

הקצאת מקרקעין לצורכי ציבור ברשויות המקומיות והפיקוח על השימוש בהם

תקציר

המחוקק העניק לרשויות המקומיות סמכות לעשות עסקאות מסוימות במקרקעין שבבעלותן אך ורק על פי החלטת מועצת הרשות המקומית ברוב חבריה ובאישור שר הפנים או מי שהשר הסמיכו לכך. חוזה מקרקעין שנחתם בין רשות מקומית לבין גוף כלשהו ולא אושר על ידי השר או מי שהשר הסמיכו לכך הוא חסר תוקף ואינו יכול להקנות זכויות במקרקעין.

מקרקעין הם משאב יקר, שלעתים נמצא במחסור. המקרקעין ניתנו לרשויות המקומיות כנאמן של הציבור, ועליהן להשתמש בהם ולחלק אותם בזהירות ובשוויוניות תוך שמירה על מכלול האינטרסים הציבוריים הכרוכים בכך.

קודם התקשרות בחוזה להעברת זכויות במקרקעין חייבת רשות מקומית לקיים מכרז פומבי. אולם היא רשאית להקצות קרקע או מבנה בפטור ממכרז וללא תמורה, או בתמורה סמלית, למוסדות ציבוריים שלא למטרות רווח הפועלים בתחום שיפוטת בתחומי החינוך, התרבות, המדע, הדת, הצדקה, הסעד, הבריאות והספורט - לטובת הציבור ביישוב. ההקצאה חייבת להיעשות תוך שמירה על השוויון ועל כללי מינהל תקין.

בעקבות בג"ץ 3638/99, בלומנטל ואח' נ' עיריית רחובות¹, פורסם בשנת 2001 בחוזר מנכ"ל משרד הפנים "נוהל הקצאת קרקעות ומבנים ללא תמורה או בתמורה סמלית" (להלן - נוהל ההקצאות או הנוהל). הנוהל נועד להסדיר הקצאת קרקע או מבנה (להלן גם: נכס) בפטור ממכרז וללא תמורה (או בתמורה סמלית), לגופים הפועלים ברשות, תוך שמירה על עקרון השוויון, על חיסכון, על יעילות ועל שקיפות ומניעת פגיעה בטוהר המידות. בין היתר, הנוהל מחייב את הרשות המקומית להכין פרוגרמה לשטחי ציבור, שבה ייקבעו ייעודי הקרקעות שבתחום שיפוטת ולפיה יוקצו הקרקעות. בספטמבר 2005 פורסם "תדריך תכנון להקצאת קרקע לצורכי ציבור"², אשר קובע מכסות קרקע שיוקצו למוסדות בכל תחום באופן שנועד להבטיח הספקת שירותים ציבוריים לאוכלוסייה כבר מראשית תהליך התכנון תוך ייעול השימוש בקרקעות וחיסכון בהן. תדריך זה יכול לשמש כלי עזר רב תועלת לרשות המקומית בהכנת פרוגרמה.

1 פ"ד נד (4) 220.

2 התדריך פורסם במשותף על ידי המינהל לפיתוח במשרד החינוך, מינהל התכנון במשרד הפנים, אגף הפרוגרמות במשרד הבינוי והשיכון ואגף התקציבים במשרד האוצר.

פעולות הביקורת

בחודשים ינואר-אוגוסט 2007 בדק משרד מבקר המדינה את נושא הקצאת קרקעות ללא תמורה או בתמורה סמלית על ידי רשויות מקומיות באמצעות שאלון שנשלח ל-228 רשויות מקומיות (להלן - השאלון)³; עד סוף אוגוסט 2007 התקבלו תשובות מ-189 (83%) מהן (63 עיריות, 83 מועצות מקומיות ו-43 מועצות אזוריות); חלק מהרשויות לא השיבו, מסיבות שונות, על חלק מהשאלות. בדיקה מורחבת נעשתה בחמש רשויות מקומיות - עיריות ירושלים, בית שמש ונהריה והמועצות המקומיות רכסים ואלעד. בדיקות השלמה נעשו במשרד הפנים, בוועדה המקומית לתכנון ולבנייה מורדות הכרמל, ובמשרד הבינוי והשיכון.

עיקרי הממצאים

הממצאים שהועלו בבדיקה מצביעים על ליקויים ברשויות המקומיות, חלקם מהותיים, הן בתהליך ההקצאה עצמו והן במערך הבקרה והפיקוח על השימוש בנכסים שהוקצו; על חלק מהממצאים ראוי שמשרד הפנים ייתן את דעתו לאלתר; הכול - כמפורט להלן:

הכנת פרוגרמה

מניתוח התשובות לשאלון שהתקבלו מ-108 רשויות מקומיות שהשיבו בעניין זה עולה כי 58 מהן מקצות מקרקעין בלי להתבסס על פרוגרמה יישובית מלאה. עיריית בית שמש משתמשת בתקנוני תכנית בניין עיר (תב"ע) של שכונותיה ובפרוגרמת משרד החינוך כתחליף. עיריית ירושלים משתמשת בעיקר בתב"ע של שכונות העיר ובפרוגרמות נקודתיות כתחליף. הרשויות המקומיות נהריה ורכסים לא הכינו פרוגרמה כלל. בביקורת נמצא כי הרשויות אינן מסתמכות על התדריך, ולרוב כלל אינן יודעות על קיומו.

ההסתמכות על התב"ע בהקצאת קרקעות והיעדרה של פרוגרמה מפורטת וכוללת עלולים להביא לשימוש בלתי מושכל במשאב יקר ומוגבל זה ולמנוע הקצאת קרקעות ומבנים בהתאם לצורכי האוכלוסייה ולצביונה.

3 במועד הביקורת היו בישראל 253 רשויות מקומיות; השאלון לא נשלח ל-23 הרשויות ביהודה ובשומרון ולשתי רשויות שהן מועצות מקומיות תעשייתיות.

ועדת ההקצאות

נוהל ההקצאות קובע כי על רשות מקומית למנות ועדת הקצאות שבה יידונו בקשות להקצאת מקרקעין. על הוועדה להיות אובייקטיבית ומקצועית ועליה להבטיח שהליך ההקצאה יהיה שקוף וענייני.

ב-22 (22% בקירוב) מ-102 הרשויות שהשיבו לשאלה בעניין זה בשאלון לא הוקמה ועדת הקצאות כנדרש בנוהל. נמצא כי במרבית הרשויות ועדת ההקצאות אינה מתייעצת עם הגורמים המקצועיים הנוגעים בדבר כנדרש בנוהל. בחלק מהרשויות פרוטוקולי הדיונים הנוגעים להקצאות אינם משקפים נאמנה את הנאמר בדיונים.

חלק מהרשויות המקומיות הקימו ועדת משנה לעניין הקצאות שחבריה הם חברי מועצת הרשות, כפי שהנוהל מאפשר לעשות. ועדת המשנה של עיריית ירושלים, המורכבת מאישים פוליטיים, פעלה לשינוי החלטות ועדת ההקצאות - שהיא ועדה מקצועית המורכבת מעובדי העירייה - בנוגע לשתי עמותות שעברו עברות בנייה חמורות (עמותת "משכנות דור ודור" ועמותת "קאליב"). מועצת העירייה אישרה את החלטת ועדת המשנה, ורק לאחר הגשת עתירות מינהליות חזרה בה מהחלטותיה.

לאחר שוועדת ההקצאות החליטה שלא להקצות נכס לעמותת "עטרת ישועה ובית מאיר" המליצה ועדת המשנה שהבקשה תועלה בוועדת ההקצאות "לבדיקה נוספת", אף שלא השתנו העובדות הנוגעות לעמידתה של העמותה בתנאי ההקצאה. בעקבות המלצה זו החליטה ועדת ההקצאות להקצות את הנכס לעמותה, והדבר מעורר חשש שהיא שינתה את החלטתה בעניין זה בשל הלחץ של יו"ר ועדת המשנה ושל ראש העירייה, ולא משיקולים מקצועיים.

מהפרוטוקולים של דיוני ועדת ההקצאות בעיריית בית שמש לא ניתן ללמוד אם הוועדה התייעצה כנדרש עם מהנדס הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה ועם גורמים מקצועיים אחרים הנוגעים בדבר, באשר לחיוניות ולתועלת שבהקצאת הקרקע לצורך המבוקש. זאת, מאחר שהפרוטוקולים אינם משקפים באופן ראוי את הנאמר בדיונים. בכמה דיונים לא נכח היועץ המשפטי של העירייה, אף שנוכחותו היא תנאי לתקפות הדיון.

מבחנים להקצאת מקרקעין

הנוהל קובע כי ועדת ההקצאות תקבע מבחנים שוויוניים וענייניים להקצאת קרקעות, וכי על הוועדות לנהוג משנה זהירות והקפדה יתרה בקרקע ציבורית. מהבדיקה עולה כי ב-34 (37%) מ-91 הרשויות שהשיבו לשאלה בעניין זה בשאלון, בהן המועצה המקומית רכסים, לא גיבשה ועדת ההקצאות מבחנים. חלק מהרשויות המקומיות אינן מודעות כי המבחנים שאישרו מביאים לידי ביטוי את העקרונות שפורטו בנוהל.

המבחנים שקבעה עיריית בית שמש אינם כוללים סדרי עדיפויות כלשהם, והם לא פורסמו. בעקבות הביקורת פורסמו המבחנים.

בעיריית ירושלים נמצא שהאמור בחוברת ההנחיות להגשת בקשות להקצאת מקרקעין ובאתר האינטרנט של העירייה, בכל הנוגע למטרות שלשמן יוקצו מקרקעין, לא תאם את החלטת המועצה בעניין זה. בעקבות הביקורת תוקן ליקוי זה.

עיריית ירושלים אינה מקפידה על יישום חלק מהמבצעים שקבעה. למשל, היא אינה בודקת מדי פעם בפעם אם הגוף שהוקצתה לו קרקע מוסיף לפעול.

עיריית ירושלים קבעה שנדרשת חתימה של לפחות 50 בתי אב על בקשה להקצאת מקרקעין לבתי כנסת, והמועצה המקומית אלעד קבעה כי לבקשה כזאת תצורף רשימת 70 מתפללים, גברים ובנים בני שש ומעלה, וחתימותיהם של ראשי בתי האב. תנאים אלה אינם מספיקים לאור הביקוש הגדל והולך לקרקעות לצורכי ציבור בכלל ולבתי כנסת בפרט ולנוכח ההיצע הקטן של הקרקעות לצורכי ציבור בתחומי השיפוט של רשויות אלה.

ועדת ההקצאות בעיריית בית שמש אינה בוחנת ראיות לקיומם של מקורות כספיים מובטחים בידי מבקש ההקצאה. עיריית ירושלים הקצתה קרקעות לגופים לאחר שקיבלה מהם מסמכים אף שבאלה אין ערובה מספקת ליכולתם לסיים את בניית המבנה ולממן את החזקתו. ואכן, בכמה מבנים בירושלים ובבית שמש הופסקה הבנייה לשנים רבות משום שהגופים שלהם הוקצה השטח (להלן גם: מוטבי ההקצאה) נקלעו לקשיים כספיים; כתוצאה מכך, בשעה שקיים מחסור בקרקעות למבני ציבור, ניצבים המבנים על הקרקע ללא שימוש ומהווים מפגעים אסתטיים ובטיחותיים.

עיריית בית שמש קבעה שהקצאה של שטח חריג בגודלו או לתקופה ארוכה מן המקובל תותנה במתן "תרומה לקהילה". לא נמצא שקביעה זו באה לידי ביטוי בפרסומי העירייה, ומהביקורת עלה כי לא נקבעו אמות מידה מפורטות בעניין זה, והעירייה מחליטה על פי שיקול דעתה מתי להתנות את ההקצאה במתן תרומה. קביעת העירייה והאופן שבו היא מיושמת מעוררים חשש לפגיעה בשוויון ובתחרות ההוגנת על המשאב הקהילתי, בייחוד משום שמלכתחילה מטרת החוק והנוהל היא הקצאת הקרקע ללא תמורה, או בתמורה סמלית בלבד, ואילו ההתניה האמורה מקנה יתרון דווקא לגופים בעלי יכולת כספית.

מתן רשות שימוש

על פי נתונים חלקיים של עיריית ירושלים, במאי 2007 פעלו בה לפחות 80 גופים במבנים שהוקצו להם שלא על פי נוהל ההקצאות, ואף בלא שנחתם עמם חוזה על פי הנוהל. ועדת הכספים של עיריית ירושלים ומועצת העירייה החליטו להאריך את רשות השימוש במבנים עירוניים לשלוש עמותות (תלמודי תורה). החלטה זו, ללא קיום ההליך הנדרש בוועדת הקצאות, מנוגדת לנוהל ההקצאות ולחוות הדעת של היועץ המשפטי לעירייה.

המועצה המקומית אלעד לא יישמה את נוהל ההקצאות בשנים 2001 עד 2006, ולמרות זאת קיבלו עמותות רבות רשות שימוש בנכסים, שלא על פי אמות מידה ברורות.

הקצאת מקרקעין לצורכי ציבור ברשויות המקומיות והפיקוח על השימוש בהם

עיריות נהרייה ו**בית שמש** הקצו מקלטים לשימושים שונים שלא על פי הנוהל ובלי שקבעו הליך שקוף ושוויוני אחר להקצאתם.

התערבות בתהליך ההקצאה

מלבד ההקצאה לעמותת "עטרת ישועה ובית מאיר" נמצא שהיו בעיריית ירושלים כמה ניסיונות נוספים להקצאה של נכסי הציבור שלא על פי עקרונות מינהל תקין: ראש העירייה, מר אורי לופוליאנסקי, התערב בהליך פרסום בנוגע להקצאה לעמותות "וזאת הברכה" ו"זיכרון צבי"; התערבותו זו הייתה בניגוד לנוהל ההקצאות ובניגוד לחוות דעתו של היועץ המשפטי לעירייה. כמו כן נעשה בעירייה ניסיון ליעד קרקע לעמותת (תלמוד תורה) "אחיעזר עושה חיל" לפני שקוים תהליך ההקצאה שנקבע בנוהל.

בהליך ההקצאה של קרקע לעמותת "איילת השחר" על ידי עיריית ירושלים בוצעו פעולות חריגות וחמורות של המינהל לחינוך חרדי בעיריית ירושלים (להלן - מנח"ח) - בניגוד לחוק, לחוות דעת משפטיות ולהלכה הפסוקה. כמו כן נעשה שימוש בקרקע בניגוד למגבלות תמ"א 18⁴; ונמצא כי תהליך קבלת החלטות של ועדת ההקצאות וועדת המשנה היה לקוי.

ראש עיריית בית שמש, מר דניאל וקנין, היה מעורב במידה בלתי ראויה בשלב הבחינה המקצועית בתהליך ההקצאה, הקודם להמלצה למועצת העירייה. מעורבות זו אינה מתיישבת עם מגמת הנוהל, שמטרתו, בין היתר להבטיח כי ועדת ההקצאות, כגורם המקצועי, תטפל בפניות ובבקשות באופן בלעדי, עצמאי ונטול השפעות עד להבאתן לפני הדרג הנבחר.

חתימת חוזים

הועלה כי המועצה המקומית רכסים ועיריית נהרייה הקצו לכמה עמותות זכויות במקרקעין והעמידו לרשותן מבנים לפרקי זמן ארוכים, בלי שחתמו עמן על חוזים המגדירים את מהות ההתקשרות.

אישורו של שר הפנים

15 (23%) מ-64 הרשויות המקומיות שהשיבו לשאלה בעניין זה בשאלון לא העבירו חוזים לאישור שר הפנים לאחר אישור המועצה. רק חמש רשויות ציינו בתשובתן לשאלון כי שר הפנים אישר את החוזים שהן שלחו לו.

עיריית נהרייה והמועצה המקומית רכסים הקצו לעמותות זכויות במקרקעין והעמידו מבנים לרשותן לפרקי זמן ארוכים בלי אישור שר הפנים. כמעט כל ההקצאות במועצה המקומית אלעד ובעיריית בית שמש נעשו בלא אישורו. הוברר כי

4 תכנית המתאר הארצית לתחנות דלק.

מאז שנת 2005 קיבל משרד הפנים מעיריית בית שמש רק שתי בקשות לאישור השר, וכי הבקשות מתעכבות לעתים זמן רב בידי העירייה או בידי גורם מטעמה. בין עיריית ירושלים למשרד הפנים יש מחלוקת בנוגע למסמכים שיש להגיש למשרד לצורך קבלת אישור השר, ועקב כך משנת 2005 העירייה אינה שולחת למשרד הפנים חוזים לאישור. לרוב, מלווה היעדר אישורו של שר הפנים בהעלמת עין של הרשויות המקומיות מבנייה בשטח המוקצה טרם קבלת האישור.

יש לראות בחומרה מסירת חזקה על נכסי הרשות ובנייה בהם לפני קבלת אישור השר.

משרד מבקר המדינה ער לטענות של רשויות בדבר התארכות הטיפול בחוזים במשרד הפנים, והוא אף ער לצורך בפישוט תהליכי עבודה, בביזור סמכויות ובהענקת עצמאות רבה יותר לרשויות⁵; ואכן, נמצאת כיום על סדר היום הציבורי הצעת חוק העיריות, שלפיה שר הפנים ינחה את הרשויות בכל הנוגע לתהליך ההקצאה אך הן לא יזדקקו לאישורו לביצוע ההקצאה. ואולם אין באלה כדי להכשיר פעולה בניגוד להוראה מפורשת. אף אין לכחד שלפחות חלק מהעיכובים נעוצים בפעולת הרשויות המקומיות עצמן. המצב שנוצר ברשויות מקומיות רבות - שמרבית הנכסים הוקצו בלא אישור השר ולפיכך הקצאתם אינה תקפה⁶ - אינו ראוי.

ספר הקצאות

בלא מעט מהרשויות המקומיות ספר ההקצאות אינו מספק את המידע הדרוש על פי הנוהל לשמירה על השקיפות בתהליך ההקצאה. לעיריית נהריה ולמועצה המקומית רכסים אין ספר הקצאות, ואין בידיהן ריכוז נתונים על כל ההקצאות שהיו בתחומן במהלך השנים.

עד סמוך לתום מועד הביקורת היה בידי עיריית בית שמש ספר הקצאות מעודכן רק עד אוקטובר 2006. גם לאחר עדכנו הוא ממולא חלקית באופן שמקשה על קריאתו והבנתו. ספר ההקצאות בעיריית ירושלים אינו מעודכן ואינו מספק את המידע הדרוש על פי הנוהל. בספר חסר מידע חשוב נוסף כמו מספר העמותה לפי רישומי רשם העמותות, המועד שבו החליטו ועדות ההקצאות והמועצה על ההקצאה ומועד הביקור האחרון של מפקחי העירייה בנכס. בידי המועצה המקומית אלעד ספר הקצאות, אולם הוא אינו מכיל את כל הפרטים הדרושים לפי הנוהל.

היעדר ספר הקצאות מלא ומעודכן מקשה על הפיקוח על מוטבי ההקצאה ועל קבלתה של החלטה מושכלת על פי הנוהל בידי ועדת ההקצאות ובידי מועצת הרשות המקומית.

5 ראו דוח מבקר המדינה על הביקורת בשלטון המקומי, חלק א' (2006), עמ' 82-83.
6 בג"ץ 582/78 זיתוני נ' עיריית חולון, פ"ד לג(3) 243; ע"א 65/85 עיריית נתניה נ' נצ"ב נתניה בע"מ ואח', פ"ד מ(3) 27.

פיקוח ואכיפה

63 (84%) מ-75 הרשויות מקומיות שהשיבו לשאלה בעניין זה בשאלון ציינו כי הן מפקחות על מילוי התנאים להקצאת קרקע או מבנים ועל השימוש בהם באמצעות ביקורת של מפקחים או בדיקת מסמכים. מ-81 הרשויות שהשיבו בעניין ביקור בשטח לפחות פעם בשנה, כנדרש בנוהל, רק ב-55 (68%) מתקיים ביקור כזה, ורק ב-11 (16%) מ-69 הרשויות שהשיבו בנושא נרשם דוח על הביקור בקרקעות ובמבנים בטופס שנקבע לכך, כנדרש בנוהל.

הרשויות המקומיות שנבדקו בהרחבה - רכסים, ירושלים, בית שמש, אלעד ונהרייה - אינן מקיימות פיקוח ובקרה שוטפים על הנכסים שהקצו.

המועצה המקומית רכסים מאפשרת שימוש פרטי ומסחרי בנכס שהוקצה למטרה ציבורית: היא אישרה הקצאת קרקע לעמותת "כולל בית שמאי - רכסים" עבור הקמת בית מדרש ובית כנסת, אך במבנה מתגוררים יו"ר העמותה ובני משפחתו, והוא משמש גם לקיום אירועים ולהלנת אורחים. במהלך השנים בוצעו במבנה חריגות בנייה, והוא חובר לרשתות החשמל והמים אף שלא ניתנו לו האישורים המתאימים. המועצה לא עשתה די כדי להחזיר את הנכס לרשותה.

עיריית ירושלים אינה מקיימת מערך פיקוח סדיר ויעיל על מילוי תנאי ההקצאה ועל התקדמות הבנייה - לרוב היא פועלת רק בעקבות תלונות של תושבים או של עמותות אחרות המבקשות לקבל לידיהן את המגרשים, ואם נמצא שעמותה הפרה את החוזה שנחתם עמה, העירייה אינה פועלת בשיטתיות ובנמרצות לאכיפת ביצוע החוזה או לביטולו. לאור עבירות בנייה שביצעו חלק ממוטבי ההקצאות, הרי שבלי קשר להיבט ההקצאתי על העירייה לפעול למיצוי הדין עמם.

כתוצאה מהיעדר פיקוח ובקרה על השימוש במקרקעין שהקצתה עיריית ירושלים ובהיעדר פעולות אכיפה נגד עוברי עברות במקרקעין אלה, נגרם במקרים מסוימים נזק משמעותי לכלל הציבור: עמותה מסוימת החלה בבנייה אולם הפסיקה אותה בשלבי בניית שלד המבנה לתקופות ארוכות, שחלקן נמשכו יותר מעשור, וכתוצאה מכך המבנה⁷ ניצב על הקרקע ללא שימוש ומהווה מפגע אסתטי ובטיחותי, בשעה שבעיר קיים מחסור בקרקעות למבני ציבור; עמותה אחרת בנתה מבנה וחרגה מההיתר שניתן לה על פי חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965⁸; מבנה שבנתה עמותה נוספת על קרקע שהוקצתה לה משמש גם גופים אחרים ללא ידיעת העירייה וללא הסכמתה⁹.

בביקורת בעיריית בית שמש נמצא כי העירייה אינה מקיימת מעקב צמוד אחר תום תקופות חוזי ההקצאה, ועקב כך לא חודשו מספר חוזי ההקצאה שנחתמו לפני שנת 2003; מוטבי ההקצאה ממשיכים להשתמש בנכסים ללא חוזה תקף. הצעדים שננקטים להסדרת ליקויים אלה מוגבלים באופיים וטרם הביאו לתיקונם. חוזי ההקצאה רבים מולאו באופן חלקי ולא צורפו להם כל המסמכים הדרושים. המסמכים

7 בית "חיבה" (התנועה למורשת ישראל) מרכז קהילתי ומועדון קשישים.

8 בית כנסת רחמיסטריווקא.

9 תלמוד תורה ומעון יום "אור השחר".

הנוגעים להקצאות גם אינם מרוכזים בידי גורם אחד, ולכן קשה לקבל תמונה מלאה ובהירה של ההקצאות - הדרושה לשם קיום פיקוח נאות על מוטבי ההקצאה ועל הנכסים שהוקצו ולשם קבלת החלטות מושכלות בדבר בקשות להקצאת קרקעות.

מערך הפיקוח של עיריית בית שמש על העמידה בתנאי ההקצאות, ובכלל זה נקיטת פעולות נגד מפרי חוזה ההקצאה, מצומצם בהיקפו ואינו סדיר. אין לעירייה מידע מרוכז על מוטבי הקצאה שלא עמדו בתנאיה, במקרקעין המוקצים אין מתקיים ביקור אחת לשנה, כנדרש בנוהל, והעירייה פועלת רק בעקבות תלונות על חריגות מהשימוש המותר על פי חוזה ההקצאה. התיאום בין מחלקת הנכסים בעירייה לבין מחלקת הפיקוח על הבנייה מצומצם וחלקי.

היעדר מערך פיקוח סדיר ויעיל מונע את ניהולם התקין של נכסי הציבור ושל מערך ההקצאות. הפיקוח על מילוי תנאי ההקצאה הוא המנגנון העיקרי לאיתור הקצאה שכשלה, שמשמעה, פעמים רבות, פגיעה אסתטית ובטיחותית, פגיעה במרקם העירוני ובזבוז משאב ציבורי מצומצם ויקר.



מבוא

מקרקעין הם משאב יקר, שלעיתים נמצא במחסור. המקרקעין ניתנו לרשויות המקומיות כנאמן של הציבור, ועליהן להשתמש בהם ולחלק אותם בזהירות ובשוויוניות תוך שמירה על מכלול האינטרסים הציבוריים הכרוכים בכך.

1. זכויות במקרקעין¹⁰ מוקנות לרשויות מקומיות בחמש דרכים עיקריות: הפקעה מכוח פקודת הקרקעות (רכישה לצורכי הציבור), 1943, ומכוח סעיף 188 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, שמסמיך את הוועדה המקומית להפקיע מקרקעין שנועדו בתכנית לצורכי ציבור; איחוד וחלוקה מכוח סעיפים 120-128 לחוק זה; חכירת מקרקעין ממינהל מקרקעי ישראל; רכישה בשוק החופשי; תרומה.

זכויות הרשות המקומית במקרקעין מאפשרות לה לבצע פעולות שונות על פי סמכויותיה וחובותיה כלפי תושביה, כגון הקמה וקיום של מפעלים ומוסדות לתועלת הציבור¹¹.

קודם ההתקשרות בחוזה להעברת זכויות במקרקעין חייבת רשות מקומית לקיים מכרז פומבי¹². חובה זו משקפת את החשיבות המיוחסת להתקשרות בחוזה מסוג זה ואת מעמדה של הרשות

10 על פי חוק המקרקעין, התשכ"ט-1969, "מקרקעין" - קרקע, כל הבנוי והנטוע עליה וכל דבר אחר המחובר אליה חיבור של קבע, זולת מחוברים הניתנים להפרדה.

11 מוסדות חינוך, אולמות תרבות ואולמות ספורט, מרכזים קהילתיים, בתי כנסת, מקלטים ציבוריים, שטחים פתוחים וכיו"ב.

12 סעיף 197 לפקודת העיריות; סעיף 192 לצו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950, החל גם על צו המועצות המקומיות (ב), התשי"ג-1953, מכוח סעיף 182 לאותו צו; סעיף 89 לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות).

המקומית כגוף נבחר המשמש נאמן הציבור בכל פעולותיו. ואולם רשות מקומית רשאית להקצות קרקע או מבנה (הקצאת מבנה נעשית באמצעות מתן רשות שימוש)¹³ בפטור ממכרז וללא תמורה או בתמורה סמלית, תוך שמירה על כללי מינהל תקין, למוסדות ציבוריים הפועלים בתחום שיפוטתה שלא למטרות רווח בתחומי החינוך, התרבות, המדע, הדת, הצדקה, הסעד, הבריאות והספורט, כדי לסייע לפעול לטובת הציבור ביישוב¹⁴.

