

מינהל מקרקעי ישראל

פעולות ביקורת

נערכה ביקורת על ביצוען של כמה עסקאות של הקצאה במקרקעין וסדרי הפיקוח על ביצוע עסקאות. כן נבדקה קביעה של דמי חכירה למשתכנים וגבייתם.

קביעת דמי חכירה למשתכנים

מקרקעין שבניהולו של מינהל מקרקעי ישראל נמסרים לצורכי שיכון בתנאי חכירה. החוכר משלם דמי חכירה ראשוניים — דמי השתתפות — שהם חלק מהערך המלא של הקרקע, ויתרת הערך משמשת בסיס לחישוב התשלום של דמי חכירה שנתיים, בשיעור של 5%. המינהל גובה כעת דמי חכירה שנתיים — סכומים קטנים יחסית — מ-230,000 משתכנים בקירוב; גבייה זו היא אחת מפעולות הגבייה המקיפות ביותר במשק הממלכתי.

על ההסדרים בדבר קביעת דמי חכירה שנתיים ערך משרד מבקר המדינה ביקורת בשנים 1966 ו-1969. הביקורת העלתה, בין היתר, שלא נקבע נוהל לגבי דמי חכירה, שיכלול הנחיות בדבר סיווג השיכונים, הפעלת מכסות של דמי חכירה לרגל תוספת בנייה וקביעת דמי חכירה ליחידות מסחריות. כן העלתה הביקורת, שהטבלאות שבשימוש המינהל לא כללו מספר רב של שיכונים לצורך קביעת המכסה של דמי החכירה; ורשימות נוספות, שהוכנו במחוזות של המינהל, לא אושרו על ידי הנהלת המינהל, ומכאן שהמחוזות השונים קבעו את המכסות כל אחד לפי דרכו (ממצאי הביקורת במלואם ראה דו"ח שנתי 17, עמ' 288, ודו"ח שנתי 20, עמ' 362).

בהערות שר האוצר לדו"ח שנתי 17 נאמר, ש"במכלול בעיית דמי החכירה מטפלת ועדה בין-משרדית. הדיונים נסבו על עקרונות ועדכון טבלאות דמי החכירה. לאחר קבלת החלטותיה בנדון יהיה מקום לערוך נוהל מתאים לקביעת וגביית דמי החכירה". ועדת הכספים של הכנסת הפנתה בהצעותיה וסיכומיה לדו"ח השנתי 17, כפי שאושרו על ידי הכנסת, את תשומת לבו של שר החקלאות ומועצת מקרקעי ישראל "לליקויים הניכרים, שהועלו על ידי הביקורת בתחום קביעת דמי חכירה שנתיים". הוועדה תבעה מהמינהל לעבד נהלים מפורטים ודפוסי טיפול מגובשים ואחידים בשאלת דמי החכירה, הנוגעת למספר רב של תושבים.

בדו"ח השנתי 22 (עמ' 418) נמסר על כך, שהוועדה הבין-משרדית 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 פעלו בהתאם לטבלה. ביקורת מחודשת בנושא זה נערכה לסירוגין בחודשים ספטמבר—נובמבר 1972.

שיכונים ציבוריים

1. לפי אומדן המינהל מגיעה ההכנסה השנתית מדמי חכירה ל-6 מליון ל"י; בשנת הכספים 1972 ישלמו 165,000 משתכנים בשיכונים עירוניים דמי חכירה בסך 4.2 מליון ל"י למינהל במישרין והאחרים — באמצעות בנקים עם תשלום ההלוואה. שניתנה כנגד

משכנתה * ובאמצעות חברת עמידר (אחוז מהמי השכירות). הגבייה בפועל בתקופה אפריל 1971 — מארס 1972 הייתה אמנם 12,550,000 ל"י, אך בסכום זה כלולים חובות משנים קודמות. לפי דו"ח איגרות פיגורים מסוף יולי 1972 סך כל החוב שנצטבר עד 31.3.1972 מגיע ל-11 מליון ל"י בקירוב וכן ריבית פיגורים בסך של כ-3.4 מליון ל"י. מספר החייבים המפגרים בתשלום הוא כ-90,000. להלן פירוט (בל"י):

ס"ה	החוב המקורי	ריבית
עד 1968/69	6,060,577	469,414
עד 1969/70	2,027,140	641,792
עד 1970/71	2,675,060	909,807
עד 1971/72	3,613,650	1,357,417
ס"ה	14,376,427	3,378,430

נתונים אלה הם ארעיים; סיכום סופי ייקבע, לדברי המינהל, לאחר אירגון מחדש של מערכת המיכון; יש להגיה, שסכום הפיגורים למעשה יהיה יותר קטן.

במאי 1971 נשלחו לכ-135,000 משתכנים איגרות לתשלום דמי חכירה, ובנובמבר 1971 נשלחו כ-78,000 הודעות פיגורים לחוכרים, שלא שילמו במועד. מהאיגרות חזרו למינהל כ-20,000 מחמת כתובות לא נכונות או עקב עזיבת החוכר את המקום. בשנת 1972 עשה המינהל פעולה שיטתית לגילוי הסיבות לאי-מסירת איגרות התשלום, ואותרו כ-6,000 מבין 20,000 המשתכנים; המינהל ממשיך בפעולות האיתור. במאי 1972 נשלחו למשתכנים כ-150,000 איגרות לתשלום דמי חכירה, ובנובמבר 1972 — כ-90,000 הודעות פיגורים. בעת סיום הביקורת עוד לא ניתן לעמוד על מספר האיגרות המוחזרות מחמת כתובות לא נכונות או עזיבת החוכר את המקום. לדברי חשב המינהל תיע-שה בשנת 1973 פעולה מיוחדת ויינקטו פעולות משפטיות נגד משתכנים, שלא סילקו חובותיהם עד לסוף 1972/73; דבר זה צוין גם באיגרת, שצורפה להודעת התשלום.

