



# פותחים את צוואר הבקבוק ניתוח זמני הרישוי לתעשייה בישראל

נובמבר 2025

---

מינהל תעשיות  
משרד הכלכלה והתעשייה

## **מינהל תעשיות**

משרד הכלכלה והתעשייה

רחוב בנק ישראל 5, ירושלים

### **כותבי הדו"ח:**

בועז בן אהרון, מנהל תחום תעשייה כלכלן, מינהל תעשיות

מתן רטנר, מנהל תחום בכיר (תעשייה), מינהל תעשיות

### **מידע ונתונים:**

אסתר אופק, מנהלת אגף תקנות והנחיות בנייה, מינהל התכנון

שני יחזקאל, מנהלת תחום תקנות והנחיות בנייה, מינהל התכנון

### **תודות:**

ימית כהן, סמנכ"לית רגולציה וועדות מקומיות, מינהל התכנון

עמית נשרי, א. לאפיס

יעל קרמה, יו"ר הוועדה המקומית לתכנון ובנייה קסם

יפתח לנדאו, מנהל המרכז לקידום היתרי בנייה לתעשייה

אמיר רובין, מנהל תחום בכיר מדיניות, אגף בכיר אסטרטגיה ותכנון מדיניות, משרד הכלכלה והתעשייה

יוחאי ברנשטיין, מנהל תחום בכיר פיתוח התעשייה, מינהל תעשיות

שירה צחי, מנהלת תחום תעשייה כלכלנית, מינהל תעשיות

## תוכן העניינים

|         |                                                                              |
|---------|------------------------------------------------------------------------------|
| 4.....  | תקציר מנהלים.....                                                            |
| 5.....  | עיקרי המסקנות וההצעות לשיפור.....                                            |
| 6.....  | רקע.....                                                                     |
| 7.....  | תרומת התעשייה לתוצר.....                                                     |
| 8.....  | מסד הנתונים.....                                                             |
| 9.....  | תהליך הוצאת היתר בנייה.....                                                  |
| 11..... | נתונים ארציים.....                                                           |
| 11..... | התפלגות הזמן הממוצע לקבלת היתר.....                                          |
| 12..... | חזרתיות בתהליך.....                                                          |
| 13..... | בקשות הנמצאות בצנרת ההיתרים.....                                             |
| 13..... | השוואה בין ועדות מקומיות לוועדות מרחביות.....                                |
| 14..... | חלוקה לפי סוגי שימושים.....                                                  |
| 14..... | חלוקה לפי שטח.....                                                           |
| 15..... | נתונים מקומיים.....                                                          |
| 16..... | ניתוח השלבים בהוצאת ההיתר.....                                               |
| 16..... | שלבי הליך הוצאת היתר הבנייה.....                                             |
| 19..... | הקשיים המונעים עמידה בלוחות הזמנים.....                                      |
| 20..... | בנייה חדשה בתעשייה לעומת תוספות לבנייה קיימת.....                            |
| 21..... | שינויים ללא תוספות בנייה.....                                                |
| 22..... | המרכז לקידום היתרי בנייה לתעשייה.....                                        |
| 24..... | המלצות.....                                                                  |
| 25..... | נספח א': משך זמן ממוצע להפקת היתר לכל התהליך בחלוקה לוועדות מקומיות.....     |
| 27..... | נספח ב': זמן ממוצע לכל שלב בתהליך הפקת ההיתר, ארצי ולפי ועדות.....           |
| 30..... | נספח ג': התועלת הכלכלית מגביית ארנונה לעירייה מקידום היתר בנייה לתעשייה..... |

## תקציר מנהלים

ענף התעשייה הינו ענף חשוב ומרכזי במשק המעסיק כ-370,000 עובדים בשכר העולה על השכר הממוצע, ואחראי לכ-12% מהתמ"ג בישראל.<sup>1</sup> עם זאת, עסקים בענף מתקשים להתמודד מול התחרות העולמית בשל מאפייני הסביבה העסקית ודרישות הרגולציה המחמירות המקשות על פיתוח התעשייה בישראל. אחד האמצעים לשיפור הסביבה העסקית לענף התעשייה הוא טיוב התהליכים של תכנון ובנייה. התעשייה מתנהלת באופן שונה בעולמות של תכנון ובנייה מאשר מגורים או מסחר, מכיוון שהיא משתנה ונדרשת לקבלת היתרי בנייה באופן תדיר בשל השקעות חוזרות במפעל וכן בשל דרישות רגולטוריות משתנות.

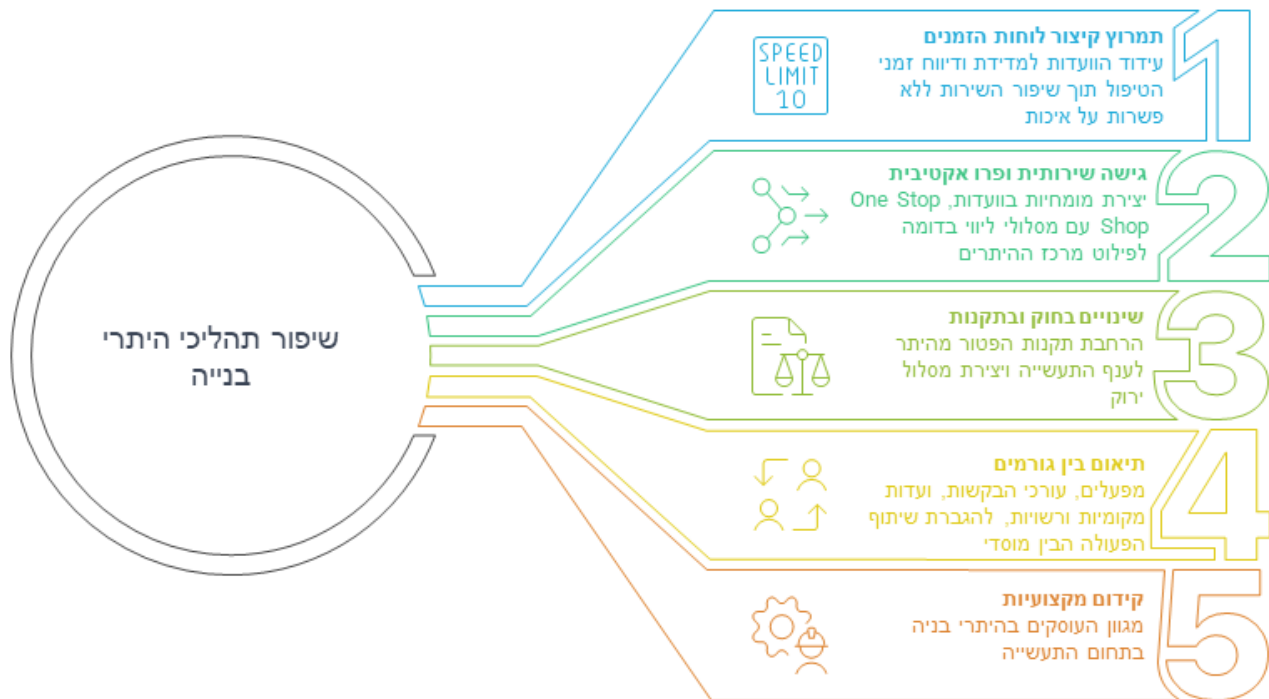
מטרת מסמך זה הינה להציג תשתית עובדתית מבוססת נתונים בעניין לוחות הזמנים של הליך הוצאת היתר בנייה בתעשייה, ובכך להעמיד לממשלה, לציבור ולגופי התכנון נתונים אודות צווארי הבקבוק ואפשרויות לקיצור הזמנים.

המסמך מציג ניתוחים סטטיסטיים מזוויות שונות, ובכלל זה, הבחנה בין מבני תעשייה חדשים וקיימים, השוואה בין זמני הטיפול הממוצעים בוועדות השונות ומדידת השלבים בתהליך על פי הפורמט של רישוי זמין.

### **ממצאים עיקריים:**

- ✓ משך הזמן הממוצע לקבלת היתר בנייה לתעשייה הוא כ-15 חודשים.
- ✓ על פי לוחות הזמנים שנקבעו בחוק, על בקשות להיתר להיות מטופלות תוך 170 ימי עבודה, שהם כ-220 ימים קלנדריים. בפועל, הוצאת ההיתר אורכת בממוצע 445 ימים קלנדריים, כפליים מהזמן.
- ✓ ב-114 הוועדות שנבדקו נמצא כי כ-30% מהבקשות נמצאות בטיפול למעלה משנתיים. כמו כן, כ-11% מהבקשות שטרם טופלו הן בנות למעלה משלוש שנים.
- ✓ על מנת להשלים הליך הוצאת היתר בנייה לתעשייה יש לעבור 2.7 איטרציות (חזרה על שלב בהיתר) בממוצע. כ-25% מהבקשות בלבד מאושרות לאחר איטרציה אחת.
- ✓ התמשכות זמני הוצאת היתר הבנייה לתעשייה מובילה להפסדי הכנסה משמעותיים למשק ולרשויות המקומיות. קיצור של שנה בזמני הקמת מפעל ממוצע צפוי להוביל להכנסה של מאות אלפי שקלים לרשות המקומית ממיסי ארנונה וזאת בנוסף לתועלת המשקית של הרחבת התעסוקה, עלייה בפריון ועלייה בייצוא.
- ✓ השלבים הארוכים ביותר בתהליך הם בקרת התכן (210 ימים בממוצע), זמן המתנה מהגשת ההיתר לתחילת בדיקת התנאים המוקדמים (62 ימים) ובקרה מרחבית (53 ימים).
- ✓ כ-46% מהבקשות להיתר הן עבור תוספות בנייה למפעל קיים. למרות ההשערה שהיכרות הרשויות עם המפעלים שכבר פועלים בשטחה מהווה יתרון בתהליך, בפועל נמצא שאין הבדל מהותי בין משך הזמן הנדרש עבור הוצאת היתר בנייה להקמת מפעל חדש למשך הזמן הנדרש להוצאת היתר לתוספת בנייה במפעל קיים.

