

מינהל מקרקעי ישראל

מינהל מקרקעי ישראל הוקם לפי חוק מינהל מקרקעי ישראל, תש"ך—1960, והתחיל לפעול בסדירות ביולי 1961; בסמוך למועד זה התחיל משרד מבקר המדינה בפעולות ביקורת במינהל הנערכות מאז מדי שנה בשנה. על ממצאי הביקורת נמסר בדו"חות השנתיים של מבקר המדינה, החל מדו"ח שנתי 12*. המינהל עומד לביקורת המדינה לפי סעיף 9(ב) לחוק מבקר המדינה, תשי"ח—1958 (נוסח משולב).

לאחר שמינהל מקרקעי ישראל מילא את תפקידיו שנים מספר, ערך משרד מבקר המדינה ביקורת מסכמת על עיקר פעולותיו, שהסתיימה במחצית השנייה של 1969. הממצאים, שהועלו במהלך הביקורת, הובאו לידיעתה של הנהלת המינהל. להלן הממצאים העיקריים.

הקמה וארגון

הקמת מינהל מקרקעי ישראל

רוב המקרקעין שבמדינת ישראל נמצא בבעלותם של המדינה, של רשות הפיתוח, ושל הקרן הקיימת לישראל ("מקרקעין לאומיים"), ומיעוטם בבעלותם של רשויות מקומיות, חברות, שותפויות, הקדשים, ואזרחים. לאחר קום המדינה עסקו בענייני המקרקעין הלאומיים גופים אלה: אגף הנכסים (אגף מקרקעי המדינה ורשות הפיתוח) — משרד האוצר; מחלקת הקרקעות — משרד החקלאות; והקק"ל. הפעולות במקרקעין של רשות הפיתוח והמדינה התבססו על חוק רשות הפיתוח (העברת נכסים), תשי"ז—1950, חוק נכסי המדינה תשי"א—1951, וחוק החכרת מקרקעין (הוראות שעה), תשי"ט—1959.

נוסף על המקרקעין הלאומיים היו מקרקעין בהיקף ניכר בטיפולן של יחידות ממשלתיות שונות: נכסי נפקדים — בטיפולו של האפוטרופוס לנכסי נפקדים; רכוש האויב — בטיפולו של הממונה על רכוש האויב; ונכסי גרמנים — בטיפולו של האפוטרופוס לנכסי גרמנים.

העובדה, שניהול המקרקעין הלאומיים היה בידי כמה גופים, עוררה את הצורך למציאת הסדר, שיביא לריכוז בניהול המקרקעין. בספטמבר 1958 אישרה הממשלה באורח עקרוני חתימת הסכם בין מדינת ישראל לבין ההסתדרות הציונית העולמית — הקרן הקיימת לישראל, שלפיו יוקם מינהל קרקעות לאומיים. בנובמבר 1961 נחתם כתב אמנה בין ממשלת ישראל לבין הקק"ל על ניהול המקרקעין הלאומיים במדינה. בשנת 1960 חוקקו שלושה חוקים: "חוק יסוד: מקרקעי ישראל", הקובע, שמקרקעי ישראל הם המקרקעין בישראל של המדינה ושל רשות הפיתוח או של הקרן הקיימת לישראל, והבעלות בהם לא תועבר, אם במכר ואם בדרך אחרת; חוק מקרקעי ישראל, תש"ך—1960, הקובע סוגי עסקאות, שהאיסור בחוק היסוד לא יחול עליהם; וחוק מינהל מקרקעי ישראל, תש"ך—1960, שלפיו תקים הממשלה את מינהל מקרקעי ישראל; תמנה מועצת מקרקעי ישראל, שתקבע את המדיניות הקרקעית, שלפיה יפעל המינהל ותאשר הצעת תקציבו; ותמנה את מנהל המינהל, שיהא כפוף במישרין לשר החקלאות. המנהל יגיש למועצת מקרקעי ישראל לפחות אחת לשנה דין וחשבון על פעולות המינהל, והממשלה תגיש לכנסת לפחות אחת לשנה דין וחשבון על אותן פעולות. החוק קובע, ששר האוצר ושר החקלאות יחד יהיו ממונים על ביצועו.

* דו"חות שנתיים 12 (עמ' 132); 13 (עמ' 146); 14 (עמ' 241); 15 (עמ' 268); 16 (עמ' 288); 17 (עמ' 284); 18 (עמ' 292); 19 (עמ' 323).

המנהל הראשון של המינהל מונה באוגוסט 1960, ובדצמבר אותה שנה מונה 13 חברי מועצת מקרקעי ישראל, מהם 7 נציגי הממשלה ו-6 נציגי הקרן הקיימת לישראל. שלבי ההתארגנות של המינהל נמשכו קרוב לשנה. בתקופת המעבר המשיכו אותם גופים, שעסקו קודם לכן במקרקעין, בניהול הפעולות הקשורות במקרקעין.

המדיניות הקרקעית

מאז מינויה של מועצת מקרקעי ישראל חלו שינויים בהרכבה, ומספר חבריה הוגדל והועמד על 15, מהם 8 נציגי הממשלה ו-7 נציגי הקק"ל. שר החקלאות הוא יושב ראש המועצה. ליד המועצה פועלות ועדות משנה, בעיקר בתחומים אלה: קרקע חקלאית; קרקע עירונית; שחזור המינהל מחובת מכרז במסירת קרקע עירונית; ערר על גובה דמי הסכמה. המועצה קיימה את ישיבותיה בסדירות: בשנת 1965/66, קיימה 10 ישיבות, ב-1966/67 – 17 ישיבות, ב-1967/68 – 11 וב-1968/69 – 11 ישיבות. באותן השנים דנה המועצה בנושאים עקרוניים, לרוב בעקבות המלצותיהם של המינהל ושל ועדות המשנה של המועצה.

בראשית דרכו עסק המינהל בניהול מקרקעין חקלאיים וקרקעות עירוניות, אך הטיפול במבנים עירוניים, שהיה בידי רשות הפיתוח, הועבר לעמידה, החברה הלאומית לשיכון עולים בישראל בע"מ, כסוכן המינהל.

בשנים הראשונות לקיומו ביצע המינהל את קווי הפעולה, שהותוו בחוק, על פי עקרונות, שנקבעו על ידי מועצת מקרקעי ישראל על בסיס של כללים ונהלים, שנתגבשו במשך שנים בקרן הקיימת לישראל. בשנים 1963 ו-1964, כשהתעוררה הבעיה של האמרת מחירי קרקעות, בערים הגדולות ובערי השדה כאחד, מינה ראש הממשלה ועדה בינמשרדית לבדיקת המדיניות הקרקעית בישראל. הוועדה, שבראשה עמד מנהל המינהל, הייתה מורכבת מהיועץ המשפטי לממשלה, מנציגי משרד האוצר, השיכון, העבודה, הפנים, והחקלאות, ומנציג הקק"ל. בסוף אוגוסט 1964 הגישה הוועדה דו"ח על מסקנותיה והמלצותיה. בעקבות הדו"ח התגבשה מגמה להפסיק כליל מכירת קרקעות חקלאיות ועירוניות, ולהקפיא מסירת שטחים באזורי החוף ובמרכז הארץ, וזאת על סמך החלטתה של הממשלה מיוני 1963 בזיקה אל מדיניות פיזור האוכלוסייה ומניעת ריכוז אוכלוסין ברצועת החוף.

במאי 1965 החליטה הממשלה על מדיניותה הקרקעית והתוותה קווי פעולה מגובשים לביצועה. ההחלטה חלה על החזקתם ומסירתם של מקרקעי ישראל, והוטל על שר החקלאות להביא את דבר המדיניות החדשה למועצת מקרקעי ישראל, כדי שהיא תאמץ אותה. להלן עיקר קווי המדיניות הקרקעית, כפי שנקבעה במאי 1965 ואומצה על ידי המועצה:

לגבי קרקע חקלאית נקבע, שהיא תימסר בדרך של חכירה בלבד לצורכי ייצור חקלאי. ייעודה של קרקע חקלאית לא ישונה אלא במקרים יוצאים מן הכלל. תקופת החכירה לא תעלה על 49 שנה, והיא ניתנת להארכה לפי בקשת החוכר לתקופה נוספת של 49 שנה. אשר לקרקע חקלאית, שתוחכר במסגרת של נחלאות, ייקבע גודלן של הנחלאות על ידי המרכז לתכנון ופיתוח חקלאי של משרד החקלאות. קרקע חקלאית המוחכרת שלא בדרך של נחלה, תוחכר לפי כללים שייקבעו על ידי המועצה לאחר המלצת המרכז לתכנון. נקבעו גם השיעורים של דמי חכירה.

לגבי קרקע עירונית נקבע, שהיא תימסר בדרך של חכירה בלבד, להוציא קרקעות שעליהן קיימים מבנים נטושים תפוסים, וכן קרקעות, שהממשלה מחליטה על מכירתן, לפי הוראות חוק מקרקעי ישראל. החכרת קרקע תיעשה, רק לאחר שהושלם תכנונה, ורק לייעוד, שנקבע לה בתכנון. ערכה של קרקע עירונית ייקבע על פי הערכת השמאי הממשלתי. תקופת החכירה לא תעלה על 49 שנה, הניתנת להארכה לפי בקשת החוכר לתקופה נוספת. נקבעו שיעורי דמי החכירה. מסירה של קרקע עירונית, למעט קרקע המיועדת למטרות ציבוריות, תיעשה על פי מכרז פומבי; אך על פי המלצת מנהל המינהל רשאית המועצה לשחרר את המינהל מחובת המכרז. העברת זכויות בקרקע על ידי המחזיק בה לאחר טעונה הסכמת המינהל. המועצה תקבע מדי פעם בפעם בכללים את שיעור דמי ההסכמה, שייגבו מחוכר, שהעביר את זכות החכירה לאחר.

הנכסים שבניהול המינהל

מלאי המקרקעין. השטח הכולל של מדינת ישראל, לפי נתונים ליום 31.3.1967, המצויים באגף רישום והסדר קרקעות במשרד המשפטים, הגיע ל-20,255,000 דונם, מזה באזורי ירושלים, תל אביב והמרכז 4,758,000 דונם, באזור חיפה והצפון 4,097,000 דונם, והנגב 11,400,000 דונם. בבעלות המדינה נמצאים מקרקעין, שהיו קניין שלטונות המנדט, ומקרקעין, שנרכשו על ידי מדינת ישראל; בבעלות רשות הפיתוח – מקרקעין, שהם נכסי נפקדים, שהוקנו לאפוטרופוס לנכסי נפקדים על פי חוק נכסי נפקדים, תשי"ז-1950, ושנרכשו ב-1953 על ידי רשות הפיתוח; היתר – בבעלות של הקרן הקיימת לישראל ושל גורמים אחרים – ציבוריים ופרטיים. אין נתונים בדוקים על חלוקת המקרקעין לפי הבעלות, והסיבה לכך נעוצה בעיקר בהעדר הסדר קרקעות בחלק ניכר של הארץ*. לפי מספרים משוערים, שנכללו בדו"ח הראשון על פעולות המינהל לשנת 1961/62, מתקבלת החלוקה הבאה: מקרקעי המדינה ורשות הפיתוח – כ-15.2 מליון דונם; מקרקעי הקרן הקיימת לישראל – כ-3.6 מליון דונם; מקרקעין בבעלות של גורמים אחרים – כ-1.5 מליון דונם.

המינהל התחיל בביצוע פעולות סקר, שתכליתן לאפשר מתן אומדן מדויק של גודל השטח שבניהולו, מחולק לפי הבעלות. בשנת 1966/67 נסתיים סקר למחוז חיפה והצפון בלבד.

נכסי דיור עירוניים וכפריים. הנכסים העירוניים, שנמסרו עם כינונו של המינהל לידי חברת עמידר, כללו 62,900 יחידות דיור, חנויות ומחסנים. כ-6,000 מיחידות אלו היו תפוסות על ידי דיירים, שלא היו עמם חוזי שכירות והם לא שילמו דמי שכירות. במשך השנים הלך ופחת מספרן של יחידות הדיור העירוניות בעקבות פעולות מכר והריסה והגיע ב-31.3.1968 ל-49,000 יחידות, מהן 4,190 מיועדות להריסה.

יחידות הדיור הכפריות מרוכזות בעיקר במשולש ובמחוז חיפה והצפון. יחידות אלו מיועדות למתן תמורה – כפיצויים – עבור רכישת מקרקעין לפי חוק רכישת מקרקעין (אישור פעולות ופיצויים), תשי"ג-1953, ופקודת הקרקעות (רכישה לצורכי ציבור), 1943, ומשום כך הושאר הטיפול בהן בידי המינהל. מספרן של היחידות הלך והצטמצם, ול-31.3.1968 הסתכם ב-2,094 יחידות למגורים, חנויות ובתי מלאכה ומוסדות.

נכסים במזרח ירושלים והשטחים המוחזקים. לנכסים, שבניהולו של המינהל, נוספו ביוני 1967 71,000 דונם בשטחה של העיר ירושלים. כפעולה ראשונה איתר המינהל במזרח ירושלים נכסים שבבעלות המדינה ומבנים שהיו מושכרים לה.

בתחום השטחים המוחזקים פעל המינהל בתיאום עם הממונים על הרכוש הנטוש והממשלתי באזור יהודה והשומרון, רצועת עזה וסיני, ורמת הגולן.

השתתפות המינהל בחברות

המינהל מייצג את המדינה או את רשות הפיתוח בדירקטוריונים של חברות, שבהן יש לממשלה או לרשות הפיתוח מניות. המדובר בעיקר בחברות, שהוקמו לצורך פיתוחם של שטחים לביצוע פעולות, שלממשלה יש עניין בהן. להלן נתונים על השתתפות המינהל בחברות, כפי שרוכזו מהדו"ח על פעולות המינהל לשנת 1967/68: השקעה במניות של 8 חברות על שם רשות הפיתוח הסתכמה ב-1,516,600 ל"י; וההשקעה בשתי חברות, על שם המדינה, הסתכמה ב-593,400 ל"י. ההשתתפות בהוצאות פיתוח של חברות הסתכמה ב-2,460,000 ל"י; המינהל השתתף בדירקטוריונים של 21 חברות; עוד החזיק המינהל במניות יסוד של 19 חברות לשם השלמת מספר המייסדים המינימאלי הדרוש לפי פקודת החברות.

* ראה דו"ח שנת 15, עמ' 365, ודו"ח שנת 18, עמ' 371.

מינהל וארגון

מאז כינונו של המינהל לא חל שינוי ניכר במבנהו. הוא מורכב מלשכת המנהל וסגנו, ומשני אנפים: אגף בעלות ורישום ואגף שימוש בקרקע; כלולות בו עוד כמה יחידות: תכנון ופיתוח, יעוץ משפטי, תכנון כלכלי ותקציבי, כספים וחשבונות, מינהלה ושירותים, וביקורת פנימית. למינהל היו שלושה משרדים מחוזיים (מחוזות): ירושלים והדרום, תל אביב והמרכז, חיפה והצפון. בשנת 1966/67 פוצל מחוז חיפה והצפון לשניים: מחוז חיפה ומחוז הצפון, שמושבו בנצרת.

במסגרת הארגונית והתקציבית של המינהל שולב הממונה על רכוש האויב, הכפוף בפעולותיו לשר האוצר. בעקבות המלצתו של מבקר המדינה, הועברה בשנת 1967 היחידה של הממונה על רכוש האויב למסגרת אגף האפוטרופוס הכללי במשרד המשפטים (ראה דו"ח שנתי 15, עמ' 294 וכן בדו"ח זה עמ' 443). במסגרת המינהל נמצא עדיין האפוטרופוס לנכסי גרמנים, שאף הוא מתמנה על ידי שר האוצר, והפועל לפי חוק נכסי גרמנים תש"י—1950. למעשה נסתיים תפקידו העיקרי של האפוטרופוס עם חתימת ההסכם בין ממשלת ישראל לבין ממשלת הרפובליקה הפדרלית של גרמניה בעניין נכסי גרמנים. גם האפוטרופוס לנכסי נפקדים נמצא במסגרת ארגונית תקציבית של המינהל. הוא מתמנה על ידי שר האוצר ופועל על פי חוק נכסי נפקדים, תש"י—1950 (אשר לפעולות האפוטרופוס, ראה דו"ח שנתי 18, עמ' 300 וכן עמ' 387 בדו"ח זה).

מספר העובדים, שעסקו במקרקעין במשרדי האוצר והחקלאות ובק"ל, וכן בחברת עמידר היה לפי נתוני המינהל, ערב הקמתו 687. תקן העובדים של המינהל הועמד על 349 משרות. עם כינון המינהל מונתה ועדת תשובון, שהייתה מורכבת מנציגי הגופים הנ"ל וכן מנציג נציבות שירות המדינה. עבודתה של הוועדה נתקלה בקשיים והיא נסתיימה ביוני 1962. עם סיום התשובון לא נתמלא התקן ולמעשה שובצו 329 עובדים.

בשנת 1966/67 מנה תקן המינהל 349 משרות, ובשנת 1967/68 — 332. בפועל עבדו בשנת 1966/67 294 עובדים, וב-1967/68 — 295. נוסף על העובדים הקבועים העסיק המינהל מדי שנה בשנה 150 עד 180 עובדים מחוץ לתקן בתנאים של עובדים ארעיים.

כוח האדם במינהל מקרקעי ישראל הורכב עם הקמתו מצוותות של עובדים, שחלקם היו עובדי מדינה וחלקם עובדים, שמחוץ למגגון הממשלתי; הרכב זה הכתיב בשעתו את דרכי העבודה ואף השפיע על המבנה הארגוני ועל מערכת הכפיפויות. במשך השנים נשתנו שיטות העבודה. ב-1965 מינה שר החקלאות ועדה, שבה השתתפו המנהלים הכלליים של משרדי האוצר והחקלאות ונציגי של נציבות שירות המדינה. הוועדה עסקה בבדיקת המבנה הכללי של המינהל. בעקבות המלצותיה סיכם מנהל המינהל בפברואר 1968 את הגדרת התפקידים והסמכויות של נושאי המשרות הבכירים.

— בשנות קיומו של המינהל לא נערכה בדיקה יסודית של כל מכלול הבעיות הקשורות במבנהו הארגוני ובכוח האדם בו. טיפול מקיף בשאלה זו דרוש לשם התאמת המבנה לצרכי הפעולות, ובמיוחד בעקבות הנהגת המיכון במינהל מקרקעי ישראל בתחומי מינהל, חשבונות וכספים, ולנוכח העסקתם של מספר ניכר של עובדים מחוץ לתקן.

בסוף יולי 1969 הודיע המינהל למשרד מבקר המדינה, כי בשיתוף עם נציבות שירות המדינה נערך סקר ראשוני בדבר התחומים, שבהם יש לערוך בדיקה יסודית, והכלים, שבהם תבוצע הבדיקה. המטרה היא עריכת סקר מעמיק ומקיף בבעיות אלו, כדי לקבוע את תקן כוח האדם הדרוש ולצמצם את מספרם של העובדים הארעיים. עוד הודיע המינהל, כי ייקבעו תהליכי עבודה יעילים ומותאמים לצורכי המיכון, ויגובשו נהלים בכל נושאי העבודה.

פעולות

זיהוי ורישום של נכסים

זיהוי נכסים

פעולות זיהוי מקרקעין נעשות — מאז קום המדינה — בעיקר על ידי בדיקתם של ספרי האחוזה ושל מסמכים אחרים. בהתאם לדו"חות המינהל על פעולותיו נעשו בתחום זה מבצעים מיוחדים לשחזור הרישום בספרי האחוזה.

במאס — אפריל 1969 נערכה ביקורת על פעולות המינהל בתחום זיהוי מקרקעין. ביקורת קודמת בנושא זה נערכה לאחרונה בשנת 1965 (ראה דו"ח שנתי 16, עמ' 288).

1. בספטמבר 1953 נערך הסכם בין האפוטרופוס לנכסי נפקדים לבין רשות הפיתוח, שלפיו נמכרו לרשות הפיתוח נכסי דלא נידי, שהוקנו לאפוטרופוס על פי חוק נכסי נפקדים, תש"י—1950. האפוטרופוס התחייב לרשום, תוך תקופה מתקבלת על הדעת, בספרי האחוזה על שם רשות הפיתוח את כל הנכסים שנמכרו לה. מבקר המדינה העיר בדו"ח השנתי 18, (עמ' 301) על כך, שטרם נסתיים הרישום בספרי האחוזה של המקרקעין על שם רשות הפיתוח.

— בביקורת האחרונה התברר, שעד סוף 1967/68 הועברה הבעלות על שם רשות הפיתוח לגבי 21,117 חלקות בשטח של 560,396 דונם. במחוז ירושלים נשארו עד עת הביקורת כ-320 חלקות, שטרם נרשמו בספרי האחוזה על שם רשות הפיתוח. במחוז תל אביב והמרכז נשארו כ-120 חלקות, שלגביהן יש לבדוק את הבעלות וכ-150 חלקות נוספות, שברישומן מטפל המחוז. במחוז חיפה והצפון לא רוכזו הנתונים ולא דווח על מספר החלקות, שטרם הועברו.

ביוני 1969 הודיע המינהל למשרד מבקר המדינה, שהוא עושה את כל המאמצים הדרושים להעברת הנכסים, שהוקנו לאפוטרופוס לנכסי הנפקדים, על שם רשות הפיתוח, ושפעולות אלה כרוכות לעתים בפעולות מוקדמות לזיהוי הנכסים או ברישומם מחדש בספרי האחוזה. עוד הודיע המינהל, שהוא בודק, מה הם העיכובים בהעברת החלקות בירושלים ובתל אביב, שטרם הועברו על שם רשות הפיתוח; ושרוב הקרקעות המוקנות לאפוטרופוס לנכסי נפקדים במחוז חיפה והצפון אינן מוסדרות והן יועברו על שם רשות הפיתוח במסגרת הסדר הקרקעות. לאחר מועד הביקורת הועברו 150 החלקות במחוז תל אביב על שם רשות הפיתוח.

