

כ"א אדר, תשע"ח

8 מרץ, 2018

תקציר דוח ביקורת פנימית

עבודת הצוותים העסקיים – הקצאות קרקע ביישובי הבדואים בנגב

1. רקע

נושא התיישבות הבדואים בקרקעות המדינה הינה סוגיה מהותית, העולה על שולחנה של כנסת ישראל מידי כמה שנים, נוכח המצב בו לא קיימת חקיקה מוסדרת בנושא, עולה חשיבות החלטות מועצת מקרקעי ישראל, אשר המדיניות הנקבעת על ידה מהווה את מימוש מדיניות הממשלה.

בשנת 2007 הוקמה, על פי החלטת ממשלה 1999 הרשות להסדרת ההתיישבות הבדואית בנגב (להלן: "הרשות להסדרה"). בפועל, החלה הרשות להסדרה את פעילותה בשנת 2014 ופועלת בשיתוף עם רשות מקרקעי ישראל (להלן: "הרשות" או "רמ"י"). בעבר, עד להקמת הרשות להסדרה, רוכז הטיפול בכל הנוגע להסדרת ההתיישבות, לרבות הקצאת הקרקעות, ב"מנהלת הבדואים" (להלן: "המנהלת"), יחידה שהיתה כפופה למטה הרשות.

במהלך החודשים יוני-ספטמבר 2017 בחנה הביקורת היבטים בטיפול בעסקות ביישובי הבדואים בנגב. במסגרת הבדיקה, נבחנה המסגרת הנורמטיבית, שלמותה ומימושה הלכה למעשה, נבחנו סמכויות רמ"י והסמכויות המוקנות לרשות להסדרה תחת החלטות מועצת מקרקעי ישראל (להלן: "החלטות המועצה"). עוד נבדק, ביצוען ואישורן של עסקות הקצאה במגורים או שלא למגורים.

נציין, כי דוח זה אינו עוסק בתהליכים המקדמיים של הסדרי פשרה במסגרת תביעות בהסדר מקרקעין או במסגרת הסדר של תפיסת קרקע, אשר בסופם רמ"י פועלת להקצאת קרקע. נושאים אלה ראויים לבדיקה נפרדת.

2. הבסיס הנורמטיבי

2.1 חוקים ותקנות – חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993.

תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן: "התקנות או תח"מ"), מאפשרות הקצאה בפטור ממכרז ביישובי הבדואים, על פי מספר תקנות. אחת מהן, תקנה 25(20) "הענקת זכויות בניה למגורים לבדואים ביישובי הבדואים".

הביקורת סבורה, שיש לבחון את עצם האפשרות להקצאת קרקע על פי תקנה 25(20), עת נכתב בה, כי מאפשרת להקצות זכויות בניה וזאת בשונה ממרבית התקנות המתייחסות להקצאת מקרקעין.

2.2 החלטות מועצת מקרקעי ישראל – המועצה קיבלה במהלך השנים מספר החלטות בנושא מדיניות ההקצאה לבדואים ביישובי הבדואים בנגב, ביניהם: החלטה 1166¹ - החלטה בדבר "הפעלת הרשות להסדרת התיישבות הבדואית בנגב", החלטה 1086² – "פטור ממכרז במגרשי בניה ביישובי בדואים בנגב". החלטה 1383³ – "מחירי קרקע פיצויים למגרשי בניה לבדואים בנגב".

2.3 נהלי רמ"י – נוהל 35.01A "נוהל אב – הקצאות בפטור ממכרז" מנחה לגבי אופן ביצוע הקצאות בפטור ממכרז. נוהל 42.02 בנושא "פשרות במסגרת הסדרי קרקעות ותשלום פיצויים למחוברים לבדואים בנגב".

2.4 החלטות ממשלה – במרוצת השנים התקבלו מספר החלטות ממשלה הקובעות את מדיניות הממשלה בנושא, כאשר המועצה מקבלת החלטות התואמות מדיניות זו ורמ"י פועלת בהתאמה אליהם.

