

4. המינהל לא הנהיג סדרי פיקוח ובקרה נאותים, ולו מדגמיים, על הליך הכנת העסקאות ואישורן, כדי לוודא שהעסקאות אכן הוכנו ואושרו בהתאם לנהלים ובמקצועיות הראויה, וכדי למנוע ניצול לרעה של סמכויות שהוקנו לבעלי תפקידים בהקשר לכך.

5. מקור רגיש לטעויות ואף לפעולות במזיד, שיש בהן לפגוע באינטרסים של המינהל, הוא מערכת המידע הממוחשבת. המערכת אינה מאובטחת כהלכה, והיא מאפשרת ניצול לרעה של המידע המצוי בה.

לדעת מבקר המדינה, על המינהל לבחון ולארגן את מערכות הבקרה שלו; ובכלל זה לקבוע הליכים, סמכויות וכלים לטיפול באירועים חריגים ובכשלים; להפיק מהם מסקנות מערכתיות ולפעול לתיקונם. אשר לאירועים חריגים המעלים חשש לפגיעה בטוהר המידות, על המינהל להדק את הקשר עם נציבות שירות המדינה בנדון, וכן לסייע למשטרת ישראל ככל שיידרש.

הקצאת קרקע להקמת מרכז אזרחי ביישוב שוהם

מינהל מקרקעי ישראל (להלן - המינהל) מופקד, על פי חוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך-1960, על ניהול מקרקעי ישראל, שהם המקרקעין של המדינה, של רשות הפיתוח ושל הקרן הקיימת לישראל. במסגרת תפקידיו משווק המינהל קרקעות שבניהולן ליזמים לצורך בנייה למגורים, למסחר, לשירותים ולמטרות נוספות.

באוקטובר 1991 פורסמה תכנית מתאר ליישוב שוהם הקובעת את השטחים לבינוי ואת היקף הבנייה בכל שטח לפי יעודה. בתכנית המתאר נקבע שעל אחד המגרשים ששטחו כ- 11,000 מ"ר (להלן - המגרש) יוקם מבנה, ובו: שטחי מסחר ושירותים בשתי קומות, ומעליהן שלוש קומות של דירות למגורים (להלן - המרכז האזרחי). לפי תכנית המתאר ניתן לבנות על המגרש כ- 11,000 מ"ר למגורים ו- 8,800 מ"ר למסחר.

במהלך שנת 1997 בדק משרד מבקר המדינה את הקצאת הקרקע להקמת המרכז האזרחי. נבדקו בעיקר נושאים אלה: סדרי עריכת המכרז; התמורה שקיבל המינהל עבור המגרש; והביצוע בפועל לעומת הקבוע בתכנית המתאר, בהוראות המכרז ובחוזה הפיתוח. הבדיקה נעשתה במינהל, באגף שומת מקרקעין שבמשרד המשפטים (להלן - השמאי הממשלתי) ובוועדה המקומית לתכנון ולבנייה בשוהם (להלן - הוועדה המקומית).

משרד מבקר המדינה שלח את ממצאי הבדיקה למינהל ב- 26.7.98, ולוועדה המקומית ב- 25.8.98, לתגובתם. על אף תזכורות רבות, בכתב ובעל פה⁴ לא נתקבלה תגובתם.

סדרי עריכת המכרז ואומדן שווי המגרש

תכנית המתאר קבעה בין היתר את שטח הבנייה למסחר, למשרדים ולמגורים. לקראת פרסום מכרז להחכרת המגרש ביקש המינהל מהשמאי הממשלתי לשום את שווי המגרש. ממכתב השומה

4 בכלל זה למנהל המינהל.

של השמאי למינהל מסוף נובמבר 1992 עולה, שהמינהל הנחה אותו להתבסס על נתוני שטח מגרש ושטח בנייה למסחר ולמשרדים התואמים את תכנית המתאר. אולם בנוגע לשטחי הבנייה למגורים הוא הונחה להתייחס לשטח מבונה של 6,300 מ"ר, שהיה קטן ב- 5,250 מ"ר מהשטח המרבי שמאפשרת תכנית המתאר. השמאי העריך את שווי המגרש בכ- 6 מיליון ש"ח (לא כולל מע"מ). עם זאת, נאמר במכתב השומה שאם אפשרויות הניצול של המגרש ישתנו, יש לערוך את השומה מחדש.

