

רשות מקרקעי ישראל

פגמים בסדרי החכרת קרקע  
למוסדות ציבור למטרות ציבוריות



# תקציר

## רקע כללי

על פי חוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ך-1960 (להלן - החוק), תפקידה העיקרי של רשות מקרקעי ישראל (להלן - רמ"י) הוא לנהל קרקע השייכת למדינה, לרשות הפיתוח ולקרן קיימת לישראל (להלן - מקרקעי ישראל) כמשאב לשם פיתוחה של מדינת ישראל לטובת הציבור, הסביבה והדורות הבאים וכן לקדם את התחרות בשוק המקרקעין. החוק קובע כי על מועצת מקרקעי ישראל (להלן - המועצה) לקבוע את המדיניות שלפיה תפעל רמ"י, וכי הנהלת רמ"י אחראית להשגת יעדי המדיניות שקבעה המועצה.

ככלל, חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק חובת המכרזים), אוסר על רשות מקרקעי ישראל להתקשר בחוזה לביצוע עסקה במקרקעין בלא מכרז פומבי שלכל אדם יש הזדמנות שווה להשתתף בו. יוצאים מכלל זה מקרים מיוחדים, המוזכרים בתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות חובת המכרזים), שבהם רשאית רמ"י להתקשר בפטור ממכרז. החלטת המועצה 1105, שעניינה הקצאת קרקע למוסדות ציבור, קובעת כללים ותנאים שלפיהם תקצה רמ"י קרקע בפטור ממכרז למוסד ציבורי למטרות ציבוריות. בהחלטה נקבע כי מוסד ציבורי ישלם בעבור הקרקע שהוקצתה למטרה ציבורית דמי חכירה מהוונים מופחתים בשיעור של 36% בלבד מערך הקרקע. יודגש כי בכך שמוסדות הציבור מקבלים פטור ממכרז או זכות לשלם דמי חכירה מהוונים מופחתים, ניתנות להם הטבות כלכליות<sup>1</sup>.

במקרים האמורים לעיל רמ"י מקצה את הקרקע למוסד הציבורי ומתקשרת עמו בחוזה חכירה. לעתים במשך תקופת מימוש החוזה המוסד מבקש לבצע בו שינויים, לרבות שינוי בייעוד הקרקע או באופן הניצול שלה או להעביר את זכויות החכירה בה לאחר. במשך שנים לא קבעה המועצה מדיניות ברורה בנוגע למקרים אלו. מיולי 2005 קיבלה המועצה כמה וכמה החלטות שקובעות הן את הכללים והתנאים שלפיהם ניתן להעביר לאחר את הזכויות בקרקע או לשנות את ייעודה, ובכלל זה את היקף השטח המרבי של הקרקעות שרמ"י תאפשר לשנות את ייעודן, והן אילו גורמים מוסמכים לאשר את השינוי בייעודה של הקרקע, בשימוש שיעשה בה או באופן ניצולה.

1 בהקשר זה יצוין כי טרם הקמת מינהל מקרקעי ישראל ב-1965, לא הייתה חובת מכרז בנדון. בבג"ץ 11087/05 **חברת העובדים השיתופית הכללית בא"י בע"מ נ' מדינת ישראל**, נקבע כי ככלל יש לראות פטור ממכרז כהטבה אך לא כך הדבר מקום בו מדובר בקרקע שהוכרה ללא מכרז בעת שלא נהגה חובת מכרז.

## פעולות הביקורת

בחודשים מרץ-ספטמבר 2016 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות רמ"י בנושאים אלה: סדרי הקצאת קרקע למוסדות ציבור למטרות ציבוריות, הפיקוח והבקרה על השימוש שנעשה בה, העברת זכויות החכירה בה לאחר ושינוי בייעודה. הביקורת התייחסה לכמה מקרים, והיא בוצעה במטה רמ"י ובמרחבים של החטיבה העסקית שלה. בדיקות השלמה בוצעו במשרד החינוך, בעיריית פתח תקווה, בעיריית הרצליה, בחברת העובדים השיתופית הכללית בארץ ישראל בע"מ (להלן - חברת העובדים) ובסוכנות היהודית לארץ ישראל.

