבים מול משימה שנדונה מראש לכישלון: "החוק לא תוחם את סמכותם, ועל כן בודקי התוכניות משקיעים חודשים ושנים בבדיקת עמידה בתקנות, תקנים, נהלים ודרישות מטעם אין-ספור גורמים בתוך הרשות ומחוצה לה, עוסקים בהמצאת נהלים ודרישות, לא אחת תוך כפיית טעם אישי או סגנון גרפי וטרטור מתמשך של הציבור".⁸² דברים אלו מתחברים למסקנות שאליהן הגיעו במדינות אחרות בעולם המפותח, כפי שיוצג בפרקים הבאים.

מגמות עכשוויות

על אף האמור לעיל, יש כיוונים חיוביים וניכר כי נעשים צעדים משמעותיים בניסיון לפתור את חולשותיו של ההליך, גם אם לא באופן מושלם. לדוגמה, ביוני 2022 פרסם מינהל התכנון מסמך בשם "תכנון חושב רישוי" העוסק בגישור על פערים קיימים במעבר בין תוכניות מפורטות מקומיות שמכוחן ניתן להוציא היתר (הכוללות לא אחת הנחיות שאין מקומן בתוכניות הבנייה) לבין תהליך הרישוי, שמטרתו לממש את התכנון. זאת באמצעות שינוי פרדיגמה עבור המתכננים, בין השאר במטרה להגביר את הוודאות התכנונית.⁸³

כאמור, בעקבות החלטת ממשלה 221 הוקם צוות בין-משרדי הפועל לייעול הליכי הרישוי ולקיצור זמן הוצאת היתר בנייה. הצוות מינה שישה צוותי משנה אשר כל אחד מהם אחראי להיבט אחר בתחום. בסוף שנת 2022 פרסם הצוות הבין-משרדי דוח ביניים המתאר את פעילות הצוותים השונים.⁸⁴ אחד מששת צוותי המשנה עוסק בשיפור הוודאות התכנונית.⁸⁵ צוות משנה נוסף ביקש להציע מודל אפשרי לרפורמה חדשה לחלוטין בתחום הרישוי ובוחן הליכים המתקיימים במקומות אחרים בעולם במטרה לבדוק את התאמתם ליישום בישראל.⁸⁶ צוות משנה אחר מנסה לשפר את מסלול הרישוי המקוצר במטרה להרחיב את השימוש בו.⁸⁷ מלבד אלו, מונו גם צוותי משנה העוסקים בביטול מסלול ההקלות, בתוכנית לרישוי מהיר וברפורמת רישוי עצמי.

מסלול ההקלות

עד תיקון 101 בשנת 2014 היה התהליך מסורבל אף יותר, שכן למהנדס הוועדה הייתה הסמכות להחמיר ולהציב דרישות שרירותיות מעבר לכתוב בחוק. בעקבות תיקון 101, לא רק שהסמכות להחמיר בוטלה, אלא גם ניתנה סמכות להקל, דרך מסלול ההקלות. מסלול זה אפשר להקל על מגישי בקשות לעמוד בדרישות, אך בהמשך התברר כי המחיר היה עיכוב וסרבול שאף הגבירו את חוסר הוודאות, שכן מרבית הבקשות העוברות במסלול ההקלות דורשות טיפול פרטני ויוצרות צורך מוגבר בוועדות ערר בשל החיבור בין התכנון לרישוי.⁸⁸ כתוצאה מכך, בנובמבר 2020 התקבל תיקון 128 לחוק במטרה לצמצם את ההקלות כדי להגביר את הוודאות.⁸⁹ בינואר 2023 הגיע מסלול ההקלות לקיצו, אך נותרה תקופת הסתגלות של

שנתיים שבהן יתאפשר לבצע התאמות לתוכניות שאושרו טרם ביטולן של ההקלות.⁹⁰ על אף ההסכמה בנוגע לתועלת שבהפרדה בין התכנון לרישוי, יש הסבורים כי ללא חיוב המועצות המקומיות לעדכן את התבע"ות באופן תדיר כדי שיתאימו לצרכים המקומיים, ביטולן של ההקלות לא יעזור ואף עלול לפגוע בציבור.⁹¹

תוכנית לרישוי מהיר

הצוות הבין-משרדי פועל לקדם תוכנית לרישוי מהיר. מטרת מסלול זה היא לאפשר התקדמות של הליכי הרישוי בד בבד עם הליכי התכנון, כך שעם מתן התוקף לתוכנית יופק היתר הבנייה.⁹² עם זאת, יש הסבורים כי מסלול שכזה, המחבר בין התכנון לבין הרישוי, עלול להחטיא את מטרת הצוות הבין-משרדי ליעול וקיצור ההליכים, שכן הוא עשוי לתמרץ את הציבור לקדם תוכניות נקודתיות למגרשים בודדים ולהסיר את האחריות לייצור תכנון עירוני כולל מהוועדות המקומיות. מצב כזה סותר את ההיגיון שבביטול מסלול ההקלות.⁹³

רישוי עצמי

מסלול זה מכונה גם הליך מורשה להיתר. כחלק מהחלופות למסלולי הרישוי הקיימים הוצע להוסיף מסלול רישוי עצמי אשר יתיר בין היתר לאדריכלים מוסמכים לבצע את הליך הרישוי באופן עצמאי ללא צורך בהליך הרישוי של הוועדות המקומיות. לפי ארגון המהנדסים והאדריכלים העצמאיים מדובר בפתרון לטווח הארוך, שכן הוא חייב להיות מושתת על בסיס מקצועי, שיכלול, בין היתר, הכשרת בקרים והפעלת מכוני בקרה. התאחדות הקבלנים בוני הארץ ציינה כי לדעתה הליך רישוי עצמי יקצר את הזמנים באופן משמעותי.⁹⁴ לנוכח סרבול ההליכים והצורך ליעלם התקבלה החלטת ממשלה 4477 לבחינת מסלול רישוי עצמי כנהוג במדינות מפותחות. כחלק מחוק ההסדרים לשנת 2021 אושר הליך רישוי עצמי.⁹⁵

אולם, בפועל יישום המסלול מותנה בהנחיית הוועדה המקומית. ביולי 2022 קיבלה המדינה את דרישות המרכז לשלטון המקומי להתניית רישוי עצמי בהנחיה או בקשה של ועדה מקומית. ועדה מקומית יכולה להציע רישוי עצמי אם היא נתונה תחת עומס רב ומעוניינת בסיוע של אנשי מקצוע מוסמכים שיעזרו להקל על הגודש המצטבר.⁹⁶ הבעיה היא שיישום מסלול רישוי עצמי הוא וולונטרי, מותנה ברצונה של הרשות המקומית ולא פתוח לשימוש של אדריכלים מוסמכים ולכן אינו מספק פתרון לבעיה שלשמה גובש המסלול. יש הטוענים שהתקדמות זו היא מקסם שווא, שכן במטרה לקדם את הרפורמה נאלצה המדינה להיכנע בפני דרישות המרכז לשלטון המקומי, הפועל כקבוצת הלחץ של ראשי הרשויות המקומיות המעוניינים בשימור כוחם, ובדומה לכל גוף אחר המחזיק בכוח – לא יוותר עליו בלי לחץ חיצוני.⁹⁷ ניתן לראות זאת כריקון כוחה של רפורמת רישוי עצמי המחטיא את המטרה המקורית – שכן כל הכוח נותר בידי הרשות המקומית. לשיטתם, הרפורמה לא תעמוד ביעדיה ללא הפיכת הרישוי העצמי לחלק מובנה בהליך המיועד לאנשי מקצוע העומדים בקריטריונים שנקבעו מראש, בלי גחמות שרירותיות של הוועדה המקומית שאינה רוצה לוותר על כוחה.⁹⁸ באוקטובר 2022 נכנסה הרפורמה לתוקף, וכצפוי ישנן רשויות מקומיות שהחליטו לא לאפשר שימוש ברישוי עצמי בשטחן מסיבות שונות. לפי התאחדות האדריכלים והחזית החמישית, מדובר בטיעונים ריקים שאינם נוגעים בשורש הבעיה.⁹⁹ כתוצאה מכך, בטיוטה לחוק ההסדרים 2023 נדרש כי הליך "מורשה להיתר" יחול בכלל הרשויות המקומיות החל מינואר 2024, ואף יורחב גם למבני ציבור לצד הבנייה הפרטית.¹⁰⁰

סיכום המצב בישראל

עד היום לא השיג תיקון 101 את מבוקשו, והוא סובל מבעיות רבות.¹⁰¹ לפי דוח מבקר המדינה הבעיות נובעות מכך שהתיקון טרם הוטמע במלואו ועד כה השיג את יעדיו באופן חלקי בלבד, המותיר את ההליכים מורכבים וממושכים.¹⁰² עמותת החזית החמישית – ארגון האדריכלים בישראל מסכמת את כשלון הרפורמה כך:

”הרפורמה התיימרה לקצר ולייעל את הליכי רישוי הבנייה, – אך בפועל הליך הרישוי התארך פי 3, הסתרבל והסתאב... (כשנה בממוצע להליך רישוי ב-2010, מעל 3 שנים בממוצע ב-2020). הרפורמה התיימרה להגדיל את הוודאות – אך בפועל יצרה מציאות כאוטית, אוירה של מאבק תמידי בענף כולו ואובדן אמון של הציבור במערכת התכנון בארץ. הרפורמה התיימרה להגדיל את מספר היתרי הבנייה, ובהתאם את מספר התחלות הבנייה – אך בפועל מספר היתרי הבנייה לשנה הצטמצם בכ-60% (מ-60,000 היתרים בשנה ל-25,000 היתרים בשנה). הרפורמה התיימרה להביא לעלייה בהיצע הדירות ולהוזלתן, אך מספר התחלות הבנייה יורד, ביחס הפוך לעלייה ברמת הביקושים, ומחירי הדירות ממשיכים להאמיר.”¹⁰³



פרק ב': הליכי רישוי בנייה פרטניים במדינות נבחרות

בפרק הקודם תוארו המודל הקיים בישראל, הרפורמות השונות והבעיות ביישומן וכן המצב כיום. בישראל הוזכר לא פעם מודל הרישוי בעיר מיאמי במדינת פלורידה שבארצות הברית בתור מודל יישומי ראוי לטיוב הליך רישוי הבנייה בישראל.¹⁰⁴ המודל נשען על רפורמה בתכנון ובבנייה של מדינת פלורידה משנות האלפיים (אשר עברה מספר תיקונים מאז) המעבירה חלק מסמכויות הרישוי והבקרה משליטה ממשלתית לגורמים פרטיים.¹⁰⁵ אולם למעשה, מודל מיאמי הוא רק דוגמה אחת לתהליכים המצויים במרבית המדינות המפותחות. לפני שנציג מודלים פרטניים נוספים מהעולם, נתאר בקצרה את המגמות העיקריות.

באופן מסורתי בקרת האיכות והרישוי של עבודות הבנייה במדינות אירופה היו באחריות ממשלתית, והרשויות המקומיות היו אחראיות לבקרת המבנים, לרבות למתן היתרי תכנון (לאחר בקרה מרחבית) ובנייה (לאחר בקרת תכנן), לאישורי תוכניות, לבדיקות באתרים ולבדיקות עם השלמות הבנייה. במהלך העשורים האחרונים התהפכה המגמה, ומשימות בקרת הבניין מועברות באופן הדרגתי לגורמים פרטיים.¹⁰⁶

**”במהלך העשורים
האחרונים התהפכה
המגמה, ומשימות
בקרת הבניין
מועברות באופן
הדרגתי לגורמים
פרטיים. ההנחה
העומדת בבסיס
המגמה הייתה כי
העברת האחריות
לגורמים פרטיים
לא רק תשפר את
איכות עבודות
הבנייה, אלא גם
תייעל את ההליכים
המינהליים –
ותביא להליכי
בקרת איכות זולים
ומהירים יותר,
לפישוט בירוקרטיה
ולהפחתת רגולציה
וכך למלאי מבנים
איכותיים יותר.”**

הרציונל העומד מאחורי התפתחות זו היה רצונן של ממשלות לפשט את התהליכים ולהפחית רגולציה. ההנחה העומדת בבסיס המגמה הייתה כי העברת האחריות לגורמים פרטיים לא רק תשפר את איכות עבודות הבנייה, אלא גם תיעל את ההליכים המינהליים – ותביא להליכי בקרת איכות זולים ומהירים יותר, לפישוט בירוקרטיה ולהפחתת רגולציה וכך למלאי מבנים איכותיים יותר.¹⁰⁷ למרות מעורבותן ההולכת ופוחתת בבקרת האיכות, ברוב המדינות הרשויות המקומיות עדיין אחראיות לבדיקת נושאי ייעוד הקרקע.¹⁰⁸

כפי שיורחב בפרקים הבאים, ככלל, ההנחה הניצבת בבסיס מגמת השינוי היא כי באמצעות מיקור חוץ של מנגנוני הבקרה והעברתם לידי גורמים פרטיים מקצועיים שכבר מעורבים בכל שלבי תהליך הבנייה ניתן לייעל את תהליך רישוי הבנייה על כל רבדיו. מגמה זו נתמכה בפיתוח מקביל של מערכות הסמכה חדשות בתחומי התמחות מקצועיים בתעשיית הבניין, שתפקידן להבטיח שמירה על איכות העבודה של בקרים פרטיים ושל אנשי מקצוע בכלל. מערכות אלו נועדו להבטיח שאנשי המקצוע ימלאו את אחריותם בצורה נאותה באופן שיתמוך בהעברת סמכויות הבקרה והפיקוח לגורמים לא ממשלתיים ויבסס את הלגיטימציה להישען עליהם.¹⁰⁹ כעת נציג מודלים מוצלחים ממדינות אחרות כדי ללמוד על חלופות ולחשוב על פתרונות. לצורך כך, נעמיק בהליכי הרישוי בארבע מדינות שבהן מודלים השונים זה מזה אך בעלי מאפיינים משותפים: צרפת, נורווגיה, פלורידה ואנגלייה.¹¹⁰

צרפת

המשטר הרגולטורי בצרפת הוא משטר היברידי אשר משלב גורמים פרטיים בחוקי הבנייה. אלו הוכנסו למערכות התכנון הצרפתיות בשנות השבעים ועודכנו בעשור האחרון.¹¹¹ יזם בצרפת הרוצה לבנות בית שגודלו מעל 150 מ"ר חייב לבחור אדריכל מורשה מרשימת האדריכלים לצורך המשימות השונות בתהליך הרישוי והבנייה, החל מהכנת תוכנית הבנייה וכלה בקבלת אישור האכלוס.¹¹² בדומה לעריכת דין ולרפואה, מקצוע האדריכלות הוא מקצוע "מוגן" בצרפת.¹¹³ על כן קבלת רישיון אדריכלות כרוכה בתהליך בן שבע שנים הכולל השלמת תואר ראשון ושני באדריכלות, עבודה מעשית פעמיים במהלך הלימודים וכן הכשרה נוספת ייחודית המכניסה את האדריכל למסדר האדריכלים הצרפתי.¹¹⁴ על האדריכל מוטלת החובה לעמוד בקוד אתי מחייב.¹¹⁵ מלבד זאת, הצטרפות למסדר

האדריכלים מחייבת את האדריכל בהוצאת ביטוח אדריכלים מחברת ביטוח הקשורה למסדר האדריכלים, המכסה אותו בכל פרויקט שייקח על עצמו.¹¹⁶ בשל כך, על החותמת של האדריכל מופיע גם מספר הפוליסה בחברת הביטוח, לצד מספר הרישיון שלו.¹¹⁷ האדריכל בודק את מידת ההתאמה של הפרויקט שמעוניינים להקים לתוכניות המתאר הרלוונטיות (בקרה מרחבית). אם יש צורך, האדריכל מסייע לתקן ולשנות את תוכנית הבנייה כדי שתתאים לתקנות השונות. אם רוצים בכך, אפשר להעסיק אדריכל אחר בעת הביצוע, אך ברוב המקרים נהוג להישאר עם האדריכל המתכנן.¹¹⁸

כאשר האדריכל סבור שיש התאמה, הוא מגיש את הטפסים ואת התוכנית במערכת המקוונת המוניציפלית. על הרשות המקומית לאשר או לדחות את התוכנית שהוגשה בתוך 60 ימים קלנדריים, ואם לא סיפקה תשובה עד תום הזמן המדובר ייחשב הפרויקט כמאושר דה־פקטו.¹¹⁹ בדרך כלל הפרויקטים מקבלים אישור, שכן אנשי העירייה הנבחרים ופקידיהם סומכים על שיקול הדעת המקצועי של האדריכל השייך למסדר האדריכלות הצרפתי.¹²⁰ הסיבות לאמון גבוה זה נובעות בין השאר מרמת ההכשרה הגבוהה של האדריכל, מהביסוי הביטוחי הרחב התקף במשך התהליך ואחריו ומאחריותו המקצועית של האדריכל מתוקף שייכותו למסדר האדריכלות, הכוללת הקפדה על חוקים ונהלים נוקשים.¹²¹ מלבד אלו, חשוב לציין את העובדה שהאדריכל איננו נהנה מחזקת החפות אם יש תקלה, כך שבמקרה של תביעה האדריכל נחשב אשם עד שיוכיח את חפותו.¹²²

לאחר אישור התוכנית מטעם הרשות המקומית, האדריכל מעמיד שלט ייעודי המציג את פרויקט הבנייה במשך חודשיים כדי לאפשר לצד שלישי להגיש ערעור.¹²³ במהלך זמן זה על האדריכל להכין תוכניות ספציפיות ומדויקות יותר, למעשה תוכנית העבודה לבנייה עצמה. על תוכניות ביצוע אלו יעבור הקבלן כדי לערוך תיקונים.¹²⁴ אם לא הוגש ערעור המגובה בהצדקה רלוונטית ומנומקת יוכל האדריכל להעסיק קבלן ולהתחיל בפרויקט הבנייה. על האדריכל מוטלת האחריות לבקר באתר הבנייה מדי שבוע לאורך תקופת הבנייה ולדאוג לכך שיבוצעו בדיקות איכות בתחומים שונים כגון גז, מים, חשמל, אינסטלציה או מכונות בידי אנשי מקצוע מורשים המומחים בתחומם.¹²⁵ במשך תהליך הבנייה מגיש האדריכל דיווחים על התקדמות הפרויקט לפרוטוקול, ואלה יאפשרו כיסוי ביטוחי

”ניתן לומר כי כל התהליך מראשיתו ועד סופו מתבצע למעשה על ידי האדריכל המקבל סמכויות נרחבות בהתאם להכשרתו הגבוהה ולאחריותו המקצועית והביטוחית.“

בעתיד במידת הצורך. הכיסוי הביטוחי מגן על האדריכל מפני תביעות בעניין איכות הבניין שיגשו במשך שנה, שנתיים ועשר שנים מהקמתו, בדומה למוצר עם אחריות.¹²⁶ עם סיום הבנייה מגיש האדריכל הצהרה על סגירת הפרויקט עם תוכנית הבניין בפועל ומוסר את המפתחות.¹²⁷

לסיכום, ניתן לומר כי כל התהליך מראשיתו ועד סופו מתבצע למעשה על ידי האדריכל המקבל סמכויות נרחבות בהתאם להכשרתו הגבוהה ולאחריותו המקצועית והביטוחית. כך, על אף שלכאורה משאירים את הבקרה המרחבית בידי הרשות המקומית, עליה לעבוד ביעילות והיא למעשה גורם פורמלי-טכני ופסיבי הפועל מול האדריכל חבר המסדר, למעט בנושאי תנאי סביבה, נושאי ייעוד ותכנון ערים.¹²⁸

נורווגיה

המשטר הרגולטורי בנורווגיה הוא משטר היברידי המשלב גורמים פרטיים. בשנות השמונים שולבו גורמים פרטיים בחוק הבנייה בנורווגיה, והוא עודכן שוב בסוף שנות האלפיים.¹²⁹ החוק הנורווגי מתייחס לשני היבטים: עבודות שדורשות היתר ועבודות שדורשות מעורבות אנשי מקצוע. מהיבטים אלה עולים שלושה סוגי עבודות: שיפוץ קל שאינו דורש היתר, עבודה שדורשת היתר אך היא פשוטה ואפשר לעשותה לבד ועבודה מורכבת הדורשת מעורבות של אנשי מקצוע. לפי החוק הנורווגי שיפוץ קל שאינו דורש היתר (סוג העבודה הראשון) כולל בין השאר תוספת למבנה קיים הקטנה מ-50 מ"ר או שיפוץ של חדר קיים בתוך מבנה.¹³⁰ כאשר יזם בנורווגיה מעוניין לבנות מבנה שלא מצריך אנשי מקצוע (כלומר שייך לסוג העבודה הראשון או השני) – כל האחריות לעמוד בתקנות ובנהלים מוטלת עליו. לעומת זאת, ישנם פרויקטים הדורשים מעורבות של אנשי מקצוע בשל מורכבותם (סוג העבודה השלישי).¹³¹ במקרים אלה אנשי המקצוע המאושרים הם האחראים להגיש עבור היזם את בקשת הבנייה ולוודא מראש את עמידתה בדרישות השונות. כך, לעמידה בדרישות המרחביות אחראי אדריכל או מהנדס שמשמש

**”על חברות אלו
לעבור תהליך
שבסופו ניתן
לבצע את הפעולות
השונות ברישוי
המדינה. כתוצאה
מכך הרשויות
המקומיות סומכות
על החברות
שימלאו את
תפקידן כראוי.”**

בתפקיד מבקש אחראי, לעמידה בדרישות לעיצוב תוכנית הבנייה אחראי איש מקצוע שמשמש בתפקיד מעצב אחראי, לעמידה בדרישות לביצוע עבודות הבנייה אחראים קבלן או בונים המשמשים בתפקיד מבצע אחראי ולעמידה בדרישות לגיבוש הסדר לעריכת בקרת איכות אחראי איש מקצוע המשמש בתפקיד בקר אחראי.¹³²

בדרך כלל על איש המקצוע להיות בוגר השכלה גבוהה (בעל תואר שני בתחום או תעודה מקצועית מורחבת) ובעל מספר שנות ניסיון התלוי בסוג ההשכלה.¹³³ ברוב מוחלט של המקרים אנשי המקצוע מצטרפים לחברות בתחום הליך הרישוי והבנייה או מקימים חברות כאלה והם נושאים בהן בתפקידי אדריכלים, מהנדסים, קבלנים, מעצבים, בונים, בקרים וכן הלאה. כל חברה מתמחה בשלב אחר של הליך הרישוי והבנייה: יש חברות שמתעסקות בבקשות ההיתר, חברות שמתמחות בעיצוב, חברות שמבצעות את עבודות הבנייה וחברות שעוסקות בבקרה ובפיקוח על תכן הבנייה.¹³⁴ על חברות אלו לעבור תהליך שבסופו ניתן לבצע את הפעולות השונות ברישוי המדינה. כתוצאה מכך הרשויות המקומיות סומכות על החברות שימלאו את תפקידן כראוי.¹³⁵

