

## מינהל מקרקעי ישראל

---

### **פעולות הביקורת**

במשרד הראשי ובמחוזות הצפון, ירושלים והמרכז של מינהל מקרקעי ישראל נבדקו פעולותיו למנוע גביית כספים שלא כדין בפרויקטים של הרחבת יישובים חקלאיים.

במינהל מקרקעי ישראל ובמחוז הצפון שלו נבדקה פעולתו בכל הנוגע לפיתוח היישוב הקהילתי כפר ורדים שבגליל והבקרה שקיים על פעולות של חברה פרטית שבנתה ושיוקה את היישוב.



## **גביית כספים ממתישבים ב"הרחבות" ביישובים חקלאיים**

### **תקציר**

בראשית שנות התשעים של המאה העשרים החליטה מועצת מקרקעי ישראל (להלן - המועצה) לאפשר לאגודות חקלאיות (להלן - אגודות) להפשיר קרקע חקלאית לבנייה למגורים (להלן - הרחבה) עבור גורמים אשר האגודות המליצו עליהם למינהל מקרקעי ישראל (להלן - המומלצים). מדיניות זו נועדה לחיזוק היישובים על ידי הוספת אוכלוסייה צעירה ולמציאת פתרון דיור לבני מושבים שלא הוגדרו "בנים ממשיכים" ועל כן לא היו זכאים ליחידת דיור בנחלת ההורה.

בשנת 1995 קיבלה המועצה את החלטה 737, אשר נתנה למומלצי האגודות הטבות כלכליות באמצעות הנחה במחיר הקרקע ואת האפשרות לחכור את המגרשים ללא מכרז. אולם במקרים רבים התנו האגודות את המלצותיהן בכך שהמועמד לחכירת מגרש בהרחבה ישלם להן את ההפרש בין דמי החכירה המופחתים שגבה ממנו מינהל מקרקעי ישראל (להלן - המינהל) לבין מחיר השוק של הקרקע (להלן - כספים שנגבו שלא כדין)<sup>1</sup>. אגודות או גורמים שפעלו מטעמן גבו מהמומלצים סכומים ניכרים בעד ההמלצה, עשרות אלפי דולרים למגרש ואף יותר.

בפברואר 1999, בעקבות החלטתו של בית המשפט העליון בעניין בארותיים<sup>2</sup>, הנחה היועץ המשפטי לממשלה דאז, מר אליקים רובינשטיין, את שר התשתיות הלאומיות ויו"ר המועצה דאז, מר אריאל שרון, לפעול למניעת גביית כספים שלא כדין (להלן - הנחיית היועץ המשפטי לממשלה). היועץ ציין כי העובדה שמועמדים פוטנציאליים מוכנים לשלם תמורת הזכות להיכלל ברשימת המומלצים אינה מקנה לאגודה או לאחרים זכות להתעשר מהחכרת המגרשים.

דרך המלך לשיווק מגרשים בכלל היא מכרז. דרך זו מבטיחה כעיקרון את שיווק המגרש במחיר השוק. בפברואר 2003 קיבלה המועצה את החלטה 959, אשר החליפה את החלטה 737 וקבעה במפורש כי האגודות או גורמים מטעמן לא יגבו כספים נוספים על עלויות הפיתוח שיאשר המינהל. כמו כן ביטלה ההחלטה את ההנחה הייחודית בדמי החכירה בהרחבות, אולם אפשרה את המשך שיווק המגרשים בפטור ממכרז על בסיס שומות שיכין המינהל למגרשים.

### **פעולות הביקורת**

במהלך שנת 2007 הגיעו למשרד מבקר המדינה תלונות שאגודות רבות או גורמים מטעמן גובים כספים שלא כדין ממומלצים - הן במרכז הארץ, שם גבה המינהל דמי

1 כבר בדוח שנתי 350 (2000), בפרק "הרחבות מגורים ביישובים חקלאיים", עמ' 580, ציין מבקר המדינה כי הפער הניכר בין דמי החכירה שגבה המינהל בעד המגרשים בהרחבות לבין מחיר השוק שלהם (בעיקר במרכז הארץ) עודד סחר במגרשים.

2 ע"א 3962/97 בארותיים מושב עובדים נ' ארד ואח', נב(4), 614.

חכירה מלאים, והן בפריפריה, שם גבה המינהל דמי חכירה מופחתים בהתאם להחלטות המועצה. בעקבות זאת בדק משרד מבקר המדינה בחודשים ספטמבר 2007 עד אוגוסט 2008 את יישום הנחיית היועץ המשפטי לממשלה במינהל, ובפרט אם אפשר המינהל לאגודות או למישהו מטעמן לנצל את ההרחבות לגביית כספים שלא כדין ואם הפעיל מנגנוני בקרה בנידון. הבדיקה נערכה במינהל, במועצה האזורית גליל עליון, במועצה האזורית עמק הירדן ובמשרד הבינוי והשיכון.

## עיקרי הממצאים

### גביית כספים שלא כדין

1. גביית כספים שלא כדין במרכז הארץ: במרכז הארץ שיווק המינהל למומלצים מגרשים בהרחבות בפטור ממכרז תמורת דמי חכירה מלאים - 91% משומת השמאי הממשלתי. מושב א' במרכז הארץ יזם הרחבה בסוף שנות התשעים, בהתאם להחלטה 959. המושב אפשר לכל אחד מחברי האגודה להמליץ על מועמד מטעמו (להלן - זכות ההמלצה). שווי הקרקע נקבע על פי שומה, אך מאחר שהערכת הקרקע של השמאי הממשלתי הייתה נמוכה ממחיר השוק, יכלו חברי האגודה לגבות לכיסם עבור זכות ההמלצה סכומים עודפים של מאות אלפי שקלים למגרש, ששיעורם כשיעור הפער בין מחיר השוק למחיר שקבע השמאי הממשלתי. יוצא אפוא שגם שיווק מגרש שנגבו עבורו דמי חכירה מלאים אינו מונע גביית כספים שלא כדין, ויש בכך פגיעה כלכלית בקופת המדינה.

2. גביית כספים שלא כדין בפריפריה: (א) באוקטובר 2000 אישרה המועצה, על דעת היועץ המשפטי לממשלה, את החלטה 888, אשר הכשירה גביית כספים ממומלצים ביישובי קו העימות. הנהלת המינהל קבעה תקרה לסכומים המותרים לגבייה לפי החלטה זו, וכן קבעה שגביית הסכומים כפופה לבקרה פרטנית שלה; תוקף החלטתה הוארך פעמים מספר עד שנת 2008.

החלטה זו אינה מעודדת את ההתיישבות בקו העימות, ולו מן הטעם שהיא מייקרת את המגרשים בהרחבות, ועל כך עמד גם מנהל המינהל דאז, מר יעקב אפרתי, במכתבו ליו"ר המועצה מדצמבר 2006. אולם נמצא כי בדיון המועצה לקראת הארכת תוקפה של החלטה 888 שהתקיים במרס 2007 לא הציגה הנהלת המינהל את התנגדותה להחלטה אלא יזמה את הארכת תוקפה.

בדיקת יישומה של החלטה 888 מעלה כי חלק מהיישובים בקו העימות גבו כספים ממומלצים בלא שהגישו בקשות בהתאם להחלטה זו ואף גבו סכומים שחורגים מהתקרה שקבע המינהל.

(ב) בהתאם לנוהלי המינהל, יכלו האגודות לבנות, באמצעות קבלן, עד 80% מהבתים ששווקו בהרחבות (להלן - בנייה מרוכזת) בכפוף לאישור המינהל. נמצא כי מספר קיבוצים במועצה האזורית גליל עליון התקשרו בעידוד המועצה עם יזמים לשם בנייה מרוכזת ללא אישור המינהל. אף שבידי המינהל היה המידע בעניין, הוא לא נקט צעד כלשהו להפסקת הבנייה.

(ג) נמצא כי שני קיבוצים בקו העימות במועצה האזורית גליל עליון לא ביקשו את אישור המינהל לגבות כספים בהתאם להחלטה 888. כמו כן נמצא, שבתצהירים

שהגישו המומלצים והקיבוצים למינהל הם הצהירו על בנייה עצמית ועל גביית הוצאות הפיתוח המאושרות בלבד. ואולם בפועל הם התקשרו עם יזם לצורך בנייה מרוכזת ללא אישור המינהל, והקיבוצים גבו עשרות אלפי ש"ח לבית שלא כדין: למשל קיבוץ א', על פי הסכם שנחתם בינו לבין היזם, גבה עבור 83 מגרשים ששווקו בהרחבה 7.2 מיליון ש"ח שלא כדין.

בקיבוץ ב' אפשרה האגודה למומלצים לבנות את ביתם גם בבנייה עצמית. נמצא כי בעוד עלויות הפיתוח שאישר המינהל לגבות ממומלצים במגרשים לבנייה עצמית היו כ-120,000 ש"ח בלבד כולל מע"מ, גבה יזם ב' (שאתו התקשר קיבוץ ב' לביצוע עבודות הבנייה והפיתוח) ממומלצים שונים סכומים שהגיעו ל-300,000 ש"ח למגרש בבנייה עצמית. הסכומים הנוספים שגבה הוגדרו כסכומים עבור עבודות נוספות, ובייחוד עבודות פיתוח בתוך המגרש, הוצאות משפטיות, הוצאות בגין התקשרות עם מוסדות וליווי המשתכן. יתר על כן, נמצא כי חלק מסכומים אלה כבר נכללו בעלויות הפיתוח שאישר המינהל, וכי סכומים אחרים לא ניתן היה לאשר בהתאם לנוהל המינהל.

עוד נמצא כי אף שבידי מנהל מחוז צפון של המינהל היה מידע על גביית כספים שלא כדין, הוא לא פעל כמתחייב מתפקידו לוודא שהוראות המינהל מיושמות הלכה למעשה - אלא אפשר את המשך שיווק המגרשים ביישובים אלה.

יוצא אפוא שתכנית הרחבה, שתכליתה לאפשר לאגודות להגדיל את מספר תושביהן על ידי עידוד אוכלוסייה צעירה להעתיק את מקום מגוריה אליהן, הפכה לפרויקט עסקי גרדא, שבו הרווח הכלכלי מתחלק בין היזם לבין האגודה. לבד מן העובדה שהדבר אסור, הוא פוגע במטרת ההרחבות, ובפרט בעידוד ההתיישבות ביישובי עדיפות לאומית וקו העימות.

אף שהנהלת המינהל הייתה מודעת לכך שאגודות רבות גובות כספים שלא כדין, היא לא פעלה כמתחייב מאחריותה ולא הקימה מנגנוני פיקוח נדרשים. גם כאשר קיבלה החלטות על הקמת מנגנוני פיקוח, היא לא פעלה כדי ליישם את החלטותיה, לא יזמה דיון במועצה על גביית כספים שלא כדין ולא הציגה לה את הנושא על כל צדדיו.

### בקרת מחוזות המינהל על הבנייה המרוכזת

החלטות המינהל העניקו למנהלי המחוזות במינהל את האחריות המינהלית לאשר ולבחון פרטנית את עלויות הבנייה של כל דגם בית אשר הציגו יזמים ואגודות לפני קבלת אישור המינהל לבנייה מרוכזת. בה בעת, הנהלת המינהל לא הקצתה למנהלי המחוזות את המשאבים הנדרשים כדי לבדוק את עלויות הבנייה של הבתים במסגרת זו. סוף דבר - מנהלי המחוזות אישרו ללא בדיקה ואף ללא בקשת הסבר מחירי בנייה חריגים בכל קנה מידה הגבוהים בעשרות אחוזים מהמחירים המקובלים בענף הנדל"ן. במספר יישובים שנבדקו הגיע הפער עד 60%.

### סיכום והמלצות

ממצאי דוח זה מלמדים כי גביית הכספים שלא כדין מחוכרי מגרשים בהרחבות נמשכת אף ביתר שאת - זאת הודות לפער שבין מחיר השוק ובין המחיר שקבע

המינהל ובשל אזלת ידו של המינהל, שאינו מפקח על הליך שיווק המגרשים. המינהל הסתפק בקביעת כללים, אולם לא פעל לאכוף אותם הלכה למעשה. אף שהנהלתו ידעה היטב שהחלטות המועצה בנושא ההרחבות והנחייתו של היועץ המשפטי לממשלה אינן נאכפות, משום שלדעתה אין למינהל היכולת לפקח על אי-גביית כספים שלא כדין היא לא פעלה כדי לשנות את מדיניות המועצה בעניין זה.

בשל הפוטנציאל הכלכלי הטמון בפרויקט ההרחבות, ולנוכח העובדה ששיווק הקרקע בפטור ממכרז וההוראות שנקבעו בעניין שיווקה לא היה בכוחן למנוע גביית כספים שלא כדין - אין מנוס מהמסקנה שהמינהל צריך לנהוג במגרשי ההרחבות מנהג בעלים, כמו בכל קרקע אחרת שבניהולו: את המגרשים במרכז הארץ עליו לשווק במכרז פומבי, ואילו בפריפריה ובקו העימות עליו להפעיל מנגנוני פיקוח ובקרה שיבטיחו כי המשתכן הוא שייחנה מהסובסידיות שנותנת המדינה בהנחות בקרקע ובדמי פיתוח.

