

פיתוח היישוב כפר ורדים

תקציר

באוגוסט 1978 החליטה הממשלה להקים בגליל המערבי יישוב חדש בשם כפר ורדים. באפריל 1979 החליטה מועצת מקרקעי ישראל לאשר לחברה לפיתוח כפר ורדים בע"מ (להלן - החברה לפיתוח)¹ לתכנן ולפתח בשלבים כ-6,000 דונם שאיתר מינהל מקרקעי ישראל (להלן - המינהל) במתחם כפר ורדים. באוגוסט 1979 חתמו המינהל והחברה לפיתוח על הסכם האוצל לה סמכויות לתכנן, לפתח ולשווק מגרשים ביישוב במשך עשר שנים (להלן - הסכם ההרשאה). תוקף הסכם ההרשאה הוארך מפעם לפעם ותוקפו פג בסוף שנת 2007. הארכת ההרשאה נועדה להבטיח את רציפות הפיתוח ושיווק המגרשים, אשר התקבולים ממכירתם יאפשרו את המשך צמיחת היישוב אגב מעורבות ממשלתית מועטה. עד שנת 2008 הוקמו בכפר ורדים כ-1,560 דירות ובהם כ-6,000 תושבים.

הוגה ויוזם הקמת היישוב כפר ורדים הוא מר סטף ורטהיימר, אשר ראה בהקמת היישוב מימוש מטרה ציונית. מר ורטהיימר יזם גם את הקמת היישוב לבון ואת אזור התעשייה תפן שבסמוך, וכן אזורי תעשייה נוספים בארץ ובעולם. מר ורטהיימר הוא בעל השליטה בחברה לפיתוח, ובכל שנות הפיתוח של היישוב הוא מימן את הגירעון התפעולי שלה ונתן לה אשראי בשיעור של עשרות מיליוני שקלים ללא ריבית או בריבית נמוכה, כדי שתתמיד בפעולתה.

המשתכנים בכפר ורדים שילמו לחברה את החזר הוצאות הפיתוח שהיו לה. זאת בשונה מהנהוג בכ-30 יישובים חדשים שהוקמו בגליל במקביל להקמת כפר ורדים, אשר המשתכנים בהם לא שילמו את הוצאות הפיתוח, שכן כוונת הממשלה בהקמתם הייתה לעודד את יישוב הגליל. אף על פי כן הצליחו מייסדי כפר ורדים לבנות יישוב קהילתי גדול בהרבה מיישובים אלה ובסנדורד גבוה, דבר שתרם לפיתוח ההתיישבות והתשתיות באזור.

פעולות הביקורת

היוזמה להקמת היישוב כפר ורדים היא יוזמה ברוכה, ויש לברך על תרומתם של מקימיו ויוזמיו של היישוב, שפעולותיהם היטיבו עם המדינה כולה ועם אזור הצפון בפרט. ואולם, במשרד מבקר המדינה הצטברו תלונות על המינהל בנוגע להשלמת העבודות בכפר ורדים. כפועל יוצא, ונוכח חשיבותו של הנושא בשל ייחודיותו וחדשנותו של המנגנון ששימש להקמת היישוב, בדק משרד מבקר המדינה, בחודשים מרס-אוגוסט 2008, את התנהלותו של המינהל בכל הנוגע להתקשרות עם החברה, הבקרה על עמידתה ביעדים והפיקוח על פעולותיה לשיווק המגרשים ביישוב ולקידום הבנייה. הבדיקה נעשתה במטרה המינהל, במחוז הצפון של המינהל ובמועצה המקומית כפר ורדים. השלמת מידע נעשתה בחברה לפיתוח.

1 חברה פרטית שהתאגדה במאי 1979 לתכנן, לפיתוח ולהקמה של היישוב כפר ורדים. מייסדי החברה הם יוזם היישוב ובעל השליטה בחברה, מר סטף ורטהיימר, ואגודת משתכני כפר ורדים (ע"ר).

עיקרי הממצאים

הסכם ההרשאה

1. הסכם ההרשאה בין המינהל ובין החברה לפיתוח קבע כי הפיתוח יחול בשלושה שלבים שיושלמו בעשר שנים. על החברה הוטל לשאת בכל הוצאות התכנון, הפיתוח והבנייה הציבורית, והמשתכנים נדרשו לשלם לחברה לפיתוח את החזר הוצאות אלה. הסדר מימון זה להקמת יישוב חדש היה יחיד מסוגו. בהסכם ההרשאה נקבעו תנאים לסיום ההתקשרות בין המינהל ובין החברה, ובהם, בין השאר, תום תוקף ההסכם מקץ עשר שנים לחתימתו או אי-מילוי התחייבויותיה של החברה על פי לוחות הזמנים שפורטו בהסכם. בפועל, החברה לפיתוח לא עמדה בלוחות הזמנים שבהסכם, אולם בהסכם ההרשאה המקורי לא קבע המינהל כל מנגנון של ערבויות שיבטיחו כי החברה תעמוד בהתחייבויותיה, וגם במועדי חידושו לא שינה המינהל את תנאיו.

2. בשנת 1993 הוקמה המועצה המקומית כפר ורדים. משנת 2003 ואילך הביעה המועצה המקומית את רצונה לקבל מהחברה לפיתוח את האחריות להמשך פיתוח היישוב, כמקובל ביישובים אחרים. רק ביולי 2007 הודיע מנהל המינהל כי תם תוקפו של הסכם ההרשאה, וכי המועצה המקומית תורשה לפתח ולשווק את יתר המגרשים (בשלב ב') ביישוב. עד סיום הביקורת, אוגוסט 2008, יותר משנה לאחר שהנהלת המינהל החליטה לבטל את ההרשאה, לא מימש המינהל החלטות חוזרות ונשנות של הנהלתו בנדון ולא הוסדרה שאלת האחריות להמשך פיתוח היישוב, אשר הואט מאד.

עבודות הפיתוח ובניית מבני הציבור

1. על פי הסכם ההרשאה, החברה אחראית לפיתוח היישוב, והיה עליה לגבות מהמשתכנים את החזר הוצאות הפיתוח בתוספת רווח (שיטת "קוסט פלוס"). לדעת משרד מבקר המדינה, המינהל נשא באחריות כוללת לפיתוח היישוב מתוקף תפקידו כמנהל מקרקעי ישראל ומהיותו בעל עניין ישיר בעלויות הפיתוח, המשפיעות על תקבולי המדינה מדמי החכירה². משנות התשעים של המאה העשרים מיישם המינהל את אחריותו הכוללת, בין השאר בכך שהוא בוחן ומאשר מראש את גובה הוצאות הפיתוח בכל הפרויקטים שבאחריותו. אולם במקרה של כפר ורדים לא בחן המינהל ולא אישר מראש את הוצאות החברה ואת הסכום שייגבה מהמשתכנים בגין עבודות הפיתוח.

2. על פי הסכם ההרשאה, השמאי הממשלתי הוא הקובע את ערך הקרקע בכפר ורדים. במרס 2002 קבע השמאי הממשלתי של מחוז חיפה והצפון כי עלות מרכיב הפיתוח במגרש ממוצע בכפר ורדים (כ-700 מ"ר) היא 60 דולר למ"ר (לא כולל תשלום בגין מבני ציבור). בפועל, בשש השנים שקדמו למועד חישוב השומה גבתה החברה לפיתוח מהמשתכנים סכומים שנעו בין 97 ל-145 דולר למ"ר (כולל כ-10% למבני ציבור). אף על פי כן, המינהל לא בירר, בהתייחס להערכת השמאי, אם שיעור גבייתה מוצדק ואם לא הקטינה בכך את תקבולי המדינה מדמי החכירה שגבה.

2 שומה של מגרש היא סך שווי הקרקע ושווי עבודות הפיתוח עד המגרש. דמי החכירה נגזרים משווי הקרקע. אם מחיר הפיתוח גדל - שווי הקרקע ודמי החכירה פוחתים בהתאמה.

3. בניית מבני הציבור הנחוצים לקיום אורח חיים תקין של האוכלוסייה היא חובתה ואחריותה של רשות מקומית. בכפר ורדים הוקמה המועצה המקומית רק כ-14 שנים אחרי מתן הרשאה לחברה לפיתוח, ולכן הטיל המינהל את חובת בנייתם על החברה לפיתוח. עד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2008, טרם הוקמו מבנים למועדון נוער, למרפאה, למרכז תרבות ולמועצה המקומית. מנגד, לטענת החברה לפיתוח, השטח המצרפי של מבני הציבור שהיא בנתה גדול מהתחייבויותיה, וכך גם סטנדרד הבנייה. השלמת מבני הציבור היה בשנות האלפיים לסלע מחלוקת בין החברה לפיתוח ובין המועצה המקומית כפר ורדים, אולם המינהל, שידע על המחלוקת לפחות משנת 2002, לא תרם ליישובה, לא שינה את הסכם הרשאה במועדי חידושו, ולא בדק והחליט אם על החברה לפיתוח להשלים את הקמתם של מבני ציבור החסרים על פי החלק היחסי של המגרשים שהיא שווקה בשלבים א' ו-ב', או שיש לפנות למשרדי הממשלה ולגופים אחרים למימון מבני הציבור, כמקובל ביישובים אחרים.