¹ החלטה 1166 בתוקף מיום 23.9.2008.

² החלטה 1086 בתוקף מיום 16.5.2007.

³ החלטה 1383 בתוקף מיום 20.11.2014.

3. הרשות להסדרת ההתיישבות הבדואית בנגב

3.1 החלטת מועצה 1166 – החלטה בדבר "הפעלת הרשות להסדרת ההתיישבות הבדואית בנגב"

החלטת ממשלה 1999 מיום 15.7.2007, קובעת את הקמת הרשות להסדרת ההתיישבות הבדואית בנגב. מועצת מקרקעי ישראל אישרה בהחלטת מועצה 1166 לרשות להסדרה לפעול מכוח החלטות המועצה. על פי החלטת המועצה, הרשות להסדרה תפעל במקום המנהלת וסמכויותיה יועברו אליה. אולם, על אף העברת סמכויות אלו, סמכויות ניהול המקרקעין וביצוע העסקות במקרקעין יהיו בידי עובדי רמ"י.

ממצא וליקוי

על פי החלטת מועצה ועדת העסקות תאויש על ידי עובדי רמ"י, בפועל מונה גזבר הרשות להסדרה כממונה הכספים בוועדת העסקות, על פי כתב הרשאה מכוח חוק, בניגוד להחלטת מועצה. במהלך הביקורת פורסם מכרז לתפקיד מרכז בכיר כספים וגביה באגף, אליו יועברו הסמכויות.

המלצה

מומלץ להחיש את הטיפול במכרז וכן לוודא עדכון הרשאות בילקוט הפרסומים לאחר קליטת העובד החדש.

בהחלטת המועצה נמסרו לרשות להסדרה כל הסמכויות לניהול משא ומתן בעוד שהחלטת מועצה 1383, קובעת, כי רמ"י תהיה רשאית להגיע לפשרות עם תובעי הבעלות. בפועל, עובדים בהתאם לנוהל עבודה המפריד בין ועדת פשרות עליונה (מנוהלת על ידי רמ"י) לוועדת פשרות מחוזית (רמ"י חברה בה).

ממצא וליקוי

החלטת המועצה 1166 לא עודכנה ועומדת בניגוד להחלטת מועצה 1383 המאוחרת יותר, בעניין סמכויות ועדת הפשרות. כמו כן, אינה משקפת את המצב בפועל, המתבסס על נוהל העבודה. בנוסף, קיים חוסר בהירות ביחס לאופן הטיפול והסמכויות בסוגי ההסדרה השונים.

המלצה

לבחון את האפשרות לאיחודן של החלטות המועצה בעניין ההתיישבות הבדואית בנגב, נוכח הסתירות, לכאורה, הקיימות, חוסר הבהירות ביחס לנושאים שונים, העדר התאמה לשינוי הארגוני ברמ"י והקמת הרשות להסדרה.

החלטת מועצה 1166, קובעת כי מנכ"ל הרשות ומנהל רמ"י יפעלו להכנת נהלי עבודה הכוללים בין היתר את הסדרי התיאום המשותפים. לביקורת נמסר נוהל עבודה אחד - "נוהל ועדת האיכלוס" – שהוצג כנוהל עבודה מוסכם, שעל פיו עובד האגף בתאום עם הרשות להסדרה, הנוהל לא אושר ברשות מקרקעי ישראל על פי הנדרש. כמו כן נכללים בנוהל הוראות, שלכאורה, חורגות באופן מהותי מנהלי העבודה ברמ"י (לדוגמה, מגרש שיש בו מחוברים ישווק רק לאחר הגשת המחאה בנקאית שהסכום בה לא יפחת מ-50%).

ממצא וליקוי

נהלי העבודה המשמשים את האגף והרשות להסדרה, לא אושרו ברמ"י באופן הנדרש.

