

# מינהל מקרקעי ישראל

## פעולות ביקורת

במינהל מקרקעי ישראל נבדק אופן טיפולו בהקצאת קרקע למחצבות, בפיקוח על פעולתן ובגביית תמלוגים ודמי שימוש מיזמים שקיבלו הרשאות לכרייה וחציבה. במשרדי התעשייה והמסחר, הפנים ואיכות הסביבה נבדקו נושאים הקשורים להליכי הרישוי להפעלת מחצבות, תכנון קרקעות לצורכי כרייה וחציבה ולהשפעת פעולת המחצבות על הסביבה.

נבדק הנושא תכנון שיווק של קרקע המיועדת לבנייה למגורים (ראה במסגרת הביקורת על משרד הבינוי והשיכון, עמ' 81).

נבדק טיפולו של המינהל בתופעות השימוש הבלתי חוקי בקרקע חקלאית (ראה במסגרת הביקורת על משרד החקלאות, עמ' 161).

## סדרי הטיפול במחצבות

### ריכוז ממצאים

חומרי המחצבה הם רכיב מרכזי בתשומות של כמה ענפי ייצור; העיקריים שבהם הם ענפי הבנייה והסלילה. רוב השטחים בתחום הקו הירוק שמופקים מהם חומרי מחצבה הם בניהול מינהל מקרקעי ישראל (להלן - המינהל), והוא המקצה אותם ליזמים לצורך הפעלת מחצבות. על פי נתוני המינהל, בשנת 1992 פעלו על קרקעות שבניהולו 351 מחצבות, שהפיקו כ-40 מיליון טון של חומרי מחצבה.

סקר בדבר ההיצע והביקוש של חומרי מחצבה העלה כי בשנת 1992 הפיקו שלוש חברות קרוב למחצית מכלל חומרי המחצבה. יוצא מכך, שהקצאת קרקעות בידי המינהל לצורכי כרייה וחציבה הביאה לריכוזיות בענף במקום לסייע להגברת התחרות ובעקבותיה להורדת מחירים.

חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, נכנס לתוקף במאי 1993. כדי שהמינהל יוכל להקצות קרקע למחצבות במכרז פומבי, נחוץ שיהיו בידי תכניות מאושרות של אתרים המיועדים לחציבה. עד למועד גמר הביקורת לא נערך המינהל ליישום הוראות החוק בכל הקשור להקצאת קרקע למחצבות. משום כך אין הוא יכול להקצות קרקע למחצבות חדשות ליזמים הרוצים להיכנס לענף.

מועצת מקרקעי ישראל, שבין השאר מתפקידה לקבוע את המדיניות הקרקעית שלפיה פועל המינהל ולפקח על פעולותיו, לא יזמה ולא קיימה דיון כולל בסדרי טיפולו של המינהל בהקצאת קרקעות לחציבה. גם המינהל עצמו לא יזם הבאת הנושא לפני המועצה.

המינהל גובה תמלוגים על פי תפוקת המחצבות. שיטות החישוב והפיקוח של המינהל לאימות כמויות חומרי המחצבה שהופקו בידי יזמים אינן יעילות, ומאפשרות לכאורה ליזמים לדווח על הפקת חומרי מחצבה בכמות קטנה מזו שהופקה בפועל.

תכנית המתאר הארצית לייעוד שטחים לכרייה וחציבה (תמ"א 14) שבהכנתה הוחל עוד בשנת 1971, טרם הושלמה. בהעדר תכנית כזאת מן הראוי היה שהמינהל יפעל להכנת תכניות מפורטות כדי לאפשר הקצאת קרקע למחצבות. אולם רק בינואר 1994 הנחה המינהל את משרדיו המחוזיים לפעול בדרך זו.

המפקח על המכרות במשרד התעשייה והמסחר העניק ליזמים רבים רישיונות חציבה בשטחים שאינם מיועדים לחציבה על פי חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965; חידש באיחור רישיונות חציבה שפג תוקפם; אצל את סמכות הפיקוח על פעילותן של המחצבות לאנשי יחידות הפיקוח של המינהל; אולם לא דרש מהמינהל לדווח לו על פעולות הפיקוח שנעשו וגם לא קיבל ממנו דיווחים כאלה.

חלק ניכר מהמחצבות פועל בשטחים שלא תוכננו לכרייה וחציבה; אף על פי כן חתם המינהל על הסכמי הרשאה להפעלתן. במועד הביקורת פג תוקפם של הסכמי הרשאה רבים. מאחר שהמינהל נוהג לגבות דמי שימוש ותמלוגים גם ממחצבות שפועלות בלא הסכם הרשאה תקף, אפשר להסיק, כי לכאורה הוא משלים עם קיום התופעה. ראוי היה לפעול להפסקת פעילות היזמים או לאכוף עליהם חציבה בהתאם לחוק.

המינהל אינו גובה ממפעילי מחצבות זמניות דמי שימוש עבור שטח החיצוב, גם אם הסכם ההרשאה לפעילותן חודש פעמים מספר לאחר תום התקופה שהוגדרה זמנית.

המינהל דיווח למשטרה רק על שיעור קטן של גניבות או כרייה בלתי מורשית באדמות שבניהולו. נוסף על החובה להעביר כל מקרה ראוי לטיפול המשטרה, אם טיפול כזה לא ניתן, מן הראוי לשקול טיפול במישור האזרחי ולתבוע פיצויים על הנזק שהחציבה או הכרייה הבלתי מורשית גרמו.

אין תיאום בין זרועות השלטון השונות העוסקות במחצבות - ובעיקר המינהל, המפקח על המכרות, משרד הפנים והמשרד לאיכות הסביבה. הפיקוח על פעילות המחצבות בשטח, המצוי בעיקרו בידי מפקחי המינהל, אינו יעיל.



רוב השטחים בתחום הקו הירוק שמופקים מהם חומרי מחצבה הם בניהול מינהל מקרקעי ישראל והוא המקצה אותם ליזמים לצורכי הפעלת מחצבות. מטרה מרכזית בטיפול הממלכתי בעניין המחצבות היא להבטיח אספקה סדירה של חומרי מחצבה למשק ולהביא לניצול מושכל של רזרבות החומר הקיימות. הקצאת הקרקעות לצורכי חציבה וכרייה בידי המינהל משפיעה על מבנה ענף המחצבות בישראל, על הפיזור הגיאוגרפי של אתרי החציבה באזורי הארץ השונים, על היקף תפוקת חומרי המחצבה ואף על מחיריהם של חומרים אלה, המושפעים ממידת הקרבה של אתרי החציבה לאזורים שבהם משתמשים בחומרי המחצבה.

על פי נתוני המינהל, בשנת 1992 פעלו בקרקעות שבניהולו 351 מחצבות והן הפיקו כ-39.9 מיליון טון חומרי מחצבה. מהם: אבן וחצץ - 64% מהתפוקה; חול - 17%; חומר לייצור מלט

וחומרים אחרים - 10%; כורכר וחומר ואדי - 8%; שיש וסיד - 1% מהתפוקה. הכנסות המינהל מהמחצבות באותה שנה הסתכמו ב-48.6 מיליון ש"ח, לעומת 26.1 מיליון ש"ח בשנת 1991.

במאי 1993 נכנס לתוקפו חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק חובת המכרזים) עד לאותו מועד הקצה המינהל קרקעות לחציבה שלא במכרז, בהסתמך על החלטה של מועצת מקרקעי ישראל (להלן - המועצה), שבה נקבע כי שר התעשייה והמסחר יהיה מוסמך להמליץ לפני המינהל לפטור ממכרז הקצאת קרקע למחצבות.

רישוי פעולת המחצבות בישראל והפיקוח עליהן נתונים בעיקר בידי רשויות השלטון האלה: המפקח על המכרות שבמשרד התעשייה והמסחר (להלן - משרד התמ"ס), המינהל, משרד הפנים, הרשויות המקומיות והמשרד לאיכות הסביבה.