על היזם מוטלת החובה להעסיק את אנשי המקצוע מראש והם רשומים כבר בשלב הבקשה להיתר.¹³⁶ תהליך הגשת הבקשה עשוי לארוך עד 12 שבועות, בהתאם לקצב השגת המסמכים הרלוונטיים.¹³⁷ את המסמכים והטפסים יגישו אנשי המקצוע המאושרים במערכת המקוונת של הרשות המקומית. כמו כן יוכלו אנשי המקצוע לעיין בפורטל המקוון לצורכי השגת מידע דרך אשפים ומאגרי מידע.¹³⁸ בשלב הבא בפרויקט יצטרפו אנשי המקצוע האחראים לבדוק מהם התקנות והנהלים הנוגעים לשטח שבו מבקשים לבנות. לאחר מכן יצטרפו למדוד את גודל הבנייה המותרת בשטח המדובר ולוודא שאין בעיות ומגבלות על השטח. כעת יעצב איש המקצוע המאושר את תוכנית הפרויקט, ובשלב זה יודיע היזם לשכנים על פרויקט הבנייה והם יוכלו להגיש ערעור בתוך 14 ימים.¹³⁹

לאחר סיום עיצוב התוכנית, יגיש איש המקצוע את בקשת ההיתר לרשות המקומית ויקפיד על מילוי והגשה של כל הסעיפים בכל הטפסים הרלוונטיים כדי למנוע עיכובים. אם הכול הוגש כשורה ואין בקשת ערעור על תוכניות המתאר תנפיק הרשות המקומית היתר בנייה בתוך שלושה שבועות.¹⁴⁰ כלומר, כעבור שלושה שבועות לכל היותר מתקבלת תשובה מהרשות המקומית.¹⁴¹ אם התשובה חיובית יוכלו אנשי המקצוע להתחיל בבנייה בתוך שלוש שנים מקבלת ההיתר. אם התשובה שלילית יעמדו לרשות היזם שלושה שבועות שבמהלכם יוכל לערער על הדחייה.¹⁴²

לאורך הליך הבנייה עצמו יבוצעו בדיקות איכות ובטיחות בהתאם למה שנקבע מראש כבר בשלב בקשת ההיתר.¹⁴³ עם סיום תהליך הבנייה יגיש הקבלן בקשה לאישור אכלוס, מה שעשוי לארוך עד שלושה שבועות.¹⁴⁴ חשוב לציין כי הרשות המקומית מעורבת בכל משך ההליך בדרכים שונות. תחילה היא מאשרת את הבקשה שהוגשה ואת הנפקת תוכנית הבנייה – כאמור לעיל בתוך זמן קצר יחסית שכן המדינה כבר העניקה רישיון הסמכה לחברות המסחריות שלוקחות חלק משמעותי בתהליך ועל כן הרשויות סומכות עליהן.¹⁴⁵ לאחר מכן, בשלב הבנייה, הרשות המקומית מסמיכה חברות בקרה ופיקוח לבדוק את איכות הבנייה ואת עמידתה בנהלים ובהיתר. הרשות המקומית גם מבצעת ביקורת תקופתית אקראית על החברות למיניהן, ואם חברה לא ביצעה את תפקידה כראוי היא תשלול ממנה את ההכרה הרשמית שמאפשרת לה לפעול.¹⁴⁶

פלורידה

המשטר הרגולטורי במדינת פלורידה בארצות הברית הוא משטר היברידי המשלב גורמים פרטיים וציבוריים. חוקי הבנייה במדינת פלורידה עודכנו בתחילת שנות האלפיים באופן המתמרץ עבודה עם ספקים פרטיים המורשים מטעם המדינה.¹⁴⁷ חברות אלו מעסיקות אנשי מקצוע רבים בתחום הבנייה: אדריכלים, מהנדסים, קבלנים ובונים אשר מעורבים בכל השלבים – מהתכנון ועד האכלוס – בתחומי בניין, קירוי, מבנים, חשמל, מכונות ואינסטלציה בלבד. כל שאר הדיסציפלינות (בין השאר ייעוד שטח, כבאות, עבודות ציבוריות ועוד) עודן באחריות צוותי העירייה.¹⁴⁸ הספק הפרטי המורשה יעבור על תוכניות הפרויקט ויעזור ליזם להתכונן להגשת הבקשה להיתר. הספק הפרטי ימליץ על הצעדים הבאים בהתאם לסוג הבקשה הרלוונטי ביותר עבור היזם ויסייע בהכנת השרטוטים המסמכים כדי שיוכל להגיש אותם לוועדה המקומית לפי הנדרש.¹⁴⁹

**”הביטוחים, לצד
רצונם של הספקים
הפרטיים לשמור
על ‘שמם הטוב’
ועל הרישוי שלהם
מהמדינה, עשויים
להבטיח במידה
רבה כי הספקים
יעשו את
עבודתם כראוי.”**

כאשר היזם והספק הפרטי מוכנים, ימלא הספק הפרטי תצהיר והיזם יצטרך לשלם אגרה כדי להגיש בקשה להיתר לוועדה המקומית דרך מערכת מקוונת.¹⁵⁰ בשלב זה, יעבור מתאם אישור מטעם העירייה על הבקשה וימסור לצוות של היזם הערות על התוכנית בתוך 14 ימי עסקים לצורך השלמת שלב הבדיקה הראשוני.¹⁵¹ לאחר אישור התוכניות יידרש היזם להשלים פרטים אחרונים ולשלם את דמי ההיתר.¹⁵² בנקודה זו חשוב להדגיש כי עיריית מיאמי נוקשה יותר מרשויות אחרות בפלורידה בבחינת האישורים ומספקת תוכנית אבטחת איכות חזקה הכוללת מבדקים תקופתיים של תוכניות שאישור ספקים פרטיים כדי להרתיע עבריינים.¹⁵³

בשלב הבא, תישלח ליזם הודעה שניתן להוריד את התוכניות הסופיות שלו מהמערכת המקוונת, ולמעשה הוא יקבל את היתר הבנייה.¹⁵⁴ בשלב זה אפשר להתחיל בפרויקט הבנייה שעבורו התקבל ההיתר.¹⁵⁵ במהלך התקדמות הבנייה באחריותו של קבלן מורשה לוודא שהפרויקט עומד בדרישות ובנהלים שנקבעו בחוק.¹⁵⁶ לאחר סיום עבודת הבנייה, יש לאסוף את המידע הרלוונטי, למלא את הטופס המתאים ולהגישו באתר העירייה. הפרויקט ייבדק לפני מתן אישור האכלוס.¹⁵⁷ אישור האכלוס יופיע באתר כמה ימים לאחר אימות המידע.¹⁵⁸

בעל מקצוע המעוניין להירשם בתור ספק פרטי במדינת פלורידה נדרש בין היתר להשכלה גבוהה ולתואר מתקדם (תואר שני או תואר מקביל לו) וכן למספר שנות ניסיון בתחום המדובר.¹⁵⁹ ספקים פרטיים חייבים לרשום את המשרד שלהם במחלקת הבנייה של עיריית מיאמי, והם כפופים לסמכותו של פקיד הבניין של העירייה.¹⁶⁰ אומנם, חברת הספק הפרטי מועסקת בידי היזם כדי לספק שירותי פיקוח על קוד הבנייה, אך בעניינים טכניים היא כפופה לסמכותו של פקיד הבנייה מטעם העירייה.¹⁶¹ ספקים פרטיים אלו מחויבים להוציא ביטוחי אחריות.¹⁶² הביטוחים, לצד רצונם של הספקים הפרטיים לשמור על “שמם הטוב” ועל הרישוי שלהם מהמדינה, עשויים להבטיח במידה רבה כי הספקים יעשו את עבודתם כראוי. לדוגמה, על קבלנים המעוניינים לבנות או לשפץ נכסים בעיר מיאמי להיות רשומים כדי לאמת את הסמכתם. רישום הקבלן מגן על בעלי בתים ועל העירייה מפני אחריות משפטית ומבטיח את השלמות המבנית של הבניינים. כדי להירשם כקבלן מורשה צריך לספק למחלקת הבנייה של העירייה מגוון מסמכים המעידים בין השאר על מידת כשירות, רישוי וביטוח.¹⁶³

אנגלייה

המודל האנגלי הוא מודל היברידי המשלב בין גורמים ציבוריים ופרטיים.¹⁶⁴ חוקי הבנייה באנגלייה (מהשנים 1984 ו-2010) מוגדרים היטב ובאופן מעמיק כדי לאפשר ודאות גדולה ככל שניתן.¹⁶⁵ הליך הבנייה באנגלייה מתחלק לשני מסלולים אפשריים העומדים בפני המעוניינים לבנות. המסלול הראשון הוא **בקרת בניין**. במסלול זה יכול היזם לבחור בין התנהלות מול הרשות המקומית או מול מפקח פרטי שיבצע את העבודה בשמו. המסלול השני הוא תוכנית ייעודית המכונה **תוכנית מוסמך** – Competent Person Scheme.

בשני המסלולים ייתכן שיידרש שלב מקדים של אישור תכנון, והדבר תלוי ברשות התכנון המקומית ובתוכניות הייעוד שלה.¹⁶⁶ קבלת האישור עשויה לארוך עד שמונה שבועות, ולכן מומלץ לבדוק מראש אם האישור נדרש כדי שלא לעכב את הפרויקט.¹⁶⁷ ניתן להגיש בקשה לאישור תכנון במערכת המקוונת.¹⁶⁸ מומלץ להיעזר באנשי מקצוע (אדריכל, מהנדס או קבלן) כבר בשלבים הראשוניים כדי לשפר את סיכויי העמידה בדרישות בשלב התכנוני.¹⁶⁹

במסלול בקרת בניין, תוכנית הבנייה תיבדק בידי הרשות המקומית או בידי פקח מאושר על פי בחירת היזם.

הפקחים המאושרים הם חברות או אנשים המורשים לבצע עבודות בקרת מבנים באנגלייה על פי חוק הבנייה 1984.¹⁷⁰ עליהם להיות רשומים ב-CICAIR, המספק רשימה של פקחים מאושרים. כדי לשמור על רישומם, פקחים מאושרים כפופים למעקב שנתי של ארגון הגג, ועליהם להוכיח שהם עומדים ברמות מוגדרות של תקני שירות, מערכות ניהול ויכולות נשמרות. הפקחים המאושרים מוסמכים ומפוקחים בידי המועצה לענף הבנייה, ארגון מקצועי, וחייבים לבצע ביקורת קפדנית ולעבור תהליך רישוי מחדש פעם בחמש שנים כדי לשמור על רישומם.¹⁷¹ כמו כן, עליהם להיות בעלי ביטוח מתוכנית שאישרה הממשלה כדי לספק אמצעי הגנה נוספים לציבור.¹⁷²

אם היזם בוחר לפנות למפקח מאושר ולא לרשות המקומית, עליו להעביר לרשות המקומית הודעה ראשונית הכוללת תיאור של העבודות, התוכנית והאתר. לאחר קבלת ההודעה הראשונית על בנייה יעמדו לרשות ועדת התכנון והבנייה של הרשות המקומית, המורכבת מאנשי מקצוע ונבחרי ציבור, חמישה ימי עסקים כדי לאשר או לדחות אותה. אם בקשת בנייה לא נדחתה בתוך חמישה ימים, היא תיחשב למאושרת דה־פקטו. אם ההודעה הראשונית נדחתה בידי הרשות המקומית ייאלצו היזם והמפקח המאושר לספק מידע נוסף, לערוך את התוכנית ולעיתים אף להגיש בקשה להיתר כך שתספק את דרישות הרשות המקומית.

לאחר אישור בקשת הבנייה יתבקש המפקח המאושר לבצע הערכה של תוכנית הבנייה. המפקח המאושר יגיש ליזם ולרשות המקומית אישור תוכנית – אישור על עמידה בדרישות. לאחר מכן יסכמו היזם והמפקח המאושר על תוכנית בקרת האיכות. על המפקח המאושר מוטלת החובה להתייעץ עם רשות הכבאות ובמקרים רלוונטיים גם עם פקיד הביוב. לאחר שהמפקח המאושר יוודא שהעבודות עומדות בתקנות הבנייה, יגיש אישור סיום לרשות המקומית וליזם בתוך לא יותר מ־8 שבועות מסיום העבודות. יש לציין כי לא ניתן להגיש אישור תוכנית ואישור סיום לפני שיחלפו 15 ימי עבודה.

כאמור, קיימת גם אפשרות לעבוד מול הרשות המקומית באופן ישיר, אך זהו התהליך המסובך ביותר עבור היזם.¹⁷³

לצד שתי האפשרויות שהוצגו לעיל עומדת בפני היזם אפשרות נוספת (הקלה ביותר עבורו), והיא להעסיק איש מקצוע או חברה בעלי תואר מטעם "תוכנית מוסמך" שיבצעו את עבודות הבנייה. מאז שנת 2002, "תוכניות מוסמך" מאפשרות לבעלי מקצוע פרטיים להוכיח את יכולתם לבצע עבודות מסוימות בסטנדרטים הנדרשים וחוסכות את הצורך באישור מטעם גוף בקרת בניין ציבורי (הרשות המקומית) או פרטי (מפקח מאושר).¹⁷⁴ עבודתו של איש המקצוע המעוניין להירשם בתוכנית מוסמך תוערך כדי לבדוק שהוא עומד ברמת הכשירות הנדרשת. לאחר מכן יתקיימו בדיקות שוטפות, מדי שנה במשך השנתיים הראשונות, כדי לוודא עמידה בתקן.¹⁷⁵

**”בעל מקצוע
שעומד בתקנות
רשאי לטפל בכל
ההליך בלי צורך
באישורים מהרשות
המקומית, ועליו
רק לעדכנה
בשלבים שבוצעו.
הרשות המקומית
רשאית אומנם
לערוך ביקורות
תקופתיות, אבל
ברירת המחדל היא
אמון מלא בבעל
המקצוע.”**

תוכנית מוסמך היא למעשה תקן מוגדר מראש עם ארגוני גג שונים עבור כל סוג של עבודה, לדוגמה עבודות חשמל, עבודות אינסטלציה, חיבור לגז, קירוי מבנים וכו'. בעל מקצוע שעומד בתקנות רשאי לטפל בכל ההליך בלי צורך באישורים מהרשות המקומית, ועליו רק לעדכנה בשלבים שבוצעו. הרשות המקומית רשאית אומנם לערוך ביקורות תקופתיות, אבל ברירת המחדל היא אמון מלא בבעל המקצוע. אם בביקורת כזו מתגלות בעיות, יאבד בעל המקצוע את התקינה ואף יועמד לדין בהתאם לנסיבות. כאמור, אם הרשות המקומית דורשת אישור תכנון בתחומה היא האחראית לוודא שהתוכנית תואמת את ייעוד הקרקע שקבעה, אך במסלול תוכנית מוסמך זוהי מעורבותה היחידה של הרשות המקומית.¹⁷⁶

אם כל העבודות מבוצעות בידי איש מקצוע שהוסמך במסגרת תוכנית מוסמך, היזם לא יצטרך להודיע על הפרויקט לרשות המקומית, שכן בעל המקצוע הוא שיעדכן אותה והוא אף שיספק לה וליזם אישור סיום בתוך 30 יום מסיום העבודות.¹⁷⁷ אם חלק מהעבודות מבוצעות בידי אדם שלא הוסמך במסגרת התוכנית, ייאלץ היזם לפנות למפקח מאושר או לרשות המקומית כדי שיפקחו על העמידה בנהלים בביצוע עבודות אלה.¹⁷⁸



פרק ג': מאפיינים ומגמות מרכזיים במודלים הנהוגים בעולם

**”המדינות השונות
מקיימות מערכות
איזונים ובלמים
המאפשרות להן
לשמור על יכולת
הפיקוח והבקרה
על הרשויות
המקומיות ולוודא
כי על אף מיקור
החוץ הליך
הרישוי מתנהל
בצורה טובה.”**

כפי שראינו, במדינות מפותחות רבות פועלות צורות שונות ומגוונות של תהליכי רישוי ובקרה מבוססי השוק הפרטי. כעת נרחיב על כך ונתאר מאפיינים החוזרים על עצמם במדינות שונות באירופה, בחלק ממדינות ארצות הברית, בקנדה ובאוסטרליה. המגמות המרכזיות הן הגברת הביזור והסתמכות על אחריותיות (Accountability) יחד עם הישענות על איזונים ובלמים המאפשרים פיקוח ובקרה מיטביים במשך הליך הבנייה לצד צמצום רגולציה. הפרק דן במגמה זו במטרה להרחיב את בסיס הידע הקיים על אודות המודלים השונים ומאפייניהם.

איזונים ובלמים לאורך תהליך הבנייה

המדינות השונות מקיימות מערכות איזונים ובלמים המאפשרות להן לשמור על יכולת הפיקוח והבקרה על הרשויות המקומיות ולוודא כי על אף מיקור החוץ הליך הרישוי מתנהל בצורה טובה. כך הן מבטיחות באופן סביר כי ברגע שבנייה ”רגילה” מסתיימת היא עומדת בדרישות הטכניות.¹⁷⁹ האיזונים והבלמים כוללים בקרת איכות, שכלול עבודתם של גורמי פיקוח, הצבת רף דרישות מקצועיות לבקרים, אחריות מקצועית וביטוחים.

בקרת איכות

המטרה העיקרית של מערכת בקרת איכות היא להבטיח שמבנים יעמדו בדרישות האיכות הרגולטוריות. בעבר, היה על המבקשים להגיש תוכנית לוועדה המקומית. במהלך אישור התוכנית שלטו הרשויות המקומיות בסרטוטים ובחישובים, ורק לאחר מתן אישור הבנייה ניתן היה להתחיל בעבודה. כמובן שבמשך הבנייה נבדקו ההתקדמות והתוצאות, אך עיקר תפקידה של הרשות המקומית היה בשלב אישור הבנייה. מאז ביצעו **כל המדינות שנסקרו** שינויים אשר פיזרו את מעורבותן של הרשויות בצורה שווה יותר לאורך משך הבנייה כולו. כיום, במשך ההליך כולו על אדריכלים מוסמכים, בונים מוסמכים ובקרים מוסמכים לוודא שהבנייה עומדת בדרישות. לאחר ההשלמה, על הבקרים (ולפעמים גם על הבונים) לדווח על ניסיונם ועל תוצאות הבדיקות לפני שהרשות המקומית מנפיקה תעודת גמר.¹⁸⁰

ככלל, תקנות הבנייה ומערכת האכיפה שלהן מתפקדות כרשת ביטחון לשמירה על רמת איכות בנייה מינימלית מקובלת. אם הרגולטורים המעורבים בצד ההיצע מספקים איכות זו, האכיפה עשויה להיות פחות אינטנסיבית ופחות יקרה. לאור זאת, הגיוני לשפר את רמת האיכות בצד ההיצע. ניתן לממש זאת בהצבת דרישות איכות לבונים, אך גם בניסיון לשפר את שיתוף הפעולה בין הרגולטורים והבונים באמצעות הדגשת חשיבות האיכות. אומנם, יש כמה התפתחויות מבטיחות בהצבת דרישות האיכות במדינות השונות (כגון התפתחותן של תוכניות הסמכה ורישום). עם זאת, ברוב מדינות אירופה עדיין לא הוצבו בפני בונים ומתקינים דרישות קונקרטיות שמטרתן לוודא שהם מספקים קונסטרוקציות בטוחות ותקינות. העמדת דרישות סטטוטוריות נוספות לאיכות עבודתם של בונים יכולה להיות הצעד הבא – ולשפר את איכותה של תעשיית הבנייה באמצעות הכשרה רחבה יותר ומימון גבוה יותר.¹⁸¹ ניתן למנף את החוזקות הפוטנציאליות הטמונות ב"אחריותיות מקצועית" של אנשי המקצוע באמצעות עידוד לחץ עמיתים, השוואת ביצועים והטמעת נורמות כגון קודים מקצועיים של התנהגות.

שכלול עבודת גורמי הפיקוח ורף הדרישות המקצועיות לבקרי איכות

בכל המדינות הנסקרות, על בקרים פרטיים להיות רשומים, מוסמכים או מורשים לפני שהם יכולים לתפקד בפועל.¹⁸² הסמכה, הכרה או אישור של בקרים פרטיים מרמזים שהם רשומים וכפופים לגורמים מפקחים. ניתן להבחין בין שלושה סוגי פיקוח במדינות השונות: ארגונים או גופים מקצועיים (לדוגמה באנגליה), ארגוני הסמכה לאומיים (לדוגמה בצרפת); וארגונים ממשלתיים (לדוגמה בנורווגיה). באופן כללי, רישום של אנשי המקצוע נחשב לצורה הכי פחות מגבילה של שליטה ממשלתית, ואחריו באות שיטות ההסמכה והרישוי.¹⁸³ על גורמי הפיקוח מוטלת האחריות לכך שאנשי המקצוע יעמדו ברף דרישות מספק בהתאם לתפקידם.

רף הדרישות המדויקות משתנה מעט בין המדינות ולפעמים גם בין הערים השונות במדינה מסוימת, והוא מותאם להיקף הסמכויות של בקר האיכות. לדוגמה, במדינות מסוימות דרישות ההשכלה והניסיון עבור קבלת סמכות השליטה (מבנית) על מבנים מורכבים גבוהות יותר מהדרישות עבור שליטה על מבנים מורכבים פחות. **במדינות הנסקרות** בקרי האיכות הפרטיים חייבים לעמוד בכמה וכמה דרישות: עליהם להיות בעלי תואר מקצועי או אקדמי (אדריכלים ומהנדסים),¹⁸⁴ עם ניסיון מעשי המוכח בהצהרות, בדוגמאות או בבדיקות ולהחזיק בביטוחי אחריות מקצועית או שיפוי ראויים ובמעמד עצמאי. כמו כן, אסור שיהיו בקשר או במערכת יחסים עם גורמים אחרים המעורבים בתכנון או בבנייה של מבנה הנתון לשליטתם.¹⁸⁵

אחריות המהנדס או הבונה

באופן כללי, הבנייה צריכה לעמוד בדרישות רגולטוריות מחייבות. כאשר אלו לא ממולאות, מבצעי הבנייה הם הנושאים באחריות (Responsibility) לנזק ולתיקון. יש לציין כי המערכת בהולנד מטילה אחריות גדולה יותר על בונים כדי להגן על הצרכנים, ושם בונה יישא גם באחריות לליקויים שיתרחשו לאחר מסירת הפרויקט ליזם.¹⁸⁶ **כל המדינות שנסקרו** שילבו במערכות שלהן ערבויות שנועדו לוודא שהבונים והבקרים פועלים כראוי, או במילים אחרות, נושאים באחריות דיווח, כלומר באחריותיות (Accountability), בדרכים שונות.

