

הטיפול בפינוי כפר שלם

תקציר

כפר שלם שוכן בתחום השיפוט של עיריית תל אביב-יפו (להלן - העירייה) בדרום מזרח העיר. שטחו 1,585 דונם. רוב אדמות הכפר הן אדמות מדינה המנוהלות בידי מינהל מקרקעי ישראל (ממ"י)¹, ומיעוטן בבעלות העירייה או בבעלות פרטית. בשנים 1948-1955 אכלסה המדינה את בתי כפר שלם בתושבים מעוטי יכולת, רובם עולים חדשים. איכותם של מרבית הבתים הייתה מלכתחילה ירודה, ועם חלוף השנים היא הלכה והידרדרה. עליבות השטח וחוסר האפשרות לשפץ את המבנים בו הביאו את המדינה לפעול לפינוי תושביו, להרוס את המבנים שבו ולבנות במקומם אזור מגורים מודרני.

בתחילת שנות השישים של המאה העשרים התגוררו בכפר שלם כ-2,000 משפחות; אז החלה פעולה לפינוי, לשיקומו ולשיקום תושביו. הוכנה תכנית מתאר לאדמות כפר שלם, שהתבססה על בנייה בצפיפות גבוהה, אשר הייתה אמורה לקלוט בין היתר את המשפחות המפונות. בשנת 1961 הוקמה חברת חלמיש - חברה ממשלתית-עירונית לדיוור, לשיקום ולהתחדשות שכונות בתל אביב-יפו בע"מ (להלן חלמיש או החברה), לצורך שיקומם, פינוים וחיסולם של משכנות עוני בתחום שיפוטה של העירייה². עד שנת 2004 העביר ממ"י לניהול חלמיש כ-1,030 דונם, שהם כ-65% משטחי כפר שלם. ממ"י הטיל על חלמיש לפנות קרקעות אלה; מלבד ממ"י וחלמיש מעורבים בפינוי גם העירייה ומשרד הבינוי והשיכון.

מועצת מקרקעי ישראל (להלן - המועצה) פועלת מכוח חוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך-1960, והיא קובעת את מדיניות הקרקעות שלפיה יפעל ממ"י. משנת 1990 קיבלה המועצה החלטות אחדות שעניינן פינוי כפר שלם. בהחלטות אלה נקבעו העקרונות וההליכים שעל פיהם על חלמיש לפעול בכל הנוגע לפינוי כפר שלם וכן תפקידיו של ממ"י בנושא.

בינואר 1962, מועד תחילת הפינוי, התגוררו במקרקעין שהועברו לניהול חלמיש כ-1,400 משפחות. עם חלוף השנים הלך וגדל מספר זה עקב ריבוי טבעי ופלישות למקרקעין. משנת 1962 עד סוף שנת 2008 פונה מרבית השטח שנמסר לטיפול חלמיש; חלק מהקרקעות שפונו שוקו לצורך בנייה, והיתר הופנו לצורכי ציבור. לפי נתוני חלמיש, מדובר ב-883 דונם, שהם כ-86% מהקרקע שנמסרה לניהולה. עיקר הפיתוח התבצע בשנות השישים והשבעים של המאה העשרים, ובסך הכול נבנה בכפר שלם עד סוף 2007 שטח של כ-201,380 מ"ר, בעיקרו למגורים.

בסוף שנת 2008 נותרו בכפר שלם כ-150 דונם לפיתוח ולשיווק; על פי התכניות האחרונות של העירייה, אפשר לבנות בשטח זה עוד 2,235 דירות בבנייה רוויה ו-173 בתים בשיטת "בנה ביתך".

1 מקרקעי ישראל הם המקרקעין של המדינה, של רשות הפיתוח ושל הקרן הקיימת לישראל (קק"ל).
2 שמה הקודם של החברה היה "החברה הממשלתית עירונית לשיקום משכנות עוני, תל אביב-יפו בע"מ". בשנת 2008 הועסקו בחברה 45 עובדים, והיא עסקה בפינויים מקרקעות המדינה, באכלוס ובניהול של דירות של הדיוור הציבורי ובביצוע עבודות פיתוח עבור העירייה וגורמים אחרים.

עם השנים הלכה והתפשטה בכפר שלם תופעה של פלישות לקרקעות - של תושבים שהגיעו מחוץ לכפר שלם והתיישבו בו וכן של תושבי כפר שלם שהשתלטו על שטחים נוספים לבתיהם. היו תושבים שמכרו או השכירו נכסים, אף שלא היו בעלי זכויות קנייניות עליהם. פינוי הפולשים כרוך בבעיות מורכבות: קיים קושי לערוך מעקב מלא אחר זיהוי הפולשים וקיים קושי לקבוע במדויק מהו השטח שיש לכלול בפינוי, ועל כן קיים גם קושי להגיש תביעות לפינוי נגד הפולשים.

פעולות הביקורת

בחודשים מרס-אוגוסט 2008 בדק משרד מבקר המדינה את הפעולות שעשתה חלמיש לפינוי כפר שלם. הבדיקה נעשתה בחלמיש, במחוז תל אביב של ממ"י ובעירייה. הבדיקה התמקדה בהליכי הפינוי שנמשכו משנת 2004 ואילך.

עיקרי הממצאים

האטה והפסקה של פעולות הפינוי

תנופת הפינוי של כפר שלם, אשר אפיינה את התקופה שמ-1962 עד 1996, נעצרה משנת 1997. בשנת 2005 קיבלו ממ"י וחלמיש החלטות ששינו את הקריטריונים לזכאות לקבל דמי פינוי באופן שצמצם את ההגדרה של זכאי; כן שונה סדר העדיפות לפינוי התושבים, וניתנה עדיפות לפינוי תושבים מקרקע בעלת פוטנציאל לשיווק ונקבע שפינוי של תושב יתבצע רק אם תתפנה חלקת הקרקע כולה מכל המחזיקים בה. על כן נמנעו או נדחה פינויים של זכאים שלא נכללו בסדר העדיפות החדש. נוסף על כך, דמי הפינוי שנקבעו הלכו ונשחקו ביותר מ-30% מערכם הראלי בעשר השנים האחרונות.

בשנים 1962-1996 פונו 2,569 משפחות; לעומת זאת, בשנים 1997-2004 לא נעשו פינויים, ובשנים 2004-2007 פונו 17 משפחות בלבד. במרס 2008 העריכה החברה כי יש לפנות עוד 500 משפחות, כ-400 מהן זכאיות לדמי פינוי וכ-100 פולשים.

חלמיש וממ"י קיבלו את החלטותיהם בלי שנתנו את הדעת להשפעתם של העניינים האמורים, ונמנעו במשך שנים מלנקוט פעולה מעשית אשר תעורר מחדש את תהליך הפינוי. בפועל, העיכוב בפינוי, שינוי הקריטריונים לזכאות לדמי פינוי ושחיקת דמי הפינוי גרמו להתמרמרות בקרב תושבי כפר שלם ופגעו בנכונות שלהם להתפנות.

החלטות של שר הבינוי והשיכון לקידום הפינוי

שר הבינוי והשיכון הוא השר הממונה על ממ"י והאחראי לענייני חלמיש. ב-2007 וב-2008 קיימו שר הבינוי והשיכון דאז מאיר שטרית ושר הבינוי והשיכון זאב בויס דיונים אחדים הנוגעים לפינוי כפר שלם, ובהם הנחו לנקוט פעולות מסוימות כדי לקדם את הפינוי. לדוגמה, בדיון במרס 2008 הורה השר זאב בויס לחלמיש להמליץ על קריטריונים חדשים לפינוי ולשיווק קרקעות בשנת 2008. בסוף שנת 2008 טרם סיכמו חלמיש וממ"י את גיבוש הקריטריונים החדשים.

ניהול הפינוי כמשק סגור

על פי החלטת המועצה מיוני 1993, פינוי כפר שלם נעשה במתכונת של "משק סגור"; כלומר הוצאות הפינוי ממומנות מההכנסות המתקבלות בגין שיווק הקרקעות המתפנות. המועצה חזרה ואישרה עניין זה בהחלטותיה בשנים 2001 ו-2004.