המלצה

יוכנו נהלי עבודה ברורים, הכוללים את סמכויות בעלי התפקידים השונים, הוראות תפעוליות והגדרות לממשקים של האגף מול הרשות להסדרה. נהלים אלה יאושרו ברמ"י. במסגרת זו יש לקבוע את מנגנוני הבקרה על התהליכים ותוצרי העבודה.

ממצא וליקוי

נוהל עבודת ועדת האכלוס כולל החלטות העומדות בסתירה לנהלי עבודה הקיימים ברמ"י.

המלצה

תבחן שיטת העבודה באגף, בעיקר בכל הנוגע לנושאים עקרוניים, שעומדים בסתירה לנהלי העבודה ברמ"י. במידה וימצא שיש לתקף אותם, יש לבחון את החלטות המועצה הקיימות ועדכונם בהתאם לצורך.

4. הקצאת קרקעות בפטור ממכרז למטרת מגורים

בתח"מ ניתנה האפשרות לרמ"י להקצות קרקע בפטור ממכרז לבדואים ביישובי הבדואים בנגב. על בסיס תקנות אלה התקבלו במרוצת השנים החלטות מועצה הקובעות את מדיניות רמ"י להקצאת אלה. הקצאת קרקע בפטור ממכרז למגורים ביישובי הבדואים יכולה להתבצע תחת סעיפים שונים בתח"מ ועל פי תנאים שונים. למשל, הקצאה לתושבי המקום, תושבי הפזורה, חיילים וסייענים.

4.1 החלטת מועצה 1383 – "מחירי קרקע פיצויים ומגרשי בניה לבדואים בנגב"

החלטה מועצה 1383 נושאת את הכותרת מחירי קרקע ומגרשי בניה. דא עקא, שמתוכנה מובן, כי היא קובעת את המדיניות הכוללת לטיפול בהסדרת ההתיישבות, בכלל זה הצורך בטיפול בהליכי תביעות בעלויות בהסדר מקרקעין, באפשרות להסדר משפטי בתביעות אלה, תנאי הקצאה שונים במקרים עם נתונים שונים. בתנאי הקצאה השונים נקבעו גם התנאים הכספיים, למשל התמורה בגין הקרקע, סבסוד וגובה הפיצוי בגין מחוברים.

ההחלטה 1383 מתחלקת לשלושה פרקים:

א. מדיניות הסדר הקרקעות – יצוין, כי הביקורת לא בחנה את מימושו של הוראות החלטת המועצה בעניין זה, נושא הראוי לבחינה בנפרד. יחד עם זאת, נוכח העובדה שניהול ההסדרים במסגרת תביעות הבעלות, הועבר לגורם מחוץ לרמ"י בקשנו לקבל מידע ביחס לתהליך. מן התהליך עולה כי התיעוד של רמ"י בנושא הסדרי הפשרה כולל את הסכום הסופי המעוגן בהסכם הפשרה. מבדיקת הביקורת נמצאו תיקי עסקות במערכת הממוחשבת (הדמיה), שלא כללו את הסדר הפשרה.

ממצא וליקוי

אין תיעוד נאות ברמ"י להסכמי הפשרה הנחתמים עם תובעי הבעלות.

המלצה

הביקורת ממליצה לשמור תיעוד ברמ"י להסכמי הפשרה הנחתמים עם תובעי הבעלות, שיכלול את הבסיס להתחשבות.

