

מינהל מקרקעי ישראל

פעולות ביקורת

באגף לקרקע חקלאית שבמרכז ובמחוזות המינהל נבדקו פעולות החכרת קרקע לצורכי חקלאות.

באגף לשימוש בקרקע שבמרכז ובמחוזות נבדקו עסקאות הקצאה של קרקע עירונית. בתחום פיתוח מקרקעין נבדקו הפעולות שנעשו באמצעות חברת מבני תעשייה בע"מ והחברה לפיתוח לוד בע"מ. עוד נערכה ביקורת על דרכי הקביעה של דמי הסכמה בגין העברת זכויות חכירה.

במחלקת הכספים נבדקו סדרי תשלום מס השבחה לרשויות המקומיות.

באגף לשימוש בקרקע ובמחלקת הכספים נבדקו דרכי הטיפול בנכסים עירוניים והיחסים בין המינהל לבין חברת "עמידר".

החכרת קרקעות חקלאיות

1. השטח החקלאי המעובד במדינת ישראל מגיע, לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 1975, לכדי 4.3 מיליון דונם — שטח הנמצא ברובו הגדול בניהולו של מינהל מקרקעי ישראל (להלן המינהל). השטח החקלאי המוחכר על ידי המינהל הוא כ-4 מיליון דונם: לקיבוצים ולמושבים כ-3.5 מיליון דונם (2.3 מיליון דונם בדרך של נחלה ו-1.2 מיליון דונם בדרך של החכרה לזמן קצר); לחברות ולבודדים כ-0.5 מיליון דונם.

כללים להחכרת קרקעות נקבעו בהחלטת הממשלה ממאי 1965, אשר אומצה על ידי מועצת מקרקעי ישראל. בין השאר קבעה ההחלטה, שקרקע חקלאית תוחכר במסגרת של נחלות ל-49 שנים. נחלה היא חלקת אדמה, הנמצאת בבעלות המדינה, קרן קיימת לישראל או רשות הפיתוח, שגודלה נקבע על ידי שר החקלאות, תוך התייעצות עם המרכז לתכנון שבמשרד החקלאות (כיום המרכז לתכנון ופיתוח חקלאי והתיישבותי) ושהוחכרה לתקופה ארוכה לצורך פרנסתו של מתיישב מהמשק החקלאי, שפותח או שיפותח בחלקה זו. עוד נקבע בהחלטה, שמועצת מקרקעי ישראל תהיה רשאית, לאחר המלצת המרכז לתכנון, לקבוע את הכללים, שלפיהם תוחכר קרקע חקלאית שלא בדרך של נחלה.

הטיפול בהחכרת קרקעות חקלאיות נעשה באגף לקרקע חקלאית שבמשרד הראשי, שלו כפופים מבחינה מקצועית צוותי עבודה בחמשת המחוזות שלו. במחוזות קיימות גם יחידות פיקוח, שעליהן לפקח בשדה על השימוש בקרקעות המינהל. הכנסתו הכוללת של המינהל מגביית דמי חכירה שוטפים בגין קרקע חקלאית בשנות הכספים 1971—1975 הייתה כדלהלן (באלפי לירות):

1971	1972	1973	1974	1975
7,657	(1)12,513	9,700	11,436	(2)14,000

(1) כולל חובות משנים קודמות.

(2) לפי אומדן.

2. במחצית הראשונה של 1975 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת במינהל — במשרד הראשי ובמחוזות — על טיפולו בהחכרת קרקעות לחקלאות. ביקורת קודמת בנושא נערכה בשנת 1968 — ראה דו"ח שנתי 20, עמוד 368; מספר נושאים שנכללו בביקורת הקודמת נבדקו מחדש.

החכרת קרקעות לקיבוצים ולמושבים

החכרה בדרך של נחלה

גודלה של נחלה שונה ממקום למקום בשים לב לגורמים שונים — במיוחד מכסות המים, טיב הקרקע והאזור הגיאוגרפי. שטחה של כל נחלה ומספר הנחלות המתוכננות ליישוב מקצה המינהל על פי קביעת המרכז לתכנון. בתשל"ג היו מוחכרות על ידי המינהל כ-53,000 נחלות לכ-560 קיבוצים ומושבים, ונגבו בגינן דמי חכירה בסך 5 מיליון ל"י בקירוב. בתשל"ד היו מוחכרות כ-57,000 נחלות לכ-600 קיבוצים ומושבים, ונגבו בגינן דמי חכירה בסך יותר מ-6.1 מיליון ל"י. דמי החכירה נגבים מהיישובים במרוכז באמצעות ארגוני הקניות האזוריים תמורת עמלה, ששיעורה 1% מכלל סכומי הגבייה. חווי החכירה שבין המינהל לבין הקיבוצים והמושבים אמורים היו להיות תקפים ל-49 שנים, אך היות ועדיין לא נקבעו סופית המשבצות החקלאיות — השטח המתוכנן ליישוב חקלאי — ליישובים אלו, מחכיר להם המינהל את הקרקעות לפי חוזים תלת-שנתיים.

ב-1965 קבעה מועצת מקרקעי ישראל, על פי נתוני המרכז לתכנון, שדמי החכירה בגין נחלה יהיו בשיעור של 2% מההכנסה הנקייה ממנה — דהיינו לאחר ניכוי ההוצאות; באמצע שנת 1967 קבעה המועצה את ההכנסה הנקייה, בהתאם לנתוני המרכז לתכנון, ב-7,000 ל"י מנחלה והחליטה שהבסיס לחישוב ההכנסה הנקייה ייבדק מחדש אחת לשלוש שנים. ב-1968 דנה המועצה מחדש בבסיס לקביעת דמי החכירה, ובעקבות זאת הקטינה את הסכום דלעיל ל-6,000 ל"י; סכום זה לא שונה עד 1973. על פי המלצת המועצה מיולי 1973, אישרה ועדת השרים לענייני כלכלה בנובמבר אותה שנה, שדמי החכירה לנחלה לשנה יועמדו החל מספטמבר 1973 על סך 150 ל"י בהצמדה למדד מחירי התפוקה בחקלאות תוך התאמה שנתית לשינויי המדד. בתשל"ה (1974/75) הגיעו דמי החכירה השנתיים ל-170 ל"י לנחלה. בהתחשב בכך, שהקרקע היא מרכיב חשוב בגורמי הייצור בחקלאות, דמי החכירה למעשה הם סמליים בלבד. יתר על כן, על פי קביעת מועצת מקרקעי ישראל, ישובים, שלא קיבלו את מלוא מכסות המים והקרקע, זכאים להנחה מדמי החכירה. ההנחות הן, בשיעורים שונים כנקבע על ידי המינהל: עד תשל"ג היו שבע קבוצות הנחה; מתשל"ד חמש. היישובים הזכאים להנחה מסוגים מחדש כל שנה לצורך ההנחה על פי קביעת ועדה משותפת למינהל, למרכז לתכנון ולמרכז החקלאי. בתשל"ה קיבלו כ-480 ישובים הנחות; שיעורי ההנחה השנתיים נעים בין 20 ל-100 ל"י לנחלה. לדעת הביקורת, מוטב היה לפעול למען חסכון בהוצאות המינהליות, הכרוכות בהסדרים דלעיל, על ידי הנהגת סטנדרדים לדמי חכירה ללא היוזקות להנחות, מה גם שהמדובר הוא בסכומים קטנים יחסית.

לצורך חישוב דמי החכירה קיבל המינהל מהמרכז לתכנון במאי 1972 רשימת מכסות קרקע לנחלה בציון גודל הנחלה בדונמים, מסווגות לפי מועצות אזוריות ומקומיות. הרשימה התייחסה לגביית דמי חכירה מחקלאים בודדים בלבד, ואין בידי המינהל נתונים על גודל הנחלה בדונמים בהתיישובות המתוכננות — קיבוצים ומושבים. לגבי רוב היישובים, לא ניתן לעמוד מתוך תיקי המינהל, על סמך איזה בסיס נקבע השטח. שבגיננו

גובים דמי חכירה בתור נחלה ובגין איזה שטח יש לגבות דמי חכירה לזמן קצר, שהם יותר גבוהים (ראה להלן).

