

דוח ביקורת פנימית: "מעקב אחר תיקון ליקויים-דוחות מבקר המדינה 2016"

מבוא

חוק הביקורת הפנימית, תשנ"ב-1992, קובע בסעיף 4. (א): "המבקר הפנימי יבדוק, בין היתר ... (5) .. את תיקון הליקויים שעליהם הצביע מבקר המדינה". על בסיס תכנית העבודה השנתית ובהתאם לאמור בחוק הביקורת הפנימית אגף הביקורת הפנימית דוח מעקב אחר תיקון ליקויים לדוחות מבקר המדינה לשנת 2016. הדוח שלהלן עוסק בליקויים שעלו בדוחות מבקר המדינה לשנת 2016 ועורך מעקב אחר תיקונם. הדוח עוסק בחלק מן הדוחות הראשיים והמשניים אותם פרסם מבקר המדינה באותה שנה.

במסגרת עבודתו עורך משרד מבקר המדינה דוחות ביקורת, אשר בחלקם מהווה רשות מקרקעי ישראל (להלן: "רמ"י") **מבוקר ראשי**, בנושא הביקורת. אלה מהווים דוחות ביקורת ראשיים על רמ"י.

בנוסף, נערכות ביקורות רבות, אשר בהן רמ"י מהווה **מבוקר משני**. בביקורות אלה, הביקורת על רמ"י היא אגב הביקורת המרכזית של הדוח, כאשר מפורטים ממצאים וליקויים העולים מהבדיקה הראשית.

דוח המעקב אחר תיקון הליקויים של אגף הביקורת הפנימית מוצג בשלושה חלקים. בראשון, מוצגים הממצאים והליקויים, כפי שעלו בדוחות מבקר המדינה. בחלק השני, אנו מציגים את המעקב אחר התפתחות הממצאים שעלו בדוח המבקר והאם הם באו לתיקונם. בחלק השלישי, צרפנו את המלצתנו, ככל שמצאנו לנכון. נציין ונדגיש, כי האגף לא הרחיב את הבדיקה מעבר לליקויים והממצאים שעלו בדוח מבקר המדינה.

תהליך הביקורת נערך בחודשים מאי 2020 – ספטמבר 2020, ובמסגרתו נבחנו מסמכים שונים, ובכלל זה סיכומי דיון, תיקי נכס, וכמו כן, נתבקשו נתונים מבעלי תפקידים שונים ברמ"י.

להלן ממצאי הבדיקה;

1. דוח 66ג - "שמירה ופיקוח על מקרקעי ישראל"

1.1. רקע מדוח המבקר

רשות מקרקעי ישראל (להלן: "רמ"י" או "הרשות") מופקדת על ניהול מקרקעי ישראל על פי חוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ך-1960 (להלן: "החוק"). תפקידיה של רמ"י לפי החוק הם, בין היתר, שמירת זכויותיהם של הבעלים של מקרקעי ישראל וכל תפקיד אחר הנוגע לניהול המקרקעין.

החטיבה לשמירת הקרקע ברמ"י (להלן: "החטיבה") אחראית לשמירה הפיזית על מקרקעי ישראל, לשימושים בקרקע, לקיום התחייבויות של המשתמשים בה ולמניעת פגיעה בעתודות הקרקע. מפקחי החטיבה פועלים בעיקר מכוחם של החוק; ושל חוק המקרקעין, התשכ"ט-1969 (להלן: "חוק המקרקעין"); חוק נכסי המדינה, התשי"א-1951; חוק מקרקעי ציבור (פינוי קרקע), התשמ"א-1981 (להלן: "חוק מקרקעי ציבור"); ומכוח נוהלי רמ"י.

על פי הערכות של גורמים מקצועיים, עד לשנת 2015 יש במצטבר כ-800,000 עברות של תכנון ובנייה לרבות השתלטות על יותר ממיליון דונם של מקרקעי ישראל (כ-4.5% משטח המדינה). בינואר 2015 קבע היועץ המשפטי לממשלה, כי "תופעה זאת מטרידה את רשויות אכיפת החוק מזה זמן רב, ובית המשפט אף ראה בה מעין 'מכת מדינה'... מאבק בתופעה זאת הוא יעד אסטרטגי שעל רשויות המדינה להוביל על-מנת לבצר את שלטון החוק ללא מורא וללא משוא פנים".

כדי למגר תופעה רווחת זו הוקמו במשרדי הממשלה, ביחוד משנת 2005 ואילך, מנגנונים אחדים ובהם: המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין בפרקליטות המדינה; היחידה הארצית לפיקוח על הבנייה במשרד הפנים (להלן: "היחידה הארצית לפיקוח על הבנייה"); מינהלת תיאום פעולות האכיפה (להלן: "מתפ"א") במשטרת ישראל (להלן: "המשטרה"), הפועלת משנת 2005; מתאם ההגנה על קרקעות המדינה במשרד לביטחון פנים. זאת, נוסף על המנגנונים הקיימים של היחידה לפיקוח על השטחים הפתוחים (הידועה כסיירת הירוקה) שפועלת - במסגרת רשות הטבע והגנים, והחטיבה ברמ"י - הן ביישובים והן בשטחים פתוחים שמחוצה להם ומשתפת פעולה עם מרבית הגורמים דלעיל במסגרת פעילות של פיקוח ואכיפה.

1.2. ממצאים וליקויים מדוח המבקר, מעקב אחר הממצאים והמלצות

1.2.1. גיבוש מדיניות של פיקוח ואכיפה והכנת תכנית עבודה

ממצא וליקוי בדוח המבקר

מועצת מקרקעי ישראל (להלן: "המועצה") לא גיבשה מדיניות ולא קיבלה החלטות בנושא הפיקוח והאכיפה, אף שבעקבות הנהגת הרפורמה במינהל מקרקעי ישראל יש לחטיבת השמירה על הקרקע חשיבות גדולה מבעבר והיא אחת משלוש החטיבות המרכיבות את הרשות במתכונתה החדשה. לדוגמה, בדוחות השנתיים על פעילותה של רמ"י המוגשים לכנסת מפורטת מטרות-העל של השמירה על מקרקעי ישראל, אולם כמעט לא מוגדרת מדיניות נוספת בנושאי הפיקוח והאכיפה.

רק ביוני 2015 פרסמה רמ"י, לראשונה, תכנית עבודה מפורטת בנושא הפיקוח במרחבי שמירת הקרקע לשנת 2015, שהוכנה בהתאם להנחיות מדריך התכנון הממשלתי. אולם תכנית זו אינה מפרטת סדרי עדיפויות, את התשומות שיוקצו ואת הגורמים האחראים לה והשותפים לביצועה. אין בתכניות העבודה הסבריים על אופן קביעת מכסות האכיפה ועל זיקתה ומידת התאמתה לתכניות

דף 3 מתוך 34

עבודה ולפעילות המשותפת עם גופי אכיפה מקבילים כגון הסיירת הירוקה, מתפ"א והיחידה הארצית לפיקוח על הבנייה.

מתפ"א נקבעה בהחלטת ממשלה כגוף מתכלל של גופי הפיקוח והאכיפה, והיא מטילה עליהם משימות. נמצא כי תכנית העבודה של רמ"י במרחב השמירה מרכז-תל אביב לשנת 2015 כוללת רק חלק מהמשימות שהתוותה לה מתפ"א.

מתפ"א כוללת מנהלה ויחידה משטרתית ייעודית לאכיפה בתחום עברות של תכנון ובנייה ועברות במקרקעין. מנתוני מתפ"א לשנים 2013-2015 עולה כי שיעור הפעילויות שהיו קשורות במישרין לייעודה של היחידה המבצעית מכלל פעולותיה היה בשנת 2013 רק 47%, בשנת 2014 רק 33%, ובמחצית הראשונה של 2015 רק 35%. יוצא אפוא, כי המשטרה פועלת שלא לפי החלטות הממשלה בנוגע להפעלתה של היחידה המבצעית הייעודית.

מעקב אחר תיקון הליקויים

מבדיקתנו עולה, כי באפריל 2019 פורסם קובץ החלטות המועצה שבמסגרתו פורטה, בין השאר, מדיניות הרשות בנושא השמירה על הקרקע¹.

נקבע כי²: "הרשות תפעל בכל הדרכים החוקיות כדי למנוע פלישות במקרקעי ישראל וכדי לפנות ולסלק ידם של פולשים אלה". עוד נקבע³, כי: "מועצת מקרקעי ישראל והרשות רואים את השמירה על השטחים הפתוחים וכן את קיומם של פארקים ויערות, כמרכיב חיוני שיקבל ביטוי בכל החלטה על הקצאה וניהול קרקע, וזאת בהיבטים הבאים:

(1) חיסכון מיטבי בהקצאת קרקע לפעולות פיתוח;

(2) ביסוס ניהול הקרקע על מצאי ערכי טבע, נוף ומורשת תרבות המאפיינים את הארץ;

(3) הקפדה על הכוונת הפיתוח לשטחים המיועדים לכך בתוכניות מתאר ארציות, מחוזיות ומקומיות;

(4) קידום מזורז של הקצאת קרקע ליערות, לשמורות טבע, גנים לאומיים, פארקים ושטחים חיוניים לשמירה על המגוון הביולוגי והנופי של הארץ;

(5) עידוד השמירה על שטחים פתוחים חקלאיים;

(6) הגברת האכיפה נגד פלישות ושימושים שלא כדין בשטחים פתוחים טבעיים וחקלאיים".

1.2.2. תיאום פעולות האכיפה עם המשטרה

ליקוי בדוח המבקר

על פי נתוני היחידה הארצית לפיקוח על הבנייה, בשנים 2012-2015 היא הגישה למשטרה 224 בקשות לסיוע בביצוע של צווי הריסה מנהליים ושיפוטיים, אולם הסיוע הנדרש ניתן רק לגבי 68 (30%)

¹ פרק משנה 3.10 "שמירה על מקרקעי ישראל" בקובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל.
² סעיף 3.10.1 "פלישות, פינוי וסילוק ידי" בקובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל. קודם לכניסת הקובץ לתוקף – החלטת מועצה 163 מיום 22.12.1975.
³ סעיף 3.10.2 "שמירה על שטחים פתוחים" בקובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל. קודם לכניסת הקובץ לתוקף – החלטת מועצה 1179 מיום 9.6.2009.

מהבקשות. על פי נתוני רמ"י בשנים 2013 ו-2014 היא הגישה למשטרה 200 בקשות לסיוע בביצוע של צווי הוצאה לפועל, אולם קיבלה את הסיוע הנדרש רק לגבי 45 (23%) מהבקשות.

לדוגמה, המשטרה לא נענתה לבקשות של רמ"י לסייע בביצוע של צווי פינוי והריסה שיפוטיים הנוגעים למקרקעי ישראל. הנושא עלה בדיונים אחדים של מתפ"א בשנים 2013-2015, אולם לא הניב תוצאות של ממש. אי-היענותה של המשטרה במקרה זה לא עלתה בקנה אחד עם פסק דין של בית המשפט העליון ועם החלטת היועץ המשפטי לממשלה שבהם נקבע כי על המשטרה לתת לרמ"י את הסיוע המבוקש.

ההחלטות במרחב
[Redacted]
[Redacted]
[Redacted] (ניגז 2013 -

מעקב אחר תיקון הליקויים

במסגרת בדיקתנו פנינו [Redacted] בבקשה לקבלת מידע בנוגע לסטטוס תיקי הוצל"פ ומצב תיאומים. עד למועד השלמת דוח זה לא נתקבל מידע.

1.2.3. ליקויים בטיפול בתביעות בגין עברות על דיני רישום המקרקעין

רקע

לפני שנת 2013, השנה שבה יושמה הרפורמה ברמ"י, האחריות לטיפול בהגשת כתבי תביעה בגין עברות על דיני המקרקעין הייתה מוטלת על היועצים המשפטיים בשש הלשכות המשפטיות במחוזות של ממ"י דאז. בדוח הקודם בדק משרד מבקר המדינה את אופן הטיפול בהגשת כתבי התביעה והעלה ליקויים חמורים בתפקודן של הלשכות המשפטיות המחוזיות, לרבות ליקויים בשליחת מכתבי התראה, בהעברת תיקים לטיפולם של תובעים חיצוניים, בארגון המידע ובמעקב אחר מצב התיקים שהועברו לתובעים החיצוניים. הליקויים גרמו לכך שמאות תיקים לא הגיעו לידי כתב תביעה.

אי לכך משרד מבקר המדינה העיר לרמ"י כבר בשנת 2009 (במסגרת הדוח הקודם) כי הוא "דואה בחומרה את התפקוד הלקוי של הלשכה המשפטית של ממ"י בטיפול בתיקים שהועברו אליה. על הלשכה המשפטית לערוך בדק בית בסדרי עבודתה ולהגביר את הפיקוח והמעקב על עורכי הדין החיצוניים המועסקים על ידה".

בעקבות הנהגת הרפורמה והקמת החטיבה, שודרג מערך התביעה במרחבי השמירה על הקרקע של רמ"י: למטה החטיבה ולכל אחד מארבעת מרחבי השמירה מונו יועצים משפטיים שהוטלה עליהם האחריות לטיפול המשפטי בעברות המקרקעין בכל מרחב שמירה, לרבות טיפול בהוצאת צווי פינוי פולשים וליווי משפטי של הליכי הפינוי ושל התביעות, מתן ייעוץ משפטי שוטף לממונה על כל מרחב שמירה והעברת תיקים משפטיים לטיפולם של תובעים חיצוניים. המדובר בעורכי דין חיצוניים שנבחרו במכרז של רמ"י והוסמכו בידי היועץ המשפטי לממשלה, המגישים בשמה לבית המשפט כתבי תביעה בגין עברות על חוק המקרקעין (להלן: "תובעים חיצוניים"). כל אלה נועדו לקצר באופן ניכר את פרקי הזמן הנדרשים להגשת תביעות ולשיפור המעקב אחר תיקי התביעה. בשנת 2014 רמ"י אף קבעה, כי בליבת העשייה של החטיבה נמצאת האחריות 'על כלל התיקים דף 5 מתוך 34

המשפטיים המטופלים שמספרם נאמד באלפים".

עוד צוין בדוח, כי המדיניות וסדרי העדיפויות בנושא הטיפול בתביעות משפטיות בתחום השמירה על הקרקע קובעים היועץ המשפטי של רמ"י, מנהל החטיבה לשמירה על הקרקע ופרקליטות המדינה, והיועץ המשפטי לממשלה קובע אם לאשרם. לכל מרחב יש סדר עדיפויות משלו לטיפול בתיקים המשפטיים ובד בבד יש נושאים הנקבעים כיעדי תביעה ארציים.

ליקוי בדוח המבקר

משרד מבקר המדינה חזר ובדק בשנת 2015 את אופן הטיפול בהגשת כתבי התביעה נגד מפרי דיני המקרקעין. הבדיקה נעשתה במרחב השמירה המרכז-תל אביב, והיא העלתה כדלקמן:

א. במרחב השמירה מרכז-תל אביב מיוחסת חשיבות מרובה להגשת תביעות בשני נושאים: תביעות הנוגעות לאתרים, אשר פינוי פולשים מהם וטיפול בהפרות דין שנעשו באתרים אלה, מאפשר שיווק של אלפי דירות מתוכננות, וכן תביעות בגין שימושים חורגים במגזר החקלאי.

במישור הארצי מיוחסת חשיבות לתביעות להחזר הוצאות שמקורן בהריסה ופינוי של פולשים. כמו כן המדיניות הכללית היא, כי כל הפרת דין במקרקעין המאותרת בידי המפקחים ומועברת ליועץ משפטי, מחייבת טיפול משפטי.

הביקורת העלתה, כי במרחב השמירה מרכז-תל אביב, אכן הוגשו תביעות נגד פולשים במתחמים המוצעים לשיווק, אך הטיפול המשפטי במרחב זה לוקה בחסר בכל הנוגע לתביעות בגין שימושים חורגים במגזר החקלאי, בגין השבת עלויות הריסה ופינוי, ובייחוד בנוגע לטיפול המשפטי בכל ממצאי המפקחים.

