

# מינהל מקרקעי ישראל

## פעולות ביקורת

במשרד הראשי של המינהל בירושלים ובמשרד המחוזי לאזור הדרום בבאר שבע נבדקו פעולות המינהל להקצאת קרקע להקמת שני בתי מלון בחוף הצפוני באילת.

במשרד הראשי ובמשרדים המחוזיים המרכז, תל אביב וחיפה נבדק אופן טיפולו של המינהל בקרקעותיו הנמצאות בידיהן של שלוש חברות בנייה זה עשרות שנים.

במשרד המחוזי המרכז נבדקו פעולות המינהל להקצאת קרקע להקמת הישוב כוכב יאיר ולגביית דמי החכירה בגין ההקצאה.

במשרד הראשי בירושלים ובמשרד המחוזי תל אביב נערכה ביקורת על פעולות המינהל להקצאת קרקע להקמת מרכז קניות ברמת גן ולגביית דמי החכירה.

במשרד המחוזי תל אביב נבדק אופן טיפולו של המינהל בגביית דמי חכירה שנתיים בגין מגרש בתל אביב – בעקבות הרחבת מבנה על אותו מגרש.

במשרד הראשי של המינהל ובמשרדים המחוזיים ירושלים, תל אביב והמרכז נבדקו היבטים אחדים של השירות לאורח.

## הקצאת קרקע להקמת בתי מלון בחוף הצפוני של אילת

### ריכוז ממצאים

בשנים 1981 – 1980 הקצה מינהל מקרקעי ישראל ליוזמים קרקעות להקמת שני בתי מלון בחוף הצפוני של אילת.

### הקצאת קרקעות ושומותיהן

#### מלון א'

1. המשרד המחוזי של המינהל ביקש מהשמאי הממשלתי המחוזי לשום את המגרשים שהוקצו ליוזם. אל הבקשה צירף המשרד המחוזי את תרשימים שטח המגרשים המהווה צילום של קטע מתשריט של תכנית מפורטת שלא קיבלה תוקף. שטח המגרשים חושב על ידי המינהל בהתבסס על מפה גרפית, ללא מדידתו בפועל.

2. בסוף אוקטובר 1980 שונה משרד התיירות את המלצתו לגבי הקמת המלון והגדיל את תפוסתו. בלא להמתין לקבלת שומה בהתאם לתפוסה החדשה של המלון אישר המינהל את העסקה בדצמבר 1980. המשרד המחוזי הציג בפני ועדת העסקות של המינהל נתונים חלקיים, בלתי מעודכנים ובלתי מבוססים כראוי. המינהל דרש מהשמאי הממשלתי המחוזי להמציא לו שומה שלא לתאריך הוצאתה ואף לא למועד אישור העסקה, כי אם למועד

מוקדם בשלושה חודשים ממועד אישור העסקה, בלא הצמדת דמי החכירה לתקופה שחלפה מהמועד לו נערכה השומה.

## מלון ב'

1. באוקטובר 1980 המליץ משרד התיירות בפני מנהל המינהל להקצות לזים שני מגרשים צמודים להקמת מלון ובו 120 חדרים ומתקני ספורט. עסקת ההקצאה אושרה על ידי ועדת העסקות של המינהל במאוס 1981. באפריל 1981 הוציא משרד התיירות, לפי בקשת הזים, המלצה חדשה למינהל להקמת מלון בן 200 חדרים ומרכז ספורט. המלצת המשרד מאפריל 1981 לא הובאה לדיון בוועדת העסקות של המינהל ולא נתבקשה מן השמאי הממשלתי המחוזי שומה חדשה בשים לב לשוני בהיקף הבנייה ולאפשרויות הניצול של המגרשים על פי ההמלצה החדשה.

2. דמי החכירה הנקובים בהסכם הפיתוח שבין המינהל לזים מושתתים על שומת הקרקע בידי השמאי הממשלתי המחוזי מינואר 1981, המתייחסת לאפשרויות ניצול ולהיקף בינוי שונים מאלה הכלולים בהמלצתו האחרונה של משרד התיירות מאפריל 1981. בהעדר שומה מעודכנת הסב המינהל לעצמו הפסדים כספיים ממשיים.

## מעמדם התכנוני של המקרקעין

הנתונים הכלולים בהחלטות המינהל להקצאת הקרקעות ובנוסף הסכמי הפיתוח שבין המינהל לזימים באשר לאפשרויות הבנייה עליהן, אינם תואמים את מעמדם התכנוני של הקרקעות באותה עת, לפי תכניות בנין עיר תקפות. הנתונים האמורים מבוססים על תכניות מופקדות שטרם אושרו סופית. במצב דברים זה היה המינהל מנוע מלהקצותן לפי היקף הניצול בו הוקצו.

## הליכי רישוי הבנייה

היתרי הבנייה להקמת בתי המלון לא הוצאו על ידי הוועדה המקומית בהתאם לתכניות המפורטות בנות התוקף החלות על המקרקעין ושלפיהן לא ניתן כלל לאפשר את הקמת בתי המלון בהיקף הבינוי שאושר.

על פי הלכות שנקבעו על ידי בית המשפט העליון, פעלה הוועדה המקומית בחוסר סמכות. הוועדה המקומית במתן היתרי הבנייה פעלה שלא כדין אף בהתייחס לתנאיה של התכנית המפורטת, שעליה התיימרה להתבסס ושכאמור לא אושרה סופית כחוק. המינהל לא נתן דעתו להיקף הבנייה שאושר על ידי הוועדה המקומית ולא דאג לעדכון שומות המקרקעין ולגביית התמורה הכספית הנאותה המגיעה לו מן הזימים.

חלק ניכר מבתי המלון בארץ מוקמים על מקרקעי ישראל (היינו המקרקעין בישראל של המדינה, של רשות הפיתוח או של הקרן הקיימת לישראל), שבניהול מינהל מקרקעי ישראל (להלן – המינהל).

הקמת בית מלון כרוכה, בדרך כלל, בהשקעה רבת היקף של משאבים, הן ברכישת קרקע ומינה – בשטח שבין דונמים ספורים לעשרות דונמים – והן בפעולות הנוגעות לכינויו ולצידו. פעולות אלה

דורשות תיאום עם גורמים ממלכתיים ומוניציפליים, השגת אישור ורישוי מצדם ולא אחת מוגשות מצד המשקיעים בקשות לרשויות המתאימות להשגת מענקים ו/או אשראי.

בחודשים פברואר - ספטמבר 1987 בדק משרד מבקר המדינה את תנאי ההתקשרות בין המינהל ליוזמים שהקימו שני בתי מלון באזור החוף הצפוני של אילת: את המעמד התכנוני של הקרקע עליה הוקמו בתי המלון; ואת מידת התקינות של הליכי רישוי הבנייה הן מן ההיבט החוקי של אכיפת הוראות חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבניה), והן מן ההיבט החוזי שבין המינהל ליוזמים, לרבות ההשלכות של היקף הבנייה שאושר על התמורה המגיעה למינהל.

