

דוח ביקורת פנימית – "הקצאת קרקע למיזמי תיירות ומלונאות"

הדוח המקורי פורסם בנובמבר 2014

רקע

עסקות מכרז ובלא מכרז למטרת מיזמי תיירות ומלונאות מאושרות על בסיס עבודה משותפת עם משרד התיירות. הצורך בשיתוף פעולה עם משרד ממשלתי אחר הופך את התהליך למורכב ומחייב שיפור מתמיד בכלל ולאור מטרת הרפורמה ברמ"י בפרט.

מדוח שהופק על-ידי הביקורת הפנימית עולה, כי בשנים 2000 עד 2013 אושרו כ-170 עסקות. מתוכן 28 במכרז והיתרה ללא ממכרז. ראוי לציין, כי בתקופה האמורה קיימות כ-1,300 החלטות בוועדה המשותפת.

מבחר סוגי העסקות שנבחנו - הרשאות לתכנון, הרשאות לשימוש והקצאות לתקופה ארוכה למטרת מיזמי תיירות ואכסון מלונאי - מלונות, כפרי נופש, אתרי קמפינג.

הבסיס הנורמטיבי

רמ"י מופקדת על-פי חוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ך-1960, בין היתר, על הקצאת קרקע לתעסוקה. בהגדרת תעסוקה נכללות התכליות של מלונאות, תיירות ונופש.

הקצאת קרקע בפטור ממכרז למטרות מלונאות ואו תיירות ונופש מתבססת על תקנות חוק חובת המכרזים ;

תקנה 25(13) – "הענקת זכויות במקרקעין למשקיע שאינו תושב ישראל לצורך הקמת מיזם עסקי לרבות מיזם תיירותי או מיזם מלונאי, אם לדעת שר האוצר והשר הנוגע בדבר, בהתייעצות עם רשות ההשקעות במשרד האוצר, המיזם יביא תועלת למשק המדינה והענקת הזכויות במקרקעין המסוימים ללא מכרז הינה חיונית להצלחתו של המיזם"

תקנה 25(14) – "הענקת זכויות במקרקעין להקמת מיזם תיירותי ייחודי שאינו מיזם מלונאי, לפי המלצת ועדה משותפת למשרד התיירות ולמינהל, ובתנאי ששר התיירות, או מי שהוא הסמיכו, אישר כי הקצאת המקרקעין ללא מכרז חיונית להצלחתו של המיזם"

תקנה 25(15) –

"א) הענקת זכויות במקרקעין להקמת מיזם תיירותי לרבות מיזם מלונאי, לפי המלצת ועדה משותפת למשרד התיירות ולמינהל, ובלבד שנתקיימו בה שני אלה :

(1) המקרקעין כלולים ברשימת האזורים שאינם אזורים מבוקשים למטרות תיירות, כפי שתיקבע בידי הוועדה המשותפת למשרד התיירות, למינהל ולמשרד האוצר ;

(2) המקרקעין כלולים במודעה בעיתונות שיפרסם משרד התיירות לפחות אחת לשנה, המזמינה הגשת בקשות להענקת זכויות במקרקעין כאמור; במודעה ייכלל תיאור מדויק ככל הניתן, של השטח המיועד למיזמים;

(ב) דחיית בקשה כאמור בפסקת משנה (א)(2) תיעשה מנימוקים שיירשמו;"

תקנה 11)25 – "הענקת זכויות במקרקעין גובלים למפעל קיים לצורך הרחבת המפעל, הכל בהתאם להמלצה מנומקת של המשרד האחראי לתחום פעילותו של המפעל; הענקת זכויות כאמור בשטח העולה על חמישים אחוזים משטח המפעל - טעונה אישור ועדת הפטור של מועצת מקרקעי ישראל;"

נוהל העבודה בנושא הקצאת קרקע והרשאת תכנון למיזמים תיירותיים מספרו 31.10 מיום 9.2.2010 (להלן – "הנוהל") קובע את סדרי העבודה בתחום זה. הפעולות מנויות בסעיפים 2.2.1 ו-2.2.2 למפת"ח.

בנוהל זה הוגדרה הועדה המשותפת כוועדה, אשר יושבים בראשה מנהל רמ"י ומנכ"ל משרד התיירות.

