

מינהל מקרקעי ישראל

פעולות ביקורת

במינהל מקרקעי ישראל ובחברת עמידר נבדקו דרכי ניהול הרכוש העירוני של המינהל על ידי החברה, ומערכת הקשרים שבין המינהל לחברה בקשר לניהול הרכוש האמור. הבדיקה נערכה במשרד הראשי של המינהל בירושלים ובמשרדיו המחוזיים ירושלים, המרכז ותל-אביב, וכן, במשרד הראשי של עמידר בתל אביב ובמשרדה האזורי ביפו.

במשרד הראשי של המינהל ובמשרדיו המחוזיים ירושלים, המרכז ותל אביב, נבדקו פעולות המינהל לפינוי קרקע עירונית תפוסה. בבדיקה הושם דגש על הסוגייה אם ובאיזו מידה תורמות פעולות הפינוי ליצירת עתודה של קרקע עירונית זמינה להקצאה.

ניהול הרכוש העירוני של מינהל מקרקעי ישראל על ידי חברת עמידר

ריכוז ממצאים

בהתאם לזכרון דברים שחתמו מינהל מקרקעי ישראל וחברת עמידר ב-1961, מנהל החברה עבור המינהל את נכסיו העירוניים (מבנים); רוב הנכסים משמשים לדירות מגורים ולעסקים. פעילות החברה מתרכזת בעיקר בתחומים האלה: תחזוקה שוטפת של הנכסים, גביית שכר דירה, העברת זכויות בדמי מפתח ומכירת נכסים. בסוף שנת הכספים 1988 היה מספרם של נכסי המינהל שבניהול החברה 22,727.

אין במינהל רשימות מלאות ומעודכנות של נכסיו שבניהול החברה.

שיעור העמלה שמשלם המינהל לחברה נקבע שלא בהתבסס על תחשיבים כלכליים. השיטה לקביעת העמלות היא שיטת "קוסט פלוס".

החברה העניקה לקצת מהדיירים בנכסי המינהל הנחות, או פטור משכר הדירה, בלי שהמינהל היה מעורב בכך; החברה גם לא המציאה למינהל מידע על סכומי ההנחות והפטור.

בחברה פועלת "ועדת חריגים" שקיבלה החלטות בנושאים כגון ויתור על חובות, הסדרת מצבי תפיסה בלתי חוקיים בנכסי המינהל, בלי שסמכויותיה והרכבה אושרו בידי המינהל. החברה גם לא דיווחה למינהל על החלטות הוועדה.

החברה נהגה להעביר למינהל באיחור את הכספים שהגיעו לו ואת הדו"חות הכספיים החודשיים על פעולותיה בנכסי המינהל.

המינהל רשם בספריו את נתוני ההכנסה וההוצאה הכלולים בדו"חות הכספיים החודשיים של החברה, ולא ערך כל בדיקה, ולו מדגמית, של נתוני הדו"חות. היקף ההוצאות וההכנסות מסתכם במיליוני ש"ח בחודש.

בשנים האחרונות חרגו הוצאותיה של החברה בסעיפי "אחזקה" ו"פינויים" מהסכומים שנקבעו בתקציב. החברה העבירה, בהסכמת המינהל, את סכומי החריגה לתקציב השנה שלאחר מכן. העברה זו היא עבירה על חוק יסודות התקציב.

בינואר 1988 החליטה הממשלה על מכירה מוגברת של נכסי המינהל, כדי להגדיל את הכנסות המדינה. אולם עד מועד סיום הביקורת לא הצליחו המינהל והחברה להגביר את מכירת הנכסים.

נציג הייעוץ המשפטי של המינהל, שהיה חבר בוועדה שתפקידה לאשר את מכירת נכסי המינהל, התריע על כי במקרים רבים הגישה החברה לאישור הוועדה עסקאות, בלי להביא בפניה את מלוא המידע על מצבם המשפטי של הנכסים.

המינהל לא קבע אמות מידה, באלו מקרים יפעיל את זכותו על פי החוק ויפדה זכויות בנכסים המושכרים בדמי מפתח, ששוכריהם ביקשו להעבירם לאחרים. גם לא נמצא, שהמינהל הינחה את נציגיו בוועדות דמי מפתח באלו מקרים לפעול לפדיון זכויות בנכסים.

המינהל לא כלל בתקציביו סכומים לשם פדיון זכויות בנכסיו. במקרים המעטים, שנפדו זכויות, מימן המינהל את הפעולה מסעיפי תקציב אחרים.

תפקודה של ועדת דמי המפתח במשרד האזורי יפו של החברה היה לקוי. במקרים רבים לא יוצג המינהל בוועדה האמורה. הוא לא קיים מעקב אחר תפקודן של ועדות דמי המפתח, הפועלות בחברה, ולא דרש ממנה להמציא לו נתונים בדבר העסקאות של דמי מפתח וההכנסות שהתקבלו בגינן.

נכסי המינהל הם מבנים מיושנים, בני 40 שנה ומעלה; מצבם הפיזי של רבים מהם ירוד ביותר. רשויות מקומיות הוציאו לחברה מאות צווים להריסת מבנים מסוכנים או לשיפוצם. אולם בגלל העדר תקציבים, לא ביצעה החברה את הפעולות המתחייבות מהצווים.

כ-4,280 מנכסי המינהל נאטמו בגלל מצבם הפיזי הירוד. המינהל והחברה לא נקטו צעדים נאותים לשיפור מצבם ומכירתם, או לחלופין - להרוס את המבנים האטומים ולנצל את המגרשים שהתפנו.

בידי החברה לא היו נתונים מבוססים בדבר המגרשים שנותרו בידה, מספרם, שטחיהם והשימוש שנעשה בהם; גם אין בידיה מידע מרוכז על המגרשים שהחזירה למינהל.

בחברה אין נוהל בדבר אופן הטיפול במגרשים הפנויים. החברה לא תמיד דיווחה למינהל על כל מגרש שהתפנה בעקבות הריסת המבנים שעליו; יש שהעבירה למינהל דיווח לא שלם.

המשרד המחוזי המרכז של המינהל לא נהג לרשום בספר הנכסים של המינהל את הודעות החברה בדבר מגרשים פנויים. המשרד המחוזי של המינהל בתל אביב אמנם רשם את הודעות החברה בספר הנכסים, אולם בהעדר נתונים מספיקים הרישום הוא חלקי ויש בו תועלת מועטה.



על פי חוק יסוד: מקרקעי ישראל, מקרקעי ישראל הם המקרקעין בישראל של המדינה, של רשות הפיתוח, או של הקרן הקיימת לישראל. בהתאם לחוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך-1960, מנהל מינהל מקרקעי ישראל (להלן - המינהל) את מקרקעי ישראל. לרשות הפיתוח מקרקעין בעיקר בתחומי ערים ומועצות מקומיות (להלן - נכסי המינהל). נכסי המינהל כוללים בתי מגורים ובתי עסק, שרובם מושכרים.

במאי 1961 חתם המינהל על זכרון דברים עם עמידר, החברה הלאומית לשיכון עולים בע"מ (להלן - החברה, ולהלן - זכרון הדברים מ-1961). על סמך זכרון הדברים מנהלת החברה בעבור המינהל את נכסיו. על החברה לנהל את הנכסים על פי הנחיות המינהל, למכור אותם, להשכירם, לגבות בגינם שכר דירה ודמי מפתח, לדאוג לתחזוקתם השוטפת וכן לבצע פעולות הריסה ופינוי של מבנים. על הקשרים שבין המינהל לבין החברה מופקד האגף לקרקע עירונית שבמשרד הראשי של המינהל בירושלים (להלן - האגף העירוני).

במחצית השנייה של 1989 בדק משרד מבקר המדינה את דרכי ניהולם של נכסי המינהל על ידי החברה ועמד על מערכת הקשרים שבין שני הגופים. הביקורת נערכה במשרד הראשי של המינהל בירושלים ובמשרדיו המחוזיים תל אביב והמרכז וכן במשרד הראשי של החברה ובמשרדה האזורי יפו. בעניין ביקורת קודמת בנושא הקשרים שבין המינהל לחברה ראה לאחרונה דו"ח שנתי 26 (עמ' 519).¹

מלאי נכסי המינהל שבידי החברה

בעת חתימת זכרון הדברים מ-1961 ניהלה החברה, על פי נתונה, 62,910 נכסים של המינהל. במהלך 28 השנים שחלפו מאז הלך וקטן מספר הנכסים, בעיקר עקב הריסת חלק מהמבנים או מכירתם; ב-31.3.89 הסתכם מספרם הכולל של נכסי המינהל שהיו בניהולה ברחבי הארץ ב-22,727, מרביתם בשלוש הערים הגדולות.

- הביקורת העלתה, כי הנתונים שיש בידי המינהל בדבר נכסיו שבניהול החברה הם נתוני דו"חות סטטיסטיים שנתיים, שממציאה לו החברה, וכי אין בידיו רשימות ופירוט של הנכסים שהעביר לניהולה. אמנם בספר הנכסים של המינהל רשומים פרטי הקרקעות, אולם לא רשומים פרטי המבנים שעליהן והזכויות בהן. במהלך הביקורת פנה המינהל לחברה וביקש שתמציא לו את רשימת נכסיו הנמצאים בניהולה, כדי שיוכל לרשם בספר הנכסים שלו. עד לינואר 1990 לא המציאה החברה למינהל את רשימת הנכסים.

על הצורך שיהיו בידי המינהל רשימות מלאות של הנכסים שהועברו לניהולה של החברה עמד מבקר המדינה כמה פעמים בעבר בדו"חות שנתיים. כך לדוגמה, בדו"חות השנתיים 20 ו-26, נאמר כי בידי המינהל לא היו רשימות מלאות של הנכסים, שהועברו לטיפול החברה. עוד נאמר בדו"חות, כי בספר הנכסים של המינהל לא היו רישומים על נכסים אלה, וגם החברה לא הקפידה על רישום תקין של הנכסים.

בעקבות הביקורת שפורסמה בדו"ח שנתי 26, הודיע המינהל למשרד מבקר המדינה, בשנת 1975, כי נקט פעולות אחדות ובהן: הוקם צוות והוטל עליו להכין רשימה מדויקת של מלאי הנכסים שבידי החברה, ולשחזר את הפעילות שנעשתה באותו תחום עד אז. אולם, כאמור, הביקורת הנוכחית העלתה, שבידי המינהל עדיין אין רשימות של נכסיו המנוהלים על ידי החברה.

לדעת הביקורת, על המינהל לקיים מעקב אחר נכסיו המצויים בניהולה של החברה. לשם כך עליו לרשום אותם בספר הנכסים שלו ולעמוד על קבלת דיווחים שוטפים מהחברה לצורך עידכון פרטי הנכסים ומצבם.

תשלום הוצאות ניהול לחברה

על המינהל לכסות את הוצאותיה של החברה על ניהול נכסיו. בזכרון הדברים מ-1961 נקבע, כי הסכומים הדרושים לכך ייקבעו בכל שנה בהסכם בין המינהל לבין החברה, בהתחשב בהיקף הוצאותיה על ניהול הנכסים בשנה הקודמת.

¹ על אופן ניהול רכוש על ידי חברת עמידר בעבור המדינה ראה בדו"ח זה, "ניהול רכוש בעבור המדינה", עמ' 0000; עוד ראה בדו"ח זה, "היבטים בניהול הכספים של חברות אכלוס ממשלתיות", עמ' 197.

1. בסיכום בין המינהל לחברה נקבע, כי העמלה הכוללת שישלם המינהל לחברה בגין ניהול נכסיו תהיה על פי היחס שבין מספר נכסיו מתוך כלל הנכסים שבניהול החברה (להלן - העמלה). ב-1984 הוסכם, כי העמלה תהיה בשיעור 17% מכלל הוצאות הניהול. ב-1988 הוסכם על העלאת העמלה ל-20%

העמלה הכוללת שמשלם המינהל לחברה מורכבת מכמה עמלות משנה, ששעורן קבוע, כגון: עמלה של 17% מסכום דמי המפתח, 10% מהוצאות התחזוקה, 5% מההכנסות ממכירת נכסים. עוד גובה החברה מהמינהל עמלת ניהול, הנקבעת כשיעור משכר הדירה שגובה החברה מהשוכרים. שיעור עמלת הניהול נקבע בכל שנה בידי ועדה משותפת למינהל ולחברה, כך שסך כל העמלות יגיעו ל-20% מהוצאות החברה, כאמור. בשנת הכספים 1987 סך כל העמלות שישלם המינהל לחברה הסתכם בלמעלה מ-6 מיליון ש"ח ובשנה שלאחר מכן בכ-7.8 מיליון ש"ח.

