

**פריצת חסמי
הדיור בישראל
חלק ג':
אישורי בנייה**

ד"ר אביחי שניר



**כסלו תשע"ו - נובמבר 2015
נייר מדיניות מס' 21**

ד"ר אביחי שניר

סיים את לימודי הדוקטורט באוניברסיטת בר אילן. שימש תקופה חוקר אורח בבונדסבנק הגרמני. עשה פוסט דוקטורט באוניברסיטת הומבולדט בברלין. עוסק במחקרים בכלכלה מוניטרית ובכלכלה התנהגותית ופוליטית. משמש כיום כמרצה במכללה האקדמית בנתניה, באוניברסיטת בר-אילן וככלכלן בכיר בבית ההשקעות אינפיניטי.



מחקר זה נערך בתמיכת מר דב פרידברג.
תודות לצביה זיכרמן על עזרתה בהפקת המחקר.

פריצת חסמי
הדיור בישראל
חלק ג':
אישורי בנייה

ד"ר אביחי שניר



בסלו תשע"ו - נובמבר 2015
נייר מדיניות מס' 21

פריצת חסמי הדיור בישראל
חלק א': שוק הקרקעות
חלק ב': תפקיד הרשויות המקומיות
חלק ג': אישורי בנייה

ד"ר אביחי שניר

נדפס בישראל, כסלו תשע"ו - נובמבר 2015

מסת"ב 978-965-7674-20-8 ISBN



תוכן העניינים

1.....	תקציר
3.....	א. הקדמה
7.....	ב. הוועדות לתכנון ובנייה ותפקיד הוועדה המקומית
9.....	ג. הליך קבלת היתר בנייה במצב הנוכחי
17.....	ד. פתרונות והשלכות ביישום רפורמת בינת שוורץ (תיקון 101)
27.....	ה. סיכום
33.....	הערות



אולם, תיקון 101 כולל אמצעי פיקוח העשויים להתגלות כחסם מעכב תחת היותם זרז. הראשון בהם נוגע למינוי חברי וועדה חיצוניים מטעם שר הפנים: למרות שמדובר באחד מאמצעי הפיקוח המרכזיים, מינוי זה אינו חובה ותלוי ברצונו הטוב של שר הפנים. בכך, עשוי אמצעי זה להפוך לאות מתה. האמצעי השני נוגע להגדלת הרוב הדרוש לפיטורי מהנדס לרוב מיוחד: בכך, גדל כוח מהנדס הוועדה ביחס לשאר חבריה ושוב קיים חשש לקבלת החלטות לא ענייניות ומאינטרסים אישיים. הגשתו המלאה של תיקון 101 דורשת שכלולם של שני אמצעי פיקוח אלו, באופן שיבטיח את האפקטיביות שלהם וימנע אפשרות שימוש בהם לרעה.

בישראל קיימות 126 וועדות מקומיות המוסמכות לתת אישור בנייה, לתיתו בתנאים, לתיתו בהקלות או לסרב. מרחב שיקול הדעת הנתון לוועדה אינו מוגבל ונעשה בחוסר שקיפות. חוסר האחידות בהגשת בקשה ובהליכי הטיפול בוועדות המקומיות, מסרבל אף הוא את קבלת האישור ומעכב אותו. כל אלו פותחים פתח לקבלת החלטות לא ענייניות או על בסיס אינטרסים אישיים. התמשכות ההליך וחוסר הוודאות שבחובו מתבטא בסופו של יום בהתייקרות הדירות הנמכרות.

תיקון 101 מבקש לזרז קבלת אישור בנייה באמצעות הנהגת הליך אחיד בכל הוועדות, צמצום מרחב שיקול הדעת של הוועדה והחלת חובת שקיפות על עבודתה. בנוסף, מציג החוק שורה של אמצעי פיקוח, מתן תמריצים וענישה.

הגשת תכליתו של תיקון 101 לזירוז קבלת אישור בנייה תלויה ביישומה המלא של החלת ההליך האחיד שנקבע להגשת בקשות באופן המצמצם את שיקול דעת הוועדה להכרעה בעניינים טכניים בלבד וכן, בהחלת חובת השקיפות על הוועדות המקומיות. תנאי הכרחי נוסף לזירוז ההליך הוא הקמת מכוני בדיקה חיצוניים שיתחרו על טיב העבודה וזמן אספקתה ליזמים.

המלצות

הרפורמות של תיקון 101 מקדמת שתי מטרות עיקריות. הראשונה, היא מקדמת את האחידות והשקיפות בתנאים לקבלת אישור בנייה בין הוועדות השונות, כך שיזמים ידעו בדיוק מה דרוש מהם כדי שלא יהיו בני ערובה לבקשות שרירותיות או פסולות וכדי שהליך קבלת האישורים יהיה אחיד לכולם ובעל אורך ידוע מראש. שנית, הרפורמות מקדמות את הדרישה למקצועיות של הוועדות המקומיות ומגדילות את הסמכויות שלהם כדי להגביר את היעילות ולקצר את התהליכים. עם זאת, חלק ניכר מהמלצות הכלולות בתיקון 101 טרם יושמו וכתוצאה מכך יש עדיין שונות גדולה בין הוועדות ועדיין יש אפשרות לוועדות לפעול בחוסר שקיפות. יש לזרז את יישום הרפורמות של תיקון 101 במלואן, לממש את הזכות של שר הפנים למנות חברי וועדה חיצוניים, ולקיים פיקוח יעיל על התפקוד של הוועדות השונות, תוך צמצום שיקול דעת הוועדות בקבלת החלטות נקודתיות.



א: הקדמה

”ככל שלפקידי ציבור יש מרחב החלטה גדול יותר בעת קבלת החלטות, גדלה אפשרותם לדרוש רנטות בתמורה למתן אישורים.”

במקרים רבים ההבדלים במשך הזמן יכולים להיות בסדר-גודל של חודשים ואפילו שנים, וזאת גם כאשר מדובר בבקשות להיתרים בעלי מאפיינים דומים. נוסף על כך, לעיתים קרובות משך הזמן שנדרש לקבלת אישור תלוי בקשרים של היזם עם הפקידים בוועדה המקומית, שכן היזמים נדרשים לעיתים קרובות לעמוד בקשר עם הפקידים כדי לברר אם בקשתם להיתר נבדקה ואם מהנדס הוועדה הגיש את מסקנותיו לוועדת הבנייה, וכדי לוודא שוועדת הבנייה תדון בהיתר הבנייה שלו.

נוסף על כך יש חוסר שקיפות לגבי האופן שבו תהליך קבלת ההחלטות למתן היתרי בנייה מתנהל, ולפקידים ולחברי ועדות מקומיות יש יכולת השפעה גדולה הן על משך הזמן עד לדיון בבקשה להיתר בנייה והן על ההחלטות שמתקבלות לגביה.

התיאוריה הכלכלית של בחירה ציבורית (Public Choice) ומחקרים אמפיריים מראים כי ככל שלפקידי ציבור יש מרחב החלטה גדול יותר בעת קבלת החלטות, אפשרותם לדרוש רנטות בתמורה למתן אישורים גדלה. נוסף על כך, במקרים כאלה האינטרסים של פקידי הציבור הם להגדיל את משך הזמן שנדרש עד לקבלת ההחלטות ולהגביל את היכולת הציבורית לעקוב אחר תהליך קבלת ההחלטות כדי למנוע ביקורת על החלטותיהם.

עדויות של יזמי נדל"ן ושל פקידי ציבור רומזות כי זה גם המצב בוועדות המקומיות שנדרשות לאשר תוכניות בנייה. לכאורה, תהליך הגשת הבקשות ובדיקתן צריך להתקיים בוועדות המקומיות השונות על-פי נוהל בעל מבנה אחיד, אבל העדויות מראות כי בפועל יש שוני גדול בין ועדות מקומיות שונות בהתנהלות התהליך. נוסף על כך, גם בהחלטות המתקבלות על-ידי אותה ועדה מקומית, משך הזמן שנדרש לאישורן של תוכניות בנייה משתנה באופן משמעותי אפילו כאשר התוכניות שמוגשות דומות במאפייניהן העיקריים.

מכרזים שהוועדה אינה מעוניינת לקדם, לעומת זאת, נכשלים לעיתים קרובות מפאת חוסר פניות, מכיוון שיזמים בעלי קשרים מעדיפים להימנע מלהסתכן בהשקעה במכרזים כאלה, וזאת גם כאשר לממשלה ולרשות מקרקעי ישראל יש עניין בקידומם. כך קרה, למשל, עם תוכניות "מחיר למשתכן", אשר רוב המכרזים עבורן נכשלו.

על-פי הנטען בספרות הכלכלית, במצבים כאלה קיים גם חשש שיזמים בעלי קשרים ינסו להשפיע על חברי ועדה ועל פקידי ציבור שאחראים לאישור פרויקטים כדי שאלה יעכבו בקשות להיתרים של מתחרים או ישנו את הדרישות במכרזים שנערכים למכירת זכויות לבנייה. אם דברים מעין אלה אכן מתרחשים, ייתכן שהם אחת הסיבות לכך שבמקרים שבהם הצליחו מכרזים לתוכניות "מחיר למשתכן", היזמים שרכשו את הזכויות קיבלו תנאים שאפשרו להם למכור את הדירות ללא הורדת מחירים משמעותית, אף שהתוכנית יועדה להוביל למכירה של דירות במחירים שנמוכים ב-20% או יותר ממחירי השוק.

פרק זה יבחן את המצב הקיים בוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה ואת האופן שבו הוא משפיע על העלויות ליזמים. כמו-כן, ייבחנו ההשלכות של **תיקון 101 לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965**¹, שהתקבל בשנת 2014 (להלן: "**תיקון 101**"), שהוא חלק מרפורמת "בינת שוורץ", אשר נועדה להסיר חלק גדול מהחסמים בוועדות הבנייה. הגם שהרפורמה המקורית נועדה באופן מפורש להתמודד עם חלק גדול מהבעיות שקיימות במצב הנוכחי, קיים חשש שהאופן שבו היא מיושמת בפועל דווקא יחמיר אותן בחלק גדול מהמקרים. המצב שאמור להתקיים בעקבות תיקון 101 ייבחן על-כן מול פתרונות תיאורטיים שמיועדים להתמודד עם בעיות כמו אלה שקיימות בוועדות המקומיות בישראל.

גם לאחר שבקשה להיתר נידונה ואושרה עקרונית בוועדה מקומית, לעיתים קרובות יש הבדלים משמעותיים לגבי ההשלמות והתיקונים שיזמים נדרשים להגיש כדי שהבקשה תאושר באופן סופי. הבדלים כאלה יכולים אף הם לגרום להבדלים של חודשים בזמן שנדרש עד לקבלת ההיתר הסופי, מכיוון שהם קובעים את מספר אנשי-המקצוע שהיזם נדרש להעסיק כדי לקבל את ההיתר ואת מספר הגופים שהוא נדרש לקבל מהם אישורים.

כל העיכובים וההבדלים הללו מגדילים מאוד את העלויות ליזמים, ויוצרים אצלם לעיתים קרובות אי-ודאות רבה לגבי המועד שבו יוכלו להתחיל בבנייה ולגבי העלויות שייאלצו לשלם עד להתחלת העבודות. אי-הוודאות הזאת מתומחרת לתוך המחיר שיזמים אשר מקבלים היתרים דורשים מהרוכשים. נוסף על כך, היא מרחיקה לעיתים יזמים מבנייה באזורים שבהם הם אינם מכירים את הפקידים ואת חברי הוועדה המקומית.

כתוצאה מכך, ליזמים שיש להם קשרים עם אנשי ועדה מקומית מסוימת יש לעיתים כוח שוק מעבר למצופה בהשוואה לשוק שבו תהליך ההוצאה של היתרי הבנייה זהה לכל היזמים, מכיוון שבאזורים שבהם יזמים בעלי קשרים נהנים מעדיפות בקבלת היתרים, בדרך-כלל רק הם ניגשים למכרזים. כמו-כן, יזמים בעלי קשרים יודעים לעיתים אילו תוכניות בנייה הוועדה המקומית מעוניינת לקדם, ולכן הם מעדיפים להשתתף במכרזים שבהם נמכרות הזכויות לתוכניות בנייה שהוועדה מעוניינת לקדם.

