

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).

היקף שיקום המחצבות

1. שיקום מחצבות בישראל מתבצע בעיקרו מתוקף הוראות פקודת המכרות 1925 (להלן - פקודת המכרות, או הפקודה) ו"תקנות המכרות (קרן לשיקום מחצבות), התשל"ח-1978" (להלן - תקנות המכרות, או התקנות).

הגורמים העיקריים העוסקים בפעולות לשיקום מחצבות הם הקרן והמפקח על המכרות שבמשרד התשתיות הלאומיות (להלן - המפקח).

בהתאם לפקודה ולתקנות, הקרן מחזירה למי שביצע שיקום של מחצבה טעונת שיקום (פירוט ראו בהמשך) את ההוצאות הכרוכות בשיקום, כולן או מקצתן. על הקמתה של הקרן החליטו בראשית שנת 1973 המנכ"לים דאז של משרד הפנים, של משרד הפיתוח ושל המינהל. בשנת 1978 התקין שר המסחר והתעשייה, מתוקף סמכותו לפי פקודת המכרות, את תקנות המכרות שמכוחן הוקמה הקרן ושקבעו את סמכויותיה.

המפקח פועל החל משנת 1996 במסגרת המשרד לתשתיות לאומיות. קודם לכן פעל המפקח במסגרת משרד התעשייה והמסחר. מי ששימש כמפקח במועד הביקורת, מונה לתפקידו ב-1.5.97 (להלן - המפקח הנוכחי). מאז פברואר 1998 משמש המפקח הנוכחי גם כיושב ראש הנהלת הקרן.

בהתאם לפקודה לאחר שניצול מחצבה פלונית או חלק ממנה הופסק, רשאי המפקח להודיע לבעל המחצבה שאתר המחצבה טעון שיקום, ולפרסם זאת ברשומות. על פי הודעה זו, רשאי בעל המחצבה לשקם אותה בכוחות עצמו. עשה כן, תחזיר לו הקרן את הוצאותיו כולן או מקצתן. לפי הפקודה, רשאית הרשות לשמירת הטבע לבצע את עבודות השיקום של מחצבות נטושות אם בעלי המחצבות לא עשו כן.

2. מקור המידע המסודר היחיד, שהיה מצוי למועד הביקורת על המחצבות הנטושות בישראל, הוא סקר שנערך בשנת 1978 מטעם רשות שמורות הטבע, אשר איתר 408 מחצבות נטושות. באמצע שנת 1998 החליטה הנהלת הקרן, ביוזמתו של המפקח הנוכחי, שכאמור, משמש, גם כיו"ר הנהלת הקרן, על עריכת סקר מקיף חדש ומעודכן על מצבת המחצבות הנטושות בישראל. בנובמבר אותה שנה החליטה הנהלת הקרן, כי לפני קבלת החלטה אופרטיבית על עריכת הסקר המקיף, יתבצע סקר ניסיוני באזור הגליל המערבי. הסקר הניסיוני העלה, כי באזור האמור - אשר בו לפי ממצאי הסקר מ-1978, נמצאו 29 מחצבות נטושות - נוספו מאז 25 מחצבות נטושות.

3. לפי הנתונים שריכוז משרד מבקר המדינה, בעשרים השנים שעברו מאז הסקר מ-1978 ועד למועד הביקורת שוקמו כ-100 מחצבות (ראו פירוט להלן), ובאותו מועד נמצאו כ-40 מחצבות נוספות בשלבים שונים של שיקום. להלן נתונים בדבר שיקום מחצבות בתקופה 1990-1998, כפי שריכוז משרד מבקר המדינה (הנתונים רוכזו מתוך נתוני הקרן ונתוני יחידת המפקח, ומתייחסים לשיקום בפועל):

מספר המחצבות

השנה	שהחל בשיקומן	ששיקומן הסתיים	שהיו בתהליכי שיקום בסוף השנה
1990	1	-	3
1991	1	1	3
1992	3	2	4
1993	2	4	2
1994	1	3	-
1995	3	3	-
1996	6	1	5
1997	3	2	6
1998	20	17	9
ס"ה	40	33	32