2. — בדו"ח על פעולות המינהל לשנת 1964/65 נאמר, שנעשים מאמצים לאתר את תיקי העסקאות, שנעשו בעבר בין רשות הפיתוח או המדינה לבין רוכשים פרטיים כדי לבדוק, מה הם הגורמים המעכבים העברת מקרקעין על שם הרוכשים. בביקורת האחרונה לא נמצאו מסמכים כל שהם על הנושא. רישום סדיר ומעודכן של עסקאות מקרקעין בספרי האחוזה מאפשר מידע חשוב על הבעלות בקרקע.

העדר רישום גורם, נוסף על הקשיים לאזרח, גם הפסדים לקופת המדינה, כיוון שאינו מאפשר לרשום משכנתאות בספרי אחוזה, ומתוך כך נמנעת גביית האגרה הקשורה בכך: המינהל מתחייב כלפי הבנקים שלא להעביר את זכות החכירה של הנכס על שם החוכר בלא לרשום לזכות הבנקים את המשכנתא שניתנה (בשנת 1966/67 נתן המינהל התחייבויות לבנקים לגבי הלוואות בסך של 100,000,000 ל"י ובשנת 1967/68 על סך של כ-162,000,000 ל"י).

המינהל הודיע למשרד מבקר המדינה, כי ב-1967/68 הוחל בהחשת פעולות הרישום.

ספר הנכסים של המינהל משמש לרישום מלאי המקרקעין שבניהולו ומהווה מקור מידע לכל יחידות המינהל. ברישום בספר הנכסים הוחל עוד לפני הקמת המינהל על ידי אגף הנכסים של משרד האוצר. ספר הנכסים מנוהל בצורת כרטסת, המורכבת משלושה סוגי גליונות: (א) גליון נכס לכל חלקה שבניהול המינהל; (ב) גליון עזר לכל גוש, שבו נרשמים כל מספרי החלקות של הגוש, ומסומנות אותן החלקות, שלגביהן נפתחו גליונות נכס; (ג) גליון נכס לדירות בבית משותף. בשלושת המחוזות של המינהל — ירושלים, תל אביב וחיפה — קיימות יחידות מיוחדות לניהול ספרי הנכסים. כלל גליונות הנכס, שנפתחו עד ליום 31.3.1968, הגיע לכ-419,000 לחלקות ולכ-59,000 לבתים משותפים.

- אשר למקרקעין שבבעלות המדינה, קובעת תקנה 7(א) לתקנות נכסי המדינה (מקרקעין), תשי"ב — 1952, כפי שתוקנה בתקנות נכסי המדינה (מקרקעין) (תיקון), תשי"ט — 1959, שהמינהל יערוך וינהל "גליון בשם גליון מקרקעי המדינה", ובו יפרט את הפרטים המתייחסים לכל אחד ממקרקעי המדינה, כגון מיקומו, שטחו גבולותיו, תיאורו, סוגו. מחוזות המינהל לא הגיעו לדרכים מגובשות ואחידות לרישומם של מקרקעין אלה. הביקורת העירה על הצורך בבחינת דרכי הניהול של הרישומים בגליונות לסוגיהם מנקודת ראות של ייעול העבודה, ולקביעת נוהל ברור. ביוני 1969 הודיע המינהל, כי יעשה למיכון ספר הנכסים בקצב הדרוש ומתוך מתן עדיפות לעניין.

- הרישום בספר הנכסים לגבי הקצאת קרקעות לשיכונים ציבוריים הוא לקוי בחסר. כדי לאתר את השיכונים הקיימים על קרקעות המינהל הוחל ב-1967 במחוז תל אביב בלבד באיסוף מידע על מספר המבנים שבכל שיכון ומספר יחידות הדירור בכל מבנה. לפי דו"ח האחראי לעריכת הסקר ליום 1.4.1967 הוכנו תרשימים הנוגעים ל-297 שיכונים מתוך כ-500 שיכונים שבמחוז. השיכונים שנסקרו כוללים 21,521 בתים ובתוכם 104,932 יחידות דירור. מאז לא המשיך המחוז בפעולות הסיקור. בגליונות המתייחסים לקרקע, שהוקצתה לשיכונים, חסרים הנתונים העיקריים בדבר הנכס, כגון פרטים על ההקצאה ופרטים על המבנים שהוקמו.

- הכרטיסים לבתים משותפים מיועדים לרישום הדירות הבודדות: תיאור הדירה, השטח, דמי חכירה וכו'. הועלה, שהרישום מקיף רק חלק מהמבנים והדירות, שהוקמו על קרקעות המינהל, והגליונות שנפתחו אין בהם תיאור מלא כדרוש. לדברי המינהל, אין הוא מקבל את המידע הדרוש מהגורמים המשכנים.

ביוני 1969 הודיע המינהל, שבעיית רישום השיכונים הציבוריים בספר הנכסים תבוא על סידורה על ידי רישום השיכונים לפי חוק רישום שיכונים ציבוריים (הוראות שעה), ועל ידי מיכון מערכת המידע של המינהל, שישלים את כל הנתונים מכל המקורות. הביקורת הדגישה שבשל אי רישום השיכונים אין המינהל גובה סכומים ניכרים שהיו מגיעים לו. כדמי חכירה וכדמי הסכמה. אין איפוא להשהות את תיקון המצב לתקופה ממושכת.

- מבקר המדינה קבע בדו"ח שנתי 16, שבספר הנכסים לא נרשמו הקרקעות, שהוקצו ליישובים החקלאיים. הביקורת האחרונה העלתה, שבמחוז ירושלים הוכנו במחלקת מיפוי ומדידות תיקי מפות ל-148 יישובים חקלאיים (45 בפרוודור ירושלים ו-103 בנגב); במחוז תל אביב יש 258 יישובים חקלאיים, שלגביהם נאספו במשך השנים נתונים. בספר הנכסים אין רישום על קרקעות אלו. לא נרשמו גם הקצאות קרקע למפעלי תעשייה בהתיישבות החקלאית, שהוקמו לפני מספר שנים. לפי ההסבר, שקיבל משרד מבקר המדינה, אין הפרטים של הקצאת קרקעות ליישובים החקלאיים ניתנים לרוב לרישום בספר

הנכסים; קביעת הפרטים מתוך מפות החכירה כרוכה בפעולה טכנית רבה הדורשת כוח אדם ניכר. המינהל סבור, שפעולה זו תבוא על סידורה עם רישום היישובים החקלאיים על פי הצעת חוק לרישום קרקע חקלאית, שהמינהל יוזם, או על פי תיקון מוצע לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה—1965, על ידי הוספת סעיף מיוחד לרישום קרקע חקלאית.

מהביקורת עולה, שהמינהל עדיין לא הגיע לרישום אינוונטארי מלא, שיוכל לשמש בסיס לניהול עסקי שוטף של הנכסים.

פיתוח וניהול של נכסים והפיקוח עליהם

הניהול של נכסים עירוניים והפיקוח עליהם

לפי הסכמים, שנערכו עם חברת עמידר בשנים 1953 ו-1961, הועברו הנכסים, הכוללים את כל המבנים שבתחומי ערים ומועצות מקומיות, לניהולה של עמידר כסוכן המינהל בשני שלבים: בשנת 1953 נכסי רשות הפיתוח בערי שדה; ובשנת 1961 הנכסים בשלוש הערים הגדולות. לעומת זאת לא הועברו לניהול עמידר הבניינים השייכים למדינה והתפוסים על ידי משרדי הממשלה; והנכסים בערים ובכפרים, המאוכלסים על ידי בני המיעוטים. על עמידר לנהל את הנכסים על פי הנחיות המינהל, למכור אותם, להשכירם, לגבות דמי שכירות ודמי מפתח, ולדאוג לתחזוקתם השוטפת. הסכומים הדרושים לכיסוי הוצאות הניהול צריכים להיקבע כל שנה בהסכם בין המינהל לעמידר, בהתחשב בהיקף ההוצאות, שהיו לעמידר בניהול הרכוש בשנה הקודמת. ההכנסות ממכירת נכסים יש להעביר למינהל עם חתימת חוזה המכר, וההכנסות מגביית שכר דירה ודמי מפתח יועברו אחת לחודש. מההכנסות מנכה עמידר את הוצאות הניהול והתחזוקה. המינהל מסר בדו"ח על פעולותיו לשנת 1966/67, שבטיפולו של עמידר ביום 31.3.1967 היו 49,889 מושכרים, מהם מיועדים להריסה 3,735. בדו"ח לשנת 1967/68 נמסר שליום 31.3.1968 היו בטיפול עמידר 49,009 מושכרים, מהם 4,192 מיועדים להריסה. ייעודם של המושכרים היה: למגורים — 39,213 יחידות; לבתי עסק — 8,518, ולמוסדות ציבור — 1,278.

הנכסים שבטיפול עמידר

— הביקורת שערך משרד מבקר המדינה ב-1963 על דרכי מסירת הנכסים לניהולה של עמידר, ושעל ממצאיה נמסר בדו"ח שנתי 14 (עמ' 248), העלתה, שבידי המינהל לא היו באותה תקופה רשימות מלאות על הנכסים, שהועברו לטיפול החברה. בספר הנכסים של המינהל אין עדיין רישומים על נכסים אלה. מתברר, שגם בעמידר אין מקפידים על רישום תקין של הנכסים: בסקירה של עמידר משנת 1967 על ניהול נכסי המינהל צוין, שהחברה לא הצליחה עד כה להנהיג שיטה של עדכון נתונים ודיווח לצורכי רישום הרכוש, גריעתו או שינויים בתפיסתו; הנתונים בתחום זה אינם מעודכנים, ועל פי רוב קשה להשיגם. בשים לב למצב עניינים זה מן הדין היה, לדעת הביקורת, שהמינהל יכין רשימות מעודכנות של הנכסים העירוניים שבניהול סוכנו, ירשום את מלוא המידע בספר הנכסים וידרוש מעמידר דיווח שוטף על השינויים ברכוש. המינהל הודיע למשרד מבקר המדינה במארס 1969, שהוא רואה את הפתרון לבעייה בניהול ספר נכסים מעודכן על ידי עמידר, כפי שמחייב ההסכם בינו לבין החברה; המינהל מקיים קשר מתמיד עם עמידר כדי להבטיח להבא ביצוע יעיל של ההסכם. חשיבות הנושא מחייבת, לדעת הביקורת, שהמינהל יחיש ככל האפשר את הנהגת הרישום הדרוש בעמידר.

בתקציב המינהל וכללים אומדני ההכנסות וההוצאות, המתייחסים לנכסים המנוהלים על ידי עמידר. בטבלה דלהלן מובאים אומדנים אלה והביצוע למעשה בשנים 1965/66 עד 1967/68, על פי נתונים, שריכוז משרד מבקר המדינה ממסמכי המינהל (באלפי ל"י).

1965/66	1966/67	1967/68	
התקציב למעשה	התקציב למעשה	התקציב למעשה	
5,239	6,410	7,250	ההכנסות מהשכרת נכסי דיור עירוניים (1)
9,000	9,700	11,457	
4,711	3,769	3,750	ההכנסות מדמי מפתח
9,950	10,179	11,457	ס"ה הכנסות
1,499	1,454	1,250	הוצאות תחזוקת נכסי דיור (1)
2,286	2,248	2,469	תשלום עבור ניהול ועמלה
3,785	3,702	3,719	ס"ה הוצאות
6,165	6,477	7,738	עודף הכנסות על הוצאות — לפני תשלום ארנונות (ראה להלן, תקציב, כספים וחשבונות)
5,050	5,950	7,400	

(1) כולל הכנסות והוצאות קטנות בקשר לנכסים שלא בניהול עמידר.

לפי אומדן, שנערך באפריל 1967 על ידי היחידה לתכנון כלכלי ותקציבי שבמינהל, הגיע שווי הנכסים של המינהל, המנוהלים על ידי עמידר, בשנת 1965/66 לכ-284 מליון ל"י. לפי אומדן זה יוצא, שעודף ההכנסה השנתי (לפני תשלום ארנונות) היווה כ-2.3% משווי הנכסים. כלל החיוב השנתי בעד שכר דירה הגיע באותה שנה ל-5.3 מליון ל"י שהם 1.9% משווי הנכסים.

הפיגור השנתי בגביית שכר דירה לעומת החיובים בספרי המינהל הגיע לסכומים ניכרים. הפיגור המצטבר בגבייה הסתכם ב-31.3.1967 ל-4.5 מליון ל"י.

המינהל הסביר למשרד מבקר המדינה במאוס 1969, כי הפיגור הניכר נובע לדעתו מכך, שאת מרבית נכסי המינהל מאכלסת שכבה מיוחדת של דיירים; אף על פי כן עומד המינהל במגע מתמיד עם עמידר בעניין זה, ודורש לייעל ולהעמיק את תהליכי הגבייה של שכר הדירה.

תשלומים עבור ניהול נכסים

בשנים האחרונות מבוססים התשלומים, שהמינהל משלם לעמידר עבור ניהול הנכסים, על השיעורים הבאים: 20% — עבור גביית דמי שכירות ודמי מפתח; 5% — מסך כל ההכנסות ברוטו ממכירות; 15% — מההוצאות בעד הריסות; 150 ל"י — עבור פינוי של כל יחידת דיור; 20,000 ל"י לשנה — דמי השתתפות בהוצאות העלון "חדשות עמידר". החל ב-1.4.1967 הופסקה השתתפות זו.

דרכי קביעת התשלומים לעמידר נבדקו על ידי משרד מבקר המדינה ב-1964. בדו"ח שנתי 14 (עמ' 249) נאמר, שהמינהל לא קבע את תשלום הוצאות הניהול לעמידר על

יסוד ניתוח ותחשיב מבוססים. באפריל 1966 הגישה עמידר תביעה להעלאת דמי הניהול של נכסי המינהל, בין השאר בגלל שינויים בשכר לאחר הסיווג ותשלום תוספת יוקר. בעקבות הביקורת הקודמת, ובשים לב לתביעת עמידר להעלאת דמי הניהול, בדקה היחידה לתכנון כלכלי ותקציבי שבמינהל במחצית השנייה של 1966 את הבסיס לקביעת שיעור דמי הניהול. במסקנות הבדיקה הוצע להקטין את שיעור דמי הניהול מ-20% ל-17% משכר הדירה ומדמי המפתח, ומ-5% ל-4% מההכנסות ממכירות. עמידר הסתייגה ממסקנות אלה. במאי 1967 הוקמה ועדה של נציגי הצדדים, שעליה הוטל לבחון את תביעות עמידר עבור תקופת העבר עד ל-31.3.1967, בסך כולל של 2.6 מליון ל"י, ולהכין הצעה לעקרונות, שעליהם יושתת ניהול הרכוש החל מ-1.4.1967. באוקטובר 1967 הגישה הוועדה את מסקנותיה לגבי הנקודות המוסכמות, והצביעה על נקודות, שעליהן לא הגיעו הצדדים לכלל סיכום. הוועדה המליצה בסיכומיה, שהמינהל ישלם לעמידר דמי ניהול, שיתבססו על יחידות דיור שבטיפולו, בסך 68 ל"י ליחידה לשנה, כשהדירה מוחזקת על ידי דייר על פי חוזה שכירות. עבור יחידות, המיועדות להריסה ושאינן בשימוש, ישלם המינהל 68 ל"י ליחידה בשנת ביצוע האטימה של הדירה, ו-25% מסכום זה בשנים שלאחר מכן. לגבי מכירת נכסים סוכם, שיש להמשיך בדרך של תשלום לפי אחוז מסוים, שייקבע מההכנסה תמורת הנכסים; הוועדה הציעה הפעלת הסדר זה לשנים 1968/69 עד 1970/71. הוועדה לא הגיעה לסיכום בעניין תביעות עמידר לשנת 1967/68 ולשנים שלפני כן ולא קבעה את שיעור העמלה עבור הטיפול במכירות. המסקנות הועברו באוקטובר 1967 להנהלות של המינהל ועמידר. במאי 1968 סוכם בין ההנהלות של שני הגופים על ההסדר דלהלן: תשלום של 2.6 מליון ל"י לכיסוי תביעות העבר עד 31.3.1968; עבור ניהול הרכוש — 68 ל"י ליחידה לשנה החל מ-1.4.1968; לגבי שיעור דמי עמלה ממכירות יתקיימו דיונים נוספים, ועד לסיכומם יישאר בתוקפו ההסדר הקודם. עד מועד סיום הביקורת לא נתקיימו הדיונים.

- בטיפול של עמידר נמצאות 46,000 יחידות התפוסות על פי חוזי שכירות. לפי ההסדר החדש יש לשלם לעמידר 68 ל"י לכל יחידה, ולפיכך יסתכמו דמי הניהול המגיעים לחברה בלמעלה מ-3 מליון ל"י לשנה. על פי ההכנסה בשנת 1967/68 יגיע שיעור דמי הניהול לכדי 30% מההכנסה השנתית מדמי שכירות ומדי מפתח, לעומת 17%, שהוצעו בסיכום הבדיקה, שנערכה על ידי המינהל, ולעומת 20%, שהיו נהוגים.

- עוד בסיכום, שנעשה במאי 1967 בין המינהל לבין עמידר, נקבע הצורך בעריכת בדיקה על ידי המכון לפיריון העבודה והייצור לשם קביעת הבסיס לתשלומים לתקופה שלאחר 1967/68. מתוך המסמכים שבתיקי המינהל אין לראות, אם אמנם התבססה המלצתה של הוועדה בדבר התשלום של דמי הניהול לשנים 1968/69 עד 1970/71 על בדיקה זו. המכון לפיריון העבודה והייצור ערך סקר בעמידר, אולם לדברי המינהל לא הועבר הסקר לידיו. כיוון שממצאי הסקר נוגעים לתחומים, שיש להם קשר הדוק עם סדרי הטיפול בנכסי המינהל, מן הדין היה, שהמינהל יקבל לידיו ויסיק את המסקנות המתבקשות, לפני שנקבעו התנאים של ניהול הנכסים על ידי עמידר.

המינהל הודיע למשרד מבקר המדינה במארס 1969, שבהתאם לתחזיות יגיע בשנת 1969/70 מספר יחידות הדיור שבניהול עמידר ל-42,000, מסיבת אטימה והריסה של יחידות דיור; מספר זה ילך ויקטן בשנים הבאות. המינהל הביע את תקוותו, שהוא יתגבר על הקשיים על ידי העלאת דמי השכירות, כשיתקבלו המלצות ועדת השופט רווח, הדנה בשאלת שכר דירה. לפי המשוער תגדיל העלאת זו את ההכנסות בסך של כ-6 — 5 מליון ל"י לשנה. אם תתאמת השערה זו, יהיה ההסדר הקיים של תשלום לפי יחידת

דיוור כדאי למדי מבחינה משקית, והסכום, שהמינהל ישלם לעמידר, לא יעלה על 20% מההכנסות השנתיות.

בהתחשב בתקופה, שתידרש עד לקבלת ההמלצות של ועדת השופט רווח, מן הרצוי לשקול הבאת העניין לדיון בפני מועצת מקרקעי ישראל, כדי שזו תטפל בשאלת שיעור דמי הניהול בתקופת הבניים.

פיקוח על ניהול נכסים

— עמידר מעבירה למינהל מדי חודש בחודשו דו"ח על פעולותיה, ובגמר שנת הכספים — דו"ח שנתי על אמצעי החברה לפי מקורותיהם. הדיווח החודשי משמש למינהל מקור לרישום הפעולות הכספיות בספריו, אך אין מחלקת הכספים והחשבונות של המינהל מקבלת מעמידר אסמכתאות לנתונים הכלולים בדו"ח. נוסף על דו"חות אלה מעבירה עמידר למינהל בכל חודש רשימות, הכוללות פרטים על דיירים שפוננו ועל דמי הפינוי ששולמו. המינהל אינו בודק במידה מספקת את כל הרשימות והפירוטים. משרד מבקר המדינה דן עם המינהל על הצורך בהגברת הפיקוח כדי לוודא, שהפעולות הנעשות על ידי עמידר עונות על הדרוש.

פיתוח מקרקעין

בביקורת, שנערכה בשנים 1966 ו-1967 ושמצאיה נכללו בדו"ח שנתי 18 (עמ' 295), צוין העדר של נהלים בדבר דרכי השתתפותו של מינהל מקרקעי ישראל בהשקעות לפיתוח מקרקעין. ביקורת מעקב, שנערכה באפריל — מאי 1969, העלתה, שעדיין לא גובשו הנחיות ונהלים על דרכי ההשתתפות במימון הוצאות פיתוח. בדיקה חוזרת שהתייחסה למקרים, שעליהם עמדה הביקורת הקודמת, העלתה כדלהלן.

קרית גת — המרכז האזרחי. במאי 1963 החליטה הנהלת המינהל להשתתף בהקמת מרכז אזרחי בקריית-גת, ובתקופה נובמבר 1963 עד פברואר 1967 שילם המינהל למועצה המקומית קריית-גת סך של 370,000 ל"י על חשבון השתתפותו בהוצאות הפיתוח החלות עליו על פי חוקי העזר של המועצה המקומית. בעת קבלת ההחלטה קבע המינהל, שישלם את חלקו, לאחר שייבדקו החשבונות על ידי מהנדס הפיתוח של המינהל. הבדיקה נעשתה, רק אחרי שכבר שולמה מרבית הסכום. על פי הבדיקה קבע המהנדס, שרק חלק קטן מההוצאה חל, לפי חוקי העזר, על המינהל. לאחר מכן סוכם, שנוסף על חלקו כבעל הקרקע, ישתתף המינהל בהוצאות פיתוח אחרות בהתאם לתכנית הפיתוח הכוללת של המועצה. סיכום זה, הנוגע לשינוי עקרוני, לא מצא ביטוי בכתב.

עד מועד סיום הביקורת לא מצא ההסדר החדש ביטוי בכתב.

קרית גת — איזור תעשייה. בשנת 1964 נקבע באורח כללי, שהמינהל יממן את ההוצאה על התכנון והפיתוח של איזור התעשייה בקריית גת. במארס 1966 עשתה המועצה הסכם עם חברה קבלנית, שהיקפו הגיע ל-714,000 ל"י. המינהל קיבל עליו את מימון העבודות, ועד סוף מארס 1967 העביר למועצה לשם תשלום לקבלן סך 410,000 ל"י. המינהל לא ערך עם המועצה המקומית הסכם על הסדרת היחסים בדבר הזמנת העבודות ופרטיותן ובדבר דרכי המימון.