— משתכנים רבים, ששילמו את דמי החכירה באמצעות בנקים יחד עם תשלומי המשכנתה, כבר פדו, זה מספר שנים, את הלוואותיהם ויצאו אפוא ממסגרת הגבייה באמצעות בנקים. המשתכנים לא נכללו עוד בחשבונות המינהל. לדברי חשב המינהל נעשים מאמצים לקליטתם, וכמה אלפי משתכנים כבר אותרו בשנתיים האחרונות ושול-בו במערכת הגבייה הממוכנת.

2. במינהל קיימות עתה שתי מערכות של טבלאות לקביעת דמי חכירה, המבוססות על ערך הקרקע, ולפי סוגי השיכונים.

(א) עוד לפני סיום עבודתה של הוועדה הבין-משרדית פירסם המינהל, בינואר 1970, טבלאות לקביעת דמי חכירה בתוקף למפרע מ-1.4.1969. הטבלאות הן למעשה אותן טבלאות לחישוב דמי חכירה לשיכון ציבורי, שהוכנו עוד לשנת 1964/65, בתוספת 71% (תוספת 5% מערך הקרקע לשנה ותוספת לפי העלייה במדד יוקר המחיה). במאי 1971 הודיע חשב המינהל למחוזות, שלגבי שנת 1971/72 תהיה תוספת מצטברת בשיעור של 81.8% על דמי החכירה לשנת 1964/65, ובמאי 1972 נמסר למחוזות,

* על גביית דמי חכירה באמצעות בנקים ראה דו"ח שנתי 22, עמ' 414.

שהתוספת המצטברת לשנת הכספים 1972 תהיה 87.7%. דמי החכירה בטבלאות אלה מבוססים על צפיפות בבנייה וסוג השיכון.

(ב) בפברואר 1971 סיימה הוועדה הבין-משרדית את עבודתה, ופירסמה הנחיות וטב"ל מחירי קרקעות, שנמסרו למשרד השיכון להקמת שיכונים ציבוריים בשנת 1970/71, תוך ציון יחידות הדיור הנבנות בעבור משרד השיכון על ידי חברות השיכון הציבוריות וקבלנים מומלצים. טבלה זו מתייחסת, אפוא, רק לשיכונים ציבוריים חדשים. בטבלה צוינו שיעורי דמי החכירה הראשוניים לפי גודל יחידת הדיור, וכן דמי החכירה השנתיים. הטבלה היא בתוקף למפרע מ-1.4.1970; נתוני הטבלה יבוקרו — עד לפרסום טבלה חדשה — על ידי השמאי הממשלתי הראשי לפחות פעם בשנתיים. לגבי יחידות דיור או יחידות מסחריות, שמחירן למשתכן אושר בוועדת המחירים של משרד השיכון לפני 1.10.1970, יהיו דמי החכירה לפי הטבלאות מינואר 1970. בעקבות הודעתו של השמאי הממשלתי הראשי מדצמבר 1971 בדבר עלייה במחירי הקרקע ופניית מנהל המינהל במאוס 1972 לשר החקלאות, החליטו שר האוצר, שר החקלאות, ושר השיכון ב-23.4.1972 להעלות את המחירים, שנקבעו בטבלה לשנת 1970/71, בשיעור של 27%, וב-21.5.1972 העביר המינהל למחוזות טבלה זמנית למחירי קרקע לשנת הכספים 1972. טבלה סופית שהוכנה על בסיס ההחלטה הנ"ל שאושרה על ידי ההנהלות של משרד השיכון ומינהל מקרקעי ישראל ביוני 1972, הועברה למחוזות המינהל לביצוע רק בנובמבר 1972, עקב דיונים בהערות משרד השיכון בדבר סיווגם של חלק מהשיכונים.

לפי החלטות מועצת מקרקעי ישראל, שניתנו מזמן לזמן, מגיעים דמי החכירה הראשוניים בשיכונים לשיעורים שונים עד 80% מערך הקרקע. דמי החכירה השנתיים הם 5% מיתרת ערך הקרקע. בשל השוני הרב בשיעורי דמי החכירה הראשוניים, שונים הם דמי החכירה השנתיים, שנועדו לגבייה על ידי המינהל בהתאם ליתרת ערך הקרקע. ההתחשבות בין המינהל לבין משרד השיכון והחברות המשכנות, לגבי דמי החכירה הראשוניים, מביאה בחשבון את ערך הקרקע בשנת התקציב של התחלת הבנייה, ולפיכך מבוססים דמי החכירה השנתיים על טבלת דמי החכירה, שהייתה בתוקף בעת התחלת הבנייה. עקב כך נוצר, במקרים רבים, שוני גדול יחסית במכסות דמי החכירה השנתיים, שעל המשתכן לשלם, גם כאשר מדובר בשיכונים דומים מבחינת הסביבה, הגודל והסוג: יש אשר משתכנים חדשים, שנכנסו לדירותיהם בשנים 1971/72 ו-1972/73 משלמים דמי חכירה קטנים יותר ממשתכנים ותיקים, שנכנסו לדירותיהם עוד בשנת 1964/65, ואשר לחשבונותיהם מתווספות, על פי הודעת התשלום הממוכנת, התוספות האמורות לדמי החכירה לשנים 1971/72 ו-1972/73. על רקע זה מתקבלות במינהל תלונות רבות של חוכרים. גם לנציבות תלונות הציבור-הוגשו תלונות במספר לא קטן על רקע זה.