ממצאים והמלצות

1. הקצאה במכרז

(א) **תכנית עבודה** - הביקורת מצאה, כי בשנים 2000 עד 2013 פורסמו 68 מכרזים למטרת מלונאות ומתוכם אושרו 28 עסקות בלבד.

ליקוי: מדובר בשיווק דל יחסית על פני תקופה כה ארוכה.

המלצת הביקורת: נדרשת תכנית עבודה מסודרת ומתן מענה למחסור הקיים והעתידי בחדרי מלון.

לגבי מכרזים שפורסמו ונכשלו (לא העלו מציעים כלל), מומלץ לחטיבה העסקית לבחון באופן יסודי את הסיבות לכישלון. בנוסף, יש לבדוק מה נעשה עם המגרשים שנותרו פנויים לאחר שלא העלו מציעים במכרז.

(ב) **מימוש הבניה** - מבדיקת נתוני מכרזים שהצליחו, הוכרזו בהם זוכים ואושרו עיסקות, מצאנו 28 עיסקות, אך במרביתם לא מומשה הבניה.

ליקוי: לדעת הביקורת, מתקיים מעקב בלתי הדוק אחר מימוש העסקות. בין היתר, עקב מדיניות הארכות נדיבה וסוג החוזה שנחתם: חוזה חכירה עם זכויות עתידיות. יצוין, כי התרענו בדוחות קודמים, כי חתימת חוזה חכירה, הגם שקיים בו לוח זמנים לביצוע, מרוקנת מתוכן בקרה ומעקב אחר מימוש עסקה.

המלצת הביקורת: מומלץ לחטיבה העסקית לבחון באופן יסודי את הסיבות לאי מימוש הבניה. יצוין, כי נושא שיווק במכרזים אינו במרכז הדוח הנוכחי וכנושא ראוי, ייבדק בעתיד.

2. הרשאות לתכנון

נמצא, כי בין השנים 2000-2013 אושרו כ-92 עסקות הרשאה לתכנון לפרטיים למטרת מלונאות או מיזמים תיירותיים. במסגרת הבדיקה נבחנו כ-40 תיקי עסקות.

ליקוי: נמצא, כי במרבית תיקי הנכס אין כל מעקב אחר קידום תכנון על-ידי היזמים. בעת שתכנית מאושרת אין הודעה מסודרת של התכנון במרחב לצוות העסקי. "המעקב" הוא לעת פניית היזמים שלעיתים אינו קורה דף 2 מתוך 5

כלל או שלא לפי לוח הזמנים שנקבע בחוזה ההרשאה. לא מבוצעת כל פעולה לשיווק במידה והזים אינו מבקש את הקצאת המגרש שעה שהושלם התכנון.

המלצת הביקורת: נוכח העובדה כי הליך התכנון הינו ארוך טווח ודורש השקעה של משאבים כספיים, ראוי יהיה למנוע קידום מיזמים אשר קיימת הסתברות גבוהה לכישלונם. כמו כן, מומלץ, כי חו"ד התכנון תכלול עמדה ברורה לגבי סיכוי קידום התכנון בהתבסס על העובדות שצוינו.

ליקוי: נראה, כי קיים חוסר התאמה בין הפרוגרמה שהוגשה לבין התכנון.

המלצת הביקורת: יש לבצע מעקב על מהות התכנון והתאמתו לפרוגרמה ולא רק על לוח הזמנים. נדרש מעקב אחר ההרשאות המאושרות.

מומלץ שנציג התכנון בצוות העסקי הרלבנטי יעקוב אחר תכניות אלה כמו כל תכנית אחרת, יוודא, כי המסמכים הרלבנטיים לגבי קידום התכנית יתועדו בתיק הנכס ויעדכן את ראש הצוות העסקי. ראש הצוות העסקי יפיק באופן שוטף דוח לגבי הרשאות קיימות ויוודא סטטוס. במקרה של הארכת הרשאות יש לדרוש מן הזים פירוט לגבי הפעולות שביצע ולבחון אותן. בנוסף יש לקבוע פרק זמן מכסימלי שלאחריו ייבדק כל המיזם מחדש.

מומלץ, כי עניין חוסר האחידות בקליטת סמלי המטרה ותיאור המטרה בעסקות ההרשאה לתכנון וכן חוסר התאמה בין הנתונים שנקלטו למהות העסקה יטופל במסגרת הארגון מחדש של קליטת העסקות הכולל סמלי מטרה ותיאור מוגדר.

