

מינהל מקרקעי ישראל

פעולות ביקורת

בהנהלת המינהל ובמשרדים המחוזיים בירושלים ובתל אביב נבדקו ההסדרים להקצאת קרקע להקמת מוסדות ציבור. בהנהלת המינהל ובמשרדים המחוזיים בירושלים, בתל אביב, בחיפה ובמרכז נבדקו הליכי הטיפול בהקצאת קרקע לבנייה למגורים במכרזים פומביים.

בהנהלת המינהל ובמשרד המחוז בחיפה נבדקו הפעולות לתכנון ולפיתוח אתר גבעת עדן. בהנהלת המינהל ובמחוז המרכז נבדקו דרכי הקצאת קרקע להקמת בניינים למגורים וקבלת דירות תמורת הקרקע, ואילו בהנהלת המינהל ובמשרד המחוז בירושלים נבדק טיפולו של המינהל בהקצאת קרקע להקמת בתי דירות בבית שמש.

אשר לביצוע קיצוצים בתקציב המינהל לשנת 1984 – ראה דו"ח זה, בפרק על הקיצוצים בתקציב).

ניהול עתודות של קרקע מתוכננת

מינהל מקרקעי ישראל, נוקט מדיניות, באשר לקרקע עירונית שבניהולו, על פי החלטת הממשלה ממאי 1965 – שאומצה על ידי מועצת מקרקעי ישראל (להלן – המועצה) – שקבעה, בין היתר: קרקע עירונית תימסר בדרך של חכירה בלבד ורק לשם שימוש לאותו ייעוד, לאחר שיושלם תכנון ייעודה, בהתאם לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן – החוק).

בחודשים אפריל – יוני 1984, בדק משרד מבקר המדינה במינהל מקרקעי ישראל את פעולותיו בניהול עתודות קרקע עירונית מתוכננת – קרקע שתכנונה הושלם בהתאם לחוק. (על ביקורת קודמת, שערך משרד מבקר המדינה בשנת 1974 בנושא "תכנון מקרקעין – ייעוד ועתודות", ראה דו"ח שנתי 25, עמ' 409).

1. עוד בביקורת הקודמת קבע מבקר המדינה, כי בהתחשב בצורכי הפיתוח של הארץ לטווח ארוך, על המינהל לפעול ליצירת עתודות קרקעיות בדרך של איתור השטחים הפנויים, שברשותו, וכי ניהולה של מדיניות קרקעית נאותה מחייב, שהמינהל יכין מאגר נתונים על הקרקעות שבידו. עוד נאמר באותו דו"ח, כי בינואר 1974 היפנה משרד מבקר המדינה את תשומת לב המינהל לכך, שאין בידו מכשיר להבטחת ניהול נאות של עתודות קרקעיות.

בשנת 1975, הקים המינהל את האגף לתכנון ולפיתוח (להלן – אגף התכנון) וקבע, שהאגף יהווה מכשיר שבעזרתו יוכל המינהל להפוך לגורם פעיל בסיפוק צורכי המשק בקרקע מתוכננת. עוד נקבע, כי האגף יחתור ליצירת מאגר מקרקעין מתוכנן, אשר יענה על צורכי פיתוח המשק בהתאם למדיניות פיזור האוכלוסין.

2. מתכניות העבודה של המינהל לשנות הכספים 1979 – 1983 עולה, שאגף התכנון התרכז, בעיקר, בטיפול בהכנת תכניות מפורטות, שרובן נמסרו להכנה לגורמי חוץ ומיעוטן נעשו על ידי האגף עצמו, אך בשיתוף עם המשרדים המחוזיים של המינהל.

— בידי המינהל אין נתונים מסודרים ומרוכזים בעניין העתודות של כלל הקרקע העירונית המתוכננת שבניהולו. בידי אגף התכנון גם אין מידע מרוכז על מספר התכניות המפורטות שאושרו בהתאם לחוק ועל היקף הקרקעות שאליהן הן מתייחסות. במצב דברים זה אין בידי המינהל מידע מרוכז על היקף שטחן של הקרקעות שתכנון הושלם.

המינהל הודיע למשרד מבקר המדינה, באוקטובר 1984, כי בידי אגף התכנון מצויים נתונים על שטחים פנויים ומתוכננים בתחומם של חלק מהמשרדים המחוזיים, אך נתונים אלה הם ידניים ובלתי מספקים, משום שאינם מאפשרים מעקב שיטתי ואמין. עוד הודיע המינהל, כי נמצאת בתהליך הכנה עבודה רחבת היקף האמורה לקלוט באופן ממוחשב את כל המידע הקשור לשטחים פנויים ומתוכננים, אך עבודת ההכנה והמעקב הינה מורכבת ומסובכת ומותנית בתהליך המיחשוב כל פעילות המינהל, תהליך הנמשך שנים רבות.

מן הצורך, שהמינהל יעשה בהקדם להסדרת הטיפול בתחום חשוב זה של פעולתו, שעל הצורך בהסדרתו היסודית עמד מבקר המדינה עוד לפני עשר שנים.

הקצאת קרקע למוסדות ציבור

ריכוז ממצאים

המינהל לא הכין הוראות נוהל בדבר הקצאת קרקע למוסדות ציבור, כנדרש בהחלטת מועצת מקרקעי ישראל מ-1972.

עד אמצע ינואר 1985 לא הביא המינהל בפני המועצה הצעה מעודכנת באשר להקצאת קרקע למוסדות ציבור; יוצא, שנושא חשוב זה טרם הוסדר.

המינהל לא דרש מהגורמים, שפנו אליו בבקשה לקבל קרקע להקמת מוסד, כי ימציאו לו את הפרוגרמות ו/או את תכניות הבנייה שלהם כדי שיוכל לבדוק אם שטח הקרקע המבוקש הוא בהיקף הנחוץ לשם ביצוע הפרוייקט.

המינהל לא פעל בהתאם לעיקרון, שנקבע בהחלטת הממשלה מ-1972 שאומצה על ידי המועצה, אשר לפיו המינהל יקצה קרקע למוסדות ציבור אך ורק אם ישולם לו מלוא ערך הקרקע, או דמי חכירה ראשוניים בהתאם לשומת השמאי הממשלתי. בתקופה שנבדקה היקצה המינהל, בכל המקרים, קרקע למוסדות ציבור תמורת תשלום של דמי חכירה שנתיים בשיעור 2% בלבד מערך הקרקע, בלא שגבו דמי חכירה ראשוניים.

במרבית התיקים שנבדקו, לא נמצאו אסמכתאות לכך שמי שקיבלו את הקרקע הם אמנם מוסדות ציבור, על פי ההגדרה שבהחלטת הממשלה.

בכמה מקרים היקצה המינהל קרקע להקמת מוסדות ציבור ללא קבלת המלצה של משרד ממשלתי, כנדרש.

המינהל לא נהג לבדוק את מהותם ומעמדם המשפטי של הגורמים שפנו אליו לקבל קרקע; בכמה מקרים הוא היקצה קרקע להקמת מוסדות ציבור, לחברות עיסקיות שהיו קשורות לכאורה בגופים ציבוריים שפנו אליו וביקשו את הקרקע.

לא תמיד הביא המינהל את הבקשות להקצאת קרקע למוסדות ציבור, לדיון ואישור בפני ועדת משנה של המועצה כנדרש; בחלק מהמקרים הביא המינהל את ההקצאות לאישור ועדה משותפת לו ולמשרד הבינוי והשיכון, שלא היתה מוסמכת לטפל במקרים כאלה.

1. הממשלה החליטה ב-1972, כי מינהל מקרקעי ישראל (להלן – המינהל) יקצה ללא מכרז קרקע למוסדות ציבור שעליהם המליצו משרדי הממשלה הנוגעים בדבר. להלן עיקרי החלטת הממשלה: מוסד ציבור הוא מוסד שבבעלות ציבורית או בפיקוח ציבורי ושמטרתו חינוך, תרבות, דת, סעד, בריאות, נופש או ספורט, או מטרה ציבורית אחרת, שקבע השר שבמסגרת משרדו נמצאת פעולת המוסד; המינהל יקצה קרקע למוסדות ציבור, לשם ביצוע מטרותיהם, אך ורק אם ישולם לו מלוא ערך הקרקע או דמי חכירה ראשוניים, כנהוג באותו איזור, בהתאם לשומת השמאי הממשלתי. ערך הקרקע ייגבה מהגורם אשר לו הוקצתה הקרקע, או מהמשרד הממשלתי שהמליץ על ההקצאה; נוסף לדמי חכירה ראשוניים ישולמו למינהל דמי חכירה שנתיים בשיעור 2% מהיתרה הבלתי משולמת של ערך הקרקע. מועצת מקרקעי ישראל (להלן – המועצה) אימצה את החלטת הממשלה, באותה שנה.

לפי גותווי, היקפה המינהל בשנות הכספים 1982 ו-1983 99 מגרשים, ששטחם הכולל היה כ-2,000 דונם, להקמת מוסדות ציבור. ערכם של המגרשים היה, במאוס 1984, כ-5 מיליארד שקל.

2. בחודשים אוגוסט – נובמבר 1984, בדק משרד מבקר המדינה במינהל את טיפולו בהקצאת קרקע למוסדות ציבור בשנים 1980 – 1984; נבדקו 20 עסקאות של הקצאת קרקע בשטח כולל של 126 דונם. הבדיקה נערכה באגף לקרקע עירונית שבמשרד הראשי של המינהל בירושלים (להלן – האגף העירוני), המופקד על הטיפול בנושא, וכן בשניים ממשרדיו המחוזיים של המינהל לאזורי ירושלים ותל אביב.

הסדרים להקצאת קרקע

1. לשם ביצוע החלטת הממשלה מ-1972, שאומצה כאמור על ידי המועצה, קבעה האחרונה, כי המינהל יכין, בתיאום עם משרד האוצר, הוראות נוהל ושוועדה של המועצה, שמונתה על פי אותה החלטה (להלן – הוועדה למוסדות ציבור), תהיה מוסמכת להחליט על מתן הקלות למוסדות ציבור שמשרד ממשלתי אינו מקציב להם מתקציבו את הסכום הדרוש לתשלום בעד הקרקע. הוועדה למוסדות ציבור מורכבת מחברים במועצה: תחילה מונו לוועדה שלושה חברים ולאחר מכן הוגדל מספר חבריה לחמישה.

— המינהל לא הכין הוראות נוהל, הדרושות לביצוע החלטת המועצה מ-1972. הדבר פגם בטיפולו של המינהל בנושא, שכן לא נקבעו, בין היתר: המסמכים שיש להמציא למינהל עם הבקשה להקצאת קרקע למוסד ציבורי; הבדיקות שעל משרד מחוזי, שבתחומו נמצאת הקרקע המבוקשת, לערוך בקשר למבקש, והתיעוד והמסמכים שהמציא.

המינהל הודיע למשרד מבקר המדינה, בינואר 1985, כי אמנם לא הכין את הוראות הנוהל האמורות, אולם הכין קריטריונים בשנים 1979 – 1980, בשיתוף עם משרד הבינוי והשיכון, בעניין הקצאת קרקע למוסדות ציבור, ואלה מוצאים ביטוי במסמכים שונים. לדעת הביקורת, אין בהחלטות השונות, שנחקבלו במועדים שונים והמקבלות ביטוי במסמכים, שרובם לא התייחסו להקצאת קרקע למוסדות ציבור, כדי לשמש תחליף להוראות נוהל ברורות ומרוכזות להסדרת הנושא, כפי שקבעה המועצה ב-1972.

2. בינואר 1984 החליטה הנהלת המינהל למנות ועדה לבחינת התנאים להקצאת קרקע למוסדות ציבור; על הוועדה הוטל להגדיר מחדש מהו מוסד ציבורי, לקבוע קריטריונים ותנאים להקצאת קרקע למוסדות ציבור, ולבדוק את השפעת התנאים הנוכחיים, שבהם מקצה המינהל קרקע למוסדות, על הכנסות המינהל בחמש השנים האחרונות. ההנהלה ביקשה מהוועדה להגיש דו"ח תוך חודש ימים, כדי להביא הצעה להחלטת המועצה. הוועדה לא פעלה וממילא לא הגישה דו"ח כאמור.

בתחילת אפריל 1984 הגיש מנהל האגף העירוני, תוכנית, למנהל המינהל, בנושא הקצאת קרקע למוסדות ציבור. בתוכנית צויין, בין היתר, כי בשנות הכספים 1977 – 1983 היו 188

מקרים של הקצאת קרקע למוסדות ציבור, שבנינם ויתר המינהל על נכית דמי חכירה ראשוניים ונכח רק דמי חכירה שנתיים בשיעור 2% מערך הקרקע. המינהל היקצה למוסדות ציבור בשנות הכספים האמורות, ללא נכית דמי חכירה ראשוניים, כ-3,000 דונם; ערכן של אותן קרקעות הסתכם ביותר מ-12.6 מיליארד שקל, במחירי מארס 1984. עוד נאמר בתזכיר, כי אין קריטריונים ברורים באשר למוסדות הזכאים לקבל מהמינהל קרקע תמורת דמי חכירה שנתיים בשיעור של 2% בלבד מערך הקרקע. מנהל האגף העירוני המליץ, בין היתר, כי בגין קרקע שתוקצה למוסדות ציבור, יגבה המינהל את מלוא דמי החכירה המהווים - 91% מערכה - ובגין קרקע הנמצאת באיזור פיתוח יגבה המינהל דמי חכירה מהווים מופחתים, בשיעור 51% מערכה של הקרקע.

