

מינהל מקרקעי ישראל

פעולות ביקורת

במשרד הראשי של המינהל במשרדים הראשיים של חברת ערים בע"מ ושל חברת מבני תעשייה בע"מ, נבדק טיפולן של החברות בקרקעות שהקצה להן המינהל לתכנון ולפיתוח, בייחוד בשכונות "בנה ביתך". הביקורת התמקדה בדרכי ההתקשרות של המינהל עם אותן חברות, בעלויות הפיתוח ובפיקוח שלו עליהן, בעניין האתרים שמסר לטיפולן.

במשרד הראשי של המינהל נבדק טיפולן בהקצאת קרקעות לבנייה עצמית, ובמיוחד שיטת ההקצאה וקביעת מחירי הקרקע. רוכזו גם נתונים על הקצאת קרקעות לבנייה למגורים בשנות הכספים 1990 ו-1991.

במשרד הראשי של המינהל ובמשרד המחוזי במרכז נבדקו פעולות המינהל לשינוי ייעודן של קרקעות חקלאיות ולפדיון זכויות חוכריהן לצורך הקצאתן לבנייה.

הקצאת קרקעות לחברות ממשלתיות לצורך תכנון ופיתוח

ריכוז ממצאים

לצורך תכנון הקרקעות שבניהולו וביצוע התשתיות הפיזיות הדרושות לבנייה עירונית עליהן, לרבות שכונות "בנה ביתך", מקצה מינהל מקרקעי ישראל (להלן - המינהל) קרקעות בעיקר לחברות ממשלתיות ובניהן "ערים" ו"מבני תעשייה".

המינהל אינו דורש מהחברות המפתחות להתחרות על הזכות לקבל ממנו עבודות ואין לו אמות מידה קבועות למסירת עבודות בקרקעות שבניהולו.

מהבדיקה שנעשתה במדגם פרויקטים, עולה כי מחירי הפיתוח, שגבתה חברת "ערים" מחוכרי המגרשים בשכונות "בנה ביתך" ואשר סוכמו בין המינהל לחברה בשיטת "המחיר הקבוע", היו גבוהים בהרבה מעלויות הפיתוח של העבודות בפועל. משום כך, נותרו בידי החברה עודפי כסף שהיו גבוהים משיעור העמלה שנקבע לחברה בחוזה הגג שעשתה עם המינהל ב-1985. שיעור העמלה היה אמור לכסות את הוצאות ניהול הפרויקטים ולהותיר בידי החברה עודף סביר.

המינהל לא בדק די הצורך את אומדני העלות (תקציבי הפרויקטים) שהכינה "ערים", קודם שאישר אותם, ולא עשה מעקב אחר צבירת ההוצאות. לכן, גם לא ידע על הפער הגדול בין מחירי הפיתוח שגבתה החברה, לבין עלויות הביצוע בפועל.

המינהל אישר את מרבית תקציבי הפרויקטים שהמציאה לו חברת "מבני תעשייה" בלא שנבדקו קודם לכן בידי מהנדס הפיתוח שלו.

המינהל כמעט לא קיים פיקוח ובקרה הנדסיים על ביצוע העבודות בידי החברות המפתחות.

המינהל הקצה ל"ערים" קרקעות לתכנון ולפיתוח, בלא שחתם עמה מסמכים המגדירים במפורט את תנאי המסירה, את חובותיה כלפיו וכלפי חוכרי המגרשים ואת לוח הזמנים לביצוע העבודות.

משך הביצוע של 16 פרויקטים, ש"ערים" התחילה לבצע בשנים 1979 - 1985, ואשר למועד גמר הביקורת טרם הסתיימו, היה שמונה שנים וחצי בממוצע.

דוחות הבקרה המשמשים את הנהלת "ערים" למעקב שוטף אחר הוצאות הפרויקטים, לא כללו נתונים חשובים על הוצאות צפויות ועל הכנסות שלא ימומשו.

"ערים" תובעת מן המינהל סכומי כסף, שהגיעו באוגוסט 1991 לכ- 5.7 מיליון ש"ח, אף שהחברה העלתה לראשונה את תביעתה להחזר החובות לפני זמן רב. עד למועד הביקורת לא עשה המינהל דבר לקידום העניין.

עובד המינהל העומד בראש האגף לקרקע עירונית, שמתוקף תפקידו מעורב במגעים השוטפים שבין המינהל לחברות המפתחות ובכללן "ערים", שימש בעת הביקורת, גם דירקטור מטעם המדינה בדירקטוריון של החברה. במילוי שני תפקידים אלה בבת אחת עומד העובד במצב של ניגוד עניינים.



1. לצורך תכנון הקרקעות שבניהולו וביצוע התשתיות הפיזיות הדרושות לבנייה עירונית עליהן, לרבות שכונות "בנה ביתך", מקצה המינהל קרקעות לחברות ממשלתיות, לחברות עירוניות-ממשלתיות ולחברות כלכליות שהוקמו בידי רשויות מקומיות (חברות אלה קרויות להלן - חברות מפתחות). המינהל מתקשר עם חברה מפתחת בהסכם הרשאה לתכנון ולפיתוח (להלן - הסכם הרשאה לתו"פ). על החברה המפתחת להכין לאתר שנמסר לטיפול תכנית, כמשמעה בחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבנייה), ולנקוט בכל הפעולות וההליכים הדרושים לאישור התכנית על פי הוראות אותו חוק. כמו כן, על החברה המפתחת להקים באתר תשתיות פיזיות כגון: כבישים, מדרכות, ניקוז, ביוב, רשת הספקת מים.

2. הסכומים הנדרשים למימון תכנון הקרקעות, תכנון הפיתוח ובניית התשתיות באתרים האלה, אינם נכללים בתקציבו של המינהל, אלא ממומנים מהכספים שהחברות המפתחות גובות ישירות מחוכרי המגרשים עצמם, או מיוזמים שהמינהל הקצה להם קרקע להקמת דירות למגורים או למטרת אחרות.

המגרשים לחוכרים, הבונים את בתיהם באתרי "בנה ביתך", מוקצים, בדרך כלל, בהגרלה. בכל אתר מחיר אחד למ קרקע ומחיר אחד להוצאות הפיתוח למ. מחיר הפיתוח למ מחושב לפי אומדני עלויות התכנון והפיתוח שעורכות החברות המפתחות. אולם, מבחינת חוכר המגרש מחיר הפיתוח, כמו מחיר הקרקע, הוא סופי, ואם חלה בדיעבד תוספת עלות, אין הוא נושא בה. מחירי הקרקע ומחירי הפיתוח בכל אתר מובאים לידיעת הציבור באמצעות חוברות מידע שמוציא המינהל בשיתוף החברה המפתחת.

זוכה במגרש צריך לחתום על שני הסכמים: (א) חוזה פיתוח עם המינהל, ובו לוח זמנים לבניית הבית והשלמתו. במעמד חתימת החוזה עליו לשלם למינהל את תמורת הקרקע, דהיינו את דמי החכירה. (ב) חוזה תשתית עם החברה המפתחת, ובו מתחייבת החברה לבצע את עבודות התשתית באתר. במעמד חתימת החוזה על הזוכה לשלם מראש לחברה את הוצאות הפיתוח.

3. עם החברות שהמינהל מקצה להן קרקעות לתכנון ולפיתוח נמנית "ערים", חברה לפיתוח עירוני בע"מ (להלן - "ערים") שהיא חברה ממשלתית כמשמעותה בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975.

לפי נתוני המינהל, שריכוז משרד מבקר המדינה באוקטובר 1991, ב-5,066 דונם קרקע בניהול המינהל, שהוקצו ל"ערים" בשנים האחרונות לתכנון ולפיתוח, הושלמו הליכי התכנון, על פי חוק התכנון והבנייה. בידי "ערים" עוד אלפי דונמים של קרקעות בניהול של המינהל, שבהן טרם סיימה החברה את הליכי התכנון.

על פי נתוני "ערים", ביוני 1991 הגיעו תקציבי עבודות התכנון והפיתוח שהיו בידיה, לכ-550 מיליון ש"ח. בנתונים האלה אין הבחנה בין עבודות שמסר לה המינהל לבין אלה שמסר לה משרד הבינוי והשיכון, אולם עד המועד האמור, רוב הקרקעות שהיו בטיפולו היו קרקעות שמסר לה המינהל.

חברת מבני תעשייה בע"מ (להלן - חמ"ת) גם היא חברה ממשלתית שהמינהל מקצה לה קרקעות לצורכי תכנון ופיתוח.

לפי נתוני המינהל, לראשית אוקטובר 1991, הוא מסר לחמ"ת עבודות תכנון ופיתוח באתרים המיועדים למגורים, לתעשייה ולתיירות בשטח כולל של כ-30,000 דונם. 45 מהאתרים האמורים, ששטחם הכולל כ-20,000 דונם, נועדו לבנייה למגורים, וייבנו בהם כ-35,000 דירות. עלות התכנון והפיתוח של האתרים האלה נאמדה, על סמך נתוני החברה, בכ-800 מיליון ש"ח, במחירי אוקטובר 1991.

4. בחודשים מאי - אוקטובר 1991, לסירוגין, בדק משרד מבקר המדינה במינהל, ב"ערים" ובחמ"ת, את טיפולן של החברות בקרקעות שהקצה להן המינהל, בייחוד בשכונות "בנה ביתך". נבדקו בעיקר דרכי ההתקשרות של המינהל עם החברות האלה, עלויות הפיתוח שלהן והפיקוח של המינהל על האתרים שמסר לטיפולן. כמו כן נבדקו סדרי ההתקשרות שבין החברות לחוכרי המגרשים. הבדיקה נעשתה באגף לקרקע עירונית שבמשרד הראשי של המינהל בירושלים (להלן - האגף העירוני), המופקד על הקשרים שבין המינהל לבין החברות המפתחות; במשרד הראשי של "ערים" בירושלים ובמשרד הראשי של חמ"ת בתל אביב.

סדרי מסירת עבודות

1. המינהל מקצה לחברות מפתחות קרקעות לבנייה למגורים באחת משתי שיטות: האחת - שיטת "המחיר הקבוע", ולפיה על החברה להכין את תכנון הקרקע (כולל תכנון הפיתוח) ולפתח בה את התשתיות, במסגרת התקציב שהיא הכינה, שהוא אומדן העלויות בתוספת שיעור עמלה שסוכם מראש, ואושר בידי המינהל. לפי שיטה זו, אם יתברר, שהוצאות בפועל גבוהות מהאומדן, יחולו ההפסדים על החברה המפתחת; ואם ההוצאות בפועל יהיו קטנות מאומדן העלויות בתוספת שיעור העמלה, תזכה החברה בעודפי הכספים שייוותרו. השיטה השנייה - שיטת ה"קוסט-פלוס", ולפיה החברה מכינה את תכנון הקרקע (כולל תכנון הפיתוח) ומפתחת את התשתיות, והמינהל מכסה את כל ההוצאות בתוספת עמלת ניהול בשיעור של כ-5% מהיקף ההוצאות בפועל. העמלה נועדה לכסות את הוצאות התקורה של החברה ולהותיר בידיה רווח. גם בשיטה זו, תחילה על החברה להגיש לאישורו של המינהל אומדן עלויות (תקציב) לכל אתר. אולם אומדן העלויות אינו מחייב את החברה, שכן היא מקבלת חזר לפי הוצאותיה בפועל. אם ההוצאות גבוהות מהאומדן, משלם המינהל את ההפרש; אם ההוצאות נמוכות מהאומדן, המינהל הוא המחליט מה ייעשה בעודף שנוצר.

המינהל הקצה קרקעות ל"ערים" בשיטת "המחיר הקבוע" ואילו לחמ"ת, בשיטת "קוסט פלוס". לדעת מבקר המדינה, שתי השיטות אינן כלכליות למינהל, למשק הבנייה ולחוכרי המגרשים, בין היתר, משום שהחברות המפתחות אינן נדרשות להתחרות על הזכות לקבל מהמינהל עבודות תכנון ופיתוח של קרקעות שבניהולו. ההחלטות על הקצאת קרקעות לחברות מפתחות מתקבלות, בדרך כלל, באגף העירוני ולאחר מכן מובאות לאישורה של הנהלת המינהל. אין במינהל אמות מידה קבועות שעל פיהן הוא מחליט להקצות קרקע לחברות מפתחות, והוא גם אינו נוהג לרשום את הנימוקים להחלטותיו.

מבדיקה שנעשתה במדגם פרויקטים, עולה, כי מחירי הפיתוח, שסוכמו בין המינהל ל"ערים" בשיטת המחיר הקבוע, היו גבוהים בהרבה מעלויות הביצוע בפועל, והם משאירים בידי החברה סכומי כסף שהם גבוהים מהעמלה הסבירה שסוכם עליה. משמע שברמת פיתוח נתונה היה אפשר לבצע את הפיתוח במחירים נמוכים יותר. לפי חוזה גג שחתמו המינהל והחברה בדצמבר 1985 (להלן - חוזה הגג), דירקטוריון "ערים" הוא המחליט למה ישמשו עודפי כספים מביצוע עבודות.

גם מחירי הפיתוח הנקבעים בשיטת "קוסט פלוס" עלולים להיות גבוהים יחסית, משום ששיטת "קוסט פלוס" מעצם מהותה איננה מעודדת התייעלות וחסכון בהוצאות.

לדעת מבקר המדינה, מן הראוי שהמינהל יבחן מחדש את הקצאת הקרקעות שבניהולו לחברות מפתחות, ובכלל זה, את האפשרות להפריד בין תכנון האתרים - התכנון על פי חוק התכנון והבנייה והתכנון המפורט של עבודות הפיתוח, לבין פיתוח האתרים, דהיינו, הקמת התשתית הפיזית. הפרדת הפעולות האמורות, תאפשר למינהל תחילה לבחור, לפי נהלים ואמות מידה ההולמים מסירת עבודות תכנון, את הגוף שיכין את התכנון ולאחר מכן לבחור, באמצעות מכרז פומבי, את הגוף שיקים את מערכות התשתית הפיזית. בחירת מבצעי התכנון ומקימי התשתיות בדרכים האמורות, עשויה, בין היתר, להוזיל את עלויות התכנון והפתוח ולכן גם את מחירי הפיתוח, ולאפשר לכל חברה שתענה על דרישות המינהל ושתהיה מעוניינת בעבודות האלה, להתחרות על קבלתן.

2. בדצמבר 1991 הודיע המינהל למשרד מבקר המדינה, כי שקל פעמים מספר את האפשרות לבחור את החברות המפתחות באמצעות מכרז פומבי. אולם לא עבר לשיטה זו בשל כמה סיבות ואלה העיקריות שבהן: (א) אין מקום להטיל על חברה פרטית שתזכה במכרז את האחריות לניהול הכספים של חוכרי המגרשים; (ב) לצורך פרסום מכרז לביצוע עבודות פיתוח תשתית, יהיה על המינהל להכין תכניות פיתוח ואומדנים תקציביים, כדי ליצור בסיס משותף לתחרות. לשם כך, תידרש הקמת יחידה מקצועית מיוחדת במינהל, וזה יהיה כרוך בהוצאות כספיות.

לדעת מבקר המדינה, אפשר למצוא את המסגרת החוזית המתאימה שבאמצעותה תוטל האחריות לניהול הכספים של חוכרי המגרשים על החברה שתזכה במכרז, עם קבלת ביטחונות מתאימים. זאת ועוד, אין הכרח שהמינהל עצמו יכין את כל הדרוש לפרסום מכרזים. המינהל יכול להעסיק בכך גוף חיצוני, שגם יפקח על ביצוע עבודות הפיתוח באתרים, אם יידרש הדבר. אמנם גם זה יהיה כרוך בהוצאות, אך בהפרדה בין התכנון לביצוע וביצירת תחרות על ביצוע העבודות, יהיה אפשר להוזיל את עלותן ולתת הזדמנות שווה לכל גוף המעוניין בביצוען.

פיקוח על אומדני העלות

1. המינהל מוסר לחברות המפתחות עבודות בשיטת "הקוסט פלוס" ובשיטת המחיר הקבוע, שבהן נקבעים מחירי הפיתוח לא על סמך המחיר הזול ביותר שהוצע במכרז, אלא על סמך אומדנים שמגישות החברות. משום כך, על המינהל לבדוק בדיקה מדוקדקת את האומדנים האלה (התקציבים), לפני תחילת הביצוע של כל פרויקט, ולעשות מעקב אחר ההוצאות בפועל בזמן הביצוע כדי להבטיח מלכתחילה, שאומדני העלויות לא יהיו גבוהים מדי, ושחברות יעמדו באומדנים האלה.

הביקורת העלתה, כי מאז חתימת חוזה הגג לא בדק המינהל די את אומדני העלות שהכינה ומסרה לו "ערים", ולא עשה מעקב אחר עלות ביצוע הפרויקטים בפועל. לכן גם לא ידע על הפער הגדול בין סכומי האומדנים לבין סכומי ההוצאות למעשה, שלעתים היו נמוכים בהרבה מהאומדנים. כיוון שמחירי הפיתוח נקבעים על סמך אומדני העלות, גובה "ערים" מחוכרי המגרשים מחירי פיתוח גבוהים, ולאחר תום ביצוע הפרויקטים, נותרים בידיה עודפי כסף גדולים (ראה להלן). זאת ועוד, המחיר הכולל של הקרקע נקבע על פי מחיר הפיתוח ומחיר הקרקע בלא פיתוח; ככל שהוצאות הפיתוח לביצוע עבודות באותה רמת

פיתוח גבוהות יותר, עשוי חלקו של מחיר הקרקע במחיר הכולל לקטון ועל ידי כך גם קטנים סכומי דמי החכירה המגיעים למינהל.

בדצמבר 1991 הודיע המינהל למשרד מבקר המדינה, כי בשנים האחרונות פנה ל"ערים" כמה פעמים וביקש ממנה להמציא לו נתונים על ביצוע תקציבי הפרויקטים. אולם החברה לא נענתה לדרישותיו, ולכן, הוא צמצם את מספר הפרויקטים שמסר לה.

