

מינהל מקרקעי ישראל

פעולות ביקורת

ביחידה למידע ובשלוש יחידות נוספות, — הגבייה, העיסקאות והארכיונים שבהנהלת המינהל, ובמשרדים המחוזיים בתל-אביב ובבאר-שבע נערכה ביקורת על מערכת מידע ושליטה — פרויקט משותף עם משרד המשפטים.

בהנהלה ובמשרדים המחוזיים בירושלים, בתל-אביב ובחיפה נבדקו עסקאות להקצאת קרקע עירונית להקמת מבני מגורים ומפעלים כלכליים וכן ביטולי עסקאות; הוחל בבדיקת ההסדרים הקיימים במינהל לשם מעקב אחר ביצוע ההסכמים מצד מקבלי הזכויות בקרקע עירונית.

מסירת עבודות לגורמי חוץ

מינהל מקרקעי ישראל מזמין מגורמי חוץ עבודות ושירותים בתחומים שונים ובמיוחד עבודות פיתוח ותכנון, סקרים, עבודות שמירה, פיקוח והריסת מבנים.

במינהל פועלת ועדת רכישות מרכזית, שבפניה מובאות הצעות להתקשרות, שהיקפן הכספי מעל ל-25,000 אלף ל"י. התקשרויות בסכומים קטנים יותר מובאות בפני ועדות הרכישות המחוזיות. ועדת הרכישות המרכזית מורכבת מתשעה חברי ההנהלה, בראשות סגן מנהל המינהל; המבקר הפנימי של המינהל ונציג החשב הכללי משתתפים בקביעות בישיבות הוועדה כמשקיפים; כן מוזמנים לישיבות הוועדה נציגי היחידות המזמינות את העבודות. ועדת רכישות מחוזית מורכבת ממנהל המחוז, היועץ המשפטי, הגזבר והאמרכל המחוזיים.

בסוף שנת 1979 החל משרד מבקר המדינה בבדיקה של סדרי מסירת עבודות לגורמי חוץ.

ממצאי הביקורת מראים, כי בדרך כלל פעלה ועדת הרכישות המרכזית כגוף המאשר סיכומים בדבר הזמנת עבודות או שירות, שהגישו אליו היחידות היוזמות. עיון בפרוטוקולים של הוועדה מראה, כי היחידה הייתה יוזמת את העבודה, בוחרת את הגורם המבצע ואת תנאי העבודה, בכללם המחיר. הוועדה היתה מאשרת את ההצעה, בלא שהיו לפנייה הצעות חילופיות מגורמים אחרים. לדעת הביקורת אין זה רצוי, שליוזם ההזמנה תהיה השפעה על קביעת מקבל העבודה, אלא כישו לכך סיבה מיוחדת, ובמקרה זה יש לרשום הנמקה מפורטת; מה גם שלעתים קרובות הוא גם הבודק את תוצאות העבודה ומאשר אותה. בידי הוועדה המחליטה על הזמנת עבודות צריכה להימצא רשימה של בעלי המקצוע המעוניינים בקבלת עבודות. בקביעת המועמדים המתאימים ניתן להיעזר עלידי ועדת מומחים בלתי תלויה, שתקבע לעצמה קריטריונים להמלצותיה.

1. בשנים 1971—1979 מסר המינהל לחברה א' עבודות פיקוח ושמירה על קרקעות באזורים שונים. המינהל חתם על הסכמים עם החברה לתקופה של שנה אחת, וחיידש אותם מפעם לפעם עם תום התקופה. מחיר העבודה לכל הסכם נקבע במשא ומתן בין המינהל ובין החברה. ואלו סעיפי ההסכם העיקריים: החברה התחייבה לקיים שמירה קבועה על האתרים שנמסרו לה ולפקח עליהם כדי למנוע הסגות גבול ובנייה בלתי חוקית וכן לקיים פיקוח על עבודות גידור והריסה; היא תגיש למינהל תכנית מקיפה לגידור ושילוט; עליה למסור דו"חות בכתב למינהל על כל פעולה של תפיסת קרקעות או בנייה בלתי חוקית, ונוסף על כך דו"חות חודשיים בכתב. בהסכמים נקבע גם הרכבו של צוות עובדים שעל החברה להעסיק.

בתקופה אפריל 1977 — דצמבר 1979 שילם המינהל לחברה בעד עבודות פיקוח ושמירה סך של כ-2 מיליון ל"י.

העבודות נמסרו לחברה א' בלא שקדמו להן מכרזים פומביים, או מכרזים מצומצמים, פרט לעבודה אחת בשנת 1974 המתייחסת לשני אתרים במערב ירושלים, שנמסרה לחברה א' במסגרת מכרז מצומצם. בפרוטוקולים של ועדת הרכישות לא נרשמו הנמקות, מדוע הזמין המינהל מחברה זו את העבודות, שלגביהן לא הייתה לה מומחיות בלעדית, בלא שנערכו מכרזים או ריכוז הצעות מחירים.

המינהל לא קיבל מאת חברה א' תכניות לנידור ושילוט של האתרים. ורשימת העובדים שהעסיקה ואף לא קיבל ממנה דו"חות חודשיים על פעולותיה, חוץ מארבעה דו"חות חלקיים, שהוגשו לו במועדים שונים.

2. במארס 1979 פירסם המינהל מכרז שנתי לביצוע עבודות דחופות של הריסת מבנים, פינוי פסולת בניין, איטום ותיקון מבנים במחוזות ירושלים, תל-אביב והמרכז, חיפה והצפון. בין תנאי המכרז נקבע, שרק קבלנים מוכרים לביצוע עבודות במשרדי הממשלה יוכלו להשתתף בו. הוגשו עשר הצעות מחירים, וועדת הרכישות המרכזית, שהתכנסה באפריל 1979, החליטה למסור את העבודה במחוזות ירושלים, חיפה והצפון לחברה ב'. החברה לא הייתה כלולה ברשימת הקבלנים המוכרים המתנהלת, לפי הוראות החשב הכללי, עלידי הוועדה הבינמשרדית לקביעת סדרי מסירת עבודות לקבלנים.

ממסמכי המינהל עולה, כי כמה מעובדי המינהל, שעמדו בקשרי עבודה עם החברה בשנים האחרונות, הביעו את דעתם השלילית עליה, מאחר שזו הפרה בעבר הסכמי עבודה, פלשה לשטח השייך למינהל וסירבה לפנותו, ונטלה רכוש לא לה. ביולי 1979 חתם המינהל על הסכם עם החברה לשנת הכספים 1979. החברה לא ביצעה את העבודות שהוטלו עליה והמינהל ביטל באוקטובר 1979 את ההסכמים עמה.

לדעת הביקורת לא היה מקום למסור את העבודה לחברה ב', משום שלא הייתה קבלן מוכר כנדרש בתנאי המכרז ומשום חוות הדעת השליליות על עבודת החברה בעבר.

מערכת מידע ושליטה

בשנים 1973—1976 הוכנה עבור מינהל מקרקעי ישראל על ידי קבלנים בתחום ענ"א תכנית אב להקמת מערכת מידע ושליטה (ראה גם דו"ח שנתי מס' 28, עמ' 464, של מבקר המדינה). המערכת נועדה לאפשר ריכוז המידע על מצאי הקרקעות שברשות המינהל; פיקוח יעיל על השימוש בקרקעות אלו; הבטחת גבייה סדירה של חובות בעקבות עסקאות; ותכנון המדיניות בנושא מקרקעין.

במהלך הכנת תכנית האב התברר, שדרוש כי מערך הרישומים של המינהל יתבסס על הנתונים שבפנקסי המקרקעין, שהתנהלו ידנית בלשכות רישום המקרקעין של משרד המשפטים. התכנית הייתה, כי נתוני הפנקסים יוסבו למחשב, והקובץ ישמש את המינהל ואת משרד המשפטים (להלן — "פרוייקט משותף"). והקובץ אמור היה לבוא במקום הפנקסים; כן יהווה חלק ממערכת מידע ושליטה של המינהל.