המשך המאמר בנוי באופן הבא: בחלק הבא נדון במבנה ובסמכויות של הוועדות השונות שמופקדות על תכנון הבנייה בישראל, תוך שימת דגש על תפקידה של הוועדה המקומית. בחלק השלישי, נדון בבעיות שקיימות כיום בתהליך קבלת ההחלטות לגבי אישורי בנייה בוועדות המקומיות ובהשלכות שלהן. בחלק הרביעי, נדון ברפורמת בינת שוורץ, בתיקון 101 (שהוא אותו חלק מהרפורמה שהתקבל בשנת 2014 ליישום בפועל) ובהשוואה בין המצב שאמור להיווצר כתוצאה מהשינויים הנובעים מתיקון 101 לבין פתרונות תיאורטיים.

**”הגם שהרפורמה המקורית
נועדה באופן מפורש
להתמודד עם חלק גדול
מהבעיות שקיימות במצב
הנוכחי, קיים חשש שהאופן
שבו היא תיושם בפועל
דווקא יחמיר אותן.”**





ב: הוועדות לתכנון ובנייה ותפקיד הוועדה המקומית

נוסף על תפקידה בניסוח תוכניות מתאר ארציות, המועצה הארצית לתכנון ולבנייה מייעצת לממשלה בנושאים של תכנון ובנייה. נוסף על כך היא יכולה להתערב בהחלטותיהן של ועדות מחוזיות. במקרי הצורך היא משמשת גוף ערר בנוגע לתוכניות מקומיות ולתוכניות מפורטות של ועדות מחוזיות.

הוועדות המחוזיות הן הגופים שמשמכותם לקבוע הוראות בכל עניין שיכול להיות נושא לתוכנית מתאר מקומית. בין היתר הן קובעות גבולות של שטחים עירוניים, שטחים כפריים, שטחים חקלאיים, שטחים פתוחים ואזורי תעשייה, וכן קובעות הוראות בדבר שמירה על חוף הים. קיימות שש ועדות מחוזיות אשר אחראיות יחד על כל שטחה של מדינת-ישראל.

ועדה מחוזית רשאית לערוך שינויים בתוכניות שמגובשות על-ידי ועדות מקומיות הכפופות לה. כמו-כן היא רשאית להורות לוועדה מקומית למלא תפקידים ומטלות שהם בסמכותה של הוועדה המקומית, ואם הוועדה המקומית אינה ממלאת אותם, הוועדה המחוזית רשאית למלאם על חשבונה של הוועדה המקומית.

המועצה הארצית לתכנון ולבנייה היא גוף במשרד הפנים שבסמכותו לתכנן תוכניות מתאר ארציות. תוכניות מתאר ארציות קובעות את תוכניות הפיתוח והשימור של שטח המדינה כולה. המועצה הארצית לתכנון ולבנייה אחראית לכן, בין היתר, להקצאת שטחים לחקלאות, להתיישבות עירונית, לחציבה, לתעשייה, לתחבורה, לתשתיות גז וחשמל, לסכרים, לאזורי נופש, לשמורות-טבע ועוד. כמו-כן, המועצה הארצית מופקדת על תכנון של תוכניות מתאר נקודתיות שיש להן השלכה ארצית, כגון: כביש 6 ונמל תעופה בן-גוריון.

כל תוכנית שהוועדה יוזמת מוגשת לממשלה לאחר שהועברה לעיון של הוועדות המחוזיות והמקומיות שיש להן עניין בה או בחלקים ממנה, ולאחר שנבחנו ההערות שהתקבלו מהן. תוכנית מתאר ארצית אינה מופקדת לעיון הציבור, אבל קיים נוהג שלפיו הציבור מקבל פרק-זמן להביע את הערותיו על התוכנית, אף שהציבור אינו יכול להגיש הסתייגויות. לאחר שהממשלה אישרה את התוכנית, היא מפורסמת לציבור.

בסמכותה של ועדה מקומית לאשר תוכניות מקומיות או מפורטות בשטחה. כמו-כן, בסמכותה להמליץ המלצות לוועדה המחוזית לגבי תוכניות שבסמכותה של האחרונה. ועדה מקומית יכולה גם לאשר את הבקשות הבאות: בקשות להיתרי בנייה, בקשות להקלות שבסמכותה להעניק, בקשות לשימושים חורגים שאינם סוטים באופן ניכר מהתנאים שנקבעו, ובקשות לאישור תשריטי איחוד וחלוקה של קרקע בשטחה. מתפקידיה של ועדה מקומית גם לשום, להטיל ולגבות היטלי בנייה, היטלי השבחה והיטלים בגין נזקים שגרמה תוכנית. היא רשאית גם להעניק הנחות על היטלי בנייה. ועדה מקומית היא גם הגוף האחראי למסירת מידע בנושאי תכנון לפונים.

ועדות מקומיות נחלקות לשני סוגים – ועדה מקומית ברשות אחת וועדה מקומית מרחבית. ועדה מקומית ברשות אחת כוללת חברים מרשות אחת בלבד, והעומד בראשה הוא בדרך-כלל ראש המועצה. ועדה מקומית מרחבית כוללת חברים מכמה רשויות. בסך-הכל היא כוללת שמונה נציגים, כאשר כל רשות מקבלת ייצוג בהתאם לגודל האוכלוסייה בה. ראש הוועדה הוא הממונה על המחוז.

לרשותה של כל ועדת תכנון מקומית עומדים מהנדס הוועדה, שהוא גם מהנדס הרשות, ויועץ משפטי. מהנדס הוועדה משמש גם מזכיר הוועדה.

קיימות כיום 93 ועדות מקומיות ברשות אחת ו-33 ועדות מקומיות מרחביות (בסך-הכל 126 ועדות מקומיות). תפקידה של ועדת תכנון ובנייה מקומית הוא פיקוח על פיתוח הקרקע במרחב המקומי. מתפקידה גם לדאוג שהפיתוח ייעשה תוך שמירה על קרקעות המיועדות לשימוש חקלאי, ותוך הבטחת תנאים נאותים מבחינת בטיחותם של תושבי האזור, בטחונם, בריאותם וכולי. כמו-כן, מתפקידה של ועדה מקומית לתכנון ולבנייה להבטיח שמירה על ערכי נוף, היסטוריה וכדומה. לצורך כל זה עליה לוודא הקצאה מתאימה של קרקעות לתעשייה, למגורים, למסחר ולמטרות ציבוריות.



ג: הליך קבלת היתר בנייה במצב הנוכחי

1. הליך קבלת היתר

תהליך הבקשה להיתר משתנה בין הוועדות השונות, ודרישותיה של כל ועדה עשויות להיות שונות באופן משמעותי מאלה של ועדות אחרות. עם זאת, בדרך-כלל הליך לבקשת היתר ללא בקשה להקלות מתנהל באופן המפורט בתרשים 1 (בעמ' 28).

בשלב הראשון היזם פונה לקבלת תיק מידע שמכיל את התנאים לגבי השטח שבקשתו מתייחסת אליו. תיק המידע מכיל את פרטיה של תוכנית הבנייה המאושרת, כך שהוא מאפשר ליזם לוודא באופן רשמי את פרטי השטח המאושר לבנייה ולשטחי-עזר, את מספר הדירות המאושר, את מספר הקומות המאושר, את השטח מתוך המגרש שמאושר לבנייה, את השטח שצריך להיות מוקדש לשטחים פתוחים, וכן דרישות לגבי פיתוח נדרש בסביבת המבנה, כגון בניית דרכים, תשתיות מים, תשתיות חשמל וכיוצא בהן.

**”מתן היתרי בנייה הוא
בסמכותה של ועדת התכנון
המקומית האחראית לתכנון
באזור שבו הוגשה הבקשה.”**

כפי שנכתב בפרק הקודם, מתן היתרי בנייה הוא בסמכותה של ועדת התכנון המקומית האחראית לתכנון באזור שבו הוגשה הבקשה. הוועדה מוסמכת להעניק היתרים לתוכניות שעומדות בתנאים שנקבעו לבנייה בשטח שההיתר מבוקש לגביו, וכן לתוכניות שאינן סוטות באופן ניכר מהתנאים שנקבעו. במקרים אחרונים אלה, היזם שמבקש את ההיתר רשאי לבקש הקלות, ואם ההקלות המבוקשות נמצאות בסמכותה של ועדת התכנון המקומית, היא רשאית לאשר את התוכנית לאחר מתן פרק-זמן להתנגדויות של הציבור.

בקשת היתר נדרשת בכל מקרה שבו יזם מעוניין להקים בניין חדש, להוסיף תוספות למבנה קיים, לערוך שינויים חיצוניים במבנה קיים או לערוך שינויים פנימיים במבנה קיים אשר משפיעים על שטחן של דירות, על השלד של הבניין, על רכוש משותף, על צנרת משותפת או על מראה הבניין.

המסמכים השני והשלישי הם חתימות של בעלי הנכס והוכחת בעלות. המסמך הרביעי הוא הוכחה שהוא ניכה את חובותיו לרשות המקומית.

בשלב זה היזם נדרש גם להפקיד כ-20% ממיסי הבנייה המשוערים (ללא היטלי פיתוח). אם הבקשה להיתר בנייה מאושרת, הפיקדון מופחת מסכום המיסים הסופי. אם הבקשה אינה מאושרת, הפיקדון מוחזר ליזם.

לאחר שהבקשה מוגשת, יש להמתין עד שהבקשה תיקלט ברשויות, ולאחר-מכן עד שהיא תטופל. לאחר שהמסמכים עוברים סינון ראשוני על-ידי פקידי הוועדה, אשר בודקים שכל המסמכים הוגשו באופן תקין ושהבקשה עומדת בתנאים שאושרו לתוכנית, המסמכים מועברים למהנדס הוועדה (קרי, למהנדס העיר, אם מדובר בוועדה מקומית ברשות אחת, או למהנדס שנקבע מבין מהנדסי הערים, אם מדובר בוועדה מרחבית). מהנדס הוועדה בוחן את הבקשה ומכין את המלצותיו לוועדה. בין היתר נבדק שהתוכנית עומדת בדרישות של תוכנית המתאר ובדרישות הוועדה. כך, נוסף על הדרישה שהתוכנית תעמוד בתנאים של תוכנית המתאר, הוועדה יכולה לדרוש, למשל, שהתוכנית תעמוד גם ברמה מסוימת של פיתוח בר-קיימא ("תוכניות ירוקות"), שהיא תעמוד בתנאים מסוימים של השתלבות עם הסביבה (מראה החזיתות) או שגודל הדירות יהיו בהתאם למפרטים מסוימים. כך, למשל, בשנת 2013 דרשה עיריית כפר-סבא מיזמים להקים מבנים רק בהתאם לדרישות מסוימות של פיתוח בר-קיימא, בעיריית נתניה חויבו יזמים לבנות רק דירות בנות ארבעה חדרים או יותר, ובתל-אביב נדרשו יזמים להתאים את חזיתות המבנים המתוכננים לאופי העירוני בסביבת כל בניין.

בדרך-כלל היזם אמור להכיר את המידע שנמצא בתיק המידע עוד לפני קבלתו, ולכן הוא יכול להתחיל בתהליך התכנון עוד קודם לקבלת תיק המידע, אבל המידע נמסר ליזם באופן רשמי רק עם קבלת התיק. לאחר קבלת התיק היזם אמור להכין תוכנית מפורטת, שאותה הוא מגיש לאישור הוועדה.

עוד לפני הגשת הבקשה המפורטת היזם צריך להכין ולהגיש לוועדה מפה טופוגרפית של השטח לבנייה. את המפה הטופוגרפית יש להזמין ממודד מומחה. תוקף המפה הוא שישה חודשים, ולכן היא צריכה להיות מוגשת לוועדה בהקדם לאחר הכנתה. הוועדה נדרשת לאשר את המפה בתוך שלושים יום, ואם היא אינה מאשרת אותה בתוך פרק-זמן זה, היזם רשאי להמשיך בתכנון. כמו-כן, מהנדס העיר רשאי להעניק פטור מהגשת מפה, יש רשויות שאינן דורשות מפה עד לאחר מתן אישור הבנייה, ויש רשויות שדורשות מפה ברמת פירוט נמוכה.

