

משרד האוצר - אגף הנכסים

פעולות הביקורת

נערכה ביקורת על פעולות האגף הנוגעות להחזרת קרקעות ולרישום המקרקעין בספר הנכסים. במחלקה לכספים וחשבונות נבדקו: הטיפול בשטרות, גביית דמי חכירה וכיצוד התקציב לשנת הכספים 1959/60.

א. המטעים שבעיבוד חברת מטעי האומה בע"מ

שטחי הקרקע הנרחבים, שהוקנו עם קום המדינה לאפוטרופוס לנכסי נפקדים, כללו מטעים נטושים, שהיו טעונים שיקום. בהיווסד חברת מטעי האומה בע"מ בשנת 1951 עברו המטעים — חוץ מהדרים — לטיפול, כדי שהיא תעשה למען שיקומם, עיבודם ופיתוחם.

התנאים, שלפיהם עברו המטעים לטיפול של החברה, וצורות הטיפול במטעים אלו שימשו נושא לביקורת מאז שנת 1952. הביקורת באה לכלל סיכום בדו"חותיו השונים של משרד מבקר המדינה: בדו"ח השנתי מס' 3 של מבקר המדינה (ר' עמ' 57), שבו נדון שלב ההעברה של המטעים לטיפול של החברה בשנת 1951, אך בעיקר בשני הדו"חות הנפרדים על חברת מטעי האומה — האחד שהוצא באוגוסט 1954 והאחר שהוצא ביוני 1960.

בחודשים יולי—אוגוסט 1960 בדק משרד מבקר המדינה את הפעולות של רשות הפיתוח הנוגעות למטעים שבטיפול החברה.

העברת המטעים מהאפוטרופוס לנכסי נפקדים לטיפול של החברה בשנת 1951 לא נעשתה בצורה תקינה, בעיקר משום שלאפוטרופוס לא היו נתונים על היקף השטחים שהועברו. במאוס 1953 נעשה בין האפוטרופוס לבין החברה חוזה החכרה, שבו נקבע: יוכנו רשימות מפורטות של המטעים המוכתרים מאושרות על ידי שני הצדדים, שיהיו חלק מהחוזה; תקופת ההחכרה היא ל-12 שנה; דמי החכירה השנתיים ישולמו בשני שיעורים — אחת לשישה חודשים; אם יחול פיגור בתשלום, על החברה יהא לשלם על הסכום בפיגור ריבית בשיעור של 6%; האפוטרופוס רשאי לדרוש בכל עת מהחברה, שהיא תחזיר מטעים מסוימים, ובעד השקעותיה באותם מטעים היא תקבל פיצוי; עובדי האפוטרופוס, כל עת שירצו, יוכלו לסייר במטעים כדי לעמוד על צורות הטיפול בהם. הזכויות והחובות של האפוטרופוס על פי חוזה זה עברו לידי רשות הפיתוח ב-1 באוקטובר 1953 — התאריך שבו מכר האפוטרופוס לרשות הפיתוח את הנכסי דלא נידי, שהיו מוקנים לו.

מפקד המטעים

לשם הכנת הרשימות של המטעים המוכתרים נערך על ידי צוותות עובדים של רשות הפיתוח ושל החברה בשנים 1953 עד 1955 מפקד של המטעים. אשר לתוצאות המפקד, נמצא, שהוא לא הביא לידי נתונים מדויקים ומלאים על המטעים: נכללו ברשימות המפקד גם שטחים, שהועברו לקרן הקיימת לישראל; מטעים מסוימים שטחם שניקב ברשימות המפקד לא היה זהה לשטחים למעשה. בידי רשות הפיתוח לא היו אפוא נתונים מלאים ומיחמנים על השטחים המוכתרים. כשרשות הפיתוח נזקקה לנתונים על היקף המטעים, היא הייתה צריכה לבקש אותם מהחברה. במצב דברים זה עוד לא צורפו לחוזה הרשימות על המטעים המוכתרים, שצריכות היו להיות חלק ממנו.

דמי חכירה

רשות הפיתוח לא גבתה מהחברה את דמי החכירה המגיעים לה ואף לא חייבה בהם את החברה. אשר לחברה, סירבה היא לשלם דמי חכירה בנימוק, שמגיעים לה כספים מרשות הפיתוח בעד

השקעותיה במטעים שהחזירה לה. נקבע, שהחברה עוד לא שילמה שום סכום על חשבון דמי החכירה המגיעים לרשות הפיתוח.