בתקופה ספטמבר 1993 - יולי 1994, בדק משרד מבקר המדינה במינהל את אופן טיפולו בהקצאת קרקע למחצבות, בפיקוח על פעילותן ובגביית תמלוגים ודמי שימוש מיזמים שקיבלו הרשאות לכרייה ולחציבה. כמו כן נבדקו: במשרד התמ"ס הליכי הרישוי של מחצבות והפיקוח עליהן; במשרד הפנים נבדק טיפולו בתכנון קרקעות לצורכי כרייה וחציבה; ובמשרד לאיכות הסביבה הטיפול בעניינים הקשורים להשפעת פעולת המחצבות על הסביבה.

## היבטים כלכליים

1. עיקר השימוש בחומרי המחצבה הוא בבנייה, בסלילה ובעבודות פיתוח שונות בקרקע. בתחומים אלה מהווים חומרי המחצבה תשומה חיונית.

באוקטובר 1993 הגישה חברת תה"ל, מהנדסים יועצים בע"מ, למשרד הבינוי והשיכון, לפי הזמנתו, "סקר היצע וביקוש למוצרי מחצבה בטווח הקצר" (להלן - סקר המחצבות). בסקר נבחנו הביקוש וההיצע של חומרי מחצבה, עלויות הייצור של החומרים ומבנה השוק של ענף המחצבות.

**מסקר המחצבות עולה, בין היתר, כי באזורי הצפון והדרום יש עודף תפוקה של חומרי מחצבה, ואילו באזור המרכז, דהיינו בין חיפה לבית שמש, אין איזון בין הביקוש לתפוקה, אם כי כושר הייצור באותו אזור אינו מנוצל במלואו והביקוש עולה על ההיצע. עוד עולה מהסקר, כי בשנת 1992 פעלו בענף המחצבות בישראל 45 מחצבות, שכל אחת מהן הפיקה בשנה האמורה 50,000 טון חומר ויותר. כ-72% מתפוקת מחצבות אלה נעשתה בידי שלוש חברות גדולות.**

להלן, בעמוד הבא, טבלה המבוססת על נתוני הסקר ועל חישובי משרד מבקר המדינה, המראה את סך כל התפוקה של המחצבות בשנת 1992 ואת משקלן היחסי של שלוש החברות האמורות בכלל התפוקה.

בסקר המחצבות הובעה הדעה, כי שלוש החברות האמורות, שייצרו בשנת 1992, לפי חישוב שעשה משרד מבקר המדינה, כ-49% מתפוקת כלל המחצבות, מתאמות ביניהן את המחירים של חומרי המחצבה.

2. סקר המחצבות גם קובע כי מחיר השוק הממוצע של חומרי מחצבה הוא 7 - 8 דולר לטון, ואילו הוצאות הפקתם נעות בין 3.5 ל-5 דולר לטון, וכוללות בתוכן גם את התמלוגים המשולמים למינהל בסך 0.5 דולר לטון. דהיינו, נוצר רווח תפעולי של 70% - 100%, בהשוואה לכלל הוצאות התפעול. שיעור הרווח לפני מס, בהשוואה למחיר לצרכן, נע בין 30% ל-50%.

### התפלגות התפוקה של המחצבות בשנת 1992

<u>השיעור</u> <u>המצטבר</u> <u>(באחוזים)</u>	<u>השיעור</u> <u>מהתפוקה</u> <u>הכוללת</u> <u>(באחוזים)</u>	<u>התפוקה</u> <u>(באלפי</u> <u>טונות)</u>	
24.9	24.9	9,950	חברה א'
38.5	13.6	5,408	חברה ב'
49.0	10.5	4,175	חברה ג'
100.0	51.0	20,367	שונים
	<u>100.0</u>	<u>39,900</u>	<u>ס"ה</u>

על פי נתוני סקר המחצבות, עלו מחירי חומרי המחצבה משנת 1988 ועד לשנת 1992 בשיעור ריאלי של 5%, ואילו בשנים 1992 - 1993 (שבהן חל גידול ניכר בהשקעות בתחום התשתיות) הם עלו בשיעור ריאלי של 15%.

**משרד הבינוי והשיכון העביר את נתוני סקר המחצבות לידיעת המינהל. בינואר 1994 פנה המינהל אל הממונה על ההגבלים העסקיים והעלה לפניו את נתוני הסקר.**

**3. מממצאי סקר המחצבות אפשר להסיק שבענף המחצבות אין לכאורה תחרות אפקטיבית. הדבר נובע, בין היתר, מסדרי הקצאת הקרקעות לצורכי חציבה שהיו נהוגים במינהל במשך שנים רבות מאוד - לפני כניסתו לתוקף של חוק חובת המכרזים במאי 1993. עד אז, הקצה המינהל קרקע למחצבות, בדרך כלל, על פי פניות של היזמים ובלי מכרז פומבי. יוצא מכך, שהקצאת קרקעות בידי המינהל לצורכי כרייה וחציבה הביאה לריכוזיות בענף, במקום לסייע להגברת התחרות ולהורדת מחירים.**

גם חוק חובת המכרזים לא תרם להגברת התחרות בענף המחצבות. הועלה כי כדי שהמינהל יוכל להקצות קרקעות למחצבות באמצעות מכרזים פומביים, היו דרושות לו תכניות מאושרות של אתרים המיועדים לחציבה. עד למועד גמר הביקורת לא נערך המינהל ליישום הוראות החוק, ואין הוא יכול להקצות קרקע למחצבות ליזמים חדשים הרוצים להיכנס לענף. בכך פגע המינהל באפשרות קיומה של תחרות אפקטיבית בענף המחצבות שתביא להורדת מחירים. לדעת משרד מבקר המדינה, היה על המינהל להיערך לטיפול בעניין זה עוד לפני כניסתו לתוקף של חוק חובת המכרזים, כדי שעם כניסתו לתוקף יהיה אפשר לפרסם מכרזים להקצאת קרקע למחצבות (ראה גם להלן).

**4. המועצה, שמתפקידה בין היתר לקבוע את המדיניות הקרקעית שלפיה פועל המינהל ולפקח על פעולותיו, לא קבעה מדיניות כוללת בדבר סדרי הטיפול במחצבות, ולא יזמה ולא קיימה דיון כולל באופן טיפולו של המינהל בהקצאת קרקעות לחציבה. גם המינהל מצדו לא יזם הבאת הנושא לפני המועצה.**

**5. מחיר ההובלה של חומרי המחצבה הוא רכיב חשוב בעלות הכוללת שלהם. כאמור, מנתוני סקר המחצבות עולה, בין היתר, כי מיקום המחצבות באזורי הארץ השונים והיקף כושר הייצור שלהן אינם תיאומים את היקף צריכת חומרי המחצבה באותם אזורים. חלק מחומרי המחצבה המופקים במחוז הצפון ובמחוז הדרום, מובלים לאזור המרכז - התחום שבין חיפה לבית שמש - שבו צריכת החומרים גדולה מהיקף**

תפוקתם, הובלה המייקרת את מחירים. לדעת מבקר המדינה, מן הראוי שהמינהל ומינהל התכנון של משרד הפנים יתנו דעתם למצב דברים זה ויפעלו להתאמת מספר המחצבות באזורי הארץ השונים למידת הביקוש לחומרי מחצבה באזורים אלה. כך יהיה אפשר להקטין את העלויות הכרוכות בהובלת חומרי המחצבה מאזור לאזור ולהביא לירידה במחיריהם. בכלל זה, מן הראוי שהרשויות הנוגעות בדבר יתנו את דעתם גם על העלות הכרוכה בבילוי של כבישים הנגרם מכלי רכב המועסקים בהובלות, עלות שאינה נופלת על כתפי המובילים.

6. על פי התוספת השלישית לפקודת המכרות (להלן - הפקודה), דמי החכירה לשטחי חישוב יהיו בסכום קבוע של 10 ש"ח לכל דונם; על החוכר של קרקע לכריית מחצבים שאינם יקרים (חומרי מחצבה) לשלם לבעל הקרקע בעד החומר המופק תמלוגים בשיעור של 2% ממחיר החומר שהופק או משווי כשהוא במכרה. כיוון שההתקשרות שבין המינהל ליזמים להקצאת קרקע למחצבות אינה בדרך של חכירה או שכירות, כמוגדר בחוק המקרקעין, התשכ"ט-1969, אלא בהסכם הרשאה, קבעה המועצה בהחלטתה משנת 1970 כי בגין חומרי המחצבה ישלמו מפעילי המחצבות למינהל תמלוגים על בסיס ערך התפוקה (ראה להלן).