הנהלת המינהל קיימה דיון בתזכיר רק באוקטובר 1984, דהיינו כחצי שנה לאחר הגשתו, והחליטה, בין היתר, כי הוועדה לבחינת תנאי הקצאת קרקע למוסדות ציבור תגבש הצעה מפורטת וכוללת בנושא, שתתבסס על תזכירו של מנהל האגף העירוני, וזו תובא לישיבה הקרובה של המועצה.

גם היועץ המשפטי לממשלה, שהתייחס לנושא אגב חוות דעתו על דרכי הקצאת קרקע למוסדות ציבורי במיתחם שנלך בירושלים (ראה להלן), העיר במכתביו, מספטמבר 1984, להנהלת המינהל, על המצב הקיים בנושא הנדון, ושלל אותו הן מבחינה מינהלית והן מבחינה משפטית. בין היתר ציין היועץ המשפטי, כי המצב הקיים מעודד בקשות ולחצים ויוצר חשש לשימוש בלתי כלכלי ובלתי רצוי במשאבים בעלי ערך כלכלי גבוה. קבלת החלטות לפי שיקול דעת מינהלי ללא קריטריונים ברורים, ענייניים ושיווינונים אין בה, מצד אחד, כדי לשרת את טובת הציבור באופן מירבי, ומן הצד השני, כדי לעשות צדק בין הפונים הרבים, ואף אינה מקילה על הפעלת ביקורת יעילה על ההחלטות, כפי שנדרש. היועץ המשפטי הציע, בין השאר, שהמועצה תדון בהקדם ותקבע מדיניות ונוהל בדבר הקצאת קרקע למוסדות ציבור; עוד הציע, כי עד שייקבעו קריטריונים ונוהל כאמור, יימנע המינהל מלהקצות קרקע למוסדות ציבור כתנאי תשלום החורגים מהתנאים הכלכליים המקובלים, להוציא, אולי, מקרים מיוחדים מבחינת הנסיבות והדחיפות, שבהם לא יהיה זה נכון להשהות את קבלת ההחלטה.

עד לסוף ינואר 1985 לא הביאה הנהלת המינהל בפני המועצה הצעה מעורכנת כאמור לעיל, בדבר דרכי הקצאת קרקע למוסדות ציבור. יוצא, שנושא חשוב זה טרם הוסדר, וזאת על אף ההחלטות שנתקבלו לגביו במינהל, והביקורת הקשה, שהיפנה היועץ המשפטי לממשלה, למינהל, בדבר המצב הקיים בכל הקשור לטיפול בנושא. לדעת הביקורת, מן הצורך שהנהלת המינהל תגבש, בכל ההקדם, הצעה להסדרת הטיפול, בתחום הנדון, שתכלול קריטריונים ברורים בדבר השיקולים להקצאת קרקע למוסדות ציבור, ותביאה ללא דיחוי לדיון במועצה ולאישורה.

3. המינהל מעלה מדי שנה בשנה את דמי החכירה השנתיים, שהוא גובה, בשיעור של 70% בלבד מהעלייה במדד המחירים לצרכן (להלן - המדד), שחלה במהלך השנה שקדמה לה. בהתחשב בתנאי האינפלציה השוררים במשק, גורמת שיטה זו לשחיקה מהירה בהכנסות המינהל מדמי החכירה האמורים. משרד מבקר המדינה הצביע על כך, כי במקרים שבהם היקצה המינהל קרקע למוסדות בלי שגבה דמי חכירה ראשוניים כלשהם, אלא דמי חכירה בשיעור של 2% בלבד בשנה, לתקופה של 49 שנים, ייגרם למינהל הפסד כספי ניכר נוסף: התשלום שהוא יקבל במשך השנים יהיה כמעט אפסי (בעניין שחיקת הכנסותיו של המינהל בגין העלאת דמי החכירה השנתיים בשיעור של 70% בלבד מהעלייה במדד, ראה גם דו"ח שנתי 34, עמ' 335).

בתחילת ינואר 1985 החליטה המועצה, כי דמי החכירה השנתיים יהיו צמודים בשיעור של 100% לעליית המדד.

דרכי הטיפול בבקשות

1. שטחי קרקע, שהיקצה המינהל למוסדות ציבור, הם גדולים ומשתרעים, לעתים, על עשרות דונמים.

— המינהל לא דרש מהגורמים, שפנו אליו בבקשה לקבל קרקע להקמת מוסד, כי ימציאו לו את הפרוגרמות ו/או את תכניות הבנייה שלהם כדי שיוכל לבדוק אם שטח הקרקע המבוקש הוא

בהיקף הנחוץ לשם ביצוע הפרוייקטים. הועלו גם מקרים, שבהם לא הומצאה למינהל המלצת משרד ממשלתי בדבר עצם הקצאת הקרקע והשטח הדרוש לשם הקמת המוסד הציבורי, והמינהל לא דרש המלצה כאמור. המינהל גם לא נהג לבקש מהגורמים האמורים להגיש לו תעודות ומסמכים בעניין יכולתם הכספית לבצע את הפרוייקטים, שלשמן הוקצתה להם הקרקע: הועלה, שהוועדה למוסדות ציבור קבעה בהחלטתה לאישור הקצאות קרקע לכמה גורמים, כי על המינהל לבדוק את יכולתם הכספית, אולם המינהל היקצה את הקרקע בלי שמילא אחר קביעת הוועדה.

2. במרבית התיקים, שבדק משרד מבקר המדינה, לא נמצאו אסמכתאות המעידות שמי שהוקצתה להם קרקע הם אמנם מוסדות ציבור, לפי ההגדרה שנכללה בהחלטת הממשלה מ-1972.

— היו מקרים, שבהם היקצה המינהל את הקרקע למוסדות ציבור אולם הסכמי הפיתוח נחתמו עם חברות עסקיות שהיו לכאורה קשורות למוסדות האמורים. להלן דוגמאות:

(א) באוגוסט 1982 היקצה המינהל כ-23 דונם קרקע בירושלים להקמת ישיבה; ערכה של הקרקע במועד ההקצאה היה כ-17.5 מיליון שקל. הגוף שעמו חתם המשרד המחוזי על חוזה פיתוח הוא חברה עסקית, שבין מטרותיה, על פי מסמכי ההתאגדות שלה, הקמת בתי מלון, ניהול בתי מלון ועיסוק במלונאות ובתיירות.

(ב) בשנת 1983 היקצה המינהל שני שטחי קרקע בירושלים, ששטחן הכולל 21.5 דונם, למוסד דתי להקמת ישיבה. ערכה של הקרקע במועד הקצאתה היה בסכום כולל של כ-60 מיליון שקל. גם במקרה זה חתם המשרד המחוזי על חוזה פיתוח עם חברה עסקית, שבהתאם לתוכנית ההתאגדות שלה, המטרות אשר לשמן היא נוסדה הן: עיסוק בהשקעות בכל צורה שהיא, בכל תחום שהוא; עיסוק בכל צורה שהיא בכל עסקי קרקעות, בניין וקבלנות בכל תחום שהוא; שכירה ו/או השכרת נכסי דלא ניידי.

(ג) באפריל 1984 היקצה המינהל 10.5 דונם קרקע במרכז הארץ להקמת מרכז הנצחה לאישיות ציבורית; ערכה של הקרקע, במועד ההקצאה, היה כ-400 מיליון שקל. הקרקע הוקצתה לחברה, שעל פי מסמכי ההתאגדות שלה, היא עסקית. עוד הועלה, שהמשרד המחוזי של המינהל העביר לחתימת החברה חוזה חכירה עוד לפני הקמת הפרוייקט שלשמו הוקצתה הקרקע. דבר זה נוגד את נהלי המינהל, שעל פיהם יש לחתום תחילה על חוזה פיתוח עם יזם, בגין הקרקע שהוקצתה לו, בדרך כלל לתקופה של שלוש שנים; אם תוך תקופה זו הוא עמד בתנאי ההסכם והקים את המבנה או המבנים, בהתאם למטרת ההקצאה, עורך עימו המינהל חוזה חכירה לתקופה של 49 שנים. המינהל הודיע למשרד מבקר המדינה בינואר 1985, כי בעקבות הביקורת ביקש המשרד המחוזי מהחברה להתזיר לו את חוזה החכירה, כיוון שחלה טעות בעניין.

לדעת הביקורת, לשם הבטחת השימוש בקרקע - גם בעת הבנייה עליה וגם לאחר סיומה - אך ורק למטרה הציבורית שלשמה הוקצתה, על המינהל להקפיד ולהתקשר, הן בחוזה הפיתוח והן בחוזה החכירה, עם המוסד הציבורי עצמו בלבד. לשם כך עליו לדרוש, שהמוסד עצמו יהיה אישיות משפטית - עמותה, קרש ציבורי וכיו"ב.

3. המינהל לא פעל לפי העיקרון, שנקבע בהחלטת הממשלה מ-1972, שאומצה על ידי המועצה, שהמינהל יקצה קרקע למוסדות ציבור אך ורק אם ישולם לו מלוא ערך הקרקע, או דמי חכירה ראשוניים בהתאם לשומת השמאי הממשלתי. המועצה החליטה אמנם, שהוועדה למוסדות ציבור תהיה מוסמכת, במקרים מיוחדים, להחליט על הקלות בתשלום, אולם הביקורת העלתה, כי בכל המקרים היקצה המינהל, בתקופה שנבדקה קרקע למוסדות ציבור תמורת תשלום של דמי חכירה שנתיים בשיעור 2% בלבד מערך הקרקע, בלא שגבה דמי חכירה ראשוניים.

4. ביוני 1979, החליטו מנהל המינהל ומנכ"ל משרד הבינוי והשיכון (להלן - משרד השיכון) להקים ועדה בת שני חברים - מנהל האגף העירוני ומנהל אגף הפרוגרמות שבמשרד השיכון (להלן - הוועדה המשותפת). על הוועדה הוטל, בין היתר, לגבש קריטריונים לצורך הקצאת קרקע לבנייה, למגורים, לקבוצות מאורגנות, וכן לעבד הצעה לאיתור קרקעות להקצאה לקבוצות, כאמור.

— במקרים רבים היקצה המינהל קרקע למוסדות ציבור תמורת תשלום של דמי חכירה שנתיים בשיעור של 2% מערך הקרקע והלא תשלום דמי חכירה ראשוניים, בהסתמך על ההחלטות של הוועדה המשותפת. הביקורת עמדה על כך, כי הוועדה לא הוקמה על ידי המועצה ולא הייתה מוסמכת לטפל בהקצאת קרקע למוסדות ציבור, ללא מכרז, ובתנאים מיוחדים; סמכות כאמור, הוענקה, בהחלטת המועצה מ-1972 לוועדה למוסדות ציבור בלבד. להלן דוגמאות להקצאות, כאמור:

(א) באוקטובר 1983 היקצה המינהל ליוזם קרקע בשטח של כ-3.2 דונם בירושלים, להקמת בית ספר לחזנות, בהסתמך על אישורה של הוועדה המשותפת מאוגוסט אותה שנה. ערכה של הקרקע במועד ההקצאה היה יותר מ-10 מיליון שקל.

(ב) בנובמבר 1983 היקצה המינהל לעמותה קרקע בירושלים בשטח של כ-4.5 דונם, להקמת ישיבה, בהסתמך על החלטת הוועדה המשותפת מאוגוסט אותה שנה. ערכה של הקרקע, במועד ההקצאה היה כ-16.7 מיליון שקל.

(ג) במארס 1984 היקצה המינהל לעמותה מגרש בשטח של 900 מ² בירושלים, להקמת מוסד חינוכי-תורני, בהסתמך על החלטת הוועדה המשותפת מאוגוסט 1983: ערכו של המגרש במועד ההקצאה הסתכם ב-27 מיליון שקל.

5. הועלו מקרים, שהמינהל היקצה קרקעות להקמת מוסדות ציבור בלא שדרש וקיבל דמי חכירה ראשוניים, ובתשלום של דמי חכירה שנתיים בשיעור של 2% בלבד מערך הקרקע, בלי שהבקשות לכך הובאו תחילה בפני הוועדה למוסדות ציבור. להלן דוגמאות:

(א) במחצית הראשונה של שנת 1980, נערך המינהל להוצאת מכרז פומבי לגבי מגרש בשטח של כ-2.5 דונם בירושלים, שעליו קיים מבנה, אולם בעקבות פניותיהם של גורמים ציבוריים, הקפיא המינהל את הליכי המכרז. בדצמבר אותה שנה החליטה הנהלת המינהל להחכיר את הנכס, ללא מכרז, לאחר שקיבלה המלצה ממשרד החינוך והתרבות, לעמותה להקמת מוסד חינוכי-תורני. ערכו של הנכס במועד ההקצאה היה יותר מ-3 מיליון שקל.