לאחר שהמפה מאושרת, היזם מכין את תיק הבקשה לקבלת היתר. תיק הבקשה כולל ארבעה מסמכים שנדרשים לצורך קבלת היתר בנייה. המסמך הראשון הוא תוכנית ההגשה (גרמושקה), אשר נערכת על-ידי אדריכל. תוכנית ההגשה כוללת את התשריטים שהכין האדריכל, אשר מפרטים את תוכנית הבנייה. המסמך כולל גם את תוכניות המגרש, את תרשימי הקומות, את חישוב השטחים המנוצלים, את תרשימי החזיתות ואת התוכנית לבניית ממ"ד. הוא כולל גם את תוכנית הפיתוח בסביבת הבניין, ובכלל זה תרשימי שבילים, סידורי חנייה, הסדרים לפינוי פסולת, הסדרים למיכלי גז וסולר, תרשימים של גדרות וקירות תומכים, וכיוצא בהם. בחלק מהרשויות היזם נדרש להכין גם נספח תברואה (סניטרי).

בשלב זה הבקשה נבדקת על-ידי מהנדס הוועדה, שיכול לבקש תיקונים נוספים. לאחר שהיזם מגיש בקשה מתוקנת בהתאם להנחיותיו של מהנדס הוועדה ובמספר העותקים הנדרש, התוכנית מאושרת, מתקבל היתר, והיזם יכול להתחיל בתהליך הבנייה בהתאם להיתר.

אם היזם מבקש הקלות שבסמכותה של הוועדה המקומית, התהליך מתנהל באופן דומה, בתוספת השלב של הגשת הבקשה להקלה, כמומחש בתרשים 2 (בעמ' 29). בסמכותה של ועדת בנייה מקומית לאשר הקלות שאינן מוסיפות זכויות בנייה בקרקע. בפועל הדבר מתבטא בכך שלוועדה יש סמכות להעביר זכויות בנייה בין מגרשים שיש להם ייעוד דומה, לאחד או לחלק מגרשים, לשנות קו בניין, לשנות הוראות בינוי ותכנון אדריכלי, להגדיל את מספר יחידות הדיור ללא שינוי השטח העיקרי לבנייה, ולשנות את שטח המגרש המינימלי הנדרש לבנייה.

כאשר יזם מבקש את אחת הבקשות הללו, בקשת ההקלה מפורסמת ראשית לציבור בחזית השטח שמיועד לבנייה, בשני עיתונים יומיים נפוצים ובעיתון מקומי אחד. כמו-כן יש לשלוח מכתב אישי לכל מי שהוועדה קובעת כי עלול להיפגע באופן אישי ממתן ההקלה, כגון בעלי דירות בבתים סמוכים. לאחר תקופת הפרסום, הנמשכת בדרך-כלל שבועיים, מתכנסת ועדת ההקלות, שהיא ועדת-משנה של ועדת התכנון המקומית, בוחנת את ההתנגדויות שהוגשו, וקובעת אם ההקלה מאושרת אם לאו. ברוב המקרים האדם שמכריע במקרים אלה הוא מהנדס הוועדה.

אם ההקלה מאושרת, הליך הבקשה ממשיך להתנהל בדומה לאופן שבו הוא מתנהל ללא בקשות להקלה. אם הבקשה להקלה נדחית, היזם יכול לפנות לוועדת ערר או להגיש תוכנית מתוקנת ללא ההקלה.²

ועדות תכנון מקומיות מתכנסות מדי כמה שבועות וכל בקשה מועברת לאישורה לפי סדר שנקבע על-ידי יושב-ראש הוועדה ולפי המלצותיו של מהנדס הוועדה. לאחר שהבקשה נבדקת על-ידי הוועדה, הוועדה מוציאה תשובה בכתב. התשובה יכולה להיות סירוב, אישור מלא של התוכנית או אישור של התוכנית בתנאים. אם התוכנית לא נתקלה בסירוב, כמעט בכל המקרים היא תקבל אישור בתנאים. מספר התנאים וסוג התנאים שהתוכנית נדרשת לעמוד בהם משתנה מפרויקט לפרויקט ומוועדה לוועדה. ועדת תכנון יכולה לדרוש, בין היתר, שהיזם יגיש – לצורך קבלת האישור הסופי – חישובים נוספים של המהנדס, תוכניות ביוב תברואניות, אישור של פיקוד העורף, אישור של רשות מקרקעי ישראל (אם הקרקע היא קרקע מוכרת של הרשות), אישור של חברת הבזק, אישור של חברת החשמל, אישור כבאות, אישור התקשרות עם אתר מורשה לפינוי פסולת בניין ואישור של משרד הבריאות. כמו-כן נדרש להגיש חוזה התקשרות עם מכון התקנים או מעבדה מאושרת שיבדקו את איכותם של הבטון, של מערכת התברואה, של הטיח בממ"ד וכדומה.

לאחר שהיזם מסיים לקבל את כל האישורים הדרושים, הוא נדרש להגיש את הבקשה המתוקנת יחד עם תשריטים חדשים על-פי בקשת הוועדה. בשלב זה עליו לשלם את מיסי הבנייה על השטחים העיקריים ועל שטחי-העזר; היטלי פיתוח בעבור צנרת מים ציבורית, ביוב, תיעול, כבישים ומדרכות, על-פי חוקי-העזר של הרשות המקומית; וכן היטל השבחה, אשר נקבע על-פי הערכה ופתוח בדרך-כלל למשא-ומתן עם הוועדה המקומית.

"משך הזמן הממוצע שנדרש לשם קבלת היתרי בנייה בישראל והשונויות הגדולה בין פרקי-הזמן הנדרשים לאישורן של תוכניות דומות מצביעים, ככל הנראה, על חוסר יעילות בחלקים גדולים של התהליך... משך הזמן הדרוש בישראל ארוך בשליש ממשך הזמן הנדרש אפילו במדינות שיש בהן נוהל מורכב לקבלת היתר."

2. בעיות ועיכובים בהליך מתן היתר בוועדות המקומיות תכנון ובנייה

משך הזמן הממוצע שנדרש לשם קבלת היתרי בנייה בישראל והשונויות הגדולה בין פרקי-הזמן הנדרשים לאישורן של תוכניות דומות מצביעים, ככל הנראה, על חוסר יעילות בחלקים גדולים של התהליך. לכאורה, תוכנית שמוגשת בהתאם לתנאים שנקבעו בתיק המידע יכולה וצריכה להיות מוגשת לוועדה המקומית בתוך חודש עד חודשיים, ולכן משך הזמן עד לאישורה של תוכנית כזו, ולו עם הסתייגויות, צריך להיות חודשיים עד שלושה לכל-היותר. בפועל משך הזמן הנדרש ברוב המקרים הוא יותר משנה, ובמקרים רבים הוא עלול להגיע גם לשנתיים או יותר.

נוסף על כך, גם לאחר שהבקשה מאושרת עם הסתייגויות, מספר האישורים והתיקונים שיזם נדרש להגיש משתנה באופן שאינו ניתן לצפייה מראש על-ידי היזמים. זאת, למרות

ההשפעה הגדולה שיש לסוג האישורים שהם נדרשים להגיש על משך הזמן עד לקבלת היתר. קבלת אישור כבאות, למשל, היא הליך שמצריך חודשים אחדים. התוצאה היא שישראל היא אחת המדינות שבה משך הזמן הנדרש עד לקבלת היתר בנייה הוא מהארוכים במדינות המפותחות, כפי שניתן לראות בתרשים 3 (בעמ' 30), המבוסס על נתונים מהדוח "עושים עסקים 2013" של הבנק העולמי.³

התרשים מראה את משך הזמן הנדרש לקבלת היתר לסוג המבנה הפשוט ביותר במדינות שונות. משך הזמן הדרוש בישראל ארוך בשליש ממשך הזמן הנדרש אפילו במדינות שיש בהן נוהל מורכב לקבלת היתר, דוגמת שווייץ והולנד, וארוך פי שניים ויותר מהזמן הנדרש באנגליה – מדינה שנחשבת לאחת המדינות שהחוקים בה מקשים במיוחד על יזמי נדל"ן. נוסף על כך, בשווייץ, למשל, משך הזמן הנדרש הוא ארוך יחסית כי לגבי כל תוכנית שמוגשת מוקצה זמן רב שבו התוכנית מפורסמת והשכנים יכולים להגיש הסתייגויות. בכל הקשור להליכים שתלויים ברשויות בשווייץ, משך הזמן לקבלת היתר הוא קצר יחסית.

הסיבות העיקריות למשך הזמן הארוך הנדרש לקבלת אישורים הן ככל הנראה שיקול-הדעת הנרחב המסור בידיהם של הפקידים, מהנדס העיר, חברי ועדות התכנון העירוניות והעומד בראשן, יחד עם חוסר השקיפות של ההליך וההבדלים הגדולים בדרישות בין ועדות מקומיות שונות. בחלק מהוועדות המקומיות הסיבות כוללות גם מחסור בכוח-אדם ומחסור במשאבים. ביישובים מסוימים, למשל, יזם יכול להידרש להסיע את מהנדס העיר לאתר הבנייה המתוכנן כתנאי לכך שהמהנדס יבדוק את הבקשה, מכיוון שלמהנדס העיר אין רכב כדי להגיע לאתר בכוחות עצמו.

”הסיבות העיקריות למשך הזמן הארוך הנדרש לקבלת אישורים הן ככל הנראה שיקול-הדעת הנרחב המסור בידיהם של הפקידים.”

ההבדלים בין הוועדות גורמים גם לכך שיזמים צריכים להתאים את עצמם לתהליכים שונים לפי הוועדה שאליה הם מגישים את הבקשה להיתר.

כפי שניתן לראות בתרשים 4 (בעמ' 31), הליך הבקשה להיתר בוועדת הבנייה המקומית של תל-אביב שונה באופן משמעותי מההליך ברוב ועדות הבנייה המקומיות האחרות בישראל, ולכן הגשת בקשה לוועדה המקומית של תל-אביב מחייבת צוות בעל כישורים ייחודיים המתמחה בהגשת בקשות בתל-אביב. משום כך יזמים עלולים לחשוש מהגשת בקשות להיתר לוועדות שאין להם היכרות מוקדמת איתן, שכן לצורך כך הם יידרשו להקדיש זמן ללימוד ההסדרים של אותן ועדות, ולעיתים קרובות אף להחליף את צוות המהנדסים, היועצים והאדריכלים שלהם ולשכור במקומם צוות שיתאים להגשת בקשה לוועדה המסוימת. הדבר מעניק כוח רב למשרדים שמתמחים בהגשת בקשות לוועדות בעלות דרישות מיוחדות. בתל-אביב, למשל, למספר קטן של משרדי אדריכלים יש כוח שוק גדול, מכיוון שרוב היזמים שעובדים בתל-אביב מעדיפים לעבוד עם משרדים שיש להם ניסיון מוכח בהגשת בקשות לוועדה המקומית של תל-אביב.

חוסר השקיפות של ההליך מתבטא בכך שיזמים אינם יודעים באיזה שלב בדרך אל הוועדה הבקשה שלהם נמצאת. הם אינם יודעים, למשל, אם הבקשה עברה סינון ראשוני של הפקידים, אם היא הועברה אל מהנדס הוועדה, אם מהנדס הוועדה בחן את הבקשה והעביר אותה

לדיון בוועדה או שמא הבקשה עודנה מונחת בלשכתו של הפקיד שקלט אותה. זאת, מכיוון שהפקיד שקלט את הבקשה יכול להחזיקה אצלו ללא הגבלת זמן כמעט לפני שהוא מעביר אותה הלאה. יזמים רבים חוששים להתלונן גם במצבים כאלה, מכיוון שהפקיד עלול להגיב בפסילת הבקשה בגין בעיה טכנית שניתן בדרך-כלל לפותרה בשלב השינויים שלאחר קבלת היתר בתנאים. לפקידים יש גם סמכות מסוימת לקבוע את התנאים בפרויקט. פקיד יכול לקבוע, למשל, שמתחם תת-קרקעי שצמוד לאזור מסחרי ישמש למטרות של מחסן בלבד או לחלופין לאשר ליזם שהמתחם ישמש למטרות של סיוע. במקרה השני, האדם ששוכר או רוכש את השטח המסחרי יוכל לקבוע את השימוש בשטח התת-קרקעי, כך שיהיה אפשר למקם שם, למשל, חדר שירותים, חדר לעובד (למשל, חדר לשען או לצורך מתחת לחנות תכשיטים) או חלק ממתכת. במקרה הראשון, לעומת זאת, השטח יכול לשמש רק כמחסן. ההבדל בשווי מבחינת היזם שמקים את המבנה יכול להסתכם במיליוני שקלים, אבל לעיתים קרובות פקידים נותנים אישורים שונים לפרויקטים דומים בהתאם לשיקול-דעתם הבלעדי. במקרים מסוימים הדבר עלול להוביל לעיכובים משמעותיים בהליכי הבנייה, מכיוון שהיזמים פונים לבתי-משפט ולגופי ערר כדי לשנות את ההחלטות.

