

משרד מבקר המדינה העלה, שמקורות ובזק חיברו את כל התיישבויות היחידים ברמת נגב לקווי טלפון וקווי מים, בלי שהמתיישבים הגישו את האישורים הנדרשים.

מהאמור לעיל עולה, כי התנאי המרכזי להתיישבות בפועל על הקרקע היה אישור ועדת הפרוגרמות, בלי שהרשויות הנוגעות בדבר דרשו את ההיתרים להקמת ההתיישבויות כנדרש בחוק התכנון והבנייה.

בתשובתו מדצמבר 1999 למבקר המדינה הסביר שר התשתיות דאז, אריאל שרון, שבמסגרת מדיניותו לעידוד התיישבות יחידים ובהתאם לפררוגטיבה המוקנית לו כשר האחראי למשרד התשתיות, הנחה את גופי משרד התשתיות לממש את מדיניותו האמורה. השר ציין כי "על כל גוף לוודא כי כל פעולותיו נעשו בהתאם לחוק ולהוראות הפנימיות המחייבות כל גוף וגוף. כשר, אין לי נגיעה לייעוץ המשפטי שמקבל כל גוף ולמידת האחריות שנוטל על עצמו מנהל כל גוף לפעול בניגוד לחוק".

בלא להמעט מהאחריות של כל אחד מהגופים האחרים, הכפופים לשר התשתיות, לפעול לפי החוק, אין להתעלם מחלקו של עוזר השר, אשר פעל כדי להעלות על הקרקע התיישבויות יחידים בתחום המועצה האזורית רמת נגב, וזאת שלא בהתאם לחוק התכנון והבנייה ותקנות חובת המכרזים.



באוגוסט 1997 החליטו שר התשתיות דאז - אריאל שרון ושר החקלאות דאז - רפאל איתן, לעודד התיישבות של יחידים, בנימוק שזו הדרך לשמור על קרקעות המדינה. בעת קבלת ההחלטות לא בחנו השרים אמצעים נוספים - שעמדו לרשותם - להשגת מטרה זו. הפעולות נעשו על ידי משרדים ממשלתיים וגופים אחרים, ביניהם מינהל מקרקעי ישראל וחברת מקורות, תוך הפרה של חוקי התכנון והבנייה ועקרונות תכנית המתאר הארצית והתעלמות מתקנות חובת המכרזים.

לדעת משרד מבקר המדינה, מדיניות התיישבות היחידים, כפי שמומשה הלכה למעשה, לא היתה ראויה, ואל לה לרשות שלטונית לנהוג בדרך זו.

החלטה להקצות לעמותה קרקע ברמת גן בפטור ממכרז

1. באפריל 1993 החליטה מליאת מועצת מקרקעי ישראל (להלן - המועצה) להקצות לעמותה (להלן - העמותה), בלא מכרז, שטח באזור מגורים יוקרתי ברמת גן (להלן - השטח), שבניהולו של מינהל מקרקעי ישראל (להלן - המינהל). ההחלטה התבססה על פניית ראש עיריית רמת גן (להלן - העירייה). עד אמצע יולי 1999 לא הוקצה השטח לא לעמותה ולא לגוף אחר.

2. בחודשים אפריל-יולי 1999 בדק משרד מבקר המדינה את הליך קבלת ההחלטות בדבר הקצאת השטח, בלא מכרז, לעמותה ואת אופן טיפולם של המינהל והעירייה בנושא לאחר קבלת ההחלטה. הבדיקה נעשתה במינהל - במשרד הראשי ובמשרד המחוזי תל אביב (להלן - המשרד המחוזי). בדיקת השלמה נעשתה בעירייה.

הליך קבלת ההחלטה

1. בספטמבר 1989 ביקש ראש העירייה ממנהל המינהל דאז לאפשר לעירייה להרחיב עוד את השיכון לקציני צנחנים ומשפחותיהם שנבנה בשנות החמישים והורחב בשנות השישים והשבעים, ולצורך זה ביקש שהמינהל יקצה, בפטור ממכרז, 75 מגרשים לבנייה, רובם לקציני צנחנים ומשפחותיהם ומיעוטם לנכי צה"ל ולמשרתים בכוחות הביטחון. באוקטובר אותה שנה דנה הנהלת המינהל בבקשה והחליטה שלא להקצות את המגרשים בפטור ממכרז.

