



מינהל מחקר וכלכלה
משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה

**השקעות "מינהל אזורי פיתוח" באזורי תעשייה
בשנים 1995-2009**

עיקרי הממצאים

החוק לעידוד השקעות הון בתעשייה שנחקק כבר בשנת 1959 הסמיך את ממשלת ישראל להגדיר אזורי עדיפות לאומית שייקנו ליזמים המעוניינים להשקיע בהם הטבות מס, סבסוד עלויות החכרת קרקע, סבסוד שכר עבודה, ומענקים, זאת במטרה לעודד השקעות תעשייתיות באזורי הפריפריה. מינהל אזורי פיתוח (מאז"פ) השייך למשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה הינו הגוף שתפקידו לאתר, לפתח ולשווק את אזורי התעשייה.

1. מאז הקמתו ועד סוף שנת 2009 הקים ושיווק מאז"פ 137 אזורי תעשייה. במשך תקופה זו הופרטו 53 אזורי תעשייה, מכלל אזורי התעשייה שהוקמו, והם עברו לאחריותן של רשויות מקומיות.

2. מכלל השטחים שיועדו לשיווק לתעשייה, רק 45% שווקו בפועל. שאר השטח, 55%, לא שווק ליזמים, אף שבחלק ניכר מהשטחים הושלמו עבודות הפיתוח של הקרקעות. בהבחנה על פי אזורים גיאוגרפיים, באזור הצפון הצליחה מאז"פ לשווק את רוב הקרקעות - 73%. באזור הדרום, שבו מרוכזים רוב אזורי התעשייה, שווקו רק 40% מהקרקעות, וביהודה ושומרון שווקו רק 31% מהקרקעות.

3. בשנים 1995-2009 השקיע מאז"פ בהקמה ופיתוח אזורי תעשייה כ- 2.3 מיליארד ש"ח במונחים נומינאליים. במונחים ריאליים במחירי 2009, היקף ההשקעה עמד על כ-2.9 מיליארד ש"ח. כ-83% מסך ההשקעה הושקעו בשנים 1995-2001. ההשקעות בשנים 1995-2009 התאפיינו בתנדטיות בהתאם למדיניות ההשקעות של המדינה. בשנים 1998-2005 נרשמה ירידה רציפה בהיקף ההשקעות, בשנת 2006 נבלמת הירידה בהיקף ההשקעות ובשנת 2007 התחילה מגמת עלייה בהשקעות שנמשכה גם בשנים 2008-2009. עם זאת, היקף ההשקעות בשנים 2007-2009 היה קטן במידה ניכרת ביחס להיקף ההשקעות בשנים 1995-2002. מגמה זו באה לידי ביטוי גם בחישוב שעור ההשקעות במסגרת מאז"פ ביחס לכלל ההשקעות במבנים ובתשתיות במשק, על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

4. בשנים 2000-2008, נגבו מיזמים 250 מיליון ש"ח בערכים נומינליים בגין השתתפותם בעבודות הפיתוח. לאחר ההחזרים ליזמים הגיע סכום הגביה ל-180 מיליון ש"ח.

5. 93% מהשטחים של אזורי התעשייה ממוקמים במועצות יהודיות ורק 7% במועצות ערביות.

6. בנפת יזרעאל, שבה נאספו נתונים מפורטים על אזורי התעשייה, 91% מהשטחים באזורי התעשייה ממוקמים במגזר היהודי ו-9% במגזר הערבי. ההשקעות של מאז"פ בנפה זו, בהבחנה על פי מגזר, התחלקו בין 89% במגזר היהודי ו-11% במגזר הערבי.

7. היקף השטחים ששווקו ליזמים, מכלל השטחים שיועדו לשיווק, עמד בנפת יזרעאל על 75%. שעור זה גבוה מהשעור הארצי שעמד כזכור על 45% בלבד, אך הוא קרוב לשעור הכולל באזור הצפון שעמד על 73%.

נמצאו הבדלים גדולים בשעורי השיווק של קרקעות באזורי התעשייה בין המגזר היהודי והערבי. במגזר הערבי, שעור השיווק של הקרקעות ליזמים עמד על 52% בלבד, זאת בהשוואה ל-77% במגזר היהודי.

8. החסמים העיקריים שהגבילו את שיווק הקרקעות ליזמים באזורי התעשייה היו :

- שעור סבסוד נמוך של הוצאות הפיתוח ליזמים.
- תשלומי ארנונה גבוהים יחסית בחלק מאזורי התעשייה.
- רוויה באזורי תעשייה בחלק מהאזורים הגיאוגרפיים, בעיקר בנגב.
- השוואת מס החברות במרכז ובפריפריה.
- העדר תכנון מקיף וסקרי היתכנות מפורטים.
- היבטים בירוקראטיים ומשפטיים.
- תחרות עם מועצות מקומיות תעשייתיות.
- קשיים בגיוס כח אדם מקצועי בפריפריה.

9. נקודות לדיון

- המידע הזמין על אזורי התעשייה הוא כיום חלקי, עובדה המקשה על תהליך קבלת ההחלטות. קיימת חשיבות רבה להקמת מאגר נתונים ממוחשב ומעודכן שירכז את נתוני השיווק, הפעילות, ההשקעות, הגבייה וכדומה, לכל אחד מאזורי התעשייה במאז"פ.
- חשוב לקבוע יעדי שיווק לכל אחד מאזורי התעשייה. נראה כי אין כיום יעדים ומדיניות ברורים הקובעים את שעור הקרקעות המיועדות לשיווק לתעשייה מסך הקרקעות של אזור התעשייה.
- הקשר הרופף שנמצא בניתוח לאורך זמן בין היקף ההשקעות באזורי התעשייה לבין היקף הגבייה מיזמים, יכול להצביע על כך שלמרות הרפורמה שהתבצעה במאז"פ וביטול הנוהג של פיתוח שטחים לפני שיווקם, עדיין מפותחים קרקעות באזורי תעשייה מבלי שסומנו היזמים הפוטנציאליים העשויים לרכוש שטחים אלה.
- דמי הניהול של החברות המנהלות את אזורי התעשייה נגזרים כשעור קבוע מהיקף העבודות שבוצעו בשטח. על פניו, נראה כי בשיטה זו יש אינטרס משותף לגורם המפקח ולגורם המפוקח לדווח על התקדמות מעבר לפעולות שהתבצעו בפועל.
- הממצאים במגזר הערבי: ההיקף המצומצם של הקרקעות באזורי התעשייה במגזר, הקושי לשווק את הקרקעות, השעור הגבוה של עסקים לא פעילים והשעור הגבוה של שטחים שהוסבו למסחר, מצביעים על הצורך בפיתוח מדיניות נפרדת לעידוד התעשייה במגזר הערבי.
- החלטות וועדת המכרזים מחייבות בקרה הנדסית וכלכלית מקדמית של סבירות ההצעות של קבלני הביצוע והתכנון ע"י גורם בלתי תלוי שממונה ע"י משרד התמ"ת. לפי מאז"פ, נציגים של חברת ייעוץ יושבים בוועדת המכרזים, אך לא ברור האם נעשית בדיקה מקדמית של כל התוכניות ההנדסיות, בדיקה של הצעות המחיר לביצוע, וסיורי שטח מקדמיים, בכל אזורי התעשייה שבגינם הוצע המכרז. מניעת מצבים של חוסר פעילות עתידית של מפעלים שאושרו, או העברתם לייעוד מסחרי, מחייבת הגברת הפיקוח והמידע.
- המצב הנוכחי שבו השווה מס החברות באזורי המרכז והפריפריה דורש בדיקה. יתכן ויש מקום להקטין את מס החברות בפריפריה ולשמור לאורך זמן על פער קבוע בתשלומי המס בפריפריה, בהשוואה לאזור המרכז.