השמאי הממשלתי הסביר למשרד מבקר המדינה, כי ההערה נוספה על ידו משום שהנתונים התכנוניים, כפי שהוצגו נראו בלתי סבירים, מאחר שלא היה בהם כדי לנצל את מלוא זכויות הבנייה ולפיכך קבע ערך נמוך יותר למגרש.

משא ומתן עם המציעים

המכרז להחכרת המגרש פורסם בדצמבר 1992. למכרז הוגשו תשע הצעות. ההצעה הגבוהה ביותר הסתכמה ב- 20 מיליון ש"ח (להלן - מציע א') וההצעה השנייה בגודלה הסתכמה ב- 12.7 מיליון ש"ח (להלן - מציע ב')⁵.

ועדת המכרזים של המינהל בישיבתה מיום 12.1.93 קבעה, שמציע א' הוא הזוכה במכרז, וזה הופנה להסדיר את ההליכים הקשורים בהקצאת המגרש. באותו הזמן גילה המינהל, כי גודל המגרש כפי שפורסם במכרז - 25,175 מ"ר (שהוא שטח המגרש ושטח ציבורי התוחם אותו) - היה שגוי. עורך הדין של מציע א' פנה ב- 3.3.93 למינהל והודיעו בין היתר, כי: "במכרז נפלו מספר אי-התאמות ולאחר בדיקה משפטית הגענו למסקנה חד-משמעית, כי אין מנוס אלא לשנות את התב"ע [תכנית בניין ערים] לצורך ניצול אחוזי הבנייה בשלמותם על פי המכרז". עוד ציין, כי מרשתו "מוכנה לשלם את התשלום לא יאוחר מ- 30 יום מיום קבלת אישור סופי של הוועדה המחוזית המתיר את הבנייה לפי התב"ע". מציע א' דרש מהמינהל שאם לא ייעתר לבקשתו, על המינהל לבטל את המכרז ולהחזיר לו את הפיקדון. ועדת העסקאות של מחוז המרכז, בישיבתה מיום 7.3.93, המליצה על ביטול העסקה עם מציע א' בשל נתוני המכרז השגויים ועל החזרת הפיקדון במלואו למציע א'.

במהלך המשא ומתן עם מציע א' פנה מציע ב' למינהל וטען, כי נודע לו שהצעתו של מציע א' לא תמומש וביקש שהצעתו תוכרז כזוכה במכרז. ב- 14.3.93 אף פנה עורך הדין של מציע ב' וחזר על ההצעה.

ההנהלה המצומצמת של המינהל החליטה ביום 23.3.93 לבטל את העסקה עם מציע א' ולהביא את הצעתו של מציע ב' לוועדת המכרזים לקבלת המלצתה לאישור הצעתו.

ב- 3.5.93 פנה מנהל האגף העירוני של המינהל אל מציע ב', והודיעו כי לצורך קבלת החלטה בוועדת המכרזים נדרשת הסכמתו של מציע ב' לתנאים אלה: גודל המגרש והשטח לבינוי יהיה כקבוע בתכנית המתאר; וכי הצעתו הכספית תישאר כפי שהוצעה על ידו במכרז ותוצמד למדד המחירים לצרכן לראשית ינואר 1993. מציע ב' הסכים לתנאים האמורים, ובמאי 1993 המליצה ועדת המכרזים לאשר את הצעת מציע ב' כזוכה במכרז. באוגוסט 1993 נחתם בין המינהל למציע ב' חוזה פיתוח מההון להקצאת מגרש בשטח של כ- 11,000 מ"ר וזכויות בנייה למגורים בשטח של 6,300 מ"ר (שכאמור היה קטן מהשטח המרבי שתכנית המתאר מאפשרת). שטח הבנייה ליעוד מסחרי ולמשרדים נקבע בהיקף של 8,800 מ"ר, כנקבע במכרז.