אשר לאגודות שגבו כספים שלא כדין, מן הראוי שהמינהל ישקול עם יועציו המשפטיים את האפשרות של ביטול החוזים והשבת הכספים למתיישבים.



## מבוא

חוק מקרקעי ישראל, התש"ך-1960, הסמיך את מועצת מקרקעי ישראל (להלן - המועצה) לקבוע את מדיניות מינהל מקרקעי ישראל (להלן - המינהל), לפקח על פעולותיו ולאשר את תקציבו. בכפוף למנהל המינהל פועלת הנהלתו אשר מגשימה את המדיניות שמתווה המועצה.

בשנות השישים של המאה העשרים אפשרה המועצה למינהל להחכיר קרקע חקלאית למתיישבים החקלאיים לעיבוד ולמגורים. לבעלי הזכות בנחלה ניתנה הזכות להקים בה יחידת מגורים ויחידת מגורים נוספת ל"בן ממשיך". החל בראשית שנות התשעים החליטה המועצה על הכללים להקצאת מגרשים למטרת מגורים באגודות יישובים: מושב עובדים, כפר שיתופי או אגודה שיתופית חקלאית (להלן - החלטה 612 ואגודות, בהתאמה). ההחלטה אפשרה לאגודות חקלאיות ליוזם הפשרה של קרקע חקלאית בשטח המשבצת<sup>3</sup> לבניית יחידות דיור בפטור ממכרז למומלצים אשר האגודה המליצה עליהם בפני המינהל (להלן - מומלצים והרחבה, בהתאמה), כפי שעולה מדוח הצוות הבין-משרדי לבחינת מכלול ההיבטים הנוגעים לשינוי ייעודה של קרקע חקלאית<sup>4</sup>. מדיניות זו נועדה לחיזוק היישובים על ידי הוספת אוכלוסייה צעירה ולמציאת פתרון דיור לבני מושבים שלא הוגדרו כבנים ממשיתים ועל כן לא היו זכאים ליחידת דיור בנחלת ההורה.

בשנת 1995 קיבלה המועצה בעניין ההרחבות החלטה אשר החליפה את החלטה 612 (להלן - החלטה 737). החלטה זו נתנה לאגודות הטבה כלכלית באמצעות הנחה במחיר הקרקע ואפשרה למומלצים שהן בחרו לחכור את המגרשים ללא מכרז. אולם במקרים רבים, בניגוד למטרה שלשמה ניתנו ההטבות - מימוש מדיניות ההרחבות - גבו אגודות ממועמדים כספים בשיעור ההפרש בין דמי

3 השטח המיועד למגורים ולעיבוד חקלאי של כל חברי האגודה.

4 דוח הצוות הבין-משרדי לבחינת מכלול ההיבטים הנוגעים לשינוי ייעודה של קרקע חקלאית מדצמבר 2000.

החכירה המופחתים שגבה המינהל לבין מחיר השוק של הקרקע, וזאת - בתמורה לקבלת המלצת האגודות כי המגרש יוחזר למועמד אשר שילם כספים אלו (להלן - כספים שנגבו שלא כדין)<sup>5</sup>.

בפברואר 1999, בהמשך להחלטתו של בית המשפט העליון בעניין בארותיים<sup>6</sup> (להלן - פס"ד בארותיים), הנחה היועץ המשפטי לממשלה דאז, מר אליקים רובינשטיין, את שר התשתיות הלאומיות ויו"ר המועצה דאז, מר אריאל שרון, לפעול למניעת גביית כספים שלא כדין (להלן - הנחיית היועץ המשפטי לממשלה).

היועץ המשפטי לממשלה ציין כי בית המשפט העליון עמד על "חלוקת התפקידים" בין המינהל לבין האגודות: האגודה היא רק גוף ממליץ; ההחלטה על ההתקשרות עם המשתכנים היא של המינהל בלבד. לפיכך שמורה בידיו הסמכות שלא להתקשר בהסכם כאשר המלצת האגודה נוגדת את מדיניותו או כאשר ההמלצה נגועה בפגמים כמו שרירות, אפליה וחוסר תום לב.

היועץ המשפטי לממשלה הבהיר כי העובדה שהמועמדים הפוטנציאליים מוכנים לשלם תמורת הזכות להיכלל ברשימת המומלצים אינה מקנה לאגודה או לאחריים זכות להתעשר מהמגרשים אשר הוקצו בהרחבה. החלטה 737 נועדה בראש ובראשונה לאפשר לכל יישוב להגדיל את אוכלוסייתו ובמסגרת זו לאפשר לבני המקום שבגרו להתיישב ולבנות את ביתם בו. מדיניות מועצת מקרקעי ישראל לאפשר לאגודות השיתופיות להמליץ על מועמדים לקבלת המגרשים אינה יכולה לשמש אמצעי לגביית תשלום הפרש בין המחיר המופחת לבין מחיר השוק.

בתים בהרחבות נבנו בשני אופנים: בנייה עצמית; בנייה מרוכזת - החלטות הנהלת המינהל משנת 2001 ומשנת 2005 אפשרו לאגודות לחייב מומלצים לרכוש בתים מחברות בנייה שעמן התקשרו האגודות בהיקף שלא חרג מ-80% מהמגרשים בהרחבה. על הבונים במרוכז ועל הבונים באופן עצמאי חלו הכללים שקבעו בית המשפט העליון בפס"ד בארותיים, והיועץ המשפטי לממשלה - בהנחייתו משנת 1999.

בהתאם לבג"ץ הקשת המזרחית<sup>7</sup>, אשר ביטל בין השאר את החלטה 737, קיבלה המועצה במקומה בפברואר 2003 את החלטה 959 שקבעה, בין היתר, כי המינהל ימשיך לשווק את המגרשים בפטור ממכרו על בסיס שומות שהוא יכין למגרשים אלה (להלן - החלטה 959).

עוד קבעה ההחלטה שהמומלץ ישלם למינהל דמי חכירה מהוונים בהתאם לאזור הגאוגרפי שבו שוכן היישוב; למשל, ביישובים במרכז הארץ ישלם המומלץ למינהל את מלוא דמי החכירה המהוונים בשיעור של 91% מן השומה. מנגד, ביישובי קו העימות בגבול לבנון לא ישלם החוכר דמי חכירה כלל בהתאם להחלטת המועצה 625 מינואר 1994 (להלן - החלטת המועצה בדבר שווי הקרקע ביישובי קו העימות). דהיינו החלטה 959 ביטלה את ההנחה הייחודית בדמי החכירה שהנהיגה החלטה 737 בהרחבות. ההחלטה קבעה במפורש כי יישוב חקלאי או מישהו מטעמו לא יגבה ממומלצים סכומים שחורגים מעלויות הפיתוח.

במהלך שנת 2007 הגיעו למשרד מבקר המדינה תלונות שאגודות רבות או גורמים מטעמן גובים כספים שלא כדין בשיטות שונות ממומלצים הן במרכז הארץ - שם גבה המינהל דמי חכירה מלאים, והן בפריפריה - שם גבה המינהל דמי חכירה מופחתים בהתאם להחלטות המועצה.

משרד מבקר המדינה בדק במהלך החודשים ספטמבר 2007 עד אוגוסט 2008 את יישום הנחיית היועץ המשפטי לממשלה במינהל ובפרט אם אפשר המינהל לאגודות או לגורם מטעמן לנצל את ההרחבות לצורך גביית כספים שלא כדין ואם הפעיל מנגנוני בקרה בנידון. הבדיקה נערכה במינהל

5 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 2000, 2001, "הרחבות מגורים ביישובים חקלאיים", עמ' 580.

6 ע"א 3962/97 בארותיים מושב עובדים נ' ארד ואח', נב(4), 614.

7 בג"ץ 244/00 עמותת שיח חדש נ' שר התשתיות הלאומיות. נו(6), 25.

מקרקעי ישראל, במועצה האזורית גליל עליון, במועצה אזורית עמק הירדן ובמשרד הבינוי והשיכון.

## גביית כספים שלא כדין

### גביית כספים שלא כדין בערכי קרקע מלאים

כאמור, החלטה 959 ביטלה את ההנחה הייחודית בדמי החכירה שהחלטה 737 קבעה. ביישובים במרכז הארץ שעליהם חלה החלטה 959, אמור היה המומלץ לשלם דמי חכירה מלאים למינהל וכך להבטיח, בין השאר, שהאגודות או מישהו מטעמן לא יגבה מהמומלץ את הפרש בין דמי החכירה המופחתים שגבה המינהל בהרחבות לבין מחיר השוק של הקרקע.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי למרות הנחיית היועץ המשפטי לממשלה והשינויים שבאו לידי ביטוי בהחלטה 959, לא יצר המינהל מנגנוני פיקוח יעילים על ההרחבות וכתוצאה מכך המשיכו אגודות חקלאיות לגבות כספים שלא כדין מהמשתכנים. כספים אלה נגבו ללא תלות בשיטת הבנייה ובאזור ההרחבה. להלן פירוט:

נמצא כי בשני מושבים (להלן - מושב א' ומושב ב') במרכז הארץ ובאזור בית שמש גבו האגודות כספים שלא כדין למרות שדמי החכירה בהרחבות אלה היו דמי חכירה מלאים.<sup>8</sup>

### סחר בזכויות בגלל שומה נמוכה ממחיר השוק

דרך המלך לשיווק מגרשים היא מכרז - כך מבטיחים שהמגרש יימכר במחיר השוק. כאמור, החלטה 959 קבעה שהמגרשים בהרחבה ישווקו בפטור ממכרז על בסיס שומות שהמינהל יכין למגרשים אלה. אולם אם השומה אינה מדויקת, גם כאשר המינהל גובה דמי חכירה מלאים (91% מערכה)<sup>9</sup>, עלול להיווצר הפרש בינה למחיר השוק אשר האגודה או גורמים מטעמה עלולים לגבות ממועמדים עבור המלצתם למינהל. סחר בזכויות בהרחבה כשהמינהל גובה דמי חכירה מלאים עלול להעיד כי שומת ערך הקרקע נמוכה ממחיר השוק.

מושב א' נמצא באזור המרכז. בסוף שנות ה-90 יזמה האגודה שלו תכנית הרחבה קהילתית שנכללים בה 82 מגרשים בשטח המשבצת של המושב. עוד בשנת 1997 אפשרה האגודה לכל אחד מחבריה להמליץ בפניה על מועמד מטעמו למגרש מסוים בהרחבה (להלן יכונה הממליץ נותן הזכות, והמומלץ - מקבל הזכות), והיא הייתה אמורה להמליץ למינהל על מקבל הזכות מטעמה.

1. הברדיקה מעלה כי הענקת הזכות לחבר אגודה להמליץ על מועמד מטעמו למגרש בהרחבה אפשרה לחברי האגודה לסחור בזכויות, עבורן שולמו סכומים גדולים שהגיעו למאות אלפי שקלים. החל משנת 2005 הצטברו במינהל עדויות ותלונות כי במושב מתנהל סחר זכויות בכל הנוגע למגרשים בהרחבה. בתלונות שנשלחו בין השאר למינהל, לרשם האגודות השיתופיות, למשרד

8 מן הראוי להבהיר כי גם בגביית דמי חכירה מלאים גלומה הנחה משווי השוק של מגרש בשיעור של 9%, אשר במרכז הארץ משמעו הפרש של אלפי ש"ח.

9 דמי חכירה מהוונים - דמי חכירה שנתיים בשיעור של 5% מערך הקרקע לשנה, משולמים מראש ל-49 שנים, לפי מקדם היוון של 5% (סכום זה שווה בנוסחת החישוב ל-91% מערך הקרקע).



הפנים ולמשרד מבקר המדינה, מ-2005 עד 2007, טענו מתלוננים כי זכות ההמלצה נסחרת ונמכרת לכל המרובה במחיר. לתלונות צורפו הסכמים משנת 2005 בין מומלצי האגודה לבין מקבלי הזכות. תלונות אלה עלו בקנה אחד עם המידע בדבר סחר בזכויות במושבים שהיה גלוי לעיני כול ואף הופיע בפרסומים פומביים: במאי 2008 פורסמה באינטרנט מודעה אשר הוצעה בה למכירה זכות לחכירת מגרש בהרחבת המושב. בשיחה שניהל צוות משרד מבקר המדינה עם מפרסמת המודעה - נותנת הזכות - היא הבהירה כי היא מעוניינת למכור את זכותה להמלצה תמורת 600,000 ש"ח.

רק בעקבות פניית משרד מבקר המדינה במאי 2008 למנהל מחוז המרכז במינהל דאו בבקשה לקבל העתק מהחוזים שנחתמו בין בעלי הזכויות לבין אגודת המושב, נמסרו ביוני 2008 לידי המינהל הסכמים נוספים, להסכמים שנמסרו בתלונות, בין נותני זכות לבין מקבלי הזכות, ובכלל זה הסכם שנחתם באפריל 2006 בעניין העברת זכויות על מגרש בהרחבה בין נותן הזכות לבין מקבלי הזכות. מההסכם עולה שמקבלי הזכות ישלמו סכום בש"ח השווה ל-72,500 דולר<sup>10</sup> (334,000 ש"ח), ובתמורה יודיע נותן הזכות לאגודה כי הסכים לוותר על זכותו למגרש בהרחבה למען מקבלי הזכות. ואכן, בנובמבר 2006 הודיעה האגודה השיתופית של המושב למינהל שמקבלי הזכות הם מומלצי האגודה לחכירת המגרש.