3. באוגוסט 1971 הוצא חוור, מטעם היועץ המשפטי של המינהל, שבו צוין, בין השאר, שבמקרה של העברת זכויות, "מקבל ההעברה ישלם את דמי החכירה השנתיים, כפי שהיה משלם המעביר, ותקופת החכירה או תקופת שבע השנים לצורך העלאת דמי החכירה, יחושבו לפי המועדים הקבועים בחוזה". מחוזות ירושלים, תל אביב וחיפה החלו לפעול בהתאם לחוור החל מ-1.9.1971.

— מחוז באר שבע החל לפעול לפי החוור רק מ-1.4.1972, כך, שבתקופה 1.9.1971 — 31.3.1972 ביצע המחוז העברות רבות של זכויות, והעלה את דמי החכירה בהתאם לטבלאות. מחוז נצרת לא פעל לפי החוור והמשיך לקבוע את דמי החכירה בעת העברת זכויות בהתאם לטבלאות. המינהל הסביר, שמקרים אלה אירעו מחמת חוסר העברת מידע, בייחוד בגלל הקמתו ואי-רגונו של מחוז נצרת.

- עד לספטמבר 1971 היה המינהל נוהג לקבוע לחוכר, המקבל זכויות חכירה, דמי חכירה חדשים בהתאם לטבלאות, שהם למעשה גבוהים בהרבה ממה ששילם החוכר שלפניו; על פי-הסדר זה נוצר מצב, שמשתכנים חדשים - יד שנייה ואילך - שרכשו את דירותיהם אחרי 1.9.1971 המשיכו לשלם דמי חכירה כפי ששילמו קודמיהם, בשיעורים נמוכים בהרבה מאלה שמשלמים משתכנים, שנכנסו לדירות דומות באותו שיכון, ואף באותו בית, ושרכשו את דירותיהם לפני 1.9.1971. הדבר עורר התמרמרות בקרב משתכנים, והם שלחו למינהל בנושא זה תלונות רבות. בישיבתה של הנהלת המינהל, באוקטובר 1971, נדונה בעייה זו ובסיכומה מינה מנהל המינהל ועדה, מורכבת ממנהל אגף שימוש בקרקע וחשב המינהל, והסמיכה להחליט בכל מקרה ומקרה, אם החוכר ימשיך לשלם את דמי החכירה, כפי שהחוכר המעביר את הזכויות היה משלם, וכן לקבוע את מועדי השיערוך של דמי החכירה, שיהיו תואמים את התנאים, שנקבעו למעביר הזכויות. כתיב המינוי של חברי הוועדה הוצאו על ידי מנהל המינהל ב-29.10.1972, אך עד למועד סיום הביקורת - דצמבר 1972 - לא החלה הוועדה בדיוניה בעניין.

4. בטבלאות הראשונות לדמי החכירה - לשנת 1961/62 - נקבעו דמי החכירה לשני סוגי שיכונים: שיכון עולים ושיכון חסכון; לכל סוג נקבעו דמי חכירה מיועריים ומירביים ולגבי כל שיכון צוינה הצפיפות הממוצעת לדונם ברוטו, שלפיה יש לקבוע את המכסה המיוערת או המירבית.

- בביקורת קודמת נקבע, שהיו מקרים, שנקבעו באותו שיכון מכסות שונות, פעם לפי המגיע בשיכון עולים, ופעם לפי מכסת שיכון חסכון; כן היו מקרים של שוני אף לגבי חוכרים בבית אחד (ראה דו"ח שנתי 20, עמ' 362). הביקורת הנוכחית העלתה, שלא חל שיפור בתחום זה, ונתגלו מקרים רבים, שבאותו שיכון נקבעו מכסות שונות, אף לגבי חוכרים באותו בית. כן נקבע, שמחוסר הוראת נוהל לקביעת דמי חכירה בשיכונים לזוגות צעירים, קבעו המחוזות של המינהל את דמי החכירה בשיכונים אלה כל אחד לפי ראות עיניו; מחוזות תל-אביב ובאר-שבע לפי מכסת שיכון חסכון, ואילו מחוז חיפה לפי מכסת שיכון עולים; במחוז נצרת נקבעו דמי החכירה לזוגות צעירים עתים לפי מכסת שיכון חסכון ועתים לפי שיכון עולים.

- גם לגבי קביעת המכסה המיוערת או המירבית שבמסגרת שני סוגי השיכונים, ממשיכים המחוזות לנהוג בדרכים שונות: בתל-אביב נקבעת המכסה המירבית לדירות שמעל חדר וחצי; מחוזות חיפה, נצרת ובאר-שבע, מחשבים את מכסת דמי החכירה בהתאם לצפיפות, וכתוצאה מכך נקבעת, בדרך כלל, המכסה המיוערת גם לגבי דירות של ארבעה חדרים ויותר, ומשתכנים באותו בית, המחזיקים בדירות בנות חדר או שניים, משלמים דמי חכירה זהים לשכניהם, המחזיקים בדירות, ששטחן פי שניים ויותר. הצפיפות הממוצעת לדונם ברוטו הנקובה בטבלאות, נקבעה עוד בשנת 1961, והיא אינה תואמת את המציאות של היום, כיוון שצפיפות הבנייה בשנים האחרונות גדולה בהרבה מארבע יחידות לדונם, כפי שהיה נוהג בשעתה. הנהגת הטבלאות החדשות של דמי החכירה לשנים 1970/71 ו-1972/73 תמנע עיוותים מסוג זה.

