

# מינהל מקרקעי ישראל

## פעולות ביקורת

בהנהלת המינהל ובמשרד המחוזי של המינהל לאיזור המרכז נבדק הטיפול בהקצאת 190 דונם באיזור התעשייה של יבנה, לשם הקמת מבני תעשייה להשכרה.

כן נבדק בהנהלת המינהל הטיפול בקביעת מחירי קרקע שמקצה המינהל באזורי פיתוח לשם הקמת מפעלי תעשייה ומלאכה.

### רישום זכויות חוכרים בפנקסי המקרקעין

על פי חוק המקרקעין, התשכ"ט—1969, עיסקה במקרקעין, נגמרת ברישום, שיעשה בפנקסי המקרקעין המנוהלים בלשכות רישום המקרקעין של האגף לרישום והסדר מקרקעין, שבמשרד המשפטים. אי רישום זכויותיו של רוכש המקרקעין, יש בו כדי לעורר קשיים ולהסב נזקים בעיקר לרוכש הנכס.

מינהל מקרקעי ישראל עורך, מדי שנה בשנה עשרות אלפי חוזים המקנים זכויות במקרקעי ישראל.

לפי נתוני המינהל, הוא ערך בשנים 1972—1981, כ-108,000 חוזים להענקת זכויות חכירה במקרקעין שבניהולו; מהם כ-56,000 חוזי חכירה לא נרשמו עד תום שנת הכספים 1981. מספר יחידות הדיור בשיכונים, שהוקמו על מקרקעי ישראל ונמסרו למשתכנים עד לסוף שנת הכספים 1981, הסתכם ב-371,713 יחידות; מהן לגבי 214,000 יחידות דיור לא נרשמו זכויות החכירה על שם רוכשיהן.

במרוצת השנים, הגישו כמה ועדות דו"חות, ובהם המלצות בדבר דרכי פעולה שיינקטו על ידי כל הגורמים הקשורים ברישום הזכויות כדי להחיש את קצב הרישום של זכויות המשתכנים בשיכונים ציבוריים. נקבע, כי כדי לרזז את ביצוע הרישום, יש צורך בתוספת כוח אדם בכל היחידות המשרדיות העוסקות בנושא, וכי במינהל תידרש תוספת של 24 עובדים. אולם עד למועד סיום הביקורת, לא נעשתה פעולה ממשית לזירז תהליכי הרישום.

— המינהל לא ריכז מידע שיטתי בדבר היקף ההתקשרויות החוזיות לגבי מקרקעי ישראל, שנערכו בינו לבין מקבלי הקרקעות; תוך הבחנה בין חוזים שהזכויות המוקנות בהם טעונות רישום לבין חוזים אחרים; ולגבי חוזים שהזכויות המוקנות בהם טעונות רישום — תוך הבחנה בין זכויות שנרשמו בפנקסי המקרקעין לבין אלו שלא נרשמו. העדר מידע כאמור, אינו מאפשר למינהל לעמוד על הסיבות לעיכוב ברישום זכויות במקרקעי ישראל, אשר בתחומי סמכות פעילותו.

## הקצאת קרקע להקמת מבני תעשייה

1. במאי 1973 נערכה בירושלים, ביוזמת משרד האוצר, ועידה כלכלית שנועדה לעניין יומים יהודים מרחבי העולם להשקיע במפעלים כלכליים בישראל. במסגרת הוועידה הוצעו לייזמים פרוייקטים להשקעה בישראל, ביניהם לחכור ממינהל מקרקעי ישראל (להלן — המינהל), ללא מכרז, ובמחיר שיקבע השמאי הממשלתי, שטח של כ-190 דונם באיזור התעשייה שבתחום המועצה המקומית יבנה, להקמת מבני תעשייה להשכרה.

2. בחודשים יולי ואוגוסט 1982, בדק משרד מבקר המדינה, במשרד הראשי של המינהל בירושלים ובמשרד המחוזי לתל אביב והמרכז (להלן — המשרד המחוזי), שבתחומו נמצא איזור התעשייה ביבנה (להלן — איזור התעשייה), הקצאת שטח של 190 דונם לשלוש חברות, כדי שיבנו עליו מבני תעשייה להשכרה.

## הקצאת הקרקע

1. בינואר 1974, המליץ משרד התעשייה והמסחר בפני המינהל להקצות את השטח ללא מכרז, לשלוש חברות פרטיות: לחברה א' — 70 דונם, לחברה ב' — 40 דונם, ולחברה ג' — 70 דונם. הנהלת המינהל, בישיבתה מאותו חודש, החליטה על הקצאת השטח כאמור, בשינויים אלה: 70 דונם לחברה א', 40 דונם לחברה ב', ביחד עם חברה פרטית נוספת הרשומה בחוץ לארץ (להלן — חברה ד'); חברה ב' וחברה ד' היו בעלות המניות של חברה פרטית אחרת (להלן — חברה ו'). 70 דונם לחברה ג' ביחד עם חברה פרטית נוספת (להלן — חברה ה'), שחברה ג' החזיקה בחלק ממניותיה.