ב. על פי נוהל של רמ"י בנושא פעולות משפטיות, הגשת תביעות משפטיות נועדה להבטיח את זכויותיה של רמ"י על המקרקעין שבניהולה ולהרתיע את הפוגעים בהן. לשם הגשת כתב תביעה לבית המשפט, על מפקח להכין תיק נתונים על כל עברה שחשף ולהגישו ליועץ המשפטי של המרחב. היועץ המשפטי בוחן את המסמכים ושולח לחשוד בביצוע העברה מכתב התראה בדרישה שישלם את ידו מהמקרקעין וישיב את המצב לקדמותו בתוך פרק זמן מוגדר. אם בתום פרק הזמן שנקבע נמצא כי החשוד לא ביצע את הנדרש, על היועץ המשפטי המרחבי להעביר את התיק לפרקליטות המדינה או לאחד התובעים החיצוניים.

בביקורת עלה, כי משנת 2010 מחוזות המרכז ותל-אביב, אשר בעקבות הנהגת הרפורמה מוגדרים כמרחב השמירה מרכז-תל אביב ברמ"י, התקשרו לצורך הגשת תביעות משפטיות עם שלושה תובעים חיצוניים בלבד. הדבר גרם להיווצרות עומס בלתי סביר על התובעים ול"צוואר בקבוק" בפעולות האכיפה. כך לדוגמה, בשנת 2013 מרחב השמירה המרכז-תל אביב, העביר לטיפולם של התובעים החיצוניים רק 21 תיקים. באוגוסט 2015 שמונה תיקים (38%) מאלה עדיין נמצאו בסטטוס של "לפני תביעה", אף שהם נמסרו לתובעים החיצוניים, יותר משנה לפני כן.

רק בשנת 2015 פרסמה רמ"י מכרז חדש כדי לגייס תובעים חיצוניים נוספים. ביולי 2015 זכו במכרז שבעה תובעים חיצוניים שיסייעו לטפל בתביעות של מרחב השמירה המרכז-תל אביב, במקום שלושה שכיחנו בתפקיד לפני כן.

על פי נתוני רמ"י לסוף אוגוסט 2015, במרחב השמירה מרכז-תל אביב יש כ-900 תיקים

במעמד של "לפני תביעה" ו-58% מהם כלל לא הועברו לתובעים חיצוניים המטפלים בתביעות המשפטיות עבור רמ"י; יותר משליש מתיקים אלה נמצאים בטיפולו של המרחב זה כעשור ואף יותר, ומוגדרים כ"תיקים שנפתחו" ושטרם הבשילו למעמד של "לפני תביעה".

ג. הליך האכיפה של דיני מקרקעין מסתיים באכיפת הצווים השיפוטיים והמנהליים, קרי - בשלב ההוצאה לפועל. גם את השלב הזה מבצע קבלן חיצוני.

בביקורת עלה, כי בשנים 2003-2015 הצטברו במרחב השמירה המרכז-תל אביב כ-170 תיקים שהיו אמורים לעבור לביצוע הליך של הוצאה לפועל. אף על פי כן, משנת 2014 לא התקשר מרחב שמירה זה עם קבלן הוצאה לפועל, והדבר הביא להקפאת ההליכים.

רק ביולי 2015 נבחר קבלן הוצאה לפועל לעבוד במרחב השמירה של המרכז-תל אביב, אך במועד סיום הביקורת, ספטמבר 2015, הוא עדיין לא החל בעבודתו.

ד. על פי תכנית העבודה לשנת 2015 שפרסמה מתפ"א, הוטל על רמ"י לפתוח תיקים, להוציא צווים ולהגיש תביעות משפטיות בתוך פרק זמן קצר ביותר; כמו כן, על פי תכנית העבודה שקבעה מתפ"א למרחב המרכז-תל אביב, הוטל עליו לאתר פסקי דין ישנים שלא נעשה דבר בעניינם, לבצע הליך של הוצאה לפועל כדי לממשם, ולנהל הליכים למניעת ביזיון בית המשפט במקרים המתאימים. בהתאם לכך הוטל על רמ"י להגיש את כל גזרי הדין בצירוף כתבי האישום לפרקליטות המדינה בחודשים ינואר-פברואר 2015, למפותם ולקבוע סדרי עדיפויות לטיפול בהם בחודשים מרץ-אפריל, ולהתחיל בביצוע פסקי הדין ממאי אותה שנה. בביקורת עלה, כי רמ"י לא קבעה ליעדים כמו "הוצאת צווים והגשת תביעות משפטיות בפרק זמן קצר יותר" מדדי ביצוע כדי שניתן יהיה לקבוע אם היא עמדה בהם, ולמותר לציין כי היא לא שילבה את המדדים האלה בתכנית העבודה שלה. כמו כן, רמ"י לא הגישה את כל גזרי הדין בצירוף כתבי האישום לפרקליטות המדינה, לא מיפתה אותם ולא קבעה סדר עדיפויות לקידום. הדבר מלמד על אי-הלימה נוספת בין תכנית העבודה של מתפ"א ובין זו של מרחב השמירה מרכז-תל אביב, והדבר עלול לגרום לאי-ניצולו של היתרון הגלום באכיפה ובתביעה מערכתית ורחבת היקף.

ה. במסגרת הדוח הועלה, כי תכנית העבודה השנתית של רמ"י חושפת רק את "קצה הקרחון" של הבעיה. מרבית העברות על דיני המקרקעין שעליהן דיווחו מפקחי רמ"י למחלקה המשפטית במרחב השמירה מרכז-תל אביב, במשך שנים רבות, אינן מקודמות לתביעות.

על פי נתוני רמ"י לסוף אוגוסט 2015, במרחב השמירה המרכז-תל אביב יש 905 תיקים במעמד של "לפני תביעה" אשר 526 (58%) מהם כלל לא הועברו לתובע חיצוני.

כמו כן, לעתים הוגשו תביעות שהסתיימו בפסקי דין, אך לא מומשו. עוד הועלה כי הטיפול ברוב התיקים מעוכב לזמן לא סביר.

משרד מבקר המדינה מעיר לרמ"י, כי היה על היועצים המשפטיים בחטיבת השמירה ברמ"י לבצע מעקב שוטף אחר מצב התיקים שבמערכת המשפטית, להתריע מבעוד מועד לפני המפקחים ומנהליהם על תיקים שהטיפול בהם מתעכב שנים רבות, ואף להנחות אותם בנושא. מאחר שהם לא עשו זאת, לא הועברו רוב התיקים לתובעים החיצוניים לצורך הגשת תביעות לבית המשפט.

1. התקנות שמכוחן ניתן לסלק פולשים ממקרקעי ישראל מאפשרות לחייב את הפולשים בהוצאות הפיננסיים שנגרמו לרמ"י: הוצאות ישירות (למשל תשלומים לקבלני הוצאה לפועל) והוצאות עקיפות (למשל עלות ימי עבודתם של המפקחים שעסקו בפינוי, וכן הוצאות מינהלה). חיוב זה נועד להיות גורם מרתיע נוסף למניעת פלישות.

על פי נתוני מתפ"א, בחודשים ינואר-יוני 2015 היא הגישה, בשיתוף גופי פיקוח ואכיפה אחרים לרבות רמ"י, 61 תביעות בגין הוצאות הפינוי. הטיפול ב-28 מאותן תביעות כבר הסתיים, והפולשים חויבו בסכום כולל של כ-6.07 מיליון ש"ח, קרי כ-217,000 ש"ח לפולש בממוצע.

נמצא, כי רמ"י קבעה בתכנית עבודתה לשנת 2014 שעל מרחבי השמירה להגיש בסך הכול 37 תביעות להשבת הוצאות הפינוי. בפועל, מרחבי השמירה הגישו רק 12 (כ-32%) מהתביעות. מכאן שגם בנושא זה לא עמדה רמ"י ביעד שקבעה לעצמה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מטרת חיובם של הפולשים בהוצאות בגין הפיננסיים אינה מצטמצמת לכדי ענישת מפרי חוק. יש לה גם אפקט של פעילות מניעתית, שיש בה כדי לסייע ולעודד אכיפה עצמית ואגב כך לתרום לקופה הציבורית. אי לכך, כל אימת שיש לפנות פולש ממקרקעי ישראל על רמ"י לשקול להחיל בעניינו את סעיף גביית ההוצאות.

2. רמ"י נותנת שירותים משפטיים לסיירת הירוקה. מתכנית העבודה של הסיירת הירוקה לשנת 2015 עולה כי בשנת 2014 לא נפתחו תיקים הכוללים צווים לסילוק יד של פולשים ואף לא בוצעו פסקי דין ופינויים שיזמו מפקחי הסיירת, וזאת עקב מחסור בעורכי דין חיצוניים ובקבלני הוצאה לפועל ברמ"י.

מכל האמור לעיל עולה, שעל אף הרפורמה וייחוד הפעילות המשפטית לטיפול בעברות המקרקעין ליועצים משפטיים המתמחים בכך - לא חל תיקון יסודי של הליקויים משנת 2009, השנה שבה העיר משרד מבקר המדינה לרמ"י כי הוא רואה בחומרה את הטיפול הלקוי בתיקים משפטיים. משך הזמן הלא סביר להשלמת המידע בתיקים שלפני תביעה והעיכובים בטיפולם של התובעים החיצוניים בתביעות פוגעים באכיפה בכלל ובעבודתם ובמאמציהם של המפקחים בפרט, ונותר "צוואר הבקבוק" בתחום פעולות האכיפה. האחריות הכוללת למצב זה מוטלת על יחידת הייעוץ המשפטי של רמ"י, ובראשה היועץ המשפטי של רמ"י, שלא מנעה את המשבר המתמשך שגרם לאותו "צוואר בקבוק". משרד מבקר המדינה מעיר לרמ"י, כי היה עליה לפעול נמרצות לתיקון הליקויים בעניין זה שהועלו עוד בדוח הקודם על ידי נקיטת צעדים כגון קביעת לוחות זמנים לגיבוש התביעה ולהגשתה לבית המשפט וקביעת סנקציות בעניין זה.

מעקב אחר תיקון הליקויים

במהלך בדיקתנו התברר, כי נערכת על ידי משרד מבקר המדינה בדיקה בנושא "אכיפה אזרחית". בנסיבות אלה הוחלט על ידינו להפסיק את העמקת הבחינה בתחום זה. יחד עם זאת, ולצורך ריכוז נתונים עדכניים פנינו ליועמ"ש של חטיבת השמירה על מנת לקבל דוח תביעות

וסטטוס שלהם. העתקי מסמכים ותכתובות הועברו לידנו.⁴

בנוסף, ולצורך המעקב פנינו ל [REDACTED], לרבות ל [REDACTED] בבקשה לקבלת מידע עדכני בנוגע לפעולות שננקטו לתיקון הליקויים, אשר עלו בדוח. **עד למועד סיום הביקורת לא התקבלה התייחסות בעניין זה.**

1.2.4. מערך הפיקוח של רמ"י ועבודתו

הקדמה

מרבית פעילותם של מפקחי רמ"י כרוכה בהכנת דוחות פיקוח לקראת עסקות במקרקעין בין רמ"י ובין גופים אחרים. בשנים 2001 ו-2009 העיר מבקר המדינה לרמ"י כי "מפקחי המינהל משקיעים את רוב זמנם במתן שירותים ליחידות אחרות, דבר שפוגע במשימה העיקרית של יחידות הפיקוח, דהיינו השמירה על הקרקע". התברר כי גם בשנת 2015 לא חל שינוי בשיעור דוחות הפיקוח מסוג זה.

בספטמבר 2015, מועד סיום הביקורת, עדיין לא חוברו נהלים חדשים בתחום הפיקוח, לא גדלה מצבת המפקחים, לא נמסרו למפקחים אמצעים טכנולוגיים חדשים, לא הוקם מערך מודיעין תומך, ושיעור ניצול התקציב של החטיבה קטן יחסית. אין לרמ"י ממשקי מידע ראויים עם הסיירת הירוקה ועם גורמי אכיפה אחרים, על אף נחיצותם, ולכן תהליכי העבודה שלה לוקים בחסר.

ליקוי בדוח המבקר

להלן פירוט הממצאים והליקויים בנושא זה:

א. על פי הגדרת התפקידים של מפקח ברמ"י, הוא אחראי לפיקוח על אזור מוגדר במקרקעי ישראל, ועליו לפעול לכך שמקרקעי ישראל יהיו זמינים לשימושה של רמ"י. תפקידי הפיקוח והשמירה כוללים איתור של פלישות וזיהוי אזורים המועדים לפלישות, איתור גנבת מחצבים, ואיתור שימושים שלא כדן במקרקעין. תפקידי האכיפה של המפקח הם, בין היתר, מתן התראות, הגשת תלונות במשטרה, הכנת צווים לסילוק יד של פולשים וסיוע בהכנת תיקים לתביעות משפטיות.

תפקיד נוסף שמוטל על מפקחי רמ"י הוא הפקה של דוחות על המצב הקיים במגרשים לפני שבוצעו בהם עסקות. **התברר כי המפקחים משקיעים את רוב זמנם בפעילות זו.**

כך למשל, בשנת 2013 הוכנו כ-32,000 דוחות פיקוח בנושאים שונים בכל הארץ ומאלה כ-25,000 דוחות לצורכי ניהול מקרקעין ולפני עסקות, ורק כ-7,000 (28%) מהדוחות נגעו לשמירת המקרקעין ולאכיפה. אי לכך החליטה הנהלת רמ"י, במאי 2013, לוותר על מרבית הדיווחים האלה, כדי שהמפקחים יוכלו להקצות זמן רב יותר לשמירה על הקרקע.

בפועל, מינואר 2014 ועד אוגוסט 2015 נמשכה תופעה זו.

יוצא שמפקחי החטיבה משקיעים יותר בביצוע הפעילות העסקית של רמ"י, מאשר בביצוע תפקידים העיקרי - שמירת הקרקע. יצוין כי מרחבי השמירה אינם מוסמכים לקבוע על פי שיקול דעתם אם להיענות להזמנת דוחות מצב בידי החטיבה העסקית, גם אם הם מיותרים על פי נוהלי רמ"י.

⁴ העתקי דוחות ותכתובות אשר הועברו אל מבקר המדינה בדוא"ל מיום 27.05.20, הועברו לידיעת הביקורת. דף 9 מתוך 34

העסקתם של המפקחים בתפקיד שאינו בליבת עשייתם משבש את פעילותם ופוגע במילוי תפקידם העיקרי. כבר בשנים 2001 ו-2009 העיר מבקר המדינה לרמ"י, כי 'מפקחי המינהל משקיעים את רוב זמנם במתן שירותים ליחידות אחרות, דבר שפוגע במשימה העיקרית של יחידות הפיקוח, דהיינו השמירה על הקרקעות'.

בביקורת הנוכחית עלה, כי גם בשנת 2015 לא חל שינוי בסדר העדיפויות שלפיו פועלים מפקחי רמ"י, ויש לראות זאת בחומרה. הנושאים באחריות לכך הם מנהלי רמ"י ומנהל החטיבה לשמירה על הקרקע ברמ"י.

משרד מבקר המדינה העיר לרמ"י, כי עליה לקיים בירור בנושא ולבצע לאלתר את השינוי המתחייב בדבר הסטת משאבי הפיקוח מפעולות של מתן שירותים לעסקות לפעולות של שמירה על הקרקע.

ב. הדוחות של מפקחי רמ"י נחלקים לשתי קטגוריות עיקריות: (א) דוחות הנכתבים לפני ביצוע עסקות ומתארים את המצב הקיים במגרשים שמוצעים לשיווק. דוחות אלה הם, כאמור, רוב הדוחות שמפיקים המפקחים; (ב) דוחות הנוגעים לשמירה על הקרקע בהיבטיה השונים. הועלה, כי הדוחות מהקבוצה הראשונה הם לקוניים מאוד, והמידע שבהם מינימלי. אולם גם דוחות השמירה על הקרקע לוקים בחסר: תיאור הממצאים והעברות בשטח קצר, והדוחות אינם מפרטים את מהות העברות או את החוקים שהופרו; בחלק מהדוחות מצוין שבוצע טיפול משפטי בתיק אולם אין מידע שאפשר ללמוד ממנו אם אכן יש תביעה אשר דוח הפיקוח יוסיף לה נדבך או אם הוצא צו כלשהו; אין פירוט של הוראות התכנית המפורטת שחלה בשטח שנבדק; אם הוגשו תלונות למשטרה - לא צורפו עותקים שלהן לדוחות הפיקוח; בתשריטים המצורפים לדוחות הפיקוח אין מידע על העברות עצמן, ולכן תועלתם מוגבלת. מהשוואת דוחות פיקוח אחדים של מפקחי הסיירת הירוקה לדוחות של מפקחי רמ"י עולים פערי איכות ניכרים בין הדוחות. מפקחי הסיירת הירוקה כותבים דוחות מפורטים מאוד ובהם תיאור האירוע, פרטי האירוע המשטרתי (אם התרחש), הסנקציות שנקטו ופירוט תפיסת הכלים, פרטי המעורבים בעברות, פירוט החוקים שהופרו, עותקים של תלונות במשטרה, תצלומים ברורים מאתרי העברות, דוחות של גורמים אחרים (למשל של המפקח על המכרות) ועוד. למעשה דוחות פיקוח אלה יכולים לשמש מצע להליכים משפטיים בהמשך.

