

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 הבינ-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
2021 - 2017
(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
2021 - 2017

767

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

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
(שלושה 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



משך ההליך בנוגע לבקשות להקצאת קרקע בפטור ממכרז לתעשייה במשרד הכלכלה - 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.



משך ההליך בנוגע לבקשות להקצאת קרקע בפטור ממכרז לתעשייה ברמ"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.



ממשקי העבודה בין משרד הכלכלה לרמ"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.



שיווק 15% מהקרקעות באזור תעשייה במסגרת מכרז פומבי - לפי החלטת מועצת מקרקעי ישראל על רמ"י לשווק באמצעות מכרז 15% מהמגרשים בייעוד 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 היזמים. 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 היזמים 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
לחיוב 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. 

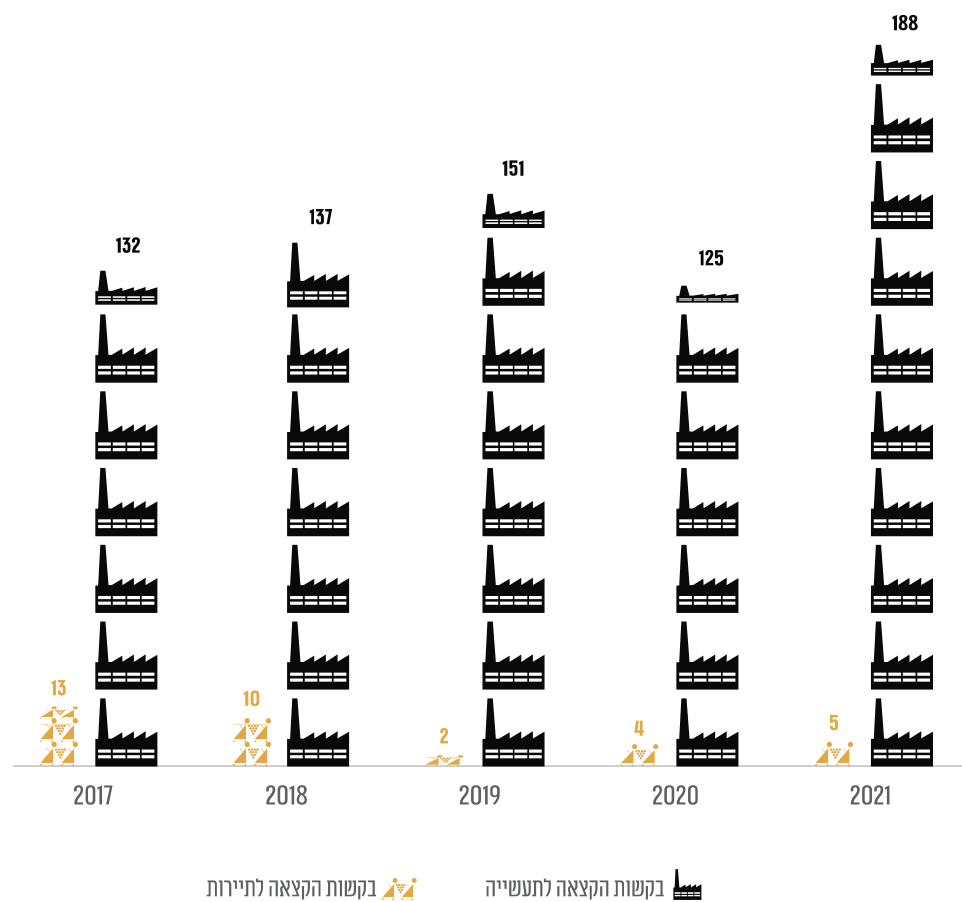
מומלץ כי רמ"י תקבע בתוכנית העבודה לפיקוח ואכיפה בנוגע למקרקעין שהוקצו בפטור ממכרז לתעשייה יעדים ומדדי ביצוע לכלל מרחביה, כדי להבטיח כי קרקעות אלה ימלאו את ייעודן. עוד מומלץ כי רמ"י תסדיר שיטה לבירור מתמשך וקבוע של השימוש שנעשה במגרשים שהיא הקצתה, ובכלל זה אם הוא תואם את הייעוד שנקבע. במסגרת זו מומלץ 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



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 הדיגיטלי. 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 וייעול 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.



הקצאת קרקע בפטור ממכרז לתעשייה ולתיירות

מבוא

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. הקמתם של עסקים בתחומים אלה ובתחומים אחרים הינו תהליך סדרתי שראשיתו באיתור קרקע והוא כרוך בדרישות מינהליות שנועדו לשמור על המשאבים הציבוריים ולאפשר בדיקה ובקרה בטרם מוענקות זכויות, אך יש בהן גם משום נטל מינהלי בירוקרטי על היזמים שראוי לצמצמו להכרחי בלבד¹. בהקשר זה יצוין כי במדד לקלות עשיית עסקים של הבנק העולמי, DOING BUSINESS, שדירג 190 מדינות לפי המידה שקל לעשות בהן עסקים, דירוגה הכללי של ישראל בשנת 2020 היה 35 אך בתת המדד הנוגע לרישום נכסי מקרקעין דירוגה היה נמוך יחסית - 75 בלבד².

האחריות להקצאת מקרקעי ישראל³ לטובת פיתוח המדינה מוטלת על רשות מקרקעי ישראל (להלן - רמ"י): על פי חוק רשות מקרקעי ישראל (להלן - החוק)⁴, מופקדת רמ"י על ניהול מקרקעי ישראל כמשאב לשם פיתוחה של מדינת ישראל לטובת הציבור, הסביבה והדורות הבאים ומתפקידיה, בין היתר, להקצות קרקעות למטרות תעסוקה ולמטרות אחרות על פי צורכי המשק⁵.

חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק חובת המכרזים) קובע⁶ כי גופי המדינה יבצעו את התקשרויותיהם בדרך של מכרז פומבי ותקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993⁷ (להלן - התקנות), שהותקנו מכוחו מעגנות את עדיפות המכרז הפומבי על פני דרכי התקשרות אחרות. מכרז פומבי הנו הליך המאפשר שוויון הזדמנויות, תחרות הוגנת והשגת הצעה מיטבית מבחינת איכות ומחיר, בהתאם לכך על רמ"י לעשות כן בנוגע להקצאת הקרקעות שבניהולה. עם זאת, התקנות מונות מקרים שבהם ניתן לשקול הקצאת קרקע בפטור ממכרז ובכללם להקצות קרקע בפטור ממכרז למטרות תעשייה, מלאכה ומבני תעשייה להשכרה באזורים שהוגדרו בחוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959 (להלן - החוק לעידוד השקעות הון) כאזורי עדיפות לאומית או לצורך הרחבת מפעל קיים - כל זאת בכפוף להמלצה של משרד הכלכלה והתעשייה (להלן - משרד הכלכלה); וכן לצורך הקמת מיזם תיירותי, בכפוף להמלצה של ועדה משותפת לרמ"י

1 ראו: מבקר המדינה, דוח שנתי 70 א (2020) "פעולות הממשלה לצמצום הנטל הבירוקרטי המוטל על העסקים", עמ' 279.

2 <https://archive.doingbusiness.org/en/data/exploreconomies/israel>

3 מקרקעין השייכים למדינה, לרשות הפיתוח ולקרן קיימת לישראל (קק"ל).

4 סעיף 1א(1) לחוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ך-1960.

5 סעיף 2א' לחוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ך-1960.

6 סעיף 2(א).

7 תקנה 1ב לתקנות חובת המכרזים התשנ"ג-1993.



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. יצוין כי על פי רוב, הקצאת קרקע לתעשייה באזורים אלה מלווה במתן הטבות נוספות, כגון מענקים לסבסוד עלויות הפיתוח של הקרקע⁸.

מועצת מקרקעי ישראל⁹ (להלן - המועצה) הסדירה בקובץ החלטותיה, בפרק בנושא מדיניות הקצאת קרקע, את תהליך הקצאת קרקע בפטור ממכרז לתעשייה ולתיירות¹⁰. נוסף על כך הסדירה רמ"י את הליך טיפולה בבקשות ההקצאה בנהלים פנימיים, המפרטים בין היתר את שלבי הטיפול בהקצאות משלב הגשת הבקשה ועד לשלב חתימת החוזה, ומשרד הכלכלה ומשרד התיירות הסדירו אף הם בהוראות פנימיות את סדרי פעולותיהם בנדון.

על פי נתונים מרמ"י, בשנים 2017 - 2021 היא טיפלה ב-767 בקשות להקצאת קרקע בפטור ממכרז שהגישו יזמים, מהן 733 בקשות להקצאת קרקע לתעשייה ו-34 בקשות להקצאת קרקע למיזמי תיירות¹¹. להלן בתרשים פילוח הבקשות לפי מטרת ההקצאה.

8 עד דצמבר 2021 נהג משרד הכלכלה לסבסד את עלויות הפיתוח של קרקע שהוקצתה בפטור ממכרז על ידי הקטנת סכום עלויות הפיתוח שהיזם ישלם בהתאם להוראת מנכ"ל המשרד 6.2. בדצמבר 2021 קיבלה הממשלה את החלטה מספר 845 בנושא "סבסוד הוצאות פיתוח באזורי תעשייה", הקובעת כי משרד הכלכלה יסבסד הוצאות פיתוח באזורי התעשייה באמצעות מתן מענקי השתתפות בהוצאות פיתוח, כאשר גובה המענק יהיה בהתאם לקריטריונים המקצועיים שגובשו בידי מנכ"ל המשרד יחד עם הממונה על התקציבים במשרד האוצר, ככל שידרש, שינוי הקריטריונים ייעשה בהסכמת הצדדים. התשלום ניתן בכפוף לעמידה באבני דרך שנקבעו בהוראת מנכ"ל 6.11 של משרד הכלכלה. לעניין סבסוד עלויות פיתוח ראו גם מבקר המדינה, **דוח שנתי 64א** (2013) "תכנון, הקמה ופיתוח של פארקי תעשייה בפריפריה", עמ' 383.

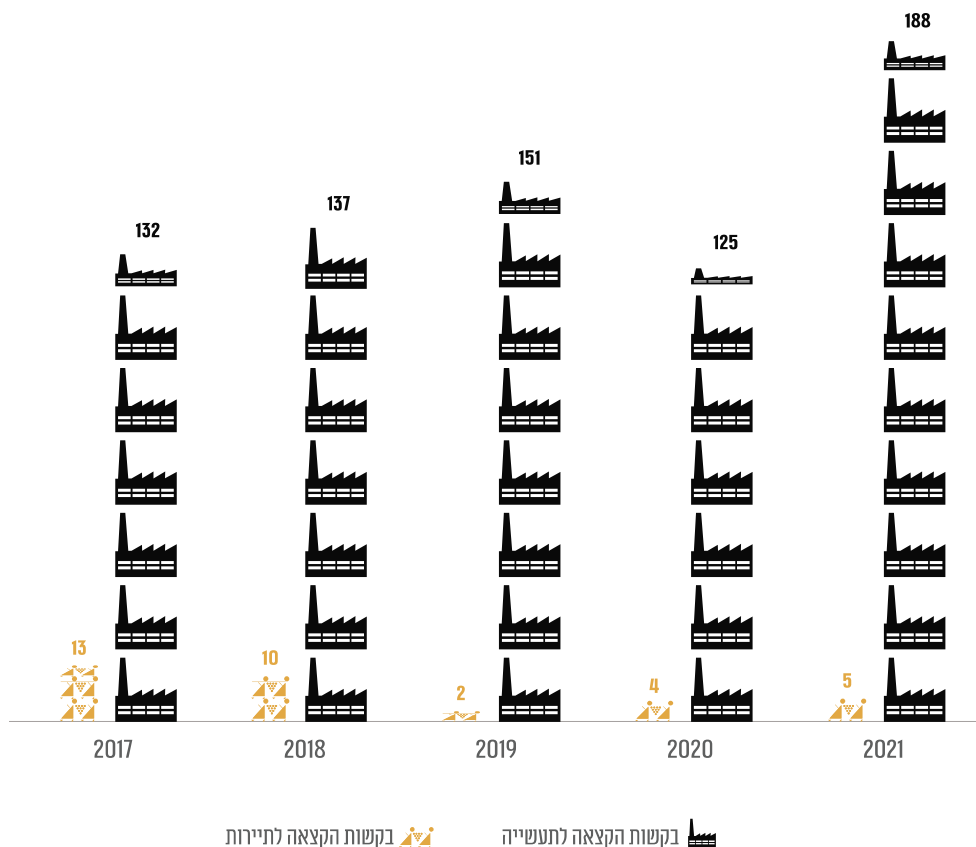
9 על פי החוק הממשלה ממנה את מועצת מקרקעי ישראל, שתפקידיה הם בין היתר לקבוע את המדיניות שעל פיה תפעל רמ"י ולפקח על פעולותיה.

10 פרק 4 לקובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל.

11 פרויקט של מתקן לאחסון תיירותי או פרויקט של אטרקציה תיירותית או שילוב של שניהם.



תרשים 1: בקשות להקצאת קרקע בפטור ממכרז, לפי מטרת ההקצאה, 2017 - 2021



מהתרשים עולה כי יש מגמת עלייה בהיקף הבקשות להקצאת קרקע בפטור ממכרז לתעשייה - מ-132 בקשות בשנת 2017 ל-188 בשנת 2021 (עלייה של כ-42%). בבקשות למיזמי תיירות ניכרת מגמת ירידה - מ-13 בשנת 2017 לחמש בשנת 2021 (ירידה של כ-62%). יצוין כי על פי נתוני רמ"י, בבקשות להקצאת קרקע בפטור ממכרז לתעשייה סך השטח המבוקש היה כ-4.9 מיליון מ"ר, ובממוצע כ-6,700 מ"ר לבקשה, ובבקשות להקצאה לתיירות השטח המבוקש היה כ-650,000 מ"ר, ובממוצע כ-19,000 מ"ר לבקשה.

בהחלטות המועצה נקבע¹² כי בהקצאת קרקע לתעשייה ומלאכה ישולמו לרמ"י דמי חכירה¹³ מופחתים בהתאם למפת אזורי עדיפות לאומית בתעשייה לפי החוק לעידוד השקעות הון כמפורט

12 סעיף 4.2.3 - הקצאת קרקע לתעשייה ומלאכה, קובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל.

13 תשלום עבור הזכויות בקרקע המשולם מראש לתקופה של 49 שנה.



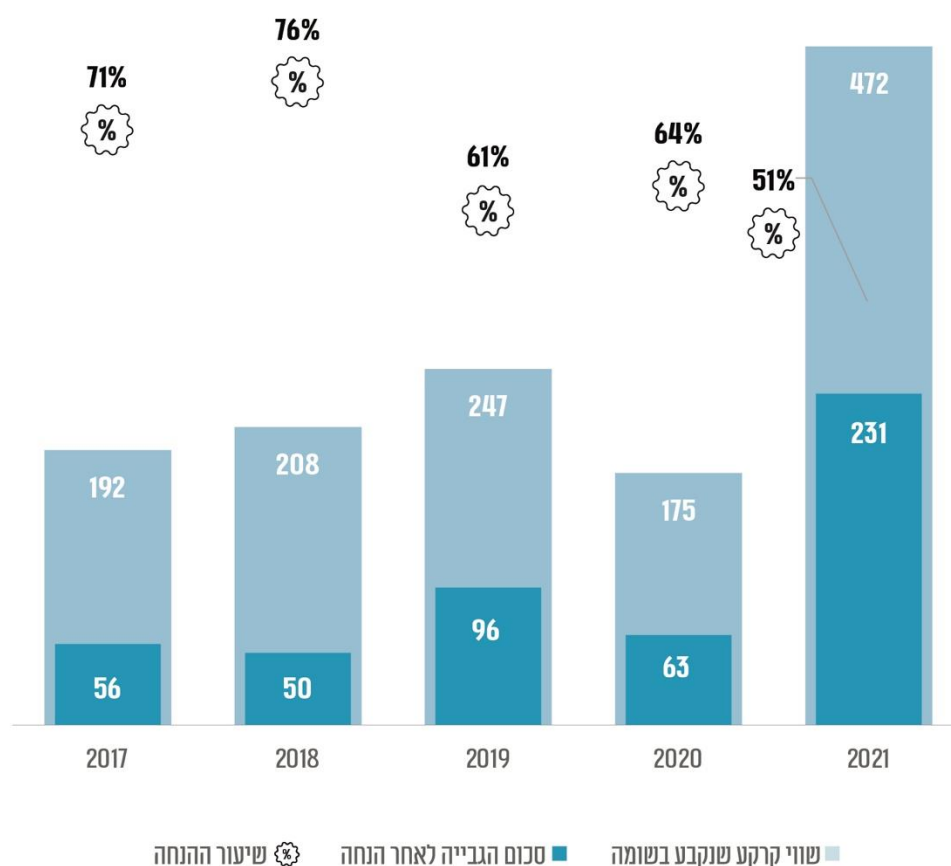
להלן: (א) אזור קו עימות - פטור מלא מתשלום דמי חכירה; (ב) אזור עדיפות לאומית א'¹⁴ לפי החוק לעידוד השקעות הון - 31% מערך הקרקע להקמת מפעל ולהרחבת מפעל; (ג) אזור עדיפות לאומית ב'¹⁵ לפי החוק לעידוד השקעות הון - 51% מערך הקרקע בעת הרחבת מפעל קיים, תשלום דמי חכירה מהוונים מלאים בעת הקמת מפעל. עוד קבעה¹⁶ המועצה כי בהליך הקצאת קרקע ייקבע ערכה לצורך הקצאתה על פי שומה¹⁷. יצוין כי בפועל לפי רמ"י, ההקצאות בפטור ממכרז שעליהן המליץ משרד הכלכלה, מבוצעות רק באזורי קו עימות ובאזורי עדיפות לאומית א'. אשר לאזורים אחרים, ההקצאות בפטור ממכרז מבוצעות לגבי הרחבות מפעלים.

להלן בתרשים פילוח ערך הקרקע שנקבע בשומות, שיעור ההנחה על הקרקע¹⁸ והתשלום בפועל מעסקאות הקצאת קרקע בפטור ממכרז לתעשייה (לרבות הרחבות) ולתיירות בשנים 2017 - 2021.

