

משרד הבינוי והשיכון

פעולות הביקורת

רשות מקרקעי ישראל

משרד מבקר המדינה בדק ברשות מקרקעי ישראל, בלשכת רישום מקרקעין שבמשרד המשפטים, במשרד הבינוי והשיכון ובמשרד האוצר (באגף התקציבים ובאגף השכר והסכמי עבודה) את יישומה של רפורמה ברשות מקרקעי ישראל שעליה החליטה הממשלה.

בחינת יישום הרפורמה ברשות מקרקעי ישראל

תקציר

בשנים 1986-2004 מינתה ממשלת ישראל שלוש ועדות לבחינת יעדי המדיניות הקרקעית במדינת ישראל. מרבית ההמלצות אומצו על ידי הממשלה ועל ידי מועצת מקרקעי ישראל. במאי 2009 החליטה הממשלה על יישום הרפורמה ועל הקמת רשות מקרקעי ישראל¹ (להלן - רמ"י) במקום מינהל מקרקעי ישראל, ובאוגוסט 2009 תיקנה את חוק מינהל מקרקעי ישראל (תיקון מס' 7), התשס"ט-2009 (להלן - החוק). בעקבות זאת במאי 2011 נחתם הסכם קיבוצי מיוחד בין מנהל רמ"י דאז לבין הממונה על השכר והסכמי העבודה במשרד האוצר ובין הסתדרות העובדים הכללית החדשה (להלן - ההסכם). ביוני 2013 נחתם עדכון להסכם הקיבוצי המיוחד (להלן - עדכון להסכם), ובו צוין כי מועד המעבר ממינהל מקרקעי ישראל לרמ"י הוא מרץ 2013.

הרפורמה מבוססת על שלושה נדבכים מרכזיים: 1. שינוי פנים - ארגוני מקיף במינהל מקרקעי ישראל והפיכתו לרשות ממשלתית שתפקידי הליבה שלה הם הקצאה ושיווק של קרקעות בהתאם לצורכי המשק ושמירה על המקרקעין בישראל. 2. הקניית בעלות על מקרקעין עירוניים המיועדים למגורים ולתעסוקה לבעלי חוזי חכירה אשר רכשו זכויות מהוונות (להלן - פעולות מתכלות), במטרה לצמצם את החיכוך בין החוכרים לבין רמ"י. עד לסיום ההליכים של הקניית הבעלות, הטיפול בחוזים ייעשה באמצעות מיקור חוץ. 3. העברת האחריות לפיתוח מרמ"י לרשויות המקומיות ומשרד הבינוי והשיכון.

1 רשות מקרקעי ישראל הוקמה במרס 2013 במקום מינהל מקרקעי ישראל.

פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים פברואר-יולי 2013 את יישום הרפורמה על כל שלביה. הבדיקה נערכה במשרדי רמ"י; במשרדי לשכת רישום המקרקעין אשר במשרד המשפטים (להלן - לשכת הרישום); במשרד הבינוי והשיכון (להלן - משהב"ש); במשרד האוצר (אגפי התקציבים והממונה על השכר) ובנציבות שירות המדינה (להלן - נש"ם).

עיקרי הממצאים

מבנה רשות מקרקעי ישראל

על פי מבנה הרפורמה שעוגן בהסכם ממאי 2011 (להלן - המתווה המקורי), רמ"י תורכב משלוש חטיבות: חטיבת שירות, חטיבה עסקית וחטיבת שמירה על הקרקע. לחטיבה העסקית ולחטיבת השמירה על הקרקע יהיו ארבעה מרחבים, ואילו בחטיבת השירות יהיה מטה בלבד. בפועל עם מינויו של מר בנצי ליברמן לתפקיד המנהל הנוכחי של רמ"י (להלן - מנהל רמ"י הנוכחי), הוא שינה את המתווה המקורי וקבע שלחטיבה העסקית יהיו שישה מרחבים, כמספר המחוזות שהיו בה לפני הרפורמה; לחטיבת השמירה על הקרקע יהיו ארבעה מרחבים ולחטיבת השירות יתווספו חמישה מרחבים (להלן - המתווה המעודכן). כמו כן פעל מנהל רמ"י הנוכחי לשינוי מחודש של העובדים תוך ביצוע שינויים ארגוניים מהותיים.

מסקירת מבנה רמ"י עולה כי מספר העובדים לפי המתווה המעודכן גדול ב-83 מהמספר שנקבע במתווה המקורי. 21 מאותם עובדים הופנו למטות הרשות והחטיבות ו-55 מהם הופנו לחטיבת השירות. הרכב זה אינו עולה בקנה אחד עם תכליתה העיקרית של הרפורמה - לרכז את משאבי רמ"י במטלות הליבה, שהן שיווק הקרקעות בישראל ושמירה עליהן.

מיקור חוץ

על פי המתווה המקורי של הרפורמה, פעולות השירות אמורות היו להיעשות באמצעות גופים חיצוניים, במטרה להפנות את משאבי רמ"י לביצוע פעולות הליבה - שיווק המקרקעין והשמירה עליהם. על פי ההסכם נמסרו לגופים חיצוניים רק חלק מפעולות השירות, אולם על פי חוות דעתו של מנהל רמ"י דאז, ניתן לבצע באמצעים ממוחשבים ובמטה השירות את מרבית פעולות השירות שלא נמסרו לגופים חיצוניים. מנהל רמ"י הנוכחי לא קיבל את חוות הדעת האמורה והחליט על מתווה מעודכן לרמ"י, ולפיו אף על פי שמדובר בפעולות מתכלות, מרבית השירותים יינתנו על ידי רמ"י, שחטיבת השירות שלה, שנועדה כאמור, על פי המתווה המקורי, לכלול מטה בלבד - תכלול גם חמישה מרחבים. כך למעשה הוחמצה האפשרות להגיע לכדי צמצום החיכוך בין רמ"י לחוכרים, מטרה שהייתה מיסודותיה העיקריים של הרפורמה שעליה החליטה הממשלה.

אגף התקציבים במשרד האוצר הגיב בהסתייגות לשינויים במתווה המקורי של הרפורמה. לדעתו, היענות לדרישות רמ"י בכל הנוגע להגדלת תקן העובדים לא תביא

לצמצום כוח האדם, יהיו להן השלכות לגבי רפורמות עתידיות במגזר הציבורי, שאף בהן תהיה תביעה לצמצום בכוח האדם; עוד טען אגף התקציבים כי הטיפול השוטף של מטה חטיבת השירות בחוכרים היה אמור להימשך עד להעברת הבעלות בטאבו, ואילו המגע השוטף הישיר עם החוכרים היה אמור להתבצע באמצעות הגופים החיצוניים. על כן המתווה המעודכן נוגד את המבנה הארגוני שאישרה הממשלה, וכדי להמשיך בו יש לשקול לקבל את אישורה. למרות ההסתייגויות שפורטו לעיל, אישר משרד האוצר את בקשת מנהל רמ"י הנוכחי בלא שביקש את אישור הממשלה לכך.

עלות הרפורמה - ההסכם הקיבוצי והשכר לעובדים

על פי נתוני השכר בפועל, תוספת השכר הממוצעת שיקבל עובד ברמ"י בעקבות הרפורמה (ללא מענקים או תוספות שנתיות) היא כ-4,300 ש"ח בחודש², קרי גידול של כ-36% לעומת השכר הממוצע לעובד לפני הרפורמה. מדובר בתוספת של כ-35 מיליון ש"ח לשנה (בחישוב לפי 676 עובדי רמ"י). מנגד טוען הממונה על השכר באוצר כי הגידול בשכר הממוצע לעובד אינו עולה על כ-20.5% מהשכר המקביל לפני הרפורמה (כולל מענקים). לדעת משרד מבקר המדינה גידול זה נובע מהתוספת שקיבלו העובדים בעת שיבוצם לתפקיד החדש, שבמהלכו קודמו רובם בדרגה או בשתי דרגות נוספות.

על פי ההסכם הקיבוצי, שכר היסוד של עובדי רמ"י יתבסס על שכר היסוד כולל מרכיב הפרמיה במסגרת שכר עידוד שקיבלו לפני הרפורמה. זאת אף שלפי ההסכם הקיבוצי העובדים יזכו למענקים ולתוספות בגין הישגיהם בעבודה שאמורים להחליף את שכר העידוד שקיבלו לפני הרפורמה.

במסגרת הרפורמה העניקה המדינה תנאי פרישה מוגדלים לכ-200 עובדים כדי לצמצם את מספר העובדים ברמ"י ולייעל את המערכת. בפועל פרשו 184 עובדים בלבד בעלות של כ-150 מיליון ש"ח, אולם לצורך יישום המתווה המעודכן גייס מנהל רמ"י הנוכחי כ-170 עובדים חדשים. באופן זה המטרה שלשמה עודדה הממשלה פרישת עובדים - קרי התייעלות המערכת - לא הושגה.

הרשות החלה לפעול רק במרץ 2013, ולמרות זאת, על פי העדכון להסכם, קיבלו עובדי רמ"י מענק בגין הישגים אישיים ומצוינות בעבודה בסך 750 ש"ח לחודש לעובד לתקופה של 14 חודשים, ובסך הכול 12.5 מיליון ש"ח. המענק שולם עבור תקופה שבה הרשות טרם החלה לפעול, בגין הישגים אישיים בעבודה שטרם בוצעה.

עלות הרפורמה כוללת תוספת שכר של יותר מ-35 מיליון ש"ח לשנה, והוצאות חד-פעמיות בסך של 206.5 מיליון ש"ח: מענק חד-פעמי בסך 12.5 מיליון ש"ח; מענק פרישה מוקדמת בסך 150 מיליון ש"ח ו-44 מיליון ש"ח הוצאות שונות.

משמעותו של המתווה המעודכן הוא אפוא שהחסמים שעליהם הצביעו הוועדות השונות, ושבגינם התקבלו החלטות הממשלה בנושא, נותרו על כנם. כיוון שמרבית פעולות השירות נותרו באחריות רמ"י, הונצח החיכוך עם החוכרים. הפעולות ליישום רמ"י כגון צמצום כוח האדם בכ-200 משרות, איחוד המרחבים והעברת פעולות

2 יודגש כי ההשוואה בין התקופות נעשתה בהסתמך על כלל מרכיבי השכר. בקשת משרד מבקר המדינה לקבל רק את רכיבי השכר המהווים בסיס לפנסיה לצורך השוואה, לא נענתה.

השירות לגופים חיצוניים, פעולות שבגינן הסכימה המדינה לשאת בתשלום תוספות שכר ותנאי פרישה מוגדלים - לא יושמו. יוצא אפוא שהמדינה שילמה מיליוני שקלים עבור מתכונת מסוימת של רפורמה אך קיבלה רפורמה במתכונת שונה לחלוטין.

שיבוץ העובדים שהועברו מהמינהל לרשות

במסגרת יישום הרפורמה ביצעה רמ"י הליך של שיבוץ מחודש של עובדיה. הליך זה נעשה בהתייחסות לטופסי הבקשה שמילאו העובדים בלבד, בלי שנערכו להם ראיונות אישיים וללא קריאת תיקיהם האישיים. בבדיקת שיבוצם של 82 עובדים נמצא כי 13 מהם שובצו בתפקידים מסוימים, אף שמקורות החיים שלהם עלה שהם אינם עומדים בתנאי הסף של המשרה מפאת חוסר ניסיון בתפקיד. 11 עובדים נוספים שובצו בתפקיד השונה במהותו מזה שמילאו לפני הרפורמה, אף שאין להם ההשכלה הפורמאלית המתאימה. עוד נמצא כי חלק מהעובדים שובצו בתפקיד זהה לתפקיד שמילאו לפני הרפורמה או דומה לו, ולמרות זאת קודמו בדרגה אחת או שתיים. הרפורמה נועדה לטייב את כוח האדם ברמ"י בתמורה להעלאת השכר. אולם בפועל מינתה רמ"י לתפקידים מקצועיים וניהוליים עובדים חסרי כישורים מתאימים, כגון ניסיון והשכלה.

פיתוח

על פי החלטות הממשלה, האחריות לפיתוח התשתיות תועבר בהדרגה מרמ"י אל הרשויות המקומיות ואל משהב"ש. בפועל לא העבירה רמ"י למשהב"ש את הטיפול בעבודות הפיתוח, ועל כן במועד הביקורת היא עדיין הייתה מעורבת - כמי שמסייעת בגביית המימון - בעבודות הפיתוח של 31 פרויקטים, שישווקו על ידה בשנים 2014-2013. ב-16 מהפרויקטים היא אף מבצעת את הפיתוח עצמו באמצעות חברות מנהלות שהיא מעסיקה.

הקניית בעלות על מקרקעין עירוניים המיועדים למגורים ולתעסוקה

רמ"י העריכה כי כמות הנכסים במלאי המועמדים להקניית בעלות היא כמיליון, הקניית הבעלות בחלקם מותנית בתשלום. תהליך הקניית הבעלות החל בשנת 2006, אולם עד דצמבר 2013 הוקנתה הבעלות על כ-300,000 נכסים בלבד, כלומר עדיין יש להקנות את הבעלות על כ-700,000 נכסים.

רמ"י אינה עומדת בביצוע תכניות העבודה להקניית בעלות בנכסים. בשנת 2011 למשל היא הייתה אמורה להקנות את הבעלות על 47,000 נכסים, אך הקנתה את הבעלות רק על כ-25,000; בשנת 2012 היא הייתה אמורה להקנות את הבעלות על 50,000 אך הקנתה את הבעלות רק על כ-29,600 נכסים; ובשנת 2013 הייתה אמורה להקנות את הבעלות על 51,000 נכסים, אולם הקנתה את הבעלות רק על כ-32,500 נכסים.

הסיבות לעיכובים בביצוע תכנית העבודה להקניית בעלות על נכסים הן אלה: התארכות המשא ומתן בין ההנהלה לעובדי רמ"י בדבר החתימה על הסכם העבודה; פרטים שגויים (כגון כתובות של חוכרים) בספרי הנכסים של רמ"י; התארכות

הפעולות לאימות הנתונים הכלולים בספרי רמ"י והשוואתם לאלו הקיימים בלשכת רישום המקרקעין; עיכוב בקביעת רשימת היישובים באזורי עדיפות לאומית ובהכנת טבלאות שומה לצורך קביעת ערך הנכסים.

כאמור, בדצמבר 2013 נותרו עוד 700,000 נכסים המועמדים לקבל בעלות, על פי החלוקה הזאת: 127,000 נכסים המנוהלים בידי חברות משכנות³, שאינם רשומים בלשכת הרישום; 311,000 נכסים בבעלות קק"ל; 101,000 נכסים תמורת תשלום מהם 58,000 רשומים בלשכת הרישום; ו-161,000 נכסים ללא תמורה מהם 81,000 רשומים בלשכת הרישום. כלומר רק 139,000 נכסים הרשומים בלשכת הרישום אפשר להעביר לבעלות חוכרים.

נכסים בני הול חברות משכנות: האחריות לרישום דירות בבניה רוויה מוטלת על חברות משכנות. חברות אלה בדרך כלל גובות תשלום מהרוכשים לצורך הרישום. עד מועד סיום הביקורת הן לא פעלו לביצוע הרישום האמור, ורמ"י לא הצליחה לחייבן לעשות כן.