עד מועד הבדיקה הנוכחית לא נערך הסכם עם המועצה המקומית. החשבונות, שהגישו הקבלנים, הסתכמו בסכום כולל של 896,650 ל"י. מסכום זה אישרו מהנדסי המינהל לתשלום סך של 783,500 ל"י, ועד סוף מארס 1969 שילם המינהל סך של 695,000 ל"י. המינהל סיכם עם משרד המסחר והתעשייה שמשרד זה יחזיר לו חלק מהסכום; ולאחר זאת יסוכמו החשבונות עם המועצה המקומית.

חוף עין בוקק. עד סוף מארס 1967 שילם המינהל לחברה לפיתוח חוף ים המלח וחבל סדום בע"מ סך של 440,000 ל"י על חשבון עבודות פיתוח בעין בוקק. החלטה עקרונית של המינהל

על השתתפותו בעבודות אלו לא נמצאה בפרוטוקולים. המינהל לא ערך הסכם עם החברה על היקף העבודות ועל דרכי המימון. החשבוניות, שהגישה החברה, לא נבדקו על ידי המינהל. בשנת 1966/67 שילם המינהל את הסכומים לחברה, בלא שהוגשו לו חשבוניות על עבודות שנעשו. המינהל הסביר בנובמבר 1967, שהדיונים על חתימת ההסכם עם החברה לא נסתיימו, והחשבוניות ייבדקו לאור התנאים, שייקבעו בהסכם.

עד תאריך ביקורת המעקב לא נחתם הסכם עם החברה, וניסוחו נמצא עוד בדיון. בדצמבר 1968 הגישה החברה למינהל חשבוניות, שלפיהן הסתכמו ההוצאות לעבודות הפיתוח באיזור עין בוקק בסך 771,628 ל"י. המינהל שילם 685,000 ל"י, אף שהסתייג מהוצאות בסכומים ניכרים; שנכללו בחשבוניות, חשב המינהל קבע, שהחשבוניות סותרות את הסיכומים, שאליהם הגיע המינהל במגעו עם החברה. המינהל ביקש בזמנו, לדברי החשב, שיוכנו חשבוניות המורות על חלוקת ההוצאות בין המגרשים; חשבוניות כאלה לא הוגשו.

פיתוח קרקעות ליד נתניה. עד סוף מארס 1967 זיכה המינהל את חשבונה של חברה לפיתוח קרקעות בסביבת נתניה בסכום כולל של 522,000 ל"י כחלקו בהוצאות הפיתוח. חשבוניות החברה, ששימשו בסיס לתשלום, לא נבדקו.

עד סוף מארס 1968 הגיע הסכום, שבו זוכתה החברה על ידי המינהל, לסך 581,000 ל"י. ביוני 1968 העביר מהנדס הפיתוח של המינהל לחשב המינהל דו"ח על בדיקת חשבונות ההוצאות לתקופה 1964 — 1967; ההוצאות הסתכמו בסך 2,528,000 ל"י, מהם מסים 1,006,000 ל"י. המהנדס הכיר בהוצאות, כפי שהסתכמו בחשבונות החברה, בסך 1,390,000 ל"י. מהסכום הנותר העביר 68,000 ל"י להחלטת ההנהלה, אך לא נבדקו חשבונות המסים. עד מועד סיכום הביקורת לא החליטה ההנהלה לגבי הסכום של 68,000 ל"י.

מסירת זכויות בנכסים

הקצאת קרקע לצורכי שיכון

הקצאת קרקע לחברות שיכון ציבוריות

במשך השנים הקצו הקרן הקיימת לישראל ורשות הפיתוח לחברות שיכון ציבוריות שטחים ניכרים לצורכי בניית שיכונים. עם הקמת המינהל הועבר לידי הטיפול בקרקעות אלה. דרכי הקצאת קרקעות נבדקו בשנת 1965 (ראה דו"ח שנתי 16, עמ' 291). בשנת 1968 נערכה לסירוגין ביקורת מחודשת על דרכי הקצאת קרקעות לחברות שיכון ציבוריות.

(בעניין הקצאת מגרשים לבנייה עצמית, ראה דו"ח שנתי 19, עמ' 323).

תנאי ההקצאה. — במינהל לא היה רישום מלא ומעודכן של הקרקעות, שנמסרו לכל חברה, ואף לא מערכת חשבונות תקינה, שתשקף את החובות והזכויות בגין העסקאות השונות. החברות מחזיקות קרקעות, שנמסרו לידיהן עוד לפני הקמת המינהל. בשנים 1962 ו-1963 המציאו שלוש חברות גדולות לשיכון ובניין רשימות של קרקעות פנויות, המוחזקות בידיהן ללא הסדר חוזי בר תוקף, ושטחן מסתכם בלמעלה מ-6,000 דונם. רוב הקרקעות הוקצו לחברות על ידי הקק"ל ורשות הפיתוח, ולפי המסמכים שבתקי המינהל לא היתה אפשרות לקבוע את תנאי העברת הקרקעות לידיהן; מאז שנת 1963 דן המינהל עם החברות על מציאת הסדר בקשר לקרקעות אלה. הביקורת העלתה, שהמינהל לא קיבל לידי מידע שוטף ומלא מכל החברות על התקדמות הבנייה על הקרקעות שבידיהן, על השטחים, שעוד לא בנו עליהם, ועל התכניות לניצולם בעתיד. עם הקמת המינהל הוחל בניהול

חשבונות של דמי חכירה לגבי כל עסקה עם חברות השיכון, אולם הרישום היה חלקי והופסק עוד בשנת 1961. בתקופה מאוחרת יותר הוכנו על סמך הרישום החלקי רשימות, שבהן רוכזו חובות דמי החכירה של שלוש החברות; גם רישום זה היה לקוי בחסר. כתוצאה מכך עוד לא הגיע המינהל עם כל החברות לידי סיכום לגבי יתרות הכספים עבור דמי חכירה המגיעים לו. המדובר בסכומים המסתכמים במאות אלפי לירות.

— אחרי הגשת תכניות הבנייה יש לגבות, לפי ההסדרים שקבע המינהל, דמי חכירה לפי טבלאות שהיו בתוקף באותה עת. המינהל חייב את החברות בדמי החכירה, אך לא לפי הטבלאות. במשך השנים נבנו בניינים, והמשתכנים בהם הופנו למשרדים המחוזיים של המינהל לעריכת חוזים נפרדים עם כל משתכן. מחלקת הכספים המשיכה לדרוש מהחברות דמי חכירה גם עבור יחידות דיור, שנמסרו כבר למשתכנים. לפי הודעתה של אחת החברות, רשומים ברשימות, המתייחסות לחיוב עבור דמי חכירה עד ל-31.3.1965, שטחים, שעליהם נבנו בתים עוד ב-1957, ואף הועברו על שם המשתכנים בספרי האחוזה. גם שתי החברות האחרות הודיעו עוד בשנת 1965 על מבנים רבים, שכבר הוקמו ושהמשתכנים בהם חתמו בזמנו על חוזים נפרדים עם המינהל. המינהל לא בדק ולא עדכן את חשבונותיו.

— בהחלטות המינהל משנת 1963 לגבי שלוש החברות נקבע, שלתקופה עד להגשת תכניות בנייה עליהן לשלם 6 ל"י לכל יחידת דיור. אף אחת מהחברות לא חויבה בדמי חכירה עבור תקופה זו.

— במשך השנים קיבל המינהל מהחברות תשלומים על חשבון הקרקעות שהוקצו להן, אולם הכספים, שנתקבלו ושנכללו במערך החשבונות התקציביים של המינהל, לא מצאו את ביטויים בחשבונות הנפרדים של כל חברה.

במאי 1969 הודיע המינהל למשרד מבקר המדינה, כי נערכת בדיקה של חשבונות החברות המשכונות, הן לגבי הקצאת הקרקעות והן לגבי דמי החכירה, במטרה להגיע להתאמת החשבונות ולגביית החובות.

החזרת שטחים למינהל

בראשית 1967 ביקשו חברות השיכון להחזיר למינהל שטחים, שרכשו ממנו, מפאת מצבן הכספי הקשה באותה תקופה. בעקבות פנייתה של אחת החברות התקיימה ביוני 1967 פגישה בלשכתו של שר החקלאות בעניין התנאים להחזרת השטחים. בפגישה השתתפו נציגי המינהל ומנהל החברה. בפרוטוקול מהישיבה נאמר, ששר החקלאות החליט: "... המינהל יחזיר לחברה את הסכומים, שקיבל ממנה וינכה את הפיצויים הקבועים מראש בסעיפים המדברים על ביטול חוזים, ודמי שימוש ראויים — 6% ממחיר (או ערך) הקרקע מיום קבלת ההחזקה של כל נכס על ידי החברה עד ליום החזרתו". על בסיס החלטת שר החקלאות התקיים ביולי 1967 דיון בין המינהל לבין החברה, אך לדברי מנהל האגף לשימוש בקרקע במינהל ערערה החברה על ההחלטות שנתקבלו, ומשום כך הובא העניין בנובמבר 1967 לדיון נוסף, שבו השתתפו שר האוצר, שר החקלאות, ושר הפנים; מנהל האגף הודיע למשרד מבקר המדינה, שבדיון המשותף סוכם, שהמינהל יחייב את החברה בדמי שימוש ראויים בלבד, שיהיו קטנים מהשיעור המקובל של 6%. למשרד מבקר המדינה לא הומצא תיעוד בדבר הדיון בהשתתפות השרים וסיכומו. בעקבות התפתחות זו נדונו העסקאות עם אותה חברה על ידי ועדת הביטולים, המורכבת מעובדים בכירים של המינהל*.

* בעניין ביטול עסקאות במקרקעין, ופעולות הוועדה, ראה להלן — ביטול עסקאות.

משרד מבקר המדינה בדק את טיפולו של המינהל בשלוש עסקאות של אותה חברה. הביקורת העלתה שביוני 1967, בבואה לדון כתנאי החזרת השטחים, שנרכשו על ידי חברות השיכון, אימצה לה הנהלת המינהל את ההנחיות, שנקבעו על ידי שר החקלאות מיוני 1967, לאמור: ביטול העסקאות לפי התנאים הקבועים בחוזים בין הצדדים. אולם ההתפתחות, שחלה לאחר מכן בדרכי הטיפול, הביאה לידי כך, שהמינהל ויתר מצידו על סכומים ניכרים, בלא שהשיקול לכך היה לגופו של עניין: המינהל ויתר על פיצוי, שכבר הוסכם עליו עם החברה, ולא לקח בחשבון את הערכת הנכס על ידי השמאי הממשלתי בעת ההחזרה; המינהל חייב את החברה בדמי שימוש מוקטנים לעומת אלה שנקבעו בהסכם. יתר על כן: הביקורת העלתה, שהטיפול של המינהל בחברה אחרת היה שונה לחלוטין מהטיפול בחברה הנדונה. לפי המסמכים שבתיקי המינהל, סוכם בפברואר 1967, על דעת שר האוצר, על רכישת קרקעות מהחברה האחרת — ביניהן קרקעות, שנמכרו לחברה על ידי המינהל — בסכום של שלושה מליון דולר, שהממשלה הקציבה לצורך זה במגמה לעזור לחברה במצבה הכספי הקשה. בהתאם להודעת המשנה למנכ"ל משרד האוצר, הוסכם על רכישת זכויות החברה על בסיס שומת השמאי הממשלתי. ועדת הביטולים החליטה, בהתאם לכך, על ביטולן של כמה עסקאות עם חברה זו, ובכל מקרה קבעה עקרונית, שהשטח יוערך מחדש על ידי השמאי הממשלתי. הגישה העקרונית של המינהל לגבי החזרת השטחים מידי חברה זו על בסיס של הערכה חדשה של השמאי הממשלתי, השונה מהטיפול בעסקאות של החזרת קרקעות, המתוארות לעיל, הוסברה על ידי המינהל בכך, שהוא ראה את העסקאות עם החברה האחרת כעסקאות רכישה ולא כביטולים. אולם לפחות במקרה אחד, שעליו הצביעה הביקורת, בולט הדבר כי המדובר הוא בביטול עסקה, לנוכח ההחלטה לנכות דמי שימוש בשיעור 6%, המקובל במקרים של ביטול עסקה.

הקצאת קרקעות למשרד השיכון *

בנובמבר 1960 ערך מינהל מקרקעי ישראל רשימה מרוכזת של הקרקעות, שנמסרו למשרד השיכון לפני קום המינהל; רשימה זו הקיפה כ-67,500 דונם, שהיו מיועדים להקמת 142,000 יחידות דיור. לפי אותה רשימה הוקמו עד 1960 כ-77,000 יחידות דיור. עוד בביקורת, שנערכה בשנת 1962 במשרד השיכון (דו"ח שנתי 13, עמ' 272), צוין, שלפי רשימות, שנעשו על ידי משרד השיכון, אף הן בשנת 1960, הגיע היקף קרקעות המינהל שבידי משרד השיכון ל-99,700 דונם. באותו דו"ח נאמר, שבהסכם, שנחתם ביולי 1961 בין המינהל לבין משרד השיכון על הסדר החשבונות ביניהם, סוכם, שמשרד השיכון יחויב בסך שני מליון ל"י תמורת כל הקרקעות, שעליהן הקים משרד השיכון שיכונים לעולים עד 31.3.1961, לפי רשימה מפורטת, שימציא משרד השיכון למינהל לא יאוחר מאשר ב-31.12.1961.

— בידי המינהל לא היו נתונים מלאים על השטחים, שבידי משרד השיכון, פרטים על היקף הבנייה על שטחים אלה, ועל השטחים, שעודם פנויים. הנהלת המינהל החליטה ביוני 1964, שהמינהל יבוא בדברים עם משרד השיכון במטרה להחיש את הכנת החומר הקשור לעניין זה, לרבות מפות מפורטות של כל השטחים המוחזקים על ידי המשרד במקומות השונים בארץ; החומר יועבר למינהל בשלבים מיד אחרי הכנתו, בלי לחכות עד לסיום הפעולה בכל הארץ. עד גמר הביקורת לא היה החומר הדרוש בידי המינהל, אף כי הוא פנה בעניין זה למשרד השיכון פעמים רבות בשנים 1965 עד 1967.

בשנת 1961 הכינו שני הגופים במשותף טבלה, שקבעה את תשלומי דמי החכירה הראשוניים והשנתיים לגבי קרקעות, הנמסרות למשרד השיכון לבנייה. בטבלה הובאה בחשבון

* ראה להלן גם משרד השיכון, עמ' 561.

הצפיפות הממוצעת, ונקבעו דמי החכירה הראשוניים בשיעור של כשליש מערך הקרקע ודמי החכירה השנתיים בשיעור של 4% מהיתרה; דמי החכירה סווגו גם לפי יעודה של הבנייה (סוגי השיכון — עולים או חסכון), כאשר לכל סוג נקבעו שתי מכסות — גבוהה ונמוכה — בעיקר בהתאם לתנאי הצפיפות. הטבלה עודכנה עד לשנת 1964/65, בדרך כלל על פי שינויים במדד; מאז שנת 1964/65 לא חל בה שינוי. במאי 1965 קבעה הממשלה בהחלטותיה על המדיניות הקרקעית, שקרקע עירונית תוחכר לתקופה שלא תעלה על 49 שנה; עד חתימת ההסכם תשולם מקדמה בשיעור של 40% — 80% מערך הקרקע (לפי בחירת החוכר), ונוסף על כך דמי חכירה שנתיים בשיעור של 5% מיתרת ערך הקרקע. בעקבות החלטה זו הודיע המינהל בספטמבר 1965 למשרד השיכון, שהתשלומים תמורת הקרקעות המוקצות למשרד השיכון, או לבנייה באמצעותו, יתבססו על הערך הריאלי של הקרקע, כפי שייקבע על ידי השמאי הממשלתי. ההסדר החדש יחול על בנייה חדשה; הוא יחול גם על שטחים, שהוקצו למשרד השיכון בעבר וטרם הוחל בבנייה עליהם או שטרם נעשו התקשרויות מחייבות עם משתכנים לגבי מחירי הדירות. משרד השיכון לא קיבל את עמדת המינהל והודיע לשר החקלאות, כי הוא רואה בהסדר הקיים גורם המאפשר לו עבודה תקינה במילוי משימותיו, בהתאם למדיניות הממשלה; כל עוד לא הייתה הכרעה בין שרי הממשלה הנוגעים בדבר על שינוי צורת הקצאתן של הקרקעות ותשלום התמורה לצורכי תכנית במסגרת משרד השיכון, מחייב, לדעת משרד השיכון, ההסדר הקיים. אולם שר החקלאות — בתשובתו למשרד השיכון — אישר את עמדת מינהל מקרקעי ישראל, בהדגישו, שהממשלה כבר קבעה עקרונות למדיניות קרקעית, שלפיהם צריך המינהל לפעול; החלטת הממשלה לא הוציאה מן הכלל את הקרקעות המוקצות לפעולות משרד השיכון, ומשום כך ברור, שמכוח החלטה זו בטלים הסדרים קודמים. בעקבות תשובה זו, ביקש המינהל ממשרד השיכון רשימת התחייבויות והציע להרכיב טבלה חדשה, שתהיה מבוססת על ערך קרקע ריאלי ועל תשלום דמי חכירה בשיעור, שקבעה הממשלה. משרד השיכון לא המציא את המבוקש.

— ערך הקרקעות, שעליו התבססו הטבלאות, היה נמוך בהרבה מהערך הריאלי של הקרקע. השוואה מידגמית, שערך המינהל לגבי 272 יחידות דיור שהוקמו בחיפה ובסביבה, העלתה הפרש ניכר בין הערך, שקבע השמאי הממשלתי לפי השיעורים, שנקבעו בהחלטות הממשלה, לבין הערך בטבלה משנת 1964/65, שלפיה פועלים עד עתה. השמאי הממשלתי העריך את הקרקע שבמדגם ב-578,528 ל"י. לפי השיעור הגבוה של דמי חכירה ראשוניים (בהתאם להחלטת הממשלה ממאי 1965) — 80% מהערך — היה צריך לגבות 463,000 ל"י; לעומת זאת, על פי השיעור המכסימלי ("חסכון גבוה"), שלפי הטבלה מסתכם התשלום לדמי החכירה הראשוניים בכ-87,000 ל"י; בשיעור המינימלי לפי החלטת הממשלה — 40% מהערך — מסתכם התשלום לדמי חכירה ראשוניים בכ-231,000 ל"י, ולפי הטבלה ("עולים-נמוך") בכ-46,000 ל"י. הפרשים ניכרים יש גם בדמי חכירה שנתיים. לפי חישובי המינהל, המבוססים על קבלת מספרים אלה כממוצע ועל היקף בנייה שנתי ממוצע של כ-13,000 יחידות על קרקע של מינהל מקרקעי ישראל, ינוע ההפרש בדמי החכירה בין 20 מליון ל"י לבין 7.52 מליון ל"י. רק בסוף יוני 1968 הוכנה טיוטה להסדר, שבו נקבע בין השאר, שמשרד השיכון ישלם למינהל דמי חכירה בהתאם להחלטות מועצת מקרקעי ישראל; תוכן טבלה, שבה ייקבע ערך הקרקע בכל אתר ואתר; הטבלה תבוסס על הנחיות הממשלה והחלטות מועצת מקרקעי ישראל ובשים לב לגודל הדירות, לסטנדרד הבנייה, לצפיפות ולמחירי הדירות. לצורך הכנת הטבלאות תמונה ועדה, בהרכב השמאי הממשלתי הראשי ונציגי משרד השיכון ומינהל מקרקעי ישראל. ההסדר אושר במועצת מקרקעי ישראל במאי 1969, במסגרת הסדר כולל עם משרד השיכון

בדבר סדרי העבודה בתחום התכנון, הפיתוח, איתור שטחים והקצאתם, התחשבות ותשלומים. ההסדר קיבל גם את אישורו של שר השיכון.

- בספרי החשבונות של המינהל אין רישום סדיר ותקין, שישקף נכונה את היחסים הכספיים עם משרד השיכון. בכרטיסי חשבונות חו"ז למשרד השיכון נרשמו רק תקבולים, שהעביר משרד השיכון למינהל, אך לא נרשם בהם כל חיוב עבור רכישות לפי חוזים ודמי חכירה שנתיים. הרישומים מתחילים בדצמבר 1962 ללא יתרה קודמת. לפי רישומים חלקיים אלה נתקבלו עד סוף מארס 1967 ממשרד השיכון בס"ה 26 מליון ל"י, מחציתן עבור רכישות ומחציתן עבור דמי השתתפות ודמי חכירה שנתיים. בתיקי המינהל מצויים ריכוזי חשבונות רבים, שנערכו על ידי המינהל וגם על ידי משרד השיכון, הנבדלים זה מזה הבדל רב. המינהל ערך במאי 1964 התאמת חשבונות ליום 31.3.1964, ולפיה הסתכם חוב משרד השיכון ב-7.7 מליון ל"י; חוב זה כולל לגבי שנת 1963/64 הקצאות בתנאי רכישה. התאמה זו אושרה על ידי שני הצדדים במאי 1964. בדצמבר 1965 פנה המינהל למשרד השיכון וביקש דמי חכירה ראשוניים ושנתיים לשנת 1963/64 בסך 5,462,233 ל"י ולשנת 1964/65 בסך 9,105,250 ל"י וקבע אומדן לשנת 1965/66 בסך 5,400,000 ל"י; ואילו משרד השיכון הודיע למינהל, כי לשנת 1963/64 מסתכמים דמי חכירה ב-1,641,472 ל"י בלבד, לשנת 1964/65 ב-2,574,667 ל"י ולשנת 1965/66 ב-1,714,526 ל"י. בתיקים לא נמצאו נתונים לגבי דמי החכירה לשנים 1966/67 ו-1967/68. בעקבות הביקורת עושה המינהל מאמצים לבדיקת החשבונות עם משרד השיכון כדי להביאם לעדכון ולהתאמה.