ב. שיווק מגרשים ביישובי הבדואים – התנאים הכספיים להקצאת קרקע ביישובי הבדואים, על פי שני פרמטרים: טבלאות מחירי המגרשים, לגבי יישובים ושכונות שפיתוחם הסתיים עד ליום 1.1.2004. על-פי החלטה טבלאות אלה נדרשות לעדכון מעת לעת, על בסיס סיכום בין רמ"י לבין אגף התקציבים במשרד האוצר. מחירי המגרשים יורכבו מעלות קרקע, עלות פיתוח, לרבות פיתוח מערכת ביוב ועלות רכישת זכויות מים⁴. הבסיס הכספי להקצאה בשכונות ויישובים, שפיתוחם הסתיים לאחר ה-1.1.2004,

⁴ נציין, כי בעבר עלויות פיתוח תשתיות ביוב ומים נגבו על-ידי הרשויות המקומיות בנפרד. כיום נבנים תשלומים אלה על-ידי המדינה במסגרת עלויות הפיתוח למעט שני יישובים חריגים.

יהיה על בסיס המחיר שייקבע בתיק השיווק, שאושר בועדת הפרויקטים של רמ"י ואגף התקציבים במשרד האוצר.⁵

ממצא וליקוי

- טבלת מחירון המגרשים של האגף אינה תואמת את טבלאות מחירי המגרשים, כפי שהן מופיעות במערכת הממוחשבת שעל בסיסה מבוצעות עסקות ההקצאה. אין תיעוד לאישור הטבלאות על ידי אגף התקציבים במשרד האוצר כנדרש בהחלטת המועצה. כמו כן, אין תיעוד לאישור ועדת פרויקטים למחירים שנקבעו בתיקי שיווק של שכונות וישובים, שפיתוחם הסתיים לאחר ה-1.1.2004. אין ברמ"י תיעוד לתיק השיווק ולמחירי המגרשים (נמסר לביקורת כי תיקי השיווק מתועדים ברשות להסדרה).
- טבלאות המחירים אינן מעודכנות, חלקן משנת 2011 וחלקן משנת 2014. דמי היוון לא חויבו על פי ערך הקרקע העדכני ביותר המצוי בטבלאות במערכת הממוחשבת (עבור חלק מהישובים קלוט ערך קרקע ומחיר לפיתוח לשנת 2014 ולחלק רק עד שנת 2011)

ג. הטבות למתפנים מהפזורה – על-פי החלטת המועצה, רשאית רמ"י בהתאם לנהליה, להגיע להסכמי פינוי עם מפונים מהפזורה. במסגרתם, הם יהיו זכאים לקבל הטבות בכפוף לפינוי השטח בו מתגוררים. החלטת המועצה מבחינה בין הסכמי הסדרה כחלק מהליך תביעות בעלות על-פי פקודת הסדר המקרקעין לבין הסכמי הסדרה עם מחזיקים, נשוא פרק זה בהחלטה.

ממצא וליקוי

בהעדר נוהל עבודה, לא ברור התהליך לאישור הסדרים עם מפונים מהפזורה, הפורום ובעלי הסמכות לקבלת החלטה. כך גם ביחס לתהליך שלאחר חתימת ההסכם (בדיקת פינוי השטח וזאת כנגד הקצאת הקרקע).

4.2 החלטת מועצה 1086 – "פטור ממכרז במגרשי בניה ביישובי בדואים בנגב"

ניתן לחלק את הכללים בהחלטה זו לשניים. החלק הראשון, עוסק בנתוני המבקש ובמגרש נשוא הבקשה. בין היתר נקבע כי הבסיס להקצאה הוא היות המגרש פנוי. החלק השני, מתייחס לבסיס ההקצאה, למשל פומביות בתהליך וזיקה שבטית/חמולתית של המבקש ליחידת הקרקע.

ממצא וליקוי

- אושרו עסקות הקצאה למגרשים מוחזקים, שלא בהתאם להוראות חוק רשות מקרקעי ישראל, סעיף 2ה לחוק, האוסר על הקצאת מקרקעין המוחזקים שלא כדין. כן, לא הוסדר נוהל עבודה המסדיר את פעולות ההקצאה, כך שיתאם להוראות התח"מ. לביקורת הועבר דוא"ל מיום 16.7.2017 מהמחלקה למשפט אזרחי במשרד המשפטים ובה נרשם, כי "...לשכת היועץ המשפטי לממשלה החליטה לאשר באופן עקרוני הקצאת קרקעות פלושות למגור הבדואי... לתקופה של שנה בלבד...". כאשר בתום השנה יש לפנות בשנית ליועץ המשפטי לממשלה.
- האמור בפרסום לשיווק אינו תואם את האמור בהחלטת המועצה וכולל לכאורה קבוצה נוספת, למשל רווקים ללא ילדים מעל גיל 18. בנוסף, אושרו עסקות הקצאה שלא על פי התבחינים שבהחלטת המועצה.

