

מינהל מקרקעי ישראל

פעולות הביקורת

נבדקו: ביצוע חוק רכישת מקרקעין תשי"ג—1953; הטיפול בענייניהם של הבדואים; ריכוז מקרקעין על ידי קניות וחליפין; פעולות הפיקוח על הקרקעות; הטיפול בדמי הסכמה להעברת זכויות חכירה ובקביעת דמי חכירה שנתיים בשיכונים. נבדקו ההסדרים המינהליים במסירת עבודות לגורמי חוץ. נערכה ביקורת בהנהלת החשבונות — תוך שימת לב מיוחדת להכנסות המינהל — ובמחשני הצידוד.

דמי הסכמה

בעת החכרת קרקעות להקמת שיכונים ומבנים אחרים מתחים מינהל מקרקעי ישראל את החוכרים על חוזה חכירה, שלפיהם העברת הזכויות בקרקע ממשתכן למשתכן מותנית באישור המינהל. האישור ניתן בדרך כלל, לאחר ששילם החוכר למינהל דמי הסכמה. הכנסת המינהל מדמי הסכמה הייתה כדלהלן (בל"י):

דמי הסכמה שגבבו	מספר ההעברות	השנה
2,235,200	4,768	1963/64
2,750,900	4,607	1964/65
3,023,000	5,650	1965/66

דמי הסכמה הונהגו בהתחשב בכך, שהמקרקעין הוחכרו לרוב תמורת דמי חכירה נמוכים מהערך הכלכלי של השימוש בהם. בדו"ח השנתי 12 (עמ' 136) קבע מבקר המדינה, שהמינהל לא הניח עקרונות כלכליים לקביעת גובה דמי הסכמה ושפעמים נגבו דמי הסכמה בסכומים שונים, אף כי זכויות החכירה המועברות נגזו למקרקעין בעלי נתונים דומים.

בעקבות הביקורת הניחה מועצת מקרקעי ישראל ביוני 1962 עקרונות לקביעת דמי הסכמה, ואלה החשובים שבהם: המעביר זכות חכירה בקרקע ממקרקעי ישראל חייב לשלם לבעל הקרקע דמי הסכמה, שיהיו כדי שלישי מההפרש בין ערך הקרקע בזמן מסירתה למשתכן המעביר לבין ערכה בזמן ההעברה, אולם בלא להביא בחשבון אותה תוספת הערך הנובעת מפיתוח השטח. שילם החוכר עם קבלת הקרקע חלק מערכה בתורת דמי חכירה ראשוניים, חייב הוא לשלם דמי הסכמה רק באותו חלק יחסי מערך הקרקע, שלא שילם עבורו. חובת התשלום של דמי הסכמה אינו חל בנסיבות דלהלן:

(א) העברות באזורי פיתוח; (ב) העברה מחברת שיכון למשתכן ביחס לסוג שיכון כל שהוא; (ג) העברה מהמשתכן הראשון למשתכן אחר, אם נעשתה ההעברה תוך חמש שנים מיום כניסתו של המשתכן לדירה בתור משתכן; (ד) הבאת ראייה על ידי המעביר, שהפרש ערך הקרקע אינו עולה על 150 ל"י. נוסף על כך נקבעו ההנחות דלהלן: הנחה של 100% לילדים, שנתייתמו בעקבות פעולות בטחון ועדיין לא הגיעו לגיל 18; ולהורים שהעבירו דירתם לצאצאיהם ולהיפך; הנחה של 50% למקרים סוציאליים, לעובד

העובר לאיזור פיתוח או להתיישבות הקלאית, לנכה מערכת הבטחון או מלחמת העולם השנייה, להורים שכולים או לאשה שנתאלמנה בעקבות פעולות בטחון; הנחה של 25% לעסקנים ציוניים ולאסירי ציון תוך עשר שנים מהשתכנותם בארץ. סכום ההנחה לא יעלה על 1,250 ל"י. לפי החלטה נוספת של המועצה מיולי 1962 יינתן פטור מדמי הסכמה על העברת דירות קטנות, לאמור דירות, ששטחן אינו עולה על 54 מ², אם דמי ההסכמה החלים עליהן אינם עולים על 500 ל"י. כן ניתנה גושפנקה מטעם המועצה לשיעור דמי ההסכמה, כפי שנקבעו בחוזים, שהיו קיימים בעת קבלת ההחלטות, ולאילו, שנקבעו קודם לכן. ערך הקרקע לצורך קביעת גובה דמי ההסכמה ייקבע על ידי השמאי הממשלתי או שמאי מוסמך; מועצת מקרקעי ישראל תמנה ועדת ערר ציבורית, שתחליט בערעורים על עצם הקביעה של דמי ההסכמה ושיעוריהם.

