

משרד הכלכלה

פעולות הביקורת

במשרד הכלכלה, במינהל מקרקעי ישראל, במשרד האוצר ובמשרד הפנים נבדקו הפעולות שנעשו לשם תכנונם, הקמתם ופיתוחם של פרקי תעשייה. בדיקות השלמה נעשו במשרד הבריאות ובמשרד לפיתוח הנגב והגליל.

במשרד הכלכלה נעשתה ביקורת מעקב בנוגע לתיקון ליקויים ביחידה למשקלות, מידות וסטנדרטים שעליהם הצביע מבקר המדינה בדוח שנתי 57ב, שפורסם בשנת 2007. בדיקות השלמה נעשו במעבדה הלאומית לפיזיקה.

במשרד הכלכלה, במשרד האוצר, ברשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן ובמועצה הישראלית לצרכנות נבדקו הפעולות שנעשו בתחום הגנת הצרכן והסיוע הניתן לצרכן במימוש זכויותיו. בדיקות השלמה נעשו במשרד המשפטים ובנציבות שירות המדינה.

תכנון, הקמה ופיתוח של פארקי תעשייה בפריפריה

תקציר

התעשייה היא בעלת חשיבות רבה לכלכלה בישראל: היא כלי ליצירת מקורות תעסוקה לאוכלוסייה, לפיזור הסיכונים במשק, לפיתוח ושימוש של יתרונות המדינה בשווקים הגלובליים, וכן לחיזוק מעמדה הבין-לאומי.

עם הגידול הטבעי באוכלוסייה והתרחבות הערים נבלעו חלק מאזורי התעשייה בתוך שכונות מגורים. מגמה זו הייתה מן הגורמים להקמתם של אזורי תעשייה מחוץ לערים. אזורים אלו, המכונים גם "פארקי תעשייה", ממוקמים בחלק נכבד מהמקרים בין כמה רשויות מקומיות שחולקות ביניהן את ניהול האזור. באזורי התעשייה שבמרכז הארץ כוחות השוק הם המקדמים הקמת מפעלים. לעומת זאת, באזורי פיתוח¹, המרוחקים ממרכז הארץ ובהם הסיכונים הכלכליים והביטחוניים גדולים יותר, הממשלה יוזמת פעולות לעידוד התעשייה.

מינהל אזורי פיתוח (להלן - מאז"פ) במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - משרד התמ"ת)² פועל באזורי הפיתוח למימוש מדיניות הממשלה בתחום התיעוש, פיזור האוכלוסייה במדינה ויצירת מקורות תעסוקה לתושבי אזורים אלו. החל משנת 2008 היה תקציבו של מאז"פ בין 150 ל-200 מיליון ש"ח מדי שנה³.

פעולות הביקורת

בחודשים מאי-דצמבר 2012 בדק משרד מבקר המדינה את הפעולות שעשו משרדי הממשלה לשם תכנונם, הקמתם ופיתוחם של פארקי תעשייה⁴. הבדיקה נעשתה במשרד התמ"ת, במינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י)⁵, במשרד האוצר ובמשרד הפנים. בדיקות השלמה נעשו במשרד הבריאות ובמשרד לפיתוח הנגב והגליל.

- 1 אזורי הפיתוח או אזורי העדיפות הלאומית מפורטים בתוספת השנייה לחוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959.
- 2 ב-14.4.13 החליטה הממשלה על שינוי שמו של המשרד ל"משרד הכלכלה" (החלטה מס' 29). בדוח זה יכונה המשרד "משרד התמ"ת".
- 3 יצוין כי בשנים 2011-2012 נוספה לתקציב מאז"פ תוספת תקציבית חד-פעמית בסך 124 מיליון ש"ח לכל התקופה.
- 4 לעיון בסוגיות נוספות ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 63 ב (2013), "פיתוח אזורי תעשייה ברשויות המקומיות במגזרי המיעוטים".
- 5 בתיקון מס' 7 לחוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ך-1960, נקבע שמינהל מקרקעי ישראל יהפוך לרשות מקרקעי ישראל, אשר תבוא במקום המינהל. מועד הקמת הרשות נקבע ל-1.1.10, ואולם נקבע בתיקון לחוק כי "רשות מקרקעי ישראל לא תחל לפעול אלא לאחר שנחתם הסכם קיבוצי המסדיר את זכויותיהם של עובדי מינהל מקרקעי ישראל". עד מועד סיום הביקורת בדצמבר 2012 טרם הוכרזה הרשות.

עיקרי הממצאים

1. נמצא כי חלק מאזורי התעשייה מאוכלסים חלקית בלבד, והפוטנציאל התעסוקתי שבהם אינו ממומש. משרד התמ"ת לא בחן אם פעילות מאז"פ לפיתוח פארקי תעשייה אכן יעילה ותורמת לקידום הכלכלי והחברתי של תושבי הפריפריה⁶. זאת ועוד, מאז"פ לא הגדיר מדדים לבחינת הצלחתו או כישלונו של אזור תעשייה בהשגת היעדים שהוא נועד לקדם, לא בחן את העלות-תועלת של הקמת פארקי התעשייה ופיתוחם, ולא הפיק לקחים מתפקודו.
2. משרד התמ"ת מעורב באופן חלקי בלבד בהליכי תכנון ואינו מקדם תכנית אב ארצית לפיתוח התעשייה, ופעילותו לפיתוחם של אזורי תעשייה אינה מובנית ונעדרת ראייה מערכתית רחבה. המשרד אינו פועל כדי להבטיח את מימוש הפוטנציאל של המדינה בתחום התעשייה על ידי יצירת מלאי תכנוני זמין לפעילות תעשייתית בהווה ועל ידי דאגה לשמירה על עתודות קרקע הדרושות לפיתוח התעשייה בעתיד. נמצא כי החלטות משרד התמ"ת בתחום פיתוח הקרקעות לתעשייה הושפעו בחלק מהמקרים מלחצים שהפעילו ראשי רשויות מקומיות.
3. אין בידי משרד התמ"ת מידע מלא על המשאבים שהושקעו בכל אחד מאזורי התעשייה שבאחריותו ועל אופי התעשיות בהם - בסיס מידע שהיה אמור לשמש את המשרד לתכנונם ולפיתוחם של אזורי התעשייה. מידע זה חיוני ליכולת המעקב והבקרה ולמניעת תלות מוחלטת בבסיס המידע שבידי נותני השירותים החיצוניים.
4. הליך הקצאת הקרקע לזים לצורכי תעשייה נמשך בממ"י חצי שנה לפחות, ובחלק מהמקרים אף למעלה משנה. בכמה מקרים, בשל התארכות ההליכים בממ"י, פג תוקף המלצת מאז"פ לממ"י להקצאת קרקע בפטור ממכרז. חוסר שיתוף הפעולה בין מאז"פ לממ"י בתחום זה מעכב אף הוא את תהליך הקצאת הקרקע.
5. מאז"פ נתן המלצות להקצאת קרקעות בפטור ממכרז בלי שהועמדה לכל המלצה הרשאה תקציבית מלאה לעלות פיתוח הקרקע. בעקבות זאת נוצר גירעון בתקציב מאז"פ, ונפגעה יכולתו להשלים את עבודות הפיתוח באזורי תעשייה ולהקצות תקציבים לאזורים חדשים.
6. משרד התמ"ת לא הוביל עם משרד האוצר וממ"י ביצוע פעולת מיפוי של אזורי התעשייה שבהם יש כשל שוק בהקמתם ובשיווקם ושנדרשת בהם מעורבות ממשלתית (סבסוד דמי הפיתוח) כדי להפנות את עיקר המשאבים לאזורים אלה.
7. נוהל רשויות והסכמי הפרטה שגובשו במשרד התמ"ת, אשר נועדו להעביר לרשויות המקומיות את האחריות לאזורי התעשייה, אינם מקדמים את עצמאותם הכלכלית של אזורי התעשייה ושל הרשויות המקומיות שבתחומן הם מצויים. משרד התמ"ת לא גיבש קריטריונים בנוגע לשאלה באילו מקרים יש ליישם מנגנונים אלו, ולא קבע מדדים לבחינת כלים אלו שהופעלו באזורי התעשייה כדי להפיק לקחים בטרם ייושמו הכלים באזורי תעשייה אחרים.

6. למונח "פריפריה" משמעות רחבה הנוגעת הן לריחוק הגיאוגרפי ממרכז הארץ והן למדר הכלכלי-חברתי.

8. פעולותיהם של משרד התמ"ת וממ"י למיגור התופעה של שימוש למטרות אחרות בקרקעות שהוקצו בפטור ממכרז למטרת תעשייה אינן מספקות, ותופעה זו עדיין קיימת.

9. אף שהתקבלו כמה החלטות ממשלה בנושא אזורי התעשייה המרחביים⁷ ונעשו כמה עבודות מטה לגיבוש מודל להקמתם, עד מועד סיום הביקורת בדצמבר 2012 לא גיבשו במשותף משרדי הממשלה הרלוונטיים מתווה שיאפשר את יישומן, ובכלל זה לא נקבעו הגדרות לאזורי התעשייה המרחביים שבהם יזכו התעשיינים בחבילת הטבות ייחודית. אי-גיבוש תנאים כאמור מעכב את התפתחות אזורי התעשייה ואת הרחבת מעגל התעסוקה.

10. העבודות להקמת פארק התעשייה נע"ם, הסמוך לנתיבות, החלו לפני כ-17 שנים. מחלוקות שהתגלעו במשך השנים בין הרשויות המקומיות החולקות ביניהן את ניהול הפארק, עיכובים בפיתוחו ובהקמת מכון לטיהור שפכים, ההכרחי לפעילותו, ושיווק מוקדם של קרקעות הפארק ליזמים טרם מוכנות תשתיותיו גרמו לביטולים רבים של מעבר מפעלים לפארק. בנסיבות אלו שטח גדול שיועד לתעשייה, בפועל אינו מפותח ברובו, ואינו מקודם למימוש המטרה שלשמה הוקם. במועד סיום הביקורת החל רק מפעל אחד לפעול (פעילות חלקית) בשטח הפארק.

סיכום והמלצות

התעשייה באזורי הפריפריה היא מקור תעסוקה מרכזי וחשוב, ולמשרד התמ"ת תפקיד מרכזי במתן פתרון לכשל השוק הקיים בהקמתם ושיווקם של חלק מאזורי התעשייה. הביקורת העלתה כי חלק מפארקי התעשייה באזורי הפיתוח אינם מגשימים את המטרות אשר לשמן הוקמו. על אף המשאבים העצומים שהשקיעה הממשלה בהקמתם ובפיתוחם של הפארקים, אחדים מהם כשלו ואינם מהווים מקור תעסוקה. למשרד התמ"ת אחריות לאי-הצלחתם של אותם פארקים, ובידיו האפשרות והאחריות לעשות כל מאמץ כדי להביאם לידי שגשוג.

על משרד התמ"ת לגבש מדדים להצלחתם או לכישלונם של אזורי תעשייה, לבחון אם הקמת אזורי תעשייה היא הדרך המיטבית למימוש יעדי המשרד בכללותם ולקידום הכלכלי והחברתי של תושבי הפריפריה, וליזום פעילות על פי מסקנותיו.

מאז"פ הוא התחנה הראשונה של יזמים בתהליך הקמת מפעל באזור פיתוח. ממצאי הביקורת מלמדים על כשלים בעבודת מאז"פ: הוא אינו מנצל כראוי את כלי הסיוע ואת המשאבים העומדים לרשותו לצורך קידום יעדי משרד התמ"ת בכל הנוגע לפיתוח התעשייה והתעסוקה בפריפריה; פועל שלא לפי תכנון מוקדם ואינו יוזם בעצמו, אלא מגיב לבקשות של יזמים ושל רשויות מקומיות; פועל מתוך תלות מוחלטת בבסיס המידע שבידי נותני שירותים חיצוניים.

תהליך הקצאת הקרקעות בפטור ממכרז למטרות תעשייה הוא ארוך ומסורבל. שיתוף הפעולה הלקוי בין ממ"י למאז"פ מעכב את הקמתם של מפעלים ואת פיתוחו של ענף התעשייה. על משרד התמ"ת לשפר את עבודת מאז"פ ומנהליו ואת שיתוף הפעולה

7 הכוונה לאזור תעשייה גדול, אשר כמה רשויות מקומיות הסובבות אותו שותפות בניהולו ובהכנסות ממנו, ושזוכה להטבות ייחודיות לצורך קידומו.

של יחידה זו עם יחידות אחרות במשרד וכן עם ממ"י ועם משרד האוצר, משרד הפנים ומשרד הבריאות. כל עוד המדיניות הקיימת בתוקף, על משרד התמ"ת להבטיח כי המשאבים המוגבלים המושקעים באזורי הפיתוח ינוצלו באופן יעיל ומועיל לשם פיתוח אזורים אלו, הגדלת מקורות התעסוקה וגיוונם; על ממ"י להחיש את הטיפול בהקצאת הקרקע המיועדת לתעשייה.



מבוא

התעשייה היא כלי לפיתוח הכלכלי של המדינה על ידי יצירת מקורות תעסוקה לאוכלוסייה, פיזור הסיכונים במשק, שימוש ביתרונותיה בשווקים הגלובליים וחיווק מעמדה הבין-לאומי. בשנת 2010 נאמד מספר העובדים בתעשייה בכ-355,000 בממוצע לחודש - כ-14% מכלל המועסקים במשק - והם עבדו בכ-11,250 מפעלים. ענף זה ייצר כ-14% מהתוצר המקומי הנקי וכ-97% מכלל יצוא הסחורות.⁸

אזורי התעשייה בארץ הוקמו לרוב בשולי הערים ושימשו כמקור פרנסה לתושבי האזור. עם הגידול הטבעי באוכלוסייה והתרחבות הערים נבלעו חלק מאזורי התעשייה בתוך שכונות מגורים, ובעקבות זאת אופי האזור השתנה, ובחלק מהמקרים הוא הפך אזור מסחרי. מגמה זו הביאה להקמתם של אזורי תעשייה מחוץ לערים, הממוקמים בחלק נכבד מהמקרים בין כמה רשויות מקומיות המנהלות את האזור בשותפות באמצעות מינהלה. אזורים אלה מכונים גם "פארקי תעשייה".

באזורי תעשייה הממוקמים במרכז הארץ פועלים בדרך כלל כוחות השוק להקמת מפעלי תעשייה. באזורים המרוחקים ממרכז הארץ, מאחר שהסיכונים הכלכליים והביטחוניים עלולים להביא לידי כשל שוק ומאחר שהתשתיות המשרתות את ציבור היזמים אינן מפותחות דיין, הממשלה היא שיוזמת פעולות לעידוד התעשייה. משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - משרד התמ"ת)⁹ עוסק בהקמה ושרדוג של אזורי תעשייה ותעסוקה באזורי פיתוח, עידוד פיתוח וחדשנות בתעשייה, הכשרת עובדים וכן עידוד היצוא וסחר הפנים. אחד היעדים שהגדיר משרד התמ"ת הוא פיתוח תשתיות ומשיכת השקעות לפריפריה. למונח "פריפריה" משמעות רחבה הנוגעת הן לריחוק הגאוגרפי ממרכז הארץ והן למדד כלכלי-חברתי. מונח זה, וכן המונחים "אזורי פיתוח" ו"אזורי עדיפות לאומית", מוזכרים בחוקים, בתקנות, בצווים ובהחלטות ממשלה¹⁰. אזורי הפיתוח, המכונים גם "אזורי עדיפות לאומית", מפורטים בתוספת השנייה לחוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959 (להלן - החוק לעידוד השקעות הון).