על פי חישובים שעשה משרד מבקר המדינה, השיעור הממוצע של התמלוגים שהמינהל גובה בפועל ממורשים בעד חומרי המחצבה שהם מפיקים הוא 10% - 15% ממחיר המכירה של אותם חומרים, ויש ששיעור התמלוגים מגיע אף ל-30% ממחיר המכירה. תמלוגים אלה, שמוטלים בשיעור קבוע על מחירי המכירה ולא על המחירים בפתח המחצבה, יוצרים אפליה לרעה של מחצבות המרוחקות מאזורי השיווק, כי מחירי המכירה של החומרים שהן מפיקות כוללים יותר הוצאות הובלה.

## היבטים של תכנון ואיכות סביבה

### ייעוד קרקעות לחציבה

1. על פי סעיף 49 לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבנייה) בתכנית מתאר ארצית לאזורי תעשייה וחציבה צריכים להיקבע, בין היתר, שטחים לאזורי תעשייה ושטחים להפקת מחצבים. עוד בשנת 1969 המליץ משרד מבקר המדינה, כי משרד הפנים ייזום, יחד עם המפקח על המכרות, הכנת תכנית מתאר ארצית שתייעד שטחים לחציבה (ראה דוח שנתי 19, עמ' 456). ואכן, באפריל 1971 הורתה המועצה הארצית לתכנון ולבנייה (להלן - המועצה הארצית) להכין תכנית מתאר ארצית לשטחי כרייה וחציבה (להלן - תמ"א 14), ובאוקטובר אותה שנה הוטלה הכנתה על משרד הפיתוח דאז ועל אגף התכנון במשרד הפנים (שאחר כך הפך למינהל התכנון). המועד להגשת התכנית למועצה הארצית נקבע לאוקטובר 1974, אולם היא לא הושלמה עד אותו מועד, וכפתרון מעשי יועדו אתרים מסוימים לחציבה במסגרת תכניות מתאר מחוזיות ובתכניות מפורטות. חלק מהאתרים שאושרו בתכניות האמורות לא היו כלולים בטיוטת תמ"א 14.

הועלה, כי מאז סוף שנות השבעים היתה התקדמות איטית מאוד בהכנת תמ"א 14, ובמועד הביקורת הנוכחית היתה מופקדת על הכנתה ועדת עורכי תכנית שמונתה בידי המועצה הארצית. רק באפריל 1993 החלה פעילות מוגברת בוועדת עורכי התכנית, ובמועד סיום הביקורת כבר היתה הצעה כמעט מגובשת בעניין כמה אתרי חציבה בדרום הארץ. אך כאמור, הללו לא אושרו סופית, והכנת תמ"א 14 לא הושלמה.

בהעדר אתרים מיועדים לחציבה בתכניות מאושרות, הכינו יזמים בעצמם תכניות מפורטות והגישו אותן למוסדות התכנון. מאחר שמדובר במחצבות הנמצאות על קרקע שבניהול המינהל,

היה על היזמים לקבל גם ממנו הרשאה לתכנון, דבר שיש בו כדי להאריך את משך הזמן עד לפתיחת המחצבה.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח התמשכות הטיפול בהכנת תמ"א 14, מן הראוי לפעול לאישורה חלקים-חלקים כפי שהחוק מאפשר, ולתת קדימות לאזור המרכז, אשר בעיקר בו יש, לכאורה צורך, לפתוח מחצבות נוספות, כדי שסך כל התפוקה באזור זה תשתווה לביקוש. ראוי גם שתוקם ועדת היגוי שתלווה ותקדם את הכנת תמ"א 14.

2. הועלה, כי במועד הביקורת פעלו מחצבות רבות על קרקע שלא חלה עליה תכנית מאושרת המייעדת אותה לחציבה. כך למשל, בתחום מחוז הצפון של המינהל, 10 מבין 48 מחצבות פעלו בלא תכנית מאושרת, ובתחום מחוז הדרום כ-40, מבין כ-95 מחצבות פעלו בלא תכנית מאושרת.

לא נמצא כי משרד הפנים פועל בשיטתיות למניעת פעילותן של מחצבות הפועלות באתרים שלא חלה עליהם תכנית מאושרת המייעדת אותם לחציבה. גם לא נמצא שהמשרד דיווח למינהל על עבירות על חוק התכנון והבנייה הקשורות בהפעלת המחצבות, כנדרש באותו חוק.

3. קודם למועד כניסתו לתוקף של חוק חובת המכרזים נהג המינהל, בדרך כלל, להטיל על יזמים את האחריות להכין הצעות של תכניות מפורטות ולהגישן למוסדות התכנון. באותה עת לא פעל המינהל להכנת מלאי של תכניות מאושרות המייעדות אתרי קרקע לחציבה. בנוהל מחצבות מינואר 1994 הורתה הנהלת המינהל, כי הממונה הארצי למחצבות, בשיתוף אגף תכנון ופיתוח שבמשרד הראשי של המינהל והמשרדים המחוזיים של המינהל, יפעלו להכנת תכניות מפורטות, המייעדות קרקעות לכרייה ולחציבה.

הבדיקה במינהל ובמשרד הפנים העלתה כי רק המשרד של המינהל במחוז הדרום הכין והגיש לאישורן של הוועדות לתכנון ולבנייה שבתחום מחוז הדרום תכניות מפורטות לאתרי חציבה. יחד עם זאת, במועד הביקורת הגיעו רק שתיים מאותן תכניות לשלב של הפקדה בוועדה המחוזית לתכנון ובנייה. שאר המשרדים המחוזיים של המינהל לא התחילו עד מועד הביקורת להכין הצעות של תכניות כאלה, וממילא לא הגישו אותן למוסדות התכנון. לדעת משרד מבקר המדינה, היה על כל אחד מגופי המינהל לפעול לביצועה של ההוראה; ועל הנהלת המינהל היה לוודא זאת. עקב אי-ביצוע הוראות הנוהל לא היו בידי המינהל, במועד כניסתו לתוקף של חוק חובת המכרזים ואף במועד הביקורת, אתרי קרקע המיועדים למחצבות שעליהם חלות תכניות מאושרות. מסיבה זו לא יכול היה המינהל להקצות במכרזים פומביים קרקע לחציבה, ובכך נמנעה אפשרות של כניסת יזמים חדשים לענף המחצבות.

#### השפעת המחצבות על איכות הסביבה

1. בזמן פעילותן משפיעות המחצבות על סביבתן באחת או יותר מהדרכים האלה: שינויים טופוגרפיים בקרקע, פגיעה בערכי טבע, פגיעה בנוף, פגיעה באיכות האוויר, יצירת רעש, יצירת שפכים ופסולת של חומרי מחצבה.

כדי להקטין את הפגיעה נהוג להכין תסקיר השפעה על הסביבה (להלן - תסקיר). התסקיר הוא מסמך הסוקר את הקשר בין תכנית המוגשת למוסד תכנון לפי חוק התכנון והבנייה לבין הסביבה שבה היא מיועדת להתבצע, ויש בו הערכות בדבר ההשפעות הצפויות של מימוש התכנית על אותה סביבה, וכן פירוט האמצעים הדרושים למניעת השפעות שליליות עליה. התסקיר הוא אחד הכלים החשובים בהליכי בדיקה ואישור של תכניות המוגשות למוסד תכנון, ובייחוד

פרויקטים גדולים ומורכבים. החובה להכנת התסקירים מוטלת על מגיש תכנית מכוח תקנות התכנון והבנייה (תסקירי השפעה על הסביבה), התשמ"ב-1982 (להלן - התקנות); בתקנות מצוינות התכניות המחייבות הגשת תסקירים, או שניתן לדרוש שיוכן תסקיר בעניינן.

על פי התקנות, הכנת תסקיר לעניין הפעלת מחצבה נתונה לשיקול דעתה של הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה הדנה בתכניות כאלה, והיא רשאית לדרוש הכנת תסקיר כזה אם היא סבורה כי למחצבה תהיה השפעה סביבתית ניכרת החורגת מהתחום המקומי. כמו כן רשאי לדרוש ממגיש תכנית להכין תסקיר, נציגו של שר במוסד תכנון או מוסד תכנון אשר הוגשה להם תכנית שלדעתם יש בביצועה כדי להשפיע השפעה ניכרת על הסביבה.

