



הרשות לאכיפה
במקרקעין



מדינת ישראל

פעולות האכיפה בתחום התכנון והבנייה סיכום שנת 2023



פעולות האכיפה בתחום התכנון והבנייה סיכום שנת 2023

הקדמה

מוגש בזאת הדוח המסכם את פעילות האכיפה לפי חוק התכנון והבנייה לשנת 2023.

שנת 2023 תזכר בצילו של אסון ה-7.10.23. עובדי הרשות כמו כל אזרחי המדינה התעוררו בבוקר שמחת תורה למציאות החדשה שנכפתה על מדינת ישראל. כמחצית מעובדי הרשות, בכל הדרגות, התגייסו לשירות מילואים בצו 8 לשירות בגזרות השונות ונלחמו במלחמתה של המדינה על קיומה.

עובדי הרשות הנותרים נשאו על גבם את הרציפות התפקודית ואף למעלה מזאת הרשות התגייסה ביוזמתה להוביל פרויקט לאומי חיוני למיפוי כל המבנים שנפגעו בישובי העוטף. הפרויקט קיבל את השם "עוד אבנך" בהשאלה מפסוק בירמיהו שסימל את הרצון העז של עובדי הרשות לקחת חלק משמעותי בפעילות השיקום והתקומה. הפעילות התבצעה בתנאים מורכבים לעיתים תחת אש. בדוח יוקדש פרק לתיאור הפרויקט.

אני גאה בעובדי הרשות שהתגייסו לשירות המדינה כשנקראו לכך ללא כל היסוס. עובדי הרשות כמו כל משרתי המילואים והסדיר הם אבן היסוד עליה מבוססת קיומה של המדינה ובטחון אזרחיה. התגייסותם של עובדי הרשות אינה מפתיעה, והיא מייצגת את תחושת השליחות ואהבת הארץ שבאה לידי ביטוי בעבודתם גם בימי השגרה.

אירועי שמחת תורה יהדהדו לעד בלב כולנו. אם נצליח להביא לידי ביטוי בעתיד את רוח ההתנדבות, את תחושת השליחות ומעל לכל את הסולידריות החברתית בינינו, יהיה בכך ולו מקצת כדי לתת לאסון שפקד אותנו משמעות. אנו מצידנו נעשה כל שניתן על מנת שהאסון לא יישכח וכי אותה הרוח שנשבה בעם בימים שלאחר האסון תמשיך ללוות את עבודתנו גם בעתיד.

בעת עריכת הדוח פורסמו מסקנות ועדת החקירה הממלכתית לחקר האסון במירון. ועדת החקירה מצאה כי "תרבות רעה" היא ראשית הצירים לשרשרת כשלים שהובילו לאסון. הוועדה נתנה סימנים לתרבות רעה: מעורבות פוליטית ושיקולים זרים, מיזעור אחריות וראש קטן, התעלמות מהתרעות, דחינות, הימנעות מקבלת החלטות, היעדר משילות והצגת דברים למראית עין בלבד. כדי לתקן נדרשת תרבות מתוקנת. הרשות לאכיפה במקרקעין למדה את מסקנות הדוח ותפעל לתקן מתוך אחריות רחבה.

תוכנית העבודה והיעדים לשנת 2024 מביאים לידי ביטוי את חובתנו ליצירת שינוי תודעתי ומעשי המתחייב על מנת ליצור מציאות אחרת, ולאתר את הדרכים בהן הרשות יכולה לתרום את חלקה ליצירת שירות ציבורי ראוי וטוב יותר. מחויבותנו היא לאתר את הדרכים להתמקד בעיקר, בנושאים המצויים בהסכמה רחבה ובעיקר להרבות את הטוב בתחומי אחריותנו.

דוח זה המוגש לכנסת המסכם את פעילות הרשות בשנת 2023 מבטא את פעילותה השוטפת של הרשות עד שמחת תורה וכן את הפעילות הייחודית שיזמה הרשות לאחר שמחת תורה על מנת לסייע ולתרום מהידע והניסיון הייחודי של עובדיה לשיקום וסיוע לאנשי העוטף ותושבי הצפון.

בהתאם לסעיף 254טו(ב) בחוק התכנון והבנייה הריני מתכבד להגיש מטעמו של השר הממונה את הדו"ח השנתי לוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, אודות פעולות האכיפה שביצעה הרשות לאכיפה במקרקעין, הוועדות המקומיות ורשות הטבע והגנים.

יהיה זכרם של הנרצחים ושל חיילי צה"ל שנהרגו על הגנת המדינה ברוך.

בכבוד רב,



אברהם ברון כהן

מנהל הרשות לאכיפה במקרקעין

תקציר מנהלים

עבירות תכנון ובנייה הן עבירות בעלות השפעה מכרעת על איכות החיים של אזרחי המדינה, על היכולת לבצע תכנון פיזי ארוך טווח ועל השמירה על השטחים הפתוחים ואיכות הסביבה. לאורך השנים ריבוי העבירות והיעדר מענה אכיפתי מספק אילצו את הרשויות להשלים עם המציאות בשטח ולכופף את התכנון על פי העבירות.

בניסיון להתמודד עם התופעה יזמה ממשלת ישראל מהלך כולל לשיפור אכיפת דיני התכנון והבנייה. המהלך שהחל בשנת 2016 בהחלטת הממשלה, עבר בגיבוש הצעת החוק לתיקון פרק האכיפה, אישור תיקון 116 לחוק התכנון והבנייה בכנסת לאחר הליך חקיקה מורכב, והסתיים באישור תקנות העבירות המנהליות (קנס מנהלי – תכנון ובנייה), תשע"ח-2018.

סיכום פעילות הרשות בשנת 2023 מהווה למעשה סיכום רק של שלושה רבעונים מפני שברבעון האחרון של שנת 2023, הרשות ואנשיה היו מגויסים לשירות מילואים ולמשימות שיזמה לטובת יישובי העוטף ותושבי הצפון ועל כן הפעילות השוטפת צומצמה מהותית. זוהי הסיבה לירידה בהיקף פעילות הרשות כפי שבאה לידי ביטוי בדוח.

בשנת 2023 הופסק שימוש ב-439 עבירות (798,447 מ"ר). בחינה של כלל העסקים שפתחה נגדם הרשות הליכים משנת 2020 מעלה כי נכון למועד זה 55% מהם נסגרו.

וידוגש – מדובר בעסקים הפועלים באזורים ללא אופק תכנוני, כלומר ללא שיש סיכוי להכשיר את פעילותם במקום.

הפער העצום בין אפקטיביות הקנסות המנהליים לבין תוצאות האכיפה המבוססת על ההליך הפלילי, מקורו בשני הבדלים מרכזיים – הבדל ראשון הוא חובת ההתראה (והפרקטיקה הנהוגה של מתן אזהרות לפני התראות) לפני מתן הודעת הקנס. חובה זו מציבה בפני האזרח אפשרות להפסיק את העבירה ולהימנע לחלוטין מכל אכיפה כלפיו. רבים מבין מקבלי האזהרות וההתראות בוחרים להפסיק את העבירה ולהימנע מכל פעילות אכיפה נוספת.

ההבדל המשמעותי הנוסף שמוביל לפער באפקטיביות בין הקנסות המנהליים לבין ההליך הפלילי הוא באופי ההליכים – ההליך הפלילי מטבעו הוא הליך ארוך, מסורבל ושלב הענישה בו מגיע במקרים רבים, שנים לאחר שהחל ההליך, כך שבעצם ניהולו ישנם רווחים משניים עבור הנאשמים בעבירות תכנון ובנייה. לעומת זאת, קנס מנהלי הוא הליך מהיר שבו העונש, במידה רבה, ידוע מראש ועל כן מצטמצמים מאוד הרווחים המשניים מעצם ניהול ההליך.

במהלך שנת 2020 החלה הרשות להוציא שומות שווי מקרקעין בתיקי החקירה בהם הוגשה בקשה להישפט. השימושים האסורים למסחר נגדם פעלה הרשות בשנת 2023 הייתה נגד עסקים בשווי קרקע מוערך של כ-7 מיליארד ₪ (לעומת כ-8.5 מיליארד ₪ בשנת 2022), נתון זה מצביע על הערך הכלכלי של

העבירות. יש לציין כי עולם עבירות הבנייה מתנהל ברובו בתחום האפור ומייצר כלכלה שחורה שאינה מדווחת לרשויות המס (מיסוי מקרקעין, היטלי השבחה ועוד). שליטה בתופעה והעברת הפעילות לפסים נורמטיביים יסייעו בצמצום ההון שאינו מדווח ויגדילו את תשלום המס כחוק לקופת המדינה והרשויות המקומיות.

השימושים האסורים למסחר נגדם פעלה הרשות בשנת 2023
הייתה נגד עסקים בשווי קרקע מוערך של כ-7 מיליארד ₪
(לעומת כ-8.5 מיליארד ₪ בשנת 2022), נתון זה מצביע על
הערך הכלכלי של העבירות

התחלות בנייה בלתי חוקיות – מנתוני תצלומי האוויר החודשיים שעורכת הרשות לאכיפה במקרקעין עולה כי המגמה של בלימת התחלות בנייה משמעותיות (שלדי מבנים, כלונסאות, קידוח יסודות) בשטחים הפתוחים נשמרת. הרשות הרחיבה את השטח המצולם ביחס לשנים קודמות, ומהנתונים עולה כי בשנת 2023 אותרו בצילומי האוויר 23 התחלות בנייה משמעותיות לכל 1,000 קמ"ר לעומת 22 התחלות בנייה בשנת 2022 ו-80 בשנת 2017. יש להדגיש כי השטח המצולם הוא השטח "המועד", קרי השטח בו קיים ריכוז של התחלות בנייה בלתי חוקית. תצלומי האוויר התכופים מאפשרים מיקוד של משאבי הרשות והכוונת המפקחים בפרקי זמן קצרים שמאפשרים פעולה באמצעות צווים מנהליים.

מנתוני תצלומי האוויר החודשיים שעורכת הרשות לאכיפה
במקרקעין עולה כי המגמה של בלימת התחלות בנייה
משמעותיות (שלדי מבנים, כלונסאות, קידוח יסודות) בשטחים
הפתוחים נשמרת

בשנת 2023 חלה ירידה של כ-31% במספר הצווים המנהליים שהוציאה הרשות לאכיפה במקרקעין (מ-1,984 בשנת 2022 ל-1,368 בשנת 2023), ביחס לשנת 2017 (לפני כניסת תיקון 116 לחוק התכנון והבנייה לתוקף) מדובר על עליה של כ-115% – צווים מנהליים הינם צווים המתמודדים עם בנייה חדשה בלבד והם כלי האכיפה האפקטיבי ביותר להתמודדות עם תופעת הבנייה הבלתי חוקית.

בשנת 2023 חלה ירידה של 20% במספר הצווים שבוצעו (1,365 בשנת 2023 לעומת 1,718 בשנת 2022).

חלק מהנתונים מלמדים על ירידה מסוימת בתפוקות הרשות לאכיפה הן בנוגע למספר הצווים המנהליים שהוצאו, ביצועם וכן במספר המבנים כלפיהם פעלה הרשות לאכיפה באמצעות קנסות מנהליים.

כאמור, ירידה זו נובעת מהרבעון האחרון של שנת 2023, מלחמת "חרבות ברזל".

ברבעון זה גויסו 50% מעובדי הרשות לאכיפה למלחמה ויתר העובדים פעלו במשימות לאומיות יזומות לטובת הציבור. בנוסף, לא ניתן היה לפעול באיזורי לחימה במרחב הדרומי והצפוני של המדינה.

על מנת לשמר את היכולת של הרשות לפעול נגד עבירות בנייה חדשות בתקופת הרבעון האחרון, פעלה הרשות לאכיפה לחקיקת חוק "חוק הארכת תקופות ודחיית מועדים (הוראת שעה – חרבות ברזל) (תכנון ובנייה ומקרקעי ציבור), תשפ"ד-2023".

החוק קבע כי התקופה בין 7.10.23 ל-7.1.24 לא תימנה בתקופות הנדרשות להוצאת צווים מנהליים או הארכת התוקף שלהם. בדרך זו החוק אפשר אכיפה מאוחרת נגד בנייה בלתי חוקית חדשה.

פעילות הוועדות המקומיות לתכנון ובנייה – נתון מעודד שעולה מנתוני האכיפה של הוועדות המקומיות הוא כי חלקה של האכיפה בערוץ הפלילי ירד בשנת 2023 ל-46% וזאת לעומת 52% בשנת 2022. מגמה זו מצביעה על ההצלחה ליישם את עקרונות תיקון 116 גם בעבודת הוועדות המקומיות ולהטמיע בהן את החשיבות שבבחירת כלי האכיפה האפקטיבי יותר בהתאם לסוג העבירה.

עם זאת העובדה שהשנה החולפת היתה שנת בחירות לרשויות המקומיות משתקפת בנתונים. היחס בין פעילות על פי תלונה לעומת פעילות שהחלה באכיפה יזומה עמד בשנת 2022 על 57% על פי תלונות ויחס זה התדרדר בשנת 2023 ל-64% תיקים שנפתחו על פי תלונות. יחס זה משקף את איכות האכיפה והתמקדות בעבירות שבמוקד המדיניות. ככל שאחוז התיקים שנפתחים בעקבות תלונות גבוה יותר יש בכך כדי להצביע על היעדר אכיפה של עבירות שבליבת מדיניות האכיפה של הוועדות המקומיות.

מהנתונים של שנת 2023 ממשיכה לעלות התמונה כי קיים פער משמעותי בין היקף האכיפה לנפש בוועדות הגדולות (מעל 150,000 תושבים) לבין כל שאר סוגי הוועדות. פער זה משקף את הקושי באכיפת דיני התכנון והבנייה על ידי וועדות מקומיות קטנות שבהן קיימת קרבה ותלות בין הדרג הנבחר לבין התושבים.

הוועדות המקומיות העצמאיות המשיכו את המעבר מאכיפה המבוססת על הליך פלילי לאכיפה המבוססת על הקנסות המנהליים. המעבר טרם הושלם והוועדות העצמאיות ברובן לא ממצות את האפקטיביות הפוטנציאלית שבהליכי הקנסות המנהליים. בכלל הוועדות המקומיות העצמאיות בישראל נמסרו 441 התראות לפני מסירת קנס מנהלי (לעומת 418 התראות בשנת 2022), ו-139 הודעות קנס (לעומת 231 הודעות קנס בשנת 2022). הוועדה המקומית ת"א-יפו לבדה מסרה 51% ממספר ההתראות הכולל ו-65% ממספר הקנסות הכולל. נתון זה מדאיג מפני שיש בו כדי להצביע על היעדר אכיפה בכלל, הוועדות המקומיות העצמאיות באמצעות הכלי החשוב של קנסות מנהליים למעט הוועדה המקומית ת"א-יפו.

בתחום הצווים המנהליים חלה עלייה של 28% במספר צווי ההריסה המנהליים שנחתמו על-ידי הוועדות המקומיות לתכנון ובנייה לעומת שנת 2022 (3119 לעומת 2417). מדובר בנתון מעודד במיוחד על הרקע

של שנת הבחירות ברשויות המקומיות שחלה השנה. בתחום ביצוע הצווים חלה בשנת 2023 ירידה של 11% לעומת שנת 2022 (1143 לעומת 1294). חלקה של הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה תל אביב בביצוע צווים עומד על 46% מכלל הצווים שבוצעו על ידי הוועדות המקומיות בישראל. ביצוע הצווים מהווה את השלב האחרון והמשמעותי ביותר באכיפה ונראה כי יש ליחס ירידה משמעותית זו לעובדה שמדובר בשנת בחירות.

על הרשות מוטלת החובה להמשיך ולהכשיר, להנחות ולסייע לוועדות המקומיות לממש את תפקידן באכיפת דיני התכנון והבנייה.

תוכן עניינים

3	הקדמה
5	תקציר מנהלים
11	מבוא - פעילות הרשות לאכיפה במקרקעין
11	פעילות מקצועית
11	שיטות עבודה
12	מדיניות אכיפה
13	שינויים מבניים
15	מבצע "עוד אבנך" - מיפוי יישובי העוטף
18	יישום לקחי דוח ועדת החקירה לאסון הר מירון
20	אכיפה מנהלית
24	מדדי איכות
25	איסורי שימוש מנהליים של כלי רכב וציוד מכני הנדסי
27	תפיסות כלים לפי פקודת סדר הדין הפלילי
29	קנסות מנהליים
30	קנסות מנהליים - תפוקות
31	קנסות מנהליים - אפקטיביות
32	קנסות מנהליים - מדדי איכות
37	ביצוע צווים
42	התחלות בנייה בלתי חוקיות
45	צווים שיפוטיים ואכיפה פלילית
46	אכיפה פלילית
48	אכיפה ממוקדת תכנון
48	מתחמים מועדפים לדיר
50	מרחבי הגנה
52	תופעות ארציות ומפגעים סביבתיים

54	פרויקט "ערים" - הכוונה וליווי אכיפה מנהלית בוועדות המקומיות
55	תלונות הציבור
56	שמאות
57	סיוע במאבק ביעדי פשיעה
58	ממצאים ומסקנות מפעילות הרשות לאכיפה במקרקעין
60	פעילות אכיפה ברשות הטבע והגנים
61	האכיפה בוועדות המקומיות
61	מבוא
65	אכיפה מנהלית
68	קנסות מנהליים
69	אכיפה פלילית
71	הסדרים מותנים
72	איכות האכיפה
73	ביצוע
74	פעילות הרשות לאכיפה במקרקעין אל מול הוועדות המקומיות
77	נספח א' פירוט פעולות אכיפה בוועדות מקומיות

מבוא – פעילות הרשות לאכיפה במקרקעין

פעילות מקצועית

1. הקשיים באכיפת דיני התכנון והבנייה וריבוי העבירות (נושא שהוגדר על ידי בתי המשפט לאורך השנים כמכת מדינה) הובילו להקמת ועדה על ידי היועץ המשפטי לממשלה בראשה עמד המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, עו"ד ארז קמיניץ, וחבריה היו נציגים מכל הארגונים שבאחריותם תחום זה. ממשלת ישראל אימצה את המלצות הוועדה בהחלטת הממשלה 1559 (יוני 2016), שעל בסיסה נחקק תיקון 116 לחוק התכנון והבנייה שנכנס לתוקף באוקטובר 2017.
2. התיקון עשה שינוי יסודי ומהותי בכלי האכיפה של דיני התכנון והבנייה ועיגן מספר מגמות:
 - א. **הרחבת היקף הצווים המנהליים** ומתן דגש על האכיפה בשלבי הביצוע ההתחלתיים של העבירות.
 - ב. **העמקת האכיפה הכלכלית** (איסורי שימוש מנהליים בכלי רכב, קנסות מנהליים).
 - ג. **קביעת מדרג חומרה לעבירות** – הבחנה בין ייעודי הקרקע עליה מבוצעת האכיפה וקביעת הייעודים שעבירה בהם חמורה יותר.
 - ד. **הגדלת האחריות והסמכות** של הרשות לאכיפה במקרקעין לאכיפה בכל מרחבי התכנון.
 - ה. **צמצום האפשרות לנצל לרעה הליכי משפט** – צמצום הסמכות לעיכוב ביצוע.
3. מאז כניסת תיקון 116 לתוקף, נדרשה הרשות לאכיפה במקרקעין ללמוד כיצד ליישם בפועל באופן המיטבי את כלי האכיפה שניתנו בידיה על ידי הכנסת, חלקם כלים חדשניים שדרשו יצירת יש מאין. במקביל ללימוד נדרש עיצוב תורת הפעלה לכלי האכיפה וקביעת הנחיות מקצועיות מחייבות לכל המפקחים ברחבי הארץ (עד כה פורסמו באתר הרשות 12 הנחיות מקצועיות בכל תחומי האכיפה ו-41 מסמכים גנריים מחייבים).

שיטות עבודה

4. הרשות לאכיפה במקרקעין ביצעה תהליך עומק של בחינת תהליכי עבודה וגיבוש שיטות פעולה.
5. בסופו של התהליך גובשה תפיסת הפעלה המבוססת על יוזמה אכיפתית אשר כוללת בין היתר את המגמות הבאות:

- א. הרשות הרחיבה את פעולתה על בסיס פענוח של תצלומי אוויר עיתיים. פענוח תצלומי האוויר מאפשרים למפקחי הרשות לבדוק באופן ממוקד את המקומות בהם קיים מידע לקיומן של התחלות בנייה וכך להרחיב את השימוש בצווים מנהליים כמענה להתחלות בנייה לא חוקיות.
- ב. הרשות ביצעה סקרים בשטחים חיוניים, שמיפו את העבירות באותם שטחים לצורך מיקוד יעדי האכיפה.
- ג. הרשות מקיימת הידברות רציפה עם גופי התכנון הארציים והמחוזיים במטרה לאתר שטחים אשר יש צורך בביצוע אכיפה ממוקדת בהם לטובת האצת תהליכי תכנון תקועים.
- ד. הרשות ממשיכה לפעול על בסיס מבצעי אכיפה ממוקדים שמאפשרים ריכוז מאמץ, ומיקוד בשטח גיאוגרפי או בתופעה עבריינית כלל ארצית.
6. שינוי שיטת העבודה המסורתית ומיקוד האכיפה קידם וייעל את פעילות האכיפה המבוצעת על-ידי הרשות, הן ברמה האיכותית והן ברמה הכמותית.

מדיניות אכיפה

7. הצורך במיקוד האכיפה מחויב המציאות. לשם מיקוד האכיפה נקבעה על ידי המדינה מדיניות אכיפה שגם פורסמה במהלך הליכי החקיקה. מסמכי מדיניות האכיפה קובעים מדיניות כללית. (ראה נספח א').
8. להלן השיקולים המרכזיים המנחים את המדינה בשיקול הדעת לבחירת הליכי האכיפה (צו מנהלי, צו שיפוטי, חקירה לקראת קנס מנהלי, קדימות בביצוע). יש להדגיש כי בפועל לרוב הרשות מבצעת אכיפה במקום בו אין כל אופק תכנוני בטווח הנראה לעין:
- א. **חיוניות המקרקעין** – ככלל, ובהתאם למדיניות האכיפה, הרשות לאכיפה במקרקעין עוסקת בעיקר באכיפת בנייה בלתי חוקית במקרקעין רגישים, קרי:
 - (1) מקרקעין המיועדים בתכנית לאחת מהתכליות המפורטות בהגדרה "**תשתיות לאומיות**".
 - (2) מקרקעין המצויים ב**סביבה החופית**.
 - (3) מקרקעין שהוכרזו כ**קרקע חקלאית**.
 - (4) מקרקעין שהם **גן לאומי** או **שמורת טבע**, או מקרקעין המיועדים בתכנית לגן לאומי, לשמורת טבע או ליער.
 - (5) מקרקעין המיועדים בתכנית **לשטחים ציבוריים פתוחים**.
 - (6) תכניות דיור גדולות ו**עבירות מסכלות תכנון** כגון על שטחים המיועדים לדרכים או למבני ציבור.

ב. **עבירות בהתהוות או בסמוך לאחר השלמתן** – עבירות שעל פי מועד איתורן חל עליהם סימן ד' בפרק י' בחוק.

ג. **עבירות המהוות מטרד משמעותי לציבור או שגורמות לפגיעה אחרת באינטרס ציבורי** – כגון וילות אירוח, שימוש הגורם לזיהום סביבתי וכד' או תופעות עברייניות בתחום התכנון והבנייה שנמצא שיש לטפל בהן כתופעה.

ד. **עבירות שבמהותן דומות לעבירות בנסיבות מחמירות** – במקרקעין המיועדים ל-"נוף כפרי", "נחל וסביבותיו", "שב"צ", מבנים לשימור, עתיקות וכד'.

ה. **עבירות שקיים לגביהן אינטרס ציבורי מובהק, לרבות אינטרס שאינו מתחום התכנון** – אכיפת החוק כלפי גורמי פשיעה בהתאם לבקשות משטרת ישראל, אכיפה כחלק ממבצעי אכיפה משולבת, ושיתופי פעולה עם רגולטורים מתחומים אחרים.

ו. **אכיפת עבירות שבוצעו על ידי נבחרי ציבור (לרבות נבחרים ברשויות המקומיות) או על ידי בעלי משרה.**

ז. **אכיפה תומכת תכנון בתיאום עם מוסדות התכנון השונים** – כגון אכיפה במתחמי וותמ"ל, אכיפה כנגד עבירות מסכלות תכנון מפורט, אכיפה כנגד עבירות החורגות מתכניות מתאר מחוזיות וכד'.

9. כפי שמשקף מדו"ח זה, ניתן לראות שהרשות שומרת על רמת תפוקתית גבוהה ביותר, תוך שכל פעולות האכיפה מבוצעות בהתאם למדיניות האכיפה בנוגע לעבירות משמעותיות במיקוד. פעילות זו של הרשות הביאה לירידה משמעותית במספר עבירות הבנייה בכל הארץ, במיוחד בבנייה החדשה הלא חוקית במקרקעין רגישים. עד כה טרם עלה בידי הרשות לשפר משמעותית את אפקטיביות האכיפה של הוועדות המקומיות, וזהו אתגר משמעותי ביותר העומד בפני הרשות כיום, במטרה לייצר אכיפה מקומית אפקטיבית שתשלים את המהפך בתחום. הרשות פועלת ללא לאות לאתר דרכים נוספות וחדשות לייעל את עבודתה ולשפר את את פעולותיה ותמשיך לעשות זאת גם בעתיד, על מנת לשמור על המצוינות המשתקפת בממצאים שבדוחות אשר הוגשו בשנים האחרונות.

10. **גם בשנת 2023 המשיכה הרשות לממש את ייעודה ולעמוד במשימותיה.**

שינויים מבניים

11. הרשות לאכיפה במקרקעין הוקמה על בסיס היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבנייה. במהלך שנת 2018 הואץ תהליך שינוי מבני שסופו בהקמת הרשות.

12. השינוי המבני שעברה הרשות כלל בניית מבנה ארגוני חדש שהותאם לצרכים הארגוניים והמקצועיים, בהתאם לניסיון הנצבר בשנים האחרונות. בין היתר הוקמה יחידה מרכזית לחקירת עבירות מורכבות וביצוע משימות מיוחדות, הוקם מערך מודיעיני לייעול ומיקוד האכיפה, הוקמה לשכה משפטית ויחידה האחראית על תיאום הביצוע של צווים מול משטרת ישראל. בנוסף הוקמה יחידת רגולציה

ובקרה על מחלקות האכיפה בוועדות המקומיות מתוך תפיסה שנקבעה בתיקון 116 לפיה הרשות היא הגורם המאסדר של כלל יחידות הפיקוח על תחום התכנון והבנייה בישראל.

13. הרשות קלטה, הכשירה והסמיכה עשרות מפקחים חדשים, מפקחים מיוחדים ואנשי מקצוע כחלק מהתאמת המבנה הארגוני של הרשות לרפורמה ולדרישות החוק. תהליך קליטת כוח אדם ימשיך גם בשנים הבאות עד להשלמת כוח האדם הייעודי לפעילות הרשות.

14. הוקם מערך הכשרה המבוסס על אנשי הרשות אשר פיתח מערכי הדרכה, הכשיר והסמיך את אנשי הפיקוח של הוועדות המקומיות והסיירת הירוקה (רשות הטבע והגנים).

15. תהליך ההטמעה שהובל ברשות כלל קורסים וכנסים מקצועיים למגוון רחב של אנשי מקצוע (מהנדסים, מנהלי יחידות פיקוח, מפקחים ועוד).

