

איגום ושיתוף המידע לתכנון ומימוש ולטיוב הרגולציה בתחום הבנייה

הצעה להחלטה

מ ח ל י ט י ס, בהמשך להחלטת ממשלה מספר 2457 (דר/131) מיום 02.03.2017 בעניין התכנית האסטרטגית 2040; ועל-מנת לשפר ולייעל את תהליכי התכנון, הבנייה והקמת התשתיות על-ידי משרדי הממשלה וגופי התשתית, בין היתר במסגרת עבודת הממשלה לייצר מענה ארוך טווח לביקוש לדירור בישראל בעשורים הקרובים:

א. איגום ושיתוף מידע לתכנון ומימוש

1. להקים צוות בין-משרדי בראשות משרד ראש הממשלה לגיבוש מדיניות בעניין איגום ושיתוף כלל המידע הממשלתי הנוגע לתכנון, בנייה והקמת תשתיות – החל משלבי הייזום והתכנון, עבור בשלבי השיווק, פיתוח התשתיות, הרישוי והבנייה, וכלה בשלבי האכלוס (להלן 'המידע לתכנון ומימוש').

2. חברי הצוות יהיו נציגי הגופים הבאים: אגף תקציבים, משרד הבינוי והשיכון, משרד התחבורה, משרד הפנים, משרד המשפטים, משרד האנרגיה, מטה התשתיות הלאומיות במשרד האוצר (להלן 'מטה התשתיות הלאומיות'), רשות מקרקעי ישראל (להלן 'רמ"י'), המרכז למיפוי ישראל (להלן 'מפ"י') ומינהל התכנון.

3. תפקידי הצוות הבין-משרדי לעניין איגום ושיתוף מידע לתכנון ומימוש:

3.1 גיבוש מסמך מיפוי של כלל מקורות המידע הזמינים במשרדי הממשלה, יחידות הסמך, התאגידים הממשלתיים והתאגידים הציבוריים, אשר נדרשים עבור תיאום וייעול עבודת התכנון, הבנייה והקמת התשתיות. מיפוי מקורות המידע יכלול בין היתר התייחסות לחיקף הנתונים הקיים, סוגיו השונים, אופן עדכונם, אופן שמירתם וניהולם, רמות אבטחת המידע הנדרשות עבורם, וכן הממשקים הקיימים להם ומידת קישוריותם. מסמך המיפוי יוגש למנכ"ל משרד רה"מ בתוך 60 יום ממועד החלטה זו.

3.2 גיבוש המלצות אופרטיביות לפלטפורמות טכנולוגיות ולנוהלי עבודה בין-ארגוניים, הנדרשים לאיגום וניהול של המידע לתכנון ומימוש. המלצות אלה יגובשו בתיאום עם הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועם רשות התקשוב, הממשלתי במשרד הדיגיטל הלאומי, בהתאם להנחיותיה של רשות התקשוב, בהלימה למודל הנתונים הסטנדרטי ובהתבסס על שדרת המידע הממשלתי ככל הניתן. ההמלצות יוגשו לממשלה בתוך 90 יום ממועד הגשת מסמך המיפוי לפי סעיף 3.1. לעיל.

3.3 איתור מקור תקציבי תוך איגום משאבים, ככל שיידרשו, לשם קידום הפתרונות הטכנולוגיים האמורים, שיוגשו לאישור הממשלה במסגרת ההמלצות האמורות בסעיף 3.2 לעיל.

3.4 המלצות הצוות לפי סעיף 3.2 לעיל יגובשו בשיתוף פעולה עם המשרד למשאבי מים, משרד החינוך, משרד הכלכלה והתעשייה, משרד התקשורת וכן משרדים ויחידות ממשלתיות נוספים אותם ימצא הצוות רלוונטיים לנושא, והן יכללו את אבחון המצב הקיים, הגדרת מטרות תהליך איגום המידע,

הגדרת המידע הנדרש לשיתוף וניהול, גיבוש הפתרונות וכן הערכת התקציב ולוחות הזמנים הנדרשים לביצוע.

4. להנחות את כלל משרדי הממשלה ויחידות הסמך, לשתף פעולה עם עבודת הצוות הבין-משרדי הני"ל, ולמסור את כלל המידע הנדרש להצלחת התהליך, בהתאם לכל דין. כמו כן, להנחות את שרי הממשלה, לפנות לתאגידים ציבוריים שבאחריותם, ולהנחות את רשות החברות הממשלתיות לפנות לדירקטוריונים של תאגידים ממשלתיים, על מנת שיבחנו את אפשרות יישומה של החלטה זו על-ידם.

5. להטיל על המרכז למיפוי ישראל בשיתוף עם מינהל התכנון והוועדה לשיפור מסד הנתונים על אודות שוק הנדל"ן שהוקמה מכוח החלטת הממשלה דר"10/374 מיום 12.6.2013 לאפיין פלטפורמה מחשובית לאומית רוחבית על בסיס שרת המפות הממשלתי להצגת כלל המידע התכנוני על רובדיו השונים, לרבות כלי ניתוח מרחבי לצורך ייעול תהליכי העבודה ולקידום השקיפות התכנונית. אפיון זה יוגש לצוות הבין-משרדי בשלב גיבוש ההמלצות.

6. בהחלטה זו:

תאגידים ממשלתיים – חברות ממשלתיות וחברות בת ממשלתיות כהגדרתן בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 ותאגידים אחרים שחל עליהם חוק זה לפי הוראות סעיף 60 לחוק.
תאגידים ציבוריים – תאגידים שהוקמו בחוק או מכוח סמכותו של שר שניתנה בחוק.

ב. יצירה והנגשה של מידע נדרש לתכנון ומימוש

זיהוי מימוש בפועל

1. להטיל על מפ"י ומינהל התכנון בשיתוף המועצה הלאומית לכלכלה – ובתיאום עם משרד הבינוי והשיכון, רמ"י והרשות להתחדשות עירונית - לערוך זיהוי ובחינה של היקפי המימוש (עסקאות שיווק מאושרות, התחלת בנייה וסיום בנייה) בתכניות לבניית מגורים, בתוכניות להתחדשות עירונית ובתכניות לתעסוקה ותעשייה, שאושרו עד שנת 2019 ולפרסם את ממצאי הבחינה עד סוף חודש מאי 2021.