⁵ ועדת פרויקטים כיום שונה במתכונתה. ייתכן ונדרש לשנות את נוסח סעיף זה בהחלטת המועצה בכל הנוגע לאישור תיק שיווק, שניתן בהתאם להחלטת מועצה 1443.

- לא נמצא תיעוד לבדיקת האגף לעניין בעלות על מגרש או בית מגורים בתיקי העסקות במערכת הממוחשבת.

המלצה

- אנו ממליצים לצרף תיעוד לבדיקת האגף בתיקי העסקות במערכת הממוחשבת.
- אנו ממליצים לבחון את המסמכים הנדרשים כיום מהמבקשים לצורך הקצאת מגרש בפטור ממכרז ביישובי הבדואים בנגב וזאת על מנת לוודא עמידה בקריטריונים לקבלת קרקע.

ממצא וליקוי

בהחלטה נכתב, כי יש לפרסם הודעה פומבית על היצע המגרשים וכן הדרכים לפרסומה. כמו כן, נכתב כי במידה והיו מספר מבקשים למגרש אחד, יוקצו המגרשים על פי החלטת ועדת איכלוס (זאת גם בהתאמה למפת"ח). בפועל, נמסר לביקורת כי היצע הדירות מפורסם בעיתונות המקומית, באתר המרשתת של הרשות להסדרה ובמשרדיה וכן ברשויות המקומיות יחד עם זאת בבדיקת הביקורת באתר המרשתת נמצא פרסום יחיד להיצע המגרשים.

המלצה

יש לערוך נוהל עבודה, שיכלול בין היתר את הנוסח המחייב לפרסומים, המקום בו יפורסמו ההודעות, לרבות באתרי המרשתת של רמ"י והרשות להסדרה ואופן תיעודם. כמו כן, יש לקבוע נוהל זה את מסמכי החובה הנכללים בתהליך זה. ועדת האיכלוס פועלת למתן המלצות בכל ההקצאות בשונה מהאמור בהחלטת המועצה.

4.3 נהלי עבודה באגף

- נוהל האב 35.01A קובע את כללי הקצאה בעסקות פטור ממכרז. ביחס לעסקות הקצאה במגזר הבדואי בנגב, להן ייוחדו שורות מפת"ח, לא הוכן נוהל ביצוע הכולל הוראות תפעוליות.
- נוהל 42.02 בנושא "פשרות במסגרת הסדרי קרקעות ותשלום פיצויים למחוברים לבדואים בנגב". הנוהל מתבסס על החלטת מועצה 1028, שאינה בתוקף ותוקנה מאותו מועד מספר פעמים. כן מבסס את תהליכי העבודה, על קיומה של המינהלה לקידום ההתיישבות של הבדואים בנגב, גוף פנים ארגוני בממ"י. במקומו הוקמה הרשות להסדרה, גוף חיצוני לרמ"י, לה ניתנו סמכויות על-ידי המועצה.
- "נוהל עבודה פנימי" של האגף, אשר אינו מעוגן בנוהל במערכת הנהלים של רמ"י או בהחלטת הנהלה. נוהל זה הינו מאגדת טפסים בלבד, הניתנים למבקש.