א. המשך הצטיידות ברחפנים – הרשות הצטיידה בשנת 2023 בעשרה רחפנים נוספים, מתוך תפיסת הפעלה של הידוק והרחבת אחיזת השטח באזורי העניין של הרשות.

ב. מערכת מחשוב חדשה מרכזית – עיקר תהליך הפיתוח של המערכת הושלם. במהלך השנה עברה המערכת הליך הטמעה ולמעשה הרשות עובדת כיום באופן מלא על בסיס המערכת החדשה. תהליכי הפיתוח וההטמעה נמשכים גם בשנת 2024 תוך שיפור ועדכון שוטף בהתאם לצרכי הרשות והעדכונים בחוק ובשיטות הפעולה.

ג. המשך השלמת קליטת כוח אדם ובעלי תפקידים על מנת לאפשר את פעילות הרשות באופן עצמאי כיחידת סמך.

ד. קבלת אחריות על התביעה המדינתית – היועץ המשפטי לממשלה הכריע בינואר 2022, כי התביעה המדינתית תחזור מהפרקליטות לאחריות הרשות לאחר למעלה מעשור. מהלך זה נועד לייעל את עבודת התביעה ולקצר תהליכים שאורכים כיום זמן רב בהעברת התיקים, בקרה על זמן עבודת התובעים ועל התיקים שבאחריותם. מובן כי העברת האחריות מחייבת שמירה על עצמאות שיקול הדעת של התביעה בפעילותה. במהלך שנת 2023 נעשה ניסיון להשלים את המהלך אך בשל מחלוקות בין הרשות לפרקליטות בנוגע לנוהל העבודה לאחר העברת התביעה, והתנגדות הרשות לקבלת האחריות ללא סמכות, החליטה היועצת המשפטית לממשלה שבשלב זה לא בשלה העת להשלמת המהלך. הרשות פנתה לפרקליט המדינה במטרה לקבוע נוהל עבודה בהינתן שהתביעה נשארה באחריות הפרקליטות ובמטרה לקצר זמני טיפול בתיקים. גם העבודה על נוהל זה טרם הושלמה.

16. התהליך שהחל בשנת 2021 מול קמפוס IL ליצירת קורס הכשרה דיגיטלי שיאפשר ייעול של תהליך ההכשרה ועמידה בדרישת הוועדות המקומיות למתן מענה למספר קורסי הכשרה בשנה, עומד בפני סיום. בשל המלחמה נדחה המועד לקורס הדיגיטלי הראשון ויש לקוות כי הקורס הראשון יתקיים במחצית השנייה של שנת 2024.

מבצע "עוד אבנך" – מיפוי יישובי העוטף

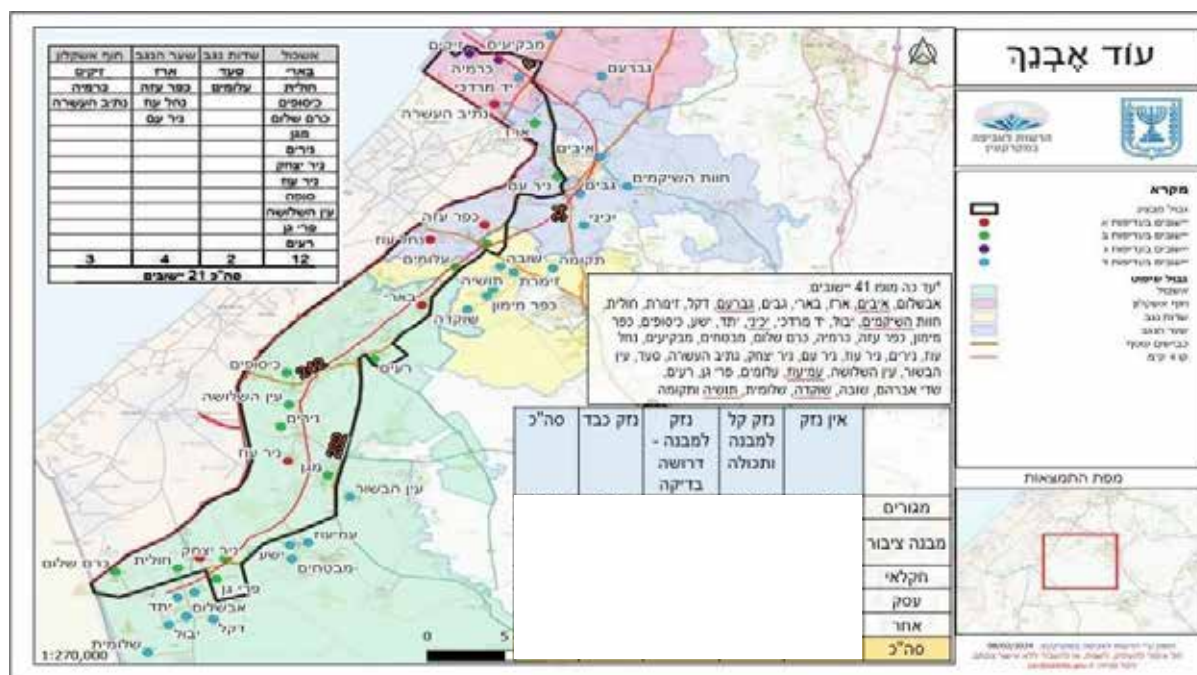
1. מצאנו לנכון לפתוח דוח זה בפעילות הרשות במלחמת "חרבות ברזל". שנת 2024 היא שנת מלחמה, חלקים שלמים בארץ עדיין מצויים במצב לחימה, יש עשרות אלפי מפונים וקיים חוסר ודאות בעיקר לגבי לחימה בצפון. מציאות המלחמה משפיעה ישירות על המשאבים המצומצמים העומדים לרשותנו השנה ועל היעדרויות תכופות של בעלי תפקידים בעיקר מנהלים לטובת שירות מילואים. בעקבות אירועי ה-7.10.23 התגייסו כמחצית ממפקחי הרשות ולקחו חלק במאמץ המלחמתי, כל אחד בתפקידו בשירות מילואים. במקביל, המפקחים אשר לא גויסו לשירות מילואים יזמו פעילות שמטרתה לסייע למאמץ האזרחי תוך רתימת הידע והניסיון שבעבודת הרשות.
2. היוזמה החשובה והמשמעותית ביותר שהחלה בפרוץ הלחימה היא היוזמה למיפוי יישובי עוטף עזה. במטרה לתמוך בתושבים שנפגעו ולסייע בתהליך השיקום, התגייסה הרשות לאכיפה במקרקעין, בשיתוף מנהלת תקומה ורשות המסים, להוביל מבצע שתכליתו גיבוש תמונת מצב באמצעות מיפוי כלל המבנים ביישובים שנפגעו מיום 7/10/23 ובמהלך המלחמה.

במטרה לתמוך בתושבים שנפגעו ולסייע בתהליך השיקום,
התגייסה הרשות לאכיפה במקרקעין, בשיתוף מנהלת תקומה
ורשות המסים, להוביל מבצע שתכליתו גיבוש תמונת מצב
באמצעות מיפוי כלל המבנים ביישובים שנפגעו מיום 7/10/23
ובמהלך המלחמה

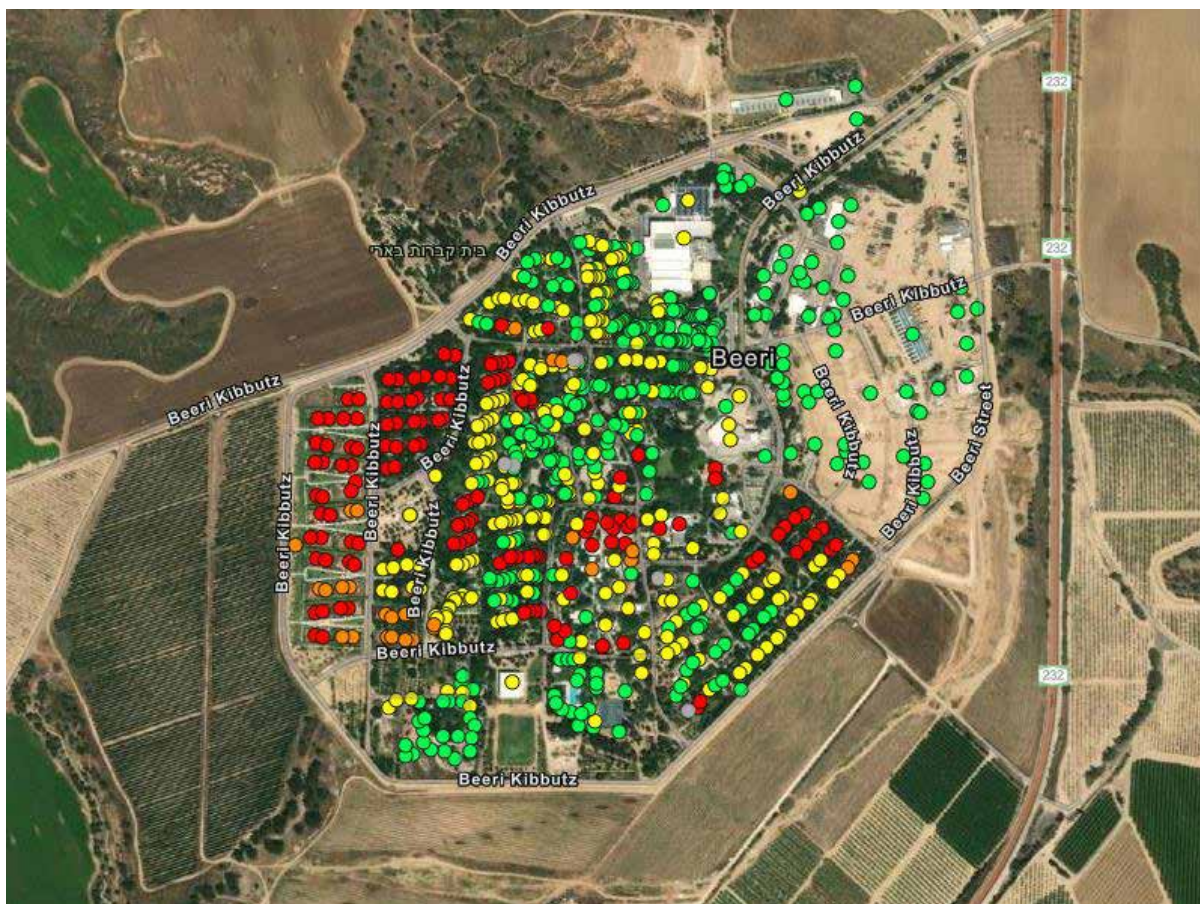
3. למבצע ניתן השם "עוד אבנך" – ציטוט מפסוקי הנחמה של ירמיהו "עוד אבנך ונבנית בתולת ישראל עוד תעדי תופיך ויצאת במחול משחקים", מה שסימל את הרצון העז של עובדי הרשות לקחת חלק במאמץ הבנייה והתקומה.
4. המשימה הייתה לייצר תמונת מצב על המבנים שנפגעו ועל מידת הפגיעה בהם. תמונת המצב גובשה באמצעות מיפוי וסקירה של כלל המבנים ביישובי הקו הראשון בעוטף, עד 7 ק"מ מקו הגבול. במבצע נסרקו מעל 12,000 מבנים על ידי צוותים של מפקחים ומנהלים שעבדו בשטח ומטה הרשות שעטף את המבצע ואפשר את קיומו, לוגיסטיקה, תקשורת, משפטית ועוד.

המשימה הייתה לייצר תמונת מצב על המבנים שנפגעו ועל מידת הפגיעה בהם. תמונת המצב גובשה באמצעות מיפוי וסקירה של כלל המבנים ביישובי הקו הראשון בעוטף, עד 7 ק"מ מקו הגבול. במבצע נסרקו מעל 12,000 מבנים על ידי צוותים של מפקחים ומנהלים שעבדו בשטח ומטה הרשות, שעטף את המבצע ואפשר את קיומו, לוגיסטית, תקשובית, משפטית ועוד

5. בתוך כך, צוותים של הרשות לאכיפה במקרקעין נפרסו בכל שטח העוטף על מנת לבצע מיפוי מפורט ותיעוד של מידע חיוני הכולל בדיקה יסודית של כל בית ומבנה תוך יצירת שכבה דיגיטלית המכילה נתונים מדויקים ומקיפים, לטובת קבלת החלטות ולמתן פיצויים לנזקים השונים.
6. תוצרי עבודת השטח עובדו לבסיס נתונים גיאוגרפי שאפשר שיח מקצועי עם נציגי היישובים ותהליך קבלת החלטות מבוסס נתונים למנהלת תקומה, לרשות המיסים ולכלל הגופים העוסקים במלאכת השיקום.



7. להלן דוגמא למיפוי שערכו מפקחי הרשות בקיבוץ בארי. המפקחים ביצעו את המיפוי בימים הראשונים למלחמה, לעיתים תחת אש, כאשר הרעיון הוא לסמן מבנים על פי מידת הפגיעה והנזק הנגרם להם:



8. פעולת הרשות לאכיפה במקרקעין הובילה גופים נוספים שמסייעים בעוטף לאמץ את שיטת העבודה ולייעל את עבודתם לטובת מענה מהיר ונכון לתושבים ולמקבלי ההחלטות.

9. הרשות גאה להיות שותפה במאמץ התקומה. מאמץ רב הושקע בביצוע המיפוי, על מנת לוודא שיתקיים במהירות ובצורה מקצועית אפקטיבית ואיכותית, תחת התנאים המורכבים בהם בוצע. חרף העובדה שתחומי העשייה להם נדרשנו אינם "שייכים" לכאורה לייעוד ולתפקידים הרשמיים של הרשות, אנו כמשרתי ציבור רואים זכות וחובה להסתכל ולפעול מעבר למרחב האחריות הרשמית בוודאי בשעת חירום, אך לא רק.

יישום לקחי דוח ועדת החקירה לאסון הר מירון

1. בשנת 2023 פורסם דוח ועדת החקירה הממלכתית לאסון הר מירון. במסגרת הדוח נמצאו ליקויים גם בעבודת הרשות ביחס לטיפול בעבירות הבנייה שהיו באתר.
2. לצד הערכה לפעולת הרשות לאחר האסון קבעה הוועדה כי הרשות לא אכיפה לא עמדה בחובתה הציבורית באי פעולתה והותרת הבניה הבלתי חוקית והסכנות שנוצרו ממנה על כנף. "אי מעורבותה של הרשות בנעשה באתר בולטת במיוחד בשים לב לתוצאות של השינוי במדיניותה לאחר האסון. יש לברך על פעולתה הנמרצת של הרשות כנגד הבניה הבלתי חוקית באתר לאחר האסון, ואנו קוראים לה להשלים טיפול זה בהקדם האפשרי. למותר לציין כי פעילות נמרצת נדרשה גם קודם לאסון, בשנים הארוכות שבהן גורמים שונים התריעו בעניין הבניה הבלתי חוקית באתר והביאו אותה לפתחה של הרשות, אך היא לא טיפלה בעניין". ועדת החקירה כאמור שיבחה את הרשות על פעילותה לאחר האסון, אך בכך אין כדי להסיר את האחריות להיעדר פעולה לפני קרות האסון.
3. הוועדה הצביעה על תופעות רוחב לקויות שאפיינו והכשילו את הגופים הציבוריים שעסקו בעניין. ועדת החקירה הצביעה על חמש תופעות כאלה, שיוצאות מגדר המקום והזמן של מירון :
 - א. ריבוי אינטרסים ומעורבות פוליטית – מעורבות פוליטית שהשפיעה ישירות לרעה על ההתנהלות בין היתר אי אכיפה ועיכוב התכנון.
 - ב. הימנעות מקבלת החלטות, דחיית קבלת החלטות וניסוח החלטות בעמימות.
 - ג. העדר משילות – על רקע המעורבות הפוליטית והעמימות באחריות על האתר הפך האתר ל"אקס טריטוריה" אי של העדר משילות ונושאים שהיה צורך לטפל כמו אכיפה של חוק התכנון והבניה לא טופלו.
 - ד. קיבעון מחשבתי שאופיין בהיצמדות לתפיסה קיימת מבלי לבחון אותה מחדש או לאתגר אותה גם כאשר השתנו התנאים והנסיבות, ומבלי שנעשה תהליך סדור ומכוון של נטרול קבעון זה.
 - ה. יצירת מראית עין – מראית עין של פעילות תקינה המסתירה מציאות לקויה ורווית כשלים – "ישראלוף". לדוגמא תוכניות שאין כוונה להוציאן לפועל וצווים והליכים ללא כוונת מימוש.
4. מעבר לתיקון הליקויים הפרטני, מסקנות הוועדה מחייבות את כלל הגופים הציבוריים לבחון עצמם כדי להימנע מאותן תופעות שהובילו לכשל בטיפול במירון. לשם כך, בראש ובראשונה יש לוודא כי דפוס הפעולה והכשלים המערכתיים שמצאה ועדת החקירה לא יחזרו על עצמם בפעילות הרשות. הרשות תשמור על עצמאותה ממעורבות פוליטית בפעולות האכיפה ותפעל לעודד בחינה ביקורתית של אופן ומדיניות פעולתה בשקיפות וביושר.

5. אחד הנושאים שנידון ברשות בניסיון להימנע מקבעון בדפוס הפעולה הוא איתור נושאים שמשפיעים על הציבור ושלא נמצאים במוקד הפעילות של הרשות. אחד הנושאים שנמצאו בדיונים שהתקיימו בהנהלת הרשות הוא מבנים בלתי חוקיים שמסכנים את הציבור. הרשות יזמה פרסום "קול קורא" המזמין את הציבור להצביע על מבנים מסוכנים שנכון כי יטופלו במסגרת אכיפה. בעקבות הפרסום התקבלו עשרות פניות והרשות החלה לטפל באכיפתית בבנייה מסכנת החיים. הפניות גם חשפו תופעה נרחבת של בנייה בלתי חוקית המסכנת את הציבור בעיקר בעיר בני ברק. הפרויקט נעצר לתקופה מה בשל המלחמה והתחדש בשנת 2024.

6. הרשות פועלת להטמיע את "לקחי מירון" בוועדות המקומיות ולעודד אותן להציף לרשות אירועים בהם תצטרך הוועדה המקומית את סיוע המדינה באכיפת החוק ובהתערבות נורמטיבית.

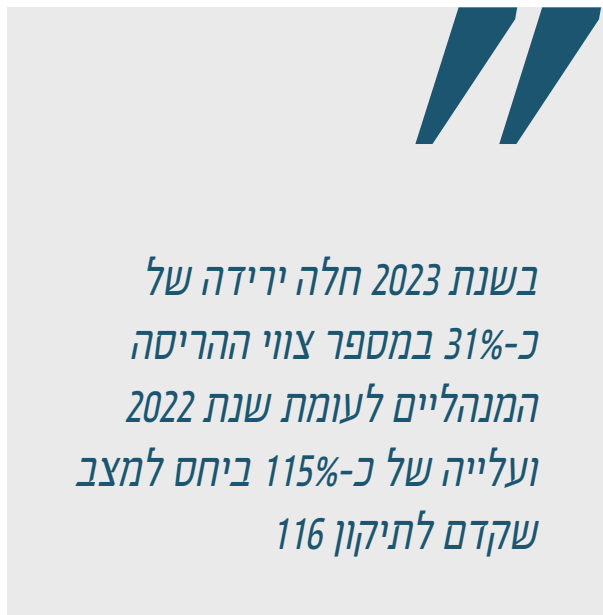
אכיפה מנהלית

1. אכיפה מנהלית על פי סימן ד' לפרק י' היא אכיפה באמצעות צווים מנהליים. חשיבות האכיפה המנהלית היא השלב בחיי עבירת התכנון והבנייה בו היא מתבצעת – **צו מנהלי יכול להינתן לעבירת תכנון ובנייה בעת ביצועה או סמוך לאחר השלמתה**. מובן, כי נכון לטפל בעבירת בנייה בשלב היסודות ולא בשלב בו המבנה הושלם ואוכלס.

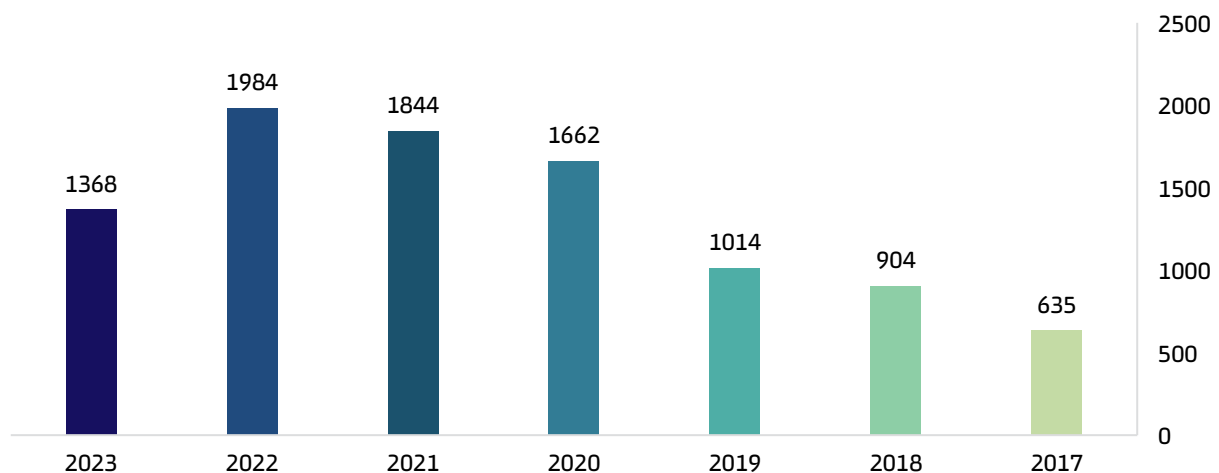
2. מתוך הכרה בחשיבות ההתמודדות עם תופעת עבירות התכנון והבנייה באמצעות צווים מנהליים, הרחיבה הכנסת בתיקון 116 את תחולתם של הצווים, הסירה את החסמים העיקריים להוצאת צווי הריסה מנהליים על ידי המדינה וייעלה את ההליך.

3. במהלך השנים האחרונות הרשות, התובעים המייצגים בבתי המשפט ושופטי בתי המשפט ברחבי הארץ נדרשו ללימוד מחדש של החוק, אופן הפעלתו וגבולותיו. פרשנות החוק ממשיכה להתעצב בבתי המשפט ומפקחי הרשות ממשיכים להעמיק את ההכרות של כלי האכיפה ואת אופן יישומם. כתוצאה מתהליכים

אלה בשנת 2023 חלה ירידה של כ-31% במספר צווי ההריסה המנהליים לעומת שנת 2022 ועלייה של כ-115% ביחס למצב שקדם לתיקון 116.



צווי הריסה מנהליים - כלל ארצי



4. בהיתן צמצום הפעילות מאז ה-7.10.23 הרי שמדובר בנתונים עבור שלושת רבעי השנה בלבד. בהתאמת הנתונים לפי חודשי העבודה בפועל הרי שמדובר בירידה יחסית של כ-8%.

5. נדגיש, כי נוכח היצמדות למדיניות אכיפה מדויקת וברורה, כל הצווים הוצאו במסגרת פעולות אכיפה יזומות באזורים שאין בהם אופק תכנוני להסדרה ושיש אינטרס ציבורי ותכנוני מהותי להוצאתם.

6. כפי שהוצג בדוחות קודמים, במטרה לייעל את האכיפה ולמקד אותה בהתאם למדיניות, מבצעת הרשות מיפוי ופענוח של תצלומי אוויר באופן תדיר ושוטף. התצלומים מתבצעים ומפוענחים לעיתים תכופות ולאורך כל השנה, בעיקר לטובת איתור בנייה חדשה בלתי חוקית. שיטת פעולה זו החליפה את הסיורים לאיתור בנייה חדשה ומאפשרת לכוון את המפקחים באופן ממוקד לאיתורי הבנייה החדשה. שיטת עבודה זו מאפשרת להעלות משמעותית את התפוקות, והיא מגדילה את סיכויי הבונה להיתפס בשלב ההתחלתי של ביצוע העבירה ואת הסיכוי להסרת העבירה. בנוסף, באמצעות שיטה זו ניתנת תמונת מצב המבוססת על נתוני אמת לגבי היקף תופעת התחלות הבנייה הבלתי חוקיות. מרביתם המוחלט מהצווים המנהליים הם צווים שאותרו באמצעות צילומי האוויר העיתיים.

בנוסף, הגדרת השטחים המצולמים מאפשרת עדכון ושינוי מיקוד האכיפה בהתאם לדינמיות וצרכי התכנון. כך לדוגמה ניתן להגדיר מתחם מסוים כבעל חשיבות תכנונית בשל קידום תכנית או הכרזה על מתחם לוותמ"ל, ולמקדם בו את האכיפה לתקופה נתונה.

הניסיון המצטבר בעבודה על פי צילומי אוויר תדירים ותכופים לצורך איתור בנייה חדשה ומיצוי השימוש בצווים מנהליים, מלמד כי מדובר במהפכה ושינוי יסודי באפקטיביות שבאכיפה. הראיה לכך היא הצמצום בהתחלות בנייה בשטחים המצולמים.

7. במטרה לקצר את תהליך הוצאת הצווים, להגדיל את היקף הצווים המוצאים על ידי הרשות, תוך חסכון במשאבים וצמצום החיכוך בין המפקחים והאוכלוסייה, החלה הרשות בשנת 2020 בהוצאת צווים ללא נוכחות מפקח בשטח עד לשלב הדבקת הצו על המבנה, באמצעות אמצעים טכנולוגיים. שיטת העבודה אושרה על ידי בתי המשפט והיא מוכיחה את עצמה. בשנת 2023 המשיכה הרשות לפתח ולהרחיב את שיטת הוצאת הצווים. אחוז הצווים שהוצאו בשיטה זו עמד בשנת 2022 על 31% ובשנת 2023 על 43% מבין כלל הצווים שהוציאה הרשות ומגמה זו תימשך גם השנה.

8. כל צווי ההריסה המנהליים מתורגמים לבקשות לסיוע למשטרת ישראל לאבטחת פעולות ההריסה על פי נוהל משותף למשטרת ישראל ולרשות -

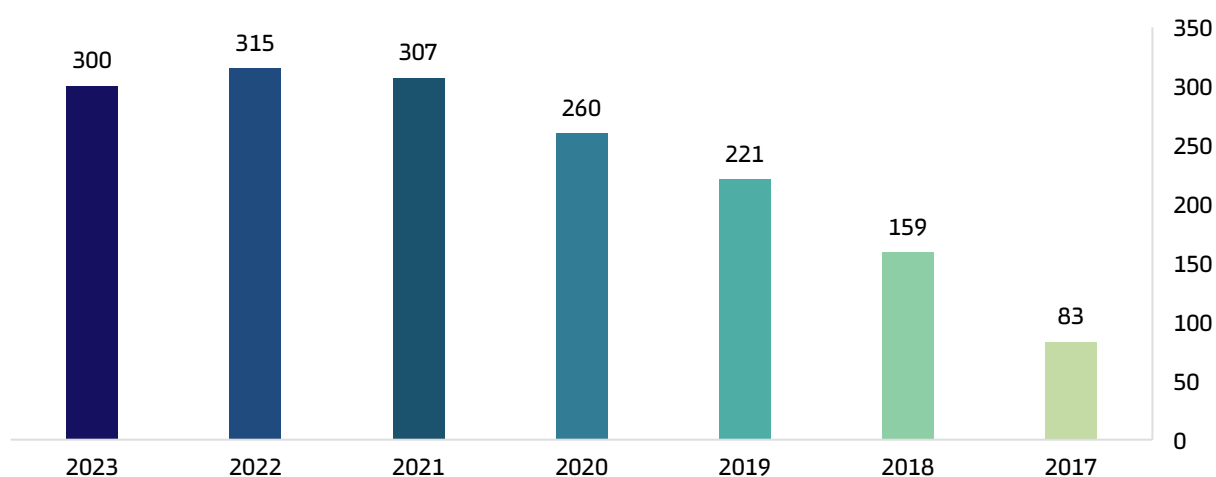
- במחוזות צפון ומרכז הבקשות לסיוע מוגשות למנהלת תאום פעולות אכיפה (מתפ"א), אשר מתאמת את הפעילות עם תחנות המשטרה המקומיות לפי הצורך.
- מחוז דרום מסתמך על סיוע של יחידת "יואב" לביצוע פעולות ההריסה.
- מחוז ירושלים פועל, על פי רוב, בסיוע כוחות צבא בשילוב כוחות משטרה מקומיים.

