

דוח מבקר המדינה | אייר התשפ"ג | מאי 2023



רשות מקרקעי ישראל

הקצאת קרקע בפטור ממכרז לתעשייה ולתיירות



הקצאת קרקע בפטור ממכרז לתעשייה ולתיירות

רקע

ענפי התעשייה והתיירות הם כלים לפיתוח הכלכלי של המדינה: הם יוצרים מקומות תעסוקה, תורמים לתוצר המשק, מפזרים את הסיכונים בו ואף מחזקים את מעמדה הבין-לאומי של המדינה. האחריות להקצאת מקרקעי ישראל לטובת פיתוח המדינה מוטלת על רשות מקרקעי ישראל (רמ"י).

חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (חוק חובת המכרזים) קובע כי גופי המדינה יבצעו את התקשרויותיהם בדרך של מכרז פומבי ותקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (התקנות) שהותקנו מכוחו מעגנות את עדיפות המכרז הפומבי על פני דרכי התקשרות אחרות, לרבות בעסקת מקרקעין. עם זאת, התקנות מציינות מקרים שבהם ניתן לשקול הקצאת קרקע בפטור ממכרז. בין היתר רשאית רמ"י להקצות בפטור ממכרז קרקע למטרות תעשייה ומלאכה, להקמת מבני תעשייה להשכרה, באזורי עדיפות לאומית או להקצות קרקע לצורך הרחבת מפעל קיים, כל זאת בכפוף להמלצה של משרד הכלכלה והתעשייה (משרד הכלכלה), וכן להקצות קרקע בפטור ממכרז לצורך הקמת מיזם תיירותי, בכפוף להמלצה של ועדה משותפת לרמ"י ולמשרד התיירות.

הפטור המעוגן בתקנות, יש בו משום הטבה שהמדינה מעניקה ליזמים כדי שישתמשו בקרקע לתכלית הרצויה לה, כגון עידוד התעסוקה באזורי עדיפות לאומית או עידוד התיירות באזורים שונים בארץ.

נתוני מפתח

496 מיליון ש"ח לעומת **1,294** מיליון ש"ח

התמורה שגבתה המדינה בגין הקצאות קרקע בפטור ממכרז לתעשייה ולתיירות, לעומת סך ערך הקרקעות שנקבע בשומות בשנים 2017 - 2021 (כ-62% הנחה)

4.9 מיליון מ"ר וכ- **650,000** מ"ר

השטח הנכלל בבקשות (בשנים 2017 - 2021) להקצאה בפטור ממכרז לתעשייה ולתיירות בהתאמה

42% ו- **62%**

שיעור העלייה בבקשות להקצאת קרקע בפטור ממכרז לתעשייה (מ-132 ל-188 בקשות) ושיעור הירידה בבקשות להקצאת קרקע בפטור ממכרז לתיירות (מ-13 לחמש) בהתאמה בשנים 2017 - 2021

767

בקשות שבהן טיפלה רמ"י להקצאת קרקע בפטור ממכרז לתעשייה ולמיזמי תיירות, בשנים 2017-2021

54%

מהליכי הקצאות הקרקע בפטור ממכרז למיזם תיירותי שנבדקו נמשכו שנה עד שש שנים (מיום הגשת הבקשה ועד לאישורה ברמ"י)

28%

שיעור השומות בהליך הקצאת קרקע בפטור ממכרז לתעשייה שעריכתן נמשכה זמן רב יותר מהזמן הנדרש - עד 21 ימי עסקים

96%

שיעור הבקשות שהוגשו למשרד הכלכלה להקצאת קרקע בפטור ממכרז לתעשייה שהליך הטיפול בהן נמשך יותר זמן מהיעד שנקבע בתוכנית העבודה (שלשה חודשים)

82%

שיעור הבקשות להקצאת קרקע בפטור ממכרז לתעשייה שההליך בנוגע להן נמשך יותר משנה (מיום הגשת הבקשה למשרד הכלכלה ועד לאישורה ברמ"י)



פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-ספטמבר 2022 בדק משרד מבקר המדינה את ההליכים להקצאת קרקעות בפטור ממכרז לתעשייה ולמיזמי תיירות ואת סדרי הבקרה עליהם. הביקורת נעשתה ברמ"י, במינהל אזורי תעשייה במשרד הכלכלה (מינהל אז"ת) ובמשרד התיירות.