הבדיקה נערכה במשרד הראשי של המינהל בירושלים, במשרד המחוזי של המינהל למחוז הדרום בבאר שבע (להלן - המשרד המחוזי), בוועדה המקומית לתכנון ולבניה של אילת (להלן - הוועדה המקומית), באגף מהנדס העיר באילת ובוועדה המחוזית לתכנון ולבניה למחוז הדרום בבאר שבע (להלן - הוועדה המחוזית).

### סדרי הקצאת קרקע

1. החלטת הממשלה ממאי 1965 בדבר המדיניות הקרקעית בישראל והחלטות מועצת מקרקעי ישראל (להלן - המועצה) שבאו בעקבותיה קובעות שורה של מגבלות ותנאים להקצאת קרקע עירונית לבנייה, בכלל זה בניית בתי מלון. העיקריות שבהן: קרקע עירונית תימסר רק לאחר שהושלם תכנונה, ורק לשימוש לייעוד שנקבע לה בתכנון; הקרקע תוקצה במכרז פומבי - בשלב ראשון, בדרך של הרשאה בלבד לתקופה מוגבלת; החכרת הקרקע למשך 49 שנים תיעשה רק לאחר שיושלמו פיתוחה והבנייה עליה בהתאם לייעודה. דמי החכירה נקבעים בשיעור מסוים מערכה הריאלי של הקרקע, דהיינו ערך הקרקע במכירה ממוכר ברצון לקונה ברצון על פי הערכת השמאי הממשלתי.

עם זאת, בגין קרקע המיועדת למטרות ציבוריות בתחום טיפולם של משרדי הממשלה השונים, משוחרר המינהל מחובת מסירתה במכרז פומבי, אם נתקבלה לגביה המלצת השר הנוגע בדבר או מי שהוסמך לכך מטעמו. דבר זה אמור גם לגבי קרקע להקמת בית מלון.

בשנת 1978 הוקמה על ידי מנכ"ל משרד התיירות ומנהל המינהל ועדה משותפת למשרד ולמינהל (להלן - הוועדה המשותפת) לטיפול בהקצאת קרקע שבניהול המינהל לשם הקמת מפעלי תיירות ונופש או הרחבתם.

בקשתו של יום להקצות לו קרקע שבניהול המינהל לשם הקמת בית מלון עוברת תהליך של בדיקה ראשונית הן במשרד התיירות והן במינהל. אם נמצאה על ידיהם ראוייה לטיפול הוועדה המשותפת היא מובאת בפניה לדיון.

החלטותיה של הוועדה המשותפת הן בגדר המלצות בפני המינהל והמשרד אם להיעתר למבוקש על ידי היוזם (במקרה זה תינתן המלצה של שר התיירות למנהל המינהל להקצות את הקרקע ליוזם, בלא מכרז), או אם לקיים מכרז פומבי. אם אושרה הבקשה על ידי הוועדה המשותפת ואם המליץ השר להקצות את הקרקע בלא מכרז, מובאת העסקה לאישור הנהלת המינהל בישיבתה כוועדת העסקות המרכזית (להלן - ועדת העסקות).

2. החברה לפיתוח חוף אילת בע"מ קיבלה על עצמה בשורה של הסכמים שבניה לבין המינהל, החל בשנת 1965 וכלה בשנת 1982, לתכנן ולפתח שטח של כ-1,300 דונמים שבניהול המינהל באזור החוף הצפוני באילת, לשם הפיכתו למרכז תיירות ונופש (פרטים על החברה ראה בדו"ח שנתי 33 עמ' 334).

תנאי לחתימת הסכם פיתוח בין יום למינהל הוא, שהיום יחתום על הסכם נפרד עם החברה לפיתוח חוף אילת ובמסגרתו יוסדר תשלום חלקו בהוצאות הפיתוח של האזור בו מצויה הקרקע שהוקצתה לו.

## הקצאת הקרקעות ושומותיהן

### מלון א'

1. באוגוסט 1980 המליץ משרד התיירות בפני מנהל המינהל להקצות ללא מכרו לחברה שבבעלות משקיעי חוץ (להלן - היוזם) שתי חלקות לצורך הקמת מלון בן 350 חדר בדרגת 3 כוכבים (להלן - מלון א').

בסוף אוגוסט 1980 פנה המשרד המחוזי אל השמאי הממשלתי למחוז הדרום (להלן - השמאי), וביקש ממנו להעריך את המגרשים לצורך הקצאתם ליוזם בציינו, כי המדובר בשני מגרשים בשטח כולל של כ-10,011 מ<sup>2</sup> עליהם יוקם בית מלון בדרגה של 3 כוכבים ובו 350 חדרים עם כל השירותים הנלווים לבית מלון ברמה האמורה. אל המכתב צירף המשרד המחוזי תרשים שטח המגרשים, המהווה צילום של קטע מתשריט של תכנית מפורטת שלא קיבלה תוקף (9/114/03/2 - ראה להלן). על גבי התרשים טבועה חתימתו של מנהל מחלקת מפוי ומדידות של המשרד המחוזי, בצירוף הערה, כי השטח לפי חישוב גרפי הינו 9,250 מ<sup>2</sup>.

בתחילת ספטמבר 1980 העריך השמאי את המגרשים, ללא פיתוח, בסכום כולל של כ-26.9 מיליון ל"י (כ-470,000\$ במחירי ספטמבר 1980). בשומתו התייחס השמאי לנתוני המגרשים, כפי שהובאו בפניו על ידי המשרד המחוזי: שטח קרקע של 10,011 מ<sup>2</sup>, ועליו שטח מבונה משוער בהיקף של כ-13,475 מ<sup>2</sup>. השמאי העיר, כי שומתו ניתנה על סמך הנתונים שהמציא המשרד המחוזי, וכי אם היו יושנה את התכניות, יהיה צורך בשומה חדשה.

2. באוקטובר 1980 פנה היוזם למשרד המחוזי והודיע על שינוי בפרוגרמת הבנייה של המלון. בעקבות זאת פנה המשרד המחוזי בסוף אוקטובר 1980 שוב אל השמאי וביקש ממנו להעריך מחדש את הקרקע בהתחשב בניצול המבוקש על ידי היוזם: הקמת בית מלון בן 420 חדר, מהם 50 חדרים למגורי עובדים, וכן 600 מ<sup>2</sup> בנייה מסחרית. בפנייה לשמאי צוין כי שטח המגרשים 10,500 מ<sup>2</sup>.