9. השנה בעקבות מלחמת "חרבות ברזל" חלה ירידה בכמות צווי ההריסה שהוציאה הרשות.

להלן פירוט חלוקת הצווים המנהליים לפי מחוזות הרשות:

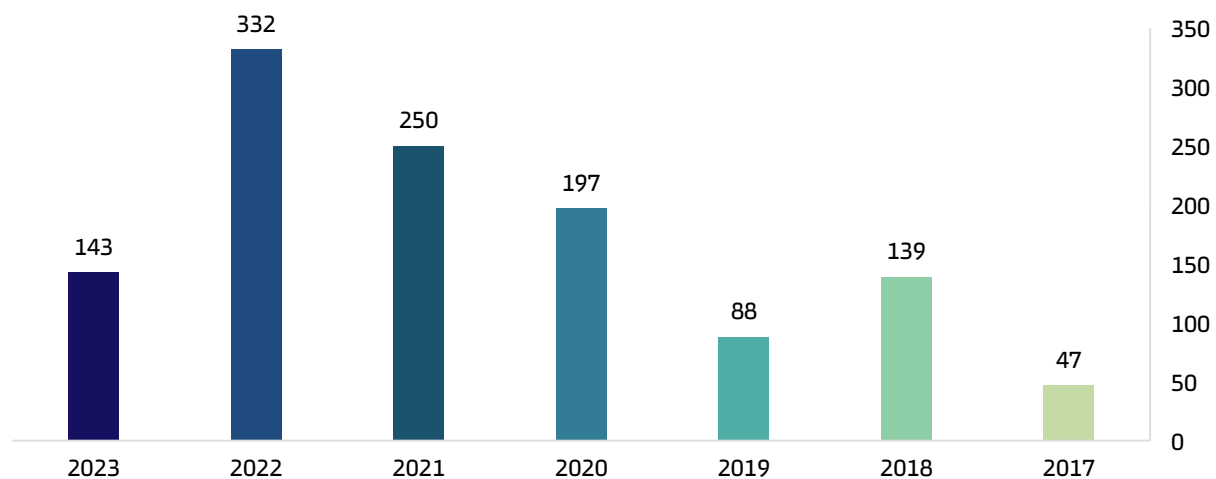
במחוז צפון חלה ירידה של 5% במספר צווי ההריסה: יצוין שהוחלט ברשות שלא להדביק צווים שיצאו על עבירות באזור לחימה.

צווי הריסה מנהליים - מחוז צפון



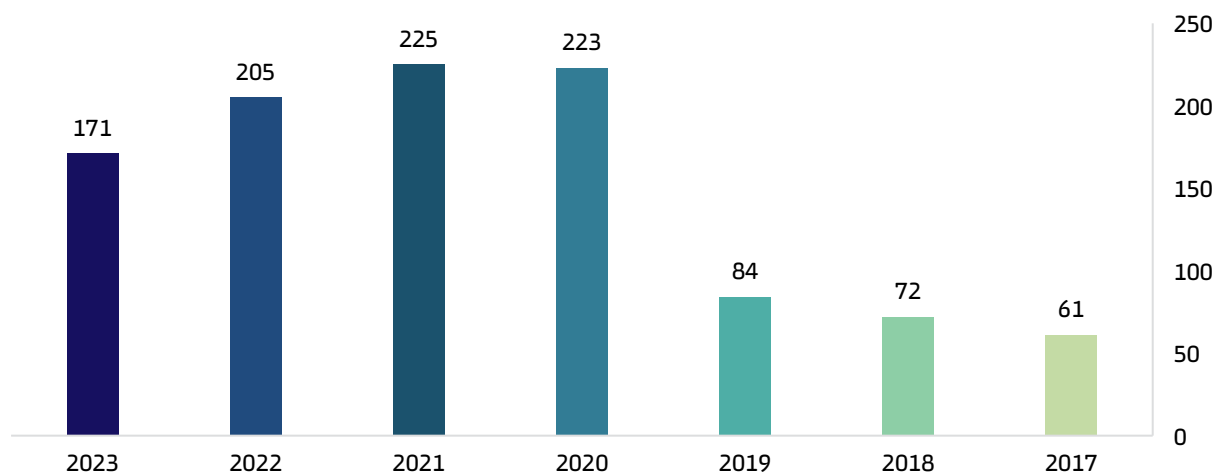
במחוז מרכז חלה ירידה של 57% במספר צווי ההריסה:

צווי הריסה מנהליים - מחוז מרכז



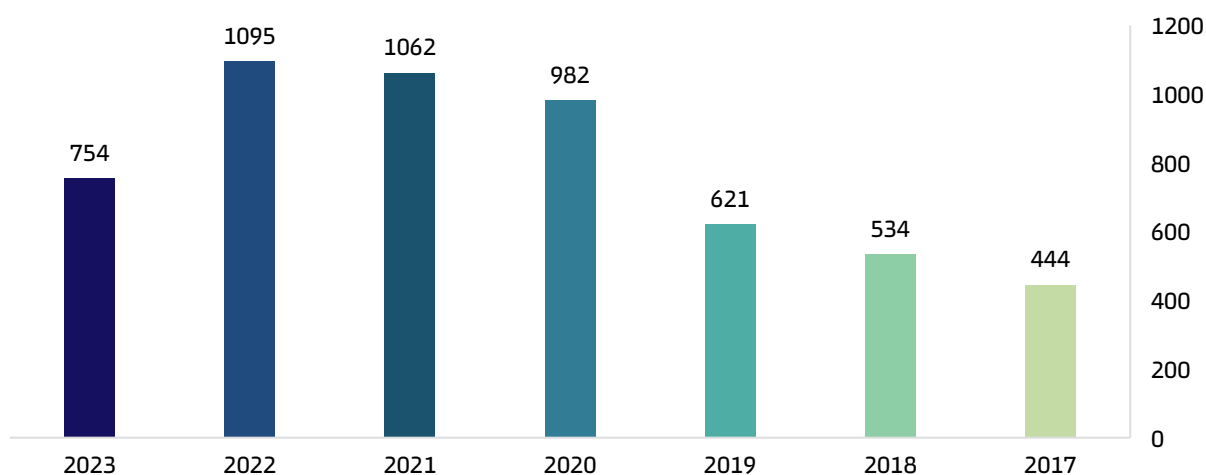
במחוז ירושלים חלה ירידה של 17% במספר צווי ההריסה:

צווי הריסה מנהליים - מחוז ירושלים



במחוז דרום חלה ירידה של 31% במספר צווי ההריסה:

צווי הריסה מנהליים - מחוז דרום



הנתונים במחוז דרום כוללים את פעולות האכיפה במגזר הבדואי. יש לציין, כי במגזר הבדואי פועלת הרשות לבלימה של הבנייה החדשה ולאכיפה תומכת הסדרה. האכיפה במגזר זה דורשת התמקצעות בפני עצמה ומהווה אתגר עבור כלל רשויות האכיפה וההסדרה, אשר הרשות פועלת עימן בשיתוף פעולה.

מדדי איכות

10. במטרה להעריך את איכות הצווים המנהליים שמוציאה הרשות, נבחנו מספר הצווים שבוטלו על ידי בית המשפט ביחס למספר הצווים שהוצאו וכן מספר הצווים שפג תוקפם.

11. מהנתונים ניתן לראות כי אחוז הצווים שבוטלו על ידי בתי המשפט נמוך ביותר. **בשנת 2023 בוטלו 4 צווים – 0.66% בלבד מסך הצווים שהוצאו לעומת 0.46% בשנת 2022.** מדובר בהוכחה חד משמעית למקצועיות מפקחי הרשות, לדיוק תהליכי האיתור, ואיכות תהליכי העיבוד וגיבוש הצווים המנהליים.



בשנת 2023 בוטלו
4 צווים – 0.66% בלבד
מסך הצווים שהוצאו
לעומת 0.46% בשנת 2022

12. צווי הריסה פגי תוקף – מדד איכות נוסף שנבדק על ידי הרשות הוא מספר הצווים שתוקפם פג ולא ניתן לבצעם (לאחר שניתנו להם אורכות לביצוע על ידי בתי המשפט). בשנת 2023 פג תוקפם של 92 צווים (49 בחברה הערבית, 39 בחברה הדרוזית). החשיבות שבצמצום אחוז הצווים פגי התוקף ברורה – ככל שישנם יותר צווים שתוקפם פג הרי שמשאבי הרשות הוצאו לריק. הסיבה המרכזית לחלוף התקופה שניתן לבצע צו היא היעדר סיוע משטרי. הגם שנושא זה נמצא במיקוד של העבודה המשותפת עם משטרת ישראל, ולשיתוף פעולה זה הצלחה לא מבוטלת כפי שיפורט בפרק הנוגע לביצוע הצווים, הרי שבהיעדר סיוע משטרי

לא ניתן לבצע את הצווים וזו עדיין הסיבה לאי ביצוע צווים במועד וביטולם עקב כך.

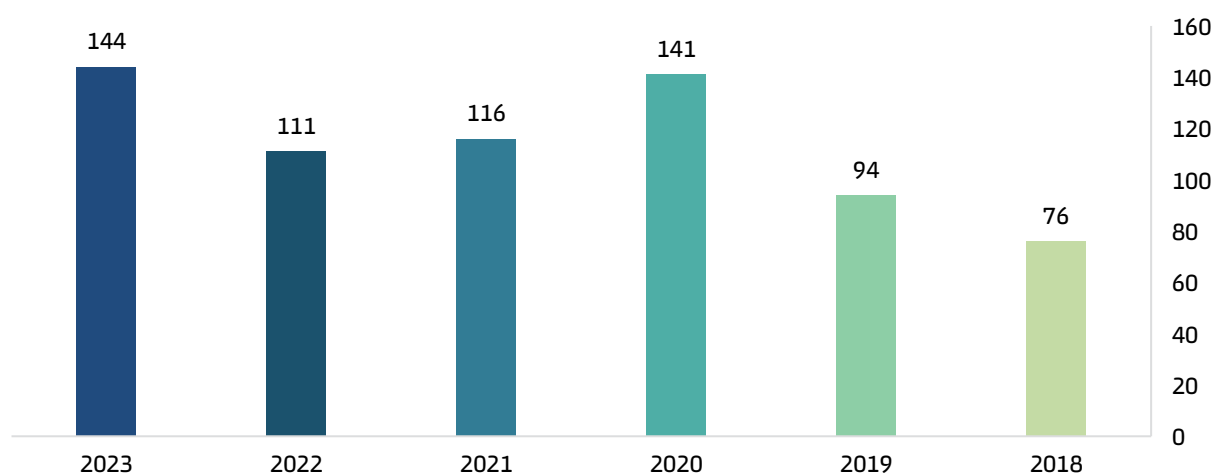
13. במחוז דרום 2 צווים בלבד הפכו לפגי תוקף וגם בעניינם הוצאו צווים חדשים שבוצעו.

איסורי שימוש מנהליים של כלי רכב וציוד מכני הנדסי

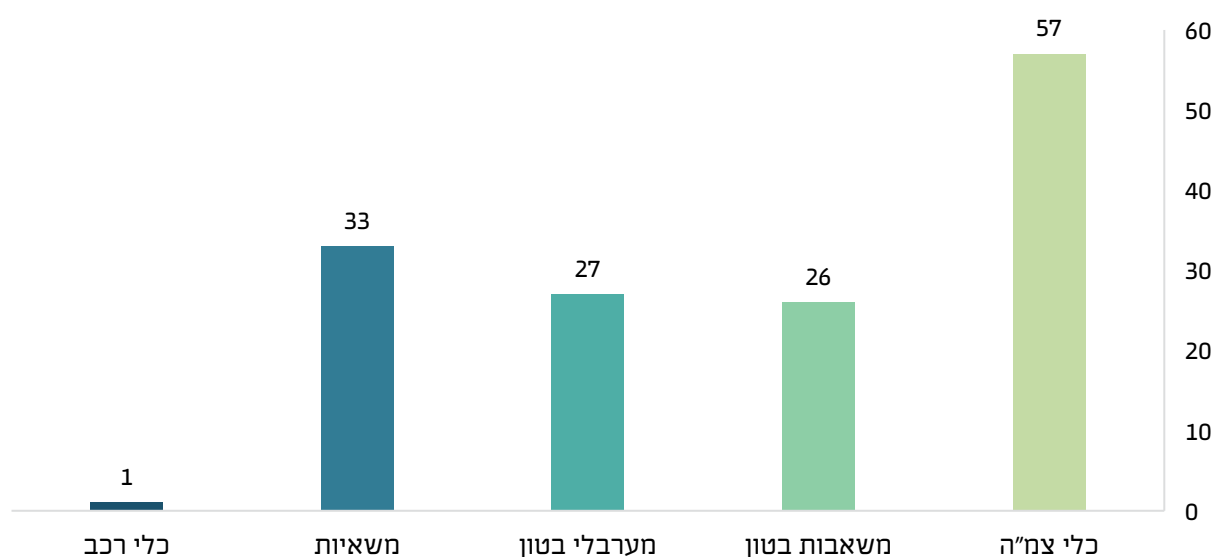
1. כלי אכיפה ייחודי ומשמעותי שהוסיפה הכנסת לארגז הכלים האכיפתי בתיקון 116 הינו איסור שימוש מנהלי של כלי רכב וציוד מכני הנדסי המעורבים בביצוע עבירות (סעיף 218 לחוק).
2. בתמצית – מפקחים מסוימים שהוסמכו לכך ברשות (סמכות ייחודית לרשות שאין לה מקבילה בוועדות המקומיות) מוסמכים להורות על איסור שימוש ברכב שהיה מעורב בביצוע עבירת תכנון ובנייה עד ל-30 ימים, בדומה להסדר הקבוע בפקודת התעבורה.
3. מדובר בכלי אכיפתי שלא היה קיים לפני תיקון 116 לחוק, ושיש בו כדי להוות כלי מכריע במאבק בתופעה. האיסור המנהלי המוטל על הרכב משבית את פעילותו הכלכלית למשך ימים ארוכים. תפיסת כלי רכב מהווה פגיעה כלכלית משמעותית בבעלים של הכלי. החידוש שבכלי אכיפה זה הוא ההרתעה שיש בו כלפי מי שמבצעים בפועל את העבירה ובלעדיהם אין בנייה, וכן במניעת העבירה ללא צורך בצווים, הריסות או הליכים פליליים.
4. הרשות רואה חשיבות בהצגה עצמאית של נתוני האכיפה של כלי אכיפתי זה נוכח חשיבותו והפוטנציאל הגלום בו לצמצום נוסף של ביצוע העבירות.
5. **במהלך שנת 2023 בסך הכך נאסר שימוש ב-144 כלי רכב וציוד מכני הנדסי (צמ"ה) לעומת 111 כלים בשנת 2022 (עלייה של כ-30%).**

במהלך שנת 2023 בסך הכך נאסר שימוש ב-144 כלי רכב וציוד מכני הנדסי (צמ"ה) לעומת 111 כלים בשנת 2022 (עלייה של כ-30%)

איסורי שימוש מנהליים



6. להלן פילוח לפי סוגי הכלים שנתפסו במהלך 2023.



7. הרשות רואה חשיבות גדולה בהרחבת השימוש בכלי אכיפתי זה אשר מטפל במחוללי העבירה ומייצר הרתעה ממשית מלקחת חלק בביצוע עבודות אסורות. אין כל ספק, כי להרחבת השימוש בכלי זה תרומה של ממש לירידה בהתחלות הבנייה הלא חוקיות. הרשות טרם הצליחה להרחיב את השימוש בכלי להיקף שימצה את הפוטנציאל שטמון בו ויעד זה יוצב לשנת 2024 באמצעות השלמת הכנסת טכנולוגיות חדשות ושיטות פעולה המבוססות על לקחי השנים האחרונות.

תפיסות כלים לפי פקודת סדר הדין הפלילי

1. בשנת 2023 המשיכה והרחיבה הרשות לעשות שימוש בסמכויות תפיסה הנתונות למפקחי הרשות לפי סעיף 206(ב)(2), סמכות שהתווספה לסמכויות הפיקוח במסגרת תיקון 116 והשימוש בה החל בשנת 2021.
2. הערך המוסף הקיים בתפיסה פלילית בהתאם לפקודת סדר הדין הפלילי (מעצר וחיפוש) [נוסח חדש], תשכ"ט-1969 הוא האפשרות לתפוס כלים המשמשים לשימוש אסור קיים ולא רק תפיסה של כלים המבצעים עבודה אסורה (שהם הכלים שניתן על פי הסמכות לאיסור שימוש מנהלי). באופן זה ניתן לייצר מנגנוני אכיפה נוספים שתכליתם הפסקת פעילות של עסקים המבצעים שימוש אסור.
3. מדובר בכלי שמהווה חלק אינטגרלי מהליך החקירה לקראת הגשת כתב אישום או קנס מנהלי. עילות התפיסה רחבות וכוללות כל חפץ שנעברה, או עומדים לעבור בו, עבירה, או שהוא עשוי לשמש ראיה בהליך משפטי בשל עבירה, או שניתן כשכר בעד ביצוע עבירה או כאמצעי לביצועה. תכלית התפיסה היא לצורך חילוט בסיום ההליך או לשם שימוש בחפץ כראיה בהליך. בפועל, בעלי הכלים מבקשים להשאיר ערבות בתמורה לשחרור הכלים תוך התחייבות שלא תמשיך להיות מבוצעת באמצעותם עבירה.
4. יש להדגיש כי מדובר בסמכות שיש גם למפקחים בוועדות המקומיות ולאחר שיצטבר די ניסיון בשימוש בכלי האכיפה, תוכן הנחייה מתאימה על מנת להסדיר את הפעלת הכלי גם על ידי הוועדות המקומיות.
5. סה"כ נתפסו בשנת 2023 מעל 270 כלים שונים ב-28 מבצעים לעומת 57 כלים בשנת 2022. נכון לזמן כתיבת הדו"ח, 15 הפסיקו שימוש, 1 בשלבי פינוי ו-2 בהסדרה.
6. דוגמאות למבצעי תפיסה פלילית:



ישוב: כאבול

יעוד קרקע: חקלאי

שימוש: עסק לכיפוף ברזל בניין

תפיסה: 2 משקלים למשאיות, 4 מכונות לכיפוף ברזל, 2 מלגזות.

ישוב: כפר קרע

ייעוד הקרקע: חקלאי

שימוש: מפעל טיט / חומרי בנייה

תפיסה: שופל, 2 מלגזות, בובקט ו-4 משאיות.



בשנת 2023 מעל 270 כלים שונים ב-28 מבצעים
לעומת 57 כלים בשנת 2022



קנסות מנהליים

1. מתוך הכרה במניע הכלכלי העומד בבסיס ביצוע העבירות אימצה הכנסת את התפיסה עליה המליצה הממשלה כי יש להיאבק בתופעה באמצעות כלים כלכליים שיהוו כוח נגדי לביצוע העבירות.
2. בהינתן תפיסה זו הוחמרו הקנסות הקבועים לצד העבירות, התווספו כלי אכיפה כלכליים וגולת הכותרת של המהלך הוא הפיכת עבירות התכנון והבנייה לעבירות מנהליות. מדובר במהפכה של ממש בכל קנה מידה.
3. הפיכת העבירות לעבירות מנהליות היא מהלך כולל – לא מדובר רק במתן קנס גבוה כפתרון לבעיית התכנון והבנייה. התקנות גיבשו הסדר כולל של מדרג ענישה, החל מחובה להציע הסדר מותנה לפי חוק סדר הדין הפלילי לכל עבירה בהיקף קטן מ-25 מ"ר בקרקע לא מוגנת (מדובר על מרבית העבירות העירוניות בישראל); מדרגות קנס בהתאם להיקף העבירה; מנגנון התראה המחייב לתת לאדם את האפשרות להפסיק את ביצוע העבירה ולהימנע, גם אם הרוויח שנים מביצוע העבירה, מאכיפה לחלוטין. ההתראה היא ביטוי לתפיסה כי מטרת האכיפה היא צמצום העבירות ולא דווקא ענישה.
4. בדצמבר 2018 נכנסו לתוקף תקנות העבירות המנהליות. לאכיפה באמצעות התקנות יתרונות רבים, ובין היתר:
 - א. מתן מענה כלכלי ראוי לעבירה כלכלית.
 - ב. דה פליליזציה – אי הכתמה בהרשעה פלילית והתאמת הנורמה האכיפתית לאופי העבירה.
 - ג. מנגנון ההתראה לעידוד הפסקת העבירות.
 - ד. שיפור ויעול תהליכי אכיפה – מענה מהיר לעבירה.
 - ה. הפחתת עומס על מערכת התביעה ובתי המשפט.
5. בשנת 2019 החלה הרשות לאכוף באמצעות התקנות. במטרה להגביר את האינטרס לשתף פעולה עם פעולות האכיפה החלה הרשות בחלוקת אזהרות, שהן שלב מקדים למתן ההתראה המתחייבת לפי התקנות. מתן האזהרה מאפשר גמישות במתן תקופת התארגנות למעבר לפעילות במקום חוקי. נוהל עבודה זה הוכיח עצמו ובמרבית המקרים בעלי העסקים מפסיקים את ביצוע העבירות בעצמם במטרה להימנע מקבלת הקנסות וזאת עוד בטרם ניתנת להם התראה רשמית. מרבית הפסקות השימוש מתבצעות לאחר החקירה, כשליש לאחר מתן ההתראה ואחוזים בודדים לאחר מתן הקנס.
6. חשוב להדגיש כי לגבי חלק מהשימושים תהליך האכיפה מסתיים בהפסקת שימוש בהסכמה כאשר בדין ודברים עם המשתמשים נקבעת תקופת הפינוי בהתאם למורכבות ועל כן חלק מהמבנים שמטופלים בשנה מסוימת יפונו בשנה העוקבת.

7. נוכח האפקטיביות שבשימוש בקנסות מנהליים להתמודדות עם הבנייה הבלתי חוקית, ודאי ביחס לכלי האכיפה המסורתיים הקיימים כיום, מקדמת הרשות הרחבה של תחומי פעילותה לתחומי אכיפה משיקים, כגון רישוי עסקים ועבירות סביבתיות קשורות, ויישום תהליכי העבודה וכלי האכיפה גם לתחומים אלה, במטרה לייצר אכיפה כוללת של תחום המקרקעין.

קנסות מנהליים – תפוקות:

8. בשנת 2023 פעלה הרשות נגד 604 מבנים שאין להם אופק הסדרה – עבירות שבשנים הקרובות אין כל תכנית להפיכתן לחוקיות. מדובר בירידה של כ-32% ביחס לשנת 2022 (בה פעלה הרשות נגד 889 מבנים שאין להם אופק הסדרה). באופן יחסי לחודשי העבודה הסדירה מדובר בירידה של כ-9%.

*בשנת 2023 פעלה הרשות נגד 604 מבנים שאין להם
אופק הסדרה – עבירות שבשנים הקרובות אין כל תכנית
להפיכתן לחוקיות*

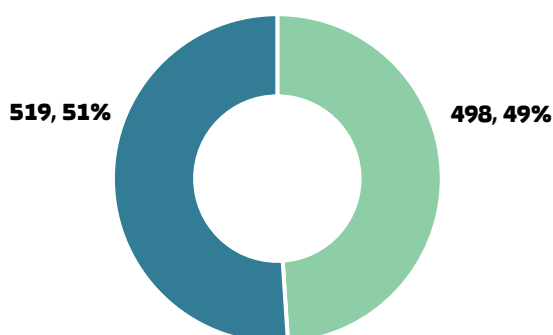
9. בחינה של הפסקות השימוש במהלך השנה (לאו דווקא מתוך המבנים שנגדם נפתחו הליכים) בעקבות פעילות אכיפה באמצעות הקנסות המנהליים מראה, כי בשנת 2023 הופסק שימוש ב-439 עבירות (798,447 מ"ר) לעומת שנת 2022 בה הופסק שימוש ב-546 עבירות (924,783 מ"ר).

10. בניתוח מעמיק יותר ניתן לראות כי מתוך כלל הפסקות השימוש השנה, ב-331 מקרים (705,522 מ"ר) מדובר בהפסקת שימוש מלאה בעסק בגודל ממוצע של כ-2,132 מ"ר לעומת גודל ממוצע של כ-1,750 מ"ר בשנת 2022 (ביתר הפסקות השימוש מדובר בחלק מהעסק שאינו חוקי או בשימוש שאינו עסק אשר הופסק).

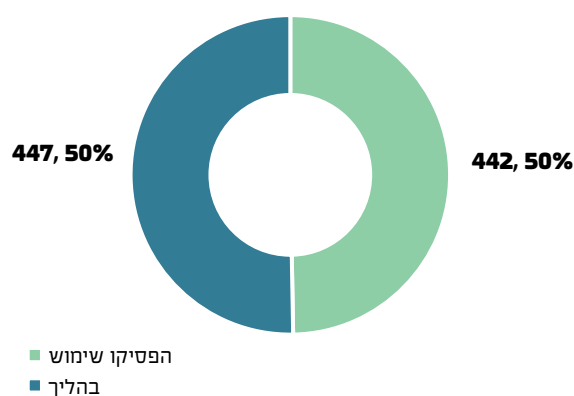
קנסות מנהליים – אפקטיביות:

11. על מנת לבדוק את אפקטיביות הקנסות, כפי שנעשה גם בדוח של שנת 2022, נבחן מדד התוצאה לגבי כלל המבנים והשימושים נגדם נפתח הליך אכיפה בשנה הקודמת – 2022 (שחלקם הפסיקו/הסירו את העבירה רק בשנת 2023). בחינה זו העלתה כי כ-50% מהעבירות הופסקו/הוסרו. מדובר בנתון שהשלכותיו מרחיקות לכת – העבירות מוסרות ללא הליכים שיפוטיים, בהסכמה, ובמהירות. יתרה מכך, כנגד 49% מכל החשודים נגדם פעלה הרשות בשנת 2022, לא היה צורך בנקיטה בפעולות אכיפה מפני שהם הפסיקו/הסירו את העבירה. למעשה התקנות הביאו לצמצום משמעותי של האזרחים שנכנסים לעולם הפלילי שמכתים אותם בכתם ההרשעה ובצורך לנהל הליכים בבתי משפט. התקנות משיגות את מטרותיהן.

