

- לפי נתונים, שהמציא המינהל למשרד מבקר המדינה המתייחסים לחמישה בנקים, קיים פיגור ניכר בהעברת הכספים על ידי בנקים אלה למינהל. היקפם הגיע - עד למועד הביקורת - ליותר ממיליון ל"י. להלן הטבלה (בל"י):

מכסות:	בנק א	בנק ב	בנק ג	בנק ד	בנק ה
1967	253,385	21,872	24,500	87,225	11,298
1968	345,167	21,872	23,685	87,225	11,298
1969	341,198	22,872	23,685	87,225	11,298
1970	339,235	25,000	25,000	80,000	16,000
ס"ה	1,278,985	91,616	96,870	341,675	49,894
גבייה	294,401	17,195	56,346	298,175	33,762
חוב לתאריך הביקורת, לסוף פברואר 1971	984,584	74,421	40,524	43,500	16,132
תאריך התשלום האחרון	מארס 1968	יולי 1968	אוקטובר 1970	פברואר 1971	נובמבר 1970

בעקבות הביקורת פנה המינהל, בתחילת 1971, לבנקים וביקש להעביר אליו את דמי החכירה המגיעים לו. פניית המינהל נעשתה, בלא לנקוב בסכומים ואף בלא דרישת ריבית על הסכומים, שהבנקים לא העבירו לו במועד.

בדצמבר 1971 הודיע מינהל מקרקעי ישראל למשרד מבקר המדינה: שהוא התחיל בסדרת פגישות עם הבנקים לבירור תנאי הטיפול בדמי חכירה, והוא מקווה, שתוך תקופה קצרה יסתיים המשא ומתן עם כל הבנקים, וייחתמו הסכמים בכתב; בחשבונות הבנקים געשו חיובים מתאימים, והם אינם עומדים עוד בצד הזכות; לאחר מאמצים רבים הצליח המינהל לגבות מהבנקים את מרבית היתרה המגיעה לו עד מארס 1971.

לדעת הביקורת היה על המינהל לעמוד על כך, שהבנקים - שהיו צריכים להקפיד על מילוי התחייבויותיהם הכספיות - יעבירו לו את הכספים במועד.

ממצאי מעקב

מינהל מקרקעי ישראל

דו"חות שנתיים 21 עמ' 361 ; 20, עמ' 348

בהצעותיה וסיכומיה של ועדת הכספים לדו"ח שנתי 20 של מבקר המדינה, כפי שאושרו על ידי הכנסת (ראה דו"ח 21, עמ' 829), ציינה הוועדה, בעקבות הביקורת, שמאז הקמתו של מינהל מקרקעי ישראל, לא נערכה בדיקה יסודית של מכלול הבעיות הקשורות בעקרונות המדיניות, שהיון בעלות השפעה על התפעול של המינהל, והקשורות במבנה ובניהול של המינהל. הממשלה התבקשה להביא את מסקנות המינהל, ואת מסקנותיה היא בעקבות הבדיקה, בפני ועדת הכספים עד להגשת הצעת התקציב של המדינה לשנת הכספים 1971/72.

בעקבות סיכומי ועדת הכספים, ובשים לב לממצאי הביקורת, מינו מנהל המינהל ומרכז ועדת הייעול הבינאמשרדית, באוקטובר 1970, צוות עבודה לבדיקת המערכת המינהלית והנהלית של המשרד ולהצעת דרכי פעולה אפשריים לשיפור עבודת המינהל.

באוקטובר 1971 הגיש הצוות דו"ח על הבדיקה במינהל מקרקעי ישראל. הדו"ח מתייחס בעיקר לשאלות הקשורות במאגרי אינפורמציה, רישום נכסים, מיכון, פיקוח, תכנון ופיתוח ויחסים עם המשתכבים. הדו"ח נמצא בדיון בוועדת הייעול הבינאמשרדית ומשום כך עוד לא היה סיפק בידי המינהל להסיק מסקנות מלאות ממנו.