באגף מינהל אזורי פיתוח (להלן - מאז"פ) שבמשרד התמ"ת עבדו במועד סיום הביקורת, דצמבר 2012 (להלן - מועד סיום הביקורת), המנהל, מר יגאל יוסף, ועוד עשרה עובדים. מאז"פ פועל באזורי הפיתוח למימוש מדיניות הממשלה בתחום התיעוש, פיזור האוכלוסייה במדינה והעמדת מקורות תעסוקה לתושבי אזורים אלו. הוא מופקד על כ-80 אזורי תעשייה הממוקמים באזורי הפיתוח, מהם כ-30 אזורי תעשייה המנוהלים על ידי מינהלות, מרביתן בבעלות משותפת של כמה רשויות מקומיות. לחלק מאזורי התעשייה יש ביקוש והם זוכים להצלחה, ואילו אחרים מתקשים בשיווק

8 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מדדי תעשייה 2010, סיכומים שנתיים, פרסום מס' 1480, מרץ 2012.
9 ב-14.13.14 החליטה הממשלה על שינוי שמו של המשרד ל"משרד הכלכלה" (החלטת מס' 29). בדוח זה יכונה המשרד "משרד התמ"ת".
10 מונחים אלו מוזכרים בדוח זה בהתאם לשימוש שנעשה בהם במקורות שהדוח מבוסס עליהם.

הקרקעות, מאוכלסים חלקית, אינם מהווים מקור תעסוקה של ממש ואינם מניבים הכנסות לרשויות המקומיות השותפות בהם. אין מתאם בין מיקום אזור התעשייה למידת הצלחתו. שטחם הכולל של אזורי התעשייה באזורי הפיתוח הוא כ-27,000 דונם, מהם שוקו עד מועד סיום הביקורת כ-17,000 דונם. נוסף על כך קיימות קרקעות לתעשייה בשני אזורי תעשייה גדולים מאוד בדרום הארץ ששטחם הכולל כ-24,000 דונם.

בחודשים מאי עד דצמבר 2012 בדק משרד מבקר המדינה את הפעולות שעשו משרדי הממשלה לשם תכנונם, הקמתם ופיתוחם של פארקי תעשייה. הבדיקה נעשתה במשרד התמ"ת, במינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י)¹¹, במשרד האוצר ובמשרד הפנים. בדיוקת השלמה נעשו במשרד הבריאות ובמשרד לפיתוח הנגב והגליל.

בחינת כלי הסיוע

כושר התחרות של התעשייה בישראל מול שווקים בין-לאומיים מושפע, בין היתר, ממחסור בחומרי גלם, מהעלות הגבוהה של כוח העבודה, מהמצב הגאו-פוליטי ומהמצב הביטחוני. נסיבות אלו מרתיעות יזמים מלהקים מפעלים בארץ ובעיקר בפריפריה. כדי לעודד יזמים להקים מפעלים ולהוסיף מקומות תעסוקה באזורי פיתוח, משרד התמ"ת, בשיתוף משרדי ממשלה נוספים, מעניק הטבות שונות למפעלים המוקמים באזורים אלו. ההטבות אפשר שיינתנו עבור (א) הקצאת הקרקע - מתן פטור ממכרז לפי תקנה 25 לתקנות חובת מכרזים¹², הפחתת דמי החכירה¹³ וסבסוד דמי הפיתוח שהיו משלם; (ב) הקמת המפעל ורכישת הציוד שבו - מענקים והטבות מס מכוח החוק לעידוד השקעות הון; (ג) הכשרת עובדים והעסקתם, והטבות נוספות. במהלך השנים השקיעה המדינה מיליארדי שקלים בפיתוח אזורי תעשייה ברחבי הארץ באמצעות מתן ההטבות האמורות. החל משנת 2008 היה תקציבו של מאז"פ בין 150 ל-200 מיליון ש"ח מדי שנה¹⁴. מלבד הטבות אלו, משרד התמ"ת ומשרדי הממשלה השונים יכולים לפעול - באמצעים העומדים לרשותם - כדי לטפל בכשלים ובקשיים הנובעים ממיקומם של האזורים כאמור; לדוגמה, באמצעות העמדת אמצעי תחבורה זמינים והנגשת תשתיות שונות לאזורי התעשייה. פעולות אלו תרמו אמנם לאכלוס כמה מאזורי התעשייה בפריפריה, אולם אזורים אחרים מאוכלסים חלקית ואינם מממשים את הפוטנציאל התעסוקתי הטמון בהם.

- 11 בתיקון מס' 7 לחוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך-1960, נקבע שמינהל מקרקעי ישראל יהפוך לרשות מקרקעי ישראל, אשר תבוא במקום המינהל. מועד הקמת הרשות נקבע ל-1.1.10, ואולם נקבע בתיקון לחוק כי "רשות מקרקעי ישראל לא תחל לפעול אלא לאחר שנחתם הסכם קיבוצי המסדיר את זכויותיהם של עובדי מינהל מקרקעי ישראל". עד מועד סיום הביקורת טרם הוכרזה הרשות.
- 12 על פי תקנה 25(5)(ב) לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, התקשרות של ממ"י לביצוע עסקה במקרקעין של המדינה אינה טעונה מכרז, אם נושא ההתקשרות הוא הענקת זכויות במקרקעין באזור עדיפות לאומית למטרת תעשייה או מלאכה או בניית מבנה תעשייה להשכרה.
- 13 לפי החלטה 1250 של מועצת מקרקעי ישראל בנושא מדיניות אחידה למתן הנחות בקרקע מ-30.1.12, דמי החכירה באזור עדיפות לאומית א' כהגדרתו בחוק לעידוד השקעות הון יהיו 31% מערך הקרקע. במקרים מסוימים יינתן פטור מלא מן התשלום עבור עלות הקרקע לממ"י.
- 14 יצוין כי בשנים 2011-2012 נוספה לתקציב מאז"פ תוספת תקציבית חד-פעמית בסך 124 מיליון ש"ח לכל התקופה.

נמצא כי על אף המשאבים שהשקיעה המדינה מאז הקמתה כדי לתת פתרון לכשלי השוק בתחום התעשייה באזורי הפיתוח, לא בחן משרד התמ"ת אם הקמת אזורי תעשייה ופיתוחם ושימוש ביתר כלי הסיוע של המשרד מקדמים את השגת היעד של פיתוח התעשייה והתעסוקה בפריפריה. זאת ועוד, הגם שעוד ביוני 2010 העיר מבקר הפנים של משרד התמ"ת למאז"פ בדוח שהגיש כי יש לגבש מדדים ברורים ולעגן תהליך מובנה של הפקת לקחים, עד מועד סיום הביקורת לא הגדיר מאז"פ מדדים כאמור לבחינת הצלחה או כישלון של אזור תעשייה בהשגת היעדים שהוא נועד לקדם, לא בחן את העלות לעומת התועלת של הקמת פארקי התעשייה ופיתוחם, ולא הפיק לקחים מתפקודו. על משרד התמ"ת לבחון תדיר ובאופן מובנה את העלות לעומת התועלת של כלי הסיוע שניתנים לתעשיינים לשם קידום כלכלי וחברתי של הפריפריה ולנקוט את הפעולות הדרושות להשגת יעד זה.

בתשובת משרד התמ"ת ממרץ 2013 לטיטת דוח משרד מבקר המדינה צוין כי "מדד הצלחה הינו היקף השיווק והאחוז המשוקלל של הפיתוח מסך השיווק. למדד זה יש ביטוי בתכנית מרקם הפיתוח של המינהל לאזורי פיתוח". המשרד הוסיף כי ישקול את "הצורך ביצירת מדדים נוספים להגדרת הצלחת אזורי תעשייה, בהתאם לביקושים ולשיווק בפועל, לתשומות המושקעות, כמו כן יילקחו בחשבון בניית מדדים להפקת לקחים להצלחות של אזור תעשייה, במדדים הקשורים לפעילות מנהל אזורי פיתוח" (ההדגשה במקור).

תכנון

היעדר תכנון לתעשייה ברמה הארצית

הקרקע היא משאב חיוני לענפים בתעשייה המשתמשים בשטחים ייעודיים לקווי ייצור, לאחסון ולשינוע של התוצרים. לצורך ניצולו המיטבי של משאב זה, המוגבל מטבעו, מן ההכרח לתכנן תכנון ארוך טווח של קרקעות לייעודים שונים.

בשנת 2000 נעשה עבור משרד התמ"ת ואגף התקציבים במשרד האוצר (להלן - אג"ת) מחקר בנושא "תחזית עתודות הקרקע הדרושות לתעשייה בישראל עד שנת 2020"¹⁵. התחזית התבססה על בחינת התפתחות התעשייה כנגזרת של הרחבת היקף התעסוקה בתחום זה. המחקר העלה כי המחסור החזוי בקרקע לתעשייה בשנת 2020 יעמוד על כ-38,000 דונם בכל המדינה, מהם כ-17,000-19,000 דונם בפריפריה. תוצאות מחקר זה חידדו את הצורך בתכנון ארוך טווח לקרקעות בתעשייה תוך התייחסות להיבטים המשפיעים על מיקומה.

נמצא כי אף שחלפו כ-12 שנים ממועד סיום המחקר, לא פעל משרד התמ"ת לתכנון עתודות קרקע לתעשייה ולא קבע מנגנון מעקב לבחינת התפתחות התעשייה ולחזוי עתודות הקרקע הדרושות לה על בסיס התפתחות זו.

1. את תכניות המתאר הארציות בתחומים שונים עורכת המועצה הארצית לתכנון ולבנייה ומאשרת הממשלה, והן מפורסמות ברשומות על פי הוראות חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבניה). לפי חוק זה, תכניות המתאר הארציות נועדו לקבוע את התכנון של שטח המדינה כולה, לרבות ייעוד הקרקע ושימושיה, תכנון אזורי תעשייה ושטחי הפקת מחצבים,

15 דויד גייר, תחזית עתודות הקרקע הדרושות לתעשייה בישראל עד שנת 2020 (2000).

התוויית תשתיות תחבורה, שימור קרקעות, שמירה על עתיקות ועל מקומות קדושים וכו'. לתחום התעשייה אין תכנית מתאר ארצית (להלן - תמ"א) ייעודית למעט התייחסות מסוימת בתמ"א 35 (תכנון כולל משולב למדינת ישראל, הכולל בנייה, פיתוח ושימור).

נמצא כי בשנים שחלפו ממועד חקיקת חוק התכנון והבנייה לא יזם משרד התמ"ת הכנת תמ"א ייעודית אשר תווה את מדיניות התכנון והפיתוח של התעשייה במדינה¹⁶.

רק בשנת 2011 הקים משרד התמ"ת יחידת תכנון במסגרת מינהל סביבה ופיתוח בר קיימא (להלן - היחידה). בתחילה עבד בה רק עובד אחד - מנהל היחידה, ובמחצית השנייה של 2012 הצטרף אליה עובד נוסף. מנהל היחידה נוכח בישיבות של ועדת התכנון הארצית בלבד, ואילו בוועדות התכנון המחוזיות אין נציגות קבועה של משרד התמ"ת אשר תייצג את מדיניות המשרד ותשמור את האינטרסים של התעשייה לטווח הארוך. משנת 2008 פנו נציגי משרד התמ"ת למשרד הפנים בבקשה להוספת נציג מטעם התמ"ת כחבר מן המניין בוועדת המשנה לתכנון מתאר ארציות לתשתיות וכן בוועדות המחוזיות הנוגעות לעבודת משרד התמ"ת. המשרדים סיכמו כי נציגי התמ"ת יתווספו לצוותי הוועדות האמורות במסגרת רפורמה מורכבת המתוכננת בהליכי התכנון והבנייה. עד מועד סיום הביקורת לא קודמה הרפורמה ונציגי משרד התמ"ת טרם נוספו כחברים בוועדות אלו. במועד סיום הביקורת, נציגי משרד התמ"ת אשר נוכחים בדיוני הוועדות המחוזיות נמצאים שם במעמד של משקיפים בלבד. בתשובת משרד התמ"ת צוין כי אם הרפורמה לא תמומש, יבחן המשרד דרכים אחרות להוספת נציגים או להשפעה במוסדות התכנון.

2. משרד התמ"ת לא גיבש תכנית אסטרטגית או תכנית אב לתכנון ולפיתוח של אזורי תעשייה בארץ. נמצא כי המשרד פועל לפיתוחם של אזורי תעשייה שלא באופן מובנה, ללא ראייה מערכתית רחבה וללא שיתוף גורמי התכנון מתוך המשרד ומחוצה לו. עבודת המשרד אינה מבוססת על תכנית עסקית כוללת המציינת את התועלת בפיתוח כל אחד מהאזורים והתאמת תמהיל התעשייה בו לצורכי האזור, את היקף המשאבים המתוכנן ואת אבני הדרך בתהליך הפיתוח.

החלטות משרד התמ"ת בתחום פיתוח הקרקעות לתעשייה הושפעו בחלק מהמקרים מלחצים שהפעילו ראשי רשויות מקומיות אשר ביקשו להקים אזורי תעשייה בתחום שיפוטם כדי לייצר מקומות תעסוקה לתושבים ולהעלות את הכנסות הרשויות. בכמה מקרים הוקמו אזורי תעשייה בשטחים של רשויות סמוכות המצויים במרחק של קילומטרים ספורים זה מזה אף אם שטחו של פארק התעשייה הוותיק יותר לא אוכלס במלואו. כך הוקם פארק התעשייה מבואות גלבע במרחק קצר מפארק התעשייה צבאים, העומד בשימונו זה שנים רבות, וכך שוכנים קילומטרים ספורים זה מזה פארקי התעשייה ספירים ונע"ם. סמיכות שני פארקי תעשייה גורמת לקשיים בשיווקן של קרקעות זמינות לתעשייה ולהשקעת משאבים מיותרים בגופי הגיהול והפיתוח של הפארקים.

בתשובתו מפברואר 2013 למשרד מבקר המדינה ציין הממונה על התקציבים במשרד האוצר, מר גל הרשקוביץ, כי "ריבוי האזורים בהם מטפל המינהל [מאז"פ], הנובע בחלקו מלחצים שהופעלו בעבר על ידי רשויות מקומיות להקמת אזורי תעשייה בתחומיהן, גורם לשלושה כשלים עיקריים... 1. היעדר המיקוד מונע יצירת יתרונות לגודל... 2. היכולות והקשב הניהוליים של המינהל מתבדרים בטיפול באזורים השונים וכן מונעים ממנו את היכולת להתמודד עם ניהול המאקרו... 3. עלויות הפיתוח לכל יחידת קרקע במספר רב של אזורי תעשייה קטנים גבוהות בהרבה מעלויות הפיתוח במספר קטן של אזורי תעשייה גדולים". בתשובת משרד התמ"ת צוין כי "המשרד מגבש תכנית לפיתוח אזורי תעשייה מרחביים... התוכנית תאפשר מעבר מתכנון מגיב לתפישה של תכנון יזום

16 בהחלטת ממשלה מס' 4434 בנושא "מקרקעין ותכנון - עדכון תפיסת התכנון הארצית (במסגרת יישום המלצות דוח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי - דוח ועדת טרכטנברג)" מ-18.3.12 הונחה יו"ר המועצה הארצית לתכנון ובנייה להביא לאישור המועצה תכנית מתאר ארצית אחת שתפשט ותאחד תכניות מתאר ארציות רבות ככל האפשר, חוץ מתמ"א 35. לפיכך יזמה עכשווית לתמ"א בתחום התעשייה אינה ישימה.

