

מינהל מקרקעי ישראל

פעולות ביקורת

נבדקו הנהלים וסדרי העבודה במועצת מקרקעי ישראל ובוועדות המשנה שלה. כן נבדק טיפולו של המינהל בשינוי ייעודן של קרקעות חקלאיות לקרקע לבנייה, ובייחוד האופן שבו יישם המינהל את החלטת המועצה בעניין זה ממאי 1992 (החלטה מס' 533).

במשרד הראשי של המינהל ובמשרד המחוזי חיפה נבדקו הפעולות שנעשו לשינוי ייעוד של קרקע חקלאית בתחום עיריית נהריה.

מועצת מקרקעי ישראל - נהליה וסדרי עבודתה

ריכוז ממצאים

השרים הממונים על ביצוע חוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך-1960, שר האוצר ושר החקלאות, ומאז יוני 1990 שר הבינוי והשיכון במקום שר החקלאות, לא התקינו תקנות ולא פרסמו כללים בדבר הנהלים וסדרי העבודה של מועצת מקרקעי ישראל (להלן - המועצה) ושל ועדות המשנה שלה, והוא הדין בדבר כישוריהם ומשך כהונתם של חברי המועצה. גם המועצה לא קבעה תקנון עבודה לעצמה ולוועדות המשנה שלה.

לממשלה, שהיא הממנה את חברי המועצה, לא הוגשו אסמכתאות על השכלתם, ניסיונם וכישוריהם של מי שהומלצו לפניה לשמש חברים במועצה.

הטיפול בהגדלת מספר חברי המועצה נעשה בידי שר הבינוי והשיכון, ועד יוני 1990 - בידי שר החקלאות, בלא ששר האוצר היה שותף בהליכי המינוי של חברים למועצה.

עד סוף שנות השבעים היה נוהג שנציגי הממשלה במועצה מונו רק מקרב עובדי מדינה, בעלי תפקידים בכירים במשרדי ממשלה מסוימים. אולם מאז תחילת שנות השמונים הוכנסו שינויים בהרכבם של נציגי הממשלה במועצה וכן מונו כנציגיה גם מי שאינם עובדי מדינה.

במינהל ובלשכות שר החקלאות ושר הבינוי והשיכון לא נמצאו אסמכתאות שמהן אפשר ללמוד, כיצד נקבע הרכב נציגי הממשלה הבאים מקרב עובדים של משרדי ממשלה מסוימים ומה היו הסיבות לשינויים שחלו בעניין זה.

נציגי הקרן הקיימת לישראל (להלן - קק"ל) במועצה וכן נציגי הממשלה במועצה שאינם עובדי מדינה, הם למעשה נציגים של גורמים ומוסדות שרובם מהמגזר החקלאי.

שמונה מבין עשרת חברי הוועדה לקרקע חקלאית, שהיא ועדת משנה של המועצה, קשורים במידה זאת או אחרת למגזר החקלאי.

המחוקק לא קבע מה עמדתו בשאלה, אם מותר לחברים במועצה לתת ביטוי לאינטרסים של המגזרים שמהם הם באים ולנסות לקדם אותם במועצה ובוועדותיה. גם השרים הממונים על ביצוע החוק לא התקינו תקנות בנושא.

לא בכל הנושאים שהיו על סדר יומה של המועצה היא קיבלה ממנהל מקרקעי ישראל (להלן - המינהל) את מלוא הנתונים שהיו דרושים לה לצורך דיון וקבלת החלטות. משום כך, יש שהמועצה דנה וקיבלה החלטות בנושא, בלא שהיה לפניו כל חומר הרקע הדרוש.

המועצה לא קבעה נהלים וכללים ברוב העניינים הקשורים לתפקודן של ועדות המשנה שלה, כגון: זמני התכנסות; קביעת סדר יום לדיונים; נוהלי הצבעה וקבלת החלטות; רישום פרוטוקולים וחתימתם; סמכויות יושבי הראש של הוועדות; מניעת מצב של ניגוד עניינים בפעילותם של חברי הוועדות.

אין נוהל, ואף לא נוהג קבוע, הנוגע להבאת החלטותיהן של ועדות המשנה של המועצה לפני מליאת המועצה, לידיעתה או לאישורה. מליאת המועצה גם לא קיבלה בסדירות דיווח כללי על פעולותיה של כל אחת מוועדות המשנה.

במועד גמר הביקורת היה לנציגי קק"ל במועצה רוב בכל אחת מארבע ועדות המשנה של המועצה.

חוץ מפעמים ספורות, לא יזם מנהל המינהל העלאה של דוחות מבקר המדינה על המינהל לדיון במליאת המועצה או בוועדות משנה שלה. המנהל גם לא הביא לפני מליאת המועצה או לפני ועדות המשנה את הסיכומים וההצעות בדבר דוחות מבקר המדינה על המינהל שנתקבלו בוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת ואושרו במליאת הכנסת.

מנהל המינהל מייצג את הממשלה במועצה ובד בבד משמש חבר בוועדה לקרקע עירונית ובוועדת התקציב וכן מכהן כיושב ראש הוועדה לקרקע חקלאית. לדעת מבקר המדינה, אין זה רצוי שמנהל המינהל, הנושא בתפקיד הבכיר ביותר במינהל, הגוף המופקד על ביצוע החלטות המועצה, יכהן גם כיושב ראש הוועדה החקלאית, או יהיה חבר בכל ועדת משנה אחרת של המועצה המשתתפת בפקוח על פעולות המינהל.



1. על פי חוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך-1960 (להלן - החוק), הקימה הממשלה את מינהל מקרקעי ישראל שינהל את מקרקעי ישראל, ומינתה את מועצת מקרקעי ישראל. על פי החוק האמור, המועצה "... תקבע את המדיניות הקרקעית שלפיה יפעל המינהל, תפקח על פעולות המינהל ותאשר הצעת תקציבו שייקבע בחוק"; על פי החוק, שר האוצר ושר החקלאות יחד, והחל ביוני 1990 - שר האוצר ושר הבינוי והשיכון (במקום שר החקלאות) הם הממונים על ביצוע החוק, והם רשאים להתקין תקנות לביצועו.

בנובמבר 1961 נחתמה בין מדינת ישראל לבין הקרן הקיימת לישראל, על דעת ההסתדרות הציונית העולמית, אמנה בעניין ניהול מקרקעי ישראל, שהם על פי חוק יסוד מקרקעי ישראל, המקרקעין של המדינה, של רשות הפיתוח, או של הקק"ל.

לפי החוק והאמנה, הממשלה היא הממנה את מנהל המינהל, והוא כפוף לשר שמינתה הממשלה לביצוע האמנה. עד 25.6.90 היה מנהל המינהל כפוף במישרין לשר החקלאות, ומאז הוא כפוף לשר הבינוי והשיכון. השר מכהן גם בתפקיד יושב ראש המועצה.

2. בחודשים מארס - אוגוסט 1993, לסירוגין, בדק משרד מבקר המדינה במינהל את נוהלי העבודה של המועצה ושל ועדות המשנה שלה ואת הליכי המינוי של חברים למועצה. בדיקה משלימה נעשתה במשרד החקלאות ובמשרד הבינוי והשיכון (להלן - משב"ש).

הליכי מינוי חברים למועצה

כישוריו של חבר מועצה

גופים כגון המועצה מן הראוי שינוהלו על פי חיקוקים הקובעים את סדרי עבודתם ואת כישוריהם ומשך כהונתם של החברים בהם.

על פי החוק, רשאים השרים הממונים על ביצועו להתקין תקנות. השרים לא התקינו תקנות ולא פרסמו נהלים בדבר סדרי העבודה של המועצה ושל ועדות המשנה שלה, ובדבר כישוריהם ומשך כהונתם של חברי המועצה. גם המועצה לא קבעה תקנון עבודה לעצמה ולוועדות המשנה שלה.

כדי לעמוד על הכישורים הנדרשים מחבר מועצה, בחן משרד מבקר המדינה חוקים ותקנים מתאימים אחרים והעלה:

מדינת ישראל מקימה מפעם לפעם רשויות ותאגידים סטטוטוריים. בחוקים שנקבעו להקמת גופים אלה יש תנאים מחייבים למינוי החברים בהם, ועיקרם שהמועמד לחברות יהיה אזרח המדינה, לא הורשע בעבירה שיש עמה קלון ולא הוכרז פושט רגל.

במהלך השנים אף הורחבו הדרישות והוחלו גם על מועמדים למשרות ניהול, או פיקוח, בגופים ממלכתיים או בגופים שהקימה המדינה. כך למשל, בתיקון לחוק החברות הממשלתיות מ-1993 נקבע אילו כישורים (השכלה וניסיון מקצועי) נדרשים ממועמד לכהונת דירקטור או מנושא משרה בחברה ממשלתית. הדרישות בעניין הכישורים חלות גם על מועמדים למשרות בתאגידים ובגופים אחרים, המפורטים בתוספת לחוק. מלבד זאת הן חלות על חברות ממשלתיות, וכן על תאגידים שהוקמו לפי חוק. הנחיות היועץ המשפטי לממשלה בנושא "מינוי דירקטורים מטעם המדינה בחברות ממשלתיות - שיקולי שרים, איסור מינויים פוליטיים, מינויים בתאגידים שהוקמו לפי חוק" אוסרות מינויים של קרובי משפחה או מינויים הנעשים משיקולים פוליטיים.

שר האוצר ושר הבינוי והשיכון הודיעו למבקר המדינה (שר האוצר - בנובמבר 1993 ושר הבינוי והשיכון - בדצמבר אותה שנה), כי לדעתם אפשר לפעול על פי הוראות חוק החברות הממשלתיות ועל פי הנחיות היועץ המשפטי לממשלה רק במינוי של חברי מועצה שהם נציגי הממשלה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על השרים הממונים לעשות כל שבסמכותם כדי להביא למינוי אנשים ראויים, אפילו אם ההוראות האמורות חלות רק על מינוי חברי המועצה

שהם נציגים של הממשלה. עם זאת, ראוי למצוא דרך בתיאום עם קק"ל, להביא לכך שההוראות יוחלו על מינוי כל החברים במועצה.

תוכן ההמלצה המוגשת לממשלה על מועמד

על פי החוק, הממשלה היא הממנה את חברי המועצה. בפועל, השר הממונה הוא המגיש לממשלה את רשימת המומלצים להתמנות לחברים במועצה. ממסמכים שהיו לפני משרד מבקר המדינה, לא עולה שהוגשו לממשלה נתונים על השכלתם, ניסיונם וכישוריהם של מי שהומלצו לפניה לשמש חברים במועצה.

לדעת משרד מבקר המדינה, גוף המציע מועמד למשרה צריך לנהוג על פי כללי מינהל תקין ולצרף להמלצתו את כל הפרטים האישיים הדרושים על המועמד.

בנובמבר 1993 הודיע שר האוצר למבקר המדינה, כי לדעתו ייתכן שיש מקום להציע, כי בתקנון לעבודת הממשלה ייקבע, שכאשר שר יציע לממשלה מינוי, יהיה עליו לכלול בדברי ההסבר להצעתו גם פרטים אישיים על המועמד; כך תיקבע נורמה כללית להגשת המלצות על מועמדים לתפקידים בגופים ממשלתיים, ולא רק להגשת המלצות על מועמדים למועצה.

משך הכהונה של חברי המועצה

משרד מבקר המדינה העלה, כי לא נקבעה כל הוראה בדבר משך הכהונה של חבר במועצת מקרקעי ישראל. במועד הביקורת נמנו עם חברי המועצה שני חברים שכיהנו בה מאז הקמתה ב-1960; שבעה אחרים כיהנו, עד לאותו מועד, יותר מ-13 שנה. יצוין, כי בכמה מהתאגידים שהקימה המדינה נקבעה לחברי המועצה תקופת כהונה מרבית.

הליכי הגדלת מספרם של חברי המועצה

1. בחוק לא נקבע מספר חברי המועצה והרכבה. בסעיף 9 לאמנה נקבע בעניין זה:

"הממשלה תקים מועצה, בראשות השר, שתקבע את המדיניות הקרקעית, תאשר הצעת תקציב של המינהל ותפקח על פעולות המינהל ועל אופן ביצוע האמנה הזאת. מספר חברי המועצה יהיה 13; מחציתם פחות אחד ימונו על פי הצעת הקרן הקיימת לישראל. ניתן יהיה להחליף את חברי המועצה באחרים באותה דרך בה נתמנו החברים היוצאים. הודעה על מינוי המועצה ושמות חבריה, כפי שיתמנו מזמן לזמן, תפורסם ברשומות."

בהחלטה מדצמבר 1960 מינתה הממשלה מועצה של 13 חברים: 6 מונו על פי הצעת קק"ל (להלן - נציגי קק"ל) ו-7, כולל שר החקלאות דאז, היו נציגים מטעם הממשלה (להלן - נציגי הממשלה). במהלך השנים הוגדל מספר חברי המועצה שלוש פעמים, ובעת סיום הביקורת היא מנתה 27 חברים, דהיינו יותר מפי שניים מהקבוע באמנה.

משרד מבקר המדינה לא מצא במינהל, במשרד החקלאות ובמשב"ש אסמכתאות שמהן אפשר ללמוד על עצם הצורך להגדיל את מספר חברי המועצה.

2. על פי החוק, שני השרים, שר האוצר ושר הבינוי והשיכון, יחד (ועד יוני 1990 - שר האוצר ושר החקלאות) ממונים על ביצועו. אולם בחוק לא נקבעו הוראות בעניין הליך המינוי של חברים למועצה. משרד מבקר המדינה העלה, כי הטיפול בהגדלת

מספר חברי המועצה נעשה, בדרך כלל, בשני שלבים: בשלב הראשון היה אחד משני השרים - עד יוני 1990 שר החקלאות ומאותו מועד ואילך שר הבינוי והשיכון - מגיש לממשלה שם או רשימת שמות של המועמדים לשמש נציגי ממשלה במועצה וממליץ למנותם. לאחר שהממשלה היתה מחליטה על מינוי אותם המועמדים, היתה קק"ל מתבקשת, בדרך כלל בידי השר או לשכת השר, להמציא את שמות המועמדים שהיא ממליצה עליהם. בשלב השני היה השר ממציא לממשלה את השמות של מומלצי קק"ל, והממשלה היתה מחליטה על מינויים. יוצא, שאחד משני השרים הממונים, פעל לבדו במינוי חברים למועצה, בלא לשתף את שר האוצר, אף שבחוק נקבע, כי שני השרים יחד ממונים על ביצועו. לדעת משרד מבקר המדינה, מצב דברים זה אינו תקין.

כך גם עולה מחוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה, שצוטטה בידי שר האוצר, במכתבו מנובמבר 1993 אל מבקר המדינה. לפי חוות דעת זו "האחריות לביצוע החוק משותפת לשני השרים יחד ואין אחד מהם יכול לפעול במסגרת החוק מבלעדי השני. כך הוא הדין למשל בהתקנת תקנות, בהגשת ההצעה לממשלה בדבר המועמדות למועצת מקרקעי ישראל, בפניות לממשלה ולוועדת הכספים של הכנסת בענייני המינהל וכיוצא באלה עניינים המתעוררים, תוך כדי ביצוע החוק".

עוד ראה שר האוצר לציין, כי גם לפי סעיף 5 לתקנון של עבודת הממשלה, כאשר שר מגיש הצעה לסדר היום הכרוכה בפעולת שר אחר או נתונה לסמכותו, עליו לתאם זאת עם השר האחר.

3. בעקבות החלטת ממשלה מאפריל 1992 הוגדל, לפי המלצת שר הבינוי והשיכון, מספר חברי המועצה מ-22 ל-27. מאותו מועד, 17 מבין 27 חברי המועצה הם נציגים של הממשלה ו-10 הם נציגים של קק"ל; דהיינו היחס בין מספר נציגי הממשלה במועצה לבין מספר נציגי קק"ל שונה מזה שנקבע באמנה, ומאותו מועד ואילך ההפרש בין מספר נציגי הממשלה למספר נציגי קק"ל במועצה הוא שבעה ולא אחד.

לא נמצאו אסמכתאות המעידות, כי קודם שנתקבלה החלטת הממשלה מאפריל 1992 להגדיל את מספר חברי המועצה ולפני החלטות קודמות בנידון, פנו אל קק"ל כדי לקבל את הסכמתה להגדלת מספר החברים, כמתחייב מהוראות האמנה. רק בדיעבד, לאחר שהוגדל מספר נציגי הממשלה במועצה, התבקשה קק"ל להמציא רשימה של מועמדים שהיא ממליצה למנות כנציגיה במועצה.

הליכי המינוי של נציגי הממשלה למועצה

עד סוף שנות השבעים היה נוהג שלפיו נציגי הממשלה במועצה מונו רק מקרב עובדי מדינה שהם בעלי תפקידים בכירים במשרדי ממשלה מסוימים. אולם מאז תחילת שנות השמונים הוכנסו שינויים בהרכבם של נציגי הממשלה במועצה.

משרד מבקר המדינה העלה, כי בפרק הזמן שבין 1979 ל-1993 הלך ופחת מספרם של נציגי הממשלה במועצה שבאו ממשרד החקלאות וגדל מספר הנציגים שבאו ממשב"ש. מספר נציגי הממשלה שבאו ממשרדי האוצר, הפנים והתעשייה והמסחר, גדל מאחד לשניים לכל משרד. בשנת 1979 נמנה עם נציגי הממשלה במועצה גם עובד של משרד הביטחון; בשנת 1993 לא היה אף עובד של משרד זה נציג הממשלה במועצה. ב-1993 היה במועצה נציג אחד של הממשלה מקרב העובדים או בעלי התפקידים של כל אחד מהגופים האלה: משרד התיירות, נציבות המים,

תנועת המושבים של חירות-בית"ר ותנועת המושבים של הפועל המזרחי; ואילו בשנת 1979 עובדים או בעלי תפקידים של אותם גופים לא נמנו כלל עם נציגי הממשלה במועצה.