נכסים בבעלות קרן קיימת לישראל (להלן - קק"ל): בשנת 1961 חתמו מדינת ישראל וקק"ל על אמנה, הקובעת כי קק"ל תפעל לרכישת קרקעות, כשהיא מונחית בידי התפיסה העקרונית שלפיה המקרקעין לא יימכרו אלא יישארו בבעלות העם ויימסרו בחכירה בלבד. על פי האמנה, המקרקעין של קק"ל ייחכרו בלבד ויונהלו לפי המדיניות הקרקעית שתקבע מועצת מקרקעי ישראל ובכפופות לתזכיר ולתקנות ההתאגדות של קק"ל. המדינה קיימה בשנים 2006-2008 משא ומתן עם קק"ל לשינוי סעיף זה באמנה, כדי שיהיה אפשר להעביר גם את הבעלות על המקרקעין שבבעלותה. ביוני 2009 הגיעו השתיים להסכם. במועד סיום הביקורת היה הנושא תלוי ועומד בערכאות משפטיות, ועד קבלת ההכרעה בנדון מנועה רמ"י מלהעביר את הבעלות על נכסים אלו.

סיכום והמלצות

שיטת ההקצאה של מקרקעין לחוכרים עירוניים גרמה במשך שנים לרמה גבוהה של חיכוך בין החוכרים לבין רמ"י. משאבים כספיים לא מבוטלים ומשאבי כוח אדם הופנו לטיפול בחוכרים, תחת שיופנו למאמץ העיקרי של שיווקם וניהולם היעיל של המקרקעין. בשנים 1986-2004 המליצו שלוש ועדות שמונו לבחינת ניהול המקרקעין בישראל, לשנות את השיטה להקצאת הקרקעות מחכירה לבעלות, כדי לצמצם את החיכוך האמור ולהתמקד בתפקידי הליבה - שיווק מקרקעין ושמירה על הקרקע. מהלך כזה נדרש כדי שרמ"י תוכל לתת מענה לצורכי המשק בתחום הדיור, התעשייה והתיירות. המלצתן של הוועדות אומצה על ידי ממשלת ישראל, והיא החליטה ליישם רפורמה במסגרת החדשה של רמ"י.

במאי 2011 נחתם הסכם המסדיר את תנאי ההעסקה והמבנה הארגוני של רמ"י על פי המתווה שהומלץ. אלא שמנהל רמ"י הנוכחי החליט על מתווה מעודכן, השונה מן הפרמטרים שנקבעו במתווה המקורי: בראש ובראשונה הוחלט על השארת מרבית הטיפול בחוכרים בידי רמ"י וכמו כן על מעורבות של רמ"י בנושא הפיתוח; פגיעה

3. חברה שבונה ומוכרת יחידות דיור על קרקע של רמ"י.

בהתייעלות המערכת בשל הגדלת כוח האדם; הרחבת חטיבת השירות; הגדלת המטה ועוד. דבר שנעשה ללא קבלת אישור הממשלה.

משמעותו של המתווה המעודכן היא שהחסמים, שעליהם הצביעו הוועדות השונות ושבגין התקבלו החלטות הממשלה הרלוונטיות, נותרו על כנם. כיוון שמרבית פעולות השירות נותרו באחריות רמ"י, הונצח החיכוך עם החוכרים. הפעולות ליישום רמ"י כגון צמצום כוח האדם בכ-200 משרות, איחוד המרחבים והוצאת פעולות השירות למיקור חוץ, פעולות שבגין הסכימה המדינה לשאת בעלויות גבוהות כגון תוספות שכר ופיצויי פרישה מוגדלים - לא יושמו, בשל מתווה הרפורמה המעודכן. יוצא אפוא שהמדינה שילמה מיליוני שקלים כדי ליישם מתכונת של רפורמה שנועדה לשפר את תפקודה של רמ"י, אולם קיבלה רפורמה במתווה אחר.



מבוא

עוד בתחילת שנות השמונים של המאה ועשרים החלה הממשלה לבחון את יעדי המדיניות הקרקעית במדינת ישראל. לשם כך היא מינתה שלוש ועדות בדיקה שהגישו את המלצותיהן: ועדה בראשותו של דר' אמנון גולדנברג משנת 1986, ועדה בראשותו של פרופ' בועז רונן משנת 1997 (להלן - ועדת רונן), ועדה בראשותו של מר יעקב גדיש משנת 2004 (להלן - ועדת גדיש). רובן ככולן ציינו כי שוק המקרקעין איננו שוק חופשי ומפותח במידה מספקת; כי יש לשחרר את רשות מקרקעי ישראל⁴ (להלן - רמ"י) מעומס הניהול השוטף של החוכרים באמצעות הקניית בעלות על קרקע המיועדת למגורים למי שרכש זכויות מהוונות של דירות במגזר העירוני, ולהתאים את המבנה של רמ"י כדי שיוכל להתמקד בניהול יעיל של המקרקעין. נוסף על כך המליצה ועדת גדיש כי הממשלה תנהל משא ומתן עם קרן קיימת לישראל (להלן - קק"ל)⁵ על העברת הבעלות בקרקעות למדינה; כי יבוצע שינוי במבנה הארגוני של רמ"י כדי שתוכל למלא את משימותיה באופן יעיל יותר, וכן האחריות לפיתוח התשתיות העירוניות בפרויקטים של רמ"י תועבר בהדרגה לרשויות המקומיות. ביוני 1997 אימצה הממשלה את המלצות ועדת רונן וביוני 2005 אימצה את המלצות ועדת גדיש.

בשנים הבאות פעלה הממשלה לקידום יישומה של הרפורמה ברמ"י: בספטמבר 2006 החליטה הממשלה לשפר את רמת השירות לאזרח ברמ"י והטילה עליה לפרסם עד לדצמבר באותה השנה מכרז למתן השירותים העיקריים האלה: אישורי זכויות בנכס והתחייבויות לרישום משכנתא לנכס למטרת מגורים, על ידי גורמי חוץ תוך חצי שנה.

במאי 2009 החליטה הממשלה למנות את מנהל רמ"י בהליך של ועדת איתור, ולהקנות לו סמכויות של שר ושל נציב שירות המדינה כלפי עובדי רמ"י, לפי חוק שירות המדינה. באותו חודש קבעה הממשלה, בין השאר, את מבנה רמ"י ואת זכויות עובדיה.

באוגוסט 2009 תוקן חוק מינהל מקרקעי ישראל (תיקון מס' 7), התשס"ט-2009 (להלן - החוק), ולפיו ראש הממשלה והשרים ימנו לרמ"י מנהל, שלו יוקנו סמכויות של שר ושל נציב שירות המדינה בכל הנוגע לעובדי רמ"י, וכי רמ"י לא תחל לפעול עד שייחתם הסכם קיבוצי עם העובדים. שרי השיכון והאוצר מונו על ביצוע החוק ומועד הקמת רמ"י נקבע לינואר 2010.

4 רשות מקרקעי ישראל הוקמה במרס 2013 במקום מינהל מקרקעי ישראל.
5 קק"ל היא הבעלים של 13% מקרקעות המדינה המנוהלים על ידי רמ"י.

בעקבות זאת נחתם במאי 2011 הסכם קיבוצי מיוחד בין הממונה על השכר והסכמי העבודה באוצר לבין הסתדרות העובדים הכללית החדשה (להלן - ההסכם, או ההסכם ממאי 2011). ביוני 2013 נחתם עדכון להסכם הקיבוצי המיוחד (להלן - עדכון להסכם), ובו צוין כי מועד המעבר ממנהל מקרקעי ישראל לרשות מקרקעי ישראל הוא מרץ 2013.

הרפורמה, על פי החלטות הממשלה וההסכם ממאי 2011, מבוססת על שלושה נדבכים מרכזיים:

1. שינוי פנים-ארגוני מקיף ברמ"י והפיכתה לרשות ממשלתית באמצעות התאמת המבנה לתפקידי הליכה שבהם היא אמורה להתמקד - הקצאה ושיווק של קרקעות בהתאם לצורכי המשק ושמירה על מקרקעי ישראל.

2. שינוי זכויותיהם של החוכרים במטרה לצמצם את החיכוך בינם לבין רמ"י, דבר שיושג באמצעות הקניית בעלות על מקרקעין עירוני המיועד למגורים ולתעסוקה לבעלי חוזה חכירה אשר רכשו זכויות מהוונות. עד לסיום הליכי הקניית הבעלות יוצא הטיפול בבעלי החוזים האמורים למיקור חוץ.

3 העברת הפיתוח מאחריה של רמ"י לאחריות הרשויות המקומיות ומשרד הבינוי והשיכון.

הליכי יישום הרפורמה ברמ"י החלו בזמן כהונתו של מנהל רמ"י דאז, מר ירון ביבי ז"ל. בספטמבר 2011, כארבעה חודשים לאחר החתימה על ההסכם, התפטר מר ביבי ובמקומו מונה מר בניצי ליברמן (להלן - מנהל רמ"י הנוכחי).

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין מנהל רמ"י הנוכחי כי הרפורמה כוללת נדבך נוסף של שקיפות ופישוט הליכים בהם עוסקת רמ"י בימים אלו: ייעול הסדרה והאחדה של הפעולות השונות במרחבים השונים, הנגשת מערך המידע והשירותים החל בפרסום החלטות המועצה וההנהלה, עבור להכנת קודקס החלטות מועצה ולפיתוח אתר לנחיות ולשימוש של הציבור, וכלה בהגדרת זמני תגובה ותקן הנגשת נהלים טפסים וכיוצא בזה. במסגרת הכנת קודקס החלטות המועצה, פורסמה בפומבי באפריל 2013 טיוטה להערות ובימים אלו נערכת רמ"י לדיונים בנושא במליאת המועצה. נוסף על כך בחודשים אלה גיבשו צוותים מקצועיים חוקה מקצועית הממפה את כלל הפעילויות תוך האחדה, הסדרה, פישוט תהליכים, הוצאת הנחיות ביצוע לעובדים והכנת טפסים תואמים והוחל במחשוב כלל תהליכי העבודה של הפעילות. כמו כן הוכנה תשתית ראשונה של הנחיות ללקוחות באשר לנדרש לכל אחת מהפעולות ובימים אלו נערכת רמ"י לפרסומה בפומבי.

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים פברואר - יולי 2013 את יישום הרפורמה על כל שלביה. הבדיקה נערכה במשרדי רמ"י; במשרדי לשכת רישום המקרקעין אשר במשרד המשפטים (להלן - לשכת הרישום); במשרד הבינוי והשיכון (להלן - משהב"ש); במשרד האוצר (אגפי התקציבים והממונה על השכר) ובנציבות שירות המדינה (להלן - נש"ם).

מבנה רמ"י

המבנה של רמ"י - מטה ושישה מחוזות - לא שונה מיום הקמתה. בשנת 2005 המליצה ועדת גדיש לשנות את המבנה ולהחליף את המחוזות בשלוש חטיבות: חטיבת שירות, חטיבה עסקית וחטיבת שמירה על הקרקע. הומלץ כי לחטיבה העסקית ולחטיבת השמירה על הקרקע יהיו שלושה מרחבים, חטיבת השירות תפעל בסניפים ומחוזות המינהל יבוטלו.

בהתאם להמלצות ועדת גדיש, הטילה הממשלה על מנהל רמ"י ועל שר האוצר לפעול לביצוע השינוי הארגוני, שלפיו תורכב רמ"י, כאמור, משלוש חטיבות: חטיבה עסקית שתטפל בשיווק

ובביצוע עסקאות במקרקעין; חטיבת השמירה על הקרקע, שתעסוק בביקוח על השמירה של זכויות המדינה במקרקעין ובאכיפתן; וחטיבת השירות, שתטפל בתחזוקת חוזי חכירה קיימים ותעניק שירותי מקרקעין בדרך של מיקור חוץ.

כאמור בספטמבר 2006 הטילה הממשלה על רמ"י לפרסם עד לדצמבר של אותה השנה מכרז שיופעל תוך חצי שנה לאספקת השירותים העיקריים שלהלן מידי גורמי חוץ: מתן אישורי זכויות בנכס והתחייבויות לרישום משכנתא לנכס למטרת מגורים. באפריל 2009 החליטה הממשלה להטיל על מנהל רמ"י לפרסם תוך ששים יום מכרז למתן שירותים בידי גורמי חוץ, לרבות מתן אישורי זכויות בנכס, התחייבויות לרישום משכנתא והעברת זכויות בנכס.

תכנון מבנה רמ"י

בשנת 2008 מונה מר ירון ביבי ז"ל למנהל רמ"י, ובשנת 2009 הוא החל ביישום החלטות הממשלה להקמת מבנה חדש לרמ"י. בשנים 2009-2011 הוא ניהל דיונים עם הסתדרות העובדים והאוצר, ובמקביל הסתייע ביועץ חיצוני.

תפיסת העבודה של מנהל רמ"י דאז הייתה שעל השירות ברמ"י להתבצע כולו באמצעות מיקור חוץ, במטרה להביא לביטול יחידות השירות ולצמצום היחידות התומכות בהן. לצורך כך, חתר המנהל דאז, תוך הבנה עם האוצר, לקידום המהלכים האלה: צמצום היקף המשרות והסבת משרות שאינן מקצועיות למשרות מקצועיות; קביעת תכנית פרישה כאשר מנגד יועסקו עובדים חדשים במקצועות הכלכלה, השמאות והמשפטים; התמקדות של רמ"י בעיסוקי הליבה, שהם שיווק הקרקעות ושמירה על הקרקע; מבנה רמ"י יהיה מורכב משלוש חטיבות, שמביניהן לחטיבה העסקית ולחטיבת השמירה בלבד יהיו יחידות מרחביות; חטיבת השירות תפעל כאגף מטה, שבו שלושים עובדים בלבד ללא מרחבים; הפעילות התפעולית של חטיבת השירות תיעשה באמצעות מיקור חוץ ובפריסה ארצית רחבה, והיא תפתח תורת שירות, תפקח על מתן השירות ותטפל בנושאים ייחודיים, חריגים ומיוחדים ותקדם רישום זכויות בעלות המשתכנים; הנושאים שיוצאו למיקור חוץ יהיו נושאים "מתכלים", בעלי משך חיים קצר, ועל כן בעתיד ינותקו בהדרגה מהרשות; מחוזות צפון וחיפה ומחוזות תל אביב ומרכז יאוחדו (להלן - המתווה המקורי).

עם סיום המשא ומתן, במאי 2011 נחתם הסכם, שלפיו תקן כוח האדם ברמ"י יכלול 593 משרות. להסכם צורפו מספר מכתבי לוואי בחתימתו של מנהל רמ"י דאז, שהיוו חלק בלתי נפרד מההסכם.

במכתב הראשון אישר מנהל רמ"י דאז כי בכוונת רמ"י, לאחר כניסת ההסכם הקיבוצי לתוקף, לפרסם מכרז לביצוע השירותים המפורטים להלן, אשר הינם בגדר עבודה מתכלה וזמנית ברשות (להלן - ארבע פעולות השירות):

1. העברת זכויות.
2. קליטת העברת זכויות שאושרה ובוצעה ע"י חברה משכנת.
3. מתן התחייבות לרישום משכנתא חדשה/נוספת ומחיקת התחייבות לרישום משכנתא.
4. הפקת אישור זכויות/הודעה על רישום זכויות, כולל גביית אשרת אישור זכויות.

במכתב שני להסכם התחייב המנהל דאז כי מרחבי תל אביב והמרכז יאוחדו בתום שנתיים ממועד כניסת ההסכם הקיבוצי לתוקף. עם כניסת ההסכם ימונו מנהל מרחב ומשנה לו, הארכיבים של שני המחוזות יאוחדו וימונה מנהל ארכיב אחד וכמו כן יאוחדו האמרכלויות של שני המחוזות, וימונה מנהל אמרכלויות אחד.

