



משרד החקלאות ופיתוח הכפר

תכנית משרדית להפחתת הנטל הרגולטורי

תכנון ובנייה של מבנים לחקלאות

דצמבר 2016

משרד החקלאות ופיתוח הכפר

תכנית משרדית להפחתת הנטל הרגולטורי

תכנון ובנייה של מבנים לחקלאות

דצמבר 2016

אושר על ידי הרגולטור: ד"ר רותי פרום אריכא,
סגנית בכירה למנהל הרשות לתכנון

אושר לביצוע על ידי שלמה בן אליהו,
מנכ"ל משרד החקלאות ופיתוח הכפר

עורכים:

טל שמחה, חן טל וגיא מור, תחום מדיניות רגולציה – החטיבה למחקר,
כלכלה ואסטרטגיה

תקציר מנהלים

מסמך זה הוא תכנית ביצועית של משרד החקלאות ופיתוח הכפר להפחתת הנטל הרגולטורי ברגולציה על תכנון ובניה של מבנים חקלאיים, על קרקע חקלאית.

במסגרת התכנית המשרד יפעל לצמצום חובות בירוקרטיות ולקיצור זמני ההמתנה לקבלת חוות דעת.

כך, יבוטלו דרישות להציג אישורים ומסמכים ממועצות ייצור ומן השירותים הווטרינריים במשרד החקלאות. כתחליף לחובה שהוטלה על החקלאים, הרגולטור יפעל כדי לקבל את המידע ישירות מן הגורמים השונים.

בנוסף, תבוטל החובה (המותנית) לקבל אישור ממדריכי שה"מ. בעקבות התכנית מדריכי שה"מ ישמשו כגורם מקצועי מייעץ, אך לא יעניקו חוות דעת ולא תהיה חובה לקבל את אישורם.

שורה של חובות יבוטלו או יצומצמו למקרים מוגדרים. כך, הדרישה לתשתיות ביוב תיוחד רק למבנים המיועדים לבעלי-חיים. גם הדרישה להגיש תכנית עסקית תצומצם רק למבנים לבעלי חיים של מגדלים חדשים, והסמכות לדרוש תכנית עסקית תוענק רק למנהלי מחוזות.

רובד מרכזי של התכנית נוגע להבטחת אחידות בין מחוזות המשרד. כיום המחוזות מפעילים נהלים שונים, מציבים דרישות שונות ומפרסמים מסמכים וטפסים שונים. במסגרת התכנית הנהלת המשרד תנחה את המחוזות לעבוד באופן אחיד לפי הנוהל שפורסם על ידי הרשות לתכנון. מהלך זה יבטיח עקביות, בהירות וודאות בהפעלת סמכות המשרד.

בסך הכל, התכנית צפויה להפחית את העלויות הבירוקרטיות הישירות הכרוכות בקבלת חוות דעת ב- 58%, ובכך תחסוך למשק כ-5.6 מיליון ₪ בשנה וכן כ-57,400 ימי המתנה בשנה.

תוכן עניינים

3	תקציר מנהלים.....
4	רקע כללי
4	חלק א' – פעילות הרגולטור.....
9	חלק ב' – סיכום השיח מול בעלי העניין.....
10	חלק ג' – תכנית המשרד להפחתת הנטל הרגולטורי.....
17	נספח א' – כימות הפחתת עלויות רגולציה.....
18	נספח ב' – פירוט העומסים הרגולטורים שקיבלו מענה במסגרת התכנית.....
22	נספח ג' – פירוט העומסים הרגולטורים שלא קיבלו מענה במסגרת התכנית.....
24	נספח ד' – תכנית עבודה לביצוע התכנית המשרדית להפחתת הנטל הרגולטורי.....

רקע כללי

בעקבות החלטת ממשלה מס' 2118, מתאריך 22.10.2014, שעניינה 'הפחתת הנטל הרגולטורי', נדרשים כלל משרדי הממשלה לבצע תכניות להפחתת הנטל הרגולטורי. מסמך זה מציג את עיקרי הנושאים שעלו בתהליך ואת תכנית משרד החקלאות ופיתוח הכפר ("משרד החקלאות" או "המשרד") להפחתת הנטל המוטל על הציבור בתחום תכנון ובניה של מבנים חקלאיים. תכנית זו גובשה על ידי הרגולטור ותבוצע על-ידו בכפוף לכל דין.

חלק א' – פעילות הרגולטור

א. האינטרס הציבורי ועיקרי הפעילות של הרגולטור בתחום

1. האגף לתכנון ופיתוח הכפר ברשות לתכנון במשרד החקלאות ("הרגולטור") הוא בעל הסמכות המקצועית לקביעת המלצות המשרד למוסדות התכנון במסגרת הליך של מתן היתרי בנייה של מבנים חקלאיים. הסמכות הפורמלית למתן היתרי הבנייה מוקנית למוסדות התכנון, אך קבלת ההמלצה של משרד החקלאות היא חובה ויש לה משקל מכריע במסגרת דיוני הוועדות המקומיות והמחוזיות לתכנון ולבניה. ההמלצות לוועדות המקומיות ניתנות על ידי מנהלי מחוזות המשרד בכפוף להנחיה המקצועית של הרשות לתכנון.
2. האינטרס הציבורי המרכזי עליו מגן הרגולטור הוא הבטחה שהבנייה תותאם לצרכים החקלאיים, לסביבה ולמגבלות התכנוניות והתשתיות הקיימות. אינטרס זה מורכב ממספר גורמים:
 - 2.1. עמידה בדרישות התכן של מבנה חקלאי בהתאם לגידול החקלאי אותו הוא משרת;
 - 2.2. שמירה על שטחים פתוחים (מיקום המבנה בשטח);

- 2.3. התאמה והשתלבות בסביבה (מניעת מטרדים נופיים וסביבתיים; מניעת פגיעה בבתי גידול טבעיים ובמסדרונות אקולוגיים; הרחקת מבנים מהשטחים הפתוחים; שמירה על הצביון החקלאי של היישוב ומניעת פגיעה בשימוש במגרשים סמוכים);
- 2.4. עמידה במגבלות סטטוטוריות (התאמה בין ייעוד הקרקע לשימושים המותרים);
- 2.5. הבטחה שהמבנה מצויד בכל הרכיבים הנדרשים ונלוות אליו התשתיות הנדרשות לפעילות תקינה (כגון תשתיות ניקוז).
3. הרגולטור מאזן אינטרסים אלו אל מול הרצון לעודד את היעילות הכלכלית והסביבתית של הפעילות החקלאית, אשר תלויות במבנים חקלאיים ומושפעות מגודל המבנה ואופן הקמתו. בנוסף, הרגולטור שואף שלא ליצור עלויות הקמה ותחזוקה גבוהות מדי ושלא להציב דרישות תכנוניות מורכבות שהחקלאים לא יוכלו לעמוד בהן.
4. בנוסף לאינטרס המרכזי, חלק ניכר מפעילות הרגולטור מוקדש למניעת שימושים שאינם חקלאיים במבנים חקלאיים. סוגיה זו נובעת מהחשש להסבת המבנים לשימושים אחרים. הסבת מבנים חקלאיים לשימושים אחרים מהווה עקיפה של הוראות החוק, יוצרת מפגעים ומטרדים בסביבה הכפרית ופוגעת בשטחים הפתוחים. ישנם מספר גורמים לפעילות העבריינית בתחום:
- 4.1. הרווחיות הנמוכה של פעילות חקלאיות, במיוחד בהשוואה לפעילויות עסקיות אלטרנטיביות;
- 4.2. הגדרה של מבנה כמבנה חקלאי עשויה להרחיב את מגוון האפשרויות והזכויות בכל הנוגע להקמת המבנה ולאופן השימוש בו. בנוסף, על קרקע חקלאית חלות מגבלות באשר להקמת מבנים שאינם לצורכי חקלאות;
- 4.3. הענישה על עבירות תכנון ובניה נחשבת קלה יחסית ולא מרתיעה דיה. לכך מצטרפת העובדה שההליכים המשפטיים ארוכים ולאורך ההליך המשפטי העבריין נהנה מפירות ההפרה. על כן, יתכנו מקרים בהם מוסדות התכנון מעניקים היתרי בניה או היתרים לשימוש חורג גם לאחר מעשה. הרגולטור פועל תחת ההנחה שהעבריינות בתחום זה כדאית כיוון שמשתלם לבצע הפרות ולשאת במחיר שיוטל עליהם, גם אם יתפסו.
5. הצורך של הרגולטור למנוע מראש עבריינות בנייה משפיע גם על דרישות הרגולציה וההליכים שהוא יצר לשם מתן חוות דעת למוסדות התכנון.
6. יש להבהיר כי האחריות לאינטרס הציבורי הרחב בתחום התכנון והבנייה מסור למוסדות התכנון והבנייה השונים. לכן הרגולטור אינו עוסק באישור תכנוניות, הוצאות היתרי בניה או בחינת היבטים תכנוניים או קניינים לפי דיני התכנון והבניה.