על פי החוק¹⁵ והנהגות משרד הפנים, רשות מקומית מוסמכת לעשות פעולות מסוימות במקרקעין שבבעלותה אך ורק על פי החלטת המועצה ברוב חבריה ובאישור שר הפנים או מי שהשר הסמיכו לכך; בין הפעולות האלה מכירת מקרקעין, החלפתם, משכונם, הקצאתם ללא תמורה או השכרתם לתקופה העולה על חמש שנים. חוזה מקרקעין שנחתם בין רשות מקומית לבין גוף כלשהו ולא אושר על ידי השר או מי שהשר הסמיכו לכך הוא חסר תוקף ואינו יכול להקנות זכויות במקרקעין¹⁶.

כנאמן הציבור הרשות המקומית מחויבת להפעיל את סמכותה בשוויוניות ומתוך דאגה לאינטרס הציבורי; בוודאי כאשר עסקינן בהקצאת מקרקעין, שהם משאב יקר ומוגבל. העמדת מקרקעין ציבוריים לרשות גורמים חיצוניים, גם אם אין בה אלא מתן רשות לשימוש במקרקעין לזמן מוגבל, היא הליך בעל משמעויות ניכרות, ולעתים יש בה משום קביעת עובדה לדורות¹⁷.

בית המשפט העליון נדרש לנושא ההקצאות בפסק הדין בעניין בלומנטל, שעסק בהקצאת קרקע לעמותה ברחובות¹⁸ (להלן - בג"ץ בלומנטל). בפסק הדין צוין כי היעדרו של נוהל בעניין הקצאת קרקעות שבבעלות רשויות מקומיות אינו מותיר את הרשות המקומית בחלל ריק. כרשות נבחרת עליה להפעיל את סמכותה על פי האינטרס הציבורי וטובת הכלל, ו"איננו נדרשים לנוהל זה או אחר לצורך הקביעה כי הקצאת מקרקעין חייבת להיעשות על פי כללים ותבחינים הוגנים, שוויוניים, ברורים ענייניים וגלויים ועל-פי שיקולים ענייניים סבירים ומידתיים"¹⁹.

בין היתר נקבעו בבג"ץ בלומנטל עקרונות יסוד להקצאת מקרקעין על ידי רשות מקומית, ואלה עיקריהם: כל החלטה מינהלית חייבת להתבסס על תשתית עובדתית בדוקה המאפשרת לשקול ולשקלל את כלל האינטרסים המשמשים בזירה; על הרשות המקומית לברר מה הם צורכי הציבור באזור שבו מצויה הקרקע המיועדת להקצאה ולבחור בגוף המתאים ביותר למילוי צרכים אלה על הצד הטוב ביותר; חובה על הרשות המקומית לפרסם את הכוונה להקצות קרקע לגוף מסוים או לצורך מסוים - במטרה להביא לשקיפות הנדרשת לצורך תקינותו של ההליך המינהלי, ולהבטיח

- 13 על פי סעיף 3 לחוק המקרקעין, התשכ"ט-1969 - שכירות מקרקעין היא זכות שהוקנתה בתמורה להחזיק במקרקעין ולהשתמש בהם שלא לצמיתות; שכירות ליותר מחמש שנים תיקרא "חכירה"; שכירות ליותר מ-25 שנים תיקרא "חכירה לדורות". מתן רשות שימוש הוא היתר לשימוש במבנה ללא כוונה להקנות בו זכויות קנייניות. רשות שימוש אינה מקנה בהכרח חזקה בלבדית למקבלי הרשות, ואי-אפשר להעבירה או להורשה, אלא אם כן נקבע אחרת במפורש בתנאי הרישיון.
- 14 סעיף 2(3)(ג) לתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987; סעיף 2(3)(ד) לתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות (א), החל גם על צו המועצות המקומיות (ב) מכוח אותו צו; סעיף 2(3)(ד) לתוספת השנייה לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958.
- 15 פקודת העיריות; פקודת המועצות המקומיות; צו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950; צו המועצות המקומיות (ב), התשי"ג-1953; וצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958.
- 16 בג"ץ 582/78 זיתוני נ' עיריית חולון, פ"ד לג(3) 243; ע"א 65/85 עיריית נתניה נ' נצ"ב נתניה בע"מ ואח', פ"ד מ(3) 29.
- 17 ע"מ (ת"א) 1312/02 קרסו לב נ' עיריית הוד השרון (פורסם בתקדין).
- 18 בג"ץ 3638/99 בלומנטל ואח' נ' עיריית רחובות ואח', פ"ד נד(4) 220.
- 19 שם, עמ' 228.

התמודדות הוגנת על משאבי הציבור שבידי הרשות המקומית והקצאתם כראוי; יש להבטיח מתן זכות טיעון לציבור; יש להיוועץ במקרים המתאימים בגורמים מקצועיים.

2. בעקבות בג"ץ בלומנטל פורסם בשנת 2001 בחוזר מנכ"ל משרד הפנים "נוהל הקצאת קרקעות ומבנים ללא תמורה או בתמורה סמלית"²⁰ (להלן - הנוהל או ניהול ההקצאות).

הנוהל נועד להסדיר הקצאת קרקע או מבנה (להלן גם: נכס) בפטור ממכרו ללא תמורה או בתמורה סמלית תוך שמירה על עקרון השוויון, על חיסכון, על יעילות ועל שקיפות ומניעת פגיעה בטוהר המידות. תקופת ההקצאה לא תעלה על 25 שנה, ואפשר להאריכה בשתי תקופות נוספות, שלא יעלו על עשר שנים כל אחת. הנוהל מציג בפירוט רב את הפעולות שעל הרשויות לעשות ואת המסמכים שעליהן לצרף לבקשה לאישור חוזה ההקצאה בידי שר הפנים או בידי מי שהשר הסמיכו לכך.

יצוין כי בעת"מ 1060/04²¹ נדון מתן רשות שימוש במבנים על ידי עיריית ירושלים למוסדות חינוך שלא בהתאם לניהול ההקצאות. בית המשפט קבע כי כל הקצאה, לרבות מתן רשות שימוש בבניין קיים חייבת להיעשות לפי הנוהל, וכי "אין חיים מחוץ לניהול".

3. בחודשים ינואר-אוגוסט 2007 בדק משרד מבקר המדינה באמצעות שאלון ועל ידי בדיקה מורחבת בשלוש ערים - ירושלים, בית שמש ונהרייה, ובשתי מועצות מקומיות - רכסים ואלעד את תהליך הקצאת הקרקעות והמבנים. השאלון נשלח ל-228 רשויות מקומיות²², ועד סוף אוגוסט 2007 התקבלו תשובות מ-189 (83%) מהן (63 עיריות, 83 מועצות מקומיות ו-43 מועצות אזוריות). 79 רשויות מקומיות (מועצות אזוריות ומועצות מקומיות ממגזר המיעוטים) ציינו כי הן אינן מקצות קרקעות כלל ולכן ניהול ההקצאות אינו רלוונטי לגביהן. בדיקות השלמה נעשו במשרד הפנים, בוועדה המקומית לתכנון ולבניה מורדות הכרמל, בוועדות התכנון ובמשרד הבינוי והשיכון.

4. מהתשובות לשאלון עולה כי ב-84 הרשויות המקומיות שמסרו נתונים בעניין זה הוקצו במהלך השנים יותר מ-3,000 נכסים. בידי חלק מהרשויות לא היה מידע או שהיה בידהן מידע חלקי על הנכסים שהוקצו בתחומן - דבר הפוגע ביכולת הבקרה, הפיקוח והשימוש המושכל בנכסים אלה בעתיד.

5. על פי הנתונים שנמסרו בשאלון, בירושלים הוקצו כ-900 נכסים, בבית שמש כ-80. המועצה המקומית אלעד הקצתה עד שנת 2000, 20 קרקעות ושטחים על גגות של גני ילדים להקמת מוסדות דת וישיבות. מהביקורת עלה כי המועצה המקומית רכסים אישרה בשנים 1993-2002 הקצאה של עשרה שטחי קרקע ורשות שימוש בשלושה מבנים לעמותות להקמת בתי כנסת, מועדוני נוער, בתי ספר וכוללים. משנת 2002 לא הוקצו קרקעות ומבנים ביישוב, למעט ארבעה מבנים שבהם ניתנה זכות שימוש לעמותות לשם הפעלת שמונה גני ילדים המוכרים על ידי משרד החינוך. מנתונים שריכזה עיריית נהרייה עבור משרד מבקר המדינה עולה כי עד שנת 1998 היא הקצתה לפחות 17 שטחי קרקע להקמת מוסדות דת ומאז לא הקצתה נכסים, למעט מתן רשות שימוש במקלטים.

20 הנוהל פורסם בחוזר מס' 5/2001 (תשרי התשס"ב - ספטמבר 2001); תיקונים לניהול פורסמו בחוזרים האלה: חוזר מס' 6/2002 (טבת התשס"ג - דצמבר 2002); חוזר מס' 7/2004 (תמוז התשס"ד - יולי 2004); חוזר מס' 7/2005 (אב התשס"ה - ספטמבר 2005); חוזר מס' 4/2007 (סיון התשס"ז - מאי 2007).

21 עת"מ (י-ם) 1060/04 ברקת ואח' נ' ראש עיריית ירושלים ואח' (פורסם בנבו).

22 במועד הביקורת היו בישראל 253 רשויות מקומיות; השאלון לא נשלח ל-23 הרשויות ביהודה ובשומרון ולשתי רשויות שהן מועצות מקומיות תעשייתיות.

הקצאת מקרקעין לצורכי ציבור ברשויות המקומיות והפיקוח על השימוש בהם

6. 15 מ-86 הרשויות המקומיות שהשיבו לשאלה בעניין זה בשאלון ציינו כי קרקעות שהוקצו עד שנת 2001, הקצאתן לא אושרה על ידי הגורם המוסמך - מועצת הרשות המקומית.

הליך הקצאת הנכסים

נוהל ההקצאות קובע בפירוט רב את תהליך ההקצאה וכולל הנחיות לרשויות המקומיות, בין היתר, בנושאים האלה: הכנת פרוגרמה לשטחי ציבור, הקמת ועדת הקצאות, קביעת מבחנים, הגשת בקשה להקצאה והמסמכים שיש לצרף אליה, ופרסום הודעה בדבר ההקצאה.

מנתוני אגף בכיר לביקורת ברשויות המקומיות שבמינהל לשלטון המקומי במשרד הפנים עולה כי בשנים 2003, 2004, 2005, ב-53, 16 ו-6 מהרשויות שבדק האגף, בהתאמה, הוקצו מקרקעין שלא על פי נוהל ההקצאות.

להלן הממצאים שהעלה משרד מבקר המדינה בנושא זה:

הכנת פרוגרמה לשטחי ציבור

הנוהל קובע כי אחת לתקופה שתקבע הרשות המקומית, אך לא יאוחר משנה אחרי פרסום הנוהל, תכין הרשות המקומית פרוגרמה לשטחי ציבור (להלן - פרוגרמה), ובה ייקבעו ייעודים לקרקעות שבתחום שיפוטן. החל מתום השנה לא תקצה הרשות המקומית קרקע, אלא אם נקבע לה ייעוד בפרוגרמה.

פרוגרמה מבוססת על אומדן של הביקוש לקרקעות ומבנים לצורכי ציבור לסוגיהם, הנקבע, בין היתר, על פי מאפייני האוכלוסייה בשטח שבו עוסקת הפרוגרמה.

מניתוח התשובות של 108 הרשויות המקומיות שהשיבו לשאלה בעניין זה בשאלון עולה כי 58 (54%) מהן מקצות מקרקעין בלי להתבסס על פרוגרמה. בשש מהן הכנת הפרוגרמה נמצאת בעיצומה, עשר רשויות מתבססות על תכניות בניין עיר (תב"ע) של השכונות, ושלוש רשויות על סקר נכסים או פרוגרמות שכונתיות. עוד עולה מהתשובות לשאלון כי 38 רשויות מקומיות הכינו פרוגרמה לאחר המועד שנקבע בנוהל.

מנתוני אגף בכיר לביקורת ברשויות המקומיות שבמינהל לשלטון המקומי במשרד הפנים עולה כי בשנים 2003, 2004, 2005, ב-38, 28 ו-24 מהרשויות שבדק האגף, בהתאמה, נמצאו ליקויים הנוגעים לקיום ההנחיות בעניין הכנת פרוגרמה.

אשר לרשויות שנבדקו בהרחבה - רק באלעד הוכנה פרוגרמה (שכונתה "תכנית פיתוח אסטרטגית"), בשנת 2002.

עיריית בית שמש מסתמכת על תקנוני תב"ע ופרוגרמות של משרד החינוך. בתשובתה מאוגוסט 2007 הודיעה העירייה למשרד מבקר המדינה כי ראש העירייה הורה להכין פרוגרמה. העירייה

ציינה כי בתכנון המקורי של העיר לא הובא בחשבון הגידול הרב באוכלוסייה הדתית-חרדית, שיש לה צרכים מיוחדים, בין היתר בגלל הפיצול הרב המאפיין אותה.

בנהרייה טרם הושלם וברכסים טרם הוכן סקר נכסים, שעליו בכוונת רשויות אלה להתבסס לשם הכנת פרוגרמה. עיריית נהרייה מסרה בתשובתה מאוגוסט 2007 כי היא הורתה למהנדס העיר באוגוסט 2007 להכין פרוגרמה לגושים שכבר נעשה בהם סקר נכסים.

לעיריית ירושלים יש כמה פרוגרמות שכונתיות אך אין פרוגרמה כלל-עירונית. התברר גם כי העירייה השתמשה בתכניות בניין עיר כתחליף לפרוגרמה, ועל בסיסן הקצתה מקרקעין. משנת 2003 לא אישר משרד הפנים חוזי הקצאת מקרקעין שנחתמו בין עיריית ירושלים לבין עמותות, בין היתר בגלל היעדר פרוגרמה.

יצוין כי חודשים ספורים לאחר פרסום הנוהל, בדצמבר 2001, שלח מנכ"ל עיריית ירושלים דאז, מר רענן דינור, מכתב למנכ"ל משרד הפנים דאז, מר מרדכי מרדכי, ובו ציין כי לא ברור לעירייה "מהי אותה פרוגרמה שיש לקבוע".

העירייה ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2007 כי גודלה של העיר וייחודה הדמוגרפי מחייבים "התייחסות מיוחדת בהכנת פרוגרמה". עוד ציינה כי לשכונות רבות בעיר יש פרוגרמות, וכי העירייה פועלת להכנה ולהשלמה של פרוגרמות ליתר השכונות כדי שיהיה בידה מסמך פרוגרמתי כלל-עירוני.

כמו כן הסבירה העירייה בתשובתה למשרד מבקר המדינה: "בבואנו לקבל הנחיות ממשרד הפנים, נאמר לנו כי אין בידם הנחיות ברורות ומוגדרות להכנת פרוגרמה. לאחרונה קיימנו עם נציג מחוז ירושלים של משרד הפנים מספר פגישות על מנת להסדיר ולגבש, על אף הכל, מסמך [פרוגרמתי] מנחה לעבודה". עוד הסבירה העירייה כי תכנית בניין עיר (תב"ע) מייצגת את השימושים הנתונים בתכנית, וכי "תכנית בניין עיר מייצגת קרקעות לשימושים ציבוריים שונים. שימושים אלה נגזרים מבחינה ובדיקה מקדמית, טרם אישור התב"ע, בהתאם לצרכים ולשימושים הייעודיים לעת מימוש התכנית. נציין כי ירושלים הינה ייחודית בכך שהשימושים בתכנית בניין עיר מעוגנים בתקנון [תב"ע] ובתשריטת התכנית".

משרד מבקר המדינה העיר לרשויות המקומיות כי תקנוני תב"ע אינם יכולים לשמש תחליף לפרוגרמה. תב"ע קובעת היכן יוקמו מבני ציבור, אך לרוב, שלא כמו פרוגרמה, אינה קובעת איזה סוג של מבנה ציבור יוקם בכל מקום. תב"ע היא תכנית סטטוטורית, ששינויה כרוך בהליכים מורכבים וממושכים. פרוגרמה לעומת זאת, היא תכנית גמישה שהרשות המקומית יכולה לעדכן ולהתאימה במהירות יחסית לצרכים המשתנים של האוכלוסייה בתחום שיפוטה. ההסתמכות על התב"ע בלבד והיעדרה של פרוגרמה יישובית מלאה ומפורטת עלולים להביא לשימוש בלתי מושכל בקרקעות, ולמנוע הקצאת קרקעות ומבנים לפי צורכי האוכלוסייה וצביונה.

תדריך התכנון להקצאת קרקע לצורכי ציבור: בהתבסס על החלטות הממשלה²³, פורסם בספטמבר 2005 "תדריך תכנון להקצאת קרקע לצורכי ציבור" (להלן - התדריך). התדריך, אשר מיועד לרשויות המקומיות, הוכן על ידי משרדי הממשלה המופקדים על

23 החלטות מ-8.1.97 ומ-28.1.01 העוסקות בייעול השימוש בקרקע ליעד ציבורי, קביעת כללים להקצאת קרקעות למוסדות ציבור ושילוב שימושים שונים במוסד אחד.

הקצאת מקרקעין לצורכי ציבור ברשויות המקומיות והפיקוח על השימוש בהם

נושאי התכנון והבנייה²⁴, ונועד לשמש בסיס משותף לכל הגורמים שמופקדים על התכנון והפיקוח של מוסדות הציבור ברשויות המקומיות בכל שלבי התכנון, התקצוב, ההקמה וההפעלה של מוסדות אלה.

התדריך כולל שורה ארוכה של המלצות מפורטות להכנת פרוגרמה המותאמת לגודלה ולמאפייניה של הרשות המקומית, והוא קובע מכסות קרקע עבור מוסדות הציבור בתחומים שונים, כגון החינוך, החברה, הבריאות והדת, באופן שנועד להבטיח הספקת שירותים ציבוריים לאוכלוסייה כבר מראשית תהליך התכנון, ייעול השימוש בקרקעות וחיסכון בהן. בתדריך גם מובאות דוגמאות לפרוגרמות המתאימות לטיפוסים שונים של יישובים ושל שכונות, אך הומלץ בו להכין לכל יישוב פרוגרמה מפורטת בהתחשב בצורכי הזמן והמקום.

משרד מבקר המדינה העיר לרשויות המקומיות שטרם הכינו פרוגרמה, כי עליהן לפעול במהרה להכנתה בהסתמך על התדריך, במטרה להבטיח את מילוי צורכי האוכלוסייה בהווה ובעתיד בתחומים שונים ומגוונים, כגון החינוך, הבריאות, הרווחה והדת.

חלק מהרשויות המקומיות, בהן עיריות נהרייה ו**בית שמש**, ציינו בתשובתן למשרד מבקר המדינה כי הן לא ידעו על קיומו של התדריך. מהביקורת עולה כי לאנשי המקצוע האחראים להקצאה ולתכנון ברבות מהרשויות המקומיות לא ברור מה אמורה פרוגרמה לכלול וכיצד יש להכינה.

בתשובת משרד הפנים למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2007 הובהר כי ההנחיות שבתדריך הן בגדר נורמה תכנונית שמעמדה כמעמד הנחיה מינהלית ומידת ההסתמכות עליה תלויה בנסיבות העניין; אי לכך, מעמדו של התדריך נמוך מזה של תקנות או של צו. לדברי המשרד, התדריך הופץ בקרב הוועדות המרחביות והמקומיות לתכנון ובנייה.

לדעת משרד מבקר המדינה התדריך יכול לשמש כלי עזר חשוב ורב תועלת לרשות המקומית בהכנת פרוגרמה. משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי על מנת שהרשויות המקומיות יוכלו להיעזר בתדריך בהכנת פרוגרמה, עליו להודיע להן על עצם קיומו ולהבהיר להן מה הדרישות של המשרד בנוגע לפרוגרמה.

ועדת ההקצאות

קודם מועד כניסתו של נוהל ההקצאות לתוקף, בספטמבר 2001, טיפולן של חלק מהרשויות המקומיות בבקשות להקצאת קרקעות ומבנים לצורכי ציבור כלל דיון בוועדות מקצועיות או נבחרות - ועדת איתורים, ועדת תמיכות וועדת כספים - ולאחר מכן הועברו הבקשות לאישור מועצת הרשות המקומית.

24 התדריך פורסם במשותף על ידי המינהל לפיתוח במשרד החינוך, מינהל התכנון במשרד הפנים, אגף הפרוגרמות במשרד הבינוי והשיכון ואגף התקציבים במשרד האוצר.

הנוהל קובע כי על הרשות המקומית למנות ועדת הקצאות ובה חמישה חברים: מנכ"ל הרשות או נציגו שהוא עובד הרשות (ברשויות שאין בהן מנכ"ל - מזכיר הרשות או עובד בכיר אחר שימנה ראש הרשות); גזבר הרשות או נציגו שהוא עובד גזברות הרשות; היועץ המשפטי או נציגו שהוא עובד הלשכה המשפטית של הרשות; מהנדס הרשות או נציגו שהוא עובד מחלקת ההנדסה של הרשות; מנהל מחלקת הנכסים או עובד האחראי לתחום הנכסים ברשות.

נוהל ההקצאות קובע כי על רשות מקומית למנות ועדת הקצאות שבה יידונו בקשות להקצאת מקרקעין. על הוועדה להיות אובייקטיבית ומקצועית ועליה להבטיח שהליך ההקצאה יהיה שקוף וענייני.

מניתוח התשובות לשאלון עולה כי ב-22 (22% בקירוב) מ-102 הרשויות שהשיבו בעניין זה, לא הוקמה ועדת הקצאות. ברוב הרשויות שהקימו ועדת הקצאות (69) - ובהן הרשויות שנבדקו בהרחבה - הרכב הוועדה התאים לאמור בנוהל.

במועצה המקומית **רכסים** הוקמה ועדת ההקצאות רק בפברואר 2003 - כשנה וחצי אחרי כניסת הנוהל לתוקף. בנהרייה הוקמה ועדת ההקצאות רק ביוני 2006, והיא התכנסה לראשונה רק באוגוסט 2007. ועדת ההקצאות במועצה המקומית **אלעד** החלה לפעול בשנת 2001, היא התכנסה בתדירות נמוכה, ובדיוניה עסקה בקביעת מבחנים להקצאה ובהכשרת ההקצאות מן העבר, אך לא בהקצאות שנעשו בפועל בתקופה זו.

בשנים 1999 עד 2004 עסקה ועדת ההקצאות ב**ירושלים**²⁵ בעיקר בהארכת תוקף הקצאת קרקע לעמותות²⁶, בהרשאות לתכנון²⁷ ובהקצאת שטחים לבתי כנסת בשכונות חדשות. ממסמכי העירייה עולה כי רק בשנת 2005 חודש הליך הקצאת קרקעות ומבנים.

פרסום האפשרות להקצאת קרקע והבקשות להקצאתה

הנוהל קובע כי הקצאת קרקע תיעשה ביזמת הרשות, אולם יכול שתיעשה בעקבות פניית גוף המעוניין שהקרקע תוקצה לו; על הרשות לפרסם בעיתונים הודעות בדבר האפשרות להקצאת הקרקע ולציין בהן פניות לקבלת הקרקע שהוגשו לה; הציבור יוזמן להגיש בקשות להקצאת הקרקע בתוך 60 יום ממועד הפרסום. הנוהל קובע גם כי על הוועדה לוודא שההודעה בדבר האפשרות להקצאת הקרקע הגיעה לידיעת התושבים המתגוררים בשכונות לקרקע (להלן - שכנים)²⁸.

לאחר סינון ראשוני של הבקשות שהוגשו, יש לפרסם את הבקשות התקינות ולאפשר הגשת התנגדויות בתוך 45 יום. ועדת ההקצאות תדון בבקשות ובהתנגדויות, ובהתאם למבחנים תגבש רשימה מומלצת ומנומקת שבה ידורגו הבקשות לפי סדר עדיפות. המלצת הוועדה תועבר למועצת הרשות המקומית כדי שתדון בה.

- 25 או בשמותיה הקודמים: ועדת האיתורים; ועדת הדיוור העירונית.
- 26 עמותות שהוקצתה להן קרקע בעבר, ומסיבות שונות ההקצאה לא מומשה, והן הגישו לעירייה בקשה להארכת תוקפה.
- 27 הליך שהיה נהוג בעירייה, ובו קיבלו עמותות הרשאה לביצוע הליך של שינוי או הכנה של תב"ע לגבי קרקע מסוימת, כדי שיעודה יתאים לצורכי העמותה (בדרך כלל בית כנסת או מוסד חינוך).
- 28 על חשיבותה של הבאת החלטת הרשות לידיעת התושבים שהיא נוגעת להם במישורין ראו בג"ץ 3/58 ברמן נ' שר הפנים, פ"ד יב(2) 1493, 1512, וכן בג"ץ 5445/93 עיריית רמלה נ' שר הפנים, פ"ד נ(1) 397, 409.

הקצאת מקרקעין לצורכי ציבור ברשויות המקומיות והפיקוח על השימוש בהם

הנוהל מבקש אפוא להבטיח שהציבור ידע על תהליך ההקצאה כבר בתחילתו, ולמנוע מעורבות של הדרג הפוליטי בשלב הטיפול בפניות ובבקשות, המופקד בידי הדרג המקצועי - ועדת ההקצאות.

1. פרסום האפשרות להקצאת הקרקע: מניתוח התשובות שהתקבלו מ-86 רשויות מקומיות שהשיבו בעניין זה בשאלון, עולה כי 61 (71%) רשויות, בהן עיריית ירושלים, מפרסמות הודעה בעיתון בדבר האפשרות להקצות קרקע. עיריית ירושלים מפרסמת את הודעותיה לאחרונה גם במינהלים הקהילתיים ובסביבותיהם ובאתר האינטרנט שלה. באלעד לא פורסמו הודעות בדבר האפשרות לתת רשות שימוש במבנים. בנהרייה וברכסים לא הקצו כלל נכסים מאז כניסת הנוהל לתוקף וגם לא פרסמו הודעות בדבר האפשרות להקצות קרקע.

2. פרסום הבקשות להקצאת הקרקע: מ-72 הרשויות המקומיות שהשיבו לשאלה בעניין זה בשאלון 55 (76%) מפרסמות בעיתונים את רשימת הבקשות התקינות להקצאת קרקע או מבנה שהתקבלו בעקבות פרסום האפשרות להקצאת הקרקע.

3. יידוע שכנים בדבר ההקצאה: מ-73 הרשויות המקומיות שהשיבו בעניין זה, 56 (77%) ציינו כי ועדת ההקצאות מודאגת שההודעה בדבר הקצאת קרקע הגיעה לשכנים, מהן רק 11 (20%) ציינו כי הן שולחות לשכנים הודעה אישית בכתב, והשאר ציינו כי הן מודאגות זאת באמצעות פרסום מודעות: 45 (62%) פרסמו מודעה בעיתונים מקומיים, ו-31 (55%) - באמצעות תליית מודעה בסמוך למגרש.

נמצא כי בשנת 2006 היו התכתבויות בין הלשכה המשפטית בעיריית ירושלים לבין מנהלת תחום לאיתור והקצאה של מקרקעין בעירייה, לגבי הדרך שבה יש להודיע לשכנים על הקצאת הקרקע, אך עד יוני 2007 לא התקבלה החלטה בנושא.

ועדת ההקצאות של עיריית ירושלים אישרה בדצמבר 2006 שימוש במקלט כבית כנסת. לאחר ההחלטה הוגשו לעירייה התנגדויות רבות של תושבים המתגוררים באזור שלא ידעו על הכוונה להקצות את המקלט למטרה זו ולכן לא הגישו את התנגדויותיהם במועד. התושבים טענו, בין היתר, כי בניגוד להוראות הנוהל, לא נמסרה הודעה לשכנים. בעקבות פנייתם קבע היועץ המשפטי לעירייה כי מכיוון שלא ניתנה הודעה לשכנים, על ועדת ההקצאות לדון בעניין שוב.