לדעת משרד מבקר המדינה, על רמ"י לקבוע מתכונת סדורה של דוחות הפיקוח באופן שיובא בהם מלוא המידע הדרוש לתיעוד המקרה. ראוי שרמ"י תשקול לאמץ נורמות הנהגות בדוחות הפיקוח של הסיירת הירוקה, אשר עבודתה דומה לזו של רמ"י.

ג. בדוח השנתי של רמ"י לשנת 2013 נקבע, כי בעקבות הנהגת הרפורמה והסבת מינהל מקרקעי ישראל לרמ"י, חלו בחטיבה לשמירת הקרקע שינויים, ובהם: הגדלת מצבת כוח האדם והסמכת המפקחים לפעול על פי חוק מקרקעי ציבור, כתיבת נהלים חדשים, הקמת מערך תומך לנושאי האכיפה והמודיעין, קידום האמצעים הטכנולוגיים העומדים לרשות המפקחים, אבחון הנפות במרחבים העסקיים של רמ"י והגדרתן מחדש על פי אמת המידה של פוטנציאל הפלישות בהן.

בפועל, בספטמבר 2015, מועד סיום הביקורת, עדיין לא הוכנו נהלים חדשים, לא גדלה מצבת

דף 10 מתוך 34

המפקחים, לא נמסרו למפקחים אמצעים טכנולוגיים חדשים, ולא הוקם מערך מודיעין. כמו כן, המידע שמסרה הנהלת רמ"י לוועדת הכלכלה של הכנסת בשנת 2014 על מכלול פעולותיה בשנת 2013 לא היה מדויק. עוד נמצא כי גם לאחר הנהגת הרפורמה שיעור ניצול התקציב של החטיבה לשמירת הקרקע היה קטן: על פי נתוני אגף התקציבים במשרד האוצר לשנים 2013 ו-2014 הוא היה כ-63% וכ-70%, בהתאמה, מכלל תקציבה.

ד. מרחבי השמירה נבדלים זה מזה מבחינת מספר המפקחים הפועלים בהם, מבחינת אופי הבינוי וצפיפותו ומבחינת המספר והאופי של עברות המקרקעין המבוצעות בהם, ולכן קשה להשוות בין פעילויות הפיקוח בהם. עם זאת, על פי הדוח השנתי של רמ"י לשנת 2014, לאחר שהושלמה הנהגת הרפורמה, בולט הפער הניכר בין מספר העברות (פלישות, כרייה בלתי חוקית, הפרות חוזה, שימושים חורגים) שאותרו במרחב המרכז-תל אביב ובין מספר העברות שאותרו ביתר המרחבים: במרחב המרכז-תל אביב, שהוא הצפוף והמאוכלס ביותר מבין המרחבים וערכי הקרקע שלו הם הגבוהים ביותר, אותרו בשנה זו בסך הכול 282 עברות, במחוז ירושלים 379 עברות, במחוז הדרום 667 עברות ובמחוז הצפון 722 עברות. גם בתחום פינוי הפלישות (לרבות פינוי עצמי ופינוי בעקבות צווים) שיעור הפלישות שאותרו במרחב מרכז-תל אביב הוא הקטן ביותר: 130 בסך הכול בשנת 2014, לעומת 148 במרחב ירושלים, 266 במרחב הדרום ו-338 במרחב הצפון. יוצא שהיקף פעילותם של המפקחים במחוז המרכז-תל אביב קטן מזה של המפקחים במחוזות הצפון והדרום.

ה. על פי נוהלי רמ"י, על המפקחים לקיים מגע הדוק עם גורמי פיקוח אחרים, כגון מפקחים של רשויות מקומיות, הסיירת הירוקה, קק"ל ומשרד הפנים. התיאום הזה הוא באחריות מנהל החטיבה, והוא צריך לבוא לידי ביטוי בחילופי מידע על עברות, בסיוע הדדי, בפעילות משותפת לסילוק פולשים, בהריסת מבנים בלתי חוקיים ובפעילות לשמירת הרכוש. הועלה כי רבים ממפקחי רמ"י אינם מקיימים קשרים עם המפקחים של הרשויות המקומיות לצורכי תיאום והעברת מידע, ועקב כך נגרע מהם מידע רב ערך על פגיעות במקרקעי הציבור.

מעקב אחר תיקון הליקויים

במסגרת בדיקתנו פנינו ל [REDACTED] בבקשה לקבלת התייחסות עדכנית ביחס לנושאים שעלו בדוח הביקורת. עד למועד השלמת דוח זה לא נתקבל מידע.

1.2.5. היעדר תשתית מודיעינית ברמ"י

ליקוי בדוח המבקר

ראש תחום מודיעין בחטיבה אינו שותף בגיבוש תכניות העבודה שלה ושל מרחבי השמירה, הוא אינו מקבל די מידע רלוונטי מגורמי פנים וחוף, אינו מכין תמונת מצב תקופתית בתחום המודיעין, ולכן במועד סיום הביקורת תרומתו לשמירת הקרקע היא שולית.

הערת הביקורת ביחס למכלול הנושאים למעקב :

- במועדים שונים פנתה הביקורת אל [REDACTED] לקבלת התייחסות המפורטת להלן. **עד למועד השלמת דוח זה לא התקבלה כל התייחסות.** להלן הנושאים אשר ביחס אליהם נתבקשה התייחסות (פירוט בסעיפים 1-8 להלן) וכן פניה להמצאת מסמכים (כמפורט בסעיפים 9-10 להלן):
1. על הנהלת רמ"י ועל המועצה לגבש מדיניות לגבי השמירה על הקרקע ואכיפת דיני המקרקעין, ובהתאם למדיניות זו עליהן לקבוע יעדים וסדרי עדיפויות לפעילותה של החטיבה לשמירה על הקרקע.
 2. על רמ"י לבצע התאמה מלאה בין תכניות העבודה שלה בתחום הפיקוח ובין תכניות העבודה של הגוף המתכלל את הפיקוח והאכיפה של דיני המקרקעין- מתפ"א.
 3. על המשטרה להפעיל את היחידה המבצעית של מתפ"א על פי ייעודה, כפי שנקבע בהחלטות הממשלה בנדון.
 4. על רמ"י להפעיל את הפיקוח באופן שיטתי, ובין היתר - למפות את העברות שאותרו ואת השטחים המועדים לעברות, להציב את העברות לסוגיהן במערכת מידע גאוגרפי ולקבוע סדרי עדיפויות לפיקוח ולאכיפה על פי מדדים חוקיים, כלכליים, סביבתיים, הרתעתיים וכו'.
 5. על רמ"י להגדיל את מצבת התובעים החיצוניים ובד בבד להגביר את הבקרה על פעולותיהם.
 6. על רמ"י לפעול לכך שרוב זמנם של המפקחים ייוחד לשמירה על הקרקע ולא למתן שירותים ליחידות אחרות ברמ"י.
 7. על רמ"י לפעול לשיפור ממשקי העבודה עם הסיירת הירוקה ועם גופי אכיפה אחרים ולסנכרון המידע בנושא עברות במקרקעין עם גופים אלה.
 8. על רמ"י לשים דגש על הסדרת השימושים הלא חקלאיים במגזר החקלאי ולפעול לגבייה של דמי השימוש עבור פעילות לא חקלאית במגזר זה.
 9. סטטוס עדכני של תיקי הוצ"פ ומצב התיאומים בכלל.
 10. דוח סטטוס טיפול בתביעות בגין עבירות על דיני המקרקעין.

1.2.6 שימושים לא חקלאיים בקרקע חקלאית

מסגרת הפיקוח במגזר החקלאי מפקחי רמ"י ממרחב השמירה [REDACTED] פועלים על פי תכנית עבודה כללית ובלתי ממוקדת: הוגדרה בה רק מכסה כללית של עברות בתחום השימושים הלא חקלאיים והחורגים במושבים ובקיבוצים שאותן עליהם לחשוף. התכנית לא הוכנה על בסיס מידע במישור היישובי והנפתי, לא על פי סדרי עדיפויות שנקבעו מראש, והיא אינה מפרטת את היקף הפעילות שעל כל מפקח לבצע בכל יישוב חקלאי. היעדר השיטתיות בעבודת המפקחים באה לידי ביטוי, בין היתר, בתת-ביצוע של חשיפת מכסת העברות שנקבעו להם בתחום זה. בשנת 2013 לא בוצע כל סקר לאיתור שימושים לא חקלאיים וחורגים במושבים; בשנת 2014 בוצעו רק ארבעה סקרים, אולם בידי מרחב השמירה מרכז-תל אביב יש מידע רק לגבי ממצאי הסקר ביישוב אחד, ועל שלושת הסקרים האחרים שלכאורה בוצעו אין בידיו כל מידע, לרבות שמות

המושבים שהסקרים בוצעו בהם. מכאן שמרחב השמירה המרכז-תל אביב הוריד לטמיון משאבים שהושקעו בביצוע סקרים בשלושה יישובים.

על פי החלטות של המועצה ונוהלי רמ"י - בגין שימושים חורגים בשטחי המגזר החקלאי יש לשלם מדי שנה 5% משומת השטח שבו בוצעו השימושים החורגים. בשנים 2003-2015 הצטברו במרחב השמירה מרכז-תל אביב 180 תיקי תביעות של דרישות לתשלום דמי השימוש בגין שימושים חורגים. כל התיקים האלה לא גובשו לכתבי תביעה, ולמותר לציין כי הם לא הוגשו לבית המשפט. הסיבה לכך היא שרמ"י כלל לא ביצעה את שומות הקרקע לחישוב סכומי התביעה שיש לתבוע מהחוכרים.

זאת

מעקב אחר תיקון הליקויים

במהלך בדיקתנו התברר, כי נערכת על ידי משרד מבקר המדינה בדיקה בנושא "אכיפה אזרחית". בנסיבות אלה הוחלט על ידינו להפסיק את העמקת הבחינה בתחום זה.

יחד עם זאת, ולצורך ריכוז נתונים עדכניים פנינו ל [REDACTED] על מנת לקבל דוח תביעות וסטטוס שלהם. העתקי מסמכים ותכתובות הועברו לידנו.⁵

2. דוח 66ג - כריית חול בראשון לציון

2.1. רקע מדוח המבקר

נכסי המדינה כוללים, בין היתר, את כל המכרות והמחצבים למיניהם במקרקעין או מתחת להם. כרייה וניצול של משאבים במקרקעין השייכים על פי חוק יסוד: מקרקעי ישראל, למדינה, לרשות הפיתוח ולקרן קימת לישראל (להלן - מקרקעי ישראל) אלו פעולות הטעונות רישוי שנותן המפקח על המכרות (במשרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים) למפעיל, אישור של מוסדות התכנון לתכנית מפורטת לכרייה והסכמה מוקדמת והרשאה של רשות מקרקעי ישראל (להלן: "רמ"י") לכרייה. רמ"י אף גובה תמלוגים בגין כרייה במקרקעי ישראל. כרייה שלא כדין היא עברה פלילית ויש לה השפעות שליליות רבות, כגון פגיעה בשלטון החוק, פגיעה בתשתיות, פגיעה במשאב הקרקע ובפיתוח בר קיימה ופגיעה כלכלית ברשויות המדינה.

בשנים 2007-2014 פעלה בתחומה של עיריית ראשון לציון (להלן: "העירייה") חברה קבלנית (להלן: "החברה") לפינוי עודפי עפר שנוצרו מעבודות להכשרת תוואי שבו תעבור מסילת הרכבת מתל אביב לאשדוד במתחם בדרום העיר (להלן: "המתחם"). החברה קיבלה מדי 2007 בפעם היתרי בנייה מהוועדה המקומית לתכנון ולבנייה ראשון לציון (להלן: "הוועדה המקומית") וכן הרשאות מרמ"י לביצוע עבודות במתחם. יודגש כי ההרשאות הראשונות ניתנו לפינוי של עודפי עפר שנערמו מעל פני הקרקע, ולא לכריית החול שמתחת לערמות העפר. כבר מתחילת העבודות התברר לעירייה, ובהמשך לרמ"י, כי החברה כורה חול במתחם ובקרבתו שלא כדין.

פעולות הביקורת - בחודשים מרץ-אוקטובר 2015 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות הפיקוח והאכיפה שעשו מפקחים ומנהלים בחטיבה לשמירת הקרקע ברמ"י בנוגע לכרייה הבלתי חוקית במתחם.

הבדיקה נעשתה במטה רמ"י ובמרחב השמירה מרכז-תל אביב. בדיקות השלמה נעשו בסיירת הירוקה, הפועלת במסגרת רשות הטבע והגנים, בעירייה ובחברת רכבת ישראל בע"מ (להלן: "חברת הרכבת").

במסגרת בדיקתנו אחר תיקון הליקויים נבחנו שני עניינים עיקריים – האחד נוגע לפעולות שבוצעו כהליך הפקת לקחים מארוע זה על מנת למנוע הישנות מקרים דומים. השני, ביחס למקרה הנקודתי, נבחן סטטוס הטיפול המשפטי נגד הגורמים שביצעו את פעולות הכריה הבלתי חוקית. נדגיש, כי אחד הנושאים שעלו בהקשר של האירוע הספציפי הוא התנהלות עובדי מרחב השמירה. **נוכח הבחינה המשמעתית המתנהלת הוחלט שלא לפרט בעניין זה.** לאור האמור לעיל, להלן הממצאים והליקויים המרכזים כפי שהופיעו בתקציר הדוח.

2.2. ממצאים וליקויים מדוח המבקר, מעקב אחר הממצאים והמלצות

2.2.1. ליקויים בתפקוד של רמ"י ושל העירייה

ליקוי בדוח המבקר

רמ"י והעירייה לא בדקו בעצמן - לפני חידוש ההרשאות לחברה - את כמויות עודפי העפר שיש לפנות מהמתחם כצעד ראשון וחיוני, ולא בדקו את סבירותן של הכמויות שבהן נקבה החברה בבקשותיה להאריך את ההרשאות. בשנת 2012 הושלם קטע המסילה לאשדוד בתוואי אחר, ולא במתחם, ולכן לא היה עוד צורך בפינוי עודפי העפר מהמתחם ולא היה צידוק להישארותה של החברה בו. אף על פי כן אפשרו רמ"י והעירייה לחברה לפעול במתחם עוד כשנתיים וחצי (עד סוף שנת 2014), וכתוצאה מכך העמיקה החברה את כריית החול שלא כדין בשטחים של יותר מ-100 דונם ובעומקים משתנים של כ-20 מטר. רמ"י לא קיימה פיקוח הדוק ותדיר במתחם, ובכלל זה מדידות תכופות של גובה הקרקע בו, ולא חילטה ערבויות כדי לאכוף על החברה לעמוד בדרישות ההרשאות. רמ"י לא שלחה מפקחים למתחם מסוף שנת 2012 עד סוף שנת 2014, אף שידעה על גנבת החול ואף שתוקף ההרשאה שנתנה לחברה פג באמצע שנת 2013 מפקחים ומנהלים [REDACTED] אישרו לחברה, [REDACTED] להמשיך לעבוד במתחם.

