

מעמד של מפעלי מים ארציים

מעמדו המשפטי של מפעל הר הנגב עוד לא נקבע בשל חילוקי דעות בין משרד האוצר לבין חברת מקורות. אף לא נקבעו תנאי ההפעלה וההחזקה של המפעל, אם כי בעקבות הביקורת הודיע משרד החקלאות לוועדת הכספים של הכנסת, עוד בחודש נובמבר 1960, שחוזה נאמנות בעניין הנדון יחתם בקרוב. גם מעמד של שאר מפעלי המים, שהוגדרו בתקציב הפיתוח כ"מפעלי מים ארציים", עוד לא הוסדר.

בסיכומיה והצעותיה של ועדת הכספים של הכנסת לדו"ח השנתי 12 של מבקר המדינה, מחודש נובמבר 1962, שאושרו במליאת הכנסת בינואר 1963, הפנתה הוועדה את תשומת לב שר האוצר ושר החקלאות לצורך להחיש קבלת החלטה, שתגדיר את מעמד המשפטי של מפעלי המים הארציים ותקבע את זיקתם מבחינת הבעלות והתפעול. ביצוע ההמלצה ייבדק במסגרת הביקורת השוטפת בשנת 1963.

מינהל מקרקעי ישראל

פעולות הביקורת

נערכה ביקורת כאגף רישום ובעלות ובאגף שימוש בקרקע. באגף הרישום ובעלות נבדקו דרכי מכירת מקרקעין עירוניים ופרדסים ללקוחות שונים; והפקעת מקרקעין לצורכי ציבור. באגף השימוש בקרקע נבדקו דרכי החכרת מקרקעין חקלאיים לחוות חקלאיות וניהול המטעים שברשות המינהל.

מכירת מקרקעין עירוניים

בבעלות של המדינה ושל רשות הפיתוח מקרקעין עירוניים — שטחים פנויים ולא פנויים. חוק רשות הפיתוח (העברת נכסים), תש"י—1950, התיר לרשות הפיתוח מכירת מקרקעין עירוניים בהיקף עד כדי 100,000 דונם. על פי חוק מקרקעי ישראל, תש"ך—1960, נשאר ההיתר בתוקפו גם לאחר העברת ניהול המקרקעין למינהל מקרקעי ישראל באוגוסט 1960. משנת 1950 ועד סוף ספטמבר 1962 נמכרו מקרקעין בהיקף של כ-53,000 דונם, ונתקבל תמורתם סך של כ-76 מיליון ל"י. בכלל מכירות אלה המכירות למשרדי הממשלה בהיקף של כ-19,000 דונם, המסתכמות לפי אומדן הביקורת בכ-14.5 מיליון ל"י. המכירות היו מועטות בשנים 1950—עד 1955; הן הלכו ורבו מאז שנת 1956.

כדי לעודד פיתוחם של שטחים עירוניים בהיקף ניכר, תוך תקופה סבירה, ולהגדיל הכנסות לקופת המדינה, נמכרו, בזמנה של הנהלת משרד האוצר, משנת 1956 ועד שנת 1961, על פי הסכמים כוללים, נכסים עירוניים לשלוש חברות: לחברה א' בשווי של 11.6 מיליון ל"י; לחברה ב' בסך 2 מיליון ל"י, ולחברה ג' בסך 1.5 מיליון ל"י. נוסף על כך נמכרו לחברות א' וג', בלא זיקה להסכמים הכוללים, נכסים נוספים על פי הסכמים נפרדים; בעיקר נכסי

טליתא קומי וגן הכנסת לחברה א'; ונכסים בגבעת עמל לחברה ג'. בין השאר נמכרו מקרקעין עירוניים גם לקבלנים.

במחצית הראשונה של שנת 1962 נבדקו על ידי משרד מבקר המדינה ביצוען של העסקאות האמורות.

1. העסקאות עם שלוש החברות

המכירות על פי ההסכמים הכוללים

העסקאות עם חברה א' נעשו על פי שני הסכמים כוללים: אחד מיום 10.4.1956 ואחד מיום 23.12.1960. העסקאות עם חברות ב' וג' נערכו אף הן על פי הסכמים כוללים: על פי הסכם מיום 30.5.1958 עם חברה ב', ועל פי הסכם מיום 16.6.1959 עם חברה ג'. מכירת כל נכס מהנכסים על פי ההסכמים הכוללים נעשתה לרוב על בסיס הערכתו של המערך הממשלתי בסמוך לעריכת המכירה. לחברות הותר למכור את הנכסים הנרכשים במכירה חוזרת.

ההסכם הכולל הראשון עם חברה א'. להלן תיאור התנאים העיקריים שנכללו בהסכם עם חברה א' מיום 10.4.1956.

החברה תרכוש מקרקעין עירוניים — שטחים פנויים ולא פנויים — בהיקף כספי של 5 מליון ל"י; והיא תבחר לה את המקרקעין על פי רשימת נכסים המצורפת להסכם. שוויה של כל יחידת קרקע ייקבע על ידי המערך הממשלתי. תוך 90 יום מתאריך חתימת ההסכם תודיע רשות הפיתוח לחברה את הערך של כל יחידת המקרקעין שברשימה, כפי שיוערך על ידי המערך; אם תוך 30 יום מתאריך קבלת ההודעה לא תערער החברה על סכומי ההערכה, יעברו המקרקעין לרשות החברה. מסכומי ההערכה תינתן לחברה הנחה בשיעור של 16%. סך 750,000 ל"י מהתמורה ישולם עם חתימת ההסכם; היתרה, בצירוף ריבית בשיעור של 4% עד 6%, תשולם בחמישה שיעורים שנתיים, כשתשלום השיעור החמישי יחול ב-1.3.1961. מחצית היתרה ליום 1.2.1958 תהא צמודה למדד יוקר המחיה. כל פעם שיתהווה רווח ממכירה חוזרת של נכס על ידי החברה, תשותף רשות הפיתוח במחצית הרווח נטו.

עם חתימת ההסכם ניתנה לחברה אופציה לרכוש במשך שנתיים מיום חתימת ההסכם מקרקעין עירוניים נוספים בהיקף כספי של 10 מליון ל"י על פי התנאים שפורטו לעיל, לרבות זכות החברה לבחור את המקרקעין על פי רשימת נכסים המצורפת להסכם.

(א) העסקה לא בוצעה לפי ההסכם. רשות הפיתוח לא המציאה תוך 90 יום לחברה את ההערכות של המקרקעין, שעמדו למכירה על פי ההסכם. הנכסים, שהחברה הייתה זכאית לרכושם במסגרת ההסכם המקורי, וגם הנכסים, שניתנה לה לגביהם אופציה לרכושם, לא נרכשו אלא בחלקם תוך השנתיים.

כשפקע תוקף האופציה באפריל 1958 הוסכם בין רשות הפיתוח לבין החברה על רשימת נכסים חדשה, שהורכבה מנתוני הרשימות הקודמות. רשות הפיתוח האריכה בשנתיים וחצי מאפריל 1958 את התקופה, בה תהיה החברה זכאית לרכוש נכסים לפי רשימה זו. עד סוף 1960 נמכרו לחברה במסגרת ההסכמים דלעיל מקרקעין בשווי של 8.3 מליון ל"י לפי ההערכה ובמחיר של 6.9 מליון ל"י לאחר ניכוי ההנחה.

(ב) החברה לא חויבה להמציא ואף לא המציאה דוחות במועדים קבועים על מכירותיה החוזרות ועל תוצאותיהן המסחריות כדי לקבוע את חלקה של הממשלה ברווחי המכירות

החוזרות; רק בחודש מאי 1959 — כשלוש שנים לאחר חתימת ההסכם — המציאה החברה לראשונה דו"ח על מכירות חוזרות של נכסים, שנרכשו בזיקה להסכם זה; הוגשו עוד שני דו"חות: אחד בשנת 1960 ואחד בשנת 1962. אך גם הדו"חות שהומצאו לקויים בחסר: כמה מכירות חוזרות לא נכללו בהם כלל; נמכר נכס בחלקו, אמנם צוינה המכירה כשלעצמה והמחיר שנתקבל, אך לא צוין, אם על פי השוואת מחיר המכירה של חלק הנכס למחיר הקנייה של הנכס הוא נמכר ברווח ומהו שיעורו. כיוון שכך, אין דו"חות אלה כדי לקבוע נכונה את היקף העסקאות ותוצאותיהן.

סכום הרווחים, שעלה בחלקה של המדינה מאפריל 1956, כשהוחל במכירת מקרקעין לחברה על פי ההסכמים האמורים, עד אפריל 1962, היה לפי הדו"חות הנ"ל 143,000 ל"י בקירוב.

(ג) בהתחשב בכך, שרכישת הנכסים נמשכה תקופה של חמש שנים במקום שנתיים, הסכים מינהל מקרקעי ישראל לדחות את התשלום של יתרות התמורה של אותם נכסים, שלא נמכרו על ידי החברה, עד 31.3.1962. עד אותו תאריך שילמה החברה על חשבון התמורה סך 6.5 מליון ל"י בקירוב — סכום שהוא פחות מזה שבו נרכשו הנכסים — 6.9 מליון ל"י — כשחוספות ההצמדה והריבית אינן כלולות בו.

מינהל מקרקעי ישראל לא עשה עד סוף דצמבר 1962 חשבון סופי עם החברה בדבר סכום הריבית ובדבר סכום התוספת, שהייתה מגיעה ממנה בעקבות עליית המדד. בנסיבות אלו לא ניתן אפוא לקבוע מספרי החשבונות של המינהל, מהי יתרת החוב מכוח ההסכם זה.

ההסכם הכולל השני עם חברה א'. בהסכם הכולל השני עם חברה א' מיום 23.12.1960 ניתנה לחברה זכות לרכוש מקרקעין — רובם ככולם שטחים פנויים — בהיקף כספי של 3 מליון ל"י. תנאי הרכישה היו זהים בקווים כלליים לאלו שבהסכם הקודם. השינויים בפרטים היו כדלהלן: ההנחה מהמחיר לא תהא בשיעור של 16% אלא של 10%; סך 450,000 ל"י מהתמורה ישולם עם חתימת ההסכם; יתרתה, בצירוף ריבית של 5.5% עד 6.5%, תשולם בחמישה שיעורים שנתיים, כשתשלום השיעור החמישי יחול ב-1.7.1965. החוב כולו הוצמד למדד יוקר המחיה. רשות הפיתוח שותפה גם הפעם במחצית הרווח נטו, שיתהווה ממכירה חוזרת של נכסים.

ביצוע העסקה נסתיים באוגוסט 1961. החברה רכשה במסגרת ההסכם מקרקעין בשווי של 3.3 מליון ל"י לאחר ניכוי ההנחה. החברה עוד לא נתנה דו"ח על מכירות חוזרות של נכסים, שהיא רכשה בזיקה להסכם זה. היא הקדימה את פרעון הקרן והריבית בסלקה עד נובמבר 1961 סך 2.1 מליון ל"י.

ההסכם הכולל עם חברה ב'. להלן התנאים העיקריים שבהסכם הכולל עם חברה ב' מיום 30.5.1958.