בתשובת עיריית ירושלים נמסר כי "לאור הערת הביקורת תפרסם העירייה בקשות להקצאת קרקע בלוח המודעות ובמתקנים שונים הסמוכים לקרקע. בקשות למתן רשות שימוש יפורסמו על גבי הנכס עצמו ועל לוח מודעות הקרוב ביותר לנכס".

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי על פי מדיניותו לגבי האוטונומיה של השלטון המקומי, יש לפשט תהליכים ולקצרם, ולכן הוא סבור כי על הרשות המקומית לגבש תנאים ונהלים לעניין פרסום הודעה לשכנים, ולא מתפקידו של המשרד לתת הנחיות מפורטות בעניין זה.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשויות המקומיות כי עליהן לפעול למילוי ההנחיה של יידוע השכנים.

למשרד הפנים מעיר משרד מבקר המדינה כי נוכח הליקויים שעלו בקשר לסוגיה זו ראוי להנחות באופן אחיד את כל הרשויות המקומיות. על המשרד להסדיר נקודה בעייתית זו על מנת לוודא שתהליך ההקצאה גלוי לכל הנוגעים בדבר.

4. להלן ממצאים בעניין פרסום אפשרות ההקצאה והבקשות להקצאה שהועלו בעיריית בית שמש ובמועצה המקומית אלעד:

(א) **בית שמש**: בביקורת הועלה כי ועדת ההקצאות בבית שמש אינה מפרסמת הודעות בדבר האפשרות להקצאת קרקע. פניות מבקשי ההקצאות, רובן ככולן, ממוענות אל ראש העירייה, מר דניאל וקנין, ומסיכומי דיונים שהתקיימו בעירייה בשנים 2004-2007 עולה כי הגופים אף מונחים לפנות תחילה אל ראש העירייה, ולא לוועדת ההקצאות כנדרש בנוהל. ראש העירייה מעביר את הפניות, בצירוף הנחיות בכתב, לידי אדריכלית העיר, החברה בוועדת ההקצאות ומרכזת את פעילותה. לרוב מוזמן הפונה לפגישה עם אדריכלית העיר, וסיכום הפגישה מובא לידיעת ראש העירייה. רק אם הוחלט בפגישה שיש מקום לבחון את ההקצאה מובאת הפנייה לפני ועדת ההקצאות, והיא מחליטה אם לאשר את פרסום הבקשה. לאחר קבלת אישור הוועדה מוגשת הבקשה הרשמית - והיא המתפרסמת. באותו פרסום מצוינת האפשרות להגיש התנגדויות ובקשות מתחרות, אולם העירייה אינה מודאית שהודעה יחידה זו אכן הגיעה לידיעת השכנים.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית בית שמש כי יש להימנע ממתן הנחיה למבקשים לפנות תחילה לראש העירייה, שכן הנחיה זו אינה מתיישבת עם תכלית הנוהל ופוגעת במילוי ייעודה של הוועדה, שאמורה להיות גורם מקצועי נטול השפעות. כמו כן יש לוודא שההודעה המתפרסמת מגיעה לידיעת המתגוררים בסמוך לקרקע המוקצית.

(ב) **המועצה המקומית אלעד**: בבדיקת 16 תיקי בקשות אשר הוגשו החל בשנת 2006 למועצה המקומית אלעד נמצא כי על שום בקשה לא צוין תאריך הגשתה. לגבי בקשה אחת לפחות, ניתן ללמוד - ממסמך שצורף אליה - כי היא הוגשה לאחר שדבר הגשתה פורסם בעיתונים. יתרה מזו, במקרה אחר ניתן היה ללמוד כי הפנייה לקבלת הקצאה - הקודמת לפי הנוהל להגשת הבקשה הרשמית - נעשתה לאחר שדבר הבקשה (הרשמית) כבר פורסם. הדבר עלול ללמד שהחלטה על ההקצאה התקבלה בלא שקיים ההליך שנקבע בנוהל, לפיו הפרסום אינו אמור להיעשות קודם הגשת בקשה, וודאי שלא קודם הפנייה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה טענה המועצה המקומית אלעד כי הגשת הבקשות "נעשתה בתהליך ארוך", ולכן "לא ניתן לקבוע מועד ספציפי בו הוגשה בקשה זו או אחרת"; לטענת המועצה "על מנת שלא לעכב את הליכי ההקצאה שלא לצורך, חלק מן הבקשות פורסמו כאשר הוגשו חלק מן המסמכים הנדרשים". כך למשל היה לגבי אותה בקשה שנראה כי פורסמה לפני שהוגשה - קדמה לפרסום פנייה בכתב יד.

משרד מבקר המדינה מצייין כי הטיפול בבקשות ופרסומן לפני הגשת כל המסמכים הדרושים אינו תקין. בוודאי אין לראות בפניות תחליף לבקשה רשמית שמולאה כראוי ולפי הנוהל.

התייעצות עם גורמים מקצועיים

נוהל ההקצאות קובע כי על ועדת ההקצאות להיוועץ במהנדס הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה (להלן - הוועדה המקומית) ובגורמים המקצועיים הנוגעים בדבר, בנוגע לחיוניות ולתועלת שבהקצאת הקרקע למטרה המבוקשת. לשם כך יועברו לגורמים המקצועיים הן הבקשות והן

הקצאת מקרקעין לצורכי ציבור ברשויות המקומיות והפיקוח על השימוש בהם

ההתנגדויות להקצאת הקרקע. במידת הצורך תתקיים התייעצות גם עם הגורם המתאים בגופי השלטון המרכזי.

בתשובה לשאלות בעניין זה בשאלון השיבו 73 רשויות מקומיות כי ועדת ההקצאות מתייעצת עם גורמים מקצועיים. 49 רשויות (67%) ציינו כי הוועדה מתייעצת עם מהנדס הוועדה המקומית, רובן ציינו כי התייעצות זו נעשית במסגרת הדיונים של ועדת ההקצאות. רק 31 (42%) ציינו כי הוועדה מתייעצת עם מנהלי המחלקות הנוגעות בדבר.

בתשובה לשאלון, מסרה עיריית בית שמש כי ועדת ההקצאות מתייעצת תמיד עם מהנדס הוועדה המקומית - המשתתף ממילא בדיוניה מכוח תפקידו המקביל כמהנדס העיר - או עם נציגו ועם גורמים מקצועיים רלוונטיים. יש להדגיש כי בעצם נוכחותו של מהנדס העיר או נציגו בוועדה אין די, שכן נדרשת חוות דעתו המפורטת; אלא שמהפרוטוקולים של דיוני הוועדה אין עולה בבירור אם ניתנה חוות דעת כזאת, מאחר שהפרוטוקולים אינם מפורטים דיים.

בתגובתה מאוגוסט 2007 מסרה עיריית בית שמש כי נוכח "עיסוקו המסיבי בנושאי תכנון העיר... האציל [מהנדס העיר] את סמכותו בכל הקשור למבנה והקצאת קרקעות לאדריכלית [העיר]"; כאשר נדרשת חוות דעת מהנדס העיר והוועדה המקומית, אדריכלית העיר מעלה את הדרישה לפני מהנדס העיר ומביאה את חוות דעתו לפני ועדת ההקצאות.

מטרתה של החובה הקבועה בנוהל ההקצאות להיוועץ בגורמים מקצועיים בכלל ובמהנדס הוועדה המקומית בפרט היא להבטיח כי החלטת ועדת ההקצאות תהא מושכלת ותביא בחשבון את כל השיקולים הדרושים. לדעת משרד מבקר המדינה, אם מתקיימות התייעצויות כאלה, יש לתעדן, באורח ברור ומלא, וזאת, בין השאר, כדי להבטיח את שקיפות התהליך ולאפשר פיקוח על קיום החלטת ועדת ההקצאות.

השתתפות היועץ המשפטי בדיוני ועדת ההקצאות

היועץ המשפטי של רשות מינהלית הוא אחד משומרי הסף שלה. הנוהל מדגיש כי השתתפות היועץ המשפטי של הרשות המקומית או נציגו (להלן - היועץ המשפטי) בישיבת ועדת ההקצאות היא תנאי לקיומה. בכמה דיונים בוועדת ההקצאות בבית שמש לא נכח היועץ המשפטי, והוא אישר את החלטותיה בדיעבד.

משרד מבקר המדינה מעיר כי היעדרותו של היועץ המשפטי מדיוני הוועדה היא פגם מהותי העלול לשלול את חוקיותן של ההחלטות שהתקבלו בדיונים שמהם נעדר. על הוועדה להימנע מלקיים דיון בהיעדרו של היועץ המשפטי, והוא אינו רשאי לאשר את החלטותיה בדיעבד.

פרוטוקולי ישיבות ועדת ההקצאות והמועצה

החוק קובע כי ישיבות מועצת הרשות המקומית יהיו פומביות, וכי פרוטוקול של ישיבה בדלתיים פתוחות יהיה פתוח לעיון הציבור.²⁹ בפסיקה נקבע כי פרוטוקול יכול שיהיה מתומצת, אך הוא חייב לשקף את הנאמר בדיון.³⁰

נמצא כי הפרוטוקולים של ישיבות מועצת הרשות המקומית בנהרייה וברכסים שבהן אושרו הקצאות אינם מפורטים דיים, ואין עולה מהם כי ההחלטות בעניין התקבלו לאחר שהוצגו למקבלי ההחלטות כל המסמכים הדרושים לדיון בבקשה על מכלול היבטיה והובאו בחשבון כל השיקולים הדרושים. בפרוטוקולים של ועדת ההקצאות בבית שמש אמנם צוינו פרטים שונים לגבי הבקשה, אולם נרשמה בהם רק החלטת הוועדה, ולא ניתן ללמוד מהם על הנעשה בישיבות, על השיקולים שנשקלו ועל הנימוקים לקבלת ההחלטה.

משרד מבקר המדינה העיר לרשויות המקומיות כי על הפרוטוקולים של דיוני הוועדה והמועצה לשקף את מהלך הדיון. מן הראוי שהוועדה והמועצה ירשמו פרוטוקולים אשר יספקו מידע ראוי הנדרש לבקרה ולפיקוח ועל תהליך קבלת ההחלטות.

ועדת משנה

1. תיקון לנוהל ההקצאות מספטמבר 2005 קובע כי מועצת הרשות המקומית רשאית למנות מקרב חבריה ועדת משנה לעניין הקצאות, שהרכבה יתאים ככל שניתן להרכב הסיעתי של המועצה, ובלבד שיהיה בו נציג אחד לפחות מהנהגה (אופוזיציה). ועדת המשנה רשאית להמליץ למועצת הרשות לדחות או לקבל את המלצת ועדת ההקצאות. המליצה ועדת המשנה לדחות את המלצת ועדת ההקצאות, תנמק את המלצתה בכתב. 11 מ-96 הרשויות המקומיות שהשיבו לשאלה בנושא זה הקימו ועדת משנה.

2. לפי הנוהל, הגוף שהקרקע מוקצת לו יתחייב כי כל פעילות שתתקיים על הקרקע "תהיה רק בהתאם לחוקים, לתקנות, להוראת ולדין המגדירים אותה", ו"אי עמידה בתנאים ובהתחייבויות... תביא לביטול ההסכם והשבכת הקרקע מידית לחזקת הרשות".

נמצא כי למרות חוות דעת שנתן היועץ המשפטי לעיריית ירושלים במרס 2003 ובאפריל 2004, חלק מחברי ועדת המשנה וחברים אחרים במועצת העירייה נקטו גישה מקלה כלפי התנהגות פסולה של מוטבי ההקצאה; ועדת המשנה והמועצה אף שינו את החלטות ועדת ההקצאות המקצועית בנוגע לשתי עמותות שביצעו עברות בנייה חמורות.

29 סעיפים 17 ו-58 לתוספת השנייה לפקודת העיריות; סעיפים 18, 53 ו-59 לתוספת השלישית לצו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950, החל גם על צו המועצות המקומיות (ב), התשי"ג-1953.

30 בג"ץ 990/92 מורדוב נ' עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד מז(1) 474, 478; בג"ץ 954/97 כהן ואח' נ' ראש לשכת עורכי הדין, פ"ד נב(3) 486, 527-528; בג"ץ 3751/03 אילן נ' עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד נט(3) 817, 842.

להלן הפרטים:

(א) **עמותת "משכנות דור ודור"**: בשנת 1995 הוקצתה לעמותה קרקע להקמת בית כנסת. בשנים 1996-2003 הוגשו שני כתבי אישום נגד העמותה ומנהלה בנוגע להצבת קרוון ומכולה על קרקע ללא היתר והם הורשעו. בסוף שנת 2004 טרם פונו המבנים מהקרקע, והתיק הועבר ללשכה המשפטית להכנת כתב אישום שלישי. במאי 2005 דנה ועדת ההקצאות בבקשת העמותה להגדיל את היקף הבנייה על המגרש שהוקצה לה. בדיון בוועדה הסביר היועץ המשפטי לעירייה, עו"ד יוסי חביליו, כי פינוי המבנים הוא תנאי למתן היתר בנייה. הבקשה אושרה והוחלט להקים צוות שיקבע את מועד פינויים; הצוות החליט כי יש לפנותם מיד.

בדיון בוועדת המשנה במאי 2005 המליצו שניים מחבריה לאפשר לעמותה לקדם הכנת תב"ע לשם הגדלת זכויות הבנייה על הקרקע. היועץ המשפטי לעירייה הודיע ביוני 2005 כי הוא מתנגד למתן אישור להגדלת היקף הבנייה לעמותה שביצעה עברות בנייה חמורות ולא צייתה לגזרי דין, בלא להתנות את מתן האישור בהסרה מידית של המבנים שהוצבו שלא כדין. הוא הוסיף ש"עד לאחר שיושלם הדיון בוועדת ההקצאות אין להביא את הנושא לדיון במועצת העיר" (ההדגשה במקור).

נמצא כי למרות קביעתו המחייבת של היועץ המשפטי אישרה מועצת העירייה ביולי 2005 את החלטת ועדת המשנה ממאי 2005 לאפשר לעמותה לקדם הכנת תב"ע לשם הגדלת זכויות הבנייה; היא קבעה כי מתן טופס 31⁴ עבור המבנה שיוקם יותנה בפינויים של המבנים הניידים.

רק לאחר הגשת עתירה מינהלית כנגד החלטת המועצה החליטה המועצה בספטמבר 2005 כי "העמותה תפנה את המג"דים [המבנים הניידים] שהוצבו שלא כדין תוך 3 חודשים ולאחר מכן תחתום העירייה על בקשה לשינוי תב"ע שתגיש העמותה להגדלת שטח הבניה על פי החלטת ועדת ההקצאות". ממסמכי העירייה עולה כי בינואר 2006 הוצא צו הפסקת עבודה שיפוטי לעמותה בגין סטייה מהיתר. בבדיקה שעשתה העירייה באוקטובר 2006 נמצא כי המבנים הניידים הוסרו.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי החלטת ועדת המשנה ומועצת העירייה לאשר קידום הכנת תב"ע לעמותה שביצעה עברות בנייה חוזרות ונשנות ולא קיימה שני פסקי דין, בלא לדרוש פינוי מידי של המבנים שהציבה ללא היתר, וכל זאת בניגוד לחוות דעתו של היועץ המשפטי לעירייה, יש בה כדי לעודד עבריינות והיא פוגעת בשלטון החוק וביכולת ההרתעה של העירייה.

(ב) **עמותת "קאליב"**: בשנת 1993 הקצתה עיריית ירושלים קרקע לעמותת "קאליב". העמותה בנתה בניגוד להיתר הבנייה שניתן לה ובניגוד לתב"ע החלה על הקרקע, והוגש נגדה כתב אישום. העמותה ביקשה להגיע להסדר שיאפשר לה להגיש בקשה לשינוי תב"ע על מנת להכשיר את העברה. במסגרת ההסדר המיוחד שהושג עמה בשנת 2005 סוכם, בין היתר, כי היא תאטום לאלתר את כל חלקי המבנה שנבנו בניגוד להיתר הבנייה, ולאחר שיסתיימו הליכי התכנון והרישוי, יועבר שטח של 400 מ"ר לרשות העירייה לצמיתות. ועדת ההקצאות אישרה במאי 2005 את בקשת העמותה בכפוף לעמידת העמותה בהסדר כאמור. לאחר שוועדת ההקצאות אישרה את ההסדר בין העמותה לעירייה המליצה, באותו החודש, ועדת המשנה למועצת העירייה שהשטחים שצוינו לעיל לא יועברו לידי העירייה לצמיתות אלא לשמונה עד עשר שנים.

31 טופס המוצא לפי סעיף 157א לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, ותקנה 5 לתקנות התכנון והבניה (אישורים למתן שירותי חשמל מים וטלפון), התשמ"א-1981, והוא אישור הוועדה המקומית להספקת חשמל, מים וקו טלפון לבניין.

לדעת משרד מבקר המדינה, לאחר שוועדת ההקצאות אישרה את ההסדר המיוחד, לא היה ראוי שוועדת המשנה תמליץ לסטות ממנו.

בחוות דעת שנתן היועץ המשפטי לעירייה ביולי 2005 הוא ציין כי אין מקום להתערבות או לשינוי בהסדר. למרות זאת החליטה מועצה העירייה באותו חודש לאמץ את החלטת ועדת המשנה ולדרוש שהשטח יועבר לרשות העירייה לעשר שנים בלבד.

אף בעניין זה, לאחר הגשת עתירה מינהלית תוקנה ההחלטה בישיבת המועצה מספטמבר 2005, והוחלט שהשטח יועבר לרשות העירייה לצמיתות.

מהאמור לעיל עולה שמועצת עיריית ירושלים התעלמה מחוות דעתו של היועץ המשפטי לעירייה ומעמדתה של ועדת ההקצאות המקצועית, וקיבלה החלטה המנוגדת לה, ורק לאחר הגשת עתירה מינהלית חזרה בה מהחלטתה.



לדעת משרד מבקר המדינה, העיקרון שנקבע בנוהל ולפיו חוות דעתו של היועץ המשפטי לעירייה בעניין משפטי מחייבת את ועדת ההקצאות, ראוי שיחול גם על ועדת המשנה ועל המועצה, שגם הן בבחינת זרועות של העירייה בעניין הקצאת הקרקעות והנכסים. כמו כן, לאחר שוועדת ההקצאות קיבלה החלטה, סמכותה של ועדת המשנה מוגבלת למתן המלצה למועצת הרשות בלבד. אם ועדת המשנה ממליצה לדחות את החלטת ועדת ההקצאות, היא חייבת לנמק את המלצתה כנדרש בנוהל ולבססה על תשתית עובדתית בדוקה ולהעלות את נימוקיה על הכתב.

מבחנים להקצאה

קביעת מבחנים ופרסומם

הנוהל מציין כי יש לנהוג משנה זהירות בקרקע ציבורית, מאחר שהקרקע היא משאב מוגבל ומתכלה, ומאחר שצורכי הציבור גדלים עם הזמן וראוי לשמור על עתודות קרקע. בהתאם לכך, על ועדת ההקצאות לגבש "הצעת תבחינים [מבחנים] להקצאת קרקעות בתחום הרשות המקומית. התבחינים יהיו שוויוניים וענייניים בהתחשב בכל חלקי האוכלוסייה בתחום הרשות המקומית. התבחינים יכללו הוראות בדבר סוג השימושים להם תוקצה הקרקע; הוראות בדבר היחס שבין הקרקע לבין צרכי כלל התושבים; צרכי התושבים המתגוררים בסמיכות לקרקע; הוראות בדבר צרכיה המיוחדים של אותה רשות; הוראות בדבר הבטחת נגישות הקרקע ושימושיה לכלל התושבים וכיו"ב".

הקצאת מקרקעין לצורכי ציבור ברשויות המקומיות והפיקוח על השימוש בהם

הקצאת קרקע תיעשה לפי סדרי עדיפויות שתקבע מועצת הרשות; ייקבעו תנאי סף מינימליים ופרמטרים אשר יבטיחו ניצול מיטבי של הקרקע; תקופת ההקצאה לא תעלה על 25 שנה ויהיה אפשר להאריכה בשתי תקופות נוספות שלא יעלו על עשר שנים כל אחת; מוטב ההקצאה יתחייב לפתח את הקרקע.

עוד קובע הנוהל כי בתוך עשרה ימים מאישור המבכנים על ידי מועצת הרשות המקומית, תפרסם הרשות בעיתונים הודעה בדבר קיום המבכנים ובדבר האפשרות לעיין בהם במשרדה.

91 רשויות מקומיות השיבו בעניין זה לשאלון של משרד מבקר המדינה. ב-57 (63%) מהן קבעה ועדת ההקצאות מבכנים, וב-50 אושרו המבכנים על ידי מועצת הרשות. 38 (67%) מ-57 הרשויות שגיבשו מבכנים פרסמו בעיתונים הודעה בדבר קיומם. 40 (70%) ציינו כי הן הביאו לידיעת הציבור את האפשרות לעיין במבכנים, אולם 14 (35%) מהן עשו זאת לאחר המועד שנקבע לכך בנוהל. 34 רשויות (85%) פרסמו בעיתונות הודעה בדבר קיום המבכנים ובדבר האפשרות לעיין בהם כנדרש בנוהל. 28 רשויות אפשרו לתושבים לעיין במבכנים במשרדיהן; תשע באתר האינטרנט שלהן; ושש בלוחות מודעות.

ועדת הקצאות בנהרייה הוקמה ביוני 2006 ובינואר 2007 אישרה מועצת העירייה את המבכנים שקבעה הוועדה. במועצה המקומית אלעד אושרו במועצה, ביוני 2005, המבכנים להקצאת קרקעות ומבנים לבתי כנסת, ובאוגוסט 2006 אושרו במועצה המבכנים להקצאת "מבנים או קרקעות למעט לצרכי בית כנסת". ברבסיס התכנסה ועדת ההקצאות לדיון בנושא אולם טרם גיבשה מבכנים.

משרד מבקר המדינה העיר לרשויות המקומיות כי לאור החשיבות של הקצאת הקרקעות משיקולים ענייניים ומתוך שמירה על עקרון השוויון, על ועדת ההקצאות בכל רשות מקומית לקבוע מבכנים בהתאם לצורכי ולצביון היישוב שבתחום שיפוטתה - לפי סדר עדיפויות שתקבע מועצת הרשות המקומית. על משרד הפנים לוודא שהרשויות המקומיות פועלות לקיום הנוהל בעניין קביעת המבכנים. מטרת פרסום המבכנים להביא לידיעת הציבור את הכללים שלפיהם פועלת הרשות המקומית בבואה להקצות קרקע. הפרסום הוא חלק בלתי נפרד משקיפות התהליך, ונוכח חשיבותו, על הרשויות המקומיות לפעול לפרסום כל המבכנים שקבעו.

להלן ממצאים שהועלו בבדיקת הנושא בעיריות בית שמש וירושלים:

1. בית שמש: (א) בישיבות ועדת ההקצאות של עיריית בית שמש באוקטובר 2004 ובפברואר 2005 נקבעו מבכנים להקצאה. מבכנים נוספים מובאים בחוברת הבקשה שאושרה על ידי הוועדה ושעל מבקש ההקצאה למלא.

עיריית בית שמש מסרה בתשובה לשאלון כי המבכנים שאישרה מועצת העירייה פורסמו, אולם היא לא הציגה למשרד מבקר המדינה העתקי הפרסומים. בתגובת העירייה מאוגוסט 2007 נמסר כי ראש העירייה הורה לרכז את המבכנים שלפיהם פועלת הוועדה ולהביאם לידיעת הציבור. בבדיקת מעקב מדצמבר 2007 הועלה כי המבכנים רוכזו, וכי דבר קיומם פורסם.

(ב) בין היתר נקבע באוקטובר 2004 כי הקצאת קרקע לבית כנסת תיעשה על פי הכללים האלה: אם מספר המשפחות שבית הכנסת מיועד להן הוא עד 50 - יוקצה גג של גן ילדים שעליו ניתן לבנות; מ-50 ועד 100 משפחות - חצי דונם עד דונם קרקע; יותר מ-100 משפחות - דונם אחד של קרקע. אשר למוסדות חינוך, נקבע בין היתר כי תוקצה קרקע למוסד שבו 200 תלמידים

לפחות. שלא כנדרש בנוהל, המבחנים שאימצה הוועדה אינם כוללים סדרי עדיפויות כלשהם, וגם התב"ע שאומצה כתחליף לפרוגרמה היא כללית ולא מפורטת, וממילא אינה קובעת סדרי עדיפויות ברורים.

בספר ההקצאות שמנהלת עיריית בית שמש רשומים יותר ממאה נכסים שהוקצו להקמת בתי כנסת ו"מרכזים רוחניים" ברחבי העיר, נוסף על בתי הכנסת המצויים במוסדות חינוך כגון ישיבות. לפי רישומי העירייה היא קיבלה עשרות בקשות להקצאת קרקעות להקמת בתי כנסת - רבים מהם ברמת בית שמש, שאוכלוסייתה דתית מגוונת. צבינה זה של רמת בית שמש מביא גם לדרישה למסגרות חינוכיות נפרדות רבות. חלק מהשטחים שהוקצו גודלם בלתי מבוטל - עד 8,000 מ"ר לשטח קרקע.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית בית שמש כי עליה לתקן את המבחנים ולקבוע בהם סדרי עדיפויות ברורים כנדרש בנוהל. זאת במיוחד לאור הביקוש הרב לקרקעות לבתי כנסת ולאור מורכבות צורכי האוכלוסייה הרב-גונית בבית שמש בכלל וברמת בית שמש בפרט בכל הנוגע למוסדות חינוך ולשירותים אחרים.

(ג) עיריית בית שמש קבעה בשנת 2004 שהקצאה של שטח חריג בגודלו או לתקופה ארוכה מן המקובל תותנה במתן "תרומה לקהילה", דהיינו הקמת מתקנים שישמשו את האוכלוסייה (הרלוונטית) מקרב תושבי הרשות כולה, ולא רק את מוטבי ההקצאה. נמצא שהדבר לא בא לידי ביטוי בפרסומי העירייה ושהעירייה מחליטה על פי שיקול דעתה מתי להתנות את ההקצאה במתן תרומה. בכמה מקרים הותנתה ההקצאה במתן "תרומה לקהילה" או שמתן תרומה כזאת נזכר כשיקול במסגרת הליך ההקצאה; לעתים, הועלתה הדרישה לתרומה רק לאחר שהחל הדיון בבקשת ההקצאה. במקרה אחד, שאירע בשנת 2005, אף מתעורר החשש כי ההקצאה לא יצאה אל הפועל לאחר שמבקשת ההקצאה לא נענתה לדרישת העירייה לתרום ברכת שחייה מקורה.

בתגובתה מאוגוסט 2007 מסרה העירייה כי מכאן ואילך הדרישה לתרומה לקהילה תיעשה מראש ולא בדיעבד. בהבהרה נוספת נמסר כי העירייה אינה רואה פסול ביצירת שוויון מהותי, במובחן משוויון פורמלי³² - כלפי המבקשים הקצאה חריגה - באמצעות הצבת "תג מחיר" שונה להקצאות שאינן רגילות.

לדעת משרד מבקר המדינה התניית ההקצאה במתן תרומה עלולה לפגוע בתחרות ההוגנת על הנכסים ולמנוע את הקצאתם המיטבית: הנוהל קובע שנכס יוקצה בדרך שתבטיח את השימוש המיטבי והמרבית בו לצורך הציבורי שנקבע, וכי הוא יוקצה ללא תמורה או בתמורה סמלית, כדי לאפשר גם לגופים שאינם להם משאבים מרובים להתחרות על הנכס ולתת את שירותיהם באמצעותו; ואולם ההתניה האמורה מקנה יתרון דווקא לגופים בעלי יכולת כספית, ולא בהכרח לגופים שיעשו בנכס שימוש מיטבי ומרבי. על כל פנים, אי-פרסום התנאי האמור מראש אינו עולה בקנה אחד עם חובת השקיפות ועלול לפגוע במבקשים, שכן יש גופים שלא היו משקיעים מאמץ ומשאבים בהגשת הבקשה על נספחיה אילו ידעו שיצטרכו לעמוד בתנאי האמור.