בחודשים יולי וספטמבר 1966 ערך משרד מבקר המדינה לסירוגין ביקורת במשרדים המחוזיים של מינהל מקרקעי ישראל בירושלים, בתל אביב ובחיפה על הטיפול בדמי הסכמה.

פרסום החלטות המועצה

— מינהל מקרקעי ישראל אמנם פרסם את החלטות של מועצת מקרקעי ישראל בדבר דמי הסכמה בדו"חות המינהל ל-1962/63 ו-1964/65 המוגשים למועצת מקרקעי ישראל. לדברי המינהל גם קיבלו עובדיו הוראות לתת לכל דורש ידיעה והסברים על תנאי ההעברה ועל ההנחות, שהמעבירים זכאים להם. אולם מהתיקים מתברר, שרבים מבין המעבירים לא ידעו על זכויותיהם. במקרים רבים ערערו מעבירים של זכויות בפני ועדת הערר, על שסירב המינהל להעניק להם פטור מתשלום דמי הסכמה בנימוקים שלא לעניין, אף על פי שהיה מקום להתבסס על החלטות המועצה. גם קרה, שוועדת הערר עצמה נענתה לבקשות המערערים לא על בסיס טיעונם, אלא על בסיס החלטות המועצה.

מבדיקה של כ-200 מקרים של העברת זכויות חכירה התברר, שבמקרים אחדים היה זה שמאי המינהל שהצביע על פטור, המגיע למעבירים; מצד אחר במספר רב של מקרים דומים אחרים, כשמגיע פטור למעבירי זכויות, לא העיר על כך השמאי, ולעתים קרובות קופחו מעבירי זכויות.

הטיפול בבקשות להעברת זכויות

— המינהל לא היה עקיב בהפעלת החלטות, ולעתים אף לא מילא אחרי החלטותיה של המועצה. לפעמים התעלם המינהל מהענקת פטור מתשלום דמי הסכמה בהעברת דירות קטנות. נימוק המינהל במקרים שבמחוז חיפה היה, שכיוון שבאותו מחוז נגבים דמי ההסכמה על פי טבלה, שאינה מתבססת על הערך הריאלי של הקרקע, לא היה לדעתו מקום להעניק את הפטור. עוד נקבעו מקרים, שאמנם נתן המינהל פטור מדמי הסכמה על העברת דירות קטנות, אולם רק כשמדובר היה בהעברה מהמשתכן הראשון למשתכן השני, ולא בהעברת זכויות למשתכן שלאחריו. משרד מבקר המדינה הדגיש, שהנהוג שלא לפטור דירות קטנות או להבחין לגביהן בין משתכן ראשון לבין הבאים אחריו אין לו על מה לסמוך בהחלטות המועצה.

בדו"ח השנתי 12 (עמ' 137) ציין מבקר המדינה, שלא מינהל מקרקעי ישראל הוא הגוף לשקול שיקולי סעד בקביעת דמי הסכמה, אלא יש לחייב תשלום מלוא דמי ההסכמה, כפי שייקבעו. מועצת מקרקעי ישראל לא סיגלה לה עמדה זו. ביוני 1962 החליטה המועצה על מתן הנחה של 50% מדמי ההסכמה למקרים סוציאליים. בהחלטה לא ניתנה

הגדרה למושג מקרים סוציאליים, אך נקבע שיש לתת הגדרה. עד נובמבר 1966 לא נתן המינהל הוראות ברורות בכתב בעניין זה. לדעת הביקורת, כל עוד המועצה דוגלת בהנחות מטעמים סוציאליים, מהדין שמינהל מקרקעי ישראל יתן הוראות בעניין ושההוראות יענו על דרישות מינהל תקין.