**מבדיקת ההנחיות להכנת תסקירים שהוציא המשרד לאיכות הסביבה עולה, כי מכיני התסקירים נדרשים לתת את הדעת על ההשפעה הייחודית של המחצבה שבה מדובר בהצעת התכנית המפורטת, בתחום של 500 מ' סביב המחצבה בלבד, ולא על ההשפעה המצטברת של מימוש כמה תכניות להקמת מחצבות, או של כמה מחצבות קיימות. בעניין הכנת תסקירי השפעה על הסביבה ובדיקתם, ראה דוח שנתי 44, עמ' 123.**

בתשובה למשרד מבקר המדינה ציין המשרד לאיכות הסביבה, שבהנחיות להכנתם של תסקירים מסוימים הוא הורה לבדוק את ההשפעה המצטברת על הסביבה שתהיה למימושן של כמה תכניות להקמת מחצבות. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהנחיה זו תהיה הנחיית קבע בסיסית של המשרד, בכל הקשור להכנת תסקירים.

**הועלה, כי כל עוד לא הושלמה הכנתה של תמ"א 14 ולא נכללו בהוראותיה דרישות המשרד לאיכות הסביבה, והיא לא הועברה אל הוועדות המחוזיות לתכנון ולבנייה לקבלת הערותיהן, כנדרש בסעיף 52 לחוק התכנון והבנייה, עלול הדבר להקשות על נציגי השר לאיכות הסביבה באותן ועדות לכלול בתכניות המוגשות לאישורן של הוועדות, הוראות בדבר ההשפעה שתהיה למימושן על איכות הסביבה.**

2. בהנחיות להכנת התסקירים לא נאמר דבר בעניין אופן חציכת חומרי המחצבה - חציבה לרוחב או לעומק. מן הראוי לכלול בהנחיות להכנת תסקירים גם הנחיות בעניין זה ובאופן שתהיה בידי מוסד התכנון אפשרות לבחון חלופות בנדון, כאשר מצד אחד יישקלו היבטים של עלויות נוספות הכרוכות בחציבה לעומק, ומצד אחר תובא בחשבון מידת הפגיעה שהיא עלולה לגרום לערכי טבע ונוף.

המשרד לאיכות הסביבה הודיע למשרד מבקר המדינה בדצמבר 1994, כי מתכנני המשרד מנסים לכלול את שיטת החציבה לעומק במסגרת תמ"א 14, אך בשלב זה, בלא הצלחה.

3. כאמור, הפעלת מחצבות גורמת למפגעים ולמטרדים. החוק למניעת מפגעים, התשכ"א-1961 (להלן - החוק למניעת מפגעים), מסמיך את השר לאיכות הסביבה להוציא צו אישי נגד אדם היוצר מטרדים. מהאסמכתאות עולה, שמחצבות רבות יוצרות מטרדים שונים. נמצא כי במהלך הביקורת ועד למועד סיומה, ביולי 1994 הוציא השר לאיכות הסביבה צו אישי אחד לאכיפת החוק למניעת מפגעים. לאחר המועד האמור ועד לסוף שנת 1994, הוציא השר צווים אישיים כאמור לגבי שש מחצבות נוספות. בראשית שנת 1995 נמצאו בשלבי הכנה עוד חמישה צווים אישיים.

**על פי צו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשל"ג-1973, מחצבה אינה טעונה רישוי של הרשות המקומית שבתחומה היא פועלת. מסיבה זו אין בידי ראש הרשות סמכות לנקוט הליכים להפסקת פעילות מחצבות היוצרות מטרדים. מן הראוי ששר**

הפנים והשר לאיכות הסביבה יתנו את דעתם על המצב ויפעלו לתיקונו של הצו. בתשובת המשרד לאיכות הסביבה על הערות הביקורת בעניין זה צוין כי הוכן צו חדש בתיאום עם משרד הפנים, שנשלח לראש הממשלה ולשר הפנים, ובו נכללות המחצבות בקבוצת העסקים הטעונים רישוי מאת הרשות המקומית שבתחומה הן פועלות.

#### גביית תמלוגים ותקבולים אחרים

1. בהחלטה (מס' 96) מנובמבר 1970 אישרה המועצה את הבסיס לחישוב התמלוגים שעל מפעילי המחצבות לשלם למינהל בעד חומרי המחצבה שהם מפיקים. עוד החליטה המועצה כי סכומי התמלוגים יפורטו ב"מחירון" אשר יוכן בידי המינהל ויעודכן על פי השינויים שיחולו במחירים של חומרי המחצבה.

יחידת המחצבות של המינהל מעדכנת את "מחירון" התמלוגים פעמיים בשנה. משרד מבקר המדינה העיר שמן הראוי לעדכן את סכומי התמלוגים כמה פעמים בשנה, היות שכל אימת שמחירי החומרים עולים, שיעורי התמלוגים יורדים.

2. התמלוגים שהמינהל גובה ממורשים מתבססים על הכמות שהופקה בפועל. תפוקת המחצבה אשר לפיה משלמים המורשים נקבעת באחת משתי השיטות האלה: (א) לפי משקל - המשאיות העמוסות היוצאות מהמחצבה נשקלות במאזניים (אלה מצויים במרבית המחצבות הקבועות); (ב) לפי נפח החומר המופק מהמחצבה (צורת מדידה זו נהוגה במחצבות זמניות).

משרד מבקר המדינה העיר, כי בחישוב לפי נפח חומר המחצבה שהופק אין מובא בחשבון המשקל הסגולי של החומר בהשוואה לנפחו; כלומר, סכום התמלוג הנגבה בעד מטר מעוקב של חומר מחצבה קטן מסכום התמלוג שהיה נגבה אילו נפח החומר היה מוכפל במשקל הסגולי שלו. מחישובים שעשה משרד מבקר המדינה, בהתבסס על נתוני סקרים גיאולוגיים עולה, כי לכאורה תמלוגים הנגבים בידי המינהל מוטים מאוד כלפי מטה, לעתים אף בשיעור של עד 30%. בסוגיה זו דן מבקר המדינה עוד בשנת 1975, בדוח שנתי 25 (עמ' 419). אולם לא נמצא כי המינהל פעל לתיקון שיטת חישוב התמלוגים וגבייתם.

3. על פי הוראות המינהל, על כל מורשה לדווח לו מדי חודש בחודש על תפוקת המחצבה ובהתאם לכך לשלם את התמלוגים המגיעים לו. הועלה, שהיו מורשים שלא המציאו למינהל דיווחים חודשיים, וגם המינהל עצמו לא יזם בדיקה מטעמו בעניין זה. המינהל הסביר שמדובר בחודשים שלא היתה בהם תפוקה. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהמינהל יקים את מערך הבקרה על גביית התמלוגים, באופן שבהעדר דיווח חודשי ממורשה תתריע על כך המערכת הממוחשבת.

4. נוסף על התמלוגים, על מורשה לשלם למינהל דמי שימוש בעד שטח החיצוב. הועלה, כי המינהל גובה דמי שימוש בעד שטח החיצוב רק ממורשים בעלי מחצבות קבועות, ואילו מורשים החוצבים מכוח הרשאה זמנית אינם מחויבים בתשלום דמי שימוש. נמצא שהמינהל האריך את תוקפם של הסכמי הרשאה זמניים רבים פעמים מספר אף לאותה מחצבה. יוצא שבפועל עקב חידושי ההסכמים כמבואר משך שנים, פעלו מחצבות בעלות הרשאה זמנית זמן ממושך לא פחות מהזמן שבו פעלו כמה מחצבות קבועות. אולם גם ממפעילי מחצבות "זמניים" לא נהג המינהל לגבות דמי שימוש.