(ב) בפברואר 1980 התברר למשרד המחוזי של המינהל בתל אביב, שעל מגרש ששטחו 580 מ² בתל אביב הוקם, עוד ב-1948, מבנה המשמש כמועדון של אגודת ספורט, בלי שנערך חוזה חכירה בין המינהל לבין האגודה. הנהלת המינהל החליטה, באוקטובר 1981, להחכיר את המגרש לאגודת הספורט בדמי חכירה שנתיים בשיעור של 2% מערך הקרקע. ערכו של המגרש במועד ההקצאה היה כמיליון שקל.

(ג) בסוף 1982 פנה קבלן ירושלמי למינהל בבקשה, שיוקצה לארגון שברוואי חבר, מגרש להקמת בית ספר טכנולוגי לבנייה, בתנאים שבהם מקצה המינהל קרקע למוסדות ציבור. בפברואר 1983 המליץ שר העבודה והרווחה בפני המינהל להקצות קרקע למטרה האמורה. במאי אותה שנה אישרה הנהלת המינהל הקצאת מגרש בירושלים, בשטח של כ-4.5 דונם, בתנאי הרשאה לתכנון: על פי ההרשאה אם יעמוד המורשה בתנאים שנקבעו בה ויתכנן את הקרקע, יקצה לו המינהל את המגרש ויחתום עמו הסכם פיתוח בגין הקרקע.

— הגוף אשר לו הוקצה המגרש לא היה זה שבשמו פנה הקבלן, למינהל, לקבל קרקע. בתיקי המינהל אין כל אסמכתאות על זהותם של מנהלי הגוף, אשר לו נתן המינהל הרשאה לתכנן את המגרש, כשלב ראשון להקצאתו לאותו גוף.

המינהל הודיע למשרד מבקר המדינה, בינואר 1985, כי כיום הוא מקפיד להביא בפני הוועדה למוסדות ציבור בקשות להקצאת קרקע להקמת מוסדות ציבור וכי דיוניה של הוועדה המשותפת הופסקו.

רכישת קרקע לצורך הקצאתה למוסד

1. החל בשנת 1979 היה המינהל שותף למגעים בין עיריית ירושלים (להלן - העירייה) לבין חברת בנייה (להלן - היוזם) בעניין המצב התכנוני של מיתחם שנלר בירושלים (להלן - מיתחם שנלר). השתתפותו של המינהל במגעים נבעה מכך, שהוא הבעלים של כ-7 דונם קרקע במיתחם

האמור, אשר החכירים ליום ב-1972 (בעניין זה ראה דו"ח שנתי 24, עמ' 420 ועמ' 428). מהתיעוד שבתיקי המינהל עולה, כי בדעת היום היה להקים במיתחם בתי דירות ובתי מלון, אולם העירייה התנגדה לתכניתו והיתה בדיעה, כי יש לתכנן את המיתחם מחדש ולהקים בו מוסדות ציבור. מאחר שהעירייה והיום לא הגיעו להסכמה בעניין ייעודה הסופי של הקרקע, סוכם בין המינהל לבין העירייה, כי המינהל יקצה ליום קרקע חלופית במקום הקרקע שברשותו, ועל ידי כך ניתן יהיה לתכנן את השטח בהתאם לכוונות העירייה, כאמור.

בעקבות זאת ניהל המינהל עם היום משא ומתן בדבר הקצאת קרקע חלופית, שלפיו ימסור לו היום שטח של 5,980 מ' במיתחם, ובתמורה יקצה לו המינהל זכויות בשמונה מגרשים להקמת יחידות דיור בשכונת רמות שרת בירושלים. בד בבד הכינה העירייה תכנית להקמת מוסדות ציבור במיתחם שנלר, שלפיה ניתן לבנות על השטח של היום מוסדות בהיקף של 10,000 - 12,500 מ'. לפי הערכת השמאי הממשלתי מאפריל 1984, ערכה של הקרקע החלופית ברמות שרת, שתימסר ליום, הוא כ-250 מיליון שקל. באוגוסט אותה שנה אישרה הנהלת המינהל באופן עקרוני את עיסקת החליפין עם היום.

2. באוקטובר 1983, המליצו המשרד לענייני דתות והעירייה בפני המינהל להקצות את השטח במיתחם שנלר, ללא מכרז, לאגודה דתית, להקמת מוסדותיה. האגודה דרשה, שהשטח יוקצה לה תמורת דמי חכירה שנתיים בשיעור 2% מערך הקרקע, וזאת על בסיס הכסחות שניתנו לה בעבר, לטענתה. מנהל המשרד המחוזי של המינהל בירושלים הסתייג בינואר 1984, מתביעת האגודה והיה בדעה שיש לגבות בגין השטח דמי חכירה מהוונים - בשיעור של 91% מערכו - ולא להסתפק בגביית דמי חכירה שנתיים בשיעור 2% בלבד.

בפברואר 1984 קיימה הנהלת המינהל דיון בנושא החליפין והקצאת השטח לאגודה. היא קבעה, בין היתר, כי המינהל אינו פודה עקרונית, זכויות קרקע כדי להקצותה להקמת מוסדות ציבור. הוועדה למוסדות ציבור, שדנה בעניין באפריל אותה שנה, התנגדה להקצות את השטח בדמי חכירה שנתיים בלבד, בשיעור של 2% מערך הקרקע, והחליטה, כי יש לקבל את מלוא דמי החכירה השנתיים (5% מערך הקרקע); לחליפין, הציעה הוועדה להנהלת המינהל למצוא דרך להקצות לאגודה קרקע אחרת בסביבה הקרובה של ירושלים. מנהל המינהל המליץ בפני המועצה להקצות את הקרקע לאגודה בדמי חכירה שנתיים בשיעור של 2% מערך הקרקע, בנימוק שנוצרה מחויבות ציבורית בעניין הקצאה זו.

ביולי 1984 דנה המועצה בנושא ואישרה את ההקצאה.



1. מממצאי הביקורת עולה, שהקצאת קרקע להקמת מוסדות ציבור נעשתה בניגוד להחלטות הממשלה ומועצת מקרקעי ישראל, שקבעו כי המינהל יקצה קרקע למטרות אלו אך ורק אם ישולמו לו מלוא דמי החכירה הראשוניים על ידי החוכר או המשרד הממשלתי שהמליץ על הקצאת הקרקע, וכן דמי חכירה שנתיים בשיעור 2% מיתרת ערך הקרקע. מועצת מקרקעי ישראל החליטה, אמנם, שבמקרים מיוחדים תהיה ועדה מטעמה מוסמכת לתת הקלות בדמי חכירה לגופים המקומיים מוסדות ציבור; אולם התברר, שבכל המקרים שנבדקו היקצה המינהל את הקרקעות, בשנים 1980 - 1984, תמורת תשלום דמי חכירה שנתיים בלבד, ללא גביית דמי חכירה ראשוניים. יוצא, שמקומי מוסדות ציבור קיבלו למעשה קרקע כמעט בחינם.

2. בדיקת ההסדרים להקצאת קרקע למוסדות ציבור העלתה:

(א) המינהל לא הבין הנוראות נוהל להקצאת קרקע למוסדות ציבור.

(ב) במרבית המקרים שנבדקו לא נמצאו אסמכתאות, המעידות שמי שהוקצתה להם קרקע הם אמנם מוסדות ציבור לפי הגדרת הממשלה מ-1972.

(ג) המינהל לא דרש מהגורמים, שפנו אליו לקבל שטחי קרקע להקמת מוסדות ציבור, שימצאו לו פרוגרמות או תכניות בנייה בגין המכנים שבדעתם להקים, כדי לבחון את גודל השטח הנחוץ.

(ד) בכמה מקרים היקצה המינהל קרקע להקמת מוסדות ציבור ללא קבלת המלצה של משרד ממשלתי, כמתחייב.

(ה) המינהל לא נהג לבדוק את מהותם ומעמדם המשפטי של הגופים שפנו אליו לקבל קרקע; בכמה מקרים הוא היקצה קרקע להקמת מוסדות ציבור לחברות עסקיות שהיו קשורות לכאורה בגופים ציבוריים שביקשו את הקרקע למטרה האמורה.

(ו) לא תמיד הביא המינהל את ההקצאות למוסדות ציבור לדיון ולאישור בפני ועדת משנה של המועצה, כנדרש; בכמה מהמקרים הביא המינהל את ההקצאות לאישור ועדה משותפת לו ומשרד הבינוי והשיכון, שלא היתה מוסמכת למפל במקרים כאלה; במקרים אחרים אושרו הקצאות על ידי הנהלת המינהל.

3. לדעת הביקורת, על המועצה והמינהל לפעול ככל ההקדם, להסדרת הטיפול בנושא חשוב זה.

הקצאת קרקע במכרזים לבנייה למגורים

ריכוז ממצאים

בתכניות השנתיות להקצאת קרקע במכרזים, שעורך המינהל, אין, בדרך כלל, מידע מפורט על מיקום המגרשים והאתרים ולא ציון של הגושים והחלקות שבהם מדובר, אלא שם העיר ושם השכונה בלבד; אין בהן גם מידע בדבר שיטחן של הקרקעות האמורות להיות מוקצות בכל מכרז, אלא רק מספר כללי של יחידות הדיור שייבנו באתר או במגרש.

השוואה בין המגרשים והאתרים שנקללו להקצאה במכרזים, בתכנית המינהל לשנת הכספים 1983, לביצוע בפועל, העלתה, שבמרבית המקרים לא הוצעו במכרזים המגרשים שנקללו בתכנית. מאידך, פורסמו במהלך השנה, במקרים רבים, מכרזים לגבי אתרים שלא נכללו בתכנית.

בכמה מהמשרדים המחוזיים שנבדקו, מי ששימשו בפועל כחברי הוועדות לפתיחת תיבות המכרזים פעלו שלא לפי מינוי בכתב; אף כי כל אחד משלושת חברי הוועדה לפתיחת מעטפות חתם את שמו על כל אחת מההצעות שהוצאו מהמעטפות, לא נערך פרוטוקול על ההצעות ופרטיהן; המעטפות הסגורות, שהעבירו המשרדים המחוזיים לאגף העירוני, לא נשמרו בקופה סגורה, לא לפני פתיחתן ולא לאחר מכן, אלא בארון מתכת משרדי.

המינהל קבע ב-1976, כי במכרזים ייכלל מחיר מזערי לקרקע המוצעת, המבוסס על 90% בלבד מערך הקרקע, על פי הערכת השמאי הממשלתי, ולא על בסיס מלוא ערך הקרקע; כתוצאה מכך, בחלק מהמקרים גבה המינהל מזוכים במכרז דמי חכירה שהיו נמוכים מאלה, שהיה גובה לו היקצה את הקרקע לא במכרז, למומלצי משרד הבינוי והשיכון.

במקרים רבים מומשה הערבות הכספית, שהפקידו בידי המינהל הזוכים במכרזים, לאחר שחלף כחודש ממועד החלטת ועדת המכרזים בדבר הזוכה במכרז. כיוון שסכום הערבות נע בכל מקרה בין מאות אלפים לבין מיליוני שקלים, גרם הפיגור במימושה הפסד הכנסות למינהל, בתנאי האינפלציה הקיימים.

נמצאו מקרים שבהם בשל התארגנות לא נאותה של המינהל לקראת פרסום מכרזים, חלו עיכובים בתהליך הקצאת הקרקע ותקלות בסיום העיסקאות.

1. ב-1965 קיבלה הממשלה החלטות בנושא מדיניות הקרקע בישראל, בכלל זה לגבי קרקע עירונית, לאמור: היא תימסר בדרך של חכירה רק לאחר שהושלם תכנונה, ולפי הייעוד שנקבע לה.

בתכנון על פי חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965: ערכה של קרקע עירונית הוא ערכה הריאלי על פי הערכת השמאי הממשלתי; מסירתה, תיעשה בדרך של מכרז פומבי. מועצת מקרקעי ישראל (להלן - המועצה), בהחלטה מאותה שנה, אימצה את החלטות הממשלה בנושא האמור, תוך שחרור המינהל מחובת המכרז, כשהמדובר בהקצאת קרקע להקמת שיכונים ציבוריים על ידי משרד הבינוי והשיכון, או בעבורו.

בשנת הכספים 1982 הציע המינהל במכרזים 104 דונמים קרקע לחברות ולקבלנים, בערך של כ-300 מיליון שקל.

2. בחודשים אפריל - יוני 1984 בדק משרד מבקר המדינה במינהל את הליכי הטיפול בהקצאת קרקע לבנייה למגורים, במכרזים פומביים. הבדיקה נערכה באגף לקרקע עירונית שבמשרד הראשי של המינהל בירושלים (להלן - האגף העירוני), וכן במשרדים המחוזיים של המינהל לאזורי ירושלים, תל אביב, המרכז וחופה: נבדקו 40 תיקי מכרזים שפירסם המינהל בשנים 1981 - 1984. (על טיפולו של המינהל בהקצאת מגרשים לבנייה עצמית, ראה בדו"ח שנת 33, עמ' 811 - 815).