- 14 אזור עדיפות לאומית א' או אזור פיתוח א': רשויות מקומיות במחוזות ירושלים, הדרום והצפון ובנפת חיפה שמתקיימים בהם שני אלה: (א) רמה חברתית-כלכלית נמוכה לפי אשכול 1 עד 3; (ב) שיעור אבטלה שנתי ממוצע של 10% ומעלה. תוספת שנייה חלק א' לחוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959.
- 15 אזור עדיפות לאומית ב' או אזור פיתוח ב': רשויות מקומיות במחוזות ירושלים, הדרום והצפון ובנפת חיפה שמתקיימים בהם שני אלה: (א) רמה חברתית-כלכלית נמוכה לפי אשכול 4; (ב) שיעור אבטלה שנתי ממוצע של 8% ומעלה. תוספת שנייה חלק ב' לחוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959.
- 16 סעיף 4.1.1(ג) - פרק 4 לקובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל.
- 17 אומדן שוויון של זכויות במקרקעי ישראל המנוהלים על ידי רמ"י, אשר נערך על ידי שמאי מקרקעין מטעמו של השמאי הממשלתי.
- 18 בכפוף למגבלה כדלקמן: בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל נקבע כי "הפחתת דמי החכירה מהוונים תוגבל למחיר תקרה אשר יעמוד על 400 ש"ח למ"ר קרקע, לא כולל הוצאות פיתוח ולא כולל מע"מ. כאשר ערכי הקרקע עולים מעל לסכום זה, על ערך הקרקע למ"ר שמעל 400 ש"ח לא יחולו ההנחות".



תרשים 2: ערך הקרקע שנקבע בשומות, שיעור ההנחה והתשלום בפועל בעסקאות הקצאת קרקע בפטור לתעשייה ולתיירות, 2017 - 2021 (במיליוני ש"ח ובאחוזים)



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

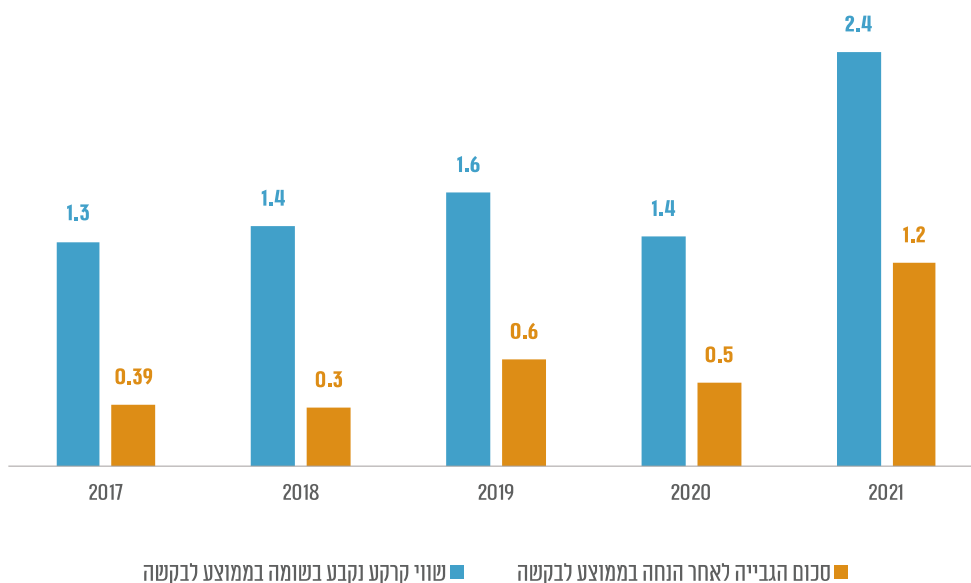
מנתוני התרשים עולה כי בשנים 2017 - 2021 הסתכם ערך הקרקע שנקבע בשומות לצורך ביצוע עסקאות בפטור ממכרז בכ-1,294 מיליון ש"ח, מהם נגבו כ-496 מיליון ש"ח לאחר הענקת הנחה על הקרקע שהוקצתה באזורי עדיפות לאומית. שיעור ההנחה הממוצע בעסקאות בתקופה האמורה היה כ-62%. יוצא אפוא שלהתקשרות "פטורה ממכרז" באזורי עדיפות לאומית נלווית הטבה כלכלית נוספת - הנחה במחיר הקרקע שנקבע בשומה.

להלן בתרשים פילוח ערך הקרקע, בממוצע לבקשה, שנקבע בשומות והתשלום הממוצע בפועל מעסקאות להקצאת קרקע בפטור ממכרז לתעשייה ולתיירות בשנים 2017 - 2021. ניתן לראות מהתרשים כי שוי הקרקע להקצאה בפטור ממכרז לתעשייה ולתיירות בשנים 2017-2020 נע בין כ-1.3 לכ-1.6 מיליון ש"ח בממוצע לבקשה ובשנת 2021 ניכרת עלייה בשוי הקרקע ל-2.4 מיליון



ש"ח לבקשה. סכום הגבייה לאחר הנחה בממוצע לבקשה נע בתקופה זו בין כ-300,000 לכ-600,000 ש"ח בממוצע לבקשה, ובדומה לשווי הקרקע עלה גם הוא בשנת 2021 לכ-1.2 מיליון ש"ח בממוצע לבקשה.

תרשים 3: ערך הקרקע שנקבע בממוצע לבקשה בשומות והתשלום הממוצע בפועל בעסקאות להקצאת קרקע בפטור לתעשייה ולתיירות, 2017 - 2021 (במיליון ש"ח)



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

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-ספטמבר 2022 בדק משרד מבקר המדינה הליכי הקצאת קרקע בפטור ממכרז לתעשייה¹⁹ ולמיזמי תיירות²⁰ ואת סדרי הבקרה עליהם. הביקורת נעשתה ברמ"י, במינהל אזורי תעשייה במשרד הכלכלה (להלן - מינהל אז"ת) ובמשרד התיירות.

19 שטח ביעוד תעסוקה או תעשייה או מלאכה או מתקנים הנדסיים שבו מותרים שימושי תעשייה או מלאכה על פי תוכנית מפורטת או תוכנית מתאר אשר ניתן מכוחה להוציא היתרי בנייה לתעשייה או מלאכה. הוראת מנכ"ל משרד הכלכלה מספר 6.2.

20 מיזם תיירותי - פרויקט של מתקן לאכסון תיירותי או פרויקט של אטרקציה תיירותית או שילוב של שניהם. חוזר מנכ"ל משרד התיירות 03/2021: נוהל הוועדה לבדיקת תוכניות של משרד התיירות.



הקצאת קרקע בפטור ממכרז לתעשייה

באזורי תעשייה הממוקמים במרכז הארץ פועלים בדרך כלל כוחות השוק להקמת מפעלי תעשייה, ושיווק הקרקעות בהם נעשה במכרזים פומביים. באזורים המרוחקים ממרכז הארץ, שהסיכונים הכלכליים והביטחוניים בהם גדולים יותר, הממשלה היא שיוזמת פעולות ומסייעת לעידוד התעשייה. זאת מפני שמדינת ישראל רואה בפיתוח אזורי תעשייה ביישובי הפריפריה מנוע לצמיחה של הכלכלה הישראלית. המדינה מעודדת אפוא רשויות מקומיות ביישובים אלו להקים ולפתח פארקים תעשייתיים (להלן - אזורי תעשייה) ולעודד יזמים חדשים להקים מפעלים שיספקו לתושבים מקומות עבודה חדשים²¹. הזרוע הממשלתית לקידום מטרה זו היא מינהל אז"ת במשרד הכלכלה. המינהל עוסק בין היתר בהקמה ושדרוג של אזורי תעשייה ותעסוקה באזורי עדיפות לאומית, כאשר שיווק הקרקע נעשה לרוב באמצעות הקצאה בפטור ממכרז בהתאם לתקנות. כלי הסיוע כוללים: תכנון ופיתוח של מגרשים לתעשייה, המלצה להקצאתם בפטור ממכרז ומתן מענקים לסבסוד הוצאות פיתוח תשתיות המוטלות על היזמים.

כאמור, התקנות קובעות כי התקשרות של רמ"י לביצוע עסקה במקרקעי ישראל אינה חייבת מכרז כאשר נושא ההתקשרות הוא הענקת זכויות במקרקעין באזורי עדיפות לאומית למפעל שתחום עיסוקו תעשייה, מלאכה או בניית מבני תעשייה להשכרה לפי המלצת משרד הכלכלה או הענקת זכויות במקרקעין גובלים למפעל קיים לצורך הרחבת המפעל. משרד הכלכלה יפנה לשם כך באמצעות מינהל אז"ת למרחב הרלוונטי ברמ"י לשם קבלת הרשאה לתכנון ולפיתוח של שטחי תעשייה באזורי עדיפות לאומית. למשרד הכלכלה ניתנה הרשות לתכנן ולפתח את שטחי התעשייה האלו ולהמליץ לרמ"י - באמצעות ועדה של משרד הכלכלה - על הקצאת מגרשים ליזמים בפטור ממכרז לשם הקמת מפעלי תעשייה²².

משרד הכלכלה הסדיר בהוראות מנכ"ל את הליך הטיפול בבקשות להקצאת קרקעות לתעשייה ומתן המלצות לרמ"י להקצאת קרקע באזורי עדיפות לאומית²³. בין היתר נקבע כי ועדה במשרד הכלכלה תדרג את הבקשות המונחות לפניה, לאחר שקיבלה עליהן חוות דעת של האגף המקצועי הרלוונטי במינהל תעשיות שבמשרד²⁴, באחד מהמסלולים הללו²⁵: (א) מסלול "צפי לעודף ביקושים על היצע": הוועדה תדון בבקשות להמלצה עבור אזורי תעשייה שבהם מינהל אז"ת צופה עודף ביקוש לקרקע על ההיצע. הדיון בבקשות יהיה דו-שלבי: שלב ראשון - דיון בניקוד הבקשה על פי אמות המידה שנקבעו בהוראה - לדוגמה היקף בינוי מומלץ, עוצמה טכנולוגית, איתנות פיננסית של היזם, כמות עובדים שצפויים להיות מועסקים ובחינת מעבר הבקשה לשלב השני; שלב שני - דיון בשיבוץ המגרשים לפי דירוג הבקשות מהניקוד הגבוה לנמוך; (ב) שיטת "כל הקודם זוכה": במסלול זה יידונו בקשות להמלצה שלא נקבעה לגביהן

21 אתר האינטרנט של משרד הכלכלה.

22 ראו גם מבקר המדינה, **דוח שנתי 64א** (2013), "תכנון, הקמה ופיתוח של פארקי תעשייה בפריפריה", עמ' 395.

23 הוראת מנכ"ל משרד הכלכלה 6.2 בנושא מתן המלצות להקצאת קרקע בפטור ממכרז באזורי תעשייה, עדכון אחרון מיום 19 במאי 2021; הוראת מנכ"ל משרד הכלכלה 6.11 בנושא מענק השתתפות בהוצאות פיתוח למפעלי תעשייה, דצמבר 2021. ההוראה הסדירה גם אופן חלוקת המענקים להשתתפות בעלויות הפיתוח של המגרשים המוקצים.

24 מינהל תעשיות מהווה זרוע ממשלתית לסיוע לתעשייה והוא מחולק לששה אגפי תוכן ענפיים שמתמחים בענפי התעשייה: כימיה ופארמה, מזון ומדעי החיים, תעשיות יסוד (פלסטיקה, מתכת, בנייה), אלקטרוניקה, קלינטק, סביבה ומחזור.

25 סעיף 8.3 להוראת מנכ"ל משרד הכלכלה 6.2 קובע כי החלטות בנושא מסלול הדיון יתקבלו ברוב של לפחות 75% מחברי הוועדה.



מסלול שיווק אחר; (ג). "העתקת מפעלים ובתי מלאכה קיימים": תנאי סף להגשת בקשה במסלול זה הוא פעילות עסקית קיימת של המפעל ברציפות במשך שתי השנים הקלנדריות הקודמות למועד הגשת הבקשה בענף התעשייה או המלאכה. הבקשות יידונו לפי אמות המידה בהוראה זו.

להלן בתרשים מפת פיזור של אזורי התעשייה ברחבי ישראל.

תרשים 4: מפת פיזור של אזורי התעשייה בישראל - נכון ליוני 2022



המקור: מפת רקע של המרכז למיפוי ישראל.

על פי נתוני משרד הכלכלה, בעיבוד משרד מבקר המדינה (ובכלל זה הוספת שכבות).
* ככל שהצבע הירוק כהה יותר צפיפות אזורי התעשייה גבוהה יותר.



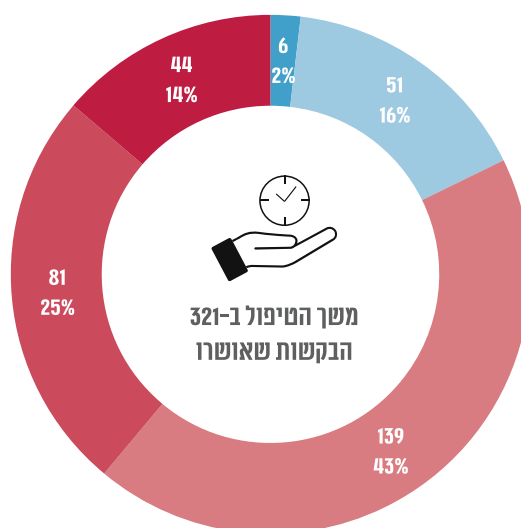
תהליך אישור הבקשות להקצאה בפטור והתמשכותו

על פי הוראת המנכ"ל²⁶, ההחלטה בדבר המלצת המשרד לרמ"י להקצאת קרקע בפטור ממכרז תתקבל בידי ועדה במשרד הכלכלה (להלן - הוועדה המשרדית), שחבריה הם מנהל מינהל אז"ת או סגנו - (יו"ר), ממונה הקצאות קרקע במינהל אז"ת, מקדם אזורי תעשייה במינהל אז"ת, נציג המשרד שמינה מנכ"ל המשרד, נציג מינהל תעשיות, חשב המשרד או נציגו ונציג אגף תקציבים במשרד האוצר. כמו כן לפי ההוראה יוזמן לוועדה בין היתר גם נציג רמ"י.

לאחר אישור הבקשה ומתן ההמלצה להקצאת קרקע בפטור ממכרז ליום במשרד הכלכלה מועברת הבקשה לרמ"י לצורך הקצאת קרקע בפועל.

משרד מבקר המדינה בדק את משך הליכי הקצאת הקרקע ב-321 בקשות שאושרו בשנים 2017 - 2021 להקמה או הרחבה או העתקה של מפעל ולבניית מבני תעשייה להשכרה מיום הגשת הבקשה למשרד הכלכלה ועד לאישורה ברמ"י²⁷, תוצאות הבדיקה מוצגות בתרשים שלהלן.

תרשים 5: משך ההליכים להקצאת קרקע בפטור ממכרז להקמה או הרחבה או העתקה של מפעל ולבניית מבני תעשייה להשכרה, משלב ההגשה במשרד הכלכלה ועד האישור ברמ"י ב-321 בקשות שאושרו בשנים 2017 - 2021



עד חצי שנה ■ בין חצי שנה לשנה ■ שנה עד שנתיים ■ משנתיים עד שלוש שנים ■ יותר משלוש שנים

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

26 סעיף 7.1.1 להוראת מנכ"ל משרד הכלכלה 6.2.

27 בקובץ הנתונים שהעביר משרד הכלכלה למשרד מבקר המדינה לגבי 321 בקשות היו נתונים שלמים בנוגע למשך ההליך הכולל במשרד הכלכלה וברמ"י. מתוכן ב-276 בקשות ניתן היה להפריד בין משך ההליך במשרד הכלכלה לבין משך ההליך ברמ"י.



מנתוני התרשים עולה כי בנוגע ל-82% (264) מהבקשות משך ההליך משלב ההגשה במשרד הכלכלה עד האישור ברמ"י עלה על שנה. בכ-68% (220) מהבקשות הוא היה בין שנה לשלוש שנים, וב-14% (44) מהבקשות משך ההליך היה יותר משלוש שנים. מכאן שמדובר בהליך ארוך, שברוב המקרים נמשך מעל שנה.

נוכח משך ההליך הארוך בבקשות להקצאת קרקע בפטור ממכרז, בחן משרד מבקר המדינה את משך ההליך בבקשות הן במשרד הכלכלה והן ברמ"י, להלן הפרטים.

משך ההליך במשרד הכלכלה

תהליך הגשת הבקשה להקצאת קרקע בפטור ממכרז במשרד הכלכלה הוא מקוון במלואו, לרבות צירוף מסמכים ונתונים הנדרשים בהוראת המנכ"ל. להלן בתרשים השלבים העיקריים של התהליך:

תרשים 6: השלבים העיקריים של תהליך הגשת הבקשה להקצאת קרקע בפטור ממכרז במשרד הכלכלה

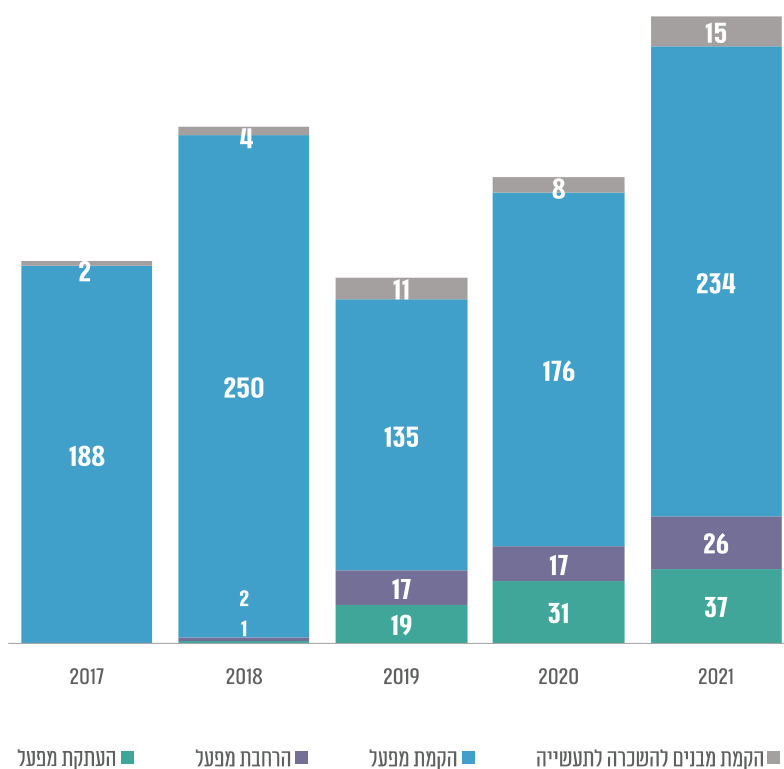


על פי הוראת מנכ"ל משרד הכלכלה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



לפי נתוני משרד הכלכלה, בשנים 2017 - 2021 טיפלה הוועדה המשרדית ב-1,173 בקשות להקמת מפעל חדש, בניית מבני תעשייה להשכרה, הרחבת מפעל קיים והעתקת מפעל לאזור תעשייה אחר. בתרשים שלהלן פילוח הבקשות לפי סוגיהן.