”חוסר השקיפות של ההליך מתבטא בכך שיזמים אינם יודעים באיזה שלב בדרך אל הוועדה הבקשה שלהם נמצאת.”

”כוחם של חברי הוועדות ושל מהנדסי הוועדות משפיע גם על יכולתם לקבוע את גובה ההיטלים שהיזמים יידרשו לשלם.”

הדבר מעניק לחברי הוועדות המקומיות יכולת לקבל החלטות על-סמך העניין האישי שלהם. מכיוון שהוועדות נשלטות במידה רבה על-ידי יושב-הראש, שהוא ראש המועצה או נציגו, התוצאה היא שעמדתו של יושב-הראש קובעת לעיתים קרובות את התוצאה. חוסר השקיפות הזה גם מגביל את יכולתם של יזמים לערער על תנאים שהוועדה הציבה למתן ההיתרים, גם כאשר נראה כי אלה אינם נדרשים מסיבות מקצועיות – למשל, כאשר יזם נדרש להגיש אישור כבאות שאינו נחוץ מבחינה מקצועית, ואשר ההמתנה לקבלתו עלולה לעכב את ביצוע הפרויקט בכמה חודשים לפחות.

כוחם של חברי הוועדות ושלה מהנדסי הוועדות משפיע גם על יכולתם לקבוע את גובה ההיטלים שהיזמים יידרשו לשלם. מדובר בעיקר בהיטלי הפיתוח ובהיטלי ההשבחה. הגם שהיטלי הפיתוח אמורים כיום להיקבע על-פי נוהל אחיד, חישוב השטח שלגביו יש לגבות היטלי פיתוח תלוי בהחלטתו של מהנדס הוועדה, וכך גם הסכומים שיש לשלם. עדויות אנקדוטיות מצביעות על כך שלעיתים יש הבדלים של מיליוני שקלים בין הסכומים שיזמים צריכים לשלם בעבור פרויקטים דומים באותן ערים. כמו-כן, לוועדה המקומית יש חופש מלא כמעט לקבוע את גובהם של היטלי ההשבחה. לכן לעיתים קרובות פרויקטים מתעכבים מכיוון שיזמים מגישים ערעורים ומנסים לנהל משא-ומתן מול ועדות מקומיות כדי לשנות את גובה ההיטלים. במקרים אחרים, בעיקר כאשר ההיטלים נדרשים רק בעבור שטחים שהתקבלו בעקבות מתן הקלות, היזמים מעדיפים לשלם את ההיטלים הגבוהים ולגלגל את ההפרשים אל הרוכשים, כדי להימנע מעיכובים בבנייה.

הסמכויות לקבוע חלק מהתנאים שהיזמים יקבלו ואת משך הזמן עד לדיון בוועדה מעניקות לפקידים כוח רב. משום כך יזמים חייבים לעמוד בקשרים טובים עם הפקידים אם הם רוצים לזכות בתנאים טובים כאשר הם מגישים בקשות להיתרים.

מעבר להתנהלותם של הפקידים, גם עמדתו של מהנדס הוועדה אינה ידועה בדרך-כלל ליזם, אף שיש לה השפעה מכרעת על החלטה בוועדה. המהנדס יכול לתת כמעט כל המלצה שהוא מעוניין בה, ומכיוון שחברי הוועדה מקבלים בדרך-כלל את עמדתו המקצועית, יש לעמדתו של מהנדס הוועדה השפעה רבה על החלטתה של הוועדה. כמו-כן, אם מהנדס הוועדה ממליץ לסרב לתת ליזם הקלות, הוועדה בדרך-כלל תקבל את עמדתו ללא ערעור.

יש גם חוסר שקיפות לגבי הדיון בוועדה. ברמה העקרונית, כל ועדה חייבת לפרסם פרוטוקולים של כל דיון, כדי לאפשר ליזמים לדעת את הנימוקים להחלטות שהתקבלו. עם זאת, כדי לאפשר למקבלי החלטות חופשיות בדיונים, יש לחברי הוועדה זכות להימנע מהקלטת פרוטוקולים כאשר הם דנים בבקשות באופן מפורט. נוסף על כך, בחלק מהוועדות המקומיות הגישה לפרוטוקולים מוגבלת או חסרים פרוטוקולים.⁴

פועלים באותו אזור. היזמים הללו זוכים לכן בכוח שוק מעבר לכוח השוק שהיה להם בתנאים תחרותיים, מכיוון שלאחר שהם רוכשים את השטחים הנוספים, הם יכולים לנהל את הבנייה עליהם באופן שמגדיל את רווחיהם מפרויקטים עתידיים והן מפרויקטים שהם מנהלים בזמן שהם רוכשים את השטחים הנוספים.

מרחב ההחלטה הגדול של הפקידים, מהנדסי הוועדות, חברי הוועדות ויושבי-הראש מחייב את היזמים לפעול כל העת כדי לוודא שבקשות להיתרים שהם מגישים יעברו את כל השלבים. במקרים רבים המשמעות היא שהיזם או באי-כוחו מגיעים באופן קבוע למשרדי הרשות כדי לבדוק עם הפקידים באיזה שלב בתהליך בקשתם נמצאת, ולנסות למצוא דרכים לזירוז הטיפול בה. לא פעם מתברר להם שהסיבה לעיכוב היא טכנית לכאורה – למשל, שעליהם להגיש חלק מהטפסים במספר העתקים גדול יותר מכיוון שמכונת הצילום של הוועדה התקלקלה, שעליהם להעביר טפסים באופן ידני, ולא ממוחשב, וכיוצא באלה. יזם שלא היה מגיע למשרדים במקרים כאלה היה עלול להמתין זמן רב עד לקבלת האישור או לקבל דחייה מסיבות טכניות, מכיוון שבקשתו לא הייתה מגיעה כלל לדיון בוועדת הבנייה המקומית.

יזמים גם מנסים בדרך-כלל לשמור על מערכת יחסים טובה עם מהנדסי העיר ועם חברי ועדות, בעיקר עם יושבי-הראש, כדי לשפר את הסיכוי שהוועדות יאשרו את פניותיהם. עדויות מהשטח אכן מראות כי יזמים בעלי קשרים זוכים בדרך-כלל באישורים ובהקלות יותר מיזמים אחרים. יזמים רבים גם מעסיקים לכן עובדים מיוחדים שמתפקידם לעמוד בקשר עם ועדות מקומיות. אלה בדרך-כלל אנשים שיש להם מוניטין של אנשים בעלי קשרים בוועדות המקומיות, ואשר תמורת תשלום מתאים יוכלו להשפיע על הפקידים לזרז את התהליכים עד לקבלת האישורים.

יזמים אחרים מעדיפים כאמור להימנע מלעבוד מול ועדות מקומיות שהם אינם מכירים, מכיוון שהם חוששים שמשך הזמן שיידרש על-מנת לקבל אישורי בנייה ישתק את הרווחים בפרויקטים שהם מעוניינים להקים. במקרים כאלה התחרות במכרזים על שטחים לבנייה יורדת, כך שנוצר יתרון לאותם יזמים שכבר





ד: פתרונות והשלכות ביישום רפורמת בינת שוורץ (תיקון 101)

עיר לא היו פועלים באופן שיכול להתפרש כבלתי-חוקי.

נפוצותה של התופעה שבה ראשי עיר מוכנים לקבל החלטות לגבי אישורי בנייה מתבטאת בכך שהתנהלותן של ועדות הבנייה העירוניות תלויה במידה רבה באופיו של ראש העיר, אשר הוא או נציגו יושבים בראש הוועדה, ובאופיו של מהנדס הוועדה, אשר נבחר לתפקידו על-ידי ראש העיר. כאשר ראש העיר מעוניין שהוועדות יתנהלו באופן שקוף יחסית, הוועדות

1. ההשלכות של המצב שהתקיים עד 2014 בוועדות הבנייה המקומיות

המצב המתואר לעיל ידוע בספרות כמצב שמעודד שחיתות, באשר הוא פותח פתח לעובדי ציבור ולנציגי ציבור לנצל את כוחם למטרות של רווח אישי.⁵ זאת, מכיוון שבהעדר פיקוח על הפקידים ועל נציגי הציבור, הם יכולים לעשות פעולות שיחזקו את מעמדם מבלי לשלם על כך מחיר משמעותי.⁶

בארץ הדבר מתבטא, בין היתר, בכך שראשי עיר ועובדי עירייה לא-מעטים, כולל מהנדסי ערים, מסתבכים בפרשות פליליות של קבלת שוחד. בשנת 2013 נחשדו או הורשעו בעברות שקשורות להיתרי בנייה ראשי העיר של ירושלים, בת-ים, רמת-גן, נצרת עילית וכארבעים יישובים נוספים.⁷ כלומר, כ-15% מראשי הרשויות בישראל היו חשודים בפלילים. ברוב המקרים נסבו החשדות סביב עברות בתחום היתרי הבנייה. סביר להניח כי התופעה נפוצה הרבה יותר, שכן אילו הסיכון להיתפס ולשלם עונש כבד היה אכן גדול, יש לשער שמספר החשודים היה קטן בהרבה, שכן ראשי

”ראשי עיר ועובדי עירייה לא מעטים, כולל מהנדסי ערים, מסתבכים בפרשות פליליות של קבלת שוחד. בשנת 2013 נחשדו או הורשעו בעברות שקשורות להיתרי בנייה... כ-15% מראשי הרשויות בישראל.”

”התוצאה היא שבמקרים רבים יזמים מסוימים מקבלים אישורים והקלות למרות התנגדויות רבות מהציבור, בעוד יזמים אחרים מתעכבים במשך תקופות ארוכות אף שהם מגישים תוכניות דומות לאלה שאושרו לאחרים.”

מתנהלות באופן שמאפשר ליזמים לעקוב אחר הטיפול בבקשות לאישורי בנייה שהם הגישו. עם זאת, גם בוועדות מקומיות שמתנהלות בצורה שקופה יחסית, חלק גדול מהתהליכים נסתר מעיני היזמים, והם צריכים להשקיע מאמץ מסוים כדי לקדם את תוכניותיהם. מכל מקום, ברוב הוועדות התהליכים אינם שקופים, ויזמים נזקקים ליכולת השפעה כדי לקבל את האישורים.

התוצאה היא שבמקרים רבים יזמים מסוימים מקבלים אישורים והקלות למרות התנגדויות רבות מהציבור, בעוד יזמים אחרים מתעכבים במשך תקופות ארוכות אף שהם מגישים תוכניות דומות לאלה שאושרו לאחרים. יש גם מקרים של שונות גדולה במשכם של התהליכים. אפילו בעירייה שבה התהליך ידוע ומוסדר לכאורה, דוגמת עיריית תל-אביב, דיווחו יזמים כי אף שרוב הבקשות לאישורי בנייה עוברות תהליך שנמשך בין שנה לשנה וחצי, הם היו עדים גם למקרים שנמשכו כחודש בלבד. למשל, פרויקט גדול של זירות להשברה, אשר לעירייה היה עניין בקידומו על-מנת לקבל פרסום חיובי בתקשורת, קיבל אישור בתוך חודש, בעוד פרויקטים בסדר-גודל דומה, שהוגשו על-ידי אותו משרד אדריכלים, עוכבו כשנה וחצי עד לקבלת האישור.