**חשודים שהחל נגדם תהליך אכיפה
באמצעות קנס מנהלי - 2022**



**מבנים שהחל נגדם תהליך אכיפה
באמצעות קנס מנהלי - 2022**



12. בחינת אפקטיביות הקנסות ביחס לשנים הקודמות מעלה את המסקנות הבאות:

**55% מכלל העסקים נגדם
פתחה הרשות בהליכים
מאז שנת 2020 נסגרו**

א. בשנת 2023 נבחנה תוצאת הפעילות באמצעות קנסות מנהליים כנגד עסקים שפתחה נגדם הרשות הליכים בשנת 2022. על פי הנתונים נסגרו 53% מהעסקים.

ב. בחינה של העסקים שפתחה נגדם הרשות הליכים משנת 2020 מעלה כי נכון למועד זה 55% מהם נסגרו.

קנסות מנהליים – מדדי איכות:

13. בקשות להישפט – מתוך 275 קנסות שנמסרו בשנת 2023 הוגשו 89 בקשות להישפט (32%). זוהי מהות המהפכה שהביאו עימם הקנסות המנהליים – במקום הליכים פליליים ארוכים שפגיעתם בנאשמים קשה, שתוצאותיהם אינה אפקטיבית, ניתנה האפשרות להפסיק/להסיר את העבירה ולהימנע מהליכים כלל ומרבית האנשים בוחרים בכך, ומרבית העבירות מופסקות זמן קצר לאחר תחילת הפעילות.

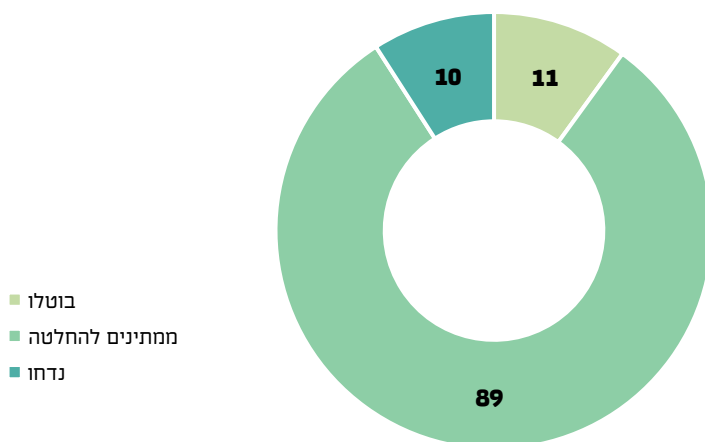
14. על פי חוק העבירות המנהליות (סעיף 14) קנס שמוטל על ידי בית המשפט בגזר דין שניתן בעקבות הגשת בקשה להישפט לא ייפחת מהקנס המינהלי אלא אם מצא בית המשפט נסיבות מיוחדות המצדיקות את הפחתתו. החוק קובע כי הכלל הוא שלא ייפחת הקנס והחריג במקרה של נסיבות מיוחדות הוא הפחתת הקנס. תכלית החוק ברורה – להימנע מיצירת מוטיבציה להגשת בקשה להישפט על מנת להפחית את גובה הקנס בבית המשפט.

למרות הוראות החוק הברורות, בחינה של גזרי הדין שניתנו בהליכים פליליים שהחלו בקנס מנהלי ובעקבות הגשת בקשה להישפט הוגש כתב אישום, מגלה את התמונה הבאה – עד כה ניתנו 55 גזרי דין בהליכים שהחלו בקנסות מנהליים. 45% מגזרי הדין הפחיתו את גובה הקנס ביחס לגובה המקורי בקנס, 24% מגזרי הדין הותירו את הקנס שבגזר הדין על כנו ו-31% מגזרי הדין העלו את גובה הקנס בגזר הדין ביחס לקנס המקורי. תמונת מצב זו מחייבת בחינה מדוע גזרי הדין ברובם אינם תואמים את הוראות חוק העבירות המנהליות, ונושא זה ייבחן על ידי הרשות בנוגע לדרכי הפעולה על מנת להעלות את רף הקנסות בגזרי הדין, וכן במסגרת ההליך התלוי ועומד בפני בית המשפט העליון שיזמה המדינה (רע"פ 6621/23 המדינה נ' גרין) ביחס לפסק דין בבית המשפט המחוזי שיש בו כדי לתרום לתוצאה האמורה.

15. בקשות לביטול קנסות – מתוך 275 קנסות שנמסרו על ידי הרשות, הוגשו 110 בקשות לביטול. רק 11 קנסות בוטלו (4%). חלקם בוטלו במסגרת בקשה לביטול הקנס ובחלקם נסגר התיק בפרקליטות לאחר הגשת בקשה להישפט. מכלל הקנסות שבוטלו 4 (36%) בוטלו לאחר הפסקת השימוש או הסרת העבירה. כלומר, הקנסות שבוטלו הם בדרך כלל לאחר הפסקת/הסרת העבירה. 37 קנסות נמצאים בהליכי גבייה במרכז לגביית קנסות (13%) ויתר הקנסות מצויים בשלבים שונים של תהליכי הקנס (נכון לחודש ינואר 2024).

רק 4% מהקנסות
בוטלו בעקבות הגשת
בקשה לביטול

בקשות לביטול קנסות

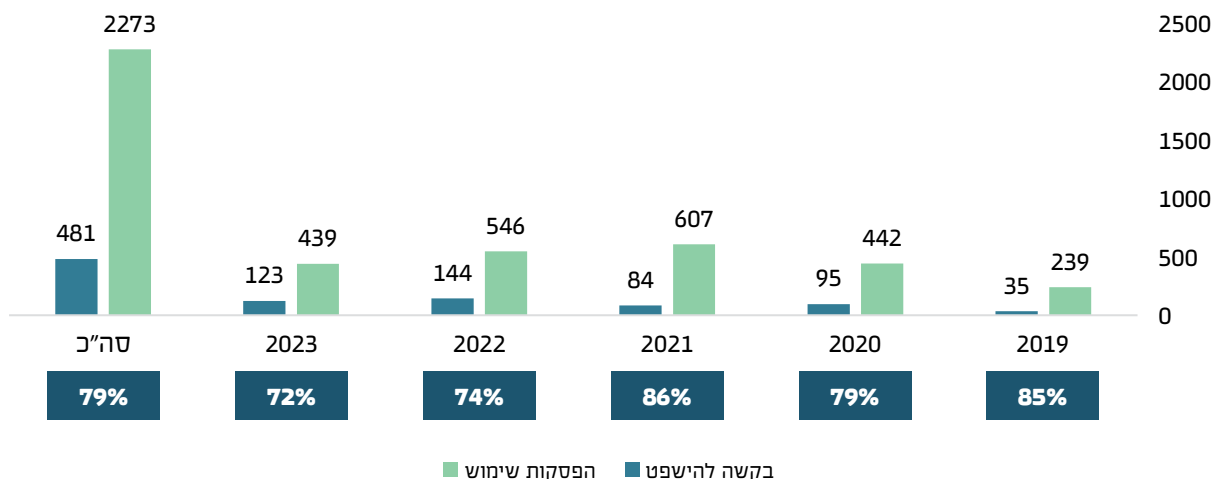


שיטת הפעולה של הרשות, אשר הוכיחה את עצמה, הייתה ריכוז מאמץ במבצעים ארציים ממוקדים באזור נתון. במבצעים אלו, נבחנו מראש השימושים אשר מצויים בשטחים פתוחים, הוכנו נתוני הרקע, ובתיאום מלא בין כלל רשויות האכיפה תוך ריכוז מאמץ, הגיעו המפקחים לכל היעדים לחקירה ומתן אזהרות/התראות. הרשות פועלת בעיקר כנגד עסקים ושימושים מסחריים בלתי חוקיים.

על מנת לוודא הפסקת עבירות גם במקומות בהם בוצעה אכיפה בעבר, הרשות החלה לפעול באמצעות קנסות חוזרים במקרים בהם ממשיכים השימושים האסורים חרף הטלת הקנסות. הטלת קנסות חוזרים מייצרת לחץ אכיפתי להפסקת שימוש גם במקום בו מבצעי העבירה אינם משתפים פעולה עם פעולות האכיפה הראשוניות.

בגרף שלהלן מוצגים הנתונים השנתיים של הפסקות שימוש (מבנים) ביחס לבקשות להישפט. הנתון הכולל הוא סה"כ פעילות הרשות באמצעות קנסות מנהליים במצטבר מאז תחילת הפעולה באמצעות קנסות מנהליים. גם נתון זה מצביע עד כמה אפקטיבית האכיפה בכלי זה:

הפסקות שימוש ביחס לבקשות להישפט



להלן דוגמאות ספורות לעסקים שפינו או הפסיקו את השימוש האסור בניגוד לייעוד הקרקע בו נמצא העסק כתוצאה מפעילות האכיפה של הרשות לאכיפה במקרקעין:

ישוב: אום אל פאחם

שטח: כ-550 מ"ר

ייעוד קרקע: חקלאי

שימוש אסור: אחסון אבן ושיש

לפני



אחרי



ישוב: אום אל פאחם

שטח: כ-1500 מ"ר

ייעוד קרקע: חקלאי

שימוש אסור: מפעל ברזל

לפני



אחרי



ישוב: שפרעם

שטח: כ-3500 מ"ר

ייעוד קרקע: מגורים

שימוש אסור: חניון אוטובוסים

לפני



אחרי



ישוב: מגיד אל כרום

שטח: כ-1000 מ"ר

ייעוד קרקע: מגורים / דרך בתכנית מופקדת

שימוש אסור: מגרש ברזל

לפני



אחרי



16. הליך הטלת הקנס המנהלי מורכב ממספר שלבים מרכזיים:

א. **איתור** העבירה והכנת דו"ח פיקוח.

ב. מתן **אזהרה** לפני נקיטת הליכים (לא חובה על-פי חוק).

ג. הכנת תיק **חקירה** מלא, כולל כל שלבי החקירה על-פי החוק (איסוף מסמכים, חקירת חשודים וכו').

ד. מתן **התראה** לפני הטלת קנס.

ה. **התייעצות** עם יועץ משפטי בטרם מתן הודעת קנס.

ו. מסירת **הודעת קנס**.

17. מאז שהחל השימוש במכשיר אכיפה זה, ניתן לראות שחלק ניכר מהעבירות מוסרות עוד בשלבים הראשונים של התהליך, בטרם מיצוי החקירה ומסירת ההתראה לפני הטלת הקנס, בעקבות האפשרות הניתנת בידי הנקנס לסיים את האכיפה בלי סנקציה כלל.

חלק ניכר מהעבירות נגדן פועלת הרשות באמצעות קנסות מנהליים מוסרות עוד בשלבים הראשונים של תהליך האכיפה



18. הפסקת השימושים האסורים בשלבים ההתחלתיים של האכיפה מהווה גם שינוי דרמטי בהיקף ובזמן הממוצע שלוקח מתחילת חקירה ועד לפינוי והסרת העבירה בשטח. תהליך שיפוטי להסרת עבירת בנייה קיימת או שימוש אסור במקרקעין נמשך בעבר מספר שנים בממוצע. כיום, תהליך שכזה אורך חודשים בודדים בלבד.

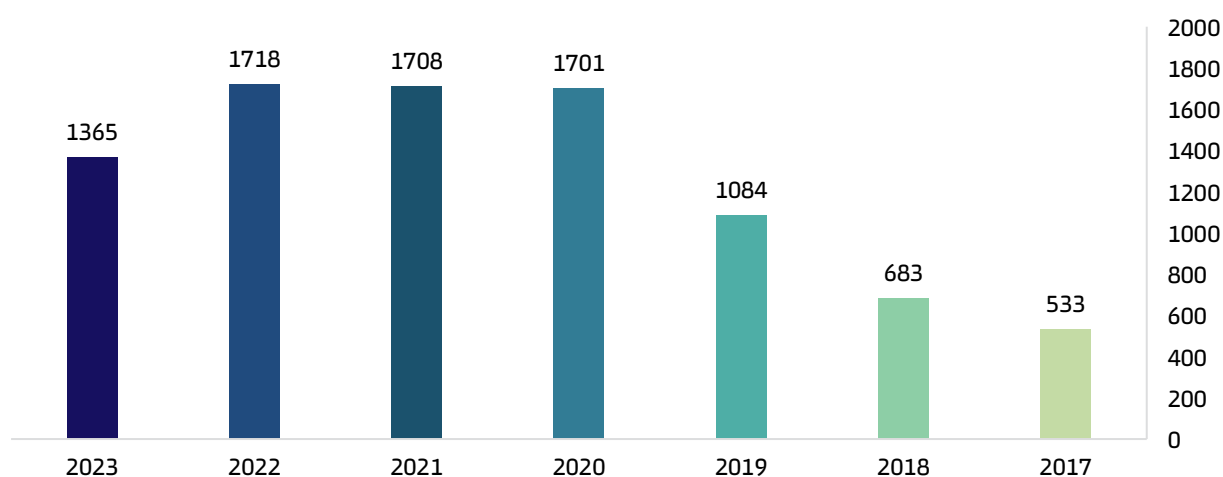
19. מעבר עסקים משטחים חקלאיים לאזורי תעשייה ומסחר חוקיים משרת את האינטרס הציבורי באופנים רבים, בין היתר: מתן שוויון הזדמנויות, תחרות הוגנת, עמידה בתקני הבטיחות, מימוש של תכניות מתאר מאושרות המשרתות את הציבור באופן מיטבי, חלוקת הארנונה לקופת הרשויות המקומיות ועוד.

מפקחי הרשות עושים מאמץ לעקוב אחר הפעילות במבנים בהם התקיים שימוש אסור והופסק, על מנת לוודא שלא החל שימוש אסור מחדש ובכך מעלים את ההרתעה מפני חזרה לביצוע עבירות על ידי בעלי הקרקע.

ביצוע צווים

1. בשנת 2023 חלה ירידה של 20% ביחס לשנת 2022 במספר צווי ההריסה של מבנים בלתי חוקיים שבוצעו ברחבי הארץ (1,365 בשנת 2023 לעומת 1,718 בשנת 2022). מרבית הצווים שבוצעו בשנת 2023 (85%) נהרסו עצמאית על-ידי הבונים עצמם, לרוב בעקבות או תוך כדי הליך אכיפה מנהלי ממוקד ויעיל.

ביצוע צווים - כלל ארצי



בשנת 2023 בוצעו 1,365 צווים. 85% מהצווים בוצעו עצמאית על ידי הבונים עצמם

2. בהתאמת הנתונים לחודשי העבודה בפועל בשנת 2023 (9 חודשים) עולה כי מדובר בעלייה של כ-6% ביחס לשנת 2022.

3. היכולת למקד את המשאבים לביצוע צווים בהתאם למדיניות האכיפה, באזורים חסרי אופק תכנוני ובשליבים ראשוניים של ביצוע העבירות היא תוצר של מודיעין מדויק ורלוונטי, שיטות איתור ופעולה יעילות והגברת ההרתעה בקרב הציבור.

4. הרשות משקיעה משאבים ניכרים באיתור מוקדם של התחלות בנייה בלתי חוקיות באמצעות צילומי אוויר תכופים, הפעלת רחפנים ואמצעים נוספים, וזאת כתחליף לסיורים של המפקחים בשטח לאיתור

העבירות. באופן זה המפקחים מקבלים רשימת יעדים לבדיקה והדבר מאפשר להם להגיע באופן ממוקד למקומות בהם מתחילה הבנייה הלא חוקית.

5. בנוסף, שיתוף הפעולה של הרשות עם משטרת ישראל באמצעות יחידת מתפ"א של המשטרה סייע לקבלת החלטה בחודש מרץ 2018 על ידי פיקוד משטרת ישראל להגדיר את המאבק בבנייה הבלתי חוקית במדינה כיעד ארצי של המשטרה שהצלחה בו היא צמצום התופעה. במסגרת ההחלטה הוחלט כי יחידת מתפ"א תקבל אחריות לרכז ולתכלל את פעולות הסיוע לביצוע צווים בכל המחוזות, החלטה זו תרמה להירתמות ומחויבות מחוזות המשטרה למתן סיוע בביצוע צווים.

6. בשנת 2023 אחוז ביצוע הצווים ביחס לבקשות הסיוע שהועברו אל משטרת ישראל (כולל צווים שבוצעו עצמית על ידי הבונה) עמד על כ-62% (לא כולל מחוז דרום). מדובר בנתון זהה ביחס לשנת 2022. יחד עם זאת, ביחס לשנת 2016, בה עמד אחוז הביצוע על 18% בלבד מסך כל בקשות הסיוע של הרשות, מדובר בשינוי מהותי. אחוז הביצוע משקף שיתוף פעולה מצוין ומנגנוני עבודה יעילים בין הרשות לאכיפה במקרקעין למשטרת ישראל, בהובלת יחידת מתפ"א.



7. במחוז דרום – אחוז ביצוע צווים עמד בשנת 2023 על 85% (בשנה זו בוצעו 832 צווים מתוכם 802 מנהליים ועוד 30 שיפוטיים).

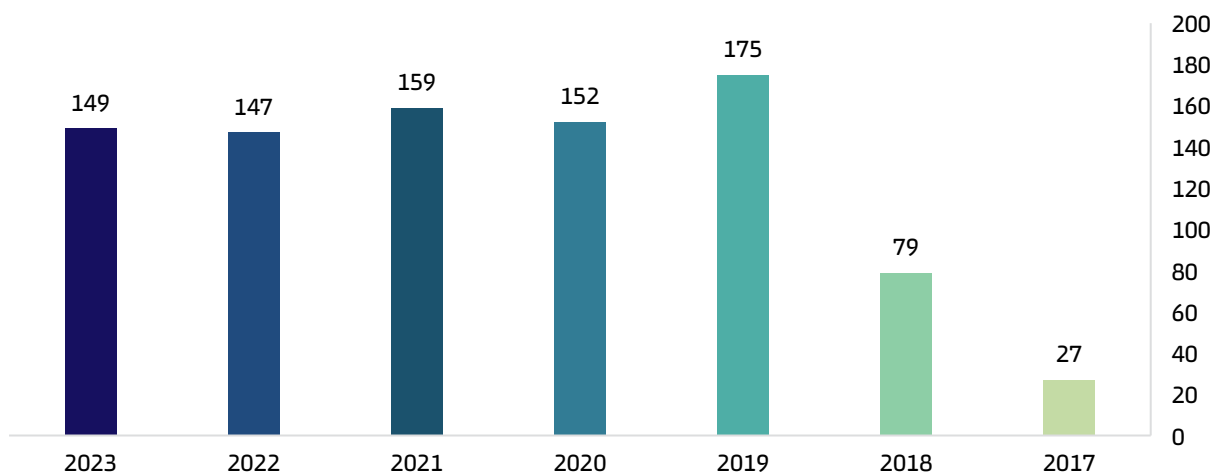
8. **מניעה של ניצול לרעה של הליכי משפט** – אחד הנושאים שהושם עליהם דגש רב בתיקון 116 הוא מניעת המשך הניצול לרעה של הליכי משפט שהיה נהוג בתחום האכיפה של דיני התכנון והבנייה. עד לתיקון החוק מרבית ההליכים בתחום האכיפה עסקו בעיכוב ביצוע צווים. תיקון 116 קבע גבולות ברורים לסמכות לעכב

ביצוע צווים וכיום ניתן לעכבם רק בתנאים מסוימים ולתקופה מוגבלת. כנגזרת מהחלטה זו, פחתה משמעותית כמות הדחיות והעיכובים של הריסות מבנים בלתי חוקיים על ידי בתי המשפט.

להלן פירוט של היקף ביצוע הצווים בחלוקה למחוזות:

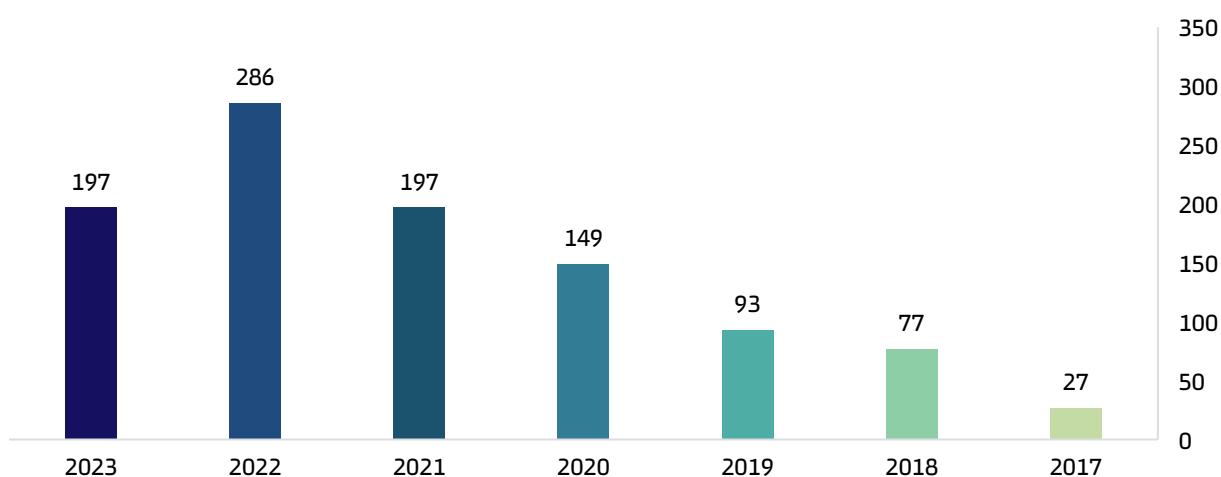
- במחוז צפון לא היה שינוי משמעותי במספר הצווים שבוצעו בשנת 2023 לעומת שנת 2022.

ביצוע צווים - מחוז צפון



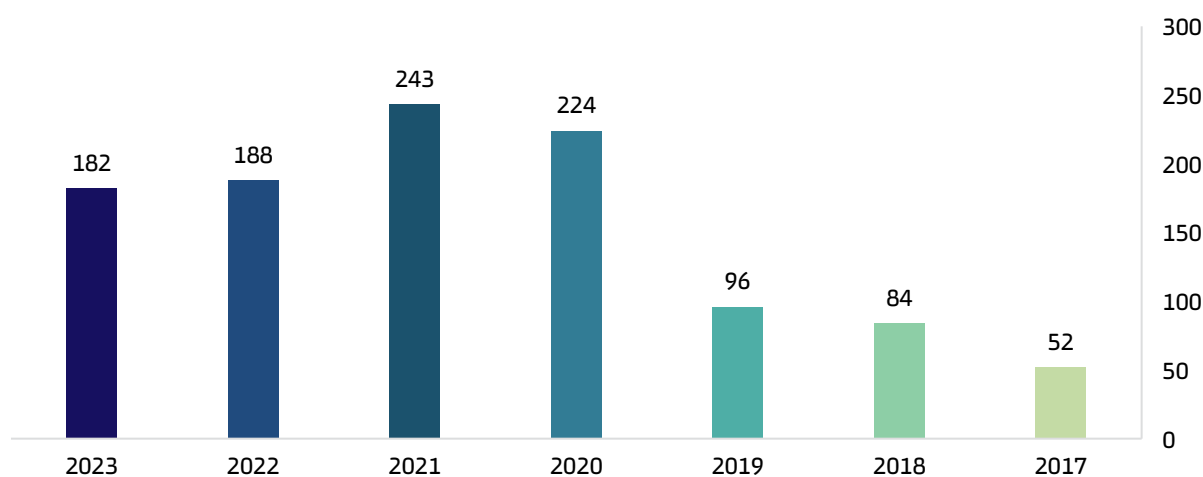
- במחוז מרכז חלה ירידה של 31% במספר הצווים שבוצעו בשנת 2023 לעומת שנת 2022.

ביצוע צווים - מחוז מרכז



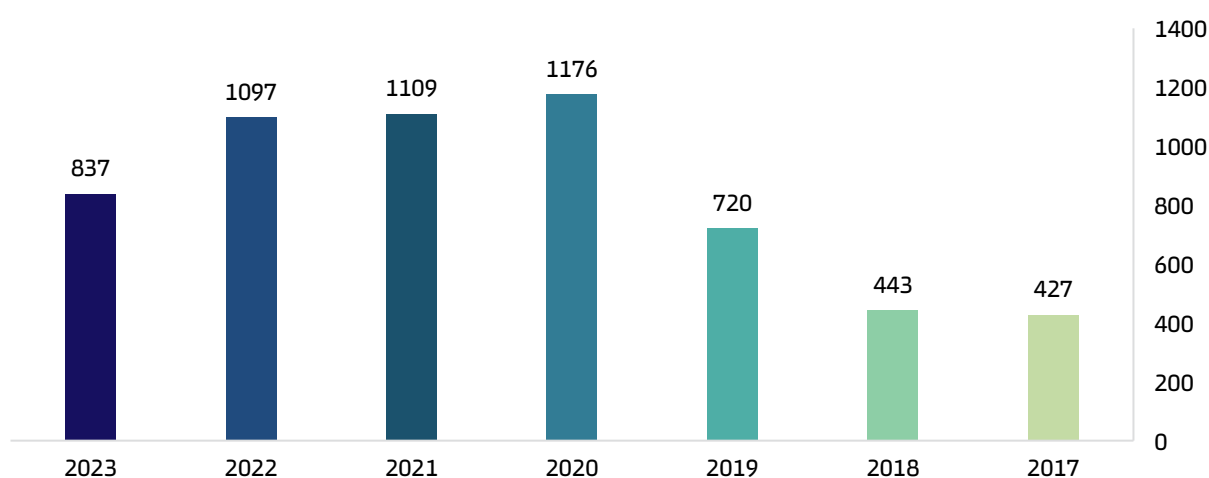
- במחוז ירושלים חלה ירידה קלה של 3% במספר הצווים שבוצעו בשנת 2023 לעומת שנת 2022.

ביצוע צווים - מחוז ירושלים



- במחוז דרום חלה ירידה של 24% במספר הצווים שבוצעו בשנת 2023 לעומת שנת 2022.

ביצוע צווים - מחוז דרום



להלן דוגמאות ספורות לביצוע צווים שבוצעו עצמאית או בידי הרשות שנמצאים בניגוד לייעוד הקרקע בו הם נמצאים:

ישוב: ירושלים

שטח: כ-1500 מ"ר

ייעוד קרקע: חקלאי

שימוש אסור: רצפת בטון ומבנה מבנייה קלה

לפני



אחרי



ישוב: כפר קרע

שטח: כ-200 מ"ר

ייעוד קרקע: חקלאי

שימוש אסור: שלד בבנייה

לפני



אחרי

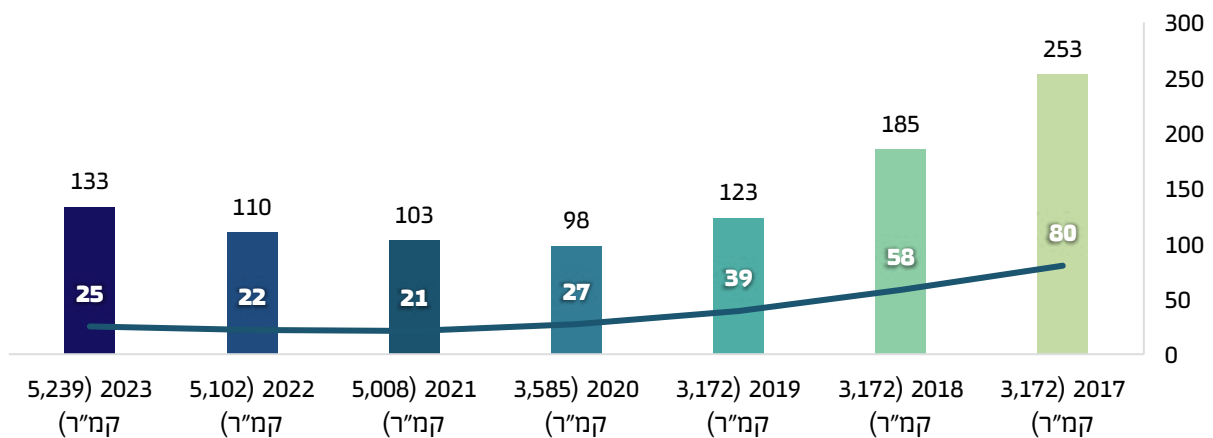


התחלות בנייה בלתי חוקיות

1. השינויים בחוק ובשיטות העבודה הובילו לירידה דרמטית בהתחלות הבנייה הבלתי חוקיות המשמעותיות (שלדים, כלונסאות לעמודים וקידוח יסודות למבנה). בשנת 2023 חלה עלייה קלה במספר התחלות הבנייה אך מנגד גדל השטח המצולם, כך שבסך הכל ניתן לראות בלימה מתמשכת בהתחלות הבנייה בשטחים הפתוחים:

התחלות בנייה משמעותיות מחוץ לגבולות הפיתוח

(הקו מייצג מספר התחלות בנייה לכל 1000 קמ"ר)



הנתונים אינם מתייחסים למחוז הדרום והם מעודכנים בהתאם לתאריך הצילום האחרון בשנת 2023.