תרשים 7: פילוח הבקשות שבהן טיפלה הוועדה, 2017 - 2021

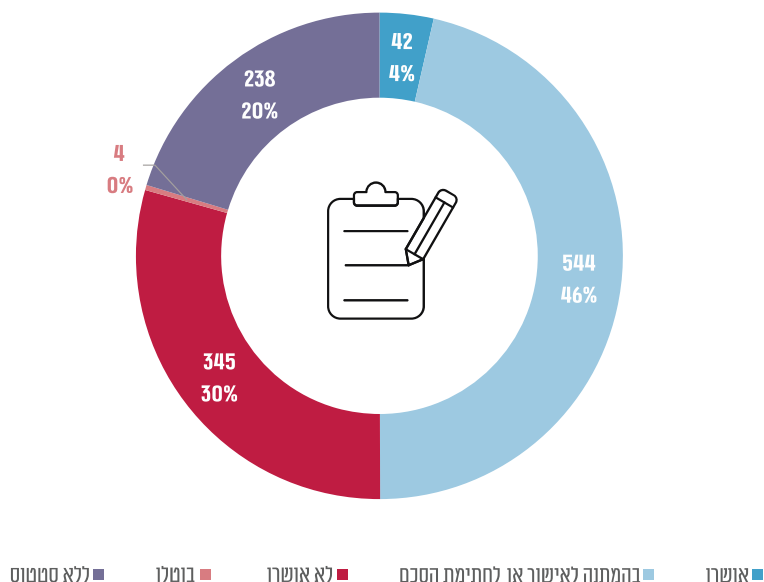


על פי נתוני משרד הכלכלה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בתרשים שלהלן מוצג סטטוס הבקשות (להקמת מפעל חדש, לבניית מבני תעשייה להשכרה, להרחבת מפעל קיים או להעתקת מפעל) כפי שהוגדר במשרד הכלכלה, לפי שיעורן מכלל הבקשות שבהן טיפלה הוועדה במשרד הכלכלה בשנים 2017 - 2021.



תרשים 8: סטטוס הבקשות להקצאת קרקע בפטור לתעשייה במשרד הכלכלה, 2017 - 2021



על פי נתוני משרד הכלכלה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרחים עולה כי כ-4% (42) מכלל הבקשות שנדונו במשרד הכלכלה בשנים 2017 - 2021 הן בקשות שאושרו, וכ-46% (544 בקשות) הן בקשות שממתינות לאישור ולפי משרד הכלכלה השלמתן מול רמ"י והרשות המקומית היא באחריות היזם, כ-20% (238) הן בקשות שהסטטוס שלהן לא הוגדר במערכת, והיתר, כ-30% (349) מהבקשות, לא אושרו או בוטלו.

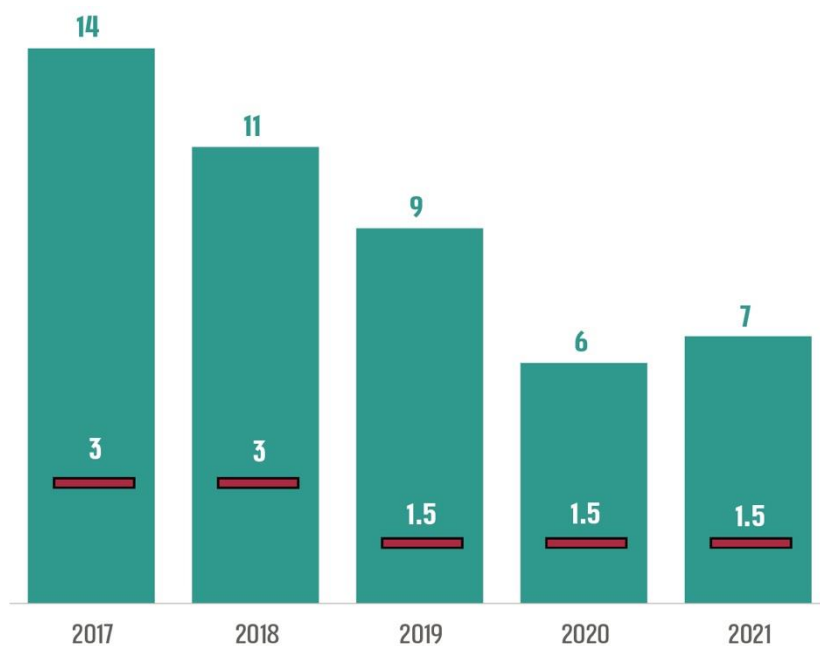
בתוכניות העבודה של משרד הכלכלה לגבי השנים 2017 - 2021 נקבעו יעדים למשכי הטיפול בבקשות להקצאת קרקע בפטור ממכרז: לגבי השנים 2017 - 2018 נקבע יעד של 90 יום (שלושה חודשים) ולגבי השנים 2019 - 2021 נקבע יעד של 45 יום (חודש וחצי).

משרד מבקר המדינה בדק את נתוני משך ההליכים ב-276 בקשות (מתוך 1,173 הבקשות שטופלו בשנים 2017 - 2021)²⁸ להקמה או הרחבה או העתקה של מפעל ולבניית מבני תעשייה להשכרה, משלב הגשת הבקשה במשרד הכלכלה ועד מתן ההמלצה. להלן בתרחים משך ההליך הממוצע בבקשות להקצאת קרקע בפטור ממכרז במשרד הכלכלה, בהשוואה ליעדים של משכי הטיפול בבקשות שנקבעו בתוכניות העבודה שלו.

28 שלגביהן, כאמור, ניתן היה להפריד בין משך ההליך במשרד הכלכלה למשך ההליך ברמ"י.



תרשים 9: משך ההליך הממוצע להקצאת קרקע בפטור ממכרז לתעשייה במשרד הכלכלה, לעומת היעדים שקבע משרד הכלכלה בתוכנית העבודה, (בחודשים) 2021 - 2017



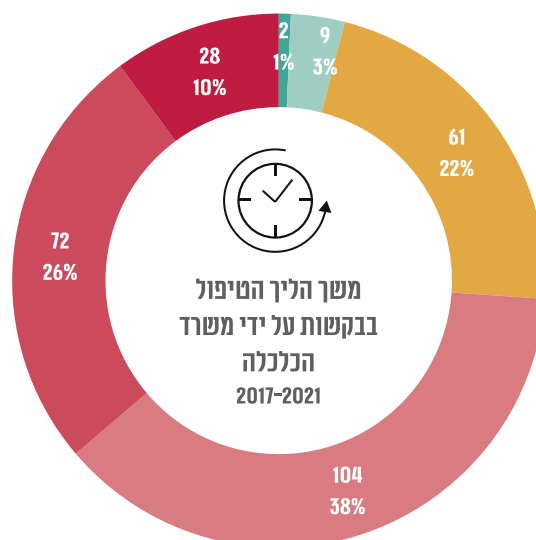
— יעד משך טיפול ■ ממוצע של משך הטיפול - משרד הכלכלה

על פי נתוני משרד הכלכלה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

התרשים שלהלן מציג את פילוח משך ההליך במשרד הכלכלה בשנים 2021 - 2017.



תרשים 10: פילוח משך ההליך במשרד הכלכלה, 2017 - 2021



■ עד חודש וחצי ■ בין חודש וחצי לשלושה חודשים ■ בין שלושה חודשים לחצי שנה ■ בין חצי שנה לשנה ■ בין שנתיים לארבע שנים

על פי נתוני משרד הכלכלה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרחישים עולה כי בשנים 2017 ו-2018 טיפל משרד הכלכלה בבקשות להקצאת קרקע בפטור ממכרז בכ-14 ובכ-11 חודשים בממוצע בהתאמה, לעומת שלושה חודשים כפי שנקבע בתוכנית העבודה. בשנים 2019, 2020 ו-2021 משך הזמן היה תשעה, שישה ושבעה חודשים בממוצע בהתאמה, במקום חודש וחצי כפי שנקבע על ידו. מדובר בחריגה של ממש ממשך ההליך שנקבע כיעד.

עוד עולה כי רק בכ-4% מהבקשות משך ההליך היה עד שלושה חודשים מרגע הגשת הבקשה - אותם 90 ימים שנקבעו כיעד בתוכנית העבודה (בכ-1% מהבקשות משך ההליך היה עד 45 ימים שנקבעו כיעד החל משנת 2019), דהיינו בכ-96% מהבקשות משך ההליך חרג מהיעד שנקבע; בכ-22% מהבקשות משך ההליך היה בין שלושה חודשים; בכ-64% מהבקשות משך ההליך היה בין חצי שנה לשנתיים; ובכ-10% מהבקשות נמשך ההליך בין שנתיים לארבע שנים.

יצוין כי הנתונים מתייחסים למשך ההליך הכולל עד מתן ההמלצה, ולכן הוא כולל גם פעולות שבאחריות המבקש (כגון השלמת מסמכים), אך מאחר שמינהל אז"ת אינו מנטר את משכי הפעולות שבאחריותו (ראו להלן בפרק "הסדרת הסטנדרטים לאספקת השירות") לא ניתן להסיק מהנתונים מסקנות בדבר הסיבות לעיכובים, אם היו.



עם זאת, יצוין כי משך ההליך הממוצע הכולל של משרד הכלכלה בבקשות להקצאת קרקע בפטור ממכרז ירד מ-14 חודשים בממוצע בשנת 2017 (כשנה וחודשיים) לשבעה חודשים בשנת 2021.

עוד יצוין כי תהליך הטיפול בבקשה להקצאת קרקע במשרד הכלכלה שופר עקב פעילות יזומה של מינהל אז"ת למחשוב ודיגיטציה שלו, החל משלב הנגשת המידע²⁹ ליום המתעניין בהקצאת קרקע בפטור ממכרז ועד הגשת הבקשה על גבי טופס דיגיטלי וצירוף כל המסמכים הנדרשים. לצורך כך הוקמה מערכת לניהול ממוחשב ומלא של תהליך הקצאת קרקע בפטור ממכרז, המאפשרת הגשת הבקשה והמסמכים הנלווים, העברת הבקשה בין היחידות השונות במשרד הכלכלה וניהול הדיונים בבקשות באמצעות המערכת, כך שכל היחידות במשרד יוכלו לראות את המסמכים הרלוונטיים בזמן-אמת.

נוסף על כך, מאז הקמת המערכת פעל מינהל אז"ת לשיפור חוויית היום בשימוש בה, באמצעות תהליכים להפקת לקחים. כך למשל מופו ביטולי בקשות להקצאת קרקע שהיו בשנים 2007 - 2017 והסיבות להן וכן נבחן "מסע הלקוח" במערכת המקוונת. זאת במטרה להגביר את השקיפות מול היזמים, להבין טוב יותר את התהליך מנקודת מבטם ואת החסמים שבהם הם נתקלים ולקצר ולפשט עבורם את התהליכים, לצד הפחתת העומס מיחידות המשרד. כמו כן, נכון למועד סיום הביקורת (ספטמבר 2022, להלן - מועד סיום הביקורת) מינהל אז"ת מקדם פיתוחים נוספים, לדוגמה: (א) אזור אישי ליזם, שבו יוכל היזם להתעדכן בסטטוס הטיפול בעניינו; (ב) חנות תשלומים שדרכה יוכל היזם לבצע את כל התשלומים, החל מאגרת פתיחת תיק ועד תשלום עלויות הפיתוח; (ג) שירות מיפוי (GIS) מתקדם שיאפשר קבלת מידע מדויק ומפורט על אודות מצב הקרקע המבוקשת, לרבות צילום של החלקה המבוקשת ופירוט התשתיות שנמצאות בה וזיהוי החסמים ליזם שימנעו ההקצאה במידה וקיימים.

משרד הכלכלה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2022 (להלן - תשובת משרד הכלכלה) כי בעקבות שינויים שביצע בשיטת ההקצאה נוצר עומס גדול על אגף השיווק במינהל אז"ת. בהתאם לכך, האגף נערך לייעל ולהגביר את קצב הדיונים בתיקים. עוד צוין בתשובתו כי בדצמבר 2022 הוא פיתח אזור אישי ליזם, והטמיע מערכת לניהול פניות הציבור המאפשרת, באופן פשוט ומהיר, לפתוח פניות דרך אתר המרשתת (האינטרנט) של מינהל אז"ת.

תצוין לחיוב פעילות מינהל אז"ת למחשוב ולשיפור של תהליך הטיפול בבקשות להקצאת קרקע בפטור ממכרז. עם זאת, כפי שצוין לעיל, רק בכ-4% מהבקשות משך הליך הטיפול היה כפי שנקבע כיעד בתוכנית העבודה של משרד הכלכלה.

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

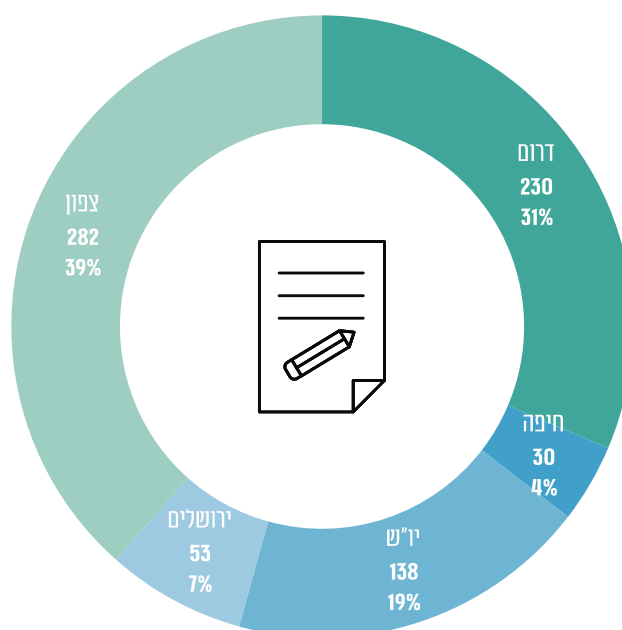
29 מידע בדבר מיפוי אזורי התעשייה, לרבות הנגשת מידע על אודות מגרשים פנויים ופרסום עסקאות להקצאת קרקע לתעשייה בפטור שאושרו.



טיפול בבקשות להקצאת קרקע בפטור ממכרז ברמ"י

כאמור, בשנים 2017 - 2021 טיפלה רמ"י ב-733 בקשות להקצאת קרקע בפטור ממכרז לתעשייה. בתרשים שלהלן מוצג פילוח הבקשות לפי המרחבים שבהם טופלו.

תרשים 11: בקשות להקצאת קרקע בפטור ממכרז לתעשייה לפי מרחב



על פי נתוני רמ"י, בעיבוד משרד מבקר המדינה

מהתרשים עולה כי מרבית הבקשות (70%) להקצאת קרקע בפטור ממכרז שבהן טיפלה רמ"י היו במרחבים דרום וצפון.

משך ההליך להקצאת קרקע בפטור ממכרז ברמ"י

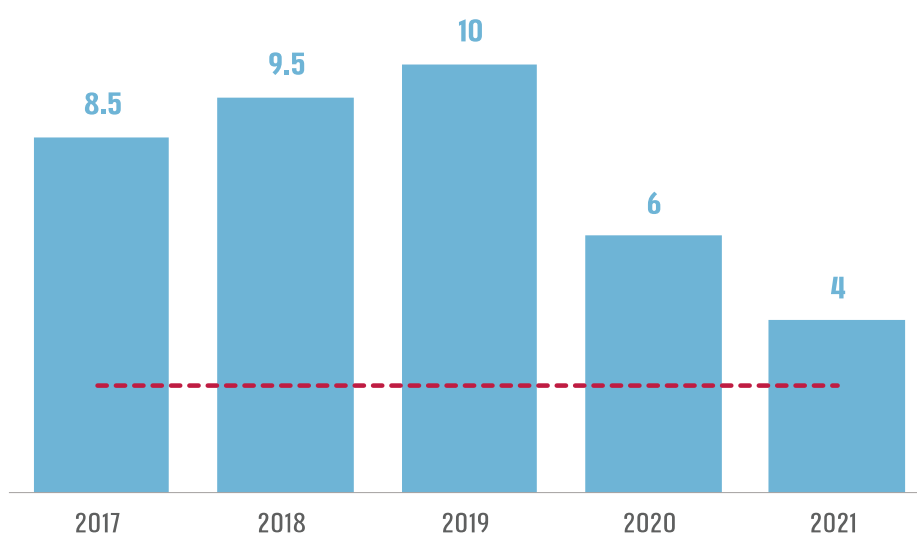
מרחבי רמ"י המטפלים בעסקאות ההקצאה פועלים בהתאם לתהליכי עבודה לביצוע עסקאות המעוגנים במפת פישוט תהליכים חדשה (להלן - מפת"ח), שם נקבעה רמת השירות שהרשות מתחייבת לה לצרכים פנימיים (להלן - SLA³⁰), ובתוכה גם סטנדרט של זמן הטיפול בהליכים השונים. מהמפת"ח עולה שסטנדרט זמן הטיפול בפעולות הכלולות בתהליך בהקצאת קרקע בפטור ממכרז לתעשייה הוא 57 ימי עסקים³¹, שהם למעשה כשלושה חודשים.