הביקורת העלתה, כי מאז הסקר מ-1978 ועד למועד סיום הביקורת ביולי 1999 קבעו מי שכינהו בתפקיד המפקח, כי 140 מחצבות בלבד מתוך כלל המחצבות שאותרו בסקר מ-1978 - 408 מחצבות - טעונות שיקום. מהנתונים המובאים לעיל יוצא, כי במועד הביקורת היו בישראל לפחות כ-260 מחצבות נטושות. לגבי מחצבות אלה לא נמצא כי מי שכינהו בעבר בתפקיד המפקח על המכרות או המפקח הנוכחי, ערכו בדיקה לגבי כל מחצבה כדי להחליט האם היא טעונת שיקום. עוד הועלה, כי ביחס למרבית המחצבות האמורות לא קבעו המפקח הנוכחי או קודמיו, כי הן טעונות שיקום, וכי על מרביתן לא חלו, למועד סיום הביקורת, תכניות שיקום, ולכן גם לא ניתן היה לפעול לשיקומן.

4. בהתאם לנתונים בלתי מבוקרים של הקרן לשנת 1998, החל מתחילת גביית התשלומים מבעלי המחצבות או ממפעיליהן, בשנת 1973, ועד לסוף שנת 1998 צברה הקרן כ-220 מיליון ש"ח, ואילו הוצאותיה לפעולות שיקום מחצבות נאמדות, בהתאם לנתוניה, בערכים שוטפים, ב-30.6 מיליון ש"ח בלבד. כלומר, היקף צבירת הכספים האמור בקרן הינו פי שבעה מסכום ההוצאות.

משרד מבקר המדינה הדגיש בפני המפקח הנוכחי ובפני הקרן, כי קצב שיקום המחצבות היה איטי ביותר, אם כי הוא הואץ בשנת 1998. זאת במיוחד כשמשווים את סכום הכסף הגדול שהצטבר בידי הקרן מול מספר המחצבות ששוקמו במהלך תשע השנים 1998-1990 - 33 מחצבות בלבד, בשעה שלמועד סיום הביקורת היו בישראל לפחות כ-260 מחצבות נטושות.

פעולות הגורמים המעורבים בשיקום מחצבות

תכנון השיקום

1. שיקום של מחצבה נטושה יבוצע על פי הוראות פקודת המכרות והוראות חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבנייה). ובהיעדר תכנית לשיקומה של מחצבה פלונית על פי החוק האמור, על המפקח על המכרות, לאחר התייעצות עם הרשות לשמירת הטבע, להכין תכנית לשיקום המחצבה או הוראות לשיקום, ולקבל עליהן את אישור הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה, אשר בתחום מרחב התכנון שלה נמצאת המחצבה. פעולות לשיקום מחצבה פלונית יתבצעו על פי תכנית שיקום שאישרה ועדה מחוזית לתכנון ובנייה, ובכפוף להיתר שתיתן ועדה מקומית לתכנון ובנייה.

בביקורת עלה, כי המפקח הנוכחי וקודמיו, לא יזמו בדיקה כדי לקבוע עבור איזו מהמחצבות הנטושות קיימת תכנית שיקום מאושרת כחוק, וממילא גם לא יזמו הכנת תכניות שיקום עבורן.

מעורבותו של המפקח הנוכחי בתכנון שיקום מחצבות נטושות הצטמצמה בעיקר לאותם מקרים שבהם הוגשו להתייחסותו תכניות לשיקום מחצבות נטושות מסוימות, שהכינה הקרן.

2. עוד עלה, כי בניגוד להוראות פקודת המכרות, במקרים שבהם בעלי מחצבה או מפעיליה לא שיקמו בעצמם את המחצבות, לא הרשות לשמירת הטבע טיפלה בשיקום אלא הקרן, וזאת אף על פי שלרשות יש מנגנון וכוח אדם המאפשרים לה לטפל בשיקום. יתר על כן, הרשות, שלה נציג בהנהלת הקרן, אף לא פנתה למפקח או להנהלת הקרן בדרישה שהטיפול בשיקום המחצבות יימסר לידיה.