יחידות מסחריות בשיכונים ציבוריים

הנהלת המינהל החליטה בינואר 1968 שמכסת דמי החכירה בעד יחידות מסחריות, ששטחן אינו גדול מ-33 מ², תחושב בדרך של הכפלת מקדם של 1.5 במכסה, שנקבעה בטבלה ליחידת דיור של השיכון, שבו נמצאת היחידה המסחרית. אשר ליחידות מסחריות,

ששטחן 34 מ² ויותר, ישלם החוכר בעד כל מ² של שטח תוספת בשיעור של 3% למכסה המשולמת לגבי יחידה מסחרית עד 33 מ².

— ההחלטה הנ"ל לא הובאה לידיעת העובדים הנוגעים בדבר במחוזות, ולא היה מעקב מטעם ההנהלה אחר ביצועה. עקב זאת משמילים המחוזות לקבוע את דמי החכירה ליחידות מסחריות כל אחד על פי דרכו: במרבית המקרים נדרש החוכר לשלם יותר מכפי שנקבע בהוראות האמורות ובחלק קטן — פחות מהנקבע בהוראות.

דמי חכירה בעת תוספת בנייה

הנהלת המינהל אישרה בנובמבר 1968 ובאפריל 1969 הצעת נוהל לשינוי הגובה של דמי החכירה עקב תוספת בנייה. הוחלט, שחוכרים המשלמים דמי חכירה בשיעור, שהיה מקובל עד, לקום המינהל ועד למועד השימוש בטבלאות — 1961 — ישלמו בכל מקרה של תוספת בנייה דמי חכירה לפי הטבלה, בהתאם לגודל היחידה אחרי תוספת הבנייה. לגבי חוכרים, המשלמים דמי חכירה לפי הטבלאות, לא ישונו ולא יועלו דמי החכירה בעבור תוספת הבנייה. עוד הוחלט, שנוהל זה לא יחול כאשר תוספת הבנייה היא דירה שלמה, אן כשהתוספת משנה את הצפיפות של מספר היחידות. במקרים אלה ייקבעו דמי החכירה בכל מקרה ומקרה בנפרד, על יסוד שומה.

— החלטת המינהל לא הובאה לידיעת העובדים הנוגעים בדבר במחוזות, וגם לא היה מעקב מצד ההנהלה אחר ביצועה. כיוון שכך, חוץ ממחוז באר-שבע אין המחוזות נוהגים בהתאם לנוהל, שעליו הוחלט, והם מוסיפים לקבוע את דמי החכירה בעת תוספת בנייה, כל אחד על פי דרכו; במרבית המקרים נדרש החוכר לשלם יותר מכפי שנקבע בהוראות, ובחלק קטן מהמקרים הוא נדרש לשלם פחות.

בינואר 1973 הסביר המינהל, שעוד ב-1968 הומצאו למחוזות הוראות מדויקות בעניין דמי חכירה ליחידות מסחריות ולתוספת בנייה, אולם בגלל המורכבות של הנושא מחד והעדר הגדרות ברורות מאידך — בשל תחלופת עובדים אחראיים וכן עקב הקמת מחוז נצרת נוצרו עיוותים וטעויות.



כפי שמתברר גם מממצאי ביקורת חוזרת זו כרוכה שיטת החכרת המקרקעין, ביחוד מקרקעין, שעליהם הוקמו שיכונים עירוניים, בעבודה מינהלית מרובה, ללא יחס סביר לסכומים הנגבים כדמי חכירה שנתיים (לאחר תשלום דמי החכירה הראשוניים הגבוהים יחסית). הליקויים בעניין זה מרובים, ובחלקם עקשים. נגרמו עילות לתלונות מרובות מצד ציבור החוכרים, מהן לא מעטות בגין הפלייה — בחלק לא קטן מהמקרים מדומה — בין משתכן למשתכן. בדיונים בנושא ובכללם אלה, שהתקיימו בעקבות ביקורת קודמת, נשמעת לעתים קרובות הצעה לשנות את השיטה מיסודה, ובאחרונה דנה גם מועצת מקרקעי ישראל בנושא וביקשה להכין הצעה בנדון. הדבר נוגע לשיקולים עקרוניים ולהשקפות בנושא הבעלות על הקרקע, שאין לביקורת להביע דעה לגביהם לגופם, אולם הצורך לעיין בשינוי יסודי במצב נראה בעליל.