30 Service Level Agreement - פרק זמן למשך טיפול. ראו גם להלן בפרק "הסדרת הסטנדרטים לאספקת השירות".
 31 נוהל מפת"ח מספר 11.02M, הליך 2.1.1 - תעשייה בקו עימות ובאזורי עדיפות כולל מבנים להשכרה - סעיפי פטור: (5)25(א), (5)25(ב) (לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993).



משרד מבקר המדינה בחן את משכי ההליכים בנוגע ל-276 בקשות³² להקמה או הרחבה או העתקה של מפעל ולבניית מבני תעשייה להשכרה, משלב הגשת הבקשה ברמ"י ועד מתן החלטה על אישור העסקה. בתרשים שלהלן מוצג המשך הממוצע של ההליך בנוגע לבקשות להקצאת קרקע בפטור ממכרז לתעשייה ברמ"י בשנים 2017 - 2021 בהשוואה לסטנדרט זמן הטיפול.

תרשים 12: המשך הממוצע של ההליך בנוגע לבקשות להקצאת קרקע בפטור ממכרז לתעשייה ברמ"י, בהשוואה לסטנדרט, 2017 - 2021 (בחודשים)³³



■ משך הטיפול הממוצע ברמ"י --- SLA = 2.59 חודשים

על פי נתוני רמ"י, בעיבוד משרד מבקר המדינה

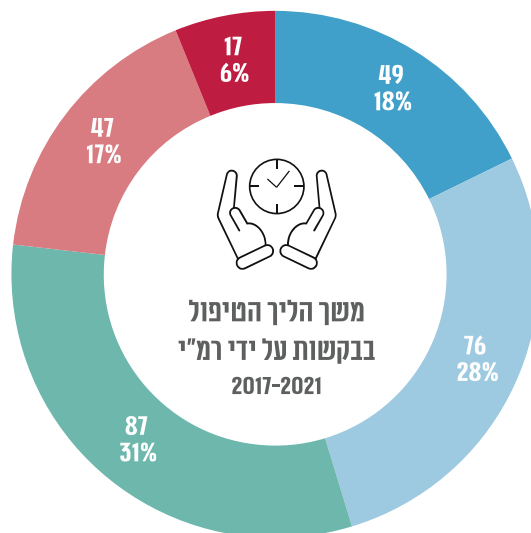
בתרשים שלהלן מוצג פילוח משך ההליך ברמ"י בשנים 2017 - 2021.

32 שלגביהן כאמור, ניתן היה להפריד בין משך ההליך במשרד הכלכלה למשך ההליך ברמ"י.

33 ה-SLA חושב על פי המתכונת הזאת: 57 ימים חלקי 22 ימי עסקים.



תרשים 13: פילוח משך ההליכים ברמ"י, 2017 - 2021



■ עד שלושה חודשים ■ בין שלושה לשישה חודשים ■ חצי שנה עד שנה ■ שנה עד שנתיים ■ בין שנתיים לשלוש שנים וחצי

על פי נתוני משרד הכלכלה ורמ"י, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מנתוני התרשימים עולה כי בנוגע לכ-82% מהבקשות משך ההליך ברמ"י היה מעבר לשלושה חודשים, ובנוגע לכ-59% מהבקשות משך ההליך היה בין שלושה חודשים לשנה. בכ-23% מהבקשות משך ההליך היה מעל שנה ובכמה מקרים אף הגיע עד שלוש וחצי שנים. עוד עולה כי משך ההליך הממוצע של רמ"י בנוגע לבקשות להקצאת קרקע בפטור ממכרז ירד משמונה וחצי חודשים בממוצע בשנת 2017 לארבעה חודשים בשנת 2021.

אף על פי שמשך ההליך ברמ"י בנוגע לבקשות להקצאת קרקע בפטור ממכרז לתעשייה ירד משמונה וחצי חודשים בשנת 2017 לארבעה חודשים בשנת 2021, רק כ-18% מההליכים הסתיימו תוך שלושה חודשים - סטנדרט הזמן שנקבע ע"י רמ"י במפת"ח.

יצוין כי בדומה למשרד הכלכלה, הנתונים המתייחסים למשך ההליך הכולל ברמ"י עד לאישור העסקה כוללים גם פעולות שבאחריות המבקש (כגון השלמת מסמכים), ומאחר שגם רמ"י אינה מנטרת את משכי הפעולות שבאחריותה (ראו להלן בפרק "הסדרת הסטנדרטים לאספקת השירות") לא ניתן להסיק מהם על הסיבה לעיכובים, אם היו.

רמ"י מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2023 (להלן - תשובת רמ"י) כי נכון למועד הביקורת, היא לא פרסמה לציבור אמנת שירות (SLA) הקובעת לוחות זמנים ותקן לביצוע עסקה. רמ"י הוסיפה כי עם שדרוג מערכות המחשוב בה יתאפשר מעקב אחר משך ביצוע עסקה, וייתכן שהיא תפרסם תקן ביצוע עסקה כאמור. עוד ציינה רמ"י כי בעשור האחרון היא שוקדת על פיתוח מערכותיה, לרבות מעבר למערכת מחשובית חדשה, לשם שיפור השירות ויעול תהליכי העבודה



שלה. לדברי רמ"י, לנוכח היקף השינויים שנדרשו, ועדיין נדרשים, שיפור זה אינו יכול להיעשות ביום אחד, והוא יבוא לידי ביטוי רק לאחר תקופה, אך כבר כיום ניתן להצביע על קיצור ניכר של הזמן הממוצע לטיפול בבקשות להקצאת קרקע בפטור ממכרז, כמצוין בטיט דוח הביקורת.

על רמ"י לפעול לקיצור משך הטיפול בבקשות בהתאם לסטנדרט זמן הטיפול שנקבע בנהליה.

ממשקי העבודה בין משרד הכלכלה לרמ"י

כדי לשפר את השירות הממשלתי לציבור, להפחית את הנטל הבירוקרטי ולייעל את העבודה הבין-משרדית, החליטה הממשלה³⁴ בשנת 2014 על נקיטת כמה צעדים, ובהם הקמת צוות לשיפור העברת מידע בין משרדים ויחידות סמך, בהובלת היחידה לשיפור השירות ובהשתתפות נציגים מגופי ממשלה שונים³⁵ (להלן - הצוות). ביולי 2016 פרסם הצוות דוח המסכם את עבודתו (להלן - הדוח המסכם), ובו נכתב כי במצבים שבהם לא מתקיים שיתוף מידע בין משרדי ממשלה ויחידות סמך מוכבד הנטל הבירוקרטי המוטל על הציבור, פוחתת יעילותם של תהליכים ומתארך זמן ביצועם. במצבים כאלה, תנאי לשיפור השירות הממשלתי לציבור ולהתייעלות בעבודת הממשלה הוא שיתוף מידע בין גופי הממשלה באופן מקוון. הצוות המליץ בדוח המסכם לאמץ מדיניות ממשלתית לקבלת מידע מהציבור פעם אחת בלבד, באמצעות שיתוף מידע בין גופי ממשלה וגופים ציבוריים אחרים. לצד זאת יש לנקוט זהירות ומידתיות בכל הנוגע להיקף המידע המועבר בין גופים ציבוריים ולהקפיד על אבטחת המידע ועל שמירתו, לאור עקרונות שמירה על פרטיות. הממשלה אימצה את המלצות הצוות בהחלטה 1933 מאוגוסט 2016, בנושא "שיפור העברת המידע הממשלתי והנגשת מאגרי מידע ממשלתיים לציבור" (להלן - ההחלטה משנת 2016). בדוח יישום³⁶ תקופתי שפרסמה רשות התקשוב הממשלתית בפברואר 2020 בנושא ההחלטה משנת 2016 נכתב בין היתר כי העיקרון העומד בבסיס מדיניות "פעם אחת" הוא העברת נטל ניהול המידע והשימוש בו מכתפי האזרחים לכתפי הממשלה, לשם שיפור השירות. כמו כן נכתב באותו הדוח כי יישום רוחבי של מדיניות פעם אחת הוא זרז של ממש לקידום השגתם של יעדים ממשלתיים אסטרטגיים, כגון מיצוי זכויות האזרחים, צמצום פערים חברתיים ושיפור הסביבה העסקית³⁷.

34 החלטת ממשלה 2097 בנושא הרחבת תחומי פעילות התקשוב הממשלתי, עידוד חדשנות במגזר הציבורי וקידום המיזם הלאומי "ישראל דיגיטלית", אוקטובר 2014.

35 בהם: נציגי משרדי המשפטים, האוצר, הכלכלה, הבריאות, המשרד לביטחון הפנים, רשות האוכלוסין וההגירה, רשות המסים, המוסד לביטוח לאומי, ומרכז השלטון המקומי.

36 דוח רשות התקשוב "יישום תקופתי להחלטת ממשלה 1933", פברואר 2020.

37 קבלת מידע מהאזרח פעם אחת בלבד ושיתופו בין גופי ממשלה לצורך מתן שירותים שונים, בלי שהאזרח יידרש למוסרו בכל פעם מחדש. להרחבה ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 72א** (2021), "מדיניות פעם אחת" לשיפור השירות הממשלתי הדיגיטלי לציבור, עמ' 737 - 739.



עלה כי תהליך הגשת הבקשה להקצאת קרקע בפטור ממכרז במשרד הכלכלה הוא מקוון באופן מלא, משלב הגשת טופס הבקשה וצירוף מסמכים ונתונים נדרשים ועד לדיון בבקשה ואישורה. עם אישור הבקשה להמלצה בידי הוועדה שולח מינהל אז"ת הודעה על כך לרמ"י, לצורך דיון באישור העסקה. ואולם, עם העברת ההמלצה למרחב רמ"י הרלוונטי נדרש הזים להגיש לרמ"י טופס בקשה נוסף להקצאת קרקע בפטור בצירוף ההמלצה ומסמכים נוספים, אשר חלקם כבר הוגשו במסגרת הבקשה למשרד הכלכלה: תעודת זהות או תעודת התאגדות, אישור מורשה חתימה, יפוי כוח מטעם הזים, מפת מדידה ועוד.

עוד עלה בביקורת כי במהלך העשור האחרון קיימו משרד הכלכלה ורמ"י דיונים רבים בנושא פיתוח ממשק למערכות רמ"י, שיאפשר העברת נתונים ומסמכים המוגשים על ידי הזים באמצעים דיגיטליים מאובטחים. זאת במטרה למנוע הגשה כפולה של מסמכים ולהביא לקיצור וייעול של תהליך הגשת בקשה והטיפול בה. נמצא כי הגופים הגיעו למתווה פעולה מוסכם, וכי האפיון, הפיתוח והתכנון הושלמו במערכות המידע של שני הגופים.

על אף האמור, נכון למועד סיום הביקורת רמ"י לא הוסיפה את הפיתוח האמור למערכות המידע שלה, ולכן תהליך הגשת הבקשה עודנו כרוך בכפילויות ואינו יעיל דיו.

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. זאת כדי למנוע הגשה כפולה של מסמכים, להביא לקיצור וייעול של תהליך הגשת בקשה והטיפול בה ולשפר את הסביבה העסקית ליזמים.

משרד הכלכלה ציין בתשובתו כי מינהל אז"ת סיים את עבודת ההכנה לחיבור המערכות הדיגיטליות בין שני הגופים. ואולם בשל הטמעת מערכות מידע חדשות ברמ"י סוכם כי ההטמעה בעניין חיבור המערכות כאמור תבוצע עד הרבעון השלישי של שנת 2023; תהליך ההטמעה יתחיל במחוז צפון, ולאחר מכן יבוצע בשאר המחוזות.

רמ"י ציינה בתשובתה כי היא ומשרד הכלכלה שוקדים על פיתוח ממשק בין המערכות שלהם שיאפשר העברת נתונים ומסמכים שמגיש הזים באמצעים מאובטחים. זאת במטרה למנוע הגשה כפולה של מסמכים על ידי הזימים, ולשם ייעול הטיפול של רמ"י בבקשות להקצאת קרקע למטרת תעשייה ומלאכה. עוד ציינה רמ"י בתשובתה כי בספטמבר 2022 עבר המרחב האחרון ברמ"י, מרחב צפון, למערכות המחשוב החדשות. רמ"י הוסיפה כי עם סיום הבדיקות הכרוכות בהשלמת המעבר, היא ומשרד הכלכלה ישקדו במשנה מרץ על סיום הפיתוח של ממשק העבודה בין מערכות המחשב שלהם. הצפי להשלמת הפיתוח של ממשק העבודה המשותף הוא יוני 2023.

על משרד הכלכלה, בשיתוף רמ"י, לעקוב אחר תהליך הטמעת חיבור המערכות ולוודא שהחיבור יושלם בהתאם לסיכום - עד הרבעון השלישי של שנת 2023, במטרה לייעל את תהליך הטיפול בבקשות ולקצר את משך הטיפול בהן.



הרכב הוועדה במשרד הכלכלה

עד שנת 2010 פעלה ועדת משרד הכלכלה כוועדה משותפת למשרד הכלכלה ולרמ"י, ונציגי שני הגופים דנו במשותף בבקשות להקצאת קרקע בפטור ממכרז לתעשייה. כך היו שני הגופים מעורבים בבקשה משלביה המוקדמים והכירו את סוגיותיה.

כאמור, על פי הוראת מנכ"ל משרד הכלכלה בעניין, ההחלטה בדבר המלצת המשרד להקצאת קרקע בפטור ממכרז תתקבל במסגרת פעילות הוועדה במשרד הכלכלה, כשלדיוניה יזומן גם נציג רמ"י³⁸.

בביקורת עלה כי בפועל נציג רמ"י אינו מוזמן לדיוני הוועדה המשרדית במשרד הכלכלה, וגם רמ"י מצידה אינה עומדת על נוכחותו של נציג מטעמה. זאת, שלא בהתאם להוראת מנכ"ל משרד הכלכלה.

על משרד הכלכלה לזמן את נציג רמ"י לדיוני הוועדה, ועל רמ"י לוודא נוכחות נציג מטעמה בדיוני הוועדה, לשם הגברת מעורבותה בשלב הדיונים בבקשה במשרד הכלכלה. בד בבד מומלץ שמשרד הכלכלה ורמ"י יבחנו במשותף מהי הדרך המיטבית לשיתוף פעולה ותיאום ביניהם כדי לאפשר זיהוי מוקדם של חסמים במשך זמן הטיפול בבקשות ולהביא לצמצומן.

משרד הכלכלה מסר בתשובתו כי מינהל אז"ת יפעל לזמן את נציג רמ"י לדיונים בהתאם להוראת המנכ"ל.

קביעת ערך הקרקע המוקצית בפטור ממכרז

בתקנה 30(א) לתקנות נקבע כי הענקת זכויות במקרקעין בידי רמ"י ללא מכרז פומבי תהיה במחיר שיקבע השמאי הממשלתי במשרד המשפטים (להלן - השמאי הממשלתי). דוח הוועדה לבחינת סוגיית שמאות במקרקעי ישראל³⁹ מאוגוסט 2021 התייחס לנושא קביעת ערך הקרקע⁴⁰ בפטור ממכרז וציין⁴¹ כי "הענקת פטור ממכרז יוצרת פגיעה בעקרון השוויון כאשר נמנעת הזדמנות השתתפות לכלל המעוניינים. נוכח הפגיעה בשוויון, ובהתאם לתכליות הכלליות המונחות ביסוד חובת המכרזים של רשות ציבורית, מוטל על הרשות [רמ"י] להגשים, ככל הניתן, את עקרון השוויון במחיר, קבלת תמורה הדומה ככל הניתן לתמורה שיכולה הייתה להתקבל במכרז פומבי...".

בתרשים שלהלן מוצג המחיר הממוצע למ"ר⁴² שנקבע בשומות להקצאת קרקע בפטור ממכרז לתעשייה שנערכו בשנת 2021, במרחבים השונים של רמ"י.

38 סעיף 7.1.1.9 להוראת מנכ"ל משרד הכלכלה 6.2.

39 בדצמבר 2020 החליטה המועצה, בתוקף סמכותה לפי סעיף 3 לחוק, למנות ועדה לבחינה סוגיית השמאות במקרקעי ישראל. דוח הוועדה פורסם באוגוסט 2021.

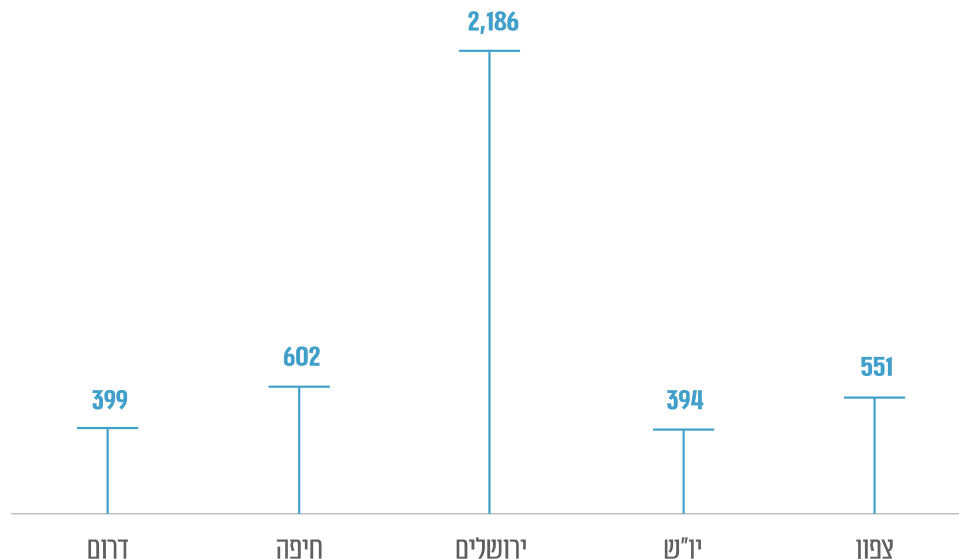
40 שווי זכות הבעלות בקרקע כשהיא ריקה ופנויה, וללא הוצאות פיתוח.

41 דו"ח הוועדה לבחינה סוגיית שמאות במקרקעי ישראל, עמוד 1, אוגוסט 2021.

42 לשטח הכולל, לפני מתן ההנחות בהתאם לכללים, כולל הרחבות של מפעלים קיימים.