ביטוחים

אמצעי נוסף להבטחת איכות הבנייה ובקרה איכותית על מעורבות הגורמים הפרטיים הוא ביטוח האחריות המקצועית. בכל המדינות קבעו ארגונים של אנשי מקצוע בתחום הבנייה, ארגוני הסמכה או ארגונים ממשלתיים כללים נוקשים לביטוח ליקויי בנייה.¹⁸⁷ מדובר בביטוח הנמכר לבעלי מקצועות חופשיים (מהנדסים, אדריכלים ועוד), המגן מפני תביעה אזרחית על נזק שנגרם בתום לב ללקוח או לצד שלישי במסגרת פעילותם המקצועית, אך אינו כולל הגנה מתביעה פלילית. הספרות המחקרית מצביעה על קשר בין קיום פוליסות ביטוח לבין רמת ביצועים, המכונה תמריצים מבוססי ביטוח,¹⁸⁸ שכן כדי לקבל ביטוח יש להוכיח עמידה בתקנות. למשל, בצרפת אחד התנאים לקבלת היתר בנייה הוא החזקת פוליסת ביטוח, שכאמור מחייבת עמידה בתקנות הבנייה.¹⁸⁹ יודגש כי תקנות הבנייה ונוהלי האכיפה שלהן אינם יכולים להתבסס באופן בלעדי על מערכות ביטוח, מכיוון שרגולציית הבנייה לא נועדה רק למזער סיכונים או תאונות אלא גם לעודד קיימות וחדשנות עירונית.

צמצום רגולציה ככלי ליעול תהליכי רישוי הבנייה

מגמה מרכזית נוספת היא צמצום הרגולציה. ככלל, בעשורים האחרונים פשוט הרגולציה ניצב במרכז סדר היום הפוליטי של רוב הממשלות באירופה. דרישות רגולטוריות צומצמו באופן ניכר או פשוט הוסרו מהתקנות. מספר הולך וגדל של סוגי מבנים הוצב מחוץ לתהליכי בקרת האיכות הסטטוטוריים.¹⁹⁰ המגמה **במדינות השונות** היא הרחבה של רשימת הפטורים ושל סוגי העבודות שמספיק רק להודיע עליהן לרשויות, והיקף הבנייה שאיננו נתון לבקרת איכות פרטנית מתרחב.¹⁹¹ כך, בעבודות בנייה קטנות שבהן הדרישות בנושאי בטיחות, בריאות ומיקום לא גדולות, נדרשות רק הודעה לרשויות ועמידה בתקנות הבנייה.¹⁹²

האחרונים ישנן
מדינות שהחלו
לעבור בהדרגה
מהסתמכות על
כללים מחייבים
מפורטים אל
תקנות המבוססות
על דרישת תוצאות
ברמה גבוהה.”

יש לנסח את תקנות הבנייה בצורה חד־משמעית ובת אכיפה.¹⁹³ כאשר מגדירים ומנסחים דרישות טכניות יש לבדוק עד כמה הן ניתנות לפרשנות מרחיבה או מצמצמת. ברוב המדינות תקנות הבנייה מבוססות על היצמדות **לתקני תהליך** – מעין מרשם מפורט הקובע באופן מדויק כיצד לבצע את עבודות הבנייה באופן אחיד. בעשורים האחרונים ישנן מדינות שהחלו לעבור בהדרגה לתקנות בנייה המבוססות על **תקני ביצוע** – סף ביצועים מינימלי מדיד שיש לעמוד בו. למעשה, זהו מעבר מהסתמכות על כללים מחייבים מפורטים אל תקנות המבוססות על דרישת תוצאות ברמה גבוהה. כך יזמים עובדים עם אנשי המקצוע הרלוונטיים כדי לפתח פתרונות מותאמים אישית המתאימים לצורכיהם הספציפיים. לרגולטורים יש סמכות לעקוב אחר העבודות ולאכוף תקני ביצוע במרווחי זמן קבועים על סמך סדר עדיפויות חכם. משמעות הדבר ברמה התאורטית היא שאנשי המקצוע יכולים ליזום ולפתח פתרונות עיצוב ושיטות בנייה חדשות, אולם בפועל מדינות רבות מספקות לענף הבנייה הנחיות ביצוע מדויקות. לדוגמה, **המסמכים המאושרים** של המערכת באנגליה מתייבים לאנשי המקצוע דרך פעולה מפורטת ומדויקת. אומנם פתרון זה שונה מאלה של שאר המדינות שנחקרו,¹⁹⁴ אך גם במדינות האחרות שאינן פועלות כמו אנגליה, רוב הבונים עדיין משתמשים בפתרונות הסטנדרטיים שכבר הוכיחו את עצמם בפועל.¹⁹⁵

הכלל התקף **לכל המדינות הנבדקות** הוא שכל המבנים חייבים לעמוד בדרישות שנקבעו בתקנות (קוד) הבנייה. בתקנות אלו נקבעו דרישות סף איכות במגוון תחומים, החל מבטיחות אש וקיימות ועד רכיבי בניין, מדרגות, חלונות וגובה תקרה. בפועל, רק פרויקטים מורכבים מחויבים בהליך בקרת איכות מלא. לעומת זאת, פרויקטים של שינויים ושיפוץ קלים, הרחבות, נספחים, בניית מחסני גינה ופעילויות דומות פטורים מבקרת איכות.

הנחיות מרחביות

בדומה לישראל, במדינות השונות שנבדקו קיימות גם הנחיות מרחביות של הרשויות המקומיות. אולם בשונה מישראל, מדובר בדרישות ספציפיות למקום מסוים המאפשרות ייחודיות מקומית ויוצרות שונות מכוונת בין הרשויות המקומיות.¹⁹⁶ דוגמה לכך ניתן לראות בערים הדורשות להשתמש בלבנים או ברעפים בצבע מסוים כדי ליצור מעין אחידות ונראות ייחודית לאזור. דרישות שאינן ייעודיות למיקום ספציפי יימצאו בתקנות (קוד) הבנייה. בישראל, כפי שהוזכר לעיל, ההנחיות המרחביות חורגות מתחומי אחריותן לנושאים בלתי קשורים, כך שנוצרת הכבדה מיותרת ושרירותית.

מערכת מקוונת

כפי שניתן לראות, **כל המדינות הנסקרות** הטמיעו מערכת מקוונת למידע, הגשה ומעקב לצורך הליך הרישוי והבנייה. ממצאי המחקר של ארגון השקיפות הבין-לאומי מדגישים שיותר מתמיד, יש להכניס אלמנטים של טכנולוגיית מידע ותקשורת לתהליכים להפקת היתרי בנייה. מערכת אישורים דיגיטלית הופכת את תהליך הוצאת היתרי הבנייה לאוטומטית, מסייעת לניהול כל הצעדים הנדרשים, המסמכים והתקשורת הבין-מוסדית וכך משפרת את הציות לתקנות הפעילות ואת מתן השירות בזמן.¹⁹⁷ כמו כן, המדינות הנבדקות משתמשות במערכותיהן המקוונות כדי לצמצם את מספר הגורמים המאשרים. במילים אחרות, מערכות מקוונות מרכזות את הליך הרישוי החל מהנפקת מידע – כדי להפיק תוכנית בנייה המתאימה לקרקע הנידונה – דרך כל שלבי התהליך, מהתכנון והרישוי ועד הבנייה, הבקרה והאכלוס.¹⁹⁸



פרק ד': בין תאוריה למעשה

בפרקים הקודמים סקרתי בהרחבה את המגמות המאפיינות את העולם המפותח, הכוללות שימוש הולך וגדל במיקור חוץ בתהליכי רישוי והישענות על בקרה באמצעות יצירת איזונים ובלמים וצמצום הרגולציה. כפי שהוצג, במקומות מסוימים בעולם השפעת המגמות כבר נמדדה, והנתונים מצביעים על ירידה ניכרת בזמני הטיפול בתהליכי הבנייה והרישוי ועל חיסכון משמעותי במשאבי זמן וכסף לפונים.¹⁹⁹ בעיר וונקובר בקנדה לדוגמה, מצאו ששינוי כזה קיצר את זמני ההמתנה מרגע הבדיקה עד רגע מתן ההיתר מ־12 שבועות לשבוע אחד בלבד.²⁰⁰ יתרונות אלו נובעים מהבדלים בגישות ובדרכי העבודה של שחקנים מהמגזר הציבורי ומהמגזר הפרטי.²⁰¹ עם זאת, יש רבים החוששים מאובדן סמכויות של המגזר הציבורי והעברתן לגורמים פרטיים הפועלים למטרת רווח כספי וממעילה באינטרס הציבורי. לשיטתם הסכנות גוברות על התועלות. במענה לחששות אלו מובא פרק זה, שמטרתו לנמק את התמיכה במעבר להתבססות על השוק הפרטי. אתחיל בבדיקה מה הופך רגולציה לטובה ואציג סוגים שונים של משטרים רגולטוריים בספרות האקדמית. לאחר מכן אבחן את תופעת מיקור החוץ ברשויות המקומיות ואת החשש משחיתויות ומקשרים פוליטיים ולבסוף אדון בסכנת המלכוד הרגולטורי.

מה הופך רגולציה לטובה?

יש ארבעה תנאים למדיניות רגולטורית טובה: התאמה, יישומיות, הסתגלות וודאות. **התאמה** משמעותה מידת השגת המטרות הפורמליות של התקנות, **יישומיות** משמעותה היכולת לעמוד בתקנות, **הסתגלות** משמעותה יכולת ההתאמה של התקנות לנסיבות ספציפיות בהווה ובעתיד **וודאות** היא הבנת משמעות התקנות ודרך אכיפתן.²⁰² מקיי וגריינט מסבירים במחקרם כי רגולציה מוצלחת תלויה בשילוב בין ענישה לשכנוע.²⁰³ רגולציה כושלת מתמרצת עבירות בנייה במקרה הטוב ושחיתות במקרה הרע.²⁰⁴

חקיקה, מדיניות והנחיות שאינן מחייבות לפעול בדרך מסוימת או שהן חסרות הדרכה מספקת לגבי היכולת להפעיל שיקול דעת עשויות להוביל להכרעות שעלולות להיות מעורפלות, להתנהלות מושחתת ולהפחתת אמון הציבור.²⁰⁵ כמו כן, הקלת תהליך הציות לדרישות הרגולטוריות עשויה לשחק תפקיד בהפחתת השחיתות. לדוגמה, עיכובים הם תוצר לוואי של מערכות מורכבות ועל כן יכולים לתמרץ שחיתות.²⁰⁶ הצבת מגבלות זמן להנפקת רישיונות (כלומר קביעה כי אם בקשה לרישיון לא מאושרת או נדחית בתוך תקופה מסוימת הרישיון ניתן אוטומטית) עשויה לצמצם את השחיתות בכך שהיא מגבילה את כוחה של רשות הרישוי אל מול היזם המבקש. יחד עם זאת, יש לוודא שהסוכנויות הציבוריות יהיו מצוידות ביכולת מספקת לבחון בקפדנות את הבקשות כדי להבטיח שהיתרים לא יינתנו כברירת מחדל רק בשל הצפה של גוף התכנון.²⁰⁷ אנשים הזקוקים לשירות שבו העיכובים נפוצים עלולים להתפתות לשחד את הפקיד המעורב כדי "להתקדם בתור" עם פרויקט הבנייה שלהם ולקבל אישור מהיר או אפילו לפנות לבנייה בלתי פורמלית בניגוד לחוק.²⁰⁸ ניתן לצמצם סיכונים אלו באמצעות שילוב גורמים פרטיים ומעבר למשטר היברידי על ידי מיקור חוץ.

”אנשים הזקוקים לשירות שבו העיכובים נפוצים עלולים להתפתות לשחד את הפקיד המעורב כדי ‘להתקדם בתור’ עם פרויקט הבנייה שלהם ולקבל אישור מהיר או אפילו לפנות לבנייה בלתי פורמלית בניגוד לחוק.”

סוגי משטרים רגולטוריים

בעבר, ברירת המחדל של מדינות הייתה משטר רגולטורי המאופיין במדיניות ריכוזית שבה כלל האחריות לקביעת תקנות בנייה, לקביעת כללים וקריטריונים לרישוי ואכיפה, לפיקוח ולביצוע נמצאת בידי גורמים ממשלתיים. משטר כזה הוא משטר ציבורי טהור, המכונה גם משטר פיקוד ובקרה.²⁰⁹ מבקרי אסטרטגיה זו טוענים שהיא לא יעילה ויקרה, מביאה לבעיות באכיפה ומכוונת יותר מדי לפתרונות קצה.²¹⁰ במחקרם של בלדווין וקייב נמצא כי משטר ציבורי טהור עלול לדבוק בחוק בנוקשות וכי ריבוי הכללים מוביל לרגולציית יתר שעלולה לחנוק את התחרות והיזמות בשוק. כמו כן, במשטר כזה קשה לקבוע סטנדרטים מכיוון שלעיתים קרובות לא ניתן לבטא מטרות ציבוריות בתקנים טכניים, ואכיפת התקנות עלולה להיות קשה או יקרה עקב מורכבות גבוהה מדי של כללים אלה. מנקודת מבטו של המגזר הציבורי, היתרון של משטר ציבורי טהור הוא בכך שהממשלה מחזיקה בכוח הפוליטי המלא ושולטת בהליך כולו באופן בלעדי.²¹¹ במחקריו המקיפים על הפרטת רגולציית רישוי ואכיפה מסיק ואן־דר הייג'ן כי ביורוקרטיות ציבוריות אינן דרך הארגון היעילה ביותר, וכי "מפקח הבנייה הטוב" אינו קיים.²¹² על כן, החלפת מבנה ארגוני אחד באחר ללא שינויים נרחבים יותר לא צפויה להביא לפתרון מלא לבעיות שנמצאו. בשל כך הציע ואן־דר הייג'ן לעבור למודל היברידי.²¹³

משטרים רגולטוריים היברידיים משלבים משטר ציבורי טהור מצד אחד ומשטר פרטי טהור מהצד השני.²¹⁴ עם השנים החלו מדינות מפותחות לעבור למשטר רגולטורי היברידי מסוגים שונים והעבירו סמכויות שונות לגורמים פרטיים.²¹⁵ לדוגמה, "משטר רגולציה משותפת שנקבעה" מאופיין בממשלה שמקבלת אחריות מלאה על קביעת התקנות, על קביעת הסטנדרטים ועל הפיקוח על הביצוע, בעוד ביצוע התקנות נתון לאחריותם של גורמים במגזר הפרטי. במסגרת משטרים רגולטוריים היברידיים, ממשלות יכולות להורות על אכיפה בחוזה או להתקשר בהסכמים מסוג אֶמְנָה עם שחקנים במגזר הפרטי שעומדים בקריטריונים מסוימים שנוסחו במדויק. כך

**”ממשלות שואפות
לשפר את המועילות
(Effectiveness)
ואת היעילות
(Efficiency)
במשטרן הרגולטורי.
נמצא כי שילוב
מעורבות של גורמי
המגזר הפרטי מגביר
את ההיענות של
הציבור לדרישות
לגיטימיות או
לעמידה בתקנות
וכרוך בעלויות זהות
ואף נמוכות יותר.”**

לשחקנים ממשלתיים יש אחריות עקיפה לביצוע האכיפה.²¹⁶ לפי בלדווין וקייב, לשחקני המגזר הפרטי יש יתרון של מומחיות וידע לעומת שחקני המגזר הציבורי.²¹⁷ כמו כן, נמצא שמודל היברידי כזה יעיל בהשוואה למשטר ציבורי ”טהור”. מעורבות של המגזר הפרטי במשטר רגולטורי מציעה מהירות רבה יותר, גמישות, רגישות לנסיבות השוק, יעילות ופחות התערבות ממשלתית.²¹⁸

ממשלות שואפות לשפר את המועילות (Effectiveness) ואת היעילות (Efficiency) במשטרן הרגולטורי.²¹⁹ באשר למועילות, הפעלת מומחים טכניים בבדיקות טכניות ספציפיות עשויה לגרום לפיקוח מעמיק יותר ולסייע לשיפור המועילות של המשטר. באשר ליעילות, נמצא כי שילוב מעורבות של גורמי המגזר הפרטי מגביר את ההיענות של הציבור לדרישות לגיטימיות או לעמידה בתקנות וכרוך בעלויות זהות ואף נמוכות יותר.²²⁰ מסקנות אלו תואמות את ממצאי המחקר של ואן־דר הייגן, המצביעים על כך שרווחי יעילות צפויים בעיקר ממעורבות המגזר הפרטי הן במשימות ההערכה והן בהנפקת היתרים.²²¹ ככל שחלקים גדולים יותר ממשימות ההערכה והנפקת היתרים מערבים שחקנים מהמגזר הפרטי, כך יש לצפות ליותר רווחי יעילות בגלל מערכת תמריצים שונה.²²² כוחה של מעורבות המגזר הפרטי נובע הן מהתמחות במשימות הערכה טכניות והן מהותרת תהליך האכיפה בידי מספר מינימלי של שחקנים. כמו כן, נמצא כי לחפיפה של משימות שהוטלו על שחקני המגזר הפרטי ועל חברי הוועדה המקומית הייתה השפעה שלילית על היעילות.²²³ דברים אלו תואמים את ממצאי המחקר של ליבוויץ, שלפיהם רשויות מקומיות צריכות לוותר על המונופול שלהן בתחום הרישוי והבנייה מתוך הכרה במגבלותיהן המקצועיות לעומת גורמי המגזר הפרטי. לשיטתה, אם ברצוננו למזער נזקים עדיף להרתיע מפריס מראש באמצעות הפרטת הפיקוח, ולא להמתין לטיפול העירייה בבעיות לאחר שהתרחשו. לשם כך היא ממליצה לבתי המחוקקים ליישם הפרטה ולהטיל את האחריות החברתית למבנים בטוחים על המגזר הפרטי.²²⁴

**”מיקור החוץ
נשען על ההנחה
כי בסביבת
פעילות מודרנית
המשתנה בתכיפות,
ארגונים חייבים
להיות קטנים,
גמישים ויעילים,
וכי הארגון צריך
להתמקד בעיקר,
ולא בפונקציות
תומכות ובעיסוקים
שוליים שאין לו
בהם יתרון יחסי.”**

כפי שהוצג לעיל, מומלץ להפקיד סמכויות רישוי טכניות בידי המגזר הפרטי כדי לעבור למודל היברידי יעיל ומועיל יותר. כדי להציע באיזה אופן לעשות כן, יש לבדוק מהו מיקור חוץ. מיקור חוץ הוא דפוס ניהול ההולך ורווח בעולם ואף בישראל מאז שנות השמונים,²²⁵ ומשמעותו היא העברתה של פעילות מסוימת מארגון לגופים חיצוניים. הארגון יעסוק רק במה שהוא מתמחה בו ויעביר לאחרים, המתמחים בתחומם, את ביצוען של פעולות אחרות.²²⁶ מיקור החוץ נשען על ההנחה כי בסביבת פעילות מודרנית המשתנה בתכיפות, ארגונים חייבים להיות קטנים, גמישים ויעילים, וכי הארגון צריך להתמקד בעיקר, ולא בפונקציות תומכות ובעיסוקים שוליים שאין לו בהם יתרון יחסי.²²⁷ גם מדינה יכולה להעביר פעילות או שירות אשר נמצאים תחת אחריותה לביצוע בידי ספקים חיצוניים מהמגזר הפרטי.²²⁸ מיקור חוץ כזה מותיר את האחריות בידיים ציבוריות, עם אמצעי פיקוח ובקרה ועם סטנדרטים מחייבים, אך חלק מהביצוע מועבר לגורמים פרטיים. כך, המדינה נשארת האחראית למימון השירותים ולאסדרת איכות הביצוע, אך הפרטה ומיקור חוץ מחליפים את דפוס הניהול ההיררכי והביורוקרטי שהיה מקובל במגזר הציבורי. תחת הלחץ להתייעל, עברו רשויות מקומיות ברחבי העולם מאספקה ישירה של שירותים לאספקתם באמצעות גופים חיצוניים.

המצדדים במיקור החוץ מצביעים על **חיסכון, יעילות, ומועילות** בתור רווחיו העיקריים. לשיטתם, התחרותיות הגלומה בשוק החופשי גורמת לספקים להתייעל, בין היתר באמצעות הגברת מועילותם והורדת מחירים.²²⁹ לעומתם, מתנגדי מיקור החוץ מעלים בעיות בתחומי **האחריות, היציבות הארגונית והשוויוניות** באספקת השירותים.²³⁰ הם מדגישים כי יש לפקח על הספקים. לשיטתם, היעילות והמועילות אינן תמיד החשובות ביותר בבחינת איכות השירותים. על אף חוסר ההסכמה על סדר העדיפויות בבחינת איכות השירותים, יש להתייחס להסתייגויותיהם של מתנגדי מיקור החוץ בכובד ראש.²³¹ לתפיסתי, המצב הקיים טעון ממילא שיפור בתחומי האחריות, היציבות הארגונית והשוויוניות, ועל כן, חרף החשש

האמיתי לפגיעה בתחומים אלו, לא מדובר בעניין של סדרי עדיפויות. לדוגמה, המצב הנוכחי פוגע בשוויוניות שכן הבקשות של אנשים בעלי קשרים או הון עלולות להיות מקודמות יותר מבקשות אחרות, כפי שיורחב בתת־הפרק הבא. אני מאמין כי הפתרונות המוצעים בנייר זה, הכוללים איזונים ובלמים, נותנים מענה לחששות אלו. בשל כך אני טוען כי השיפורים שעשוי להביא מיקור החוץ להליכי הרישוי גוברים על הסכנות האמורות, אשר ממילא מתקיימות כבר היום. כפי שהוצג, מדינות אשר יישמו מיקור חוץ בהליכי הרישוי שלהן ראו שיפור אדיר בתפקודן פעם אחר פעם. עם זאת, הספרות המחקרית מוצאת יתרון ותועלת במעורבות נבחרת הציבור בקביעת תנאים ברורים לבנייה, בניגוד למעורבותם בשלב בדיקת העמידה בתנאים. הסיבה לשתף את נבחרת הציבור היא הרצון להגביר את מידת הדמוקרטיה של המערכת, ועל כן יש לעשות זאת במקרים שבהם טמון בהשתתפותם ערך מוסף.

שיקולים פוליטיים כפתח לשחיתות?