- השיטה הקיימת לקביעת עמלות היא למעשה שיטת "קוסט פלוס" לדעת הביקורת, אין בשיטה זו תמריץ ליעול טיפולה של החברה בניהול נכסי המינהל. זאת ועוד, הועלה, כי שיעור העמלה לא נקבע על סמך תחשיבים כלכליים.

מן הראוי להדגיש, כי נכסי המינהל ואופן הטיפול בהם שונים מכמה בחינות מיתר הנכסים שבניהול החברה, ואין מקום לחישוב העמלות לפי שיעור מהוצאות הניהול הכלליות שלה. יתר על כן, בשנים האחרונות מכרה החברה בהיקף ניכר נכסים אחרים שבניהולה, שאינם נכסי המינהל. כתוצאה מכך, גדל שיעורם של נכסי המינהל בכלל הנכסים שבניהולה. בנסיבות אלו, אם לא תשונה שיטת חישוב הוצאות הניהול, ילך ויגדל חלקו של המינהל בסך כל הוצאות הניהול של החברה.

לדעת הביקורת, יש לקבוע את תקני כוח האדם והמשאבים האחרים הדרושים לשם טיפול בכל אחד מסוגי הנכסים, ובכל אחד מסוגי הפעולות בקשר אליהן, ולבסס את העמלה המשולמת לחברה על תחשיבים אלה.

2. סכומי העמלה נקבעים מדי שנה בשנה, במהלך שנת הכספים השוטפת, כאשר לחברה אין עדיין נתונים סופיים על הוצאותיה ועל ההכנסות וההוצאות מנכסי המינהל. לפיכך על המינהל ועל החברה לערוך לאחר תום כל שנת כספים התחשבות לקביעת הסכום הסופי של העמלה לאותה שנה. כתוצאה מכך, בייחוד בשנים האחרונות, ההתחשבות בין הצדדים נערכת באיחור. נוסף על כך, נתגלו ביניהם חילוקי דעות עקב תשלומי יתר לחברה, לדוגמה:

(א) בדיקה שערכו המינהל ואגף התקציבים שבמשרד האוצר בשנת 1987 העלתה, כי בשנות הכספים 1984 - 1986 חייבה החברה את המינהל בעמלת ניהול בשיעור גבוה מזה שהתחייב. בהתאם לתוצאות הבדיקה, עמלות היתר שגבתה החברה מהמינהל באותן שנות כספים היו כ-5 מיליון ש"ח, במחירי 1986. המינהל דרש מהחברה להחזיר לו את סכומי היתר. בסיכום מדצמבר 1987 בין המינהל, החברה ואגף התקציבים נקבע, כי בגין ההפרשים המגיעים למינהל, תבצע החברה בעבורו עבודות פינויים ותחזוקה. בסיכום לא נקבע הסכום המגיע למינהל. בעקבות הסיכום ביצעה החברה בעבור המינהל, על פי נתוניו, עבודות בהיקף של כ-1.17 מיליון ש"ח.

- לא נמצא תיעוד בדבר הנסיבות שהביאו את המינהל להסכים לדרך ההתחשבות האמורה שמשמעותה הכספית היא ויתור על מיליוני ש"ח לטובת החברה.

(ב) הביקורת העלתה, כי עד ינואר 1990 לא ערך המינהל בדיקה ולא קבע את הסכום הסופי של העמלה לשנת הכספים 1988. עוד הועלה, כי מאז תחילת שנת הכספים 1989 ועד ינואר 1990 - במשך תשעה חודשים - לא סיכם המינהל עם החברה את שיעור עמלת הניהול לשנת הכספים 1989. באותה עת המשיכה החברה לנכות משכר הדירה שהעבירה למינהל עמלה בשיעור שנקבע לשנה הקודמת.

גביית שכר דירה

1. כמחצית מהכנסותיו של המינהל מהנכסים שמנהלת עבורו החברה מקורה בגביית שכר דירה חודשי על אותם נכסים. על פי נתוני החברה, בשנות הכספים 1986, 1987 ו-1988 היא גבתה שכר דירה בסכומים האלה: כ-9.33 מיליון ש"ח, כ-11.90 מיליון ש"ח, וכ-14.15 מיליון ש"ח, בהתאמה. מנתוני החברה בדבר גביית שכר הדירה לחודש אוגוסט 1989 עולה, כי סכום החיוב הממוצע של שכר דירה על נכס מוגן המשמש למגורים היה 18.6 ש"ח בחודש, ואילו סכום החיוב הממוצע של שכר דירה על נכס מוגן המשמש לעסק היה כ-120 ש"ח. שיעורי העלאת שכר הדירה בנכסים מוגנים, נקבעים בצווים המוצאים על פי הוראות חוק הגנת הדייר (נוסח משולב), התשל"ב-1972 (להלן - חוק הגנת הדייר).

כאמור, בסוף שנת הכספים 1988 היו בניהול החברה, על פי נתונה, 22,727 נכסים של המינהל; כרבע מהם לא היו מושכרים ולא התקבלה בגינם כל הכנסה, כך שבאותה שנה היו מושכרים רק כ-16,000 נכסים, מרביתם לדיירים מוגנים.

2. הביקורת העלתה, כי סכומי היתרות של חוב שכר הדירה המצטבר, לכל אחד מששת החודשים הראשונים של שנת 1989, היו גדולים מסכומי החיוב החודשי ומסכומי הגבייה בפועל. לפי חישוב שעשה משרד מבקר המדינה, היחס שבין סכומי היתרות החוב לבין סכומי החיוב החודשי נע, באותה תקופה, בין 244% לבין 304%.

- משרד מבקר המדינה בדק את מצבת חובות שכר הדירה (לא כולל רבית פיגורים) וגיל החובות למן סוף שנת 1987 ועד סוף אוגוסט 1989. הועלה, כי סכומי החוב הלכו וגדלו: בסוף 1987 היה החוב כ-2.02 מיליון ש"ח; בסוף 1988 - כ-3.03 מיליון ש"ח; ובסוף אוגוסט 1989 - כ-3.54 מיליון ש"ח. עוד הועלה, כי משקלם של החובות שגילם שנה ויותר בתוך סך כל החובות הלך וגדל מכ-55% בסוף 1987 לכ-70% בסוף אוגוסט 1989.

- מצבת חובות שכר הדירה אינה כוללת רבית פיגורים, וכידי החברה אין נתונים נפרדים בדבר סכומי רבית הפיגורים על חובות בגין שכר הדירה. בידי החברה נתונים על סכום רבית הפיגורים הכולל אשר היו חייבים לה הדיירים המתגוררים בנכסי המינהל. סכום זה, על פי נתונה, היה יותר מ-5.5 מיליון ש"ח, לסוף שנת הכספים 1988. מאחר ששיעור ניכר מסכום רבית הפיגורים מקורו בחובות שכר הדירה, הרי שחובות שכר הדירה האמורים, בתוספת רבית הפיגורים, גדולים בהרבה. נמצא, כי המינהל לא דן עם החברה בצעדים שיש לנקוט לייעול הליכי גביית שכר הדירה.

לדעת הביקורת, מצב הדברים המתואר לעיל מצביע כי החובות בגין פיגור בתשלומי שכר דירה גבוהים מאוד. משרד מבקר המדינה עמד על כך, שעל החברה לנקוט צעדים נמרצים להעמקת הגבייה ולהקטנת החוב.

3. מדי שנה בשנה מעניקה החברה פטור או הנחות משכר דירה למקצת הדיירים המתגוררים בנכסי המינהל שבניהולה. אולם הדו"חות הכספיים שלה אינם כוללים נתונים בעניין זה. ביולי 1989 פנה משרד מבקר המדינה לחברה וביקש שתמציא לו נתונים בדבר מספר השוכרים שהעניקה להם פטור מתשלום שכר הדירה בכל אחת משנות הכספים 1987 ו-1988 וסכומי הפטור וכן נתונים בדבר סכומי הנחות שניתנו באותן שנים לדיירים בנכסי המינהל.

- עד למועד סיום הביקורת המציאה החברה למשרד מבקר המדינה נתונים חלקיים בלבד, לתקופה ינואר - יולי 1989, בדבר הנחות שניתנו לדיירים. על פי אותם נתונים, באותה תקופה ניתנו הנחות שהסתכמו ביותר מ-60,000 ש"ח ל-661 דיירים, שהוכרו על ידיה כזכאים להנחות. לא נמצא תיעוד, כי המינהל השתתף בהחלטות בדבר מתן הפטורים וההנחות. גם לא נמצא, שהחברה המציאה לו מידע ונתונים בדבר הנחות שנתנה.

סכומי ההנחות והפטורים שמעניקה החברה לדיירים המתגוררים בנכסי המינהל נגרעים למעשה מהכספים המגיעים למינהל. לכן מן הראוי היה, שהמינהל יהיה מעורב בנושא, ולפחות בקביעת העקרונות והנהלים להענקת הפטורים וההנחות.

המינהל הודיע למשרד מבקר המדינה, בינואר 1990, כי עקרונית הוא נגד הענקת פטורים והנחות לדיירים בנכסיו, למעט פטורים והנחות לנכי צה"ל. עוד הודיע, כי הינחה את החברה שלא לתת הנחות או פטור משכר דירה.

ועדת חריגים בעניין נכסי המינהל

במשרד הראשי של החברה פועלת "ועדת חריגים" אשר הוקמה בשנת 1983 וחבריה הם עובדים של החברה. הוועדה מחליטה בנושאים, כגון הפחתת שכר דירה, ויתור על חובות, הקפאת חובות בגין דמי מפתח, וקביעת הסדרי תשלום של חובות דיירים לחברה. עוד מטפלת הוועדה בהסדרת מצבי תפיסה בלתי חוקיים בנכסי המינהל.

- הביקורת העלתה, כי מרבית החלטות הוועדה נוגעות להכנסות שעל החברה לגבות ולהעביר למינהל ולהענקת זכויות בנכסיו. אולם למינהל אין נציג בוועדה, והחברה גם אינה ממציאה לו העתקי פרוטוקולים מהחלטותיה. זאת ועוד, לא נמצא, כי המינהל נתן את הסכמתו לעצם הקמת הוועדה.

לדעת הביקורת, לא היה מקום שהחברה תקים את הוועדה בלא שהמינהל קבע מראש, בשיתוף עם החברה, את סמכויות הוועדה, הרכבה ואמות המידה לפעולתה.

בעקבות הביקורת, החליטו המינהל והחברה, בדצמבר 1989, על הקמת ועדת חריגים משותפת ומינו צוות להכין את הרכבה, סמכויותיה ואמות המידה לפעולתה.

התחשבות בין המינהל לחברה

1. החברה מכינה מדי חודש בחודשו דין וחשבון כספי בו מובאים, בין היתר, נתונים על תקבולים ותשלומים הכרוכים בניהול נכסי המינהל. בדו"ח מובאים - פרט להכנסות ולהוצאות שבוצעו בחודש הדו"ח - נתונים מצטברים על הכנסות והוצאות, מתחילת שנת הכספים עד לחודש הדו"ח ועד בכלל.

- **הביקורת העלתה, כי במקרים רבים הדו"חות הכספיים החודשיים הומצאו למינהל באיחור. לדוגמה, עד לתחילת נובמבר 1989 המציאה לו החברה רק שני דו"חות כספיים חודשיים לאותה שנת כספים: לאפריל וליוני.**

2. החברה גובה תשלומים שונים, בייחוד שכר דירה ודמי מפתח. מתקבולים אלה היא מפחיתה את הוצאותיה על ניהול נכסי המינהל, ואת היתרה היא מעבירה אליו. בהתאם לזכרון הדברים מ-1961 על החברה להעביר למינהל את הכספים המגיעים לו עד סוף החודש שלאחר חודש הגבייה.

- משרד מבקר המדינה בדק את העברת הכספים מהחברה למינהל בשנות הכספים 1988 ו-1989. הועלה, כי החברה נהגה להעביר את הסכומים המגיעים למינהל באיחור, לדוגמה: יתרת הכספים בגין חודש אפריל 1989 התקבלה במינהל באיחור של 25 ימים, ויתרת הסכומים לחודש מאי אותה שנה - באיחור של 37 ימים. יצוין, כי מדובר בסכומים של מאות אלפי ש"ח, בכל חודש. ביולי אותה שנה הגיש המינהל לחברה חשבון רבית פיגורים בגין יתרות שהיא העבירה אליו באיחור, במהלך שנת הכספים 1988; הרבית הסתכמה ב-361,580 ש"ח.

