

מינהל מקרקעי ישראל

פעולות ביקורת

נבדקו — דרכי הגבייה של דמי חכירה מיזמים וההסדרים למתן המלצות ליוזמים לשם קבלת הלוואות מבנקים; פעולות המינהל להקצאת קרקע למשקיע זר לבניית דירות, לקביעת דמי החכירה וגבייתם.

הסדרי המעקב של המינהל על הקצאת קרקעות לבנייה, וכן פעולות המינהל הקשורות לשינוי יעודה של קרקע חקלאית לקרקע עירונית לבנייה והקצאתה לשני קבלנים.

במשרד מחוז הצפון ובמשרד הראשי נבדקו הפעולות לשיקום כפר בירה והקצאת מגרשים לתושבים.

יישוב הבדואים בנגב

באמצע שנות הששים החליטה הממשלה על הקמת עיירות ליישוב קבע של הבדואים בנגב, במקומות הנאים: תל־שבע, מזרחית לעיר באר שבע; רהט, ליד קיבוץ שובל; כסייפא, בסביבות העיר ערד. הוקמה ועדה בירמשרדית שתטפל בענייני הבדואים ושתהיה אחראית לביצוע ההחלטות על הקמת העיירות (להלן — הוועדה). בשנת 1973 החליטה הוועדה, על הקמת ארבע עיירות נוספות — חורה, בית פלט, שגב־שלום ואל־לקייה. בשנת 1975 ביטלה הוועדה את החלטתה להקים עיירה בבית פלט.

פעולות הפיתוח בעיירות, כולל הקמת מוסדות ציבור, נעשו על־ידי משרד הבינוי והשכון ואילו מינהל מקרקעי ישראל (להלן המינהל) מכר מגרשים לבנייה עצמית לבדואים שהיו מעוניינים להתיישב בעיירות. המחירים שגבה המינהל תמורת המגרשים היו על־פי הערכת השמאי הממשלתי; אך בהתאם להחלטות הוועדה, הרוכשים לא חוייבו בתשלום בגין הוצאות הפיתוח. בסוף 1979 הפסיקה הוועדה את פעולותיה, והוקפאה הפעילות להקמת העיירות. עד לאותו מועד הוקמו שתי עיירות בלבד, תל־שבע ורהט, ובשאר המקומות, שנקבעו להקמת עיירות, נעשו פעולות של תכנון ופיתוח.

ביוני 1980 קיבלה הכנסת את "חוק רכישת מקרקעין (חוזה שלום עם מצרים), התש"ם—1980", שלפיו הוקנו למדינה שטחי קרקע בנקעת באר־שבע—ערד, לצורך הקמת שדה תעופה בתל־מלחתה. החוק גם קובע את דרכי הפינוי והפיצוי בעקבות הקניה זו, והטיל את הביצוע על מינהל ביצוע, שהוקם על פי החוק. מינהל הביצוע החל בהכנות הדרושות להפעלת החוק וכן בהכנות לפיתוח מקומות לשם ישוב הנדואים שיפנו, בעיקר באזורי כסייפא וערוער.

משרד מבקר המדינה החל בביקורת עניין זה.

גביית דמי חכירה של קרקע עירונית

על פי הוראת "חוק יסוד: מקרקעי ישראל" ובהתאם למדיניות הקרקעית, שקבעה מועצת מקרקעי ישראל (להלן — המועצה), מוסר המינהל זכויות בקרקע עירונית בדרך של חכירה בלבד, להוציא סוגי עסקאות המפורטים ב"חוק מקרקעי ישראל, התש"ך—1960". מסירת קרקע בחכירה מבוזזת בשני שלבים עיקריים: בשלב ראשון חותם המינהל עם החוכר המיועד (להלן הייזם) על הסכם פיתוח לתקופה של שלוש שנים ובו תנאים בדבר השימוש בקרקע ויעודה; בהסכם נקבעים גם סכום דמי החכירה וצעדים שיינקטו במקרה של הפרתו. בשלב שני — אם מילא הייזם את התנאים שבהסכם זה, חותם עימו המינהל על חוזה חכירה, בדרך כלל, לתקופה של 49 שנים.

משרד מבקר המדינה בדק לסירוגין, בחודשים יוני-ספטמבר 1980, במשרדי הנהלת המינהל בירושלים ובשלושה מבין חמישה המשרדים המחוזיים: בירושלים, בתל-אביב ובבאר-שבע את דרכי גביית דמי החכירה מייזמים. הבדיקה נעשתה לגבי עיסקאות החכרה של קרקע עירונית, שמרביתן אושרו בשנת הכספים 1979 (ראה גם דו"ח שנתי 28, עמ' 459-463).

תהליך הקצאת הקרקע

1. המועצה קבעה, שמסירת קרקע עירונית, למעט קרקע המיועדת למטרות ציבוריות, תיעשה בדרך של מכרז לציבור, וזולת אם היא פטרה את המינהל מקיום חובה זו לגבי קרקע מסוימת ובתנאים שקבעה לכך. קרקע לבניית שיכונים ציבוריים מוקצת למשרד הבינוי והשיכון, או לפי המלצתו לחברות שיכון ולקבלנים, ללא עריכת מכרז. המינהל מקצה קרקעות ללא עריכת מכרז גם על פי המלצות של שרים, כגון שר המסחר, התעשייה והתיירות — למטרות תעשייה, מלאכה ותיירות. ערכה הכספי של הקרקע, לצורך תשלום דמי החכירה למינהל, נקבע על ידי השמאי הממשלתי.

2. הטיפול בבקשות למסירת זכויות בקרקע נעשה, בדרך כלל, בשלושה שלבים:

(א) המשרדים המחוזיים של המינהל בודקים את פרטי הקרקע שהקצאתה מבוקשת, בין היתר: גודל שטחה, מיקומה, יעודה בהתאם לתכנית החלה על השטח לפי חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, ערכה הכספי בהתאם לשומת השמאי הממשלתי ומטרת ההקצאה. פרטים אלה גרשמים ב"טופס סיכום עיסקת הקצאה", המועבר לדיון בהנהלת המינהל המורכבת ממנהל המינהל, סגנו, ראשי האגפים ופקידים בכירים אחרים של המינהל.

(ב) הנהלת המינהל דנה בבקשה ומחליטה על תנאי העיסקה על פי קריטריונים שקבעה המועצה.

(ג) כאמור, נמסרת הקרקע ליזום תחילה בדרך של מתן הרשאה, ואילו החכרת הקרקע נעשית רק לאחר שמילא את תנאי ההקצאה והושלמו פיתוח הקרקע והבנייה בהתאם ליעודה.

עם אישור העיסקה מודיע המינהל ליזום, שעליו לשלם את דמי החכירה שנקבעו ולחתום על הסכם פיתוח, תוך 60 יום מיום אישור העיסקה. באותה הודעה גם נאמר, כי אי-תשלום דמי החכירה תוך התקופה האמורה, עלול לגרור החלטת של המינהל בדבר ביטול העיסקה.

3. עד לשנת 1973 נהג המינהל לגבות, עם חתימת הסכם הפיתוח, דמי חכירה בשיעור 80% מערך הקרקע; כפי שקבע השמאי הממשלתי (להלן — דמי חכירה ראשוניים), וכן דמי חכירה שנתיים הנקבעים מפעם לפעם על ידי המינהל. החל ב-1974, על פי החלטת המועצה לגבי שיכונים ציבוריים רווחים — בתים המכילים לפחות ארבע דירות בשתי קומות — גובה המינהל דמי חכירה מהוונים, שהם 91% מערך הקרקע, שמשלם היזום מראש לכל תקופת החכירה, כלומר ל-49 שנים (בעניין זה ראה גם דו"ח שנתי 28, עמ' 468). על פי החלטת המועצה הוחלה שיטה זו ב-1.4.79, גם על החכרת קרקע להקמת מפעלי תעשייה ובתי מלון.

