

מינהל מקרקעי ישראל

פעולות ביקורת

במינהל מקרקעי ישראל נבדקו אופן הביצוע של תכנית להקמת שכונות של בתי מגורים צמודי קרקע ביישובים חקלאיים, וכן סדרי הקצאת המגרשים לבניית הבתים על פי אותה תכנית. בדיקת השלמה נעשתה ברשות לתכנון ופיתוח החקלאות, ההתיישבות והכפר, שבמשרד החקלאות ופיתוח הכפר.

במינהל, בקרן לשיקום מחצבות, במינהל התכנון שבמשרד הפנים, ברשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים, וביחידת הפיקוח על המכרות שבמשרד התשתיות הלאומיות, נבדק הטיפול בשיקום מחצבות נטושות בישראל.

במחוז הצפון של המינהל נבדקו שלושה אירועים של תפיסה ושימוש בקרקע שלא למטרות שלהן הוקצתה.

במשרד הראשי ובמחוזות הצפון והדרום של המינהל, במשרדי החקלאות ופיתוח הכפר, הפנים, הבינוי והשיכון, והתשתיות הלאומיות ובמועצה האזורית רמת נגב נבדקו סדרי הקצאת קרקעות לצורך הקמתן של התיישבויות יחידים.

נבדק הליך קבלת החלטה במועצת מקרקעי ישראל להקצות לעמותה בלא מכרז, קרקע ברמת גן לבניית בתים צמודי קרקע. בדיקה משלימה נערכה בעיריית רמת גן.

אשר להסדר למניעת ניגוד עניינים שנעשה עם מנהל המינהל, ראו עמ' 155.

הרחבות מגורים ביישובים חקלאיים

מינהל מקרקעי ישראל (להלן - המינהל) והרשות לתכנון ופיתוח החקלאות, ההתיישבות והכפר שבמשרד החקלאות (להלן - רשות התכנון) החלו בסוף שנות השמונים בהפעלת תכנית להגדלת מספר המגרשים למגורים ביישובים חקלאיים שהוקמו על קרקעות שבניהול המינהל (להלן - התכנית או תכנית ההרחבות). התכנית יושמה תחילה במגזר המושבי ואחר כך גם במגזר הקיבוצי. עד אוקטובר 1993 הקצה המינהל מגרשים במסגרת התכנית על פי אישורים פרטניים של הוועדה לקרקע חקלאית של מועצת מקרקעי ישראל (להלן - המועצה), ומאז - על בסיס החלטות של המועצה, ובעיקר החלטות 612 ו-737 (ראו להלן).

תכנית ההרחבות מאפשרת ליישוב המעוניין בכך, לתכנן אזור של בתי מגורים צמודי קרקע על חלק ממשבצת הקרקע שלו, מחוץ לחלק המיושב. לפי התכנית יוקצו מגרשים לבנייה (להלן - המגרשים או מגרשי המגורים) בעיקר לבני היישובים שעזבו אותם ומבקשים לחזור אליהם, וכן

למשפחות שיבקשו להקים את ביתן באזור כפרי. בבסיס התכנית עמדה ההנחה, כי הדבר יביא לשיפור מצבם הכלכלי והחברתי של היישובים.

על פי נתוני המינהל, מתחילת 1990 עד ספטמבר 1999 (להלן - שנות התשעים) הוא הקצה במסגרת תכנית ההרחבות כ-10,000 מגרשים לבנייה, כמעט כולם במושבם. יותר מ-80% מהמגרשים הוקצו בתחום מחוזות המינהל - חיפה, מרכז וירושלים.

בחודשים מאי-ספטמבר 1999, לסירוגין, בדק משרד מבקר המדינה במינהל מקרקעי ישראל את אופן קבלת ההחלטות בדבר תכנית ההרחבות ואת אופן ביצוע התכנית. בדיקות השלמה נעשו ברשות לתכנון ופיתוח החקלאות, ההתיישבות והכפר שבמשרד החקלאות ובאגף שומת מקרקעין שבמשרד המשפטים (להלן - השמאי הממשלתי).¹

ההחלטות בדבר הפעלת התכנית

1. **החלטה 612:** בישיבתה בדצמבר 1993 קיבלה המועצה את החלטה 612, ולפיה יקצה המינהל מגרשים למגורים ביישובים שהם מושב עובדים, כפר שיתופי או אגודה שיתופית חקלאית (להלן - אגודות). בהחלטה נקבעו עקרונות להפעלת התכנית, ובין היתר המספר המרבי של מגרשים שניתן לתכנן בכל יישוב, והזכאים לרכישת המגרשים. עוד נקבע בהחלטה, כי ועדת הפרוגרמות של רשות התכנון (להלן - ועדת הפרוגרמות) היא זו שתדון בבקשות ההרחבה של היישובים ותקבע את מספר הבתים שייבנו במסגרת ההרחבה.