באפריל 1991 כתב מנהל המינהל דאז לראש העירייה כי המינהל, בתיאום עם ראש אגף כוח אדם בצה"ל, איתר קרקעות שבניהולו באזורי פיתוח, כגון ראש העין, מודיעין ובאר שבע, לשיכון קצינים בשירות קבע המתחייבים לשרת בצבא לפי הקריטריונים שקבע צה"ל. מנהל המינהל ציין, כי את הקרקעות באזורים האמורים המינהל מקצה במחירים מוזלים, וכי רמת גן לא נכללה באזורים אלה.

2. בעקבות פניות נוספות של ראש העירייה למינהל, נדון הנושא בוועדת הפטור של המועצה (להלן - ועדת הפטור)¹. בינואר 1992 החליטה הוועדה שלא לאשר פטור ממכרז, מאחר שהמינהל איפשר להקים שיכונים לקציני צה"ל במקומות אחרים ובתנאים נוחים, וביוני היא החליטה שאין סיבה לדון מחדש בבקשת ראש העירייה.

3. בפגישה שהתקיימה במאוס 1993 בין שר הבינוי והשיכון ויו"ר המועצה, בנימין בן אליעזר (להלן - השר ויו"ר המועצה דאז) לבין ראש העירייה נדונה, בין היתר, הבקשה להקצות לעמותה קרקע בפטור ממכרז. בתרשומת מהפגישה צוין כי השר "מאשר את הבקשה כיוון שמדובר לא בפרויקט חדש אלא בשלב סופי של פרויקט שהחל לפני מספר שנים". השר ויו"ר המועצה דאז גם הינחה את מנהל המינהל דאז להביא את הבקשה להחלטת המועצה בישיבתה הקרובה.

לא נמצאו אסמכתאות מעידות כי ביום מן הימים נקבע גודל "הפרויקט", בכמה שלבים ייבנה ולוח זמנים לביצועו. יצוין שהשטח המבוקש תוכנן בידי העירייה שנים רבות לאחר שהוקם השיכון.

4. באפריל 1993 החליטה המועצה לפטור ממכרז את הקצאת השטח לעמותה, לבניית 63 בתים צמודי קרקע מכלל הבתים (להלן - הדירות) שתכננה העירייה באתר ששטחו כ-303 דונם.

(א) בפרוטוקול הישיבה שבה הוחלט על מתן הפטור נאמר שתחילה יהיה מכרז להקצאת המגרשים שאינם מיועדים לעמותה, ועל בסיס המחיר הממוצע שלהם ייקבע מחיר המגרשים שיוקצו לעמותה. בנוסח ההחלטה של המועצה נכתב רק שיתר המגרשים באתר שבו נמצא השטח ישווקו באמצעות מכרז פומבי לפני ההקצאה לעמותה, אולם לא פורט כיצד יחושב מחיר המגרשים שיוקצו לעמותה. דבר זה עלול לגרום לחילוקי דעות בין הצדדים, ואף להסב הפסד כספי למינהל.

(ב) מסירת המידע מן המינהל למועצה וקבלת ההחלטה במועצה היו פגומות², כמפורט להלן: ההחלטה התקבלה בלי שהמינהל המציא למועצה מסמכים או נתונים

¹ ועדת הפטור היא ועדת משנה של המועצה והיא הוקמה באוגוסט 1966. ב-16.5.93 כשנכנס לתוקף חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, הפסיקה הוועדה להתקיים ובמינהל פועלת ועדה חדשה לפטור ממכרז לפי תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993, שהותקנו מכוח החוק.

² בעניין זה ראו בדוח שנתי 44, בפרק "מועצת מקרקעי ישראל - נהליה וסדרי עבודתה", עמ' 122 ואילך.

כלשהם בדבר העמותה, תקנונה, מוסדותיה, חבריה וכן הקריטריונים לבחירת המועמדים שיקבלו מגרשים. יצוין שבמועד ההחלטה לא היתה העמותה רשומה אצל רשם העמותות במשרד הפנים ורק לאחר מועד ההחלטה הוגשה בקשה לרישומה, על פי חוק העמותות, התש"ס-1980. גם לוועדת הפטור, שדנה בנושא בינואר וביוני 1992, לא המציא המינהל מסמכים או נתונים כלשהם על העמותה. אף לאחר החלטת המועצה ועד למועד סיום הביקורת לא פנה המינהל לעמותה או לעירייה כדי שימציאו לו את המידע האמור. יצוין שהקריטריונים להקצאה חיוניים, שכן מספר המגרשים קטן ממספר המועמדים בכוח לקבלתם. בתעודה לרישום העמותה, שהוציא רשם העמותות במאוס 1994, צוין כי המטרות העיקריות של העמותה הן בנייה עצמית או באמצעות חברה משכנת, לפי הוראות משרד הבינוי והשיכון, לחברי העמותה בלבד.