חברה ב' תרכוש תוך שנה מתאריך חתימת ההסכם מקרקעין עירוניים בשווי של 2 מליון ל"י. הערך של יחידת קרקע שתרכש ייקבע על ידי המעריך הממשלתי. אם תוך 30 יום מתאריך קבלת ההודעה על סכום ההערכה של נכס מסוים לא תערער עליו החברה, יעבור הנכס לרשות החברה. מסכומי ההערכות תינתן הנחה בשיעור של 10%. סך 50,000 ל"י ישולם עם חתימת ההסכם. 10% משווי של כל נכס לאחר ההנחה בעת רכישתו, ויתרת מחירו בעשרה שיעורים חצי-שנתיים. הריבית על מחצית החוב תהיה בשיעור של 11%, אך מחצית זו לא

תהיה צמודה למדד יוקר המחיה; הריבית על המחצית השנייה הצמודה למדד יוקר המחיה תהיה בשיעור של 6.5%. רשות הפיתוח לא שותפה ברווח, שיתווה ממכירה חוזרת של נכס.

(א) ביצוע העסקה לא הושלם תוך שנה. היקפם הכספי של המקרקעין, שנרכשו תוך אותה תקופה, לא עלה על 500,000 ל"י. תוקף ההסכם הוארך פעמיים: מ-22.6.1959 עד 20.3.1960, ומ-21.3.1960 עד 31.10.1961. לבסוף הגיע השווי של המקרקעין שנרכשו בגבולות ההסכם לכדי 2 מליון ל"י — כ-1.8 מליון ל"י לאחר מתן ההנחה.

(ב) מחמת פיגור ברישומים לא ניתן לקבוע מספרי החשבונות של מינהל מקרקעי ישראל, באיזו מידה עמדה החברה במועדי התשלום של החוב.

ההסכם הכולל עם חברה ג'. ההסכם הכולל עם חברה ג' מיום 16.6.1959 זהה לקודם בשינויים בפרטים הבאים: חברה ג' תרכוש תוך שנה מקרקעין בהיקף כספי של 1.5 מליון ל"י; סך 40,000 ל"י ישולם עם חתימת ההסכם, 10% ממחיר של כל נכס עם רכישתו, והיתרה ב-10 שיעורים חצי-שנתיים.

(א) ביצוע העסקה לא הושלם תוך שנה. היקפם הכספי של המקרקעין, שנרכשו תוך אותה תקופה, לא עלה על סך 600,000 ל"י. ב-27.6.1960 האריכה רשות הפיתוח את תוקף ההסכם ב-3 חודשים, וב-7.11.1960 האריך מינהל מקרקעי ישראל פעם נוספת את תוקפו למשך תקופה, שתידרש לחברה לרכישת אותם המקרקעין, שהטיפול ברכישתם כבר הוחל. עד אפריל 1962 רכשה החברה בגבולות ההסכם מקרקעין בשווי של 1.5 מליון ל"י (סך 1.25 מליון ל"י לאחר ניכוי ההנחה).

(ב) מחמת פיגור ברישומים שוב לא ניתן לקבוע מספרי החשבונות של מינהל מקרקעי ישראל, באיזו מידה עמדה החברה במועדי התשלום של החוב.

*

1. מכירות המקרקעין על פי ההסכמים הכוללים נערכו שלא בדרך מכרז. ייתכן שבעת חתימת ההסכם הראשון בשנת 1956 עוד מוצדק היה להסתפק בקביעת שוויים על בסיס הערכת המערך הממשלתי, כיוון שבאותה עת היה הביקוש למקרקעין מסוג זה מועט, אולם מאז שנת 1958 גבר והלך הביקוש למקרקעין עירוניים ולא הייתה כל הצדקה לויתור על מכרזים.

2. מתעוררת השאלה, מהי מידת צדקתן של ההנחות שניתנו. ייתכן, שההנחה בשיעור של 16% על פי ההסכם משנת 1956 מוצדק היה לתת אותה, וזה מאותם טעמים, שהצדיקו את הויתור על המכרז; ואולי גם מהטעם, שבאותו הסכם נקבע, שרשות הפיתוח תשותף ברווח נטו, שיתווה ממכירה חוזרת של נכס. אולם משהוארך תוקף האופציה ב-1.4.1958 לא היה, לדעת הביקורת, מקום להוסיף ולתת הנחה בשיעור של 16% מסכומי ההערכה של הנכסים, שנרכשו לאחר מכן.

בנוגע להנחה בשיעור של 10%, שניתנה על פי שלושת ההסכמים האחרים, ניתן להשלים עם הנחה בשיעור מסוים, כשהמדובר הוא במכירת נכסים בהיקף גדול ותוך פרק זמן קצר, אולם בתקופה של ביקוש גובר והולך למקרקעין מהסוג שנמכר נראה, שהיה מקום להקטין בהרבה את שיעור ההנחה.

מכירות הנכסים טליתא קומי, גן הכנסת וגבעת עמל

הנכסים "טליתא קומי" ו"גן הכנסת". המקרקעין טליתא קומי וגן הכנסת שבמרכזה של ירושלים נמכרו לחברה א' על ידי מינהל מקרקעי ישראל על פי הסכם מיום 17.1.1961. שטחה של טליתא קומי 12.5 דונם ושל גן הכנסת 3 דונם. על שטחה של טליתא קומי מבנים ישנים הנועדים להריסה, ואילו שטחו של גן הכנסת פנוי.

הנכס טליתא קומי ברובו והנכס גן הכנסת כולו אמנם כלולים היו ברשימת הנכסים, שעליהם ניתנה לחברה בשנת 1956 האופציה לרכוש אותם תוך שנתיים; אולם באותה תקופה לא הביעה החברה את רצונה לכך. כשהוארך ב-31.3.1958 תוקף האופציה לגבי חלק מהמקרקעין, שלא נרכשו עד אז על ידי החברה, הנכסים הללו לא היו כלולים באותו חלק. לא הייתה אפוא כלפי החברה התחייבות, שהנכסים גן הכנסת וטליתא קומי יימכרו רק לה.

משך שנת 1959 פנו לרשות הפיתוח גופים שונים, בכללם משקיעים מחוץ לארץ, בדבר רכישת הנכס טליתא קומי. אולם רשות הפיתוח הודיעה להם, שהואיל ולאחר נכס עוד לא אושרה תכנית סופית לפי תכנית בניין ערים, מוקדם לדון בבקשותיהם; בבוא הזמן תינתן להם האפשרות להגיש את הצעותיהם.

בראשית שנת 1960 פנתה החברה לרשות הפיתוח בבקשה לרכוש את המקרקעין טליתא קומי וגן הכנסת. רשות הפיתוח, בישיבתה מיום 27.6.1960, החליטה למכור לה נכסים אלו, אף כי עוד לא היו להם תכניות מאושרות לפי תכנית בניין ערים. מינהל מקרקעי ישראל, בישיבותיו מיום 24.10.1960 ומיום 15.11.1960, אישר סופית מכירתם לחברה על פי הערכת המעריך הממשלתי. את שוויים של שני הנכסים העריך המעריך כפנוי בסך 2,650,000 ל"י. ממחר זה אישר מינהל מקרקעי ישראל לחברה ניכוי בסך 750,000 ל"י כהשתתפות בהוצאות הפינוי של דיירי הבתים שעל שטח טליתא קומי. בנובמבר 1961 שילמה החברה על חשבון התמורה סך 1.6 מליון ל"י.

הנכסים בגבעת עמל. המקרקעין בגבעת עמל (ג'מוסין) שבתל אביב נמכרו לחברה ג' על ידי מינהל מקרקעי ישראל על פי ההסכם מיום 24.2.1961. שטחם הכולל של המקרקעין הוא כ-83 דונם, ונמצאים עליו מבנים המיועדים להריסה.

במשך שנת 1959 ובמחצית הראשונה של שנת 1960 פנו לרשות הפיתוח גופים שונים בדבר רכישת המקרקעין. אולם רשות הפיתוח הודיעה להם, שהואיל ולאחר נכס עוד לא אושרה תכנית סופית לפי תכנית בניין ערים, מוקדם לדון בבקשותיהם; בבוא הזמן תינתן להם האפשרות להגיש את הצעותיהם.

בראשית שנת 1960 פנתה חברה ג' בבקשה לרכוש את המקרקעין. רשות הפיתוח, בישיבותיה מיום 27.6.1960 ומיום 18.7.1960, החליטה למכור לה אותם, אף כי עוד לא היו תכניות מאושרות לפי תכנית בניין ערים. ב-7.11.1960 אישר מינהל מקרקעי ישראל את העסקה. הנמקת המינהל להחלטתו זו הייתה, שבידי החברה הכלים הדרושים לתכנן ולפתח שטח נרחב להקמת בניינים גדולים ההולמים איזור מתפתח. את מחיר המקרקעין העריך המעריך הממשלתי ב-2.5 מליון ל"י; ממחר זה ניתן ניכוי בסך 600,000 ל"י כהשתתפות בהוצאות הפינוי של דיירי הבתים.

ההסכם קובע, בין השאר: סך 470,000 ל"י מהתמורה ישולם עם החתימה, ויתרתה בצירוף ריבית בשיעור של 7% בשישה שיעורים חצי-שנתיים; החוב כולו יהא צמוד למדד יוקר המחיה.

מכירות הנכסים טליתא קומי, גן הכנסת וגבעת עמל לא נערכו על פי מכרז, אף על פי שהנסיבות, בהן נמכרו אלה, חייבו מכירתם בדרך של מכרז, ולא היה מקום להסתפק בהערכת שווים על ידי המעריך הממשלתי: במחירי המקרקעין באותה תקופה הייתה גאות, ורק המכרז עשוי היה להבטיח השגת מחיר נאות תמורתם. כמה לקוחות בכוח בעלי יכולת כספית פנו בדבר רכישתם, ורשות הפיתוח הבטיחה לאפשר להם בבוא הזמן להגיש הצעות; הם; לנכסים אלה עוד לא אושרו תכניות סופיות לפי תכנית בניין ערים וקשה היה להעריך נכונה, מה עשוי להיות ערכם לאחר אישור התכניות הסופיות.

2. עסקאות עם אחרים

מכירות מקרקעין בחולון

(א) בראשית שנת 1961 פנה קבלן למינהל מקרקעי ישראל בדבר רכישת 5 מגרשים בשטח כולל של 3.9 דונם בחולון להקמת מבני מגורים. לאחר שהמינהל סירב פעמים מספר להיענות לבקשה, החליט ב-13.6.1961 על פי המלצת האוצר לאשר מכירות של 4 עד 6 מגרשים באותו מקום בשטח כולל של 4 עד 5 דונם לקבלן האמור. על פי בקשתו הנוספת החליט המינהל בישיבתו מיום 25.7.1961 למכור לו או לפקודתו עד כדי 17 מגרשים בשטח כולל של 12.8 דונם בסכום ההערכה של המעריך הממשלתי. ב-17.7.1961 העריך המעריך את המקרקעין ב-197,391 ל"י. ב-1.10.1961 הודיע הקבלן למינהל, שהוא העביר את זכויותיו לאחרים.