החברה הודיעה למשרד מבקר המדינה, בדצמבר 1989, כי היא חולקת על חישובי הרבית של המינהל; עד לתחילת ינואר 1990 לא סיכם המינהל את העניין עם החברה ולא גבה ממנה כל כספים בגין רבית הפיגורים שתבע.

3. **הביקורת העלתה, כי המינהל רושם בספריו את נתוני ההכנסה וההוצאה הכלולים בדו"חות הכספיים החודשיים של החברה, ואינו עושה כל בדיקה, ולו בדיקה מדגמית, של**

סכומי ההוצאות וההכנסות הנקובים בדו"חות. יודגש, כי היקף ההוצאות וההכנסות הנובע מפעולות החברה בנכסי המינהל מסתכם במיליוני ש"ח בחודש.

4. עיון בדו"חות הכספיים החודשיים מעלה, כי הוצאותיה של החברה בסעיפי "אחזקה" ו"פינויים" חורגות בכל שנה מהסכומים שנקבעו בתקציב שסיכם עמה המינהל. כתוצאה מכך, מעבירה החברה, בהסכמת המינהל, את סכומי החריגה לשנה שלאחר מכן. בדו"ח הכספי לחודש אפריל 1989, כללה החברה סך של יותר מ-876,000 ש"ח משנת הכספים 1988 בגין הוצאות אחזקה ופינויים.

- במאי 1989 הודיע אגף התקציבים למינהל, כי העברת סכומי החריגות על ידי החברה אינה עניין חדש ומהווה עבירה על חוק יסודות התקציב, וכי אין להמשיך בדרך זו. האגף ציין, כי בשיטת ההתחשבוניות הקיימת בין המינהל לחברה, אין למינהל שליטה מספיקה על הוצאות החברה, והציע, שכדי למנוע חריגות מהתקציב על ידי החברה, תונהג לאלתר שיטת התחשבוניות חדשה, שלפיה ההכנסות מנכסי המינהל יועברו למינהל, ובכל חודש תגיש החברה למינהל חשבון על הוצאותיה. עד לינואר 1990 נותרה על כנה שיטת ההתחשבוניות בין המינהל לחברה.

בעקבות הביקורת, הודיע המינהל למשרד מבקר המדינה, בינואר 1990, כי הוא החל לבדוק, יחד עם משרד האוצר, את האפשרות לשינוי מהותי בשיטת הגבייה וההתחשבוניות שבינו לבין החברה.

מכירת נכסים

1. בהתבסס על החלטת מועצת מקרקעי ישראל, מאפשר המינהל לדיירים המחזיקים בנכסי המינהל שבניהול החברה לרכוש את הבעלות בהם. מחיר המכירה נקבע על בסיס שומה של הנכס הנמכר כתפוס, כ-40% מערכו של הנכס, כשהוא פנוי. בשנות הכספים 1986 - 1988 מכרה החברה, לפי נתונה, 245 נכסים של המינהל ובממוצע 82 נכסים בשנה. הכנסות המינהל ממכירת נכסיו באותן שנים היו כ-2.79 מיליון ש"ח, כ-4.34 מיליון ש"ח וכ-4.21 מיליון ש"ח, בהתאמה.

בינואר 1988 החליטה הממשלה על מכירה מוגברת של נכסי המינהל, כדי להגדיל את הכנסות המינהל לשנת הכספים 1988 ב-20 מיליון ש"ח.

בהמשך להחלטת הממשלה, החליטו המינהל ומשרד האוצר באפריל 1988 על הקמת מינהלת לפרויקט מכירת נכסי המינהל; תפקיד המינהלת לגרום למכירה מוגברת של נכסי המינהל ולחתום על עסקאות בשם בעל הנכסים. עוד הוחלט, שתוקם ועדת היגוי, שתפקידה יהיה להנחות את המינהלת ולפקח על פעילותה. בתחילת מאי אותה שנה אישר שר האוצר את ההחלטה ומינה את חברי ועדת ההיגוי.

- הועלה, כי מינהלת הפרויקט לא החלה כלל לפעול, וכי עד מחצית 1989 לא החלה לפעול ועדת ההיגוי. מאותה העת הופעלה ועדה שחבריה נציגי שלושת הגופים - המינהל, החברה ומשרד האוצר - וקיבלה החלטות בעניינים הקשורים לנכסי המינהל שבניהול החברה, ובהן החלטות בדבר הגברת המכירה של נכסי המינהל.

2. באוגוסט 1988 הכין המינהל תכנית חלופית למכירת נכסיו, שלפיה אפשר לבצע את החלטת הממשלה בדבר מכירת הנכסים בכלים הקיימים, בלא התארגנות מיוחדת, ובתוספת כוח עזר קטן בלבד; עד לסוף אותה שנת כספים יימכרו 400 נכסים שהם עסקים ועוד 200 נכסי דיור. לפי האומדן שבהצעה, יכניסו המכירות לקופת המינהל 20 - 25 מיליון ש"ח עד לסוף אותה שנה.

- הביקורת העלתה, כי במחצית הראשונה של שנת הכספים 1988 נמכרו 40 נכסים תמורת כ-1.78 מיליון ש"ח; ואילו במחצית השנייה של שנת הכספים, דהיינו בתקופה, שבהתאם לאומדן המינהל צריכים היו להימכר 600 נכסים תמורת 20 - 25 מיליון ש"ח, נמכרו 41 נכסים בלבד, תמורת כ-2.43 מיליון ש"ח.

- הועלה, כי גם היקף המכירות במחצית הראשונה של שנת הכספים 1989 היה נמוך ביותר יחסית לאומדן שנקבע בתקציב. בתקציבהכנסות של המינהל לאותה שנה כלולה הכנסה בסך של 55 מיליון ש"ח ממכירת נכסיו. אולם עד לסוף ספטמבר - המחצית הראשונה של שנת הכספים - היו ההכנסות ממכירת נכסיו כ-2.58 מיליון ש"ח בלבד, ובאותה תקופה נמכרו בסך הכל כ-60 נכסים.

3. בדצמבר 1988 התקשרה החברה בחוזה למתן שירותים עם שני עובדים בכירים לשעבר בשירות המדינה, אשר הוגדרו בחוזה "קבלנים מרכזי מכירות של נכסי המינהל". בחוזה נקבע, בין היתר, כי הקבלנים יועסקו בשני שלבים: בשלב א' - מכירת נכסי המינהל המושכרים לגופים ציבוריים, לרבות לרשויות מקומיות ומוסדות ללא כוונת רווח; בשלב ב' - מכירת נכסי המינהל המושכרים למוסדות מסחריים. אולם, עד סוף אותה שנה לא נמכר אף אחד מנכסי המינהל שהטיפול במכירתם הוטל על הקבלנים.

החברה הודיעה למשרד מבקר המדינה, בינואר 1990, כי ההתקשרות בינה לבין הקבלנים נעשתה בהמלצת משרד האוצר, וכי בתקופת העסקתם היא שילמה להם 45,000 ש"ח. עוד הודיעה שהקבלנים התפטרו מתפקידם בספטמבר 1989.

במכתב מספטמבר 1989 אל מנכ"ל החברה ציינו הקבלנים, כי כמה חברות עסקיות הביעו את רצונן לרכוש את הנכסים המושכרים להן, אך נוהלי העבודה הקיימים במינהל ובחברה, היקשו על מכירת הנכסים המושכרים להן במרוכז, שכן על פי אותם נוהלים יש למכור כל נכס בנפרד. כן ציינו הקבלנים, כי בתנאים אלה ובהעדר כל אמצעי יעיל לזירוז הטיפול במכירה במסגרת המנגנון הקיים, אין הם רואים טעם בהמשך עבודתם.

4. בהתאם להסדרים שבין המינהל לחברה, הטיפול במכירת נכסיו הוא בידיה; עליה לערוך את הבדיקות ולרכז את הנתונים הדרושים לצורך המכירה ולהביאם בפני ועדת עסקאות של המינהל. מהתיעוד עולה, כי לגבי חלק מנכסי המינהל שהוצעו למכירה למחזיקים היו בעיות משפטיות שונות, בעיקר בתחום התכנון והבנייה.

נציג לשכת הייעוץ המשפטי של המינהל, שהיה חבר ועדת העסקאות, דן בעניין בתזכירים מיוני ומיולי 1989, שהגיש ליועץ המשפטי של המינהל. בתזכירים נקבע, בין היתר, כי תיקי עסקאות רבים שהוגשו לאישורה של הוועדה היו פגומים מכמה בחינות, בלא שהחברה עמדה על כך: לא נכלל בהם מידע בדבר בנייה בלתי חוקית בנכסים ולא מידע בדבר קיומם של צווי הריסה; לא הייתה בהם הבחנה בין שטחים שהיו תמוסים על פי חוזה שכירות לבין כאלה שנתפסו והוחזקו שלא על פי החוזה; השומה לשטחים שלא נכללו בחוזה השכירות נערכה כאילו חלות עליהם הוראות חוזה השכירות.

- לא נמצא, שהנהלת המינהל דנה בבעיות האמורות; גם לא נמצא, שהמינהל דרש מהחברה לשפר את ההליכים של הכנת תיקי העסקאות המובאים לאישורו.

לדעת הביקורת, על החברה להביא בפני המינהל מידע מלא בדבר מצבם הפיזי והמשפטי של הנכסים המוצעים למכירה; זאת כדי לאפשר למינהל להחליט בעניין מכירתם. העדר מלוא המידע בידי הוועדה עלול להביא לקבלת החלטות שגויות ולקשיים בעתיד.

5. את ערכם של נכסי המינהל בתחום מחוז ירושלים של החברה העריכה לשכת השמאי הממשלתי למחוז ירושלים. אולם ביתר מחוזות החברה הועסקו שמאי מקרקעין פרטיים, בניגוד להחלטות מועצת מקרקעי ישראל, שלפיהן השמאי הממשלתי הוא שצריך לקבוע את שומת הנכסים.



מן המתואר לעיל עולה, כי המינהל והחברה לא הצליחו להגביר את מכירת נכסי המינהל כפי שהתחייב מהחלטת הממשלה. ההתארגנות של המינהל ושל החברה לביצוע המכירה לא הייתה נאותה והתוצאה הייתה אי עמידה ביעדים תקציביים.

הטיפול בהעברת זכויות בנכסי המינהל וקביעת דמי המפתח

1. על פי חוק הגנת הדייר, כאשר דייר מוגן מבקש להעביר לאחר (להלן - דייר מוצע) את זכויותיו בנכס, רשאי בעל הנכס להחזיר לעצמו את החזקה בו, ולשלם לדייר היוצא את חלקו בדמי המפתח. לחלופין, יכול בעל הנכס להסכים להעברת הזכויות בנכס לדייר מוצע תמורת דמי מפתח שישולמו, חלקם לדייר היוצא וחלקם לבעל הנכס. בדרך כלל מקבל הדייר היוצא 60% מסכום דמי המפתח ובעל הנכס - 40%.

לצורך הסדרת הליכי הטיפול בנושא ולשם הנחיית עובדיה הוציאה החברה נוהל העברת מושכרים (להלן - הנוהל). בהתאם להוראות הנוהל, פועלת בכל אחד ממשורדי המחוזיים של החברה ועדה לקביעת סכום דמי המפתח החלים על העברת זכויות בנכסי המינהל המושכרים בשכירות מוגנת. בהתאם לנוהל, שניים מחברי הוועדה הם נציגי המינהל; נציג השמאי הממשלתי משתתף בוועדה בתפקיד של יועץ.

להלן נתוני החברה בדבר עסקאות של העברת זכויות בנכסי המינהל בדמי מפתח וסכומי חלקו של בעל הבית (המינהל) בעסקאות שבוצעו בשנות הכספים 1986 - 1988 (בש"ח):

השנה	מספר העסקאות	ההכנסה הכוללת	ההכנסה הממוצעת לעסקה
1986	314	4408157	14039
1987	389	5936908	15262
1988	409	6072457	14847

הטבלה מראה, כי בכל אחת משנות הכספים 1986 - 1988 נעשו בממוצע 370 עסקאות של העברת זכויות בדמי מפתח. כאמור, באותן שנים נעשו בממוצע פחות מ-100 עסקאות מכירה של נכסי המינהל בשנה.