- השינוי במדיניות הסבסוד של דמי הפיתוח בשנת 2006 שיפר אמנם את האטרקטיביות של ההשקעה בתעשייה בפריפריה, אך נראה שאין בכך די. יש מקום לבדיקה כוללת של דמי הפיתוח, הארנונה והמיסוי באזורים השונים על מנת להקטין חסמים ולהגדיל את שיווק הקרקעות.
- יש מקום לבדוק האם החלוקה של אזורי הפריפריה לשלושה אזורי עדיפות, ובהתאם לכך גם החלוקה לרמות שונות של הטבות ליזמים, עונה על הצרכים באזורי התעשייה השונים. יתכן ויש מקום לקבוע קריטריונים נוספים של סבסוד הלוקחים בחשבון אילוצים ספציפיים של אזורי תעשייה.
- המידע שנאסף במסגרת העבודה הנוכחית הוא חלקי בלבד ואינו מאפשר לתת מענה לבחינת ההצלחה היחסית של תהליך ההפרטה- העברת השיווק והניהול של חלק מאזורי התעשייה לרשויות המקומיות. בדיקה מעמיקה של אזורי התעשייה המנוהלים ישירות על ידי מאז"פ, לאזורי התעשייה המנוהלים על ידי רשויות מקומיות, תוכל לתת מענה לשאלת הצורך בשינוי תהליכי העבודה והשיתוף בין מאז"פ לרשויות המקומיות.
- קשה להעריך, עקב העדרם של נתונים מהימנים, את היקף השטחים באזורי התעשייה שהוסבו ליעוד מסחרי. בנפת יזרעאל השעור היה נמוך יחסית (9%), אך ניתן להעריך כי שעור ההסבה למסחר בכלל אזורי התעשייה גבוה יותר. לפיכך, חשוב לבחון את המדיניות בתחום זה.

החוק לעידוד השקעות הון בתעשייה שנחקק כבר בשנת 1959 הסמיך את ממשלת ישראל להגדיר אזורי עדיפות לאומית שייקנו ליזמים המעוניינים להשקיע בהם הטבות מס, סבסוד עלויות החכרת קרקע, סבסוד שכר עבודה ומענקים, זאת במטרה לעודד השקעות תעשייתיות באזורי הפריפריה. תוקפו של החוק פג בסוף שנת 2007 וכיום הוא ממשיך תחת צו הארכה עד סוף שנת 2010.

בהתאם לחוק חולקה הארץ לשלושה אזורי עדיפות (א, ב' ו-ג') לפי גובה הסיוע של המדינה ליזמים. יזמים המשקיעים באזור עדיפות א' נהנים מההטבות הרבות ביותר, ויזמים המשקיעים באזור ג' נהנים מההטבות הנמוכות ביותר. בתוך כך, וכחלק ממדיניות ממשלתית לעידוד ההשקעה ופיתוח הכלכלה והתעסוקה באזורי עדיפות לאומית הממוקמים בעיקר בפריפריה, מדינת ישראל השקיעה במשך השנים מיליארדי שקלים בהקמה, פיתוח ותחזוקת אזורי תעשייה באזורים הללו, כמו גם בסבסוד עלויות חכירת הקרקע ודמי הפיתוח ליזמים המעוניינים להשקיע בהם.

פעילות ההשקעה של מדינת ישראל בפיתוח, הקמה ושיווק של אזורי תעשייה באזורי עדיפות לאומית החלה כבר בשנת 1973 במשרד התמ"ס (גלגולו הקודם של התמ"ת), זאת לאחר שהועברה אליו ממשרד השיכון. בשנים 1973-1992 נוהלו עבודות ההקמה, הפיתוח והשיווק של אזורי התעשייה ע"י "היחידה לאזורי פיתוח" במשרד התמ"ס והחברה הממשלתית "מבנה תעשייה" שניהלה את ביצוע עבודות הפיתוח בשטח ותפקדה למעשה כיום על. מינהל אזורי פיתוח (מאז"פ), השייך למשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, הינו גוף שתפקידו לאתר, לפתח ולשווק את אזורי התעשייה. מאז"פ הינו חלק ממערך של גופים (מרכז ההשקעות, משרד המדען הראשי ועוד) שהוקמו לצורך יסוּם המדיניות הממשלתית. מאז הקמתו בשנת 1992, השקיע מאז"פ בפיתוח והקמה של 137 אזורי תעשייה באזורי עדיפות לאומית, בשטח כולל של 132.1 אלף דונם ברוטו (שטחים ציבוריים ושטחים המיועדים לשיווק ליזמים), מרביתם באזורי הפריפריה. 72.6 אלף דונם (55%) מסך שטח זה יועדו לשיווק ליזמים. חשוב לציין כי חלק מ-137 אזורי התעשייה שמאז"פ השקיע בהם, מאז הקמתו בשנת 1992, הוקמו ע"י "היחידה לאזורי פיתוח" ו"חברת מבנה תעשייה" כבר בשנים 1973-1991, ומאז"פ השקיע בהמשך פיתוחם בלבד.

סקירה זו הינה סקירה מקדימה למחקר המתוכנן על ידי מינהל מחקר וכלכלה בתמ"ת שמטרתו לבדוק את התפתחות השקעות המדינה בתשתיות אזורי תעשייה במסגרת מאז"פ.

המטרות של הסקירה הן לבחון את התפתחות מדיניות ההשקעות במסגרת מאז"פ של אזורי תעשייה בשנים 1995-2009, תוך התייחסות למעטפת החוקית, המנהלית והפיננסית של ההשקעות, כמו גם להיבטים רגולאטורים שבמסגרתם בוצעו ההשקעות, ולהיבטים הקשורים למדיניות הקצאת קרקע תעשייתית ע"י הגופים הממשלתיים האמונים על כך.

הסקירה מתבססת על נתונים ומסמכים הנאספים במסגרת מאז"פ, על נתוני הלמ"ס, על ראיונות עם שישה מנהלי מינהלות של אזורי תעשייה (באר שבע, עמק שרה, קריית גת, נועם, שגיא 2000, פארק צבאים, פארק תעשיות צהר), ועל ראיונות עם גורמים מקצועיים במאז"פ, בהווה ובעבר, וראיונות עם יועצים חיצוניים.

ב. ההתפתחות ההיסטורית של מינהל אזורי הפיתוח

במהלך שנות פעילותה של מאז"פ נעשו שינויים בדרך הפעלתה וניתן להצביע על ארבעה שלבים עיקריים בהתפתחות תהליכי העבודה: הפעלה ישירה של התוכנית על ידי מאז"פ, הפעלת חברות מנהלות, העברת חלק מהאזורים לניהול הרשויות המקומיות, והוצאת הטיפול בגביית כספים מהרשויות.

1. התקופה עד 1991 - ניהול הפיתוח והשיווק ע"י חברת מבנה תעשייה

עד לשנת 1991, היחידה לאזורי פיתוח בתמ"ס הייתה אחראית בלעדית על פיתוח התשתית של אזורי התעשייה, על בדיקות כדאיות של הקצאת קרקעות, על ניהול תקציב הפיתוח ועל שיווק הקרקעות לזמים. עבודות הפיתוח נוהלו ע"י החברה הממשלתית מבני תעשייה. חברת מבני תעשייה תפקדה כ"יזם על" ששיווק את הקרקע לזמים וניהל את עבודות הפיתוח מול קבלני הביצוע.

2. העברת עבודות פיתוח באזורי התעשייה לחברות מנהלות

בשנת 1992, התקבלה החלטה להעביר את ניהול עבודות הפיתוח באזורי התעשייה למספר חברות מנהלות שנבחרו במכרז ופוקחו ע"י מינהל אזורי הפיתוח (מאז"פ) שהוקם בשנה זו. העברת ניהול עבודות הפיתוח לחברות חיצוניות חייב הקמת מנגנון בקרה מטעם מאז"פ שיפקח על החברות המנהלות בנושאים פיננסיים, הנדסיים ומשפטיים. לצורך כך נשכרו במכרז שירותיהן של חברות יעוץ הנדסי חיצוניות ושל רואה חשבון שמונה מטעם התמ"ת. שיווק הקרקעות באזורי התעשייה נעשה בחלקו באמצעות מינהלות אזורי התעשייה השונים שמונו ופוקחו ע"י מאז"פ, ובחלקו באופן ישיר ע"י מאז"פ.

3. הפרטת אזורי התעשייה

בשנת 1998 הוחלט להפריט חלק מאזורי התעשייה. לאחר ההפרטה, הרשויות המקומיות השותפות לאזור התעשייה, באמצעות החברות הכלכליות שלהן ומינהלות אזוריות שנשכרו על ידן, קיבלו אחריות החל משנה זו לניהול התקציב ועבודות הפיתוח של חלק מאזורי התעשייה, לשיווק קרקעותיהם לזמים, ולגביית דמי השתתפות של הזמים בעבודות הפיתוח באזורים אלה. מאז"פ נשאר גורם ממליץ בלבד לממ"י בתחומים הקשורים להקצאה, או אי הקצאה, של קרקע לזמים. במסגרת התהליך נבדק, לגבי כל אזור תעשייה, ההפרש בין הוצאות הפיתוח שנתרו עד לסיום עבודות הפיתוח באזור התעשייה לבין ההכנסות הפוטנציאליות משיווק קרקעותיו לזמים. בהסכם נקבע כי אם הוצאות הפיתוח שנתרו יהיו גבוהות מההכנסות הצפויות, מאז"פ יתחייב לממן את ההפרש. במקרה והוצאות הפיתוח הצפויות יהיו נמוכות מההכנסות הצפויות משיווק הקרקעות לזמים, ראשי הרשויות יתחייבו לעשות שימוש ברווחים שיצטברו רק לפיתוח אזורי התעשייה. תהליך ההפרטה עוגן בהסכם מפורט שחייב את הרשויות להגיש למאז"פ דוחות על פעולותיהן המנהליות, ההנדסיות והכספיות הקשורות לאזור התעשייה. כמו כן, נפתח חשבון בנק ייעודי אליו הועברו כספי הגבייה מיזמים.