בחודשים אוגוסט—דצמבר 1979 בדק משרד מבקר המדינה את תחמי-מערכות הגבייה, העסקאות והארכיונים, שהוחל בהקמתן במסגרת מערכת מידע ושליטה ואת הפרוייקט המשותף.

הבדיקה נערכה במינהל — ביחידה למידע, במשרדים המחוזיים בתל אביב—יפו ובבאר שבע, וביחידות הגבייה, העסקאות והארכיונים; ובמשרד המשפטים — במחלקת מיכון והדרכה, באגף רישום והסדר מקרקעין, ובלשכות הרישום תל אביב, פתח תקוה, רחובות ונצרת.

תכנית אב

תכנית האב הוגשה למינהל בשני חלקים: הראשון באוגוסט 1975, והשני — ביולי 1976.

— תכנית האב כללה 11 שלבי ביצוע, שמהם הושלמו ארבעה. את יתר השלבים תוכנן לסיים עד סוף מארס 1979. בעת סיום הביקורת, שבעה שלבים אלו נמצאו בביצוע חלקי, ולפי הערכת המינהל יגיעו לגמר בעוד שלוש שנים.

על פי תכנית האב, נצפתה בשנת 1975 הוצאה של 15 מיליון ל"י להקמת המערכת — ובשנת 1976, 57.4 מיליון ל"י — וכן 6.5 מיליון ל"י להוצאות תפעול. בין השנים 1974—1978 הושקעו במערכת 33 מיליון ל"י ובספטמבר 1979 הוערך על ידי אגף התקציבים, כי יידרשו להשלמת

הקמתה, במחירי 1979, 400 מיליון ל"י נוספים בקירוב, דהיינו לא כולל העלאות אפשריות במחירים עד לסיומה בשנת 1983. הוצאות התפעול השנתיות הוערכו בסך 30 מיליון ל"י. מהאומדן הכולל נועדו 240 מיליון ל"י לפרוייקט המשותף — סכום שנועד להתחלק שווה בשווה בין משרד המשפטים לבין המינהל; וכן 75 מיליון ל"י בקירוב לניסוי הסבת נתונים בלשכות הרישום של משרד המשפטים בנצרת ובמשרד המחוזי של המינהל שבאותה העיר.

— לא הוכן מפרט לאומדן של 400 מיליון ל"י, על פי המערכות השונות והמרכיבים שבכל מערכת, ולא נערך נסיון לחישוב תועלת/עלות במונחים כספיים. לכן, לא ברור, על מה התבסס האומדן ואם הוא כלל הוצאות לרכישת ציוד. האומדן לא כלל הוצאות להסבת חמישה קבצים שבשימוש המינהל, הוצאות מימון, הוצאות אירגוניות והוצאות הפעלת מרכז ההסבה לעריכת הניסוי בנצרת.

כד בבד עם ההחלטה על הקמת מערכת מידע ושליטה החליט המינהל על עריכת סקר באשקלון ובבאר יעקב, שמטרתו הייתה להשיג מידע על מידת דיוקם של רישומי המקרקעין המתנהלים במינהל.

— כתוצאה מהסגר נתברר למינהל, כי הנתונים בספר הנכסים שברשותו — שאמור להיות העתק נאמן של פנקסי המקרקעין של משרד המשפטים לגבי כל אותם נכסים השייכים למינהל — אינם מעודכנים די צורכם.

לכן, נקבע בתכנית האב, שכדי להקים במינהל קובץ מהימן ועדכני של מצאי קרקעות יש להתבסס על הנתונים שבפנקסי המקרקעין וכי אותו קובץ ישמש את שני הגורמים, דבר שנועד גם להביא למניעת כפילויות וקיצור הליכי רישום מקרקעין של המינהל.

— למרות שהממצאים האמורים הועלו תוך כדי הכנת תכנית האב, לא שותף משרד המשפטים בהכנת תכנית האב.

מערכת הגבייה

המערכת הראשונה שפותחה במינהל הייתה מערכת הגבייה, שטיפלה בנתונים על גביית דמי חכירה ממשתכנים. כבסיס להקמתה שימשה כרטסת גבייה שנוהלה ידנית. לאחר מכן נוספו נתוניהם של משתכנים חדשים.

— להערכת המינהל קיימים כ-370,000 משתכנים. אולם לסוף פברואר 1979 כללה המערכת רק 225,362 חשבונות, ולא כללה חשבונות של קבוצות גדולות של משתכנים, לדוגמא:

1. כ-70,000 משתכנים שילמו דמי חכירה כחלק מתשלומי המשכנתא בנקים אפתיקאים או כחלק מתשלומי שכר דירה ל"עמידר" (ראה גם דו"ח מבקר המדינה מס' 28, עמ' 463). המינהל לא ניהל רישום או חשבון אישי לגבי כל אחד ממשתכנים אלה, אלא שלח הוראות כלולות לבנקים במקרים של שינוי בדמי חכירה. המידע על מספר המשתכנים ועל סך כל דמי החכירה, שגבו מהם באמצעות כל בנק, התקבל במינהל רק מאותם בנקים.

הבנקים האפתיקאים וחברת "עמידר" אמורים היו להודיע למינהל על כל גריעה של שם משתכן מן המערכות שלהם, אם בגלל פידיון משכנתא ואם בשל רכישת הדירה השכורה, כדי שהמינהל יתחיל לגבות ממנו דמי חכירה. במקרים שלא נמסר מידע כזה, לא היו בידי המינהל נתונים כדי לתבוע תשלום דמי חכירה מהמשתכן, כל עוד לא נזקק לשירות מהמינהל.

2. גם כאשר הועבר מידע למינהל על שמות משתכנים שגורעו — כמו לגבי משתכנים, אשר קיבלו משכנתא מבנק — וזה הפסיק לגבות את דמי החכירה מלקוחותיו ולגבי דיירי "עמידר" שרכשו את דירותיהם — לא קלטו לעיתים עובדי המינהל את נתוני אותם משתכנים במערכת הגבייה.

3. משתכנים שהיוונו את דמי החכירה, פטורים מתשלום דמי חכירה שנתיים. נתונים על קבוצה זו לא היו כלולים במערכת הגבייה, וגם לא בקובץ היסטורי (קובץ שנועד לרכז רשומות שהטיפול בהן הסתיים), כך שהמחשב לא יכול היה לעקוב אחר המקרים, שבהם תמה תקופת החכירה של משתכנים.

מהנתונים במערכת הגבייה לסוף פברואר 1979 נראה, שמבין 225,000 משתכנים, בקירוב, שנתונים עליהם היו רשומים במערכת, 120,000 בקירוב (53%) חבו למינהל סכומים שונים,

כולל תשלומי השנה השוטפת, שצריכים היו להיפרע עד ספטמבר 1978. החוב המצטבר הגיע ל-125 מיליון ל"י בקירוב, והחויב השנתי ל-76 מיליון ל"י, דהיינו ממוצע של 1.65 שנות חוב. בשנת 1979 נגבו 37.2 מיליון ל"י על חשבון דמי חכירה, שהיו 50% מהחויב השנתי. מכאן שעומק החוב גדל והלך.