לדעת הביקורת, מן הראוי שהמינהל והחברה יעודדו דיירים מוצעים, לרכוש את הנכסים במקום לשכור אותם בדמי מפתח. מדיניות כזאת תגביר את מכירת נכסי המינהל, ותסייע בכך, להגשמת היעדים שקבעו הממשלה והמינהל בנושא זה.

2. משרד מבקר המדינה בדק במשרד האזורי יפו של החברה את סדרי עבודתה של ועדת דמי המפתח (להלן - הוועדה), בשנים 1988 - 1989. בתקופה שנבדקה התכנסה הוועדה בדרך כלל, אחת לשבוע. הבריקה העלתה:

(א) הוועדה קיבלה החלטות גם כשלא היה ההרכב החוקי של חבריה (קוורום), כנקבע בנוהל.

(ב) נציגי המינהל בוועדה לא השתתפו בסדירות בישיבותיה. בשנת 1988, למשל, נעדר נציג המינהל מכמה ישיבות הוועדה. נציג אחר של המינהל בוועדה, עובד האגף העירוני, לא השתתף כלל בישיבותיה. יוצא אפוא, כי במקרים רבים לא היה כלל נציג של המינהל בוועדה.

(ג) על פי הנוהל, על המשרד המחוזי של החברה להמציא לוועדה, בטופס שנקבע לכך את נתוני הנכס שעליה לקבל החלטה לגביו. המינהל - "איש השטח" של החברה - צריך למלא בטופס את נתוני הנכס, בעקבות ביקור בשטח. הועלה, כי במקרים רבים לא מולאו בטפסים כל הפרטים הנדרשים; את הפרטים מילא, בדרך כלל, עובד אחר של החברה, שהיה חבר הוועדה. גם לא נמצא, כי העובד מילא את הפרטים בעקבות ביקור בשטח.

משרד מבקר המדינה הדגיש בפני החברה, כי עליה להקפיד, שהנתונים המובאים בפני הוועדה יוכנו על פי הנוהל.

(ד) המשרד האזורי יפו לא נהג לשלוח את הפרוטוקולים של החלטות הוועדה למינהל ולנציג השמאי הממשלתי. המשרד המחוזי תל אביב של המינהל לא דרש מהחברה להמציא לו את הפרוטוקולים.

מאחר שנציגי המינהל נעדרו כאמור, משיבות רבות של הוועדה הרי שאי המצאת פרוטוקולים משיבותיה למינהל, לא איפשרה לו אפילו לקיים מעקב אחר פעולותיה בנושא העברת זכויות בנכסים וגביית דמי מפתח.

(ה) המשרד האזורי יפו לא שלח שמאי מקרקעין לבדיקה בשטח, כדי לאמוד את ערכם של הנכסים לפני הדיון בוועדה, והוועדה דנה בעסקאות דמי מפתח בלי שהיו בפניה מסמכי שומת הנכסים.

לדעת הביקורת, לביקור בשטח, לשם בדיקת מצבו הפיזי של הנכס והאתר שהוא נמצא בו, יש חשיבות רבה, בין היתר, כדי לבחון את סבירות ההצהרות שהוגשו בדבר סכומי דמי המפתח.

החברה הודיעה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 1989, כי בדעתה להציע למינהל לקבוע בנוהל מחייב, כי בכל מקרה של העברת זכויות, יעריך שמאי מקרקעין את הנכס.

(ו) הביקורת העלתה, כי הוועדה לא נהגה לנמק את החלטותיה.

3. משרד מבקר המדינה בדק החלטות, שקיבלה הוועדה בחודשים ינואר - אוגוסט 1989, בנוגע לכמה נכסים בעלי נתונים דומים זה לזה. הועלה, כי סכומי דמי המפתח שעליהם החליטה הוועדה שונים זה מזה, וההפרש ביניהם מסתכם באלפי ש"ח, ומגיע עד ל-50% גם במקרים אלה לא נרשמו הנמקות להחלטות.

נוכח ההבדלים הניכרים בין סכומי דמי המפתח שקבעה הוועדה לנכסים בעלי נתונים דומים לכאורה, שניתן להצדיקם רק על סמך בחינת הנכסים בשטח, או בהתבסס על שומת הנכסים, דבר שלא נעשה כאמור, אפשר, שהחלטות הוועדה לא התבססו על נימוקים ענייניים.

לדעת הביקורת, היות שהוועדה מקבלת החלטות הנוגעות לנכסים שבבעלות המדינה, עליה לנמק את החלטותיה, ובייחוד במקרים שבהם אין היא מאשרת את הסכומים הנקובים בהצהרות הדיירים.

4. על פי הוראות הנוהל, על הוועדה לדון בעררים המוגשים על קביעותיה בעניין סכום דמי המפתח. משרד מבקר המדינה בדק את נוהלי הטיפול של הוועדה בעררים בתקופה ינואר - אוגוסט 1989, והעלה:

- (א) הוועדה שקבעה את סכום דמי המפתח שעליו הוגש הערר, היא היושבת כערכאה של ערעור. עניין זה מעוגן בנוהל.
- (ב) בנוהל לא נקבע, שעל הוועדה לנמק את החלטותיה בעררים. הוועדה לא נימקה את החלטותיה גם במקרים שבהם החליטה להפחית את סכום דמי המפתח המגיע למינהל.
- (ג) גם לקראת דיון בערר לא המציא המשרד האזורי לוועדה דו"ח על ביקור בשטח, בדבר מצבו הפיזי של הנכס נושא הערר.

לדעת הביקורת, אין זה ראוי שהוועדה תדון בעררים שהוגשו על החלטותיה שלה. יש להקים ועדת ערר לדמי מפתח, שתפעל על פי אמות מידה שיגבשו המינהל והחברה.

החברה הודיעה למשרד מבקר המדינה, בדצמבר 1989, כי בדעתה להציע למינהל להקים ועדת ערר, וכן להציע לו להחליט יחד עמה על אלו עניינים תידרש הוועדה לנמק.

- 5. הביקורת העלתה, כי החברה מסרה בדמי מפתח דירות פנויות מנכסי המינהל. הן נמסרו שלא בדרך של מכרז פומבי, כנדרש לגבי נכסי המדינה.

החברה הודיעה למשרד מבקר המדינה, בינואר 1990, כי מרבית המקרים שעליהם הצביעה הביקורת היו חלקי דירות שהושכרו לבעלי נכסים גובלים לשם שיפור תנאי מגוריהם. המינהל הודיע למשרד מבקר המדינה, באותו חודש, כי אם בדעתה של החברה למסור נכס, למעט נכס שהוא חלק מדירה, שלא באמצעות מכרז, עליה לפנות באמצעותו לוועדה לשחרור ממכרז של מועצת מקרקעי ישראל, ולקבל את אישורה לכך.

הועלה, כי לאחר החלטת הממשלה מינואר 1988 לא הינחה המינהל את החברה, כי עליה למכור את הדירות הפנויות שברשותה ולא להשכירן בדמי מפתח. לדעת הביקורת, השכרתן של דירות פנויות מחדש בדמי מפתח אינה עולה בקנה אחד עם המדיניות שנקבעה בהחלטת הממשלה האמורה.



הממצאים מצביעים, כי המינהל לא קיים מעקב אחר אופן תפקודן של ועדות דמי המפתח, ולא דרש מהחברה להמציא לו נתונים על מספר העסקאות שאושרו בכל אחת מהוועדות ועל ההכנסות שהתקבלו. הנתון היחידי שהעבירה החברה למינהל הוא סך ההכנסה החודשית מדמי מפתח.

לדעת הביקורת, נוכח הממצאים החמורים שהועלו בדבר אופן תפקודה של ועדת דמי מפתח יפו, על המינהל ועל החברה לבחון ביסודיות את סדרי עבודתן ונהליהן של ועדות דמי המפתח.

כאמור, ועדות דמי המפתח מחליטות בעניין נכסי המדינה ובעניין זכויות של אזרחים בהם. להחלטות השפעה גם על היקף ההכנסה של המינהל מדמי המפתח. לפיכך, על ועדות אלה, כמו על החברה, לנהוג על פי כללי מינהל תקין, ולפעול בדרך שתבטיח למינהל הכנסה מרבית מנכסיו.

החברה הודיעה למשרד מבקר המדינה, בדצמבר 1989, כי במהלך הביקורת ערך האגף לביקורת פנימית של החברה בדיקה במשרד האזורי יפו של החברה, בעיקר בנושא הטיפול ברכושו של המינהל. בעקבות ממצאי הביקורת הפנימית השעתה החברה כמה בעלי תפקידים במשרד האזורי מעבודתם וגם הגישה תלונה למשטרה. עוד הודיעה החברה, כי בעקבות ממצאי הביקורת וממצאי הביקורת הפנימית היא נקטה ותנקוט צעדים מרחיקי לכת, שלפיהם יבוצעו במשרד האזורי יפו שינויים ארגוניים, שינויים בנוהלי העבודה ושינויים אישיים וכי יוגבר הפיקוח של המשרד הראשי שלה על המשרדים האזוריים ועל סניפיה, בייחוד בכל הנוגע לאופן טיפולם בניהול נכסי המינהל.

פדיון זכויות בנכסי המינהל

1. כאמור, כאשר דייר מוגן מבקש להעביר לאחר את זכויותיו בנכס, רשאי בעל הנכס - המינהל - להחזיר לעצמו את החזקה בנכס ולשלם לדייר היוצא את חלקן בדמי המפתח (להלן - פדיון זכויות). בכמה מהמקרים עדיף למינהל לפדות נכסים בגלל מחיר טוב, לשם מכירתם בשוק החופשי (דמי מפתח הם, כאמור, כ-40% בלבד ממחירו של הנכס). בדרך זו יוכל המינהל להגדיל את הכנסותיו ולהיפטר מנכסים שההכנסות השוטפות מהם נמוכות ביותר לעומת עלות תחזוקתם. דבר זה גם תואם את החלטת הממשלה מינואר 1988 בעניין מכירת נכסי המינהל.

- הועלה, כי המינהל לא קבע אמות מידה באלו מקרים יפעיל את זכותו בהתאם לחוק ויפדה זכויות בנכסים ששוכריהם מבקשים להעבירם לאחרים. לא נמצא, שהאגף העירוני הינחה את נציגי המינהל בוועדות דמי מפתח, באלו מקרים לפעול לפדיון זכויות בנכסים.

- הועלה, כי בשנים האחרונות, רק במקרים ספורים ניצל המינהל את זכותו כבעל הבית - באמצעות החברה כסוכנו - להחזיר לעצמו זכויות בנכסים.

2. עיון בתקציבי המינהל לשנים האחרונות העלה, כי המינהל לא כלל בהם סכומים הנדרשים כדי לפדות זכויות בנכסיו שבניהול החברה. במקרים מעטים שנפדו זכויות, מימן המינהל את הפעולה מסעיפי תקציב אחרים, כגון פינויים.

המינהל והחברה הודיעו למשרד מבקר המדינה, בינואר 1990, כי הסיבה שפרו זכויות במקרים מועטים נובעת מכך, שבעבר, במקרים רבים, לא הצליחו למכור במשך זמן רב את הנכסים שנפרדו. החברה גם הודיעה, כי במהלך מגעיה השוטפים עם המינהל היא ביקשה ממנו לייעד תקציב לפדיון זכויות בנכסיו, אולם לא נענתה. לכן, לא פדתה זכויות. המינהל הודיע למשרד מבקר המדינה, כי מדיניותו היא לא לפדות זכויות בנכסיו, אלא רק במקרים שהכדאיות הכלכלית היא מעל לכך ספק.

לדעת הביקורת, על המינהל לקבוע לחברה ולנציגיו בוועדות דמי המפתח, הנחיות מפורטות באילו מקרים יפרו זכויות בנכסיו. יצוין, כי מאחר שההכנסות השוטפות של המינהל מנכסיו שבניהול החברה הן נמוכות לעומת ההוצאות על תחזוקתם, הגדלות בהתמדה (ראה גם להלן, הפרק על תחזוקת נכסים), הרי הגברת היקף פדיון הזכויות בנכסי המינהל ומכירתם לאחר מכן יכולה לחסוך הוצאות ניכרות על תחזוקתם במשך שנים. זאת ועוד, הגדלת פדיון הזכויות בנכסי המינהל ומכירת הנכסים שנפרדו תשתלב במגמה להגדיל את הכנסות המדינה.