תמונת המצב העולה מן הביקורת

מִשְׁךְ הַהֲלִיךְ בְּנוּגַע לְבִקְשׁוֹת לְהַקְצִיט קִרְקַע בְּפִטוֹר מִמְכֵרז לְתַעֲשִׂייה בְּמִשְׂרָד הַכֹּלְכֵלָה - רק בכ-4% מהבקשות משך ההליך בנוגע להן היה עד שלושה חודשים - פרק הזמן שנקבע כיעד בתוכנית העבודה של משרד הכלכלה לשנת 2018 (בכ-1% מהבקשות משך ההליך הנוגע להן היה עד 45 ימים. פרק זמן זה נקבע בתכנית העבודה כיעד החל משנת 2019), דהיינו משך ההליך בנוגע לכ-96% מהבקשות חרג מהיעד שנקבע. נמצא כי משך הליך בנוגע לכ-22% מהבקשות היה שלושה עד שישה חודשים, ומשך הליך בנוגע לכ-64% מהבקשות היה חצי שנה עד שנתיים. ובכ-10% מהבקשות, הליך הנוגע להן במינהל אז"ת נמשך שנתיים עד ארבע שנים.

מִשְׁךְ הַהֲלִיךְ בְּנוּגַע לְבִקְשׁוֹת לְהַקְצִיט קִרְקַע בְּפִטוֹר מִמְכֵרז לְתַעֲשִׂייה בְּרִמ"י - משך ההליך בנוגע לכ-82% מהבקשות היה מעבר לשלושה חודשים - פרק הזמן למשך הטיפול (SLA) שקבעה רמ"י; משך ההליך בנוגע לכ-59% מהבקשות היה שלושה חודשים עד שנה; בנוגע לכ-23% מהבקשות נמשך ההליך יותר משנה ואף הגיע במקרים אחדים לשלוש שנים וחצי.

מִמְשְׁקֵי הָעֵבֻדָה בֵּין מִשְׂרָד הַכֹּלְכֵלָה לְרִמ"י - רמ"י לא הוסיפה ממשק בין מערכות המידע שלה למערכות של משרד הכלכלה להעברת נתונים ומסמכים המוגשים על ידי יזמים באמצעים דיגיטליים מאובטחים. ממשק כזה היה מונע הגשה כפולה של מסמכים ומביא לקיצור וייעול של תהליך הגשת הבקשה והטיפול בה. לכן תהליך הגשת הבקשה עודנו כרוך בכפילויות ואינו יעיל דיו. נציג רמ"י אינו מוזמן לדיוני הוועדה המשרדית במשרד הכלכלה, וגם רמ"י עצמה אינה עומדת על נוכחותו של נציג מטעמה. זאת, שלא בהתאם להוראת מנכ"ל משרד הכלכלה.

שִׁוּוֹק 15% מִהַקְרָקְעוֹת בְּאִזוֹר תַּעֲשִׂייה בְּמִסְגֵּר מְכֵרז פּוֹמְבִי - לפי החלטת מועצת מקרקעי ישראל על רמ"י לשווק באמצעות מכרז 15% מהמגרשים ביעוד תעשייה באזורי עדיפות לאומית א' ובקו עימות. עלה כי לרמ"י אין נתונים מרוכזים בדבר התפלגות הקצאות הקרקע בין היתר לתעשייה לפי שיטת ההקצאה (במכרז או בפטור) בכל אזור ואזור. הדבר אינו מאפשר לרמ"י ולמועצת מקרקעי ישראל לבחון את מידת יישום ההחלטת מועצת מקרקעי ישראל באופן התואם את תכליתה. עוד עלה כי במקרים שנבדקו בביקורת רמ"י לא שיווקה קרקעות לתעשייה במכרז פומבי תחילה, לצורך אמידת ערך הקרקע באותם אזורי תעשייה.



מִשְׁךְ זְמַן עֲרִיכַת הַשּׁוּמוֹת - 72% מהשומות נערכו בפרק הזמן הנדרש - עד 21 ימי עסקים. עם זאת, משך עריכת 21% מהשומות היה 22 - 63 ימי עסקים, חריגה של עד פי שלושה מהנקבע בתקן, ומשך עריכת 7% מהשומות היה יותר מ-64 ימי עסקים, ובמקרים מסוימים אף הגיע ל-462 ימי עסקים - חריגה של 44 ימים עד יותר מ-400 ימים מהנקבע בתקן.