הקצאות של מקרקעין והפיקוח עליהן

הקצאת מקרקעין

דרכי הפעולה של מינהל מקרקעי ישראל בהקצאת קרקע נקבעו עוד ב־1960 בחוק יסוד: מקרקעי ישראל, ובחוק מקרקעי ישראל, תש"ך—1960. עוד בדין וחשבון שנתי 13 (עמ' 153) הדגיש מבקר המדינה את הצורך, שמינהל מקרקעי ישראל יקבע את המדיניות, שלפיה יוקצו נכסים עירוניים. מבקר המדינה עמד על החשיבות המיוחדת הנודעת למכרז, כשהמדובר בשטחים עירוניים. בסיכומיה והצעותיה לדין וחשבון זה, כפי שאושרו ע"י הכנסת, התייחסה ועדת הכספים לעניין זה וציינה, שהיא רואה צורך דחוף לבחון את עיקרי המדיניות הקרקעית ביסודה; עוד הדגישה הוועדה את החשיבות הרבה שהיא מייחסת לשמירה קפדנית על עקרון המכרז. במאי 1965 החליטה הממשלה על המדיניות הקרקעית, וזו אומצה על ידי מועצת מקרקעי ישראל: לגבי קרקע עירונית נקבע שהיא תימסר בדרך של חכירה בלבד, להוציא קרקעות, שעליהן קיימים מבנים נטושים תפושים, וקרקעות, שהממשלה מחליטה על מכירתן לפי הוראות חוק מקרקעי ישראל. עוד נקבע, שהחכרת קרקע עירונית, למעט קרקע המיועדת למטרות ציבוריות, תיעשה על פי מכרז פומבי. עם זה קבעה המועצה שהמינהל יוכל למסור ללא מכרז קרקע, אם קיימת המלצה על כך; קרקע לתעשייה ומלאכה, על פי המלצת שר המסחר והתעשייה; לבתי מלון — על פי המלצת שר התיירות; לתחנות דלק — על פי המלצת משרד הבטחון; קרקעות הדרושות למשרדי ממשלה, לרשויות מקומיות, ולמטרות ציבוריות — באישור השרים הנוגעים בדבר (ראה דו"חות שנתיים 19, עמ' 323, 20, עמ' 348).

בשנת 1972 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת מסורגת במינהל מקרקעי ישראל על עסקאות של הקצאת מקרקעין לצורכי שיכון, הקמת מפעלי תעשייה והרחבתם והקמת מוסדות. הביקורת העלתה כמה מקרים ששטחים עירוניים נרחבים נמסרו בגלל נסיבות מיוחדות ללא מכרז פומבי, שלא למטרות ציבוריות. להלן תיאורם.

הקצאת קרקע בשכונת רמות שרת בירושלים

בתחילת 1972 החליט המינהל להחכיר לשותפות שבין חברת שיכון ופיתוח לישראל בע"מ ובנק כנאמן למשקיעים שטח של 150 דונם, מכלל שטח של 300 דונם, ברמות שרת שבדרום ירושלים (לפנים מנחת), המהווה 43 מגרשי בנייה לכ־2,000 יחידות דיור ול־14 מגרשי חניה. לפי אותה החלטה תוערך הקרקע עם כל שלב משלבי הבנייה, כשהיא פנויה וללא פיתוח, בהתאם לצפיפות הבנייה המותרת שבתכניות בנין ערים או בהתאם לניצול הממשי; לצורך זה יעביר המינהל את התכניות לשמאי הממשלתי; השותפות תשלם 80% מערך הקרקע וכן דמי חכירה שנתיים בשיעור 5% מהיתרה; כל 7 שנים יועלו דמי החכירה ב־35%, לאחר הוספת הפרש מדד יוקר המחיה. בסוף 1972 הוחלט על הסדר, שלפיו יהיה היקף התכנית בשלב ראשון 1,600 עד 1,800 יחידות דיור, שמהן ייבנו על ידי השותפות 880 יחידות. עד סיום הביקורת לא נחתם חוזה בין המינהל ובין השותפות.

ההצעה לתכנון השטח של איזור רמות שרת לצורך בניית דירות הוכנה עוד ב־1962 על ידי משרד השיכון ובהסכמת מינהל מקרקעי ישראל. המדובר, בשטח שבבעלות המדינה, הקרן הקיימת לישראל, ובעלים פרטיים.

בנובמבר 1964 נחתם חוזה בין שר האוצר ושר השיכון, בשם מדינת ישראל, לבין השותפות; סוכמו בו פרטים בדבר בניית 3,000 דירות בקירוב על שטח של כ־300

דונם. באותו חווה צוין: "הממשלה מצהירה בזה, כי מינהל מקרקעי ישראל יעמיד לרשותה של השותפות את השטח לצורכי פיתוח ובנייה". בדצמבר 1964 החליטה הנהלת המינהל להחכיר את השטח לשותפות בתנאים שהוזכרו בחווה בין השותפות ובין הממשלה: החכירה תהיה ל-49 שנה לפי מחיר שנקבע על ידי השמאי המשלתי בסך של 37.50 ל"י למ" ברוטו. אותה שעה לא היו זכויות הבעלות ברורות, אולם ברור היה, שכ-60 דונם היו בבעלות פרטית, והמינהל היה אמור להפקיע חלק זה, כדי שגם הוא ייכלל בחכירה לשותפות. לאחר מכן הוחלט, שלא להפקיע את השטח שבבעלות פרטית.

השותפות ערערה על מחיר הקרקע, כפי שנקבע על ידי השמאי המשלתי, ומשא ומתן על המחיר נמשך עד ינואר 1967. באותו חודש אושרו סופית תכניות הבנייה, בלא שמינהל מקרקעי ישראל יוותר לשותפות, ואסר עליה לעלות על הקרקע עד שלא יסודרו ענייני ההקצאה. בראשית 1968 שוב ערערה השותפות על מחיר הקרקע, ואלו היו הפעם הסיבות לכך: בתחילה הוסכם, שהמינהל ירכוש כ-60 דונם שבבעלות פרטית, שייכללו בשטח, שיוחכר לשותפות, ולאחר מכן הוצא שטח זה מהעסקה; לפי החווה המקורי סוכם, שייבנו כ-10 יחידות דיור על כל דונם, ואילו לפי התכנון החדש מותר לבנות רק כ-6—7 יחידות דיור על כל דונם. לעומת זאת הסתמך המינהל על חוות דעת היועץ המשפטי שלו, שאינה קיימת כל התקשרות בין המינהל לבין השותפות, לא נחתם חווה, ולא שולמו כספים. באפריל 1968 סוכם בין הצדדים, שהשמאי המשלתי יקבע את מחיר הקרקע ל-550 יחידות הדיור הראשונות. הערכה זו לא נעשה תה, מפני שהשותפות לא סיפקה את הנתונים הדרושים לכך. הנתונים סופקו רק בפברואר 1970, אולם הם לא התאימו לדרישות המינהל והוחזרו לשותפות לצורך השלמה.