32 שוויון פורמלי משמעו שוויון טכני פשוט, שלפיו התנאים לכל הקצאה יהיו זהים אף אם מאפייניה ונסיבותיה חריגים. שוויון מהותי, לעומת זאת, מביא בחשבון את ייחודה של הקצאה חריגה, ויוצר עבודה "כללי משחק" נפרדים במטרה להבטיח שוויון מושכל בין מוטביה לבין מוטבי הקצאות אחרות. ראו בג"ץ 3751/03 יוסי אילן נ' עיריית תל-אביב-יפו, פ"ד נט(3) 817, 828.

הקצאת מקרקעין לצורכי ציבור ברשויות המקומיות והפיקוח על השימוש בהם

2. **ירושלים:** (א) במקביל לפרסום נוהל ההקצאות של משרד הפנים אישרו בספטמבר 2001 ועדת הכספים ומועצת עיריית ירושלים נהלים ומבחנים להקצאת מקרקעין בהתאם להנחיות שנקבעו בבג"ץ בלומנטל, אולם המבחנים פורסמו לציבור רק באפריל 2004, יותר משנתיים לאחר פרסום הנוהל. הועלה כי העירייה עדכנה את המבחנים והבחנה בהם בין הקצאת קרקע לבין מתן רשות שימוש במבנים, וכי מבחנים אלה אושרו בוועדת ההקצאות באוגוסט 2007.

(ב) מדברי ההסבר להחלטת ועדת הכספים מספטמבר 2001 עולה כי עיריית ירושלים מקצה קרקעות להקמת מעונות יום, גני ילדים, בתי ספר ובתי כנסת, וכי "במקרים חריגים ובתנאים מסוימים" תוקצה קרקע למטרות אחרות. לעומת זאת בחוברת ההנחיות של העירייה לשנת 2007³³ ובאתר האינטרנט העירוני לא אוזכרה האפשרות להקצאת קרקע למטרות אחרות.

לדעת משרד מבקר המדינה, על האגף למבני ציבור בעיריית ירושלים היה לפרסם את החלטת ועדת הכספים והמועצה בדבר האפשרות לבקש הקצאת קרקעות למטרות אחרות, כמו בריאות, תרבות וספורט, והיה עליו לעדכן את חוברת ההנחיות ואת אתר האינטרנט כדי שהאמור בהם יעלה בקנה אחד עם החלטת המועצה בעניין זה.

עיריית ירושלים מסרה למשרד מבקר המדינה בתשובתה כי בעקבות הביקורת היא עדכנה את חוברת ההנחיות ואת אתר האינטרנט בכל הנוגע לאפשרות להקצאת קרקע למטרות חריגות.

(ג) בינואר 2005 דחה מנהל האגף למבני ציבור בעיריית ירושלים בקשה של יו"ר עמותה הפועלת בתחום הרווחה להקצאת קרקע, מאחר שתחום פעולתה אינו כלול במטרות שקבעה העירייה לעניין זה, והבקשה לא הועלתה לדיון בוועדת הקצאות.

יו"ר העמותה מסר למשרד מבקר המדינה כי "הצורך של אוכלוסיית היעד במקום כזה קיים והוגדר הן ע"י אגף הרווחה של העירייה והן על ידי הביטוח הלאומי. לצערנו כל פניותינו בנידון הושבו בשלילה".

העירייה מסרה למשרד מבקר המדינה כי תכלית פעילות העמותה אינה עולה בקנה אחד עם תחומי הפעילות שהעירייה קבעה שלקיומם תוקצה קרקע. עוד מסרה כי ועדת ההקצאות "הנחתה לדון באופן פרטני עם הנהלת אגף הרווחה בנושאים אותם הם מבקשים להקצות". העירייה אף הודיעה כי בשל המחסור בקרקעות לצורכי ציבור בעיר, היא מבחינה בין הקצאת קרקע לבין מתן רשות שימוש במבנים עירוניים - "הקצאת קרקע נעשית לגני ילדים, בתי כנסת, מעונות יום ובתי ספר. יתר התחומים המוזכרים בנוהל משרד הפנים [תרבות, בריאות, רווחה, ספורט וכיו"ב] מקבלים ביטוי במסגרת מתן רשות שימוש במבנים עירוניים".

נוכח השינויים שחלים במשך הזמן בצרכים של אוכלוסיות היעד השונות, מן הראוי שהעירייה תבחן מפעם לפעם את התאמתם של המבחנים שנקבעו לצרכים הנוכחיים.

(ד) במסמך שאושר בוועדת הכספים של עיריית ירושלים בשנת 2001 נקבעו מבחנים נפרדים וסדר עדיפויות נפרד להקצאת קרקעות לכל אחד מהשימושים - למשל להקצאת מגרשים למעונות יום, למוסדות לחינוך יסודי, למוסדות לחינוך על-יסודי ולבתי כנסת. כן נקבעו אמות מידה, ופרט

33 חוברת המרכזת, בין היתר, הנחיות להגשת בקשות להקצאת מקרקעין לצורכי ציבור ואת טופסי הבקשה.

לבתי כנסת - גם מקדמי שקלול³⁴, לפיהם נקבע לכל שימוש ציון משוקלל מזערי הדרוש לשם הבאת הבקשה לדיון³⁵.

מעיון בפרוטוקולים של ועדת ההקצאות מן השנים 2005 ו-2006 עולה שהוועדה דנה בבקשות והוצגו לה חוות דעת של אגפי העירייה השונים, אך היא לא בחנה את הבקשות בשיטתיות לפי סדרי העדיפויות והציון שניתן לכל בקשה לפני הדיון בה.

עיריית ירושלים השיבה למשרד מבקר המדינה כי "חוות הדעת מגובשות על ידי האגפים העירוניים לאחר בחינת הבקשות ומתוך היכרות מעמיקה עם הפונים ותחום פעולתם".

מאחר שחוות הדעת של האגפים אינן משקפות את סדרי העדיפויות ואת מקדמי השקלול שהעירייה עצמה קבעה היא אינה יכולה להסתפק בהן. עליה לבחון את הבקשות לפי סדר העדיפות שנקבע ולפי הציונים שניתנו להן, ולחלופין עליה לבחון דרכים חדשות שיבטיחו שבתהליך קבלת ההחלטות יישמרו עקרונות השוויון, השקיפות וסדרי המינהל התקין.

(ה) מהאסמכתאות של עיריית ירושלים עולה כי בשנת 2005 התקיימו בה דיונים בנוגע לקביעת מבחנים חדשים להקצאות, והאגף למבני ציבור ביקש ממנהלי האגפים הנוגעים בדבר להכין רשימת מבחנים בתחומי פעילותם.

במועד סיום הביקורת - כשנתיים לאחר הבקשה - טרם הובאו המבחנים החדשים לדיון בוועדת ההקצאות ולאישור מועצת העירייה. מתשובת עיריית ירושלים עולה כי ועדת ההקצאות אישרה את המבחנים באוגוסט 2007.

בדיקת העמידה במבחנים ובתנאי הסף

הנוהל קובע כי ועדת ההקצאות תדון בבקשות על פי המבחנים שייקבעו.

בדיקת העמידה בתנאי הסף להקצאה לבתי כנסת בירושלים ובאלעד

1. עוד בשנת 2001 נקבעו בעיריית ירושלים תנאי סף ומבחנים כלליים להקצאת מקרקעין: מבקש ההקצאה רשום כמלכ"ר לפחות 30 חודש³⁶, הפעילות שעבורה דרוש הנכס מתקיימת שנתיים לפחות, לגוף יש יכולת כספית מוכחת למימון הקמת חלק מהמבנה ועוד. המבחנים ותנאי הסף הייחודיים הנוגעים להקמת בתי כנסת כללו, בין היתר, את אלה: לגוף יש יכולת כספית מוכחת להקמת שלד המבנה המבוקש ולתחזוקת המבנה, הבקשה חתומה בידי ראשי 50 בתי אב המאוגדים בעמותה, המבקשים גרים בשכונה שבה יוקם בית הכנסת.

34 ערך שבין 0 ל-1 שנקבע לכל פרמטר לפי מידת חשיבותו על פי המשקל שהעירייה מייחסת לו. ככל שהמקדם קרוב ל-1 משקלו גדול יותר.

35 לאחר הכפלת כל נתון בבקשה במקדם שנקבע לו וסיכום כל המכפלות מתקבל ציון הבקשה. העירייה קבעה לבקשות בכל תחום ציון מזערי, ובקשה שציונה נמוך ממנו אינה מובאת לדיון בוועדת ההקצאות.

36 למעט בתי כנסת בשכונות חדשות.

הקצאת מקרקעין לצורכי ציבור ברשויות המקומיות והפיקוח על השימוש בהם

בטופס הבקשה להקצאת קרקע להקמת בית כנסת יש לרשום את שמות המבקשים, כתובותיהם ומספרי תעודת הזהות שלהם, מספרי הטלפון שלהם והצהרה שלא חתמו על בקשת הקצאה אחרת.

לפי המבחנים שקבעה המועצה המקומית אלעד, בקשה להקצאת קרקע להקמת בית כנסת תיתמך ברשימת 70 מתפללים - גברים ובנים בני שש ומעלה - בחתימתם של ראשי בתי האב.

לדעת משרד מבקר המדינה, על עיריית ירושלים ועל המועצה המקומית אלעד לבחון את תנאי הסף של 50 בתי אב ו-70 מתפללים, לאור הביקוש הגדל והולך לקרקעות - לצורכי ציבור בכלל ולבתי כנסת בפרט - ולנוכח ההיצע הקטן של הקרקעות לצורכי ציבור בתחום שיפוטן. מיצוי מלאי הקרקעות הזמינות עלול לפגוע ביכולת למלא את צורכי הרשויות המקומיות בדור הזה ובדורות הבאים.

עיריית ירושלים והמועצה המקומית אלעד הודיעו למשרד מבקר המדינה כי ישקלו שוב את תנאי הסף האמורים.

2. אחד התנאים להקצאת בתי כנסת שהתקבלו בהחלטת מועצת עיריית ירושלים בשנת 2001 היה מגורי המבקשים בשכונה שבה יוקם בית הכנסת. בדצמבר 2005 דנה ועדת ההקצאות בבקשות של עמותת "שערי אליהו" ועמותת "עטרת ישועה ובית מאיר" להקצות להן, לשם הקמת בתי כנסת, מגרש בשכונת בית וגן שייעודו על פי התב"ע הוא גן ילדים, מעון ובית כנסת. מפרוטוקול הדיון עולה כי מנהל המינהלה למבני דת חיווה את דעתו שראוי להקצות חלק מהשטח לעמותת "שערי אליהו", מאחר שהקהילה מתפללת זמן רב בבית פרטי, ואנשיה תושבי האזור. לעומת זאת, הוא חיווה את דעתו שאין להקצות שטח במגרש לעמותת "עטרת ישועה ובית מאיר" בנימוק כי "המבקשים ברובם אינם מאזור המגרש המבוקש ואין די בחתימות שהוגשו באזור". מנהל המחלקה למדיניות התכנון התנגד להקצאת המגרש לבניית שני בתי כנסת.

(א) נמצא כי ועדת ההקצאות דנה בבקשת עמותת "עטרת ישועה ובית מאיר" למרות חוות דעתם המקצועית של מנהל המינהלה למבני הדת ומנהל המחלקה למדיניות התכנון.

בדיונים בוועדת הקצאות בינואר עד מרס 2006 נדונו אפשרויות לגבש תכנית שלפיה יוקמו על גגות גן הילדים והמעון שני בתי כנסת. באפריל 2006 הובאו הבקשות לדיון נוסף בוועדת ההקצאות, ומכיוון שהגן והמעון טרם הוקמו, הוחלט לדחות את קבלת ההחלטה עד לאחר שהמינהלה למבני דת תבדוק אם העמותות מסוגלות לממן את בניית מעטפות הבניינים של הגן והמעון שעליהם ייבנו בתי הכנסת.

לדעת משרד מבקר המדינה, ועדת ההקצאות הייתה אמורה לדחות את בקשת עמותת "עטרת ישועה ובית מאיר" נוכח חוות הדעת שהתקבלה ולאור התנאים שנקבעו להקצאה לבתי כנסת. זאת ועוד, הטלת המימון של הקמת מעטפת הבניין שעליו יוקם המוסד המבוקש על הגוף המבקש היא בבחינת תנאי נוסף להקצאה, והיה ראוי להודיע עליו מראש לגופים המעוניינים בקרקע, כדי שידעו על ההוצאה הנוספת שיצטרכו לעמוד בה וישקלו אם להגיש את הבקשה להקצאת הקרקע. על האגף למבני ציבור לבחון אפשרויות לשילוב מבנים לפני תהליך ההקצאה ולציין בפרסום בדבר אפשרות ההקצאה האם עקב השילוב ייגרמו לגוף המבקש הוצאות נוספות; זאת, כדי לחסוך דיונים מיותרים בבקשות של גופים שאינם יכולים או מעוניינים לעמוד בהוצאות אלה.

מתשובת עיריית ירושלים למשרד מבקר המדינה עולה כי "על פי רוב, בדיקת ישימות הבניה לשילוב מבנים מתקיימת טרם ההקצאה. לעתים עולה צורך נוסף המחייב בדיקה כתוצאה מדיון בוועדה. בדיקה זו מתבצעת בהתאם".

(ב) בדיון בוועדת המשנה במאי 2006 ביקש יו"ר הוועדה, מר שלמה אטיאס, לבחון את האפשרות להקים על המגרש שני בתי כנסת, והוחלט כי מנהל המינהלה למבני דת יבחן אפשרות זו. בדיון נוסף בוועדת ההקצאות ביוני 2006 חזר מנהל המינהלה וחיווה את דעתו שאין לאשר את בקשת עמותת "עטרת ישועה ובית מאיר", והוחלט לדחות את בקשתה ולאשר את הבקשה של עמותת "שערי אליהו" בתנאים שנקבעו.

בדיון נוסף בוועדת המשנה ביולי 2006 ביקש ראש העירייה מר אורי לופוליאנסקי, החבר בוועדה, בהמשך לבקשת יו"ר הוועדה ממאי 2006, לבדוק שוב את האפשרות להקצות את הקרקע לשתי העמותות, והוחלט לבדוק את הבקשות שוב.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מעורבות ראש העירייה ויו"ר ועדת המשנה בעניין הקצאת הקרקע לשתי העמותות - למרות קביעתו המפורשת של מנהל מינהלת מבני דת שאחת העמותות אינה עומדת בתנאי הסף - לא הייתה ראויה. יש בה, ולו למראית עין, ניסיון לנצל את מעמדם וסמכותם כדי להשפיע על מנהל מינהלת מבני דת וחברי ועדת ההקצאות, ולגרום להקצאת נכס שלא על פי המבחנים שקבעה העירייה.

(ג) על פי בקשת ראש העירייה והחלטת ועדת המשנה הובאו הבקשות באוגוסט 2006 לדיון נוסף בוועדת ההקצאות. מפרוטוקול הדיון עולה כי סוגיית מספר חתימות המבקשים לא עלתה, והוחלט להקצות לשתי העמותות את גגות הגן והמעון, להקמת בתי הכנסת. ועדת המשנה ומועצת העירייה אישרו את ההחלטה באותו חודש.

לדעת משרד מבקר המדינה, החזרת הדיון לוועדת ההקצאות אינה תקינה. אם חשבה ועדת המשנה שיש מקום לפעול בניגוד להחלטת ועדת ההקצאות, היה עליה לקבל החלטה בעניין זה ולנמק אותה, כנדרש בנוהל, והיא לא הייתה רשאית לדרוש מוועדת ההקצאות לדון בהחלטה שנית. זאת ועוד, מפרוטוקולי ישיבות ועדת ההקצאות אין עולה שהשתנו העובדות הנוגעות לעמידה בתנאי ההקצאה, והדבר מעורר חשש שהיא שינתה את החלטתה בעניין זה לא משיקולים מקצועיים אלא בשל הלחץ של יו"ר ועדת המשנה וראש העירייה.

התערבותם של חברי ועדת המשנה של העירייה בהחלטות ועדת ההקצאות אינה תקינה, היא מנוגדת לעקרונות שבבסיס הנוהל ועלולה לפגוע בעצמאותה של ועדת ההקצאות, שחבריה אמורים לפעול משיקולים מקצועיים וענייניים בלבד.

(ד) הביקורת העלתה כי ליד רבות מהחתימות בטופס הבקשה שהגישה עמותת "עטרת ישועה ובית מאיר", לא צוין תאריך החתימה, וליד חלק מהחתימות לא צוינו מספרי תעודות הזהות של המבקשים, אף שפרטים אלה נדרשים בטופס; עוד נמצא כי כמה מבקשים חתמו גם על בקשת עמותת "שערי אליהו".

במסמך ששלח, באוקטובר 2006, עו"ד המייצג את עמותת "שערי אליהו" ליו"ר ועדת המשנה, מר שלמה אטיאס, נטען כי חוקר פרטי ששכרה העלה שחלק מהחתימות בטופס הבקשה שהגישה עמותת "עטרת ישועה ובית מאיר" מזויפות.

הקצאת מקרקעין לצורכי ציבור ברשויות המקומיות והפיקוח על השימוש בהם

בתשובת עמותת "שערי אליהו" למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2007 נמסר: "שכונתנו שכונה קטנה ואין מספיק מתפללים בה לשני בתי כנסת באזור" ורוב החתימות של עמותת "עטרת ישועה ובית מאיר" אינן של תושבי השכונה.

מתשובת יו"ר עמותת "עטרת ישועה ובית מאיר" למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2007 עולה כי איסוף החתימות נעשה גם באמצעות שליחים שסייעו בידו. לדבריו, אם נפלו שגיאות בהחתמה, מקורן "באי שימת לב מספקת לפרטים ולא באמיתות רשימת התומכים עצמה".

מתשובת עיריית ירושלים מאוקטובר 2007 עולה כי "בדיון בועדת המשנה, תיקי הבקשות של העמותות הונחו על שולחן הוועדה וטופסי החתימה של מתפללי העמותות היו חשופים וגלויים בפניהם. על בסיס זה בשים לב למכלול השיקולים של צורכי הציבור, הוחלט לאשר את הבקשות".

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית ירושלים כי על האגף למבני ציבור לבחון את המסמכים ולבדוק אם הגופים המבקשים הקצאת קרקע עומדים בתנאי הסף קודם הדיון בבקשותיהם. אישור בקשה לעמותה שאינה עומדת בתנאים ובמבחנים משמעותה הקצאת קרקע לגוף שאינו זכאי לכך ופגיעה בשוויון ההזדמנויות.

בדיקת טופסי הבקשה להקצאה באלעד ובבית שמש

1. על פי המבחנים שאושרו במועצה המקומית אלעד ביוני 2005, יש לוודא, על פי מרשם הארנונה, שכל המתפללים המיועדים הם תושבי אלעד, והם לא חתמו על בקשות אחרות להקצאת קרקע לבית כנסת. הבקשה תיתמך בתצהיר שלפיו כל החתימות אכן נחתמו על ידי האנשים ששמותיהם נקובים בבקשה.

בבדיקת 16 תיקי הבקשות שהוגשו למועצה המקומית אלעד החל בשנת 2006 לא נמצאו ראיות לבדיקת מקום מושבם של החותמים על פי מרשם הארנונה; עם זאת, לשבע בקשות צורפו העתקי תעודות הזהות של החותמים, המעידות על מקום מגוריהם. גם לא נמצאו אסמכתאות לבדיקה אם החותמים לא חתמו על בקשות אחרות להקצאת קרקע.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2007 הסבירה המועצה כי היא מסתפקת ב"בדיקה מדגמית" של מקום המגורים, שכן הצלבת הכתובות הרשומות בבקשה עם הכתובות במרשם הארנונה היא הליך "מסורבל ובלתי-ניתן ליישום". עוד טענה כי "לא ניתן" לעשות הצלבה בין השמות בכל הבקשות, וכי ממילא "לא יעלה על הדעת שמתפלל ישתייך לשני זרמים דתיים בו זמנית".

בביקורת לא נמצאו ראיות לבדיקה מדגמית כנטען בתשובת המועצה. כמו כן, לא ברור מדוע בדיקת הכתובות במרשם הארנונה והצלבת השמות הרשומים בבקשות אינן ישימות, וראוי לזכור כי את הדרישה לביצוע בדיקות אלה קבעה המועצה עצמה. הטענה כי מתפלל לא ישתייך לשני זרמים אינה ממין העניין, שכן הוא עשוי לתמוך בכמה בקשות הנוגעות לבתי כנסת משתייכים לזרם שלו; ואכן, בתשובת המועצה עצמה נאמר כי "במקרים בהם נתקלה המועצה ב'בקשות כפולות' נמנעה הגשתן בפועל".

2. בביקורת נמצא כי ועדת ההקצאות בבית שמש מסתפקת בהצהרת המתפללים המופיעה בחוברת הבקשה ואינה בודקת כלל אם חתמו על בקשות אחרות.

בדיקת היכולת הכספית להקמת המבנה ולתחזוקתו

על פי הנוהל יש לצרף לטופס הבקשה פירוט המקורות הכספיים שישמשו לפיתוח הקרקע ואסמכתאות לקיומם (להנחת דעתה של הרשות המקומית).

1. (א) במבחנים שפרסמה עיריית ירושלים באפריל 2004 נדרשה הצגת מקורות זמינים למימון 75% מעלות הבינוי, ולגבי בתי כנסת - 50% מעלות הבינוי. לעומת זאת, בחוברת ההנחיות של העירייה להגשת בקשות להקצאת קרקע למוסדות ציבור לא צוינה הוכחת יכולת מימון הבנייה כתנאי הכרחי, אך המבקש נדרש לצרף לבקשה מסמכים חשבוניים³⁷ ומסמכים שיש בהם "הוכחת יכולת בנייה".

יש אפוא סתירה בין המבחנים שפרסמה עיריית ירושלים בנושא זה לבין התנאים ההכרחיים להגשת בקשה שצוינו בחוברת ההנחיות שלה לשנת 2007.

(ב) משרד מבקר המדינה בדק את מסמכי 45 הבקשות להקצאת מקרקעין שהגישו עמותות בשנים 2005-2006 ואושרו במועצת עיריית ירושלים בנובמבר 2005 עד אוקטובר 2006. מהבדיקה עולה כי קיים קושי להעריך על סמך מסמכים אלה את היכולת הכספית של הגופים, מאחר שהוכחת יכולת זו מבוססת ברובה על תצהיר העמותה או על מכתבי תורמים המצהירים שהם מוכנים לתרום לה: ב-17 בקשות הצהירו העמותות כי יש להן תורמים או כספים שישמשו למימון הבנייה; ל-12 בקשות צורפו מכתבי תורמים או רשימות מרוכזות שבהן צוינו שמות תורמים וסכומי התרומה כהוכחה ליכולת מימון בנייה; בחמש בקשות הצהירו העמותות שנתרם להן סכום כלשהו ולא ציינו את מקורו; לארבע בקשות צורפו נתוני היתרות בחשבונות הבנק של העמותות. לשבע בקשות לא צורפו כל מסמכים המוכיחים את יכולת מימון הבנייה של העמותות.

לדעת משרד מבקר המדינה, המסמכים שצוינו לעיל אינם ערובה מספקת לכך שמקורותיה הכספיים של העמותה יאפשרו לה לסיים את בניית המבנה ולממן את תחזוקתו.

בתשובת עיריית ירושלים למשרד מבקר המדינה נמסר כי "גיוס התרומות, בחלק מהמקרים, מתבצע במהלך הבניה ולאחר שיש לעמותה הוכחה כי קיבלה את הקרקע ופועלת לבניית המבנה".

משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי חשוב לוודא שהמקרקעין יוקצו לגופים אשר מסוגלים לממן את הקמת המבנה ואת תחזוקתו, כדי להבטיח שייעשה בקרקע שימוש ולמנוע הקצאות כושלות.

(ג) בביקורת הועלה כי היו מקרים שבהם הבנייה הופסקה בהיעדר מימון, למשל, בניית בית הכנסת "לב רמות" בשכונת רמות שבירושלים: בנובמבר 1993 נחתם חוזה החכירה (הקצאה) ומנכ"ל משרד הפנים אישר אותו בדצמבר 1994. בחוזה החכירה (הקצאה) צוין כי "החוכר מתחייב להתחיל בבניית המבנה לא יאוחר משנה מיום חתימת החוזה ולסיימה לא יאוחר משנתיים מיום חתימת חוזה, ובמידה ולא יעשה כן יגיע החוזה לקיצו".

37 למשל, תקציב לשנה השוטפת, דוח על הפעילות ומאזן לשנה הקודמת.

הקצאת מקרקעין לצורכי ציבור ברשויות המקומיות והפיקוח על השימוש בהם

על פי דיווחי מחלקת הפיקוח של העירייה, הבנייה במגרש החלה רק בשנת 1997, בוצעו בו עבודות בנייה והוא אינו משולט. בפברואר 2005 כתבה מרכזת הקצאות וייעוד קרקע במחלקת הנכסים של העירייה אל נציג העמותה כי חלפו שמונה שנים ממועד התחלת הבנייה ולא נראית בה כל התקדמות. עוד ציינה כי לעירייה מגיעות תלונות תושבים על כך שהאתר הוא אתר בנייה מוזנח ומסוכן, והוסיפה: "הפרתם הפרה בוטה את תנאי חוזה החכירה", ולאור זאת "הריני להודיעכם על ביטול הקצאת השטח הנ"ל לעמותה ועל ביטול הסכם החכירה... ועל מימוש הערבות הבנקאית".

הועלה כי נציגי העמותה כתבו לעירייה בנובמבר 2005 כי הם נקלעו לקשיים כספיים ולכן לא יכלו להמשיך בבנייה. לדבריהם העמותה השיגה כספים מתורם ובכוונתה לסיים את בניית המבנה, ולשם כך היא זקוקה לחידוש היתר הבנייה ולחידוש חוזה החכירה (הקצאה).

בחוזה חכירה (הקצאה) נוסף שחתמה בינואר 2006 עם עיריית ירושלים התחייבה העמותה לסיים את הבנייה בתוך שנה. אולם בפועל הבנייה לא חודשה, השכנים המשיכו להתלונן בעירייה, והעירייה לא פעלה להסרת המפגעים התברואתיים ולהסדרת המשך הבנייה ולחלופין לביטול ההקצאה.

בפברואר 2006 אישרה רשות הרישוי המקומית לתת לעמותה היתר בנייה נוסף; יצוין כי העמותה לא פעלה להוצאת ההיתר לאחר קבלת האישור.

בספטמבר 2006 כתב הממונה על נכסי העירייה אל העוזרת המקצועית למנכ"ל העירייה: "אם נתירם כי נציגי העמותה לא פועלים במרץ להשלמת הבנייה נפעל לביטול ההקצאה על כל המשתמע מכך".

במועד סיום הביקורת, יוני 2007, התברר שהבנייה חודשה אף שלא חודש היתר הבנייה. בסוף אותו חודש אישרה רשות הרישוי המקומית לתת לעמותה היתר בנייה נוסף, אולם עד תחילת נובמבר 2007 טרם פעלה העמותה להוצאת היתר חדש.



תמונה מס' 1: שלד בית כנסת "לב רמות" בירושלים, שבנייתו נמשכת יותר מעשור. (צולם ביוני 2007).