תרשים 14: המחיר הממוצע למ"ר שנקבע בשומות (בש"ח), לפי מרחב, 2021



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

שיווק 15% מהקרקעות באזור תעשייה במסגרת מכרז פומבי

1. לפי החלטות המועצה⁴³, בהליך הקצאת קרקע ייקבע ערכה על פי שומה⁴⁴. עוד החליטה⁴⁵ המועצה בהתייחס להקצאת קרקע בפטור לתעשייה כי ככלל, רמ"י תשווק באמצעות מכרז 15% מהמגרשים ביעוד תעשייה בכל אזור תעשייה באזור עדיפות לאומית א' ובקו עימות שניתנו בהרשאה לתכנון למשרד הכלכלה. בדברי ההסבר להחלטה צוין כי באזורי תעשייה חדשים ובהרחבות של אזורי תעשייה קיימים יקפידו רמ"י ומשרד הכלכלה שהשיווק במכרז יהיה קודם להקצאות בפטור, זאת כדי לאמוד את שווי השוק של הקרקע באותו אזור לצורך עריכת השומה לקרקעות שיוקצו בהמשך בפטור ממכרז.

עלה כי לרמ"י אין נתונים מרוכזים בדבר התפלגות הקצאות קרקע בין היתר לתעשייה לפי שיטת ההקצאה (במכרז או בפטור) בכל אזור ואזור. בהיעדר נתונים אלה אין לרמ"י ולמועצה אפשרות לבחון את מידת יישום ההחלטה בעניין.

43 סעיף 4.1.1(ג) - פרק 4 לקובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל.

44 אומדן שוויון של זכויות במקרקעי ישראל המנוהלים על ידי רמ"י, אשר נערך על ידי שמאי מקרקעין מטעמו של השמאי הממשלתי לצורך עשיית עסקה בהן.

45 סעיף 4.5.5(א) - פרק 4 לקובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל.



כמו כן, מבדיקה של ההקצאות והשיווק בארבעה אזורי תעשייה במרחבים דרום וצפון (אזור התעשייה בית קמה, אזור התעשייה שקד באופקים, אזור התעשייה צבאים במועצה האזורית עמק המעינות ואזור התעשייה כסרא סמיע) עלה כי שיווק המגרשים בהם הוחל בהקצאות מגרשים בפטור ממכרז.

כך למשל בבית קמה הוקצו ארבעה מגרשים בפטור ממכרז בשנים 2017 - 2018, ואילו שיווק של שני מגרשים בשיטת מכרז פומבי היה בשנים 2019 ו-2022; באזור התעשייה בכסרא סמיע, שנחנך בשנת 2018, הוקצו 12 מגרשים לתעשייה בפטור ממכרז וכלל לא שווקו מגרשים במכרז פומבי.

יוצא אפוא כי במקרים שנבדקו לעיל רמ"י לא שיווקה קרקעות לתעשייה במכרז פומבי תחילה, לצורך אמידת ערך הקרקע באותם אזורי תעשייה.

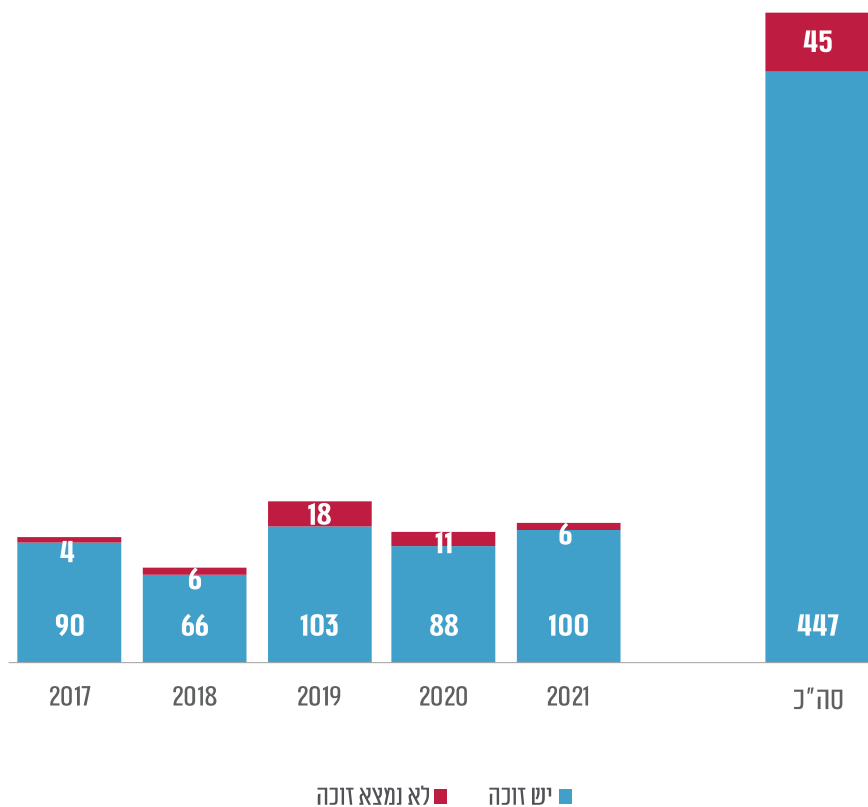
השמאי הממשלתי ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2023 (להלן - תשובת השמאי הממשלתי) כי כדי ששווי הקרקע שנקבע בשומות ישקף בקירוב טוב יותר את שווי השוק של הקרקע, יש לפעול (לפני הקצאת קרקעות בפטור) לשווק תחילה 15% מהמגרשים לתעשייה במכרזים פומביים, זאת לנוכח השינויים הניכרים בערכי השווי של קרקע לתעשייה בחמש השנים האחרונות (2017 - 2022).

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

2. להלן נתונים על אודות מידת ההצלחה של שיווק קרקע במכרזים פומביים באזורי תעשייה. בתרשימים שלהלן נתוני השיווק של קרקע לתעשייה במכרז פומבי בשנים 2017 - 2021.



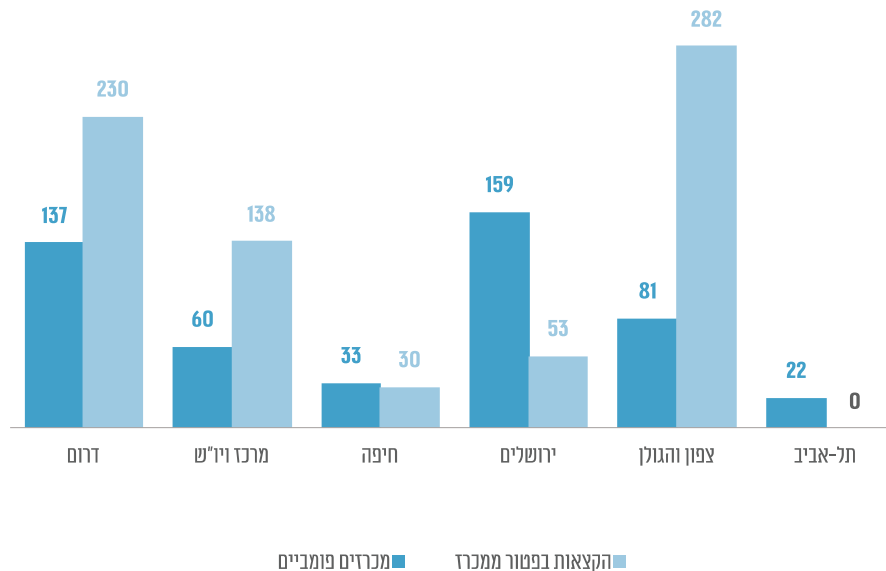
**תרשים 15: מספר המכרזים הפומביים שבהם שווקה קרקע לתעשייה,
2017 - 2021**



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



תרשים 16: מספר המכרזים הפומביים שבהם שווקה קרקע לתעשייה, לפי מרחבים⁴⁶, 2017 - 2021



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

מנתוני התרשימים עולה כי בשנים 2017 - 2021 פורסמו בסך הכול 492 מכרזים פומביים לשיווק קרקע לתעשייה, וב-447 מהם (כ-91%) נקבע זוכה.

עוד עולה כי 296 מתוך 492 (כ-60%) מהמכרזים שווקו במרחב ירושלים והדרום, 114 (כ-23%) במרחב צפון והגולן ובמרחב חיפה ו-82 (כ-17%) במרחב תל אביב ומרכז ויז"ש. שיעור ההצלחה במכרזים בכל השנים נע בין 86% ל-96%. יוצא כי אף שמדובר במכרז פומבי לצורך רכישת הקרקעות לתעשייה ולא בהקצאה בפטור, לקרקע בכל האזורים יש ביקוש וסיכויי ההצלחה של המכרזים גבוהים למדי.

מתן הפטור ממכרז שמעניקה המדינה ליזמים בענף התעשייה נועד לעודד אותם להשתמש בקרקע לתכלית הרצויה, כמו למשל עידוד התעסוקה באזורי עדיפות לאומית. ניתוח נתוני המכרזים מצביע על ביקוש גם באזורים אלו. על כן מומלץ למועצה לבחון באופן עיתי את מדיניותה בכל הנוגע לשיעורי ההקצאה הראויים במכרז ובפטור ממכרז, בהתחשב במלוא השיקולים הרלוונטיים לענף זה.

⁴⁶ לגבי מחוז מרכז ויז"ש - המכרזים הפומביים הינם במרכז למעט אחד שפורסם ביהודה ושומרון, וההקצאות שבפטור הן ביז"ש.



3. משרד מבקר המדינה בדק באופן מדגמי את ערכי השומה שנקבעו ב-41 עסקאות בפטור ממכרז לתעשייה בשנים 2017 - 2021 בשמונה יישובים⁴⁷ בדרום ובצפון, ואת מחירי הזכייה שנקבעו ב-50 מכרזים פומביים לתעשייה באותו יישוב ובאותה שנה.

מהבדיקה עלה כי בשישה משמונה יישובים (75%) ערך הקרקע הממוצע למ"ר שנקבע במסגרת מכרז פומבי לתעשייה היה גבוה מערך הקרקע הממוצע למ"ר שנקבע במסגרת שומה בהליך הקצאת קרקע בפטור ממכרז לתעשייה - בשיעור של כ-34% (באילת - 241 ש"ח בממוצע למ"ר לפי המכרז, לעומת 180 ש"ח לפי השומה בפטור) עד כ-136% (בכפר כנא - 1,758 ש"ח בממוצע למ"ר לפי המכרז, לעומת 746 ש"ח לפי השומה בפטור). בשני מקרים אחרים (25%) הפער היה הפוך - ערך הקרקע הממוצע שנקבע במכרז פומבי היה נמוך מערך הקרקע הממוצע שנקבע בשומה - בשיעור של כ-21% (באילת - 156 ש"ח בממוצע למ"ר לפי המכרז, לעומת 196 ש"ח לפי השומה בפטור) עד כ-55% (בקצרין - 126 ש"ח בממוצע למ"ר לפי המכרז, לעומת 278 ש"ח לפי השומה בפטור).

לפי תשובת השמאי הממשלתי הסיבות העיקריות לפערים שתוארו לעיל היו אלה: (א) העלויות הניכרות והתכופות שחלו במחירי הקרקעות לתעשייה בשנים 2017 - 2022 (שכן במקרים שתוארו מועדי השומות קדמו למועדי המכרזים); (ב) הבדלים במצב המשפטי והתכנוני בין קרקעות ששווקו במכרז ובין קרקעות שהוקצו בפטור ממכרז; (ג) הבדלים בהוצאות הפיתוח בין קרקעות ששווקו באותו אזור; (ד) העובדה שההצעה הגבוהה במכרזים אינה משקפת בהכרח את שווי השוק האמיתי של הקרקע.

כמו כן פירט השמאי הממשלתי בתשובתו נתונים בדבר מחירי קרקעות לתעשייה ביישובים שונים שנקבעו במכרזים בשנים 2017 - 2022, מהנתונים עלה כי המחירים עלו בשיעור של כ-44% (באזור אור עקיבא בשנים 2017 - 2020) עד כ-190% (באזור אופקים בשנים 2022-2020).

יצוין כי השינויים הניכרים והתכופים במחירי הקרקעות לתעשייה, כמתואר לעיל, מחדדים את הצורך בשיווק תחילה של 15% מהקרקעות באזורי תעשייה או חלק מהם במכרזים פומביים, כדי ששווי הקרקע שייקבע בשומות בהקצאות בפטור ממכרז ישקף בקירוב טוב יותר את שווי השוק.

השמאי הממשלתי ציין בתשובתו כי הוא תומך בכך שיש לשווק תחילה את הקרקע במכרזים פומביים שכן המכרזים מהווים את האינדיקציה הטובה ביותר לקביעת שווי הקרקע, בייחוד בתקופה שבה חלים שינויים מהירים ומשמעותיים בערכי הקרקע לתעשייה בישראל.

משך הליך עריכת השומות

נוהל רמ"י בנושא הקצאת קרקע לתעשייה בפטור ממכרז בקו עימות ובאזורי עדיפות לאומית קובע כי פרק זמן הטיפול הסטנדרטי לעריכת שומה עבור הקרקע הוא 21 ימי עסקים⁴⁸.

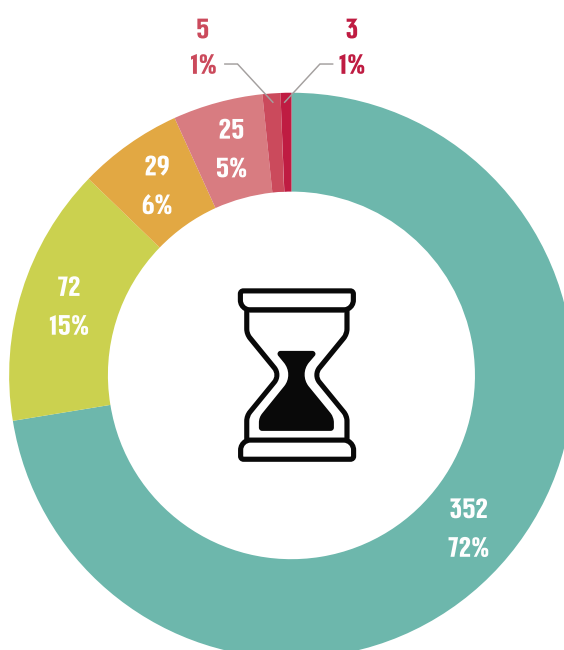
47 כפר כנא, אבשלום, אום אלפחם, קריית מלאכי, כרמיאל, אופקים, אילת וקצרין.

48 נוהל מפת"ח של רמ"י, תהליך 2.1.1.



בתרשים שלהלן מוצג משך ההליך לעריכת שומה עבור 486 עסקאות⁴⁹ להקצאת קרקע בפטור ממכרז לתעשייה בשנים 2018 - 2021.

תרשים 17: משך הליך (ימי עסקים) עריכת השומות בהקצאת קרקע בפטור ממכרז לתעשייה, 2018 - 2021



עד 21 ימי עסקים ■ בין 22 ל-42 ■ בין 43 ל-63 ■ בין 64 ל-126 ■ בין 127 ל-169 ■ בין 295 ל-462

על פי נתוני רמ"י, בעיבוד משרד מבקר המדינה

מהתרשים עולה כי 72% (352) מהליכי השומות נערכו בפרק הזמן הנדרש - עד 21 ימי עסקים; עם זאת, ב-21% (101) מהמקרים משך ההליך נע בין 22 ל-63 ימי עסקים, כלומר חרג עד פי שלושה מהתקן שנקבע. ב-7% (33) הנוותרים משך ההליך היה מעל 64 ימי עסקים, ובמקרים מסוימים הגיע אף ל-462 ימי עסקים - חריגה של בין 43 ימים ללמעלה מ-400 ימים.

49 על פי נתוני רמ"י שהועברו למשרד מבקר המדינה, רק לגבי עסקאות אלה צוין מועד הזמנת השומה ומועד קבלתה.



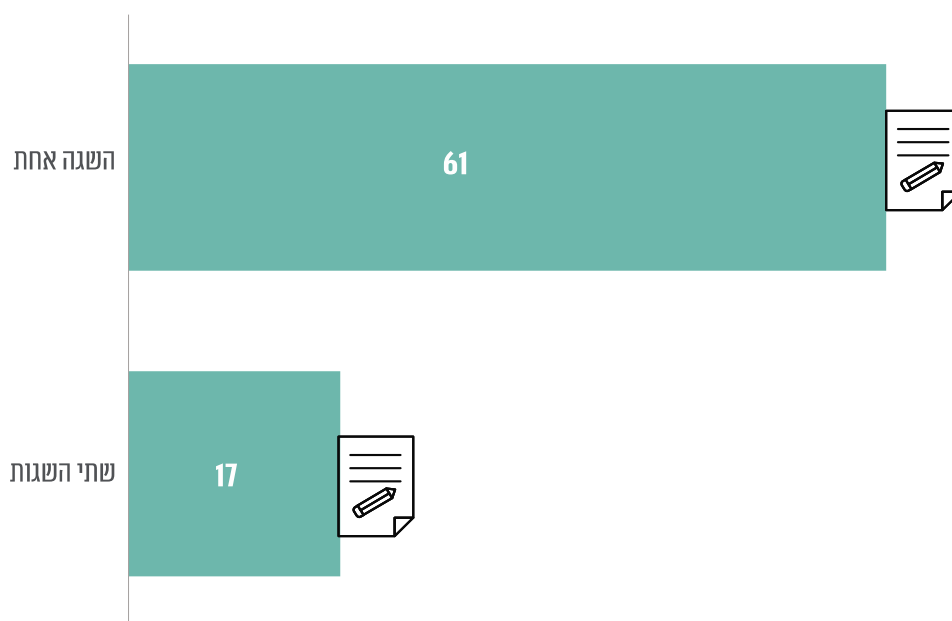
מאחר והליך ביצוע שומה הוא חלק מהליך הקצאת קרקע, עיכוב בו עלול להאריך את ביצוע העסקה כולה. לכן, על רמ"י להקפיד על ביצוע ההליך בפרק הזמן שנקבע בנהליה - 21 יום. כמו כן, מומלץ כי היא תבחן את המקרים בהם לא עמדה בפרק הזמן שנקבע ואת הדרכים לצמצומו.

רמ"י מסרה בתשובתה כי מאפריל 2022 לערך תהליך הכנת עסקה בפטור ממכרז בעניין קרקע לתעשייה מבוצע על בסיס טבלאות ערכי קרקע, וסביר שלוח הזמנים לביצוע יתקצר.