מתוך כלל החובות בלט חובם של בעלי חשבונות מרוכזים — כלומר מוסדות, ששילמו עבור יותר מנכס אחד. 5,195 החשבונות המרוכזים היוו 2.3% מכלל החשבונות, ואילו החויב השנתי עבור דמי חכירה הגיע ל-15.5 מיליון ל"י בקירוב, שהיו 20% בקירוב מסך כל החויב השנתי. המוסדות האלה חייבים היו 48.4 מיליון ל"י בקירוב עבור דמי חכירה, שהיוו 38.7% מסך כל החובות. הסך של 4 מיליון ל"י, שנגבה מהם באותה שנה כדמי חכירה, היה רק 26% מסכום החויב השנתי. הדבר הצביע על העמקה גדולה של החוב, דהיינו המוסדות היו חייבים למעלה משלוש שנות חוב בממוצע. יש לציין, שהיו מוסדות נוספים, שגביית דמי חכירה מהם נעשתה שלא באמצעות מערכת הגבייה הממוכנת, ומצב הגבייה לגבי מוסדות אלה היה חמור עוד יותר (ראה בדו"ח זה בפרק: ממצאי מעקב — מינהל מקרקעי ישראל).

— 10% בקירוב מהודעות החיוב בדמי חכירה, שנשלחו למשתכנים, הוחזרו על ידי שירותי הדואר. המינהל לא הקפיד לרשום בקובץ הגבייה נתוני גוש והלקה — או נתון מזהה אחר, לגבי שטח לא מוסדר — כדי לאתר את המשתכן, ובכל מקרה היה צורך לעיין לשם כך בתיק המשתכן. לפי זה, יתכנו מקרים, שבשנה שלאחר מכן שוב ימוענו הודעות השלום למשתכנים אלו, על פי אותה כתובת לא נכונה.

מערכת עסקאות

מערכת העסקאות נועדה לרישום כל עסקה של המינהל עם חברות משכנות, עם משתכנים שבנו את ביתם במסגרת תכנית "בנה ביתך" או עם יומים שביקשו שטחים להקמת מפעלי תעשייה, בתי מלון וכד', ולמעקב אחר מילוי תנאי העסקה. בעסקאות עם חברות שיכון הייתה התייחסות להתקשרויות עם המשתכנים הרוכשים את אחת מיחידות הדיר או התנויות כאל תת עסקאות.

— תת העסקאות לא נרשמו במערכת העסקאות, ולכן לא הייתה אפשרות לעריכת בדיקה שיגרי-תית, באמצעות המערכת הממוכנת, אם כל היחידות שבנו במסגרת העסקה הראשית אכן הושלמו ונמסרו למשתכנים. בדיקה כזו יכלה לאתר יחידות דיוור ריקות או יחידות, שגרו בהן משתכנים, בלא שחתמו על חוזה חכירה עם המינהל.

— גם בעסקאות של בנייה עצמית, במסגרת תכנית "בנה ביתך", לא הייתה אפשרות לבדוק בדרך ממוכנת אם כל המגרשים שתוכננו להקצאה אכן הוקצו בפועל למשתכנים. הסיבה לכך הייתה, שעם קליטת נתוני העסקאות לא היה ביניהם נתון על הקשר של כל עסקה אל עסקת ההקצאה, שלגביה היו נתונים על מספר המגרשים שהוקצו.

לכל עסקה שנחננה נקלטו במערכת ניתן מספר חשבון ומספר תיק בארכיון. כמקור לקליטה היוו מסמכי העסקאות, שנערכו באופן שוטף, לאחר אישור ועדות עסקאות מחוזיות או ועדת עסקאות ארצית; וכן מסמכי עסקאות שנערכו בעבר המצויים בתיקי הארכיון. ההסבה טרם הושלמה במועד סיום הביקורת, והערכת המינהל הייתה, שתעבור לפחות עוד שנה עד להשלמתה.

— המערכת יכלה לקלוט — בנוסף לנתונים על העסקאות שהושלמו — נתונים על הקצאות של קרקע לא מתוכננת, שהייתה מיועדת לתכנון ולפיתוח על ידי משרד הבינוי והשיכון; או הקצאות של קרקע לאחר תכנון, שהייתה מיועדת לבנייה. אולם הנתונים על הקצאות לא הוזרמו למערכת, ולא הייתה אפשרות להשתמש בקובץ העסקאות כמקור למידע לצורכי תכנון.

— דיווחים, שנשלחו מהמשרד המחוזי בדבר ביצוע שלבים שונים בתהליך העסקאות ושלא נקלטו במחשב, לא הוחזרו בדרך כלל לעובדים, שערכו את הדיווח, ואף לא נשלחה להם הודעה על הסיבות לאי-הקליטה. טופסי הברור שנשלחו על ידי היחידה למיכון, אף הם לא פירטו את הסיבות לאי הקליטה. כתוצאה מכך חזרו ודיווחו העובדים במשרד המחוזי על אותו נתון שגוי פעם אחר פעם.

לפי הוראות הנוהל של המינהל, לגבי עסקה שנדונה בוועדת העסקאות הארצית, צריך היה לקלוט את נתוני הצעת העסקה לפני דיון בוועדה, לאחר שההצעה עברה בדיקות של שלימות ותקינות.

לעומת זה, בעסקאות שנדונו בוועדת העסקאות המחוזיות, לא היה דיווח מוקדם על ההצעה, והמחוז אמור היה לדווח על ההצעה ועל ההחלטה גם יחד. לאחר קליטת נתוני עסקה במערכת, הופקו דו"חות מעקב על מילוי תנאי העסקה ועל ביצועה לשלביה.

— הנוהל בדבר דיווח על העסקה מיד לאחר ההחלטה לא קיים, אלא דווח על העסקה לראשונה לאחר שנחתם ההסכם הראשון, בדרך כלל הסכם הפיתוח. העובדה שלוועדה המחוזית ניתן על עסקה, לפני העברת הדיווח עליה למערכת הממוכנת, גרמה לעיתים לכך, שלא דווח על עסקה; אבד הדיווח למחשב ללא קיום מעקב; או שלא היה רישום מתאים ביחס לעסקאות מבוטלות. כתוצאה מכך לא שיקפה המערכת הממוכנת את הפעילות במחוז, לדוגמא:

תיק א' התייחס לאתר לגריטת רכב, שהוקצה שלא בדרך מכרזי החקצאה ישירה למי שיומלץ על ידי משרד התחבורה ומשרד התעשייה, המסחר והתיירות. העסקה לא יצאה לפועל, והתיק נגנז, בלא שהיה בו כל חומר להסבה. לכן לא נכללו במערכת הממוכנת נתוני החקצאה וביטולה.

תיק ב' התייחס לבנייה עצמית במסגרת תוכנית "בנה ביתך". העסקה אושרה בינואר 1979 והסכם פיתוח נחתם במרס 1979. הדיווח הראשון למחשב נוצע באפריל 1979, ועד אז לא הייתה אפשרות למעקב ממוכן.

תיק ג' שוב נסב על עסקה במסגרת תוכנית "בנה ביתך". הביקורת העלתה, כי טופסי הדיווח המקורי על החלטת הוועדה המחוזית מינואר 1978 וכן דו"ח ביצוע מספטמבר 1979 היו תיקי, בלא שאלה הועברו למחשב לצורך רישום. כתוצאה מכך לא נקלט הדיווח, אשר נשלח למחשב באוגוסט 1979 בדבר אישור תכניות הבנייה. בעקבות הביקורת תוקנה הטעות. במקרה זה לא ניתן היה לעקוב באמצעות דיווחי המחשב אחר ביצוע העסקה וקיום תנאיה מאז ינואר 1978 ועד אוגוסט 1979.

דו"ח המעקב הופק אחת לשלושה חודשים ונועד לתת בידי האחראים נתונים על בדיקת הפיזור בביצוע שלבי עסקה.

— הדו"ח לא היה ערוך כדבעי והקשה על השימוש בו:

1. הדו"ח היה בנוי לפי סוגי שלבים שלא בוצעו, דהיינו רוכזו בו הנתונים על כל המקרים, שלא בוצע שלב כל שהוא בתהליך — אי תתימת חרזה פיתוח או אי-אישור תכניות. עם זאת הודפס תיאור הליקוי במלים מחדש בכל שורה, במקום להדפיס רק פעם אחת בתור כותרת, בראש הדף או הקבוצה.