תחזיות מימוש

2. להנחות את משרד הבינוי והשיכון, רמ"י, והרשות להתחדשות עירונית לגבש תחזית מימוש לתכניות מאושרות למגורים מעל 500 יח"ד ולהתחדשות עירונית מעל 500 יח"ד תוספתיות.

3. משרד הבינוי והשיכון יגבש את כלל הנתונים האמורים בסעיף 2 לכדי תחזית מימוש אחודה, אשר תועבר לידי מינהל התכנון, משרדי הממשלה וגופי התשתית הרלוונטיים, אותה על האחרונים להביא בחשבון בעת גיבוש תכניות העבודה שלהם. הפרסום ייערך בשני מועדים בשנה: בחודש יולי, סמוך לתחילת גיבוש תכניות העבודה לשנה הבאה, ובחודש ינואר. זאת, מלבד בשנת היישום הראשונה, בה תחזית המימוש הראשונה תועבר למינהל התכנון, משרדי הממשלה וגופי התשתית הרלוונטיים עד סוף חודש מרץ 2021.

4. תחזית המימוש לתכניות המאושרות האמורות למגורים מעל 500 יח"ד ולתכניות התחדשות עירונית מעל 500 יח"ד תוספתיות תכלול את הרכיבים הבאים:
- תחזית עסקאות השיווק הצפויות להיחתם בשנה הקרובה במקרקעי ישראל, כהגדרתם בחוק יסוד: מקרקעי ישראל.
 - תחזית היקפי התחלות הבנייה ותחזית הוצאת היתרי בנייה ביחס לתכניות התחדשות עירונית עבור השנתיים הקרובות.
 - תחזית האכלוס בחומש הקרוב.

הערכות חומש בנוגע לשיווק משוער או מימוש משוער

5. להנחות את משרד הבינוי והשיכון, רמ"י, והרשות להתחדשות עירונית לגבש הערכת חומש בנוגע לשיווק משוער או מימוש משוער, עבור תכניות מאושרות למגורים מעל 500 יח"ד ותכניות התחדשות עירונית מעל 500 יח"ד תוספתיות, שאושרו ולא מומשו עד יום כניסתה לתוקף של החלטה זו. פרסום הערכת החומש עבור תכניות אלה ייערך בידי משרד הבינוי והשיכון ורשות מקרקעי ישראל עד סוף אפריל 2021. החל מראשית מאי 2021, עבור כל תכנית בסדר הגודל הנ"ל אשר תאושר, יגבשו משרד הבינוי והשיכון, רמ"י והרשות להתחדשות עירונית הערכת חומש בנוגע לשיווק משוער או מימוש משוער. הערכות החומש לשיווק המשוער בידי מינהל התכנון, משרד הממשלה ורשות התשתית הרלוונטיים.

תחזית פריסת אוכלוסיה

6. להטיל על המועצה הלאומית לכלכלה - בתיאום עם מינהל התכנון, משרד האוצר, משרד הבינוי והשיכון, משרד הפנים, רמ"י, משרד משאבי המים, משרד האנרגיה ומשרד התחבורה - לעדכן תוך 150 יום מקבלת החלטה זו את התחזיות הדמוגרפיות בחלוקה למחוזות בתכנית האסטרטגית לדיוור 2040 שאושרה בהחלטת ממשלה 2457 מיום 2.3.2017, עד לשנת 2050. תחזיות אלו יהוו בסיס לעבודת משרדי הממשלה ויחידות הסמך בתכנון והקמת תשתיות. כמו כן, להנחות את שרי הממשלה, לפנות לתאגידים ציבוריים שבאחריותם, ולהנחות את רשות החברות הממשלתיות לפנות לדירקטוריונים של תאגידים ממשלתיים, ולהציע תחזיות אלה כבסיס לתכנון והקמת תשתיות.

תחזית תעסוקה

7. להנחות את משרד הכלכלה והתעשייה לגבש הערכות מימוש משוער של תכניות מאושרות לשטחי תעסוקה ותעשייה ברמה האזורית תוך בחינת הצורך אל מול ההיצע הקיים וזאת תוך התבססות על תוצרי הסעיפים מעלה. ההערכה תועבר למשרדי הממשלה הרלוונטיים תוך 150 יום, בכפוף לקבלת התוצרים כאמור.

ג. שיפור תהליכי הרישוי

להטיל על משרד הפנים, מינהל התכנון ומשרד ראש הממשלה, בשיתוף משרד האוצר, משרד הבינוי והשיכון, רמ"י, משרד הכלכלה והתעשייה, משרד משאבי המים, מטה התשתיות הלאומיות, המשרד לביטחון הפנים, משרד האנרגיה, משרד הדיגיטל הלאומי

וכלל הגורמים הממשלתיים שיימצאו רלוונטיים לתהליך, להגיש המלצות לתכנית לייעול תהליכי רישוי לבניה, הן בהיבטי טיוב הדרישות הרגולטוריות והן בהיבטי שיפור הסנכרון של גורמים מוסרי מידע וגורמים מאשרים בתהליך הרישוי. ההמלצות יוגשו לאישור שר הפנים והתכנית תובא על-ידו לאישור הממשלה בתוך 180 יום ממועד החלטה זו. סעיף זה לא יעסוק בנושאים הקשורים לרישוי עצמי, בגינם הוגשו המלצות מטעם צוות בין-משרדי אשר הוקם מתוקף החלטת ממשלה מספר 4477 (דר/241) מיום 17.01.2019.