**הועלה שיזמים לא מעטים שתוקף הסכם הרשאה לחציבה שבין המינהל לבינם פג, המשיכו להפעיל את המחצבות זמן רב, ואף במשך שנים מספר, בלא שהמינהל עשה עמם הסכם הרשאה חדש.**

לדעת משרד מבקר המדינה, על המינהל לפעול להפסקת פעילותם בשטח של יזמים שתוקף הסכמי הרשאה עמם פג. בין היתר, מן הראוי לשקול את האפשרות לכלול בהסכמי הרשאה הוראה שתאפשר למינהל לחייב יזמים שממשיכים לחצוב בלא הסכמי הרשאה תקפים, במלוא מחיר השוק של חומרי המחצבה שהפיקו, כפי שהמינהל נוהג כאשר חלק מהכורים או החוצבים נתפסים כשהם פועלים שלא בהסכמתו.

## **סדרי פיקוח ובקרה**

### **רישוי מחצבות**

על פי הפקודה, פתיחת מחצבה וניצולה טעונים רישיון מאת המפקח על המכרות (להלן - המפקח), המתמנה לתפקיד זה מכוח הפקודה והתקנות. הליך הרישוי קבוע בתקנות שהותקנו על פי הפקודה ובנהלים שהוציא המפקח. יחידת הפיקוח על המכרות שבראשה עומד המפקח מופקדת על הטיפול ברישוי מחצבות ועל הפיקוח על קיום תנאי הרישיונות.

1. על פי תקנות התכנון והבנייה (עבודה ושימוש הטעונים היתר), התשכ"ז-1967, אם יש לחציבה או לכרייה רישיון לפי הפקודה, ותכנית מאושרת ייעדה את השטח לחציבה, אין עוד צורך בהיתר לפי חוק התכנון והבנייה.

אולם הועלה, שרישיונות כאמור ניתנים גם לגבי אתרים שאינם מיועדים לכרייה וחציבה על פי תכנית מאושרת.

2. המפקח נוהג להנפיק רישיונות חציבה לתקופה מרבית של שנה. במסגרת הביקורת נבדק מועד חידושם של 166 רישיונות חציבה שהונפקו בתקופה אפריל 1991 - יולי 1993, שהם כמחצית מכלל הרישיונות שהמפקח הנפיק באותה תקופה. הבדיקה העלתה, כי חלק ניכר מהרישיונות חודשו והונפקו לאחר מועד פקיעת תוקפם. לדוגמה: כ-23% מהרישיונות הונפקו באיחור של חודש עד שלושה חודשים, ו-9% מהרישיונות הונפקו באיחור שבין שלושה חודשים לשנה.

3. על פי התקנות, חובה על בעלי רישיונות חציבה להמציא למפקח אחת לחצי שנה דין וחשבון על כמותם של המחצבים שנחצבו ועל מספר העובדים המרבי שהם העסיקו בכל חודש במהלך אותו פרק זמן. הועלה, כי רובם של בעלי הרישיונות אמנם מקיימים את חובת הדיווח, אלא שהמפקח אינו משתמש כלל בנתונים שבדוחות, והללו מונחים כאבן שאין לה הופכין. לדעת משרד מבקר המדינה, ריכוז וניתוח הנתונים הכלולים בדוחות הללו יכולים לשמש בסיס לתכנון פעולות הענף ולמעקב ופיקוח עליו.

המפקח הודיע למשרד מבקר המדינה בנובמבר 1994, שבכוונת משרד התמ"ס להזין את נתוני הדוחות למערכת הממוחשבת של המשרד ולאפשר על ידי כך שימוש בנתוני הדוחות בעתיד.

4. הועלה, כי הבדיקה היחידה שהמפקח נהג לעשות לפני הנפקת רישיון חציבה היתה אם יש בידי מבקש הרישיון הסכם הרשאה לחציבה שנערך בין המינהל לבינו. אם היה בידי המבקש הסכם כזה, היה המפקח מנפיק לו רישיון חציבה באורח כמעט אוטומטי.

5. בשנת 1985 אצל המפקח דאז את סמכותו על פי סעיף 68 לפקודה לאנשי יחידות הפיקוח המחוזיות של המינהל. המפקח לא גיבש סיכום בכתב בדבר הנוהל שעל פיו יעביר אליו המינהל את המידע על הממצאים שיעלו אנשי יחידות הפיקוח של המינהל. על פי אסמכתאות שבמינהל, מדי שנה בשנה מגלים אנשי יחידות הפיקוח של המינהל בשטח מאות מקרים המכונים בידי המינהל אירועים של "כרייה וחציבה בלתי חוקית". המידע על אירועים אלה אינו מועבר כלל מהמינהל למפקח. לא נמצא שבמהלך השנים המפקח עצמו דרש מהמינהל להעביר לו מידע על מחצבות הפועלות בלי רישיון מתוקף הפקודה, או שלא על פי תנאי הרישיון. יצוין, שהמינהל אמור לדווח למשטרה או להגיש לה תלונות על כרייה וחציבה לא חוקיות שאנשי יחידות הפיקוח שלו העלו בשטח (ראה להלן).

6. יחידת הפיקוח על המכרות עוסקת למעשה בהליך פורמלי של רישוי מחצבות. אך היא אינה בודקת את הבקשות מבחינת אופי השטח, טיב החומר וכורסם המקצועי והכלכלי של היזמים. המפקח הסמיך עובדים של המינהל לפקח על אופן פעילות המחצבות בשטח, אך כאמור הוא אינו דורש מהמינהל לדווח לו על ממצאים שהועלו וגם אינו מקבל ממנו דיווחים כאלה. שלא כבעבר יחידת הפיקוח על המכרות אינה עוסקת כמעט בעניינים כלכליים הקשורים בפיתוח ענף החציבה, לרבות ייזום עריכת סקרים בנוגע לתפוקה ולצריכה של חומרי מחצבה הצפויות בעתיד. לדעת משרד מבקר המדינה, מצב הדברים המתואר מעמיד בסימן שאלה את הצורך בהמשך קיומה של יחידת הפיקוח על המכרות במתכונתה הנוכחית.

#### היחידה הארצית למחצבות

1. במינהל פועלת "יחידה ארצית למחצבים" (להלן - יחידת המחצבות).

מדי שנה בשנה מעבירה יחידת המחצבות להנהלת המינהל נתונים בדבר פעילות המחצבות על הקרקעות שבניהולו של המינהל, והנתונים האלה מתפרסמים בדוחות השנתיים של המינהל. הועלה, כי הנתונים אינם מתבססים, בדרך כלל, על תיעוד מבוקר כלשהו, ומקצתם מתבססים על בירורים טלפוניים שקיים הממונה הארצי עם פקידיים במשרדים המחוזיים של המינהל. עוד הועלה שיש אי-התאמה בין הנתונים שבדוח השנתי על סכומי ההכנסות מתמלוגים שנתקבלו ממחצבות לבין נתונים כספיים שמקורם בחשבות המינהל. כך למשל, בשנת 1992 היה ההפרש בין הסכומים שצוינו בשני המקורות כ-3.3 מיליון ש"ח.

2. בהחלטת המועצה משנת 1975 נקבע, כי המינהל יוציא הוראות נוהל להפעלת כללים בדבר העברת זכויות במחצבות ובדבר תשלום דמי הסכמה למינהל. הוראות נוהל כאלה לא הוכנו ולא פורסמו, וממילא גם לא קיים סעיף אחר באותה החלטה שקבע כי יש לבדוק את הכללים בתום שנתיים מהפעלתם.

3. יחידת המחצבות מכינה מדי שנה בשנה תכנית עבודה שנתיית הנכללת בקובץ תכניות העבודה של המינהל. אולם היא אינה מקיימת מעקב אחר ביצוע התכנית, ואין בידיה מידע שממנו אפשר ללמוד אם וכיצד יחידות המינהל עמדו בביצוע התכנית, ולכן גם אין היא יכולה להפיק לקחים מהביצוע.

4. על פי נוהל המחצבות של המינהל מתחילת שנת 1994 מוטלים על יחידת המחצבות שני תפקידים בלבד: האחד - "לפעול לאבטחת אוצרות חומרי הגלם וייעודן של הקרקעות למטרות חציבה"; והאחר - "לשקם ולהחזיר מחצבות נטושות לשימוש חוזר בהתאם לייעוד הקרקע".