תכניות ההקצאה ונהלי הטיפול במכרזים

1. בתכנית העבודה השנתית שלו, כולל המינהל, בכל שנה, תכנית להקצאת קרקע באמצעות מכרזים פומביים. התכנית מפרטת לגבי כל אחד מהמשרדים המחוזיים של המינהל, את המגרשים שיוקצו בתחומו בדרך של מכרז פומבי במהלך שנת העבודה, ואת מספר יחידות הדיור שניתן לכוון על כל אחד מהם.

— בתכניות ההקצאה האמורות אין, בדרך כלל, מידע מפורט על מיקום המגרשים והאתרים ואין ציון של הגושים וחלקות שבהם מדובר, אלא שם העיר ושם השכונה בלבד; אין בהן גם מידע בדבר שטחן של הקרקעות האמורות להיות מוקצות בכל מכרז, אלא רק מספר כללי של יחידות הדיור שייבנו באתר או במגרש.

בעקבות הביקורת הודיע המינהל למשרד מבקר המדינה, בספטמבר 1984, כי הוא יכלול בתכניותיו את נתוני המגרשים והאתרים המוצעים להקצאה במכרז, דהיינו, מיקום, וציון גושים וחלקות ושטח מדויקים.

2. השוואה, בין תכנית המינהל לשנת הכספים 1983 להקצאת מגרשים ואתרים במכרזים לבין ביצוע התכנית בפועל, העלתה, כי במרבית המקרים לא הוצעו המגרשים והאתרים שנקבעו בתכנית; מאידך, במקרים רבים פורסמו כאותה שנה, מכרזים לגבי אתרים שלא נכללו בתכנית. משרד מבקר המדינה דן עם המינהל בצורך לשפר את תהליכי התכנון בתחום הנדון.

3. בנובמבר 1980, הוציא המינהל נוהל עבודה בנושא החכרת קרקע עירונית במכרז פומבי (להלן - נוהל המכרזים). בהתאם לנוהל פועלות במינהל שלוש ועדות, המופקדות על הטיפול בהליכי המכרזים: בכל משרד מחוזי - ועדה לפתיחת תיבות המכרזים; באגף העירוני - ועדה לפתיחת המעטפות של ההצעות; ועדת המכרזים הארצית (להלן - ועדת המכרזים), המתמנה על ידי מנהל המינהל, שמתפקידה לבדוק את כשרות ההצעות ולהמליץ בדבר ההצעה הכדאית למינהל.

— לא תמיד הוקפד על מילוי כל הוראות הנוהל בדבר מכרזים: בכמה מהמשרדים המחוזיים שנבדקו, פעלו עובדים בחברי הוועדות לפתיחת תיבות המכרזים כדא שניתן להם מינוי בכתב; אף כי כל אחד משלושת חברי הוועדה לפתיחת מעטפות חתמו על ההצעות שהוצאו מהמעטפות, לא נערך פרוטוקול על ההצעות ופרטיהן; המעטפות הסגורות, שהעבירו המשרדים המחוזיים לאגף העירוני, לא נשמרו בקופסה סגורה, לא לפני פתיחתן ולא לאחר מכן, אלא בארון מתכת משרדי.

4. לפי תנאי המכרזים הפומביים, שמפרסם המינהל, יש להכניס את ההצעות לתיבת המכרזים, שבמשרד המחוזי שבתחום טיפולו נמצאת הקרקע שעליה הוכרז.

— בכמה מהמשרדים המחוזיים הוצבו תיבות המכרזים במסדרונות או בכניסות של המשרדים; בתיבות היו פתחים, שדרכם ניתן היה להציץ ולראות אם כבר יש בתיבה מעטפה או מעטפות של מציעים; היו גם מקרים שהתיבות ננעלו כמנעול אחד בלבד.

משרד מבקר המדינה עמד על כך, שתיבות המכרזים חייבות להיות עשויות ומוצגות באופן שלא ניתן יהיה לראות את תכולתן, כיוון שידיעה מוקדמת על כך שיש או אין משתתפים נוספים עלולה להשפיע על גובה הסכום שיציע משתתף במכרז. על המינהל להקפיד, כי לכל תיבה יהיו שני מעטלים וכי כל אחד מהמשתתפות יופקד בידי עובד אחר.

קביעת ערך הקרקע ועדכונו

1. הקצאת קרקע בשיטת המכרז הפומבי נועדה להכניס לקופת המינהל את הסכום המירבי שניתן לקבל תמורת הקרקע בשוק החופשי, ולכן יש חשיבות רבה לכך, שהקרקע תוצע לציבור במחירה הריאלי. החל משנת 1974 גובה המינהל, לפי החלטת המועצה, דמי חכירה מהוונים בשיעור 91% מערך הקרקע, כפי שקבע השמאי הממשלתי, בגין קרקע שהוקצתה להקמת בתי דירות ושיכונים.

בשנת 1976 קבע המינהל, כי בנוסח המכרז הפומבי ייכלל מחיר מוערי. מחירה המוערי של קרקע המיועדת להקמת בתי דירות, והמוצעת במכרז, הוא כ-82% מערכה של הקרקע, כפי שקבע השמאי הממשלתי. בהתאם לנהלי המינהל הוא גובה מהזוכה במכרז את הסכום, שנקב בהצעתו: סכום זה נחשב כדמי חכירה מהוונים.

משרד מבקר המדינה הישווה את המחירים, שהוצעו ב-26 המכרזים, שפירסם המינהל בשנת הכספים 1983, להקצאת קרקע לבניית בתי דירות. נמצא, כי בשבעה מקרים זכו במכרז משתתפים שהמחיר שהציעו היה אמנם גבוה במקצת מהמחיר המוערי, אולם היה נמוך מ-91% מערכה של הקרקע כפי שקבע השמאי הממשלתי. במצב זה, יוצא, כי לא זו בלבד שהמינהל לא הגדיל את הכנסתו בעקבות פרסום המכרזים האמורים, אלא שהתמורה שהוא גבה היתה קטנה מזה שהיה מקבל אילו היה מקצה אותה קרקע ללא מכרז, למולצי משרד הבינוי והשיכון, שכן, ממומלצים כאמור, גובה המינהל דמי חכירה מהוונים בשיעור 91% מערכה המלא של הקרקע, כפי שקבע השמאי הממשלתי.

משרד מבקר המדינה עמד על כך, שמן הראוי לבחון מחדש את הנושא של קביעת מחירה של קרקע המיועדת במכרז. מפאת חשיבותה העקרונית של קביעה זו, יש להביא לאישור המועצה את החלטתו שתתקבל, דבר שלא נעשה בקשר להחלטת המינהל מ-1976.

2. בהוראות נוהל המכרזים ובחוזרים שהוציא האגף העירוני נקבע, כי שומה שקבע השמאי הממשלתי, לגבי ערכה של קרקע שהמינהל עומד להקצות, תהא תקפה עד לתום חמישה חודשים ממועד קביעתה: השומה תעודכן בכל חודש בשיעור שייקבע מפעם לפעם.

— הן מקרים, שבהם משרדים מחוזיים פנו לשמאי הממשלתי בבקשה שזה יקבע את ערכה של קרקע, שהמינהל עמד להציע במכרז פומבי, והערכת השמאי בדבר שומת הקרקע הניעה למשרדים במועד שבו טרם רוכזו כל הפרטים הדרושים לפרסום המכרז. כתוצאה מכך נקחה מועד הפרסום לפרק זמן של עד ארבעה חודשים לאחר מועד השומה, והמינהל נאלץ לעדכן את השומה למועד הפרסום. הביקורת עמדה על כך, שהפנייה לשמאי הממשלתי צריכה להיעשות לאחר שהמשרד המחוזי ריכז את כל הנתונים הדרושים, דבר שיאפשר לפרסם את המכרז עם קבלת הערכה מהשמאי.

3. בהתאם לנוהל המכרזים ונוסחם המתפרסם, על כל מי שמגיש הצעה למכרז לצרף להצעתו ערבות בנקאית בסכום השווה, בדרך כלל, ל-5% ממחירה של הקרקע; המינהל רשאי לממש את הערבות של הזוכה במכרז, מיד לאחר החלטת ועדת המכרזים.

— ב-10 תיקים, מבין 40 שנבדקו, נמצא שהערבות מומשה לאחר שחלף כחודש ממועד ההחלטה, וזאת בדרך כלל, כיוון שהבנקים שנתנו את הערבות נהגו לשלוח למינהל בשיק, בדואר את סכום הערבות. סכומי הערבות נעו בין 150,000 ל-1,500,000 שקל, במחירי 1982 ו-1983. הפיגור במימוש הערבות נגרם הפסד הכנסות למינהל, בתנאי האינפלציה הקיימים. בעקבות הביקורת הודיע המינהל בספטמבר 1984, כי הוא החל לבדוק את הליך מימוש הערבות, במטרה לשפרו ולקצרו.

4. המינהל מאפשר לזוכה במכרז לשלם את יתרת הסכום, שהוא חייב למינהל (הסכום שהוא הציע פחות סכום הערבות הבנקאית), תוך 30 יום ממועד החלטתה של ועדת המכרזים. לפיכך, חולפת

תקופה של חודשיים עד חודשיים וחצי ממועד פרסום המכרז ועד למועד שבו גובה המינהל מהזוכה את יתרת הסכום האמור, דבר הגורם לשחיקה בהכנסות המינהל.

הטיפול בהקצאת הקרקע בעקבות מכרז

תהליך הקצאת הקרקע כולל עריכת חוזה פיתוח בין המינהל לבין הזוכה במכרז. בתקופת חוזה הפיתוח, שהיא בדרך כלל שלוש שנים, על הזוכה לבנות על הקרקע מיבנה, כפי שנקבע בחוזה הפיתוח.

— היו מקרים, שבהם חלו עיכובים בתהליך הקצאת הקרקע ואי דיוקים במכרזים, בשל הכנות לא נאותות של המינהל לקראת פרסומם, כתוצאה מכך היו תקלות בקשירת העיסקאות עם הזוכים במכרז:

1. בסוף 1979 פרסם המינהל מכרז להקצאת מגרש במחוז תל אביב, כאשר בנוסח המכרז היה מידע לא מדויק בדבר אחוזי הבנייה שניתן לבנות על אותו מגרש. בעוד שבתיק העיסקה, שבמשרד המחוזי, היה עוד לפני פרסום המכרז, מידע בדבר אחוזי הבנייה הנכונים למועד פרסום המכרז. החברה שזכתה במכרז דרשה מהמינהל, שיפעל בוועדות התכנון והבנייה להגדלת אחוזי הבנייה ויחתום עמה על חוזה פיתוח לפי שיעור הבנייה שנכלל בנוסח המכרז. תהליך שינוי התכנית המפורטת נמשך כשלוש שנים וחצי, ורק באמצע 1983 התאפשר לצדדים לחתום על חוזה פיתוח.

המינהל הודיע למשרד מבקר המדינה, בספטמבר 1984, כי הפיק לקחים מהמקרה וכי הוא מקפיד לפרסם מכרזים רק לגבי מגרשים שביחס אליהם קיימת תכנית מפורטת מאושרת ותקפה.

2. ב-1982 היקצה המינהל שטח קרקע במחוז ירושלים. לאחר שנערך חוזה פיתוח עם הזוכה במכרז, התברר למשרד המחוזי, כי השטח שהיקצה נכלל באיזור שהאגף לתכנון ופיתוח, שבמשרד הראשי של המינהל, מסר בשנת 1981 לתכנון מחדש. כתוצאה מזרימת מידע שאינו מעודכן בין היחידות השונות של המינהל הוא נאלץ לנהל משא ומתן עם הזוכה במכרז ולהקצות לו בשנת 1983 שטח קרקע חלופי, יקר יותר, בתל אביב.

3. בשנת 1981, פרסם המינהל מכרזים להקצאת שבעה מגרשים להקמת קוטג'ים ברמת אביב. הביקורת העלתה ליקויים מספר בתהליך הכנת החומר למכרז פומבי, בהליכי המכרז וכן בטיפולו של המשרד המחוזי לאיזור תל אביב בנושא, לאחר המכרז.

— בחוות הדעת, שנתן אדריכל המשרד המחוזי, לקראת פרסום המכרזים נאמר, שעל השטח חלה תכנית מפורטת שקיבלה תוקף באוקטובר 1979. רק לאחר שנתקבלה החלטה בדבר החברה שזכתה במכרז נוכח המשרד המחוזי לדעת, כי הבנייה על פי התכנית מותנית באישור תכנית עיצוב ארכיטקטונית שהוגשה לרשויות התכנון, אך טרם אושרה, דבר המצביע על הכנה בלתי נאותה של הנתונים לקראת פרסום המכרז. בעקבות זאת פעלו המינהל והחברה לאישור התכנית וזו אושרה באוקטובר 1983, כ-21 חודשים לאחר מועד ההחלטה של ועדת המכרזים. החברה פנתה למשרד המחוזי וביקשה, כי בשל העיכוב האמור תינתן לה הארכה של תקופת הפיתוח: המינהל הסכים והאריך את תקופת חוזה הפיתוח משלוש לחמש שנים. בחוזה הפיתוח, שערך המינהל עם החברה לגבי כל אחד משבעת המגרשים, נקבע בסעיף "תנאים מיוחדים", שלחברה זכות להכין תכנית רפרזנטציה שלפיה תוכן תכנית איחוד וחלוקה מחודשת של המגרש, כך שכל יחידת דיור וחלק מהמגרש המתייחס אליה תירשם כיחידת רישום נפרדת.