תחזוקת הנכסים

1. על פי הוראות חוק הגנת הדייר, מוטלים על המינהל, כבעל הבית, חיובים שונים בנוגע לתחזוקת הנכסים. פעולות התחזוקה מיועדות להבטיח רמת דיור נאותה, לשמור על שלמותם וערכם של הנכסים שבניהולה של החברה ולמנוע אזורי מגורים מלהיות לשכונות מוזנחות, וכמובן להבטיח שהמבנים לא יסכנו את דייריהם ואת הציבור. תחזוקת בניינים פירושה תיקונים שוטפים ופעולות תחזוקה מונעת. בעניין תחזוקת הדירות שבניהולה של החברה ראה בדו"ח שנתי 31, "עמידר - פיקוח על דירות נטושות ותחזוקת דירות" (עמ' 264); ובדו"ח שנתי 32, "ביצוע עבודות תחזוקה בדירות עמידר" (עמ' 182).

כאמור, בהתאם לזכרון הדברים מ-1961 מנהלת החברה את נכסי המינהל ועליה, בין היתר, לדאוג לתחזוקתם השוטפת של הנכסים; היקף הסכומים הדרושים לכיסוי הוצאות ניהול הנכסים על ידי החברה יקבע, מדי שנה בשנה בהסכם בין הצדדים.

2. **נכסי המינהל שבניהולה של החברה הם מבנים מיושנים, בני 40 שנה ומעלה. מצבם הפיזי של רבים מהם ירוד ביותר, דבר המחייב השקעה ניכרת בתחזוקתם.**

ההוצאות על תחזוקת נכסי המינהל בשנות הכספים 1986 - 1988 היו כ-2 מיליון ש"ח, כ-3 מיליון ש"ח וכ-4.5 מיליון ש"ח, בהתאמה. לפי חישובי משרד מבקר המדינה, שיעור העלייה בהוצאות התחזוקה בתקופה האמורה היה כ-125% והוא היה גבוה משיעור הגידול בהוצאות הניהול של נכסי המינהל. זאת ועוד, שיעור הגידול בהוצאות התחזוקה היה גדול בהרבה משיעור העלייה במדד המחירים לצרכן, שעלה בכ-40% משיעור העלייה במדד תשומות הבנייה, שעלה בכ-47% בתקופה האמורה.

לדברי החברה, שיעור הגידול הגבוה יחסית בהוצאות התחזוקה בשנים האחרונות נובע מהזנחה בתחזוקתם של נכסי המינהל במשך שנים. החברה הודיעה כי התריעה כמה פעמים בעבר בפני המינהל ובפני אגף התקציבים, שהסכומים שייעד המינהל לתחזוקת נכסיו אינם מספקים את הצרכים. החברה הדגישה, כי בשל מצבם הפיזי הירוד של מבנים רבים, יש בהם סכנה של ממש לדיירים שגרים בהם ולציבור.

3. לפי חוקי עזר של הרשויות המקומיות בדבר מבנים מסוכנים, חייב בעל נכס להחזיק את המבנה במצב המבטיח את שלום המחזיקים בו ואת שלום הציבור. אם לא עשה כן, רשאי ראש הרשות לדרוש מבעל הנכס, או ממי שמנהל אותו בשמו, לבצע את העבודות הדרושות לתיקון המצב. גם בהתאם לפקודת בריאות העם - 1940, רשאית רשות מקומית, משהוברר לה כי קיים מפגע בתחום שיפוטה, לדרוש ממי שאחראי למפגע לסלקו ולבצע את העבודות הדרושות לשם כך.

על פי נתוני החברה, הוציאו רשויות מקומיות לחברה מאות צווים ובהם הורו לתקן, לשפץ, או להרוס מבנים שהם רכוש המינהל שבניהולה. אולם הפעולות שנדרשו לא בוצעו. מהתיעוד שבתיקי החברה עולה, כי מצב הנכסים חמור במיוחד בעיר עכו.



מכל האמור לעיל עולה, כי מצבם הפיזי של רבים מנכסי המינהל ירוד ביותר וכי החברה אינה מבצעת בהם את עבודות התחזוקה הדרושות, מאחר שלדבריה הסכומים שמקציב המינהל לצורך זה אינם מספיקים. כתוצאה מכך מחמיר מצב המבנים, והסכנה לדייריהם ולציבור גדלה.

לדעת הביקורת, על המינהל, החברה וגורמים הנוגעים בדבר לפעול לאלתר לביצוע העבודות הדרושות לתחזוקת המבנים, שכן מדובר לעתים בסכנה לחיי אדם. כמובן, פעולות תחזוקה דורשות תקציבים מתאימים. עם זאת, כפי שעולה מממצאי הביקורת, ניהול יעיל יותר של רכוש המינהל והגברת המכירה של הנכסים ייצרו מקורות מימון נוספים.

הפיקוח על נכסי המינהל

כאמור, בסוף שנת הכספים 1988 היו בניהול החברה, על פי נתונה, 22,727 נכסים של המינהל; כרבע מהם לא היו מושכרים ולא התקבלה בגינם כל הכנסה. מבין הנכסים הלא מושכרים - 4,277 נכסים היו אטומים, 387 נכסים פנויים ולא ראויים לאכלוס, כ-1,250 מוחזקים בידי פולשים, וכ-100 נטושים. המבנים נאטמו בעיקר בשל מצבם הפיזי הירוד.

- הביקורת העלתה, כי מספרם של הנכסים האטומים כמעט שלא השתנה בשנים האחרונות, וכי המינהל והחברה לא עשו צעדים נאותים לשינוי מצבם של הנכסים - שיפוצם ומכירתם, או הריסתם וניצול המגרשים שיתפנו בעקבות ההריסה.

מהתיעוד שבחברה עולה, כי כמה מהפלישות נעשו בנכסי המינהל שנאטמו, וכי במקרים רבים נודע הדבר לחברה באיחור, ולכן לא הייתה בידיה אפשרות לפעול בהתאם להוראות סעיף 18 לחוק המקרקעין, התשכ"ט-1969, הקובע, כי אם תפס אדם מקרקעין שלא כדין, רשאי המחזיק בהם כדין, בתוך 30 יום מיום התפיסה, להשתמש בכוח במידה סבירה, כדי להוציאם מידי התופס. לפיכך, על המינהל ועל החברה להיזקק להליכים משפטיים ממושכים, כדי לסלק את הפולשים או להגיע עמם להסדר להתפנות תמורת פיצויים בסכומים נכבדים. הפיצויים משולמים מתקציב המינהל.

המינהל הודיע למשרד מבקר המדינה בינואר 1990, כי דרש בעבר וממשיך לדרוש מהחברה לעשות לשיפור מצבם הפיזי הירוד של נכסיו שבניהולה, ולפעול נגד הפולשים. עוד הודיע המינהל, כי בחוזה החדש, שבדעתו לחתום עם החברה, ייכללו סעיפים מיוחדים בעניין הפיקוח על נכסיו שבניהולה.

מגרשים פנויים שבידי החברה

1. כאמור, החברה מפנה והורסת בשביל המינהל מבנים שהם נכסי המינהל בשטחים המיועדים לתכנון מחדש, או בשל מצבם הפיזי הירוד של המבנים; בדרך זו מתפנים מגרשים. עם פינויו של מגרש, על החברה לדווח על כך למינהל, כדי שזה יתפוס בו חזקה וירשום אותו בספר הנכסים שלו.

2. הביקורת העלתה, כי אף על פי שעל החברה להחזיר למינהל כל מגרש שהתפנה, נותרו בידיה מגרשים רבים; חלק מהמגרשים אף הושכרו על ידי החברה; לא נמצא, שהמגרשים הושכרו בהסכמת המינהל, וגם לא שהחברה המציאה לו נתונים בעניין המגרשים הללו.

באוגוסט 1989 המציאה החברה למשרד מבקר המדינה, לבקשתו, נתונים בדבר המגרשים שפרטיהם היו כלולים במערכת הממוחשבת של החברה. על פי נתונים לסוף מארס 1989, היו רשומים במערכת 855 מגרשים: 770 פנויים ו-75 מושכרים. החברה ציינה כי במאי אותה שנה הועברו הנתונים האמורים לבדיקה במשרדה המחוזיים. עד לסיום הביקורת לא הסתיימה הבדיקה.

מנתונים נוספים שהמציאה החברה למשרד מבקר המדינה, בינואר 1990, מתברר, כי בסוף 1988 היה מספר המגרשים המושכרים שבגינם גבתה החברה דמי שכירות 185, ובסוף אוקטובר 1989 היה מספרם 181.

- על פי הנתונים האמורים שטחם של 57 מהמגרשים המושכרים היה יותר מ-30.4 דונם. אולם, במערכת הממוחשבת של החברה לא היו נתונים בדבר שטחיהם של שאר המגרשים המושכרים ולא בדבר שטחיהם של מרבית המגרשים הפנויים.

מהאמור לעיל עולה, כי אין בידי החברה נתונים מבוססים בדבר המגרשים שנותרו בידה, שטחיהם והשימוש שנעשה בהם; ואין בידיה מידע מרוכז בדבר המגרשים שהחזירה למינהל.

3. משרד מבקר המדינה בדק את אופן הדיווח של החברה למינהל על מגרשים שהתפנו כתוצאה מהריסת מבנים שעמדו עליהם, ואת נוהלי קבלת המגרשים לידי המינהל ורישום פרטיהם בספר הנכסים שלו. הבדיקה העלתה:

(א) בחברה אין נוהל עבודה לאופן הטיפול במגרשים, ומשרדיה המחוזיים של החברה לא תמיד דיווחו למינהל על כל מגרש פנוי לאחר שנהרסו המבנים שעליו. כתוצאה מכך, נותרו בידה כאמור, מגרשים רבים.

(ב) המשרד האזורי של החברה ביפו נהג לדווח למינהל רק לאחר שהושלם פינויה של חלקה שלמה ולא על כל מגרש שהתפנה.

(ג) הדיווח של המשרדים האזוריים של החברה למינהל על מגרשים פנויים לא היה שלם ולעתים אף לא היה מדויק; לדיווח לא צורף, בדרך כלל, תרשים או מפת השטח ועליו סימון המגרש שהתפנה. בדיווח גם לא צוין שטח המגרש. מצב דברים זה מקשה על המינהל ולעתים אף אינו מאפשר לו לאתר את המגרש שהתפנה.

(ד) בשל העדר נתונים מספיקים בדיווחי החברה לא נהג המשרד המחוזי המרכז של המינהל לרשום בספר הנכסים את הודעות החברה בדבר מגרשים פנויים; המשרד המחוזי תל אביב של המינהל אמנם רשם את הודעות החברה בספר הנכסים, אולם בהעדר נתונים מספיקים הרישום הוא חלקי ואין בו אלא תועלת מועטה.

כאמור, המינהל הוא המופקד על הטיפול במגרשים הפנויים. בהעדר דיווח שלם ומדויק מהחברה, מייד לאחר פינויו של מגרש, המינהל אינו יכול לקיים את המוטל עליו, דהיינו לתפוס חזקה במגרשים, לפקח עליהם ולנצלם. לדעת הביקורת, על המינהל לקבוע לאלתר הוראות ברורות בעניין דרכי הטיפול של החברה במגרשים הפנויים ולעמוד על כך, שהחברה תנהג על פיהם. הוראות אלה דרושות, בין היתר, כדי למנוע מצב, שבו נותרים נכסי המדינה בלי פיקוח נאות ובלי שימוש.



חברת עמידר מנהלת את הרכוש העירוני של מינהל מקרקעי ישראל - קרקע עירונית והמבנים שעליה, הרשומים על שם רשות הפיתוח - מאז הקמת המינהל בשנת 1961.

ממצאי הביקורת מצביעים, כי המינהל לא קיים פיקוח נאות על אופן ניהול רכושו בידי חברת עמידר: הוא נהג לרשום בספריו את נתוני החברה בדבר ההוצאות וההכנסות על ניהול רכושו בלא שערך, ולו בדיקה מדגמית, בהם. הוא לא עמד על כך, שהחברה תעביר לו במועד את הכספים שהגיעו לו ולא דן עמה בצעדים שיש לנקוט לייעול ההליכים בגביית שכר הדירה; המינהל לא שותף בהחלטות החברה על מתן הנחות או פטור משכר דירה; והוא לא היה מיוצג בוועדת חריגים

של החברה, שקיבלה החלטות בעניינים מהותיים, ובהם ביטול חובות, הסדרת מצבי תפיסה בלתי חוקיים של נכסיו שבניהול החברה.