דברי הסבר

החלטה זו מבקשת לקדם פתרונות איגום ושיתוף של כלל המידע הממשלתי הנוגע לדיוור ולתשתיות, אשר יוכלו לסייע למשרדי הממשלה וגופי התשתית הרלוונטים בשיפור איכות תהליכי התכנון והביצוע של בינוי והקמת תשתיות, הגברת יעילותם וקיצור משכם. פערי המידע והחסמים בשיתוף המידע בין גופים ממשלתיים שונים גורמים לתופעות של תכנון חסר או תכנון יתר לפרויקטי הקמת תשתיות, אשר מביאים בתורם לתעדוף תקציבי והקצאת משאבים לא מיטביים, לעיכובים בלוחות הזמנים לביצוע וליצירת חסמים רבים. שני סעיפי ההחלטה הראשונים כוללים מענים לפערי מידע ולאתגרי שיתוף המידע בין גופים ממשלתיים שונים:

סעיף א' מהותו הקמת צוות בין-משרדי, אשר יערוך מיפוי לכלל מקורות המידע הממשלתיים הנדרשים עבור תהליכי התכנון והביצוע של דיוור ותשתיות, ויגבש מדיניות נדרשת בהתאם למיפוי ולצורכי הממשלה שזוהו בתהליך. התשתיות אליהן מתייחסת החלטה זו הינן תשתיות התחבורה, התעסוקה, האנרגיה, המים, החינוך והתקשורת. סעיף ב' מהותו יצירת מידע חדש והסדרה של הנגשת מידע קיים בתחומי השיווק, התחלות הבנייה וסיומי הבנייה, אשר נדרש עבור משרדי הממשלה וגופי התשתית בשלבי גיבוש תכניות העבודה לשנים הקרובות וביצוען. סעיף ההחלטה השלישי כולל מענה לפער איכות ומשך ותהליך הווישוי לבנייה, ומהותו עבודת מטה לגיבוש המלצות אופרטיביות לטיוב הרגולציה וייעול תהליך מתן היתרי הבנייה.

סעיפים א' וב':

1. תמונת מצב - מידע על תכנון, בנייה והקמת תשתיות

להלן סקירה קצרת היקף בנוגע למידע על תכנון, בנייה והקמת תשתיות הנמצא בגופים הממשלתיים המרכזיים לתחומי הדיוור והתשתיות. סקירה זו אינה כוללת התייחסות לכלל הגופים הממשלתיים אשר מחזיקים במידע אודות תכנון, בנייה והקמת תשתיות, אלא מתייחסת לגופים אשר נושאים אלה מהווים את עיקר עבודתם המקצועית.

1.1. מידע תכנוני

מינהל התכנון מחזיק בכלל המידע התכנוני ברמה הארצית, המחוזית והמקומית. מערכת 'תכנון זמין', אשר החלה לפעול בשנת 2011 ביקשה לקדם שפה תכנונית אחידה בין כל עורכי התכנון בישראל בהתאם לנוהל 'מבנה אחיד לתכנוניות' (מבא"ת), לייצר מחשוב מערכת הגשת התכנוניות והטיפול בהן, ולשפר את רמת התכנוניות כך שתעמודנה בדרישות התכנוניות והמשפטיות. המערכת נגישה לכלל הגורמים המקצועיים הרלוונטיים באמצעות מערכת הרשאות.

1.2. מידע על שיווק קרקעות והתקדמות בנייה בפרויקטים ממשלתיים

לאור מאפייני עבודתו ובזכות מערכתיו הטכנולוגיות, מחזיק משרד הבינוי והשיכון בהיקף נתונים רחב אודות פרויקטי הבינוי אותם הוא מוביל. המידע נאסף ומנוהל

במערכות שונות המיועדות לטיפול בשלבים השונים של תהליך הבינוי: עבודת איתור הקרקע; מעקב אחר התקדמות התכנון המפורט; זיהוי וליווי עבודות פיתוח הקרקע הנדרשות וכן איתור חסמי התכנון והביצוע שלהן; השיווקים והעסקאות הנחתמות; מעקב אחר התקדמות הבנייה; וכן ריכוז נתוני רישום המקרקעין הנמסרים מן היזמים. כלל מערכות הנתונים של המשרד מחוברות ביניהן ומאפשרות זרימת מידע שוטפת, הנדרשת לליווי פרויקט מתחילתו ועד סופו.

רשות מקרקעי ישראל, המקדמת פרויקטי בינוי במקרקעין שבניהולה, מחזיקה גם היא במידע הנדרש לעבודתה אשר נוגע לקרקעות מיועדות לשיווק ולהתחלות בנייה צפויות בהן. במסגרת תהליך דיגיטציה לתמיכה בתהליכי קבלת ההחלטות והביצוע, הוקמה ברשות מערכת מימ"ד (מרכז מידע לאומי לדיור) לניתוח נתונים עסקיים וגיאוגרפיים, המספקת בידי גורמי המקצוע ברשות תמונת מצב עדכנית על מלאי התוכניות והמגרשים הפנויים לשיווק, סטטוס עדכני של חסמי התכנון והפיתוח ומפת שיווק רב-שנתית. עם זאת, המידע הנמצא במערכות הרשות אינו מלא בנוגע לשלבים המאוחרים של התהליך כמו המעקב אחר התקדמות הבנייה, שכן היא אינה מחזיקה במערך מפקחים לנושא כפי שמחזיק משרד הבינוי והשיכון, למעט בנוגע למחיר למשתכן ודיור במחיר מופחת.

במסגרת עבודתה הרחבה לאיסוף וניתוח נתונים בתחום הדיור, מרכזת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה גם היא מידע בנוגע להתחלות בנייה, התקדמות בנייה וסיומה, באמצעות מערך ייעודי לנושא הפועל מול רשויות מקומיות ויזמים בשטח.

1.3. מידע על פיתוח תשתיות

משרדי ממשלה וגופי תשתית רבים אמונים על הקמת תשתיות בכלל ותשתיות תומכות דיור בפרט. כאלה הם משרדי התחבורה, החינוך והאנרגיה; רשויות ממשלתיות כמו רשות המים, רשות החשמל ורשות הגז; וכן חברות ממשלתיות כדוגמת חברת החשמל, חברת 'מקורות' וחברות בתחום תשתיות התחבורה והאנרגיה.

גופים ממשלתיים אלה מחזיקים במידע אודות עבודות פיתוח התשתיות המתבצעות בימים אלה, וכן במידע אודות תכניות החומש לפיתוח, הצפויות להתבצע בשנים הקרובות. בחלק מן הגופים, קיימות תכניות אסטרטגיות גם עבור החומשים והעשורים הבאים, אשר נשענות על התחזיות הדמוגרפיות הצפויות בטווחי זמן אלה.