(ב) בראשית שנת 1961 פנתה חברת בניין למינהל מקרקעי ישראל בבקשה לרכוש בחולון מקרקעין בשטח כולל של כ-25 דונם להקמת בתי מגורים. נכסים אלו כללו כמה חלקות, שבדבר רכישתן פנו למינהל כמה לקוחות בכוח. בישיבת המינהל מיום 28.3.1961 הוחלט שלא למכור את הנכסים אלא על פי מכרז. אולם לאחר מכן בישיבת המינהל מיום 20.2.1962 הוחלט, על פי המלצת האוצר, למכור לחברה כ-7 דונם קרקע בסכום ההערכה של המעריך הממשלתי. המעריך העריך את המקרקעין ב-10.11.1961 בסך 148,000 ל"י.

מכירות מקרקעין מצפון לירקון

(א) מהמקרקעין מצפון לירקון שבבעלות המדינה הועידה רשות הפיתוח סמוך לשנת 1957 שטח של מאות דונמים כעתודה לצורכי עיריית תל אביב. בשנת 1958 פנו לראשונה כמה גופים, וביניהם קבוצת קבלנים, לרשות הפיתוח בדבר רכישת מקרקעין בשטח האמור; אולם רשות הפיתוח השיבה בשלילה בנימוק, שהשטח הוקצה לעירייה. באמצע שנת 1959 הודיעה העירייה, שהיא לא תתנגד, אם יוקטן השטח המוקצה ב-68.5 דונם. כשנתבקש המעריך הממשלתי להעריך את המקרקעין, שוויתרה עליהם העירייה, ציין, שיש קשיים גדולים בקביעת ערכם, כיוון שעוד לא אושרה להם תכנית סופית לפי תכנית בניין ערים; ובנסיבות אלו אין למכורם אלא על פי מכרז. באמצע שנת 1960 חזרה ופנתה קבוצת הקבלנים בבקשה לרכוש אותם 68.5 דונם. בספטמבר 1960 החליט מינהל מקרקעי ישראל להיענות לבקשת הקבוצה ולמכור לה את המקרקעין המבוקשים; גם אז עוד לא הייתה תכנית מאושרת לשטח. על פי הערכת המעריך בנובמבר 1960 נקבעה התמורה לדונם ב-16,500 ל"י, ולכלל המקרקעין ב-1,130,250 ל"י.

המינהל הודיע, שוויתור העירייה על השטח בא כדי לאפשר את מכירתו לקבוצת הקבלנים. לדעת הביקורת, כיוון שוויתרה העירייה על השטח, מן הדין היה, שמכירת נכס זה לגוף אחר תיעשה על פי מכרו, כדין מכירת נכס מהנכסים האחרים שבניהולו של המינהל.

(ב) בדצמבר 1960 פנתה חברה קבלנית למינהל מקרקעי ישראל בדבר רכישת 48.7 דונם מקרקעין מצפון לירקון. על המעריך הממשלתי הוטל להעריך את הנכסים, וביוני 1961 הוא קבע את הסכום לדונם ב-17,500 ל"י, דהיינו סך 852,285 ל"י לכלל המקרקעין. עם זאת ציין, שהואיל ומחירי השוק של המקרקעין באזור הם בעלייה מתמדת, מהראוי למוכרם על פי מכרו. בכל זאת החליט המינהל, בישיבה מיום 19.9.1961, למכור את המקרקעין לחברה הקבלנית על פי הערכת המעריך גרידא.

(ג) בסוף שנת 1961 פנה סוחר מקרקעין למינהל בבקשה, שימכרו לו כ-30 דונם אדמה בהרצליה. את בקשתו זו הוא נימק בכך, שבשנים 1951 עד 1954 הקים ביוזמת הממשלה וביוזמת מוסד התיישבותי בעיירות פיתוח בנגב מפעלים שונים, שגרמו לו הפסדים כספיים בסך של למעלה מ-70,000 ל"י. בשיבותיו באוגוסט 1962 החליט המינהל לא למכור את השטח המבוקש, כיוון שאינה קיימת עדיין לגביו תכנית בניין ערים סופית. על פי בקשתו הנוספת של הסוחר ובהמלצת האוצר החליט המינהל ב-24.10.1962 למכור לו או לפקודתו כ-30 דונם אדמה בהרצליה במחיר של 536,000 ל"י, כפי שנקבע על ידי המעריך הממשלתי בהערכתו מיום 5.7.1962, אם כי לפי כללי המינהל היה צורך אחרי תום 90 יום בהערכה חדשה — ומה גם שבינתיים הייתה עלייה תלולה במחירי הקרקעות באותה סביבה. הקונה מימש מיד את רווח הביניים על ידי העברת זכויותיו לחברת מסחר במקרקעין, והיא ששילמה למינהל את התשלום הראשון בסך של 270,000 ל"י.

מכירת נכס בצפון תל אביב

מאז שנת 1948 מחזיק גוף מההתיישבות הקיבוצית בצריף על מגרש בצפון תל אביב, ששטחו 804 מ' ושבעלות המדינה. בין רשות הפיתוח ובין הגוף לא נעשה חוזה חכירה ולא שולמו על ידיו דמי חכירה. במאי 1959 פנה הגוף אל רשות הפיתוח בבקשה לרכוש את המגרש. בספטמבר 1959 השיבה רשות הפיתוח, שהשטח הוערך על ידי המעריך הממשלתי כפנוי ב-100 ל"י המ', דהיינו 80,400 ל"י למגרש כולו, ובסכום זה ניתן לרוכשו. המחיר נראה גבוה מדי לגוף והוא נמנע מלרוכשו. בדצמבר 1959 קבעה רשות הפיתוח, שאין הגוף בחזקת דייר מוגן ושום זכויות אין לו במגרש. תוך שנת 1960 פנו גופים נוספים בדבר רכישת המגרש. ב-30.12.1960 חזר והעריך המעריך הממשלתי את הנכס וקבע סך 170 ל"י המ' כפנוי, דהיינו סכום כולל של 136,680 ל"י; וסך 113,000 ל"י כתפוש. בישיבת מינהל מקרקעי ישראל מיום 18.4.1961 הוחלט למכור את הנכס על פי מכרו.

ב-27.7.1961 פורסם המכרז; אולם בסמוך לזה החליט המינהל לבטלו ולמכור את הנכס לגוף מההתיישבות הקיבוצית. המעריך העריך ליום המכירה את הנכס כפנוי ב-185,000 ל"י וכתפוש בסך 145,000 ל"י, אך המינהל מכר את הנכס לגוף ב-75,000 ל"י — מחיר שהיה שווה ל-40% מסכום ההערכה בלבד, אם יובא בחשבון מצבו המשפטי של הדייר, כפי שהמינהל קבע אותו.

מכירת נכס בירושלים

בשנים 1958 עד 1961 פנו שמונה גופים לרשות הפיתוח בדבר רכישת נכס של 1.5 דונם במרכזה של ירושלים. על חלק מהשטח נמצא מבנה קטן תפוש בידי דייר.

ב־23.10.1960 פירסם מינהל מקרקעי ישראל מכרו על מכירת הנכס. ועדת המכרזים נסתייגה בעהרכת המערך הממשלתי, והלה קבע את שווי הנכס ב־110,000 ל"י בציון, שמחיר השוק של הנכס עוד עשוי לעלות. כיוון שעדיין לא אושרו סופית אחוזי הבנייה המותרים. בשים לב לכך החליטה ועדת המכרזים לעכב בינתיים את מכירת הנכס.

בראשית שנת 1961 פנו גופים נוספים, וביניהם חברת בנייה הפועלת בעבור לקוחות דתיים, בדבר רכישת הנכס. בישיבת מינהל מקרקעי ישראל מיום 25.7.1961 הוחלט למכור אותו לחברה זו על פי הערכת המערך הממשלתי מאותו תאריך. שווי כתפוש נקבע ב־200,000 ל"י. כיוון שההערכה הביאה בחשבון אחוזי בנייה גבוהים מכפי שאושרו לאחר מכן, ניתן לחברה ניכוי בסך 15,000 ל"י מסכום ההערכה.

מכירת מקרקעין בבני ברק

במשך שנת 1960 פנו גופים מספר למינהל מקרקעי ישראל בדבר רכישת מקרקעין בהיקף 70.8 דונם בבני ברק. המינהל הודיע להם, שהשטח מוחזק על ידי משרד הבטחון, והמינהל מברר את האפשרות למכירתו; כשתהיה אפשרות לכך, יודיעם. בישיבת המינהל מיום 15.11.1960 הוחלט למכור את המקרקעין לחברת בנייה אחרת — הפועלת גם היא בעבור לקוחות דתיים — על פי הערכת המערך הממשלתי מנובמבר 1960; סכום ההערכה היה 620,000 ל"י בקירוב.

מינהל מקרקעי ישראל הודיע למשרד מבקר המדינה, שהואיל והנכסים בירושלים ובבני ברק מצויים בקירוב מקום לשיכונים דתיים, הוחלט שלא לערוך עליהם מכרז אלא למכור אותם לשתי חברות השיכון האמורות על בסיס הערכת המערך הממשלתי.

*

הנכסים העירוניים שבבעלות המדינה מהווים חלק ניכר מעתודת המקרקעין היכולה לשמש לצורכי בנייה ופיתוח עירוני. על מינהל המקרקעין לקבוע את המדיניות, לפיה ינוצלו מקרקעין אלה, ולהתאים את הטיפול בכל נכס לדרישות מדיניות זו. יש אשר מכירת נכס באה כדי להשיג מטרה ממלכתית חשובה או מטרת פיתוח מיוחדת, ורק רוכש מסוים יכול להביא להשגת המטרה; במקרה כגון זה גובה התמורה המתקבלת אינו אלא גורם בעל חשיבות משנית; ויש אשר מכירת הנכס נעשית מתוך שיקולים פיסקאליים או מסחריים, ובמקרה כגון זה מן הדין, שתשומת הלב תתרכז על קבלת התמורה הגבוהה ביותר הניתנת להשיג בתנאי השוק. העסקאות הנדונות בדו"ח זה אינן מהסוג הראשון; לפיכך מהדין היה לעשותן תוך הקפדה על כללים עסקיים ולהשתמש במכרזים כדי להבטיח השגת תמורה מכסימאלית.

שווי המקרקעין נקבע בכל המקרים על ידי המערך הממשלתי בדרך הערכה. זו חשובה כשלעצמה, אך אינה יכולה לשמש תחליף למכרז; היא רק קנה מידה לשם בדיקה ולהשיג וואה של המחירים המוצעים כתוצאה מהמכרז. חשיבות מיוחדת נודעת למכרז כשהמדובר

הוא בשטחים עירוניים, שלא נקבעה להם עדיין מידת הניצול המותר לפי תכנית בניין ערים מאושרת. במקרים אלה כוונותיו האישיות של המציע בדבר השימוש בנכס ושיקוליו בדבר המטרה שהועיד לה ומידת הניצול הטובים ביותר מהווים גורם בחישוב המחיר המוצע — גורם סובייקטיבי, שהמעריך הממשלתי אינו יכול לעמוד עליו במלואו. חשיבות נוספת נודעת למכרו בתקופות של עליית מחירים מהירה, כשהערכה על פי רוב אינה יכולה להדביק את ההתפתחות.