במינהל ובלשכות שר החקלאות ושר הבינוי והשיכון לא נמצאו אסמכתאות שמהן אפשר ללמוד כיצד נקבע הרכב נציגי הממשלה הבאים מקרב עובדים של משרדי ממשלה מסוימים ומה היו הסיבות לשינויים שחלו בעניין זה.

7 מבין 16 נציגי הממשלה במועצה פרשו בינתיים משירות המדינה, אך במועד סיום הביקורת עדיין היו חברים במועצה, והממשלה לא ביטלה את מינויו של איש מהם. לאחר שנציגי הממשלה האמורים פרשו משירות המדינה, הצטמצמה מאוד, ויש שפסקה כליל, פעילותם במועצה ובועדות המשנה שלה.

בנובמבר 1993 הודיע שר האוצר למשרד מבקר המדינה, שלדעתו אדם שמונה לחבר מועצה בעת היותו עובד מדינה, כהונתו כחבר המועצה צריכה להיפסק עם פרישתו משירות המדינה.

הליכי המינוי של נציגי קק"ל למועצה

1. נציגי קק"ל במועצה הם ברובם חברי דירקטוריון קק"ל. רק מעטים מהם הם בעלי תפקידים מקרב עובדי קק"ל. מהמסמכים עולה, כי בדרך כלל יושב ראש דירקטוריון קק"ל היה ממליץ לפני השר על שמות המועמדים למועצה מטעם קק"ל, והשר היה מעביר לממשלה את רשימת המומלצים, בצירוף המלצתו. לא נמצא, שיושב ראש הדירקטוריון של קק"ל נהג לצרף לרשימה מידע על תולדות חייו וכישוריו של המומלץ; גם השר לא דרש זאת.

כאמור, גוף המציע מועמד למשרה צריך לנהוג על פי כללי מינהל תקין ולצרף להמלצתו את כל הפרטים האישיים הדרושים על המועמד.

2. משרד מבקר המדינה העלה, כי אחד מנציגי קק"ל במועצה, שמונה באפריל 1992, החל לפעול כחבר המועצה עוד בשנת 1989, ואף כיהן, מאותה עת ואילך, בכמה ועדות משנה של המועצה: הוועדה לקרקע חקלאית, ועדת התקציב וועדת ערר על דמי הסכמה במגורים ולעניין יובל חכירה.

ייצוג אינטרסים מגזריים במועצה

עיון בחוקים שונים הנוגעים למוסדות שהקימה המדינה, כמו תאגידים סטטוטוריים וחברות ממשלתיות, מלמד שמתקיימות בהם שתי מגמות מנוגדות באשר לזכותם של מוסדות או מגזרים אשר להם נציגים במוסדות מנהלים של גופים ממשלתיים לקדם במסגרתם את האינטרסים של שולחיהם. אמנם החוקים שוללים לחלוטין ייצוג של אינטרס פרטי-עסקי או כל זיקה כלכלית-אישית אחרת, אולם לגבי תאגידים סטטוטוריים שונים קבע המחוקק, שמותר לבטא ולקדם בהם אינטרסים מגזריים-מוסדיים. דוגמאות לכך הם המוסדות המנהלים של שירות התעסוקה, של מכון התקנים הישראלי, ושל רשות הנמלים והרכבות, שיש בהם נציגים של מגזרים הזכאים לפי הוראה בחוק להיות מיוצגים בהם. לעומת זאת, בחוק החברות הממשלתיות נקבע, כי אדם מקרב הציבור אשר עיסוקיו האחרים עלולים ליצור ניגוד עניינים עם תפקידו כדירקטור, מנוע מלכהן בתפקיד זה.

אשר למועצת מקרקעי ישראל, החוק קובע שהממשלה תמנה את המועצה; באמנה נקבע שמחצית חברי המועצה פחות אחד ימונו על פי הצעת קק"ל. המחוקק לא קבע מה עמדתו בשאלה, האם מותר לחברים במועצה לתת ביטוי לאינטרסים של המגזרים שמהם הם באים ולנסות לקדם אותם במועצה ובועדותיה. כאמור, השרים הממונים

על ביצוע החוק לא התקינו תקנות ולכן גם אין חקיקת משנה בנידון. לדעת משרד מבקר המדינה, סוגיה זו מחייבת תשומת לב מיוחדת, משום שנציגי קק"ל במועצה אינם אך ורק חברי הדירקטוריון של קק"ל או עובדים בכירים שם, אלא בה בעת הם גם נציגים של איגודים ומוסדות מהמגזר החקלאי. כאמור, נמצא שגם בקרב נציגי הממשלה במועצה יש נציגים שאינם עובדי מדינה, אלא עובדים ובעלי תפקידים של מוסדות וארגונים לא ממשלתיים.

סוגיית קידום האינטרסים של מגזרים שמהם באו מקצת חברי המועצה מצאה ביטוי בדיונים לא רק במליאת המועצה, אלא גם בעת הדיונים וההחלטות בוועדות המשנה שלה. להלן, כהדגמה, פירוט מצב העניינים באחת מוועדות המשנה החשובות של המועצה - הוועדה לקרקע חקלאית (להלן - הוועדה החקלאית). החלטותיה של ועדה זו הן בעיקר בנושאים כגון: החכרת קרקעות חקלאיות; קביעת דמי החכירה שיש לגבות בעד קרקע חקלאית; הענקת הנחות; הרחבת שטחי יישובים; פדיון זכויות בקרקע חקלאית; ושינוי ייעודן של קרקעות חקלאיות.

במועד סיום הביקורת, אוגוסט 1993, מנתה הוועדה החקלאית עשרה חברים - שישה נציגי קק"ל במועצה וארבעה נציגי הממשלה. שמונה מבין עשרת חברי הוועדה קשורים באופן זה או אחר למגזר החקלאי:

(א) שניים מחברי הוועדה הם בעלי תפקידים בכירים בתנועות התיישבות. חבר אחר בוועדה שימש עד תחילת 1993 בתפקיד בכיר באחת מתנועות ההתיישבות. לתנועות ההתיישבות עניין לא מבוטל בהחלטות המועצה הנוגעות לקרקע חקלאית.

(ב) שניים מבין ארבעת נציגי הממשלה בוועדה היו בעת מינוים עובדי מדינה; אולם שני נציגי הממשלה האחרים כיהנו בתפקידים בכירים בתנועות התיישבות.

לדעת מבקר המדינה, מן הראוי שהשרים הנוגעים בדבר ישקלו את סוגיית המגזרים שמהם באים הנציגים השונים במועצה, ואגב כך - את קידום האינטרסים של מגזרים אלה במועצה ובוועדותיה. אם ייקבע שראוי שחברי המועצה ימונו מקרב בעלי אינטרסים מגזריים, כי אז מן הראוי שהרכב המועצה וועדות המשנה שלה יבטא איזון בין המגזרים השונים; בהעדר קביעה כזאת מן הראוי לקבוע כללים לבחירת חברי המועצה שיהיה בהם כדי למנוע ככל האפשר ניגוד עניינים. כמו כן מן הראוי לקיים עיון מעמיק בסוגיית נציגי הממשלה במועצה. בין השאלות שיש ללבן: כלום אין מקום לקבוע בחוק או בתקנות מי יוכל לכהן כנציג הממשלה במועצה; האם רק עובדי מדינה (בהנחה שרק הם יכולים לייצג במועצה את זווית הראייה של מעסיקתם - הממשלה), או שמא גם אנשים אחרים מן הציבור הרחב, שלאחר שיעמדו במבחנים שייקבעו, יימצאו ראויים לייצג אותה במועצה. מן הראוי גם לשקול אם אין מקום לקבוע, שעובד מדינה המכהן כנציג ממשלה במועצה, ופרש משירות המדינה, או נציג ממשלה במועצה שנבחר מקרב הציבור, והשתנו הנסיבות שבשללה, נבחר לתפקידו - לא יוכלו להמשיך ולכהן במועצה, וכהונתם בה תופסק לאלתר. כמו כן יש לתת את הדעת על השאלה מאילו משרדים יבואו נציגי הממשלה במועצה.

ניהול ענייני המועצה

תקנון ונוהלי עבודה

1. תאגידים שונים פועלים מכוחם של חוק כללי ותקנון הקובעים מסגרות פעולה, סמכויות של גופים נבחרים, מועדי כינוס וסדרי הצבעה בשיבות. לדוגמה: חברות פועלות על פי הוראות

פקודת החברות ועל פי תזכיר ותקנות התאגדות. על חברות ממשלתיות חלות הוראות חוק החברות הממשלתיות, ובו עצמו מפורטים כללים לפעולת הדירקטוריון, מועדי הכינוס של הדירקטוריון וסדרי ההצבעה בו וכן סמכויותיהם ותפקידיהם של יו"ר הדירקטוריון, המנכ"ל ובעלי תפקידים אחרים. חוק העמותות, התש"ס-1980, קובע, שלכל עמותה יהיה תקנון המגדיר את מוסדותיה ואת מסגרות פעולתה. בתאגידים סטוטוריים המוקמים על פי חוק מיוחד יש שלוש חלופות לעניין התקנון: חלופה אחת - החוק שמתוקפו הוקם התאגיד קובע מעין תקנון לפעולת המכוון העליון של התאגיד; חלופה שנייה - החוק מסמך את המכוון העליון של התאגיד, המכונה בדרך כלל "מועצה", לקבוע תקנון ונהלים לפעולת התאגיד, או להמליץ לפני השר הממונה על ביצוע החוק שעל פיו הוקם התאגיד, להתקין תקנות בנידון (ראה לדוגמה, חוק רשות השידור, התשכ"ה-1965); חלופה שלישית - השר או השרים הממונים על ביצוע החוק הוסמכו על פיו להתקין תקנות בכל הנוגע לתקנון ולסדרי העבודה (לדוגמה, חוק הרשות לשיקום האסיר, התשמ"ג-1983). החלופות האמורות יכולות להתקיים גם במשולב.

2. כאמור לעיל, בחוק מינהל מקרקעי ישראל אין כל הוראות בעניין התקנון ונוהלי העבודה של המועצה, סמכותה להקים ועדות משנה ולאצול להן מסמכותה, סדרי כינוס המועצה וסדרי ההצבעה בה, וכן הכישורים הנדרשים מחבר מועצה ומשך כהונתו בה. אמנם החוק הסמך את השרים הממונים על ביצועו להתקין תקנות לעבודת המועצה, אולם, כאמור, השרים לא עשו זאת, וגם מליאת המועצה לא דנה בתקנון מפורט לסדרי העבודה הרצויים לה ולוועדות המשנה שהקימה.

השתתפות בדיוני מליאת המועצה

משרד מבקר המדינה בדק את הנתונים על השתתפותם של חברי המועצה בישיבות מליאת המועצה שהתקיימו בין ינואר 1990 לסוף אפריל 1993. בפרק זמן זה קיימה המליאה 24 ישיבות.

הבדיקה העלתה, כי שיעור השתתפותם של נציגי הממשלה בישיבות המליאה היה קטן לעומת זה של נציגי קק"ל במועצה. מקצת נציגי הממשלה במועצה לא השתתפו בישיבותיה במשך זמן רב: שלושה נציגים לא השתתפו כלל בישיבות בשנים 1990 ו-1991 ועד לביטול מינוים באפריל 1992; נציג ממשלה אחד, שכיהן כחבר המועצה עד אותו חודש, השתתף בשנת 1990 רק בשתי ישיבות, ואילו בשנת 1991 - לא השתתף בישיבות כלל; ונציג ממשלה אחר, שבמועד סיום הביקורת עדיין שימש חבר מועצה, השתתף מאז ינואר 1990 ועד סוף אפריל 1993 - דהיינו שלוש שנים וארבעה חודשים - רק בשתי ישיבות של המליאה.

עוד העלתה הביקורת, כי שיעור ההשתתפות בישיבות המליאה של מקצת נציגי הממשלה החדשים במועצה, שמונו באפריל 1992, היה קטן מאוד. מאפריל 1992 ועד סוף אפריל 1993 התקיימו במועצה שמונה ישיבות; שלושה מבין נציגי הממשלה החדשים במועצה השתתפו רק בשתיים מהן, ואילו שניים אחרים לא השתתפו אף לא בישיבה אחת.

בשל שיעור ההשתתפות הקטן של נציגי הממשלה בישיבות מליאת המועצה לעומת זה של נציגי קק"ל, לא היה רוב לנציגי הממשלה אף לא באחת מישיבות המליאה שהתקיימו במהלך השנים 1990 ו-1991: בשתי ישיבות היה מספר הקולות שקול, וביתר הישיבות היה רוב לנציגי קק"ל. מאפריל 1992 השתנה במידה מסוימת לטובה היחס שבין שיעור השתתפותם של נציגי הממשלה לבין זה של נציגי קק"ל. כזכור, מאותו מועד מכהנים במועצה 17 נציגי ממשלה ו-10 נציגי קק"ל.

נוהלי קבלת החלטות במליאת המועצה

משרד מבקר המדינה בדק את נוהלי קבלת ההחלטות במליאת המועצה: הכנת נתונים והגשתם למועצה לצורך דיון וקבלת החלטות בנושאים שעל סדר יומה; אופן הכנת הפרוטוקולים מהשיבות והפצתם בין חברי המועצה; אופן הפרסום של החלטות המועצה ברבים.

1. הפרוטוקולים המפורטים משיבות מליאת המועצה אינם חתומים, לא בידי יושב ראש המועצה ולא בידי מזכירת המועצה. במקצת הפרוטוקולים לא נרשמו שמות חברי המועצה שהשתתפו בישיבה ושמות החברים שנעדרו ממנה. באותם פרוטוקולים גם לא נרשמו השמות של בעלי תפקידים במינהל או בעלי תפקידים בגופים אחרים שהופיעו לפני המועצה. ברוב הפרוטוקולים גם לא נרשם מספר הישיבה.

במליאת המועצה אין נוהל, כמקובל בכמה גופים ציבוריים, לאשר את פרוטוקול הישיבה הקודמת בישיבה שלאחריה. יצוין, שרק בשנים הראשונות לפעולתה היה במועצה נוהל כזה. הפרוטוקולים משיבות מליאת המועצה אינם מופצים בסדירות בין כל חברי המועצה. משרד מבקר המדינה הדגיש, כי יש להקפיד שיו"ר המועצה יחתום על כל הפרוטוקולים משיבות המועצה.

בדצמבר 1993 הודיע המינהל למשרד מבקר המדינה, כי בעת האחרונה הוחל בהפצת הפרוטוקולים, בצירוף החלטות המועצה החתומות בידי יו"ר המועצה, בין כל חברי המועצה.

2. בדרך כלל, ההחלטות בישיבות מליאת המועצה אינן מתקבלות בהצבעה בהרמת ידיים; לכן גם לא נרשמו בפרוטוקול שמות חברי המועצה ומספר חברי המועצה שהיו בעד החלטה מסוימת או נגדה.

3. חלק ניכר מהנושאים הנכללים בסדר היום של ישיבות מליאת המועצה מועלה ביזמת המינהל. לא בכל הנושאים שהיו על סדר יומה של המועצה היא קיבלה מהמינהל את מלוא הנתונים שהיו דרושים לה לצורך דיון וקבלת החלטה. משום כך יש שהמועצה דנה בנושא וקיבלה החלטות בלא שהיה לפניו כל חומר הרקע הדרוש. המועצה לא דרשה מהמינהל חומר כאמור. לדוגמה, בשנים 1992 ו-1993 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת במינהל בנושא שינוי ייעודן של קרקעות חקלאיות שבניהול המינהל והועלה, שהמועצה קיבלה החלטה בעניין זה (החלטה 533 ממאי 1992), בלא שהיו לפניו כל הנתונים בנושאים חשובים שהיו דרושים לה לצורך קבלת ההחלטה¹.

פרסום החלטות המועצה

1. מתחילת 1990 עד סוף אפריל 1993 קיבלה המועצה 155 החלטות, אולם רק שליש מהן פורסמו בילקוט הפרסומים.

בדצמבר 1993 הודיע המינהל למשרד מבקר המדינה, כי הוא מפרסם, אף שאינו חייב לעשות כן, את החלטות המועצה הקרובות במהותן לתקנות בנות פועל תחיקתי, וכי החלטות רבות של המועצה הן החלטות שאין לציבור עניין בהן, כיוון שהן נוגעות לעניינים יחידניים.

משרד מבקר המדינה העלה, כי בין ההחלטות שלא פורסמו כאמור יש, למשל, החלטות להעניק זכויות בקרקע לכמה יזמים, שמן הראוי היה לפרסמן.

¹ בעניין זה, ראה גם בדוח זה, הפרק "שינוי ייעודן של קרקעות חקלאיות", עמ' 237.

2. במועד הביקורת פעלו ליד המועצה חמש ועדות משנה, ובהן הוועדה לקרקע עירונית, הוועדה לקרקע חקלאית והוועדה לשחרור ממכרז ולתנאי הקצאת קרקע למסדות ציבור (להלן - הוועדה לפטור ממכרז²). שתי הוועדות הראשונות מקבלות מדי שנה בשנה, עשרות החלטות, והוועדה לפטור ממכרז אף יותר מכך. חלק ניכר מאותן ההחלטות היו החלטות סופיות, והן נמסרו למינהל לביצוע.

המינהל אינו מפרסם את החלטות ועדות המשנה של המועצה, ואין נוהל, ואף לא נוהג קבוע, להבאת החלטותיהן של ועדות המשנה לפני מליאת המועצה לידיעתה או לאישורה ולהפצת ההחלטות בין חברי המועצה.

לדעת משרד מבקר המדינה, דווקא החלטות של המועצה או של ועדות המשנה שלה, הנוגעות לזיזם או לחוכר זה או אחר, עשויות להיות החלטות שיש לציבור עניין בהן, ומן הראוי למצוא דרך לפרסמן, למשל, בעיתונים. מן הראוי שהמועצה תקבע נוהל הקובע שיש לפרסם את ההחלטות המהותיות סמוך למועד קבלתן. כמו כן מן הראוי שהמועצה תקבע נוהל הקובע שיש להביא את החלטותיהן של ועדות המשנה לפני המליאה לאישור או לידיעה בלבד, כפי שייקבע בהוראות אותו הנוהל.