כבר לפני עשרים שנה, בדוח זיילר, הגיעו בישראל למסקנה כי "וועדות מקומיות נתונות ללחצים עקב כך שמכהנים בהן נבחרו ציבור"²³² כמו כן, מצאה ועדת זיילר שלעיתים יש מצבים שבהם חברי ועדה מקומית עלולים להעדיף שלא למנוע עבירת בנייה בשל שיקולים פוליטיים.²³³ לבק מספק עדויות חדשות לכך שקשרים פוליטיים עלולים להטות את המדיניות הציבורית המקומית, בין השאר במתן היתרי בנייה.²³⁴

בתחום התכנון קיימת סתירה מובנית בין שאיפה לוודאות משפטית לבין רצון בגמישות וביכולת הסתגלות לנסיבות חריגות או בלתי צפויות. עיקרון חשוב בשלטון החוק הוא שהחוק לא יכול להיות שרירותי ועליו להיות ודאי, צפוי, כללי ושווה בהפעלתו. ודאות משפטית נובעת מהחלה קבועה, גלויה וצפויה של שלטון החוק על פי עקרונות אלה, ובכך קונה את אמון החברה. גמישות דורשת בדרך כלל את הרחבת סמכויות שיקול דעת של מקבלי ההחלטות. שיקול דעת כזה לרוב אינו כפוף למערכת ברורה של קריטריונים,²³⁵ ונבחרת ציבור עלולים להפעיל את יכולת שיקול הדעת הנתונה בידיהם באופן שרירותי. עם זאת, צריך לזכור כי שיקול הדעת נתון מלכתחילה בידי נבחרת הציבור לצורך מימוש רצון הבוחר בתור נציגיו הדמוקרטיים, ועל כן אין להפקיע את כלל סמכויות ההכרעה מידיהם.

”מלכוד רגולטורי יכול, לדוגמה, להתרחש כאשר מקבל החלטות הבוחן בקשה להיתר בנייה מזדהה באופן בלתי הולם עם האינטרסים של המבקש. הדבר יכול להוביל להעדפה נתפסת או ממשית, המתגלה בחוסר רצון להבטיח ציות או להטיל תנאים מסוימים על הפיתוח, אך גם בסיוע למקורבים על חשבון הציבור הכללי הנאלץ להמתין זמן רב.”

לנוכח החשש האמור כי נבחרי ציבור עלולים לפעול משיקולים זרים ולפגוע בשוויוניות, יש הגורסים כי ניתן להגן על האינטרס הציבורי באמצעות שומרי סף. מהצד השני של המטבע, יש נטייה להאמין כי פקידי ציבור פועלים במקצועיות במטרה לקדם את האינטרס הציבורי וללא מניעים זרים ועל כן תפקידם להגן על הציבור מפני בעלי ההון שעניינם הוא רווח. לפיכך, לשיטה זו, יש לשמור על שירותים מדינתיים בשליטת המגזר הציבורי.

מלכוד רגולטורי

כאשר עוסקים ברגולציה בדרך כלל מתייחסים למגזר הציבורי כאל הרגולטור ואל המגזר הפרטי כנתון תחת רגולציה. אך מה קורה כאשר הרגולטור נופל למלכוד רגולטורי? לפי הפרשנות המרחיבה (שבה אשתמש בנייר זה), מלכוד רגולטורי הוא תהליך שבו אינטרסים מיוחדים משפיעים על פעילות המדינה בתחומים מגוונים כמו קביעת מיסים, בחירת מדיניות מוניטרית או חקיקה המשפיעה על מחקר ופיתוח.²³⁶ לפי הספרות המחקרית שאציג בעת, רגולציה כמעט תמיד תישלט בידי אלו שהיא נועדה לפקח עליהם. מלכוד רגולטורי יכול, לדוגמה, להתרחש כאשר מקבל החלטות הבוחן בקשה להיתר בנייה מזדהה באופן בלתי הולם עם האינטרסים של המבקש. הדבר יכול להוביל להעדפה נתפסת או ממשית, המתגלה בחוסר רצון להבטיח ציות או להטיל תנאים מסוימים על הפיתוח, אך גם בסיוע למקורבים על חשבון הציבור הכללי הנאלץ להמתין זמן רב.²³⁷ לא זו אף זו, ייתכן מצב שבו הוקם גוף רגולטורי כדי למנוע ניצול מונופוליסטי לרעה, ולמרות זאת הרגולציה ”נשלטת” בידי החברות שעליהן היא אמורה להטיל משמעת – כך לפי מחקרו פורץ הדרך של סטיגלר.²³⁸

למלכוד רגולטורי יש סיבות ותוצאות. בלדווין וקייב מצאו כי באופן כללי, משטרים נוטים ליפול לתוך מלכוד רגולטורי כאשר היחסים בין הרגולטור לבין המוסדר הופכים לקרובים מדי.²³⁹ נוסף על כך, ניתן לקשר את המלכוד הרגולטורי לבעיית הסוכן. כאשר פקידיים מתמנים לצורך אכיפת רגולציה על השוק במטרה לפרק מונופולים, הם עלולים ליפול לתוך מלכוד רגולטורי. במצב כזה, הפקידיים ”מבינים” את המפוקחים ויוצרים רגולציה המונעת תחרות, ולעיתים אף מפרקים רגולציות שמגנות על אינטרס ציבורי.²⁴⁰ כך גם פקידיים עלולים למעול בשליחותם כסוכני הציבור ולפגוע בעקרון הוודאות.

”כאשר הרגולציה נרחבת והתחרות מצומצמת קיימת סכנה מוגברת למלכוד רגולטורי.“

יש נטייה לחשוב כי הוועדה המקומית תגן על האינטרס הציבורי מפני קבלנים תאבי בצע. לתפיסתי, בהתאם לכתוב בדוח זיילר ובהתאם לספרות המחקרית, חברי וועדה הפועלים בתור רגולטור של תהליך רישוי בישראל עלולים גם הם ליפול אל תוך מה שניתן לראות כמלכוד רגולטורי. במציאות הנוכחית קיים חשש שמא חברי הוועדה עלולים לדחות או לאשר היתר בנייה בהתאם ליחסיהם עם מגישי הבקשות ולא בהתאם לעמידת המגישים בתנאים היתר. תשובתי לבעיה זו היא ביזור השלבים הטכניים מתוך הליך הרישוי באמצעות מיקור חוץ, כך שהוועדה המקומית תהיה אחראית לנושאי ייעוד הקרקע, בעוד מנגנון השוק יסייע למגישי בקשות להיתר. זאת מכיוון שיש פיזור המסוגל למנוע או לצמצם את העיכוב והטרטור העלולים להיגרם בשל מה שניתן להבין בתור גחמות שרירותיות של חברי הוועדה המקומית.

כפי שהוצג, כאשר הרגולציה נרחבת והתחרות מצומצמת קיימת סכנה מוגברת למלכוד רגולטורי. בהתאם לכך, אם הרגולציה בישראל תהיה עסוקה פחות במיקרו־ניהול של הליכי הרישוי ויותר בגיבוש נהלים ועקרונות ובבקרה על קיומם בפועל, יוכל הליך רישוי הבנייה להידמות לאלה של שאר המדינות המפותחות באמצעות מנגנון השוק. במסגרת זו, רגולציה נותנת לגורמים הפרטיים מרחב תמרון המאפשר להם להתחרות על לקוחותיהם תחת הידיעה כי אם יפעלו באופן בעייתי יהיו לכך השלכות חמורות. בד בבד, על הגורמים הפרטיים תוטל חובת דיווח תחת רגולציה הגיונית וגדורה אשר מסמיכה את העומדים ברף דרישות רציני. במסגרת השוק החופשי, קיימת תחרות תמידית בין גורמים פרטיים (חברות או אנשי מקצוע מומחים בתחומם) המתמרצת אותם לעשות את עבודתם ביעילות המרבית במטרה למקסם את רווחיהם. ניתן אומנם לחשוש שההיענות לתמריץ זה תביא לעבודה רשלנית ויקרה, אך עם זאת, בשוק חופשי בפועל, גורמים פרטיים יאלצו לאתר ולשמר את האיזון הנכון בין רמת איכות גבוהה ובין מחירים נמוכים מאלו שמתחריהם מסוגלים לספק. זאת מכיוון שכאשר חסמי הכניסה אינם גבוהים מדי מדובר בשוק תחרותי שבמסגרתו על גורמים פרטיים להיות ערניים לנסיבות המשתנות ולהתאים את עצמם לפי הצורך.



סיכום וכיווני פעולה

הליכי הרישוי והבנייה בישראל סובלים מסרבול, מחוסר איכות, מחוסר בהירות ומעוד חולשות הפוגמות בערכים של ודאות ויעילות. קשיים אלו אינם בלתי קשורים לכך שהיצע הדיור אינו עומד בקצב הביקוש הנחוץ. במהלך השנים נעשו ניסיונות מרובים לרפורמת במערכת רישוי הבנייה במטרה לטייב את התהליך ולהקל על המעוניינים לבנות, אבל הצלחתם הייתה מוגבלת. נכון לעת כתיבת שורות אלו, פועל צוות בין־משרדי לייעול הליכי הרישוי וקיצור זמן הוצאת היתר בנייה אך הוא טרם סיים את עבודתו.

מטרתו של נייר זה היא לבחון דרכים לשיפור הקשיים במערכת רישוי הבנייה בוועדות המקומיות ולהציע כיווני פעולה המתאימים למציאות הישראלית. כמו כן, הנייר עשוי לסייע לצוות המשנה הבוחן מגמות עולמיות עבור הצוות הבין־משרדי ולתרום לייעול ולקיצור של התהליך. בחלקו הראשון של הנייר סקרתי את מערכת הרישוי והבנייה של ישראל, עמדתי על ניסיונות הרפורמות שנעשו לאורך השנים בתחום ועל הצלחתן המוגבלת ותיארתי באריכות את החולשות הלא מבוטלות שמהן ממשיכה המערכת לסבול. בחלקו השני של הנייר הצגתי מגמות הרווחות בעולם, ובפרט במדינות צרפת, נורווגיה, פלורידה ואנגלייה, הכוללות בין היתר זירוז, קיצור והנגשה של הליכי הרישוי ומיקור חוץ של ההיבטים הטכניים של הרישוי. מגמות אלו מאופיינות כאמור באיזונים ובלמים השומרים על אחריותיות באמצעות פיקוח, רף דרישות, אחריות מקצועית וביטוחים. כמו כן, המגמות אופיינו בצמצום הרגולציה ובהתאמתה למציאות העכשווית באמצעות מערכת מקוונת ודרישות מוכוונות תוצאות.

**”מאחר שמדובר
בשאלה טכנית,
אין צורך להשאיר
סמכויות אלו בידי
חברי הוועדה
המקומית. זאת
מכיוון שהיתרון
המרכזי של הוועדות
המקומיות – הקרבה
לשטח וההיכרות
עימו – אינו רלוונטי
ואף עלול להיות
לרועץ בעת שלב
השיקולים למתן
היתר בנייה.”**

ההצעה המרכזית של נייר עמדה זה היא **לבצע מיקור חוץ** של היבטיו הטכניים של תהליך הרישוי לגורמים פרטיים, בהתאם להמלצות הספרות המחקרית העולות בקנה אחד עם הסטנדרטים המקובלים בעולם המפותח. הגורמים הפרטיים יבצעו הערכת תוכניות, בקרה מרחבית ובקרת תכן, ואם הפרויקט יעמוד בתנאים הקיימים הם שינפיקו את ההיתר. מאחר שמדובר בשאלה טכנית, אין צורך להשאיר סמכויות אלו בידי חברי הוועדה המקומית. זאת מכיוון שהיתרון המרכזי של הוועדות המקומיות – הקרבה לשטח וההיכרות עימו – אינו רלוונטי ואף עלול להיות לרועץ בעת שלב השיקולים למתן היתר בנייה. המלצה נוספת וחשובה לא פחות להגברת היעילות היא להימנע מכפילות ומחפיפה בסמכות או מהטלת האחריות לאותה המשימה על גורמים פרטיים ועל הוועדה המקומית. מיקור החוץ יאפשר לחברי הוועדה להשקיע בסמכויותיהם האחרות – כמו ייעוד הקרקע ותכנון – שבהן יש יתרון משמעותי לשיקול הדעת שלהם בתור נבחרי ציבור המייצגים את רצונות התושבים. מלבד זאת, השינוי עשוי לקצר באופן משמעותי את זמני ההמתנה של מגישי הבקשות כך שיוכלו לקדם את הפרויקטים שלהם באופן מהיר וזול, בלי לפגוע בתהליך הרישוי.

במטרה ליצור מערכת רישוי ובנייה איכותית, יעילה ומבוקרת, מיקור החוץ חייב לבוא יד ביד עם מנגנוני בקרה המבוססים על איזונים ובלמים, על צמצום רגולציה ועל פישוט תהליכים (בדומה למתרחש במדינות רבות). לצורך כך יש לשאוף לתקנות וכללים פשוטים וברורים ככל האפשר. לשם השלמת קוד הבנייה, מוצע לנסח דרישות לעמידה ביעדים מדידים במבחן התוצאה (תקני ביצוע), ולא לציות לכללי מרשם המתמקדים באופן הביצוע (תקני תהליך). עם זאת, יש לנסח את התקנות בצורה חד־משמעית וניתנת לאכיפה באמצעות סנקציות ועונשים אם אין עמידה בנהלים.

המלצה מרכזית נוספת היא פיתוח מערכת מקוונת לניהול הצעדים הנדרשים, המסמכים והתקשורת הבין־מוסדית שתשמש את כלל המעורבים בתחום לאורך הליך הרישוי והבנייה. יש להתבסס על תשתית העומדת בדרישות הטכנולוגיות של העשור השלישי למאה העשרים ואחת שתתאים עבור שינויים עתידיים – בשונה ממערכת רישוי זמין. המלצה זו נסמכת על דוח מבקר המדינה.

המלצות אחרות מתייחסות להצבת דרישות איכות. כדי לשפר את ענף הבנייה יש להציב דרישות ישירות לאיכות מקצועית (השכלה, ניסיון, ביצועי עבר, אחריות, אחריותיות והתחייבויות) של אנשי המקצוע (אדריכלים, מהנדסים, בונים ומתקינים) בהתאם למידת מורכבות העבודה. לצורך כך מוצע כי הרגולציה והפיקוח על תוכניות אלה יהיו מאורגנים על ידי גוף עצמאי ברמה הלאומית, כנעשה במדינות אחרות, כדי למנוע עימותים אפשריים. כמו כן, יש לעודד את ארגוני הגג בענף הבנייה להציג מערכות איכות או תוכניות הסמכה של אנשי מקצוע במטרה לעודד טיפול איכותי בענף.

לא במנותק מכך, יש להרחיב את השימוש במיקור החוץ לגורמים פרטיים ולשאוף להעברת האחריות הכוללת לתכנון ולבניית מבנים העומדים בתקנות אל אנשי המקצוע השונים בענף הבנייה. במסגרת האיזונים והבלמים המוצעים, חשוב להגדיר באופן חד-משמעי את מידת האחריות של כלל הצדדים המעורבים לאיכות עבודות הבנייה. כדי למנוע מקרים של תקלות, רצוי להגביר את מידת האחריות הביטוחית של אנשי המקצוע באמצעות פוליסות התואמות לרמת הסיכון על מאפייניו, בעזרת מנגנון השוק המתקיים בענף הביטוח. לשם הישענות מוגברת על אחריות ביטוחית, מוצע לקבוע דרישות סטטוטוריות עבור ביטוחים מקצועיים לצורך כיסוי ליקויים ושיפוי מקצועי.

כפי שניסיתי להראות, במערכת התמריצים המובנית של מנגנון השוק החופשי ישחקו השחקנים על פי הכללים, שכן הם מעוניינים להשתתף במשחקים חוזרים והדבר יימנע מהם אם ינסו לצאת מתחום סמכותם.



נספח א': השוואה בין מדינות שונות

מדינה	סוג הפיקוח	דרישות הסף מן האחראים לפיקוח	בקר האיכות	הסמכויות הנדרשות מבקרים פרטיים
הולנד	ארגונים ממשלתיים	הערכה והסמכה	מכשיר בקרת איכות	ארגון עצמאי מעריך ומאשר את בקרי האיכות הפרטיים ואת מכשירי הבקרה שלהם. ²⁴¹
נורווגיה		אישור	מעצב, בנאי ומפקח אחראי	כל הצדדים המעורבים חייבים להיות מאושרים מטעם הממשל המרכזי כמיזם אחראי.
צרפת	ארגוני הסמכה לאומיים	רישוי והסמכה	לשכות בקרה פרטיות	חייבים להיות מורשים ומוסמכים. ניתן לקבל הסמכה להיקפי בקרה שונים.
שוודיה		הסמכה	בקר פרטי	חייב להיות מעורב לפחות גורם פרטי אחד השולט על האיכות במהלך הבנייה.
גרמניה	ארגונים או גופים מקצועיים	הכרה ורישום	אדריכלים, מהנדסים ומומחים מוכרים	על אדריכלים רשומים להגיש בקשה, ולרוב הם דואגים לאישור התוכנית. ²⁴²
אירלנד		רישום	נותני רישוי שהוקצו	רישום סטטוטורי לאנשי מקצוע בבנייה.
אנגלייה/וילס		רישוי ורישום	מפקחים מאשרים	חייבים להיות מורשים ורשומים לפני שיוכלו לפעול.
פלורידה		רישום והסמכה	חברות של ספקים פרטיים	מוסמכים, בעלי רישיון מדינה ורשומים כדי לעבוד בתחום.

נספח א': השוואה בין מדינות שונות (המשך)

זמן ההמתנה לקבלת היתר בנייה	גורם מוסמך האחראי לבקרת האיכות	צורך בהיתר בנייה			מדינה
		כל שאר עבודות הבנייה	מבנה קטן עם בעיות תכנון או בטיחות	בנייה קטנה נטולת סיכונים ללא בעיות תכנון או בטיחות	
עד 8 שבועות ²⁴³	בקרים	היתר רגיל	רק בקרת תכנון	פטור	הולנד
17 יום בממוצע, ²⁴⁴ עד 3 שבועות	בונים או בקרים	היתר רגיל	בקשה והסכמה		נורווגיה
חודשיים ²⁴⁵	אדריכלים, בונים או בקרים	היתר רגיל	הצהרה ראשונית		צרפת
בין חודש לשישה חודשים בממוצע ²⁴⁶	בקרים	היתר רגיל	חובת דיווח		שוודיה
עד 3 חודשים ²⁴⁷	אדריכלים או בקרים	היתר רגיל	הליך פשוט		גרמניה
עד 8 שבועות ²⁴⁸	אדריכלים או בקרים	הודעת התחלה	אפשרות לביטול הסכמה		אירלנד
עד 5 שבועות ²⁴⁹	בקרים	הליך רגיל	הודעת בנייה		אנגלייה/ ווילס
עד 35 ימים	אדריכלים, מהנדסים, קבלנים או בונים	הליך רגיל	הודעת בנייה		פלורידה

נספח ב': יעדי הרפורמה בישראל, המשימות שהוטלו על משרדי הממשלה על פי החלטות ממשלה 964 ו-963 ואופן יישומן²⁵⁰ (הנתונים נכונים לסוף 2021)

יעדים	משימות לביצוע	ביצוע בפועל	גורם אחראי
<p>קיצור, פישוט וייעול הליכי רישוי הבנייה</p> <p>יצירת הליכי רישוי בנייה אמינים, שקופים, יעילים, מתועדים וקצובים בזמן.</p>	פיתוח, הקמה ואחזקה של מערכת מקוונת להגשת בקשה להיתר, לרבות אפשרות לבדיקה ומעקב מקוונים.	מערכת מסורבלת ומיושנת אין אפשרות למעקב ובקרה ולהוצאת סטטיסטיקה. מערכות נפרדות ברשויות שונות ובגורמים מאשרים שונים.	משרד הפנים
	קביעת מסלולי רישוי בהתאם למידת השפעה המרחבית, הנדסית והסביבתית. לפחות 50% מהעבודות ייכללו במסלול הפטור או במסלול המקוצר: מסלול פטור: רישוי עצמי. מסלול מקוצר: בהעדר החלטה יראו את ההיתר כניתן באופן אוטומטי. מסלול מלא: בהעדר החלטה תועבר הבקשה אוטומטית לדיון בוועדת ערר.	מרבית ההגשות מופנות למסלול המלא, למרות ההשפעה הנמוכה של חלקן מבחינה מרחבית, הנדסית וסביבתית. לוחות הזמנים אינם כוללים חלק ניכר מהליך הרישוי. בחלק גדול מהמקרים הרשויות לא עומדות בלוחות הזמנים.	משרד הפנים
	קביעת סנקציות ותמריצים לעמידה בלוחות הזמנים.	הסנקציות על הרשויות הפכו לסנקציות על הציבור – אי עמידת הרשות בלוח הזמנים גורמת לסירוב אוטומטי לבקשה ולהתארכות ההליך.	משרד הפנים
	קביעת הנחיות מחייבות לשלב מסירת המידע – תיק מידע.	האחריות להשגת מידע בלתי נגיש הוטלה על המבקש. כל שינוי בדין חל על הבקשה רטרואקטיבית. תיקי המידע לא מכילים את המידע ולא מייצרים וודאות.	משרד הפנים
	ביצוע הליכים לשיפור יכולת עבודתן של הוועדות המקומיות והטמעת הליך הרישוי החדש וכן מעקב ובקרה שוטפים אחר יישום מהלך זה.	הוקמו מחלקות בקרה מטעם מינהל התכנון אך לא ננקטות סנקציות כלשהן כשהרשויות פועלות בניגוד לחוק.	משרד הפנים
	הקמת מנגנונים ליישוב מחלוקות בין בעל ההיתר למוסדות הרישוי.	לא בוצע, והציבור נותר ללא מנגנוני סעד בסיסיים.	לא מונה

גורם אחראי	ביצוע בפועל	משימות לביצוע	יעדים
משרד הבינוי והשיכון בהתייעצות עם משרד הפנים.	משרד הבינוי והשיכון פרסם חלק מ"קוד הבנייה" אך לא הכניס לתוכו את דרישות כל משרדי הממשלה והגורמים המאשרים.	עריכת קוד בנייה אשר יכיל בתוכו באופן ברור ושלם את כל הוראות הבנייה והנחיות הבנייה מטעם כל משרדי הממשלה והגורמים המאשרים.	גיבוש קוד בנייה משולב יצירת קובץ משולב, בהיר ונגיש שיכיל את הדרישות הנוגעות לתכן מטעם כל משרדי הממשלה והגורמים המאשרים.
משרד הכלכלה באמצעות מכון התקנים ובתיאום עם משרד השיכון, משרד הפנים והמשרדים העוסקים בבנייה.	לא בוצע	עריכת תקני בנייה ועדכוןם בהתאמה לקוד הבנייה ולתמיכה בהליכי הרישוי.	
משרד הכלכלה באמצעות מכון התקנים ובתיאום עם משרד השיכון, משרד הפנים והמשרדים העוסקים בבנייה.	למרות החלטת בג"ץ, התקנים לא מוגשים במלואם כראוי לציבור הרחב, והדבר פוגע באיכות הבנייה.	פרסום נוסחם המלא של תקני הבנייה לציבור באמצעות האינטרנט.	
משרד הבינוי והשיכון, בהתייעצות עם משרד הפנים והוועדה הבין- משרדית לסטנדרטיזציה בריכוז משרד הביטחון.	לא בוצע	השלמה ועדכון של המפרט הכללי לעבודות בנייה (הספר הכחול) והתאמתו לקוד הבנייה.	
משרד הפנים בהתייעצות עם משרד הבינוי והשיכון.	לא בוצע	הפרדת חוק התכנון והבנייה להוראות הנוגעות לתכנון והוראות הנוגעות לבנייה.	
כל משרדי הממשלה העוסקים בבנייה.	לא בוצע. עשרות גורמים ממשיכים לייצר רגולציה ללא כל פיקוח או בקרה.	תיאום כל החיקוקים, ההנחיות המינהליות ומפרטי הביצוע בעלי השלכה על התכנון והבנייה עם משרד הפנים.	
משרד הפנים בשיתוף משרד המשפטים.	לא בוצע	עיגון בחקיקה של חובת תיאום חיקוקים בנושאי הבנייה עם שר הפנים.	