בחודשים ינואר ואוקטובר 1969 פנה משרד השיכון אל המינהל וביקשו לנקוט צעדים לביצוע החווה מנובמבר 1964. משרד השיכון ציין, שאת החווה יש לבצע ללא מכרז למסירת הקרקע בנימוק, שהחווה נערך, לפני שקבעה הממשלה במאי 1965, שמסירת קרקע תיעשה רק על פי מכרז פומבי. ואכן הסכים המינהל למסור את הקרקע לשותפות ללא מכרז.

עד סוף 1972 לא נחתם כאמור חווה בין המינהל ובין השותפות; בינתיים יש מבקשים רבים, המעוניינים לרכוש את השטח, ביניהם תושבי חוץ לארץ.

מהתיאור דלעיל מתברר, שמסיבות שונות השתנה מימוש התכניות לפיתוח ולבנייה בשטח; מאז ייזומן ועריכת ההתקשרות הראשונית עברו כשמונה שנים, ובינתיים נשתנו הנסיבות באופן יסודי. לדעת הביקורת היו שלבים בהתפתחות הענין שבהם היה צורך שהמינהל יקבל חוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה בדבר האפשרות למנוע שההתקשרות תפעל למעשה כאופציה לטובת הצד השני בלבד.

חילופי קרקעות

בידי חברה קבלנית לבנין היה שטח קרקע של כ-290 דונם בנחלת יצחק שליד מוצא באיזור ירושלים. החברה לא הצליחה להועיד את השטח למגורים. בתחילת שנת 1967 פנתה למינהל מקרקעי ישראל בבקשה להחליף את הקרקע באחרת בירושלים, שתוכשר לבניית מגורים.

המינהל פנה לשמאי המשלתי, והלה העריך בפברואר 1967 את שווי הקרקע בנחלת יצחק בסכום שבין 1,000 ל"י ל-1,200 ל"י הדונם, אך ציין, שספק, אם יימצא קונה, שישלם אף מחיר נמוך זה. מעריך פרטי מטעם החברה קבע את השווי בסכום של 5,000 ל"י לדונם.

לפי מסמכי המינהל מטרת החליפין הייתה לעזור לחברה מתוך התחשבות בהשקעותיה בארמות, שאינן ניתנות לניצול, ולהפעיל על ידי החליפין משאבים לפיתוח ולבנייה בירושלים בתקופת המיתון. בפגישה מיום 3.9.1967, עם שר האוצר, בהשתתפות בא כוח החברה ומנהל המינהל, קבע השר לצורך החליפין את מחיר הקרקע בנחלת יצחק "בסך של 700,000 ל"י (סך של 600,000 ל"י בתמורה בעד השטח של נחלת יצחק, בתוספת של 100,000 ל"י כהנחה משווי הקרקעות, שיימסרו בתמורה בירושלים)". המינהל הסכים לתנאים אלה, ובישיבת הנהלת המינהל מאוגוסט 1968 אושרה עסקת החליפין.

באוקטובר 1967 ובמאי 1968 העריך השמאי הממשלתי את שווי הקרקעות של המינהל בירושלים, המיועדות לחליפין, בסכום כולל של 1,132,740 ל"י. ביולי 1968 נחתם החוזה חליפין בין המינהל לבין החברה, ובחוזה נקבע שווי הקרקע של החברה בנחלת יצחק בהתאם לקביעה הנ"ל של השר. עוד נאמר בחוזה, שמנהל מקרקעי ישראל והחברה מתחייבים לחתום על הסכם פיתוח, בתנאים המקובלים במינהל לגבי הסכמי פיתוח עם קבלנים, תוך חודש ימים מהיום, שהחברה תמסור לו הודעה, שהיא מבקשת לממש את זכותה, בתנאי שהודעה כזאת תימסר למינהל תוך שישה חודשים מיום חתימת החוזה. סעיף זה לא קיים על ידי החברה במועדו, והסכמי הפיתוח נחתמו רק ב-1969 ו-1970.

- המקרקעין בנחלת יצחק, שהעבירה החברה למינהל, הם בבעלות "מושע" (שייכים לבעלים שונים, שלכל אחד מהם חלק בלתי מסוים מתוך כלל הנכס). שוויה של קרקע בבעלות כזאת, לפי קביעת ועדה, שבראשה עמד השמאי הממשלתי הראשי, נמוך עד כדי 30% משל אותו שטח בבעלות בלעדית. בישיבת הנהלת המינהל מיולי 1968 מסר מנהל המינהל, שפרט זה לא הובא לידיעת שר האוצר. הוא ציין, שאין אפשרות לסגת מביצוע החליפין, כיוון שגם אם יודיע המינהל לשר האוצר על מצב השטח בנחלת יצחק, יש להניח, שהשר לא ישנה את החלטתו; הטענה, שהמינהל לא ידע, שהשטח הוא בבעלות מושע, אינה במקומה, כיוון שהמינהל, שטיפל בנושא זמן רב, היה צריך לדעת על מצב הבעלות.