(ג) למועצה לא הובא כל מידע חדש שבגיניו היה צריך להפוך על פיה את החלטת ועדת הפטור; המועצה אף לא נימקה את החלטתה.

5. מאז קבלת ההחלטה ועד למועד סיום הביקורת, יולי 1999, עברו יותר ממשש שנים, ועדיין היא לא יושמה. במצב זה המינהל אינו יכול לשווק את השטח באמצעות מכרז, אף על פי שזה זמן רב השטח זמין מבחינה תכנונית ואף שהוא נמצא במקום מבוקש מאוד.

6. בתחילת דצמבר 1998 הורה מנהל המינהל למחלקה המשפטית במשרד המחוזי להגיש לו חוות דעת בעניין הפטור ממכרז שניתן לעמותה. באמצע אותו חודש הוגשה לו חוות דעת ובה נבחנו תוקפה המשפטי וסבירותה של החלטת המועצה מאפריל 1993. בחוות הדעת נקבע כי סמכותה של ועדת הפטור לדון בהקצאת קרקעות ללא מכרז, ואולם "על רקע האמור, ולנוכח העובדה, כי ביום 14.1.92 דחתה ועדת הפטור את הבקשה ליתן פטור באותו עניין ממש, ספק רב בעינינו האם החלטת מועצת מקרקעי ישראל מיום 21.4.93 ניתנה בסמכות". בחוות הדעת צוין, שגם אם אי אפשר לתקוף את ההחלטה מאחר שהתקבלה לפני שנכנסו לתוקף חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן - החוק) והתקנות לחובות המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - התקנות), אולם בכמה פסקי דין באו לידי ביטוי נורמות בדבר הקצאת קרקעות ציבור, שחייבו את המועצה. יתר על כן, " ... תמוהה החלטת המועצה שניתנה בניגוד גמור להחלטת ועדת הפטור מיום 14.1.92 שדנה בעניין והחליטה שלא לאשר פטור ממכרז, על אחת כמה וכמה בלא שביארה הטעמים שהביאו להתעלם מהחלטת ועדת הפטור".

בסיכום חוות הדעת נקבע שההחלטה מנוגדת לחלוטין לעקרונות ולנורמות שנקבעו בפסיקה בעניין מתן פטור ממכרז פומבי, ובכלל זה החובה לנהוג בהגינות ובשוויון ועל פי כללי מינהל תקין. עוד נאמר בסיכום, "העולה מן המקובץ, כי החלטת המועצה מיום 21.4.93 לפטור ממכרז פגומה בחוסר סבירות, ודינה - להתבטל".

7. בדצמבר 1998 נתקבלה במינהל תלונה בעניין החלטת המועצה להקצות את השטח לעמותה בפטור ממכרז. עותק מהתלונה נשלח גם ליועץ המשפטי לממשלה. בינואר 1999 המציא מנהל המינהל עותק מחוות הדעת ללשכת היועץ המשפטי לממשלה והודיע לה כי הנושא יובא בקרוב לדיון בוועדת הפטור, וכי המינהל יציג לפניו את עמדתו לאור חוות הדעת.

8. הנושא נדון בוועדת הפטור בישיבתה בפברואר 1999. מפרוטוקול הישיבה עולה שמנהל המינהל ביקש לאפשר לראש העירייה, באופן חריג, להתייצב לפני הוועדה ולהציג את עמדתו. הוועדה ביקשה מלשכת היועץ המשפטי של המינהל להמציא לה חוות דעת בכתב בעניין הזמנתו של ראש העירייה להתייצב לפנייה. לשכת היועץ המשפטי של המינהל קבעה שאין מניעה לכך ובעקבות זאת החליטה הוועדה, בישיבתה ממאס 1999, לזמן אליה את ראש העירייה, בתנאי שיצהיר שאין לו כל עניין אישי בהקצאת המגרשים לעמותה.