1. ההחלטות במשך השנים על ניהול פרויקט פינוי כפר שלם כמשק סגור התקבלו בלי שעשה ממ"י עבודת מטה שבחנה את כל השלכותיהן. גם מאוחר יותר, לאחר שהתברר לחלמיש כי הפרויקט מצוי בגירעון, לא נבחנה הכדאיות הכלכלית של מתכונת זו, לא בוצעו אומדנים בנוגע להכנסות ולהוצאות הצפויות, לא נקבעו מקורות מימון לתקופות ביניים עד קבלת ההכנסות ולא הוכנה תכנית לביצוע הפינוי.

2. ההחלטה על הפעלת הפרויקט כמשק סגור גרמה לכך שממ"י וחלמיש פעלו בראש ובראשונה בהתאם לשיקולים כלכליים, בלא לתת את הדעת להיבט השיקום של השכונה ובלי להתחשב בראייה חברתית ובהתפתחות האורבנית של האזור. בגלל מדיניות זו העדיפה חלמיש לקדם פינוי של שטחים הצפויים להניב את מרב ההכנסות, ונמנעה מלקדם פינוי של תושבים שמתגוררים בשטחים המיועדים לשטחי ציבור. סדר עדיפות זה פגע בפיתוח של שטחי ציבור ואף בתושבים.

פינוי קרקעות שאינן בניהול חלמיש

בכפר שלם יש שטחים שלא הועברו לניהול חלמיש. ממ"י מנהל חלק מהם. רוב השטחים נהיו משכונות עוני, ובכמה מהם מתגוררים פולשים. ממ"י אינו מטפל בפינוי המחזיקים בשטחים שבניהולו ושלא הועברו לחלמיש. ממ"י גם אינו מקיים פיקוח בקרקעות אלה, הדרוש למניעת פלישות.

עסקה לשיווק קרקע במכרז

בשנת 2005 שיווקה חלמיש קרקע בכפר שלם שפונתה מיושביה, ועליה היו אמורות להיבנות 77 דירות. התמורה משיווק הקרקע הייתה אמורה לממן פינוי תושבים ועבודות תשתית בכפר שלם. שמאי שם את ערך הקרקע ב-30,000 דולר לדירה, ובסך הכול 2.31 מיליון דולר.

במכרז שניהלה חלמיש היא קבעה כי ההצעות שיוגשו יהיו בעבור הקרקע, ואילו עבור הפיתוח ישולמו כ-5 מיליון ש"ח. בעסקה זכתה חברה מסוימת, שהציעה לשלם כ-2.7 מיליון דולר. כשהביא המנכ"ל דאז מר איתן פדן את העסקה לאישור הדיירקטוריון הוא טען, כמצוין בפרוטוקול, שהסכום שהושג במכרז היה גבוה משווי הקרקע הנקוב בשומה; אך הואיל וסכום זה כלל גם תשלום בגין פיתוח, היה הסכום נטו בעבור הקרקע כ-1.6 מיליון דולר בלבד; סכום זה נמוך בכ-30% מהשומה.

סיכום והמלצות

הצורך בפינוי כפר שלם ובשיקום תושביו נמצא על סדר היום הציבורי כבר עשרות שנים. פעילות רבה נעשתה כדי לתת מענה לכך - ואכן, רוב השטח פונה וגם מרבית

התושבים התפנו וזכו לאיכות חיים משופרת; אולם נותר גרעין של תושבים שלא נמצא לו פתרון. אין להתעלם מכך שכמה מתושבים אלו מצפים לזכות בתנאים משופרים, אולם יש תושבים אשר מתגוררים בכפר שלם כבר שנים רבות המוצאים את עצמם נפגעים מהתנאים שנקבעו בהסדר הזכאות לקבל דמי פינני, בין היתר, מפני שדמי הפינני נשחקו ראלית בשיעור ניכר במשך השנים.

שאלת הזכאות של התושבים מורכבת ובעלת פנים רבים; על כן ראוי שכל הגורמים המטפלים בפינני כפר שלם - משרד הבינוי והשיכון, חברת חלמיש, מינהל מקרקעי ישראל ועיריית תל אביב-יפו - יקבעו את הדרך להמשך הטיפול בכפר שלם כך שיינתן מענה לכלל תושביו. יש להחליט מהו היקף השיקום שנדרש, לעדכן ככל שחוץ את אמות המידה לקביעת הזכאות ואת המנגנון לקביעת גובה דמי הפינני ולקבוע תכנית פעולה לרבות תכנית תקציבית כדי לקדם את התהליך ולא להסתפק במנגנון "המשק הסגור". ראוי לשתף בתהליך את נציגי התושבים, ובכך לטעת בהם את התחושה שהם שותפים לקבלת החלטות על גורלם.

על הגורמים המטפלים בפינני, בשיתוף גורמי האכיפה - משטרת ישראל ופרקליטות המדינה - לפעול בנחרצות נגד פולשים למקרקעין המנסים לקבוע עובדות בשטח.



מבוא

1. כפר שלם שוכן בתחום השיפוט של עיריית תל אביב-יפו (להלן - העירייה) בדרום מזרח העיר. גבולות הכפר הם דרך ההגנה מצפון; רחוב ששת הימים במזרח; רחובות איתן ליבנה והבושם בדרום; ורחוב חיים בר-לב, המשך רחוב הבושם ודרך משה דיין במערב. הכפר מורכב משמונה שכונות בשטח כולל של 1,585 דונם. רוב אדמות כפר שלם הן אדמות מדינה שבניהול מינהל מקרקעי ישראל (להלן - מ"מ)³, ומיעוטן בבעלות העירייה ובבעלות פרטית.

בשנים 1948-1955 אכלסה המדינה את כפר שלם בתושבים שהיו רובם עולים חדשים ומעוטי יכולת. איכותם של מרבית הבתים הייתה מלכתחילה ירודה, ועם חלוף השנים היא הלכה והידרדרה. בנייה ללא היתר של מבנים, גם הם באיכות ירודה, תרמה אף היא להיותו של כפר שלם משכנות עוני. עליבות השטח וחוסר האפשרות לשפץ את המבנים בו הביאו את המדינה לפעול לפינני תושביו, לשיקומם, להרוס את המבנים שבו ולבנות במקומם אזור מגורים מודרני.

2. תחילת הפינני: על פי תיעוד משנת 1993, בתחילת שנות השישים של המאה העשרים התגוררו בכפר שלם כ-2,000 משפחות. אז החלה פעולה לפינני ולשיקום כפר שלם. העירייה הכינה תכנית מתאר לאדמות כפר שלם, שהתבססה על בנייה בצפיפות גבוהה אשר הייתה אמורה לקלוט בין היתר את המשפחות המפונות. על מלאכת הפינני והשיקום הופקדה חברת חלמיש - חברה ממשלתית-עירונית לדיור, לשיקום ולהתחדשות שכונות בתל אביב-יפו בע"מ⁴ (להלן - חלמיש או החברה) שהוקמה בשנת 1961. בשנים 1962, 1964, 1965 ו-2004 חתמו מ"מ והחברה על הסכמים

3 מקרקעי ישראל הם המקרקעין של המדינה, של רשות הפיתוח ושל הקרן הקיימת לישראל (קק"ל).

4 שמה הקודם של החברה היה "החברה הממשלתית עירונית לשיקום משכנות עוני, תל אביב-יפו בע"מ". בשנת 2008 הועסקו בחברה 43 עובדים ושני עובדי קבלן, והיא עסקה בפינויים מקרקעות המדינה, באכלוס ובניהול דירות של הדיור הציבורי ובביצוע עבודות פיתוח עבור העירייה וגורמים אחרים.

שלפיהם יועברו מקרקעין בכפר שלם לניהול חלמיש. עד שנת 2004 הועברו לחלמיש כ-1,030 דונם, שהם כ-65% מכלל שטחו של כפר שלם⁵. ממ"י הטיל על חלמיש לפנות קרקעות אלה.