העברת זכויות במקרקעין והקצאת מגרשים ביישוב

המדינה מעודדת התיישבות על פי מדיניות של פיזור אוכלוסין ויישוב הגליל באמצעות תמריצים שונים ובהם סבסוד מחיר הקרקע. המדינה נוהגת להתנות את הענקתם של חלק מהתמריצים לעידוד ההתיישבות (כגון מענק או הנחה נוספת) בכמה תנאים, ובהם: שיש להתגורר בבית המגורים מספר שנים קצוב לפני שניתן יהיה למכור אותו, כך שיובטח כי ההטבה לא תנוצל לעשיית רווח. גם על פי הסכם הרשאה של החברה לפיתוח, התנאי לחתימה של אדם פרטי על הסכם עם החברה לפיתוח הוא שיקבל מגרש לבניית יחידת מגורים אחת בלבד לו ולמשפחתו. הועלה שהמינהל שיווק ליותר מ-20 משפחות שני מגרשים ויותר במחיר מסובסד, ולא היו בידו נתונים בנוגע לכל העסקות האלה. לדעת משרד מבקר המדינה, אם החליט המינהל כי נוכח מיעוט הביקושים בכפר ורדים יש מקום לשנות את תנאי הסכם הרשאה, ולאפשר לשווק יותר ממגרש אחד למשפחה, היה עליו לפרסם את השינוי ברבים ולפעול באופן שוויוני כלפי הציבור כולו. כמו כן היה עליו לבחון אם יש מקום לשווק למשפחה אחת יותר ממגרש אחד במחיר מסובסד וללא מכרז, או לגבות את מלוא מחיר הקרקע עבור המגרשים שהתווספו למגרש הראשון המסובסד, דבר שלא עשה.

סיכום והמלצות

כפר ורדים נבנה על פי חזונו של יזם פרטי כמימוש מטרה ציונית של יישוב הגליל. היישוב נבנה בידי חברה לפיתוח שבשליטתו בהיקף ובסטנדרד גבוהים, והפך ברבות הימים ליישוב קהילתי גדול בהרבה מיישובים אחרים שנבנו במקביל לו, דבר שתרם לפיתוח ההתיישבות והתשתיות באזור.

במהלך 28 השנים שבהן נתן המינהל לחברה לפיתוח הרשאה לתכנן ולפתח את כפר ורדים חלו תמורות בעלות השפעה על פיתוח היישוב, כגון הקמת מועצה מקומית וחקיקת חוק חובת המכרזים. על אף תמורות אלה, המינהל כמעט לא שינה את תנאי הרשאה במועדי חידוש ההסכם, והתעלם מההשפעות שהיו לתמורות אלה, בייחוד על תפקודה של הרשות המקומית.

כפר ורדים הוא יישוב קהילתי גדול ומפותח, אולם מממצאי הביקורת עולה שהשינויים שהתחוללו, לרבות הקמתה של המועצה המקומית, וחלוף הזמן חייבו את המינהל לבחון מחדש אם להמשיך ולפתחו על פי המודל שנקבע לפני כשלושים שנה. אף שחלפו כשלושה עשורים מראשית הקמת היישוב, נדרשות עדיין השלמות פיתוח ובניית מבני ציבור מכוח הסכם ההרשאה עם החברה לפיתוח כפר ורדים. סוגיה זו הפכה לסלע מחלוקת בין המועצה המקומית, החברה לפיתוח והמשתכנים. על המינהל היה לבדוק את המצאי ביישוב, להעביר לחברה לפיתוח רשימה מפורטת של עבודות פיתוח ומבני ציבור שעליה להשלים על פי לוחות זמנים מחייבים, ולהתנות את המשך ההרשאה בעמידה בהתחייבויות אלה. במקום זאת בחר המינהל לעצום עין מהנעשה ביישוב ולהימנע מפיקוח ובקרה על העבודות ועל עלויותיהן.

בתום ההרשאה, בסוף שנת 2007, הביא המינהל למצב שאף שטרם הושלמו מלוא העבודות אין מי שיישא באחריות לפיתוח היישוב, שכן הוא הגביל את יכולתה של המועצה המקומית לתפקד, הורה לחברה לפיתוח להפסיק את פעילותה ביישוב, והותיר את התושבים, אשר שילמו מראש ממיטב כספם, ללא מלוא התמורה.

לדעת משרד מבקר המדינה, אף שהיוזמה להקמתו של כפר ורדים הייתה יוזמה מבורכת שכאמור, הביאה להקמתו של יישוב משגשג, ראוי כי המינהל ילמד מן הניסיון שנצבר במשך השנים - הן מהצלחת הפרויקט והן מן הליקויים שנתגלו בו - ויסיק מסקנות שייושמו במקרים עתידיים, ככל שיהיו.



מבוא

1. באוגוסט 1978 החליטה הממשלה להקים בגליל המערבי, בין אזור התעשייה תפן ובין היישוב מעלות-תרשיחא, יישוב חדש בשם כפר ורדים. כפועל יוצא, באפריל 1979 החליטה מועצת מקרקעי ישראל לאשר לחברה לפיתוח כפר ורדים בע"מ (להלן - החברה לפיתוח)³ לתכנן, לפתח, לשווק ולאכלס בשלבים כ-6,000 דונם של מקרקעין שאיתר מינהל מקרקעי ישראל (להלן - המינהל) במתחם כפר ורדים. באוגוסט 1979 חתמו המינהל והחברה לפיתוח על הסכם הרשאה לעשר שנים, לתכנן, לפתח ולשווק מגרשים ביישוב בתחום של כ-7,200 דונם, ובכלל זה לתכנן ולהקים את התשתיות ואת מבני הציבור שישרתו את משתכני היישוב. תוקף הסכם ההרשאה הוארך מפעם לפעם ותוקפו פג בסוף שנת 2007. יצוין כי זו הייתה הפעם הראשונה שמשרד ממשלתי האציל לחברה פרטית את מלוא התפקידים הכרוכים בהקמה ואכלוס של יישוב חדש, ולשם כך הקצה לה את הקרקע ללא מכרז. על פי הסכם ההרשאה, החברה התחייבה לבנות 3,120 דירות עד לשנת 1989. בפועל, עד לשנת 2008 הוקמו בכפר ורדים כ-1,560 דירות ובהן כ-6,000 תושבים.

המשתכנים בכפר ורדים התקשרו עם המינהל בחוזה חכירה מהוונים, ובמרבית שנות הקמתו של היישוב היה ערך ההיוון⁴ של הקרקע נמוך או אפסי. המשתכנים נדרשו לשלם לחברה לפיתוח את החזר הוצאותיה בגין עבודות הפיתוח ובניית מוסדות הציבור בתוספת רווח (שיטת "קוסט פלוס"),

3 חברה פרטית שהתאגדה במאי 1979 לשם תכנון, פיתוח והקמה של היישוב כפר ורדים. מייסדי החברה הם יוזם היישוב ובעל השליטה בחברה, מר סטף ורטהיימר, ואגודת משתכני כפר ורדים (ע"ר).

4 תשלום מהוון בגין חכירת הקרקע הוא תשלום מופחת מראש המהווה חלופה לתשלום של דמי חכירה שנתיים.

והחברה השקיעה תקבולים אלה בעבודות הפיתוח, בדרך כלל ללא סיוע של המדינה, ובהקמה של מבני ציבור, בשיתוף עם משרדי ממשלה אחדים. גם הסדר מימון זה להקמת יישוב חדש היה ראשון מסוגו. במקביל להקמת היישוב כפר ורדים הוקמו בגליל עוד כ-30 יישובים חדשים. אולם בשונה מכפר ורדים, המשתכנים ביישובים החדשים לא שילמו את הוצאות הפיתוח, בשל כוונת הממשלה לעודד את יישוב הגליל. אף על פי כן הצליחו מייסדי כפר ורדים לבנות יישוב קהילתי גדול בהרבה ובסטנדרד גבוה מהיישובים האחרים, דבר שתרם לפיתוח ההתיישבות והתשתיות באזור.

2. ההוגה והיוזם של היישוב כפר ורדים הוא מר סטף ורטהיימר, אשר ראה בהקמת היישוב מימוש מטרה ציונית. מר ורטהיימר יזם גם את הקמת היישוב לבון, את אזור התעשייה תפן שבסמוך, ואת הקמתם של אזורי תעשייה נוספים בארץ ובעולם. מר ורטהיימר הוא בעל השליטה בחברה לפיתוח כפר ורדים, ובכל שנות פיתוח היישוב הוא מימן את הגירעון התפעולי שלה ונתן לה אשראי של עשרות מיליוני שקלים בתנאים נוחים ללא ריבית או בריבית נמוכה, כדי שתתמיד בפעולתה. כמו כן הוא קידם את בניית היישוב באמצעות חברות אחרות שבבעלותו ותרם לבניית מבני ציבור בסטנדרד גבוה.