בתחילת נובמבר 1980 המציא השמאי למינהל את השומה החדשה. השמאי ציין, כי הואיל ולא הוגשו לו תכניות בנייה מפורטות הוא הסתמך על תקן משרד התיירות בדבר היקף הבנייה לרמת מלון של 3 כוכבים, וקבע את ערך הקרקע ללא פיתוח, בסך 4.1 מיליון שקלים ישנים (כ-613,000\$ במחירי נובמבר 1980).

— בתיעוד שכמשרד המחוזי לא נמצאה האסמכתא לפיה נקבע, כי שטחם של המגרשים הוא 10,500 מ<sup>2</sup> - שטח העולה על זה (10,011 מ<sup>2</sup>) שצוין בפנייתו של המשרד המחוזי אל השמאי מאוגוסט 1980, ובודאי שעל זה (9,250 מ<sup>2</sup>) המשתקף בתרשים שצורף לפנייתו הקודמת אל השמאי.

בינואר 1988 הודיע המינהל למשרד מבקר המדינה, כי הוא הציב לעצמו מטרה שלא תהיה הקצאת שטחים במינהל אלא לפי מפת מדידה, וכי הנהלת המינהל מינתה צוות לבחון את כל ההיבטים של נושא זה. יש לציין שעד לסיום הביקורת לא ערך המינהל מדידה בפועל בשטח.

3. בסוף אוקטובר 1980 המציא היוזם למינהל המלצה חדשה של משרד התיירות להקמת מלון ובו 420 חדרים, מהם 38 סוויטות של 2 חדרים, וכן בנייה מסחרית בהיקף של 600 מ<sup>2</sup>. בעקבות זאת, בתחילת נובמבר 1980 פנה המשרד המחוזי בפעם השלישית לשמאי, וביקש שומה מעודכנת של המגרשים בשטח של 10,500 מ<sup>2</sup>. אולם, מבלי להמתין לקבלת השומה הביא המשרד המחוזי בדצמבר 1980 את העסקה לדיון בפני ועדת העסקות של המינהל וזו אישרה אותה.

הנתונים שהוצגו בפני ועדת העסקות, כפי שנכללו בטופס סיכום עסקת ההקצאה החתום בידי מנהל מחוז הדרום של המינהל, היו חלקיים וכלתי מעודכנים, כחלקם אף פתרו נתונים שהציג המשרד המחוזי קודם לכן בפני השמאי ובחלקם היו, לדעת הביקורת, לא מכוססים דיים כדי לאפשר קבלת החלטה מתאימה על פיהם:

— (א) בטופס סיכום העסקה נרשם, כי שטח המקרקעין נשוא העסקה הינו 9,250 מ<sup>2</sup>. נתון זה אינו תואם את הנתונים שצויינו בפני השמאי בפניות המשרד המחוזי אליו: 10,011 מ<sup>2</sup> - בפניה מאוגוסט 1980, ו-10,500 מ<sup>2</sup> - בפניות מאוקטובר ומנובמבר 1980. השומה הסופית של השמאי (ראה להלן) התבססה על 10,011 מ<sup>2</sup>, ואילו הנתונים שנרשמו בהסכמי הפיתוח והחכירה שבין המינהל ליום התייחסו לשטח של 11,000 מ<sup>2</sup>, מזה דונם אחד לחנייה.

(ב) בטופס סיכום העסקה איזכר המשרד המחוזי את המלצתו הראשונה של משרד התיירות מאוגוסט 1980 וכן את שומת השמאי הראשונה מ-6.9.80. בלבד, המתייחסות לבניית 350 חדרי מלון. דמי החכירה המהווים (בשיעור 91% מערך הקרקע) בסך 2,942,941 שקלים ישנים הנקובים בטופס התבססו על השומה הראשונה של ערך הקרקע (בסך 2,695,000 שקלים ישנים), תוך חישוב אריתמטי פשוטי - חלוקת סכום השומה במספר החדרים המקורי (350), לשם קביעת שווי של חדר אחד, והכפלת שווי זה במספר החדרים החדש (420), וללא התייחסות לשטחים המסחריים.

ועדת העסקות הוסיפה בשולי החלטתה מדצמבר 1980 הערה בכתב יד: "לבדוק את השומה עבור תוספת של 70 חדר למועד המקורי. לקבל התשלום. במידה ויהיה שינוי יש לעדכן בהתאם". בעקבות אישור העסקה פנה המשרד המחוזי באותו חודש לשמאי, בבקשה להעריך מחדש את שווי המגרשים, לפי נתוני הבינוי החדשים הכלולים בהמלצת משרד התיירות מאוקטובר 1980, למועד השומה המקורית שהוצאה בתחילת ספטמבר 1980, שלושה חודשים לפני מועד ההקצאה.

במחצית השניה של דצמבר 1980 העריך השמאי את ערך המגרשים, בשטח של 10,011 מ<sup>2</sup>, כריקים ופנויים, לשם ניצול לבניית מלון בן 420 חדר, מביניהם 38 סוויטות (2 חדרים) ועוד 600 מ<sup>2</sup> למסחר, לתאריך המבוקש (תחילת ספטמבר 1980) בסך 3.5 מיליון שקלים ישנים (כ-473,000 במחירי דצמבר 1980); מזה השטח המסחרי 300,000 שקל ישן (כ-41,000 באותה תקופה). השמאי ציין, כי בהעדר תכנית מדויקת התבססה השומה על שטחי בנייה למלון של כ-17,600 מ<sup>2</sup> מבונה, על פי נתוני משרד התיירות למלון ברמה של 3 כוכבים; ושוב הדגיש, כי במידה ששטחי הבנייה שונים מהאמור אין לראות את השומה כשומה סופית.

יצוין, כי בהתאם לשומה קודמת של השמאי מנובמבר 1980 (ראה לעיל) נקבע ערך המגרשים אף בניצול יותר מצומצם ב-4.1 מיליון שקלים (כ-613,000 במחירי נובמבר 1980). על השלכות היקף הבנייה בפועל על שווים של המגרשים ראה להלן בפרק הליכי רישוי הבנייה.



מכל המובא לעיל עולה, כי המשרד המחוזי הציג בפני ועדת העסקות של המינהל נתונים חלקיים, לא מעודכנים ולא בדוקים כראוי. עוד מסתבר, כי המינהל דרש מהשמאי להמציא לו שומה שלא לתאריך הוצאתה - ואף לא למועד אישור העסקה על ידי ועדת העסקות, כי אם רטרואקטיבית למועד מוקדם יותר כשלושה חודשים, בלא הצמדת דמי החכירה. לאופן טיפול זה של המינהל לא קיבל משרד מבקר המדינה הסבר מניח את הדעת.