בתשובתו מאוגוסט 2008 של מנהל לשכת תל אביב והמרכז באגף שומת מקרקעין במשרד המשפטים (ראו בהמשך) למשרד מבקר המדינה הוא ציין כי יש לו נתונים על עסקה מפברואר 2007 למכירת זכות בלבד במושב א' תמורת 400,000 ש"ח, דבר המאשש את טענת משרד מבקר המדינה בדבר הסחר בזכויות במושב.

מלכתחילה ייעד ועד האגודה לכל אחד מבעלי הנחלות ומשקי העזר זכות למגרש אחד בהרחבה. להקצאת המגרשים העביר המושב למינהל שתי רשימות מומלצים. האחת כונתה רשימת מומלצים ראשונית והאחרת - רשימת מומלצים עדכנית. מרשימת המומלצים העדכנית עולה כי לשש משפחות של חברי אגודה הומלצו שניים-שלושה מגרשים; חלקם קנו זכות למגרש בכסף.

2. שומת המינהל: בינואר 2005 קבע המינהל כי על ההרחבה במושב א' תחול החלטה 959. לאחר מכן העריך שמאי המקרקעין מטעם המינהל בפברואר 2006 את שווי הקרקע של 82 המגרשים בפרויקט ההרחבה של המושב בכ-1,060,000 ש"ח בממוצע למגרש<sup>11</sup>. ביולי 2007 הכין שמאי המינהל שומה נוספת<sup>12</sup> אשר עליה השיג המושב בפני השמאי הממשלתי. עקב כך קבעו נציגי השמאי הממשלתי באפריל 2008 כי שווי מגרש ממוצע הוא כ-866,000 ש"ח<sup>13</sup>.

א. בעניין קביעת השווי של השמאי הממשלתי מעיר משרד מבקר המדינה כי עוד באפריל 2006 נמכרה זכות בהרחבה תמורת 334,000 ש"ח ובפברואר 2007 נמכרה זכות ב-400,000 ש"ח. יוצא אפוא כי כבר באותו מועד - אפריל 2006 - היו סממנים שהשומה הראשונה נמוכה ממחיר השוק. לא זו בלבד שהשמאים לא העלו את המחיר הממוצע של מגרש בהרחבה, אלא הם אף הורידו אותו בכ-20% בממוצע.

ב. סמוך למועד קביעת השומה הסופית בידי השמאי הממשלתי, התברר מתוצאות מכרזים פומביים שערך המינהל כי ביישוב כפרי סמוך למושב א' היה מחיר המגרש גדול בכ-50% בממוצע משומת מגרש במושב א' והפער בין מחיר מגרש ביישוב אחר - באזור השרון - לבין שומת מגרש במושב א' גדל עד 90%.

10 ובכלל זה החזר הוצאות של נותן הזכות בגין המגרש.

11 בגין כל זכויות הבנייה.

12 בהתאם להחלטת המועצה 984 מדצמבר 2003 יש לעדכן את השומה מדי שנה.

13 בגין כל זכויות הבנייה.

**יוצא איפוא, ששווי המגרשים שקבעו שמאי המינהל והשמאי הממשלתי אינו עולה בקנה אחד עם מחיר השוק של מגרשים אלה.**

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיולי 2008 הסביר מושב א' כי הוא לא היה מעורב בהסכמים ככל שהיו בין נותני הזכות ומקבלי הזכות. עוד ציין המושב כי אין פסול בהעברת זכויות המלצה למגרש בהרחבה, כל עוד המושב אינו זה שגובה כספים עבור ההמלצה. המינהל גבה את דמי החכירה המלאים עבור הקרקע, כך שהסכומים שהועברו ממקבלי הזכות לנותני הזכות היו לכל היותר החזר הוצאות ששילמו מקבלי הזכות לנותני הזכות.

**משרד מבקר המדינה מעיר כי לא היה מקום מלכתחילה להעניק את זכות ההמלצה לחברי האגודה - דבר שגרם לסחר בזכות ההמלצה. עוד יש להעיר כי הסכומים שנגבו בגין זכות ההמלצה הם מעבר להחזר ההוצאות ששילמו מקבלי הזכות.**

3. טיפול המינהל בסחר בזכויות: היות שהצטברו במינהל תלויות על סחר בזכויות במושב א', ראוי היה כי ינקוט פעולה שתמנע אותו. היה ראוי שהמינהל יכיר את היקף התופעה וידרוש כתנאי למימוש עסקאות עם מומלצים לבדוק אם נכרתו חוזים לרכישת זכויות. אילו היה המינהל מוצא שאכן נכרתו חוזים כאלה, היה עליו להכין שומה נוספת כדי להבטיח שמחיר הקרקע יהיה מחיר השוק.

הבדיקה העלתה כי רק בדיון במרס 2008 קבעה הנהלת המינהל כי רק במגרש שלגביו מתקבלת תלויה על סחר בזכויות, יוקפא הטיפול ויחל הליך בירור.

כאמור מושב א' העביר למינהל במהלך אפריל 2008 שתי רשימות מומלצים, האחת רשימת מומלצים ראשונית והאחרת רשימת מומלצים עדכנית. השוואת הרשימות ובדיקתן העלתה שיותר מ-30% מן המומלצים ברשימה הראשונית לא נכללו ברשימה העדכנית. נמצא כי למרות שהצטברו במינהל תלויות על סחר בזכויות במושב א' המינהל לא ביקש מן המושב הסבר לפשר השינויים ברשימות ולא בדק אם נכרתו חוזים להעברת זכויות במגרשי ההרחבה. רק במחצית 2008, במהלך הביקורת, בדיון של נציגי המינהל עם נציגי המושב החליט המינהל כי יבדוק אם כל מומלץ שיגיש בקשה להקצאת מגרש, שמו היה ברשימת המומלצים המקורית על מנת לוודא כי לא הועברו לו הזכויות תמורת כסף. בהתאם לבדיקה זו הקצה המינהל 17 מגרשים למומלצים בהרחבת המושב, אולם גם אז לא הכין שומה נוספת אשר לוקחת בחשבון את הכספים אשר שולמו עבור זכות ההמלצה במושב א'.

**מכלל האמור יוצא כי כתוצאה משומת מינהל נמוכה שלא שיקפה את מחיר השוק של מגרש בהרחבת מושב א', יכלו מקבלי הזכות במושב לסחור בה ולגבות תמורתה סכום ניכר - שהוא הפער בין השומה לבין מחיר השוק של המגרש. זאת בעוד שהמינהל לא נקט בפעולות שימנעו סחר זה.**

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2008 הסביר השמאי הממשלתי כי לדעתו השיווק היעיל ביותר של הקרקעות הוא שיווק במכרז פומבי, והוא היה מונע את הסחר בזכויות. עוד ציין השמאי כי השומה הראשונה שהוכנה בפברואר 2006 הייתה סבירה בהתאם לנתונים המוגבלים שהיו בידי השמאים. בבדיקה פנימית שערך הוא מצא כאמור שלפי נתוני מס שבח בוצעה בפברואר 2007 עסקה למכירת זכות במגרש בהרחבה במושב א' תמורת 400,000 ש"ח. נתונים אלה לא נלקחו בתחשיב כנדרש בשלב ההשגה בפני נציגי השמאי הממשלתי באפריל 2008. השמאי הממשלתי הודיע שהחליט להסיק מסקנות אישיות כלפי השמאי שטיפל בהשגה מטעם השמאי הממשלתי.

המינהל הבהיר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מספטמבר 2008 כי פעל ככל שאפשר למניעת הסחר בזכויות. יחד עם זאת, לא היו בידי הכלים והיכולת לעקוב אחר גלגולי הזכויות. עוד ציין כי ידאג להכנת שומות חדשות למגרשים שטרם הוקצו על מנת למזער את הפערים בין השומות למחיר השוק.

כל עוד משווק המינהל את הקרקעות בפטור ממכרז עליו להיות מעורב גם בהקצאתן, ולכן עליו לוודא שאם מקבל זכות העביר את זכותו לאחר, הוא עשה זאת בלא תשלום. במידה ונמצא כי הזכות הועברה תמורת תשלום על המינהל לשקול יחד עם יועציו המשפטיים את האפשרות של ביטול החוזים והשבת הכסף מאלה שגבו אותו לאלה שמהם הוא נגבה. לדעת משרד מבקר המדינה, על המינהל לשווק מגרשים בהרחבות במרכז הארץ באמצעות מכרז. כך יבטיח המינהל שדמי החכירה ייגבו בהתאם למחיר השוק, כמקובל לגבי כל המגרשים אשר הוא משווק במגזר העירוני ויקטן הצורך בפיקוח הדוק שלו על שיווק ההרחבות.

### גביית כספים שלא כדין באמצעות התקשרות עם חברה מנהלת

מושב ב' הוא מושב עובדים בקרבת בית שמש. ביולי 2007 פנה יו"ר ועד האגודה שלו למחוז ירושלים במינהל והודיעו כי בהתאם להחלטת האספה הכללית של המושב ממאי 2006, בכוונתו לבצע תכנית הרחבה. הוא ציין כי בהתאם לתב"ע החלה על היישוב, 81 מגרשים יועדו להרחבה ומסר כי "לאחרונה החל המושב באיתור משתכנים לצורך הפנייתם למינהל לחתימת הסכמי פיתוח". המינהל הבהיר למושב בתשובתו מאוגוסט 2007 כי חלות עליו (על המושב) החלטת המועצה 959 וההנחיות הרלוונטיות של המינהל לרבות תשלום דמי חכירה מלאים (91% מהערכת השמאי) על הקרקע.

באוקטובר 2007 פנה בא כוח של בעל נחלה במושב אל המינהל וביקש את התערבותו בתכנית ההרחבה לאור הפגיעה בזכויות מרשו. במכתב הודיע בא הכוח כי המושב מקבל החלטות בסתירה להחלטה 959 משום שבין השאר, וועד המושב מקבל רווחים ואחוזים בגין שיווק המגרשים באמצעות חברה שעמה התקשר בחוזה (להלן-חברה א'). בא כוחו של בעל הנחלה אף צירף לפנייתו את פרוטוקול הדיון מהליך משפטי שהתנהל בין האגודה לבין מספר חברי אגודה שממנו עלה בין השאר כי חלק מבתי ההרחבה - אשכול של 40 בתים (להלן - האשכול) - יועד לבנייה מרוכזת באמצעות אותה חברה. על-פי חומר פרסומי של חברה א', היא החלה לשווק את בתי האשכול לציבור מבלי שהמינהל אישר את הבנייה המרוכזת, כמתחייב מנהליו.

במהלך החודשים נובמבר ודצמבר 2007 הגיש מושב ב' למינהל רשימת 49 מומלצים למגרשים בתחומי הרחבת המושב, מהם 21 מומלצים לבתי האשכול. ככל המגרשים חתמו המומלצים והאגודה על תצהירים שמהם עולה שהאגודה לא תגבה מהם כספים שחורגים מהוצאות הפיתוח אשר המינהל יאשר.

מדוגמת חוזה משתכן בלתי-חתום לאחד מהדגמים שאותו שיווקה חברה א', עולה כי היא גבתה ממשתכנים תשלומים שונים שהסתכמו בכ-400,000 ש"ח; הם הוגדרו בחוזה כהוצאות עבור תכנון והוצאות נוספות שחרגו מהוצאות הפיתוח שאישר המינהל. נוסף על כך, גבתה חברה א' מהמשתכנים סכומים נוספים עבור ניהול הפרויקט ובגין הוצאות משפטיות. כיוון שבמעמד ההתקשרות עם המשתכנים לא הוכנה עדיין שומה להרחבה במושב ב', התחייבה חברה א' שאם השומה תהיה גבוהה מסכום מסוים שנקבע בחוזה, היא תממן את ההפרש.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי חלק מהכספים אמורים היו להיות מועברים לאגודה; חברה א' התחייבה להעביר למושב סכום בש"ח השווה ל-38,000 דולר בגין כל בית שתשווק. אם הרווח הנקי לבית יהיה גדול מסכום בש"ח ששוויו 100,000 דולר, אמור היה לקבל מושב ב' נוסף על סכום בש"ח ששוויו 38,000 דולר גם 10% מהרווח הנקי שתצבור החברה בפרויקט. עוד התחייבה החברה כי תשדרג על חשבונה את תשתיות היישוב הוותיק בסכום בש"ח השווה ל-700,000 דולר לפחות ותממן בו עבודות ביוב בסכום בש"ח השווה לכ-500,000 דולר, לרבות חלקו של היישוב בהקמת מכון לטיהור שפכים.