הנהלת המינהל קבעה בהחלטתה, כי הקרקע תוקצה על פי ערך של 2 שקל למ"2 — מחיר שקבע השמאי הממשלתי עוד בתחילת 1973, ושעד לסוף פברואר 1974 יחתום המינהל על הסכם פיתוח נפרד עם כל אחת מהחברות א', ה', ו', לאחר חלוקת השטח ביניהן, או שייחתם הסכם פיתוח בין המינהל לבין כולן ביחד.

2. ב־28.2.74 חתם המינהל על הסכם פיתוח משותף (להלן — הסכם הפיתוח) שתוקפו ארבע שנים, עם חברה א', חברה ה' וחברה ו' (להלן — שלוש החברות). שתיים מבין שלוש החברות שעימן ערך המינהל את הסכם הפיתוח — חברה ה' וחברה ו' — לא היו החברות אשר הומלצו על ידי משרד התעשייה והמסחר בינואר 1974; חברות ב' וד' המומלצות ביקשו מהמינהל, והמשרד המליץ על כך בפני המינהל, כי הסכם הפיתוח לא ייחתם עימן אלא עם חברת הבת שלהן — חברה ו'. חברה ג' ביקשה מהמינהל, והמשרד המליץ על כך בפני המינהל כי הסכם הפיתוח, ייחתם עם חברה קשורה — חברה ה'.

הסכם הפיתוח התייחס לשטח של כ־191 דונם, להקמת ביתני תעשייה להשכרה. עיקרי הוראות ההסכם היו: על החברות לבצע 65% מהבנייה תוך ארבע שנים; עליהן להגיש למינהל תכניות פיתוח ובנייה תוך 12 חודשים, ולהתחיל בבנייה תוך 18 חודשים מיום חתימת ההסכם; החברות אחראיות ביחד וכל אחת לחוד, לקיים את תנאי ההסכם.

דמי התכירה הראשוניים — 80% מערך הקרקע — ששילמו החברות למינהל בגין 191 דונם שהוקצו להן, הסתכמו ב־305,600 שקל, על בסיס מחיר הקרקע כפי שקבע השמאי הממשלתי, בתחילת 1973.

## העברת זכויות בשטח שהוקצה

לפי הסכמי הפיתוח, שחותם המינהל עם יזמים, אין להעביר זכויות בקרקע תוך תקופת הסכם הפיתוח. על פי אותם הסכמים, במקרה שהיזום הוא חברה פרטית, גם שינוי בהנהלת החברה, או העברת שליטה יחשבו כהעברת זכויות.

1. חברה ב' וחברה ד' החזיקו כל אחת במחצית ממניותיה של חברה ו'. בשנת 1976, תוך תקופת הסכם הפיתוח, מכרה חברה ד' את מניותיה לחברה ב'; העברת המניות היוותה העברת זכויות לגבי מחצית הזכויות בשטח שהוקצה לחברה ו'. במאי אותה שנה פנה משרד עורכי הדין, שייצג את החברות ב', ד' וו' למשרד המחוזי והודיע לו כי חברה ד' מכרה את מניותיה בחברה לחברה ב', וכי חברה ב' מבקשת שהמינהל יפטור אותה מלשלם דמי הסכמה, אשר עליה לשלם לו בהתאם להסכם המכירה.

בנובמבר 1976, החליט המינהל, כי למרות שאין להסכים להעברת זכויות תוך תקופת הסכם פיתוח, הוא יתן את הסכמתו להעברת הזכויות, כדי לאפשר את ביצועו המהיר של הפרוייקט. המינהל היתנה את הסכמתו בכך, שמשרד התעשייה והמסחר ימליץ על העברת הזכויות וכי החברה תשלם בגין השטח נשוא ההעברה דמי הסכמה, שיחושבו כלהלן: מדמי התכירה הראשוניים — בשיעור של 80% — מערך השטח למועד העברת הזכויות, יקוּוּו דמי חכירה, ששולמו למינהל בגין אותו שטח בעת חתימת הסכם הפיתוח משנת 1974, וההפרש בין שני הסכומים יהווה דמי הסכמה. באפריל 1977, הודיע המשרד המחוזי לחברה ב' על החלטת המינהל ופנה לשמאי הממשלתי כדי שיעריך את הקרקע לאותו מועד. במאי 1977 העריך השמאי הממשלתי את הקרקע ב־4.5 שקל למ"2.