משנת 1970 סוקר המינהל את משבצות היישובים כדי לאפשר למרכז לתכנן לאשר סופית את שטח משבצת הקבע של כל יישוב — משבצת שלגביה ייחתמו חוזים לתקופה ארוכה. במסגרת זו סוכמו עד למועד הביקורת שטחי משבצות הקבע של יישובי מועצה אזורית גלבע ויישובי מועצה אזורית באר טוביה בלבד.

החכרה לזמן קצר

המינהל מחכיר לקיבוצים ולמושבים קרקעות ששטחן הכולל 1.2 מיליון דונם, לזמן קצר — עונה חקלאית אחת. דמי החכירה נקבעים בעיקר לפי טיב הקרקע, ייעודה ואיזור מיקומה. להלן נתונים על דמי החכירה השנתיים, שנקבעו לקרקע המוכרת לעונה חקלאית (בל"י לדונם).

תשל"ה	תשל"ד	תשכ"ח עד תשל"ג	סוגי הגידולים
23	20	16	גידולי שלחין בכל אזורי הארץ
11.50	10	8	מטעי בעל בכל אזורי הארץ
			מטעים לעיבוד ולקטיפת פרי בכל אזורי הארץ:
23	20	16	סוג א'
17	15	12	סוג ב'
11.50	10	8	סוג ג'
גידולי שדה ופלחה (בעל) לפי אזורים:			
9	8	6.75	אזור 1
7	6	6.20	אזור 2
4.50	4	5.73	אזור 3
1.20	1	5.35	אזור 4
0.60	0.50	0.75	אזור 5
0.20	0.15	0.40	אזור 6
		0.10	
			אינטנסיבי
			אקסטנסיבי

— בדיקה מסורגת של החכרות לזמן קצר העלתה, כי חסרו פרטים על סוגי הגידולים והקרקע. נמצאו מקרים רבים, שליישוב הוחכרו חלקות קרקע בחלקן בדמי חכירה בסכום זה לדונם ובחלקן בסכום זה, בלא שנמצאו לכך הנמקות בתיקים. מאחר שמחירון דמי החכירה מבוסס על איזור הקרקע וסוגי הגידולים שעליה, מן הראוי שנתונים על כך יימצאו. בתיקים הענייניים. לדעת הביקורת, בשים לב להוצאה, שבה כרוך חידוש חוזה לכל עונה חקלאית, מהרצוי גם לשקול עריכת החכרה לתקופה יותר ארוכה.

— ליישובים מספר הוחכרה בגדר החכרה לזמן קצר מעונה לעונה קרקע בשטח כולל של כששת אלפים דונם באיזור בית שאן בדמי חכירה של 10 אג' הדונם — דמי חכירה שנקבעו לדונם קרקע בנגב מדרום לקו הבצורת. הקרקעות נמצאות בידי אותם יישובים זה שנים ברציפות. באוקטובר 1975 הסביר המינהל, שדבר קביעת דמי החכירה בסכום

דלעיל נעשה על פי המלצת המרכז לתכנון; זאת עד אשר ייקבעו ליישובים אלו משבצות הקרקע הסופיות. הביקורת עמדה על כך, שהמדובר הוא ביישובים הקיימים זה עשרות שנים, ועל אף זאת עדיין לא נקבעה להם המשבצת הקבועה.

החכרת קרקע חקלאית למפעלי תעשייה ולבתי הבראה

במועד הביקורת היו, על פי נתוני המינהל, בהתיישבות החקלאית 208 מפעלי תעשייה ו-20 בתי הבראה. כדי לקבוע את הזכויות והחובות של המינהל מחד ושל היישוב החקלאי מאידך בגין השימוש בקרקע לצורכי מפעל תעשייה או בית הבראה מן הדרוש שייחתם חוזה חכירה.

1. בביקורת קודמת — ראה דו"ח שנתי 20, עמ' 371 — קבע מבקר המדינה, כי לגבי מרבית מפעלי התעשייה והמלאכה שבהתיישבות החקלאית, שבחלקם קיימים זמן רב, לא נחתמו חוזי חכירה. המינהל הסביר, שהדיון בעניין סיווגם של משקי ההתיישבות לפי אזורי הפיתוח השונים לצורך קביעת ערך הקרקע ודמי החכירה נמצא בשלבי סיכום עם השמאי הממשלתי הראשי; כשיתקבל הסיכום יתן המינהל עדיפות לפעולה של חתימת חוזים עם המפעלים הקיימים.

הביקורת הנוכחית העלתה, שעד כה נחתמו חוזים עם 145 מפעלים. באוקטובר 1975 הודיע המינהל, כי הוא פועל להשלמת חתימת החוזים בתיאום עם המרכז לתכנון ונציגי המרכז החקלאי.

2. — באפריל 1975 הציע המינהל ליישובים חקלאיים הסדר בדבר חתימת חוזים אתם לגבי 20 בתי הבראה המופעלים על ידיהם. הסדר זה סוכם עם השמאי הממשלתי הראשי ואושר על ידי הנהלת המינהל במאי 1975. המינהל לא חתם חוזים עם בתי הבראה, ולא עמד על קבלת דמי החכירה מכל בתי הבראה.

— על קרקעות חקלאיות, בעיקר לאורך חופי הים התיכון והכנרת, הוקמו במשך השנים חניוני נופש לא מעטים. המינהל לא בא לכלל הסדר חוזי עם אף אחד ממפעלי החניונים האלה, ואף לא גבה מהם דמי חכירה.

החכרת קרקע חקלאית לבודדים ולחברות

השטח המוחכר על ידי המינהל לחברות ולבודדים מגיע לכדי 550,000 דונם: 410,000 דונם מוחכרים לזמן קצר ודמי החכירה שבגינם נקבעים על פי מחירון כמתואר לעיל; וכ-140,000 דונם, בעיקר פרדסים, מוחכרים לזמן ארוך.

החכרה לזמן קצר

מועצת מקרקעי ישראל קבעה ביוני 1966 בנוגע להחכרת קרקע חקלאית שלא בדרך של נחלה, כי בקשות להחכרת קרקע לזמן קצר יועברו לוועדות מחוזיות להחכרת קרקע חקלאית, שימונו על ידי המינהל ושחבריהן יהיו נציג מינהל מקרקעי ישראל (י"ר), נציגי משרד החקלאות ונציגים של גופים צבוריים והתיישבותיים שונים. כדי שהוועדות יוכלו להחליט על אישור ההחכרות לעונה חקלאית אחת דרוש שיהיה מידע מעודכן על מלאי הקרקעות הפנויות המיועדות להחכרה; לשם מעקב יעיל אחרי המתרחש בקרקעות המוחכרות בחוזים לזמן קצר יש להפעיל פיקוח על ידי עריכת ביקורים בשטח לפחות אחת לעונה.

— ליקויים בתחום המעקב הועלו עוד בביקורת הקודמת שנערכה בשנת 1968 ושסוכמה בדו"ח שנתי 20 (עמ' 370). באותו דו"ח צויין, שהוחכרו שטחי קרקע בלא

שנעשו חוזים עם החוכרים; במקרים אחרים הוסיפו חוכרים להחזיק בקרקע גם לאחר פקוע תוקף החוזה בלא שנקטו אמצעים יעילים נגד המחזיקים בקרקע שלא כדין. בעקבות זאת הודיע המינהל, שהוא עושה למען חתימת חוזים עם המחזיקים וינקוט צעדים משפטיים נגד אלה שלא יחתמו עמו על חוזה. הביקורת הנוכחית העלתה, שענייני המעקב עדיין לא הוסדרו די הצורך: לא בכל מחוזות המינהל מתנהלות כרטסות חלקות קרקע מוכרות לזמן קצר; למינהל אין איפוא מידע מעודכן על כלל חלקות הקרקע המוכרות ועל החלקות הפנויות עדיין להחכרה לזמן קצר. מלבד זאת, המחוזות אינם מקיימים במידה מספקת מעקב אחר המתרחש בשטח וגם אין בידיהם תכנית להפעלת מעקב כזה. אף באותם מקרים שיחידת הפיקוח במחוז נדרשה לפעול, לא היו תוצאות של ממש לפעולות היחידה, וחלקות הקרקע הוסיפו להיות בידי המחזיקים ללא הסדר חוזי עמם וללא תשלום דמי חכירה בגינם. במקרים אחרים, שידוע היה למינהל, שהיה שימוש לא מורשה בקרקע, הוא לא פעל דיו כדי לסלק את מסיגי הגבול מאותה קרקע.