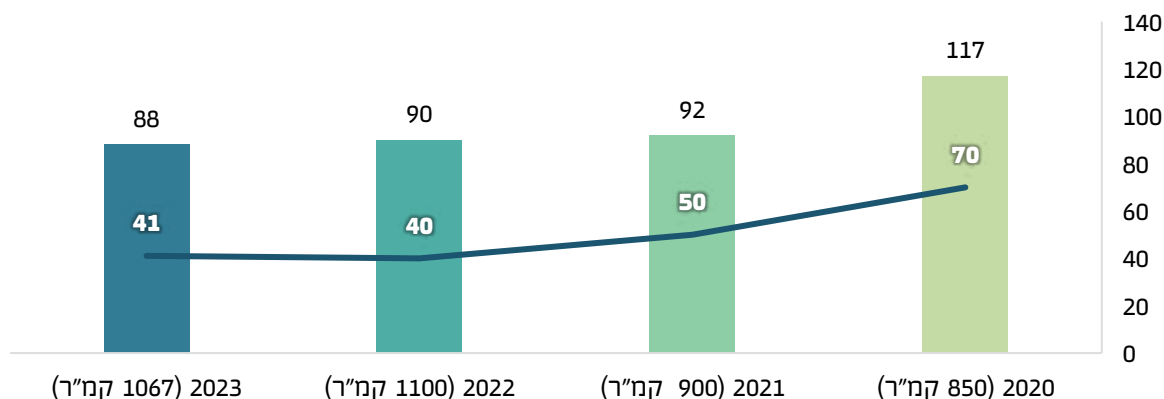
מחצית מצווי ההריסה
המנהליים מומשו תוך
פחות משלושה חודשים

2. השנה נבדק שוב גם משך הזמן בין איתור עבירת עבודה אסורה ועד להסרתה (עצמית או על ידי הרשות). נמצא כי המועד החציוני למימוש צו הריסה מנהלי הוא 84 ימים – קרי מחצית מהצווים מומשו תוך פחות משלושה חודשים (מדובר בזמן ארוך יותר מהנתון המקביל בשנת 2022 שעמד על 77 ימים). הרשות תמשיך השנה לשאוף לצמצם את משך הזמן שנדרש מרגע האיתור ועד להוצאת הצו ומימושו על מנת לשפר את האכיפה נגד עבירות בנייה בעודן בראשיתן, לשיפור ההרתעה וכדי לוודא כי האכיפה המבוצעת אפקטיבית.

3. במחוז דרום פועלת הרשות באמצעות תצלומי אוויר עיתיים באופן תדיר משנת 2018. המגזר הבדואי מציב אתגרים שונים והוא מטופל על ידי מספר של רשויות. מהנתונים עולה כי פעילות האכיפה הביאה להמשך בלימה של התחלות הבנייה המשמעותיות (מבנים מעל 50 מ"ר) תוך מיקוד בשטחים הפתוחים שבין צבירי המבנים הקיימים ("שטח אפס"):

התחלות בנייה משמעותיות במגזר הבדואי

(הקו מייצג מספר התחלות בנייה לכל 500 קמ"ר)



הנתונים מעודכנים למועד הצילום האחרון שבוצע בשנת 2023.

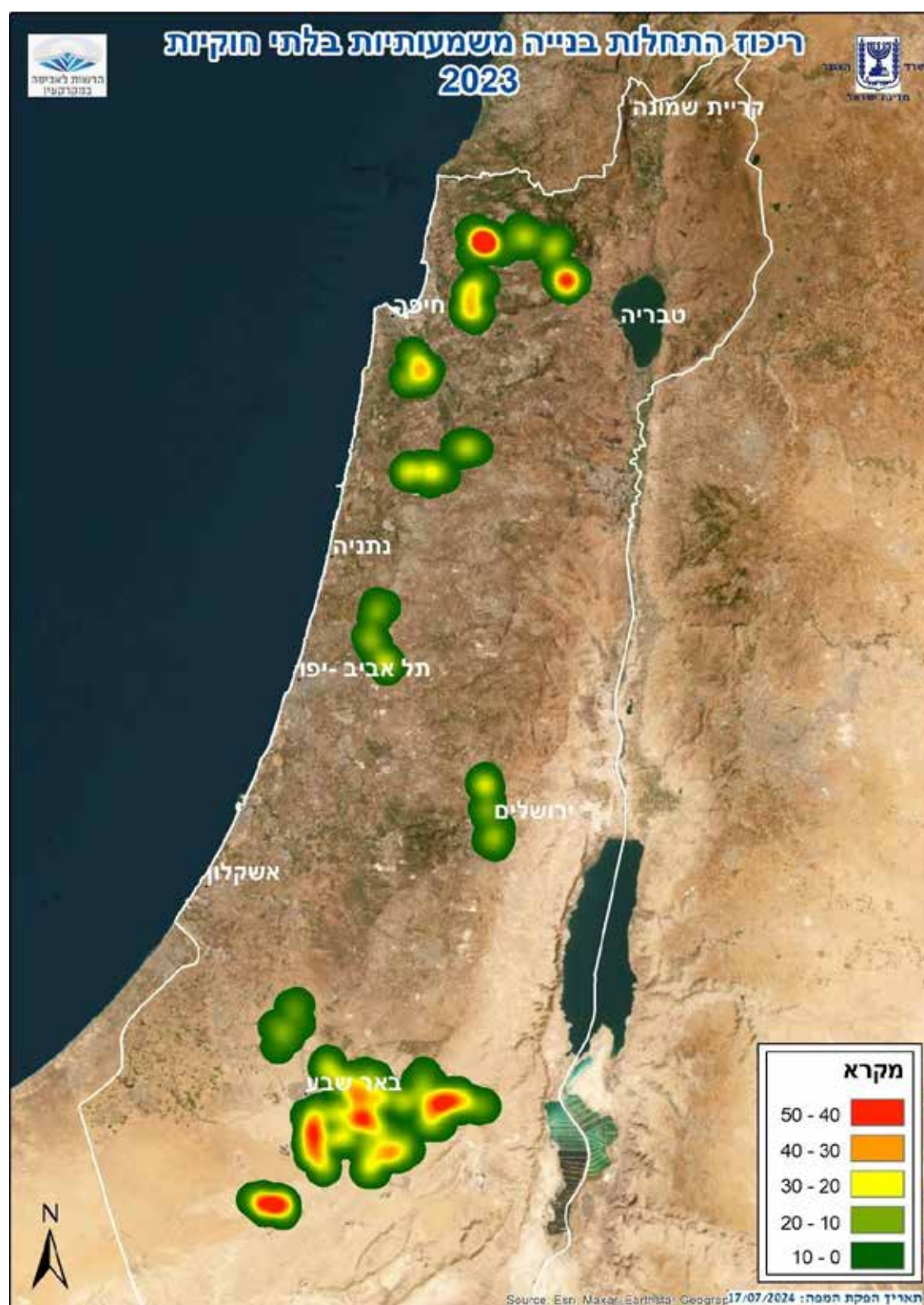
4. מדובר בתא שטח רחב היקף בנגב אשר מצולם באופן קבוע (כ-1,100 קמ"ר המהווים כ-90% מכלל השטחים בהם קיימת התיישבות בלי חוקית של האוכלוסייה הבדואית בנגב). בתא השטח האמור קיימת הרתעה משמעותית אשר הביאה לצמצום של הבנייה הבלתי חוקית במיוחד מחוץ למקבצי הבנייה הקיימים. מובן שפתרון לבעיה בהסדרת המקבצים אינו יכול להיות באמצעות אכיפה בלבד ונדרש פתרון כולל, אך כיום המקבצים עצמם אינם מתרחבים בשטחם.

בשטח המצולם במחוז דרום חלה ירידה מתמדת בהתחלות הבנייה ובשנת 2023 נמצאו 41 התחלות בנייה משמעותיות לכל 500 קמ"ר (לעומת 70 בשנת 2020)

5. במחוז דרום מושם דגש רב על מניעת בנייה חדשה בין צבירי המבנים הקיימים ("שטח אפס"), בתחומי תכניות חדשות המיועדות להתיישבות הבדואים ("מרחבי הגנה"), וכן בשטחי תשתיות לאומיות. זאת על מנת למנוע התרחבות של ההתיישבות הבלתי חוקית ומימוש התכניות להתיישבות חוקית אלטרנטיבית.

6. תצלום הלווין הבא מציג את האזורים בהם נמצאו מרבית התחלות הבנייה הבלתי חוקיות בשנת 2023 בשטחים הפתוחים ברחבי המדינה. כפי שניתן לראות, מרבית עבירות הבנייה החדשות, מלבד בנגב, מרוכזות במחוז צפון (בגליל, ברכס הכרמל, בואדי ערה) ובמחוז מרכז (במזרח השרון). יש להדגיש כי

מדובר על תצלום אוויר בו מוצגות התחלות הבנייה הבלתי חוקיות ואין בו את הנתונים על האזורים בהם ישנו ריכוז של שימושים אסורים.



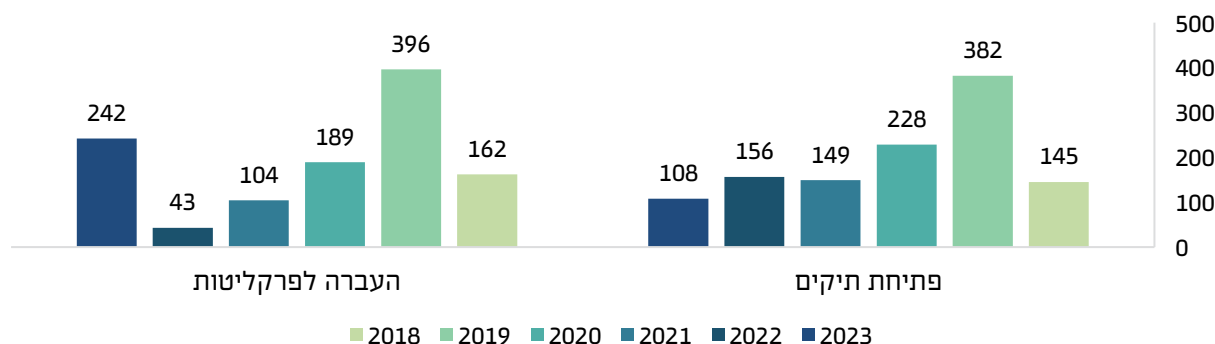
7. הרשות אוכפת בכל הארץ ובהתאם למדיניות האכיפה תוך עדכון תדיר של האזורים בהם תתבצע אכיפה מוגברת, וזאת בהתאם לצרכי התכנון, היקף העבירות וחומרתן.

צווים שיפוטיים ואכיפה פלילית

1. כלי אכיפה נוסף שהורחב במסגרת תיקון 116 לחוק התכנון והבנייה הוא הצווים השיפוטיים – צווי הפסקה שיפוטיים וצווי הריסה ללא הליך פלילי. מדובר בצווים שניתנים על ידי בית המשפט ללא הליך נוסף, כאשר לא ניתן לפעול באמצעות צווים מנהליים וכאשר אין אפשרות או שאין תכלית בסנקציות עונשיות.

2. צווי ההריסה ללא הליך פלילי עודכנו בתיקון 116 בין היתר במטרה מכוונת לאפשר באמצעותם לבצע הריסה על מנת לאפשר מימוש אינטרס לאומי. הצווים מוגשים כיום בעיקר במגזר הבדואי במקום שבו האכיפה תומכת הסדרה (כאשר הרשות להסדרת התיישבות הבדואים ערוכה לאפשר מעבר ליישובי קבע אך אין שיתוף פעולה מצד תושבי הפזורה), או כאשר מדובר באכיפה לצורך ביצוע פרויקט תשתית לאומית כגון הקמת קו מתח גבוה. מדובר בכלי אכיפה מהיר ואיכותי ובכוונת הרשות לפעול להרחבת השימוש בו גם נגד תופעות נוספות. הרשות בוחנת את האפשרות לעשות שימוש בכלי זה גם במקום בו נדרש כלי משלים לקנסות המנהליים במטרה להסיר את העבירות, עם התרחבות השימוש בקנסות המנהליים ניתן יהיה לבחון את הצורך לעשות בו שימוש משלים.

פעילות אכיפה פלילית סעיף 239 - צו הריסה ללא הליך פלילי



3. כפי שניתן לראות בגרף, בשנת 2023 ישנה מגמת עלייה משמעותית במספר התיקים שהועברו לפרקליטות להוצאת צו הריסה ללא הליך פלילי. בהקשר זה יש לציין כי חל עיכוב משמעותי בהגשת התיקים לבית המשפט וכיום נמצאים בפרקליטות כ-300 תיקים הממתינים לטיפול.

300 תיקים ממתינים לטיפול בפרקליטות להגשת בקשה
לצו שיפוטי

אכיפה פלילית

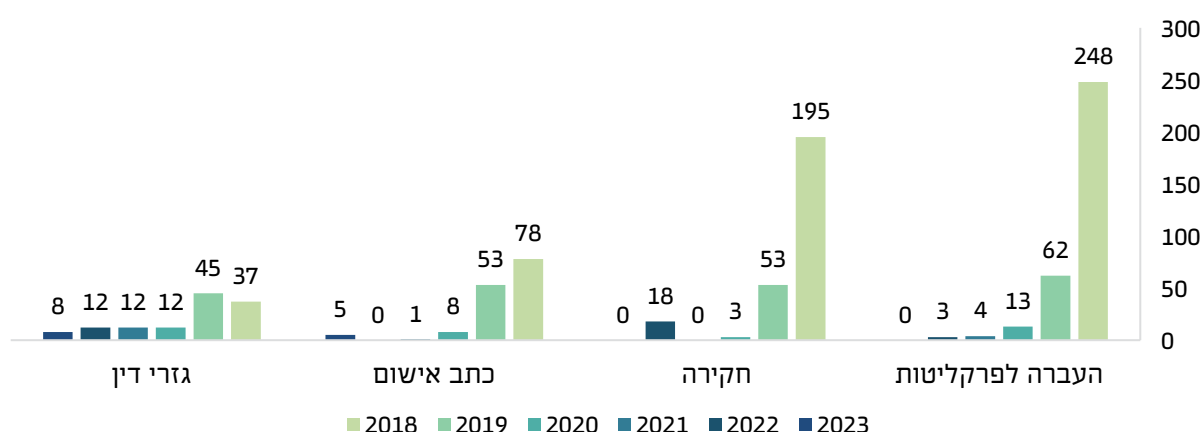
4. בשנת 2023 לא הועברו תיקים לפרקליטות להגשת כתב אישום. המעבר מההליך הפלילי לכלים אלטרנטיביים היה במוקד תיקון החוק. בהליך הפלילי נותרו רק מספר מצומצם של נושאים שאין להם מענה בכלים אחרים. בין היתר, עבירות נגד נושאי משרה, עבירות אי קיום צו שיפוטי ועבירות נוספות.

5. בכל הנוגע לעבירות אי קיום צו שיפוטי, שאינה עבירה מנהלית, בשנת 2023 לא נפתחו תיקי חקירה בעבירה זו. הסיבה לכך היא שהשימוש בעבירת אי קיום צו, למעט במקרים מסוימים כגון כשמדובר באיש ציבור, נמצא כי ההליך אינו אפקטיבי להשגת המטרה של קיום הצו. בכוונת הרשות לפתח את השימוש בכלי המשפטי של הגשת בקשות לפי פקודת בזיון בית המשפט, כתחליף לחקירות על אי קיום צו שיפוטי.

6. כאמור, החסרונות שבנייהוול הליך פלילי בגין עבירות בנייה רבים, והם הקשו על קיומה של אכיפה אפקטיבית. בין היתר, משך הזמן שאורך ההליך הפלילי, הסנקציה המוגבלת וחוסר ההתאמה בין אופי העבירה לאופי ההליך ותוצאותיו, הם שהובילו למעבר לאכיפה באמצעות קנסות מנהליים. התוצאות בפועל של המעבר מהליך פלילי לאכיפה באמצעות קנסות מנהליים היא הנותנת שהמהפכה שהובילה הכנסת הייתה נכונה.

7. להלן השוואה רב שנתית של פעילות הרשות במישור הפלילי:

פעילות אכיפה פלילית



* ללא סעיף 239 - צו הריסה ללא הליך פלילי

הגרף אינו כולל חקירות ליבה שהן חקירות נגד נבחרי ציבור.

8. בשנת 2023 החל טיפול ב-40 תיקים נגד נבחרי ציבור ונושאי משרה בכירים ברשויות המקומיות או בוועדות המקומיות. במרבית המקרים מדובר בחשדות לביצוע עבירות של מתן אישור לא חוקי או ניגוד עניינים לפי חוק התכנון והבנייה.

הרשות לאכיפה רואה חשיבות רבה בחקירות אלה, שחלקן נפתחו בעקבות תלונות מהציבור, שכן תחום התכנון והבנייה הוא כר פורה לעבירות שחיתות שלטונית. בפעולות אלה מגבירה הרשות לאכיפה את אמון הציבור בשלטון המקומי ובמערכת אכיפת החוק.

בשנת 2023 החל טיפול ב-40 תיקים נגד נבכרי ציבור
ונושאי משרה



אכיפה ממוקדת תכנון

1. בפרק זה נציג מספר דוגמאות לפעילות האכיפה שמבצעת הרשות תוך תמיכה בתהליכי התכנון ומיקוד בתופעות ארציות של עבירות בנייה.

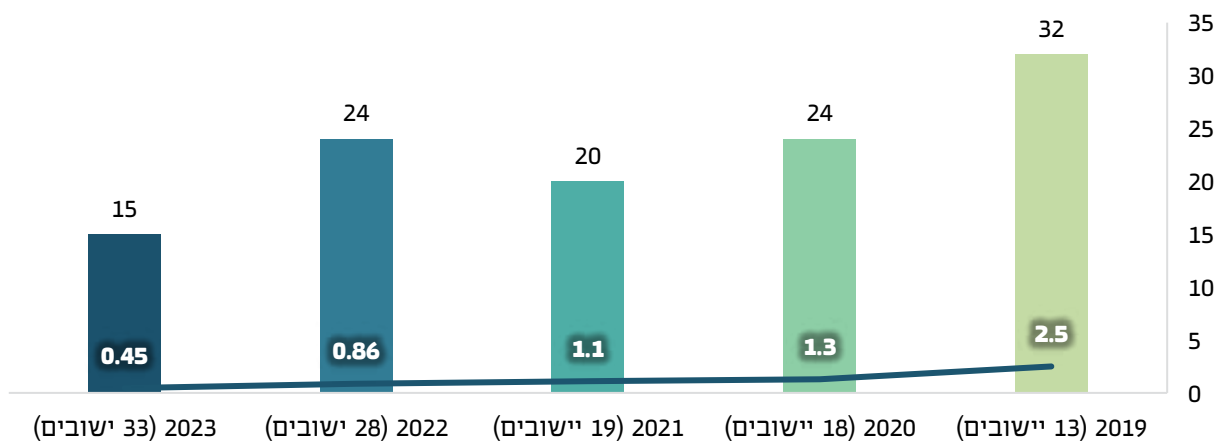
מתחמים מועדפים לדיור

2. הוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של מתחמים מועדפים לדיור (ותמ"ל) הגדירה עשרות מתחמים בארץ המיועדים לפיתוח אזורי מגורים במטרה לתרום למאבק לצמצום מצוקת הדיור במדינה. מדובר בהליך מהיר המכשיר קרקעות לבנייה רוויה תוך עקיפה של הירארכיית מוסדות התכנון.

3. שטח שהוגדר כמתחם מועדף לדיור יעבור תוך חודשים ספורים משטח פתוח לשטח בעל תכניות מפורטות לבינוי. נוכח לוחות הזמנים הקצרים בהם פועלת הוועדה, קיימת חשיבות רבה לשמירת המצב הקיים בשטח כפי שהיה בעת הכניסה לתכנון המואץ, וזאת מפני שכל שינוי בשטח עשוי להשפיע קשות על אופן וקצב התכנון המתהווה. משכך, ובמטרה למנוע בנייה בלתי חוקית בשטחים אלה, הוגדר במדיניות האכיפה של הרשות לאכיפה במקרקעין הצורך לשמור על השטחים הללו מפני בנייה בלתי חוקית.

התחלות בנייה משמעותיות במתחמים מועדפים לדיור

(הקו מייצג את כמות האיתורים ממוצעת ליישוב)



4. בשנת 2023 התמקדה הרשות ב-40 מתחמים מועדפים לדיור, ב-33 יישובים (לעומת 34 מתחמים ב-28 יישובים בשנת 2022).

5. ניתן לראות ירידה משמעותית של 38% במספר התחלות הבנייה במתחמים שבמיקוד. וגם ירידה של 48% במספר התחלות הבנייה הממוצעות פר יישוב.

בשנת 2023 חלה ירידה
משמעותית של 38% במספר
התחלות הבנייה במתחמים
שבמיקוד. וגם ירידה של
48% במספר התחלות הבנייה
הממוצעות פר יישוב במתחמים
מועדפים לדיור

6. ההישג של עצירת בנייה חדשה בתחום הוותמ"ל מתחדד נוכח העובדה שבשנת 2019 פעלה הרשות ב-13 יישובים וכיום היא פועלת ב-33 יישובים. כלומר, חרף הפעילות במספר גדול יותר של יישובים, מספר התחלות הבנייה הלא חוקיות בתחומי התכניות ירד השנה.

7. לשם שמירה על הישג משמעותי זה, מבצעת הרשות לאכיפה במקרקעין, בשיתוף מנהל התכנון והוועדה הארצית לתכנון ולבנייה של מתחמי דיור מועדפים, מעקב ובקרה עיתי והדוק אחר חריגות בנייה במתחמים אלו.

8. להלן מספר דוגמאות להישגים של הרשות לאכיפה במקרקעין במתחמים מועדפים לדיור (ותמ"ל):

יישוב: אבו סנאן

תכנית: תמל 1100



יישוב: ג'דידה מכר

תכנית: תמל 1105



9. ראוי לציין כי הרשויות המקומיות אשר לרוב הן היוזמות של הכנסת המתחמים לוותמ"ל, מתוך הכרה כי כך יתאפשר לתושביהן לפתח את הקרקע באופן חוקי בזמן הקצר ביותר, משתפות פעולה עם פעולות האכיפה, וזאת על מנת למנוע ביטול הכרזה של תכנית מתחם לדיור ככל שיתברר שיש אבדן שליטה בהתחלות הבנייה.

מרחבי הגנה

10. הרשות פועלת לאכיפה במקרקעין כנגד עבירות בנייה באזורים המיועדים לפיתוח, עבירות באזורים בהם הורחב תחום הפיתוח ונדרשת תכנית מפורטת להשלמת המהלך התכנוני ולפיתוח האזור, ועבירות שעלולות לסכל את התכנון או לעכב בנייתן של אלפי יחידות דיור באזורים אלו.

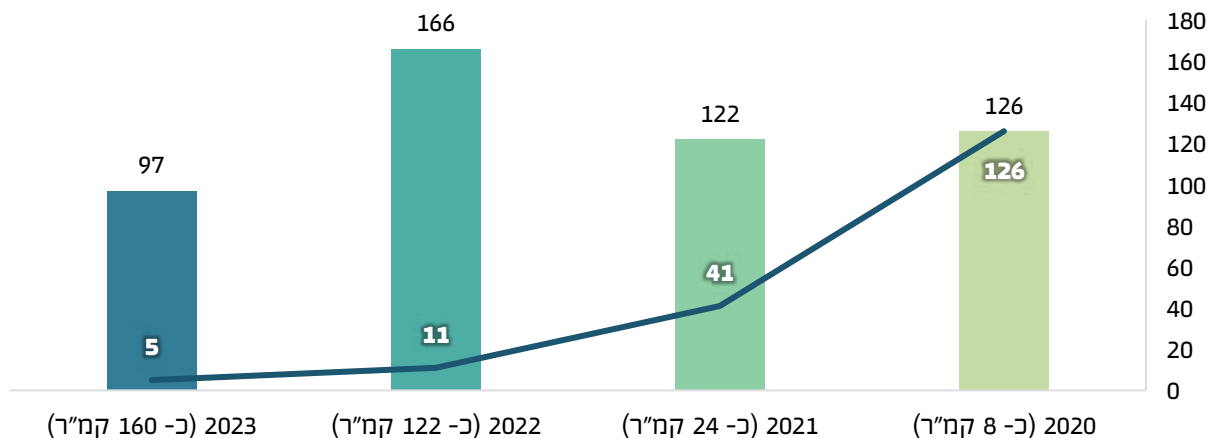
11. מרחבי הגנה הם שטחים שסומנו בתכניות תקפות כשטחים המיועדים לפיתוח עתידי. בנייה בלתי חוקית בשטחים אלה מייצרת קושי בקידום תכנון מפורט שיאפשר פיתוח חוקי של אותם שטחים. על כן נמצא כי ישנה תופעה של שטחים המיועדים לפיתוח אשר לא ניתן לפתחם בגלל הקושי להתגבר על עבירות הבנייה לצורך אישור תכנון מפורט. הדברים מתחדדים כאשר מדובר בקרקע פרטית אשר בנייה לא חוקית בתחומה מונעת את האפשרות להכין או ליישם תוכניות איחוד וחלוקה המתחייבות על מנת לפתח אותה במקביל לתכנון וביצוע של שטחים ציבוריים. מירוץ הבנייה בקרקעות לא חוקיות במטרה להימנע מהפרשות לצרכי ציבור מהווה את אחת הבעיות הקשות בתכנון באזורים בהם קיים ריבוי של קרקעות פרטיות.