2. על פי הסכמי הרשאה לתו"פ שבין המינהל לחמ"ת, מתחייבת החברה לנהל בנאמנות בשביל המינהל חשבון נפרד לכל פרויקט. בחשבון הזה יופקדו אמצעי המימון (להלן - חשבון הפרויקט), וממנו תגבה חמ"ת תשלומים על חשבון הוצאותיה; על חמ"ת לדווח לחשב המינהל, אחת לחודש, על מצב החשבון של הפרויקט בחודש שעבר, ולמינהל תישמר הזכות לבדוק את מצב החשבון בכל עת.

בנובמבר 1990 פנה האגף העירוני אל חשב המינהל וציין, כי בהתחשב בריבוי העבודות שמבצעת חמ"ת עבור המינהל, יש מקום לקיים בקרה כספית שיטתית על ההוצאות. בדצמבר 1990 השיב החשב לאגף העירוני, כי הגיע לידי סיכום עם חשב חמ"ת ועם רואה החשבון שלה, ולפיו יעשה רואה החשבון ביקורת כספית ויאשר את החיובים שחמ"ת מחייבת את חשבונות הפרויקטים.

מחודש ינואר 1991 מצרפת חמ"ת לחשבון ההוצאות החדשי, שהיא מגישה למינהל, אישור של רואה חשבון, ובו מצוין, כי הסכומים שנכללו בספרי החשבונות של חמ"ת משקפים כראוי את ההשקעות בתכנון ובפיתוח, וכן את עמלות החברה, כפי שנקבעו בהסכמים בינה לבין המינהל.

לדעת מבקר המדינה, המינהל היה צריך לבדוק בדיקה יסודית יותר את ההוצאות שבהן מחייבת אותו החברה ולא להסתפק באישור שהמציא לו רואה החשבון של החברה עצמה. הבדיקה שעושה רואה החשבון, היא בדיקה חשבונאית גרידא, ואינה בדיקה של מהות ההוצאות וסבירותן, שעל פיה אפשר לקבוע, אם אמנם היו כולן נחוצות לקידום הפרויקטים. המינהל גם לא סיכם בכתב את נוהל הבדיקה שעל רואה החשבון לעשות. בנסיבות האמורות, למעשה, אין המינהל מקיים את הפיקוח והבקרה הדרושים על ההוצאות שחמ"ת זוקפת לחשבונות הפרויקטים.

3. בדיקת אומדני עלות הפרויקטים, המגיעים לעתים לעשרות מיליוני ש"ח לפרויקט, היא עניין מקצועי מורכב, ולביצועו דרושים עובדים בעלי השכלה בהנדסה ובכלכלה. על בדיקת האומדנים שהחברות המפתחות, ובכלל זה "ערים" וחמ"ת, מגישות למינהל, מופקד עובד של המינהל, המועסק באגף העירוני בתפקיד "מהנדס פיתוח ארצי" (להלן - מהנדס הפיתוח). בשנת 1990 גייס המינהל עוד עובד בעל השכלה הנדסית, המשמש עוזר למהנדס הפיתוח.

ממצאי הביקורת עולה, כי מרבית האומדנים, שהמציאה חמ"ת למינהל, אושרו בידי האגף העירוני, בלא שהועברו קודם לכן לבדיקתו של מהנדס הפיתוח. עוד עולה, כי בשנים 1989 - 1991 בדק מהנדס הפיתוח לא יותר מחמישה אומדני עלות של פרויקטים שהמציאה חמ"ת למינהל, אף על פי שבאותן שנים החלה החברה לבצע עבודות תשתית ב-15 פרויקטים שמסר לה המינהל.

לדעת מבקר המדינה, אין די במשאבים שמקצה המינהל לבדיקת אומדני העלות שמגישות לו החברות המפתחות. מן הראוי שהמינהל יגדיר מחדש את מטרות הבדיקה של האומדנים האלה ויקבע את נוהלי הבדיקה והאישור שלה ואת מספר העובדים המקצועיים שיש להקצות לכך, בין שיהיו עובדים של המינהל, בין שיהיו אנשי מקצוע מחוץ למינהל.

פיקוח על ביצוע העבודות

1. על המינהל לקיים פיקוח על העבודות הנעשות בקרקעות שהוא מקצה לחברות המפתחות, אם בעצמו ואם באמצעות משרדי מהנדסים חיצוניים, ולבדוק אם היקף העבודות, רמת הביצוע ולוחות הזמנים לביצוען, תואמים את מה שסיכם בינו לבין החברות בהסכמים שחתם עמן.

(א) משרד מבקר המדינה העלה, כי המינהל כמעט שאינו מקיים פיקוח ובקרה הנדסיים על ביצוע העבודות בידי החברות המפתחות.

(ב) בספטמבר 1990 הגיש מהנדס הפיתוח של המינהל למנהל האגף העירוני, לפי בקשתו, תזכיר בעניין "הפעלת בקרה על פיתוח". בתזכיר הוצע, שהבקרה על החברות המפתחות תיעשה בניהולו של מהנדס הפיתוח ותבוצע בפועל בידי משרדי מהנדסים, שאת שירותיהם ישכור המינהל. אלה מטרות הבקרה שצוינו בתזכיר:

- (1) לוודא שהעבודות מבוצעות בהיקף וברמת ביצוע שתוכננו ואושרו;
- (2) לוודא שהעבודות מבוצעות על פי לוח הזמנים המוסכם;
- (3) לוודא שאכלוס הפרויקט נעשה על פי הנוהל הקיים;
- (4) לוודא שהפרויקט יימסר לידי הרשות המקומית.

הועלה, כי התזכיר אמנם הובא לפני הנהלת המינהל בדיון על תכנית העבודה של המינהל לשנת 1990, אולם למעשה, לא נקט המינהל פעולה של ממש לקידום יישום המלצות התזכיר.

2. על פי הוראות חוזה הגג, על המינהל לחתום עם "ערים", "נספח פיתוח" בגין כל אתר שתכננו הסתיים. בנספח יש לכלול, בין היתר, את העניינים האלה: אומדן ראשוני של עלות הפיתוח, נספחים טכניים וכספיים, פירוט שלבים ולוח זמנים ראשוני לביצוע, דרך חישוב מחיר הקרקע במועד ההקצאה.

לפני חתימת חוזה הגג לא נהג המינהל לחתום עם "ערים" על נספחי פיתוח. אולם הביקורת העלתה, כי גם לאחר חתימת חוזה הגג, במרבית המקרים, לא חתם המינהל עם החברה על נספחי פיתוח. עוד הועלה, כי גם בחוזה פיתוח התשתיות שחותמת "ערים" עם חוכרי המגרשים, אין היא מתחייבת להשלים את הקמת התשתיות בתוך פרק זמן מוגדר (בעניין זה ראה גם להלן).

משרד מבקר המדינה העיר למינהל, כי למעשה, הוא מסר קרקעות לטיפול של "ערים", בלא שחתם עמה מסמכים המגדירים במפורט את תנאי המסירה, את חובותיה של החברה כלפי המינהל וכלפי המשתכנים ואת לוח הזמנים לביצוע העבודות.

עוד העיר משרד מבקר המדינה למינהל ול"ערים", כי על פי ההוראות בהסכם ההרשאה לתו"פ שחותם המינהל עם חמ"ת, מתחייבת חמ"ת למסור את העבודות שעליה לבצע, בתום חמש שנים מתחילת ביצוען, או לאחר ש-70% מחוכרי המגרשים, שחתמו על הסכם פיתוח עם המינהל, השלימו את ביצוע עבודות הבנייה בקרקע שהוקצתה להם והם זכאים לחתום על חוזה חכירה עם המינהל; הכל לפי המוקדם יותר. כמו כן, בהסכם לביצוע התשתית, שחותמת חמ"ת עם חוכרי המגרשים, מתחייבת החברה להשלים את ביצוע העבודות, לא יאוחר מתום ארבע שנים ממועד תחילתן.

לדעת מבקר המדינה, על המינהל לכלול בהסכמי ההרשאה לתו"פ שהוא חותם עם "ערים", הוראה בדבר לוח הזמנים להשלמת ביצוע הפרויקטים. באי-קביעת לוח זמנים להשלמת ביצוע עבודות התשתית, יש משום פגיעה בחוכרי המגרשים, המעוניינים שפיתוח התשתיות ייגמר מוקדם ככל האפשר.

3. "ערים" החלה בביצוע של 16 מבין הפרויקטים, בשנים 1979 - 1985. למועד גמר הביקורת היה משך הזמן הממוצע שבו עסקה החברה בביצוע כל פרויקט כאמור, שמונה שנים וחצי בממוצע.

בדצמבר 1991 הודיע המינהל למשרד מבקר המדינה, כי ידוע לו שביצוע הפרויקטים נמשך שנים, וכי העיר על כך פעמים מספר ל"ערים". המינהל אף הדגיש לפני משרד מבקר המדינה, כי 4 מבין 16 הפרויקטים שנבדקו אוכלסו כמעט במלואם, אך "ערים" טרם השלימה בהם את ביצוע התשתיות; ואילו "ערים" הודיעה למשרד מבקר המדינה, כי בפרויקטים של "בנה ביתך" היא אינה יכולה להתחייב להשלים עבודות פיתוח על פי לוח זמנים שנקבע מראש, בשל גורמים שאינם בשליטתה, כגון קצב והיקף השיווק של המגרשים, קצב הבנייה עליהם ואילוצים.

משרד מבקר המדינה העיר למינהל ול"ערים", כי מרבית הסיבות לעיכובים שפורטו לפניו, מקורן בחוסר שיתוף פעולה בין שני הגופים ובאי-הקפדה על קיום נוהלי עבודה והוראות החוזים. כך למשל, המינהל אינו עומד על כך שחוכרי המגרשים אכן יעמדו בלוח הזמנים, שנקבע בחוזי הפיתוח עמם, להשלמת בתיהם. עוד העיר משרד מבקר המדינה למינהל ול"ערים", כי עליהם לתאם את פעילותם בהקדם, כדי שיהיה אפשר לקבוע במשותף לוח זמנים סביר להשלמת העבודות. כך גם תוכל "ערים" להתחייב על לוח זמנים כזה בחוזי התשתית שהיא חותמת עם חוכרי המגרשים; כפי שנוהגת תמ"ת בפרויקטים של "בנה ביתך" שהיא מבצעת בהם את התכנון ואת פיתוח התשתית.

עמלות, עודפים ורווחיות

1. בדצמבר 1985 חתמו המינהל ו"ערים" על חוזה גג ובו, בין היתר, הוראות בדבר הפעולות שעל החברה לבצע בקרקעות שהמינהל מוסר לה לתכנון ולפיתוח ובדבר התקציב לפעולות האלה. בחוזה הגג נקבע, כי הוא יחול על קרקעות שיועמדו לרשות "ערים" מיום חתימתו וכן על עבודות שכבר אישר המינהל ושטרם הושלמו; עוד נקבע, כי דירקטוריון "ערים" יחליט על השימוש בעודפי כספים מביצוע עבודות, אם יישארו כאלה.

עד לחתימת חוזה הגג, נקבעו מחירי פיתוח התשתית באתרים שמסר המינהל ל"ערים", בדרך של משא ומתן בין המינהל לחברה ולעתים בשיתוף משרד הבינוי והשיכון (להלן - משב"ש), בלא שגורם מקצועי מטעם המינהל בדק אותם.

בחוזה הגג נקבע, כי מחיר עלות הפיתוח לכל פרויקט יכלול:

1. הוצאות התכנון הכללי המפורט.
2. הוצאות ביצוע עבודות התשתית.
3. הוצאות הפעלת צוות הפרויקט ועמלת "ערים" שסכומם הכולל לא יעלה על 12.25% מעלות ההוצאות עפ"י ס"ק (1) ו-(2) לעיל, ולא יוטלו הוצאות ועמלות נוספות.

"ערים" הכינה את אומדני עלות הפיתוח - תקציבי הפרויקטים - בהתבסס על אומדני היקף העבודה ובהתבסס על המחירים הנקובים במחירון לעבודות פיתוח שמכין משב"ש (להלן - מחירון משב"ש); כנקבע בחוזה הגג, כוללת "ערים" באומדני עלות הפיתוח עמלה בשיעור של 12.25% מהעלויות הצפויות. כמו כן, כוללת החברה בתקציבי הפרויקטים הוצאות "בלתי צפויות מראש" (להלן - בצ"מ), בשיעור של כ-10%. הוספת הבצ"מ באה להבטיח את "ערים" מפני תוספת הוצאות, אם בגין תוספות בהיקף העבודות, מעל ההיקף שנחזה, ואם מחמת התייקרות העבודות. יצוין, כי בחוזה הגג לא נאמר דבר על רכיב הבצ"מ.

כאמור, מגישה "ערים" לאישור המינהל אומדני עלות, ולאחר שאושרו, הם מהווים "מחיר הפיתוח". את מחיר הפיתוח גובה "ערים" מחוכרי המגרשים.

2. בכל חודש מפיקה "ערים" דוחות בקרה, כדי לפקח על התקדמות הפרויקטים שבניהולה ועל ההוצאות הכספיות לעומת אומדני עלות הפיתוח. משרד מבקר המדינה ריכז, מבין דוחות הבקרה של "ערים" לאמצע שנת 1991, נתונים על מדגם של 18 פרויקטים גדולים, שבביצועם החלה החברה שנים קודם לכן, ושטרם הסתיימו במועד סיום הביקורת. היקף ההוצאות שנצברו בפרויקטים שבמדגם, היה כ-46% מההוצאות שנצברו עד המועד האמור בכל הפרויקטים שבהם טיפלה החברה.

בהתבסס על נתוני דוחות הבקרה, בחן משרד מבקר המדינה את ההפרש הכספי שבין אומדני עלות הפיתוח, כולל עמלה בשיעור 12.25%, לבין סכומי ההוצאות בפועל ואומדני ההוצאות הצפויות הנקובים בדוחות הבקרה של החברה. הבדיקה העלתה, כי הסך הכולל של אומדני העלות בכל הפרויקטים שבמדגם הגיע לכ-274 מיליון ש"ח, ואילו ההוצאות

בפועל, ואומדני ההוצאות הצפויות הגיעו לכ-206.4 מיליון ש"ח. דהיינו, בידי "ערים" אמור להיות עודף של כ-67.6 מיליון ש"ח, שהם כ-33% מסך ההוצאות שהוצאו וההוצאות הצפויות להשלמת הפרויקטים. יצוין, כי "ערים" אינה נוהגת לזקוף את רווחי ההון מכספי הפיתוח, שטרם נוצלו, לזכות הפרויקטים.

משרד מבקר המדינה בחר שישה פרויקטים שמרבית ההוצאות בגינם כבר בוצעו (כ-80%). בפרויקטים האלה אפשר כבר לאמוד טוב יותר, את תוצאותיהם הכספיות ולהשוות בין מחירי הפיתוח - אומדני עלות הפיתוח, כולל העמלה בשיעור 12.25%, כפי שהוצגו למינהל - לבין ההוצאות שנצברו בפועל בתוספת שארית ההוצאות החזויות (כפי שנאמדו על ידי מנהלי הפרויקטים של "ערים"). בטבלה שלהלן תוצאות ההשוואה (באלפי ש"ח):

הפרויקט	מחירי הפיתוח	ההוצאות בפועל + ההוצאות החזויות*	ההפרש	הפרש באחוזים מסך ההוצאות
א	9,964	4,969	4,995	100
ב	63,315	43,987	19,328	44
ג	19,972	16,685	3,287	20
ד	10,166	5,860	4,306	73
ה	25,273	16,581	8,692	52
ו	16,557	14,975	1,582	11
ס"ה	145,247	103,057	42,190	41

* ההוצאות כוללות כ-6% דמי ניהול פרויקטים.

מהטבלה עולה, כי הסכום הכולל של הפרשי הכספים בששת הפרויקטים, מגיע ליותר מ-42 מיליון ש"ח, שהם כ-41% מסך ההוצאות. ייאמר, כי בחוזה הגג נקבע, שהשיעור הכולל של הוצאות צוות הפעלת הפרויקטים ועמלת "ערים" לא יעלה על: 12.25%. שיעור זה אמור לכסות את ההוצאות הכרוכות בניהול הפרויקטים – 6% כמקובל בחברה - ולהותיר בידי "ערים" עודף סביר – 6.25%. יוצא אפוא, כי ההפרשים שיוותרו בסופו של דבר בידי "ערים", עם גמר ביצוע הפרויקטים האלה, גבוהים מאוד: שיעור ההפרש הממוצע מששת הפרויקטים - 41% - גדול פי 6.5 משיעור העודף הסביר - 6.25%.

בדצמבר 1991 הודיעה "ערים" למשרד מבקר המדינה, כי היא חולקת על גובה ההפרש האמור. החברה טענה, בין היתר, כי עם הסיבות להפרש בין מחירי הפיתוח לבין תקציבי ההוצאות נמנות גם הסיבות האלה:

(א) עד 1982 נוהלה הנהלת החשבונות של החברה בשיטה ידנית; באותה שנה הוסבה למחשב, באמצעות לשכת שירותי חיצונית, ואחר כך למחשב החברה, ויתכן שהמעברים האמורים גרמו לעיוותים בהצגת הנתונים.

(ב) דוחות הבקרה אינם משקפים את המצב לאשורו, מאחר שאינם כוללים את שוויים הכספי של "נכסים אבודים", דהיינו, מחירי פיתוח של מגרשים ש"ערים" לא הצליחה לגבותם, והוצאות נוספות שיהיו לחברה על ביצוע הפרויקטים שבמדגם: בארבעה מששת הפרויקטים, יהיו לחברה עוד הוצאות בסך 9.5 מיליון ש"ח. הוצאות אלה היו ידועות להנהלת החברה, אולם לא היו ידועות למנהלי הפרויקטים, ועל כן אינן כלולות בדוחות הבקרה. זאת ועוד, מסיבות שונות, כגון ביטול הקצאת מקצת המגרשים שהיו מיועדים לשיווק, בעקבות גילוי ממצאים ארכיאולוגיים באתרים, לא גבתה החברה כ-6.8 מיליון ש"ח, דהיינו, מקצת מחירי הפיתוח שהיו מגיעים לה.

משרד מבקר המדינה העיר לחברת "ערים", כי מתשובתה עולה, כי לא הובאו לידיעת מנהלי הפרויקטים נתונים חשובים על הוצאות צפויות או הכנסות שלא ימומשו, וכי הנתונים האלה אף לא נכללו בדוחות החברה שנועדו לצורכי בקרה. בנסיבות האלה עלולים הנהלת החברה ומנהלי הפרויקטים לקבל החלטות שגויות. עוד העיר משרד מבקר המדינה לחברה, כי לא המציאה לו תיעוד על ההוצאות הנוספות בסך 9.5 מיליון ש"ח ועל אבדן ההכנסות בסך כ-6.8 מיליון ש"ח.