2. **החלטה 737:** ממסמכי המינהל עולה שהיו לו קשיים ביישום החלטה 612. אי לזאת גיבש המינהל הצעת החלטה חדשה שנועדה בעיקר לצמצם את מידת מעורבותו בהליכים, כגון תכנון הקרקע ופיתוחה, בחירת המועמדים שיוקצו להם מגרשים וקביעת השתייכותם המוניציפלית של רוכשי המגרשים ביישוב. בדצמבר 1995 החליטה המועצה לאשר את הצעת ההחלטה (החלטה 737). החלטה זו החילה את תכנית ההרחבות גם על המגזר הקיבוצי. על פי ההחלטה, המספר המרבי של מגרשי המגורים שיאושרו לכל יישוב במסגרת ההרחבה יהיה 115% ממספר הנחלות המאושר של היישוב, וליישובים באזורי עדיפות לאומית תותר הרחבה בשיעור גדול מזה; המינהל יגבה בעד המגרשים דמי חכירה מופחתים: ביישובים באזור עדיפות לאומית א' - 22% מערך הקרקע, ביישובים באזור עדיפות לאומית ב' - 36% מערך הקרקע וביישובים במרכז הארץ - 66% מערך הקרקע.

היקף האישורים וההקצאות

בקשה של יישוב חקלאי להרחבה למגורים נבדקת תחילה בוועדת הפרוגרמות. לאחר שהוועדה מאשרת את הבקשה וקובעת את מספר המגרשים שייכללו בתכנית ההרחבה, על היישוב להכין, בתאום עם המינהל, תכנית לשינוי ייעודה של הקרקע מחקלאות לבנייה למגורים. לאחר שרשויות התכנון מאשרות את התכנית ולאחר מתן תוקף לתכנית, מקצה המינהל את המגרשים למועמדים שאגודת היישוב המליצה עליהם לפניו, גובה מהם דמי חכירה וחותרם עמם על חוץ פיתוח.

1. לפי נתוני רשות התכנון, במהלך שנות התשעים אישרה ועדת הפרוגרמות הרחבות מגורים ל-507 יישובים חקלאיים ול-5 אגודות שיתופיות במועצות מקומיות, בהיקף כולל של יותר

¹ על היבטים של יישום חוק מס שבח מקרקעין, התשכ"ג-1963, הקשורים למיסוי העברות של זכויות מקרקעין ללא תמורה לקרובים או בתמורה חלקית, לפי החלטה 737 של מועצת מקרקעי ישראל, ראו הכנסות המדינה - סוגיות ובמיסוי, עמ' 172.

מ-55,000 מגרשים: למגזר המושבי כ-37,720 (68%) מהמגרשים ולמגזר הקיבוצי כ-17,860 (32%) מהמגרשים. כ-22,000 (כ-40%) מ-55,000 המגרשים האמורים נמצאים בתחומי יישובים, בעיקר מושבים, הנמצאים במרכז הארץ.

2. כאמור, הקצה המינהל בשנות התשעים ליישובים כ-10,000 מגרשים, רובם המכריע (יותר מ-80%) במרכז הארץ. במועד סיום הביקורת, ספטמבר 1999, היו בשלב זה או אחר של תכנון והליכי אישור סטטוטוריים תכניות הרחבה של יישובים הנוגעות ל-45,000 המגרשים הנותרים. כ-14,000 (כ-31%) מהמגרשים האלה נמצאים במרכז הארץ.

שטחי מגרשים

1. בהחלטה 737, כמו בהחלטה 612, נקבע ששטחו של מגרש יהיה כחצי דונם. עוד נקבע בהחלטה 737, כי אם יהיו אילוצי תכנון או טופוגרפיה, יהיה ניתן להקצות מגרש שגודלו יותר מחצי דונם, אולם לא יותר מדונם אחד לאחר קבלת אישור מועדון החריגים הארצית של המינהל.

באפריל 1996 מינה מנהל המינהל "ועדת חריגים ארצית לעניין גודל המגרשים". הביקורת העלתה כי ועדה זו התכנסה רק פעמיים, באמצע 1996, ודנה במקרים ספורים בלבד, ומאז לא התכנסה עוד.

2. משרד מבקר המדינה בדק, לפי נתוני המערכת הממוחשבת של המינהל, את שטחיהם של יותר מ-5,000 מגרשים שהקצה המינהל במסגרת התכנית. הבדיקה העלתה ששטחם של כ-22% מהמגרשים האלה היה בין 600 מ"ר ל-1,000 מ"ר, ושטחם של כ-3% מהמגרשים היה אף גדול מ-1,000 מ"ר. הועלה, כי בעד רוב המגרשים האמורים ששטחם היה גדול מ-500 מ"ר לא גבה המינהל דמי חכירה נוספים.

המינהל הודיע למשרד מבקר המדינה בדצמבר 1999 כי בטבלאות ערכי קרקע שינהיג החל בינואר 2000 " ... יופעל פרמטר נוסף אשר יתייחס פרטנית לגודל כל מגרש מוקצה, זאת למגרשים ששטחם ינוע בטווח שבין 450 מ"ר ל-650 מ"ר², ואילו למגרשים קטנים או גדולים יותר תיעשה שומה מיוחדת לכל מגרש.

השיטה לקביעת ערך הקרקע

כאשר המינהל מקצה ביישובים עירוניים קרקע המיועדת למגורים, לתעשייה, למלונאות וכד', דמי החכירה שהוא גובה מחושבים בדרך כלל על פי מלוא ערך הקרקע, וערך הקרקע נקבע בהתחשב במלוא שיעור הבנייה שנקבע בתכנית הסטטוטורית החלה על הקרקע.