2. המערכת יכלה להפיק דו"חות לפי דרישה, ביניהם דו"חות לפי עסקאות, לצורך בירור. אולם הביקורת העלתה, שדו"חות כאלה לא נדרשו. הבירור נערך לפי דו"ח אי ביצוע, ולשם איתור עסקה היה צורך בקריאת הדו"ח שורה אחר שורה.

3. הדו"ח נשלח לכל מחוז, ובו נתונים על מעקב אחר ביצוע כל השלבים של עסקה. למנהלי המחוזות לא הייתה אפשרות לקבל דו"ח, שיכלול רק חלק מהשלבים — אלה הדרושים לפי שיקולי העבודה — אף כי ביקשו זאת.

בעת קליטת נתוני הצעה לעסקה לא בדק המחשב, אם המכפלה של מחיר מטר מרובע של קרקע בשטחה הייתה נכונה ומתאימה לערך הנכס, כפי שדווח. המערכת לא יכלה לקלוט חלקי ל"י, למרות שבטבלאות המחירים היו מחירים כאלה. טבלאות המחירים לא הוכנסו לתכנית הבדיקה של נתוני העסקה, ולכן לא נבדקה ההתאמה של הערך המדווח של הקרקע אל המתקבל מטבלת המחירים. העדר בדיקה גרם לעיתים סכום שגוי של עסקה וגביית דמי חכירה בלתי נכונים. לדוגמא:

מגרש בשטח 18,000 מ² הוחכר לתעשייה וערכו נקבע — על פי טבלת המחירים ב־477,000 ל"י, לפי 26.50 ל"י למ². על המחיר למ² לא דווח כלל למחשב, כי המערכת לא הייתה ערוכה לקלוט חלקי ל"י. בטעות דווח למחשב, כי ערך המגרש 265,000 ל"י ונתוני העסקה נקלטו ללא בדיקה על ידי המחשב. העסקה אושרה בוועדת עסקאות ארצית; נשלח ללקוח מכתב אישור עסקה; נחתם חרזה חכירה ונגבו דמי חכירה — כל אלה לפי המחיר השגוי. הטעות נתגלתה באקראי, תוך בתיק, ונגבה העודף בסך 212,000 ל"י, ולאחר מכן דווח למחשב על התיקון. במועד סיום הביקורת טרם תוקן הסכם הפיתוח.

— השימוש במחשב לצורך הדפסה בלבד ואי-ניצולו לחישובים ולבדיקות אף פותח פתח לניצול המערכת לרעה.

מערכת הארכיונים

מטרת המערכת לקבוע שיטה אחידה של מספור תיקי עסקאות, תיקי משתכנים ותיקים אחרים, בצורה שניתן לשלב את הארכיונים עם מאגרי נתונים אחרים. בזמן הסבת תיק למחשב נרשם מספר החשבון שבתיק, וכדי לוודא כי המספר נרשם נכונה, צורפה למספר המקורי ספרת ביקורת, המחושבת על פי גוסחה מתמטית.

— לאחר קליטת הנתונים הפיק המחשב דו"חות קליטה שונים, אשר כללו גם מספרי חשבון עם ספרת ביקורת שגויה. מתוך כלל הדו"חות של מערכת הארכיונים רק בדו"ח אחד (מצבת התיקים) היה ציון, כאשר מספר התיק היה שגוי. המערכת לא מנעה אפשרות של שימוש במספר חשבון שגוי לאחר ההסבה. המשך השימוש במספרים שגויים גרם שגויים נוספים למערכת זו. לא הייתה במשרד המחוזי אפשרות להתגבר על תיקון כל השגויים. קליטת מספר חשבון שגוי שמה לאל את המטרה של שימוש בספרת ביקורת.

— בעת קליטת נתוני התיקים בקובץ הארכיונים לא נבדקו מספרי חשבון כפולים. השימוש בפלט של המערכת, כאשר לשני תיקים נרשם בטעות אותו מספר חשבון, הביא להכנסת חומר שגוי למערכת. ברשימות, שהופקו מהמערכת, לא היה ציון, שיפנה תשומת לב לטעות זו.

הסבת קובץ הארכיונים בוצעה בידי קבלן וטרם הושלמה. נעשו בדיקות ממוכנות להשוואת נתוני הקובץ אל קבצי מערכת העסקאות והמערכות הכספיות, אולם השגויים טרם תוקנו. לפיכך לא הייתה ביקורת על שלמות החומר בקבצים השונים, על נכונותו ועל אחידות הנתונים שבהם.

שילוב המערכות

בשנת 1975 כאשר החליט המינהל על הקמת מערכת מידע ושליטה, נקבע, כי המערכת תהיה בנוייה ממערכות, שישתלבו זו בזו. השילוב אמור היה לצאת לפועל על ידי הקמת אינדקס ראשי, שיאפשר להפגיש מן הקבצים השונים נתונים, שיש קשר ביניהם. המערכות הראשונות שפותחו נועדו לטפל בבחינת דמי חכירה ממשתכנים ובהנהלת החשבונות; לאחר מכן פותחו מערכת העסקאות ומערכת הארכיונים.

— בניגוד לתכנית האב פותחה כל אחת מהמערכות בנפרד בלי לשקוף על קישור ביניהן בהווה או בעתיד. כל מערכת פעלה בנפרד, והתפתחה לפי הדרישות של המשתמש העיקרי בה ולפי האפשרות להיענות להן. בעת פתיחת תיק עסקה חדשה היה צורך לשלוח את נתוני הקלט לכל מערכת בנפרד. דבר זה הוסיף עבודה במילוי טופסי קלט, הביא לכפילויות בנתונים שבמערכות ולאפשרויות של אי התאמה בנתונים, המתייחסים לאותה עסקה, בקבצים ובדו"חות שהופקו מהם.

רק ביולי 1979 הוחל בפיתוח אינדקס למערכות הכספיים, העסקאות והארכיונים, שנועד לאפשר קישור נתוני עסקה, חשבון ותיק. על פי הערכת המינהל יושלם שילוב המערכות במשך שנת הכספים 1980.

הפרוייקט המשותף עם משרד המשפטים

על פי תכנית האב נצפו בשנת 1976 הרצאה חד-פעמית של 19.5 מיליון ל"י להקמת קובץ הבעלות המשותף למשרד המשפטים ולמינהל הוצאות שוטפות שנתיות בסך כ-89,000 ל"י. בספטמבר 1979 הוערך, כי יידרשו, נוסף על ההשקעות עד אז, 240 מיליון ל"י, להקמת הקובץ — לא כולל הוצאות תפעול שוטף, הוצאות אירגוניות, הוצאות מימון והוצאות של הפעלת מרכז ההסבה לניסויי בנצרות. משרד המשפטים והמינהל נשאו כל אחד במחצית ההוצאה להקמת הפרוייקט המשותף.

התכנון להפעלת הפרוייקט המשותף היה, כי הנתונים הבסיסיים על הנכסים יזורמו לקובץ על ידי משרד המשפטים, ואליהם יצרף המינהל את הנתונים הנוספים הדרושים לפעילוהו. כל אחד משני הגורמים יוכל לקבל לקריאה את כל הנתונים המתייחסים לאותו נכס; אולם

יוכל לעדכן רק אותם נתונים שבסמכותו. כל הטיפול הכרוך בתכנון, בתכנות ובהפעלה הוא בידי המינהל. ביחידת המיכון וההדרכה שבמשרד המשפטים עובד אחד, בנוסף לממונה על היחידה, שטיפל בפרוייקט המשותף, בעיקר בהסבה. המשרד נעזר ביועץ חוץ לעריכת סקר על שימושים נוספים של ענ"א באגפים אחרים במשרד. הוקמו ועדת תיאום וועדה מקצועית, ובהן נציגים של משרד המשפטים, המינהל ואגף התקציבים, כדי לתאם את ביצוע הפרוייקט המשותף; יועץ חוץ על פי חוזה מונה מנהל הפרוייקט.