במרץ 2011 חשף מפקח של רמ"י כי נכרו במתחם 10,000 מ"ק של חול שלא כדין, ואילו העירייה חישבה באותו חודש כי נכרו במתחם 20,000 מ"ק ביתר. מדובר בפער חריג ובלתי סביר המעורר תמיהות באשר לסיבה לו. הממונה על המפקחים במחוז המרכז של רמ"י דאז, מר [REDACTED] פעל להכשיר את כריית החול הבלתי חוקית באמצעות עסקאות עם החברה. ואכן, ועדת העסקאות של מחוז המרכז של רמ"י (להלן - ועדת העסקאות) אישרה מדי פעם בפעם בדיעבד את כריית החול הבלתי חוקית נוסף על הפינוי של עודפי העפר, ובעלי תפקידים בכירים במחוז, "שומרי סף", היו שותפים למתן אישורים אלה. נמצא כי האישורים האמורים של ועדת העסקאות לכרות חול ניתנו שלא כדין: בלי שקדם להם אישור של המפקח על המכרות, ללא מכרז, ללא תכנית מפורטת כמתחייב מדינים, ואף בלי שהחברה ביקשה זאת במפורש.

באפריל 2011 ביקשה החברה מרמ"י להאריך בארבעה חודשים את תוקף ההרשאה שניתנה לה לפעול במתחם להשלמת כל העבודות. ואולם הממונה על המפקחים ב [REDACTED] אישר לחברה לעבוד במתחם עוד שישה חודשים, וועדת העסקאות של מחוז המרכז

האריכה את האישור בעוד שנה. לאחר שפג התוקף של הרשאה זו פנתה החברה לרמ"י בבקשות נוספות להארכת ההרשאות, ונענתה תמיד בחיוב.

מרחב השמירה **החברה** הציג לעירייה מצג שווא ולפיו נקט צעדים משפטיים נגד החברה בעקבות כריית החול שלא כדין, ואילו בפועל, עד מועד סיום הביקורת (אוקטובר 2015) לא נקט המרחב צעדים משפטיים כלשהם נגד החברה ולא תבע ממנה פיצויים בגין הנזקים שגרמה, שהסתכמו בעשרות מיליוני ש"ח. גם דרך פעולתה של העירייה הייתה תמוהה: העירייה עצרה את העבודות במתחם חמש פעמים ותבעה את החברה בגלל כריית חול שלא כדין ובגין עברות על חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן: "חוק התכנון והבניה"), אך בד בבד אפשרה לחברה לעבוד במתחם גם לאחר שהיתר הבנייה שנתנה לה פקע באמצע שנת 2013.

המלצות מבקר המדינה

רמ"י פועלת כנאמנה של הציבור, ועל מנהליה ועובדיה מוטל למלא את תפקידם באופן מקצועי ואחראי. בנושא כריית החול הבלתי חוקית במתחם עלו בביקורת ליקויים ניכרים בדרך פעולתה של רמ"י: אף שמפקחים של רמ"י מצאו, כי חברה שפעלה במתחם ביצעה כרייה בלתי חוקית בשטח נרחב ובעומק רב, לא זו בלבד שרמ"י לא פינתה את החברה מהמתחם ולא תבעה אותה, היא אף האריכה לחברה את ההרשאות מדי פעם בפעם; ההרשאות לחברה ניתנו פעמים רבות בהחלטות יחיד של מפקחים או של הממונים עליהם, שלא כנדרש בנוהלי רמ"י; ההרשאות שניתנו לחברה היו לפרקי זמן ארוכים יותר מפרקי הזמן שביקשה החברה; על פי הערכת רמ"י, החברה הייתה אמורה לעבוד במתחם שבעה חודשים, אולם בפועל היא פעלה בו כשבע שנים, ללא הפרעה מצד רמ"י; גם כשהתברר בשנת 2012 שאין עוד צורך בעבודות העפר לשם הקמת המסילה - אפשרה רמ"י לחברה לפעול במתחם עוד שנתיים; במקום להטיל עיצומים על החברה בגין כרייה שלא כדין, הועלתה במרחב המרכז של רמ"י הצעה שנועדה להכשיר את מעשי החברה ולתת לה מעמד של ספקית חול, בפטור ממכרז; אף שהחברה לא שילמה למדינה את מלוא התמלוגים עבור כריית החול וגרמה נזקים בשטח ששיעורם המצטבר לפחות 40 מיליון ש"ח, וסביר להניח שהשיעור גדול בהרבה - עד מועד סיום הביקורת לא נקטה רמ"י פעולות משפטיות להשבת צדפי הציבור.

מהממצאים עולה התנהלות העומדת בניגוד לנוהלי רמ"י ולכללי מינהל תקין; הישנותן של הפעולות המתוארות לעיל היא ליקוי של ממש בתפקודה של רמ"י. בחלק מהממצאים הנוגעים לגורם אחד אף עולה החשש לפגיעה בטוהר המידות. גם "שומרי הסף" במחוז **המרחב** ובמרחב **המרחב** בהווה כשלו בפקוח על העבודות במתחם. לדעת משרד מבקר המדינה, על רמ"י לבצע בדיק בית מעמיק בנוגע לתפקוד עובדיה בפרשייה זו. גם מפקחי הסיירת הירוקה לא פעלו למניעת החריגות. נוסף על כך אי-ביצוע הליכי אכיפה, כשנה לאחר שהחברה יצאה מהמתחם, יש בו כדי לפגוע באמון הציבור בגורמי האכיפה, ביכולת ההרתעה ובשלטון החוק.

2.1.2 היעדר שיתוף פעולה בין העירייה לרמ"י

ליקוי בדוח המבקר

הועלה כי במרבית הזמן שבו כרתה החברה חול במתחם באופן לא חוקי לא התקיימו כל תיאום וחילופי מידע בין העירייה לרמ"י בעניין זה. היעדר התיאום תרם לחידוש ההרשאות שנתנו גופים אלה לחברה מפעם לפעם. ביולי 2012 דיווח מנכ"ל העירייה לרמ"י על גנבת כמות רבה של חול במתחם

וביקש לתאם פעילות של אכיפה. ואולם נציגי מחוז המרכז של רמ"י לא נפגשו עם המנכ"ל ולא דנו בביצוע פעילות כזאת בכל פרק הזמן שבו נעשתה כרייה שלא כדין.

המלצות מבקר המדינה

על רמ"י לנקוט פעולות למיסוד חילופי מידע עם הרשויות המקומיות כאשר הדבר נדרש, ובכלל זה במקרים של כריית חול בלתי חוקית. חוסר התיאום בין רמ"י לעירייה לגבי הכרייה הבלתי חוקית במתחם אפשר לחברה לבקש לסירוגין הרשאות מרמ"י והיתרי בנייה מהוועדה המקומית ולהפר בקביעות את דרישות האישורים - וזאת בלי שיוטלו עליה עיצומים.

העירייה, בשונה מרמ"י, הוציאה לחברה צווי הפסקת עבודה לרוב ואף הגישה נגדה תביעות בשל העברות שביצעה החברה בשבע שנות פעילותה במתחם. ואולם העירייה לא פעלה להפסקת פעילותה של החברה לאחר פקיעת תוקף היתר הבנייה בשנת 2013, ובכך אפשרה לה להמשיך בכרייה הבלתי חוקית.

מעקב אחר תיקון הליקויים

מבדיקה שנערכה על ידי הביקורת ביחס למקרה הפרטני, עלה כי הוגשה תביעה אזרחית. ממידע שנתקבל מאת **המחוז המרכזי** בנוגע לסטטוס הטיפול עלה, כי הוגש כתב תביעה מתוקן והתיק נמצא בשלבי דיון וכי אין צפי קרוב לסיום⁶.

הערת הביקורת למעקב אחר תיקון הליקויים:

במועדים שונים פנתה הביקורת אל **המחוז המרכזי** לקבלת התייחסות המפורטת להלן. **עד למועד השלמת דוח זה לא התקבלה כל התייחסות.** הנושאים אשר ביחס אליהם נתבקש מידע הם: פירוט הפעולות שנקטו ליישום ההמלצות, ופירוט הפעולות שנעשו למניעת הישנות מקרים דומים. בנוסף, הפעולות אשר בוצעו לשם מיסוד חילופי מידע עם הרשויות המקומיות, כאשר הדבר נדרש, ובכלל זה במקרה של כריית חול בלתי חוקית.

3. דוח 66 - התקצוב וההפעלה של מעונות הסטודנטים

3.1. רקע מדוח המבקר

בעקבות מחאת הדיור באוגוסט 2011 החלה המדינה בשני תהליכים שעניינם תקצוב והפעלה של מעונות סטודנטים: רשות מקרקעי ישראל (להלן: "רמ"י") החליטה באותו חודש לשווק קרקע ללא תמורה לבניית מעונות סטודנטים (להלן: "מעונות"); ובמקביל מינה ראש הממשלה מר בנימין נתניהו ועדה ציבורית בראשות פרופ' מנואל טרכטנברג כדי שתבחן את מצוקת יוקר המחיה במדינת ישראל ותציע פתרונות (להלן: "ועדת טרכטנברג"). במרץ 2012 אימצה הממשלה את המלצות פרק הדיור בדוח הוועדה, ובאותו חודש חתם משרד האוצר עם הוועדה לתכנון ולתקצוב של המועצה

⁶ עדכון מרחב השמירה תל אביב-מרכז ביחס להליך - ת.א. 26157-05-18 בימ"ש מחוזי מרכז. דף 16 מתוך 34

להשכלה גבוהה (להלן: "הוות"ת") על "תכנית לבניית מעונות חדשים במסגרת הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי". לפי התכנית אמורה הוות"ת להקצות למוסדות להשכלה גבוהה (להלן: "המוסדות" או "המוסד") 100 מיליון ש"ח בהתאם לתנאי סף ואמות מידה שפורטו.

באוגוסט 2011 החליטה מועצת מקרקעי ישראל לשווק קרקע לבניית 10,000 חדרים במעונות הסטודנטים. בנובמבר 2012 נתנה הוות"ת ל-14 מוסדות להשכלה גבוהה אישור ראשוני להקמת מעונות שיכללו 3,918 מיטות.

פעולות הביקורת - משרד מבקר המדינה בדק בחודשים פברואר-יולי 2015 את יישום התכניות של רמ"י ושל הוות"ת להקמת מעונות. הבדיקה בחנה את שיתוף הפעולה בין שני הגופים ואת השגת יעדי התכניות. כמו כן נבדק אם הוכנה תכנית כוללת להקמת מעונות. הבדיקה התמקדה במשרדי הוות"ת ורמ"י ובמוסדות להשכלה גבוהה. בדיקה מעמיקה נעשתה באוניברסיטה העברית ובאוניברסיטת תל אביב, אשר הקימו זה מכבר מעונות, והתמקדה בשכר הדירה שגבו, במדיניות האכלוס ובניהול המעונות.

יוקדם ויצוין, כי לצורך בדיקת תיקון הליקויים ויישום המלצות מבקר המדינה בדקה הביקורת את הפעולות אשר נעשו מאז פרסומו של הדוח, נעשתה פניה אל [REDACTED] ברמ"י בבקשה למספר נתונים עדכניים, ונבדקו החלטות שהתקבלו בנושא (החלטות מועצה, נהלים וסיכומי דיון).

3.2 ממצאים וליקויים מדוח המבקר, מעקב אחר הממצאים והמלצות

3.2.1 אי-עמידה ביעדי התכניות להקמת מעונות

ממצא וליקוי בדוח המבקר

על פי החלטת מועצת מקרקעי ישראל מאוגוסט 2011, קרקע לבניית מעונות תשווק באמצעות מכרז פומבי, או בפטור ממכרז ללא תמורה, למוסדות להשכלה גבוהה שהם מלכ"רים. על פי ההחלטה היו אמורים להיבנות 10,000 חדרים מעונות, ובאוקטובר 2012 העלתה מועצת מקרקעי ישראל את היעד ל-20,000. אולם עד מועד סיום הביקורת, יולי 2015, הקצתה רמ"י קרקע לבניית 9,287 חדרים, ומהם נמצאים בשלבי סיום בנייה או שבנייתם הסתיימה רק 2,400 חדרים (26%), בשלושה מוסדות.

אף שבנובמבר 2012 נתנה הוות"ת ל-14 מוסדות אישור ראשוני להשתתפותה במימון הקמת מעונות שיכללו 3,918 חדרים, רק חמישה מוסדות (לרבות השלושה האמורים) נמצאים בשלבי סיום בנייה של 1,006 חדרים בלבד (26%). כולם החלו בהליכי הקמת המעונות לפני השקת התכנית של הוות"ת.

בסקירת פרויקטים לבניית המעונות נמצאו פרויקטים שזכו בניקוד גבוה מהוות"ת (מבחינת נחיצות הקמתם ותקצובם) אך לא הוקמו, ולעומתם כאלה שניקודם נמוך ונמצאים בשלבי בנייה סופיים.

מעקב אחר תיקון הליקויים

ביום 24.02.2016 התקיים דיון במסגרת צוות לתיקון ליקויים⁷ שבמסגרתו צוין, כי החלטות המועצה והחלטות ההנהלה בעקבותיהן, היוו מסד של מדיניות לצורך הקצאת קרקע. הקצאת קרקע תוכל להתבצע

⁷ סיכום דיון לשכת מנהל הרשות מספר 3817 מיום 30 מרץ 2016 בנושא: "צוות לתיקון ליקויים מעונות סטודנטים".
דף 17 מתוך 34

רק בפניה של המוסד האקדמי או הרשות המקומית, ועל בסיס תכנית סטטוטורית בתוקף. כל פניה שכזו טופלה ובהתאמה הוקצו מגרשים לבניית מעונות.

מעיון במסמכים עלה, כי נתקבלו במהלך השנים מספר החלטות מועצה והחלטות הנהלה, שבמסגרתן הוסדר הטיפול בנושא מעונות הסטודנטים. מסקירת החלטות המועצה עולה, כי התקבלו מספר החלטות בנושא הקצאת קרקע למטרת מעונות סטודנטים: החלטת מועצה ⁸, 1241, ⁹, 1262, ¹⁰, 1441, ¹¹, 1452, ¹², 1493 ו- ¹³, 1598. כיום מעוגנים הכללים בפרק 4.10 של קובץ החלטות המועצה¹⁴.

בנוסף, התקבלו מספר החלטות הנהלה בנושא: החלטה מס' ¹⁵, 3188, ¹⁶, 3289, ¹⁷, 3861 ו- ¹⁸, 4492.

במסגרת בדיקתנו התבקשה התייחסות [REDACTED] ביחס לשני נושאים. א. כמות יח"ד למעונות, אשר אושרו עד לחודש יוני 2020 (מועד הבדיקה); ב. ברור האם ישנה אינדיקציה בנוגע לסיוס בניה ביחס להקצאות.

להתייחסות [REDACTED] צורפו שני גיליונות אלקטרוניים: 1. גיליון מסכם עבור כל העסקאות הרלוונטיות; 2. גיליון הכולל פילוח עסקאות שעלו במערכת הבניה העסקית (BI), אך לא היו רלוונטיות (עסקאות ישנות ללא אישור תכניות חדשות).

בנוסף, ציין [REDACTED] בהתייחסותו, כי לצורך הפקת דוחות ביחס לעסקאות הקצאה למעונות סטודנטים בוצעו 3 חיתוכים במערכת הבניה העסקית ביחס לתקופה שבין 1/8/2011 (החודש בו אושרה החלטת מועצה 1421) ועד למועד הבדיקה (יוני 2020), כמפורט להלן:

1. שורת מפתח 2.10.3.10 - מעונות סטודנטים. סעיף פטור: 25(6) – קרי הקצאות מול הרשות המקומית.
2. שורת מפתח 1.1.4.2 - הקצאה במכרז-מיוחדים אחרים (ציבורי סחיר או ציבורי מיוחד).
3. מטרת הקצאה: מעונות סטודנטים.

זאת ועוד, ציין [REDACTED] כי פנה אל המרחבים בבקשה לאתר תיקים/תכניות בניה אשר אושרו למטרת מעונות סטודנטים וכן תיקים/תכניות בניה שהיו בשלב ביניים וייתכן שטרם אושרו ולא הופיעו במערכת הבניה העסקית, אך עד למועד השלמת הדוח לא הועבר מידע נוסף בעניין זה.

מעיון בנתוני קבצי הגיליונות האלקטרוניים, אשר צורפו להתייחסות אגף עסקות, ומהאמור בהתייחסות עצמה, ולפיה אין אחידות באופן הצגת הנתונים בתיקים השונים (בחלק מהתיקים צוינו מס' חדרים, בחלק צוינו מס' יח"ד ובחלק מהתיקים לא צויין דבר), עולה, כי אין למעשה נתונים מדויקים ו/או יכולת לאמוד את מספר יח"ד למעונות, אשר לגביהם בוצעו עסקאות וסטטוס הביצוע.