3. היוזמה להקמת היישוב כפר ורדים היא יוזמה ברוכה, ויש לברך על תרומתם של מקימיו ויוזמיו של היישוב, שפעולותיהם היטיבו עם המדינה כולה ועם אזור הצפון בפרט. ואולם, במשרד מבקר המדינה הצטברו תלונות על המינהל בנוגע להשלמת העבודות בכפר ורדים. כפועל יוצא, ונוכח חשיבותו של הנושא בשל ייחודיותו וחדשנותו של המנגנון ששימש להקמת היישוב, בדק משרד מבקר המדינה, בחודשים מרס-אוגוסט 2008, את התנהלותו של המינהל בהתקשרות עם החברה לפיתוח ובפיקוח ובקרה שקיים על פעולותיה לשיווק מגרשים ביישוב ולקידום העבודות בו. הבדיקה נעשתה במטה המינהל, במחוז הצפון של המינהל ובמועצה המקומית כפר ורדים (להלן - המועצה). השלמת מידע נעשתה בחברה לפיתוח כפר ורדים, שאינה גוף מבוקר כהגדרתו בחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958.

הסכם ההרשאה

באוגוסט 1979 נחתם הסכם ההרשאה בין המינהל ובין החברה לפיתוח, ובו נקבע כי המינהל יעמיד לרשות החברה את מקרקעי המדינה שנועדו ליישוב כפר ורדים⁵, כדי שתקים בהם בכספה את התשתיות ואת מבני הציבור. בהסכם נקבע כי הפיתוח ייעשה בשלושה שלבים שיושלמו בעשר שנים, וביצוע כל שלב יותנה בהשלמת התכנון והפיתוח של השלב שקדם לו. על החברה לפיתוח הוטל לשאת בכל ההוצאות בגין התכנון, הפיתוח והבנייה הציבורית, ונקבע כי היא אינה רשאית לדרוש או לקבל מהמינהל השתתפות בהוצאות אלה. החברה הייתה זכאית לגבות את החזר הוצאותיה, כשהן מחושבות באופן ריאלי, מכל מי שבנה ביישוב. כמו כן האציל המינהל לחברה בלעדיות בשיווק המגרשים ביישוב, והטיל עליה להפנות את המשתכנים והיוזמים למינהל כדי שיתקשר אתם בהסכמי פיתוח ובהסכמי חכירה. בהסכם ההרשאה נקבעו תנאים לסיום ההתקשרות בין המינהל ובין החברה לפיתוח, בין השאר בקרות אחד מאלה: בתום תוקף ההסכם מקץ עשר שנים לחתימתו; במקרה של פירוק החברה; ובמקרה שהחברה לא תמלא את התחייבויותיה על פי לוחות הזמנים שפורטו בהסכם. בפועל, החברה לפיתוח לא עמדה בלוחות הזמנים שבהסכם, אולם בהסכם לא נקבע מנגנון של ערבויות אשר יבטיחו כי היא תעמוד בהתחייבויותיה. הסכם ההרשאה חודש מפעם לפעם בידי המינהל והיה תקף משך כ-28 שנים. הועלה כי המינהל לא הקפיד

5 ההרשאה לפעילות החברה חלה על קרקעות המינהל ולא על קרקעות בבעלות פרטית שהיו בתחום ההרשאה.

שתקוימנה כל ההתחייבויות של החברה ולא עדכן במהלך השנים את נוסח ההסכם כפי שהתחייב. להלן הפרטים:

1. הפרוגרמה, שהייתה נספח להסכם, קבעה את כמות הדירות והמוסדות שיש להשלים בכל אחד משלושה שלבי הבנייה⁶. בתוך תשע שנים היה על החברה לבנות ולאכלס 1,830 דירות, לסיים בניית שלד של עוד 520 דירות, וכן לבנות את מוסדות הציבור שנקבעו בפרוגרמה. בפועל הסתיימו הבנייה והאכלוס של כ-750 הדירות המשתייכות לשלב א' ב-1994, כ-15 שנים לאחר חתימת ההסכם וחמש שנים לאחר תום תוקפו של ההסכם המקורי. אשר לשלב ב', אף שצומצמו שטח ההרשאה והיקף הבנייה ביישוב, עד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2008, נותרו לשיווק עוד כ-335 דירות (כ-18%) ולא הושלמו עבודות הפיתוח.

2. בשנות השמונים והתשעים של המאה הקודמת בחן המינהל כמה פעמים את התפתחות היישוב אל מול היעדים שבהסכם ההרשאה, והגיע למסקנה כי אין להאריך עוד את תוקף הסכם ההרשאה או שיש להגביל אותה לבניית שלב א' או לבניית שלבים א' ו-ב' בלבד. אולם בפועל האריך המינהל את תוקף ההסכם ללא שינויים, מלבד כאלה הנוגעים לשטח ההרשאה ולשלביותה. כבר באוגוסט 1995 כתב סגן מנהל מחוז הצפון של המינהל כי לו היה המינהל משווק בעצמו את המגרשים ביישוב לכל אזרחי הארץ, קצב השיווק היה מהיר יותר. עוד כתב כי אם התכונן והפיתוח של כל היישוב היו נעשים בידי המינהל או בידי משרד הבינוי והשיכון, ולא בידי החברה הפרטית, הקרקע הייתה זמינה לשיווק בתוך זמן קצר יותר. הועלה כי גם כעשור מאוחר יותר, בתקופה שבין אוגוסט 2002 למאי 2008, גדל היישוב מכ-1,460 לכ-1,560 דירות, ממוצע שנתי של 16-17 דירות בלבד. אולם עד תום תוקפו של הסכם ההרשאה בסוף שנת 2007, לא הפריד המינהל בין השיווק ובין הפיתוח.

3. בשנות האלפיים, העשור השלישי להפעלת ההרשאה, לא פעל המינהל לסיומה של ההתקשרות אף שידע כי החברה לא עמדה בהתחייבויותיה, וכי למשתכנים ולמועצה המקומית (בייחוד משנת 2003 ואילך) היו טענות על פיגורים, על איכות הביצוע של עבודות הפיתוח, על ליקויים בטיחותיים ועל מחסור במוסדות ציבור. משנת 2003 ואילך המעיטה מאד החברה לפיתוח בפעילותה, בין השאר עקב חובות גדולים שצברה (בעיקר לבעל השליטה בה) ועקב המשא ומתן שניהלה להעברת מניות השליטה בה למועצה המקומית כפר ורדים או למשקיע אחר. בשנת 2005 הודיעה החברה לפיתוח למינהל כי היא אינה מעוניינת להמשיך בפעילותה ביישוב, אך כעבור זמן קצר חזרה בה וביקשה להאריך את תוקף ההרשאה. לטענת החברה, הסיבה לבקשתה הייתה נעוצה בהתארכות המגעים להעברת מניות השליטה בה ולהשגת כל האישורים למהלך זה. הועלה כי בינואר 2006 ידע המינהל על שיקול זה של החברה, אולם לא נקט כל צעד ואף חידש את תוקף הסכם ההרשאה עד סוף שנת 2007. בדרך כלל המינהל נימק את הארכות התוקף של הסכם ההרשאה בכך שיש לאפשר לחברה לעמוד בהתחייבויותיה. יצוין כי החלטות המינהל להאריך את תוקף הסכם ההרשאה לאחר אוקטובר 2005 לא עוגנו בהסכמים חתומים עם החברה לפיתוח, אלא בהחלטות של הנהלת המינהל או של הסמנכ"ל לשיווק ולכלכלה במינהל. לפיכך, בתקופה זו שיווקה החברה לפיתוח קרקעות ופיתחה את היישוב ללא הסכם חתום בידי שני הצדדים.

6 שלב ג', כהגדרתו בהסכם ההרשאה, נגרע מתחום ההרשאה בשנת 1996 בגין ריבוי קרקעות בבעלות פרטית בשטחו וצירופו למועצה המקומית ינוח-ג'ת. אחר כך נחלק שלב ב' המקורי לשני שלבים חדשים שנקראים ב' ו-ג' (כל אחד מהם במתכונת מצומצמת בהשוואה למתכונת המקורית).

לדעת משרד מבקר המדינה, על המינהל היה לשקול את מכלול העובדות הרלוונטיות והשיקולים הענייניים בטרם החליט להאריך את תוקפו של הסכם ההרשאה, ואין די בנימוק לפיו יש לאפשר לחברה להמשיך בשיווק ולהשלים את התחייבויותיה מהתקבולים בגינו, שכן נימוק זה יוכל לשמש עילה להארכת תוקפו של הסכם ההרשאה בשנים רבות, ללא קשר למתרחש ביישוב.