— משרד מבקר המדינה עמד על כך, שלא היה מקום, שהמינהל יתן את הסכמתו, לאחר המכרז, לשינוי תנאים, כאמור, המחווה הכנסת שינוי מהותי בתנאי המכרז. זאת ועוד, אישור תכנית רפרזנטציה של השטח, שהוקצה לחברה, עשוי להעלות את ערכם של המגרשים; הועלה, שהמינהל לא כלל בחוזה הפיתוח, שערך עם החברה, תנאי מפורש, שיאפשר לו לגבות תוספת דמי חכירה במקרה של עלייה בערכם של המגרשים.

בחוזה הפיתוח שערך המינהל עם החברה שזכתה במכרז, כלול סעיף הון באפשרות, שלאחר מועד עריכת החוזה יחולו שינויים בשטח המגרש המוקצה ו/או בגבולותיו, אשר כתוצאה מהם ישתנה ערכו של המגרש: הסעיף קובע את הנוהל לקביעת ערכו החדש של המגרש.

במכתביה מיוני ומאוגוסט 1982 אל המשרד המחוזי, ציינה החברה, כי שיטחם של כל המגרשים שהיקצה לה המינהל קטן ב-592 מ² משיטחם כפי שצויין במכרז. החברה ביקשה, כי יוחזר לה סך של 2.075 מיליון שקל בגין הקטנת השטח, על בסיס המחיר שהציעה במכרז, בתוספת הפרשי הצמדה ומע"מ. המשרד המחוזי שילם לחברה את הסכום שדרשה, וכן תוספת הפרשי הצמדה וריבית בסך של 3.5 מיליון שקל, ובסה"כ כ-5.5 מיליון שקל. הקטנת שיטחם הכולל של המגרשים לא הקטינה את שטח הבנייה של אף אחד מהקוטג'ים שניתן לבנות עליהם.

— המשרד המחוזי שילם לחברה את הסכום שהיא דרשה בלי שפנה, כפי שהיה עליו לעשות, לשמאי הממשלתי כדי שהאחרון יקבע אם אכן חלה ירידה בערכם של המגרשים ואם כן – כאיזה סכום.

4. במארס 1982, פירסם המינהל מכרז להקצאת ארבעה מגרשים להקמת 61 יחידות דיור, בעיירה יבנה, הנמצאת בתחום טיפולו של המשרד המחוזי לאיזור המרכז. שיטחם של המגרשים הסתכם ב-7,500 מ². בהתאם לאחוזי הבנייה המותרים בתכנית המפורטת שחלה עליהם, ניתן היה לבנות עליהם בהיקף של 6,205 מ². ערכם של המגרשים, בהתאם לשומת השמאי הממשלתי המעודכנת למועד המכרז, הסתכם ב-5,063,280 שקל ומחירם המזערי באותו מועד היה 4,146,926 שקל. במכרז זכתה החברה היחידה שנגשה למכרז והציעה את הסכום שנקבע בו כמחירם המזערי של המגרשים. החברה הסדירה את התשלומים למינהל בגין המגרשים וחתמה עמו על חוזה פיתוח כנדרש.

בתיק העיסקה, שבמשרד המחוזי, מצויות ארבע תכניות בנייה שהגישה החברה לאישורו של המינהל, ביחס לארבעת המגרשים האמורים: המשרד המחוזי אישר את התכניות במארס 1984. בהתאם לתכניות שיטחם הכולל של המגרשים גדול ב-296 מ² משיטחם כפי שצויין בנוסח המכרז. ולכן היה על המשרד המחוזי לחשב את שטח הבנייה המירבי המותר, על בסיס שיטחם המדויק של המגרשים, ולגבות מהחברה סכום נוסף. שיטחם של המגרשים על פי תכניות הבנייה, שהגישה החברה למינהל, הסתכם ב-7,796 מ². לפי חישוב, שערך משרד מבקר המדינה, ניתן לבנות על שטח זה, בהתאם לאחוזי הבנייה שבתכנית המפורטת, בנייה בהיקף של 6,453 מ², כלומר שטח בנייה גדול ב-248 מ² מזה ששימש בסיס לחישוב מחירם המזערי של המגרשים במכרז. לפי חישוב, שערך משרד מבקר המדינה, על בסיס שומת השמאי הממשלתי מאותו תאריך, ערכו של שטח נוסף זה בפברואר 1982, היה 200,000 שקל בקירוב. המינהל לא פעל לגביית דמי החכירה בגין השטח הנוסף ובכך נגרם לו הפסד הכנסה.

שני המקרים האחרונים שהובאו לעיל, מצביעים על כך, שהמינהל נוהג להקצות קרקע בלא שקבע קודם לכן, על ידי מדידה בשטח, את גודלה המדויק, אלא הסתפק במדידה גרפית על גבי מפה. המינהל הסביר למשרד מבקר המדינה, בספטמבר 1984, כי עקב מינובלות טכניות לא ניתן למדוד את השטח בכל הקצאה. לדעת הבקורת, חובה על המינהל להכין את פרטי המכרז על פי מדידה בפועל של שטח המגרשים.



בדיקת הליכי הטיפול של המינהל בהקצאת קרקע לבנייה במכרזים פומביים העלתה את הממצאים העיקריים הבאים:

1. בתכניות השנתיות, שהכין המינהל בדבר הקצאת קרקע במכרזים, לא נכלל, בדרך כלל, מידע מפורט על מיקום האתרים והמגרשים ושיטחם, אלא צויין שם העיר ושם האתר בלבד. במרבית המקרים לא הוצאו למכרז המגרשים שנכללו בתכנון, ומאידך פורסמו במהלך השנה, מכרזים לגבי אתרים שלא נכללו בו.

2. ההסדרים בדבר ההליכים לקבלת הצעות הקבלנים במכרזים, והטיפול בהן היו לקויים, ולא היה בהם כדי לשמור, במידה מספקת, על סודיות ההצעות שנתקבלו.
 3. המינהל קבע ב-1976, כי במכרזים ייכלל מחיר מוערי לקרקע המוצעת בהם, על בסיס 90% מערך הקרקע שקבע השמאי הממשלתי. כתוצאה מכך, בחלק מהמקרים, גבה המינהל מזוכים במכרז דמי חכירה נמוכים יחסית. משרד מבקר המדינה עמד על כך, שמן הראוי שנושא זה יישקל מחדש ושהחלטה שתתקבל תובא לאישורה של מועצת מקרקעי ישראל, דבר שלא נעשה בזמנו.
 4. הועלו מקרים, שבהם פירסם המינהל את המכרז חודשים מספר לאחר המועד שבו קבע השמאי הממשלתי את ערכה של הקרקע; במקרים אלה מחירה המוערי של הקרקע, שפורסם במכרז, התבסס על ערכה כפי שקבע השמאי. הביקורת עמדה על כך, שהפנייה לשמאי הממשלתי צריכה להיעשות לאחר שהמשרד המחוזי ריכוז את כל הנתונים הדרושים, דבר שיאפשר את פירסום המכרז עם גבלת הערכת השמאי.
 5. הועלו מקרים, שבהם בשל הכנות לא נאותות של פרטי המכרזים, לקראת פירסומם, חלו עיכובים בתהליך הקצאת הקרקע ותקלות בסיום העיסקאות.
- מן הצורך, שהמינהל יפעל לשיפור דרכי פעולתו בתחום הנדון.

תכנון ופיתוח אתר גבעת עדן

ריכוז ממצאים

המינהל מסר הכנת תכנית מפורטת א' למשרד אדריכלים בלי לתאם את המסירה עם המשרד המחוזי, שעסק, באותו זמן, בבקשות אישור של תכניות אחרות שהיו קיימות לאותו אתר. מנהל אגף התכנון והפיתוח החליט לשנות את התפישה של תכנית א' והורה למשרד אדריכלים להכין תכנית חדשה (ה'). שינוי תכנית א' היה מהותי הן מבחינת תכנון השטח והן מבחינת דרכי השינוק, והיה כרוך בהוצאה ניכרת. השינוי לא הובא לדיון ולהחלטה בפני הנהלת המינהל.

לתכנית ה' צורף תקנון בדבר אפשרויות ניצול השטח, שיש בו משום הפסד כספי למינהל. מנהל האגף קבע במאוס 1982, שיש צורך בשינוי התקנון, אך עד למועד סיום הביקורת לא נקט המינהל פעולה בעניין זה.

המינהל מסר לחברת החשמל, לצורך התקנת עמודי חשמל, את תכנית א' לאחר שתכנית ה' כבר אושרה בוועדה המקומית לתכנון ולבנייה. היה צורך לשנות את מקומו של עמוד מתח גבוה. המינהל שילם לחברת החשמל 1.7 מיליון שקל (במחירי מאוס 1983) להעתקת מקום העמוד.

המינהל הורה להתחיל בפיתוח השטח ובבניית כבישים ומדרכות בלי שהיה חוזה חתום בינו לבין מ.מ. זכרון יעקב.

מנהל המשרד המחוזי בחיפה חתם על חוזה עם מ.מ. זכרון יעקב, שבו הוא חייב את המינהל בהוצאות פיתוח, בלי שהיתה לו סמכות לכך.

חשבונות שהגישה קק"ל למינהל בעבור ביצוע עבודות פיתוח לא התאימו לפרטים שהיו במפרטים. המינהל אישר את החשבונות בלי שבדק אותם די הצורך.

על פי התקציב שהוכן בשנת 1980 לפרוייקט היו הוצאות הפיתוח אמורות להסתכם בכשליש מן ההכנסות מהחכרת המגרשים. לפי אומדנים שהוכנו ב-1984 יהיו הוצאות הפיתוח כ-85% מההכנסות, דבר המעמיד בספק את כדאיות ביצוע הפרוייקט.

1. בתחילת 1971 החליט מינהל מקרקעי ישראל (להלן - המינהל) לתכנן ולפתח את גבעת עדן, הנמצאת בחלק הצפוני של תחום שיפוט של המועצה המקומית זכרון יעקב; האתר משתרע על שטח של כ-860 דונם, ונמצא בנייהו של המינהל. השטח הועד על ידי המינהל לבניית בניינים למגורים וכן בתי מלון ואתרי תיירות: חלק מן האתר, כ-80 דונם, מהווה שמורת טבע. הטיפול בתכנון השטח ובפיתוחו הוא בידי האגף לתכנון ולפיתוח שבהנהלת המינהל ובמשרד המחוזי בחיפה. עלות פיתוח האתר, שביצעו החל ב-1980, נאמדה ב-16 מיליון שקל בקירוב, במחירי דצמבר 1979; פעולות התכנון החלו ב-1971 ונמשכו גם בעת ביצוע הביקורת ב-1984. בסוף 1981 הוחכרו ליזמים שונים 13 מגרשים, שעליהם ניתן לבנות 85 יחידות דיור. ההכנסות מהחכרת המגרשים היו כ-15.8 מיליון שקל, וכ-11.5 מיליון שקל השתתפות בפיתוח (במחירי 1981).

2. בחודשים ינואר - מאי 1984 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות המינהל לתכנון השטח, לפיתוחו ולהחכרת המגרשים. הביקורת נערכה במשרד הראשי של המינהל בירושלים ובמשרד המחוזי בחיפה (להלן - המשרד המחוזי).

תכנון

1. בנובמבר 1971 מסר מנהל האגף לתכנון ולפיתוח שבמינהל (להלן - האגף), למשרד אדריכלים הכנת תכנית בניין ערים מפורטת לשטח האמור (להלן - תכנית א'). במכתבו למשרד האדריכלים ביקש מנהל האגף, שהמשרד יציע חלוקת השטח למגרשי בנייה למגורים בגודל של 700 - 750 מ² למגרש, ויקצה חלקות לפנסיונים, לבתי הבראה ולשטחים לשירותים ציבוריים הדרושים לשכונה כולה.

תכנון השטח הינו פעולה חשובה מן ההיבט הכלכלי ומן ההיבט של רווחת האוכלוסיה שתאכלס את האתר. לא נמצא, שלפני מסירת הכנת תכנית א' למשרד האדריכלים קיימה הנהלת המינהל דיון וקיבלה החלטות שעל פיהן הוצאו למשרד זה הנחיות בדבר התכנית. לדעת הביקורת, יש להביא פעולה כזו לדיון ולהחלטה של הנהלת המינהל ולהסדיר הליכים, כאמור, בנוהל בכתב.

— המינהל הזמין את הכנת התכנון המפורט של השטח על אף שלגבי האתר היו תכניות מפורטות שהכין המינהל קודם לכן (תכנית ב', ג' ו-ד'). התברר, שבדצמבר 1971, לאחר שהאגף מסר למשרד האדריכלים את תכנון השטח, כתב אדריכל המשרד המחוזי לראש המועצה המקומית זכרון יעקב, כי תכנית ב' ו-ד' יאושרו סופית בוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה - חיפה (להלן - הוועדה המחוזית), ושהמינהל לא יתחיל בכל פעולה ברשויות התכנון, בטרם יפורסמו התכניות האמורות. תכניות אלו, שבהן הושקעו סכומים ניכרים, נגנזו ולא נעשה בהן כל שימוש. אופן הטיפול בעניין מצביע על חוסר תיאום בין היחידות השונות הפועלות במינהל.