החכרת מקרקעין למשתכנים

על ההסדרים בדבר קביעת דמי חכירה נערכה ביקורת בעבר, ולאחרונה בשנת 1966 ממצאי הביקורת הובאו בדו"ח שנתי 17 (עמ' 288). צוין בו, שלא נקבע נוהל של דמי חכירה, שיכלול הנחיות בדבר סיווג השיכונים, בדבר הפעלת המכסות של דמי החכירה לרגל תוספת בנייה, ובדבר דמי חכירה ליחידות מסחריות. בהערותיו על הדו"ח השנתי 17 הודיע שר האוצר כי "במכלול בעיות דמי החכירה מטפלת ועדה בינמשרדית, שבה משתתפים, נוסף לנציגי המינהל, גם השמאי הממשלתי הראשי ונציגי משרד השיכון. הדיונים נסובו על עקרונות ועדכון טבלאות דמי החכירה. לאחר קבלת החלטותיה בנדון יהיה מקום לערוך נוהל מתאים לקביעת ולגביית דמי החכירה". בסיכומיה והצעותיה של ועדת הכספים לדו"ח השנתי 17, שאושרו על ידי מליאת הכנסת ב-7.8.1967, הפנתה ועדת הכספים את תשומת לב שר החקלאות ומועצת מקרקעי ישראל "לליקויים הניכרים, שהועלו על ידי הביקורת בתחום קביעת דמי חכירה שנתיים בשיכונים, בהם — חוסר שיטה אחידה ונהגים שונים בקביעת דמי חכירה. הוועדה מצטרפת לדעת הביקורת ותובעת ממנהל מקרקעי ישראל לעבד נהלים מפורטים ודפוסי טיפול מגובשים ואחידים בשאלת דמי החכירה, הנוגעת למספר רב של תושבים".

הביקורת האחרונה על נושא זה העלתה:

(1) המינהל גובה דמי חכירה שנתיים מכ-180,000 משתכנים בשיכונים עירוניים, שבנו על קרקעות שבניהולו; לפי האומדן של המינהל מגיעה ההכנסה השנתית מדמי חכירה ל-3,350,000 ל"י. לפי סקירה, שהכין המינהל בתחילת 1969, משלמים 118,000 משתכנים בשיכונים עירוניים את דמי החכירה ישירות למינהל, והאחרים — באמצעות בנקים וחברות עמידר. אומדן ההכנסה השנתית מדמי החכירה, שעל המינהל לגבות ישירות, הוא 2,705,000 ל"י. הגבייה בפועל בתקופה אפריל — דצמבר 1968 היתה אמנם

כ-3,000,000 ל"י, אך בסכום זה כלולים גם חובות משנים קודמות, שבהם חלה עלייה מתמדת. סך כל החוב המצטבר עד סוף 1968 לפי הסקירה של המינהל מסתכם בכ-5.7 מליון ל"י, ומספר החייבים — ב-62,000. מתוך 118,000 אגרות התשלום והודעות הפיגורים שנשלחו למשתכנים, חזרו למינהל כ-20,000 מחמת כתובות לא נכונות או מחמת עזיבת המקום על ידי החוכר. בתקופה, שבה נערכה הביקורת, עשה המינהל פעולה שיטתית לגילוי הסיבות לאי מסירת אגרות התשלום, ואותרו כ-15,000 מבין 20,000 המשתכנים. המינהל ממשיך בפעולות האיתור.

סכום החוב הנקוב אינו משקף את מלוא היקפם של הפיגורים בגבייה. מספר רב של מחזיקים בדירות לא שילמו דמי חכירה שנים רבות ואף לא חויבו בהם, כגון המשתכנים בשיכון בפרברי תל אביב משנת 1953; משתכנים רבים בשיכון בפרברי ירושלים משנת 1960/61; משתכנים בלוד; משתכנים רבים משנת 1960/61 בקריית אליעזר בחיפה; ושיכון בבת גלים משנת 1952/53.

(2) - הטבלאות לחישוב דמי החכירה לשיכון ציבורי, שהוכנו עוד לקראת 1964/65, נמצאות בשימוש עד עתה (ראה לעיל — הקצאת קרקעות למשרד השיכון). עוד בביקורת הקודמת הועלה, שהטבלאות לא כללו מספר רב של שיכונים, לצורך קביעת המכסה של דמי החכירה; ושרשימות נוספות, שהוכנו במחוזות, לא אושרו על ידי הנהלת המינהל. מתברר, שבמשך הזמן התווספו שיכונים, והמחוזות של המינהל קבעו את מכסות דמי החכירה, בלא שנתקבל אישור על כך מאת הנהלת המינהל. הוועדה הבינמשרדית, שהוזכרה בהערות שר האוצר (ראה לעיל, עמ' 362) דנה בקביעת עקרונות לחישוב דמי חכירה ובעדכון הטבלאות. עד גמר הביקורת לא סיימה הוועדה את טיפולה.

- החל מאפריל 1967 העלה המינהל את דמי החכירה למשתכנים, המחזיקים בדירותיהם למעלה משבע שנים, ב-71%: 35% העלאת ערך הקרקע ו-36% הפרשי הצמדה. ההעלאה בוצעה לגבי למעלה מ-50% מהמשתכנים. המינהל הסתמך בהחלטתו על סעיף הכלול במרבית חווי החכירה, המאפשר למחכיר להעריך את הקרקע מחדש כל שבע שנים כדי לקבוע דמי חכירה חדשים. ההעלאה אושרה על ידי מועצת מקרקעי ישראל במאי 1967. מאחר שהטבלאות לא שונו מאז 1964 — ואף לא בעקבות ההעלאה — ולפיהן נקבעים גם דמי החכירה לחוכרים חדשים הנכנסים לדירות, יש שחוכרים חזיקים, שדמי החכירה שלהם הועלו ב-71%, נדרשים לשלם סכומים גבוהים מאלה, שמשלמים חוכרים חדשים על פי הטבלה. עוד בשנים 1960 ו-1961 נקבעו למשתכנים, שעמם נערכו לראשונה חוזים, מכסות יותר גבוהות מאלה שבטבלה, ביניהן גם מכסות, שהיו שונות זו מזו לגבי דירות שוות, אף שהחוזים נערכו באותה תקופה. בדצמבר 1968 הורה חשב המינהל למחוזות להכין רשימה של שיכונים, שבהם עולים דמי החכירה, אחרי התוספת של 71%, על המכסה שבטבלה, ושיש לדאוג לכך, שדמי החכירה החדשים (לאחר ההעלאה) לא יעלו על אלה שבטבלה; תיקון זה יש לעשות למפרע מ-1.4.1968. אף לאחר מתן ההוראה היה מחוז חיפה מוסיף 71% גם במקרים, שהמכסה החדשה עלתה על זו שבטבלה. בעקבות הביקורת הורה המינהל למחוז להקפיד על ביצוע ההנחיות.

(3) - בטבלה נקבעו דמי חכירה לפי סוגי שיכונים: שיכון עולים או שיכון חסכון. לכל סוג נקבע מינימום ומכסימום, ולגבי כל שיכון צוינה הצפיפות הממוצעת לדונם ברוטו, שלפיה יש לקבוע את המכסה הנמוכה או הגבוהה. המחוזות השונים ממשיכים לקבוע את המכסות כל אחד לפי דרכו. עוד בביקורת הקודמת צוין, שהיו מקרים שנקבעו באותו שיכון מכסות שונות, פעם לפי המגיע בשיכון עולים ופעם לפי מכסת מפעל חסכון. גם בבדיקה האחרונה נתגלו מקרים של חוסר עקיבות אף לגבי חוכרים בבית אחד. בעת העברת דירה מחוכר לחוכר קובעים, לפי הנהוג במינהל, לחוכר החדש את מכסת דמי החכירה לפי

הטבלה שבתוקף בלי להתחשב במכסה, ששילם החוכר המעביר. הועלו מקרים, שהמינהל קבע באותו בית, בעת העברת הדירות, מכסות דמי חכירה שונות — פעם לפי המכסה של שיכון עולים ופעם לפי המכסה למפעל החסכון לבנייה. לפי הסברי המינהל נובע ההבדל בחלק מהמקרים משוני בסיווג הדירות על ידי הגורמים המשכנים.

מינהל מקרקעי ישראל עושה באחרונה מאמצים לתקן את המצב, וההנהלה מקיימת דיונים בנושא זה כדי למצוא פתרון למכלול הבעיה. מן הצורך שירוכזו נהלים ודפוסי טיפול, בצורה מגובשת ואחידה, לקביעת דמי חכירה שנתיים בשיכונים.

החכרת מקרקעין למפעלי תעשייה

מועצת מקרקעי ישראל קבעה באפריל 1966 ובאוקטובר 1967 את התנאים, שלפיהם תימסר קרקע לתעשייה, למלאכה, למסחר, לבנייני משרדים, לבתי בידור, לתיירות, להבראה ולנופש. המועצה החליטה על חלוקת הארץ לאזורים משלושה סוגים: אזורי פיתוח משני סוגים, ושאר אזורי הארץ. ערך הקרקע בכל האזורים ייקבע על ידי ועדה משותפת של המינהל ומשרד המסחר והתעשייה או משרד התיירות (הכול לפי העניין), בראשותו של השמאי הממשלתי. דמי חכירה ראשוניים ייגבו לפי ערך הקרקע בהתאם לאיזור. דמי חכירה שנתיים ייקבעו בשיעור של 5% מיתרת ערך הקרקע, לאחר תשלום דמי חכירה ראשוניים, צמוד למדד המחירים לצרכן. כל שבע שנים יועלה הבסיס לחישוב דמי החכירה השנתיים ב-35%, לאחר תוספת הפרש של מדד המחירים; אולם החוכר יהיה רשאי לבקש הערכה של השמאי הממשלתי, ואם יתברר, שהערך החדש של הקרקע נמוך מהערך המקורי בצירוף ההעלאות, ייקבעו דמי החכירה על בסיס ההערכה.

בחוזי החכירה, שנערכו אחרי 1963, נכלל סעיף המחייב הצמדה של דמי החכירה למדד המחירים לצרכן ותוספת של 35% כל שבע שנים; לעומת זאת נכלל בחוזי החכירה, שנערכו עד לשנת 1963, סעיף המאפשר למחכיר לבקש הערכה חדשה של הקרקע בכל חמש עד שבע שנים על ידי השמאי הממשלתי ושינוי דמי החכירה השנתיים בהתאם להערכות החדשות, בשיעור של 4% — 6% מהשווי. בחלק מהחוזים, ובעיקר באלה, שנערכו על ידי הקרן הקיימת לישראל, נקבע, שהחוכר רשאי לבקש הערכה חדשה על ידי בוררות. לגבי החוזים, שנחתמו בשנות החמישים הראשונות, הועלו במקרים רבים דמי החכירה בתחילת 1958, ומאז לא מיצה המינהל, בדרך כלל, את מלוא זכויותיו להעלאת דמי החכירה לפי החוזים. לפי נתוני המינהל מפברואר 1968 מגיע מספר המפעלים, שחוזי החכירה שלהם נערכו עד 1963, לכ-1,200. המינהל בדק מדגם, שכלל 52 מפעלים מתוך 126 במרכז הארץ כדי לקבוע את ההפרשים בדמי החכירה השנתיים, שגיעו לו אחרי ביצוע שיערוך הקרקעות בדרכים שונות: דמי החכירה השנתיים עד לשיערוך הגיעו ל-12,258 ל"י. אילו קבעו את דמי החכירה על בסיס ההערכה המחודשת של הקרקעות, היו דמי החכירה מגיעים ל-256,800 ל"י; לעומת זאת, גיעו דמי החכירה אחרי תוספת של 35% ושל ההפרש במדד המחירים לצרכן (הצמדה) לסך 34,700 ל"י בלבד.

— המינהל לא הסדיר עוד את הדרכים לביצוע ההערכה מחדש של הקרקעות, שהוחזרו לפי אותם חוזים, שנעשו עד 1963 והמאפשרים שיערוך הקרקעות: מבדיקה מסורגת של מספר תיקים של חוכרים במחוזות תל אביב והמרכז וחיפה והצפון עולה, שבמקרים אחדים הועלו דמי החכירה פי שלושה מאלה, שנקבעו בחוזה החכירה המקורי; במקרים אחרים הוסיף המינהל הפרש מדד ועוד 35%, שהסתכמו יחד בכ-70% — 100%; ובמקרים נוספים, כשהחוכר ערער על ההעלאה, הודיע לו המינהל, שהעניין הובא לדיון ולאחר קבלת החלטה תימסר לו הודעה, אך עד מועד סיום הביקורת לא היה המשך לטיפול. הועלו גם מקרים,

שהמינהל הודיע לחוכרים על ההערכה המחודשת, אך אין לראות בתיקים אם אמנם נגבו דמי החכירה בהתאם לכך.

להלן דוגמאות, של השוואה בין דמי החכירה, שהיה על המינהל לגבות לוא קבע אותם על בסיס ההערכה המחודשת של השמאי הממשלתי, לבין הסכום, שנקבע לאחר שהמכסה הקיימת הוגדלה פי שלושה (בל"י). הדוגמאות מתייחסות לחוזים, שנעשו לפני 1963.

המפעל	דמי חכירה לפי הערכה	דמי חכירה למעשה
א	2,887	891
ב	18,000	4,300
ג	5,120	1,200

להלן דוגמאות נוספות של דמי חכירה, שהיה על המינהל לגבות על בסיס ההערכה המחודשת, לעומת הסכום שנקבע לפי חישוב של תוספת בשיעור 70% — 100% על המכסה הקודמת (בל"י).

המפעל	דמי חכירה לפי הערכה	דמי חכירה למעשה
ד	1,936	523
ה	3,361	587
ו	7,552	1,379
ז	2,659	463

משרד מבקר המדינה הפנה את תשומת לב המינהל לכך, שפעולותיו וההסדרים הנוגעים לדמי החכירה עבור קרקעות המיועדות למפעלי תעשייה, דורשים דיון מחדש לשם קביעת עקרונות ברורים שיבטיחו גביית דמי חכירה ריאליים ככל האפשר. בעקבות הביקורת הודיע המינהל בסוף יולי 1969, שעובדיו הבכירים דנים בעיבוד הצעות לדיון בהנהלה על הפעולות הקשורות בנושא זה, שעדיין לא נמצא להן פתרון.

החכרת מקרקעין לתחנות דלק

המינהל מקצה קרקעות להקמת תחנות דלק למועמדים, שבידיהם המלצות של מחלקת השיקום במשרד הבטחון. לפי החלטת מועצת מקרקעי ישראל אין חובה להיזקק לצורך ההחכרה למכרו פומבי. דמי החכירה מבוססים על ערך הקרקע או על תמלוגים המחושבים בהתאם לכמות הדלק הנמכרת בתחנה. לפי סקר, שערך המינהל בשנת 1966, הוקמו על קרקעות המינהל 111 תחנות דלק על שטח של 344 דונם. ביקורת על תנאי החכרת קרקעות לתחנות דלק נערכה לאחרונה ב-1964, ראה דו"ח שנתי 15 (עמ' 274)*. במאי 1969 נבדק הנושא מחדש.

תנאי החכרה

במאי 1964 גובשו בהנהלת המינהל תנאי ההחכרה של תחנות דלק. לפי ההוראות על החוכר לשלם עבור שטח, שאינו עולה על שלושה דונם והמשמש לתחנות דלק, לסיכה

* אשר לטיפולו של משרד הבטחון בתחום זה ראה דו"ח שנתי 17, עמ' 562.

ולרשימת מכונות, דמי חכירה שנתיים בשיעור של 6% (החל ממאי 1965 5%) משווי הקרקע, כפי שייקבע על ידי השמאי הממשלתי, או תמלוגים, שיהיו מושתתים על כמויות הדלק הנמכרות במשך השנה, לפי הסכום הגבוה יותר, אולם לא פחות מאשר 300 ל"י לשנה. לפי הסכם החכירה מותר למינהל לדרוש בכל עת, כפי שימצא לנכון, מהחברה המשווקת דלק לחוכר דו"חות ואישורים על כמויות הדלק ששווקו. הוראות אלה לא קיבלו את אישורה של המועצה. לפי הסקר, שערך המינהל בשנת 1966, כלולים בכ-45% מהחוזים שנחתמו, הסעיפים הנוגעים לגביית תמלוגים בהתאם לכמויות הדלק הנמכר; באחרים נקבעו דמי חכירה.

— אין המינהל דואג בכל מקרה לקבל דו"חות על כמות הדלק המשווקת, כדי שיוכל לקבוע את סכום דמי החכירה המגיעים לו.

— ברוב ההסכמים, שבהם נקבעו דמי החכירה בצורת תמלוגים, התחייבו החוכרים לנהל חשבונות מלאים ומדויקים על כמויות הדלק שנמכרו ולהרשות לנציג המינהל לבדוק בכל זמן סביר את החשבונות והמסמכים האחרים הקשורים במכירת הדלק. המינהל לא תמיד גיצל זכות זאת כדי לקבוע את התמורה הנכונה עבור החכרת הקרקע בהתאם לתנאי החוזה.

הפיקוח על הקמת התחנות

בהוראות המינהל על הקצאת שטחים לתחנות דלק נקבע, שיש לערוך הסכם מוקדם לבנייה (הסכם פיתוח), שבו יתחייב מקבל השטח להגיש תכניות לבנייה תוך חצי שנה, להתחיל לבנות תוך שנה ולסיים את הבנייה לא יאוחר מאשר תוך שנתיים מתאריך ההסכם. אם מקבל השטח לא ימלא אחר ההתחייבות באחד השלבים האלה, או אם לא תאושר התכנית על ידי מוסדות התכנון, יוחזר השטח לרשות המינהל. אחרי שמקבל השטח ימלא את התנאים, כפי שהותנו בהסכם המוקדם לבנייה, ייחתם הסכם חכירה לתקופה של 49 שנה.

— המינהל לא עקב בכל מקרה אחרי מילוי תנאי ההסכמים המתייחסים להתחייבויות היום להקים את תחנת הדלק לפי התכנית, שאושרו ובזמנים שנקבעו. לא נמצאו ברוב תיקי המינהל דו"חות על ביקורי פיקוח במקומות, שהיו דרושים כדי לוודא, אם אמנם הוקמו התחנות.

החכרת מקרקעין למחצבות

לפי נתונים, שאסף משרד מבקר המדינה במינהל, היו בשנת 1967/68 על הקרקעות שבניהולן 357 מחצבות, מהן 243 על פי הרשאות קבועות (לתקופות ארוכות) ו-114 על פי הרשאות זמניות. ההרשאות הקבועות מתייחסות למחצבות, שבהן נעשו השקעות ניכרות בהקמת מתקנים גדולים. המחצבות השתרעו על שטח כולל של 13,084 דונם. ב-1967/68 הופקו למעלה מ-8 מיליון מ³ חומרים. ההכנסות מהחכרת המחצבות, — תמלוגים המחושבים לפי תפוקת המחצבות — הסתכמו למעשה בשנת 1966/67 ב-2,702,000 ל"י, לעומת אומדן של 3,300,000 ל"י ובשנת 1967/68 ב-2,556,000 ל"י לעומת אומדן של 3,500,000 ל"י.

נהלים

בעקבות ביקורת קודמת משנת 1962 (ראה דו"ח שנתי 12, עמ' 132) נקבע ב-1964 מחירון לחומרי מחצבות על ידי ועדה בינמשרדית, שהתבססה על בדיקה תמחירית, שערך המכון לפיריון העבודה והייצור במאוס 1963. המחירון, שעל פיו נקבעים התמלוגים, עודכן לשנת

1965/66, ומאז לא חל בו שינוי. סדרי הפעולה של המינהל בהחכרת המחצבות ודרכי הפיקוח עליהן פורטו בנוהל קבע של המינהל. הוראות נוהל אלה לא הובאו לדיון ולאישור של מועצת מקרקעי ישראל.

דרכי החכרת מחצבות

היוזמה למציאת מקורות לחומרי חציבה היא על פי רוב בידי בעלי המחצבות. אין המינהל יוזם בדרך כלל בעצמו הפקת חומרים על ידי פרסום מכרזים. במקרה אחד, לגבי שטח של כשישה דונם בסביבת תל אביב, נערך בנובמבר 1965 מכרז, שבעקבותיו נמסר השטח, והתמורה שנתקבלה עלתה פי שלושה על הנקבע על בסיס המחירון הנהוג במינהל: מחיר של 1.10 ל"י למ' לעומת 35 אג' לפי המחירון. במקרה אחר מסר המינהל בנובמבר 1967 לשלוש חברות, ללא מכרז שטח של 110 דונם בקרבת הרצליה להפקת כורכר בכמויות ניכרות. ההרשאה לחציבה ניתנה לחברות אלו לפי 35 אג' מ". החברות הפיקו למעשה 150,000 מ' כורכר בקירוב. לביקורת לא הוסבר, מדוע לא נערך גם במקרה זה מכרז על מסירת שטח להפקת חומר בהיקף כה גדול.

הביקורת הפנתה את תשומת לב המינהל לכך, ששיטת המכרז למסירת שטחי חציבה היא רצויה לא רק כדי להשיג מחיר נאות, אלא גם כדי לאפשר השתתפות שווה לכל ולמנוע טענות של קיפוח.

- בהוראות נוהל נקבע, שכל המבקש להפיק חומר חייב להגיש בקשה אל המפקח המחוזי על המחצבות שבמינהל. בבקשה עליו לציין את מקום השטח המבוקש, סוגי החומר, שמבקשים להפיק, והכמות המשוערת. רוב ההרשאות במחוז ירושלים ניתנו, בלא שנתקבלו בקשות בכתב; גם במחוז תל אביב הועלו מקרים, שהרשאות ניתנו בלי שהוגשו בקשות. הוסבר למשרד מבקר המדינה, שבמקרים רבים היו הפניות בעל פה. לדעת הביקורת, סדרי מינהל תקינים מחייבים, שהבקשות להרשאות יוגשו בכתב, כדי שיוכלו לשמש בסיס לדיון והחלטה בוועדות של המינהל.