3. בפקודת המכרות אין הגדרה למונח "שיקום מחצבה". הגדרה כאמור גם אין בתכנית המיתאר הארצית החלקית לאתרי כרייה וחציבה במחוז הצפון ולחומרי גלם לבנייה וסלילה, שאישרה הממשלה בהחלטתה מינואר 1998 (להלן - תמ"א-14). תמ"א-14 גם אינה מחייבת לכלול בתכניות חציבה מאושרות הוראות לשיקום מחצבות, אך היא מחייבת לכלול בתכנית חציבה מאושרת הוראות בדבר הסדרת פני השטח של המחצבה או המחפורת. באתרי חציבה מסוימים, שבהם הייעוד הבא של השטח הוגדר כפארק, מימנה הקרן פעולות של הקמת הפארק ולא רק של הכשרת השטח לצורך ייעודו כפארק. לעומת זאת, באתרי חציבה אחרים, אשר לא נקבע ייעודם לאחר גמר החציבה, בוצעו פעולות, שהקרן או מי ששימשו בתפקיד המפקח אמנם ראו בהן פעולות שיקום, אך הן היו פעולות של "הסדרת השטח" בלבד.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש להגדיר הגדרה ברורה מחייבת את המושגים "שיקום מחצבה" ו"הסדרת השטח" של פני מחצבה. בעזרתם ניתן יהיה לקבוע את הגבולות של פעולות השיקום הפיזיות, דהיינו, עד לאיזו רמה של הכנה פיזית של שטח המחצבה לייעוד הבא, יתבצעו פעולות שניתן לראותן כפעולות של שיקום.

מינהל התכנון הודיע למשרד מבקר המדינה בנובמבר 1999, כי לדעתו, אכן יש לגבש הגדרה סטטוטורית למושג "שיקום מחצבה"; בעזרת הגדרה זו ולאחר שהמושג "הסדרת השטח" של מחצבה כבר הוגדר בתמ"א-14, ניתן יהיה לקבוע את גבולותיה של כל אחת מפעולות אלה.

4. כאמור, מרבית המחצבות הקיימות בישראל - בין פעילות ובין נטושות - הן על קרקע שבניהולו של המינהל. משרד מבקר המדינה העלה, כי הוראות נוהל העבודה של המינהל בנושא

המחצבות מחייבות מפעיל מחצבה להגיש לקרן "תכנית לשיקום ולהסדרת השטח בגמר החציבה".

משרד מבקר המדינה הדגיש בפני המינהל, כי פקודת המכרות ותקנות המכרות אינן מטילות על מפעיל המחצבה את החובה להכין ולהגיש לקרן, או למפקח, תכנית לשיקום ולהסדרה של שטח המחצבה בגמר החציבה. כאמור אין בחקיקה הגדרה של "שיקום מחצבה" ובוודאי שאין שם הגדרה של "שיקום והסדרה" כעניין אחד, שכן "שיקום מחצבה" ו"הסדרת השטח" של מחצבה, הם שני עניינים שונים.

סילוק מטרדי מחצבות נטושות

משרד מבקר המדינה העלה, כי מוסדות התכנון וגורמים בעלי עניין בקרקע, כגון המינהל ורשויות מקומיות, לא נערכו לאפשרות, שאתרי חציבה יינטשו בלא שבוצעו בהם פעולות שיקום או פעולות הסדרה של השטח. כתוצאה מכך, מהווים האתרים הנטושים מטרד ומפגע בטיחותי, בנוסף לפגיעה בנוף.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי, שהמינהל והרשויות המקומיות שבתחום שטח השיפוט שלהן מצויות מחצבות נטושות, יפעלו במסגרת סמכויות שהחוק מקנה לכל אחד מהם, ויחייבו כל מפעיל מחצבה שנטש אותה והיא לא שוקמה, לגדר את השטח ולסלק ממנו מפגעים בטיחותיים וגורמי זיהום שונים; או לחלופין, שאותם גופים יבצעו את הפעולות האמורות על חשבונם ויחייבו את מפעילי המחצבות בהוצאות שהיו להם.