רביבי תיקים למיזם יחיד - לדעת הביקורת נכון לנהל מיזם בתיק אחד על ההשתלשלות העסקית שלו. יש לפעול לכך שעסקות בהתייחס למיזם ינוהלו בתיק נכס אחד והמידע שנקלט ישמר במערכת הממוחשבת ולא רק במסמכים בהדמיה. דרך זו תביא לאופן טיפול אחיד וסדור לעניין זה.

3. מיזמים תיירותיים (אטרקציות)

אטרקציה מוגדרת מיזם תיירותי ייחודי שאינו אכסוני המספק לתייר (פנים וחוצץ), בתמורה ובאופן ישיר, מוצרים או שירותים לפעילות נופש, תרבות ופנאי.

ליקוי: לדעת הביקורת, במשך השנים לא נערכה בדיקה מחודשת של רלוונטיות האטרקציה, הכלכליות שלה והיכולת לממשה, וניראה שאטרקציות רבות עומדות ריקם במשך שנים ואינם עוד רלוונטיות. יחד עם זאת, זוכות עסקות אלה בארכות ופתור ממכרזים.

לקיוי: הביקורת נתקלה בקשיים רבים להשיג מידע רלוונטי לבדיקת התיקים, חוסר התאמה בין הבניה דה פקטו לפרורגמה המקורית דה יורה, ואי עמידה בהוראות החוק.

4. מלונאות

א) יוזמות בלתי מורשות -

ליקוי: לעיתים, מתגלות באקראי או באמצעות מפקחי רמ"י יוזמות בלתי מורשות להקמת מיזמי תיירות, אכסון מלונאי ומסחר. בהתגלות הדבר מנסים להכשיר את הפרויקט למסלול של הגשת בקשה. הרצון לקדם יוזמות בלתי חוקיות אלה לא רצוי ולא תמיד עולה יפה, ואף גורם להסתבכות מיותרת.

דף 3 מתוך 5

עינינו הרואות, כי מקום בו ניתן "פרס" ליזמים המנסים לעקוף את דרך המלך, לא רק שיוזמתם לא צלחה אלא גורמים לרמ"י בזבוז משאבים, זמן וכוח אדם, בטיפול בתוצאות מעשיהם. יודגש, כי דוגמאות נוספות לאי מימוש ניתן למצוא גם לגבי יוזמות שאושרו באופן מסודר. יכולות פיננסיות ותפעוליות כלל לא התבררה במהלך בדיקת משרד התיירות, וכן מדיניות נדיבה של מתן אורכות הביאה לסחבת שהפכה במשך השנים את המיזמים ללא רלבנטים ולא מתאימים לתקנים עדכניים של משרד התיירות.

המלצות הביקורת: ברי, כי מיזמים ארוכים כאלו דורשים קביעת אבני דרך. בהגיע אליהם יש לבחון את היתכנותם באופן מעמיק, כך שתבחן יכולת היזם להוציא לפועל את תכניתו העסקית.

(ב) **להיטות מול שיקול דעת –**

ליקוי: לעיתים, להיטות לקידום פרויקטים ייחודיים בישובים מתפתחים ומרוחקים סוחפת גם את הרשויות, אך אליה וקוץ בה. הדוגמאות שנחבנו מראות את הויכוחים הפנימיים בעת דיוני הועדה המשותפת בין אנשי רמ"י לבין עצמם ובינם לבין אנשי משרד התיירות. זאת ועוד, מבורך הרצון לתת קדימות וסיוע לישובים מתפתחים ובעיקר בפריפריה בכל הנושאים ובפרט בנושא התעסוקה. יחד עם זאת שיקול הדעת בעת בחינת בקשה דורשת בחינה מקיפה ככל מיזם אחר באמצעות חוות דעת מקצועיות שיונחו בתהליך קבלת ההחלטות. המלצות הביקורת: אין כל מקום לוותר על בחינה זו תחת להיטות לקדם יוזמות, שעלולות לגרום נזק הן ליזמים והן לרמ"י.

לא ברור מי הוא המכריע בדיונים של הועדה המשותפת ומה הם העקרונות המנחים להקצאת שטח לצרכי מלונאות.