— לא נערך ניתוח מערכות של משרד המשפטים לבדיקת הצרכים מבחינת ענ"א ולא נלקחו בחשבון צורכי אגפים שונים, אשר יכלו להפיק תועלת מקובץ הבעלות — כמו האפטרופוס הכללי וכונס הנכסים, אגף שומת מקרקעין ורשם החברות.

— לא הוקם במשרד המשפטים, צוות מקצועי בתחום ענ"א, אשר ילווה את הפרוייקט המשותף. במצב זה היה המשרד תלוי במידה רבה במינהל; הוא לא שותף בכתיבת התכניות, בשינויים בהן ובאחזקת הקובץ; ולא נמצא בידו אף עותק התכניות והתיעוד.

— שיתוף הפעולה בין משרד המשפטים למינהל להקמת המערכת נקבע בזכרון דברים אשר חוקפו פג ביום 31.3.79 ולא חודש. לא נערך הסכם לגבי התפעול השוטף. המשרד הודיע למשרד מבקר המדינה, כי יפעל להארכת תוקף זכרון הדברים.

על פי חוק המקרקעין, תשכ"ט—1969, הרישום בפנקסים לגבי מקרקעין מוסדרים, הוא ראייה חותכת לתוכנו, ולגבי מקרקעין לא מוסדרים — ראייה לכאורה לתוכנו. משרד המשפטים מקפיד על דיוק מירבי ברישום הפרטים בפנקסים. בשיטה הקיימת של ניהול הפנקסים ידנית משמשת חתימת עובדים, שהוסמכו לכך, אישור סופי לנכונות פרטי כל עסקה. שיטה זו אינה ניתנת לנקיטה על גבי קובץ מגנטי. לצורך מתן תוקף משפטי לפנקסים, שינוהלו באמצעות מחשב במקום ידנית, תוקנו ביולי 1979 תקנות המקרקעין (ניהול ורישום), תשל"ל—1969, ולפי זה הפנקסים והרישומים בהם יכולים להתנהל גם על גבי סרט מגנטי ובכל שיטה מתאימה למערכת מיכון. המשרד הבהיר, שכדי שההסבה מהפנקסים למחשב תהיה בת תוקף, על הרישום של כל נכס בקובץ המגנטי לקבל תוקף משפטי — לאמור, עובדים של אגף רישום והסדר מקרקעין ולשכות רישום, שבנוסף לרשמים ולסגניהם, קיבלו הסמכה משר המשפטים, הם בלבד רשאים לאשר את נכונות הרישומים על פני תדפיס של המחשב, שכלל את הפרטים שבקובץ המגנטי.

לעומת זאת, למינהל מקרקעי ישראל נועד הקובץ לשמש כלי עזר מינהלי גרידא, ולא כראייה משפטית. לפיכך לא היה המינהל צריך להמתין עד שלרישומים שעל גבי הסרט המגנטי יינתן התוקף המשפטי, שלדבריו עיכב את ההתקדמות המהירה של ההסבה.

— הבדלי גישה בין משרד המשפטים לבין המינהל באו לידי ביטוי גם לגבי בחירת לשכת רישום המקרקעין, שנתוני הפנקסים שלה עמדו להיות מוסבים לניסוי של שילוב אותם נתונים עם נתוני קובץ המפות של המינהל והתפעול השוטף של השילוב. המינהל, בתמיכתו של אגף התקציבים שבמשרד האוצר, בחר לשם כך את לשכת הרישום בנצרת. לעומת זאת, ביקש אגף רישום מקרקעין שבמשרד המשפטים להסב את פנקסי לשכת הרישום תל אביב—יפו מהטעם הבא: בלשכה זו מצויים 1,945 פנקסים — כרבע מכלל הפנקסים בארץ. חלק מהפנקסים קרוצים ומקשים את השימוש בהם. בלשכה זו, ובעוד שלוש לשכות בארץ, לא הועברו הנתונים למיקרופילם — כפי שנעשה הדבר ביתר חמש הלשכות; המיקרופילם עשוי לשמש בעת צורך "גיבוי" לרישומים, ובהעדרו עלול האגף — בהישמד פנקס — להיות נתון במצב של חוסר מידע בסיסי על המקרקעין, שנתוניהם היו כלולים בו.

למשרד המשפטים תשע לשכות רישום מקרקעין ברחבי הארץ, ולמינהל — חמישה משרדים מחוזיים. לא הייתה חפיפה של סמכויות לגבי גושי הקרקע בין אלו שבידי לשכת רישום מקרקעין במשרד המשפטים לבין אלו שבידי מחוז של המינהל, לדוגמה: גושי קרקע שבטיפול לשכת הרישום שברחובות נמצאו מהם בטיפול המשרד המחוזי ירושלים, מהם בידי המשרד בתל אביב ומהם בידי המשרד בבאר שבע של המינהל. ליחידות, אשר נועדו, על פי תוכנית האב, להצטרף לשימוש בקובץ, בשלב יותר מאוחר — כמו אגף מס הכנסה ומס רכוש — שוב חלוקה אחרת. — עשר לשכות אזוריות.

— טרם ננקטו צעדים אירגוניים כדי לפתור את בעיות החפיפה בין האזורים הגיאוגרפיים שעליהם חולשות היחידות של הגופים השונים. גם לא נערכה בדיקת אירגון ושיטות בלשכות

רישום מקרקעין כדי לקבוע, אם החלוקה לפי תשע לשכות, כפי שקיימת באגף לרישום מקרקעין, הרצויה ביותר עם הקמת רשת תקשורת לעיבודים במחשב.

— בנוסף לניסוי, שערך המינהל לגבי הנתונים שברשותו, אשר התייחסו לאשקלון ולבאר יעקב, הוא ערך ניסויים חלקיים בלשכות רישום מקרקעין בירושלים, בת ים, פתח תקוה, ועל פי התכנית יבצע את הניסוי הבא בנצרת. לפי זה, נערך ניסוי בהסבת נתוני בעלות בפתח תקוה ותוכנו לשלב נתוני בעלות ומפות בנצרת, במקום לערוך את כל הניסוי בלשכה אחת ולהפיק ממנו את מלוא התועלת.

להלן פירוט כמה מהניסויים שנערכו: בראשית 1977 נערך ניסוי בלשכות רישום מקרקעין ירושלים ובת ים כדי לקבוע, אם רצוי להסב את הנתונים ידנית מהפנקסים למחשב או באמצעות מסופים המקושרים ישירות למחשב. כתוצאה מהניסוי הוחלט לנקוט שיטת הסבה בעזרת מסופים.

באוגוסט 1978 נערך ניסוי לבדיקת שיטת ההסבה באמצעות מסופים בלשכת רישום מקרקעין בפתח תקוה. לצורך הניסוי נרכשה מחברה לייצור מחשבים תכניה, שמטרתה לבדוק תפעול שוטף של קובץ בעלות.

— לא היה ניסיון בשימוש בתכנית זו בארץ. לצורך ההסבה בלבד כבר היה צורך להכניס בה שינויים רבים. לעומת זאת לא נבדק השימוש בה לצורך תפעול שוטף. כתוצאה מהניסוי הסתבר, שאין התכנית מתאימה. הוחלט על כתיבת שתי תכניות חדשות: תכנית להסבה, שתוכן על ידי קבלן שייבחר על פי מכרו; ותכנית לתפעול שוטף, אשר כתיבתה על ידי המינהל לא הושלמה עד מועד סיום הביקורת.