אולם הביקורת העלתה, כי במסגרת תכנית ההרחבות נקבע ערך הקרקע ביישובים בדרך אחרת. בהחלטה 737 נאמר שהוא ייקבע לפי שטח הבנייה בפועל, אך לא פחות משטח מסוים (להלן - שטח הבנייה המזערי). לפי החלטה זו, שטח הבנייה המזערי ביישובים במרכז הארץ הוא 140 מ"ר.

עוד הועלה, כי שטחי הבנייה לפי שיעורי הבנייה שנקבעו בתכניות הסטטוטוריות לרוב המגרשים הכלולים בתכנית ההרחבות גדולים בהרבה משטח הבנייה המזערי שנקבע בהחלטה

² בעניין אופן החישוב של ערכי הקרקע שבטבלאות המינהל ראו להלן.

737. לדוגמה, במחוז המרכז של המינהל שטח הבנייה לפי שיעורי הבנייה שנקבעו בתכניות הסטטוטוריות למגרשים הכלולים בתכנית היה בדרך כלל בין כ-200 מ"ר לכ-250 מ"ר.

משרד מבקר המדינה בדק על פי נתוני המערכת הממוחשבת של המינהל את שטח הבנייה בפועל ביותר מ-5,000 מגרשים שהוקצו במסגרת התכנית והעלה כי בכ-3,440 (כ-69%) מהמגרשים שטח הבנייה בפועל נע בין 100 מ"ר ל-150 מ"ר, ורק ב-259 (כ-5%) מהמגרשים הוא הגיע ל-200 מ"ר עד 250 מ"ר. יוצא אפוא, שברוב הגדול של המגרשים האלה היו שיעורי הבנייה בפועל נמוכים במידה ניכרת משיעורי הבנייה שנקבעו בתכניות הסטטוטוריות. מכאן, שהמינהל גבה בעבורם דמי חכירה נמוכים בהרבה מאלה שהיה יכול לגבות, אילו חושב ערכם לפי מלוא שיעור הבנייה שנקבע בתכניות האמורות.

השמאי הממשלתי הודיע למשרד מבקר המדינה בנובמבר 1999 כי ערך המגרשים לפי החישוב של המינהל נמוך מערכם האמיתי, והפער בין ערכים אלה בולט במיוחד כאשר שטח הבנייה בפועל קטן בהרבה משיעור הבנייה המרבי שנקבע בתכנית הסטטוטורית.

בדצמבר 1999 הודיע המינהל למשרד מבקר המדינה כי שטח הבנייה המזערי כולל שטחי שירות שתמורתם הוא גובה מחיר מופחת. מכאן, שהפער בין המחיר שהמינהל גובה בעד המגרשים לבין ערכם האמיתי גדול עוד יותר.

טבלאות המינהל לחישוב ערך הקרקע

1. ערכי הקרקע הכלולים בטבלאות של המינהל שלפיהם הוא מחשב את דמי החכירה, נקבעים בהסתמך על הערכת השמאי הממשלתי בדבר ערכו של מ"ר מבונה של קרקע בכל יישוב. יצוין, כי בדרך כלל כאשר המינהל מקצה קרקע בלא מכרז, נעשה חישוב דמי החכירה בגין הקרקע על פי שומה פרטנית שקבע השמאי הממשלתי.

2. בפברואר 1995 העביר האגף לקרקע חקלאית שבמשרד הראשי של המינהל (להלן – האגף החקלאי) למשרדים המחוזיים של המינהל טבלאות חדשות של ערכי קרקע. עקב התייקרות גדולה שחלה במחירי הקרקעות באותה עת, היו ערכי הקרקע בטבלאות האמורות, בייחוד אלה הנוגעים למרכז הארץ, גבוהים במידה ניכרת מערכי הקרקע שהובאו בטבלאות הקודמות, מספטמבר 1993

ממסמכי המינהל עולה כי גורמים במגזר החקלאי הסתייגו מערכי הקרקע שנקבעו בטבלאות החדשות, ועקב כך הגיש המינהל למועצה, על פי בקשת שר הבינוי והשיכון ויו"ר המועצה דאז, בנימין בן אליעזר, הצעה לעדכון חלקי של ערכי הקרקע האמורים. בישיבת המועצה באפריל 1995 הוחלט לאשר את ההצעה.

בהחלטת המועצה נקבע כי ייקור ערכי הקרקעות בחבלים עדולם, מרחבים, לכיש ותענך ובאזורי עדיפות לאומית א' וב', כהגדרתם בהחלטת הממשלה מינואר 1993, יוגבל לתקרה של 30% בהשוואה לערכיהן בטבלאות מספטמבר 1993. באפריל 1996 ייעשה עדכון נוסף של ערכי הקרקעות, והן ייקורו בשיעור של 45% לכל היותר בהשוואה לערכיהן בטבלאות האמורות; ומתחילת 1997 יעודכנו ערכי הקרקע עדכון מלא.