החכרה לזמן ארוך

רוב השטח החקלאי המוכר לתקופה ארוכה בבודדים ולחברות — שלא בדרך נחלה — מיועד לנטיעת פרדסים ומטעים; בחלקו הגדול הוכר ל כמה חברות במסגרת התכנית "פרדס בחסכון" (ראה דו"ח שנתי 20, עמ' 368). בדרך זו הוקצו לחברות אחדות עוד בשנות החמישים כ-40,000 דונם קרקע, הראויה לנטיעת פרדסים. הכוונה הייתה, שהחברות ישיגו את אמצעי המימון הדרושים על ידי השקעות חוסכים. בחוזים, שנחתמו בזמנם עם החברות, נקבעו דמי החכירה בשיעור של 2% מערך הקרקע; עוד נקבע בהם, שאחת לשבע שנים יחושבו מחדש דמי החכירה. בישיבת הנהלת המינהל מאוגוסט 1970 סוכם, שדמי החכירה השנתיים לשבע שנים החל באוקטובר 1970 יהיו 16 ל"י לדונם על בסיס של 2% מ-800 ל"י — ערך הקרקע לדונם.

בשנת 1955 הוקם מפעל "פרדס בחסכון לפועלי המושבה", שמטרתו הייתה לסייע לביסוסו של הפועל במושבה על ידי יצירת מקור פרנסה נוסף. בכל אחת מהמושבות אמורה הייתה לקום ועדה מיוחדת מטעם מועצת הפועלים המקומית, אשר תקבע את רשימת המועמדים לקבלת חלקות פרדס. במאוס 1962 החליט שר החקלאות, שבמסגרת מפעל זה יוכר לחברה שטח קרקע של 2,729 דונם.

— מהמידע המצוי בתיקי המינהל אין לוודא, מה הוא גודל השטח הכולל המוחזק על ידי החברה; זאת בעיקר משום שלא נחתמו עמו חוזים על השטחים שנמסרו לו. הביקורת הצביעה בפני המינהל על קרקעות בשטח כולל של 550 דונם בקירוב, שנמסרו לחברה בשלושה מקומות, קרקעות שלגביהן לא נחתמו חוזים ולא נגבו בגינם דמי חכירה. בעקבות הביקורת נחתמו באוגוסט 1975 חוזים לגבי חלקות הקרקע שבשניים מהמקומות, והוחל בגביית דמי חכירה בגינם כמקובל.

החכרות משנה

כפי שצויין, מוכרת קרקע חקלאית ליישובים בדמי חכירה סמליים שלא על בסיס התחרות ומתוך שיקולים שאינם מסחריים. כדי שיושגו מטרת ההחכרה, קובע חוק ההתיישבות החקלאית (סייגים לשימוש בקרקע חקלאית ובמים) תשכ"ז—1967, שאין להחכיר החכרות משנה קרקע חקלאית ממקרקעי ישראל ללא היתר בכתב משר החקלאות או ממי שהוסמך על ידיו. לפי המידע המצוי במשרד החקלאות, מתוך השטחים, שהוכרו על ידי המינהל להתיישבות חקלאית, מוכרים בהחכרות משנה רכבות דונמים. בשנה

האחרונה הוחל בפעולות מיוחדות נגד מפירי החוק. לדעת הביקורת, הפעלת מעקב שוטף ראוי לשמו על ידי המינהל אחרי המחרש בשטח — כפי שכבר עמדה על כך הביקורת לעיל — תביא לאיתור המקרים של החכרת משנה; תופעה זו מלבד העבירה שבה היא בעלת השלכות כלכליות, ובהעדר פיקוח היא עלולה לקבל ממדים כאלה, עד שקשה יהיה לטפל בה ביעילות.



פרק זה נוגע להחכרת קרקע חקלאית בשטח עצום, רובה הגדול לטווח ארוך, וחלקה לטווח קצר. משיקולי מדיניות, דמי החכירה שנקבעו אינם אלא סמליים, והכנסות אוצר המדינה מכלל ההחכרה של הקרקע החקלאית מועטות. כנגד זה, כרוכות ההחכרות בפעולות מינהליות מגוונות ומרובות: לגבי ההחכרות לטווח ארוך נעשים חישובים מסובכים של דמי החכירה; ואילו לגבי ההחכרות לטווח קצר, בשל אופיין העונתי, נערכות רוב ההתקשרויות החוזיות בתדירות מרובה אחת לכל עונה חקלאית. הממצאים מראים, שעל אף ממדי ההחכרה, ועל אף השיקולים שבעטיים נקבעים דמי החכירה בסכומים נמוכים, לא הפעיל המינהל מעקב של ממש אחרי המחרש בשטח, כדי לעמוד על מילוי תנאי החכירה על ידי החוכרים; ואמנם בהעדר מעקב נאות התרבו מקרים של החכרות משנה ללא קבלת היתר לכך מהמינהל, כדרוש, דבר המעורר גם בעיות כלכליות וחברתיות.

מן הצורך, שהמינהל יתן את דעתו להגברת המעקב והפיקוח מצד אחד, ולפישוט — מטעמי חסכון ויעילות — של הפעולות המינהליות הכרוכות בהחכרות אלו. עניין לממונים על כך הוא להחליט, אם הם רואים במימצאים סיבה לבדוק מחדש גם את המדיניות של קביעת דמי חכירה לקרקע חקלאית.

עסקאות הקצאה של קרקע עירונית

מינהל מקרקעי ישראל מקצה קרקע עירונית לבנייה למגורים, לתעשייה ומלאכה, למסחר ולמטרות ציבוריות, על פי רוב בתנאי חכירה לתקופה של 49 שנה. במדיניות הקרקעית של הממשלה מ-1965, שאומצה על ידי מועצת מקרקעי ישראל באותה שנה, נקבע כעיקרון, שמסירת קרקע, שלא למטרה ציבורית, תיעשה על פי מכרז פומבי. פטור ממכרז ניתן על פי המלצה מאת השרים הנוגעים בדבר או מטעמים: שר המסחר והתעשייה — להקמת מפעלי תעשייה ומלאכה; שר השיכון — להקמת מבני מגורים; שר התיירות — להקמת בתי מלון. שוויה של קרקע עירונית, הנמסרת שלא בדרך של מכרז, נקבע על פי הערכת השמאי הממשלתי, ובאזורי פיתוח — על פי טבלה של דמי חכירה, שמכנים המינהל, משרד השיכון והשמאי הממשלתי הראשי.

ממצאי ביקורת קודמת בנושא עסקאות הקצאה של מקרקעין, נכללו לאחרונה בדו"ח השנתי 24 (עמ' 417) ובדו"ח השנתי 25 (עמ' 401). בשנת 1975 המשיך משרד מבקר המדינה בבדיקה מסורגת של עסקאות החכרה של קרקע עירונית, שנועדו בעיקר למפעלי תעשייה, מלאכה ומסחר. הביקורת נערכה במשרד הראשי ובמחוזות, והקיפה למעלה מ-100 עסקאות, שברובן נמסרה הקרקע לפי המלצה לפטור ממכרז פומבי. להלן הממצאים העיקריים, שהועלו לגבי 19 עסקאות.