עם זאת, לנוכח הערות "ערים", עשה משרד מבקר המדינה חישוב נוסף, ובו הובאו בחשבון סכומי ההוצאות הנוספות ואבדן ההכנסות, שעליהם הצהירה בפניו החברה. הועלה, כי עדיין יש הפרש ניכר (23%) בין סכומי הכנסות החברה ממחירי הפיתוח לבין הסך הכולל של הוצאותיה (ההוצאות בפועל וההוצאות החזויות). יודגש, שאף ההפרש הזה הוא בשיעור של יותר מפי 3.5 משיעור העודף הסביר - 6.25%.

3. אחת הסיבות לעודפי הכספים שנותרו בידי "ערים" היא היעדר בקרה מטעם המינהל. כאמור, הביקורת העלתה, כי האומדנים שהציגה "ערים" למינהל, ושעל פיהם נקבעו מחירי הפיתוח הנגבים מרוכשי המגרשים, היו גבוהים מלכתחילה. "ערים" הציגה את אומדן עלויותיה בהתבסס על מחיר מחירון משב"ש. אולם זה שנים החברה מוסרת את עבודות הפיתוח לקבלנים ולחברות במכרז, במחירים הנמוכים ממחירי מחירון משב"ש. מדברי מנכ"ל "ערים" בישיבת דירקטוריון החברה שהתקיימה בנובמבר 1991 עולה, כי לפחות בשבע השנים האחרונות, מחירי העבודות, שמסרה "ערים" לחברות ולקבלנים, היו נמוכים ממחירי מחירון משב"ש. עוד עולה, כי גם במועד דיווחו לדירקטוריון, מחירי העבודות שמסרה החברה לגורמים האמורים, היו זולים בשיעור של 5% - 15% ממחירי מחירון משב"ש. אולם, הועלה, כי המינהל לא ידע על כך. ייאמר, כי בחוזה הגג לא צוין, שעל החברה להכין את אומדן מחירי הפיתוח על פי מחירון משב"ש או על פי מחירון אחר כלשהו.

גורם אחר המשפיע על גובה מחירי הפיתוח ש"ערים" מציגה לפני המינהל, הוא הכללת רכיב הבצ"מ, שהוא בשיעור של כ-10% מסך אומדן היקף העבודה וההוצאות החזויות לכל פרויקט. כאמור, בחוזה הגג לא נאמר דבר על רכיב הבצ"מ. לדעת הביקורת, גם אם יש הצדקה עניינית לכלול את רכיב הבצ"מ בתקציבי הפרויקטים, מן הראוי היה, שהמינהל יבחן את שיעורו מעת לעת, לעומת מידת ניצולו בפועל בפרויקטים קודמים, ויתקן אותו כנדרש, כדי שיחושב בשיעור ריאלי ולא ייהפך למעשה לחלק מעמלת "ערים" ומרווחיה במקום להיות רכיב המבטא הוצאה צפויה במידת סבירות גבוהה למדי.

4. ביוני 1991 הודיע מנכ"ל "ערים" בישיבת ועדת התקציב של דירקטוריון החברה, כי בכוונת החברה לעבור לשימוש במחירון לעבודות פיתוח שמוציאה לאור חברה פרטית. עוד מסר המנכ"ל, כי מחירי המחירון הפרטי גבוהים ב-15% עד 20% ממחירי מחירון משב"ש.

כאמור, מסרה "ערים" במכרזים עבודות לחברות ולקבלנים במחירים שהיו נמוכים ב-5% עד 15% ממחירי מחירון משב"ש.

המינהל לא ידע, ש"ערים" עומדת לבסס את מחירי הפיתוח על המחירון הפרטי היקר יותר. משרד מבקר המדינה העיר לחברת "ערים", שמן הראוי היה שתודיע למינהל במפורש על כוונתה להשתמש במחירון הפרטי.

ניהול ענייני כספים וחשבונות

1. כיוון שמרוב חוכרי המגרשים גובה "ערים" מראש את התשלום בעד הפיתוח, ואילו הוצאות הפיתוח נפרסות על פני זמן רב, נצברים בידי החברה כספים נזילים רבים, הנזקפים לזכות תקציבי הפרויקטים. "ערים" נוהגת להעביר כספים מפרויקטים שיש בהם עודפי נזילות לפרויקטים אחרים. בתקציב הפרויקט שממנו הועבר סכום כסף לפרויקט אחר, רשום הסכום כ"הלוואה לאחריים", ובתקציב הפרויקט שאליו הועבר הסכום, הוא רשום כ"הלוואה מאחריים".

בעניין העברות כספים האלה יש חילוקי דיעות בין המינהל לבין "ערים". באמצע יולי 1991 הודיע המינהל ל"ערים", בין היתר, כי הוא רואה את עצמו אחראי כלפי רוכשי המגרשים, וכי על החברה לפתח את המגרשים על פי לוח זמנים נתון. עוד ציין המינהל, כי אל לה לחברה להשתמש בכספים שנגבו בעד פרויקט למטרות אחרות. ב"ערים" סבורים, כי מילוי דרישת המינהל יוביל בהכרח לשיתוק פעילותה של החברה.

בשל חילוקי הדעות האלה, ומאחר שבחווה הגג לא נאמר דבר על העניין האמור, מן הראוי, לדעת מבקר המדינה, שהמינהל ו"ערים" ידונו בסוגיה, ויגבשו ביניהם נוהל מוסכם באשר לאופן השימוש בכספי הפרויקטים, שבו יובאו בחשבון הן צורכי הניהול העסקי של החברה, והן האינטרסים של חוכרי המגרשים.

2. לפי תיעוד במינהל וב"ערים" יש לחברה תביעות כספיות כלפי המינהל, שהגיעו באוגוסט 1991 לכ-5.7 מיליון ש"ח. כ-4 מיליון ש"ח מהסכום הזה הם כספים ש"ערים" השקיעה, לדבריה, בכמה פרויקטים שביצעה בעבור המינהל, ושהמינהל הפסיק את טיפולה בהם בשנת 1989, עוד לפני ששווקו. יתרת החוב של כ-1.7 מיליון ש"ח (להלן - חובות העבר) מקורה בהשקעותיה של החברה בפרויקטים ישנים. ההתדיינות בין "ערים" לבין המינהל בעניין חובות העבר מתנהלת כבר כמה שנים, ובעניין החובות בשל הפסקת הפרויקטים - יותר משנה.

הביקורת העלתה, כי על אף הזמן הרב שעבר, מאז העלתה "ערים" לראשונה לפני המינהל את תביעתה להחזר החובות, לא עשה המינהל דבר לקידום הטיפול בעניין.

בדצמבר 1991 הודיע המינהל למשרד מבקר המדינה, כי לא יפעל להחזרת החובות שתובעת ממנו "ערים", כל עוד אין בקרה כספית ותקציבית על ביצוע הפרויקטים שבידי החברה. עוד הודיע המינהל, כי בעקבות הביקורת, הסכימה "ערים" להציג לפניו פירוט מלא של החשבונות הכספיים של הפרויקטים, וזה יאפשר, קרוב לוודאי, את גמר ההתחשבות בין שני הגופים.

3. בספרי החשבונות שלה, ובדוחותיה הכספיים, מדווחת "ערים" על הכנסותיה בשיטת "העבודות הגמורות". על פי שיטה זו, פרויקט נחשב גמור, כאשר שיעור ביצוע העבודות בו הוא לפחות 90%, וכאשר שווקו בו לפחות 75% ממספר המגרשים.

משרד מבקר המדינה הצביע, כי לפי שיטת "העבודות הגמורות", פרויקטים רבים שבטיפול של "ערים", לכאורה טרם הושלמו, ואין מכירים ברווח שנצבר מהם, אף שזמן ביצועם הממוצע, עד מועד הביקורת, היה שמונה שנים ויותר (ראה לעיל), ואף שעיקר ההוצאות לביצועם כבר הוצאו, מרבית המגרשים שווקו, וחלק מחוכרי המגרשים כבר מתגוררים בבתים שנבנו. עוד הצביע המשרד, כי בפרויקטים האלה גלומים עודפי כסף ניכרים, בשל ההפרש שבין מחיר הפיתוח שהחברה גבתה לבין הוצאות הביצוע - הן ההוצאות למעשה והן ההוצאות החזויות עד גמר ביצוע הפרויקט. בנסיבות האלה, נדחה מועד רישום רווחי החברה מהפרויקטים, ויש בכך כדי ליצור עיוות בהצגת מצבה הכספי לאשורו.

משרד מבקר המדינה העיר ל"ערים", כי יש אמנם יתרון מה בדיווח בשיטת ה"עבודות הגמורות" לעומת הדיווח בשיטת "התקדמות העבודות" - עקרון הזהירות שבו. אך הוא יוצר עיוות בהצגת התוצאות העסקיות, בייחוד אם ביצוע הפרויקטים נמשך שנים רבות: בפרויקט הנמשך שמונה שנים, למשל, מכירים ברווח שנצבר במהלך השנים רק סמוך להשלמת הפרויקט, כאשר רוב ההוצאות על ביצועו כבר נעשו זמן רב לפני כן. יש שרווחי החברה מהפרויקט אינם נרשמים, אף שלהשלמת הפרויקט חסרה רק עוד הוצאה קטנה יחסית, שייתכן שהיא מתעכבת בגלל סיבות כגון דרישות של רשות מקומית מהחברה. ייאמר, שלפי עקרונות חשבונאיים מקובלים, גם בשיטת "התקדמות העבודות" יש מידה סבירה של זהירות; נוסף על כך, יש בה הצגה נאותה יותר של התוצאות העסקיות על פני לוח הזמנים, והיא מאפשרת להקדים את מתן דיבידנד למדינת ישראל, שהיא הבעלים של "ערים". בשל התמשכות העבודות זמן רב מדי, המליץ משרד מבקר המדינה, ש"ערים"

תשקול, אם יש להמשיך ולדווח לפי שיטת "העבודות הגמורות", אף ששלטונות מס הכנסה אינם שוללים את הדיווח בשיטה זו.

4. מבדיקת חשבונות הפרויקטים, שהגישה חמ"ת למינהל, עולה, כי בכמה פרויקטים שבהם נסתיימו עבודות הפיתוח, או שהם בשלבי סיום, נותרו יתרות זכות - העורפים שבין מחירי הפיתוח שנגבו לבין ההוצאות בפועל.

בהסכמי ההרשאה לתו"פ שבין המינהל לחמ"ת נקבע, כי ניהול חשבון פרויקט ואופן הטיפול ביתרות הזכות והחובה בו, ייעשו על פי הוראות חשב המינהל, ובהיעדר הוראות, על פי שיקול דעתו המוחלט של חשב חמ"ת; כן נקבע, כי כל הפירות או ההפסדים שייווצרו בחשבון הפרויקט יחולו על המינהל.

נמצא, שחמ"ת, בידיעת המינהל, משקיעה את עודפי הכספים בפרויקט בשיפור סטנדרד הפיתוח שלו והכספים אינם נכנסים לקופת המינהל.

משרד מבקר המדינה העיר למינהל, כי כיוון שהוא המעסיק של חמ"ת ולא חוכרי המגרשים, יש לו אחריות כלפיהם. החוכרים אינם יכולים לערער על גובה הוצאות הפיתוח שהחברה גובה מהם, ואף לא לדרוש ממנה לאפשר להם לבדוק את חשבונותיה, והמינהל הוא שצריך לעשות זאת. הפיקוח על עלויות חמ"ת חשוב למינהל, בין היתר, גם משום שהוא צריך לממן את חריגות החברה מאומדני העלות של הפרויקטים, אם ייווצרו. לכן, לדעת מבקר המדינה, על המינהל לשקול הקמת קרן לכיסוי חריגות בביצוע לעומת אומדני הפרויקטים, שבין היתר תצבור עודפים שייוותרו מביצוע הפרויקטים.

בדצמבר 1991 הודיע המינהל למשרד מבקר המדינה, כי יתרות הכספים הנשארות בחשבונות הפרויקטים לאחר גמר עבודות הפיתוח, הן כספי המינהל, הנמצאים בנאמנות בידי חמ"ת. עוד הודיע המינהל, כי ישקול את הצעת המשרד להקים קרן לכיסוי גרעונות שיווצרו בתקציבי פרויקטים.

5. על פי תנאי הסכם ההרשאה לתו"פ שבין המינהל לחמ"ת, ישולמו לחברה כל ההוצאות שיהיו לה בפועל על ביצוע פרויקט, בתוספת עמלת ניהול בשיעור קבוע מכלל ההוצאות האמורות. בעבודות שנמסרו לחמ"ת משנת 1989 ואילך, נקבע שיעור עמלה של 5%. העמלה אמורה לכסות את הוצאות התקורה ולהותיר לחברה רווח.

נמצא, כי שיעור העמלה שמשלמים משרד התעשייה והמסחר ומשב"ש בעד עבודות שמבצעת בעבורם חמ"ת הוא 4.1%-4.75% בהתאמה. סכומי העבודות שמסרו שני המשרדים האמורים לחמ"ת, קטנים בהרבה מסכומי העבודות שמסר המינהל לחברה.

לדעת מבקר המדינה, כיוון שהמינהל מוסר לחמ"ת עבודות בסכומי כסף גדולים, מן הראוי הוא כי שיעור העמלה שהמינהל משלם לה, לא יעלה על שיעורי העמלה שמשלמים לה משרדי הממשלה האמורים.

עובד המינהל כדירקטור ב"ערים"

כאמור, מופקד האגף העירוני על מכלול הקשרים שבין המינהל לבין החברות המפתחות ובכללן "ערים". ההחלטות על מסירת הפרויקטים לחברות מתקבלות, בדרך כלל, באגף ומובאות לאחר מכן לאישור הנהלת המינהל. האגף גם מקיים קשרים שוטפים עם החברות בעניין שיווק המגרשים שיפותחו בפרויקטים. הוא גם אמור לבדוק, כיצד מבצעות החברות המפתחות את התכנון והפיתוח של קרקעות שנמסרו להן.

בראש האגף העירוני עומד עובד המוגדר "סמנכ"ל ומנהל האגף לקרקע עירונית", והוא משמש גם דירקטור מטעם המדינה בדירקטוריון "ערים". במסגרת תפקידו במינהל, מעורב העובד במגעים ובקשרים השוטפים שבין המינהל ל"ערים", בדבר קרקעות המינהל שנמסרו לטיפול של החברה.

לדוגמה, "ערים" תובעת מהמינהל, זה כמה שנים, החזר חובות, שהגיעו באוגוסט 1991, לפי נתוני החברה, לכ-5.7 מיליון ש"ח. עד מועד סיום הביקורת לא הוסדר העניין. הטיפול וההחלטה בעניין האמור נתונים למעשה בידי אותו עובד.

לדעת מבקר המדינה, יש ניגוד עניינים בין תפקיד העובד כחבר דירקטוריון "ערים" לבין תפקידו במינהל, ומן הראוי היה להפסיק את כהונתו בדירקטוריון החברה. עד מועד סיום הביקורת לא הודיעו המינהל או העובד על עמדתם בעניין.

קשרים בין החברות המפתחות לחוכרי המגרשים

1. לחוזה הגג עם "ערים" צורפו שלושה נספחים. בחוזה נקבע כי הנספחים, שתוכנם אושר בידי המינהל, הם חלק בלתי נפרד מחוזה הגג. אחד הנספחים הוא "חוזה תשתית ותנאים מיוחדים" (להלן - חוזה התשתית) שעל כל חוכר לחתום עם "ערים".

(א) חוזה התשתית המקורי הוא מינואר 1985. הביקורת העלתה, כי מאז צורף הנוסח המקורי של חוזה התשתית לחוזה הגג ועד מועד גמר הביקורת, עשתה "ערים" כמה פעמים שינויים ותיקונים בנוסח החוזה, על דעת עצמה, ולא ראתה לנכון לפנות למינהל ולבקש ממנו לאשר את השינויים האלה.

עוד הועלה, כי אף שמדי פעם בפעם קיבל המינהל מ"ערים" נוסח חדש של חוזה התשתית, כדי לכלול אותו בחוברות המידע שהוא מפרסם לציבור, הוא לא בדק את החוזים וכלל לא ידע על השינויים והתיקונים שעשתה בהם החברה.

בדצמבר 1991 הודיע המינהל למשרד מבקר המדינה, שלדעתו, בחוזה התשתית המקורי נשמרו זכויות החוכר, וכי אסור לעשות כל שינוי בנוסח החוזה בלא לקבל את הסכמתו; אם אכן בוצעו בחוזה שינויים, בלא אישורו, יש לראות בכך הפרה של חוזה הגג. לדברי המינהל, העיר האגף העירוני ל"ערים" על העניין הזה והובטח לו כי לא יהיו עוד שינויים בלא אישור המינהל.

באותו חודש הודיעה "ערים" למשרד מבקר המדינה, כי חוזה התשתית עודכן בתיאום עם המינהל ובהסכמתו, והחברה שלחה למינהל את נוסחי החוזים המתוקנים, בצירוף מכתבי לוואי, לשם הכללתם כנספח בחוברות מידע שמכין המינהל לקראת שיווק אתרי "בנה ביתך".

בדיקת תוכנם של שני מכתבי הלוואי, שהמציאה החברה למשרד מבקר המדינה, העלתה, כי החברה כלל לא ביקשה את הסכמתו של המינהל לשינויים שהכניסה בנוסח חוזי התשתית.

(ב) המינהל ו"ערים" לא הגישו את חוזי התשתית לאישור בית הדין לחוזים אחידים. לדעת מבקר המדינה, מן הראוי ש"ערים", בתיאום עם המינהל, תפנה לבית הדין לחוזים אחידים, על פי ההליכים הקבועים בחוק, כדי לקבל אישור, שאין תנאי מקפח בחוזה התשתית ובכך תמנע העלאת טענה זו בהליכים משפטיים אפשריים בעתיד.