ותהווה תכנית ארוכת טווח ותבנית מנחה לתוכניות מפורטות הנגזרות ממנה". בתשובת משרד הפנים מפברואר 2013 למשרד מבקר המדינה צוין לעניין זה כי "המינהל לשלטון מקומי תומך בהקמת אזורי תעשייה מרחביים/ משותפים אשר יגבירו את שיתופי הפעולה בין הרשויות המקומיות ויכולים להקטין חיכוכים בין רשויות סמוכות".

3. משרד התמ"ת באמצעות מאז"פ פועל לתכנון, להקצאה ולפיתוח של קרקעות לתעשייה באזורי פיתוח בלבד. המשרד אינו שותף - במישור התכנוני - להכנת תכניות מתאר מחוזיות במרכז הארץ הנוגעות, בין היתר, לתחום התעשייה מתוך ראייה רחבה של צורכי המשק ושל הצורך בפריסת אזורי התעשייה בארץ. לפיכך המשרד אינו מעורב בבחינתם של ההיבטים האלה: ההשפעה על התעשייה והתפתחותה; מיקומן הרצוי של תעשיות כבדות ומזהמות; סמיכות לאזורי תעשייה אחרים; קרבת אזורי התעשייה לאזורי מגורים, לצירי תנועה ולתשתיות נדרשות; ההשפעה על אכלוס אזורים שונים בארץ וכו'. כמו כן המשרד אינו יוזם בחינה משותפת עם משרדי ממשלה אחרים כדי להביא למימוש מרבי של פוטנציאל התעסוקה באזור מסוים, שאינו בהכרח בהקמת תעשייה.

עם התפתחות התעשייה בארץ ולצד הגידול באוכלוסיית המדינה והמחסור בקרקעות זמינות נוצרים קונפליקטים בין הצרכים השונים של החברה הישראלית. למרות זאת, אין גוף ממשלתי העוסק בתכנון ארוך טווח של אזורי התעשייה בארץ, מתוך איוון בין הצרכים השונים כדי להבטיח פיתוח מיטבי ובר קיימא.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד התמ"ת להיות גוף יוזם ומוביל בתחום התעשייה והתעסוקה ולפעול לגיבושה של תכנית אב ארצית לפיתוח התעשייה, אשר תתווה את מדיניות המשרד ותניח את הבסיס ליצירת הכלים להשגת המטרות והיעדים של המשרד. על המשרד להגביר את מעורבותו בהליכי התכנון, ובכך הוא יוכל להבטיח את מימוש הפוטנציאל של מדינת ישראל בתחום התעשייה על ידי יצירת מלאי תכנוני זמין לפעילות תעשייתית בהווה ועל ידי דאגה לשמירה על עתודות קרקע הדרושות לפיתוח התעשייה בעתיד. פעילות משרד התמ"ת במישור התכנוני צריכה להיעשות מתוך ראייה ארצית רחבה, ולהקיף גם את אזורי התעשייה במרכז הארץ ולא להתמקד באזורי פיתוח בלבד.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2013 ציין מנכ"ל התאחדות התעשיינים בישראל, רו"ח אמיר חייק, כי יש חשיבות "לתכנון הקמתם של אזורי פיתוח בהתאם לתכנון פיתוחן של תשתיות אחרות, כגון: תחבורה, רכבת, גז טבעי וכד'. אי התחשבות בתשתיות הנלוות, החשובות לפעילותם של מפעלי התעשייה, יקשה על אכלוסם של אזורי התעשייה ויעילותם הכלכלית של מפעלי התעשייה שיועסקו אליהם או יוקמו בהם" (ההדגשה במקור). בתשובת משרד התמ"ת צוין: "תחום התכנון המרחבי הוקם במשרד התמ"ת לפני כשנתיים ותחומים מסוימים בו עדיין בבנייה".

היבטים בתכנון אזורי תעשייה

אופיים של המפעלים שיוכלו לקום בכל אחד מפארקי התעשייה בארץ נקבע בתכנית בניין עיר (להלן - תב"ע) החלה על פארק התעשייה. לדוגמה, הוראות התב"ע לפארק מסוים קובעות אם מותר להקים בו גם תעשייה כבדה, תעשייה המשתמשת בחומרים מסוכנים וכו'. משרד התמ"ת אינו שותף להליכי אישור התב"ע, ואין לו השפעה על אופי התעשיות ועל תמהיל המפעלים בפארקי התעשייה.

בביקורת נמצאו כמה מקרים שבהם בא לידי ביטוי היעדר המעורבות של משרד התמ"ת: בכמה פארקי תעשייה שווקו קרקעות סמוכות למפעלים שאינם רשאים לשכון זה בסמיכות לזה (כגון מפעל מחזור לצד מפעל מזון). נוסף על כך, משרד התמ"ת אינו מעורב בחיבור בין מפעלים אשר יכולים לשתף פעולה ביניהם, כגון להעביר פסולת של האחד לשימוש כחומר גלם במפעל האחר. בחלק

מהמקרים מנהלי הפארקים מנסים להשפיע על מיקום המפעלים בפארק לאחר שקולו היבטים אלו, טרם הקצאת הקרקע ליוזם, ואולם יכולת ההשפעה שלהם מוגבלת.

חלק נכבד מפארקי התעשייה, ובעיקר אלה המשותפים לכמה רשויות מקומיות, מרוחקים מאזורי המגורים של הרשויות המקומיות, ורבים מעובדי המפעלים בפארקים נעזרים בתחבורה ציבורית כדי להגיע למקום עבודתם. נמצא כי בכמה מפארקי התעשייה תשתיות התחבורה הציבורית אינן מספקות את צורכי העובדים, ובשל כך הם מתקשים להגיע למקום עבודתם. נמצא כי את התאמת התחבורה הציבורית באזור לצורכי פארק התעשייה עושה מנהל פארק התעשייה בשיתוף משרד התחבורה ללא כל מעורבות של משרד התמ"ת.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד התמ"ת להיות מעורב בתכנון הפנים של שטחי פארקי התעשייה בהיבטים האלה: תמהיל התעשייה והמסחר והתשתיות הנדרשות להצלחתו של פארק התעשייה ובהן תשתיות התחבורה לשימוש העובדים.

ניהול המידע

המידע בדבר המשאבים שהשקיעה המדינה באזורי הפיתוח חיוני לגיבוש מדיניות התכנון והפיתוח ולביצועה. כאשר גוף ממשלתי מתקשר עם חברה פרטית לצורך ניהול ארגוני, תכנוני או הנדסי של מיום גדול, קיימת סכנה לאבדן ידע וליצירת תלות בחברה זו. שמירה על שליטת המדינה בגרעין הידע ובליבת הפעילות, נחוצה בין היתר כדי שלא לפתח תלות בחברה הפרטית, וכדי שבעת הצורך תוכל המדינה להפסיק את ההתקשרות עם החברה¹⁷.

1. משרד התמ"ת התקשר עם חברה מפקחת חיצונית (להלן - החברה המפקחת) לקבלת שירותי ייעוץ וניהול הנדסי, כלכלי ושיווקי בכל הנוגע לפיתוח אזורי תעשייה בארץ. בידי החברה המפקחת נתונים על אזורי הפיתוח לפי צרכיה השוטפים בפיקוחה ההנדסי על העבודות באזורים אלו. נמצא כי מאז"פ לא הגדיר לחברה המפקחת אילו נתונים נדרשים לו כבסיס מידע לקבלת החלטותיו ולא גיבש אמות מידה לעיבוד הנתונים שבידיה.

זאת ועוד, נמצא כי אין במאז"פ מידע מלא וזמין בדבר המשאבים שהושקעו בכל אחד מאזורים אלה; רמת הפיתוח הקיימת, שממנה תיגזר ההשקעה העתידית הנדרשת להשלמת פיתוחם של פארקי התעשייה; המפעלים ומספר המועסקים בכל אחד מאזורי התעשייה. חלק מהנתונים על ההשקעות באזורי התעשייה השונים מצויים במערכת ממוחשבת במאז"פ אשר אינה בשימוש, ואין בנמצא עובד היודע להפיק ממנה נתונים.

כן נמצא כי בסיס המידע הקיים ביחידות שונות במשרד התמ"ת אינו משותף ליחידות אחרות במשרד. לפיכך נדרשים עובדי המשרד במחוזות וביחידות המטה שבהנהלת המשרד להשקיע זמן רב כדי לקבל נתונים נחוצים ממאגרים שונים או לעדכןם. בדוח ביקורת של יחידת הביקורת הפנימית של משרד התמ"ת מיוני 2010 המליץ מבקר הפנים כי מאז"פ יבצע "מחשוב של בסיס הנתונים כך שיכיל בין השאר גם נתונים על מצב התשלומים... בקשות שהוגשו ונדרחו, מצב היוזם ביחידות אחרות". עד מועד סיום הביקורת לא תוקנו הליקויים כאמור.

17 לעניין זה ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 56 (2006), "חברת נת"ע - נתיבי תחבורה עירוניים להסעת המונים בע"מ, ביצוע פרויקט הסעת המונים במטרופולין תל אביב", עמ' 319; דוח שנתי 53 (2003), "הרפורמה בתחבורה הציבורית", עמ' 697; דוח שנתי 59 (2009), "השירות לנוסע באוטובוסים", עמ' 1069.

רשות שלטון אינה מנועה מלהיעזר בגופים חוץ-ממשלתיים, אם מצויים בידיה גרעין הידע וליבת הפעילות. משרד מבקר המדינה מעיר כי לא זה המצב במאז"פ, שכן חסר לו בסיס הידע ההכרחי לפעילות שלטונית שבתחום אחריותו. לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד התמ"ת להבטיח שימור מידע מלא על המשאבים שהושקעו בכל אחד מאזורי התעשייה ועל אופי התעשיות בהם כבסיס מידע שישמש את המשרד לצורכי תכנון ולמימוש סמכויותיו השלטוניות בתחומים אלה. מידע זה חיוני ליכולת המעקב והבקרה של המשרד ולמניעת תלות מוחלטת בבסיס הידע שבידי נותני שירותים חיצוניים. כמו כן, על משרד התמ"ת להבטיח את העברת הידע הנמצא ברשות החברה המפקחת באופן שוטף למשרד, שאם לא כן, במקרה שתופסק ההתקשרות עם החברה עלולים להיווצר חללי ידע גדולים, וכדי למלאם מחדש - אם הדבר יהיה אפשרי - תידרש השקעה ניכרת. על משרד התמ"ת לוודא כי בסיס נתונים זה יהיה זמין ונגיש לכלל הגופים המעורבים בתהליך הקצאת הקרקעות ומתן ההטבות למפעלים.

בתשובת משרד התמ"ת צוין כי "מינהל אזורי פיתוח הוא הקובע את המדיניות ומתווה את תכניות העבודה. המשרד אכן נעזר בחברה חיצונית לייעוץ הנדסי, כלכלי, תכנוני, פיקוח ובקרה. המשרד למד את הערת המבקר, יבחן כיצד לשפר ולבנות הליך סדור למיפוי ואיגום המידע הקשור לאזורי התעשייה במדינת ישראל".

2. בחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, ובתקנות על פיו מפורט המידע שגופים ציבוריים חייבים לכלול בדוח תקופתי שיעמידו לרשות הציבור, כולל סקירת עיקרי הפעולות המתוכננות; תקציב הרשות הציבורית; פירוט הוצאותיה לפי סעיפי התקציב; תמיכות שנתנה הרשות הציבורית ועוד, באופן המבטיח שקיפות. השקיפות נועדה בין השאר לוודא כי יינתן יחס שוויוני והוגן לכל מקבלי השירות.

נמצא כי בדוח התקופתי שמפרסם משרד התמ"ת לא מובא לידיעת הציבור, כנדרש, כל מידע על ניצול תקציב מאז"פ לפי אזורי התעשייה ולפי המוטבים. על משרד התמ"ת ועל מאז"פ להביא לידיעת הציבור את המידע על השימוש שנעשה בתקציב המינהל כנדרש בחוק.

הליך השיווק וההקצאה של קרקעות

בהסדר עבודה שנחתם בשנת 1993 בין ממ"י למשרד התמ"ת הוסדר שיתוף הפעולה בין שני הגופים בנושא תכנון ופיתוח של שטחי תעשייה באזורי פיתוח (להלן - הסדר העבודה). על פי הסדר העבודה, יפנה משרד התמ"ת באמצעות מאז"פ למחוז הרלוונטי בממ"י לשם קבלת הרשאה לתכנון ולפיתוח של שטחי תעשייה באזורי פיתוח. במסגרת ההרשאה תינתן למשרד התמ"ת הרשות לתכנן ולפתח שטחי תעשייה אלו וכן להמליץ לממ"י להקצות מגרשים ליזמים בפטור ממכרז לשם הקמת מפעלי תעשייה.

בהוראות מנכ"ל משרד התמ"ת בדבר מתן המלצות להקצאת קרקע באזורי פיתוח נקבע אופן הטיפול של המשרד בבקשות להקצאת קרקעות לתעשייה. בין היתר, נקבע בהוראות כי ועדה לאיתור קרקע לזום (להלן - ועדת האיתור) תדרג את הבקשות המונחות לפניה לאחר שקיבלה עליהן חוות דעת של המינהל המקצועי הרלוונטי במשרד התמ"ת. הבקשות מדורגות על פי אמות המידה לתעדוף שקבע המשרד.

בקשות שאישרה ועדת האיתור מועברות למחלקת עסקאות עירוניות במחוז הרלוונטי בממ"י. ממ"י שולח שמאי לאמור את ערך הקרקע ולאחר מכן דן בבקשה. לאחר מתן אישור ממ"י, היזם חותם על הסכם פיתוח בכפוף לתשלום לממ"י בגין עלות הקרקע, ולמשרד התמ"ת - בגין דמי הפיתוח.

נמצא כי מאז"פ רק מגיב על ביקושים ואין לו תכנית שיווק לאזורי תעשייה לרבות המשאבים הכרוכים בכך. בעוד שביעדי משרד התמ"ת לשנת 2012 נקבע שהמשרד יקים תשתית לליווי משקיעים המעוניינים להשקיע באזורי עדיפות לאומית, הרי שמאז"פ לא יזם לא פרסום על עתודות קרקע פנויות לתעשייה ולא מתן מידע על תעשיות קיימות באזורי הפיתוח בתחום אחריותו. למעשה, מאז"פ אינו משמש גורם מתכלל המרכז את מלוא המידע הנדרש ליזם כדי להחליט החלטה מושכלת על אזור התעשייה המתאים ביותר עבורו להקמת המפעל, כגון מידע על האפשרויות העומדות לפניו, על הקרקעות הפנויות באזורי התעשייה, על מוכנות השטח לבנייה, על העלויות, על התשתיות העומדות לרשותו באזור ועל המפעלים המצויים בו. מאחר שבמשרד התמ"ת אין גוף המסוגל לספק ליזמים את מלוא המידע, היזמים נאלצים להיעזר בגופים חיצוניים המרכזים מידע זה, כדוגמת התאחדות התעשיינים בישראל.