1.4. מידע על היתרי בנייה

תהליכי התכנון והרישוי בוועדות המקומיות מתקיימים במספר מערכות: מערכת ניהול ועדה, מערכת מבא"ת או 'תכנון זמין' ומערכת 'רישוי זמין'. מערכת ניהול הוועדה משמשת את הוועדה המקומית גם בשלב אישור התכנית וגם בשלב מתן היתר הבנייה. בכל הנוגע לתהליך מתן היתרי הבניה, נדרשות הוועדות המקומיות להזין נתונים אודות התקדמות התהליך גם במערכת ניהול הוועדה וגם במערכת 'רישוי זמין' של מינהל התכנון. הדבר מביא לדיווח חסר במערכת 'רישוי זמין' בשלבים המתקדמים של מתן היתר הבנייה. כך לדוגמא, לפי נתוני אגף בקרת ועדות מקומיות

במינהל התכנון, במחצית הראשונה של 2020: הוגשו במערכת כ-15,800 בקשות להיתר בתחילת הדרך, המהוות כ-85% מסך הבקשות להיתר שהוגשו על פי דיווחי הוועדות למינהל התכנון (18,500 בקשות). עם זאת, בשלב הסופי של הפקת היתרי הבנייה, הרי שדרך מערכת 'רישוי זמין' הופקו כ-7300 היתרי בנייה, המהווים 66% מסך ההיתרים שהופקו על פי דיווחי הוועדות למינהל התכנון (11,000 היתרים).

2. שיתופי מידע בין-משרדיים קיימים

בין כלל הגופים הממשלתיים העוסקים בתכנון וביצוע של בינוי ותשתיות קיימים כבר כיום שיתופי מידע נקודתיים, הנערכים מתוקף יוזמות ושגרות עבודה בין-ארגוניות או מתוקף פרויקטים ייעודיים לעניין. מבחינת שגרות עבודה בין-ארגוניות ניתן לציין שיתופי מידע קבועים בין מפי"י, רמ"י ומשרד הבינוי והשיכון; שולחנות משותפים לתכנון דיור גדולות בין משרד הבינוי והשיכון, רמ"י, מינהל התכנון ומשרדים וגופי תשתיות נוספים; וכן עבודה משותפת של משרד התחבורה עם מינהל התכנון בנוגע לתכנון ארוך טווח.

מבחינת פרויקטים לעניין ניהול ושיתוף המידע, כאמור, ניתן לציין את מערכת 'תכנון זמין' באמצעותה משתף מינהל התכנון את שאר הגורמים הממשלתיים בנוגע לתכנון מאושרות, את מערכת 'חצב' של משרד התחבורה לשיתוף פרויקטי תשתיות התחבורה המבוצעים בידי חברות הביצוע שלו, וכן את המערכת לתיאום תשתיות שהקים משרד התחבורה בשיתוף עם משרד ראש הממשלה, אגף תקציבים, החשב הכללי ורשות החברות הממשלתיות, במטרה לשפר את התיאום בין כלל גורמי הביצוע בשטח, לאפשר להם להכיר את כלל עבודות התשתית המתבצעות בתא שטח מסוים ולשפר את תהליך מתן ההיתרים וההרשאות.

מרכז מיפוי ישראל מקדמים פתרונות רבים לאיגום המידע הממשלתי בסביבה מקוונת אחת. שרת המפות הממשלתי שמפעיל מפי"י מאפשר צפייה בשכבות מידע שונות הנוגעות לדיר, תחבורה, סביבה, תעסוקה ועוד. שרת המפות הממשלתי עומד לרשות כלל משרדי הממשלה וחלקם עושים בו שימוש נושאי בהתאם לעיסוק המשרד, כמו מערכת 'חצב' של משרד התחבורה שהוזכרה לעיל. בכל הנוגע לתחום הדיר, הרי שמרכז מיפוי ישראל מחזיקים במידע רב הנוגע בעיקר לשלבי האכלוס והרישום: כל נתוני הנכסים הקיימים, מבנים חדשים, דירות, שטחים, מחיריהם, חלוקה לגושים וחלקות. המידע מופק מתצלומי אוויר, מהקדסטר, מרשות המיסים, מהטאבו, מרמ"י, מינהל התכנון, ובעתיד הקרוב גם ממפות עדות וגרמושקות. התהליך התקיים רבות בזכות החלטת ממשלה מס' 374, מיום 12.06.2013 לשיפור מסד הנתונים הממשלתי אודות שוק הנדל"ן.

3. חוסרים במידע לתכנון ומימוש ומערים בשיתוף בין-משרדי של מידע קיים

3.1. חוסרים במידע לתכנון ומימוש

למרות מאמצי משרדי הממשלה וגופי התשתית להשיג את כלל המידע, הנדרש להם לתהליכי התכנון והביצוע של תכנון מגורים ותשתיות, הרי שישנם תחומים בהם ישנו קושי לאתר באופן סדיר או מלא את המידע. לדוגמא, תכנון למגורים אשר אושרו במוסדות התכנון לאורך השנים – עבור רבות מהן לא ידוע מצב מימון בפועל, לעיתים בגלל סוגיות של היעדר עקביות במספור תכנית. דוגמא נוספת היא בתחום התעסוקה, כאשר בכל הנוגע למימוש תכנון תעסוקה ואזורי תעשייה, הרי שהמידע הקיים במשרד הכלכלה והתעשייה כיום הוא חלקי מאוד: אינו נוגע לכלל מחוזות

הארץ אלא בעיקר נוגע לאזורי תעשייה מסוימים הנמצאים בטיפול המשרד במחוזות צפון, דרום ויו"ש. המידע המדובר הקיים הוא חלקי ביותר, ובבדיקה מדגמית שנערכה לאחרונה התגלה פער בין המצב בפועל לבין נתוני המשרד וזאת לאור סיבות שונות: מידע ישן, בעבר הוזן מידע חלקי, מעבר ממערכת ישנה לחדשה בשנתיים האחרונות, מגרשים אשר החליפו בעלים, חוסר סנכרון במידע בין הגופים הממשלתיים וכו'.

3.2. שיתוף המידע הקיים ברמה הבין-משרדית מוגבל בהיקפו ואינו מוסדר

כאמור, קיימים שיתופי מידע מסוימים בין משרדים וגופים ממשלתיים בתחומי התכנון, הבנייה והקמת התשתיות. עם זאת, לא פעם המידע הנמסר מוגבל בהיקפו ואינו מספק עבור תכנון איכותי לטווח הזמן הקרוב, ובמיוחד לטווח הבינוני והארוך. במקרים כאלה, נאלץ המשרד או גוף התשתית להישען על מידע חלקי או בעל ודאות נמוכה יותר.