מכירת מקרקעין — על פי הערכה זהירה או על פי הערכה מיושנת — מתחת למחיר השוק עלולה לעודד ספסרות בקרקעות. גביית התמורה המלאה לפי מחירי השוק, לעומת זאת, אינה משאירה רווח מובטח מראש בידי הקונה, ומבחינה זו אינה מעודדת את הספסרות.

בחוזים, שעשה המינהל עם חברות המקרקעין והחברות הקבלניות, הייתה מגמה למכור מקרקעין בהיקף רחב תוך זמן קצר יחסית ובמרוכז — במקום מכירות בודדות. גישה זו הייתה מוצדקת בתקופת חתימתם של החוזים הראשונים בשנת 1956, כשהביקוש למקרקעין עירוניים היה מצומצם. אולם גם אז הייתה קיימת במידת מה האפשרות של קבלת הצעות מתחרות. מכל מקום, משהושגה רק במידה חלקית המטרה, שלמענה נחתמו החוזים הראשונים, ומאידך גבר במאוד הביקוש למקרקעין עירוניים, היה עדיף, שאותם המקרקעין, שעוד לא נרכשו על ידי החברות ושהמינהל לא היה עוד מחויב למכור אותם לחברות, יוצאו למכירה בדרך של מכרזים. לגבי חלק מהמקרקעין אפילו פנו לקוחות בכות למינהל בבקשה לרוכשם, והמינהל דחה בקשותיהם זמנית תוך הבטחה, שבכוא העת תובא לידיעתם אפשרות הרכישה; לוא נמכרו המקרקעין בדרך של מכרז, הייתה ניתנת ללקוחות אלה האפשרות, שהובטחה להם, להגיש הצעותיהם עם אלה של יתר המעוניינים.

ההימנעות ממכרז בגלל התחשבות בצביון הסביבה היא בלתי רצויה, כי היא מכניסה את המינהל לשיקולים, שאינם בגדר תפקידיו, וטמונה בה הסכנה של הפלייה בין אזרח לאזרח, שאין לה מקום בביצוע תפקידי המינהל.

חמורים ביותר הם המקרים, בהם נמכרו מקרקעין ללא מכרז תוך הנמקה של התחשבות במעמדו ובזכויותיו של הרוכש. חובת המינהל היא לעמוד בפני כל הפצרה לעשיית עסקאות כאלה, שכן משמעותן מתן הטבות בעלות ערך כספי גדול על חשבון אוצר המדינה ללא הרשאה נאותה ומתוך מקור, שאינו נועד לכך כל עיקר.

מכירת פרדסים

בשנת 1955 החליטה רשות הפיתוח להעביר מרכושה כ־215 דונם פרדסים נושאי פרי בדרום הארץ למשקי התיישבות, שבדעת הסוכנות היהודית היה להקיםם באותו איזור. מעריכי רשות הפיתוח העריכו בשנת 1957 מחירם של פרדסים אלה בסך 146,900 ל"י; משווי זה החליטה רשות הפיתוח להעניק לסוכנות היהודית הנחה בשיעור של 20%.

הסוכנות היהודית לא הקימה את המשקים, ולפיכך גם לא הועברו אליה הפרדסים. רשות הפיתוח מסרה אותם לעיבוד לחברה אחת העוסקת בעיבוד פרדסים בקבלנות. באוגוסט 1959 ויתרה הסוכנות היהודית סופית על רכישת הפרדסים האמורים.

במחצית השנייה של שנת 1959 פנתה מועצת פועלים במקום אחד לרשות הפיתוח וביקשה למכור לה פרדסים אלה בעבור פועלי אותו מקום במסגרת תכנית "פרדס בחסכון לפועלים". בתאריך 26.10.1959 החליטה רשות הפיתוח-עקרונית למכור את הפרדסים למועצת הפועלים. המשא ומתן על תנאי המכירה נמשך כשנתיים. ביוני 1961 אישר מינהל מקרקעי ישראל סופית את מכירת הפרדסים למועצת הפועלים, וב-14.6.1961 נחתם חוזה המכר. הפרדסים נמכרו תמורת 117,528 ל"י, דהיינו לפי שווים בשנת 1957 ובהנחה של 20%.

לאחר שהסוכנות היהודית ויתרה על רכישת הפרדסים, מן הצורך היה, לדעת הביקורת, למוכרם בדרך של מכרז כדי לקבל תמורתם מחיר מכסימאלי, ומכל מקום לא למוכרם במחיר, שהיה מבוסס על הערכה מיושנת ובניכוי של 20%, ועל ידי כך בהרבה מתחת לשווים האמיתיים.

הנחות ממחיר מקרקעין למוסדות ציבור

מינהל מקרקעי ישראל קבע ב-19.12.1960, שבמכירות מקרקעין למוסדות ציבור יינתנו הנחות מהמחיר, שנקבע על ידי המעריך הממשלתי לפי השיעורים כדלקמן: למוסדות המשרתים את הציבור בכללותו, כגון מוסדות צדקה, בתי כנסת, בתי ספר, מכבי אש ומגן דוד אדום תינתן הנחה בשיעור של 15%; למוסדות שאינם מחייבים חבריהם להשקפה פוליטית מסוימת, כגון הסתדרויות מקצועיות, הנחה בשיעור של 7.5%; למוסדות המשרתים חוג חברים מסוים, כגון מועדונים מפלגתיים, מועדונים פרטיים, לא תינתן כל הנחה.

מהנתונים שרוכזו על ידי משרד מבקר המדינה מתברר, שמאז הקמת המינהל באוגוסט 1960 ועד אוקטובר 1962 ניתנו הנחות על פי הכללים הנ"ל בסך של כ-150,000 ל"י על מקרקעין בשווי של כ-1,250,000 ל"י. שנמכרו למוסדות ציבור. נוסף על הנחות אלו נתן המינהל למוסדות ציבוריים שונים הנחות בדרך של החכרת קרקע בדמי חכירה סמליים. הנחות נוספות אלו אינן כלולות בסיכום דלעיל.

הביקורת העלתה, שבמקרים לא מועטים סטה המינהל מאותם כללים, שהוא עצמו קבע אותם: הוא העניק הנחות למוסדות, שלא היו זכאים לכך, או סירב להעניק הנחות למוסדות, שהיו זכאים לכך; או נתן הנחות בשיעורים, שעלו על אלה שנקבעו בכללים.

להלן דוגמאות מספר:

— בתאריך 22.10.1960 אישר המינהל מכירת מגרש בעכו לשם הקמת מועדון מפלגתי. שטח המגרש היה 893 מ² וחציו היה תפוש. המחצית הפנויה של המגרש הוערכה על ידי המעריך הממשלתי בסך 4,050 ל"י, וממחיר זה ניתנה הנחה בשיעור של 15% למועדון המפלגתי, שלפי הכללים לא הגיעה לו כל הנחה. על המחצית השנייה לא ניתנה הנחה.

— ב-9.5.1961 אושרה מכירת מגרש בתל אביב למועצת פועלים להקמת מועדון נוער. שטח המגרש הוא 1,500 מ². מחיר המגרש נקבע על ידי המעריך הממשלתי בסך 28,500 ל"י. ממחיר זה ניתנה הנחה בשיעור של 7.5%. לעומת זאת במכירת שני שטחי קרקע, שנמכרו בשנת 1961/62 לאגודה עותומנית לשם הקמתם של מרכזי נוער דתי, לא ניתנה כל הנחה.

שהיא: ב־17.10.1961 אישר המינהל מכירת שטח של 4,000 מ² בראש העין, שמחירו הוערך ב־4,000 ל"י. ב־20.2.1962 אישר המינהל מכירת שטח של 1,500 מ² בטירת הכרמל, שמחירו הוערך ב־3,000 ל"י. בשני המקרים סירב המינהל להעניק את ההנחה המקובלת בשיעור 7.5%.

— ב־26.12.1961 אישר המינהל מכירת שטח של 874 מ² ביפו לארגון נשים לשם הקמת מוסד ילדים (גן ילדים ומעון) ועליו מבנה, שהוחזק בחלקו על ידי ארגון זה. הנכס הוערך כתפוש ב־32,000 ל"י. ממחר זה אושרה הנחה של 15%. לעומת זאת אישר המינהל ב־17.7.1962 למוסד של ארגון נשים אחר בירושלים, שאף הוא מוסד ילדים, דוגמת זה שתואר לעיל, מכירת שטח של 1,270 מ² בירושלים שמחירו הוא 60,000 ל"י, וסירב לאשר הנחה ממחר המקרקעין. המוסד ערער על החלטת המינהל, והלה הסכים להעניק לו הנחה של 7.5%. לאחר הביקורת בדבר הטיפול המפלה בין שני מוסדות בעלי תפקידים דומים החליט המינהל להעניק גם למוסד זה הנחה בשיעור של 15%.

— ב־17.10.1961 אישר המינהל מכירת מגרש בשטח של 2,245 מ² הנמצא בעכו לשירותי כבאים של איגוד הערים באיזור עכו במחיר 6,173 ל"י. לפי הכללים הנהוגים היה צריך לתת הנחה בשיעור של 15%, אך שום הנחה לא ניתנה.

— ב־27.12.1960 וב־18.4.1961 נמכרו למרכז קופת חולים 2 מגרשים להקמת מרפאות: מגרש אחד ששטחו 1,650 מ² בבית דגן — במחיר של 4,125 ל"י. המגרש השני ששטחו 720 מ² נמכר בנתניה במחיר של 10,800 ל"י. בשני המקרים הגיעה, לפי הכללים, הנחה בשיעור של 7.5%, אך לא ניתנה כל הנחה.

— ב־26.12.1961 אישר המינהל מכירה של חלקת קרקע ביפו, ששטחה 1,300 מ², לארגון נשים, במחיר של 30,000 ל"י. המעריך הממשלתי העריך את הנכס כתפוש במחיר של 36,000 ל"י. ההנחה הייתה אפוא בשיעור של 16.6%. לפי הכללים שנקבעו מגיעה הנחה בשיעור של 7.5% בלבד.

*

בדו"ח השנתי 12 (עמ' 137) הביע מבקר המדינה את דעתו, ששיקולים של סעד ושל מעמד ציבורי אין להביא אותם בחשבון בעת הדיונים על קביעת דמי הסכמה להעברת זכויות חכירה על מקרקעין, ויש לדרוש תשלום של מלוא דמי ההסכמה, כפי שייקבעו. בדומה לכך, במקרים של מכירת מקרקעין על המינהל לגבות את מלוא מחירם, גם אם הקונים הם מוסדות ציבוריים. הנחה ממחר המקרקעין מהווה במקרים אלה מעין סובסידיה; במידה שיש הצדקה עניינית להעניקה, מן הדין להשאיר את ההחלטה למשרד הממשלתי הנוגע בדבר, שישלם את הסובסידיה מתוך תקציבו המיועד לכך.