בתשובת משרד התמ"ת צוין כי את השיווק האפקטיבי מבצעות הרשות המקומית ומינהלות אזורי התעשייה מתוך הנחה שאלו הגופים בעלי האינטרס השיווקי. לגישת משרד התמ"ת, כמשרד ממשלתי, אין ביכולתו לקדם שיווק של אזורים מסוימים ובכך להעדיף אזור תעשייה אחד על משנהו. עם זאת, המשרד ציין כי ייתכן שבעתיד ניתן יהיה לצאת בקמפיין ארצי מתמשך לשיווק.

לדעת משרד מבקר המדינה, על מנת לקדם את הפריפריה ולעודד יזמים להקים מפעלים באזורים אלו, מן הראוי כי מאז"פ ישמש גורם מתכלל בכל הנוגע למידע על אזורי תעשייה אלו. על מאז"פ להקל על היזמים: להנגיש להם את המידע הדרוש ולסייע בידם להחליט החלטה מושכלת בדבר הקמתו או העתקתו של מפעל.

הקצאת הקרקע

עבודת נציגי מאז"פ במחוזות משרד התמ"ת

למשרד התמ"ת כמה מחוזות המשמשים שלוחות שלו באזורים השונים בארץ. למאז"פ יש נציגים במחוזות אלו, והם מעבירים אליו בקשות להקצאת קרקעות באזורי התעשייה שבמחוזותיהם. נוסף על ייצוג מאז"פ במחוזות, לעובדים אלו יש תפקידים אחרים. נמצא כי קיימת שונות בין תוכני עבודתם של הנציגים השונים, שכן כל אחד מהם יוצק תוכן שונה לעבודתו מול הנהלת מאז"פ ומקבל עליו תחומי אחריות שונים.

כדי לשפר את עבודת מאז"פ, על משרד התמ"ת להגדיר את תפקידיהם ואת סמכויותיהם של נציגי מאז"פ במחוזות המשרד, ולא להותיר את היקף מעורבותם בתהליך הקצאת הקרקע לבחירתם ולשיקול דעתם.

מתווכים

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי במקרים שונים היזמים נעזרים ביועצים פרטיים (המכונים גם "מאכערים") כדי לקבל מהם סיוע בהליכי הפנייה למאז"פ. סיוע זה, תמורת תשלום המגיע לעתים עד עשרות אלפי שקלים, מזרז את ההליכים במשרד התמ"ת. מעורבותם של חלק מהיועצים כה רבה עד שהם נמצאים דרך שגרה במשרד התמ"ת ואפילו משתתפים בדיוני המשרד בנוגע לבקשות

שבטיפולם. על כך העיר משרד מבקר המדינה בעבר: "לתופעת ה'מאכערים' השפעות שליליות על השירות הציבורי: היא פוגעת בשוויון ועלולה להשפיע לרעה על השירות שמוסדות המדינה נותנים לאזרחים מן השורה... היא פוגעת באמון הציבור ברשויות המדינה ומערערת את הבסיס לקיומה של מערכת שלטונית תקינה המקובלת על האזרחים"¹⁸.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התמ"ת כי על מאז"פ לזהות את התהליכים שבהם מעורבים המתווכים ולפשט את מתן השירות בתהליכים האלה, כדי למנוע תופעה זו.

בתשובת משרד התמ"ת צוין כי "המשרד לומד את הערת המבקר ובוחרן מחדש את הליך בקשת ההמלצה [להקצאת קרקע] על מנת למנוע ולמגר תופעת מאכערים".

מינהלים מקצועיים

כל בקשה המגיעה למאז"פ מופנית לאחד משני המינהלים המקצועיים שבמשרד התמ"ת¹⁹ לשם קבלת חוות דעת מקצועית, ועל בסיסה מחליט מאז"פ אם להמליץ על הקצאת קרקע בפטור ממכרו. בחוות הדעת נקבע אם המפעל מתאים להגדרה "תעשייה" או "מלאכה", ומהו השטח הדרוש למפעל לדעת המינהל. חוות הדעת כוללת גם הערכה של מספר העובדים שיועסקו במפעל לאחר הקמתו או הרחבתו בהתבסס על בקשת היזם. נמצא כי חוות הדעת של המינהלים המקצועיים מבוססת על מידע שמאז"פ מעביר אליהם בלי שתהיה להם גישה ישירה לבסיס הידע שנאסף על גופים אלו במשרד התמ"ת או על ידי גופים חיצוניים רלוונטיים.

בפגישה בין נציגי משרד מבקר המדינה למנהל מינהל תעשיות ציין מנהל המינהל כי קיים קושי לאמוד את מספר העובדים שיועסקו במפעל לאחר הקמתו או הרחבתו, נתון אשר מאז"פ מתבסס עליו בעת דירוג הבקשות. עוד ציין כי המינהלים המקצועיים אינם מקבלים משוב ממאז"פ אם ועד כמה הערכתם בחוות הדעת מתאימה לנעשה בפועל לאחר הקמתו. משרד מבקר המדינה מעיר כי בכך עלולות להיפגע אפקטיביות חוות הדעת והשפעתן על תעדוף המפעלים על ידי מאז"פ.

עבודת המינהלים המקצועיים כנותני שירות למאז"פ אינה מעוגנת בנוהל עבודה כתוב, ויש שונות רבה בין הדוחות על פי הגוף המקצועי שבחן כל אחת מהבקשות. התכתבות בין סגן מנהל מאז"פ למנהלי המינהלים המקצועיים בניסיון לגבש נוסח אחיד לדוחות המקצועיים לא הביאה לידי הטמעת נוהל עבודה או נוסח אחיד לדוחות אלו. עד מועד סיום הביקורת לא הייתה בחוות הדעת של המינהלים המקצועיים בדיקה מעמיקה של ההיבטים האלה: יכולתו הכלכלית ואיתנותו הפיננסית של היזם מגיש הבקשה מתוך הבחנה בין מפעל קיים לחדש; עבודת היזם עם משרד התמ"ת בעבר - עמידתו בתנאים שקבע המשרד בתמורה לקבלת הטבות; הסיכונים והסיכויים לתחום פעילותו של המפעל ולענף כולו, לרבות סיכויי הצלחת המפעל לפי תנאי השוק.

לדעת משרד מבקר המדינה, על מאז"פ להנחות את המינהלים המקצועיים בדבר הפרמטרים הנדרשים בחוות הדעת לצורך יצירת תשתית אחידה למתן הטבות. ככל שחוות הדעת תהיה מקיפה יותר ותעסוק באופן מובנה בפרמטרים שייקבעו, כך ירבו הסיכויים לכך שהיזמים שיזכו להקצאת קרקע ולמתן הטבות אכן יהיו בעלי יכולת לממש את תכניתיהם ולהקים מפעלים ולהעסיק עובדים באזורי הפריפריה.

18 מבקר המדינה, דוח שנתי 57ב (2007), "תופעת ה'מאכערים' בשירות הציבורי", עמ' 99. ראו גם דוח שנתי 61ב (2011), "מרכז ההשקעות", עמ' 1247.

19 המינהלים המקצועיים במשרד התמ"ת הם מינהל תעשיות עתירות ידע וטכנולוגיה (להלן - מינהל תעשיות) ומינהל סביבה ופיתוח בר קיימא.

משרד התמ"ת ציין בתשובתו כי "הקמת מערכת ה-GIS²⁰ לריכוז ועיבוד נתונים תאפשר בעתיד לקבל גם נתונים על העובדים במפעלים ובכך ייסגר גם 'מעגל זה'... המינהל מגבש בימים אלו טופס ממחושב אשר דרכו יוגשו הבקשות להקצאות קרקע... הוא יצור שפה משותפת עם המנהלים המקצועיים אשר שותפים לתהליך... המשרד למד את הערת המבקר וישקול כיצד להעמיק את הבדיקות המקצועיות באופן סביר".

ועדה לאיתור קרקע ליזום

לאחר קבלת חוות הדעת מהמינהלים המקצועיים מתכנסת ועדת האיתור לצורך דירוג הבקשות על פי הקריטריונים שקבעה, ובהם: (א) העתקת המפעל ממרכז הארץ; (ב) מספר העובדים שיתווספו למפעל בעקבות הרחבתו; (ג) מיקום אזור התעשייה שבו היזם מעוניין להקים את המפעל.

נמצא כי אין בקריטריונים התייחסות למצב הפיתוח של הקרקע ולמוכנות השטח לבנייה, זאת אף כי הזמן הקצוב להקמת מפעל הוא שלוש שנים ממועד אישור העסקה בממ"י, ועיכובים בפיתוח השטח מונעים מהיזם להתחיל בהקמת המפעל.

על פי הוראה 6.2 של מנכ"ל משרד התמ"ת, ועדת האיתור היא הגוף המוסמך להמליץ לממ"י על הקצאת קרקעות בפטור ממכרז למטרת תעשייה באזורי פיתוח. עד כשנתיים לפני מועד סיום הביקורת בין חברי ועדת האיתור היה גם נציג של ממ"י, והוא היה מביע את עמדת ממ"י בנוגע לבקשות על בסיס נהליה, כדי להימנע מעיכוב תיקים במסגרת הליך הקצאת הקרקע בממ"י. ואולם בעקבות חילוקי דעות בין נציגי משרד התמ"ת בוועדה ובין נציגי ממ"י בכל הנוגע למעמדו ולסמכותו של נציג ממ"י בוועדה, שונה הרכבה של הוועדה, נציג ממ"י הושמט ממנה ונפגע שיתוף הפעולה ביניהם. נציגי ממ"י טענו לפני נציגי משרד מבקר המדינה כי שיתופו של נציג ממ"י בוועדת האיתור אפשר לו להביא לידי ליבון שאלות הנוגעות להקצאת הקרקע ובכך לחסוך עיכובים עתידיים.

ממ"י ציין בתשובתו ממרץ 2013 כי נעשה ניסיון להדק את שיתוף הפעולה בין הגופים ולחדש את פעילות ועדת האיתור (במתכונת משותפת כבעבר). משרד התמ"ת ציין בתשובתו כי בשיתוף פעולה עם ממ"י נקבע שלא יהיה נציג מטעמו בוועדה, וכי דרך זו יעילה יותר.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התמ"ת ולממ"י כי עליהם לפעול בהקדם לחידוש שיתוף הפעולה²¹ ביניהם במטרה לייעל את תהליך הקצאת הקרקע.

הליך הקצאת קרקע ליזום בממ"י

1. לצורך אישור בקשה להקצאת קרקע לתעשייה בפטור ממכרז לפי תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, מועברת המלצת ועדת האיתור לממ"י. בנוהל 31.11 של ממ"י נקבע כי טרם העברת בקשה להקצאת קרקע לדיון אצל הגורם המוסמך בממ"י יקבע ממ"י את מחיר הקרקע ואת תנאי התשלום, על פי טבלת מחירי הקרקע לתעשייה באזורי העדיפות הלאומית שבתוקף או לפי שומה פרטנית, לפי שיקול דעת ממ"י. בגין כל הקצאת קרקע בפטור ממכרז נשלח שמאי לאמוד את שווי הקרקע. השמאות נעשית גם במקרים שבהם ניתן פטור מלא מתשלום ערך הקרקע, וזאת לצורך הערכת ההטבה הניתנת ליזום.

20 ה-GIS (Geographic Information System) היא מערכת מידע ממוחשבת המאפשרת ניהול, אחזור וניתוח מידע גאוגרפי תוך שילוב תכנים מכמה שכבות מידע.

21 לעניין טיפול במחלוקות בין-משרדיות, ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 61ב (2011), "הטיפול במחלוקות בין-משרדיות מתמשכות", עמ' 3.

2. בקשה להקצאת קרקע ששטחה קטן מחמישה דונמים נדונה בוועדת עסקאות במחוז הרלוונטי בממ"י, ואילו בקשה להקצאת קרקע ששטחה גדול מחמישה דונמים מועברת להנהלת ממ"י לאישור במסלול המכונה "מסלול ירוק". במסלול זה הבקשה נדונה בוועדה בראשות סגן מנהל אגף שיווק וכלכלה בממ"י. במהלך ביקורים של נציגי משרד מבקר המדינה בפארקי תעשייה ציינו כמה ממנהלי פארקי התעשייה כי במקרים רבים העברת הבקשה להנהלת ממ"י מעכבת בכמה חודשים את אישורה. בדיון שהתקיים בין שר התמ"ת למנהל ממ"י בפברואר 2012 ציין מנהל ממ"י כי בכונת ממ"י להעביר יותר סמכויות למחוזות כך ש-80% מהבקשות יטופלו על ידם.

נמצא כי הליך הקצאת הקרקע ליזם לצורכי תעשייה נמשך בממ"י חצי שנה לפחות, ובחלק מהמקרים אף למעלה משנה. בכמה מקרים, בשל התארכות ההליכים בממ"י, פג תוקף המלצתה של ועדת האיתור לממ"י להקצאת קרקע בפטור ממכרז, שכן תוקף ההמלצה הוא לשנה בלבד. עוד נמצא כי אין למנהלת מחלקת עסקאות עירוניות במחוז דרום של ממ"י מעקב על סטטוס הבקשות להקצאת קרקע שהתקבלו במחוז.

על ממ"י לפעול לקיצור הליכי הקצאת הקרקעות לתעשייה בפטור ממכרז, כדי לייעל, לפשט ולרז את ההליכים, במסגרת חוק חובת המכרזים ותקנותיו.

בתשובתו ציין ממ"י כי "במסגרת השינויים התפעוליים ניתנת הדעת לקביעת זמני תקן שיהיו חלק אינטגרלי מנהלי הרשות. יימדדו עמידה בלוחות זמנים ועבודה יעילה ומהירה", וכי "נבחנת האפשרות להכנת טבלת ערכי קרקע לשם ייעול התהליך".

ה א ר כ ת ה ס כ מ י פ י ת ו ח

הסכם הפיתוח שהיזם חותם עליו קצוב לפרק זמן של שלוש שנים, ובמהלכן הוא נדרש לבנות את מבנה המפעל על פי הוראות הסכם הפיתוח. אם לא עמד היזם במועדים שנקבעו לו, באפשרותו לפנות למאז"פ בבקשה להאריך את תוקף ההמלצה וההקצאה. לפי הוראת המנכ"ל 6.2 של משרד התמ"ת, הארכת תוקף ההמלצה נתונה לשיקול דעתה של ועדת האיתור.

נמצא כי הוועדה לא קבעה תבחינים למתן ההארכות ולא גיבשה מנגנון הכולל תמריצים חיוביים ושלייליים לעמידה בפרקי הזמן שנקבעו בהסכמי הפיתוח. כך, בחלק מהמקרים הסכמי הפיתוח מוארכים בכפוף למתן ערבויות מצד היזמים למאז"פ, אף כי הדבר לא עוגן בהוראת המנכ"ל או במסמך מחייב אחר.