רישוי חציבה

- לפי פקודת המכרות משנת 1925, הפעלת מחצבות והפקת חומרי חציבה שונים טעונות רישיון, ובהתאם לתקנות המכרות (רשיונות חציבה), תשט"ז — 1956, יינתן הרישיון לאחר תשלום האגרה הקבועה, וייחתם על ידי קצין המחוז של משרד הפנים בשם שר הפיתוח. לפי הוראות הנוהל של המינהל, על המפקח המחוזי של המינהל להעביר את הבקשות להפקה לקצין המחוז של משרד הפנים, ועל המינהל לתת את ההרשאה אחרי קבלת אישורו של קצין המחוז. מתברר, שבדרך כלל נותן המינהל 'הרשאות זמניות, בלא לקבל אישורו של קצין המחוז. במינהל מונו ארבע ועדות מחוזיות למחצבות, שמתפקידן לבדוק ולאשר את ההרשאות להפקת חומר. הביקורת העלתה, שחלק ניכר מההרשאות הזמניות לא הובאו בפני הוועדות.

בסוף 1968 נערכה ביקורת בעניין רישוי חציבה אצל המפקח על המכרות והמחצבות שבמשרד הפיתוח ובמשרד הפנים, וממצאיה הובאו בפברואר 1969 גם לתשומת לבו של המינהל*. מביקורת זו עולה, שמתוך 357 מחצבות, שפעלו ב-1967/68 על קרקעות שבניהולו של המינהל, היו 215 ללא רישיון מטעם קציני המחוז. המדובר לרוב בהעדר רישיון מחודש.

* בעניין רישוי מחצבות על ידי משרד הפנים, ראה דו"ח שנתי 19, עמ' 454; בדבר הפיקוח על המכרות והמחצבות, במשרד הפיתוח, ראה דו"ח שנתי 19, עמ' 443.

בסיכומיה והצעותיה של ועדת הכספים של הכנסת לדו"ח השנתי 19, כפי שאושרו במליאת הכנסת, הביעה הוועדה את מורת רוחה על ההזנחה השוררת זה שנים בכל הנוגע לרישוי פעולות החציבה בארץ ולפיקוח עליהן; הזנחה הנובעת בעיקרה מחוסר תיאום בין המשרדים הנוגעים בדבר: משרד הפנים, משרד הפיתוח ומינהל מקרקעי ישראל. הוועדה תבעה להסדיר את הבעיה ללא דיחוי נוסף.

הפיקוח על החציבה

הוראות הנהל של המינהל קובעות, שכל מפעל חייב לבקר לפחות אחת לשבוע בכל מקום באזור, שבו נעשית חציבה. מתפקידו של המפקח לבדוק, אם החוכר לא חרג בחציבה מהשטח, שנקבע לו בהרשאה; לוודא, אם המשאיות הטעונות חומר חציבה מצוידות בתעודות משלוח, הדרושות לקביעת כמות החומר שהופק; ולסקור את איזור החציבה כדי למנוע "חציבה פראית", דהיינו על ידי אנשים שלא קיבלו היתר לכך.

בכל מחוז מטפל עובד מיוחד בפיקוח על המחצבות. בשנים קודמות היה נהוג להכין לוח ביקורים חודשי, שבו נקבע מספר הביקורים הנדרש בכל מחצבה ותאריכיהם. הביקורת העלתה; שאין עורכים עוד תכנון תקופתי של הביקורים במחצבות, כדי להבטיח פיקוח שיטתי. המפקחים אף אינם מדווחים בצורה סדירה על ביקוריהם, אם כי הם מביאים לידיעתם של האחראים במחוזות מקרים של גילוי הפרה. לדעת הביקורת, על המינהל להבטיח תכנון ודיווח נאותים על פעולות הפיקוח במחצבות.

זכויות בנכסים חקלאיים

שטח הקרקע החקלאית, שהייתה מוכרת על ידי מינהל מקרקעי ישראל לגורמים שונים בשנת 1966/67, נאמד ב־4,367,000 דונם: מהם 2,330,000 דונם בדרך של נחלה, 1,905,000 דונם בחכירה לזמן קצר (עד שלוש שנים) ו־132,000 דונם לזמן ארוך. לפי סוג החוכרים מתחלק השטח כלהלן: ליישובים חקלאיים 3,319,000 דונם; לאנשים פרטיים 516,000 דונם, והשאר (532,000 דונם) לחברות ומוסדות ציבור. ההכנסות מהחכרת קרקע חקלאית נאמדו בשנת 1966/67 ב־5.8 מליון ל"י והסתכמו למעשה בכ־5.7 מליון ל"י. אומדן ההכנסות לשנת 1967/68 היה 6 מליון, וההכנסה למעשה הגיעה, בעקבות העלאת דמי החכירה, ל־7.8 מליון ל"י. מסירת הזכויות בנכסים חקלאיים גדונה בדו"חות שנתיים קודמים, ולאחרונה בדו"חות 15 (עמ' 273) ו־16 (עמ' 289).

החכרת אדמות לחברות

לעידוד הפיתוח של ענף הפרדסנות הוקצו בשנות החמישים לחברות מספר בתנאים מיוחדים, כמה עשרות אלפי דונמים קרקע, הראויה לנטיעת פרדסים. המגמה הייתה, שחברות אלו ישיגו את המימון הדרוש להגשמת תכנית הפיתוח מהשקעות של ציבור המעוניינים בחסכון; לאחר שהפרדסים יתחילו להניב פרי, יימסרו לידי ציבור החוסכים. במסגרת זו הוחכרו בשנת 1953 לשלוש חברות אדמות לנטיעת פרדסים בשטח כולל של 37,500 דונם. בחוזים נקבע, שדמי החכירה ל־5 השנים הראשונות יהיו 1 ל"י לדונם, ולמשך 5 שנים נוספות 1.60 ל"י לדונם. מהשנה ה־11 ובתום כל תקופה נוספת של 7 שנים, יחושבו דמי החכירה לפי שיעור של 2% מערך הקרקע, שייקבע על ידי ועדה מורכבת משלושה חברים: נציגי הצדדים לחוזה וחבר שלישי, שימונה בהסכמת השניים.

— על פי החוזים שנחתמו היה על החברות לשלם דמי חכירה בשיעור של 2% מערך הקרקע החל מהשנה האחת עשרה, דהיינו משנת 1963. לשם כך היה צורך למנות את

הוועדה לקביעת ערך הקרקעות. הוועדה התחילה לפעול רק בראשית 1967, והיא החליטה באפריל 1967, שערך הקרקע יהיה 600 ל"י לדונם, ולפיכך יהיו דמי החכירה השנתיים 12 ל"י לדונם. בתיקי המינהל לא נמצאו פרוטוקולים על דיוני הוועדה. הערכות השמאי הממשלתי מ-1964 נעו בין 800—1000 ל"י לדונם. החברות חויבו לשלם את המכסה של 12 ל"י לדונם, החל מ-1.9.1963; המינהל לא דרש ריבית עבור התקופה של כארבע שנים, שעברה עד להחלטה.

המינהל הסביר למשרד מבקר המדינה, שהוא פעל לקביעת המכסות החדשות של דמי החכירה עוד בשנת 1963. לדעתו, יש להשתית את דמי החכירה החדשים על יסוד הערכה של השמאי הממשלתי, כפי שהיה נהוג לגבי חוכרים אחרים, שחכרו בזמנם קרקע לנטיעת פרדסים. מאחר שהחברות ערערו על הערכת השמאי הממשלתי, הוצע להן להמיר את חווי החכירה בחוזים בעלי נוסח סטנדרטי, שהיה נהוג במינהל ואשר לפיו דמי החכירה מושתתים על ערך הקרקע בתחילת תקופת החכירה, בהצמדה למדד המחירים לצרכן, ללא צורך בהערכות חדשות. המגעים עם החברות בקשר לכך נמשכו שנים מספר. תוך תקופת המשא ומתן שילמו החברות מקדמות על חשבון דמי החכירה בסכומים הגבוהים מדמי החכירה הקודמים. לבסוף הסכימו הצדדים למינוי הוועדה, ולאחר שזו קיבלה החלטה, שולמו דמי החכירה. לדברי המינהל, לא הייתה אפשרות חוקית לחיוב החברות בריבית עבור התקופה, שבה עוד לא נקבעה המכסה החדשה. דווקא מסיבה זאת היה, לדעת הביקורת, על המינהל לדאוג להסדר העניין תוך תקופה סבירה. דבר זה היה גם מונע הפסד למינהל, הנובע מאי תשלום דמי חכירה בסכומים גדולים במשך תקופה ארוכה.

- לפי חוזים שבין הצדדים, נועדו השטחים לנטיעת פרדסים על ידי החברות ולמסירתם לאחר מכן לחוסכים; אחת החברות הודיעה למינהל באפריל 1965, שהיא העבירה לחוסכים 14,000 דונם מתוך 21,000 דונם שבידיה. המינהל חתם עם החוסכים, שהחברה מסרה להם את הפרדסים, חוזים הנוגעים ל-500 דונם בלבד. אין בידי רשימה מעודכנת של החוכרים, שהשטחים נמסרו להם. לגבי שתי החברות האחרות אף לא ידוע, איזה חלק מהשטח נמסר לחוסכים. אין בידי המינהל חוזים ישירים עם חוכרי הפרדסים, ואינה מצויה רשימה עליהם. בהעדר נתונים אלה אין המינהל יכול לעקוב אחר העברתן של זכויות ממחזיק אחד לאחר, אם היו העברות כאלה. רק במקרים בודדים הודיעו החברות על העברת זכויות מיד ליד, ושולמו עקב כך דמי הסכמה על ידי מעבירי הזכויות. הביקורת הדגישה את הצורך, שהמינהל ידרוש מהחברות רשימות מרוכזות ומעודכנות של החוכרים החוסכים, ששטחי הפרדסים הועברו להם, ושידאג להתקשרות חויות עמם. המינהל הודיע בסוף 1968, שהוא מקיים משא ומתן עם החברות והגיע לסיכום לגבי נוסח חוזה, שייחתם עם החוסכים; בעת חתימת החוזים ידרוש המינהל את הסכום המגיע, כל אימת שיתברר, כי הייתה העברת זכויות המחייבת תשלום דמי הסכמה.

מלבד האדמות, שנחכרו בשנת 1953, נמסרו במשך השנים אדמות חקלאיות לחברות ולגופים שונים למטרת גידולים חקלאיים. משרד מבקר המדינה בדק מסירת שטחים לשתי חברות.

- לאחת החברות הוחכרו במשך השנים שטחים מספר: (א) החל משנת 1957 הוחכרו לחברה כ-1000 דונם למטרת גידולי שלחין ובעל, על פי חוזים זמניים. החל מספטמבר 1966 מחזיקה החברה בשטח ללא חוזה. לפי חשבון, שהגיש המינהל לחברה בינואר 1968, מסתכם החוב, שעליה לשלם עבור שטח זה, בכ-35,500 ל"י שהם דמי החכירה לתקופה 1.9.1964 עד 31.8.1968. החברה לא שילמה כל סכום על חשבון החוב. (ב) בפרברואר 1961 נחתמו עם אותה חברה שני חוזים תלת-שנתיים, כל אחד לתקופה מ-1959 עד 1962, על שטח כולל של כ-450 דונם. החל מספטמבר 1962 מחזיקה החברה גם בשטח זה ללא חוזה,

ולפי חשבון המינהל מ-16.8.1968 מסתכם חוב דמי החכירה לתקופה מ-1.9.1962 עד 31.8.1968 ב-21,000 ל"י בקירוב. (ג) לפי חוזה חכירה ממאי 1962, הוחקר לחברה שטח נוסף של כ-1,300 דונם נטו למטרת גידולי בעל ופלחה. מהמסמכים שבתיקי המינהל מתברר, שעוד בשנת 1960 היו מצויים על השטח מטעים, שניטעו על ידי החברה בלא חוזה ובלא ששולמו דמי חכירה, והחוב המצטבר מגיע ל-104,000 ל"י. במאָרס 1968 הודיעה החברה, שהיא מחזיקה ב-960 דונם פרדס עצי פרי ועוד 68 דונם אדמת בור; לפיכך הכין המינהל חשבון מתוקן ב-21.4.1968 על סך 94,000 ל"י, שהתייחס לתקופה מ-1.9.1960 עד 31.8.1968 עד מועד סיום הביקורת לא שולם הסכום.

במאָרס 1969 הודיע המינהל למשרד מבקר המדינה, שהחווים לגבי 1000 דונם קרקע לא חודשו, מאחר שהחברה לא הסדירה את תשלום חוב דמי החכירה, על אף פניות חוזרות ונשנות אליה; לאחר מועד סיום הביקורת גבה המינהל את החוב. לקראת עונת ההחכרה תשל"ל יובא עניין המשך ההחכרה לקיון בוועדת ההחכרות המחוזית. אשר ל-450 דונם הובהר, כי בעקבות הביקורת סילקה החברה את החוב ונחתם חוזה חכירה לתקופה ארוכה. גודלו המדויק של השטח המוחזק בידי החברה למטרת גידולי בעל ופלחה ייקבע על יסוד מפות מפורטות הנמצאות בשלב של הכנה; אשר לגובה דמי החכירה קיימים עוד חילוקי דעות עם החברה.

- חברה אחרת מחזיקה ב-5,000 דונם בקירוב בכ-25 מקומות במחוזות תל אביב והמרכז, חיפה והצפון לשם הקמת מפעל פרדס בחסכון. לפי חשבון מיוני 1968, מסתכמים דמי החכירה בכ-317,000 ל"י, מזה לשנת 1967/68 סכום של כ-50,000 ל"י. בדיקת החובות של דמי החכירה העלתה, שהחברה מחזיקה בשטחים מסוימים תקופה המגיעה לעשר שנים ויותר, בלי ששילמה דמי חכירה. עוד הועלה, שהחברה לא מסרה את השטחים למועמדים. אמנם, במקרים אחדים הודיעה החברה למינהל, שהשטחים נמסרו; אולם לא המציאה רשימות של המועמדים היחידים שקיבלום. המקבלים לא הופנו אל המינהל לצורך עריכת חוזים. המינהל הסביר, שבידיו מצויה רשימה של אגודות-חוסכים, שהחברה מסרה להן חלק מהשטחים ושהגיעו לכלל הסכם בדבר נוסח חוזה, שייחתם בין המינהל לבין כל אחד מחברי האגודה. בעקבות הביקורת הושג הסדר עם החברה, והחברה החלה בתשלום דמי החכירה עבור כל השטחים שנטעה. המינהל ממשיך לטפל בקבלת אותם השטחים, שלא ניטעו על ידי החברה, לחזקתו.

החכרת אדמות לגורמים אחרים

החכרת קרקע לזמן קצר

- בדו"ח על פעולות המינהל לשנת 1965/66 נמסר, שבמחוז תל אביב והמרכז לא נערכו חוזים על 34,000 דונם פלחה ו-13,000 דונם שלחין. בשנת 1966/67 היו בתוקף 2,594 חוזים, שלפיהם הוחכרו לזמן קצר 1,678,000 דונם קרקע חקלאית; לעומת זאת לא חודשו 856 חוזים לזמן קצר המתייחסים ל-222,000 דונם. במחוז תל אביב והמרכז מצאה הביקורת כמה חוזים, שלא חודשו עוד משנת 1962, בלא שננקטו צעדים יעילים נגד המחזיקים בקרקע. המינהל הסביר, שלפי הוראות הנוהל יש לגבות את דמי החכירה במועד חידוש החוזים הזמניים; באותם מקרים, שהחוכרים לא שילמו את דמי החכירה, גם לא נחתמו עמם חוזים חדשים. המינהל עושה לחתימת החוזים ולדבריו ינקוט צעדים משפטיים נגד אלה, שלא יחתמו עליהם.

- בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל מיוני 1966 נקבע, שקרקע תוחקר למטרה, התואמת את התכנון החקלאי הכולל, ולפי המלצת שר החקלאות או מי שהוסמך על ידיו לעניין

זה. עוד קבעה המועצה, שבהחכרת קרקע חקלאית לזמן קצר תינתן עדיפות לחקלאי, שעיקר פרנסתו על חקלאות. בחלק מהתיקים המתייחסים להחכרות לזמן קצר לא נמצא תיעוד על כך, שהחוכר הוא אמנם חקלאי, או שעיקר פרנסתו על חקלאות. הביקורת העלתה, שמבין החוכרים נמצאו רבים המתגוררים בתל אביב והסביבה, שעיקר פרנסתם אינה על חקלאות. המינהל הסביר במאסר 1969, שהמקרים, שעליהם הצביעה הביקורת, מתייחסים לחוכרים, שחזוי החכירה הזמניים עמם מתחדשים מזה שנים רבות, עוד מלפני קום המינהל. בדרך כלל מדובר בשטחים, שיעודם הסופי עוד לא נקבע, ועל כן הם מוחכרים בינתיים בהחכרה זמנית, כדי לאפשר מסירתם ללא סיכוכים לכשייקבע ייעודם הסופי. אף על פי כן לקראת עונת ההחכרות תש"ל יבדוק המינהל כל מקרה ומקרה לפני חידוש חוזה החכירה.

החכרת קרקע לזמן ארוך

- קרקע חקלאית בהיקף של 2.3 מליון דונם, שהם כמחצית השטח החקלאי המוכר, נמסרה בחכירה בדרך של נחלה (יחידה משקית). רובו הגדול של שטח זה הועבר לחוכרים במסגרת ההתיישבות המאורגנת, אך בכמה מקרים מסרה הקק"ל שטחי קרקע בדרך של נחלה לאנשים פרטיים, שלא במסגרת ההתיישבות המאורגנת. בכל אחד מהחוזים עם הקק"ל נדרש, שהחוכר יתיישב על הקרקע. החוזים היו זמניים, לתקופה עד שלוש שנים, ובחלק מהם נכלל סעיף מפורש, שאי קיום אחד מתנאי החוזה יחיר לקק"ל לבטלו. בביקורת, שנערכה בשנת 1965 ושנמצאה הובאו בדו"ח שנתי 16 (עמ' 289), קבע מבקר המדינה, שמינהל מקרקעי ישראל חידש חוזים עם חוכרי נחלאות או גבה דמי חכירה מהם, אף כי פרנסת החוכרים לא הייתה על חקלאות, והחוכרים לא התיישבו על הקרקע, שהוחכרה להם כנחלה. מרבית החוכרים, שהביקורת התייחסה אליהם באותה עת, לא התיישבו על הקרקע עד לתקופת הביקורת האחרונה, ועיקר פרנסתם עדיין לא על חקלאות, כי אם מעבודתם בתפקידים שונים בשירות המדינה, צה"ל ומוסדות ציבור.

לפי הוראתה של הנהלת המינהל ממאי 1968. יש לגבות מאת החוכרים בדרך של נחלה החל מ-1968 דמי חכירה, שנקבעו לגבי החכרת מטעים. עד תאריך הביקורת האחרונה לא נערכו רשימות של חוכרים אלה ולא הוחל בביצוע ההוראה.

- מועצת מקרקעי ישראל החליטה בינואר 1962, שלגבי קרקע המשמשת למפעלי תעשייה והנמצאת ביישוב חקלאי, ייקבעו דמי החכירה בהתאם לכללים החלים על קרקע למטרה לא חקלאית. עוד קבעה המועצה, שדמי החכירה לקרקע, המשמשת לבתי הבראה ביישובים חקלאיים, ייקבעו לפי 3% מערך הקרקע (השיעור הועלה ב-1967 ל-5%). לפי הדו"ח על פעולות המינהל לשנת 1966/67 היו בהתיישבות החקלאית 208 מפעלים, מהם 186 מפעלי תעשייה ומלאכה ו-22 מפעלי גופש וקיט. רק לגבי 33 מפעלים ושלוש בתי הבראה נערכו חוזים; חלק מהמפעלים קיימים כבר מספר שנים ניכר. המינהל הסביר למשרד מבקר המדינה, שעקב החלטות המועצה התעוררה בעיית הסיווג של משקי ההתיישבות לפי אזורי הפיתוח השונים, לצורך קביעת ערך הקרקע. היה הכרח בקיום בירורים שונים, והדיון בעניין נמצא בשלבי סיכום עם השמאי הממשלתי הראשי. עם התקבל הסיכום תינתן על ידי המינהל עדיפות לפעולה המכוונת לחתימת החוזים עם המפעלים הקיימים.

- בפברואר 1956 נחתם חוזה חכירה בין קרן הקיימת לישראל לבין חברה, שלפיו הוחכרו לה כ-700 דונם להקמת חווה חקלאית לגידולי שדה וגן; תקופת החכירה הראשונה תהיה לשנה; אם בתום השנה תיווכח הקרן הקיימת לישראל, שהתכנית המשקית מוצאת לפועל, ייחתם חוזה לשלוש שנים, ואם בתום שלוש השנים תבוצע התכנית בשלמותה, ייחתם חוזה קבע. החל משנת 1957 אינו קיים חוזה חכירה, ומאז 1963 לא שולמו דמי

חכירה. מהדו"חות של המינהל על צורת הניצול של השטח על ידי החברה מתברר, שהיא אינה מנצלת את השטח לגידולים, שנקבעו בחוזה. רק ביוני 1968 מסר המינהל את המקרה לטיפול משפטי, ובעקבות פסק הדין נמסר העניין להוצאה לפועל.

דמי הסכמה

על חוכר, המעביר זכויות חכירה במקרקעין שבניהול המינהל, לשלם דמי הסכמה למינהל על חלקו של בעל הקרקע בתוספת ערך המקרקעין הממומשת בעת ההעברה. להלן מספר המקרים של העברת זכויות חכירה, שבהם טיפל המינהל, ודמי ההסכמה, שקבע בקשר להעברת הזכויות, בשנים 1965/66 עד 1967/68.