תוצאה אחרת של חוסר השקיפות היא שאי-אפשר כמעט לפקח על אופן התנהלותן של הוועדות. במקרים רבים, למשל, יזמים שמגישים בקשות להיתרי בנייה אינם מקבלים אישור רשמי על מועד הגשתה של הבקשה, כך שאי-אפשר לעקוב אחר מועד התחלת הטיפול בה. אי-אפשר גם לדעת מהן הסיבות להתמשכותן של התהליך או מהו הסדר שלפיו נקבע אילו בקשות להיתרים יועלו לדיון בכל כינוס של ועדה מקומית לתכנון ולבנייה. גם בקשות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס) לקבל נתונים מוועדות מקומיות נתקלות בקשיים, וזאת אף שאחרי שהלמ"ס מקבלת אישור גישה לנתונים, סירוב למסור לה אותם הוא לכאורה עברה פלילית.

לכל המרכיבים הללו יש השפעות לא-מבוטלות על מחירי הדירות בישראל. יזמים שהשקיעו ברכישה של קרקע צריכים לשלם עלויות מימון. תקופה של שנה עד שנה וחצי לפחות של המתנה עולה להם על-כן סכומים שיכולים להגיע למיליוני שקלים. נוסף על כך, מכיוון שהיזמים אינם יודעים מראש כמה זמן ימתינו עד לקבלת האישור, הם אינם יודעים אילו תנאים יהיו בשטח כאשר הם יתחילו בהקמה ובשיווק של הפרויקט שלהם.

מכיוון שבמשך זמן של שנה עד שנתיים עשויים להיות שינויים משמעותיים בתנאי הריבית, בתוצר לנפש, באבטלה, במספר המבנים שנבנים באותו אזור על-ידי יזמים אחרים וכדומה, יש ליזמים פרמיית סיכון משמעותית, שכן את הכספים בעבור מימון הקרקע ובעבור קבלת ההיתרים הם כבר שילמו. את הפרמיה הזאת הם מגלגלים אחר כך לרוכשים, ויש מי שמתמחרים אותה במקרים רבים ב-10%-15% מעלות ההקמה.

נוסף על כך, תוספת הסיכון משפיעה על אופי הביקושים בשוק הבנייה. יזמים רבים מעדיפים

**”לכל המרכיבים הללו יש
השפעות לא-מבוטלות על
מחירי הדירות בישראל. יזמים
שהשקיעו ברכישה של קרקע
צריכים לשלם עלויות מימון.
תקופה של שנה עד שנה
וחצי לפחות של המתנה עולה
להם על-כן סכומים שיכולים
להגיע למיליוני שקלים.”**

**2. פתרון אפשרי על-פי הספרות בכלכלה
פוליטית (Public Choice)**

הפתרון שמוצע על-ידי הספרות במקרים כאלה הוא להקטין את חופש הבחירה של הפקידים ולהגדיל את שקיפות התהליך. בהנחה שמעוניינים לשמור על המבנה הנוכחי של ועדה ארצית, ועדות מחוזיות וועדות מקומיות שינהלו את הבנייה והפיתוח בישראל, ניתן לשפר את הליך הבקשה להיתר בנייה בוועדות המקומיות באופן הבא:

ראשית, ההליך צריך להיות זהה בכל היישובים. כדי לוודא שההליך מתנהל באופן זהה, ניתן לייצר מערכת ארצית ממוחשבת לצורך הגשה וקליטה של בקשות להיתרים, ואז יהיה אפשר גם לקיים מעקב וביקורת אחר התנהלותה של כל ועדה מקומית. בצורה כזו ידעו היזמים מראש אילו מסמכים עליהם להכין לצורך הגשת בקשה וכיצד להגישם, גם אם אין להם ניסיון בעבודה מול ועדה מקומית מסוימת.

שנית, ההליך צריך להיות שקוף במובן זה שמן הרגע שבו הוגשה בקשה יופיע במערכת מצב הטיפול בה. כך יוכל היזם לדעת אם בקשתו עברה סינון ראשוני, נבדקה על-ידי מהנדס

כיום לפתח פרויקטים של תמ"א 38 ועסקות קומבינציה על עסקות שבהן הם רוכשים קרקע לבנייה. אחת הסיבות העיקריות לכך היא שבעסקות מסוג זה בעלי הקרקע מקבלים דירות בפרויקט העתידי, ולכן אם הפרויקט יהיה רווחי פחות מהצפוי, הדירות של בעלי הקרקע יהיו בעלות ערך נמוך משהיה צפוי בזמן החתימה על ההסכם. כלומר, בעסקות תמ"א 38 ובעסקות קומבינציה היזמים מתחלקים בסיכון עם בעלי הנכס. משום כך יזמים רבים מעדיפים עסקות מסוג זה, אף שהן מניבות בדרך-כלל רווחים קטנים יותר ומוסיפות לשוק מספר קטן יותר של דירות חדשות מאשר פרויקט של הקמת בנייני דירות על קרקע שהקבלנים רוכשים מהבעלים או מרשות מקרקעי ישראל.

תוספת הסיכון משפיעה גם על נכונותם של יזמים להשקיע באזורים שבהם הם אינם מכירים את חברי הוועדות המקומיות ואת הנהלים הנדרשים. יזמים רבים, בעיקר קטנים ובינוניים, פועלים לכן רק במספר מצומצם של ערים, בדרך-כלל לא יותר מאשר עיר אחת או שתיים. יזמים רבים גם נמנעים מלהשקיע בתל-אביב, למשל, כי עמידה בדרישותיה של הוועדה המקומית בתל-אביב כרוכה בעלויות שהופכות את ייזומם של פרויקטים שם לבלתי-כדאיים מבחינתם. כתוצאה מכך התחרות בשוק קטנה מכפי שהיה אפשר לצפות על-פי מספר היזמים הקיימים, מכיוון שבכל עיר יש רק מספר מוגבל של יזמים קטנים, אשר מבצעים, יחד עם מספר קטן של יזמים גדולים, את מרבית הבנייה באותה עיר.

”הפתרון שמוצע על-ידי הספרות במקרים כאלה הוא להקטין את חופש הבחירה של הפקידים ולהגדיל את שקיפות התהליך... ההליך צריך להיות זהה בכל היישובים. כדי לוודא שההליך מתנהל באופן זהה, ניתן לייצר מערכת ארצית ממוחשבת לצורך הגשה וקליטה של בקשות להיתרים.”

הוועדה, הועברה לדיון בוועדה וכיוצא בזה. הדבר יאפשר ליזם שיגלה כי בקשתו מעוכבת באחד השלבים לבדוק מה מקור העיכוב. במצב המיטבי יוכל היזם לדעת גם מיהם הפקידים האחראים לטיפול בבקשתו בכל שלב, כך שבמקרה של עיכוב בתהליך הוא יוכל לפנות אליהם ישירות.

השקיפות צריכה להיות גם לגבי החלטות שמתקבלות. הדרישה צריכה להיות שוועדת הבנייה תצרף לכל בקשת היתר שלא אושרה ולכל בקשת הקלה שסורבה את הסיבות לדחייה. כך יוכלו היזמים לדעת אם הדחיות נבעו מסיבות ענייניות או מסיבות שמשאירות להם פתח לנסות להגיש ערעור על החלטות הוועדה.

שלישית, כל ועדה מקומית תהיה רשאית לפרסם את רשימת התנאים שהיא דורשת כדי להעניק אישורי בנייה. התנאים צריכים להיקבע על-פי אמות-מידה ברורות, כך שכל בקשה שעומדת באמות-המידה הללו תעמוד באופן עקרוני גם

בתנאים המבוקשים. אמות-המידה הללו יכולות לבטא, למשל, את שאיפתה של ועדה מקומית לשמור על פיתוח בר-קיימא, על עמידה בתנאים של גודל דירות, על הקפדה על חזות עירונית אחידה וכיוצא באלה.

רביעית, במקרים שבהם בסמכותה של הוועדה להעניק הקלות, תפרסם הוועדה מהם התנאים שבהם היא תהיה מוכנה להעניק הקלות כל עוד אין התנגדות של הציבור. כל בקשה להקלות תיבחן אם כן על-פי אמות-המידה שפרסמה הוועדה מראש ועל-פי ההתנגדויות של הציבור.

חמישית, עמידה של הבקשה בכל המפרט הטכני של ההגשה בהתאם לדרישות של חוקי הבנייה, בהתאם להוראות לפי תיק המידע ובהתאם לתנאים שפרסמה הוועדה תהיה התנאי היחיד לאישורו של פרויקט שאינו כולל בקשה להקלות ואשר אין בו סטייה מהתוכנית שאושרה. הבדיקה שהבקשה עומדת בדרישות האמורות יכולה להיעשות על-ידי מכון חיצוני מאושר, אשר יבדוק את הפרטים הטכניים ויאשר אותם. כך יובטח שהבקשות ייבדקו בתוך זמן קצר וכן שהבדיקה תיעשה באופן אחיד והוגן לכל הפרויקטים שמתבצעים. הרעיון שמכון חיצוני יבצע את הבדיקה מתאים גם למבנה שהוצע במסגרת רפורמת בינת שוורץ.⁸

שישית, הוועדה תפרסם מראש גם את הדרישות שעל-פיהן יידרשו יזמים להגיש אישורים נוספים, כגון אישור כבאות, אישור מפיקוד העורף, אישורים מחברות הבזק והחשמל וכדומה. לדוגמה, ייקבע שכל בניין מעל גובה מסוים וכל פרויקט שייבנו בו יותר ממספר מסוים של דירות יידרש להציג אישור כבאות.

”בהתנהלות כזאת ייהפכו רוב החלטות הוועדה להחלטות טכניות, ולכן לחברי הוועדה ולפקידים לא תהיה סיבה לצפות שהם יוכלו להרוויח רנטות בתמורה להתערבות בתהליך.”

והדבר יוביל לא רק לשינוי ההחלטה, אלא גם לפגיעה במעמדם של הפקידים וחברי הוועדה. כדי שפגיעה זו תהיה משמעותית, מומלץ להקים מנגנון ביקורת בעל סמכויות, שיוכל להעניש חברי ועדות ולשלול זכויות מוועדות שאינן עומדות בתנאים הנדרשים.

מול התנאים הללו נבחן כעת את התנאים שיתקיימו בוועדות המקומיות בעקבות אימוץ חלק מרפורמת בינת שוורץ במסגרת תיקון 101 לחוק התכנון והבנייה.

3. ההשלכות של התיקונים שהתקבלו מרפורמת בינת שוורץ (במסגרת תיקון 101 לחוק התכנון והבנייה)

רפורמת בינת שוורץ נועדה להאיץ את תהליכי קבלתם של אישורי הבנייה. לצורך כך הגישה הוועדה המלצות שעוסקות בשלושה נושאים עיקריים. הנושא הראשון הוא חלוקת הסמכויות בין ועדות הבנייה המקומיות לבין הוועדות המחוזיות. הנושא השני הוא הגברת השקיפות ופישוט התהליכים בוועדות הבנייה המקומיות, על-ידי הבהרת הנהלים ויצירת אחידות בנוהליהן של הוועדות המקומיות השונות. מטרתו של חלק זה של הרפורמה היא להקטין את יכולת ההשפעה של הפקידים והחברים בוועדות המקומיות על החלטות המתקבלות. במסגרת חלק זה של הרפורמה יש גם עיסוק בהכשרה של חברי הוועדה ובשיפור יכולתם למלא את התפקיד הנדרש מהם. הנושא השלישי הוא הפיקוח על הוועדות וסמכויות הענישה. כדי לוודא שוועדות יעמדו ברמת התפקוד הנדרשת מבחינת מהירות העבודה, שקיפות ההליכים ופעולה ללא ניגוד עניינים, נקבעו נהלים לפיקוח על ועדות ולענישה במקרי הצורך.⁹

בתחום של חלוקת הסמכויות בין הוועדות המחוזיות לתכנון ולבנייה לבין אלה העירוניות, מטרת הרפורמה הייתה לאפשר זירוז תהליכים של שינויים תכנוניים. נוסף על כך, על-ידי

אם ימולאו התנאים הללו, ברוב המקרים הרגילים יהיה אפשר לתת אישורי בנייה בתוך זמן קצר יחסית, מכיוון שליזם יהיה עניין להגיש את התוכנית למכון הבדיקה, ולאחר שיקבל את האישורים שהתוכנית עומדת בתנאים הנדרשים – להעביר את האישורים לוועדה ולהמתין להחלטתה הסופית. הוועדה תצטרך להתערב בהחלטות או להפעיל שיקול-דעת רק כאשר בקשת אישור בנייה חורגת מהבקשות הרגילות או כאשר בקשה להקלות עומדת בדרישות הוועדה אבל יש נגדה התנגדויות מהציבור.