מתן ההנחות על ידי המינהל, בהתחשב באופיו של המוסד הרוכש, אינו רצוי גם מבחינה נוספת: שיקולים בדבר סיווג מוסד לפי אופיו הציבורי לצורכי קביעת הנחות עלולים להעמיד את המינהל בפני קשיים: האם יש לראות בו מוסד המשרת חוג מוגבל, שאינו זכאי להנחה כלל, או מוסד העומד לרשות הציבור כולו ולכן זכאי להנחה במלוא היקפה. תהיה

החלטת המינהל אשר תהיה, עלולה היא להוות הפלייה, או לפחות להיראות בעיני חלק מהציבור כהפלייה. אין זה רצוי אפוא, שעל מינהל מקרקעי ישראל יהא מוטל להכריע בשאלות מעין אלה.

הפקעת מקרקעין

הפקעת מקרקעין לצורכי ציבור נעשית על פי פקודה משנת 1943 — פקודת הקרקעות (רכישה לצורכי ציבור), 1943, שתוקנה ב־1946 ומאז לא הוכנסו בה שינויים. מכוח פקודה זו מוסמך שר האוצר או בא כוחו להפקיע מקרקעין, אם נוכח הוא לדעת, שדרוש או נחוץ הדבר לכל צורך ציבורי. היוזמה להפקעה יש שהיא יוצאת ממשד ממשלתי, מרשות מקומית או מכל גוף אחר.

הפקודה מחייבת תשלום פיצויים לאלה, שהופקעו מקרקעיהם. משהופקע נכס, הוא נישום על ידי מעריך מוסמך ליום פרסום ההפקעה ברשומות. אם ההפקעה יוזמה על ידי משרד ממשלתי, מוערך הנכס על ידי המעריך הממשלתי; ואם הופקע על ידי רשות מקומית, הוא מוערך על ידי מעריך מוסמך, שבוחרת בו הרשות. אם אין הבעלים מסכימים לגובה הפיצויים כמוצע, רשאים הם לפנות לבית המשפט, שיפסוק הוא את גובה הפיצויים.

הטיפול המינהלי הכרוך בהפקעת נכסים הוא בידי מינהל מקרקעי ישראל. עד אוגוסט 1960 — החודש שבו הוקם המינהל — היה הטיפול בידי אגף מקרקעי המדינה שבמשרד האוצר. משרד ממשלתי, רשות מקומית או גוף אחר הנזקק להפקעת נכס למילוי צורך ציבורי פונה למינהל. המינהל בודק את צדקת הבקשה להפקעה, ומשנשכנע ממליץ על כך לפני שר האוצר. הטיפול הכרוך בקביעת הפיצויים ותשלומם לבעלים, במידה שיוזם ההפקעה הוא משרד ממשלתי, הוא בידי המינהל; ובידי הרשויות המקומיות כשהן היוזמות.

ממדי ההפקעות בשלוש השנים האחרונות היו: בשנת 1959/60 הופקעו כ־2,500 דונם; בשנת 1960/61 כ־2,700 דונם; ובשנת 1961/62 כ־1,900 דונם, ונוסף על כך הופקעו באותה שנה שטחי קרקע נרחבים לצורכי פיתוחה של העיר ערד. יוזמי ההפקעות היו בעיקר משרדי ממשלה ורשויות מקומיות, שביקשו את הקרקעות למילוי צרכים ציבוריים, כגון הקמת שיכונים ובתי ספר או התקנת מתקני דואר. רוב השטחים הופקעו על ידי הרשויות המקומיות.

סכום הפיצויים ששולם על ידי המינהל באותן שנים היה כדלהלן: סך 1.5 מליון ל"י בשנת 1959/60; סך 1.7 מליון ל"י בשנת 1960/61; וסך 1.6 מליון ל"י בשנת 1961/62. (סכומים אלה אינם מהווים את הסכום הכולל של הפיצויים, ששולמו באותן שנים, כיוון שהרשויות המקומיות שילמו במישרין את הפיצויים לבעלי הקרקעות שהופקעו ועל תשלומים אלה אין נתונים מרוכזים.) תשלום הפיצויים יש שהוא מבוצע שנים מספר לאחר הפקעת הנכס. מכאן שסכום הפיצויים, ששולם בשנה מסוימת, אינו זהה עם סכום הפיצויים המגיע בעד המקרקעין, שהופקעו באותה שנה, אלא כולל בחלקו פיצויים בעד מקרקעין, שהופקעו עוד בשנים קודמות.

בחודשים מאי ויוני 1962 נבדקו במינהל מקרקעי ישראל סדרי הטיפול בהפקעות ובתשלום הפיצויים. הבדיקה של קביעת סכום הפיצויים ותשלומם הקיפה רק אותן הפקעות, שנעשו למילוי צורכיהם של משרדי הממשלה.

סדרי הטיפול בהפקעה

בעל נכס הזכות בידו להחזיק בנכס או לסחור בו באותה מידה של חופש פעולה, כפי שמרשים חוקי המדינה. לפיכך כל פעולה הבאה להפקיע זכויות בעלות על נכס, מובן שאין לנקוט אותה אלא כשמוכח קיומם של שלושה תנאים: הצורך הוא ציבורי מובהק; ניתן למלא אותו באמצעות אותו נכס; ואין בידי המבקש את הפקעתו תחליף סביר ואין אפשרות לרכוש אותו בתנאים סבירים בדרך מסחרית רגילה.

הביקורת העלתה, שהמינהל המליץ על הפקעות מספר, בלא שנבדק במידה מספקת, אם נתקיימו בהן שלושת התנאים שנוכרו.

(א) באוקטובר 1961 הופקע, ביוזמתה של עיריית תל אביב, בצפון תל אביב שטח של 120 דונם שבבעלות פרטית; שוויו של השטח, לפי מחיר השוק, נקבע על ידי מעריך העירייה ב־1.8 מליון ל"י. ההפקעה באה כדי לאפשר למשקיעי הון מחוץ לארץ להקים על השטח, למטרה עסקית, מרכז ספורט ומלונות בהשקעה משוערת של 5 מליון ל"י. בעת ההפקעה לא ניתנה על ידי המשקיעים התחייבות שתבטיח, שהמרכז יוקם בשטח שהופקע. עד דצמבר 1962 לא הוחל בהקמת המרכז.

(ב) במאי 1961 הופקע בחולון, ביוזמתן של העיריות תל אביב וחולון, שטח של 216 דונם שבבעלות פרטית; שוויו של השטח לפי מחיר השוק נקבע על ידי מעריך העירייה ב־750,000 ל"י. ההפקעה באה כדי להקים על השטח בית מטבחים ומפעלים למוצרי בשר, שישרתו את איזור שיפוטן של שתי העיריות, אף על פי שאגף התכנון שבמשרד הפנים, בחוות דעתו מנובמבר 1960, הביע ספקות, אם הייתה הצדקה להפקיע שטח בממדים גדולים כאלה למטרה הנדונה.

(ג) לפי המלצת המינהל הפקיע שר האוצר ב־3.8.1961 שטח קרקע של 1,571 מ" בפרו בעבור משרד הדואר לצורך הרחבת מחסני הדואר. ימים ספורים לאחר ההפקעה פנה המינהל למעריך הממשלתי, שיעריך את השטח לצורך תשלום הפיצויים. עם קבלת הבקשה הפנה המעריך הממשלתי תשומת לב המינהל לכך, שהשטח שהופקע ייעודו לפי תכנית בניין ערים הוא לשמש לדרכים ולמטרות ציבוריות אחרות; המעריך קבע אפוא לפי הערכה מיוחדת את ערכם בכ־35,000 ל"י. משנתברר למשרד הדואר, שהשטח אינו יכול לשמש את המטרה, למענה הוא הופקע, בלי לפגוע בתכניות פיתוח המקום, ביקש משרד הדואר לבטל את ההפקעה ולהחזיר את השטח לבעליו. בעלי השטח הסכימו לקבלו בתנאי, שהמינהל יאפשר להם לרכוש, בלא מכרו, מקרקעין עירוניים. במאוס 1962 מכר להם המינהל מקרקעין עירוניים בהיקף שלמעלה מ־400,000 ל"י, וגם השטח המופקע יוחזר לבעליו.

במקרים שתוארו לעיל המליץ המינהל על ההפקעות, בלא שבדק במידה מספקת, אם נתקיימו בהן התנאים המוקדמים להפקעה.

קביעת הפיצויים ותשלומם

קביעת סכום הפיצויים. פיצוי בעד נכס המופקע לצורכיהם של משרדי ממשלה נקבע, כאמור, על פי הערכת המעריך הממשלתי; הערכה זו מבוססת על מחיר השוק לאותו נכס. אולם כשהבעלים מערערים על הסכום שנקבע, הזכות בידיהם לפנות אל בית המשפט, שיפסוק הוא את גובה הפיצויים.

הביקורת העלתה, שלעתים קרובות, כשבעלים ערערו על הסכום ואיימו לפנות לבית המשפט או כבר פנו אליו, התפשר עמם המינהל באשרו להם פיצויים בסכום גבוה מזה, שנקבע לראשונה על ידי המעריך; עתים אושרה התוספת בהתייעצות עם המעריך ועתים בלא התייעצות עמו. כיוון שגובה הפיצוי היה במקרה כזה תוצאה מפשרה, היה שיעור התוספת שונה מנכס לנכס גם כששניהם זה ליד זה והופקעו בעת ובעונה אחת. באותם מקרים, שבעלי הקרקע לא אמרו לפנות לבית משפט, שום תוספת לא אושרה להם.

והרי דוגמאות:

בשנים 1958 ו-1959 הופקעו שטחי קרקע גדולים בירושלים ובתל אביב ביוזמת משרדי ממשלה שונים: באוקטובר 1958 הופקע בירושלים שטח של כ-80 דונם לצורך הקמת המוזיאון הלאומי; באפריל 1959 הופקע בירושלים שטח של 100 דונם לצורך הקמת שדה תעופה; בנובמבר 1959 הופקע בתל אביב שטח של $2\frac{1}{2}$ דונם לצורכי משרד הדואר. במקרים האמורים איימו בעלי הקרקע בפנייה לבית המשפט או שפנו לבית המשפט, והמינהל הסכים תוך פשרה להעלות את הפיצויים מעל לסכום, שנקבע על ידי המעריך הממשלתי, ובשיעורים, שהיו שונים ממקרה למקרה, לפעמים גם אם שטחי הקרקע היו באותו מקום והופקעו בעת ובעונה אחת.