ב. הבסיס החוקי לפעילות

7. פעילות הרגולטור נעשית מתוקף החלטות של רשות מקרקעי ישראל ומתוקף תכניות מפורטות שונות בהן נדרשת חו"ד משרד החקלאות (ניתן לקבל היתר בניה רק מתוקף תכנית מפורטת). למרות שאין לרגולטור סמכות המעוגנת בחוק או בתקנות, יש הכרח להציג למוסדות התכנון חוות דעת מקצועית-תכנונית של הרגולטור.
8. התהליכים שנדרש לבצע מול הרגולטור, כמו גם תוכן שיקול הדעת המנהלי שלו הוגדרו בשני מסמכים שהתפרסמו בשנים האחרונות:

- 8.1. מדיניות, הנחיות וקריטריונים לתכנון מבנים חקלאיים (דצמבר 2013) ("מסמך המדיניות"). במסמך מפורט זה פרש הרגולטור את עמודי היסוד של המדיניות אותה הוא מוביל, לרבות הסוגיות העיקריות, השיקולים המנחים והמדיניות שאומצה. מסמך המדיניות כולל טבלת קריטריונים ותיאור מפורט של הדרישות השונות (ומידע נלווה) להקמת מבנים חקלאיים שונים.
- 8.2. נוהל למתן חוות דעת משרד החקלאות להיתרי בניה עבור מבנים חקלאיים (24.6.2013) ("הנוהל"). הנוהל מפרט בצורה ברורה את התהליך שיש לבצע כדי לקבל חוות דעת להיתר בניה מהרגולטור. הנוהל כולל הגדרות של כלל המונחים הרלוונטיים, סקירה של תהליך הטיפול בבקשה, הנחיות טכניות להגשה הבקשה ולבדיקת הבקשה על ידי עובדי הרגולטור וכן טפסים שונים שיש להגיש עם הבקשה.
9. מסמך המדיניות מסדיר ומציג את תוכן הרגולציה והנוהל מגדיר את התהליכים והדרישות המנהלתיות מן המפוקחים.

ג. תיאור פעילות הרגולטור

ג.1. כללי:

10. ציבור המפוקחים הם חקלאים. מול הרגולטור ומול רשויות התכנון עובדים בשמם של החקלאים, עורכי בקשות להיתרי בנייה (אנשי מקצוע – אדריכלים או מהנדסי אדריכלות). בכל שנה מוגשות לרגולטור כ-1,000 בקשות לשם קבלת המלצתו. רוב הבקשות מאושרות לאחר תיקונים, התאמות והשלמות.
11. משך הזמן בו בקשה מטופלת בקשה עומד כיום על 45-60 יום. משך זמן זה כולל את זמן העבודה של הרגולטור עצמו, ללא זמני המתנה לגורמים נוספים הנדרשים במסגרת התהליך. היעד הוא לצמצם את משך הזמן ל-30 יום והדבר יידרש גם לאור תיקון חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965 ("חוק התכנון והבניה").

ג.2. מסמך המדיניות:

- 11.1. תחום החקלאות בכלל והמבנים לחקלאות בפרט מתאפיינים בדיפרנציאליות גדולה. כתוצאה מכך, מגוון השימושים והצרכים גדול ומשתנה ממקרה למקרה. לכן מסמך המדיניות מכיל כרטיסים מבנה עם מידע מפורט על כל סוג של מבנה.
- 11.2. מסמך המדיניות מפרט דרישות מחייבות לצד מאפיינים מומלצים וקווים מנחים עבור סוגי מבנים שונים (עמ' 28-51 ; 52-125). אך מתוך אותם מאפיינים יש מעט דרישות סף שאי עמידה בהן תביא לפסילת הבקשה. למשל, התקנים המוצגים במסמך המדיניות (ISO 9000) מוגשים כמידע לחקלאים שמעוניינים ליצא, כיוון שהתקן נדרש על ידי מדינות זרות. דרישות הסף המחייבות הן גודל המבנה, גובה מירבי, תכסית, חומרי בניה מותרים (אם לא מוגדר אחרת, הדרישה היא לבנייה קלה) ולדרישות ניקוז (לגידול צמחים) או ביוב (גידול בע"ח).
- 11.3. הרוב המכריע של ההגדרות במסמך המדיניות מתאים ומשקף את הסטנדרט המוסכם על כל הגופים האמונים על תכנון ובנייה. מסמך המדיניות נועד לשרת שתי תכליות: לקבץ ולהציג את המצב

העדכני ולנסות לקדם תפיסה מתקדמת שעוד לא הוטמעה בחלק מהגופים המשיקים (מנהל התכנון ורמ"י). במשך שנים נוצרו אי התאמות בין ההגדרות והדרישות של הגופים השונים. המסמך מצמצם משמעותית את הפערים. המסמך עצמו ברור וחד משמעי, אך רגולטורים אחרים לא עשו עבודה מסודרת מזה הרבה שנים ולכן הם לא מעודכנים ולא מסונכרנים בכל הסוגיות. בחלק מן המקרים עדיין קיים פער בעיקר מסיבות היסטוריות והשאיפה של הרגולטור היא שמסמך המדיניות יאפשר ליתר הגורמים להתאחד סביב ההגדרות שמוצגות בו.

3.ג. תהליכים מרכזיים שבוצעו בשנים האחרונות

12. לאחר שנים של פעילות שאינה מספקת, לאחרונה הרגולטור פעל באופן נמרץ לשיפור התהליכים והדרישות מהמפוקחים. כך פורסמו מסמך המדיניות והנוהל, אשר מסדירים באופן ברור ומקיף את דרישות הרגולטור והתהליכים.
13. מגמה חדשה שצפויה נובעת מתיקון 101 לחוק התכנון והבניה (והתקנות שהותקנו מכוחו), ששינה באופן מעמיק את תהליך הרישוי. כך למשל, התיקון שינה את הסטנדרט לשירות הניתן למפוקחים, למשל מענה תוך 30 יום לבקשות פרטניות. השינוי ישתרש ויוגדר ביתר פירוט במסגרת תקנות התכנון הבניה החדשות שבתהליכי גיבוש.
14. בשנים האחרונות הרגולטור אימץ הסדרים שנקבעו בתיקון לחוק התכנון והבניה באופן וולונטרי. הסדר מרכזי מעין זה הוא ייסוד פרקטיקה של Pre-Ruling, המאפשרת למפוקחים לפנות לרגולטור לפני פניה ליתר הרגולטורים, לבחון את הבקשה המתגבשת ולברר את מידת ההתאמה שלה.
15. בשנים האחרונות הרגולטור השלים מהלך של האצלת סמכויות רבות מהרמת המטה לרמה המחוזית, בכדי לשחרר צווארי בקבוק.
16. מבנה ארגוני וכוח האדם – הרגולטור הוא חלק מן הרשות לתכנון (אגף לתכנון ופיתוח הכפר) במשרד החקלאות. עיקר פעילותו מבוצעת באמצעות רפרנטים המוצבים במחוזות ומדריכים של יחידת שה"מ.

4.ג. מסמך המדיניות

17. הפרות החוק והיעדר אכיפה אפקטיבית מכתיבות חלק ניכר מן המסגרת הרגולטורית הקיימת.
18. לדעת הרגולטור האכיפה אינה מספקת במיוחד במונחים של הזמן שנדרש עד להפעלת סנקציה (לרוב ניהול הליך משפטי מלא עד לקבלת פסק דין), המורכבות שכרוכה בתהליך ולבסוף – עונשים לא חמורים מספיק.
19. דרישות הרגולטור נגזרות מהיעדר אכיפה על ידי הרגולטורים המשיקים האחראיים לכך. סוכם שלאחר ניתוח הרגולציה, יבוצע ניתוח ויסומנו כל הדרישות (מהותיות ובירוקרטיות) שהרגולטור מוכן לבטל בהינתן אכיפה אפקטיבית ומרתיעה.
20. התהליך מכיל מספר חובות שיש להן תכלית אכיפתית, בכדי לזהות מפריס פוטנציאלים. הרגולטור מעריך שדרישות בעלות אופי אכיפתי מובהק, כמו דרישה להציג תחשיב כלכלי או מידע על היקף הפעילות הצפויה לסוגיה, מופעלות ביחס לכ-10% מן הבקשות.