— לפי הוראת מנהל המינהל מינואר 1963 לא תחול על מקרים סוציאליים ההגבלה לדעיל, שסכום הנחה לא יעלה על 1,250 ל"י. להוראה זו אין אסמכתה בהחלטות המועצה. בנובמבר 1966 הודיע המינהל למשרד מבקר המדינה, שביזמת ועדת הערר הציבורית נבחרה ועדת משנה, שהכינה הצעות להענקת הנחות או פטור מתשלום דמי הסכמה במקרים הסוציאליים; המינהל יביא את ההצעות לאישורה של מועצת מקרקעי ישראל. מבקר המדינה דרש, שהמינהל יביא בפני המועצה את דעתו, שלא המינהל הוא אשר צריך לתת הנחות מדמי הסכמה למקרים סוציאליים.

הערכת הקרקע

ביולי 1962 מסר המינהל את הערכת הקרקע לצורך קביעת דמי ההסכמה לידי שמאים מבין עובדי המינהל — שמאי לכל מחוז. לשמאים ניתנה הוראה, שבמקרים מסובכים במיוחד עליהם לבקש הערכת השמאי הממשלתי. בספטמבר 1962 החליט המינהל להקים בכל מחוז משלושת מחוזותיו ועדה מורכבת מעובדיו באותו מחוז, בצירוף יציג אגף שמאות המקרקעין של משרד המשפטים, והיא שתקבע את ערך הקרקעות בתחום המחוז ותכין טבלאות בהתאם לכך. לוועדה לא ניתנו הוראות בכתב על הדרכים לקביעת ערך הקרקע.

רק במחוז חיפה הונהגו טבלאות: באוקטובר 1962 — טבלה לקריות והסביבה; ובפברואר 1963 — טבלה לשיכונים בעיר חיפה עצמה. רק הטבלה לקריות והסביבה אושרה על ידי הנהלת המינהל; בראשונה ניתן לה תוקף עד 30.9.1963, ולאחר מכן עד ל-30.9.1964. באוקטובר 1964 אישר המינהל למחוז חיפה העלאת דמי ההסכמה ועידכן את הטבלאות בהתאם לכך: תוספת של 100% לגבי העברת זכויות חכירה בבית בן דירה אחת או בבית דו-משפחתי שעל מגרש בודד; ותוספת של 50% לגבי דירות בשיכונים ובבניינים של שלוש דירות ומעלה. בראשונה נקבעו ההעלאות לשנה אחת בלבד, ולאחר מכן הוארך תוקפן עד להודעה חדשה.

— בלשכה המחוזית בחיפה לא נגבו מאז 1.4.1966 לגבי בתים בודדים או דו-משפחתיים דמי הסכמה לפי הטבלאות, אלא לפי הערכה של שמאי המינהל. לפיכך נקבעו לגבי בתים בודדים או דו-משפחתיים דמי הסכמה, שהיו בדרך כלל גבוהים מאלה, שהיו חלים על פי הטבלאות המעודכנות. המינהל הסביר, שלא ראה הצדקה להחיל על הבתים הבודדים או הדו-משפחתיים אותם דמי הסכמה החלים על שיכונים ציבוריים. הביקורת סבורה, שבעיית דמי ההסכמה לבתים בודדים ודו-משפחתיים היא חלק ממכלול הבעיות הכרוכות בקביעת נוהל מפורט לדמי ההסכמה בכלל (ראה סיכום להלן).

— לגבי מקומות רחוקים מחיפה, כגון: טבריה, צפת, קרית שמונה, מגדל העמק, נהג המינהל לבקש משמאי שמבין עובדיו לקבוע את דמי ההסכמה על פי הערכה. עם קום לשכת המחוז של המינהל בנצרת ביולי 1966 הועבר לאותה לשכה הטיפול בדמי הסכמה במחוז. לצורך זה קבע שמאי המינהל טבלה לדמי הסכמה, שלפיה פועלת הלשכה. לטבלה זו לא ניתנה גושפנקה על ידי הנהלת המינהל.

במחוזות ירושלים ותל אביב לא הוכנו טבלאות, והמינהל המשיך באותם מחוזות לקבוע את דמי ההסכמה על פי הערכה על ידי שמאי שמבין עובדי המינהל.

האסמכתה לקביעת דמי ההסכמה על ידי שמאי המינהל אינה מראה את פרטי ההערכה. ביולי 1964, בעקבות תלונות רבות, נתן המינהל הוראות, שיש להודיע לחוכר על פרטי ההערכה של דמי ההסכמה, אם יבקש זאת. לדעת מבקר המדינה, יש צורך שמכל מקום יהיו פרטי ההערכה רשומים בתיקים.