מדיניות הממשלה היא למכור את נכסי הדיור שבבעלותה. בכך יוגדלו הכנסותיה, וגם ייחסכו הסכומים הגבוהים הדרושים לניהול הרכוש ותחזוקתו. הביקורת העלתה, כי המינהל והחברה לא הגבירו את היקף מכירת נכסי המינהל וכי התארגנותם למכירת הנכסים לא תאמה את הצרכים. כתוצאה מכך, ההכנסות ממכירת הנכסים, במחצית הראשונה של שנת הכספים 1989, הגיעו ל-2.58 מיליון ש"ח בקירוב, לעומת אומדן בסך 55 מיליון ש"ח, שנכלל בתקציב ההכנסות של המדינה לאותה שנה.

לדעת הביקורת, מן הראוי שהמינהל יבחן מחדש את מכלול קשריו עם חברת עמידר ויערוך עמה חוזה חדש אשר יחליף את זכרון הדברים משנת 1961, אשר אינו דן בסוגיות חשובות בתחום ניהול רכוש המינהל על ידי חברת עמידר. במסגרת בחינת מערך הקשרים יש לבחון מחדש את נוהלי ההתחשבנות בין המינהל לחברה, ובייחוד העקרונות לחישוב העמלות שהוא משלם לה, המבוססים על שיטת "קוסט פלוס". מן הראוי, שהמינהל, בשיתוף החברה וגורמים הנוגעים בדבר, יעשו לאלתר לפתרון בעיות התחזוקה של נכסיו שבניהול, שחלק ניכר מהם, בשל מצבם הפיזי הירוד, מסוכנים לדייריהם ולציבור.

פעולות לפינוי קרקע עירונית

ריכוז ממצאים

מדי שנת כספים מוציא מינהל מקרקעי ישראל מתקציבו סכומי כסף ניכרים לפעולות פינוי של קרקעות עירוניות תפוסות שבניהולו. מטרת הפינויים היא ליצור עתודות קרקע עירונית זמינה להקצאה.

המינהל לא ניהל רישום על עלויות מצטברות של פינויים לפי כל אחד מהאתרים שבפינויים עסק. למינהל לא היה מידע מרוכז ומעודכן בכמה הסתכמו עלויות הפינוי של כל אתר.

במינהל לא היו נתונים מרוכזים על היקף שטח הקרקע העירונית שפונה בכל שנת כספים: לא נתון על שטח כולל לשנה ולא התפלגות לפי פרויקטים.

בעת הביקורת לא היו במינהל נתונים מרוכזים על עתודות הקרקע העירונית הזמינה להקצאה.

המינהל לא הכין נוהל להליכי התקשרות עם גורמי חוץ לביצוע פעולות פינוי, ולפיקוח ולבקרה על פעולותיהם.

לא קוימו פעולות תיאום בין האגף לקרקע עירונית, המופקד על פעולות הפינוי של קרקעות המינהל, לבין האגף לתכנון ולפיתוח, המופקד על הפעולות לתכנון המקרקעין של המינהל ועל הקשר עם מוסדות התכנון.

נוהל פינויים של המינהל מתייחס רק לפינוי המחזיקים בדירות מגורים (נכסי דיור). המינהל לא הכין נוהל בדבר פינוי מנכסים שאינם נכסי דיור, כגון עסקים.

הביקורת לא מצאה במינהל מסמכים לביסוס סכומי דמי הפינוי בגין דירות מגורים. המינהל גם לא שיתף את אגף שומת מקרקעין שבמשרד המשפטים בעריכת טבלאות דמי הפינוי ועדכון.

הועלו מקרים בהם שילם המינהל למחזיקים שפנו דמי פינוי שלא לפי אמות מידה.

לא תמיד ערך משרד הבינוי והשיכון חוזים בכתב בינו לבין הקבלנים אותם העסיק לצורך ביצוע פינויים.

המינהל נהג לכסות את הוצאות משרד הבינוי על פינויים בלי לבדוק, בדרך כלל, האם כל ההוצאות אכן מוצדקות. בחשבות המשרד הראשי של המינהל, אשר אליה מעביר המשרד את ריכוזי החשבוניות, לא היו הנחיות באשר לאופן בדיקת ריכוזי החשבוניות.

בענייני פינוי, חוזי המינהל עם עמידר, החברה הלאומית לשיכון עולים בע"מ ועם חלמיש, חברה ממשלתית-עירונית לשיקום הדיור בתל אביב-יפו בע"מ, הם מלפני שנים רבות: עם עמידר מ-1961 ועם חלמיש - מ-1976. בחוזים לא פורטו סוגי ההוצאות שעל המינהל לשאת בהן.

המינהל מעסיק זה שנים את החברה לפיתוח לוד ורמלה בע"מ (לור"ם) כסוכנו לענייני פינוי. אולם הוא לא ערך עמה חוזה בכתב המגדיר את היחסים ביניהם ואת התחייבויות החברה כלפיו.

המינהל שילם לכל אחת מהחברות האמורות עמלה בשיעור שונה עבור ביצוע פינויים; במינהל לא נמצא תיעוד לפשר השוני בשיעורי העמלות.

המינהל לא התייחס לנושא פינוי קרקעות שנדון בדו"ח של ועדה ציבורית שמינה שר החקלאות, אשר הוגש בשנת 1986.



1. בין הקרקעות שבניהולו של מינהל מקרקעי ישראל (להלן - המינהל) כלולות קרקעות עירוניות שעליהן מבנים לסוגיהם, בחלקם תפוסים על ידי מחזיקים (להלן - קרקעות תפוסות). אחת ממטרותיו של המינהל היא ליצור תודת קרקע עירונית זמינה להקצאה. בין המקורות ליצירתה הן קרקעות תפוסות שפנו והמבנים שעליהן נהרסו. כדי שהמינהל יוכל להקצותן מחדש, עליו לדאוג שיחולו על אותן קרקעות תכניות מיתאר ותכניות מפורטות, לפי חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבנייה). ממצאי ביקורת שערך משרד מבקר המדינה במינהל בשנת 1984, בנושא "ניהול תודות של קרקע מתוכננת", ראה בדו"ח שנתי 35 (עמוד 398).

2. מדי שנת כספים מוציא המינהל מתקציבו סכומי כסף ניכרים לפעולות פינוי של קרקעות עירוניות תפוסות שבניהולו. בפעולות פינוי הכוונה היא לפינוי של קרקעות ממחזיקים הגרים או מנהלים עסקים בבתיים ובמבנים אחרים (כגון צריפים) שהוקמו עליהן. חלק ניכר מהמפונים החזיקו כדין בנכסים האמורים. לאחר הפינוי נוהג המינהל, בדרך כלל, להרוס את המבנים שפנו. פעולות הפינוי מתייחסות לכל סוגי המחזיקים - שוכרים, חוכרים, דיירים מוגנים, בני-רשות. למחזיקים שפנו משלם המינהל דמי פינוי.

את עיקר פעולות הפינוי וההריסה מבצע המינהל, באמצעות גורמי חוץ, המקבלים תמורת זאת תשלום. הגורמים הם בעיקר חברות עירוניות-ממשלתיות, כגון חלמיש, חברה ממשלתית-עירונית לשיקום הדיור בתל אביב-יפו בע"מ (להלן - חלמיש), החברה לפיתוח לוד ורמלה בע"מ (להלן - לור"ם) ועמידר, החברה הלאומית לשיכון עולים בישראל בע"מ (להלן - עמידר).

3. בפעולות פינוי של קרקעות עירוניות שבניהול המינהל, על יסוד הסדר עבודה עם המינהל משנת 1976, עוסק בהיקף כספי ניכר גם משרד הבינוי והשיכון (להלן - משרד הבינוי או המשרד), על חשבון תקציבו של המינהל. השטחים, שבפינויים עוסק משרד הבינוי, בהתבסס על תכנית עבודה שנתי, הם בעיקר אדמות, שהמינהל היקצה למשרד בתקופות שונות בעבר. בהתאם לתיעוד שבתיקי המינהל נועדו פינויים אלה להשיג שתי מטרות עיקריות: חיסול אחרוני המבנים ששמשו מעברות לעולים ופינוי שטחים לקראת בניה חדשה. בעניין פינוי מעברת חוטר בבאר יעקב על ידי משרד הבינוי, ראה דו"ח שנתי 37 (עמ' 229).

4. על הטיפול בפעולותיו של המינהל לפינוי של קרקעות עירוניות תפוסות מופקד האגף לקרקע עירונית שבמשרד הראשי של המינהל בירושלים (להלן - האגף העירוני).

5. בחודשים אפריל - יולי 1989 ערך משרד מבקר המדינה בדיקה של טיפול המינהל בפינוי של קרקעות עירוניות תפוסות, בעיקר בתקופה מאז שנת 1985. הבדיקה נערכה במשרד הראשי של המינהל בירושלים, במשרדיו המחוזיים: ירושלים, תל אביב והמרכז. בירור משלים נערך במשרד הבינוי. נבדקו בעיקר הנושאים הבאים: הנהלים ואמות המידה (הקריטריונים) לתשלום דמי פינוי; התקשרויות המינהל עם גורמי חוץ לצורך ביצוע הפינוי; פיקוח המינהל על עלות הפינוי. כן נבחנה השאלה, אם ובאיזו מידה תורמות פעולות המינהל ליצירתה של עתודת קרקע עירונית זמינה להקצאה.

מידע על עלויות הפינוי

1. בטבלה הבאה פירוט ההוצאה בפועל על פינוי של קרקעות תפוסות בתקציבו של המינהל, מתוך כלל הוצאותיו בפועל בשנות הכספים 1985 - 1989. הנתונים רוכזו על ידי הביקורת מדו"חות החשב הכללי, לשנות הכספים האמורות בעניין ביצוע תקציב המדינה (אלפי ש"ח):

שנת הכספים	כלל הוצאות המינהל	ההוצאה על פינוי	מכלל ההוצאות ב- %
1989	* 285086	*54090	8.5
1988	257363	15048	5.8
1987	215049	20347	9.5
1986	138759	16430	11.8
1985	95431	11468	12.0

* הסכום שנקבע בתקציב ולא ההוצאה בפועל.

(א) השוואה, שערך משרד מבקר המדינה בין סכום ההוצאה לפינוי בשנת הכספים 1985 לבין סכום ההוצאה לפינוי לשנת הכספים 1989, העלתה, כי האחרון קטן ריאלית והיווה כ-57% בלבד מההוצאה בשנת הכספים 1985.

(ב) השוואה נוספת העלתה, כי שיעור הגידול של ההוצאה לפינוי היה נמוך משיעור הגידול של כלל ההוצאה של המינהל; כלומר, ההיקף היחסי של ההוצאה על פינוי הלך ופחת. מגמה זו מנוגדת למדיניות המינהל להגדיל את היקף הקרקע העירונית הזמינה להקצאה.

2. לשם פיקוח ובקרה על פעולות הפינוי, המתפרסות על פני אזורים גיאוגרפיים שונים, מן הראוי לצבור מידע על עלויות הפינוי של אותם אתרים, אשר בהם מתרכזת עיקר הפעילות.

המינהל לא ניהל רישום על עלויות פינוי מצטברות לפי כל אחד מהאתרים שבפינויים עסק, לא באגף העירוני ולא בחשבות המינהל. לכן אין לו מידע מרוכז ומעודכן בכמה הסתכמה עלות הפינוי מכל אתר.

במצב דברים זה אין תקציב המינהל והדיווח על הוצאותיו יכולים לשמש מכשיר למעקב ולבקרה על ההוצאות בנושא פינוי קרקעות.

הליכי פינוי קרקע נמשכים בדרך כלל שנים, ולעתים אף שנים רבות. היות ובידי המינהל אין רישום מצטבר על ההוצאות לפינוי קרקעות תפוסות לפי אתרים, אין באפשרותו להעריך, חשבונאית וכלכלית, אם תקבוליו משיווקה מחדש של קרקע שפונתה עולים על הוצאות הפינוי.

באוקטובר 1989 הודיע המינהל למשרד מבקר המדינה, כי בשנת 1989 הוכנה באגף העירוני תכנית מחשב הקולטת את הנתונים השוטפים על עלויות הפינוי של האתרים שבפינויים הוא עוסק.

פינוי קרקעות ויצירת עתודה של קרקע עירונית זמינה להקצאה

1. מלאי הקרקע של מדינת ישראל צריך לספק את צורכי פעילות הפיתוח והבניה לדורות העתיד. מדיניות קרקעית חייבת למצוא איזון בין הצרכים לטווח הקצר לבין הביקוש לטווח הארוך, תוך התחשבות במגבלות שטח המדינה וצורכי תכניות הפיתוח. בהעדר מלאי מתאים של עתודות קרקע כמעט שלא ניתן יהיה להגשים יעדים אופרטיביים של מדיניות קרקעית ממלכתית בצורה מתוכננת ומתואמת, וספק אם ניתן יהיה להגשים יעדים במסגרת מדיניות קרקעית כלשהי.