בשנת 2023 פעלה הרשות בשטח של כ-160 קמ"ר ב-78 יישובים במתחמים המיועדים לפיתוח ואותרו 97 התחלות בנייה משמעותיות (סה"כ כ-5 עבירות לכל 8 קמ"ר)

על מנת לסייע בקידום תכנון מפורט החלה הרשות בשנת 2020 בביצוע אכיפה באותם מרחבים ופעלה בשטח כולל של 8 קמ"ר. בשנת 2022 פעלה הרשות בשטח של 122 קמ"ר ב-71 יישובים, ואותרו רק 166 התחלות בנייה משמעותיות (סה"כ 11 עבירות בנייה משמעותיות לכל 8 קמ"ר לעומת 126 עבירות בשנת 2020). בשנת 2023 פעלה הרשות בשטח של כ-160 קמ"ר ב-78 יישובים ואותרו 97 התחלות בנייה משמעותיות (סה"כ כ-5 עבירות לכל 8 קמ"ר). המשמעות היא כי למרות הגידול בפעילות הרשות במרחבי הגנה, מספר התחלות הבנייה ירד. יש בנתון זה כדי להצביע על מידת האחיזה בשטח ועל ההרתעה שפעילות הרשות במרחבי ההגנה משיגה.

התחלות בנייה משמעותיות חדשות בתוך גבולות הפיתוח

(הקו מייצג את כמות האיתורים ממוצעות לכל 8 קמ"ר)



תופעות ארציות ומפגעים סביבתיים

1. הרשות לאכיפה במקרקעין פועלת למיגור עבירות בנייה הגורמות למטרדים ומפגעים סביבתיים ברמה הלאומית.
2. הפעילות באמצעות כלי האכיפה לאכיפת חוק התכנון והבנייה מוכיחים את יעילותם גם כלפי עבירות שמהוות עבירות גם על פי חוקים אחרים, כגון חוקי הגנת הסביבה למיניהם.
3. במסגרת הפעילות למיגור התופעה פונו במהלך שנת 2023 למעלה מ-150 מתחמים המהווים מטרד לציבור.
4. להלן מספר דוגמאות:

ישוב: אום אל פאחם

שטח: כ-1600 מ"ר

ייעוד קרקע: קרקע חקלאית

שימוש אסור: מפעל בטון

לפני



אחרי



ישוב: עין גב

שטח: כ-20,000 מ"ר

יעוד קרקע: שפ"פ, מלונאות, מבנה משק

שימוש אסור: חניון סירות

לפני



אחרי



ישוב: חוף מגדל

שימוש אסור: מבנה

לפני



אחרי



ישוב: חוף גן אפרת

שימוש אסור: גדר בטון

לפני



אחרי

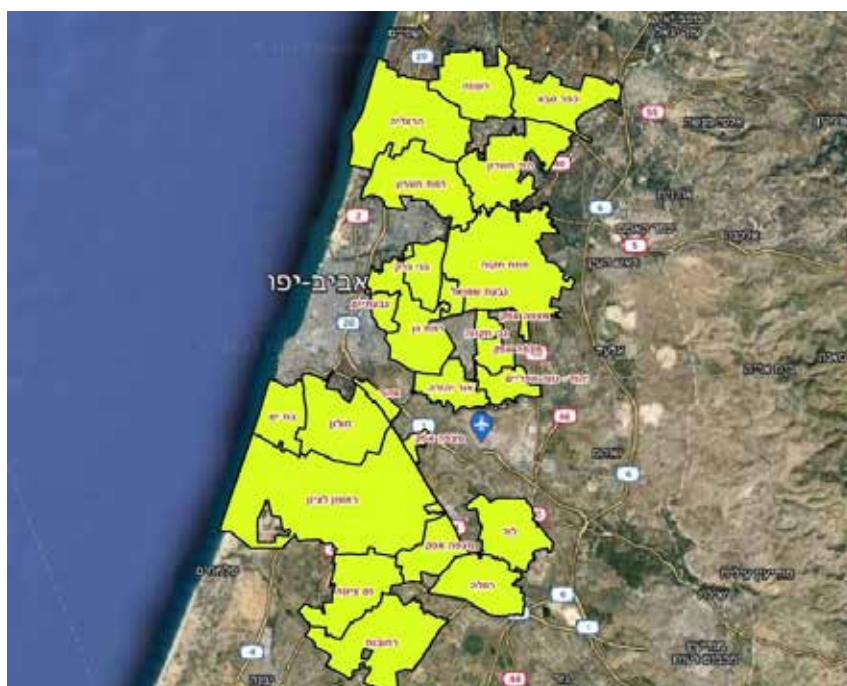


פרויקט "ערים" - הכוונה וליווי אכיפה מנהלית

בוועדות המקומיות

1. פרויקט "ערים" הינו פרויקט משותף של הרשות לאכיפה במקרקעין ווועדות מקומיות נבחרות בפריסה ארצית. הפרויקט החל במחצית השנייה של שנת 2022 שהמיקוד היה ב-22 וועדות מקומיות במרכז הארץ. במהלך שנת 2023 הורחבה הפעילות בפרויקט לוועדות נבחרות במחוזות צפון, דרום וירושלים. הרשות יזמה ותיקצבה את הפרויקט במטרה לסייע לוועדות המקומיות להפחית את מספר התחלות הבנייה הלא חוקיות במרחב התכנון המקומי על ידי הגדלה משמעותית של תפוקות האכיפה המנהלית בוועדות, בדגש על צווי הריסה וצווי הפסקה.
2. הרציונל בפרויקט הוא להכווין את הוועדות המקומיות לאכיפה יזומה מבוססת תצלומי אוויר תכופים, תוך ליווי צמוד וסיוע בפעולות האכיפה הנגזרות מממצאי הפענוח, בדגש על התחלות של בנייה חדשה בלתי חוקית.
3. במהלך שנת 2023 טופלו מאות עבירות בנייה על בסיס תצלומי אוויר במסגרת הפרויקט. בתוך כך, הופקו עשרות צווי הריסה מנהליים וצווי הפסקת עבודה.
4. הפרויקט נעצר במהלך הרבעון האחרון השנה לאור אילוצים בעקבות מלחמת "חרבות ברזל". הפעילות חודשה במהלך שנת 2024.

ועדות המשתתפות בפרויקט בגוש דן:



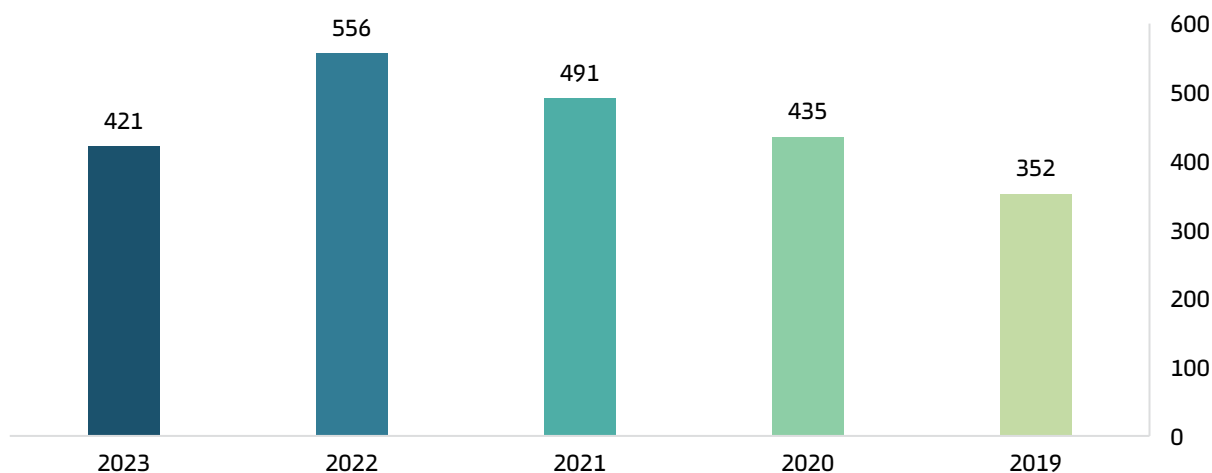
תלונות הציבור

1. הרשות מהווה כתובת לתלונות הציבור בנוגע לעבירות בנייה או לתלונות על תפקוד מערכות האכיפה בוועדות המקומיות.

2. הרשות מעודדת את הציבור להגיש תלונות על עבירות בנייה וזאת מתוך הכרה כי התלונות מצביעות על עבירות המפריעות לציבור ועל מעורבות הציבור והכרה בחשיבות שבאכיפת דיני התכנון והבנייה. תלונות המגיעות לרשות מטופלות על ידי בהתאם למדיניות האכיפה ונבדקות מול הוועדות המקומיות כאשר התלונה היא בגין היעדר טיפול מצידן.

3. בשנת 2023 חלה ירידה של כ-15% במספר פניות הציבור שהתקבלו ברשות.

פניות ציבור לרשות



4. גם בהיבט זה יש להביא בחשבון את העובדה שמאז פרוץ המלחמה לא היו נושאי התכנון והבנייה במוקד תשומת ליבו של הציבור ועל כן מדובר בנתון המשקף רק את החלק היחסי של השנה עד לפרוץ המלחמה.

שמות

1. במהלך שנת 2020 החלה הרשות להוציא שומות שווי מקרקעין בתיקי החקירה בהם הוגשה בקשה להישפט (נוכח עלויות הכנת השומות הן מוצאות רק בתיקים בהם מוגשות בקשות להישפט וצפוי להיות מנוהל הליך פלילי) ובשנת 2023 המשיכה בפעילות זו. השומות מופקות בהתאם לסעיפים 245(2), (3) המאפשרים לבית המשפט להוסיף לקנס בגזר הדין כפל השווי של העבירה.

2. השימושים האסורים למסחר נגדם פעלה הרשות בשנת 2023 הייתה נגד עסקים בשווי קרקע מוערך של 7,127,105,804 ₪. יש להדגיש, כי עולם עבירות הבנייה מתנהל ברובו בתחום האפור ומייצר כלכלה שחורה שאינה מדווחת לרשויות המס (מיסוי מקרקעין, היטלי השבחה ועוד). שליטה בתופעה והעברת הפעילות לפסים נורמטיביים יסייעו בצמצום ההון שאינו מדווח ואת תשלום המס כחוק לקופת המדינה והרשויות המקומיות.

3. על פי נתוני השומות לעבירות שימוש בלבד, שהוצאו רק ב-78 עבירות שימוש (כ-13% מכלל המבנים בגינם החלה פעילות אכיפה באמצעות קנסות מנהליים), עולה כי **שווי העבירות, קרי הפער בין השווי האמיתי של המקרקעין לבין השווי של השימוש שנעשה בפועל במקרקעין עומד על סה"כ של 1,138,585,938 ₪ (לעומת 974,351,960 ₪ בשנה שעברה)**. נתון זה מצביע על הערך הכלכלי של העבירות.

4. יובהר, כי הנתון האמור מתייחס לעבירות שימוש אסור לגביהן נבחן רק ההפרש בין השווי

של הקרקע בייעודה החוקי לבין שווי הקרקע על פי השימוש בפועל שנעשה בה. כלומר הפער בין הקרקע במצבה החוקי לבין השימוש שנעשה בה בפועל.

בשנת 2023 פעלה הרשות נגד
עסקים ששווי השימוש הבלתי
חוקי על ידם מוערך בסך של
7,127,105,804 ₪

סיוע במאבק ביעדי פשיעה

1. הרשות לאכיפה במקרקעין לוקחת חלק בשולחנות עגולים שמתקיימים במשטרה או בפרקליטות ומסייעת במימוש סמכויותיה כלפי יעדים עברייניים. אפקטיביות האכיפה בתחום התכנון והבנייה באה לידי ביטוי במאבק בעבריינות בכלל והיא מעבירה מסר שלא לעולם חוסן, וכי הרשויות אינן חוששות לפעול לאכיפת החוק גם כלפי גורמים עבריינים בכירים.
2. הניסיון מלמד כי מתחמים בהם פועלים ארגוני פשע בהם ישנה פעילות עבריינית עניפה, כגון בתחום דמי חסות, סמים ועוד, מתקיימות גם עבירות בנייה. אכיפה אפקטיבית כלפי אותן עבירות, מעבר למסר של משילות שהיא מעבירה, גם מקשה על המשך הפעילות העבריינית הכללית. כאמור, הרשות פועלת בשיתוף פעולה עם כלל רשויות האכיפה למימוש סמכויותיה.
3. במסגרת זו פונו במהלך שנת 2023 כ-30 מתחמים המקושרים ליעדי פשיעה.
4. להלן דוגמא לתוצאות פעילות משותפת לרשות ולמשטרת ישראל:

ישוב: עכו

שטח: כ-2600 מ"ר

ייעוד קרקע: דרך וחניה

שימוש אסור: מגורים

לפני



אחרי



ממצאים ומסקנות מפעילות הרשות לאכיפה במקרקעין

1. הרשות כמו כל מדינת ישראל הושפעה מהאסון. פעילות הרשות, כפי שעולה מהנתונים בדוח, היא חלקית עקב האסון וגיוס כמחצית מעובדיה לשירות מילואים במלחמת "חרבות ברזל". כך גם חלק מהיוזמות והיעדים שהציבה לעצמה הרשות לא הושגו ונדחו עד לחזרת השגרה למדינה.
2. למרות המלחמה, ניתן לראות כי פעילות הרשות בשלושת הרבעונים הראשונים של שנת 2023 שמרה על רף אכיפה גבוה ודומה לזה שהיה בשנת 2022.
5. כאמור, הרשות לאכיפה במקרקעין התגייסה במטרה לתמוך בתושבים שנפגעו ולסייע בתהליך השיקום, בשיתוף מנהלת תקומה ורשות המסים, להוביל את מבצע "עוד אבנך" שתכליתו גיבוש תמונת מצב באמצעות מיפוי כלל המבנים ביישובים שנפגעו מיום 7/10/23 ובמהלך המלחמה.
6. בנוסף על כך, מפקחי הרשות סייעו ביוזמתם גם לפינוי תושבי הצפון וכן התנדבו בעבודות חקלאיות ברחבי הארץ. אירועי ה-7.10.23 ישארו בלב כולנו ואנו נדאג לסייע ככל שניתן בבנייה מחדש של יישובי ישראל שנפגעו בהתקפה וליישם בחלקת אחריותנו הציבורית את הלקחים מאירועים אלה ואת הרוח שמאפיינת את הציבור הישראלי בעת המשבר.
7. שגרת החירום ואירועי המלחמה וה-7.10.23, חייבה ומחייבת מחשבה מחודשת על שגרת עבודת הרשות. בעקבות תובנה זו הוחלט כי על הרשות להתמקד בבסיס ההסכמה, להוסיף טוב ולהמשיך לשנות מציאות במקום שבו המציאות חייבת להשתנות.
8. נושאים מרכזיים במיקוד בהם הוחלט כי הרשות תעסוק השנה במקביל לשגרת עבודת האכיפה:
א. כללי:

(1) טיפול בנושאים שמשפיעים לטובה על הציבור – לדוגמא מפגעים סביבתיים ומבנים מסוכנים. מדובר בנושא שעלה בעקבות בחינת דוח וועדת החקירה על האסון במירון. הרשות יזמה פרסום קול קורא המזמין את הציבור להצביע על מבנים מסוכנים שנכון כי יטופלו במסגרת אכיפה. הוגשו עשרות פניות שמוינו ונבחנו התאמתן לפעילות אכיפה לפי חוק התכנון והבנייה. לאחר שהוחלט על מספר מבנים שהרשות תפעל בעניינם הפרויקט נעצר בשל המלחמה. הפעילות בהקשר זה התחדשה בשנת 2024.

(2) חיזוק הקשר עם מערכת התכנון.

3) יישום מעשי של לקחי ועדת החקירה לאסון במירון שפורסמו השנה. ועדת החקירה הצביעה על בעיה תרבותית קשה, שכשלים של תכנון ובנייה והיעדר אכיפה הם רק סימפטומים שלה. הרשות תלמד את הדוח ותיישם את ההמלצות.

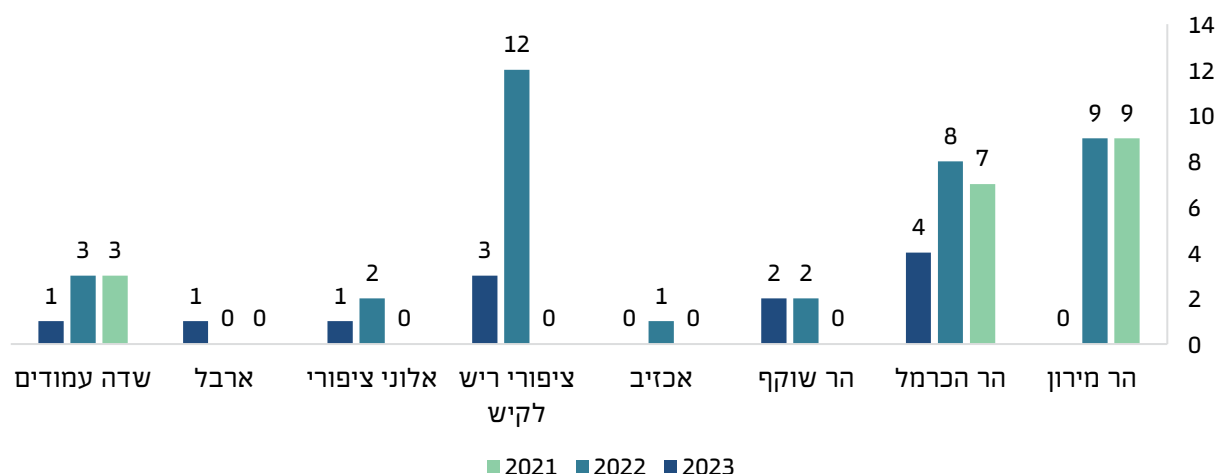
3. כולנו תקווה כי שנת 2024 תהיה שנת החזרה לשגרה. הרשות תמשיך באיתור שיטות עבודה חדשות שיגבירו את אפקטיביות האכיפה ומתן כלים שיאפשרו להתמקד בעיקר ובעבירות שבלב מדיניות האכיפה שלה. כמו כן, נמשיך להקפיד על שמירת עצמאותה של הרשות בשיקול הדעת ובבחירת פעילות האכיפה שהיא נוקטת בה, והכל בהתאם למדיניות אכיפה פומבית המבוססת על נתונים. רק כך ניתן יהיה להגביר את אמון הציבור בפעילות הרשות ושמירה על איכות ואפקטיביות תוצרי עבודתה.

פעילות אכיפה ברשות הטבע והגנים

1. תיקון 116 איפשר מתן סמכות לרשות הטבע והגנים להוציא צווים מנהליים בתחומי הגנים הלאומיים. במסגרת הטמעת הרפורמה, עברו מפקחים מרשות הטבע והגנים (להלן: רט"ג) הסמכה רשמית לאכיפת דיני התכנון והבנייה על-ידי אנשי הרשות לאכיפה במקרקעין. פעילות האכיפה החלה להתבצע בפועל על-ידי מפקחי רט"ג בשנת 2019.

2. בשנת 2023 הונפקו 12 צווי הריסה מנהליים (לעומת 34 בשנת 2022) ונהרסו 4 מבנים בלתי חוקיים:

צווי הריסה בשנת 2023 - גנים לאומיים ושמורות טבע



האכיפה בוועדות המקומיות

סעיף 254טו(א) לחוק התכנון והבנייה מחייב את יושבי ראש הוועדות המקומיות לתכנון ובנייה לדווח מידי רבעון אודות פעולות האכיפה שבוצעו במרחב התכנון שבאחריותם (ועדות שהוסמכו כוועדות עצמאיות מחויבות לדווח אחת לשישה חודשים).

הדיווחים נועדו לשקף את תמונת המצב הארצית של פעילויות האכיפה שננקטו בוועדות כנגד עבירות בנייה שבוצעו במרחבי התכנון המקומיים, ונדרשים לצורך דיווח שנתי לוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת לפי סעיף 254טו(ב) לחוק. הרשות לאכיפה במקרקעין נעזרת בדיווחים אלה לצורך הנחיה והכוונה מקצועית של יחידות האכיפה בוועדות המקומיות ואיתור מרחבי התכנון בהם קיימת בעיית אכיפה.

סיכום פעילות האכיפה על ידי הוועדות המקומיות מתבסס על
דיווח של 95% מהוועדות



סיכום שנת 2023 שלהלן מתבסס על דיווחן של 125 ועדות מקומיות לתכנון ובנייה, מתוך 131 הוועדות הקיימות בארץ (כ-95%).

יש לציין כי שנת 2023 הייתה מאתגרת ומורכבת בחלק ניכר מהוועדות, משני היבטים:

א. המלחמה שפרצה בחודש אוקטובר, בעקבותיה פונו תושבי העוטף וגבול הצפון ובוצע גיוס מילואים נרחב, והגבלת היכולת לקיים שגרת אכיפה.

ב. הבחירות לרשויות המקומיות שהיו צריכות להתקיים בסוף חודש אוקטובר ונדחו עקב המלחמה. שנת בחירות מתאפיינת בנקיטת יד רכה כלפי עבריינות בנייה בחודשים הקודמים לבחירות.

מבוא:

1. בהתאם לחוק התכנון והבנייה (סעיף 27), האחריות הראשונית לאכיפת החוק היא בידי הוועדות המקומיות, ולרשותן האמצעים וההיכרות עם מרחב התכנון המאפשרים להן לבצע את תפקידן.

2. בוועדות המקומיות פועלים כ-400 מפקחים (לשם ההשוואה, ברשות לאכיפה במקרקעין ישנם כ-70 מפקחים, קרי 15% מכלל מפקחי התכנון והבנייה בישראל הם מפקחי הרשות). יש לציין כי הוועדות המקומיות מדווחות בקביעות על קושי בגיוס מפקחים חדשים.

3. בהנחיית מנהל הרשות לאכיפה במקרקעין מיום 4 באוגוסט 2022 (שעודכנה ביום 20 בפברואר 2024), שכותרתה "יחידת הפיקוח על הבנייה בוועדות המקומיות לתכנון ובנייה – מבנה וארגון", פורט תקן כוח-האדם הנדרש בכל ועדה וועדה. תקן פרטני זה נקבע בהסתמך על היקף האוכלוסייה בתחומי כל ועדה, צפיפות האוכלוסייה, והמדרג החברתי-כלכלי שלה. מניתוח הדוחות השנתיים של 125

הוועדות שהעבירו דיווח עולה כי 37 מהן (כ-30% מהוועדות המדווחות) אינן עומדות בתקן הנדרש. ישנן ועדות עירוניות גדולות, כגון בת ים, רחובות ובני ברק, בהן התקן מאויש כדי מחציתו בלבד, ובגבעת שמואל כדי שליש. חמור מכך, ישנן ועדות קטנות ואזוריות בהן אין כרגע מפקחי אכיפה כלל (ירוחם, לכיש, ערבה תיכונה), ולמעשה אין מנגנון אכיפה שיעמוד לשירות הציבור כמתחייב בדיון. מכוח סמכותה, הרשות לאכיפה במקרקעין נדרשת לעקוב באופן רציף אחר תפקוד מנגנוני האכיפה בוועדות השונות, ובמקרה הצורך תמליץ לגורמים הרלוונטיים על נקיטת פעולות חיצוניות שיבטיחו כי מנגנונים הכרחיים אלה יפעלו כראוי.

**ב-30% מהוועדות
לא קיים כוח אדם
בהתאם לתקן הנדרש**

4. מתוך 125 הוועדות שהעבירו דיווח לשנת 2023, נמצא כי לפחות 63 ועדות (50%) הצהירו מפורשות כי אינן מקיימות הפרדה מקצועית בין מפקחי אכיפה למפקחי רישוי. זאת חרף הנחיית מנהל הרשות לאכיפה במקרקעין מיום 4 באוגוסט 2022, המוזכרת לעיל, המדגישה היטב חובה זו. ההפרדה המקצועית בין מפקחי אכיפה למפקחי רישוי נועדה להבטיח שמפקחי האכיפה בוועדות המקומיות יעסקו אך ורק במשימות אכיפה, לרבות אכיפה יזומה וביצוע תכניות העבודה כתקן, ולא יופנו למשימות אחרות. הניסיון מלמד כי היעדר הפרדה מוביל לפגיעה בפיקוח שכן משאבי הפיקוח מוסטים לטובת צרכי הרישוי.

5. בשנת 2023 פעלו 131 ועדות מקומיות בישראל. בכלל הוועדות המקומיות **נחתמו** בשנה זו 3,119 צווי הריסה מנהליים, המהווים 69% מכלל צווי הריסה המנהליים שנחתמו ברחבי הארץ. יצוין כי 49% מכלל הצווים שנחתמו על ידי הוועדות המקומיות הם צווים שהוציאה הוועדה המקומית תל אביב. בכלל הוועדות המקומיות **בוצעו** 1,149 צווי הריסה מנהליים, המהווים 46% מכלל צווי הריסה המנהליים שבוצעו בשנת 2023. יצוין כי הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה תל אביב אחראית על ביצוע כ-46% מכלל הצווים שבוצעו על ידי הוועדות המקומיות.

6. בשנת 2023 דיווחו הוועדות המקומיות על 11,745 תיקים שנפתחו לצורך טיפול בעבירות בנייה. תיקים אלה עסקו ב-12,265 עבירות של עבודה אסורה, וב-3,213 עבירות של שימוש אסור, שבמקרים רבים, מפאת אופיין, קשות יחסית לאיתור ביחס לעבירות של עבודה אסורה שלרוב בולטות בשטח. ניתוח מידע איכותני כגון רישיונות עסק ומעקב אחר פרסומים במדיה ובמרחב הפיזי, עשויים לסייע למפקחי האכיפה באיתור שימושים אסורים במרחב.

7. מתוך הסך הכולל של עבירות הבנייה שטופלו בוועדות המקומיות בשנת 2023, נמצא כי 11,621

פעולות אכיפה (64%) בוצעו בעקבות תלונה ואילו 6,423 פעולות אכיפה (36% בלבד) בוצעו במסגרת אכיפה יזומה. בהמשך להנחיית מנהל הרשות לאכיפה במקרקעין מיום 27 באפריל 2022, שכותרתה "טיפול בפניות ותלונות", יש לחזור ולהדגיש את החשיבות בהעדפת האכיפה היזומה (הנשענת על סיורים בשטח, תצלומי אוויר, סקרי עבירות ותכניות עבודה) על-פני האכיפה המגיבה (הנשענת על פניות ציבור, שלעתים קרובות מתבררות כחסרות בסיס עובדתי או כעבירות שאינן מצויות במדיניות האכיפה). על מנת לנצל את משאבי

64% מפעילות האכיפה שננקטה
על ידי ועדות מקומיות נעשתה
בעקבות תלונה ורק 34%
בעקבות אכיפה יזומה

האכיפה המוגבלים נכון כי יחידת האכיפה המקומית תמקד את משאביה ותתמקד באכיפה יזומה על מנת להבטיח את עמידתה במדיניות האכיפה ואת הטיפול בעבירות המשמעותיות יותר שבמרחב התכנון.

8. מתוקף תפקידה ובמטרה לשפר את מקצועיות המפקחים בוועדות המקומיות, הרשות לאכיפה במקרקעין מבצעת באופן שוטף הכשרות, הדרכות מקצועיות וריענוני ידע למפקחים ולבעלי תפקידים רלוונטיים במחלקות האכיפה בוועדות המקומיות. נוסף על כך מפרסמת הרשות מעת לעת הנחיות מקצועיות, וכן מלווה מקצועית ובאופן רציף פעילויות אכיפה של הוועדות המקומיות.

9. סמכות השימוש בקנסות מנהליים ניתנה רק לוועדות שהוסמכו כוועדות עצמאיות לפי סעיף 31א' לחוק התכנון והבנייה (ר' סעיף 35א לחוק העבירות המנהליות). השימוש שעושות הוועדות המקומיות העצמאיות בתקנות העבירות המנהליות (קנסות מנהליים), רחוק מלספק.