בהתנהלות כזאת ייהפכו רוב החלטות הוועדה להחלטות טכניות, ולכן לחברי הוועדה ולפקידים לא תהיה סיבה לצפות שהם יוכלו להרוויח רנטות בתמורה להתערבות בתהליך. התנהלות כזאת גם תמנע מראש את הפיתוי ליזמים לעמוד בקשר עם הפקידים והחברים בוועדות הבנייה, מכיוון שקשרים כאלה לא יוכלו לשנות את משך הזמן עד לקבלת האישורים, ובדרך-כלל גם לא יוכלו להשפיע על טיב ההחלטות.

לחברי הוועדה ולפקידים לא תהיה סיבה לצפות לרנטות גם מכיוון שבאשר תהליכים שקופים והסיבות לכל החלטה ידועות, הם לא יוכלו לשנות החלטה לגבי תוכנית שעומדת בדרישות שנקבעו לה מבלי שהיזם יגיש ערעור. במקרה כזה יתברר בערעור שהוועדה דחתה בקשה להיתר בנייה אף שהיא עמדה בדרישות הוועדה,

בשטח תת-קרקעי מתחת למבנים. **לוועדה מקומית עצמאית** יש גם סמכות לאשר תוספות בנייה ניכרות במקרה של בנייה למטרות של שכירות ארוכת-טווח, להוסיף שטחי בנייה ולשנות ייעוד של מגרשים המיועדים למלונאות או לתעסוקה, להוסיף שטחי שירות במבנים, להגדיל שטחים לבנייה ציבורית כאשר חלק מההרחבה מאפשרת לרשות לבנות מבנים סחירים, להוסיף שטחים תת-קרקעיים ועוד. **לוועדה עצמאית מיוחדת** יש נוסף על כל הסמכויות הקודמות גם סמכות להגיש תוכניות מתאר מקומיות או מפורטות לבנייה מתחדשת ולמתחמי פינוי-בינוי. **לוועדה עצמאית עם תוכנית מתאר כוללנית** תוסמך ועדה שהגישה תוכנית מתאר כוללנית לאחר שאושר לה להגיש תוכנית כזאת. לאחר-מכן תוכל הוועדה לאשר כל תוכנית שעומדת בתנאי התוכנית הכוללנית, להוציא מספר קטן של יוצאים מהכלל, כגון שטחים שמשמשים למטרות בטחוניות או שטחים שמקודמים על-ידי ועדה מחוזית.¹⁰

על-ידי הגדלת סמכויותיה של הוועדה המקומית, התכוונה רפורמת בינת שוורץ ליצור מצב שבו יזמים שמעוניינים לקדם תוכניות בנייה יוכלו לעשות זאת ללא כפילות בפעולותיהם. את רוב השינויים שיזמים רוצים בדרך-כלל לבצע הם יכולים כיום לאשר בשלב אחד בוועדה המקומית, ללא עירוב הוועדה המחוזית. קודם לכן, כאמור, הם היו צריכים לבדוק תחילה אם הוועדה המקומית תמליץ לפני הוועדה המחוזית לקבל את השינוי, לאחר-מכן להגיש את השינוי לאישור הוועדה המחוזית, ולאחר-מכן להגיש בקשה לאישור תוכנית בנייה לוועדה המקומית. תוכניות שהיו צריכות לקבל אישורים במסלול זה התעכבו בעבר שנים מספר לפני שהגיעו לביצוע, אם בכלל, מכיוון שהליך ההגשה של הצעה לוועדה מחוזית הוא ארוך, וועדות מחוזיות דחו לעיתים קרובות בקשות כמה פעמים.

שינוי חלוקת הסמכויות בין הוועדות המקומיות למחוזיות, התכוונה רפורמת בינת שוורץ לצמצם את הכפילויות בסמכויות, את חוסר הבהירות לגבי תפקידיה של הוועדה המחוזית לעומת אלה של הוועדה המקומית, ואת הסרבול שהתהווה לעיתים כאשר נוצר צורך לשנות החלטות.

לדוגמה, אם יזם היה מעוניין לשנות את מספר הקומות שנקבעו לבניין שיוקם במגרש מסוים, הוא היה צריך להגיש בקשה לוועדה המחוזית. הוועדה המחוזית הייתה מקבלת החלטה רק לאחר התייעצות עם הוועדה המקומית, ולכן היזם היה צריך למעשה לקבל את אישורה של הוועדה המקומית קודם לפנייתו לוועדה המחוזית. לאחר-מכן היה היזם צריך לפנות פעם נוספת לוועדה המקומית כדי שזאת תעניק לו אישור בנייה עם מספר הקומות שאושר. במתווה שהוצע ברפורמת בינת שוורץ, ועדה מקומית יכולה בדרך-כלל לאשר את התוכנית בעצמה, מבלי להעבירה לוועדה המחוזית.

נוסף על כך, במסגרת רפורמת בינת שוורץ נקבעו ארבע דרגות של ועדות מקומיות: רגילות, עצמאיות, עצמאיות מיוחדות ועצמאיות עם תוכנית מתאר כוללנית. רמתה של כל ועדה תלויה בהכשרתם של חבריה ובאופן העבודה שלהם, וכל עלייה ברמה מאפשרת לוועדה לקבל סמכויות נוספות. המעבר בין דרגות נעשה על-פי החלטה של שר הפנים, שהוא הממונה על ועדות הבנייה. **לוועדה מקומית רגילה** יש אותן סמכויות כמו לוועדה המקומית לפני הרפורמה, בתוספת שמונה סמכויות נוספות. אלה מאפשרות לוועדה המקומית הרגילה, בין היתר, לאשר שינויים במספר הקומות המתוכנן בבניינים, לשנות גובה של מבנים מתוכננים, לקבוע קווי בניין, לקבוע הוראות לגבי איחוד וחלוקה של מגרשים שנמצאים בבעלותו של אותו גוף ולגבי הרחבה של שטחי דירות, לאשר בניית מבנים להשכרה ארוכת-טווח, להוסיף שטחי בנייה במגרש ולהוסיף שטחי שירות

אחידות, אמור לקום אתר מרשתת שיאפשר הגשת בקשות להיתרי בנייה לכל הוועדות באופן אחיד. בצורה כזאת יהיה אפשר גם לפקח על תאריך ההגשה של כל בקשה. בשלב הבא, אתר המרשתת של כל ועדת בנייה מקומית אמור לספק מידע ליזמים לגבי מצבה של כל בקשה לאישור בנייה שנמצאת בטיפול.

שלישית, הרפורמה מפשטת חלק מהתהליכים לבקשת היתר באמצעות קביעת שלוש דרגות להיתרים מבוקשים. **ברמה הנמוכה** ביותר יש תוכניות שיקבלו כעת פטור מקבלת היתר. התנאי לקבלת פטור הוא שמדובר בשינויים קטנים במבנה קיים שאינם מסובכים מבחינה הנדסית, שאינם משפיעים על חזית המבנה באופן משמעותי, שאין בהם כדי לפגוע בבטיחות בסביבתם, ואשר אינם פוגעים בשלד הבניין או בתפקודיו. האפשרות לקבל פטור בעבור שינויים כאלה זיכתה את רפורמת בינת שוורץ בשם "רפורמת הפרגולות", מכיוון שהקמת פרגולה כלולה במסגרת התוכניות שאינן נדרשות כעת להיתר בנייה. לאחר יישום תיקון 101, אנשים המשפצים את ביתם יכולים לעשות זאת ללא קבלת היתר אם קיבלו חוות-דעת כי השינויים שהם מבצעים עומדים בתקנות לקבלת היתר. אולם לרשויות יש הסמכות להגיש תביעה אם הן סבורות כי השינויים שנעשו היו גדולים מכדי להיחשב שינויים שאינם מחייבים היתר בנייה. **ברמה השנייה** יש אישורים בהליך מקוצר בעבור בקשות מצומצמות. בקשה מצומצמת היא בקשה שחלה על שטח של עד חמישה דונם ואשר הנושאים שהיא עוסקת בהם כלולים ברשימה סגורה של נושאים נקודתיים שנקבעה במסגרת הרפורמה. כך, ניתן להגיש בקשה לאישור בנייה בבקשה מצומצמת אם היא עוסקת בקו בניין, בנושאים של עיצוב אדריכלי, בנושאים של הרחבת יחידות דיור עד גודל של 140 מ"ר, בהוספת שטחי שירות בשטח תת-קרקעי ובכמה נושאים נוספים. **שאר התוכניות** נדרשות לקבל אישור במסלול הרגיל.

יזמים שחשבו כי השגת אישור בנייה אינה כדאית להם ללא השינויים המבוקשים נאלצו לכן להמתין לעיתים תקופות שנמשכו בין חמש לעשר שנים בטרם קיבלו היתר בנייה על השטחים שרכשו.

נוסף על כך, ההבחנה בין ארבע הדרגות של הוועדות המקומיות מתמרצת את חברי הוועדה לקדם את היכולות המקצועיות שלהם ושל פקידי הוועדה, בעיקר של מהנדס הוועדה, מכיוון שיכולותיהם המקצועיות והאופן המקצועי שבו הם מנהלים את ענייני הוועדה אמורים לשמש אמת-המידה המרכזית למעבר בין הדרגות. מן הצד האחר, היא גם נותנת כלי בקרה בידי הרשויות, מכיוון ששר הפנים רשאי לשלול סמכויות מוועדות בנייה מקומיות שאינן עומדות בדרישות של לוחות-זמנים, שקיפות או מקצועיות.

במסגרת החלק שנועד לפשט את התהליכים בוועדות המקומיות ולהגדיל את שקיפותם, כללה רפורמת בינת שוורץ את ההמלצות הבאות. **ראשית**, על הוועדות לפרסם פרוטוקול מלא של הישיבות. **שנית**, על הוועדות לפרסם מראש, באתר המרשתת ובכלי תקשורת מרכזיים, הנחיות לגבי הוראות נקודתיות של הוועדה מעבר לאלה המפורטות בתיק המידע. הוראות כאלה אמורות לעסוק בעיקר בהנחיות מרחביות – למשל, לגבי חזית המבנה, השתלבות המבנה בסביבת היישוב, מפלס הכניסה וכדומה. בקשה שעומדת בתנאים שמפורטים בתיק המידע (אשר מגדיר את הפרטים לגבי השטח המאושר לבנייה, מספר יחידות הדיור המאושרות, קווי הבנייה וכל יתר המידע הנדרש לצורך הקמת מבנה) ובהוראות הפרטניות אמורה להיות מאושרת בוועדה באופן ודאי.

כל הוועדות אמורות לעבוד לפי אותה מתכונת, כך שלאחר מימוש הרפורמה אמורה להיות אחידות בין התהליכים בוועדות הבנייה המחוזיות השונות. נוסף על כך, מכיוון שתהיה

תוכל לעבור לדרגה הבאה. כך יובטח שלחברי הוועדות יהיה הידע הדרוש כדי לקבל החלטות לטובת הציבור בתוך הזמן הקצר ביותר האפשרי. נוסף על כך, חלק מההכשרות מיועדות להזכיר לחברי הוועדות להימנע מלנסות לקדם עניינים אישיים.

החלק השלישי של הרפורמה עוסק כאמור

בפיקוח על ועדות הבנייה, כדי לוודא שהן עומדות בדרישות. לצורך כך נקבע כי יידרש רוב מיוחד כדי לפטר את מהנדס הוועדה. בצורה זאת, חברי ועדה שאינם מעוניינים במהנדס שעושה עבודה מקצועית לא יוכלו להחליפו בקלות באדם שיהיה להם נוח יותר. לכל ועדה צריך להיות גם יועץ משפטי, שתפקידו, בין היתר, לוודא כי לחברי הוועדה אין ניגודי עניינים וכי הם מקבלים החלטות באופן תקין על-פי החוק. כמו-כן, לכל ועדת בנייה מקומית ימנה שר הפנים שני נציגים מקצועיים, שימשו משקיפים בדיוניה ויוודאו כי היא אכן מקבלת את החלטותיה על-סמך שיקולים מקצועיים בלבד.