דמי הסכמה שנקבעו (ב"י)	מספר ההעברות של זכויות החכירה	
3,302,700	6,180	1965/66
2,365,300	4,511	1966/67
1,658,400	3,438	1967/68

פרסום החלטות המועצה

בדו"ח שנתי 17 (עמ' 284) קבע מבקר המדינה, שמינהל מקרקעי ישראל פרסם את ההחלטות של מועצת מקרקעי ישראל בדבר דמי הסכמה בדו"חות שלו למועצה לשנים 1962/63 ו-1964/65; לדברי המינהל גם קיבלו עובדיו הוראות לתת לכל דורש ידיעה והסברים על תנאי ההעברה ועל ההנחות מדמי ההסכמה, שהמעבירים זכאים להם. אולם התברר, שרבים מבין המעבירים לא ידעו על זכויותיהם. בסיכומיה והצעותיה של ועדת הכספים בדו"ח שנתי 17, כפי שאושרו על ידי מליאת הכנסת, נאמר, שהוועדה מחייבת קביעת נוהל מפורש לדמי הסכמה על ידי מינהל מקרקעי ישראל; לנוהל שיאושר יינתן פרסום רחב, אשר יבטיח לציבור את האינפורמציה הדרושה.

הביקורת האחרונה העלתה שינוי לטובה בעניין. במאוס 1967 החליטה המועצה על מערכת מקיפה ומתוקנת של ההנחות בתשלום דמי ההסכמה. לידי מעביר הזכות נמסר, בעת הגשת הבקשה להעברת זכות חכירה, "תדריך", שבו כלולים תמצית החלטות המועצה ופרטי ההנחות מדמי הסכמה. בראשית פברואר 1969 פורסמה חוברת, המסבירה בלשון קלה את נהלי התשלום של דמי הסכמה, והיא מופצת בין החוכרים על ידי מחוזות המינהל.

טיפול בבקשות להעברת זכויות

בדו"ח שנתי 17 נאמר, שהמינהל לא היה עקיב בהפעלת החלטות, ולעתים לא מילא אחרי החלטותיה של המועצה. לפעמים התעלם מהענקת פטור מתשלום דמי הסכמה בהעברת דירות קטנות; ולפעמים נתן פטור מדמי הסכמה על העברת דירות קטנות, אולם רק כשהמדובר היה בהעברה מהמשתכן הראשון למשתכן השני, ולא בהעברת זכויות למשתכן שלאחריו. נוהגים אלה אין להם בסיס בהחלטות המועצה.

לפי החלטת המועצה ממאוס 1967 הועלה גודל הדירה הפטורה מתשלום דמי הסכמה מ-54 מ"ל-70 מ"ל, אם ההפרש בין ערך הקרקע ביום קבלתה לבין ערכה ביום ההעברה אינו עולה על 1,500 ל"י (ודמי ההסכמה, שהם שליש מההפרש, אינם עולים על 500 ל"י) וניתנה גם הקלה, אם ההפרש עולה על 1,500 ל"י, אך אינו עולה על 3,000 ל"י.

- הביקורת האחרונה העלתה שמחוז חיפה של המינהל נהג להשתמש בטבלה לשם קביעת גובה דמי ההסכמה, אולם אם דמי ההסכמה, שעמדו לתשלום, היו לפי הטבלה למטה מ-500 ל"י (בעיקר דירות קטנות), כך שמעביר הזכות היה לפי הטבלה פטור מהתשלום, לא השתמש המחוז בטבלה, אלא העביר את המקרים להערכה של שמאי המינהל, שקבע כמעט בכל המקרים סכומים מעל 500 ל"י, כך שעל מעבירי הזכויות היה לשלם דמי הסכמה. הביקורת הפנתה את תשומת לב המינהל לצורך לפעול, שלא יקופחו חלק, ממעבירי הזכויות במחוז חיפה. בעקבות הביקורת ניתנה הוראה מידית לתיקון הליקוי.

המינהל הכין הצעה לשינויים בשיטת חישוב דמי ההסכמה. העקרונות לשינוי זה נתקבלו על ידי מועצת מקרקעי ישראל באפריל 1968, ובספטמבר 1969 הונהגה שיטה אחידה בכל אזורי הארץ, לאחר שהושלם סיווג חדש של השיכונים — על פי המשקל היחסי של ערך הקרקע בערך הנכס כולו, כפי שנקבע תוך תיאום עם השמאי הממשלתי וכפי שיעודכן אחת לשנתיים. בדו"ח שנתי 17 צוין, שבמחוזות ירושלים ותל אביב, שבהם לא הוכנו טבלאות, נקבעו דמי ההסכמה על פי הערכת שמאי שמבין עובדי המינהל. האסמכתה לקביעת דמי ההסכמה על ידי שמאי המינהל לא הראתה את פרטי ההערכה.

- גם ברוב התיקים שנבדקו בדצמבר 1968, לא היו פרטים כלשהם על דרכי ההערכה. בעקבות הביקורת האחרונה הפנה המינהל את תשומת לבו של שמאי המינהל לצורך במתן פרטים על חישוב ההערכה.

הביקורת הקודמת הצביעה על כך, שבהחלטתה של מועצת מקרקעי ישראל מיוני 1962, בדבר מתן הנחה של 50% מדמי ההסכמה למקרים סוציאליים, לא ניתנה הגדרה למושג מקרים סוציאליים. עד נובמבר 1966 לא נתן המינהל הוראות ברורות בכתב בעניין זה. מבקר המדינה ציין, שאמנם המינהל אינו הגוף ששומה עליו להתחשב בשיקולים של סעד בקביעת דמי הסכמה, אך כל עוד המועצה דוגלת בהנחות מטעמים סוציאליים, מהדין שמנהל מקרקעי ישראל יתן הוראות בעניין, ושההוראות יענו על דרישות מינהל תקין.

בביקורת האחרונה הוברר, שמועצת מקרקעי ישראל קבעה, שהנחות למקרים סוציאליים יינתנו רק על פי החלטתה של ועדת הערר הציבורית לקביעת דמי הסכמה. המינהל הסביר, שעקב השוני הרב בין מקרה למקרה, מן הנמנע להגדיר הגדרה כוללת, מהו מקרה סוציאלי המזכה להנחה. לפיכך העדיפה המועצה להשאיר את הקביעה, מי הוא מקרה סוציאלי, בידי ועדת הערר הציבורית, הבודקת כל מקרה לגופו ומסתמכת בהחלטתה על מסמכים ואישורים של גורמי הסעד.

טיפול בעררים

ועדת הערר הציבורית מונתה על ידי מועצת מקרקעי ישראל ביוני 1962, והיא מורכבת משישה חברים, חלקם אנשי ציבור וחלקם עובדי המינהל.

- ממעקב אחר דיוניה של הוועדה במשך שנת 1968 מתברר, שברוב ישיבותיה משתתפים שניים מחבריה בלבד — עובד בכיר של המינהל ועובד לשעבר של המינהל, הקשור עם המינהל בביצוע עבודות. הפרוטוקולים שבהם נרשמות החלטות הוועדה, מועברים על פי רוב להחלטות של יושב ראש הוועדה. בשים לב לחשיבות העניין — קביעה סופית של דמי הסכמה — הדגיש משרד מבקר המדינה את הצורך בקיום מניין לישיבות הוועדה, כדי להבטיח דיון ממצה — ועל בסיס רחב ככל האפשר — תוך שיתופם הממשי של נציגי ציבור. בתשובתו על קביעות הביקורת טען המינהל באפריל 1969, שזימון של מליאת הוועדה לעתים תכופות, כפי שנדרש עקב עומס העבודה המוטל עליה, נתקל בקשיים, וכדי

לענות על צורכי הציבור נבחרה הדרך של קיום ועדת משנה. בירור המקרים וההצעות להחלטות שבעקבותיו נערכים אמנם בהרכב מצומצם, אולם כל ההחלטות המהותיות, הקובעות פטור או הנחה, או דחייה, מקבלות את אישורם של לפחות שלושה חברים בוועדה, ובתוכם יו"ר הוועדה או ממלא מקומו. ביוני 1969 אישרה ועדת הערר הציבורית, על פי בקשת המינהל, תיקון של נוהל עבודתה וקבעה, שוועדת המשנה רשאית לקיים דיון מוקדם בנוכחות לפחות שניים מחבריה, שאחד מהם חייב להיות נציג ציבור. מסקנות הדיון המוקדם יקבלו תוקף של החלטה לאחר אישורו של יו"ר הוועדה או ממלא מקומו.

משרד מבקר המדינה הודיע למינהל: (א) המועצה מינתה ועדה של שישה חברים, ובכך הסמיכה אותה ועדה ולא חלק ממנה, כדי שחלק זה יבוא במקומה. הפעלת ועדת המשנה במקרה זה אינה מתיישבת עם העקרון המקובל "אין שליח עושה שליח". המועצה אמנם קבעה באוקטובר 1967, שאת נוהל עבודתה של הוועדה תקבע היא בעצמה, אך הקמת ועדת משנה חורגת בהרבה מהתחום של קביעת דרכי עבודה*. (ב) סעיף 37 לפקודת הפרשנות קובע, שכל דבר, שעשייתו מוטלת על מספר בני אדם שהוא יותר משנים, עשייתו כשרה אם נעשה בידי רובם, כשאין הוראה מפורשת אחרת. לפיכך יש צורך במניין חוקי של לא פחות מארבעה חברי הוועדה בכל ישיבה. (ג) על הוועדה להיוועד או להתכנס להתייעצות משותפת לצורכי קבלת החלטותיה, כפי שקבע מבקר המדינה בדו"ח השנתי 19 (עמ' 324), בעניין דרכי עבודתה של ועדה אחרת — הוועדה לשחרור מחובות מסירת קרקע על פי מכרז: "על ידי מתן אישור בדיעבד על ידי חברי ועדה, שלא השתתפו בישיבתה, אינו מושג מניין לאותה ישיבת הוועדה, כפי שאינה מושגת בדרך זאת התועלת העניינית, שיש בהתכנסותם של מספר דרוש של אנשים המחליטים בצוותא על יסוד התרשמות ישירה מדיון חי, שכל אחד מהם יכול לתרום לו את תרומתו".

רכישת מקרקעין

ביצוע חוק רכישת מקרקעין

חוק רכישת מקרקעין (אישור פעולות ופיצויים), תשי"ג — 1953, הוחק לשם הסדרה של רכישת מקרקעין על ידי רשות הפיתוח בתנאים מסוימים, ביניהם מקרקעין ששימשו או הוקצו בין 14.5.1948 לבין 1.4.1952, לצורכי פיתוח חיוניים, להתיישבות, או לבטחון. החוק מכיר בזכותם של בעלי הקרקע לקבל פיצויים בכסף או במקרים מסוימים בקרקע, או בשניהם יחדיו, לפי שיעורים, שייקבעו על פי הסכם בין רשות הפיתוח לבין בעל הקרקע; ובאין הסכם, על ידי בית המשפט, שיקבע את הפיצויים על בסיס שווי הקרקע ל-1 בינואר 1950, בתוספת 3% לשנה. דרכי רכישת מקרקעין ותשלום פיצויים על פי החוק שימשו נושא לביקורת בשנים קודמות (ראה דו"חות שנתיים 12, עמ' 141, 14, עמ' 256 ו-17, עמ' 291). בראשית 1969 נערכה מחדש ביקורת על פעולות המינהל לביצוע החוק.

קביעת הבעלות בקרקע שנרכשה

בדו"ח השנתי 17 נאמר, שלמינהל לא היו נתונים מלאים ומרוכזים על מספר הבעלים הזכאים לפיצויים ועל היקף המקרקעין וסוגיהם. בדו"ח על פעולותיו לשנת 1965/66 ציין המינהל, שמתוך כלל השטח של כ-1.2 מליון דונם, שנרכש לפי החוק הנ"ל, היו כ-325,000

* לאחר מועד סיום הביקורת הסמיכה מועצת מקרקעי ישראל את ועדת הערר למנות ועדות משנה ולקבוע להן מניין חוקי.

דונם שייכים, ערב רכישתם, לבעלים פרטיים והיתרה שייכת למדינה, לרשות הפיתוח ולקק"ל. גודל השטח, השייך לבעלים פרטיים, טרם נקבע סופית, ויש לראותו בגדר אומדן בלבד, עד להשלמת איסוף הנתונים.

- במבצע לאיסוף נתונים, הדרושים לזיהוי בעלי הזכויות הפרטיים במקרקעין שנרכשו, הוחל בשנת 1964/65, והוכנה רשימה של בעלי-הקרקעות, שנרכשו לפי החוק. אולם הביקורת העלתה, שלמעשה עדיין אין בידי המינהל נתונים בדוקים וסופיים על המקרקעין שבבעלות פרטית, פרט לאלה שבמחוז חיפה והצפון, המהווים כשליש מכלל השטח שנרכש. מתוך עיון ברשימות שבידי המינהל הגיע משרד מבקר המדינה לנתונים דלהלן (בדונמים).

1,216,928	קרקעות שנרכשו
409,737	מזה קרקעות במחוז חיפה והצפון, שבהם נקבעה הבעלות
807,191	קרקעות, שהבעלות בהן טרם נקבעה

ביוני 1969 הודיע המינהל למשרד מבקר המדינה, כי המבצע לאיסוף נתונים לזיהוי בעלי הזכויות הפרטיים הופסק לאחר הכנת הרשימה החלקית בשל העדר כוח אדם ותקציב.

תשלום פיצויים

- כיוון שאין בידי המינהל נתונים מדויקים על הקרקע הפרטית, שנרכשה על פי החוק, אין ממילא באפשרותו להגיע לאומדן הפיצויים, שיידרש לשלם לבעלי הקרקע. בדו"חות השנתיים של מבקר המדינה נקבע, שקצב מתן הפיצויים היה איטי, ומאז 1962/63 הסתמנה אף ירידה בהיקף הפעולות. הביקורת האחרונה העלתה, שנמשכה הירידה, הן במספר התביעות שהוסדרו והן בגודל השטח, שבעבורו ניתנו פיצויים. להלן טבלה המפרטת את התביעות שהוסדרו, שטחי הקרקע, שבעדם ניתנו פיצויים, וסכומי הפיצויים, ששולמו עד 1967/68.

תשלום פיצויים על פי חוק רכישת מקרקעין (1)

מספר התביעות שהוסדרו	שטח הקרקע שנרכשה		פיצוי בקרקע (בדונם)	מ- 1954/55 עד 1961/62
	רשמי נתוני פיצויים בעדה (בדונם)	פיצוי בכסף (באלפי ל"י)		
8,310	123,036	11,304	32,678	עד 1961/62
998	14,438	2,235	3,192	1962/63
701	8,916	1,334	3,782	1963/64
544	4,648	1,328	1,254	1964/65
383	6,753	1,991	1,346	1965/66
411	4,441	1,785	329	1966/67
275	2,574	779	525	1967/68
11,622	164,806	20,756	43,106	סה"כ

(1) בגלל הסדר של כמה תביעות פיצויים במסגרת חוק נכסי נפקדים, תשי"ז-1950, שלא ניתן להפרידן.

הירידה בהיקף הפעולות נובעת, לדברי המינהל, בעיקר מקשיים בהוכחת הבעלות בכפרים, שבהם לא הושלמו פעולות ההסדר, מחמת סירובם של בעלי הקרקעות להגיש תביעות ולקבל פיצויים ומחמת קשיים באיתור הזכאים לפיצויים.

– הביקורת העלתה מקרים, שהוכנו חשבונות לפיצויים, ולפעמים גם הוראות תשלום, אך מחוסר כספים בידי המחוזות נדחה תשלום הפיצויים לזכאים. בכמה מקרים הוזמנו הזכאים שנית, אך לא הופיעו לקבל את התמורה. המינהל הסביר, שמסיבות תקציביות ואחרות אין באפשרותו להקפיא מראש כספים בידי המחוזות לתשלום פיצויים. משרד מבקר המדינה הדגיש, שההקצבה, המיועדת לרכישת מקרקעין והכלולה בתקציב המינהל, נועדה גם לתשלום פיצויים לפי חוק רכישת מקרקעין, ולפיכך יש להימנע ממצבים, שבהם ניתנו הוראות לשלם פיצויים; אך התשלומים לא בוצעו, במיוחד כשבמקרים אלה מדובר בסכומים קטנים יחסית – 300 ל"י עד 1,300 ל"י.

אשר לסדרי הפיקוח על תשלום הפיצויים, הצביעה הביקורת בינואר 1967 על תשלום כפול בסך של 50,000 ל"י בקירוב ליורשים של בעל קרקע, שנרכשה לפי החוק. במאוס 1967 הודיע המינהל, שהסיבה העיקרית לתשלום הכפול היתה פיזור המסמכים, שלפיהם בוצעו התשלומים במספר תיקים, ושהיועץ המשפטי שלו בודק את האפשרות להגשת תביעות משפטיות לצורך החזרת התשלום הכפול; ביקורת מעקב אחר גביית הסכום הנוסף, ששולם שלא כדין, ובדיקת הצעדים, שנקטו כדי למנוע מקרים מסוג זה, העלתה, שהמינהל החליט לקזז את הסכום הכפול מהתשלומים, שיגיעו בעד תביעות אחרות, והודיע על כך לחובע; ושניתנה הוראה להכין ביתר הקפדה את התיקים לתשלום פיצויים ולהקפיד על בדיקת המסמכים וספר הנכסים.

הפקעת מקרקעין לצורכי ציבור

הפקעת מקרקעין נעשית על פי פקודת הקרקעות (רכישה לצורכי ציבור) 1943, שלפיה רשאי שר האוצר לרכוש כל קרקע, אם נוכח לדעת, כי הדבר דרוש לכל צורך ציבורי. היוזמה להפקעה מקורה בדרך כלל במשרד ממשלתי, רשות מקומית או גוף ציבורי אחר. הטיפול המינהלי הכרוך בהפקעות הוא בידי מינהל מקרקעי ישראל.

1. לפי נתונים, שריכוז המינהל, הופקעו במשך השנים 1951/52 עד 1964/65, 19,668 דונם. ערך הקרקעות שהופקעו מסתכם ב-55,800,000 ל"י. עד סוף מארס 1965 הגיעו סכומי הפיצויים, ששולמו ל-3,216 זכאים בעד שטח של 9,193 דונם ל-25 מליון ל"י (כולל קרן וריבית) ונותר עוד לשלם סכום של כ-31 מליון ל"י ל-3,258 זכאים. בשנת 1965/66 הופקעו 519 דונם ושולמו פיצויים, גם על חשבון שנים קודמות, בסך כולל של 6,092,000 ל"י. בשנת 1966/67 הופקעו 13,611 דונם, בעיקר בנגב, ובאותה שנה שולם סך 5,454,000 ל"י. בשנת 1967/68 הופקעו 4,816 דונם, ובאותה שנה שולם סך 8,634,000 ל"י.

– הנתונים מצביעים על כך, שעד 31.3.1965 שולמו רק 45% מכלל הפיצויים, שהמינהל היה חייב בהם. לתקופה החל מ-1.4.1965 יש נתונים מרוכזים על היקף השטחים שהופקעו, אך אין נתונים לא על מספר התובעים ולא על אומדן הפיצויים. קיים דיווח מרוכז על סכומי הפיצויים ששולמו ועל מספר הזכאים שקיבלו, אולם אין דיווח על היקף השטחים, שעבורם שולם ולא על יתרת הפיצויים המגיעה לזכאים. לפיכך אין, לפי הדיווח הקיים, אפשרות לעמוד על קצב הטיפול בתשלום הפיצויים. המינהל הודיע למשרד מבקר המדינה, כי הכנת דו"ח מלא ועדכני כרוכה באיסוף נתונים מתוך החומר שבידו; גם יש קושי בקביעת מספר התובעים ושמותיהם בשטחים המופקעים במקומות, שבהם לא הסתיימו עוד תהליכי

הסדר הקרקעות. הואיל ואין אפשרות להתגבר בשיטה ידנית על הכנת הפרטים הדרושים ועל המעקב אחר הביצוע, הוחלט למכנ את כל הפרטים באמצעות מחשב, כדי לקבל בכל עת תמונה מלאה על מצב ההפקעות ועל תשלום הפיצויים.

2. בהתאם לסעיף 5 לפקודה, יש לשלוח לבעלי הקרקע הרשומים בספרי האחוזה העתק מהודעת שר האוצר ברשומות על כוונתו לרכוש את הקרקע לצורכי ציבור. נקבע, שבמקרים רבים לא שלח המינהל את ההודעות לבעלי הקרקע, בין היתר, בגלל קשיים באיתור הבעלים.

3. התמורה, שיש לשלם לבעל הקרקע שהופקעה, נדונה בפקודה, שם נאמר: אם לא באו שר האוצר ומגיש התביעה לכלל הסכם בעניין סכום הפיצויים, שיש לשלם, רשאים הצדדים להעביר את העניין לבית המשפט להערכת הפיצויים. ההערכה תיעשה לפי שווי הקרקע בזמן, שפורסמה הודעת שר האוצר על כוונתו לרכוש אותה.

- המינהל לא הכין נוהל בכתב לקביעת גובה הפיצויים לקראת המשא ומתן עם בעלי הקרקעות. הוא נוהג לקבוע את שווי הקרקע, לפי הערכת השמאי הממשלתי למועד פרסום ההפקעה ברשומות, בתוספת ריבית בשיעור של 6% לשנה ממועד זה ועד לתשלום הפיצויים בפועל. המינהל שילם בכמה מקרים את הפיצויים לפי שווי שונה מזה, שנקבע על ידי השמאי הממשלתי, כשהסטיה מהערכת השמאי לא הייתה אחידה לגבי תובעים אף כי הקרקעות נמצאו באותו מקום והופקעו באותו תאריך. במקרים רבים שולמו לצורך פשרה פיצויים מוגדלים בהרבה מהערכת השמאי, אך המינהל קיבל בדיעבד את הסכמת השמאי להעלאה זו, מתוך הנמקה שלא להביא לידי התדיינות בבית המשפט. במקרים אחרים הוסיף המינהל על הסכום המוגדל תשלומים נוספים. אשר להגדלת סכומי הפיצויים במקרים כאלה קבע מבקר המדינה בדו"ח השנתי 13 (עמ' 159): "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 השמאי, מביא לידי כך, שבמקרים הדומים זה לזה ניתנה תוספת לפיצויים בשיעורים שונים, בלא שניתן יהיה לקבוע את מידת ההצדקה לשוני זה. גם לא נראה רצוי, שהשמאי הממשלתי יידרש לטפל בקביעת תשלום נוסף לשם פשרה, ובזה יתכן כביכול את הערכתו המקורית מתוך שיקולים שאינם לעניין ההערכה עצמה" (בקשר לכך ראה גם דו"ח שנתי 19, משרד התחבורה — החומש, עמ' 523).