— בתיקי המינהל לא נמצא המסמך, שבו המליץ משרד התעשייה והמסחר בפני המינהל, לתת את הסכמתו להעברת הזכויות האמורה. המשרד המחוזי גם לא המשיך את הטיפול בעניין גביית דמי ההסכמה האמורים, כפי שהיה עליו לעשות. בהתאם להחלטת המינהל. לפי חישובי משרד מבקר המדינה היה על המשרד המחוזי לגבות מחברה ב', למועד מאי 1977, סך של 28,000 שקל.

המינהל הודיע למשרד מבקר המדינה, בנובמבר 1982, כי כבר בשנת 1977 בדק את עיסקת הקצאת הקרקע לשלוש החברות, כמגמה לבטלה בשל אי קיום תנאי הסכם הפיתוח, לכן לא היה מקום, לגכות סכום נוסף מחברה ב/, שכן לו היה גובה דמי הסכמה היה ככך משום הסכמה גם להמשך תוקפו של הסכם הפיתוח. הביקורת הרגישה, כי במסמכי המינהל לא נמצא כל מידע על כך, שבשנת 1977 או לפני כן, בדק המינהל אפשרות לבטל את עיסקת הקצאת השטח לחברות. זאת ועוד, אם אכן היה ככוונת המינהל לבטל את העיסקה, לא היה מקום שיתן את הסכמתו להעברת המניות ויררוש תשלום דמי הסכמה כפי שעשה (בעניין זה ראה גם להלן).

## קצב הגשת תכניות בנייה וביצוע הבנייה

לטענות של החברות במועדים שונים, כתוצאה מתכנית להטות את נחל שורק—רובין לא היה ברור הגבול המרומזי של השטח שהיקצה להן המינהל ולכן לא היה באפשרות להגיש לו במועד את תכניות הבנייה ולהתחיל בבנייה תוך פרק הזמן שנקבע. החברות ביקשו מהמשרד המחוזי, שתיתן להן ארכה לביצוע ההסכם, ובהמלצת מנהל המחוז, החליט מנהל המינהל, בדצמבר 1977, לתת להן ארכה לסיים 65% מהפרוייקט עד 15.6.80, דהיינו, יותר משנתיים מהתקופה שנקבעה בהסכם הפיתוח.

המינהל לא שלח תזכורות והתראות ולא נקט צעדים אחרים כדי שהחברות יגישו לו את תכניות הבנייה, למעט תכניות חלקיות שהגישה אחת מהן. בתקופה האמורה החברות גם לא החלו בבנייה, להוציא הקמת מפעל לייצור חלקי מבנים טרומיים.

— ממסמכים שונים הקשורים לעיסקה, שבתיקי המינהל, עולה, כי המשרד המחוזי נתן את הסכמתו להקמת מפעל לחלקי מבנים טרומיים על ידי חברה א'. בתיקי המשרד המחוזי לא נמצאו תכניות הבנייה שהוגשו למינהל, ולא המסמך שבו אישר אדריכל המשרד המחוזי כי בדק את התכניות וכי הן ערוכות בהתאם להסכם הפיתוח, שהתייחס להקמת ביתני תעשייה להשכרה.

## ביטול הסכם הפיתוח מ-1974 וחתימת הסכמי פיתוח חדשים

1. המינהל לא הצליח להביא את החברות, לעמידה בתנאי ההסכם תוך תקופת הארכה שניתנה להן, באשר להגשת תכניות בנייה במועד, ולהתחלת הבנייה וסיום 65% ממנה עד לאמצע יוני 1980.

2. חברה א' איפשרה לחברה בת שלה להקים בשטח, תוך תקופת הסכם הפיתוח מ-1974, את המפעל לייצור חלקי מבנים טרומיים. המינהל ראה בכך העברת זכויות שנעשתה בניגוד להסכם הפיתוח. בתשובה לפניית המינהל, טענה החברה, כי המפעל הוקם על ידיה, ורק הושכר לחברה בהת; טענה זו לא נתמכה על ידי מסמך כלשהו, למרות דרישת המינהל.

מאחר שפרט להקמת המפעל לחלקי מבנים טרומיים, לא עמדו החברות במועדים שנקבעו בהסכם הפיתוח מ-1974, ואף לא הגישו תכניות בנייה ולא החלו בבנייה בתקופת הארכה, להוציא תכניות חלקיות שהמציאה אחת מהן, החליטה הנהלת המינהל בתחילת אוקטובר 1978, על פיל המלצת המשרד המחוזי, לבטל את הקצאת השטח לשלוש החברות, והמשרד המחוזי הודיע להן על כך. החברות דחו את הודעות הביטול, וטענו, בין היתר, שביטול העיסקה איננו תקף משום שנעשה לפני תום תקופת הארכה. בסוף ינואר 1979, הודיע מנהל המחוז לחברות, פעם נוספת, על ביטול העיסקה ודרש מהן לפנות את הקרקע עד ליום 1.3.79, אולם הן השיבו, כי אינן מוותרות על זכויותיהן בשטח.