להשלמת יכולת האכיפה תוקם במשרד הפנים יחידת אכיפה. יחידה זו תקבל דיווחים מהמשקיפים בוועדות, מהיועצים המשפטיים, ממהנדסי הוועדות ומחברי הוועדות, ובמידת הצורך תוכל לשלול סמכויות מוועדות מקומיות ולהורידן בדרגה. יחידת האכיפה גם תוכל למנות לוועדה מלווה מקצועי, שיוודא כי הוועדה פועלת בהתאם לנהלים ועומדת בזמנים שנקבעו.¹²

כדי למנוע עיכובים בתהליך קבלת ההיתר, ועדות הבנייה המקומיות נדרשות לאשר תוכניות במסלול המצומצם בתוך שמונה חודשים, ותוכניות במסלול הרגיל – בתוך שנים-עשר חודשים. אם הן אינן עומדות בזמנים שנקבעו, הן מוענשות בכך שהבקשה מועברת לדין בוועדת-משנה של ועדת התכנון המחוזית.¹¹

חלק נוסף מפישוט התהליכים מתבסס על כך שחלק גדול מהבדיקות ומהאישורים הנדרשים יתקבלו ממכוני בדיקה פרטיים. על-פי המתווה של רפורמת בינת שוורץ, יוקמו כמה מכוני בדיקה פרטיים שיתחרו ביניהם על המחיר שהם דורשים. לאחר-מכן יהיו המכונים הללו הסמכות שתקבע אם בקשה להיתר עומדת בדרישות מבחינת איכות החומרים, תקני הבנייה, תקני הכבאות, תקני פיקוד העורף, תקני התברואה וכדומה. לאחר שיוקמו המכונים הללו, לא יהיו עוד היזמים תלויים בגופים מסורבלים, דוגמת כבאות והצלה, או בגופים שמעורבים בתהליך קבלת הבקשות להיתרי בנייה, דוגמת מהנדס הוועדה, כדי לקבל את ההיתר המיוחל. מכיוון שהגוף הבודק יהיה מכוון בבעלות פרטית שפועל בתנאי תחרות, זמן העבודה שלו אמור להיות קצר ואמינותו צפויה להיות גבוהה, כך שמשך הזמן עד להשלמת הבדיקות הנדרשות אמור להתקצר באופן משמעותי. ריכוזן של כל הבדיקות אצל גוף אחד אמור גם לצמצם את יכולתם של פקידים וחברי ועדות להשפיע על משך הזמן ועל העלויות ליזם באמצעות הגדלת מספר ההשלמות שהוא נדרש לבצע לאחר קבלת אישור ראשוני.

כדי שחברי הוועדות יוכלו לתפקד ברמה שתבטיח עבודה יעילה, רפורמת בינת שוורץ דורשת שלפני שוועדה תקבל העלאה בדרגה (למשל, מוועדה מקומית רגילה לוועדה מקומית עצמאית), יעברו חברי הוועדות – ובמיוחד מהנדס הוועדה – סדרה של הכשרות. רק ועדה שחבריה עברו רמה מסוימת של הכשרה

נוסף על כך, ועדות בנייה מקומיות יכולות למצוא דרכים לעקוף את החיוב לפרסם במרשתת מידע לגבי בקשות לאישורי בנייה. נכון להיום, למשל, אף שעברו חודשים מספר מאז התקבל תיקון 101, רוב הוועדות אינן מפרסמות מידע כזה, וגם לא פרוטוקולים מלאים.

אחת הדרכים לעקוף את המגבלות שהוטלו לכאורה בתיקון 101 היא באמצעות החופש שניתן לרשויות להגדיר את המועד שבו בקשה לאישור בנייה הופקדה. על-פי תיקון 101, בקשה מוגדרת כבקשה שהוגשה רק לאחר שהיא נבדקה ונמצא כי היא עומדת בכל הדרישות הטכניות. נראה שמתכנניה של רפורמת בינת שוורץ התכוונו שהאישורים הללו יונפקו באופן מיידי או לפחות מהיר מאוד, שכן הליך הקבלה של המסמכים באתר המרשתת – שעתידי לקום כאשר תושג אחידות בנהלים של כל הוועדות – אמור לאשר שהמסמכים עומדים בדרישות הטכניות.

אלא שייתכן מאוד שבזמן הקרוב לא תושג אחידות בין ועדות הבנייה. עיריית תל-אביב, למשל, תפעיל ככל הנראה לחצים חזקים כדי שיותר לה להמשיך להפעיל נוהל נפרד, בטענה שאופי הבנייה בתל-אביב שונה מזה שבערים אחרות. גם עיריית ירושלים וערים אחרות עשויות לדרוש שההליכים אצלן יתנהלו בהתאם לדרישות עירוניות ייחודיות, ולא בהתאם לנוהל אחיד. משום כך הרעיון להקים אתר מרשתת יחיד להגשת בקשות להיתרי בנייה עלול להתברר כבלתי-אפשרי לביצוע, והקמת אתר נפרד לכל רשות עלולה להיות מסובכת ויקרה מכדי שהממשלה תסכים להקצות לכך כספים.

לפי שעה הנהלים העיקריים מההקלות הם משפצים, אשר אינם נדרשים להוציא היתרים במקרים שעומדים בדרישות של תיקונים פשוטים. כמו-כן, עדויות אנקדוטיות מצביעות על כך שבעקבות השינויים, יזמים שיש להם קשרים עם אנשי-מפתח בוועדות בנייה

החיסרון של רפורמת בינת שוורץ, כפי שמומשה בתיקון 101, הוא שאף-על-פי שהצעדים המוצעים במסגרתה מיועדים לצמצם את יכולתם של הפקידים וחברי הוועדות להשפיע באופן לא-ענייני על תהליכי קבלת ההחלטות, בפועל הם משלבים הגדלה של הסמכויות של ועדות הבנייה המקומיות, בעיקר של מהנדסי הוועדות ושל ראשי הוועדות, יחד עם פיתוח של מערכות בקרה אשר לא יוכלו בהכרח לספק פתרונות יעילים.

מהשלב הראשון של יישום הרפורמה, ועדות הבנייה המקומיות מקבלות סמכויות נוספות מעבר לאלה שהיו להן לפני מתן הרפורמה. יישום תיקון 101 גם מחזק את מעמדן של מהנדסי הוועדות, אשר מקבלים כוח נוסף בהליך קבלת ההחלטות וגם חסינות מפני פיטורים ללא רוב מיוחד. עם זאת, בפועל תלותם בראש הוועדה נשמרת, שכן אם הלה – שהוא בדרך-כלל ראש העיר – יהיה מעוניין בכך, הוא יצליח בדרך-כלל להביא לידי החלתו של מהנדס הוועדה גם במצב החדש. ייתכן אף מצב שבו שילוב כוחות בין מהנדס הוועדה לבין ראש הוועדה יגדיל את יכולתו של ראש העיר לפעול לקידום או לעיכובם של פרויקטים בהתאם למטרותיו.

מידת יכולתו של הפיקוח למנוע ועדות מלשקול שיקולים זרים תלויה במידת רצונו של שר הפנים לפקח על הוועדות. אם שר הפנים יהיה מעוניין לפקח על הוועדות המקומיות, הוא יוכל למנות להן משקיפים בעלי הכשרה, אשר יודאו כי ההחלטות מתקבלות מסיבות מקצועיות. כמו-כן הוא יוכל לוודא כי במקרה שבו הפקחים אינם מרוצים מתפקודה של ועדה, יועבר הטיפול בוועדה לוועדת הפיקוח. לעומת זאת, אם שר הפנים יהיה מעוניין להעניק חופש פעולה לוועדות המקומיות, הוא יוכל למנות להן משקיפים שהכשרתם אינה מתאימה. במקרים כאלה סביר גם שהמשקיפים לא יגיעו לחלק גדול מהשיבות, ולכן גם ועדות הפיקוח לא יקבלו מידע.

מקומיות הצליחו לקצר באופן משמעותי את הזמן שנדרש לצורך קבלת אישורים לבקשות אשר בעבר חייבו פנייה לוועדה המחוזית. מידע זה מעורר חשש שיזמים עם קשרים פחותים ייתקלו בקשיים גדולים יותר מבעבר בקבלת האישורים.

המצב הנוכחי הוא מצב-ביניים עד לקבלה מלאה של כל הסעיפים בתיקון 101. ייתכן שחלקים נוספים של רפורמת בינת שוורץ, המיועדים להקטין את יכולתם של החברים והפקידים בוועדות המקומיות, ייושמו בעתיד באופן מלא, וכתוצאה מכך יושג הגידול הדרוש בשקיפות ובפיקוח על ההתנהלות בוועדות הבנייה המקומיות. במקרה כזה סביר שתיקון 101 אכן יוכל להניב שיפור משמעותי בהשוואה למצב ששרר לפני התיקון – מצב שבו יזמים עוכבו גם בגלל החפיפה בתפקידיהן של ועדות הבנייה המחוזיות והמקומיות וגם בגלל חוסר היעילות וכוח ההחלטה של הוועדות המקומיות.



ה: סיכום

הפתרון למצב הנוכחי על-פי הספרות הכלכלית מבוסס על הגברת השקיפות ועל הקטנת יכולת ההשפעה של הפקידים והחברים בוועדות, בעזרת הגדרה מראש של הדרישות, כך שהוועדות המקומיות יאלצו לאשר כל תוכנית שעומדת בדרישות לפי קריטריונים טכניים וללא מרחב שיקול דעת.

רפורמת בינת שוורץ פעלה להשיג את שתי המטרות הללו, יחד עם פישוט התהליכים שנדרשים לצורך קבלת היתרים. עם זאת, באופן שבו יושמה הרפורמה בפועל, במסגרת תיקון 101 לחוק הבנייה, היא עלולה להחמיץ את מטרתה. במקרה הגרוע היא עלולה אף להוביל להגדלת סמכויותיהם של הפקידים והחברים בוועדות הבנייה המקומיות ולהגברת השפעתם על תוצאות הברור של הבקשות להיתרי בנייה המוגשות להם, וזאת ללא גידול משמעותי בפיקוח ובשקיפות, אשר דרושים לצורך הגברת היעילות.

**”מבחינת היזמים,
לחוסר הוודאות לגבי
משך הזמן והתוצאה של
תהליך ברור הבקשות יש
השפעה משמעותית.”**

הדיון שנערך בפרק זה מראה כי תהליך קבלתם של היתרי בנייה מתעכב פרקי-זמן משמעותיים בוועדות הבנייה המקומיות. לעיתים קרובות הוא נמשך בין שנה לשנתיים גם כאשר היזם אינו מבקש הקלות או שינויים בתנאים שנקבעו מראש.