ועדת הכספים ציינה את חומרת הממצאים, שהעלתה הביקורת, בכל הנוגע לפעולות של המינהל. ביקורת מעקב מסודרת, שנערכה בתחום זה בסוף שנת 1971, העלתה:

זיהוי נכסים. בתקופה מ-1953 עד סוף 1967/68 הועברה לרשות הפיתוח הבעלות על 21,117 חלקות בשטח של 560,396 דונם, לפי הסכם בינה לבין האפוסטרופוס לנכסי נפקדים. עד עת הביקורת נשארו במחוז ירושלים כ-320 חלקות ובמחוז תל אביב והמרכז כ-120 חלקות, שרישומן בספרי האחזקה התעכב. במחוז חיפה, והצפון לא רוכזו הנתונים ולא דווח על מספר החלקות. שטרם הועברו.

חלה התקדמות ברישום החלקות על שם רשות הפיתוח: הועברו על שם הרשות 280 חלקות במחוז ירושלים ו-58 חלקות במחוז חיפה; הרישום במחוז תל אביב הושלם.

נעשו מאמצים לאתר תיקי עסקאות, שנעשו בעבר בין רשות הפיתוח או המדינה לבין רוכשים פרטיים, כדי לבדוק, מה היו הגורמים, שעיכבו העברת מקרקעין על שם הרוכשים. בתיקי המינהל לא נמצאו מסמכים הנוגעים לנושא זה.

נמשכו מאמצי המינהל לאתר את תיקי העסקאות; בספרי האחזקה נרשמו, על שם רוכשים פרטיים, 860 חלקות, שהיקפן הכולל 1,442 דונם.

רישום נכסים. המינהל עדיין לא הגיע לרישום אינוונטארי מלא, שיוכל לשמש בסיס לניהול עסקי שוטף של הנכסים: מחוזות המינהל לא הנהיגו שיטות מגובשות ואחדות לרישומם של מקרקעין שבבעלות המדינה. המינהל הודיע, שיעשה לתיקון הליקוי על ידי מוכן. הרישום בספר הנכסים של המינהל לגבי הקצאת קרקעות לשיכונים ציבוריים היה לקוי בחסר; בספר הנכסים לא היה רישום על חלק מהקרקעות, שהוקצו ליישובים החקלאיים; לא נרשמו גם הקצאות קרקע למפעלי תעשייה בהתיישבות החקלאית, שהוקמו לפני מספר שנים.

המינהל לא הגיע לרישום אינוונטארי מלא, ועדיין לא חלה התקדמות בעניין מיכון ספר הנכסים, ואף לא ברישום של הקצאת קרקעות לשיכונים ציבוריים. המינהל עושה להשלמת רישום קרקעות, שהוקצו ליישובים החקלאיים. באמצע 1971 הוקמה ועדה, שבה משתתפים, נוסף על נציגי המינהל, גם נציגים של משרד השיכון ושל חברת עמידר, המטפלת במכלול הבעיות בתחום רישום הנכסים.

הנכסים שבטיפול עמידר. בספר הנכסים של המינהל לא היו עדיין רישומים על נכסים, שהמינהל העביר לניהולה של חברת עמידר, וגם בעמידר לא הקפידו על רישום תקין של הנכסים.

חלק ניכר מהנכסים, שבטיפול עמידר, טרם נרשם בספר הנכסים של המינהל, גם הרישום בעמידר עוד לא הושלם.

בטיפול של עמידר נמצאות 46,000 יחידות התפוסות על פי חווי שכירות. לפי הסדר ממאי 1968, משלם המינהל עבור ניהול נכסים 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 ודמי מפתח, לעומת 17%, שהוצעו בסיכום בדיקה, שנעשתה על ידי המינהל, ולעומת 20%, ששולמו בעבר.

באפריל 1971 נחתם זכרון דברים על הסדר בין המינהל לבין עמידר, בקשר לדמי הניהול לשנים 1970/71 עד 1973/74. לפי הסדר זה, יהיו דמי הניהול ב-1970/71, בשיעור של 20% מכלל ההכנסה השנתית, ויירדו לפי אומדן המינהל, בשנת 1973/74 ל-17%.

הפיגור השנתי בגביית שכר דירה על ידי עמידר, לעומת החיובים בספרי המינהל, הגיע לסכומים ניכרים. הפיגור המצטבר בגבייה הסתכם ל-31.3.1967 ב-4.5 מליון ל"י. המינהל הסביר את הפיגור בכך, שאת מרבית נכסי המינהל מאכלסת שכבה מיוחדת של דיירים.