ייעוץ	משימות לביצוע	ביצוע בפועל	גורם אחראי
הקמת מכוני בקרה הקמה והכשרה של מכוני בקרה עצמאיים לבקרת תכן הבנייה ותהליך הביצוע, והפקדת סמכויות הגורמים המאשרים בהליך הרישוי בידיהם כך שיפעלו כ- One Stop Shop.	הקמת מכוני הבקרה.	מכוני הבקרה הוקמו אך לא יכולים לפעול בהתאם לתכלית החקיקה.	משרד הפנים
	הסמכת מכוני הבקרה ופיקוח ובקרה על פעילותם.	מכוני הבקרה הוסמכו אך לא יכולים לפעול בהתאם לתכלית החקיקה.	הרשות להסמכת מעבדות
	הסמכת בעלי מקצוע שיפעלו במסגרת מכוני הבקרה ויאשרו את הנושאים שבתחום סמכותם של משרדים אלה במסגרת הליך הרישוי.	לא בוצע בשל התנגדות משרדי הממשלה והגורמים המאשרים השונים.	משרד הביטחון, משרד הבריאות, המשרד להגנת הסביבה, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, משרד החינוך, משרד התשתיות הלאומיות ומשרד הפנים.
	התקנת התקנות, הנחיות והנהלים שעל פיהם יפעלו המוסמכים מטעמם, ופרסומם לציבור הרחב באינטרנט.	לא בוצע בשל התנגדות משרדי הממשלה והגורמים המאשרים השונים.	משרד הביטחון, משרד הבריאות, המשרד להגנת הסביבה, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, משרד החינוך, משרד התשתיות הלאומיות ומשרד הפנים.
שקיפות והנגשת מידע לציבור הנגשת כל המידע העדכני בתחום התכנון והבנייה לציבור באמצעות אתר אינטרנט.	הקמת אתר אינטרנט מרכזי לתחום הבנייה שיכלול את קוד הבנייה, מגבלות בנייה, מידע בדבר תשתיות ועוד.	האתר הוקם אך מרבית המידע לא פורסם והאתר לא עודכן ב-4 השנים האחרונות.	משרד הפנים
	הנחיית הוועדות המקומיות להקים אתרי אינטרנט מתואמים ומקושרים לאתר המרכזי.	הוקמו אתרים ללא אחידות וקישוריות וללא המידע הרלוונטי במלואו.	משרד הפנים
	קביעת בעלי התפקידים הנחוצים במהלך התכנון והבנייה והכשירויות הנדרשות מהם, לרבות הגדרת תפקידים וחובות, הכשרה מקצועית נדרשת, חובת רישוי בעלי מקצוע, ייחוד פעולות לבעלי מקצוע, תנאי יושרה וביטוח מקצועי.	לא בוצע. קיים כאוס בנוגע לכשירויות בענף ותופעת המתחזים הולכת ומתעצמת.	משרד הכלכלה בתיאום עם משרד הפנים, משרד הבינוי והשיכון והמשרדים והגופים הייעודיים הנוגעים בדבר.
כשירויות והתקשרויות קביעת כשירויות של בעלי תפקידים בתחום התכנון והבנייה, נהלים להתקשרויות וחוזים אחידים.	קביעת נהלים מחייבים להתקשרויות של גופים ציבוריים עם בעלי מקצוע בענף התכנון והבנייה.	לא בוצע. קיימים כשלים רבים באופן ההתקשרות הפוגעים באיכות התכנון בארץ.	צוות בראשות נציג משרד האוצר ובהשתתפות משרד הפנים, משרד הבינוי והשיכון והמשרדים הייעודיים האחרים.
	גיבוש נוסח אחיד של חוזים להתקשרות של גופים ציבוריים עם בעלי מקצוע בתחום התכנון והבנייה.	לא בוצע. קיימים כשלים רבים בחוזי ההתקשרות הפוגעים באיכות התכנון בארץ.	משרד האוצר בתיאום עם משרד הפנים, משרד המשפטים ומשרד הבינוי והשיכון.



הערות

- 1 מבקר המדינה, **ייעול הליכי רישוי הבנייה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי** (2021) (להלן - מבקר המדינה, **ייעול הליכי רישוי הבנייה**), 997, 995.
- 2 מרחב תכנון מקומי שבו רשות מקומית אחת ינוהל בידי ועדה מקומית אשר תהיה מורכבת מחברי המועצה. לעומת זאת, מרחב תכנון מקומי המורכב מרשויות מקומיות ינוהל בידי ועדה מרחבית, המורכבת ממספר יחסי של נציגי הרשויות בהתאם לשיעור מספר התושבים של כל רשות מתוך מספר התושבים הכללי של מרחב התכנון האמור.
- 3 רשות הרישוי מורכבת מהיו"ר והמהנדס של הוועדה המקומית (ראו סעיף 30 **לחוק התכנון והבנייה**, התשכ"ה-1965 (להלן - **חוק התכנון והבנייה**)).
- 4 **תקנות התכנון והבנייה (עבודה ושימוש הטעונים היתר)**, התשכ"ד-1967; **תקנות התכנון והבנייה (רישוי בנייה)**, התשע"ו-2016, (להלן - **תקנות הרישוי או תקנות רישוי בנייה**)).
- 5 זיילר, ועדת החקירה הממלכתית לעניין בטיחות מבנים ומקומות המשמשים ציבור (אסון אולם ורסאי) (2003) (להלן - **דוח ועדת זיילר**)).
- 6 שם, 143: "היבט זה, שיש בו ביקורת על המצב שבו ירשות מחוקקת ירשות מבצעת" וירשות שופטת דרות כולן בכפיפה אחת בקרב השלטון המקומי, זכה להארה ולהערה גם מהבחינה הקונסטטואלית. הרשות המקומית ובלבד זה או אחר שלה) היא 'מחוקקת' (גם אם חלקית) של התכנון האזורי, היא המעניקה היתרים או הנמנעת מלהעניק היתרים, היא גם הרשות המפקחת, ובמידה מסוימת, גם הרשות השופטת ובהפעילה אמצעי אכיפה מינהליים כצד הפסקה וכצד הריסה ובשליטתה על מערכת התביעה המקומית), והיא המחזיקה ומאכסת בחצריה בתי-משפט מקומיים. הרשות המקומית גם מבצעת בעצמה בנייה כגון מבני ציבור, דרכים ופיתוח גנים, ונותנת לעצמה היתרי בנייה".
- 7 שם, 324.
- 8 מבקר המדינה, **ייעול הליכי רישוי הבנייה**, 1065-1066.
- 9 ד' וישקין, **שיחה עם נציגת החזית החמישית** (מראיין - נחשון רוט) (2023) (להלן - וישקין, **שיחה עם נציגת החזית החמישית**)).
- 10 מבקר המדינה, **ייעול הליכי רישוי הבנייה**, 1114. להלן רשימת הגורמים המאשרים: המשרד להגנת הסביבה, חברת החשמל, משרד הבריאות, מבנים חקלאיים - משרד החקלאות ופיתוח הכפר, פקיד היערות - משרד החקלאות ופיתוח הכפר, נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, פיקוד העורף, רשות העתיקות, רשות הסביבה והגנים, רשות התעופה האזרחית, הרשות הארצית לכבאות והצלה, מקורות (שכבות אינטרסים ומערכת כללים), המוכיל הארצי, נתיבי הגז הטבעי לישראל, רשות מקרקעי ישראל, נתיבי ישראל, קרן קיימת לישראל (קק"ל), קו צינור אילת אשקלון, משרד התיירות, משרד התחבורה, נתיבי איילון, משרד החינוך, כבאות והצלה לישראל. ראו "רשימת גורמים מאשרים וגורמים מוסרי מידע" **באתר מינהל התכנון**, https://www.gov.il/he/departments/general/official_provide_info. נדלה בתאריך 22 באוגוסט 2022.
- 11 **דוח ועדת זיילר**, 104, 269.
- 12 מבקר המדינה, **ייעול הליכי רישוי הבנייה**, 1061.

- 13 בשנת 2006 התקבלה החלטת ממשלה 964: "יישום דו"ח ועדת החקירה הממלכתית לעניין בטיחות מבנים ומקומות המשמשים ציבור (דו"ח זילר)", שם נקבע כי השלמת קוד הבנייה תוסל על משרד הבינוי והשיכון. כמו כן נקבע שמשימת הקמת מכוני הבקרה תוסל על מינהל התכנון, וצוין כי מכוני הבקרה מיועדים להחליף את כלל גורמי הממשלה והגופים הממשלתיים שאישורם נדרש במהלך הליכי הרישוי. בשנת 2007 התקבלה החלטת ממשלה 1169: "תקציב וארגון יישום דו"ח ועדת החקירה הממלכתית לעניין בטיחות מבנים ומקומות המשמשים ציבור (דו"ח זילר)"; בשנת 2009 התקבלה החלטת ממשלה 963: "רפורמה בתחום התכנון והבנייה - רישוי הבנייה", שעסקה ביעול, זירוז ופישוט של הליכי הרישוי; בשנת 2019 התקבלה החלטת ממשלה 4477: "הקמת צוות בין-משרדי לבחינת רישוי עצמי וביטול הקלות בתחום התכנון והבנייה"; במרץ 2021 התקבלה החלטת ממשלה 854: "איגום ושיתוף המידע לתכנון ומימוש ולטיוב הרגולציה בתחום הבנייה"; באוגוסט 2021 התקבלה החלטת ממשלה 221: "האצה והפחתת רגולציה בענף הבנייה".
- 14 בקרת תכן מוגדרת בסעיף 1 לחוק התכנון והבנייה כך: "בדיקה מדגמית ובקרה תהליכית בדבר התאמתה של בקשה להיתר לתכן הבנייה, תוך ביצוע הערכת סיכונים, לרבות בקרה בידי בקר מורשה לפי סעיף 158כגונו, והכול בנושאים ובעניינים שקבע שר הפנים ולפי הוראות שקבע". תכן הבנייה מוגדר שם: "הוראות לפי חיקוק שעניינן יציבות ובטיחות הבניין ובטיחות המשתמש וכן תנאים לפי חיקוק אשר צריכים להתקיים בבניין". תכן פירושו גם תכנון מפורט.
- 15 מבקר המדינה, ייעול הליכי רישוי הבנייה, 1073.
- 16 שם, 998-995.
- 17 שם, שם.
- 18 **תקנות התכנון והבנייה (הקמת מכון בקרה ודרכי עבודתו)**, התשע"ח-2018.
- 19 שם, שם. בתקנות רישוי בנייה מוגדרים שלושת השלבים שבהם מעורבים מכוני הבקרה: שלב בדיקת הבקשה להיתר (בקרת תכן) וקבלת החלטתה של רשות הרישוי, שלב אישור תחילת העבודות ושלב הביצוע - שבו מתקיימות עבודות הבנייה. ראו **חוק התכנון והבנייה**, סעיפים 145, 157, 158.
- 20 לדעת התאחדות הקבלנים בוני הארץ יש לבטל את מכוני הבקרה במתכונתם הנוכחית, או לכל הפחות לקבוע כי הם יפעלו כאופן וולונטרי בלבד. לפי עמותת החזית החמישית, מכוני הבקרה מתווספים ליתר הנורמים ולמעשה תורמים להימשכותו של התהליך במקום לקצרו ולפשוטו. לפי איגוד המהנדסים לבנייה ולתשתיות בישראל, נושא בקרת התכן הוא סבוך ועלול לעורר קשיים בהליך רישוי הבנייה. כמו כן, אין דרך אחת למציאת פתרונות במיזמים הנדסיים, וכל פתרון מוצע הוא תוצאה של מערכת שיקולים רבים ושונים - שיקולים הנדסיים, שיקולים כלכליים, שיקולי ביצוע ועוד - המשפיעים כולם על התוצר הסופי ובדיקתם בידי מכוני הבקרה יכולה לעורר קשיים. ראו מבקר המדינה, **ייעול הליכי רישוי הבנייה**, 1078.
- 21 מינהל התכנון ביצע סקר שביעות רצון בקרב אדריכלים, מהנדסים, רכזי פרויקטים ובעלי חברות שבחרו להתקשר עם מכוני הבקרה לצורך טיפול בבקשותיהם להיתר בנייה. מהסקר עלה כי ברוב הבקשות שבהן טיפלו מכוני הבקרה רמת פירוט התוכנית שנדרשה הייתה גבוהה מהמקובל בוועדות המקומיות. במרבית התשובות ציינו המשיבים כי קיים שוני בין בקרת תכן במכון בקרה לבין בקרת התכן בוועדות המקומיות, וכי הבדיקה במכון יסודית יותר וגם מבטלת את הצורך לפנות לכמה גורמים מאשרים. ארגון המהנדסים והאדריכלים העצמאיים בישראל סבור שמכוני הבקרה מתאימים ומוכשרים יותר מעובדי הוועדות המקומיות לביצוע הבקרות, וקורא להרחבת פעילותם (שם, שם).
- 22 שם, שם.
- 23 שם, 1069-1070.
- 24 שם, שם.
- 25 שם, 1069.
- 26 שם, 1072.
- 27 שם, 1079.
- 28 שם, 1067-1069, 1072. על הוועדות המקומיות להדגיש לפני מבקשי בקשות להיתר, כבר בשלב מסירת המידע הנדרש להיתר, את חובתם לפנות למכוני בקרה. על הוועדות לפעול להרחיב את היקף הבקשות שמטופלות במכוני הבקרה וכך להפחית את העומס המוטל עליהן (שם, 1074). יצוין כי מינהל התכנון הדגיש בפני משרד מבקר המדינה כי כרגולטור הוא אינו יכול לדרוש מהוועדות המקומיות או מהעורכים והמגישים של הבקשות להיתר לפנות למכוני הבקרה (שם, שם).

- 29 שם, 1073. נמצא כי הטיפול ב־15% (כ־26%) מהבקשות ארך יותר מ־51 ימי עבודה. הטיפול הממוצע בבקשה להיתר, ממועד קליטתה ועד למועד מתן חוות הדעת המסכמת, ארך כ־32 ימי עבודה, ומשך הזמן החציוני היה 22 ימי עבודה. הטיפול הקצר ביותר בבקשה להיתר נמשך יום אחד, והטיפול הארוך ביותר נמשך 72 ימי עבודה ושם, 1075.
- 30 שם, 1061.
- 31 **דוח ועדת זיילר, 408.**
- 32 פרקים העוסקים בשלד הבניין וביסוסו, בנגישות, בבטיחות אש, באספקת גז, בהגנה מרסיבות ומלחות, בהגנה מפני ראדון, במידות וכמויות, בתקשורת, באורור ובאקלום.
- 33 מבקר המדינה, **ייעול הליכי רישוי הבנייה, 1062-1063.**
- 34 אף על פי שהוועדה לבחינת הליך הרישוי המליצה להכין נוהל בעניין ההנחיות המרחביות, ואף שבנובמבר 2020 גיבש מינהל התכנון טיטסה של נוהל מפורט, הנוהל לא אושר. כמו כן, המינהל הכין תיקון לחוק התכנון והבנייה העוסק בהנחיות המרחביות שמטרתו להגביר את הבקרה על הליך הרישוי ולהגביר את הוודאות ואת השקיפות לציבור על ידי פרסום ההנחיות לציבור ומתן זכות להעיר עליהן. התיקון המוצע גם חייב את הוועדות להתייחס למשמעות ההנחיות ולבחון את מידת השפעתן והכבדתן על הבנייה וכן לאפשר למגיש הבקשה לבחור בהנחיות המרחביות שיחולו עליו במקרה שחל בהן שינוי לאחר מסירת המידע (שם, 1138). נוסף על כך, עלה כי ועדות מקומיות משתמשות במסמכי מדיניות כדי לעקוף את המגבלות על הנחיות מרחביות, באופן הגורם להתמשכות הסרבול (ראו דנה וישקין, **שיחה עם נציגת החזית החמישית**). לפי עמותת החזית החמישית: "בניגוד למטרת החקיקה, ההנחיות המרחביות לא הגבירו את הוודאות ולא יעלו את הליך הרישוי, נהפוך הוא: במקום למסור למבקש דרישות פרטניות לצורך התמשקות עם המרחב העירוני, מבוסס על בחינה מקצועית של המגרש, מקבל עורך הבקשה ספר הנחיות, אשר רבות מהן לא מותאמות למגרש, לא ניתנות ליישום או פוגעות בתכנון, ונאלץ לכלות את זמנו ואת משאביו במטרה לבטל את רוע הגזירה" (ד' וישקין, **לקראת וודאות תכנונית בהליך רישוי הבנייה: סקירת הגורמים המובילים לחוסר וודאות מובנה**, מכתב, החזית החמישית (2021), 1, להלן - **וישקין, לקראת וודאות תכנונית**).
- 35 במסגרת תיקון 101 הובהר כי סמכות השר הממונה על ביצוע החוק להתקין תקנות בכל הנוגע לביצועו חלה גם לבני הנוהל לעניין הגשת בקשות להיתרים והטיפול בהן בדרך מקוונת. ביוני 2016 התקין השר הממונה את תקנות הרישוי, שלפיהן הגשת בקשות מידע, הגשת בקשות להיתר בנייה, תשובות והחלטות בעניין החלטות אלה ועוד ינוהלו באמצעות מערכת רישוי זמין. הדרישה להשתמש במערכת רישוי זמין חלה מאוגוסט 2016. עם זאת, יצוין כי עד ינואר 2022 היו הוועדות המקומיות רשאיות לנהל את ההליכים לפי תקנות אלה באמצעות מערכת מקוונת להגשת מסמכים ולניהול תהליכים ולא באמצעות מערכת רישוי זמין, ובלבד שפורסמה בעיתון הודעה על כך (ראו מבקר המדינה, **ייעול הליכי רישוי הבנייה, 1082-1083**). משרד מבקר המדינה מדגיש כי יש להקפיד על רישום מסודר ועקבי של כלל הליכי הרישוי במערכת רישוי זמין כדי לייעל את הליך הרישוי ולאפשר בקרה של מינהל התכנון ושם, 1091).
- 36 שם, 1082.
- 37 שם, 1090.
- 38 שם, 1103.
- 39 שם, 1103-1104. וראו גם ההמלצות בעמודים הבאים: "על מינהל התכנון לגבש תוכנית פעולה להשלמת פיתוח של מערכת חדשנית כוללת ויחידה להגשה מקוונת של בקשות למידע ולהיתרי בנייה שתהיה תואמת את צורכי המשתמשים ואת דרישות החוק, שתקף את ההתפתחויות והיכולות הטכנולוגיות העכשוויות, ותהיה גמישה דייה כדי להתאים את עצמה לשינויים טכנולוגיים עתידיים" (שם, 1105). "משרד מבקר המדינה ממליץ למינהל התכנון להמשיך לפעול לשדרוג ולהרחבה של השימוש במערכת רישוי זמין על מנת לייעל ולפשט את הליכי הרישוי ובכך לתרום לצמצום משך הטיפול בבקשות להיתרי בנייה. בין השאר, מומלץ כי המינהל יעדכן את התשתית שעליה מושתתת המערכת, יאפשר לבעלי התפקידים בוועדות המקומיות להריץ שאלות לצורך בחינת התקדמות הטיפול בבקשות להיתרים בוועדה, ירחיב את מעגל הגורמים שיקבלו כרטיסים חכמים, יאפשר ממשק של גורמים נוספים המעורבים בהליך הרישוי, יפתור את הבעיות הנוגעות לגודל הקבצים ויפתח יישום לשימוש במערכת באמצעות המכשירים הסלולריים" (שם, 1106).
- 40 שם, 1092. מערכת רישוי זמין אינה מצליחה במשימה זו, בין היתר משום שהיא אינה מסונכרנת כראוי עם הממשק המקוון של הוועדות המקומיות והדבר יוצר כפילויות.
- 41 שם, 1107.
- 42 שם, 1114-1115.
- 43 הליך קבלת המידע הנדרש להיתר נחלק לכמה שלבים, והעיקריים שבהם הם הגשת בקשה לקבלת מידע הנדרש להיתר, קליטת הבקשה ובסופו של הליך - הפקת המידע הנדרש להיתר ומסירתו למגיש הבקשה (שם, 1116).