הסדרים למתן הלוואות לייזמים לתשלום דמי חכירה

1. עד לאמצע 1978, איפשר המינהל לייזמים לשלם את דמי החכירה בתשלומים: דמי החכירה, שהיזום שילם במזומן בעת עריכת הסכם הפיתוח, היו בשיעור שנע בין 30% ל-50% ואת היתרה שילם בשיעורים ובערובות בנקים, לתקופה של שנתיים-שלוש, ובמקרים מיוחדים לתקופה ארוכה יותר בתוספת ריבית. שיעורי הריבית נקבעו, מפעם לפעם, על ידי החשב הכללי.

ביוני אותה שנה נחתם הסכם בין החשב הכללי לבין כמה בנקים מסחריים, בדבר מתן הלוואות, על פי המלצת המינהל, לחוכרי קרקע לצורך תשלום דמי חכירה. שיעורי הריבית לתקופת הפרעון נקבעים על ידי החשב הכללי. יצוין, ששיעור הריבית נקבע מפעם לפעם והינו נמוך מזה של הריבית הבנקאית. להלן עיקרי ההסכם: מנהלים או עובדים אחרים של המשרדים המחוזיים של המינהל, שהוסמכו לכך, יחד עם הגוברים של המשרדים האלה רשאים להמליץ על מתן הלוואות, בפני הבנק שבו בחר היזום; ההלוואה תיפרע על ידי היזום תוך תקופה שלא תעלה על 24 חודשים. במאוס 1979 קבע החשב הכללי, כי מאותו מועד ואילך יוכל חשב המינהל להמליץ על מתן הלוואה לתקופת פרעון ארוכה מ-24 חודשים. בתנאי שסכום ההלוואה אינו עולה על 5 מיליון ל"י; לגבי הלוואות מעל לסכום זה, לתקופת פרעון ארוכה מ-24 חודשים, יש לקבל אישור מהחשב הכללי.

בהמשך להסכם סוכמו ביוני 1978, בין החשב הכללי לבין המינהל הפרטים בדבר תנאי ההלוואות. בסיכום לא נקבע לגבי איזה חלק מדמי החכירה רשאי המינהל לתת המלצה על מתן ההלוואה, ואיזה חלק צריך לבוא ממקורות שמגייס היום עצמו (להלן מימון עצמי). המינהל נותג לתת המלצה למתן ההלוואות, לרוב, בשיעורים של 50%-90% מדמי החכירה, בהתאם לסוגי הייזמים (ראה להלן).

2. החלטת הנהלת המינהל בדבר דמי החכירה שיש לשלם בעת הקצאת הקרקע מבוססת, בדרך כלל, על ערך הקרקע, כפי שקבע השמאי הממשלתי סמוך לתאריך ההחלטה (להלן השומה). על פי נהלי המינהל היה תוקף השומה בתקופות שונות שלושה-שישה חודשים. בחלוף פרק זמן זה יש לקבל מהשמאי שומה חדשה לקרקע. כאמור לעיל, נדרש יום לשלם את דמי החכירה תוך 60 יום מיום שאושרה לו ההקצאה.

— המינהל לא הקפיד לשלוח את ההודעות לייזמים סמוך למועד ההחלטה על הקצאת הקרקע, וכתוצאה מכך גם איפשר להם לעתים, לשלם את דמי החכירה, תוך 60 יום מתאריך מכתב ההודעה, ובכך האריך, למעשה, את התקופה לחשלום דמי החכירה. יתר על כן, נמצאו מקרים שתוקף ההמלצה לקבלת ההלוואה, שנתן המינהל היה מעבר ל-60 יום, והגיע עד לחמישה חודשים ממועד החלטה על הקצאת הקרקע. כתוצאה מכך, שולמו דמי חכירה במועד המאוחר מהתאריך האחרון שבו יש לשלם, על פי נהלי המינהל, וכן לאחר המועד שבו פג תוקף השומה, שלפיה נקבעו דמי החכירה. לדעת הביקורת על המינהל להקפיד על כך שההודעה לייזם תישלח סמוך למועד אישור העיסקה; בהתחשב בשיעורי האינפלציה הנוכחיים, נגרם למינהל הפסד הכנסה ששיעורה עלול להגיע ל-10% ויותר בחודש, מערך הקרקע.

— במקרים רבים לא דרש המינהל ולא גבה מייזמים, כפי שהתחייב מנהליו, ריבית פיגורים בגין איחור בתשלום דמי החכירה, דהיינו לאחר תום 60 הימים ממועד אישור העיסקה.

— הביקורת העלתה מקרים, שהמינהל הסכים לגבות את דמי החכירה שמשלם היוםז במימון עצמי, בכמה תשלומים, בתוספת ריבית, כפי שקבע החשב הכללי. במצב דברים זה נותן המינהל הטבה לייזמים, מאחר שהריבית שהוא גובה הינה נמוכה מזו הנהוגה בשוק. הועלה אף מקרה אחד, שהמינהל לא חייב את הייזם בריבית שהייתה, לפי חישובי הביקורת, בסך של 2 מיליון ל"י בקירוב, וזאת בגלל איחור במשלוח הודעה לייזם; במקרה אחר המינהל לא גבה מייזם, ששלם את דמי החכירה בתשלומים, ריבית, שלפי חישובי משרד מבקר המדינה, הסתכמה ב-500,000 ל"י. המינהל הודיע שהוא בודק את הנושא; משרד מבקר המדינה יעקוב אחר טיפול המינהל.

בנובמבר 1980 הודיע המינהל למשרד מבקר המדינה, כי החליט על צעדים לשיפור תהליך הטיפול במתן המלצות לקבלת ההלוואות לתשלום דמי חכירה; המינהל יקפיד לשלוח את ההודעות לייזמים סמוך לתאריך ההחלטה על אישור העיסקה; לא יסדיר הייזם את תשלום דמי החכירה תוך 90 יום מתאריך ההודעה, תבטל העיסקה. משרד מבקר המדינה העיר למינהל, שמתן הארכה של 90 יום כרוכה — בשיעורים הנוכחיים של ירידת ערך הכסף — בהפסד הכנסה ששיעורה עלול להגיע ל-30% לפחות מסכום דמי החכירה. מן הרצוי לכן, שהמינהל ישקול גביית דמי חכירה במועד הסמוך, ככל האפשר, למועד הקצאת הקרקע, או הצמדת מחיר הקרקע למדד המחירים לצרכן.

3. במאי 1979 החליט המינהל על הסדר מיוחד לתשלום דמי החכירה לחברות בניה ולקבלנים המומלצים על ידי משרד הבינוי והשיכון (להלן המשרד) במסגרת תכניות הבניה של המשרד. על פי ההסדר ישלמו הקבלנים והחברות 10% מסכום דמי החכירה במימון עצמי ואת היתרה (90%) — באמצעות הלוואה שתיתן בהמלצת המינהל. ההלוואה תהיה לתקופה של 15 חודשים ותיפרע בשלושה תשלומים שווים ורצופים. בהחלטה צויין, שהסדר זה מסתמך על חזון החשב הכללי ממאסר אותה שנה, בענין מתן ההלוואות.

— בחזון החשב הכללי לא נקבע שייזמים מומלצי המשרד יקבלו הלוואה בשיעור של 90% מסכום העיסקה. המינהל הסביר למשרד מבקר המדינה, שהמשרד ממליץ בפני בנקים על-מתן הלוואות לייזמים, לצורך החזר הוצאות הפיתוח שהם חבים למשרד, וכי החליט להמליץ על מתן הלוואות בשיעור האמור כדי להשוות את התנאים לאלה שנותן המשרד.

לדעת הביקורת, מדובר על שני דברים שונים. ההלוואות הניתנות לייזמים, בהמלצת המשרד, לצורך החזר חובם לו בגין הוצאות פיתוח, אמורות להוריד את מחירי הדירות הנמכרות לזכאי המשרד; אולם, אין כל דאות שההלוואות הנחמכות הניתנות לייזמים, בהמלצת המינהל, כולל לאלה הבונים דירות למכירה בשוק החופשי, אכן משפיעות על הוולת מחיריהן של הדירות.