עוד נקבע בהחלטה, כי ביתר אזורי הארץ יוגבל ייקור הקרקעות לתקרה של 40% מערכיהן בטבלאות מספטמבר 1993; בעדכון שיעשה באפריל 1996 יוגבל ייקורן לתקרה של 60%

מערכיהן בטבלאות האמורות, ובלבד שהמחיר לתשלום לא יפחת מ-40% מערכן על פי שומה מעודכנת; והחל באפריל 1997 יעודכנו ערכי הקרקע עדכון מלא.

מאחר שמשמעות ההחלטה היא מתן הנחה ניכרת על מחירי הקרקע, סביר היה שלקראת הדיון בהצעה שהגיש המינהל למועצה בעניין זה, ימציא לה המינהל נתונים וניתוחים שיסייעו לה לבדוק כראוי את ההצעה והשפעותיה, כגון מידע על מקומם של היישובים שבהם יופחתו מחירי הקרקע או המשמעות הכספית של כל אחוז של ירידה בערך הקרקע באזורים השונים. הביקורת העלתה, כי הדבר לא נעשה. יצוין, כי ההטבה הגלומה בהפחתת ערך קרקע בשיעור של אחוז אחד במרכז הארץ גדולה במידה ניכרת מההטבה הגלומה בהפחתתו באותו שיעור באזורי הפריפריה. יצוין, שעוד בדוח 44 העיר מבקר המדינה כי "יש שהמועצה דנה בנושא וקיבלה החלטות בלא שהיה לפניו כל החומר הדרוש".³

השמאי הממשלתי הודיע למשרד מבקר המדינה בנובמבר 1999 כי הוא לא שותף בהחלטות המועצה בעניין הרחבות המגורים במושבים ובעניין הגבלת ייקורם של מחירי הקרקע.

משרד מבקר המדינה העיר למינהל כי מן הראוי שהצעות החלטה בעניינים הנוגעים לקביעת ערכי קרקעות שבניהולו, יגובשו בשיתוף עם השמאי הממשלתי לפני הבאתן לאישור המועצה.

לאחר החלטת המועצה הכין המינהל ביולי 1995 טבלאות חדשות של ערכי קרקע. הביקורת העלתה, כי בטבלאות אלו הופחתו בעשרות אחוזים ערכי הקרקע של 122 יישובים; 107 (כ-88%) מהם נמצאים במרכז הארץ.

3. המינהל עדכן את הטבלאות של ערכי הקרקע אחת לשנה עד שנה חצי. יש לציין, שבהקצאות קרקע לבנייה למגזר העירוני נהג המינהל לקבוע את דמי החכירה על פי שומות קרקע שתוקפן שישה חודשים בלבד. ביולי 1998 החליטה המועצה שתוקף השומות בכל סוגי ההקצאות יהיה שנה אחת.

סחר במגרשים

1. ההטבות הגלומות בהקצאת המגרשים במסגרת תכנית ההרחבות: השיעור המופחת של דמי החכירה; עדכון ערכי הקרקעות שלא על פי מלוא ההתייקרות הריאלית שחלה בהם; עדכון הטבלאות אחת לפרק זמן ארוך יחסית וחשוב דמי החכירה שלא על פי מלוא שיעור הבנייה שנקבע בתכניות הסטטוטוריות ומלוא שטחם של המגרשים - יצרו פער גדול בין דמי החכירה שגבה המינהל בעד המגרשים, בייחוד אלה שבמרכז הארץ, לבין מחיר השוק שלהם. על פי מסמכי המינהל, הגיע פעמים רבות הפער האמור לעשרות אלפי דולרים למגרש, ואף יותר. אגודות ובעלי נחלות ניצלו פער זה כדי לסחור במגרשים ולגבות חלק מההפרש לעצמם, והמעוניינים לקבל מגרשים לבנייה (להלן - מועמדים לקבלת מגרשים) שנוקו להמלצה למינהל מהאגודה, נדרשו לשלם בעד ההמלצה סכומים שהגיעו לעשרות אלפי דולרים ויותר למגרש. נוסף על סכומים אלה שילמו המועמדים לקבלת מגרשים לאגודות תשלום בעד פיתוח תשתיות, שהאגודות היו זכאיות לקבל.

³ ראו הפרק "מועצת מקרקעי ישראל - נהליה וסדרי עבודתה", דוח שנתי 44 (עמ' 229).

עוד עולה ממסמכי המינהל, כי התופעה של גביית תשלום בעד המלצה למינהל היתה ידועה למינהל כמה שנים, וכי מידע על כך הגיע אליו ממקורות שונים, כגון תלונות אזרחים, התדיינות משפטיות וכתבות בעיתונים. יצוין, שעוד בינואר 1995 שלח מנהל האגף החקלאי מכתב למזכ"ל תנועת המושבים והסב את תשומת לבו לסחר במגרשים במושב מסוים. ביולי 1997 הוא שלח לו מכתב נוסף והפנה את תשומת לבו למכרז פומבי שפרסם מושב אחר למכירת שני מגרשים בתחומו שנכללו במסגרת תכנית ההרחבות. במכתב צוין שזו רק דוגמה למתרחש בשטח.