**יוצא אפוא כי בהתאם להתחייבות חברה א' להעביר 38,000 דולר עבור כל אחד מ-40 המגרשים אשר יועדו מראש לשיווק באמצעותה בבנייה מרוכזת אמור היה מושב ב' לקבל שלא כדין לפחות כ-1.5 מיליון דולר.**

**פ ע ו ל ו ת ה מ י נ ה ל :** באוקטובר 2007, כשנדרש המינהל להשיב על שתי תביעות של חברי המושב כנגד המושב, נודע למחוז ירושלים שלו שבמושב גובים כספים שלא כדין. לפיכך הנחתה היועצת המשפטית במחוז, כנדרש, להקפיד את כל העסקאות הקשורות להרחבת המושב. היא אף הנחתה את המחלקה החקלאית במחוז לשגר את כתבי התביעה בעניין המושב ובהם המידע על גביית כספים שלא כדין לשמאי המינהל כדי להבטיח שהשומות של המינהל יגלמו בתוכן את הסכומים האלה.

כתוצאה מהחלטת המינהל לא לקדם את הרחבת המושב כרתו המושב וחברה א' באמצע ינואר 2008 חוזה חדש. השינוי העיקרי בחוזה החדש היה שינוי מעמדה של חברה א' מיזם לחברה שעושה את עבודות הפיתוח עבור המושב בלי להעביר לו כספים, ואולם לא הובהר בו מעמדם של המומלצים אשר התקשרו כבר עם חברה א'.

לאור ההסכם והצהרות המושב על ביטול הבנייה המרוכזת, סוכם בדיון במאי 2008 שהשתתפו בו היועצת המשפטית במחוז ירושלים ומנהלת האגף החקלאי במינהל כי אין מניעה לקדם את העסקאות במושב בכפוף להחלטות השונות בהליכים המשפטיים. עוד סוכם כי האגודה והמומלצים יחתמו בפני המינהל על תצהירים שהם בונים בנייה עצמית והאגודה אינה גובה מהם כספים שלא כדין.

**בתשובותיהם הבהירו חברה א' ומושב ב' כי בהתאם להנחיות המינהל בוטל ההסכם ביניהם.**

המינהל הבהיר בתשובתו מנובמבר 2008 כי נוכח התנהלות מושב א' וחברה ב' יעמיק את הבדיקות הנוגעות לביטול ההתקשרות של חברה א' והמושב. קודם ההקצאה ישקול המינהל את האפשרויות המשפטיות שלו בנושא זה.

## גביית כספים שלא כדין בפריפריה

אחד היעדים המרכזיים של ממשלות ישראל היא חיזוק הפריפריה בכלל, וההתיישבות החקלאית בפרט. ההרחבות נועדו אפוא לחזק קיבוצים ומושבים באזורי פריפריה אשר אוכלוסייתן הידלדלה והזדקנה באמצעות משיכת אוכלוסייה צעירה אליהם.

אם באזור המרכז הכספים שנגבים שלא כדין באים על חשבון המדינה (מגולם בהם הפער בין מחיר השוק לבין המחיר שהמדינה גובה מהצרכן) הרי הכספים הנגבים שלא כדין בפריפריה באים גם על חשבון הצרכן (מקורם בפער בין מחיר השוק לבין המחיר המסובסד של הקרקע - בהתאם להנחה במחיר הקרקע שקבעה מועצת מקרקעי ישראל באזורים אלה - בפועל מקבל הצרכן הנחה פחותה יותר ממה שיייעד לו המינהל). להלן מובאים פרטים על גביית כספים שלא כדין באזורי הפריפריה, ובפרט ביישובי קו העימות.

### החלטת מועצה 888

כאמור, בקו העימות, בהתאם למדיניות הממשלה ולהחלטות המועצה בכל הנוגע לחיזוק הפריפריה, לא גבה המינהל דמי חכירה. הממשלה בהחלטה 1626 ממאי 2000 אשר עסקה בחיזוק יישובי קו העימות בלבנון קבעה, בין השאר, כי המינהל יפעל בתיאום עם היועץ המשפטי לממשלה לפתרון הבעיות המעכבות את ההרחבות ביישובים הכפריים בקו העימות. בהמשך להחלטת הממשלה ועל מנת לסייע ליישובים בקו העימות קבלה המועצה באוקטובר 2000 על דעת היועץ המשפטי לממשלה את החלטה 888 שהכשירה גביית כספים ממומלצים ביישובי קו עימות כל עוד חלה עליהם החלטה 737 (להלן - החלטה 888). דהיינו, המועצה הרשתה לאגודות אלה לגבות ממתיישרים כספים נוספים. כתנאי לאישור המינהל היה על האגודה להעביר לבדיקתו ולאישורו את הקריטריונים לבחירת המועמדים, לגבות מהם את הכספים ולדאוג לכך שהכספים ישמשו למטרה שלשמה נגבו - לפירעון חובות האגודה או לחיזוק היישוב. בהתאם להחלטת המועצה, קבע המינהל נוהל אשר לפיו הוגבל הסכום שמוותר לגבות מהמומלצים לפי החלטה זו ל-25% מהוצאות הפיתוח שאישר (להלן - פיתוח עורף).

המועצה בחרה אפוא לסייע ליישובי קו העימות על חשבון המתיישרים הבאים לגור בהם; מצד אחד, המדינה רצתה לעודד את ההתיישבות ביישובי קו העימות ולא גבתה דמי חכירה כלל, אולם מצד אחר היא הרשתה לאגודה לגבות מהמתיישרים כספים נוספים ולהקטין את ההטבה במחיר הקרקע. בדיקת יישומה של החלטה 888 מעלה כי חלק מהיישובים בקו העימות כלל לא הגישו בקשות בהתאם להחלטה זאת, ואף גבו סכומים שחורגים מסכומי הפיתוח העורף (ראו בהמשך).

במכתב ששלח מנהל המינהל דאז, מר יעקב אפרתי, בדצמבר 2006 ליו"ר מועצת מקרקעי ישראל דאז, ח"כ מאיר שטרית, הוא הבהיר כי עמדת הנהלת המינהל היא שהארכת ההחלטה בדבר גביית כספים ביישובי קו עימות איננה בהכרח מעודדת התיישבות בצפון ולו מן הטעם שהיא מייקרת את רכישת המגרש. לאור עמדה חד-משמעית זו, היה ראוי שהנהלת המינהל תציג אותה בישיבת מועצת מקרקעי ישראל הרלוונטית לאחר מכן.

בדיקת משרד מבקר המדינה מעלה כי בישיבת מועצת מקרקעי ישראל במרס 2007 לא רק שהנהלת המינהל לא הציגה למועצה את העמדה שהציג מנהל המינהל דאז, אלא אף הייתה זו שיזמה את הארכת מועד הוראות המעבר להחלטה 737 ובעקבותיה את החלטה 888.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2008 הבהירה לשכת היועץ המשפטי לממשלה כי ההחלטה להאריך את תוקפה של ההחלטה בדבר גביית כספים ביישובי קו עימות עד אפריל 2008 התקבלה על דעתו של היועץ המשפטי לממשלה בגלל עיכובים שונים במימוש ההחלטה. עמדתו העקרונית של היועץ המשפטי לממשלה היא כי אין בהחלטה זו כדי להגשים את תכלית עידוד שיווק המגרשים בהרחבות, ולולא העיכובים שפורטו לא היה מקום להמשך החלטה.

בתשובתו מינואר 2009 הסביר מנהל המינהל דאז כי לצערו לא הצליח המינהל לעלות לדיון המועצה את ההצעה לשווק את המגרשים בהרחבות במכרז פומבי בשל התנגדות הסקטור החקלאי. היחיד שהיה מוכן להביא את הנושא לדיון היה יו"ר המועצה דאז, ח"כ מאיר שטרית, אבל הוא התחלף לפני שעלה הנושא לדיון.

משרד מבקר המדינה מעיר כי במרס 2007 ח"כ מאיר שטרית עדיין היה יו"ר מועצת מקרקעי ישראל.

### גביית כספים שלא כדין ביישובי המועצה האזורית גליל עליון

מועצה אזורית גליל עליון שוכנת לאורך הגבול הצפוני של מדינת ישראל וכוללת 29 קיבוצים (22 מהם מוגדרים "יישובי קו עימות לבנון", והשאר "יישובי עדיפות לאומית א"). בסוף שנות ה-90 של המאה הקודמת, עקב סיום תהליכי הפרטה בקיבוצי המועצה, יזמו רבים מהם תכניות הרחבה. עד תחילת שנת 2008 היו מ-22 מ-29 קיבוצי המועצה שרויים בתהליכי תכנון ושיווק של הרחבה; 14 מהם היו בשלב בניית הבתים והאכלוס. רוב קיבוצי המועצה ביצעו את ההרחבה בהתאם להחלטה 737. ביישובי קו העימות המינהל אינו גובה כספים בגין הקרקע, ובשאר היישובים במועצה הוא גובה 31% מערך הקרקע.

הוראות המינהל ביחס לבנייה המרוכזת חייבו את היזמים ואת האגודות לקבל אישור לבנייה מרוכזת על כל הכרוך בכך. מרבית יישובי המועצה לא ביקשו אישור לבנייה מרוכזת, כלומר לכאורה הייתה הבנייה המתוכננת בנייה עצמית.

משרד מבקר המדינה בדק 14 יישובים במועצה האזורית גליל עליון המצויים בשלבי הבנייה והאכלוס של הבתים בהרחבה, והעלה כי כ-12 מהם התקיימה בנייה מרוכזת ללא אישור המינהל. נמצא כי הבנייה המרוכזת ללא אישור שימשה בכמה יישובים כלי לגביית כספים שלא כדין. המידע היה גלוי למתחזי הצפון במינהל עוד משנת 2003, אולם בבדיקה לא נמצא כי הוא נקט צעד כלשהו. להלן פירוט.

### גביית כספים שלא כדין באמצעות התקשרות עם יזמים

1. קיבוץ א' הוא יישוב קו עימות השוכן במועצה האזורית גליל עליון; על כן פטורים חוכרי המגרשים בו מתשלום דמי חכירה מהוונים למינהל תמורת הקרקע. הרחבתו כוללת 173 מגרשים.

לפי נוהלי המינהל, אגודות המרחיבות את שטחן הבנוי על פי החלטה 737 רשאיות לגבות כהוצאות פיתוח סכום שלא יחרוג מ-117,000 ש"ח<sup>14</sup> (כולל מע"מ) למשתכן ללא בדיקה פרטנית (להלן - הוצאות פיתוח נורמטיביות). כל מומלץ אמור היה לחתום בפני עורך דין על תצהיר שבו הוא מצהיר כי לא שילם כספים שחורגים מעלויות הפיתוח שאישר המינהל כתנאי להקצאת מגרש עבורו.

בהתאם להחלטה 888 היה זכאי הקיבוץ לגבות דמי פיתוח עודף אולם הוא לא ביקש אישור מהמינהל לגבותם, ועל כן לא היה זכאי לגבות כל סכום שחרג מהוצאות הפיתוח הנורמטיביות. המומלצים שהגישו תצהירים בשנים 2005-2007 הצהירו כי שילמו לאגודה רק הוצאות פיתוח נורמטיביות ולא חויבו לבנות באמצעות קבלן בניין שנקבע על ידי האגודה. על תצהירים אלה חתמו גם נציגי קיבוץ א'.

מהבדיקה עולה כי כל המגרשים בהרחבת קיבוץ א' שווקו ונכנו בכנייה מרוכזת באמצעות יום (להלן - יום א') בסתירה לתצהירים שעליהם חתמו נציגי הקיבוץ והמומלצים, ובהם הצהירו כי הם בונים בכנייה עצמית.

עוד נמצא כי בסתירה לתצהירים בעניין הוצאות הפיתוח הנורמטיביות גבה קיבוץ א' סכומים שחרגו מהן; בין יום א' לבין קיבוץ א' נחתם בינואר 2005 הסכם<sup>15</sup> שממנו עלה כי ההתקשרות ביניהם נועדה הן לעבודות הפיתוח והן לשיווק פרויקט ההרחבה הקהילתית לציבור. ההסכם קבע בין השאר כי יום א' יבהיר לכל מועמד את חובתו לשלם לקיבוץ סכום בש"ח השווה ל-19,500 דולר ללא מע"מ. עוד קבע ההסכם כאמור, כי יום א' יהיה אחראי לשיווק הבתים ולשם כך יקים על חשבונו מערך שיווק ומכירות במגמה להכין מאגר של משתכנים בכוח שמהם יופנו מומלצים למינהל כדי שזה יחתום עמם על הסכמי פיתוח המגרשים. מדיווח הקיבוץ למשרד מבקר המדינה עלה כי הוא גבה מהמומלצים 7.2 מיליון שקל עבור 83 המגרשים ששווקו.

ראוי לציין כי יום א' פועל גם בהרחבות נוספות הן בתחום המועצה האזורית גליל עליון והן במועצות אזוריות אחרות. הוא הבהיר את דפוס פעולתו, עוד באוגוסט 2000, במכתב ששלח נציגו לנציג אחד הקיבוצים במועצה: לדבריו, הוא חותם עם הקיבוץ על הסכם המאפשר לו לבנות את הבתים של הדיירים שהאגודה המליצה עליהם, ובתמורה הוא יעביר לקיבוץ כספים בהתאם לסיכום בין הצדדים.

