

2. במקרים רבים הוכחו עסקאות רכישה לאישור הנהלת המינהל רק לאחר שהטיפול בהן כמשדר המחוזי נכתיים ולאחר שנחתמו הסכמים עם מוכרי הקרקע.

3. המינהל ביסס, בדרך כלל, את מחיר הקרקע החקלאית, שהוא רכש, על אומדני השמאי הממשלתי שנקבעו לגבי קרקעות מסוג 'משוכה', אולם בתיקי המינהל לא נמצאו אסמכתאות על סוגי הקרקע שנרכשה.

חישוב דמי חכירה שנתיים, דמי הסכמה והיוון

בספטמבר 1973 החליטה מועצת מקרקעי ישראל (להלן — המועצה) על שינוי שיטת הגבייה של דמי החכירה השנתיים לגבי דירות בשיכונים ציבוריים. נקבע, כי מתחילת שנת הכספים 1974, בעת הקצאת קרקע להקמת שיכונים ציבוריים ובתי דירות יגבה המינהל דמי חכירה מראש לכל תקופת החכירה, בשיעור 91% מערך הקרקע (להלן — דמי חכירה מהוונים) במקום לגבות דמי חכירה ראשוניים ודמי חכירה שנתיים. במאי 1976 החליטה המועצה שגם משתכנים שחכרו קרקע מהמינהל עד 1974, יהיו רשאים להוון את דמי החכירה השנתיים החלים עליהם, ליתרת תקופת החכירה.

לפי חוזי החכירה, שנחתמו, לפני הקמת המינהל, בין קק"ל ורשות הפיתוח לבין משתכנים, וכן לפי חוזים, שערך המינהל עם משתכנים מאז הקמתו ב־1961, על חוזה המעביר זכויותיו לאחר לקבל את הסכמתו של המחזיר ולשלם לו דמי הסכמה. עד 1978 חישוב המינהל את דמי ההסכמה, שהגיעו לו בגין העברת הזכויות, על בסיס שומות, שנקבעו למועד רכישת הזכויות ולמועד העברתן, לגבי כל יחידת דיור בנפרד. החל באותה שנה, הכין המינהל טבלאות דמי הסכמה, שאותן הוא מעדכן מפעם לפעם; בטבלאות כלולים סכומי דמי הסכמה ממוצעים, שחושבו בהתאם לאיזור המגורים, שטח הדירה, השנה שבה נרכשה זכות החכירה ושיעור דמי החכירה הראשוניים ששולמו.

הטיפול בחישוב ובגבייה של דמי ההסכמה ודמי החכירה מהוונים, שעל משתכנים לשלם למינהל, הוא בידי המשרדים המחוזיים. האגף לקרקע עירונית שבמשרד הראשי של המינהל בירושלים, מנחה את המשרדים המחוזיים בטיפולם בעניין.

בחודשים יוני–ספטמבר 1983 בדק משרד מבקר המדינה במשרד הראשי של המינהל בירושלים ובמשרדים המחוזיים לאזורי ירושלים, תל־אביב, המרכז וחיפה את השיטות להעלאת דמי החכירה השנתיים ולחישוב דמי ההסכמה וההיוון. נבדקו כ־180 תיקים של משתכנים. על ביקורת קודמת בנושא גביית דמי חכירה שנתיים ודמי הסכמה — ראה לאחרונה דו"ח שנתי 32 (עמ' 326 ו־345).

דמי חכירה שנתיים והיוונים

במרבית חוזי החכירה, שנערכו עם משתכנים עד 1965, נקבע, כי שיעור דמי החכירה השנתיים שעל המשתכנים לשלם, יהיה 4% מיתרת ערך הקרקע לאחר תשלום דמי החכירה הראשוניים; ואילו במקצת החוזים נקבע, כי דמי החכירה יהיו בשיעור של 6%. לפי החלטת המועצה, נקבע בחוזי החכירה, שערך המינהל עם משתכנים החל מאותה שנה, כי שיעור דמי החכירה השנתיים יהיה 5% מיתרת ערך הקרקע כאמור, ושידמי החכירה השנתיים יהיו צמודים למדד המחירים לצרכן (להלן — המדד). במרבית החוזים שנחתמו עם המשתכנים נקבע, כי המינהל רשאי להעלות את דמי החכירה השנתיים, בשיעור ריאלי, אחת לפרקי זמן של שלוש עד שבע שנים.