2. בנובמבר 1972 אישרה הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה את תכנית א', ולאחר מכן היא הועברה לאישור הוועדה המחוזית. במאסר 1973 החליטה האחרונה להפקיד את התכנית, לאחר תיקונים שעשה בה מהנדס הוועדה המקומית, כדי לאפשר לכל המעוניין לעיין בה. בשנת 1974 נתמנה מנהל חדש לאגף והוא החליט, ביוני 1975, לבקש מאותו משרד אדריכלים להכין תכנית מפורטת חדשה (להלן - תכנית ה') לאותו שטח, במקום תכנית א'. ממכתב, שהגיש מנהל האגף למשרד האדריכלים, עולה, שהבקשה לשינוי התכנית נעשתה על פי תפישתו שלו: בעוד שתכנית א' נעשתה על פי העיקרון של חלוקת השטח למגרשים, שעליהם ייבנו בתים בודדים, נערכה תכנית ה' על פי העיקרון של בניית בתים אחדים עם מתקנים משותפים על מגרש אחד. דבר זה מחייב את המינהל למכור כל מגרש לקבוצה של יזמים, שעליו ייבנו במשותף, ארבע עד תשע יחידות דיור.

— תכנית א' הוכנה על פי הנחיות של גורמים מקצועיים במינהל והופקדה, כאמור, על ידי הוועדה המחוזית. להחלטה של מנהל האגף לבקש ממשרד האדריכלים תכנית חדשה היו השלכות כלכליות וחברתיות, ותכנונה היה כרוך בהוצאה נוספת כשוי של מאות אלפי דולרים. השינוי שנערך בתכנית היה עקרוני ומהותי לגבי שיטות פיתוח השטח ושינוק המגרשים שהיו נהוגות במינהל, וחייב התארגנות שונה של המינהל ושל החוכרים ושיתוף

פעולה הדוק ביניהם. לדעת הביקורת, היה צורך להביא שינוי מהותי כזה בפני הנהלת המינהל - דבר שלא נעשה.

3. בתקנון של תכנית ה' שאישרה הוועדה המחוזית ביולי 1981, צויין, כי ניצול השטח - דהיינו, סך כל שטח הרצפות לרישוי בכל הקומות של כל יחידת דיור - לא יעלה על 50% משטח כל מגרש, או על 220 מ² רצפה, על פי הקטן מבין השניים.

שטחם של ארבעה מגרשים באתר, שנועדו כל אחד לבית מגורים בודד, נע בין 640 מ² ל-1,493 מ² למגרש. הגבלת הניצול לשטח מירבי של 220 מ² למגרש, כאמור לעיל, מקטינה את ערך המגרש. בדו"ח, שהגיש מנהל האגף במארס 1982 למנהל המינהל, נקבע, בין השאר, כי יש צורך בשינוי ההגדרה בתקנון בדבר ניצול השטח של מגרשים אלה, כדי להעלות את ערכם. עד למועד סיום הביקורת, במאי 1984, לא עשה המינהל לשינוי התקנון.

4. במארס 1979 העביר המינהל לחברת החשמל לישראל בע"מ את תכנית א' לצורך התקנת קו מתח עליון בשטח המיועד לבנייה, וזו הקימה את הקו בהתאם. בסמוך למועד העברת התכנית לחברת החשמל החליטה הוועדה המקומית על הפקדת תכנית ה'. התברר כי בשטח מגרש שנועד לבנייה כנקבע בתכנית ה', התקיימה כבר חברת החשמל, לבקשת המינהל על פי תכנית שנמסרה לה, עמוד חשמל והיה צורך להעתיקו; עלות ההעתקה הגיעה ל-1.7 מיליון שקל בקירוב (במחירי מאי 1983), ובה נשא המינהל.

השתתפות המועצה המקומית בפרוייקט

1. בפברואר 1981 התקיים דיון, שבו השתתפו נציגים של המועצה המקומית זכרון יעקב (להלן - המועצה), של המינהל ושל משרד התיירות. בדיון סוכם, בין היתר: המינהל יבצע את ההתקנה של מערכת הכיוב הציבורי המאסף, והמועצה תשחרר את היזמים מהיטל כיווב בגין הכיוב הציבורי; המינהל יקנה ממקורות, חברת מים בע"מ, לצורכי שימוש שוטף של הדיירים, בעבור המועצה, 520,000 מ³ מים, לפי שלבי הפיתוח של השטח, בעוד שעלות זכויות המים יועמסו על בעלי המגרשים; המינהל יבצע את בניית מפעל המים (קווים ומיתקנים) והמועצה תשתתף ב-18.75% מעלות הבנייה; ההשתתפות תקווז מן הסכומים, שיגיעו למועצה מהמינהל, בגין מס השבחה מהכנסות ממכירת המגרשים. המינהל יבצע סלילת כבישים, על כל מרכיביהם (לרבות מדרכות ותאורת רחוב); המועצה תעשה כל שביכולתה, על פי חוקי עזר, לגבות מבעלי המגרשים שאינם בניהול המינהל, בעבור המינהל, את הוצאות הפיתוח: המינהל גם יסלול דרך והמועצה תחזיר לו את הוצאותיו. בעקבות הדיון והסיכומים שנתקבלו, הכין המינהל טיוטות חוזה בינו לבין המועצה על בסיס ההסדר האמור לגבי פיתוח האתר.

— ביולי 1984, לאחר דיון ממושך, נחתם חוזה, בנדון בין המינהל לבין המועצה, אולם משרד הפנים לא אישר חוזה זה. יוצא אפוא, כי בעת ביצוע הפרוייקט לא היה בין הצדדים חוזה, שסדיר את החובות והזכויות של כל אחד מהם בגין פיתוח האתר. העדר חוזה לא איפשר למינהל לגבות את חלקה של המועצה בפיתוח הפרוייקט, כפי שסוכם בדיונים המוקדמים. לדוגמא: בדצמבר 1983 הגיש המינהל למועצה חשבון על סך 14.5 מיליון שקל בגין השתתפותה בהקמת מפעל המים. המועצה לא פרעה את החשבון, בטענה שטרם סוכם החוזה המחייב בין הצדדים.

2. בספטמבר 1983 חתם מנהל המשרד המחוזי הסכם עם המועצה, שלפיו הוא התחייב לממן את ביצוע הסלילה והתאורה ברחוב המחבר את השכונות הוותיקות עם איזור הבנייה שנבבעת עדן; לביצוע העבודות התקשרה המועצה עם קבלן והמינהל התחייב לכבד את הסדרי התשלום כפי שייקבעו בין המועצה לבין הקבלן. המועצה התחייבה לגבות את השתתפות הבעלים שחלקותיהם גובלות עם הכביש, לפי חוק העזר המקומי והתיקונים לו.

— משרד מבקר המדינה העיר על כך, שמנהל המשרד המחוזי אינו רשאי לתתם על חוזה המחייב את המינהל; יתר על כן, החוזה לא הובא לאישור הנהלת המינהל ולא אושר על ידי חשב המינהל. המינהל הודיע למשרד מבקר המדינה באוגוסט 1984, כי ההסכם אושר בדרייבר על ידי הנהלת המינהל ועל פי אישורה בוצע התשלום על ידי חשב המשרד.

מסירת ביצוע עבודה לקרן הקיימת לישראל (קק"ל)

1. בשנת 1981 חתם המינהל עם מינהל פיתוח הקרקע של קק"ל, הסכם, שלפיו הוא יעשה את עבודות תכנון הפיתוח של הפרוייקט, וכן עבודות של כבישים ותשתית, הכוללות קירות תומכים, קווי מים וכיוב, טלפון וחשמל. נקבע, שקק"ל רשאית לבצע את העבודה או כל חלק ממנה בעצמה ו/או באמצעות קבלני משנה: כל ההתקשרויות בינה לבין קבלני משנה צריכות להיעשות על פי מכרזים פומביים, שתוצאותיהם תעונות אישור של המינהל: תמורת ביצוע העבודה, בין אם היא נעשתה על ידי קק"ל עצמה או על ידי קבלני משנה, ישלם לה המינהל את עלות העבודה, לפי חשבונות שהיא תגיש, בתוספת 15% מן העלות.

בתקציבי המינהל לשנות הכספים 1980 - 1984 נקבעו למטרות האמורות הסכומים כלהלן (במיליוני שקלים, במחירים שוטפים):

השנה	הסכום
1980	9
1981	16
1982	56
1983	40
1984	90

משרד מבקר המדינה בדק את ההתחשבוניות בין הצדדים בגין ביצוע עבודות העפר והקמת קירות תומכים.

2. על פי כתב הכמויות לביצוע עבודות עפר, שהכין בפברואר 1981 המתכנן שהועסק על ידי המינהל, יש לבצע בשלב א' 170,000 מ³ חפירות ו/או חציבה, ו-70,000 מ³ הידוק המילוי. עבודות העפר נעשו על ידי קק"ל.

— בחשבוניות, שקק"ל הגישה למינהל בתקופה פברואר 1980 - מארס 1982 ושהגיעו ל-11 מיליון שקל בקירוב (במחירים שוטפים), היא ציינה את שעות העבודה של הכלים שעסקו בחפירה, בחציבה, במילוי ובהידוק (להלן - הכלים), ולא את כמויות העפר שהיו קשורות בעבודה, כפי שצויינו בכתב הכמויות. כנסיבות אלו לא ניתן לבדוק אם ביצוע העבודה נעשה על פי התכנית המקורית, כפי שפורטה בכתב הכמויות. המינהל לא בדק ולא תרגם את שעות העבודה של הכלים לכמות העבודה שבוצעה, כדי להשוותה לכמויות שבכתב הכמויות, וכן לא הישווה את ההוצאות בפועל לתקציב.

3. בפברואר 1981 הכין המתכנן כתב כמויות ל-2,400 מ³ קירות תומכים לכבישים: קק"ל פרסמה מכרז לבניית 1,600 מ³ קירות תומכים. למכרז נתקבלו שלוש הצעות והעבודה נמסרה לבעל ההצעה הזולה ביותר (להלן - הקבלן) במחיר של 680 שקל למ³ (במחירי דצמבר 1980).

— הקבלן בנה 3,260 מ³ קירות תומכים שבעבורם קיבל תשלום, דהיינו - היקף העבודה היה גדול ב-36% בקירוב מן הכמות שבכתב הכמויות, וב-100% בקירוב מן ההיקף שצויין במכרז.

תקציב

בדברי ההסבר לתקציב הפיתוח לשנת הכספים 1980, שהכין האגף בקשר לאחר, נאמדו הוצאות הפיתוח של כל האתר, על שלביו, ב-15.6 מיליון שקל (כ-3.5 מיליון דולר), מזה לביצוע בשלב א' 7.4 מיליון שקל (במחירי דצמבר 1979). התפלגות ההוצאות לפי תקופות הביצוע תהיה כלהלן: בשנת הכספים 1980 - 3.5 מיליון שקל; ב-1981 - 5.8 מיליון שקל; ב-1982 - 2.3 מיליון שקל, ובשנת 1983 - 4 מיליון שקל. אומדן ההכנסות מהחכרת כל המגרשים (כולל פיתוח) היה 52.86 מיליון שקל (כ-10.5 מיליון דולר). לפי נתונים אלה, אמורים היו להישאר בידי המינהל, לאחר תשלום הוצאות הפיתוח, כשני שלישים מן ההכנסות מהחכרת המגרשים.

— המינהל לא המציא למשרד מבקר המדינה את פרטי החישובים ששימשו בסיס לנתונים הנזכרים לעיל. הביקורת העלתה, שעל פי אומדנים מעודכנים מאמצע 1984, שערך המינהל, יסתכם ביצוע הפרוייקט (לאחר שינויים שהוכנסו בו – ביטול החכרת שטח לבתי מלון) בהכנסה מזערית ביותר למינהל: ההכנסות המשוערות יהיו כ-14.5 מיליון דולר (לאחר ניכוי מס השבחה), ואילו הוצאות הפיתוח יהיו כ-12.5 מיליון דולר. מן האמור לעיל עולה, שאומדני המינהל בכל הקשור לביצוע הפרוייקט לא היו מבוססים ומדויקים דיים.