סדרי ניהול הקרן

פעילות הקרן

כאמור לעיל, קובעות הפקודה והתקנות, כי הקרן היא זו שתממן את פעולות השיקום של מחצבות. כאמור, על פי הפקודה והתקנות יש לקרן רק שני תפקידים עיקריים: לגבות מבעלי המחצבות או ממפעיליהן את התשלומים - אותם גובה עבורה המינהל - ולשלם למשקם מחצבה את הוצאות השיקום כולן או מקצתן, לפי החלטת הנהלת הקרן.

בביקורת עלה, כי בניגוד לתקנות, מעורבת הקרן בפעולות השיקום הפיזי של מחצבות, לרבות הוצאת נהלים בדבר מכרזים לבחירת מתכננים להכנת תכניות שיקום ונהלים בדבר עריכת מכרזים לבחירת הקבלנים מבצעי פעולות השיקום. הקרן נוהגת להכין את נוסח המכרזים לביצוע עבודות השיקום של מחצבות נטושות; ואף מעבירה לרשות המקומית, שבתחומה נמצאת המחצבה שאותה הוחלט לשקם, את פרסום המכרז ובחירת הזוכה.

משרד מבקר המדינה הדגיש בפני הקרן, כי על פי לשון התקנות, תפקיד הקרן לעסוק בכספים, בגבייתם, בחלוקתם ובפעולות פיקוח מוגבלות על הוצאתם. אם רוצים לייעד לקרן תפקידים נוספים - יש לעגן זאת בתיקוני חקיקה מתאימים.

סדרי ניהול כספי הקרן

1. בטבלה שלהלן נתונים מבוקרים על צבירת הכספים בקרן ועל הוצאות הקרן לצורך שיקום מחצבות בשנים 1992-1997 (במיליוני ש"ח):

שנה	1997	1996	1995	1994	1993	1992
הצבירה	186.5	150.5	115.4	89.0	68.6	56.2
ההוצאות:						
במיליוני ש"ח	6.1	2.3	2.1	6.1	4.2	0.8
באחוזים	3.3	1.5	1.8	1.8	6.1	1.4

עיון בנתוני הטבלה מלמד, כי סכומי הצבירה בקרן גדלו והלכו משנה לשנה, ולעומתם סכומי ההוצאה השנתית של הקרן על שיקום מחצבות היו זניחים יחסית.

לפי נתונים בלתי מבוקרים של הקרן לסוף שנת 1998, היתה יתרת הסכום שצברה הקרן כ-220 מיליון ש"ח ואילו הסכום שהוצא במהלך אותה שנה על ידי הקרן הסתכם בכ-13.5 מיליון ש"ח בלבד.

2. התקנות קובעות מי הם חברי הנהלת הקרן המורשים לחתום בשמה, וכי הם רשאים לעשות זאת רק על מסמכים שבתחום סמכותה של הנהלת הקרן. בביקורת עלה, כי מורשים אלה חתמו גם על מסמכים אשר אינם בתחום סמכותה של הנהלת הקרן. כך למשל נמצא, כי הם חתמו על מכתבים שונים שנשלחו לראשי רשויות מקומיות בעניין פרסום מכרזים לשיקום מחצבות, פנו אל יזמים לצורך מימוש זכות הסירוב הראשונה, והודיעו לקבלנים על זכייתם במכרזים.

3. משרד מבקר המדינה העלה, שמעמדה המשפטי של הקרן אינו מוגדר דיו. הקרן הודיעה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 1999, כי עם תיקון פקודת המכרות יטופל גם נושא זה.

4. משרד מבקר המדינה העלה, כי עד מועד סיום הביקורת, ביולי 1999, טרם הוחל בהכנות להפקת הדוחות הכספיים של הקרן לשנת 1998.