כזכור, הליך ההפרטה, לפיו הרשות המקומית מנהלת עצמאית את תקציב הפיתוח של אזור התעשייה ואת הגבייה מיזמים, חייב פיקוח ובקרה תקציבית על החברות הכלכליות של הרשויות המקומיות,

ובדיקה שההכנסות משיווק הקרקעות ליזמים מופנות לפיתוחו של אזור התעשייה ולא נעשה בהן שימוש בפרויקטים אחרים הקשורים לעירייה. כמו כן, נוצר צורך בבדיקת אופן השימוש בפועל של היזמים בשטחים שהוקצו להם. לצורך בקרה על פעולת הרשויות באזורי התעשייה שכרה מאז"פ את שירותיהן של חברות חיצוניות (חברת איטיבנק) שביצעו פיקוח תקציבי על פעולות הרשות המקומית, או גופים מטעמה המטפלים בניהול תקציבי הפיתוח והשיווק של אזור התעשייה.

4. מעבר לנוהל העברת עבודות פיתוח לרשויות מקומיות:

לתהליך הפרטת אזורי התעשייה היה פוטנציאל ליעול השיווק של קרקעות ליזמים. עם זאת תהליך ההפרטה יצר צורך בבקרה מתמדת על פעולות הרשות המקומית. בעקבות הניסיון שהצטבר והקושי בפיקוח פיננסי יעיל, התקבלה בשנת 2007 החלטה לשנות את הנהלים שנקבעו בשנת 1998. על פי דרישת ממ"י, מאז"פ עברה בשנת 2007 למדיניות שהוגדרה כ-"נוהל העברת עבודות פיתוח לרשויות מקומיות".

השינוי העיקרי בנוהל החדש, בהשוואה לנוהל הישן, היה שגביית כספי ההשתתפות של יזמים בהוצאות הפיתוח הוצאה מאחריות הרשות המקומית והוחזרה למאז"פ.

במסגרת הנוהל החדש מגישה הרשות המקומית למאז"פ את תוכניות הפיתוח ונתוני העלות הכלכלית של כל אחד מהפרויקטים. המינהל המקצועי במאז"פ בודק, על פי הנתונים שהגישה הרשות המקומית, את כדאיות הפרויקט וממליץ על תקציב לביצוע, ומנכ"ל התמ"ת מאשר סופית את התקציב בפיקוח רפרנט משרד האוצר. על הנוהל חותמים מנכ"ל התמ"ת וראש הרשות המקומית. הנוהל מגדיר לוחות זמנים ואבני דרך להתקדמות הפיתוח שהרשות המקומית חייבת לעמוד בהן. על מנת לפקח על ההיבטים ההנדסיים והכלכליים של עבודות הפיתוח, מאז"פ שכרה את שירותיה של חברה חיצונית שנבחרה במכרז (חברת גוברין).

ג. תהליך העבודה של מאז"פ - הקצעת תקציבים וקרקעות

ג.1. תהליך הקצאת תקציב הפיתוח ותשלום עמלת פיתוח

הקצעת התקציבים לפיתוח אזורי תעשייה מתבססת בעיקר על שני קריטריונים. קריטריונים אלה הם: הפוטנציאל לשיווק עתידי של הקרקעות שיפותחו והערכת המענה התעסוקתי שאזור התעשייה ייתן לאוכלוסייה באזור.

1. **העת בקשת תקציב צ"ח החברה המנהלת:** החברה המנהלת מגישה למאז"פ בקשת תקציב בו היא מפרטת את מגוון עבודות הפיתוח שבכוונתה לבצע בשנת התקציב הקרובה.

2. **דיון ראשוני בקשת התקציב:** בקשת התקציב נידונה במאז"פ לפי סדר עדיפויות:

- בעדיפות ראשונה, עבודות תשתית הקשורות ליזמים הנמצאים בתהליך בנייה או סיימו לבנות.
- בעדיפות שנייה, עבודות מאקרו דחופות הקשורות לאזור התעשייה.
- שאר העבודות נמצאות בעדיפות שלישית.

3. **בדיקת בקשת התקציב:** בקשות התקציב נבדקות כלכלית והנדסית ע"י גורמים מקצועיים במאז"פ. בשלב זה נדרש שגורם הנדסי, בלתי תלוי בחברות המנהלות ובקבלני הביצוע, יבדוק מקדמית בשטח את סבירות הבקשות מבחינה הנדסית וכלכלית, את מידת התאמתן לצרכים, ואת התאמת מחירי העבודות המתוכננות למחירים המקובלים בשוק. לפי מאז"פ, מתקיימות בדיקות מקדמיות ע"י שני מהנדסים מחברת את"ת (חברה חיצונית שנשכרה ע"י מאז"פ לאחר מכרז).

4. **אישור התקציב:** התקציב מאושר ע"י מנכ"ל משרד התמ"ת בפיקוח האוצר, בהתאם להמלצות הגורמים המקצועיים במאז"פ. עד שנת 2003 הייתה מעורבות האוצר בקביעת תקציבי הפיתוח נמוכה ובפועל התקציבים אושרו ברמת מנכ"ל משרד התמ"ת. החל משנת 2003 גדלה מעורבות האוצר בתהליכים וכיום יש לאוצר השפעה מכרעת בקביעת תקציבי הפיתוח המאושרים לכל אזור תעשייה. מעבר לקביעת גובה התקציב הבסיסי לאזור תעשייה, נציגי האוצר מעורבים גם בנושא ניווד תקציבים בין אזורי תעשייה שונים.

5. **הוצאת התחייבות ממשלתית לתקציב צפויים הכותמים:** החברה המנהלת את אזור התעשייה מקבלת התחייבות ממשלתית מפורטת בחתימת מנכ"ל המשרד וחשב המשרד המפוקח ע"י משרד האוצר. מאחר ודמי הניהול של החברה המנהלת נגזרים כשיעור קבוע מהיקף העבודות שבוצעו בשטח, יש חשיבות רבה לפיקוח ולבקרה על החברה המנהלת, הן ברמת התקציב שהיא מציעה והן ברמת הביצוע וההיקף הכספי של העבודות שהיא מנהלת.

6. **מכרז לקבלני ביצוע:** על פי חוק חובת המכרזים ותקנותיו, החברה המנהלת יוצאת במכרז לגיוס קבלני תכנון וקבלני ביצוע עבור העבודות באזור התעשייה. וועדת מכרזים מתכנסת בהתאם לצורך בהשתתפות מנכ"ל החברה המנהלת המשמש כיושב ראש, היועץ המשפטי של החברה המנהלת, מנהל הפרויקט מטעם החברה המנהלת, מנהל מאז"פ, חשב המשרד, ויועץ הנדסי כלכלי חיצוני של מאז"פ, על מנת להחליט על הקבלנים שיזכו במכרז.

7. **תשלום לחברות האנהלות לפי דיווחים שהן מציגות:** שלב זה מחייב בקרה מקדמית של גורם בלתי תלוי בקבלנים על התקדמות עבודותיהם בשטח והתאמת העבודות שבוצעו לכתב הכמויות. כיום מפקחים על ביצוע העבודה בשטח מנהל אתר מטעם החברה המנהלת ומהנדסים חיצוניים מטעם חברת וקסמן גוברין שנבחרה במכרז מטעם התמ"ת. יש לתת את הדעת לשיטת התגמול למהנדס החיצוני הנהוגה כיום. על פי השיטה הקיימת, שכרו של המהנדס המפקח על העבודות נגזר מהיקף הביצוע של העבודות בשטח.