שיתופי מידע מוצלחים שכבר פועלים בין גופי הממשלה פעמים רבות אינם מוסדרים מבחינת תוכן, היקף וזמנים-משרדיים, והם פרי של יוזמת גורמי המקצוע אשר אין ערובה להמשכותה התקינה לאורך שנים.

3.3. היעדר קישוריות

גם כאשר ישנה הנגשה של מידע לתכנון ומימוש בידי גופים ממשלתיים עבור גופים ממשלתיים אחרים, הדבר אינו מבטיח שימוש יעיל ושוטף במידע אצל האחרונים. היעדר קישוריות בין מערכות או בין מאגרי מידע מציב אתגר משמעותי ביכולת לעשות שימוש מיטבי כמו השוואה וניתוח של שכבות מידע ממקורות ממשלתיים שונים. דוגמא למידע הכרחי לתהליכי התכנון והביצוע אשר אינו מקושר למערכות משרדי ממשלה הוא המידע הנמצא במערכות לניהול ועדה של הוועדות המקומיות לתכנון ובנייה.

3.4. היעדר אחידות במושגים ובקטגוריות המקצועיות

תהליכי התכנון, הבנייה והקמת התשתיות כוללים גופים רבים מדיסציפלינות שונות. הבדלים במינוחים המקצועיים הם עניין מובנה בתהליך העבודה המשותף. עם זאת, בכל הנוגע לניהול המידע הקיים ושיתופו, פעמים רבות הפערים בהגדרות ובמושגים הניתנים לשלבים או לחסמים שונים נובעים מהעדפות ארגוניות ולא בהכרח מתורה סדורה. זהו עוד אתגר בשיתוף המידע ועל מנת להתגבר עליו יש לפעול לאחידות בהגדרות אלה.

4. מענים בהחלטת הממשלה לפי סעיפים

א. איגום ושיתוף המידע הממשלתי לתכנון ולמימוש

א.1-3. הקמת צוות בין-משרדי אשר באחריותו לגבש מדיניות בעניין איגום ושיתוף המידע הממשלתי הנוגע לתכנון, בנייה והקמת תשתיות – החל משלבי הייזום והתכנון, עבור בשלבי השיווק, פיתוח התשתיות, הרישוי והבנייה, וכלה בשלבי האכלוס. בראש הצוות יעמוד משרד ראש הממשלה וחבריו יהיו נציגי אגף

תקציבים, משרד הבינוי והשיכון, משרד המשפטים, משרד התחבורה, משרד הפנים, משרד האנרגיה, רשות מקרקעי ישראל, המרכז למיפוי ישראל, מטה התשתיות הלאומיות במשרד האוצר ומינהל התכנון. עבודת הצוות הבין-משרדי תהיה מורכבת משני שלבים:

- בשלב הראשון, יערוך הצוות מיפוי של כלל מקורות המידע הזמינים במשרדי הממשלה, יחידות הסמך, תאגידים ממשלתיים ותאגידים ציבוריים, אשר נדרשים עבור תיאום וייעול עבודת התכנון, הבנייה והקמת התשתיות. מיפוי מקורות המידע יכלול בין היתר התייחסות להיקף הנתונים הקיימים, סוגיו השונים, אופן עדכון, אופן שמירתם וניהולם, רמות אבטחת המידע הנדרשות עבורם, וכן הממשקים הקיימים להם. המיפוי יוגש למנכ"ל משרד ראש הממשלה בתוך 60 יום.

- בשלב השני, יגיש הצוות הבין-משרדי לממשלה המלצות אופרטיביות לפלטפורמות טכנולוגיות ולנוהלי עבודה בין-ארגוניים, הנדרשים לאיגום ושיתוף של המידע לתכנון ומימוש. המלצות אלה יתייחסו לסוגיות של מענים למידע חסר, פתרונות איגום ושיתוף מידע, אתגרי הקישוריות בין מערכות מידע, וכן לאחידות במינוח המקצועי. המסמך יוגש בתוך 90 יום ממועד הגשת מסמך המיפוי.

המלצות הצוות יגובשו בתיאום עם הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ועם רשות התקשוב הממשלתי במשרד הדיגיטל הלאומי וכן בשיתוף פעולה עם המשרד למשאבי מים, משרד החינוך, משרד הכלכלה והתעשייה, משרד התקשורת ומשרדים ויחידות ממשלתיות נוספים אותם ימצא הצוות כרלוונטיים לנושא. ההמלצות יכללו את אבחון המצב הקיים, הגדרת מטרות תהליך איגום המידע, הגדרת המידע הנדרש לשיתוף וניהול, גיבוש הפתרונות וכן הערכת התקציב ולוחות הזמנים הנדרשים לביצוע.

4.א. במסגרת החלטת הממשלה דר"10/374 מיום 12.06.2013 בוצעה עבודה לפיתוח תשתית בשרת המפות שתאפשר הצגה וניתוח של מידע תכנוני ברמה לאומית (תמ"אות) וברמה מקומית (תוכניות מפורטות). בנוסף, פותחו כלים לניתוח ותשאול יעיל ומהיר של המידע. כמו כן, במסגרת החלטת הממשלה 1074 מיום 31.01.2016 פותחה תשתית בשרת המפות להצגת מידע תשתיות בהתאם להרשאות ובאופן מאובטח. סעיף זה יאפשר ניצול התשתית המחשובית הקיימת שפותחה, הן מבחינת המערכות והן מבחינת המידע, בצורה מושכלת, להרחבה ויצירת פלטפורמה מחשובית מתקדמת ורוחבית להצגת מידע תכנוני. סעיף זה מורה על אפיון הפלטפורמה האמורה, בהובלת מפ"י ומינהל התכנון. האפיון יוכל לסייע לעבודת הצוות הבין-משרדי בשלבי גיבוש ההמלצות.