הסמכויות של ועדות המשנה של המועצה וסדרי עבודתן

1. כאמור, במועד הביקורת פעלו ליד המועצה חמש ועדות משנה.

2. בישיבה שהתקיימה באוקטובר 1981 החליטה המועצה, כי המניין המספיק (קוורום) להתכנסותה של כל אחת מוועדות המשנה שלה יהיה שלושה חברי ועדה ובהם היושב ראש. באותה החלטה נקבע, שאם נבצר מיו"ר ועדה להשתתף בישיבה, הוא רשאי להטיל על אחד מחבריה למלא את מקומו באותה ישיבה. אולם לא נמצא, שהמועצה קבעה נהלים וכללים ברוב העניינים הקשורים לתפקודן של ועדות המשנה: זמני התכנסות; הליכי קביעת סדר יום לדיונים; נוהלי ההצבעה וקבלת החלטות; רישום פרוטוקולים וחתימתם; סמכויות יושבי הראש של הוועדות; מניעת מצב של ניגוד עניינים בפעילותם של חברי הוועדות.

המועצה החליטה, כי שלושה חברי ועדת משנה יהיו מניין מספיק, בלי שהביאה בחשבון שמספר החברים בכל ועדה הוא שונה. במועד גמר הביקורת מנתה הוועדה החקלאית 10 חברים (עד 1990 - 12 חברים), ואילו בוועדה העירונית היו 7 חברים בלבד (עד 1992 - 9 חברים). ראוי שבקביעת המניין המספיק לוועדות המשנה יובא בחשבון מספר החברים בכל ועדה.

3. במועד גמר הביקורת היה לנציגי קק"ל במועצה רוב בכל אחת מחמש הוועדות. ארבעה מבין שבעת חברי הוועדה העירונית, ובהם היו"ר, היו נציגי קק"ל, וכן שישה מבין עשרת חברי הוועדה החקלאית וחמישה מבין שבעת חברי הוועדה לשחרור ממכרז. מבין שמונת חברי ועדת התקציב נמנו חמישה, כולל היו"ר, עם נציגי קק"ל. מבין ששת חברי ועדת ערר על דמי הסכמה ולעניין יובל החכירה נמנו ארבעה עם נציגי קק"ל. יצוין, כי האמנה קבעה שבמליאת המועצה יהיה לנציגי הממשלה רוב של קול. מכאן אפשר היה לצפות שנציגי הממשלה ידרשו רוב דומה גם בוועדות המשנה, ולא היא. לא זו בלבד שלממשלה לא היה רוב בכל הוועדות, אלא שבפועל אף מיעוט נציגיה להשתתף בישיבות, ובכך פגעו ביכולת הממשלה להשפיע.

² בעקבות כניסתו לתוקף של חוק חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, ביטלה המועצה, בהחלטה מאוגוסט 1993, את הוועדה לפטור ממכרז.

4. משרד מבקר המדינה בדק את הנהלים ואת סדרי העבודה בשתיים מבין חמש ועדות המשנה של המועצה - הוועדה העירונית והוועדה החקלאית. המשרד ריכז נתונים על מידת השתתפותם של חברי הוועדות דלעיל בישיבות שהתקיימו בתקופה ינואר 1990 - מארס 1993. להלן הממצאים:

(א) **הוועדה העירונית:** בוועדה, שבמועד גמר הביקורת מנתה שבעה חברים, יש ארבעה נציגים של קק"ל, ובהם היו"ר, ושלושה נציגים של הממשלה, ובהם מנהל המינהל. ההשתתפות של נציגי הממשלה, למעט זו של מנהל המינהל, היתה מעטה מאוד; לרוב השתתף בישיבות מנהל המינהל בלבד. עד אפריל 1992 היו בוועדה עוד שני נציגי ממשלה. הביקורת העלתה, כי מתחילת התקופה הנבדקת, ינואר 1990, ועד לביטול חברותם במועצה, באפריל 1992, הם לא השתתפו אף לא בישיבה אחת.

(ב) **הוועדה החקלאית:** בוועדה, שבמועד גמר הביקורת מנתה עשרה חברים, יש שישה נציגים של קק"ל וארבעה נציגים של הממשלה ובכללם היו"ר. גם בוועדה זו שיעור השתתפותם של נציגי הממשלה, למעט היו"ר, נפל מזה של נציגי קק"ל. אחד מנציגי הממשלה לא השתתף אף לא באחת מ-23 הישיבות שקיימה הוועדה בתקופה שנבדקה. נציג ממשלה אחר, שמינויו בוטל באפריל 1992, השתתף ב-6 מ-15 הישיבות שהתקיימו בין ינואר 1990 לאפריל 1992.

בחוקים שעל פיהם הוקמו תאגידים סטטוטוריים מסוימים, כמו בחוק החברות הממשלתיות, נקבע עיקרון, שלפיו מנהל או דירקטור שייעדר בלא הצדקה ממספר נתון של ישיבות ייחשב כמתפטר. לדעת מבקר המדינה, יש לשקול החלת עיקרון מעין זה גם על המועצה ועל ועדותיה.

פיקוח המועצה על ועדות המשנה

1. ביוני 1965 החליטה המועצה על הקמת שתי ועדות משנה - אחת לקרקע חקלאית ואחת לקרקע עירונית, ועל אישון בחברים מקרב חברי המועצה. במועצה הוחלט, שעל ועדות המשנה לקבוע כללים והנחיות ליישום המדיניות הקרקעית, להכין הצעות והמלצות ולהביאן לדיון במליאה כדי לקבל את אישורה.

החלטות הוועדה העירונית והוועדה החקלאית נרשמות בפרוטוקולים של ישיבותיהן. בדיקת הפרוטוקולים של ישיבות הוועדות שהתקיימו בתקופה ינואר 1990 - מארס 1993 העלתה, כי חלק ניכר מההחלטות התקבלו בהן כהחלטות סופיות, ונמסרו למינהל לביצוע בלא שהובאו קודם לכן לדיון ולאישור במליאת המועצה כנדרש.

2. הוועדה העירונית והוועדה החקלאית מקבלות מדי שנה בשנה עשרות החלטות. משרד מבקר המדינה העלה, כי אין נוהל, ואף לא נוהג קבוע, להבאת החלטותיהן של ועדות המשנה לפני מליאת המועצה לידיעתה או לאישורה, ולהפצת ההחלטות בין חברי המועצה. לפני המועצה גם לא הובאו בסדירות דיווח כללי על פעולותיה של כל אחת מוועדות המשנה.

משרד מבקר המדינה העיר, כי מאחר שלא נקבע נוהל כתוב בעניין סדרי הדיווח למליאת המועצה על החלטותיהן של ועדות המשנה, יוצא שבמצב הקיים, השאלה אם נדרש או לא נדרש לדווח למליאת המועצה על ההחלטות נתונה לשיקול דעתו של מנהל המינהל, מצב שאינו רצוי.

פיקוח המועצה על פעולות המינהל

על פי החוק אחד מתפקידי המועצה הוא לפקח על פעולות המינהל. משרד מבקר המדינה בדק את סדרי הפיקוח הקיימים:

דיון בדוחות השנתיים של מנהל המינהל

1. על פי החוק, על מנהל המינהל להגיש למועצה, לפחות אחת לשנה, דין וחשבון על פעולות המינהל. מנהל המינהל אכן מגיש למועצה מדי שנה בשנה דין וחשבון כזה. הביקורת העלתה, כי חרף מפעמים ספורות לא קיימה המועצה דיונים בדוחות השנתיים של מנהל המינהל.

2. דין וחשבון שנתי שמכין מנהל המינהל ומגיש למועצה כולל את החלטות המועצה שנתקבלו במהלך השנה ומידע על הפעולות, התקציב וביצועו והמבנה הארגוני של המינהל. אולם אין בו נתונים מספיקים על אופן הביצוע של החלטות ייחודיות שהממשלה והמועצה מטילות מדי פעם בפעם על המינהל.

לדעת מבקר המדינה, מן הראוי שהמינהל ימציא למועצה, בנפרד מהדוח השנתי או כחלק ממנו, גם דוחות מפורטים על האופן שבו ביצע החלטות מיוחדות של הממשלה ושל המועצה, כגון, החלטת הממשלה מאוגוסט 1990 שאושרה במועצה באותו חודש, ושהטילה על המינהל לשנות את ייעודן של קרקעות חקלאיות שבניהולו ששטחן הכולל 90,000 דונם³, ולהקצותן לבנייה למגורים; והחלטות שקיבלה הממשלה באותה שנה, שלפיהן על המינהל להקצות בפרקי זמן קצובים קרקעות להקמת עשרות אלפי דירות למגורים.

פיקוח באמצעות הביקורת הפנימית

1. במינהל פועלת יחידת ביקורת פנימית הכפופה למנהל המינהל. מטרות הביקורת הפנימית ותפקידיה הוגדרו בנוהל עבודה של המינהל משנת 1993.

משרד מבקר המדינה בחן את ההוראות של נוהל הביקורת הפנימית במינהל ובאיזו מידה הן מתאימות להוראות חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992.

(א) סעיף 7 לחוק הביקורת הפנימית דן ב"אישור תכניות העבודה". בסעיף קטן (ב) נאמר, כי "השר הממונה על משרד ממשלתי, יושב ראש דירקטוריון, או יושב ראש של גוף הממלא תפקיד מקביל לשל דירקטוריון וכן הממונה, רשאים להטיל על המבקר הפנימי משימות של ביקורת פנימית נוספות על הקבועות בתכנית עבודה כאמור בסעיף קטן (א)".

לדעת משרד מבקר המדינה היות שכאמור יחידת הביקורת הפנימית כפופה למנהל המינהל, רצוי שבנוהל הביקורת הפנימית תיכלל הוראה הקובעת את אופן יישומו של הסעיף הנוגע להטלת עוד משימות של ביקורת פנימית על המבקר הפנימי של המינהל.

(ב) בנוהל הביקורת הפנימית אין כל אזכור של המועצה, ולא מוטלת חובה לא על המבקר הפנימי של המינהל ולא על מנהל המינהל להביא לפני המועצה או לפני ועדת משנה שלה את הדוחות של יחידת הביקורת הפנימית של המינהל. אף אין הוראה למסור למועצה או לאחת מוועדות המשנה שלה לפחות דיווח כללי על הביקורת הפנימית במינהל.

³ ראה בדוח שנתי 42, הפרק "שינוי ייעודן של קרקעות חקלאיות ופדיון זכויות בהן", עמ' 285, וכן בדוח זה, הפרק "שינוי ייעודן של קרקעות חקלאיות", עמ' 237.

הועלה, שמנהל המינהל או המבקר הפנימי של המינהל לא המציאו למועצה - חוץ מפעמים ספורות - דוחות נפרדים על כל פעולת ביקורת שנעשתה בידי יחידת הביקורת הפנימית וגם לא מסרו לה דיווח תקופתי סדיר על פעולותיה של היחידה האמורה.

2. זה שנים רבות אין ליד המועצה ועדת משנה לביקורת. במהלך הבדיקה של משרד מבקר המדינה, החליטה המועצה, בישיבתה באפריל 1993, להקים ועדת משנה כזאת וקבעה את תפקידיה וסמכויותיה.

עד סוף שנת 1993, יותר משמונה חודשים ממועד ההחלטה ועדיין לא הוקמה הוועדה. משרד מבקר המדינה העיר, כי אין לעכב עוד את הקמתה.

דיון בדוחות מבקר המדינה

משרד מבקר המדינה בדק, אם מאז תחילת 1988 דנו מליאת המועצה או ועדות משנה שלה בדוחות מבקר המדינה על המינהל, ואם כן - באיזו מידה. הועלה, שחוץ מפעמים ספורות לא יזם מנהל המינהל העלאת הדוחות לדיון במליאת המועצה, או בוועדות המשנה. אף לא נמצא שיושב ראש המועצה או חברי המועצה יזמו דיון כזה. באותו פרק זמן דנה הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת בפרקים על המינהל מתוך הדוחות השנתיים של מבקר המדינה וגבישה לגבי כל אחד מהם סיכומים והצעות, ואלה אושרו אחר כך במליאת הכנסת. אולם מנהל המינהל לא הביא לפני מליאת המועצה או לפני אחת מוועדות המשנה שלה את הסיכומים וההצעות האלה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המועצה לקיים מדי שנה בשנה ישיבה מיוחדת שבה יידונו דוחות ביקורת על המינהל שפורסמו בדוח השנתי של מבקר המדינה, ויתקבלו החלטות ליישום הצעדים המתחייבים מהדוחות ומההמלצות הכלולות בהם.

מנהל המינהל כיושב ראש הוועדה לקרקע חקלאית

כאמור, מופקד המינהל על ניהול מקרקעי ישראל ופעולותיו נתונות לפיקוחה של המועצה.

על פי הנוהג, מי שמכהן כמנהל המינהל מתמנה לחבר במועצה והוא אף משמש חבר בכמה מוועדות המשנה שלה. המנהל הנוכחי של המינהל הוא חבר בוועדה העירונית ובוועדת התקציב וכן משמש יושב ראש הוועדה החקלאית. בוועדות אלה כיהנו גם שני מנהלי המינהל הקודמים.

לדעת מבקר המדינה, אין זה רצוי שמנהל המינהל, הנושא בתפקיד הבכיר ביותר במינהל, הגוף המופקד על ביצוע החלטות המועצה, יכהן גם כיושב ראש הוועדה החקלאית, או יהיה חבר בכל ועדת משנה אחרת של המועצה המשתתפת בפיקוח על פעולות המינהל.

תיקונים ותקנות לחוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך-1960

1. בשנת 1982 מינה שר החקלאות ועדה ציבורית לבחינת יעדי המדיניות הקרקעית, ואחד מחבריה היה מנהל המינהל דאז. בינואר 1986 הגישה הוועדה את הדיון וחשבון המסכם לשר החקלאות, והוא הביאו לפני המועצה והמינהל.

דוח הוועדה כולל פרק נפרד ובו מסקנות והמלצות של הוועדה בדבר מעמדו ומבנהו הארגוני של המינהל וכן טיוטת חוק שהוכנה על פי המלצות אלה. בטיטות החוק האמורה כלולות הוראות מפורטות באשר לנוהלי העבודה של המועצה ושל ועדות המשנה שלה. המועצה והמינהל לא קיימו דיונים במסקנות הוועדה ובהמלצותיה ובטיטות החוק שהוכנה על פיה.

2. בסוף 1992 הגיש אחד מחברי הכנסת הצעת חוק פרטית הנוגעת בעיקר לעניינים האלה: הרכב המועצה, תקופת הכהונה של חבר במועצה, פקיעת כהונה, השעיה, איסור עסקאות בין חבר המועצה למינהל, נהלים וסדרי עבודה במועצה, תפקידי יו"ר המועצה.

בישיבה שהתקיימה בתחילת פברואר 1993 דנה מליאת המועצה בהצעת החוק והחליטה להעביר את הנושא לדיון בוועדה העירונית. בישיבה מאותו חודש, קיימה הוועדה דיון ראשוני בהצעת החוק והחליטה להתנגד לה.

במכתב מ-27.6.93 אל מזכירות הממשלה הודיע שר הבינוי והשיכון, המשמש גם יושב ראש המועצה, על התנגדותו להצעת החוק. השר ציין במכתבו, כי הצעת החוק, בשינויים קלים, לקוחה מטיטות החוק שנכללה בדוח הוועדה הציבורית משנת 1986, וכי הורה לוועדה העירונית לקיים דיון מקיף בטיטות החוק של אותה ועדה. השר סיים את מכתבו בדברים האלה: "לאור האמור לעיל אני חוזר על התנגדותי להצעת החוק שבנידון, אשר כאמור תלושה מתוך הצעת חוק כללית יותר ומבקש לאפשר לי לקבל המלצות בעניין לאחר שהוועדה העירונית תסיים את טיפולה בנושא".

הועלה, כי עד סוף 1993 לא קיימה הוועדה העירונית דיון בטיטות החוק של הוועדה הציבורית.

לדעת מבקר המדינה, מסקנות הוועדה הציבורית והמלצותיה וטיטות החוק שהציעה וכן הצעת החוק הפרטית וביקורת זו מחייבות דיון מעמיק בנהליה ובסדרי עבודתה של המועצה, לרבות עיון בתיקוני חקיקה והתקנת תקנות. הדבר צריך להיעשות לא רק במסגרת המועצה, אלא בידי השרים הממונים על ביצוע החוק.

תקציב המינהל

סדרי האישור של תקציב המינהל

1. מדי שנה בשנה מגישה הממשלה את הצעת תקציב המדינה לכנסת, וזו מאשרת אותו בחוק התקציב. תקציבו של המינהל נכלל בתוספת השנייה לחוק התקציב, הכוללת את תקציבי "המפעלים העסקיים" של המדינה. מפעלים אלו מתנהלים כ"משק סגור"; פירוש הדבר שהכנסותיהם אמורות לכסות את הוצאותיהם. אם במפעל עסקי גדולה ההכנסה מההוצאה, מתקצבת הוצאה רישומית להעברת העודף להכנסות המדינה. אם ההוצאה גדולה מההכנסה, נכלל בהכנסות המפעל תקבול רישומי לכיסוי הגירעון, ובד בבד נזקפת לתקציב המשרד המופקד על המפעל העסקי הוצאה רישומית בסכום זהה.

הכנסות המינהל כוללות הכנסות שוטפות והכנסות הון. ההכנסות השוטפות הן הכנסות שנתיות מהשכרת נכסים, דמי חכירה, דמי הסכמה ותמלוגים ממחצבות ומתחנות דלק. הכנסות ההון הן הכנסות מהקצאת מקרקעין למטרות בנייה וחקלאות וכן הכנסות חד-פעמיות מנכסים קיימים, כגון: היוון דמי חכירה, מכירת רכוש של רשות הפיתוח ודמי היתר לתוספות בנייה.