הביקורת העלתה, כי אף שהתופעה של סחר במגרשים היתה ידועה למינהל זמן רב, הוא לא פעל עד פברואר 1999 בהחלטיות לעצירתה. באותו חודש שלח היועץ המשפטי לממשלה (להלן - היועץ המשפטי) מכתב לשר התשתיות הלאומיות ויו"ר המועצה דאז, אריאל שרון (להלן - השר), שבו התריע על הסחר במגרשים, ובעקבות זאת החל המינהל לנקוט צעדים ממשיים בעניין זה (ראו להלן).

המינהל הסביר למשרד מבקר המדינה בדצמבר 1999, כי גם אם ערכי הקרקע בטבלאות יהיו תואמים את מחירי השוק, ייוותר פער בינם לבין דמי החכירה שהוא גובה בעד המגרשים, מאחר שמתקופת החלטות המועצה דמי חכירה אלה אינם מחושבים לפי מלוא ערך הקרקע; וכי הפער האמור, שהוא גבוה במיוחד במרכז הארץ, יוצר תמריץ לסחר במגרשים, ובנסיבות אלה "... המיסחור במגרשים יתקיים, גם אם בחלק מהמקרים ירד אל מתחת לפני השטח ויבחר לו נתיבים אחרים".

משרד מבקר המדינה העיר למינהל כי מאחר שהוא הגוף המופקד על הניהול התקין של מקרקעי ישראל, עליו להביא לדיון מחדש במועצה את עניין מחירי המגרשים, ולדאוג שבעת הדיון יהיו לפני המועצה כל הנתונים הדרושים לה לקבלת החלטה בעניין זה.

2. על רקע פסק דין של בית המשפט העליון מאוקטובר 1998,⁴ שלח היועץ המשפטי בפברואר 1999 מכתב אל השר, שבו הועלו כמה עניינים הנוגעים ליישום החלטה 737 בידי המינהל.

היועץ המשפטי ציין במכתבו שבפסק הדין האמור קבע בית המשפט העליון כי "התפקיד שנמסר לאגודה הוא תפקיד של גוף ממליץ בלבד"; כי "המינהל, ולא האגודה, נשאר לאורך כל הדרך הגוף היחיד, אשר יש בידיה את סמכות ההחלטה על ההתקשרות"; וכי "על מינהל מקרקעי ישראל לצקת תוכן ממשי ביישומה של אחריות כבדה זו, ואין הוא רשאי להתנער ממנה".⁵

במכתבו עסק היועץ המשפטי בהרחבה בתופעה של גביית תשלומים כספיים בידי אגודות או מישהו מטעמן, ממועמדים לקבלת מגרשים; היועץ ציין, כי החלטה 737 נועדה בראש ובראשונה לאפשר למושבים להרחיב את אוכלוסייתם ולאפשר לבני המושבים לבנות בהם את ביתם, וההנחה היא כי מרבית המגרשים יוקצו לבני המקום, וכי הם יזכו להנחה בדמי החכירה.

עוד ציין היועץ המשפטי כי "גביית מחיר בעלמא, ובכלל זה גם גביית תשלום בשווי ההפרש בין המחיר המופחת שגובה המינהל למחיר השוק, תמורת הזכות להכליל ברשימת המומלצים, היא קריטריון בלתי סביר, שאינו יכול להתקבל. מצב זה יש בו התעשרות שלא כדין ממקרקעי

⁴ ע"א 3962/97 בארתיים מושב שיתופי להתיישבות חקלאית שיתופית בע"מ נ' ארד מרים ואח' פ"ד נב) 614, עמ' 614.

⁵ ראו שם, עמ' 1353 ו-1354.

ישראל, תוך ניצול פסול של מדיניות מועצת מקרקעי ישראל בהחלטה 737 להחכיר את המגרשים בהרחבה בדמי חכירה מופחתים.

היועץ המשפטי הדגיש, שנוכח קביעת בית המשפט, אין המינהל יכול להסתפק בקבלת רשימה של שמות המומלצים, אלא עליו לדרוש מהאגודות לצרף לרשימה גם את החלטת האגודה הקובעת את הקריטריון שלפיו נקבעה הרשימה; רק בדרך זו יוכל המינהל להפעיל את סמכותו, למלא את חובתו ולמנוע עשייה שלא כדין במקרקעי ישראל.

הוראות המינהל

1. בעקבות הנחיית היועץ המשפטי הוציא המינהל במאוס 1999 הוראות חדשות, ולפיהן אגודה לא תהיה רשאית לקבוע שתשלום כספי לה או למישהו מטעמה ישמש קריטריון ותנאי לבחירת מועמד לקבלת מגרש, וגם לא תהיה רשאית לדרוש מהמועמד כתנאי לבחירתו, להתחייב להתקשר לצורך בניית הבית על המגרש שיוחזר לו, עם חברת בנייה או קבלן שהיא קבעה. עוד נקבע בהוראות, כי האגודה והמועמדים לקבלת מגרשים ימציאו למינהל עם הגשת הבקשה להקצאת מגרשים תצהירים בנוסח שקבע המינהל.