הפיגור המצטבר ל-31.3.1971 הגיע לששה מליון ל"י.

עמידר העבירה למינהל רשימות חודשיות, הכוללות פרטים על דיירים שפגו ועל דמי הפינוי ששולמו. המינהל לא בדק במידה מספקת את הרשימות והפירוטים, שהומצאו לו על ידי עמידר. משרד מבקר המדינה דן עם המינהל על הצורך בהגברת הפיקוח, כדי לוודא, שהפעולות הנעשות על ידי עמידר עונות על הדרוש.

באוקטובר 1971 הוקמה ועדה מיוחדת, המורכבת מנציגי עמידר והמינהל, למעקב על העסקאות בנכסים של המינהל, המנוהלים על ידי עמידר. הביקורת הפנימית של המינהל עוקבת אחר הדו"חות החודשיים של עמידר ומנתחת אותם תוך הסקת מסקנות.

פיתוח מקרקעין. לא גובשו הנחיות וגהלים על דרכי השתתפות המינהל במימון הוצאות לפיתוח מקרקעין.

מועצת מקרקעי ישראל החליטה, ביוני 1970, שהמינהל ישתתף במימון הוצאות פיתוח, במידה שמחייבים אותו חוקי העזר העירוניים כבעלי הקרקע. מאז 1969/70, אושרו השתתפויות בפעולות פיתוח על פי עקרון זה.

הקצאת קרקע לחברות שיכון ציבוריות. במינהל לא היה רישום מלא ומעודכן של הקרקעות, שנמסרו לכל חברה, ואף לא מערכת השבונות תקינה, שתשקף את החובות והזכויות בגין העסקאות השונות. המינהל לא קיבל לדיו מידע שוטף ומלא משלוש חברות גדולות לשיכון ובניין על התקדמות הבנייה על הקרקעות שבדיחה, על השטחים, שעוד לא בנו עליהם, ועל התכניות לניצולם בעתיד. המינהל לא הגיע עם כל החברות לידי סיכום לגבי יתרות הכספים עבור דמי חכירה המגיעים לו. המדובר בסכומים המסתכמים במאות אלפי לירות.

המינהל קיבל מהחברות רשימות מעודכנות על השטחים שבחוקתן; בינואר 1971 הגיע המינהל עם חברה אחת להסדר עקרוני לגבי הקרקע שברשותה. עד מועד סיום הביקורת לא הסתיים המשא ומתן עם שתי החברות האחרות.

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

המינהל הכין רשימות של יחידות הדיור האמורות, ודן עם החברות על גביית הכספים.

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.

הליקוי תוקן.

הקצאת קרקעות למשרד השיכון. במאי 1969 אושר הסדר בין המינהל לבין משרד השיכון, שלפיו נקבע, בין היתר, 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. עד מועד סיום הביקורת לא הוכנה הטבלה.

נערכה טבלה של מחירי שטחים, הנמסרים למשרד השיכון להקמת שיכונים ציבוריים. הטבלה אושרה על ידי נציגי השמאי הממשלתי, המינהל ומשרד השיכון.

בספרי החשבונות של המינהל לא היה רישום סדיר ותקין, שישקף נכונה את היחסים הכספיים עם משרד השיכון במשך שנים, ושיאפשר בדיקת החשבונות עם משרד השיכון, עדכונם והתאמתם.

עדיין לא סוכמה ההתחשבוניות והתאמת החשבונות עם משרד השיכון לשנים קודמות. לגבי שנת 1970/71 ערך המינהל חשבון, שלפיו מגיע לו ממשרד השיכון עבור דמי חכירה ראשוניים סך של כ-11 מליון ל"י. על חשבון סכום זה שילם משרד השיכון שני מליון ל"י בלבד. המינהל דן עם משרד השיכון על גביית היתרה.

החכרת מקרקעין למשתכנים. הטבלאות לדמי חכירה שבשימוש המינהל, לא כללו מספר רב של שיכונים. ועדה בינמשרדית דנה בקביעת עקרונות לחישוב דמי חכירה ובעדכון הטבלאות, אך לא סיימה את טיפולה.