## מסקנות והצעות לשיפור:



## רקע

מטרת העל של חוק התכנון והבנייה היא לקדם פיתוח בר קיימא, בטוח ואיכותי של המרחב הבנוי תוך שמירה על אינטרסים ציבוריים. החוק נועד להבטיח תהליכי תכנון מסודרים, שקופים ויעילים, הן ברמה הארצית והן ברמה המקומית, תוך התחשבות בהיבטים סביבתיים, כלכליים וחברתיים בפיתוח הכלכלה המקומית והלאומית. מערכת התכנון בנויה כך שתכניות יאושרו ברמה המחוזית או המקומית ואילו היתרי בנייה לביצוע יאושרו ברמה המקומית ובהתאם לתנאי התכנית. היתרי הבנייה, אם כן, הם האמצעי של הרשויות המקומיות לוודא כי הבנייה בשטחן המוניציפלי מקיימת את תנאי התכנית ונעשית לפי החוק.

עם זאת, המערכת במתכונתה הנוכחית מציבה לעיתים אתגרים משמעותיים בפני יזמים ובעלי עסקים בענפי התעשייה. תהליך הרישוי מגיע לאחר שבאזור המיועד לבנייה כבר אושרה תכנית (תב"ע) שממנה ניתן להנפיק היתרי בנייה. התהליך כרוך באינטראקציה עם מספר רב של גופים, **למעלה מ-40**, ביניהם הוועדות המקומיות לתכנון ובנייה ובמקרים רבים גם עם ועדות מרחביות או מחוזיות, רשויות ממשלתיות, חברות תשתיות ואגפים שונים ברשויות המקומיות. ריבוי הדרישות והאישורים, לצד תיאומים בין-מוסדיים לא תמיד יעילים ומקשים על קידום מהיר של פרויקטים תעשייתיים.

אף על פי שתהליך קבלת היתר בנייה לתעשייה זהה במתכונתו לתהליך בייעודי קרקע אחרים, כגון מגורים או מבני ציבור, דו"ח זה מתמקד בענף התעשייה בשל הייחודיות של מאפייני הענף בהיבטי רישוי ובנייה. מבני תעשייה הם מגוונים מבחינת התפקוד שלהם וההשפעות של הפעילות על הסביבה, מה שעלול ליצור מורכבות בבדיקת ההיתר, ולצד זאת מספר הבקשות הממוצע בהן מטפלת כל ועדה מקומית הוא נמוך בהשוואה למגורים. מאפיין זה יוצר קושי בהכנת הבקשות על ידי עורכי הבקשה וגם בבדיקתן על ידי גורמי המקצוע בוועדות וברשויות. בעבור יזמי תעשייה, שבדרך כלל אינם בקיאים בדקויות של תכנון עירוני, מדובר במערכת מסורבלת ולעיתים לא שקופה, שבה קל לטעות, קשה להבין את הדרישות, ולעיתים יש צורך לחזור שוב ושוב על שלבים בתהליך. כל עיכוב בתהליך הרישוי גובה מחיר כבד – דחיית השקעות, האטה בצמיחה תעשייתית ואובדן הזדמנויות לפיתוח כלכלי.

לרשויות המקומיות תפקיד מפתח בקידום תעשייה ובמתן שירות מיטבי ליזמים. בהיותן הגורם שמוביל את התכנון המקומי ומרכז את הליך הרישוי, עליהן לשמש כצד פרואקטיבי מול יתר הגורמים המאשרים, לפעול לפישוט הדרישות, ולהציע מסלולי ליווי מותאמים לעסקים – במיוחד במקרים של שדרוג או התאמה של מבנים תעשייתיים קיימים. הרווח במדיניות מקדמת מעין זו לרשות המקומית הוא ברור – קיצור הזמן לבנייה משמעותו הקדמת גביית מיסי ארנונה ואגרות בינוי והעלאת ההכנסות לרשות, לצד עידוד יצירת מקומות עבודה איכותיים בשטחי הרשות. בסימולציה שנערכה (נספח ג') נמצא כי קיצור אפשרי של שנה אחת בזמן הקמת מפעל ממוצע אחד צפוי להוביל להכנסה של מאות אלפי שקלים לרשות המקומית ממיסי ארנונה בלבד. בנוסף, פישוט וייעול תהליכי הרישוי צפויים גם לסייע לטיוב האיכות של הבקשות והתמקדות בדרישות העיקריות והמשמעותיות. נדרש שינוי כלל מערכתי הכולל מעבר לחשיבה מערכתית, הקלה בדרישות שאינן מהותיות והאחדה של נהלים וממשקים דיגיטליים.

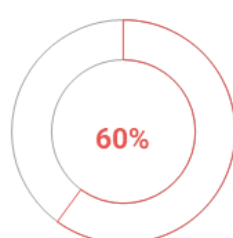
שיפור מערכת הרישוי חייב להתמקד בהפחתת הבירוקרטיה, בהגברת השקיפות, ביצירת מסלולים ייעודיים לתעשייה, ובהגברת שיתוף הפעולה הבין-מוסדי. מחקר זה מציג זרקור על זמני קבלת היתרי בנייה לתעשייה בישראל כמראה למצב הקיים, כצעד ראשון לקראת מדידה אחידה והשוואתית של תהליך הרישוי וכבסיס לדיון מושכל לטובת ייעול המערכת ושיפור השירות לתעשייה הישראלית.

במחקר זה מובא לראשונה ניתוח לוחות הזמנים לקבלת היתר בנייה למבני תעשייה כפי שהתקבלו ממערכת רישוי זמין של מינהל התכנון. הטמעת מערכת רישוי זמין בכל הוועדות המקומיות והמרחביות בישראל (למעט ירושלים ותל אביב) אפשרה האחדה של תהליכי קבלת היתר הבנייה ומדידה המאפשרת השוואה בין הוועדות

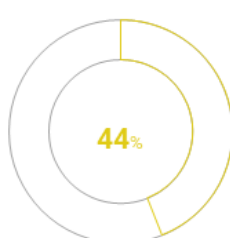
בחלוקה לשלבים השונים בדרך לקבלת ההיתר. אנו מקווים שחשיפת הנתונים תסייע לאימוץ שיפורים במדיניות היתרי הבנייה ותסייע לוועדות המקומיות לקצר את הליכי קבלת היתרי הבנייה ולנהל את משאביהן ביעילות.

בשנים האחרונות ובמסגרת החלטת ממשלה 901 מינואר 2022 נעשו מספר צעדים לשיפור הסביבה העסקית בתחום הבנייה והמקרקעין. הבולטים שבהם הם הקמה של מרכז לקידום היתרי בנייה בצפון, המהווה one stop shop עבור התעשיינים ואישור של תקנות הפטור מהיתר בנייה לעבודות במפעלים קיימים.<sup>2</sup> אנו מקווים שהמשך הטמעת צעדים אלה, לצד מדידה רציפה ואחידה של תפוקת הוועדות, תיצור שיפור משמעותי בקצב הנפקת ההיתרים ותסייע לתעשייה הישראלית להתמודד מול התחרות העולמית הגוברת. לתעשייה בישראל תרומה משמעותית לכלכל המשק בהיבטי תוצר, תעסוקה, פיריון וייצוא. משכך, ישנה חשיבות להבטיח תשתית רגולטורית המעודדת צמיחה של ענף זה.

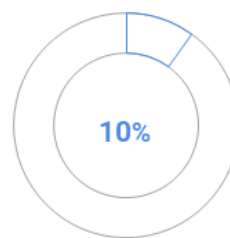
### תרומת התעשייה בישראל:<sup>3</sup>



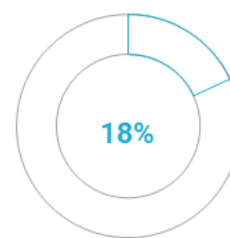
מועסקים בפריפריה



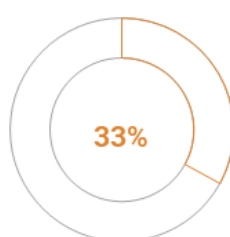
שכר ממוצע של כ-19,500 ₪  
הגבוה ב-44% מהממוצע



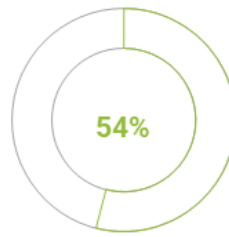
370 אלף מועסקים המהווים  
עשירית מהעובדים במשק



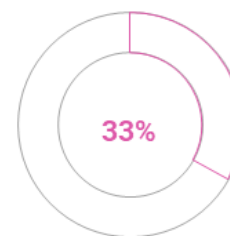
18% מהתוצר העסקי  
12% מהתמ"ג



54 מיליארד דולר ייצוא המהווים  
שליש מכלל הייצוא



הפריון לעובד בתעשייה גבוה  
ב-54% מהממוצע



מעל שליש מהמועסקים עובדים  
מקצועיים, לעומת 10% במשק

<sup>2</sup> תקנות התכנון והבנייה (עבודות ומבנים הפטורים מהיתר), תשע"ד-2014  
<sup>3</sup> עיבוד מינהל תעשיות לנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

## לצד החוזקות, התעשייה הישראלית מתמודדת עם אתגרים משמעותיים:

**פער פריון:** ישראל מצויה בפער מול מדינות מפותחות במדדי פריון בתעשייה, במיוחד במפעלים קטנים ובינוניים (עד 250 עובדים) ובתעשייה המסורתית. מחצית מהמפעלים הינם תעשייה מסורתית בעוד שרק 3% מהמפעלים מסווגים כטכנולוגיה עילית.

**פער טכנולוגי:** שיעור אימוץ טכנולוגיות ייצור מתקדם בישראל נמוך משמעותית, בפער של לפחות 50% בהשוואה בינלאומית. החסמים העיקריים לאימוץ חדשנות הם אי התאמת הטכנולוגיה, היעדר כוח אדם מיומן וחוסר ידע בתחום.

**מחסור בכוח אדם:** מחסור הולך וגובר בכוח אדם מקצועי ומוכשר עם מגמת החמרה לאחר ההתאוששות ממשבר הקורונה.

**רגולציה סבוכה:** מפעלים יצרניים נדרשים להתמודד עם רגולציה מסובכת הקשורה לתשתיות פיזיות, ציוד, והפחתת השפעות סביבתיות.

בניגוד לחברות היי טק, מפעל יצרני מצריך תשתית, ציוד ומכונות וכן אמצעים להפחתת ההשפעה הסביבתית. נושא התכנון והבנייה קריטי לענף התעשייה שכן בהיעדר התשתית הפיזית, אין אפשרות לקידום מו"פ, אימוץ טכנולוגיות והרחבת הייצור. החדשנות בתעשייה העולמית מתקדמת בקצב מהיר ופורצת גבולות, בעוד שהתעשייה הישראלית מתקשה לעמוד בקצב. בכדי להבטיח את המשך הצמיחה של התעשייה יש לצמצם את הפערים המשמעותיים בתהליך הוצאת היתר בנייה ביחס לעולם.