ב. יצירה והנגשה של מידע נדרש לתכנון ומימוש

סעיף זה מעגן פעולות ליצירה של מידע חדש ולהנגשה של מידע קיים הנוגע למימושן של תכניות לדיור ולתעסוקה. נתונים אלה נדרשים לתהליכי התכנון והביצוע במשרדי הממשלה וגופי התשתית. הסעיף מתייחס לסוגים שונים של מידע ברמות ודאות שונות:

הגדרת מימוש תכנית דיור: הוצאה לפועל של תכנית מאושרת: עסקת שיווק שנחתמה, התחלת בנייה, סיום בנייה ואכלוס.

הגדרת מימוש תכנית תעסוקה ותעשייה: הוצאה לפועל של תכנית מאושרת: עסקת שיווק שנחתמה או הסכם פיתוח שנחתם (בפטור ממכרז), התחלת בנייה, סיום בנייה.

זיהוי מימוש בפועל: זיהוי ודאי של מימוש תכנית דיור או תעסוקה: עסקת שיווק מאושרת, התחלת בנייה או סיום בנייה. זיהוי זה יכול להתבצע באמצעות דיווח של הגורם המבצע, דיווח של הגורם המפקח, עיבוד תצלומי אוויר וכל אמצעי אחר שיכול להצביע כי אכן חלה התקדמות במימוש התכנית.

תחזית מימוש: הערכה בעלת ודאות גבוהה ביחס להוצאת תכנית דיור או תעסוקה לפועל בטווח הקרוב. הוודאות נובעת מהיכרות מקצועית עם התכנית, המאפשר להעריך בסבירות גבוהה את התממשותה בשנה הקרובה או לכל היותר בחומש הקרוב. תחזית המימוש כוללת התייחסות לעסקת שיווק מאושרת בשנה הקרובה, להתחלת בנייה בשנתיים הקרובות ולאכלוס בחמש השנים הקרובות.

הערכת חומש שיווק או מימוש משוער: הערכה בעלת ודאות נמוכה יותר ביחס להיתכנות שיווק או מימוש של תכנית שאושרה במוסדות התכנון. הוודאות פחות גבוהה בכל הנוגע לשיווקים עתידיים לאור תלות השיווק בגורמים חיצוניים שונים. הערכה חומש מימוש משוער ניתנת ברמת החומשים ומטבעה מתייחסת לתכניות בטווחי זמן קרוב, בינוני ורחוק. בהתאם להחלטה זו, לכל תכנית גדולה מ-500 יח"ד אשר אושרה במוסדות התכנון יצרפו הגופים המקדמים הערכה לחומש, בו הם משערים כי כנראה תשווק (2020-2025, 2025-2030 וכן הלאה).

זיהוי מימוש בפועל

1.א. אחד מן האמצעים בהם מגבש המרכז למיפוי ישראל הערכת מצב של היקף יחידות הדיור הקיימות בתא שטח מסוים הינו עיבוד תצלומי אוויר. בסעיף זה מתבקשים מפ"י ומינהל התכנון בשיתוף המועצה הלאומית לכלכלה, ובתיאום עם משרד הבינוי והשיכון, רמ"י והרשות להתחדשות עירונית, לערוך זיהוי של היקפי המימוש בפועל (שיווק מאושר, התחלת בנייה וסיום בנייה) בתכניות לבניית מגורים ושל היקפי המימוש בתכניות הבנייה למפעלי תעשייה, שאושרו עד שנת 2019 ולפרסם את ממצאי הבחינה עד סוף אפריל 2021. עיבוד זה של תצלומי האוויר יוכל לסייע בהשלמת פערי הידע הנוגע למצב מימוש התכניות למגורים ולתעסוקה שאושרו ולזיהוי מקדמי המימוש בהן.

תחזית מימוש

2.א. בכל שנה, בשני מועדים בשנה יגבשו משרד הבינוי והשיכון, רמ"י, והרשות להתחדשות עירונית לגבש תחזית מימוש לתכניות מאושרות למגורים ולתכנית התחדשות עירונית בנות מעל 500 יח"ד.

3.א. משרד הבינוי והשיכון ירכז את כלל הנתונים הנ"ל לכדי תחזית אחודה אותה יעביר למינהל התכנון, משרדי הממשלה וגופי התשתית הרלוונטים.

4.א. תחזית המימוש תכלול: היקפי השיווקים הצפויים להיחתם בשנה הקרובה במקרקעי ישראל, כפי שהוגדרו בחוק יסוד: מקרקעי ישראל; היקפי התחלות הבנייה בשנתיים הקרובות, וביחס להתחדשות עירונית תחזית הוצאת היתרי בנייה; וכן תחזית האכלוס בחומש הקרוב.

הערכת חומש שיווק משוער או מימוש משוער

5.2. משרד הבינוי והשיכון, רמ"י, והרשות להתחדשות עירונית יגבשו הערכת חומש שיווק או מימוש משוער, עבור תכניות למגורים מעל 500 יח"ד, שאושרו עד סוף שנת 2020 במוסדות התכנון. הערכת חומש השיווק המשוער או המימוש המשוער לתכניות אלה תיערך בידי משרד הבינוי והשיכון, רשות מקרקעי ישראל והרשות להתחדשות עירונית, ותימסר עד סוף אפריל 2021 למינהל התכנון, משרדי הממשלה וגופי התשתית הרלוונטיים. החל מראשית מאי 2021, עבור כל תכנית בסדר הגודל הנ"ל אשר תאושר, יגבשו משרד הבינוי והשיכון, רמ"י והרשות להתחדשות עירונית הערכת חומש שיווק או מימוש משוער.

תחזיות פריסת אוכלוסייה

6.2. בסעיף 6 להחלטת ממשלה מיום 2.3.2017 בנוגע לתכנית האסטרטגית לדיור 2040 הוטלה על המועצה הלאומית לכלכלה לגבש תחזיות פריסת אוכלוסייה עד שנת 2040. תחזיות אלה דורשות עדכון והרחבה עד לשנת 2050 ולכן סעיף זה מורה למועצה לעדכן את תחזיות פריסת האוכלוסייה וזאת בתיאום עם מינהל התכנון, משרד הבינוי והשיכון, משרד האנרגיה ומשרד התחבורה, וזאת בתוך 150 יום ממועד קבלת החלטה זו. תחזיות אלו יהיו בסיס לעבודת משרדי הממשלה, יחידות הטמ"ן, הרשויות הסטטוטוריות והחברות הממשלתיות בתכנון, בנייה והקמת תשתיות.