2. בשנים 1986 - 1987, ביצעה "ערים" את פיתוח התשתית בפרויקט "בנה ביתך" בעיר כפר סבא (להלן - פרויקט כפר סבא). לפי חוזה התשתית עם חוכרי המגרשים התחייבה החברה לבצע את פיתוח התשתית בפרויקט לפי הפירוט בנספח שצורף לחוזה. כמו כן התחייבה "ערים" לדאוג, שעיריית כפר סבא (להלן - העירייה) "לא תגבה מהבונה תשלום עבור עבודות פיתוח התשתית שהיא תבצע על פי החוזה. עבור עבודות שאינן נזכרות במפורט בחוזה ישלם הבונה במישרין לגוף או הרשות המבצעים".

בדיקת התיעוד שבתיקי "ערים" העלתה, כי העירייה גבתה מחוכרי המגרשים בפרויקט כפר סבא תשלומים בעד עבודות ביוב ותיעול.

בשנים 1986 - 1988 פנו כמה חוכרי מגרשים ל"ערים" ודרשו ממנה להחזיר להם את הכספים שגבתה מהם העירייה, אולם החברה סירבה. אחד מחוכרי המגרשים תבע את "ערים" בבית המשפט

לתביעות קטנות בכפר סבא, וזה פסק בפברואר 1987, ש"ערים" הייתה צריכה לשאת בתשלומים האמורים ולדאוג שהעירייה לא תגבה אותם מחוכרי המגרשים. "ערים" חוייבה להחזיר לתובע את הכספים בצירוף ריבית, הצמדה והוצאות.

"ערים" ערערה על פסק הדין הזה לפני בית המשפט המחוזי, וערעורה נתקבל, בנימוק שבית המשפט לא השתכנע שמדובר בעבודות שהיה על "ערים" לבצע לפי חוזה התשתית. החוכר ביקש לערער על ההחלטה בבית המשפט העליון אך בקשתו נדחתה במאי 1987. כעבור זמן קצר הגיש חוכר שני תביעה באותו עניין. בית המשפט לתביעות קטנות קבע שוב, שעל "ערים" לשאת בתשלומים הנדונים, כיוון שמדובר בעבודות שהיא הייתה צריכה לבצע. החברה ערערה שוב לפני בית המשפט המחוזי, אך הפעם ערעורה נדחה. בקשת החברה שיתור לה לערער לפני בית המשפט העליון נדחתה במאי 1988.

בתקופה שלאחר מכן, פנו ל"ערים" עוד עשרות חוכרי מגרשים שבנו את בתיהם בפרויקט כפר סבא, בתביעה להחזיר להם את הכספים ששילמו לעירייה בעד הוצאות הביוב והתיעול.

הביקורת העלתה, כי "ערים" סירבה להחזיר את הכספים לחוכרי המגרשים, על אף ההחלטות שנתקבלו בתביעות של החוכר השני בכל שלוש הערכאות. עקב כך, הגישו ב-1988 עוד 13 חוכרי מגרשים תביעות נגד החברה, ובדצמבר אותה שנה, פסק בית המשפט בכפר סבא בשלישית נגד "ערים". "ערים" ביקשה שוב לערער לפני בית המשפט המחוזי ולבית המשפט העליון אך שתי בקשותיה נדחו בתחילת 1989.

אף על פי כן המשיכה "ערים" לדחות דרישות של חוכרים להחזיר להם את הכספים ששילמו לעירייה בעד עבודות הביוב והתיעול, וכעבור זמן קצר הוגשו נגדה עוד 49 תביעות באותה עילה. ביולי 1989 פסק בית המשפט לתביעות קטנות, בפעם הרביעית, נגד "ערים". החברה שוב ניסתה לערער לפני בית המשפט המחוזי, ובמאי 1990 שוב פסק בית המשפט נגדה, והיא חוייבה להחזיר לתובעים את כספיהם בצירוף ריבית והצמדה מיום ביצוע התשלומים לעירייה. בינתיים הוגשו עוד תביעות נגד החברה בבית המשפט בכפר סבא וגם באלה פסק בית המשפט נגדה.

בפברואר 1990 - וביתר תוקף במאי 1990, אחרי פסק הדין האחרון של בית המשפט בעניין האמור, המליצו היועצים המשפטיים של "ערים", להחזיר את הכספים לחוכרי המגרשים שהגישו נגדה תביעות בגין התשלומים לעירייה, בלי להמשיך בהליכים. הנהלת החברה קיבלה את ההמלצה הזאת רק באוגוסט 1990.

לדעת מבקר המדינה, היה על "ערים" להיענות לתביעות חוכרי המגרשים, כבר לאחר ההחלטה השנייה של בית המשפט העליון, במאי 1988, ולכל המאוחר, בתחילת 1989, לאחר שבית המשפט המחוזי ובית המשפט העליון פסקו שוב נגד החברה. אילו עשתה כן, היו נמנעות ממנה ומעשרות חוכרי מגרשים טרדה, עגמת נפש והוצאות מיותרות, והיא לא הייתה נאלצת לשלם לתובעים גם ריבית והצמדה בעד כספם.

3. הביקורת העלתה, כי במקצת הפרויקטים של "בנה ביתך" החלה חמ"ת, בשנים 1990 ו-1991 לגבות מחוכרי המגרשים עמלה נוספת: "דמי טיפול" בשיעור של אחוז אחד ממחיר הפיתוח.

בדצמבר 1991 הודיעה חמ"ת למשרד מבקר המדינה כי את העמלה הנוספת היא גובה לכיסוי "הוצאות נוספות לטיפול במאות חוזים ולקיום קשר רציף עם המשתכנים לכל אורך תקופת הביצוע". החברה הדגישה, כי המינהל אישר לה את גביית העמלה, וכי עניין העמלה הזאת הובא בחוברות מידע שהוציא המינהל לפרויקטים שבהם היא נגבתה.

באותו חודש הודיע המינהל למשרד מבקר המדינה כי לא אישר לחמ"ת לגבות מרוכשי המגרשים את העמלה הנוספת וכי פנה לחברה וביקש ממנה להפסיק את גבייתה.

משרד מבקר המדינה העיר למינהל ולחמ"ת, כי על פי הוראות הסכם ההרשאה לתו"פ שבין שני הצדדים, כוללות הוצאות החברה, בין היתר, את ההוצאות הכרוכות בהתקשרות עם רוכשי

המגרשים. ההוצאות האלה מוחזרות לחמ"ת עם שאר ההוצאות על ביצוע הפרויקטים ומשום כך אין מקום לגבות מחוכרי המגרשים עוד עמלה ויש להפסיק את גבייתה.

מן האמור לעיל עולה, כי המינהל לא בדק כראוי את הקטעים בחוברות המידע שהוכנו בידי חמ"ת, ומשום כך, גם לא ידע שחמ"ת גובה מחוכרי המגרשים עמלה נוספת, שאין לה הצדקה. לדעת מבקר המדינה, על המינהל לבחון, אם אין מקום להורות להחזיר לחוכרי המגרשים, מהם נגבתה העמלה האמורה, את הכספים שגבתה מהם.

4. כאמור, על פי הסכם ההרשאה לתו"פ שבין המינהל לחמ"ת, ישלמו חוכרי המגרשים את הוצאות פיתוח התשתית ישירות לחברה ויחתמו עמה על "הסכם לביצוע תשתית". נמצא, כי בהסכמי ביצוע התשתית, שחותמת חמ"ת עם כל חוכר מגרש, התחייבויות חמ"ת בדבר עבודות הפיתוח שעליה לבצע הן כלליות, ומרכיבי העבודות ותקן הביצוע אינם מפורטים די.

בדצמבר 1991 הודיעה חמ"ת למשרד מבקר המדינה, כי לדעתה, הגדרת עבודות הפיתוח ברורה ומפורטת למדי, וכי אין טעם בפירוט יתר. לדעת מבקר המדינה, מן הראוי שבהסכם האמור יהיה פירוט רב יותר של עבודות הפיתוח, כדי שחוכרי המגרשים ידעו מהי התמורה שתינתן להם בעד כספם ויוכלו לעמוד על זכויותיהם.

5. חמ"ת נמצאת בהליכי הפרטה¹. בראשית מאי 1990 קיבלה הנהלת המינהל החלטה, ולפיה, אם "חדלה החברה (חמ"ת) מהיות חברה ממשלתית יהא רשאי המינהל לבטל את החוזה עם חמ"ת בכל עת לפי שיקול דעתו" (להלן - סעיף ההפרטה). בהמשך להחלטה הזאת קבעה לשכת היועץ המשפטי של המינהל נוסח של סעיף ההפרטה, שהיה אמור להיכלל בהסכמי ההרשאה לתו"פ, שיחתום המינהל עם חמ"ת מאותו מועד ולהבא, והתואם את ההחלטה האמורה.

הביקורת העלתה, כי כמה מהסכמי ההרשאה לתו"פ, שחתם המינהל עם חמ"ת לאחר ההחלטה האמורה, לא כללו את סעיף ההפרטה. עוד העלתה הביקורת, כי מסוף אוקטובר 1990, אכן נכלל בהסכמים הסעיף האמור, שהוכן בידי לשכת היועץ המשפטי של המינהל, ובו נקבע: "חדלה החברה להיות ממשלתית יהא רשאי המינהל לדרוש מן החברה ערבות, או הבטחה של כספי המשתכנים על הכספים שגבתה ותגבה מהם החברה". נוסח הסעיף לא הובא לאישור הנהלת המינהל. לדעת מבקר המדינה, נוסח הסעיף האמור אינו תואם את תוכנה של החלטת הנהלת המינהל.



מינהל מקרקעי ישראל מקצה לחברות מפתחות קרקעות שבניהולו, לתכנון ולפיתוח. המינהל לא דרש מן החברות המפתחות להתחרות על הזכות לקבל ממנו את עבודות התכנון והפיתוח, וההחלטות על הקצאת קרקעות לחברות התקבלו במינהל בלא אמות מידה קבועות וברורות.

המינהל מסר את העבודות לחברות המפתחות בשתי שיטות: האחת - שיטת "המחיר הקבוע", ולפיה על החברה להכין את תכנון הקרקע (כולל תכנון הפיתוח) ולפתח בה את התשתיות, על פי אומדן עלויות לביצוע העבודות (תקציב) שהיא מכינה ומגישה לאישור המינהל, השניה - שיטת ה"קוסט-פלוס", ולפיה החברה מכינה את תכנון הקרקע (כולל תכנון הפיתוח) ומפתחת את התשתיות, והמינהל מכסה את כל הוצאותיה בתוספת עמלה בשיעור קבוע מההוצאות. המינהל מסר עבודות ל"ערים" בשיטת ה"מחיר הקבוע", ולחמ"ת בשיטת ה"קוסט-פלוס".

¹ בעניין הפרטה של חברת מבני תעשייה, ראה בדוח זה, בפרק: משרד התעשייה והמסחר - חברת מבני תעשייה בע"מ - פעולות בהכוונת המשרד.

מחירי הפיתוח שגבתה "ערים" מהמשתכנים היו גבוהים בהרבה מעלויות הביצוע בפועל. משום כך, נותרו בידי החברה, בפרויקטים שנבדקו בידי משרד מבקר המדינה, עודפי כסף ניכרים.

למינהל לא היה כל מידע על עודפי הכסף האלה, כיוון שאישר את אומדני העלות של הפרויקטים בלי לבדוק אותם כראוי, ולא עקב אחר ביצוע הפרויקטים וצבירת ההוצאות בגינם. מחירי הפיתוח הגבוהים הגדילו את רווחי החברה. מאחר שההיקף הכספי של עבודות הפיתוח שהמינהל מוסר הוא גדול, הוזלת מחירי הפיתוח כשלעצמה, אגב שמירה על רווחיות סבירה למבצע, חשובה ליעול ענף הבנייה בפרט והמשק הלאומי בכלל.

גם מחירי הפיתוח הנקבעים בשיטת ה"קוסט-פלוס" עלולים להיות גבוהים יחסית, משום ששיטת "קוסט פלוס" מעצם מהותה איננה מעודדת להתייעלות וחסכון בהוצאות.

מסירת העבודות לחברות המפתחות בדרך שנעשתה, חייבה את המינהל לבדוק את אומדני העלות ולפקח על הוצאות שנצברו ועל עודפים שנותרו בידי החברות, אך המינהל לא היה ערוך לכך. עצם השיטה שנוקט המינהל במסירת עבודות לחברות המפתחות אינה רצויה. מסירת עבודות לחברות, שלא באמצעות מכרז, מאפשרת לחברות לקבל את העבודות בלא תחרות על מחירים ובלי שיעמדו בתנאים רבים נוספים.

לדעת מבקר המדינה, מן הראוי שמינהל מקרקעי ישראל ישקול לשנות את שיטת מסירת העבודות הנקוטה בידו ויאפשר לכל גוף, שיהיה מעוניין בכך, להתחרות על קבלת העבודות. מסירת העבודות במכרזים מבטאת, מעצם מהותה, את מגמות השוק, לרבות היכולת הניהולית, ההנדסית והכספית של המתחרים, והיא נותנת הזדמנות שווה לכל גורם כלכלי שיהיה מעוניין בביצוע עבודות הפיתוח.

כדי לאפשר מסירת עבודות פיתוח בתחרות, יש ליצור הפרדה בין מסירת עבודות לתכנון הקרקע ולתכנון עבודות הפיתוח, שיימסרו לפי אמות מידה המקובלות למסירת עבודות מסוג זה, לבין מסירת עבודות הפיתוח עצמן, שיימסרו במכרז. כמו כן, מן הראוי שתיעשה הפרדה מוחלטת בין הגורם המבצע את עבודות הפיתוח, לבין הגורם המפקח על ביצוע העבודות, שצריך לייצג אך ורק את המינהל, ומההיבט הציבורי, הוא אמור לייצג גם את אלה שחכרו את הקרקע מהמינהל.

הקצאת קרקע לבנייה עצמית

ריכוז ממצאים

מינהל מקרקעי ישראל משווק חלקות קרקע לבנייה עצמית באזורים שונים. עד 1990 נקבעו מחירי הקרקע בידי השמאי הממשלתי ומאז קובעת אותם ועדת מחירים שמונתה בידי מועצת מקרקעי ישראל.

בשנת 1990 הפחית המינהל את מחירי הקרקעות שהוא משווק, ובכללן קרקעות לבנייה עצמית. נוסף על הפחתת מחירי הטבלה, הופחתו גם שיעורי דמי היוון בכמה אזורים. שילוב שני אלה הביא להקטנת ההכנסות של המינהל משיווק קרקעות לבנייה עצמית.

לערים המוגדרות ערי פיתוח נקבע שיעור דמי היוון של 1% ממחירי הטבלה. שיעור זה חל לא רק על ערי פיתוח, שבהן הביקוש לקרקעות נמוך, אלא גם על יישובים מבוקשים יותר, כמו כרמיאל ועפולה. ביישובי יהודה ושומרון נקבע שיעור דמי היוון של 16% ממחיר הטבלה. יצוין, כי השיעור המירבי של דמי היוון הוא 91%.

הקצאת חלקות הקרקע בין המבקשים נעשית בהגרלה. במקצת המקרים ניתנת עדיפות לתושבי האזור ולנכים. מספר החלקות המוקצות לתושבי האזור נקבע בהחלטה מינהלית.

הביקורת הציגה כמה דוגמאות שבהן היה מספר המשתתפים בהגרלה גדול בין פי 2.5 עד פי 13 ממספר החלקות שהוצעו. מכאן שהמחיר שנקבע היה נמוך מהמחיר שהיה מושג, אילו הוקצו החלקות במכרז.

בקביעת מחיר שהוא נמוך ממחיר השוק יש משום מתן הטבה על חשבון הציבור. להטבה הזאת אין ביטוי בתקציב המדינה, וסכומה אינו ידוע.

כאשר מספר החלקות המוצעות לשיווק הוא מוגבל, אין הצדקה במתן הטבה לרוכשים, שהרי אי אפשר לתת אותה לכל המעוניינים, ואין היא מגיעה בהכרח דווקא לנזקקים.



מינהל מקרקעי ישראל (להלן - המינהל) משווק קרקעות למגורים. רוב הקרקעות משווקות לצורכי בנייה רוויה, שבה צפיפות המגורים גבוהה יחסית, שש עד שמונה דירות לדונם. מקצתן משווק לבנייה עצמית צמודת קרקע, בתכניות הקרויות "בנה ביתך". גודלה של חלקה לבנייה עצמית הוא בין 300 מ' ל-700 מ'; הגודל השכיח הוא בין 400 מ' ל-500 מ'.

מועצת מקרקעי ישראל (להלן - המועצה) היא המופקדת על קביעת המדיניות הקרקעית שלפיה פועל המינהל; על פי החלטת המועצה משנת 1965 בדבר הקצאת קרקע עירונית לבנייה, תימסר קרקע עירונית רק לאחר שהושלם תכנונה, והחכרת הקרקע תיעשה רק לאחר שיושלם פיתוחה, לפי הייעוד שנקבע לה; מסירה של קרקע עירונית, למעט קרקע המיועדת למטרות ציבוריות, תיעשה על פי מכרז פומבי; ערכה של קרקע עירונית הוא ערכה הריאלי, דהיינו, ערך הקרקע במכירה ממוכר מרצון לקונה מרצון, על פי הערכת השמאי הממשלתי. יציין, כי על פי החלטת המועצה, אפשר למסור קרקע עירונית בתנאים שונים מאלה שנקבעו בהחלטות האמורות, באזורים שבהם תקבע הממשלה, כי יש לה עניין מיוחד לעודד את פיתוחם ויישובם. קרקעות באזורים האלה יימסרו בתנאים שתקבע המועצה, על פי הנחיות הממשלה. כלומר, המינהל רשאי, לפי החלטות המועצה ועל פי הנחיות הממשלה, להקצות קרקע עירונית במחיר הנמוך ממחיר השוק. משמעות הדבר היא ויתור על מקצת הכנסותיה, כדי לעודד שימוש מסוים בקרקע, ומתן הטבה לאזרחים שזכו בקרקע המוזלת.

המינהל, שהוא גוף ממלכתי המופקד על ניהול מקרקעי ישראל (נכסי מדינה), צריך לפעול, בהקצאת קרקעות ובקביעת מחירן, על פי העקרונות שקבעה המועצה: עליו להשיג את התמורה הנאותה בעד הקרקע, לקבוע את השימוש שיעשה בה על פי שיקולים כלכליים ולהבטיח הזדמנות שווה ברכישתה לכל המעוניינים בכך.