## הליקויים העיקריים

### אי בהירות בהסדרה הנורמטיבית של תנאים להקצאת קרקע ישירות מרמ"י למוסדות ציבור

עלה כי אין הלימה מלאה בין המגבלות שנקבעו בתקנות חובת המכרזים לכללים שנקבעו בהחלטות המועצה שבנושא. למשל, על פי התקנות רמ"י יכולה להעניק זכויות במקרקעין ל"צורכי ציבור" רק במסגרת התקשרות עם רשות מקומית; ומוסדות ציבור אחרים, למשל עמותה, לא אוזכרו כגופים שיכולים להיות זכאים לקבלת מקרקעין ל"צורכי ציבור". אמנם בתקנות, ברשימת הפטורים ה"כלליים" שאינם ייחודיים לרמ"י, נקבע כי ניתן להתקשר בפטור ממכרז "לביצוע מיזם אשר יפעל ללא כוונת רווח" עבור מטרות דומות לאלו המוזכרות בהחלטות המועצה כ"מטרה ציבורית", אך אין חפיפה מלאה בין המטרות שפורטו בתקנה לבין המטרות שפורטו בהחלטות המועצה. זאת ועוד, החלטות המועצה אף מאפשרות להוסיף לרשימת המטרות שבגינן ניתן פטור ממכרז מטרות שלא פורטו בתקנה, והדבר עלול לגרום לאי-התאמה בין הוראות שבחקיקה להחלטת המועצה.

### שינוי בייעוד של קרקע לייעוד מסחרי שלא בסמכות

נמצא כי בשנת 2011 הנהלת מחוז צפון דאז ברמ"י אישרה שינוי במטרת החכירה של נכס ממרכז קליטה ומגורי עולים לדירות מגורים לפרטיים, בלא שהדבר הובא לאישור המועצה כמתחייב מהחלטות המועצה. זאת ועוד, שינוי בייעוד אושר רק שלושה חודשים לאחר שהנהלת רמ"י דנה בעניינו של הנכס והתייחסה באופן ברור וחד-משמעי לייעוד הציבורי של הנכס.

## ליקויים בסדרי הפיקוח והאכיפה בעניינם של שימושים בקרקע למטרות ציבוריות

נמצא כי לעתים רמ"י התעלמה במשך שנים רבות משימושים מסחריים שעשו מוסדות ציבור בנכסים שהוקצו להם למטרות ציבוריות, שלא לפי חוזי החכירה. היא לא פעלה די במישור של פיקוח ואכיפה כדי להפסיקם, ובכך כשלה בכל הנוגע לתפקידה לפקח על השימוש בקרקעות כנדרש בחוק ובהתאם לחוזי החכירה.

## היעדר מדיניות בנוגע להשכרת נכסים לצד שלישי

נמצאו נכסים שהוקצו למטרות ציבוריות והושכרו, לאותן מטרות, לצד שלישי - משרדי ממשלה ורשויות מקומיות - תמורת דמי שכירות. ספק אם שימוש בנכס לצורך השכרה הולם את תכלית ההקצאה ואם אין בכך גם פגיעה בקופה הציבורית.

עלה כי אף שבעלי תפקידים במרחבים ובמטה רמ"י, היו ערים לבעייתיות שבסוגיית השכרת נכס לצד שלישי ועמדו על הצורך בבחינתה, הם לא הביאו את הסוגיה לדיון בהנהלת רמ"י או במועצה. גם ההנהלה והמועצה לא יזמו דיון בסוגיה זו.

## ליקויים בהעברת זכויות בקרקע שהוקצתה למטרות ציבוריות אל חברות עסקיות

בשנים 2007-2015 רמ"י אפשרה לחוכרים להעביר את זכויותיהם לצד שלישי בכ- 300 מקרים שבהם הקרקעות הוקצו למטרות ציבוריות. בבדיקה של שמונה מקרים באופן אקראי, התברר כי בשלושה רמ"י אישרה את העברת הזכויות אף שהחוכרים לא הציעו תחילה לרשות מקומית לרכוש את הזכויות, כנדרש בהחלטות המועצה. בשני מקרים אישרה רמ"י להעביר את הזכויות בקרקע בלא שהיא פעלה כדי להבטיח שהקרקע תמשיך להיות מנוצלת למטרה ציבורית.