4. ההלוואות הניתנות בהמלצת המינהל לייזמים מומלצי המשרד הן בריבית נמוכה מזו של ההלוואות הניתנות ליתר היזמים. להלן פרטים על שיעורי הריבית שנקבעו על ידי החשב הכללי בשנת הכספים 1979 (באחוזים):

התקופה	למומלצי המשרד	לאחרים (1)
1.4.79-30.4.79	24	33
1.5.79-31.7.79	24	36
1.8.79-31.10.79	24	53
1.11.79-30.11.79	33	53
1.12.79-31.3.80	33	78

(1) הלוואות אלה מוחזרות ב-24 תשלומים חודשיים שווים ורצופים.

— המינהל המליץ בפני הבנקים על מתן הלוואות לייזמים בשיעור של 90% מסכום דמי החכירה ובריבית הנמוכה; כאמור לעיל, גם לייזמים שבנו דירות וחווילות המיועדות למכירה בשוק החופשי. כיוון שהחשב הכללי לא קבע באילו מקרים תינתן הלוואה בתנאי המיכה לייזמים, עמדה הביקורת על כך, שמן הראוי שהמינהל ישקול מחדש מתן הלוואות בתנאי המיכה, בשיעור של 90% מדמי החכירה, לייזמים הבונים דירות למכירה בשוק החופשי, זאת בהתחשב בכך שלממשלה אין השפעה על מחירי דירות כאלה ובכך שלייזמים ניתנת גם אפשרות לשלם את דמי החכירה כמה חודשים אחרי מועד השומה וההקצאה.

5. הביקורת העלתה שני מקרים, שבהם גבה המינהל דמי חכירה בעבור שטח קטן מזה שהוקצה בעקבות הערות הביקורת גבה המינהל את ההפרש בדמי החכירה, שהגיע למיליון ל"י בקירוב.

גביית דמי חכירה מחברות קבלניות

— הביקורת שנערכה במשרד המחוזי בתל אביב על דרכי גביית דמי החכירה מחברות קבלניות העלתה, שהמשרד המחוזי לא הקפיד, די הצורך, לגבות את דמי החכירה במועד שנקבע; עוד הועלה, שגם לא הוקפד על חתימת הסכמי פיתוח (ראה לעיל) במועד. להלן דוגמאות:

(א) באפריל 1979 היקפה המינהל לחברה שטח קרקע לבנייה; דמי החכירה שהיה על החברה לשלם למינהל בגין ההקצאה הסתכמו ב-3,130,000 ל"י. רק בפברואר 1980 שילמה החברה, על חשבון דמי החכירה, סכום של 313,000 ל"י; יתרת דמי החכירה בסך של 2,817,000 ל"י לא נגבתה עד למועד סיום הביקורת.

(ב) ביולי 1979 היקפה המינהל לאותה חברה שטח קרקע נוסף לבנייה; דמי החכירה שהיה על החברה לשלם בגין ההקצאה הסתכמו ב-5.7 מיליון ל"י. רק בינואר 1980 שילמה החברה למינהל דמי חכירה בשיעור 10% מהסכום האמור. יתרת הסכום בסך של 5,130,000 ל"י לא שולמה עד למועד סיום הביקורת.

בשני המקרים המתוארים לא פעל המינהל לגביית יתרת החוב ולחתימת הסכם פיתוח.

— הועלו מקרים, שהמינהל לא גבה מהחברה האמורה אף את החלק של דמי החכירה המשולם במימון עצמי, בסכומים שהסתכמו במיליוני ל"י.

עוד בדו"ח שנתי 28 הצביע מבקר המדינה על כך, שהמינהל לא קיים מעקב סדיר אחר גביית חובות מחברות שיכון. מן הצורך, שהמינהל ינקוט בהקדם פעולות להסדרת נושא חשוב זה.

קביעת תנאי תשלום לחברי ארגון קבלנים

בתחילת שנות השבעים ביקש ארגון קבלנים (להלן - הארגון) מהמינהל, שיקצה לחברי הארגון קרקע בשטח של כ-800 דונמים, במתחם במערב ירושלים, לשם הקמת בנייני מגורים למכירה בשוק החופשי. מועצת מקרקעי ישראל החליטה, ביולי 1972, להטיל על הארגון את תכנון המתחם ופיתוחו. בהסכם, שנחתם ב-1973 בין המינהל לבין הארגון נקבע, שאחרי השלמת התכנון והפיתוח יוקצו מגרשים לחברי הארגון (בעניין זה ראה דו"ח שנתי 29, עמ' 436). בביקורת הנוכחית בדק משרד מבקר המדינה את דרכי הקביעה והגבייה של דמי החכירה.

1. ביולי 1979, החליטה הנהלת המינהל שחברי הארגון ישלמו 10% מדמי החכירה במימון עצמי ולגבי היתרה ימליץ המינהל בפני הבנקים על מתן הלוואות, שיפרעו ב-24 תשלומים חודשיים ובתוספת ריבית כמקובל במינהל (ראה להלן). החלטה זו נגדה את הוראות המינהל, שלפיהן ניתן לאשר לייזמים, שאינם בונים במסגרת הפרוגרמות של משרד הבינוי והשיכון, הלוואה שלא תעלה על 50% מדמי החכירה.

2. ועדת העסקאות של המשרד המחוזי בירושלים אישרה, באוגוסט 1979, הקצאת מגרשים לחברי הארגון. בהחלטת הוועדה צויין, שהיא הוסמכה לאשר את ההקצאות ושאינו צורך בדיון נוסף בהן, בהנהלת המינהל. עוד נאמר בהחלטה, שהעסקאות יבוצעו בהסתמך על המוסכם בין המינהל לבין הארגון, כפי שבא לידי ביטוי במכתב המשרד המחוזי לארגון, מיוני אותה שנה, דהיינו, שחברי הארגון ישלמו למינהל את דמי החכירה כולקמן: 90% בדרך של הלוואה, שיקבלו בהמלצת המינהל, ושתפרע בשני תשלומים שווים — הראשון לא יאוחר מ-12 חודשים מאישור העיסקה והשני לא יאוחר מ-24 חודשים מאישורה.

— ההחלטה של ועדת העסקאות המחוזית נגדה את החלטת הנהלת המינהל, מיולי 1979, כאמור, לאפשר לחברי הארגון לקבל הלוואה בשיעור של 90% מדמי החכירה, שתפרע ב-24 תשלומים חודשיים. תנאי התשלום שעליהם הוועדה היה בהם משום העדפת חברי הארגון על פני יזמים אחרים.

— עוד לפני החלטת ועדת העסקאות המחוזית על אישור ההקצאות לחברי הארגון הורה חשב המינהל, במכתב למשרד המחוזי בירושלים, להסדיר לחברי הארגון, הלוואות בהיקף של יותר מ-400 מיליון ל"י בריבית של 36% בשנה, והמשרד המחוזי ביצע את ההוראה. בעת החלטת הנהלת המינהל מיולי 1979 בעניין ההלוואות שהמינהל ימליץ לאשר לחברי הארגון, היה שיעור הריבית, כפי שקבע החשב הכללי, 36%, אולם באוגוסט אותה שנה, המועד שבו הוחלט על הקצאת המגרשים לחברי הארגון, היה שיעור הריבית, על ההלוואות לקבלנים הבונים שלא במסגרת משרד הבינוי והשיכון, 53%. יצויין, שגם שיעור ריבית נמוך זה, שבו היו צריכים לחייב את חברי הארגון, מהווה הטבה כספית ניכרת, שכן אף הוא נתמך על ידי קביעת שיעור ריבית של 36% ושינוי לוח הסילוקין של ההלוואה, דהיינו פרעון ההלוואה בשני תשלומים, האחד בסוף שנה ממועד אישור העיסקה, והשני בתום שנתיים מאותו מועד, במקום ב-24 תשלומים חודשיים — נתן המינהל לחברי הארגון, לפי חישובי משרד מבקר המדינה, הטבה בסך של כ-100 מיליון ל"י.