מחיר הקרקע שמקצה המינהל לבנייה למגורים נקבע בשתי שיטות: האחת מכרזים פומביים; השנייה - באמצעות מחירי טבלה, שקובע השמאי הממשלתי, או לפי החלטות ועדת מחירים, שחבר בה גם שמאי מקרקעין מוסמך (ראה להלן).

הקצאת קרקע לפי מחירי טבלה ופטור ממכרז נעשית, ככלל, למטרות האלה: (א) שיווק לצורך בנייה למגורים במסגרת הפרוגרמה של משרד הבינוי והשיכון (להלן - משב"ש); (ב) שיווק קרקע לעמותות לבנייה עצמית; (ג) שיווק חלקות קרקע לבנייה עצמית, בתכניות "בנה ביתך" וכיו"ב.

בנובמבר 1990 החליטה המועצה להוזיל את מחירי הקרקע ברוב אזורי הארץ, כדי לעודד בנייה למגורים. על פי ההחלטה הזאת יחולו ההנחות על הקצאת קרקע במסגרת הפרוגרמה של משב"ש, על הקצאת קרקע לעמותות, ועל הקצאת קרקע במסגרת תכניות לבנייה עצמית. בהחלטה גם נקבע, כי באזורים שבהם הייתה עלייה ניכרת במחיר הקרקע, יופחתו מחירי הקרקע עד כדי מחצית. כמו כן, החליטה המועצה להגדיל את שיעור ההנחות, שכבר היו קיימות בכמה אזורים בארץ, ולהחילן על אזורים נוספים. כן הוחלט, כי מחירי הקרקע יהיו לפי טבלה שתקבע בידי ועדת מחירים. בוועדה ישתתפו נציגי המינהל, משב"ש, משרד האוצר, הקרן הקיימת לישראל ושמאי מקרקעין מוסמך.

החלטת המועצה על הפחתת המחירים הוחלה למפרע על כל הקצאות הקרקע שבמועד ההחלטה טרם נחתמו עליהן חוזי פיתוח ועל המלצות משב"ש להקצות ליזמים קרקע במסגרת הפרוגמה שלו, שהגיעו למינהל מאפריל 1990 ואילך.

מסירת קרקע ציבורית לאנשים פרטיים מעוררת שתי בעיות עיקריות: האחת, מה יהיה מחיר הקרקע; השנייה, מי יזכה בקרקע (כאשר מספר המעוניינים גדול ממספר החלקות המוצעות). הקצאת קרקע במכרזים פומביים יש בה משום מענה לשתי הבעיות; הקצאה לפי מחירי טבלה נותנת מענה רק לבעיה אחת - מחיר הקרקע - ולא תמיד באופן מיטבי.

בחודשים ספטמבר - נובמבר 1991 בדק משרד מבקר המדינה לסירוגין, את טיפולו של המינהל בהקצאת קרקעות לבנייה עצמית, ובמיוחד את שיטת הקצאת הקרקעות וקביעת מחיריהן.

הקצאת קרקעות בהגרלה

את רוב הקרקעות לבנייה עצמית משווק המינהל בהגרלה בין המעוניינים. לפני שיווק הקרקעות מתקיימים ההליכים האלה:

(א) האתר נמסר לצורך תכנון ופיתוח תשתיות לאחת מן החברות העוסקות בכך. העיקריות שבהן - "ערים" ו"מבני תעשייה", שבשנים האחרונות קיבלו מן המינהל חלק גדול מעבודות התכנון והפיתוח בכל רחבי הארץ (בעניין זה, ראה גם בדוח זה הפרק "הקצאת קרקעות לחברות ממשלתיות לצורך תכנון ופיתוח", עמ' 265).

(ב) בתחילה מתכננת החברה המפתחת את האתר, ולאחר השלמת הליכי התכנון, היא אומדת את מחיר הפיתוח ומבצעת את פיתוח התשתיות.

(ג) מחיר הקרקע נקבע על פי הערכת השמאי הממשלתי, או על ידי ועדת המחירים, המסתמכים, בין היתר, על מחיר הפיתוח. ככל שעולה עלות הפיתוח כן פוחת המחיר שהמינהל יכול לקבל בעד הקרקע. הדבר נכון בין שהקרקע משווקת באמצעות מכרז, ובין שהיא משווקת בדרך אחרת, שכן לגבי הרוכש קובע המחיר הכולל, המורכב ממחיר הקרקע וממחיר הפיתוח.

(ד) המינהל מפרסם מידע לציבור על חלקות הקרקע המוצעות להגרלה: האתרים, מחירי קרקע, תנאי הזכאות, תנאי רכישה ומועדי ההגרלה. המינהל מבחין, בדרך כלל, בין שני סוגי משתתפים בהגרלה: משתתפים מועדפים (תושבי האזור ונכים) ויתר המשתתפים.

(ה) ההגרלה עצמה נעשית בכמה שלבים. בשלב הראשון נקבעים הזוכים מבין המשתתפים המועדפים. בשלב השני נקבעים הזוכים מבין יתר המשתתפים. עד לשנת 1991 נהג המינהל לצרף לשלב השני של ההגרלה את המשתתפים המועדפים שלא זכו בשלב הראשון שלה וכך ניתנה להם עוד הזדמנות לזכות. בשלב השלישי נעשית הגרלה בין כלל הזוכים לבחירת החלקות.

(ו) כל מי שזכה במגרש, צריך לחתום על שני חוזים: (1) חוזה פיתוח עם המינהל, ובו לוח זמנים לבניית הבית והשלמתו. במעמד חתימת החוזה עליו לשלם למינהל את תמורת הקרקע, דהיינו, את דמי החכירה המהווים (להלן - דמי ההיוון)². (2) חוזה תשתית עם החברה המפתחת. בחוזה הזה מתחייבת החברה לבצע את עבודות התשתית באתר. במעמד חתימת החוזה על הזוכה להסדיר את תשלום הוצאות הפיתוח לחברה. לאחר השלמת בניית שלד המבנה, חותם המינהל על חוזה חכירה עם הרוכש.

² דמי ההיוון המשולמים למינהל מהווים תשלום מראש של דמי החכירה עבור הקרקע למלוא תקופת החכירה, דהיינו 49 שנים. שיעור דמי ההיוון הוא החלק היחסי ממחיר הקרקע הנדרש כדמי היוון.

הפחתות במחירי הקרקע לבנייה עצמית

משרד מבקר המדינה ריכז במינהל נתונים על הקצאת חלקות הקרקע לבנייה עצמית בהגדרות, בין אפריל 1984 לספטמבר 1991. באותה עת ערך המינהל 225 הגדרות להקצאת 12,137 חלקות. מהנתונים עולה, כי בשנתיים האחרונות חל גידול ניכר במספר ההגדרות ובמספר החלקות שהוקצו בדרך זו. החל מאפריל 1990 עד ספטמבר 1991 הוקצו 4,790 חלקות, שהן כ-40% מהחלקות שהוקצו בתקופה האמורה.

שני גורמים משפיעים על גובה התשלום בעד קרקע לבנייה עצמית: האחד - מחיר הקרקע והשני שיעור דמי ההיוון. מחיר הקרקע נאמד בידי השמאי הממשלתי או ועדת המחירים, והוא אמור לשקף את ערך הקרקע. כאמור, בנובמבר 1990 החליטה המועצה להפחית את מחירי הקרקעות המוצעות לחכירה ולקבוע אותם על פי אומדן של ועדת מחירים ולא לפי הערכת השמאי הממשלתי. דמי ההיוון נקבעים כשיעור מסוים ממחיר הקרקע. השיעור המרבי של דמי היוון הוא 91%. לפי החלטות המועצה נקבעו לאזורים וישובים שונים שיעורי דמי היוון מופחתים. השיעורים האלה הופחתו עוד יותר בשנים 1990 - 1991. נקבע, למשל, כי דמי ההיוון של קרקעות באזורי פיתוח מסוימים יהיו 1% בלבד, וביישובי יהודה ושומרון - 16%. יצוין, כי כאשר המינהל גובה דמי היוון בשיעור מופחת הוא רואה בכך סילוק מלא של דמי ההיוון, וזכויות הרוכשים ששילמו דמי היוון מופחתים שוות לזכויות הרוכשים ששילמו את דמי ההיוון המירביים, דהיינו 91%.

הפחתת מחירי הטבלה והקטנת שיעור דמי ההיוון בשנים האחרונות, הביאו לירידה ניכרת בסכומים ששילמו רוכשי החלקות לבנייה עצמית בשנים 1990 ו-1991.

להלן טבלה המציגה את מחירי החלקות, שיעורי דמי ההיוון והסכומים ששילמו רוכשי חלקות לבנייה עצמית למינהל בשנים 1989 - 1991. כל הנתונים הם ממוצעים ומשקפים כמה גורמים. השינוי במחירים הממוצעים משקף, ככל הנראה, את השינוי בהרכב היישובים שבהם נערכו ההגדרות, בשנת 1991, למשל גדל חלקם היחסי של יישובים מבוקשים במרכז הארץ. השינוי בשיעור ההיוון הממוצע נותן ביטוי להפחתות שחלו בשיעור ההיוון, בעיקר באזורי פיתוח אך לא רק בהם. כך למשל, פחתו שיעורי ההיוון בין 1989 ל-1991 בעפולה מ-51% ל-1%; בכרמיאל - מ-31% ל-1%; בנתיבות - מ-31% ל-1%; ובארור יהודה - מ-91% ל-64%.

השנה	מחיר	שיעור דמי היוון (ב-%)	סכום ממוצע של דמי היוון לחלקה (בש"ח)
1989	42,579	62.4	26,569
1990	30,758	57.1	17,562
1991	47,015	35.0	16,455

מהטבלה עולה, כי הסכום הממוצע של דמי היוון, שגבה המינהל בעד חלקות שהקצה לבנייה עצמית, ירד ב-38%. הירידה בהכנסות המינהל, אף על פי שהוקצו חלקות יותר יקרות, באה בשל הפחתת שיעור דמי ההיוון.

ההחלטה להפחית את שיעור דמי ההיוון לחלקות קרקע לבנייה עצמית בערים שהוגדרו ערי פיתוח גרמה שחלקות נמסרו במחיר אפסי. רשימת ערי הפיתוח כללה, לצד ערים כדימונה ונתיבות, גם יישובים מבוקשים ככרמיאל ועפולה. קביעת שיעור היוון אחיד, 1% בלבד, לקבוצה גדולה ולא אחידה של יישובים יצרה שוויון שלא הייתה לו הצדקה, בין יישובים שהביקוש להם לא היה שווה.

ביקוש לקרקע לבנייה עצמית בשנים 1989 - 1991

1. להלן נתונים שריכז משרד מבקר המדינה על הגרלות שעשה המינהל בשנים 1989 - 1991, ב-12 אתרים, במרכז הארץ (הסכומים בש"ח, משוערכים לדצמבר 1991):

שנה/יישוב	מס' חלקות	מס' משתתפים	שיעור דמי היוון ממחיר הקרקע (ב-%)	דמי היוון לחלקה
1989				
כפר סבא	60	75	91	55,317
לוד	56	250	51	37,722
1990				
רחובות	36	91	51	18,972
קרית עקרון	36	34	91	34,202
ראש העין	71	342	51	24,666
לוד	135	259	51	29,024
מזכרת בתיה	17	22	91	46,626
רמלה	144	350	51	28,744
1991				
גן יבנה	168	210	91	23,367
רחובות	82	323	73	25,820
שוהם	280	2,900	52	10,982
אור יהודה	22	291	64	44,151

מהטבלה עולה, כי במקצת האזורים המבוקשים היה מספר המשתתפים בהגרלה גדול פי כמה ממספר החלקות שהוצעו לציבור.

בשמונה מן ההגרלות מספר המשתתפים בהגרלה היה פי 2.5 עד פי 13 ממספר החלקות. בשלוש מן ההגרלות מספר המשתתפים היה גדול בכ-25% ממספר החלקות. רק בהגרלה אחת היה מספר המשתתפים קטן ממספר החלקות.

השיעור הגבוה ביותר של משתתפים יחסית למספר החלקות היה בהגרלה שנערכה ב-1991 באור יהודה. יצוין, שב-1989 היה שיעור דמי ההיוון ביישוב הזה 91%, ולאחר מכן הורד. ביישוב שוהם שבמודיעין, שגם בו היה מספר המשתתפים גדול בשיעור ניכר ממספר החלקות שהוצעו, נעשתה כעבור כמה חודשים עוד הגרלה ל-417 חלקות קרקע. להגרלה הזאת נרשמו כ-4,000 משתתפים, אף שלקראת ההגרלה הזאת, העלה המינהל את שיעור דמי ההיוון ביישוב מ-52% ל-91%.

משרד מבקר המדינה העיר למינהל, כי ביישובים מבוקשים כמו אור יהודה ושוהם, שבהם מספר החלקות המוצע הוא קטן יחסית לביקוש, לא היה מקום לקבוע שיעור מופחת של דמי היוון.

2. בשתי ההגרלות האמורות ביישוב שוהם הועידו מראש מקצת החלקות למשתתפים מועדפים, דהיינו, לנכים ולתושבי המקום. "תושבי המקום" הוגדרו אלה שגרים לפחות חמש שנים רצופות באחד מיישובי המועצה האזורית מודיעין. יצוין, כי בהגרלה השנייה 40% מהחלקות הוקצו למועדפים: מבין 417 החלקות שהוקצו, 40 חלקות הוקצו לנכים ו-127 חלקות הוקצו לתושבי המקום.

יצא מכך, כי אף ששיטת ההגרלות נועדה להבטיח שוויון בין המשתתפים, זכו משתתפים רבים בעדיפות על פי אמות מידה שנקבעו בדרך מינהלית. יצוין, שבהקצאת חלקות לתושבי המקום, לא נעשתה הבחנה בין תושבי המקום, שבמועד ההגרלה כבר היו להם, בתחום המוצע האזורית, מקרקעין שנרכשו מהמינהל, לבין תושבים שלא היו בעלי נכסים כאלה.

קביעת מחיר הקרקע

כאמור, מן הנתונים דלעיל על מספר החלקות שהוצעו בהגרלות, ועל מספר המשתתפים בהגרלות האלה עולה, כי מספר המשתתפים בהגרלות עלה על מספר החלקות עד כדי פי 13. לכן, יש להניח, כי לפחות במקצת ההגרלות, היה המינהל יכול לגבות מחירים גבוהים מאלה שנגבו בפועל. אף שאין לדעת מן הנתונים דלעיל מהו שיעור ההפסד שנגרם למדינה, סביר להניח, כי ההפסד היה ניכר.

ההפרש בין מספר המשתתפים בהגרלה לבין מספר החלקות, מעלה את השאלה, האם מן הדין הוא שמחירי הקרקעות ייקבעו בדרך מינהלית, אם באמצעות ועדה, ואם בידי שמאי מקרקעין. למקום מסוים עשויים להיות יתרונות מיוחדים בשביל מקצת האוכלוסייה, אשר לא יובאו בחשבון בשיקוליה של ועדת המחירים בבואה לקבוע מחיר למספר גדול של חלקות. חלקות קרקע לבנייה ביישובים סמוכים זה לזה, ואפילו בתוך אותו יישוב, אינן יכולות להיות תחליף מושלם זו לזו אפילו כולן מתאימות לבנייה למגורים, בגודל וב"איכות" מסוימים.

בהקצאת קרקע במחיר קבוע, בניגוד להקצאת קרקע במכרז, העדפות מיוחדות של מקצת המשתתפים אינן באות לידי ביטוי. משום כך נגרם הפסד הן למשתתפים שלא זכו בהגרלה, ואשר היו מוכנים לשלם סכום גדול יותר תמורת הקרקע שהיו מעוניינים בה, והן למדינה שהייתה יכולה לקבל בעד הקרקע תמורה גדולה יותר.

בדרך כלל יש לצפות, כי לקרקע המוקצת בהגרלה ייקבע מחיר שהוא נמוך מן המחיר שהיה מתקבל במכרז פומבי, שהרי אם ייקבע מחיר גבוה מדי להגרלה, יפחת מאוד מספר המשתתפים בה, וחלקות רבות לא ישווקו.

יש מקום לשאלה, אם המינהל צריך לנהוג על פי שיקול כלכלי גרידא, ולשאוף לקבל תמורה מרבית בעד קרקעות המדינה, או שמא עליו לקבוע מחירים, שיאפשרו גם לאזרחים שאינם אמידים, לרכוש קרקע לבנייה עצמית. עם זאת, קביעת "מחיר שווה לכל נפש" לחלקות קרקע לבנייה עצמית באזורים מבוקשים, אין בה כדי ליצור שוויון אמיתי בין הרוכשים בכוח, שהרי מטבע הדברים אי אפשר להקצות מגרשים לכל המעוניינים, ובוודאי לא ביישובים ובאזורים מבוקשים.

הקצאת קרקעות מבוקשות בהגרלה עדיפה אמנם על פני דרכים חליפיות, כגון "לפי התור". אך אפילו בהנחה שניתנת הזדמנות שווה לכל המשתתפים בהגרלה, אין היא ניתנת לכלל האזרחים, אשר נושאים בהפסד של אוצר המדינה מהחזרת קרקע שלא במחירה המלא. גם לא נמצא, שהמינהל קבע את הזכאים לעדיפות בהגרלות ואת מספר החלקות שיוקצו להם על פי אמות מידה מוגדרות. בהקצאת קרקעות בהגרלה במחירים מוזלים, גלומה הטבה הניתנת על חשבון המדינה, אף שאין היא נרשמת כהוצאה תקציבית, ואף שההחלטה עליה, היא מינהלית.



בשנים האחרונות הוזיל המינהל בשיעור ניכר את מחירי החלקות אשר הוקצו לבנייה עצמית. ההוזלה הייתה חלק ממדיניות כללית, שקבעה מועצת מקרקעי ישראל, כדי לעודד את הבנייה ולהפחית את מחירי הדירות. ברווח מהוזלת הקרקע לבנייה עצמית זכו רוכשי החלקות. הקצאת החלקות באמצעות הגרלות אמנם הבטיחה שוויון בין מרבית המשתתפים בהן, אך היא מעלה כמה בעיות:

1. הקצאת קרקע באמצעות הגרלות, דהיינו במחיר קבוע מראש ובלא מכרז, איננה מאפשרת לרוכשים שיש להם עניין מיוחד במקום מסוים להתחרות על הקרקע באמצעות תשלום גבוה יותר, ובכך להביא תועלת הן לעצמם והן למדינה. הקצאת הקרקעות במכרז עדיפה, כיוון שמספר המגרשים להקצאה אינו רב וממילא אי אפשר להיענות לכל המעוניינים.