— היו כמה מקרים, שחזר בו שמאי המינהל מהערכתו הראשונה, פעמים בזמנתו הוא ופעמים על פי בקשה ממעביר זכויות החכירה או בהמלצת ועדת הערר, בלא שהובאו לידיעתו עובדות חדשות: בדצמבר 1965 העריך שמאי המינהל את גובה דמי ההסכמה לדירה בסך 2,850 ל"י. בעקבות פנייה של מעביר הדירה העריך השמאי כעבור שלושה שבועות בשנייה את דמי ההסכמה וקבע סך 2,325 ל"י. מעביר הדירה פנה לוועדת הערר, שביקשה מהשמאי הערכה מחדשת. ביוני 1966 חזר והעריך השמאי את דמי ההסכמה בשלישית, והפעם קבע סך 2,133 ל"י. במקרה אחר העריך שמאי המינהל את דמי ההסכמה לדירה ארבע פעמים: באוגוסט 1962 — 1,980 ל"י; בנובמבר 1962 — 880 ל"י; ביולי 1963 — 495 ל"י; באוקטובר 1965 — 1,815 ל"י; באותו חודש החליטה ועדת הערר להיאחז בהערכה שבסך 880 ל"י מנובמבר 1962. במקרה נוסף נתבקש שמאי המינהל במאוס 1966 להעריך את דמי ההסכמה לדירה, וקבע סך 1,500 ל"י; כשלושה שבועות לאחר מכן ערך הערכה חדשה, וקבע סך 945 ל"י.

— קיים שוני מהותי בין ההערכות הנעשות במחוזות השונים לצורך קביעת דמי ההסכמה: במחוז תל אביב יש שנעשות ההערכות על פי מספר החדרים, ויש שעל פי גודל השטח; במחוז ירושלים נקבע הערך לרוב לפי מספר החדרים; במחוזות חיפה והצפון הונהגו, כאמור, טבלאות. עוד קבעה הביקורת, שהיה שוני ניכר בקביעת דמי ההסכמה לנכסים באותה סביבה ובמועדים סמוכים זה לזה.

מן הראוי, שהמינהל יביא בפני המועצה את הבעייה, מה היא השיטה הנכונה לקביעת ערך הקרקע, ולפי החלטת המועצה ינקוט בעקיבות שיטה אחידה לכל הארץ.

— לצורך הטיפול בבקשות להעברת זכויות חכירה מוגנו עוד ב-1961 מקרב עובדי המינהל שבכל מחוז ועדות לדמי הסכמה. אולם בעת הביקורת פעלה ועדה כזאת רק בירושלים, ואילו במחוזות תל אביב וחיפה מטפל בעניינים אלה עובד אחד בלבד.

הטיפול בערעורים

— החלטות המועצה הן בבחינת הנחיות כלליות, שהחלתן על יד ועדת הערר עוד דורשת הנחיות מפורטות מאת המינהל; הנחיות כאלה לא ניתנו. כתוצאה מזה הגיעה ועדת הערר במקרים דומים להחלטות, שאינן עולות בקנה אחד עם המגמות שקבעה המועצה, פעמים לצד גבוה ופעמים לצד נמוך.

— הנוהל להעברת בקשות לוועדת הערר איננו אחיד, והוא בלתי תקין בכל המחוזות. מצד אחד העבירו הלשכות המחוזיות בירושלים ובחיפה לוועדה בקשות רבות בדבר הענקת פטור או הנחה, גם אם זכות הפונה הייתה ברורה; מצד אחר הוקמה בתל אביב בנובמבר 1963 ועדת ביניים לבדיקה מוקדמת של בקשות ערל; ועדה זו החליטה בהרבה מקרים בשלילה, והעררים לא הובאו בפני ועדת הערר. ועדת הביניים אמנם באה כדי להקל מעל ועדת הערר את עומס העבודה, אולם לסינון הבקשות יש הצדקה במידה שהדיון בוועדה הוא שלב ביניים בלבד. שבו עשוי המינהל לשקול בשנייה את הבקשות בדבר ההיענות להן. ברם, כשוועדת הביניים מחליטה בשלילה ועל כן הבקשה לא תובא עוד לדיון בוועדת הערר, הרי בעצם הסינון יש סטייה מהעקרון, שעליו קמה ועדת הערר —

מתן אפשרות לכל מי שרואה עצמו נפגע להגיש עצומותיו בפני ועדה ציבורית. בעקבות הביקורת הודיע המינהל בנובמבר 1966 על חיסול ועדת הביניים.