בשנת 2023 פעלו 21 ועדות מקומיות עצמאיות בישראל, אך רק 8 מהן (36%) הטילו קנסות מנהליים. בכלל הוועדות המקומיות העצמאיות בישראל נמסרו 441 התראות לקנס מנהלי, ו-139 הודעות על קנס מנהלי. הוועדה המקומית ת"א יפו לבדה מסרה 51% ממספר ההתראות הכולל ו-65% ממספר הקנסות הכולל.

רק 36% מהוועדות העצמאיות הטילו קנסות מנהליים והוועדה
המקומית תל אביב מסרה 65% מכלל הקנסות

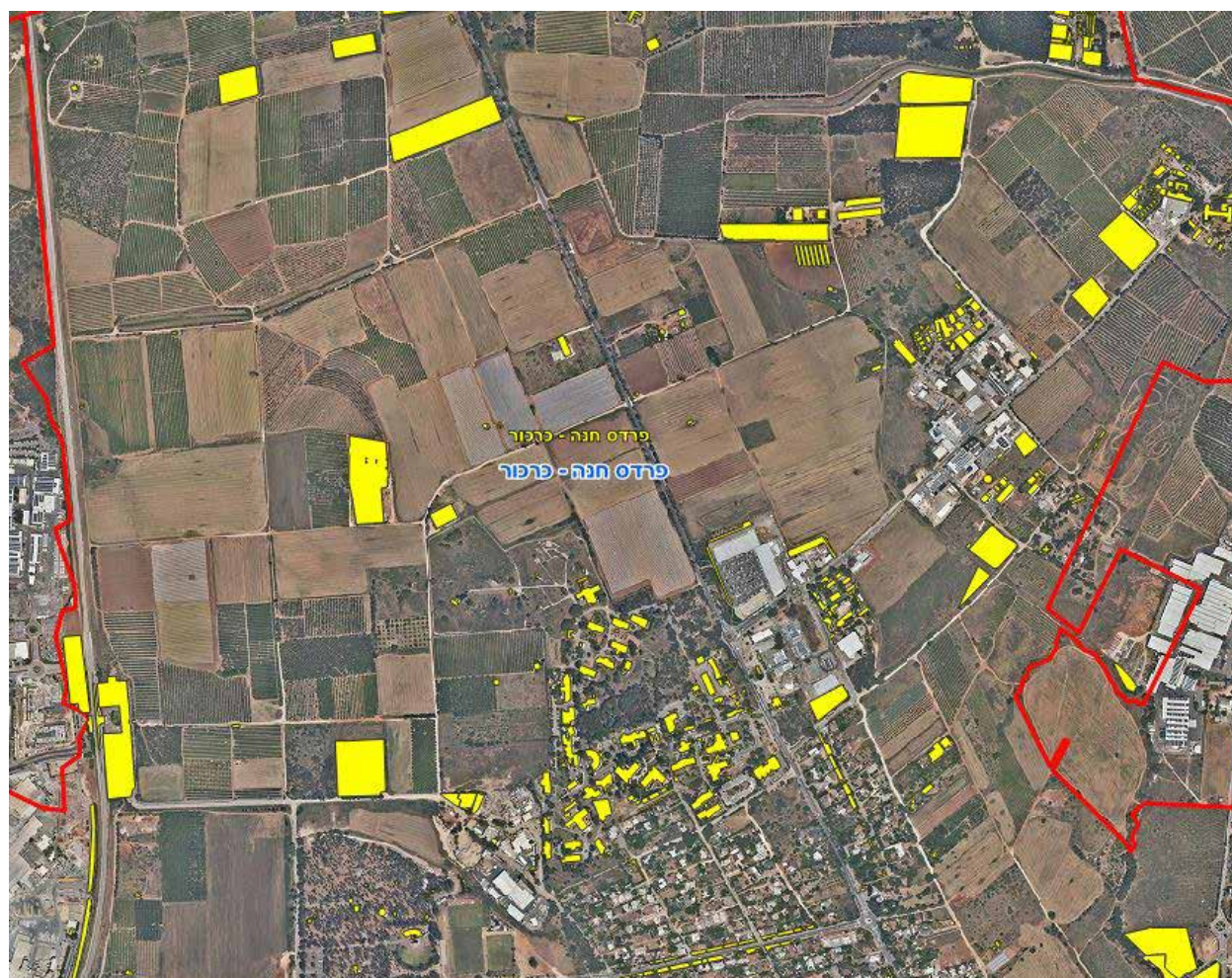
המספרים הללו מציגים ירידה ביחס לנתוני 2022, ורחוקים מלשקף את פוטנציאל היישום של כלי אכיפה זה בוועדות המקומיות העצמאיות. לשם השוואה, בשנת 2023 מסרה הרשות לאכיפה במקרקעין לבדה 275 הודעות קנס – פי שניים הודעות קנס ביחס לכל הוועדות העצמאיות גם יחד. זאת, על אף שבכלל הוועדות העצמאיות מכהנים כ-130 מפקחי אכיפה, לעומת כ-70 מפקחים ברשות.

10. שש הוועדות שלא הגישו דו"ח סיכום שנה על פעולות האכיפה שבוצעו במרחב התכנון שלהן בשנת 2023, וזאת על אף הוראות סעיף 254טו(א) לחוק, הן:

אלעד, גלבוע, טירה, יקנעם עילית, נצרת, עפולה.

5 ועדות לא הגישו את הדו"ח זו השנה השנייה ברציפות: אלעד, גלבוע, טירה, יקנעם עילית, ונצרת.

הועדות שלא הגישו דוח שנתי
הן אלעד, גלבוע, טירה, יקנעם
עילית, נצרת, עפולה



צילום מתוך סקר עבירות בנייה שבוצע בפרדס חנה. כל פולגון צהוב מסמן בניין קיים בשטח, שיש לבחון בחשד לעבירה.

11. הרשות לאכיפה במקרקעין מבצעת באופן שוטף מעקב אחר פעילות הוועדות המקומיות. הרשות תמליץ על הסמכת ועדות מצטיינות, ומנגד תמליץ על פירוק ועדות שאינן מתפקדות, כפי שיפורט להלן.

12. להלן יוצגו סיכומי נתוני האכיפה של הוועדות המקומיות, בהתבסס על הדיווחים שנמסרו כאמור על ידי 95% מהן.

13. בשנת 2024 תבוצע הפעימה השנייה של סקרי עבירות בנייה בכלל הוועדות המקומיות, כנדרש עפ"י תיקון 116 לחוק. כפי שיפורט להלן, סקר עבירות בנייה מהווה מקור מידע אובייקטיבי המעניק לוועדה

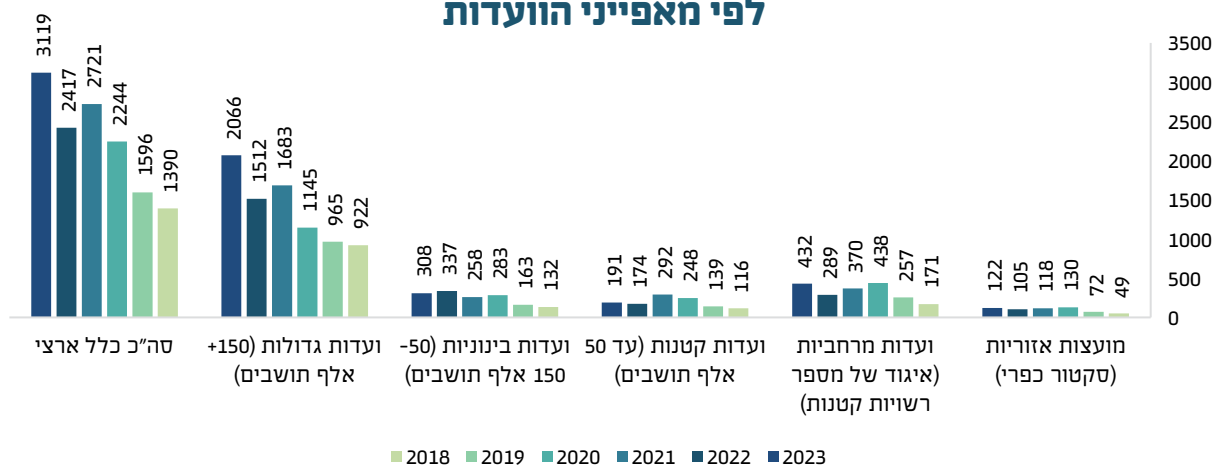
יכולת להבין מהם היקפי עבריינות הבנייה בשטחה ומה מאפייניה, כך שתוכל לגבש מדיניות אכיפה מושכלת ולהיערך ליישומה מבחינת משאבי האכיפה העומדים לרשותה, לרבות באמצעות תכניות עבודה תקופתיות.

אכיפה מנהלית

1. בשנת 2023 חל **גידול** של 28% במספר צווי ההריסה המנהליים שנחתמו על-ידי הוועדות המקומיות לתכנון ובנייה לעומת שנת 2022. מתוך כלל צווי ההריסה המנהליים שנחתמו השנה על-ידי הוועדות המקומיות, 46% נחתמו ע"י הוועדה המקומית תל אביב-יפו.

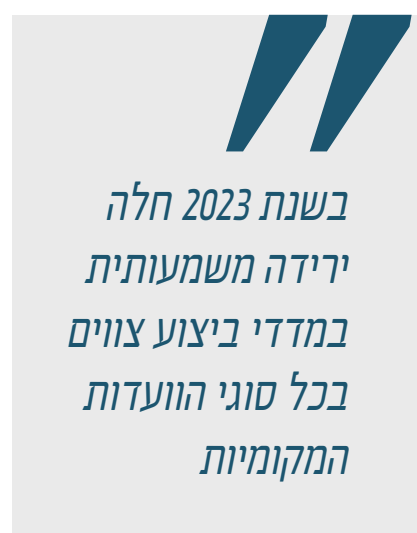
בשנת 2023 חל **גידול** של 28%
במספר צווי ההריסה המנהליים
שנחתמו על-ידי הוועדות
המקומיות לתכנון ובנייה לעומת
שנת 2022

צווי הריסה שנמסרו - השוואה רב שנתית לפי מאפייני הוועדות



2. מרבית הצווים (66%) הוצאו על-ידי הוועדות המקומיות הגדולות. נתון זה מלמד על העצמאות היחסית שיש למחלקות הפיקוח בוועדות הגדולות, והיעדר החשש של נבחרי הציבור באותן ועדות מפני נקיטת צעדי אכיפה משמעותיים כלפי מבצעי העבירות.

3. בבחינה השוואתית של פעילות האכיפה באמצעות צווים מנהליים ביחס לגודל האוכלוסייה, ניתן להיווכח כי הוועדות הגדולות הן הוועדות הפעילות ביותר ביחס לגודל האוכלוסייה, ובהן נעשה השימוש הרחב ביותר בצווים מנהליים. הוועדות הגדולות אף הגדילו משמעותית פרמטר זה בשנה החולפת (60 צווי הריסה ל-100,000 תושבים בשנת 2023, לעומת 44 צווי הריסה ל-100,000 תושבים בשנת 2022). בוועדות המרחביות נרשמה עלייה קלה בהוצאת הצווים ביחס לשנת 2022. ביתר סוגי הוועדות, מדדי הוצאת הצווים נותרו זהים למדי ביחס לשנת 2022.

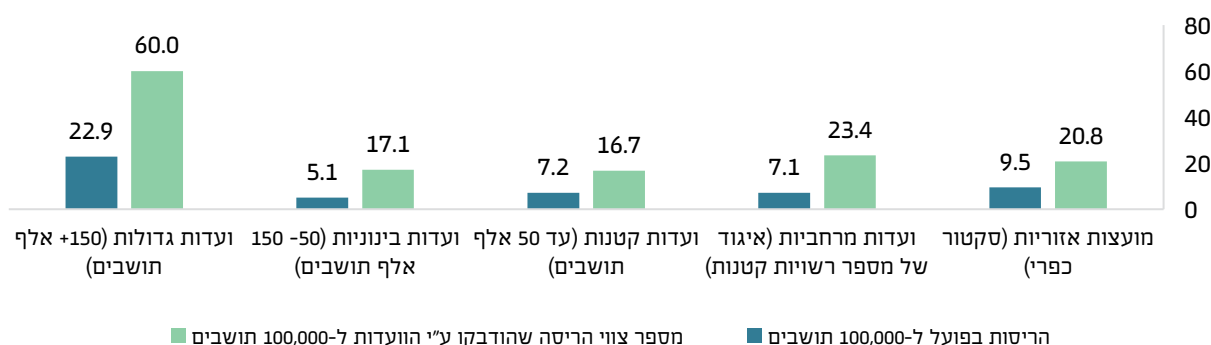


4. יש לציין כי אופי העבירות משתנה בין הוועדות השונות: כך למשל, בוועדות המאופיינות בשטחים פתוחים ושטחים חקלאיים ניתן לצפות כי עבירות הבנייה יהיו שונות באופיין לעומת וועדות עירוניות, המבצעות אכיפה בשטחים מבונים. גם פוטנציאל מספר העבירות משתנה בין הוועדות השונות, ותלוי בצפיפות האוכלוסייה, במצב הסוציו-אקונומי ועוד.

5. מבחינת מדדי ביצוע צווי הריסה מנהליים ביחס להדבקת צווי הריסה מנהליים ל-100,000 תושבים, נמצאה ירידה משמעותית בתפוקות כמעט בכל סוגי הוועדות. בוועדות הגדולות נרשמו בשנת 2023 שיעורי ביצוע של 38%, לעומת 52% בשנת 2022, ברשות אחוז הביצוע בשנת 2023 עמד על 62%; בוועדות

המרחביות נרשמו שיעורי ביצוע של 30% בשנת 2023, לעומת 62% בשנת 2022; בוועדות הקטנות נרשמו שיעורי ביצוע של 43% בשנת 2023, לעומת 63% בשנת 2022; ובוועדות הבינוניות נרשמו שיעורי ביצוע של 30% בשנת 2023, לעומת 53% בשנת 2022. בוועדות האזוריות לא נרשם שינוי במדדי הביצוע (45% בשנת 2023, לעומת 44% בשנת 2022).

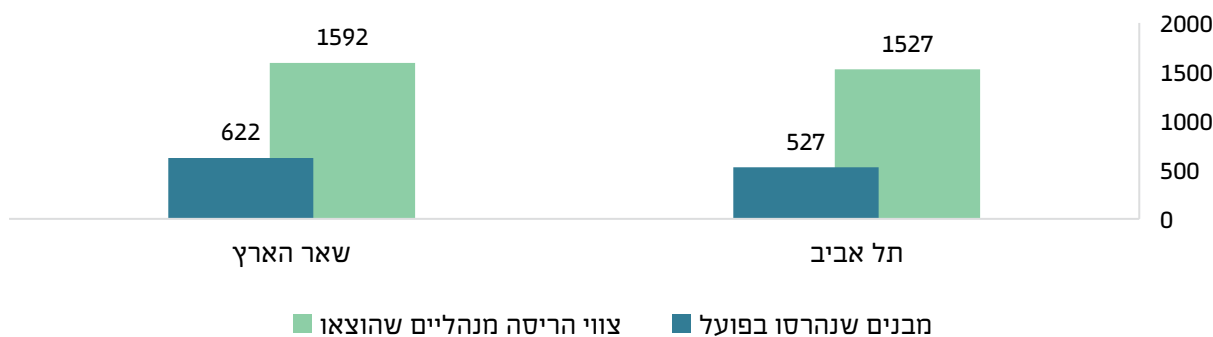
צווי הריסה שהודבקו וביצוע הריסות בפועל, פילוח כלל-ארצי ל-100,000 תושבים, 2023



6. מבדיקת נתוני האכיפה המנהלית בוועדה המקומית ת"א-יפו, שהוציאה צווי הריסה מנהליים יותר מכל ועדה מקומית אחרת, עולים הנתונים הבאים:

- כשליש מעבירות הבנייה שטופלו בשנת 2023 ע"י הוועדה המקומית ת"א-יפו (35%) הוסרו מהשטח: 527 עבירות נגדן הוצאו צווי הריסה מנהליים, אכן נהרסו. מתוך המבנים שנהרסו כאמור, 474 נהרסו עצמית (90%), ואילו 53 (10%) נהרסו על-ידי הוועדה המקומית. בשאר הוועדות בארץ עומדים מדדי הביצוע על 39%, ומתוך 622 העבירות שהוסרו בעקבות צווי הריסה מנהליים נהרסו 387 באופן עצמי (62%), לעומת 235 שנהרסו ע"י הוועדות (38%).

מספר הריסות בפועל מתוך צווי הריסה המנהליים שנמסרו, 2023



7. מבין הוועדות שהגישו דו"ח לשנת 2023, להלן רשימת 29 הוועדות שכלל לא הוציאו צווי הריסה מנהליים בשנה זו: **אזור, באר טוביה, גליל עליון, גן יבנה, הראל, חבל אילות, חוף אשקלון, יהוד מונסון, יואב, כרמיאל, לב הגליל, לב השרון, לכיש, מגדל העמק, מודיעין מכבים רעות, מזרח השרון, מיתר, מנשה אלונה, נאות חובב, עמק המעינות, ערבה תיכונה, קסם, רחובות, רמת נגב, שדות דן, שוהם, שפיר, שפלת הגליל, תמר.**

מתוך 29 ועדות אלה, 16 הוועדות הבאות לא הוציאו אף צו הריסה מנהליי זו השנה השנייה ברציפות:

הוועדות המקומיות שלא הוציאו צווי מנהליים כלל הן - אזור, באר טוביה, גליל עליון, גן יבנה, הראל, חבל אילות, חוף אשקלון, יהוד מונסון, יואב, כרמיאל, לב הגליל, לב השרון, לכיש, מגדל העמק, מודיעין מכבים רעות, מזרח השרון, מיתר, מנשה אלונה, נאות חובב, עמק המעינות, ערבה תיכונה, קסם, רחובות, רמת נגב, שדות דן, שוהם, שפיר, שפלת הגליל, תמר

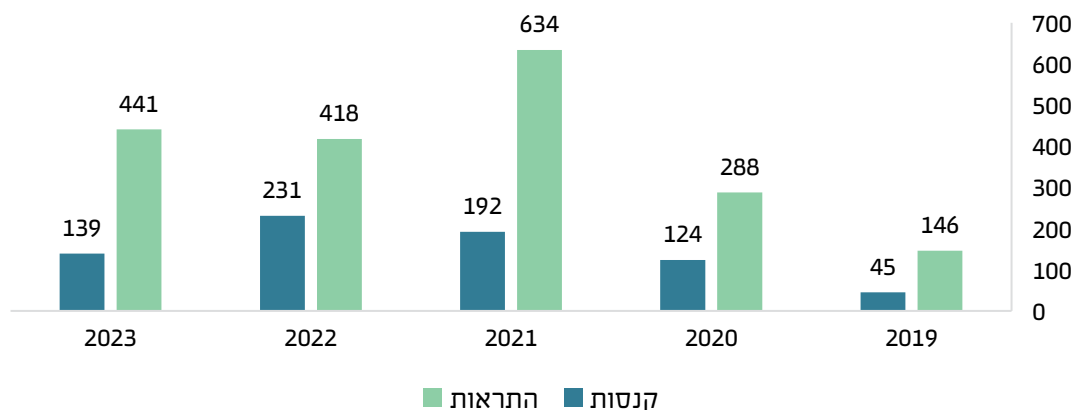
באר טוביה, גן יבנה, חבל אילות, חוף אשקלון, יואב, לב הגליל, לב השרון, לכיש, מודיעין מכבים רעות, מזרח השרון, מנשה אלונה, עמק המעיינות, קסם, רחובות, רמת נגב, שוהם.

8. השימוש בצווי הריסה מנהליים הוא אמצעי אפקטיבי ומרתיע לאכיפת עבירות בנייה. הרשות לאכיפה תסייע לוועדות המקומיות ביישום אפיק האכיפה המנהלי במטרה להמשיך את מגמת הגידול במספר הצווים המנהליים שמוצאים על ידי הוועדות המקומיות, להרחיב את השימוש בכלי אכיפה יעיל זה לוועדות נוספות, ולחזק את הממשק בין הוועדות המקומיות למשטרת ישראל במתן סיוע לביצוע הצווים.

קנסות מנהליים

1. נכון לשנת 2024, בישראל מוסמכות (לפי סעיף 31א לחוק) 21 ועדות מקומיות עצמאיות. ועדות אלה מוסמכות – בין השאר – להטיל קנסות מנהליים כנגד עברייני בנייה. מתן הסמכות הבלעדית בחוק לוועדות עצמאיות נקבע בסעיף 35א לחוק העבירות המנהליות, וזאת לאור תהליך ההסמכה המחייב קבלת חוות דעת לגבי טוהר המידות בפעולות הוועדה, חבריה ועובדיה.
2. לקראת כניסת תקנות העבירות המנהליות לתוקף בסוף שנת 2018, וגם לאחר כניסתן לתוקף, פעלה הרשות להכשיר ולהטמיע בוועדות המקומיות את מנגנון הקנסות המנהליים. מפקחי הרשות ליוו והדריכו בעלי תפקידים רלוונטיים ביחידות האכיפה בוועדות המקומיות. בנוסף התקיימו מספר כנסי הדרכה והופצו נהלים מסודרים הכוללים הסבר מפורט על דרישות החוק בכל הנוגע להטלת קנסות מנהליים. ההנחיות הופצו לכלל הוועדות העצמאיות ופורסמו באתר האינטרנט של הרשות לאכיפה במקרקעין.
3. להלן גרף המציג את הגידול במתן התראות, ומנגד את הקיטון בהטלת קנסות בשנת 2023, בכלל הוועדות המקומיות העצמאיות. יצוין כי ההתראות הביאו להסרתן של 85 עבירות:

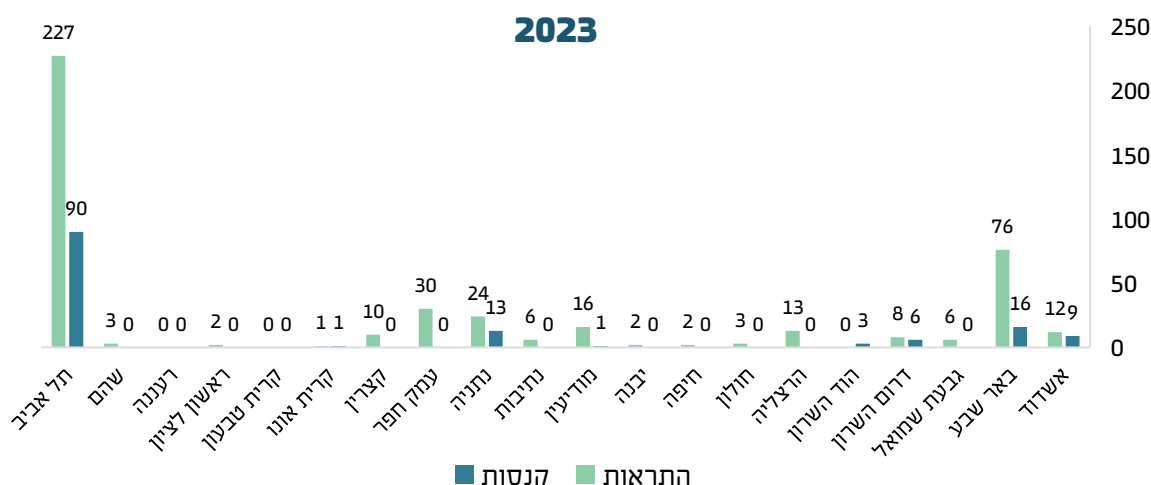
התראות וקנסות בוועדות המקומיות העצמאיות (2019-2023)



4. מתוך 21 הוועדות המקומיות העצמאיות שהחזיקו בסמכות הטלת קנסות בשנת 2023, רק 15 הפעילו סמכותן לפי תקנות העבירות המנהליות והנפיקו תראות והודעות קנס. שתי הוועדות המקומיות העצמאיות שלא הוציאו בשנת 2023 תראות או הודעות על קנס הן **קרית טבעון, ורעננה**. להלן התפלגות הפעילות בתחום הקנסות בוועדות העצמאיות:

שתי הוועדות המקומיות העצמאיות שלא הוציאו בשנת 2023 תראות או הודעות על קנס הן קרית טבעון, ורעננה

מתן התראות והטלת קנסות מנהליים בוועדות העצמאיות



אכיפה פלילית

בשנת 2023 לראשונה ירד היקף האכיפה באמצעות ההליך הפלילי אל מתחת לרף 50% ולראשונה לא מדובר בכלי האכיפה העיקרי באכיפה על ידי הוועדות המקומיות

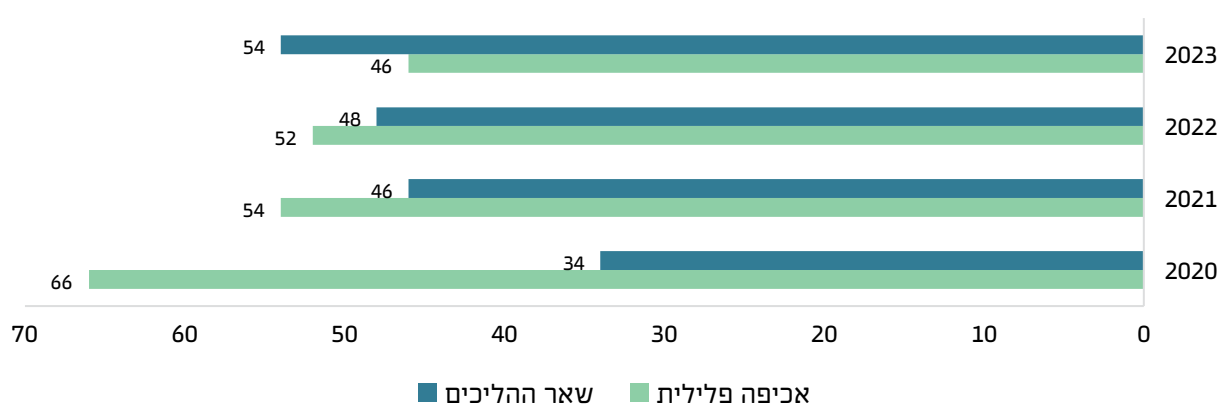
1. ההליך הפלילי ככלי אכיפה מרכזי אינו מיטבי, ומוביל להתמשכות הליכים, ענישה לא אפקטיבית במקרים רבים (הנגזרת זמן רב לאחר פתיחת התיק), וחוסר יכולת לתת מענה מהיר ויעיל לעבירות. ההליך הפלילי אינו מספק מענה אפקטיבי לעבירות הבנייה ולמטרת האכיפה – הסרה / הפסקה של העבירה.

2. בהמשך למגמת השיפור בשנים הקודמות, בשנת 2023 ירד היקף האכיפה הפלילית אל מתחת לרף של 50%, ולראשונה ניתן להצהיר כי היא אינה כלי האכיפה העיקרי באכיפה

בוועדות המקומיות. זאת, על אף שהאכיפה הפלילית עדיין מובילה ביחס לאכיפה המנהלית, העומדת על היקף של 42% מסך פעולות האכיפה, וביחס לאכיפה השיפוטית ולאכיפה באמצעות קנסות, העומדים על היקפים של 9%-1-3% (בהתאמה).