על מאז"פ לגבש כללים שיקבעו באילו מקרים אפשר להמליץ על הארכת הסכם הפיתוח, מה הערבויות שצריך לדרוש לשם כך, אם בכלל, ובאילו מקרים יש לבטל את הקצאת הקרקע. על מאז"פ לעגן את הכללים הללו בנהלים ולפרסמם.

פ י ת ו ח פ א ר ק י ת ע ש י י ה

מאז"פ ממונה על העבודות לפיתוח אזורי תעשייה על פי הסדר העבודה בין משרד התמ"ת לממ"י משנת 1993. פיתוח הקרקעות ממומן מדמי פיתוח מסובסדים הנגבים מהתעשיינים, ואת היתרה מממן משרד התמ"ת על פי תקנה תקציבית ייעודית. לביצוע עבודות הפיתוח התקשר משרד התמ"ת

עם חברה חיצונית שתפקידה לנהל את העבודות השונות ולפקח עליהן (להלן - החברה המפקחת). החברה המפקחת בוחרת חברות מנהלות לאזורי הפיתוח השונים בארץ וקבלנים לביצוע עבודות הפיתוח, מנחה אותם ומפקחת על עבודתם; ברשות החברה המפקחת נתונים על רמות הפיתוח באזורי התעשייה, והיא קובעת אילו עבודות יש לבצע בכל אחד מהאזורים. בפועל מאז"פ מתבסס אך ורק על שיקול דעתה של החברה המפקחת בהחלטותיו בנוגע להשקעותיו העתידיות בפיתוחם של אזורי התעשייה. החלטות אלו נגזרות מרמת הפיתוח הקיימת ומזו הרצויה באזורים אלו, אבל למאז"פ אין מידע מלא וזמין על כך, מידע שאמור לאפשר לו לקיים בקרה על החלטות החברה המפקחת.

נמצא כי מאז"פ צמצם את מימוש סמכויותיו השלטוניות בכל הנוגע לניהול התקציבים המוקצים לפיתוח אזורי התעשייה, ותפקידו בתהליך קבלת ההחלטות מתמצה הלכה למעשה במתן אישור פורמלי בלבד. על מאז"פ לממש את סמכויותיו ותפקידיו כגורם פיקוח ובקרה ולשמש גורם מהותי ומרכזי בתהליכים האמורים. בכלל זה על מאז"פ לקבוע עקרונות, סדרי עדיפויות ואבני דרך לעבודת החברה המפקחת וסדרי פיקוח על ביצועם.

דמי הפיתוח

ת ק צ י ב מ א ז" פ

עד שנת 2010 המליץ מאז"פ לממ"פ על הקצאת קרקע בפטור ממכרז במנותק מסוגיית קיומה או היעדרה של הרשאה תקציבית מלאה לפיתוח לכל דונם ששווק. לפיכך, ומאחר שתקציב מאז"פ נוהל שלא כ"משק סגור" עבור כל אזור תעשייה בפני עצמו, שווקו קרקעות רבות לתעשייה אף שלמאז"פ לא היה תקציב מלא לסיום פיתוחן. הממשלה החליטה בינואר 2007²² כי יש להאיץ את שיווק הקרקעות לתעשייה באזורי הפיתוח ולהגיע להיקף של 500 דונם לפחות בכל שנה. בהחלטה צוין כי לביצועה בשנת 2007 לא נדרשת תוספת תקציב, וכי בשנת 2008 ייבחן מודל שיווק הקרקעות בשיתוף אג"ת, ויוחלט על התקציב הדרוש למימוש מדיניות הממשלה.

השילוב של תפקוד מאז"פ בתחום התקציב ושל השיווק המואץ של קרקעות לתעשייה ללא שריון תקציב למטרה זו יצר בתקציב מאז"פ גירעון שגודלו מבוסס על הערכות החברה המפקחת. בפגישת עבודה שהתקיימה באפריל 2010 בהשתתפות מנכ"ל משרד התמ"ת, מר שרון קרמי, מנהל מאז"פ וחשב משרד התמ"ת ציין מנהל מאז"פ כי המינהל "משקיע בהתאם לאחוזי השיווק בפועל בכל אזור" [אזור תעשייה] ולכן קיים קושי לצפות את התקצוב הנדרש העתידי, וכי למאז"פ יש "מחויבויות ליזמים להשלמות פיתוח בהיקפים גדולים - כ-450 מלש"ח". בסיכום הישיבה נקבע כי הגירעון הקיים במאז"פ לפי שיטת התקצוב הנהוגה עד אותו מועד יוצג לפני נציגי אג"ת לטיפול רב-שנתי בנושא. משרד מבקר המדינה העיר בעבר שפרויקטים רבים שבטיפול משרד התמ"ת לא הושלמו משום שתקציב ההרשאה להתחייב לא שיקף את מלוא אומדן עלותו של הפרויקט²³.

בתשובת מנכ"ל התאחדות התעשיינים מפברואר 2013 צוין כי הגיעו להתאחדות התעשיינים פניות של יזמים אשר שילמו את מלוא הוצאות הפיתוח, אך התשתיות באזורי התעשייה שבהם ממוקמים המפעלים הן ברמה נמוכה, עד כדי קיום מפגעים בטיחותיים.

בתשובת אג"ת למשרד מבקר המדינה ציין הממונה על התקציבים: "הפיזור על פני מספר רב של אזורים מקטין מאד את ניצול המשאבים המוקצים... כשל זה הוא הגורם העיקרי לכך שהמינהל

22 החלטת ממשלה 1005 מינואר 2007. ההחלטה התקבלה בהמשך להחלטת ממשלה 3968 מיולי 2005.

23 מבקר המדינה, דוח שנתי 2005, "תקציב המדינה, תהליך הכנתו ועדכונו", עמ' 258.

[מאז"פ] שיווק קרקעות ליזמים ללא הרשאה תקציבית המשקפת את מלוא עלויות הפיתוח ויצר גירעון של מאות מיליוני שקלים". בתשובת משרד התמ"ת צוין לעניין זה כי "החוב נוצר בעיקרו בגין מדיניות התקצוב של משרד האוצר - המנהל עבד בעבר במסגרת תקציבית שאיננה מוגבלת ולכן יכול היה לאשר כל בקשה אשר הגיעה לפיתחו".

במתן המלצות להקצאת קרקעות בפטור ממכרז בלי שהועמדה לכל המלצה הרשאה תקציבית מלאה לעלות פיתוח הקרקע יש משום התנהלות בלתי אחראית של מאז"פ. בגלל הגירעון שנוצר בתקציב נפגעה יכולתו של מאז"פ להשלים את עבודות הפיתוח באזורי תעשייה ולהקצות תקציבים לאזורים חדשים.

באפריל 2011²⁴ החליטה הממשלה, בהמשך להחלטתה מינואר 2007, כי יש להוסיף ולשווק קרקעות לתעשייה באזורי התעשייה שבאחריות משרד התמ"ת, ואולם היקף השיווק לא יחרוג מהתקציב שאושר בשנת התקציב, ואם יחרוג, יממן משרד התמ"ת מתקציבו את מלוא עלותו של השיווק העודף.

באוגוסט 2011 חתמו המשנה לממונה על התקציבים במשרד האוצר ומנכ"ל משרד התמ"ת על סיכום בנושא פיתוח אזורי תעשייה לשנים 2011 ו-2012. בסיכום זה נקבע תקציב מאז"פ לשנים 2011 ו-2012 על סך 150 מיליון ש"ח בכל שנה לפי החלוקה הזאת: 60 מיליון ש"ח יועדו לפיתוח ולשיווק באזורי תעשייה מרחביים, 40 מיליון ש"ח - לשיווק באזורי תעשייה אחרים, ו-50 מיליון ש"ח יועדו להשלמות פיתוח בגין חובות עבר ליזמים על פי תכנית שיאשר מראש מנכ"ל משרד התמ"ת. עוד נקבע בסיכום זה כי מאותו מועד ואילך בכל מתן המלצה להקצאת קרקעות יידרש מאז"פ להעמיד הרשאה תקציבית מלאה לכל עלות הפיתוח.

החלת סיכום זה מנעה את הגדלת הגירעון בתקציב של מאז"פ. ההערכה של מאז"פ הייתה שיידרשו כ-430 מיליון ש"ח לסיום עבודות הפיתוח באזורי פיתוח שונים ברחבי הארץ.

עם זאת, בביקורת עלה כי במאז"פ אין מידע מפורט על אופן הערכתה של החברה המפקחת בדבר השלמת עבודות הפיתוח. בהיעדר הפירוט אין למאז"פ כלים לדעת אם תוספות התקציב לכל אחד מפארקי התעשייה אכן משמשות להשלמת העבודות שעליהן ניתנה התחייבות קודמת ליזמים.

בכל הנוגע להקצאות קרקע עתידיות - עבודת מאז"פ הוגבלה על פי תקציב המינהל לאותה שנה ועל פי תעדוף הבקשות המתקבלות בכל שנה. אף כי לתקציב המינהל לשנים אלו ניתנה תוספת תקציב של 124 מיליון ש"ח, לפי סיכום בין-משרדי נוסף בין אג"ת למאז"פ בפברואר 2012²⁵, תקציב זה אינו מאפשר מתן המלצה להקצאת קרקע בפטור ממכרז לכל הבקשות הממתינות במאז"פ. במועד סיום הביקורת ממתונות עשרות בקשות להמלצה להקצאת קרקע בשטח כולל של כ-1,150 דונם, המתועדפות על פי קריטריונים שנקבעו במשותף על ידי מאז"פ ואג"ת. יצוין כי בסיכום בין משרד האוצר למשרד התמ"ת נקבע כי התקציב הנדרש להשלמת עבודות פיתוח בפארקים בהם עבודות אלו נדרשות, יהיה על חשבון תקציב מאז"פ לשיווקים עתידיים.

בתשובתו על טיוטת הדוח ציין הממונה על התקציבים במשרד האוצר כי בשנים האחרונות פועל אג"ת מול מאז"פ בכמה דרכים לצמצום הכשלים בעבודת מאז"פ, ובהן סיכום של אג"ת עם משרד התמ"ת ולפיו מאז"פ לא יקים אזורי תעשייה חדשים ללא בחינת כדאיות כלכלית, ללא אישור משרד

24 החלטת ממשלה 3151 (חכ/117) מאפריל 2011 בנושא סבסוד פיתוח אזורי תעשייה באזורי פיתוח.
25 התוספת הועברה למאז"פ כמקדמה בשנת 2011. עוד יצוין כי לפי הסיכום הבין-משרדי הועבר בשנת 2012 תקציב נוסף של 24 מיליון ש"ח (12 מיליון ש"ח לחובות עבר ו-12 מיליון ש"ח לשיווקים עתידיים); 36 מיליון ש"ח נוספים הותנו בהתקיימות כמה תנאים. נכון לדצמבר 2012, יתרה זו טרם הועברה למאז"פ.

האוצר וללא ההרשאה התקציבית הנדרשת; סיכום על נוהל חדש להתחייבות מול יזמים כך שההרשאה התקציבית תשקף את מלוא עלויות הפיתוח; סיכום על תמריץ כספי להעברת האחריות לאזורי תעשייה אל הרשות המקומית; וקידום קריטריונים לתעדוף בקשות יזמים וקביעת שיעורי הסבסוד באזורי תעשייה שונים. בתשובת משרד התמ"ת צוין בהקשר זה כי "כיום בהינתן תקציב מוגבל המנהל מאשר המלצות בהתאם למסגרת התקציב ועל פי קריטריונים אחידים ושוויוניים" (ההדגשה במקור).

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד התמ"ת ואג"ת להמשיך ולפעול במשותף לצמצום חובות העבר של מאז"פ להשלמת עבודות פיתוח בפארקי התעשייה השונים. כמו כן, נוכח הבקשות הממתינות לתקצוב, על מאז"פ לבחון את יתרת העבודות שעליו להשלים באזורי התעשייה ואת העלויות הריאליות שלהן. בכך, יופנה תקציב מאז"פ למטרות שלשמן הוא נועד, ויזמים לא ייאלצו להמתין זמן רב להמלצה להקצאת קרקע בגלל חוסר בתקציב לפיתוח עתידי.

שיעור דמי הפיתוח

משרד התמ"ת קובע את דמי הפיתוח שיוטלו על היזמים בגין הקצאת הקרקע ופיתוחה. על פי הוראת מנכ"ל משרד התמ"ת 6.2 בעניין מתן המלצות להקצאת קרקע באזורי פיתוח, מאז"פ יעדכן מפעם לפעם את טבלת דמי הפיתוח ופרסמה באתר האינטרנט של המשרד. גובה דמי הפיתוח נקבע בהתבסס על נתונים המועברים למאז"פ מהחברה המפקחת. בשנת 2003 הכינה החברה המפקחת טבלה שכותרתה "מרקם פיתוח", ובה מפורטים אזורי התעשייה שבטיפול משרד התמ"ת, שיעורי הפיתוח שלהם ודמי הפיתוח לדונם. בשנת 2012 עודכנה הטבלה בהתבסס על הצמדה למדד תשומות הסלילה והגישור, והוספו לה אזורי תעשייה חדשים.

נמצא כי עלויות הפיתוח של אזורי תעשייה אלו נקבעו על סמך אומדן בלבד, ולא נבדקו בפועל בהתבסס על מצב העבודות שבוצעו בהן.

רק בפברואר 2012, בעקבות השגותיו של ממ"י על דמי הפיתוח שקבע מאז"פ באזורי תעשייה אחדים, הודיע מנהל ממ"י למשרד התמ"ת כי ממ"י יבחן את תחשיבי הפיתוח שקובע משרד התמ"ת, שכן הם משפיעים על מחירי הקרקע.²⁶

כאמור לעיל, משרד התמ"ת מסבסד את דמי הפיתוח שמשלמים היזמים באזורי הפיתוח. בהחלטת ממשלה מאפריל 2011²⁷ נקבע, בין השאר, כי יש להמשיך בשיווקן של קרקעות לתעשייה באזורי התעשייה שבאחריות משרד התמ"ת, וכי מנכ"ל משרד התמ"ת והממונה על התקציבים במשרד האוצר יבחנו באילו אזורים מתוך אזורי הפיתוח יוענק סבסוד של הוצאות הפיתוח ויקבעו את שיעור הסבסוד בכל אחד מהם בהתאם לקריטריונים מקצועיים שיגבשו שני המשרדים.

26 שמאי הנשלח מטעם ממ"י מעריך את שווי הקרקע כשהיא מפותחת ומוכנה לבנייה. לפיכך מחיר הקרקע שגובה ממ"י מושפע מגובה דמי הפיתוח שגובה משרד התמ"ת.
27 החלטת ממשלה 3151 מאפריל 2011 בנושא סבסוד ופיתוח של אזורי תעשייה באזורי פיתוח.