— החברות לא פינו את השטח ולא נמצא שהמינהל פעל לתפוס בו חוקה.

3. בשנת 1979, קיימה הנהלת המינהל דיונים נוספים בעניין ביטול הקצאת השטח לחברות והחליטה שתקבע עמדה סופית לאחר שתקבל חוות דעת משפטית. בישיבה נוספת מנובמבר אותה שנה, שוב נדון הנושא והוחלט שוועדה 'בראשות היועץ המשפטי של המינהל תבדוק את העניין בכללותו, ותגיש להנהלת המינהל המלצות לפעולה.

— בתיקי המינהל לא נמצא כל תיעוד על כך, שהוועדה האמורה אכן התכנסה, דנה וגיבשה המלצות, ושהן הובאו בפני הנהלת המינהל.

4. ב־1.6.80, בדיון שהתקיים בין נציגי המינהל לבין נציגי שלוש החברות, הוסכם בעניין השטח שהוקצה לחברות בהסכם הפיתוח מ־1974, כלהלן: הסכם הפיתוח מבוטל; המינהל יערוך הסכם פיתוח נפרד עם כל אחת מהחברות ביחס לחלק שהוקצה לה בהסכם הפיתוח שבוטל; ההסכמים החדשים יהיו לתקופה של ארבע שנים ובגינם ישלמו החברות למינהל דמי חכירה מהוונים; תקופת הפיתוח תחל מיום שהמינהל יזמין כל אחת מהחברות לבוא ולחתום על ההסכם; הסכומים שישלמו למינהל בגין הסכם הפיתוח שבוטל ישארו בידי המינהל, וכל חברה תוסיף ותשלם לו 5 שקל נוספים בגין כל מ<sup>2</sup> של השטח שיוקצה לה בהסכם הפיתוח החדש — תשלומים שייחשבו כחשולם מראש של דמי חכירה שנתיים מהוונים לכל תקופת החכירה; המינהל והחברות מצהירים, כי לאחר חתימת הסכמי הפיתוח החדשים לא יהיו להם תביעות או טענות בעניין הסכם הפיתוח שבוטל. מנהל המינהל אישר את ההסדר באותו חודש, והיתנה את חתימת הסכמי הפיתוח החדשים בכך, שהחברות ישלמו למינהל עד לסוף החודש את הסכומים המגיעים לו בהתאם להסדר.

לפי נהלי המינהל, אם ביטל המינהל עיסקה עם יום, עקב כך שהאחרון לא עמד בתנאי הסכם הפיתוח, והמינהל מחליט לחדש את העיסקה עימו, יש לגבות מהיום דמי חכירה המבוססים על ערכה המעודכן של הקרקע, למועד חידוש העיסקה. על סכום דמי החכירה, ששילם הייום למינהל בגין העיסקה המקורית, יש להוסיף ריבית בשיעור שקבע החשב הכללי, ואת הסכום המתקבל יש לקזו מדמי החכירה המעודכנים.

— בתיקי המינהל לא נמצא מידע בעניין ערכו של השטח למועד ההסדר החדש מיוני 1980. לפי מכתבו של השמאי הממשלתי אל המשרד המחוזי, מפברואר אותה שנה, היה ערך הקרקע 50 שקל למ<sup>2</sup>. משרד מבקר המדינה ערך חישוב של דמי החכירה, שהיה על המינהל לגבות מהחברות, על בסיס תחון זה: בהתבסס על הערכת השמאי הממשלתי מגיע ערך הקרקע ל־7.96 מיליון שקל, ודמי החכירה המהוונים (91% מערך הקרקע) שהיה על המינהל לגבות על בסיס זה, מסתכמים, איפוא, ב־7.24 מיליון שקל; מסכום זה היה על המינהל לקזו סך של כ־2 מיליון שקל — דמי החכירה ששילמו לו החברות בעקבות הסכם הפיתוח משנת 1974, בתוספת ריבית. יוצא, כי המינהל צריך היה לגבות מהחברות, בעת חידוש ההקצאה, כ־5.24 מיליון שקל; לעומת זאת, בהסדר מיוני נקבע, שהחברות ישלמו למינהל תשלום נוסף של 5 שקל בגין כל מ<sup>2</sup> מהשטח, דהיינו סך של כ־955,000 שקל בלבד. יוצא, כי ההסדר החדש גרם למינהל הפסד הכנסה העולה על 4.2 מיליון שקל.

5. בחודשים ספטמבר ואוקטובר 1980, חתם המינהל עם כל אחת מהחברות על הסכם פיתוח חדש לתקופה של ארבע שנים (להלן — הסכמי הפיתוח החדשים). לחברה א' הוקצה שטח של כ־74 דונם, לחברה ה' — כ־74 דונם, ולחברה ו' — כ־42 דונם. בהתאם להסכמים היה על כל אחת מהחברות להגיש למינהל, לאישורו, תכניות בנייה תוך 12 חודשים מיום 1.6.80, להתחיל בבנייה תוך 18 חודשים מאותו מועד ולסיימה תוך 48 חודשים. השטח הכולל שהוקצה היה כ־191 דונם.