5 את ההצעה הגישו שתי חברות במשותף.

הקמת המרכז האזרחי

משרד מבקר המדינה בדק באיזו מידה תאמה בניית המרכז האזרחי את הוראות תכנית המתאר וחזוה הפיתוח.

1. הוועדה המקומית נתנה היתרי בנייה בניגוד להוראות תכנית המתאר אף שלא היתה מוסמכת לכך לפי חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965. בניית המרכז האזרחי חרגה מגבולות המגרש המקורי לשטחי קרקע סמוכים, שהוגדרו בתכנית המתאר כשטח ציבורי. שטח הקרקע שעליו הוקם המרכז השתרע, בפועל, על כ- 25,000 מ"ר.

2. חריגה נוספת של הוועדה המקומית היתה במתן היתרים לבניית דירות המגורים בחמישה בניינים נפרדים, ולא מעל לשתי הקומות הראשונות שיועדו לשימוש מסחרי ולמשרדים.

3. כנקבע בחוזה הפיתוח נבנו 90 דירות, אולם שטחן נע בין 97 מ"ר ל- 145 מ"ר לדירה במקום 70 מ"ר לכל דירה. כאמור, השטח שיועד לבנייה למגורים על פי חוזה הפיתוח נקבע ל- 6,300 מ"ר. הוועדה המקומית נתנה היתרי בנייה בשטח של כ- 8,430 מ"ר; בפועל, לפי דיווחים שהוגשו למינהל לצורך חתימה על חוזה חכירה עם רוכשי הדירות, שטחן הכולל של הדירות (ללא שטחי שירות) הסתכם בכ- 9,980 מ"ר - תוספת של 3,680 מ"ר לנקבע בהסכם הפיתוח ותוספת של 1,550 מ"ר לנקבע בהיתרי הבנייה.

4. עד למועד סיום הביקורת נתנה הוועדה המקומית היתרי בנייה למסחר ולמשרדים בהיקף של 7,476 מ"ר לשטחים עיקריים ו- 6,897 מ"ר לשטחי שירות. בשטחי השירות למסחר נכלל מרתף בשטח של 3,338 מ"ר. תקנון תכנית המתאר קובע, כי שטחי השירות לא יעלו על 40% מהשטח העיקרי. בפועל, אישרה הוועדה המקומית, שלא בהתאם לנקבע בתקנון האמור, שטחי שירות העולים בהרבה על השיעור הנ"ל. שטחי השירות הגדולים ניתנים להסבה לצורכי מסחר ומשרדים, ובכך עשוי היזם להנות מתוספת שטחים עיקריים ללא תמורה. היזם הסב חלק מהמרתף בשטח של 446 מ"ר להקמת שלושה בתי קולנוע, בלי לקבל אישור כחוק, ללא אישור מהמינהל וללא קבלת דמי הסכמה בגין שינוי ייעוד השטח. היזם שילם לרשות המקומית היטל השבחה של כ- 88,000 ש"ח.

5. בגין הקמת המרכז האזרחי על שטח קרקע הגדול מזה שנקבע בחוזה הפיתוח, והבנייה בפועל למגורים שחרגה מהוראות חוזה הפיתוח, היה אמור המינהל לגבות תוספת כספית ניכרת. המינהל לא גבה תוספת כספית כלשהי.

באוקטובר 1994 העריך השמאי הממשלתי את שווי הקרקע, על סמך נתוני הבנייה בפועל, ב- 38 מיליון ש"ח. על בסיס השומה המעודכנת העריך משרד מבקר המדינה את הפסד המינהל בגין אי-קבלת מלוא התמורה עבור השימוש שנעשה בפועל בקרקע ועליית ערכה בתוספת הפרשי ערך, בכ- 28 מיליון ש"ח (ליוני 1997). המינהל לא הודיע למשרד מבקר המדינה על הצעדים שיש בכוונתו לנקוט, כדי לגבות את התמורה המגיעה לו בגין זכויות הבנייה הנוספות והבנייה על שטחים נוספים על אלה שהוקצו בחוזה הפיתוח, המסתכמים בשטח של כ- 25,000 מ"ר.