בנובמבר 1957 אמנם הגיעו רשות הפיתוח והחברה לידי הסדר, לפיו תשלם החברה את דמי החכירה המגיעים לרשות הפיתוח לתקופה המסתיימת ב־31.3.1957, כשמהסכום, שבו מסתכמים דמי החכירה, תנכה החברה את הסכום, שבו מסתכמות תביעותיה הנגדיות; אולם הסדר זה לא הופעל. לפי מאזן החברה ליום 31.3.1959 הסתכמו דמי החכירה, שחבה החברה לרשות הפיתוח לתקופה מאז חתימת החוזה בשנת 1953 עד 31.3.1959, ב־278,000 ל"י בקירוב; הסכום, שבו הסתכמו תביעותיה הנגדיות של החברה, היה לסוף שנת 1958/59 כ־178,000 ל"י.

החזרת מטעים

מאז שנת 1955/56 החזירה החברה מדי פעם בפעם מטעים, ואגב כך תבעה מרשות הפיתוח פיצוי בעד ההשקעות באותם מטעים. תביעות החברה מאז שנת 1955/56 ועד 31.3.1959 מסתכמות, כאמור, ב־178,000 ל"י בקירוב, לעומת דמי החכירה בסך 278,000 ל"י בקירוב. החברה עיכבה את תשלום החלק מדמי החכירה, בסך — 178,000 ל"י, בטענה, שזהו הסכום, שבו מסתכמות התביעות הנגדיות של החברה. בנסיבות אלו שומה היה על רשות הפיתוח לבדוק את התביעות ככל המוקדם כדי לקבוע, אם ובאיזו מידה מוצדקות הן. בדיקה כזאת לא נערכה. אילו נערכה הבדיקה, הייתה עשויה להראות, שתביעת החברה איננה מבוססת: נתברר, שמכלל המטעים, שהוחזרו על ידי החברה, היו כאלה, שהוחזרו לא על פי דרישת רשות הפיתוח אלא ביזמת החברה; ועל פי החוזה אין החברה זכאית לפיצויים בעד השקעותיה במטעים מוחזרים, אלא אם ההחזרה היא תוצאה מדרישת רשות הפיתוח. אשר לאותם מטעים, שהחזרתם הייתה על פי דרישת רשות הפיתוח, התביעות הכרוכות בהם חייבו אף הן בדיקה, אם היקף ההשקעות, שלדברי החברה הושקעו במטעים אלו, הוא סביר.

סיוורים במטעים

על פי חוזה החכירה מספטמבר 1953 רשאית רשות הפיתוח, כל פעם שתמצא, לסייר במטעים כדי לעמוד על צורות הטיפול בהם. הביקורת העלתה, שרשות הפיתוח לא הפעילה סעיף זה של החוזה.

מכירות ציוד

בשנים 1952 עד 1955 נמכרו לחברה ציוד וחומרים בשווי של 54,000 ל"י בקירוב. רשות הפיתוח לא עשתה למען גביית הסכום מהחברה.

ב. רישום הנכסים שבניהולו של אגף הנכסים

"רכוש המדינה — היקפו ויעילות ניצולו" שימש נושא למאמר בדו"ח השנתי מס' 9 (עמ' 49—61) של מבקר המדינה. באותו מאמר צוין, שאין בידי היחידות המטפלות בנכסי המדינה נתונים על שטחים ניכרים של מקרקעי המדינה. מצב זה נתהווה, כיוון שבשנים הראשונות לקום המדינה לא היה קיים גוף, שירכז את רישום נכסי המדינה והטיפול בהם; גוף כזה — אגף הנכסים — הוקם בשנת 1953. יחידה מיוחדת למטרת רישום הנכסים הוקמה באגף הנכסים בשנת 1954.

באוגוסט 1960 נערכה ביקורת באגף הנכסים במטרה לבדוק את מידת ההתקדמות, שחלה בריכוז הנתונים על נכסי המדינה.