2. על חשיבות יצירת עתודות קרקע כבר עמדה ועדה ציבורית, שמונתה בשנת 1982 על ידי שר החקלאות, ואשר אחד מחבריה היה מנהל המינהל. על הוועדה הוטל לבחון את הנושאים הבאים: יעדי המדיניות הקרקעית, לרבות הקצאת קרקעות לבניית בתי מגורים ולצרכים ציבוריים; הוראות חוק מקרקעי ישראל, התש"ך-1960; הוראות חוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך-1960, ודרכי ביצועם; גיבוש המלצות לשינויים, כפי שיראה לה. הוועדה, שנשאה את השם "הוועדה הציבורית לבחינת יעדי המדיניות הקרקעית" (להלן - הוועדה הציבורית) הגישה בינואר 1986 את הדין וחשבון המסכם לשר החקלאות, שהביאו בפני המינהל ובפני מועצת מקרקעי ישראל (להלן - המועצה).

דו"ח הוועדה הציבורית כולל פרק מיוחד בנושא "עתודות קרקע לפיתוח ובניה". פרק זה מונה, בין היתר, את הקשיים והבעיות העומדים בפני הגורם שצריך לבצע פינוי שטחים תפוסים המיועדים, לאחר הפינוי, לשימוש חוזר. הדו"ח אף כולל מסקנות והמלצות בנושא פינוי קרקעות.

הביקורת העלתה, כי הנהלת המינהל לא קיימה דיונים בפרק האמור של דו"ח הוועדה הציבורית, כדי לבדוק את ישימות המלצותיה.

באוקטובר 1989 הודיע המינהל למשרד מבקר המדינה, כי הוועדה הציבורית לא היתה גוף סטטוטורי שעמדתו מחייבת את המינהל. מה גם שהדו"ח כלל לא אושר על ידי המועצה. לכן אין לראותו כדו"ח מנחה למדיניות המינהל.

הביקורת הדגישה בפני המינהל כי הטענות אינן מקובלות עליה וכי מן הראוי היה שהמינהל ידון בפרק האמור, כולל המסקנות וההמלצות. אין זאת אומרת, שעל המינהל מוטלת חובה לבצע את ההמלצות וכי לא רשאי היה לדחותן. ברם, עצם דיון כאמור היה בו כדי להפרות את המחשבה ולהקל על המינהל בבואו לנקוט עמדה ולקבוע נהלי עבודה בנושא פינוי מקרקעין

3. כאמור אחד המקורות ליצירת עתודה של קרקע עירונית זמינה להקצאה הוא אדמות עירוניות תפוסות שפוגו ממחזיקים והמבנים שעליהן נהרסו. כדי שהמינהל יוכל להקצות מחדש את הקרקעות שפוגו, עליו לדאוג, שיחולו על אותן קרקעות תכניות מיתאר ותכניות מפורטות, לפי חוק התכנון והבניה. הביקורת ניסתה להעריך, אם ועד כמה תורם פינוי של קרקעות עירוניות ליצירת עתודה של קרקע עירונית זמינה להקצאה.

הועלה כי במינהל אין נתונים מרוכזים על היקף שטח הקרקע שפונה בכל שנת כספים, לא נתון על השטח הכולל ולא על התפלגותו לפי פרויקטים.

הועלה, כי במינהל טרם היו נתונים מרוכזים על עתודות הקרקע העירונית הזמינה להקצאה.

4. בדיקה קודמת בנושא "ניהול עתודות של קרקע מתוכננת" ערך משרד מבקר המדינה במינהל בשנת 1984. עיקר ממצאי הביקורת פורסמו בדו"ח שנתי 35 (עמ' 398), שהונח על שולחן הכנסת באפריל 1985. בדו"ח נאמר, בין היתר, כי עוד בביקורת קודמת 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. בדו"ח צוין, כי בינואר 1974 הפנה משרד מבקר המדינה את תשומת לב המינהל לכך, שאין בידו מכשיר להבטחת ניהול נאות של עתודות קרקעיות. עוד נאמר באותו דו"ח, כי ביד המינהל לא היו נתונים מסודרים ומרוכזים בעניין העתודות של כלל הקרקע העירונית המתוכננת שבניהולו.

בסיכמו של הדו"ח נאמר, כי על המינהל לעשות בהקדם להסדרתו היסודית של הטיפול בתחום חשוב זה שבמסגרת פעולתו, אשר על הצורך בכך עמד מבקר המדינה עוד עשר שנים קודם לכן.

בהערות שר הכלכלה והתכנון לביקורת, כמסוכס בדו"ח השנתי האמור, נאמר, בין היתר, כי המינהל החל בהכנת מסגרת למחשוב הנתונים בדבר עתודות הקרקע כדי לאפשר ריכוז של המידע בנושא. ביצוע מעקב שוטף אחר התקדמות התכנון והמלאי התכנוני של המינהל, זאת, כדי להביא לניהול יותר יעיל של עתודות הקרקע.

- כאמור העלתה הביקורת הנוכחית כי במערכת הממוחשבת של המינהל טרם היו נתונים מרוכזים על עתודות הקרקע העירונית הזמינה להקצאה חרף הנאמר בהערות שר הכלכלה והתכנון.

5. בעקבות הביקורת הנוכחית הודיע המינהל למשרד מבקר המדינה באוקטובר 1989, כי ריכוז מידע על עתודות הקרקע וכי לאותו מועד כבר יש בידו ריכוז מסודר ועדכני של מידע על עתודות הקרקע בכל אחד ממחוזות המינהל. בינואר 1990 המציא המינהל למשרד מבקר המדינה טבלאות ובהן נתונים על עתודות הקרקע האמורות לאותו מועד.

קרקעות זמינות להקצאה הן קרקעות פנויות להן פיתוח תשתית סביבתי, שקיימות לגביהן תכניות מפורטות תקפות, ואין אילוצים אחרים המונעים את הבנייה עליהן.

- הביקורת ריכזה וניתחה את הנתונים שבטבלאות שהמציא המינהל ואשר התייחסו ל-732 אתרים. הועלה:

(א) רק על 319 מהאתרים חלה תכנית שהיא בתוקף, מכאן שליתר 413 האחרים אין עדיין תכנית כדרוש. זאת ועוד, מהנתונים שבטבלאות - פרט לאלו המתייחסים לאתרים במחוז הצפון - אין לדעת אם התכניות החלות על אותם 319, אתרים, מפורטות, או חלקן אינן אלא תכניות מיתאר.

(ב) לפי הנתונים שבטבלאות גם אין לדעת, מה שטחם של 388 מבין 732 האתרים. כתוצאה מכך אין הטבלאות מספקות מידע כולל על ההיקף של עתודות הקרקע בדונמים שבידי המינהל.

(ג) בדיקת הנתונים בדבר מצב פיתוח התשתית של האתרים במחוזות ירושלים, המרכז, תל אביב וחיפה העלתה, כי מבין 427 האתרים שבתחום אותם מחוזות, רק לגבי 27 קיים פיתוח מלא, ואילו ביתר האתרים, (94%) הפיתוח חלקי בלבד, או אינו קיים כלל.

יוצא כי בעקבות הביקורת אמנם ריכז המינהל נתונים על עתודות הקרקע שבידו, אולם מתברר שרק חלק מאותן עתודות הן קרקע עירונית זמינה להקצאה. זאת ועוד, מהנתונים בטבלאות אין לדעת, מה שטחן של האדמות, שהיו קרקע עירונית זמינה להקצאה בתחילת שנת 1990.

נוכח התחזיות בדבר גלי העליה והצורך בקליטתם המהירה מן הראוי, לדעת הביקורת, שהמינהל ימקד מאמצים ומשאבים ליצירת עתודה של קרקע עירונית זמינה להקצאה שכן זו דרושה לבניית הדירות לקליטת העולים.²

² בענין הערכות משרדי הממשלה לקליטת עלייה, ראה בדו"ח זה, בפרק על משרד הקליטה

נהלי הפינויים

1. בנובמבר 1984 נכנס לתוקף נוהל חדש של המינהל בנושא פינוי דירות מגורים (נכסי דיור) (להלן - הנוהל). הנוהל קובע, כאמות מידה לשיעור דמי פינוי למחזיקים בנכסי דיור, את מספר החדרים שברשות המחזיק, האזור בו נמצא הנכס ואת סוג המחזיק (חוכר, שוכר, בר-רשות, דייר מוגן). על פי אמות מידה אלו קבע המינהל, יחד עם משרד הבינוי, טבלאות של דמי פינוי, שהסכומים שבהן מתעדכנים מפעם לפעם (ראה להלן). על פי הנוהל, פועלת בכל משרד מחוזי של המינהל ועדת פינויים מחוזית (להלן - ועדה מחוזית), אשר בסמכותה לאשר לפי הטבלאות האמורות תשלום דמי פינוי ובמקרים מיוחדים ומנומקים - תוספת 25%. הסכום המירבי של דמי פינוי, שוועדה מחוזית רשאית הייתה לאשר במחצית השנייה של שנת 1989, היה השווי בשקלים של 60,000 דולר. אם ועדה מחוזית מגיעה למסקנה, שפינוי מסוים, בגלל סירובו של המחזיק לקבל את הסכום המוצע, יוכל להתבצע רק על ידי חריגה מאמות המידה, בסמכותה להמליץ בפני ועדת הפינויים המרכזית של המינהל, הפועלת במסגרת האגף העירוני, בהמלצה מנומקת להכריע בעניין.

2. פינוי של קרקעות עירוניות שבניהול המינהל מתבצע בדרך כלל על ידי חברות כגון חלמיש, לור"ם, עמידר. סמכויותיהן של החברות לקביעת דמי פינוי הן כסמכותן של הוועדות המחוזיות של המינהל בנדון.

-- היות ואת מרבית פעולות הפינוי מבצעים בדרך כלל גורמי חוץ, מן הראוי היה, שהמינהל יכין נוהל עבודה, שיפרט את הליכי ההתקשרות עם אותם גורמים וכן את שיטות המעקב, הפיקוח והבקרה על פעולותיהם. אולם המינהל לא הכין נוהל כאמור.

3. כדי להבטיח ניצול מיטבי של הקרקעות מבחינה כלכלית ובשים לב להכנסות המינהל, חשוב שיהיו לגביהן תכניות מעודכנות ותקפות על פי חוק התכנון והבנייה. לשם כך דרושות פעולות מתואמות בין יחידות המינהל. תיאום כזה חשוב שיתקיים בעיקר בין האגף העירוני, המופקד על פעולות הפינוי של קרקעות המינהל, לבין האגף לתכנון ולפיתוח, המופקד על הפעולות לתכנון המקרקעין שבניהולו של המינהל ועל הקשר עם מוסדות התכנון.

-- הועלה שבהוראות הנוהל אין הנחיות לתיאום בין האגף העירוני לבין אגף התכנון. כן נמצא, ששני האגפים גם בפועל לא תיאמו ביניהם את הפעולות הדרושות להחלת תכניות תקפות, על פי חוק התכנון והבנייה, על שטחי הקרקעות כמבואר.

4. כאמור לעיל, נמשכים הליכי הפינוי של קרקעות זמו רב. העדר פיקוח מצד המינהל על חלקות קרקע שפוננו עלול להביא ליצירת עובדות חדשות בשטח - פלישות, הסגות גבול - שיחייבו הקצאת משאבים נוספים לפעולות פינוי חוזרות. -- לא נמצא שהמינהל הוציא נהלים בכתב להעברת מידע על פינוי שטחי קרקע מאחראי מחוזי לפינוי אל מחלקת הפיקוח של המשרד המחוזי. להעברת מידע כאמור חשיבות רבה, כדי שמחלקת הפיקוח תוכל לפקח על הקרקעות שפוננו לבל יפלו לתוכן. -- נוהל הפינויים שבתוקף הוא כאמור משנת 1984. הוא מתייחס רק לפינוי מחזיקים בדירות מגורים. טיוטת נוהל פינוי מנכסים שאינם נכסי דיור כגון עסקים, שהכין המינהל בשנת 1988, טרם הפכה לנוהל מחייב. לגבי עסקים מבוססים דמי הפינוי על הערכת שמאי מקרקעין.

באוקטובר 1989 הודיע המינהל למשרד מבקר המדינה, שהוא עוסק בהשלמת הוראות הנוהל בעניין פינוי נכסים שאינם נכסי דיור וכי ידאג להביאן בהקדם לאישור הנהלת המינהל.