2ג. הליך הקצאת קרקע תעשייתית ליזמים ללא מכרז:

כזכור, באזורים המוגדרים ע"י הממשלה כאזורי עדיפות לאומית, ממ"י (מינהל מקרקעי ישראל) מקצה ליזמים קרקע לתעשייה בפטור ממכרז ובדמי חכירה מסובסדים. הפטור ממכרז מעוגן בתקנה (25)(5) לתקנות חוק חובת המכרזים. מכוח תקנה זאת, התקשרות של ממ"י לביצוע עסקת מקרקעין אינה חייבת במכרז אם "נושא ההתקשרות הוא הענקת זכויות במקרקעין באזורי עדיפות לאומית למפעל שתחום עיסוקו תעשייה או מלאכה, או בניית מבני תעשייה להשכרה, לפי המלצת משרד התעשייה המסחר והתעסוקה". כמו כן, המדינה מסבסדת ליזמים, באמצעות מאז"פ, את הוצאות פיתוח התשתית באזורי התעשייה.

מדיניות מאז"פ נקבעת כל שנה ומנוסחת בחוזר מנכ"ל משרד התמ"ת. יזם המבקש לקבל הקצאת קרקע ללא מכרז מצהיר כי הוא קרא, הבין ומקבל את תנאי מדיניות ההקצאה כפי שמוגדרים בחוזר. עיקרי המדיניות הם:

1. **הקרקע מוקצית לשימוש תעשייתי בלבד:** ממ"י מקצה קרקע ללא מכרז רק אם הקרקע נועדה לשימוש תעשייתי או להשכרה לתעשייה. במקרה של השכרה לתעשייה, הקצאת הקרקע תתבצע רק לאחר המצאת הסכמי שכירות של היזם מול מפעלי תעשייה שוכרים, ובתנאי שאין מבנים תעשייתיים פנויים באזור התעשייה. שעור השטחים המצרפי ששווקו על ידי מאז"פ לאורך שנות פעילותה למטרות השכרה מהווה כ-10% מסך השטחים ששווקו. מטרת שיווק השטחים להשכרה תעשייתית היא לאפשר ליזמים קטנים, שאין באפשרותם לבנות מפעל, להשקיע באזור התעשייה.
2. **הלימות מלאה בין יזם שהקצו לו קרקע לבעל המפעל:** מדיניות מאז"פ דורשת הלימות מלאה בין היזם שהקצו לו את הקרקע לבין בעל המפעל שיוקם על הקרקע, למעט במקרה של השכרה לתעשייה.
3. **שינוי יעוד קרקע:** יזם, המבקש לשנות את יעוד הקרקע התעשייתית שהוקצתה לו למטרות מסחר, חייב על פי החלטה 933 של מינהל מקרקעי ישראל לקבל אישור שינוי יעוד ולשלם דמי היתר. כמו כן עליו לשלם למאז"פ את ההפרש בגובה הסבסוד של עבודות פיתוח התשתית בין מסחר לתעשייה. שינוי היעוד צריך להירשם בתוכנית בינוי ערים (תב"ע). במקרה של שינוי יעוד, על היזם לשלם ארנונה לפי תעריף מסחרי הגבוה מהתעריף התעשייתי.
4. **שינוי שטח ההקצאה:** יזם, המבקש להגדיל את שטח ההקצאה שנקבעה לו, יחויב בתשלום למאז"פ ולממ"י הנובע מהגדלת השטח. במידה ושטח המגרש החדש קטן משטח המגרש שהוקצה במקור,

מאז"פ או הרשות המקומית, לפי העניין, יחזירו ליזם את ההפרש בהוצאות הפיתוח, וממ"י יזכה את היזם בהפרש בגין דמי חכירת הקרקע.

5. ביטול הסכם פיתוח או הארכת הסכם פיתוח: היזם חייב לממש את הקרקע שהוקצתה לו תוך שלוש

שנים מיום חתימתו על הסכם הפיתוח מול ממ"י. במידה ועברו שלוש שנים והיזם לא מימש את הקרקע, רשאית ועדת תיאום בין משרדית לבטל את ההקצאה. היזם זכאי להגיש לוועדה בקשה להארכת הסכם הפיתוח. על הבקשה להיות מנומקת ומגובה במסמכים. יזם שלא עומד בלוח הזמנים לפיתוח משלם קנס למאז"פ בגין כל שנת איחור, לפי תעריף שהמנהל קובע מעת לעת. אם עברו שבע שנים מיום החתימה על הסכם הפיתוח והיזם לא מימש את הקרקע, הוא יהיה רשאי להגיש לוועדה בקשה חדשה וההקצאה המקורית מתבטלת. עם ביטול העסקה יוחזר לו התשלום ששילם על הוצאות הפיתוח, צמוד למדד ובניכוי 0.5% לכל שנה מיום התשלום ועד לתאריך ביטול העסקה, למעט דמי טיפול.

6. העברת זכויות: על מנת למנוע אפשרות לביצוע ספקולציות על קרקעות אזורי התעשייה, נקבע כי יזם,

המבקש להעביר או למכור ליזם אחר את זכויותיו בקרקע שהוקצתה לו, יוכל לעשות זאת רק לאחר שהחל לבנות על הקרקע. בכל מקרה, היזם המיועד יצטרך להגיש בקשה חדשה להקצאת קרקע לפי הנוהל הקבוע בחוזר מנכ"ל. נציגי מאז"פ ייבחנו מקצועית את הבקשה וימליצו לממ"י על ביצוע, או אי ביצוע, של העברת הזכויות.

7. מסירת קרקע תעשייתית ליזם: מסירת המגרש ליזם, לצורך בניית מפעלו, תתבצע רק לאחר השלמת

חובותיו הכספיים למאז"פ ובכללם כל הוצאות הפיתוח, בכפוף לקבלת אישור של ממ"י על חתימת הסכם פיתוח עם היזם. מסירת המגרש תתבצע באמצעות החברה המנהלת של אזור התעשייה שבו הוקצתה הקרקע, בצרוף מפת מדידה של המגרש המציינת קווי תשתיות וחיבורי תשתיות קיימים.

ד. נתונים על אזורי התעשייה של מאז"פ

מאז הקמתו ועד סוף שנת 2009 הקים ושיווק מאז"פ 137 אזורי תעשייה. במשך תקופה זו הופרטו 53 אזורי תעשייה מכלל אזורי התעשייה שהוקמו ועברו לאחריותן של רשויות מקומיות (ראה לוח 1).

לוח 1: סטאטוס אזורי התעשייה שמאז"פ טיפל בהם בשנים 1992-2009 (*)

| | |
|--------------|---|
| 72 | אזורים בטיפול מאז"פ |
| 53 | אזורים בהפרטה |
| 7 | אזורים בנוהל העברת עבודות פיתוח לרשויות מקומיות |
| 2 | אזורים לא פעילים |
| 3 | אזורים שבהם מאז"פ הוא גורם ממליץ בלבד |
| 137 | סה"כ אזורים בטיפול מאז"פ |
| 132 אלף דונם | סה"כ שטח אזורי התעשייה |

(*) הנתונים נכונים לסוף שנת 2009.

1ד. נתונים על אזורי תעשייה לפי מחוזות ומגזר

נתונים על התפלגות אזורי התעשייה, בהבחנה על פי אזורים גיאוגרפיים ועל פי מגזר, קיימים רק לגבי אזורי התעשייה שהוגדרו על ידי מאז"פ כאזורי "מרקם תעשייתי"- אזורים המקבלים עדיפות בתהליך העבודה של מאז"פ. אזורי המרקם כוללים 65 אזורי תעשייה שמאז"פ השקיע בהקמתם ופיתוחם כ-80% מסך השקעתו בשנים 1995-2009, ושטחם הכולל עומד על כ-90% מסך שטחי התעשייה שמאז"פ הקים ופיתח בשנות פעילותו.

בשנת 2009, ההיקף הכולל של שטח אזורי התעשייה שנכללו במרקם הפיתוח עמד על 124.4 אלף דונם, מתוכם 68.7 אלף דונם, המהווים כ-55% מכלל השטחים של מרקם הפיתוח, יועדו לשיווק לתעשייה (ראה לוח 2). כשלושה רבעים (74%) משטחי התעשייה באזורי מרקם הפיתוח ממוקמים באזור הדרום. השאר מתפלגים בין 19% באזור הצפון, 6% ביהודה ושומרון ו-2% באזור המרכז.

מכלל השטחים שיועדו לשיווק לתעשייה, רק 45% שווקו בפועל. שאר השטח, 55%, לא שווק ליזמים, אף שבחלק ניכר מהשטחים הושלמו עבודות הפיתוח של הקרקעות. בהבחנה על פי אזורים גיאוגרפיים, באזור הצפון הצליחה מאז"פ לשווק את רוב הקרקעות- 73%. באזור הדרום, שבו כפי שצוין מרוכזים רוב אזורי התעשייה, שווקו רק 40% מהקרקעות, וביהודה ושומרון שווקו רק 31% מהקרקעות.