היחידה הוקמה כדי להכין את הנתונים על המקרקעין של המדינה לשם רישומם ב"ספר הנכסים". ספר זה נועד לריכוזם של רישומים מלאים על נכסי המדינה — הן נכסים שעברו לבעלות המדינה

בסיום המנדט והן נכסים שנוספו בדרכים שונות (רכישה, הפקעה והקנייה) בתקופה שלאחר מכן ; ולשיקוף התמורות, שחלו בנכסים אלו מאז קום המדינה.

היחידה מורכבת מ־6 חוליות : חוליה אחת מרכזית ו־5 חוליות מחוזיות, שכל אחת מהן פועלת ליד אחד מחמשת המשרדים המחוזיים של אגף הנכסים. החוליה המרכזית מתכננת את שיטות העבודה של החוליות והיא גם מפקחת על פעולות הרישום שלהן ; כל חוליה מחזיית אחראית לרישום הנכסים שבמחוז. ביחידה כולה מועסקים 20 עובדים קבועים.

עד שנת 1956 עסקה היחידה בעבודות ההכנה לקראת הרישום : נקבעו המקורות, שמהם ייאספו הנתונים הדרושים לצורכי הרישום (ספרי אחוזה, ספרי מס רכוש וספרי עיריות ורשויות מקומיות), ונוהלי הרישום ; גם הוכנה המתכונת לספר הנכסים. ספר זה ערוך בצורת כרטיסייה, וכל כרטיס — הקרוי "גליון נכס" — עשוי בצורה כזאת, שיהא בו כדי לתת פרטים מלאים על הנכס הנדון, כגון פרטים על הרישום בספרי האחוזה ; תיאור הנכס ; שעבודים ; שם הסוכן המנהל את הנכס — משרד החקלאות, חברת "עמידר" וכו' ; ושינויים החלים בנכס באחד מפרטיו. הכרטיסת, כשיושלם בה רישום הנכסים, אפשר יהיה להשתמש בה לצרכים סטטיסטיים בדרך של מיכון.

רישום הנכסים בספר הנכסים הוחל בו בראשית שנת 1957 — להוציא הנכסים שבמחוז הצפון שהוחל ברישומם בשנת 1959. המספר הכולל של גליונות הנכס, שמולאו בחוליות המחוזיות של היחידה עד סוף אוקטובר 1960, הגיע ל־133,569 גליונות נכס : 30,408 גליונות מולאו עד 31.3.1958 ; 73,048 גליונות עד 31.3.1959, ו־108,755 גליונות עד 31.3.1960. לפי אומדן האגף יושלם רישום הנכסים — להוציא הנכסים במחוז הצפון — בסוף שנת 1961. במחוז הצפון, שבו הוחל כאמור ברישום הנכסים רק בשנת 1959, לא יסתיים, לפי המשוער, הרישום אלא בסוף שנת 1962.

הקצב האיטי ברישום הנכסים בראשית הפעולה מסתבר רק בחלקו מהקשיים, שהחוליות המחוזיות נתקלו בהם בראשית פעולתן. מאז אפריל 1958 מסתמנת התקדמות בקצב הרישום.

ג. הפיקוח על השטרות

אגף הנכסים עוסק בהשכרת דירות ובתי עסק, שמספרם הכולל מגיע לכדי 50,000 ; בהחכרת אדמות חקלאיות ; ובמכירת בתים ומגרשים. בשעת חתימת החוזה משלמים השוכרים, החוכרים והקונים רק חלק מהסכום ; על היתרה הם מוסרים לאגף שטרות, שפרעונם חל במועדים, כפי שנקבע בכל חוזה וחווה. מספר השטרות, שנתקבלו באגף במשך שנת 1959/60 משוכרי דירות ובתי עסק בלבד, היה כ־300,000. הטיפול בשטרות — קבלתם והמעקב אחרי פרעונם — מרוכז בידי 5 המשרדים המחוזיים של האגף.

בדו"ח השנתי מס' 7 (עמ' 119), שבו סוכמו תוצאות הביקורת, שנערכה באגף הנכסים בשנת 1956, צוין, שהסדרי הפיקוח על השטרות המתקבלים באגף, לא היו נאותים.

בחודשים פברואר ומארס 1960 נערכה ביקורת באגף הנכסים ובמחוזותיו ונבדקו הסדרי הפיקוח על השטרות, ונוהלי הטיפול בהם והמעקב אחרי פרעונם.