4. בראשית פברואר 1981 גבה המינהל מהיום דמי חכירה כדלהלן: 91% מערך הקרקע לפי השומה האחרונה שהוצאה לספטמבר 1980, בסך 3.185 מיליון שקלים ישנים, בתוספת 51% מערכו היחסי של דונם שהוסיף למטרת חנייה ללא בנייה - ללא שנתקבל אישור לכך מאת ועדת העסקות - בסך 178 אלף שקלים ישנים; כסה"כ 3.363 מיליון שקלים ישנים, בצירוף מ.ע.מ. בשיעור 12% (כ-426,000 מלכד מ.ע.מ. במחירי ינואר 1981, לעומת כ-573,000\$, לפי השומה מנובמבר 1980 - ראה לעיל). המינהל לא שב לדון בשוויים של המגרשים, כפי שהתחייב מהסייג לשומת השמאי, כשהתברר כי שטח הבנייה שהותר ליום בהיתר הבנייה עלה באופן ניכר על 17,600 מ<sup>2</sup> מבונה עליהם התבססה השומה.

בסוף אוגוסט 1981 נחתם בין המינהל ליוזם הסכם הפיתוח על פיו הועמדו המגרשים הנדונים לרשותו של היוזם לתקופה של 3 שנים מיום אישור העסקה, דהיינו עד 4.12.83, לשם הקמת מלון ברמה של 3 כוכבים ובו 420 חדרים.

## מלון ב'

1. ביוני 1980 פנה משרד התיירות אל המשרד המחוזי והודיעו, כי ועדת ההשקעות של המשרד אישרה בדצמבר 1979 לקבוצת יזמים הקמת מלון בדרגת 3 כוכבים ובו 120 חדר באילת (להלן - מלון ב'). עוד הודיע המשרד, כי לפרויקט ניתן אישור הלוואה מן החברה הממשלתית לפיתוח מפעלי תיירות, והוא יביא את הנושא לדיון בוועדה המשותפת.

לאחר קבלת הפניה קיים המשרד המחוזי ביוני 1980 מגעים עם קבוצת היוזמים מזה ועם החברה לפיתוח חוף אילת מזה, כדי לאתר קרקע מתאימה להקמת המלון. בעקבות מגעים אלה, היה המשרד המחוזי מוכן להקצות לקבוצת היוזמים, שהתאגדה לחברה פרטית רשומה ששמה כשם המלון (להלן - חברת מלון ב'), שני מגרשים צמודים זה לזה בחוף הצפוני של אילת. זאת לפי הצעת תכנית מפורטת שהוגשה על ידי החברה לפיתוח חוף אילת לוועדה המקומית באפריל 1980, ואשר הייתה בשלב שלפני הפקדתה למתן התנגדויות (תכנית 12/114/03/2 - ראה להלן).

בתחילת יולי 1980 פנה המשרד המחוזי אל השמאי וביקש ממנו להעריך את המגרשים בשטח כולל של 30,300 מ<sup>2</sup>. בפנייה לשמאי ציין המשרד המחוזי, כי על מגרש אחד (להלן - מגרש א'), בגודל 9.5 דונם, ייבנה בית מלון של 3 כוכבים ובו 120 חדר, ואילו המגרש השני (להלן - מגרש ב'), בגודל 20.8 דונם, מיועד להקמת מתקני ספורט.

בתחילת ספטמבר 1980 קבע השמאי את שומתו למגרש א', עליו אפשרית לפי הצעת התכנית המפורטת האמורה בניית בית מלון בן 5 קומות, בניצול כולל של 140% ובגובה מירבי של 17 מטר, שכל הנראה יסווג לדרגה של 3 כוכבים. המגרש הוערך על ידיו בסך 26.6 מליון ל"י (כ-492,000\$).

באשר למגרש ב', הצמד למגרש א', ציטט השמאי את הוראות התקנון של הצעת התכנית המפורטת הנזכרת לעיל, שלפיהן המגרש מיועד לפיתוח מתקני ספורט לשרות התיירים הנופשים ותושבי העיר, ותכנונו ופיתוחו יבוצעו כחלק בלתי נפרד ממגרש א'; על המגרש מותרת בניית שתי קומות, אך אין בתקנון של הצעת התכנית פירוט השימושים בהן ומהו אחוז הבנייה המירבי לגביהן. כן ציין השמאי, כי לפי הצעת התכנית האמורה מגרש ב' עשוי לשמש גם שני מגרשים סמוכים המיועדים לאזורי נופש ימי, פארק, גן חיות וכדו'. לפיכך הודיע השמאי, כי לא יוכל לשום את מגרש ב' עד שיהיו בידי נתונים על הבנייה, אפשרויות הניצול ופרטי השימושים בפועל בו.

בתגובה לכך פנה המשרד המחוזי בתחילת ספטמבר 1980 שנית אל השמאי, וביקש ממנו להעריך את מגרש ב' לשימוש מתקני ספורט בלבד וללא ניצול בינוי. בסוף ספטמבר 1980 העריך השמאי את מגרש ב' בשטח של 20.8 דונם, כמגרש המיועד למגרשי ספורט ללא זכויות בנייה, פרט למתקני ספורט בלבד, וללא פיתוח, בסך 1,040,000 שקלים ישנים (כ-181,500\$). השמאי ציין בסיפא למכתב שומתו, כי לפי תכנית מפורטת שהוכנה על ידי החברה לפיתוח חוף אילת מותר לבנות על השטח האמור; במקרה שאמנם ייבנה עליו מבנה כל שהוא, יש לבקש שומה חדשה.

2. ב-29.10.80 פנה משרד התיירות אל המינהל והמליץ להקצות את המגרשים לחברת מלון ב', לבניית מלון בדרגה של 3 כוכבים ובו 120 חדרים, ולהקמת מתקני ספורט רבים ומגוונים.

הואיל ותוקף השומות שהוצאו ביחס למגרשים פג בתום 3 חודשים ממועד הוצאתן, פנה המשרד המחוזי בסוף דצמבר 1980 פעם נוספת אל השמאי, וביקש ממנו להעריך מחדש את המגרשים למטרת חכירה לתקופה של 49 שנים.

בשומתו מינואר 1981 איזכר השמאי את שומותיו מספטמבר 1980 וקבע, כי לתאריך שומתו הנוכחית יש להעריך את הקרקע, כפנוייה, ריקה וללא פיתוח כדלקמן: מגרש א', בניצול לבית מלון

- סך 3,724,000 שקלים ישנים (כ-500,000\$): ומגרש ב' בניצול למגרשי ספורט בלבד - סך 1,450,000 שקלים ישנים (כ-195,000\$).

במאסר 1981 השיגה חברת מלון ב' בפני מנהל מחוז הדרום על השומה. השמאי אישר מחדש את שומתו לינואר 1981, ובמאי 1981 דחה השמאי הממשלתי הראשי את ההשגה בהודיעו, כי אין מקום לשנות את שומת השמאי לגבי המגרשים הנדונים.