תקציב ההוצאות של המינהל כולל תחומי הוצאות שוטפות (תקציב רגיל), השקעות והוצאות הון (תקציב פיתוח) ותשלומים מיוחדים לפי הבעלות על הקרקעות שבניהול המינהל. להלן הסכומים שהעביר המינהל בשנות הכספים 1990 - 1992 לבעלי הקרקעות שבניהולו (באלפי ש"ח):

השנה	המדינה ורשות הפיתוח	קק"ל	ס"ה
1990	504,638	156,104	660,742
*1991	453,223	226,883	680,106
1992	462,820	178,977	641,797

* 9 חודשים.

2. מדי שנה בשנה מקבל המינהל, כמו יתר משרדי הממשלה, חוזר של משרד האוצר ובו הנחיות בדבר הכנת התקציב. בהתבסס על ההנחיות, מכינה חשבות המינהל את טיוטת תקציב ההוצאות של המינהל ואת אומדן תקציבי ההכנסות שלו. לאחר מכן מקיים המינהל דיונים עם אגף התקציבים של משרד האוצר, ושני הגופים מגבשים את טיוטת התקציב.

חשב המינהל מביא טיוטה זו לפני ועדת התקציב, שהיא ועדת משנה של המועצה. הוועדה מקיימת דיונים בנאמר בה ומאשרת אותה, עם או בלי שינויים, ולאחר אישורה מובאת הטיוטה לפני מליאת המועצה. המליאה מקיימת דיון בהצעת התקציב ומאשרת אותה במתכונת הנראית לה.

משרד מבקר המדינה השווה את נתוני הצעות התקציב לשנים 1991 - 1993, שאושרו בידי המועצה, לנתוני הצעות התקציב לאותן שנים שהגישה הממשלה לכנסת ואשר בסופו של התהליך נכללו בחוקי התקציב לאותן שנים. ההשוואה הראתה, כי היה שוני הן במסגרת הכספית הכוללת של תקציב המינהל והן בסכומים שנרשמו בסעיפים רבים (הוצאות והכנסות). השינויים שהוכנסו בהצעות התקציב הביאו להקטנת סך כל הסכומים בסעיפי ההוצאה של התקציב הרגיל ושל תקציב הפיתוח מחד, ולהגדלת סעיף "העברות לבעלים" מאידך, דהיינו - להגדלת הסכומים שמרביתם מועברים לקופת המדינה. להלן השוואה בין תקציב המינהל בחוקי התקציב לבין הצעות התקציב שאושרו במועצה בשנות הכספים 1991 - 1993 (במיליוני ש"ח):

1991		1992		1993		תקציב ההוצאות העברה לבעלים
חוק	הצעת התקציב	חוק	הצעת התקציב	חוק	הצעת התקציב	
התקציב	שאישרה המועצה	התקציב	שאישרה המועצה	התקציב	שאישרה המועצה	
710.0	517.6	982.3	650.0	1,090.6	1,136.4	
495.8	232.0	656.5	313.2	742.3	713.8	

עוד ב-1979 נדונה שאלת סמכותה של המועצה לאשר את הצעת תקציב המינהל. באותה שנה פנה יושב ראש ועדת התקציב אל מנהל המינהל וביקש ממנו להמציא לו חוות דעת משפטית על ההוראה בחוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך-1960, האומרת כי המועצה היא "... (ש)תאשר הצעת התקציב (של המינהל) שייקבע בחוק".

בהמשך לבקשת יו"ר ועדת התקציב, פנתה לשכת היועץ המשפטי של המינהל בפרברואר 1980 במכתב אל היועץ המשפטי לממשלה בעניין "תקציב מינהל מקרקעי ישראל וביצוע המדיניות הקרקעית ..." וביקשה שימציא לה חוות דעת בשאלות האלה:

”(א) האם, כדעתנו, חייב שר האוצר על פי החוק להביא לכנסת את הצעת התקציב כפי שאישרה אותה המועצה, או האם רשאי הוא להכניס בה שינויים שלא על דעת המועצה.

(ב) האם כדעתנו, יש למינהל סטטוס מיוחד באשר הוא פועל גם כסוכנם של בעלי המקרקעין שפירות מקרקעיהן שייכים להם, ואם אמנם כן הוא - האם רשאי האוצר לשנות הצעת התקציב שנקבעה על ידי המועצה לביצוע המדיניות הקרקעית שקבעה המועצה ואשר הביאה בחשבון את האינטרסים המיוחדים של כל אחד מבעלי האמנה ובעלי המקרקעין.

(ג) האם די בהוראה מינהלית כדי להטיל על המינהל הגבלות הנוגעות למשיכת הכספים שהוקצו לו בחוק לרבות כספי הרזרבה, הגבלות לגבי סכום המשיכה, מטרתה או מועדה.”

במהלך הביקורת לא נמצא במינהל כל מסמך בדבר חוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה בשאלות דלעיל. מפרוטוקולים של ישיבות ועדת התקציב ושל מליאת המועצה בעניין תקציב המינהל עולה, כי חברי מועצה רבים הביעו אי-שביעות רצון מכך שסכומי ההוצאות וההכנסות בהצעות התקציב של המינהל שהממשלה מגישה לכנסת נקבעים בסופו של דבר בידי משרד האוצר.

בפברואר 1994, בעקבות הערות הביקורת, בחן היועץ המשפטי לממשלה את הסוגייה בידי מי הסמכות לאשר את הצעת התקציב של המינהל. היועץ המשפטי קבע בחוות דעתו, כי:

”... אין לראות בסמכות מועצת מקרקעי ישראל לפי סעיף 3 לחוק, לאישור הצעת תקציב המינהל, כשוללת את סמכויות הממשלה בכל הנוגע להכנתו ולאישורו של תקציב המינהל, במסגרת אחריותה וסמכויותיה בנוגע לתקציב המדינה בכללו.”

בהתייחס לאותה סוגייה, הודיעה היועצת המשפטית של משרד האוצר למשרד מבקר המדינה, באותו חודש, כי לדעתה:

”הואיל והתקציב צריך להיקבע בחוק ... על ההצעה לעבור את ההליכים המקובלים לכך, היינו לעבור את אישור הממשלה ורק אז להיות מונחת על שולחן הכנסת ... אם הצעת שר האוצר, המגיש את הצעת חוק התקציב לאישור הממשלה, שונה מהצעת המועצה, על שר הבינוי והשיכון, שהוא יו”ר המועצה, להביא בפני הממשלה את הצעת התקציב כפי שאושרה ע”י המועצה ולהסביר את ההבדלים בינה לבין הצעת שר האוצר, כך שהממשלה תקבל בעניין זה החלטה מושכלת.”



מועצת מקרקעי ישראל הוקמה מתוקף חוק מינהל מקרקעי ישראל, התש”ך-1960, אשר הטיל על המועצה את התפקידים החשובים האלה: לקבוע את המדיניות הקרקעית שלפיה יפעל המינהל, לפקח על פעולות המינהל ולאשר את הצעת תקציב המינהל שייקבע בחוק. חוק מינהל מקרקעי ישראל הסמיך את השרים הממונים על ביצועו, שר האוצר ושר החקלאות יחד, והחל ביוני 1990 - שר האוצר ושר הבינוי והשיכון, להתקין תקנות לביצועו.

אולם אף שהמועצה הוקמה לפני כ-33 שנים, לא התקינו השרים תקנות ולא פרסמו כללים בדבר הנהלים וסדרי העבודה של המועצה ושל ועדות המשנה שלה, ובדבר כישוריהם ומשך כהונתם של חברי המועצה. גם המועצה לא קבעה לעצמה תקנון עבודה.

הליכי מינוי חברי המועצה לא היו תקינים ומינוי חברי המועצה נעשה בידי שר ממונה אחד בלא שיתופו של השר הממונה הנוסף - שר האוצר. הליכי הגדלת מספר חברי המועצה לא היו תקינים והם נעשו שלא על פי הוראות האמנה. יודגש, כי לא נמצאו אסמכתאות המעידות שהתקיים דיון בפורום כלשהו על עצם הצורך להגדיל את מספר חברי המועצה יותר ממה שנקבע באמנה. שיעור ההשתתפות של חברי המועצה שהם נציגים של הממשלה בישיבות של מליאת המועצה ובישיבות של ועדות המשנה שלה היה קטן. נוהלי הבאת ההחלטות של ועדות המשנה של המועצה לידיעת מליאת המועצה ולאישורה היו לקויים.

המועצה קיבלה החלטות בעניינים חשובים גם כשלא היו לפניו כל הנתונים לכך. המחוקק הטיל על המועצה לקבוע את המדיניות הקרקעית שלפיה יפעל המינהל, כדי לסייע לה להגיע להחלטות נכונות בעניינים החשובים שעל סדר יומה, יש להכין בקפידה לקראת כל ישיבה שלה את מרב המידע, הניתוחים וההערכות על העניין העומד לדיון.

לדעת מבקר המדינה, על הגופים הנוגעים בדבר להתקין תקנות בדבר נוהלי העבודה של מליאת המועצה ושל ועדות המשנה שלה. בעיקר יש לתת את הדעת על הסוגיות האלה: הכישורים הנדרשים לצורך מינוי נציגים ראויים במועצה; הרכב המועצה ומספר חבריה; היחס בין מספר נציגי הממשלה לבין מספר נציגי קק"ל הנמנים עם חבריה; ייצוג האינטרסים של המגזרים השונים במועצה; הליכי קבלת ההחלטות במליאת המועצה ובוועדות המשנה שלה; נוהלי הדיווח למליאת המועצה על החלטות ועדות המשנה שלה והליכי אישורן של ההחלטות בידי המליאה. מן הראוי שהמועצה תקבע נוהל הקובע שיש לפרסם את ההחלטות המהותיות - שלה ושל ועדות המשנה - סמוך למועד קבלתן. כמו כן, אין זה רצוי שמנהל המינהל יכהן גם כיושב ראש הוועדה החקלאית, או יהיה חבר בכל ועדת משנה אחרת של המועצה המשתתפת בפיקוח על פעולות המינהל.

שינוי ייעודן של קרקעות חקלאיות

ריכוז ממצאים

קרקע זמינה לבנייה היא קרקע פנויה, שנעשה בה פיתוח תשתית סביבתית, ושקימת לגביה תכנית מפורטת תקפה, ואין אילוצים אחרים המונעים את הבנייה עליה. בשל חשש למחסור בעתודות קרקע זמינות לבנייה, בעיקר במרכז הארץ, החליטה מועצת מקרקעי ישראל (להלן - המועצה) במאי 1992 (בהחלטה שמספרה 533) על שינוי מדיניותה הנוגעת לקרקעות חקלאיות שייעודן שונה. השינוי במדיניות נועד להגדיל את מלאי הקרקע לבנייה. על פי ההחלטה, רשאי מינהל מקרקעי ישראל (להלן - המינהל), בהתקיים כמה תנאים מוקדמים, לפעול, לפי שיקול דעתו ועל פי צרכיו, בהתאם לאחת משתי החלופות: האחת - להחזיר לחזקתו את הקרקע ששונה ייעודה, תמורת מתן פיצויים בסכום מוגדל לחוכר הקרקע - 25% משווי הקרקע לפי ייעודה החדש, בתוספת תשלום בגין השקעות החוכר בשטח; השנייה - לאפשר לחוכר או ליזם מטעמו לקבל את הקרקע ולנצל על פי ייעודה החדש, תמורת תשלום למינהל בשיעור 51% מערך הקרקע לפי ייעודה החדש וכן תשלום היטל השבחה לרשות המקומית, אם יחול.

המועצה היא הגוף הקובע את המדיניות הקרקעית שעל פיה פועל המינהל. לפיכך, ראוי היה שהמינהל יציג לפני המועצה את הנתונים הדרושים וגם יציע לה דרכי פעולה חלופיות או משלימות לפתרון בעיית המחסור בקרקע זמינה במרכז הארץ, עוד לפני קבלת החלטה 533 במועצה. המינהל לא עשה דבר מכל אלה.

המינהל גם לא הציג לפני המועצה, עובר לקבלת ההחלטה, נתונים המצביעים, כי הוא כבר מיצה את יכולתו להגדיל את היקף הבנייה על קרקעות שהוא הקצה ליזמים. בדיעבד, בסוף 1993 הסתבר, כי המינהל הקצה ליזמים בשנים 1992 - 1993, קרקעות שאפשר לבנות עליהן כ-38,000 דירות, מהן כ-31,000 באזור מרכז הארץ; אולם על מרבית הקרקעות הבנייה טרם החלה.

בהחלטה 533 נקבע, שהיא תחול על קרקעות שהמינהל הוא שיזם את שינוי ייעודן או על קרקעות הנמצאות במקום שלמדינה יש עניין לשנות בו את הייעוד. המינהל לא גיבש, בתיאום עם משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, רשימה של אזורים שבהם שונה ייעודן של קרקעות חקלאיות ביזמת המינהל ושל אזורים שבהם בכוונתו ליזם שינוי ייעוד של קרקעות חקלאיות, ואשר עליהן תחול ההחלטה, וממילא גם לא הביא רשימה כזאת לאישורה של המועצה ולא פרסם אותה ברבים.

המינהל לא גיבש ולא הציג לפני המועצה את אמות המידה שינחו אותו בשיקוליו באיזו מהחלופות שבהחלטה 533 לבחור.

מנתונים חלקיים של המינהל עולה, כי מרבית החוכרים שפנו אל המינהל בקשר לקרקע שייעודה שונה, העדיפו להמשיך להחזיקה ולהשתמש בה על פי ייעודה החדש ולא להחזירה לחזקת המינהל. מאסמכתאות בעניין כמה עסקאות עולה, כי המינהל לא הפעיל למעשה את שיקול דעתו, כמתחייב מהחלטה 533, וברוב המקרים שבהם החליט שהקרקע בייעודה החדש תוקצה לחוכרים או ליזמים מטעמם, הוא עשה זאת לפי בקשת החוכרים.

בידי המינהל לא היה מידע מסודר ומלא על התוצאות של יישום החלטה 533 ועל השפעתה על היצע הקרקע לדיוור.



1. לפי חוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך-1960, מנהל מינהל מקרקעי ישראל את מקרקעי ישראל, שהם המקרקעין בישראל של המדינה, של רשות הפיתוח ושל הקרן הקיימת לישראל. מקרקעין אלה מקיפים יותר מ-90% משטח המדינה. תפקידה של מועצת מקרקעי ישראל (המועצה), שהוקמה לפי החוק האמור, הוא לקבוע את מדיניות הקרקע שלפיה יפעל המינהל ולפקח על פעולותיו.

חלק ניכר מהקרקעות שבניהולו של המינהל הוא "קרקע חקלאית", לפי חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבנייה), דהיינו קרקע שהועדה לשמירה על קרקע חקלאית (להלן - הוולק"ח), שהוקמה ופועלת מכוח אותו חוק, הכריזה עליה ב"רשומות" כקרקע חקלאית. על פי חוק התכנון והבנייה, לא יינתן היתר לבנייה או לשימוש בקרקע חקלאית למטרה שאינה חקלאית, אלא על פי תכנית שאושרה בידי הוולק"ח, או אם הוולק"ח הסכימה לכך. בעקבות גלי העלייה ובשל הצורך להיערך בדחיפות לסיפוק צורכי הדיוור של העולים, הקנתה הכנסת בחוק הליכי התכנון והבנייה (הוראות שעה), התש"ך-1990, את הסמכות

לדון בתכניות בנייה שעניינן הקמת 200 דירות ויותר לוועדות לבנייה למגורים; החוק הוארך מפעם לפעם, ותחולתו, במועד סיום הביקורת, עד 31.3.94.

2. לפי המדיניות של המועצה, שנקבעה עוד בשנת 1965, נכללה ברובם הגדול של חוזי חכירה של קרקע חקלאית הוראה, שלפיה עם שינוי ייעודה של קרקע חקלאית יבוא חוזה החכירה לידי גמר, והקרקע תוחזר למינהל. עם החזרת הקרקע זכאי החוכר לפיצויים על השקעותיו בקרקע ועל הפקעת זכותו בה, כפי שתקבע ועדת פיצויים, שהוקמה בידי המועצה.

במהלך השנים קיבלה המועצה החלטות מספר באשר לדרך קביעת הפיצויים במקרים כאלה. במשך רוב התקופה עד אוקטובר 1990, הפיצוי לחוכרים נקבע על בסיס הפיצוי שהיה מגיע אילו הופקעה הקרקע לצורכי ציבור. פיצוי זה היה קטן לדעת החוכרים החקלאיים. לפי החלטה של המועצה מאוקטובר 1990 נקבע, שחוכר כאמור שיסכים לפינוי מידי של הקרקע, ישולמו לו סכומים אחידים לדונם: בעד קרקע נטועה - 10,000 ש"ח, בעד קרקע שלחין - 6,000 ש"ח, ובעד קרקע בעל - 2,000 ש"ח; לא הסכים החוכר לכך, ישולם לו הפיצוי הניתן על הפקעה לצורכי ציבור. אשר לחוכרים המעטים שבחוזים עמם לא נקבע שיחזירו את הקרקע למינהל אם ישונה ייעודה, ניתנה למינהל, לפי החלטת המועצה מנובמבר 1989, הסמכות לשקול בדעתו לפעול באחת משתי חלופות: להחזיר את הקרקע למינהל תמורת פיצוי בשיעור של 25% מערך הקרקע בהתאם לייעודה החדש, לפי שומת השמאי הממשלתי, בתוספת שווי השקעות החוכר, ובתנאי שסך שני הסכומים לא יעלה על 40% מערך הקרקע בייעודה החדש; או לנצל את הקרקע בהתאם לייעודה החדש תמורת דמי חכירה מהוונים מופחתים (על הסדרים אלה, ראה דוח שנתי 42, עמ' 290).