5. כאמור, מתוקף הפקודה והתקנות, בסמכות הנהלת הקרן להחזיר למשקם של מחצבה את הוצאות השיקום, כולן או מקצתן, ואף לשלם מקדמות בטרם האישור הסופי של החזר ההוצאות למשקם. כמו כן, חלה על כל בעל מחצבה, לרבות מי שמפעיל אותה למעשה, חובה לשלם לקרן תשלומים אשר יהוו בבוא העת מקור כספי לכיסוי הוצאות השיקום של אתר המחצבה. כבסיס לתשלומים אלה קובעות התקנות את מחיר המכירה הממוצע לכל טון של חומר הגלם המופק מהמחצבה, כשהוא על כלי רכב בשער המחצבה. כך, שגובה התשלומים לקרן אינו פועל יוצא של עלות השיקום הפיזית העתידית של המחצבה, אלא פועל יוצא של הערך (המחיר) של חומרי הגלם המופקים מן המחצבה. שכן לעתים ניתן להפיק חומר גלם יקר משטח חיצוב שהוא קטן ואשר עלות שיקומו תהיה יחסית קטנה, לעומת מקרה אחר, שבו מחצבה מפיקה חומר גלם זול, אך שטח החיצוב גדול ועלות שיקומה תהיה גדולה יותר. בכך, מפעילי מחצבות מהסוג הראשון מסבסדים את מפעילי המחצבות מהסוג השני. בשיטה הקיימת של גביית התשלומים אין כל התייחסות לגודל ולתנאי השטח של המחצבות, השונים זה מזה והמשפיעים על העלות העתידית של השיקום.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש מקום לשקול את שינוי שיטת גביית התשלומים לקרן, ולקבוע אותם על בסיס עלות השיקום המשווערת של כל מחצבה, ובכך יצומצם היקף הסבסוד.

6. כדי להחמיר עם גונבי חומרי מחצבה, הוגש ב-19.1.99 תזכיר לתיקון פקודת המכרות, התשנ"ט-1999. אולם, משרד מבקר המדינה העלה, כי תזכיר זה לא כלל הוראה, ולפיה יש לחייב את מי שהורשע על פי הפקודה בגניבת חומרי מחצבה או כרייה, לשלם לקרן תשלומים לצורך שיקום האתר ממנו נגנבו חומרי המחצבה או שבו בוצעה הכרייה. בעקבות הערות משרד מבקר המדינה, תוך כדי תקופת הביקורת, הכין הייעוץ המשפטי של המינהל ב-22.3.99 תיקון לתזכיר התיקון הנ"ל, ובו כלל את חובת התשלום לקרן ממי שהורשע ונגזר עליו העונש הקבוע בתזכיר.

7. אמנם בתקנות נקבע, כי המינהל ישמש כנאמן של הקרן לצורך גביית התשלומים המגיעים לה מאת החוצבים, ובפועל המינהל אף עושה זאת; אולם, בין שני הגופים לא נחתם הסכם אשר יגדיר את היחסים ביניהם ובעיקר את הכספיים.

הקרן הודיעה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 1999, כי היא מקבלת את העמדה כי יש לחתום על הסכם כאמור.

8. משרד מבקר המדינה העלה, כי זה שנים רבות חשבות המינהל אינה מעבירה לקרן מיד לאחר גבייתם את הסכומים שהמינהל גובה לזכותה, אלא מצרפת אותם להכנסותיו, וכנגד זה רושמת ברישומי העזר שלה, כי סכומים אלה שייכים לקרן. זאת ועוד, המינהל משתמש בכספים אלה לצרכיו עד למועד בו הוא מעביר אותם לחשבון הבנק של הקרן. מדי פעם, ובצורה לא שיטתית, מעביר המינהל לחשבון הבנק של הקרן סכומים שהצטברו אצלו לזכות הקרן, וזאת לאחר שבמהלך התקופה מאז גבה אותם לזכות הקרן שילם המינהל מכספים אלה הוצאות שונות של הקרן. המינהל לא פיצה את הקרן בריבית או בהפרשי הצמדה על הכספים שהצטברו בידי לזכות הקרן.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי לבחון את הסוגיה כיצד לעגן את היחסים בין הקרן לבין המינהל אם בהסכם ואם במסגרת התיקונים לפקודת המכרות או בהצעת חוק שתחליף את הפקודה.