(1) הביקורת העלתה, שבאגף לא היו קיימים הסדרים כדי להבטיח פיקוח תקין על השטרות. הרישום של שטרות על סך כולל של 2,900 ל"י בקירוב, שנתקבלו במחוז ירושלים עוד בשנת 1956, לא נעשה אלא בסוף 1959 — בפיגור של שלוש שנים ; במחוז המרכז והדרום הרישום של כלל השטרות על סך 40,104 ל"י, שנתקבלו באותו מחוז בתקופה בין 1.4.1959 ל־15.9.1959, נעשה לא ליום קבלתם אלא לסוף שנת הכספים הקודמת — ליום 31.3.1959, כאילו הם נתקבלו באותו תאריך.

השוואת מספר השטרות בעין אל מספר השטרות שצריך היה להימצא ברשות האגף לפי הרישור מים בספרים, נערכה במחוז ירושלים בפיגור ניכר: ספירת השטרות נעשתה אמנם בסוף שנת הכספים — 31.3.1959, אך השוואת מספר השטרות בעין אל זה שלפי הרישומים בספרים לא נערכה אלא כעבור שנה בקירוב מיום הספירה. דו"חות על חוסר בשטרות, כשההשוואה הראתה חוסר, לא הומצאו להנהלת האגף.

(2) נקבעו ליקויים במעקב אחרי פרעונם של השטרות ובנוהלי הטיפול בהם והחזקתם. נמצאו 28 שטרות על סכום כולל של 13,000 ל"י בקירוב, שזמני פרעונם חלו בשנים 1954 ו-1955, ועד עריכת הביקורת — בראשית שנת 1960 — לא ננקטו צעדים לגביית הסכומים. תשלומים חלקיים, שבוצעו על חשבון הסכומים שהיו נקובים בשטרות, לא צוינו במקרים אחדים על גבי אותם שטרות. הגובים של מחוז הצפון לא החזירו לפני צאתם לחופשה את השטרות למשרד, אלא החזיקו בהם, גם כשהיו בחופשה.

בעקבות הביקורת הוציאה הנהלת האגף בנובמבר 1960 הוראות נוהל אל משרדי המחוזות בדבר הפיקוח על השטרות.

ד. גביית דמי חכירה ממשתכנים על אדמות רשות הפיתוח

במסגרת מפעל השיכון העממי מוקמים על אדמות רשות הפיתוח שיכונים רבים. מהמשתכנים על אדמות אלו גובה רשות הפיתוח דמי חכירה שנתיים, בשיעור כ־20 ל"י עד 25 ל"י בממוצע ממשכתן. ביולי 1960 נערכה ביקורת במשרד מחוז תל אביב-יפו של רשות הפיתוח, ונבדקו הסדרי הגבייה של דמי החכירה מהמשתכנים.

(1) הרוב הגדול של המשתכנים אין בידיהם הכספים הדרושים כדי לסלק בעת רכישת הדירה את מלוא תמורתה; הם מקבלים מבנקים הלוואות מובטחות במשכנתא. בראשית שנת 1955 הנהיגה רשות הפיתוח הסדר, שהבנקים, שנתנו הלוואות למשתכנים, יגבו מהם — בשעה שהם גובים מהמשתכנים את התשלומים על חשבון ההלוואות — גם את דמי החכירה. הסדר זה הבטיח את גבייתם של דמי החכירה רק מאותם משתכנים, שקיבלו הלוואות דרך בנקים; ואילו אותם משתכנים — והם החלק הקטן — שלא נזקקו להלוואות מבנקים, מהצורך היה, שרשות הפיתוח תגבה מהם את דמי החכירה במישרין.