ארבעה חודשים לאחר החתימה על ההסכם התפטר מנהל רמ"י דאז, ובספטמבר 2011⁶ מונה במקומו המנהל הנוכחי מר בנצי ליברמן. במחצית הראשונה של שנת 2012 נערכו מכרזים לבחירת מנהלים בכירים לרמ"י, רובם לא מקרב עובדי הרשות אלא מחוץ לרמ"י.

לטענת המנהל הנוכחי, כפי שבאה לידי ביטוי בתשובתו למבקר המדינה מנובמבר 2013 ובמסמכי רמ"י, עולה כי המבנה שאושר בהסכם הקיבוצי התבסס על הנחות שאינן תואמות את המציאות: מכתב הלוואי הראשון הגביל את מיקור החוץ לארבע פעולות בלבד והותיר שמונה פעולות לטיפולן של חטיבת השירות; הליך העברת הבעלות למשתכנים מתבצע בקצב אטי יותר מזה שתוכנן על ידי מנהל רמ"י דאז, בין השאר מפני שהקק"ל, שהיא הבעלים של קרקע שעליהן נבנו כ-311,000 יחידות, מתנגדת להעברתן לבעלות המשתכנים (ראו בהמשך פרק על הענקת בעלות לחוכרים). אשר על כן יש לפעול להתאמת המבנה למציאות: חטיבת השירות לא תפעל כמטה בלבד, במטה יינתנו הכוונה מקצועית, פיקוח, בקרה, הגדרת תורה ונהלים, ניהול תהליכי גבייה, עיקולים, העברת בעלות וטיפול בפניות הציבור, שירות מקוון או טלפוני והמרחבים לחטיבת השירות יספקו את השירותים (להלן - המתווה המעודכן).

במסגרת הקמת המתווה המעודכן התייעץ המנהל הנוכחי עם חברה חיצונית, הכין את רשימת התפקידים ואת הרבדים שהותאמו להם ובנה תקן חדש לרמ"י, ולפיו מספר העובדים יעמוד על 676 במקום 593 עובדים עליהם הוסכם בהסכם הראשון.

פעילות זו הביאה לפתיחת משא ומתן חדש עם העובדים אשר נמשך כשנה וחצי עד לחתימת עדכון להסכם. עם החתימה החל שיבוץ העובדים בהתאם לתקן החדש. רמ"י ביצעה את שיבוץ העובדים על פי תקן העובדים החדש.

ביוני 2013 צירף מנהל רמ"י הנוכחי מכתב לוואי ראשון לעדכון להסכם, ולפיו לחטיבה העסקית יהיו שישה מרחבים (במקום ארבעה על פי ההסכם): צפון, חיפה, ירושלים, תל אביב, מרכז, ירושלים ודרום; לחטיבת השמירה על הקרקע יהיו ארבעה מרחבים ולחטיבת השירות (שעל פי ההסכם הייתה אמורה להיות ללא מרחבים) חמישה מרחבים: המרחבים של תל אביב ואזור מרכז ואוחדו.

בתשובתו למבקר המדינה מנובמבר 2013 ובמסמכי רמ"י עולה כי לדעת המנהל הנוכחי, משלא הוצאו כל פעולות השירות למיקור חוץ, לא נותרה לו ברירה אלא לתת את השירות היעיל והטוב ביותר לחוכרים תוך עמידה באמנת השירות מול הציבור. מאותה סיבה גם החליט שלא לצמצם את מספר המרחבים מששה לארבעה. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מ-6.2.14 ציינה רמ"י כי מתן שירותים לחוכרים באמצעות מיקור חוץ עד להעברת הבעלות לא נכללה בחוק בשל התנגדות ההסתדרות והעובדים ולכן אין ברפורמה כל מחויבות לבצע את מתן השירותים באמצעות מיקור חוץ.

משרד מבקר המדינה מעיר כי החלטות הממשלה אכן חייבו מתן שירותים באמצעות מיקור חוץ. יתרה מזו גם ההסכם הקיבוצי ממאי 2011 התבסס על ההנחה כי השירותים יינתנו באמצעות מיקור חוץ וזאת ניתן להבין מתקן העובדים שצורף כנספח להסכם שאושר גם על ידי ההסתדרות ולפיו חטיבת השירות תכלול רק מטה ללא מרחבים. יוצא אפוא כי המנהל הנוכחי שימר את המצב שבו הייתה נתונה רמ"י לפני יישום הרפורמה - קרי מצב של חיכוך מתמיד עם החוכרים - ובכך שמט את הבסיס שעליו הונחה הרפורמה. לדעת משרד מבקר המדינה, לאור השינויים המהותיים שביצע המנהל הנוכחי, היה עליו להביא את המתווה החדש לאישור הממשלה - דבר שלא נעשה.

6 בתקופת הביניים כממלא מקום כיהן מר רונן כהן שור.

התייחסות האוצר ומנהל רמ"י דאז למתווה הרפורמה ולעדכונו

במאי 2011 הגדיר אגף התקציבים במסמך פנימי את המתווה המקורי כתועלתי למדינה: צמצום מספר העובדים באמצעות פרישה מוקדמת של עד 210 עובדים מתוך כ-730; הקמת מבנה ארגוני חדש, שיורכב משלוש חטיבות: חטיבה עסקית, שירות ושמירה על קרקע; וצמצום שש המחוזות לארבע מרחבים; מתן מגוון השירותים לאזור יבוצע על ידי על מיקור חוץ.

תגובתו של אגף התקציבים, במסמך פנימי ממאי 2012, למתווה המעודכן הייתה מסויגת מהסיבות האלה: לדעתו היענות לדרישות רמ"י תביא לכך שהרפורמה לא זו בלבד שלא תצמצם את כמות התקנים, אלא אף תגדיל אותה; אין ודאות שהעלויות בגין מענקי הפרישה הנדיבים ובגין מודל השכר הייחודי יהיו נמוכות מן הרווחים בגין התועלות השונות שיצמחו מהרפורמה; ההיענות לבקשות מנהל רמ"י הנוכחי תגרור השלכות רוחב בתחום הרפורמות במגזר הציבורי, הכוללות אף הן צמצום בכוח האדם; הסכמי הפרישה הנדיבים לעובדים הוותיקים ומנגד קליטת העובדים החדשים וחלוקת המשימות החדשה אמורים לרענן את המערכת, לאפשר לה להטיל משימות רבות יותר על כל עובד ולייעל את תהליכי העבודה; יעד עיקרי ומהותי של הרפורמה במינהל מקרקעי ישראל הוא העברת הטיפול השוטף בחוכרים למיקור חוץ. בהתאם להחלטת הממשלה ומועצת מקרקעי ישראל הטיפול השוטף בחוכרים בתקופת הביניים, עד להעברת הבעלות בטאבו, ייעשה על ידי מטה חטיבת השירות והמגע השוטף מול החוכר יתבצע באמצעות מיקור חוץ. אולם דרישת המינהל לשנות את המבנה המוסכם ולהקים מרחבי שירות ברשות המקרקעין נוגדת את המבנה הארגוני שאושר על ידי הממשלה, והיא משנה מהותית את כמות התקנים ברשות. נשאלת השאלה האם בנסיבות אלה לא היה מן הראוי כי רמ"י תביא את המתווה המעודכן לאישור הממשלה.

ניתוח שהכין מנהל רמ"י דאז, משקף את חוות דעתו בנוגע לטיפול בשמונה הפעולות שנוותרו לביצוע על ידי רמ"י ולא הוצאו למיקור חוץ. עולה ממנו כי לצורך ביצוע פעולות אלה אין צורך בהקמת מרחבים לחטיבת השירות - מהלך שמשמעותו תוספת כוח אדם לפעולות "מתכלות". כוונתה המקורית של הרפורמה הייתה להעביר תוך שנים ספורות את שיוכם של מרבית הנכסים מהסדרי חכירה להסדרי בעלות - תהליך שבשלו תתייתר פעילותה של חטיבת השירות. ועל כן די בעובדי המטה של חטיבת השירות ובמיכון ממוחשב כדי לטפל בשמונה הפעולות לשירות המשתכנים שנוותרו בטיפול של רמ"י. הניתוח אומץ ברובו על ידי אגף התקציבים באוצר.

בתשובת אגף התקציבים של משרד האוצר למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2013 צוין כי התייחסות אגף התקציבים לבקשות לעובדים נוספים על ידי ההנהלה החדשה הוכנה בשלבים הראשונים של למידת עולם התוכן של חטיבת השירות ופריטת משימותיה לפעולות השונות. לאחר העמקה בנושא מול גורמים שונים במינהל אשר מכירים את אופי הפעולות מול החוכרים הוא השתכנע כי על מנת שלא לפגום בהפחתת החיכוך ובשיפור השירות לאזור יש לתת מענה חלקי לדרישות של הנהלת רמ"י.

משרד מבקר המדינה מעיר כי בסופו של דבר אישר אגף התקציבים באוצר 83 תקנים נוספים ובהם 55 תקנים לחטיבת השירות ו-21 למטות הרשות והחטיבות, ובסך הכול גדל מספר העובדים ברשות ל-676. בפועל אישר האוצר מתווה מעודכן שלא הוצג לממשלה. אמנם האוצר מייצג את הממשלה בהליכי יישום הרפורמה, אולם נוכח השינויים המשמעותיים שבוצעו במתווה המקורי של הרפורמה ראוי היה להביא אותם להחלטת הממשלה או לפחות להביאם לידיעתה תוך בדיקת עלותם וכדאיותם למשק (ראו הפרק על עלות הרפורמה בהמשך).

לדעת משרד מבקר המדינה, המתווה המעודכן לא השיג את מטרתה העיקרית של הרפורמה - התייעלות, חיסכון וריכוז של משאבי רמ"י במטלות הליכה שהן שיווק הקרקע ושמידה על הקרקע. יתר על כן מתווה זה קרוב יותר במהותו למבנה רמ"י לפני הרפורמה - שכן חטיבת השירות שבו פועלת ככל החטיבות האחרות ולא כמטה בלבד.

מכרז לביצוע ארבע פעולות השירות במיקור חוץ

ביולי 2012 החליט המנהל הנוכחי להאריך בחצי שנה נוספת את ההסכם עם שתי חברות חיצוניות שנותנות שירותי מיקור חוץ לרמ"י, ולהעביר אל אחרייתן את ביצוע ארבע פעולות השירות. צעד זה נועד לשמש כפיילוט לקראת יציאה למכרז לביצוע ארבע פעולות השירות האמורות (להלן - המכרז המשולב) בסוף 2013. בינואר 2013 אישרה ועדת המכרזים העליונה של רמ"י את ההחלטה. עלות ההארכה של ההסכם עם החברות דנן הסתכמה ב-3.5 מיליון ש"ח, ועלות ההרחבה של השירותים שהועברו לביצוען - 6 מיליון ש"ח. האישור של ועדת המכרזים הותנה באישור ועדת חריגים בחשב הכללי. במרץ 2013 אישרה ועדת חריגים בחשכ"ל את הבקשה לפי סעיף 3(4)(ב)(3) לתקנות חובת מכרזים⁷.

בנימוקים לבקשה ציינו נציגי רמ"י כי החברות האמורות מספקות כבר משנת 2007 שירותי רישום זכויות, ובכללם רישום בתים משותפים; רישום זכויות חוכרים בלשכת הרישום ותיקון הרישום בספר הנכסים ברמ"י (להלן - פעולות הרישום). נוסף על כך ציינו הנציגים כי שילובן של ארבע פעולות השירות לחוכרים בפעולות הרישום יאפשר ויסות כוח אדם בין כל הפעולות. עוד ציינו כי העלות נבדקה על ידי רמ"י ונמצאה סבירה.

יצוין כי הרעיון לשלב את ארבע פעולות השירות בפעולות הרישום עלה כבר ביולי 2011. אולם מנהל רמ"י דאז ועובדים נוספים ברשות חששו כי שילוב פעולות השירות בפעולות הרישום יוביל למצב של ניגוד עניינים מובנה, ועל כן החליט מנהל רמ"י דאז למנוע מהחברות האמורות לגשת למכרז לאספקת ארבע פעולות השירות.

הביקורת לא מצאה מסמכים המוכיחים כי רמ"י אכן בדקה את העלות שהוצגה על ידי החברות החיצוניות. יתר על כן, מבקר המדינה מעיר כי שילוב של פעולות רישום זכויות בלשכת הרישום עם ארבע פעולות השירות יוצר ניגוד עניינים מובנה שכן ככל שהרישום יתבצע ביעילות, מספר המשתכנים הזכאים לקבלת ארבע פעולות השירות יצטמצם, וממילא יתייתר הצורך במתן פעולות שירות לנכסים אלה. ניגוד עניינים זה לא נבחן על ידי הייעוץ המשפטי או על ידי ההנהלה החדשה ברמ"י.

מבירור שנערך עם רמ"י בינואר 2014 מתברר כי בעקבות הביקורת היא פתרה את בעיית ניגוד העניינים במכרז החדש על ידי כך שהגבילה את התשלום עבור פעולות הרישום בזמן.

7 התקשרות נוספת, המהווה המשך להתקשרות ראשונה, בתוך שלוש שנים ממועד ההתקשרות הראשונה. עלה שווייה המצטבר של התקשרות המשך על 50% משווי ההתקשרות הראשונה, טענה התקשרות המשך אישור החשב הכללי.

עלות הרפורמה

ההסכם הקיבוצי והשכר לעובדים

על פי החלטת הממשלה, מנהל רמ"י ושר האוצר יפעלו לביצוע השינוי הארגוני; שר האוצר יקבע את התקציב לביצוע המהלך, את כוח האדם הנדרש ואת שכרו; שכר העובדים שיישאו ברמ"י לא יפחת ולא ייפגע עקב המעבר; מנהל רמ"י, הממונה על התקציבים והממונה על השכר באוצר ינהלו משא ומתן עם ההסתדרות הכללית במטרה לחתום על הסכם קיבוצי, שיסדיר את תנאי העבודה ותנאי הפרישה של העובדים שלא יישאו במערכת.

1. במאי 2011 נחתם ההסכם בדבר מבנה שכר חדש לעובדי רמ"י. לפי הסכם זה: מעמדם של העובדים יובטח - רמ"י תהיה יחידה במסגרת שירות המדינה, ועובדיה יהיו עובדי מדינה; לכל תפקיד הותאם רובד ולפי יקבע השכר של העובד, והוא לא יפחת מ-103% מהמשכורת האחרונה שקיבל לפני הרפורמה כולל שכר עידוד. קידום העובדים בטווח הרובדים יהיה על בסיס הישגים אישיים ולא לפי ותק. שכר היסוד יעלה מידי שנה ב-1%; העובדים יהיו זכאים למענקים אישיים ולמענקים קבוצתיים על סמך עמידה ביעדים אישיים/יחידתיים במקום שיטת שכר העידוד הקיימת - 95% מהעובדים יקבלו תוספת שכר ייחודית לפי ההישגים האישיים בעלות של 1.9% מהשכר הכולל. כל העובדים יקבלו מענק על בסיס עמידה ביעדים שנתיים של היחידות שאליהן הם משתייכים בעלות של 2% מבסיס השכר באותה שנה, 95% מהעובדים יקבלו מענק על בסיס אישי בהתאם להערכות אישיות ועמידה ביעדים בעלות של 2% מבסיס השכר באותה שנה; עם כניסת ההסכם לתוקפו יקבלו כל העובדים תוספת רפורמה חודשית של 7.5% מהשכר; 244 עובדים שמונו לתפקידים ברוטציה⁸ יקבלו תוספת שכר חודשית של 5% מהשכר; משפטנים יקבלו תוספת של 20% משכר היסוד; עובדים שברשותם תארים אקדמאים יישומיים, מתואר שני ומעלה לצורך ביצוע תפקידים יקבלו תוספת של 5% מהשכר (משפטנים יקבלו גם תוספת זו בהיותם אקדמאים); כל העובדים יקבלו מענק רפורמה בסך 22,500 ש"ח בשלוש פעימות; לא יתקיים מו"מ נוסף על הסכמי השכר עד תפוגת ההסכם בתום חמש שנים.