מקום הנכס	תאריך ההפקעה	המחיר לפי המעריך	הסכום ששולם	שיעור תוספת
		₪	₪	%
המוזיאון בירושלים	אוקטובר 1958	2,460	3,400	35
המוזיאון בירושלים	אוקטובר 1958	3,140	3,770	26
שדה התעופה בירושלים	אפריל 1959	78,000	87,000	12
שדה התעופה בירושלים	אפריל 1959	29,620	31,000	5
משרד הדואר בתל אביב	נובמבר 1959	66,000	75,000	14

מובנת שאיפתו של המינהל למנוע במידת האפשר התדיינות בבתי המשפט, ובמיוחד כשתוספת קטנה יחסית עשויה להביא לחיסול התביעה. עם זאת מתן אפשרות למינהל להחליט לפי שיקולו הוא ולפי כל מקרה ומקרה על תשלום גבוה מזה, שנקבע על ידי המעריך, מביא לידי כך, שבמקרים הדומים זה לזה ניתנת תוספת לפיצויים בשיעורים שונים, בלא שניתן יהיה לקבוע את מידת ההצדקה לשוני זה. גם לא נראה רצוי, שהמעריך הממשלתי יידרש לטפל בקביעת תשלום נוסף לשם פשרה ובוזה יתקן כביכול את הערכתו המקורית מתוך שיקולים, שאינם לעניין ההערכה עצמה. לדעת הביקורת מן הראוי, שקביעת תוספת מחיר לשם פשרה תתבסס על הנחיות בכתב, שהסמכות להחליט על תוספות תהיה בידי דרג יותר גבוה ושכל החלטה תלויה הנמקה בכתב.

פיצויים בקרקע. על פי פקודת הקרקעות משתלמים הפיצויים בכסף, אך המינהל נתן במקרים מסוימים פיצוי בקרקע. בישיבותיו מהתאריכים 29.6.1960 ו-31.10.1961 קבע המינהל, שעקרונית לא יינתן הפיצוי בקרקע; אולם יורשה לזכאים לפיצויים לרכוש מהמינהל קרקע בלא מכרז בשווי עד כדי פי שניים מסכום הפיצויים, כששווי הקרקע ייקבע ליום הרכישה ולא ליום ההפקעה.

הביקורת העלתה, שהמינהל לעתים קרובות לא נהג לפי העקרונות שנקבעו : לכמה מהזכאים לפיצויים סירב המינהל לתת אפשרות לרכוש קרקע. כמה זכאים אחרים, שניתנה להם האפשרות לרכוש קרקע, רכשו את הנכסים לפי שוויים ליום ההפקעה ולא לפי יום הרכישה. זכאים אחרים הורשו לרכוש קרקע בשווי מעל פי שניים מסכום הפיצויים.

תפקדת הפיצויים. לעתים קרובות למדי אין הגוף המפקיע משלם את הפיצויים לבעלי הקרקע במשך שנים מספר, כיוון שהבעלים לא אותרו ואינם יודעים כלל על ההפקעה, או שהבעלים סירבו לקבל את הפיצויים בגובה שהוצע להם. במשך תקופה ארוכה כזאת עלול כסף הפיצויים לאבד מערכו.

כיוון שמחיר הקרקע נקבע לפי ערכה בתאריך ההפקעה, הסיכון של ירידת ערך הכסף הוא של המופקע. מן הצורך, לדעת הביקורת, שבאותם המקרים, בהם אין אפשרות לשלם את הפיצויים לבעל הקרקע סמוך לתאריך הפקעתה, יושקע הכסף לטובתו בצורה שתשמור על ערכו.

ניהול החשבונות. המינהל מנהל חשבון עם כל אחד ממשרדי הממשלה, שיומן הפקעות. כשמשדר מעביר כספים למינהל לתשלום פיצויים, מזוכה חשבון המשרד ; וכשהמינהל משלם לבעלים, שנכסיהם הופקעו, פיצויים מהכספים שהועברו, מחויב אותו החשבון. לעומת זאת, אין המינהל מנהל חשבון לכל נכס שהופקע. חשבון כזה נחוץ, כדי שאפשר יהיה לקבוע על פיו, מהו סכום הפיצויים, שיש לשלם לבעלים, שהופקעו זכויותיהם במקרקעין, וכמה שולם על חשבון זה. כיוון שאין חשבון כזה, קיים חשש לתשלומים כפולים. אין גם חשבון נכסים מרוכז המאפשר לקבוע, מהו כלל החוב של משרדי הממשלה בעד הקרקעות שהופקעו למענם, ובאיו מידה העבירו המשרדים למינהל המקרקעין כספים לתשלום הפיצויים.

החכרת אדמות

מינהל מקרקעי ישראל מחכיר אדמות לזמן קצר — משנה עד שלוש שנים — ולזמן ארוך. כ־200,000 דונם מוחכרים לחוות חקלאיות, המגדלות בעיקר גידולי תעשייה, כגון כותנה וסלק סוכר, וגם עצי פרי, כגון גפנים ופרי הדר וגידולי בעל ושלחין. מספר החוות מגיע לעשרות. מלבד זה מוחכרים כ־90,000 דונם לשש חברות מענף הפרדסנות. ההחכרות בין חוות ובין לחברות הן בדרך כלל לזמן ארוך.

ביולי 1961 נבדקו דרכי הקביעה של דמי החכירה הנדרשים מבעלי החוות ומן החברות המגדלות פרי הדר (בעניין דמי חכירה בעד אדמות חקלאיות, ראה גם דר"ח 12, עמ' 139).

קביעת גובה דמי החכירה

שני סוגי החוכרים הנדונים כאן — בעלי חוות וחברות — על פי רוב אינם מתיישבים המעבדים את אדמתם בעצמם, אלא הם מוסרים את העיבוד בידי אחרים. היה אפוא מקום לבסס את דמי החכירה על בדיקה כלכלית ולקבוע אותם בשיעורים, שיבטיחו גמול נאות. בדיקה כזאת לא נערכה. דמי החכירה נקבעו על יסוד משא ומתן עם החוכרים.

דמי החכירה בעד אדמות חכורות לבעלי חוות. לא הייתה אחידות בקביעת דמי החכירה לבעלי החוות. הם נקבעו בשיעורים, שהיו שונים מחווה לחווה, גם כשהאדמות היו מאותו סוג וגודלו עליהן אותם גידולים. חלק מבעלי החוות, אף על פי שאינם מתיישבים על הקרקע,

משלמים דמי חכירה לפי תעריף ל"נחלה" — חלקת אדמה, שההכנסה מעיבודה עשויה, לדעתם של המוסדות מתכנני ההתיישבות, להבטיח קיום נאות למשפחה; התעריף לנחלה — בממוצע שטח של 30 עד 40 דונם — היה בשנת 1961/62 סך 41.60 ל"י, מזה עוד ניתנו הנחות בשיעורים בהתאם לוותק של נחלה. בעלי חוות אחרים שילמו לפי התעריפים, שנקבעו להחכרות לזמן קצר, שאותה שנה היו כדלהלן: בין 10 אג' ל-1.50 ל"י לדונם אדמת בעל; 5 ל"י לדונם אדמה, שיגודלו עליו גידולי בעל אינטנסיביים; 8 ל"י לדונם אדמת שלחין. בעלי חוות אחרים שילמו שלא לפי תעריפים אלא לפי סכום קבוע לדונם, שנקבע על ידי הקרן הקיימת לישראל או רשות הפיתוח בתקופה שלפני קום מינהל מקרקעי ישראל. להלן דוגמאות:

— לבעלי חוות באיזור השרון הוחכרו 375 דונם אדמה, בכללם אדמות שלחין, בדמי חכירה של 3 ל"י לדונם. לבעלי חווה אחת באיזור חדרה הוחכרו 600 דונם אדמה, בכללם אדמות שלחין, כשדמי החכירה לדונם הם 1 ל"י. דמי החכירה בעד אדמות השלחין, שבעלי שתי חוות אלו משלמים, נמוכים בהרבה מהתעריף המקובל, שהוא 8 ל"י הדונם.

— לחווה שבבעלות ארגון ארצי ולחוזה שבבעלותו של ארגון ארצי אחר הוחכרו אדמות, שעליהן מגודלים זרעים למשקים המסונפים לשני ארגונים אלה: לחווה האחת הוחכרו 2,600 דונם בדמי חכירה של 2 ל"י הדונם ולחוזה השנייה 6,000 דונם לפי התעריף לנחלה בניכוי הנחה בהתאם לוותק — סך 20.65 ל"י לנחלה בת 45 דונם בקירוב, דהיינו 46 אג' לדונם.

— לחברת גג של חוות מספר שבבעלות ארגון ארצי הוחכרו בדמי חכירה של 5 ל"י לדונם לשנה — לפי התעריף לגידולי בעל אינטנסיביים — כ-2,900 דונם, שהיו מיועדים בחלקם לגידולי ירקות ובחלקם לנטיעת עצי פרי. לעומת זאת, לחברת גג של חוות שבבעלות ארגון ארצי אחר הוחכרו כ-18,000 דונם בדמי חכירה של 2 ל"י לדונם, גם כשיגודלו עליהם גידולי שלחין. לוא נגבו מחברה זו דמי חכירה לפי התעריפים שנוכרו לעיל, הרי אז היה עליה לשלם לשנה סך 28,000 ל"י יותר מכפי שנדרשה.

— לשתי אגודות, שמספר חבריהן למעלה מ-150, הוחכרו אדמות להקמת שתי חוות. בחוות אלו מגדלים עצי פרי, גידולי שלחין וגידולי בעל אינטנסיביים. אף כי רוב חברי האגודות אינם מתיישבים על הקרקע, נקבעו דמי החכירה על בסיס נחלה — סך 41.60 ל"י לנחלה בת 30 דונם בקירוב. דמי החכירה נסתכמו ב-6,531 ל"י לשנה. לוא נקבעו דמי החכירה לפי שיעור מינימאלי בסך 5 ל"י לגידולי בעל אינטנסיביים, כי אז היו מסתכמים דמי החכירה בסך 23,500 ל"י לשנה.

— לבעלי חווה, שעל אדמותיה מגודלים גידולי שלחין, הוחכרו 1,250 דונם אדמה בדמי חכירה של 2 ל"י במקום 8 ל"י הדונם.

דמי החכירה לאדמות חכורות לחברות המגדלות פרי הדר. גם בשיעורי דמי החכירה, שנקבעו לשש החברות המגדלות פרי הדר כגידול יחיד, אין אחידות. כמה חברות משלמות לפי סכום קבוע לדונם — השונה מחברה לחברה; כמה משלמות לפי אחוז מסוים מערך הקרקע, וגם זה לא בשיעור אחיד. להלן השיעורים, שלפיהם נדרשו דמי החכירה מכל אחת משש החברות. — לשלוש חברות הוחכרו בשנים 1952 עד 1956 כ-38,000 דונם אדמה לגידול פרי הדר וגידולים סוב-טרופיים. לפי תנאי ההחכרה היו החברות רשאיות להחכיר את האדמות

החכרת משנה. דמי החכירה נקבעו ב־1 ל"י לדונם לכל אחת מחמש השנים הראשונות. ב־1.60 ל"י לדונם לכל אחת מחמש השנים הבאות וב־2% מערך הקרקע לכל שנה שלאחר מכן לפי הערכה, שתיערך אחת לשבע שנים.