מאופן פעולתה של רמ"י עולה כי חסר מנגנון שיטתי ועקבי שבכוחו להבטיח שהעברת הזכויות בקרקע שהוקצתה למטרה ציבורית תאושר אך ורק לאחר שרמ"י תוודא כי הקרקע משמשת למטרה זו וכן כדי להבטיח כי הקרקע תמשיך לשמש לאותה תכלית בעתיד.

## העדר המלצת שר

הקצאת קרקע למוסד ציבורי למטרות ציבוריות מותנית, בין היתר, בקבלת המלצה לכך מהשר שפעילותו של המוסד נמצאת בתחום אחריותו. על פי נתוני רמ"י, בשנים 2007-2015 היא הקצתה 38 קרקעות למוסדות ציבור. עשר מהן נבחרו באקראי לבדיקה, ונמצא כי ארבע מהקרקעות הוקצו אף שלא ניתנה בנוגע להן המלצת השר, כנדרש.

## ההמלצות העיקריות

על המועצה ורמ"י, בשיתוף עם משרד המשפטים, לבחון בחינה מעמיקה את הכללים שקבעה המועצה בדבר התנאים שבהם רמ"י רשאית להקצות קרקע ישירות ל"מוסד ציבורי" ואת מידת התאמתן לנורמות הקבועות בחוק חובת המכרזים והתקנות. בחינה זו תאפשר לוודא כי רמ"י מקצה קרקעות על פי תשתית נורמטיבית מוצקה, ותיצור הלימה מלאה בין הכללים שקבעה המועצה לכללים שנקבעו בחוק חובת המכרזים ובתקנות שהותקנו על פיו בתחום זה.

על רמ"י לבחון את תהליך האישור של שינוי בייעוד של הנכס, כמפורט לעיל, ממרכז קליטה ומגורי עולים לדירות מגורים לפרטיים, לרבות את האחריות של עובדי מחוז צפון לכך, וכן עליה לפעול לתיקון המצב, בכפוף להחלטות המועצה. כמו כן עליה להבטיח כי יפותחו ויפעלו מנגנוני בקרה כדי למנוע הישנות של מקרים דומים.

על רמ"י להפנות משאבים ולייחד תשומת לב רבה במישור הניהולי כדי להבטיח כי הקרקעות המיועדות למטרות ציבוריות ישמשו בהתאם לייעודן.

כאשר חוכר משתמש למטרה מסחרית בקרקע שהוקצתה לו למטרה ציבורית בלבד, על רמ"י לאכוף עליו את הפסקת השימוש המסחרי בקרקע או לדרוש את השבתה בהתאם להחלטות המועצה.

על רמ"י והמועצה לבחון את נושא גביית דמי השכירות בנכסים שהוקצו למטרות ציבוריות, על היבטיו הכלכליים והחברתיים, ובכלל זה לבחון אם נכון שגופים שקיבלו קרקע למטרה ציבורית ישתמשו בה לצורך השכרתה, ובאילו תנאים, גם אם מדובר בהשכרה לאותה מטרה (ראויה כשלעצמה), ואם אין בכך פגיעה בקופה הציבורית.

על רמ"י לפתח מנגנון שיטתי ועקבי שבכוחו להבטיח שהעברת הזכויות בקרקע שהוקצתה למטרה ציבורית תאושר אך ורק לאחר שרמ"י תוודא כי הקרקע משמשת למטרה זו, למשל באמצעות סיורי פיקוח בשטח, וכן תבטיח כי הקרקע תמשיך לשמש לאותה תכלית בעתיד.

על רמ"י לבחון אם ראוי כלל לאפשר העברת זכויות בקרקע שמוקצות למטרות ציבוריות ובתנאים מועדפים לחברות עסקיות פרטיות.

על רמ"י לעמוד מלכתחילה על כך שהשר הרלוונטי ימליץ לה אם להקצות קרקע למוסדות ציבור למטרות ציבוריות, כדי לוודא שפעילות המוסדות שמקבלים את הקרקע תואמת את מטרת ההקצאה.

על רמ"י להגביר את הפיקוח ואת הבקרה של יחידות המטה בחטיבה העסקית על תהליך ההקצאה המתבצע במרחבים כדי לוודא כי הוא מבוצע על פי ההוראות והכללים שנקבעו בחוק, בהחלטות המועצה ובנהלים של רמ"י.