פיקוח רמ"י על השימוש בקרקעות שהוקצו בפטור ממכרז לתעשייה - בתוכניות העבודה השנתיות של חטיבת השמירה על הקרקע ברמ"י לשלושת מרחבי השמירה - תל אביב-מרכז, ירושלים ודרום - לשנים 2017 - 2021 לא נכללו משימות ויעדים לפיקוח במקרקעין שהוקצו בפטור ממכרז לתעשייה. כמו כן, מהסקרים שביצעה החטיבה לשמירה על הקרקע במרחב צפון נמצאו 17 הפרות חוזים שעניינן שימוש שאינו למטרת תעשייה. עם זאת, רק בשמונה מקרים החלה רמ"י לנקוט הליכים נגד הזימים. רמ"י גם אינה נוהגת (למעט במקרה אחד) לעדכן את משרד הכלכלה בדבר המקרים שבהם היא גילתה הפרות של החוזים ושימוש בניגוד למטרת ההקצאה, כדי שמשרד הכלכלה יבחן את האפשרות לפעול נגד המפירים.

אי-ניצול הקרקע - בביקור שערך צוות הביקורת בשני אזורי תעשייה, בצפון הארץ ובדרומה, נצפו בין היתר מגרשים שאף שעברו שנים מאז הוקצו, טרם החלה הבנייה בהם או שלא הושלמה. מגרשים מעין אלה הופכים למפגע סביבתי; אי-בנייה בהם עלולה לעכב פיתוח של מגרשים סמוכים; ובנייה בהם באיחור עלולה לגרום נזקים למפעלים סמוכים שכבר הוקמו, זאת בשל מפגעי רעש וזיהום ופגיעה בתשתיות הציבוריות במהלך הבנייה. נמצא כי רמ"י אינה אוספת באופן שיטתי מידע על היקף המגרשים ברחבי הארץ שהוקצו לתעשייה ולא נעשה בהם שימוש, ולכן אין לה בסיס נתונים מלא על אודות השימוש שנעשה במגרשים אלו, ואם הוא תואם את הייעוד המקורי של הקצאתם.

משך ההליך הכולל להקצאת קרקע למיזם תיירותי - משך הליך בנוגע ל-47% מהבקשות להקצאה כאמור, משלב הגשת הבקשה ברמ"י ועד לאישורה, היה עד שנה. ב-22% מהבקשות משך ההליך היה שנה עד שלוש שנים. ואילו משך ההליך בנוגע ל-32% מהבקשות היה חמש עד שש שנים.

הטיפול בבקשות להקצאה במשרד התיירות וברמ"י - הליך הגשת הבקשות למשרד התיירות אינו מנוהל במערכת ממוחשבת. לכל בקשה נפתח תיק פיזי באגף תכנון סטטוטורי, ובו מתויקים המסמכים הרלוונטיים לבקשה. ואולם אותם תיקים אינם מעודכנים תמיד בכל ההתכתבויות והמסמכים שהועברו למשרד התיירות בנוגע לבקשה. ממשק העבודה בין רמ"י ובין משרד התיירות בכל הנוגע להקצאת קרקעות למיזמי תיירות הוא לקוי, בעיקר לגבי עדכונים שמקבל משרד התיירות מרמ"י. במקרים שנבדקו נמצאו משכי טיפול ארוכים במיוחד, של עד כשש שנים, אף שמדובר בפעולות שאינן בהכרח מורכבות.

הסדרת הסטנדרטים לאספקת השירות - אף שמשרד הכלכלה קבע בשנת 2018 יעדים לשיפור השירות לציבור בנוגע להקצאת קרקע בפטור ממכרז לתעשייה, הוא לא עיגן בנהליו את פרק הזמן לטיפול בפניות הזימים להקצאת קרקע על פי הנקבע ביעדים, ולא פרסם אותו לציבור. משרד התיירות לא קבע בתוכניות העבודה שלו יעדים לשיפור בעניין הטיפול בהקצאת קרקע ליזם, לרבות למיזם תיירותי, וכן לא קבע בנהליו פרק זמן (SLA) למשך הטיפול, והוא אינו מבצע בקרה בנדון. רמ"י אינה מבצעת מדידה ובקרה בנוגע למשכי הטיפול בתהליך הקצאת קרקע בפטור ממכרז לתעשייה ולתיירות, ואין לדרג





הניהולי בה מידע בדבר היקף העיכובים בטיפול והסיבות לכך. אשר לאמנות שירות - משרד הכלכלה, משרד התיירות ורמ"י לא גיבשו ופרסמו לציבור אמנות מטעמם.





פעילות מינהל אז"ת במשרד הכלכלה לשיפור תהליך הטיפול בבקשות - תצוין
לחוב פעילות מינהל אז"ת למחשוב ולשיפור של תהליך הטיפול בבקשות להקצאת קרקע בפטור ממכרז.