— לחברה אחרת, שהוקמה לביצוע מפעל "פרדס החסכון", הוחכרו בשנת 1955 כ־10,300 דונם בדמי חכירה בשיעור של 2.45 ל"י לדונם לכל אחת מחמש השנים הראשונות.

— לחברה אחרת שבבעלות ארגון ארצי הוחכרו בשנים 1956 עד 1959 כ־19,000 דונם לגידול פרי הדור. דמי החכירה נקבעו בשיעור של 2% מערך הקרקע לכל אחת משבע שנות החכירה הראשונות ובשיעור של 4% לכל שנה שלאחר מכן.

— לחברה אחרת, שעסקה בביצוע מפעל החסכון לנטיעת פרדסים לפועלי המושבות, הוחכרו בשנת 1956 כ־7,200 דונם בדמי חכירה בשיעור של 75 אג' עד כדי 1 ל"י הדונם.

גביית דמי החכירה

גביית דמי החכירה מהחברות הייתה בפיגור ניכר — לעתים עד כדי שלוש שנים.

*

ב־12.11.1962 הודיע מינהל מקרקעי ישראל, שדמי החכירה לאדמות החקורות לבעלי החוות ולחברות ייקבעו בשיעור של 2% לשנה מערך הקרקע, לשבע השנים הראשונות, ובשיעור של 4% לשנה ליתר שנות החכירה. המינהל ישתדל להחיל שיעור זה על כלל החוכרים.

ניהול מטעים

בסוף שנת 1962 היו בבעלות המדינה, לפי אומדן של מינהל מקרקעי ישראל, כ־42,000 דונם מטעים: רובם הגדול של מטעים אלה הוקנו עם קום המדינה לאפוטרופוס לנכסי נפק־דים והועברו אחר כך לרשות הפיתוח ומיעוטם ניטעו על ידי חברת "מטעי האומה" בע"מ. המטעים הם ברובם עצי זיתים וגפנים ומיעוטם עצי פרי נשירים מסוגים שונים. כשניהל קרקעות המדינה הועבר למינהל מקרקעי ישראל באוגוסט 1960, עבר אליו גם ניהול המטעים שבבעלות המדינה; הטיפול המעשי השוטף בחלק מהמטעים נשאר בידי חברת מטעי האומה עד ראשית 1961.

מינהל מקרקעי ישראל מחכיר את מרבית המטעים לתקופות חכירה שונות: כ־24,000 דונם לתקופה של שנה אחת; כ־11,000 דונם לתקופה עד שלוש שנים, עם זכות חכירה לשנתיים נוספות. כ־7,000 דונם אינם מוחכרים מחמת מצבם הירוד. המטעים מוחכרים אם בדרך מכרז ואם בדרך של משא ומתן כשדמי ההחכרה נקבעים במסגרת מחירון משנת 1954. כ־12,000 דונם מטעים הוחכרו בדרך של מכרז ודמי החכירה שהושגו נעו בין 2 ל"י לדונם לבין 25 ל"י לדונם לשנה; כ־23,000 דונם הוחכרו בדרך של משא ומתן, כשדמי החכירה לפי המחירון נעים מ־2 ל"י עד 9 ל"י לדונם לשנה. (ראה גם דו"ח שנתי 12, עמ' 139). החכרת המטעים בלא מכרז נעשתה, לפי הסברי המינהל, כשבגלל טיבם הירוד של המטעים לא היה סיכוי סביר לקבל הצעות מתחרות בדרך של מכרז. הרישומים שבהנהלת החשבינות של המינהל לא איפשרו לקבוע את מלוא ההכנסה מהחכרת מטעים; התקבולים בשנת 1961/62 הסתכמו בסך 100,000 ל"י בקירוב.

קביעת שטחי המטעים וייעודם

1. עם ייסודה של חברת מטעי האומה בע"מ בשנת 1951 עברו המטעים שבבעלות המדינה — חוץ מהדרים — לטיפול, כדי שהיא תעשה למען שיקומם, עיבודם ופיתוחם. הטיפול במטעים אלה שימש נושא לביקורת מאז שנת 1952, והיא סוכמה בדו"חות השונים של מבקר המדינה — לאחרונה בדו"ח על חברת מטעי האומה, שפורסם ביוני 1960, ובדו"ח השנתי מס' 11 (עמ' 126). בדו"חות אלה צוין בין השאר, שהמטעים לא הועברו לחברה בצורה תקינה, כיוון שבידי האפוטרופוס לנכסי נפקדים לא היו נתונים על היקף השטחים שהועברו. בשנים 1953 עד 1955 אמנם נערך מפקד של המטעים, אך הוא לא הביא לידי נתונים מדויקים ומלאים.

הביקורת העלתה, שגם לאחר הקמתו של מינהל מקרקעי ישראל לא נקבעו נתונים מלאים ומהימנים על המטעים שבבעלות המדינה, ואפילו לגבי אלה הנמצאים בטיפול לא ניתן לוודא, אם האומדן של 42,000 דונם, הנקוב על ידי המינהל, משקף אל נכון את היקף המטעים, שצריכים להיות בניהולו.

במשך השנים הייתה תנועה רבה בהעברת המטעים מרשות לרשות, בלא שתהא מלווה רישום נאות: העברתם מרשות הפיתוח לחברת מטעי האומה; החזרת חלק מהם על ידי החברה מאז שנת 1955 לרשות הפיתוח; העברת מטעים אחרים, חלקם על ידי החברה וחלקם על ידי רשות הפיתוח למחלקת ההתיישבות של הסוכנות היהודית לשם הקצאתם למשקים החקלאיים.

2. כיוון שלא היה טיפול מקצועי מספיק במטעים וכיוון שהוחזרו לתקופות קצרות, בדרך כלל לשנה אחת, הלך ורע במשך השנים טיב המטעים, ודמי החכירה שהושגו בעדם היו נמוכים מאוד, והלכו ופחתו משנה לשנה.

להלן דוגמאות להחכרת מטעים בדמי חכירה נמוכים:

באיזור החולות אשדוד — מגדל אשקלון הוחזרו כ-5,000 דונם, בעיקר גפנים, בדמי חכירה של 1.6 ל"י לדונם לשנה במוצע; דמי חכירה אלה הם נמוכים אפילו מדמי החכירה, שנקבעו על ידי משרד החקלאות במחירון משנת 1954; לפי מחירון זה דמי החכירה הם 4.30 ל"י לדונם לשנה באיזור זה. במחוז ירושלים הוחזרו בשנת 1962 מטעים שונים בשטח של 1,287 דונם במחיר של 2 ל"י לדונם לשנה, מחיר שיש לראותו כנמוך מאוד ומשקף מצב ירוד של המטעים.

דמי חכירה הנמוכים בלאו הכי עוד פחתו והלכו משנה לשנה, כפי שמוכח מהדוגמאות הבאות:

המקום	השטח בדונמים	סוג הפרי	המחיר לדונם שהושג בשנת	
			1961	1962
בית גורגיה	206	גפנים	5"5	3—
אשדוד	94	גפנים	5.—	2—
בית שמש	476	זיתים	4—	2-25
חרביה	300	גפנים	6—	2-50

הביקורת עמדה על הצורך, שהמינהל יערוך בהקדם סקר כדי לקבוע במדויק, מה כלל הש"טח של המטעים שבבעלות המדינה. במסגרת הסקר יקבע המינהל גם את טיבם של המטעים וייעודם הסופי: אם ישוקמו או יימכרו או אם ייעקרו ויוקצו למטרה חקלאית אחרת.

בדצמבר 1962 הודיע המינהל, שהוא ניגש לעריכת סקר כדי לקבוע את ההיקף המדויק של המטעים שברשותו ואת טיבם, ולעריכת מעקב אחר תנועת המטעים, מאז הועברו לרשות הפיתוח. מסקנות סקר זה יקבעו את ייעודם של המטעים.

תיקון ליקויים

החכרת מקרקעים

דו"ח שנתי 12, עמ' 135

דמי חכירה

1. לקביעת שיעור דמי החכירה, שעל המדינה והקרן הקיימת לישראל לקבל בעד זכות השימוש בקרקע מן הצורך להקדים ולקבוע עקרונות, שיבטיחו שדמי החכירה ייקבעו בגובה הנאות ושלמקרקעים בעלי אותם נתונים ייקבעו דמי חכירה באותו גובה. למעשה, לא נעשו חישובים, שיבטיחו קביעת דמי חכירה בגובה נאות, ודמי חכירה שנקבעו לא היו אחידים למקרקעים בעלי נתונים דומים: דמי החכירה היו שונים למקרקעים בעלי אותם נתונים, בהתאם לבעלות עליהם — של המדינה או של הקרן הקיימת; רבים ממשכני השיכונים שעל מקרקעי המדינה, שהשתכנו בדירות מאותו סוג, באותו שיכון ובאותה תקופה, חויבו בתשלום דמי חכירה שונים. פעולת הערכה מחדש של הקרקע, שבהתאם לחווי החכירה יש לעשותה אחת למחזור החכרה בן 4 או 7 שנים, לא הגיעה לכלל סיום, ובמידה שהוערכו מקרקעין מחדש — לא הועלו דמי החכירה.

בחודש נובמבר 1962 קבעה מועצת מקרקעי ישראל עקרונות בדבר דמי החכירה בשיכונים: דמי החכירה השנתיים יהיו בשיעור של 4% מערך הקרקע. כפי שייקבע על ידי המעריך הממשלתי בעת מסירתה לחברה המשכנת; דמי החכירה יהיו צמודים למדד המחירים לצרכן; אחת למחזור חכירה של 7 שנים יתווספו לערך המקורי של הקרקע 35% מערכה; דמי החכירה במחזור הבא ישולמו בשיעור של 4% לשנה מהערך הח"דש; העלאת ערך הקרקע ב-35% מוגבלת ל-3 מחזורי חכירה. תאריך להפעלת עקרונות אלה עוד לא נקבע.

2. משתכנים רבים בשיכונים, שהוקמו על מקרקעי המדינה, בכללם משתכנים בשיכונים, שבנייתם נסתיימה מלפני שנים מספר, עדיין לא נעשו עמם חווי חכירה ואין הם משלמים דמי חכירה.

עם חלק ניכר מהמשתכנים בשיכונים, שבנייתם נסתיימה לפני שנים מספר, עדיין לא נחתמו חוזים; המשתכנים אינם משלמים כל דמי חכירה.

דמי הסכמה

המינהל לא הניח עקרונות כלליים לקביעת גובה דמי ההסכמה. לפעמים נקבעו דמי הסכמה בסכומים שונים, כשזכויות החכירה המועברות. התייחסו למקרקעים בעלי אותם נתונים.

בכמה מקרים ניתנו למעבירי זכויות החכירה הנחות מדמי ההסכמה מטעמים סוציאליים או על-פי נתונים אישיים בעלי אופי ציבורי ; ההנחות נעו בין 15% ל-75%. לדעת הביקורת אין להביא בחשבון שיקולים של סעד ומעמד ציבורי לעניין תשלום דמי הסכמה.