## מסד הנתונים:

בשנת 2019 בוצע מחקר דומה למחקר הנוכחי. אולם, מרבית הוועדות במחקר הקודם לא היו מחוברות למערכת רישוי זמין. הודות לחיבור מרבית הוועדות למערכת, מסד הנתונים עליו מתבסס המחקר הנוכחי מאפשר הסקת מסקנות משופרות.

## מטרות המחקר:

- הצגת מידע עדכני לגבי לוחות הזמנים להוצאת היתר בנייה לתעשייה לאור השינויים שהמשק הישראלי עבר מאז שנת 2019, כגון מגפת הקורונה ומלחמת חרבות ברזל.
- הצגת מידע השוואתי בין הוועדות השונות. במחקר הקודם נבדק ממוצע ארצי בלבד ללא השוואה בין ועדות מקומיות.
- הצגת בסיס עדכני להשוואה עבור מרכז ההיתרים בצפון שהחל לפעול בשנה החולפת.

## קבצי הנתונים של מערכת רישוי זמין:<sup>4</sup>

- בקשות להיתרים לתעשייה בתהליך (בקשות שעדיין לא הונפק עבורם היתר בנייה): נתוני 3,544 בקשות שהוגשו בשנים 2019-2024, מתוכם 3,034 בקשות נמצאות בהליכי טיפול בוועדות השונות ו-490 בקשות שנדחו.<sup>5</sup>
- בקשות להיתרים לתעשייה שטופלו – נתוני 3,726 בקשות להיתרים בשנים 2019-2024, מתוכם ל-3,021 הונפק היתר ו-679 נדחו. מתוך 3,021 ההיתרים שהונפקו, 2,181 הם היתרים שניתנו עבור הקמת מפעל חדש או תוספת בנייה למפעל קיים והיתר, 840 היתרים לשינויים ללא תוספות בנייה.

<sup>4</sup> הנתונים התקבלו ממינהל התכנון, עבור כל שימושי הקרקע לתעשייה כולל שימושים מעורבים.  
<sup>5</sup> במניין הרשומות לא נלקחו בחשבון היתרים של הוועדה "רשות רישוי ארצית לתשתיות ומגורים".

## 10

## השלבים המרכזיים בתהליך הוצאת היתר הבנייה:

1. בקשת מידע להיתר: הגשת בקשה למידע לוועדה המקומית. בשלב זה הוועדה מוסרת מידע רלוונטי לתכנון ספציפי לרבות התייחסויות מגורמי תשתית פנים וחוץ רשותיים. בנוסף נקבעים התנאים והדרישות להיתר.
2. הגשת בקשה להיתר בנייה: הגשת בקשה להיתר לוועדה המקומית, הכוללת תוכניות, מסמכים ואישורים רלוונטיים בהתאם לתיק המידע להיתר.
3. בדיקת עמידה בתנאים: בדיקה האם הבקשה עומדת בתנאי החוק, התקנות ותיק המידע להיתר.
4. בקרה מרחבית: בדיקת התאמה לשימושים המאושרים, בדיקה תכנונית והכנת הבקשה לדיון ברשות רישוי או בוועדת משנה.
5. בקרת תכן: קבלה ובדיקת אישורי תכן מגורמים מאשרים וגורמי תשתית חיוניים לבקשה בהתאם לתיק המידע להיתר, לחוק ולתקנות. בעתיד שלב זה יעבור למכוני הבקרה.
6. הוצאת היתר הבנייה: לאחר אישור הבקשה, השלמת בקרת תכן ותשלום אגרות והיטלים, מונפק היתר הבנייה המפרט את התנאים להקמת המבנה.
7. אישור תחילת עבודות: לאחר קבלת ההיתר, יש להגיש בקשה לאישור תחילת עבודות, המאפשר את תחילת הבנייה.
8. קבלת תעודת גמר: בסיום ביצוע העבודות מאשרת הוועדה כי המבנה הוקם לפי ההיתר והתקבלו כל האישורים והדרישות לשלב זה.



מסד הנתונים שנבדק במחקר זה כולל את שלבים 2-6 הרשומים לעיל.

## נתונים ארציים

### התפלגות הזמן הממוצע לקבלת היתר:<sup>7</sup>

הזמן הממוצע להוצאת היתר בנייה משלב הגשת הבקשה ועד להנפקת ההיתר הוא 415 ימים.<sup>8</sup> ממוצע זה מייצג רק את הבקשות שהוגשו מאז 2019 וקיבלו היתר בנייה עד סוף 2024 (סך של 2,181 בקשות) ואינו משקלל את הבקשות שהוגשו בתקופה זו וטרם קיבלו היתר (3,034 בקשות). כמו כן הממוצע לא כולל את פרק הזמן מהגשת הבקשה לתיק מידע ועד להגשת הבקשה להיתר בנייה.

על פי לוחות הזמנים להוצאת היתר בנייה בחוק, על בקשות להיתר במסלול ללא הקלה כולל תיק המידע וללא הכנת תכנית בינוי, להיות מטופלות תוך 170 ימי עבודה, שהם כ-220 ימים קלנדריים. בפועל, הוצאת היתר הבנייה אורכת בממוצע 445 ימים קלנדריים - **כפליים**.

משך זמן הממוצע (ימים קלנדריים) להנפקת היתר החל משלב הגשת הבקשה לרישוי זמין, בחלוקה ארצית ולפי מחוזות:

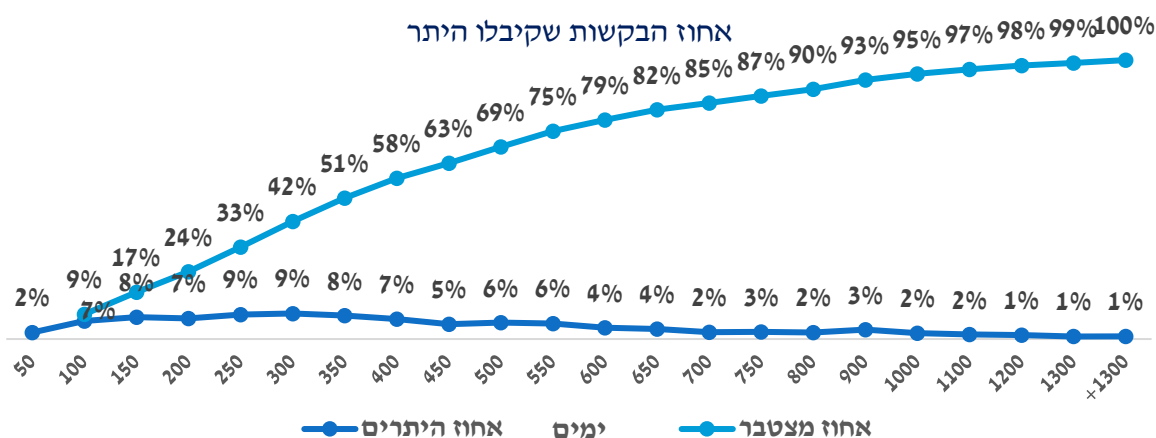
| מחוז    | ממוצע ימים | מספר בקשות שהופק להן היתר |
|---------|------------|---------------------------|
| תל אביב | 550        | 46                        |
| מרכז    | 510        | 271                       |
| חיפה    | 476        | 129                       |
| ירושלים | 471        | 58                        |
| צפון    | 429        | 570                       |
| דרום    | 369        | 1,107                     |
| ארצי    | 415        | 2,181                     |

בכל מחוז ישנה שונות רבה בין הנתונים של כל ועדה מקומית או מרחבית במחוז. עם זאת, ניתן לראות כי מעל למחצית מההיתרים ניתנו במחוז הדרום והזמן הממוצע להפקת היתר בוועדות המקומיות בדרום נמוך מהממוצע הארצי.

מצ"ב ניתוח מפורט של הוועדות המקומיות בנספח ב'.

<sup>7</sup> ממוצעי הימים בכל הטבלאות המוצגות במסמך מעוגלים לשלם הקרוב. בכל הטבלאות מוצגים ממוצעי הימים ברוטו כולל ימים שאינם נחשבים לימי עבודה (שבתות וחגים), אלא אם כן צוין אחרת.  
<sup>8</sup> כל הניתוחים הסטטיסטיים בפרק זה הם ללא הזמן לקבלת תיק מידע וזמן תכנון היזם טרם הגשת הבקשה במערכת רישוי זמין.

## אחוז הבקשות שקיבלו היתר בחלוקה למשך הזמן בימים קלנדריים:



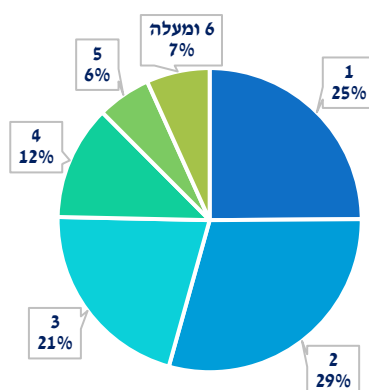
לכ-50% מהבקשות הונפק היתר תוך 350 ימים (החציון) ולכ-10% מהבקשות הונפק היתר אחרי יותר מ-800 ימים, זמן שחורג מהסביר במסגרת התנהלות עסקית רגילה.

## חזרתיות בתהליך:

תהליך קבלת היתר הבנייה הינו תהליך לינארי, בו הבקשה עוברת משלב לשלב לאחר מילוי התנאים המתבקשים. למרות זאת, בפועל, התהליך הוא איטרטיבי (חזורי), בו הבקשה יכולה לעבור מספר פעמים את אותו השלב, בהתאם להערות הרשויות המוסמכות והשלמות של עורך הבקשה. על מנת להשלים הליך הוצאת היתר בנייה לתעשייה יש לעבור 2.7 איטרציות בממוצע. תיאום מראש בין המפעלים, עורכי הבקשות, הוועדות המקומיות והרשויות השונות צפוי להפחית את מספר האיטרציות ובכך לקצר משמעותית את הזמנים לקבלת ההיתר. ככל שהבקשה מוגשת באופן סדור יותר, התואם את דרישות הוועדה והרשויות המעורבות בשלב בקרת התכן, כך מספר האיטרציות צפוי לפחות והדרך להיתר מתקצרת.