ביוני 1965 התקבל בכנסת חוק בינוי ופינוי של אזורי שיקום, התשכ"ה-1965. בעקבות החוק הוקמה הרשות לבינוי ולפינוי של אזורי שיקום, אשר תפקידה ליזום ולתכנן פינוי, בינוי ושיקום של משכנות עוני ושכונות נחשלות ושל מבנים המסכנים את יושביהם ולבצע פעולות נוספות. באוקטובר 1969 הכריז שר השיכון דאז, בתוקף תפקידו כיושב ראש הרשות, על ארבע שכונות בכפר שלם, שהיו מרביתן של כפר שלם, כאזורי שיקום על פי החוק האמור. ההכרזה נעשתה באישור הממשלה ולאחר התייעצות עם העירייה. בסופו של דבר היתה זו חלמיש שפינתה את כפר שלם.

3. ביצוע הפינוי: תהליך של פינוי אוכלוסייה הוא מורכב וקשה. מאוגדים בו מרכיבים אנושיים ומרכיבים ביצועיים. הפינוי כולל בדרך כלל משא ומתן ארוך ומורכב עם המיועדים לפינוי אשר לעצם זכאותם לדמי פינוי ואשר לגובה דמי הפינוי שהם זכאים להם. תהליכי המשא ומתן והפינוי הובילו לא פעם למחלוקות בין התושבים הגרים בכפר שלם ובין הגופים העוסקים בפינוי - בפרט חלמיש. אלה נגעו בעיקר בשאלות אם יש לתושבים זכויות קניין במקרקעין שברשותם, מיהם התושבים הזכאים לקבל דמי פינוי, ומה צריכים להיות דמי הפינוי ההוגנים. התושבים הלינו על הדרך בה נוהל עמם משא ומתן לפינוי; לטענתם חלמיש הגישה נגדם לבית משפט תביעות לפינוי מבלי שמוצה עמם הליך משא ומתן לפינוי מרצון.

מלבד חלמיש מעורבים בפינוי ממ"י, שמנהל את מקרקעי ישראל; העירייה, שכאמור כפר שלם נמצא בתחום שיפוטה וגם היא בעלת קרקעות בו; ומשרד הבינוי והשיכון (להלן - משרד השיכון). בעבר עסקו בפינוי גם גופים פרטיים.

מועצת מקרקעי ישראל (להלן - המועצה) פועלת מכוח חוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך-1960, והיא קובעת את מדיניות הקרקעות שלפיה יפעל ממ"י. משנת 1990 קיבלה המועצה החלטות אחדות שעניינן פינוי כפר שלם. בהחלטות אלה נקבעו העקרונות וההליכים שעל פיהם על חלמיש לפעול בכל הנוגע לפינוי כפר שלם וכן תפקידיו של ממ"י בנושא.

על פי נתוני חלמיש, בינואר 1962, מועד תחילת הפינוי, התגוררו במקרקעין שנמסרו לניהולה בכפר שלם כ-1,400 משפחות. עם חלוף השנים הלך וגדל מספר זה הן מפני שבני משפחה בגרו והמשיכו להתגורר במקום והן מפני שבמשך השנים נוספו לכפר שלם תושבים מחוץ למקום. בשנת 1996 קבע משרד השיכון שכל מי שהתגורר בכפר שלם ב-1.4.87 נחשב זכאי לקבל דמי פינוי (להלן - זכאי).

מאז 1962 עד סוף 2008 פונה מרבית השטח שנמסר לטיפול חלמיש; חלק מהקרקעות שפוננו שווקו לצורך בנייה, והיתר הופנו לצורכי ציבור - כבישים, גנים ציבוריים ומבני ציבור. לפי נתוני החברה, מדובר ב-883 דונם, שהם כ-86% מהקרקע שנמסרה לניהולה. עיקר הפיתוח של המתחם התבצע בשנות השישים והשבעים, כשהבנייה כולה הייתה רוויה⁶. בראשית שנות השמונים שולבה גם בנייה עצמית ("בנה ביתך") באמצעות שיווק של מגרשים למתפנים. בסך הכול נבנה בכפר שלם שטח של 201,380 מ"ר, בעיקרו למגורים.

לפי נתוני החברה וממ"י, בשנים 1962-1996 פינתה חלמיש בסך הכול 2,569 משפחות; משנת 1997 עד מרס 2004 היא לא פינתה שום משפחה; ואילו בשנים 2004-2007 היא פינתה 17 משפחות.

5 במסגרת פינוי כפר שלם עוסקת חלמיש גם בפינוי של מתחם בן שלושה דונם הצמוד לכפר שלם ("החאן").

6 בניין בבנייה רוויה הוא בניין הרשום כבית משותף או הראוי להירשם כבית משותף על פי חוק המקרקעין, התשכ"ט-1969, בן שתי קומות ומעלה ואשר בו ארבע דירות לפחות, כאשר בכל קומה לפחות דירה אחת.

במרס 2008 העריכה החברה כי יש לפנות עוד 500 משפחות כ-400 מהן זכאיות וכ-100 פולשים (ראו להלן).

4. המצב בסוף שנת 2008: כפר שלם כולל כיום בנייני קומות בבנייה רוויה ובתים צמודי קרקע שנבנו בפרויקט הפינני וכן בתים צמודי קרקע של תושבים שלא פונו. רוב הבתים של התושבים שלא פונו הורחבו במשך השנים, וכמה מהם משמשים לעסקים.

בכפר שלם נותרו כ-150 דונם לפיתוח ולשיווק שטרם פונו; על פי התכניות המפורטות, אפשר לבנות בשטח זה עוד 1,445 דירות בבנייה רוויה ו-173 בתים בשיטת "בנה ביתך". בשנת 2006 החלה העירייה בהכנת תכנית מפורטת לשטח זה, שהוגדל בה מספר הדירות המיועדות לבנייה רוויה בכ-790 דירות, ולפיכך בסך הכול יהיה אפשר לבנות בשטח שנותר עוד 2,235 דירות בבנייה רוויה.

בינואר 2007 דיווחה חלמיש לממ"י על סקר מחזיקים חלקי שהיא ביצעה הנכון לסוף שנת 2006. הסקר הקיף כ-80% מהשטח שבטיפול חלמיש. על פי הסברי החברה, התנגדו יתר המחזיקים לשתף עמה פעולה. אי-השלמת הסקר הביאה לכך שנותרו בכפר שלם מקרקעין ללא מידע בנוגע ליושביהם ובלא אפשרות להשלים את הטיפול בהם.

על פי החלטת המועצה מיוני 1993, ייעשה פינני כפר שלם במתכונת של "משק סגור", כלומר על ההוצאות בגין הפינני להיות ממומנות מתוך ההכנסות שיתקבלו בגין שיווק הקרקעות המתפנות. בתחילת שנת 2008 העריך מנכ"ל חלמיש כי כדי להניע מחדש את הפרויקט נדרש מימון ביניים בסכום 30 מיליון ש"ח. הערכתו הסתמכה על אומדן של ההכנסות הצפויות משיווק הקרקעות, אם אכן יתבצע השיווק, ועל העלויות הכרוכות בפינני. עוד העריך המנכ"ל כי משנת 2008 הפרויקט צפוי להיות בגירעון של 65 מיליון דולר, מלבד גירעון מצטבר של 40 מיליון דולר.

בחודשים מרס-אוגוסט 2008 בדק משרד מבקר המדינה את הפעולות שעשו חלמיש וממ"י לפינני כפר שלם. הבדיקה נעשתה בחברת חלמיש, במחוז תל אביב של ממ"י ובעירייה. הבדיקה התמקדה בהליכי הפינני שנמשכו משנת 2004 ואילך.