- 44 תוקף המידע להיתר הוא שנתיים מיום מסירתו למבקש הבקשה (שם, 1114-1115).
- 45 **תקנות רישוי בנייה**, סעיף 33.
- 46 סעיף 145(ב) לחוק התכנון והבנייה.
- 47 סעיף 30 לחוק התכנון והבנייה. אם אישור הבקשה להיתר מותנה, על פי חוק או תוכנית, בהחלטה מקדמית של הוועדה המקומית או של מוסד תכנון אחר, יחל מניין 45 ימי העבודה ממועד ההחלטה המקדמית או ממועד הגשת הבקשה המתוקנת על פי השינויים והתנאים שנקבעו בהחלטה.
- 48 סעיף 145(ב3) לחוק.
- 49 ראו סעיף 145(ד) לחוק. הסעיף קובע כי על רשות הרישוי לשלוח למבקש ההיתר את פירוט החיובים בתוך עשרה ימי עבודה מיום קבלת אישור מכון הבקרה או מיום קבלתה של החלטת רשות הרישוי. אם רשות הרישוי לא שלחה למבקש הבקשה את פירוט החיובים במועד, עליה לתת את ההיתר, אף אם לא שולמו החיובים. נייר זה לא עוסק בנושא האגרות, אך מדובר בנושא העשוי לעניין חוקרים בעתיד.
- 50 החציון הסתכם ב־39 ימי עבודה.
- 51 בדברי ההסבר לתיקון 101 נכתב כי שלב קבלת המידע נועד להביא לייעול ההליך ולמנוע דרישות לתיקונים שונים הנובעים מהעדרו של המידע או מקבלתו לאחר תכנון הבנייה המבוקשת (מבקר המדינה, **ייעול הליכי רישוי הבנייה**, 1116). מוצע כי רק המידע שיימסר במסגרת תיק המידע יחייב את המבקש, ועל כן הוא לא יידרש להציג מידע כלשהו בעת הבקשה למידע, לרבות שרטוטים, פרטים על התכנון הצפוי או רשימת הקלות. ראו החזית החמישית, **חסמים רגולטורים ונטל רגולטורי עודף בתחום התכנון והבנייה** (2021), <https://tinyurl.com/3d7d4yug>, (להלן - החזית החמישית, **חסמים רגולטורים ונטל רגולטורי עודף**). נדלה בתאריך 22 באוגוסט 2022.
- 52 משרד מבקר המדינה המליץ למינהל התכנון לבחון דרכים לייעול את הליכי הפקת תיק המידע, אשר ככלל עומדים בלוחות הזמנים על פי התקנות אבל הם ארוכים יחסית. ראו מבקר המדינה, **ייעול הליכי רישוי הבנייה**, 1118.
- 53 הזמן הממוצע להנפקת כלל ההיתרים בכל המסלולים שנבדקו היה 319 ימים קלנדריים, והזמן החציוני היה 236 ימים. מהניתוח עולה כי כ־30% מההיתרים אושרו לאחר יותר מ־360 ימים (שם, 1121).
- 54 זאת למרות שהמערכת המקוונת בישראל היא מערכת בעייתית, כפי שהוסבר בפרק הקודם. מדובר בפרקי זמן ארוכים גם בהשוואה למשכי הזמן הממוצעים לפי הבנק העולמי במדינות שאין בהן הגשה מקוונת של הבקשות להיתר (164 ימים קלנדריים). הזמן הממוצע במדינות שברשותן מערכות הגשה מקוונות משוכללות הוא 114 ימים קלנדריים - 30 ימים פחות ממשך הזמן הממוצע שנמדד במסלול המקוצר בישראל (שם, 1123).
- 55 שם, 1128.
- 56 לנוכח העובדה שכ־17,600 (נחמישית) מהבקשות שהוגשו בשנים 2017-2019 הוגשו יותר מפעם אחת - תופעה הכי רונה בבזבוז משאבים ובסרבול ההליכים - הציג משרד מבקר המדינה למינהל התכנון לבחון אם לוח הזמנים שנקבע לדיון בבקשה והתוצאה שנקבעה לאי־עמידה בלוחות הזמנים הולמים את הנדרש (שם, 1129).
- 57 שם, 1133. לפרקי הזמן לקבלת היתר יש להוסיף את פרק הזמן שאורך שלב קבלת מידע במתכונתו הנוכחית ושלא הייתה קיימת לפני תיקון 101, הנמשך בממוצע כ־47 ימי עבודה.
- 58 ראו המלצות הוועדה לבחינת הליך רישוי הבנייה (2018), 4. מוצע לבחון חלופות שלפיהן ייקבע משך הזמן המרבי להכרעה בבקשה בהתייחס למכלול השלבים בהליך ולא רק לאחד מהם, כדי לאפשר מניעות במסיבות המתאימות. זאת בדומה להוראות הנוגעות למשך הזמן הנדרש לקבלת הכרעה בעניין של תוכניות מתאר בוועדה המקומית (מבקר המדינה, **ייעול הליכי רישוי הבנייה**, 1129).
- 59 מרכז השלטון המקומי מסר למשרד מבקר המדינה כי מהבדיקה שערך מול נציגי השלטון המקומי עלה כי התמשכות הליכי הרישוי נובעת מסרבול מסוים הקיים בתיקון 101 ומהתנהלות היומיום ומגישי הבקשות. שלב קליטת הבקשות להיתר (בדיקת העמידה בתנאים המוקדמים) מאריך את ההליך משום שבניגוד לעבר, אז הייתה העמידה בתנאים אלה תנאי למתן ההיתר, כעת עמידה זו היא תנאי לקליטת הבקשה עצמה. בנוגע להתנהלות היומיום ומגישי הבקשות, טען המרכז כי התקבלו דיווחים רבים על הגשת בקשות עם חוסרים שאינן עומדות בתנאי הסף (שם, 1139). משרד מבקר המדינה הציג כי מינהל התכנון והוועדות המקומיות יבחנו מדי פעם בפעם את היחס שבין מספר הבקשות שהוגשו למספר היתרים שהונפקו. שיעור קטן של היתרים דורש בירור ועלול להעיד על השקעת משאבים בבקשות שאין להן היתכנות או על קשיים אחרים בהליך הרישוי (שם, 1136). כמו כן, ועדות מקומיות מעדיפות במקרים רבים לנהל סיג ושיח עם המגישים במקום לדחות את בקשותיהם על הסף, ובכך הן מאריכות את ההליכים מעבר למצופה (שם, 1139).
- 60 שם, 1128.

- 61 משרד מבקר המדינה המליץ לפעול במישור הטכנולוגי לקידום מערכות תומכות רישוי מתקדמות ולהפיק לקחים מניסיון הפיתוח וההטמעה של מערכת רישוי זמין. הומלץ גם לבחון את ההיבטים התהליכיים, כגון האופי הטורי של ההליך ומסלולי הרישוי הקיימים, וכן לבחון דרכים לשיפור מנגוני התיאום בין כל הגורמים המעורבים ולשיפור היערכות הוועדות המקומיות מבחינת כוח אדם. כמו כן, המליץ משרד מבקר המדינה לבחון קביעת פרק זמן מרבי להשלמת הטיפול הכולל בבקשות, כדי להותיר גמישות מסוימת שתאפשר, במקרים המתאימים, להשלים כל שלב בנפרד ולעקוב אחר פעילות הוועדות (שם, 1139).
- 62 לצורך קיצור ממשי במשכי הטיפול בהיתרי הבנייה, המליץ משרד מבקר המדינה למינהל התכנון, לוועדות המקומיות ולכלל העוסקים במלאכת הרישוי בישראל להמשיך לבחון דרכים ליעול ההליכים ולשיפורם (שם, 1138). הוצע גם כי משרד הפנים, מינהל התכנון, הרשויות המקומיות, הוועדות המקומיות וכלל הגורמים הרלוונטיים להליך הרישוי יפעלו לתיקון הליקויים שהועלו, יבחנו את ההמלצות ויחתרו למתן מענה מקיף ליעול ולטיוב של הליכי רישוי הבנייה בישראל (שם, 1141).
- 63 שם, 1137.
- 64 שם, 1139.
- 65 שם, שם. מינהל התכנון השיב למשרד מבקר המדינה כי הוא פועל במגוון מסלולים לטיוב ולייעול העבודה מול הגורמים מוסרי המידע. וראו החלטת ממשלה 854: "איגום ושיתוף המידע לתכנון ומימוש ולטיוב הרגולציה בתחום הבנייה". אחד מסעיפי ההחלטה מטיל על המינהל, על משרד הפנים ועל משרד ראש הממשלה להגיש בשיתוף כלל הגורמים הממשלתיים הרלוונטיים המלצות לתוכנית ליעול הליכי רישוי הבנייה, הן בהיבט טיוב הדרישות הרגולטוריות והן בהיבט שיפור הסנכרון בין הגורמים מוסרי המידע והגורמים המאשרים בהליך הרישוי. כאמור, באוגוסט 2021 התקבלה החלטת ממשלה 221: "האצה והפחתת רגולציה בענף הבנייה", ובעקבותיה הוקם הצוות הבין-משרדי ליעול הליכי הרישוי וקיצור זמן הוצאת היתר בנייה.
- 66 החזית החמישית ממליצה על חקיקה לריכוז כל הסמכויות בידי משרד ממשלתי אחד אשר ישמש גורם מתכלל לתחום התכנון והבנייה (משרד לתכנון ובנייה) ועל ביטול סמכויותיהם של יתר הגורמים לבצע חקיקה ולפרסם נהלים, דרישות ותנאים להיתרי בנייה. ראו החזית החמישית, **חסמים רגולטורים ונטל רגולטורי עודף**, 2, וראו שם: "מומלץ להכפיף את גורמי התשתיות לשלטון המקומי: הדרישות מטעם כל המחלקות בתוך הרשות ומטעם כל הגורמים ירוכזו על-ידי הרשות על-מנת לוודא העדר סתירות ביניהן" (3).
- 67 החזית החמישית, **יצירת וודאות תכנונית ומעבר להליך רישוי היברידי**, (2021) <https://tinyurl.com/yp8mx8pm> (להלן - החזית החמישית, יצירת וודאות תכנונית). נדלה בתאריך 22 באוגוסט 2022.
- 68 ראו מבקר המדינה, יעול הליכי רישוי הבנייה, 1128: "מוצע כי מינהל התכנון יבחן את הנתונים על משך הזמן שנדרש לביצוע השלבים השונים בהליך קבלת ההיתר ויגבש בשיתוף עם הוועדות המקומיות תוכנית לשיפור ולייעול של ההליכים. מוצע לשקול לגבש הסדרים שעשויים להביא לאיחודות בשלב קליטת הבקשה ולריכוז הטיפול בתיאומים ובאישורים הנדרשים מכלל הגורמים הפועלים בנפרד. כמו כן, מאחר שהשלבים של טיפול בבקשה להיתר שתוארו לעיל מתבצעים בטור, ובעיקר שלבי הבקרה המרחבית ובקרת התכן, יש מקום לשקול כי כל הגורמים הרלוונטיים יקבלו את הבקשות בעת ובעונה אחת. כדי ליעול את התיאום בין כל הגורמים, מוצע כי מינהל התכנון ישקול לשלב טכנולוגיות שיתוף של מידע ומשובים מהגורמים השונים במערכת אחת, כדי שהטיפול בבקשות ינוהל באופן מתואם, תוך שיפור ממשקי התקשורת בין כל הגורמים". אשר לתוצאות אי-העמידה בלוחות הזמנים לבקרה המרחבית, הורה מבקר המדינה לבחון דרכים להבחנה בין המצבים השונים ולשקול במקרים מסוימים את ביטול הדחייה האוטומטית ואף את ראיית הבקרה המרחבית כמאושרת במקרים המתאימים (שם, 1129). לדעת מינהל התכנון, הסיבה לעבודה הטורית בשלבי הבקרה המרחבית ובקרת התכן נובעת מהצורך להעביר את הבקשה להיתר לבקרת התכן במכוני הבקרה כשהיא בשלה מבחינת הבקרה המרחבית (שם, 1139). מינהל התכנון ציין בפני משרד מבקר המדינה גם כי בחלק משלבי הבקשה למידע העבודה כבר נעשית במקביל וכי גם בשלב בקרת התכן העבודה יכולה להיעשות במקביל, הן מול הגורמים המאשרים והן מול מכוני הבקרה. מינהל התכנון ציין גם כי תיקן את הליך הרישוי כך שבשלב בקרת התכן ניתן לעבוד במקביל גם מול רשות מקרקעי ישראל (שם, שם).
- 69 שם, שם.
- 70 שם, 1137.
- 71 מוצע כי במשך כל תקופת תוקף המידע לא יחולו על הבקשה דרישות כלשהן רטרואקטיביות, אלא אם המבקש בחר בכך. זאת למעט הנחיות העשויות למונע סכנה בטיחותית, אשר השר יאשרן כחריגות (החזית החמישית, **חסמים רגולטורים ונטל רגולטורי עודף**, 10). מוצע גם לחייב כל נוהל בעל השלכות על הציבור וכלכליות או תכנונית לדוגמה) בהליך שיתוף ציבור, להתנות אכיפת נוהל כלשהו ביכולת סבירה להכירו מראש ולהיערך אליו, לאפשר כניסת נוהל לתוקף רק לאחר מיצוי זכות ההתנגדות וסיום הערכאות בבין כל ההתנגדויות לו וכן לפרסם את כל הנהלים המקומיים באופן גלוי, ברור ומרוכז הן באתר הוועדה והן בתיקי המידע כקובץ אחד, ללא אפשרות לייצר ולפרסם נהלים נוספים או סותרים (שם, 113).
- 72 החזית החמישית, **יצירת וודאות תכנונית**.

- 73 מבקר המדינה, **ייעול הליכי רישוי הבנייה**, 1140.
- 74 וישקין, **לקראת ודאות תכנונית**, 1.
- 75 שם, 2.
- 76 שם, 3.
- 77 יש הסוּענים כי תפקידה של רשות הרישוי לוודא את מידת ההתאמה של התכנון לדרישות המקומיות. אולם, העדר הגדרה בחוק בשילוב האחריות הנזיקית אשר הטילו בתי המשפט על הרשויות לאורך השנים הפכו את רשות הרישוי לאחראית בפועל על התכנון כולו. למרות הניסיון שנעשה בתקנות הרישוי להפריד בין היבטים מרחביים להיבטי התכן ובין תחומי האחריות השונים, המחוקק עדיין נוקט בלשון עמומה ודורש מבודק הרישוי לבחון עמידה ב"כל חיקוק": "בדוק התכניות ניצב מול משימה שבה הוא נידון מראש לכישלון. החוק לא מאפשר לו להתמקד בבדיקת התאמה לתכניות ולהנחיות המרחביות, והוא משקיע חודשים ושנים בבדיקת עמידה בתקנות, תקנים, נהלים ודרישות של אין-ספור גורמים, לא אחת תוך טרסור האדריכל, יצירת אין-סוף כסת"חים וכפיית טעם אישי או סגנון גרפי" (שם, 14). כפי שנראה בהמשך, בחלק נרחב מהמדינות האחרות סומכים על הגורמים הפרטיים והמקצועיים שיוודאו שהבקשה תואמת את דרישות התכנון המרחביות שקבעו נבחרו הציבור.
- 78 שם, שם.
- 79 יש צורך בהסדרת סמכויות פיקוח ואכיפה על הרשויות, כולל תמריצים וסנקציות (החזית החמישית, **חסמים רגולטוריים ונטל רגולטורי עודף**, 113).
- 80 מבקר המדינה, **ייעול הליכי רישוי הבנייה**, 1138. התאחדות האדריכלים ובוני ערים בישראל ציינה, בין היתר, בתגובתה למשרד מבקר המדינה מִפְרֻוֹר 2021 כי חשוב להטיל עונשים בשל אי־עמידה בזמנים גם על הוועדות ולא רק על מגיש הבקשה, לספק הכשרות והעשרות לכוח האדם בוועדות המקומיות ובמגזר הפרטי, למנוע כפילויות כהליך התכנוני כתוצאה משינויי מדיניות, לאפשר התקדמות לקראת קבלת ההיתר בלי שתהיה חזרה לאחור ולהוביל לחקיקה של רפורמה ברישוי אשר תבסס על העיקרון שלפיו על הליך הרישוי להתאים לתרשים הורמה התכנוני־אדריכלי. כל אלה, לדעת ההתאחדות, יוכלו לספק למערכת יותר בהירות תכנונית (שם, 1140).
- 81 החזית החמישית, **יצירת ודאות תכנונית**.
- 82 שם. כמו כן, מוצע להסדיר את תחומי הסמכויות והאחריות של כל אחד מה"שחקנים" הנדרשים בזירת התכנון והבנייה מתוך ראיית האינטרס הציבורי בלבד, ולנסח חוק ייחוד פעולות בהיר וממוקד (החזית החמישית, **חסמים רגולטורים ונטל רגולטורי עודף**, 16).
- 83 ס' יאשי, מ' מטרני ור' ינאי, **תכנון חושב רישוי, דו"ח מסכם**, חטיבת רגולציה, מינהל התכנון (2022), 2. מיכל מי־טרני, יועצת למנכ"ל מינהל התכנון מספרת בראיון: "...להוראות הללו אין מקום בתוכניות, כי חוק התכנון והבנייה לא עוסק בהן. אנחנו צריכים לנקות את התוכניות מרעשי רקע. בהתאם לכך גיבש לאחרונה מינהל התכנון מסמך חדש, 'תכנון חושב רישוי' שמו, שאמור לדאוג שדברים כאלה ייעלמו מנוף עולם התכנון ולאפשר לבצע את תהליך הרישוי בצורה מהירה ויעילה יותר. המסמך החדש אינו מאפשר לציין חוקים ותקנות בתוכנית - שכן מעצם היותם חוקים, הם תקפים וחלים על התוכנית; לא יכללו הוראות תפעוליות; לא יציין כי קבלת ההיתר תלויה באישור גורם כלשהו, שכן עניינים אלו מוסדרים בתקנות הרישוי; לא יהיו בתוכנית נספחים מנחים, שהיו גם הם תלויים עד כה בהליך של הקלה, והתוכניות יכללו רק נספחים רלוונטיים; ועוד ועוד. הוראות תוכנית צריכות לקבוע מה מותר לבנות, מה אסור לבנות, כמה מותר לבנות ואיך לבנות - וזה הכול. אנחנו צריכים תוכניות רזות יותר, קצרות יותר, שכל משפט בהן חשוב ומהותי לתוכנית, ושכל הוראה בהן נדרשת כאמת לצורך הוצאת ההיתר. כל מנסח תוכנית צריך לחשוב אם ההוראה שכתב תוביל למימוש התוכנית, ואם לא - עדיף לא לכתוב אותה. הדברים הקטנים האלה, כך אנחנו מאמינים, הם אלו שיעשו את השינוי בשטח, ובתוספת ביטול ההקלות יש כאן אמירה חשובה מאוד" (י' ניסני, ביטול הקלות הבנייה ייבנס לתוקף בסוף החודש: כך ייראה תהליך הרישוי החדש (2022), <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001433025>. נדלה בתאריך 27 בדצמבר 2022 (ולהלן - ניסני, ביטול הקלות הבנייה).
- 84 מטה התכנון הלאומי, **דו"ח ביניים של הצוות הבינמשרדי ליעול הליכי הרישוי וקיצור זמן הוצאת היתרי בנייה** (2022) (להלן - מטה התכנון הלאומי, **דוח ביניים**).
- 85 שם, 9'12.
- 86 שם, 3.
- 87 שם, 13'14.
- 88 לדברי איתן אטיה, מנכ"ל פורום ה-15 "חשוב להבין: כל הקלה כזו היא בעצם כמו לעבור את כל התהליך מחדש. הפתרון הוא להפסיק עם הרעה החולה הזאת, שהפכה לחסם בניה משמעותי ופתחה פתח לעיוותים ולדברים לא רצויים. לכן דחפנו למהלך הזה שנים רבות. הדרך הכי טובה היא דרך המלך, וזה המהלך שייצר ודאות גדולה הרבה יותר" (ניסני, **ביטול הקלות הבנייה**).

- 89 בסוף נובמבר 2020 פרסם משרד הפנים לציבור את תזכיר חוק התכנון והבנייה (תיקון 128), התשפ"א-2020, שמציע לצמצם במידה ניכרת את האפשרות לבקש הקלות במטרה להגביר את מידת הוודאות בכל הנוגע להליכי הרישוי ולקצור ומבקר המדינה, **ייעול הליכי רישוי הבנייה**, 1137). מינהל התכנון ציין כי הוא מכין עבודת מטה לטיוב של ביצוע הפרויקט מרגע קבלת היתר הבנייה, דרך שלב קבלת האישור לתחילת עבודות הבנייה ועד שלב קבלת תעודת הגמר. כמו כן, המינהל פועל לביטול מסלול ההקלות במסגרת חקיקה ראשית וכן לעיבוי והרחבה של המסלול המקוצר ומסלול הפטור מהיתר (שם, 1139). בסוף יולי 2022 חלה התקדמות בקביעת ההנחיות לביטול מסלול ההקלות (ניסוי, **הדלת האחורית של הקבלנים נסגרה: איך ישפיע ביטול ההקלות בחוק התכנון והבנייה על השוק?**) (2022), <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001419001>. נדלה בתאריך 21 באוגוסט 2022.
- 90 ניסוי, **ביטול הקלות הבנייה**. "כך, על אף שתוכניות שיופקדו החל בתחילת 2023 לא יכללו הקלות כלל, הקביעה לגבי תוכניות ישנות מרוככת יותר: התקנות קובעות כי בקשות להיתר שיוגשו מכוח תוכניות שאושרו או הוחלטו להפקדה לפני תחילת השנה הקרובה, יוכלו עדיין לקבל הקלות לפי המצב הקיים כיום, ולמשך השנתיים הקרובות. שר הפנים, מי שלא יהיה במועד הרלוונטי, יוכל להחליט על הארכת תקופת ההסתגלות הזו בשנתיים נוספות. לאחר ארבע השנים הללו, לא ינתנו הקלות גם בהיתרים מכוח תוכניות ישנות".
- 91 "המטרה של ביטול ההקלות היא לייצר ודאות תכנונית, באותו זמן שהם העבירו את ביטול ההקלות הם גם מקדמים חוקים שמבטלים את הדרישה מהרשויות להוציא תכניות כוללניות ומפורטות, ומעבירים להן סמכויות לאשר זכויות בנייה מורחבות בתכניות נקודתיות" (וישקין, **שיחה עם נציגת החזית החמישית**).
- 92 מטה התכנון הלאומי, **דוח ביניים**, 19-18.
- 93 **וישקין, שיחה עם נציגת החזית החמישית**.
- 94 מבקר המדינה, **ייעול הליכי רישוי הבנייה**, 1139-1140.
- 95 נתיבי הקמה 2022; **החלטת ממשלה 4477**: "הקמת צוות בין-משרדי לבחינת רישוי עצמי וביטול הקלות בתחום התכנון והבנייה". בדוח שביכש הצוות צוין כי למרות צעדים שנקטה הממשלה, כגון תיקון 101, עדיין דרוש שיפור וייעול של ההליכים, וכי התארכותם מטילה עומס בירוקרטי רב על היזמים, הקבלנים והציבור הרחב. עוד צוין בדוח כי לנוכח הצורך להגדיל את היקפי הבינוי בישראל יש צורך לבחון צעדים נוספים לקיצור ולייעול של ההליכים. בין השאר הומלץ לאפשר מסלול של רישוי עצמי כנהוג במדינות אחרות במערב (י' ניסני, **מהפכה בהליכי הרישוי: האם הוועד דות המקומיות יאבדו בקרוב את מרבית כוחן?**) (2019), <https://www.nadlancenter.co.il/article/1436>. נדלה בתאריך 9 בנובמבר 2022.
- 96 י' ניסני, **לקראת רפורמת הרישוי העצמי: אלו הקנסות לאדריכלים שיחרגו מהחוק** (2022), <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001420966>. נדלה בתאריך 15 בספטמבר 2022. וראו סעיף 158נו'א' בחוק.
- 97 לדעת ארגון החזית החמישית, חלק גדול מהבעיות נובע מכניעה חוזרת וגשנית של הגורמים המדינתיים לרישות הרשויות המקומיות, מתוך שיקולים פוליטיים צרים ועל חשבון טובת הציבור הכללי: "למרבה הצער, היכנעות שכזו בפני קבוצות לחץ היא נפוצה למדי במדינת ישראל בה משרד החקלאות פועל כמו משרד החקלאים, משרד החינוך הרואה בתפקידו להגן על המורים ולא לשרת את המורים והתלמידים וכן הלאה" (וישקין, **שיחה עם נציגת החזית החמישית**).
- 98 שם.
- 99 שם; י' ניסני, **רפורמת רישוי עצמי? לא בתל אביב, בנגעתיים ובהצליה** (2022), <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001430671>. נדלה בתאריך 23 בנובמבר 2022.
- 100 ע' ארץ, **טיטות חוק ההסדרים מרחיבה את סמכויותיהן של הוועדות המקומיות (2023)**, <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001436635>. נדלה בתאריך 6 בפברואר 2023.
- 101 ראו נספח ב'
- 102 מבקר המדינה, **ייעול הליכי רישוי הבנייה**, 1141.
- 103 ד' וישקין, **תגובת החזית החמישית לטיטות דוח מבקר המדינה - רישוי בנייה, החזית החמישית** (2021), 11.
- 104 מכון בקרת הבנייה הישראלי, **מודל מיאמי של השרה שקד, פתרון או כישלון?** <https://bakara.milgam.co.il/> מודל מיאמי-של-השרה-שקד-פתרון-או-כישלון/ נדלה בתאריך 2 במאי 2022; מערכת זירת הנדל"ן, **מודל מיאמי בדרך לישראל: איך מגדל בן 40 קומות יוכל לקבל היתר תוך חודשיים?** (2021), <https://www.ice.co.il/all-projects/news/article/838210>. נדלה בתאריך 2 במאי 2022.