2. מתכונת התקשרות דומה אפיינה גם את פעולתם של יזמים אחרים הן בתחום המועצה האזורית גליל עליון והן במועצות אזוריות אחרות: ביולי 2003 אישרה הנהלת המינהל את הרחבת קיבוץ ב' השוכן במועצה האזורית גליל עליון ונכלל במסגרת יישובי קו העימות. מומלצי האגודה לא שילמו למינהל דמי חכירה מהוונים, והקיבוץ זכאי לגבות דמי פיתוח עודף מהמומלצים בשיעור של 25% מהוצאות הפיתוח שהמינהל אישר. תנאי לקבלת האישור הייתה בדיקה פרטנית של ההוצאות אלה מטעם המינהל.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי קיבוץ ב' לא ביקש אישור לגבות מהמומלצים דמי פיתוח עודף. בדצמבר 2003 חתם קיבוץ ב' עם יום ב' על חוזה לביצוע תשתיות; צוין בו כי היזם מתחייב לשלם לקיבוץ עבור כל מגרש סכום בש"ח השווה ל-7,500 דולר בתוספת מע"מ. נוסף על כך, קבע החוזה כי הקיבוץ יהיה זכאי לקבל מחצית מהסכום שיתקבל בגין תוספות המפורטות במחירון הדגמים שהוסכם עליו בין הצדדים.

נמצא כי בעוד עלויות הפיתוח שהמינהל אישר לגבות ממומלצים במגרשים לבנייה עצמית היו כ-120,000 ש"ח<sup>16</sup> בלבד כולל מע"מ, גבה יום ב' ממומלצים שונים סכומים שהגיעו ל-300,000 ש"ח למגרש בבנייה עצמית. הסכומים הנוספים שיוזם ב' דרש מהמומלצים הוגדרו כסכומים עבור עבודות נוספות, ובפרט עבודות פיתוח בתוך המגרש, הוצאות משפטיות, הוצאות בגין התקשרות עם מוסדות וליווי המשתכן. עוד נמצא כי חלק מסכומים אלה כבר נכללו בהוצאות הפיתוח שהמינהל אישר, וסכומים אחרים לא היה אפשר לאשר בהתאם לנוהלי המינהל.

15 הסכם זה החליף הסכם קודם ממרס 2001.

16 ע"פ אישור המינהל מיולי 2004.

מדוח הנהלת חשבונות שהעביר יום ב' למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2008 עולה כי עבור 70 מגרשי הרחבה הוא העביר לקיבוץ כ-2,500,000 ש"ח כולל מע"מ שנגבו שלא כדין. נוסף על כך, הוא גבה כסף כהחזר הוצאות פיתוח בסכום גדול מן המחיר שאישר המינהל. זאת ועוד, נמצא כי דפוס פעולתו של יום ב' בנוגע להעברת כספים שלא כדין היה זהה במספר יישובים נוספים שבהם בנה את הבתים בהרחבות.

למשל, בקיבוץ ג' הממוקם במועצה אזורית אחרת ונכלל באזור עדיפות לאומית ב' היו המומלצים צריכים לשלם למינהל דמי היוון בשיעור של 31% מהערכת השמאי. כמו כן חלה עליו החלטת המועצה 959. באוגוסט 2007 פנה מחוז צפון במינהל לקיבוץ, וביקש שזה יבהיר לו אם בכוונתו לשווק את המגרשים בהרחבה בבנייה מרוכזת או בבנייה עצמית. בתשובה בספטמבר 2007 הודיע הקיבוץ למינהל כי אין בכוונת הקיבוץ לבנות בנייה מרוכזת. תשובת הקיבוץ תאמה כאמור תצהירים שהגישו המשתכנים עוד בשנת 2006 בהם הצהירו בפני עו"ד כי לא שלמו לקיבוץ או למישהו מטעמו סכום שחרג מהסכום המאושר ע"י המינהל. ואולם בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי הקיבוץ התקשר בהסכם עם יום ב' לשיווק בתי ההרחבה בו, ובאתר האינטרנט של היזם הוצעו לבחירת הרוכשים מספר דגמי בתים, ולא הוזכרה האפשרות לבנייה עצמית.

בהתאם לבקשת משרד מבקר המדינה ממרס 2008 העבירה האגודה למינהל הסכם לביצוע תשתיות מפברואר 2008 בין הקיבוץ לבין אגודה שיתופית חקלאית בע"מ (בייסוד) שיום ב' וקיבוץ ג' נמנו עם מייסדיה. בהתאם להסכם, התחייבה האגודה השיתופית החקלאית לשלם לקיבוץ 16,000 ש"ח בתוספת מע"מ - כספים שנגבו שלא כדין - בגין כל משתכן שיחתום עם היזם על הסכם לפיתוח התשתיות. למרות האמור לא הפסיק המינהל את הטיפול בהרחבה.

בתשובתו של קיבוץ ג' למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2008 ציין הקיבוץ כי כל סכום שהוא אמור לקבל מהיזם במסגרת ההרחבה הוא בגדר החזר הוצאות העבר של הקיבוץ או השקעות עתידיות בגין ההרחבה, ובכלל זה החזר ההשקעה של הקיבוץ בבריכת שחייה בסכום של 328,000 ש"ח ושדרוג מבנים בקיבוץ הישן בסכום של 922,000 ש"ח. אולם יש להטעים כי המינהל לא אישר ליזם - לאגודה השיתופית החקלאית (בייסוד) - לגבות סכומים אלה משום שאינן נחשבות כהוצאות לפיתוח תשתיות ציבוריות, כמוגדר בנוהלי המינהל.

### טיפול מחוז צפון של המינהל בגביית הכספים שלא כדין

1. כאשר נודע למינהל על גביית כספים שלא כדין, עליו לבדוק ביסודיות את היקף התופעה בכל האמצעים העומדים לרשותו; עליו לדרוש חוזים נוספים ואף לשקול יחד עם יועציו המשפטיים את האפשרויות העומדות בפניו לטפל בעניין זה, לרבות האפשרות של ביטול החוזים והשבת הכסף למומלצים.

למרות שבידי מחוז הצפון של המינהל היו סימנים<sup>17</sup> לכך שהתצהירים שעליהם חתמו מומלצים והקיבוץ אינם עולים בקנה אחד עם העובדה שבהרחבה בונים בתים בבנייה מרוכזת ללא אישור, הוא לא בירר את העניין. רק לאחר פניה של משרד מבקר המדינה ביוני 2007 החל מחוז הצפון של

17 פניות משרד מבקר המדינה מיוני 2007 למנהל מחוז הצפון במינהל לבירור תלונה בנוגע להרחבה בקיבוץ א'; מידע בדבר בנייה מרוכזת היה בפרסומים פומביים: לדוגמה, אתר האינטרנט של יום א'; ייפוי כוח משנת 2005 מטעם קיבוץ א' שבו הוא מסמיך נציג מטעם יום א' לפעול בשם הקיבוץ לקידום עסקאות ההרחבה מול המינהל ועוד.



המינהל בבירור הנושא. בהמשך לבירור המינהל מסר קיבוץ א' למינהל העתק חוזה בינו לבין יזם א', וממנו עלה שהקיבוץ גובה כספים שלא כדין<sup>18</sup>.

מאז פברואר 2008 ולמרות שהמינהל ידע שהקיבוץ גובה כספים שלא כדין, חידש המינהל את הטיפול בעסקאות חכירת המגרשים בקיבוץ א' ואף חתם על שישה חוזי פיתוח עם מומלצים. המינהל לא בירר עד תום את העובדות שהיו בידיו ולא הגיב תגובה הולמת לתצהירים שעליהם חתמו המומלצים והקיבוץ אשר לא עלו בקנה אחד עם העובדות שהיו בידיו, ולא טיפל טיפול נאות בהפרות נהליו.

בתשובתו של המינהל מנובמבר 2008 ציין מנהל מחוז הצפון שלו כי חידש את הטיפול בעסקאות החכירה בקיבוץ א' משום שהתושבים פנו אליו והודיעו לו כי הבנייה עם יזם א' היא מרצונם החופשי, ועבורם בנייה מרוכזת נוחה ויעילה.

לדעת משרד מבקר המדינה, בהחתמת המומלצים על תצהירים אין די; על המינהל היה לנקוט פעולות של ממש לבירור חשדות בעניין תצהירים אלו. בראש ובראשונה ראוי היה שידרוש הסכמים בין היזמים למומלצים ובין האגודות ליזמים. על המינהל היה לחדול משיווק מגרשים נוספים בקיבוץ א' עד הסדרת הנושא.

2. כאמור, בקיבוץ ב' יכלו מומלצים לבנות את ביתם גם בבנייה עצמית. באוקטובר 2005 התקשרו שתי משפחות בהסכם עם יזם ב'. בנובמבר 2005 חתמו המשתכנים על תצהיר למינהל שלפיו שילמו לאגודה כ-120,000 ש"ח הוצאות פיתוח (הסכום המאושר) ולא נדרשו לשלם סכום נוסף לאגודה או למישהו מטעמה. בפברואר 2006 אישר המינהל את עסקאות החכירה, ובספטמבר אותה שנה חתמו המשתכנים עם המינהל על הסכמי הפיתוח.

בנובמבר 2006 הגיש יזם ב' תביעה משפטית נגד המשפחות וצירף את המינהל כמשיב בתובענה זו. יזם ב' ביקש מבית המשפט לתת צו המצהיר על ביטולם כדין של ההסכמים עם שתי המשפחות ועל ביטול חוזה הפיתוח שבין המשיבים לבין המינהל או לחלופין על העברת זכויות המשתכנים במגרש לאחרים. מהתביעה יוצא כי כתנאי להצטרפות להרחבה דרש יזם ב' מכל אחת מהמשפחות לשלם כ-300,000 ש"ח כהוצאות הפיתוח, מהם כ-180,000 ש"ח יתור מסכום הפיתוח שהמינהל אישר. יצוין שכאמור, לפי ההסכם בין יזם ב' וקיבוץ ב', כ-30,000 ש"ח (7,500 דולר) הועברו לקיבוץ ב' - סכום זה הוא בגדר כספים שנגבו שלא כדין.

בסוף נובמבר 2006 הגיש המינהל את התייחסותו לתביעה לפרקליטות; לפיה, "האגודה או מי מטעמה איננו רשאי לגבות תשלום כספי (למעט הוצאות הפיתוח)". המינהל ציין כי יזם ב' כלל אינו מוסמך להפנות מועמדים למינהל לחתימה על חוזי הפיתוח עמו, אלא האגודה היא היחידה הרשאית לעשות זאת. עוד הבהיר המינהל כי "האגודה והחברה"<sup>19</sup> חברו יחד וגבו כספים תוך הפרת נוהלי המינהל וניסיון להתעשר שלא כדין ממקרקעי ישראל ותוך מתן הצהרה כוזבת - עבירה אשר נדמה שאין צורך להבהיר את חומרתה". בינואר 2007 הוגשה לבית המשפט בקשה למחיקת התובענה בידי היזם והמשפחות, ובה צוין כי בטרם התקיים כל דיון בתיק הגיעו המבקש והמשיבים להסדר פשרה מחוץ לכותלי בית המשפט המייתר את ההליכים.

לאור ההוכחות שהיו למנהל מחוז הצפון במינהל היה ניתן לצפות שיפעל כמתחייב מאחריותו; בעת שנודע לו שקיבוץ ב' ויזם ב' גובים לכאורה מהמשתכנים בהרחבה כספים שלא כדין, היה עליו לדרוש את ההסכם ביניהם, ובמידה ויתברר ממנו שנגבו כספים שלא כדין עליו לפעול להפסקת גבייתם.

18 בחוזה משנת 2001, הסכום שנגבה שלא כדין היה 27,500 דולר. ובתגובתה לטיטת דוח הביקורת הציגה חברה א' חוזה אחר משנת 2005 אשר החליפו.

19 יזם ב'.

יש לראות בחומרה את התנהגותו של מנהל מחוז צפון במינהל שהיה לו מידע על הבנייה המרוכזת ללא אישור ועל גביית הכספים שלא כדין, ואף-על-פי-כן לא פעל כמתחייב מתפקידו לוודא שהוראות המינהל מיושמות הלכה למעשה.



המסקנה היא אפוא שהמינהל לא פיקח כיאות על שיווק הקרקעות ביישובי הצפון, גם כאשר היו בידיו הוכחות כי היזמים והאגודות חברו יחדיו לשם השגת רווחים כלכליים וזאת בניגוד לנהליו. עקב כך תכנית הרחבה שתכליתה דמוגרפית הפכה בפועל לפרויקט עסקי גרידא, שבו הרווח הכלכלי מתחלק בין היזם לבין האגודה. לא זו בלבד שהדבר אסור, אלא הוא פוגע במטרת ההרחבה ובעידוד ההתיישבות ביישובי עדיפות לאומית ובקו העימות.

### טיפול הנהלת המינהל בגביית הכספים שלא כדין

כאמור, הנהלת המינהל מגשימה את המדיניות שמתווה המועצה. תפקידה הכנת תכניות לפי סדר עדיפויות, הקצאת משאבים, קביעת מערכות פיקוח ובקרה והפקת לקחים<sup>20</sup>.