3. בינתיים, בתחילת ינואר 1981, הודיע משרד התיירות למנהל המינהל, כי הוא מבטל את המלצתו מאוקטובר 1980 להקצות לחברת מלון ב' קרקע לשם הקמת מלון; זאת נוכח העובדה שהחברה לא מילאה את התנאים בהם הותנתה ההמלצה, ומשום שחלו שינויים בהרכב בעליה ובמספר המשקיעים בפרויקט.

על אף ביטול המלצת משרד התיירות הביא המשרד המחוזי בתחילת מארס 1981 את עסקת הקצאת המגרשים לחברת מלון ב' לאישור ועדת העסקות של המינהל. בטופס סיכום העסקה צוין, כי לא ייחתם הסכם פיתוח לפני קבלת המלצה ממשרד התיירות. בכפוף לכך אישרה ועדת העסקות את העסקה. המשרד המחוזי שלח לחברת מלון ב' דרישה לתשלום דמי חכירה מהוונים כשיעור 91% מערך המגרשים, כפי שנקבע בשומת השמאי מינואר 1981.

— לדעת הביקורת, נוכח הודעת משרד התיירות מינואר 1981 בדבר ביטול המלצתו להקצאת קרקע לחברה והעדר ודאות בדבר היקף הפרויקט שיומלץ, אם יומלץ, וזהות המומלצים, לא היה מקום לפעול על פי החלטה מותנית זאת ולדרוש מחברת מלון ב' דמי חכירה.

4. באמצע אפריל 1981, כחודש וחצי לאחר אישור העסקה בידי ועדת העסקות, העביר משרד התיירות למינהל המלצה חדשה להקצאת המגרשים להקמת מלון ב'. מעיון בכתב ההמלצה מתברר, כי תוכנה שונה באורח ניכר מתוכן ההמלצה הקודמת מאוקטובר 1980 שכאמור בוטלה. השינוי מתבטא הן בנוגע לזהות היוזמים המומלצים ובעיקר בנוגע לתנאי הקצאת הקרקע:

ההמלצה הקודמת התייחסה למגרשים א' וב' להקמת מלון בן 120 חדר, כשתכניות המלון כוללות מתקני ספורט שונים; כנגד זה ההמלצה החדשה התייחסה בנפרד לשני המגרשים: מגרש א' יועד להקמת מלון בדרגה של 3 כוכבים ובו 200 חדר (במקום 120); ואילו מגרש ב' יועד להקמת מרכז ספורט, ללא פירוט הגדרת מרכיביו, מהן אפשרויות הבינוי, אם בכלל, ואם ישתרע על מגרש ב' כולו או מקצתו. כל שנקבע לגבי מרכז הספורט הוא, כי תכניות הבנייה של המלון ותכניות הקמת מרכז הספורט טעונות אישור משרד התיירות והמינהל, ובניית המלון והקמת המרכז ייעשו ויושלמו במקביל. לנתונים אלה שבהמלצה יש השלכות על היקף התשלום המגיע למינהל נוכח העובדה, כי תכניות הבנייה כפי שאושרו על ידי המינהל כמו גם היתר הבנייה שהוצא על ידי הוועדה המקומית, התבססו על הצעת תכנית מפורטת המאפשרת בינוי על מגרש ב' (ראה להלן) - בינוי שלא נלקח בחשבון בשומת השמאי מינואר 1981.

— הביקורת העלתה, כי המלצת משרד התיירות מאפריל 1981 להקצות את המגרשים הנדונים ליוזמים החדשים הנוכחים בהמלצה לא הובאה על ידי המשרד המחוזי בפני ועדת העסקות, לשם אישור העסקה עמהם; ולא נתבקשה מהשמאי שומה חדשה בשם לב לשוני בהיקף הבנייה ובאפשרויות הניצול של המגרשים הנדונים.

5. מן העיון בנתונים שהוצגו על ידי המשרד המחוזי בפני ועדת העסקות שדנה בעסקה ואישרה אותה במאסר 1981 התברר, כי גם במקרה זה, כמו לגבי מלון א', לא הוצגו הנתונים באורח נאות בפני הוועדה, כדי לאפשר קבלת החלטה מבוססת על פיהם:

כאמור לעיל, בהעדר פרטים ברורים על הבינוי, קבע השמאי את שומת מגרש ב' על בסיס ניצול למתקני ספורט בלבד וללא זכות בינוי. בשם לב לאמור, היה על המשרד המחוזי לציין בנפרד את שטחו של כל אחד מהמגרשים ופרטי ניצולו ושימושיו - מגרש א' לבניית מלון, ומגרש ב' להקמת מתקני ספורט בלבד. קיבולת הבנייה (13,300 מ<sup>2</sup>), המאוזכרת

בטופס סיכום העסקה, נכונה בעצם לגבי מגרש א' בלבד; אף על פי כן נקובה קיבולת הבנייה כמתייחסת לשני המגרשים כאחד, ולא הובהר כי תתכן בנייה מסויימת גם על מגרש ב'.

6. בסוף מאי 1981 נחתם בין המינהל ליזמים הסכם פיתוח המושחת על אישור ועדת העסקות. ההסכם אינו מפרט את מתקני הספורט שיוקמו על מגרש ב' ומתייחס לשני המגרשים כמקשה אחת בשטח כולל של 30,300 מ<sup>2</sup>. דמי החכירה המהוונים לפי ההסכם הם בסך 4.7 מיליון שקלים ישנים; אלה שולמו בתחילת יוני 1981 בתוספת הפרשי הצמדה ורביית על פיגור והסתכמו בסך 5.26 מיליון שקלים ישנים (כ-461,740\$ במחירי יוני 1981).

— דמי החכירה הנקובים בהסכם הפיתוח מושחתים על שומת הקרקע מינואר 1981, המתייחסת לאפשרויות ניצול והיקף בינוי מצומצמים ושונים מאלה הכלולים בהמלצתו האחרונה ובת התוקף של משרד התיירות, מאפריל 1981. יוצא אפוא, שבהעדר קבלת שומה מעודכנת בהתייחס לאפשרויות הבינוי והניצול החדשות שהיו קיימות ערב חתימת ההסכם ותשלום דמי החכירה (ראה אף להלן) הסב המינהל לעצמו הפסדים כספיים ממשיים.

### מעמדם התכנוני של המקרקעין

כאמור, על פי החלטת הממשלה ממאי 1965 בדבר המדיניות הקרקעית בישראל, כפי שאומצה בהחלטות המועצה, קרקע עירונית ניתן למסור רק לאחר שהושלם תכנונה. משמעות החלטות אלה היא שעל המינהל להמנע מהקצאת קרקע עירונית, אלא בהתאם לתכנית, שאושרה סופית לגביה לפי חוקי התכנון: עד פברואר 1966 – פקודת בנין ערים משנת 1936; מאז – חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, שביטל את הפקודה האמורה.