תמונה מס' 2: שלד בית כנסת "לב רמות" בירושלים. (צולם ביוני 2007).

עיריית ירושלים מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי מחלקת הנכסים עשתה כמה סיורים במקום, ונראה כי העמותה משלימה את הבנייה בהתאם להתחייבותה. בהחלטה לאפשר את השלמת הבנייה הובא בחשבון בין היתר החשש שביטול ההקצאה לעמותה והעברת המגרש לעמותה אחרת יביאו להשארת המפגע הסביבתי לתקופה ממושכת יותר. עוד ציינה העירייה: "באופן כללי, איננו נרתעים מלהפעיל סמכויותנו עפ"י הדין ועל פי האמור בהסכם החכירה בין העירייה לעמותה, במקרים של הפרות בוטות. אולם, במקרים בהם אנו מתרשמים כי הסיבות לעיכוב הן קשיים כספיים (ללא הפרות אחרות של ההסכם) או אינן תלויות בלעדית בעמותה ובמיוחד כאשר מדובר בעיצומה של הבניה והתכנות ממשיית להשלמתה, אנחנו מאפשרים, לפנים משורת הדין, להשלים את הבניה".

יו"ר עמותת לב רמות ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2007, כי אכן העמותה נתקלה בקשיים, אך היא התגברה עליהם, וכיום עומדים לרשותה מלוא המשאבים הדרושים לה לסיום הקמת בית הכנסת. העמותה שילמה באמצע אוקטובר 2007 אגרת היתר בנייה עבור חידוש היתר הבנייה שניתן לה.

מהאמור לעיל עולה שלמרות הפרות החוזרות ונשנות של חוזי החכירה שנחתמו עם העמותה, העירייה לא פעלה למיצוי זכויותיה על פי ההסכמים ואף לא שקלה את האפשרות לבטל את ההקצאה.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית ירושלים כי על מנת למנוע מצבים דומים מן הראוי שהיא תשכיל לבקש ביטחונות כספיים נאותים או ערבויות ולעגן בחוזי החכירה את האפשרות לחילוט הערבויות אם לא יעמדו העמותות בדרישות החוזה.

עיריית ירושלים מסרה בתשובתה כי הקצאות אלה - שבדיעבד התברר כי מוטביהן לא השלימו את הבנייה - אושרו קודם פרסום הנוהל. מאז פרסומו דורשת העירייה הוכחה של היכולת לממן את

הקצאת מקרקעין לצורכי ציבור ברשויות המקומיות והפיקוח על השימוש בהם

בניית מבנה הציבור. עוד מסרה העירייה כי דרישה לביטחונות גבוהים מדי "עלולה להוות מכשול, בכך שהעמותות לא יצליחו להעמיד הביטחונות בטרם קבלת הקרקע ובכך להקטין את הסיכויים להקמת המבנה".

2. בביקורת בעיריית בית שמש נמצא כי ועדת ההקצאות אינה בוחנת ראיות לקיומם של מקורות כספיים מובטחים בידי מבקש ההקצאה. העירייה דורשת, ואף זאת רק מחלק מהמבקשים, מכתב כללי מטעם תורם.

לדעת משרד מבקר המדינה אילו הייתה עיריית בית שמש דורשת הוכחת יכולת כספית ראויה קודם אישור בקשת ההקצאה, קטנים היו הסיכויים להקצאות כושלות כמו ההקצאות ברחוב רבי יהושע וברחוב נחל גילה (ראו בהמשך הדברים).

3. במבחנים שקבעה המועצה המקומית אלעד נאמר כי לבקשה יצורפו ראיות ליכולת הכספית של מבקש ההקצאה: ערבות בנקאית או אישור בנקאי כי בידיו משאבים מספיקים; התחייבות של תורם לתרום למבקש כסף להקמת המבנה המתוכנן או אסמכתאות לתרומה שנתן המבקש לקהילה - שיש בהן כדי להוכיח את יכולתו הכספית. עוד נקבע כי עם אישור ההקצאה יידרש מוטב ההקצאה להפקיד ערבות בנקאית בסך 20,000 דולר קודם חתימת החוזה עמו.

מהביקורת עולה כי לרוב הבקשות שאושרו צורפו דוחות כספיים שאינם יכולים ללמד על איתנות מצבו הפיננסי של המבקש; דוחות אלה עשויים, לכל היותר, להצביע על דלות משאביו. למשל, בדוח הכספי לשנת 2005 של אחת העמותות המבקשות נאמר כי סך נכסיה בסוף אותה שנה היה כ-1,000 ש"ח בלבד, ובדוח הכספי של עמותה אחרת - כ-2,000 ש"ח. עוד הועלה בביקורת כי המועצה מאפשרת למוטבי ההקצאה להפקיד את הערבות הבנקאית לאחר חתימת החוזה, סמוך למועד קבלת החזקה על הקרקע, ולא מיד אחרי אישור ההקצאה.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה המקומית אלעד כי לבקשות לא צורפו ראיות ליכולתו הכספית של המבקש כנדרש במבחנים שנקבעו על ידה. גם דחיית בקשת הערבות הבנקאית סמוך למועד קבלת החזקה על הקרקע היא בניגוד לאותם מבחנים שקבעה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2007 טענה המועצה המקומית אלעד כי נוהל ההקצאות "אינו מציב אופן ספציפי" שבו תיבדק היכולת הכספית של מבקשי ההקצאה. יתרה מזו, לטענתה, "לעתים מצבן הכספי [של העמותות המבקשות] אינו מוכיח יכולת כלכלית, אך יכולתן העתידית אינה מוטלת בספק". אשר להפקדת הערבות עם אישור ההקצאה, המועצה טענה כי "היות וכניסתו לתוקף [של חוזה ההקצאה] מותנית ממילא באישור שר הפנים - הרי שאין צורך לעמוד על תנאי זה עד לקבלת אישור שר הפנים ומתן החזקה בפועל".

הדרישות בדבר "האופן הספציפי" שבו תיבדק היכולת הכלכלית והדרישה להפקדת ערבות עם אישור ההקצאה כלולות במבחנים שקבעה המועצה עצמה. כמו כן, לא ברור כיצד ניתן ללמוד על אודות היכולת ה"עתידית" של המבקש כאשר אין כל נתונים מהימנים אף על יכולתו הנוכחית.

משרד מבקר המדינה העיר לרשויות המקומיות כי על מנת למנוע מצבים שבהם בהיעדר מימון תיפסק בניית המבנה על הקרקע שהוקצתה, עליהן להקפיד לדרוש ערובות מספקות לכך שמקורותיהן הכספיים של העמותות יאפשרו להן לסיים את בניית המבנה ולממן את החזקתו - ולא להסתפק במכתבי תורמים. כמו כן עליהן לבדוק שוב את נתונייהן של העמותות שכבר הוקצתה להן קרקע ולשקול אם יש להן היכולת הכספית הדרושה, ולשקול את ביטול ההקצאה במקרים הנדרשים.

בתשובת משרד הפנים למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2007 הובהר כי הנוהל מפרט בבירור את הדרישה שגוף המבקש הקצאה יגיש לרשות פירוט מקורות כספיים מוכחים.

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח הממצאים מן הראוי שמשרד הפנים ירענן את ההנחיות בנושא זה וינחה את הרשויות המקומיות להקפיד ולדרוש ביטחונות כספיים נאותים או ערבויות של ממש מגורמים בעלי איתנות פיננסית. כמו כן ראוי שאישור שר הפנים יותנה ביכולת כספית מוכחת כנהוג לגבי אישור תקציבים בלתי רגילים.

הקצאה לתקופה קצרה

הנוהל קובע תהליך מפורט ומקוצר של הקצאת נכס לתקופה שלא תעלה על שנה, במקרים חריגים ודחופים³⁸. ההקצאה לתקופה זו אינה טעונה אישור שר הפנים.

17 (20%) מ-85 הרשויות המקומיות שהשיבו לשאלה בעניין זה בשאלון ציינו כי הן הקצו נכסים בהליך המקוצר. ב-3 מהן נעשה הדבר שלא בהתאם לנוהל.

1. בביקורת בעיריית בית שמש הועלה כי רבות מההקצאות עבור מוסדות חינוך נעשות לתקופה קצרה, המסתיימת סמוך לתחילת שנת הלימודים. ההקצאות מחודשות מדי שנה בשנה, לעתים במשך שנים. בכל שנה, סמוך לפתיחת שנת הלימודים, נוצר עומס גדול של בקשות להקצאות.

בביקורת נמצא כי עיריית בית שמש פועלת להסדרת ההקצאות למוסדות חינוך ולהפיכתן להתקשרויות ממושכות יותר.

2. (א) באוגוסט 2005 דנה ועדת ההקצאות של עיריית ירושלים בבקשות של שלוש עמותות למתן רשות שימוש במבנים עירוניים לתלמודי תורה.

בשל הצורך למסור את החזקה על המבנים לאלתר בגלל פתיחת שנת הלימודים הקרבה פנה מנכ"ל העירייה דאז, מר איתן מאיר, בסוף אוגוסט 2005 למנכ"ל משרד הפנים דאז, מר אוסקר אבורזק, בבקשה לאשר לחרוג מהנוהל ולקצר את פרקי הזמן שנועדו להגשת בקשות מתחרות והתנגדויות. בתשובת משרד הפנים מאותו היום נמסר כי על העירייה לכנס את מועצת העירייה לצורך דיון

38 הדבר נקבע בתיקון לנוהל הקצאת מקרקעין 6/2002 שפורסם בדצמבר 2002. על פיו, בנסיבות האמורות בו יחול הליך מקוצר שבמסגרתו יוגשו בקשות או התנגדויות במשך 14 יום מיום פרסום ההקצאה. בתיקון לנוהל מודגש כי לא תוקצה אותה קרקע שנית לאותו גוף בהליך מקוצר.

הקצאת מקרקעין לצורכי ציבור ברשויות המקומיות והפיקוח על השימוש בהם

והכרעה בעניין הקצאת המבנים. המשרד המליץ להקצות את המבנים על פי הוראות הנוהל בדבר הקצאה לטווח קצר (עד שנה) וכך לעמוד בהוראות הנוהל.

(ב) היועץ המשפטי של העירייה פנה באותו היום לראש העירייה, לכמה נבחרים נוספים ולפקידים בעירייה, וסיכם בין היתר כי אם רשות השימוש תוגבל לשנה ניתן יהיה לדון בבקשות מיד. הוא הדגיש כי אי-אפשר להאריך את תוקפה של רשות שימוש לתקופה קצרה, אולם במהלך השנה יהיה אפשר לבצע הליך של הקצאה או מתן רשות שימוש. על פי חוות דעתו של היועץ המשפטי והחלטת משרד הפנים, כאמור, המליצה ועדת ההקצאות לתת לעמותות האמורות רשות שימוש במבנים מתחילת ספטמבר 2005 ועד סוף אוגוסט 2006. בספטמבר 2005 אישרה מועצת העירייה את המלצת הוועדה.

הביקורת העלתה כי הממונה על נכסי עיריית ירושלים העלה בסוף אפריל 2006 לדיון בוועדת כספים של העירייה בקשה להאריך עד סוף אוגוסט 2007 את תוקף רשות השימוש שניתנה לעמותות האמורות. ועדת הכספים ומועצת העירייה אישרו את מתן רשות השימוש בתחילת יולי 2006. יצוין שאין זו הפעם הראשונה שהעירייה נותנת רשות שימוש שלא על פי הנוהל: בעתירה מינהלית, שבה נדון מתן רשות שימוש במבנים על ידי עיריית ירושלים למוסדות חינוך, קבע בית המשפט כי "העירייה פעלה תוך התעלמות [מההדגשה במקור] מקיומו של נוהל הקצאות" וזאת על אף חוות הדעת של היועץ המשפטי לעירייה, וכי כל הקצאה, לרבות מתן רשות שימוש בבניין, מחייבת תהליך הקצאה ו"אין חיים מחוץ לנוהל".³⁹

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה שהעלאת הבקשה לדיון בוועדת הכספים וקבלת ההחלטה בוועדת הכספים ובמועצה ללא קיום ההליך הנדרש בוועדת ההקצאות מנוגדות לנוהל ההקצאות, לחוות הדעת של היועץ המשפטי לעירייה מסוף אוגוסט 2005 ולהחלטת המועצה מתחילת ספטמבר 2005; אלה קבעו במפורש שלא ניתן להאריך את רשות השימוש אלא אם כן יבוצע במהלך שנת ההקצאה המקורית הליך מתן רשות השימוש שנקבע בנהל. יש לראות ליקוי זה בחומרה יתרה לנוכח ההתעלמות מהפסיקה האמורה של בית המשפט.

מתן רשות שימוש במבנים

נוהל ההקצאות חל על מתן רשות שימוש במבנים.

עיריית ירושלים

עוד לפני כניסתו של נוהל ההקצאות לתוקף, החליטה העירייה, על סמך חוות דעתו של היועץ המשפטי שלה דאז, שרשות השימוש תינתן לשנה; בכל שנה יאריך אותה הממונה על נכסי העירייה, ואם עברו חמש שנים ממועד ההקצאה הראשונה, לאחר הארכות מצטברות לתקופה של

39 עת"מ (י-ם) 1060/04 ברקת ואח' נ' ראש עיריית ירושלים ואח' (פורסם בנבו).

חמש שנים, תובא הבקשה להארכה לאישור ועדת הכספים והמועצה. על ידי הארכות אלה קיבלו גופים רבים רשות שימוש מצטברת ליותר מחמש שנים. רק באפריל 2006 החליטה העירייה כי הנוהל יחול על גופים שהסתיימה תקופת חמש השנים שאושרה להם.

התברר כי עשרות רבות של עמותות פועלות במבנים של העירייה יותר מחמש שנים בלא שהוחל בתהליך הדרוש כדי לתת להן רשות שימוש במבנים על פי הנוהל. רק בתחילת שנת 2007 הודיעה להן העירייה כי עליהן להגיש בקשה חדשה לרשות שימוש מאחר שגם עליהן חל נוהל ההקצאות.

למרות בקשות חוזרות ונשנות, לא מסרה מחלקת הנכסים של העירייה למשרד מבקר המדינה רשימה מלאה של הגופים המשתמשים בנכסיה יותר מחמש שנים ברציפות. על פי נתונים חלקיים של העירייה, במאי 2007 היו לפחות 80 גופים הפועלים יותר מחמש שנים במבנים שהוקצו להם שלא על פי נוהל ההקצאות ובלא שנחתם עמם חוזה על פי הנוהל.

מתשובת עיריית ירושלים עולה כי היא פועלת זה כשנה להביא לכך שוועדת ההקצאות תדון בכל העמותות הפועלות במבנים יותר מחמש שנים ורשות השימוש שניתנה להם לא אושרה על ידי הוועדה.

על העירייה לפעול במהרה להסדרת רשות השימוש על פי הנוהל.

המועצה המקומית אלעד

עוד בשנת 2002 כתב היועץ המשפטי דאז של המועצה המקומית אלעד כי "כל הקצאת קרקע שנעשית היום או מתן זכות שימוש בקרקע או במבנה, בין בתמורה ובין ללא תמורה, מוגבלת, [ההדגשה במקור] בהתחשב בצורך הברור להעביר כל הקצאה דרך ועדת הקצאות".

1. המועצה המקומית אלעד לא יישמה את נוהל ההקצאות בשנים 2001 עד 2006; היא נתנה באותן שנים לעמותות רבות רשות שימוש בנכסים שלא על פי הנוהל וללא אישור ועדת ההקצאות, ולעתים אף בלא שהתקבלה החלטה של מועצת הרשות על ההקצאה.

בתשובת המועצה המקומית אלעד נמסר כי משנת 2000 עד שנת 2004 שרר במועצה מצב של "מועצה לעומתית"⁴⁰, אשר מנע קבלת החלטות בדבר הקצאות. בשל כך נתנה המועצה זכויות שימוש זמניות בלבד עד למועד שבו ניתן יהיה לפעול לפי נוהל ההקצאות.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה המקומית אלעד כי מתן רשות שימוש מחייב תהליך הקצאה בהתאם לנוהל ההקצאות.

2. בביקורת לא נמצאו מסמכים המתעדים את הדרך שבה הוחלט אילו גופים יקבלו רשות שימוש במבנים ניידים.

40 מועצה שיש בה רוב לנציגי הנגדה (האופוזיציה).

הקצאת מקרקעין לצורכי ציבור ברשויות המקומיות והפיקוח על השימוש בהם

המועצה המקומית אלעד מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא הקפידה על חלוקה שווה של זכויות השימוש במבנים בין המגורים ביישוב.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי יישום נוהל מבטיח את השמירה על עקרון השוויון, השקיפות וטוהר המידות. מתן רשות שימוש בנכסים ללא אישור המועצה ושלא לפי נוהל ההקצאות מעלה חשש כי ההקצאה נעשתה שלא לפי אמות מידה ברורות ובניגוד לכללי המינהל התקין. על המועצה להסדיר לאלתר את מתן רשות השימוש על פי נוהל ההקצאות.

3. בישיבת ועדת ההקצאות באלעד בפברואר 2005 נדון נושא הסדרת השימוש במבנים ובשטחים בתחומי הרשות. על מנת להכשיר את "המצב הקיים" הכינה ועדת הקצאות ב-1.3.05 נוהל "הסדרת זכויות קיימות לצורך יישום נוהל הקצאת קרקעות ומבנים בפטור ממכרז ללא תמורה או תמורה סמלית" (להלן - נוהל הסדרת הזכויות). הוועדה החליטה לנקוט הליך ביניים שבסיומו היא תקבל החלטה על אחד מאלה: "א. אשרור הקצאה שבוצעה בשעתו לפי נוהל קודם. ב. מתן הקצאה לגוף המחזיק, בהתאם לסוג השטח התפוס ובתנאים שיקבעו. ג. פינוי השטחים התפוסים והחזרתם למועצה, כשהם פנויים מכל אדם וחפץ". לצורך כך נקבע הליך ביניים שיכלול, בין היתר, את הפעולות האלה: המועצה תפרסם את פרטי הנכסים התפוסים בשטח שיפוט, הגופים המחזיקים בהם יגישו לוועדת ההקצאות בקשות להקצאת הנכסים, תתאפשר הגשת התנגדויות להקצאת הנכסים המבוקשים, ועדת ההקצאות תדון בבקשות ובהתנגדויות ותקבל החלטות בעניינן, והמועצה תחליט אם לאשרן.

במרס 2005 אישרה המועצה את נוהל הסדרת הזכויות ואת הליך הביניים שקבעה ועדת ההקצאות.

נמצא כי הליך הביניים ונוהל הסדרת הזכויות לא יושמו, ונכסים רבים משמשים גופים שונים בלא שזכויותיהם הוסדרו.

בתשובתה הסבירה המועצה המקומית אלעד כי "ועדת הקצאות ניהלה דיונים רבים בנושא על מנת לנסות ולגבש נוהל שיאפשר הסדרת המצב הקיים באופן שיהיה מקובל על כל הזרמים ביישוב. אולם הניסיונות עלו על שרטון".

מתן רשות שימוש במקלטים ציבוריים

בתחום השיפוט של עיריית נהרייה כ-160 מקלטים ציבוריים; בכ-30 מהם נעשה שימוש לצורכי הקהילה על ידי מוסדות וארגונים שונים שקיבלו מהעירייה רשות שימוש מוגבלת, הן בזמן והן בהיקף הפעילות, והיא ניתנת לביטול בכל עת. כל גוף המקבל רשות שימוש כזו חותם על כתב התחייבות לשמירת המקלט, לתחזוקתו ולהחזרתו לעירייה על פי דרישתה.

בתחום השיפוט של עיריית בית שמש 26 מקלטים ציבוריים; 13 מקלטים משמשים יחידות של העירייה עצמה וכן מוסדות וארגונים שקיבלו ממנה רשות להשתמש בהם לצרכים שונים, רובם לפרק זמן שאינו עולה על שנה.

הבדיקה העלתה כי עיריית נהרייה ובית שמש הקצו את המקלטים שלא על פי נוהל ההקצאות כנדרש, בלי שקבעו תהליך שקוף ושוויוני אחר להקצאתם.

בתשובתה מאוגוסט 2007 הודיעה עיריית בית שמש כי ראש העירייה הורה לעשות בדיקה לגבי המקלטים שהשימוש בהם הותר לפני שנוהל הקצאות נכנס לתוקף, ולוודא שהקצאתם תעוגן בחוזה.

בתשובת היועץ המשפטי של עיריית נהרייה למשרד מבקר המדינה מיוני 2007 צוין כי כאשר גורם כלשהו מבקש לעשות שימוש מוגבל ביותר בנכס עירוני, אין מקום להחיל עליו את הנוהל, ובנסיבות אלה יש מקום לשיקול דעת של הרשות המקומית.

משרד הפנים הבהיר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי קיים נוהל הקצאה לשנה ונוהל לשלושה חודשים למקרים דחופים, המתאימים למקרים שתוארו.

עיריית נהרייה מסרה בתשובתה מאוגוסט 2007 כי מתן רשות שימוש תורם באופן ברור לשמירת המקלטים הציבוריים, תחזוקתם ומוכנותם לשעת חירום. עוד ציינה כי היא קיימה תהליך הקצאה שוויוני, והזכירה כי ניתן לבטל את ההקצאה בכל עת.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית נהרייה ובית שמש כי פעולה על פי הנוהל אינה אמורה לפגוע באינטרסים של הרשויות דוגמת שמירה על מקלטים, וכי עליהן לפעול לגבי מתן רשות שימוש במקלטים כמתחייב מהוראות הנוהל.

התערבות בתהליך ההקצאה

הנוהל נועד להבטיח תהליך הקצאה המאופיין בשקיפות התחרות שבין הצרכנים הפוטנציאליים, ולאפשר התמודדות הוגנת על המשאבים שבידי הרשות המקומית. על פי תהליך ההקצאה שנקבע בנוהל, הדרג הפוליטי ברשות - ועדת המשנה ומועצת הרשות - אינו אמור להיות מעורב בבחינת הבקשות להקצאת קרקע ובהחלטה בעניינן אלא לאחר שהתקיים דיון ממצה בדרג המקצועי - ועדת ההקצאות - ואותו דרג מקצועי המליץ את המלצותיו.

1. במהלך הביקורת נמצא שנעשו בעיריית ירושלים ניסיונות להקצאה של נכסי הציבור בניגוד למינהל תקין⁴¹:

(א) (1) לעמותת "זיכרון צבי" הוקצה בשנת 1998 מגרש בשכונת תל ארזה להקמת תלמוד תורה. עקב התעכבות הליכי התכנון הוארך במאי 2002 תוקף ההקצאה בשנה נוספת.

ממסמכים שנמצאו בעירייה עולה כי עד מאי 2006 נבנה שלד הבניין בלבד תוך ביצוע עבודות בנייה חמורות; עוד עולה מהמסמכים כי מספר התלמידים שנרשמו לתלמוד התורה פחת, ובשנת הלימודים התשס"ו (ספטמבר 2005-אוגוסט 2006) נסגר המוסד. אי לכך הודיעה מרכזת הקצאות

41 ראו גם את הממצאים לעיל בעניין ההקצאה לעמותת "עטרת ישועה ובית מאיר".

הקצאת מקרקעין לצורכי ציבור ברשויות המקומיות והפיקוח על השימוש בהם

וייעוד מקרקעין לעמותה על ביטול ההקצאה. בתגובה פנתה העמותה לממונה על נכסי העירייה ולוועדת המשנה וטענה בין היתר כי הפסקת פעילותה היא ארעית, וכי היא השקיעה בתכנון המבנה ובבנייתו מאות אלפי דולרים. מנהל מחלקת הנכסים דחה טענות אלה וקבע כי העירייה תמשיך בהליך הקצאת המבנה למבקשים אחרים על פי הדין והנהל.

(2) עמותת "וזאת הברכה" הגישה לעירייה בקשה לקבל רשות שימוש בנכס שבנתה עמותת "זיכרון צבי", ופנייתה פורסמה בשני עיתונים כנדרש בנוהל. הנושא נדון בוועדת ההקצאות בינואר 2007, והוחלט כי מאחר שבפרסום לא נמסרו כל הפרטים הדרושים, ייעשה פרסום נוסף בעניין על פי הנחיות שיטתן היועץ המשפטי לעירייה. בחודשים ינואר-מאי 2007 נתן היועץ המשפטי לעירייה חוות דעת והנחיות בנוגע לפרסום הנוסף.

הועלה כי לאור פניית עמותת "זיכרון צבי" ללשכת ראש העירייה החליט ראש העירייה, מר אורי לופוליאנסקי, כי ראוי לבדוק את נושא ההקצאה ולשמוע את שני הצדדים, ולכן התערב ומנע את הפרסום האמור.

במאי 2007 הגישה עמותת "וזאת הברכה" עתירה בנושא זה נגד עיריית ירושלים ואחרים; באוקטובר אותה שנה דחה בית המשפט את העתירה⁴² בשל פגמים הנוגעים לביטול ההקצאה לעמותת "זיכרון צבי". יחד עם זאת, בפסק הדין קבע השופט שפעולתם של כל הנוגעים בדבר בעירייה אינה חפה מפגמים, וכי "נקיטת פעולה על ידי ראש העירייה לשם הבטחת מילוי תפקידיה כראוי, כאמור בסעיף 126 לפקודה, אינה יכולה לעמוד בסתירה לחוות-דעתו של היועץ המשפטי לעירייה". בסוגיית הפרסום נקבע בפסק הדין כי "ראוי היה לראש העירייה להימנע ממתן הנחיה למחלקת ההסברה הסותרת את חוות הדעת [של היועץ המשפטי לעירייה]".

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית ירושלים כי התערבות ראש העירייה, מר אורי לופוליאנסקי, בנוגע לפרסום, מנוגדת לכללי המינהל התקין, לנוהל ההקצאות ולחוות דעתו של היועץ המשפטי לעירייה, ועלולה להצביע על העדפה פסולה של עמותת "זיכרון צבי".

(ב) בבדיקת הליך הקצאת מקרקעין לעמותת "איילת השחר" הועלו ליקויים מהותיים בפעולתה של עיריית ירושלים:

(1) בספטמבר 2004 הגיש המינהל לחינוך חרדי בעיריית ירושלים (להלן - מנח"ח), לאגף רישוי ופיקוח בקשה לקבלת היתר בנייה לשם הצבת מבנים ניידים (להלן - מנ"דים) על מגרש בגבעת שאול עבור עמותת "איילת השחר". מהמסמכים עולה כי בכך הטעה מנח"ח את הדרג המקצועי בעירייה וגרם לו לנהוג בבקשה כבבקשתו של מוסד עירוני.

בינואר 2005 הופק ההיתר להצבת חמישה מנ"דים במגרש; בפועל נמצא כי הוצבו בו שישה מבנים. סמוך למועד זה החלה העמותה לבצע עבודות תשתית במגרש, כל זאת בלי שהוא הוקצה לה לפי נוהל ההקצאות.

על מנח"ח היה לתת את המלצתו על ההקצאה העתידית ולא לפעול במקום העמותה, כי בכך חרג מסמכותו; בדרך פעולתו גרם לכך שהעירייה הועידה בפועל את המגרש לעמותה עוד לפני ביצוע הליך ההקצאה - תוך פגיעה בעקרון השוויון.

42 עת"מ 468/07 עמותת וזאת הברכה לתורה ולצדקה נ' עיריית ירושלים ואח' (פורסם בתקדין).

באוגוסט 2005 פרסמה העירייה בעיתונים הודעה בדבר כוונתה להקצות לעמותה את המגרש. באותו חודש דנה ועדת ההקצאות לראשונה בבקשת העמותה להקצות לה את הקרקע להקמת מוסד חינוכי על-יסודי לבנות (מאחר שטרם חלפו 60 הימים הדרושים על פי נוהל ההקצאות מיום הפרסום, הורד הנושא מסדר היום).