השגה על שומת מקרקעין: המועצה קבעה בהחלטתה⁵⁰ כי כל המעוניין להשיג כנגד שומה יכול לעשות זאת באמצעות הגשת השגה על השומה לרמ"י⁵¹, ואם אינו מסתפק בתוצאתה ביכולתו להגיש השגה נוספת בפני ועדת השגות⁵².

מבדיקת נתוני עריכת השומות לגבי 807 שומות שנערכו בשנים 2018 - 2021 נמצא כי על 78 שומות (כ-10%) הוגשו השגות, ובחלק מהמקרים הוגשו כמה השגות. בתרשים שלהלן מספר ההשגות שהוגשו על שומות שנערכו.

תרשים 18: מספר ההשגות שהוגשו על השומות שנערכו, 2018 - 2021



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

- 50 קובץ החלטות המועצה - פרק 4, מדיניות הקצאת קרקע, סימן ב': הליך השגה על שומות מקרקעין.
- 51 ההשגה נדונה בפני מנהל המרחב הרלוונטי ברמ"י או השמאי המרחבי שימונה מטעמו.
- 52 הוועדה מורכבת משלושה חברים: עובד המדינה הכשיר להיות שופט של בית משפט שלום, השמאי הממשלתי ושמאי מקרקעין שימונה בידי יו"ר מועצת שמאי מקרקעין.



מנתוני התרשים עולה כי ב-78% (61 מ-78) מהשומות שנערכו והוגשה עליהן השגה הוגשה השגה אחת, וב-22% (17 מ-78) מהשומות כאמור הוגשו שתי השגות.

נמצא כי תהליך הזמנת השומה והמעקב אחריה עד לקבלתה אינו מנוהל במערכת ממוחשבת ייעודית ברמ"י. עוד נמצא כי משך הזמן לעריכת השומה שנמדד באותן 486 שומות נוגע למשך הזמן לקבלת השומה בטרם הוגשה עליה השגה, ואילו משך תהליך הטיפול בהשגות לא נמדד. אם כן, בפועל במקרים שבהם הוגשו השגות ההליך לעריכת שומות נמשך זמן רב יותר.

השמאי הממשלתי מסר בתשובתו כי משרדי הממשלה מפעילים את השמאים מהמאגר הממשלתי שבאחריותו באופן ישיר ובלתי אמצעי, כמעט ללא התערבותו. השמאי הממשלתי ציין כי הוא ממלא את אחריותו באמצעות הנחיה ופיקוח, ולצורך כך פיתח מערכת מחשוב ייעודית, שמאפשרת בין היתר פיקוח בעניין חריגה מלוחות הזמנים לביצוע שומות. השמאי הממשלתי הוסיף כי המערכת החלה לפעול בשנת 2021, אך לרמ"י אין ממשק עימה. עוד ציין כי עקב מורכבות בתיקים שונים יש לקבוע חריגים לסטנדרט משך הטיפול, וכן כי חלים עיכובים שונים גם עקב פעולות שאינן קשורות לשמאי.

מומלץ שרמ"י והשמאי הממשלתי יבחנו גיבוש מתווה לממשק מקוון ביניהם לניהול הליך הזמנת שומות והעברתן, כדי שיתאפשר מעקב יעיל אחר הליכי ביצוע השומות בכללותם וקיצור משך התהליך.

פיקוח ובקרה על השימוש בקרקע

רמ"י

החטיבה לשמירה על הקרקע ברמ"י אחראית לשמירה הפיזית על מקרקעי ישראל, לשימושים בקרקע, לקיום התחייבויות של המשתמשים בה ולמניעת פגיעה בעתודות הקרקע. בכל אחד מחמשת מרחבי השמירה על הקרקע ברמ"י⁵³ פועלים ממונים מרחביים המופקדים על כ-60 מפקחים. עיקר פעולתם של המפקחים הוא חיבור דוחות פיקוח, איתור פלישות והסגות גבול, איתור בנייה בלתי חוקית, סיוע בפינויים ובהריסות של מבנים בלתי חוקיים ומתן סיוע לפעילות משפטית נגד פלישות. נוסף על כך, מפקחי החטיבה מדווחים לחטיבה העסקית ברמ"י על מצב המקרקעין ואחראים לגיבוש תמונת מצב שמשמשת להכנת חוזים ועסקאות. היה ונמצאה הפרה, המשך הטיפול בה הוא באחריות המרחב העסקי.

53 צפון-חיפה, תל אביב-מרכז, ירושלים ודרום.



תוכנית עבודה לפיקוח על שימוש בקרקעות שהוקצו בפטור ממכרז לתעשייה

מדריך התכנון הממשלתי⁵⁴ קובע כי תוכנית העבודה השנתית של גוף ממשלתי אמורה לשקף את הפעולות שהגוף מתכנן לבצע בתקופה נתונה כדי להגיע למצב עתידי רצוי. לשם כך יש להגדיר מטרות כלליות, יעדים פרטניים להשגת המטרות ומשימות לביצוע הנקבעות לפי היעדים. כמו כן יש לקבוע מדדי תפוקות כדי לבחון אם המשימות אכן בוצעו והיעדים הושגו. תוכנית העבודה חשובה לקביעת הליך עבודה מסודר, להצגת הפעילות ולאישורה בידי הדרג המנהל של הגוף הממשלתי ולבחינה של מידת השגתם של היעדים והמטרות לאחר סיום הפעילות המתוכננת.

על פי נוהלי רמ"י, הנהלת החטיבה לשמירה על הקרקע אחראית להכנת תוכנית העבודה השנתית של כל מערך הפיקוח, ומנהלי מרחבי השמירה אחראים להכנת תוכנית עבודה למפקחים בכל מרחב. תוכנית העבודה למפקחים מתבססת, בין היתר, על הדגשים הנקבעים ועל המאפיינים של כל מרחב. מאחר שהקצאת קרקע בפטור ממכרז לתעשייה מגלמת הטבה כלכלית ניכרת ונועדה לתמוך במדיניות ממשלתית לעידוד פיתוח תעשייה באזורי עדיפות לאומית, מצופה כי בתוכניות העבודה של המרחבים ייקבעו יעדים לפיקוח על הקרקעות שהקצתה רמ"י, בהמלצת משרד הכלכלה, למטרת התעשייה.

בביקורת עלה כי בתוכניות העבודה השנתיות של חטיבת השמירה על הקרקע ברמ"י לשנים 2017 - 2021 בשלושה מרחבי שמירה - תל אביב-מרכז, ירושלים ודרום - לא נכללו משימות ויעדים לפיקוח במקרקעין שהוקצו בפטור ממכרז לתעשייה.

למול זאת, נמצא כי בתוכנית העבודה של מרחב צפון לשנים 2017 - 2021 נכללה משימה לביצוע סקרים באזורי תעסוקה במרחב לאיתור הפרות חוזים במגרשי תעשייה שהוקצו בפטור ממכרז.

רמ"י מסרה בתשובתה כי בפועל בוצעו סקרים גם במרחבים אחרים, אף שהדבר לא נכלל בתוכנית העבודה שלהם (לשנים 2019 - 2020).

מומלץ כי רמ"י תקבע יעדים ומדדי ביצוע בתוכנית עבודה לפיקוח ואכיפה במקרקעין שהוקצו בפטור ממכרז לתעשייה בכלל מרחביה, וזאת כדי להבטיח כי קרקעות אלה ימלאו את ייעודן.

טיפול בהפרות ההסכמים

בהתאם לתוכנית עבודתו, מרחב שמירה צפון ביצע בשנים 2019 - 2020 סקרים לאיתור הפרות הסכמי הקצאה בפטור בכמה אזורי תעשייה במרחב. בלוח שלהלן פירוט עיקרי ההפרות שאותרו בסקרים והטיפול בהן על פי מסמכי רמ"י:

54 צוות בין-משרדי בראשות האגף לתכנון מדיניות במשרד ראש הממשלה הכין את מדריך התכנון הממשלתי שנועד לשמש כלי מרכזי לחיזוק עבודת המטה במשרדי הממשלה ולשפר את אפשרויות הניהול והבקרה של המשרדים. המדריך משמש גם כלי מנחה להכנת תוכניות עבודה. בעניין זה ראו גם: מבקר המדינה, **דוח שנתי 65' (2015)**, בפרק "תכנון עבודה במשרד ראש הממשלה".



לוח 1: הפרות שאותרו בסקרים שבוצעו בשנים 2019 - 2020 במרחב שמירה צפון והטיפול בהן

מקרה	מטרת ההקצאה	סוג ההפרה שאותרה	ההליכים שננקטו
מקרה א'	מוסך ושירותי רכב	מסחר - ציוד בריכות וריהוט גן	התראה בטרם פנייה לערכאה משפטית
מקרה ב'	ייצור מערכות סינון וצנרת	מסחר - חנות חומרי בניין	התראה בטרם פנייה לערכאה משפטית
מקרה ג'	מפעל לעיבוד שבבי	המבנה מושכר בחלקו למכללה	רמ"י הנפיקה חיוב ליזם בסך של כ-244,000 ש"ח (סכום ההנחה שקיבל מערך הקרקע כאזור עדיפות לאומית). כמו כן משרד הכלכלה דרש החזר סבסוד עלויות הפיתוח. טרם בוצעו תשלומים.
מקרה ד'	מבנים להשכרה לתעשייה - מוצרי פלסטיק	מסחר - המבנה מושכר לכמה עסקים בתחום המסחר והשירותים (בנק, מכון כושר, חנות)	התראה
מקרה ה'	ייצור מערכות סולאריות	המבנה משמש לאחסון של מיכלי גז לבישול	הוגשה תביעה אזרחית נגד היזם ובעקבותיה נחתם הסכם פשרה שבו התחייב היזם להפסיק את השימוש החורג, אך בפועל השימוש המשיך.
מקרה ו'	ייצור מוצרי אינסטלציה וצנרת	מסחר - אולם אירועים, מסעדה וחנות לכלים סניטריים	התראה לפני פנייה לערכאה משפטית
מקרה ז'	ייצור אלומיניום	המבנה מושכר ומשמש מחסן	אין
מקרה ח'	מסגרייה	חלק מהמבנה משמש מחסן לחנות שבבעלות היזם	אין
מקרה ט'	מפעל למשקאות קלים	המבנה מושכר למעון יום לאוכלוסייה עם צרכים מיוחדים	אין
מקרה י'	נגרייה	המבנה מושכר לחנות למוצרי צריכה	אין
מקרה י"א	נגרייה	מסחר - עסק למכירת עצים ומוצרי פרזל	אין
מקרה י"ב	מוסך	מסחר - חנות למכירת אביזרי חשמל	אין



מקרה י"ג	מטרת ההקצאה	סוג ההפרה שאותרה	ההליכים שננקטו
מקרה י"ד	מפעל לייצור אמבטיות	מושכר לעסק סיטונאי	אין
מקרה ט"ו	מוסך	מסחר - חנות למוצרי קרמיקה ואמבט	אין
מקרה ט"ז	מפעל ייצור מוצרי פלסטיק לחשמל	אולם אירועים	התראה
מקרה י"ז	מפעל קייטרינג	מסחר - חנות מוצרי חשמל ואולם אירועים	הוגשה תביעה וניתן פסק דין, אך השימוש החורג שב, ונשלחה התראה בגינו.
		הבנייה לא הושלמה. הוקם שלד בלבד המשמש לאחסון כלים.	אין

מהלוח עולה כי בעקבות הסקרים שביצעה החטיבה לשמירה על הקרקע במרחב צפון נמצאו 17 הפרות חוזים - שימוש שאינו למטרת תעשייה. עם זאת, רק לגבי שמונה מקרים החלה רמ"י לנקוט הליכים לנוכח ההפרות, ואף הם לא נשאו פרי. לגבי תשעת המקרים האחרים שאותרו בסקרים, לא ננקטו הליכים כלשהם, ובכלל זה לא הייתה דרישה מהיזם להשיב את ההנחה שקיבל על הקרקע (באזורי עדיפות לאומית) בעת ההקצאה.

עוד עלה בבדיקה כי רמ"י אינה נוהגת (למעט מקרה אחד) לעדכן את משרד הכלכלה בדבר המקרים שבהם היא גילתה הפרות של החוזים ושימוש בקרקעות בניגוד למטרת ההקצאה, ובכך נמנעת ממשרד הכלכלה האפשרות שהוא יבחן מצידו את האפשרות לפעול להשבת מענק סבסוד עלויות הפיתוח שניתן באותם מקרים.

אי-ניצול הקרקע

בביקור שערך צוות הביקורת בשני אזורי תעשייה, בצפון הארץ ובדרומה נצפו בין היתר מגרשים שאף שחלפו שנים מאז הקצאתם 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 בשל מפגעי רעש, זיהום וצורך בשיקום התשתיות הציבוריות שנפגעו במהלך הבנייה.

בביקורת עלה 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 והאם הוא תואם את הייעוד המקורי שלשמו היא הקצתה אותם.



מומלץ לרמ"י להסדיר שיטה לבירור מתמשך וקבוע של השימוש שנעשה במגרשים שהיא הקצתה והאם הוא תואם לייעוד שנקבע. במסגרת זו מומלץ שהחטיבה לשמירה על הקרקע שברמ"י תגביר את פעולותיה לאיתור מקרים של אי-ניצול קרקע או שימוש בה שלא למטרה שלשמה הוקצתה. כמו כן, מומלץ שרמ"י תנקוט פעולות לאכיפת ההסכמים או להשבת ההטבות שניתנו, בכפוף לכל דין.

רמ"י מסרה בתשובתה כי ההפרות שאותרו במרחב צפון יטופלו, והמרחב הונחה לפעול בדחיפות להסדרתן. עוד מסרה רמ"י כי נוכח ממצאי הביקורת בכוונתה לבצע ביקורות יזומות במרחבים לקראת תום תקופות הפיתוח שנקבעו בהסכמים ולחדד את ההוראות בדבר אופן הטיפול בהפרות חוזים לצוותים הרלוונטיים במרחביה.

תמונה 1: מגרש באזור תעשייה בדרום הארץ שהבנייה בו לא הושלמה



צולם על ידי צוות הביקורת בתאריך 24.7.22.

תמונה 2: מגרש באזור תעשייה בדרום הארץ שהפך לאתר פסולת



צולם על ידי צוות הביקורת בתאריך 24.7.22.



משרד הכלכלה

לאחר מתן המלצה של משרד הכלכלה להקצאת קרקע בפטור ממכרז נדרש הזים לפנות לרמ"י לצורך ביצוע ההקצאה בפועל. עם סיום הסדרת הקצאת קרקע ברמ"י, על הזים לשלם את הוצאות פיתוח המגרש⁵⁵ למינהל אז"ת, ולאחר מכן ייחתם הסכם פיתוח עם רמ"י והמגרש יימסר לזים. עם השלמת הבנייה על הזים להגיש בקשה מקוונת למינהל אז"ת למעבר מהסכם פיתוח להסכם חכירה⁵⁶. לבקשה עליו לצרף תמונות של המבנה שהוקם, מבפנים ומבחוץ, תמונות של מכונות הייצור, אישור מודד מוסמך על השטח העיקרי שנבנה או מסמך אחר שיכול להעיד על היקף הבנייה בפועל וטופס 4 או תעודת גמר, אם התקבלה כזו. נציג מינהל אז"ת יבדוק אם הנתונים שצורפו תואמים את ההמלצה שאושרה וכן יבצע אימות הפעלת מפעל לתעשייה - האימות יכול שיעשה באמצעות ביקור של נציג מינהל אז"ת במפעל או באמצעות שיחת וידאו⁵⁷.

נמצא אפוא כי הבקרה של משרד הכלכלה על השימוש בקרקע שהוקצתה בפטור ממכרז לתעשייה היא בשלב השלמת הבנייה, אך לא לאחר מכן.

נוכח המקרים שתוארו לעיל בדבר שימוש בקרקעות שהוקצו שלא למטרות תעשייה (כגון למסחר ואחסון), מומלץ כי מינהל אז"ת במשרד הכלכלה ישקול להפעיל מנגנון בקרה על הזימים לא רק בעת שהבנייה הושלמה אלא גם לאחר מכן, במטרה להבטיח כי המבנים משמשים למטרה שלשמה הוקצתה הקרקע עליהם נבנו.

משרד הכלכלה ציין בתשובתו כי רמ"י מבצעת את האכיפה בשטח ומעבירה למינהל אז"ת את הממצאים הרלוונטיים. עוד ציין משרד הכלכלה כי כל הפרה כזו היא מורכבת, והאכיפה בעניינה כרוכה לעיתים בהליכים משפטיים מתמשכים. לדברי משרד הכלכלה, כאשר מתקבלת הודעה על הפרה, מינהל אז"ת פועל כדי לדרוש מהזים את הסבסוד, הכול בהתאם לנסיבות המקרה.

מומלץ כי רמ"י ומשרד הכלכלה ישתפו זה את זה במידע שבידיהם על אודות הפרות חוזים בהקצאות קרקע בפטור ממכרז לתעשייה, במטרה לייעל את הטיפול שלהם במקרים אלה.

55 תשלום המוטל על זים לצורך תכנון והקמת תשתיות במגרש.

56 הסכם בין רמ"י לבין בעל זכויות בקרקע המסדיר את תנאי החכרת הקרקע.

57 נספח 15 להוראת מנכ"ל משרד הכלכלה מספר 6.2, בנושא "טיפול בבקשות לקבלת אישור לחתימת הסכם חכירה", מאי 2021.



הקצאת קרקע בפטור ממכרז למיזם תיירותי

לפי התקנות⁵⁸ התקשרות של רמ"י לביצוע עסקה במקרקעי ישראל למטרת תיירות אינה טעונה מכרז כאשר נושא ההתקשרות הוא בין היתר: הקמת מיזם תיירותי ייחודי שאינו מיזם מלונאי, לפי המלצת ועדה משותפת למשרד התיירות ולרמ"י (להלן - הוועדה המשותפת⁵⁹), ובתנאי ששר התיירות, או מי שהוא הסמיכו, אישר כי הקצאת הקרקע ללא מכרז חיונית להצלחת המיזם; הקמת מיזם תיירותי, לרבות מיזם מלונאי, לפי המלצת הוועדה המשותפת, ובלבד שהמקרקעין כלולים ברשימת האזורים שאינם אזורים מבוקשים למטרות תיירות, וכן נכללו במודעה בעיתונות שמפרסם משרד התיירות לפחות אחת לשנה, המזמינה הגשת בקשות להענקת זכויות במקרקעין.