4. בנובמבר 2005 האריך המינהל את תוקף הסכם ההרשאה בעוד כחצי שנה והתנה את ההארכה בהפקדתם של תקבולי החברה מגביית דמי הפיתוח בחשבון משותף לה ולמועצה המקומית, כדי שיובטח כי ישמשו למימון עבודות פיתוח ולא לכיסוי של גירעונות החברה. עד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2008, לא נפתח חשבון כזה, והמינהל לא תבע כי ייושם התנאי שקבע.

5. בשנים 2007-2008 העביר המינהל מסרים סותרים למועצה המקומית כפר ורדים ולחברה לפיתוח בנוגע להמשך ההרשאה, ולא מימש החלטות שקיבלה הנהלתו: בדצמבר 2006 הודיע סמנכ"ל לשיווק ולכלכלה במינהל, מר רונן כהן, למנהל מחוז הצפון של המינהל, מר גבי וייסמן, כי יש להאריך את תוקף הסכם ההרשאה עד סוף מרס 2007; בדיון שקיים בפברואר 2007 אותו סמנכ"ל עם נציגי מחוז הצפון של המינהל, הוחלט כי יש להאריך במהרה את תוקף הסכם ההרשאה עד סוף שנת 2007. להחלטות אלה לא קדם דיון בהנהלת המינהל ולא הובהר על איזה רקע הן נפלו; במאי 2007 הודיעה הנהלת המינהל לנציגי המועצה המקומית כפר ורדים כי ההרשאה שניתנה לחברה לפיתוח תבוטל רק אם המינהל יקבל התחייבות מהתושבים כי לא יתבעו אותו בגין אי השלמת עבודות הפיתוח ביישוב, וכי המועצה המקומית תקבל את האחריות להשלמת הפיתוח רק אם היא תיתן למינהל כתב שיפוי למקרים של תביעות משתכנים כלפיו; ביולי 2007 הודיע מנהל המינהל לנציגי המועצה המקומית כי יש להודיע לחברה על סיום תוקף ההרשאה, וכי המועצה המקומית תקבל את ההרשאה לפתח ולשווק את המגרשים שטרם שווקו (בשלב ב' של היישוב). אולם עוד באותו החודש התקיים דיון שבו השתתפו מנהל מחוז הצפון והסמנכ"ל לשיווק וכלכלה של המינהל, אשר השתתפו בדיון הקודם, ובו קבע מנהל המחוז כי על הנהלת המינהל לקדם את הארכת תוקפו של הסכם ההרשאה.

מחוז הצפון של המינהל הסביר באוקטובר 2008 למשרד מבקר המדינה כי המחוז ראה בחיוב את קיומה של הרשאה תקפה, כיוון שמשמעותה היא שיש גורם אחראי לפעילות בשטח, לרבות לתביעות נזיקין, וכך לא תיפול האחריות באופן בלעדי על המדינה כבעל הקרקע. מאחר שהעברת האחריות למועצה המקומית לא הבשילה, היה צורך בגורם שימשיך את ניהול הפרויקט.

המינהל לא קיים עבודת מטה מסודרת על המשך פיתוחו של היישוב, ובהעדר התנהלות ראויה התקבול החלטות סותרות שאינן עולות בקנה אחד עם סדרי מינהל תקין. החלטות אלה תרמו לחוסר בהירות ולהיעדר פתרון לנעשה בכפר ורדים, על חשבון המועצה המקומית והמשתכנים, כפי שיובא בהמשך.

6. באוגוסט ובאוקטובר 2007 קבעה הנהלת המינהל כי יש להעביר מיד את האחריות לפיתוח היישוב מהחברה לפיתוח למועצה המקומית, וכי החברה והמועצה ינסחו מסמך עקרונות להעברת ההרשאה. בינואר 2008 הודיע מחוז הצפון של המינהל לחברה לפיתוח כי תם תוקפו של הסכם ההרשאה. עד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2008, יותר משנה לאחר שהנהלת המינהל החליטה לסיים את פעילותה של החברה לפיתוח, לא הוסדרה שאלת האחריות להמשך פיתוח היישוב, אף שהמועצה המקומית הסכימה לקבל את מניות השליטה בחברה לפיתוח והייתה מוכנה לבצע את השלמות הפיתוח ואת בניית מבני הציבור החסרים (שאת עלותם העריכה במאי 2007 בכ-44 מיליון ש"ח).

בתשובתו מאוקטובר 2008 הסביר מחוז הצפון של המינהל למשרד מבקר המדינה כי הוא לא ראה באי עמידתה של החברה לפיתוח בלוח הזמנים שנקבע הפרה של הסכם ההרשאה, בגלל שהוא לא היה ישים במצב הביקושים בגליל. המחוז הוסיף כי המדרים שלפיהם בחן את עמידתה של החברה בהתחייבויותיה היו ביצוע התשתיות, קליטת המשתכנים וההכנסה לקופת הפרויקט. משרד מבקר המדינה מעיר כי לפי ממצאי הביקורת, המינהל לא היה מעורה דיו בנעשה ביישוב, ולא בחן את קצב ההקמה של התשתיות, את איכותן, את קופת הפרויקט ואת עלויות הפיתוח שהושגו על המשתכנים, ולכן לא היה יכול לבחון את עמידת החברה בהתחייבויותיה על פי המדרים שציין.

הסמנכ"ל לשיווק ולכלכלה במינהל הסביר למשרד מבקר המדינה כי אין חולק שהחברה לפיתוח לא פעלה על פי הסכם ההרשאה, והמינהל היה זכאי לבטלו. אולם הסיכוי לאכוף את ההסכם, שלא כלל בטוחות לטובת המינהל, היה קלוש, ולכן המינהל העדיף כי החברה תשלים את התחייבויותיה למשתכנים. עוד הסביר כי ביולי 2008 סוכם במינהל כי מחוז הצפון יכין להנהלת המינהל הצעה להעברת ההרשאה למועצה המקומית.

בתשובתה מאוקטובר 2008 למשרד מבקר המדינה ציינה החברה לפיתוח כי היישוב כפר ורדים במצבו העכשווי הוא אחד המפעלים ההתיישבותיים המפוארים בתולדות המדינה, וכי המדינה לא נדרשה להוציא בגינו כספים. עוד כתבה החברה כי מי שנשא בנטל הכספי של הקמת היישוב ופיתוחו הם החברה לפיתוח ומייסדה, שהשקיע עשרות מיליוני שקלים מכספו. מייסד החברה, שלנגד עיניו עמד חזון ציוני ארוך טווח, החליט לממן את המשך הפיתוח ולהתעלם משיקולים של כדאיות כלכלית. החברה הוסיפה כי תקופת ההרשאה ולוחות הזמנים נקבעו מלכתחילה כיעד משוער ולא כהתחייבות חוזית קשיחה, ואי-עמידה בהם אינה מהווה הפרה של הסכם ההרשאה, שכן הניסיון מורה שגם ביישובים קהילתיים קטנים יותר לא ניתן לחזות את קצב האכלוס ואת קצב ההשלמה של עבודות הפיתוח.

משרד מבקר המדינה מעיר כי דברים אלה כוחם יפה לפעמים הראשונות שבהן הוארך תוקפו של הסכם ההרשאה, אולם, כפי שהובא לעיל, בשנות האלפיים חלה ירידה בתפקודה של החברה לפיתוח, ובמקביל הביעה הרשות המקומית את רצונה לקבל עליה את עול הפיתוח, כפי שנעשה ברשויות מקומיות אחרות. על המינהל היה להביא בחשבון תמורות אלה ולפעול להעברתה של ההרשאה מידי החברה לפיתוח. בפועל, המינהל החליט על כך אך לא מימש את החלטותיו, האט מאד את פיתוח היישוב, והביא לכך שמשנת 2008 אין מי שיישא באחריות לנושא.

7. הקמת היישוב כפר ורדים בידי חברה פרטית ובמימון המשתכנים יכולה להיחשב כתכנית חלון (פיילוט) בהיסטוריה ההתיישבותית של מדינת ישראל, וניתן היה להפיק לקחים חשובים על מודל הקמה כלכלי ויעיל של יישובים חדשים בסיוע הסקטור הפרטי. לא נמצא כי המינהל דן והפיק לקחים כלשהם מאז הוקם היישוב ועד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2008.