עיון במסמכים שהוצגו בפני ועדת העסקות שאישרה את עסקות הקצאת הקרקע להקמת שני בתי המלון ובנוסף הסכמי הפיתוח שבין המינהל ליזמים העלה: הנתונים הכלולים בהם באשר לאפשרויות הבנייה והניצול של הקרקעות, אינם תואמים את מעמדן התכנוני כאותה עת לפי תכניות בנין עיר תקפות (משנת 1971 לגבי מלון א' ומשנת 1967 לגבי מלון ב'); הנתונים מבוססים על תכניות מופקדות שטרם אושרו סופית. על פי מעמדן התכנוני של הקרקעות מנע היה המינהל מלהקצותן ליזמים לפי היקף הניצול בו הן הוקצו.

### מלון א'

ההקצאה של המגרשים לשם הקמת מלון א' אושרה כאמור בידי ועדת העסקות בדצמבר 1980. בטופס סיכום העסקה צוין, כי על המקרקעין חלה תכנית מפורטת מס' 9/114/03/2 הנמצאת בשלב של הפקדה. בהסכם הפיתוח בין המינהל ליום מאוגוסט 1981 ובהסכם החכירה מיוני 1984 (ראה להלן) נאמר, כי לפי אותה תכנית, המקרקעין מיועדים למלונאות ונופש ואפשרית בניית 12 קומות ובסה"כ 175 אחוזי בנייה.

— מעיון במסמכי הוועדה המחוזית התברר, כי לאחר הפקדת התכנית כיוני 1978 הוגשו לגביה מספר התנגדויות ובאוגוסט 1978 ביקשה הוועדה המחוזית מהוועדה המקומית להכניס תיקונים לתשריט ולתכנון התכנית, אך זו לא עשתה כן; לפיכך לא אושרה התכנית ולא פורסמה למתן תוקף. יוצא אפוא, כי לא היה מקום לאישור העסקה לפי תכנית זאת.

— המשרד המחוזי לא הפנה את תשומת לבו של ועדת העסקות לכך, כי באוקטובר 1980 הופקדה הצעת תכנית מפורטת אחרת לחוף הצפוני של אילת, הקרויה: "שינוי מס' 12 לתכנית מפורטת מס' 114/03/02 – בינוי חוף אילת שלבים א' – ב" (להלן – התכנית המפורטת 12/114/03/2). תכנית זו אמורה לבטל את מרבית התכניות הקודמות המתייחסות לאזור החוף הצפוני באילת, לרבות התכנית 9/114/03/2.



הוועדה המחוזית אישרה את התכנית 12/114/03/2 כפברואר 1981. אולם, נוכח סירוב שר הפנים ליתן את חתימת אישורו כנדרש לפי החוק לגבי שינוי של התכנית, היא לא פורסמה למתן תוקף ברשומות – פרסום הדרוש לכניסת תכנית לתוקף. יצוין שעד לסיום הביקורת בראשית 1988 לא קיבלה תכנית זו תוקף.

בנסיבות אלה התכנית המפורטת היחידה בת התוקף לגבי המקרקעין שעליהם הוקם מלון א' הינה תכנית הקרויה: "שינוי מס' 1 לתכנית מפורטת מס' ד/378 פיתוח חוף אילת" (להלן – ד/378 א'), שפורסמה למתן תוקף עוד ביוני 1971. תכנית זו לא איפשרה ואינה מאפשרת הקמת מלון בן 420 חדר – אף לא 350 חדר לפי המלצתו הראשונה של משרד התיירות – על המקרקעין שהוקצו ליזם בתחומה.

## מלון ב'

הקצאה של מגרשים א' וב' להקמת מלון ב', אושרה כאמור בידי ועדת העסקות של המינהל במאמר 1981. הסכם הפיתוח נחתם בכאמאי 1981 והוא הושתת על התכנית המפורטת 12/114/03/2 שכאמור היא תכנית מופקדת שלא נכנסה לתוקף עד למועד סיום הביקורת. המינהל היה מנוע אפוא מלהקצות גם מגרשים אלה על פי תנאיה של תכנית זאת.

עיון בתיעוד המצוי ברשות הוועדה המקומית וברשות הוועדה המחוזית העלה, כי המגרשים הנדונים מצויים מחוץ לגבולות התכנית המפורטת בת התוקף מס' ד/378 א'. התכנית היחידה החלה על המגרשים היא התכנית המפורטת המקורית מס' ד/378 עצמה, שפורסמה למתן תוקף עוד ביוני 1967.

— על פי התכנית המפורטת ד/378 לא ניתן היה להחכיר ליזמים את מגרש ב' המיועד להקמת מתקני ספורט, משום שכל שטחי הספורט הינם בהתאם להוראותיה בתחומי שטח ציבורי פתוח. לעומת זאת, במגרש א', הכלול מרכיבו בתחומי האזור המיועד למלונאות ונופש, ניתן להקים על 9.5 דונם לכל היותר 5 חדרים לדונם, דהיינו 48 חדרים.

— אדריכל המשרד המחוזי לא נתן את דעתו לעובדות המתוארות לעיל והמשרד המחוזי לא הסב את תשומת ליבה של ועדת העסקות לתכנית המפורטת היחידה בת התוקף החלה על המקרקעין ואשר לפיה כאמור לא ניתן היה לאשר את הקצאת המגרשים ליזמים ליעוד ולניצול להם הוקצו.



המינהל הודיע למשרד מבקר המדינה בינואר 1988, כי הוא "מקפיד להקצות קרקע עירונית על פי החלטות מועצת מקרקעי ישראל רק לאחר שהושלם תכנונה.... לעיתים נאלץ המינהל, לאחר שיקול דעת מעמיק לאשר הקצאות קרקע על פי תכניות שבהפקדה (ללא התנגדות). אם המינהל לא היה נוהג כך הרי שהיה מקפיא חלק גדול מהבנייה הציבורית ברחבי הארץ ובמיוחד באזורי הפיתוח...".

משרד מבקר המדינה עמד על כך, כי אין בתיעוד כדי להצביע על כך שהמשרד המחוזי או הנהלת המינהל נתנו במיוחד את דעתם לשאלת ההצדקה להקצאה שלא לפי תכנון מושלם בהתאם להחלטות מועצת מקרקעי ישראל.

## הליכי רישוי הבנייה

1. היתרי הבנייה להקמת בתי המלון לא הוצאו בידי הוועדה המקומית בהתאם לתכניות המפורטות בנות התוקף החלות על המקרקעין, לפיהן לא ניתן היה כלל לאפשר את הקמתם לפי היקף הבינוי שאושר; גם לא היו קיימים התנאים המיוחדים בהם, לפי החוק, יכולה ועדה מחוזית לאשר התרת הבנייה על פי הוראות תוכנית מופקדת.