האטה והפסקה בפעולות הפינני

משנת 1997 עד מרס 2004 עצר ממ"י את הפינני של כפר שלם, ומשהוחלט לחדשו לא היו כמעט פינניים. הביקורת בחנה את הסיבות לכך והעלתה:

1. שינוי הקריטריונים לפינני: (א) קביעת קריטריונים לזכאות לקבל דמי פינני: בשנים 1993-1996 קיבל משרד הבינוי והשיכון מספר החלטות הנוגעות לקריטריונים לזכאות לקבל דמי פינני למפנים קרקע בכפר שלם (להלן - קריטריונים לזכאות). אלה רוכזו במסמך "ריכוז קריטריונים לפינני כפר שלם" שהוציא מנכ"ל המשרד ביוני 1996. הקריטריונים הגדירו מי זכאי לדמי פינני וקבעו את סכומיהם: אלה יחושבו לפי מספר הנפשות במשפחה הזכאית ולפי סוג הנכס המפונה - מגורים, מחסנים וכדומה.

כדי להניע מחדש את תהליך הפינני, שנעצר ב-1997, אימצה המועצה, בהחלטתה ממאי 2001 (החלטה מספר 909) את עקרונות הקריטריונים לזכאות שקבע משרד השיכון. בהחלטה נקבע בין היתר שייחתם הסכם בין ממ"י ובין החברה, ובו כללים שיסדירו את הטיפול של חלמיש בניהול הפינני, שיוגדר לוח זמנים לפינני, שיוקצו עד 200 מגרשים לבנייה עצמית במתחם, שהפינני יבוצע בהתאם לקריטריונים מיוני 1996 ובכפוף לשינויים אחדים; תשלומים חורגים או פינניים חורגים יובאו לאישור ועדת פינניים. כן נקבע שייחתם הסכם בין החברה לעירייה, ולפיו יבצע ממ"י באמצעות חלמיש פיתוח עצמי והעירייה לא תגבה אגרות והיטלי פיתוח בגין פיתוח זה ולא תטיל

על היזמים הבונים במתחם לבנות מבני ציבור. על אף החלטה זו לא התקדם תהליך פינוי כפר שלם ולא נחתמו הסכמי פינוי חדשים עד למחצית הראשונה של שנת 2004.

בתשובה למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2008 הסבירה חלמיש שהחלטת המועצה משנת 2001 התנתה את חידוש הפינויים בחתימה על הסכם בינה ובין ממ"י, אולם ההסכם לא נחתם בשל מחלוקות שהתגלעו בין חלמיש ובין העירייה בנוגע לתשלום בעד עבודות פיתוח שעשתה חלמיש בכפר שלם ובנוגע לשאלת הבעלות על חלקות קרקע ששימשו בעבר כדרכים ציבוריות.

יצוין כי במרס 2004 קיבלה המועצה החלטה נוספת (החלטה מספר 995); זו אשררה את החלטתה ממאי 2001 (החלטה מספר 909) תוך כדי שינויים אחדים: לפי החלטה, יימסרו המגרשים שיוקצו למתפנים לבנייה עצמית במחיר מלא; תשלום דמי הפינוי יהיה רק לאחר הריסת ביתו של המתפנה; מ-1.1.07 ואילך יופחתו דמי הפינוי ב-10% בכל שנה; על החברה הוטל למפות את אוכלוסיית כפר שלם ולגבש את זכויותיהם; על ממ"י ועל העירייה הוטל להעמיד סכום של 9 מיליון ש"ח לצורך מימון ביניים לקידום הפרויקט, ובסך הכול - 18 מיליון ש"ח.

(ב) סמכות לשינוי הקריטריונים לזכאות: החלטת המועצה מספר 995 ממרס 2004 קבעה כי יש להקים ועדת פינויים (להלן - ועדת הפינויים, הוועדה). בסמכות ועדת הפינויים היה לאשר תשלומים חורגים ופינויים חורגים. ליו"ר הוועדה מונה מנהל מחוז תל אביב של ממ"י וחברים בה מנכ"ל חלמיש, נציג משרד השיכון וחשב ממ"י. ביולי 2004 חתמו מנהל מחוז תל אביב בממ"י ומנכ"ל חלמיש על חוזה, ובו הם החליטו בין השאר להרחיב את סמכויות הוועדה לכשתקום ולאפשר לה לשנות את הקריטריונים לזכאות.

ועדת הפינויים החלה לפעול במאי 2005. עם הקמתה החליטה הוועדה על הכנסת שינויים ותוספות לקריטריונים לזכאות שקבע משרד השיכון ב-1996 ושאימצה המועצה. משמעות השינויים, בין השאר, היא צמצום של מספר הזכאים. כך למשל נקבע כי בני הדור השלישי שהמשיכו להתגורר במקום לא יוגדרו "זכאים". כן קבעה הוועדה ש"זכאי" יוגדר רק מי שענה על שלושת התנאים הבאים: הוא התגורר ברציפות במתחם שבניהול חלמיש ולא עזב אותו; יש לו קשר לראש משפחה המצוין בסקר שעשתה חלמיש בכפר שלם בשנים 1975-1976 והוא הוגדר "זכאי" במועד הקובע לזכאות-1.4.87.

משרד מבקר המדינה מעיר לממ"י, לחלמיש ולוועדה כי אם היה מקום לדעתם לשנות את הקריטריונים לזכאות, היה עליהם להביא את הצעתם לאישורה של המועצה אשר אישרה את הקריטריונים מלכתחילה. לדעת משרד מבקר המדינה ראוי לשתף בתהליך של קביעת קריטריונים את נציגי התושבים, ובכך לטעת בהם את התחושה שהם שותפים לגורלם.

(ג) סדרי עדיפות בפינוי תושבים: עניין נוסף ששינתה ועדת הפינויים נוגע לסדר העדיפות לפינוי התושבים. ועדת הפינויים הגדירה את סדר העדיפות כך שראשית יפונו קרקעות אשר אפשר לשווקן לבנייה רוויה, לאחריהן - קרקעות בשיטת "בנה ביתך", ולבסוף - קרקעות שיפונו לצורך צירים ראשיים ושטחי ציבור. הוועדה התנתה את הפינוי בפינוי של כל המחזיקים באותה חלקת קרקע. בדרך זו ביקשה ועדת הפינויים לתת עדיפות לפינוי קרקע אשר היא בעלת פוטנציאל לשיווק מהיר, אולם בעקבות ההחלטה נמנע או נדחה פינויים של זכאים שלא נכללו בסדר העדיפות החדש או של כאלו שנכללו בו ושרצו להתפנות אולם זכאים אחרים באותה חלקה התנגדו לכך.

משרד השיכון התנגד לקריטריונים החדשים לזכאות שקבעה ועדת הפינאנסיים. עמדתו היתה שהקריטריונים החדשים מדגישים את ההיבטים הכלכליים והמסחריים בלבד ולא ניתן משקל הולם להיבטים החברתיים הנוגעים לפינוי כפר שלם. עמדתו לא התקבלה. לדעת משרד מבקר המדינה עמדתו זו של משרד השיכון אל מול עמדתם של ממ"י וחלמיש משקפת את העדר ההתמודדות עם בעיית פינוי כפר שלם, שכן לב ליבה של הבעיה כרוך בשיקולים חברתיים לצד שיקולים כלכליים ומסחריים; אולם השיקולים החברתיים לא זכו לתשומת הלב הראויה מצד ממ"י וחלמיש.

2. שחיקת דמי הפינוי: בשנת 1996 קבע משרד השיכון את גובה דמי הפינוי⁷, כי הם יהיו נקובים בדולרים וכי הם ישולמו לפי שער החליפין היציג של הדולר מול השקל, ללא הצמדה או ריבית. מאז 1996 חלו תמורות בשער החליפין של הדולר וכן חלה עלייה ניכרת במחירי הדור, אולם דמי הפינוי לא עודכנו ראלית. בשל כך חלה בתקופה זו שחיקה של ממש בערך דמי הפינוי בשיעור של יותר מ-30%, וזו הביאה לירידה בנכונות התושבים להתפנות.

נוסף לשחיקה חדל משרד השיכון בשנת 2003 לתת מענקים מותנים⁸ למי שרכשו דירה (או בנו בית) ביישובים שנקבע כי הם מועדפים, ובהם כפר שלם. משמעות הדבר - פחות אמצעים בידי המתפנה.