⁸ החלטת מועצה 1241 מיום 10.8.2011 – "הקצאת קרקע למטרת מעונות סטודנטים".
⁹ החלטת מועצה 1262 מיום 29.10.2012 – "הקצאת קרקע למטרת מעונות סטודנטים". ביטלה את החלטה 1241.
¹⁰ החלטת מועצה 1441 מיום 27.10.2015 – "הקצאת קרקע למטרת מעונות סטודנטים". ביטלה את החלטה 1262.
¹¹ החלטת מועצה 1452 מיום 27.1.2016 – "הקצאת קרקע למטרת מעונות סטודנטים". ביטלה את החלטה 1262.
¹² החלטת מועצה 1493 מיום 9.11.2016 – "הקצאת קרקע למטרת מעונות סטודנטים". ביטלה את החלטה 1452.
¹³ החלטת מועצה 1598 מיום 29.1.2019 – "הקצאת קרקע למטרת מעונות סטודנטים". בוטלה על ידי קובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל מיום 4.04.2019. כיום סעיף מס' 4.10 בקובץ החלטות.
¹⁴ קובץ החלטות אושר על ידי מועצת מקרקעי ישראל ב-4.4.2019.
¹⁵ החלטת הנהלה מספר 3188 מיום 3.4.2012 – הקמת מעונות סטודנטים עפ"י החלטה 1241.
¹⁶ החלטת הנהלה מספר 3289 - מעונות סטודנטים – אישור עסקאות במתווה החלטת מועצה 1241.
¹⁷ החלטת הנהלה מספר 3861 מיום 9.12.2015 – הצעה לתיקון נוסח סעיף 7.1 לעניין שטח לשימוש משחרי בהחלטת מועצה 1441 "הקצאת קרקע למטרת מעונות סטודנטים".
¹⁸ החלטת הנהלה מספר 4492 מיום 5.12.18 - אוניברסיטת בר אילן – מתווה חיוב מעונות סטודנטים 1,106 יח"ד ומסחר דף 18 מתוך 34

המלצה

הביקורת ממליצה לבחון את האופן שבו יש לנהל את רישום מס' יח"ד, החל מהשלבים הראשונים של אישור עסקה וקליטתה ולאורך כל התהליך, באופן שישקף באופן מלא ומדויק את הנעשה בשטח ויאפשר מעקב אחר הנתונים. כמו כן, ולעגן זאת בנהליה. יש לקבוע הנחיות תפעוליות מפורטות בעניין זה, ולעגן בנהל מתאים.

3.2.2. חסמים ליישום התכנית של רמ"י – שיתוף פעולה בין רמ"י לוות"ת

ממצא וליקוי בדוח המבקר

ליקוי 1 : בניגוד להחלטת המועצה, רמ"י לא התייעצה עם הוות"ת לגבי גיבוש תנאי המכרז להקצאת הקרקע וקביעת מנגנוני הפיקוח על הקמת המעונות ועל הפעלתם.

ליקוי 2 : לא הייתה דרישה מחברת תוכן לבסס את המלצותיה על בדיקות בדבר יכולתם הכלכלית של המוסדות להקים את המעונות. בדוח לא הייתה התייחסות למוסדות שאינם זכאים לסיוע מהוות"ת (עובדה המקשה על ההיתכנות הכלכלית), אך למרות זאת הקצתה להם רמ"י קרקע להקמת מעונות.

מבקר המדינה מעיר, כי היה ראוי שרמ"י תבצע בדיקות למוסדות שלא נכללו בתכנית, מאחר שהוות"ת ביצעה בדיקות כלכליות רק בנוגע למוסדות שנכללו בתכנית שלה. בפועל הקצתה רמ"י קרקעות לבניית מעונות בלא בדיקת היתכנות כלכלית, ואכן, כל המוסדות שזכו לסיוע של רמ"י בלבד לא הצליחו להקים מעונות (דוגמה: קריית החינוך גבעת וושינגטון והמכללה האקדמית לחינוך חמדת הדרום).

רמ"י לא בדקה את סיכויי יישומם של פרויקטים אשר התעכבו מסיבות סטטוטוריות או בשל חילוקי דעות משפטיים וכספיים בינה לבין המוסדות שלא נפתרו עד מועד סיום הביקורת, יולי 2015.

ליקוי 3 : רמ"י עצמה לא עמדה על תנאי הסף שקבעה (מרכז האקדמי רופין - קמפוס מכמורת, לקמפוס שדה בוקר של אוניברסיטת בן-גוריון, לקריית החינוך גבעת וושינגטון, למכללה האקדמית לחינוך חמדת הדרום ולמכללת אורות ישראל. רמ"י עשתה כן אף שידעה שהוות"ת לא תכלול מוסדות בסדר גודל זה בתכנית לתקצוב הקמת מעונות. רמ"י לא נימקה את חריגתה מתנאי הסף שקבעה; בכך הפכה את החלטתה שלה לאות מתה.

מעקב אחר תיקון הליקויים

בסיכום דיון צוות לתיקון ליקויים¹⁹ צוין, כי הגורם המתכלל שנקבע ע"י ממשלת ישראל לטיפול בנושא מעונות סטודנטים הוא "דירה להשכיר". גורם זה יפעל לתאם בין פעילות רמ"י לוות"ת ולגורמים נוספים ככל שיידרש לקידום הפרויקטים. בחלוף 5 שנים ממועד קבלת החלטת מועצה

¹⁹ סיכום דיון לשכת מנהל הרשות מספר 3817 מיום 30 מרץ 2016 בנושא: "צוות לתיקון ליקויים מעונות סטודנטים".
דף 19 מתוך 34

בנושא, ייערך בירור בנוגע לרשימת האתרים שהתקבלו בעבר, התאמתם בהווה והכללה/או גריעה של אתרים מתאימים.

מבדיקה שערכנו לא נמצא תיעוד לעריכת רשימה כזו. כך גם לא נתקבל מידע מ [REDACTED] אליו פנינו בעניין.

המלצה

הביקורת ממליצה לבחון את רלוונטיות רשימת אתרים שנתקבלה בעבר והתאמתה למדיניות ודרישות עדכניות.

3.2.3. הקצאות קרקע שלא יצאו אל הפועל – מחלוקות כספיות בין רמ"י למכללת וושינגטון

ממצא וליקוי בדוח המבקר

עיכוב בחתימה על הסכם חכירה בין מכללת גבעת וושינגטון נגרם בשל מחלוקות כספיות בינה לבין רמ"י על נושאים שאינם קשורים לעסקה של המעוונות.

משרד מבקר המדינה רואה טעם לפגם שרמ"י לא פעלה לסיום המחלוקות הכספיות עם המכללה לפני הקצאת הקרקע.

מעקב אחר תיקון הליקויים

במסגרת דיון צוות לתיקון ליקויים²⁰ צוין, כי רמ"י סבורה שאין מקום לליקוי. גם בהתייחסותה לטיטות הדוח העירה רמ"י, כי טעה המבקר בפסקה זו. לכאורה עולה טענה על ידי המבקר, כי הקצאת קרקע למעוונות סטודנטים הוא תהליך הנפרד לחלוטין לעניין המוסד האקדמי. לגישתנו, לא כך הוא. המעוונות הינם חלק מהרחבת שימושים או הקצאת קרקע נוספת להרחבת המוסד החינוכי, ומשכך הנהלת רמ"י בישיבתה מ-23/10/2012, קבעה אין חובה להתלות במקרים מסוג זה בין התהליכים, זאת כי היא ראתה חשיבות עליונה בקידום הקצאות מקרקעין למטרות אלו. יוער, כי אי קידום עסקת הקצאת מקרקעין בגבעת וושינגטון לא נבע מהתלית/אי התלית תהליכים.

3.2.4. הקצאת קרקע להקמת מעוונות ללא תמורה למכללות חוץ – תקציביות

ממצא וליקוי בדוח המבקר

ליקוי: הביקורת העלתה, כי ההחלטה על הקצאת הקרקע ללא תמורה התקבלה על בסיס תשובתו הלקונית של היועץ המשפטי של רמ"י, בלא שנומקה בחוות דעת משפטית, כנדרש לפי החלטת הנהלת רמ"י.

ליקוי: הגם שמדובר במטרה ברוכה – הקמת מעוונות לסטודנטים, וגם המטרה שבבסיס ההקצאה ללא תמורה – לספק מגורים לסטודנטים בעלות נמוכה ממחירי השוק ולהשפיע אגב כך גם על מחירי הדירה – היא מטרה ברוכה. היה על רמ"י לתת את הדעת על כך שהקרקע הוקצתה לגוף שאינו מתוקצב על ידי הוות"ת ושהיבטיו המנהליים אינם מפוקחים במלואם על ידיה, ויכולתה לפקח על הלימה בין

²⁰ ראה הערה 15 לעיל.

הייעוד שבשלו ניתנה הקרקע ללא תמורה לבין השימוש בה מוגבלת. על הוות"ת ורמ"י להבטיח, באמצעים העומדים לרשותן, כי גובה שכר הדירה והשימוש בקרקע יתאמו את מטרות ההקצאה. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי, כי שאלת הקצאת הקרקעות למכללות בלתי-מתוקצבות תיבחן על ידי היועץ המשפטי לממשלה בכללותה, לרבות ההיבט של הקצאה לשם הקמת מעונות סטודנטים; זאת על רקע הצורך לתת פתרונות דיור לסטודנטים.

מעקב אחר תיקון הליקויים

במסגרת דיון צוות לתיקון ליקויים²¹, אשר דן בממצאי הדוח צוין, כי מועצת מקרקעי ישראל מס' 1262 מאפשרת שיווק קרקעות למטרת בניית מעונות סטודנטים, בפטור ממכרז וללא תמורה, למוסדות להשכלה גבוהה שהינם מלכ"רים ולרשויות מקומיות. ההחלטה אינה מוגבלת למוסדות שאינם מתוקצבים, ולפיכך, ההחלטה חלה על מוסדות מתוקצבים ושאינם מתוקצבים כאחד. לנוכח הערת המבקר, הודיע היועץ המשפטי של רמ"י כי העביר את הנושא לבחינת היועץ המשפטי לממשלה. במסגרת בדיקתנו פנינו ליועמ"ש לרשות בבקשה לקבל מידע האם הנושא נבחן מול היועץ המשפטי לממשלה. לא נתקבל מידע ברור האם נעשתה פניה כזו ואם הייתה פניה מה היו תוצאותיה.

המלצה

אנו ממליצים, כי נוכח הערת המבקר ולאור הודעת היועץ המשפטי לרמ"י, יעביר האגף המשפטי ברמ"י את הנושא לבחינת היועץ המשפטי לממשלה, ככל שטרם הועבר. האגף יעביר את תוצאות הבחינה ומסקנותיה לידעת הנהלת הרשות.

3.2.5. ליקויים ביישום התכניות של רמ"י והוות"ת

ממצא וליקוי בדוח המבקר

• קביעת שכר דירה במעונות הסטודנטים

הליקוי: רמ"י אמנם קבעה למוסדות תעריף שכר דירה מרבי, אולם המוסדות קבעו תעריף גבוה הרבה יותר ממנו – [REDACTED]. רמ"י לא נקטה צעדים כנגד אותם מוסדות. למרות שנקבע באפריל 2012 בהנהלת רמ"י תעריף שכר דירה מרבי בכל הסכם, היא לא נהגה כך בהתייחס ל[REDACTED]. בזאת מנעה אפשרות לפקח על שכר הדירה שיקבעו.

משרד מבקר המדינה מעיר למוסדות על שקבעו שכר דירה גבוה מזה שאישרה רמ"י בלי לקבל אישורה לכך. כמו כן מעיר משרד המבקר לרמ"י על שלא אכפה את התעריף שקבעה. בעקבות כך שכר הדירה שמשלמים הסטודנטים אינו מביא לידי ביטוי את תקציבי הסיוע ואת ההטבות בנוגע לקרקע.

הליקוי: בבדיקת מבקר המדינה נמצא, כי חלק מהמוסדות הגישו לאישור הוות"ת באפריל 2012 הצעה להקמת מעונות ששכר הדירה בהם דומה לזה שבשוק החופשי: אוניברסיטת בר-אילן,

²¹ ראה הערת שוליים 15 לעיל.

המכללה האקדמית כנרת והמכללה האקדמית תל אביב-יפו. משרד מבקר המדינה מעיר לוות"ת ולרמ"י, אשר אישרו את המודלים האמורים, כי היו צריכות לעמוד על כך שמתן הסיוע להקמת המעונות יבוא לידי ביטוי בהפחתת שכר הדירה.

הליקוי: רמ"י והוות"ת פעלו ללא תיאום ואישרו תעריפי שכר דירה שונים למרכז הבינתחומי הרצליה. הערת מבקר בהערת היעדר התיאום בין רמ"י והוות"ת לא רק יוצר בלבול אשר לגובה שכר הדירה המרבי שמותר לגבות מהסטודנטים, אלא גם מעיד על עבודת מטה לקויה של שני הגופים. ראוי שרמ"י והוות"ת יגבשו את החלטותיהן בנוגע למרכיבי הפרויקטים בתיאום ובשיתוף פעולה.

מעקב אחר תיקון הליקויים

במסגרת דיון בצוות לתיקון ליקויים²², אשר דן בממצאי הדוח צוין, כי רמ"י מקבלת הערת המבקר. יחד עם זאת, הואיל ועפ"י החלטת ממשלת ישראל חברת "דירה להשכיר" היא הגורם המתכלל, אשר אמון על מנגנון הפיקוח בכל הנוגע לשכר דירה מעונות הסטודנטים, רמ"י תבחן את הנושא אל מול החברה, כך שתוצע אכיפה אפקטיבית.

• פיקוח על שכר דירה

ליקוי: בדיקת מבקר המדינה העלתה, כי רמ"י לא הקימה מנגנוני פיקוח ובקרה ובאוקטובר 2012 החליטה הנהלתה כי על מחירי השכירות יפקח מנגנון הפיקוח של משרד הבינוי והשיכון. היא אף ציינה זאת בהסכמיה עם המוסדות בדבר הקצאת קרקע להקמת מעונות. הנהלת רמ"י קיבלה החלטה זו בלי לתאם אותה עם משרד הבינוי והשיכון ובלי לקבל את הסכמתו לכך. בפועל, כפי שמסר לעובדי הביקורת מנהל אגף השיווק של משרד הבינוי והשיכון במאי 2015, המשרד אינו עוסק בפיקוח על שכר הדירה במעונות.

רמ"י לא קבעה בהחלטותיה מנגנוני פיקוח או סנקציות למקרים שבהם המוסדות לא יעמדו בתנאים שהציבה להם. בפועל מוסדות רבים גבו מהסטודנטים שכר דירה גבוה משכר הדירה המרבי שקבעה. באוקטובר 2012 החליטה רמ"י, כי על מחירי השכירות יפקח מנגנון הפיקוח של משרד הבינוי והשיכון לנושא דירות להשכרה, אולם בפועל לא עירבה את המשרד בהקמת המעונות או בפיקוח על שכר הדירה בהם.

מבקר המדינה העיר, כי יש לראות בחומרה את החלטתה להעביר למשרד הבינוי והשיכון את האחריות למשימת הפיקוח בלא לתאם זאת עמו. רמ"י אינה יכולה להתנער מאחריותה לפיקוח על גובה שכר הדירה במעונות, וגם אם החליטה להעביר את תפקידה לאחר, עליה להמשיך לעקוב אחר קיומו של הפיקוח ואחר טיבו. בפועל, כפי שעלה בביקורת, שכר הדירה במעונות שנקבע בין המוסדות ליזם חרג מזה שקבעה רמ"י. בכך מנעה רמ"י את הקלת הנטל הכלכלי שהסטודנטים עומדים בו.

מעקב אחר תיקון הליקויים

²² ראה הערת שוליים 15 לעיל.

בדיון בצוות לתיקון ליקויים²³ צוין, כי בהמשך לתגובת המשרד לטיוטת הדו"ח מנובמבר 2015, התקבלה החלטת ממשלת ישראל, לפיה, חברת "דירה להשכיר" היא הגורם המתכלל, אשר אמון על מנגנון הפיקוח בכל הנוגע לשכר דירה מעוונות הסטודנטים.