1. עקב קשיים, שהתעוררו בטיפולו בהעלאת דמי החכירה השנתיים בגין דירות בשיכונים, המליץ המינהל בפני המועצה לשנות את שיטת ההעלאה של דמי החכירה השנתיים הנגבים ממשתכנים. בעקבות זאת קבעה המועצה, שמאפריל 1978 ייעשה חישוב ההצמדה של דמי החכירה השנתיים פעם אחת בשנה וההצמדה תהיה בשיעור של 70% מעליית המדד. החל בשנת הכספים 1978, הצמיד המינהל, מדי שנה בשנה, את דמי החכירה השנתיים למדד, בשיעור של 70%, על בסיס הסכומים של דמי החכירה, שנקבעו לשנה הקודמת. בתנאי האינפלציה השוררים במשך גורמת שיטה זו של העלאת דמי החכירה השנתיים לשחיקה מהירה בהכנסות המינהל מדמי החכירה השנתיים ממשתכנים: לפי חישובי משרד מבקר המדינה היה ערכם הריאלי של דמי החכירה, ששילם משתכן בגין שנת 1983, כ־12% מדמי החכירה ששילם בשנת 1977.

2. בספטמבר 1973 החליטה כאמור המועצה, כי החל בשנת הכספים 1974 יגבה המינהל, בעת הקצאת קרקע להקמת שיכונים ציבוריים, דמי חכירה מהוונים לכל משך תקופת החכירה (49 שנה).

בהחלטה נקבע, בין היתר, כי בגין קרקע כאמור יהיה החוכר פטור מלשלם למינהל דמי חכירה ראשוניים ודמי חכירה שנתיים וכן יהיה פטור מתשלום דמי הסכמה בעת העברת זכויותיו לאחר. המינהל גובה בגין קרקע להקמת שיכונים ציבוריים דמי חכירה מהוונים בשיעור של 91% מערך הקרקע למועד ההקצאה.

בהחלטה נוספת, ממאי 1976, קבעה המועצה כללים בעניין היוונים של דמי החכירה השנתיים החלים על משתכנים, שחוזי החכירה עימם נערכו לפני הנהגת שיטת ההיוון (להלן — "חוכרי עבר"). בהחלטת המועצה נקבע, כי חוכר עבר, אשר דירתו כלולה בשיכון ציבורי, יהיה זכאי לתחום על "חוזה חכירה מהוון" ולשלם מראש את דמי החכירה ליתרת תקופת החכירה; הבסיס לתשלום דמי החכירה השנתיים יהיה כמפורט בלוח המשמש את המינהל לחישוב דמי החכירה השנתיים בגין קרקע למגורים עירוניים, לגבי אלה שחוזי החכירה שלהם הגיעו לסוף תקופת החכירה הראשונה. בעקבות החלטת המועצה הוציא המינהל, בדצמבר 1976, נוהל עבודה בנושא היוון דמי חכירה שנתיים על ידי חוכרי עבר. בנוהל נקבע, בין היתר, כי לצורך חישוב סכום דמי החכירה מהוונים, שעל החוכר לשלם למינהל, יש להכפיל את סכום דמי החכירה השנתיים במקדם היוון.

3. על פי חוזי החכירה משתכנים ששילמו דמי חכירה ראשוניים למינהל, נחלקים בעיקר לשתי קבוצות: האחת — הקבוצה ששילמה דמי חכירה ראשוניים בשיעור של 40% מערך הקרקע; והשנייה — זו ששילמה 80%.

(א) בתקופה שעד לתחילת שנת הכספים 1979 השתמש המינהל במקדם היוון לקבוצות של פרקי זמן, (כגון 8—14 שנים, 15—21), שנותרו ממועד עריכת ההיוון ועד לתום תקופת החכירה, ולא במקדם נפרד לכל מספר שנים שנותרו עד לסיום תקופת החכירה.