להלן גרף המציג את מספר האיטרציות עד לקבלת היתר הבנייה:

## מספר איטרציות עד קבלת היתר



רק כ-25% מהבקשות מאושרות לאחר איטרציה אחת, בעוד כ-75% מהבקשות לקבלת היתר בנייה בתעשייה מסיימות עד לאיטרציה השלישית. כפי שניתן לראות בטבלה, ככל שמספר האיטרציות גדל כך גדל משך הזמן עד להוצאת ההיתר בנייה.

| זמן ממוצע | איטרציה |
|-----------|---------|
| 278       | 1       |
| 357       | 2       |
| 438       | 3       |
| 516       | 4       |
| 621       | 5       |
| 743       | +6      |

להלן מספר בקשות להיתרים הנמצאות בתהליך (טרם הנפקת היתר) בחלוקה לפי מחוזות ולפי שנים:

| מחוז             | היתרים בתהליך משנת 2020 | היתרים בתהליך משנת 2021 | היתרים בתהליך משנת 2022 | היתרים בתהליך משנת 2023 | היתרים בתהליך משנת 2024 | סה"כ לפי מחוז |
|------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|---------------|
| דרום             | 5                       | 80                      | 146                     | 273                     | 428                     | 932           |
| צפון             | 4                       | 68                      | 181                     | 253                     | 276                     | 782           |
| מרכז             | 11                      | 74                      | 152                     | 197                     | 278                     | 712           |
| חיפה             | 2                       | 37                      | 66                      | 74                      | 126                     | 305           |
| תל-אביב          | 2                       | 32                      | 51                      | 67                      | 77                      | 229           |
| ירושלים          | 2                       | 8                       | 6                       | 26                      | 32                      | 74            |
| <b>סה"כ ארצי</b> | <b>26</b>               | <b>299</b>              | <b>602</b>              | <b>890</b>              | <b>1,217</b>            | <b>3,034</b>  |

כ-30% מהבקשות מטופלות במערכת מעל לשנתיים וכ-11% מעל לשלוש שנים. נתון זה מעיד על חוסר ודאות ליוזמים, כאשר בחלק מהמקרים הבקשות יכולות להימשך הרבה מעל הממוצע.

#### השוואה בין ועדות מקומיות לוועדות מרחביות:

| ועדה        | ממוצע ימים | מספר בקשות שהופק להן היתר |
|-------------|------------|---------------------------|
| ועדה מקומית | 408        | 1,700                     |
| ועדה מרחבית | 440        | 458                       |
| ועדה מחוזית | 472        | 23                        |

ועדות מקומיות הן ועדות מטעם הרשויות המקומיות שאחראיות על השטח המוניציפלי של רשות אחת, בעוד ועדות מרחביות מטפלות במרחב תכנון המאגד מספר רשויות מקומיות, על פי רוב רשויות קטנות במעמד מועצות אזוריות או מקומיות. ועדות מחוזיות מטפלות בהיתרי בנייה בשטח גלילי שאינו שייך לאף מרחב תכנון. מטבע הדברים בקשות אלה הן די נדירות (23 תצפיות).

על פי הנתונים, ועדות מקומיות מטפלות בבקשות בכ-30 יום בממוצע מהר יותר מאשר ועדות מרחביות. נתון זה עשוי להעיד על קושי בתיאום בין הוועדה המרחבית לרשויות המקומיות ומהנדסי הערים ברשויות השייכות לוועדה המרחבית.

### חלוקה לפי סוגי שימושים:

| סוגי שימושים                 | ממוצע ימים | מספר בקשות שהופק להן היתר |
|------------------------------|------------|---------------------------|
| תעשייה                       | 390        | 1,509                     |
| תעשייה מעורבת עם עוד שימושים | 471        | 672                       |

במחקר נבדקו היתרים שהונפקו הן עבור תעשייה והן עבור תעשייה המעורבת עם שימושים אחרים. לעיתים, הצורך בעירוב שימושיים הוא מחויב המציאות, למשל תעשייה ואחסנה, או נובע מהגדרות מיושנות בתב"עות ישנות. עם זאת, לעיתים עירוב השימושים יכול להעיד על פערים אחרים בתכנון, כגון ניסיונות להכניס מסחר לאזורי תעשייה. נמצא כי יש פער משמעותי של כ-80 יום בממוצע בין בקשות לתעשייה בלבד לבקשות לתעשייה מעורבת עם עוד שימושים.

### חלוקה לפי שטח:<sup>9</sup>

| חלוקה לפי גודל                              | ממוצע ימים | מספר בקשות שהופק להן היתר |
|---------------------------------------------|------------|---------------------------|
| קטן - עד 100 מ"ר שטח עיקרי                  | 277        | 91                        |
| בינוני - מעל 100 מ"ר עד 1,000 מ"ר שטח עיקרי | 432        | 430                       |
| גדול - מעל 1000 מ"ר שטח עיקרי               | 460        | 550                       |

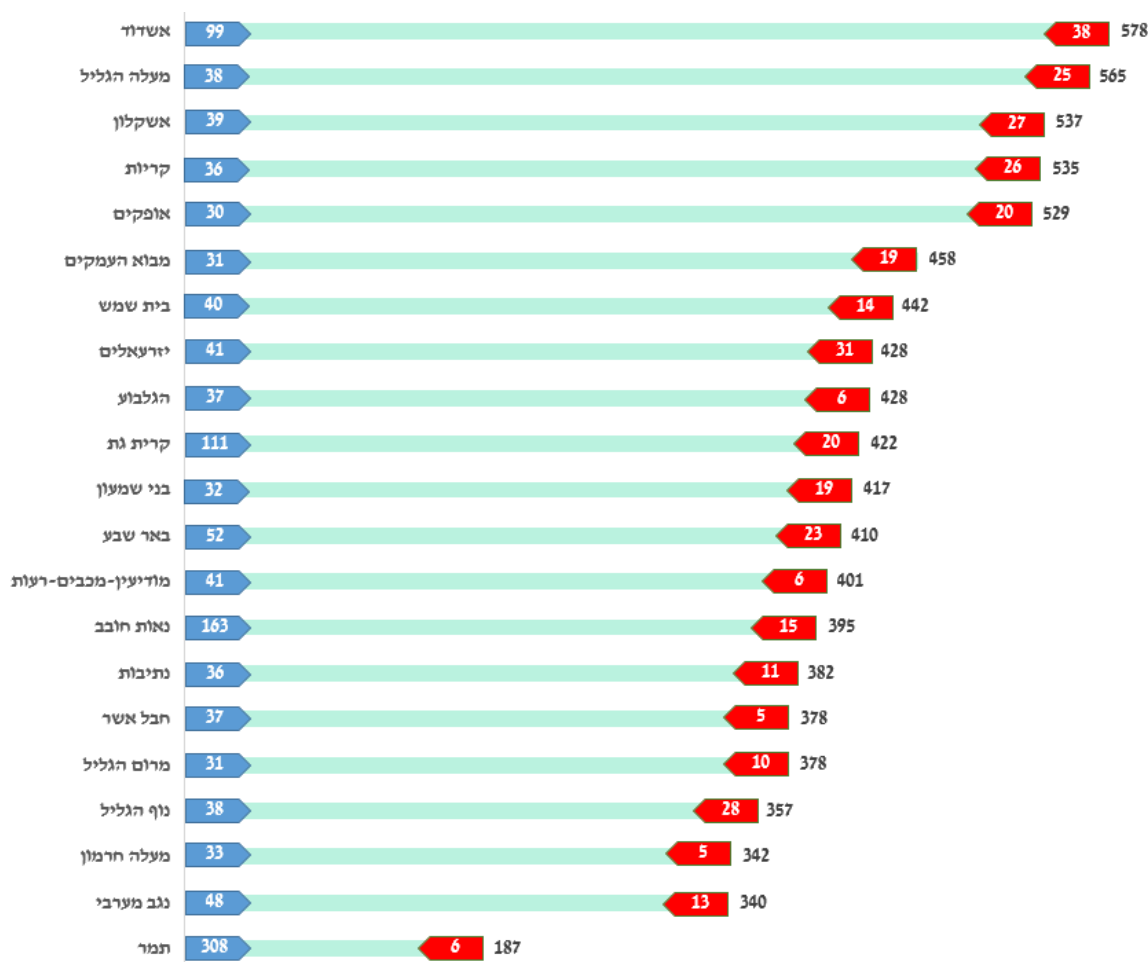
ככל שהבקשה למתן היתר לשטח גדול יותר כך משך הזמן הממוצע להנפקת ההיתר ארוך יותר. בקשות לשטח בנייה קטן במיוחד מטופלות בזמן קצר משמעותית ביחס לממוצע הארצי, בעוד בקשות לשטח גדול, שיכול להניב הכנסות משמעותיות לרשות המקומית בתשלומי הארנונה, מטופלות בזמן איטי ביחס לממוצע הארצי. נדרשת תשומת לב לבקשות גדולות בעלות מורכבות בהיבטי סביבה מחד ומאידך עשויות לתרום תרומה משמעותית לכלכלה המקומית.

<sup>9</sup> מספר התצפיות בחלוקה לפי שטחים הוא כמחצית מכלל התצפיות הנחקרות. הסיבה העיקרית לכך הינה שעורכי הבקשות ככל הנראה לא הזינו את כל הנתונים הללו במערכת ולכן הנתון של שטח עיקרי לא מופיע בכל הבקשות.

## נתונים מקומיים

מניתוח הנתונים עולה פער משמעותי בזמני הנפקת היתר בנייה לתעשייה בין הוועדות השונות. הוועדות המצטיינות בזמנים קצרים למתן היתר בנייה הן מועצה אזורית תמר והוועדות המרחביות נגב מערבי ומעלה חרמון. מועצה אזורית תמר בולטת במיוחד גם במספר ההיתרים בהם טיפלה, גם בזמן הממוצע הקצר למתן היתר וגם במיעוט בקשות הנמצאות במערכת מעל לשנתיים.