בתרשים שלהלן עיקרי ההליך להקצאת קרקע בפטור ממכרז למיזם תיירותי במשרד התיירות וברמ"י:

58 תקנה 25(14) ו-25(15) לתקנות חובת המכרזים, תשנ"ג-1993.

59 בנוהל רמ"י הוגדרו סדרי עבודת הוועדה המשותפת וסמכויותיה. בראש הוועדה המשותפת עומדים מנהל רמ"י ומנכ"ל משרד התיירות או נציגיהם והיא מתכנסת לפחות אחת לרבעון. תפקידיה הם: לדון בתכנון והקמה של מיזמים תיירותיים, לרבות מתן המלצות בנוגע להקמת מיזמים בפטור ממכרז; להעניק הרשאות לתכנון, לשימוש זמני ולהקצאות קרקע במכרז או בפטור ממכרז; ולתאם בין משרד התיירות ורמ"י לקידום תכנון וביצוע של מתחמי תיירות.



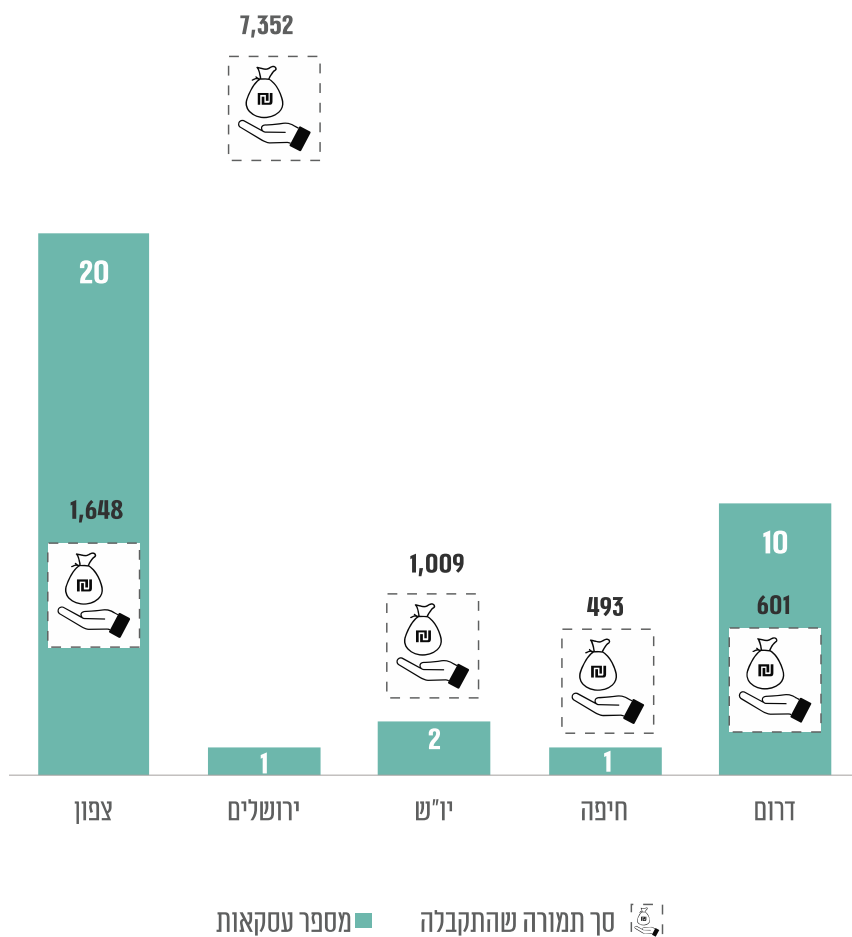
תרשים 19: עיקרי ההליך להקצאת קרקע בפטור ממכרז למיזם תיירותי במשרד התיירות וברמ"י



לפי נתונים מרמ"י בשנים 2017 - 2021 ביצעה רמ"י 34 עסקאות להקצאת קרקע בפטור ממכרז למיזמים תיירותיים, והתמורה בגינם הסתכמה בכ-11 מיליון ש"ח. בתרשים שלהלן התפלגות העסקאות לפי מרחבים, והתמורה שהתקבלה בגינן.



תרשים 20: עסקאות שביצעה רמ"י, לפי מרחבי רמ"י והתמורה בגינן,
(באלפי ש"ח) 2021 - 2017



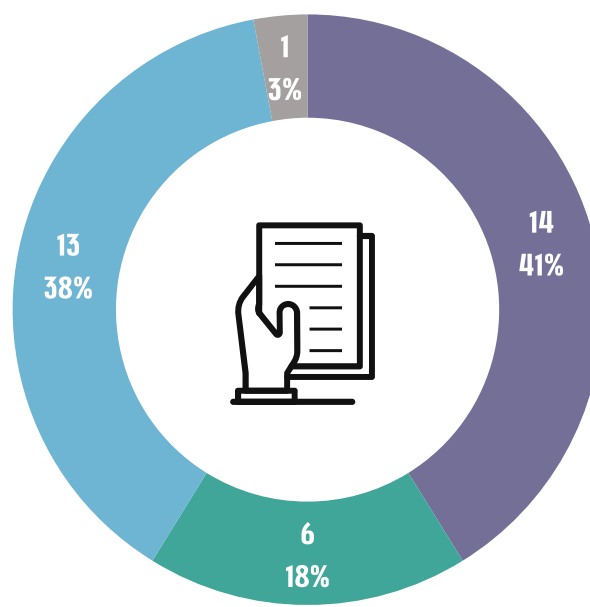
על פי נתוני רמ"י, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מנתוני התרשים עולה כי כ-88% מהעסקאות (30 עסקאות) היו במרחבים צפון ודרום.

בתרשים שלהלן מוצגת התפלגות העסקאות לפי סוג ההקצאה.



תרשים 21: חלוקת עסקאות שביצעה רמ"י, לפי סוג ההקצאה ושיעורה מכלל ההקצאות, 2017 - 2021



■ הסכם פיתוח ■ הרשאה לשימוש זמני ■ הרשאה לתכנון ■ חכירה ללא הסכם פיתוח

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

מהתרשים עולה כי כ-79% מהעסקאות שאישרה רמ"י בשנים 2017 - 2021 היו הסכם פיתוח (שלב הבנייה על הקרקע) והרשאה לתכנון⁶⁰ (עבור קרקע שאין לגביה תכנון מפורט). כ-18% מהעסקאות היו מסוג הרשאה לשימוש זמני⁶¹ עבור מיזמים שאינם דורשים הקמת מבני קבע על הקרקע.

60 הרשאה לתכנון - מתן רשות לגורם מסוים לבצע שרותי תכנון באתר, בין ע"י רמ"י באמצעות חברה מתכננת ובין ע"י גורם אחר, בדרך של השתתפות בתקצוב מלא או חלקי או ללא השתתפות. מתוך נוהל רמ"י 33.02B בנושא מתן הרשאות לתכנון.

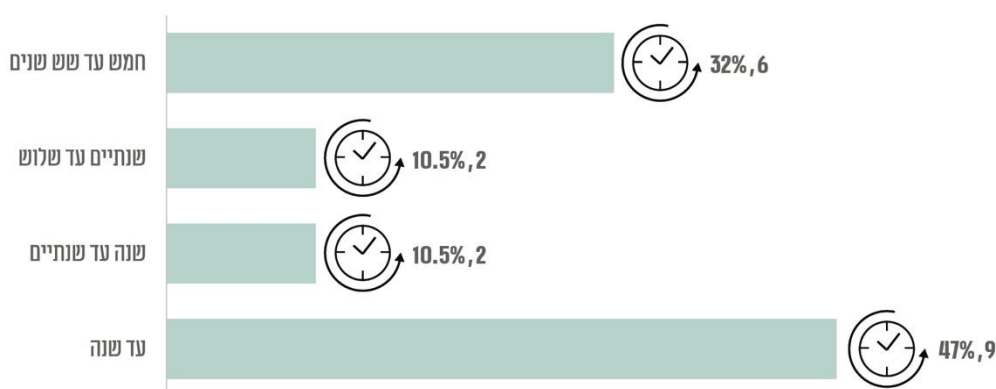
61 הרשאה זמנית: ככלל, רמ"י מעניקה הרשאות לזמן קצר לתקופה מצטברת מרבית שאינה עולה על 10 שנים. בהרשאות זמניות למטרות תעשייה ותיירות הנהלת רמ"י תהא מוסמכת לקבוע תקופה אחרת, בהתאם לנסיבות העניין ולהמלצת המשרד הממשלתי הרלוונטי. מתן הרשאות לזמן קצר מותנה בכך שלא ייבנה בשטח המוקצה מבנה של קבע. הקמת מבנים ארעיים מותנית בהסכמה מראש של רמ"י. מתוך קובץ החלטות המועצה, סעיף 4.1.3 (ג).



משך ההליך להקצאת קרקע למיזם תיירותי

משרד מבקר המדינה בדק את משך הזמן של הליך הטיפול ב-19 בקשות⁶² להקצאת קרקע בפטור ממכרז - משלב הגשת הבקשה ועד לאישור העסקה ברמ"י. בתרשים שלהלן מוצגים משכי הזמן של ההליכים להקצאת קרקע למיזמים תיירותיים בפטור ממכרז (הקצאת קרקע, הרשאה לתכנון או שימוש) שאושרו ברמ"י בשנים 2017 - 2021. יצוין כי משכי זמן אלה כוללים גם פעולות שבאחריות המבקש (כגון השלמת מסמכים), שכן מערכת רמ"י אינה מנטרת את משכי הזמן של הפעולות שבאחריותה.

תרשים 22: משך הזמן של ההליך להקצאת קרקע למיזמים תיירותיים בפטור ממכרז שאושרו ברמ"י, 2017 - 2021



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

מנתוני התרשים עולה כי הליך הטיפול ב-47% (תשע) מהבקשות, משלב הגשת הבקשה ברמ"י ועד לאישורה, נמשך עד שנה; כי הליך הטיפול ב-22% (ארבע) מהבקשות נמשך בין שנה לשלוש שנים; וכי הליך הטיפול ב-32% (שש) מהבקשות נמשך בין חמש לשש שנים.

יצוין כי רמ"י קבעה בנוהל⁶³ SLA 89 ימי עסקים לטיפול הפנימי בבקשה להקצאה למיזם תיירותי שאינו מלונאות (כארבעה חודשים), אולם עקב היות התהליך שלוב בין רמ"י למשרד התיירות ולזים, היה קושי לבדוד את משכי הטיפול של רמ"י. לפי רמ"י, SLA זה, שלא פורסם, נועד בעת הנוכחית לצרכים פנימיים, ואין בו בשלב זה כדי לחייב אותה כלפי לקוחותיה. אשר למשרד התיירות, הוא לא קבע בנהליו פרק זמן (SLA) למשך הטיפול (ראו בהמשך בפרק בנושא קביעת סטנדרט לאספקת השירות).

62 במהלך השנים 2017 - 2021 טיפלה רמ"י כאמור ב-34 בקשות להקצאת קרקע בפטור ממכרז למיזמים תיירותיים. אולם לגבי 15 הבקשות הנותרות, הנתונים על אודות משך זמן הטיפול בהן בידי רמ"י ומשרד התיירות לא היו מטיובים דיים.

63 הליך 2.2.2 בנוהל מפת"ח.



על רמ"י למדוד את משך הטיפול בהקצאת קרקע למיזם תיירותי על שלביו ולפעול לקיצור משך הליך הטיפול בבקשות בהתאם לסטנדרט זמן הטיפול שנקבע בנהליה.

משרד התיירות ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2022 (להלן - תשובת משרד התיירות) כי יפעל בהקדם להכנה של נוהל עבודה שיסדיר את כל נושא הטיפול בבקשות להקצאת קרקע בפטור. הנוהל יכלול פירוט של אמות מידה ודרישות וכן של אופן הבדיקה שמבצע משרד התיירות לפני העברת הבקשה לרמ"י לצורך דיון בוועדה המשותפת. משרד התיירות הוסיף כי במסגרת הכנת הנוהל תיבחן גם קביעת מסגרת זמנים לכל שלב ושלב בטיפול בבקשה.

סדרי הטיפול בבקשות להקצאה

1. **ניהול התהליך במשרד התיירות:** הטיפול בתהליך הקצאת קרקע וגיבוש ההמלצה במשרד התיירות מנוהל על ידי צוות תחום מקרקעין, שקולט ובוחר את הבקשה בשלבים הראשונים והוא מעביר אותה לבדיקת הוועדה לבדיקת תכניות - הכוללת נציגים מכמה אגפים במשרד התיירות (תכנון סטטוטורי; כלכלה; מינהל שיווק) שבוחנת את ההמלצה בהיבט הסטטוטורי ואת הפוטנציאל התיירותי שלה. התהליך כולל גם קשר עם גופים חיצוניים ושימוש רב בנתונים ובמידע מתחומים שונים (תכנון, בעלות, שלטון מקומי). תהליך כזה מצופה שינוהל באופן ממוחשב. כך ניתן לנהל אותו באופן שיטתי ואחיד; להבטיח את אמינות המידע והנתונים ושמירתם (לעומת רישום ידני); לאפשר גישה מהירה, מקוונת ובלתי אמצעית אליהם; להעבירם ולאחזרם בקלות ובמהירות; לנתח ולבקר אותם; וכן להפיק דוחות מנהלים שישקפו את תמונת המצב ויהוו תשתית לקבלת החלטות.

בביקורת עלה כי הליך הגשת הבקשות למשרד התיירות אינו מנוהל במערכת ממוחשבת. לכל בקשה נפתח תיק פיזי באגף תכנון סטטוטורי, ובו מתויקים המסמכים הרלוונטיים לבקשה, אך אותם תיקים לא תמיד מעודכנים בכל ההתכתבויות והמסמכים שהועברו למשרד בנוגע לבקשה, וחלק מאותם מסמכים והתכתבויות שמורים בנפרד, בתיבות דוא"ל של עובדי המשרד באגפים שונים שטיפלו בבקשה.

עוד נמצא כי עבור מיזמים אחדים נפתחו תיקים פיזיים נפרדים בכמה אגפים במשרד, לצורך טיפול בהיבטים שונים של אותו מיזם. כך לדוגמה בנוגע לבקשה להקצאת קרקע למיזם לינה כפרית בצפון הארץ נפתחו תיקים גם באגף כלכלה וגם אצל אדריכלית המשרד לבחינת בקשה להיתר; הגורם המרכזי את הטיפול בבקשה (באגף תכנון סטטוטורי) לא היה מעודכן בכלל ההליכים במשרד ונדרשו בירורים בין-אגפיים רבים במהלך הטיפול בבקשה.



מומלץ כי משרד התיירות ינהל את הליך הקצאת קרקע למיזם תיירותי באופן ממוחשב ומקוון, כך שמחד גיסא יתאפשר ליזמים להגיש בקשה מקוונת ולעקוב אחרי התקדמותה, בדומה לנהוג במשרד הכלכלה, ומאידך גיסא יתאפשר למשרד התיירות לנהל תהליך עבודה יעיל ואפקטיבי, הכולל העברת המידע בין האגפים השונים בארגון ומחוץ לו, תיעוד המסמכים באופן ממוחשב וקיצור לוחות הזמנים לטיפול בבקשות.

משרד התיירות מסר בתשובתו כי הוא בוחן מעבר למערכת ממוחשבת. הוא ציין כי מערכת כזאת תקל את ארגון המסמכים ואת ניהול המידע שבתיקי הפרויקט; תקל את סדר העבודה ואת ריכוז כלל החומר; ותאפשר ליזם לעקוב אחרי סטטוס הטיפול בבקשתו. כמו כן, היא תאפשר לשתף במידע את היחידות במשרד, וכל יחידה תוכל להשתמש בו ולהוסיף מידע רלוונטי. זאת תוך שמירה על מספר תיק אחד במשך שלבי הטיפול השונים ביחידות המשרד ושמירת כל היסטוריית הטיפול בתיק.

2. **ממצאים מבדיקה פרטנית:** במסגרת הביקורת נבדקו פרטנית במשרד התיירות ורמ"י מסמכיהן של תשע עסקאות מתוך 34 שאישרה רמ"י בשנים 2017 - 2021. להלן כמה ממצאים שהועלו:

היעדר עדכון על סטטוס הטיפול בבקשות והימשכות תהליכי אישורם

בביקורת עלה כי עם העברת הבקשה ממשרד התיירות לרמ"י, משרד התיירות איננו מעודכן עוד בסטטוס הטיפול בתיק, ובכלל זה האם רמ"י חתמה על החוזה או לא. כדי לקבל את המידע על סטטוס הטיפול נדרש משרד התיירות לפנות לרמ"י ולברר זאת, וכך יוכל לדעת גם אם חל עיכוב כלשהו והאם נדרשת התערבותו.

דוגמה להתמשכות טיפול במשך שש שנים במקרה של בקשה להקצאת קרקע ללינה כפרית בצפון: ביוני 2015 הגיש יזם בקשה להקצאת קרקע עבור לינה כפרית בצפון הארץ; בדצמבר באותה שנה המליץ משרד התיירות על מתן הרשאה לתכנון.

מאחר שהטיפול בבקשה לא התקדם, פנה משרד התיירות לרמ"י בנובמבר 2017 (קרב לשנתיים וחצי לאחר שהגיש את הבקשה) לבירור הסיבה לעיכוב, ולאחר מכן נחתם עם היזם חוזה להרשאת תכנון. בפברואר 2020 אושר התכנון במוסדות התכנון והיזם הגיש לרמ"י בקשה לחתימה על חוזה פיתוח, לצורך תחילת הבנייה. גם הפעם הדבר התעכב ומשרד התיירות פנה שוב לרמ"י, לבירור סיבת העיכוב. גם היום פנה למשרד התיירות בעניין זה וביקש את התערבותו. בסופו של דבר רק באוקטובר 2021, למעלה משש שנים מאז הוגשה הבקשה, נחתם הסכם הפיתוח.