הביקורת על התכנון והפיתוח של אתר גבעת עדן, שבזכרון יעקב, העלתה את הלוקויים העיקריים הבאים:

1. בשנת 1975 שינה המינהל תכניות קודמות לפיתוח האתר, שהיו כבר בשלבי אישור על ידי ועדות התכנון, והכין תכנית חדשה, שהיה בה שינוי מהותי לגבי שיטות הפיתוח של השטח והחכרת המגרשים. דבר זה דרש התארגנות שונה של המינהל ושל החוכרים. התכנית החדשה, שהיתה כרוכה גם בהוצאות ניכרות ואף התכנית הקודמת לה לא הובאו לדיון ולאישור הנהלת המינהל.
2. בעת ביצוע הפרוייקט לא היה חוזה חתום בין המינהל למועצה המקומית זכרון יעקב, שיסדיר את החובות והכנסות של כל אחד מהצדדים, דבר שמנע מהמינהל לגבות חלק מהשתתפות המועצה בפרוייקט.
3. המינהל מסר את עבודת הפיתוח לקמ"ל, כנאמן של המינהל, וחתם עמה על חוזה לביצוע העבודות. המינהל לא בדק די הצורך את החשבוניות שהגישו לו קמ"ל, אשר כמויות העבודה שנכללו בהן לא התאימו למפרטים שבכתבי חכמויות שהכין המתכנן.
4. על פי אומדן הוצאות והכנסות, שהכין המינהל ב-1980 לקראת פיתוח השטח, היו הוצאות הפיתוח אמורות להסתכם בכשליש מן ההכנסות מהחכרת המגרשים, ואילו לפי האומדנים שהוכנו בשנת 1984, יהיו הוצאות הפיתוח כ-85% מן ההכנסות. דבר המעמיד בספק את כדאיות ביצוע הפרוייקט.

הקצאת קרקעות תמורת דירות

ריכוז ממצאים

המינהל לא סיכם בכתב הסדר עם משרד הבינוי והשיכון בדבר עניינים כספיים ולא קיים אותו.

המינהל לא עמד על כך שחברת ערים תקבל את הדירות שעליהן סיכם ולא דרש מהחברה לבטל הסכם שהיא עשתה עם הקבלן שלא על דעתו.

המינהל לא סיכם בכתב עם חברת ערים את ההסדרים לחלוקת התמורה מהדירות.

בחלק המערבי של העיר ראשון לציון, סמוך לים (להלן – חולות ראשון לציון), יש למינהל מקרקעי ישראל (להלן – המינהל) שטח קרקע של 5,275 דונם (להלן – השטח). בתחילת 1973 התקיים

במינהל דיון, שבו השתתפו נציגים של המינהל, של משרד הבינוי והשיכון (להלן - המשרד) של "ערים", חברה ממשלתית לפיתוח עירוני (להלן - חברת ערים)⁽¹⁾, וכן מתכננים, סוציולוגים וכלכלנים, שהיו צוות לתכנון חולות ראשון לציון: הצוות דן בהכנת תכנית פיתוח לשטח האמור, אולם לא נתקבלו החלטות מחייבות. המינהל וחברת ערים החלו בפיתוח של כמחצית מהשטח בשנים 1973 ו-1974, אך בגלל התנגדות ציבורית לבנייה ממשלתית באזור הופסק הפיתוח. תכנית המיתאר לגבי השטח קיבלה תוקף בפברואר 1976, ותכנית מפורטת אושרה בפברואר 1980: בתחילת אותה שנה החליט המינהל להקצות לקבלנים קרקעות לבנייה למגורים בשטח.

בחודשים ספטמבר ואוקטובר 1984 בדק משרד מבקר המדינה בהנהלת המינהל את דרכי הקצאת הקרקעות.

תנאי הקצאת הקרקע

1. באפריל 1980 קיים המינהל דיון עם נציגי הגורמים שהיו מעורבים בפיתוח השטח: המשרד, משרד האוצר, השמאי הממשלתי וחברת ערים, בדבר הקצאת הקרקע לקבלנים. בדיון סוכם: תבוצע הקצאה נסיונית של קרקע לבנייה לקבלנים פרטיים, במכרז: התמורה בעד ערך הקרקע - דמי חכירה והוצאות פיתוח - תתקבל מהקבלנים, חלקה בדירות שייבנו וחלקה במזומנים: חברת ערים תהיה אחראית להכנת המכרז ולפרסומו: המשרד יפקח על קצב הבנייה של הקבלנים ועל איכות הביצוע והוא יקבל לידיו את הדירות הגמורות: ההסדר הכספי בין המשרד לבין המינהל ייקבע ויחתם עוד בטרם תיעשה העיסקה: נציג האוצר יכין הצעה להסדר תשלומים בין המינהל לבין המשרד.

2. באוגוסט אותה שנה קבעה הנהלת המינהל את פרטי ההסדר: תמורת החכרת הקרקע יקבל המינהל, מהמשרד, את שווי כמה מהדירות, שייבנו באחריות המשרד: המשרד ימציא למינהל התחייבות לשלם את ערך הדירות האמורות בתאריך שייקבע, בלי קשר אם המשרד מכר אותן אם לא: יקויים דיון בין המינהל לבין המשרד ומשרד האוצר כיצד לפקח על ביצוע העיסקה ולקבל את התמורה הכספית.

— המינהל לא סיכם בכתב את ההסדר האמור, ולא קיים עם משרד האוצר דיון על דרכי הפיקוח על ביצוע העיסקה והתנאים לקבלת התמורה הכספית.

המכרז

1. בהתאם לסיכום מאפריל 1980, הכינה חברת ערים נתונים למכרז משותף לה ולמינהל להחכרת שמונה מגרשים בשטח כולל של כ-21 דונם, שעליו ייבנו 414 יחידות דיור בשטח מבונה כולל של כ-46,000 מ², כל דירה בשטח של 75 מ² - 140 מ² וכ-2,000 מ² לבניית מבנים מסחריים.

על פי תנאי המכרז, נדרש כל חוכר מגרש להתחייב לתכנן ולבנות בניין, וכן לתכנן ולבצע עבודות פיתוח בתחום המגרש: עם השלמת הבניין, עליו להעמיד לרשות המינהל ו/או המשרד מספר דירות, שנקבע, בבניין. תמורת בנייה של 414 הדירות על המגרשים הללו אמור היה הקבלן למסור למינהל 79 דירות, שגודלן ומיקומן בכל בניין נקבעו במכרז: עוד היה על הקבלן הזוכה במכרז, לשלם בעבור הפיתוח תוספת של כ-6.8 מיליון שקל, ודמי חכירה בסך של כ-470,000 שקל, שהוא המחיר המזערי הנדרש. כן נקבע בתנאי המכרז, שהתמורה במזומנים בגין פיתוח הקרקע, תהיה צמודה למדד מחירי התשומה בבנייה למגורים של חודש יולי 1980.

2. בדצמבר 1980 ובינואר 1981 פורסמו שני מכרזים להחכרת שמונת המגרשים והוגשה להם הצעה אחת. ועדת המכרזים המליצה להקצות למציע (להלן - הקבלן) את שמונת המגרשים, במחיר שהוא הציע, שהיה זהה למחיר המזערי שפורסם במכרז. בפברואר 1981 נחתמו הסכמי פיתוח בין המינהל לבין הקבלן. בין יתר התנאים נקבע בהסכמים אלה, שהקבלן יגיש למינהל תכנית בנייה תוך שישה חודשים ממועד ההקצאה, שהוא יתחיל בבנייה תוך 18 חודשים, ושעליו לסיימה עד לסוף 1983.

(1) פרטים על "ערים", חברה לפיתוח עירוני בע"מ, ראה בדו"ח שנתן מבקר המדינה במארס 1979.

— ביולי 1981 הודיעה חברת ערים לשמאי של המינהל, שהקבלן מציע שינויים במיקום ובתכנון של הדירות שיומסרו למינהל וביקשה מהשמאי לבדוק אם השינויים המוצעים יגרמו לשינוי בערך הדירות. מתברר, שהמינהל לא עמד על כך, שהקבלן ימציא לשמאי את התכנית הדרושה כדי שהוא יוכל להעריך את שווי השינויים בדירות. בסופו של דבר קיבלה חברת ערים, בשם המינהל, דירות אחרות מאלו שנקבעו במכרז. המינהל לא עמד על כך שערכן של הדירות החדשות יקבע על ידי השמאי, כדי לוודא אם הוא אכן שווה לערכן של הדירות שנקבעו במכרז.

3. בתחילת 1984 התברר למינהל, שהקבלן לא עמד בלוח הזמנים ובנה עד אז על מגרש אחד בלבד. הקבלן ביקש לבטל את העסקאות לגבי חמישה מגרשים ובאוקטובר 1984 נענתה הנהלת המינהל לבקשתו. על פי הסכם הפיתוח, במקרה של ביטול העסקה ידרוש המינהל דמי שימוש בשיעור 6% מערך הקרקע, בגין התקופה שמיום תחילת הפיתוח ועד להחזרת הקרקע. לפי חישובי המינהל, מיולי אותה שנה, יש לגבות מהקבלן, סך של כ-24 מיליון שקל.

— עד למועד סיום הביקורת לא הגיש המינהל חשבון לקבלן בגין דמי השימוש ולא גבה סכום כלשהו על חשבון החוב.

קבלת הדירות על ידי המינהל

1. כאמור, תנאי המכרז והחלטות המינהל קבעו, שהמינהל יקבל דירות כתמורה להחזרת הקרקע. ממסמכי חברת ערים משנת 1984 עולה, כי מבין הדירות שימסור הקבלן יקבל המינהל דירות מספר תמורת דמי חכירה, וחברת ערים תקבל את האחרות תמורת הפיתוח שהיא ביצעה. בנובמבר 1980 כתב השמאי הממשלתי למינהל, כי לפי בקשת המינהל הוא בדק את התנאים המפורטים במכרז ואין לו הערות: עם זאת הוא ציין, שלא נתבקש ולכן גם לא בדק את חלוקת התמורה בין המינהל לבין חברת ערים.

— לא נערך בין המינהל לבין חברת ערים הסכם בדבר חלוקת התמורה מהדירות בין הצדדים. גם לא נמצא תיעוד שיצביע על מה התבססה החלוקה, מי החליט על כך ומתי. על פי תנאי המכרז, הקבלן ימסור למינהל שבע דירות בכניון שבנייתו הושלמה, אולם מהתכתבות בין המינהל לבין חברת ערים עולה, כי המינהל יקבל ארבע דירות וחברת ערים — שלוש דירות. חלוקה זו לא נדונה ולא אושרה על ידי הנהלת המינהל.

2. בדצמבר 1982, נחתם בין חברת ערים לבין הקבלן הסכם, שלפיו הקבלן ימסור לה במועד מוקדם מזה הנקוב בהסכם חמש דירות נדולות יותר, בכניון אחר, שהוא בנה במסגרת המכרז, תמורת שבע הדירות בכניון שניכנה במסגרת המכרז. על הסכם זה לא חתם המינהל ולא נמצא שהוא הסמיך את חברת ערים לחתום על חוזה שתנאיו שונים מאלה של המכרז. חברת ערים קיבלה את חמש הדירות הנדולות.

— המינהל אמנם התנגד לשינוי תנאי המכרז אך לא פעל לביטול ההסכם שעשתה חברת ערים. המינהל הודיע למשרד מבקר המדינה בינואר 1985, כי הוא יפעל לקבלת הדירות בהתאם לתנאי המכרז.



מינהל מקרקעי ישראל החליט על הקצאה נסיונית, במכרז, של שמונה מגרשים, בהיקף כולל של 21 דונם, כחולות ראשון לציון. הוסכם, שתמורת המגרשים יקבל המינהל דמי חכירה לא במזומן, כמקובל, אלא כמה דירות מאלה שהקבלנים יבנו.

הקבלן שוכח במכרז התחייב למסור למינהל שבע דירות בכניון שונה. חברת ערים, שהיתה אמורה לקבל תמורת דמי הפיתוח כמה מן הדירות, חתמה עם הקבלן ללא הסכמת המינהל, על הסכם, שלפיו ימסור הקבלן לחברת ערים חמש דירות אחרות, נדולות יותר, בכניון אחר. המינהל לא נקט צעדים לביטול ההסכם האמור, וטרם קיבל את התמורה המגיעה לו.

הקבלן ביקש מהמינהל לבטל את העיסקאות לגבי חמישה מבין שמונת המגרשים שהוקצו לו. המינהל הסכים לכך בתנאי, שהקבלן ישלם דמי שימוש, שהיו, לפי חישובי המינהל מיוני 1984, כ-24 מיליון שקל; המינהל לא הגיש לקבלן חשבון ולא נקט כל צעד לנכיית הסכום. מהאמור לעיל יוצא, שהמינהל לא דאג לקבל מהקבלן את התמורה בעד הקרקע כפי שנקבע במכרזו ובהסכם הפיתוח.

הקצאת קרקע בבית שמש

ריכוז ממצאים

במאי 1983, החתים המשרד המחוזי את החברה על התחייבות לשלם למינהל את דמי החכירה שידרוש, בהתאם לערכו של השטח על פי קביעת השמאי הממשלתי, וכן גבה ממנה 4.5 מיליון שקל, על חשבון דמי החכירה האמורים. פעולות אלו נעשו על ידי המשרד המחוזי לפני שהעיסקה נדונה ואושרה בהתאם לנהלי המינהל.

עוד לפני אישור העיסקה הקימה החברה על השטח בניינים בלא שהוצא לה היתר בנייה כנדרש בחוק; בשנת 1984 החלה החברה למכור דירות בבניינים אלה, למרות שאין בידיה זכויות חוזיות על שטח זה. המינהל לא פנה לבית המשפט בבקשה שיוציא צו האוסר על החברה למכור דירות אלו.