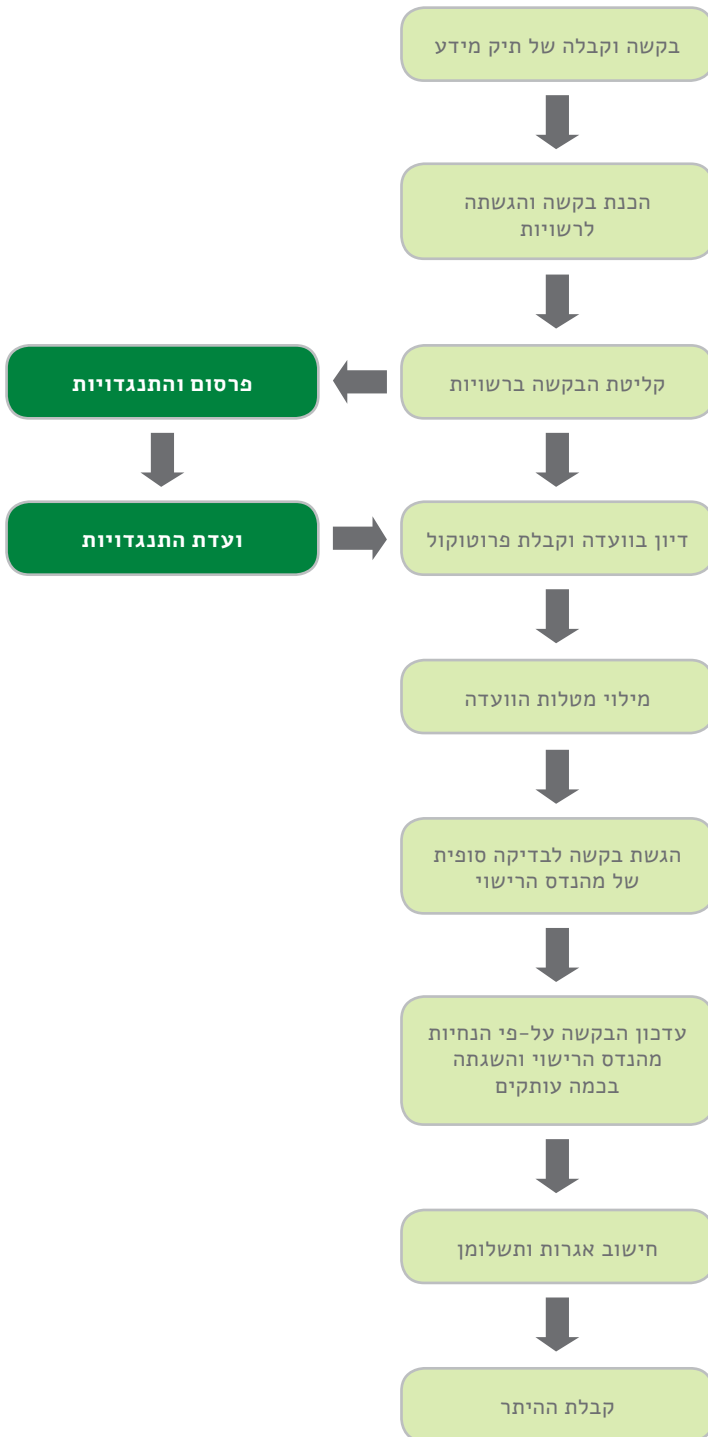
הסיבות העיקריות לכך הן, ככל הנראה, חוסר השקיפות של הליך הטיפול בבקשות להיתרי בנייה והכוח הרב שיש לפקידים ולחברים בוועדות המקומיות לקבל או לדחות בקשות להיתרי בנייה כראות עיניהם.

מבחינת היזמים, לחוסר הוודאות לגבי משך הזמן והתוצאה של תהליך ברור הבקשות יש השפעה משמעותית על מידת נכונותם לרכוש קרקעות ולנסות להקים אתרי ביישובים שונים. יזמים רבים מעדיפים לכן להימנע מלרכוש אדמות לבנייה ביישובים שנמצאים באחריותן של ועדות בנייה אשר אין להם קשרים עם חבריהן, מכיוון שהם חוששים להיתקע פרקי-זמן ממושכים עם עלויות המימון של קרקע שנרכשה מבלי שיהיה ביכולתם להשיג מימון, שכן למכור דירות הם יוכלו רק לאחר קבלת ההיתרים. התוצאה היא ירידה בתחרות ועלייה במחירים לצרכנים. במקרים רבים יש מי שמתמחר את תוספת העלות שנובעת מחוסר הוודאות לגבי היתרי הבנייה ב-10% עד 15% מעלויות הבנייה.

תרשים 1: הליך קבלה של היתר בנייה ללא הקלות

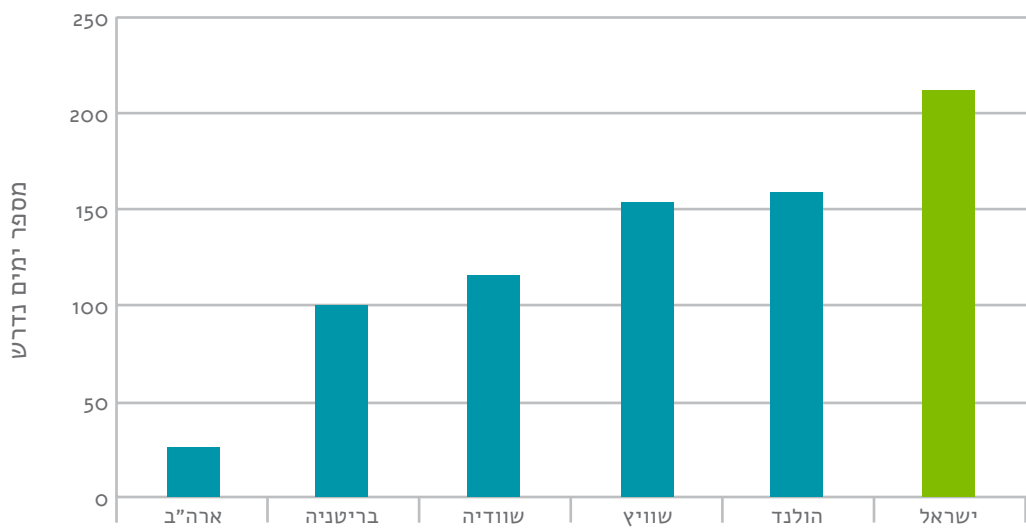


תרשים 2: הליך קבלה של היתר בנייה עם הקלות



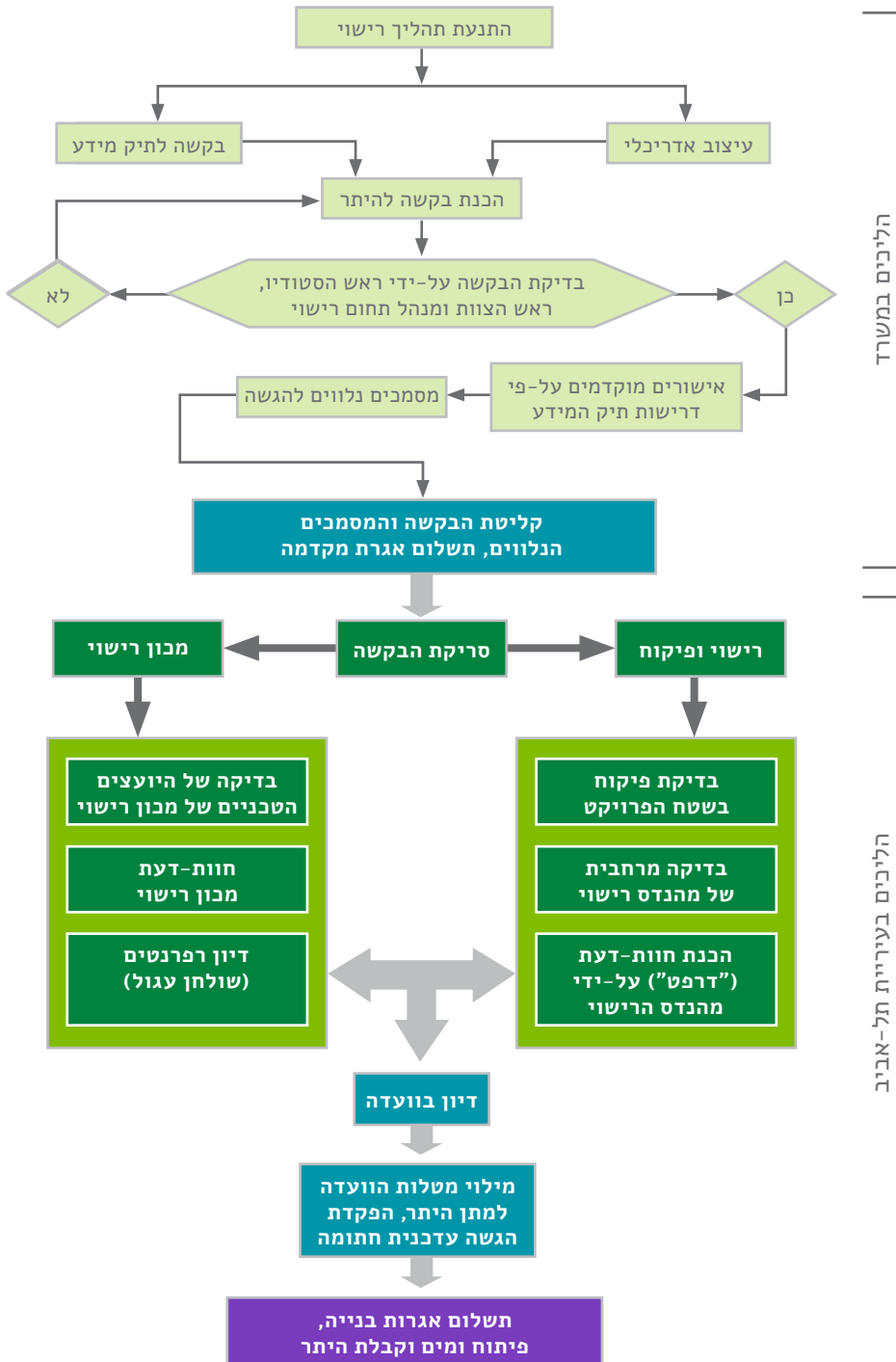
מקור: משרד אדריכלים יסקי-מור-סיוון

תרשים 3: משך הזמן הנדרש במוצע לקבלת אישור בנייה פשוט



מבוסס על הדוח: World Bank, Doing Business 2013 (2013)

תרשים 4: הליך רישוי בעיריית תל-אביב



מקור: משרד אדריכלים יסקי-מור-סיוון



- 1 חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 101), התשע"ד-2014, ס"ח 474.
- 2 ראו: משרד הפנים הדרכת נבחרים ברשויות המקומיות 10 - "ועדה מקומית/מרחבית לתכנון ולבנייה" פרק ב (2008) www.moin.gov.il/Publications/Mafamim2702.pdf; משרד הפנים המודרך לנבחר חלק ד, פרק 23 - "ועדה מקומית לתכנון ולבנייה: היררכיה, סדרי עבודה ושיתוף הציבור" (2010) www.moin.gov.il/SubjectDocuments/MadrichLanivhar/4231.pdf (להלן: משרד הפנים (2010)); ישראל שטיין "כיצד לקבל היתר בניה" בניה נכונה - פורטל הבניה הנבונה בישראל (18.12.2004) www.bniya4all.com/site/detail/detail/detailDetail.asp?detail_id=146927
- 3 World Bank, Doing Business 2013 (2013)
- 4 משרד הפנים (2010), לעיל ה"ש 2.
- 5 Andrei Shleifer & Robert W. Vishny, Corruption, 108 Q. J. Econ. 599 (1993); Alberto Ades & Rafael Di Tella, Rents, Competition, and Corruption, 89 Am. Econ. Rev. 982 (1999); Arye L. Hillman, Public Finance and Public Policy: Responsibilities and Limitations of Government, (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2003)
- 6 Gary S. Becker, Crime and Punishment: An Economic Approach, 76 J. Pol. Econ. 169 (1968)
- 7 אריק וייס "הון-שלטון-קיבעון: מדוע אנחנו מצביעים לראשי עיר חשודים כפילים?" nana10.1.6.2013.news.nana10.co.il/Article/?ArticleID=981156
- 8 בינת שוורץ מילגר, שירה ברנד וירון טוראל "דגשים מרכזיים לרפורמה בתכנון ובנייה - תיקון 101 לחוק התכנון והבנייה" (מנהל התכנון, 2014).
- 9 שם.
- 10 שם; קארין טלמור "התכנון בראי תיקון 101" (מנהל התכנון, 2014).
- 11 טלמור, שם.
- 12 שוורץ מילגר, ברנד וטוראל, לעיל ה"ש 8.







פורום קהלת

פורום קהלת הוא מכון מחקר השוכן בירושלים ופועל לעיגון מעמד הקבע של ישראל כמדינת הלאום של העם 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.

מחקר זה נערך בתמיכת
מר דב פרידברג



פורום קהלת (ע"ר)

רח' עם ועולמו 8

ירושלים, 9546306

טל' 02-6312720

פקס' 02-6312724

office@kohelet.org.il

www.kohelet.org.il

ISBN 978-965-7674-20-8



9 789657 674208