4. לאחר שההודעות על הפקעת קרקע מתפרסמות ברשומות, על המינהל לדאוג לכך, שתשלום המסים לא יחול עוד על בעל הנכס, שההודעות מתייחסות אליו. הועלו מקרים, שבעלי זכויות שילמו מסים עבור תקופה של שנים מספר אחרי תאריך פרסום ההפקעה.

לגבי תשלום מס שבח מקרקעין לא היו דרכי הפעולה קבועות: בכמה מקרים עמד המינהל על כך, שבעל הזכויות ישלם את המס, ובמקרים אחרים שילם את המס המינהל עצמו, או שהוא התחייב לשלמו. המינהל גם לא הקפיד על מסירת הודעה ליחידות מס שבח על ביצוע עסקאות הפקעה. המינהל הודיע למשרד מבקר המדינה, שהנוהג הוא לדרוש מהבעלים לשלם את המסים, החלים על הנכס, עד יום פרסום ההפקעה. בכל המקרים, שסטת המינהל מנוהג זה, ראה את תשלום המסים כחלק מסכום הפיצויים שהיה עליו לשלם, בהתחשב במשא ומתן עם התובעים. המקרים, שהמינהל התחייב לשאת במס שבח מקרקעין, נובעים ממכלול הבעיות של המשא ומתן לתשלום סכום הפיצויים. אולם הסטיות לגבי תשלום מסים לא לוו הנמקות כל שהן. בדיונים, שקיים המינהל בעקבות הביקורת עם הנהלת מס שבח מקרקעין, סוכם, שהנהלת מס שבח מקרקעין תשלח למינהל אחד מעובדיה פעם אחת בחודש כדי לקבל דו"ח על הפיצויים ששולמו.

ביטול עסקאות

בסיכום הביקורת על ביטול עסקאות, שממצאיה הובאו בדו"ח שנתי 18, (עמ' 292) קבע מבקר המדינה, שהחלטות, שיש בהן משום שיקולי מדיניות – לאמור החלטות הנוגעות לתנאי החזרת הנכס למינהל, כאשר עלול הדבר לגרום לו הפסד מחמת הפרשים בשווי הנכס – מן הנכון שיתקבלו במועצת מקרקעי ישראל. רק במידה שהחלטות המועצה קובעות בבירור את המדיניות, שלפיה יש לנהוג, תוכל ועדת הביטולים של המינהל לקבוע את התנאים לכל מקרה ומקרה.*

ביקורת מעקב על נושא זה שנערכה באפריל 1969, העלתה, שהמועצה החליטה בינואר 1969 על נוהל לביטול עסקאות בקרקע עירונית. בנוהל נקבע שבמקרה של ביטול עסקה יחזיר המינהל לחוכר או ליוזם כל סכום, ששולם למינהל, אחרי ניכוי כל ההוצאות וההפסדים שנגרמו למינהל. אם החוכר או היוזם החזיק בקרקע מעל לתקופה, שנקבעה בחוזה הפיתוח, ולפחות שנה אחת, רשאי המינהל לגבות ממנו כל הפסד הכרוך בירידת ערך הקרקע, דמי חכירה בעד כל התקופה בהתאם לתנאי החוזה, וכל המסים וההיטלים החלים על החוכר או היוזם עד למועד החזרת הקרקע. לעומת זאת רשאי המינהל להחזיר לחוכר את ההשקעות הנוספות, במידה שהביאו לפי שיקוליו של המינהל להעלאת ערך הקרקע. ערער החוכר או היוזם על התנאים, שקבע המינהל, יובא ערעורו בפני ועדה, שתמונה על ידי יושב ראש מועצת מקרקעי ישראל. ביוני 1969 מינה שר החקלאות, כיושב ראש המועצה, ועדת ערר המורכבת משלושה חברי המועצה. יוצא אפוא, שהמועצה החליטה, כי המינהל רשאי לגבות מהחוכר או מהיוזם כל הפסד הכרוך בירידת ערך הקרקע, בלא שקבעה את המדיניות שלפיה יש לנהוג בעניין זה.

לאחדים מבין רוכשי קרקעות לצורכי בנייה עצמית, שלא בנו בתקופה שנקבעה בחוזה, אישר המינהל הארכת התקופה לסיום הבנייה. לאחרים בנסיבות דומות סירב המינהל לאשר הארכה וביטל להם את העסקאות. לא נמצאו הנמקות בכתב להחלטות.

ההחלטות ניתנות כעת על ידי ועדת הביטולים, שמונתה, בעקבות הביקורת, ביולי 1967.

הביקורת עמדה על חוסר עקיבות בקביעת גובה דמי השימוש, שהמינהל גבה בעת ביטול עסקה; בקביעת שיעורי הריבית על הסכומים, שהחזיר המינהל; ולגבי סילוק המסים, הארנונות ותשלומי החובה מיום אישור העסקה ועד לביטולה.

בדיקת המסמכים העלתה, שהמינהל תיקן את דרכי העבודה בתחומים האמורים.

הטיפול בענייני האזרח ובפניותיו

בשנת 1967 בדק משרד מבקר המדינה את דרכי הטיפול של המינהל בענייני האזרח ובפניותיו (ראה דו"ח שנתי 18, עמ' 299) והעלה ליקויים בסדרי העבודה הנוגעים לפניות אזרחים. בסיכומיה והצעותיה של ועדת הכספים של הכנסת לדו"ח שנתי 18, כפי שאושרו על ידי מליאת הכנסת, נדרש המינהל לארגן את סדרי העבודה ביחידותיו באופן, שיבטיח טיפול יעיל ומהיר בכל הנוגע לבעיותיו של האזרח הנזקק להן.

בתחילת 1969 נערכה ביקורת חוזרת על דרכי הטיפול בענייני האזרח ובפניותיו.

– בעקבות הביקורת הקודמת אמנם הונהג בנובמבר 1967 באחד המחוזות – תל אביב והמרכז – מעקב אחר הטיפול בפניות אזרחים, אולם באוגוסט 1968 הופסק המעקב.

* ראה גם לעיל הקצאת קרקע לצורכי שיכון – החזרת שטחים למינהל, עמ' 358.

בתקופה מנובמבר 1967 עד אוגוסט 1968 נתקבלו באותו מחוז 1,358 פניות; המינהל ענה על 653 מהן. לכמה פונים שלח המינהל בחודשים דצמבר 1967 – ינואר 1968 אישורים על קבלת פניות, אך עד מועד הביקורת לא נשלחו להם תשובות ענייניות. בדיקה מסורגת של הפניות, שלא נענו, העלתה: המינהל לא ענה במקרים רבים לאזרחים על פניותיהם בענייני דמי חכירה, במשך תקופה ארוכה ולפעמים כשנה ויותר, ואף לא בירר את הטענות הכלולות בפניות אלו. באוקטובר 1968 נשלחו לרוב דרישות תשלום נוספות, שהיו מבוססות על נתונים, שעליהם נסבו הטענות, שנכללו בפניות, שבהן לא טופל. כמעט בכל המקרים צורפה תוספת ריבית לדרישות הנוספות.

– הועלו מקרים רבים, שהמינהל דרש תשלום חוב פיגורים של דמי חכירה, ואילו החוב שולם מכבר על ידי החוכר, ובתיק המינהל אף היה תיעוד על כך.

– חוכרים, שהעבירו דירותיהם לאחרים בהסכמת המינהל, היו מקבלים במשך תקופה ניכרת אחרי ההעברה דרישות לתשלום דמי חכירה עבור הדירות, שהעבירו. חוכרים חדשים נדרשו לשלם חוב פיגורים עבור תקופה, שקדמה לתאריך ההעברה של הדירות על שמם במינהל.

– בדו"ח שנתי 18 קבע מבקר המדינה, שבכמה מן המקרים גבה המינהל ריבית פיגורים ואילו במקרים אחרים פטר חוכרים מהתשלום. על פי רוב לא נמצאו בתיקי המינהל הנמקות לפטור מריבית. הביקורת האחרונה העלתה, שעובדי המינהל ממשיכים לפטור חוכרים מתשלום של מלוא הריבית או של חלק ממנה ולחייב אחרים בתשלום מלא. בתיקי המינהל לא נמצאו בדרך כלל הנמקות להחלטות בדבר הפטור המלא או החלקי.

בעקבות הביקורת הקודמת נקט המינהל באמצע 1967 צעדים לשיפור הטיפול בפניות אזרחים, ואף פתח במבצע מיוחד, שתכליתו הייתה חיסול מהיר ככל האפשר של הפיגורים בטיפול בפניות. אולם מהביקורת החדשה עולה, שלמעשה לא חל שיפור של ממש בעניין זה.

בתקופה שחלפה ממועד סיום הביקורת הקודמת נתקבלו במשרד מבקר המדינה תלונות רבות של אזרחים על פעולותיו השונות של המינהל. בחלק ניכר מהתלונות מדובר באי מתן תשובה לפניות אזרחים ובטיפול מצד המינהל, שלדברי המתלוננים לא הגיח את הדעת. בירור התלונות, שנעשה בעקבות פניותיו של משרד מבקר המדינה, העלה שחלק ניכר מטענות האזרחים היו מוצדקות. אף בירורן של התלונות, שמשרד מבקר המדינה הפנה למינהל, נמשך בכמה מקרים תקופה בלתי סבירה.

משק, כספים וחשבונות

מסירת עבודות

בביצוע פעולותיו נעזר המינהל מדי פעם בכוחות מקצועיים מן החוץ, בעיקר בתחומי המינהל והכספים. סדרי ההתקשרות בין המינהל לבין גורמי חוץ נבדקו בשנת 1966 (ראה דו"ח שנתי 17, עמ' 296). בביקורת האחרונה נבדקו סדרי מסירתן של כמה עבודות נוספות.

סקר על הניהול העסקי של נכסי דיור עירוניים

בספטמבר 1965 הגישה חברה פרטית למינהל סקר מוקדם על שיטות לניהול העסקי של נכסי דיור עירוניים, וכן תכנית עבודה למחקר בתחום זה. הוצעה תכנית עבודה לביצוע

המחקר בכמה שכונות בירושלים. בנובמבר 1965 הגישה החברה למינהל אומדן כספי לביצוע העבודה. בחודשים מאי – אוגוסט 1966 העבירה החברה למינהל טיוטות של סקרים לגבי שכונות אבו-טור והמושבה הגרמנית בירושלים, וסקר סופי לגבי איזור ממילא בירושלים. במאס – אפריל 1967 הועברו למינהל ארבעה סקרים סופיים לגבי אבו-טור, המושבה הגרמנית ועין-כרם שבירושלים, ורמלה. בתקופה מינואר 1966 ועד 31.3.1967 שולם לחברה תמורת עבודתה סך כולל של 25,887 ל"י.

- הנהלת המינהל אמנם החליטה בינואר 1965, שיערך מחקר על כדאיות הניהול העסקי של נכסי דיור עירוניים, אך בתיקים אין קביעה מפורטת מצד ההנהלה, שאת ביצוע העבודה יש למסור לחברה. לא נערך הסכם עם החברה על תנאי העבודה ועל פרטיה; גם לא נמצאו תחשיבים לקביעת התעריפים לתשלומים. החשבוניות לא לוו תיעוד לביסוס ההוצאות, שיאפשר בדיקה של ימי העבודה וההוצאות האחרות.

המינהל הסביר למשרד מבקר המדינה, שהתעריף שנקבע היה הנמוך ביותר מבין התעריפים, שנקבעו בעד עבודות דומות, שעשתה החברה למשרדי ממשלה. אולם אין בתיקי המינהל אסמכתאות לביסוס טענה זו. אשר לתיעוד הוסבר, שהתשלומים נעשו תוך מהלך העבודה כתשלומי-ביניים, ושביקורים של נציגי המינהל בחברה, בעקבות הביקורת, הגיע המינהל למסקנה, שקיים תיעוד מלא, המאשר על ידי רואה החשבון של החברה, לגבי החשבוניות, שהוגשו למינהל. לדעת הביקורת, תשלום הנעשה על ידי גוף ממשלתי, מן הדין שיתבסס על אסמכתאות מלאות, אף אם המדובר הוא בתשלומי ביניים. בתיקי המינהל לא נמצאו אישורים של רואה החשבון של החברה המעידים, כי הומצא לו תיעוד מלא, והוא נבדק לפרטי. גם לא נמצאו דוחות על הביקורים, שנערכו בחברה מטעם המינהל, ועל המסמכים שנבדקו.

- באוקטובר 1966 נדונו בין נציגי המינהל לבין החברה דרכי הניצול של הסקרים על השכונות: המושבה הגרמנית, אבו-טור, ואיזור ממילא בירושלים. בתיקי המינהל אין תיעוד על טיפולו של המינהל בסקרים. החומר, שהגישה החברה, היווה לדברי המינהל נושא לדיון עם חברת עמידר, אך על הדיונים לא נרשמו פרוטוקולים ולא היו להם תוצאות מעשיות.

ייעוץ כלכלי

ביולי 1966 הזמין המינהל אצל החברה הפרטית, שהוזכרה לעיל, עבודות ייעוץ כלכלי, סקר ובדיקת כדאיות בכל הנוגע לנכסי המינהל. משך העבודה נקבע לתקופה של שנה אחת החל מ-15.8.1966. סוכם, שעבור העסקת מנהל החברה בעבודה במשך שבועיים בכל חודש, ישולם סך 2,000 ל"י לחודש, ובס"ה 24,000 ל"י; ושהתשלומים למהנדסים ולסוקרים, והוצאות כלליות אחרות, ישולמו על פי חשבון נפרד. בסוף מארס 1967 האריך המינהל על בסיס זה את תקופת העבודה עד 31.3.1968. בתקופה מפברואר עד יולי 1967 הגישה החברה דינים וחשבוניות על ההתקדמות בעבודה. עבור העסקתו של המנהל שולם לתקופה מ-15.8.1966 עד 15.6.1967 סך של 20,000 ל"י. נוסף על כך שולם סך 13,892 ל"י על פי שבע חשבוניות לתקופה מ-15.8.1966 עד 31.3.1967.

- המינהל לא ביקש הצעות מבעלי מקצוע נוספים כדי לקבוע, אם המציע, ששירותיו נתקבלו, היה מכל הבחינות המתאים ביותר; ואם המחירים ששולמו – 100 ל"י עד 150 ל"י ליום לעובד מקצועי ונוסף על כך הוצאות ישירות ועקיפות – אינם חורגים מהמקובל. על ביצוע העבודות, תנאי התשלום ודרכי הדיווח והפיקוח. לא נערך הסכם בכתב עם החברה. ההזמנה, שהמינהל מסר לה, הייתה כללית ביותר. לא הוכן תחשיב מוקדם לגבי

ההוצאות של כל אחד מהפרויקטים, ולא נקבע לוח זמנים לביצועם. בחשבונות נכללו הוצאות ניכרות לאש"ל, נסיעות, העסקת עובדים מקצועיים וטכניים, והוצאות אחרות, בלא תיעוד, שיאפשר בדיקה של נכונות התשלומים. אשר לתשלום החודשי השוטף בסך 2,000 ל"י למנהל החברה אין במינהל דיווח על אופי הייעוץ ומהותו.

– במינהל קיימת יחידה לתכנון כלכלי ותקציבי, שמתפקידה לאסוף ולעבד נתונים, הדרושים לקבלת החלטות בדבר המדיניות הקרקעית של הממשלה והמועצה; לערוך סקרים; לחוות דעה; ולתת ייעוץ שוטף בעניינים כלכליים להנהלת המינהל וליחידותיו השונות; לערוך תכנון, ולרכז ולעבד מידע סטטיסטי וכלכלי הנוגע לפעולות המינהל. משרד מבקר המדינה העיר למינהל, שהיה עליו לבדוק את האפשרות של ביצוע המחקרים והייעוץ על ידי יחידה זו לפני מסירתם לגורמי חוץ.

הביקורת הדגישה, שבעת מסירת העבודה, ביולי 1966, היו ידועים למינהל ממצאי הביקורת, שנערכה באותה עת על מסירת עבודה לחברה אחרת; ממצאים אלו שנכללו בדו"ח השנתי 17 (עמ' 296) הצביעו על כך, שהמינהל לא הקפיד על כללי מינהל תקין במסירת עבודות.

הקמת מגנזה

בפברואר 1967 נחתם הסכם בין המינהל לבין חברה פרטית על תכנונה והקמתה של מגנזה במחוז ירושלים לגניזת מסמכים, בעיקר של מחלקת הכספים. התמורה נקבעה בסך 15,300 ל"י. העבודה נעשתה במאוס 1967, ובאותו חודש שלם המינהל לחברה את התמורה.

– לביצוע העבודה קיבל המינהל שתי הצעות: מהחברה הנ"ל בסך 16,560 ל"י ומחברה אחרת בסך 23,600 ל"י. המינהל הסביר למשרד מבקר המדינה, שהמציעים הוזמנו אישית, בחנו את החומר, ונמסרו להם פרטים בעל-פה. לדעת הביקורת, מן הדין היה, שהמינהל יקבע מראש ובכתב את פרטי העבודה ואת היקף החומר, שיש לגנוז, ויבקש הצעות רק על פי פנייה מפורטת כזאת. הצעות שהגישו שתי החברות, היו כלליות ביותר, ולא צוינו בהן הכמויות וההיקף, ומשום כך לא הייתה אפשרות להשוואה ביניהן. אין לדעת, אם ההצעות התייחסו לאותן עבודות על פרטיהן והיקפן. השוני הניכר בין המחירים שהוצעו עשוי להצביע על השוני בפרטי העבודה, שאליהם התכוונו המציעים.

– לאחר ביצוע העבודה נתגלו קשיים באיתור התיקים והמסמכים. גם לאחר השיפורים, שעשתה החברה על פי בקשת המינהל, עדיין נתקלו העובדים בקשיים אלה.

פעולות משפטיות לגביית שטרות

בעסקאות מכר והתכרה נוהג המינהל לקבל שטרות להבטחת התמורה*. במחלקת הכספים הראשית שבמינהל יש מדור מיוחד לטיפול מרכזי בשטרות. השטרות מועברים לבנק ישראל לגבייתם; את אלה שלא נפרעו במועד מחזיר הבנק למינהל, והמינהל שולח התראות לחייבים. כעבור חודשיים ממועד משלוח ההתראה מועברים השטרות שלא נפרעו לטיפול יחידת הייעוץ המשפטי. החל בשנת 1965 נעזר המינהל לצורך זה גם בעורכי דין פרטיים בירושלים ותל אביב. מספר השטרות ביום 31.3.1967 היה 37,257 בסכום כולל של 20,286,000 ל"י; כשליש מהם פרעונו חל עד 31.3.1967. בשנת 1966/67 נמסר ליועצים המשפטיים של המינהל הטיפול ב-1,077 שטרות על סך 969,000 ל"י, ולעורכי דין פרטיים – 1,888 שטרות על סך 1,247,000 ל"י.

* אשר לביקורת קודמת בטיפול בשטרות ראה דו"ח שנתי 15, עמ' 292, ו-16, עמ' 305.

לדברי המינהל עניין מסירת הטיפול בשטרות לעורכי דין פרטיים נדון בהנהלה, בהשתתפות היועץ המשפטי של המינהל; ההנהלה התייעצה גם בפרקליט המדינה. אולם למשרד מבקר המדינה לא הומצאו אסמכתאות בכתב על דיוני המינהל ואף לא על ההסדר, שבא בעקבו תיהם. אין בתיקי המינהל החלטה עקרונית של ההנהלה בכתב על מסירת הטיפול לעורכי דין פרטיים; על הנהלים והתנאים להתקשרות עמם; על הרקע והמסגרת של הטיפול; הסמכויות שיימסרו לעורכי הדין הפרטיים בדבר התפשרות עם החייב בבית המשפט או מחוצה לו ובדבר הסדרי תשלומים (גודל התשלום ותקופת הסילוקין). סדרי המסירה של השטרות לטיפולם של עורכי דין פרטיים גם לא תואמו עם היועץ המשפטי למינהל. פעולות משפטיות בגביית שטרות הן בתחום תפקידיה של יחידת היועץ המשפטי שבמינהל, המונה — במרכז ובמחוזות — עשרה משפטים. אם המינהל ראה צורך להתקשר גם עם עורכי דין מבחוץ, הין, לדעת הביקורת, ההסדרים עמם והמעקב אחר פעולותיהם צריכים להיעשות ביחידת היועץ המשפטי, או לפחות תוך תיאום מירבי עמה.

— המינהל לא העביר לעורכי הדין פירוט בכתב בדבר העבודה הנדרשת. אולם הוא מסר להם שטרות לטיפול, בלא שנערכו הסכמי מסגרת על התנאים לביצוע העבודה. שכר הטרחה, שהמינהל משלם אינו תואם גם את התנאים שהוצעו על ידי עורכי הדין בעצמם. קיים שוני רב בשכר הטרחה, ששולם לעורכי דין שונים עבור פעולות דומות, בלא שנרשמו הסברים לכך.

— לא נקבעו סדרי מעקב אחר הטיפול בשטרות, שנמסרו לעורכי הדין, והמינהל לא עמד על כך, שיקבל באורח שוטף נתונים מלאים על השטרות שבידיהם: במדור השטרות של המינהל נרשמה אמנם כמות השטרות, שהועברה מדי פעם בפעם לעורכי הדין ומספר השטרות שנפרעו או הוחזרו, אך הרישום לא כלל את שמות החייבים או את מספרי השטרות, ולא את התשלומים החלקיים, כך שלא נתאפשר מעקב יעיל אחר הטיפול בגבייה. הרישום, כפי שהיה קיים, לא שיקף נכונה את המצב.

בעקבות הביקורת נקבעו סדרי מעקב אחר הטיפול בשטרות, שנמסרו לעורכי הדין, ותוכנן מעקב אחר שלבי פעולות הגבייה.