ממצא וליקוי

- לא קיים נוהל ביצוע המפרט את אופן הטיפול בעסקות בפטור ממכרז להקצאת קרקע ביישובי הבדואים בנגב.
- נוהל הפשרות הקיים אינו תואם את החלטות המועצה שבתוקף, גם בקשר לגורם המתכלל לו ניתנו הסמכויות על-ידי המועצה.
- האגף עושה שימוש בטפסים, ללא שאושרו על-ידי הגורם המוסמך ברמ"י וללא נוהל ביצוע מאושר. חלק מטפסים אלו אינם נדרשים על פי תהליך המפת"ח
- קיימת כפילות של תצהיר לפני רכישת מגרש והעדר חריגות בניה וכן דוח פיקוח.
- על פי דף ההסבר על המבקש לשלם "אגרה בסך 3,093 ₪ על פי תקנות רשות מקרקעי ישראל (אגרות) התשס"ד – 2004", בפועל נגבה "פיקדון" ולא אגרה.

דף 5 מתוך 8

אגף ביקורת פנימית

- בניגוד למידע שנמסר לזים בטפסים וכן לנהלי רמ"י, נמצא כי במרבית המקרים האגף אינו מבטל את העסקות במשך תקופה ארוכה גם מקום בו לא עמד המבקש בתשלום ו/או לא חתם על הסכם פיתוח.
- בניגוד לנהלי רמ"י, הקובעים כי עסקה תשולם בתשלום אחד ובפרק זמן קצוב, על פי טופס הבקשה הנמסר לזים, המבקש יכול לבחור את אופן התשלום בגין העסקה: תשלום אחד, אשראי בנקאי או 7 תשלומים. נמצאה החלטת הנהלה מס 10 משנת 2001, המאפשרת הסדרים לרכישת מגרשים למגורים וזאת רק לנשים בדואיות חד הוריות בנגב על רקע מצבם. בפועל, מתבצעות עסקות בהסדר תשלומים, לכלל האוכלוסייה הבדואית, לעיתים במספר תשלומים גדול מ-7. על בסיס החלטת הנהלה זו.
- במקרים של הקצאת מגרשים פלושים, קיימת מדניות של קבלת מקדמות בגין עסקה, מדניות זו לא אושרה בהלת רמ"י ועומדת בניגוד להחלטותיה.

5. הקצאת קרקעות בפטור ממכרז למטרת מגורים – בחינת עסקות הלכה למעשה

הביקורת ביצעה בדיקה מדגמית על מנת לבחון את אופן ביצוע, רישום והשלמת העסקות.

הבדיקה כללה מדגם של 10% מתוך עסקות בפטור ממכרז ביעוד למגורים או מגורים עם חזית מסחרית, שאושרו בשנים 2015-2016. אחוז הבדיקה נלקח מכל יישוב מיישובי הבדואים, בהם בוצעו עסקות, ביחס ישר לכמות העסקות שאושרו. הנתונים הופקו ממערכת ה-BI של רמ"י. להלן היקף הבדיקה בתיקים:

עסקות שנבדקו		
2015	2016	
0	0	אבו קרינאת
0	0	ביר הדאג'
1	1	דריג'את
4	6	חורה
1	2	כסיפה
3	3	לקיה
0	3	מכחול
2	4	ערערה בנגב
13	10	רהט
5	8	שגב שלום
2	4	תל שבע
0	0	תראבין א-צאנע
31	41	

הביקורת בחנה את התהליך ממועד הגשת הבקשה ולעיתים אף פרק זמן קודם לכן, ועד לשלב האישור, לרבות התשלום וחתימה על הסכמי פיתוח. בתהליך הבדיקה נבחנו אבני דרך בביצוע העסקות, על פי תהליכי העבודה המובנים ברמ"י, תחת מספר קטגוריות התואמות את אופן קליטת העסקה במערכת כוכב. להלן תמצית הממצאים בנושאים שנבחנו:

5.1 נתוני תיק

נמצאו סיווגים לא נכונים לאזורי עדיפות לאומית בכ- 24% מתוך התיקים שנבדקו.