— במקרים ששיעור דמי החכירה הראשוניים היה 80%, מקדם ההיוון שבו השתמש המינהל, היה נכון רק ביחס לאותם משתכנים, שיתרת תקופת החכירה לגביהם היתה הארוכה בקבוצה. כתוצאה מכך, גבה המינהל מהמשתכנים האחרים דמי היוון בסכומים גדולים מאלה שהיה עליהם לשלם לו. במקרים ששיעור דמי החכירה הראשוניים היה 40%, היו הערכים של מקדמי ההיוון שבהם השתמש המינהל, נמוכים בכל הקבוצות מערכי המקדמים כמתחייב. כתוצאה מכך נגרם למינהל הפסד הכנסה.

(ב) מתחילת שנת הכספים 1979 ואילך שינה המינהל את הערכים של מקדמי ההיוון וקבע ביחס לכל אחת מקבוצות המשתכנים האמורות מקדם נפרד לכל אחת מהתקופות (מספר שנים), שנותרו עד לתום חוזה החכירה.

כאמור, דמי החכירה השנתיים מחושבים על בסיס היתרה הבלתי משולמת של ערך הקרקע. לגבי חוכרים, ששילמו כדמי חכירה ראשוניים 40% מערך הקרקע, מחושבים דמי החכירה השנתיים על בסיס 60% מערכה; אם דמי החכירה הראשוניים היו בשיעור 80%, מחושבים דמי החכירה השנתיים על בסיס 20% מערך הקרקע. יוצא שסכום דמי ההיוון, שעל המינהל לגבות מחוכרים, ששילמו דמי חכירה ראשוניים בשיעור 40%, אמור להיות גדול פי שלושה מסכום דמי ההיוון, שיש לגבות מחוכרים, ששילמו דמי חכירה ראשוניים בשיעור 80%.

— בדרך חישוב דמי החכירה מהוונים, שבה נוקט המינהל, הוא גבה מקבוצת המשתכנים הראשונה, דהיינו מאלה ששילמו דמי חכירה ראשוניים בשיעור של 40%, דמי חכירה מהוונים, שהיו גבוהים רק פי שניים מאלה ששילמה הקבוצה האחרת, בעוד שבהתחשב ביתרת ערך הקרקע הבלתי משולמת היה עליו לגבות סכומים גדולים פי שלושה כאמור. המינהל הסביר, כי החישוב נעשה מטעמים סוציאליים; בעקבות הביקורת החליטה הוועדה לקרקע עירונית של המועצה, רק ב־30.1.84, לאשר למפרע את ערכי מקדמי ההיוון שבהם השתמש המינהל בחישוביו.

4. כאמור, מחשב המינהל את דמי ההיוון, שעל חוכר עבר לשלם למינהל, על ידי הכפלת מקדם היוון בסכום דמי חכירה שנתיים, שנקבע לצורך זה בטבלאות.

סכומי דמי החכירה השנתיים שבטבלאות לחישוב דמי ההיוון, חושבו בהתבסס על ערכה של הקרקע למועד ההיוון והם גבוהים בהרבה מדמי החכירה השנתיים, שגובה המינהל בפועל מהמשתכנים. כתוצאה, סכומי דמי ההיוון שהמינהל גובה גבוהים בהרבה מהסכומים שהיו מתקבלים לו התבסס החישוב על דמי החכירה השנתיים המשולמים בפועל, או אילו המשיך משתכן לשלם דמי חכירה שנתיים.

דמי הסכמה

1. כאמור, בחוזי החכירה נקבע, שעל משתכן המעביר את זכויותיו לאחר, לקבל מהמינהל את הסכמתו ולשלם לו דמי הסכמה; לפי קביעת המועצה הם יהיו בשיעור של שליש מעליית ערך הקרקע, בתקופה שממועד רכישת הזכויות עד למועד העברתן. עוד קבעה המועצה, כי לגבי חוזי החכירה, שנחתמו לפני החלטתה ושבהם נקבע, שדמי ההסכמה יהיו בשיעור נמוך או גבוה משליש, יהיו דמי ההסכמה בשיעור שנקבע בחוזה.

— 9^ב מבין 44 מקרים (כ־20%) שנבדקו, ושבהם נקבע בחוזי החכירה, שדמי ההסכמה יהיו בשיעור של רבע מהעלייה בערך הקרקע, חישב וגבה המינהל דמי הסכמה בשיעור של שליש מעליית ערך הקרקע.