בישיבתה במאי 1992 קיבלה המועצה החלטה (מספר 533) בדבר קרקע חקלאית שייעודה שונה, שבאה במקום החלטות קודמות של המועצה באותו עניין. החלטה זו החילה למעשה על כלל החוכרים החקלאיים, לרבות אלה שבחוזים עמם נקבע שבמקרה של שינוי ייעוד תוחזר הקרקע למינהל, את השיטה שהיתה נקוטה עד אז רק לגבי החוכרים המעטים שבחוזים עמם לא נקבע תנאי כאמור. החלטה 533 קובעת תנאים מוקדמים לתחולתה, שעיקרם: מדובר בקרקע שהוכרה לתקופה ארוכה לשימוש חקלאי; שינוי הייעוד של הקרקעות הוא ביזמת המינהל או שהן נמצאות במקום שלמדינה יש עניין לשנות בו את ייעודן; הייעוד שונה למטרת מגורים, תעשייה, מסחר או תיירות וקיט; החוזה היה תקף ערב שינוי הייעוד ולא הופר הפרה יסודית. בהתקיים תנאים אלה, רשאי המינהל לפי שיקול דעתו ועל פי צרכיו, לפעול לפי אחת משתי החלופות האלה:

(א) לאחר שינוי ייעודה של הקרקע ובתמורה להשבתה לחזקת המינהל ישלם המינהל לחוכר פיצויים בשיעור של 25% משווי הקרקע לפי ייעודה החדש, כפי שיקבע השמאי הממשלתי, ובתוספת שווי השקעותיו בקרקע, ובלבד ששיעור שני הסכומים יחד לא יעלה על 40% מערכה של הקרקע לפי ייעודה החדש ולא יפחת מסכומי מינימום שנקבעו בהחלטה - 12,500 ש"ח לדונם לקרקע נטועה, 7,500 ש"ח לדונם לקרקע שלחין ו-2,500 ש"ח לדונם לקרקע בעל.

(ב) לאפשר לחוכר או ליזם מטעמו לחכור את הקרקע בלא מכרז, ולהשתמש בה על פי ייעודה החדש. בתמורה ישלם החוכר למינהל דמי חכירה מהוונים בשיעור של 51% בלבד (במקום 91%) משווי הקרקע לפי ייעודה החדש, לפי הערכת השמאי הממשלתי. בחלופה זו יהיה על החוכר לשאת גם בתשלום היטל השבחה לרשות המקומית, אם יחול ההיטל.

כעבור כשנה וחצי, באוקטובר 1993, קיבלה המועצה החלטה חדשה (מספר 611), שמחליפה בכמה שינויים את החלטה 533. ההחלטה החדשה מאפשרת למינהל, לפי שיקול דעתו, לשלם לחוכר שיחזיר את הקרקע לחזקתו, 25% מהתקבולים שיקבל המינהל תמורת הקצאת אותה קרקע במכרז. כן קובעת החלטה 611, כי המינהל רשאי להחליט, גם לפני שינוי ייעוד הקרקע, כי יפעל לפי אחת החלופות (החזרת הקרקע לחזקתו או הקצאתה לחוכר לשימוש לפי הייעוד החדש) ובלבד שיתקיימו עוד כמה תנאים.

בשנת 1992 בדק משרד מבקר המדינה במינהל ובמועצה את תהליך קבלת ההחלטות בדבר שינוי ייעודן של קרקעות חקלאיות ואת דרכי טיפולן של המינהל בקרקעות שייעודן שונה. בחודשים יולי - אוקטובר 1993, לסירוגין, עשה משרד מבקר המדינה בדיקה משלימה בנושא זה.¹

תהליך קבלת ההחלטות

1. בעקבות גלי העלייה הגדולים במהלך השנים 1990 - 1991, היה חשש שייווצר מחסור בעתודות של קרקע זמינה לבנייה², בעיקר במרכז הארץ. משום כך קיבלה הממשלה כמה וכמה החלטות שמטרתן להגדיל את היצע הקרקעות הזמינות לבנייה ובעקבות זאת את היצע הדירות.

על רקע החשש ממחסור בעתודות קרקע זמינות, ננקטה היזמה שהביאה להחלטה 533. המינהל הסביר למשרד מבקר המדינה בסוף 1992, שכדי להכין עתודות קרקע זמינות לבנייה במרכז הארץ, יש לשנות את ייעודן של קרקעות חקלאיות, אלא שאין די בשינוי הייעוד בלבד; את הקרקעות החקלאיות שייעודן שונה החזיקו בדרך כלל חוכרים שלא ששו לפנותן ולהחזירן לחזקת המינהל, משום שסברו שסכומי הפיצויים שהגיעו להם על פי החלטות קודמות של המועצה היו קטנים. כדי לפנות חוכרים כאלה, היה על המינהל לנקוט הליכים משפטיים - דבר שעלול להימשך זמן רב ולעכב את הקצאת הקרקע לבנייה. לפיכך התקבלה החלטה 533, שמטרתה להגדיל בתוך זמן קצר יחסית את היצע הקרקע לבנייה, בעיקר במרכז הארץ, על ידי הגדלה ניכרת של הפיצוי שינתן לחוכר שיסכים להתפנות, או על ידי מתן הנחה גדולה בדמי החכירה המהוונים לחוכר שיקבל את הקרקע ויבנה עליה לפי ייעודה החדש. כאמור, נטען שבמועד קבלת ההחלטה היה במרכז הארץ מחסור בקרקעות לבנייה ושערך הקרקעות שם לאחר שינוי הייעוד גדול מאוד לעומת ערכן כ"קרקעות חקלאיות".

כאמור, תפקיד המועצה הוא לקבוע את מדיניות הקרקע שלפיה פועל המינהל. לדעת מבקר המדינה, קודם לקבלת ההחלטה במועצה, ולנוכח הטענה בדבר מחסור בקרקע זמינה במרכז הארץ, ראוי היה שהמינהל יביא לידיעת המועצה את מרב הנתונים הנוגעים למצאי הקרקע וזמינותה לבנייה ויציג לפני תמונת מצב מלאה ככל האפשר. כמו כן ראוי היה שהמינהל יעלה לפני המועצה גם כמה דרכי פעולה חלופיות או משלימות להחלטה 533, להגדלת היצע הקרקע הזמינה לבנייה. דבר זה לא נעשה.

2. להלן כמה דוגמאות לנתונים שהיו דרושים לצורך קבלת החלטה:

¹ בעניין זה, ראה גם בדוח שנתי 42, הפרק "שינוי ייעודן של קרקעות חקלאיות ופדיון זכויות בהן", עמ' 285.

² קרקע זמינה לבנייה היא קרקע פנויה, שנעשה בה פיתוח תשתית סביבתית, ושיש לגביה תכנית מפורטת תקפה, ואין אילוצים אחרים המונעים את הבנייה עליה.

(א) על פי נתוני משרד הפנים, ביולי 1992, סמוך למועד קבלת החלטה 533, היו בשלבים מתקדמים או סופיים של הליכי תכנון, על פי חוק התכנון והבנייה, תכניות הנוגעות לקרקעות שבמינהל ולקרקעות בבעלות פרטית, שאפשר היה לבנות עליהן מספר כולל של כ-456,000 דירות. מכלל קרקעות אלה היו בתחומי מחוזות המינהל - ירושלים, המרכז, תל אביב וחיפה (להלן - אזור מרכז הארץ) - קרקעות שאפשר היה לבנות עליהן יותר מ-262,000 דירות. עם זאת, עצם סיום הליכי התכנון אינו מאפשר בהכרח התחלות בנייה על אותן קרקעות, שכן הבנייה עלולה להתעכב בשל העדר פיתוח או העדר תשתיות או בשל נוכחות של מחזיקים, בדין או שלא בדין, שיש לפנותם מהקרקע קודם להתחלת הבנייה.

(ב) מדוח של המינהל לינואר 1992 ומחישובים שעשה משרד מבקר המדינה על בסיס הנתונים באותו דוח עולה, כי באותו מועד היו בידי המינהל באזור מרכז הארץ קרקעות שלא היו לגביהן בעיות של פינוי חוכרים ומחזיקים, ושפוטנציאל הבנייה עליהן הוא כ-129,000 דירות. הקצאתן של קרקעות אלו לבנייה היתה מותנית בהתקדמות הליכי התכנון ובפיתוח התשתיות בלבד.

(ג) בתזכיר למועצה הארצית לתכנון ולבנייה בנושא "זמינות קרקע לבנייה והחוק לזירוז תהליכי התכנון ורישוי הבנייה", שהגיש באוקטובר 1992 מי שכינה עד סוף 1991 כמינהל המינהל, צוין, כי אין מקום לשינוי ייעודן של קרקעות חקלאיות בהיקף גדול במרכז הארץ. לדבריו, היו באותו זמן רזרבות קרקע לבנייה למגורים במרכז הארץ בשטחי טרשים שבאזורי הגבעות (מודיעין, יישובי הכוכבים וכד').

העובדות שביסוד הנתונים האמורים היו קיימות ברובן הגדול עוד לפני קבלת החלטה 533. ראוי היה, שהמינהל יציג לפני המועצה נתונים אלה וכן נתונים נוספים, כגון היקף הקרקעות של המינהל; כמה מהן נמצאות באזור מרכז הארץ; היקף הקרקעות שבידי המינהל שאינן עתודות זמינות לבנייה; פירוט של הגורמים המונעים היצע של קרקעות לבנייה ולוח זמנים משוער להסרתם. כמו כן ראוי היה, שהמינהל יציג לפני המועצה את היקף הקרקעות החקלאיות שבניהולו המוחזקות בידי חוכרים, ושהחלטה 533 אמורה להאיץ את פינוי; ואת היקף הקרקעות שאינן מוחזקות בידי חוכרים. המינהל לא עשה זאת ואף לא הגיש נתונים כאמור לוועדה לקרקע חקלאית, שהיא ועדת משנה של המועצה, אשר קיימה דיונים מספר בהצעת החלטה 533, קודם לישיבת המועצה. לא נמצא שהמועצה והוועדה דרשו מהמינהל להמציא להן נתונים כאמור. בהעדר נתונים, לא יכלו המועצה והוועדה לקרקע חקלאית לבחון דרכים חלופיות או משלימות להחלטה.

3. המינהל גם לא מסר למועצה מידע חשוב על פיתוח תשתיות ועל התחלות בנייה בקרקעות שכבר הוקצו ליזמים. גם לא נמצא, שהמועצה דרשה מהמינהל להמציא לה מידע כאמור. המינהל צריך היה לציין לפני המועצה באיזו מידה הוא ניצל את עתודות הקרקע שהיו בידיו לשם הגדלת היצע הדירות. התברר, כי גם כאשר המינהל הקצה עתודות קרקע לבנייה, פיגר היקף התחלות הבנייה באותן קרקעות לעומת לוח הזמנים המתוכנן, כך שפוטנציאל היצע הדירות לא מומש.

על פי נתונים שהמציא המינהל למשרד מבקר המדינה בנובמבר 1993, הוא הקצה ליזמים מתחילת 1992 ועד לאותו מועד קרקעות לבניית כ-38,000 דירות, מהן כ-31,000 דירות במרכז הארץ. על פי אותם נתונים, במהלך אותו פרק זמן הגישו היזמים למינהל תכניות לבניית כ-11,000 דירות בלבד, מהן כ-7,000 דירות במרכז הארץ. עוד מן הראוי לציין, כי עצם הגשת תכנית בנייה למינהל אין בה כדי להעיד על התחלת בנייה בפועל, ובהחלט ייתכן שהיקף התחלות הבנייה בפועל באותו פרק זמן היה קטן מהיקף הדירות שלגביהן הגישו יזמים תכניות

בנייה. היצע של עשרות אלפי דירות, אילו היה ממומש, היה בו כדי להשפיע על מחירי הדירות בשוק הנדל"ן.

בנובמבר 1993 הודיע המינהל למשרד מבקר המדינה, כי שר הבינוי והשיכון החליט לקיים מבצע אכיפה רחב היקף, כדי לחייב יזמים שהמינהל הקצה להם קרקעות לבנייה למגורים, להתחיל לבנות על קרקעות אלה; לפי אותה החלטה, ינקוט המינהל נגד יזמים שלא יחלו בבנייה את ההליכים המתחייבים מהוראות חוזי הפיתוח שבינו לבינם. מן הראוי לציין, כי אם יזם לא החל בבנייה על הקרקע שהוקצתה לו, רשאי המינהל לבטל את החוזה עם היזם ולהחזיר את הקרקע לחזקתו.

משרד מבקר המדינה ימשיך לעקוב אחר טיפולו של המינהל באכיפת הוראות חוזי הפיתוח ואחר פעולות נוספות שיעשה המינהל כדי להגדיל את היצע הקרקע לבנייה למגורים.



החלטה 533 היתה החלטה בעלת חשיבות רבה בתחום המדיניות הקרקעית. הצורך בהחלטה הוסבר בחשש ממחסור בעתודות קרקע זמינות לבנייה במרכז הארץ. על כן היה חיוני שהמינהל יציג לפני המועצה את מלוא המידע על היקף עתודות הקרקע באזור זה ועל מידת זמינותן לבנייה, לרבות דיווח על יעילות הניצול של קרקעות שכבר הוקצו. דבר זה לא נעשה. גם המועצה לא עמדה על כך שהמינהל יגיש לה את הנתונים והמידע הדרושים לקבלת ההחלטה. הצגת מידע כאמור נועדה לתת לגורם המחליט, המועצה, תמונת מצב מלאה ככל האפשר ולאפשר לה לשקול על פיה חלופות להחלטה או פעולות משלימות. בהעדר אותו מידע לא התקיים תהליך נאות של קבלת החלטות בעניין קביעת מדיניות הקרקע של המינהל, שהיא אחד התפקידים החשובים ביותר שהמחוקק הטיל על המועצה.

היערכות לקראת ביצוע ההחלטה

החלטה 533 מציינת, כי אחד התנאים להחלת ההוראות על קרקע חקלאית שייעודה שונה הוא שהשינוי היה ביזמת המינהל או שהוא נעשה במקום שבו יש למדינה עניין בשינוי ייעודן של הקרקעות. משהתקיימו תנאי זה ותנאים אחרים שפורטו בהחלטה, רשאי המינהל, לפי שיקול דעתו ועל פי צרכיו, לפעול לפי אחת משתי החלופות - להחזיר את הקרקע לחזקתו תמורת פיצוי לחוכר כפי שנקבע בהחלטה; או להקצותה לחוכר או ליזם מטעמו, לשימוש בה על פי ייעודה החדש - תמורת תשלום למינהל.

1. ראוי היה שקודם לקבלת ההחלטה בידי המועצה, או לפחות זמן קצר לאחר קבלתה, יציג המינהל לפני המועצה רשימות ומפות של אזורים שבהם כבר חל השינוי ביזמת המינהל ושל אזורים שבהם יש בכוונתו לשנות את ייעודן של קרקעות חקלאיות. כמו כן היה על המינהל לגבש רשימות אלה בתיאום עם משרדי הממשלה הנוגעים בדבר ובהם משרד הבינוי והשיכון ומשרד האוצר. רשימות אלה אמורות לבטא את צורכי המדינה בשינוי הייעוד של קרקעות, שמטרתן - הגדלת היצע הדירות. היה מקום שהמינהל יגבש רשימות ומפות דומות של אזורי קרקע חקלאית שייעודה שונה או ישונה לצורכי מסחר, תעשייה, תיירות וקיט, בתיאום עם המשרדים הממשלתיים המופקדים על תחומים אלה. את הרשימות והמפות האמורות, לאחר אישורן בידי המועצה ראוי שהמינהל יפרסמן, כדי להבהיר לחוכרים ולציבור הרחב את המדיניות בדבר שינוי ייעודן של קרקעות חקלאיות ועל אילו אזורים חלה או אמורה לחול ההחלטה.

המינהל לא הכין רשימות ומפות של אזורי קרקעות חקלאיות כאמור, וממילא לא הציגן לפני המועצה. משרד מבקר המדינה הדגיש לפני המינהל, עוד בסוף 1992, את חשיבות הדבר; אולם גם כאשר באוקטובר 1993 - כשנה וחצי לאחר קבלת החלטה 533 - יזם המינהל תיקון להחלטה במועצה, גם אז הוא לא הציג לפני רשימה של האזורים שבהם חל שינוי הייעוד ביזמת המינהל או של האזורים שבדעתו ליזום בהם שינוי ייעוד.

2. פעולה נוספת שהיה על המינהל לנקוט לקראת יישום החלטה 533 היתה לקבוע על פי צרכיו, באילו נסיבות תוחזר לחזקתו קרקע שייעודה שונה ובאילו נסיבות היא תוקצה לחוכר או ליזם מטעמו. לשון ההחלטה מדברת על שיקול דעת של המינהל. לפי כללי מינהל תקין, כשנדרש גוף ציבורי להפעיל שיקול דעת הנוגע לציבור, עליו לעשות זאת על פי אמות מידה ענייניות ושוויוניות שיובאו לידיעת הציבור. נמצא, שהמינהל לא קבע לעצמו מה יהיו אמות המידה שעל פיהן יפעל, וממילא גם לא הציגן לפני המועצה. משרד מבקר המדינה העיר למינהל, בסוף 1992, על העדר אמות מידה. אולם למרות זאת, גם כאשר באוקטובר 1993 יזם המינהל את תיקונה של החלטה 533 ובמסגרת ההחלטה המתוקנת ניתנה לו הסמכות להחליט מראש, עוד קודם ששונה ייעוד הקרקע, אם יקצה אותה לחוכר או יחזירה לחזקתו, לא הציג המינהל לפני המועצה את אמות המידה שעל פיהן יקבל החלטותיו בעניין זה.

יישום החלטה 533

מאמצע 1990 ועד סוף 1993 שינו מוסדות התכנון את ייעודם של עשרות אלפי דונם של קרקע חקלאית, בעיקר באזורי מרכז הארץ. רוב הקרקעות שייעודן שונה הן קרקעות שבניהול המינהל.