על פי החלטת מועצת מקרקעי ישראל הונהגו בחודש יולי 1962 עקרונות לגביית דמי ההסכמה. עקרונות אלה קובעים בין היתר : דמי ההסכמה יהיו בשיעור של שליש מההפרש בין ערך הקרקע בזמן מסירתה למשתכנ-המעביר לבין ערכה בזמן ההעברה, אולם בלא להביא בחשבון אותה תוספת הערך הנובעת מפיתוח השטח. המעביר דירה באיזור פיתוח, או דירה ששטחה עד 54 מ² ודמי ההסכמה החלים עליה אינם עולים על 500 ל"י, פטור מתשלום דמי הסכמה. כמו כן פטור מתשלום דמי הסכמה משתכן ראשון המעביר דירה תוך 5 שנים מיום היכנסו לדירה. המעביר רשאי לערער על גובה דמי ההסכמה בפני ועדת ערר, שמונתה על ידי המועצה. אשר להנחות מדמי הסכמה מטעמים סוציאליים או משיקולים של מעמד ציבורי, החליטה המועצה, שהמינהל ימשיך להעניקן, אלא שההנחה הוגבלה עד לגובה של 1,250 ל"י.

הסדרי הטיפול

1. הטיפול הכרוך בקביעת דמי ההסכמה נעשה לעתים קרובות שלא לפי עקרונות הבידוק, המחייבים הפרדה בין הפעולות הכרוכות בהערכת הקרקע וקביעת גובה דמי ההסכמה ובין ניהול המשא והמתן עם החוכרים מעבירי זכויות החכירה.

במחוזות תל אביב וחיפה של המינהל נעשתה הפרדה בין הפעולות הכרוכות בהערכת הקרקע וקביעת גובה דמי ההסכמה לבין ניהול המשא והמתן עם החוכרים. במחוז ירושלים מרוכזות עדיין כל הפעולות בידי אותו עובד.

2. הטיפול הכרוך בהעברת זכויות ב-40,000 יחידות דיור נמסר בידי חברת "עמידר". המינהל לא התווה לחברה הנחיות ביחס לדרכי קביעת דמי ההסכמה לגבי יחידות הדיור שבטיפול. דמי ההסכמה בעד העברת זכויות חכירה בשיכונים, שנבנו על ידי שתי חברות שיכון, נגבו על ידי המינהל על פי הערכת אותן החברות.

העקרונות בדבר גביית דמי הסכמה, שהמינהל הנהיג בחודש יולי 1962, חלים גם על יחידות הדיור שבטיפול חברת "עמידר" ועל השיכונים, שנבנו על ידי חברות שיכון.

אדמות חקלאיות והחקרתן

דו"ח שנתי 12, עמ' 138

המינהל לא הפעיל פיקוח, שיהא בו כדי להבטיח, שלא יעובדו קרקעות אלא על פי חוזים ולאחר תשלום דמי חכירה. בשנה החקלאית תשכ"א עובדו אדמות בהיקף של כ-615,000 דונם — כ-15% מהאדמות החקלאיות שבידי המינהל — בלא שהחקלאים חתמו על חוזים ובלא ששילמו דמי חכירה. דמי החכירה בעד שטחי קרקע אלה, שלא נגבו על ידי המינהל, מסתכמים ב-500,000 ל"י בקירוב לשנה.

בשנת תשכ"ב עובדו אדמות חקלאיות שבידי המינהל ללא חוזים וללא תשלום דמי חכירה באותו היקף, שהיה קיים בשנת תשכ"א.

על פי החלטת הממשלה מחודש פברואר 1958 נעשה שיקום הפליטים והמפונים מקרב בני המיעוטים על ידי מתן הלוואות ומענקים לשיכונם ולקליטתם בענפי החקלאות, המלאכה או המסחר. בטיפול המינהלי בבקשות לקבלת הלוואות ומענקים עסק אגף הנכסים שבמשרד האוצר. בכל אחד משני המשרדים המחוזיים של האגף פעלה ועדה בין-משרדית, שמתפקידה היה לדון בבקשות ולהחליט עליהן. התשלומים של כספי הלוואות והמענקים שאושרו בוצעו על ידי שלושה משרדים, הכול לפי המטרות, להן נועדו הכספים: משרד השיכון, משרד החקלאות ומשרד המסחר והתעשייה. הביקורת עמדה על הצורך, שיוטל על גוף ממשלתי מתאים ריכוז פעולת שיקום הפליטים והמפונים הערביים.

בסיכומיה והצעותיה של ועדת הכספים של הכנסת לד"ר שנת 12 של מבקר המדינה, מחודש נובמבר 1962, שאושרו במליאת הכנסת בחודש ינואר 1963, רשמה הוועדה לפי ניה הודעת שר האוצר, שהרשות הבין-משרדית לתיאום פעולות לשיקום פליטים ומפונים תוקם עוד בשנת התקציב 1962/63. ב-20 בנובמבר 1962 הקימו ראש הממשלה ושר האוצר את הרשות לשיקום פליטים ומפונים, שמתפקידה לזרז את שיכונם ושיקומם הכלכלי של פליטים ומפונים ערביים בכפרים ובערים. כחברי הרשות מונו נציגי מינהל מקרקעי ישראל, אגף התקציבים, משרד ראש הממשלה, משרד השיכון, משרד המסחר והתעשייה, משרד החקלאות, צה"ל. יושב ראש הרשות הוא נציג מינהל מקרקעי ישראל.

הנהלת הכספים והחשבונות

ד"ר שנת 12, עמ' 144

הטיפול בשטרות

1. מחלקת הכספים והחשבונות הוקמה במינהל מקרקעי ישראל בחודש אפריל 1961. עם הקמתה קיבלה ממחלקת החשבונות והכספים של אגף הנכסים וממחלקת הגבייה של הקרן הקיימת לישראל מספר גדול של שטרות. המחלקה לא בדקה, אם קיבלה אמנם את כל השטרות, שלפי הרישומים של הגופים המעבירים צריכים היו לעבור אליה.

עד חודש ינואר 1963 לא נערכה הבדיקה הדרושה.

2. המחלקה לא ניהלה חשבון שטרות, שממנו ניתן לקבוע, כמה שטרות נתקבלו ועל אלו סכומים, אלו שטרות הועברו לבנק לגוביינא, אלו נפרעו, הוחזרו או הועברו לטיפול משפטי.

השטרות המתקבלים והשטרות הנפרעים, על סכומיהם, מסוכמים בעזרת מיכון, וניתן עתה לקבוע, כמה שטרות נתקבלו כמה נפרעו ומה סכומיהם. אינו קיים עדיין הסדר המאפשר לקבוע, אלו שטרות הועברו לבנקים, הוחזרו מהם מחמת אי-גבייה, או הועברו לטיפול משפטי. במצב הקיים כרוך ריכוז הנתונים האלה במאמץ מיוחד וממושך, המחייב ניתוח רשימות הכוללות נתונים על אלפי שטרות.

3. הקופאים שליד הסניפים המחוזיים לא נתנו ללקוחות קבלות על שטרות. לא הייתה

אפוא אפשרות לבדוק ולקבוע, אם כל השטרות הועברו להנהלת החשבונות, לרישום ולגובינא.

בחודש אפריל 1962 הונהג מתן קבלות בעבור שטרות.

4. בידי מחלקת הכספים מספר רב של שטרות, שפרעונם חל מזמן ומוסריהם לא פרעו אותם. רק במקרים מעטים שלחה המחלקה התראות ללקוחות, שלא פרעו את שטרותיהם. כמעט שלא הוגשו תביעות משפטיות, אם ההתראות לא הועילו. המינהל החל בהכנות לקראת משלוח התראות בקנה מידה גדול.

מינהל פיתוח הקרקע

פעולות הביקורת

נערכה ביקורת במחלקת הייעור על הניצול המסחרי של עצי היער.

תיקון ליקויים

התפתחות מינהל פיתוח הקרקע

דו"ח שנתי 11, עמ' 109

בהתאם לכתב האמנה בין מדינת ישראל לבין הקרן הקיימת לישראל מיום 28.11.1961, על המינהל למסור למשלה, אחת לשישה חודשים, חשבונות על ההוצאות שעשה תוך פיתוח מקרקעי המדינה וייעורם. כל יתרה המופיעה בחשבונות אלה לחובת המדינה תיראה כחוב המגיע לקרן הקיימת. המינהל לא ניהל חשבונות, שישקפו בנפרד את ההוצאות, שהיו כרוכות בפעולות הכשרה וייעור של אדמות הממשלה, וממילא לא המציא לה חשבונות על הוצאותיו אלה. בשנים 1961/62 ו-1962/63 שילמה הממשלה לקרן הקיימת כספים בלא להתבסס על חשבונות.

מאז חודש דצמבר 1962 מתנהלים החשבונות כך, שהם משקפים את ההוצאות החלות על הממשלה.

הכשרת קרקע

דו"ח שנתי 12, עמ' 110

1. המחלקה להכשרת הקרקע מורכבת משני "חבלים" — חבל הצפון וחבל הדרום, שבראש כל אחד מהם מנהל. שני החבלים פועלים באופן עצמאי ונפרד, הן בתחום המקצועי והן בתחום המינהלי, בעיקר משום שלא מונה מנהל למחלקה. בעניינים שונים, כגון השגת ציוד, כלים ורכב, פועלים שני החבלים ללא תיאום. תיאום כזה היה יכול להביא להשגת תנאים אחידים וטובים יותר בדמי השכירות של הציוד ובוויסות העבודה בין החבלים.

מנהל מינהל הפיתוח נטל על עצמו את תפקידי מנהל המחלקה להכשרת הקרקע במגמה להביא לתיאום בין החבלים.

2. נקבעו הפרשים גדולים בין האומדנים התקציביים של שני החבלים, שאושרו על ידי הנהלת המינהל, לבין ההוצאות שנעשו למעשה. הוצאות החורגות ממסגרת האומדנים התקציביים נעשו על דעת מנהלי החבלים בלבד, ללא אישור מוקדם של הנהלת המחלקה. בחדש פברואר 1962 הוגדרו הסמכויות לאישור הוצאות החורגות מהאומדנים התקציביים. נקבעו הסכומים, אותם רשאים הדרגים השונים שבכל חבל להוציא על דעת עצמם מעבר לאומדנים התקציביים.

תשלום שכר עבודה

דו"ח שנתי 12, עמ' 112

1. סדרי הרישום של כרטיסי העבודה והפיקוח עליהם היו לקויים. הביקורת המליצה, שכרטיסי העבודה יהיו ממוספרים ושיוחזקו, יירשמו ויחולקו באחריות המשרדים המחוזיים, שהם גם יעקבו אחר הכרטיסים שחולקו.

בחדש ספטמבר 1962 נכנסו לתוקפן הוראות מטעם מנהל המינהל, המנהיגות את הנוהלים שהומלצו על ידי הביקורת.

2. הפיקוח על נוכחות הפועלים במקומות העבודה בשדה היה בלתי מספיק.

בחדש יולי 1962 הורה המינהל לקיים בדיקות תכופות במקומות העבודה, ומבצעי הבדיקות חויבו לבחון ולאשר את הרישומים היומיים בדבר נוכחות העובדים בשדה.