— הועלו מקרים, ששיעור דמי החכירה הראשוניים שנרשם בחוזה החכירה שערך המינהל עם משתכנים, היה שונה משיעור דמי החכירה הראשוניים, ששילמה למינהל חברת הבנייה שבנתה את הבניינים, שבהם רכשו המשתכנים את דירותיהם. עוד הועלה, שבחוזי חכירה עם משתכנים, שקנו דירות באותו בניין, נקבעו דמי חכירה ראשוניים בשיעורים שונים, וכן כי בחלק מחוזי החכירה האמורים כלל לא נרשם שיעור דמי החכירה הראשוניים. כתוצאה מכך, חלו שיבושים בחישוב ובגבייה של דמי ההסכמה ודמי ההיוון, שערך המינהל לחלק מהמשתכנים הללו.

באוגוסט 1972, היקצה המינהל לחברת בנייה קרקע בשכונה בירושלים, להקמת 444 יחידות דיור. הקצאת הקרקע נעשתה בעקבות החלטה קודמת של הנהלת המינהל, שנתקבלה עוד באוקטובר 1968, בעניין הקמת 184 יחידות דיור על הקרקע האמורה. הקרקע הוקצתה לחברה תמורת דמי חכירה ראשוניים בשיעור של 40% ממחיר של 180 שקל בגין שטח קרקע ליחידת דיור, על בסיס מחיר הקרקע לשנת 1968. בהחלטה נקבע שהמשרד המחוזי יגבה בנוסף על דמי החכירה הראשוניים המגיעים למינהל, ריבית לתקופה מאוקטובר 1968 ועד למועד הגבייה. המינהל גבה מהחברה בשנים 1973 ו־1974 את דמי החכירה הראשוניים, שהתייחסו ל־260 יחידות הדיור הנוספות, בלי לגבות ריבית כפי שהתחייב מהחלטת ההנהלה. על פי חישוב משרד מבקר המדינה, ערכו הריאלי לסוף שנת 1983, של הסכום שלא נגבה, היה יותר מ־4 מיליון שקל.

משרד מבקר המדינה בדק במשרד המחוזי בירושלים 37 תיקים של משתכנים שרכשו דירות בבניינים, שהקימה חברת הבנייה על הקרקע, שבגינה, כאמור, גבה המינהל דמי חכירה ראשוניים בשיעור 40%. התברר, שבתשעה מקרים נרשם בחוזה החכירה, כי שיעור דמי החכירה הראשוניים הוא 80% ובשני מקרים נרשם בשיעורם הוא 40%. בשאר התווים — 26 — לא צויין כלל מהו שיעור דמי החכירה הראשוניים. בארבעה מקרים, שבהם לא צויין בחוזה החכירה שיעור דמי החכירה הראשוניים, ובהם המשתכנים העבירו את זכויות תיהם לאחרים, חישב וגבה המשרד המחוזי את דמי ההסכמה ו/או דמי ההיוון, כאילו שיעור דמי החכירה הראשוניים היה 80%, בעוד שמחברת הבנייה גבה המינהל 40%. דבר זה גרם הפסד כספי למינהל.

בדצמבר 1983, הודיע המינהל למשרד מבקר המדינה, כי בעקבות הביקורת החל המשרד המחוזי בירושלים לבדוק ולתקן את חוזי החכירה, שנערכו עם המשתכנים ושבהם לא צויין שיעור דמי החכירה הראשוניים ששולמו, או שנרשם בהם שיעור דמי חכירה ראשוניים השונה מהשיעור שגבה המינהל בעת הקצאת הקרקע לחברות המשכנות. עוד הודיע המינהל, כי יקפיד על כך, שחישוב דמי ההסכמה המגיעים לו, במקרה של העברת זכויות, ייעשה על בסיס שיעור דמי החכירה הראשוניים שנגבו מהחברות.

2. עד לסוף אוגוסט 1982 נהג המינהל לחשב את דמי ההסכמה לפי ההפרש בין ערך הקרקע למועד רכישת זכות החכירה לבין ערכה למועד העברת זכות החכירה, בלא להתחשב בשיעור האינפלציה באותה תקופה. נוהג זה גרר קובלנות רבות שהופנו למינהל ואף תביעות נגדו שהוגשו לבתי המשפט. בעקבות זאת החליטה המועצה בישיבתה מיוני 1982, כי בחישוב עליית ערך הקרקע יראו את ערכה בעת רכישת זכות החכירה כשהוא צמוד למדד ממועד רכישת הזכויות עד למועד העברתן.