לוח 2: מצב נתוני שטח ושיווק קרקעות של אזורי התעשייה באזורי מרקם פיתוח (סוף 2009)

| שיעור קרקעות משווקים מסך קרקעות מיועדות לשיווק לתעשייה | התפלגות שטחי אזורי התעשייה ברוטו לפי מחוז | סה"כ שטח מיועד לשיווק לתעשייה בדונם | סה"כ שטח תעשייה ברוטו | סה"כ |
|--|---|-------------------------------------|-----------------------|------|
| 45.3% | 100.0% | 68,661 | 124,400 | סה"כ |
| 72.8% | 18.8% | 12,933 | 23,387 | צפון |
| 40.0% | 73.6% | 50,540 | 91,558 | דרום |
| 31.1% | 5.5% | 3,749 | 6,842 | יו"ש |
| 53.4% | 2.1% | 1,439 | 2,612 | מרכז |

בהבחנה על פי מגזר, נמצא כי 93% משטחי אזורי התעשייה הנכללים במרקם הפיתוח היו אזורי תעשייה שנכללו במועצות מקומיות יהודיות ורק 7% משטחי אזורי התעשייה מוקמו במועצות ערביות. הפערים בין המגזר היהודי והערבי היו קשורים למיקום הגיאוגרפי של אזורי התעשייה. כפי שצוין, רוב אזורי התעשייה במרקם הפיתוח היו באזור הדרום, ולא באזור הצפון שבו מרוכזים מרבית העסקים במגזר הערבי.

2ד. היקף ההשקעות של מאז"פ

בשנים 1995-2009 השקיע מאז"פ בהקמה ופיתוח אזורי תעשייה כ-2.3 מיליארד ש"ח במונחים נומינאליים. במונחים ריאליים¹. היקף ההשקעה עמד על כ-2.9 מיליארד ש"ח. כ-83% מסך ההשקעה הושקעו בשנים 1995-2001. סכום זה כולל בתוכו את עמלות הביצוע² של החברות המנהלות וגורמי יעוץ ובקרה שעובדים עם מאז"פ.

¹ חושב במחירי 2009 תוך הצמדה למדד הסלילה.

² העמלות אשר מועברות לחברות המנהלות ולגורמי יעוץ בגין פועלם. גובה העמלות עומד על 6% מסך ההשקעה באזור התעשייה בשנה מסוימת.

ההשקעות בשנים 1995-2009 התאפיינו בתנודתיות בהתאם למדיניות ההשקעות של המדינה. בשנים 1998-2005 נרשמה ירידה רציפה בהיקף ההשקעות (ראה לוח 3).

לוח 3: השתתפות המדינה בהוצאות הפיתוח של אזורי תעשייה במסגרת מנהל אזורי פיתוח

| שנה | השקעות נומינליות במיליוני ש"ח | השקעה ריאלית במחירי 2009 במיליוני ש"ח | שעור השקעות מאז"פ מסך השקעות במבנים ותשתיות תעשייתיות במשק (*) |
|------|-------------------------------|---------------------------------------|--|
| 1995 | 157 | 340 | 4.63% |
| 1996 | 563 | 548 | 6.36% |
| 1997 | 316 | 617 | 6.95% |
| 1998 | 249 | 468 | 7.05% |
| 1999 | 216 | 384 | 8.03% |
| 2000 | 175 | 295 | 6.79% |
| 2001 | 172 | 284 | 6.16% |
| 2002 | 88 | 136 | 2.70% |
| 2003 | 55 | 79 | 2.11% |
| 2004 | 35 | 47 | 2.04% |
| 2005 | 26 | 33 | 1.75% |
| 2006 | 28 | 33 | 1.14% |
| 2007 | 51 | 57 | 1.67% |
| 2008 | 82 | 81 | 2.56% |
| 2009 | 126 | 126 | אין נתונים |
| סה"כ | 2,339 | 3,528 | |

(*) על פי נתוני הלמ"ס

מספר גורמים יכלו להשפיע על הירידה בהשקעות באזורי התעשייה:

- עיקר הירידה בהשקעות מאז"פ לאורך זמן נבעה משינוי במדיניות ההשקעות של מאז"פ שהחל בשנת 1998. עד לשנת 1998 המדינה נקטה במדיניות של "קרקע מחכה לזים". במסגרת מדיניות זאת השקיעה המדינה מראש בהקמה ובפיתוח מאסיבי של אזורי תעשייה במטרה לשווקם בעתיד לזימים. קשיים בשיווק אזורי התעשייה לזימים, בעיקר במחוז הדרום, גרמו לרוויה בקרקעות ואף לאזורי תעשייה שוממים (פארק צבאים בבית שאן או פארק נועם) והביאו לשינוי במדיניות ההשקעות של מאז"פ. כתוצאה מכך צומצמו היקפי ההשקעות ואלו בוצעו באופן הדרגתי בהתאם לביקוש.
- **אי יציבות באמצע הביטחוני המקומי והצולף:** האינתיפאדה השנייה שהחלה בשנת 2000 ולוותה בפיגועים קשים גרמו לחוסר ודאות כלכלית אצל משקיעים. כתוצאה מכך ירד הביקוש להקצאת קרקעות לתעשייה ונוצר צורך לשווק קודם את מלאי הקרקעות הקיים.
- **תקופת האיתון הכלכלי בארץ והצולף:** המיתון שהחל בסוף שנת 2000 ולווה באבטלה מקומית הגביר את חוסר הודאות הכלכלית בקרב יזמים. כתוצאה מכך ירד היקף ההשקעות של יזמים בישראל, בפרט באזורי הפריפריה הסובלים בלאו הכי מנחיתות תעסוקתית, כלכלית, חברתית וגיאוגרפית, ביחס למרכז הארץ. כתוצאה מהמיתון הכלכלי נסגרו מפעלים רבים בפריפריה, דבר שגרם לגידול בהיקף הקרקעות הפנויות לשיווק ובצורך לשווקם לפני שמפתחים שטחים חדשים.

• **שנינו סדר הצדפות בתקציב המדינה:** המצב הביטחוני הקשה וההאטה בפעילות הכלכלית, יחד עם עליה בשיעור החוב החיצוני של המדינה ביחס לתל"ג³, שאפיינו את השנים 2000-2004, גרמו לשינוי בסדר העדיפויות התקציבי של המדינה. שינוי זה התבטא בהגדלת תקציב הביטחון ובקיצוץ חד בהוצאות ובחוב של הממשלה בכלל ומשרד התמי"ת בפרט. כתוצאה מכך ירד גם היקף השקעות המדינה בפיתוח והקמת אזורי תעשייה.

בשנת 2006, נבלמת הירידה בהיקף ההשקעות ובשנת 2007 התחילה מגמת עלייה שנמשכה גם בשנים 2008-2009. עם זאת, היקף ההשקעות בשנים 2007-2009 היה קטן במידה ניכרת ביחס להיקף ההשקעות בשנים 1995-2002. מגמה זו באה לידי ביטוי גם בחישוב שיעור השקעות מאז"פ ביחס לכלל ההשקעות במבנים ובתשתיות במשק על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (ראה לוח 3).

על שינוי המגמה והעלייה בהיקף ההשקעות של מאז"פ בשנים 2007-2009 השפיעו כנראה מספר גורמים:

- **גאות כלכלית מקומית וצמיחה:** החל משנת 2004 חל שיפור במצב הכלכלי בארץ ובעולם שהגיע לשיאו בשנים 2006-2007. הגאות הכלכלית הביאה לגידול ריאלי בתקציב המדינה ולגידול בהשקעות של יזמים בכל חלקי הארץ כולל באזורי הפריפריה. כתוצאה מכך חל גידול מסוים בביקוש של יזמים לקרקעות באזורי התעשייה בפריפריה, תהליך שהגדיל את שיווק הקרקעות באזורים אלה והגדיל את ההשקעות בפיתוחם והרחבתם. המעניין הוא שהמשבר הכלכלי העולמי שהחל בשנת 2008 והמשיך בשנת 2009, שהייתה לו השפעה רבה גם על כלכלת ישראל, לא בלם את העלייה בהשקעות מאז"פ בשנים 2008 ו-2009.
- **גידול סבסוד הוצאות הפיתוח:** כדי לעודד יזמים להשקיע באזורי התעשייה, החל משנת 2006 גדל סבסוד הוצאות הפיתוח ליזמים⁵ בהשוואה לשנים קודמות, כתוצאה מהגדרה של טבלאות סבסוד חדשות. עקב מכך, חלה עלייה בהיקף השקעות המדינה בפיתוח אזורי תעשייה.
- **שיפור מצב הביטחון:** יתכן שלשיפור במצב הביטחוני, שהחל בסוף שנת 2004 עם סיום האינתיפאדה השנייה, הייתה השפעה על גידול בביקושים להשקעות באזורי תעשייה, אף כי השיפור בא לידי ביטוי רק באיחור של שנתיים לקראת שנת 2007.