ד. רגולציה ורגולטורים משיקים

21. הרגולטור לוקח חלק בתהליך הרישוי הכללי והרחב של היתרי בנייה. מוסדות התכנון והבנייה להם הסמכות במסגרת תהליך זה הם :
- 21.1. הוועדות המקומיות לתכנון ולבניה ;
 - 21.2. הוועדות המחוזיות לתכנון ולבניה ;
 - 21.3. המועצה הארצית לתכנון ולבניה ;
 - 21.4. מנהל התכנון ;
 - 21.5. רשות מקרקעי ישראל.
22. קיימת כפילות מסוימת בין התהליכים, הבדיקות והמידע שהרגולטור דורש, לבין התהליכים שמבוצעים לאחר מכן מול מוסדות התכנון. כך למשל, הרגולטור בודק כיום האם המבנה המבוקש כולל מערכות מסודרות לניקוז (סילוק מי גשמים ומי השקיה) ותשתיות ביוב. במקרים רבים למוסדות התכנון יש דרישות מפורטות לעניין תשתיות אלו ולכן נוצר תהליך כפול, במסגרתו שתי רשויות בודקות את אותו הנושא לאותו הצורך.
23. רגולטורים וגופים בעלי סמכויות פיקוח, אכיפה וענישה :
- 23.1. היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבניה במנהל התכנון ;
 - 23.2. המחלקה לאכיפת דיני תכנון ובניה בפרקליטות המדינה.

חלק ב' – סיכום השיח מול בעלי העניין

24. השיח מול בעלי העניין בוצע על ידי תחום מדיניות רגולציה בשלושה שלבים. בשלב הראשון בעלי העניין התבקשו למלא שאלונים שמטרתם זיהוי עומסים רגולטורים. בשלב השני נערך שולחן עגול שכלל דיון על התהליך והעומסים בהם נתקלו היבואנים. בשלב השלישי נערכו ראיונות ופגישות השלמה. מיפוי העומסים נעשה לפי המדריך הממשלתי להפחתת הנטל הרגולטורי. להלן תיאור תמציתי של תהליך איסוף המידע בציר בעלי העניין.
25. תחילה נעשה מיפוי של בעלי העניין הרלוונטיים. נמצא שבעלי העניין שמושפעים מן התהליך הם חקלאים מן הענפים השונים. עוד עלה שקיימת שונות בין מבנים מסוגים שונים (למשל, חממות, לולים, בתי גידול לפטריות). בשלב זה הוחלט לשלב בשיח אדריכלים, מהנדסי תכנון ובניה וכן עורכי בקשות אחרים אשר בקיאים בתהליכי העבודה מול הרגולטור.
26. לאחר זיהוי המאפיינים המרכזיים של בעלי העניין יחד עם הרגולטור, נעשתה פנייה באמצעים הבאים:
- 26.1. במהלך חודש פברואר 2016 פורסם קול קורא בשני מועדים;
- 26.2. פנייה יזומה לחקלאים ולמתכננים, על בסיס נתונים של הרגולטור ושל החטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה במשרד החקלאות;
- 26.3. בסיוע התאחדות חקלאי ישראל, שפנתה לבעלי עניין בכדי לייצר תמהיל מגוון.
27. תחום מדיניות רגולציה הפיץ שאלוני מיפוי עומסים לבעלי העניין, בהם נתבקשו להתייחס לרגולציה הקיימת ולתהליכים שבעלי העניין מצאו לנכון להתייחס אליהם.
28. תחום מדיניות רגולציה הפיץ שאלוני מיפוי עומסים לבעלי העניין, בהם התבקשו להתייחס לרגולציה הקיימת ולתהליכים הכרוכים בה. במסגרת השאלון, התבקשו בעלי העניין לתאר תהליכים רגולטורים מרכזיים, את מידת ההכבדה שכרוכה בהם, עומסים ברגולציה ואפשרויות להפחתת העומסים. בין בעלי העניין שמילאו שאלונים נכללו חקלאים, ארגוני חקלאים ומשרד תכנון העוסקים בתכנון מבנים חקלאיים.
29. בין החודשים אפריל-יוני 2016 נערכו ראיונות השלמה עם מספר בעלי עניין, על מנת להשלים את התמונה בכל הנוגע לעומסים, לסיבותיהם ולעלויות הרגולציה. תחום מדיניות רגולציה ערך פגישות ואסף מידע מבעלי העניין בכדי לכמת את העלויות הישירות של הרגולציה.
30. העומסים שזוהו במסגרת השיח עם בעלי העניין מוצגים במסגרת רשימת העומסים בנספח ב' של התכנית המשרדית.

חלק ג' – תכנית המשרד להפחתת הנטל הרגולטורי

31. התהליך הנוכחי לצורך קבלת המלצת המשרד כולל חובות בירוקרטיות, שעיקרן מסירת נתונים, הצגת מסמכים ואישורים. דרישות המידע השונות משמשות את הרגולטור כדי לבחון שהמבנה המיועד מתוכנן באופן שעומד בדרישות טכניות ולא יפגע שלא לצורך בשטחים פתוחים. דגש מיוחד מושם על בקרה ופיקוח על אמינות הבקשה כדי לוודא שהמבנה המיועד אכן יישמש לפעילות חקלאית. זהו סיכון מרכזי והתהליך של הרגולטור מכוון להתמודד איתו.
32. התכנית המשרדית מתמקדת באיחוד תהליכים תחת גורם מרכזי אחד (ככל שניתן), בצמצום מספר הגורמים המעורבים בתהליך ובצמצום דרישות המידע – היכן שזה אינו נדרש למטרות שתוארו לעיל. חלק משמעותי מדרישות המידע נועדו לצורך מניעת עבירות בנייה ועיקרון זה מנחה את התהליך גם לאחר ביצוע התכנית המשרדית המפורטת כאן :
- 32.1. על מנת להבטיח פיקוח ואכיפה, לאחר ביצוע התכנית, הרגולטור ימשיך לדרוש ולבחון מידע ונתונים מגוונים אודות המקרקעין והמבנים הקיימים בהם, מידע על הגידולים המיועדים, מידע מרשויות רגולטוריות אחרות ומידע קנייני ותכנוני מגוון.
- 32.2. לבדיקות המבוצעות כיום יתווספו הדרישות הבאות: בדיקה שלמבקש מכסת ייצור (במבנה המיועד לענפים המתוכננים) ובחינת טופס מידע תכנוני.
- 32.3. בעקבות התכנית תתווסף האפשרות לדרוש גם טופס תכנון תפעולי (המעיד על תכנית ותחזית גידול עתידית).
33. אמצעי הפיקוח והבקרה של הרגולטור מבטיחים הגנה על האינטרסים הציבוריים המוגנים, לרבות מניעת שימוש ברישוי מבנים חקלאיים כדי להקים מבנים שאינם משמשים לחקלאות. במסגרת התכנית בוצע ייעול כללי של תהליכי העבודה ועדכון הדרישות לאחר בחינת התרומה של כל אחת מהן להתמודדות עם הסיכונים השונים.
34. התכנית תביא לצמצום הנטל הרגולטורי והעלויות הבירוקרטיות המוטלות על הציבור, מבלי לפגוע בהיקף ובאיכות הפיקוח והבקרה של הרגולטור על תהליכי רישוי הבניה של מבנים חקלאיים. הרגולטור סבור שלצד החיסכון לציבור, התכנית תאפשר לו לספק מענה מקצועי לסיכונים אותם הוא פועל למנוע ולקדם את האינטרסים הציבוריים עליהם הוא אמון.

א. פרטי התכנית המשרדית להפחתת הנטל הרגולטורי

35. **בהירות המדיניות והנהלים**
- 35.1. כיום קיים חוסר בהירות לגבי מעמדם של המסמכים השונים שפרסם הרגולטור. על כן, הרגולטור יעדכן את מסמך המדיניות ויגדיר (חלק הראשון - מדיניות כוללת) את ההיררכיה שבין מסמך המדיניות ובין הנהל.
- 35.2. בחלקו השלישי של מסמך המדיניות (כרטסת מבנים חקלאיים), קיים חוסר בהירות בין דרישות מחייבות מהמפוקחים ובין מידע אינפורמטיבי של הרגולטור, על כן, תתבצע ההבחנה והפרדה בין מידע כללי עבור מפוקחים (למשל תקנים בינלאומיים עבור אותו מבנה) ובין דרישה מחייבת.