דף 6 מתוך 8

5.2 רקע העסקה

בבדיקת העסקות נמצא, כי ברקע העסקה מפורטת מהות ההקצאה, למשל מגרש לבניית בית מגורים על בסיס המלצת ועדת האכלוס וזאת על בסיס תקנה מסוימת לתח"מ. בעסקות בהם כלול במגרש יעוד של מגורים עם חזית מסחרית, נכלל חישוב לתשלום הנדרש בגין השטח המסחר.

נמצא, כי קיימת הצגה חלקית ואקראית ביחס לנתונים הנוגעים לעסקות קודמות, הליכים משפטיים, לרבות הסדרי פשרה ופס"ד, הסכמי פינוי והעברות כספים מחשבונות אחרים ושומות שנערכו.

5.3 תנאי העסקה

אין אחידות בקליטת מטרת העסקה.

נמצא כי קיימים מקרים בהם בוצע תשלום זכויות שאינו תואם למהות העסקה או עסקות בהם אחוז זכויות מוכר אינו תאם את העסקה.

5.4 בסיס משפטי

תחת סעיף נקלטת התקנה הרלבנטית בתח"מ לביצוע אותה עסקה בפטור ממכרז. לבדיקתנו שלוש תקנות רלבנטיות, נמצא כי קיימים במקרים בהם על פי הקריטריונים העולים מהעסקה, היה נדרש לקלוט תקנה שונה מזו אשר נקלטה (לדוגמה עסקות סייענים).

5.5 המלצות חיצוניות

בעסקה נדרש מקדם העסקה לקלוט המלצות של גורמים כנדרש בהתאם לסוג העסקה. בעסקות הקצאה ביישובי הבדואים בנגב לא ברור, כפי שהוצג לעיל, מהם ההמלצות הנדרשות כמסמך חובה. ככלל מצויים בתיק הנכס המלצת ועדת אכלוס והמלצת מפקח מטעם הרשות להסדרה.

נמצא, כי בכל העסקות נקלט קיומה של המלצת ועדת האכלוס ומועד קבלתה. יחד עם זאת, קיומה של המלצת מפקח של הרשות להסדרה אינה מקבלת ביטוי בטופס סיכום העסקה.

5.6 החלטות מועצה/הנהלה/נוהל/הוראות אגף

נמצאו מקרים בהם היו צריכים לקלוט את החלטת מועצה 1383 הקובעת את תנאי ההקצאה והיא אינה נקלטה. כמו גם לא נקלט נוהל 42.02 לעניין פשרות במסגרת הסדרי קרקעות, אשר לא נרשם כנוהל מנחה.

5.7 נתוני תכנון

אין קריטריונים לקביעת המגרשים היקף שטח הקרקע, היקף הבינוי, לרבות מסי יח"ד, ויעוד הניתנים בפטור ממכרז ביישובי הבדואים בנגב.

5.8 הערכות כספיות

- בעסקה נדרש מקדם העסקה לקלוט את פרטי השומה או הטבלה, שעל בסיסה מחושב התשלום הנדרש מהיזם. כך גם נדרש להציג את שיעור התשלום. החלטת מועצה 1383 קובעת את התנאים הכספיים לפיהם יוקצו מגרשים ביישובי הבדואים בנגב. בתנאים אלה קיימת הבחנה לבעלי קריטריונים שונים וכן השימוש בטבלאות השומה.

נמצא כי הנתונים בטבלאות הערכות הכספיות, שהוצגו לביקורת על-ידי האגף, אינן תואמים את הנתונים שנקלטו בעסקות הלכה למעשה, ואשר נקלטו במערכת הממוחשבת.