*

גובה דמי ההסכמה נקבע לכל מקרה על יסוד הפרש ערך הקרקע במועדים שונים; ערכים אלה בדרך כלל אינם יוצאים מגדר אומדן. ההערכה, באשר היא הקובעת את היקף חבותם של אזרחים ואת זכאותו של המינהל, מהדין שיהא בקביעתה כדי להתקבל כצודקת על דעת כל המעוניינים בדבר. לפיכך דרוש נוהל מפורט לקביעת דמי ההסכמה, שיכלול הוראות בדבר הערכת הקרקע לשם קביעת דמי ההסכמה; קביעת הפרשי הערך בין מועד קבלת הקרקע בתנאי חכירה לבין מועד ההעברה של הזכויות בה; מתן הנחות ופטור; דרכי הטיפול בבקשות להעברת זכויות חכירה; דרכי פעולתה של ועדת הערר. מן הצורך, שיאושר הנוהל על ידי מועצת מקרקעי ישראל; שיקפיד המינהל על הפעלתו הלכה למעשה; ושיינתן לו פרסום נאות, אשר יבטיח לציבור החוכרים את האינפורמציה הדרושה להם להגנה על זכויותיהם.

בעקבות הביקורת פנה המינהל בסוף אוגוסט 1966 למנהל האגף לשומת מקרקעין של משרד המשפטים, וביקש ממנו לבחון את כל מערכת הטיפול בהעברות של זכויות חכירה ובגביית דמי הסכמה ולהגיש לו הצעות, שיקיפו הן את המדיניות והן את הנהלים בעניין.

דמי חכירה שנתיים בשיכונים

מאה ושישים אלף חוכרים בקירוב, הגרים בשיכונים, שהוקמו על הקרקעות שבניהולו של מינהל מקרקעי ישראל, משלמים למינהל דמי חכירה. ממצאים בנושא זה הובאו לאחרונה בדו"חות השנתיים 15 (עמ' 285) ו-16 (עמ' 305), בהם נדון הצורך בקביעת עקרונות לדרכי הערכת הקרקע ולשיעורי דמי החכירה. באוקטובר-נובמבר 1966 בדק משרד מבקר המדינה מחדש את הסדרים בקביעת דמי חכירה גם בשים לב לכך, שבנושא דמי החכירה נתקבלו — גם במשרד מבקר המדינה וגם במינהל מקרקעי ישראל — מספר לא קטן של תלונות ממשתכנים.

דמי החכירה השנתיים ליחידת מגורים נקבעו בשיעור 4% מערך הקרקע בניכוי החלק, ששילם המשתכן לבעל הקרקע כדמי השתתפות, תוך התחשבות כללית במקום, שבו נמצאת הקרקע, בסוג השיכון — שיכון עולים או מפעל חסכון — ובתנאי צפיפות הבנייה באזור. גובה דמי החכירה נקבע בטבלאות, ובהן מובאים בחשבון כל היסודות הנ"ל; במיוחד מובאים תנאי הצפיפות, שלפיהם נקבעו שתי מכסות — גבוהה ונמוכה — שההפרש ביניהן נע בין 15% ל-40%*.

משרד השיכון ומינהל מקרקעי ישראל הכינו את הטבלאות לחישוב דמי חכירה — שנתיים וראשוניים (דמי השתתפות) — ליחידות מגורים בשיכונים על קרקעות שבניהול המינהל: לראשונה טבלה ל-1961/62, לאחר מכן ל-1962/63, ולאחרונה ל-1964/65, שעדיין הייתה בתוקפה בעת עריכת הביקורת. בהתאם להחלטות הממשלה, שאימצה

* על עריכת הטבלאות בלא הערכת שמאי ממשלתי הצביע מבקר המדינה בדו"ח השנתי 14 (עמ' 243) בקשר לדמי השתתפות.

אותן מועצת מקרקעי ישראל ב-17.5.1965, הוגדל החל ביוני 1965 שיעורם של דמי החכירה השנתיים ליחידות מגורים לגבי החכרות חדשות מ-4% ל-5% מערך הקרקע.