על פי החלטת משנת 1969 של מועצת מקרקעי ישראל (להלן – המועצה) אין מינהל מקרקעי ישראל (להלן – המינהל) מפרסם מכרז פומבי למסירת קרקע לחברות בנייה, שמשרד הבינוי והשיכון (להלן – משרד השיכון) המליץ עליהן במסגרת פרוגרמת הבנייה שלו. פרוגרמת בנייה של משרד השיכון נערכת, בין השאר, לאחר איתור קרקעות לבנייה, שנעשה במשותף על ידי המינהל והמשרד. המלצות להקצאת קרקע לחברות, כאמור, מעביר משרד השיכון בכל שנה, לאגף לקרקע עירונית שבהנהלת המינהל (להלן – האגף העירוני); כל המלצה כוללת את פרטי החברה המומלצת, המגרש המומלץ להקצאה לאותה חברה, מספר יחידות הדיור שייבנו עליו וגודלן. האגף העירוני מעביר את ההמלצה לטיפולו של המשרד המחוזי של המינהל, שבתחומו נמצא המגרש שבו מדובר.

בחודשים ספטמבר – נובמבר 1984 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את טיפולו של המינהל בהקצאת קרקע לחברה לבניין ועבודות ציבוריות (להלן – החברה), בשכונת גבעת שרת בבית שמש, לשם הקמת בתי דירות, במסגרת פרוגרמת הבנייה של משרד השיכון. הבדיקה נערכה במשרד הראשי של המינהל ובמשרד המחוזי בירושלים (להלן – המשרד המחוזי). (בעניין בנייה למגורים באמצעות חברות, ראה גם ד"ח זה, עמ' 135).

1. בפברואר 1981 המליץ משרד השיכון בפני המינהל להקצות לחברה שטח קרקע בבית שמש לשם הקמת 165 יחידות דיור. כיוון, שבאותה עת לא הסתיים עדיין תכנונה של הקרקע בהתאם לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן – החוק), לא ניתן היה להקצותה ולכן לא הוקצה המינהל את הקרקע לחברה. משרד השיכון חזר והמליץ על ההקצאה, בינואר 1982, במסגרת פרוגרמת הבנייה שלו לשנת הכספים 1981 וציין, כי גודל השטח הוא 30.4 דונם. על השטח האמור חלה, באותה עת תכנית מפורטת שאושרה להפקדה בינואר 1982, אולם טרם קיבלה תוקף בהתאם לחוק. במהלך שנת 1982, תוקנה התכנית המפורטת וקיבלה תוקף בנובמבר. בהתאם לתכנית המתוקנת הסתכם השטח לבניית יחידות הדיור (להוציא שטחים מסוריינים) ב-15,224 מ². ועדת העיסקאות של המשרד המחוזי, בישיבתה בתחילת מארס 1982, אישרה את הקצאת השטח לחברה והודיעה לה על כך.

— המשרד המחוזי הודיע לחברה על הקצאת השטח לפני שהעיסקה אושרה על ידי מנהל האגף העירוני, כנדרש.

בסוף מארס 1982 קבע השמאי הממשלתי, כי ערכו של השטח לאותו מועד, על בסיס נתוני התכנית המפורטת לפני שתוקנה, הוא 8 מיליון שקל. בתחילת אפריל אותה שנה פנה המשרד המחוזי לחברה בבקשה שתשלם לו את דמי החכירה שהגיעו למינהל, בהתאם להערכת השמאי האמורה. כיוון שהחברה לא שילמה את הסכום, החליטה ועדת העיסקות של המשרד המחוזי, במאי 1982, על ביטול העיסקה והודעה על הביטול נשלחה לחברה.

2. במאי 1983 המליץ משרד השיכון בפני המינהל להקצות לחברה שטח על פי התכנית המפורטת שקיבלה תוקף כאמור. ההמלצה התייחסה לשטח של 25.5 דונם, שעליו ייבנו 162 יחידות דיור.

באותו חודש החתים המשרד המחוזי את החברה על מסמך, שלפיו היא מצהירה ומתחייבת בפני המינהל לשלם לו בגין השטח, כפי שיוערך על ידי השמאי הממשלתי, ללא עוררין, תוך עשרה ימים מיום קבלת דרישת המינהל; עוד הצהירה החברה, כי תשלם למינהל, באותו חודש, סך של 5 מיליון שקל, כולל מע"מ על חשבון דמי החכירה, המגיעים לו בגין השטח. בסוף חודש מאי שילמה החברה למינהל את הסכום האמור.

— כי הפעולות חללו נעשו על ידי המשרד המחוזי לפני שהעיסקה נדונה ואושרה בפורום המתאים במינהל. לדעת הביקורת, לא היה מקום שהמשרד המחוזי יפעל כפי שפעל, שכן משמעות הפעולות האמורות היתה שהמינהל מסכים שהשטח יוקצה לחברה, וזאת עוד לפני שהנהלת המינהל, שהיא הגוף המוסמך לכך, אישרה את העיסקה.

בינואר 1985 הודיע המינהל למשרד מבקר המדינה, כי הוא ראה את העיסקה עם החברה כחידוש הקצאה ולא כעיסקה חדשה, ולכן כל צורת טיפולו בעיסקה זו היתה שונה, מה עוד שהמדובר בהליך מזורז שכל מטרתו היתה לקדם את הטיפול בהקצאת הקרקע. אשר להתחייבות הכספית, הודיע המינהל, כי ההתחייבות שהמציאה החברה למשרד המחוזי תשמש למינהל כסיוע בתביעה המשפטית שהוא הגיש נגד החברה (ראה להלן).

משרד מבקר המדינה חזר ועמד על כך, שהיה על המינהל להביא את העיסקה לאישור הנהלת המינהל לפני הפעולות שנקט המשרד המחוזי. הביקורת גם הצביעה על כך, כי העובדה שהחברה נדרשה לחתום על ההתחייבות לא היתה לה שום תוצאה מעשית מבחינת המינהל, שכן מסמך זה לא סייע לו עד למועד סיום הביקורת, לגבות מהחברה את מלוא הכספים המגיעים לו.

3. באוגוסט 1983, קבע השמאי הממשלתי, כי שווי של השטח, באפריל אותה שנה, היה כ-48 מיליון שקל, ובאוגוסט כ-51.6 מיליון שקל. באותו חודש אושרה העיסקה על ידי הנהלת המינהל. יתרת חוב החברה למינהל, לאחר עדכון סכום דמי החכירה ליום אישור העיסקה ובקיוזו הסכום ששילמה, שעודכן ליום האישור, הייתה בסכום כולל של כ-40 מיליון שקל.

— עוד לפני אישור העיסקה על ידי הנהלת המינהל הקימה החברה בניינים על השטח, ובתחילת ספטמבר 1983 כבר השלימה חלק ניכר מפרויקט הבנייה. המינהל לא ערך בדיקה של המצב בשטח, לפני שהביא את העיסקה לאישור הנהלת המינהל. יתר על כן, גם לאחר שהמינהל ידע כי החברה בנתה, כאמור, הוא לא דרש ממנה להמציא לו את תכנית הבנייה שלה, כדי שניתן יהיה לבדוק אם הבנייה נעשתה בהתאם לאישור על ידי הנהלת המינהל, בהסתמך על המלצת משרד השיכון. זאת ועוד, הועלה, כי החברה ביצעה את הבנייה בלא שהוועדה המקומית לתיכנון ולבנייה הוציאה לה היתר בנייה כנדרש בחוק.

4. לאחר אישור העיסקה על ידי הנהלת המינהל פנה המשרד המחוזי לחברה ודרש ממנה, בהסתמך על ההתחייבות ממאי 1983, לשלם למינהל, דמי חכירה מהוונים בסך של 40 מיליון שקל. החברה חלקה על גובה השומה שקבע השמאי הממשלתי, וסירבה לשלם את הסכום שנדרש ממנה. מאחר שהחברה המשיכה בפועל בעבודות בנייה בשטח, פנה המשרד המחוזי, באוקטובר אותה שנה, לבית משפט השלום בירושלים בבקשה להוציא צו מניעה זמני נגד החברה, כצעד מוקדם לפני הגשת תביעה משפטית נגדה. באותו חודש הוציא בית המשפט צו מניעה האוסר על החברה או כל אדם הפועל מטעמה לבצע בשטח כל עבודה מכל סוג שהוא. הצו לא הוגבל לפרק זמן כלשהו, ונקבע בו כי תוקפו מותנה, בין היתר, בכך שהתביעה העיקרית תוגש תוך שבעה ימים מנתינתו. בעקבות מתן

הצו הגיש המינהל, בפרק הזמן שנקבע בצו, תביעה משפטית למתן צו סילוק יד כנגד החברה, וכן לצו מניעה האוסר עליה לבצע כל עבודה נוספת בקרקע. עד סוף ינואר 1985 לא הסתיים הדיון בתביעה ואף לא הוחל בשמיעת הוכחות הצדדים.

המשרד המחוזי לא מימש את זכויות המינהל לפי צו המניעה הזמני שהוצא לבקשתו, ואיפשר לחברה להוסיף ולפעול בשטח כנגד סבלת התחייבות חדשה בכתב מצידה, מסוף אוקטובר 1983, שלפיה תקבל החברה ללא עוררין את קביעת השמאי הממשלתי, כבדיקה המחודשת של השומה, כפי שביקשה החברה. כן התחייבה החברה לשלם למינהל את המנוע ממנה על פי השומה החדשה, תוך 10 ימים מיום קבלת הרישה מהמינהל. בעקבות ההסדר האמור שילמה החברה כאמצע נובמבר אותה שנה, כ-21.6 מיליון שקל על חשבון חובה, נוסף לסכום ששילמה במאי 1983 כסך 5 מיליון שקל.

5. השמאי הממשלתי עיין מחדש בשומת השטח, בפברואר 1984, וקבע, שערכו של השטח, באוגוסט 1983, היה 37.5 מיליון שקל ובפברואר 1984 - 69.2 מיליון שקל. בהתאם לכך ערך המשרד המחוזי חישוב חדש, ופנה לחברה בדרישה שתשלם למינהל סכום של כ-14 מיליון שקל, עד לסוף פברואר 1984. גם במקרה זה מירבה החברה לכבד את התחייבותה והודיעה למשרד המחוזי, שהיא חולקת על קביעתו של השמאי הממשלתי, ודרשה שתיערך שומה חדשה.

למרות זאת, ועל אף התביעה המשפטית שהוגשה נגד החברה, איפשר המינהל לחברה להוסיף ולבנות בשטח, ולא מנע את המשך הבנייה באמצעים המשפטיים שעמדו לרשותו, כאמור. מנהל האגף העירוני פנה, בינואר 1985, אל השמאי הממשלתי הראשי וביקשו לערוך שומה חוזרת של השטח. לפי השומה האחרונה מינואר 1985, הוקטן שוב ערכו של השטח והועמד על סך של כ-30.5 מיליון שקל, לסוף אפריל 1983. כאותו מועד טרם הסתיים הדיון בתביעה המשפטית שהוגשה נגד החברה.

המינהל ידע, עוד במאי 1984, כי החברה מוכרת דירות בבניינים שהקומה על השטח, בלא שיש לה זכויות חוזיות על השטח, שכן המינהל לא ערך עימה הסכם פיתוח. לפי נתוני משרד השיכון, מכרה החברה עד סוף ספטמבר 1984 45 דירות. הביקורת העלתה, כי גם לאחר שנודע למינהל כי החברה מוכרת דירות בבניינים שהקומה, הוא לא פנה לבית המשפט בבקשה שיוציא צו האוסר עליה למכור דירות, ולא נקט פעולות לאזהרת מי שקנו דירות בבניינים שבנתה החברה ו/או קונים בכוח כי לחברה אין זכויות חוזיות על השטח וכי תלויה ועומדת נגדה תביעה לסילוק יד, שהוגשה על ידי המינהל.



המשרד המחוזי בירושלים החל ב-1981 לטפל בהקצאת שטח של כ-25 דונם קרקע בבית שמש, לחברת בנייה, לשם הקמת בתי דירות במסגרת פרוגרמת הבנייה של משרד השיכון.

בסוף אוגוסט 1983 אישרה הנהלת המינהל את הקצאת השטח לחברה, אך עוד לפני האישור הקימה החברה בניינים על השטח, ובתחילת ספטמבר אותה שנה כבר השלימה חלק ניכר מפרויקט הבנייה. המינהל לא ערך בדיקה של המצב בשטח, לפני הבאת העיסקה לאישור הנהלת המינהל. יתר על כן, גם לאחר שהמינהל ידע כי החברה בנתה הוא לא דרש ממנה להמציא לו את תכניות הבנייה שלה, כדי שניתן יהיה לקבוע אם הבנייה היא בהיקף שאושר על ידי הנהלת המינהל, בהסתמך על המלצת משרד השיכון. זאת ועוד, הועלה כי החברה ביצעה את הבנייה בלא שהוצא לה היתר בנייה כנדרש בחוק.

אופן טיפולו של מינהל מקרקעי ישראל בהקצאת הקרקע לחברה, הן כאשר לפעולות המינהליות והן כאשר להליכים המשפטיים שננקטו, מצביע על מנהל בלתי תקין.

עד למועד ליכום הביקורת לא הצליח המינהל לגבות מהחברה את הכספים המגיעים לו, לפי חישוביו.