במועד סיום הביקורת לא היו בידי המינהל נתונים מלאים על היקף הקרקעות שהחלטה 533 הוחלה עליהן, מאז קבלתה במועצה במאי 1992 ועד לאוקטובר 1993. מנתונים חלקיים שהמציא המינהל למשרד מבקר המדינה, בסוף אוקטובר 1993 עולה, כי עד לאותו מועד, בתחום מחוז המרכז של המינהל, טיפל המינהל על פי החלטה 533 ב-27 עסקאות שנגעו לקרקעות שייעודן שונה, בהיקף כולל של 4,570 דונם³. במרבית העסקאות דלעיל (20 מתוך 27, דהיינו 74%) הקצה המינהל את הקרקעות לחוכרים עצמם או ליזמים מטעמם ולא בחר בחלופה של החזרתן לחזקתו. הדבר עולה גם מסכומי ההוצאה שהוציא המינהל על פדיון זכויות בקרקע חקלאית: לפי נתוני המינהל, בשנת 1991 לפני קבלת החלטה 533, הוא הוציא על פדיון זכויות 14.3 מיליון ש"ח; בשנת 1993, עד אוקטובר, הוא הוציא למטרה זו 3.7 מיליון ש"ח בלבד. אולם המינהל לא המציא למשרד מבקר המדינה פרטים על היקף הקרקעות שבהן מדובר. בדצמבר 1993 מסר המינהל למשרד מבקר המדינה, כי כל אימת שהחליט שקרקע חקלאית שייעודה שונה תישאר בידי חוכר או בידי יזם מטעמו, הוא עשה זאת על פי בקשת החוכר. המינהל הוסיף, שאילו היה דורש שהקרקעות יוחזרו לחזקתו על אף התנגדות החוכרים, היה הדבר עלול לגרום להתדיינות ממושכת בינו לבין החוכרים. לדברי המינהל פעולות מעין אלה ודאי שלא היו מביאות ליצירת קרקע זמינה לבנייה בתוך זמן קצר.

משרד מבקר המדינה הדגיש לפני המינהל, כי מהנתונים שהוצגו לפניו ומתשובת המינהל משתמע, שהמינהל לא הפעיל למעשה את שיקול דעתו, כמתחייב מהחלטה

³ באותו מועד היו במחוזות של המינהל בשלבי טיפול שונים פניות רבות של חוכרים או יזמים מטעמם בקשר להחלת החלטה 533.

533, וכאשר שונה הייעוד, פעל במידה רבה לפי בקשתם של החוכרים עצמם. עוד הדגיש המשרד, כי תנאי לעצם החלת ההחלטה הוא ששינוי ייעוד הקרקע היה ביזמתו של המינהל או במקום שלמדינה יש עניין בשינוי ייעודה של הקרקע. גם תנאי זה מחייב הפעלת שיקול דעת מצד המינהל, וכשאין המינהל מפעיל את שיקול דעתו אין מקום כלל להחיל את החלטה 533.

יצירת עתודות קרקע זמינות

בפועל, מדינת ישראל והקרן הקיימת לישראל הן הבעלים של מרבית קרקעות המדינה, והמדינה - באמצעות המינהל - משתמשת בהן כדי לעודד את פיתוח הכלכלה והמשק. הקרקעות החקלאיות וקרקעות הטרשים הן עיקר עתודות הקרקע להמשך הפיתוח. מדיניות הקרקע נועדה לא רק לספק את צורכי התשתית ואת הצרכים הכלכליים של המדינה באמצעות הקצאת הקרקעות, אלא גם לווסת את שוק הנדל"ן, כדי למנוע תנודות חריפות בו, על ידי יצירת עתודות קרקע זמינות, הנצברות ומוקצות על פי צורכי המשק.

המחסור בעתודות קרקע זמינות לבנייה, בייחוד במרכז הארץ, בא לידי ביטוי בעיקר בשנים 1990 - 1992, בתקופת השיא בעלייה. כמענה לצורכי קליטת העולים אישרה הממשלה בינואר 1993 "תכנית מתאר ארצית משולבת לבנייה, לפיתוח ולקליטת עלייה" (להלן - ת/מ/א 31). אחת ממטרות ת/מ/א 31 היא להבטיח שיהיו בארץ עתודות קרקע זמינות לבנייה, אם יחול גידול מהיר וניכר באוכלוסייה. לשם כך הוטל ב-ת/מ/א 31 על כל מחוז ממחוזות התכנון להבטיח את חלקו ב"עתודה תכנונית זמינה", שתכלול בסך הכל כ-120,000 דירות בכל חלקי הארץ. מדובר בעתודות של קרקע זמינה לבנייה, בהיקף גדול מההיקף שעל פי התכנית נחוץ לקליטת עולים ולצורכי האוכלוסייה הוותיקה.

ת/מ/א 31 גם קובעת מהי "עתודה תכנונית זמינה" - הכוונה היא לקרקע שמוסדות התכנון סיימו את הליכי תכנונה ואישורה; היא פנויה ממחזיקים; הושלם התכנון ההנדסי לביצוע כל מערכות התשתית ההנדסית בה; ולמדינה יש השפעה ממשית על אפשרות מימוש העתודה, על פי הקצב שהיא קובעת. עוד קובעת התכנית, כי לפחות שליש מקרקע העתודה צריך להיות בשלב שכבר הוכנו בו תשתיות סביבתיות, כגון: כביש גישה, אספקת מים, חשמל, קווי תקשורת, אמצעי ניקוז וסילוק שפכים; ואילו ליתרת הקרקע יהיה לפחות תכנון מלא שאפשר ליישמו במהירות.

כאמור, מודגש ב-ת/מ/א 31 בקשר ל"עתודה תכנונית זמינה", שלמדינה תהיה השפעה ממשית על אפשרות מימושה. משמעות הדבר היא, שהעתודה צריכה להיות מקרקעות של המדינה - דהיינו קרקעות שבניהולו של המינהל. מכיוון שהחלטה 533 הטילה על המינהל לקבוע, לפי שיקול דעתו וצרכיו, אילו קרקעות חקלאיות שייעודן ישונה יוחזרו לחזקתו, מן הראוי שאחד משיקוליו יהיה הצורך ביצירת העתודה האמורה, דהיינו - באתרים מסוימים שהוא יגדיר, יעדיף המינהל שלא להקצות קרקעות לחוכרים או ליזמים מטעמים, אלא לשלם פיצוי ולצבור עתודות של קרקעות שהשימוש בהן ייעשה על פי צורכי הפיתוח של המדינה.

הגדלת היצע הדירות

1. הגדלת ההיצע של קרקע זמינה לבנייה אינה מטרה בפני עצמה אלא אמצעי להגדיל את היקף הבנייה ועמו את היצע הדירות. המינהל מקצה קרקע לבנייה בשתי דרכים: האחת - הקצאת קרקע ליזמים בתחום הבנייה, דהיינו חברות בנייה או קבלנים, האחרים, בדרך כלל,

להתחרות על הקרקע באמצעות מכרז; השנייה - לאחר שהתקבלה החלטה 533 - באמצעות מתן זכויות, בלא מכרז, לחוכר או לזום מטעמו לבנות על הקרקע החקלאית שייעודה שונה. חשוב מאוד שהמינהל יעקוב אחר הנעשה בקרקעות, הן אלה שהוקצו ליזמים בתחום הבנייה והן אלה שנמסרו לחוכרים על פי התנאים שבהחלטה 533, כדי לוודא שאכן הוחל בהן בבניית דירות.

כבר בעבר⁴ העירה מבקר המדינה, כי קרקעות שהוקצו לחברות בנייה נאגרו כמלאי ולא תרמו להגדלת היצע הדירות בשוק. התברר, כי המינהל אינו עושה מעקב מקיף וסדיר אחר ניצול הקרקעות שהקצה לבנייה ואינו עומד על כך שיוחל בבנייה עליהן. בסוף 1993 התברר למינהל, כי אף שכבר בשנת 1992 הוא הקצה ליזמים, בעיקר חברות וקבלנים, קרקעות לבנייתן של 22,330 דירות, טרם הוחל בבנייתן של רוב הדירות. עד המועד האמור, הגישו היזמים תכניות בנייה רק ל-9,730 דירות. למינהל אין מידע מלא על מספר תכניות הבנייה שכבר החלו במימושן.

לדעת מבקר המדינה, חלה על המינהל החובה לעקוב אחר ניצולן של הקרקעות שהקצה ולנקוט צעדים נגד יזמים שהוקצתה להם קרקע לבנייה, ולא עמדו בלוח הזמנים שנקבע בחוזה הפיתוח עם, ובין היתר, להחזיר לחזקתו את הקרקעות שלא נוצלו. מן הראוי שהמינהל ידווח למועצה בסדירות על תוצאות המעקב ועל הפעולות שנקט בעקבותיו, דבר שעד כה לא נעשה.

2. משנה חשיבות יש למעקב כאמור כאשר מדובר בקרקע חקלאית שייעודה שונה ושהוקצתה לחוכר עצמו או לזום מטעמו על פי החלטה 533. עיקר מטרתה של החלטה זו היא להגדיל את היצע הקרקעות לבנייה ולבנות עליהן. במועד סיום הביקורת לא היה בידי המינהל מידע מסודר ומלא על תוצאות יישומה של החלטה 533. אף כי מדובר בהחלטה חשובה, שמטרתה להגדיל את היצע הקרקעות לבנייה, בעיקר לשם בניית דירות, לא היו בידי המינהל נתונים מלאים בדבר העסקאות, שטח הקרקע והיקף הבנייה - במטרים רבועים ובמספר דירות - בקרקעות שהחלטה 533 חלה עליהן. משום כך, במועד סיום הביקורת, המינהל לא היה יכול לדווח על תוצאות ההחלטה ועל השפעתה על היצע הדירות. בעקבות הערות משרד מבקר המדינה הודיע המינהל למשרד, כי הוא נערך למחשוב המידע על העסקאות שנעשו לפי החלטה 533 ולמעקב שיטתי אחריהן.

כאמור, במועד סיום הביקורת מסר המינהל למשרד מבקר המדינה נתונים חלקיים הנוגעים ל-27 עסקאות במחוז המרכז של המינהל. מהנתונים עולה, כי ברוב העסקאות, הוחלט במינהל על הקצאת הקרקע לחוכרים או ליזמים מטעמם. מדובר בעסקאות שנעשו בקרקעות שנועדו לבניית כ-9,000 דירות (מתוך סך כולל של 10,500 דירות) ובכל הקרקעות לבניית שטחי מסחר ותעשייה, שהיקפן כ-66,000 מ"ר בנייה. משרד מבקר המדינה העיר למינהל, כי הקצאת קרקע לחוכרים או ליזמים מטעמם לפי החלטה 533, כמו הקצאת קרקע ליזמים לבנייה בהליך רגיל, אינה ערובה שיפתחו את הקרקע בזמן ולפי הוראות חוזה הפיתוח, ושהבנייה עליה תחל ותסתיים במועד; מחובתו של המינהל לעקוב אחר ניצולן של הקרקעות שהקצה ולנקוט צעדים נאותים לזירוז הבנייה עליהן, כאמור. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהמינהל יבחן בהקשר זה את האפשרות לגבות דמי חכירה גבוהים יותר בעקבות שינוי הייעוד של הקרקע, במקרים שבהם ההכרעה בדבר החזרת הקרקע למינהל, או הקצאתה לחוכר לשימוש בה לפי ייעודה החדש מתעכבת מטעמים התלויים בחוכר עצמו.

משרד מבקר המדינה ימשיך לעקוב אחר טיפולו של המינהל ביישום החלופות שבהחלטה 533.

⁴ עניין זה, ראה ברוח שנתי 41, הפרק "קרקעות המינהל שבידי חברות גדולות", עמ' 318.

שינוי ייעוד של קרקע חקלאית בקיבוץ

משרד מבקר המדינה בחן את הליכי שינוי הייעוד של קרקע חקלאית בקיבוץ באזור ירושלים ואת יישום החלטה 533 לגבי אותה קרקע. הבדיקה נעשתה במינהל; בדיקות משלימות נעשו במשרד הבינוי והשיכון, במשרד החקלאות ובמשרד הפנים.

על פי חוזה שכירות שבין המינהל לקיבוץ, הנהוג זה שנים רבות, משכיר המינהל לקיבוץ קרקעות לצורכי חקלאות. החוזה בין הצדדים מתחדש מדי שלוש שנים; הוא חודש שוב באוקטובר 1990 ותוקפו הוארך עד סוף ספטמבר 1993. בחוזה השכירות לא נקבע שטח משבצת הקרקע המוחזקת בידי הקיבוץ. על פי אסמכתאות המצויות במינהל, היקף הקרקעות שבידי הקיבוץ הוא כ-3,500 דונם; הקרקעות מצויות בתחומן של שתי רשויות מקומיות: כ-1,370 דונם בתחום שטח השיפוט של המועצה האזורית מטה יהודה - כמובלעת בתחומה של עיריית ירושלים (להלן - העירייה); וכ-2,130 דונם בתחומה של המועצה האזורית יואב.

בחוזה נקבע, בין היתר - כמקובל בחוזים הנהוגים במינהל לגבי קרקע חקלאית - כי אם ישונה ייעוד של המשבצת או של חלק ממנה, על פי חוק התכנון והבנייה או על פי כל דין, יהיה המינהל רשאי להביא לידי סיום מוקדם את תקופת השכירות של המשבצת או של חלק ממנה ולהחזיר לעצמו את החזקה על השטח שייעודו שונה; הקיבוץ זכאי לפיצוי בעד זכויותיו והשקעותיו בשטח זה.

מאסמכתאות שבמינהל עולה, כי במשך שנים התנהלו מגעים בין נציגי הקיבוץ והמועצה האזורית מטה יהודה לבין גורמים ממשלתיים - משרד הבינוי והשיכון, משרד הפנים והמינהל וכן העירייה - בדבר שינוי הייעוד של מקצת הקרקעות שבידי הקיבוץ, המצויות כמובלעת בתחומה של העירייה. עוד עולה מהאסמכתאות שבמינהל, כי העירייה התנגדה שתאושר תכנית לבנייה בהיקף גדול על שטחי המובלעת האמורים.

הרחבת תחומה של עיריית ירושלים

לפי פקודת העיריות, רשאי שר הפנים לצוות על עריכת חקירה בידי ועדת חקירה בדבר תחומה של עירייה, ולאחר עיון בתסקיר של הוועדה, רשאי הוא, לפי שיקול דעתו, לשנות דרך אכרזה את התחום, להרחיבו או לצמצמו. סמכות השר להקים ועדת חקירה כאמור הואצלה למנכ"ל משרד הפנים, ובאוקטובר 1988 הטיל המנכ"ל על ועדת חקירה, שכבר דנה בשאלה אחרת הנוגעת לתחום העירייה, לעשות חקירה בעניין תחום העירייה בכללותו. במסגרת זו המליצה אותה ועדה לצרף את שטח המובלעת של המועצה האזורית מטה יהודה שבידי הקיבוץ לתחום העירייה. כמה מהנוגעים בדבר הסתייגו מהמלצה זו, ובעקבות מעורבות של גורמים שונים, מינה שר הפנים ב-1992 "ועדת פישור". בוועדה כיהנו מנכ"ל משרדו, ממלא מקום ראש העירייה וחבר כנסת מהמגזר החקלאי. לחברי הוועדה לא הוצא מינוי בכתב.

בפברואר 1993 המליצה הוועדה לפני שר הפנים לכלול בתחומה של העירייה מקצת הקרקעות המוחזקות בידי הקיבוץ (להלן - השטח), כמסומן בתרשים שצורף למכתב ההמלצות. גודלו המדויק של השטח לא צוין, אולם מדובר בכמה מאות דונם. הוועדה המליצה, כי התכנון החדש של השטח ושינוי ייעודו ייעשו אך ורק בהסכמתם של העירייה ושל הקיבוץ, וכי לאחר שינוי הייעוד, יוקצה השטח לקיבוץ תמורת תשלום דמי חכירה מהוונים בשיעור של 51% מערך הקרקע בייעודה החדש, והקיבוץ יהיה היזם שיבנה עליו. עוד המליצה הוועדה, כי השטח ייועד למגורים, תיירות, קיט ומסחר, תכנונו יושבת על כדאיות כלכלית, ובנייתו תמומש על פי לוח זמנים מוסכם בין הקיבוץ לעירייה; פיתוח השטח ייעשה מטעם הקיבוץ ועל חשבוננו, באמצעות הרשות לפיתוח ירושלים. בעניין היטל השבחה בעקבות שינוי הייעוד, אימצה הוועדה סיכום בין הקיבוץ,

לבין העירייה ולבין הרשות לפיתוח ירושלים, ולפיו יפעלו הרשות והעירייה להחלת הוראת סעיף 21 לתוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה, הקובעת הסדר מיוחד לגבי מקרקעי ישראל שלא הוכרו לדורות; כך שהמינהל ישלם 5.1% משווי הקרקע לפי ייעודה החדש ואילו הקיבוץ ישלם 4%, בסך הכל 9.1% מהשווי כאמור, שהם 10% ממלוא דמי החכירה המהווים המקובלים (91%). הוועדה הציעה, כי המלצותיה האמורות יהיו חלק בלתי נפרד מצו ההרחבה שייחתם בידי שר הפנים.

הוועדה דנה וקיבלה את המלצותיה בלי לשתף את המינהל בדיוניה ובגיבוש המלצותיה ואף בלי להזמין את המינהל להשמיע את עמדתו. משרד מבקר המדינה העלה, כי אמנם לא היתה חובה משפטית לשתף את המינהל בוועדה, אולם מאחר שהקרקע שבידי הקיבוץ היא בניהול המינהל, ומאחר שהוועדה דנה גם בנושאים שהם בתחום אחריותו הבלעדית של המינהל, כמו סוגיית החזרת הקרקע למינהל לאחר שינוי ייעודה או הקצאתה לחוכר, חלותו של היטל ההשבחה על המינהל וקביעת דמי החכירה, ראוי היה שהוועדה, משהחלה לדון גם בנושאים האמורים, תשתף בדיוניה גם את המינהל ותשמע את עמדתו.