9. משרד מבקר המדינה העלה, כי המינהל אינו נוהג לדווח לקרן על המקרים שבהם לא גבה עבורה את התשלומים המגיעים לה ממפעילי המחצבות. כמו כן, אין בידי נתונים כלשהם בדבר חובות של מפעילי מחצבות כלפי הקרן. כתוצאה מכך, אין הקרן מסוגלת לדווח בספריה על חובות של מפעילי מחצבות כלפיה, וממילא לא ניתן לכך דיווח בדוחותיה הכספיים של הקרן.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי, כי המינהל יגבה את החובות עבור הקרן, וידווח לה על מצב החובות הללו ועל סכומם, וכך יהיו בידי הקרן נתונים על חובותיהם של מפעילי מחצבות כלפיה, בכדי שיהיה ניתן לתת לכך גילוי נאות בספרי הקרן ובדוחותיה הכספיים.

הקרן הודיעה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 1999, כי במסגרת הסכם שייחתם עם המינהל, יוסדר גם עניין זה.

10. כאמור לעיל, צברה הקרן בקופתה סכומים ניכרים. בישיבתה ממאי 1996 החליטה הנהלת הקרן לשכור את שירותיו של יועץ השקעות. עיון במסמכי הקרן בדבר השקעת כספי הקרן העלה, כי התשואה הריאלית לשנת 1998 היתה נמוכה מאוד - 0.45% בלבד. משרד מבקר המדינה הצביע בפני הקרן על כך, שבאותה שנה ניתן היה להשיג תשואה ריאלית של 3.4% לפחות על כספי הקרן ללא נטילת סיכונים.

משרד מבקר המדינה הדגיש בפני הקרן, כי מן הראוי שהנהלת הקרן תיתן את דעתה לנושא ותשקול בחינה של סדרי ניהול השקעת כספי הקרן.

סדרי הדיווח לגורמי חוץ

1. התקנות מטילות על הנהלת הקרן את החובה לנהל פנקסים וחשבונות ולפרסם, באמצעות המינהל, דין וחשבון שנתי על הוצאותיה והכנסותיה.

הבדיקה העלתה, שמשך שנים כלל המינהל בדוחות השנתיים שלו, בפרק העוסק בענייני מחצבות, מידע מסוים על הקרן. אלא שהמידע היה מצומצם ביותר, נאמר בו רק שבשנת הדוח המשיכה הקרן בפעולות לשיקום, ונכלל בו סכום כולל אחד בלבד - סך הוצאות הקרן באותה שנה; מידע על הכנסות הקרן כלל לא פורסם. עוד הובא בדוח השנתי של המינהל מידע מצומצם על "המחצבות שטופלו על ידי הקרן בשנת הדוח ושלבי שיקומן".

עוד העלתה הבדיקה, כי משנת 1994 פסק גם פרסום המידע במתכונתו המצומצמת, וכך, החל מהדוח השנתי של המינהל מס' 34 לשנת 1994 ועד למועד סיום הביקורת, ביולי 1999, לא נכלל יותר כל מידע על הקרן בדוחות השנתיים של המינהל.

לדעת משרד מבקר המדינה, הגם שהחובה שתקנות המכרות מטילות על הנהלת הקרן, לפרסם "דין וחשבון שנתי על הוצאותיה והכנסותיה", הינה מצומצמת ביותר מבחינת היקף המידע שעל הקרן לפרסם אודות עצמה, הקרן כאמור, אף לא הקפידה למלא אחריה והיא כלל לא פרסמה נתונים על היקף הכנסותיה.

2. החל משנת 1992 מכינה הקרן עצמה, למועד סיום כל שנה קלנדרית, דוחות כספיים שנתיים. דוחות אלה הם דוחות המבוקרים על ידי רואה החשבון של הקרן, והם כוללים: מאזן (כולל ביאורים למאזן) ודוח הכנסות והוצאות, וכן מידע בדבר המחצבות אשר לצורך שיקומן הוציאה הקרן כספים בשנת הדוח.