35.3. כעיקרון הקריטריונים המחייבים המרכזיים הם: גובה מבנה, גודל המבנה, תכסית וחומרי בניה. אלו יבחנו מחדש על ידי צוות משותף של הרגולטור ומחוזות המשרד, ולאחר מכן יעודכנו במסמך המדיניות בהתאם.

35.4. העיקרון המנחה בעדכון הקריטריונים (למשל לגודל מבנה) הוא הצגת המגבלות בטווח בין ערכים (המתחיל מאפס) ולא רק בקביעת רף מקסימלי. הדבר יאפשר למנהלי המחוזות גמישות בהחלטה וגם ימנע מצב שבו לכאורה יש למבקש קיימת זכות לקבל את ההיתר המירבי כברירת מחדל.

35.5. עדכון המדיניות באופן המתואר, יגביר את רמת הודאות של המפוקחים, ימנע חובות רגולטוריות נוספות שאינן בכוונת הרגולטור להטיל וכך יחסוך את העלויות הכרוכות כתוצאה מיישום הוראות שאינן נדרשות. כמו כן, תיווצר אחידות בדרישות בין כל המחוזות.

36. אחידות ועקביות בין מחוזות המשרד

36.1. תפורסם הנחיית מנכ"ל לפיה על המחוזות לפעול בהתאם לנוהל וכי לא ניתן להוסיף דרישות, נהלים נוספים או לשנות את התהליך כפי שאלה הוגדרו במסמך המדיניות ובנוהל של הרגולטור. למחוזות ינתן שיקול דעת מקצועי ליישם את הנוהל המשרדי האחיד והמחייב.

37. ביטול הדרישה לאישור שה"מ

37.1. מדריכי שה"מ הם גוף מדריך ומייעץ. הרציונל בשיתופם בתהליך הוא קבלת הנחיה בנושאי תכנון המבנה ובהם: מפרט, מיקום וגובה מבנה אופטימלי. שיתוף שה"מ בתהליך מועיל, מאחר שהם מעירים הערות שיכולות למנוע טעויות נזקים בעתיד (בייחוד כאשר מדובר על מבנים שמיועדים לבעלי חיים). עם זאת, אין מקום להפוך את שה"מ לגורם שחובה לקבל את הסכמתו.

37.2. על כן, הנוהל יעודכן כך שתוסר ההוראה בדבר חוות דעתו של מדריך שה"מ (סעיף 4.4.8 לנוהל).

37.3. המתכננים במחוזות ירכזו ויובילו את התהליך מול החקלאי. עדכון הנוהל אינו מסיר את האפשרות של המתכננים במחוזות להתייעץ עם המדריכים בסוגיות מקצועיות, בהתאם לצורך. המתכנן במחוז יוכל להתייעץ עם מדריך שה"מ וגם לחקלאי תעמוד האפשרות להיוועץ במדריכים. עם זאת, שה"מ לא יהיו גורם פורמלי בתהליך.

37.4. צעד זה יקצר את שלבי התהליך לקבלת חוות הדעת, יחסוך למבקש עלויות נלוות לצורך קבלת חוות הדעת של המדריך וכן תמנע כפילויות וחוות דעת סותרות של מספר גורמים.

38. צמצום דרישות מידע

38.1. הרגולטור יבטל את החובה של המבקש להמציא אישורים ממועצות ייצור האחראיות למכסות ולהיתרים (ענפי הלול, הדבש והחלב) על מכסות ייצור ורישיון שיווק דבש. במקום זאת, הרגולטור יקבל את הנתונים לגבי המכסות ישירות ממועצות הייצור ויבצע בקרה מדגמית לגבי הנתונים כפי שהוצהרו על ידי המבקש.

38.2. בנוסף, הרגולטור יבטל את החובה להמציא אישור השירותים הווטרינריים המעיד על חיסון בעלי החיים ומספרם. במקום זאת, הרגולטור יקבל את הנתונים ישירות מן השירותים הווטרינריים ויבצע בקרה מדגמית.

- 38.3. הנתונים ממועצות היצור ומהשירותים הווטרנריים יתקבלו באופן אלקטרוני, על גבי קובץ אקסל. הנתונים ירכזו את שמות החקלאים ואת הנתונים הרלוונטיים, לפי הגורם המאשר.
- 38.4. כמו היום החקלאי ימלא בטופס את היקף המכסה ויפרט את פרטי בעל המכסה (אם המכסה אינה רשומה על שמו), את הזיקה לבעל המכסה ואישור על כך (למשל ספח ת.ז. או הסכם שותפות).
- 38.5. הרגולטור יעדכן נוהל עבודה פנימי מול מועצות היצור והשירותים הווטרנריים לגבי אופן העברת הנתונים, תדירות העברתם, עדכון לגבי שינויים וכדומה.
- 38.6. כל מידע נוסף שיידרש בעתיד – הן ממשרדים ממשלתיים והן מיחידות סמך במשרד החקלאות – יועבר ישירות מהגורם הנוסף, ללא מעורבות של מגיש הבקשה. עיקרון זה עולה בקנה אחד עם החלטת ממשלה מס' 1933 מיום 30.8.2016 בנושא "שיפור העברת המידע הממשלתי והנגשת מאגרי מידע ממשלתיים לציבור"¹.
- 38.7. צעד זה יחסוך מהמפוקחים התמודדות עם גורמים נוספים ובכך יקצר את משך התהליך. מבחינת הרגולטור, העדכון יבטיח ואף ישפר את שלמות ודיוק הנתונים (מאחר ומדובר על נתונים מקוריים), יחסוך התעסקות עם מסמכים בעותק קשיח ולמעשה יקצר את העיסוק באיסוף המידע כיוון שכלל הנתונים יהיו נגישים במאגר דיגיטלי.

39. ביטול הדרישה לאישור מועצות בענפים שאינם מתוכננים

- 39.1. תבוטל הדרישה להמציא אישורי מועצות בענפים שאינם מתוכננים כגון לגבי בתי בד ומחלבות.
- 39.2. הדרישה שקיימת כיום לא מהווה נתון חזק מאחר שלא קיימת חובה לחברות במועצות אלו. על כן ניתן להסירה מרשימת הדרישות ובכך לפטור את מגיש הבקשה מהמצאת טופס ומן הפניה לגורם נוסף בתהליך.

40. ביטול החובה להגיש אישור ר"ח

- 40.1. תבוטל הדרישה לאישור ר"ח בדבר דיווח למס הכנסה בשנת המס (נספח 3 לנוהל). הנוהל יעודכן כך שהמבקש יגיש העתק טופס 1220 ("דין וחשבון לחקלאי") חתום על ידי ר"ח, כפי שהוגש למס הכנסה, ללא צורך בהגשת הנספח (מאחר והנספח בנוהל הקיים הוא למעשה העתק של טופס 1220 כפי שהוגש למס הכנסה).
- 40.2. עוד יעודכן, כי חקלאים שמשותפים במפקד עובדים זרים (ומתוקף כך מחויבים שבהגשת טופס 1220 כחלק מן המפקד), יהיו פטורים מהגשתו במסגרת בקשה לחוות דעת לצורך הקמה של מבנה חקלאי. להערכת הרגולטור מדובר בכ- 75% מסך הבקשות ועל כן מדובר בהפחתה משמעותית בנטל.

¹ סעיף 1(א)(1) להחלטה:

"להטיל על משרדי הממשלה להעביר ביניהם מידע הנדרש לצורך שיפור השירות הממשלתי לציבור והפחתת הנטל הבירוקרטי עליו";

סעיף 1(ב) להחלטה:

"החל משנת 2021 משרד ממשלתי לא יבקש מהציבור לשם מתן שירות, אישור על אודות אדם שהנפיק משרד ממשלתי אחר. החל משנת 2022, יחול האמור גם לגבי אישורים על אודות תאגידים."

סעיף 1(ג) להחלטה:

"החל משנת 2022 משרד ממשלתי לא יבקש מהציבור לשם מתן שירות, מידע על אודות אדם הקיים בידי משרד ממשלתי אחר. החל משנת 2023, יחול האמור גם לגבי מידע על אודות תאגידים."

לפי החלטה, המונח "משרד ממשלתי" כולל גם יחידות סמך.