³ שיעור חוב חיצוני גבוה ביחס לתל"ג שאפיין את אותן שנים הוריד את דרוג האשראי של מדינת ישראל וייקר את עלות גיוס ההון של המדינה. נוצר צורך דחוף בקיצוץ בתקציבי הממשלה וכפועל יוצא מכך ירדו גם השקעות המדינה באזורי התעשייה בפריפריה.

⁴ השנים 2006-2007 התאפיינו בריבית מוניטארית נמוכה, בבורסה גואה וביחס חוב-תוצר נמוך. נרשמה בתקופה זו ירידה משמעותית בעלות גיוס הכסף של המדינה ושל היזמים, דבר שהגדיל את ההשקעות, כולל השקעות במסחר ותעשייה באזורי הפריפריה.

⁵ עד שנת 2004 השתתפות היזם נקבעה על פי טבלאות שקבע האוצר. בראשית שנת 2004 החליטה הממשלה כי הוצאות הפיתוח לזים יהיו בסבסוד של 30% עד לתקרה של 50,000 ₪ לדונם. בשנת 2006 הוגדרו טבלאות סבסוד חדשות אשר העלו את שיעור הסבסוד לזים. הטבלאות שיקללו מספר פרמטרים כמו אזור עדיפות, מרחק ממרכז הארץ, מצב תעסוקתי באזור ואופי הפרויקט והוצמדו למדד הסלילה.

3ד. גביית השתתפות בעבודות פיתוח מיזמים

בשנים 2000-2008, נגבו מיזמים 250 מיליון ש"ח בערכים נומינליים בגין השתתפות בעבודות הפיתוח (ראה לוח 4). לאחר החזרים ליזמים הגיע סכום הגביה ל-180 מיליון ש"ח.

לוח 4: גבייה ברוטו מיזמים, החזרים וגבייה נטו בש"ח

| שנה | גביה ברוטו | סה"כ החזרים ליזמים | סה"כ גבייה נטו |
|------|------------|--------------------|----------------|
| 2000 | 17,971.6 | 1,433.3 | 16,538.3 |
| 2001 | 45,107.6 | 6,277.8 | 38,829.8 |
| 2002 | 15,272.0 | 28,358.7 | 13,086.7- |
| 2003 | 24,332.9 | 10,054.2 | 14,278.7 |
| 2004 | 25,307.9 | 2,500.0 | 22,807.9 |
| 2005 | 46,723.0 | 8,578.0 | 38,145.0 |
| 2006 | 4,268.5 | 8,191.5 | -3,923.0 |
| 2007 | 25,073.7 | 3,512.6 | 21,561.1 |
| 2008 | 46,434.1 | 18,938.1 | 27,495.9 |
| סה"כ | 250,491.2 | 87,844.2 | 179,656.7 |

השוואת נתוני ההשקעות של המדינה באזורי תעשייה במסגרת מאז"פ, עם נתוני הגבייה מיזמים, מצביעה על העדרו של קשר ברור בין שני הפרמטרים. בעוד שבהשקעות המדינה הסתמנה מגמה של צמצום רציף בהשקעות בשנים 1998 - 2005, ועלייה בשנים 2007-2009, הגבייה מיזמים התאפיינה בתנודתיות רבה. כך לדוגמא, היקף ההשקעות בשנים 2000 ו-2001 ובשנים 2005 ו-2006 היה דומה, בעוד שהיקף הגבייה בשנת 2001, בהשוואה לשנת 2000, היה יותר מכפול, והיקף הגבייה בשנת 2005 היה גבוה בכמה מונים מהיקף הגבייה בשנת 2006, שבה הממשלה כמעט ולא גבתה החזרים מיזמים.

4ד. שטחי תעשייה של אז"פ בנפת יזרעאל

ברמה הארצית, או ברמת מרקם הפיתוח, קיימים נתונים חלקיים בלבד. הנתונים אינם מכסים לפחות שלושה נושאים שיש להם חשיבות רבה בהבנה והערכה של מגמות ההתפתחות של מאז"פ. נושאים אלה הם:

- היקף שטחי התעשייה של מאז"פ ושיעורם מכלל השטחים התעשייתיים הקיימים באזורים השונים.
- שעור הקרקעות ששווקו ליזמים, מתוך כלל הקרקעות המיועדות לשיווק לתעשייה, בהבחנה על פי מגזר יהודי וערבי.
- היקף השטחים המיועדים למסחר באזורי התעשייה.

על מנת לבחון נושאים אלה, נבחרה נפת יזרעאל כפיילוט ללימוד מעמיק יותר של נושא ההשקעות של מאז"פ. ניתוח הנתונים בנפה זו יאפשר להרחיב את איסוף הנתונים לנפות נוספות לקראת מחקר מקיף על כלל אזורי התעשייה בישראל.

השטח הכולל של נפת יזרעאל הוא כ-1.2 מיליון דונם ומספר התושבים בנפה מעל גיל 15 הגיע בשנת 2008 לכ-152 אלף, על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. כלל שטחי התעשייה בנפה זו עמד על 16.4 דונם שהיוו 1.36% מכלל שטחי הנפה. הנפה כוללת 18 אזורי תעשייה שהוקמו על ידי מאז"פ, מתוכם 14 נכללים

במרקם הפיתוח. סך שטחי מאז"פ בנפת יזרעאל מגיע ל- 10.8 אלף דונם, שטח המקיף 66% מכלל שטחי התעשייה בנפה. רוב אזורי התעשייה בנפת יזרעאל (14) ממוקמים במרחק של עד 10 ק"מ מגבול הנפה, כך שהם יכולים לשמש גם את תושבי הנפות הסמוכות.

מכלל שטחי אזורי התעשייה של מאז"פ בנפת יזרעאל, 91% ממוקמים במגזר היהודי ו- 9% במגזר הערבי.⁶ (ראה לוח 5). נתונים אלה דומים לנתונים הכוללים של כלל אזורי התעשייה במרקם הפיתוח. כזכור, 7% מכלל שטחי התעשייה במרקם הפיתוח ממוקמים במגזר הערבי. עם זאת, נמצא כי מתוך 14 האזורים שנבדקו, 8 היו ממוקמים במגזר היהודי ו-6 במגזר הערבי. ניתן ללמוד מכך שאזורי התעשייה במגזר הערבי קטנים בהרבה בהיקפם מאזורי התעשייה במגזר היהודי.

ההשקעות של מאז"פ, בהבחנה על פי מגזר, התחלקו בין 89% במגזר היהודי ו-11% במגזר הערבי. כזכור אזורי התעשייה במגזר הערבי מהווים רק 9% מהשטח הכולל של אזורי התעשייה, אך הם מפוזרים על פני מספר גדול יחסית של אזורי תעשייה קטנים.

היקף השטחים ששווקו ליזמים, מכלל השטחים שיועדו לשיווק, עמד בנפת יזרעאל על 75%. שיעור זה גבוה מהשיעור הארצי שעמד כזכור על 45% בלבד, אך הוא קרוב לשיעור הכולל באזור הצפון שעמד על 73%. נמצאו הבדלים גדולים בשעורי השיווק של קרקעות באזורי התעשייה בין המגזר היהודי והערבי. במגזר הערבי, שיעור השיווק של קרקעות ליזמים עמד על 52% בלבד, זאת בהשוואה ל- 77% במגזר היהודי. אף שמדובר כזכור בשטחי תעשייה מצומצמים מאד שיועדו למגזר הערבי, גם את האזורים המצומצמים התקשתה מאז"פ לשווק.