מחוות דעתו של היועץ המשפטי של העירייה מדצמבר 2005 שהופנתה לחברי ועדת ההקצאות ולמנהל מנח"ח, עולה כי בדיון האמור "לא נמסר ע"י... מנהל האגף לחינוך חרדי כי המקום אוכלס ו/או עומד להתאכלס על ידי עמותת 'איילת השחר' בימים הקרובים". עוד נכתב בחוות הדעת כי "האסור על האכלוס או מתן רשות שימוש בטרם אשור ועדת ההקצאות הובא לידיעת האגף לחינוך חרדי... במספר חוות דעת והנחיות שניתנו על ידי". עוד צוין כי לפני משורת הדין ועל מנת לא לפגוע בתלמידי המוסד, ניתן להביא הנושא לדיון בוועדת ההקצאות.

מבדיקה שעשתה העירייה עולה כי בשנים 2002-2005 הוצבו מבנים ניידים עוד ב-13 מוסדות לא עירוניים שלא על פי נוהל ההקצאות.

(2) השטח שהוקצה לעמותת "איילת השחר" גובל בשטח המשמש תחנת דלק פעילה. הדבר מנוגד לתכנית המתאר הארצית לתחנות דלק (להלן - תמ"א 18), הקובעת כי המרחק המזערי בין מוסד חינוכי לבין צינורות האוורור או האי שעליו מוצבות המשאבות בתחנת דלק צריך להיות לפחות 80 מטרים.

בדיון בוועדת ההקצאות בינואר 2006 הבהיר מנהל האגף לרישוי ופיקוח כי "המנ"דים הוצבו ע"פי היתר... ועמידה בתנאים של תמ"א 18". הוועדה החליטה על הקצאת הקרקע לעמותה ל-25 שנה וקבעה כי תינתן אפשרות להארכת תוקף ההקצאה. לעומת זאת, ממדידות שעשה בפברואר 2006 רכז נושאים סביבתיים וקרינה בעירייה עולה כי חלק מהמבנים במתחם אינם עומדים בתנאי תמ"א 18.

לא נמצאו אסמכתאות המעידות כי מבנה המוסד החינוכי עומד בתנאי התמ"א. על פי ההלכה הפסוקה⁴³, יש למדוד את טווח הביטחון מגבולותיו של מוסד החינוך ולא מהמבנים עצמם.

בדיוני ועדת המשנה במאי 2006 הביעו דרגים מקצועיים ואחד מחברי ועדת המשנה את התנגדותם להקצאה ארוכת-טווח, והמליצו להקצות את הנכס באמצעות מתן רשות שימוש זמנית עד מציאת מקום ראוי למוסד החינוכי. למרות התנגדותם המליצה ועדת המשנה לאשר את הקצאת הקרקע לעמותה לטווח ארוך. ביולי 2006 אישרה מועצת העירייה את ההמלצה, ובאותו החודש נחתם חוזה בין העירייה לעמותה.

עיריית ירושלים כתבה למשרד מבקר המדינה כי "על אף החלטת הוועדה לעניין משך תקופת ההקצאה ל'איילת השחר' מדובר במבנים זמניים עד לקבלת הפרוגרמה ממשרד החינוך לתכנון מבנה חינוך ראוי וקבוע לפי כל תקן גם האגף לחינוך חרדי וגם המוסד רואים במבנים אלה מבנים זמניים ומתן מענה ארעי עד להקמת מבנה קבע".

43 ראו עת"מ 1083/04 סנוול ישראל בע"מ נ' הוועדה המקומית (פורסם בתקדין).

המקרה שמוכא לעיל מתאר פעולות חריגות וחמורות של מנח"ח, שבוצעו בניגוד לחוק, לחוות דעת משפטיות ולהלכה פסוקה. המלצתה של ועדת המשנה, שניתנה בניגוד להמלצות הדרג המקצועי, לאשר את ההקצאה במקום שאינו עומד במגבלות תמ"א 18 - עלולה לסכן את בריאות התלמידות ובטיחותן.

על הנהלת העירייה בשיתוף מנח"ח לשקול להעתיק את המוסד למקום אחר נוכח הסכנה הנשקפת לתלמידות.

2. מהביקורת בעיריית בית שמש עולה כי מעורבותו של ראש העירייה, מר דניאל וקנין, בשלב הבחינה המקצועית של בקשת ההקצאה, כלומר עד להבאת ההמלצה לפני מועצת העירייה, הייתה רבה ובולטת. ראש העירייה לא הסתפק בהעברת הפניות המגיעות אליו לידי אדריכלית העיר, מרכזת פעילות הוועדה; הוא צירף לפניות הוראות שונות, ובהן - בקשות לקבלת הצעות והמלצות לשטחים מתאימים להקצאות המבוקשות בפניות אליו, הנחיה למתן "עדיפות עליונה" לטיפול בבקשות מסוימות והתניית הקצאות במתן תרומה לקהילה. פעמים רבות ביקש ראש העירייה כי הצעות אדריכלית העיר יוגשו לו, ובמקרה אחד - אף יוגשו לו בלבד.

עיריית בית שמש מסרה בתגובה כי ראש העירייה מקבל פניות מתושבי העיר בכל תחום ובכל נושא. המעקב אחר הטיפול בפניות אינו מלמד על מעורבות יתר, כי אם על הקפדה על מתן מענה לפונים. כמו כן, לדברי העירייה "אל לו לראש העיר לצפות כי האזרח ידע ויבין את כל התהליכים הפנימיים המתרחשים בעירייה", וידע בדיוק לאיזה גורם בעירייה לפנות בכל נושא. העירייה הוסיפה כי מעורבות ראש העירייה עוד בשלביו הראשונים של הליך ההקצאה נדרשת לשם שמירה על הסדר הציבורי, מאחר שעניין ההקצאות בבית שמש טעון ורגיש: "לבוא ולומר כי ראש העיר לא צריך להיות ער ומעורב בהליך ההקצאה היא אמירה שאינה עומדת במבחן המציאות ובמבחן חובותיו הציבוריות והסטטוריות... יחד עם זאת... ראש העיר לא היה מעורב בשום שלב בקבלת החלטות [בוועדת ההקצאות]... ראש העיר לא נדרש להיות מעורב בהליך ההקצאה שכן בכל מקרה הליך זה חייב את אישור מליאת מועצת העיר... [וראש העירייה] יכול לפעול במסגרת מליאת מועצת העיר".

משרד מבקר המדינה מעיר כי מעורבותו הבולטת של ראש עיריית בית שמש, מר דניאל וקנין, בהליכי ההקצאה בשלביה המוקדמים אינה מתיישבת עם מגמת הנוהל, שמטרתו להבטיח כי ועדת ההקצאות, שהיא גורם מקצועי ולא פוליטי, היא שתטפל בפניות ובבקשות באופן בלעדי, עצמאי ונטול השפעות עד להבאתן לפני הדרג הנבחר. על ראש עיריית בית שמש להימנע ממעורבות בלתי ראויה זו ולהותיר את הטיפול בהליך עד להבאתו לפני מועצת העירייה נקי אף ממראית עין של לחץ פוליטי. אין חולק על כך שראש העירייה נדרש להיות מעורב בנושא ההקצאות, אולם מעורבותו זו ראוי שתוגבל לדיונים שהוא משתתף בהם כיו"ר מועצת העירייה.

3. לפי נוהל ההקצאות, יש חשיבות רבה לשקיפות של תהליך ההקצאה ולשמירה על עקרון השוויון. במקרה אחד ניסתה בשנת 2006 ועדת הכספים בעיריית ירושלים לייעד נכס, שאינו בבעלות העירייה, לגוף מסוים לפני תהליך ההקצאה, והתערבות היועץ המשפטי לעירייה מנעה המשך הליכים אלה:

עיריית ירושלים פעלה לרכישת מבנה השייך לתאגיד עירוני "הגיתון" כדי להקצותו למוסד חינוך מסוים - תלמוד תורה "אחיעזר עושה חיל". הנושא הובא לדיון בוועדת ההקצאות באוגוסט 2006

אולם הוסר מסדר היום על פי חוות דעת של היועץ המשפטי לעירייה, שלפיה לא ניתן לדון בנכס שהעירייה טרם רכשה. מחוות הדעת עולה כי "אישור הסעיף יעמוד בניגוד לעקרונות שנקבעו בנוהלי התמיכות והקצאות".

עד מועד סיום הביקורת, יולי 2007, לא עלתה בקשה זו שוב על סדר יומה של ועדת ההקצאות.

רכישת מבנה על מנת להקצותו לגוף מסוים היא בגדר סטייה מנוהל הקצאות, בשל העדר בחינת מכלול הצרכים העירוניים טרם רכישת הנכס. על עיריית ירושלים להבטיח מתן הזדמנות שווה לכל המבקשים בכל התחומים. לא ראוי שהעירייה תפעל בדרך של חיפוש אחר מבנה בשל צורך ספציפי של גוף מסוים.

חוזי הקצאת המקרקעין

על פי הנוהל, לאחר שנבחר הגוף שלו תוקצה הקרקע, ולאחר שהודעה על כך נמסרה לו ולפונים האחרים, יגובש חוזה בינו לבין הרשות המקומית. על החוזה לכלול תנאים יסודיים שפורטו בנוהל, ובכלל זה התחייבות של הגוף שהקרקע תשמש אך ורק למטרה שלשמה ניתנה, והתחייבות להשלים את פיתוחה בתוך שלוש שנים מיום חתימת החוזה.

הועלה כי המועצה המקומית רכסים ועיריית נהרייה הקצו לעמותות זכויות במקרקעין והעמידו מבנים לרשותן לפרקי זמן ארוכים בלי שחתמו עמן על חוזים המגדירים את מהות ההתקשרות. לבקשת משרד מבקר המדינה ריכזה המועצה המקומית רכסים, לראשונה, מידע חלקי על נכסיה, וממנו עולה כי במאי 2007 פעלו על קרקעות המועצה ובמבניה כ-30 מוסדות חינוך, כ-40 בתי כנסת וכוללים, ו-4 ארגונים אחרים. לגבי כ-15 נכסים לא היה למועצה שום מידע על זהות בעלי הזכויות בקרקע ובמבנים. בידי עיריית נהרייה היו חוזים חתומים עם שלוש עמותות בלבד, מתוך לפחות 17 גופים שהוקצו להם נכסים⁴⁴.

הקצאת נכס לגוף בלא חתימה על חוזה עמו מנוגדת למתחייב מפקודת העיריות ומפקודת המועצות המקומיות ומסדרי מינהל תקין. החתימה על חוזים חשובה לשמירת זכויות הרשות המקומית בנכסיה.

המועצה המקומית רכסים הודיעה בתשובתה כי בכוונתה לחתום על חוזים וכתבי הרשאת שימוש בנוגע למבנים שהוקצו בעבר ולהעבירם לאישור שר הפנים.

44 המידע מבוסס על סקר נכסים חלקי שביצעה העירייה.

הקצאת מקרקעין לצורכי ציבור ברשויות המקומיות והפיקוח על השימוש בהם

אישור חוזה ההקצאה במועצת הרשות

על פי הנוהל, חוזה הקצאת מקרקעין טעון אישור מועצת הרשות המקומית ברוב מוחלט של חבריה. המועצה תדון בחוזה לאחר שניתנה הודעה כדין לכל חבריה ולאחר שקיבלו חוות דעת משפטית מפורטת בכתב על החוזה. ללא חוות דעת זו אין להביא את החוזה להצבעה במועצת הרשות.

מהבדיקה עולה כי ב-62 (83%) מ-75 הרשויות המקומיות שענו לשאלה בעניין זה בשאלון אושרו החוזים במועצת הרשות. מ-68 הרשויות שענו בעניין חוות דעת משפטית מפורטת בכתב על החוזה, רק ב-47 (69%) מסרה ועדת ההקצאות לחברי המועצה חוות דעת כזאת.

בירושלים ובבית שמש נמצא כי חוזה ההקצאה המוגש לאישור חברי מועצת העירייה אינו מלווה בחוות דעת משפטית כאמור. עיריית בית שמש מסרה כי חברי המועצה רשאים בכל עת לעיין בחוות הדעת הנמסרת לוועדה, אולם מעיין בפרוטוקולי המועצה לא ניתן ללמוד כי קיומה של חוות דעת כזו בא לידי ביטוי בדיוניה.

עיריית בית שמש הודיעה למשרד מבקר המדינה כי בעקבות הביקורת מובאות לפני מליאת מועצת העירייה חוות דעת מפורטות מטעם היועץ המשפטי.

אישורו של שר הפנים

לפי החוק והנוהל, לאחר אישור מועצת הרשות המקומית, יועבר חוזה ההקצאה לאישור שר הפנים או מי שהשר הסמיכו לכך, ותוקפו כפוף לאישור השר או מי שהשר הסמיכו.⁴⁵

כפי שעולה מהפסיקה⁴⁶, חוזה מקרקעין של רשות מקומית שלא אושר בידי שר הפנים הוא חסר תוקף: "אם בחר המחוקק בשיטת הריכוזיות כאשר חייב עירייה בקבלת אישור כאמור בסעיף 188 הנ"ל הרי עשה זאת... בראש וראשונה כדי להנהיג מערכת פיקוח מרכזית על מנת שכל עסקה במקרקעין של רשות מקומית תיבדק לגופה, מראש ולפני תחילת תוקפה, על-ידי הרשות הממלכתית המרכזית... בלעדי האישור אין לעסקה, כאמור, כל תוקף וממילא גם לא ניתן היה לבצעה כל עוד לא נפלה החלטת השר".

נמצא כי 49 (77%) מ-64 הרשויות המקומיות שהשיבו לשאלה בנושא זה בשאלון מעבירות את החוזים לשר הפנים לקבלת אישורו; שלוש מהן ציינו כי שלחו את החוזים לשר לפני פרסום הנוהל. 33 רשויות שהשיבו בעניין זה שלחו לו 241 חוזים לאחר פרסום הנוהל, וחמש מהן ציינו כי שר הפנים אישר את החוזים שהן שלחו לו, ובסך הכול אושרו להן 71 חוזים.

עיריית נהרייה והמועצה המקומית רכסים: העירייה והמועצה הקצו לעמותות זכויות במקרקעין והעמידו מבנים לרשותן לפרקי זמן ארוכים בלי אישור שר הפנים. המצב שנוצר ברשויות אלה - שבהן מרבית הנכסים הוקצו בלא אישור השר ולפיכך הקצאתם אינה

45 סעיף 188 לפקודת העיריות; סעיף 11 לפקודת המועצות המקומיות (נוסח חדש) וסעיף 190א(א) לצו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950; סעיף 8 סיפה לנוהל.

46 בג"ץ 582/78, זיתוני נ' עיריית חולון, פ"ד לג (3) 243; ע"א 65/85, עיריית נתניה נ' נצ"ב נתניה בע"מ ואח', פ"ד מ (3) 27.

תקפה - אינו תקין. כאמור, עיריית נהריה לא חתמה כלל על חוזים עם מרבית מוטבי ההקצאות, וממילא לא ביקשה את אישור שר הפנים; המועצה המקומית רכסים הודיעה בתשובתה כי בכוונתה לחתום על חוזים וכתבי הרשאת שימוש בעניין קרקעות ומבנים שהוקצו בעבר, ולהעבירם לאישור שר הפנים.

עיריית ירושלים : ממסמך ששלח משרד הפנים למשרד מבקר המדינה עולה כי הבקשות האחרונות של עיריית ירושלים שאישר המשרד היו משנת 2003. בשנת 2005 שלחה העירייה לשר הפנים בקשות לאישור חוזים, ובנובמבר 2005 החזיר לה המשרד את כל הבקשות בלי שאישר אותן. בשנת 2007 החזיר לה המשרד ללא אישור בקשות לאישור חוזים שנחתמו שנים רבות קודם לכן, למשל בשנת 1995 ובשנת 2000. אף ששר הפנים לא אישר את החוזים, המשיכה עיריית ירושלים בהקצאת מקרקעין.

משנת 2004 עד מאי 2007 חתמה העירייה על 67 חוזים עם עמותות. משנת 2005 העירייה אינה מעבירה חוזים לאישור משרד הפנים. ממסמכי העירייה ומשרד הפנים עולה שבשנים 2005-2006 היו ביניהם התכתבויות בנוגע לקבלת אישור השר. עמדת המשרד הייתה כי העירייה לא הגישה את הבקשות לאישור לפי הנחיות הנוהל, בין היתר, משום שאין לה פרוגרמה ומשום שמועצת העירייה לא קיבלה חוות דעת משפטית מפורטת על החוזה לפני אישורו. לעומת זאת, העירייה טענה כי סעיפים שונים בנוהל נתונים לפרשנות, וכי המשרד לא מסר לה את דרישותיו המדויקות בצורה מסודרת אלא טיפין טיפין ובחוסר עקביות, והיא נדרשה לשלוח לו שנית מסמכים שכבר שלחה לו.

באוגוסט 2006 התקיימה פגישה בין נציגי העירייה לנציגי משרד הפנים ובה הובהרו דרישות המשרד; העירייה הסכימה לפעול לפיהן.

למרות ההסכמות בפגישה האמורה, עד מועד סיום הביקורת, יולי 2007, טרם נערכה העירייה למילוי דרישות משרד הפנים, והיא לא הגישה לו חוזים שחתמה עליהם מאוגוסט 2006.

מתשובת עיריית ירושלים למשרד מבקר המדינה עולה כי בסיכום הפגישה באוגוסט 2006 הובהר לה כי משרד הפנים לא יאשר את החוזים בין השאר בגלל היעדר פרוגרמה, ולכן נמנעה מחלקת הנכסים מלשלוח אליו חוזים נוספים.

עוד מסרה בתשובתה כי "במכתב שנשלח... לעמותות, מצוין במפורש כי להקצאה נדרש אישור שר הפנים". לדבריה, "לאור התמשכות ההליכים באישור החוזים, סברה מחלקת הנכסים כי יש מקום לקדם במקביל את תוכנית הבניה, מתוך הנחה שבסופו של דבר החוזים יאושרו לעמותות. ברור כי תוקפו של החוזה כפוף לאישור שר הפנים ובמידה ושר הפנים לא יאשר את החוזה, ההקצאה בטלה והקרקע והמבנים שנבנו חוזרים לעיריית ירושלים. העמותות היו מודעות לכך ונטלו סיכון".

תשובת העירייה כי הניחה שבסופו של דבר יאושרו החוזים אינה עולה בקנה אחד עם תשובתה כי הבינה שמשרד הפנים לא יאשר את החוזים בין היתר בגלל היעדר פרוגרמה ועם העובדה שהשר לא אישר חוזים שנים. מכל מקום הדרישה לקבלת אישור שר הפנים אינה דרישה פורמלית בלבד ולא היה ראוי לקדם את תוכנית הבניה כל עוד לא אושר החוזה.

הקצאת מקרקעין לצורכי ציבור ברשויות המקומיות והפיקוח על השימוש בהם

עיריית בית שמש: העירייה טענה כי זה שנתיים מתעכבות במשרד הפנים בקשות שנשלחו לשר לאישור: "הנושא כאוב וקשה והבירוקרטיה הקיימת במשרד הפנים מקשה על מימוש האישורים וכל פעם בו משתנה הנוהל מחזיר משרד הפנים את התיקים העומדים בפניו כדי שאלו יבוצעו עפ"י הנוהל החדש רטרואקטיבית. נושא זה מחייב טיפול במשרד הפנים". ואולם בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה במשרד הפנים הוברר כי מאז שנת 2005 התקבלו בו רק שתי בקשות מעיריית בית שמש.

בביקורת נמצא גם כי שמונה חוזי הקצאה שהועברו החל מינואר 2006 לידי עורך דין חיצוני אשר מטפל בהם מטעם עיריית בית שמש בפני משרד הפנים, הוחזרו על ידי עורך הדין לעירייה עשרה חודשים ויותר לאחר שהועברו לידי, בדרישה לקבלת נספחים שלא צורפו כנדרש; זאת, מבלי שהועברו למשרד הפנים בתקופה זו. בינתיים הוחל בבנייה לפחות על אחת מהקרקעות שעליה חל אחד מאותם החוזים.⁴⁷ אין מדובר בתופעה חריגה, מאחר שבכרוב המקרים מוטבי ההקצאה רואים עצמם חופשיים לבנות על הקרקע מיד לאחר החתימה על חוזה ההקצאה ולפני קבלת אישור שר הפנים - והעירייה אינה מונעת בעדם לעשות כן.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית בית שמש כי העיכוב הניכר בטיפול באישור החוזים להקצאת קרקע, תוך העלמת עין מ"יצירת עובדות בשטח" על ידי מי שכבר נחתם עמם הסכם, אינו עולה בקנה אחד עם כללי מינהל תקין. על העירייה לקצר את זמן הטיפול בחוזים, בייחוד מרגע אישורם על ידי מועצת העירייה ועד להעברתם לידי משרד הפנים.

ממשרד הפנים נמסר למשרד מבקר המדינה כי למספר מועט בלבד של הקצאות בבית שמש ניתן אישור שר הפנים. עד תום הביקורת לא עלה בידי העירייה להציג את האישורים המעטים שניתנו לה.

המועצה המקומית אלעד: בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה במשרד הפנים הוברר כי מאז שנת 2000 התקבלו בו רק שתי בקשות מהמועצה המקומית אלעד. לפיכך כמעט כל ההקצאות באלעד נעשו בלא אישור השר.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה מסירת חזקה על נכסי הרשות לפני קבלת אישור השר.

משרד מבקר המדינה ער לטענות עיריית ירושלים ובית שמש בדבר התמשכות הטיפול בחוזים במשרד הפנים. והוא אף ער לצורך בפישוט תהליכי עבודה, בביזור סמכויות ובהגברת עצמאותן של הרשויות המקומיות⁴⁸; ואכן, על סדר היום הציבורי נמצאת הצעת חוק העיריות, שלפיה שר הפנים ינחה את הרשויות בכל הנוגע לתהליך ההקצאה אך הן לא יודקו לאישורו לביצוע ההקצאה.⁴⁹ ואולם אין באלה כדי להכשיר פעולה בניגוד להוראה מפורשת. אף אין לחדל שלפחות חלק מהעיכובים נעוצים בפעולותיהן של הרשויות המקומיות עצמן. המצב שנוצר ברשויות מקומיות רבות - שמרבית הנכסים הוקצו בלא אישור של שר הפנים, ולפיכך הקצאתם אינה תקפה⁵⁰ - אינו ראוי.

47 "מוצא מים" (תמונה מס' 6 בהמשך).

48 דוח מבקר המדינה על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2006 (חלק א'), עמ' 82-83.

49 הצ"ח 292 (19.3.07), בעמ' 360.

50 בג"ץ 582/78, זיתוני נ' עיריית חולון, פ"ד לג(3) 243, ע"א 65/85, עיריית נתניה נ' נצ"ב נתניה בע"מ ואח', פ"ד מ(3) 27.

משרד הפנים הודיע למשרד מבקר המדינה בתשובתו מנובמבר 2007 כי "אין התנגדות לזירוז ופישוט תהליכים, אך רוב הליקויים הרי נמצאים ברשויות ולא במשרדנו, כפי שצוין על-ידכם. הרשויות המקומיות שלטענתן יש צורך בזירוז ופישוט הליכים ובביזור סמכויות אינן פועלות על פי הנוהל ובשל ריבוי ההערות הבקשות אף מוחזרות אליהן להשלמות, כנדרש על-פי הנוהל".

מן הראוי שהרשויות המקומיות ומשרד הפנים יעשו כל שביכולתם לזירוז הליכי אישור החוזים, תוך הקפדה על כללי מינהל תקין ועל קיומו של פיקוח אפקטיבי על הליך הקצאת המקרקעין.

ספר הקצאות

לפי הנוהל, "רשות מקומית תקיים רישום מרוכז של כל הקצאות הקרקע שאושרו בתחומה (להלן - ספר ההקצאות). בין היתר, יכלול הרישום פירוט מתי הוחלט על הקצאת הקרקע, אם הוגשה בקשה להארכת הזמן לפיתוח הקרקע, ואם הוחלט בבקשה זו. בספר ההקצאות ירוכז מידע גם על הקצאות קרקע שאושרו טרם פרסום נוהל זה. ספר ההקצאות יהיה פתוח לעיון הציבור". עוד נקבע בנוהל, כי אם התקבלה פנייה לקבלת הקצאה, תעניין הוועדה בספר ההקצאות ותקבע אם ניתן לשקול את הקצאת הקרקע המבוקשת.

הנוהל קובע כי אם לא עמד הגוף בהתחייבותו לפיתוח קרקע שהוקצתה לו בהתאם לתנאי ההקצאה, תחזור הקרקע מיד לרשות, והערה על כך תירשם בספר ההקצאות. נקבע גם שספר ההקצאות, שרישומיו עודכנו עד 30 ימים לפני מועד הדיון, יהיה מונח לפני הוועדה.

ל-49 (54%) מ-90 הרשויות שהשיבו לשאלה בעניין זה בשאלון יש ספר הקצאות, ו-9 רשויות נמצאות בעיצומו של תהליך הכנתו של ספר הקצאות. כמו כן נמצא כי בחלק מהרשויות ספר ההקצאות לא כלל את כל המידע שנדרש בנוהל. למשל: רק ב-35 (59%) מ-59 הרשויות שהשיבו לשאלה כלל ספר ההקצאות מידע על הקצאות שנעשו לפני פרסום הנוהל; רק ב-38 (67%) מ-56 הרשויות שהשיבו בעניין זה, המידע בספר כלל רישום של הקצאת מבנים; ורק ב-34 (64%) מה-53 שהשיבו נרשם בספר הקצאות מועד ההחלטה על ההקצאה. רק ב-30 רשויות מקומיות, שהן מחצית מהרשויות שהשיבו בעניין זה, ספר ההקצאות מונח לפני ועדת ההקצאות ונתוניו מעודכנים עד 30 יום לפני הדיון.

הועלה כי למועצה המקומית **רכסים** ולעיריית **נהרייה** אין ספר הקצאות ואין בידיהן ריכוז נתונים על כל ההקצאות שנעשו בתחום שיפוטן במהלך השנים.

עיריית **בית שמש** מנהלת ספר הקצאות ובו רישום מרוכז של הקצאות הקרקע שאושרו בתחומה. עד סמוך לתום הביקורת היה בידי העירייה ספר הקצאות מעודכן רק עד אוקטובר 2006; מכאן שהחלטות רבות של הוועדה התקבלו בלי שהונח לפניו ספר מעודכן. כמו כן, ספר ההקצאות אינו כולל מידע על בקשות שהוגשו להארכת זמן לפיתוח הקרקע ועל ההחלטות בעניינן. העירייה מסרה כי בקשות כאלה מעולם לא הוגשו, אולם כאשר נודע לה כי טרם הוחל בפיתוח קרקע שהוקצתה, זומנו מוטבי ההקצאה לשימוע בפני הוועדה, ובעקבות השימוע הוחלט אם להאריך את

הקצאת מקרקעין לצורכי ציבור ברשויות המקומיות והפיקוח על השימוש בהם

תוקף ההקצאה; מכל מקום, אין כל רישום מרוכז של הארכות שניתנו לאחר זימון לשימוע כאמור. יתר על כן, ספר ההקצאות ממלא חלקית באופן שמקשה על קריאתו והבנתו.