- City of Miami, Guide to Getting a Permit (2022), <https://www.miamigov.com/Permits-Construction/Permit-Catalog/Guide-to-Getting-a-Permit>. Accessed June 12, 2022; The Florida Statutes 468.609, *Administration of this part, standards for certification, additional categories of certification* (2021), http://www.leg.state.fl.us/Statutes/index.cfm?App_mode=Display_Statute&Search_String=&URL=0400-0499/0468/Sections/0468.609.html. Accessed May 5, 2022
- J. Costa Branco, F. Meijer, and H.J. Visscher, "Comparison of building permit procedures in European Union countries", Edited by L.R.P. Chynoweth. COBRA 2011, *RICS Construction and Property Conference*. Salford: RICS & University of Salford (2011), 356–375; F. Meijer and H. Visscher, "The deregulation of building controls: a comparison of dutch and other European systems", *Environment and Planning B: Planning and Design* (Pion) 25,4(1998): 617–629; F. Meijer and H. Visscher, "Deregulation and privatisation of European building-control systems", *Environment and Planning B: Planning and Design* 33,4 (2006): 491–501; World Bank Group, *Investment Climate: Good Practices for Construction Regulation and Enforcement Reform (Guidelines for Reformers)*. International Comparison, Washington, D.C. World Bank Group (2013); J. Dman, *Building Control Systems and Technical Control Activities in Belgium*. Lisboa: Técnico Lisboa (2013); F. Meijer, and H. Visscher, "Quality control of constructions: European trends and developments", *International Journal of Law in the Built Environment* 9,2 (2017):143–161
- F. Meijer, and H. Visscher, "A new Dutch building control system: Lessons to be learned from neighbours?", *Proceedings of the RICS COBRA 2016*. London: Royal Institution of Chartered Surveyors (2016), 1
- .Meijer and Visscher, "Quality control of constructions", 145
- J. Van Der Heijden, *Building Regulatory Enforcement Regimes*. Comparative analysis of private sector involvement in the enforcement of public building regulations. Amsterdam: Delft University Press (2009). מבחינה אקדמית, המחקר היחיד שמתקרב לאימוץ מגמה זו במדינת ישראל פורסם בתחילת 2019 מטעם מכון אהרון למדיניות כלכלית באוניברסיטת רייכמן ועסק בנושא התחדשות עירונית בלבד. במסגרת הדיון במחקר זה הוצע להפריט את הליכי הרישוי והפיקוח בתוכניות התחדשות עירונית המקודמות במסגרת תמ"א 38 כדי לעודד פנייה לפרויקטים להתחדשות עירונית על חשבון בנייה חדשה - בהתאם למסרת המחקר. ראו א' כהן, **התחדשות עירונית בישראל: חסמים מרכזיים והצעות ייעול**, נייר מדיניות, אוניברסיטת רייכמן, הרצליה: מכון אהרון למדיניות כלכלית (2019), 32-35. לשיטתו של כהן, כדי לעקר התנהגות אסטרטגית של הרשות יש לאפשר לגופים פרטיים העומדים בדרישות סטטוטוריות להתיר בנייה ולפקח על התהליך עד לשלב האכלוס. גישה זו צפויה לקצר מאוד את התהליך, לייעלו ולתמרץ יזמים להעדיף בנייה בדרך של התחדשות עירונית על פני בנייה רגילה (שם, 33-34). לעומת זאת, מטרת נייר זה היא לייעל ולקצר את הליכי הרישוי בכללם, ועל כן הצעתי היא להרחיב את ההצעה לערב גורמים פרטיים בהליכי רישוי הבנייה מעבר להתחדשות עירונית בלבד ולכלול בה גם בנייה חדשה.
- 110 טבלה המציגה רשימה של מדינות ולוונטיות ורכיבים שונים במודל הרישוי והבקרה מצורפת בספח א'.
- Légifrance. *Urban Planning Code* (2022), <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGITEXT000006074075/>. Accessed June 26, 2022
- The official website of Notaries of France, *The building permit in France* (2019), <https://www.notaires.fr/en/housing-tax-system/town-planning-documents/building-permit-france>. Accessed June 1, 2022
- Andrew Booth, *Building in France: French Planning Structure for Building and Renovations* (2007) <https://www.angloinfo.com/how-to/france/housing/building-property/planning-permission>. Accessed June 2, 2022
- 114 ש.ם.
- 115 קוד דאונטולוגי מיוחד של מסדר האדריכלים. ראו א' סליאר, **ראיון על הליך רישוי הבנייה ומעמד האדריכלים בצרפת** (ראיון: נחשון רוט, 2022) (להלן - סליאר, הליך הרישוי והבנייה ומעמד האדריכלים בצרפת).
- A. Valencon, *Introduction to the French mandatory construction insurance mechanism* (2020), <https://kennedyslaw.com/da/thought-leadership/article/introduction-to-the-french-mandatory-construction-insurance-mechanism/>. Accessed June 1, 2022
- .Booth, *Building in France* 117

- .The official website of Notaries of France, *The building permit in France* 119
- 120 סליאר, **הליך הרישוי והבנייה ומעמד האדריכלים בצרפת**.
- .Van Der Heijden, *Building Regulatory Enforcement Regimes*, 44–45 121
- French-Property, *Building Guarantees in France* (n.d.), <https://www.french-property.com/guides/france/building/new-build/defect-guarantee/>. Accessed June 1, 2022
122 **הליך הרישוי והבנייה ומעמד האדריכלים בצרפת**.
- .The official website of Notaries of France, *The building permit in France* 123
- .Meijer and Visscher, “Quality control of constructions”, 149 124
- ש.מ., ש.מ. 125
- Valencon, *Introduction to the French mandatory construction insurance mechanism* 126
והוא משתנה בהתאם לזמן שעבר. ראו *French mandatory construction insurance mechanism*.
- .Meijer and Visscher, “Quality control of constructions”, 149 127
- 128 סליאר, **הליך הרישוי והבנייה ומעמד האדריכלים בצרפת**; 2022; Van Der Heijden, *Building Regulatory Enforcement Regimes*, 69
- Government.no., *Planning and Building Act* (1985), <https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/planning-and-building-act/id173817/>. Accessed June 26, 2022; Government.no., *Planning and Building Act* (2008), <https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/planning-building-act/ids70450/>. Accessed May 11, 2023 129
- DiBK Direktoratet for byggkvalitet, *The Building Regulations (SAK10) with guidance* (2015), Chapter 3, https://dibk-no.translate.google/regelverk/sak?_x_tr_sl=no&_x_tr_tl=en&_x_tr_hl=en&_x_tr_pto=wapp. Accessed May 10, 2023 130
- DiBK Direktoratet for byggkvalitet, *Step 0: Before you start* (2020), https://dibk-no.translate.google/verktoy-og-veivisere/atte-steg-fra-ide-til-ferdig-soknad/stegene-fra-ide-til-ferdig-soknad/steg-0-for-du-starter?_x_tr_sl=no&_x_tr_tl=en&_x_tr_hl=en&_x_tr_pto=wapp. Accessed May 10, 2023 131
- .DiBK Direktoratet for byggkvalitet, *The Building Regulations (SAK10) with guidance* (2016), Chapters 9–13 132
- .DiBK Direktoratet for byggkvalitet, *The Building Regulations (SAK10) with guidance* (2018), Chapter 11 section 2 133
- .DiBK Direktoratet for byggkvalitet, *The Building Regulations (SAK10) with guidance* (2016), Chapter 12 134
- ש.מ., פרקים 9–13. 135
- .Meijer and Visscher, “Quality control of constructions”, 150 136
- .DiBK Direktoratet for ByggKvalitet, *Step 0: Before you start* 137
- DiBK Direktoratet for ByggKvalitet, *Digital solutions for construction applications* (2020), https://dibk-no.translate.google/verktoy-og-veivisere/andre-fagomrader/fellestjenester-bygg/tjenestene/tjenester-for-proffbrukere/?_x_tr_sl=no&_x_tr_tl=en&_x_tr_hl=en&_x_tr_pto=wapp. Accessed May 11, 2023 138
- DiBK Direktoratet for ByggKvalitet, *Step 5: Orient the neighbors* (2017), https://dibk-no.translate.google/verktoy-og-veivisere/atte-steg-fra-ide-til-ferdig-soknad/stegene-fra-ide-til-ferdig-soknad/steg-5-orientere-naboene?_x_tr_sl=no&_x_tr_tl=en&_x_tr_hl=en&_x_tr_pto=wapp2. Accessed May 11, 2023 139

- Statistisk sentralbyrå, *Municipal management of planning and building* ראו ימים בלבד. 17 בממוצע, 140 applications (2021), 2, <https://www.ssb.no/en/natur-og-miljo/areal/statistikk/plan-og-byggesaksbehandling>. Accessed June 7, 2022
- במקרים מיוחדים יעמדו לרשות הרשות המקומית עד 12 שבועות ובמקרים מסוימים 4 שבועות נוספים לשם כך. ראו dibk.no.translate.google.com/verktoy-og-veivisere/atte-steg-fra-ide-til-ferdig-soknad/stegene-fra-ide-til-ferdig-soknad/steg-6-fyll-ut-soknaden-og-send-inn/?x_tr_sl=no&x_tr_tl=en&x_tr_hl=en&x_tr_pto=wapp. Accessed June 7, 2022
- DiBK Direktoratet for ByggKvalitet 2017, *Step 7: Get answers to your application* (2017), https://dibk.no.translate.google.com/verktoy-og-veivisere/atte-steg-fra-ide-til-ferdig-soknad/stegene-fra-ide-til-ferdig-soknad/steg-7-fa-svar-pa-soknaden/?x_tr_sl=no&x_tr_tl=en&x_tr_hl=en&x_tr_pto=wapp. Accessed June 8, 2022
- DiBK Direktoratet for byggkvalitet, *Theme supervisor independent control* (n. d.), https://dibk.no.translate.google.com/saksbehandling/kommunalt-tilsyn/temaveiledninger/temaveileder-uavhengig-kontroll/5.-gjennomforing-av-kontroll/5.1.-kontroll-av-utfort-kvalitetssikring/innledning/?x_tr_sl=no&x_tr_tl=en&x_tr_hl=en&x_tr_pto=wapp. Accessed June 9, 2022
- DiBK Direktoratet for ByggKvalitet 2017, *Step 8: Obtain completion certificate* (2017), https://dibk.no.translate.google.com/verktoy-og-veivisere/atte-steg-fra-ide-til-ferdig-soknad/stegene-fra-ide-til-ferdig-soknad/steg-8-skaffe-ferdigattest/?x_tr_sl=no&x_tr_tl=en&x_tr_hl=en&x_tr_pto=wapp. Accessed June 7, 2022
- DiBK Direktoratet for byggkvalitet, *What is central approval?* (2016), https://dibk.no.translate.google.com/sentral-godkjenning/hva-er-sentral-godkjenning/?x_tr_sl=no&x_tr_tl=en&x_tr_hl=en&x_tr_pto=wapp. Accessed June 9, 2022
- DiBK Direktoratet for byggkvalitet, *The Building Regulations (SAK10) with guidance* (2018), Chapter 13 section 6, 146
- .Gilbert, "Private Building Inspectors" 147
- City of Miami, "General information", *Private Provider Program* (2022), <https://www.miamigov.com/files/assets/public/document-resources/pdf-docs/building/private-provider/ro1-pp-general-information-2022.pdf>. Accessed June 12, 2022
- .City of Miami, *Guide to Getting a Permit*, 2–4, 6 149
- City of Miami, *Announcing ePlan!* (2018), <https://www.miamigov.com/Services/Copy-of-Announcing-ePlan>. Accessed June 12, 2022
- אלא רק הודעה על ביצוע הפרויקט על ידי איש המקצוע הפרטי באמצעות אתר העירייה. ראו *City of Miami, Get an Easy Permit* (2021), <https://www.miamigov.com/Permits-Construction/Permit-Catalog/New-Get-an-Easy-Permit>. Accessed June 12, 2022
- City of Miami, *Guide to Getting a Permit*, 7–9 151
- ידי אנשי המקצוע הפרטיים. במקרים מיוחדים ניתן לערוך מבדק הבדוק את עבודת איש המקצוע, אולם תחת הגבלה ולא יותר מארבע פעמים לאיש מקצוע ספציפי בחודש. אף על פי שמתאם האישור לא בודק את הבדיקות שוב, מוסלת עליו החובה לבדוק כי התצהירים שהתקבלו מאנשי המקצוע הפרטיים תואמים לטפסים שהוגשו לפרויקט של היום. ראו *Role of Private Providers* (2022) Roth. *Role of Private Providers* (I.J.R.F. Porfiri, interview by Nachshon Roth). בהגשת בקשה להיתר מיוחד נדרשים בדרך כלל 35 ימי עסקים למתן תשובה.
- City of Miami, *Guide to Getting a Permit*, 10, 12 152
- העירייה (שם, 11).
- בניגוד לפרשנות הרווחת, שלפיה משמעות התקנות היא שאגף הבנייה העירוני הוא למעשה חותמת גומי לתוכניות שאישרו גורמים פרטיים, עיריית מיאמי רואה את תפקידה אחרת - למחלקת הבנייה אסור להפריע לביצועיו של הספק הפרטי. לשיטתם מודבר בהבדל משמעותי. ראו *Role of Private Providers* Porfiri.
- .City of Miami, *Guide to Getting a Permit*, 13–14 154
- שם, 16. 155

- City of Miami, *Schedule a Building Inspection* (2022), <https://www.miamigov.com/Permits-Construction/Inspections/Schedule-a-Building-Inspection>. Accessed June 12, 2022. 156
- City of Miami, *Guide to Getting a Permit*, 17. יש לבדוק אילו בדיקות צריך לבצע בפרויקט הבנייה של היום. סוגי ההיתרים השונים כרוכים בדרישות בדיקה שונות במהלך שלבים שונים של תהליך הבנייה. הדרישות מפורטות בטופס הבקשה להיתר. דרישות הבדיקה כוללות גם תצהיר מצד הספק הפרטי על ביצוע תפקידו באופן נאמן. אם עבר את הבדיקה, יקבל היום הודעה מיידית על כך. אם יידרשו תיקונים המפקח יודיע על כך, ולאחר השלמתם יהיה צורך לפתוח בתהליך הבדיקה פעם נוספת. ראו City of Miami, *Schedule a Building Inspection*. 157
- שם, 158
- .The Florida Statutes, *Administration of this part* 159
- City of Miami, *Building: Private Providers* (n. d.), <https://www.miamigov.com/My-Government/Departments/Building>. Accessed May 19, 2022. 160
- .City of Miami, "General information" 161
- City of Miami, *Contractor Qualification Information* (2021), <https://www.miamigov.com/Permits-Construction/Remodeling-and-Construction/Contractor-Qualification-Information>. Accessed June 12, 2022. 162
- City of Miami, "Guide to using the official forms", *Private Provider Registration* (2022), <https://www.miamigov.com/files/assets/public/document-resources/pdf-docs/building/private-provider/ro-pp-guide-to-using-the-official-forms-2022.pdf>. Accessed May 19, 2022. 163
- .Meijer and Visscher, "Quality control of constructions", 149 164
- חלק מרגולציית הבנייה מתייחסת למסמכים שאושרו בידי הממשלה ומספקים הדרכה מעשית כיצד לעמוד בתקנות הבנייה במצבים נפוצים מסוימים. ראו MHCLG., *Manual to the Building Regulations: A code of practice for use in England*. Manual, London: HM Government [2020] 55. 165
- שם, 56. 166
- GOV.UK. *After you apply*, <https://www.gov.uk/planning-permission-england-wales/after-you-apply>. Accessed June 16, 2022. 167
- LABC., *What's the difference between planning and building control?* <https://labcfroontdoor.co.uk/projects/general/building-regulations/whats-the-difference-between-planning-and-building-control>. Accessed June 21, 2022. 168
- LABC, *Before work begins: planning your home improvement project*, <https://labcfroontdoor.co.uk/before-work-begins-planning-your-home-improvement-project>. Accessed June 21, 2022. 169
- .MHCLG, *Manual to the Building Regulations*, 56 170
- .Meijer and Visscher, "Quality control of constructions", 152 171
- .CICAIR., *About Approved Inspectors* (n.d), <https://www.cicair.org.uk/about-ai/>. Accessed June 20, 2022. 172
- .MHCLG, *Manual to the Building Regulations*, 12, 19–20, 41–43 173
- שם, 56. 174
- GOV.UK. *Competent person schemes*, <https://www.gov.uk/building-regulations-competent-person-schemes>. Accessed June 23, 2022. 175
- LABC, *Competent Person schemes*, , <https://labcfroontdoor.co.uk/competent-person-schemes>. Accessed June 23, 2022; MHCLG, *Manual to the Building Regulations*, 17–18, 35. 176
- שם, שם, 177
- שם, 12, 16. 178
- .Meijer and Visscher, "Quality control of constructions", 149–150 179

- .Meijer and Visccher, "A new Dutch building control system", 7 180
- .Meijer and Visscher, "Quality control of constructions", 158 181
- שם, 152. 182
- .Jang and Yu, 2008, in Meijer and Visscher, "Quality control of constructions", 152–153 183
- 184 גם בישראל נדרש מן הבקרים, בין השאר, להחזיק בתואר אקדמי, אך בפועל דרישה זו לא נאכפת. ראו מבקר המדינה, **ייעול הליכי רישוי הבנייה**, 1017.
- .Meijer and Visscher, "Quality control of constructions", 153 185
- . Meijer and Visscher, "Quality control of constructions", 158 186
- .Meijer and Visccher, "A new Dutch building control system", 8 187
- .Van Der Heijden, *Building Regulatory Enforcement Regimes*, 44 188
- שם, 44-45. 189
- .Meijer and Visccher, "A new Dutch building control system", 7 190
- .Meijer and Visscher, "Quality control of constructions", 147 191
- שם, 146, 157. 192
- R. Burby, P.J. May, and R.C. Paterson, "Improving compliance with regulations: choices and outcomes for local government", *Journal of the American Planning Association* 64,3 (1998): 324–334; S.F. Lord, S. Noye, J. Ure, M.G. Tennant, and D.J. Fisk, "Comparative review of building commissioning regulation: a quality perspective", *Building Research & Information* 44,5/6 (2016): 630–643
- 194 LABC, *Approved Documents and technical guidance England*, <https://www.labc.co.uk/professionals/building-regulations-guidance-documents/approved-documents-and-technical-guidance-england>. Accessed October 25, 2022; GOV.UK, *Approved Documents* (2021), <https://www.gov.uk/government/collections/approved-documents>. Accessed October 25, 2022
- .Meijer and Visscher, "Quality control of constructions", 155–156 195
- 196 **וישקין, שיחה עם נציגת החזית החמישית.**
- .K. Lee-Jones, *Good practices in preventing corruption in planning and zoning at the local level* 197
.Anti-Corruption Helpdesk, Berlin: Transparency International Lee-Jones (2017), 7
- K. Chakaroun, L. Onofri, E. Orellana, J. Srinivasan, and F. Umarov, *From Paper to the Cloud – Improving Building Control through E-permitting*. Doing Business Case Studies, Doing Business, World Bank Group, World Bank Malaysia Hub, 1–4 (2020), 4
- .Van Der Heijden, *Building Regulatory Enforcement Regimes*, 172–173 199
- J.Van Der Heijden, "Privatisation of building code enforcement: a comparative study of regimes in 200
.Australia and Canada", *International Journal of Law in the Built Environment* 2,1(2010): 68
- .Van Der Heijden, *Building Regulatory Enforcement Regimes*, 172–173 201
- .Bardach and Kagan 1982, Chapter 3 in Van Der Heijden, *Building Regulatory Enforcement Regimes*, 41–42 202
- S. McKay, and E. Geraint, "Reparation or Retribution: An Investigation into Regulatory Compliance in 203
.Planning", *Environment and Planning A: Economy and Space* 37,7 (2005): 1260
- 204 **Lee-Jones, Good practices in preventing corruption in planning and zoning at the local level**, 1 כדי לשפר את רמת הציות לתקנות בעת המעבר מתקנות פיקוד ובקרה מסורתיות לאמצעים יעילים יותר השתמשו בשלוש אסטרטגיות שונות: חיפוש אחר שיתוף פעולה חדש עם אנשי מקצוע בתחום הבנייה במגזר הפרטי, התמקדות בניהול סיכונים ומינוף פתרונות טכנולוגיות מידע ותקשורת (שם, 7-8).