— עד סיום הביקורת בנובמבר 1966 לא הוצא נוהל מרוכז על דמי החכירה, שיכלול הנחיות בדבר סיווג השיכונים; הפעלת המכסות — הגבוהה או הנמוכה; דמי החכירה בעת תוספת בנייה; דמי החכירה ליחידות מסחריות. במחוזות המינהל יש שוני בטיפול בעניינים אלו, כיוון שהנהלת המינהל לא קבעה את דפוסי הטיפול. בטבלאות, שהוכנו בעבר, לא היה כלול מספר רב של שיכונים; בראשית 1965 הכין מחוז תל אביב והמרכז רשימה נוספת של כ-100 שיכונים ומחוז חיפה רשימה של 10 שיכונים. המינהל פועל על פי הטבלאות בתוספת רשימות אלה, אף כי הרשימות לא אושרו על ידי הנהלת המינהל. מתברר, שיש שיכונים, שהוקמו עוד לפני שנים מספר ולא נכללו בתוספת, למשל קבוצת בתים בתל אביב, שדינם כדין שיכונים, ושיכונים בחיפה. לגבי השיכונים, שאינם כלולים בטבלאות, קובעים האחראים במחוזות את דמי החכירה על פי שיקוליהם הם.

בדצמבר 1966 הודיע מינהל מקרקעי ישראל, שנעשית פעולה לעדכון הטבלאות.

— בקביעת המכסות שונה הנוהג במחוזות: במחוז תל אביב והמרכז נהוג לקבוע לדירות עד 1½ חדר את המכסה הנמוכה, לדירות בנות 2 חדרים ויותר את המכסה הגבוהה; במחוז ירושלים נקבעת לגבי דירות בנות יותר מחדר אחד המכסה הגבוהה; לגבי דירות בנות חדר אחד נקבעת המכסה הנמוכה החלה על שיכון עולים, גם אם המדובר הוא בשיכון חסכון; רק במחוז חיפה והצפון הנוהג הוא לקבוע את המכסה לפי הצפיפות של דירות לדונם.

היו מקרים, שבאותו שיכון נקבעו מכסות שונות: פעם לפי המגיע בשיכון עולים ופעם לפי מפעל חסכון.

— יש נוהגים שונים בחישוב דמי החכירה, אם המדובר בתוספת בנייה. לפי הוראות מנהל אגף הבעלות והרישום שבמינהל מדצמבר 1963 יש לקבוע את דמי החכירה במקרה זה לפי הטבלה, וכן נוהג מחוז חיפה. למשל משתכן ותיק, ששילם לפי המכסות, שהיו נהוגות לפני הכנת הטבלאות, 4 ל"י לכל חדר לשנה, משלם לאחר הוספת החדר לפי הטבלה דמי חכירה שנתיים לדירה כולה, עד כדי 52.80 ל"י, בהתאם למקום ולמידת הצפיפות. לעומת זאת במחוז תל אביב מתווסף במקרה זה על דמי החכירה, ששילם המשתכן, 4 ל"י לחדר הנבנה. במחוז ירושלים מתווסף במקרה כזה ¼ מהמכסה שלפי הטבלה שבתוקף.

בעקבות הביקורת הודיע מינהל מקרקעי ישראל בדצמבר 1966, שהן לגבי המכסות והן לגבי הוספת בנייה ייקבע נוהל על פי עקרונות, שיאושרו על ידי מועצת מקרקעי ישראל.

שוני ממחוז למחוז קיים גם בקביעת דמי חכירה לחנויות. במחוזות תל אביב וחיפה גובה המינהל דמי חכירה על פי החישוב דלהלן: השיעור הוא פי שניים ממכסת דמי החכירה הגבוהה לדירות: שיעור זה יוכפל במספר "היחידות" של שטח החנות, כשצורך החישוב שטח עד ל-38 מ² הוא יחידה אחת, מ-39 עד 76 מ² שתי יחידות. במחוז ירושלים גובה המינהל בעד חנויות רק פי 1½ מהשיעור לדירות. הביקורת העלתה מקרים, שנקבעו דמי חכירה שלא בהתאם לנוהל שבמחוז.