## סיכום

קרקע היא משאב לאומי יקר ערך שיש מחסור תמידי בו, ולכן על רמ"י - שתפקידה העיקרי הוא לנהל את מקרקעי ישראל - לשמור בנאמנות עליה ולהקצותה בזהירות. מועצת מקרקעי ישראל החליטה כי לעתים צריך להקצות קרקע למוסדות ציבור, לרבות עמותות, כדי לאפשר השגת מטרות ציבוריות, ובהן מטרות בתחום החינוך, הרווחה, הדת והתרבות. על רקע זה גיבשה המועצה בהחלטותיה מדיניות בנוגע לאופן יישומו של צורך זה - לאילו גופים אפשר להקצות קרקע ובאילו תנאים. על הקצאות אלו חלות המגבלות החוקיות שנוספו עם הזמן בחוק חובת המכרזים ובתקנות חובת המכרזים. יודגש כי הקצאות קרקע אלו כוללות פטור ממכרז או הפחתה בדמי החכירה, שהם בגדר הטבות כלכליות ניכרות ותנאים מועדפים. תנאים אלו עשויים להיות מוצדקים אך ורק כאשר הקרקעות אכן מוקצות למטרות ציבוריות לשירות הכלל. כדי לגדר את השימוש הייעודי בקרקעות שהוקצו למטרות ציבוריות קבעה המועצה כי לבעל זכויות חכירה בקרקע שנמסרה למטרה ציבורית תעמוד הזכות רק כל עוד הקרקע תשמש למטרה שלשמה ניתנה ולה בלבד.

ממצאי הביקורת מלמדים כי, לא אחת, המדיניות ממומשת באופן לקוי עוד משלב הקצאת הקרקע, עבור בשלב הבקרה והמעקב לגבי השימוש בקרקע וכלה באכיפה, והנפגע מכך בסופו של דבר הוא הציבור. בדוח הועלתה גם סוגיה שעל רמ"י להביא לפני המועצה: המועצה לא קבעה מדיניות אשר לאפשרות של חוכר להשכיר לצד שלישי קרקע שהוקצתה לו למטרה ציבורית.

על רמ"י להגביר את הבקרה על תהליך הקצאת הקרקע כדי לוודא שהוא מבוצע על פי ההוראות והכללים שנקבעו בהחלטות המועצה ובנהלי רמ"י. יש גם להגביר את הפיקוח והאכיפה על השימוש בקרקעות שהוקצו ולתרגם יעד זה ליעדי ביצוע בתכנית העבודה של חטיבת השמירה ברמ"י. בכך יימנע שימוש אסור בקרקע שבשל הקצאתה למטרות ציבוריות נקבעו עבורה הטבות כפטור ממכרז ותשלומים מופחתים. על המועצה לקבוע מדיניות ברורה בנוגע להשכרת קרקע שהוקצתה למטרה ציבורית לצד שלישי.