2. על פי נתוני השכר בפועל, תוספת השכר הממוצעת לעובד ברמ"י (ללא מענקים ותוספות שנתיים) היא כ-4,300 ש"ח לחודש⁹. מדובר בגידול של כ-36% לעומת השכר הממוצע לעובד לפני הרפורמה. בחישוב לפי 676 עובדים ברמ"י מדובר בתוספת של כ-35 מיליון ש"ח לשנה. מן הראוי לציין כי על פי נתוני הממונה על השכר באוצר, הגידול בשכר הממוצע לעובד לא היה אמור לעלות על כ-20.5% מהשכר המקביל לפני הרפורמה (כולל מענקים).

בתשובתו של הממונה על השכר למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2013 הוא טען כי באותה תקופה הייתה העלאת שכר כללית במשק של כ-2.25%, וכי החישוב שבוצע כולל את שכר העובדים הבכירים ברמ"י ואת שכרם של העובדים בחוזים אישיים, שאינם חלק מההסכם.

בתשובתה של רמ"י למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2013 היא טענה כי החישוב כולל הפרשות לפורשים, עובדים בחוזים מיוחדים וכן שעות נוספות.

8 הנהלת רמ"י תגדיר משרות מסוימות (ברמת מנהל מחלקה ומעלה) כמשרות קצובות, שיאושו לתקופה קצובה (עד 4 שנים), וזאת בשל ההיבטים הכספיים הכרוכים בהן. כתב המינוי יכול הודעה לעובד בדבר היות משרה קצובה ובדבר המועד בה תסתיים עבודתו.
9 יודגש כי ההשוואה בין התקופות נעשתה ביחס לכלל מרכיבי השכר. בקשת משרד מבקר המדינה מרמ"י לקבל לצורך השוואה רק את רכיבי השכר המהווים בסיס לחישוב הפנסיה, לא נענתה.

החישוב שבוצע על ידי מבקר המדינה בדבר הגידול שחל בשכר הממוצע ברמ"י, התבסס על נתונים שהתקבלו מהחשבות של רמ"י. הנתונים אמנם כוללים את שכרם של העובדים בחוזים מיוחדים, אולם אלה מהווים רק 7% מכלל העובדים. בחישוב האמור לא נכללו מענקים ותוספות שנתיות שלהם זכאים העובדים, נתונים שנכללו בחישוב של הממונה על השכר באוצר. לפיכך, ההפרש בין שני החישובים, אף שהוא בגדר אומדן בלבד, מבטא נאמנה לדעת הביקורת את התוספת שקיבלו העובדים בעת השיבוץ לתפקיד החדש (ראו הפרק על הרובדים), שבו קודמו רובם בדרגה או בשתי דרגות.

3. על פי ההסכם, שכר היסוד של עובדי רמ"י יתבסס על שכרם לפני הרפורמה, לרבות הפרמיה בגין שכר עידוד שקיבלו לפני הרפורמה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי שכר עידוד נועד להעלאת פריון העבודה ולשיפור השירות לציבור, והוא אינו אמור להיות חלק משכר העבודה¹⁰.

כאמור, על פי ההסכם 95% מהעובדים יקבלו תוספת שכר ייחודית לפי הישגים אישיים בסך 1.9% מהשכר הכולל; כל העובדים יקבלו מענק על בסיס עמידה ביעדים שנתיים של היחידות שהם משתייכים אליהן, בסך 2% מבסיס השכר באותה שנה, 95% מהעובדים יקבלו מענק על בסיס אישי, בהתאם להערכות אישיות ועמידה ביעדים בעלות של 2% מבסיס השכר באותה שנה. תוספות אלו אמורות לשמש תחליף לשכר העידוד שקיבלו עובדי רמ"י לפני הרפורמה, אלא שבפועל מענקים אלו יינתנו על בסיס שכר היסוד שכבר כולל את שכר העידוד.

4. הרוטציה היא מנגנון שנועד בבסיסו לעובדים בתפקידי מפתח, שכן הם עלולים ליצור קשר מיוחד עם קהל הלקוחות של רמ"י שאף עלול להיות פתח למשוא פנים. על פי ההסכם ממאי 2011, מונו 244 עובדים לתפקידים ברוטציה, וזכו לתוספת שכר של 5%.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מרשימת העובדים ששובצו לתפקידי רוטציה עולה כי נכללים בה עובדים שאין להם קשר ישיר לקהל הלקוחות של רמ"י, ובהם סגן מנהל אגף בכיר שירותי מיקור חוץ, ראש תחום נהלים ותהליכי עבודה, מרכז בכיר תכנון פרויקטים, מנהל אגף א' כלכלה, מנהל אגף בכיר מידע מקרקעין ועוד, שקיבלו גם הם תוספת שכר.

5. לאחר החתימה על ההסכם התחלפה הנהלת רמ"י והמנהל הנוכחי החליט על מתווה מעודכן לרפורמה. בעקבות זאת נפתח משא ומתן חדש עם ועד העובדים שהסתיים ביוני 2013 בחתימה על עדכון להסכם המקנה לעובדים פיצוי כספי - מענק חד פעמי בגין הישגים אישיים בסך 12.5 מיליון ש"ח (750 ש"ח לחודש לעובד מינואר 2012 עד אפריל 2013), על כך שהפעלת רמ"י נדחתה למרץ 2013.

המענקים בגין הישגים אישיים, שאמורים היו להוות תגמול על מצוינות בעבודה שולמו על תקופה שבה הרשות טרם החלה לפעול כלומר על עבודה שטרם בוצעה.

10 בעניין זה ראו דוח מבקר המדינה "שכר עידוד בשירות המדינה" בדוח שנתי 62 חלק ראשון, כרך ראשון ממאי 2012.

מזן הראוי לציין כי המנהל הנוכחי ביקש להגדיל את כוח האדם על מנת לבצע את פעולות חטיבת השירות באמצעות עובדי רמ"י ולהקים לשם כך מרחבים לחטיבת השירות. עוד התברר כי מנהל רמ"י הנוכחי יזם שינויים ארגוניים מהותיים, תפקודיים וכלכליים שהתבטאו בתוספת של יותר ממאתיים משרות מעבר למשרות המוסכמות, עובדה שחייבה פתיחת משא ומתן מחודש עם העובדים. מהלך זה הביא לדחיית ביצוע הרפורמה בשנה וחצי ולהתייקרותה בכ-12.5 מיליון ש"ח נוספים.

בתשובת אגף התקציבים באוצר למבקר המדינה מאוקטובר 2013 הוא ציין כי סבר "שתחילה יש להקים את הרשות ולהתחיל ולהפעילה ולבצע בחינה של כלל ההיבטים תוך כדי יישום. לאחר הפקת הלקחים, יתכן והיה מקום להידרש לשאלות אותן הציגה הנהלת רמ"י. על אף עמדת נציגי אגף תקציבים, בנוגע להוצאה לפועל של הרפורמה ומשום שהנהלת הרשות עמדה על כך שיש להסדיר את המשאבים בטרם הקמת הרשות, לא היה מנוס מלהגיע להבנות עם הנהלת רמ"י. השינויים במבנה הארגוני אכן הובילו לפתיחת משא ומתן בין הנהלת רמ"י לעובדים אשר הוביל לעיכוב נוסף ביישום הרפורמה."

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2013 ציין הממונה על השכר באוצר כי לאחר החתימה על ההסכם הקיבוצי, במאי 2011, מונתה הנהלה חדשה לרמ"י, אשר דרשה לשנות את המבנה הארגוני של הרשות. לאור זאת קמה טרזניה מצד נציגות העובדים על כך שהמתווה לרפורמה שונה בנקודות מהותיות ממה שהוצג להם. בשל מצב זה חל עיכוב ממושך בהקמת הרשות, שכן נפתח משא ומתן חדש, שהתנהל תחת לחץ של הממשלה ושל הציבור לסיומו המהיר, מצב שאינו מסייע לניהול משא ומתן מול ארגון העובדים.

רמ"י, בתשובתה למשרד מבקר המדינה מ-6.2.14 ציינה כי אופן חישוב שכר העובדים, התמריצים והתוספות, מנגנון השיבוטים ועוד - כולם חלק מההסכם שהועבר למנהל רמ"י הנוכחי "בירושה" כמוצר מוגמר.

משרד מבקר המדינה מעיר כי כאמור, בתקופת כהונתו של מנהל רמ"י הנוכחי נעשתה רביזיה בשיבוט העובדים שהייתה אחד הגורמים לחריגה בשכר (ראו בהמשך את הפרק על מינוי עובדים לרמ"י).

6. במאי 2011 נחתם גם הסכם לעידוד פרישה של 200 עובדים. לפי הסכם זה, עובדים שגילם 50 ומטה יקבלו פיצויי פיטורין; עובדים שגילם מעל 50 יזכו למסלול פנסיה; עובדים שיפרשו יהיו זכאים לתנאי פרישה מטיבים; פורשים מרצון יזכו לתנאים טובים יותר; הליך הפרישה יתפרס על פני שלוש שנים; המדינה רשאית לא לאשר בקשה של פרישה; אם מספר הבקשות לפרישה יהיה נמוך מ-200 תפעל המדינה להכנה של רשימת עובדים שהיא אינה מעוניינת בהמשך עבודתם ברמ"י; אם מכסה זו לא תתמלא, יפוטרו 30 עובדים לכל היותר ו-70 עובדים אחרים ינוידו למשרות בתוך שירות המדינה. אם יתברר כי יותר מ-100 מעוניינים לפרוש - לא יהיו פיטורין כלל.

(א) להסכם התוספו מספר מכתבי לוואי:

(1) במכתב הנלווה הראשון להסכם הפרישה התחייב מנהל רמ"י דאז לאשר את כל הבקשות לסיום עבודה של עובדי רמ"י במהלך תקופת סיום העבודה (שלוש שנים מיום המעבר), ולא להשתמש בזכות הוטו ששמורה לו מכח ההסכם הקיבוצי, שלפיה הוא רשאי לסרב לבקשת פרישה של עובד הנחשב כעובד נחוץ לרמ"י.

מכתב זה סתר סעיף בהסכם שקבע כי המדינה רשאית לא לאשר בקשת פרישה של אדם.

(2) במכתב נלווה שני להסכם הפרישה אישר הממונה על השכר לסיים את עבודתם של עובדים שגילם 42-50, על פי תנאי הפרישה של עובדים בני חמישים.

מכתב זה סתר סעיף בהסכם הפרישה שאפשר פרישה רק מגיל חמישים ומעלה. בפועל פרשו 18 עובדים מתחת לגיל 50, בתנאי פרישה משופרים, כמפורט במכתב הנלווה - מצב שמשמעותו תוספת עלות למדינה.

בתשובת הממונה על השכר למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2013 עולה כי השימוש במכתבי לוואי להסכמים מאפשר במקרים רבים לסיים סכסוך תוך יציירת הסדר, שבו כל צד מקבל לכאורה את מבוקשו. כמו כן משמשים מכתבים אלה ליציירת נורמה ייחודית לאותו גוף שעמו נחתם ההסכם, בלי ליצור השלכות רוחביות להסכמים בין האוצר לגופים אחרים.

(ב) על פי מסמך שהכינה רמ"י באפריל 2011, העלות למדינה של הפרישה הממוצעת לעובד היא כ-812 אלף ש"ח. בפועל פרשו מרמ"י 184 עובדים, כלומר עלות הפרישה הסתכמה בכ-150 מיליון ש"ח.

הביקורת לא מצאה במסמכים של הממונה על השכר ושל אגף התקציבים באוצר כל עדות לכך שנעשה תחשיב של עלות הפרישה. ראוי היה שתחשיב כגון זה ישמש גורם עיקרי וכבד משקל בשקלול הנתונים הרלוונטיים במסגרת אישור ההסכמים שנחתמו עם העובדים.

בתשובת רמ"י למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2013 היא ציינה כי פרישתם המוקדמת של העובדים האמורים חסכה מהמדינה את תשלום משכורותיהם.

משרד מבקר המדינה מעיר כי תשובת רמ"י למבקר הייתה נכונה לו נמנעה הרשות מגיוס עובדים חדשים במקום אלו הפורשים. בפועל העניקה רמ"י תנאי פרישה מוגדלים כדי לעודד את הפרישה, ומנגד היא גייסה עובדים חדשים במקומם, כך שהמדינה לא חסכה בתשלום משכורות.

7. הרפורמה כרוכה בעלויות חד-פעמיות נוספות, בסך כ-44 מיליון ש"ח, בשל תשלום ליועצים חיצוניים ובשל גיוס עובדים. לפיכך עלות הרפורמה נגזרת מתוספת שכר שנתית של למעלה מכ-35 מיליון ש"ח ומהוצאות חד-פעמיות בסך 206.5 מיליון ש"ח: 44 מיליון ש"ח ליועצים וגיוס עובדים, 12.5 ש"ח מענק לעובדים ו-150 מיליון ש"ח לפורשים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי משמעותו של המתווה המעודכן היא שחסמים שעליהם הצביעו הוועדות השונות, ושבגינם התקבלו החלטות הממשלה הרלוונטיות נותרו על כנם. כיוון שמרבית פעולות השירות נותרו באחריות רמ"י, הונצח החיכוך עם החוכרים. הפעולות לייעול רמ"י כגון צמצום כוח האדם בכ-200 משרות, איחוד המרחבים והוצאת פעולות השירות למיקור חוץ - פעולות שבגינן הסכימה המדינה לשאת בתשלום תוספות שכר ותנאי פרישה מוגדלים - לא יושמו. יוצא אפוא שהמדינה שילמה מיליוני שקלים עבור מתכונת מסוימת של רפורמה אך קיבלה רפורמה במתכונת שונה לחלוטין.

מינוי עובדים לרמ"י

על פי החלטת הממשלה, מנהל רמ"י יפעל לגיוס עובדים ולשם כך יוקם צוות הקמה בראשותו, אשר יקבע מי העובדים שיישאו ברמ"י ומה יהיו תפקידיהם. עוד נקבע כי לצורך שיבוץ העובדים ברמ"י יקים מנהלה ועדת מינויים (להלן - ועדת שיבוצים), שהוא זה שיעמוד בראשה וימנה את חבריה. עם חברי הוועדה יימנו סמנכ"ל משאבי אנוש ומינהל; נציג משרד ממשלתי אחר; נציג ההסתדרות; מנהל חטיבה/מרחב/אגף שבו אמורים להתמנות העובדים והיועמ"ש של רמ"י כמשקף.

העברת סמכויות נציב שירות המדינה למנהל רמ"י

לפי החוק יוקנו למנהל רמ"י הסמכויות של שר ושל נציב שירות המדינה בכל הנוגע לעובדי רמ"י לפי חוק שירות המדינה (מינויים). בנובמבר 2009 החליטה נש"מ להעניק לו גם את תפקיד יו"ר ועדת השירות אשר בנש"מ, סמכות שתופעל כלפי עובדי רמ"י בלבד.