- נמצא, כי בניגוד להחלטות מועצת מקרקעי ישראל, בחיוב כספי, עבור חזית מסחרית, נעשה שימוש בשומה כללית, שנערכה שנים לפני ביצוע העסקה ומתייחסת לשווי מטר למסחר לאזור מוגדר ביישוב. כך גם נמצא, כי בעסקות מחויב היזם ב-51% מערך הקרקע של שווי החזית המסחרית. במקרים אלה

דף 7 מתוך 8

נכלל תנאי מיוחד בעסקה לפיו, בעת מימוש החלק המסחרי או בעת פעולת רישום הנכס בלשכת רישום המקרקעין, יחויב בהפרש. אלו עומדים בני

5.9 תנאים מיוחדים

החלטת מועצה 1503⁶ בנושא "העברת זכויות במקרקעין לבניה נמוכה שהוקצתה בפטור ממכרז או בהרשמה והגרלה או במכרז לבעלי מאפיינים מיוחדים" קובעת את התנאים להעברת זכויות במקרקעין שהוקצו בפטור ממכרז. מבדיקת הביקורת עולה, כי במרבית העסקות לא נכלל תנאי מיוחד כנדרש על פי החלטת המועצה. נמצא, כי תנאי מיוחד נכלל בעיקר במקרים בהם ניתנה הנחת חייל או סבסוד פזורה.

5.10 סיכום חוות דעת

- נמצאו דוחות פיקוח תקינים אשר אינם תואמים לעסקה. נמסר לביקורת כי דוח פיקוח נקלט כ"תקין" אך ורק לצורך קליטת העסקה ולא בשל העובדה כי הממצאים בשטח מעידים שהמצב תקין.
- ככלל, חוות דעת תכנונית לא מצויה בתיקי הנכס. בתגובת האגף לדוח, נמסר כי נתוני התכנון נקלטים במערכת הכוכב על ידי מרכז התכנון באגף. מאחר וחוות דעת תכנונית תיצור כפילות ומעמסה, הוחלט באגף התכנון כי בעסקות הקצאה למגורים בפטור ממכרז אין מקום להכנת חוות דעת נוספת.

5.11 שלמות הנתונים

- בבדיקת העסקות נמצא כי בשנת 2016 כ-10% מהתיקים שנבדקו אין בהם טופס סיכום עסקה חתום סרוק בתיק הממוחשב (הדמיה). בשנת 2015 כ-3% מהתיקים. טופס סיכום העסקה המהווה את האסמכתא לאישור של ועדת המכרזים-ועדת העסקות חסר פעמים רבות בחתימות: תאריך הדיון, חתימות של כלל הפורום הנדרש (מעבר לקוורום מחייב) וחתימה של עובד ללא חותמת.
- נמצא כי קיימים מקרים בהם חסרים מסמכי חובה כדוגמת המלצת משרד הביטחון למשרתי כוחות הביטחון או המלצת משרד ראש הממשלה בהקצאה לסייענים.
- נמצאו כי באף אחד מהתשריטים אין אישור וחתימה של ראש תחום מיפוי ומדידות במרחב או סגנו, כנדרש על פי הנהלים.
- נמצא כי אין בתיקי הנכס דוח ספר נכסים ונסח רישום כנדרש, על פי האגף זאת מאחר ומרכז רישום והסדר קולט חוות דעת בהדמיה.

6. הקצאת קרקעות שלא למטרת מגורים

הביקורת בחנה את אופי העסקות שנערכו ביישובי הבדואים שלא למטרת מגורים. נמצא כי עיקר העסקות שנערכו הם עבור שרותים ציבוריים ועסקות בודדות נערכו במטרות אחרות, כמו מסחר ושירותים ותעשייה ומלאכה.

ממצא וליקוי

רמ"י מבצעת הקצאות בפטור ממכרז ביישובי הבדואים בנגב אולם קיימים מקרים בהם לא מתקיימת הקצאת קרקעות לשירותים נלווים הנדרשים לתושבים, על מנת להוות בסיס לבניית ביתם באותם היישובים.

⁶ החלטת מועצה 1503 בתוקף מיום 5.2.2017, קדמו לה החלטות מועצה 1494 ו-1132 מיום 3.3.2008