דא עקא, בביקורת עלה, כי הדוחות הכספיים האמורים מופקים מדי שנה בשנה בשמונה עותקים בלבד, והם מחולקים רק לחברי הנהלת הקרן.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי לקבוע מתכונת חדשה לדיווח התקופתי-שנתי של הקרן. מתכונת זו צריכה שתכלול לא רק דיווח כספי-חשבונאי, אלא גם דוח פעולות המפרט את פעילותה של הקרן בשנת הדוח, כולל מידע על אופן ניהולה, הדרכים בהן היא נוקטת להשגת מטרותיה, יעילותה, תפוקותיה ותכניותיה.

במסגרת העקרונות של "חובת מתן דין וחשבון (ACCOUNTABILITY) ושל שקיפות (TRANSPARENCY), מן הראוי שהדוח השנתי של הקרן יפורסם לציבור הרחב, במתכונת החדשה, ותינתן אפשרות לכל מי שיש לו עניין בקרן לעיין בדוח.



1. מחצבות שניצולן הופסק ועדיין לא שוקמו - מחצבות נטושות - עלולות להוות מטרד בטיחותי ותברואי והן פוגעות בנוף ובאיכות הסביבה.

במועד סיום הביקורת, ביולי 1999, היו בישראל לפחות כ-260 מחצבות נטושות אשר לא שוקמו. אולם, מספרן המדויק לא היה ידוע, לא למפקח על המכרות ולא לקרן לשיקום מחצבות.

זה שנים רבות קצב שיקום המחצבות הינו איטי, וכך, במהלך תשע השנים - 1998-1990 שוקמו 33 מחצבות בלבד, בשעה שבידי הקרן הצטברו, לפי נתונים לא מבוקרים שלה, לשנת הכספים 1998, כ-220 מיליון ש"ח.

2. לדעת משרד מבקר המדינה, מממצאי הביקורת עולה הצורך לבחון ולהגדיר מחדש את מעמדה המשפטי של הקרן לשיקום מחצבות, את תפקידיה ואת סמכויותיה; את מערכת היחסים שבין הקרן לבין המינהל, המשמש כנאמן של הקרן לצורך גביית הכספים ממפעילי המחצבות; וכן לבחון ולהגדיר מחדש את תפקידיה ואת סמכויותיה של המפקח על המכרות, לעניין שיקום מחצבות.

כמובא לעיל, בעקבות הממצאים שפורסמו ברוח שנתי 45 של מבקר המדינה בנושא "סדרי הטיפול במחצבות", החליטה הממשלה בשנת 1996 על הקמת צוות אשר יבחן את פקודת המכרות הקיימת. החלטה נוספת של הממשלה משנת 1997, התייחסה להצעת חוק שתחליף את פקודת המכרות האמורה ואת הוראותיה בדבר שיקום מחצבות. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שתוחשנה ותסתיימנה הפעולות לבחינה מחדש של פקודת המכרות מ-1925, ולהכנת הצעת החוק שתחליף את הפקודה.

תפיסה ושימוש חורג בקרקעות

מינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י) מנהל את מקרקעי ישראל לפי חוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך-1960. אחד מתפקידיה של ממ"י הוא לשמור על הקרקעות שבניהולו. כן מפקח ממ"י על מילוי המטרות שלהן הקצה את הקרקעות באמצעות יחידת הפיקוח שלו. מדיון שיזם ממ"י ביולי 1999 אצל היועץ המשפטי לממשלה עולה, כי פלישה לקרקעות ממ"י, בנייה בלתי חוקית עליהן והסגות גבול מתבצעות בהיקפים נרחבים, ואין אכיפה מונעת יעילה.

בחודשים מאי-אוגוסט 1999 בדק משרד מבקר המדינה שלושה אירועים של תפיסה ושימוש בקרקע שלא למטרות שלהן הוקצתה, ואת הטיפול של ממ"י בהם. הבדיקה נעשתה במחוז הצפון של ממ"י.

הקמת חוות סוסים

בינואר 1984 המליצה הרשות לתכנון ופיתוח חקלאות שבמשרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - משרד החקלאות), לממ"י, להקצות לתושב ראש פינה (להלן - היזם) כ-70 דונם. מהם, כ-20