תחזיות פריסת תעסוקה

7.2. משרד הכלכלה והתעשייה יגבש תחזית מימוש עבור תכניות סטטוטוריות לתעסוקה ותעשייה ברמה האזורית בכפוף לתוצרים של הסעיפים הקודמים, תוך 150 יום מקבלתם.

סעיף ג': טיוב רגולציה בתהליך בשלב הרישוי לבנייה

1. רקע

בשנת 2014 הצביע בנק ישראל כי בתהליך ייצור הדירה, משך תקופת הפקת היתר הבנייה עמד במוצע על 3 שנים. באפריל אותה שנה אושר תיקון לחוק התכנון והבניה (תיקון 101 לחוק - "הרפורמה לחוק"), אשר הכניס מספר שינויים באופן תהליך הגשת הבקשה למידע ובאופן הוצאת היתר הבנייה. תקנות התכנון והבניה (רישוי ובניה) 2016 אשר ביססו את תהליך הרישוי על בסיס הרפורמה לחוק שינו את תהליך היתר הבניה במספר אופנים. שלב המידע להיתר הוא שלב מאוד משמעותי בתהליך עליו מתבסס תהליך הרישוי. בשלב המידע להיתר נאסף המידע הן מהוועדה והן מגורמים שונים (חיצוניים לוועדה ופנימיים לוועדה כאחד) מתוכלל ע"י הוועדה (מידען) ונשלח לעורך הבקשה. המידע הוא בסיס להגשת הבקשה להיתר והוא קובע את התנאים השונים הנדרשים לבקשה לפי השלבים השונים (תנאי להגשה, תנאי לתחילת עבודות, תנאי לתעודת גמר). עם קליטת הבקשה

להיתר הבקשה עוברת בדיקה מרחבית – כלומר בדיקה של היבטים מרחביים (שיש להם השפעה על המרחב, כגון תכסית, קווי בנין, אחוזי בניה ועוד).

לאחר החלטת הוועדה הבקשה עוברת בדיקת תכן – כלומר היבטים הנדסיים של הבניין. שלב המידע כאמור הוא שלב מהותי כי הוא כאמור הבסיס להגשת הבקשה להיתר ולפיכך מסירת מידע איכותי ומלא על ידי הגורמים ע"פ הנדרש היא הכרחית לשם מניעת כפילויות רגולטוריות ויצירת ודאות מרבית לתכנון הבניין.

מעבודה של אגף רגולציה במינהל התכנון מול גורמים שונים וכן מבקרה שנערכה בנושא הליך הרישוי עולה כי לא כל הגורמים מוסרי המידע עונים בשלב זה, וכי לעיתים ניתן רק מידע חלקי. כמו כן גורמים שונים אינם מבחינים בין השלבים השונים שיש בתהליך היתר הבניה ולעיתים קובעים את התנאים שלהם כתנאי לשלב המוקדם של הגשת היתר בניה כאשר התנאי בפועל הוא עבור השלב המתקדם של תחילת עבודות. לעיתים אף נוצר מצב שבו הוועדות המקומיות קובעות כי תנאי להגשת היתר הבניה הוא אישור גורם מסוים למרות שבפועל אין צורך באישורו אלא רק בקבלת מידע לצורך תכנון.

מערכת 'רישוי זמין' אמנם מרכזת את הקשר עם רוב הגורמים מוסרי המידע ו/ או הגורמים המאשרים. אולם השיפורים הטכנולוגיים שהוטמעו בתהליכים אלה לא מימשו את מלוא הפוטנציאל הטמון בהם בכל הנוגע לקיצור משכי הזמן, שכן למרות הממשק המקוון, לא חל שיפור משמעותי בדרישות הרגולטוריות. יזמי הנדל"ן עדיין נדרשים לענות לדרישות רבות מצד משרדי הממשלה ו/ או הרשויות הממשלתיות ו/ או חברות ממשלתיות, אשר חלקן אינן נחוצות, כפולות, או בלתי עדכניות.

2. מענה בהחלטה

משרד הפנים, מינהל התכנון ומשרד ראש הממשלה, בשיתוף משרד האוצר, משרד הבינוי והשיכון, רמ"י, משרד הכלכלה והתעשייה, מטה התשתיות הלאומיות, המשרד לבטחון פנים, משרד האנרגיה, משרד הדיגיטל הלאומי וכל גורם ממשלתי אחר שיימצא רלוונטי לתהליך, יגישו המלצות לתכנית לייעול תהליכי רישוי לבניה, הן בהיבטי טיוב הדרישות הרגולטוריות והן בהיבטי שיפור הסנכרון של גורמים מוסרי מידע וגורמים מאשרים בתהליך הרישוי. ההמלצות יוגשו לאישור שר הפנים, והתכנית תובא על-ידו לאישור הממשלה בתוך 180 יום ממועד ההחלטה.

נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה

לא רלוונטי

תקציב

לא רלוונטי

השפעת ההצעה על מצבת כוח האדם

לא רלוונטי

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

שר האוצר – תומך
שר האנרגיה - תומך
השר לביטחון הפנים - תומך
שר הבינוי והשיכון - תומך
שר הדיגיטל הלאומי והממונה על רשות החברות הממשלתיות - תומך
שר החינוך - תומך
שר הכלכלה והתעשייה – תומך
השר למשאבי מים – תומך
ממלא- מקום שר המשפטים – תומך
שר הפנים - תומך
שרת התחבורה והבטיחות בדרכים - תומכת
ממלא-מקום שר התקשורת – תומך

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטת ממשלה מספר 2457 (דר/131) מיום 02.03.2017

החלטת הממשלה דר/10 374 מיום 12.06.2013

החלטת הממשלה 1074 מיום 31.01.2016

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצ"ב

סיווגים

סיווג ראשי: 01ביצועי
תחום פעולה עיקרי: 02חברה וכלכלה

מוגש על ידי ראש הממשלה

כ"ח בטבת התשפ"א
12 בינואר 2021



היועצת המשפטית

ירושלים, ט' בטבת, התשפ"א

24 בדצמבר, 2020

סימוכין: 5170658136

חוות דעת משפטית הנלווית להצעה להחלטת ממשלה

נושא הצעת ההחלטה: החלטת ממשלה לאיגום ושיתוף המידע לתכנון ומימוש ולטיוב הרגולציה בתחום הבנייה