עיקרי המלצות הביקורת


על מינהל אז"ת במשרד הכלכלה להמשיך לפעול לקיצור משך הליך הטיפול בבקשות בהתאם ליעדים שנקבעו בתוכנית העבודה. עוד מומלץ למינהל אז"ת להשלים את הפיתוחים הנוספים במערכת הממוחשבת, ובכללם חנות תשלומים ושירות מיפוי (GIS) מתקדם. 


על רמ"י לפעול לקיצור משך הליך הטיפול בבקשות להקצאת קרקע בפטור ממכרז לתעשייה ולמיזם תיירותי, בהתאם לסטנדרט זמן הטיפול שנקבע בנהליה. 

מומלץ לרמ"י, בשיתוף משרד הכלכלה, לפעול להשלמת הנדרש להפעלת הממשק בין מערכות המידע שלה למערכת המידע במשרד הכלכלה בכל הנוגע להגשה וטיפול בבקשות להקצאת קרקע בפטור ממכרז לתעשייה. עוד מומלץ שמשרד הכלכלה ורמ"י יבחנו במשותף מהי הדרך המיטבית לשיתוף פעולה ולתיאום ביניהם, כדי לאפשר זיהוי מוקדם של חסמים במשך זמן הטיפול בבקשות ולהביא לצמצומם. 

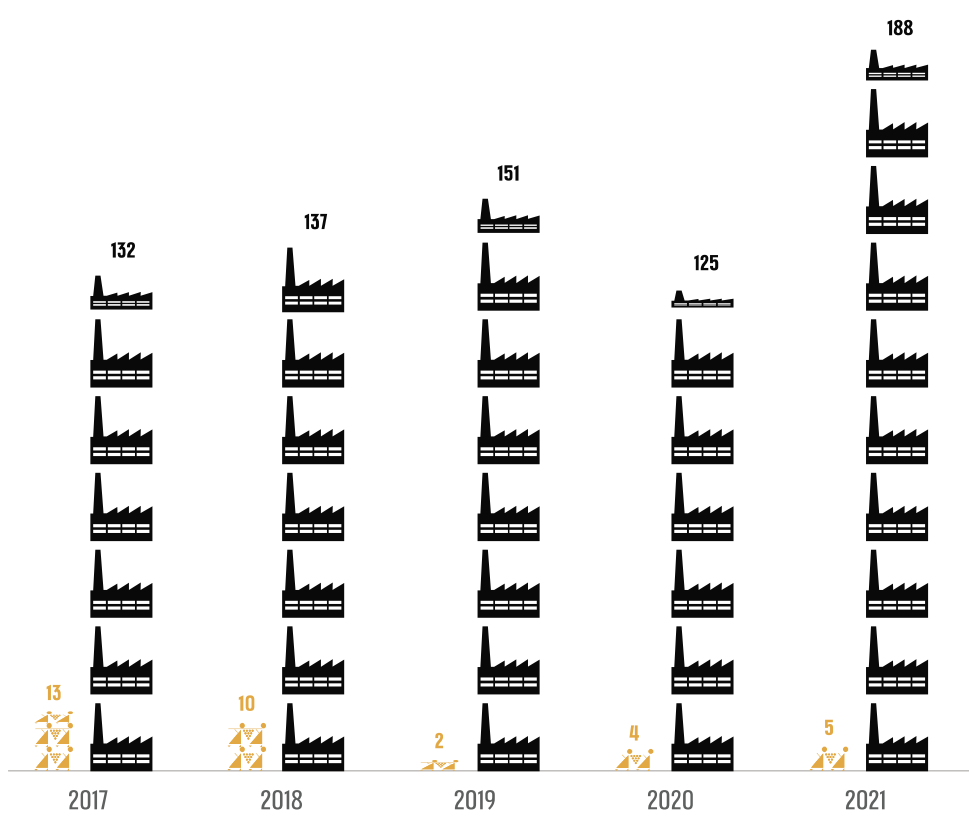
מומלץ כי רמ"י תפעל כך שלפני הקצאה בפטור ממכרז, ישווקו תחילה במכרזים פומביים 15% מהמגרשים לתעשייה או חלק מהם, כדי לממש באופן מיטבי את תכלית החלטת המועצה בנדון. 