ביקורת, שנערכה ברשות הפיתוח בשנת 1958 ושסוכמה בדו"ח השנתי מס' 9 של מבקר המדינה (ר' עמ' 148), העלתה, שעם משתכנים רבים, ואפילו עם אלו שלא נזקקו להלוואות מבנקים, לא נעשו חוזי חכירה; כתוצאה מכך לא נגבו מהמשתכנים, שלא נזקקו להלוואות מבנקים, דמי חכירה. בעקבות הביקורת הורה בנובמבר 1958 מנהל רשות הפיתוח למשרדים המחוזיים, שיש להקפיד על עשיית חוזה חכירה עם כל משתכן ומשכתן. הוראת מנהל רשות הפיתוח באה לכלל ביצוע במשרד מחוז תל אביב-יפו במאי 1959, ובאותו חודש גם התחיל המשרד עצמו לגבות את דמי החכירה הן מהמשתכנים הוותיקים שלא נזקקו להלוואות מבנקים והן מכלל המשתכנים החדשים. גביית דמי החכירה על ידי המשרד עצמו גם מאותם משתכנים חדשים — הרוב הגדול — שנזקקו להלוואות מבנקים ושעליהם חל כאמור ההסדר משנת 1955, צריכה הייתה להיעשות בתיאום עם הבנקים כדי למנוע גביית תשלום כפול מהמשתכנים הנדונים.

הביקורת ביולי 1960 העלתה, שהגבייה הישירה של דמי החכירה על ידי משרד מחוז תל אביב-יפו נעשתה בלא שים לב לגבייה המקבילה דרך הבנקים על פי ההסדר משנת 1955. כתוצאה מכך

נגבו ממקבלי ההלוואות מהבנקים שבקרב המשתכנים החדשים דמי החכירה הן דרך הבנקים והן על ידי רשות הפיתוח.

(2) במאס 1960 נגמרה הבנייה של אחד השיכונים, שהוקמו ברמת אביב; שיכון זה כלל 125 דירות. עד אותו חודש לא נתקבלה ברשות הפיתוח הערכת המעריך הממשלתי של האדמות, עליהן הוקם השיכון, ובשעת מסירת הדירות למשתכנים לא ניתן היה לקבוע את גובה דמי החכירה החלים על כל משתכן. כדי להבטיח, שדמי החכירה בגובה, כפי שייקבע, ישולמו על ידי המשתכנים, דרשה וקיבלה רשות הפיתוח מכל אחד ואחד פקדון בסך 100 ל"י לכיסוי דמי החכירה המשוערים לשתי שנות החכירה הראשונות ו-4 שטרות לכיסוי דמי החכירה ל-4 שנים נוספות. השטרות היו חתומים בידי המשתכנים, בלא שניקב בהם סכום. החתמת משתכנים על שטרות בלא ציון סכום החוב נוגדת את העקרונות של מינהל כספים תקין וודאי אינה הולמת מינהל ציבורי וממלכתי.

באוגוסט 1960 הודיע מנהל רשות הפיתוח למשרד מבקר המדינה: נקבע הסדר עם הבנקים כדי למנוע הישנותה של גבייה כפולה; משתכנים, שנגבו מהם דמי חכירה הן דרך הבנקים והן על ידי רשות הפיתוח, יוחזרו להם התשלום המיותר. משתכנים לא יוחתמו עוד על שטרות, שלא ניקב בהם סכום.

ה. התארגנותו של מינהל מקרקעי ישראל

עד סוף יולי 1960 נוהלו המקרקעין של המדינה על ידי אגף הנכסים שבמשרד האוצר; לעיל צוינו הממצאים שנקבעו אגב ביקורת, שנערכה באגף הנכסים בשנת 1960.

בסוף יולי 1960 חל שינוי יסודי בניהול מקרקעי המדינה. ב-29 ביולי 1960 אושרו על ידי הכנסת שלושה חוקים, ששימשו יסוד להקמת מינהל מקרקעי ישראל: חוק יסוד — מקרקעי ישראל; "חוק מקרקעי ישראל, תש"ך—1960"; ו"חוק מינהל מקרקעי ישראל, תש"ך—1960". מטרתם של חוקים אלו היא לרכז את ניהול כלל המקרקעין שבבעלות המדינה והקרן הקיימת לישראל במינהל אחד, בלא שתיפגע על ידי כך בעלותה של כל אחת מהן.

לפי הצעתו של מנהל מינהל מקרקעי ישראל החליטו שר האוצר ושר החקלאות בסוף שנת 1960, שהמינהל לא יטפל בבתים ובחנויות שבבעלות רשות הפיתוח. הטיפול בהם יועבר לחברת "עמידר". בינואר 1961 עוד היה מינהל מקרקעי ישראל בשלבי התארגנות ראשוניים.