40.3. ניתן להרחיב צעד זה באמצעות שימוש ב"תיק חקלאי" במחוז. תיק כזה ירכז (באופן ממוחשב או בתיק נייר) את כל המידע והמסמכים שהוגשו על ידי אותו חקלאי. ניתן יהיה להשתמש במסמכים אלו בכל טיפול ובכל פניה של החקלאי למחוז. מהלך כזה יפחית את דרישות המידע מן החקלאים ויקל על המחוז בעבודה השוטפת.

40.4. צעד זה ימנע כפילות בהגשת המסמכים ויחסוך בעלויות שכר טרחה לרואה חשבון.

41. **צמצום הדרישה להוכיח התכנות עסקית**

41.1. הנוהל יעודכן כך שמנהל המחוז יהיה מוסמך לדרוש ממגיש הבקשה תכנית המפרטת את התכנות הפעילות החקלאית המוצעת והיקפה. ניתן יהיה לדרוש תכנית זו רק במקרים בהם מדובר על מבנים לבעלי חיים של מגדלים חדשים או בתחומים חקלאיים חדשניים (גידולי נישה לא מוכרים).

41.2. לא תחול חובה אוטומטית להגיש תכנית התכנות עסקית, אלא רק לאחר קבלת דרישה ממנהל המחוז.

42. **ביטול הדרישה להציג הסכם קנייה**

42.1. לפי הנוהל הקיים יש לצרף הסכם קנייה של בעלי חיים (המיועדים לשיכון במבנה העתידי) חתום על ידי עורך דין לכל בקשה למבנה המיועד לגידול בעלי חיים. חובה זו יוצרת עלויות שאינן מבוטלות – החל בעלות ההתקשרות בהסכם וכלה בכך שהחקלאי נדרש לרכוש בעלי חיים לפני שהמבנה המיועד להם הוקם וממילא לפני שהמבנה קיבל היתר בנייה.

42.2. בנוסף, הניסיון מלמד שניתן לעקוף את החובה בנקל באמצעות עריכת הסכמים פיקטיביים שמטרתם היחידה היא עמידה בדרישות הרגולטור. יש לרגולטור די מידע וכלים אחרים אשר מאפשרים לו לבחון את אמיתות הבקשה שהוגשה.

42.3. לכן נמצא שהדרישה אינה נחוצה להבטחת האינטרס הציבורי וניתן לבטלה בכדי להפחית את הנטל על הציבור.

42.4. על כן, הדרישה הקיימת תבוטל.

43. **ביטול הדרישה לחוות דעת של רשות ניקוז**

43.1. במחוזות המשרד מועסקים עובדים אשר עוסקים בסוגיות של ניקוז ושימור קרקע. כאשר המתכננים במחוזות בוחנים בקשות, הם מתייעצים לפי הצורך עם הרפרנטים לעניין ניקוז ושימור קרקע. לכן אין צורך בבדיקה כפולה בעניין זה – מול הרפרנט המקצועי ומול רשות הניקוז.

43.2. הרגולטור יעדכן את הנוהל כך שתבוטל הדרישה להגיש חוות דעת של רשות ניקוז. בכך תצומצם ההכבדה על החקלאי ובנוסף, יוסר גורם חיצוני נוסף מן התהליך.

44. **ביטול הדרישה להצגת פתרון ותשתיות ביוב במבנה חקלאי**

44.1. הרגולטור יבטל את הדרישה הקיימת במסמך המדיניות להצגת תשתיות ביוב במבנה, למעט עבור מבנים לבעלי חיים.

44.2. הדרישה תבוטל מאחר שבדיקה זאת מבוצעת על ידי גורמים ממשלתיים אחרים כגון מוסדות התכנון ומשרד הבריאות – כיוון שסוגיה זו מצויה בתחום אחריותם. הרגולטור החריג מבנים המיועדים בעלי החיים מאחר שמדובר בנישה מקצועית צרה וקיים חשש לנזק סביבתי כתוצאה מהיעדר פתרונות תברואה הולמים.

45. עדכון דרישות מידע אודות שימושים וגודל שטחים

45.1. הרגולטור יעדכן את טבלת "פירוט מבנים קיימים" המצויה בנספח 2 לנוהל כך שתבוטל החובה למלא מידע על יחידות מגורים ובמקביל, תתווסף החובה למלא מידע על שימוש נלווה לחקלאות.² דרישות מידע אלו יהיו מדוייקות יותר וישרתו טוב יותר את הרגולטור בביצוע בדיקה והערכה של בקשות.

46. ביטול החובה להציג טופס מידע תכנוני

46.1. במסגרת המעבר למערכת "רישוי זמין" מסמכים רבים יהיו נגישים לכל הגורמים המעורבים בתהליך רישוי הבניה. כך, טופס מידע תכנוני יוזן למערכת ויהיה נגיש גם לרגולטור. הרגולטור יעדכן את הנוהל כך שתבוטל החובה להגיש טופס מידע תכנוני עדכני חתום על ידי הועדה המקומית/ מרחבית.³

46.2. במסגרת הנוהל יובהר כי למנהל המחוז ישנה הסמכות לדרוש את הטופס במקרים חריגים אם הטופס אינו נמצא במערכת "רישוי זמין". המשרד צופה כי עם הטמעת רפורמת "רישוי זמין" ילכו ויפחתו המקרים בהם הטופס אינו נמצא במערכת.

47. צמצום כמות העותקים המוגשים

47.1. הרגולטור יעדכן את הנוהל כך שתצומצם הדרישה להגיש את הבקשה (על נספחיה) בארבעה עותקים קשיחים ודי יהיה להגיש שני עותקים קשיחים בלבד.

ב. כימות עלויות הרגולציה

48. במסגרת התהליך יושמה מתודולוגיית כימות איכותנית. כימות העלויות נעשה רק ביחס לעלויות הישירות של הרגולציה ואינו כולל עלויות עקיפות, עלויות אלטרנטיבה ועלויות משקיות. מתודולוגיית הכימות התבססה על שני מקורות:

48.1. הספר השלישי במדריך הממשלתי להפחתת הנטל הרגולטורי (מהדורה ראשונה, 2015);

48.2. מדריך ה-OECD לכימות עלויות רגולציה:

OECD Regulatory Compliance Cost Assessment Guidance ("CCA")

² בהתאם להחלטת מועצת מקרקעי ישראל מס' 1316, מיום 13.12.2013 בנושא "שימושים נלווים לפעילות החקלאית בנחלה במושבי עובדים ובכפרים שיתופיים".

³ זאת לאור תקנות 22 ו-32(א) לתקנות התכנון והבנייה (רישוי בנייה), התשע"ו-2016.

49. תהליך הכימות החל במסגרת איסוף המידע בציר בעלי העניין, כחלק מהפגישות עם בעלי העניין והשולחנות העגולים שנערכו. בסך הכל השתתפו בתהליך הכימות כעשרה בעלי עניין שונים, בהם חקלאים, מתכננים ועורכי בקשות – מאזורים שונים בארץ ובקשר לתמהיל של מבנים חקלאיים מסוגים מגוונים. המידע הכמותי נאסף בפגישות ושיחות. איסוף המידע נעשה תוך התבססות על מידע ממקורות מגוונים והצלבה ביניהם.
50. התהליכים המרכזיים שמופו בשלב ניתוח הרגולציה פורקו לתתי-תהליכים, אשר מהם נגזרו החובות הרגולטוריות הפרטניות. מתוך כל חובה נותחו הפעולות שעל בעלי העניין לבצע כדי לעמוד בה. רכיבי העלות של כל פעולה כומתו באמצעות מידע פרטני מבעלי העניין, נתונים שהתקבלו מהרגולטור ונתונים משקיים רוחביים (למשל, שכר טרחת עורך דין).
51. תחשיב הכימות מביא בחשבון את השכיחות היחסית של רכיבי עלות הרגולציה. כימות העלויות כולל התייחסות לתוחלת של פעולה מסוימת (תדירות הבדיקות; תדירות חידוש רישיון; שיעור הבקשות שמועברות לבחינה מעמיקה) ו"לנתח השוק" (מתוך כלל התהליכים אצל הרגולטור) של חובות, פעולות ורכיבי עלות (למשל, עלויות בדיקה שנערכת עבור מוצר או תהליך מסוג מסוים שוכללו לפי "נתח השוק" של אותו מוצר בהשוואה ליתר המוצרים או התהליכים המקבילים).
52. במסגרת ניתוח הרגולציה נעשתה הבחנה בין שתי קבוצות של חובות רגולטוריות. הקבוצה הראשונה כוללת את החובות במסגרת התהליך לשם קבלת המלצת הרגולטור – הצגת אישורים שונים, תיקון התכניות וכו'. חובות אלו סווגו כחובות בירוקרטיות.
53. הקבוצה השנייה כוללת את החובות המהותיות לגבי אופן תכנון המבנה. החובות העיקריות במישור זה הן: גודל המבנה, תכנית המבנה (שיעור הקרקע שהוא תופס מתוך החלקה כולה), גובה המבנה וחומרי הבנייה (כעיקרון הרגולטור דורש בנייה קלה). חובות אלו סווגו כחובות במישור הדרישות. בחינה של חובות אלו העלתה שהעלות שלהן מתמצה בעלויות עקיפות ובעלויות אלטרנטיביות ולכן הן לא כומתו (בהתאם לעקרונות המדריך הממשלתי להפחתת נטל ולעקרונות ה-CCA). בנוסף, קשה לכמת את העלות של דרישה תכנונית מהותית שלא מכתובה פעולה של בעלי העניין במסגרת התהליך, אלא מעצבת את האופן בו מוקמים מבנים חקלאיים (לדוגמה, העלות של הגבלת גובה מבנה ל-3 מ').