— המינהל לא רשם לגבי כל חוכר את סכומי ההוצאות המשפטיות בגין התביעה נגדו כדי להבטיח את החזרת ההוצאות למינהל. בעקבות הביקורת תוקן הדבר.

טיפול בענייניבוררות

— בספטמבר 1967 הטיל המינהל על עורך דין פרטי לייצגו בבוררות בעניין תביעותיה של עיריית תל אביב כנגד המינהל בדבר חובותיו בגין ארנונות (ראה להלן עמ' 384). תביעות הדדיות של המינהל והרשויות המקומיות). נקבע, שהמינהל ישלם לעורך הדין מקדמות על חשבון שכר הטרחה, ועם סיום העבודה, או כל אחד משלביה, עליו להגיש חשבוניות, שיובאו לאישורו של היועץ המשפטי של המינהל. אין בתיקים תיעוד, שיבהיר באיזו דרך נבחר עורך הדין, ועל פי אלו שיקולים לא הוטל התפקיד על יחידת היועץ המשפטי של המינהל. המינהל לא ערך עם עורך הדין הסכם לגבי תנאי התשלום, ועורך הדין לא הגיש במשך כל התקופה חשבון המפרט את חישוב שכר הטרחה. כשכר טרחה שילם המינהל לעורך דין, מספטמבר 1967 עד יוני 1969, סך 140,000 ל"י.

— להכנת הנתונים בשביל הבוררות מעסיק המינהל שמאי מוסמך. גם עם השמאי לא ערך המינהל הסכם על תנאי העסקתו. עבור עבודתו שולם עד יוני 1969 סך 14,620 ל"י. השמאי הגיש למינהל מדי פעם בפעם חשבוניות, שבהן פירט את מהות עבודתו. המינהל לא קבע מראש את תנאי העסקתו של השמאי; רק ביוני 1969 הוכן הסכם.

תקציב, כספים וחשבונות

התקציב

תקציבי ההוצאה ואומדני ההכנסה של המינהל ממוינים על פי הבעלים, שאת נכסיהם מנהל המינהל — המדינה, רשות הפיתוח, והקרן הקיימת לישראל. ההקצבות ואומדני ההכנסה כלולים בחוקי התקציב בין תקציבי המפעלים העסקיים. בהתאם לדרישת חוק מינהל מקרקעי ישראל מובאת הצעת התקציב של המינהל לאישור המועצה לפני הדיון בה בכנסת. להלן טבלה, המראה במרוכז את תקציבי המינהל וביצועם לשנים 1966/67 ו-1967/68 (באלפי ל"י).

1966/67	1967/68	
		1. תקציב ההכנסות וההוצאות (1)
77,500	64,140	(א) מקרי
82,750	73,555	(ב) על שינויי
51,033	61,400	2. ההכנסה למעשה
31,717	12,155	3. ההפרש בין 2 ל-1 (ב)
65,020	61,400	4. ההוצאה למעשה
17,730	12,155	5. ההפרש בין 4 ל-1 (ב)

(1) האיוון בין ההוצאה לבין ההכנסה מושג בחוק התקציב בדרך של העברת העודף של ההכנסות מנכסי רשות הפיתוח — כהלואה — ומנכסי המדינה לתקציב הפיתוח של המדינה, והעודף של ההכנסות מנכסי הקרן הקיימת לישראל לתקציב קק"ל.

התקציב לשנת 1966/67. בשנת 1966/67 חלה ירידה בשיעור של כ-37% בהכנסות למעשה לעומת האומדן, שנקבע בתקציב על שינוי. הירידה הניכרת מוסברת בעיקר בהשפעת המיתון, שחל באותה תקופה ושפגע בראש וראשונה בענף הקרקעות. כמחצית ההכנסות — 25.6 מליון ל"י — נתקבלה מהחכרה ומכירה של מקרקעין עירוניים, כ-20% — 10.3 מליון ל"י, מהשכרת נכסי דיוור, כ-11% מהחכרת קרקע חקלאית ומטעים, ו-19% — שונות, כגון הלוואות האפוסטרופוס לרשות הפיתוח והשתתפות בהוצאות ארגוניות, והכנסות ממשדרי ממשלה שונים בעבור הפקעות. אף כי ההכנסות ירדו בהרבה והגיעו ל-51 מליון ל"י, הוציא המינהל למעשה באותה שנה 65 מליון ל"י. הסיבה לכך הייתה לדבריו במגמה לשמור על היקף ההשקעות לפיתוח הקרקע ולתחזוקתו התקינה של הרכוש שבניהולו. כ-55% מההוצאות הופנו להשקעות, כגון רכישות, תכנון ופיתוח ופינויים; 18% למסים וארגונות; 7% תחזוקת נכסים, 9% — העברות, 11% — הוצאות ארגוניות.

התקציב לשנת 1967/68. בשנת 1967/68 היה הפרש של כ-16% בין ההכנסות למעשה לבין אומדן התקציב על שינוי. ההכנסות למעשה מהחכרות ומכירות של נכסים עירוניים היוו כ-75% מהאומדן — 28 מליון ל"י לעומת 38 מליון ל"י באומדן. כ-52% מסך כל ההכנסות באו מהחכרה ומכירה של קרקע עירונית; 13% מהחכרת קרקע חקלאית; 19% מהשכרת נכסי דיוור, 4% מהחכרת מחצבות ו-12% מהכנסות אחרות. כ-39% מההוצאות הוצאו להשקעות: רכישות, תכנון ופיתוח, ופינויים; 7% לתחזוקת נכסים; 15% למסים; 18% לניהול והוצאות שונות, ו-21% — העברת העודפים לתקציב הפיתוח ולקק"ל.

תביעות הדדיות של המינהל והרשויות המקומיות

מחלקת הכספים והחשבונות במשרד הראשי של המינהל מטפלת בתביעות ההדדיות של המינהל והרשויות המקומיות; ובעיקר בתביעות של הרשויות המקומיות לתשלום ארגונות ולהשתתפות בהוצאות הפיתוח, ובתביעות המינהל בגין דמי חכירה. ביקורת קודמת על הסדר תביעות אלה נערכה ב-1965 (ראה דו"ח שנתי 16, עמ' 295).

בדו"ח שנתי 16 נקבע, שלפי נתוני המינהל היה פער גדול בין ההקצבות מתקציב המדינה, שעמדו לרשות המינהל לתשלום מסים לרשויות המקומיות, לבין התביעות של הרשויות. הפער נבע מכך, שלא היה הסדר עקרוני בתחום קביעת המסים על הנכסים שבניהולו של המינהל. אף לא הייתה הסכמה בין המינהל לבין הרשויות המקומיות, מה הם הגורמים, שלפיהם ייקבעו המסים, דהיינו על אילו נכסים תחול ארנונה, מהו שווי של כל נכס, ומה הם שיעורי הארנונות לסוגיהן. בתקופה, שחלפה מסיום הביקורת הקודמת, נתקבל תיקון לפקודת העיריות (ביטול ארנונות רכוש), 1968. בעקבות התיקון אוחדה, החל מ-1.4.1968, גביית מס רכוש וקרן פיצויים עם גביית ארנונת הרכוש של הרשויות המקומיות והיא נעשת על ידי משרד האוצר. עם תחילת ההסדר החדש נפסק הקשר בין המינהל לבין הרשויות המקומיות לגבי תשלום ארנונת הרכוש, אולם הצדדים לא הגיעו לידי הסכם בנקודות השנויות במחלוקת לגבי התביעות עבור שנים קודמות. לפי הנתונים בדו"ח על פעולות מינהל מקרקעי ישראל לשנת 1966/67 הסתכמו התביעות של 23 רשויות מקומיות (ובניהן שלוש הערים הגדולות) בשנים 1961/62 — 1966/67 בכ"115.4 מליון ל"י. בדיקה חלקית של התביעות, שערך המינהל, מראה, שהיקפן הכספי גדול פי שלושה ויותר מהסכומים שהמינהל הכיר בהם. בשנים 1963/64 — 1967/68 שילם המינהל לרשויות המקומיות ארנונות רכוש בסך כולל של כ"50 מליון ל"י.

ביוני — יולי 1969 נערכה ביקורת חוזרת על הסדר התביעות של העיריות.

— אין במינהל רישום מרוכז ומעודכן על חשבונותיו עם הרשויות המקומיות: בכרטיס התקציבי המרוכז נרשמים ביחד התשלומים לכל הרשויות המקומיות, הן עבור בניינים והן עבור קרקעות. אין מתנהלים כרטיסי חשבון נפרדים לכל רשות מקומית, לרישום התביעות והתשלומים עבור מסים. בהעדר רישום כזה אין למינהל מידע מעודכן ומדויק על מצב החשבון.

עיריית תל אביב-יפו

לפי הסדר מפרברואר 1963 על המינהל לשלם לעירייה שני שלישים מהיקף דרישתה עבור מס רכוש (ארנונה) לשנים 1954/55 — 1961/62, עד לבירור סופי של התביעות. במשך השנים עשה המינהל נסיונות לברר את התביעות של העירייה ושילם סכומים גלובאליים על חשבונן, אולם הפער בין התביעות לבין הסכומים, שהמינהל היה מוכן להכיר בהם, גדל. בפגישה, שנתקיימה בין שר החקלאות לבין ממלא מקום ראש עיריית תל אביב בפברואר 1967, בהשתתפות נציגי המינהל והעירייה, סוכם, שהעירייה והמינהל ימנו רואה חשבון מוסמך כבורר בעניין הארנונות, שעל המינהל לשלם לעירייה. בנובמבר 1967 נחתם שטר בוררין בין ממשלת ישראל, לבין עיריית תל אביב-יפו. לפי שטר הבוררין מסרו הצדדים את ההכרעה בחילוקי הדעות לרואה החשבון, כבורר יחיד; לבורר תהיה הסמכות להחליט בכל דבר, הנוגע לחילוקי הדעות. המינהל מינה כנציגו בבוררות עורך דין ושמו מוסמך, שאינם עובדי המינהל. באפריל 1969 הכינו עובדי העירייה סדרת מסמכים, הכוללים את תביעות העירייה בגין המס המגיע לה עבור קרקעות שבניהול המינהל, החל משנת 1954/55 ועד 1968.31.3, המסתכמות בכ"39.2 מליון ל"י; תשלומי המינהל, לפי רשימות העירייה, הסתכמו באותה תקופה בכ"15 מליון ל"י, היתרה שנשארה לתשלום הגיעה אפוא לסך של 24.2 מליון ל"י. ערעור נציגי המינהל התבסס על הטענה, שהעירייה כללה בתביעתה קרקעות, שנמכרו על ידי המינהל לגורמים שונים, ואף לעירייה עצמה; המינהל חויב בארנונת רכוש גם עבור שטחים המוחזקים על ידי

משרדים ממשלתיים. בישיבת ההנהלה של המינהל מיום 23.3.1969 הועלתה הצעה להסדר חדש, שלפיו ישמשו שני שרים כבוררים. העניין עדיין לא בא לידי הכרעה.

עיריית ירושלים

לפי הנתונים בדו"חות המינהל הסתכמו תביעות של עיריית ירושלים לארנונות רכוש בשנים 1961/62 — 1967/68 בכ- 72 מליון ל"י.

בשנת 1966/67 הוטל על צוות עובדים במינהל לבדוק את תביעות העירייה. נבדק חלק ניכר מן החומר. הבדיקה העלתה, שבין התביעות של העירייה נכלל מספר רב של חלקות, שאינן בניהולו של המינהל. החומר שנבדק, לא מוין ולא רוכן, ולא ניתן לקבוע על פיו את הסכום החל על המינהל. במשך השנים מ-1961/62 ועד 31.3.1968 שילם המינהל לעירייה 7,5 מליון ל"י.

עיריית חיפה

במאס 1964 נערך הסכם פשרה בין המינהל לבין עיריית חיפה לגבי התביעות ההדדיות עד ל-31.3.1964. בדו"ח שנתי 16 (עמ' 298) נקבע, שהיה שוני רב בין הסכומים, שנכללו בהסכם, לבין אלה, שנוכרו בתיקים. בעקבות הביקורת בדק המינהל מחדש את תביעות העירייה לשנים 1961/62 — 1965/66; הן הסתכמו, לפי נתוני המינהל, ב-8 מליון ל"י. מסכום זה הכיר המינהל בתביעות בסך 4 מליון ל"י. אשר לשנים 1966/67 — 1967/68 סוכם בין העירייה לבין המינהל לחייב את המינהל בסך כולל של 1.5 מליון ל"י לכל שנה. יוצא, שהמינהל הכיר בחיוב בסך של כ-7 מליון ל"י עבור ארנונות הרכוש לשנים 1961/62 — 1967/68. אין רישום מרוכז של התשלומים, ששילם המינהל לעירייה בשנים אלה. לפי נתונים, שמשרד מבקר המדינה ריכז במינהל, הוא שילם בתקופה זו סך של 8.4 מליון ל"י — דהיינו בכ-1.4 מליון ל"י יותר מהמגיע.

הוצאות על עבודות פיתוח

בהתאם לחוקי עזר של הרשויות המקומיות נדרשים בעלי הנכסים להשתתף בהוצאות על עבודות פיתוח, הנעשות על ידי הרשות המקומית. בביקורת הקודמת (ראה דו"ח 18, עמ' 295) נקבע, שהמינהל התעלם בדרך כלל מהודעותיהן של הרשויות המקומיות בדבר השתתפות בהוצאות, ומאידך היו מקרים, שהמינהל שילם סכומים בלא לבדוק, אם ההוצאות אמנם חלות עליו. הביקורת האחרונה מיולי 1969 העלתה, שלא חל שינוי ניכר במצב.

עיריית תל אביב

לפי ריכוזי החשבונות להוצאות פיתוח בתקופה מ-1965 ועד מאס 1969, שנערך על ידי מהנדס הפיתוח של המינהל במאס 1969, הסתכמו תביעות העירייה ב-3 מליון ל"י בקירוב. המהנדס אישר לתשלום כ-800,000 ל"י, ותביעות בסך כ-100,000 ל"י העביר להחלטתה של הנהלת המינהל. המינהל שילם למעשה לעירייה על חשבון הוצאות פיתוח 400,000 ל"י, מזה 300,000 ל"י בשנת 1965 ו-100,000 ל"י בשנת 1969.

עיריית ירושלים

לפי הנתונים, שנאספו על ידי משרד מבקר המדינה, הסתכמו התביעות, שאושרו לתשלום בשנת 1967, בכ-87,300 ל"י ובשנת 1968 בכ-139,800 ל"י. התשלום האחרון, שנעשה על ידי המינהל עבור הוצאות פיתוח, היה בפברואר 1965 בסך של 250,000 ל"י. מאז לא בוצע תשלום נוסף. אין במינהל ריכוז של תביעות העירייה.

ב-1969 הגישה העירייה למינהל תביעות להשתתפות בהוצאות פיתוח בסך של 1.2 מליון ל"י לתקופה המתחילה ב-1965. לפי דו"ח של המינהל על בדיקת החשבונות של מחוז חיפה מיולי 1969, נכללו בתביעות אלה הוצאות בסך של כ-777,000 ל"י, שאינן חלות על המינהל. לפי הרישום בחשבונות המינהל שולם לעיריית חיפה מינואר 1966 ועד מועד סיום הביקורת על חשבון הוצאות פיתוח סך 203,870 ל"י.

חשבונות של דמי חכירה

מיכון החשבונות של דמי חכירה למשתכנים

באפריל 1963 החל המינהל לטפל בהסבת רישום החשבונות של דמי חכירה למשתכנים, שעד אז נעשה בשיטה ידנית ובעזרת מכונות "נשיונל", לשיטה ממוכנת באמצעות המרכז למיכון משרדי שליד משרד האוצר. בשלב ראשון בוצע שילוב של מיכון קונבנציונלי ועבודת ידיים. בשלב שני, שהושלם במאי 1966, הועברו הרשימות למחשב. בהתחלת 1965 הוקמה במינהל יחידת מיכון, שהעסיקה 12 עובדים. המינהל העסיק גם מתכננים ומתכנתים במרכז למיכון משרדי. ההוצאות על פעולות המיכון, מלבד שכר, הסתכמו בשנת 1966/67 ב-201,308 ל"י. לפי הנתונים של המינהל לשנת 1966/67 הגיע מספר המשתכנים, שנפתח להם כרטיס משתכן ממוכן והמשלמים דמי חכירה במישרין למינהל, ל-110,150, ודמי החכירה מהם מסתכמים ב-1,813,583 ל"י. לגבי יתר החוכרים, המשלמים באמצעות עמידר ובנקים, קיבל המינהל ב-1965/66 רשימות על בסיס נתונים ממוכנים; ובשנתיים האחרונות מקבל הוא את המידע בסרטים.

- משרד מבקר המדינה, שבדק במחצית הראשונה של 1968 את דרכי הטיפול בחשבונות חכירה, הפנה את תשומת לב המינהל לכך, שלא הייתה פעולה מספקת לתיקון השגיאות, שנתגלו בתהליך המיכון ושמקורן בעיקר ברישומים לא-נכונים או לא-מתאימים. המדובר במספר שגיאות שאינן גדול ביחס לכלל החשבונות הממוכנים, אך התוצאה משגיאות היא הטרדת האזרח על ידי חיוב יתר או אי-זיכוי; בשים לב לרגישותו של ציבור החוכרים לעניין זה עמדה הביקורת על הצורך בשיפור ההליכים לתיקון מהיר של שגיאות.

- יחידת המיכון הפנימית בודקת בדיקה ראשונית את הרישומים ואינה מעבירה למרכז למיכון רישומים, אם מתברר, שאינם מלאים. עד למועד סיום הביקורת לא העבירה היחידה למרכז למיכון רישומים של דמי חכירה בסכום של כ-20,000 ל"י, המהווים תשלומים של מספר ניכר של חוכרים; חלק מהתשלומים נתקבלו עוד בשנת 1965. המינהל הודיע, שהוא עושה מאמצים לתיקון הדבר.

ניהול החשבונות של דמי חכירה לתחנות דלק

מלבד רישום התקבולים של דמי החכירה מתחנות הדלק במערכת החשבונות התקציבית, מנוהלת במחלקת הכספים כרטסת חו"ז לחוכרים בודדים של תחנות דלק. הכרטסת נועדה לשקף את החובות והתשלומים של החוכר. על המחלקה גם לעקוב אחרי גביית החובות. ביקורת מסורגת, שנערכה במאי 1969, העלתה, שהרישום בכרטסת אינו מלא ואינו מעודכן. במספר רב של כרטיסים לא חויבו החוכרים עבור דמי החכירה בצורה סדירה, וכתוצאה מכך אין הכרטיס מראה יתרה נכונה. עוד הועלה, שקיימים פיגורים ניכרים בגביית דמי החכירה, ואין מעקב שיטתי אחרי גביית החובות.

ביוני 1969 נערכה בדיקה של סדרי ניהול החשבונות של החכרות קרקע חקלאית. מתפקידו של המדור, העוסק בחשבונות אלה, לעקוב אחר ביצוע הגבייה ולמסור מידע על מצב החשבונות לחוכרים ולמדורי החוזים שבמחוזות. המדור טיפל ב-1968 ב-12,094 חשבונות לפי הסוגים הבאים: קיבוצים ומושבים — 965; חברות ומוסדות — 568; בודדים והחכרות זמניות — 7,796; מטעים — 1,500; ופרדסים — 1,265.

— כדי לייעל את דרכי הגבייה של דמי החכירה ממשקים חקלאיים מרכז המינהל את הגבייה — בהסכמת המשקים — באמצעות ארגוני הקניות של המשקים. המינהל קשור עם 15 ארגונים. רק עם ארגון אחד ערך המינהל באוגוסט 1965 סיכום בכתב לגבי סדרי הגבייה המרוכזת; לפי הסיכום על הארגון לשלם למינהל את דמי החכירה במרוכז ללא ניכוי דמי עמלה. ההסכמים עם יתר הארגונים נערכו רק במחצית השנייה של 1969.

*

ממצאי הביקורת מראים, שמינהל מקרקעי ישראל עוד לא הגיע, במשך תשע שנות פעילות, לגיבוש מלא של שיטות עבודה ודפוסי טיפול, שיהא בהם כדי להבטיח ניהול יעיל של משק המקרקעין, שהופקד בידו. אשר להכנסות ממקרקעי ישראל, בהעדר פיקוח ומעקב מספיקים, לא נגבו הכספים המגיעים למינהל במלואם ובמועדם. אף לא ניתנה תשומת הלב הדרושה למתן שירות נאות לאזרח.

ממצאי מעקב

האפוטרופוס לנכסי נפקדים

דו"ח שנתי 18, עמ' 300

נכסי נפקדים. בספטמבר 1953 נערך בין האפוטרופוס לנכסי נפקדים לבין רשות הפיתוח הסכם, שלפיו נמכרו לרשות הפיתוח נכסי דלא נידי, שהוקנו לו. לפי ההסכם התחייב האפוטרופוס לרשום, תוך תקופה מתקבלת על הדעת, בספרי האחוזה על שם רשות הפיתוח את כל הנכסים, שנמכרו לה. עד תאריך הביקורת — לאחר שעברו כ-14 שנים מיום חתימת ההסכם — לא נסתיים הרישום של המקרקעין בספרי האחוזה על שם רשות הפיתוח.

מקרקעי נפקדים, שנמכרו על ידי האפוטרופוס לרשות הפיתוח ואשר לגביהם קיים רישום בלשכות רשום הקרקעות, הועברו כמעט כולם בספרי האחוזה על שם רשות הפיתוח. נשארו עדיין כמה חלקות בירושלים ובחיפה, שלא הועברו לבעלות רשות הפיתוח בספרי האחוזה, ועתה מטפלים ברישום העברתן.

חשבונות האפוטרופוס, המתנהלים במסגרת הנהלת החשבונות של מינהל מקרקעי ישראל, לא שיקפו את מצב החשבון, שבין האפוטרופוס לבין רשות הפיתוח. לא התנהלו חשבונות, שישקפו ברורות, מה הם הסכומים, שהגיעו לאפוטרופוס, ולאילו נכסים הם התייחסו. על פי ההסכם העבירה רשות הפיתוח עד סוף שנת התקציב 1964/65 לזכות האפוטרופוס סך 48.4