הוועדה הבינמשרדית סיימה את עבודתה ופרסמה טבלת מחירי קרקע לשנת 1970/71. המינהל הנהיג את השימוש בטבלה לצורך חישוב דמי חכירה בשיכונים חדשים בלבד, אך לא כל המחוזות פועלים בהתאם לכך. פעולת הביקורת של משרד מבקר המדינה בנושא זה נמשכה.

החכרת מקרקעין למפעלי תעשייה. המינהל עוד לא הסדיר את הדרכים לביצוע ההערכה. מחדש של הקרקעות, שהוחכרו לפי אותם חוזים, שנעשו עד 1963, והמאפשרים שיערוך הקרקעות: במקרים אחדים הועלו דמי החכירה פי שלושה לעומת אלה, שנקבעו בחוזה החכירה המקורי; במקרים אחרים הוסיף המינהל הפרש מדד ועוד 35%, כך שההעלאה הסתכמה בכ-70%—100%.

לפי סיכום בין המינהל לבין משרד המסחר והתעשייה והתאחדות בעלי התעשייה מפברואר 1971, נקבעו סדרי ההעלאה של דמי החכירה בקרקעות המיועדות למפעלי תעשייה: דמי החכירה יתבססו על הערכה מחודשת של הקרקע, אולם ההעלאות חלות באופן הדרגתי מ-1.4.1971 ועד 1.4.1975.

החכרת מקרקעין לתחנות דלק. המינהל לא דאג בכל מקרה לקבל מתחנות הדלק דו"חות על כמות הדלק המשווקת, כדי שיוכל לקבוע את סכום דמי החכירה המגיעים לו.

לפי הסדר, שנקבע עם חברות הדלק ביוני 1971, נשלחים הדו"חות השנתיים שלהן למינהל במרוכז לגבי כל התחנות, המסונפות אליהן.

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

המינהל מפעיל מעקב אחרי מילוי תנאי ההסכמים האמורים, וביקורת מסורגת העלתה, שנמצאו בתיקו דו"חות על ביקורים לשם פיקוח על הקמת תחנות.

החכרת מקרקעין למחצבות. בהוראות הנוהל של המינהל נקבע, שכל המבקש להפיק חומר חייב להגיש בקשה מפורטת אל המפקח המחוזי על המחצבות שבמינהל. רוב ההרשאות במחוז ירושלים ניתנו, בלא שנתקבלו בקשות בכתב; גם במחוז תל אביב הועלו מקרים, שהרשאות ניתנו בלי שהוגשו בקשות.

מועצת מקרקעי ישראל קבעה בישיבתה מיום 30.11.1970 עקרונות למתן הרשאות לכרייה ולחציבת חומרים. בהתאם לעקרונות אלה הונהג, שהדיון בבקשה למתן הרשאה נעשה רק על סמך פנייה בכתב של היוזם.

המינהל נתן הרשאות זמניות לחציבה, בלא שקיבל את אישורו של קצין המחוז של משרד הפנים כדרוש.

עדיין נמצאו מקרים, שבהם נתן המינהל הרשאות זמניות לחציבה לתקופות קצרות, ללא אישור קצין המחוז.

החכרת קרקע לזמן ארוך. מינהל מקרקעי ישראל חידש חוזים עם חוכרי נחלאות (יחידות משקיות), או גבה דמי חכירה מהם, אף כי פרנסת החוכרים לא הייתה על חקלאות, והחוכרים לא התיישבו על הקרקע, שהוחכרה להם כנחלה, דבר המתחייב מחוזי החכירה.

המינהל ערך רשימה של אותם החוכרים, שפרנסתם לא הייתה על חקלאות, והם לא התיישבו על הקרקע, וקבע להם דמי חכירה גבוהים מאלה הנהוגים בדרך כלל לנחלאות. בנובמבר 1970 קבע המינהל הנחיות בדבר קיום מעקב בקשר להחכרת קרקע חקלאית.

מועצת מקרקעי ישראל החליטה בינואר 1962, שלגבי קרקע המשמשת למפעלי תעשייה והנמצאת ביישוב חקלאי, ייקבעו דמי החכירה בהתאם לכללים החלים על קרקע למטרות לא חקלאית. עוד קבעה המועצה, שדמי החכירה לקרקע, המשמשת לבתי הבראה ביישובים חקלאיים, ייקבעו לפי שיעור מסויים מערך הקרקע. רק לגבי מספר קטן של מפעלים ובתי הבראה נערכו חוזים.