לפי ההוראות החדשות, על המשרדים המחוזיים לדרוש מהאגודות להמציא למינהל, בין השאר, אסמכתאות על הקריטריונים שלפיהם נבחרו המועמדים; אסמכתאות אלה ייבדקו בידי היועצים המשפטיים במשרדים המחוזיים, ואם יתברר שהקריטריונים אינם עומדים בנדרש - לא יוקצו המגרשים.

בעקבות מכתבו של היועץ המשפטי מפברואר 1999 וההוראות החדשות, פנו גורמים שונים הקשורים למגזר החקלאי ליועץ המשפטי ולמינהל המינהל והביעו את הסתייגותם מהנחיות היועץ המשפטי ומההוראות החדשות. לדוגמה, בפברואר 1999 כתבה המינהלה להסדרים במגזר החקלאי ליועץ המשפטי כי בהסדרים להחזר החובות של המושבים מובא בחשבון, בין היתר, ההפרש שבין דמי החכירה המופחתים לבין דמי החכירה המלאים הנהוגים ביישובי האזור. במכתב צוין, כי ביטול האפשרות לעשות הסדרים כאלה עלול לסבך את הצדדים להסדרים בתביעות משפטיות ולמנוע הסדרים נוספים.

2. ביוני 1999 הוציא המינהל על פי הנחיות היועץ המשפטי ובתיאום עמו, הוראה נוספת למשרדים המחוזיים (להלן - ההוראה הנוספת). בהוראה נקבע כי על אף האמור בהוראות החדשות, יאשר המינהל הקצאת מגרשים לבנייה גם אם שילם המועמד לקבלת המגרש בעד ההמלצה למינהל עליו, או חויב לבנות את ביתו באמצעות חברת בנייה או קבלן בניין שהאגודה בחרה; כל זאת אם ההתקשרויות והעסקאות בעניין המגרשים נעשו ונחתמו עד סוף מאוס 1999. עוד נקבע בהוראה, כי בבקשות שהיא חלה עליהן ידונו שתי ועדות.

לפי ההוראה הנוספת, יש לצרף לבקשות המוגשות למינהל את ההסכמים שנחתמו בין הצדדים וכן תצהירים של כל הגורמים הנוגעים בדבר, שיכללו את מלוא המידע בעניין ההתקשרות או העסקה, לרבות מידע על הסכומים ששולמו או ישולמו בעתיד בעבור המגרש, הוצאות פיתוח או כל תשלום אחר; על מגישי התצהירים לציין שהם מסכימים שהעסקה עם המינהל תיעשה על פי שומה חדשה שיקבע השמאי הממשלתי.

משרד מבקר המדינה עיין בתצהירים ובמסמכים אחרים שהוגשו למינהל על פי ההוראה הנוספת, והעלה כי הסכומים ששילם או התחייב לשלם כל אחד מהמועמדים לקבלת מגרשים הגיעו לעשרות אלפי דולרים, ויש שאף יותר. לדוגמה, במושב א' הגיע התשלום בעד ההמלצה מהאגודה ל-162,000 דולר (כולל עלויות פיתוח), ובמושב ב' הוא הגיע ל-108,000 דולר (ללא

עלויות פיתוח). יצוין כי במועד הביקורת היה ערכו של מגרש, על פי הטבלאות של המינהל, במושב א' - כ-63,000 דולר ובמושב ב' - כ-94,000 דולר.

3. הביקורת העלתה, שגם לאחר הוצאת ההוראה הנוספת המשיך המינהל להקצות מגרשים על פי טבלאות ערכי הקרקע ממאי 1998. בעניין זה ציין שמאי המינהל במכתב אל השמאי הממשלתי מאוגוסט 1999, כי נוכח נתוני התצהירים ונתונים נוספים שהוגשו למינהל, מתבקשת בדיקה מקיפה של ערכי הקרקע שבטבלאות. עוד ציין, כי אף שמנתונים אלה עולה כי רבים מהמועמדים לקבלת מגרשים שילמו בעד ההמלצה סכומים גבוהים בהרבה מערכי הקרקע שבטבלאות, ממשיכים המשרדים המחוזיים לאשר את העסקאות שההוראה הנוספת אינה חלה עליהן על פי ערכי קרקע אלה. שמאי המינהל הוסיף, כי לדעתו, יש להקצות את כל המגרשים על פי ערכם הריאלי, ולא רק את המגרשים שההוראה הנוספת חלה עליהם.

המינהל הודיע למשרד מבקר המדינה בדצמבר 1999 כי ערכי הקרקע בטבלאות שינהיג החל בינואר 2000 ייקבעו על פי נתוני עסקאות שנעשו במושבים, שנכללו באסמכתאות שהוגשו לו בעקבות הנהגת ההוראה הנוספת.

4. בספטמבר 1999 הובא לידיעת המינהל כי במושב מסוים דרשו מהמועמדים לחתום על תצהיר שבו יצוין סכום שאינו משקף את הסכום האמיתי ששולם או אמור להיות משולם לאגודה. בעקבות זאת הקפיא המינהל את הטיפול בהקצאת מגרשים באותו מושב עד לתוצאות בירור העניין. אולם לא נמצא שהמינהל בדק אם גם ביישובים אחרים נדרשו מועמדים להגיש לו תצהירים כוזבים, ואם הוגשו לו תצהירים כאלה.