3. על פי החלטות ועדת העסקאות של המשרד המחוזי בירושלים, הוקצו המגרשים לחברי הארגון באוגוסט 1979, כאשר דמי החכירה חושבו על בסיס הערכת השמאי הממשלתי ממאסר אותה שנה, בתוספת של 10% לצורך עדכון השומה.

— עדכון השומה נעשה לפי נוהל שלא היה תקף במועד אישור ההקצאות, שכן בחזון הנהלת המינהל מיולי אותה שנה נקבע, כי שומת השמאי הממשלתי תהא תקפה עד לתום חמישה חודשים ממועד קביעתה, ושלצורך העדכון תתווסף לסכום השומה תוספת של 5% בחודש החל מתום החודש הראשון ממועד קביעת השומה.

משרד מבקר המדינה העיר למינהל, כי לצורך עדכון החישוב של ערך הקרקע דרוש היה באותה תקופה להוסיף לשומה תוספת של 5% בחודש לתקופה של ארבעה חודשים, ובסך הכל 20%, ולא 10% כפי שנעשה. יוצא, שהמינהל, גבה דמי חכירה על בסיס ערך קרקע של 544.5 מיליון ל"י במקום 594 מיליון ל"י. כתוצאה מכך זמנעו מהמינהל דמי חכירה בסך של 45 מיליון ל"י.

*

מהממצאים בפרק זה עולה, שהמינהל לא הקפיד לגבות דמי חכירה תוך התקופה שנקבעה בנהליו ולא ריבית פיגורים מייזמים שאחרו בתשלום דמי החכירה. מצב דברים זה גרם הפסדים ניכרים לאוצר המדינה.

המינהל גם לא בכל מקרה מילא אחר התוראות והנהלים בדבר גובה ההלוואות שיינתנו לייזמים לצורך תשלום דמי החכירה, שיעורי הריבית שהם ישלמו בגינם ותקופות פרעונן. אי קיום התוראות על ידי המינהל, בלט במיוחד בהחלטות שהתקבלו בדבר תנאי התשלום שאושרו לחברי ארגון הקבלנים.

סדרי מינהל תקין והצורך להבטיח את הכנסות המדינה מחד וזלת זכות שווה לכל הנזקקים לשירותיו מאידך, במיוחד במישור העיסקי, מחייבים שהמינהל ינהיג הסדרים למילוי תוראותיו ונהליו בהקפדה ובלא חריגות.

הקצאת קרקע לבנייה לייזם פרטי

בתחילת שנות החמישים רכש יזם, תושב חוץ (להלן — היזם), קרקעות באזור קלאי במרכז הארץ כדי לבנות על שטח זה בתי מגורים, בהסתמכו על הבטחה — שלדבריו ניתנה לו על ידי גורמים ממשלתיים — שייעודו התכנוני של השטח ישונה למגורים. מאוחר יותר התברר לייזם שייעוד השטח לא ישונה, ובתחילת שנות השבעים פנה לגורמים בממשלה, בבקשה לקבל קרקע חילונית. מינהל מקרקעי ישראל בדק את העניין בעקבות בקשה של שר החקלאות והמליץ בפני הממשלה לקבל החלטה, שלפיה המינהל יחכיר לייזם שטח קרקע בירושלים.

ועדת שרים מיוחדת, שמינתה ועדת השרים לענייני כלכלה (להלן ועדת השרים) החליטה, בפברואר 1977, בהסתמך על ההמלצה האמורה של המינהל, לאשר למינהל להקצות בחכירה לייזם או לחברה הנמצאת בבעלותו המלאה, בלא מכרז, שטח קרקע באזור ירושלים לבניית 300–350 יחידות דיור, למכירה בשוק החופשי. ועדת השרים החליטה, שהמינהל יגבה את דמי החכירה בעבור השטח שיוקצה מן המשתכנים. בהתאם להחלטת ועדת השרים הוטל איתור השטח על המינהל ועל משרד הבינוי והשיכון במשותף; השטח יוקצה בשלושה שלבים, כאשר בכל שלב יבנה היזם חלק ממספר הדירות שבפרוייקט; לכל שלב יערך הסכם פיתוח נפרד (ראה להלן) ושומת ערך הקרקע תיעשה על ידי השמאי הממשלתי למועד ההקצאה.

באפריל 1980 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות המינהל הכרוכות בביצוע החלטת ועדת השרים: אופן הקצאת הקרקע, קביעת ערכה לצורך תשלום דמי החכירה המגיעים למינהל, וגביית דמי החכירה.

הקצאת הקרקע

בהמשך להחלטת ועדת השרים אותר שטח קרקע בשכונת רמות שבירושלים, ובמאסר 1977 קבע המינהל עקרונות שהשטח יוקצה לייזם בשלושה שלבים, כאשר השלב השני והשלישי של ההקצאה יעשו לכשירשם היזם את בנייתן של 50%–70% מיחידות הדיור של השלב הקודם; בדצמבר 1977 הודיע המינהל לייזם את תנאי ההקצאה. בנובמבר 1979 החליט המינהל, שהזמן המירבי שיינתן לייזם לפיתוח כל שלב משלבי הפרוייקט ולבנייתו לא יעלה על שלוש שנים, והזמן הכולל לפיתוח השטח ולבניית הדירות, לא יעלה על חמש שנים.

בעת החלטת המינהל ב־1977 חלה על השטח האמור תכנית מפורטת שאושרה בהתאם לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה—1965. היזם הודיע למינהל, שאותה תכנית מפורטת אינה מתאימה לסוגי הדירות שבכוונתו לבנות באתר, ובסוף 1977 נתן המינהל לייזם אפשרות (הרשאה לתכנון) לגרום, תוך שנתיים לשינוי התכנית. עד לדצמבר 1980 לא אושרה לגבי השטח שהוקצה לייזם תכנית מפורטת חדשה.

— בנובמבר 1978 המציא היזם למינהל תכנית המתייחסות לשלב א' של הפרוייקט לבניית 102 יחידות דיור, מהן 62 קוטג'ים ו־40 דירות פרטיות; תכנית בנייה אלה לא היו בהתאם לתכנית המפורטת המאושרת שחלה על השטח. הביקורת העלתה, שהמינהל חתם על הסכם פיתוח עם היזם (ראה להלן) שהתבסס על תכנית, שלא אושרה בהתאם לחוק התכנון והבנייה.

— לאחר משא ומתן בין המינהל לבין היזם בדבר תכנון השטח ואופן קביעת ערכו לצורך חישוב דמי החכירה, החליטה הנהלת המינהל, באוקטובר 1979, להקצות לייזם שטח של כ־46 דונמים, שהיה דרוש לבניית הפרוייקט כולו, דהיינו, 280 דירות, ולא את השטח שהיה דרוש לבניית שלב א' בלבד כפי שנקבע בהחלטת ועדת השרים. בנובמבר 1979 חתם המינהל על הסכם פיתוח עם החברה שבבעלות היזם.

הערכת שווי הקרקע

1. על פי נהלי המינהל מועד ההקצאה של קרקע הוא תאריך ההחלטה של הנהלת המינהל על אישור העסקה, וערך הקרקע, לצורך חישוב דמי החכירה שעל היזם לשלם למינהל, הוא ערכה כפי שנקבע על ידי השמאי הממשלתי, למועד ההקצאה. גם ועדת השרים החליטה שערך הקרקע שתוקצה לייזם ייקבע על ידי השמאי הממשלתי, למועד ההקצאה.