מהמסמכים במינהל מתברר, שמצב הבעלות של הקרקע לא היה ידוע לאותם עובדים, שטיפלו בענין, ועל כן לא יכלו גם למסור על כך לשר בעת טיפולו. לדעת הביקורת היה על המינהל, שתחום עיסוקיו הבלעדי הוא מקרקעין, לברר את כל הפרטים החשובים, ולהביאם לידיעת השר, ולא להסתפק בהזכרת סכום ההערכה של השמאי הממלתי, מה גם שהערכה זו הכילה הסתייגות, הקובעת, שספק, אם ימצא קונה שישלם אף 1,000 ל"י לדונם.

הקצאת קרקע לחברות "מרינה סיטי" ו"אתרים"

בתזכיר, שהכין מינהל מקרקעי ישראל והגיש לחברי מועצת מקרקעי ישראל לקראת ישיבתה, שנועדה לסוף אוגוסט 1971, נמסר, כי חברת אתרים, שהיא בבעלות הממלכית שלה ועיריית תל-אביב, הכינה תכנית פיתוח של חופי תל אביב, הכוללת הקמת מפעלי מלונאות, בידור, נמל סירות ונופש. באפריל 1971 נחתם בין חברת אתרים, בחתימתם של שר האוצר ושר התיירות ושל ראש עיריית תל אביב, לבין קבוצת משקיעים חוזה, שתוקם חברת מניות בזכויות שוות בין אתרים לבין הקבוצה בשם מרינה סיטי. חברה זו הוקמה על פי החלטתה של ועדת השרים לענייני כלכלה מיוני 1971. עוד החליטה ועדת השרים על העברת 90 דונם בקירוב מאדמות המדינה בשטח חוף תל אביב לרשות החברה.

ההיקף הכולל של ההשקעה מלבד הקרקע נאמד על ידי אתרים ב־14 מליון דולר. שטח הפרוייקט הוא כ־190 דונם, בכלל זה שטחי נמל תל אביב, התערוכה, האיזטדיון ועוד; כמחצית מהשטח — 90 דונם — נמצאת בבעלות המדינה, והמחצית האחרת בבעלות שונות, ויהיה צורך בהפקעת חלק מהקרקעות. את פרטי ההסכמים מעבד צוות, המורכב מהממונה על התקציבים במשרד האוצר, ממנהל רשות החברות הממשלתיות, ומנציגי משרד התיירות, עיריית תל אביב והמינהל. בישיבתה של מועצת מקרקעי ישראל באוגוסט 1971 נמסר על חוזה, שנחתם עם קבוצת היוזמים מחו"ל בדבר פיתוח איזור החוף בתל אביב באמצעות חברת מרינה סיטי.

בסיכום דיוניה של המועצה בספטמבר 1971 ולפי הצעת שר החקלאות, יו"ר המועצה, נתקבלה, בהתחשב בהערות שהושמעו, ההחלטה כדלקמן:

"...מועצת מקרקעי ישראל רושמת לפניה את החלטת ועדת השרים לענייני כלכלה ומטילה על ועדת משנה של שלושה חברי המועצה לברר את הפרטים הנוגעים למינהל מקרקעי ישראל ולגמור את ההסכם בין המינהל לבין החברה. המועצה מביעה את צערה, שהעניין לא הובא בפניה בשלבים הראשונים של המשא ומתן."

מעיון בפרוטוקולים של דיוני המועצה בהקצאת הקרקע הנדונה מתברר, שהחלטות בדבר עסקה זו נתקבלו מחוץ לכותלי המינהל והמועצה.

בדצמבר 1971 סיימה ועדת המשנה את בירוריה ומסרה למועצה דו"ח על תנאי העסקה, כפי שהובהרו בדיונים, שקיימה ועדת המשנה עם הנוגעים בדבר. נוכח ההסברים של ועדת המשנה החליטה המועצה לאשר את ההסכם המוצע עם החברות אתרים ומרינה סיטי.

עד דצמבר 1972 לא נחתם ההסכם.

*

הממשלה החליטה במקרה זה על מסירת קרקע שבניהולו של מינהל מקרקעי ישראל, שלא על דעת מועצת מקרקעי ישראל. לדעת מבקר המדינה יש מקום להמליץ, מבחינת ביצוע המיטבי של ההוראות הארגוניות שבחוק מינהל מקרקעי ישראל, על הימנעות ככל האפשר מהליכה בדרך זו, כדי שמעמדה של המועצה כגוף ציבורי, תפיסת אחריותה לקביעת המדיניות הקרקעית, ודרכי ניהולו של המינהל לא ייפגעו מכך שעסקאות בעלות משקל רב, החורגות מדרך ביצוע רגיל — ובכלל זה ויתור על מכרז — נעשות ללא שיתוף המועצה.

הקצאת קרקע לגורם לא ישראלי

ב־1966 פנה משק למינהל והודיע לו, שהוא קשור לאגודה, המתכננת להקים אכסנייה לאנשיה ואוהדיה המבקרים בישראל ומדרשיה ללימוד מקרא והסטוריה ישראלית לסטודנטים ונוער. המינהל ענה למשק בספטמבר 1966, שאין מקום להחזיר שטח זה ישירות לאגודה, אלא ניתן להחזירו למשק לשם החכרת משנה לאגודה. אולם לאחר פניות של האגודה המליץ משרד התיירות בפני המינהל בינואר 1970 על הקצאת הקרקע לאגודה ללא מכרז. בישיבת המינהל מיוני 1970 אושרה עקרונית החכרת שטח של כ־100 דונם, והוחלט, שלאחר אישור התכנית המפורטת תובא העסקה לאישור סופי

של המינהל. המינהל הודיע באותו חודש לאגודה על האישור העקרוני, והיא הכינה תכנית 'בניין ערים, הנוגעת לשטח של כ-200 דונם, שחולקה לשני שלבים, שלב א' בגודל כ-120 דונם ושלב ב' בגודל של כ-80 דונם.