במכתב אל שר הפנים מסוף פברואר 1993 דחה מנהל המינהל מקצת המלצות הוועדה, והודיע, בין היתר, שאם ישונה ייעודה של הקרקע, יפעל המינהל על פי החלטה 533 של המועצה, או על פי החלטה אחרת של המועצה שתהיה תקפה באותו מועד.

במאי אותה שנה חתם שר הפנים על אכרזה בדבר הרחבת תחומה של העירייה, ומאותו מועד סופח לירושלים השטח שעד אז היה בתחומה של המועצה האזורית מטה יהודה. בהסתמך על חוות דעתו של היועץ המשפטי של משרדו, לא אימץ השר את המלצת הוועדה להתנות את הרחבת תחומה של העירייה ביתר ההמלצות של הוועדה.

תכנון השטח

1. במסגרת מועצת מקרקעי ישראל פועלת ועדת משנה לקרקע חקלאית (להלן - הוועדה החקלאית) העוסקת, בין היתר, בנושאים הקשורים לשינוי ייעודן של קרקעות חקלאיות. במאי 1993 החליטה הוועדה החקלאית, שהמינהל יתכנן את השטח בתיאום עם הקיבוץ ועם העירייה; לאחר שינוי הייעוד של השטח, יפעל המינהל על פי החלטה 533 של המועצה או החלטה אחרת שתהיה תקפה באותו זמן; בחירת החלופה לפי החלטה 533 (תשלום פיצויים בעד החזרת השטח, או הקצאתו לקיבוץ כיום) תיעשה רק לאחר שינוי הייעוד.

מהאסמכתאות עולה, שההחלטה האמורה של הוועדה החקלאית לא היתה מקובלת על הקיבוץ, והוא חזר ותבע שהתכנון ייעשה בידי, וכי הבחירה בין השבת השטח למינהל תמורת פיצויים לבין הקצאתו לקיבוץ כיום תהיה בידי הקיבוץ. המינהל שב ודחה את דרישות הקיבוץ, והודיע לו, כי המינהל הוא אשר יתכנן את השטח, ולאחר השלמת התכנון - יפעל על פי החלטת הוועדה החקלאית. אף על פי שעמדת המינהל מעוגנת בהחלטה 533, הוא נסוג ממנה בסופו של דבר, כמפורט להלן:

(א) מאסמכתאות שבמינהל עולה, כי במחצית הראשונה של 1993, קודם שנתקבלה החלטתה האמורה של הוועדה החקלאית וגם לאחר מכן, פנו שר החקלאות ומנכ"ל משרדו פעמים מספר אל מנהל המינהל בבקשה שתכנון השטח ייעשה בידי הקיבוץ, ולאחר שינוי הייעוד יוקצה השטח לקיבוץ כיום.

(ב) בעקבות החלטת הוועדה החקלאית, פנה אל מנהל המינהל מזכ"ל ארגון חקלאי גדול, שהוא גם חבר המועצה וחבר הוועדה החקלאית, והשיג על נוסח ההחלטה כפי שהובאה לידיעת

הקיבוץ. לפי גרסתו, מה שהחליטה הוועדה החקלאית היה: "לגבי אופן החלטת 533 (יזמות או פיצויים) יוחלט רק לאחר שינוי הייעוד ולפי רצונו של הקיבוץ" (ההדגשה במקור). יצוין, כי כמי שהשתתף בקבלת החלטה 533, החלטה שאף הוזכרה בהחלטה הנדונה של הוועדה החקלאית, היה צריך להיות ברור למזכ"ל הארגון החקלאי שהחלטת החלטה 533 "לפי רצונו של הקיבוץ" אינה מתיישבת עם תנאי החלטה 533.

(ג) בתרשומת משיבה שהתקיימה בלשכת שר הבינוי והשיכון ביולי 1993, ושהשתתפו בה גם שר התיירות, מנהל המינהל ונציג מטעם הקיבוץ, צוין, בין היתר, כי "השר מחייב באופן עקרוני שהתכנון ייעשה על ידי הקיבוץ".

לאחר מסכת הפניות האמורה, החליטה הוועדה החקלאית בסוף יולי 1993, בשונה מהחלטתה ממאי אותה שנה, שלקיבוץ תינתן הרשאה לתכנון למשך 18 חודש, וכי בהסכם ההרשאה לתכנון ייכלל, בין היתר, סעיף שלפיו "אין המינהל מוסמך כיום להחליט בעניין היזמות".

2. באוגוסט 1993 שלח מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון לקיבוץ מכתב, שהעתק ממנו נשלח למינהל, ובו כתב, בין היתר, כי הקצאת השטח תיעשה על פי נהלים והסכמים שייחתמו בין הקיבוץ להנהלת המינהל. מהמכתב האמור עולה, כי למעשה משרד הבינוי והשיכון רואה את הקצאת הקרקע לקיבוץ כדבר מובן מאליו.

לדעת משרד מבקר המדינה, כתיבת הדברים האמורים לקיבוץ יש בה כדי להגביל את חופש הפעולה של המינהל בבואו לדון בהקצאה.

3. הועלה, כי הקיבוץ, בלא שחתם על הסכם הרשאה לתכנון עם המינהל, כפי שהתחייב מהחלטת הוועדה החקלאית כאמור, הכין עם הרשות לפיתוח ירושלים תכנית לשינוי ייעודם של כ-265 דונם מהשטח. על פי התכנית, תוכננו על אותו שטח ארבעה מתחמים: שני מתחמים למגורים ששטחם הכולל 162 דונם, לבניית דירות בהיקף של 131,000 מ"ר וכ-21,500 מ"ר שטחי שירות; מתחם למלונאות ולשירותי תיירות בשטח כולל של 35 דונם, לבניית 1,000 חדרי מלון בהיקף בנייה של 40,000 מ"ר וכ-8,000 מ"ר שטחי שירות; ומתחם ששטחו 65 דונם לבניית ציבור ושטחים ציבוריים פתוחים. התכנית הוגשה לוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה, ירושלים, והוועדה דנה בה בספטמבר 1993. באותה ישיבה החליטה הוועדה המחוזית על הפקדתה של התכנית.

המינהל לא שותף בהכנת התכנית, והיא הומצאה לו כמה ימים בלבד קודם שדנה בה הוועדה המחוזית כאמור.

ממצאי הביקורת באשר להחלטת החלטה 533 על שינוי ייעוד הקרקע החקלאית בקיבוץ מצביעים, כי גופים שונים, ובהם משרד הפנים ועיריית ירושלים, התעלמו מן המינהל ויזמו פעולות הנוגעות לקרקע שבניהולו, אף בלי לשמוע מהי עמדתו. כמו כן, משרד החקלאות ומשרד הבינוי והשיכון פנו אל המינהל כדי שיעתר לרצונו של הקיבוץ בנושאי תכנון הקרקע ואופן הקצאתה.

הדוגמא שהובאה לעיל מעידה, שהמינהל לא עמד על זכותו להחליט בעצמו מה ייעשה בקרקע שבניהולו; ומבליטה את הצורך להקפיד על קיום כל התנאים שבהחלטה 533 (היום - 611). יש ליצור בהקדם את הכלים הנאותים ליישומה של ההחלטה, כדי למנוע הישנות מקרים מעין זה בעתיד.



החלטה 533 התקבלה על רקע חשש למחסור בעתודות קרקע זמינות לבנייה - בעיקר באזור מרכז הארץ. להחלטה זו נודעת חשיבות רבה ביותר, שכן עשויה להיות לה השפעה על גורלם של מאות אלפי דונמים של קרקעות חקלאיות במרכז הארץ, שבשינוי ייעודן גלום ערך כלכלי רב, ועל עתיד היישובים החקלאיים והעירוניים המצויים בסביבתם. ראוי היה שקודם לקבלת החלטה כה מהותית ייערך המינהל לעבודת מטה מקיפה שבעקבותיה יוכל להגיש למועצה נתונים על עתודות הקרקע ועל מידת זמינותן לבנייה למגורים או לשימושים אחרים, על התחלות הבנייה שכבר נעשו בקרקעות שהמינהל הקצה לצרכים אלה ועל דרכי פעולה משלימות או חלופיות. דבר זה לא נעשה.

החלטה 533 מציינת, כי אחד התנאים להחלת הוראותיה על קרקע חקלאית שייעודה שונה הוא שהשינוי היה ביזמת המינהל, או שהוא נעשה במקום שלמדינה יש עניין בשינוי ייעודן של הקרקעות בו. מן הראוי שקודם לקבלת ההחלטה במועצה, או לפחות זמן קצר לאחר מכן, יציג המינהל לפני המועצה רשימות ומפות של האזורים שבהם שונה ייעודן של קרקעות חקלאיות ושל האזורים שבכוונת המינהל ליזום בהם שינוי ייעוד של קרקעות חקלאיות, ולהחיל עליהן את ההחלטה. כמו כן מן הראוי לקבוע מה יהיו אמות המידה שעל פיהן יחליט המינהל באיזו משתי החלופות שבהחלטה 533 יבחר, ולהביא אמות מידה אלה לידיעת הציבור. דבר מכל אלה לא נעשה.

שינוי ייעוד של קרקע חקלאית בנהריה

ריכוז ממצאים

זה יותר מ-40 שנה אגודה חקלאית בנהריה מחזיקה בשכירות במשבצת קרקע בשטח של כ-2,240 דונם קרקע חקלאית שבניהול מינהל מקרקעי ישראל (להלן - המינהל). בחוזה עם האגודה נקבע, כי אם ישונה יעודה של המשבצת או של חלק ממנה, יהיה המינהל רשאי להביא לידי סיום מוקדם את תקופת השכירות של המשבצת או של אותו חלק ממנה ולהחזיר לעצמו את החזקה במשבצת או באותו חלק ממנה; במקרה זה תהיה האגודה זכאית לפיצוי בעד זכויותיה והשקעותיה. בנובמבר 1992 אושרה במוסדות התכנון תכנית מפורטת, החלה על כ-343 דונם, והמייעדת אותם בעיקר למגורים, ובכלל זה על שטח של כ-244 דונם מהקרקע המושכרת לאגודה. על 244 הדונם האמורים מותר לבנות עד 1,492 דירות, בשטח מבונה כולל של 150,790 מ"ר. בספטמבר 1993 העריך שמאי המינהל את שווי השטח האמור - 244 דונם - בכ-12.5 מיליון דולר. בדיון אצל שר הבינוי והשיכון, באפריל 1991, סוכם כי "... הואיל והשיווק בנהריה הינו במחיר אפס ..." יוקצה השטח לאגודה בלא תמורה.

הסיכום בלשכת השר התבסס על הצעה שהכין מנהל מחוז חיפה של המינהל. קודם להגשת הצעת הסיכום לשר היא לא נדונה בהנהלת המינהל ולא הוגשה לאישורה של מליאת מועצת מקרקעי ישראל, אף כי לא התאימה לתנאים שבהחלטות המועצה בעניין הנחות ממחירי קרקע.

המינהל פעל ופועל ליישום הסיכום האמור אף שלא אושר בהנהלת המינהל ובמליאת המועצה.

המינהל לא כיבד את החלטתה של הוועדה לקרקע חקלאית, שלפיה עליו לפנות לפרקליטות המדינה בבקשה להמציא לו את חוות דעתה בדבר התוצאות שיהיו אם יחליט המינהל שלא לכבד את תוכנו של הסיכום האמור ולא יקצה לאגודה האמורה, בלא תמורה, את 244 הדונם המיועדים לבנייה למגורים.

מנהל המינהל דיווח למליאת המועצה על הצעת פשרה בין המינהל לבין האגודה, אשר גיבשה הוועדה לקרקע חקלאית. אולם המנהל לא נגע בדיווחו בעניינים מהותיים בנושא, כגון: שווי הקרקע שהמינהל יקצה לאגודה בלא תמורה, ואף לא המציא למליאה תיעוד הקשור לעניין.



1. זה יותר מ-40 שנה משכיר מינהל מקרקעי ישראל לאגודה חקלאית (להלן - האגודה), על פי חוזה שכירות (להלן - החוזה), כ-2,240 דונם קרקע שבניהולו, לצורכי חקלאות בלבד. החוזה מתחדש מפעם לפעם, ולאחרונה חודש לשלוש שנים, מנובמבר 1989 עד ספטמבר 1992. נקבע בו שדמי השכירות שעל האגודה לשלם למינהל באותן שנים יהיו 19,850 ש"ח לשנה.

בחוזה נקבע בין היתר, כי אם ישונה ייעודה של המשבצת, או של חלק ממנה, בהתאם לתכנית על פי חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, או על פי כל דין, יהיה המינהל רשאי להביא לידי סיום מוקדם את תקופת השכירות של המשבצת, או של חלק ממנה ולהחזיר לעצמו את החזקה במשבצת, או באותו חלק ממנה, לאחר מתן הודעה מוקדמת לאגודה על סיום השכירות והחזרת החזקה. במקרה זה תהיה האגודה זכאית לפיצוי על אובדן זכויותיה והשקעותיה; שיעור הפיצוי ייקבע בידי ועדת פיצויים הפועלת על פי עקרונות שקבעה מועצת מקרקעי ישראל (להלן - המועצה), ואם לא הסכימה האגודה לקביעת הוועדה, היא רשאית לפנות בעניין זה לבית המשפט.

הקרקע שבידי האגודה נמצאת בשטח השיפוט של העיר נהריה וקרובה למרכז העיר. עם התפתחותה של העיר בשנים האחרונות, יזמה עיריית נהריה (להלן - העירייה) תכניות לשינוי ייעודן של קרקעות חקלאיות שבתחומה למטרות בנייה לתעשייה ולמגורים. התכניות חלות, בין היתר, על מקצת הקרקעות האמורות שהושכרו לאגודה:

(א) תכנית למגורים - התכנית אושרה בנובמבר 1992, והיא חלה על שטח של כ-343 דונם, המיועד בעיקר למגורים. בשטח האמור כלול שטח של כ-244 דונם המושכר לאגודה (להלן - השטח המיועד למגורים), שניתן לבנות עליו עד 1,492 דירות, ששטחן הכולל 150,790 מ"ר. האגודה הביעה לפני גופים אחדים, לרבות המינהל, את התנגדותה לתכנית, אך הסירה אותה בעקבות הסדרים בינה לבין המינהל, על פי סיכום עם שר הבינוי והשיכון (פרטים ראה להלן).

(ב) תכנית לתעשייה - התכנית אושרה ביולי 1993, והיא חלה על שטח של כ-92 דונם, הנמצא כולו בשטח המושכר לאגודה (להלן - השטח המיועד לתעשייה).

(ג) שטח להקמת שכונת "בנה ביתך". מהתיעוד שבמינהל עולה, כי העירייה התכוונה לשנות את ייעודם של כ-280 דונם, כולם במשבצת המושכרת לאגודה, מקרקע חקלאית לקרקע לבנייה

למגורים, להקמת שכונת "בנה ביתך" (להלן - שטח "בנה ביתך"). עוד עולה מהתיעוד, כי האגודה התנגדה לשינוי הייעוד, ובעקבות זאת הפסיקה העירייה לטפל בהליכי השינוי.

2. בחודשים יוני - ספטמבר 1993, לסירוגין, בדק משרד מבקר המדינה במינהל את המגעים שקיים המינהל עם האגודה בעניין הקצאת השטח המיועד למגורים לאגודה ובעניין החזרתם של השטח המיועד לתעשייה וחלק משטח "בנה ביתך" לחזקת המינהל.

הסיכום מאפריל 1991

1. משהועלתה התכנית לבנייה למגורים, התנגדה לה האגודה מחשש שיהיה עליה להחזיר למינהל קרקע שהחזיקה בה עשרות שנים, ולהסתפק בפיצויים שלדעתה נמוכים מן הראוי. עם זאת, הציעה האגודה למינהל להסיר את התנגדותה ולשקול אפשרות של ויתור על מקצת הקרקעות המושכרות לה, אם ייעודן ישונה למגורים, תמורת הסכמת המינהל שהאגודה תישא ותיתן עם חברות קבלניות ותעשה עם אחת מהן עסקה לבניית דירות בתחומה על הקרקע שיעודה ישונה; הדירות ייבנו במסגרת הפרוגרמה של משרד הבינוי והשיכון (להלן - משב"ש) ויימכרו לעולים חדשים ולזוגות צעירים; הקרקע תוקצה לבנייה בלא תמורה, והאגודה לא תקבל מהמינהל פיצויים בגינה. יצוין, כי לפי המדיניות שקבעה המועצה - במסגרת הפרוגרמה של משב"ש באזורי עימות, כולל נהריה - באותו זמן הוקצו קרקעות "במחיר אפס".

בינואר 1991 הודיע המינהל לנציג האגודה, כי שר הבינוי והשיכון דאז הורה למינהל שלא להמשיך לטפל בשינוי הייעוד של קרקע במסגרת התכנית לבנייה למגורים. המינהל דחה את הצעתה האמורה של האגודה. במאוס אותה שנה חזר והעלה נציג האגודה את ההצעה לפני השר.

בעקבות זאת, ביקשה לשכת השר את תגובת המינהל להצעת האגודה. מנהל מחוז חיפה דאז של המינהל (להלן - מנהל המחוז) כתב למנהל המינהל באפריל 1991, כי לדעתו הצעת האגודה סבירה, וכי בכל מקרה העסקה המוצעת תהיה כפופה לאישור הנהלת המינהל, ואולי אף לאישור המועצה.

הביקורת העלתה, שההצעה לא נדונה בהנהלת המינהל וגם לא הוגשה לאישורה של המועצה; היא אף לא נדונה באגף לקרקע עירונית שבמשרד הראשי של המינהל (להלן - האגף העירוני) המופקד על שיווק קרקעות המינהל לבנייה.

2. ב-24.4.91 התקיימה ישיבה בלשכת השר. השתתפו בה השר, מנהל המינהל ומנהל המחוז וכן נציגים של משב"ש, העירייה והאגודה. סוכם, כי "הואיל והשיווק בנהריה הינו במחיר קרקע אפס, ניתן לאפשר עסקת קומבינציה אשר תאפשר לבנות על שטחי המשבצות. מאידך, ממ"י (המינהל) יהיה פטור מתשלום פיצוי עבור פדיון זכויות לגבי הקרקע שתימסר לקבלן ללא תמורה" (להלן - הסיכום מאפריל 1991).