על הסיבות להענקת תפקיד יו"ר ועדת השירות למנהל רמ"י ניתן ללמוד מחוות דעת של העוזרת הראשית של המשנה ליועמ"ש לממשלה, שניתנה בינואר 2010. לפי חוות דעת זו החוק והחלטת הממשלה מס' 123 עיגנו את הרפורמה והביאו להקמת רמ"י תוך הפקדת סמכויות פנים-ארגוניות נרחבות בידי מנהל הרשות, במטרה להקנות לו את הגמישות הנדרשת לפעילות הארגון. יתר על כן יו"ר ועדת השירות פועל כאחד מ-11 חברים, אשר מחציתם מייצגים משרדי ממשלה ומחציתם הם נציגי ציבור. מנגד - חרף הניתוק הארגוני בין רמ"י לנש"מ, על מנהל רמ"י לפעול כנאמן הציבור, ללא שיקולים זרים, ועל כן נקבע כי ניהול כוח האדם של רמ"י יהיה כפוף לדיני מינהל ציבורי ולביקורת שיפוטית ולמבקר המדינה.

בתשובתו של הממונה על השכר למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2013 הוא ציין כי העברת סמכויות השר ונציב שירות המדינה למנהל רמ"י הוא צעד חריג בשירות המדינה, ולהערכתו המקצועית יקשה מהלך זה על היכולת להוביל מדיניות כוללת במכלול היבטי כוח אדם ושכר, זאת היות ששחקן מרכזי בזירה האמורה - נש"מ - הודר כמעט לחלוטין מהשפעתו ברמ"י, והיות ששינויים שייעשו ברמ"י עלולים להיעשות ללא תיאום עם הנהוג ביתר הגופים שבשירות המדינה. זאת ועוד, נש"מ מהווה גוף בעל מומחיות בתחומי כוח האדם, אולם רמ"י אינה בעלת מומחיות כאמור.

בחירת עובדים בכירים לרמ"י

עקרון השקיפות בשירות הציבורי: ניהול כוח האדם של רמ"י כפוף לכללים המהותיים של השירות הציבורי ולעקרונותיו. על פי נוהל עבודה של נש"מ מספטמבר 2006, בדבר איוש משרות באמצעות מכרזים בשירות המדינה, מכרז פנימי או פומבי כפופים לעקרונות היסוד בדני מכרזים לקבלה או לקידום עובדים: עקרון השוויון - שוויון הזדמנויות לכל מועמד, עקרון הפומביות, עקרון הצדק הטבעי ומניעת משוא פנים. להבטחת קיומם של עקרונות יסוד אלה יש לשמור על עקרון השקיפות. מקורו של עקרון השקיפות הוא בתפיסת היסוד של המינהל הציבורי כנאמן הציבור. מכאן שהמחזיק בסמכויות על פי דין, לרבות חברי ועדת הבחנים, חייב לפעול מתוך אמון ונאמנות, ושומה עליו לשוות נגד עיניו כל העת את טובת הציבור. יתר על כן במסגרת הדיון הפנימי בין חברי הוועדה על כל חבר לציין אירועים חריגים או נושאים אחרים בעלי משמעות ובעלי חשיבות למכרז, וכמו כן עליהם לציין האם למשרד מועמד מועדף ואת הסיבה להעדפה זו.

נוהל העבודה האמור הסתמך על בג"צ 3751/03¹¹, ולפיו "האינטרס הציבורי-היינו הבטחת ממשל תקין על ידי ניהול ענייניה של הרשות בדרך שיש בה משום מתן סיכוי שווה ויחס זהה והוגן לכל איש מתוך הציבור... השוויון על פי עצם הגדרתו, אוסר משוא פנים. אסור שלחבר ועדת מכרזים תהיה דעה קדומה... משוא פנים או דעה משוחדת... בוועדות מכרזים פנימיים יושבים אנשים המכירים את המועמדים... הכריות אלו גוררות מטבעם התרשמויות קודמות מן המועמדים והערכות וידע על אודותם... על חבר ועדת מכרזים לדווח לוועדת המכרזים על כל הנתונים שיש בהם כדי להשליך על ההחלטה של הוועדה לגופה, לרבות נתונים אישיים של חבר הוועדה העשויים להשפיע על החלטתו. כך למשל, באשר לקשרים אישיים או משפחתיים שיש לחבר עם המועמדים או מי מהם; על היכרות מוקדמת שיש לו עם מועמד או מועמדים... לעניינו של מכרז פומבי נקבעה חובת הפרוטוקול מפורשות בתקנה 29 לתקנות המכרזים... כדי להבטיח כי ועדת מכרזים במכרז פנימי לא יאיוש משרה תמלא תפקידה נאמנה, שומה עליהם על חברי הוועדה לדווח לוועדה בפרוטוקול על קשריהם עם המועמדים או עם מקצתם."

מבדיקת הליכי מינוי הבכירים ברמ"י נמצא כי המנהל הנוכחי לא הקפיד על שקיפות במהלך מינויים אלו, כמפורט להלן:

מינוי סגן מנהל הרשות - מכרז בין-משרדי

1. לתפקיד סגן מנהל רמ"י פורסם מכרז פנימי, ומשלא נמצא בו מועמד ראוי, פורסם בפברואר 2012 מכרז בין-משרדי. למכרז נגשו שמונה מועמדים, ומתוכם זכתה אחת המועמדות (להלן - הזוכה במכרז) פה אחד. בין חברי הוועדה היה המנהל הנוכחי, מר ליברמן.

ועדת המכרזים ציינה בפרוטוקול המכרז את נימוקיה לבחירת הזוכה במכרז; היא אף ציינה כי המועמדת לא נבחרה בהעדפה מתקנת ונמצאה המתאימה ביותר. אולם משרד מבקר המדינה מעיר כי הפרוטוקול לא שיקף את כל המידע הראוי. משרד מבקר המדינה בדק את קורות החיים של הזוכה במכרז ושל מר ליברמן, מנהל רמ"י הנוכחי, והעלה כי התקיימו קשרי עבודה קרובים וממושכים בין השניים, שהתמשכו על פני 11 שנים. בתשע מתוך עשר השנים, מ-1997 עד 2007, שבהן כיהן מר ליברמן כראש המועצה האזורית שומרון, כיהנה הזוכה במכרז כמנכ"ל המועצה. ב-2009, כאשר מר ליברמן נבחר כמנכ"ל תנופה, מינהלת סל"ע לשעבר, כיהנה היא כסגניתו. מידע זה לא הופיע בפרוטוקול הוועדה.

2. דרישות התפקיד, כפי שהופיעו במכרז הן כדלהלן: ניסיון בניהול צוות עובדים וארגונים ציבוריים, יכולת הובלת תהליכי שינוי, גיבוש ויישום מדיניות הרשות, סיוע למנהל בניהול הרשות, ניהול מערך תכניות העבודה, יישום והטמעת הרפורמה ועוד.

הזוכה במכרז החלה את עבודתה ברשות כסגנית מנהל רמ"י בכדי לסייע ביישום הרפורמה. בשלב מסוים היא החלה לכהן גם כממונה על משאבי אנוש וכממונה על חטיבת השירות - תפקידים אשר לא נכללו במכרז.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2013 ציינה רמ"י כי הכפפת חטיבת השירות לסגן מנהל הרשות מאפשרת למנהל רמ"י קשב ניהולי ויתרון תפעולי מהיר וזמין, שספק אם היה זוכה לו אם שלושת החטיבות היו כפופות לו ישירות. עוד צוין כי הכפפת משאבי האנוש לסגן המנהל יש בה

11 בג"צ 3751/03 יוסי אילן נ' עיריית תל-אביב-יפו ואח', פ"ד נט(3), 817.

משום הפניית קשב ניהולי ומשאבי זמן לביצוע עבודת מטה, שיאפשרו למנהל רמ"י בתפקידו כנציב לקבל החלטות מושכלות, בלא שיצטרך להתפנות מעיסוקי הליבה של רמ"י.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מנהל רמ"י, אפילו בסמכויותיו כנציב שירות המדינה, אינו מוסמך לבצע מינויים אלה ללא כל הליך של מכרז. בביקורת לא נמצא מסמך כלשהו, המהווה אסמכתא רשמית למינויים. יתר על כן, יש במינוי זה משום פגיעה במועמדים אחרים שנגשו למכרז, ואשר יכלו לזכות בו אילו התפקידים הללו - ממונה על משאבי אנוש וממונה על חטיבת השירות - היו כלולים במכרז.

מינוי בכירים נוספים

בבדיקת מינוי בכירים אחרים לרמ"י, ובהם ראש החטיבה העסקית, מנהל אגף הבקרה ותיאום העסקות ומנהל מחוז מרכז עלו הדברים האלה:

במכרז למינוי ראש החטיבה העסקית, מנהל רמ"י הנוכחי, מר בנצי ליברמן, ששימש כיו"ר הוועדה נמנע מלהשתתף בהצבעה בשל היכרות מוקדמת במסגרת העבודה עם המועמד, אולם, פרוטוקול המכרז לא חשף את הקשרים המוקדמים בין חברי הוועדה האחרים לבין המועמד שנבחר. בבדיקת הביקורת עולה כי הזוכה במכרז עבד בו זמנית עם אחד מחברי הוועדה באגף התקציבים באוצר לענייני גדל"ן (שיכון ורמ"י).

במכרז למינוי מנהל אגף בקרה ותיאום עסקות שימש המנהל הנוכחי, מר בנצי ליברמן, כיו"ר הוועדה. פרוטוקול המכרז לא חשף את העובדה שמר ליברמן, אחד מחברי הוועדה והזוכה במכרז עבדו בעבר במקביל במשרד ראש הממשלה.

במכרז למינוי מנהל מחוז מרכז שימש המנהל הנוכחי כיו"ר הוועדה. פרוטוקול המכרז אמנם חשף את העובדה שהוא עבד כשנתיים במשרד ראש הממשלה עם הזוכה במכרז. אולם המנהל הנוכחי לא נמנע מהשתתפות בבחירת המועמד.

מסקירת המכרזים עולה אפוא כי מר ליברמן השתתף בבחירת מועמדים שעבדו עמו בעבר, וכי מינה לוועדות המכרזים חברים שהייתה להם היכרות מוקדמת עם המועמדים אשר זכו במכרז בסופו של דבר - עובדות שברוב המקרים לא ניתן להן ביטוי בפרוטוקול. מצב דברים זה מלמד כי עקרון השקיפות לא נשמר. יצוין כי מבקר המדינה אינו מחווה דעה על איכות הזוכים במכרזים או על מידת התאמתם לתפקיד אלא רק על הליך הבחירה שלהם.

שיבוץ העובדים שהועברו מהמינהל לרשות

ועדות שיבוצים

1. לפי ההסכם, ועדת השיבוצים תדון בהתאמת משרות לעובדים שלא בפניהם, על בסיס פניות בכתב של מגישי המועמדות, והיא תקבל את החלטותיה בין השאר על סמך התאמת העובד לתפקיד, על פי כישוריו, ניסיונו ויכולותיו. בפועל הליך השיבוצים התנהל באופן זה: ועדת השיבוצים קיבלה את בקשות העובדים, שכללו תיאור של השכלתם ושל ניסיונם. היא לא פגשה בעובדים ולא ראינה אותם, היא לא קראה בתיקיהם האישיים ולא התרשמה מהערכות מקצועיות שקיבלו. חלק מהרכבי

הוועדות כללו בכירים שמונו זה לא מכבר לתפקידי ניהול ברמ"י, ועל כן לא הכירו היטב את עבודת רמ"י, לא כל שכן את עובדיה.

לדעת משרד מבקר המדינה, ההליך שננקט אינו מאפשר הכרות מעמיקה עם המועמד. יצוין כדוגמה כי לפי סעיף 11.481 לתקשי"ר, ועדת הבוחנים תחליט על מועמד כשיר, לפי התרשמותה מן המועמד ובשים לב לגיליונות ההערכה והמשוב השנתיים שלו. כל אלה כאמור לא עמדו בפני ועדת השיבוצים בבואה להחליט על שיבוץ עובדים לתפקידיהם.

2. על פי כללי מינהל תקין, הליך שיבוץ שיש בו מאפיינים של תחרות בין מועמדים, מחייב ניהול פרוטוקול המשקף את הליך קבלת ההחלטות ואת הנימוקים לבחירת המועמד המתאים ביותר. בפועל במרבית הפרוטוקולים לא נערכה השוואה או דירוג בין המועמדים, כך שלא ניתן לדעת מדוע עובדים לא התאימו לתפקיד. במרבית הפרוטוקולים הסתפקה רמ"י בהצגת נימוק כללי מאוד לבחירה כמו "העובד נמצא המתאים ביותר בהתייחס לכישוריו או לתפקידים אחרים שמילא". או "העובד מילא תפקיד דומה במינהל".

לדעת משרד מבקר המדינה, גם בהליך של שיבוץ מחדש שיש בו מאפיינים של תחרות, יש לשמור על העיקרון של שיוויון הזדמנויות ועל עקרון השקיפות, ולקיים השוואה נאותה בין העובדים המועמדים לשיבוץ. חסרונם הבולט של הנימוקים בפרוטוקולים היא עובדה שמקשה גם על הגשת ערר מבוסס להחלטות הוועדה, שכן אין כל אפשרות לדעת מדוע מועמדים מסוימים לא נבחרו.

3. על פי ההסכם, עובד יוכל לערער על שיבוצו לוועדת הערעור, שתורכב ממנהל רמ"י או ממי שימונה על ידו כממלא מקום לעניין ועדת הערעור, ומיו"ר הסתדרות עובדי המדינה או מי מטעמו. בפועל בכל ישיבות ועדת הערעור ישבו נציג ההסתדרות ומנהל רמ"י הנוכחי, מר בנצי ליברמן. באחד המקרים ישב המנהל הנוכחי בוועדת הערעור, שהרכבה היה זהה לחלוטין להרכב הוועדה שדנה בשיבוצו של המערער.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין זה ראוי שמנהל רמ"י שהיה יו"ר ועדת השיבוצים ומינה את חברי ועדת השיבוצים יהיה גם חבר בוועדת הערעור ויהווה 50% מהרכבה.

תנאי סף

לפי ההסכם עובד יוכל להגיש מועמדות לשתי משרות; עובד שמילא בעבר ברמ"י תפקיד דומה או ששייך לאותו תחום עיסוק של התפקיד שאליו הוא מגיש מועמדותו, לא יידרש לעמוד בתנאי ההשכלה הפורמאלית שייקבעו בתנאי הסף של המשרה; ועדת השיבוצים תקבל את החלטותיה לפי תפקידו הקודם של העובד (עבודה בעיסוק דומה או בתחום עיסוקו הרחב/המשיק במינהל), כישוריו, ניסיונו ויכולותיו, מקצועו והשכלתו.

ניסיון

על פי חוות דעת מטעם מחלקת משאבי אנוש

כאמור, הליך השיבוץ נעשה ללא ראיון עם העובד, וללא קריאת תיקו האישי, אלא רק על פי טופס הבקשה שהגיש העובד. לטופס הבקשה צורפה חוות הדעת של אגף משאבי אנוש בדבר התאמת העובדים למשרות שאליו ביקשו להתקבל. הביקורת בדקה 82 שיבוצים, ומתוכם מצאה 16 מקרים שבהם התעלמה ועדת השיבוצים מחוות הדעת של אגף משאבי אנוש. כך למשל היא שיבצה עובדים לתפקידים המחייבים ניסיון ניהולי או מקצועי, על אף שאגף משאבי אנוש קבע כי אין להם את הניסיון הנדרש בתנאי הסף.