בישיבת ההנהלה המורחבת של המינהל מדצמבר 1971 אישרה הנהלת המינהל את החכרת שטח שלב א' להקמת בית הארחה — קיט וגופש, אולם קבעה שההחכרה תהיה מותנית בקבלת המלצה מאת משרד החוץ.

העובדה, שהמינהל כבר הודיע לאגודה על אישורו העקרוני להקצאת הקרקע לפני פנייתו למשרד החוץ, הכבידה על הדיון בו, ואכן מהמסמכים מתברר, שמשרד החוץ לא ראה עצמו עוד חופשי לשקול את העניין לגופו.

פיקוח על ביצוע עסקאות

לאחר אישור הנהלת המינהל להחכרת שטח קרקע על המינהל לערוך הסכם פיתוח בינו לבין היוזם. בהסכמים הנוגעים להקצאת קרקע למפעלי תעשייה מתחייב היוזם להגיש לאישור המינהל, תוך שלושה חודשים מיום חתימתו, תכניות פיתוח ובנייה, להתחיל בבנייה תוך שישה חודשים ולסיים את הבנייה עד ליום, שנקבע על ידי המינהל בהסכם. אם החוכר אינו עומד בדרישות המינהל, רשאי המינהל לבטל את ההסכם ולדרוש החזרת הקרקע. המינהל מעסיק לשם כך מפקחים בשדה.

- בדיקת תיקי המינהל, שנערכה ביוני-יולי 1972, העלתה, שאחרי שהמינהל אישר את החכרת הקרקע, ובעקבותיו גרשמה ההקצאה במפות ביחידת התכנון ובספר הנכסים, לא קיים מעקב שוטף אחר השלמת העסקה.

- בכמה מקרים לא הגישו היוזמים לאישור המינהל את תכניות הבנייה תקופה ארוכה לאחר חתימת ההסכם. עד מועד סיכום הביקורת, יולי 1972, נעה השהייה בהגשת התכניות במקרים שנבדקו בין 9 לבין 15 חודש. כן העלתה הביקורת, שבמקרים לא מעטים לא חתם המינהל, עד מועד סיכום הביקורת, הסכמי פיתוח עם היוזמים גם אחרי שהנהלת המינהל אישרה את ההחכרות, היוזמים שילמו את דמי החכירה והמינהל אישר את תכניות הבנייה. אישורי ההחכרה במקרים שנבדקו ניתנו באפריל-יולי 1971, תשלומי דמי החכירה ואישורי התכניות נעשו עד אוקטובר 1971.

אישור תכניות הבנייה על ידי המינהל לפני חתימת הסכם פיתוח מאפשר ליוזם לבנות על השטח לפני ההסדר החוזי אתו, ובכך נשללת האפשרות מן המינהל לעמוד על מילוי כל סעיפי ההסכם. גם בקשר לבנייה עצמית עמד מבקר המדינה בדו"חות שנתיים 19 (עמ' 323) ו-22 (עמ' 422) על כך, שהמינהל לא דאג במידה מספקת לחתימת הסכמי פיתוח על ידי חוכרים ולא ווידא, שהם יבנו את בתיהם תוך תקופה מתקבלת על הדעת.

- בחיקי העסקאות לא צוין, שהמפקחים ביקרו בשטח המיועד לבנייה כדי לברר, אם אמנם בנה היוזם, כפי שהתחייב בהסכם הפיתוח. במקרים, שנבדקו ושהם ניתנו האישורים לתכניות הבנייה בשנת 1971, נקבעו בהסכמים מועדים לסיום הבנייה; בעת הביקורת כבר עברה תקופה של שנה ויותר מהמועדים הנוכרים, בלא שהמינהל בירר את מצב הבנייה.

בינואר 1970 התחילה יחידת או"ש ומיכון של המינהל בעריכת סקר על שטחים, שהוח"כרו לצורכי תעשייה. היחידה המציאה למחוזות טופס סקר, שבו נתבקשו לציין, בין השאר, את תאריכי התחלת הבנייה וסיומה. בדצמבר 1970 דיווחה היחידה, שהמחוזות

לא הקפידו על כללי העדכון והדיווח. הנהלת המינהל פנתה בנדון למחוזות, אך ללא תוצאות ממשיות.

בישיבת ההנהלה המורחבת של המינהל מדצמבר 1971 סוכם, שהמחוזות יבצעו את סקר השטחים לתעשייה. למטרה זו הוכן טופס חדש, שבו היו כלולים גם פרטים על הכנת ההסכמים ועל מצב הבנייה על השטח. לפי החלטת ההנהלה היה על מנהלי המחוזות לדווח תוך חודש על התוצאות. המחוזות לא דיווחו על תוצאות הסקר. מחוז תל אביב התחיל לטפל באיסוף הידע מתוך התיקים, כדי לוודא את מצב העסקאות; מחוז חיפה לא התחיל בכך, אלא פנה לרשויות מקומיות בבקשה להמציא לו את המידע, עד כמה שהוא מצוי בידיהן.

בעקבות הביקורת הודיע המינהל באוגוסט 1972, שלתיקון המצב מתכוון הוא לבקוט כמה פעולות: להקים יחידה מרכזית לבקרה, פיקוח ומעקב; ולהשתמש לביצוע תפקידיה במחשב.