מומלץ כי רמ"י תקבע בתוכנית העבודה לפיקוח ואכיפה בנוגע למקרקעין שהוקצו בפטור ממכרז לתעשייה יעדים ומודדי ביצוע לכלל מרחביה, כדי להבטיח כי קרקעות אלה ימלאו את ייעודן. עוד מומלץ כי רמ"י תסדיר שיטה לבירור מתמשך וקבוע של השימוש שנעשה במגרשים שהיא הקצתה, ובכלל זה אם הוא תואם את הייעוד שנקבע. במסגרת זו מומלץ שהחטיבה לשמירה על הקרקע ברמ"י תגביר את פעולותיה לאיתור מקרים של אי-ניצול קרקע או שימוש בה שלא למטרה שלשמה הוקצתה. כמו כן, מומלץ שבמקרים אלה רמ"י תנקוט פעולות לאכיפת ההסכמים או להשבת ההטבות שניתנו, בכפוף לכל דין. 

על משרד התיירות לנהל את הליך הקצאת הקרקע למיזם תיירותי באופן ממוחשב ומקוון. זאת כדי שיתאפשר ליזמים להגיש בקשה מקוונת ולעקוב אחרי התקדמות הטיפול בה; וכדי שיתאפשר למשרד התיירות לנהל תהליך עבודה יעיל ואפקטיבי, הכולל העברת מידע בין האגפים השונים במשרד ומחוצה לו ותיעוד המסמכים באופן ממוחשב, ולקצר את משך הטיפול בבקשות. 

על רמ"י, משרד הכלכלה ומשרד התיירות לפעול לגיבוש אמנות שירות שיפורסמו לציבור, ואשר ייכלל בהן גם SLA לפעולות השירות שלהם, ובכלל זה בנוגע להקצאות קרקע. 

בקשות להקצאת קרקע בפטור ממכרז, לפי מטרת ההקצאה, 2021 - 2017



 בקשות להקצאה לתיירות  בקשות להקצאה לתעשייה

על פי נתוני רמ"י, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



מגרש באזור תעשייה בדרום הארץ שהפך לאתר פסולת



צולם על ידי צוות הביקורת ב-24.7.22.



סיכום

הביקורת העלתה כי אופן טיפולם של הגופים הממשלתיים האחראים לנושא הקצאת קרקע בפטור ממכרז לתעשייה ולתיירות - רמ"י, משרד הכלכלה, ומשרד התיירות - טעון שיפור והתאמה לעולם הדיגיטל. בין היתר עלה כי משך הליך ההקצאה הכולל ברוב הבקשות בתחום התעשייה היה גדול ממשך הזמן שנקבע בנוהלי רמ"י ובתוכנית העבודה של משרד הכלכלה, ורק מיעוטן נמשכו במסגרת הזמן שנקבעה. עוד עלה כי טרם הושלם הנדרש לשם הפעלת הממשק בין מערכות המידע של רמ"י למערכת המידע במשרד הכלכלה, שיאפשר קיצור ויעול של תהליך הגשת הבקשות והטיפול בהן, מניעת הגשה כפולה של מסמכים ושיפור הסביבה העסקית ליזמים. בנוגע לרמ"י עלה עוד כי אין בידיה נתונים מרוכזים בדבר התפלגות הקצאות הקרקע בין היתר לתעשייה לפי שיטת ההקצאה (במכרז או בפטור) בכל אזור ואזור, ולכן אין לה ולמועצת מקרקעי ישראל אפשרות לבחון את מידת יישום ההחלטה בעניין; וכן כי היא לא פעלה די בעניין הפיקוח על השימוש בקרקעות שהוקצו.

בכל הנוגע להקצאת קרקע למיזמי תיירות עלה כי הליך הטיפול הכולל בבקשות נמשך אף הוא זמן רב (בכ-32% מהבקשות נמשך ההליך הנוגע להן חמש עד שש שנים); כי משרד התיירות לא קבע את משכי זמן הטיפול שלו בבקשות; וכי ההליך עצמו אינו מנוהל במערכת ממוחשבת.

על רמ"י, משרד הכלכלה ומשרד התיירות להמשיך לפעול לקיצור משך הטיפול בבקשות להקצאות קרקע לתעשייה ולתיירות, ולעגן את זמני הטיפול בהן באמנות שירות שיפורסמו לציבור. הדבר יגביר את השקיפות של פעולותיהם של גופים אלה לציבור היזמים ויקטין את אי-הוודאות בקרב מקבלי השירות. עוד מומלץ שגופים אלה ישלימו את הנדרש בכל הנוגע למחשוב תהליכי העבודה והבקרה. כמו כן, על רמ"י להגביר את הפיקוח והאכיפה לגבי מקרקעין שהוקצו בפטור ממכרז אך אינם משמשים לייעודם.