שווי הקרקע

לפי נתוני המינהל, הכלולים בדו"חות השנתיים על פעולותיו, אושרו בשנת 1973 674 עסקאות הקצאה של קרקע עירונית בתנאי חכירה, ובשנת 1974 — 742 עסקאות כאלה. הטבלה שלהלן מראה את חלוקת העסקאות לפי הצורה, שבה נקבע שווי הקרקע:

שווי הקרקע				
שנה	ס"ה עסקאות	לפי הערכת השמאי	לפי טבלה (1)	בדמי חכירה סמליים (2)
1973	674	405	174	95
1974	742	190	440	112

- (1) לגבי קרקעות הנמסרות על פי המלצות שר השיכון לבנייה למגורים, או על פי המלצת שר המסחר והתעשייה למלאכה ולתעשייה באזורי פיתוח.
(2) לגבי קרקעות המיועדות לבנייני ציבור ולשטחי ירק בתחום הרשויות המקומיות.

כאשר החכרת הקרקע נועדה להשיג מטרה ציבורית ממלכתית, נודעת למחירה חשיבות משנית בלבד, אולם במרבית המקרים האחרים נעשית ההחכרה מתוך שיקולים עסקיים של המינהל ולכן יש חשיבות מרובה שתתקבל עבור הקרקע תמורה ריאלית, והיא — מושגת באמצעות מכרו פומבי. אולם לגבי העסקאות שנבדקו נתקבלה בדרך כלל המלצת השר הנוגע בדבר לפטור ממכרו פומבי כאשר תוקף הפטור נקבע בדרך כלל לשנה אחת; שווי הקרקע נקבע איפוא על פי שומת השמאי הממשלתי, שתוקפה שישא חודשים.

— נמצאו מקרים, ששוויה של הקרקע שהוחכרה נקבע על בסיס שומה של השמאי הממשלתי, שלא הייתה בתוקף בעת חתימת ההסכם, דהיינו שעברה תקופה העולה על שישא חודשים מאז נקבעה השומה. בחלק מן המקרים האלה אף לא היה תוקף להמלצה בדבר הפטור ממכרו; להלן דוגמאות:

השטח במ ²	המקום	המלצת השר (1)	החלטת הנהלת המינהל על העסקה	שומת השמאי הממשלתי	חתימת ההסכם עם היום	הסכום בל"י
1. 16,700	רעננה	×	יוני 1973	פברואר 1973	פברואר 1974 (2)	427,050
2. 2,710	יבנה	×	ינואר 1973	יולי 1972	מאי 1973	27,100
3. 3,089	באר-שבע	×	אוגוסט 1974	מאי 1974	פברואר 1975	200,785
4. 3,728	ערד	×	פברואר 1974	ספטמבר 1973	יוני 1974	44,736
5. 10,000	דלית-אל-כרמל	×	יוני 1972	יולי 1969	יוני 1973	25,000
6. 1,700	חולון	×	דצמבר 1972	נובמבר 1973	ספטמבר 1974	374,000
7.			יוני 1974			
8. 2,318	ראש-ל"צ		אפריל 1972 מאי 1973 ספטמבר 1973	דצמבר 1972	דצמבר 1973	40,000

- (1) המלצת השר היתה בתוקף במקרים המסומנים ב"X"
(2) על חשבון העסקה שולם תשלום ראשון לפני חתימת ההסכם, בנובמבר 1973.

תנאי ההתקשרות

מסירת קרקע ליום נעשית, בשלב ראשון, על פי הסכם פיתוח, שלפיו היום הוא ברישות בלבד, ורק לאחר מילוי תנאי הסכם זה על ידי היום (בעיקר הגשת תכניות בנייה והשלמת הבנייה תוך תקופות זמן קצובות) מתחייב המינהל לחתום על חוזה חכירה עמו. בחוזה זה נקבעים דמי החכירה הראשוניים בשיעור משווי הקרקע שלא יעלה על 80%, ודמי חכירה שנתיים — בשיעור של 5% מההפרש בין שווי הקרקע לבין דמי החכירה הראשוניים כשהם צמודים למדד יוקר המחיה.

— בעסקאות לא מעטות מאלה שנבדקו לא עמד המינהל על מילויים של תנאי ההקצאה של הקרקע, כפי שהיו כתובים בהחלטותיו או בחוזה ההתקשרות. כתוצאה מכך נגרעו מזכויותיו של המינהל או נגרם לו הפסד כספי. להלן דוגמאות:

יום א'

בזכרון דברים, שנערך באוגוסט 1964 בין המינהל לבין אגודת הר ציון* סוכם, כי שש חלקות קרקע בהר ציון שבירושלים יימסרו לאגודה לשם פיתוחן והחזקתן. בזכרון הדברים גם נקבע, שתנאי המסירה ייקבעו בהסכם בין הצדדים.

לאחר מלחמת ששת הימים הרחיבה האגודה את שליטתה על שטחים נוספים בהר, העבירה לאנשים ולמוסדות שונים מבנים ושטחים תמורת תשלום, ונהגה בנכסים כבעלים, בלא שהמינהל נקט צעדים למימוש זכויותיו. בעקבות תלונה שנתקבלה פנתה נציבות תלונות הציבור בסוף 1974 למינהל, וזה בא בדברים עם פרקליטות מחוז ירושלים לשם הסדרת העניין. אולם עד סוף 1975 לא חתם המינהל על הסכם ולא הגיע לידי הסדר, לא בנוגע לגודל השטחים שבידי האגודה, ולא בנוגע לדמי החכירה.

יום ב'

בית מלון בירושלים: ב־1964 פנה היום והודיע למינהל שהוא רכש מקוואפריטיב של חיילים משוחררים את זכויות החכירה על שטח של 26,478 מ"ר ובכוונתו להקים במקום בית מלון. המינהל ענה ליום ב־1964, שלפי חוזה החכירה הקיים יהיה עליו לשלם דמי חכירה בשיעור של 4% מערך השטח המוחכר, לפי הערכה חדשה שתיעשה אחת לחמש שנים החל מ־1.4.1964. השמאי הממשלתי קבע את שווי הקרקע ב־8,000 ל"י לדונם לאפריל 1964. המינהל הסכים להעביר את זכויות החכירה, שמטרתה שונתה להקמת בית מלון, בלי שהתנה את הדבר בתשלום דמי הסכמה החלים על מעביר הזכות.

אף כי השמאי הממשלתי קבע באפריל 1964, ששווי של דונם קרקע (ליום 1.4.1964) הוא 8,000 ל"י, הוסיף המינהל לגבות מהחוכר עבור השטח את דמי החכירה השנתיים, שהיו באותה עת 363 ל"י לשנה לכל השטח. הסעיף בחוזה חכירה המחייב את החוכר לשלם 4% מערך הקרקע, כפי שיוערך מחדש אחת לחמש שנים אחרי 1964, לא הופעל. התעלמותו של המינהל מהצורך לחשב את דמי החכירה על בסיס שומת השמאי הממשלתי, ולאחר מכן לעדכןם כל חמש שנים, גרמו למינהל הפסד דמי חכירה בסכום שהביקורת אמדה ביותר מ־1 מיליון ל"י. בשיב לב לחומרת הליקוי בקש משרד מבקר המדינה ביולי 1975 מהמינהל לבדוק ולקבוע, מי הם האחראים לאי־גביית דמי החכירה, שהמיינהל היה זכאי להם, ולנקוט צעדים נגד האחראים. עוד התברר, שהחוכר השתמש בשטחי קרקע נוספים שחרגו מגבולות השטח הכלול בחוזה החכירה.

* על אגודת הר ציון, ראה דו"ח שנתי 20, עמ' 242.

בעקבות הביקורת העביר המינהל את שאלת שינוי הייעוד וגביית דמי הסכמה לחוות דעת היועץ המשפטי שלו. כן פנה המינהל לשמאי הממשלתי, כדי שזה יעריך את שווי הקרקע למועדים בהתאם לנדרש בחוזה החכירה. השמאי הממשלתי קבע את שווי הקרקע רק לסוף 1975 ובסך 10 מליון ל"י, כלומר כ-370,000 ל"י לדונם. על בסיס שומה זו פנה המינהל. לחוכר בדרישה לשלם דמי חכירה לשנת 1976 בסך 400,000 ל"י. אשר להפרשי דמי החכירה בעבור התקופה הקודמת, החל מאפריל 1964, הודיע המינהל, שהם ייקבעו, לאחר שהשמאי הממשלתי ישלים את הערכותיו.