בתשובתה למבקר המדינה מנובמבר 2013 ציינה רמ"י כי המדובר בחוות דעת לא מחייבת, שהתייחסה בעיקר לדמיון בין התפקיד שעשה המועמד לפני השיבוץ והתאמתו של המועמד למשרה אליה הגיש מועמדות. אולם חוות הדעת לא התיימרה לקבוע מסמרות באשר לכשרות מינויו של המועמד ויושבי ראש ועדות השיבוצים לא הונחו לפעול על פיה.

לדעת משרד מבקר המדינה, בהעדר הליך מסודר של מכרזי אזי המלצת אגף משאבי אנוש על התאמת המועמד לתפקיד חיונית והתעלמות מחוות דעת זו ללא הנמקות מספיקות אינה מתקבלת על הדעת.

על פי קורות החיים של המועמדים

הביקורת מצאה גם כי כ-13 מתוך 82 שיבוצים שנבדקו שיבצה ועדת השיבוצים עובדים לתפקידים מסוימים, אף שלפי קורות החיים שלהם אין להם הניסיון הנדרש בתנאי הסף. כך למשל היא שיבצה רכזות לשכה ותיקות לשמש בתפקידים כגון מרכז/ת משאבי אנוש ולוגיסטיקה, תפקיד המחייב שתי שנות ניסיון בעבודה במערך מינהל ולוגיסטיקה; מרכז/ת בכיר לתכנון, תפקיד שמחייב שתי שנות ניסיון בעבודה על פיתוח והפעלה של תכנון מקרקעין בפריסה מקומית ובהיקף של מאות יחידות דיור או בפיתוח והפעלה של תכנון מתארי; מרכז/ת בכיר הדרכה, תפקיד המחייב שלוש שנות ניסיון בפיתוח מערכי הדרכה וניהול מערך הדרכה, עובד ששימש רכז תיקון היא שיבצה לתפקיד מרכז מיפוי ומדידות המחייב שנתיים ניסיון במערך מיפוי ומדידות בפריסה אזורית. עובד שניהן כראש ענף תיקון שיבצה הוועדה לתפקיד מרכז בכיר שירות לחוכר, תפקיד המחייב על פי דרישות הסף שלוש שנות ניסיון במתן שירות בפועל, כולל קבלת קהל.

בעלון שהופץ לעובדי רמ"י בדבר דרישות ניסיון והשכלה לתפקידים צוין כי "בתפקיד ניהולי תינתן עדיפות לבעלי ניסיון ניהולי אולם גם עובדי מינהל החסרים ניסיון ניהולי פורמאלי כנדרש בתיאור התפקיד, יוכלו להתמודד לתפקידים אלו במסגרת הליך השיבוצים."

הביקורת מצאה כי כ-36% ממקרים שנבדקו שובצו לתפקידים מסוימים עובדים שחסרו ניסיון רלוונטי, ו/או ניסיון ניהולי או מקצועי הנדרשים לתפקיד. משרד מבקר המדינה מעיר כי העסקתם של עובדים כה רבים, שאינם אווזים בניסיון המתאים, עלולה לפגוע בתפקוד רמ"י בתקופה שנדרשת להם ללימוד תפקידיהם החדשים.

השכלה

לפי ההסכם, עובד שמילא בעבר תפקיד דומה לתפקיד שאליו הגיש מועמדות ברמ"י או שמילא תפקיד השייך לאותו תחום עיסוק, לא יידרש לעמוד בתנאי ההשכלה הפורמאלית אשר ייקבעו בתנאי הסף של אותה המשרה.

בעלון שנמסר לעובדים, שבו נדונו דרישות הניסיון וההשכלה לתפקידים ברמ"י, צוין כי ניסיון קודם בעבודה ברמ"י, הכולל היכרות (ישירה או עקיפה) עם התפקיד או עם תחום העיסוק של המשרה המבוקשת, יוכל לשמש כחלופה להשכלה פורמאלית לצורך עמידה בתנאי הסף של המשרה.

בבדיקה של 82 שיבוצים של עובדים לתפקידים שונים ברמ"י העלתה הביקורת כי ב-11 מקרים שובצו עובדים ללא השכלה פורמאלית לתפקיד שונה במהותו מזה שמילאו לפני הרפורמה. כך למשל שובץ עובד ששימש מרכז בכיר רכש נכסים ולוגיסטיקה, ללא השכלה גבוהה, לתפקיד ראש תחום כספים, מינהל ומשאבי אנוש המחייב תואר ראשון באחד מהתחומים האלה: כלכלה, מנהל עסקים או חשבונאות; שתי עובדות ותיקות ששימשו כמזכירות, ללא השכלה גבוהה, שובצו לתפקיד מרכז בכיר עסקות מיוחדות, המחייב תואר ראשון באחד מן התחומים: מדעי החברה, כלכלה, מנהל עסקים או גיאוגרפיה; ולתפקיד מרכז בכיר תכנון המחייב תואר ראשון באדריכלות, גיאוגרפיה, הנדסה אזרחית או תכנון עיר.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2013 ציינה רמ"י כי יש רצון של מנהלים לפתח ולטפח את עובדי רמ"י ולאפשר לעובדים שהוכיחו את עצמם במהלך השנים להתקדם גם אם אין להם את ההשכלה הפורמאלית הדרושה על הנייר.

לדעת משרד מבקר המדינה ניסיון מקצועי אכן יכול להוות תחליף להשכלה, אולם בתנאי שהעובד עסק באותו תחום במשך תקופה המאפשרת ללמוד אותו לעומק, שאם לא כן העובד יחסר הן את ההשכלה והן את הידע המעשי הרלוונטיים, ובמצב כזה הוא לא יתאים לתפקיד.

רובדים

לפי ההסכם, עובדי רמ"י ידורגו בדירוג ייעודי - "דירוג רשות מקרקעין". הדירוג מוצג באמצעות טבלת המרה בשירות המדינה לדרגות - רובדים, כאשר לכל תפקיד נקבע הרובד המתאים לו. המדובר בטבלת שכר ייחודית, המחולקת לשבעה טווחי שכר: מהגבול התחתון של רובד 1, עם שכר מינימאלי של 5,500 ש"ח עד הגבול העליון של רובד 7 - בשכר מקסימאלי של 15,580 ש"ח.

מבדיקת רשימת התפקידים ברמ"י נמצא כי מרביתם סווגו ברובדים גבוהים יותר מהרובד המתאים להם על פי הטבלה שצורפה להסכם. כך למשל עובד שניהן בתפקיד מנהל מדור מכרזים, שהרובד המתאים לדרגתו הוא 2, שובץ לתפקיד מרכז בכיר מכרזים שסווג ברובד 4, אף שעל פי חוות הדעת של מחלקת משאבי אנוש מדובר במשרה זהה. עובד אחר ששימש בתפקיד סגן ממונה מחוזי לפיקוח, שהרובד המתאים לדרגתו הוא 4, שובץ לתפקיד סגן מנהל מרחב שמירת קרקע אשר סווג ברובד 6, אף שעל פי חוות הדעת של מחלקת משאבי אנוש מדובר במשרה זהה.

באופן זה עובד ששובץ לתפקיד זהה או דומה לתפקיד שמילא לפני הרפורמה, קודם בדרגה אחת עד שתיים. כך זכו העובדים לגידול בשכרם הרבה מעבר למגיע להם במסגרת ההסכם הקיבוצי.



הרפורמה אפשרה פרישת עובדים, גיוס עובדים מקצועיים ושיבוץ מחדש של העובדים שנותרו ברמ"י. מהלכים אלו נועדו לטייב את כוח האדם ברמ"י בתמורה להעלאת השכר. בפועל רמ"י לא ניצלה את הרפורמה לטיוב כוח האדם: עובדים מונו לתפקידים המשייכים לרובדים גבוהים יותר מהרובדים המקבילים בתפקידם הקודם, בלי שהיו להם ההכשרה, הניסיון או ההשכלה המתאימים לכך. מבדיקה של רשימת התפקידים הנוספים שביקשה רמ"י מאגף התקציבים באוצר נמצא כי 26 מתוך 165 הן משרות שבהן מנהלי לשכה קודמו לתפקידים מקצועיים, וזאת בניגוד למתווה המקורי, שלפיו רמי הייתה אמורה לגייס עובדים מקצועיים כגון כלכלנים, עורכי דין ושומאים.

משרד מבקר המדינה מציין כי בחוק הוענקו למנהל רמ"י סמכויות נרחבות כדי לאפשר לו גמישות ניהולית. לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הליקויים שהועלו בדוח מן הראוי ששר הבינוי והשיכון ישקול האם יש צורך בקביעת מנגנוני "איזונים ובלמים" לסמכויות נרחבות וחריגות אלה.

חוזים אישיים - לעובדים הבכירים

לפי סעיף 16.414 לתקשי"ר, אדם אשר נציב שירות המדינה קבע כי עבודתו חיונית למדינה ואין אפשרות להעסיקו במסגרת תנאי העבודה או השכר המקובלים בשירות, יועסק על פי חוזה מיוחד.

על פי ההסכם הקיבוצי ממאי 2011 רמ"י תעסיק עד 32 עובדים בחוזים אישיים לא כולל מנהל רמ"י. נמנים עמם עובדים בתפקידים האלה: סמנכ"לים, מנהלי חטיבות, מנהלי אגפים, עוזר למנהל רמ"י, מודדים ואדריכלים. מספר זה לא כולל את העובדים המועסקים בחוזים אישיים כיום אשר אינם ברשימת הבכירים האמורה. הללו יכנסו לרשימה זמנית כמכסה זמנית מתכלה.

על פי ההסכם המעודכן עלה מספר העובדים שיועסקו בחוזים אישיים ל-47. עם עובדים אלה נמנו סמנכ"ל, מנהל חטיבה, מנהל אגף בכיר, מנהל מרחב, המתכנן של המרחב העסקי, המנהל של מחלקת מיפוי ומדידות במרחב עסקי, המנהל של המרכז לרישום עירוני, היועץ המשפטי לרמ"י וסגנו.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על פי התקשי"ר החוזה המיוחד נועד להעסקת עובדים חיוניים למדינה, אולם בפועל העניק המנהל הנוכחי חוזים מיוחדים¹² לכל המנהלים הבכירים ברמ"י.

12 בעניין זה דוח מבקר המדינה 2013 - "העסקת עובדים בשירות הציבורי באמצעות חוזים מיוחדים", 8.5.13.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2013 ציינה רמ"י כי הכוונה היתה לאפשר גיוס והעסקה של כוח אדם מקצועי, כגון אדריכלים, מתכנני ערים, מהנדסים אזרחיים ועוד כלומר מדובר בחוזי מומחים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי רשימת העובדים שקבלו חוזים מיוחדים כוללת את מנהלי החטיבות, מנהלי אגף בכיר, ומנהלי מרחב וסגניהם, שאינם בהכרח אדריכלים, מהנדסים אזרחיים או מתכנני ערים וחלקם אף ללא השכלה אקדמית כלל.

בפועל, על פי התקן הסופי של התפקידים שנקבע ביוני 2013, תעסיק רמ"י 52 עובדים בחוזים אישיים, 20 משרות יותר ממה שנקבע במכסה שאושרה בהסכם ממאי 2011. חלק מהתפקידים הנוספים הללו נוצרו בשל העובדה שהרשות לא צמצמה את מספר המרחבים מששה לארבעה, כנדרש במתווה המקורי, ומהעובדה שבמבנה חטיבת השירות נכללו חמישה מרחבים. חלק מהתפקידים הנוספים הועברו מדירוג לפי רובד 7 בטבלה להעסקה לפי חוזה אישי, וחלקם לא נכללו כלל במבנה רמ"י שאושר בהסכם.

הסיבות להנהגת חוזים אישיים הן רבות. בין היתר נועדו החוזים האישיים לאפשר גמישות ניהולית בגיוס מנהלים טובים והחלפתם באחרים במקרה הצורך. אולם עלותם של חוזים אלו גבוהה יחסית לעלות השכר המקובלת בשירות הציבורי. במקרה הנדון עדכון מבנה רמ"י הביא להגדלה ניכרת במספר המנהלים הבכירים ועמם רבו גם חוזי הבכירים - עובדה שהשפיעה גם היא על עלות הרפורמה.

הליך שיבוץ העובדים לתפקידים השונים וקביעת המשרות בחוזים אישיים נעשו שלא על פי ההסכם אלא על פי המתווה המעודכן, שאושר בדיעבד.

פיתוח

האחריות לפיתוח התשתיות הציבוריות בתחומי הרשויות המקומיות (להלן - הפיתוח) מוטלת על פי חוק על הרשויות המקומיות וממוגנת מאגרות והיטלים שהרשויות על פי חוקי העזר. אולם לא תמיד יכולות הרשויות לממן את פיתוח התשתיות או לנהל את ביצוע הפיתוח, ולאור זאת נהגו רמ"י ומשהב"ש להתקשר עמן בהסכמים, שלפיהם חברות מנהלות שיועסקו על ידי רמ"י או על ידי משהב"ש יבצעו בעבורם את עבודות הפיתוח. לדעת ועדת גדיש השיטה האמורה אינה השיטה המיטבית, מאחר שהיא חושפת את רמ"י ואת משהב"ש לחיכוך עם הרשויות המקומיות בנוגע להיקף ולאיות הפיתוח. הוועדה המליצה על כן כי האחריות לביצוע הפיתוח של התשתיות העירוניות בפרויקטים של רמ"י ומשהב"ש תועבר בהדרגה ובמידת האפשר לרשויות המקומיות. עוד ציינה הוועדה כי רמ"י ומשהב"ש עוסקים לעתים במקביל בפיתוח בשטח שיפוט של רשות מקומית אחת, דבר שעלול לגרום לחיכוכים ביניהן. כדי למנוע זאת יש לבצע חלוקה גיאוגרפית של שטחים בין שני הגופים. על פי החלוקה המוצעת יהיה משהב"ש אחראי לפיתוח באזורי עדיפות לאומית, ביישובים חדשים, בפרויקטים להתחדשות עירונית ובפרויקטים לזכאים ולאוכלוסיות מיוחדות. אשר לפרויקטים הנמצאים בשלבי ביצוע שונים - תיבחן העברתם למשהב"ש. המלצת הוועדה אושרה כאמור בשנת 2005 על ידי הממשלה בהחלטה 3759.

באוגוסט 2007 החליטה הממשלה (החלטה 2214) כי החל מינואר 2008 הפיתוח ייעשה על ידי רשויות מקומיות באשכולות 8-10 (רשויות חזקות יותר על פי דירוג הלמ"ס) או על ידי יזמים פרטיים, אולם אם מדובר בפרויקטים למגורים שהיקפם מעל 500 יחידות דיור או פרויקטים שבתחומם 10% מהיקף יחידות הדיור ברשות המקומית או פרויקטים לתעסוקה שהיקפם מעל

50,000 מ"ר או כאלה שבתחומם 15% משטחי התעסוקה ברשות המקומית או ברשויות מקומיות השייכות לאשכולות 1-7 (רשויות חלשות יותר על פי דירוג הלמ"ס) - יבוצע הפיתוח על ידי רמ"י או משהב"ש. בפרויקטים במגזר הבדואי, במחנות צה"ל או בפרויקטים הקשורים לחברות ממשלתיות ולמשרדי ממשלה - תבצע רמ"י את הפיתוח.