### משך הליך מתן ההיתר בוועדות שהפיקו מעל ל-20 היתרים:



מקרא נתונים:

- ממוצע משך הזמן מהגשת הבקשה ועד מתן ההיתר
- מספר הבקשות שהופק להם היתר
- בקשות הנמצאות בתהליך מעל לשנתיים

## ניתוח מפורט של השלבים בהוצאת ההיתר

תהליך קבלת היתר בנייה מורכב ממספר שלבים, החל משלב הגשת הבקשה ועד לקבלת ההיתר. מערכת רישוי זמין אינה כוללת את כל השלבים שתוארו לעיל. להלן תיאור השלבים ברמה היישומית המתועדים במערכת אשר נמדדו במחקר:

1. הגשת בקשה להיתר – את הבקשה להיתר מגישים לוועדה המקומית לתכנון ובנייה, אותה ניתן להגיש רק לאחר השלמת כל התנאים על פי תיק המידע. לכל רשות תנאים משלה לקליטת הבקשה בהתאם לתכנון המפורט המאושר במקום.
2. בדיקת התנאים המוקדמים – בטרם קליטת הבקשה, מבוצעת בדיקה לכך שהבקשה ברורה וכוללת את כל המסמכים והאישורים שנדרשו בהתאם לתיק המידע.
3. בקרה מרחבית – שלב זה כולל בדיקה של מחלקת הרישוי לאישור הבקשה מבחינה תכנונית. בשלב הבדיקה נבדק כי הבקשה להיתר תואמת את התכנית המפורטת התקפה ואת תיק המידע להיתר והנחיות כל הגורמים שמסרו מידע. בנוסף, נבדקת איכות התכנית מבחינה גרפית, חישובי השטחים ועוד. יש לציין כי סיום שלב הבקרה המרחבית הוא לאחר שהתקיים דיון בבקשה ושהתקבלה החלטת ועדה (אישור או סירוב).
4. דיון ברשות רישוי או בוועדת משנה – בשלב זה הבקשות מובאות לדיון בפני מוסד התכנון הרלוונטי יחד עם חוות דעת מהנדס הוועדה לאישור או דחיית הבקשה.
5. בקרת תכן (בדיקת עמידה בדרישות בטיחות השימוש במבנה) – לאחר החלטת הוועדה על אישור הבקשה להיתר נבדקים כלל האישורים והדרישות הנדרשים על פי חוק ותקנות להבטחת עמידה בדרישות בטיחות השימוש במבנה. במרבית המקרים מדובר באישור גורמי כיבוי, המשרד להגנת הסביבה, פיקוד העורף משרד הבריאות, נספח יציבות וגורמים נוספים.
6. דרישת תשלום – לאחר השלמת בקרת התכן הוועדה המקומית שולחת דרישת תשלום הכוללת אגרות בנייה והיטל השבחה.
7. הנפקת היתר – לאחר תשלום היטלים ואגרות ניתן להנפיק ולחתום על היתר בנייה. היתר בנייה אינו מהווה אישור תחילת עבודה בשטח ויש לפנות לוועדה שוב לקבלת אישור תחילת עבודה. יש לציין כי מערכת רישוי זמין הינה מערכת שמעבירה קבצים בין הוועדה לבין עורך הבקשה הראשי. המערכת אינה בודקת את טיב המסמכים המועלים אליה וכן המערכת אינה מחליפה את המערכות הפנימיות של הוועדה בהן מנוהלת התקשורת עם גורמים פנים עירוניים ותתי תהליכים.

במחקר נותחו הזמנים הממוצעים לכל שלב בתהליך לפי השלבים כפי שהוגדרו במערכת רישוי זמין, הכוללים מספר שלבים טכניים בנוסף לשלבים שתוארו לעיל. להלן ממוצע הימים הארצי לכל שלב:

## ניתוח זמנים בתהליך הוצאת היתר בנייה בתעשייה



## מסקנות ותובנות:

המסקנות בדו"ח זה הן תכלול של מסד הנתונים ופרשנותו על פי התובנות אשר עלו מהניתוחים הסטטיסטיים ומשיחות עם תעשיינים, עורכי בקשות וצוות המרכז לקידום היתרי בנייה בצפון.

1. **הגשת הבקשה להיתר** – בין הגשת הבקשה להיתר במערכת לתחילת בדיקת עמידה בתנאים מוקדמים עוברים כחודשיים בממוצע, לשלב טכני שאמור להתבצע תוך ימים ספורים. יש מקום לשיפור משמעותי בשלב זה.
  2. **עמידה בתנאים מוקדמים** – שלב זה, אשר אמור להיות טכני במהותו, הינו תהליך ארוך משמעותית מהקבוע בחוק, 10 ימי עסקים לעומת 39 ימים בפועל. נמצא שאין הבדל מהותי בין הגשת בקשה להקמת מפעל חדש לבין תוספות לבנייה עבור מפעל קיים. הסיבות המשוערות להתארכות שלב זה הן הגשות שאינן מקצועיות, מחסור בכח אדם בוועדות, ריבוי של הערות משתנות וכן שילוב של הדברים.
  3. **בקרת תכנ** – שלב זה אמור להתבצע תוך 30 ימי עבודה לכל היותר מיום קבלת כל המסמכים. בפועל שלב זה אורך בממוצע כ-210 ימים (שבעה חודשים). משך הזמן מעיד על כך שלא מדובר בתהליך פשוט יחסית של וידוא התאמה לתקן, אלא על תהליך מורכב יותר. מספר גורמים מאשרים בוחנים את הבקשה רק לאחר החלטת הוועדה ובכך מטילים על שלב זה עומס נוסף שיכול היה להתקצר אם הדרישות היו מופיעות בשלב תיק המידע. גורם נוסף לעיכוב הוא הקשר עם רמ"י. בבקרת התכנ יש צורך באישור מרמ"י, אך עורך הבקשה אינו מוסמך לתקשר עם רמ"י. רמ"י לצורך הבקשה דורשים תקשורת עם בעל הקרקע או עם מייצג שלו, מה שמצריך את עורך הבקשה לקבל אישור חתום מעורך דין, אשר מעכב ומייקר את התהליך.
- סוגיה נוספת, אשר עשויה להיות מעט מפתיעה, היא שאין הבדל מהותי בין משך הזמן בבדיקת התכנ בין מפעל חדש לבין הליך תוספת בנייה במפעל קיים. מנתון זה ניתן להעריך כי משך ההליכים יכול לנבוע מההליכים הבירוקרטיים (קביעת פגישות וקבלת האישורים מהרגולטורים) או מכך שבקשות לתוספת בנייה יכולות להיות מורכבות מאוד, מאחר והן חושפות פערים, לפעמים של שנים, בין המצב הקיים והמצב המאושר. לעיתים התוספת דורשת שינוי תב"ע או הקלות מתב"ע קיימת. ישנם משתנים רבים היכולים להפוך בקשה לתוספת למורכבת יותר מבנייה חדשה, בוודאי מבנייה חדשה על קרקע בתולית.

## אתגרים לעמידה בלוחות הזמנים:

1. קושי בדיוק תיקי מידע להיתר לצרכי תעשייה – יזמים נדרשים להתמודד עם דרישות ותנאים שלעיתים קרובות אינם רלוונטיים לבקשה להיתר. ישנן ועדות המתקשות בהכנת תיקי מידע ייעודיים ומדויקים לתעשייה, לרוב תיקי המידע כוללים מידע לא רלוונטי, דבר הגורם ליזמים ולמתכננים להתמודד עם תנאים ודרישות שאינן ישימות.
2. היעדר תיאום מול גורמי תשתית שונים ברשויות המקומיות למציאת פתרון לבעיות תכנוניות והנדסיות.
3. יזמים נדרשים לנווט באופן עצמאי, ללא ליווי וללא גורם מקשר, בין גורמי תשתית של הרשות המקומית כגון: מחלקת חניה, ועדות תמרור ותנועה, הנחיות מהנדסי הועדות והרשויות, מחלקת תברואה וכדומה.
4. התקשורת עם עובדי הרשויות נעשית באופן מקוון דרך מערכת רישוי זמין ולעיתים רבות נוצר דיאלוג מסורבל ואיטי במיוחד בנושאים מקצועיים ייחודיים כמו תכנון לתעשייה.
5. חוסר בהנחיות ברורות להכנה והגשת נספחים שונים להיתר הבנייה, כגון: נספח תנועה וחניה ואישורו בוועדת תמרור, נספח פיתוח ונוף ועוד.
6. בחלק מהוועדות המרחביות לא קיים תיאום עם מהנדסי הרשויות המקומיות, כך שהמתכננים והיזמים נאלצים להיות המתווכים בין הרשות לוועדה המרחבית, כאשר לעיתים ישנן הנחיות סותרות בין השניים.

## בנייה חדשה בתעשייה לעומת תוספות לבנייה קיימת

54% מהבקשות שנבחנו בין השנים 2019-2024 הן להקמת מפעל חדש ו-46% הן עבור היתר לתוספת בנייה למפעל קיים. מבני תעשייה במהותם דינאמיים ודורשים שינויים תכופים כתוצאה משיקולים מסחריים (הוספת והגדלת קווי ייצור), תפעוליים (תחזוקה ותחלופת מערכות) ורגולטוריים (התקנת אמצעי מניעה ומיגון). משך הזמן הנדרש עבור קבלת היתר בנייה להקמת מפעל חדש הינו כ-14 חודשים בממוצע, בתוספת הזמן לקבלת תיק המידע, משך הזמן הינו כ-15 חודשים, בדומה להוצאת היתר לתוספת בנייה. זהו נתון מפתיע, שכן צפוי כי הליך תוספת בנייה יהיה מורכב פחות מהקמת מבנה חדש. משוער כי הסיבה לכך היא בדיקת התאמה של ההיתרים הקודמים לרגולציות המשתנות בעת ביצוע הבחינה של בקשת ההיתר החדשה. הדבר מעיד על ניצול הליך היתר הבנייה עבור נושאים אחרים החורגים ממטרתו של חוק התכנון והבנייה על ידי הגורמים המאשרים והועדות המקומיות. בנוסף, פעמים רבות תוספת בנייה יכולה להיות מורכבת בשל בדיקת התאמה להיתרים קודמים, בייחוד כאשר חסרים נתונים, דבר המקשה על הבדיקה. להלן השלבים השונים לקבלת היתר בנייה לכל אחד מסוגי הבקשות (הקמת מפעל חדש / תוספות בנייה למפעל קיים) ומשך הזמן הממוצע לכל שלב בתהליך הוצאת ההיתר:

| סוג הבקשה                                            | בנייה חדשה | תוספות בנייה |
|------------------------------------------------------|------------|--------------|
| ממוצע הזמן בין תאריך הגשת ההיתר לתחילת תנאים מוקדמים | 65         | 58           |
| ממוצע משך תנאים מוקדמים                              | 42         | 41           |
| ממוצע משך בקרה מרחבית                                | 52         | 53           |
| ממוצע משך בדיקת עמידה בתנאים נוספים - הקלות          | 18         | 13           |
| ממוצע משך בקרת תכן                                   | 206        | 216          |
| ממוצע משך דוח עורך הבקשה - מלא והקלות                | 4          | 3            |
| ממוצע משך סיכום תשלומים ואגרות                       | 20         | 24           |
| ממוצע משך שלב הפקת היתר                              | 10         | 11           |
| ממוצע משך זמן כולל להפקת היתר                        | 414        | 416          |
| <b>ממוצע משך זמן כולל להפקת היתר כולל תיק מידע</b>   | <b>444</b> | <b>446</b>   |