להלן פרטים על הסכמי הפיתוח החדשים:

חברה	תאריך חתימת ההסכם	גודל השטח שהוקצה (במ <sup>2</sup> )	מטרת ההקצאה כפי שנוסחה בהסכם	תאריך שליחת ההסכם לחברה
א'	24.9.80	74,390	הקמת מפעל לייצור אלמנטים ומבנים טרומיים ומבני תעשייה	25.1.81
ה'	24.10.80	74,177	הקמת בנייני תעשייה להשכרה	14.10.81
ו'	17.9.80	42,448	הקמת בנייני תעשייה להשכרה	26.6.81

— הסכמי הפיתוח שנחתמו בחודשים ספטמבר ואוקטובר 1980 נשלחו לחברות לאחר פרקי זמן בלתי סבירים: לחברה א' כעבור ארבעה חודשים; לחברה ה' כשנה לאחר המועד הנקוב בהסכם; ולחברה ו' — לאחר כתשעה חודשים. המינהל לא המציא למשרד מבקר המדינה כל הסבר מדוע עיכב המשרד המחוזי את המצאת עותקי ההסכמים לחברות, במשך פרקי זמן כה ארוכים. הועלה, כי שתיים משלוש החברות — חברה א' וחברה ה' — פנו למשרד המחוזי בדרישה, כי התאריך שבו הומצאו להן הסכמי הפיתוח, ייחשב לתאריך תחילת תוקפם, וסגן מנהל המחוז אישר את הבקשות. בניסיונות אלו הסכים למעשה המשרד המחוזי, בשם המינהל, להארכת התקופות שנקבעו

בהסכמי הפיתוח לעניין הגשת תכנית הבנייה, התחלתה וסיומה, בלא שהדבר הובא להחלטת הנהלת המינהל.

— בניגוד להחלטת מנהל המינהל, מיוני 1980, לא גבה המשרד המחוזי מהחברות, עד לסוף יוני 1980, את הסכומים שהיה עליו לגבות מהן על פי ההסדר; הסכומים נגבו באיחור של עד יותר משלושה חודשים, בלא חיוב בריבית פיגורים, כפי שהיה על המינהל לעשות בהתאם לנהלים המחייבים. לפי חישובי משרד מבקר המדינה סכום ריבית הפיגורים שלא נגבה היה, במחירי יוני 1980, כ־178,000 שקל.

6. בעקבות הביקורת, הורה במחצית הראשונה של יולי 1982, מנהל האגף לקרקע עירונית שבהנהלת המינהל, למנהל המחוז, לבדוק באתר אם החברות החלו בביצוע הבנייה בהתאם להסכמי הפיתוח החדשים ולתכנית המפורטת התקפה.

מהבדיקה, שערכה יחידת הפיקוח המחוזית וממידע נוסף שהיה בתיקי המשרד, עולה, כי חברה ה' הגישה למשרד המחוזי תכנית רק לגבי חלק קטן מהשטח שהוקצה לה וכלל לא החלה בבנייה; חברה ו' הגישה אף היא למשרד תכנית בנייה רק ביחס לכרבע מהשטח שהוקצה לה והחלה לבנות בניין אחד בלבד, מתוך תכנית להקמת מספר בניינים. ביחס לחברה א' בדק המשרד המחוזי תכניות בנייה רק לגבי חלק מהשטח שהוקצה לה, שעליו הוקמו שני מבנים ששטח הסתכם ב־23% מאחוזי הבנייה המותרים בהתאם לתכנית המפורטת שחלה על השטח; זאת, נוסף למפעל לייצור חלקי מבנים טרומיים שהוקם עוד בתקופת הסכם הפיתוח מ־1974.

7. הביקורת העלתה, כי חברה א' העבירה בשנת 1981 את זכויותיה בשטח שהוקצה לה לחברה הבת שלה, תוך תקופת הסכם הפיתוח החדש ובניגוד לנאמרו, כי הפרה כלשהי של הוראה מהוראות ההסכם. בגדון תיחשב הפרה יסודית של החוזה, והמינהל יהיה רשאי לבטלו בכל עת בשל הפרה זו.

— המשרד המחוזי, למרות שידע על העברת הזכויות, לא נקט כל פעולה. בעקבות בקשותיה של חברה א', במחצית הראשונה של שנת 1982, הוכן במשרד המחוזי חוזה חכירה בגין השטח שהוקצה לה, על שמה של החברה הבת: החוזה הנושא את התאריך 28.6.82, נחתם על ידי החברה הבת וכן על ידי מחלקת היעוץ המשפטי של המשרד המחוזי, הוטבעה עליו חותמת המשרד המחוזי, והוא בויל במשרד האוצר. למעשה הסתיים הטיפול בהכנת החוזה, פרט לחתימת מנהל המחוז. בניגוד לנהלי המינהל הוכן החוזה, בטרם נקבע בצורה מוסכמת כי חברה א' עמדה בתנאי הסכם הפיתוח החדש ולפני שנחתם חוזה חכירה עם חברה א' עצמה.