כאמור, בפסק דין בארוטיים קבע בית המשפט העליון, בין היתר, כי אין בהחלטה 737 כדי להפוך את המושבים לרשות מוסמכת לצורך בחירת המתדיינים; תפקיד האגודה הוא רק להמליץ עליהם, ואילו כוח ההכרעה היה ונשאר בידי המינהל בלבד. בהתאם לפסק הדין ולהחלטות המועצה, ראוי היה שהנהלת המינהל תפקח על יישום הנחיותיה על מנת למנוע גביית כספים שלא כדין או לחלופין תציע למועצה שינוי מדיניות שמשמעו הקצאת המקרקעין באמצעות מכרזים וכך תימנע מהפעלת אמצעי פיקוח אדמיניסטרטיביים.

1. כל עוד מגרשים בהרחבות שווקו על ידי האגודות בפטור ממכרז היה על הנהלת המינהל להקים מנגנוני פיקוח אדמיניסטרטיביים שיבטיחו, ככל שניתן, שהקצאת המקרקעין בין המומלצים תהיה שוויונית ובהתאם לסדרי מינהל תקינים. כלי מרכזי לפיקוח ובקרה הוא קבלת העתקי החוזים שנחתמו בין היזמים לאגודות ובין היזמים למשתכנים. בפועל המינהל לא דרש מאגודות לספק לו שום חוזה. רק בעקבות תלונות שהתקבלו או בעקבות דרישות משרד מבקר המדינה סיפקו חלק מהאגודות את החוזים שלהן עם משתכנים ויזמים, אשר מהם עלה כאמור כי במקרים רבים האגודות והיזמים גבו כספים שלא כדין ממשתכנים.

לדעת משרד מבקר המדינה על המינהל לגבש נוהל שלפיו על כל אגודה המשווקת מגרשים בפטור ממכרז להעביר לבדיקת המינהל ולאישורו את העתקי החוזים שנחתמו בין היזמים לאגודות ובין היזמים למשתכנים.

20 בעניין זה ראו דוח שנתי 2019 ב' של מבקר המדינה (2004), בפרק על "עבודת המטה במשרדי הממשלה", עמ' 46-47.

2. כל עוד שווקה הקרקע בידי האגודות בפטור ממכרו ראוי היה שהמינהל יהיה מעורב בתהליך קביעת המומלצים; ראוי היה לקבוע תהליך של רישום מועמדים העומדים בקריטריונים שקבעו המינהל והאגודה, לקיים ביניהם הגרלה ולרשום פרוטוקול בהשתתפות נציגי המינהל תוך החתמת הזוכה על התחייבות שבצדה תשלום מקדמה. כך היה אפשר להבטיח שתיווצר רשימה של רוכשים פוטנציאליים היודעים את מחיר המגרש, את מחיר הפיתוח, את מספר המגרש ואת ההתחייבות הכספית הנדרשת מהם.

בהחלטה 959 נקבע מנגנון בקרה מצומצם שעיקרו היה כי ליישוב החקלאי תהיה אפשרות להקים ועדת קבלה פנימית אשר תמליץ למינהל על מועמדים להתיישב באגודה החקלאית לפי קריטריונים. נקבע גם שוועדת הקבלה של האגודה רשאית לקבוע קריטריונים ייחודיים לקבלת מועמדים להרחבה, בתנאי שאלה יאושרו על ידי המינהל ויפורסמו ברבים על ידי האגודה.

השינויים המעטים שקבע המינהל השאירו בידי האגודות את ההחלטה לקבוע את שיטת השיווק ואת זהות המשתכנים. דבר זה בלט במושב א' היות שלמעשה המינהל משך את ידו מטיפול בהקצאת המגרשים בו והעביר בכך את סמכות ההמלצה לחברי אגודה נותני הזכות אשר גבו כסף עבור ההמלצה.

3. המינהל יכול היה לפרסם מידע לציבור על כל הרחבה: הוצאות פיתוח שאושרו ואופן השיווק ולהבהיר שבמקרה שהאגודה דורשת כספים שנגבו שלא כדין ממשתכנים המינהל יקצה להם את הקרקע ישירות. אולם המינהל לא פרסם מידע כזה לציבור.

4. בדצמבר 2007 החליטה הנהלת המינהל לפרסם את דבר האיסור לגבות כספים שלא כדין במסגרת הבנייה המרוכזת, עד מועד סיום הביקורת טרם התפרסם דבר.

5. העלאת עניין הכספים שנגבו שלא כדין במועצה: אחד מתפקידיה של הנהלת המינהל הוא להציג למועצה מידע רלוונטי אשר על פיו היא אמורה להתוות את המדיניות הקרקעית. התברר כי כבר בשנים 2006 ו-2007 היה להנהלת המינהל המידע על גביית כספים שלא כדין בשיטות שונות מהמשתכנים בהרחבה.

היה ראוי שהנהלה תציג את הבעיה בדיוני מועצת מקרקעי ישראל הרלוונטיים העוסקים בהרחבות וגם תציין בפניה כי אינה יכולה לפקח על ההרחבות בשיטת הפטור ממכרו, בפרט בישיבת מועצת מקרקעי ישראל ממאי 2007 אשר עסקה באישור החלטת מועצה<sup>21</sup> שעסקה בנושא ההרחבות הקהילתיות; במאי 2007 העלתה הנהלת המינהל בפני המועצה הצעת החלטה שמטרתה להקצות במכרו פומבי מגרשים שחורגים מ-115% מתקן הנחלות<sup>22</sup>. ביישוב<sup>22</sup>. ההחלטה לא שינתה את מדיניות הקצאת הקרקע לגבי אגודות שטרם שיווקו את קרקעותיהן וטרם הגיעו לאותו סף.

לא נמצא כי הנהלת המינהל, בדיון במאי 2007, ביקשה את הנחיית המועצה לגבי הטיפול בגביית הכספים שלא כדין עבור אותם מגרשים שנכללו ב-115%. זאת ועוד, מעיון בפרוטוקול הדיון עולה, שאמנם מנהל המינהל ומנהלת האגף החקלאי הציגו את העובדה שהאגודות והיזמים גובים כספים שלא כדין, אולם לא הציגו את התופעה במלואה ואת הכישלון של הנהלת המינהל לפקח עליה, דברים שעלו בדיוני הנהלת המינהל בשנים 2006 ו-2007.

21 החלטת מועצה 1110.

22 כלומר עבור אגודות חקלאיות שמיצו את זכותן להרחבה במסגרת החלטות 737 ו-959.

בהחלטת הנהלה מדצמבר 2007 סוכם כי היא תציע למועצה לבטל את הפטור ממכרז שניתן לאגודות היישובים משום שבמסגרת זו אין למינהל היכולת לפקח על אי-גביית כספים שלא כדין. לאחר מועד סיום הביקורת הודיע מנהל המינהל כי הנושא נדון בישיבת מועצת מקרקעי ישראל ביום 5.1.09.



בתשובות אגודות ויזמים למשרד מבקר המדינה לטיטת הדוח אשר נשלחה אליהם נטען, בין השאר, כי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בעניין הכספים שנגבו שלא כדין נגעה להחלטה 737 שמכוחה ניתנו הנחות לרוכשי המגרשים בהרחבות. מיום ביטול ההנחות לפי החלטה 959 לא נגבים יותר כספים שלא כדין. לדעת האגודות, לא ניתן להרחיב יישוב מבלי להתייחס לצורכי היישוב הוותיק; לא ניתן להקים שכונת פאר בסמוך ליישוב מזדקן ולצפות מתושביו לקיים קהילה משותפת עם המשתכנים החדשים. על כן יש לדאוג שחלק מהכספים שהמומלצים משלמים יינתנו ליישוב הוותיק לשדרוג תשתיותיו וליצירת אחידות בין חלקיו. עוד ציינו האגודות כי משמעות ההרחבה הקהילתית היא ויתור של היישוב על שטחים חקלאיים ללא תמורה, ועל כן יש להבין כי הוא לא יסכים לזיום הרחבה אם יבוטל הפטור ממכרז, והמינהל לא יכול לכפות עליו הרחבה; לטעמם, זכות השיווק היא זכותה הבלעדית של האגודה ולפיכך תפקידה לקבוע את שיטת השיווק של המגרשים האלה.

לדעת משרד מבקר המדינה, תשלום בגין זכות ההמלצה לאגודה או למישהו מטעמה הוא בגדר העברת כסף שלא כדין; כל העברת תשלום לאגודה - בין אם הוא נעשה ישירות על ידי המומלץ ובין אם הוא נעשה באמצעות היום ואיננו קשור ישירות להוצאות שהמינהל אישר, היא תמורה שניתנה שלא כדין כיוון שהיא נעשתה בזיקה לזכות ההמלצה. כל תשלום כזה מועמס בצורה זאת או אחרת על המומלץ.

בתשובתו מנובמבר 2008 ציין המינהל כי אמנם תופעת גביית הכספים שלא כדין נפוצה בהרחבות ביישובים חקלאיים, משום שבידי היישובים "מוצר במחסור". ואולם אין בידי המינהל כוח האדם הדרוש לבדוק את העניין בדיקה אדמיניסטרטיבית. מצד אחד, ידוע לו כי האגודות גובות כספים שלא כדין, אך מצד שני, הקפאת שיווק הבתים בהרחבות משמעה פגיעה במומלצים אשר רכשו את הבתים במיטב כספם. כשהוא בדילמה זו פועל המינהל בשני מישורים: אישור פרטני לעסקאות ובחינת האפשרות לתבוע אגודות וחברי אגודות להשיב כספים למדינה ולמומלצים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המינהל לשווק מגרשים באזור המרכז רק במכרז תוך שיתוף האגודות בקביעת הקריטריונים לקבלת מועמדים, כך יובטח שלא ייווצר פער בין מחיר השומה למחיר השוק, אשר יכול לשמש לגביית כספים שלא כדין. לעומת זאת, באזורי הפריפריה אין די ביקוש ומתחייב שיווק פרטני; ראוי להמשיך את השיווק באמצעות האגודות אך במעורבות של המינהל בכל הליכוי תוך הפעלת מנגנוני פיקוח ובקרה על השיווק ועל הפיתוח.

## בקרת המינהל על הבנייה המרוכזת

### העדר מתאם בין עלויות הבנייה המרוכזת המדווחות למינהל לבין מחיר המחירון

1. כאמור, מלכתחילה אמורים היו המומלצים לבנות את בתיהם בהרחבות באופן עצמאי. אולם לפי החלטה 737, אפשרה הנהלת המינהל בשנת 2001 ליישובים המרחיבים בנייה מרוכזת בשטח שלא יחרוג משטח מחצית המגרשים; ההחלטה קבעה כי שאר הבתים ייבנו בבנייה עצמית על ידי המתדיינים. הרציונל של ההחלטה היה להבטיח בין השאר את השלמת הבנייה, את קיצור תהליך הבנייה ומשיכת מועמדים פוטנציאליים שיראו בנייה מרוכזת. במרס 2005 ובדצמבר 2007 החליטה הנהלת המינהל אף להגדיל את אפשרות הבנייה המרוכזת עד ל-80% מן הבתים ששווקו בהרחבות. בעקבות ההחלטות קבעו נוהלי המינהל, בין היתר, כי תנאי לבנייה מרוכזת הוא קבלת אישור מהמינהל; הבקשה לאישור אמורה הייתה לכלול, בין היתר, את שם חברת הבנייה ואת המחיר הנדרש עבור בניית הבתים.

החלטות הנהלה העניקו למנהל מחוז את האחריות המינהלית לאשר את הבנייה המרוכזת בכפוף לבדיקה מקצועית של עלויות הבנייה שהצהיר עליהם היוזם. נוסף על כך, קבעו ההחלטות כי המינהל רשאי לדרוש מהאגודה לצורך החלטתו כל מסמך לפי ראות עיניו, בין היתר, לצורך הפיקוח והבקרה כך שהבנייה המרוכזת לא תשמש כלי לגביית כספים שלא כדין המגולמים בעלויות הבנייה. למנהלי המחוזות ניתנה הסמכות לדחות או לאשר את הבקשות לפי שיקול דעתם.

משרד מבקר המדינה מעיר כי ראוי היה שהנהלת המינהל תקצה למנהלי המחוזות משאבים מתאימים כדי שיוכלו לבדוק את עלויות הבנייה שהוצגו בפניהם בהשוואה למפרט הדירה, דבר שלא נעשה.

2. מנהלי המחוזות אישרו את בקשות הבנייה המרוכזת ללא בדיקה ואף ללא בקשת הסבר, בכלל זה מחירי בנייה חריגים בכל קנה מידה הגבוהים בעשרות אחוזים ממחירי הבנייה המקובלים בענף הנדל"ן. במספר יישובים שנבדקו, ובפרט בקיבוץ ד' ובקיבוץ ה', הגיע הפער עד כ-60%.