עמידת התכנית ביעדיה

1. משרד מבקר המדינה העלה, כי אף שעברו יותר מעשר שנים מתחילת הפעלתה של תכנית ההרחבות, לא בדק המינהל, אם היא השיגה את יעדיה.

2. בדצמבר 1996 הוציא האגף לתכנון ופיתוח שבמינהל דוח מפורט, שבו נבחנה הצעה לתכנן ולבנות על מגרשים בחלק המיושב של המושב, ולא על שטח נפרד במשבצת שלו. בדוח צוין, כי לשיטה המוצעת יתרון כלכלי ניכר על פני השיטה הנהוגה; שכן הבנייה על קרקע הנמצאת באזור מגורים של יישוב תביא לחיסכון בקרקע, שהיא משאב יקר, ובהוצאות על תשתיות. עד מועד סיום הביקורת, ספטמבר 1999, לא נדון הדוח האמור בהנהלת המינהל, וממילא גם לא הוגש לדיון במועצה.

3. באוקטובר 1996 מינה השר "ועדה לרפורמה במדיניות מקרקעי ישראל" בראשותו של פרופ' בועז רונן (להלן - ועדת רונן) והטיל עליה להמליץ לפניו על מדיניות בכמה תחומים הנוגעים למקרקעי ישראל. באפריל 1997 הגישה הוועדה לשר דוח הכולל את המלצותיה, ובישיבת הממשלה ביוני אותה שנה הוחלט לאשר את ההמלצות ולפעול ליישומן.

בפרק "המדיניות החקלאית במקרקעי ישראל" שבדוח ועדת רונן נאמר, שהחלטה 737 הביאה לניצול לא יעיל של קרקע ותשתיות, ויש לבטל את החלטה על מרכז הארץ. עוד נאמר בדוח, כי בשל החלטה זו נמסרו הקרקעות במחיר נמוך בהרבה ממחירן הריאלי, ולחברי מושבים ניתנה "מתנה", שבמרכז הארץ שווייה מגיע לעשרות אלפי דולרים למגרש, ויש שאף למאות אלפי דולרים. בדוח הומלץ להקצות את המגרשים על פי שומה פרטנית.

עוד צוין בדוח ועדת רונן, כי הבנייה במסגרת התכנית, שרובה נעשתה מחוץ לשטחי המגורים, נגסה בשטחים החקלאיים וב"ריאה הירוקה" של היישובים והביאה לפריסת תשתיות גדולה ובזבזנית, וכי יש לאפשר עיבוי וציפוף מרביים באזורי המגורים במושבים ובקיבוצים, שכיום

הבנייה בהם דלילה, וניתן לבנות בהם יחידות דיור רבות נוספות על בסיס התשתיות הקיימות או תשתיות מחודשות.

ביוני 1997 אימצה המועצה את החלטת הממשלה מאותו חודש בעניין המלצות ועדת רונן, למעט הסעיפים בהחלטה הנוגעים לקרקע החקלאית. בהחלטת המועצה נאמר כי "למען הסר ספק, המועצה לא דנה בסעיפים א(1) ו-א(4) להחלטת הממשלה הנ"ל בשל קיום צו ביניים שניתן ביום 1.6.97 בבג"צ 3360/97 האוסר על מועצת מקרקעי ישראל לקבל, בשלב זה, החלטות בעניין החלק החקלאי שבדוח ועדת רונן". צו הביניים האמור נמחק בפברואר 1998.

עד מועד סיום הביקורת לא הובאו הסעיפים הנוגעים לקרקע החקלאית שאליה התייחסה ועדת רונן, לדיון נוסף במועצה.

עתירה לבג"ץ

ביולי 1999 עתרו כמה אגודות חקלאיות נגד המינהל, המועצה, היועץ המשפטי, רשם האגודות השיטופיות במשרד העבודה והרווחה והמינהל להסדרים במגזר החקלאי. העתירה נגעה להוראות החדשות ממאוס 1999 שהוציא המינהל ליישום החלטה 737 ולהנחיות של היועץ המשפטי מפברואר אותה שנה. העותרות ביקשו מתן צו על תנאי שיכריז כי ההוראות וההנחיות האלה בטלות.

בספטמבר 1999 הוציא בג"ץ צו על תנאי המורה למשיבים ליתן טעם: 1. מדוע לא יוכרזו כבטלות או יבוטלו ההוראות החדשות שהוציא המינהל; 2. מדוע לא תבוטל הנחיית היועץ המשפטי במכתבו מיום 3.2.99. במועד סיום הביקורת עדיין היה העניין תלוי ועומד בבית המשפט.



בסוף שנות השמונים גיבשו מינהל מקרקעי ישראל ורשות התכנון שבמשרד החקלאות תכנית להגדיל את מספר המגרשים לבניית בתי מגורים צמודי קרקע ביישובים חקלאיים, על ידי מתן אפשרות ליישובים אלה לתכנן אזור מגורים חדש על חלק ממשבצת הקרקע שלהם. מטרתה העיקרית של התכנית היתה להביא לשיפור מצבם הכלכלי והחברתי של היישובים על ידי אכלוס האזור החדש במשפחות משכבות חברתיות מבוססות יחסית, וכן לאפשר לבני היישובים שעזבו אותם, לחזור אליהם.