— בעוד שבעת הקליטה הראשונית של ההסבה נערכו בדיקות טיב הקלט, נכונות ודיוק, תוך איתור שגיאות שונים, הרי בעת הקליטה שלאחר תיקון השגיאות לא נערכו בדיקות. אין אפוא ודאות, שהשגיאות שתוקנו אכן תוקנו נכונה.

— בעת הביקורת נמשך ידנית הרישום בלשכת הרישום שבפתח תקוה. נתוני עסקאות לגבי גושים שעברו הסבה הועברו למחשב בסוף היום במקובץ (במכלול) ולא באמצעות מסוף, תוך כדי ביצוע העסקה, כפי שתוכנן. כל הרישומים שבמחשב טרם קיבלו תוקף משפטי מחייב, ולכן לא הסתמך עליהם משרד המשפטים.

בספטמבר 1979 השלים אגף התקציבים שבמשרד האוצר דו"ח על הקמת מערכת המידע של המינהל — הפרוייקט המשותף — דו"ח שהוגש לממונה על התקציבים. בדו"ח הוצע, שהשלב הבא במסגרת ההליכים להקמת המערכת יהיה הסבה של הנתונים בלשכת רישום מקרקעין בנצרת ומחוז הצפון של המינהל ותפעולם. מטרת הניסוי לבדוק דרך הפעלתם של קובץ בעלות, המשותף למשרד המשפטים ולמינהל, וקובץ מפות של המינהל. שלב זה נועד לבדוק גם את העלות של הסבת כל רשומה והעלות הכללית.

הניסוי נועד גם לקבל החלטה לפי אחת מארבע האפשרויות הבאות: אישור להסבה מלאה בקנה מידה ארצי; אישור להסבה חלקית; תכנון מחדש של אחד הקבצים ובחינת אפשרות לשילוב חלקי; או הקפאת הפרוייקט ותכנון מחדש. נקבעו קריטריונים לבקרת ההצלחה של הסבת קובץ בעלות ובנפרד לגבי קובץ המפות.

— הניסוי העומד להיערך בנצרת, יהיה מצומצם בהיקפו, ויקיף רק שניים מבין שבעה קבצים שבשימוש המינהל, ולא ייבדק השילוב של תת-המערכות גבייה, עסקאות וארכיונים. הקריטריון נים לבדיקת קובץ בעלות יתייחסו אך ורק לתפעול שוטף; טרם נקבעו קריטריונים לבדיקת שילוב הקבצים, שלאמיתו של דבר הייתה צריכה להיות מטרת הניסוי.

— הניסוי אמור היה להתחיל באפריל 1979 ונדחה מספר פעמים. בעת סיום הביקורת בדצמבר 1979 טרם נסתיימו אף השלבים המוקדמים הדרושים: הוצאת מכרו על רכישת הציוד ועל כתיבת התכניות להסבה; גם, טרם נסתיימה כתיבת התכניות לתפעול שוטף.

— נקבעה שיטה של "קודים" כדי למנוע מלא-מורשים גישה לקבצים; אולם כל הקודים היו ידועים למספר עובדים שעסקו בהסבה, וזה שם לאל את המטרה. לא נקבעה שיטת "הגיבוי" לציוד.

עובדי לשכות הרישום העלו תביעות לתוספות שכר עם ביצוע התפעול השוטף באמצעות מסופים. לפי שעה חל עיכוב במתן תוקף לרישומים בקובץ המגנטי לגבי אותם גושים וחלקות, שכבר הוסבו בלשכת הרישום בפתח תקוה. בסוף 1979 הודיע משרד המשפטים למשרד מבקר המדינה, כי מסתמן פיתרון לבעייה.

בתכנית האב נקבע, כי ההסבה של נתוני כל לשכת רישום מקרקעין תבוצע בה. כך גם סבר יועץ חוץ, שהגיש מסקנותיו במאי 1979. אולם ביולי 1979 הוחלט, לאחר דיונים רבים, על הקמת מרכז הסבה ארצי בתל אביב, שישמש את כל לשכות הרישום, לפי תור שייקבע. אף כי מנהל מחלקת מיכון והדרכה במשרד המשפטים היה, חבר בוועדה, שבה נתקבלה החלטה זו, הוא פרסם בנובמבר 1979 סקר ובו התנגדות להקמת מרכז כזה. כתוצאה הוחלט להביא את העניין להכרעה על ידי ועדת התיאום. עד מועד סיום הביקורת לא הוחלט דבר.

*

בשנים 1973—1976 הוכנה עבור מינהל מקרקעי ישראל תכנית אב להקמת מערכת ממוכנת למידע ושליטה. המדובר במערכת ברמת תחום לא-שכיחה, הכרוכה בהוצאת עתק ותועלתה לא הוכחה. במהלך הכנתה נתברר, כי הנתונים בספר הנכסים שבמינהל אינם מלאים ואף אינם אמיתיים, והוחלט להתבסס על הנתונים שבפנקסי המקרקעין של משרד המשפטים, המקובלים כשלמים ואמינים, ולהקים במסגרת המערכת קובץ משותף לשני הגורמים.

על פי תכנית האב, צריכה הייתה לקום מערכת שהשלמתה תוכננה למאסר 1979. אולם בעת סיום הביקורת עדיין הייתה המערכת בשלבי ניסוי. ההערכה היא, כי תיגמר לא לפני סוף 1983. בשנת 1976 הייתה הערכה, כי ההוצאה תסתכם ב-57 מיליון ל"י; עד סוף שנת הכספים 1978 הוצא סך 33 מיליון ל"י. בספטמבר 1979 נאמד, כי תידרש השקעה נוספת שלמעלה מ-400 מיליון ל"י. זאת, על פי חישוב בלתי מפורט ובמחירים של סוף שנת 1979. האומדן אמנם הביא בחשבון תוספת הוצאה במונחים ריאליים, ומלבד זאת התייקרות לאותו מועד; אולם הוא לא כלל עתודה להתייקרויות עד סוף שנת 1983.

ממצאי הביקורת מראים, כי המערכות, שהקים המינהל לרישום עסקאות, לגביית דמי חכירה ולניהול ארכיונים ושצריכות היו להיות חלק מהמערכת למידע ושליטה, לא היו שלמות ונתונות לא היו מדויקים, ולא הובטחו איפוא התנאים הבסיסיים להמשך הפיתוח.

לדעת הביקורת, מן הראוי לדחות לפי שעה את המשך הניסויים במסגרת מערכת המידע והשליטה עד להשלמתן ועדכונו של המערכות הקיימות במינהל ושילובן אלו באלו. במקביל יש מקום, שמשרד המשפטים יתקדם בפעולות הסבת הנתונים ויפעיל באורה שוטף במחשב את נתוני פנקסי המקרקעין. להשלמת כל אותן מערכות יהיה ערך לגופו בין שיוחלט על המשך פיתוחה של מערכת המידע והשליטה על פי תכנית האב ובין אם לאו.

הקצאת קרקע וביטול עסקאות

מינהל מקרקעי ישראל מקצה ליוזמים קרקעות לצורכי הקמה של מבנים למגורים ולמפעלים כלכליים על פי מכרזים פומביים או על סמך המלצות של השרים הנוגעים בדבר. מסירת הקרקע נעשית בשלב ראשון על פי הסכם פיתוח, שלפיו היום הוא בר-רשות בלבד. המינהל מתחייב לתתם על חוזה חכירה עמו, בדרך כלל לתקופה של 49 שנים, רק לאחר מילוי תנאי הסכם הפיתוח על ידי היום, בעיקר הגשת תכניות בנייה והשלמת הבנייה תוך תקופות זמן קצרות. על פי תנאי הסכם הפיתוח רשאי המינהל לבטל התקשרות עם יום, שלא מילא אחר התנאים שנקבעו.