נמצא כי בעיריית ירושלים קיים ספר הקצאות, אולם אין הוא מכיל את הנתונים הדרושים לפי הנוהל כמו מועד ההחלטה על הקצאת הקרקע, האם הוגשה בקשה להארכת הזמן לפיתוח הקרקע ומה הוחלט בעניינה. כמו כן אין בספר ההקצאות הערות על אי-עמידה של הגוף בהתחייבותו לפיתוח הקרקע והחזרתה לרשות. עוד נמצא כי בנוגע לנכסים רבים שהוקצו אין מידע על מועד תחילת השימוש בנכס ועל תאריך חתימת החוזה; לא מצוין מספר העמותה; ברישומים הנוגעים להקצאות מקרקעין שאושרו במועצת העירייה בשנים 2004 עד 2006 לא צוינו תאריך תחילת תוקף החוזה וסיומו; הקצאות על ידי מתן רשות שימוש שפג תוקפן עדיין צוינו בספר ההקצאות. כמו כן הוא מכיל מידע שאינו אמור להיות בו על נכסים לשימושים ולמטרות שלא צוינו בנוהל, כמו תחנות טרנספורמציה ומתקני שידור סלולרי.

עיריית ירושלים הסבירה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי מחלקת הנכסים שלה תשלם את המידע הנדרש בספר ההקצאות, והמידע יופיע גם במערכות הממוחשבות של העירייה.

במועצה המקומית אלעד קיים ספר הקצאות, אולם הוא אינו מכיל את הפרטים הדרושים לפי הנוהל, כמו מועד ההחלטה על הקצאת הקרקע. המועצה המקומית נתנה לעמותות שונות רשות שימוש בעשרות מנכסיה, אך אין על כך מידע בספר ההקצאות, ומאידך גיסא רשומים בו נכסים המיועדים להקצאה אף שהם טרם הוקצו.

בביקורת הועלה כי בלא מעט מהרשויות המקומיות ספר ההקצאות אינו מספק את המידע הדרוש על פי הנוהל לשמירה על השקיפות בהליך ההקצאה.

המידע שיש לכלול בספר הוא מידע חשוב. קיומו של ספר הקצאות מעודכן ומלא הוא תנאי בסיסי לקבלתה של החלטה מושכלת ולפי הנוהל בידי ועדת ההקצאות ובידי מועצת הרשות המקומית. על הרשויות המקומיות להוסיף לספר את המידע החסר, לעדכן את המידע הקיים ולהפכו ל"ידידותי למשתמש" כדי שיהיה כלי בקרה ומעקב על הגופים שלהם הוקצו הקרקעות והמבנים.

פיקוח ואכיפה

תיקי ההקצאות וחוזי ההקצאה

בנוהל נקבע כי הרשות המקומית תפקח על מילוי התנאים להקצאת הקרקע ועל השימוש בקרקע.

חוזים שפג תוקפם

מ-62 רשויות שהשיבו לשאלה בעניין זה בשאלון 48 (77%) מקיימות מעקב אחר תום תקופת ההקצאה שנקבעה בחוזים.

מהביקורת בעיריית בית שמש עולה שאין חוזה הקצאה תקף בעניינם של לפחות ארבעה מגרשים שהוקצו מלפני שנת 2003. העירייה אינה מקיימת מעקב אחר תום תקופות חוזי ההקצאה. הצעדים שהיא נוקטת לתיקון ליקויים אלה מוגבלים באופיים וטרם הושלמו. עם זאת, בנוגע למסדות חינוך העירייה פועלת באופן מעמיק יותר להסדרת הקצאות שאינן מעוגנות בחוזה תקף ולהפיכתן להתקשרויות לחמש שנים - ולא לשנה כפי שהיה עד כה.

על עיריית בית שמש לפעול להסדרת ההתקשרויות שתוקפן פג.

משרד מבקר המדינה בדק במועצה המקומית אלעד 14 חוזי הקצאה ומצא שתוקפם של ארבעה מהם פג ולא חודש, אף שהנכס עדיין משמש את מוטבי ההקצאה. המועצה המקומית מסרה בתשובה לשאלון כי היא עוקבת אחר תום תוקף החוזים, אולם בביקורת לא נמצאו תימוכין לכך.

בתשובתה מנובמבר 2007 למשרד מבקר המדינה טענה המועצה שאותם ארבעה חוזים נוגעים להקצאות שנעשו לפני פרסומו של נוהל ההקצאות, ונוסף על כך "לאו הקצאות הן כי אם מתן זכויות שימוש בלבד, בחוזי ברשות".

משרד מבקר המדינה מעיר כי חוזי בר הרשות שבהם מדובר נחתמו בשנים 2002-2003, כלומר, לאחר כניסת הנוהל לתוקף, וכי מתן רשות שימוש בנכסי הרשות המקומית לגופים הפועלים שלא למטרות רווח, כמוה כהקצאת מקרקעין שעליה חל הנוהל⁵¹; הדבר צוין, כאמור לעיל, גם במכתבו מ-2002 של היועץ המשפטי דאז של המועצה. על כל פנים, גם מתן רשות שימוש כזו צריך להיות מעוגן בחוזה תקף.

תיקים וחוזים לא מלאים

בבדיקת 46 התיקים ה"ישנים"⁵² של הקצאות לזמן ארוך במחלקת הנכסים של עיריית בית שמש נמצא כי ב-32 תיקים היה רק חלק קטן מעמודי החוזה; ב-20 תיקים לא נמצאו הנספחים הנדרשים על פי הנוהל, כגון טופסי הבקשה, העתקי פרוטוקולים, העתקי פרסום ודוחות כספיים; בשישה חוזים לא צוינו תאריכים כגון מועדי תחילת ההתקשרות וסיומה ומועדי קבלת אישורי הוועדה ומועצת העירייה. יש לציין עם זאת, כי בתיקים ה"חדשים" של ההקצאות לזמן ארוך (מ-2006 ואילך) נמצא שיפור ניכר מבחינת מילוי הפרטים בחוזה וצירוף האסמכתאות הדרושות. בדגימת עשרה מ-21 תיקי ההקצאות לזמן קצר (מתן זכות שימוש במוסדות חינוך) - שלגביהם אין הבחנה בין "ישנים" ל"חדשים" - נמצא כי חסרים פרטים בחוזי ההקצאה, כגון תאריכים, וכי לא צורפו אל החוזים הנספחים הדרושים.

היעדר חוזים תקפים ואסמכתאות בתיקים "ישנים" ובתיקי הקצאות לזמן קצר שבידי הגוף האחראי - מחלקת הנכסים - מנוגד לכללי מינהל תקין, מקשה את הפיקוח על ביצוע החוזים ועלול ליצור קשיים בלתי מבוטלים כאשר מתעורר ויכוח בנוגע להקצאות. על עיריית בית שמש לאתר ולצרף לתיקים אלה את האסמכתאות החסרות בהם.

51 עת"מ (י-ם) 1060/04 ברקת ואח' נ' ראש עיריית ירושלים ואח' (פורסם בנבו).
52 כהגדרתם במחלקת הנכסים של עיריית בית שמש, דהיינו תיקי הקצאות שנעשו לפני 2006.

הקצאת מקרקעין לצורכי ציבור ברשויות המקומיות והפיקוח על השימוש בהם

בשלושה מ-14 התיקים שנבדקו במועצה המקומית אלעד לא צוינו תאריכי החתימה על החוזה או מועדי תחילת ההתקשרות וסיומה. אחד החוזים נשא שני תאריכים, מחודשים שונים, שאחד מהם אף אינו כולל את השנה. כמו כן נמצא כי המועצה העבירה מבנה לעמותה על פי חוזה בלא שחתמה עליו.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה המקומית אלעד כי אי-רישום תאריך חתימת החוזה ומועדי תחילת ההתקשרות וסיומה, שהם נדבך בסיסי בכל התקשרות חוזית, פוגע ביכולתה של המועצה לאכוף את יישום החוזה ועלול לגרום לה נזקים כספיים. על המועצה לבחון בהקדם אם החוזים תקפים וכן להוסיף לחוזים את המידע החסר.

ריכוז המסמכים הנוגעים להקצאות

בעיריית בית שמש תיקי ההקצאות אינם מרוכזים בידי גורם אחד: הפניות הראשוניות של הגופים המבקשים הקצאת קרקע נמצאות בידי מחלקת ההנדסה של העירייה, ואילו הבקשות המוגשות לאחר קבלת אישור ועדת ההקצאות לצורך פרסומן נמצאות במחלקת הנכסים ובידי היועץ המשפטי של העירייה, לפי העניין; הפניות לשר הפנים מצויות בידי עורך הדין החיצוני המטפל בנושא בשם העירייה, וכאמור, לא עלה בידי משרד מבקר המדינה לקבל מהעירייה את האישורים שקיבלה משר הפנים.

אמנם כל אגף בעירייה המטפל בהיבט שונה של ההקצאה צריך להחזיק במידע הדרוש לו, אולם על העירייה לרכז את כל המידע והמסמכים הנוגעים לכל הקצאה והקצאה בידי גורם אחד באופן שיקל על כל הגורמים לקבל תמונה מלאה ובהירה בדבר ההקצאות - כנדרש לצורך פיקוח נאות על ההקצאות ולשם קבלת החלטה מושכלת בדבר בקשות עתידיות של מוטבי ההקצאה.

בדיקה שוטפת של מוטבי ההקצאה לאחר ההקצאה

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי המסמכים המצורפים לבקשה להקצאת קרקע נבדקים בדרך כלל לפני הדיון של ועדת ההקצאות בבקשה.

הנוהל קובע כי במבחנים ייקבע ש"עם פירוק הגוף המקבל או הפסקת פעילותו, תחזור הקרקע מיידית - כולל החזקה עליה - אל הרשות המקומית".

בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה בעיריית ירושלים במרס 2007 ובמועצה המקומית אלעד באוגוסט 2007 נמצא שלפחות שתי עמותות שהוקצתה להן קרקע (אחת בכל יישוב) היו בהליכי מחיקה לפי נתוני רשם העמותות.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשויות המקומיות לבדוק בכל שנה אם מוטבי ההקצאה מוסיפים לפעול. כמו כן, לשם פיקוח נאות מן הראוי שהן יבדקו אם גופים אלה עומדים בתנאים מסוימים על ידי דרישת הצגת אישורים כגון: אישור ניהול תקין של עמותות בכל שנה ושנה; רישיון הפעלה תקף למוסדות חינוך ממשרד החינוך; רישיון הפעלה תקף למוסד רווחה ממשרד הרווחה. זאת, בכל התקופה שבה הנכס נמצא ברשותם ולא רק קודם אישור בקשתם לקבלת הנכס.

המועצה המקומית אלעד מסרה בתשובתה כי הנוהל אינו דורש המצאה שוטפת של אישורי ניהול תקין ואישורי רשויות המס. עוד ציינה כי תבדוק אם עמותות שהוקצתה להן קרקע בשנים קודמות חדלו להתקיים.

עיריית ירושלים מסרה בתשובתה כי היא ערה "לצורך במעקב ומימוש ההקצאות" וכי תפעל להגברת הבקרה על מוטבי ההקצאות.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי לאור ממצאי הביקורת ועל מנת להבטיח פיקוח נאות על נכסי הציבור, מן הראוי שמשרד הפנים ישקול לכלול בנוהל גם הוראה המחייבת את מוטבי ההקצאה להגיש בכל שנה לרשויות המקומיות מסמכים נוספים על הנדרש בנוהל, המעידים על פעולותיהם השוטפות, כמו אישור ניהול תקין של העמותה לה הוקצה הנכס.

מערך הפיקוח על העמידה בתנאי ההקצאה

לפי הנוהל, על הרשות המקומית לקיים פיקוח ובקרה שוטפים על הנעשה במגרשים שהקצתה ובמבנים שנתנה רשות שימוש בהם. הפיקוח והבקרה מאפשרים מעקב אחר השימוש בנכסים וחיוניים לשמירה על נכסי הציבור המופקדים בידי הרשות. הנוהל קובע כי הפיקוח יכלול ביקור במקרקעין שהוקצו לפחות אחת לשנה, וכי יימסר דיווח על הביקור בטופס שייקבע.

63 (84%) מ-75 הרשויות המקומיות שהשיבו לשאלה בעניין זה בשאלון ציינו כי הן מפקחות על מילוי התנאים להקצאת המקרקעין ועל השימוש בהם; 12 (19%) מהן לא ציינו כיצד הן עושות זאת, 35 (56%) ציינו כי הן מפקחות באמצעות ביקורת של פקחים.

81 רשויות מקומיות השיבו לשאלה בעניין ביקור בשטח לפחות פעם בשנה. הועלה כי ב-55 (68%) מהן אכן מתקיים ביקור בתדירות זו, וב-11 (16%) מ-69 הרשויות שהשיבו בעניין זה נרשם דוח על הביקור בקרקעות ובמבנים בטופס שנקבע לכך.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשויות המקומיות כי כנדרש בנוהל עליהן לרשום ולתעד את הביקורים שנעשו במקרקעין שהוקצו.

הקצאת מקרקעין לצורכי ציבור ברשויות המקומיות והפיקוח על השימוש בהם

ברשויות המקומיות שנבדקו בהרחבה הועלה כדלהלן:

המועצה המקומית רכסים

המועצה המקומית רכסים אינה מקיימת פיקוח ובקרה על נכסיה ואינה פועלת למיצוי הדין עם עמותות הפועלות בניגוד לחוק.

המועצה הודיעה בתשובתה מאוקטובר 2007 כי היא תמנה עובד מטעמה ותפקח על השימוש בקרקעות לאחר עריכת ספר נכסים וחידוש חוזה הקצאה של הנכסים כדין.

"כולל בית שמאי - רכסים": 1. במרס 1990 אישרה המועצה המקומית רכסים הקצאת קרקע לעמותת "כולל בית שמאי - רכסים" עבור הקמת בית מדרש ובית כנסת לכולל שהעמותה מפעילה. החל משנת 2004 העמותה אינה מפעילה כולל ואינה מקבלת תמיכות מהמועצה או ממוסד החינוך. על פי נתוני רשם העמותות, אישור הניהול התקין האחרון של העמותה ניתן לה לשנת 2005, על סמך הדוחות הכספיים שלה משנת 2003.

הביקורת העלתה כי למרות הפסקת פעילותו של הכולל, ממשיכה העמותה להחזיק בקרקע שהוקצתה לה להקמת מבנה הכולל - קרקע ששווייה הכספי רב, כפי שיפורט להלן.

2. במאי 1993 נתנה הוועדה המקומית לתכנון ולבניה מורדות הכרמל (להלן - הוועדה המקומית) למועצה המקומית רכסים, בעלת הקרקע האמורה, היתר בנייה להקמת בית מדרש ובית כנסת בשטח של כ-1,300 מ"ר.

הועלה כי במבנה בוצעו חריגות בנייה, ובדצמבר 2000 הורשעו יו"ר העמותה והאחראי לביצוע שלד וביקורת, בבנייה ללא היתר שכללה, בין היתר, את בניית קומת העמודים של המבנה בגובה רב מזה שנקבע בהיתר ותוספת קומה. בגזר הדין נקבע כי עליהם להרוס את חלקי המבנה שנבנו שלא כחוק או לקבל עבורם היתר בנייה בתוך 24 חודש. נוסף על כך הוטל עליהם קנס כספי.

אף שהעמותה לא הרסה את חלקי המבנה שנבנו בחריגה מההיתר ולא הכשירה אותם, נתנה הוועדה המקומית למועצה, במאי 2002 - בעקבות בקשתה של המועצה - היתר בנייה לשינוי חזיתות המבנה בלא שהתנתה את ההיתר בביצוע גזר הדין לעניין חלקי המבנה האחרים.

יש לראות בחומרה את העובדה שהמועצה המקומית ביקשה עבור העמותה היתר בנייה לשינוי חזית המבנה ושהוועדה המקומית אישרה לתת את ההיתר בהתעלם מכך שעל פי גזר הדין יש לפעול להסדרת מעמדם של חלקי המבנה האחרים שנבנו שלא כחוק. בכך מסרו המועצה והוועדה המקומית מסר שלילי שלפיו החוטא יוצא נשכר.

במהלך השנים הגישה המועצה המקומית לוועדות התכנון (המקומית והמחוזית) תכניות שינויים שמטרתן הגדלת אחוזי הבנייה שנקבעו בתכנית המאושרת (קרי הכשרת עברות הבנייה). בתשובתה למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2007 מסרה הוועדה המקומית כי המועצה, שהיא בעלת הקרקע, הכינה לאחרונה תכנית בניין עיר חדשה, והיא הועברה לוועדה המחוזית חיפה לקבלת אישורה.

באוקטובר 2007 החליטה הוועדה המחוזית שלא לאשר את התכנית ונתנה ליזמיה ארכה של 90 יום להגשת תכנית מתוקנת.

מהאמור לעיל עולה כי אף שחלפו כ-14 שנים מיום הוצאת היתר הבנייה המקורי, תוספת הבנייה הבלתי חוקית לא נהרסה או הוסדרה כנדרש בפסק הדין, ונותר מבנה בלתי גמור שהוא מפגע אסתטי ובטיחותי.

3. הועלה כי במבנה מתגוררים יו"ר העמותה מר יהודה קסלסי ובני משפחתו, וכי המבנה משמש גם לקיום אירועים ולהלנת אורחים. יצוין כי מר קסלסי כיהן כחבר מועצה בסיעה עצמאית במועצה המקומית בשנים 1998-2003. עוד נמצא כי הבניין משמש למטרות אלה אף שלא ניתנו אישורים לחיבורו לרשתות החשמל והמים, ולא ניתנה לו תעודת גמר כנדרש בסעיף 21 לתקנות התכנון והבניה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות), התש"ל-1970.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2007 ציין יו"ר העמותה כי הוא "עבר להתגורר במבנה כדי להגן עליו בפני בוזזים, בפני נזקי בנייה ובפני אפשרות של מעשי קונדסות של ילדי בית הספר הסמוך". עוד ציין כי הוא מוכן לעזוב בכל עת את הבניין, אולם הדבר "עלול לגרום לאסון".



תמונה מס' 3: מבנה "כולל בית שמאי" ברכסים, שבנייתו לא הסתיימה במשך יותר מעשור. המבנה משמש למגורי יו"ר העמותה ולצרכים מסחריים. החצים מצביעים על חלק מחריגות הבנייה. (צולם ביוני 2007).

בתשובתה מאוקטובר 2007 ציינה המועצה המקומית כי באחת מקומות המבנה מתנהל בית כנסת, וכי העמותה מגייסת כספים לתחזוקת המבנה ולגמר בנייתו "מתורמים ומהשכרת המבנה לשמחות ושבתות".

הקצאת מקרקעין לצורכי ציבור ברשויות המקומיות והפיקוח על השימוש בהם

יו"ר העמותה ציין בתשובתו כי העמותה מעמידה את המבנה לרשות "חלשים ואביונים" המתקשים לקיים שמחות, והעמותה אינה מפיקה רווחים מאירועים אלו. עוד ציין כי "בשנים האחרונות" לא קיבלה העמותה תמיכה כלשהי לא להשלמת המבנה ולא לתחזוקתו השוטפת, והיא פועלת לגייס תרומות על מנת להשלים את הבנייה ולהרחיב את פעילותה ללא תמיכת המדינה.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה המקומית רכסים כי כנאמן של הציבור היה עליה לנקוט בכל האמצעים המשפטיים הדרושים לשם החזרת הנכס לרשותה. כמו כן היה עליה למנוע קיום אירועים בנכס ושימוש בו לפני גמר בנייתו והבטחת בטיחותו. הימנעות של המועצה המקומית מנקיטת צעדים משפטיים נגד אדם המשתמש לצרכים פרטיים ומסחריים בנכס שהוקצה למטרה ציבורית - אין הדעת סובלת. מחזל זה של הרשות המקומית פוגע ביכולת ההרתעה שלה ויש בו משום מתן דוגמה שלילית לתושבי היישוב.

4. הבדיקה העלתה כי לאחר מתן גזר הדין בשנת 2000 לא ביקרו פקחי הוועדה המקומית באתר. בעקבות הבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה בוועדה המקומית, ביקר פקח הוועדה באתר ביוני 2007. עקב כך הגישה הוועדה בספטמבר 2007 שני כתבי אישום נגד יו"ר העמותה, נגד העמותה ונגד האחראי לביצוע שלד וביקורת, בגין אי-קיום צו של בית משפט, ביצוע עבודות טעונות היתר בסטייה מתנאי היתר (על עברות הבנייה שנעשו לאחר מתן פסק הדין) ושימוש במבנה בניגוד לייעודו. כמו כן הוציאה הוועדה טופס 5 לשם ניתוק המבנה ממערכות החשמל, המים והביוב. באוקטובר 2007 קבע השופט בבית המשפט המחוזי בחיפה כי מאחר שהוועדה המחוזית צפויה לדון בתכנית שהוגשה לה ולהחליט בעניינה, בשלב זה לא תפסיק חברת חשמל את אספקת החשמל לנכס.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה המקומית שיש לראות בחומרה את העובדה שנציגיה לא ביקרו במבנה שנים ושהיא התעלמה מחובתה לאכוף את ביצוע גזר הדין ולא נקטה באמצעים העומדים לרשותה נגד יו"ר העמותה, שעשה במבנה שימוש שמנוגד לחוק.

5. בסעיף 8 לחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992, נקבע כי מועצה תטיל בכל שנה ארנונה על הנכסים שבתחום שיפוטתה שאינם אדמת בניין; כן נקבע בחוק כי הארנונה תחושב לפי יחידת שטח בהתאם לסוג הנכס ותשולם בידי המחזיק בנכס. בסעיף 1 לצו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950, נקבע כי "נכסים" הם "בניינים וקרקעות שבתחום המועצה, תפוסים או פנויים, ציבוריים או פרטיים".

נוסף על הליקויים בעניין הקצאת הקרקעות וההיבט התכנוני, הבדיקה העלתה ליקויים הנוגעים לחיוב העמותה בארנונה: בינואר 2004 קבעה המועצה למבנה "כולל בית שמא", לעניין החיוב בארנונה, את הסיווג "בית כנסת" (החל גם על מבנה המשמש כולל). ואולם הביקורת העלתה כי בסקר הנכסים שעשתה המועצה בשנים 2005-2006 ובו מדדה את כל נכסיה ביישוב, היא לא מדדה את המבנה האמור, וכי היא לא חייבה את העמותה או את יושב ראשה בארנונה על המבנה.

בתשובתה מאוקטובר 2007 הודיעה המועצה כי היא תחייב את הדייר במבנה בארנונה על פי החוק.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה המקומית רכסים כי לא זו בלבד שהיא לא פעלה לניתוק המים מהמבנה ואפשרה ליו"ר העמותה להתגורר במבנה שלא כחוק, היא אף לא גבתה ממנו ארנונה עבור המבנה. כך נהגה המועצה חרף העובדה שידעה על מגורי יו"ר העמותה במבנה.

עיריית ירושלים

1. **א כ י פ ה מ ש פ ט י ת :** במחלקת הנכסים של עיריית ירושלים קיים צוות עורכי דין (להלן - הצוות המשפטי); צוות זה עוסק במגוון נושאים, בהם הקצאת מקרקעין וייעוץ משפטי שוטף.

עברות בנייה במבנים עירוניים מטופלות בעיריית ירושלים על ידי מחלקת הפיקוח על הבנייה ועל ידי התביעה העירונית. ממסמכי העירייה עולה כי הגשת תביעת פינוי בשל הפרת חוזה החכירה (הקצאה) - כמו שימוש בנכס שלא על פי החוזה או העברתו לשימוש של גוף אחר - היא תהליך מורכב וממושך, הדורש גם איסוף ראיות מוצקות לצורך הוכחת העברה. לפיכך, על פי המדיניות המשפטית הנקוטה בעירייה, אם גוף שהפר את חוזה ההקצאה גם עבר עברות בנייה, הצוות המשפטי במחלקת הנכסים ממתין למיצוי ההליך הפלילי בעניין עברות הבנייה, ולאחר סיומו נשקלת הגשת תביעת פינוי אזרחית בשל הפרת החוזה.⁵³

ממסמך שכתבה ראש צוות בכיר לענייני נכסים ביוני 2007 עולה כי מיוני 2005 ועד יוני 2007 פעלו עורכי הדין בצוות המשפטי להכנת עשר תביעות של העירייה לפינוי עמותות מנכסים עירוניים, ועל שולחנם היו מונחות בקשות להגשת ארבע תביעות נוספות מסוג זה. מהמסמך עולה כי בשל מגבלות כוח האדם ועומס העבודה הגדול⁵⁴ ניתנת עדיפות לטיפול בתביעות שהוגשו נגד העירייה, ועקב כך, טרם הושלם הטיפול בהגשת תביעה אזרחית כלשהי נגד עמותה, המבוססת על הרשעה בעברות בנייה בנכסים עירוניים. יודגש כי טיעונים דומים חוזרים ונשנים במסמכים משנת 2002 ועד שנת 2007.

2. **פ י ק ו ח ו ב ק ר ה :** מהביקורת עולה כי עד שנת 2001 הועסק בעיריית ירושלים עובד שתפקידו היה לבקר בנכסים ובקרקעות; העובד פרש לגמלאות באותה שנה. במרס 2005 נבחר עובד אחר לתפקיד מְרַפֵּז דיור ובקרת נכסים. העובד שימש בתפקידו עד נובמבר 2006. במרבית הזמן לא היה בשימושו כלי רכב לצורך הביקורת במבנים, לא הייתה לו תכנית ביקורת, הוא לא הכין דיווחים שיטתיים על מצבם הפיזי של נכסי העירייה ועל מעמדם⁵⁵, ועיקר עבודתו היה בדיקת תלונות דחופות שהתקבלו במוקד העירוני.

מנובמבר 2006 ועד מועד סיום הביקורת, יולי 2007, לא אויש התפקיד האמור שוב.

בתיקי נכסים שבחרו עובדי משרד מבקר המדינה בבחירה אקראית בארכיב מחלקת הנכסים בעירייה לא נמצאו דוחות על ביקורים שיטתיים בנכסים שהוקצו במהלך השנים. עד מועד סיום

53 הרשעה בהליך פלילי יכולה לשמש ראיה בהליך אזרחי.

54 הצוות מטפל בכ-100 הליכים משפטיים התלויים ועומדים בבתי המשפט.

55 חוץ מדוח שהגיש למנכ"ל העירייה על המשתמשים בגני ילדים - "דו"ח משתמשים בגני ילדים - מנח"י מנח"ח".

הקצאת מקרקעין לצורכי ציבור ברשויות המקומיות והפיקוח על השימוש בהם

הביקורת, יולי 2007 - כשש שנים לאחר פרסום הנוהל - אין פיקוח יזום ושיטתי על נכסי העירייה, על מילוי תנאי ההקצאה בידי המוטבים ועל השימוש בקרקעות ובמבנים.

קימו של מערך פיקוח סדיר ויעיל על נכסי העירייה ועל מילוי תנאי ההקצאה הוא תנאי הכרחי לניהולם התקין של נכסי הציבור. בהיעדר פיקוח שיטתי ופעולות אכיפה אפקטיביות נפגמת יכולתה של העירייה לשמור על נכסיה ולוודא שאין נעשה בהם שימוש לא מאושר.

ואכן, הביקורת העלתה כי כתוצאה מהיעדר פיקוח, בקרה ואכיפה נגרמים נזקים ניכרים לציבור: עמותה מסוימת החלה בבנייה אולם הפסיקה אותה בשלבי בניית שלד המבנה. כתוצאה מכך, המבנה ניצב ללא שימוש על הקרקע ומהווה מפגע אסתטי ובטיחותי, בשעה שבעיר קיים מחסור בקרקעות למבני ציבור; עמותה אחרת בנתה מבנה וחרגה מהיתר הבנייה שניתן לה; מבנה שבנתה עמותה נוספת על הקרקע שהוקצתה לה משמש לא רק אותה אלא גם גופים אחרים, וזאת - ללא ידיעת העירייה; הכול - כמפורט להלן:

(א) בית "חיבה"⁵⁶ - מרכז קהילתי ומועדון קשישים: ועדת האיתורים של עיריית ירושלים אישרה ביוני 1987 הקצאת שטח בשכונת רסקו לבית "חיבה"; וקבעה ש"איתור השטח הוא לשנתיים" ואם לא תחל העמותה בבנייה בתוך פרק זמן זה יוחזר השטח לעירייה. בהחלטה נקבע כי ההקצאה מותנית בבניית קומה שתהיה בבעלות העירייה ובה יטופלו קשישים הגרים בשכונה.