משרד מבקר המדינה ניסה להעריך אם יחידת המחצבות ממלאת את שני התפקידים שנקבעו לה. לא נמצאו אסמכתאות שמהן אפשר ללמוד על יוזמות שנקטה היחידה בשנים האחרונות לאבטחת אוצרות חומרי המחצבה ולאבטחת אספקה סדירה של חומרים אלה למשק. היחידה גם לא יזמה איסוף מידע בדבר צורכי המשק בחומרי מחצבה ובדבר מצבו של ענף המחצבות.

משרד מבקר המדינה העיר, שכיוון שבמהלך השנים הצטמצם מאוד היקף פעילותה של יחידת המחצבות, מן הראוי לשקול להגדיר מחדש את תפקידיה.

המינהל הודיע למשרד מבקר המדינה בנובמבר 1994, שהוא סבור כי מן הראוי לבחון מחדש את מסגרת תפקידיה של יחידת המחצבות, הן כגוף שמטרתו לתת ייעוץ מקצועי להנהלת המינהל והן כגורם מתאם ומפקח על נושא המחצבות בהיבט ארצי.

### הקצאת קרקע למחצבות

1. נוהל מחצבות מ-1987 ריכז ופירט את הליכי הטיפול במחצבות במועד הוצאתו, והוא הוחלף בנוהל מינואר 1994. בעקבות ממצאי הביקורת והערותיה על הנוהל מינואר 1994, הוציא המינהל, ביוני אותה שנה - עוד לפני מועד תום הביקורת - נוהל חדש.

2. הוועדה הארצית למחצבות פועלת זה שנים ליד יחידת הפיקוח על המכרות. בוועדה משתתפים נציגים מהמינהל וממשרדי הפנים והתמ"ס, והמפקח על המכרות משמש יושב הראש שלה. ממועד הקמת הוועדה ועד למועד כניסתו לתוקף של חוק חובת המכרזים היה תפקידה העיקרי של הוועדה להמליץ בפני שר התמ"ס שימליץ לפני המינהל לפטור ממכרז קרקע למחצבות. יצוין שעל פי החלטות המועצה, הוסמך השר להמליץ לפני המינהל לשחרר מחובת מכרז קרקע לצורך חציבה. משרד מבקר המדינה בדק את סדרי העבודה של הוועדה ואת נהליה. הוועדה אינה ועדה סטטוטורית: אין לה כל מעמד חוקי ולא תפקיד מהותי בהליך הקצאת קרקע למחצבות; לא היה לה מעמד חוקי בתקופה שקדמה לחקיקת חוק חובת המכרזים, וגם אין לה כל מעמד חוקי מתוקף אותו חוק. לכן, ספק אם יש הצדקה להמשך קיומה.

3. על פי הוראות חוק נכסי המדינה, התשי"א-1951, הענקת זיכיון לכרייה וחציבה לתקופה של משלוש עד עשר שנים תהיה טעונה הסכמה של ועדת הכספים של הכנסת, והענקת זיכיון לתקופה של יותר מעשר שנים טעונה אישור הכנסת.

המינהל לא קיים את הוראות החוק האמור, ולא העביר לאישור ועדת הכספים של הכנסת או לאישור הכנסת זיכיונות שמתוקף הוראות אותו חוק היה עליו להעביר לאישורן.

### התקשרות המינהל עם יזמים

1. המשרדים המחוזיים של המינהל חתמו על הסכמי הרשאה לחציבה עם יזמים לתקופות שאורכן שונה מאוד. במרבית תיקי המחצבות לא נמצאו מסמכים שמהם אפשר ללמוד מדוע, לדוגמה, ליזם אחד ניתנה הרשאה לתקופה של שלוש שנים וליזם אחר, הרשאה לשבע שנים.

2. הועלה, כי במינהל אין מקפידים על זיהוי מדויק של שם היזם שעמו נחתם הסכם הרשאה לחציבה, ושמו של היזם רשום בגרסאות שונות. לא נמצא כי בנוהלי העבודה של המינהל נכללו הנחיות בדבר הצורך לזהות במדויק את הגוף שההסכם נחתם עמו. זאת ועוד, לא נמצא שהמינהל דורש מיזם שהוא תאגיד להוכיח שהעסקה אושרה בידי הגוף המוסמך בתאגיד, וכי החתומים

עליה בשם התאגיד אכן מוסמכים לייצגו בה. משרד מבקר המדינה העיר למינהל שאי-הקפדה בעניין זה עלולה לגרום למינהל קשיים משפטיים.

המינהל הודיע למשרד מבקר המדינה בנובמבר 1994, כי על פי הנחיות לשכת הייעוץ המשפטי של המינהל יש לבדוק את הפרטים בחוזים שהמשרדים המחוזיים חותמים בשם המינהל, וכי הוא יוציא הוראות שינון בדבר הצורך להקפיד בזיהוי מדויק של פרטי היזמים שעמם נעשים החוזים; וכן כי יעמוד על כך שיומצאו למינהל מסמכי התאגיד שעמו הוא עושה את החוזה, לרבות מסמך המציין מי יחתום על החוזה בשם התאגיד.

3. בהסכם ההרשאה לכרייה וחציבה שהמינהל חותם עליו מוטלת על היזם החובה להשיג מהרשויות השונות את כל האישורים הדרושים להפעלת המחצבה: לדאוג שתחול על אתר החציבה תכנית מפורטת מאושרת כמשמעה בחוק התכנון והבנייה, לקבל רישיון חציבה מאת המפקח על המכרות וכד'.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שחתימת המינהל על הסכם הרשאה לחציבה תינתן רק לאחר שהיזם המציא לו ראיה שבידיו כל האישורים הדרושים על פי דין להפעלת המחצבה.

כאמור, ביוני 1994 הוציא המינהל, בעקבות הערות משרד מבקר המדינה, נוהל מחצבות מתוקן. בנוהל הזה מתנה המינהל חתימת הסכם הרשאה עם יזם בקיום תכנית מאושרת החלה על אתר החציבה, אך עדיין אין הוא מתנה את חתימת הסכם ההרשאה בעקבות הזכייה במכרז, בהמצאת האישורים האמורים.

4. במועד הביקורת פעלו מחצבות רבות בלא הסכם הרשאה בר תוקף. במחוז הצפון של המינהל פעלו בלא הסכם הרשאה בר תוקף 12 מבין 48 מחצבות (25%); במחוז המרכז של המינהל - 46 מבין 108 מחצבות (43%); ובמחוז הדרום של המינהל - 42 מבין 95 מחצבות (44%).

5. כאמור, בינואר 1994 הוציא המינהל נוסח חדש של נוהל מחצבות, ובינוני אותה שנה - נוסח חדש יותר. לא נמצא כי לשכת היועץ המשפטי של המינהל בדקה את טיוטות שני הנהלים החדשים והעירה הערות לתוכנם, גם לאחר שנודע לה עליהם, אף שמן הראוי היה שתעשה זאת.

6. במסגרת הסכם ההרשאה למחצבה קבועה דורש המינהל מהמורשים להפקיד בידיו שטר ביטחון בלתי צמוד למדד. יצוין, שבנוהל המחצבות מ-1987 נקבע כי השטרות לביטחון יהיו צמודים למדד המחירים לצרכן, אך בנהלים מ-1994 נשמטה הוראה זו. בעקבות הביקורת הודיע המינהל למשרד מבקר המדינה, כי יתקן את נוהל מחצבות ויקבע בו כי על כל מורשה להמציא למינהל שטר ביטחון צמוד למדד.



מכל האמור לעיל עולה, שעל המינהל לנסח הסכם הרשאה חדש למחצבות, אשר יתאים למציאות החדשה שלאחר כניסתו לתוקף של חוק חובת המכרזים, וכמו כן עליו לתקן את הליקויים שבנוסח הסכם ההתקשרות הנוכחי עם המורשים.

## פיקוח על פעילות המחצבות

1. על פי הוראות נוהל מחצבות שהוציא המינהל יש לעשות ביקורות מדגמיות שיכללו השוואה בין הנתונים שבתעודות המשלוח של המחצבות לבין הנתונים המובאים בדיווח של המחצבות למינהל לצורך תשלום התמלוגים; כמו כן חשוב במיוחד לעשות בדיקה בשטח כדי להעריך את כמות חומרי המחצבה שהופקו. משרד מבקר המדינה העלה כי בשנים 1992 ו-1993 לא עשה המינהל ביקורות מדגמיות במחצבות.