יחסינהן ההדדיים של המועצה המקומית והחברה לפיתוח

14 שנים לאחר חתימת הסכם ההרשאה בין המינהל ובין החברה לפיתוח, במאי 1993, פורסם ברשומות צו של שר הפנים על הקמת המועצה המקומית כפר ורדים ועל תחומה (להלן - המועצה). עם הקמת המועצה (בסוף אותה שנה) הוקנו לה הסמכויות לפתח את תחום המועצה, לבצע בו עבודות ציבוריות, ולהחזיק ולנהל שירותים ומוסדות לתועלת הציבור. יוצא אפוא שעם הקמתה של המועצה המקומית נוצרה חפיפה בין תפקידיה ותחומי אחריותה של המועצה לאלה של החברה

לפיתוח. חפיפה זו יוצרת בעיות כאשר המועצה נמנעת מלפעול במסגרת סמכויותיה בתחום השיפוט שלה והיא אינה ממלאה את החובות המוטלים עליה, אף שהיא הרשות שהוסמכה לכך בדין. מנגד, לחברה לפיתוח, שאין לה מעמד בדין, אין סמכות ליטול תפקידים, סמכויות ואחריות מהמועצה. כמו כן, הבלעדיות המוקנית לחברה לפיתוח בתחום המועצה, בלא שתהא למועצה יכולת לפקח עליה ולהתערב בסדרי העדיפויות שלה (כגון קביעת קצב הפיתוח ומיקום הפיתוח ביישוב), פוגעת בעצמאות המינהלית של המועצה. למעשה, הסכם ההרשאה, שנחתם לפני הקמת המועצה ונותר בעינו לאחר הקמתה, יצר מצב שבו חברה פרטית פועלת בהרשאת המינהל לצד המועצה המקומית, וממלאה במקומה תפקידים שהוענקו למועצה בדין.

המצב האנומלי של היעדר חלוקה ברורה של אחריות ותפקידים בין המועצה המקומית ובין החברה לפיתוח והמינהל עורר ביניהן מחלוקות, בין השאר בנושאים כגון השלמות של עבודות פיתוח ובנייה של מבני ציבור, טיפול בחלקות שלא שוקו, סדר קדימויות של העבודות ותשלומים בגין ליקויי ביצוע של החברה ותיקונם. מחלוקות אלה התגלעו בייחוד בשנות האלפיים. המינהל לא תרם מצידו לפיתרון הבעיה. כך למשל, הוא אישר לחברה לפיתוח תקציב לפעולותיה לשנת 2007 בלי לשתף את המועצה המקומית ולתאם אתה את סדרי העדיפויות בפיתוח היישוב. יתר על כן: תלונות על אי השלמת העבודות, על ליקויים בביצוען ועל מפגעי בטיחות, נושאים שלהם הייתה אחראית החברה לפיתוח, הופנו על ידי התושבים כלפי המועצה, אף שהיא לא הייתה מעורבת בפיתוח כלל. ככל שגדל הפער בין התחייבויות החברה ובין ביצועיה, כך רבו תלונות המשתכנים לפני המועצה המקומית. אף על פי כן נמנעה המועצה המקומית מלחקוק חוקי עזר למימון של עבודות הפיתוח, משום שהחברה גבתה מהמשתכנים כספים לתכלית זו.

לדעת משרד מבקר המדינה, הקמת המועצה המקומית ב-1993 חוללה תמורה ניכרת בהמשך הפיתוח של כפר ורדים, וחייבה שינויים בתנאי ההרשאה שנתן המינהל לחברה לפיתוח. על המינהל היה לקבוע דרכי פעולה שיאפשרו למועצה המקומית לפקח על הפעולות וסדרי העדיפויות של החברה לפיתוח. משנה חשיבות היה למיסוד הפיקוח של המועצה המקומית על פעולות החברה לפיתוח, משום שהמינהל לא עשה זאת במשך כל שנות הקמתו של היישוב. נוסף על כך, בכל הארכת תוקף של הסכם ההרשאה, היה על המינהל להתנות את ההארכה בסיום עבודות פיתוח ובנייה של מבני ציבור במכונים גדולים ובהעברתם לחזקת המועצה בלוח זמנים מחייב. בדרך זו הייתה מוטת האחריות של המועצה ביישוב הולכת וגדלה, ואילו פעילות החברה הייתה מצטמצמת בהדרגה עד סיום כל התחייבויותיה.

החלת חוק חובת המכרזים

1. תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (מכוח חוק חובת המכרזים התשנ"ב-1992), קובעות כי משרד ממשלתי, חברה ממשלתית ותאגיד שהוקם על פי חוק יעדיפו, ככל שמוצדק וסביר, לבצע התקשרויות בדרך של מכרז. לאחר חקיקת החוק והתקנת תקנותיו, רצו מנהלי המינהל ויועציו המשפטיים להחיל אותם על המשך ההתקשרות לפיתוחו של כפר ורדים, ובייחוד על פיתוח שלב ג' שלו, שלא נעשה עד היום. אולם בעקבות פניות של בעל השליטה בחברה לשרים ולראשי ממשלה (למר יצחק רבין ז"ל, למר אריאל שרון ולאחרים), בייחוד בשנות התשעים, לא שונה הנוסח של הסכם ההרשאה המקורי.

2. בנובמבר 2000 קבע היועץ המשפטי לממשלה⁷, כי השתלשלות העניינים של חידוש ההרשאות ופגישותיו של בעל השליטה בחברה עם שרים היו תולדה של התנגדותו העקבית של המינהל לתת לחברה ארכה ללא מכרז לאחר שפורסם חוק חובת המכרזים ב-1992. עוד קבע היועץ המשפטי לממשלה כי ההחלטה לתת לחברה ארכה עד סוף חודש ספטמבר 2000 התקבלה בידי השר הממונה על המינהל "בניגוד לעמדתה המקצועית-משפטית" של הנהלת המינהל, שסברה כי בעניין שלב ג' (שטרם בוצע) יש לקיים מכרז. הוא הוסיף כי "מקובלת על היועץ המשפטי לממשלה עמדת המינהל, לפיה קרקע המשוקת במכרז (ובעיקר על דרך ההרשמה וההגדרה, המאפשרת שמירה על רמת מחירים נמוכה בהתאם לאיזור העדיפות הלאומית), היא היא השומרת על האינטרס הציבורי ועל הגשמת מדיניות הממשלה (ודבר המחוקק)". בפברואר 2002 חזר משרד המשפטים על עמדתו של היועץ המשפטי לממשלה⁸.

נמצא כי בינואר 2001, כחודשיים בלבד לאחר פרסום חוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה, חידש המינהל את ההרשאה (מלבד לשלב ג') מבלי לשנות את תנאי ההסכם המקורי, אף שאי-עמידת החברה לפיתוח ביעדי ההסכם אפשרה לו לשנותו או לא לחדשו.

עבודות הפיתוח ובניית מבני ציבור

על פי הסכם ההרשאה, למינהל אין מחויבות חוזית ישירה כלפי המשתכנים בכל הנוגע לעלויות הפיתוח ולהשלמת עבודות הפיתוח ומבני הציבור במידה והחברה לא תעמוד בהן, למעט הקביעה כי במקרה כזה רשאי המינהל להשלים את העבודות על חשבון החברה. על אף זאת, לדעת משרד מבקר המדינה נושא המינהל באחריות כוללת לפיתוח היישוב, מתוקף תפקידו כמנהל מקרקעי הציבור: בפסקה⁹ נקבע, כי "המינהל הוא האחראי לניהולו התקין של אחד המשאבים החשובים ביותר של המדינה. מכך נובע כי על המינהל לצקת תוכן ממשי ביישומה של אחריות כבדה זו ואין הוא רשאי להתנער ממנה". אחריותו של המינהל לפיתוח היישוב נובעת גם מכך שהוא המשיך לחדש את תוקף ההרשאה של החברה מדי כמה שנים, אף שידע כי היא לא עמדה בכל יעדיה. למינהל גם יש אחריות לגובה הוצאות הפיתוח: הקרקע בכפר ורדים הוחכרה למשתכנים בהנחה ניכרת שעליה החליטה מועצת מקרקעי ישראל, ומעורבותו של המינהל נועדה להבטיח כי ההנחה תיטיב עם הצרכן. למינהל יש עניין ישיר בעלויות הפיתוח, המשפיעות על תקבולי המדינה מדמי החכירה¹⁰, וכפועל יוצא משנות התשעים של המאה הקודמת המינהל בודק ומאשר מראש את הוצאות הפיתוח בכל הפרויקטים שבאחריותו. מכאן, שהיה על המינהל לבדוק ולאשר לחברה את גובה החזרי הפיתוח, כדי לא לפגוע בהכנסות המדינה מדמי החכירה וכדי להבטיח שההנחה בקרקע למשתכן לא "תיבלע" בהחזר הוצאות הפיתוח.

1. בשנות התשעים של המאה הקודמת פעלו המינהל, משרד הבינוי והשיכון ומשרדי ממשלה אחרים כדי להוזיל את עלות הבנייה למשתכנים (ביישובים השונים). הועלה כי המינהל לא פעל

7 מכתבו של עו"ד שמאי בקר, עוזר ליועץ המשפטי לממשלה, לעו"ד אורי סודרי מ-26.11.00.
8 מכתבה של עו"ד אורית סון מהמחלקה האזרחית בפרקליטות המדינה ליועץ המשפטי לממשלה, מר אליקים רובינשטיין, וליועצת המשפטית של המינהל מ-13.2.02.
9 ע"א 3962/97 בארתיים, מושב עובדים נ' ארד ומינהל מקרקעי ישראל, פ"ד נב (4) 614 (1998).
10 שומה של מגרש היא סך שווי הקרקע ושווי עבודות הפיתוח עד המגרש. דמי החכירה נגזרים משווי הקרקע. אם מחיר הפיתוח גדל - שווי הקרקע פוחת, וכפועל יוצא יורדים גם דמי החכירה המשתלמים למינהל.