הקריטריונים למתן סבסוד נקבעו בסיכום בין משרד התמ"ת לאג"ת מיולי 2011. על פי הקריטריונים שנקבעו, שיעור הסבסוד נגזר משקלול ציון "המדד המשולב"²⁸ עם בחינה של שטח עסקים ותעשייה לנפש ברשות המקומית שבה ממוקם אזור התעשייה²⁹, תוך מתן עדיפות ברורה בשקלול לציון המדד המשולב. ביוני 2012 פרסם משרד התמ"ת טבלה עדכנית של השתתפות הממשלה בדמי הפיתוח שעל היזמים לשלם בגין הקצאות קרקע באזורי הפיתוח המבוססת על הקריטריונים האמורים לעיל. עדכון המודל של דירוג רמת הסבסוד הביא לידי שינויים רבים בשיעורי הסבסוד של דמי הפיתוח³⁰.

עם פרסום הטבלה התקבלו במשרד התמ"ת תלונות רבות של מנהלי פארקי תעשייה על העלאת שיעורי דמי הפיתוח הנגבים מיזמים. משרד התמ"ת ערער אף הוא לפני משרד האוצר על שיטת החישוב והציע שיטה חלופית³¹. בהתכתבות בין נציג מאז"פ לרפרנט תמ"ת באג"ת ציין נציג מאז"פ כי לדעת משרד התמ"ת, המודל של משרד האוצר יוצר עיוותים קשים, והעיר ש"צריך למצוא את הדרך בהקדם לתיקון הקריטריונים כך שהסבסוד (ההתערבות הממשלתית) תהיה במקומות שיש בהם כשל שוק (המקומות המרוחקים)" (ההדגשה במקור). הממונה על התקציבים במשרד האוצר ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי את הקריטריונים כאמור גיבש משרד התמ"ת בשיתוף אג"ת ואף פרסם אותם.

זאת ועוד, במקרים שונים העדיפו היזמים לוותר על הסבסוד ולשלם את מלוא דמי הפיתוח כדי להחיש את הקצאת הקרקע.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד התמ"ת להוביל עבודה בשיתוף משרד האוצר וממ"י, של מיפוי האזורים שיש בהם כשל שוק בהקמתם ובשיווקם, אזורים שנדרשת בהם מעורבות ממשלתית - סבסוד דמי הפיתוח - כדי להפנות את עיקר המשאבים לאזורים אלה.

ה ח ז ר ד מ י פ י ת ו ח

על פי הוראת מנכ"ל משרד התמ"ת 6.2, אם תבוטל הקצאה בשל היעדר יכולת של הממשלה לממשה (כגון אם קרקע אינה זמינה או כשירה לפיתוח), יוחזר ליזם התשלום ששילם עבור הוצאות הפיתוח. אף על פי כן, לא קיים מאז"פ הוראה זו בכל המקרים שבהם נדרש להשיב תשלומים ליזם. בתשובת משרד התמ"ת למשרד מבקר המדינה צוין כי המדובר במקרים ש"בהם לא אותרו כתובות או נעלמו היזמים מסיבותיהם (מדובר בעיקר על מגזר הבדואים)". נמצא כי לפחות במקרה אחד מדובר ביזם שזהותו ידועה למאז"פ, והוא אינו נמנה עם המגזר שציין משרד התמ"ת בתשובתו.

משרד מבקר המדינה מעיר למאז"פ כי עליו לפעול בהתאם להוראת המנכ"ל בכל הנוגע להחזר דמי הפיתוח ששילמו יזמים.

- 28 המדד המשולב נקבע בהחלטת ממשלה 1060 מיולי 2011 בנושא הגדרת יישובים ואזורים כבעלי עדיפות לאומית. לפי ההחלטה, המדד המשולב יבוסס על שקלול של שני מדדים: מדד הפרופורציות והמדד החברתי-כלכלי על פי חישוב של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
- 29 לפי קריטריון זה יועדפו יישובים שבהם שטח התעשייה והעסקים במ"ר לנפש קטן יחסית. מקור הנתונים - נתוני ארנונה בסקר רשויות מקומיות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
- 30 יצוין כי בהתאם לסיכום בין המשרדים, מועד תחולת העדכון הוחל רטרואקטיבית מינואר 2012. כן נקבע כי הפחתת שיעור סבסוד דמי הפיתוח ייעשה בהדרגתיות במשך כמה שנים.
- 31 שיטה זו משקללת בין כמה מדדים, כגון המרחק ממחוז תל אביב, הריחוק מן הגבול ורמת האיום הביטחוני ביהודה ובשומרון, הסיווג החברתי-כלכלי ושטח העסקים והתעשייה במ"ר לנפש.

עבודות הפיתוח

חברות ניהול חיצוניות הן האחראיות לפיתוח המגרשים באזורי התעשייה השונים והמפקחות על עבודות אלו. נציגי משרד מבקר המדינה ביקרו בעשרה פארקי תעשייה באזורי פיתוח ברחבי הארץ. בביקורים אלו ציינו רובם המכריע של מנהלי הפארקים כי במצב הנוכחי אין להם יכולת להשפיע על עבודות הפיתוח, כי החברה המנהלת אינה יודעת מה הם צורכי השטח, ולעתים נעשות בו עבודות שונות מן הנחוץ. בחלק מהמקרים השפעת מנהלי הפארקים על עבודות הפיתוח המבוצעות בפארק אינה מבוססת על נהלים אלא על יחסים בין-אישיים או צרכים דחופים העולים בעת ביצוע העבודות בשטח. רוב מנהלי הפארקים מעדיפים לקבל לידיהם את מלוא הסמכות לפיתוח שטח הפארק תוך גביית דמי הפיתוח מהיזמים, ניהולם וחלוקתם למשימות השונות הנדרשות להקמת הפארק ולפיתוחו. מנהלי הפארקים ציינו כי בדרך זו הם יוכלו להשפיע על פיתוח הפארק; עלויות הפיתוח יפחתו בשל החיסכון בתקורות, וכך ייחסך כסף רב ליזמים; משך זמן עבודות הפיתוח יקוצר במידה ניכרת. המענה שנותן מאז"פ לסוגיה זו הוא באמצעות הפרטת אזור התעשייה והעברת האחריות לו לידי הרשות המקומית או החלת נוהל רשויות, כפי שיפורט להלן.

העברת האחריות לפיתוח אזורי התעשייה לרשות המקומית

1. הנחת מאז"פ היא כי לרשות המקומית אינטרס כלכלי לזרז את פיתוחו ואת אכלוסו של אזור התעשייה המצוי בתחומה. הנחה זו נגזרת ממדיניות משרד התמ"ת לפיתוח אזורי תעשייה בפריפריה והבאתם לכלל עצמאות כלכלית. מאז"פ יצר שני כלים שונים להעברת פיתוח אזורי התעשייה לרשויות המקומיות שבשטחן הם מצויים:

(א) נוהל רשויות³² שמאז"פ מפעיל משנת 2008 מאפשר לרשויות המקומיות פיתוח עצמי של אזורי התעשייה ללא מעורבות של חברה מנהלת חיצונית מתוך ניצול הפוטנציאל ההנדסי והשיווקי הקיים ברשות המקומית.

נמצא כי נוהל רשויות אינו מעביר לרשויות המקומיות את מלוא האחריות לפיתוח פארקי התעשייה. הרשויות אינן קובעות לא את סדר הקצאת המשאבים בין הצרכים השונים במסגרת פיתוח הקרקעות בפארק התעשייה ולא את סכום דמי הפיתוח. אין בנוהל הפרטה מלאה של האחריות לעבודות הפיתוח, ותלותן של הרשויות המקומיות במשרד התמ"ת לשם פיתוח הפארקים נותרת בעינה. עוד נמצא כי בחלק מההסכמים המעטים שנחתמו עם רשויות נעשו שינויים פרטניים על הנוסח הבסיסי אשר לא הובאו לאישור המחלקה המשפטית במשרד התמ"ת.

(ב) "הפרטת" אזור התעשייה³³: לאחר סיום עבודות הפיתוח העיקריות באזור התעשייה מעביר מאז"פ את האחריות להשלמת עבודות הפיתוח לידי הרשות המקומית בתמורה לתקצוב חד-פעמי (להלן - הסכם הפרטה). הסכמי הפרטה נחתמו עם רשויות שונות עד שנת 2009³⁴, ואילו מאז ועד היום נמנע משרד התמ"ת מחתימה על הסכמי הפרטה עם רשויות. כיום האפשרות להפריט אזור תעשייה אינה זמינה, אף כי כמה רשויות מעוניינות בכך.

כל עוד האחריות לפיתוח אזור התעשייה היא בידי משרד התמ"ת נהנית הרשות המקומית מתקבולי ארנונה מצד אחד, ומהיעדר אחריות לתשתיות פארק התעשייה, לפיתוחו ולהקמתו, מצד אחר. עם העברת האחריות לאזור התעשייה אל הרשות המקומית, אם באמצעות נוהל רשויות ואם באמצעות הסכמי הפרטה, מוטלות העלויות והאחריות על רשות זו.

32 משרד התמ"ת, מינהל אזורי פיתוח, נוהל עבודה - פיתוח תשתיות לאזורי תעשייה וביצוע פרויקטים באזורי עדיפות לאומית ע"י הרשויות המקומיות (2012) (להלן - נוהל רשויות).

33 כך תהליך זה מכונה במשרד התמ"ת.

34 כמעט כל ההסכמים נחתמו בשנים 1997-2006, ואחד בלבד נחתם לאחר מכן - בשנת 2009.

נמצא כי בחלק מהמקרים, אף שנחתמו הסכמים והועברו התקציבים כאמור, משרד התמ"ת ממשיך להיות מעורב בעבודות פיתוח אזור התעשייה, להשקיע תשומות ומשאבים כספיים ולשאת באחריות לתשתיות המשרתות אזור זה.

עוד נמצא כי מאז"פ לא בחן את יעילות נוהל רשויות והסכם ההפרטה: האם הם מביאים לחיסכון בתשומות ולייעול הליכי הפיתוח; האם יש לאמצעם כדבר שבשגרה בכל אזורי הפיתוח; באילו מקרים יש להחילם אף שלא ביזמת הרשות המקומית, ובאילו מקרים אין להחילם כל עיקר.

ייושם נוהל רשויות והסכמי ההפרטה במתכונתם הנוכחית אינו מקדם את עצמאותם הכלכלית של אזורי התעשייה ושל הרשויות המקומיות שבתחומן הם מצויים, אף כי לכך נועדו. לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד התמ"ת לגבש קריטריונים בנוגע לשאלה באילו מקרים יש להעביר את האחריות לפיתוח אזור התעשייה אל הרשות המקומית שבשטחה הוא שוכן. כמו כן על המשרד לקבוע מדדים לבחינת כלים אלו כדי להפיק לקחים בטרם ייושמו הכלים באזורי תעשייה אחרים.

2. בחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, ובתקנות על פיו, נקבע מהו המידע שעל גופים ציבוריים לפרסם לידיעת הציבור. נמצא כי משרד התמ"ת אינו מפרסם לידיעת הציבור, כנדרש, מידע על הסכמי ההפרטה ועל ההסכמים מכוח נוהל רשויות שעליהם הוא חותם עם רשויות מקומיות, לרבות על התקציבים ועל הסכומים שהועברו אליהן למימוש הסכמים אלו. בכך אין המשרד מקיים את חובותיו על פי דין. התנהלות זו פוגעת בעקרונות השקיפות ועלולה לפגוע גם בעקרון השוויון.

פיקוח

בנוהל 31.11 של ממ"י בנושא "הקצאת קרקע למפעלי תעשייה ומלאכה - קרקע עירונית" נקבע כי מטרת ההקצאה בחוזי פיתוח וחכירה תהיה על פי המלצת משרד התמ"ת. עוד נקבע כי שינוי המטרה או הייעוד יותר רק לאחר שבע שנים מתום תקופת הסכם הפיתוח ורק באישור ממ"י ומשרד התמ"ת. בהסכם הפיתוח בין היזם לממ"י היזם מצהיר כי המגרש עומד לרשותו כדי לבנות עליו מבנה למטרת ההקצאה המפורטת בהסכם. לפי הוראת חוזר מנכ"ל 6.2, שינוי הייעוד לאחר 7 שנים ועד 15 שנים מתום תקופת הסכם הפיתוח יחייב את היזמים העושים שינוי בייעוד כאמור בתשלום הפרש דמי הפיתוח שסבסד המשרד לפי ערכן ביום ביצוע השינוי.

יש יזמים שמשתמשים במגרשים שיועדו לתעשייה לייעוד אחר, כגון למבני מסחר או לאולמות אירועים. רק חלקם מבקשים אישור מרשויות התכנון, מן הרשויות המקומיות ומממ"י לשינוי הייעוד או לשימוש חורג זמני³⁵, בכפוף לתשלום אגרות כהיטל השבחה ולתשלום התוספת בגין עלות הקרקע לפי הייעוד החדש לממ"י. בכל המקרים האמורים משרד התמ"ת אינו נדרש לתת את הסכמתו לשינוי הייעוד או לשימוש החורג.

נמצא כי מאז"פ אינו עוקב אחר השימוש הנעשה במקרקעין שהוקצו בפטור ממכרז למטרות תעשייה ואחר עמידת המפעלים בתנאים שהוצבו להם במסגרת אישור הקצאת הקרקעות, וזאת אף שהבקשות להקצאה תועדפו בהתבסס על הצהרות המפעלים. מאז"פ אינו משתף פעולה בעניין זה עם מרכז ההשקעות במשרד התמ"ת, אשר נדרש אף הוא לפיקוח ולבקרה על יזמים באזורי הפיתוח המקבילים

35 במקרים רבים האישור לשימוש החורג מוארך לתקופות ארוכות הרבה מעבר לתקופה המקורית שבגינה ניתן.

ממנו מענקים³⁶; אף כי לעתים מדובר באותם המפעלים. עוד נמצא כי משרד התמ"ת לא גיבש כלים להבטחת עמידתם של היזמים בהתחייבויותיהם, שעיקרן שימוש בקרקע שהוקצתה להם אך ורק למטרה שיועדה לה והעסקת עובדים במספר שעליו הצהירו במסגרת בקשתם. סוגיה זו כבר הועלתה בדוח הביקורת הפנימית של המשרד מיוני 2010, והומלץ בו שמאז"פ יבצע בקרה על השימוש בקרקע. בתשובת מאז"פ על דוח הביקורת הפנימית נכתב כי משאבי המינהל מוגבלים, וכי הטיפול בחריגות הוא באחריות ממ"י. ממ"י השיב על טיוטת דוח מבקר המדינה כי הוא מבצע, ביצע ויבצע אכיפה שוטפת.

במהלך שנת 2012 הכין מאז"פ רשימה חלקית של הקרקעות שהוקצו בפטור ממכרז לתעשייה, ואשר שימשו למטרות אחרות. משרד התמ"ת הכין את התשתית הנדרשת כדי לפנות אל היזמים ולדרוש מהם החזר בגין ההפרש שבין דמי הפיתוח המסובסדים (לקרקע המיועדת לתעשייה) ובין המחיר המלא של הוצאות פיתוח הקרקע. נמצא כי הליך זה לא קודם בשל רצון משרד התמ"ת לשתף פעולה עם ממ"י, אשר טרם גיבש עמדה בעניין הפעולות שיש לנקוט במקרים אלו.