המינהל הודיע למשרד מבקר המדינה, בנובמבר 1982, כי הפעולות להכנת חוזה החכירה אכן נעשו בניגוד לנהלי המינהל; הנהלת המינהל הורתה למשרד המחוזי לכפל את הפעולות שנעשו בקשר להכנת חוזה חכירה על שמה של החברה הבת, ולחתום חוזה חכירה רק עם חברה א', לאחר שזו תשלם הבנייה על השטח שהוקצה לה, או בהתאם להסדר אחר בין המינהל לביתה. משרד מבקר המדינה עמד על הצורך, שהמינהל יבדוק כאילו נסיבות ומדוע הוכן במשרד המחוזי חוזה החכירה, ומדוע הוא לא התייחס להעברת הזכויות שנעשתה בשנת 1981 בלא הסכמתו.

★

השטח באיזור התעשייה ביבנה נועד להימסר, ללא מכרו, למשקיעים יהודיים מחוץ כדי שיקומו עליו מרכז תעשייתי ובו ביתני תעשייה להשכרה. מטרת הקצאת השטח הייתה לעודד את התעשייה באיזור, ועל ידי כך גם לתרום להרחבת אפשרויות התעסוקה של תושבי יבנה והסביבה.

הביקורת על דרכי טיפולו של המינהל בנושא העלתה את הממצאים העיקריים הבאים:

(1) בהתאם לתכנית המקורית ולהסכם הפיתוח משנת 1974 היה על החברות, שלהן הוקצתה קרקע, לבצע את מרבית הפרוייקט תוך ארבע שנים. הן לא ביצעו זאת בתקופה האמולה ואף לא בתקופה נוספת של יותר משנתיים, שעליה הסכים המינהל. עד לסוף 1982 לא נבנה בשטח אלא חלק קטן מהפרוייקט.

(2) בניגוד לנהלי המינהל, ולהסכמים שערך עם החברות, נתן המינהל את הסכמתו להעברת הזכויות לחברות, לגבי חלק מהשטח, בטרם עמדו בהתחייבויותיהן.

(3) ב־1980 חתם המינהל עם כל אחת מהחברות על הסכם פיתוח חדש, אך לא עמד על כך שיקבל את מלוא ההפיש, שנבע מהעלייה שחלה במחיר הקרקע, כפי שהיינו נהלי המינהל, וככך נמנעה ממנו הכנסה של כ־4.2 מיליון שקל, במחירי פברואר 1980.

לדעת הביקורת, מן הראוי שהמינהל ינקוט צעדים לכיבוד החריגות שנעשו בטיפול בפרוייקט, בעיקר כמשרד המחוזי בתל אביב, ויסיק מסקנות הן מההיבט הענייני והן מההיבט האישי.

## הקצאת קרקע באזורי פיתוח להקמת מפעלי תעשייה ומלאכה

מינהל מקרקעי ישראל (להלן — המינהל) מקצה ליזמים קרקע להקמת מפעלי תעשייה ומלאכה באזורי פיתוח, ללא מכרז, על פי המלצות משרד התעשייה והמסחר. הטיפול בהקצאת הקרקעות מופקד בידי האגף לקרקע עירונית, שבמשרד הראשי של המינהל בירושלים, המנחה בעניין זה את המשרדים המחוזיים. לאחר אישור הקצאת קרקע על ידי הנהלת המינהל, נחתם עם היום הסכם פיתוח; בגמר הבנייה חותם המינהל עם היום על חוזה חכירה לתקופה ארוכה — בדרך כלל 49 שנים. דמי החכירה, שגובה המינהל מהיזמים, מבוססים על מחירי קרקע מוזלים, הנקבעים על ידי ועדה (ראה להלן). הקצאת הקרקע במחירים מוזלים, מטרתה לעודד את פיתוח התעשייה באזורי הפיתוח, ובכך גם לתרום למימוש החלטות הממשלה בדבר פיזור האוכלוסין.

בחודשים מאי ויוני 1982 בדק משרד מבקר המדינה במינהל את טיפולו בהקצאת קרקע, לזימים, לתעשייה ומלאכה באזורי הפיתוח, לרבות קביעת מחירי הקרקע. הביקורת נערכה במשרד הראשי של המינהל בירושלים, ובמשרדים המחוזיים בירושלים, בבאר שבע ובנצרת.