ג. ניתוח השפעות התכנית המשרדית להפחתת הנטל הרגולטורי

ג.1. שינויים בבירוקרטיה

54. במסגרת התכנית יבוטלו חובות בירוקרטיות להגשת מסמכים ואישורים שונים. תהליכי העבודה של הרגולטור יהפכו פשוטים ואחידים ככל האפשר על מנת למנוע מצבים של אי בהירות. המעבר לתקשורת ממחושבת והפסקת השימוש בפקס יצמצמו באופן ניכר את התהליכים הבירוקרטיים.
55. תבוטל החובה להגשת חוות דעת חתומה על ידי מדריך שה"מ. דרישה זו חלה על חלק משמעותי מתוך מגישי הבקשות להקמת מבנה והיותה נטל כבד על ציבור החקלאים עם עלות ישירה של אלפי שקלים ואף עיכובים ממושכים בתהליך. הגדרת שה"מ כגוף מייעץ ותומך החלטה, תפשט את התהליך ותביא לחיסכון משמעותי בעלויות לחקלאים.
56. התכנית תצמצם את מספר הגורמים המעורבים בתהליך וכך תמנע עיכובים, תקלות בממשקים בין ארגוניים והקדשת משאבים לפעולות בירוקרטיות.

57. התכנית תפחית %54.2 מהעלויות הבירוקרטיות הישירות ובכך תביא לחיסכון של כ-5.6 מיליון ₪ בשנה, ותקצר את זמני ההמתנה בכ-69.2%, היינו ב-57,400 ימי המתנה בשנה.

2.ג. שינויים בדרישות הרגולציה

58. כיוון שהרגולטור מהווה גורם ממליץ ולא מחזיק בסמכות התכנונית הראשית, עיקר התכנית עוסקת בצמצום תהליכים בירוקרטים. עם זאת, התכנית תביא לצמצום חלק מדרישות הרגולציה. כך, יעודכנו הדרישות התכנוניות השונות שנקבעו במסמך המדיניות. שינוי בולט הוא ביטול הדרישה לתשתיות ביוב, בכל הנוגע למבנים שאינם מיועדים לבעלי-חיים.

3.ג. התאמה של הדרישות הטכניות למקובל בעולם

59. לא רלוונטי. התכנית אינה עוסקת בהתאמה לדרישות טכניות.

4.ג. ניתוח השפעות משקיות של התכנית

60. יצירת הבהירות והאחידות במסמכי הרגולטור וכן הפחתת הדרישות בקבלת חוות הדעת לתכנון מבנה חקלאי, יצמצמו את משך תהליך התכנון ויעודדו את הציבור להקים מבנים חדשים ואף תקדם פיתוח של ענפים חקלאיים מודרניים וחדשניים בישראל.

61. יישום התכנית יוביל לצמצום החסמים הקיימים בבניית מבנה חקלאי. צמצום חסמים אשר יאפשר, בין היתר, כניסה של חקלאים קטנים לשוק ותקל בעיקר על משק משפחתי.

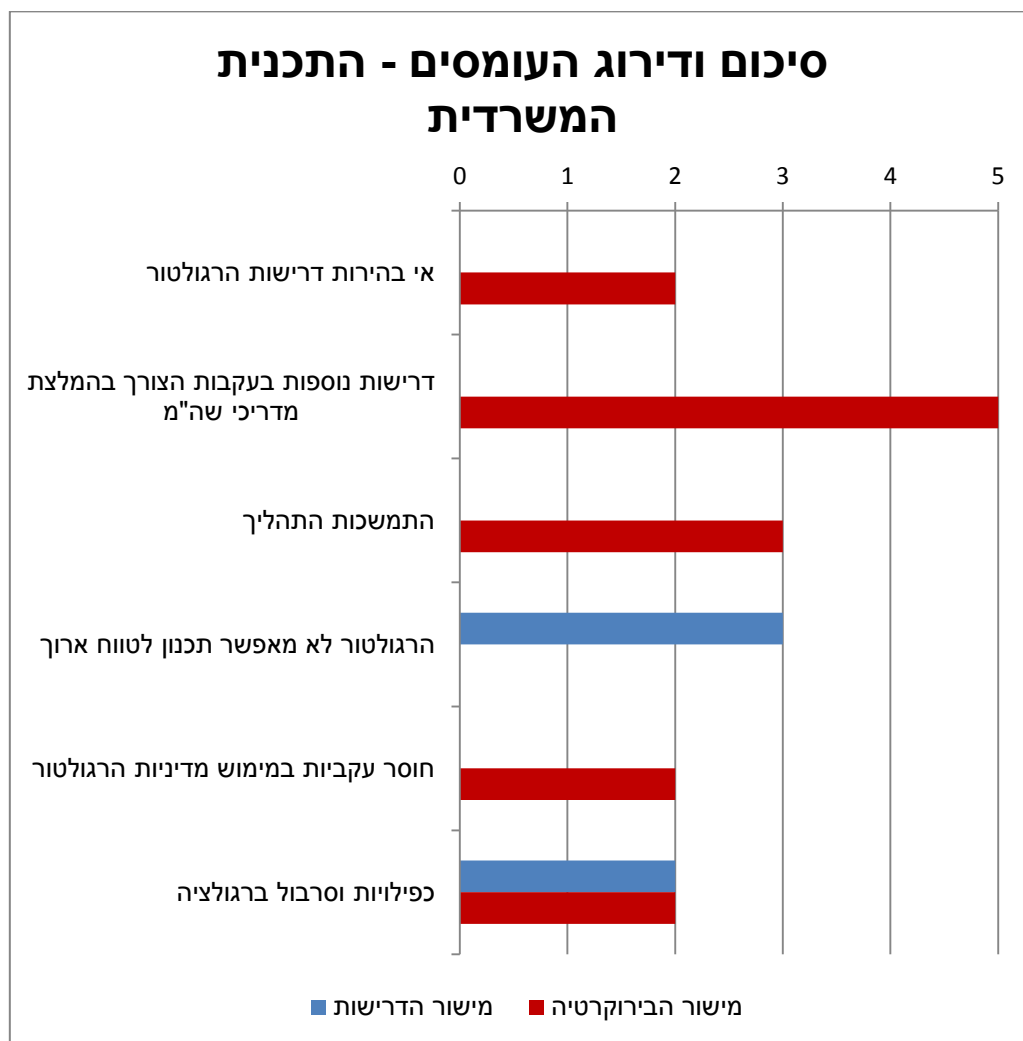
נספח א' – כימות הפחתת עלויות רגולציה

הטבלה הבאה מציגה את עלויות הרגולציה, לפני התכנית ולאחריה. הטבלה מציגה את סך העלויות הישירות למשק לפי תחשיב מצרפי. הרגולציה מורכבת מתהליך רגולטורי אחד – קבלת המלצה לצורך היתר בנייה של מבנים חקלאיים.