לדעת משרד מבקר המדינה אין זה סביר שאי-הקצאת משאבים אלו, משמעותה חתימה של מנהלי המחוזות על אישורי הבנייה המרוכזת ללא בדיקה כלשהי. אחריות מנהל המחוז אשר עוגנה בהחלטות הנהלה שהעניקו לו סמכות לאשר את הבנייה המרוכזת, מחייבת להשוות את עלות הבנייה שהצהיר עליה היוזם למחירון מקובל<sup>23</sup>, לכל הפחות, או לחלופין לדרוש מהאגודה שתבהיר את הפער בין המחירים ותפרט את חישוב עלויות הבנייה.

לדוגמה, קיבוץ ד' השוכן בקו התפר הגיש באוקטובר 2006 בקשה למינהל לאישור בנייה מרוכזת ב-50% מהמגרשים בהרחבה שלו בהתאם לנוהלי המינהל. בבקשה ציינה האגודה את הדגמים שהיוזם מטעמה (להלן - יזם ד') מציע ואת המחיר שהוא דורש עבור בניית כל דגם.

משרד מבקר המדינה השווה את עלויות הבנייה שהצהיר עליהן יזם ד' למחירון בנייה מקובל שהיה תקף באותו מועד (ראו לעיל). מן ההשוואה עולה כי קיים פער של כ-60% בין העלויות שהצהיר עליהן היוזם ובין מחיר המחירון. לא נמצא כי המינהל בירר את המחירים בירור כלשהו או ביקש הסברים לפער מהאגודה. מנהל המחוז אישר בנובמבר 2006 את בקשת האגודה לבנייה מרוכזת בלי בדיקה.

בתשובתו מאוקטובר ומדצמבר 2008 ציין יזם ד' כי העמיס על עלויות הבנייה המרוכזת רכיבים נוספים כגון תשלומים בגין הכנת תב"ע ותשלומים עבור בניית תשתיות בקיבוץ הוותיק. אולם יש

להטעים כי תשלום בגין הכנת התב"ע נגבה כבר קודם לכן כחלק מהוצאות הפיתוח הציבורי שהמינהל אישר. עוד בשנת 2006 דחה המינהל את בקשת היזם לכלול כחלק מהוצאות הפיתוח תשלומים עבור בניית תשתיות בקיבוץ הישן.

בעניין הפער בין עלות הבנייה המרוכזת לעומת מחיר הבנייה השיבה באוקטובר 2008 אגודת קיבוץ ה' (בקיבוץ זה משלם המומלץ 91% משומת המינהל) - כי מחיר הבנייה שהיא גובה נגזר ממחיר השוק ולא מעלויות הבנייה המאושרות. מתשובתה עולה כי יכולתה לגבות כספים שלא כדין המועמסים על עלויות הבנייה נובעת בהכרח מהפער במחיר הקרקע בין שומת המינהל לבין מחיר השוק; לכן על המינהל היה לפעול כדי שבעבור הבנייה המרוכזת ייגבה רק מחיר עלויות הבנייה ולא מחיר בגין רכיבים אחרים. מכל מקום, שיווק המגרשים במכרז פומבי היה מונע ניפוח של עלויות הבנייה.

3. אם לרשות ציבורית מידע על כך שהחלטה מסוימת שלה אינה מיושמת כראוי או לחלופין אם מנגנוני הבקרה שלה לבדיקת תקינות ביצועה לוקים בחסר, ראוי שתמיר אותה בהחלטה בת-ביצוע או לחלופין שתפתח מנגנוני בקרה יעילים ליישום ההחלטה.

בדיקת משרד מבקר המדינה מעלה כי עוד בדיון שערכה ההנהלה לקראת קבלת ההחלטה מפברואר 2005 בדבר הבנייה המרוכזת הבהירה מנהלת האגף החקלאי במינהל כי אין למנהלי המחוזות הכלים לבדיקה מקצועית של עלויות הבנייה. למרות האמור לעיל אישרה הנהלת המינהל את שינוי החלטתה משנת 2001 ואת הגדלת שיעור הבנייה המרוכזת ל-80% מהמגרשים בהרחבה בתנאי שהמינהל יפרסם מכרז משותף עם משרד הבינוי והשיכון לבניית פְּתִיָּה.

בדצמבר 2007 קיבלה ההנהלה החלטה נוספת אשר החליפה את ההחלטה מפברואר 2005 לנוכח המשך גביית הכספים שלא כדין בבנייה המרוכזת. בהחלטה זו קבעה ההנהלה שעד מועד שינוי מדיניות המינהל בנוגע להקצאת הקרקע בפטור ממכרז בהרחבות תותנה ההקצאה בכל הארץ בפרסום מכרז של המינהל עם האגודה, בהקמת תשתיות, בשדרוג תשתיות-העל ביישוב הישן ובבנייה באתר.

**בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי עד מועד סיום הביקורת טרם הוחלל בביצוע עבודת מטה שתוציא את ההחלטה מהכוח אל הפועל.**

### דחיקת הבנייה העצמית

חלק מהמומלצים בהרחבות העדיפו לבנות את בתיהם בעצמם לפי טעמם האישי כדי לחסוך הוצאות. לעומת זאת, חלק מהאגודות העדיפו בנייה מרוכזת כדי להבטיח אחידות וקיצור זמן הבנייה. כאמור, נמצא שהאגודות מנעו מהמשתכנים לבנות בניה עצמית מחד, ומאידך, עלויות הבנייה שבהן חייבו האגודות והיזמים משתכנים שבתיהם נבנו בבנייה מרוכזת היו חריגות. להלן מובאת דוגמה.

קיבוץ ה' שוכן בקרבת חיפה. על ההרחבה בו חלה החלטת מועצה 959, ובהתאם לה שילמו חוכרי המגרשים 91% דמי חכירה מהוונים תמורת חכירת הקרקע מהמינהל ל-49 שנה. המינהל אישר לקיבוץ ביוני 2006 בנייה מרוכזת ב-80% מהמגרשים. בשנים 2006 ו-2007 חויבו מועמדים לחתום על הסכם שירותי בנייה עם יזם (להלן - יזם ה'), ומתלוננת מסוימת סיפרה כי חויבה לחתום על הסכם כתנאי לרכישת המגרש. במהלך אותן שנים פנו משתכנים רבים אל המינהל והתלוננו כי קיבוץ ה' ויזם ה' אינם מאפשרים להם לבנות את בתיהם בהרחבה בבנייה עצמית. במרס 2007 התלוננו מספר משפחות כי יזם ה' מוכר את המגרשים המיועדים לבנייה עצמית כמגרשים לבנייה מרוכזת תוך הצגת מצג שווא בפני המינהל שלפיו הבתים ייבנו בבנייה עצמית. תלונות אלה עלו

בקנה אחד עם בירורים שערך המינהל בעצמו באותו חודש. למרות זאת לא נקט המינהל צעדים לתיקון המצב. רק ביולי 2007 הקפיא מנהל המחוז את שיווק מגרשי הבנייה העצמית, ואותם בלבד.

**לדעת משרד מבקר המדינה, הקפאה זו הייתה מעין "פרס" ליוזם ה' ולקבוץ ה' אשר באותה עת כלל לא רצו לשווק מגרשים לבנייה עצמית.**

החלטה 959 אוסרת כאמור גביית סכומים שחורגים מעלויות הפיתוח שאישר המינהל. לפי החלטת הנהלה מאוגוסט 2006, רוכשים אשר מתלוננים כי האגודה או מישהו מטעמה דורשים מהם סכומים נוספים על עלויות הפיתוח, יקצה להם המינהל את הקרקע ישירות.

כאמור, הנהלת המינהל ידעה כי אגודות או יזמים מטעמן גובים כספים שחורגים מהוצאות הפיתוח. מתלונה שהתקבלה במינהל בפברואר 2007 עולה כי יזם ה' דרש ממתלונן אשר התעניין בבנייה עצמית 460,000 ש"ח עבור פיתוח ותכנון בנייה - בעוד שהסכום שהמינהל אישר בגין פיתוח היה כ-140,000 ש"ח. בעקבות תלונה זו ותלונות נוספות החליט המינהל שמהנדס מטעמו יבדוק את הוצאות הפיתוח במגרשי הבנייה העצמית.

מדוח הביניים אשר הגיש המהנדס למינהל בספטמבר 2007 עלה כי יזם ה' דרש שהמינהל יאשר לו 105,000 ש"ח שחורגים מעלויות הפיתוח המאושרות עבור כל אחד מהמגרשים המיועדים לבנייה עצמית. בדוח צוין כי יזם ה' בחר את המתחם לבנייה עצמית שעלות הפיתוח שלו הגבוהה ביותר, ורק על מגרשים אלה דרש תשלום נוסף. העדפת יזם ה' לשיווק מגרשים בבנייה מרוכזת מובנת משום שגבה כ-5,000 ש"ח למ"ר בנוי, כ-30% יותר ממחיר המחירון. המהנדס ציין כי התנהלות זו תאמה את תחושת "ההתשה" שעליה דיווחו המעוניינים לבנות בבנייה עצמית. לכן המליץ להקפיא את שיווק המגרשים בכל ההרחבה עד לפתרון הנושא.

בנובמבר 2007 אישרה הנהלת המינהל להגדיל את דמי הפיתוח המותרים לגבייה בהרחבת קיבוץ ה' ב-19,000 ש"ח, והסכום המאושר לגבייה עבור הוצאות הפיתוח היה כ-160,000 ש"ח עבור כל מגרש. על מנת להבטיח את פיתוח המגרשים המיועדים לבנייה עצמית קבעה הנהלת המינהל כי יזם ה' יפקיד ערבות בנקאית אשר בכפוף לה אישרה הנהלת המינהל להמשיך בביצוע ההרחבה ואישרה לרוכשי מגרשי הבנייה עצמית לרכוש גם שירותי בנייה מיזם ה' אם יחפצו בכך. הנהלת המינהל אמנם הפחיתה אפוא את עלות הפיתוח למגרשי הבנייה העצמית, אולם לא קבעה מנגנון להבטחת הקצאת מגרשים אלה במקביל להקצאת המגרשים שיועדו לבנייה מרוכזת, כנדרש בנהליו.

באפריל 2008 קיבל המינהל תלונה נוספת שהמגרשים בהרחבת קיבוץ ה' משווקים בשליטה מלאה של יזם ה', שנוהג בחוסר שקיפות. המתלוננת ציינה כי היא התעניינה במגרש בהרחבה, אולם יזם ה' לא הודיע לה אילו מגרשים מוצעים לשיווק ומתי יחל בכך. עקב כך דרשה המתלוננת מהמינהל כי ישווק מגרשים אלה בעצמו במכרז פומבי. יצוין כי באותו מועד נרשמו כ-200 מתעניינים במגרשים לבנייה עצמית. רק במאי 2008 החליט המינהל כי הוא עצמו ישווק את המגרשים לבנייה עצמית. עד מועד סיום הביקורת הם טרם שווקו.

מכלל האמור יוצא שלמרות שנוהלי המינהל חייבו הקצאת מגרשים לבנייה עצמית, פעלו אגודות ויזמים כדי למנוע בניה כזו. המינהל לא נקט בצעדים מספיקים לתיקון המצב.

## קביעת הוצאות הפיתוח בידי משרד הבינוי והשיכון והמינהל

1. כאמור, לפי החלטה 737 בדק המינהל רק את הוצאות הפיתוח שחרגו מהוצאות הפיתוח הנורמטיביות, ובהתאם להחלטה 959 הוא בדק את כל הוצאות הפיתוח שהאגודות או היזמים העמיסו על המשתכנים בהרחבות, לפי החלטת ממשלה תכנן משרד הבינוי והשיכון את הפיתוח ביישובים באזור עדיפות לאומית א' וסבסד את ההוצאות בגינו<sup>24</sup>. הסבסוד נועד לחזק ולעודד את ההתיישבות בהם על ידי הפחתת עלויותיו של המשתכן. המועצה האזורית היא זו המגישה את הבקשה לקבלת הסבסוד ואליה מועברים הכספים, בהתאם למכרזים שהיא מפרסמת לפי תכנון האגף לבנייה כפרית במשרד הבינוי והשיכון. ראוי היה שהמינהל יתאם מראש את תכנון התשתיות והוצאות הפיתוח הנגזרות ממנו גם עם משרד הבינוי והשיכון.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי המינהל ומשרד הבינוי והשיכון לא תיאמו ביניהם את תכנון פיתוח התשתיות ואת העלויות הנגזרות ממנו. כתוצאה מכך אגודות שהוצאות הפיתוח שלהן אושרו בידי משרד ממשלתי אחד - משרד הבינוי והשיכון - נדחו בידי רשות שלטונית אחרת - המינהל, שאישר הוצאות פיתוח שונות, בדרך כלל - נמוכות יותר. למשל, בקיבוץ א' ובמספר קיבוצים אחרים במועצה האזורית גליל עליון אומדני הוצאות הפיתוח שאישר משרד הבינוי והשיכון היו גבוהים יותר מאומדני הוצאות הפיתוח שאישר המינהל; הפער בין אומדני המינהל להוצאות הפיתוח שאישר משרד הבינוי והשיכון הגיע בחלק מהקיבוצים עד ל-13,000 ש"ח לבית.