**נוהל המחצבות של המינהל אף קובע, כי לצורך ייעול הפיקוח על המחצבות יומצא לאנשי יחידות הפיקוח המחוזיות של המינהל מידע נוסף מגורמים כגון: רשות שמורות הטבע, משרד התמ"ס, משרד העבודה והרווחה ורשויות מקומיות; אולם המינהל לא גיבש נהלים להעברת מידע אליו מהגופים האמורים.**

2. על פי הסכמי ההרשאה על מורשה לשלם למינהל תמלוגים בעד מלוא הכמות של חומרי המחצבה שהפיקו. מקצת המורשים, בעיקר בעלים של מחצבות גדולות ובינוניות, הקימו בתחום המחצבות שבבעלותם או לידן מפעלים שונים, כגון מפעלים לייצור אספלט ובטון, הצורכים כמויות גדולות של חומרי מחצבה. לא נמצאו בתיקי המינהל אסמכתאות שמהן אפשר ללמוד שמורשים אלה דיווחו למינהל, אם באמצעות תעודות משלוח עצמיות או בכל דרך אחרת, על חומרי מחצבה שהם הפיקו לצורך הייצור במפעלים שבבעלותם.

על פי נתוני יחידת המחצבות, בשנת 1992 הגיעו התמלוגים שהמינהל גבה ממורשים לכ-45 מיליון ש"ח. לפי הערכת יחידת המחצבות, כ-10% מחומרי המחצבה שהפיקו המחצבות בשנת 1992 הועברו ישירות לשימוש המפעלים של המורשים. יוצא כי באותה שנה נגרם למינהל הפסד הכנסה של כ-4.5 מיליון ש"ח.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המינהל לעשות ביקורת באתרי חציבה שבהם מפיקים חומרי מחצבה לשימוש עצמי ולפקח על כמות חומרי המחצבה הנכנסת למפעלים באמצעות בדיקת רישומי המפעלים עצמם. כדי שהבדיקה הזאת תהיה יעילה, על המינהל לדרוש מהמורשים להנהיג שימוש בתעודות משלוח גם לצריכה עצמית.

3. לפי הסכמי ההרשאה רשאי המינהל לעיין בספרי החשבונות של מורשים ולדרוש מהם אישור של רואה חשבון על פרטים שאינם סוד מסחרי. הועלה, שבפרק הזמן שנבדק לא השתמש המינהל כלל בזכותו לעיין בספרי החשבונות כדי לבדוק את תפוקת המחצבות של המורשים.

4. אמצעי נוסף העומד לרשות המינהל לשם פיקוח על היקף תפוקת המחצבות ועל גביית התמלוגים הוא מפת מדידה. באמצעות מפת המדידה אפשר לקבוע את נפח החומר שהופק מן המחצבות. הועלה כי המינהל השתמש באמצעי זה רק פעמים נדירות, בעיקר כשהועברו זכויות במחצבה ממורשה אחד לאחר.

5. הועלה, שהמינהל לא פעל לשתף גורמים שלטוניים אחרים, כגון המשרד לאיכות הסביבה, במידע הנוגע לתחומי פעילותם, שהגיע ליד יחידות הפיקוח שלו.

6. אמצעי נוסף המשמש את המינהל לצורך הפיקוח על כרייה וחציבה וגם לצרכים אחרים הוא סוירים אוויריים ותצלומי אוויר. הועלה כי במועד הביקורת היו הסוירים האוויריים האחרונים שעשה המינהל לצורך פיקוח על כרייה וחציבה כלהלן: בנובמבר 1991 בתחום מחוז הצפון של המינהל; ובאוקטובר אותה שנה - בתחום מחוז המרכז של המינהל. ממצאי הסוירים האלה הועברו ליחידות הפיקוח של המשרדים המחוזיים האמורים. אולם ביחידת המחצבות לא נמצא מידע שממנו אפשר ללמוד מה נעשה באותם ממצאים.

7. מנתוני המינהל עולה שבשנים 1986 - 1993 גילו אנשי יחידות הפיקוח של המינהל 791 אירועים של כרייה או חציבה בלתי מורשית מאדמות שבניהולו, אך הוא דיווח למשטרה רק על 186 (23.5%) אירועים כאלה. לדעת משרד מבקר המדינה, בהעדר טיפול פלילי מן הראוי לשקול טיפול במישור האזרחי ולתבוע פיצויים על הנזק שגרמו החציבה או הכרייה הבלתי מורשות.

8. הועלה, כי יש שוועדת המחצבות של מחוז הדרום של המינהל החליטה על מתן הרשאות לכרייה או חציבה ליזמים, בלא לקבוע מהי הכמות המרבית של חומרי מחצבה שכל יזם יורשה להפיק. כך עשתה, למשל, בישיבתה בפברואר 1994, כאשר אישרה חתימת הסכמי הרשאה ל-12 מחצבות.

9. ועדת המחצבות האמורה גם נהגה לאשר מתן הרשאות זמניות לכרייה וחציבה, בדרך כלל לשנה, כאשר באישור הוטל על היזם למלא בתוך אותה שנה את חובותיו לפי חוק התכנון והבנייה. כך למשל, בשנת 1992 הקצה המשרד המחוזי ליזם שטח למחצבה שלא חלה עליו תכנית מאושרת, ושהיה בקרבה מסוכנת לעמוד מתח גבוה. היזם החל בחציבה, אך פעולתו הופסקה בידי משרד הפנים.

לדעת משרד מבקר המדינה, הדוגמה הזאת מלמדת, בין היתר, על הסכנות הגלומות במתן הרשאה לחציבה בלא הסתמכות מראש על תכנית מאושרת.

10. עוד הועלה, שבדרך כלל המערכת הממוחשבת שבכל אחד מהמשרדים המחוזיים של המינהל שנבדקו, אינה מתריעה מראש על הסכמי הרשאה שתוקפם עומד לפקוע.

להלן תיאור טיפולו של המינהל בשתי הקצאות קרקע לחציבה ובהארכת הסכמי הרשאה לחציבה:

(א) סדרי הטיפול במחצבה באזור מגדל צדק: בשטח שבאזור מגדל צדק, שבתכנית מתאר מחוזית יועד לפארק, פעלו כמה מחצבות. בשנת 1981 חתם המינהל הסכם הרשאה עם יזם (להלן - יזם א') להפעלת מחצבה באותו שטח. תוקף ההסכם פג ב-21.3.84 ומאז לא חודש. המחצבה פעלה בשטח עוד קודם לכן, על פי היתר לשימוש חורג, שגם תקפו פג ב-1984. אולם, אף על פי כן היא המשיכה לפעול באין מפריע גם לאחר מכן, אם כי מפעם לפעם התריעה על כך מחלקת הפיקוח המחוזית של המינהל, ובמועד סיום הביקורת היא עדיין פעלה. אין להשלים עם טיפול כזה ועם הימנעות מנקיטת הצעדים המתבקשים.

בשנת 1993 הורה מנהל מחוז המרכז במינהל לפנות את כל החוצבים באזור הנכלל בשטח הפארק. בעקבות ההוראה פעל המינהל להפסקת העבודה במחצבה סמוכה, שהופעלה בידי יזם אחר, אשר "רכש" את הזכויות בה בלא הסכמת המינהל. לא נמצא כי המינהל נקט פעולה כלשהי נגד יזם א', שהמשיך להפעיל את המחצבה שפעלה בתחום הפארק אף שלא היה לו הסכם הרשאה בר תוקף.

התברר למשרד מבקר המדינה כי המינהל לא הפסיק את פעולתה של המחצבה שהפעיל יזם א' כיוון שסבר באותה עת, בלא שהסתמך על בדיקה מתאימה, כי פעולת החציבה בה נעשת במסגרת תכנית לשיקום אתר המחצבה. הפקודה קובעת שכאשר מופסק ניצול מחצבה פלונית או חלק ממנה יש לשקם אתר המחצבה. המפקח רשאי להודיע לבעל מחצבה שאתר המחצבה טעון שיקום, והשיקום צריך להיעשות בידי בעל המחצבה, או בידי רשות שמורות הטבע, לפי תכנית שיקום אשר כלולה לעתים בתכנית המאושרת שלפיה יועד האתר למחצבה, או, בהעדר הוראות כאלה בתכנית המאושרת - לפי תכנית שיקום שיש להכניח לפי הוראות חוק התכנון והבנייה. הועלה, כי במועד הביקורת תכנית כזו טרם אושרה.