בהסכם הפיתוח נקבעים דמי החכירה הראשוניים, בשיעור של עד 80% מערך הקרקע, ודמי חכירה שנתיים בשיעור של 5% מההפרש בין שווי הקרקע לבין דמי החכירה הראשוניים, כשהם צמודים למדד יוקר המחיה.

בהמשך שנת 1979 נבדקו לסירוגין במשרדים המחוזיים של המינהל בירושלים, בתל-אביב ובחיפה כ-20 עסקאות הקצאה או ביטולי עסקאות. להלן תיאור הממצאים לגבי חמש מהן, שלוש — בתל-אביב ושתיים — בחיפה:

בדצמבר 1975 המליץ מחוז תל-אביב בפני הנהלת המינהל להקצות לחברה קבלנית (להלן חברה א') מגרש בצפון תל-אביב בשטח של 2,300 מ², לשם הקמת דירות לעולים. את המלצתו נימק בכך, שהמגרש הוקצה לחברה א' על ידי הקק"ל עוד בשנת 1961 תמורת סכום של כ-11,000 ל"י, אלא שחברה א' לא מימשה זכותה ועתה היא מעוניינת לקבל את המגרש כדי להקים עליו דירות לעולים. המחוז גם המליץ להקנות זכויות לחברה א' בשיעור של 36% מערך הקרקע בגין תשלומי החברה לקק"ל בשנת 1961, וכן בשיעור נוסף של 15% בגין המסים ששילמה מאז. הנהלת המינהל אישרה את העסקה ובינואר 1976 מסר המחוז לחברה הודעה על כך. בפברואר אותה שנה התברר למחוז, שחברה א' אינה מעוניינת להשתמש במגרש אלא מבקשת למכור למינהל את הזכויות שהוקנו לה זה לא מכבר. המחוז המליץ באפריל 1976 בפני ההנהלה לבטל את העסקה ולפרסם מכרז פומבי על התכרת המגרש, ואכן היא ביטלה אותה באותו חודש. לאחר מכן הוחלט למסור את המגרש למוסד ציבורי תמורת דמי חכירה סמליים.

מאחר שהמכרז לא יצא אל הפועל נתבקש השמאי הממשלתי לשום את המגרש, והוא העריך אותו בנובמבר 1977 לפי — 950 ל"י למ² ובסה"כ — 2,185,000 ל"י. על בסיס זה זיכה המינהל את החברה תמורת זכויותיה בשיעור של 51% (36% + 15%) בסך 1,114,350 ל"י, בניכוי דמי שימוש בסך 25,886 ל"י ופיקדון לתשלום מסים בסך 50,000 ל"י. בסה"כ שילם המינהל לחברה בינואר 1979 סך 1,038,464 ל"י.

אין בתיקי המינהל מסמכים שיוכיחו, שהחברה החזיקה למעשה בקרקע בשנים מ-1961 עד 1975, השנה, שבה הגישה בקשה לאשר הקצאת הקרקע לבניית דירות, ושממנה היא חזרה כעבור תודשיים מאישור העסקה. לדעת הביקורת, בנסיבות אלו לא היה נכון לקבוע הסדר כפי שנעשה ואשר פירושו לתת לחברה על תשלום של כ-11,000 ל"י פיצוי שהוא צמוד לעליית ערך הקרקע באיזור מבוקש זה. הקניית זכויות נוספות בשיעור של 15% בגין מסים אושרה, אם כי מהמסמכים מתברר, שהחברה לא שילמה מסים במשך כל השנים.

על פי הסכם פיתוח מספטמבר 1970, שנחתם בין המינהל ליוזם ב', הוקצה ליוזם מגרש בחופית, במחוז תל-אביב בשטח של 950 מ² להקמת בית מגורים תמורת דמי חכירה ראשוניים בסך 5,280 ל"י. בהסכם התחייב היוזם להגיש למינהל תוך שלושה חודשים תכניות בנייה, להתחיל בבנייה תוך שנה ולסיימה עד אוקטובר 1971. רק באפריל 1973 הגיש היוזם תכניות בנייה למבנה של 151 מ², והמחוז אישר אותן. מאחר שהיוזם לא החל בבנייה גם במועד זה, הודיע לו המחוז במאי 1974, שהוא מגיש את דבר העסקה להנהלה לשם ביטולה. היוזם ערער בטענה, שמחמת מלחמת יום הכיפורים נתעכנה הבנייה. המחוז נתן ליוזם ארכה עד סוף שנת 1974. במאי 1975 ניתנה לו ארכה נוספת עד מאי 1976, הפעם בשל הקפאת הבנייה של דירות מעל ל-110 מ². באוקטובר 1977 הודיע המחוז ליוזם על ביטול ההקצאה בהנמקה שהקפאת הבנייה בוטלה לפני שנה וחצי והבנייה על המגרש הנ"ל טרם החלה. לבקשת היוזם ניתנה לו בפברואר 1978 ארכה נוספת וסופית להתחלת הבנייה עד אפריל 1978 וסיומה עד 15.12.1978.

משלא הוחל בבנייה, שלח המחוז ליוזם ב' 14.12.1978 הודעה על ביטול ההקצאה ודרש מהיוזם לפנות את המגרש. בסוף דצמבר 1978 הודיע היוזם למינהל, שמה-15 בחודש נמצא על המגרש בית שנבנה בשיטה מתועשת. מפקח המחוז, שביקר במקום, מסר בדו"ח מתחילת ינואר 1979, שעל המגרש הונח מיתקן משומש בשטח של 18 מ² (3x6 מטר), שלא חובר לחשמל, למים ולביוב.

על פי המלצת היועצת המשפטית למחוז ואדריכל המחוז ביטלה הנהלת המינהל בפברואר 1979 את העסקה, והכספים המגיעים ליוזם הוחזרו לו. היוזם ערער על הביטול, וערעורו הובא בפני היועץ המשפטי של המינהל, שהציע באפריל 1979 לתת ליוזם ארכה נוספת ולהחתים אותו על התחייבות, שתכלול לוח זמנים להשלמת המבנה וכן איסור להעברת הקרקע לאחרים במשך חמש שנים. היוזם המציא למינהל באותו חודש כתב התחייבות, שלפיו עליו לסיים את הקמת בית המגורים בן שלושה חדרים, מטבח ושירותים עד אוגוסט 1979. כן התחייב לא להעביר לאחרים את הזכויות במגרש ובמבנה במשך חמש שנים. המחוז אישר ליוזם ביולי

1979 תכניות בנייה, שהגיש למבנה בשטח של 48 מ². מדו"ח מפקה המחוז מסוף נובמבר 1979 מתברר, שלמבנה הקודם צורף מבנה טרומי נוסף בגודל דומה.

מהתאור עולה, שבמשך כעשר שנים החזיק היום במגרש, בלא להשתמש בו, והמחוז האריך לו מדי פעם בפעם את המועדים לביצוע הסכם הפיתוח. בסופו של דבר הגיש היום תכנית בנייה של 48 מ² על מגרש של 950 מ². לפי הכללים, שקבעה מועצת מקרקעי ישראל, יש להתנות את הארכת המועדים בעריכת שומה חדשה לתאריך ההארכה ובתשלום ההפרש שבין התשלומים, המתחייבים לפי השומה החדשה, לבין התשלומים ששולמו לפי השומה הקודמת. בנסיבות המקרה, לא היה, לדעת הביקורת, מקום לוותר על הפעלת כלל זה.

משרד מבקר המדינה העיר למינהל, שיש גם מקום לבדוק, אם להקמת מבנה מגורים של 48 מ² לעומת דירה של 151 מ², שעליה הוגשו תכניות בשנת 1973, יש הצדקה להשאיר ברשות היום את המגרש כולו.