עוד החלה הנהלת המינהל בבדיקה כדי לקבוע את מידת אחריותם של העובדים, שהיו מעורבים בעניין זה. עד מועד סיכום הביקורת — סוף 1975 — לא נסתיימה הבדיקה. בעקבות הביקורת, פעל המינהל גם לקביעת גבולות השטח המוכר והשטחים, שנעשה בהם שימוש ללא רשות המינהל. הוא אף פנה לחוכר בדרישה להסדיר עמו את תנאי ההקצאה של שטחים נוספים שהוא מחזיק ואשר גודלם 20 דונם בקירוב.

יזמים ג'—ד'

ועדת התיאום לאיתור מגרשי תעשייה ומלאכה, המשותפת למשרד המסחר והתעשייה, לעיריית אשקלון ולמינהל, החליטה בישיבתה מדצמבר 1969 להמליץ בפני המינהל להקצות, ללא מכרז פומבי, מגרש בשטח של 1,400 מ"י לשם הקמת מכנה בן 300 מ"י באיזור התעשייה באשקלון, שאליו יועבר מוסך לשירותי רכב. של יזם ג'. ועדת התיאום דנה שנית, במאוס 1972, והמליצה להקצות לאותו יזם מגרש אחר בשטח של 950 מ"י, אולם בשל בעיות תכנון לא ניתן היה להקצות מגרש זה. במאי 1973 המליץ משרד המסחר והתעשייה, פעם נוספת, להקצות ליזם מגרש אחר, ששטחו 2,850 מ"י, ובאותו חודש העריך השמאי הממשלתי את שווי הקרקע בסך 60 ל"י למ"י. במאי 1974 החליטה הנהלת המינהל להקצות ליזם מגרש זה להקמת בית מלאכה לפחחות וצביעת רכב, לפי מחירי הטבלה לשטחים, שנועדו למפעלי תעשייה לשנת 1972/73, דהיינו 10 ל"י למ"י, ובאוגוסט 1974 נערך בין הצדדים הסכם פיתוח. באוקטובר 1974 אישר המינהל את תכנית הבנייה, כפי שהגישן היזם.

ליום ד' המליצה הוועדה בספטמבר 1972 הקצאת שטח של כ-3,000 מ"י באיזור התעשייה באשקלון להקמת מפעל לייצור ציוד עור לבגין, שיופעל לא יאוחר מספטמבר 1973. באוקטובר 1972 המליץ משרד המסחר והתעשייה להקצות את השטח ללא מכרז פומבי. בפברואר 1974 החליטה הנהלת המינהל להחכיר ליזם שטח של 3,375 מ"י במחירי הטבלה לשנת 1972/73, אך בתוספת ריבית של 16% לשנה. במאי 1974 נחתם הסכם פיתוח, שלפיו על היזם להקים את המפעל עד יולי 1976.

לכל אחד משני היזמים הוקצה מגרש בשנת 1974 לפי מחירי טבלה לשנת 1972/73, כאשר שווי הקרקע היה לפי הערכת השמאי הממשלתי פי שישה לפחות. בעוד שלגבי המגרש שהוקצה ליזם ד' דרש המינהל תוספת ריבית של 16% על מחירי הטבלה, הרי לגבי יזם ג' אף תוספת כזאת לא נתבעה.

הוסבר למשרד מבקר המדינה, שהמינהל פעל בשני מקרים אלה לפי המלצתה של עיריית אשקלון להקצות את השטח ליזמים, שהיו כלולים ברשימה של 25 מומלצים ותיקים מטעם משרד המסחר והתעשייה לקבלת מגרשים, אולם בשעתם לא נתאפשר הדבר. משרד מבקר המדינה לא מצא הנמקה ותייעוד מתאימים מדוע הועדפו שני היזמים האלה בקבלת מגרשים במחיר מוזל, בניגוד לנוהלי המינהל שלפיהם נקבע מחיר הקרקע רק לפי שומה שנערכת לעת ההקצאה בפועל, ולא יותר מאשר שישה חודשים לפנייה.

בהמלצות של ועדת התיאום ושל משרד המסחר והתעשייה ליום ג' צויין, שההקצאה נועדה להקמת מבנה, ששטחו 300 מ², לפחחות ולצביעת רכב, אולם המינהל אישר תכניות בנייה למרתף ולשתי קומות, בשטח בנייה כולל של 1,769.50 מ². ביקור באתר שערכו עובדי משרד מבקר המדינה בסוף שנת 1975 העלה, שבאתר הבנייה היה שלט, שהצביע על כוונה להשכיר חנויות ואולמות. שינוי בייעוד, ובניה בשטח גדול פי ששה מזה שנקבע בהמלצות ובחלטות, חייבו שומה חדשה לצורך קביעת דמי החכירה. בינואר 1976 מסר המינהל, שבעקבות הביקורת הוא הודיע ליום כי הוא אישר בטעות את תכנית הבנייה וכי היא סותרת את מטרת החכירה המוגדרת בהסכם. עוד הודיע לו המינהל, שלא ירשה בנייה נוספת מעל לדרוש ליעוד המקורי, ויהיה מוכן לדון בהמשך הבנייה בהתאם לאפשרויות התכנון, ובתנאי שתקבע שומה חדשה של הקרקע, והיום ישלם את ההפרשים, שיווצרו כתוצאה מכך.

יום ה'

באיזור מגורים בתחום מועצה מקומית בקרבת תל אביב פעלה מסגריה. כדי למנוע הפרעות לדיירי הסביבה המליץ משרד המסחר והתעשייה בפני המינהל, בפברואר 1972, להקצות ללא מכרז שטח של 1,500 מ² להקמת המסגריה באיזור התעשייה. הנהלת המינהל אישרה בספטמבר 1972 ובאוגוסט 1973 את החכרת המגרש, בתנאי שעם הקמת המבנה החדש יפנה היום את המסגריה הקודמת. בנובמבר 1973 נערך עמו הסכם פיתוח על הקצאת השטח על בסיס הערכת השמאי הממשלתי.

על אף החלטת המינהל להתנות את החכרת המגרש בפינוי השטח של המסגריה הקיימת, לא נכלל בהסכם הפיתוח סעיף המחייב את היום לעשות כן. בביקור באתר, שנערך על ידי עובדי משרד מבקר המדינה בינואר 1976, התברר, שהמסגריה עדיין פועלת במקום.

יום ו'

בשנת 1973 הוברר למינהל, שחברה עסקית ציבורית גדולה מחזיקה זה שנים בשטח של 2,340 מ² במפרץ חיפה ללא הסדר חוזי. הנהלת המינהל החליטה, באוקטובר 1974, להחכיר לחברה את השטח, בהתחשב בשימוש הקודם, ל-22 שנים נוספות, לפי מחיר שייקבע על ידי השמאי הממשלתי. בדצמבר 1974 ובינואר 1975 הוערכה הקרקע ב-100 ל"י למ². עד סוף 1975 לא נערך הסכם, ולא שולמו דמי החכירה.

יום ז'

באפריל ובאוגוסט 1974 המליץ משרד המסחר והתעשייה לפני המינהל להקצות למפעל לתעשיית מתכת שטח של 2,000 מ² באיזור התעשייה בבאר שבע, ללא מכרז פומבי. במאי 1974 קבע השמאי הממשלתי את ערך הקרקע בסך 65 ל"י למ², והנהלת המינהל החליטה באוגוסט 1974 להקצות את השטח. הסכם הפיתוח נחתם בפברואר 1975 על שטח של 3,089 מ², ונקבע בו שהמפעל ישלם את מחצית דמי החכירה בסך 80,324 ל"י במזומנים, והמחצית האחרת באמצעות בנק טפחות, שיעמיד סכום זה לרשות המפעל כהלואה. המלצת משרד המסחר והתעשייה הייתה כאמור לגבי 2,000 מ², ואילו המינהל החכיר למפעל 3,089 מ².