בנסיבות אלה הייתה הוועדה המקומית אילת מנועה מלתת את ההיתרים כפי שניתנו. יצוין כי על פי ההלכות שנקבעו על ידי בית המשפט העליון, ועדה מקומית המוציאה היתר שאינו תואם תכנית בת תוקף - ללא אישור מאת הוועדה המחוזית, מקום שהדבר אפשרי לפי החוק - פועלת בחוסר סמכות ואין כל תוקף להיתר שהוצא על ידה.

מן הראוי להדגיש, כי אילת היא עיר המשמשת מרכז לתיירות בינלאומית, ומאופיינת כפיתוח מואץ של מפעלי נופש ותיירות. העיכוב הממושך באישורה הסופי של התכנית המפורטת 12/114/03/2 גורם קשיים לוועדה המקומית, שכן מטבע הדברים עיקר דאגתה נתונה לאינטרס המקומי - המוניציפלי. לפיכך, שומה על הגורמים הנוגעים בדבר - מינהל התכנון במשרד הפנים, הוועדה המחוזית והוועדה המקומית - לבחון את השיקולים הראויים ולאשר את שראוי לאשר בתכנית מפורטת המתייחסת לאזור החוף הצפוני באילת.

2. עיון בהיתרי הבנייה שהוצאו על ידי הוועדה המקומית, בתכניות הבנייה שאושרו במסגרת היתרים אלה ובתיעוד המצוי באגף מהנדס העיר אילת העלה, כי הוועדה המקומית חרגה מסמכותה ופעלה שלא כדין אף בהתייחס לתנאיה של התכנית המפורטת 12/114/03/2 עליה התיימרה להתבסס (כמפורט להלן בנפרד לגבי כל אחד מבתי המלון). להיקף הבנייה שאושר השלכות אף על תנאי ההתקשרות החוזיות שבין המינהל ליזמים. הועלה כי המשרד המחוזי לא נתן דעתו לכך ולא דאג לעדכון שומת הקרקעות ולגביית התמורה הכספית הנאותה המגיעה לו מן היזמים.

## מלון א'

1. בהתאם לנהלי המינהל ולהמלצת משרד התיירות על היזם להעביר למינהל לחתימה את תכניות הבנייה של המלון, כשהן חתומות בידי משרד התיירות.

— הבקשות לקבלת היתרי בנייה, נחתמו על ידי המינהל בשם בעלי הקרקע, אף שלא נמצאו עליהן חתימות אישור של משרד התיירות, והוגשו על ידי היזם לוועדה המקומית. במצב דברים זה אין דואות כי תכניות ההקמה של המלון, בגינן אישר המשרד מתן אשראי וסיוע ליזם, זהות לתכניות אותן אישר המינהל ואשר לפיהן ניתן היתר הבנייה להקמת המלון.

2. בפברואר 1981 העניקה הוועדה המקומית ליזם היתר בנייה לפי התכנית המפורטת הנזכרת 12/114/03/2, המאפשרת 225% בנייה על המגרשים עליהם יוקם המלון ב-13 קומות מעל מפלס הכניסה הראשית. בהתאם לטבלת השימושים ותקנות הבנייה שבתקנון התכנית אחוז הבנייה המירבי לגבי המגרשים הנדונים כולל בכל המקרים את כל המרפסות, המתקנים, השירותים והמקלטים הדרושים בכל קומות הבנין.

3. עיון בתכניות ההגשה נשוא היתר הבנייה ובהיתר עצמו העלה, כי שטח הבינוי הכולל שאושר לרישוי ליזם הינו 24,000 מ<sup>2</sup> (כולל מקלט) ובמסגרתו אופשר לו לבנות 460 חדרי מלון, מהם 39 סוויטות המורכבות משני חדרים ומרפסת כל אחת. שטח בנייה זו תואם לכאורה את אחוזי הבנייה המותרים לפי שטח המגרש.

— הביקורת העלתה, כי שטחי בנייה המתייחסים לחדרי מדרגות, למעליות, למרפסות (מקורות ופתוחות) ולשטחי מרתף - בכלל זה דיסקוסק, אולמות ציבוריים ו-3 חנויות - בשטח כולל של כ-4,600 מ<sup>2</sup>, אינם כלולים בהיקף הבנייה שנלקח בחשבון על ידי הוועדה המקומית לענין אחוזי הבנייה המותרים; זאת בניגוד לתקנון התכנית שלפיה הוצא ההיתר.

כפי שצוין לעיל, השמאי, בעת שנתן את שומתו לצרכי קביעת דמי החכירה המהוונים המניעים בנין המגרשים, הדגיש, כי כמידה ושטחי הבנייה שונים מאלה שהתבסס עליהם (17,600 מ<sup>2</sup>) - אין לראות את שומתו כשומה סופית. היקף הבנייה הכולל, לפי התכניות המצורפות להיתר הבנייה, מסתכם בכ-28,000 מ<sup>2</sup>; מזה לא נלקחו בחשבון על ידי הוועדה המקומית, לענין אחוזי הבנייה המותרים, כאמור, כ-4,600 מ<sup>2</sup> - כיניהם גם שטחים מסחריים - והוצא היתר בנייה על 24,000 מ<sup>2</sup> בלבד. אף ששטח זה עולה באופן ניכר על היקף

הבנייה ששימש כסיס לשומת הקרקע ולקביעת דמי החכירה המהווים. כנסיכות אלה היה על המינהל לשוב ולבקש שומה מתוקנת, שקרוב לוודאי עשויה הייתה להעלות בכסומו גדול את דמי החכירה המגיעים לו בגין הקרקע.

4. בניית המלון הושלמה ביולי 1984. במהלך התקופה, שחלפה מאז הוצאת היתר הבנייה הראשון מפברואר 1981, אישרה הוועדה המקומית ליזום בנייה נוספת בתחומי המלון ואף בשטחים ציבוריים שמחוץ למגרשים בהיקף כולל של כ-985 מ<sup>2</sup>; ככלל זה הקמת "אוהל - מסעדה" וסגירה של מרפסות וחללי פטיו בחצר המלון.

באוקטובר 1984 העניקה הוועדה המקומית ליזום אישור אכלוס, בהתאם להוראות חוק התכנון והבניה, המאפשר ליזום להתחבר למערכת החשמל והמים ולקבל שירותי טלפון כנדרש לשם הפעלת המלון; אישור זה מוסמכת הוועדה להוציא רק אם שוכנעה שהושלמה הבנייה בהתאם להיתרי הבניה שהוצאו. תעודת גמר על פי הוראות התקנות שלפי חוק התכנון והבניה לא הוצאה עד למועד סיום הביקורת.

— הבקשות הנוספות בגינן הוצאו היתרי בניה על ידי הוועדה המקומית לא היו חתומות על ידי המינהל כמייצג את בעלי הקרקע, כדרוש לפי הוראות התקנות שלפי חוק התכנון והבניה. למרות זאת נדונו הבקשות ואושרו על ידי הוועדה המקומית בניגוד לתקנות.