במסגרת בדיקתנו מסר [REDACTED], כי החל מכניסתה לתוקף של החלטת מועצה 1493 בשנת 2016 הועבר כל נושא הפיקוח והבקרה לחברת "דירה להשכיר".

• **פרוגרמת בניה**

רמ"י והוות"ת קבעו למוסדות את הפרוגרמה לבניית המעונות ולפיה יהיה בכל חדר סטודנט אחד לכל היותר, למעט זו ומשפחה. מספר הסטודנטים המרבי בדירה אחת יהיה ארבעה. בבדיקת מבקר המדינה עלה כי שני גופים אלה אישרו פרויקט של [REDACTED] לבניית מעונות וסייעו לו אף שלא עמד בתנאים אלו. למרות זאת הן אישרו תכנית של [REDACTED] לבניית מעונות שבהם חמישה סטודנטים ביחידה.

נמצא שרמ"י אישרה תכנית שלפיה יתגוררו בחלק מהדירות יותר מארבעה סטודנטים דבר המנוגד הן לכלליה והן לכללי הוות"ת. עוד נמצא שהוות"ת לא אישרה תכנית הבניה החדשה של הטכניון, אשר כללה חמישה חדרים ביחידות דיור. אשר לרמ"י נמצא כי היא לא דנה בצורך לחרוג מהכללים שנקבעו ולא נמקה את החריגה, בכך הפכה את הכללים לחסרי תוקף ממשי.

מעקב אחר תיקון הליקויים

במסגרת בדיקתנו מסר [REDACTED], כי החל מכניסתה לתוקף של החלטת מועצה 1493 בשנת 2016 הועבר כל נושא הפיקוח והבקרה לחברת "דירה להשכיר".

4. דוח 166 - פעולות הממשלה לקידום התחדשות עירונית כצורך לאומי

4.1. רקע מדוח המבקר

התחדשות עירונית היא תהליך החיאה מחודשת של רקמות עירוניות מידרדרות ופיתוח ערים בתוך גבולות השטח הבנוי, תוך ניצול מרבי של התשתיות הקיימות (להלן: "התחדשות עירונית"). יצוין, כי בשל מאפייניה הגאו-פיזיים והגאו-פוליטיים המיוחדים של מדינת ישראל, לתהליכי התחדשות עירונית נועדו תפקידים לאומיים נוספים כמו הגברת מוכנותם ועמידותם של מבני מגורים ותשתיות עירוניות מול אסונות טבע, כמו רעידות אדמה, ומול איומים מלחמתיים שיש להגן על העורף מפניהם, למשל איום ירי טילים.

החל משנת 1996 קיבלו ממשלות ישראל החלטות בנושא התחדשות עירונית שנועדו לקדם את פעילות הממשלה בתחום זה; בין האחרונות שבהן: החלטה 4435 ממרץ 2012 (להלן: "החלטה

²³ ראה הערת שוליים 15 לעיל.

4435") בדבר הקמת צוות בין-משרדי לקידום מדיניות לאומית כוללת לחידוש ולפיתוח של המרחב העירוני (להלן: "הצוות הבין-משרדי"), והחלטה 376 מיוני 2013 בנושא "קידום מדיניות לאומית כוללת לחידוש ופיתוח המרחב העירוני" (להלן: "החלטה 376").

פעולות הביקורת - בחודשים אפריל-נובמבר 2015 בדק משרד מבקר המדינה את פעולותיהם של משרדי הממשלה ושל רשויות נוספות הנוגעות בדבר לקידום תהליכי התחדשות עירונית בכל הנוגע למתחמי מגורים, בעיקר בשנים 2010-2015. בביקורת נבדקו גם נושאים אלה: יישום החלטות הממשלה בנושא התחדשות עירונית, ובעיקר החלטה 376; התמודדות משרדי הממשלה עם החסמים המעכבים תהליכי התחדשות עירונית; וסדרי עבודת המטה והתיאום בין משרדי הממשלה בנושאים הנוגעים להתחדשות עירונית. בדיקת נושאים אלה היא נדבך נוסף בביקורת בנושא משבר הדיור, שממצאיה פורסמו בדוח נפרד של מבקר המדינה במרץ 2015 (להלן: "דוח משבר הדיור"), והיא משלימה את תמונת המצב בנוגע להתמודדות עם משבר הדיור לצד מיצוי השימוש במשאב הקרקע. בדיקת נושאים אלה היא בחלקה ביקורת מעקב אחר תיקון הליקויים שהובאו בדוח שנתי 61 של מבקר המדינה בנושא "התחדשות עירונית באמצעות פינוי-בינוי ועיבוי הבנייה".

הבדיקות נעשו במשרד הבינוי, במינהל התכנון ובמשרד ראש הממשלה. בדיקות השלמה נעשו במשרדי המשפטים והאוצר, ברמ"י, בוועדת ההיגוי הבין-משרדית להיערכות לרעידות אדמה במשרד הביטחון, בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן: "הלמ"ס"), בוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז מרכז וברשויות המקומיות בערים באר שבע, אשדוד, תל אביב, הרצליה, חיפה, בית שאן ועפולה.

4.2 ממצאים וליקויים מדוח המבקר, מעקב אחר הממצאים והמלצות

4.2.1 ליקויים בהתוויית מדיניות לאומית כוללת להתחדשות עירונית

ממצא וליקוי בדוח המבקר

מאז הפעלת המסלולים הממשלתיים למימוש ההתחדשות העירונית בסוף שנות התשעים של המאה העשרים, פעלו משרדי הממשלה והגופים השלטוניים הנוגעים בדבר בלי שמונה גורם מטה שתפקידו לבצע אינטגרציה בהתוויית מדיניות ממשלתית ויישומה בתחום ההתחדשות העירונית. הפעולות שנעשו היו מבוזרות בין משרדי הממשלה ומוסדות המדינה השונים, מאחר שטרם הוקמה רשות להתחדשות עירונית; גופים אלה פעלו בלי שגובשה תכנית עבודה רב-שנתית ובלי שנקבעו יעדי מדיניות הממציים את הפוטנציאל של ההתחדשות העירונית והמתואמים בין כל הגופים הנוגעים לעניין, בעיקר משרד הבינוי, מינהל התכנון ורמ"י.

לדעת משרד מבקר המדינה, בתנאים הנוכחיים שבהם מופעלים המסלולים הממשלתיים, בלי שנוצרו לצדם מסלולים אפקטיביים ההולמים את הצרכים של יישובי הפריפריה הגאוגרפית או החברתית, תושבי הפריפריה אינם יכולים ליהנות באופן מעשי מן ההטבות שנועדו לעידוד ולמימוש של תהליכי התחדשות עירונית. תושבים המתגוררים במרקמים עירוניים ותיקים שבהם ערך הקרקע גבוה יכולים לא רק להלכה אלא גם למעשה לקבל סיוע מקופת המדינה - זכויות בנייה, פטורים, הטבות מס ועוד, והדבר מביא לשרד נכסיהם; אשר לתושבים המתגוררים במרקמים עירוניים

ותיקים שבהם ערך הקרקע נמוך, יכולתם לנצל אותן הטבות היא מזערית, שכן אין היתכנות כלכלית למימוש תהליכי החיזוק והחידוש של נכסיהם.

לשם תיקון המצב על משרדי הממשלה, בשיתוף הרשויות המקומיות, להמשיך בפעולות שהחלו בהן, בשים לב לצורך במתן פתרונות לאזורים שבהם ערך הקרקע נמוך מדי, כפי שצין גם משרד הבינוי וכפי שהציע יו"ר המועצה הארצית בתגובתו על ממצאי הביקורת; למשל, באמצעות הקצאת קרקע משלימה, תוספת שימושים מסחריים וניוד זכויות בקרקע. במועד סיום הביקורת טרם פעלו גורמים אלו יחדיו על מנת לגבש תכנית סדורה וכוללת לתיקון המתבקש.

מעקב אחר תיקון ליקויים

במסגרת בדיקתנו בחנו את מצב הדברים ממועד הגשת הדוח להיום - ההחלטות שהתקבלו, ובכלל זאת במסגרת המדיניות הנקבעת על ידי מועצת מקרקעי ישראל, והפעולות שבוצעו במהלך השנים.

ב-13/03/2016 הודיע רמ"י²⁴ למפקח הכללי לענייני ביקורת המדינה במשרד ראש הממשלה, כי בשנת 2005 הוכנה תכנית בתחום התחדשות עירונית על-ידי רמ"י, כאשר באותה עת ההתחדשות העירונית היה מן הנושאים שקודמו על-ידי גורמי התכנון ולא ע"י נציגי רשות מקרקעי ישראל אשר היו שותפים ליוזמי התכנון, כאמור. לאור שינויים שונים ובכלל זה שינוי שבוצע ב-2009 בחוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ך-1960 והקמת רמ"י, הרשות מקדמת ליוזי תכניות להתחדשות עירונית ומאיצה תהליכים לקידום פרויקטים אלו, הכל בתיאום ובשיתוף משרד הבינוי והשיכון, וזאת מתוך מגמה להגדיל את היקף הפרויקטים המגיעים לכדי מימוש, ובכך פועלים המשרדים יחד להגדלת היצע יחידות הדירור במרקם העירוני הוותיק. יחד עם זאת וכמתחייב, פעלה רמ"י לקדם החלטות מדיניות במועצת מקרקעי ישראל לשם פישוט ההליכים מול בעלי הזכויות ולייתרם.

4.2.2. התחדשות עירונית כמרכיב בפיתוח ארצי בר קיימה

ממצא וליקוי בדוח המבקר

ממכלול ממצאי הבדיקה, בנוגע למשרדי הבינוי, הגנת הסביבה ולרמ"י, מצטיירת תמונה ולפיה חלק מהפעולות שצוינו בתכניות האסטרטגיות של גורמים אלה הניבו תפוקות דלות, וחלקן לא יצאו לפועל; לדוגמה: על אף מאמציו של משרד הבינוי, לרבות, תמיכתו בתכניות התחדשות עירונית ומימונו, במועד סיום הביקורת רק בכמה מרקמים בנויים וותיקים חל בפועל תהליך התחדשות עירונית; רמ"י לא איתרה חטיבות קרקע המתאימות להתחדשות עירונית תוך ציפוף בנייה קיימת; המשרד להגנת הסביבה לא יזם הכנת תכנית בנושא חיסכון בקרקע ושימור שטחים פתוחים. זאת ועוד, בניגוד להחלטה 246 המשרדים לא עדכנו את התכניות האסטרטגיות אחת לשלוש שנים כנדרש.

מעקב אחר תיקון ליקויים

²⁴ מכתב מ"מ מנהל הרשות אל מר עקיבא איסרליש, מ"מ המפקח הכללי לענייני ביקורת המדינה במשרד ראש הממשלה מיום 13/03/2016 בנושא: "פעולות הממשלה לקידום התחדשות עירונית כצורך לאומי".

בהודעת רמ"י²⁵ מיום 13/03/2016 אל המפקח הכללי לענייני ביקורת המדינה במשרד ראש הממשלה צויין, כי רמ"י פעלה ותפעל עם הגורם המתכלל את הפעילות בתחום ההתחדשות העירונית. בשלב זה צוות של מנכ"לים במשרדי הממשלה ובשלב הבא שהולך וקורם עור וגידים הוא ברשות להתחדשות עירונית.

עוד נכתב, כי כל פניה אשר הועברה לרמ"י בדרך של תכנית סטטוטורית, אשר מבקשת לצרף שטח נוסף על מנת להפוך לתכנית כדאית נבחנת ומובאת לדיון ולהחלטה בפני הגורמים המוסמכים ברמ"י בלוח הזמנים הקצר ביותר שניתן. זאת ועוד, במסגרת הסכמי הגג שנחתמו עם רשויות מקומיות שמהותן להגיע להסדר לקידום בניה נכללו גם מתחמים של התחדשות עירונית.

בבדיקתנו מצאנו, כי ממועד פרסום הדוח, קיבלה מועצת מקרקעי ישראל מספר החלטות²⁶ וכן הוכן נוהל עבודה²⁷ ועדכון תהליכי הפתיח הרלבנטיים²⁸ המסדירים את אופן הטיפול העסקי בפעילות ההתחדשות העירונית.

במסגרת השינויים שחלו, יש לציין, כי בשנת 2016 חוקק חוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, תשע"ו-2016. מטרת החוק כפי שפורטה בסעיף 1 לחוק היא: *"ילקדם פעילות להתחדשות עירונית ולעודדה, להגדיל את היקף המימוש של מיזמים להתחדשות עירונית ולהאיץ את ביצועם לשם הגדלת היצע הדירות במרקם העירוני הבנוי, בשים לב לחשיבות שימור השטחים הפתוחים, ייעול השימוש בקרקע, חיזוק העירוניות, שיפור פני העיר ושיפור איכות החיים של התושבים לרבות מתן מענה הולם לצורכי האוכלוסייה המתגוררת במתחמים המיועדים להתחדשות עירונית, והכול, בין השאר, באמצעות הקמת רשות ממשלתית להתחדשות עירונית שתפעל בהתאם להוראות חוק זה"*.

4.2.3 פעולות הממשלה ומוסדותיה להתמודדות עם החסם והסרתו - מגרשי השלמה

מצא ליקוי בדוח המבקר

אחד הכלים המסייעים בהגברת הכדאיות הכלכלית והישימות של פרויקט פינוי-בינוי הוא מגרש השלמה שעל רמ"י להקצות לטובת הפרויקט; הדבר מאפשר לבנות במגרש זה חלק מהבניינים, להעביר את הדיירים המפונים לדירות חדשות, ורק לאחר מכן להרוס את הדירות במגרשים המפונים ולהשלים את בניית הפרויקט. אופן ביצוע זה תורם להגברת האמון של הדיירים בפרויקט, ועשוי להגדיל את סיכויי מימושו ולקצר את זמן ביצועו.

החלטה 1258 של מועצת רמ"י בנושא מגרשי השלמה: בהחלטה מנובמבר 2012 קבעה המועצה, כי הנהלת רמ"י רשאית לאשר הקצאת מגרש השלמה בפורמט ממכרז לתכנית להתחדשות עירונית, לאחר אישור השמאי הממשלתי שהתכנית אינה כדאית מהבחינה הכלכלית, ויש צורך בהוספת מגרש השלמה לתכנית כדי להפכה לכדאית. לפי החלטת המועצה תקצה הרשות מגרש ששטחו עד שני דונם לתכניות הכוללות בין 24 יח"ד לבין 150 יח"ד ועד ארבעה דונם לתכניות הכוללות יותר מ-150 יח"ד. שווי מגרש השלמה ייקבע לפי הערכת השמאי הממשלתי.

²⁵ ראה הערת שוליים 20 לעיל.

²⁶ החלטת מועצה 1303 מיום 9.12.2013, אשר בוטלה על ידי החלטה 1415 מיום 3.8.2015 על ידי החלטה 1477 מיום 13.7.2016, אשר בוטלה על ידי החלטה 1519 אשר בוטלה ביום 4.04.2019 על ידי קובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל (ס' 5.6 שם).

²⁷ נוהל התחדשות עירונית אשר הובא לאישור הנהלה בהחלטה 4443 מיום 10.10.2020. אושר בצוות מפת"ח.

²⁸ תהליך מפת"ח 1.1.3 הקצאה במכרז ותהליך 2.12.1 הקצאה בפורמט ממכרז לקרקע משלימה.

מיפוי של מלאי מגרשי השלמה: בהחלטה 376 הורתה הממשלה לוועדה להתחדשות עירונית, בשיתוף רמ"י, למפות מקרקעין פנויים שבאמצעותם ניתן להגדיל את הכדאיות הכלכלית של פרויקטים של התחדשות עירונית ולהגדיל את סיכויי מימושם בדרך של בנייה לפני הריסה (מתכונת בינוי-פינוי-בינוי).

במועד סיום הביקורת, כשלוש שנים לאחר שהתקבלה ההחלטה האמורה ולמרות בקשתה של הוועדה להתחדשות עירונית שיוקצו מגרשי השלמה בכמה מתחמים, עדיין לא הקצתה רמ"י ולו מגרש השלמה אחד לטובת פרויקטים של התחדשות עירונית.