2. הקצאת קרקע במחיר הנמוך ממחיר השוק יש בה משום מתן הטבה למקצת האזרחים על חשבון הציבור. התמיכה הזאת אינה נרשמת בתקציב המדינה ושיעורה אינו ידוע. רוב הזוכים

בהטבה הזאת אינם נמנים עם אלה הזקוקים לסיועה של המדינה, ואילו הוויתור על ההכנסות נעשה על חשבון הכלל. מן הראוי שהסיוע לזכאים ייעשה ישירות, ולפי אמות מידה ברורות ושוויוניות, ויקבל ביטוי בתקציב המדינה.

לדעת מבקר המדינה על מועצת מקרקעי ישראל לשקול, אם לא ראוי להקצות קרקע עירונית במכרזים בלבד; במיוחד באזורים שבהם הקרקעות המוצעות פחותות יחסית לביקוש.

בינואר 1992 הודיע המינהל למשרד מבקר המדינה, כי מאחר שהביקורת העלתה בעיות עקרוניות ועניינים הנוגעים לקביעת מדיניות, הנתונים בידי מועצת מקרקעי ישראל, החליט מנהל המינהל להביא אותם, לדיון בהנהלת המינהל, וכן בוועדה לקרקע עירונית, שהיא ועדת משנה של המועצה.

שינוי ייעודן של קרקעות חקלאיות ופדיון זכויות בהן

ריכוז ממצאים

החלטת הממשלה מאוגוסט 1990, שאושרה במועצת מקרקעי ישראל באותו חודש, הטילה על מינהל מקרקעי ישראל לשנות את ייעודן של 90,000 דונם קרקעות חקלאיות שבניהולו ולהקצותן לבנייה למגורים. מדובר בשינוי בהיקף נרחב, שהצריך ראייה כוללת והכרעה במערכת של שיקולים מורכבים בעניין בחירת האתרים שבהם יפעל המינהל לשינוי הייעוד, ולאחר מכן לפינויים ממחזיקיהם - כנגד פדיון זכויותיהם בהם - ולהקצאתם לבנייה למגורים.

מועצת מקרקעי ישראל היא הגוף שהוסמך על פי חוק לקבוע את המדיניות הקרקעית שלפיה יפעל מינהל מקרקעי ישראל ולפקח על פעולותיו. החלטת המועצה לא התוותה למינהל מקרקעי ישראל מדיניות ועקרונות פעולה מפורטים דיים, שעל פיהם יבצע את המשימה שהוטלה עליו לפי החלטת הממשלה האמורה.

בהעדר קווים מנחים ועקרונות פעולה מפורטים, לא היו בידי מינהל מקרקעי ישראל כלים נאותים להתמודד עם המשימה שהוטלה עליו. משרד הבינוי והשיכון נתן למינהל מקרקעי ישראל הנחיות והוראות בנוגע לפעולותיו לשינוי ייעוד ולפינוי מחזיקי קרקעות חקלאיות. נמצאו מקרים בהם פעל מינהל מקרקעי ישראל על פי הוראות המשרד.

הנחיות משרד הבינוי והשיכון למינהל מקרקעי ישראל לעתים באו בעקבות החלטות פרטניות בעניין אתר זה או אחר, ולעיתים - בעקבות סיכומים שהושגו בין הנהלת משרד הבינוי והשיכון לבין ראשי ערים ויזמים, בישיבות שהתקיימו בלשכת השר, שבמקצתן לא נכח מנהל מינהל מקרקעי ישראל או מי מהנהלת המינהל.

עד לסוף אוקטובר 1991 הוגשו לוועדות לבנייה למגורים תכניות לבניית כ-200,000 דירות על קרקעות חקלאיות שייעודן ישונה, בשטח כולל של 78,000 דונם. הועלה, כי מכלל הקרקעות הללו, קרקעות בשטח של 20,000 דונם, המיועדות לבניית 80,000 דירות, לא נכללו ברשימת הקרקעות המקורית שהציג המינהל בפני המועצה, כקרקעות המיועדות לשינוי ייעוד, בשטח כולל של 95,000 דונם. הכללת קרקעות אלה באה, בין היתר, כתוצאה מדרישות משרד הבינוי והשיכון או מסיכומים עמו ועם אגף התקציבים במשרד האוצר. היעדר מעקב נאות וריכוז נתונים כראוי, עלול להוביל לפריצת המסגרת שנקבעה בהחלטת הממשלה, בדבר שינוי ייעודן של 90,000 דונם קרקעות חקלאיות בלבד.

בדיקת כמה עסקאות לפדיון זכויות של חוכרי קרקעות חקלאיות, שייעודן שונה - או בתהליך שינוי - שבהן טיפל המינהל, העלתה, כי בעסקה אחת שולמו סכומי פדיון העולים

על אלה שהמינהל היה רשאי לשלם על פי כללי הפיצוי שהמועצה קבעה בהחלטותיה; בשתי עסקאות אחרות, נאות המינהל לפצות חוכרים על פי אסמכתאות בלתי נאותות על אופי עיבוד הקרקע וממדיו.



1. לפי חוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך-1960, ינהל מינהל מקרקעי ישראל (להלן - המינהל) את מקרקעי ישראל, שהם המקרקעין בישראל של המדינה, של רשות הפיתוח ושל הקרן הקיימת לישראל, המשתרעים על יותר מ-90% משטח המדינה. מועצת מקרקעי ישראל (להלן - המועצה), שהוקמה לפי החוק האמור, הוסמכה לקבוע את המדיניות הקרקעית שלפיה יפעל המינהל, לפקח על פעולותיו ולאשר את הצעת תקציבו שייקבע בחוק.

על פי חוק מינהל מקרקעי ישראל, הממשלה ממנה את מנהל המינהל. עד 25.6.90 היה מנהל המינהל כפוף, לפי החוק, במישרין לשר החקלאות, ומאז - לשר הבינוי והשיכון. השר מכהן בתפקיד יו"ר המועצה.

2. לעניין חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, קרקע חקלאית היא כל קרקע (גם קרקע שאינה נמנית עם מקרקעי ישראל), שהוועדה לשמירה על קרקע חקלאית - הפועלת ליד המועצה הארצית לתכנון ולבניה (להלן - ולק"ח), הכריזה עליה, בהודעה שפורסמה ברשומות, כקרקע חקלאית. לפי נתוני המינהל, רבות מן הקרקעות שמחוץ לתחומי ערים ולתחומי מועצות מקומיות בעלות אופי עירוני מובהק, הוכרוזו קרקעות חקלאיות.

על פי אותו חוק, לא תאושר תכנית (כמשמעותה באותו חוק) החלה על קרקע חקלאית, אלא אם כן אושרה בידי ולק"ח, או שהיא תכנית מפורטת שמתקיימות בה כל ההוראות של תכנית מיתאר שאושרה בידי ולק"ח; כמו כן, לא יינתן היתר לבנייה או לשימוש בקרקע חקלאית, למטרה שאינה חקלאית, אלא בהתאם לתכנית שאושרה כאמור, או אם הסכימה לכך ולק"ח.

חריג להוראות האמורות בדבר הסמכויות של ולק"ח, נקבע בחוק הליכי תכנון ובניה (הוראת שעה), התש"ך-1990, אשר נחקק ביולי 1990. חוק זה קובע, בהוראת שעה למשך שנתיים (למעט כמה הוראות שתחולתן אינה מוגבלת בזמן), הסדרים מיוחדים לאישור תכניות בנייה, לשם היערכות דחופה למתן פתרון לצורכי הדיור במדינה - לקליטת עלייה, לזוגות צעירים ולמחוסרי דיור. על פי חוק זה, הוקמו בתחומי כל המחוזות של משרד הפנים ועדות לבנייה למגורים. ועדה לבנייה למגורים מוסמכת לדון ולהחליט בדבר תכניות שעניינן הקמת 200 יחידות מגורים ומעלה, במקום כל ועדה אחרת שלפי חוק התכנון והבניה, לרבות ועדה מקומית ולק"ח.

ב-2.8.90 קיבלה הממשלה החלטה בעניין קליטת עלייה בתחומי הדיור והתעסוקה. בין היתר, היא החליטה, כי ייערך מבצע רחב ממדים של שינוי ייעוד קרקע חקלאית שבניהול המינהל בהיקף של 90,000 דונם והקצאתה למטרת בנייה למגורים. ב-6.8.90 התכנסה המועצה לדון בהחלטת הממשלה האמורה, והחליטה, בין היתר, כדלקמן: "המועצה מנחה את מינהל מקרקעי ישראל להגיש למועצה תכנית של תוספת 90,000 דונם לייעוד לבנייה עירונית. שינוי ייעוד הקרקע יהיה בעדיפות באזורי טרשים ותוך פגיעה מזערית במשבצות חקלאיות".

3. בחודשים ספטמבר - אוקטובר 1991 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות המינהל לביצוע החלטת הממשלה והחלטת המועצה מאוגוסט 1990. הבדיקה, שנערכה במשרד הראשי של המינהל בירושלים ובמשרד המחוז למחוז המרכז של המינהל, התמקדה בפעולות המינהל לשינוי ייעוד הקרקעות וכן בפעולותיו לפינוי קרקעות כאלה ממחזיקיהן - כנגד פדיון וזכויותיהם בהן - ככל הדרוש כדי לאפשר להקצותן לבנייה.

קביעת מדיניות ודרכי ביצועה

1. בסוף אוגוסט 1990 הכין המינהל רשימה של קרקעות חקלאיות במקומות שונים בישראל, שבדעתו לשנות את ייעודן. השטח הכולל של הקרקעות היה כ-95,000 דונם; להערכת המינהל, לכשיושלם התכנון, יהיה אפשר להקים עליהן כ-235,000 דירות (להלן – רשימת האיתורים). הרשימה התפלגה לפי מחוזות המינהל, ופורט בה מקומן של הקרקעות (יישוב ואתר), שטח הקרקע בכל אתר, מספר משוער של דירות בכל אתר והגורם המתכנן. לרשימה צורפו מפות ועליהן סומן מקומן של הקרקעות האמורות.

ברשימת האיתורים חסרו נתונים חשובים לתכנון הטיפול בקרקעות, שיכולים להצביע באיזו מידה בוצעה החלטת המועצה, שלפיה יש להעדיף שינוי ייעוד באזורי טרשים, אגב פגיעה מזערית במשבצות חקלאיות. כך למשל, לא היו בה נתונים המעידים אלו מן הקרקעות פנויות ואלו מוכרות (או מוחזקות בלי חוזה); אלו מהן קרקעות טרשים ואלו אדמות מעובדות (ומה הוא אופי העיבוד – נתון שיש לו חשיבות להיקף הפיצוי, כמפורט להלן); אלו מהן כלולות במשבצות קרקע המוכרות ליישובים חקלאיים ואלו אינן כאלה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה, מינואר 1992, ציין מנהל המינהל, כי המינהל הציג את רשימת האיתורים בפני המועצה, כרשימת הקרקעות שלפיה יפעל לביצוע החלטת הממשלה מאוגוסט 1990. לא נמצא, שהמועצה החליטה לאשרה. קשה גם לראות בה "תכנית לתוספת 90,000 דונם לייעוד לבנייה עירונית", כפי שהמועצה דרשה מהמינהל להגיש לה, בהחלטתה מאוגוסט 1990.

2. החלטת הממשלה והמועצה בדבר שינוי ייעודן של 90,000 דונם קרקעות חקלאיות והקצאתן לבנייה למגורים הייתה שינוי מהותי מהמדיניות שננקטה עד אז כלפי קרקע חקלאית שבניהול המינהל. למבצע רחב היקף כזה, יש השפעות כלכליות מרחיקות לכת, בשים לב לעליית ערך הקרקעות שיעודן ישונה, ולעלויות הצפויות בגין פינויים של מחזיקי קרקעות כאלה לצורך הקצאתן לבנייה.

כאמור, המחוקק הטיל על המועצה לקבוע את המדיניות הקרקעית שלפיה יפעל המינהל. על כן היה ראוי, שהמועצה תנחה את המינהל ותקבע לו קווי פעולה וסדרי עדיפויות, כיצד עליו להיערך בבואו להציע תכניות לשינוי ייעוד קרקע או לפעול לפינוי קרקעות ממחזיקיהן, לצורכי הקצאתן.

סדרי העדיפויות הכוללניים, שבאו לידי ביטוי בהחלטת המועצה מאוגוסט 1990, לא היו מפורטים דיים ומספקים, כדי שהמינהל יוכל לפעול על פיהם: על פי החלטת המועצה, יש לתת עדיפות לשינוי ייעוד באזורי טרשים, אך בהחלטה לא צוין היכן; בהחלטה נקבע גם, כי יש לפעול לפגיעה מזערית במשבצות חקלאיות, אולם לא הובהר באלו משבצות כאלה מדובר; אם בכל זאת ישונה ייעודן של קרקעות בתחומי משבצות חקלאיות של יישובים, באלו יישובים: האם יש לתת עדיפות לאדמות מושבים, אשר נוכח המשבר הכלכלי בענף החקלאות הם מצויים בקשיים ועומדים לפני שינוי אופיים החקלאי, או שמא יש להשאיר אדמות אלה כסביבה כפרית; באיזו מידה יש להתחשב בשיקולי העלות של פדיון הזכויות; איזה משקל יש לייחס לשיקולי ניצול תשתית קיימת של עורקי תחבורה ושל עבודות פיתוח קרקעות לעומת הצורך ביצירת תשתית חדשה, ועוד.

לא נמצא גם שהמועצה הנחתה את המינהל לרכז אומדנים – ולפחות נתונים המאפשרים עריכת אומדנים – בדבר סכום הפיצוי הכולל שבו ישא בעת פינוי הקרקעות החקלאיות שהוא אמור לפעול לשינוי ייעודן.

לפי הסכם להסדר העבודה בין המינהל לבין משרד הבינוי והשיכון (להלן – משב"ש) אשר אושר במועצה ב-1976, הקצאת קרקעות למשב"ש לצורכי הבנייה הציבורית נעשית בדרך של עריכת פרוגרמה שנתית על ידי משב"ש בתיאום עם המינהל. משהושלם התכנון, מקצה המינהל קרקעות אלה ליזמים שמשב"ש המליץ עליהם.

בתחילת אוקטובר 1991, הודיע מנהל המינהל למשרד מבקר המדינה, כי עד לאותו מועד טרם תואמה עם המינהל פרוגרמת הבנייה הציבורית של משב"ש לשנת הכספים 1991; הבדיקה העלתה, כי זו לא תואמה בין שני גופים אלה עד לסוף אותה שנה. יוצא אפוא, כי תכניותיו הכוללות של משב"ש בעניין ניצול הקרקעות החקלאיות שהמינהל אמור לפעול לשינוי ייעודן לא יכלו לשמש שיקול משיקולי המועצה לקביעת המדיניות הקרקעית של המינהל בעניין הזה.

בהיעדר קווים מנחים וקביעת עקרונות פעולה ברורים מצד המועצה, לא היו בידי המינהל כלים נאותים להתמודד עם המשימה שהוטלה עליו. משב"ש נתן למינהל הנחיות והוראות בנוגע לפעולותיו לשינוי ייעוד ולפינוי מחזיקי קרקעות חקלאיות. נמצאו מקרים בהם פעל המינהל על פי הוראות משב"ש. להלן פרטים:

(א) בדיון שהתקיים בלשכת שר הבינוי והשיכון (להלן - השר) ביום 10.1.91, בעניינים הנוגעים למינהל - בהשתתפות השר, סגנו, מנכ"ל משב"ש, מנהל המינהל ומנהלי אגפים במינהל - ניתנו למינהל הנחיות פעולה בתחומים רבים ומגוונים. בין היתר, סוכם על "קביעה חדשה של סדרי עדיפויות בעבודת מינהל מקרקעי ישראל". במסגרת, סדרי עדיפויות אלה, נקבע למשל, כי "כעיקרון ממ"י יעביר מיד (ההדגשה במקור) לטיפול משב"ש כל קרקע למגורים כולל אתרים שבתכנון ע"י ממ"י, חברות מפתחות ... רשויות מקומיות וכו'". עוד נקבע באותו דיון, כי המשרד יעביר למינהל תוך שבועיים רשימת אתרים, וכי "ממ"י יכנס לתהליך פדיון זכויות על פי סדרי העדיפויות שייקבעו על ידי משב"ש". אכן, ב-10.2.91 המציא מנכ"ל משב"ש למנהל המינהל רשימת אתרים כזאת, הכוללת סדרי עדיפויות לפינוי קרקע ופדיון זכויות כפי שגובשו במשב"ש. הרשימה הוגשה במצורף למכתב שבו צוין, כי היא מועברת לטיפול המינהל. בתשובתו למשרד מבקר המדינה, מינואר 1992, הודיע מנהל המינהל, שהמינהל קיים פגישות תיאום סדירות עם המשרד "ואף העמיד לרשות המשרד את כל הקרקעות הנדרשות למשרד לביצוע חלקו בקליטת העלייה".

(ב) מעיון בסיכומי דיונים בלשכת השר, אשר הומצאו על ידי עוזר השר למנהל המינהל, עולה, כי מאמצע שנת 1990 ואילך התקיימו בלשכת השר ישיבות רבות עם גופים ציבוריים ועסקיים (ראשי ערים, מנהלי חברות, יזמים ועורכי דין), שבהן דנו עם השר וסיכמו עמו עניינים הנוגעים לדרכי הטיפול בקרקעות שונות שבניהול המינהל; בכלל זה, נושאים הנוגעים לשינוי ייעוד ולפדיון זכויות בקרקעות חקלאיות. במקצת הישיבות לא נכח מנהל המינהל, או מי מהנהלת המינהל. להלן כמה מבין הדוגמאות שהוצגו בפני הנהלת המשרד ומנהל המינהל:

(1) בדיון שהתקיים בלשכת השר בינואר 1991, נקבע בעניין אתר מסוים של קרקע חקלאית, כי "החוכרים רשאים לממש בעצמם את הבנייה עפ"י החוזה". יצוין, כי האפשרות להחכיר מחדש למחזיק של קרקע חקלאית את הקרקע לפי ייעודה החדש, מסורה לשיקול דעתו של המינהל, לפי החלטת מועצה מאוקטובר 1990 (ראה להלן).