להוזלת העלויות הללו למשתכני כפר ורדים: בשנים 1979-1999 לא גילה המינהל כל עניין בגובה התשלומים של המשתכנים לחברה לפיתוח, ולא בחן אותם אל מול עלויות פיתוח באתרים סמוכים או דומים בגליל המערבי, שכן הקרקע בכפר ורדים שווקה בהנחה של 100%, ולא הייתה לעלויות הפיתוח כל השפעה על תקבולי המינהל מדמי החכירה. רק משנת 1999, לאחר החלטתה של מועצת מקרקעי ישראל לבטל את הפטור המלא מתשלום דמי חכירה בכפר ורדים ולחשבם לפי 31% מערך הקרקע, החל המינהל לברר עם החברה לפיתוח את גובה התקבולים שגבתה מהמשתכנים. משנת 2000 ואילך גם הזמין המינהל בדיקות של הוצאות הפיתוח שהיו לחברה. אחדות מהבדיקות הראו כי ההחזר שהחברה גבתה מהמשתכנים היה גבוה באופן ניכר מעלויות הפיתוח של פרויקטים אחרים שנעשו עבור המינהל באותה העת, והיו הבדיקות שהעלו תוצאות הפוכות.

כבר בדוח 42 של מבקר המדינה (לשנת 1992) נמתחה ביקורת על המינהל על שאישר לחברות רבות שעבדו לפי הזמנתו לגבות עלויות פיתוח בשיטת "קוסט פלוס" בלי לבחון את עלות הביצוע בפועל. מן הנאמר לעיל עולה כי בכפר ורדים נמשך מצב זה גם בשנות האלפיים. לדעת משרד מבקר המדינה, על המינהל היה לאשר לחברה מראש את שיעור הגבייה, ולהבטיח את זכויות המשתכנים.

2. היישוב כפר ורדים נבנה בשטח הררי. בנוהלי המינהל מנובמבר 2001 הנוגעים לאישור הוצאות פיתוח ביישובים שיתופיים וקהילתיים, נקבע כי בשטח שבו השיפוע גדול מ-20% יהיה היישוב רשאי לגבות בגין הוצאות פיתוח למגרש יחיד עד 145,000 ש"ח כולל מע"מ, ללא צורך בבדיקה ובאישור של אגף שיווק וכלכלה. הביקורת העלתה כי על פי מה שהיה ידוע במינהל, בשנים האחרונות גבתה החברה לפיתוח מהמשתכנים סכום כפול מזה. אף על פי כן לא פעל המינהל כמתחייב מנהליו, ולא בדק ואישר מראש את תקבולי החברה בגין הפיתוח. אמנם בפברואר 2002 כתב הסמנכ"ל לשיווק ולכלכלה במינהל למנהל מחוז הצפון של המינהל כי יש להשהות את שיווק המגרשים בכפר ורדים עד שאגף שיווק וכלכלה יאשר את הסכומים שגובה החברה, אולם בפועל לא פסק שיווק המגרשים ביישוב, והמינהל לא התערב בעניין הגבייה. יתירה מכך: על פי הסכם ההרשאה, השמאי הממשלתי הוא הקובע את ערך הקרקע בכפר ורדים. במרס 2002 קבע השמאי הממשלתי של מחוז חיפה והצפון שעלותו של מ"ר קרקע במגרש בן 700 מ"ר היא 90 דולר - 60 דולר בגין רכיב הפיתוח ו-30 דולר בגין רכיב הקרקע. בפועל, בשנים 1997-2002 גבתה החברה לפיתוח מהמשתכנים סכומים שנעו בין 97 ל-145 דולר למ"ר¹¹ (הסכום כולל גבייה בגין מבני הציבור ואינו כולל מע"מ). על פי חישובי הביקורת, בניכוי חלק מבני הציבור (10%), בגין רכיב הפיתוח נעשתה כאן גביית יתר של 46%-118%. אף על פי כן המינהל לא בירר אם הגבייה הייתה מוצדקת והאם לא הקטינה את תקבולי המדינה מדמי החכירה שהוא גובה.

בתשובתה מדצמבר 2008 למשרד מבקר המדינה הסבירה החברה לפיתוח כי מחיר הפיתוח בו נקב השמאי הממשלתי לא חושב על ידו, אלא נמסר לו בידי המינהל כדי שישמש אותו להערכת שווי המגרשים. המינהל ביקש להפחית ככל שניתן את מרכיב הפיתוח כדי להגדיל את מרכיב הקרקע ואת דמי החכירה. עוד הסבירה החברה כי מחיר הפיתוח שמסר המינהל לשמאי הממשלתי לא היה מציאותי, והוא נמוך מעלות הפיתוח של פרויקטים ששווקו בידי המינהל עצמו באותו אזור. משרד מבקר המדינה מעיר כי המינהל אמור היה לחשב ולאשר לחברה את הוצאות הפיתוח לפי נהליו ועל החברה היה לפעול על פי הסכום שאושר לה.

3. מוסדות הציבור: רשות מקומית אחראית להקים מבני ציבור הנחוצים לקיום אורח חיים תקין, כגון מתנ"סים, גני ילדים ובתי כנסת. בכפר ורדים התקשר המינהל עם החברה לפיתוח

11 הנתונים לקוחים מדוח של משרד רו"ח רצאבי, אביטן, ענתר ושות' שהזמין המינהל בנוגע להתנהלות החשבונאית של החברה לפיתוח כפר ורדים.

בהסכם ההרשאה עוד לפני שהוקמה המועצה המקומית, כ-14 שנים לאחר חתימת ההסכם, והטיל עליה להקים את מבני הציבור. רשימת המבנים שהחברה נדרשה לבנות בכל שלב משלבי הפיתוח של היישוב הייתה חלק בלתי נפרד מהסכם ההרשאה. אף על פי כן, במועד סיום הביקורת, אוגוסט 2008, 29 שנים לאחר שנחתם הסכם ההרשאה, טרם נבנו כל מבני הציבור שהחברה התחייבה להקים עד תום שיווק שלב ב' של היישוב, ועדיין חסרים מבנים למועדון נוער, למרפאה, למרכז תרבות ולמינהל ושירותים בשטח רצפות כולל של כ-2,000 מ"ר. בניין המינהל והשירותים נועד בין השאר לשכן את משרדי המועצה המקומית. מאחר וטרם נבנה, שוכרת המועצה שטחי משרדים במרכז המסחרי ביישוב ומשלמת מאות אלפי שקלים בשנה דמי שכירות לבעליו. על פי הערכת שמאי מטעם אגודת משתכני כפר ורדים, עלות ההשלמה של מבני הציבור החסרים היא כתשעה מיליון ש"ח (במחירי ספטמבר 2003). יצוין כי במכתבה מיוני 2006 למנהל המינהל הודתה החברה כי היה עליה לבנות מבנים אלה עד גמר הפיתוח של שלב ב', אולם לטענתה, המועצה המקומית העדיפה כי במקומם תבנה החברה אולם ספורט וחוגים ששטחו גדול משטח ארבעת מבני הציבור החסרים, ועם בנייתו ייתמו התחייבויות החברה בכל הנוגע למבני הציבור ביישוב. עוד ציינה החברה במכתב כי השטח המצרפי של מבני הציבור שהיא בנתה גדול מהתחייבויותיה, וכך גם סטנדרד הבנייה. לכן, אם מחשבים את סך שטחי הרצפות שלהם היא עמדה בתנאי ההסכם. נוסף לכך היא לא שיווקה את כל המגרשים בשלב ב' של היישוב ואינה חייבת בהקמת כל מבני הציבור מכוח הפרוגרמה לשלב זה.

עניין השלמתם של מבני הציבור החסרים היה לסלע מחלוקת בין החברה לפיתוח ובין המועצה המקומית. אף שהמחלוקת הייתה ידועה למינהל לפחות משנת 2002, הוא לא פעל ליישובה, לא שינה את הסכמי ההרשאה במועדי חידושם, ולא בחן אם על החברה להשלים את הקמתם על פי לוח זמנים מחייב. כך למשל, לאחר שהמינהל האריך בשלהי שנת 2005 את תוקף הסכם ההרשאה בחצי שנה נוספת, הגישה לו החברה תכנית עבודה לשנת 2006, ואף שלא נכללו בה השלמות של מבני ציבור, לא נמצא כי המינהל הסתייג מכך.