לוח 5 - נתוני השיווק של שטחים באזורי התעשייה השייכים למרקם הפיתוח בנפת יזרעאל לפי מגזר

| סה"כ | מגזר ערבי | מגזר יהודי | |
|-------|-----------|------------|---|
| 14 | 6 | 8 | מספר אזורי תעשייה |
| 4,163 | 263 | 3,900 | סך השטח ששווק בדונמים |
| 100% | 9% | 91% | היקף השטחים באחוזים |
| 100% | 11% | 89% | היקף ההשקעות |
| 74.6% | 52.2% | 76.8% | שיעור השיווק של שטחים המיועדים לשיווק ליזמים |
| 93.1% | 61.8% | 95.1% | שיעור השטחים הפעילים מתוך השטחים ששווקו |
| 90.8% | 62.8% | 92.1% | שיעור שטחי התעשייה מכלל השטחים הפעילים |
| 9.2% | 37.2% | 7.9% | שיעור שטחי המסחר מכלל השטחים הפעילים |

שיווק של שטחים ליזמים עדיין אינו מבטיח שבשטח המשווק יפעלו מפעלים פעילים. הבדיקה בנפת יזרעאל הצביעה על כך ש-91% מהשטחים שהועברו ליזמים היו פעילים בסוף שנת 2009. גם בהיקף השטחים הפעילים נמצאו הבדלים בין המגזרים. במגזר היהודי, שיעור השטחים הפעילים, מכלל השטחים שנמסרו ליזמים, עמד על 95% בהשוואה ל- 62% בלבד במגזר הערבי.

כזכור, אזורי התעשייה של מאז"פ מיועדים למפעלי תעשייה. עם זאת, קיימת אפשרות, לקבלת אישור להסבת השטחים שנמסרו לשטחי מסחר. הבדיקה בנפת יזרעאל העלתה כי 91% מהשטחים הפעילים היו תעשייתיים ו- 9% שימשו למסחר. בשימושי הקרקע נמצאו הבדלים גדולים במיוחד בין המגזרים. במגזר הערבי, לא פחות מ-37% מהשטחים שנמסרו יועדו למסחר, זאת בהשוואה ל- 8% בלבד במגזר היהודי.

⁶ הנתונים מתייחסים רק ל- 14 מאזורי התעשייה הנכללים במרקם הפיתוח, מתוך 18 אזורי התעשייה הממוקמים בנפת יזרעאל.

ה. חסמים לפיתוח אזורי תעשייה במסגרת מאז"פ

הנתונים שהוצגו מצביעים על הצלחה חלקית בלבד של מאז"פ לאורך שנות פעילותה בשיווק קרקעות אזורי תעשייה ליזמים. ניתוח הנתונים מצביע על מספר חסמים אפשריים שיכלו לתרום לכך:

1. **היבטים בירוקרטיים ומשפטיים:** קיימים היבטים בירוקרטיים ומשפטיים העלולים לעכב שיווק של קרקעות ליזמים. לדוגמא, מנהל מינהלת שגיא 2000 דיווח כי 86% משטחי אזור התעשייה אינם פעילים, בעיקר עקב שיעבוד מחצית מקרקעות אזור התעשייה לבנקים (כחלק מהסדר חובות הקיבוצים). הבנקים פנו לבית המשפט כדי למנוע את שווק הקרקעות המשוועבות בנוהל הקצאת קרקע ללא מכרז. כתוצאה מכך, התעכב שיווק הקרקעות ליזמים למרות שעבודות הפיתוח בהן כבר הסתיימו. אזור התעשייה שגיא יועד במקורו לשני המגזרים, היהודי והערבי. חסם נוסף הקיים באזור תעשייה זה נובע מכך שחלק מהקרקעות שייכות לקרן הקיימת שאינה משווקת אותן למגזר הערבי.

2. **עצור סבסוד נאום הוצאות הפיתוח:** לשעור הסבסוד של הוצאות הפיתוח ליזם השפעה רבה על יכולת שיווק הקרקעות. שעור סבסוד גבוה מגדיל את פוטנציאל שיווק הקרקע ליזמים. מנהל מינהלת פארק צבאים בבית שאן, דיווח על כך ש-94% משטחי אזור התעשייה (כ-1,100 דונם) אינם מנוצלים למרות שעבודות פיתוח באזור התעשייה בהיקף של כ-60 מיליון ש"ח כבר הושלמו. להערכתו, חוסר ההצלחה בשיווק הקרקעות נובע בעיקר משעור הסבסוד הקיים של עבודות הפיתוח שאינו מעודד יזמים להשקיע באזור נידח יחסית. הגדלת הסבסוד עשויה להגדיל את מספר השטחים שישווקו.

3. **עצור מס החברות - היבט נוסף שיש לתת עליו את הדעת קשור להנחות בשיעורי מס חברות ומענקים ליזמים שיקימו מפעלים בפריפריה.** בעבר היו הבדלים בשעור מס החברות בין עסקים במרכז ובפריפריה. באזור המרכז שעור מס החברות עמד על 36% בהשוואה ל-25% בפריפריה. בשנים האחרונות מס החברות ירד בהדרגה מ-36% ל-25%, וכיום עסקים במרכז ובפריפריה משלמים שעור זהה של מס חברות.

4. **תמיכה אכזרית וצפויים חכירת קרקע:** מפעלים פעילים באזורי תעשייה משלמים עבור חכירת הקרקע לממ"י, בנוסף לארנונה למועצות המקומיות השותפות באזור התעשייה. מבדיקה מול מנהל אזור תעשייה צ.ח.ר. הסתבר כי 25% משטחי אזור התעשייה שבניהולו אינם פעילים. הסיבה לכך נעוצה, להערכתו, בעובדה שיש בסביבה הגיאוגרפית הקרובה מספר אזורי תעשייה (דלתון, תרודיון, בר-לב, קריית שמונה, צפת) שבחלקן תשלומי הארנונה ועלויות חכירת הקרקע נמוכים מאלה המשולמים בצ.ח.ר. לדוגמא, באזור התעשייה דלתון תשלומי הארנונה ודמי הפיתוח המשולמים ע"י היזמים נמוכים במידה ניכרת מאלה הנהוגים בצ.ח.ר. עלות הפיתוח ליזם בדלתון היא כ-65,000 ש"ח לדונם לעומת 118,000 ש"ח לדונם בצ.ח.ר. עקב כך, יזמים מעדיפים להשקיע באזורי תעשייה שהארנונה ותשלומי הפיתוח בהם נמוכים ונמנעים מהשקעה באזורים שהעלויות בהם ליזמים גבוהות יותר.

5. **ניהול לא מרוכז של עיווק הקרקעות:** קיימים אזורי תעשייה סמוכים באותו אזור גיאוגרפי המנוהלים על ידי מינהלות שונות. הקמת מינהלת אחת, לכמה אזורי תעשייה סמוכים, עשויה ליעל

את תהליך שיווק הקרקעות ליזמים ואת המגעים מול הגורמים הרגולאטורים, ההנדסיים והפיננסיים.

6. **רו"ח באזורי תעשייה:** יש מקום לבדוק האם מדיניות פיתוח אזורי התעשייה, כפי שהיא מבוצעת כיום, אינה יוצרת רוויה בהיקף הקרקעות לשיווק באזורים מסוימים. מנהל מינהלת אזור תעשייה פארק צבאים טען כי למרות שמעל 90% ממלאי קרקעות אזור התעשייה שבניהולו עדיין לא שווקו, מוקם כיום אזור תעשייה חדש בגלבוץ הממוקם כ-20 ק"מ בלבד מפארק צבאים. הקמת פארק התעשייה בגלבוץ תגדיל את היצע הקרקעות התעשייתיות האזורי ותקשה עוד יותר על שיווקן ליזמים של קרקעות שעבודות הפיתוח בהן כבר הסתיימו.

7. **אי תכנון מקיף ומיצוץ סקר היתכנות מקדים:** אזור התעשייה "נועם", ששטחו כ-400 דונם, כמעט ואינו פעיל למרות שהמדינה סיימה לפתח את תשתיותיו לפני כשמונה שנים. הסיבה לכך קשורה לדרישת משרד הבריאות והמשרד לאיכות הסביבה שבמקביל לפיתוח אזור התעשייה יוקם מט"ש (מרכז טיהור שפכים) שאליו ינותבו שפכי אזור התעשייה. הקמת המט"ש תוקצבה מראש בסך של 17 מיליון ש"ח ומספר גורמים, בהם מאז"פ, עיריית נתיבות ומועצה אזורית שער הנגב, היו אמורים להשתתף בעלויות הקמתו. מסיבות שונות, ובכללם ניגודי אינטרסים בין הגורמים השותפים במיזם וקושי בשיווק קרקעות אזור התעשייה לחברות עוגן שימשכו יזמים נוספים, התעכבה הקמתו של המט"ש, התעוררה מחלוקת בין השותפים לגבי חלקו של כל אחד מהם במימון עלויות הפיתוח, ובנית המט"ש לא הושלמה. מכיוון שבתוכנית בינוי ערים הותנה אישור הבנייה ליזמים באזור התעשייה נועם בקיומו של מט"ש שאליו ינותבו שפכי אזור התעשייה, הוועדה המקומית שדנה בבקשות הבנייה באזור זה לא נתנה ליזמים אישורי בנייה, ואזור התעשייה נשאר שומם. נראה כי ביצוע סקר היתכנות מקיף, שהיה לוקח בחשבון מגבלות שיווקיות, מגבלות הנובעות מתוכנית בינוי ערים, מגבלות הנדסיות, דרישות של גורמים רגולאטורים כמו משרד הבריאות והמשרד לאיכות הסביבה, ואינטרסים שונים של הרשויות השותפות באזור התעשייה, היה עשוי למנוע את העיכוב בבניית המט"ש ולקדם את שיווק הקרקעות באזור התעשייה.