הביקורת העלתה, כי מאז ההחלטה ממאס 1999 ועד למועד סיום הביקורת לא פנה המינהל לראש העירייה בעניין זימונו לוועדת הפטור, ואף לא הודיע לו על התנאי האמור.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה בנובמבר 1999 כתב מנהל המינהל, כי מלכתחילה לא היה מקום להקצות את השטח בפטור ממכרז; לדעתו, יש להקצות לאלתר את השטח במכרז בלבד, ובכוונתו להעלות את הנושא בישיבה הקרובה של ועדת הפטור, ולהציג לפנייה את עמדת המינהל לאור חוות הדעת האמורה.

השר ויו"ר המועצה דאז הודיע למשרד מבקר המדינה באוקטובר 1999, כי הנחייתו למנהל המינהל דאז להביא את הנושא לדיון במועצה לא פטרה את מנהל המינהל מלעשות בדיקה מקיפה ומדוקדקת בכל נושא ונושא שהובא לדיון במועצה. עוד הוא הודיע, "בדיעבד, אני סבור שאם מנהל המינהל היה מציג לפני את כל עובדות העבר לאחר בדיקה ואימות הנתונים, הייתי נוהג ומחליט אחרת".

תכנית ר"ג/943

1. השטח המיועד לעמותה נמצא באתר שחלה עליו תכנית מפורטת ר"ג/943, שאושרה למתן תוקף, והודעה בדבר אישורה פורסמה בילקוט הפרסומים ביוני 1993 (להלן - התכנית). בתכנית נקבע שבאתר ייבנו בין היתר 142 דירות, מהן 63 במתחם המזרחי, המיועדות לעמותה.

יצוין, כי לפי התכנית שחלה על האתר, שיעור הבנייה במגרש במתחם המערבי הוא 64% בשתי קומות (32% בקומה), ואילו השיעור במגרש שבמתחם המזרחי הוא 50% בשתי קומות (25% בקומה).

2. בתקנון התכנית נאמר, שאת התכנית יזמו הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה רמת גן והמינהל.

הביקורת העלתה, שהמינהל לא היה מיוזמי התכנית, אבל לא התנגד להצעת התכנית שהכינה העירייה והגישה לחתימתו בינואר 1991. באותו חודש חתם המשרד המחוזי על ההצעה והחזיר אותה לעירייה להמשך הליכי התכנון. יצוין, כי לפני מתן התוקף לתכנית חלה על השטח תכנית לבניית 196 דירות בבנייה רוויה ו-1,380 מ"ר למסחר.

לא נמצאו אסמכתאות כי לפני שהמשרד המחוזי נתן את הסכמתו להצעה עשה המינהל בדיקה כלכלית או תכנונית בדבר התכנית המוצעת. יצוין, כי עוד בדוח שנתי 47³ נאמר, כי "אין במינהל נוהל עבודה המנחה את משרדיו המחוזיים כיצד לבדוק תכניות לגבי קרקעות שבניהולן אשר יזמו גורמים שמחוץ למינהל המוגשות למוסדות התכנון, וכיצד לקבוע את עמדת המינהל לגביהן".

³ בפרק "הקצאת קרקע באשקלון, בלא מכרז, להקמת פארק גולף" (עמ' 707).

3. הביקורת העלתה, כי בשנים האחרונות פעלה העירייה להוריד את ערכו של השטח המיועד לעמותה, על ידי הקטנת אחוזי הבנייה המותרים על המגרשים שבמתחם המזרחי.

במאי 1998 כתב אגף הנדסה ותשתית של העירייה למנהלת מחלקת התכנון במשרד המחוזי, כי העירייה מכינה תכנית ולפיה שטח הבנייה המותר על כל אחד מהמגרשים המיועדים לעמותה יוקטן מ-175 מ"ר ל-110 מ"ר. באותו חודש פנה שוב האגף אל המשרד המחוזי וביקש את הסכמת המינהל לתכנית.

מהנדס העיר הסביר למשרד מבקר המדינה ביוני 1999, כי אמנם הועלה בעירייה הרעיון להקטין את אחוזי הבנייה לצורך הורדת ערך הקרקע המיועדת לעמותה, אולם הרעיון ירד מסדר היום מאחר שלא התקבלה הסכמת המינהל.

בנובמבר 1995 פרסם המינהל שני מכרזים פומביים להחכרת 39 מגרשים לבניית 71 דירות במתחם המערבי. למכרזים הוגשו 626 הצעות, דהיינו במוצע כ-8 הצעות לכל דירה. לפי ההצעות שזכו במכרז, המחיר הממוצע לקרקע לדירה היה 973,000 ש"ח, סכום שהיה שווה אז לכ-312,000 דולר; הסכום אינו כולל הוצאות לפיתוח תשתיות לדירה, שהגיעו אז לסך כ-96,000 ש"ח במוצע, שהיה שווה אז לכ-31,000 דולר.