עוד ביולי 1979 — כשלושה חודשים לפני החלטת הנהלת המינהל על אישור סופי של העסקה — הוסכם בין המינהל לבין הייזום, שדמי החכירה המגיעים למינהל יחושבו על בסיס ערך הקרקע כפי שקבע השמאי הממשלתי לנובמבר 1977, שהוא אמנם המועד שבו הודיע המינהל על התנאים לחכירת הקרקע, אך אינו מועד ההקצאה בפועל. עוד הוחלט, שלערך הקרקע כפי שקבע השמאי — כ־20 מיליון ל"י — תתווסף ריבית של 8% בשנה והסכום יוצמד למדד המחירים לצרכן, עד ליום התשלום בפועל וישולמו על ידי הייזום. באותו חודש פנה המינהל אל השמאי הממשלתי וביקש ממנו, לפי הוראות מנהל המינהל לשום את הקרקע למועד נובמבר 1977. באוגוסט 1979 קבע השמאי כי שומת הקרקע ללא פיתוח למועד האמור תהיה בסך של 14,500 ל"י עד 16,000 ל"י לחדר של 25 מ², לפי סוגי הדירות.

— מחיר הקרקע שהוקצתה לייזום באוקטובר 1979 לבנייה שמעל לרמה הסטאנדארדית, התבסס על מחירה ל־1977 בתוספת ריבית והפרשי הצמדה, והוא הגיע ל־62.5 מיליון ל"י בקירוב. לפי חישובים שערך משרד מבקר המדינה, על פי נתוני השמאי הממשלתי, ערכה של קרקע ללא פיתוח לבנייה סטאנדארדית באותו איזור בשכונת רמות בגודל השטח שהוקצה לייזום, היה סמוך למועד בו הוקצתה לו הקרקע, כ־98 מיליון ל"י.

הסדרים לתשלום דמי חכירה

בהסכם הפיתוח שנחתם בין המינהל לבין חברתו של הייזום, נקבעו דמי החכירה המהווים בסך של 57 מיליון ל"י בקירוב (בעניין דמי חכירה מהווים — ראה דו"ח שנתי 28, עמ' 468).

לפי הסדר שבין החשב הכללי לבין כמה בנקים מסחריים, נותנים הבנקים לייזומים, המעוניינים בכך, אשר המינהל המליץ עליהם, הלוואות לצורך תשלום חלק מדמי החכירה. ההלוואות ניתנות בתנאים, שאותם קובע החשב הכללי.

המינהל ממליץ על מתן הלוואה בשיעור של 90% מדמי החכירה לייזומים, הבונים במסגרת הפרוגרמות של משרד הבינוי והשיכון; לייזומים אחרים — הלוואות בשיעור של 50% מדמי החכירה. הנהלים וההסדרים האמורים קובעים גם את שיעורי הריבית שישלמו הייזומים השונים וכן את תקופות הפרעון*.

בנסיבות המקרה היה הייזום זכאי לקבל, בנובמבר 1979, הלוואה בשיעור של 50% מדמי החכירה בריבית שנתית של 53% לפרעון ב־24 תשלומים חודשיים.

— בנובמבר 1979 המליץ המינהל, על פי החלטת מנהל המינהל, בפני בנק, לתת לחברה שבבעלות הייזום הלוואה בשיעור של 100% מדמי החכירה, כפי שנקבעו, דהיינו, הלוואה בסך של כ־57 מיליון ל"י לפרעון בשלושה תשלומים, בהפרש זמן של המישה חודשים בין תשלום לתשלום. ההלוואה בוצעה והמינהל זוכה בסכום האמור. כיוון שההלוואות הניתנות על ידי הבנקים, על פי המלצת המינהל, הן הלוואות, שבהן הלוואה אינו נושא בריבית הכלכלית, והאוצר מכסה את ההפרש, קיבל הייזום במקרה זה הטבה נוספת שלא הגיעה לו.

*

הממשלה החליטה לאפשר לייזום — שהוא משקיע חוץ — לקבל בחכירה ובלא מכרז שטח קרקע בירושלים לבניית דירות, כאשר מחיר הקרקע, לצורך תשלום דמי החכירה, ייקבע על ידי השמאי הממשלתי למועד הקצאתה לייזום על ידי המינהל.

ממציא הביקורת עולה, שהמינהל היקצה לייזום כ־46 דונמים קרקע בשכונת רמות שבירושלים, לבניית דירות בסטאנדארד גבוה למכירה בשוק החופשי, במחיר שהתבסס על שומת הקרקע למועד שקדם בשנתיים לסיכום הסופי של העסקה והקצאת הקרקע בפועל, בתוספת ריבית והפרשי הצמדה. מחיר זה היה נמוך בהרבה ממחיר הקרקע למועד ההקצאה, שכן בתקופה האמורה עלה מחיר הקרקע בשכונת רמות בשיעור גבוה בהרבה מעליית מדד המחירים לצרכן. כן המליץ המינהל לאשר לייזום הלוואה נתמכת בתנאים עדיפים מאלה שהגיעו לו בנסיבות העניין.

* ראה הפרק "גביית דמי חכירה של קרקע עירונית", עמ' 396 בדו"ח זה.

מעקב אחר ביצוע של עסקאות הקצאת קרקע

מינהל מקרקעי ישראל מקצה ליוזמים קרקע עירונית לבנייה למגורים, לתעשייה, למלאכה ולמסחר, ולמטרות ציבוריות, בדרך של החכרה או מכירה. על פי הנהלים הקיימים מאשרת הנהלת המינהל את הקצאת הקרקעות ליוזמים ואת תנאי ההקצאה. עם אישור העיסקה נשלחת ליום הודעה על הקצאת הקרקע, לצורך התקשרות חוזית ולקביעת תנאי התשלום.*

בשלב ראשון נמסרת הקרקע ליום בדרך כלל, לתקופה של שלוש שנים, על פי הסכם הרשאה — "הסכם פיתוח". בהסכם מתחייב המינהל להחזיר את הקרקע ליום רק לאחר שהאחרון יפתח את המגרש שהועמד לרשותו ויקים, עליו את המבנה שלהקמתו הוקצתה לו הקרקע. לאחר מילוי תנאי ההסכם, מחזיר המינהל את הקרקע ליום לתקופה של 49 שנים, לפי חוזה חכירה.

מזה שנים מספר מקיים המינהל מערכת מידע ושליטה ממוכנת, שבאמצעותה הוא מפעיל, בין היתר, מעקב כדי לוודא שיזמים עמדו בתנאים שהוא קבע להם בקשר עם עסקאות הקצאת קרקע (בעניין המעקב הממוכן — ראה גם ד"ר ג'ורג' שני 28, עמ' 464, וד"ר שני 30, עמ' 344).

במחצית הראשונה של 1980 בדק משרד מבקר המדינה את סדרי המעקב של המינהל אחר מילוי התנאים, שהוא קבע ליוזמים בעת הקצאת קרקע, ואת התיאום בין יחידות המינהל השונות המעורבות בתהליך המעקב.

1. על פי הליכי העבודה של המינהל נרשמים פרטי העיסקה, כפי שרוכזו על ידי המשרד המחוזי, על גבי "טופס סיכום עיסקה", ולאחר שהנהלת המינהל מאשרת את העיסקה מועבר הטופס ליחידת המיכון, שבהנהלת המינהל, לרישום ממוכן. במהלך תקופת הסכם הפיתוח על המשרד המחוזי לדווח ליחידת המיכון על השלמת כל שלב משלבי העיסקה, כפי שנקבע בלוח הזמנים שבהסכם הפיתוח.

במאי 1976 קבעה מועצת מקרקעי ישראל, כי במקרים, שבהם לא עמד יום בלוח הזמנים לביצוע הבנייה, בהתאם להסכם הפיתוח, רשאי המינהל לתת לו אורכה לביצוע התחייבויותיו, כדלקמן: (א) אורכה לתקופה שאינה עולה על שישה חודשים ללא גביית תשלום נוסף מהיום; (ב) אורכה לתקופה העולה על שישה חודשים תותנה, במקרה של עלייה בערך הקרקע לעומת ערכה למועד אישור העיסקה, בעריכת שומה חדשה על ידי השמאי הממשלתי לתאריך מתן האורכה, ובכך היום ישלם למינהל את סכום ההפרש על פי השומה החדשה.