## מבוא

1. על פי חוק רשות מקרקעי ישראל, התש"ך-1960 (להלן - החוק), תפקידה העיקרי של רשות מקרקעי ישראל<sup>2</sup> (להלן - רמ"י) הוא לנהל קרקע השייכת למדינה, לרשות הפיתוח ולקרן קיימת לישראל (להלן - מקרקעי ישראל) כמשאב לשם פיתוחה של מדינת ישראל לטובת הציבור, הסביבה והדורות הבאים וכן לקדם את התחרות בשוק המקרקעין. החוק קובע כי על מועצת מקרקעי ישראל (להלן - המועצה) לקבוע את המדיניות שלפיה תפעל רמ"י, וכי הנהלת רמ"י אחראית להשגת יעדי המדיניות שקבעה המועצה.
  2. בהתאם לחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק חובת המכרזים), אסור לרמ"י להתקשר בחוזה לביצוע עסקה בטובין או במקרקעין, לביצוע עבודה או לרכישת שירותים בלא מכרז פומבי שלכל אדם יש הזדמנות שווה להשתתף בו. יוצאים מכלל זה מקרים מיוחדים, המוזכרים בתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות חובת המכרזים), שבהם רשאית רמ"י להתקשר בפטור ממכרז, כגון הענקת זכויות במקרקעין לצורכי ציבור.
  3. במשך עשרות השנים שעברו מאז נחקק חוק רשות מקרקעי ישראל<sup>3</sup> המועצה נותנת ביטוי למדיניותה בתחום הקרקע באמצעות מגוון החלטות. בהחלטה 1105<sup>4</sup> ובאלו שקדמו לה באותו נושא קבעה המועצה כללים ותנאים להקצאת קרקע למוסדות ציבור למטרה ציבורית ללא מכרז. על פי ההחלטה, "מוסד ציבורי" הוא עמותה או גוף שבבעלות עמותה או הקדש ציבורי<sup>5</sup>. על פי אותה החלטה, מוסד ציבורי הוא מוסד שאינו אמור לשאת רווחים ושפעולותיו מכוונות אך ורק לקידום המטרות שלשמן הוקצתה לו קרקע (להלן - מוסד ציבורי). בהחלטה נקבע כי המטרות הציבוריות שלצורך השגתן אפשר להקצות קרקע בפטור ממכרז הן מטרות הנוגעות לתחומים אלה: דת, תרבות, חינוך, מדע, בריאות, סעד, ספורט וכל מטרה שהגדירה ועדת המשנה של המועצה ואשר יו"ר המועצה (להלן - מטרה ציבורית או ייעוד ציבורי). בהחלטה נקבע כי מוסד ציבורי ישלם בעבור הקרקע שהוקצתה למטרה ציבורית דמי חכירה מהוונים מופחתים בשיעור של 36% בלבד מערך הקרקע<sup>6</sup>. יודגש כי פטור ממכרז או דמי
- 2 בעקבות רפורמה שבוצעה בשנת 2013 במינהל מקרקעי ישראל הוא הוסב לרשות מקרקעי ישראל. לשם הנוחיות, בכל מקום בדוח שצוין "רמ"י" הכוונה היא גם למינהל מקרקעי ישראל שלפני הרפורמה.
  - 3 בכינויו דאז - חוק מינהל מקרקעי ישראל.
  - 4 החלטה בנושא "הקצאת קרקע למוסדות ציבור" ממרץ 2007.
  - 5 הקדש ציבורי משמעו מוסד משפטי, המיועד להסדרה חוקית וממוסדת של הקדשת נכסים הנעשית על-ידי אנשים פרטיים המעוניינים להקדיש את נכסיהם לביצוע מטרות הומניטריות בעלות אופי ציבורי, כגון: צדקה וחסד, פעולות חינוך תרבות ועזרה לזולת, שהינן בעלות עניין ציבורי מובהק.
  - 6 מחושב על פי תשלום של 2% לשנה מערך הקרקע. באזורי עדיפות לאומית ניתנת הנחה נוספת, בהתאם להחלטות המועצה הרלוונטיות.



חכירה מהוונים מופחתים מגלמים הטבות כלכליות ניכרות למוסד הציבורי המקבל אותן.<sup>7</sup>

4. לעתים לאחר שרמ"י מקצה קרקע למוסד ציבורי ומתקשרת עמו בחוזה חכירה, המוסד מבקש לבצע שינוי בחוזה, לרבות בייעוד הקרקע<sup>8</sup> (שינוי בייעוד הקרקע משמעותו בדוח זה - שינוי מייעוד ציבורי לייעוד מסחרי או למגורים), או להעביר לאחר את זכויות החכירה. במשך שנים לא קבעה המועצה מדיניות ברורה בנוגע למקרים אלו. הוראות בעניין זה צוינו בחוזי החכירה, ובכל חוזה נרשמו תנאים אחרים. מיולי 2005 קיבלה המועצה כמה וכמה החלטות שעניינן העברת זכויות בנכסים שהוחכרו ללא מכרז למטרות ציבוריות ושינוי בייעודם. הראשונה שבהן, החלטה 1062<sup>9</sup>, נוגעת לנכסים שהוקצו למטרות ציבוריות ושבעת הקצאתם נתנה רמ"י למוסדות הציבור הטבות ניכרות, ובכלל זה פטור ממכרז ותשלום של דמי חכירה מופחתים<sup>10</sup> או חישוב של דמי החכירה בהתאם לערך הקרקע שנקבע כי ייעודה ציבורי. בהחלטה נקבעו כללים להעברת הזכויות בקרקע או לשינוי בייעודה, ובהם היקף השטח המרבי של הנכסים שרמ"י תאפשר לשנות את ייעודם, אילו גורמים ברמ"י מוסמכים לאשר שינוי בייעודו של הנכס, בשימוש בו או בניצולו<sup>11</sup>.