המינהל אמנם הוציא הוראות — במאסר 1970 ובספטמבר 1971 — בדבר עריכת חוזים עם המפעלים, אך עדיין לא נערכו חוזים עם רוב המפעלים ובתי ההבראה.

דמי הסכמה. לנוהל בדבר דמי הסכמה לא ניתן פרסום מספיק, שיבטיח אספקת המידע הדרוש לציבור. ב-1967 וב-1969 פורקמו תדריך וחוברת המפרטים את ההחלטות העיקריות בנדון.

באוגוסט 1971 פורסמו בילקוט הפרסומים החלטות מועצת מקרקעי ישראל בדבר חלקו של מינהל מקרקעי ישראל בעליית ערך הקרקע, בעת העברת זכות הכירה, דהיינו בדבר דמי הסכמה שיש לשלם למינהל. נמצא במינהל גם חומר הסברתי, שהועמד לרשותו של ציבור החוכרים.

האסמכתאות לקביעת דמי ההסכמה על ידי שמאי המינהל לא הראו במקרים רבים את פרטי ההערכה.

המינהל הפנה שוב את תשומת לבו של שמאי המינהל לצורך במתן פרטים על חישוב ההערכה, אך היו תיקים, שנפתחו לאחר מועד הביקורת הקודמת, ובהם חסרו פרטים מלאים.

במרבית דיוניה של ועדת הערר הציבורית לדמי הסכמה, המורכבת משרה חברים, השתתפו שני חברים בלבד. החלטות הוועדה הועברו על פי רוב לאישורו של היושב-ראש.

בהחלטות המועצה בדבר דמי ההסכמה, שפורסמו באוגוסט 1971 בילקוט הפרסומים, נקבע שוועדות הערר רשאיות להפעיל את סמכויותיהן באמצעות ועדות משנה ולהגדיר את נהלי עבודתן, ובכלל זה את המניין החוקי הדרוש לקבלת החלטותיהן. ועדת הערר הציבורית לדמי הסכמה מינתה ועדת משנה המורכבת משלושה חברים, המהווים מניין חוקי.

ביצוע חוק רכישת מקרקעין. לא היו בידי המינהל נתונים מדויקים וסופיים על המקרקעין, שערב רכישתם היו בבעלות פרטית, חוץ מאלה שבמחוז חיפה והצפון, המהווים כשליש מכלל השטח שנרכש.

המינהל עורך בדיקה של בעלות, אך היא עוד לא הסתיימה.

כיוון שאין בידי המינהל נתונים מדויקים על הקרקע הפרטית, שנרכשה על פי החוק, ממילא אין באפשרותו להגיע לאומדן הפיצויים, שיידרש לשלם לבעלי הקרקע. קצב מתן הפיצויים היה איטי, ומאז 1962/63 הסתמנה אף ירידה בהיקף הפעולות, הן במספר התביעות שהוסדרו והן בגודל השטח, שבעבורו ניתנו פיצויים.

לא חל שינוי במצב.

הביקורת העלתה מקרים, שהוכנו חשבונות לפיצויים, ולפעמים גם הוראות תשלום, אך מחוסר כספים בידי המחוזות נדחה תשלום הפיצויים לזכאים, אף כי מדובר היה בסכומים קטנים יחסית.

המינהל עשה הסדר המבטיח תשלום מהיר של פיצויים שאושרו.

הפקעת מקרקעין לצורכי ציבור. לא הייתה בידי המינהל, לפי הדיווח החלקי הקיים, אפשרות לעמוד על קצב הטיפול בתשלום הפיצויים עבור שטחים שהופקעו. כדי להתגבר על העבודה הרבה, הכרוכה בהכנת החומר, החליט המינהל למכין את כל הפרטים באמצעות מחשב, על מנת לקבל בכל עת תמונה מלאה על מצב ההפקעות ועל תשלום הפיצויים.

הליקוי עדיין לא בא על תיקונו.

המינהל לא הכין נוהל בכתב לקביעת גובה הפיצויים לקראת המשא ומתן עם בעלי הקרקעות. במקרים רבים שולמו לצורך פשרה פיצויים בשיעור, העולה בהרבה על הערכת השמאי, אך המינהל קיבל בדיעבד את הסכמת השמאי להעלאה זו, שנזמקה ברצון למנוע התדיינות בבית המשפט. במקרים אחרים הוסיף המינהל על הסכום המוגדל תשלומים נוספים.