בעקבות החלטת המועצה, הכין המינהל טבלאות דמי הסכמה חדשות לשיכונים ציבוריים, שנכנסו לתוקף בסוף אוגוסט אותה שנה (להלן — מועד השינוי).

— משרד מבקר המדינה הישווה מדגם של ערכי קרקע, ששימשו בסיס לחישוב דמי ההסכמה בטבלאות החדשות, לערכי קרקע ששימשו בסיס לחישוב דמי ההסכמה בטבלאות, שהיו בתוקף עד למועד השינוי. ההשוואה העלתה, שבמרבית המקרים הקטין המינהל את ערכי הקרקע למועד רכישת זכות החכירה, ששימשו בסיס לחישובי טבלאות דמי ההסכמה החדשות. הקטנת ערכי קרקע, שהיא עניין מהותי, לא נדונה במוסדות המינהל, וגם לא הובאה לידיעת המועצה. להלן כמה דוגמאות: על פי הטבלאות החדשות ערך הקרקע של דירה סטנדרטית בשכונה בירושלים, בשנת 1974, הוא 3,600 שקל, לעומת 9,000 שקל, שהיה ערכה לצורך חישוב דמי ההסכמה בטבלאות הישנות; קרקע בשכונה בתל-אביב — 1,800 שקל לעומת 6,000 שקל; ברחובות — 600 שקל לעומת 2,400 שקל; ובקרית טבעון — 360 שקל לעומת 2,100 שקל. מחישובים שערך משרד מבקר המדינה לגבי 45 מקרים עולה שאילו היה המינהל משתמש לצורך חישוב דמי ההסכמה בטבלאות החדשות באותם ערכי קרקע, שבהם השתמש לצורך הכנת הטבלאות הישנות, הרי שב-27 מבין המקרים, דהיינו יותר ממחצית המקרים, כלל לא היה מקום לגבות דמי הסכמה ממעבירי זכויות, שכן באותם מקרים לא חלה עליה ריאלית בערך הקרקע. יודגש כי משרד מבקר המדינה הישווה בכמה מקרים את ערכי הקרקע, ששימשו בסיס לחישוב דמי ההסכמה בטבלאות הישנות, לערכי הקרקע, שקבע השמאי הממשלתי בשומות לצורך עיסקאות ספציפיות באותה תקופה, והועלה, כי ערכי הקרקע, שבהם השתמש המינהל לצורך הכנת הטבלאות האמורות, היו אף גמוכים מהשומות של השמאי הממשלתי.

3. באוקטובר 1978 החליטה המועצה, כי הסכומים של דמי הסכמה המגיעים למינהל בגין הסכמתו להעברת זכות החכירה בדירה הבנויה בשיכון ייקבעו לפי טבלאות, שהוכנו על ידי המינהל ואושרו על ידי המועצה. עוד קבעה המועצה, כי על המינהל לעדכן את הטבלאות פעם בשישה חודשים, אולם אם ראה צורך רשאי הוא, באישור הוועדה לקרקע עירונית שהיא ועדת משנה של המועצה, להקדים את העידכון. הסכומים שבטבלאות מתייחסים להעברת זכויות, שנרכשו החל בשנת 1962 ועד למועד שבו מועברות הזכויות; זכויות שנרכשו לפני 1962 נחשבות כאילו נרכשו בשנה האמורה. דמי ההסכמה שבטבלאות חושבו ביחס לחמש קבוצות גודל של דירות, לפי שטחן.

— עוד בדו"ח שנתי 32 הצביע מבקר המדינה על כך, שעידכון הטבלאות לא תמיד נעשה בהתאם להחלטות המועצה, וכי אי עידכון במועד על ידי המינהל גרם הפסד לאוצר המדינה. הביקורת הנוכחית העלתה, שהמינהל עדיין אינו מקפיד לעדכן במועד את טבלאות דמי ההסכמה; הטבלאות, שנכנסו לתוקף החל בינואר 1983, לא עודכנו, והיו בשימוש המשרדים המחוויים של המינהל עד לתחילת נובמבר אותה שנה, דהיינו במשך עשרה חודשים.