תכנית ההרחבות הוחלה תחילה על המגזר המושבי, ואחר כך גם על המגזר הקיבוצי. מתחילת 1990 עד ספטמבר 1999 אישרה רשות התכנון הרחבות מגורים ביותר מ-500 יישובים חקלאיים, בהיקף כולל של יותר מ-55,000 מגרשים. באותו פרק זמן הקצה המינהל במסגרת התכנית כ-10,000 מגרשים, כמעט כולם במושבים, כ-80% מהם במרכז הארץ.

באפריל 1995 החליטה מועצת מקרקעי ישראל שערכי הקרקעות ששימשו בסיס לחישוב דמי החכירה שגבה המינהל במסגרת התכנית, לא יעודכנו על פי מלוא שיעור ההתייקרות שחלה במחיריהן. החלטה זו נתקבלה בלי שהיו בידי המועצה כל הנתונים הדרושים, והיא הביאה להפחתה של דמי החכירה שגבה המינהל בעד המגרשים.

הפער הניכר בין דמי החכירה שגבה המינהל בעד המגרשים לבין מחירי השוק שלהם (בעיקר במרכז הארץ) עודד סחר במגרשים. לפי אומדן זהיר שעשה משרד מבקר המדינה, הגיע פער זה למאות מיליוני ש"ח, אם לא יותר. אגודות חקלאיות שהמליצו לפני המינהל על מועמדים לקבלת מגרשים, או מי מטעמן, גבו ממועמדים סכומים ניכרים בעד ההמלצה, שהגיעו לעשרות אלפי דולרים למגרש, ואף יותר. אף שהתופעה של סחר במגרשים היתה ידועה למינהל שנים מספר, רק בפברואר 1999 הוא החל לפעול בהחלטיות לעצירתה.

בחלוף יותר מעשור על המינהל והמועצה לבדוק אם השיגה התכנית את יעדיה. בין היתר ראוי שידונו בדוח שהכין בשנת 1996 האגף לתכנון ופיתוח שבמינהל, בו הומלץ על שיטה חלופית לתכנון מגרשי המגורים ביישובים, האמורה להביא לחיסכון במשאבי קרקע ובהוצאות על תשתיות, וכן בהמלצה הכלולה בדוח שהגישה באפריל 1997 ועדת רונן, שלא להחיל את ההחלטה על הרחבת מגורים ביישובים לגבי יישובים במרכז הארץ. יצוין, שבמועד סיום הביקורת, ספטמבר 1999, נמצאו בשלבי תכנון או בהליך אישור סטטוטורי תכניות הרחבה הנוגעות ליותר מ-45,000 מגרשים, כ-14,000 מהם במרכז הארץ.

שיקום מחצבות

מחצבה נטושה הינה מחצבה שחציבת החומרים ממנה נפסקה. מחצבה נטושה שלא שוקמה עלולה להוות מטרד בטיחותי ותברואי, והיא פוגעת בנוף ובאיכות הסביבה. בהתאם לנתונים שריכוז משרד מבקר המדינה, באמצע שנת 1999 היו קיימות בישראל כ-260 מחצבות נטושות. מרבית המחצבות בישראל - פעילות או נטושות - הן על קרקעות שבניהולו של מינהל מקרקעי ישראל (להלן - המינהל).

כדי לטפל בשיקום מחצבות נטושות, גובה מדינת ישראל כספים מבעלי המחצבות, לרבות ממי שמפעיל אותן למעשה, באמצעות הקרן לשיקום מחצבות (להלן - הקרן). לפי דוח הכנסות והוצאות, בלתי מבוקר, של הקרן לשנת 1998, נצברו בה כ-220 מיליוני ש"ח. באותה שנה הסתכמו הוצאותיה על שיקום מחצבות ב-13.5 מיליוני ש"ח.

בעקבות ממצאי דוח שנתי 45 של מבקר המדינה בנושא "סדרי הטיפול במחצבות", (עמ' 153 ואילך), החליטה ועדת השרים לענייני תיאום ומינהל, בשנת 1996, בהחלטה שקיבלה תוקף של החלטת ממשלה, על הקמת צוות אשר יבחן את פקודת המכרות הקיימת. החלטה נוספת של ועדת שרים - ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה - משנת 1997, שקיבלה אף היא תוקף של החלטת ממשלה, התייחסה להכנת הצעת חוק שתחליף את פקודת המכרות ולעניינים נוספים בתחום שיקום מחצבות. במועד סיום הביקורת, ביולי 1999, נמצאה בהכנה הצעת חוק המכרות, אשר אמורה להחליף את פקודת המכרות.

בחודשים אפריל-יולי 1999 בדק משרד מבקר המדינה את הפעולות לשיקום מחצבות בישראל. הבדיקה נערכה במינהל, בקרן, ביחידת המפקח על המכרות שבמשרד התשתיות הלאומיות, במינהל התכנון שבמשרד הפנים (להלן - מינהל התכנון) וברשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים (להלן - הרשות).