מעקב אחר תיקון ליקויים

בבדיקתנו נמצא, כי החלטת המועצה 1258 נשוא התייחסות מבקר המדינה, בוטלה ובמקומה נתקבלו מספר החלטות מועצה מתקנות²⁹, אשר קובצו בפרק 5.6 של קובץ החלטות המועצה.

סעיף 5.6.8 לקובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל קובע, כי: 'הנהלת הרשות, בהמלצת הרשות להתחדשות עירונית, רשאית לקבוע כי מגרש השלמה ייועד או למתחמים להתחדשות עירונית ו/או יוקצה למתחם או למתחמים להתחדשות עירונית, במכרז או בפטור ממכרז, בין השאר, גם משיקולים תכנוניים וחברתיים" והכל כפי שמפורט בפרק משנה זה.

יצוין כי ביום 30.12.18 פורסם נוהל 90.05B³⁰ בנושא התחדשות עירונית שבמסגרתו הוסברו המסלולים השונים להקצאת מגרשי השלמה במכרז ובפטור ממכרז והתנאים הנלווים לכל אחד מהם, ובנוסף, פורטו יחסי הגומלין בין רשות מקרקעי ישראל, הרשות להתחדשות עירונית והרשויות המקומיות, לשם יישום התהליך. כמו כן נקבעו שני תהליכי עבודה להקצאת מגרשים לביצוע התחדשות עירונית.³¹

במטרה לבדוק האם יושמו המלצות מבקר המדינה והאם הוקצו מגרשי השלמה לטובת פרויקטים של התחדשות עירונית נדרשה התייחסות [REDACTED]. **עד למועד השלמת דוח זה לא נמסר מידע.**

על האמור לעיל מבדיקתנו במערכת הבינה העסקית (BI) אותרו כ-10 תיקי הקצאה, שבוצעו במכרז ובפטור ממכרז בהתאם לתהליכי המפת"ח, במרחב תל אביב ובמרחב מרכז.

4.2.4. הקמת קרן להתחדשות עירונית

באפריל 2014 תוקן חוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ך-1960, המורה על הקמת קרן להתחדשות עירונית שנועדה לקדם התחדשות עירונית במרכזי ערים. מטרת הקרן לסייע לפעולות התורמות להתחדשות מרכזי הערים הוותיקים, לרבות בתי מגורים המשמשים את דיירי הדיור הציבורי, סיוע לרשויות המקומיות בתחום ההתחדשות העירונית, שדרוג המרחב הציבורי, שיפוץ וחיידוש של מבנים ותשתיות תוך מתן עדיפות לפרויקטים העוסקים בפינוי-בינוי ובחיזוק מבנים ולפרויקטים

²⁹ החלטה 1258 "התחדשות עירונית" מיום 29.10.12. בוטלה על ידי החלטת מועצה 1303 מיום 9.12.2013, אשר בוטלה על ידי החלטה 1415 מיום 3.08.2015. על ידי החלטה 1477 מיום 13.07.2016, אשר בוטלה על ידי החלטה 1519 אשר בוטלה ביום 4.04.2019 עם אישור קובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל (פרק 5.6 שם).

³⁰ נוהל 90.05B "התחדשות עירונית" פורסם ביום 30.12.18.

³¹ תהליך מפת"ח 1.1.3 – הקצאה במכרז – התחדשות עירונית. תהליך מפת"ח 2.12.1 הקצאה בפטור ממכרזי קרקע משלימה להתחדשות עירונית.

שכדאיותם הכלכלית נמוכה, אם הם אכן בעלי כדאיות כלכלית. הכספים שיועברו לקרן מקורם בהכנסות רמ"י משיווקי קרקע, והעברתם מותנית בעמידת רמ"י ביעדי שיווק קרקעות לדיור בהישג יד.

במועד סיום הביקורת טרם הוקמה הקרן להתחדשות עירונית, ולמותר לציין שלא הועברו אליה כספים כאמור בתיקון לחוק.

מעקב אחר תיקון ליקויים

במסגרת בדיקתנו עלה, כי על-פי האמור בחוק רשות מקרקעי ישראל³², הקרן אמורה לקום במסגרת הרשות הנמשלתית להתחדשות עירונית³³.

בסעיף 2ד לחוק רשות מקרקעי ישראל צוין, בין השאר, כי: "מוקמת בזה קרן להתחדשות עירונית ברשות הממשלתית להתחדשות עירונית...".

לשם השלמת המעקב נתבקשה התייחסות [REDACTED] ביחס להקמת הקרן להתחדשות עירונית. בהתייחסות [REDACTED] צוין, כי בהתאם לסעיף 2ד הנ"ל, שר הבינוי והשיכון נדרש להתקין תקנות שיסדירו את פעולת הקרן (תקנות שטרם תוקנו) והממשלה או ועדת שרים מטעמה, צריכה לאשר את תכנית הפעולה של הקרן (גם טרם קרה). ולכן הקרן טרם הוקמה.

5. דוח 66ג - היבטים בפעילות חלמיש ובפינוי כפר שלם

5.1. רקע מדוח המבקר

"חלמיש - חברה ממשלתית-עירונית לדיור לשיקום ולהתחדשות שכונות בתל אביב-יפו בע"מ" (להלן: "חלמיש" או "החברה") מוחזקת בחלקים שווים בידי מדינת ישראל ובידי עיריית תל אביב-יפו (להלן: "העירייה"). מצד אחד החברה כפופה להוראות החלות על החברות הממשלתיות, ומצד שני היא גם תאגיד עירוני, הכפוף להוראות הנוגעות לתאגידי מסוגו.

החברה נוסדה בשנת 1961 לצורכי פינוי ובינוי מחדש של אזורי מגורים בתל אביב שאיכות החיים בהם נמוכה, ולשם סיוע בפתרונות דיור לתושבים. בשנות פעילותה עסקה החברה בסיוע לדיירי הדיור הציבורי בתל אביב-יפו; בפינוי שכונת כפר שלם (להלן: "כפר שלם" או "המתחם") ובפיתוחה; במימוש קרקעות שפוננו לשם בנייה, מגורים ופיתוח; ובעבודות פיתוח ותשתית בתל אביב-יפו.

ב-1993 החליטה מועצת מקרקעי ישראל (להלן: "המועצה") כי פינוי כפר שלם ינוהל כ"משק סגור": ההכנסות שיתקבלו בגין הקרקעות המתפנות יממנו את הוצאות פינוי המחזיקים ואת הפיתוח והשיווק במתחם. במאי 2009 פורסם דוח מבקר המדינה בעניין הטיפול בפינוי כפר שלם (להלן: "הדוח הקודם"). נקבע בו כי על כל הגורמים המטפלים בפינוי כפר שלם לעדכן, ככל שנוח, את

³² חוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ך-1960.

³³ סעיף 5 בחוק הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, התשע"ו-2016. דף 28 מתוך 34

אמות המידה לקביעת הזכאות ואת המנגנון לקביעת גובה דמי הפינוי ולקבוע תכנית פעולה לקידום תהליך הפינוי. עוד נקבע, כי יש לפעול בנחרצות כנגד פולשים למקרקעין המנסים לקבוע עובדות בשטח". פעולות הביקורת -בחודשים אוקטובר 2013-דצמבר 2014 (להלן: "מועד סיום הביקורת") בדק משרד מבקר המדינה את סדרי הניהול בחברת חלמיש ואת הפעולות לפינוי כפר שלם ולפיצוי תושביו. הבדיקה נעשתה בחברה, בעירייה, במשרד הבינוי והשיכון (להלן: "משרד הבינוי"), ברשות מקרקעי ישראל (להלן: "רמ"י") וברשות החברות הממשלתיות (להלן: "הרשות").

5.2 ממצאים וליקויים מדוח המבקר, מעקב אחר הממצאים והמלצות

5.2.1 הטיפול בכפר שלם - רקע

למן פרסום הדוח הקודם לא פינתה חלמיש מחזיקים במקרקעין ועדיין נותרו 150 דונם לפינוי. מספר המשפחות שמוטל על חלמיש לפנות במתחם גדל מ-500 בקירוב ב-2009 ל-700 בקירוב בדצמבר 2014. המועצה הסמיכה במרץ 2010 את ועדת המשנה לענייני קרקע עירונית וקרקע חקלאית (להלן: "ועדת המשנה") לבחון בתוך שלושה חודשים את הקריטריונים לפיצוי המחזיקים במקרקעין או לפינוי התושבים המחזיקים במקרקעין, או לקבוע קריטריונים חדשים. בחלוף ארבע שנים ויותר ממינוי ועדת המשנה, לא אושרו קריטריונים לפיצוי המחזיקים. אף שוועדת המשנה לא הגישה המלצותיה למועצה, באוגוסט 2014 המליצה הנהלת רמ"י למועצה לקבוע קריטריונים חדשים לזכאות והמליצה להגדיל את סכומי הפיצוי במסגרת "המשק הסגור". כעבור כשבועיים, לבקשת נציגי התושבים, החליטה המועצה להקים ועדה חדשה שתשמע את טענותיהם (להלן: "הוועדה החדשה").

הוועדה החדשה המליצה לבטל את הקריטריונים החדשים וניתקה את סוגיית עקרונות הפיצוי ממקורות המימון שלו. בדצמבר 2014 הוכנה, לאישור המועצה, הצעת החלטה המבוססת על המלצות לקריטריונים שהגישה הוועדה החדשה. ההצעה ביטלה את עקרון הפיצוי במסגרת "המשק הסגור", הרחיבה את הגדרת הזכאים לפיצוי, והגדילה את הפיצוי לזכאים. בהצעת החלטה לא נקבע אומדן עלות ביצועה, ועל כן אין בה תשתית המאפשרת למועצה לקבל החלטה מושכלת.

תכנית כלכלית שהכינה חלמיש לפיצוי התושבים בכפר שלם, ושגרסאות שלה הוצגו בדירקטוריון, בעירייה ובוועדת המשנה, התבססה על נתונים לא מעודכנים לגבי המחזיקים במתחם, שכן כ-40 שנה לא ערכה החברה סקר מחזיקים. נוסף על כך נוספו לתכנית כ-200 מחזיקים בשטחים שבעלות העירייה ורמ"י שאין בהם זכויות בנייה ועל כן אי-אפשר לממן מהן את הפינוי. בדוח הקודם צוין, כי כבר בשנת 2006 החלה העירייה בהכנת תב"ע חדשה למתחם, שהוגדל בה מספר הדירות לבנייה רוויה. העירייה לא השלימה פעילותה בתחום הרחבת זכויות הבנייה במתחם כדי להגדיל את מקורות המימון של המשק הסגור.

בשנים 2006-2012 הגישה החברה 169 תביעות משפטיות לפינוי מחזיקים בנכסי החברה בכפר שלם ולתשלום דמי שימוש בנכסים. עד 2012 ניתנו 31 פסקי דין לסילוק יד, מתוכם פינתה החברה שלושה בלבד. בפברואר 2012 הנחתה ועדת המשנה את חלמיש להקפיא למשך 90 יום את ההליכים המשפטיים בכפר שלם, בלי שהוגדר מי שהקפאה חלה עליו ובלי שיידונו השלכותיה. בהמשך הותנתה הקפאת ההליכים המשפטיים בקבלת הסכמת התושבים לביצוע סקר מחזיקים. ואולם עד מועד סיום הביקורת לא קיבלה החברה את הסכמת התושבים לביצוע סקר זה. על רקע עתירות

שהוגשו לבג"ץ ולאור הצהרת המדינה כי בכוונתה לקבוע קריטריונים לפינוי ולפיצוי של מחזיקי נכסים בכפר שלם, בשנים האחרונות מוקפאים הליכי פינוי חדשים והליכים משפטיים נגד מחזיקים.

ליקוי בדות המבקר

נבהיר, כי דוח מבקר המדינה לא פירט ליקויים בהתנהלות רמ"י. יחד עם זאת, ציין המבקר במסגרת המלצותיו כי ממשלת ישראל, באמצעות השרים האחראים - שר הבינוי ושר האוצר - והעירייה צריכות להנחות את המועצה, את רמ"י ואת חלמיש, כל אחת בתחום אחריותה, להפסיק את גרירת הרגלים, לפעול לקידום פינוי המתחם ופיתוחו, ובד בבד לפעול להסדרת הפיצוי לזכאים, לפעול בנחישות נגד פולשים, לקבוע לוח זמנים להשלמת הפעולות ולוודא את העמידה בו - על מנת להבטיח את השמירה על זכויות התושבים במקום ואת זכויות הציבור כולו. במיוחד נוכח התקופה הארוכה שחלפה מאז החלו רמ"י, העירייה וחלמיש לטפל בסוגיה, ונוכח מצוקת הדיור החריפה שהמדינה מתמודדת עמה בימים אלה.

לאור האמור הוחלט על ידנו לקבל את התייחסות **██████████** ביחס לסטטוס הטיפול בפינוי כפר שלם ואת הפעולות שנעשו לשם כך.

מעקב אחר תיקון ליקויים

בהתייחסות **██████████** נמסר, כי: "...חלה התקדמות משמעותית. בשנת 2016 הורתה המועצה על כינוס ועדה בראשות אביגדור יצחקי אשר המליצה על קריטריונים עדכניים לפינוי. יו"ר המועצה החליט להעביר את הדיון לכנסת והתקיימו מספר דיונים בוועדת הכלכלה אולם לא אושרה כל הצעת חוק בנושא (אושרה לקריאה ראשונה בלבד ונעצרה). עם התקדמות הקו הסגול של נתי"ע נוצר הכרח לקבוע קריטריונים והממשלה בגיבוי החלטת מועצה פרסמה בחודש מרץ קריטריונים לפינוי לכל תושבי כפר שלם אולם ביחס לתושבים שאינם בתוואי הקו הסגול של הרכבת הקלה לא בוטלה ההקפאה של פינויים שנקבעה בבג"ץ. הועדה יושבת מאז מרץ ואישרה מספר תיקים ואך בוצעו מספר פינויים. הועדה בראשותי פועלת במרץ להשלמת הדיון בכל התיקים עד ה-1 לאוגוסט תאריך היעד לפינוי...". עוד צוין, כי: "מי שמפנה בהסכמה רשאי להגיש בקשה עד שנה לאחר פינויו".

כהשלמה לדברים האמורים לעיל הוסיפה **██████████**, כי שתי עתירות אשר הוגשו על ידי ועד כפר שלם ועל ידי פרטיים נמחקו³⁴.

ב-8/09/2020³⁵ נערך דיון במועצת מקרקעי ישראל בנושא ההסדר בכפר שלם. בהחלטה נקבע, כי מועצת מקרקעי ישראל מאשרת את החלטת הסדר פינוי פיצוי שאושר בעבר בעניין פינוי הקו הסגול, על כלל תושבי כפר שלם בדרום תל אביב. ההסדר כולל מתווה פיצויים של מיליוני שקלים לפי מסמך תבחינים שהוכן ובהמשך להחלטה מועצה אשר התקבלה בעניין פינוי הקו הסגול של הרכבת הקלה העוברת במתחם כפר שלם. הוחלט כי מימון הפיצויים לתשלום לתושבים וכן כל ההוצאות שהוצאו ויוצאו לצורך ניהול פינוי המתחם ימומנו מתוך ההכנסות משיווק הקרקעות במתחם.

³⁴ בג"ץ 349/12 ניסים משולם ואח' נ' ועדת הפינויים אשר הוקמה לפי החלטה 995 של מועצת מקרקעי ישראל וכנגד נתבעים נוספים העתיקה נמחקה (פס"ד מיום 14/02/2017). בג"ץ 4331/12 ועד כפר שלם נ' ועדת הפינויים אשר הוקמה לפי החלטה 995 של מועצת מקרקעי ישראל וכנגד נתבעים אחרים. העתיקה נמחקה (פס"ד מיום 6/03/2017).

³⁵ ישיבת מועצת מקרקעי ישראל אשר התקיימה ביום 8/09/20. החלטה פורסמה ביום 9/09/20 באתר רשות מקרקעי ישראל.