לדעת משרד מבקר המדינה, המשתכנים זכאים למבני הציבור שפורטו בהסכם ההרשאה, שכן הם שילמו בגינם לחברה לפיתוח במעמד תשלום דמי הפיתוח. המחלוקת בין המועצה המקומית ובין החברה לפיתוח בעניין השטח הכולל של מבני הציבור החסרים אינה רלוונטית, שכן הפרוגרמה בהסכם ההרשאה לא נקבה בשטחם של מבנים אלה אלא רק בתכליתם. על המינהל ליישם את אחריותו למשתכנים בכפר ורדים, לפעול לסיום המחלוקת, ולבדוק ולהחליט אם על החברה לפיתוח לבנות את מבני הציבור החסרים בכפר ורדים על פי החלק היחסי של המגרשים שהיא שווקה בשלבים א' ו-ב', או שיש לפנות למשרדי הממשלה ולגופים אחרים למימון מבני הציבור, כמקובל ביישובים אחרים.

העברת זכויות במקרקעין והקצאת מגרשים ביישוב

1. מרכז הספורט : בתחום היישוב כפר ורדים יש כאמור קרקעות בבעלות פרטית. חלק מקרקעות אלה נרכש בידי חברה אחרת שבשליטת יוזם היישוב (להלן - החברה). החברה בנתה מרכז מסחרי ומרכז ספורט צמודים, על קרקע שהיא בחלקה פרטית ובחלקה אדמת מינהל. בבניית המרכז המסחרי לא ניתנה הדעת לגבולות של חלקות, והוא נבנה גם על חלק מחלקה ציבורית של המינהל, ששטחה הכולל כ-6.3 דונם (להלן - החלקה). מרכז הספורט, שעיקרו בריכת שחייה, נבנה כולו בחלקה שבבעלות המדינה. יצוין כי בהסכם ההרשאה נקבע שעל החברה לפיתוח כפר ורדים לבנות מרכז ספורט, אולם לא פורט בהסכם כי המרכז אמור לכלול בריכת שחייה.

בתכנית המתאר של היישוב נועדה החלקה לצורכי ציבור (ולא לשימושים מסחריים), ומכוח חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, היא נועדה להפקעה בידי הרשות המקומית ולחכירה ארוכת טווח מהמינהל. אף על פי כן, מאוגוסט 1994 ואילך החכירה החברה את מרכז הספורט למועצה המקומית (ללא תמורה) כבעלת זכויות קנייניות בשטח. חוזה החכירה התחדשו עוד ארבע פעמים, ורק באחת מההארכות ציינה החברה במפורש כי אין לה זכויות קנייניות בחלקה. כפועל יוצא, כל אימת שחודשו הסכמי החכירה של מרכז הספורט, הניחו נציגי המועצה המקומית כי מדובר בקרקע פרטית של החברה. התברר כי המינהל היה שותף למהלך זה: בדצמבר 1994 החכיר המינהל את שטח מרכז הספורט לחברה לפיתוח כפר ורדים לתקופה של 49 שנים, וציין בחוזה החכירה כי הוא רואה בחברה לפיתוח תחליף לרשות המקומית. מנוסח ההסכם עולה כי המינהל ידע שהחלקה צריכה להיות מוכרת לרשות המקומית, שבמועד החתימה על הסכם ההחכרה כבר הייתה קיימת מזה שנה.

במרס 2005 מכרה החברה את המרכז המסחרי ואת מרכז הספורט לחברה פרטית אחרת. על אף שהחלקה הוחכרה לחברה לפיתוח כפר ורדים, בהסכם המכירה קבעה החברה כי היא בעלת הזכות לחתום עם המינהל על הסכם החכירה של מרכז הספורט. רק בפברואר 2006 פנתה החברה לפיתוח למינהל בבקשה להעביר את הזכויות בחלקה לחברה הפרטית האחרת. עד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2008, לא טיפל המינהל בהעברת הזכויות, כי המרכז המסחרי נבנה כאמור בחלקו על קרקע ציבורית של המינהל, והיה צורך לבחון מבחינה משפטית אם ניתן להעביר זכויות בנכס ציבורי לחברה פרטית. המועצה המקומית כפר ורדים לא הייתה צד בהסכם המכירה של מרכז הספורט, ולא ידעה מראש על המכירה. רק במאי 2005 נודע לה לראשונה כי מרכז הספורט נמצא על קרקע של המינהל ולא על קרקע פרטית, וכי המינהל החכיר את החלקה לטווח ארוך לחברה לפיתוח במקום לה עצמה. זאת ועוד: לטענת המינהל, לאחר שהחברה מכרה את המרכז המסחרי ואת מרכז הספורט, הוא בדק ומצא כי כ-30% מהשטח שהיה לכאורה בבעלות פרטית של החברה הוא למעשה קרקע של המינהל¹². עד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2008, לא הגיש המינהל לחברה ולחברה לפיתוח חשבון דמי חכירה בגין חלקו בקרקע שעליה יושב המרכז המסחרי.

מחזו הצפון של המינהל הסביר למשרד מבקר המדינה כי מרכז הספורט הוא למעשה קאנטרי קלאב שנבנה על קרקע סחירה, ששיוקה כיום היה נעשה במכרזים פומביים, ואין מדובר בהפרשה לצורכי ציבור שניתן להפקיעה. על כן המועצה המקומית לא הייתה אמורה לקבלו או לנהלו. משרד מבקר המדינה מעיר כי תשובה זו אינה עולה בקנה אחד עם העובדות: באוגוסט 2006 פורסם בילקוט הפרסומים כי הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה מעלה גליל מצהירה כי שטח מרכז הספורט וחלק משטחים נוספים שבבעלות פרטית של החברה מופקעים, והם קניינה הגמור והמוחלט של המועצה המקומית כפר ורדים בהתאם לתכנית המתאר המקומית החלה בשטח זה (ומועידה אותו לספורט, למוסדות ציבור ולגן) מכוח פקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור), 1943, ומכוח חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965.

בתשובתה מאוקטובר 2008 הסבירה החברה לפיתוח למשרד מבקר המדינה כי בריכת השחייה נבנתה בידי החברה משיקולים של טובת הציבור ולא לשם הפקת רווחים כלשהם, שכן הכנסות התפעול לא כיסו את הוצאות ההקמה והתחזוקה של הבריכה. היא ציינה כי הבריכה לא הייתה חלק ממוסדות הציבור שהיא התחייבה לבנותם מכוח הסכם ההרשאה, וכי מייסד החברה נשא בנטל הכלכלי כדי שהציבור יצא נשכר. עוד הסבירה החברה כי שאלת הבעלות על הקרקע היא בעלת חשיבות שולית.

12 על פי הסכם מכירת המרכז המסחרי והבריכה ב-2005, שטח המגרשים שעליהם נבנה המרכז המסחרי הוא כ-15.1 דונם, ומכאן שחלקו של המינהל הוא כ-4.5 דונם.

בשנת 2005 פנתה המועצה המקומית למינהל בעניין זה, ומאז מודע המינהל להשתלשלות הדברים, אלא שלא פעל כלל בנדון ולא בחן את סוגיית שיתוף הפעולה בין החברה לפיתוח ובין החברה, השייכת לבעל השליטה בחברה לפיתוח. המינהל גם לא דרש מן החברה לפיתוח או מהחברה את דמי החכירה עבור הנכס (המרכז המסחרי), שחלקו נבנה על קרקע שבניהולו.

2. הקצאת מגרשים ביישוב: המדינה מעודדת התיישבות על פי מדיניות של פיזור אוכלוסין ויישוב הגליל בפרט באמצעות תמריצים שונים ובהם סבסוד של מחיר הקרקע. כך למשל, שיעור דמי החכירה שגבה המינהל במועדים שונים בגין הקרקעות בכפר ורדים היה 0%-31% ממחיר הקרקע שנקבע בשומה. המדינה נוהגת להתנות את הענקתם של חלק מהתמריצים לעידוד ההתיישבות (כגון מענק או הנחה נוספת) בכמה תנאים, ובהם דרישה להתגורר בבית המגורים מספר קצוב של שנים טרם מכירתו, כדי להבטיח כי ההטבה לא תנוצל לעשיית רווח. תנאי נוסף שנקבע גם בהסכם ההרשאה של החברה לפיתוח, הוא התנאי כי לאדם פרטי יוקצה מגרש אחד בלבד לבנייה של יחידת מגורים לו ולמשפחתו.

על פי נתונים שהעביר ב-2008 המינהל למשרד מבקר המדינה, הוא החכיר מקבצים של שני מגרשים לחמש משפחות בכפר ורדים. אולם, על פי נתונים שהעבירה כבר בשנת 2000 החברה לפיתוח למינהל, 21 משפחות קיבלו יותר ממגרש אחד. הועלה כי לבעל השליטה בחברה לפיתוח החכיר המינהל שבעה מגרשים (ארבעה בחכירה ושלושה נוספים בדרך של מתן אישור להעברת זכויות החכירה מאחרים), ובשנת 1999 שיווקה החברה לפיתוח לבעליה שישה מגרשים נוספים וגבתה בגינם את החזר הוצאות הפיתוח. אולם, עד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2008, לא דיווחה החברה לפיתוח למינהל על העסקה שעשתה עם בעליה בעניין ששת המגרשים, והמינהל לא ידע על כך. יצוין כי בכל העסקות דלעיל שילמו החוכרים דמי חכירה מסובסדים בגין כל המגרשים. מכאן שבנוסף לחוסר מעורבותו של המינהל בנעשה ביישוב, גם אין לו נתונים נכונים בנוגע לעסקות שנעשו בו.