— במספר מקרים נקבעו במחוז תל אביב דמי חכירה לא לפי הטבלה, אלא על פי ערך הקרקע. בקביעת הערך יש שהיה שוני לא סביר בין יחידות הדיור באותו מקום: לדירה בת חדר בשטח 15 מ² נקבעו דמי חכירה בסך 54.40 ל"י, 4% מערך הקרקע בסך

1,360 ל"י; לדירה בת 3 חדרים בשטח של 73 מ² שבאותו בית נקבעו דמי חכירה בסך 62 ל"י, 4% מערך הקרקע בסך 1,550 ל"י. בבית אחר באותו רחוב נקבעו לדירה בת 1½ חדר בשטח של 33 מ² דמי חכירה בסך 6 ל"י לפי ערך הקרקע בסך 150 ל"י; לדירה אחרת בת חדר בשטח 11 מ² באותו בית — דמי חכירה בסך 8 ל"י לפי ערך הקרקע בסך 200 ל"י.

— היו מקרים אחדים, שהמינהל קבע דמי חכירה בסך 4 ל"י לחדר, אף כי בעת ההתקשרות החוזית הייתה המכסה לפי הטבלה גבוהה בהרבה: בשיכון, שהוקם בבני ברק, נעשו באפריל 1965 עם חלק מהמשתכנים חוזי חכירה, ונקבעו דמי חכירה לפי 4 ל"י לחדר; בהתאם לטבלה, שהייתה בתוקף באותו זמן, היו דמי החכירה לדירות בנות שני חדרים 44.80 ל"י. לדברי המינהל נכנסו המשתכנים לדירות עוד לפני שנים מספר והחזיקו בהן בלי חוזה. לגבי רבים מאותם משתכנים לא היו בתיקי המינהל אסמכתאות לכך.

— נהוג במינהל, שאותו עובד עושה את חוזה החכירה עם המשתכן, קובע את דמי החכירה ומחשב את החישובים בקשר לכך, בלא שעובד אחר יבדוק את נכונות הפעולות לפני חתימת החוזה על ידי המינהל. בעקבות הביקורת הודיע המינהל בדצמבר 1966 למשרד מבקר המדינה, שהמינהל יקפיד על הפרדה בתפקידים בכל משרדיו המחוזיים.

*

הממצאים שהובאו לעיל, מחייבים עיון נוסף בנושא דמי החכירה בשיכונים, הנוגע למספר רב של תושבים. מן הראוי, שהמינהל יעבד נהלים מפורטים ודפוסי טיפול מגובשים ואחידים, ויביאם לאישור מועצת מקרקעי ישראל.

ריכוז קרקעות

מינהל מקרקעי ישראל עושה למען ריכוז קרקעות על ידי רכישות במישרין או באמצעות הקרן הקיימת לישראל, ברובם הגדול לצורכי התיישבות חקלאית — הקמת יישובים חדשים, הגדלת מכסת הקרקע של יישובים קיימים והבטחת רציפות השטחים שבידי המינהל, ובמיעוטם לצורכי פיתוח עירוני ולשאר צרכים.

בשנת 1963/64 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות המינהל הקשורות בעסקאות חליפין בשטחים עירוניים. ממצאי הביקורת נכללו בדו"ח השנתי 15 של מבקר המדינה (עמ' 280). בחודשים מאי ויוני 1966 נבדקו פעולות המינהל הקשורות בריכוז קרקעות בשטחים חקלאיים הנמצאות בעיקרן בצפון הארץ.

לפי הנתונים של מינהל מקרקעי ישראל ושל מינהל פיתוח הקרקע ליד הקרן הקיימת לישראל נרכשו בשנת 1965/66 4,900 דונם ב-2.9 מליון ל"י בקירוב. הרכישות למטרת התיישבות חקלאית הסתכמו ב-3,900 דונם; הקרן הקיימת לישראל רכשה 3,600 דונם ב-800,000 ל"י בקירוב והמינהל כ-300 דונם ב-70,000 ל"י בקירוב.

— בנוסף על מינהל מקרקעי ישראל, עוסקת במישרין ברכישת מקרקעין במחוז חיפה והצפון גם הקרן הקיימת לישראל. קרו מקרים באיזור, שעובדי שני הגופים ניהלו באותה תקופה משא ומתן עם בעלי אותן קרקעות, כשכל גוף הציע מחירים שונים.