5. בדוח של משרד מבקר המדינה משנת 2005<sup>12</sup> נבדק הליך הגיבוש של הסדר כולל בעניינן של קרקעות שהוקצו למוסדות ציבור. הביקורת העלתה כי במשך שנים רבות נמנעה המועצה מלקבוע מדיניות ברורה וכוללת בנוגע לקרקעות שהוקצו למוסדות ציבור. כמו כן צוין בדוח: "בהעדר מדיניות כוללת לעסקאות עתידיות, נמשכת אי-הבהירות לגבי נכסים רבים שהמחזיקים בהם מעוניינים לשנות את ייעודם". יודגש כי אי-הבהירות נגעה גם לסוגיה: אילו שימושים אפשר לעשות בקרקע שיועדה למטרות ציבוריות (ראו להלן).

7. בהקשר זה יצוין כי טרם הקמת מינהל מקרקעי ישראל ב-1965, לא הייתה חובת מכרז בנדון. בבג"ץ 11087/05 **חברת העובדים השיתופית הכללית בא"י בע"מ נ' מדינת ישראל**, נקבע כי ככלל יש לראות פטור ממכרז כהטבה אך לא כך הדבר מקום בו מדובר בקרקע שהוחכרה ללא מכרז בעת שלא נהגה חובת מכרז.

8. שינוי בייעוד משמעו שינוי במטרת החכירה שהוגדרה בחוזה החכירה למטרה אחרת, על פי תכנית מתאר תקפה.

9. ההחלטה עודכנה בהחלטות 1136, 1471 ו-1487.

10. למשל, ביחס לשימוש מסחרי או מגורים.

11. בשנת 2005 עתרה חברת העובדים השיתופית הכללית בא"י בע"מ לבג"ץ בטענה כי מדובר במדיניות לא סבירה של המועצה אשר עלולה לגרום לפגיעה לא מידתית בזכות הקניין שלה, וכי ההחלטה חלה על כלל הנכסים שרמ"י הקצתה למטרות ציבוריות בלא שהיא מבחינה בין מידת ההטבות שקיבלו הגופים בעת ההקצאה. בשנת 2012 קבע בג"ץ כי מדיניות המועצה "שסבסוד פעילות הגופים הציבוריים יתקיים רק כל עוד הם משתמשים בקרקע למטרה ציבורית" הינה "מדיניות סבירה ואף ראויה"; עם זאת הוא הוסיף כי ההחלטה תיושם רק לאחר שיבוצעו בה תיקונים שיביאו לידי ביטוי את מידת ההטבות שקיבלו הגופים (בג"ץ 11087/05 **חברת העובדים השיתופית הכללית בא"י בע"מ נ' מדינת ישראל** (2012)).

12. מבקר המדינה, **דוח שנתי 55ב** (2005), בפרק "שינוי ייעודן של קרקעות שהוקצו למטרות ציבוריות", עמ' 807.

## פעולות הביקורת

בחדשים מרץ-ספטמבר 2016 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות רמ"י בנושאים אלה: סדרי הקצאת קרקע למוסדות ציבור למטרות ציבוריות, הפיקוח והבקרה על השימוש שנעשה בה, העברת זכויות החכירה בה לאחר, ושינוי בייעודה. הביקורת התייחסה לכמה מקרים, והיא נעשתה במטה רמ"י ובמרחבים של החטיבה העסקית שלה<sup>13</sup>. בדיקות השלמה נעשו במשרד החינוך, בעיריית פתח תקווה, בעיריית הרצליה, בחברת העובדים השיתופית הכללית בארץ ישראל בע"מ (להלן - חברת העובדים)<sup>14</sup> ובסוכנות היהודית לארץ ישראל (להלן - הסוכנות היהודית).