205 שם, 4.

206 שם, שם.

207 שם, 76.

208 שם, 4. למרות זאת, חלה ירידה במספר עבירות הבנייה בעולם המפותח: במחקר של ה־OECD נמצא כי תקנות השימוש בקרקע נאכפות היטב ברוב מדינות ה־OECD וכי הבנייה הבלתי חוקית הצטמצמה. ברוב המדינות, חשוב יותר להבטיח שהמטרות הלאומיות מיוצגות בתקנות המקומיות לשימוש בקרקע. "מהבחינה הזו, חשובה - ולעתים קרובות מאתגרת, השאלה כיצד לספק רגולציה ברורה וחד משמעית, ובמקביל להשאיר לדרגים נמוכים יותר של גורמים ממשלתיים ופרטיים גמישות מספקת" (Van Der Heijden, *Building Regulatory Enforcement Regimes*, 168 (2017)).
209 שם, 4. למרות זאת, חלה ירידה במספר עבירות הבנייה בעולם המפותח: במחקר של ה־OECD נמצא כי תקנות השימוש בקרקע נאכפות היטב ברוב מדינות ה־OECD וכי הבנייה הבלתי חוקית הצטמצמה. ברוב המדינות, חשוב יותר להבטיח שהמטרות הלאומיות מיוצגות בתקנות המקומיות לשימוש בקרקע. "מהבחינה הזו, חשובה - ולעתים קרובות מאתגרת, השאלה כיצד לספק רגולציה ברורה וחד משמעית, ובמקביל להשאיר לדרגים נמוכים יותר של גורמים ממשלתיים ופרטיים גמישות מספקת" (Van Der Heijden, *Building Regulatory Enforcement Regimes*, 168 (2017)).
210 שם, 4. למרות זאת, חלה ירידה במספר עבירות הבנייה בעולם המפותח: במחקר של ה־OECD נמצא כי תקנות השימוש בקרקע נאכפות היטב ברוב מדינות ה־OECD וכי הבנייה הבלתי חוקית הצטמצמה. ברוב המדינות, חשוב יותר להבטיח שהמטרות הלאומיות מיוצגות בתקנות המקומיות לשימוש בקרקע. "מהבחינה הזו, חשובה - ולעתים קרובות מאתגרת, השאלה כיצד לספק רגולציה ברורה וחד משמעית, ובמקביל להשאיר לדרגים נמוכים יותר של גורמים ממשלתיים ופרטיים גמישות מספקת" (Van Der Heijden, *Building Regulatory Enforcement Regimes*, 168 (2017)).
211 שם, 4. למרות זאת, חלה ירידה במספר עבירות הבנייה בעולם המפותח: במחקר של ה־OECD נמצא כי תקנות השימוש בקרקע נאכפות היטב ברוב מדינות ה־OECD וכי הבנייה הבלתי חוקית הצטמצמה. ברוב המדינות, חשוב יותר להבטיח שהמטרות הלאומיות מיוצגות בתקנות המקומיות לשימוש בקרקע. "מהבחינה הזו, חשובה - ולעתים קרובות מאתגרת, השאלה כיצד לספק רגולציה ברורה וחד משמעית, ובמקביל להשאיר לדרגים נמוכים יותר של גורמים ממשלתיים ופרטיים גמישות מספקת" (Van Der Heijden, *Building Regulatory Enforcement Regimes*, 168 (2017)).
212 שם, 4. למרות זאת, חלה ירידה במספר עבירות הבנייה בעולם המפותח: במחקר של ה־OECD נמצא כי תקנות השימוש בקרקע נאכפות היטב ברוב מדינות ה־OECD וכי הבנייה הבלתי חוקית הצטמצמה. ברוב המדינות, חשוב יותר להבטיח שהמטרות הלאומיות מיוצגות בתקנות המקומיות לשימוש בקרקע. "מהבחינה הזו, חשובה - ולעתים קרובות מאתגרת, השאלה כיצד לספק רגולציה ברורה וחד משמעית, ובמקביל להשאיר לדרגים נמוכים יותר של גורמים ממשלתיים ופרטיים גמישות מספקת" (Van Der Heijden, *Building Regulatory Enforcement Regimes*, 168 (2017)).

209 Van Der Heijden, *Building Regulatory Enforcement Regimes*, 168

210 Fairman and Yapp (2005), 493 in Van Der Heijden, *Building Regulatory Enforcement Regimes*, 63–64

211 R. Baldwin, and M. Cave, *Understanding Regulation. Theory, Strategy and Practice*, New York: Oxford University Press (1999), 35–39

212 מפקח הבנייה "הטוב" חייב אפוא לא רק להכיר את התקנות ולהיות מסוגל לאכוף אותן ביעילות - עליו להחזיק בכישורים הטכניים הנכונים ובמגוון מיומנויות חברתיות ולהיות מסוגל לתקשר עם כל השחקנים המעורבים. הבעיות שקשורות לעיתים קרובות כל כך למפקחים ציבוריים טומנות בחוכן סיכון מרומז להישנות בעיות באכיפת תקנות הבנייה במגזר הפרטי. ראו 167–168 Van Der Heijden, *Building Regulatory Enforcement Regimes*.

213 שם, 166.

214 שם, 168–169.

215 משטרים רגולטוריים מבוססים על מודלים שונים ונעים על הסקלה שבין משטר ציבורי טהור מצד אחד ומשטר פרטי טהור מהצד השני. בין שני הקצוות ניתן למצוא מגוון צורות משילות היברידיות שבהן משימות אכיפה ואחריות מואצלות לשחקנים במגזר הציבורי והפרטי כאחד (שם, שם).

216 שם, 64–66.

217 Baldwin and Cave, *Understanding Regulation*, 126

218 Van Der Heijden, *Building Regulatory Enforcement*, 64–66

219 יעילות היא השגת התוצאות הטובות ביותר וניצול מירבי של האמצעים. מועילות היא השגת המטרות, היעדים והתפוקות באיכות גבוהה.

220 Baldwin and Cave, *Understanding Regulation*, 126

221 Van Der Heijden, *Building Regulatory Enforcement*, 172–173. גורמים במגזר הפרטי עשויים להיות מסוגלים לבצע משימות הערכה מסוימות ביעילות רבה יותר משל פקידי ציבור. כמו כן, גורמים במגזר הפרטי עשויים להיתקל בפחות הליכים מנהליים מעמיתיהם במגזר הציבורי. עם זאת, רווחי היעילות של מעורבות המגזר הפרטי עלולים להתבטל כאשר משימות האכיפה והאחריות חופפות בין המגזרים.

222 Van Der Heijden, *Building Regulatory Enforcement*, 154

223 למשל כאשר עובד עירייה נותן היתר בנייה על סמך תיעוד הערכה של פקח המגזר הפרטי וקוק לזמן כדי "להכיר" את התיעוד או כדי לעבד את המידע לתוך פורמט מוניציפלי (שם, 169–170).

224 J. E. Levowitz, "Privatization of the Building Inspection Function: An Alternative to Municipal Liability", *Journal of Urban and Contemporary Law (Washington University)* 34 (1988): 267–295

225 שם, 34–35.

228 ג' טלית, "מה יצא לי מזה? הסיבות להחלטת הרשויות המקומיות בישראל למקר הספקת שירותים לתושביהן", בתוך **דמוקרטיה מקומית בישראל: ביזור, מקומיות, השתתפות ופוליטיקה מקומית**, בעריכת א' בארי וע' רזין, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות (2015), 34'35.

229 ניתן למנות יתרונות נוספים של מיקור החוץ, וביניהם צמצום מצבת העובדים הקבועים בארגון הממקר והפיכתו לארגון "רזה"; מענה למחסור בכוח אדם זמין ומיומן וכן למחסור במתקנים או בצידוד מתאים; קיצור זמני תגובה; מומחיות, חדשנות ומיומנות בתחום הפעילות ויכולת לשפר את איכות הספקת השירותים הציבוריים. המיקור עשוי לאפשר לארגון לייעל את מצבת כוח האדם שלו וליהנות מרעיונות חדשים ומעובדים מיומנים, החשופים לחידושים מקצועיים ומוכשרים לתפקידם ללא הצורך להכשירם. תומכי המיקור גורסים כי ההימנעות מהטיפול בבעיות יום-יומיות שוטפות ובתנאי העסקתם של עובדים רבים הנהנים מהסכמים קיבוציים ומכפיפות לחוקים ולנהלים תאפשר למנהלי הארגונים לפנות זמן ולהתמקד בתכנון ובקביעת אסטרטגיה מקצועית ומדדים להשגתה. יש הסבורים שמיקור החוץ אף מצמצם את ההשפעה הפוליטית של משרדי הממשלה על גורמים הכפופים להם (שם, 136).

230 למיקור החוץ עלולים להיות חסרונות נוספים: היווצרות ניגוד אינטרסים בין הלקוח לספק; היווצרות תלות בספקים לצורך הספקת שירות ועקב כך גם העלמת עין מהעדד תאימות בין פעולתם לבין מפרט הדרישות שהוגדר בחוזה ההתקשרות; קושי של הלקוח להתוות מדיניות אחידה ולפקח באופן שוטף על יישומה; פגיעה באיכות השירות עקב רצון הספק להזיל את עלויותיו; חשש מקשיים כלכליים, מקריסה של הספק או מרצונו להפסיק את ההתקשרות החוזית בטרם מועד סיומה - צעד שתוצאותיו עלולות לגרום לשיבוש ואף להפסקה של השירות לאזרח ובכך לפגוע במוניטין של הלקוח; קושי בהערכת היחס בין התשומות לתפוקות בכל אחד מהשירותים הממוקרים; חשש לקרטליז - ציה ותיאום מחירים של הספקים (שם, 137).

231 עיקרו של נייר זה הוא חוסר המועילות (נלומר, אי-הגעה ליעדים שהוצבו) וחוסר היעילות (נלומר בזבוז משאבי זמן ונסף) של המערכת הקיימת בישראל, ללא קשר למדרג הערכי שהמתנגדים מציגים.

232 "עניין זה נובע בין השאר ממניע פופוליסטי, שכבסיוסו אי רצון להכביד על תושבי המקום, שכן, הרצון של מי שתפקידם מותנה בבחירות, להיבחר שנית, הוא רצון טבעי, וכך גם רצונם לשאת חן וחסד בעיני קהל הבוחרים שלהם. הסיכון שבהתנהגות פופוליסטית לשמה הוא סיכון הטמון בכל קהילה שהאורגנים המנהלים אותה נבחרים על-ידי חבריה. סיכון זה, המשולב עם חשש להעדפה פסולה, גובר ככל שאוכלוסיית הקהילה קטנה יותר, וההיכרות האישית בין חבריה הדוקות יותר. **לנבחרים קשה להישיר מנט מול אוכלוסייה המוכרת להם אישית ולדחות את עתירותיה**. מנגד, האינטרסים המונחים בכך הם פעמים רבות אינטרסים כלכליים משמעותיים מאד, ובמצב כזה נוח לרשויות הבנייה להצדיק כניעה ללחצים בהסבר של, זה נהנה וזה אינו חסר. בין שההסבר הוא כזה ובין שהוא אחר, ניסיון מראה שלא תמיד עומדים נושאי תפקידים שונים ברשויות הבנייה בלחץ המופעל עליהם. חשוב לזכור כי לצד 'הלחץ האלקטורלי' מופעל גם מה שמכונה לחץ ההון על השלטון. באינטרסים כלכליים רבי-היקף ועוצמה, בעלי האינטרסים משתייכים מטבע הדברים לחוגים עתירי הון, ואלו מוצאים להם נתיבי השפעה על השלטון, ויוצרים לחץ שגם בו לא תמיד מצליחים נושאי תפקידים שונים לעמוד. שני סוגי הלחץ הללו מתאימים עצמם לצרכים המתחלפים, כמו גם 'צרכנים' הנוזקים לרשויות הבנייה. על 'הצרכנים' הללו נמנים בעלי קרקעות, חברות נדל"ן, קבלנים, יומים ובעלי-עניין אחרים. אלה דוחפים לשינוי בתכנון, להכשרת עבירות בנייה, ולהשגת מטרות מקימות אחרות המביא להם רווחים כספיים רבים, חסכון רב בהוצאות, וטובות הנאה כלכליות אחרות" (**דוח ועדת זיילר**, 140, 142).

233 שם, 142'144. הסיבה לכך היא שחבר הוועדה ברשות המקומית עשוי להכיר אישית את עבריו הבנייה בסבירות גבוהה יותר מאשר חבר וועדה מחוזית או ארצית. היכרות כזו עלולה לפגוע במוכנותו של חבר הוועדה לאנוף את החוק, דבר הפוגע בשלטון החוק ובשוויוניות. כמו כן, גם אם חבר הוועדה אינו מכיר את עבריו הבנייה, הוא עלול להימנע מאכיפה במשך תקופה ארוכה מתוך רצון להשיג את קולו בבחירות, ואף את קולות הסובבים אותו אם מדובר באדם אהוד בקהילתו. עלול גם להיווצר מצב שבו חבר הוועדה חושש לאנוף כי אינו רוצה להתחכך עם קבוצה בעייתית או בעלת השפעה רבה. גם אם המניע הוא פחד וגם אם הוא שיקול פוליטי, מדובר בפגיעה בשלטון החוק. כמו כן, עלול להיווצר ניגוד עניינים כאשר נבחר הציבור המכהנים בוועדות המקומיות מכירים את מגישי הבקשות באופן אישי ועלולים להעניק להם היתר אף על פי שאינם עומדים בדרישות. ניגוד עניינים הנובע מהיכרות אישית עלול להשפיע גם אם חבר הוועדה יחליט לזרז את התהליך עבור מגיש בקשה על חשבון שאר מגישי הבקשות שאינם נהנים מפרוטקציות ונאלצים להתעכב בתור יתר על המידה באופן הפוגע במידת וודאות. ראו מבקר המדינה, **הפיקוח על הבנייה בוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי**, ירושלים: משרד מבקר המדינה (2020), 874.

234 בישראל הגיעו כבר בדוח זיילר, לפני עשרים שנה, למסקנה כי ועדות מקומיות נתונות ללחצים עקב כך שמכניהם בהן נבחרו ציבור (ראו בהערה קודמת). קביעה זו מקבלת אשרור אמפירי במחקר של לבק (2020) על הקשר בין הפוליטיקה המקומית לבין מתן היתרי בנייה. לבק מצא שכאשר האופוזיציה המקומית חלשה ולראש העיר יש השפעה על הליך היתר הבנייה, התוצאה היא שתומכיו ייהנו במידה רבה יותר מאלו שאינם תומכים בו (C. Lévéque, "Political connections, political favoritism and political competition: evidence from the granting of building

.(permits by French mayors", *Public Choice*, 184(2020): 153

.Lee-Jones, *Good practices in preventing corruption in planning and zoning at the local level*, 6 235

236 לפי הפרשנות המצמצמת, מלכוד רגולטורי הוא התהליך הספציפי שבאמצעותו מונופולים הנמצאים תחת רגולציה מתמרנים בסופו של דבר את סוכנויות המדינה שאמורות לשלוט בהם (והרגולטור), ראו E. Dal Bó, "Regulatory Capture: A Review", *Oxford Review of Economic Policy* 22,2(2006): 203

.Lee-Jones, *Good practices in preventing corruption in planning and zoning at the local level*, 3–4 237

238 כך על פי התיאוריה הכלכלית של סטיגלר כעניין דרך ההיווצרות של רגולציה על עסקים, בין השאר הסדרת מונ' פוליס. ראו G. Stigler, "The Theory of Economic Regulation", *Bell Journal of Economics and Management Science*, 2 (1971), 3'21 ומופיעת בעיקר לטובתה שלה. זאת ועוד, רגולציה לא נצפית רק בשיתוף עם מונופולים טבעיים, שם קיים רציונל נורמטיבי לכן - פעילויות כלכליות רבות אחרות כרוכות בהתערבות של המדינה, בדמות קביעת מחירים ובקרת כניסה. לכן, כדי לתת דין וחשבון ולהצדיק את הרגולציה, על תיאוריה כלכלית התומכת ברגולציה לפרט את ההצדקות להפעלתה. הדרישה להסדרה תהיה קשורה בעיקר לשני מאפיינים של קבוצת המוסכים: גודלה של הקבוצה המוסכת וחלקה כרגולציה. גודל קבוצה מופרז עלול לפגוע בארגון מוצלח של קבוצת המוסכים. ארגון כזה דורש פתרון של בעיית הפעולה הקולקטיבית, הנובעת מכך שכל נהנה פוטנציאלי נאלץ להתנער מחובותיו במאמץ הלובינג המשותף. בצד ההיצע, צריך לשים לב למנגנון שמייצר את הרגולציה - כלומר למגזר הציבורי, שמגיב ללחצים פוליטיים. סטיגלר ראה כפוליטיקאים ספקים פוטנציאליים של רגולציה שחותרים למטרות אנוכיות, ביניהן הרצון להגביר את כוחם. עלויות הרגולציה עלולות לכלול את הפוטנציאל שלה לפגיעה בפופולריות של הפוליטיקאי שמקדם אותה, אולם העו' בדה שלהרבה מאוד מצביעים שמושפעים רק באופן שולי מהרגולציה חסרים התמריצים להישאר מעודכנים ולעקוב אחר תוצאותיה יכולה למזער את העלות הזו (Dal Bó, "Regulatory Capture: A Review", 204'205). ניתן לראות כאן התגלמות של בעיית הפעולה הקולקטיבית מתוך תיאוריית הבחירה הציבורית, שלפיה לקבוצות אינטרס יש כוח בלתי פרופורציונלי במערכת הפוליטית משום שיש להן הרבה יותר מה להרוויח או להפסיד מלאור הממוצע. קבוצות אלה ישיקעו משאבים רבים יותר כדי להשפיע ויפעילו לוביסטים מול נבחרי הציבור באופן שהאזרח היחיד אינו מסוגל לו. ראו M. Olson, Jr. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, 2nd ed. Harvard University Press ([1965] 1971). סיבה אפשרית לכך לקוחה גם היא מתיאוריית הבחירה הציבורית והיא הבורות הרציונלית - בשל סיכויי הקלושים להשפיע בקולו היחיד למול המשאבים שיצטרך לגייס כדי ללמוד את הנושאים, האז' רח הממוצע נוטה שלא להתעמק בנושאים ציבוריים ולהצביע באופן מושכל. ראו A. Downs, *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper & Brothers (1957), 244'46, 266'71 ו-71. S. Peltzman, "Toward a More General Theory of Regulation", *Journal of Law and Economics*, 19(1976): 211'48 מהעדפת שני אדונים שונים: צרכנים ויצרנים. עם זאת, מעט נאמר על האופן שבו היתרונות הללו מתממשים. אף אחד משני בעלי העניין במודל אינו נחשב במפורש לשחקן פעיל ואסטרטגי. יתרה מכך, לא הוסבר כיצד פעולותיו של פוליטיקאי יכולות להתפרש כציבור אם יבחר בתמחור מונופוליסטי או תחרותי. במקרה של מונופול טבעי, למשל, רגולטור עלול להיות מבוגל בשל העובדה שהוא אמור להשאיר לחברה שיעור תשואה סביב, אך ייתכן שהציבור יוקיע מתן אפשרות למחירים גבוהים יותר ויראה בה מתנה לתעשייה (Dal Bó, "Regulatory Capture: A Review", 207).

.Baldwin and Cave, *Understanding Regulation*, 36–37 239

240 כפי שכתבו בל, אסטס ופוקארט, קשה שלא לחשוך במלכוד, בקנוניה או בסוגים אחרים של עיוותים בשוק כאשר קיימות עדויות להתנהגות כל כך מעוותת. "יותר מדי חוקרים מובילים הצביעו על החולשות של המדיניות הנוכחית כך שלא סביר לטעון חוסר ידע או חוסר יכולת, ואם כן, אין גבול לחוסר כשרון של פקידות" (C. Bel, A. Estache, and R. Foucart, "Chapter 10: Transport infrastructure failures in Spain: mismanagement and incompetence, or political capture?" In *Corruption, Grabbing and Development*, edited by T. Søreide and A. Williams, 129–139. Northampton, Massachusetts: Edward Elgar Publishing ((2013), 133

241 מערכת הולנדית זו שונה לחלוטין מהמערכות בשאר המדינות מכיון שהיא מתמקדת בזיהוי שיטות בקרת איכות ולא ישירות באנשי המקצוע בתחום הבנייה.

242 בהתאם לסוג הבנייה והיקף הבקרה - חייבים להיות מעורבים מומחים מוכרים מטעם המדינה בתהליך בקרת האיכות

The Hague, *Apply for an all-in-one building permit* (n. d.), <https://www.denhaag.nl/en/permits-and-exemptions/building-permits/apply-for-an-all-in-one-building-permit.htm> 243 . Accessed April 13, 2022

.Statistisk centralbyrå, *Municipal management of planning and building applications* 244

.The official website of Notaries of France, *The building permit in France* 245

DLA Piper, *Planning / zoning, Timing: Sweden* (2021), <https://www.dlapiperrealworld.com/law/index.html?c=SE&t=zoning&s=obtaining-permission-for-development&q=timing>. Accessed April 13, 2022. 246

DLA Piper, *Planning / zoning, Timing: Germany* (2021), <https://www.dlapiperrealworld.com/law/index.html?c=DE&t=zoning&s=obtaining-permission-for-development&q=timing>. Accessed April 13, 2022. 247

Citizens Information, *Planning permission* (2022), https://www.citizensinformation.ie/en/housing/planning_permission/planning_permission_general.html. Accessed April 13, 2022. 248

.GOV.UK, *After you apply* 249

250 הטבלה על פי החזית החמישית, **חסמים רגולטוריים ונטל רגולטורי עודף**, 16¹⁴.

פורום קהלת

פורום קהלת הוא מכון מחקר השוכן בירושלים ופועל לעיגון מעמד הקבע של ישראל כמדינת הלאום של עם היהודי, לחיזוק הדמוקרטיה הישראלית, קידום חירות הפרט ועידוד יישום עקרונות השוק החופשי בישראל. הפורום איננו מפלגתי ונשען על מקורות עצמאיים פרטיים ללא מימון ישיר או עקיף ממדינת ישראל או מכל ישות מדינית אחרת. כל תוצרי הפורום מוגשים למקבלי ההחלטות ולציבור ללא תמורה.



ISBN 978-965-7796-07-8



9 789657 796078

פורום קהלת (ע"ר)

רח' עם ועולמו 8

ירושלים, 9546306

טל' 02-6312720

office@kohelet.org.il

www.kohelet.org.il