## שינויים ללא תוספות בנייה

דוח זה לא התמקד בניתוח ההיתרים שניתנו ללא תוספות בנייה, זאת מכיוון ששינויים ללא תוספת בנייה אינם בעלי השפעה מהותית על הכלכלה בהיבטי הכנסות לרשות המקומית ושיפור הפיריון. לרוב מדובר בשינוי בתוכנית קיימת מכיוון שבמהלך הבנייה חלו שינויים מהתכנון המקורי או שהמפעל הגיש בקשה להיתר חדש ואז הרשות המקומית מבקשת שיבוצעו שינויים שנעשו בתוכנית המקורית בבניין הקיים. אולם, בכדי להציג את נטל הבירוקרטיה המושת על התעשייה בעולמות התכנון והבנייה, להלן נתוני ממוצע הזמנים להוצאת היתר ללא תוספות בנייה:

| שינויים ללא תוספות בנייה | סוג הבקשה                                            |
|--------------------------|------------------------------------------------------|
| 37                       | ממוצע הזמן בין תאריך הגשת ההיתר לתחילת תנאים מוקדמים |
| 45                       | ממוצע משך תנאים מוקדמים                              |
| 43                       | ממוצע משך בקרה מרחבית                                |
| 9                        | ממוצע משך בדיקת עמידה בתנאים נוספים - הקלות          |
| 120                      | ממוצע משך בקרת תכן                                   |
| 1                        | ממוצע משך דוח עורך הבקשה - מלא והקלות                |
| 6                        | ממוצע משך סיכום תשלומים ואגרות                       |
| 13                       | ממוצע משך שלב הפקת היתר                              |
| 14                       | ממוצע משך זמן כולל להפקת היתר                        |
| 285                      | ממוצע משך זמן כולל להפקת היתר כולל תיק מידע          |

## המרכז לקידום היתרי בנייה לתעשייה

בהתאם להחלטת ממשלה מספר 901 משנת 2022 "שיפור הסביבה העסקית לתעשייה בתחום תכנון בנייה ומקרקעין", הוקם המרכז לקידום היתרי בנייה לתעשייה במטרה לשפר את הסביבה העסקית ליוזמים על ידי קיצור לוחות הזמנים וייעול הוצאת היתרי בנייה לתעשייה. להפעלת המרכז נבחרו אשכולות גליל מערבי ובית הכרם הגלילי.

המרכז טיפל עד היום בכ-60 תיקים ונרשמה שביעות רצון גדולה בקרב יוזמים ותעשיינים המשתמשים בשירותי המרכז.

תפקידו של מרכז ההיתרים הינו להוות זרוע מקצועית לקיצור וייעול הליכי תכנון ורישוי למיזמי בנייה בתעשייה. המרכז מרכז תחתיו גורמי מקצוע, שתפקידם ללוות את היוזם משלב התכנון הראשוני, דרך הליכי הרישוי, בדגש על שלב ההיתר של "בקרת התכ"ן", שהינו שלב רישוי מקצועי טרם קבלת היתר הבנייה. המרכז לא מחליף את הוועדות המקומיות ולא נוטל סמכויות סטטוטוריות והפנייה אליו נעשית באופן וולונטרי.

לפי החלטת הממשלה המטרה המרכזית של המרכז היא "קיצור משך זמן הטיפול בבקשות להיתרי הבנייה לתעשייה ב-50% בלפחות 80% מהבקשות תוך שמירה על איכות הליך הרישוי הקיים".

כדי שניתן יהיה בעתיד לבחון האם אכן המרכז קיצר את משך זמן הטיפול בבקשות להיתרי הבנייה לתעשייה נבחנה נקודת הפתיחה של הוועדות שמולם עובד המרכז, כפי שמופיע בטבלה הבאה:

| ועדה                            | ממוצע (ימים) | מספר בקשות שהופק להן היתר |
|---------------------------------|--------------|---------------------------|
| מעלות תרשיחא                    | 707          | 6                         |
| הגליל המרכזי                    | 641          | 6                         |
| מעלה הגליל                      | 565          | 38                        |
| עכו                             | 520          | 7                         |
| כרמיאל                          | 471          | 22                        |
| משגב (לא משתפים פעולה עם המרכז) | 427          | 25                        |
| חבל אשר                         | 378          | 37                        |
| מעלה נפתלי                      | 375          | 5                         |
| בקעת בית הכרם                   | 326          | 5                         |
| נהריה                           | 233          | 2                         |

לאחרונה קיבלה הממשלה החלטה על הקמת מרכז נוסף לקידום היתרי בנייה לתעשייה, אשר יוקם בגליל המזרחי. בדומה למרכז שכבר פועל, מודל ההפעלה של המרכז בגליל המזרחי יכלול נציגים של משרדי הממשלה העיקריים בתהליך קבלת היתר בנייה ועובדים של המרכז שפועלים מול הוועדות המקומיות ומסייעים לוועדות לבדוק את התיקים. במודל זה מתקבל one stop shop שמטפל בבקשות לתעשייה הן בזווית של הרגולטור הממשלתי והן בזווית של הרשות המקומית, מתאם בין כל הגורמים, מונע התנגשות בין דרישות שונות ומסייע למגישי הבקשות להימנע מראש מטעויות שגורות עיכובים.

הקמת מרכז נוסף בגליל מזרחי מהווה חלק מסל התמריצים לתעשיינים ויוזמים לחזור ולפעול בצפון וכן להרחיב פעילות בצפון לאחר המלחמה. כל זאת על מנת לשקם את התעשייה ולהצמיח תעשייה חדשה ומתקדמת, שכן אין די במתן מענקים והכשרות ויש לדאוג גם לסביבה עסקית תומכת וליכולת של מפעלים לצמוח בקצב שתואם את הצרכים וההתפתחויות הטכנולוגיות המהירות בתעשייה.

---

המרכז בגליל המזרחי יטפל בעדיפות ראשונה במפעלים שנפגעו במלחמה וזקוקים להיתר בנייה חדש על מנת לשקם ולשדרג את פעילותם. בהמשך, המרכז יטפל במפעלים קיימים הזקוקים לשיפורים פיזיים בחצר המפעל וכן בהיתרי בנייה למפעלים חדשים. נציגי הרגולטורים העיקריים השותפים בתהליך היתר הבנייה לתעשייה ופועלים כיום במרכז ההיתרים בגליל המערבי ובבית הכרם ישתתפו גם בפעילות בגליל המזרחי.

## המלצות

1. **תמרוץ לקיצור לוחות זמנים** - יש לעודד את הוועדות המקומיות למדוד ולדווח על הזמנים להוצאת היתר בנייה תוך אימוץ גישה של שיפור מתמיד בטיב השירות ללא פשרות על איכות הבדיקות. יש לחזק את מערכת רישוי זמין ככלי למדידה וניהול של תהליך הוצאת ההיתר.
2. **חיזוק הידע המקצועי** - עורכי בקשות שמתמחים בתעשייה ומכירים את הייחודיות של הענף יכולים לשפר את הגשת הבקשות ולקצר את מספר האיטרציות בתהליך. עובדים מיומנים עם התמחות בתעשייה בוועדות המקומיות יכולים לתת מענה טוב יותר לבקשות. יש לחזק את הידע המקצועי של העוסקים בהיתרים לתעשייה באמצעות הכשרות והעברת ידע הדדי בין מינהל התכנון, הוועדות ועורכי הבקשות.
3. **גישה שירותית ופרו-אקטיבית** - מתן שירות מלא משלב התכנון הראשוני ועד קבלת תעודת גמר ורישיון עסק יכול לסייע לעסקים להתמודד עם אתגרי הרגולציה והבירוקרטיה.
4. בחינת הרחבת הפרויקט של המרכז לקידום היתרי בנייה בתעשייה כמרכז one stop shop המאפשר מומחיות בתחום התעשייה לצד ריכוז מאמצים מצד הרגולטורים העיקריים הרלוונטיים לענף.
5. בחינת יצירת מסלול מקוצר עבור בקשות ללא תוספות זכויות בנייה.
6. בחינה של הרחבת הפטור מהיתר בנייה לפעולות בינוי במפעלים קיימים.
7. נדרש סינכרון טוב יותר של הוועדות ועורכי הבקשות עם רמ"י. רמ"י הוא גוף משמעותי בתהליך ההיתר, אולם רמ"י לא מכירה בישות של "עורך בקשה" (אדריכל או הנדסאי המגיש את הבקשה עבור המפעל) ודורשת קשר ישיר עם בעל הנכס, מה שלעיתים מסרבל את התקשורת בין רמ"י, הוועדה, התעשיין ועורך הבקשה.
8. **גמישות לשינויים** - אחרי שהבקשה אושרה בוועדה חל איסור על שינויים בבקשה, אולם תמיד ישנם שינויים והאיסור יוצר קשיים וריבוי איטרציות בתהליך.
9. מסלול ליווי ליזמים בוועדה המקומיות בדומה למרכז לקידום היתרי בנייה לתעשייה. יזמים זקוקים לפרויקטור בפרויקטים חשובים לעיר, לרשות ולמדינה. יש למצוא דרך לסיוע בקבלת התייחסויות ממחלקות הרשות בין אם זה יבוצע על ידי ליווי אישי או באמצעות קיום שולחנות עגולים.