במאי 2009 החליטה הממשלה כי עד ליום 31.12.09 תועברנה פעילויות הפיתוח מרמ"י לרשויות המקומיות, לרשויות סטטוטוריות העוסקות בפיתוח ולמגזר הפרטי. במקרים שבהם תידרש מעורבות ממשלתית, כפי שייקבע על ידי ועדת פרויקטים עליונה¹³, יבוצע הפיתוח על ידי משהב"ש או משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה. על בסיס החלטה זו תוקן החוק, ובהתאם נקבעה לרמ"י רשימת תפקידים שאינה כוללת פעילויות פיתוח. ביולי 2010 החליטה הממשלה לאפשר למועצת מקרקעי ישראל¹⁴ (להלן - המועצה) לקבוע את הכללים ואת התעריפים לגבייה על ידי רמ"י במסגרת שיווק מתחמים שעיקרם בנייה, ואת הוצאות הפיתוח עבור רשויות מקומיות המבצעות את הפיתוח.

בתקופה שבין השנים 2009-2011 התקיימו ישיבות משותפות לרמ"י, משהב"ש ומשרד האוצר שבהן נדונה העברת פעילויות הפיתוח למשהב"ש. באוגוסט 2010 נחתם הסכם בין רמ"י למשהב"ש, ולפיו למעט 64 פרויקטים שלא יועברו בשל מורכבותם או בשל הימצאותם בשלב ביצוע מתקדם - יועברו כלל הפרויקטים המנוהלים כיום ברמ"י למשהב"ש. פרויקטים חדשים יהיו טעונים אישור ועדת פרויקטים עליונה. בינואר 2011 נערכה ישיבה נוספת באגף התקציבים במשרד האוצר בהשתתפות נציגי האוצר, משהב"ש ורמ"י. בישיבה ציין המשנה לממונה על התקציבים במשרד האוצר כי הנושא של העברת הפיתוח למשהב"ש נמצא גבוה ברמת סדרי העדיפויות בתכנון העבודה של כל המשרדים, וכי יש לבצעה בהקדם.

מכל האמור לעיל, מצטיירת תמונה ברורה, שלפיה הממשלה החליטה על העברת פעולות הפיתוח מרמ"י, דבר שמצא את ביטויו בתיקון החוק, בהחלטות ובדיונים המשותפים לרמ"י, למשהב"ש ולמשרד האוצר.

בתקופה שבין השנים 2009-2011 קיבלה המועצה מספר החלטות בנוגע להסדרה של העברת פעילות הפיתוח. על פי החלטות אלה במקרה שלרשות המקומית אין היכולת ההנדסית לביצוע עבודת הפיתוח, תקבע ועדת פרויקטים עליונה אם רמ"י או משהב"ש יבצעו אותה; במקרה שלרשות המקומית אין אפשרות להפעיל את חוקי העזר שלה כדי לממן את תקציב הפיתוח, רמ"י תסייע לה באמצעות גביית הוצאות הפיתוח ישירות מהיזמים, והעבודות יבוצעו על ידי הרשות המקומית.

יוצא אפוא שהמועצה אפשרה מעורבות של רמ"י בפיתוח בניגוד להחלטת הממשלה. מבדיקת רשימת הפרויקטים לפיתוח בשנים 2013-2014 נמצא כי רמ"י מעורבת בפיתוח ב- 31 פרויקטים, וב- 16 מהם אף מבצעת את הפיתוח עצמו באמצעות חברות מנהלות המועסקות על ידה.

בתשובת רמ"י למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2013 היא ציינה: "ההתקשרות של רמ"י עם החברות המנהלות על הארכותיה הסתיימה במהלך שנת 2009. נכון להיום למעט פרויקטים שנותרו

13 ועדה בין-משרדית בראשות מנהל המינהל, שחברים בה המשנה לממונה על התקציבים באוצר, מנכ"ל משהב"ש וסגן החשב הכללי, ובפרויקטים הקשורים למשרד התיירות או למשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה - יוזמנו אליה גם המנכ"לים של המשרדים האלה.

14 הוקמה על פי חוק מינהל מקרקעי ישראל תש"ך-1960. היא קובעת את המדיניות הקרקעית שלפיה ינוהלו מקרקעי ישראל והיא המפקחת על פעולתה של רשות מקרקעי ישראל והאחראית לאישור תקציבה.

בידי הרשות בהתאם לסיכום מאוגוסט 2010 רשות מקרקעי ישראל איננה חותמת על חוזי פיתוח תשתיות ואינה חשופה מול הרשויות המקומיות והיזמים לתביעות משפטיות. מעורבותה של רשות מקרקעי ישראל נותרה מעורבות פיננסית ובקרתית בלבד... ולא למעורבות זו כיוונה ועדת גדיש או הממשלה כשהמליצה על העברת הפיתוח מרמ"י לרשויות המקומיות."

משרד מבקר המדינה מעיר כי השיטה החדשה שבה נוהגת רמ"י - חיוב היזמים בהוצאות פיתוח בפועל וביצוע הפיתוח על ידי הרשות המקומית, מחייבת את רמ"י לחתום על הסכם מול הרשות מחד גיסא, והופכת את רמ"י למעין חברה מנהלת מאידך גיסא. גם במצב זה רמ"י עדיין מעורבת בתחום הפיתוח.

בתשובת משהב"ש למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2013 הוא ציין כי ב-16.9.13 נחתם הסכם בין מנהל רמ"י למנכ"ל משהב"ש, המסדיר את העברת האתרים שאינם מפותחים על ידי רשויות מקומיות לפיתוח על ידי משהב"ש, על פי החלטות הממשלה. עוד צוין כי סיכום זה צפוי להביא להעברת פרויקטים מרמ"י למשהב"ש וכי יש בו כדי להצביע על התקדמות ביישום הרפורמה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על פי ההסכם מספטמבר 2013, הגורם המפתח ייקבע בעת הפקדת התכניות וכי עד למועד ההפקדה רמ"י תבדוק אלו פרויקטים היא תעביר לרשות המקומית, אולם הסכם דומה נחתם בין השתיים כבר בשנת 2010 והוא לא יושם.

הענקת בעלות לחוכרים

כאמור, שלוש הוועדות שהוקמו לבחינת ניהול המקרקעין בישראל המליצו לשחרר את רמ"י מעומס הניהול השוטף של חוזי החכירה במקרקעין¹⁵, באמצעות רפורמה יסודית בתחום המקרקעין שייעודה העברת קרקעות למגורים בדרך של הקניית בעלות לבעלי זכויות החכירה בחוזה מהוון¹⁶ (להלן - חוכרים).

על פי חוק מקרקעי ישראל, תש"ך-1960, תועבר לבעלות קרקע עירונית¹⁷ בלבד, בהיקף של 400,000 - 800,000 דונם (4% מקרקעות המדינה) עד אוגוסט 2014 ו-400,000 דונם נוספים יועברו עד 2019. בהתאם תוקן גם החוק, ולפיו רמ"י תפעל להקניית בעלות על קרקעות לבעלי זכויות חכירה בחוזה מהוון בקרקע עירונית למטרות מגורים או תעסוקה. הקניית הבעלות הוגבלה לקרקע ששטחה אינו עולה על 16 דונם, ומעבר לכך הדבר טעון באישור של מועצת מקרקעי ישראל. המרת הזכויות לא תכלול מקרקעין המיועדים לצורכי ציבור, לתשתיות לאומיות, למחנות צבא לשטחי אש וכיו"ב וכמו כן לא תכלול שטחים פתוחים או שטחים חקלאיים. תוטל הגבלה על הקניית הבעלות לזרים¹⁸ ללא אישור מועצת מקרקעי ישראל, באמצעות רישום הערת אזהרה בלשכת הרישום.

במאי 2009 החליטה הממשלה כי יש לקבוע כללים להקניית בעלות במקרקעין עירוני למטרות מגורים או למטרות תעסוקה על פי חוזה חכירה מהוון. כללים אלו נקבעו על ידי המועצה בדצמבר 2009, בהחלטה מס' 1185.

- 15 קרקע, כל הבנוי עליה וכל דבר המחובר אליה חיבור של קבע.
- 16 חוזה חכירה שדמי החכירה (תשלום שנתי בגין שימוש במקרקעין בהתאם למטרת ההקצאה) בעבור יתרת תקופת החכירה שנקבעה בו - שולמו מראש.
- 17 קרקע שייעודה לפי תכנית הוא למגורים או לתעסוקה.
- 18 על פי ההגדרה בהחלטה 1148 של מועצת מקרקעי ישראל

1. רמ"י העריכה כי יש כמיליון נכסים במלאי הנכסים המועמדים להקניית בעלות. נכון לדצמבר 2013 הוקנתה בעלות על כ-300,000 נכסים ויש להשלים את הקניית הבעלות על 700,000 נכסים נוספים, על פי החלוקה שלהלן:

מתוכם נכסים הרשומים בלשכת הרישום	כלל הנכסים	
-	127,000	נכסים בניהול חברות משכנות
231,000	311,000	נכסים בבעלות קק"ל
-	156,000	נכסים חריגים
58,000	101,000	נכסים בתמורה
81,000	161,000	נכסים ללא תמורה
370,000	700,000	סה"כ

יוצא אפוא כי ניתן להקנות בעלות על 139,000 נכסים מ-700,000 הנכסים: על 81,000 נכסים ללא עיכובים נראים לעין, ועל כ-58,000 בתמורה.

להלן חסמים המעכבים את העברת הבעלות:

1. נכסים בניהול חברות משכנות: האחריות לרישום דירות בבניה רוויה מוטלת על חברות משכנות¹⁹. לצורך הרישום חברות אלה בדרך כלל גובות תשלום מהרוכשים שלהן. עד לרישום הזכויות נוהגות החברות המשכנות לנהל רישום פנימי. רמ"י מנהלת מעקב אחר תהליכי הרישום של החברות, ומדרבנת אותן לרשום בלשכת הרישום את הזכויות בדירות שנבנו על אדמות שבניהולן, אולם בפועל היא לא הצליחה לחייבן לעשות כן.

בשנים 2010-2011 פעלה רמ"י לעודד את החברות המשכנות לרשום את החוכרים של הדירות שבניהולן כבעלים ללא צורך באישורה. בתחילת 2012 שינתה רמ"י את המדיניות והחליטה לבצע אימות נתונים ולהשוות את הנתונים שברשותה עם אלו הקיימים אצל החברות המשכנות, כדי לאפשר להן לבצע את העברת הבעלות לחוכרים ללא צורך בקבלת אישורה. היא פנתה לחברות המשכנות מספר פעמים בבקשה לקבלת את רשימת הנכסים המצויים ברשותן ואת פרטיהם, קרי שם חוכר, גוש וחלקה.

למבקר המדינה השיבו רק חלק מהחברות המשכנות באוקטובר 2013. מהתשובות עולה כי הן מסרו את המידע המבוקש על ידי רמ"י אולם אופן הגשתו לא התאים למתכונת או למערכת המחשב של רמ"י.

יוצא אפוא כי עד מועד סיום הביקורת לא הצליחה רמ"י לקבל מהחברות המשכנות פרטים של הנכסים שנבנו על ידן, על מנת שתוכל לעדכן את ספר הנכסים אצלה, דבר שהיה מאפשר לה להקנות בעלות לחוכרי הדירות.

19 גוף המאכלס/משכן את הבניין והמלווה את החוכר ממועד רכישת זכות חכירה דרך הפנייתו לרשות עד לרישום החכירה בלשכת מרשם המקרקעין.

2. נכסים בבעלות קק"ל: בקונגרס הציוני החמישי, בדצמבר 1901, התקבלה החלטה על ייסוד קק"ל שתפעל לרכישת קרקעות בארץ ישראל בשם העם היהודי ולמענו. בשנת 1953 נחקק חוק קרן קיימת לישראל, התש"ד-1953, ובאמצעותו נרשמה קק"ל כחברה ישראלית. בחוק מקרקעי ישראל, תש"ך-1960, סעיף 2, נקבע כי "העברת בעלות במקרקעי הקרן הקיימת לישראל לא תיעשה אלא באישורה". בשנת 1961 נחתמה האמנה בין מדינת ישראל לקק"ל - תשכ"ב-1961, אשר על פי הוראותיה פעלה הקרן לרכישת קרקעות, כשהיא מונחה בידי העיקרון היסודי שלפיו המקרקעין לא יימכרו, אלא יישארו בבעלות העם ויימסרו בחכירה בלבד. על פי האמנה המקרקעין בבעלות קק"ל ייחכרו בלבד וינהלו לפי המדיניות הקרקעית שתיקבע על ידי מועצת מקרקעי ישראל ובכפיפות לתזכיר ולתקנות ההתאגדות של קק"ל. אם יש צורך לסטות מעקרונות המדיניות הקרקעית של קק"ל - תידרש לכך הסכמת קק"ל. תוקף האמנה יחודש אוטומטית כל חמש שנים לאורך כל הדורות, אלא אם אחד הצדדים יראה צורך בשינויים בה.

בשנת 2005 המליצה ועדת גדיש לממשלה לנהל משא ומתן עם קק"ל על העברת הבעלות בקרקעות קק"ל שתשווקנה בעתיד. בשנים 2006-2008 נוהל משא ומתן בין רמ"י לקק"ל ובהשתתפות הממונה על התקציבים באוצר, אולם דיונים אלו לא הניבו הסכם כולל לפתרון הבעיה.

באפריל 2009 מינה ראש הממשלה, מר בנימין נתניהו, צוות בין-משרדי לניהול משא ומתן עם קק"ל. בצוות שבו השתתפו מנהל רמ"י דאז, הממונה על התקציבים באוצר, ומנהל רשות החברות הממשלתיות נעשה מאמץ להגיע להסדר עם קק"ל, שיאפשר העברת בעלות על קרקעות עירוניות מהוות לידי חוכריהן.

בסוף חודש מאי 2009 הושג הסכם בין הצדדים. לפי הסכם זה יישמרו האינטרסים של קק"ל: היקף הבעלות של קק"ל על קרקעותיה - 13% ממקרקעי ישראל - לא ישתנה; בתמורה לקרקעותיה בערים תקבל קק"ל אדמות חילופיות בנגב; הקרקעות שתעביר קק"ל לא יהיו חקלאיות, ויכללו בהן קרקעות לבנייה, לתעשייה, למסחר, לתיירות וקרקעות ביישובים הקהילתיים. הקרקעות שתעביר ממ"י לקק"ל אינן מיועדות לפיתוח, אינן מקרקעי ייעוד או יעדות לעתיד לבוא; שיווק קרקעות בחוזי מכר יבוצע גם אף הוא באמצעות חילופים; המדינה תשלם לקק"ל את השווי הכספי של המקרקעין המועברים על ידה, בניכוי שווי המקרקעין שקק"ל מקבלת ובניכוי התמורה שכבר שולמה עבורן על ידי רוכשי הזכויות בהן. תוקם ועדת תיאום, שחבריה יהיו שלושה נציגי ממשלה, שלושה נציגי קק"ל וכן יו"ר המועצה - השר הממונה, וממלא מקומו יהיה יו"ר קק"ל. לוועדה תהיה הסמכות לדון בנושאים פרטניים הנוגעים לקק"ל וכן בנושאים שיו"ר המועצה ויו"ר קק"ל יסכימו כי יש לדון בהם.