משרד מבקר המדינה התריע בעבר על תופעת השימוש בקרקעות שהוקצו לתעשייה בפטור ממכרז באזורי עדיפות לאומית למטרות אחרות. בין היתר הוא קבע: "על המינהל לפעול על פי דין ועל פי נהליו כדי לנהל ביעילות את הקרקע המופקדת בידיו ולשמור על כושרו לאכוף את ההוראות שהיא קובעת ואת ההתחייבויות שעליהן חתומים היזמים"³⁷.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי כי ממ"י, כמופקד על קרקעות המדינה, יהיה הגוף האחראי לשימוש הנעשה בקרקעות שהקצה ליזמים ויפעל למניעת ניצול הטבות הניתנות לפיתוח התעשייה באזורי הפיתוח למטרות אחרות.

כן ראוי כי משרד התמ"ת יקיים בקרה ויעקוב אחר עמידת היזמים בהצהרותיהם ובהתחייבויותיהם, לרבות השימוש בקרקעות למטרות שעבורן הוקצו, זאת, תוך שיתוף פעולה בין כלל יחידות המשרד ועם ממ"י.

פארקי תעשייה מרחביים

גיבוש מדיניות לעניין אזורי תעשייה מרחביים ויישומה

במשך השנים התקבלו כמה החלטות ממשלה לקידום אזורי תעשייה מרחביים על פי קריטריונים שונים. המונח אזור תעשייה מרחבי מתייחס לאזור תעשייה גדול, אשר כמה רשויות מקומיות הסובבות אותו חולקות ביניהן את ניהולו ואת ההכנסות ממנו ושזוכה להטבות ייחודיות לצורך קידומו. בהחלטות התקבלו הוראות למתן עדיפות לאזורי תעשייה בפריפריה שיוגדרו כמרחביים על פני אזורי תעשייה אחרים, בין היתר באמצעות מתן הטבות ייחודיות, במטרה לקדם ולעודד אזורי

36 מרכז ההשקעות נותן ליזמים מענקים בגין השקעות הון במפעלים מוטבים באזורי פיתוח מכוח החוק לעידוד השקעות הון או בהתאם לאחד ממסלולי ההטבות לפי הוראות מנכ"ל המשרד המתפרסמות מפעם לפעם.

37 מבקר המדינה, דוח שנתי 56 ב (2006), "השימוש בקרקע שהוקצתה לתעשייה בפטור ממכרז באזורי עדיפות לאומית", עמ' 731.

אלו³⁸. ואולם מסיבות שונות, החלטות ממשלה אלו לא הובילו לגיבוש קריטריונים להכרה באזורי תעשייה שונים בפריפריה כמרחביים.

בפרק כ"ו לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), (התשס"ט-2009, נקבע כי הממשלה רשאית לקבל החלטה מנומקת ומבוססת בדבר הכרה באזור או יישוב מסוים כ"בעל עדיפות לאומית" ועל מתן הטבות לאזור זה³⁹.

בהחלטת ממשלה מדצמבר 2009⁴⁰ נקבע כי השרים הנוגעים בדבר רשאים לקבוע קריטריונים בתחומים הנוגעים לעבודת משרדם לעניין הטבות והתמריצים ליישובים הנכללים במפת אזורי העדיפות הלאומית, והכול במסגרת תקציבם המאושר. בין התחומים שפורטו בהחלטה - תחום התעסוקה, "לשם... יצירת מקומות תעסוקה יציבים, הגדלת שיעור ההשתתפות בכוח העבודה, וצמצום האבטלה". בהחלטה נקבע שהקריטריונים המקצועיים לא ייכנסו לתוקף בטרם יבוטלו או יתקנו החלטות ממשלה קודמות בנושא.

מיולי 2009 עד דצמבר 2010 התקיימו כמה ישיבות של צוות בין-משרדי. בסוגיות שנדונו: גיבוש רשימה של אזורי תעשייה פוטנציאליים להגדרה כאזורי תעשייה מרחביים; שיטת חלוקת ההכנסות בין הרשויות השותפות באזורי התעשייה; שיטת התאגוד הרצויה של הגוף שיהל אותם; בחינת התמריצים שיינתנו לתעשיינים; בחינת ההשפעות של הקמת הפארקים על אזורי תעשייה סמוכים. בפגישתם האחרונה של חברי הצוות בדצמבר 2010 ציינו נציגי אג"ת כי "עדיין אין הסכמות בתוך האגף על החלופות שהוצגו". נמצא כי הצוות הפסיק את עבודתו מבלי שזו הושלמה ולפיכך לא מילא את ייעודו.

בשנים 2011-2012 החל משרד התמ"ת בשיתוף אג"ת לקדם נקודתית את פיתוח פארק התעשייה צבאים במודל זהה לזה של פארק התעשייה נע"ם (ראו להלן בפרק "פארק התעשייה נע"ם"). כן החל משרד התמ"ת לגבש מודל להקמת אזורי תעשייה מרחביים תוך מתן חבילת הטבות ייחודית בדומה למודל של פארק התעשייה נע"ם. המודל נסמך על עבודה חיצונית שנעשתה עבור משרד התמ"ת אשר התבססה על מפת אזורי העדיפות הלאומית לפי החוק לעידוד השקעות הון כפי שהייתה בתוקף בשנת 2008 ושונתה מאז; בשל כך, ומאחר שהחלטת ממשלה 1060 מפנה לחלוקה שונה של אזורי הפריפריה, הוחלט במשרד התמ"ת כי בחירת אזורי התעשייה המרחביים מחייבת עבודה חדשה לבחירתם, לרבות קבלת החלטה חדשה של הממשלה לעניין זה.

במשרד התמ"ת נעשתה עבודה לגיבוש אזורי התעשייה שיוגדרו כאזורי תעשייה מרחביים (נוסף על פארק התעשייה נע"ם) ויזכו להטבות ייחודיות, בהיוועצות עם גורמים מאג"ת ויידוע גורמים ממשרד המשפטים וממשרד ראש הממשלה. עם זאת, נמצא כי העבודה נעשתה ללא מעורבות משרד הפנים. לא נבחנו במסגרת עבודה זו היבטי תכנון, איתנות רשויות מקומיות במסגרת שיתוף פעולה בין-אזורי, חלוקת הכנסות בין רשויות או מודל רצוי לניהול אזור התעשייה. רק לאחר מועד סיום הביקורת, ולאחר כמה חודשים שבהם גובשה במשרד התמ"ת עבודת מטה בתחום אזורי התעשייה המרחביים כאמור, נפגשו גורמים ממשרד התמ"ת וממשרד הפנים במטרה לשלב בין עבודת משרד

38 בין ההחלטות שהתקבלו: החלטה 1081 מפברואר 2000 והחלטה 3967 מתאריך 24.8.08 בנושא "קידום ופיתוח ענפי התעשייה והשירותים באזור הפריפריה" (אשר תוקנה במסגרת החלטה 180 מתאריך 12.5.09). החלטה זו התקבלה במסגרת תכנית הפריפריה שהתקבלה בממשלה אך לבסוף לא נכנסה כלל לתוקף.

39 יצוין כי פרק זה הוא גרסה של הצעת חוק אזורי עדיפות לאומית. עוד נקבע בחוק שהחלטת ממשלה שהתקבלה ערב תחולת החוק שלא לפי הוראות חיקוק והמקנה הטבות לאזור או ליישוב על בסיס עדיפות לאומית תחבטל בתום שנתיים וחצי מיום תחילת הפרק (15.7.09) או עד המועד הקבוע בהחלטה, לפי המוקדם.

40 החלטת ממשלה 1060 מיום 13.12.09 בנושא: "הגדרת ישובים ואזורים כבעלי עדיפות לאומית". ההחלטה התקבלה על פי פרק כ"ו לחוק ההתייעלות הכלכלית.

התמ"ת בנושא אזורי תעשייה מרחביים לעבודת משרד הפנים במסגרת פרויקט בשם "אשכולות" לשיתופי פעולה בין רשויות מקומיות המגובש על ידי משרד הפנים.

עוד נמצא כי בעבודת המטה לא נקבעו אילו הטבות יינתנו באזורי התעשייה המרחביים, ולא נבחנה התאמתו של מודל ההטבות שניתנו לתעשיינים בפארק נע"ם. גם עבודת מטה זו לא קודמה לכדי הצעה להחלטת ממשלה טרם התפזרות הכנסת השמונה-עשרה. נמצא כי תקציב מאז"פ שיועד לאזורי תעשייה מרחביים - בסך של 60 מיליון ש"ח לכל אחת מהשנים 2011-2012 - יועד באופן שנים בעיקר לפארק התעשייה נע"ם.

חרף חלוף הזמן והחלטות הממשלה השונות שהתקבלו ועבודות המטה שנעשו לגיבוש מודל להקמת פארקי תעשייה מרחביים, עד מועד סיום הביקורת לא נקבעו הגדרות לאזורי התעשייה המרחביים שבהם יזכו התעשיינים בחבילת הטבות ייחודית, נוסף על פארק נע"ם. חוסר הבהירות מקשה על התעשיינים בבואם להחליט בדבר הקמה או העתקה של מפעל ומעכב את התפתחות אזורי התעשייה ואת הרחבת מעגל התעסוקה ברשויות המקומיות הסמוכות.

בתשובתו ציין הממונה על התקציבים במשרד האוצר כי "למרות הקשיים ביישום התכנית בשנים האחרונות, עושה האגף מאמץ על מנת שבמהלך השנה הקרובה יגובשו הסכמות בין הגורמים השונים המעורבים ותופעל תכנית אזורי התעשייה המרחביים". מנכ"לית המשרד לפיתוח הנגב והגליל, הגב' אורנה הוזמן-בכור, ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2013 כי "ניסיונות להקמת אזורי תעשייה משותפים או אזורי תעשייה מרחביים נכשלים לעתים קרובות בגלל התנגדות רשויות מקומיות. רשויות מקומיות יציבות ורשויות מקומיות שנהנות מהכנסות גבוהות מאזור תעשייה נקודתי, אינן מעוניינות בצירוף שותפים חדשים לאזור התעשייה לאור החשש שלהן לפגיעה בשיעור ניכר בהכנסות שלהן".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התמ"ת כי נוכח הקושי האמור, עליו ליזום, בשיתוף משרד הפנים, מתווה לגיוס רשויות מקומיות יציבות לאזורי תעשייה משותפים ומרחביים, תוך מתן תמריצים מתאימים לקידום שיתוף פעולה זה.

ניהול פארקי התעשייה

הרשות המקומית שבתחום שיפוטה שוכן אזור התעשייה היא המופקדת על ניהולו השוטף. במקומות שבהם פארק התעשייה משותף לכמה רשויות מקומיות הוא מנוהל על פי רוב באמצעות מינהלה שהוקמה למטרה זו. שני פארקי תעשייה בארץ - רמת חובב בדרום ותפן בצפון - מנוהלים באמצעות מועצות תעשייתיות.

במסגרת עבודת הצוות הבין-משרדי בנושא אזורי תעשייה מרחביים נדונה סוגיית מודל הניהול המומלץ לאזורים אלו והוצגו שלושה מודלים אפשריים: מועצה תעשייתית, תאגיד עירוני או איגוד ערים. נציגי משרד הפנים הציגו בדיונים את עמדתם כי המודל המועדף הוא מודל של איגוד ערים,

בתוספת מתן סמכויות תכנון ואכיפה בדומה למועצה תעשייתית⁴¹. ואולם נושא זה, כשאר הנושאים שבהם עסק הצוות הבין-משרדי, לא הבשיל לכדי המלצה לשרים.

מרבית פארקי התעשייה מנוהלים על ידי מינהלות משותפות. אף כי אין הם מוגדרים פארקי תעשייה מרחביים, למעט פארק התעשייה נע"ם, הם לוקים באותם החסרונות שהציגו נציגי משרד הפנים בשיבות הצוות הבין-משרדי: מנהלי המינהלות נעדרים סמכויות מהותיות לאכיפה וזקוקים לשם כך לשיתוף פעולה מצד הרשויות המקומיות. בעיה זו באה לידי ביטוי במקרים של חריגות בנייה או של פגיעה בתשתיות הפארק. כן נמצא כי אין נוהל המעגן את מעורבותו של מנהל המינהלה בקביעת תמהיל המפעלים בפארק התעשייה, וכי הצלחת פארק התעשייה תלויה מאוד ביחסיו של מנהל המינהלה עם ראשי המועצות השותפות בפארק וביכולותיו בתחום השיווק.

במרבית הפארקים, הרשות המקומית שבשטחה שוכן הפארק גובה את הארנונה, האגרות וההיטלים השונים, מנכה ממנה לזכותה עמלות גבייה, והיתרה מחולקת בין הרשויות השותפות. הסדר זה יוצר פתח למחלוקות בין הרשויות השותפות על שיעורי העמלות. כבר ביולי 2002 פנו בסוגיה זו הרשויות השותפות בפארק התעשייה המרחבי נע"ם אל הממונה על מחוז הדרום במשרד הפנים. בהליך גישור החליט הממונה מה יהיה שיעור העמלה שתנכה הרשות המקומית בגין אגרות בנייה שתגבה או בגין היטלי השבחה שתגבה ועדת התכנון טרם העברת היתרה למינהלת הפארק. עוד הוא החליט כי מינהלת הפארק תוגדר חברת הגבייה של הרשויות המקומיות. הסדר זה יושם בכמה מפארקי תעשייה האחרים, אבל לא בפארק נע"ם, למרות ההחלטה.

בתשובת משרד הפנים צוין בעניין זה: "משרד הפנים סבר כי המודל הנכון לניהול אזורי התעשייה המרחביים הינו מודל של איגוד ערים בהתאמות נדרשות אולם נושא זה לא הבשיל לידי החלטה". כמה מנהלי פארקים הציעו בתשובתם לטיטת הרוח להקים צוות חשיבה שיכלול חלק ממנהלי הפארקים לליבון הבעיות העולות מניהול הפארקים ולגיבוש פתרונות ניהול. לעניין זה יצוין כי רק בפברואר 2013, לאחר מועד סיום הביקורת, התקיימה פגישה ראשונה בין נציגי משרד התמ"ת לנציגי משרד הפנים אשר דנו, בין היתר, בעניין מודל ניהול פארקי התעשייה והסמכויות של מנהלי הפארקים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד התמ"ת בשיתוף משרד הפנים לקבוע עקרונות לניהול אזורי התעשייה ברחבי הארץ תוך גיבוש מודל ייחודי והתאמתו לכל אחד מן הפארקים, אף לאלו שאינם מוגדרים מרחביים, וכן לקבוע, בשיתוף הרשויות המקומיות הרלוונטיות, את סל השירותים שיינתן למפעלים השוכנים בכל אחד מהפארקים ואת הגורם האחראי למתן שירותים אלו.

פארק התעשייה נע"ם

פארק התעשייה נע"ם הוקם ביזמת המועצה המקומית נתיבות (כיום עיריית נתיבות), המועצה האזורית עזתה (כיום המועצה האזורית שדות נגב) והמועצה האזורית מרחבים. בשנת 1995 הן חתמו על הסכם להקמת פארק תעשיות משותף לשלושתן, וייסדו חברה לשם הקמתו וניהולו (להלן - מינהלת הפארק). באפריל 2000 חתמו עיריית אופקים ועיריית שדרות על הסכם המעגן את

הצטרפותן כשותפות נוספות במינהלת הפארק⁴². בשנים שחלפו מאז ייסוד הפארק נעשו בשלב א' של הפארק עבודות פיתוח בשטח של כ-300 דונם כדי להכשירו להקמת מפעלים. משרד התמ"ת השקיע בפארק בעשר השנים הראשונות להקמתו כ-37 מיליון ש"ח, בתוספת של כ-2 מיליון ש"ח - תמיכה במינהלת הפארק. אולם ניסיונות השיווק של קרקעות הפארק לא צלחו.