בתשובתו מדצמבר 2008 הסביר המינהל למשרד מבקר המדינה כי הוא יקיים ברור בעניין ששת המגרשים אשר לא דווח עליהם ואשר זכויות החכירה בהם לא הוקצו לאיש. עוד הסביר המינהל כי הגבלת השיווק למגרש אחד למשפחה לא נבע מהרצון להימנע מכפל הנחה לאותו מתיישב אלא מהצורך להבטיח כי המשפחות הרוכשות את המגרש אכן יבנו בו בתים למגוריהם ולא למכירה. סיבה נוספת להגבלה היא שלא לאפשר למשפחה אחת לקבל שני מגרשים בפטור ממכרו. על כן, לא היה מקום לחייב את המשתכנים שקיבלו יותר ממגרש אחד לשלם את מלוא ערך הקרקע. עוד הסביר המינהל כי מאחר שמתכונת ההקמה והיישוב של כפר ורדים הייתה שונה מזו של יישובים אחרים, התייחס אליו המינהל אחרת, מה שבא לידי ביטוי בין השאר בכך שלא קיים פיקוח צמוד על הקצאות המגרשים על ידי החברה לפיתוח.

בתשובתו מאוקטובר 2008 הסביר בעל השליטה בחברה למשרד מבקר המדינה כי בהסכם ההרשאה נקבע שלכל משפחה יוקצה מגרש אחד בלבד, כדי להבטיח הזדמנות שווה לרכישת מגרשים אם יהיה להם עודף ביקוש. מאחר שציפייה זו לא התממשה, אפשרו המינהל והחברה, כדבר שבשגרה, להקצות כמה מגרשים לכל משפחה. עוד כתב בעל השליטה בחברה כי הוא לא קיבל סבסוד בגין חכירת המגרשים, שכן במרבית יישובי הגליל נותן המינהל הנחה אחידה במחיר הקרקע, והיא המשקפת את ערך השוק של מגרשים בגליל. לדבריו, הערך המלא ממנו נגזרת הנחה הוא תיאורטי בלבד ואיש לא יסכים לשלמו. הוא הוסיף כי כל עסקאותיו, הן במישרין והן באמצעות חברות בשליטתו, נעשו על פי תנאי השוק, והן סייעו לחברה בכך שהזרימו לה כספים שנדרשו לפעילותה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על פי הסכם ההרשאה, ערך הקרקע בכפר ורדים נקבע בידי השמאי הממשלתי ועל פי ערך זה נקבעת ההנחה. אשר על כן, הנחה משומה מלאה היא סבסוד לכל דבר ועניין.

אם החליט המינהל כי נוכח מיעוט הביקושים בכפר ורדים יש מקום לשנות את תנאי הסכם ההרשאה ולאפשר לשווק יותר ממגרש אחד למשפחה, היה עליו לפרסם את השינוי ברבים ולפעול באופן שוויוני כלפי הציבור כולו. כמו כן היה עליו לבחון אם יש מקום לשווק למשפחה אחת יותר ממגרש אחד במחיר מסובסד, או לגבות תמורת המגרשים הנוספים את מלוא מחיר הקרקע, דבר שלא עשה.

סיכום

1. כפר ורדים נבנה על פי חזונו של יום פרטי כמימוש מטרה ציונית של יישוב הגליל. היישוב נבנה בידי חברה לפיתוח שבשליטתו, בהיקף ובסטנדרד גבוהים. הקמת היישוב בידי חברה פרטית החולשת על שווק קרקעות ובמימון המשתכנים עצמם הייתה יכולה להיחשב לתכנית חלוץ (פיילוט) בהיסטוריה ההתיישבותית של מדינת ישראל. לפיכך ראוי היה להפיק ממנה לקחים חשובים כדי לעצב מודל כלכלי ויעיל להקמה בעתיד של יישובים חדשים בסיוע הסקטור הפרטי. אף על פי כן לא נמצא שהמינהל, היוזם את הקמתם של יישובים חדשים רבים, דן והפיק לקחים כלשהם מהקמת יישוב זה עד מועד סיום הביקורת, אוגוסט 2008.

2. במהלך 28 השנים שבהן אישר המינהל לחברה לפיתוח הרשאה לתכנן ולפתח את כפר ורדים, חלו תמורות בעלות השפעה על פיתוח היישוב, כגון הקמת מועצה מקומית במאי 1993, חקיקת חוק חובת המכרזים והתקנת תקנותיו ב-1993, וכך הפרטת התכנון והפיתוח במינהל והפקדתם בידי חברות מתכננות ומפתחות (הנקראות חברות מנהלות) מ-1995 ואילך. עם כל זה, המינהל התעלם מתמורות אלה, ובייחוד מהשפעותיהן על תפקוד המועצה המקומית, ולא ניצל את מועדי החידוש של ההסכם להכנסת שינויים בתנאי ההרשאה (מלבד שינוי שטח ההרשאה ושלבי הביצוע). לאור תמורות אלה, ולאחר שנוכח כי בשנות האלפיים החברה לפיתוח אינה מצליחה לשווק את המגרשים ביישוב כמצופה, היה על המינהל לשקול את נטילת משימה זאת על עצמו, ולשקול להפריד בין עבודות הפיתוח ובין בניית מבני ציבור שבאחריות השלטון המרכזי והמקומי. כפר ורדים הוא יישוב קהילתי גדול ומפותח, אולם מממצאי הביקורת עולה שלא היה עוד מקום להמשיך ולפתחו על פי המודל שנקבע לפני כשלושים שנה.

3. אף שחלפו כשלושה עשורים מראשית הקמת היישוב, נדרשות עדיין השלמות פיתוח ובניית מבני ציבור מכוח הסכם ההרשאה עם החברה לפיתוח כפר ורדים. סוגיה זו הפכה לסלע מחלוקת בין המועצה המקומית, החברה לפיתוח והמשתכנים. כבר במהלך העבודות היה על המינהל לבדוק את המצאי ביישוב, להעביר לחברה לפיתוח רשימה מפורטת של עבודות פיתוח ומבני ציבור שעליה להשלים על פי לוחות זמנים מחייבים, ולהתנות את המשך ההרשאה בעמידה בהתחייבויות אלה, דבר שלא עשה. כמו כן היה על המינהל לאכוף על החברה לפיתוח להעביר למועצה המקומית, לאחר שהוקמה, מבנים שהושלמו לחלוטין, אגב צמצום גדל והולך בתפקידיה ובתחום אחריותה ביישוב ועד לסיום התחייבויותיה. במקום זאת בחר המינהל לעצום עין מהנעשה ביישוב ולא ביצע פיקוח ובקרה על העבודות ועל עלויותיהן. בתום ההרשאה, בסוף שנת 2007, הביא המינהל למצב שבו אין מי שיישא באחריות לפיתוח היישוב, שכן הוא הגביל את יכולתה של המועצה המקומית לתפקד, הורה לחברה להפסיק את פעילותה ביישוב, והותיר את התושבים, אשר שילמו מראש ממיטב כספם, ללא מלוא התמורה.

4. הסכם ההרשאה התיר לחברה לפיתוח לשווק בכפר ורדים מגרש אחד בלבד לכל משפחה. אף על פי כן אפשר המינהל לחברה לפיתוח לשווק יותר ממגרש אחד ליותר מעשרים משפחות, והחכיר את כל מקבצי המגרשים במחיר מסובסד. לדעת משרד מבקר המדינה, אם החליט המינהל כי נוכח מיעוט הביקושים בכפר ורדים יש מקום לשנות את תנאי הסכם ההרשאה ולאפשר לשווק יותר ממגרש אחד למשפחה, היה עליו לפרסם את השינוי ברבים ולפעול באופן שוויוני כלפי הציבור כולו. כמו כן היה עליו לבחון אם יש מקום לשווק למשפחה אחת יותר ממגרש אחד במחיר מסובסד וללא מכרז, או לגבות את מלוא מחיר הקרקע מהמגרשים שהתווספו למגרש הראשון, דבר שלא עשה.

לדעת משרד מבקר המדינה, אף שהיוזמה להקמתו של כפר ורדים הייתה יוזמה מבורכת שכאמור, הביאה להקמתו של יישוב משגשג, ראוי היה כי המינהל ילמד מן הניסיון שנצבר במשך השנים - הן מהצלחת הפרויקט והן מן הליקויים שנתגלו בו - ויסיק מסקנות שיושמו במקרים עתידיים, ככל שיהיו.