3. הסבר חלמיש להאטה בפינוי: לדברי החברה, כמה מהתושבים המיועדים לפינוי התנגדו לכך מכיוון שהם החזיקו בשטחי קרקע גדולים, אולם מכיוון שגובה דמי הפינוי היה תלוי במספר הנפשות המפונות ולא בגודל הקרקע המתפנה, הם יצאו נפסדים, אחרים התנגדו לפינוי מכיוון שלדבריהם הם בעלי זכויות קנייניות בקרקע; אחרים דרשו שישולמו דמי פינוי גם לבני הדור השלישי ואף יותר.



תנופת הפינוי של כפר שלם, שאפיינה את התקופה עד שנת 1996, נעצרה בסוף שנה זו. ממ"י וחלמיש קיבלו את החלטותיהם בלי שנתנו את הדעת להשפעתם של העניינים האמורים ונמנעו במשך שנים מלנקוט פעולה מעשית אשר תעורר את תהליך הפינוי מחדש. בפועל, העיכוב בפינוי, שינוי הקריטריונים לזכאות לדמי פינוי ושחיקת דמי הפינוי גרמו התמרמרות בקרב תושבי כפר שלם ופגעו בנכונות שלהם להתפנות.

החלטות של שר הבינוי והשיכון לקידום הפינוי

שר הבינוי והשיכון הוא השר הממונה על ממ"י והאחראי על ענייני חלמיש. ב-2007 וב-2008 קיימו שר הבינוי והשיכון דאז מאיר שטרית ושר הבינוי והשיכון זאב בוים דיונים אחדים הנוגעים לפינוי כפר שלם, ובהם הנחו לנקוט פעולות מסוימות כדי לקדם את הפינוי. כך לדוגמה בדיון במרס 2008 הורה השר זאב בוים לחלמיש להמליץ על קריטריונים חדשים לפינוי ולשיווק קרקעות בשנת 2008.

7 לדוגמה: דמי הפינוי לזוג ולו ילד אחד הם 142,000 דולר; לרווק שגילו מעל 27 שנים - 127,000 דולר. הזכאים בדרך כלל קיבלו תוספת של 25% לדמי הפינוי.

8 התנאי הוא בעלות במשך 15 שנים על הנכס. מענקים אלה נכללו בתכניות הסיוע בדיוור של משרד השיכון.

בספטמבר 2008, לאחר תום הביקורת, קיים השר זאב בויס דיון נוסף בנושא, בנוכחות חברי ועדת הכלכלה של הכנסת, ובהשתתפות מנהל ממ"י ומנכ"ל חלמיש. גם בדיון זה הנחה השר לגבש קריטריונים חדשים שיתבססו על הקריטריונים מ-1996 בשינויים הנדרשים; עוד הנחה השר כי דמי הפינוי שייקבעו יפחתו מדי שנה; חברת חלמיש תציג מסד פיצויים חדש, וחברי ועדת הכלכלה יפעלו לשיתוף פעולה עם ועד התושבים של כפר שלם. סמוך לסוף שנת 2008 הכינה חלמיש הצעה לקריטריונים חדשים, שלפיהם דמי הפינוי יהיו שווים בערכם הכלכלי לדמי הפינוי שנקבעו בשנת 1996.

עד סוף שנת 2008 לא סיכמו חלמיש, ממ"י והעירייה את גיבוש הקריטריונים החדשים, ולכן לא הוגשה למועצת מקרקעי ישראל הצעה לשינוי הקריטריונים.

ניהול הפינוי כמשק סגור

כאמור, על פי החלטת המועצה מיוני 1993, ייעשה פינוי כפר שלם במתכונת של "משק סגור", כלומר על הוצאות בגין הפינוי להיות ממומנות מתוך ההכנסות שיתקבלו בגין שיווק הקרקעות המתפנות. המועצה אשרה שוב עניין זה בהחלטות בשנים 2001 ו-2004. נכון לסוף 2007 העריכה חלמיש את שווי הקרקעות (כשהן פנויות) שעוד היה עליה לפנות ב-290 מיליון ש"ח; השווי התבסס על 2,368 דירות שאפשר לבנות באזור⁹; חלמיש העריכה שעלות הפינוי לרבות הוצאות פיתוח ותשתית והוצאות נוספות תהיה גם היא 290 מיליון ש"ח, כלומר התמורה בגין שיווק הקרקעות הייתה אמורה לאזן את הוצאות הפינוי כולל עבודות הפיתוח.

משרד מבקר המדינה בחן את ההחלטה להפעיל את הפרויקט כמשק סגור ואת השלכותיה.

1. הביקורת העלתה כי ההחלטות על ניהול פרויקט פינוי כפר שלם כמשק סגור התקבלו בלי שעשה ממ"י עבודת מטה שבחנה את כל ההשלכות של החלטה זו. כך למשל לא נבחנה הכדאיות הכלכלית של מתכונת זו, לא הוערכו ההכנסות, ההוצאות הצפויות ותזרים המזומנים הצפויים, לא נבחנה שיטת שיווק הקרקע העדיפה, לא נקבע סדר קדימות מועדף לפינוי התושבים, לא נקבעו מקורות מימון לתקופות ביניים עד קבלת ההכנסות ולא הוכנה תכנית לביצוע הפינוי. גם מאוחר יותר, לאחר שהתברר לחלמיש שהפרויקט מצוי בגירעון (ראו להלן, בפרק "דיווח כספי וכלכלי על הפרויקט"), לא נעשו הפעולות האמורות.

2. הפעלת הפרויקט כמשק סגור גרמה לכך שממ"י וחלמיש פעלו בראש ובראשונה בהתאם לשיקולים כלכליים, בלא לתת את הדעת להיבט השיקום של השכונה ובלי להתחשב בראייה חברתית ובהתפתחות האורבנית של האזור. בגלל מדיניות זו חלמיש העדיפה לקדם פינוי של שטחים הצפויים להניב את מרב ההכנסות, ונמנעה מלקדם פינוי של תושבים שמתגוררים בשטחים המיועדים לשטחי ציבור. סדר עדיפות זה פגע בפיתוח של שטחי ציבור ואף בתושבים.

9 1,445 דירות בבנייה רוויה ו-173 דירות בבנייה עצמית לפי התכנית המפורטת הקיימת, ותוספת של 790 דירות בבנייה רוויה שתבוא על חשבון 40 דירות בבנייה עצמית, אם יאושרו שינויים בתכנית המפורטת של העירייה.

עקרון הראייה הכלכלית בא לידי ביטוי גם בתשובתה של העירייה למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2008. בתשובה הסבירה העירייה כי באחת השכונות בכפר שלם (נווה ברבור) כ-170 מחזיקים, מהם כ-140 זכאים, ואילו זכויות הבנייה הן 320 דירות בלבד, ולדברי העירייה, עניין זה שולל את הכדאיות הכלכלית של הפינוי.

3. מבחינה כספית ותקציבית פרויקט פינוי מתחיל בתשלום למתפנים (לאחר שנחתם הסכם פינוי עם כל מתפנה); שלב זה דורש העמדת תקציב ייעודי מראש או מימון ביניים. רק בשלב מאוחר יותר, עם שיווק הקרקע, צפויות להיגבות ההכנסות בגין השטח שהתפנה. מכיוון שלא הועמדו תקציב או מימון ביניים חיצוניים לפרויקט ומכיוון שמדובר במשק סגור צפוי היה הפרויקט להיכנס לגירעון באשר החברה נדרשה לשלם למתפנים לפני שהיו לה הכנסות משיווק קרקעות; תזרים המזומנים של החברה ומגבלות התקציב שלה היו עלולים לפגוע בהתקדמות הפרויקט ובמוטיבציה שלה לעודד את הזכאים להתפנות.

רק ב-2005 העמידו ממ"י והעירייה אשראי למימון ביניים לחברה, שהסתכם ב-18 מיליון ש"ח לתקופה של שלוש שנים; בינואר 2008 הגיע הסכום ל-22 מיליון ש"ח (כולל ריבית והצמדה). בתחילת שנת 2008 פרעה החברה את ההלוואה שקיבלה מממ"י. מאז היא לא קיבלה הלוואות נוספות למימון ביניים.