יזם ג'

במאי 1977 פנה קצין בכיר בצה"ל אל המינהל וביקש להקצות לו מגרש בצפון תל-אביב להקמת דירה למשפחתו. במשך שנת 1977 המציא למינהל המלצות מדרג בכיר במשרד הבטחון ובצה"ל. המינהל הציע לקצין מגרש בצפון תל-אביב בשטח של 564 מ². לבקשת המינהל אישרה ועדת המשנה של מועצת מקרקעי ישראל בנובמבר 1977 את הקצאת המגרש ללא מכרו פומבי. בדצמבר 1977 אישרה הנהלת המינהל את העסקה על פי הערכת השמאי הממשלתי מאוקטובר 1977, בסך 1,000 ל"י למ². במשך שנת 1978 ביקש המחוז פעמיים נוספות מהשמאי הממשלתי להעריך את המגרש לתאריך מוקדם יותר, ובעקבות כך העריך את המגרש ליוני 1977 בסך 800 ל"י למ² ולפברואר 1977 בסך 700 ל"י למ². לאחר פנייה חוזרת של המחוז הסכים השמאי להפחית ממחירי המגרש סכום נוסף של 40,000 ל"י, ובכך נקבע מחירו של המגרש לצורכי עסקה זו בסך 354,800 ל"י.

בפברואר 1978 ביקש היום הקלות בתנאי התשלום בהתחשב במצבו הכספי. ההנהלה המצומצמת של המינהל החליטה לוותר לו על תשלומי הריבית, שהיה חייב ממועד ההערכה ועד לביצוע העסקה, וכן הסכימה לקבל את דמי החכירה הראשוניים ב-36 תשלומים חודשיים, במקום מחציתם במוזמן והיתרה ב-24 תשלומים חדשיים, כפי שנהוג במינהל. כמו-כן החליטה לוותר על תשלום של דמי החכירה השנתיים לשלוש שנים מראש ולקבלם בשלושה תשלומים שנתיים. בעקבות החלטה זו אישר בנק "טפחות" ליום במאוס 1978 אשראי בסך 283,840 ל"י (80% מערך הקרקע) לפרעון ב-36 תשלומים חודשיים, בתוספת ריבית שנתיית של 22%. במאי 1978 הודיע חשב המינהל לבנק, שהמינהל הסכים להאריך את תקופת פרעון החוב ל-72 חודשים, וגם זאת בשיעור ריבית שנתיית של 22%. ושוב באפריל 1979 הודיע חשב המינהל לבנק, שיש להעמיד את התשלומים, קרן וריבית, על 3,000 ל"י לחודש בתקופה אפריל 1979 — מאוס 1981, ואת יתרת החוב — בתום התקופה הנ"ל במשך 3 שנים נוספות, הכול לפי אותו שיעור ריבית.

מתן ההטבות, שהן בעלות ערך כלכלי ניכר, הוסבר על ידי המינהל בכך, שהתחשב בשירותו המצטיין של היום בצה"ל. לדעת הביקורת, אין זה רצוי, שהמינהל יתן הקלות מסוג זה, בלא שנקבעו עקרונות לנתינתן על ידי מועצת מקרקעי ישראל — עקרונות שיתייחסו לשיקולים, שיש להביאם בחשבון ולהיקף ההטבות המותר על פיהם.

יזם ד'

בשנת 1973 ביקשה חברת "צים" מאת המינהל לחכור שטח של 8,335 מ² במזרח חיפה, ובאוגוסט אותה שנה נתן המינהל לחברה הרשאה לעלות של השטח כדי להתחיל בעבודות פיתוח. בספטמבר 1974 אישרה הנהלת המינהל, שיוקצה לחברה השטח לתקופה של ארבע שנים ושיוחזר לה סך 167,820 ל"י, שהיא הוציאה לפיגוי תשע משפחות שהחזיקו בחלק מהשטח; לפי הודעת "צים" נשארו במקום עוד כמה משפחות. באוקטובר 1974 נתנה ועדת המשנה של מועצת מקרקעי ישראל פטור ממכרו למסירת השטח לצורכי אחסון, בהרשאה זמנית לארבע שנים, תמורת דמי חכירה מקובלים.

באוקטובר 1976. ביקשה החברה לחכור את הקרקע — והפעם כדי להקים עליה בתי מלאכה. המינהל ביקש מהשמאי הממשלתי לשום את החלקה הנ"ל וכן שתי חלקות סמוכות, בשטח כולל של 10,228 מ². השמאי העריך במאי 1977 את הקרקע כפנוייה ב־2 מיליון ל"י. בנובמבר 1977 אישרה הנהלת המינהל את הקצאת הקרקע לחברה להרחבת בתי מלאכה לתיקון ואחסנת מכולות. מאחר שהאישור לפטור ממכרו התייחס לאחסנה בלבד ולתקופה מוגבלת, מן הצורך היה, לדעת הביקורת, להביא את העניין מחדש לדיון בפני ועדת המשנה של מועצת מקרקעי ישראל, ודבר זה לא נעשה. כדי לפנות את השטח מכל מחזיק שילמָה חברת "צימ" פיצויים נוספים לארבע משפחות, בסכום כולל של 596,988 ל"י. בדצמבר 1977 הגיש מחוז חיפה של המינהל לחברה חשבון, שלפיו הסתכמו דמי החכירה הראשוניים והשנתיים ב־1,660,000 ל"י, מזה הופחת סך של 596,988 ל"י, כהחזר הוצאות החברה לפינויים; על היתרה בסך 1,063,012 ל"י הוטל מס ערך מוסף בסכום של 127,562 ל"י, ובסה"כ הסתכם החשבון ב־1,190,574 ל"י. בינואר 1978 שילמה החברה את הסכום הנ"ל, ובמאוס 1978 חתמו הצדדים על הסכם פיתוח, שלפיו על החברה להקים בית מלאכה לתיקון ולאחסנת מכולות עד 22.11.1980.

לדעת הביקורת היה על המינהל לחשב את המ.ע.מ. על מלוא הסכום — 1,660,000 ל"י, ולא על היתרה שלאחר הפחתת הוצאות הפינויים. בעקבות הביקורת הודיע מחוז חיפה של המינהל, שהוא יעשה למען גביית ההפרש בסך 71,639 ל"י.

יזם ה'

בינואר 1977 פנתה החברה לשיווק מוצרי דלק למחוז חיפה של המינהל וביקשה לחכור מגרש בשטח של 1,404 מ², הגובל עם אחת מתחנות הדלק שלה. המחוז ביקש הערכה של השמאי הממשלתי, ובינואר 1978 ניתנה השומה בסך 465,000 ל"י. במאי 1978 המציאה החברה למחוז המלצות מאת מינהל הדלק ומשרד התמ"ת. בעקבות זאת הוגשה העסקה לאישור ההנהלה, אלא שזו החליטה בשיבתה בספטמבר 1979 להוריד את העניין מסדר היום, לפי הסבר המחוז, משום שבאותה עת לא הייתה השומה תקפה עוד, לאחר שחלפו למעלה משישה חודשים מעת ההערכה.

ועדה בהרכב של חשב המינהל ומנהל האגף העירוני, שהוסמכה על ידי מנהל המינהל לאשר שינויים בעסקות שאישרה ההנהלה, החליטה בנובמבר 1979 להקצות את המגרש הנ"ל לחברה. כיוון שביצוע העסקה התעכב במינהל, הוחלט לבססה על השומה מינואר 1978, בתוספת ריבית. בדצמבר 1978 שילמה החברה את הסכום של 372,000 ל"י, המהווה 80% מהשומה, והסכם פיתוח נחתם בין הצדדים.

הביקורת העלתה, שהמחוז לא גבה את הריבית שהגיעה לו, המסתכמת לפי חישובי הביקורת, ב־70,000 ל"י בקירוב. בעקבות הביקורת הודיע מחוז חיפה של המינהל, שהוא יעשה למען גביית הריבית המגיעה לו.