בנובמבר 1970 פורסמו הוראות נוהל, הכוללות הנחיות בדבר קביעת גובה הפיצויים. עם זאת עדיין לא הגיע המינהל לידי פתרון מלא והוא מקיים מגע בנושא זה עם משרדי הממשלה הנוגעים בדבר.

הטיפול בענייני האזרח ובפניותיו. המינהל לא ענה במקרים רבים לאזרחים על פניותיהם במשך תקופה ארוכה, לפעמים כשנה ויותר, ואף לא בירר את הטענות הכלולות בפניות אלו.

לא חל שיפור בעניין, על אף המבצעים, שערך המינהל. המינהל מקבל תגובות ודרישות לבירור, בעקבות כ-145,000 אגרות דמי חכירה וכ-100,000 תזכורות לשנה, הנשלחות ישירות על ידו. במיוחד רבים הערעורים, המתקבלים מחוכרים עקב העלאות תקופתיות של דמי חכירה. בעת הביקורת — סוף 1971 — נמצא שלמעלה מ-3,000 פניות של אזרחים, מתקופות שונות, לא נענו. נסיונות המינהל לחסל את הפיגורים על ידי הצוות הקבוע לא עלו יפה, לדבריו בגלל לחץ העבודה, והוא הודיע לביקורת שהוא עומד להעסיק עובדים ארעיים במיוחד למטרה זאת.

*

הביקורת הצביעה על כך, שמינהל מקרקעי ישראל עוד לא הגיע לגיבוש מלא של שיטות עבודה ודפוסי טיפול, שיהא בהם כדי להבטיח ניהול יעיל של משק המקרקעי, שהופקד בידו. אשר להכנסות ממקרקעי ישראל הרי בהעדר פיקוח ומעקב מספיקים, לא נגבן הכספים המגיעים למינהל במלואם ובמועדם. אף לא ניתנה תשומת הלב הדרושה למתן שירות נאות לאזרחים. המינהל עשה צעד חשוב לקראת תיקון הליקויים על ידי הטלת בדיקה של המערכת המינהלית והנהלית על צוות של מומחים. מאחר שהדו"ח של הצוות סוכם והוגש למינהל באוקטובר 1971, לא היה עוד בידי המינהל סיפק ליישם את המסקנות. עם זאת מראים הממצאים דלעיל, שבכמה תחומים חל שיפור.

הקצאת מגרשים לבנייה עצמית

דו"חות שנתיים 21, עמ' 361 ; 19, עמ' 323

הקצאת מגרשים לבנייה עצמית בשכונת טלבייה שבירושלים נעשתה בחלקה, עוד לפני הקמתו של מינהל מקרקעי ישראל, על ידי הקרן הקיימת לישראל ולאחר מכן על ידי מינהל מקרקעי ישראל. רוב המגרשים הוקצו ללא מכרה, ומשום כך התנה המינהל את ההקצאה בכך, שהחוכר לא יעביר את זכויותו במוחכר ולא יעניקן לאחר ללא אישור המינהל. מבקר המדינה קבע — בדו"ח שנתי 19 — שהמינהל לא דאג במידה מספקת לחתימת הסכמי פיתוח על ידי החוכרים ולא עמד על כך, שהם יבנו את בתיהם על המגרשים תוך תקופה מתקבלת על הדעת; עוד ציין מבקר המדינה, שהמינהל לא פעל לביטול העסקאות עם אותם חוכרים, שלא מלאו את התנאים, שהוא קבע. בעקבות ביקורת זאת, עקב המינהל אחר מילוי התנאים, שקבע לחוכרים. שלושה חוכרים החלו בבניית בתיהם; חוכר אחד הגיש לאישור המינהל תוכנית בנייה; לגבי שני מגרשים נחתמו חווי פיתוח.