עד מועד הביקורת לא נגבתה מחצית דמי החכירה באמצעות בנק טפחות. בדצמבר 1975 הודיע המינהל למשרד מבקר המדינה, שהמפעל נתבקש להמציא לו המלצה מחודשת

ממשרד המסחר והתעשייה בדבר שטח הקרקע המוגדל, ושבעקבות הביקורת נגבו דמי החכירה.

יזם ח'

לפי הסכם פיתוח ממאי 1966 הוקצה ליזם שטח של 830 מ² ביבנה להקמת מחסן. בשנת 1974, בעת טיפול בעריכת חוזה חכירה עמו, נתברר למינהל, שהיזם הקים במקום מבנה ותפיש שטח של 1,160 מ². במאוס 1974 העריך השמאי הממשלתי את השטח ב- 50 ל"י למ², אולם המינהל אישר ביולי 1974 את הקצאת השטח לפי הערכת השמאי לדצמבר 1965, שהייתה 5 ל"י למ², בתוספת ריבית תקופתית. היזם נתבקש לשלם דמי חכירה ראשוניים וריבית בסך 4,000 ל"י.

בעוד שלפי הערכת השמאי ממאוס 1974 היה על היזם לשלם סך 13,200 ל"י, דרש המינהל תשלום בסך 4,000 ל"י בלבד; עד סוף 1975 לא שילם היזם אף את הסכום הזה והמינהל לא עשה דבר למימוש זכויותיו. בעקבות הביקורת הודיע המינהל בינואר 1976, שהעניין הועבר לטיפולו של יועצו המשפטי לשם הגשת תביעה.

יזמים ט'—י'

בספטמבר 1973 החליטה הנהלת המינהל להקצות ליזם ט' שטח של 3,000 מ² וליזם י' שטח של 1,000 מ² באיזור התעשייה בבאר שבע, לפי הערכת השמאי הממשלתי שנקבעה לאותה עת בסך 60 ל"י למ².

בניגוד להחלטת הנהלת המינהל הוחכרו השטחים ליזמים על בסיס של 40 ל"י למ² בלבד. באפריל 1975 הודיע המינהל למשרד מבקר המדינה, כי קביעת מחיר נמוך מהשומה נעשתה מתוך התחשבות בכך, שבעת הבקשה המקורית של היזמים מהשנים 1971—1972 לא נמצאו שטחים מתאימים להקצאה, ושמכאן ואילך יגדיר המינהל את דרכי קביעת המחירים במקרים כאלה באופן ברור יותר. לדעת הביקורת לא היה מקום לתת הנחה כזאת ללא החלטה מחודשת של ההנהלה.

יזם י"א

במאי 1973 המליץ משרד המסחר והתעשייה בפני המינהל להקצות לחברת תעשיות עץ, ללא מכרז פומבי, שטח של 6,800 מ² באיזור התעשייה ברמלה לשם הרחבת מפעל קיים. באותה המלצה צוין, שחלק מן השטח כבר היה תפוס על ידי החברה. ביוני 1973 החליטה הנהלת המינהל להחכיר לחברה את המגרש. מאחר שהחברה לא שילמה את דמי החכירה הראשוניים, הודיע לה המינהל בנובמבר 1973 על ביטול העסקה, והדבר אושר על ידי הנהלת המינהל בדצמבר 1973.

מתיקי המינהל התברר, שהחברה הקימה עוד ב-1966 מבנים על חלק מהשטח הנזכר בלי שהמינהל עשה כל אותה עת לסילוק ידה ובלא שגבה דמי שימוש. אף לאחר ביטול העסקה בנובמבר 1973 המשיכה החברה בהחזקת השטח. בעקבות הביקורת החל המינהל בנובמבר 1975 בטיפול לפנויה של החברה מהשטח.

יזם י"ב

על סמך המלצת משרד המסחר והתעשייה מדצמבר 1972 החליטה הנהלת המינהל ביוני 1973 להחכיר ליזם שטח של 10,000 מ² באיזור התעשייה בחיפה לשם הקמת מוסך

לרכב ומגרש חנייה לציוד כבד. באוגוסט 1973 שילם היום למינהל מחצית מדמי החכירה הראשוניים, בסך 71,820 ל"י; את המחצית השנייה שילם במארס 1974.

בתחילת 1975 החליטה הנהלת המינהל על ביטול העסקה, והחזירה ליום את דמי החכירה הראשוניים בנימוק, שהוא שילם את דמי החכירה הראשוניים באיחור של 9 חודשים ושהגיע אל המינהל מידע על כוונת היום להעביר את זכויותיו בקרקע לגורם שלישי.

בירורי הביקורת העלו, שהעובדה, שהמחצית הראשונה של דמי החכירה שולמה במועד — אוגוסט 1973, לא הובאה לידיעת הנהלה בעת דיוניה על ביטול העסקה. בין מסמכי המינהל לא נמצאו סימוכין למידע בדבר כוונת היום להעביר את זכויותיו לגורם שלישי, וממילא אין תנאי ההקצאה מאפשרים ליום לעשות כן. מינהל תקין דורש, לדעת הביקורת, שהחלטה על ביטול עסקה, מטבע הדברים פוגעת ביום, תהיה מבוססת על תיעוד מתאים ומלא.

יום י"ג

על סמך המלצת משרד השיכון מפברואר 1964 החליט המינהל באוקטובר 1964 להחכיר לאגודה שיתופית שטח של 590 מ" בראשון לציון לשם הקמת חנות. האגודה שילמה בדצמבר 1964 דמי חכירה ראשוניים בסך 12,964 ל"י, וכן שילמה דמי חכירה שנתיים. באפריל 1965 חתם המינהל על הסכם פיתוח, שלפיו חויבה האגודה להקים את המבנה עד סוף יולי 1966. לפי ההסכם היה רשאי המינהל לבטל את ההסכם, אם המבנה לא יוקם עד לאותו מועד.

האגודה לא הקימה את החנות. המינהל החליט ב-1972 לבטל את ההקצאה ולהחזיר לאגודה את הסכום ששילמה מאחר שהמגרש היה גם דרוש לצרכיו של משרד התקשורת. אולם התברר, שגם אחרי ההחלטה על ביטול ההקצאה שלחה המחלקה המטפלת בגביית דמי חכירה שנתיים דרישת תשלום שגרתית לדמי חכירה לשנת הכספים 1972 והאגודה שילמה אותם. שיגור הדרישה לדמי חכירה נגרם בשל חוסר תיאום בין מחלקות המינהל. החזקת המגרש על ידי האגודה במשך למעלה מעשר שנים בלא ששימש למטרה, שלה נועד, ובלא שהמינהל עצמו עמד על כך בעוד מועד מהווה פגיעה במטרת ההקצאה ועלולה לפתוח פתח לפעולות ספקולטיביות. בתשובתו מאפריל 1975 הודיע המינהל, שדמי חכירה מאת האגודה נגבו בטעות ואם המגרש אכן יוקצה לאגודה, ייעשה הדבר על בסיס הערכה חדשה של הקרקע.



משרד מבקר המדינה הצביע בפני מינהל מקרקעי ישראל על הצורך להתייחס, מלבד לכל אחד מהמקרים שבהם הועלו ממצאים, גם לעובדת רבויים, שכן המשתמע מכך הוא, שלא הושגה רמת יעילות סבירה בניהול בתחום הפעילות, שבו מדובר בפרק זה.

פיתוח מקרקעין באמצעות חברות

מינהל מקרקעי ישראל יוזם עבודות פיתוח בקרקעות שבניהולו כדי להעלות את ערכן ולאפשר את ניצולן היעיל. עבודות הפיתוח נעשות בדרך כלל באמצעות חברות פיתוח ובנייה.