דוגמה לאי-עדכון משרד התיירות בסטטוס בקשה להקמת חווה תיירותית בדרום הארץ: בשנת 2018 העביר משרד התיירות לרמ"י בקשה להקצאת קרקע, אולם הבקשה לא הועלתה לדיון בוועדה המשותפת. רק בשנת 2021, לאחר כשלוש שנים ובעקבות פנייה של משרד התיירות לרמ"י לבירור סיבת אי-העלאת הבקשה לדיון, התברר למשרד התיירות כי רמ"י החליטה שלא להגיש את הבקשה לדיון בשל התנגדותה להמלצה, עקב שימוש



לא מוסדר בקרקע, וכי התנאי שלה לדיון בבקשה הוא שהזים ישלם דמי שימוש מתאימים בקרקע ויסדיר את השימוש בה. אולם, כאמור, רמ"י לא עדכנה את הזים ואת משרד התיירות בדבר התנגדותה ובדבר ההתניה לדיון.

דוגמה להתמשכות תהליכי אישור לתכנון מיזם בצפון הארץ: בדצמבר 2015 המליץ משרד התיירות לאשר בקשה לתכנון מיזם תיירותי בצפון הארץ, והיא הועברה לרמ"י בסמוך לכך, לצורך הגשתה לדיון בוועדה המשותפת. באוגוסט 2016 פנה משרד התיירות לרמ"י לבירור סיבת אי-הדיון בבקשה בוועדה המשותפת. ביוני 2017, לאחר כ-11 חודש מפניית המשרד וכשנה וחצי מאז שהמשרד העביר את הבקשה לרמ"י, השיבה רמ"י כי עקב שימוש לא מוסדר בקרקע שעשה הזים נדרש תחילה לבחון את השימוש, לדון בו ולהחליט בעניינו בהנהלת רמ"י, ורק לאחר מכן תועבר הבקשה לדיון בוועדה המשותפת. באפריל 2018, כשנתיים וחצי לאחר הגשת הבקשה, אישרה הוועדה המשותפת לזים הרשאה לתכנון לשלוש שנים. אף שבינואר 2020 אישרה הוועדה המשותפת מעבר מהרשאת תכנון לחוזה פיתוח, רק לאחר יותר משנה, בפברואר 2022, ביקשה רמ"י ממשרד התיירות המלצת מנכ"ל מעודכנת לבקשה, שתכלול את שטח הבינוי הנומינלי לצורך החתימה על הסכם חכירה. יצוין כי דרישה זו אינה נכללת בנוהל ולא נמצאה בבקשות דומות שנבדקו בביקורת. עוד יצוין כי, לפי המשרד, עקב התמשכות ההליך הזים לא עמד בלוחות הזמנים לקבלת מענק השקעות.

משלוש הדוגמאות המתוארות לעיל עולה כי ממשק העבודה בין רמ"י ובין משרד התיירות בכל הנוגע להקצאת קרקעות למיזמי תיירות לקוי, בעיקר באשר לצורך בעדכונים שמקבל משרד התיירות מרמ"י. עוד עולה מהדוגמאות שמשכי הטיפול בבקשות המתקבלות ארוכים במיוחד, עד לכדי כשש שנים, אף שמדובר בפעולות שאינן בהכרח מורכבות.

כדי לטייב את ממשק העבודה בין רמ"י למשרד התיירות בכל הנוגע להקצאת קרקעות למיזמי תיירות וכדי למנוע את התמשכות הטיפול בבקשות מומלץ כי רמ"י ומשרד התיירות יסדירו מנגנון מקוון, רצוי אוטומטי ומתעדכן בזמן אמת, שיאפשר העברת מידע ומסמכים ביניהם, לרבות עדכון הדדי על סטטוס הטיפול בתיק בכל אחד מהגופים.

משרד התיירות ציין בתשובתו כי חסר לו המידע על סטטוס הטיפול ברמ"י ואין ספק שממשק העברת מידע ממוחשב בין הגופים ייעל את העבודה ויסייע בטיפול בבקשות. יחד עם זאת סנכרון מידע עם רמ"י, מחייב שתוף פעולה ואישור גורמי המקצוע והגורמים המשפטיים של רמ"י.

רמ"י מסרה בתשובתה כי דיווחים ועדכונים שוטפים נמסרים למשרד התיירות. עם זאת, היא מקבלת את המלצת משרד מבקר המדינה בדבר יצירת מנגנון מקוון שיאפשר העברת מידע ומסמכים בינה ובין משרד התיירות, לרבות עדכון הדדי על סטטוס הטיפול בכל אחד מהגופים.



עיכוב באישור להמשך ההקצאה

בשנת 2014 הגיש יזם בקשה להקצאת קרקע בפטור ממכרז למיזם תיירותי (פארק אטרקציות) בצפון הארץ. עלה כי הטיפול בבקשה היה כרוך בקשיים מאחר שחלק מהשטח הינו "מקרקעי ייעוד"⁶⁴, שחוק המקרקעין, התשכ"ט-1969, קובע מגבלות על האפשרות להקצותם מעבר לחמש שנים. בסופו של דבר, ב-2018 נחתם עם היזם הסכם הרשאה לשימוש רטרואקטיבי לחמש שנים, מ-2015 (המועד שבו הוועדה המשותפת המליצה על מתן הרשאה לשימוש) עד 2020, כלומר בעת החתימה נותרו עוד כשנתיים עד סיום ההרשאה. בהסכם נקבע באשר לכך שעסקאות בשטח מקרקעי הייעוד מעבר לחמש שנים יהיו טעונות אישור השר הממונה (לעניין זה - שר המשפטים), עקב הוראות חוק המקרקעין ותקנותיו בנדון.

בבדיקה עלה כי משך הזמן עד לחתימת הסכם ההרשאה היה כשלוש שנים, וכי משנת 2020, אז פג תוקף ההסכם, חתמה רמ"י על הסכמים נוספים עם היזם, ואלה איפשרו לו להמשיך להשתמש בקרקע ולתכנן אותה לצורך שימוש עתידי. בפועל, רק בספטמבר 2022 הגישה רמ"י בקשה למשרד המשפטים לאישור הקצאה במקרקעי ייעוד.

על רמ"י לבחון את התנהלותה שהביאה להתמשכות התהליך כשבע שנים וכן לקבוע מנגנון למעקב אחר ההחלטות שמתקבלות בעניין יישום הסכמים. כמו כן, על רמ"י לפנות בעוד מועד לקבלת אישור שר המשפטים במקרים הנדרשים. אם לא מתקבל אישור השר כנדרש, על רמ"י לפעול להפסקת השימוש בקרקע, בכפוף לכל דין.

הסדרת הסטנדרטים לאספקת השירות

אחת הדרכים לשפר את השירות הממשלתי ולהגביר את מחויבות נותני השירות היא הגדרת סטנדרטים לאספקתו⁶⁵. קביעה של סטנדרטים מוגדרים ואחידים לשירות תסייע בפיתוח תרבות ארגונית של שקיפות, אחריות, למידה ושיפור מתמיד, בהגברת מיצוי הזכויות של הלקוחות, ביצירת בהירות ובהגברת הביטחון של מקבל השירות⁶⁶.

בהחלטת הממשלה⁶⁷ מאוקטובר 2014 נקבע בין היתר כי תוקם ועדה בין-משרדית לגיבוש המלצות בדבר סטנדרטים מחייבים למשרדי הממשלה ויחידות הסמך (ובכללן רמ"י) לעניין אופן אספקת שירותים לציבור וצעדים ליישומם של סטנדרטים אלה. ביוני 2016 פרסמה הוועדה הבין-משרדית דוח מסכם שכלל המלצות כאלה. הוועדה המליצה, בין היתר, שכל גוף ממשלתי יקבע

64 "מקרקעי ייעוד" - מקרקעי ציבור המיועדים לתועלת הציבור, והם: (א) שפת הים, לרבות מקרקעין שבתחומי נמל; (ב) נהרות, נחלים ותעלות וגדותיהם; (ג) דרכים ומסילות ברזל, לרבות מקרקעין המשמשים תחנות של מסילות ברזל; (ד) נמלי תעופה (סעיף 107 לחוק המקרקעין, תשכ"ט-1969).

65 היחידה לשיפור השירות הממשלתי לציבור, סטנדרטים לשירות ממשלתי בעולם (2015).

66 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 171** (2021) "היבטים בשירות לציבור ברשות מקרקעי ישראל", עמ' 1763.

67 החלטת ממשלה 2097, בנושא "הרחבת תחומי פעילות התקשוב הממשלתי, עידוד חדשנות במגזר הציבורי וקידום המיזם הלאומי "ישראל דיגיטלית". אוקטובר 2014.



פרק זמן שבמהלכו הוא מתחייב להשלים את הטיפול בפניות הלקוחות בעניין כל שירות (SLA) ויוודא כי משך טיפולו בפנייה לא יחרוג מפרק הזמן האמור.

עוד נקבע בהחלטת ממשלה כי המנכ"לים של הגופים הממשלתיים יונחו לקבוע בתוכניות העבודה שלהם לשנת 2015 יעד לשיפור השירות לציבור ולהכין אמנת שירות משרדית בהתאם ליעד זה. אמנת השירות היא הסכם כתוב בין הארגון ללקוחותיו בדבר הדרך שבה הארגון מתחייב לנהוג כלפי הלקוח על פי תפיסת השירות שהחיל על עצמו. אמנת השירות כוללת הצהרת שירות ובה הארגון מבטא את תפיסת השירות שלו ואת מדיניות השירות שהוא מבקש לקדם מול לקוחותיו, וכמו כן הארגון מפרט את השירותים שהוא מציע ללקוחותיו ומציין את רמת השירות שהוא מתחייב לעמוד בה, המוגדרת באופן כמותי ומדיד -SLA. פרסום אמנת השירות הכוללת הן הצהרת שירות והן SLA עולה בקנה אחד עם ערך השקיפות, שהוא אחת מאבני היסוד במינהל תקין בכלל ובשירות הציבורי בפרט.

במסגרת הביקורת נבדקו תוכניות העבודה השנתיות של משרד הכלכלה, משרד התיירות ורמ"י לשנים 2016 - 2022, בהתייחס ליעדים של משך זמן הטיפול בהקצאת קרקע וגיבוש אמנת שירות משרדית ופרסומה.

משרד הכלכלה: נמצא שלא בהתאם להחלטת הממשלה אשר קבעה את הכללת היעדים בתוכניות העבודה של המשרדים לשנת 2015, משרד הכלכלה הציב רק בתוכנית העבודה לשנת 2018 יעדים לשיפור השירות לציבור בנוגע להקצאת קרקע בפטור ממכרז לתעשייה. בין היתר נקבע בתוכנית העבודה לשנת 2018 יעד למשך הטיפול בבקשות להקצאת קרקע בידי מינהל אז"ת - 90 יום, ויעד נוסף להפחתתו ל-45 ימי טיפול עד סוף 2019.

עלה שאף שמשרד הכלכלה קבע יעדים לשיפור השירות לציבור בנוגע להקצאת קרקע בפטור ממכרז לתעשייה בשנת 2018, הוא לא עיגן בנהליו את פרק הזמן לטיפול בפניות היזמים להקצאת קרקע שנקבע ביעדים, ולא פרסם אותו לציבור. הוא גם אינו בודק את משך טיפולו בבקשות ואינו מאתר ובוחן את אותן פעולות או שירותים שנמשכו מעבר לזמן שנקבע בתוכנית העבודה.

משרד הכלכלה ציין בתשובתו כי בתוכנית העבודה לשנת 2023 הוגדרה קביעת אמנת שירות כזו כיעד מרכזי של מינהל אז"ת.

משרד התיירות: עלה כי משרד התיירות לא קבע בתוכנית העבודה שלו יעדים לשיפור השירות בעניין הטיפול בהקצאת קרקע ליזם, לרבות למיזם תיירותי, וכי משרד התיירות לא קבע בנהליו פרק זמן (SLA) למשך הטיפול והוא אינו עורך בקרה בנדון.

משרד התיירות ציין בתשובתו כי במסגרת הנוהל שעתיד להיכתב תיבחן גם קביעה של מסגרת זמנים לכל שלב ושלב בטיפול בבקשה.



רמ"י: בדוח מבקר המדינה משנת 2021 בנושא היבטים בשירות לציבור ברשות מקרקעי ישראל⁶⁸ עלה כי רמ"י קבעה SLA לכלל ההליכים שהיא מבצעת בכלל יחידותיה⁶⁹ (כלומר, לרבות הליך הקצאת קרקע בפטור ממכרז), אך לא פרסמה אותו לציבור. בתשובתה לדוח ציינה רמ"י כי היא מצויה בתהליך הטמעת מערכות מחשוב חדשות שיאפשרו מדידה ובקרה של לוחות זמנים. בהתאם לכך הומלץ כי לאחר השלמת ההטמעה תפעל רמ"י לפרסום SLA לכלל ההליכים.

נמצא כי נכון לספטמבר 2022 רמ"י לא השלימה פרסום SLA לציבור.

עוד נמצא כי גם ברמ"י המצויה לדבריה בשלב הטמעת מערכות, אין מדידה ובקרה בנוגע למשכי הטיפול בתהליך הקצאת קרקע בפטור ממכרז לתעשייה ולתיירות, ואין לדרג הניהולי מידע בדבר היקף העיכובים בטיפול והסיבות לכך.

אמנות השירות: אשר לאמנות שירות עלה כי נכון למועד סיום הביקורת משרד הכלכלה, משרד התיירות ורמ"י לא גיבשו ופרסמו לציבור אמנות מטעמם, אשר אמורות לכלול בין היתר את רמת השירות שהם מתחייבים לעמוד בה בנוגע לפעולותיהם כלפי הציבור.

על רמ"י, משרד הכלכלה ומשרד התיירות לפעול לגיבוש אמנות שירות שיפורסמו לציבור ואשר בהן ייכלל גם SLA לפעולות השירות שלהם, ובכלל זה גם בנוגע להקצאות קרקע. הדבר יגביר את השקיפות בפעולותיהם מול ציבור היזמים ויקטין את אי-הוודאות בקרב מקבלי השירות. עליהם גם לוודא כי בתוכניות העבודה שלהם נכללים יעדים לשיפור השירות בהתאם להחלטת הממשלה מ-2014 ולעקוב אחר מימוש יעדים אלו.

68 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 171** (2021), "היבטים בשירות לציבור ברשות מקרקעי ישראל", עמ' 1765 - 1767.

69 נוהל מפת"ח מספר 11.02M של רמ"י, תהליך 2.2.2.



סיכום

חוק חובת המכרזים קובע כי גופי המדינה יבצעו את התקשרויותיהם בדרך של מכרז פומבי, והתקנות שהותקנו מכוחו מעגנות את עדיפות המכרז הפומבי על פני דרכי התקשרות אחרות. מכרז פומבי הינו הליך המאפשר שוויון הזדמנויות, תחרות הוגנת והשגת הצעה מיטבית מבחינת איכות ומחיר, ובהתאם לכך על רמ"י לעשות כן בנוגע להקצאת הקרקעות שבניהולה. עם זאת, התקנות מונות מקרים שבהם ניתן להקצות קרקע בפטור ממכרז, ובהם הקצאה למטרות תעשייה באזורי עדיפות לאומית והקצאה למטרות תיירות באזורים שאינם מבוקשים.

הביקורת העלתה כי אופן הטיפול של הגופים הממשלתיים האחראים לנושא - רמ"י, משרד הכלכלה ומשרד התיירות - טעון שיפור והתאמה לעולם הדיגיטלי. בין היתר עלה כי הליך הטיפול הכולל ברוב הבקשות (82%) להקצאת קרקע בפטור ממכרז לתעשייה נמשך יותר משנה, פרק זמן הגדול מפרק הזמן שנקבע בנוהלי רמ"י ובתוכנית העבודה של משרד הכלכלה, ורק מיעוטן טופלו במסגרת הזמן שנקבעה. כמו כן, בהליך קביעת השומה ברמ"י שהינו אחד השלבים בהקצאת קרקע בכ-28% מהמקרים הטיפול חרג מהתקן שנקבע - עד 21 ימי עסקים. עוד עלה כי לא הושלם הנדרש לשם הפעלת הממשק בין מערכות המידע של רמ"י למערכת המידע במשרד הכלכלה, לצורך קיצור וייעול תהליך הגשת הבקשות והטיפול בהן, מניעת הגשה כפולה של מסמכים ושיפור הסביבה העסקית לזימים. בכל הנוגע 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. רמ"י גם לא פעלה במידה מספקת בעניין הפיקוח על השימוש בקרקעות שהוקצו: בשלושה ממרחבי רמ"י לא נקבעו משימות ויעדים לפיקוח בנוגע למקרקעין שהוקצו בפטור ממכרז לתעשייה; ובמרחב אחד שבו בוצעו סקרים אותרו הפרות, אך לגבי רובן לא ננקטו הליכים.

בנוגע להקצאת קרקע למיזמי תיירות, עלה כי הליך הטיפול הכולל בבקשות נמשך אף הוא זמן רב (בכ-32% מהבקשות נמשך ההליך חמש עד שש שנים). עוד עלה כי משרד התיירות לא קבע משך זמן רצוי לטיפול שלו בבקשות, וכי ההליך עצמו אינו מנוהל במערכת ממוחשבת.

על רמ"י, משרד הכלכלה ומשרד התיירות לפעול לקיצור משך הליך הטיפול בבקשות להקצאת קרקעות לתעשייה ולתיירות ולעגן את זמני הטיפול בהן במסגרת אמנות שירות שיפורסמו לציבור. הדבר יגביר את השקיפות בפעולותיהם מול ציבור הזימים ויקטין את אי-הוודאות בקרב מקבלי השירות. מומלץ גם שישלימו את הנדרש בכל הנוגע למחשוב תהליכי העבודה והבקרה.

כמו כן, על רמ"י להגביר את הפיקוח והאכיפה במקרקעין שהוקצו בפטור ממכרז אך אינם משמשים את ייעודם. מומלץ גם למועצת מקרקעי ישראל לבחון באופן עיתי את מדיניותה בכל הנוגע לשיעורי ההקצאה הראויים במכרז ובפטור ממכרז, בהתחשב במלוא השיקולים הרלוונטיים לענף התעשייה.