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטיה המשפטיים:

1. בהחלטת ממשלה מס' 2457 (דר/131) מיום 2.3.2017 בעניין "תכנית אסטרטגית לדיור" אומצה, בין היתר, תחזית צרכי הדיור של ישראל לתקופה של 2017-2040 כפי שגובשה על ידי המועצה הלאומית לכלכלה, ונקבעה תכנית אסטרטגית לעמידה בצרכי הדיור כפי שעלו בתחזית זו.
2. כעולה מדברי ההסבר, הצעת ההחלטה הנוכחית מבקשת לקדם פתרונות בנוגע לאיגום ושיתוף של כלל המידע הממשלתי הנוגע לדיור ולתשתיות, אשר יוכלו לסייע למשרדי הממשלה וגופי התשתית הרלוונטיים בשיפור איכות תהליכי התכנון והביצוע של בינוי והקמת תשתיות, הגברת יעילותם וקיצור משכם זאת, נוכח פערי המידע והחסמים בשיתוף המידע בין גופים ממשלתיים שונים אשר גורמים לתופעות של תכנון חסר או תכנון יתר לפרוייקטי הקמת תשתיות, וכתוצאה מכך להקצאת משאבים שאינה מיטבית, לעיכובים בלוחות הזמנים לביצוע וליצירת חסמים רבים.
3. לפיכך, וכדי לשפר ולייעל את איגום ושיתוף המידע הנוגע להליכי תכנון, בנייה והקמת תשתיות בין הגופים הממשלתיים ולטובת טיוב הרגולציה בתחום הבנייה, מוצעים במסגרת הצעת ההחלטה צעדים כדלקמן:
 - 3.1. סעיף א' להצעת ההחלטה מתמקד באיגום ושיתוף המידע הממשלתי לתכנון, בניה והקמת תשתיות. במסגרת זו מוצע, בין היתר, להקים צוות בין משרדי בראשות משרד ראש הממשלה ובתשתית הפות הגופים הרלוונטיים שיערוך מיפוי של כלל מקורות המידע הממשלתיים הנדרשים עבור תהליכי תכנון, בנייה והקמת תשתיות ויגבש המלצות לפלטפורמות טכנולוגיות ולנוהלי עבודה הנדרשים לאיגום המידע הקיים אצל הגופים הממשלתיים.
 - כעולה מדברי ההסבר, לעניין הצעת החלטה זו "תשתיות" הן תשתיות תחבורה, תעסוקה, אנרגיה, מים, חינוך ותקשורת.
 - 3.2. בסעיף ב' להצעת ההחלטה מוצע להנחות את הגופים הרלוונטיים לפרסם או להעביר, על פי העניין, מידע ותחזיות בנוגע לשיווקים, למימוש תוכניות ולפריסת אוכלוסיה, כך שמשרדי הממשלה וגופי התשתית הרלוונטיים יוכלו לגבש את תוכניות העבודה שלהם בהתאם.
 - 3.3. בסעיף ג' להצעת ההחלטה, מוצע לקיים עבודת מטה לצורך גיבוש המלצות לתכנית לייעול תהליכי רישוי לבנייה. במסגרת הצעת ההחלטה הובהר כי עבודת המטה לא תכלול נושאים הקשורים לרישוי עצמי בעניינם הוגשו המלצות מטעם צוות בין-משרדי אשר הוקם מתוקף החלטת ממשלה מספר 4477 (דר/241) מיום 17.01.2019 בנושא "הקמת צוות בין משרדי לבחינת רישוי עצמי וביטול הקלות בתחום התכנון והבנייה".



היועצת המשפטית

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

בהתאם לסעיף 36 לחוק יסוד: הכנסת שעניינו "התפזרות בשל אי קבלת חוק תקציב", משלא נתקבל חוק התקציב עד יום 22.12.2020, יש לראות ביום 23.12.2020 "כאילו החליטה הכנסת על התפזרותה לפני גמר תקופת כהונתה". כלומר, אנו מצויים כעת בתקופת בחירות והממשלה מכהנת כממשלה יוצאת.

בהתאם לפסיקת בית המשפט העליון ולהנחיות היועץ המשפטי לממשלה, הממשלה וחבריה מחויבים באיפוק בהפעלת סמכויותיהם לגבי כל אותם עניינים שאין כורח ודחיפות מיוחדת לפעול בהם בתקופה זו. בהתאם לפסיקה, מתחם הסבירות לעניין זה נבחן בשים לב למאפייניה של הסמכות הקונקרטית המופעלת ובהתחשב באיזון הנדרש בין הצורך בעשייה לבין דרישת האיפוק כאמור (בג"ץ 5167/00 פרופ' וייס נ' ראש הממשלה, פ"ד (נה) 455; בג"ץ 8815/05 לנדשטיין נ' שפיגלר, פורסם ביום 26.12.2005 באתר הרשות השופטת; ובג"ץ 2453/06 ההסתדרות הרפואית בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה, פורסם ביום 21.3.2006 באתר הרשות השופטת).

בעניינינו, מדובר בהצעת החלטה שהיא תוצר של עבודת מטה שהושלמה עוד לפני התפזרות הכנסת, ושהיא בתחום מקצועי מובהק, שאינו שנוי במחלוקת פוליטית או ציבורית ושלא נלומה בו הטבה לציבור בוחרים.

נוכח האמור, ולאחר התייעצות עם מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, אנו סבורים כי בנסיבות אלו אין מניעה לקבלת ההחלטה בעת הזו. עם זאת, יובהר שכל החלטה עתידית שנובעת מהחלטה זו תהיה כפופה גם היא למגבלות בנוגע לקבלת החלטות על ידי ממשלה יוצאת או ממשלת מעבר.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

הצעת ההחלטה הופצה ליועצים המשפטיים של המשרדים הנוגעים בדבר, והערות שהתקבלו בהיבטים המשפטיים הוטמעו בניסח.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:

בשים לב לכל האמור לעיל, אין מניעה משפטית לאישור הצעת ההחלטה.

שלושנה ברנע פרנו, עו"ד

היועצת המשפטית