אמות מידה לתשלום דמי פינוי

סכומי דמי הפינוי, שמשלם המינהל למחזיקים שפוננו מדירות מגורים, קבועים, כמפורט בטבלאות, בהתאם לאמות מידה שנקבעו בנוהל. את סכומי דמי הפינוי של דירות מגורים, נוהל המינהל לעדכן,

בדרך כלל, לפי מדד המחירים לצרכן. הביקורת העירה, כי בטווחי זמן ארוכים עלול להווצר פער בין מדד המחירים לצרכן, המשקף עליה כללית של מחירים, לבין מדד תשומות הבנייה, שהוא המדד המתאים, לדעתה, לעדכון הטבלאות.

המינהל הודיע למשרד מבקר המדינה באוקטובר 1989, כי הוא מקבל את עמדת הביקורת לפיה מדד תשומות הבנייה הוא המדד המתאים יותר לעידכון דמי הפינוי וכי עניין זה יעוגן בנוהל הפיננסיים החדש שבהכנתו הוא עוסק.

הכנת טבלאות דמי הפינוי מחייבת ידע מקצועי וכלכלי על ערך קרקעות. אחד ממקורות הידע החשובים במישור זה הוא אגף שומת מקרקעין שבמשרד המשפטים. מן הראוי אפוא שבהכנת טבלאות דמי הפינוי למגורים ובעדכון ישותף גם האגף.

-- הביקורת לא מצאה בתייעוד שבמינהל מסמכים לביסוס סכומי דמי הפינוי לדירות מגורים שנקבעו בטבלאות. גם לא נמצא, שהמינהל שיתף את אגף שומת מקרקעין בעריכת הטבלאות ועדכון.

2. הביקורת בדקה במשרדים המחוזיים של המינהל - ירושלים, המרכז ותל אביב - אם ועד כמה שולמו דמי הפינוי בהתאם לטבלאות. להלן הממצאים המבוססים על בדיקת 40 תיקי פינוי שנבחרו באקראי.

-- המשרד המחוזי תל אביב: בדיקת 15 תיקי פינוי העלתה, כי כל התיקים הועברו לדיון ולהחלטה של ועדת הפיננסיים המרכזית עקב סירובם של המחזיקים להתפנות על בסיס דמי הפינוי על פי הטבלאות. נמצא שבכל המקרים אישרה הוועדה המרכזית סכומים מעבר לנקבע בטבלאות. המשרד המחוזי המרכז: הועלה, כי ב-14 מקרים הוועדה המחוזית חרגה ב-50% מהסכומים שבטבלאות בניגוד להוראות הנוהל לפיו היא מוסמכת לחרוג כדי 25% בלבד. המשרד המחוזי ירושלים: 11 תיקי פינויים, מאתרים שונים בתחום טיפולו של המשרד המחוזי, הועברו לדיון ולהחלטה ועדת הפיננסיים המרכזית עקב סירובם של המחזיקים להתפנות תמורת דמי הפינוי שנקבעו בטבלאות.

3. עקב סירוב מחזיקים לפנות את הנכסים נאלצו המינהל ומשרד הבינוי לקבוע מדי פעם טבלאות ואמות מידה מיוחדות לאתרים שונים במטרה לזרז את קצב הפינוי. כך למשל נקבעו בדצמבר 1985 אמות מידה מיוחדות לפינוי מחזיקים מאזור הקריה-רוממה בירושלים; בנובמבר 1986, לפינוי מחזיקים משטח מעברת נוף ים בהרצליה; במאי 1987, לפינוי מחזיקים בעיירה ראש העין.

-- על פי הוראות הנוהל מוסמכת ועדת הפיננסיים המרכזית, באישור הנהלת המינהל, לקבוע אמות מידה מיוחדות לפינויים. אולם במינהל אין תיעוד, לפיו ועדת הפיננסיים המרכזית היא שאישרה את אמות המידה המיוחדות במקרים האמורים.

פינויים בביצוע משרד הבינוי והשיכון

1. המסגרת לפעולות הפינוי שמבצע משרד הבינוי נקבעה בשנת 1976. בנובמבר אותה שנה נחתם "הסדר עבודה בין מינהל מקרקעי ישראל ובין משרד השיכון" שאושר בהחלטת המועצה. ההסדר עורכן במסמך משנת 1982, שנחתם על ידי מינהל המינהל ומנכ"ל משרד הבינוי. בהסדר העבודה מ-1976 כלול פרק משנה בנושא הפינוי.

2. כאמור, מבצע משרד הבינוי מדי שנה, על חשבון תקציב המינהל, פעולות לפינויו של קרקעות שהקצה לו המינהל.

בטבלה דלהלן פירוט ההוצאה בפועל של משרד הבינוי מתוך כלל ההוצאה בפועל בתקציב המינהל לשנות הכספים 1985 - 1989 על פינוי מקרקעין. הנתונים רוכזו על ידי הביקורת מדו"חות החשב הכללי לשנות הכספים האמורות בעניין ביצוע תקציב המדינה:

שנת	כלל ההוצאות בפועל על פינני	מזה הוצא על ידי משרד הבינוי	הכספים
ב- %	באלפי ש"ח		
1989	*24090	*4100	17
1988	15048	4190	28
1987	20347	5953	29
1986	16430	5115	31
1985	11468	4551	40

* הסכום שנקבע בתקציב ולא ההוצאה בפועל.

עיון בטבלה מורה, שאף כי חלה ירידה בהיקף ההוצאה הכספית על פינניים שמשרד הבינוי מבצע, עדיין מהווה ההוצאה של המשרד לפינני קרקעות המינהל שבידיו מדי שנה שיעור ניכר מכלל ההוצאה של המינהל על פינניים.

3. משרד הבינוי, כמו המינהל, מבצע את מרבית פעולות הפינני באמצעות קבלנים, כגון החברות חלמיש, לור"ם.

לשם ביצוע פינני של קרקע באמצעות גורם חוץ, מן הראוי שמשרד הבינוי יכרות חוזה עם הגורם מבצע העבודה. בחוזה יש לפרט את התחייבויות הצדדים זה כלפי זה, את נהלי הגשת החשבוניות של הקבלן למשרד ואת נהלי בדיקת החשבוניות ואישורן לתשלום.

-- לא תמיד ערך משרד הבינוי חוזים בכתב עם קבלנים אותם העסיק בפינניים. בחלק מהמקרים נהג המשרד להתקשר עם קבלנים במסמך "הזמנת עבודה", שאינו מסדיר את כל העניינים בין המשרד, מזמין העבודה, לבין הקבלן, מבצע העבודה.

4. משרד הבינוי משלם ישירות לגורמים שהעסיק בביצוע פעולות פינני. בהתאם לנהוג בין המינהל לבין משרד הבינוי, מעביר המשרד למינהל, מדי חודש, ריכוז חשבוניות של הוצאות אשר שולמו על ידי המשרד.

המינהל נהג לכסות את הוצאות משרד הבינוי על פינניים בלי לבדוק, בדרך כלל, האם כל ההוצאות אכן מוצדקות. בחשבות המשרד הראשי של המינהל, אשר אליה מעביר המשרד את ריכוזי החשבוניות, לא היו הנחיות באשר לאופן בדיקת ריכוזי החשבוניות.

לדעת הביקורת על המינהל ומשרד הבינוי לסכם ביניהם את נוהל בדיקת ואישור החשבוניות על הוצאות הפינניים שבטיפול המשרד.

פינניים באמצעות חברות בע"מ

כפי שצויין, מבצע המינהל את מרבית פעולות הפינני באמצעות חברות, בעיקר חלמיש, לור"ם ועמידר. הביקורת בדקה את אופן התקשרות המינהל עם החברות.

-- הועלה, שחברת לור"ם מבצעת עבור המינהל זה שנים פעולות פינני. אולם, המינהל לא ערך חוזה בכתב עם החברה והוא מכסה את הוצאות החברה על פי חשבוניות שזו מגישה לו, בתוספת עמלה של 9%.

-- הועלה שעם עמידר וחלמיש, אמנם יש התקשרות בכתב, אך מלפני שנים רבות: עם עמידר משנת 1961 ועם חלמיש - משנת 1976. במסמכים האמורים לא פורטו סוגי ההוצאות שעל המינהל לשאת בהן.

-- המינהל משלם לחברות האמורות עמלות באחוז קבוע מהוצאותיהן על הפינניים: לעמידר משולמת עמלה של 4%, לחלמיש - 5% ולחברת לור"ם, כאמור - 9%. לא נמצא במינהל תיעוד לפרט השוני בשיעורי העמלות.

באוקטובר 1989 הודיע המינהל למשרד מבקר המדינה, שהוא פועל לעריכת התקשרות עם לור"ם ולחידוש ההתקשרות עם גורמי החוץ נוספים המבצעים עבורו פעולות פינוי של קרקע. עוד הודיע המינהל, כי ייקבעו שיעורי עמלות זהים ונהלי עבודה אחידים לכל הגורמים האמורים.



ההוצאה על פינוי קרקעות עירוניות תפוסות חוזרת ונשנית בתקציבים השנתיים של מינהל מקרקעי ישראל. בשנות הכספים 1985 - 1989 נע שיעורה בין 12% מתקציב המינהל לשנת 1985 ל-8.5% מהתקציב לשנת 1989. הפעולות לפינוי קרקעות נמשכות בדרך כלל שנים, לעתים רבות, והן כרוכות בהוצאה משמעותית. אולם המינהל לא ריכז מידע על עלויות הפינויים ולא היו בידיו נתונים על שטחי הקרקע שפנו - לא על היקפם הכולל ולא על התפלגותם לפי אתרים. היות ולא ריכז מידע כמותי, אין כלל באפשרותו להעריך, חשבונאית וכלכלית, אם תקבוליו משיווקה מחדש של קרקע שפונתה עולים על ההוצאות לפינויה.

המינהל שילם למחזיקים שפינה מדירות מגורים דמי פינוי גבוהים מהסכומים שהגיעו על פי אמות המידה שנקבעו.

היקף שטחי הקרקע העירונית, שיהא על המינהל לפנות לשם שיווקם מחדש, ילך ויגדל עם השנים. בהתאם לכך תגדל גם ההוצאה הכספית של פעולות הפינוי.

לדעת הביקורת, מן הראוי שמנהל מקרקעי ישראל יבדוק מחדש את מכלול טיפולו בפינוי קרקעות עירוניות תוך התחשבות, בין היתר, בדו"ח הוועדה הציבורית לבחינת יעדי המדיניות הקרקעית ובממצאי ביקורת זו. אם בעקבות הבדיקה יחליט המינהל שיש להכניס שינויים במצב הקיים, מן הראוי שיביא הצעה כוללת בנושא לדיון ולהחלטה במועצת מקרקעי ישראל. בכל מקרה, היות והמועצה לא קיימה בעבר דיון כולל בנושא הפינויים ולא קבעה עקרונות לפיהם פעל המינהל, יש להביא תחום פעילות חשוב זה בפני המועצה.

על החשיבות שביצירת עתודות קרקע על ידי מינהל מקרקעי ישראל, עמד מבקר המדינה בדו"ח שנתי 35, שהונח על שולחן הכנסת באפריל 1985. בדו"ח נאמר, בין היתר, כי עוד בביקורת קודמת, שנערכה עשר שנים קודם לכן, 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 שבידיו. במהלך הביקורת הנוכחית אמנם ריכז המינהל נתונים על עתודות הקרקע שבידיו. אולם, רק חלק מאותן עתודות הן קרקעות עירוניות זמינות להקצאה.

מינהל מקרקעי ישראל הוא גורם דומיננטי בתחום היצע הקרקע בתחומי מדינת ישראל. בהתאם לתחזיות תדרש מדינת ישראל לקלוט בשנים הקרובות גלי עליה בהיקפים ניכרים ביותר. במצב דברים זה, על המינהל בשיתוף עם גורמים נוספים - בייחוד משרד הבינוי והשיכון ומוסדות התכנון - לפעול, בלא דיחוי, להחשת הליכי תכנון של עתודות קרקע שבניהולו ולנקוט פעולות אחרות, כגון פינוי אותו חלק מהן התפוס, כדי להגדיל באופן משמעותי את עתודת הקרקע העירונית הזמינה להקצאה. ללא קרקע כאמור לא ניתן יהיה להקים בתי מגורים בהיקף הנדרש ולא ניתן יהיה לספק לעולים דיור הולם.