## המלצות טכניות למערכת רישוי זמין

10. יצירת רצף של מעקב מתיק המידע ועד לקבלת ההיתר ובהמשך לתעודת גמר באמצעות מזהה חד ערכי לבקשה שניתן לסנכרן אותו עם המערכות של הוועדות המקומיות.
11. הורדת המגבלה על גודל הקובץ ברישוי זמין – הקבצים הנדרשים הם גדולים ויש מגבלה של 10 מגה בייט בבקשות לתיק מידע ועד 40 מגה בייט לתכנית ראשית בבקשות להיתר. מגבלה זו מסרבלת את התקשורת עם הוועדות.
12. יצירת אחידות בטפסים ובדרישות של הוועדות המקומיות השונות. כל ועדה מבקשת מידע בפורמט ובטופס משלה. מומלץ לגבש מספר טפסים ודרישות אחידות שיוטמעו בעבודת הוועדות.

נספח א': משך זמן ממוצע להפקת היתר לכל התהליך בחלוקה לוועדות מקומיות

| ועדה         | ממוצע (ימים) | מספר בקשות שהופק להן היתר | ממוצע איטרציות | בקשות הנמצאות בתהליך מעל שנתיים (טרם הופק היתר) |
|--------------|--------------|---------------------------|----------------|-------------------------------------------------|
| רעננה        | 939          | 2                         | 5              | 11                                              |
| רמלה         | 818          | 6                         | 3              | 16                                              |
| גבעות אלונים | 811          | 7                         | 3              | 5                                               |
| שדות דן      | 731          | 4                         | 3              | 6                                               |
| הרצליה       | 727          | 6                         | 4              | 5                                               |
| טבריה        | 647          | 5                         | 5              | 11                                              |
| גן יבנה      | 633          | 5                         | 3              | 5                                               |
| נתניה        | 624          | 20                        | 3              | 18                                              |
| באר טוביה    | 615          | 19                        | 4              | 6                                               |
| עמק חפר      | 607          | 15                        | 3              | 18                                              |
| אשדוד        | 578          | 99                        | 4              | 38                                              |
| דרום השרון   | 574          | 14                        | 3              | 8                                               |
| חולון        | 570          | 25                        | 2              | 34                                              |
| פתח תקוה     | 565          | 12                        | 2              | 35                                              |
| מעלה הגליל   | 565          | 38                        | 4              | 25                                              |
| מגדל העמק    | 560          | 8                         | 2              | 13                                              |
| חיפה         | 549          | 22                        | 3              | 20                                              |
| חדרה         | 540          | 9                         | 4              | 12                                              |
| אשקלון       | 537          | 39                        | 3              | 27                                              |
| מטה יהודה    | 537          | 18                        | 3              | 12                                              |
| קריות        | 535          | 36                        | 2              | 26                                              |
| עפולה        | 531          | 6                         | 3              | 6                                               |
| דימונה       | 530          | 21                        | 4              | 11                                              |
| אופקים       | 529          | 30                        | 3              | 20                                              |
| חבל מודיעין  | 522          | 11                        | 5              | 25                                              |
| עכו          | 520          | 7                         | 4              | 7                                               |
| כפר סבא      | 513          | 10                        | 2              | 7                                               |
| יבנה         | 508          | 27                        | 2              | 6                                               |
| אצבע הגליל   | 497          | 20                        | 3              | 2                                               |
| מורדות הכרמל | 496          | 9                         | 4              | 14                                              |
| ערד          | 494          | 9                         | 3              | 2                                               |
| כרמיאל       | 471          | 22                        | 3              | 14                                              |
| שורקת        | 461          | 17                        | 2              | 11                                              |
| ראשון לציון  | 460          | 20                        | 4              | 45                                              |
| מבוא העמקים  | 458          | 31                        | 2              | 19                                              |
| קרית מלאכי   | 449          | 28                        | 4              | 12                                              |
| בית שמש      | 442          | 40                        | 3              | 14                                              |
| יישובי הברון | 438          | 6                         | 2              | 6                                               |
| רחובות       | 436          | 13                        | 3              | 12                                              |
| לב הגליל     | 432          | 29                        | 3              | 15                                              |

|    |   |     |     |                    |
|----|---|-----|-----|--------------------|
| 31 | 2 | 41  | 428 | יזרעאלים           |
| 6  | 3 | 37  | 428 | הגלבוע             |
| 9  | 3 | 25  | 427 | משגב               |
| 20 | 3 | 111 | 422 | קרית גת            |
| 19 | 4 | 32  | 417 | בני שמעון          |
| 13 | 2 | 26  | 413 | אילת               |
| 23 | 2 | 52  | 410 | באר שבע            |
| 6  | 2 | 14  | 408 | קרית שמונה         |
| 6  | 3 | 41  | 401 | מודיעין-מכבים-רעות |
| 15 | 3 | 163 | 395 | נאות חובב          |
| 2  | 4 | 9   | 395 | עמק הירדן          |
| 6  | 2 | 10  | 389 | הגליל המזרחי       |
| 11 | 3 | 36  | 382 | נתיבות             |
| 6  | 2 | 13  | 380 | יואב               |
| 5  | 3 | 37  | 378 | חבל אשר            |
| 10 | 2 | 31  | 378 | מרום הגליל         |
| 5  | 3 | 5   | 375 | מעלה נפתלי         |
| 10 | 2 | 20  | 375 | הגליל התחתון       |
| 6  | 4 | 29  | 370 | נגב מזרחי          |
| 4  | 2 | 20  | 368 | קצרין              |
| 13 | 2 | 26  | 359 | עמק המעיינות       |
| 28 | 3 | 38  | 357 | נוף הגליל          |
| 5  | 2 | 33  | 342 | מעלה חרמון         |
| 13 | 3 | 48  | 340 | נגב מערבי          |
| 16 | 3 | 7   | 337 | אור יהודה          |
| 22 | 2 | 6   | 334 | עירון              |
| 7  | 2 | 13  | 316 | הגליל העליון       |
| 9  | 2 | 7   | 308 | גולן               |
| 6  | 2 | 10  | 298 | לכיש               |
| 5  | 2 | 7   | 292 | רמת נגב            |
| 2  | 2 | 8   | 268 | שהם                |
| 6  | 2 | 308 | 187 | תמר                |

מבחינת שילוב של מספר מקרים עם משך זמן ממוצע להפקת היתר, מ.א תמר מצטיינת בהפקת היתר עם 187 ימים בממוצע ל-308 היתרים, וכן נאות חובב עם משך זמן ממוצע של 395 ימים ל-163 היתרים. מנגד, יש לציין את אשדוד עם משך זמן ממוצע של 578 ימים ל-99 היתרים.

מבחינת בקשות הנמצאות בתהליך מעל לשנתיים, יש לציין את ראשון לציון עם 45 בקשות, אשדוד - 38, פתח תקוה - 35, חולון - 34 ויזרעאלים - 31.

**נספח ב': זמן ממוצע לכל שלב בתהליך הפקת ההיתר, ארצי ולפי וועדות<sup>10</sup>**

| וועדה             | ממוצע הזמן בין הגשת ההיתר לתחילת תנאים מוקדמים | ממוצע משך תנאים מוקדמים | ממוצע ע משך בקרה מרחבית | ממוצע ע משך עמידה בתנאים נוספים - הקלות | ממוצע משך דוח עורך הבקשה - מלא והקלות | ממוצע משך סיכום תשלום ים ואגרות | ממוצע צע משך שלב הפקת היתר | ממוצע ע משך זמן כולל להפקת היתר |
|-------------------|------------------------------------------------|-------------------------|-------------------------|-----------------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------|----------------------------|---------------------------------|
| <b>ממוצע ארצי</b> | <b>62</b>                                      | <b>39</b>               | <b>53</b>               | <b>16</b>                               | <b>210</b>                            | <b>3</b>                        | <b>11</b>                  | <b>415</b>                      |
| אופקים            | 66                                             | 94                      | 58                      | 33                                      | 207                                   | 1                               | 14                         | 529                             |
| אור יהודה         | 50                                             | 34                      | 24                      | 0                                       | 124                                   | 0                               | 56                         | 337                             |
| אילת              | 8                                              | 38                      | 53                      | 1                                       | 299                                   | 13                              | 2                          | 413                             |
| אצבע הגליל        | 60                                             | 35                      | 48                      | 59                                      | 241                                   | 2                               | 14                         | 497                             |
| אשדוד             | 111                                            | 57                      | 80                      | 0                                       | 306                                   | 2                               | 7                          | 578                             |
| אשקלון            | 48                                             | 58                      | 55                      | 0                                       | 281                                   | 3                               | 11                         | 537                             |
| באר טוביה         | 119                                            | 33                      | 79                      | 6                                       | 316                                   | 0                               | 9                          | 615                             |
| באר שבע           | 77                                             | 15                      | 47                      | 0                                       | 213                                   | 2                               | 17                         | 410                             |
| בית שמש           | 70                                             | 80                      | 68                      | 0                                       | 187                                   | 3                               | 14                         | 442                             |
| בני שמעון         | 106                                            | 21                      | 39                      | 35                                      | 184                                   | 1                               | 1                          | 417                             |
| גבעות אלונים      | 111                                            | 21                      | 78                      | 0                                       | 589                                   | 6                               | 6                          | 811                             |
| גולן              | 6                                              | 55                      | 28                      | 0                                       | 189                                   | 1                               | 9                          | 308                             |
| גן יבנה           | 59                                             | 7                       | 69                      | 0                                       | 476                                   | 5                               | 11                         | 633                             |
| דימונה            | 25                                             | 138                     | 46                      | 0                                       | 303                                   | 4                               | 6                          | 530                             |
| דרום השרון        | 53                                             | 95                      | 61                      | 11                                      | 326                                   | 0                               | 11                         | 574                             |
| הגלובע            | 60                                             | 27                      | 62                      | 0                                       | 240                                   | 2                               | 10                         | 428                             |
| הגליל המזרחי      | 6                                              | 66                      | 30                      | 7                                       | 261                                   | 0                               | 7                          | 389                             |
| הגליל העליון      | 65                                             | 41                      | 47                      | 0                                       | 134                                   | 1                               | 9                          | 316                             |
| הגליל התחתון      | 13                                             | 56                      | 44                      | 3                                       | 210                                   | 1                               | 5                          | 375                             |
| הרצליה            | 64                                             | 46                      | 78                      | 25                                      | 427                                   | 19                              | 29                         | 727                             |
| חבל אשר           | 58                                             | 58                      | 48                      | 26                                      | 175                                   | 1                               | 8                          | 378                             |
| חבל מודיעין       | 90                                             | 23                      | 78                      | 156                                     | 143                                   | 7                               | 9                          | 522                             |
| חדרה              | 168                                            | 51                      | 51                      | 79                                      | 149                                   | 0                               | 5                          | 540                             |
| חולון             | 96                                             | 22                      | 93                      | 32                                      | 290                                   | 20                              | 10                         | 570                             |
| חיפה              | 100                                            | 22                      | 90                      | 29                                      | 147                                   | 26                              | 49                         | 549                             |
| טבריה             | 179                                            | 24                      | 58                      | 0                                       | 268                                   | 11                              | 16                         | 647                             |