ביוני 2009 אישרו דירקטוריון קק"ל והאסיפה הכללית של קק"ל את ההסכם, אולם באוגוסט באותה שנה בעקבות עתירות לבית המשפט המחוזי²⁰, ניתן צו מניעה על יישומו של ההסכם עד לדיון בעתירות האמורות. העתירות התבססו על הטענות האלה: החלטת הדירקטוריון מהווה חריגה מסמכות, מאחר שהיא נוגדת את הוראות תזכיר קק"ל ואת עקרון הברזל ולפיו "הארץ לא תימכר לצמיתות"; אחת מחברות האסיפה נמנעה בטעות במקום להתנגד; ההצבעה אמורה הייתה להיות חשאית ולא גלויה; כדי לשנות את הוראות התזכיר יש צורך ברוב של 75% אם רוצים לאמץ את ההסכם העוסק בחילופין של קרקעות לא מבנות; בפני הדירקטוריון בטרם קיבל את החלטתו, לא הוצג כל המידע הדרוש בכל הנוגע להיבטי הכלכליים של העסקה.

20 בש"א (ירושלים) 8096/09 אורי בנק נ' הקרן הקיימת לישראל ואח', תק-מח 2009(2), 10611. ובש"א (ירושלים) 8333/09 צופיה דימנט-יוסף נ' הקרן הקיימת לישראל ואח', תק-מח 2009(3), 3446, עמ' 3456.

במועד סיום הביקורת טרם הושלמו ההליכים לאישור ההסכם על קק"ל. מבקר המדינה מעיר כי ביצוע הרפורמה ללא חתימה על הסכם עם קק"ל אינו מאפשר העברת בעלות בכ- 311,000 יחידות דיור, שמהוות כארבעים אחוז מכלל היקף יחידות הדיור, 700,000 במספר, שנותרו להקניית בעלות.

כדי לצמצם גם את החיכוך עם החוכרים של נכסי קק"ל, החליטה הנהלת רמ"י באוגוסט 2012 לאפשר לחוכרי הנכסים המהווים בבעלות קק"ל ליהנות מההטבות הגלומות בהעברת הבעלות. אף שהבעלות על הנכסים המהווים לא תועבר עד לקבלת האישור מקק"ל, יינתן לחוכרים אישור הפוטר מחתימת רמ"י בעת הגשת בקשה להיתר בנייה לוועדה מקומית. רמ"י, מצדה, תוותר על קבלת דמי היתר ותשלח לחוכרים הזכאים לבעלות אישור לוועדה המקומית.

אולם בינתיים, כל עוד הנכסים בבעלות קק"ל מנוהלים על ידי רמ"י, עליה להמשיך ולטפל בהם, להאריך את תוקף החוזים, לטפל בבקשות לקבלת משכנתא ולהעברת זכויות. גם לגבי נכסים אלו מבצעת רמ"י אימות של נתונים, באמצעות השוואת הנתונים המצויים ברשותה עם אלו הרשומים בלשכת הרישום - פעולות שגוזלות ממנה משאבים וזמן.

רמ"י אמנם ביקשה לצמצם את החיכוך עם החוכרים בנוגע לקבלת אישור להיתר בנייה, אולם בכל הנוגע לשאר הנושאים כגון קבלת משכנתא, העברת זכויות, הארכת תוקף החוזה ועוד - רמ"י עדיין מחויבת לתת להם שירות, עובדה המטילה עומס כבד על עובדיה.

3. **נכסים חריגים** : נכסים אלו נמצאים בכל מרכיבי הטבלה, המדובר בנכסים שלא ניתן להקנות עליהם בעלות, בין השאר מאחר שהחוכרים נתונים בהליכים משפטיים מול רמ"י בדבר עלות ההיוון.

4. **נכסים בתמורה** : במקרקעין בבנייה נמוכה על פי חוזה חכירה מהוון במרכז הארץ, ששטחו עולה על 280 מ"ר, ובמקרקעין באזורי עדיפות לאומית²¹, ששטחו עולה על 3 דונם או בנכס מקרקעין למטרת תעסוקה על פי חוזה חכירה מהוון באזור עדיפות לאומית, ששטחו עולה על 10 דונם - הקניית הבעלות כפופה לתמורה. ישנם חוכרים שאינם מעוניינים לשלם בעבור הבעלות, ועל כן הם מסרבים להצעת רמ"י לקבלת בעלות על נכסיהם.

2. להלן תוכניות העבודה להקניית בעלות בנכסים לשנים 2011-10/2013 לעומת הביצוע בפועל:

	הקניית בעלות לפי תכנית עבודה	הקניית בעלות בפועל	פער
2011	47,000	25,388	21,612
2012	50,000	29,694	20,306
2013	51,000	32,500	18,500

יוצא אפוא שרמ"י אינה עומדת בתכנית העבודה.

21 אזורי עדיפות לאומית כפי שנקבעו בהחלטות ממשלה

להלן הסיבות לעיכובים בהעברת הבעלות:

1. המשא והמתן עם העובדים התמשך כארבע שנים, משנת 2009 עד מאי 2013: רמ"י החלה לפעול רק במרץ 2013. במהלך המשא ומתן התעכבה העברת הנכסים ורמ"י לא עמדה בתכנית העבודה.

2. כתובות החוכרים: לפי החוק, רמ"י תשלח לכל חוכר של נכס מקרקעין שהקניית הבעלות בו פטורה מתשלום הודעה בדואר רשום על כוונתה להקנות לו בעלות בנכס ללא תמורה. הסכים החוכר בכתב להקניית הבעלות או לא הודיע לרמ"י על התנגדותו להקנייה בתוך 60 ימים מיום משלוח ההודעה - תגיש רמ"י ללשכת הרישום בקשה לרישום הבעלות.

רמ"י שלחה הודעות מעין אלו באגרות אל החוכרים, אולם מתכנית העבודה שלה לשנת 2013 עולה כי כ-20% מהאגרות מוחזרות בלי שהגיעו ליעדן. חלקן בשל כתובות שגויות, בעיה הנובעת בין השאר ממערכת מידע מיושנת המשמשת את רמ"י²².

3. קביעת רשימת היישובים באזורי עדיפות לאומית: לפי החלטת המועצה 1185 מפברואר 2010, השומה לקביעת התמורה שבגינה תוקנה בעלות לחוכרים, תלויה במיקום הנכס ובהשתייכותו לרשימת היישובים באזורי עדיפות לאומית. אזורי העדיפות הלאומית ייקבעו על ידי משהב"ש תוך חצי שנה.

רק בינואר 2012 סיים משהב"ש להכין את המסמך בדבר "קביעת אזורי עדיפות לאומית לעניין מתן הטבות בתחום הבינוי ושיכון". באותו חודש אימצה הנהלת רמ"י את הרשימה האמורה לעניין קביעת אזורי עדיפות בהקצאת מקרקעי ישראל. עד מועד זה הוציאה רמ"י אגרות רק לישובים שאין לגביהם מחלוקת, וזאת כדי להימנע מביטול אגרות שנשלחו לחוכרים ביישובים שלא נכללו ברשימת אזורי העדיפות - כפי שאכן קרה.

4. הכנת טבלאות שומה: לפי החוק, רמ"י תשלח הודעה לכל חוכר שהקניית הבעלות לו כפופה לתשלום על כוונתה להקנות לו בעלות בכפוף לתשלום. על פי החלטת המועצה "ערך הקרקע של הנכס שגודלו אינו עולה על 1,000 מ"ר יקבע על פי טבלאות ערכי קרקע שיקבעו על ידי המינהל לצורך ביצוע החלטה זו."

רמ"י החלה להכין טבלאות שומה בתחילת 2010, אולם רק במאי 2012 סיימה להכין את רובן. עד מועד זה לא ניתן היה להקנות בעלות לחוכר מקרקעין החייב בתשלום.

5. תיאום בין ספרי רמ"י וספרי לשכת הרישום: על פי חוק המקרקעין, שכירות של למעלה מחמש שנים מחייבת רישום בלשכת הרישום. אשר על כן חוזי החכירה אשר ברמ"י חייבים רישום בלשכת הרישום, בתוספת הערה המעידה כי החכירה מהוונת, שכן על פי החוק רק מקרקעין מהוונים זכאים להקניית בעלות.

לצורך הקניית בעלות לחוכרים אמורה רמ"י לזהות את חוזי החכירה המהוונים לפי הנתונים בספר הנכסים שלה. התברר כי הנתונים בספר הנכסים של רמ"י אינם מעודכנים, וכי היא נזקקה לבצע

22 בעניין זה ראו דוח מבקר המדינה, "ניהול מערכת המידע", מינהל מקרקעי ישראל, דוח 61 ב', מאי 2011.

תיאום עם הנתונים המצויים בלשכת הרישום. לשכת הרישום שלחה לרמ"י את הנתונים שבידיה במנות קצובות ורמ"י השוותה אותם לרישומים בספר הנכסים שלה.

מבקר המדינה מעיר כי במהלך ביצוע ההקבלות והתיאום בין הנתונים נמצאו ביניהם פערים גדולים. הטיפול בסגירת הפערים התמשך מאוד, לעתים עד כדי מחצית השנה, ותרם לעיכוב בהקניית הבעלות²³.

בתשובת לשכת הרישום למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2013 היא ציינה: "טבעי שבמהלך בניית מסד הנתונים יתגלו פערים לא רק בשמות החוכרים (שכן ספרי המינהל לעתים הפסיקו להתעדכן לאחר הרישום של החכירה בפנקסי המקרקעין) אלא גם בפרטי זיהוי הנכס (למשל עקב רישומי פרצלציות לאחר רישום החכירות). מעבר לכך, בחלק מן המקרים כמצוין בדוח, נמצאו גם פערים בין נתוני ההיוון הרישומים בפנקסי המקרקעין לבין אלה הרישומים בספרי המינהל". יתר על כן "רישום בפנקסי המקרקעין אינם מתעדכנים בעצמם, אלא בכפוף לבקשות לרישום המוגשות ללשכות הרישום".

משרד מבקר המדינה מעיר כי רישום הנכסים בבעלות החוכרים היא הפעולה המיטבית לשם צמצום הביורוקרטיה והקטנת החיכוך עם החוכרים. לכן על רמ"י לרכז משאבים לתקופה מוגדרת ולמקדם בנושא זה על מנת לסיים את רישום הבעלות על הנכסים.

התיעוד ברמ"י ובמשרד האוצר

"עקרון השקיפות הוא אחד מעמודי התווך להבטחת תקינות פעולתו של המינהל הציבורי. שקיפות מאפשרת פיקוח ובקרה שבאמצעותם ניתן לבדוק אם פעל המינהל כראוי. סדרי מינהל תקינים מחייבים גוף ציבורי לרשום פרוטוקול המשקף את עיקרי הדיון בעניינים מהותיים ואת ההחלטות שקיבל²⁴".

1. הביקורת העלתה כי רמ"י והממונה על השכר במשרד האוצר לא התנהלו על פי סדרי מינהל תקינים. כך למשל אין בנמצא ברמ"י תיעוד של דיוני ועדה לבחינת הרפורמה, שמונתה על ידי מנהל רמ"י; אין בנמצא תיעוד לדיונים עם היועץ המשפטי ועם נציגי האוצר בכל הנוגע ליישום הרפורמה או למהלכים להוצאת פעולות השירות למיקור חוץ.

במקביל גם באגף הממונה על השכר במשרד האוצר לא נמצאו פרוטוקולים או מסמכים אחרים המשקפים את המשא והמתן עם העובדים ואת ההחלטות שהתקבלו. ניירות עבודה הכרחיים כמו תחשיב לעלות הרפורמה לא נמצאו בזמן אמת ונערכו בדיעבד לבקשת משרד מבקר המדינה.

2. מצב התיעוד ברמ"י ובמשרד האוצר חמור עוד יותר בכל הנוגע לשמירת מסמכים הקשורים לנושא מסוים, במצב שבו הפקידים האחראים לנושא זה מתחלפים לבקרים.

23 גם בנושא זה ראו דוח מבקר המדינה, "ניהול מערכת המידע", מינהל מקרקעי ישראל, דוח 61 ב', מאי 2011.

24 ראו דוח מיוחד של מבקר המדינה "טיפול הפרקליטות בתיקים הפליליים הממתינים לבירור דין". 3.1.11.

לדעת משרד מבקר המדינה, אי-רישום פרוטוקולים בישיבות פוגע בשקיפות המוסד ואף בהתנהלותו. הוא אינו מאפשר לימוד של הנושא הנדון ומעקב אחריו, בייחוד כאשר הפקידים שמונו לנהל את התחום הם חדשים, ואין להם מידע וניסיון עבר המאפשרים זאת.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2013 ציין הממונה על השכר באוצר כי הוא מודע לבעיה הכרוכה בהשגת חומר, במצב בו הפקידים האמונים עליו מתחלפים, וכי הוא מחויב לשיפור נושא זה.

בתשובתה של רמ"י למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2013 היא ציינה כי בעקבות הערת המבקר הוצאו הנחיית רענון למטה רמ"י, לראשי החטיבות ולמנהלי המרחבים, שלפיהן יש להקפיד הקפדה יתרה בעניין התייעוד, ועוד ציינה רמ"י כי בכל הנוגע לקשיים הקיימים באיתור מסמכים מתקופות שונות - תבחן רמ"י את הצורך בשינוי או ברענון הנהלים לתיוק המסמכים.

סיכום

השיטה שלפיה בוצעה הקצאת קרקעות המדינה לחוכרים עירוניים יצרה במהלך השנים רמת חיכוך גבוהה בינם לבין רמ"י. משאבים כספיים וכוח אדם הופנו לטיפול בחוכרים, תחת שיופנו למטרות העיקריות של רמ"י - שיווק וניהול יעיל של המקרקעין. בשנים 1986-2004 המליצו שלוש ועדות שונות, שמונו לבחינת ניהול המקרקעין בישראל, לשנות את שיטת ההקצאה מחכירה לבעלות, ובכך לצמצם את החיכוך האמור ולהתמקד בתפקידי הליכה שהם שיווק מקרקעי המדינה ושמירה על הקרקע. בדרך זו, סברו בוועדות, תוכל המדינה לתת מענה שיווקי לצורכי המשק בתחום הדיור, התעשייה והתיירות. המלצתן של הוועדות אומצה על ידי ממשלת ישראל שהחליטה ליישם רפורמה ברמ"י.

במאי 2011 נחתם הסכם המסדיר את תנאי ההעסקה והמבנה הארגוני של רמ"י על פי המתווה שהומלץ. אלא שמנהל רמ"י הנוכחי החליט על מתווה מעודכן, השונה מן הפרמטרים שנקבעו במתווה המקורי: בראש ובראשונה הוחלט על השארת מרבית הטיפול בחוכרים בידי רמ"י וכמו כן על מעורבות של רמ"י בנושא הפיתוח; פגיעה בהתייעלות המערכת בשל הגדלת כוח האדם; הרחבת חטיבת השירות; הגדלת המטה ועוד. דבר שנעשה ללא קבלת אישור הממשלה.

משמעותו של המתווה המעודכן היא שהחסמים שעליהם הצביעו הוועדות השונות ושכנגדם התקבלו החלטות הממשלה הרלוונטיות - נותרו על כנם. כיוון שמרבית פעולות השירות נשארו באחריות רמ"י, הונצח החיכוך עם החוכרים. הפעולות לייעול רמ"י, כגון צמצום כוח האדם בכ-200 משרות, איחוד המרחבים והוצאת פעולות השירות למיקור חוץ, פעולות שבגינן הסכימה המדינה לשאת בעלויות כבדות בעבור תוספות שכר ופיצויי פרישה מוגדלים - לא יושמו בשל מתווה הרפורמה המעודכן. יוצא אפוא שהמדינה שלמה מיליוני שקלים למתכונת של רפורמה שנועדה לשפר את תפקודה של רמ"י ולמקד את פעילותה בתפקידי הליכה הכרוכים בניהול משק הקרקעות בישראל - וקיבלה רפורמה במתווה אחר.