4. בתקופה שלא התבצעו פינויים וטרם שווקה קרקע נדרש מימון של הוצאות שוטפות, למשל לניהול, לשמירה ולשכר טרחה לעורכי דין, בשעה שכמעט לא היו הכנסות לחברה.



חלמיש וממ"י ניהלו את הפרויקט במתכונת משק סגור בלי שהייתה בידיהם תכנית מפורטת ומסודרת להפעלתו. למעשה במשך השנים ההכנסות משיווק הקרקע לא מימנו את מלוא ההוצאות לפינוי התושבים. ראוי היה שבטרם תתקבל החלטה על שיטת הניהול של הפרויקט וכן במהלכו תתבצע בדיקה אשר תבחן את כל ההיבטים וההשלכות של החלטה - צפי ההכנסות וההוצאות, תזרים המזומנים הצפוי, מספר התושבים והמשפחות שיש לפנות, סדר העדיפות לפינוי התושבים היקף המימון הנדרש וכיוצא באלה.

יש מקום שהגורמים המטפלים בפינוי כפר שלם - חלמיש, ממ"י ומשרד הבינוי והשיכון - ישובו וישקלו מהי הדרך המתאימה לניהולו התקציבי ולדרכי מימונו של הפרויקט.

פלישות למקרקעין

תופעת הפלישה: עם השנים הלכה והתפשטה בכפר שלם תופעה של פלישות לקרקעות. לפי התייעוד שבידי החברה, החריפה תופעת הפלישות עם הפסקת הפינויים. מדובר בפלישות של תושבים שהגיעו מחוץ לכפר שלם התיישבו בה, לעתים בשטחים שפנוו ולעתים בשטחי ציבור, ובנו בה את בתיהם; וכן בפלישות פנימיות - תושבי כפר שלם שהשתלטו על שטחים נוספים לבתיהם, הרחיבו חצרות ובנו מבנים לא חוקיים. בנוסף, תושבים מסוימים מכרו או השכירו נכסים, אף שהם אינם בעלי זכויות קנייניות עליהם.

טיפול בפלישות: חלמיש פועלת לפינוי פולשים בדרך של פנייה לבתי משפט בבקשה לסילוק יד. כלי נוסף שמשמש את חלמיש נובע מחוק המקרקעין, התשכ"ט-1969. לפי חוק זה אפשר לסלק את הפולש בתוך חודש ללא צורך באמצעים משפטיים (להלן - פלישות חדשות). אם לא סולק הפולש בתקופה זו, הטיפול בפינוי נעשה מורכב יותר, נדרשים לשם כך צעדים משפטיים, ומשך הטיפול הכולל מתארך עד מאוד.

בשנת 2004 טיפלה החברה לפי נתוניה ב-52 פלישות חדשות בהתאם לסמכות שמעניק לה חוק המקרקעין; בשנת 2005 ב-81; בשנת 2006 ב-123; ובשנת 2007 ב-67.

פינוי פולשים שאינם חדשים כרוך בבעיות מורכבות: קיים קושי לערוך מעקב מלא אחר שינויים אם חלים, בזיהוי התושבים המתגוררים במקום. לעתים קשה לאתר את הפולשים ולהגיש נגדם תביעות פינוי. ניסיונות לפנות פולשים לוו בהתנגדויות ובאלימות, בין היתר על רקע המחלוקות בין הפולשים ובין חלמיש ויתר הגורמים המטפלים.

בשנים 2005-2007 הגישה החברה 62 תביעות לפינוי מחזיקים בקרקעות בכפר שלם¹⁰.

מעשי אלימות: במשך השנים ליוו מעשי אלימות, לעתים קשים, את תהליך הפינוי; האלימות הגיעה לכדי איומים על עובדים המטפלים בפינוי ושרפת משרדי החברה. למשל, ביוני 2006 התלונן מודד שהעסיקה חלמיש כי לעתים קרובות נתקל בעבודתו בהתנגדות הגובלת באלימות, ובעקבותיה הוא נאלץ להפסיק את עבודתו; במאי 2008 דיווח מנכ"ל החברה לשר הבינוי והשיכון זאב בויס כי החברה הגישה תלונות למשטרה בעקבות מעשי אלימות של תושבים כלפי עובדי החברה. ביולי 2008 דיווחה חברת אבטחה שמעסיקה חלמיש בכפר שלם על חמישה מקרי אלימות של תושבים כלפי עובדיה. בשל מעשי האלימות חששו הגורמים המפנים להגיש תביעות משפטיות לפינוי ולהעיד בעניינן בבתי משפט.

משרד מבקר המדינה מדגיש שהאלימות המתלווה לפלישות, היא תופעה בלתי נסבלת; היא עלולה לערער את הביטחון של הציבור בגורמי השלטון ומחזקת את התחושה ש"כל דאליים גבר". על כן ראוי שהגורמים המוסמכים - חלמיש, העירייה וממ"י - עם גורמי אכיפת החוק - משטרת ישראל ופרקליטות המדינה - יכינו תכנית פעולה לטיפול לאתר בפינוי של פולשים.

פינוי קרקעות שאינן בניהול חלמיש

בכפר שלם יש שטחים שלא הועברו לניהול חלמיש. ממ"י מנהל חלק מהם, חלק נמצא בבעלות העירייה והיתר בבעלות פרטית. רוב השטחים נהיו גם הם משכנות עוני, ובכמה מהם מתגוררים פולשים.

הביקורת העלתה, שממ"י אינו מטפל בפינוי המחזיקים בשטחים שבניהולו ושלא הועברו לחלמיש. ממ"י גם אינו מקיים פיקוח בקרקעות אלה, הדרוש למניעת פלישות.

10 לדברי החברה, חלק גדול מהתביעות היו נגד נתבעים אחדים כל אחת, ולפיכך בפועל נתבעו מאות תושבים.

דיווח כספי וכלכלי על הפרויקט

פינוי כפר שלם נמצא על סדר היום הציבורי כבר שנים רבות, והוא בבחינת פעילות ליבה של החברה. לפי נתוני חלמיש, ההשקעה הכוללת בפרויקט הפינוי הסתכמה בכ-600 מיליון ש"ח, והתמורה בגין שיווק הקרקעות - בכ-450 מיליון ש"ח; ולפיכך, לכאורה, נמצא הפרויקט בגירעון של 150 מיליון ש"ח, וזה מומן מהכנסות החברה מפעילותה השוטפת.

לדעת משרד מבקר המדינה, היה ראוי שיינתן לפינוי כפר שלם ביטוי בביאורים לדוחות הכספיים של החברה ובדין וחשבון הדירקטוריון המצורף להם. בין היתר היה ראוי לפרט את הסכומים המצטברים שהוצאו, את הסכומים המצטברים שהתקבלו, את מספר הפינויים הכולל שנעשה והצפוי להיעשות ונושאים אחרים מהותיים לעניין הפינוי.

בביקורת עלה כי דוחותיה הכספיים של החברה אינם כוללים מידע זה, ועל כן אין הם משקפים את פעילותה של החברה לאורך השנים בפינוי כפר שלם. בפרט, הם אינם נותנים ביטוי לגירעון שנוצר במשך השנים בפרויקט. הפרויקט מאוזכר רק אשר לערך הקרקעות שנתרו בידי החברה, שנכון לסוף שנת 2007 היה כ-45.3 מיליון ש"ח. יתרה מכך, הדוחות הכספיים של חלמיש מצביעים על כך שבשנים האחרונות היו לחברה רווחים מצטברים בהיקף של עשרות מיליוני ש"ח: כ-87 מיליון ש"ח בכל אחת מהשנים 2006 ו-2007, וכ-96 מיליון ש"ח בשנת 2005.

משרד מבקר המדינה מעיר כי הנתונים על הגירעון הגדול בפרויקט מצד אחד ועל יתרת רווח גבוהה מצד אחר מצביעים על הצורך לבאר את העניין, אולם ביאור זה לא נמצא במסמכי החברה.