1. בישיבתה מאפריל 1966 קיבלה מועצת מקרקעי ישראל (להלן המועצה) החלטות בעניין תנאי החכרת קרקע להקמת מפעלי תעשייה ומלאכה. בהחלטות נקבע, כי מחיר הקרקע ייקבע על ידי השמאי הממשלתי, אולם על מחירי הקרקע באזורי הפיתוח תחליט ועדה ובה נציג המינהל, נציג משרד התעשייה והמסחר והשמאי הממשלתי אשר יכהן בה כיושב ראש (להלן — ועדת המחירים). בישיבה מאוקטובר 1976 החליטה המועצה, כי בעניין תנאי הקצאת קרקע להקמת מפעלי תעשייה ומלאכה באזורי פיתוח יהיו האזורים הבאים: אזורי פיתוח — א', +, א', וב', כמשמעותם בהחלטות הממשלה ובשינויים כפי שיוחלט עליהם מומן לזמן.

ועדת המחירים מתכנסת לשיבות, לפחות פעם בשנה, ובהן היא מחליטה על מחירי קרקע למטרות תעשייה ומלאכה באזורי הפיתוח. המחירים נקבעים על ידי הוועדה, בהתבסס על מחירי הקרקע כפי שהוערכו על ידי השמאי הממשלתי, והם נכללים ב"טבלאות מחירי קרקע"; המחירים נמוכים בהרבה מהמחירים הריאליים של הקרקעות כפי שנקבעו על ידי השמאי הממשלתי. בהתאם להחלטות ועדת המחירים חולקו הישובים באזורי הפיתוח בארץ לחמש קבוצות מחיר, וקבוצה נוספת הכוללת כמה אזורי תעשייה בירושלים. לפי אותן החלטות נקבע מחיר מוזל אחיד לדוגם קרקע בכל הישובים שנכללו באותה קבוצה.

בטבלה שלהלן פרטים על המחירים שקבעה הוועדה, בהשוואה למחירי הקרקע כפי שקבע השמאי הממשלתי, לגבי כל אחת מקבוצות המחיר, לאפריל 1982:

מחיר הקרקע לדוגם (באלפי שקלים)		כפי שקבע השמאי הממשלתי		המחיר המוזל (באלפי שקלים)		הקבוצה
לישוב שבו מחיר	לישוב שבו מחיר	לישוב שבו מחיר	לישוב שבו מחיר	המחיר המוזל (באלפי שקלים)	המחיר המוזל (באלפי שקלים)	
14.70	31.25	85	40	12.5	1	
20.66	41.33	150	75	13	2	
28.00	28.00	150	150	42	3	
54.00	72.00	100	75	54	4	
36.00	40.00	200	180	72	5	

מהטבלה עולה, כי מחירי הקרקע המוולים נעו בין 14.7% ל-72% ממחירי הקרקע, כפי שקבע השמאי הממשלתי; מכאן, ששיעורי ההנחה שניתנו נעו בין 28% ל-85% ממחירי הקרקע.

2. הוראות המינהל בעניין מחירי קרקע באזורי פיתוח קובעות: ההפרש הנובע ממחיר הקרקע כפי שנקבע על ידי השמאי הממשלתי לבין המחיר המוול, שלפיו הוקצתה הקרקע ליום, ייחשב כהלוואה עומדת. אם היום לא יעביר את זכויותיו בקרקע לאחרים לפחות במשך חמש שנים ממועד חתימת חוזה החכירה תהפוך ההלוואה למענק; אולם, אם יחזיק בקרקע, שעליה הקים מפעל, פרק זמן קצר מחמש השנים האמורות, יהיה עליו לשלם למינהל את ההפרש, בתוספת ריבית והפרשי הצמדה. יש לכלול בהסכמי הפיתוח ובהסכמי החכירה עם יזמים סעיף בדבר ההלוואה העומדת.

— המשרד המחוזי בירושלים לא פעל לפי ההוראות האמורות, ובהסכמי הפיתוח וכחוזי החכירה פטנדרדיים שחתם עם יזמים, לא נכלל הסעיף בדבר ההלוואה עומדת. הועלה, כי במקרים מספר גם המשרד המחוזי כבאר שבע לא פעל לפי ההוראות האמורות. כאוקטובר 1982 הודיע המינהל למשרד מבקר המדינה, כי הוא יחזור וינחה את המשרדים המחוזיים לכלול בהסכמים, שהם עורכים עם היזמים, סעיף בעניין ההלוואה העומדת.

3. בין המלצות משרד התעשייה והמסחר בפני המינהל, להקצות קרקע ליזמים ללא מכרז, נכללו גם המלצות להקצאת קרקע לצורך הקמת פרוייקטים, כגון מוסכים, חניוני רכב ומכוני רישוי. במקרים מספר נקבע בהמלצה, שהעביר המשרד למינהל בעניין הקצאת קרקע להקמת פרוייקטים תחברתיים במחוז הדרום, כי המינהל יחתום עם היום על הסכם פיתוח רק לאחר שמשרד התחבורה יאשר את תכניות היום.