עלות לאחר הפחתה			עלות רגולציה קיימת		
בירוקרטיה		דרישות (ש"ח)	בירוקרטיה		דרישות (ש"ח)
ימי המתנה	כסף (ש"ח)		ימי המתנה	כסף (ש"ח)	
57,450	5,625,560	-	186,550	12,276,060	-
69.2%	54.2%	-	הפחתה באחוזים		
בירוקרטיה		דרישות	הפחתה באחוזים משוכללת		
58%		-			

נספח ב' – פירוט העומסים הרגולטורים שקיבלו מענה במסגרת התכנית

1. להלן יוצגו העומסים הרגולטוריים שזוהו במסגרת גיבוש התכנית. התכנית מתמודדת עם שישה עומסים רגולטוריים. שניים מן העומסים מתייחסים למישור הדרישות (התוכן המהותי של הרגולציה), בעוד שחמישה מן העומסים מתייחסים למישור הבירוקרטיה (התהליכים שמבוצעים על ידי הרגולטור או בממשק בינו לבין בעלי העניין).⁴
2. התרשים שלהלן מסכם את העומסים השונים, כפי שנמסרו על ידי בעלי העניין, אשר מופו במסגרת התכנית המשרדית להפחתת הנטל הרגולטורי ואת עוצמתו של כל עומס, בחלוקה למישור הדרישות ולמישור הבירוקרטיה.



⁴ בסעיף ההגדרות של החלטת ממשלה 2118 מיום 22.10.2014 בנושא "הפחתת הנטל הרגולטורי" הוגדרו המונחים הבאים: "עלות העמידה בדרישות הרגולציה – העלות הישירה הכרוכה בעמידה בדרישות התוכן של הרגולציה"; "עלות הבירוקרטיה – העלות הישירה הנובעת מתהליכי העבודה מול הרגולטור כגון חובות דיווח, הגשת בקשות וטפסים, קבלת רישיונות, זמני המתנה וכו'".

3. עומס 1: אי בהירות דרישות הרגולטור

- 3.1. כיום לא ניתן להבחין בין פרטים ונתונים המוצגים לשם העשרה והרחבה מקצועית, לבין חובות מקצועיות מחייבות שהרגולטור מציב. התוצאה היא שהמפוקחים עלולים לחשוב שמידע שמוצג להרחבה בלבד מהווה דרישה מחייבת וכך למעשה תיווצר חובה רגולטורית חדשה מבלי שהרגולטור התכוון לכך.
- 3.2. התהליך מתאפיין במספר "סבבים" של הגשת המסמכים, קבלת הערות ודרישות לתיקון וחוזר חלילה. לעיתים קרובות הרגולטור מחזיר את הבקשה למפוקח על מנת שיבוצעו תיקונים והשלמות.
- 3.3. הצורך בהשלמות הופך חלקים מהתהליך לכפולים – הן עבור המפוקחים שמכינים בקשה ולאחר מכן מתקנים אותה לפי הנחיות הרגולטור – והן עבור הרגולטור שנדרש לטפל בבקשה יותר מפעם אחת.
- 3.4. ניתוח העומס :
- 3.4.1. השפעות במישור הדרישות : אין.
- 3.4.2. השפעות במישור הבירוקרטיה : אי בהירות.

4. עומס 2: דרישות נוספות בעקבות הצורך בהמלצת מדריכי שה"מ

- 4.1. אחד השלבים לקראת קבלת חוות דעת מהרגולטור הוא שהמבקש יציג אישור של מדריך שה"מ ממשד החקלאות (שירות ההדרכה והמקצוע) לבקשה ולתכנית. כך מדריכי שה"מ, שאינם מהווים גוף רגולטורי, מתווספים לתהליך כגורם נוסף.
- 4.2. כל הערה של מדריכי שה"מ מחייבת את עדכון התכניות והדפסתן מחדש. את התכניות המתוקנות יש להציג למדריכים שוב עד שהם מאשרים אותן. תהליך זה – שלא מבוצע ישירות מול הרגולטור – גוזל מאמץ, כסף וזמני המתנה. בעלי העניין הדגישו שדרישה חדשה זו מהווה עומס משמעותי בתהליך.
- 4.3. עוד נמצא שלעיתים חקלאים פונים למדריך שה"מ מראש בכדי לקבל ממנו חוות דעת שסותרת את הכללים המקצועיים של הרגולטור. במצב כזה החקלאי מציג לרגולטור או למתכננים במחוז חוות דעת של נציג שה"מ, עובד המשד, אשר לכאורה מאשרת לו להקים מבנה שלא תואם את הדרישות המקצועיות של הרגולטור.
- 4.4. המעורבות של שני גורמים משרדיים בתהליך – הרגולטור ושה"מ – גורמת לחוסר יעילות ויוצרת פתח לסתירות בין העמדות של המשד.
- 4.5. ניתוח העומס :
- 4.5.1. השפעות במישור הדרישות : אין.
- 4.5.2. השפעות במישור הבירוקרטיה : ריבוי גורמים ושלבים ; התמשכות תהליכים ; תהליכים מסורבלים.

5. עומס 3: התמשכות התהליך

5.1. בעלי העניין סיפרו שכלל הליך הרישוי של מבנים חקלאיים אורך כשנה; אך בין שלושה לשישה חודשים נדרשים לשם קבלת חוות הדעת ממשרד החקלאות. בעלי העניין ציינו שיש חפיפה בזמן הטיפול בין משרדים ורשויות שונות, אך התהליך מול הרגולטור יוצר עיכוב של מספר חודשים.

5.2. בנוסף להתנהגות לבחינה ולהחלטה של הרגולטור – שאורכת כחודש וחצי ולפעמים יותר – יש מספר מקטעים נוספים שיוצרים זמני המתנה. ראשית, כל תיקון שנדרש בבקשה ובתכנית מחייב סבב נוסף של עבודה והמתנה לגורמים שונים – אצל הרגולטור ובגופים נוספים. שנית, הדרישות שהרגולטור מציב מחייבות את בעלי העניין לפנות לגורמים אחרים ולהמתין לקבלת אישורים ומסמכים מהם.

5.3. בעלי העניין הציגו מספר דוגמאות לזמני המתנה משמעותיים כתוצאה עקיפה של דרישות הרגולטור לדוגמא הדרישה להציג אישורים מן האגודה החקלאית או ממועצת הייצור מחייבות את בעלי העניין להמתין לאותם גופים.

5.4. עולה כי התמשכות התהליך נובעת בעיקר כתוצאה מהמתנה ממושכת לגורמים שונים. כך למשל, בקשות להקמת מבנים לבעלי חיים (לול, ארווה, שטחי מרעה) מחייבים את אישור השירותים הווטרינריים. כל גורם שמצטרף לתהליך מאריך משמעותית את הטיפול בבקשה ואת זמני המתנה.

5.5. ניתוח העומס :

5.5.1. השפעות במישור הדרישות : אין.

5.5.2. השפעות במישור הבירוקרטיה : התמשכות תהליכים; ריבוי גורמים ושלבים.

6. עומס 4: הרגולטור לא מאפשר תכנון לטווח ארוך

6.1. תהליך הקמת מבנה חקלאי הוא מורכב, יקר וממושך. לכן החקלאים מעדיפים לבצע אותו באופן מרוכז. למשל, אם חקלאי שצריך היום מבנה בקיבולת מסוימת צופה גידול בהיקף הפעילות שלו, הוא יבקש מבנה גדול יותר כדי שישפיק גם את צרכיו העתידיים.

6.2. בעלי העניין התייחסו לכך שהרגולטור מאשר הקמה של מבנה לפי הצרכים הקיימים בלבד ומתעלם מתחזית הגידול ומהצרכים העתידיים שלהם. כתוצאה מכך, קשה להם לתת מענה מראש לצרכים צפויים בעתיד וכל גידול כרוך בעיכוב ובהמתנה עד להשלמת תהליך חדש של רישוי תכנון ובניה.

6.3. ניתוח העומס :

6.3.1. השפעות במישור הדרישות : סף דרישות גבוה.

6.3.2. השפעות במישור הבירוקרטיה : אין.

7. עומס 5: חוסר עקביות במימוש מדיניות הרגולטור

7.1. הרגולטור במטה משרד החקלאות מכתוב את הדרישות (באמצעות מסמך המדיניות) ואת שלבי התהליך (באמצעות הנוהל). בפועל, מדיניות הרגולטור מיושמת על ידי המתכננים המוצבים במחוזות השונים. למרות שהרגולטור פרסם לפני מספר שנים נוהל עבודה מסודר ומסמך מדיניות

מפורט, המחוזות לא פועלים על פיו באופן עקבי. מחוזות שונים משתמשים בטפסים ייחודיים להם, מציבים דרישות שונות וחלק מן התהליכים מתבצעים באופן שונה ממחוז למחוז.