יצוין, כי עוד בדוח שנתי 42, בפרק "שינוי ייעודן של קרקעות חקלאיות ופדיון זכויות בהן" (עמ' 285 - 295) דנה מבקר המדינה בכמה סיכומים בהנחיית משב"ש. בעניין הסיכום מאפריל 1991 קבעה מבקר המדינה, כי "... שיעורי פדיון הזכויות ואופן תשלומם נקבעו בידי המועצה בכמה החלטות, האחרונה באוקטובר 1990 ... ולא היה מקום להתערבותו של משב"ש". בעניין ממצאים אחרים שהעלתה הביקורת על המינהל, קבעה המבקר באותו דוח: "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".

בעת שהתקבל הסיכום מאפריל 1991, היתה בתוקף החלטה של המועצה בדבר הנחות ממחירי קרקע, שהתקבלה בפברואר אותה שנה, ולפיה ההנחות יחולו על קרקעות במסגרת פרוגרמת משב"ש, על קרקעות המוקצות לעמותות, על קרקעות במסגרת תכניות לבנייה עצמית ועל קרקעות למגורים שהוקצו בפטור ממכרז. עוד נקבע בהחלטה, כי ההנחה ממחיר הקרקע במסגרת פרוגרמת משב"ש תינתן בתנאי שמחיר המכירה של הדירה בשוק החופשי לא יעלה יותר מ-10% על מחיר התחייבות הרכישה של משב"ש.

לדעת משרד מבקר המדינה, מה שנקבע בסיכום מאפריל 1991 נתן לאגודה יותר ממה שהיא עצמה ביקשה מהמינהל: האגודה ביקשה, כאמור, לבנות על הקרקע דירות לעולים חדשים ולזוגות צעירים, במסגרת הפרוגרמה של משב"ש, שחלות עליה מגבלות באשר למחירי הדירות שייבנו, ואילו בסיכום לא נקבע שהדירות יבנו במסגרת זו ובכפוף למגבלות אלה.

הסיכום מאפריל 1991 לא הובא לדיון ולאישור הנהלת המינהל והמועצה, שהם המוסדות המוסמכים לכך.

3. המינהל לא עשה תחשיב בדבר גודל ההטבה לאגודה הגלומה בסיכום מאפריל 1991. לפי בקשת משרד מבקר המדינה בספטמבר 1993, העריך שמאי המקרקעין של המינהל, באומדן כללי, את שווי השטח המיועד למגורים המוחזק בידי האגודה בכ-12.5 מיליון דולר, בתוספת מע"מ, שהיו שווים אז לכ-36 מיליון ש"ח. לפי חישובי משרד מבקר המדינה, בהתחשב בכך שהשטח של כ-244 דונם המיועד למגורים הוא אדמת מטע, היו הפיצויים מגיעים לכ-3.5 מיליון ש"ח¹ במחירי אוקטובר 1993.

מהאמור לעיל יוצא, שההטבה לאגודה, הגלומה בסיכום מאפריל 1991, היא גדולה ביותר ומסתכמת בכמה מיליוני דולרים, אף אם יהיה על האגודה לשלם היטל השבחה בשיעור המרבי שנקבע בחוק, דהיינו מחצית מעליית שווי הקרקע בעקבות שינוי הייעוד.

טיפול המינהל

1. כאמור, הסיכום מאפריל 1991 לא הובא לדיון ולאישור הנהלת המינהל והמועצה. אף על פי כן קיים המשרד המחוזי של המינהל משא ומתן עם האגודה ליישומה, בלי שבמהלך המו"מ הובאו הדברים לידיעת הנהלת המינהל. לדוגמה, במכתב ששלח נציג האגודה למשרד המחוזי בספטמבר אותה שנה הובא סיכום שיחה שקיים הנציג עם מנהל המחוז. צוין בו, בין היתר: האגודה נושאת ונותנת עם קבלנים אחדים בקשר לעסקה "מעין קומבינציה"; לאחר שהאגודה תגיע להסכם עם אחד מהם, היא תחתום עמו על חוזה שיותנה בהסכמת המינהל להקצות את הקרקע לקבלן שעליו תצביע האגודה; לאחר שעיקרי החוזה יובאו לידיעת המינהל, תודיע האגודה למינהל, כי היא מוותרת לטובת הקבלן על זכויותיה בקרקע הנדונה ועל כל תביעות וטענות כלפי המינהל, בתנאי שהמינהל יקצה את הקרקע לקבלן; בד בבד תוקצה הקרקע לקבלן בלא תמורה, על פי חוזה פיתוח סטנדרטי; אם הקבלן לא יעמוד בהתחייבויותיו והקרקע תוחזר למינהל, יקצה אותה המינהל מחדש לאגודה. המשרד המחוזי אישר את תוכן המכתב, על דעתו של מנהל המחוז.

¹ הסכום חושב על פי החלטה של המועצה מאוקטובר 1990, שלפיה הפיצויים מושתתים על סכום קבוע לכל דונם, לפי אופי השימוש בקרקע: 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 בספטמבר 1990.

לדעת משרד מבקר המדינה, היה על מנהל המחוז ליידע את הנהלת המינהל על מהלך המו"מ והסיכום שעומד על הפרק ולקבל את אישורה לכך, שכן הסיכום האמור חיצק את מחויבות המינהל שנקבעה בסיכום מאפריל 1991.

2. מהתיעוד שבמינהל עולה, כי לקראת סוף 1992 העניקה האגודה לקבלן אחד אופציה לרכוש את השטח המיועד למגורים. בינואר 1993 כתב נציג האגודה מכתב למינהל וציין בו, כי לאחר שהיא התקשרה עם הקבלן, התברר לה שהמינהל מעוניין לכרוך את ביצוע העסקה בינה לבין המינהל בכך שהיא תחזיר למינהל את השטח שבחזקתה, אשר חלה עליו התכנית לתעשייה. עוד ציין, כי האגודה מוכנה לשקול להחזיר למינהל שטח זה, אף כי החזרתו אינה חלק מהסיכום, ובלבד שהיא תקבל בעדו פיצוי שלא יפחת מ-15,000 ש"ח לדונם. יצוין, כי בניגוד לעולה מהמכתב האמור, הבהיר מנהל המחוז לאגודה, עוד במאוס 1992, שהמינהל רואה בטיפול בקרקע למגורים ובקרקע לתעשייה מקשה אחת ואינו מוכן להשאיר את הקרקע לתעשייה בידי האגודה, אלא עליה להחזירה למינהל תמורת פיצויים בהתאם להחלטות המועצה.

3. הנהלת המינהל דנה, באותו חודש, בבקשת האגודה לאישור העסקה עם המינהל על פי התנאים שבמכתב האמור. בדברי ההסבר שהגיש המשרד המחוזי לנהלת המינהל צוין, בין היתר, כי האגודה מחזיקה ב-79 דונם שהם "עודף משבצת", דהיינו יותר מן המכסה המגיעה לה. המשרד המחוזי המליץ לפני ההנהלה לאשר את בקשת האגודה, בתנאי שיוחזר למינהל "עודף המשבצת, כאשר השטח יהיה באזור התעשייה הצפוני", דהיינו השטח המיועד לתעשייה. הנהלת המינהל לא אישרה את ההמלצה והטילה על מנהל האגף העירוני לבדוק את מכלול העניינים הקשורים לנושא הנדון.

בדוח שהגיש מנהל האגף העירוני להנהלה בפברואר אותה שנה צוין, בין היתר, כי החלטת שר הבינוי והשיכון מאפריל 1991 התאימה למציאות של אותם ימים, אשר בהם היה צורך דחוף לעודד בכל מחיר את הבנייה למגורים, אך אין היא מתאימה למציאות של 1993; כן ציין, כי החלטת השר לא תאמה את החלטת המועצה מפברואר 1991 בדבר מתן הנחות ממחירי קרקע.

מנהל האגף העירוני פירט בדוח שלוש חלופות: (א) לפעול בהתאם לסיכום מאפריל 1991 ולדרוש עמידה בתנאים שקבעה המועצה בדבר מתן הנחות ממחירי קרקע; (ב) להחזיר את הקרקע למינהל ולשלם לאגודה פיצויים על פי החלטה 533² של המועצה ממאי 1992, דהיינו בשיעור 25% משווי הקרקע לפי ייעודה החדש, כפי שיקבע השמאי הממשלתי, ובתוספת שווי השקעותיה בקרקע, על פי קביעת ועדת הפיצויים - ובלבד ששני הסכומים לא יהיו יותר מ-40% מערכה של הקרקע לפי ייעודה החדש - ולפצות את האגודה על הוצאות כספיות שנגרמו לה בעקבות החלטת השר; (ג) ליישם את הסיכום מאפריל 1991, בלא כל תנאים נוספים. מנהל האגף העירוני ציין, כי בכל מקרה יהיה על האגודה להחזיר למינהל את השטח המיועד לתעשייה. כן ציין, כי "המלצת הנהלת המינהל חייבת באישור המועצה".

4. במאוס 1993 דנה הנהלת המינהל בדוח מנהל האגף העירוני והחליטה, כי מאחר שהנסיבות השתנו מאז 1991, ובהנחה שאין מחויבות משפטית כלפי האגודה כתוצאה מהסיכום מאפריל 1991 ומהמו"מ שהמינהל קיים עמה מאז, תחזיר האגודה למינהל את כל השטח שיעודו שונה - השטח המיועד למגורים והשטח המיועד לתעשייה; בתמורה ישלם המינהל לאגודה את הסכום הגבוה מבין שתי החלופות האלה: (א) פדיון זכויות על פי החלטה 533 של המועצה; (ב) את הקרקעות המיועדות למגורים ולתעשייה ישווק המינהל באמצעות מכרזים ולאגודה ישולמו 25%

² בעניין החלטה 533, ראה בדוח זה, בפרק "שינוי ייעודן של קרקעות חקלאיות".

מסך התקבולים, בתוספת פיצויים, ובלבד שהסכום הכולל לא יהיה יותר מ-40% מהתקבולים במכרז.

בהחלטה ממארכ 1993 צוין, כי המינהל ער לכך שיתכן שהאגודה תתבע אותו בשל ההוצאות שנגרמו לה כתוצאה מהמור"מ עם קבלנים. עוד נקבע בהחלטה, שאם יש מחויבות משפטית כלפי האגודה, יפעל המינהל על פי המחויבות.

הטיפול במועצה בוועדת המשנה לקרקע חקלאית

1. זמן קצר לאחר הדיון בהנהלת המינהל, הובא הנושא לדיון במועצה. המועצה דנה בעיקר במשמעותה של החלטת השר, על פי הסיכום מאפריל 1991, למסור לאגודה את השטח המיועד למגורים במחיר אפס, ובאפשרות לבטל את החלטת השר. המועצה החליטה, שיש להכין חוות דעת משפטית בנושאים שהועלו בדיון, וכי העניין יידון בוועדה החקלאית של המועצה ויובא להכרעתה של המועצה.

בעקבות זאת, הכין סגן היועץ המשפטי של המינהל חוות דעת בנדון ובה ציין בין היתר, שאם תיטח הוועדה החקלאית להחליט שלא ימומש הסיכום אצל השר ותוצאות המגעים שהיו בעקבותיו, רצוי להיוועץ בפרקליטות המדינה עובר להחלטה בנדון, שכן הפרקליטות תצטרך להגן על עמדת המועצה, הוועדה החקלאית והמינהל, אם תחליט האגודה לפנות לערכאות.

בהסתמך על חוות הדעת, החליטה הוועדה החקלאית במארכ 1993 כי יש לבקש חוות דעת מפרקליטות המדינה, בטרם תקבל הוועדה החלטה בנושא.

הביקורת העלתה, שלמרות החלטתה של הוועדה לא פנה המינהל אל פרקליטות המדינה.

המינהל הודיע למשרד מבקר המדינה, בנובמבר 1993, כי לא ביצע את החלטת הוועדה החקלאית, משום שמנכ"ל קק"ל ביקש ממנו לעכב את הפנייה לפרקליטות עד לדיון נוסף בוועדה, נוכח מידע שהגיע לדיון.

2. באפריל 1993 קיימה הוועדה החקלאית ישיבה לדיון חוזר בנושא. השתתפו בה נציגי האגודה והעלו בה את טיעוניהם. באותה ישיבה סיכמה הוועדה הצעת הסדר עם האגודה, ואלה עיקריה:

(א) השטח המיועד למגורים (כ-244 דונם) יוקצה לאגודה או ליזם מטעמה, לשימוש לפי הייעוד החדש, בלא תמורה; היטל השבחה, אם יחול על השטח, ישולם על ידי האגודה; המינהל לא ישלם לאגודה פיצויים בעד השטח הזה.

(ב) השטח המיועד לתעשייה (כ-92 דונם) והשטח ל"בנה ביתך" (כ-280 דונם), הכלולים בשטח המושכר לאגודה, יוחזרו למינהל לאלתר תמורת תשלום פיצויים, בהתאם לסוג הקרקע.

עוד קבעה הוועדה החקלאית, שהצעת ההסדר היא מקשה אחת, ותהיה תקפה למשך 60 יום מהמועד שתאושר במועצה. בסיכום ישיבה זו לא חזרה הוועדה על דרישתה לפנות אל פרקליטות המדינה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שעיקר טיעוני האגודה נגעו למחויבות המינהל כלפיה, ראוי היה, לפני גיבוש הסדר כלשהו, להביא את פרטי העניין לפני פרקליטות המדינה לשם קבלת חוות דעתה.

3. מהפרוטוקול המפורט של ישיבת המועצה שהתקיימה באפריל 1993 עולה,

שמנהל המינהל דיווח לה על הצעת ההסדר שגיבשה הוועדה החקלאית. נמצא שהדיווח היה כללי ביותר ולא נגע בכמה עניינים מהותיים, כמו: פירוט ההסדר שגובש בוועדה החקלאית; שווי ההטבה הכספית הגלומה בהקצאת הקרקע לאגודה לפי אותו הסדר; תוכן חוות דעתו של סגן היועץ המשפטי של המינהל והחלטתה הראשונה של הוועדה שיש לבקש מפרקליטות המדינה חוות דעת בנושא. עוד עולה מהפרוטוקול, שהמועצה לא קיימה כל דיון על הדיווח האמור ולא קיבלה כל החלטה בנושא.

הביקורת העלתה, שלקראת הישיבה האמורה לא המציא המינהל לחברי המועצה כל תיעוד בנושא, כולל עיקרי הסדר הפשרה שגיבשה הוועדה החקלאית, אף על פי שלפי נוסח החלטת הוועדה החקלאית, ברור שהיא התכוונה שההסדר המוצע יובא לאישור המועצה.

לאחר הישיבה האמורה של המועצה, קיימה הוועדה החקלאית שתי ישיבות נוספות לדיון בנושא: בישיבה שהתקיימה במאי 1993 החליטה הוועדה על הקטנת השטח ל"בנה ביתך", שתחזיר האגודה למינהל, מכ-280 דונם ל-170 דונם; ובישיבה מיוני אותה שנה היא הקטינה עוד את השטח ל-110 - 140 דונם בלבד.

משרד מבקר המדינה העיר למינהל, כי מאחר שהצעת ההסדר שגיבשה הוועדה החקלאית באפריל 1993 היתה מקשה אחת, היה צורך לאזן כל שינוי שנעשה בה כדי שלא ייפגעו האינטרסים של המינהל.

על בסיס ההסדר שגיבשה הוועדה החקלאית ב-1993, אישרה הנהלת המינהל בסוף אותה שנה עסקה, שלפיה יקצה המינהל לקבלן את השטח המיועד למגורים; האגודה תחזיר למינהל, תמורת פיצויים, 92 דונם המיועדים לתעשייה ו-112 דונם ל"בנה ביתך". עד לסוף ינואר 1994 לא חתם המינהל על הסכמים עם האגודה ועם הקבלן.



זה עשרות שנים מחזיקה אגודה חקלאית כ-2,240 דונם קרקעות חקלאיות שבניהול מינהל מקרקעי ישראל, בתחום השיפוט של עיריית נהריה. בעקבות שינוי ייעודן של חלק מהן - כ-240 דונם - לקרקע לבנייה, עלה בשיעור ניכר מאוד מחיר השוק של אותה קרקע.

הסיכום שהתקבל בלשכת שר הבינוי והשיכון באפריל 1991, משמעו מתן הטבה כספית גדולה לאגודה, מאחר שהמינהל אמור להקצות את הקרקע לאגודה, לפי ייעודה החדש, בלא תמורה.

זמן קצר לאחר הסיכום מאפריל 1991 החל המינהל במגעים עם האגודה, כדי לממשו. טיפולו של המינהל בנושא לא היה תקין: הוא התחייב כלפי האגודה למלא את התנאים שבסיכום האמור, בלא שהביא קודם לכן את העניין לאישור ההנהלה ולאישור מועצת מקרקעי ישראל; הוועדה לקרקע חקלאית ביקשה מהמינהל, לצורך גיבוש עמדתה בנושא, לפנות לפרקליטות המדינה כדי שתקבע את עמדתה למקרה שהמינהל יחליט שלא לקיים את הסיכום מאפריל 1991, אולם המינהל לא פנה לפרקליטות בעניין זה; מנהל המינהל מסר למועצה דיווח על מגעי המינהל עם האגודה, אולם הדיווח לא היה מלא ולא נגע בעניינים מהותיים שהיה עליו להביא לפני המועצה, לרבות עיקרי הסדר הפשרה שגיבשה הוועדה החקלאית.

בהסדר הפשרה נקבעו שטחי הקרקע שעל האגודה להחזיר לחזקת המינהל, אולם ההסדר שונה שוב ושוב, ובכל פעם הוקטנו השטחים, לרעת המינהל, בלי שהמינהל נקט צעדים כדי לשמור על האינטרסים שלו.