(2) בדיון שהתקיים בלשכת השר באפריל 1991, בהשתתפות עורך דין פרטי, בעניין קרקעות שבידי אגודה חקלאית מסוימת, נקבע: "הואיל והשיווק ב... הינו במחיר קרקע אפס, ניתן לאפשר עסקת קומבינציה אשר תאפשר לבנות על שטח המשבצת וממ"י יפעל בהתאם. מאידך ממ"י יהיה פטור מתשלום פיצוי עבור פדיון זכויות לגבי הקרקע שתימסר לקבלן ללא תמורה". שיעורי פדיון הזכויות ואופן תשלומם נקבעו בידי המועצה בכמה החלטות, האחרונה באוקטובר 1990 (ראה להלן), ולא היה מקום להתערבותו של משב"ש.

(3) עוזר השר פנה למנהל המינהל וביקש ממנו, על דעת השר, לנקוט דרך פעולה שונה מזו שהמינהל נקט, במהלך משא ומתן שהתנהל בין המינהל לבין אגודה חקלאית. בעניין פדיון זכויות בקרקעות שבתחומה (ראה להלן).

יודגש, כי המינהל מופקד, על פי חוק, על ניהול מקרקעי ישראל לטובת הכלל. במובן זה, בלי לגרוע מחשיבות המשימה הנכבדה המוטלת בימים אלה על משב"ש, לדאוג למציאת פתרונות דיור רבים ודחופים, הרי שמשב"ש הוא רק אחד מן הגופים הממשלתיים - כגון מערכת הביטחון, ומשרדי הפנים, החקלאות, התעשייה והמסחר והתיירות - הנזקקים למקרקעי ישראל למילוי המשימות המוטלות עליהם. לדעת מבקר המדינה, כפיפותו האדמיניסטרטיבית של מנהל המינהל לשר, וכהונתו של השר גם בתפקיד יו"ר המועצה, אין בהם כדי להקנות לו סמכות לתת למינהל הוראות הנוגעות לדרך טיפולו בקרקעות שבניהולו. האפשרות הפתוחה בפני משב"ש לקבל חטיבות קרקע שהוא זקוק להן לצורכי בנייה היא, כאמור, בדרך גיבוש פרוגרמות הבנייה הציבורית בתיאום עם המינהל.

בעניין חובת המינהל, בתור הרשות המוסמכת על פי חוק לנהל את מקרקעי ישראל, להפעיל שיקול דעת עצמאי ולהימנע מלקבל הנחיות או הוראות ממי שלא הוסמך לתיתן לו, קבע בית המשפט המחוזי בחיפה ב-9.12.91¹:

"הגוף המוסמך להחליט בנושא ההקצאות הוא המינהל וגם אם השר הוא ראש המועצה שהיא הגוף המפקח על פעילות המינהל ... ואף אם השר הוא זה שבתחום אחריות משרדו נמצא המינהל, הרי 'הרשות המוסמכת' לעניין הקצאת הקרקעות היא המינהל ולפי השיטה המשפטית הנהוגה אצלנו, הרי 'רשות מוסמכת' חייבת להפעיל את שיקול דעתה היא ואין היא מקבלת הוראות מהממונים עליה".

בביקורת שנערכה במינהל בשנת 1988, בעניין הקמת מפעלי תיירות על קרקעות שבניהול המינהל במזרח הכנרת, אשר ממציאה פורסמו בדוח שנתי 39 (עמ' 355), קבעה מבקר המדינה: "הגם ששר החקלאות משמש כיו"ר מועצת מקרקעי ישראל, אין זה בסמכותו להתערב בפעילותו השוטפת של המינהל ואף לא להנחותו בדבר הקפאת הליכים משפטיים או ביטולם. זאת, משום שהסמכות על פי חוק לקבוע את המדיניות שלפיה יפעל המינהל ולפקח על פעולותיו מסורה למועצה כגוף, ולה בלבד". דברים אלה כוחם יפה גם לכאן.

3. הקצאתן של קרקעות חקלאיות מוכרות שיעודן שונה לבנייה, מותנית בפינוי הקרקעות ממחזיקיהן, תמורת פדיון זכויותיהם בהן (ראה להלן). הליכי הפדיון כרוכים בהקצאת אמצעים כספיים, על כן היה מעורב בהם משרד האוצר, אשר נציגיו מאגף התקציבים דנו בנושא עם נציגי המינהל, בישיבות שהתקיימו בפברואר וביוני 1991. בסיכום כל ישיבה הוכנה רשימה מפורטת של קרקעות חקלאיות שהאוצר מסכים לפדיון זכויות בהן.

בסיכומי של דבר, במועד סיום הביקורת, היו בידי המינהל כמה רשימות של קרקעות חקלאיות שיש לשנות את ייעודן לצורך הקצאתן לבנייה: רשימת האיתורים שהכין המינהל באוגוסט 1990; רשימת אתרים שמשב"ש העביר למינהל בפברואר 1991; ורשימות אתרים לפדיון זכויות, כפי שהמינהל סיכם עם משרד האוצר בפברואר וביוני אותה שנה. משרד מבקר המדינה ריכז גם מן התיעוד שבמינהל, נתונים על האתרים, שעד לתחילת אוקטובר 1991 הוכנו או כבר הוגשו לוועדות לבנייה למגורים תכניות בנייה החלות עליהם, הכרוכות בשינוי ייעודם החקלאי, וכן על האתרים שבהם פדה המינהל זכויות חוכרים בגין שינוי ייעודם.

בדיקת הנתונים הללו והשוואתם לנתונים שברשימות הקרקעות השונות העלתה:

(א) עד לתחילת אוקטובר 1991 היו בשלבי הכנה או הוגשו לוועדות לבנייה למגורים תכניות לבניית 202,000 דירות, בכ-186 אתרים של קרקע חקלאית, בשטח כולל של כ-78,000 דונם. עד לאותו מועד קיבלו תוקף תכניות לבניית כ-34,400 דירות, בשטח כולל של 20,900 דונם.

¹ בהמר' (חיפה) 2878/91, יפרח אברהם בנין ופיתוח בע"מ ואח' נ. מינהל מקרקעי ישראל (לא פורסם).

מתחילת 1991 ועד לסוף אוקטובר אותה שנה, פדה המינהל זכויות חוכרים בתשעה אתרים בלבד, בשטח כולל של כ-3,300 דונם ושילם סכום כולל של כ-20 מיליון ש"ח. לדברי המשנה למנהל המינהל, שריכוז את הטיפול בפדיון זכויות חוכרים, מיעוט מספר הפדיונות נבע ממגבלות תקציביות.

למינהל לא היו נתונים מרוכזים על הקרקעות החקלאיות שבעניינן הוגשו תכניות בנייה הכרוכות בשינוי ייעוד. המינהל לא הביא בפני המועצה נתונים על הפער הגדול שבין מספר האתרים שבהם הושלם תהליך שינוי הייעוד לבין מספר האתרים שבהם פדה את זכויות החוכרים. אמנם מקצת מהפער נובע משינוי ייעודן של קרקעות חקלאיות פנויות, אך כאמור לא נמצאו נתונים מרוכזים על קרקעות כאלה במינהל.

(ב) חלק ניכר מאותם 78,000 דונם של קרקעות חקלאיות שבניהול המינהל, שבעניינן הוגשו לוועדות לבנייה למגורים תכניות הכרוכות בשינוי ייעוד, אינן כלולות ב-95,000 דונם של קרקע חקלאית שריכוז המינהל ברשימת האיתורים מאוגוסט 1990 והציג בפני המועצה. הועלה, כי הוגשו לוועדות האמורות תכניות לבניית 80,000 דירות, ב-66 אתרים חדשים, בשטח כולל של כ-20,000 דונם, בלא שאתרים אלו נכללו ברשימת האיתורים האמורה. התכניות בנוגע לקרקעות אלה הוגשו, בין היתר, על פי דרישות משב"ש או על פי סיכומים עמו ועם אגף התקציבים במשרד האוצר. היעדר מעקב נאות וריכוז נתונים כראוי, עלול להוביל לפריצת המסגרת שנקבעה בהחלטת הממשלה מאוגוסט 1990, בדבר שינוי ייעוד 90,000 דונם קרקע חקלאית בלבד.

פדיון זכויות חוכרים

1. עצם שינוי ייעודן של קרקעות חקלאיות שבניהול המינהל, אין בו כדי לעשותן זמינות לבנייה, כיוון שמרבית הקרקעות החקלאיות שבניהולן מוחזקות בידי חוכרים ומחזיקים אחרים וחלקן הגדול משמש לחקלאות. זמינותן של קרקעות חקלאיות כאלה לבנייה עירונית מותנית, אפוא, בביטול חוזה החכירה שלהן ובפינויין, במידת הצורך, מהמחזיקים בהן.

הכללים לפיצוי חוכרי קרקעות חקלאיות, שחוזה החכירה עמם הובאו לידי סיום בשל שינוי ייעוד הקרקע, כפי שנהגו לפני החלטות הממשלה והמועצה מאוגוסט 1990, היו בעיקרם אלה:

(א) בעניין פיצוי חוכר של קרקע חקלאית שיעודה שונה, כאשר החוזה בינו לבין המינהל מאפשר למינהל, בנסיבות כאלה, להשיב לחזקתו את הקרקע, החליטה המועצה ב-11.11.86 (להלן - החלטת המועצה מ-1986), כי דמי הפיצויים ייקבעו בידי ועדת פיצויים שמונתה בידי שר החקלאות (להלן - ועדת פיצויים), על בסיס הפיצוי שהיה משולם לבעל הזכויות, אילו הופקעו זכויותיו בתוקף חוקי ההפקעה לצורכי ציבור. העיקרון העומד ביסודם של חוקים אלה הוא, שיש לשלם לבעל הזכויות את ערכן הריאלי של זכויותיו, כפי שאלה היו מוערכות במכירה ממוכר ברצון לקונה ברצון.

(ב) אשר לחוכר שבחוזה החכירה שבינו לבין המינהל אין הוראה המתירה למינהל להשיב את הקרקע לחזקתו משונה ייעודה, החליטה המועצה ב-2.11.89 (להלן - החלטת המועצה מ-1989), כי המינהל רשאי להציע לחוכר לפעול באחת משתי הדרכים האלה: (1) להשיב למינהל את הקרקע, ולקבל תמורתה את שווי השקעותיו וכן פיצוי בשיעור 25% מערך הקרקע, שייקבע בידי השמאי הממשלתי על פי ייעודה החדש; (2) לנצל את הקרקע בהתאם לייעודה החדש, תמורת תשלום דמי חכירה מהווים בשיעור 51% מערכה לפי שומת השמאי הממשלתי (במקום השיעור המקובל של 91%), בניכוי שווי השקעותיו כפי שנקבע בידי ועדת הפיצויים.

2. בעקבות ההחלטות האמורות של הממשלה ושל המועצה מאוגוסט 1990 וכדי להחיש את המשא ומתן על הסדרי פינוי הקרקע ותשלום הפיצויים, החליטה המועצה ב-29.10.90, בהוראת שעה שתוקפה עד 31.12.92 (להלן - החלטת המועצה מאוקטובר 1990), להתיר למינהל להציע לאותם

חוכרי קרקעות חקלאיות לתקופה ארוכה, שייעודן שונה, אשר יסכימו לעקרונות הפיצוי הקבועים בהחלטה ולהשבתה המיידית של הקרקע לחזקת המינהל, פיצויים המושתתים על סכום קבוע לכל דונם, לפי אופי השימוש בקרקע, כמפורט להלן: בעד קרקע נטועה - 10,000 ש"ח; בעד קרקע שלחין - 6,000 ש"ח; ובעד קרקע בעל - 2,000 ש"ח. הסכומים צמודים למדד המחירים לצרכן - ממדד ספטמבר 1990. בעד קרקע המושכרת בחוזים עונתיים שחודשו ברציפות לאותו שוכר, או המוחזקת ומעובדת על ידו ברציפות, במשך 15 שנים לפחות, ישולם פיצוי בשיעור של עד 2/3 מהסכומים הנקובים לעיל. עוד החליטה המועצה, כי המינהל רשאי לאפשר לחוכר שיבקש זאת, לחכור מחדש את הקרקע ששונה ייעודה לצורך השימוש בה על פי ייעודה החדש, בלא מכרז, תמורת תשלום דמי חכירה מהוונים בשיעור המקובל באותו יישוב, ובתנאים שנקבעו בהחלטת המועצה; במקרה כזה לא ישולמו הפיצויים המגיעים לחוכר בגין השבת הקרקע למינהל.

יצוין, כי המועצה לא קבעה בהחלטתה האמורה, אימתי ייעתר המינהל לבקשת החוכר לחכור מחדש את הקרקע לפי ייעודה החדש והותירה עניין זה לשיקול דעתו של המינהל. נהלי העבודה של המינהל והוראות הביצוע שמוציא האגף לקרקע חקלאית במינהל אינם מפרטים את הקריטריונים שלפיהם יפעיל המינהל את שיקול דעתו. עם זאת, הוסבר למשרד מבקר המדינה, כי המינהל אינו נוטה להיעתר לבקשת החוכר, כאשר הקרקע דרושה למינהל או למשב"ש, במסגרת תכנית כוללת החלה על האזור שבו היא מצויה.

החלטת המועצה מאוקטובר 1990 חלה הן על חוכרים שבחוזי החכירה שבינם לבין המינהל כלולה הוראה המאפשרת למינהל להביא את החוזה לידי גמר מוקדם, אם ישונה הייעוד - אם לא יסכימו להסדר שנקבע בהחלטה זו תחול עליהם החלטת המועצה מ-1986 - והן על חוכרים שחוזי החכירה שבינם לבין המינהל אינם מאפשרים למינהל לנהוג כן (בגדר הצעת הסדר חילופית להצעת ההסדר שאפשר להציע להם לפי החלטת המועצה מ-1989).

לא נמצא, שהמועצה ביססה את החלטתה מאוקטובר 1990 על הערכות שמאי, או על ניתוחים כלכליים, המסבירים על יסוד מה נקבעו סכומי הפיצוי לפי סוג העיבוד החקלאי (בסכום אחיד לכל חלקי הארץ), כפי שפורטו בהחלטה.

מנהל האגף לקרקע חקלאית במינהל והמשנה למנהל המינהל הסבירו למשרד מבקר המדינה, כי המינהל לא הגיש למועצה הערכות כלכליות, או שומות של שמאים, לביסוס סכומי הפיצוי הקבועים בהחלטה, אף כי ידוע להם, כי ברוב אזורי הארץ 10,000 ש"ח לדונם קרקע מטע, הוא סכום גבוה במידה ניכרת מהסכום הריאלי שהיה נקבע לפי הערכת שמאי. זאת, משום שמגמת המועצה הייתה להביא לפינוי מוקדם ויעיל של הקרקע בלא הליכים משפטיים, אף שזה כרוך בתוספת אמצעים כספיים.

3. ב-24.6.91 קיבלה המועצה החלטה חדשה, בגדר הוראת שעה עד 31.12.92, במקום ההחלטה מאוקטובר 1990. בהחלטה זו שונו התנאים שלפיהם יורשה המינהל לאפשר לחוכר לחכור מחדש את הקרקע שייעודה שונה, ולהשתמש בה לפי ייעודה החדש. ב-25.8.91 פנה המשנה למנהל המינהל במכתב אל מנהלי האגפים במינהל ואל מנהלי המשרדים המחוזיים והודיעם, כי השר, המשמש גם יו"ר המועצה, הינחה לעכב את ביצוע ההחלטה החדשה עד להבאתה לדיון מחודש במועצה. מאז ועד לסוף דצמבר אותה שנה התקיימו במועצה כמה דיונים בעניין זה, אך לא נתקבלה כל החלטה המבטלת את ההחלטה מיוני 1991. אף על פי כן, המינהל מוסיף לפעול על פי החלטת המועצה מאוקטובר 1990.

בינואר 1992 הודיע מנהל המינהל למשרד מבקר המדינה, כי נושא כללי הפיצוי בגין זכויות של חוכרים ומחזיקים בקרקעות חקלאיות שייעודן שונה (או בתהליך שינוי) יובא בידי המינהל לדיון מחדש במועצה, וכי הוגשה הצעת החלטה שלפיה הפיצוי ייקבע, על פי הערכת שמאי, בשיעור מסוים מערך הקרקע בהתאם לייעודה החדש; הערכת השמאי תתבסס על נתונים הנוגעים לכל אתר ואתר על פי ייעודו.

משרד מבקר המדינה בדק ארבע עסקאות של פדיון זכויות בקרקע חקלאית, שנערכו במשרד המחוזי למחוז המרכז של המינהל (להלן - המשרד המחוזי). שלוש מהן עסקאות שהושלמו והרביעית עסקה שאמנם אושרה בהנהלת המינהל, אולם טרם הושלם בה תהליך פדיון הזכויות. להלן הממצאים שהועלו:

פדיון זכויות בקרקע המוחכרת לקיבוץ

באוגוסט 1990 הקצה המינהל למשב"ש קרקעות שונות, בהרשאה לתכנון, לצורך הקמת יישובים חדשים במחוז המרכז. ההרשאה חלה על קרקעות חקלאיות המוחכרות לקיבוץ מסוים (להלן - הקיבוץ). בסוף אותה שנה הודיע המינהל לקיבוץ על הכוונה לשנות את ייעודן של הקרקעות.

בדיון שהתקיים במשרד המחוזי באוקטובר 1990, בהשתתפות המשנה למנהל המינהל, סוכם להביא לאישורה של הנהלת המינהל את ההצעה לפצות את הקיבוץ כדלהלן: בעד 156 דונם מטע יקבל הקיבוץ 10,000 ש"ח לדונם; ובעד 404 דונם אדמת טרשים ישולמו לו לפי 2,000 ש"ח לדונם; הסכומים יהיו צמודים למדד המחירים לצרכן - ממדד ספטמבר 1990.