5. לתכנונית ההגשה שהגיש היזום לוועדה המקומית, לצורך קבלת היתרי בניה, לא צורפו תרשימי המגרשים - ובהם פירוט גבולותיהם וקווי הבניין והרחוב - כנדרש בתקנות שלפי חוק התכנון והבניה. כמו כן לא נמצא בידי הוועדה המקומית או בידי המשרד המחוזי תרשימי הכולל את גבולותיו החיצוניים של המבנה המוצע ואופן העמדתו בתוך המגרשים, כנדרש על פי תקנות התכנית המפורטת שלפיה הוצאו ההיתרים.

— במצב דברים זה נמנעה מיחידת הפיקוח העירונית ומאגף מהנדס העיר אילת האפשרות לבדוק אם היזום לא חרג מקווי הבניין והרחוב ואם הבנייה או הניצול לא גלשו אל מעבר לתחום המגרשים.

## מלון ב'

1. באפריל 1981 פנה מנהל מחלקת תביעות וחוזים של המשרד המחוזי אל הוועדה המקומית במכתב והודיע, כי בהתאם לבקשת היזמים המינהל מאשר, כי הוא עומד לחתום על הסכם פיתוח לגבי המגרשים א' וב' וכי אין לו התנגדות שהיזמים יגישו תכנית בנייה לאישור הוועדה ויעלו על הקרקע לצורך ביצוע הסכם הפיתוח.

— לדעת הביקורת אסור היה לנציג המשרד המחוזי לאפשר מראש הגשת תכנית בנייה כמישרין לאישור הוועדה המקומית, דבר המנוגד לנהלי המינהל. לפי הנוהל, כל בקשה להיתר בנייה, תכנית ומסמכים אחרים הדרושים ליזום להקמת המבנים, ואשר לצורך זה נמסרה לו הקרקע, טעונים אישורו וחתמתו של המינהל מראש וכטרם הגשתם למוסדות התכנון. כמו כן לא הייתה מצד נציג המשרד המחוזי הצדקה לאפשר ליזמים לעלות על הקרקע טרם חתימת הסכם הפיתוח שבו יונדרו סופית תנאי הקצאת הקרקע להם.

2. — הביקורת העלתה, כי גם לגבי מלון ב' חרגה הוועדה המקומית מסמכותה ופעלה שלא כדין אף בהתייחס לתנאיה של התכנית המפורטת עליה התימרה להתבסס. מאידך, המינהל לא נתן דעתו להשלכות הנובעות מהיקף הבנייה שאושר ליזמים, בכל הנוגע ליחסיו החוזיים עם היזמים.

מעיון בתכניות הבנייה שצורפו להיתר הבנייה להקמת המלון שהוצא באוקטובר 1981 עולה, כי הוועדה המקומית איפשרה ליזמים הקמת מבנה בן 8 קומות (קומת קרקע, קומת כניסה ועוד 6 קומות). הגובה העליון של הקומה השישית שמעל לקומת הכניסה, שאושר לפי תכניות הבנייה, הינו 19.5 מטר מעל מפלס הכניסה, דהיינו חריגה של 2.5 מטר מעל ל-17 מטר גובה המותר לפי התוכנית המפורטת האמורה.

חלק ממבנה המלון על מתקניו ושירותיו השונים, הוקם בתוך מגרש ב' המיועד למתקני נופש וספורט בלבד. מעיון בתכניות הבנייה המאושרות במסגרת היתר הבנייה עולה, כי אופשר ליזמים לבנות בצמוד למבנה העיקרי בן 8 הקומות ובתחומי מגרש ב' מבנה בן 2 קומות בגובה 4.20 מטר, בו הוקמו מטבח, מסעדה ומתקני מלון נוספים.

3. הסכמי החכירה בין המינהל למקימי המלונות הנדונים לתקופה של 49 שנים נחתמו לגבי מלון א' - בינואר 1984, ולגבי מלון ב' - באוגוסט 1985.



על פי המלצות משרד התיירות הקצה מינהל מקרקעי ישראל ליזמים, ללא מכרז פומבי, קרקעות להקמת שני בתי מלון בחוף הצפוני באילת. המינהל הקצה את הקרקעות בהתבסס על תכנית מפורטת מופקדת, שער לסיום הביקורת (ינואר 1988) לא אושרה סופית. על פי מעמדן התכנוני מנוע היה המינהל, לדעת הביקורת, מלהקצותן לשם ניצול כהיקף כפי שנעשה.

הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה אילת הוציאה היתרי בנייה שלא על פי התכניות המפורטות בנות התוקף החלות על הקרקעות שהוקצו ליזמים, ובמתן ההיתרים אף חרגה מתנאייה של התכנית המפורטת המופקדת הנזכרת לעיל. בנסיבות אלה, לפי הלכות שנקבעו על ידי בית המשפט העליון, פעלה הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה אילת בחוסר סמכות.

דמי החכירה, שנבה המינהל מהיזמים, נקבעו על פי שומות, שהתבססו על נתוני בינוי וניצול שנפלו במידה ניכרת מאלה שאושרו ליזמים על ידי הוועדה המקומית. המינהל לא נקט צעדים לעדכון השומות ולגביית דמי חכירה ראויים כמגיע לו, דבר שגרם לו הפסדים ניכרים.

## קרקעות המינהל שבידי חברות גדולות

### ריכוז ממצאים

על פי נתוני המינהל בסוף 1987 היו בידי שלוש חברות בנייה גדולות כ-4,300 דונם קרקעות שבניהול המינהל, שהוקצו להן עוד לפני הקמת המינהל ב-1961.

מאז 1978 המינהל מנהל משא ומתן לחתימת הסכם חדש עם חברה א' בגין הקרקעות שבידיה, ועד למועד סיום הביקורת לא הסתיים המשא ומתן.

בינואר 1980, לאחר משא ומתן עם חברה ב', סיכם מנהל האגף לקרקע עירונית במכתב אל החברה את היקף הקרקעות שבידי החברה ואת הפעולות שיש לנקוט להסדרתן, אולם לא נחתם הסכם בין המינהל לבין החברה בדבר הקרקעות שבידיה.

במאי 1980 סיכם המינהל הסדר בכתב עם חברה ג' לגבי קרקעות המינהל שהיו, באותה העת, בידיה. ברשימה שצורפה למכתב ההסדר לא הובאו לגבי קצת מן הקרקעות פרטים, כגון השטח והגוש והחלקה שהיא נמצאת בהם.

המינהל העניק לחברות האמורות זכויות בקרקעות שבידיהן מאחר שלדבריהן הן השתתפו ברכישת הקרקעות. לגבי מרבית הקרקעות לא בדק המינהל האם הזכויות שהוא העניק אכן מגיעות לחברות.