— הנהלת המינהל החליטה בנובמבר 1977, בניגוד להחלטה האמורה של המועצה, שמותר יהיה לתת אורכה ליום שלא עמד בהתחייבויותיו, בהתאם ללוח הזמנים שנקבע בהסכם הפיתוח, על פי ההוראות הבאות, שעיקרן: (א) מנהלי המשרדים המחוזיים יהיו רשאים לתת אורכה לתקופה שלא תעלה על מחצית תקופת הסכם הפיתוח (18 חודשים), ללא עריכת שומה חדשה; (ב) כל החלטה לאשר ליום אורכה לתקופה שתעלה על חצי שנה ובלא לחייב את היום בתוספת תשלום, מחייבת ד"ר של מנהל המשרד המחוזי אל מנהל המינהל, תוך הצגת השיקולים למתן האורכה.

משרד מבקר המדינה העיר למינהל, שההחלטה האמורה, שיש בה משום מתן הקלות ליוזמים, נוגדת את החלטת המועצה, מ-1976 שנתקבלה על פי סמכויותיה החוקיות. המינהל הסביר בספטמבר 1980, שהחלטתו כבר אינה בתוקף, וניתנו הוראות חדשות למנהלי המשרדים המחוזיים. לדעת הביקורת, מאחר שההחלטה מ-1976 נתקבלה על ידי המועצה, אין בסמכותה של הנהלת המינהל לשנותה ומן הצורך להביא נושא זה שנית, בפני המועצה.

2. על פי הסכם פיתוח מתחייב היום להתחיל בבנייה, בדרך כלל, תוך 18 חודשים מתאריך אישור העיסקה ולסיים את הבנייה עד תום תקופת ההסכם, שהיא בדרך כלל שלוש שנים. המעקב אחר המידה שבה עמד, היום בתנאים אלה מוטל על מחלקות הפיקוח המחוזיות של המינהל, ועליהן לבדוק בשטח, על פי הנתונים שקיבלו אליהן מחלקות העסקאות, אם אמנם הוחל בבנייה תוך התקופה האמורה ואם היא הסתיימה תוך תקופת הסכם הפיתוח. על פי נהלי המינהל, על מחלקת פיקוח מחוזית לדווח על תוצאות הבדיקה למחלקת העסקאות המחוזית, וזו מעבירה את הנתונים ליחידת המיכון.

המעקב בעזרת המיכון מיועד לסייע למינהל לקבוע אם ובאיזו מידה עמדו יוזמים בתנאים שהוא קבע להם בעת אישור ההקצאה (להלן — המעקב הממוכן). המעקב הממוכן מתבצע באמצעות

* בעניין הקצאת קרקע ראה בדר"ח זה הפרק "גביית דמי חכירה של קרקע עירונית", עמ' 396.

שני סוגי דו"חות שמפיק המיכון פעם בחודשיים—שלושה: (א) "דו"ח עסקאות שיש לבטל", הנשלח למשרדים המחזויים של המינהל; בדו"ח מפורטת רשימת העסקאות, בתחומי של כל אחד ממחוזות המינהל, שלגביהן לא קיבלה יחידת המיכון דיווח מהמשרדים המחזויים על מילוי תנאים שנקבעו ליוזמים, ולכן, לכאורה, על המינהל לבטל אותן עסקאות, דבר שהוא רשאי לעשות על פי הסכם הפיתוח. (ב) "דו"ח אי ביצוע עסקאות" המופק בשלב שני; דו"ח זה מצטבר והוא כולל נתונים על כל העסקאות שאישר המינהל החל ב-1.4.75. מטרת הדו"ח להתריע בפני המשרדים המחזויים על אי התייחסות מצידם לעסקאות שהיה עליהם לבטל, או לשנות את התנאים שנקבעו להן. עותק מדו"ח זה מועבר גם להנהלת המינהל.

לפי נתוני המינהל היה על המשרדים המחזויים לעקוב, בתקופה אפריל 1975 — אפריל 1979, על מידת עמידה של יוזמים בתנאים שנקבעו להם לגבי כ-5,000 עסקאות הקצאה של קרקע עירונית, וזה לאחר שהמינהל ביטל, במשך אותה תקופה, כ-900 עסקאות. בדיקת "דו"ח אי ביצוע עסקאות", שהופק באוקטובר 1979 והמתייחס לאלה שאישרו עד לסוף אפריל אותה שנה, העלתה, שנכללו בו 2,169 עסקאות — כ-40% מכלל העסקאות שבהן יוזמים לא ביצעו במועד לפחות אחד משלבי העיסקה.

— בדיקת 88 תיקי עסקאות העלתה, שהדו"ח האמור לא שיקף אל נכון את המצב בשטח, מאחר שהמשרדים המחזויים אינם נוהגים לבצע באופן שיטתי וסדיר בדיקות בשטח, כדי לעמוד על מצב ביצוע תנאי ההסכם. הם לא הקפידו, במקרים רבים, לדווח ליחידת המיכון על כך שיוזמים ביצעו תנאי זה או אחר שנקבע להם, או שלא הקפידו לדווח על כך שהם אישרו ליוזמים אורכות לביצוע התחייבויותיהם. על הערת הביקורת, בדבר הצורך לנקוט פעולה לשיפור סדרי המעקב אחר ביצוע עסקאות, השיב המינהל, בספטמבר 1980, כי נקט פעולות מספר לשיפור המעקב.

שיקום ופיתוח של כפר ביריה

1. כפר ביריה השוכן ליד כביש עכו—צפת, במרחק לא רב מהעיר צפת, ובתחום המועצה האזורית מרום הגליל, הוא מושב עובדים שהוקם בתחילת שנות החמישים. אדמות הכפר הן בניהולו של מינהל מקרקעי ישראל. בשנת 1971 החליט המינהל להכין תכנית לשיקום ולפיתוח המקום (להלן — התכנית) במטרה להפכו לאזור מגורים, בעיקר של בתים חד-משפחתיים, כולל בתים שייבנו במסגרת תכנית "בנה ביתך בביריה". הפעולות לביצוע ההחלטה, החלו ב-1975.

2. במאי וביוני 1980 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות המינהל לביצוע ההחלטה לשיקומו ולפיתוחו של כפר ביריה.

החכרת מגרשים

1. בחוקתן של המשפחות תושבות הכפר היו מגרשים, בשטח של כ-3 דונמים למשפחה, ליד בתיהן וכן שטחי מטעים מחוץ לשטחי הבתים. לפי התכנית שהכין המינהל, היה על המתיישבים להעביר לחוקתו את שטחי המטעים וחלק משטחי המגרשים שעל יד הבתים.

כיוון שבעת ההתיישבות לא נחתמו עם המתיישבים הסכמים, בדבר מעמדם וזכויותיהם בקרקעות שבהן תפסו תוקה, חתם המינהל בספטמבר 1975 הסכם עם ועד הכפר ועם המועצה האזורית מרום הגליל, שבא להסדיר את זכויותיהן של המשפחות במגרשים. בהסכם נקבע, כי שטחי המגרשים יוקטנו וגבולותיהם יקבעו לפי התכנית. על פי התכנית יהיה שטחם של המגרשים בין 500 ל-800 מ² למגרש. נקבע שהמתיישבים יעבירו למינהל את שטחי המטעים ובתמורה לזכויות יסלם המינהל פיצויים בין 10,000 ל"י ל-16,000 ל"י, בהתאם לגודל השטח שהוחזר.

עוד נקבע בהסכם, כי 61 משפחות (מבין 73 משפחות שהתגוררו במקום) זכאיות, כל אחת, למגרש נוסף לבניית בית נוסף לה או לבני משפחה; 40 מגרשים יוקצו, על פי המלצות המועצה האזורית, לעובדי ציבור או לבעלי מקצועות נדרשים ו-164 מגרשים יוקצו במסגרת תכנית "בנה ביתך".