הנהלת המינהל אישרה את ההצעה במאי 1991, והורתה לשלם לקיבוץ את הפיצויים כמוצע. באותו חודש נחתם הסכם לפדיון הזכויות בין המינהל לקיבוץ, והמינהל שילם לו כ-2.57 מיליון ש"ח (כולל הפרשי הצמדה).

סכום הפיצויים האמור, כולל תשלום של כ-860,000 ש"ח (כולל הפרשי הצמדה), בעד 404 דונם קרקע טרשים שאינה מעובדת. זאת, בניגוד להחלטת המועצה מאוקטובר 1990. שכן, לפי אותה החלטה, הפיצוי בסך 2,000 ש"ח לדונם נקבע בעד קרקע חקלאית המעובדת לגידולי בעל, ולא בעד קרקע טרשית שאיננה מעובדת ואשר במצבה הקיים אף איננה ראויה לעיבוד; בעד קרקע כזאת ניתן היה לפצות את הקיבוץ רק לפי ערכה הריאלי כפי שייקבע בידי ועדת הפיצויים, כמתחייב מהחלטת המועצה מ-1986.

פדיון זכויות בקרקעות מושב א'

במשבצת הקרקע המוחכרת למושב במחוז המרכז (להלן - מושב א'), היו כלולים כ-400 דונם שבעבר היה נטוע עליהם פרדס, מהם 213 דונם בתחום העיר לוד.

בינואר 1991 הגיש משב"ש לוועדה לבנייה למגורים - מרחב תכנון מקומי לוד - תכנית בנייה שאישורה כרוך בשינוי ייעודן של קרקעות חקלאיות, בכלל זה אזור הפרדס לשעבר, שהוחכר למושב.

בסוף מאי 1991 התקיימה פגישה בין הממונה המחוזי על פדיון זכויות לבין נציגי אגודת המושב, והוצע לה - בכפוף לאישור הנהלת המינהל - סך של 6,000 ש"ח לדונם, על פי סכום הפיצוי שקבעה המועצה בעד שטחי שלחין. האגודה לא הסכימה לקבל את הסכום הזה ולעצם פדיון הזכויות וביקשה כי המינהל יאפשר לה להמשיך להחזיק בקרקע, כדי להשתמש בה לפי ייעודה החדש. המינהל לא הסכים לכך.

מן התייעוד שבמינהל ומבירור תלונות שהגיעו למשרד מבקר המדינה עולה, כי הפרדס האמור נעקר כחמש שנים קודם לפגישה האמורה עם נציגי המושב, וכי מאז לא גידלו בו גידולי שלחין. עוד עולה, כי האגודה ערכה מעין מכרז בין כמה קבלנים, שבו הציעה להעביר לקבלן שיזכה את זכויותיה ב-400 הדונמים של הפרדס לשעבר, לבנייה למגורים עליהם לפי הייעוד החדש. משנודע על כך למשרד המחוזי, הוא התריע בה, שתחדל מפעולה זאת, הואיל ועם פדיון זכויות האגודה בקרקע היא תחזור לחזקתה והוא יקצה אותה לפי נהליו.

הביקורת העלתה, כי בספטמבר אותה שנה פנה עוזר השר אל מנהל המינהל במכתב, והודיעו כדלהלן: "בהתייחס לנושא הנדון אבקשך: (1) להפסיק פעולת פדיון הזכויות.

(2) לאפשר לחוכרים או ליזמים מטעמם להגיע להסדר עם מינהל מקרקעי ישראל בדבר ניצול זכויות הבנייה החדשות. (3) ההסדר עם החוכרים או עם היזמים יהיה על פי החלטת המועצה בישיבתה הקרובה".

עד לסוף ינואר 1992 לא נתקבלה במועצה כל החלטה חדשה בעניין ניצול קרקעות חקלאיות שייעודן שונה, בידי חוכריהן, או החלטה מיוחדת בעניין ההסדר עם החוכרים של קרקעות מושב א'; עסקת פדיון הזכויות הוקפאה; ולא נעשה כל הסדר בין המינהל לחוכרים, או ליזמים מטעמם.

במכתבו מינואר 1992, הסביר מנכ"ל משב"ש למשרד מבקר המדינה, כי מלכתחילה, בתחילת 1991, התכוון משב"ש לכלול את הקרקעות הללו של מושב א' בפרוגרמת הבנייה הציבורית שמפעיל משב"ש; זאת, לאחר פדיון זכויות החוכרים; אחר כך, בשל צמצום היקפי הבנייה במסגרת הפרוגרמה ומשיקולים של חיסכון בתקציבי ממשלה באזור המרכז, נסוג המשרד מכוונתו זאת. בנסיבות אלה, על רקע הקשיים של המינהל במו"מ לפדיון זכויות החוכרים מזה, והתעניינותם של יזמים לקבל קרקעות אלה לבנייה מזה, פנה עוזר השר בספטמבר 1991, לפי בקשת השר, למנהל המינהל, כדי להביא לידי כך, שעניין מתן האפשרות לחוכרים לממש את זכויות הבנייה החדשות בעצמם או על ידי יזמים מטעמם, יובא לדיון בפני המועצה. משרד מבקר המדינה ציין בפני מנכ"ל משב"ש, כי נוסח פניית עוזר השר למנהל המינהל אינו תומך בהסבריו.

לדעת מבקר המדינה, אין כל מניעה לכך שהשר, המשמש גם יו"ר המועצה, יעלה על סדר יומה של המועצה כל נושא הנוגע למדיניות שלפיה יפעל המינהל בקרקעות המסורות לניהולו. אולם אין זה בסמכותו, או בסמכות עוזרו, להנחות את מנהל המינהל להגיע להסדר זה או אחר עם חוכרי קרקעות שבניהולו הבלעדי של המינהל, גם אם בפנייה אליו צוין שההסדר יהיה "על פי החלטת המועצה בישיבתה הקרובה". מה עוד, שלגופו של עניין, נושא ההסדר בקרקעות מושב א', בתור שכאלה, לא הועלה לדיון בפני המועצה וממילא לא נדון בה.

פדיון זכויות בקרקעות מושב ב'

בשנת 1979 צורפה למשבצת הקרקע המוכרת למושב ב' שבמחוז המרכז, קרקע חקלאית בשטח של 170 דונם, שעליה הייתה עד ל-1977 חורשת אקליפטוס.

מראיות רבות שבידי המינהל, לרבות דוחות פיקוח ותצלומי אוויר שבוצעו במהלך השנים 1978 - 1990, עולה, כי עד לסוף אפריל 1991 עובד חלק מזערי מהקרקע האמורה (לכל היותר 30 דונם של שיחי צבר).

בסוף מאי 1991 התקיים בלשכת המשנה למנהל המינהל דיון עם נציגי המושב, בעניין סכומי הפדיון שישולמו להם בגין השבת הקרקע האמורה למינהל, עקב שינוי ייעודה והצורך בהקצאתה להרחבת יישוב חדש. בדיון השתתף ראש המועצה האזורית שבתחומה שוכן המושב. נציגי המושב טענו, כי גידלו גידולי שלחין בכל השטח. בתום הדיון סוכם, שלאחר שראש המועצה האזורית יתן תצהיר שבכל השטח גידלו גידולי שלחין לסירוגין, וכי הייתה בו רשת צינורות מים, ישלם המינהל למושב דמי פדיון זכויות בסך 6,000 ש"ח לדונם (בתוספת הפרשי הצמדה). בתחילת יולי אותה שנה, פנה ראש המועצה האזורית במכתב אל המשנה למנהל המינהל והודיע: "בהסתמך על נתונים שריכזנו הנני לאשר, כי השטח הנ"ל שהינו במשבצת הקרקעית של המושב היה מרושת וחברי המושב גידלו בו גידולי שלחין לסירוגין". באוגוסט אותה שנה, בעקבות קבלת האישור האמור, חתמו המינהל ואגודת המושב על הסכם לפדיון זכויות, ולפיו שילם לה המינהל 1.026 מיליון ש"ח.

הביקורת העלתה, כי המינהל הסכים לפצות את אגודת המושב בעד קרקע ששטחה כ-170 דונם, על פי הסכום שקבעה המועצה לקרקע שלחין, אף שלא מולאו התנאים שסוכמו בדיון מסוף מאי 1991:

אישור ראש המועצה (שניתן במכתב ולא בתצהיר), איננו מפרט את גודל השטח שעובד ואת גודל השטח שהייתה בו רשת צינורות מים. האישור מנוסח בלשון עבר, ולא כתוב בו מתי היה השטח מרושת ומעובד. זאת ועוד, לא ברור על סמך מה נמסרו הנתונים שבאישור וכתבו מסתפק בהערה כוללנית: "בהסתמך על נתונים שריכזנו".

לדעת מבקר המדינה, מלכתחילה לא היה המינהל צריך להסכים, שמצב עיבוד הקרקע הנדונה וממדיו, שאימותם כרוך בבדיקה עדכנית ובביצוע מדידות, ייקבעו על יסוד הצהרה בלבד, שתוכנה המבוקש אינו מתיישב עם הראיות המוצקות שהיו בידינו באשר למצב עיבוד הקרקע.

פדיון זכויות בקרקעות שהוחזקו בידי מושב ג'

בתחילת מאי 1991 פנה הממונה המחוזי על פדיון זכויות אל הנהלת המינהל, והציע לפדות מידי מושב ג', קרקע חקלאית ששטחה כ-512 דונם, שיעודה ישונה לצורך הרחבת היישוב החדש האמור (בסמוך למושבים ב' וג'). במכתבו ציין הממונה המחוזי, כי מ-1.9.74 עד 31.8.80 הייתה הקרקע הנדונה מוכרת לאגודת המושב, בחוזה חכירה עונתיים רצופים - כל אחד לשנה; וכי מ-1.9.80 היא מוחזקת בידי המושב בלא חוזה ובלא ששולמו למינהל דמי חכירה או דמי שימוש ראויים. אגודת המושב מבקשת בעד פדיון הזכויות פיצוי בסך 4,000 ש"ח לדונם, על פי הסכום שקבעה המועצה באוקטובר 1990 לאדמת שלחין המוחזקת ברציפות יותר מ-15 שנה בידי המושב (2/3 מסכום הפיצוי המלא בעד קרקע שלחין).

לפניית הממונה המחוזי על פדיון זכויות צורף דוח של הממונה המחוזי על מיפוי ומדידות מתחילת אותו חודש, ובו תיאור מצב הקרקע, על פי תצלומי אוויר שנעשו במהלך השנים 1978 - 1990, ואשר לפיהם עד לאמצע 1990 רק חלק מזערי מהקרקע היה מעובד - לכל היותר 35 דונם.

בידי הממונה המחוזי על פדיון זכויות נמצא גם דוח של מחלקת הפיקוח במשרד המחוזי, על בדיקה שנערכה במקום בסוף 1990, בידי מפקח יחד עם מזכיר המושב. בבדיקה התברר, כי השטחים המעובדים, במהלך אותה שנה, הגיעו לכ-45 דונם, מהם: עיבוד של 35 דונם הסתיים בסוף אפריל, ועיבוד של 10 דונם הנתורים אמור להסתיים בתחילת 1991.

בסוף מאי 1991 התקיימה בלשכת המשנה למנהל המינהל ישיבה עם נציגי המושב, לדיון בסכומי הפדיון שישולמו לאגודת המושב. בישיבה השתתף ראש המועצה האזורית, שבתחומה מצויים מושבים ב' וג'. על פי פרוטוקול הישיבה שבמינהל, לאחר שהוצג לנוכחים דוח הממונה על מיפוי ומדידות, המתבסס כאמור על תצלומי אוויר, ואשר לפיו רק חלק מזערי של השטח עובד, חזרו בהם נציגי המושב מדרישתם הראשונה מתחילת אותו חודש, וביקשו פיצוי בסכום שנקבע לקרקע שלחין רק בעד מחצית השטח. בעד מחציתו השנייה ביקשו נציגי המושב פיצוי בסכום שנקבע לקרקע בעל. בתחילה לא הסכים המינהל לדרישה החדשה, אך לאחר דין ודברים, סוכם על דעת כל הנוכחים, כי כנגד תצהיר מאת ראש המועצה האזורית, שבו יצוין כי בכל השטח הייתה רשת צינורות מים, וכי ביותר ממחציתו גידלו גידולי שלחין וכן כנגד המצאת מפת החלוקה של השטח לחלקות בין המתיישבים, המינהל ישלם לאגודת המושב בעד 1/3 מהשטח (כ-171 דונם) 4,000 ש"ח לדונם (2/3 מן הסכום המלא שקבעה המועצה לאדמת שלחין) ובעד יתרת השטח (כ-341 דונם) - 1,333 ש"ח לדונם (2/3 מן הסכום המלא שקבעה המועצה לאדמת בעל); בתוספת הפרשי הצמדה למדד של ספטמבר 1990.

בתחילת אוגוסט 1991 חתם ראש המועצה האזורית על תצהיר בו צוין, כי הוא בדק את הנושא עם שלושה אנשים (ששמותיהם נקובים בתצהיר), בכללם ראש המועצה האזורית שקדם לו, וכי "מהבדיקה עולים הממצאים הבאים: (א) השטח נושא הסיכום מיום 27.5.91 בין המינהל ל... (מושב ג') היה מרושת; (ב) מחצית מהשטח נושא הסיכום מיום 27.5.91 עובד שלחין".

בסוף אוגוסט אותה שנה, לאחר שנתקבל במינהל התצהיר של ראש המועצה האזורית, חתמו המינהל ואגודת המושב על הסכם לפדיון זכויות, ולפיו שילם המינהל לאגודה בעד הקרקע האמורה סך של כ-1.3 מיליון ש"ח (בתוספת מע"מ).

לדעת מבקר המדינה, גם בעניין מושב ג' (כמו בעניין מושב ב'), מלכתחילה לא היה המינהל צריך להסכים, שמצב עיבוד הקרקע וממדיו ייקבעו שלא על יסוד בדיקה עדכנית ומדידות, כי אם על יסוד תצהיר, שתוכנו המבוקש אינו מתיישב עם העובדות – המעוגנות בראיות מוצקות – שהיו בידי המינהל. בדיעבד מתברר, שהמינהל עצמו לא נטה לייחס ערך ראיתי ממשי לתוכן התצהיר שביקש. שכן, אם תוכן התצהיר היה אמור להתקבל כפשוטו, שבמחצית השטח גודלו גידולי שלחין, הרי שהפיצוי המבוסס על הסכום שקבעה המועצה בעד קרקע שלחין, אמור היה להינתן בעד מחצית השטח ולא בעד שליש ממנו בלבד, כפי שאכן שולם.

לא נמצאה גם הצדקה לויתור המינהל על דמי שימוש ראויים מאגודת המושב, בגין התקופה שבה החזיקה בקרקע בלא חוזה ובלא ששילמה דמי חכירה למינהל, ולאי ניכויים מדמי הפיצויים ששולמו. ויתור זה אינו נסמך על החלטת המועצה מאוקטובר 1990, ומנוגד להוראות ביצוע בכתב, שהוציאו אגף רכישות בעלות ורישום והאגף לקרקע חקלאית במינהל, במאמר 1991, שלפיהן: "אם קיים חוב למינהל (דמי חכירה, דמי שימוש וכיו"ב) יש לגבות או לקזז מתשלום התמורה בגין הפיצוי".



על פי החלטת הממשלה מאוגוסט 1990 הוטל על מינהל מקרקעי ישראל לפעול לשינוי ייעודן של קרקעות חקלאיות שבניהולו בשטח כולל של 90,000 דונם ולהקצאתן לבנייה למגורים. בסמיכות לאותה החלטה הנחתה מועצת מקרקעי ישראל את המינהל להגיש לאישורה תכנית לביצוע החלטת הממשלה האמורה והורתה, שיש להעדיף שינויי ייעוד באזורי טרשים, אגב פגיעה מזערית במשבצות חקלאיות.

מדובר בשינוי מהותי הן מבחינת היקפו והן מבחינת השפעתו על משק הבנייה בארץ, על אופיים של יישובים, ועל סוגיות הנוגעות לפיתוח תשתיות. כן היו לשינוי היבטים כלכליים-כספיים מהותיים.

מועצת מקרקעי ישראל היא הגוף המוסמך על פי חוק לקבוע את המדיניות שלפיה יפעל המינהל. על כן, ראוי היה, שהמועצה תקבע למינהל קווים מנחים ועקרונות פעולה מפורטים, מתוך ראייה כוללת ועל יסוד בחינת כלל השיקולים המתאימים. דבר זה לא נעשה.

בחלק מהמקרים פעל המינהל על פי הוראות של משרד הבינוי והשיכון לפדיון זכויות של חוכרי קרקעות חקלאיות. יתר על כן, הנהלת המשרד דנה וסיכמה עם גורמים שונים – ראשי ערים, יזמים ועורכי דין – בעניינים הנוגעים לדרכי הטיפול בקרקעות שבניהול המינהל, בכלל זה בנושאים הנוגעים לשינוי ייעוד ולפדיון זכויות בקרקעות חקלאיות. סיכומים אחדים התקבלו שלא בנוכחות מנהל המינהל או מי מהנהלת המינהל.

לדעת מבקר המדינה, אמנם אין מניעה, ששר הבינוי והשיכון, המשמש גם יושב ראש המועצה, יעלה על סדר יומה של המועצה כל נושא הנוגע למדיניות שלפיה יפעל המינהל בקרקעות שבניהולו; אין גם מניעה, שבמסגרת הדיונים המשותפים להנהלת המינהל ולהנהלת משרד הבינוי והשיכון על הכנת פרוגרמת הבנייה השנתית, יעלה המשרד בפני המינהל את משאלותיו לקבל את הקרקעות הדרושות לו לצורכי הבנייה הציבורית עליה הוא מופקד; אולם אין זה בסמכות השר, או הנהלת משרדו, להורות למינהל כיצד עליו לנהל את מקרקעי ישראל.

בדיקת כמה עסקות לפדיון זכויות של חוכרי קרקעות חקלאיות שבהן טיפל המינהל העלתה, כי מחד גיסא, המינהל שילם סכומי פדיון גדולים מאלה שרשאי היה לשלם על פי כללי הפיצוי שקבעה המועצה בהחלטותיה; ומאידך גיסא, נאות לפצות כמה חוכרים על יסוד אסמכתאות בלתי נאותות על אופי עיבוד הקרקע החקלאית וממדיו.