מינהל מקרקעי ישראל הסביר, שהקרן הקיימת לישראל מדווחת לו על פעולותיה, ולדעתו אין מקום לרכז את הטיפול בגליל בידי גוף אחד, בשל הפעולות המרובות והמורכבות באותו איזור. לדעת הביקורת אין די בדיווח שלאחר המעשה, ויש צורך, שהפעולות לרכישת קרקעות ירוכזו במסגרת אחת, כדי למנוע תחרות בין שני הגופים. על כן רצוי, שהמינהל יבוא בדברים עם הקרן הקיימת בעניין זה ויפעיל את סמכויותיו לשם תיחום הפעילות של המינהל ושל הקרן הקיימת לישראל.

— מינהל מקרקעי ישראל לא קבע נהלים בכתב על דרכי ביצוע הפעולות לריכוז קרקעות, במיוחד נהלים להערכת שווי הקרקע ודרכי משא ומתן לקביעת מחירה ומהות התמורה — בכסף או בקרקע. הרכישות במחוז חיפה והצפון נעשו במידה רבה על פי משא ומתן גרידא, ללא הערכה מטעם השמאי הממשלתי. לדברי מינהל מקרקעי ישראל, נקבע המחיר במקרים אלה בגבולות המחירים המקובלים באיזור. לגבי אותם שטחים שעדיין לא נעשה בהם הסדר קרקעות, מתחשב המינהל בסיכויים שיש למוכר לזכות בתביעה משפטית. משרד מבקר המדינה הדגיש, שכל רכישה מהדיון שתהיה מבוססת על הערכת הקרקע על ידי שמאי מוסמך (ראה גם להלן "ביצוע חוק רכישת מקרקעין").

ביצוע חוק רכישת מקרקעין

חוק רכישת מקרקעין (אישור פעולות ופיצויים), תשי"ג—1953 (להלן: החוק), הוחק לשם הסדר רכישת מקרקעין — על ידי רשות הפיתוח — ששימשו או הוקצו בין 14.5.1948 ובין 14.1.1952 לצורכי פיתוח חיוניים, להתיישבות או לבטחון. חוק זה מכיר בזכותם של בעלי הקרקע לקבל פיצויים בכסף או בקרקע או בשניהם יחדיו לפי שיעורים, שייקבעו על פי הסכם בין רשות הפיתוח לבין בעל הקרקע; ובאין הסכם, על ידי בית המשפט, הרשאי לפסוק פיצויים על בסיס שווי הקרקע משנת 1950 בתוספת 3% לשנה.

משרד מבקר המדינה בדק את דרכי מתן הפיצויים על פי החוק בשנים קודמות (ראה דו"ח שנתי 12, עמ' 141, ודו"ח שנתי 14, עמ' 256), והקיף בעיקר את ביצוע החוק לגבי שטחים חקלאיים. בדו"חות אלה נקבעו, בין השאר, ממצאים כדלהלן: למינהל לא היו נתונים מלאים ומרוכזים על מספר הבעלים הזכאים לפיצויים ועל היקף המקרקעין וסוגם; קצב מתן הפיצויים הוא איטי; במספר ניכר של תיקים לא פורטו השיקולים וההחלטות בדבר הערכת הקרקעות ותשלום הפיצויים.

ועדת הכספים בסיכומיה והצעותיה לדו"ח שנתי 14 ובעקבותיה מליאת הכנסת דרשו, שיוגברו המאמצים ויושגו נתונים יותר מדויקים על מספר הבעלים ועל היקף המקרקעין, שיש לשלם בעבורם פיצויים.

בחודשים מארס, אפריל ויוני 1966 נערכה מחדש, לסירוגין, ביקורת על העניינים שנוכרו. נבדקו פעולות המינהל לביצוע החוק במחוזות ירושלים, תל אביב וחיפה, ביחוד הפעולות, הקשורות בטיפול בשטחים עירוניים. אף כי השטחים הללו אינם חלק גדול מכלל השטחים, שנרכשו על פי החוק, נודעת לבעיות הכרוכות בהם חשיבות ציבורית. המדובר הוא במאות בעלי קרקע הזכאים לפיצויים; ערך הקרקע רב יחסית בכל מקרה, והליקויים, שיצוינו להלן, קיימים במידה רבה גם לגבי ביצוע החוק בכללו.

— לא חל שיפור בקצב מתן הפיצויים, ומאז 1962/63 הסתמנה אף ירידה בהיקף הפעולות. בתקופה שבין 1953, השנה בה הוחק חוק רכישת מקרקעין, ועד סוף שנת