בדצמבר 1983 הודיע המינהל למשרד מבקר המדינה, כי הוא בודק את האפשרות לבצע שיערוך חודשי של הסכומים, שנקבעו בטבלאות דמי ההסכמה.



הביקורת העלתה את הליקויים העיקריים הבאים:

1. העלאת דמי החכירה השנתיים בשיעור של 70% בלבד מהעלייה במדד המחירים לצרכן, מרי שנה בשנה מאז שנת הכספים 1978, גרמה לשחיקה ניכרת בהכנסותיו של המינהל בסעיף זה.
2. בחישוב דמי החכירה המהווים מפלה המינהל, לכאורה, לטובה את קבוצת המשתכנים, ששילמה דמי חכירה ראשוניים בשיעור 40% מערך הקרקע, על פני הקבוצה ששילמה דמי חכירה ראשוניים בשיעור 80% מערך; סכומי דמי החכירה, המשמשים את המינהל לצורך חישוב ההיוון, גבוהים בהרבה מדמי החכירה השנתיים שמשלמים המשתכנים בפועל.
3. לא תמיד חישב וגבה המינהל דמי הסכמה בהתאם לנקבע בחווי החכירה עם המשתכנים, או בהתבסס על השיעור הנכון של דמי החכירה הראשוניים ששולמו לו.
4. המינהל הקטין את ערכי הקרקע למועד הרכישה, ששימשו בסיס לחישוב דמי ההסכמה וכתוצאה מכך דמי ההסכמה, שהמינהל דרש וגבה היו גבוהים לאחר אוגוסט 1982, משהתחייבו. הקטנת ערכי הקרקע, שהיא עניין מהותי, לא נדונה במוסדות המינהל, וגם לא הובאה לידיעת המועצה.
5. לדעת הביקורת, על המינהל לבחון מחדש את מערכת דמי החכירה השנתיים ודמי ההיוון הנגבים ממשתכנים, כדי לעודד אותם להוון את דמי החכירה השנתיים.

הטיפול בענייני "יובל החכירה"

בתקופה שקדמה להקמת מינהל מקרקעי ישראל (להלן — המינהל) החכירה הקרן הקיימת לישראל (להלן — קק"ל) קרקע עירונית למגורים לתקופה של 49 שנה. בחוזה החכירה, שערכה קק"ל עם החוכרים נקבע, שבתום תקופת החכירה (להלן — תקופת החכירה המקורית) תהא לחוכר הזכות לחדש את החכירה לתקופה נוספת של 49 שנים. חוזה החכירה הראשונים, שערכה קק"ל בגין קרקע עירונית שהחכירה למגורים, נערכו בתחילת שנות העשרים; בתום תקופת החכירה המקורית, בתחילת שנות ה-70, עמד המינהל, שמאז הקמתו בשנת 1961 מנהל את אדמות קק"ל, בפני הצורך להיערך להארכת חוזה החכירה שתוקפם פג ("טיפול בענייני יובל החכירה").

לפי נתוני המינהל, עד שנת 1985 תסתיים תקופת החכירה המקורית לגבי כ-3,900 חוזה חכירה של קרקע עירונית למגורים. עיקר הקרקעות, שלגביהן נסתיימה תקופת החכירה המקורית, נמצאות בתחום טיפולם של המשדרים המחוזיים של המינהל חיפה, המרכז, תל-אביב וירושלים. ריכוז הטיפול בנושא יובל החכירה של קרקע עירונית מופקד בידי האגף לקרקע עירונית, שבמשרד הראשי של המינהל בירושלים.

בנובמבר ובדצמבר 1983, ערך משרד מבקר המדינה בדיקה בנושא היערכותו של המינהל לטיפול בנושא יובל החכירה. הבדיקה נערכה במשרד הראשי בירושלים ובמשרדים המחוזיים בירושלים, תל-אביב, המרכז וחיפה.