2. בבדיקת דרכי הקצאת המגרשים הנוספים למשפחות המתיישבים או לבניהן התברר, שעד לאמצע 1980 חתם המינהל הסכמים לגבי 37 מגרשים; לדברי המינהל, 18 משפחות ויתרו על רכישת המגרשים תמורת פצויים בסך של 8,000 ל"י למשפחה.

ההסכמים להקצאת המגרשים הנוספים נחתמו בשנים 1978–1980, בהתבסס על ההסכם שבין המינהל לבין ועד הכפר. בהסכם נקבע שדמי חכירה יחושבו על פי ערך הקרקע כפי שקבע השמאי הממשלתי לספטמבר 1973 וכי יש לסיים את בניית הבתים תוך שנתיים ממועד חתימת ההסכם. בהתאם להסכמים חושבו דמי החכירה לפי מחיר קרקע של 20 ל"י למ². יש להדגיש, שעל פי מסמכי המינהל העריך השמאי הממשלתי מגרשים בכפר למארס 1979, ב־170 ל"י למ² ולמארס 1980 ב־350 ל"י למ². הועלה, שהמינהל הקצה מגרש למשפחה שלא הייתה זכאית לכך וגם במקרה זה חושבו דמי החכירה לפי אותו מחיר של קרקע.

מגרשים לבנייה עצמית

ביוני 1979 פרסם המינהל הצעה לציבור לחכור בכפר 44 מגרשים לבנייה עצמית של בתי מגורים; מזה החכיר שישה מגרשים בלבד. ביוני 1980 פרסם המינהל הצעה נוספת להחכרת 25 מגרשים, מאלה שלא הוחכרו בשנת 1979; אף אחד ממגרשים אלה לא הוחכר.

הוצאות פיתוח

בהסכם מ־1975 נקבע, כי מי שיחכרו את המגרשים הנוספים, משפחות חושבות הכפר, או בניהן, ישאו בהוצאות פיתוח כפי שישא כל אדם המתקשר בהסכם חכירה עם המינהל.

בנובמבר אותה שנה החליט המינהל, כי הוצאות הפיתוח שיחולו על חוכר מגרש נוסף, יהיו בסכום אחיד של 10,000 ל"י למגרש. ההחלטה נתקבלה בלא שיהיה בידי המינהל אומדן הוצאות הפיתוח של הפרוייקט ואף לא של החלק שיחול על המגרשים האמורים. יש לציין, שבהתאם לנתוני המינהל הייתה עלות הפיתוח לתחילת 1980 כ־655 ל"י למ², דהיינו כ־350,000 ל"י בממוצע למגרש. המינהל גבה את הוצאות הפיתוח בשנים 1978–1980 בסך של 10,000 ל"י למגרש, כלהלן: 5,000 ל"י בעת חתימת ההסכם, ו־5,000 ל"י הנותרים בתום שנה ממועד החתימה. לביטחון הפרעון הפקיד החוכר שטר חוב.

— ההסדרים בדבר קביעת גובה הסכום בגין הוצאות הפיתוח למגרש ודרכי גבייתו, על אף שנגדו את תנאי ההסכם שבין המינהל לבין ועד הכפר, לא הובאו לאישור המוסדות המוסמכים של המינהל. עד למועד סיום הביקורת, לא נקט המינהל פעולה לגביית שטרות שפרעונם חל בתקופה שבין אפריל 1978 ועד 31.1.80.

בפעולותיו לפיתוח ולשיקום כפר ביריה קבע המינהל לתושבי הכפר תנאים נוחים, כאשר תקציב המדינה נשא בהוצאות הפיתוח. המינהל הודיע למשרד מבקר המדינה, בדצמבר 1980, כי החליט להעמיס את הוצאותיו לפיתוח הכפר על מי שיחכרו ממנו בעתיד מגרשים לבנייה עצמית בכפר.

שינוי ייעודה של קרקע חקלאית

1. על פי הסכם משנת 1963 (להלן — הסכם החכירה) החכיר מינהל מקרקעי ישראל לחברה לעיבוד חקלאי (להלן — החברה), קרקע נטועה עצי פרי הדר, ששטחה כ־290 דונמים, בתחום שיפוטתה של עיריית אשקלון. הקרקע הוחכרה לתקופה של 49 שנים למטרת קיום מטע של עצי פרי הדר, והחברה התחייבה לעבדו כך שימשיך להניב.

החברה העבירה את החזקה על כ־40 דונמים מהקרקע האמורה (להלן — חלקת הפרדס), שהגיבו פרי בכמויות מסחריות, לשני קבלנים (קבלן א' וקבלן ב') על פי הסכם שחתמה עמם באוגוסט 1971. לאחר חתימת הסכם זה החלו הקבלנים לפעול לשינוי ייעודה של חלקת הפרדס — על פי חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה–1965 (להלן — חוק התכנון והבנייה) — מקרקע חקלאית לקרקע לבנייה.

2. ביולי 1980 בדק משרד מבקר המדינה את טיפול המינהל בהקצאת חלקת הפרדס לקבלנים ואת אופן חישוב דמי החכירה וגבייתם.

העברת הקרקע לקבלנים

1. על פי הסכם החכירה, שחתם המינהל עם החברה, נאסר עליה להחכיר או להשכיר את השטח המוחכר, או כל חלק ממנו, לתקופה העולה על שלוש שנים; במקרה שהחברה תפר הוראה זו, יהיה המינהל רשאי לבטל את ההסכם לגבי אותו חלק מהשטח שהוחכר או הושכר בניגוד להסכם.

— לאחר חתימת ההסכם עם הקבלנים ביקשה החברה מהמינהל, ב־1971, את הסכמתו להעברת חלקת הפרדס לחזקתם של הקבלנים. המינהל לא נתן את הסכמתו לכך, אך גם לא פעל לביטול הסכם החכירה לגבי חלקת הפרדס, כפי שהיה רשאי לעשות.

בעקבות הגשת הבקשה להעברת החזקה, קבלן א' הגיש למינהל בקשה לתמוך בשינוי ייעוד חלקת הפרדס מקרקע חקלאית לקרקע עירונית לבנייה. המינהל החליט עקרונית, בספטמבר 1971, כי על הקבלן להגיש לו תכנית מפורטת לבינוי השטח, לפי חוק התכנון והבנייה, וכן המלצה ממשרד הבינוי והשיכון למינהל שלא לערוך מכרז פומבי להקצאת הקרקע. עוד החליט המינהל, כי עם שינוי ייעוד הקרקע היא תוחזר למינהל תמורת פיצויים שישלם לקבלן א', והמינהל יחזיר לקבלן את הקרקע לצורך בנייה, תמורת תשלום בשיעור 80% מערך הקרקע, לפי ייעודה החדש, כדמי חכירה ראשוניים. (בדבר העקרונות לתשלום פיצויים — ראה להלן).

המינהל החליט על שינוי ייעוד הקרקע, דרכי החזרת השטח לחזקתו ותשלום פיצויים לקבלן א' למרות שלא ביטל את הסכם החכירה עם החברה ועל אף שלקבלן לא היה כל מעמד חוקי כלפי המינהל. בסופו של דבר לא יצאה ההחלטה אל הפועל מאחר שהקבלן לא עמד בתנאים, כאמור, שקבע המינהל.