עסקה לשיווק קרקע במכרז

בשנת 2005 ביצעה חלמיש שתי עסקות ששווקו בהן קרקעות בכפר שלם, לאחר שהן פונו מיושביהן. שיווק הקרקעות נעשה ליזמים שהיו אמורים לבנות בהן מבנים בבנייה רוויה. התמורה משיווק הקרקעות הייתה אמורה לממן עלות פינוי תושבים בכפר שלם, ומשנת 2004 גם את עלות עבודות התשתית.

משרד מבקר המדינה בדק את אחת משתי העסקות במקרקעין: שיווק קרקע בשטח 3,082 מ"ר לבניית 77 דירות בשכונת נווה אליעזר, שהיא חלק מכפר שלם (להלן - העסקה).

1. ה ש ו מ ה : במאי 2005 פרסמה חלמיש מכרז פומבי לשיווק הקרקע. שמאי מקרקעין יָשָׁם את ערך הקרקע לדירה ב-30,000 דולר, לא כולל מע"מ וללא מרכיב פיתוח הקרקע, ובסך הכול - 2.31 מיליון דולר (כ-10.13 מיליון ש"ח על פי השער היציג של הדולר למועד השומה).

לפי מסמכי המכרז, המציעים היו אמורים להתחרות על מחיר הקרקע בלבד, ואילו התשלום בעד הפיתוח היה קבוע - 65,000 ש"ח לדירה (לא כולל מע"מ), ובסך הכול כ-5 מיליון ש"ח עבור כל 77 הדירות שייבנו¹¹.

11 החל משנת 2004 העירייה אינה גובה אגרות פיתוח בכפר שלם. חלמיש גובה תשלום בעד פיתוח מהקבלנים הבונים בכפר שלם ועושה שם את עבודות הפיתוח.

2. ההצעות המתחרות: ממסמכי החברה עולה כי שתי ההצעות שהוגשו למכרו היו 2.07 מיליון דולר (9.44 מיליון ש"ח) מאת חברה א' ו-1.92 מיליון דולר (8.74 מיליון ש"ח) מאת חברה ב'. לדברי חלמיש שתי ההצעות כללו תשלום בעד פיתוח. בניכוי הוצאות הפיתוח היו ההצעות רק כ-42% וכ-35%, בהתאמה, מהשומה.

3. משא ומתן להעלאת סכום ההצעה (התמחרות): ביולי 2005, לאחר שהתברר לחלמיש כי ההצעות שקיבלה היו כאמור נמוכות מדי, היא קיימה הליך של "התמחרות"¹², ובו התבקשו החברות להגיש הצעות משופרות. המנכ"ל לשעבר של החברה מר איתן פדן (להלן - המנכ"ל דאז), החשב והיועץ המשפטי של החברה, שהיו בתפקידם באותה עת, ניהלו את ההליך מטעם חלמיש. בפרוטוקול ההתמחרות, שאינו נושא תאריך, צוין שחברה א' הגישה הצעה משופרת בסכום של 3.19 מיליון דולר (14.46 מיליון ש"ח), סכום הגבוה ביותר ממיליון דולר מהצעתה הראשונה, ובסך הכול שיפור של יותר מ-50%. על פי הפרוטוקול, הצעת חברה א' הייתה בעבור הקרקע וכללה תשלום בעד הפיתוח. בעקבות הצעה זו פרשה החברה השנייה מההתמחרות.

לאחר תום ההתמחרות חזרה בה חברה א' מהצעתה המתוקנת ביולי 2005 והציעה סכום הנמוך בחצי מיליון דולר - 2.69 מיליון דולר (12.33 מיליון ש"ח). בעקבות זאת פנה המנכ"ל דאז, בכתב, לחברי ועדת המכרזים בבקשה לאשר את המשך ההתמחרות, וטען כי הצעת חברה א' היא הצעה ראויה, שכן היא גבוהה מהשומה, שהייתה כאמור 2.31 מיליון דולר; כשבוע מאוחר יותר פנה המנכ"ל דאז שוב לחברי הוועדה במכתב הבהרה בו כתב, כי "למען הסר ספק" סכום השומה שהובא במכתבו הקודם (2.31 מיליון דולר) לא כלל תשלום בעד פיתוח, שהוא 65,000 ש"ח לדירה, בעוד שהצעות המתמודדים כללו תשלום זה. משרד מבקר המדינה מעיר, כי משמעות הבהרה זו היא שבפועל הצעת חברה א' רק עבור הקרקע עמדה על כ-1.58 מיליון דולר בלבד - כ-68% מהשומה. חברי הוועדה אישרו את הבקשה בלי שהתכנסו ודנו בעניין. יתר על כן, בביקורת עלה כי אף שבידי חלמיש הייתה שומה אשר לשווי הקרקע, היא לא קבעה מחיר סף שהצעה נמוכה ממנו תביא לביטול המכרז. בכך עבודת המטה של החברה היתה בלתי תקינה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2008 טענה החברה שהצעת חברה א' קרובה לשומה, זאת כיוון שבחישוב שיעורי ההצעות ביחס לשומה יש להביא בחשבון את סכומי אגרות הפיתוח שהעריייה גובה בדרך כלל מקבלנים הבונים פרויקטים דומים, ולא את הסכום האמור (65,000 ש"ח לדירה), שנקבע לאחר הכנת השומה; לפי תחשיב של החברה האגרות האמורות הסתכמו ב-7,745 דולר לדירה (כ-30,200 ש"ח).

משרד מבקר המדינה מציין, כי תשובת החברה אינה עולה בקנה אחד עם התנהלות החברה לאורך כל תהליך המכרז: מהתיעוד עולה, שהחברה לא נקטה בגישה זו בהתייחסיותיה למרכיב הפיתוח אלא ציינה בעקביות כי הוא 65,000 ש"ח לדירה. ובכל מקרה, לפי חישוב שעשה משרד מבקר המדינה בהתחשב בטענת החברה, הרי שהצעת חברה א' היתה כ-91% מהשומה. דהיינו, בניגוד לטענת המנכ"ל דאז לחברי ועדת המכרזים ההצעה לא היתה גבוהה מהשומה.

12 בהליך התמחרות מבקשים מהמזיע שהצעתו הייתה השנייה בגובהה לשפר את הצעתו, ומשעשה כן - מביאים את ההצעה המשופרת למזיע שהצעתו הייתה הגבוהה ביותר כדי שיגיש הצעה נגדית, משופרת. אם הוגשה הצעה טובה יותר מביאים אותה למזיע הראשון, וחוזר חלילה, עד פרישתו של אחד המזיעים.

לדעת משרד מבקר המדינה, עסקת מקרקעין מסוג זה היא פעולה מהותית וחשובה, מה גם שזמן רב לא התקיימו מכרזים לשיווק קרקע בכפר שלם, ועל כן היה מקום שוועדת המכרזים תתכנס ותבחן לעומק את פרטי העסקה, את ההצעות שהתקבלו ואת החלופות העומדות בפניה, לרבות סף מחיר שהצעה נמוכה ממנו תביא להימנעות מקשירת עסקה. חשיבות מיוחדת הייתה לכך משום שגם ההצעה הגבוהה ביותר אשר התקבלה הייתה נמוכה מהשומה.

משלא התכנסה ועדת המכרזים ולא דנה בעניין מהותי זה לא מילאו חברי הוועדה את תפקידם. ובאשר למנכ"ל דאז - על מר פדן היה לעמוד על כך שעסקת שיווק הקרקע לרבות השתלשלות הצעת המחיר בגינה תובא לוועדת המכרזים לדיון בה ולהחליטה.

4. תיעוד התהליך: לפי כללי מינהל תקין ובהתאם לדיני המכרזים, כשגוף ציבורי מנהל משא ומתן עם גורם חיצוני עליו לנהל פרוטוקול בכתב, שיתועדו בו עיקרי הדברים אשר החליפו ביניהם הצדדים, הצעות שהועלו וכדומה.