1. בשנים 1975 ו-1976 קיבלה מועצת מקרקעי ישראל (להלן — המועצה) החלטות בנושא יובל החכירה (להלן — החלטות המועצה מ-1975/76), שעיקרן: חוזה חכירה לגבי קרקע עירונית יוארכו לתקופת חכירה שנייה של 49 שנה בלבד (להלן — תקופת החכירה החדשה); החוכר לא ישלם דמי חכירה ראשוניים אלא רק דמי חכירה שנתיים; ערכה של הקרקע לצורך חישוב דמי החכירה השנתיים החדשים, יהיה ערכה המלא כפנויה למועד הארכת החכירה, ודמי החכירה השנתיים לא יעלו על 1% מערך הקרקע האמור; דמי החכירה השנתיים יהיונו לכל משך תקופת החכירה החדשה והמינהל יתנה את הארכת חוזה החכירה בכך, שהחוכר ישלם לו מראש את דמי החכירה השנתיים המהוונים לכל תקופת החכירה החדשה.

2. מהתיעוד שבתיקי המינהל עולה, כי כבר בסוף שנות ה-70 ובתחילת שנות ה-80 היה המינהל בדעה, שהנסיון להפעיל את שיטת יובל החכירה כפי שנקבעה על ידי המועצה בהחלטות מ-1975/76, קשה לביצוע ומהווה גזירה שאין הציבור יכול לעמוד בה: משתכנים, שגרו בבתי דירות, נדרשו להוון את דמי החכירה השנתיים מראש לכל תקופת החכירה החדשה, דבר שחייב אותם לשלם סכומים גבוהים; את ההיוון האמור היה על המינהל לחשב על בסיס ערכה הריאלי של הקרקע לתחילת התקופה החדשה, בעוד שדמי החכירה השנתיים ששילמו אותם משתכנים בתקופת החכירה המקורית, לא היו ריאליים, במרבית המקרים. בהתאם לשיטת האמורה, נדרשו חוכרים, שגרו בבתי "צמודי קרקע" (קוטג'ים, חווילות וכו') לשלם בגין תקופת החכירה החדשה, לדברי המינהל, דמי חכירה שנתיים שעלו במאות או באלפי אחוזים על אלה שהם שילמו בתקופת החכירה המקורית.

המינהל הביא את הנושא בפני הוועדה לקרקע עירונית, שהיא ועדת משנה של המועצה, רק בישיבתה מדצמבר 1982. הוועדה דנה בנושא בכמה ישיבות, בשנים 1982 ו-1983, והכירה בצורך לערוך שינויים בשיטת יובל החכירה במגמה למנוע העלאות מפליגות בסכומים של דמי החכירה כדי שלא יעוררו את התנגדותו של ציבור החוכרים, ולשמור, ככל האפשר, על פשטות הליכים בעת הארכת חוזה החכירה לתקופה החדשה. הוועדה החליטה על כללים חדשים לטיפול בנושא, ובאוגוסט 1983 העבירה אותם לאישורה של המועצה; והם אושרו בספטמבר אותה שנה. הכללים העיקריים קובעים: חוזה חכירה בגין קרקע עירונית למגורים, שלגביהם תמה תקופת החכירה המקורית, יוארכו לתקופת חכירה חדשה והחוכר לא ישלם למינהל דמי חכירה ראשוניים בגין התקופה החדשה. דמי החכירה השנתיים שישולמו לא יהיו גבוהים מ-1% מערך הקרקע הריאלי ביום תחילת התקופה החדשה ולא יהיו נמוכים מסכום מיוער, שיעודכן על פי השינוי שיחול במדד המחירים לצרכן; סכום דמי החכירה המיוערים ל-1.483 נקבע ל-500 שקל בשנה.

— הנהלת המינהל, בישיבתה מ-11.9.83, החליטה, כי סכום דמי החכירה המיוערי לאוקטובר אותה שנה, יהיה 1,000 שקל, לעומת 500 שקל שקבעה המועצה בכללים שאישרה בספטמבר 1983, בתוספת הפרשי הצמדה. אם הנהלת המינהל היתה בדיעה כי מן הראוי, שהסכום המיוערי יהיה 1,000 שקל, היה עליה להביא זאת בפני המועצה או הוועדה לקרקע עירונית, כדי שהן יחליטו בנושא, דבר שלא נעשה.

— בעקבות החלטות המועצה בנושא יובל החכירה מהשנים 1975 ו-1976 לא נקט המינהל פעולה שיטתית יוזמה כדי לאתר את החוכרים, שתקופת החכירה המקורית שלהם תמה, ולטפל בהארכת חוזי חכירה. באותם מקרים שבהם המשרדים המחוזיים של המינהל טיפלו בהארכת חוזי חכירה, הם החלו בטיפול כתוצאה מפניית החוכר למינהל, בדרך כלל בנושאים, כגון אישור תוספת בנייה ותשלום דמי הסכמה.