— למרות ההתנאה האמורה של משרד התעשייה והמסחר, חתם המינהל על הסכמי פיתוח עם היזמים בלא שפנה למשרד התחבורה לאישור תכניותיהם של היזמים.

4. בטופס ההמלצה של משרד התעשייה והמסחר בפני המינהל להקצות ליום קרקע ללא מכרז למטרות תעשייה, נכללים, בין היתר, פרטים בדבר היקף הבנייה שיבצע היום.

— הביקורת העלתה מקרים, בעיקר במחוז הדרום, שהמינהל אישר תכניות בנייה בהיקף קטן מזה שנקבע בהמלצת משרד התעשייה והמסחר, בלא שהקטין את השטח שהוקצה ליזמים.

(א) בעקבות המלצות של משרד התעשייה והמסחר משנת 1979, להקצות לחברה א' קרקע, ששטחה 15 דונם באזור תעשייה ליד באר-שבע, להקמת שירותים לרכב וחניון למיכליות, חתם עימה המינהל, במאוס 1980, על הסכם פיתוח. בהמלצת המשרד נקבע, כי החברה תקים על הקרקע מבנים ששטחם 1,800 מ<sup>2</sup>, אולם עד לסיום הביקורת, בסוף יוני 1982, הגישה החברה למינהל תכניות בנייה בהיקף של 50 מ<sup>2</sup> בלבד, שאושרו על ידיו.

(ב) בספטמבר 1979 המליץ המשרד להקצות לחברה ב' שטח של 12.8 דונם, באזור האמור, להקמת מתקן לתיקון ולשירותי אחזקה לציוד כבד. בהמלצה צויין, כי החברה תבצע בנייה בשטח בהיקף של 1,700 מ<sup>2</sup>. המינהל היקצה לחברה, בנובמבר אותה שנה, שטח של 16.5 דונם. באוגוסט 1981 הגישה החברה תכניות בנייה בהיקף של 508 מ<sup>2</sup>. בדצמבר אותה שנה, בשל קשיים שנתגלו בקשר לפיתוח השטח, ביצע המינהל חילופי מגרשים עם החברה, והקצה לה מגרש אחר בשטח של 10.6 דונם.

(ג) משרד התעשייה והמסחר המליץ בפני המינהל, בשנת 1979, להקצות ליום ג' שטח של כ-1500 מ<sup>2</sup> בדימונה להקמת מחסן לחומרי בניין. בהמלצה צויין, כי היום יבצע בשטח בנייה בהיקף של 500 מ<sup>2</sup>. בדצמבר אותה שנה אישר המינהל את החכרת השטח ליום, שהקים עליו מבנה ששטחו 16 מ<sup>2</sup> בלבד.

הביקורת הצביעה על הצורך, שהמינהל יכלול בהסכמי הפיתוח שהוא עורך עם יזמים, תנאי, שלפיו עליהם להגיש תכניות בנייה ולכנות כפועל, לפחות בהיקף שנקבע בהמלצת משרד התעשייה והמסחר, בעיקר בפרוייקטים כגון מוסכים, חניונים ומחסנים, שלהם מקצה המינהל שטח גדול, יהסית להיקף הבנייה, וזאת כדי להבטיח ניצול מירבי של קרקעות המדינה שנועדו לצורכי פיתוח. כאוקטובר 1982, הודיע המינהל למשרד מבקר המדינה, כי המרוכב בסוגי תעשייה ומלאכה, שהם "עתידי שטח", והשטח לבנייה קטן יחסית לכלל השטח שהוקצה. לדעת הביקורת אי-ניצול מלוא השטח, שיועד לבנייה כהתאם להמלצות משרד התעשייה והמסחר פותח פתח לספקולציות בקרקע שהוקצתה. מן הצורך לכן,

שבמקרים כגון אלה יבוא המינהל בדברים עם המשרד, לפני הוא מאשר את תכניות הכנייה שהגישו לו היוזמים.



ממצאי הביקורת מצביעים על הליקויים העיקריים הבאים:

- (1) מינהל מקרקעי ישראל לא הקפיד די הצורך לכלול בהסכמי הפיתוח עם היוזמים תנאים שעליהם החליט ושנודעת להם השלכה כלכלית, כגון הסעיף בדבר הלוואה עומדת.
- (2) המינהל אישר ליוזמים תכניות בנייה בהיקף קטן מזה שעליו המליץ משרד התעשייה והמסחר, אולם השאיר בידי היוזמים את השטחים בהיקף שנקבע בהמלצה; דבר זה מונע ניצול מירבי של קרקעות המדינה, שנועדו למטרות פיתוח ושהוקצו כמחיר זול כמוזחר, ואינה מבטיחה שלא ייעשה שימוש בקרקע למטרות ספקולטיביות.