בדצמבר 1988 נחתם חוזה חכירה (הקצאה) במטרה להקים על הקרקע מרכז תרבות ומעליו מועדון עירוני לקשיש. החוזה אושר על ידי משרד הפנים באוגוסט 1989. בחוזה החכירה (הקצאה) מצוין כי "החוכר מתחייב להתחיל בבניית המבנה לא יאוחר משנה מיום חתימת החוזה ולסיימה לא יאוחר משלוש שנים מיום חתימת החוזה, ובמידה ולא יעשה כן יגיע החוזה לקיצו".

בינואר 1991 הוציאה העירייה היתר בנייה לעמותה ובינואר 1995 חידשה אותו; היתר בנייה נוסף הוצא בספטמבר 2005. ממסמכים בתיקי העירייה עולה כי במהלך השנים נעשו באתר עברות בנייה, ומחלקת הפיקוח הוציאה לעמותה התראות בעניין זה.

ממסמכים נוספים עולה כי בשנים 2003-2004 דנו אגפי העירייה ונציגי העמותה בתיקון תכנית הבינוי ובהסדרת שיתוף הפעולה ביניהם בכל הקשור להכנת ההסכם בין העירייה לעמותה בעניין ההקמה וההפעלה של מועדון הקשישים.

ביוני 2007 טרם הסתיימה בניית המבנה למרות הזמן הרב שחלף ממועד ההקצאה. המגרש מגודר רק בחלקו, ולכן המבנה עלול לשמש מוקד משיכה לגורמים לא רצויים והוא מסכן את הציבור. אף שהעמותה הפרה את החוזה שנחתם עמה, לא ביטלה העירייה את ההקצאה.



תמונה מס' 4: "בית חיבה" בירושלים. בניית המבנה נמשכת יותר מעשור, ועברו כ-20 שנה ממועד ההקצאה. (צולם ביוני 2007).

בתשובת עיריית ירושלים מאוקטובר 2007 נמסר כי מחלקת הנכסים תעקוב אחר הבנייה ואחר מימוש ההקצאה, ואם תתרשם שהעמותה לא תוכל להשלים את הבנייה בזמן סביר, תפעל לביטול ההקצאה.

(ב) תלמוד תורה ומעון יום "אור השחר": ועדת האיתורים של עיריית ירושלים אישרה בישיבתה באפריל 1994 להקצות מגרש בשכונת רמות לעמותת "אור השחר" להקמת מעון יום (תלמוד תורה בלבד). על פי ההחלטה, אם לא יוקם המעון בתוך שנתיים, תבוטל ההקצאה. מועצת העירייה אישרה את ההקצאה באוקטובר 1994.

בעקבות בקשה שהגישה העמותה באפריל 1998, הוארך ביולי 1999 בשנה תוקף ההקצאה. בנובמבר 2000 נחתם חוזה חכירה (הקצאה) בין העירייה לבין עמותת "אור השחר" לשם הקמה וניהול של תלמוד תורה. עד מועד סיום הביקורת לא אושר החוזה בידי שר הפנים.

בחוזי ההקצאה שעיריית ירושלים חותמת עליהם, מוטב ההקצאה מתחייב שהקרקע תשמש אך ורק להקמת מבנה למטרה שפורטה, ולא לשם עשיית רווחים או לפעילות עסקית או מסחרית או לכל מטרה אחרת, אלא אם כן יקבל את הסכמת העירייה לכך בכתב ומראש. עוד צוין בחוזים, כי החוכר מתחייב להשתמש בנכס אך ורק למטרה המפורטת על פי החוזה, וכי החוזה הוא "אישי עם החוכר בלבד, וזכות החכירה המוקנית בו היא לחוכר בלבד ואסור לחוכר להעביר, למשכן, להחכיר, לשעבד כל זכות מהזכויות שניתנו לו בחוזה במלואה או בחלקה או להרשות לזולתו שימוש בנכס והכל בין באופן קבוע ובין באופן זמני אלא אם קיבל הסכמת העירייה בכתב ומראש... ובכפוף לקבלת אישור מועצת העירייה ושר הפנים". הפרת הוראות סעיפים אלו של

הקצאת מקרקעין לצורכי ציבור ברשויות המקומיות והפיקוח על השימוש בהם

החוזה, כולן או חלקן, היא הפרה יסודית כמשמעותה בחוק החוזים (תרופות בשל הפרת חוזה), התשל"א-1970.

מתלונות שכנים מפברואר ומאוגוסט 2007 שנמצאו בתיק הנכס בעירייה, ומסויר שעשו נציגי משרד מבקר המדינה ביוני 2007, עולה כי בשטח המגרש פועלות נוסף על תלמוד התורה שלוש עמותות - שתי ישיבות ותלמוד תורה נוסף - בלי שהעירייה הקצתה להן קרקע.

ממסמכי רשם העמותות עולה כי הוא שלח לעמותה בינואר 2004 הודעה בדבר הליכי מחיקה משום שהיא לא המציאה לו דוחות כספיים שנתיים ופרוטוקולים כנדרש בחוק העמותות, התש"ם-1980, ולא שילמה אגרה שנתיית. בתיק אצל רשם העמותות לא היו מסמכים המעידים על המשך הטיפול בעניינה של העמותה. עוד הועלה בבדיקה כי שלוש העמותות שהוזכרו לעיל לא קיבלו מהרשם אישור על ניהול תקין.



תמונה מס' 5: מבנה תלמוד תורה "אור השחר" בירושלים - המבנה מאוכלס אף שבנייתו טרם הסתיימה 13 שנה לאחר הקצאת הקרקע. (צולם ביוני 2007).

בתשובתה מאוקטובר 2007 מסרה עיריית ירושלים כי בעקבות תלונות שקיבלה מחלקת הנכסים התקיים סיור במקום, וממצאים ראשוניים עולה שהעמותה משתמשת במבנה שלא על פי תנאי חוזה ההקצאה ושהיא העבירה חלקים ממנו לגופים אחרים. מחלקת הנכסים שלחה לעמותה מכתב

בעניין זה, ולאחר שייאספו כל הראיות הדרושות היא תשקול עם הלשכה המשפטית הגשת תביעות בהתחשב בכל הבעיות המשפטיות המתעוררות בעניין זה.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי היעדר פיקוח במשך שנים על הנעשה במגרשים שהוקצו לעמותות פוגע ביכולתה לנהל את נכסיה. לנוכח הפרת תנאי החוזה בידי העמותה, על העירייה לפעול נגדה ולשקול לבטל את הקצאת הקרקע.

(ג) בית הכנסת רחמיסטריווקא : ועדת האיתורים של עיריית ירושלים אישרה בנובמבר 1994 הקצאת מגרש בשכונת "עזרת תורה" להקמת בית כנסת לעמותת "בית הכנסת החדש רחמיסטריווקא - גבעת משה". חוזה החכירה (הקצאה) נחתם במרס 1995 ואושר על ידי מנכ"ל משרד הפנים באוגוסט 1995. באוקטובר 1999 הוציאה העירייה היתר בנייה לעמותה.

בניגוד לחוזה החכירה (הקצאה) שנחתם, בספטמבר 2001 טרם הסתיימה הבנייה, וממסמכי העירייה עולה כי המבנה שימש עמותה אחרת. לכן פנתה העירייה באותו חודש אל העמותה ודרשה ממנה להשיב לה את החזקה על המקום בתוך 14 יום. במכתב נוסף מאותו חודש הודיעה העירייה לעמותה כי אם לא תימסר החזקה לעירייה מיד, תוגש נגד העמותה תביעה משפטית.

במאי 2002 נשלחה לעירייה תלונה אנונימית של שכנים הקובלים על עברות בנייה שנעברו באתר, אולם העירייה לא פעלה בעניין זה.

באוגוסט 2002 פנה הממונה על נכסי העירייה לעמותה וציין: "הנכם פועלים, שוב, בניגוד להסכם החכירה ומבצעים עברות הן במישור האזרחי והן במישור הפלילי". עוד ציין כי העמותה הגישה תב"ע לשינוי הייעוד של מעבר ציבורי הסמוך למגרש בלא שהוא הוקצה לה ובלא שקיבלה את אישור העירייה לשינוי ייעודו. לפיכך הוא דרש מהעמותה להעביר את החזקה על הבניין ללא דיחוי לידי העירייה.

מתיק הפיקוח של האתר שבידי העירייה עולה כי בשנים 1995-2006 בוצעו במגרש עבודות בניגוד להיתר הבנייה. מנספחי הדוח הכספי שהגישה העמותה לרשם העמותות עולה כי מחזור הפעילות שלה בשנת 2004 היה קטן ממחזור בשנים קודמות עקב קושי בגיוס כספים, ולכן גם הבנייה הייתה אטית.

בישיבת ועדת האיתורים של העירייה ביוני 2004 בנושא הארכת תוקף הקצאות צוין כי מאחר שהעמותה חרגה "מהיתר הבנייה ומהשימושים המותרים", היא מכינה תב"ע שתכשיר את העברות, ובמסגרתה היא מוכנה להעביר חלק מהנכס לעירייה. הוועדה החליטה להעביר את הבקשה ליועץ המשפטי לקבלת חוות דעתו.

אף שהעמותה הפרה את חוזה החכירה (הקצאה) ועברה עברות בנייה, עד שנת 2007 לא פעלה העירייה בנמרצות לביטול ההקצאה ולא טיפלה בעברות הבנייה. רק בשנת 2007 הגיש נציג היועץ המשפטי לממשלה כתב אישום פלילי נגד העמותה בשל עברות הבנייה שעשתה ובשל אכלוס המבנה ללא תעודת גמר וללא טופס 4.

עיריית ירושלים מסרה בתשובתה מאוקטובר 2007 כי עמדת הלשכה המשפטית היא שבסיום ההליך הפלילי יוחלט אם להגיש נגד העמותה תביעה אזרחית על הפרת חוזה ההקצאה.

הקצאת מקרקעין לצורכי ציבור ברשויות המקומיות והפיקוח על השימוש בהם

מהממצאים שהובאו לעיל עולה כי העירייה מקצה קרקעות ללא בחינה מעמיקה וקפדנית של יכולתו של מוטב ההקצאה לממן את בניית המבנה המבוקש, היא אינה מפקחת על מילוי תנאי ההקצאה ועל התקדמות הבנייה (לרוב היא מגיבה רק בעקבות תלונות של תושבים או של גופים אחרים המבקשים לקבל לידיהם את המגרשים), ולאחר שנמצא כי גוף כלשהו הפר את החוזה שנחתם עמו, העירייה אינה פועלת בשיטתיות ובנמרצות לאכיפתו או לביטולו. בלי קשר להיבט ההקצאתי על העירייה לפעול למיצוי הדין עם עברייני הבנייה.

3. פיקוח ובקרה על נכסים שהוקצו באמצעות מתן רשות שימוש : בביקורת נמצאו ממצאים המעידים על ליקויים בפיקוח ובקרה על מבנים שהקצתה העירייה באמצעות מתן רשות שימוש.

(א) ממסמכי העירייה עולה כי עמותות שקיבלו ממנה רשות שימוש במבנים הוסיפו להשתמש בהם שנים רבות לאחר שתוקף חוזה ההקצאה שנחתם עמן פג, בלי לשלם לעירייה את דמי השימוש הסמליים שהיא גובה עבור הרשות להשתמש במבנה. לדוגמה, עם עמותה מסוימת נחתם חוזה למתן רשות שימוש עוד בשנת 1993, ומשנת 1994 לא הוסדר שימושה בנכס, אף שהיא נדרשה להסדיר אותו ואת תשלום דמי השימוש פעמים רבות.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית ירושלים כי עליה לפקח על המבנים שניתנה בהם רשות שימוש.

העירייה מסרה בתשובתה כי היא ערה לצורך במעקב וכי היא תגביר את הבקרה על מוטבי ההקצאה.

(ב) מועצת העירייה אישרה ל"עמותת מעיין החינוך הדמוקרטי" בסוף ינואר 2001 רשות שימוש בנכס עירוני. העמותה לא השתמשה בנכס זה, אך היא השתמשה בנכס אחר, ללא אישור ועדת הכספים והמועצה של העירייה ובלא שנחתם עמה חוזה רשות שימוש.

לעירייה נודע על תפיסת המקום רק בדצמבר 2004, ובאותו החודש פנה הממונה על הנכסים למנהלי העמותה כדי להסדיר את השימוש בנכס.

רק בינואר 2006 שילמה העמותה לעירייה את חובה בגין השימוש בנכס מאמצע דצמבר 2001 עד סוף דצמבר 2006. רק בפברואר 2007 הורה הממונה על נכסי העירייה להגיש תביעת פינוי כנגד העמותה.

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי אי-ידיעתה על השימוש הנעשה בנכסיה בשל היעדר פיקוח ובקרה אינה עולה בקנה אחד עם מינהל תקין ועם מחויבותה לשמירה על נכסיה.

עיריית נהרייה

ממסמכי עיריית נהרייה עולה כי היא אינה מפקחת כלל על השימוש בנכסיה חוץ מהמקלטים.

העירייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2007 כי עם השלמת יישום נוהל ההקצאות יוסדר הפיקוח על השימוש במקרקעין וייקבע האחראי מטעמה לפיקוח זה, כנדרש בנוהל.

עיריית בית שמש

בביקורת עלה כי מערך הפיקוח של עיריית בית שמש לבדיקת העמידה בתנאי ההקצאות מצומצם ואינו מבצע פעולות פיקוח סדירות. הפעולות הננקטות נגד מפרי חוזי ההקצאות מצומצמות אף הן. העירייה אינה מחזיקה ברישום מרוכז של הפרות של תנאי ההקצאה, וגם אינה מקיימת מעקב מסודר אחר תום תקופת ההקצאה. במקרקעין המוקצים לא נעשה ביקור שנתי, כנדרש בנוהל, והעירייה מסתפקת בתלונות המגיעות אליה על חריגות מהשימוש המותר על פי חוזה ההקצאה כמקור המידע הבלעדי; רק בעקבות מידע על שימוש שאינו תואם את תנאי ההקצאה או מידע על אי-שימוש בקרקע (דהיינו אי-עמידה בהתחייבות להשלים את פיתוח הקרקע בתוך שלוש שנים מיום חתימת החוזה) נעשה למוטב ההקצאה שימוע בוועדת ההקצאות, ואם טרם הוחל בבנייה נשקל ביטול ההקצאה. אם כבר הוחל בבנייה, והיא הופסקה בניגוד לתנאי החוזה, העירייה אינה מזדרזת לנקוט הליכים משפטיים. בהקשר זה ראוי להעיר גם כי התיאום בין מחלקת הנכסים בעירייה לבין מחלקת הפיקוח על הבנייה הוא מצומצם וחלקי.

נציגי משרד מבקר המדינה התרשמו כי הפיקוח המצומצם, ובכלל זה אי-נקיטת הליכים כלפי מפרי חוזה ההקצאה, תוצאתו היא פעמים רבות פגיעה אסתטית - הבולטת בייחוד ברמת בית שמש, שהבנייה בה חדשה וההשקעה בפיתוח הסביבתי בה ניכרת - וכן פגיעה במרקם העירוני ובזכוו משאב ציבורי מצומצם ויקר; לעתים מתלווה לכל אלה סיכון בטיחותי. להלן כמה דוגמאות לכך:

הקצאת מקרקעין לצורכי ציבור ברשויות המקומיות והפיקוח על השימוש בהם



תמונה מס' 6: בית כנסת שנבנה על גג גן ילדים ברחוב לכיש בבית שמש. בית הכנסת נבנה בלא היתר בנייה ובלא שחווה ההקצאה אושר בידי שר הפנים. הכניסה אל האתר ואל גרם המדרגות שמצד ימין, הסמוכה ליציאה מגן הילדים, חסומה על ידי השלט בלבד; בעת הסיור של נציגי משרד מבקר המדינה לא נעשו במקום עבודות כלשהן. (צולם ביוני 2007).



תמונה מס' 7: בניין שהוקם ברחוב נחל גילה בבית שמש. המבנה, שאינו גמור, משמש בחלקו לישיבה והאתר פרוץ לחלוטין. תוקף היתר הבנייה פג בתחילת 2006, ובמקום לא נצפתה בעת הסיור פעילות בנייה כלשהי. חוזה ההקצאה לא אושר בידי שר הפנים. (צולם ביוני 2007).



תמונה מס' 8: מבנה שהוקם על גן ילדים ברחוב רבי יהושע בבית שמש; במקום לא נעשו בעת הסיור עבודות כלשהן. (צולם ביוני 2007).

הקצאת מקרקעין לצורכי ציבור ברשויות המקומיות והפיקוח על השימוש בהם

הדעת נותנת שאילו דרשה העירייה הוכחת יכולת כספית ראויה לפני ההחלטה על הקצאות, רבים היו הסיכויים למניעת תופעות כגון אלה שתוארו לעיל. על כל פנים מהביקורת עלה ברורות כי העירייה לא נקטה בצעדים הדרושים על מנת להתמודד עם הקצאות כושלות אלה.

מועצה מקומית אלעד

מהביקורת עולה כי המועצה המקומית אלעד אינה מפקחת על מילוי התנאים להקצאת מקרקעין ואינה ממלאת דוחות פיקוח על ביקור בנכס כנדרש בנוהל.

על פי חוזי ההקצאה, על מוטב ההקצאה להתחיל בבנייה לא יאוחר משנה מיום חתימת החוזה ולסיימה לא יאוחר משלוש שנים מיום קבלת היתר הבנייה.

המועצה המקומית אלעד מסרה למשרד מבקר המדינה רשימת נכסים שהוקצו לעמותות בשנת 2000 - להקמת מוסדות דת וישיבות - ובה פירוט שלבי הבנייה על 20 קרקעות ושטחים על גגות של גני ילדים. מהמסמך עולה כי עד אוגוסט 2007 שמונה מהעמותות לא השלימו את בניית המבנה: חמש עמותות לא בנו דבר על המגרשים שהוקצו להן, עמותה אחת בנתה את יסודות המבנה בלבד ושתיים נמצאות בשלב גמר בניית המבנים; על עמותה אחת לא נמסר מידע מעודכן מהמועצה.

המועצה מסרה בתשובתה כי "קיים פיקוח מתמיד של המועצה על קיום תנאי ההקצאה ויישומה ואף אם לא ממלאים דוחות - המועצה עוקבת ויודעת בכל עת ועת אילו מן ההקצאות יושמו ובאיזה שלב". עוד מסרה המועצה כי "יישום ההקצאות באיזור זה [קרית החינוך] התעכב עקב מחלוקת פוליטית בישוב משך חודשים ושנים ארוכות, אשר מנעה מהעמותות ליישם ההקצאות משך אותה תקופה ארוכה...". המועצה הוסיפה כי היא "מתחייבת להמשיך ולעקוב אחר יישום ההקצאות, ובפרט להקפיד על נושא זה באשר להקצאות החדשות שאושרו בשנת 2007".

משרד מבקר המדינה העיר למועצה המקומית אלעד כי העובדה שחמש עמותות לא בנו דבר במשך כשבע שנים מעידה כי המועצה לא פיקחה באופן הדוק על יישום החוזים. על המועצה לשקול לבטל את הקצאת הקרקעות לעמותות אלה, ועליה לוודא את יישום החוזים.

ביטול הקצאה

1. מהביקורת בעיריות בית שמש וירושלים עולה כי הן נמנעות מלנקוט פעולות והליכים משפטיים נגד מפרי חוזי הקצאות, לעתים מחשש שהמפרים ידרשו מהן לפצותם על פעולות בנייה שעשו בקרקעות שהוקצו להם - אף שבחוזי ההקצאה נאמר מפורשות שהפרתם היסודית תוביל לפינוי ללא פיצוי.

לדוגמה: בהתכתבויות שהיו בעיריית ירושלים בנוגע לביטול ההקצאה לעמותת בית כנסת "לב רמות" ציין הממונה על נכסי העירייה, בספטמבר 2006: "זה לא כל כך פשוט לבטל הקצאה לגוף שכבר התחיל לבנות והשקיע כספים".

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי סעיף 8 לנוהל עוסק בביטול הקצאה. על פי סעיף זה אם מוטב ההקצאה לא השלים את פיתוח הקרקע, בכפוף לאפשרות מתן פרק זמן נוסף למילוי התחייבותו, יבוטל החוזה ולא יושבו לו הוצאותיו בגין פיתוח הקרקע שלא הושלם.

לדעת משרד מבקר המדינה, לאור הממצאים שהועלו בדוח, על משרד הפנים להנחות את הרשויות המקומיות בסוגיות עקרוניות הנוגעות לביטול הקצאה, ובכלל זה לקבוע באילו נסיבות תבוטל הקצאה, מהו ההליך שתבצע הרשות המקומית על מנת לבטל הקצאה (למשל האם נדרש שימוע), וכיצד עליה לנהוג אם הגוף שהוקצתה לו קרקע החל בבנייה ולא השלים אותה.

2. כאשר נעשה במבנה שימוש שונה מזה שלשמו הוקצתה הקרקע, יש חשש שכאשר יחזור המבנה לרשות המקומית, כפי שמחייב הנוהל, ידרשו ממנה מוטבי ההקצאה לתת להם פיצוי כספי בגין ההשקעה שנעשתה.

משרד הפנים ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2007 כי על הרשות המקומית לכלול בחוזי ההקצאה התחייבות כי הנכס ישמש אך ורק למטרה שלשמה הוקצה. באשר לסוגיית הפיצויים - המשרד הבהיר כי "יש מקום להוסיף להוראות הנוהל כי על הרשות המקומית להוסיף הוראה כזאת: במקרה שהקרקע תוחזר לרשות המקומית בשל אי עמידה בתנאים ובהתחייבויות הרשות המקומית לא תידרש לפצות את הגוף" (ההדגשה במקור).

מעריך פיקוח סדיר ויעיל הוא תנאי לניהולם התקין של נכסי הציבור ושל מערך ההקצאות. הפיקוח על מילוי תנאי ההקצאה הוא המנגנון העיקרי לאיתור הקצאה שכשלה. כמובן, בלי קשר להיבט ההקצאתי, על הרשויות המקומיות לפעול למיצוי הדין עם עברייני בנייה.



הקרקע היא משאב יקר ומוגבל ויש לעשות בה שימוש מושכל. העמדת מקרקעין ציבוריים לשימוש הציבורי, גם אם אין בה אלא מתן רשות לשימוש מוגבל בזמן, היא הליך בעל משמעויות ניכרות, ולעתים יש בה משום קביעת עובדה לדורות. מכאן החשיבות שבהקפדה על תקינות הליך ההקצאה של קרקעות ונכסים ועל יעילות הבקרה והפיקוח על הנעשה בהם.

בהקצאת הקרקע לשימוש ציבורי ברשויות המקומיות שנבדקו הועלו ליקויים, חלקם מהותיים, הן בתהליך ההקצאה והן במערך הבקרה והפיקוח על הקרקעות והמבנים שהוקצו.

על הרשויות המקומיות להכין פרוגרמה, בין היתר על פי "תדריך תכנון להקצאת קרקע לצורכי ציבור". הפרוגרמה, שבה ייקבעו ייעודים לקרקעות שבתחום שיפוטה של הרשות המקומית, תאפשר לרשות לעשות שימוש מושכל בקרקעות ובמבנים לפי צורכי אוכלוסייתה וצביונה. לשם כך על משרד הפנים להודיע לרשויות על עצם קיומו של התדריך ולהבהיר להן מה הדרישות של המשרד בנוגע לפרוגרמה.

מן הראוי כי אחת לכמה שנים יבדקו הרשויות המקומיות את המבחנים להקצאת נכסים שקבעו ויתאימו אותם לשינויים שהתרחשו בהן, לעקרונות שנקבעו בנוהל ולתהליך. על הרשויות שטרם קבעו מבחנים לעשות זאת.

כדי למנוע ככל האפשר את האפשרות שבניית המבנה על הקרקע שהוקצתה תיפסק בהיעדר מימון, מן הראוי שהרשויות המקומיות יקפידו לדרוש ביטחונות כספיים נאותים.

הרשויות שטרם חתמו על חוזים עם הגופים שלהם הקצו קרקעות ומבנים במהלך השנים, נדרשות לעשות זאת כדי לשמור על זכויותיהן בנכסיהן, ועליהן להעביר את החוזים לשר הפנים לקבלת אישורו. על הרשויות ועל משרד הפנים לפעול, כל אחד בתחומו, לזירוז הליכי אישור החוזים.

הנוהל אינו מפרט את קשרי הגומלין בין ועדת המשנה של המועצה לוועדת ההקצאות של הרשות המקומית ואינו מפרט את סמכויותיה של ועדת המשנה. על הרשויות ככלל ועל עיריית ירושלים בפרט לפעול למניעת התערבות של הדרג הפוליטי (ועדת המשנה וגורמים נבחרים אחרים) בדיוני ועדת ההקצאות, שכן התערבות זו עלולה לפגוע בעצמאותה ובשיקול דעתה המקצועי של ועדת ההקצאות, והיא מנוגדת לעקרונות שבבסיס הנוהל, המדגיש את ההפרדה בין הדרג המקצועי ובין דרג הנבחרים. על משרד הפנים לחדד נקודה זו לגבי ועדת המשנה. כמו כן, מן הראוי שראש עיריית בית שמש, מר דניאל וקנין, יימנע ממעורבות בהליך ההקצאה ויותר את הטיפול בה עד להבאתה לפני מועצת העירייה נקי אף ממראית עין של לחץ פוליטי.

נכסי הציבור מופקדים למשמרת בידי הרשויות המקומיות ולכן עליהן לקבל את החלטותיהן בעניין הקצאת נכסים אלה בהתאמה לנוהל, להיצע הקרקעות ולצורכי תושביהן ולהקפיד לקיים תהליך הקצאת מקרקעין חסכוני, שוויוני, ושקוף תוך מניעת פגיעה בטוהר המידות. כמו כן, עליהן לדאוג לקיומו של ספר הקצאות מלא ומעודכן כל העת, ולקיים מערך בקרה ופיקוח סדיר ויעיל על המקרקעין שהקצו.

על מנת להבטיח שנכס ציבורי לא יועמד לרשות גוף שחדל לפעול או שאינו פועל כראוי, מן הראוי שמשרד הפנים ישקול לכלול בנוהל הוראה המחייבת את מוטבי ההקצאה להגיש בכל שנה לרשויות המקומיות מסמכים נוספים על הנדרש בנוהל, המעידים על פעולותיהם השוטפות, כגון אישור ניהול תקין.

נוהל משרד הפנים בנוגע להקצאת קרקעות ומבנים ללא תמורה או בתמורה סמלית מסדיר את הקצאת הקרקעות ברשויות המקומיות וקובע נורמות מקצועיות, שקופות ושוויוניות הברורות לכול. עם זאת, לאחר שחלפו שבע שנים מכניסתו לתוקף, מן הראוי שמשרד הפנים יבחן את מידת יישומו וינחה את הרשויות כיצד יש לפעול, בייחוד בסוגיות עקרוניות שיש בהן חוסר בהירות, כגון: ביטול הקצאה לגוף שאינו עומד בתנאי ההקצאה או חדל לפעול.