— הבדיקה במשרד המחוזי בחיפה העלתה, כי בשכונה אחת בחיפה תמה בשנת 1972, על פי הערכת המחוז, תקופת החכירה המקורית של כ-300 חוזי חכירה, ואילו המשרד המחוזי, האריך בשנים 1978—1979 כמה עשרות חווים בלבד. עוד הועלה, כי המשרד המחוזי איפשר לאותם חוכרים להוון את דמי החכירה השנתיים לתקופה החדשה על בסיס דמי החכירה השנתיים ששילמו בפועל בשנת הכספים 1972.

— מדי שנה בשנה שולחת יחידת המיכון לחוכרים דרישות לתשלום דמי החכירה השנתיים (להלן — אגרות דמי חכירה) שאותן מפיק המחשב הנמצא בשימוש המינהל. הביקורת העלתה, כי בחלק מהמקרים שבהם נסתיימה תקופת החכירה המקורית, לא הופקו אגרות דמי חכירה — לא לפי השיעורים הישנים ולא לפי החדשים — וכתוצאה מכך לא גבה המינהל כל דמי חכירה מאותם חוכרים.

3. במכתבו מספטמבר 1983 למנהלי המחוזות התייחס מנהל המינהל להחלטת המועצה מאותו חודש והורה, כי החל ב-20.9.83 ועד להפצת נוהל עבודה שינחה את המשרדים המחוזיים בטיפולם בנושא, מתבקשים המשרדים הללו להפנות את כל הבקשות המתייחסות ליובל חכירה להחלטת ועדת חריגים (ראה להלן). במכתבו של מנהל המינהל מאותו חודש אל האגף העירוני, הורה המנהל, כי יש להכין עד לאמצע אוקטובר נוהל פעולה מפורט בנושא, אשר יוגש לאישור הנהלת המינהל. בהתבסס על החלטת המועצה מספטמבר 1983 הכין האגף, בשיתוף עם הממונה על ארגון ושיטות, טיוטת נוהל בנושא יובל החכירה, מאוקטובר 1983, והיא הופצה להערות בעלי תפקידים במינהל הנוגעים בדבר.

— עד לתחילת ינואר 1984, לא הושלמה הכנת הנוהל האמור, ולא נמצא כי הוגשה למנהל המינהל תכנית להפעלה יוזמה של הטיפול בענייני יובל החכירה.

4. לפי הוראות מנהל המינהל מספטמבר 1983, היו החלטות בנושא צריכות להתקבל על ידי ועדת החריגים, אשר פועלת במשרד הראשי של המינהל בירושלים.

— מספר התיקים שהעבירו המשרדים המחוזיים לוועדת החריגים, עד למועד סיום הביקורת בסוף 1983, הסתכם ב-18 בלבד; עד לאותו מועד קיבלה הוועדה החלטות ביחס ל-4 תיקים. במקרים רבים, וכפי שהדבר עולה גם בחלק מהמקרים שהועברו לוועדת החריגים, הסתיימה תקופת החכירה המקורית שנים קודם לכן. המינהל עדיין לא ערך עם החוכרים חווה חכירה לתקופת חכירה חדשה, והם הפסיקו בינתיים לשלם למינהל דמי חכירה שנתיים.



מהממצאים עולה, כי החלטות, שקיבלה מועצת מקרקעי ישראל בשנים 1975 ו-1976 בדבר חידוש חוזי החכירה והתנאים לכך, לגבי החוכרים שתקופת החכירה המקורית שלהם נסתיימה, לא עמדו במבחן המציאות. ההחלטות שוננו רק כעבור שמונה שנים.

המינהל לא נקט במשך כל השנים צעדים שיטתיים לאיתור החוכרים שתקופת החכירה המקורית שלהם תמה. הוא גם לא דאג לגבות מחוכרים אלה דמי חכירה שנתיים, עד לחידוש חוזי החכירה. מן הצורך, שהמינהל יתן דעתו לטיפול שיטתי וסדיר בנושא זה.