8. **ענף היזמים מקשיים באיום כוח אדם מקצועי באזורי הפריפריה:** הקשיים הקיימים בגיוס כוח אדם מקצועי באזורי הפריפריה אינם מעודדים יזמים (בעיקר בענפים מוטי טכנולוגיה) להקים מפעלים חדשים או להעתיק את פעילותם מהמרכז לפריפריה.

9. **מיתולוגיה נאוק לה אזורי התעשייה הפריפריה:** המיקום בפריפריה יכול להרתיע מפעלים עתירי טכנולוגיה. למרות הקשיים בגיוס כוח אדם מקצועי באזורי הפריפריה, פועלים באזורים אלה מפעלים עתירי טכנולוגיה, אך רובם ממוקמים באזורי תעשייה שיועדו למפעלים עתירי טכנולוגיה בלבד, והתשתיות והשירותים בהם מותגו ותוכננו בהתאם לדרישות הייחודיות למפעלים מסוג זה. מפעלים עתירי טכנולוגיה עלולים להירתע מהשקעות באזורי תעשייה שרוב המפעלים בהם הם מפעלים הפועלים בטכנולוגיה מסורתית.

10. **אמצעות מקומות תעשייתיות:** מתוקף הגדרתו של אזור תעשייה תפן כמועצה מקומית תעשייתית, נעשה שימוש בכספי הארנונה במועצה זו רק לצורך פיתוח אזור התעשייה. המפעלים הפעילים בו נהנים מארנונה זולה יחסית ומפיתוח מואץ. יתרה מכך, בניגוד למפעלים באזורי

התעשייה השייכים לרשויות רגילות שחייבים להיעזר במינהלת אזור התעשייה כחוליה מקשרת בינם לראשי הרשויות, המודל הקיים בתפן מאפשר קשר ישיר ויעיל בין המפעל לרשות המקומית. נראה כי ישום המודל של מועצה מקומית תעשייתית, כפי שמיושם בתפן, באזורי תעשייה נוספים, עשוי לעודד את שיווק קרקעותיהם ליוזמים. יחד עם זאת, לא ניתן להתעלם מהתנגדותם הצפויה של ראשי המועצות המפעילות כיום את אזורי התעשייה להכרזה על מועצות מקומיות תעשייתיות נוספות, שכן המהלך יקטין את כספי הארנונה של אותן רשויות.

1. נקודות לדיון

למרות העלייה המסוימת בשיווק קרקעות ובהשקעות באזורי תעשייה בשנים 2007-2009, נראה כי חשוב לבדוק את תוכניות ההשקעות והשיווק של מאז"פ ולבחון שינויים במודל שישפרו את דרך העבודה.

1. החלטות וועדת המכרזים מחייבות בקרה הנדסית וכלכלית מקדמית, של הצעות קבלני הביצוע והתכנון, ע"י גורם בלתי תלוי שממונה ע"י משרד התמ"ת. לפי מאז"פ, נציגים של חברת את"ת יושבים כיועצים בוועדת המכרזים, אך לא ברור האם נעשית בדיקה מקדמית של כל התוכניות ההנדסיות, בדיקה של הצעות המחיר לביצוע, וסיוור שטח מקדמיים, בכל אזורי התעשייה שבגינם הוצע המכרז. מניעת מצבים של חוסר פעילות עתידית של מפעלים שאושרו, או העברתם לייעוד מסחרי, מחייבת הגברת הפיקוח והמידע.
2. המידע הזמין על אזורי התעשייה הוא כיום חלקי, עובדה המקשה על תהליך קבלת ההחלטות. קיימת חשיבות רבה להקמת מאגר נתונים ממוחשב ומעודכן שירכז את נתוני השיווק, הפעילות, ההשקעות, הגבייה וכדומה, לכל אחד מאזורי התעשייה במאז"פ.
3. חשוב לקבוע יעדי שיווק לכל אחד מאזורי התעשייה. על פי הערכת מהנדסי חברת את"ת הנותנת שרותי יעוץ ופיקוח הנדסי וכלכלי למאז"פ, אין כיום יעדים ומדיניות ברורים הקובעים את שעור הקרקעות המיועדות לשיווק לתעשייה מסך הקרקעות של אזור התעשייה.
4. הקשר הרופף שנמצא בניתוח לאורך זמן, בין היקף ההשקעות באזורי התעשייה לבין היקף הגבייה מיזמים, יכול להצביע על כך שלמרות הרפורמה שהתבצעה במאז"פ וביטול הנוהג של פיתוח שטחים לפני שיווקם, עדיין מפותחים קרקעות באזורי תעשייה מבלי שסומנו היוזמים הפוטנציאליים העשויים לרכוש שטחים אלה.
5. דמי הניהול של החברות המנהלות את אזורי התעשייה נגזרים כשיעור קבוע מהיקף העבודות שבוצעו בשטח. על פניו, נראה כי בשיטה זו יש אינטרס משותף לגורם המפקח ולגורם המפוקח לדווח על התקדמות מעבר לפעולות שהתבצעו בפועל. לפיכך כדאי לשקול לבטל את הקשר הקיים בין תגמול המהנדס הבודק והיקף העבודות שמבוצעות ע"י החברה הקבלנית.
6. הממצאים במגזר הערבי המצביעים על: היקף מצומצם של קרקעות באזורי התעשייה במגזר, קושי לשווק את הקרקעות, שעור גבוה של עסקים לא פעילים ושעור גבוה של עסקים שהוסבו למסחר, מצביעים על הצורך בפיתוח מדיניות חדשה לעידוד התעשייה במגזר הערבי. ניתן להעריך כי המדיניות הקיימת אינה עונה על הצרכים.
7. המצב הנוכחי שבו הושווה מס החברות באזורי המרכז והפריפריה דורש בדיקה. יתכן ויש מקום להקטין את מס החברות בפריפריה ולשמור לאורך זמן על פער קבוע בתשלומי המס בפריפריה, בהשוואה לאזור המרכז.

8. השינוי במדיניות הסבסוד של דמי הפיתוח בשנת 2006 שיפר אמנם את האטרקטיביות של ההשקעה בתעשייה בפריפריה, אך נראה שאין בכך די. יש מקום לבדיקה כוללת של דמי הפיתוח, הארנונה והמיסוי באזורים השונים על מנת להקטין חסמים ולהגדיל את שיווק הקרקעות.
9. יש מקום לבדוק האם החלוקה של אזורי הפריפריה לשלושה אזורי עדיפות, ובהתאם לכך גם החלוקה לרמות שונות של הטבות ליזמים, עונה על הצרכים באזורי התעשייה השונים. יתכן ויש מקום לקבוע קריטריונים נוספים של סבסוד הלוקחים בחשבון אילוצים ספציפיים של אזורי תעשייה שקיימים חסמים המונעים את שיווק הקרקעות בהם לתעשייה.
10. המידע שנאסף במסגרת העבודה הנוכחית הוא חלקי בלבד ואינו מאפשר לתת מענה לבחינת ההצלחה היחסית של תהליך ההפרטה- העברת השיווק והניהול של חלק מאזורי התעשייה לרשויות המקומיות. בדיקה מעמיקה של אזורי התעשייה המנוהלים ישירות על ידי מאז"פ, לאזורי התעשייה המנוהלים על ידי רשויות מקומיות, תוכל לתת מענה לשאלת הצורך בשינוי תהליכי העבודה והשיתוף בין מאז"פ לרשויות המקומיות.
11. קשה להעריך, עקב העדרם של נתונים מהימנים, את היקף השטחים באזורי התעשייה שהוסבו ליעוד מסחרי. בנפת יזרעאל השעור היה נמוך יחסית (9%), אך מהשיחות שהתקיימו עם מנהלי מינהלות באזורים שונים ניתן להעריך כי שעור ההסבה למסחר בכלל אזורי התעשייה גבוה יותר. לפיכך, חשוב לבחון את המדיניות בתחום זה.