6. דוח 67א - החברה לאיתור והשבת נכסים של נספי השואה בע"מ ופעולות המדינה לאיתור ולהשבה של נכסי הנספים

6.1. רקע בדוח המבקר

מתום מלחמת העולם הראשונה ואף קודם לכן רכשו יהודים מאירופה קרקעות וניירות ערך בארץ ישראל וכן הפקידו כספים בבנקים ארץ-ישראליים. עם פרוץ מלחמת העולם השנייה חוקקה פקודת המסחר עם האויב, 1939. הפקודה הורתה להעביר לבעלותו של הממונה על רכוש האויב (להלן: "הממונה") את כל הרכוש בארץ שהיה שייך לאזרחי גרמניה ולאזרחי המדינות שכבשה. מרבית רכושם של היהודים ממדינות אלו, שהיה מצוי בישראל, הועבר אפוא לבעלותו של הממונה. לימים התברר כי רבים מהיהודים בעלי הרכוש נספו בשואה. כך נותר בידי הממונה רכוש רב של יהודים שלא היו לו תובעים, אשר נאמד בעת הכנת דוח מבקר המדינה, בכ-1.8 מיליארד ש"ח.

בעקבות מסקנות דוח הוועדה הפרלמנטרית בנושא איתור והשבת נכסים של קורבנות השואה בישראל, חוקק חוק נכסים של נספי השואה (השבה ליורשים והקדשה למטרות סיוע והנצחה), התשס"ו-2006 (להלן: "חוק הנכסים" או "החוק"). מטרת החוק הן לפעול לאיתור נכסים הנמצאים בישראל שיש יסוד להניח שבעליהם נספו בשואה ולאיתור היורשים של הנכסים כאמור, ולהשיב נכסים אלה ליורשים שאותרו; וכן להביא לכך שנכסים כאמור, אשר יורשיהם לא אותרו, ישמשו לסיוע לניצולי שואה ולהנצחת זיכרון השואה, תוך מתן עדיפות למטרת סיוע לניצולי שואה. לשם ביצוע מטרות החוק הוקמה החברה לאיתור ולהשבת נכסים של נספי השואה בע"מ (להלן - החברה להשבה או החברה). בשנת 2014 החליטה הכנסת, לאור יוזמת החברה להשבה, כי פעילות החברה תקוצר, וכי היא תפורק עד סוף 2017. פעולות הביקורת - בחודשים ספטמבר 2015 - פברואר 2016 בדק משרד מבקר המדינה את פעילות החברה להשבה ואת ההיערכות לסיום פעילותה הצפוי בדצמבר 2017. הביקורת נעשתה בחברה להשבה, ברשות החברות הממשלתיות (להלן: "רשות החברות"), ברשות מקרקעי ישראל (להלן: "רמ"י"), במשרד המשפטים, במשרד התרבות והספורט (להלן: "משרד התרבות"), במוזאון ישראל (חל"צ) (להלן: "מוזאון ישראל"), במוזאון תל-אביב לאמנות ובמוזאון הכט שבאוניברסיטת חיפה. בדיקות השלמה נעשו ברשות לזכויות ניצולי השואה במשרד האוצר (להלן: "רשות לזכויות ניצולי השואה"), במשרד לשוויון חברתי (בעבר - המשרד לאזרחים ותיקים), ביד ושם, רשות הזיכרון לשואה ולגבורה (להלן: "ייד ושם"), בספרייה הלאומית בע"מ (חל"צ) (להלן: "הספרייה הלאומית") ובבית לוחמי הגטאות ע"ש יצחק קצנלסון למורשת השואה והמרד (להלן: "בית לוחמי הגטאות").

6.2. ממצאים וליקויים מדוח המבקר, מעקב אחר הממצאים והמלצות

6.2.1. ליקויים באיתור נכסים, בניהולם ובמימושם

ממצא וליקוי בדוח המבקר

הדיונים בנוגע להעברת הנכסים של נספי השואה מרמ"י לחברה ולשערוכם נמשכו למעלה משבע שנים. הדיונים בנוגע לשערוך הנכסים שטרם שוקו לצד שלישי, ששוויים כ-44 מיליון ש"ח, נמשכו כשנה וחצי. בנובמבר 2015 אישרה הנהלת רמ"י מתווה לשערוך הנכסים שטרם שוקו לצד שלישי. עד מועד סיום הביקורת לא העבירה רמ"י את מרבית שווי הנכסים לחברה ולפיכך החברה מתעכבת במימוש מטרותיה - השבה ליורשים וסיוע לניצולי שואה. לפי חוק הנכסים ונוהל איתור נכסים של החברה, אין מגבלת זמן לחקירה לאיתור נכס. לפי

דף 31 מתוך 34

נוהל איתור נכסים, מגבלת התקציב היא על פי הערכת שוויו של הנכס בלבד, אם קיימת הערכה כזו. ביחס לחברה ציין המבקר, כי בהיעדר מגבלות זמן ותקציב, החברה עלולה להשקיע משאבים שאינם מידתיים לשווי הנכס. משרד מבקר המדינה העיר על אי-הגבלת הזמן או התקציב לחקירה גם בדוח שפרסם בעניין הטיפול בנכסים של נספי השואה בשנת 2011 (להלן: "הדוח הקודם").

על אף תכנית מימוש הנכסים המפורטת שהוכנה לבקשת החברה להשבה, כמעט לא מומשו נכסים בשנים 2011-2013. גם ב-2014, לאחר שחלפה תקופת המגבלות בחוק על מימוש נכס של נספה שואה, לא הצליחה החברה לעמוד ביעדי המימוש. החברה טרם קבעה יעד למימוש נכסים (הן כמות הנכסים והן שוים הכספי) לשנת 2017.

ההמלצות העיקריות בדוח ביחס לפעולת רמ"י הינן כי על רמ"י לזרז את העברת יתרת שווי הנכסים שברשותה לחברה להשבה כדי שהחברה תוכל לפעול למימוש מטרותיה בהקדם.

6.2.2. העברת נכסי מקרקעין מרמ"י לחברה

ממצא וליקוי בדוח המבקר

באוקטובר 2008 החליטה הנהלת רמ"י להקים צוות עבודה משותף לרמ"י ולחברה להשבה לצורך גיבוש נוהלי עבודה להעברת נכסים של נספים מרמ"י לחברה ולהעברת התמורה שהתקבלה בגין מכירת הנכסים אל החברה.

כשנתיים לאחר מכן, ביולי 2010, החליטה הנהלת רמ"י להשיב את תמורתו של נדלין ששווק לצד שלישי ללא הפירות שהנכס הפיק בעבר ובקיצוץ הוצאות שבהן נשא האפ"כ בגין ניהול הנכסים, אך בתוספת שיערוך לפי חוק הנכסים; נכסי נספים שהופקעו לפי פקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור), 1943, תמורתם תשולם על פי שומה למועד ההפקעה בתוספת שיערוך; נכסי נספים שהופקעו לפי חוק רכישת מקרקעים (אישור פעולות ופיצויים), התשי"ג-1953, תמורתם תשולם על פי שומה למועד הקובע לפי החוק (1.1.50) בתוספת שיערוך; נכסים המוחזקים על ידי פולשים - יתקיים דיון פרטני בנוגע לכל מקרה ומקרה ברמה מחוזית. אם יסבור המחוז כי, להצעתו תידרש החלטת הנהלה - הנושא יועבר לאישור הנהלת רמ"י.

כשנה וחצי לאחר מכן, בפברואר 2012, לאחר דיונים רבים בין רמ"י לחברה, החליטה הנהלת רמ"י, כי היא תשווק בתיאום עם החברה את מרבית הנכסים שטרם שווקו לצד שלישי, וכי חלק קטן מהנכסים יועבר בעין לניהול החברה. החלטת הנהלת רמ"י כללה תנאים שלחלקם החברה לא הסכימה, ולכן החליטה שהיא אינה מעוניינת שרמ"י תשווק עבורה את הנכסים. מבדיקת משרד מבקר המדינה עלה, כי בעקבות שתי ההחלטות האחרונות ודיונים רבים אחריהן, בשנים 2010-2014 עשתה רמ"י 87 עסקאות שבהן הושבו נכסים בעין לחברה או שולמה תמורתם. עוד עלה מהבדיקה, כי עד מועד סיום הביקורת נותרו בידי רמ"י 61 נכסים שהשבתם או תמורתם נדרשות על ידי החברה להשבה, וכן 4 נכסים שטרם סווגו כנכס של נספה שואה. מאמצע 2014 ועד סוף 2015 התקיימו דיונים בין רמ"י לחברה בנוגע לשערוך הקרקעות שטרם שווקו לצד שלישי. במהלך תקופה זו הוקפא שיווק קרקעות אלו.

באפריל 2015 פנתה החברה לרמ"י וביקשה ממנה להכין תיקי עסקה בהקדם לצורך תשלום תמורת נכסים שהחברה איתרה את יורשיהם, אשר חלק מהם מבוגרים מאוד. החברה צירפה למכתבה רשימת נכסים שהיא מבקשת לקבל כקרקע בעין ורשימת נכסים שלגביהם מבוקשת

התמורה.

בנובמבר 2015 קיבלה הנהלת רמ"י החלטה המאשרת מתווה לשערוך הנכסים שטרם שווקו לצד שלישי (אשר רובם ייוותרו בידי רמ"י), ולפיה החברה תוכל לבחור בין שני מסלולים לחישוב התמורה בגין הנכסים. עוד החליטה הנהלת רמ"י כי תשלם לחברה מקדמה על סך 20 מיליון ש"ח על חשבון תמורת הנכסים שהחברה זכאית לקבל (להלן: "המקדמה").

מבדיקת משרד מבקר המדינה עלה, כי בינואר 2016 העבירה רמ"י את תמורתו של הנכס הראשון מתוך 61 הנכסים שהחברה דורשת את העברתם או תמורתם למעלה משבע שנים. עוד עולה מהבדיקה, כי על אף החלטת רמ"י, עד מועד סיום הביקורת היא לא שילמה את המקדמה לחברה. לטענת רמ"י, "הסכום [של המקדמה] הותנה... בקישור לתיקים ספציפיים בהם יחד יגיע הפיצוי לסכום זה. לאחר בחירת מספר תיקים והבאתם לאישור חשבת הרשות, נטפל בבקשתם זו". החברה הסבירה, כי לאחרונה חלה התקדמות בהליך העברת הנכסים ותמורתם, וכי היא לא תעמוד על תשלום המקדמה כל עוד רמ"י תעביר לה את הנכסים או את תמורתם בהקדם.

הדיונים בנוגע להעברת נכסים מרמ"י לחברה ובנוגע לשערוכם נמשכו למעלה משבע שנים; הדיונים בנוגע לשערוך הנכסים שטרם שווקו לצד שלישי נמשכו כשנה וחצי. גם לאחר קבלת החלטת הנהלת רמ"י בנובמבר 2015, עד מועד סיום הביקורת לא העבירה רמ"י את מרבית יתרת שווי הנכסים לחברה.

המלצת מבקר המדינה היתה, כי על רמ"י לזרז את העברת יתרת שווי הנכסים לחברה כדי שהחברה תוכל לפעול למימוש מטרותיה בהקדם. על החברה לפעול בנחישות לקבלת יתרת שווי הנכסים, שכן מדובר בכספים המיועדים לניצולי השואה ולירשיהם.

בתשובה שמסרה רמ"י למשרד מבקר המדינה באפריל 2016 (להלן: "תשובת רמ"י") צוין, כי הסיבה העיקרית להתמשכות הדיונים בנוגע להעברת הנכסים לחברה ובנוגע לשערוכם היא הזמן שנדרש לחברה להעביר את עמדתה וכן מחלוקות משפטיות לגיטימיות. עוד ציינה רמ"י, כי הטיפול בהעברת יתרת שווי הנכסים לחברה נמצא בעיצומו ברמ"י. לטענתה, נמצאו אי-התאמות לכאורה במסמכי השערוכים שהפיקו רואי חשבון חיצוניים מטעם החברה. צוין, כי עסקות אלו צפויות להיות מאושרות בקרוב. רמ"י קיבלה את הערת מבקר המדינה בנוגע לצורך בזירוז העברת יתרת שווי הנכסים לחברה.

מעקב אחר תיקון ליקויים

בבדיקתנו עלה, כי ב-26.3.2017 נשלח על ידי מנהל הרשות אל מנהל היחידה למעקב אחר תיקון הליקויים במשרד מבקר המדינה דיווח על תיקון הליקויים.³⁶ לפנינו צורף תמצית דוח מצב תיקי ההשבה המתנהלים מול החברה להשבה. הדיווח כלל רשימה של כ-150 תיקים בהם טענה החברה בתחילת פעילותה על זכויות נספים, ואשר נותרו מתוכם כ-53 תיקים לטיפול. עוד צוין, כי צפי סיום טיפול בכלל התיקים שנותרו הוא תוך 3 חודשים ממועד הדיווח הנ"ל.

הביקורת פנתה אל [REDACTED] בבקשה לקבל דיווח עדכני בנוגע לפעולות שנעשו עד כה לתיקון

³⁶ מכתב מנהל הרשות מיום 26/3/17 בנושא דיווח על תיקון ליקויים דוח 67.א.
דף 33 מתוך 34

הליקויים ויישום ההמלצות, ובכלל זאת:

- א. פירוט עדכני אודות היקף הנכסים אשר הושבו עד למועד זה (פירוט לפי מרחבים).
- ב. בדיקה האם ישנם עוד תיקים בתהליך? ככל שקיימים עדיין כאלה, פירוט סטטוס הטיפול בהם.

בהתייחסות [REDACTED] נמסר, כי החברה לאיתור והשבת נכסים של נספי השואה בע"מ, סיימה את פעולתה בשלהי שנת 2017. להתייחסות צורפה הודעת ראש אגף איתור ומידע בחברה מ-19.12.2017, שבמסגרתה פורטה רשימת נכסים אשר טרם הסתיים הטיפול בעניינם (ובסה"כ 6 במרחב חיפה ו-2 במרחב מרכז) ועוד 2 תיקים (מרחב צפון), אשר טרם נבחר בעניינם מסלול פיצוי בשל המתנה לסיום הליכי הורשה.

לבקשתנו בדק [REDACTED] את סטטוס הטיפול ביתרת הנכסים שבהם לא הסתיים הטיפול בשנת 2017. בנוסף התקבלו התייחסויות מהמרחבים כמפורט להלן:

מרחב חיפה: סה"כ 6 תיקים - [REDACTED] ביחס לכל 6 הנכסים בוצעו העברות למוטבים.

מרחב מרכז: סה"כ 2 תיקים - [REDACTED] ב-5.2.2019 הועברו כספים לאפוטרופוס ביחס לתיק נוסף [REDACTED] צוין, כי: "העסקה אושרה בהנהלה (מסלול ירוק) ב-12/2017... הייתה בעיה בשומה, הכספים עדיין לא הועברו".

מרחב צפון: סה"כ 2 תיקים - [REDACTED] קיים תיעוד משנת 2017 של [REDACTED]

מהאמור לעיל עולה, כי לעת הזו ועל אף הזמן הרב שחלף נותרו 3 תיקים שהטיפול בהם טרם: תיק אחד במרחב מרכז [REDACTED] ושנים במרחב צפון [REDACTED] ערכנו בחינה נקודתית ביחס לעסקות אלה:

1. [REDACTED] - כפי שנמסר לנו ביחס לעסקה בתיק [REDACTED], שהייתה בעיה בשומה ולכן לא קודמה. לאחר פנייתנו נמסר, כי הוזמנה שומה, וכי לאחר קבלתה ואישורה על ידי שמאי המרחב, יפעל המרחב להעברת כסף אל האפוטרופוס הכללי.
2. [REDACTED] – כפי שנמסר לנו ביחס שני תיקי העסקות, שהטיפול בהם הופסק לפני שנים רבות, : "2 התיקים הנ"ל טופלו... שצינה במזכר האחרון לתיקים: לא התקבלה החלטה של היורשים לאופן הפיצוי. היות והחברה סיימה את תפקידה התיק מוחזר לארכיב ללא סיום טיפול. מאז לא אירע דבר, אין פניה, אין בקשות של פרטיים, אין דרישה אפוטרופוס כללי או מהחברה לאיתור ולהשבת נכסים (שהתפרקה) או כל התייחסות אחרת בתיק".

המלצה

יש לקבוע סד זמנים קצר וקצוב להשלמת הטיפול בעסקות וזאת בחלוף פרק זמן ניכר (מעל 5 שנים) ממועד פרסום דוח מבקר המדינה והודעת רמ"י ולפיה הצפי לסיום טיפול הינו כ-3 חודשים.