7.2. דוגמה לכך היא אופן יישום של הדרישה להציג אישור שהתכנון עומד בדרישות השירותים הווטרנריים (עבור מבנה המיועד לענפי החי), למשל כמו מרחקי הכלובים וגודלם. בחלק מן המחוזות המפוקח (החקלאי או האדריכל שלו) פונה לשירותים הווטרנריים, בעוד שבמחוזות אחרים המתכננים במחוז עושים זאת. גם השלב בתהליך בו מבוצעת הפניה לשירותים הווטרנריים איננה אחידה. נושא נוסף בו אין אחידות ועקביות הוא סוגית הניקוז. רמת ההקפדה בהקשר זה משתנה ממחוז למחוז.

7.3. ניתוח העומס :

7.3.1. השפעות במישור הדרישות : אין.

7.3.2. השפעות במישור הבירוקרטיה : חוסר עקביות.

8. עומס 6: כפילויות וסרבול ברגולציה

8.1. זוהו מספר חובות שמתאפיינות בסרבול. לדוגמה, חקלאי נדרש לפרט את מכסות ייצור וכן לצרף מסמכים המעידים כי ברשותו מכסות ייצור. לטענת החקלאים עומס זה אינו מוצדק מכיוון שהמידע על מכסות הייצור מצוי בידי המשרד בין כה וכה.

8.2. דרישות עודפות אלו מכבידות על בעלי העניין והופכות את התהליך למסורבל – הן עבור בעלי העניין והן עבור הרגולטור. מעבר למתכונת מצומצמת וממוקדת של דרישות תאפשר לרגולטור להעניק שירות איכותי יותר, לצמצם את העומס שמוטל עליו ולהתמקד בבחינת הפרמטרים הקריטיים מבחינתו. מובן שהמפוקחים ייהנו מצמצום דרישות כפולות.

8.3. ניתוח העומס :

8.3.1. השפעות במישור הדרישות : כפל דרישות (חפיפות).

8.3.2. השפעות במישור הבירוקרטיה : ריבוי גורמים ושלבנים.

נספח ג' – פירוט העומסים הרגולטורים שלא קיבלו מענה במסגרת התכנית

1. העומסים שמופיעים בנספח ב' טופלו במסגרת התכנית המשרדית. בנספח זה מפורטים עומסים שלא קיבלו מענה במסגרת התכנית, כפי שנמסרו על ידי בעלי העניין, וכן סוגיות רוחב שאינן תחת אחריותו הישירה של הרגולטור.

א. עומסים שלא קיבלו מענה במסגרת התכנית המשרדית

2. כפילות בין דרישות משרד החקלאות לדרישות מוסדות התכנון

2.1. חלק מן הדרישות שמציב הרגולטור (הן דרישות מידע והן הסטנדרט שנבחן על-ידו) נבחנות (או למצטער צריכות להיבחן) ממילא על ידי מוסדות התכנון המוסמכים במסגרת הליך הרישוי של המבנים. כתוצאה מכך ישנם תהליכים כפולים המבוצעים פעמיים על ידי שתי רשויות מנהליות. בנוסף, הרגולטור עוסק בסוגיות מקצועיות שבסמכותם של רשויות מנהליות אחרות.

2.2. חלק מן הדרישות שמציב הרגולטור נבחנות על ידי מוסדות התכנון המוסמכים במסגרת הליך הרישוי של המבנים. כתוצאה מכך ישנם תהליכים כפולים המבוצעים פעמיים על ידי שתי רשויות מנהליות. כיוון שהרגולטור אינו מחזיק בסמכות לרישוי מבנים חקלאיים, אלא הוא גורם ממליץ בלבד, נראה שזהו נושא רוחבי שלא ניתן לטפל בו במסגרת התכנית להפחתת נטל רגולטורי במשרד החקלאות.

2.3. כך למשל, הרגולטור דורש מסמכים על הזכויות בקרקע. הסוגיה הקניינית של זכויות בקרקע אינה בתחום המומחיות או הסמכות של הרגולטור. יתרה מזו, סוגיה זו נבחנת לעומק על ידי מוסדות התכנון, ולכן מדובר בהכבדה מיותרת.

2.4. תגובת הרגולטור היא כי המשרד מבקש ממגיש הבקשה להמציא הוכחה שהוא בעל זכויות בקרקע כדי לוודא שהוא מחזיק בה כדין, כפי שהוא דורש בכל הענקת זכות לאזרח. לעניין הטענה בדבר היעדר סמכות לרגולטור – יש לציין כי שר החקלאות ופיתוח הכפר הוא השר הממונה על חוק ההתיישבות החקלאית⁵. מטרת החוק, בין היתר, היא שבעל הזכויות בקרקע יהיה מי שיעבד אותה בפועל, ולא יעביר זכותו לאחר שלא בהתאם להוראות החוק. הוכחת זכויות בקרקע (נסח טאבו או חוזה מול - רמ"י) לא אמורה לעורר קושי רב אצל המבקש, כיוון שמסמכים אלו קיימים ממילא אצל מגיש הבקשה להיתר בנייה, כך שלא מדובר בפעולה הדורשת תשומות מרובות. מערכת "רישוי זמין" שרק לאחרונה החלה לעבוד בכל מרחבי התכנון המקומיים, מנסה להתמודד עם סוגיית הכפילויות. ככל שקיימים במערכת "רישוי זמין" מסמכים אותם דורשת המדינה כחלק מתהליך בקשות להיתרי בנייה, משרד החקלאות ופיתוח הכפר לא ידרוש אותם ישירות ממגיש הבקשה באופן ישיר.

⁵ חוק ההתיישבות החקלאית (סייגים לשימוש בקרקע חקלאית ובמים), תשכ"ז-1967

ב. עומסים וסוגיות רוחביות**3. ריבוי משרדים וגורמים**

- 3.1. תהליך הרישוי של מבנים חקלאיים מערב גורמים ממשלתיים רבים. חלק מהגורמים הממשלתיים לא מתקשרים זה עם זה ומחייבים ביצוע של הליכים זהים באופן כפול. חמור מכך – חלק מהדרישות סותרות ונוגדות.
- 3.2. בין הגורמים שאישורם נדרש במסגרת התהליך: משרד הבריאות, הרשות הארצית לכבאות והצלה, הרגולטור (משרד החקלאות), רשות מקרקעי ישראל, רשות המים, המשרד להגנת הסביבה (לעניין ניקוז), רשות העתיקות ועוד.

נספח ד' – תכנית עבודה לביצוע התכנית המשרדית להפחתת הנטל הרגולטורי

שם משימה	אחראי	תאריך סיום	סוג המדד	מדד	תאריך סיום למדד	ערך במועד למדד	שותפים
1. תיקון מסמך מדיניות	רענן אמויאל, מנהל אגף תכנון וכלכלה, הרשות לתכנון (כפרי-אזורי)	1.6.2018	מוחלט (בינארי)	פרסום מסמך "מדיניות, הנחיות וקריטריונים לתכנון מבנים חקלאיים" כמפורט בסעיפים בתכנית	1.6.2018	1	יוחאי תירוש, מרכז בכיר, הרשות לתכנון כפרי-אזורי. עו"ד דפנה גוטנברג-אבני, לשכה משפטית.
2. תיקון מסמך מדיניות - פרסום טיוטת התיקון	רענן אמויאל, מנהל אגף תכנון וכלכלה, הרשות לתכנון (כפרי-אזורי)	1.8.2017	מוחלט (בינארי)	פרסום טיוטת תיקונים במסמך המדיניות – להערות במשרד ולהערות הציבור	1.8.2017	1	יוחאי תירוש, מרכז בכיר, הרשות לתכנון כפרי-אזורי
3. תיקון נוהל	רענן אמויאל, מנהל אגף תכנון וכלכלה, הרשות לתכנון (כפרי-אזורי)	1.3.2017	מוחלט (בינארי)	פרסום "נוהל למתן חוות דעת המשרד להיתרי בניה עבור מבנים חקלאיים" כמפורט בסעיפים בתכנית	1.3.2017	1	יוחאי תירוש, מרכז בכיר, הרשות לתכנון כפרי-אזורי. עו"ד דפנה גוטנברג-אבני, לשכה משפטית.
4. אחידות בין מחוזות המשרד	רענן אמויאל, מנהל אגף תכנון וכלכלה, הרשות לתכנון (כפרי-אזורי)	1.3.2017	מוחלט (בינארי)	עריכת סמינר למחוזות המשרד, להצגת הנחיית המנכ"ל והנוהל החדש בכדי להבטיח אחידות בתהליכים ובדרישות	1.3.2017	1	