לדעת משרד מבקר המדינה, היה על המינהל לברר מבעוד מועד אם אכן יש תכנית מאושרת לשיקום אתר המחצבה. הועלה, כי משרד הפנים אף הוא לא פעל להפסקת פעולת המחצבה. הסכמה שבשתיקה מצד המינהל לפעילות של יזם שאין בידיו הסכם הרשאה בר תוקף מחלישה את מעמדו של המינהל בבואו לממש את זכויותיו.

(ב) סדרי הטיפול במחצבה בגבעת סילון: תקנה 25(5)(א) לתקנות לפי חוק חובת המכרזים קובעת כי הענקת זכויות למפעל מאושר, בקרקע המצויה באזור עדיפות לאומית, תהיה פטורה ממכרז, אם מינהלת מרכז ההשקעות תאשר כי קרקע זו דרושה למפעל במסגרת התכנית המאושרת כמשמעותה בחוק לעידוד השקעות הון, התשי"ט-1959.

בנובמבר 1993 המליצה ועדת האיתורים של מחוז הדרום במינהל, אשר מתפקידה להמליץ לפני ועדת עסקאות של המשרד המחוזי על הקצאת קרקע ליזמים, להקצות ליזם, בלא מכרז, קרקע למחצבה בגבעת סילון, בשל היות הפרויקט מפעל מאושר. הביקורת העלתה כי המלצה זו ניתנה אף שלא הומצא למינהל אישור שהקרקע האמורה דרושה למפעל במסגרת התכנית המאושרת, ואף שבפועל לא היה הדבר כך.



1. במשך שנים רבות - עד מאי 1993, מועד כניסתו לתוקף של חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 - הקצה מינהל מקרקעי ישראל קרקע למחצבות, בדרך כלל, בלי מכרז. באותה עת היוזמה לפתיחת מחצבות היתה, בדרך כלל, של יזמים. היזמים פנו בבקשה לרשויות השלטון, ואלו נהגו להיענות לבקשות.

עקב כך, בשנים שקדמו לכניסתו לתוקף של חוק חובת המכרזים לא נוצרה בענף המחצבות תחרות אפקטיבית, שכן מספר מצומצם של חברות הפיקו ושיווקו חלק ניכר מתפוקת הענף.

גם לאחר כניסתו לתוקף של חוק חובת המכרזים לא הוגברה התחרות בענף המחצבות: החוק מחייב את המינהל להקצות קרקע למחצבות חדשות במכרזים פומביים, והדבר מחייב שיהיו בידי המינהל אתרי קרקע מיועדים לחציבה, שעליהם חלות תכניות מאושרות כמשמען בחוק התכנון והבנייה. אולם המינהל לא נערך כיאות ליישום של החוק, ומאז כניסת החוק לתוקף ועד תחילת שנת 1995 לא היו בידיו קרקעות מתוכננות לחציבה. לכן עדיין נמנעת מיזמים חדשים היכולת להיכנס לענף, ונמנעת הגברת התחרות בו. את המחיר הכלכלי של העדר תחרות אפקטיבית משלם כלל המשק.

2. מועצת מקרקעי ישראל, שבין השאר תפקידה לקבוע גם את המדיניות הקרקעית שלפיה יפעל המינהל ולפקח על פעולותיו, לא יזמה ולא קיימה דיון כולל בסדרי טיפולו של המינהל בהקצאת קרקעות לחציבה. גם המינהל עצמו לא יזם את הבאת העניין לפני המועצה.

3. צריכת חומרי המחצבה באזור מרכז הארץ - בין חיפה לבית שמש - גדולה מהיקף הייצור של חומרים אלה באותו אזור, משום שמחצבות קיימות אינן מנצלות את מלוא כושר הייצור שלהן במסגרת הרשאת החציבה. פתיחת מחצבות חדשות באזור המרכז, שעלות הובלת החומרים שלהן תהיה נמוכה, תגביר את התחרות בענף ותביא להורדת המחירים של חומרי המחצבה.

4. עוד בשנת 1971 החלה המועצה הארצית לתכנון ולבנייה, בעזרת מינהל התכנון שבמשרד הפנים, להכין תכנית מתאר ארצית לכרייה ולחציבה. מאז ועד מועד גמר הביקורת חלפו כ-24 שנים, אולם התכנית טרם הושלמה.

מן הראוי שהמועצה הארצית ומינהל התכנון בשיתוף מינהל מקרקעי ישראל יתנו קדימות להשלמת תכנית המתאר הארצית למחצבות.

5. המינהל אינו מקיים פיקוח יעיל על המחצבות ופעילותן. מחצבות רבות פועלות בלא הסכס הרשאה תקף ועל שטחים שלא יועדו לחציבה על פי הוראות חוק התכנון והבנייה; המינהל אינו גובה תמלוגים מלוא כמות חומרי המחצבה שמפיקות המחצבות ושיטת המעקב של המינהל אחרי תשלום התמלוגים מצד המורשים אינה יעילה. גם הפיקוח בשטח אחר פעילותן של המחצבות אינו יעיל.

## ממצאי מעקב

### מועצת מקרקעי ישראל - נהליה וסדרי עבודתה

דוח שנתי 44, עמ' 221

1. בחודשים מארס - אוגוסט 1993 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא מועצת מקרקעי ישראל - נהליה וסדרי עבודתה. ממצאי הביקורת פורסמו בדוח שנתי 44, עמ' 221, ואלה העיקריים שבהם: השרים הממונים על ביצוע חוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך-1960, לא התקינו תקנות ולא פרסמו כללים בדבר הנהלים וסדרי העבודה של מועצת מקרקעי ישראל (להלן - המועצה) ושל ועדות המשנה שלה ובדבר כישוריהם ומשך כהונתם של חברי המועצה; המועצה לא קבעה תקנון עבודה לעצמה ולוועדות המשנה שלה; לא נמצאו אסמכתאות שמהן אפשר ללמוד כיצד נקבע הרכב נציגי הממשלה במועצה; במהלך השנים הוגדל מספר חברי המועצה, והדבר נעשה שלא על פי הליכים נאותים; רוב נציגי הקרן הקיימת לישראל במועצה וכן חלק מנציגי הממשלה במועצה, שאינם עובדי מדינה, קשורים לגורמים ולמוסדות של המגזר החקלאי, ואילו המחוקק לא קבע מה עמדתו בשאלה, אם מותר לחברי המועצה לתת ביטוי לאינטרסים של המגזרים שמהם הם באים ולנסות לקדם אותם במועצה ובוועדותיה.

2. בחודשים אוקטובר - נובמבר 1994 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב בנושא האמור. נמצא, שנוכח הליקויים החמורים שמבקר המדינה הצביעה עליהם בדוח שנתי 44, ננקטו צעדים להסדרת נהליה וסדרי פעילותה של המועצה, ואלה הם:

(א) מנהל מינהל מקרקעי ישראל מינה ביולי 1994 ועדה של משפטנים, וזו הכינה והגישה לו באוקטובר אותה שנה הצעת תקנות שיותקנו מתוקף חוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך-1960. אולם נוכח ההתפתחות המפורטת להלן, לא הותקנו התקנות שהוצעו בהצעה זו.

(ב) כמה חברי כנסת הגישו במחצית השנייה של 1994 שתי הצעות חוק פרטיות שעניינן הסדרת נהליה וסדרי עבודתה של המועצה; אחת מהן, שהוגשה ביולי אותה שנה, בידי קבוצת חברי כנסת, ובהם יו"ר ועדת הכנסת לענייני ביקורת המדינה, עברה את הליכי החקיקה ונתקבלה בכנסת בינואר 1995. בחוק שהתקבל - חוק מינהל מקרקעי ישראל (תיקון), התשנ"ה-1995 - הוסדרו מרבית העניינים שהעלתה הביקורת.