בשנת 1974 בדק משרד מבקר המדינה את ההסדרים בין המינהל לבין חברה כלכלית לירושלים בע"מ, שעסקה בפיתוח ובבנייה באזורי תעשייה בירושלים, וממצאי הביקורת הובאו בדו"ח שנתי 25, עמ' 397. בשנת 1975 ערך משרד מבקר המדינה לסירוגין ביקורת על פעולות פיתוח, שנעשו על ידי שתי חברות נוספות: חברת מבני תעשייה בע"מ והחברה לפיתוח לוד בע"מ.

חברת מבני תעשייה בע"מ

חברת מבני תעשייה בע"מ היא חברה ממשלתית, שכל מניותיה בידי המדינה, והיא עושה עבודות תכנון ופיתוח של קרקעות, לצורכי הקמת מפעלי תעשייה ומלאכה, באזורי פיתוח. נציג של מינהל מקרקעי ישראל הוא אחד מתשעת חברי הדירקטוריון של החברה (בדבר ביקורת על החברה — ראה דין וחשבון שפרסם מבקר המדינה ביולי 1972 *).

1. ההסדר בין המינהל לבין חברות לפיתוח ובנייה נעשה בשני שלבים: תחילה מוסר המינהל לחברה חטיבות קרקע גדולות לצורך תכנון ופיתוח, ורק לאחר השלמת שלבים אלה מוקצות הקרקע לבנייה. הסדר זה תואם את החלטות הממשלה ומועצת מקרקעי ישראל על מדיניות הקרקע ממאי 1965, שלפיהן קרקע עירונית תימסר לאחר שיושלם תכנון ייעודה. למעשה נהג המינהל למסור לחברת מבני תעשייה קרקע לצרכי בנייה לפני השלמת התכנון. בשנת 1975, בעקבות החלטה מחודשת של מועצת מקרקעי ישראל מדצמבר 1974, הפסיק המינהל נוהג זה.

2. באיזור התעשייה בבית שמש על שטח של 156 דונם תכננה יחידת התכנון של המינהל ב-1974 הקמת מבנים לבתי מלאכה, מוסכים ומתקני אחסנה, והשטח נמסר לחברת מבני תעשייה למטרה זו. לאחר קבלתו ערכה החברה תכנון מחדש של 103 דונם מאותו שטח.

משרד מבקר המדינה בדק את תכנון השטח, כפי שנעשה על ידי החברה, תוך השוואה לתכנון, כפי שנערך על ידי המינהל, והעלה, כי ניצול השטח בהתאם לתכנון החברה היה נמוך ביותר, כפי שמתברר מהנתונים הבאים (באחוזים):

לפי תכנון החברה	לפי תכנון המינהל	
30.0	65.2	מבנים
32.0	10.8	שטח ציבורי פתוח
38.0	24.0	דרכים

על פי תכנון החברה הוגדל בהרבה השטח הציבורי, ואילו השטח לבנייה, שנועד להחכרה ליוזמים — שעבורו בלבד מקבל המינהל דמי חכירה — פחת לכדי מחצית בהגיעו רק ל-30% מהשטח.

נוסף על הניצול הנמוך של הקרקע העירה הביקורת על היבטים אחרים של תכנון החברה: בתכנית החברה לא יועדו, נוסף על השטח למבנה עצמו, שטחים לחצרים צמודים ולסככות

* דו"חות על הביקורת באיגודים, תשל"ב-1972.

ליד המפעלים. ביצוע התכנית אמור איפוא לגרום להעברת חלק ניכר מהפעילות של המפעלים שיוקמו לשטח ציבורי — כבישים שייסללו ברוחב של 16 מטר. הדבר עלול להפריע את מהלכה התקין של העבודה וכן לסכן את בטיחות התנועה במקום. סלילת הכבישים הרחבים כרוכה גם בהוצאה ניכרת על פיתוח ואחזקה. לעומת זאת, הצמדת שטחים לכל מפעל הייתה נעשית על חשבון היזמים ובהוצאה ציבורית יותר קטנה.

בדצמבר 1975 דנה הביקורת בעניין עם מנהל המינהל, והוא החליט ששתי התכניות — זו של המינהל וזו של החברה — ייבדקו מחדש, מתוך ההיבט המרכזי של גיצול הקרקע, כדי לעבד תכנית מתוקנת.

3. (א) ביוני 1972 אישרה הנהלת המינהל הסדר, שלפיו יוקצו לחברה מבני תעשייה שטחים לצורכי תכנון ופיתוח לתקופה של ארבע שנים. על סמך אישורי המינהל מיוני וספטמבר 1972 ומדצמבר 1973 הוקצו לחברה למטרה זו כ-4,000 דונם — למעלה ממחציתם בדרום הארץ ויתרם באזורים אחרים.

— המינהל לא הקפיד על כך, שמסירת הקרקע תיעשה רק לאחר חתימת הסכם בין הצדדים, שיקבע את תנאי המסירה.

(ב) המינהל נהג למסור לחברה קרקעות בתנאי חכירה, שסוכמו אתה בסוף 1964. במרוצת הזמן באו הצדדים לידי המסקנה, שתנאי ההסדר אינם עונים עוד על מלוא הצרכים, ובדיון, שקיים בתחילת 1973, בוטל ההסכם משנת 1964 וסוכמו עקרונות לנוסח חדש של חוזה, שלפיו תיעשה הקצאת הקרקע בשני שלבים: מסירה לתקופה מוגבלת לצורך עבודות פיתוח ובנייה, ורק לאחר זאת, מסירת הקרקע בתנאי חכירה לתקופה ארוכה. החוזה אמור היה להיכנס לתוקפו בתחילת אפריל 1973; למעשה נעשה החוזה, הכולל את התנאים החדשים, רק ב-1975.

— במשך שנתיים מאז אפריל 1973 אישר המינהל ומסר לחברה ב-56 הקצאות, שטח כולל של כ-343 דונם, לצורכי בנייה ללא התקשרות חוזית. המינהל הודיע לביקורת, שמשנערך נוסח חדש לחוזה, בדעתו לחתום עם החברה חוזים שיחולו על ההקצאות שנעשו גם בתקופת הביניים.

4. — הועלו מקרים רבים, שהחברה בנתה על השטחים-מבנים, בלא שהגישה את התכניות לאישור המינהל כבעל הקרקע, כנדרש בחוק התכנון והבנייה, תשכ"ה — 1965.

— ביקורת מסורגת, שהתייחסה ל-16 אתרים, העלתה, שהחברה תפסה קרקע בת 22,000 מ"ר, שלא הוקצתה לה, והקימה עליה מבנים רבים ללא קבלת רשות מהמינהל וללא תשלום דמי חכירה ראשוניים ושלמים בגינה. המינהל הודיע לביקורת בנובמבר 1975, שהוא עושה להסדרת העניין עם החברה.

5. — בדיקת ספרי החשבונות של המינהל העלתה, שעד אפריל 1975 לא נרשמו לחובת החברה ולא נגבו ממנה סכומים המסתכמים ב-1.3 מליון ל"י: דמי חכירה ראשוניים לשנות הכספים 1973 ו-1974 בסך כחצי מליון ל"י; ודמי חכירה שנתיים לשנות הכספים 1973—1975 בסך שלושת רבעי מליון ל"י. עם שלזכות החברה רשום היה לאותה עת סך 248,000 ל"י הסתכמה יתרת החובה של החברה בלמעלה ממליון ל"י; ביתרה, אחרונה זו עדיין אינם כלולים דמי החכירה, שהיו מגיעים למינהל בגין השטחים, שהחברה מחזיקה בהם ללא אישור המינהל (כפי שצוין). בעקבות הביקורת פנה המינהל בסוף אוקטובר 1975, לחברה בדרישה לסילוק החוב ולעשיית ההתחשבנות ביניהם על מלוא השטח המוחזק בידי החברה.