5. **ממשק עבודה רמ"י- משרד התיירות "הועדה המשותפת"**

(א) **מבנה הועדה המשותפת - על-פי סעיף 5 לנוהל מבנה הועדה מפוצל לועדה ראשית בראשות מנהל המינהל (כיום מנהל רמ"י) ומנכ"ל משרד התיירות. כמו כן, קיימת ועדת משנה בראשות סמנכ"ל שו"כ (כיום מנהל החטיבה העסקית) וסמנכ"ל בכיר לתשתיות והשקעות במשרד התיירות. המבנה המפוצל אינו נובע מכח החוק.**

ליקוי: הועדה אינה מתכנסת באופן תדיר.

ליקוי: מהנתונים הגולמיים עולה תמונה עגומה לפיה אין הלימה בין כמות הדיונים העצומה למספר העסקות שאושרו. מעיון בתוכן ההחלטות עולה, כי רבות מותנות ("בכפוף ל-"). התניה בהחלטה אמורה להתקבל במצבים חריגים ולא כבעניין שבשגרה. נראה, כי חלק ניכר מהדיונים הינם נושאי סרק לגבי מיזמים שלא מתאים לאשרם ו/או שלא נבדקו עד תום קודם לדיון.

המלצות הביקורת: יש להסתפק בועדה אחת בלבד בראשות מנהל החטיבה העסקית ברמ"י ומקבילו במשרד התיירות. מועדי ההתכנסות צריכים להיות קבועים מראש.

(ב) **סדרי העבודה ובקרה -**

- נושאי הטיפול- לאור הליקויים שעלו בביקורת, מומלץ, כי תהיה רשימת נושאים מובנית ומובהקת שתהווה בסיס לעבודת הועדה ולדיונים בבקשות שיוצגו בה.

- **מי מטפל בבקשה** - מומלץ להפנות בקשות במישרן למרחבים העיסקיים, במקביל להגשתם למשרד התיירות, עם העתק למנהל אגף בכיר לעיסקאות במטה רמ"י. על רכז הועדה במטה רמ"י לערוך בקרה ולא לקדם הבקשה. טיפול במקביל יחסוך זמן ויסייע בהעמקת הבדיקות הנדרשות בלאו הכי.
- **הגשת בקשה** - יש לדרוש תכנית עסקית במתכונת אחידה ולצרפה לבקשה; התכנית תכלול את פרטי היזם, כולל מסמכי התאגיד ומורשי החתימה. איתור השטח על גבי מפת מדידה (ומדיה מגנטית), מידע תכנוני של הועדה הסטטוטורית המוסמכת, פרוגרמה מילולית של מהות המיזם על פרטיו (כולל איור של הבינוי המוצע) ונתונים כלכליים על המיזם כולל תחשיב של הוצאות והכנסות צפויות.
- **הדיון בועדה** - מומלץ, לדון בבקשה רק לאחר הגשתה באופן מסודר כמתואר לעיל ולאחר שנבחנה כדבעי על-ידי משרד התיירות ומרחב רמ"י.
- **ההחלטה וההמלצה** - מומלץ, לנהל את הבקשה באופן אחיד על-פי שם היזם ומספר תיק (כשדה חובה). בכל פעם כשקולטים הצעה חדשה תקושר זו עם החלטות קודמות, כך ניתן יהיה לעקוב אחר רצף ההחלטות של המיזם.
- יש לקלוט את ההחלטה בזמן הדיון, להפיץ טיוטת פרוטוקול בסיום הישיבה, להפוך פרוטוקול לסופי לאחר 48 שעות, להוציא מכתב אחד הכולל את ההחלטה וההמלצה על-ידי המוסמך במשרד התיירות.
- **מעקב אחר החלטות** - מומלץ, לערוך מעקב ובקרה על התקדמות המיזם; בשלב הרשאה לתכנון יעקוב מתכנן המרחב העסקי כמפורט לעיל ובשלב ההקצאה ראש הצוות העסקי הרלבנטי.
- **הארכת מועדים ואו העברת זכויות** - מומלץ לפעול בהתאם להחלטת מועצה מספר 1326 מיום 31.3.2014. בהתייחס להרשאות לתכנון אין כל התייחסות בהחלטות המועצה ויש לעגן עניין האורכות והתנאים בהתאמה.