6. בחוזה הפיתוח התחייב היזם לבקש את הסכמת המינהל מראש ובכתב לביצוע שינויים מהמפורט בחוזה. עוד קבע החוזה, שהמינהל יכול להתנות את מתן הסכמתו לשינויים בתשלום כספי בגין עליית ערך המגרש כתוצאה מביצוע השינוי המבוקש.

הבדיקה העלתה, כי את האישור לתוספות הבנייה נתן גורם שמחוץ למינהל - מהנדס חיצוני, שבידיו הופקדה חותמת המינהל. הטבעת חותמת המינהל על גבי תכניות בנייה (ובכללן התכנית המסוימת), שימשה לוועדה המקומית למתן היתר הבנייה אישור להסכמת המינהל. במינהל לא נמצא תיעוד, לרבות חוזה עם המהנדס החיצוני, שממנו ניתן ללמוד על מהות הקשרים וההסדרים שבינו ובין המינהל, על הפיקוח של המינהל על עבודתו, ועל חובת הדיווח שלו. במהלך הביקורת החליט המינהל, כי ממאי 1997 יאושרו תכניות הבנייה אך ורק בידי המינהל, והמהנדס נדרש להחזיר את החותמת שהופקדה בידיו.

בספטמבר 1997 הוציא האגף המשפטי במינהל נוהל חדש בנושא חתימה על מסמכים בשם המינהל. בנוהל פורטו המוסמכים לחתום בשם מנהל המינהל. כן נקבע בהם כי תכניות בנייה לפי חוזה פיתוח יאושרו ויחתמו בידי ממונה מחוזי (עסקאות) ובידי ממונה (אדריכל מחוז) או סגנו.

העברת זכויות

על פי סעיף 11 לחוזה הפיתוח הודן בהעברה ושיעבוד זכויות, נאסר על היזם להעביר את זכויותיו לפי החוזה בשלמותן או בחלקן בכל צורה שהיא בין במישרין ובין בעקיפין; וכי הפרת הוראת סעיף זה תיחשב להפרה יסודית של החוזה על ידו.

על אף האמור בסעיף זה נקבע בהוראת האגף העירוני של המינהל, מיום 15.3.94, הנסמכת על החלטת הנהלת המינהל מיום 1.8.93, כי ניתן לצרף שותף בתוך תקופת הסכם הפיתוח, בתנאי שהזכויות המועברות לא יעלו על 49%. עוד נקבע בהוראה, שאם יתברר, על פי שומה, שקיים הפרש בין ערך הקרקע בעת צירוף השותף לעומת המחיר ששילם היזם, ייגבה ההפרש באופן יחסי לשיעור הזכויות המועברות, על פי חישוב המפורט בהוראה.

ביוני 1994 פנה משרד עורכי הדין המייצג את היזם למינהל, לברר אם ניתן לצרף ליזם שותף להקמת החלק המסחרי של המרכז האזורי. המינהל השיב, שאין מניעה לצירוף שותף, ובלבד שהחלק המועבר אליו אינו עולה על 49% מהנכס; וכי תוזמן שומה כדי לבדוק אם ישנה עליית ערך קרקע בין המחיר ששילם היזם לבין ערכה במועד צירוף השותף, ואם יהיו הפרשים, תחויב העברת הזכויות בתשלום.

כאמור, באוקטובר 1994 העריך השמאי הממשלתי את שווי הקרקע עליו הוקם המרכז האזורי - בשטח של 25,175 מ"ר - בסך 38 מיליון ש"ח. לפי שומה זו אכן חלה עלייה בערך הקרקע, ממועד הזכייה של היזם במכרז, לפיכך צירוף שותף ליזם חייבת בתשלום למינהל.

במינהל לא נמצאו מסמכים המעידים שלאחר קבלת השומה מאוקטובר 1994 נמשכו ההליכים לקבלת הסכמתו לצירוף שותף ליזם, לרבות קבלת תשלום בגין עליית ערך הקרקע.