החברה לפיתוח לוד בע"מ

החברה לפיתוח לוד בע"מ הוקמה כדי לטפל בעיקר בשכונות גחשלות בלוד ושיקומן, ובהקמת שכונות מגורים, מבני תעשייה ומלאכה. מנייתיה של החברה נמצאות בידי משרד השיכון (55%), מינהל מקרקעי ישראל (20%), חברת שיכון ופיתוח לישראל בע"מ (20%) ועיריית לוד (5%). למינהל שני נציגים בדיקטוריון, המונה עשרה חברים (בדבר ביקורת על החברה בעבר — ראה דו"ח שנתי 16, עמ' 453; דו"ח שנתי 25, עמ' 615 ועמ' 635; ודו"חות נפרדים על עיריית לוד שפורסמו ב-1969 וב-1975).

1. על סמך החלטה עקרונית של הנהלת המינהל מדצמבר 1963 חתם המינהל במאוס 1966 על שני זכרונות-דברים, שלפיהם התחייב להחכיר לחברה 287 דונם בשטח השיפוט של עיריית לוד לשם הקמת מבני מגורים. עוד התחייב המינהל להעמיד לרשות החברה 200 דונם לצורכי הקמת מבני תעשייה ומלאכה, וכן ניתנה לחברה אופציה לשלוש שנים לחכור שטח נוסף של 275 דונם לאותה מטרה. על פי זכרונות הדברים דלעיל התחייבה החברה לעסוק בפינוי שטחים ופיתוחם וכן לשלם דמי חכירה, בסכום מים כפי שנקבע.

— זכרונות הדברים נשאו את חתימת המינהל בלבד, וכיוון שכך, טענה החברה בפני המינהל בהודמנויות שונות שאין הם מחייבים אותה.

2. לפי רישומי החברה, היא הקימה על מקרקעי ישראל, בעיקר בתקופה 1971—1974, 1,132 יחידות דיור בשתי שכונות בלוד.

— פרט להקצאה מיוני 1974, המתייחסת לשטח להקמת 168 יחידות דיור עליו, לא אישר המינהל הקצאת קרקע לחברה. אף לגבי הקצאה זו אין הסדר חוזי בין הצדדים, כיוון שלמינהל לא היו תכניות מפורטות שקבעו את מיקומם של אתרי הבנייה. החברה הגישה לאישורן של רשויות התכנון תכניות מפורטות ללא תיאום עם המינהל. ברשות המינהל אף לא נמצאו העתקים מתכניות אלה. במשך הזמן הקימה החברה כאמור למעלה מאלף יחידות דיור, בלא שהמינהל אישר את תכניות הבנייה כדרוש. המינהל, אף שהיה מודע לעובדות שנוצרו בשטח, לא פעל כדי להבטיח את זכויותיו.

— עד למועד סיכום הביקורת לא עשה המינהל עם המשתכנים חוזי חכירה, ולא גבה מהם דמי חכירה שנתיים. אף אין למינהל רשימה של שמות המשתכנים.

3. במאוס 1971 סיכמו נציגי משרד השיכון, המינהל והחברה תנאים, שיאפשרו המשך פעילותה של החברה ולפיהם יישאר המינהל שותף בחברה; הוא ישתתף בהוצאות פינוי שטחים תפוזים; שטחי הקרקע שנמסרו לחברה יוחזרו למינהל לצורך הקצאה מחוץ-דש; המינהל יחזיר לחברה את הוצאותיה על תכנון ופיתוח שטחי התעשייה והמלאכה בלבד. הנהלת המינהל אישרה את התנאים בישיבותיה מאפריל ואוקטובר 1971 וקבעה, שהוצאות עד לסכום כולל של 1.2 מליון ל"י, שהוצאו על ידי החברה על פינויים, יוחזרו לה מחוץ הסכומים, שיהא עליה לשלם בעתיד למינהל בגין דמי חכירה ראשוניים בעת הקצאה של קרקע למגורים.

על בסיס הסיכום ממאוס 1971 נערכה בנובמבר 1973 התחשבות בין המינהל לבין החברה לתקופה שמאו תחילת פעולות החברה. המינהל גבה מהחברה דמי חכירה ראשוניים בסך 669,150 ל"י, ולעומת זה שילם לה סכומים שונים — במיוחד החזר תשלומים ששולמו בגין קרקע, הוצאות מסים, הוצאות פינויים והשלמת הון המניות — בסכום כולל של 1,216,764 ל"י; בס"ה שילם איפוא המינהל לחברה סך 547,614 ל"י. הביקורת ניתחה את החשבונות והעלתה:

— המינהל חייב בספריו את הסעיף "הוצאות פיתוח" בסכום ההפרש בין ההוצאה להכנסה, היינו 547,614 ל"י, במקום לזכות בספריו את סעיף ההכנסה מדמי חכירה ולחייב את סעיפי ההוצאה המתאימים. מכאן שספרי המינהל אינם משקפים נכונה את פעילותו הכספית ואף לא את השקעותיו הממשיות בהון המניות של החברה.

— חשבון המינהל מראה תקבולים מן החברה בעבור קרקעות בסך 566,463 ל"י בתקופה מסוף יוני 1966 ועד סוף פברואר 1967. לעומת זה הוחזר לחברה — בעקבות הסיכום ממאוס 1971 — בגין קרקעות שהחזירה למינהל סך 500,455 ל"י בלבד. בהעדר מסמכים במינהל לא ניתן לוודא איזה מן הסכומים הוא הנכון, ומשום כך נשאר הפרש בלתי מוסבר של 66,008 ל"י.

— בהתחשבות נקבע, שכנגד הסכום של 1.2 מליון ל"י המגיע לחברה עבור פנויים יש לקזז סך של 773,280 ל"י עבור הקרקע עליה הוקמו 573 יחידות דיור. לזכות החברה נשאר איפוא סכום של 426,720 ל"י. מאז ההתחשבות ועד אמצע שנת 1975 הקימה החברה 500 יחידות דיור נוספות, ודמי החכירה הראשוניים שהגיעו למינהל עלו על 2 מליון ל"י; המינהל לא דרש ולא קיבל מהחברה את יתרת הסכום המגיעה לו — סכום העולה על 1.5 מליון ל"י.

בנובמבר 1975 הודיע המינהל, שבעקבות הביקורת הורה לבדוק מחדש את סעיפי ההתחשבות ולחקן את הטעון תיקון.

קביעת דמי הסכמה וגבייתם

על פי חוזה החכירה הנהוג במינהל מקרקעי ישראל על חוכר, המעביר זכויות במקרקעין שבניהול המינהל, לשלם למינהל דמי הסכמה, שהם חלקו של המינהל בעליית ערך הקרקע בתקופה שבין מועד רכישת זכות החכירה לבין מועד העברתה. דמי ההסכמה מהווים בדרך כלל שליש מהפרש זה. לפי נתוני המינהל היו הכנסותיו מדמי הסכמה להעברת זכויות בקרקעות לשיכון בשנים 1972 — 1974 כדלקמן: ב-1972 — 14,700,562 ל"י; ב-1973 — 12,957,714 ל"י; וב-1974 — 20,381,758 ל"י. בתקציב המינהל לשנת הכספים 1975 נכלל אומדן הכנסה מגביית דמי הסכמה בסך 18 מליון ל"י.

ההסדרים בדבר דמי הסכמה מהעברת זכויות חכירה בקרקע לצורכי שיכון נבדקו בעבר על ידי משרד מבקר המדינה, ולאחרונה בשנת 1969 (ראה דו"ח שנתי 20, עמ' 372). ביקורת מעקב נערכה בשנת 1971 (ראה דו"ח שנתי 22, עמ' 420)*. במחצית השנייה של שנת 1975 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת מחודשת בנושא ביחידה הארצית לדמי הסכמה שבאגף לשימוש בקרקע ובמחוזות.

הוראות ונהלים

1. עד ספטמבר 1969 חישב המינהל את גובה דמי ההסכמה על פי טבלאות לפי אזורי הארץ, ומאז הנהיג שיטת חישוב אחידה לכל הארץ: לגבי שיכונים ציבוריים — על פי המשקל היחסי של ערך הקרקע בנכס כולו; ולגבי בנייה אחרת — על פי הערכת שמאי

* בעניין טיפול המינהל בקביעה ובגבייה של דמי הסכמה ראה גם דו"ח שנתי 4 של נציב תלונות הציבור, עמ' 114.