בביקורת עלה כי בידי חלמיש לא נמצא תיק המכרז שהיו אמורות להימצא בו ההצעות המקוריות של המציעים. גם הצעות המתמודדים בהליך ההתמחרות, הצגתן בפני הצד שמנגד והתגובות להצעות לא הובאו בכתב ותועדו חלקית.

משרד מבקר המדינה מעיר לחלמיש כי סדרי מינהל תקין דורשים כי פעולות לניהול מכרזים יתועדו בתיעוד מתאים כדי להבטיח את תקינות התהליך וכדי שיהיה אפשר לפקח על ניהול המכרז על כל שלביו ולעקוב אחריו.

5. אי דיוק בדיווח: מפרוטוקול משיבת הדירקטוריון מאוגוסט 2005, שבה ביקש מנכ"ל חלמיש דאז לאשר את העסקה, עולה שהוא הודיע לדירקטוריון כי הסכום שסוכם עם חברה א' שווה ל-2.69 מיליון דולר והוא משקף ערך קרקע של 65,000 דולר לדירה וכי הצעה זו גבוהה מהשומה. עוד עולה מהפרוטוקול ומהבדיקה של משרד מבקר המדינה כי המנכ"ל לא המציא לדירקטוריון תחשיב או מסמכים המצביעים על הכדאיות של העסקה, וכי הדירקטוריון לא ביקש מידע בעניין זה. הדירקטוריון אישר את ההתקשרות עם חברה א', וב-1.9.05 נחתם עמה החוזה.

משרד מבקר המדינה מציין כי על פי הדיווח בפרוטוקול המחיר שהוצע משקף ערך של 65,000 דולר לדירה; אלא שתחשיב שערך משרד מבקר המדינה מראה כי מדובר ב-35,000 דולר בלבד לדירה (לפי 77 דירות). יתרה מכך, מחיר זה כולל כאמור תשלום בעד פיתוח, ואילו השומה אינה כוללת תשלום זה, ולפיכך בניכוי מרכיב זה יהיה הסכום כ-20,520 דולר בלבד לדירה, ובסך הכול כ-1.58 מיליון דולר, שהם כ-68% מהשומה.

מנכ"ל חלמיש, המנכ"ל דאז ושני דירקטורים שכיהנו אז ציינו בתשובותיהם למשרד מבקר המדינה מאוקטובר ומדצמבר 2008 ומינואר 2009 כי בפרוטוקול של הדירקטוריון נפלה טעות סופר: כותב הפרוטוקול טעה וכתב כי המחיר משקף ערך קרקע של 65,000 דולר במקום 35,000 דולר.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי "טעות סופר" זו הינה מהותית, שיעורה קרוב ל-90%, ההפרש בין 65,000 דולר ל-35,000 דולר. למרות זאת נוסח פרוטוקול הדיון לא תוקן בהמשך, ובישיבות הדירקטוריון שהתקיימו לאחר מכן לא דווח על "טעות סופר". חובתו של המנכ"ל דאז הייתה לבדוק אם דבריו שהובאו בפרוטוקול אכן היו מדויקים, אולם הוא לא עשה זאת. ובכל מקרה, אף אם מדובר בטעות סופר כאמור בתשובות, הודעתו של המנכ"ל דאז לדירקטוריון לא הייתה מדויקת: הצעתה של חברה א' לא הייתה גבוהה מהשומה.

משרד מבקר המדינה מעיר למנכ"ל דאז כי היה עליו להציג בפני הדירקטוריון מידע מפורט לגבי העסקה שהוא ביקש לקבל אישור לביצועה. אילו נמסר מידע זה ייתכן שהדיון בדבר אישור העסקה ותוצאותיו היו שונים.

בתשובה נוספת של המנכ"ל דאז למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2008 הוא טען שבסביבת הקרקע המדוברת כבר בוצע פיתוח עירוני מלא, ובכללו כבישים, מדרכות, חשמל, מים, ביוב וניקוז. מכאן שאין צורך לתמחר גם את הוצאות הפיתוח.

משרד מבקר המדינה מעיר כי המנכ"ל דאז לא היה מוסמך לשנות ממה שהותנה במפורש במכרז ולפיו על הזוכה לשלם לחלמיש בעד פיתוח הקרקע. מכל מקום, אם פעל כך, היה עליו לעשות זאת בגלוי, להביא את העניין במפורש ובכירור לידיעת הדירקטוריון ולקבל את אישורו לכך. עוד יוער כי בעסקות מקרקעין של החברה ושל מ"י הם מחייבים את היזמים בגין הוצאות פיתוח אף אם הפיתוח בוצע כבר, והכספים מוחזרים לגורמים השלטוניים שביצעו את הפיתוח.

מניין חוקי לפעילות הדירקטוריון

סעיף 28 לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן - החוק) קובע שהמניין החוקי לישיבות הדירקטוריון (קוורום) הוא רוב חבריו, ובהם דירקטור אחד מטעם המדינה לפחות, והכול כשאינן הוראה אחרת במסמכי היסוד של החברה. עם היווסדה של החברה בשנת 1961 היו בדירקטוריון שמונה דירקטורים, והמניין החוקי לפעילותו היה חמישה. באוקטובר 1966 וביולי 1970 החליטה האספה הכללית של בעלי המניות להגדיל את מספר הדירקטורים ל-14. בביקורת עלה שהמניין החוקי לפעילות הדירקטוריון לא הוגדל, ועדיין הוא חמישה חברים בלבד.

משרד מבקר המדינה מציין שבישיבת הדירקטוריון אשר אושרה בה עסקת המקרקעין האמורה נכחו שישה חברי דירקטוריון בלבד מתוך 13 החברים שביהנו באותה עת. אישור הדירקטוריון לעסקה התקבל בלי שהיה לכך רוב בדירקטוריון. אמנם מדובר בהחלטה אפשרית על פי תקנון החברה, אולם יש בכך טעם לפגם, שכן מדובר בהחלטה משמעותית שחשוב היה שרוב הדירקטוריון יסכים לה. ראוי על כן שהאספה הכללית של החברה תחליט על הגדלת המניין החוקי לפעילות הדירקטוריון בהתאם לחוק.

סיכום

הצורך בפינוי כפר שלם ובשיקום תושביו נמצא על סדר היום הציבורי כבר עשרות שנים. פעילות רבה נעשתה כדי לתת מענה לכך - ואכן, רוב השטח פונה וגם מרבית התושבים התפנו וזכו לאיכות חיים משופרת; אולם נותר גרעין של תושבים שלא נמצא לו פתרון. אין להתעלם מכך שכמה מתושבים אלו מצפים לזכות בתנאים משופרים, אולם יש תושבים אשר מתגוררים בכפר שלם כבר שנים רבות המוצאים את עצמם נפגעים מהתנאים שנקבעו בהסדר הזכאות לקבל דמי פינוי, בין היתר, מפני שדמי הפינוי נשחקו ראלית בשיעור ניכר במשך השנים.

שאלת הזכאות של התושבים מורכבת ובעלת פנים רבים; על כן ראוי שכל הגורמים המטפלים בפינוי כפר שלם - משרד הבינוי והשיכון, חברת חלמיש, מינהל מקרקעי ישראל ועיריית תל אביב-יפו - יקבעו את הדרך להמשך הטיפול בכפר שלם כך שיינתן מענה לכלל תושביו. יש להחליט מהו היקף השיקום שנדרש, לעדכן ככל שנחוץ את אמות המידה לקביעת הזכאות ואת המנגנון לקביעת גובה דמי הפינוי ולקבוע תכנית פעולה לרבות תכנית תקציבית כדי לקדם את התהליך ולא להסתפק במנגנון "המשק הסגור". ראוי לשתף בתהליך את נציגי התושבים, ובכך לטעת בהם את התחושה שהם שותפים לקבלת החלטות על גורלם.

על הגורמים המטפלים בפינוי, בשיתוף גורמי האכיפה - משטרת ישראל ופרקליטות המדינה - לפעול בנחרצות נגד פולשים למקרקעין המנסים לקבוע עובדות בשטח.