בשנת 2000 חתמה חברה פרטית על הסכם עם ממ"י להכירת שטח של כ-70 דונם בפארק. המעורבים בהקמת הפארק קיוו כי הסכם זה הוא נקודת המפנה אשר יש בה כדי להוביל לאכלוסו של הפארק ולהגשמת ייעודו: לשמש פארק תעשיות אשר יספק תעסוקה לתושבי מערב הנגב וסביבותיו ויביא לידי צמיחה כלכלית של האזור כולו. ואולם רק כעבור שנים - בשנת 2010 - החלה החברה האמורה לבנות מפעל בשטח האמור.

על פי מדיניות הממשלה לפיתוח הנגב כיעד אסטרטגי כפי שנקבע בהחלטת ממשלה מנובמבר 2005⁴³, בשנת 2005 החל שיווק מחודש של פארק נע"ם בשיתוף פעולה עם התאחדות התעשיינים, ששיווקה את הקרקעות. משרד התמ"ת ומשרד האוצר גיבשו סל הטבות ייחודי, שכלל בין היתר: השתתפות המדינה בהעברת המפעל לפארק; מימון הסעות עובדים מאזור המרכז לפארק בשלוש השנים הראשונות להקמת המפעל; הכשרת עובדים; מימון עלויות התכנון וההוצאות הראשונות לפני הקמת המפעל; הנחה בהוצאות הפיתוח של הקרקע. לאחר מכן נוספו עוד הטבות: השתתפות המדינה בשירותי ייעוץ ותכנון למפעלים חדשים, השתתפות בתשלומי הארנונה ותשלום לממ"י בגין עלות ערך הקרקע⁴⁴.

בסוף שנת 2005 הונחה אבן הפינה לפארק נע"ם, והתאחדות התעשיינים החלה בשיווק קרקעות הפארק. בעקבות זאת הביעו עשרות תעשיינים את רצונם להקים מפעל בפארק נע"ם, וחלקם אף שילמו סכומים נכבדים. אולם על אף המאמצים הרבים לא נשא השיווק פרי כמתוכנן. סל ההטבות ליזמים לא גובה בתקציב מתאים. בסופו של דבר ביטלו מרבית התעשיינים את המעבר לפארק, בעיקר בשל הזמן הרב שחלף ללא התקדמות ממשית בשטח. בשנת 2011 הופסק שיתוף הפעולה של משרד התמ"ת עם התאחדות התעשיינים.

החסם העיקרי לאכלוס הפארק היה העיכוב בהקמתו של מכון לטיהור שפכים (להלן - מט"ש) בעל קיבולת מספקת לשפכי פארק התעשיות ויישובי האזור, אשר הקמתו הייתה תנאי בסיסי הן של משרד הבריאות והן של הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה למתן היתרים להקמת המפעלים בשטח הפארק⁴⁵. במועד סיום הביקורת, כ-17 שנים לאחר חתימת ההסכם המקורי, טרם החל המט"ש את פעילותו, אם כי העבודות להקמתו מצויות בשלבים מתקדמים. זאת ועוד, עד מועד סיום הביקורת, זמן קצר לפני תחילת הזרמתם של שפכי מפעל עתיר שפכים שהוקם בפארק נע"ם, טרם נמצא המתווה המוסכם למימון הסטת קו מאסף המוביל את שפכי פארק התעשייה לקו הביוב העובר בשכונות מגורים בנתיבות⁴⁶.

-
- 42 עם זאת, עד מועד סיום הביקורת לא העבירו עיריות אלו את התמורה שהיו אמורות להעביר למינהלת הפארק, ועל כן לא הוקצו להן מניות בחברה שהוקמה לצורך ניהול הפארק.
- 43 החלטת ממשלה 4415 מ-20.11.05 בנושא תכנית לאומית אסטרטגית לפיתוח הנגב.
- 44 ההטבות פורטו בהוראת מנכ"ל משרד התמ"ת 4.1 בנושא "תכנית להגדלת תעסוקה - אזור התעשייה נע"ם", המתערכנת מפעם לפעם.
- 45 העיכובים בהקמת המט"ש נבעו מהיעדר תקציבים וממחלוקות בין הרשויות המקומיות השותפות להקמתו ובין משרדי הממשלה על אופן חלוקת העלויות של הקמת המט"ש ועל כמות השפכים שבהם יידרש טיפול במט"ש מדי יום ביומו.
- 46 לעניין זה יצוין כי העברת שפכי פארק נע"ם בקו הביוב העובר בשכונות המגורים בנתיבות בעייתית מכמה סיבות, אשר העלתה בשנת 2010 סגנית מהנדסת מחוז הדרום במשרד הבריאות: (א) אי-התאמת מאספי הביוב הקיימים בנתיבות לספיקת השפכים הגדולה אשר צפויה להגיע מפארק נע"ם (בעיקר בשל הקמתו המתוכננת של מפעל עתיר שפכים); (ב) סיכון לאיכות שפכים לא טובה מאזור התעשייה (למרות הקמת מתקני קדם לטיפול מקדים בשפכים טרם יציאתם משטח המפעל); (ג) סיכון בריאותי מתקלה אפשרית בקו המאסף בשכונת המגורים.

בשל העיכובים הרבים באכלוס פארק נע"ם הוקמה בשנת 2006 ועדה להסרת חסמים במשרד התמ"ת בראשות מנכ"ל משרד התמ"ת ובהתאם להוראת מנכ"ל 4.1. לפי הוראה זו, הוועדה תפעל לזירוז הטיפול בבקשות המפעלים ובקבלת האישורים הנדרשים מגופי המדינה השונים לשם הקמתם והפעלתם של המפעלים בפארק. כן נקבע כי הוועדה רשאית לאשר או לדחות בקשת מפעל להשתתפות בתכנית, כולה או חלקה, לפי המלצות המינהלה והיחידות המקצועיות במשרד התמ"ת⁴⁷.

פארק נע"ם שוכן על שטחים בגבולות המוניציפליים של שתי רשויות שונות - מרחבים ושדות נגב. כתוצאה מכך, חלות על שטחים סמוכים בפארק הוראות שונות מכוח חוקי העזר של כל אחת ממועצות אלו. היעדר האחידות עלול להביא למקרים שבהם יש דרישות שונות של המועצות בנוגע למפעלים סמוכים, ולשיעור שונה של הארנונה שבה מחויבים המפעלים. זאת ועוד, הרשויות השותפות בפארק התעשייה לא השכילו למנף את סל ההטבות חסר התקדים שניתן לתעשיינים שיעברו לפארק ואת רצון הממשלה, שגובה בהחלטותיה ובסיכומים בין-משרדיים, לקדם את הפארק ולהעצים את האזור כולו באמצעות פיתוחו. במשך השנים ואף במועד סיום הביקורת התגלעו מחלוקות רבות בין הרשויות השותפות בפארק אשר חלקן הגיעו לידי הליך בוררות לפני הממונה על מחוז הדרום במשרד הפנים.

עד מועד סיום הביקורת הקצתה המדינה למעלה מ-100 מיליון ש"ח לפיתוח פארק נע"ם. כמו כן שוריינו 18 מגרשים בשטח הפארק לתעשיינים שונים⁴⁸ בשטח כולל של כ-234 דונם מתוך כ-462 דונם זמינים לשיווק⁴⁹, מהם 11 מפעלים קיבלו את המלצת ועדת האיתור להקצאת קרקע בפטור ממכרז, 7 מפעלים אושרו בוועדת חסמים בראשות מנכ"ל משרד התמ"ת, ו-5 שילמו את דמי הפיתוח למאז"פ. עם זאת, רק שתי חברות חתמו על הסכם פיתוח עם ממ"י, קיבלו היתר בנייה והחלו לבנות את המפעל בפארק. עד מועד סיום הביקורת רק אחת החברות החלה את פעילותה בפארק (באופן חלקי בלבד) בלי שנדרשה להזרים שפכים למט"ש (שבנייתו כאמור טרם הושלמה).

אף שהקמת פארק התעשייה נע"ם החלה לפני כ-17 שנים, חוסר שיתוף פעולה בין הרשויות המקומיות ומשרדי הממשלה, עיכובים בכיצוע העבודות ובהקמת המט"ש, ושיווק מוקדם של קרקעות הפארק ליזמים טרם מוכנות תשתיותיו גרמו לביטולים רבים של מעבר מפעלים לפארק. בנסיבות אלו שטח גדול שיועד לתעשייה בפועל אינו מפותח ברובו ואינו מקודם למימוש המטרה שלשמה הוקם.

בתשובתו מפברואר 2013 לטיטת דוח הביקורת, ציין המשנה למנכ"ל משרד הבריאות, ד"ר בעז לב, כי: "אחת הבעיות הקשות בקידום אזור התעסוקה הייתה ועודנה - אי קידום תשתיות ופתרונות הביוב במקביל". גם ראש עיריית נתיבות התייחס בתשובתו מפברואר 2013 לתשתיות לקויות וחסרות בפארק המעכבות את אכלוסו. בתשובת משרד התמ"ת צוין כי נושא השפכים "אינו מהווה חסם בשיווק ואכלוס הפארק. במהלך שנת 2011, כאשר התברר למשרדנו על צפי לשינוי בכמויות ואיכויות השפכים הצפויות, נקטנו בפעולות הדרושות".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד התמ"ת כי היה עליו להיערך בעוד מועד עם יתר הגורמים הממשלתיים להרחבת יכולת הספיקה של המט"ש, זאת מאחר שבניגוד לאמור בתשובתו, וכפי

47 אלה ההמלצות אשר ייבחנו בדיוני הוועדה: המלצת מאז"פ לממ"י בנוגע להקצאת קרקע ואישור לסיוע בגין עלויות פיתוח הקרקע, המלצת מרכז ההשקעות בנוגע לסיוע בגין עלויות העברת המפעל, תכנונו, הקמתו והסעות עובדיו וכן חוות דעתה של היחידה להכשרה מקצועית של עובדים.

48 מגרש נוסף שווק שלא במסגרת מסלול ההטבות של פארק נע"ם.

49 שטח הפארק הכולל המוקצה לתעשייה הוא 792 דונם, והוא משווק בשלושה שלבים: שלב א' - 284 דונם, שלב ב' - 178 דונם ושלב ג' (אשר לא היה זמין לשיווק במועד סיום הביקורת) - 330 דונם.

שעולה ממסמכים שהעביר המשרד למשרד מבקר המדינה, הוא ידע על הקמת המפעל עתיר השפכים בשלב מוקדם יותר ולא רק בשנת 2011.

פארק התעשייה נע"ם טומן בחובו את האפשרות הממשית לשמש מרכז תעסוקה ועוגן כלכלי ליישובי האזור. תנאים מקדמיים טובים להצלחת המקום נוצרו בזכות קרבתו היחסית לנמל אשדוד ולתשתיות תחבורה קיימות ומתוכננות, עתודות הקרקע הרבות, נכונות הממשלה לסייע במעבר מפעלים לאזור, ההטבות הרבות הניתנות לתעשיינים לאור הגדרתו כאזור תעשייה מרחבי והתקציב המופלג שיועד לפיתוחו⁵⁰. שנה וחצי לפני סיום הביקורת החלה מגמה של שינוי בפארק נע"ם, וניכרו סימנים ראשוניים של התקדמות למימוש החזון של מקימי הפארק.

בכוונת משרד התמ"ת לאמץ כמודל פעולה קבוע את המודל המיושם בפארק התעשייה נע"ם. על כן על המשרד להפיק לקחים מהקמתו, וכחלק מתכנון הקמתם של פארקי תעשייה מרחביים, למפות את הכשלים ואת החסמים האפשריים, לפעול להסרתם בעוד מועד ולבחון מהו המודל המתאים לניהולו של כל אחד מאזורי התעשייה שיוגדרו אזורי תעשייה מרחביים.

בתשובת משרד התמ"ת צוין: "מודל הקמת הפארק כולל הלקחים שנלמדו וסל ההטבות שניתן ליזמים יהווה המודל העתידי לאזורי התעשייה המרחביים לכשיוקמו".

סיכום

לתעשייה חשיבות רבה כמקור תעסוקה מרכזי וכגורם בפיתוח הפריפריה. למשרד התמ"ת תפקיד מרכזי בהקמתם של מפעלים באזורי הפיתוח. הביקורת העלתה כי פארקי תעשייה אחדים אינם מגשימים את המטרות אשר לשמן הוקמו ואינם מקדמים את פיתוחו הכלכלי של האזור כמצופה. נמצאו ליקויים וכשלים בתפקוד מאז"פ הפוגעים במימוש יעדי משרד התמ"ת לפיתוח התעשייה והתעסוקה בפריפריה. פעולות מאז"פ אינן נעשות על פי תכנית עבודה או תכנון מוקדם, אלא במענה לבקשות של יזמים וללחצים של ראשי רשויות. מאז"פ משמש יחידת מטה אשר העבירה את ליבת הפעילות לחברה חיצונית בלי לשמר ברשותה את בסיס הידע. ללא הגדרת מדדים לבחינת ההצלחה של אזורי התעשייה שהקים מאז"פ בהשגת היעדים שהוא נועד לקדם, אין בידי משרד התמ"ת והממשלה היכולת לבחון אם הוא עושה שימוש ראוי בכלי הסיוע ובמשאבים העומדים לרשותו, ואם סל ההטבות הניתן ליזמים אכן מממש את היעד של פיתוח תשתיות ומשיכת השקעות לפריפריה.

50 בשנים 2011 ו-2012 היה תקציב שיווק המגרשים באזורי התעשייה המרחביים 60 מיליון ש"ח לשנה. בהחלטת ממשלה 1081 מ-13.2.00 נקבעו הוראות לסיוע בהעתקת מפעלי עוגן לאזורי תעשייה מרחביים, ונקבע כי פארק התעשייה צבאים ופארק נע"ם ייכללו בהחלטה. כמו כן בדצמבר 2010 סוכם בין משרד התמ"ת למשרד האוצר לתת ליזמים שיקימו את מפעלם בפארק התעשייה צבאים חבילת הטבות זהה לזו הניתנת ליזמים בפארק נע"ם. ואולם פעולות השיווק של פארק צבאים לא צלחו, והגדרתו אזור תעשייה מרחבי נותרה "אות מתה". לכן עיקר התקציב לאזורי התעשייה המרחביים יועד לפארק נע"ם.

המשאבים לסיוע בהקמתם של מפעלים באזורי פיתוח מוגבלים. אשר על כן חובתו של משרד התמ"ת לוודא כי ייעשה בהם שימוש מושכל תוך שיתוף פעולה בין מאז"פ ליחידות אחרות במשרד, משרדי ממשלה אחרים וממ"י, זאת כדי שמשאבים אלו ינוצלו למטרה אשר לשמה הם מוקצים - יצירת מקורות תעסוקה בפריפריה, פיתוח והבאתה לידי שגשוג כלכלי.