2. כאמור, לפי החלטה 737 רשאת הייתה האגודה לגבות הוצאות פיתוח נורמטיביות ללא בדיקה פרטנית של המינהל. על מנת להבטיח שהסבסוד של משרד הבינוי והשיכון ישמש למטרה שלשמה יועד - הפחתת הוצאות הפיתוח למשתכן - אמור היה המינהל לקזז את דמי השתתפות משרד הבינוי והשיכון בהוצאות הפיתוח מאומדני הוצאות הפיתוח שאותם אישר.

בבדיקה של חמישה יישובים במועצה האזורית גליל עליון אשר קיבלו סבסוד ממשרד הבינוי והשיכון בסכומים הנעים בין 41,000 ש"ח ל-50,000 למגרש בהרחבה, נמצא כי בשלושה לא קיזז המינהל את סבסוד משרד הבינוי והשיכון, כנדרש. בשני היישובים הנותרים הוא קיזז רק חלק מסכום הסבסוד.

לדוגמה, עבור 50 המגרשים אשר שווקו בהרחבת קיבוץ א' היו זכאים המומלצים לסובסדיה ממשרד הבינוי והשיכון בסך של 45,000 ש"ח למגרש לכל הפחות; סכום הסובסדיה כולו היה כ-2,250,000 ש"ח כולל מע"מ. כספי הסבסוד הועברו למועצה האזורית, האחראית למכרזים לעבודות הפיתוח בהרחבות שבתחומה. במחיר השלמת יתר עבודות הפיתוח היו אמורים לשאת המשתכנים במסגרת הוצאות הפיתוח שהמינהל אישר.

מבדיקת משרד מבקר המדינה את התצהירים שהגישו המשתכנים בהרחבת הקיבוץ למינהל בשנים 2007-2005 עלה כי הם הצהירו ששילמו לאגודה את סכום הפיתוח הנורמטיבי (כ-117,361 ש"ח צמוד למדד תשומות הבנייה למועד חתימת התצהיר) בלא שקוזה ממנו הסובסדיה ממשרד הבינוי והשיכון.

כאמור, מהבדיקה עלה כי כל המגרשים בהרחבת קיבוץ א' שווקו ונבנו בבנייה מרוכזת באמצעות יזם א' בסתירה לתצהירים שהגישו המומלצים והקיבוץ, בהם הצהירו כי הם בונים בבנייה עצמית. מסתבר אפוא כי בכספי הסבסוד של משרד הבינוי והשיכון ביצעה המועצה האזורית חלק מעבודות הפיתוח בהרחבה, דבר שהזויל את עליות הפיתוח ליזם, אולם הוא גבה את מלוא עלויות הפיתוח שאישר המינהל. בסופו של חשבון נשאר אפוא לכאורה כספי הסבסוד של משרד הבינוי והשיכון בידי היזמים.



בתשובות האגודות והיזמים בעניין זה, ובפרט בתשובות של קיבוץ א' ושל יזם א', נטען בין השאר כי לאגודות לא הועברו כספים בגובה הסבסוד שלא קוּוּ כנדרש מאומדן הוצאות הפיתוח אלא שהיזמים גבו כספים אלה בגין רכיבי פיתוח שהמינהל לא אישר. האגודות והיזמים אף טענו שההתקשרות בין יזמים ואגודות הייתה בהנחה שהסובסידיה ממשרד הבינוי והשיכון מתווספת לאומדן הוצאות הפיתוח שהמינהל אישר, ואין היא חלק ממנו עקב העובדה שהוצאות הפיתוח שהמינהל אישר אינן מכסות את הוצאות הפיתוח בפועל.

המינהל ציין בתשובתו כי לא היה למחוז הצפון שלו מידע על פעילות משרד הבינוי והשיכון, והוא הקפיד לקזז את הסובסידיות שידע עליהן.

לדעת משרד מבקר המדינה, תנאי הכרחי לאישור הוצאות הפיתוח הוא תיאום בין המינהל לבין משרד הבינוי והשיכון, בין השאר, לצורך העברת מידע מראש על סכום הסובסידיה. אם הסובסידיה לא הועברה למומלצים, ראוי שהמינהל יפעל להעברתה אליהם.

### תחרות בין מעטים במועצה האזורית גליל עליון

הבעיה הדמוגרפית היא בעיה חריפה ביישובי המועצה האזורית גליל עליון; התכנית האסטרטגית שלה הציגה תחזית דמוגרפית שלילית. פיתרון טוב ביותר לכך הוא הרחבת היישובים בתחומיה.

על מנת לעודד מעבר של משפחות צעירות לפריפריה ובמיוחד ליישובי קו העימות יש להבטיח, בין השאר, שמחיר הדירה באזור קו העימות יהיה אטרקטיבי דיו. ואמנם, בהחלטות הממשלה והמועצה נקבעה ליישובים אלה הנחה במחיר הקרקע; במרבית יישובי המועצה האזורית גליל עליון הקרקע ניתנה ללא תשלום, וביישובים אחרים גבה המינהל רק 31% מדמי החכירה. כן סבסד משרד הבינוי והשיכון חלק מהוצאות הפיתוח. פעולות אלה נועדו לסייע להשגת מחירי דירות נמוכים במידה ניכרת ממחירי השוק באזור וממחירי דירות במרכז הארץ. ואולם השוואת מחירי בתים בשלוש הרחבות במועצה האזורית גליל עליון למחירים מקבילים של דירות ממוצעות במרכז הארץ ובאזור הצפון, כפי שעולה מנתוני סקר מחירי דירות הבעלות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הסקר), מעלה כי מחירי הבתים בהרחבות אלה היו יותר גבוהים במובהק, עד כ-50%, ממחירי דירות ביישובים בצפון<sup>25</sup>. למשל, בקיבוץ ו' - יישוב קו עימות - מחיר בית בהרחבה היה קרוב למחיר דירה ממוצעת באזור המרכז ולפעמים היה יקר יותר ממנה, והוא היה יקר עד 50% מדירה ממוצעת באזור הצפון. בהתחשב בכך שביישובים אלה מחיר הקרקע הוא בין 0% ל-31% מדמי החכירה, והמדינה משתפת בעלויות הפיתוח, הרי שהמחיר הגבוה משקף רווח שבו מתחלקים היזם והאגודה. מחירי הדירות הגבוהים יחסית בהרחבות אלה הם בין השאר תוצאה של התקשרות של אגודות עם יזמים, כמפורט להלן.

המועצה האזורית גליל עליון עודדה התקשרות עם יזמים על ידי ריכוז התכנון, ייזום הביצוע והשגת תקציבים להרחבות הקהילתיות. הדבר נעשה באמצעות "החברה הכלכלית לפיתוח הגליל העליון בע"מ" (להלן - החברה הכלכלית).

25 הסקר מציג מחירים ממוצעים של דירות שנמכרו ברבעון מסוים מבלי להתייחס להבדלים אפשריים ביניהן מבחינת שטח, איכות ומיקום בעיר. אולם על אף מגבלותיו הוא נקודת התייחסות למחירי הדירות באזור מסוים בתקופה נתונה.

מראשית שנת 1998 הציגה החברה הכלכלית לקיבוצים שבתחום המועצה האזורית מודל לפיתוח ולבנייה של הבתים בהרחבה; לפיו, הקיבוץ מתקשר עם יזם המבצע את עבודות ההרחבה עבורו, והחברה הכלכלית היא גורם מפקח המקשר בין היזם לבין הקיבוץ, והיא מופקדת על מימוש האינטרסים של הקיבוץ בכל שלבי העבודה. במכתב ששלח ביוני 2001 הבהיר מנכ"ל החברה הכלכלית לנציג יזם ב', כי המועצה מחפשת יזם שילווה את הקיבוץ לאורך כל הדרך (ההרחבה הקהילתית, שדרוג מערכות הקיבוץ הקיים וכיו"ב), והוא יהיה האחראי הבלעדי כלפי המשתכנים מבחינה משפטית וייתן להם את הליווי הפיננסי הדרוש להשלמת הפרויקט. בתמורה צפוי היזם לקבל עבודה במספר קיבוצים למספר שנים, ליהנות מהטבות המדינה הניתנות ליישובי קו העימות ולזכות בתמורה כספית שתיקבע מראש ובהסכמה בשיעור של אחוז מסוים מהעלות הכוללת של הפרויקט.

כתוצאה מעידודה של המועצה האזורית פנו קיבוצים לקבלת הצעות שונות מיזמים. בבדיקה נמצא כי בהצעות היזמים נכללה בין השאר תמורה מובטחת לקיבוץ - כספים שיועברו לו שלא כדיון. מצד שני, כדי לממן את התמורה הבטיחו היזמים לקיבוץ מדיניות שיווקית שתאפשר עלייה במחירי המכירה כל תקופת שיווק ההרחבה, וממנה ייחנה הקיבוץ.

בנסיבות שתוארו לעיל החלו רוב יישובי המועצה בהרחבה באמצעות מספר יזמים גדולים. לכן יכול יזם לווסת את השוק באזור הקרוב להרחבה ולגבות עבור בית מחיר גבוה יותר מהמחיר המושג בתחרות בהרחבות אחרות באותו אזור. למשל, בהסכם בין קיבוץ ב' לבין יזם ב' בכותרת "היחסים בין היזם לקיבוץ ומניעת תחרות" התחייב יזם ב' לקיבוץ כי יימנע מכל פעולה ביישובים קרובים שתתחרה בהרחבה בקיבוץ ב'. יזם ב' יהיה רשאי להתחיל בשיווק יחידות דיור ביישובים הקרובים לקיבוץ בשלבים, ובכל שלב יוכל לשווק לא יותר מ-45 יחידות דיור ורק עם תום שיווק בתי השלב המקביל בקיבוץ ב'.

יוצא אפוא שמטרתו של ההסכם בין הקיבוץ לבין היזם הייתה לווסת את השוק באזור הקרוב לקיבוץ. דבר זה גרם לשמירת רמת מחירים גבוהה, וכאמור, אינו עולה בקנה אחד עם מטרת ההרחבה ביישובי המועצה האזורית. האגודות והמועצות האזוריות פעלו בעניין זה תוך אימוץ ההשקפה היזמית ולא מנקודת המבט של עידוד ההתיישבות. כאמור המינהל לא פיקח כהלכה על שיווק הקרקעות בגליל העליון, דבר שאפשר תופעה זו.

## סיכום

החל משנות התשעים של המאה הקודמת אפשרה מועצת מקרקעי ישראל לאגודות חקלאיות ליזום את הרחבת היישובים הכפריים בפטור ממכרז מנימוקים דמוגרפיים. היועץ המשפטי לממשלה הנחה את המינהל (בשנת 1999) לאסור על האגודות החקלאיות גביית כספים תמורת מתן המלצה למגרש בהרחבה כדי שהתמורה עבור הקרקע תגיע במלואה לקופת המדינה או לחלופין תפחית את עלויות הבנייה למשתכן כדי שלמשתכנים חדשים יהיה תמריץ להשתקע בהרחבות.

ממצאי דוח זה מלמדים כי למרות זאת נגבים מהמשתכנים כספים שלא כדיון. הדבר נעשה ללא תלות בשיטת הבנייה ובאזור ההרחבה - בגלל הפער שבין מחיר השוק ובין המחיר שאותו קבע המינהל, ובשל אזלת ידו של המינהל שהפקיר את ניהול הקרקע ושיווקה לאגודה ולא נקט צעדים של ממש על מנת לפקח על שיווק הקרקע.

המינהל הסתפק בקביעת כללים, אולם לא פעל לאכוף אותם הלכה למעשה. למרות שהנהלתו ידעה היטב שהחלטות מועצת מקרקעי ישראל בנושא ההרחבות והנחייתו של היועץ המשפטי לממשלה אינן נאכפות, משום שלדעתה אין למינהל היכולת לפקח על אי-גביית כספים שלא כדין היא לא פעלה כדי לשנות את מדיניות המועצה בעניין זה.

המועצה האזורית גליל עליון נהגה כמדיניות לעודד התקשרויות בין האגודות לבין מספר יזמים אשר חילקו ביניהם את השוק למעשה ושיווקו את הבתים בהרחבות במחירים גבוהים; מהרווחים נהנו האגודות והיזמים, והסיוע של המדינה בהנחות ממחיר הקרקע ובמחיר הפיתוח לא הגיע לצרכן - המתיישב - אלא התחלק בין היזם לאגודה.

בשל הפוטנציאל הכלכלי הטמון בפרויקט ההרחבות אין מנוס מהמסקנה שהמינהל צריך לנהוג במגרשי ההרחבות מנהג בעלים כמו בכל קרקע אחרת שבניהולו. הדרך הטובה והיעילה היא לשווק את המגרשים במרכז הארץ במכרז פומבי - כך יבוא לידי ביטוי השווי האמתי של הקרקע ותימנע גביית כספים שלא כדין. על המינהל להיות מעורב בשיווק הקרקעות בפריפריה ובקו העימות תוך הפעלת מנגנוני פיקוח ובקרה שיבטיחו כי המשתכן הוא זה שיינהג מהסובסידיות שנותנת המדינה בהנחות בקרקע ובדמי פיתוח.

אשר לאגודות שגבו כספים שלא כדין, מן הראוי שהמינהל ישקול יחד עם יועציו המשפטיים את האפשרות של ביטול החוזים והשבת הכספים למתיישבים.