במאי 1997 כתב משרד עורכי הדין האמור, בשם היזם וחברה נוספת, אל המועצה המקומית שוהם, בעניין תשלום היטל השבחה בקשר לשינוי ייעוד המבנה ממרתף לבתי קולנוע במרכז המסחרי. מהמכתב עולה, שהיזם אכן העביר זכויות בתקופת הסכם הפיתוח לחברה אותה ביקש לצרף כשותף בחלק המסחרי, וכי המינהל לא היה ער להתפתחות האמורה.

*

בניית המרכז האזורי בשהם נעשתה בניגוד לתכנית המתאר, להוראות המכרז ולחוזה הפיתוח. הבנייה חרגה מגבולות המגרש המקורי והתפרסה בשטח שהוגדר בתכנית המתאר כשטח ציבורי. השטחים המבונים למגורים שנבנו בפועל, עלו בהרבה על הקבוע בתכנית המתאר, בהוראות המכרז ובחוזה הפיתוח. הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה בשהם נתנה היתר בנייה בניגוד לתכנית המתאר אף שלא היתה מוסמכת לכך לפי חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, והתרשלה בפיקוח על ביצוע העבודות ועל היקפן.

מינהל מקרקעי ישראל לא פעל לגבות את המגיע לו בגין הבנייה שעלתה בשטח ובהיקף על המוסכם בחוזה הפיתוח. לפי אומדן שעשה משרד מבקר המדינה, מסתכם המגיע למינהל בכ- 28 מיליון ש"ח.

אישורי בנייה ליזמים שנתנה הוועדה המקומית, נסמכו על אישורים שנתן גורם חיצוני בשם המינהל. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה יתרה את העובדה שהמינהל איפשר לגורם חיצוני להשתמש בסמכותו למתן הסכמה לתכניות בנייה, בלי שהגדיר את סמכויותיו של הגורם החיצוני וכלי שקבע הסדרי בקרה ופיקוח על עבודתו.

*

מתחם שקמונה

מינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י, או המינהל) מנהל מכוח החוק את מקרקעי ישראל, שהם המקרקעין של המדינה, של רשות הפיתוח ושל הקרן הקיימת לישראל, והוא מוסמך להקצות קרקע בשמם. בדרך כלל מקצה ממ"י את הקרקעות כשהן מפותחות, באמצעות מכרז פומבי. תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (ממאי 1993), קובעות את סוגי ההתקשרויות של המינהל לביצוע עסקה במקרקעין, שבהן אין חובה לערוך מכרז. לפני תחולתם של חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, והתקנות מכוחו, היה מעוגן פטור ממכרז בהתקשרויות של המינהל לביצוע עסקה במקרקעין, בהנחיות פנימיות של מועצת מקרקעי ישראל. כל עסקה כזו צריכה היתה לאשר ועדת משנה של מועצת מקרקעי ישראל - הוועדה לפטור ממכרז.

ביוני 1993 נחתם חוזה פיתוח בין ממ"י לבין חברה יזמית (להלן - חברה א'), שבמסגרתו הקצו לה קרקע בפטור ממכרז. על פי החוזה, תבנה חברה א' במתחם שקמונה שבעיר התחתית בחיפה, מרכז עסקים ראשי למטרות מסחר, עסקים ומשרדים. שווי מתחם שקמונה כשהוא בנוי ומתפקד, הוערך בשומה מיוני 1993 ב- 76.5 מיליון דולר. במועד סיום הביקורת, יוני 1998, היה מתחם שקמונה בשלב בנייה מתקדם.

ביוני 1997 נתקבלה תלונה במשרד מבקר המדינה מבא כוחו של יזם מחו"ל (להלן - היזם מחו"ל). בתלונה נטען, שחברה א' וממ"י עשו מעשים הנוגדים סדרי מינהל תקינים בכל הנוגע להקצאת מתחם שקמונה תוך "דחיקת רגליה" של קבוצת משקיעים בראשות היזם מחו"ל. בספטמבר 1998 הגיש היזם מחו"ל תובענה לבית המשפט המחוזי בחיפה נגד ממ"י, החברה האם