לגבי אחד המגרשים התברר, שהוחל בו בבנייה בלא שהחוכר חתם באותה עת על הסכם פיתוח ובלא ששילם סכום כלשהו על חשבון העיסקה. אף על פי כן אישר ביולי 1968 עובד המינהל תכנית לבניית שתי דירות על מגרש זה. באישור התכנית צויין: "חתימתנו אינה מקנה כל זכויות לבעלי התכנית, אלא לאחר הקצאת הקרקע על ידי מינהל מקרקעי ישראל וחתימת בעל התכנית על הסכם החכירה". המינהל הועמד על טעותו של העובד, שחתם על התכנית — בלא שבירר, מדוע היה צורך בבניית שתי דירות, כאשר המדובר היה בבנייה עצמית משפחתית, ובמועד זה אפשר היה לתקן את הטעות או לבטל את העיסקה. בספטמבר 1968 דרש המינהל מהחוכר להפסיק מיד כל פעולות בנייה על המגרש. העתק מהמכתב נשלח למפקח מטעם המינהל, שנדרש לוודא, שהבנייה תופסק. הבנייה לא הופסקה. רק בדצמבר 1968 שילם החוכר למינהל את דמי החכירה הראשוניים בסך 50,940 ל"י (שהם 80% מערך הקרקע, שנקבע על ידי השמאי הממשלתי בסך 63,675 ל"י), ודמי חכירה שנתיים. הסכם הפיתוח עמו נחתם באוגוסט 1969, וגאמר בו, שהמבנה יישמש לחוכר ולמשפחתו, והחוכר לא יהיה רשאי להעביר את זכויותיו או להעניקם לאחר, ללא אישור המינהל. עוד במאי 1968 ביקש החוכר, כפי שיוצא מהתכתבות בתיקי המינהל, להעביר לאחר (להלן חוכר ב') את הדירה בקומה א' שבאותו בית.

בנובמבר 1969 ביקש המינהל מהשמאי הממשלתי הראשי להעריך את זכויותיו בקרקע לגבי הדירה המועברת לחוכר ב'. השמאי הממשלתי קבע את השומה בסך 150,000 ל"י. לדעתו, נכון היה לחלק את שווי הקרקע בין שתי היחידות כדלהלן: הדירה בקומה א' 50,000 ל"י; הדירה בקומה ב' 100,000 ל"י. בעקבות הערכת השמאי, נערך במאי 1970 זכרון דברים בין המינהל לבין החוכר וחוכר ב', שלפיו מוכן המינהל לאפשר העברת הדירה בקומה א', בתנאי שההפרש בערך הקרקע לגבי החלק המועבר ייוקף כולו לזכות המינהל. אישור זה ניתן, בלא שהעניין הובא בפני ועדת העסקאות של המינהל, כדרוש. החוכר הסכים, ששליש מדמי החכירה הראשוניים, ששולמו על ידו, המתייחסים לדירה בקומה א' — סך 16,980 ל"י — ייוקף לזכות המינהל, כדמי חכירה ראשוניים, שעל חוכר ב' לשלם. חוכר ב' ישלם דמי חכירה ראשוניים, בשיעור של 80% מהערך של החלק המועבר, דהיינו סך של 40,000 ל"י, שהסכום של 16,980 ל"י יהווה חלק ממנו. בעקבות ההסכם הוקטנו דמי החכירה הראשוניים, שחלו על החוכר עבור, דירתו, מ-50,940 ל"י ל-33,960 ל"י.

משרד מבקר המדינה העלה את השאלה, מדוע לא ראה המינהל לנכון להתבסס, עם מתן הסכמתו להעברת אחת הדירות, על אותה שומה גם לגבי החלק הנותר שבידי החוכר. על פי תנאי מפורש של ההסכם, אין ההעברה לאדם אחר תופסת ללא הסכמת המינהל, ומכאן שהמינהל יכול היה שלא להסכים להעברה, אלא אם כן ישולם שווי המוחכר במלואו, לפי הערכת השמאי בעת ההעברה. התנאים, כפי שנקבעו בשעתם, היו חלים על בנייה עצמית, כשהערכת השמאי המקורית הותנתה במפורש בכך, שהחוכר לא יעביר את זכויותיו ללא אישור המינהל; ההגבלה בחופש הפעולה של החוכר באה למנוע מימוש היתרון, שהמינהל העניק לו בוותרו על הקצאה בדרך של מכרז. משהועברו הזכויות בצורה, שתוארה לעיל, מוצדק היה, לדעת הביקורת, לקבוע בסיס חדש בהתחשב בהערכה החדשה של השמאי הממשלתי.