<sup>10</sup> סכימת כל השלבים נותנת משך זמן ממוצע מעט גבוה יותר בהשוואה לעמודה האחרונה המציגה את משך הזמן הכולל להפקת היתר. זאת מכיוון שלעיתים מתחילים בשלב הבא בתהליך לפני שהסתיים סופית השלב הקודם.

|     |    |    |    |     |     |    |     |     |                    |
|-----|----|----|----|-----|-----|----|-----|-----|--------------------|
| 508 | 4  | 25 | 10 | 305 | 81  | 40 | 29  | 33  | יבנה               |
| 380 | 5  | 27 | 3  | 225 | 8   | 33 | 21  | 59  | יואב               |
| 428 | 6  | 15 | 1  | 238 | 4   | 57 | 29  | 78  | יזרעאלים           |
| 438 | 10 | 7  | 8  | 129 | 81  | 23 | 12  | 170 | יישובי הברון       |
| 513 | 14 | 46 | 1  | 208 | 58  | 60 | 31  | 97  | כפר סבא            |
| 471 | 10 | 15 | 1  | 240 | 25  | 62 | 32  | 87  | כרמיאל             |
| 432 | 12 | 11 | 1  | 205 | 9   | 67 | 86  | 39  | לב הגליל           |
| 298 | 7  | 1  | 3  | 126 | 0   | 71 | 29  | 63  | לכיש               |
| 458 | 4  | 4  | 1  | 328 | 0   | 53 | 35  | 36  | מבוא העמקים        |
| 560 | 46 | 9  | 1  | 306 | 55  | 38 | 97  | 9   | מגדל העמק          |
| 401 | 7  | 10 | 0  | 216 | 0   | 69 | 13  | 87  | מודיעין-מכבים-רעות |
| 496 | 3  | 9  | 0  | 266 | 30  | 55 | 105 | 29  | מורדות הכרמל       |
| 565 | 7  | 8  | 1  | 242 | 49  | 65 | 42  | 153 | מעלה הגליל         |
| 342 | 6  | 4  | 0  | 240 | 3   | 20 | 44  | 26  | מעלה חרמון         |
| 375 | 8  | 8  | 11 | 245 | 3   | 38 | 43  | 21  | מעלה נפתלי         |
| 378 | 7  | 18 | 0  | 249 | 0   | 51 | 38  | 15  | מרום הגליל         |
| 427 | 6  | 18 | 1  | 166 | 0   | 66 | 20  | 151 | משגב               |
| 395 | 20 | 20 | 3  | 217 | 0   | 50 | 22  | 56  | נאות חובב          |
| 370 | 8  | 6  | 1  | 193 | 0   | 39 | 43  | 81  | נגב מזרחי          |
| 340 | 5  | 29 | 6  | 153 | 5   | 61 | 43  | 44  | נגב מערבי          |
| 357 | 16 | 25 | 1  | 134 | 11  | 33 | 112 | 25  | נוף הגליל          |
| 382 | 16 | 39 | 2  | 129 | 7   | 67 | 39  | 80  | נתיבות             |
| 624 | 16 | 21 | 2  | 265 | 76  | 86 | 35  | 126 | נתניה              |
| 334 | 18 | 7  | 1  | 235 | 0   | 70 | 7   | 1   | עירון              |
| 520 | 14 | 28 | 0  | 230 | 0   | 79 | 120 | 50  | עכו                |
| 395 | 5  | 24 | 1  | 241 | 0   | 18 | 74  | 33  | עמק הירדן          |
| 359 | 11 | 15 | 5  | 186 | 7   | 61 | 27  | 53  | עמק המעיינות       |
| 607 | 34 | 26 | 6  | 311 | 59  | 56 | 19  | 58  | עמק חפר            |
| 531 | 40 | 33 | 0  | 240 | 0   | 32 | 70  | 117 | עפולה              |
| 494 | 9  | 24 | 4  | 241 | 6   | 60 | 39  | 112 | ערד                |
| 565 | 24 | 19 | 3  | 304 | 53  | 59 | 29  | 76  | פתח תקוה           |
| 368 | 4  | 12 | 1  | 201 | 25  | 50 | 47  | 29  | קצרין              |
| 535 | 17 | 43 | 2  | 362 | 1   | 61 | 35  | 15  | קריות              |
| 422 | 6  | 32 | 5  | 243 | 0   | 39 | 21  | 78  | קרית גת            |
| 449 | 19 | 12 | 0  | 117 | 154 | 39 | 16  | 93  | קרית מלאכי         |
| 408 | 5  | 14 | 4  | 207 | 23  | 72 | 35  | 54  | קרית שמונה         |
| 460 | 10 | 25 | 2  | 113 | 83  | 70 | 11  | 119 | ראשון לציון        |
| 436 | 5  | 12 | 1  | 217 | 68  | 82 | 14  | 39  | רחובות             |
| 818 | 9  | 31 | 21 | 347 | 179 | 72 | 18  | 182 | רמלה               |
| 292 | 5  | 26 | 1  | 183 | 0   | 47 | 32  | 0   | רמת נגב            |



|     |    |    |    |     |   |     |     |     |         |
|-----|----|----|----|-----|---|-----|-----|-----|---------|
| 939 | 46 | 17 | 3  | 464 | 0 | 109 | 206 | 97  | רעננה   |
| 731 | 40 | 10 | 3  | 453 | 0 | 47  | 71  | 109 | שדות דן |
| 268 | 3  | 20 | 3  | 172 | 0 | 37  | 21  | 14  | שהם     |
| 461 | 7  | 16 | 13 | 260 | 3 | 64  | 20  | 102 | שורקות  |
| 187 | 3  | 11 | 2  | 87  | 0 | 32  | 25  | 27  | תמר     |

## נספח ג': מקרה בוחן – התועלת הכלכלית מגביית ארנונה לעירייה מקידום היתר בנייה לתעשייה

לקידום היתר בנייה לתעשייה ישנה השפעה כספית על העירייה מגביית הארנונה מהמפעל המוקם. זאת מעבר להשפעות המקרו כלכליות כגון: תעסוקת עובדים, גביית מיסים ישירים ועקיפים, הגדלת הייצוא וכן השפעה במעגלים רחבים יותר (ספקים, נותני שירותים ועוד).

### הנחות לצורך חישוב המודל:

1. תעריף הארנונה למ"ר אינו אחיד בכל הארץ, מעבר לכך, לכל רשות יש את שיטת המדידה משלה. אולם, לצורך החישוב התיאורטי נלקחה עירייה ממרכז הארץ (ראשון לציון) שיש לה גם הכי הרבה בקשות הנמצאות בהליך הפקת ההיתר מעל לשנתיים (45 בקשות).
2. אין שטח ממוצע אחיד למפעל, מכיוון שהגודל משתנה בהתאם לסוג המפעל, התעשייה והצרכים הספציפיים. עם זאת, ניתן לומר באופן כללי שמפעלים יכולים לנוע בגודלם בין כמה מאות מטרים רבועים לאלפי מטרים ואף עשרות אלפי, במקרים של מפעלים גדולים מאוד. לפיכך, ולצורך התחשיב, נלקח ממוצע השטח הארצי בבקשות שהופק להם היתר העומד על כ-3,330 מ"ר.
3. מתוך צו הארנונה של העירייה לשנת 2026 ניתן לחשב את תעריף הארנונה לשטח של 3,330 מ"ר:

$$\text{עד } 100 \text{ מ"ר} - 19,406 = 194.06 * 100$$

$$\text{מ- } 101 \text{ מ"ר עד } 500 \text{ מ"ר} - 77,060 = 192.65 * 400$$

$$\text{מ- } 501 \text{ מ"ר עד } 1,000 \text{ מ"ר} - 92,770 = 185.54 * 500$$

$$\text{מ- } 1,001 \text{ מ"ר עד } 3,330 \text{ מ"ר} - 411,175 = 176.47 * 2,330$$

מכאן, שעבור כל מפעל אובדן ההכנסה מגביית ארנונה שנתית מאי בנייתו הינה כ-600 אש"ח.

צו ארנונה עיריית ראשון לציון לשנת 2026

| תעשייה                                                                                                                     |        | 2.14 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|------|
| מפעלים, בתי חרושת, בתי-קירור, מחסני ערובה, אולמות לתצוגה לממכר רהיטי מפעל ו/או אולמות תצוגה לממכר רהיטים ששטחם מעל 300 מ"ר |        |      |
| <b>באזורי תעשייה בלבד</b> , כולל: סככות, גלריות, מחסנים וכל מקום אחר המשמש אותם.                                           |        |      |
| באזור מגורים או מסחר עפ"י תב"ע לגבי בניין ששטחו הכללי:                                                                     |        |      |
| עד 100 מ"ר - לכל מ"ר                                                                                                       | 194.06 |      |
| מ-101 עד 500 מ"ר - לכל מ"ר                                                                                                 | 192.65 |      |
| מ-501 עד 1000 מ"ר - לכל מ"ר                                                                                                | 185.54 |      |
| מ-1,001 ומעלה - לכל מ"ר                                                                                                    | 176.47 |      |
| באזורים אחרים עפ"י תב"ע לגבי בניין ששטחו הכללי:                                                                            |        |      |
| עד 100 מ"ר - לכל מ"ר                                                                                                       | 168.50 |      |
| מ-101 עד 500 מ"ר - לכל מ"ר                                                                                                 | 163.81 |      |
| מ-501 עד 1000 מ"ר - לכל מ"ר                                                                                                | 160.83 |      |
| מ-1,001 ומעלה - לכל מ"ר                                                                                                    | 146.09 |      |
| קרקע תפוסה - לכל מ"ר                                                                                                       | 22.78  |      |