2. בדצמבר 1974 חזר המינהל ודן בעניין חלקת הפרדס, והחליט, כי יבוטל ההסכם עם החברה לגבי החלקה וכי היא תוחזר למינהל תמורת פיצויים, כמקובל, שיהלמו את ערך המטע. עוד החליט המינהל, לאשר עקרונית הקצאת שטח של 20 דונמים (מחצית החלקה) לקבלן ב', בכפוף למילוי התנאים הבאים: הכנת תכנית מפורטת לפי חוק התכנון והבנייה; תשלום דמי הסכמה מהחברה למינהל; קבלת הערכת השמאי הממשלתי לגבי השטח, לאחר שיאושר ייעודו החדש. לפי החלטת מועצת מקרקעי ישראל, שהייתה בתוקף באותה עת, רשאי היה המינהל לפצות חוכר של קרקע חקלאית, שהוחזרה למינהל עקב שינוי ייעודה, בשיעור של 25% מערך הקרקע לפי ייעודה החדש. המינהל החליט לפצות את קבלן ב' — ב־25%, כאמור (ראה להלן), וכן שהעיסקה תובא לאישור בהנהלת המינהל, לאחר שתאושר התכנית המפורטת האמורה ותתקבל השומה המעודכנת. בהחלטת המינהל צויין, שהשטח אינו מעובד והפרדס יבש; מצב זה של חלקת הפרדס, איפשר למינהל, על פי הסכם החכירה, לתבוע מהחברה פיצויים.

— המינהל החליט על מתן פיצוי לקבלן ב' על אף שלא היה לו מעמד חוקי כלפי המינהל. המינהל גם לא נקט נגד החברה צעדים למימוש זכויותיו עקב הונחת העיבוד של חלקת הפרדס, שכתוצאה מכך התייבשה והפסיקה להניב פרי.

3. שני הקבלנים המשיכו לפעול לשינוי ייעודה של חלקת הפרדס, כדי שזו תוחזר להם. באפריל 1979 אושרה תכנית מפורטת, ששינתה את ייעודה של חלקת הפרדס מקרקע חקלאית לקרקע עירונית לבנייה. תכנית זו התייחסה ל־30.7 דונמים, מהם שטח של 22 דונמים לבנייה למגורים, שנועד לשני הקבלנים, והיתר לבנייני ציבור ולדרכים.

הערכת הקרקע וגביית דמי החכירה

1. עוד לפני אישורה הסופי של התכנית המפורטת פנה המינהל לשמאי הממשלתי וביקש, שיקבע את ערכה של מחצית השטח למגורים — 11 דונמים — שנועדה לקבלן ב'. בתחילת פברואר 1979 העריך השמאי את ערך הקרקע ב־6 מיליון ל"י בקירוב; המחצית השנייה של השטח, שנועדה לקבלן א', הוערכה על ידי השמאי, במאי ב־7.9 מיליון ל"י בקירוב. בספטמבר אותה שנה החליטה הנהלת המינהל להקצות 11 דונמים משטח התכנית המפורטת לקבלן ב', ובאוקטובר 11 דונמים לקבלן א'; עוד החליטה ההנהלה, כי כל אחד מהקבלנים יהיה זכאי להנחה (פיצוי) בשיעור של 40% מערך הקרקע שהוקצתה לו, לפי ייעודה החדש (ראה להלן).

לפי נהלי המינהל, שהיו בתוקף ב־1979, תוקף השומה הוא למשך חמישה חודשים; לצורך עדכון ערך הקרקע יש להוסיף לסכום השומה 5% מערך הקרקע, לחודש, החל מתום החודש הראשון ממועד עריכת השומה ועד לתום חמישה חודשים מאותו מועד. אם עברו חמישה חודשים, יש לקבל מהשמאי

הממשלתי הערכה חדשה של הקרקע והנהלת המינהל לא חדון בעיסקאות שלגביהן פג תוקף השומה, כאמור.

— הנהלת המינהל החליטה להקצות את הקרקע לקבלן ב', שבעה חודשים לאחר מועד קביעת השומה לגביה (פברואר 1979), דבר שחייב עריכת שומה חדשה; המינהל הוסיף אמנם, על סכום השומה 25%, אולם בדצמבר אותה שנה הוא שינה את החלטתו והוסיף רק 5% לסכום השומה, כך שדמי החכירה שגבה המינהל היו על בסיס השומה מפברואר — 6 מיליון ל"י — בתוספת 5% בלבד. יצייון, שסכום השומה שקבע השמאי הממשלתי, במאי אותה שנה, לשטח שהוקצה לקבלן א' — שהיה זהה בגודלו לזה שהוקצה לקבלן ב' — היה 7.9 מיליון ל"י בקירוב, ועל סכום זה הוסיף המינהל 20% בגין התקופה של ארבעה החודשים שעברו מאז מועד עריכת השומה ועד להחלטה בעניין הקצאת הקרקע.

המינהל הסביר למשרד מבקר המדינה, בינואר 1981, כי העיסקה עם קבלן ב' סוכמה עוד במאי 1979 ולכן הוסיף, בסופו של דבר, רק 5% על סכום השומה מפברואר אותה שנה. משרד מבקר המדינה העיר למינהל, כי על פי מסמכיו אושרה העיסקה על ידי הנהלת המינהל, שהיא הגוף המוסמך לכך, רק בספטמבר 1979, לכן דרוש היה לערוך שומה חדשה לקרקע.

2. על פי החלטה של מועצת מקרקעי ישראל, מנובמבר 1966, קרקע חקלאית, שהוחכרה לזמן ארוך ותוך תקופת החכירה בוטלה זכותו של החוכר, בעקבות שינוי ייעודה של הקרקע, או מחמת סיבה אחרת שאינה תלויה בחוכר ושלא היה באפשרותו למנועה, יהיה החוכר זכאי לפיצוי מהמינהל בעד זכויות החכירה במקרקעין האמורים ובהתחשב בהשקעותיו בהם; שיעור הפיצויים ייקבע על ידי ועדת פיצויים שימנה שר החקלאות. אולם, אם הביא חוכר, ביוזמתו, הסכם חכירת קרקע חקלאית לידי גמר, יחליט המינהל על שיעור הפיצוי שלו יהיה זכאי החוכר, בגין יתרת התקופה שאינה מנוצלת על דייו. בהמשך להחלטה זו החליטה המועצה, במאוס 1979, כי בכל מקרה שבו ישונה ייעודה של קרקע, המוחכרת לתקופה ארוכה לשימוש חקלאי, מקרקע חקלאית לייעוד אחר, תופסק החכירה והקרקע תוחזר לחזקת המינהל. עם הפסקת החכירה והחזרת הקרקע לחזקת המינהל ישלם המינהל פיצויים לחוכר, עקב הפסקת החכירה כאמור, בעבור יתרת תקופת החכירה הבלתי מנוצלת, וסכומם ייקבע על ידי ועדת הפיצויים.

— הפיצויים שהמינהל החליט לשלם לקבלנים היו בשיעור של 40%, שניתנו להם בדרך של קיוון מסכום דמי החכירה שחבו למינהל. פיצויים אלה ניתנו לקבלנים על אף שהם לא היו החוכרים של חלקת הפרדס ולא ענו על התנאים שנקבעו בהחלטות האמורות של מועצת מקרקעי ישראל ולכן לא היו זכאים כלל לפיצוי מהמינהל. ההחלטה בעניין הנדון, לא הובאה לדיון ולאישור בפני ועדת הפיצויים, שהיא הגוף המוסמך לאשר זאת.

3. להלן פרטים בדבר שומת חלקות הקרקע שהוקצו ודמי החכירה שנקבעו:

הקבלן	ערך הקרקע לפי קביעת השמאי הממשלתי (ב"י)	שיעור התוספת לצורך עידכון ערכה (ב-%)	ערך הקרקע לאחר עידכון ערכה (ב"י)	סכום הפיצויים שניתן לקבלן על בסיס הערך המעודכן (ב"י)
א'	7,860,000	20	9,432,000	3,772,800
ב'	6,032,000	5	6,332,000	2,532,800
ס"ה	13,892,000		15,764,000	6,305,600

מהנתונים דלעיל עולה, שהמינהל שלם לקבלנים פיצויים, שלא היו זכאים להם, בסך של 6.3 מיליון ל"י. נוסף לכך נגרם למינהל הפסד עקב אי עריכת שומה חדשה של המגרש שהוקצה לקבלן ב'. משרד מבקר המדינה ממשיך לטפל בנושא זה.