המינהל הודיע למשרד מבקר המדינה בנובמבר 1999, כי השטח לא הוקצה לעמותה משום שהעירייה פעלה להורדת מחיר הקרקע ומשום שאין הסכם בין העירייה למינהל בדבר פיתוח התשתיות בשטח; הסכם זה נדרש לפי הוראות התכנית החלה על השטח. כאמור, החלטת המועצה אמורה להידון מחדש בוועדת הפטור.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי לא היה מקום ליזום שינוי בתכנית כדי להקטין את אחוזי הבנייה על המגרשים המיועדים לעמותה, במטרה להוריד את מחיר הקרקע, וכי יוזמה זו לא ננקטה משיקולים תכנוניים.

פניית ראש העירייה אל היועץ המשפטי לממשלה

באפריל 1999 כתב ראש העירייה מכתב ליועץ המשפטי לממשלה ובו תיאר את השתלשלות הטיפול בנושא, כולל החלטת המועצה מאפריל 1993, וציין כי בעת האחרונה יש עוררין על ההחלטה וכי למינהל אין כוונה ליישמה בהסתמך על החוק והתקנות. ראש העירייה הביע את דעתו, כי על ההחלטה "חלה חזקת התקינות של המעשה המינהלי. הניסיון לעקוף את ההחלטה באמצעות הבאת הנושא לוועדת משנה נראה לנו לא במקום ונוגד כללי מינהל בסיסיים". בסיכום מכתבו ביקש ראש העירייה מהיועץ המשפטי לממשלה להתערב בנושא כדי לקיים את ההחלטה בדבר הקצאת השטח לעמותה.

עד דצמבר 1999 לא קבע היועץ המשפטי לממשלה את עמדתו בנושא הנדון. באותו חודש ביקשה לשכת היועץ המשפטי לממשלה מראש העירייה להמציא לה בכתב את עמדתו בהתחשב בעמדת המינהל ובהחלטת ועדת הפטור ממאוס 1999.



באפריל 1993 החליטה מליאת מועצת מקרקעי ישראל להקצות לעמותה, בפטור ממכרז, קרקע לבניית 63 בתים צמודי קרקע באזור מגורים יוקרתי ברמת גן. אמנם ההקצאה הוקפאה אולם בהליכים ובפעולות שננקטו בעניינה נמצאו הליקויים האלה:

1. ההחלטה התקבלה לאחר שהבקשה בעניין זה נדונה ונדחתה פעמיים בוועדת הפטור של המועצה, בין היתר, משום שבאותה תקופה הקצה מינהל מקרקעי ישראל קרקעות לבנייה למגורים במחירים מוזלים לקציני צבא הקבע, במקומות כגון מודיעין, ראש העין ובאר שבע. המועצה לא נימקה מדוע החליטה בניגוד להחלטת ועדת הפטור, אף שלא נמסר לה מידע חדש המצדיק את החלטתה.

2. ההחלטה התקבלה בלי שהיו בידי המועצה נתונים ומסמכים הדרושים; באותה העת טרם נוסדה העמותה וממילא לא היה לה תקנון ולא נקבעו קריטריונים לבחירת מקבלי המגרשים. בהקצאת מגרשים בלא מכרז גלומה, בדרך כלל, הטבה כלכלית ניכרת למקבל הקרקע, והיא עלולה לפגוע בעיקרון השוויון, לפיכך מן הראוי שהטבות כאלה יינתנו במשורה ולפי עקרונות וקריטריונים ברורים וגלויים וברוח החוק.

3. בשנים האחרונות פעלה העירייה להקטנת אחוזי הבנייה בשטח המיועד לעמותה כדי להוריד את המחיר שתידרש העמותה לשלם למינהל בעד המגרשים שיוקצו לה. ניסיון העירייה שנכע משיקול שאינו תכנוני לא צלח.

4. בעקבות הביקורת הודיע מנהל המינהל למשרד מבקר המדינה, בנובמבר 1999, כי מלכתחילה לא היה מקום להקצות את הקרקע הנדונה בפטור ממכרז, וכי לדעתו יש להקצותה לאלתר באמצעות מכרז בלבד.