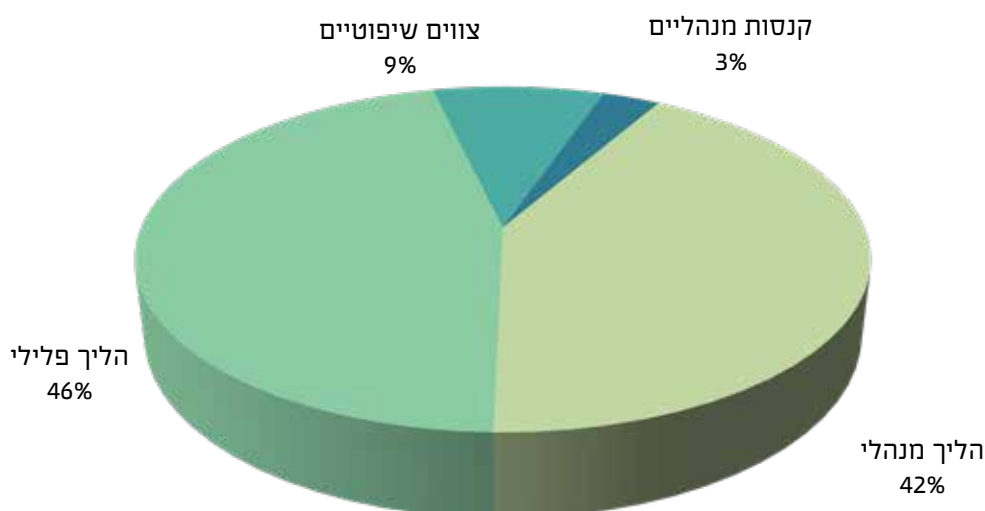
3. בגרף הבא מוצגת הירידה ההדרגתית בשיעור פעולות האכיפה הפלילית מתוך סך פעולות האכיפה בוועדות המקומיות. מגמה זו מעודדת, היות והיא מצביעה על התחזקותם היחסית של הליכי אכיפה חלופיים ויעילים יותר ועל הגברת הטמעת תכליות תיקון 116 לחוק בפעילות הוועדות.

נקיטה בהליכי אכיפה פליליים מתוך כלל פעולות האכיפה בוועדות המקומיות (באחוזים)



4. ראוי לציין כי הוועדה המקומית ירושלים לבדה אחראית על חלק ניכר מתפוקות האכיפה הפלילית בשנת 2023 בקרב הוועדות המקומיות: 1,198 (32%) מסך כתבי האישום, ו-993 (40%) מסך גזרי הדין שנתנו.

5. להלן פילוח מסלולי אכיפת החוק בעבירות הבנייה שטופלו על ידי כלל הוועדות המקומיות בישראל בשנת 2023:



מן התרשים לעיל, ניתן כאמור לראות כי האכיפה המבוססת על ההליך הפלילי עדיין מהווה כלי אכיפה משמעותי בוועדות המקומיות. ניתן השנה לראות לראשונה כי תיקון 116 לחוק והמלצות ועדת קמיניץ (עליהן מתבסס התיקון), קנו אחיזה בעבודת הוועדות המקומיות. התקווה היא כי משקלה של האכיפה המנהלית והיזומה יוסיף ויגבר בשנים הבאות, והיא תהפוך לכלי מרכזי בעבודת האכיפה בוועדות המקומיות.

6. הרשות תמשיך לפעול לשינוי הרכב פעילות האכיפה של הוועדות המקומיות, ולעודד אותן לנקוט באכיפה מנהלית על פני אכיפה פלילית. זאת במטרה לייעל את פעילות האכיפה בוועדות, לפעול במהירות ובנחישות כנגד עבירות חדשות, לייצר הרתעה באמצעות קנסות. יישום תיקון 116 על ידי הוועדות המקומיות יוביל לשיפור התפוקות והאפקטיביות של הוועדות בביצוע תפקידן על פי חוק.

הסדרים מותנים

1. הסדר מותנה הינו הליך משפטי (לפי סימן א1 בפרק ד' לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], תשמ"ב-1982) אשר במסגרתו, לפני הגשת כתב אישום, רשאי תובע להציע לחשוד את סגירת התיק תמורת תנאים שונים. ככל שהחשוד מסרב או לא עומד בתנאים שסוכמו, מוגש נגדו כתב אישום. לאחר כניסתן לתוקף של תקנות העבירות המנהליות פורסמה הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 8.1155, לפיה יש להציע הסדר מותנה בכל מקרה שעומד בתנאי הסף: היקף העבירה קטן מ-25 מ"ר; אין למבצע העבירה עבר פלילי; והעבירה בוצעה במקרקעין אשר לא הוגדרו כ"נסיבות מחמירות" בסעיף 243(א) בחוק התכנון והבנייה (ראו להלן).

2. ההסדר המותנה הוא כלי אכיפה משמעותי במיוחד בעבירות בדירות מגורים טיפוסיות במרחב הבנוי. החשוד מקבל על עצמו את תנאי ההסדר בהסכמה, וברוב המקרים ניתן לו גם זמן להכשרת העבירה, במקום בו היא ניתנת להכשרה.

3. בשנת 2023 אושרו בפרקליטות 251 בקשות להסדר מותנה בוועדות המקומיות, לעומת 308 בקשות שאושרו בשנת 2022.

בשנת 2023 אושרו בפרקליטות 251 בקשות להסדר מותנה
בוועדות המקומיות, לעומת 308 בקשות שאושרו בשנת 2022



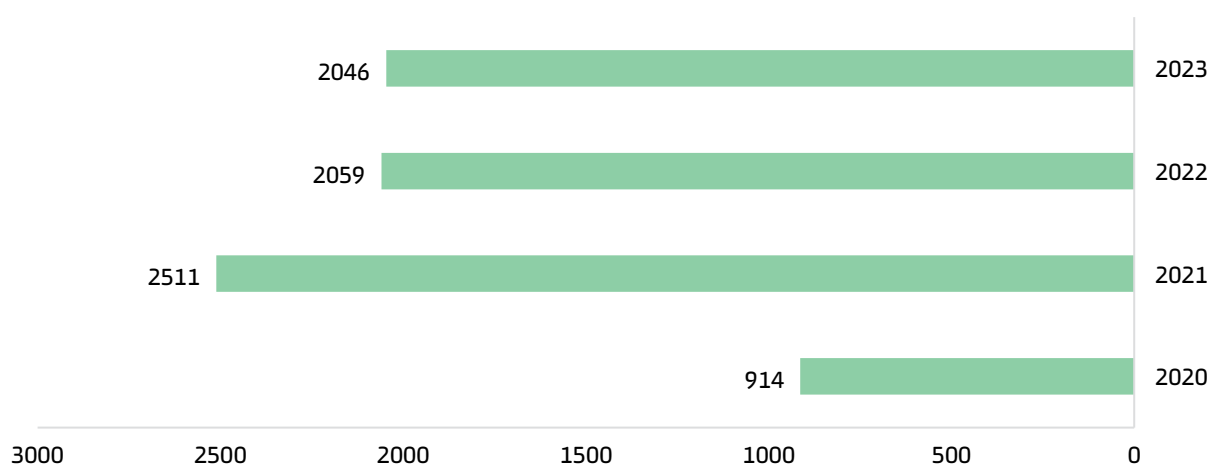
איכות האכיפה

4. עבירות בנייה בנסיבות מחמירות הן עבירות שנקבעו בסעיף 243(א) לחוק התכנון והבנייה. בסעיף זה הוגדרו מאפיינים מסוימים של מקרקעין שעבירות בנייה המבוצעות בהם חמורות יותר מעבירות בנייה בשטחים אחרים, ומחייבות טיפול אכיפתי נחוש יותר:

- עבירות בשטחים המיועדים לתשתיות;
- עבירות בתחום הסביבה החופית (300 מטר מקו החוף לכיוון היבשה, וכל המרחב הימי);
- עבירות בתחום קרקע חקלאית מוכרזת (על פי אכרזת הולקחש"פ);
- עבירות בתחום גנים לאומיים, יערות ושמורות טבע;
- עבירות בשטחים ציבוריים פתוחים.

5. להלן מספר העבירות בנסיבות מחמירות שנאכפו על ידי כלל הוועדות המקומיות בשנת 2023, בהשוואה לנתוני השנים הקודמות:

עבירות בנסיבות מחמירות, השוואה רב-שנתית



בשנת 2023 נשמר היקף הטיפול במספר העבירות בנסיבות מחמירות שטופלו על ידי הוועדות המקומיות

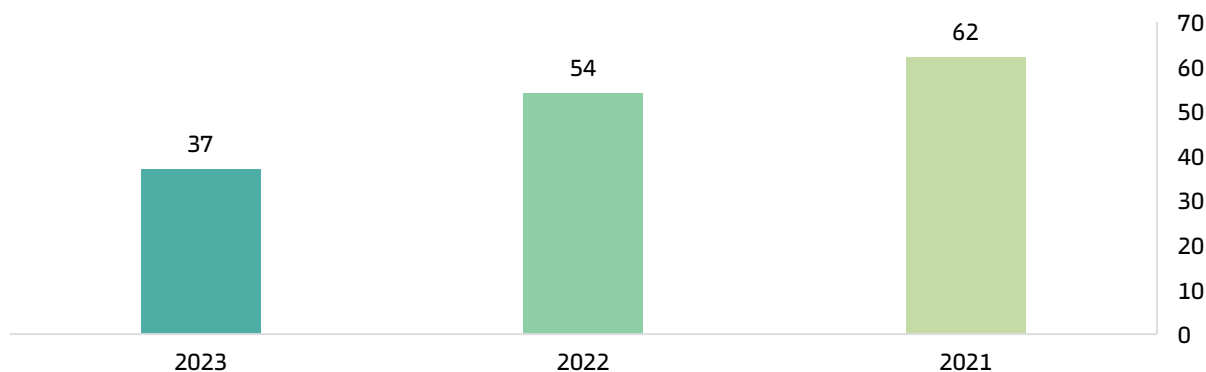
6. מן התרשים ניתן ללמוד כי בשנת 2023 נשמר היקף הטיפול במספר העבירות בנסיבות מחמירות שטופלו על ידי הוועדות המקומיות, וזאת לאחר זינוק משמעותי בהיקף הטיפול בעבירות אלה בשנת 2021, ונסיגה מסוימת בשנת 2022. יש להוסיף ולציין, כי במסגרת העבירות שנאכפו

שלא בנסיבות מחמירות, כלולות גם עבירות בהיקפים גדולים וגם עבירות חמורות שיש עניין רב לאוכפן, והן מצויות בראש סדר עדיפויות האכיפה בוועדות, כך שהנתון המוצג אינו משקף במלואו את איכות האכיפה.

ביצוע

1. ביצוע צווים הוא השלב האחרון בהליכי האכיפה. ללא ביצוע צווים המצב אינו חוזר לקדמותו, והעבירה ממשיכה להתקיים במרחב. מובן כי עבירה שלא הוכשרה וממשיכה להתקיים מפספסת את תכלית האכיפה, ומכרסמת משמעותית בהרתעה מפני ביצוע עבירות דומות בעתיד. משכך, שמה הרשות דגש רב על מדידת שיעור ביצוע הצווים, בכדי לבדוק את אפקטיביות הליכי האכיפה.
2. היחס בין מספר צווי ההריסה המנהליים שנמסרו בשנת 2023 (3,119) אל מול מספר ההריסות שבוצעו בעקבות מסירת צווים בשנה זו (1,149) עומד על 37%. מדד ביצוע זה נמצא **בנסיגה** ביחס למדד הביצוע בשנת 2022, שעמד על 54%, וזאת לאחר נסיגה שכבר קרתה בשנת 2021. להלן גרף המציג את מדדי ביצוע צווי ההריסה המנהליים בוועדות המקומיות, במבט תלת-שנתי:

ביצוע הריסות בעקבות הוצאת צווי הריסה מנהליים: נסיגת מדדי הביצוע בוועדות המקומיות (באחוזים), 2021-2023



בהשוואה בין מספר ההריסות שביצעה הרשות לאכיפה במקרקעין, לבין מספר ההריסות שבוצעו בכלל הוועדות המקומיות בישראל, ניתן לראות שבשנת 2023 רוב צווי ההריסה המנהליים בוצעו באמצעות אכיפה מדינתית

פעילות הרשות לאכיפה במקרקעין אל מול הוועדות המקומיות

1. **קשר רציף עם הוועדות המקומיות** – אגף רגולציה ברשות לאכיפה במקרקעין משמש כתובת קבועה לפניית הוועדות המקומיות בכל הנוגע לסוגיות כוח אדם, תקינה, שכר, תנאי סף ומכרזים. צוות האגף פועל בשיתוף פעולה עם מנהל התכנון, מנהל שלטון מקומי במשרד הפנים, מרכז השלטון המקומי, אגף הממונה על השכר באוצר ונציגות בעלי תפקידים מהוועדות המקומיות. כמו כן, האגף משמש כתובת להתייעצות ולהכוונה בכל הנוגע לנהלים, טפסים אחידים, הדרכה והנחיה בסוגיות פיקוח אכיפה ומנהלה.
2. **מצוינות ועדות** – באגף רגולציה מתקיים מעקב רציף, איכותני ומדיד אחר ביצועי האכיפה של כלל הוועדות המקומיות, לפי פרמטרים השוואתיים אחידים. השנה הושק ברשות "פרויקט מצוינות ועדות", הבוחן את ביצועי האכיפה של הוועדות המקומיות, עפ"י הדיווחים שהועברו אלינו לשנת 2023. הפרמטרים שנבדקו הינם הגשת כתבי אישום, קבלת גזרי דין, הוצאת צווי הריסה, ביצוע צווי הריסה, ביצוע סקר עבירות בנייה ודיווחים שוטפים לרשות לאכיפה. הוועדות המצטיינות לשנת 2023 הן:

במחוז צפון: **גליל מזרחי, משגב**

במחוז מרכז: **רמת גן, תל אביב**

במחוז ירושלים: **בית שמש**

במחוז דרום: **באר שבע, נתיבות**

ועדות אלה יזומנו למטה הרשות לקבלת תעודת הצטיינות על הישגיהן בתחום האכיפה לשנת 2023.

3. **הכשרה והסמכה** – בחוק התכנון והבנייה נקבעו סמכויות המוקנות למפקחי בנייה, לרבות המפקחים המועסקים בוועדות המקומיות. הסמכתם של מפקחים אלה, על מנת שיוכלו לעשות שימוש באותן סמכויות, הופקדה בידי

של מנהל הרשות לאכיפה. לשם כך מקיימת הרשות קורסים להסמכת מפקחים מדי שנה. הקורס המרוכז נמשך כחודש, ובמהלכו לומדים המפקחים חומר עיוני, מתנסים בסדנאות בביצוע תפקידיהם, מתלווים למפקחי הרשות על מנת לחוות בשטח את עבודות המפקחים כשהם מבצעים את המטלות השונות, ובסיומו של הקורס עליהם לעמוד בהצלחה בבחינה.

הוועדות המקומיות שיקבלו
תעודת הצטיינות על הישגיהן
בשנת 2023 בתחום האכיפה הן
- גליל מזרחי, משגב, רמת גן,
תל אביב, בית שמש, באר שבע
ונתיבות

בשנת 2023 קיימה הרשות שני קורסים, כשחלק מכל קורס התקיים פרונטלית וחלק אחר בוצע בשטח הפתוח. בקורסים שהתקיימו בשנת 2023 הוסמכו 60 מפקחי אכיפה חדשים מהוועדות המקומיות.

4. **ריענוני ידע** – הרשות לאכיפה במקרקעין מקפידה לשמר את תנאי הכשירות של מפקחים שהוסמכו בעבר, ולשם כך נדרש כל מפקח לרענן את הידע שלו. במהלך השנה האחרונה התבקשו כל המפקחים שתוקף הסמכתם פג ללמוד, באמצעות לומדות, את החידושים והדגשים הנדרשים ולהיבחן על כך. את הלומדות השונות (חמש לומדות, כל אחת בנושא אחר) יצרה הרשות לאכיפה באופן עצמאי, והן מכסות את כל החומר הנדרש לבחינה.

5. **אסדרת האכיפה** – הרשות מפרסמת הנחיות לעבודת הפיקוח והנחיותיה מחייבות על פי החוק. עד כה פורסמו באתר הרשות 16 הנחיות מקצועיות בכל תחומי האכיפה ו-42 מסמכים גנריים מחייבים.

6. **דיגיטציה של תכנים** – על מנת לייעל את הליך ההסמכה, וכחלק מתהליך המעבר ללמידה מרחוק, פעלה הרשות ליצירת לומדות דיגיטליות של חלק מתכני הקורס. במקביל סיימה הרשות את תהליך הפיכת הקורס לקורס דיגיטלי (המשולב בהדרכות פרונטאליות ובלימוד פרקטי בשטח) במסגרת קמפוס IL. הקורס הדיגיטלי עלה לאתר הקמפוס ומוכן להפעלה, והתכנון הוא כי בשנת 2024 יושק המחזור הראשון של מפקחי אכיפה שיוסמכו באמצעותו.

השנה גם הושק לראשונה הדו"ח השנתי המקוון, המורכב משאלות קבועות המתורגמות אוטומטית לפלט הכולל מידע כמותי, מילולי וגרפי. במתכונתו המקוונת, הדוח השנתי חוסך זמן ומאמץ לוועדות המקומיות, מונע כפילויות ושגיאות, ומתמקד בעיקר.

4. **מבצעים משותפים** – בשנת 2023 קיימה הרשות 34 מבצעי הפעלה משותפים עם ועדות מקומיות אשר הוגדרו במיקוד, וזאת על מנת לסייע להן בעבודה השוטפת ובביצוע אכיפה כלפי עבירות מורכבות. המבצעים בוצעו עפ"י הפירוט הבא:

- 14 מבצעים עם ועדות במחוז דרום
- 7 מבצעים עם ועדות במחוז צפון
- 8 מבצעים עם ועדות במחוז ירושלים
- 5 מבצעים עם ועדות במחוז מרכז

5. **סקר עבירות בנייה** – בעקבות תיקון 116 לחוק נדרשות הוועדות המקומיות לבצע סקרי עבירות בנייה במרחב התכנון המקומי. הסקר משמש את הוועדות במספר היבטים:

- הבנת היקף עבריינות הבנייה, והיערכות בהתאם מבחינת משאבי האכיפה;

בשנת 2023 קיימה הרשות 34 מבצעי הפעלה משותפים עם ועדות מקומיות אשר הוגדרו במיקוד

- גיבוש מדיניות אכיפה על בסיס המציאות בשטח, ובהתאם לכך קביעת סדרי עדיפות לאכיפה ותוכנית עבודה ליחידת הפיקוח;
- העלאת סוגיית הפרת חוקי התכנון והבנייה לסדר היום הציבורי, תוך הבהרה כי הרשויות לא תתעלמנה מכך, ותוך התוויה ברורה של מדיניות בתחום זה.
- זיהוי עבירות בולטות במיוחד, בנסיבות מחמירות, תוך מתן אפשרות לרשויות המדינתיות למצות איתן את הדין.
- זיהוי אזורים, או תופעות, שהובילו להפרת החוק, ומתן אפשרות למערכות התכנון למצוא פתרונות מיטביים לכך.

בשנת 2024, ובתום 5 שנים מסבב הסקרים שבוצע העקבות תיקון 116 לחוק, צפויות הוועדות להיכנס לסבב השני של עריכת סקרי עבירות בנייה. הרשות לאכיפה במקרקעין תלווה את הוועדות לקראת ביצוע הסקר, הן בפן המתודולוגי והן בפן הרגולטיבי.

6. **ביקורות -** הרשות לאכיפה במקרקעין ביצעה ומבצעת ביקורות בוועדות המקומיות בהתאם לנוהלי הרשות ולתוכנית העבודה. הביקורות נועדו לסייע לוועדות לשפר את פעולות האכיפה בתחומן ולתת תמונת מצב לרשות לגבי מרחבי התכנון המקומיים בהם נדרשת מעורבות מוגברת של הרשות.

במסגרת הביקורת נבחנים הנושאים הבאים: אופן ואיכות הטיפול באכיפת עבירות בנייה; היקף פעילות האכיפה; איתור ליקויים וחסמים בעבודת הוועדה בתחום האכיפה; היקף התשומות והאמצעים החומריים שניתנים ומושקעים ביחידת האכיפה בהיבטי ציוד, כוח אדם, מחשוב, וכיו"ב; מידת עצמאותה של יחידת האכיפה ואיכות הניהול השוטף שלה.

בשנת 2023 בוצעו ביקורות בוועדות הבאות: לב השרון, ירושלים, לכיש, מצפה אפק, אילת, שרונים. מסקנות הביקורות יועברו לוועדות המקומיות, לצורך תיקון הליקויים.

בשנת 2024 יושם דגש על חיזוק הקשר של הרשות לאכיפה במקרקעין אל מול הוועדות המקומיות. בתחילת שנת 2024 בוצע סקר לאיתור צרכים בוועדות המקומיות, וכחלק ממסקנותיו יוקם פורום מנהלי פיקוח שיתכנס אחת לרבעון במטה הרשות בירושלים, ובמסגרתו יתקיים שיח ומתן מענה לצרכי הוועדות המקומיות.

בשנת 2023 בוצעו ביקורות בוועדות הבאות - לב השרון,
ירושלים, לכיש, מצפה אפק, אילת ושרונים



נספח א'

פירוט פעולות אכיפה בוועדות מקומיות

שם הועדה	כתבי אישום	גזרי דין	צווי הריסה	הריסות בפועל - כלל ההליכים	צווים שיפוטניים	הודעות על קנס
אבו בסמה	13	6	6	5	34	
אופקים	6	8	7	1	0	
אור יהודה	17	13	11	11	0	
אזור	5	11	0	4	0	
אילת	0	0	2	6	0	
אלעד						
אצבע הגליל	11	9	2	1	0	
אשדוד	123	19	11	28	2	9
אשקלון	49	24	3	52	0	
באר טוביה	11	12	0	1	0	
באר שבע	0	0	20	73	3	16
בית שאן	0	0	11	11	11	
בית שמש	17	18	52	39	0	
בני ברק	24	28	131	31	106	
בני שמעון	5	4	8	8	0	
בקעת בית הכרם	31	19	42	28	30	
בת ים	6	22	18	2	18	
גבעות אלונים	153	65	40	7	0	
גבעת שמואל	0	0	2	6	0	0
גבעתיים	1	2	3	1	0	
גדרה	6	2	1	3	1	
גולן	8	0	5	8	0	
גזר	13	13	1	10	0	
גלבוע						
גליל מזרחי	125	0	71	37	0	
גליל מרכזי	70	19	16	8	13	
גליל עליון	1	1	0	2	0	
גליל תחתון	3	6	30	12	1	
גן יבנה	9	18	0	15	0	
גני תקווה	1	2	19	8	0	
דימונה	7	7	1	15	0	
דרום השרון	13	17	7	51	0	6
הוד השרון	1	3	4	6	0	3
הראל	18	26	0	0	0	
הרצליה כפר שמריהו	10	4	48	20	0	0

שם הועדה	כתבי אישום	גזרי דין	צווי הריסה	הריסות בפועל - כלל ההליכים	צווים שיפוטניים	הודעות על קנס
חבל אשר	0	0	3	2	0	
חבל מודיעין	5	7	2	3	1	
חדרה	21	12	47	39	0	
חולון	1	7	71	77	3	0
חוף הכרמל	5	6	4	4	0	
חוף אשקלון	0	0	0	1	0	
חוף השרון	11	11	7	4	5	
חיפה	13	6	8	28	2	0
טבריה	2	0	1	8	1	
טייבה	2	0	7	3	0	
טירה						
יבנה	4	5	3	0	0	0
יהוד - נווה אפרים	0	0	0	8	0	
יואב	0	0	0	0	0	
יזרעאלים	14	17	4	7	0	
יישובי הברון	156	20	17	6	5	
יקנעם עילית						
ירוחם	0	0	2	2	0	
ירושלים	1198	993	137	124	452	
כפר יונה	8	4	4	4	0	
כפר סבא	0	0	6	2	0	
כרמיאל	0	0	0	0	0	
לב הגליל	6	35	0	6	0	
לב השרון	16	21	0	0	0	
להבים	5	2	5	5	0	
לוד	0	0	20	8	0	
לכיש	0	0	0	0	0	
מבוא העמקים	30	32	44	44	0	
מגדל העמק	0	1	0	4	0	
מודיעין - מכבים - רעות	3	2	0	5	1	1
מורדות הכרמל	55	33	3	2	0	
מזרח השרון	4	2	0	0	0	
מטה יהודה	73	18	3	4	0	
מיתר	0	0	0	3	0	
מנשה אלונה	9	10	0	8	0	

שם הועדה	כתבי אישום	גזרי דין	צווי הריסה	הריסות בפועל - כלל ההליכים	צווים שיפוטיים	הודעות על קנס
מעלה הגליל	31	5	2	1	1	
מעלה חרמון	258	7	47	5	0	
מעלה נפתלי	39	48	28	11	0	
מעלות תרשיחא	10	8	3	3	0	
מצפה אפק	24	6	14	9	0	
מצפה רמון	0	0	33	14	2	
מרום הגליל	20	4	9	4	2	
משגב	30	8	29	32	0	
נאות חובב	0	0	0	5	0	
נגב מזרחי	36	16	28	16	4	
נגב מערבי	6	13	4	2	16	
נהריה	0	0	11	4	0	
נוף הגליל (נצרת עילית)	1	6	2	1	0	
נס ציונה	4	2	7	4	7	
נצרת						
נתיבות	2	3	16	18	0	
נתניה	19	29	16	6	2	13
עומר	5	6	2	44	0	
עירון	304	220	41	12	4	
עכו	69	13	4	16	0	
עמק הירדן	1	0	2	2	0	
עמק המעיינות	30	11	0	3	0	
עמק חפר	17	14	3	35	0	0
עפולה	7	26	7	1	0	
ערבה תיכונה	0	0	0	0	0	
ערד	10	9	3	5	0	
פרדס חנה	5	3	5	9	1	
פתח תקוה	30	47	24	11	1	
צפת	6	10	30	6	0	
קסם	5	10	0	0	0	
קצרין	0	3	1	1	0	0
קריות	3	1	4	9	4	
קרית מלאכי	5	2	19	3	1	
קרית אוננו	0	0	2	1	1	1
קרית אתא	0	0	2	2	0	

שם הועדה	כתבי אישום	גזרי דין	צווי הריסה	הריסות בפועל - כלל ההליכים	צווים שיפוטיים	הודעות על קנס
קרית גת	4	2	2	8	1	
קרית טבעון	2	2	6	7	0	0
קרית שמונה	12	11	11	3	0	
ראש העין	13	21	14	5	0	
ראשון לציון	44	14	36	13	2	0
רהט	15	17	4	0	0	
רחובות	9	38	0	0	0	
רכס הכרמל	2	0	1	0	0	
רמלה	24	24	18	13	10	
רמת גן	52	29	83	43	0	
רמת הנגב	0	0	0	0	0	
רמת השרון	0	2	16	11	0	
רעננה	4	1	7	2	0	0
שדות דן (לשעבר עמק לוד)	6	9	0	37	16	
שדרות	5	1	1	0	0	
שוהם	6	2	0	0	0	0
שורקות	1	15	8	13	0	
שפיר	0	0	0	2	0	
שפלת הגליל	36	73	0	0	0	
שרונים	0	35	10	4	0	
תל אביב-יפו	60	45	1527	546	1	90
תמר	0	2	0	6	0	