## אי בהירות בהסדרה הנורמטיבית של תנאים להקצאת קרקע ישירות מרמ"י למוסדות ציבור

כאמור, במשך עשרות שנים קבעה המועצה את הכללים ואת התנאים שבהם רמ"י רשאית להקצות קרקע למוסדות ציבור למטרות ציבוריות. על פי תנאים וכללים אלה, רמ"י הקצתה קרקע בלא מכרז ובעבור דמי חכירה מופחתים. מדובר בתנאים שיש בהם הטבות כלכליות ניכרות למוסד ציבורי. בראשית שנות התשעים של המאה העשרים נחקקו חוק חובת המכרזים ותקנות חובת המכרזים, ובהם נקבעו תנאים המגבילים את האפשרות של רמ"י להתקשר שלא באמצעות מכרז פומבי.

13 החטיבה העסקית היא אחת משלוש החטיבות שברמ"י. עיקר פעולותיה הן תכנון הקרקע, פיתוחה ושיווקה. בחטיבה יש מטה ושישה מרחבים: דרום, צפון, מרכז, ירושלים, תל אביב וחיפה.

14 החברה היא זרוע כלכלית של הסתדרות העובדים החדשה (להלן - ההסתדרות). ובין היתר היא מנהלת את המבנים והקרקעות שלה.

על המועצה ורמ"י,  
בשיתוף עם משרד  
המשפטים, לבחון  
בחינה מעמיקה את  
הכללים שקבעה  
המועצה בדבר  
התנאים שבהם רמ"י  
רשאית להקצות  
קרקע ישירות ל"מוסד  
ציבורי" ואת מידת  
התאמתן לנורמות  
הקבועות בחוק חובת  
המכרזים והתקנות

בביקורת עלה כי במתכונת ההסדרה הקיימת מתעוררות אי-בהירויות: אין הלימה מלאה בין המגבלות שנקבעו בתקנות חובת המכרזים לכללים שנקבעו בהחלטות המועצה שבנושא. למשל, על פי התקנות רמ"י יכולה להעניק זכויות במקרקעין ל"צורכי ציבור" רק במסגרת התקשרות עם רשות מקומית<sup>15</sup>; ומוסדות ציבור אחרים, למשל עמותה, לא אוזכרו כגופים שיכולים להיות זכאים לקבלת מקרקעין ל"צורכי ציבור". אמנם בתקנה 3(30), ברשימת הפטורים ה"כלליים"<sup>16</sup>, נקבע כי ניתן להתקשר בפטור ממכרז "לביצוע מיזם אשר יפעל ללא כוונת רווח" עבור מטרות דומות לאלו המוזכרות בהחלטות המועצה כ"מטרה ציבורית", אך אין חפיפה מלאה בין המטרות שפורטו בתקנה לבין המטרות שפורטו בהחלטות המועצה. זאת ועוד, החלטות המועצה אף מאפשרות להוסיף לרשימת המטרות שבגינן ניתן פטור ממכרז מטרות שלא פורטו בתקנה, והדבר עלול לגרום לאי-התאמה בין הוראות שבחקיקה להחלטת המועצה.

אי-בהירות נוספת בתקנה 3(30) - מהתקנה לא ברור אם בכך שמחוקק המשנה קבע שאפשר להעניק פטור ממכרז לשם "ביצוע מיזם אשר יפעל ללא כוונת רווח", הוא התכוון לכלול בו גם הקצאה של מקרקעין, ולא של שירותים או כספים בלבד, שכן לפי התקנה, כל התקשרות כפופה לבחינה אם "מדובר בבקשה לרכישת שירותים ולא לתמיכה".

בנסיבות אלו, ולנוכח העובדה כי לנושא עשויות להיות השפעות מרחיקות לכת מהבחינה הציבורית, על המועצה ורמ"י, בשיתוף עם משרד המשפטים, לבחון בחינה מעמיקה את הכללים שקבעה המועצה בדבר התנאים שבהם רמ"י רשאית להקצות קרקע ישירות ל"מוסד ציבורי" ואת מידת התאמתן לנורמות הקבועות בחוק חובת המכרזים והתקנות. בחינה זו תאפשר לוודא כי רמ"י מקצה קרקעות על פי תשתית נורמטיבית מוצקה, ותיצור הלימה מלאה בין הכללים שקבעה המועצה לכללים שנקבעו בחוק חובת המכרזים ובתקנות שהותקנו על פיו בתחום זה.

רמ"י השיבה למשרד מבקר המדינה בינואר 2017 (להלן - תשובת רמ"י) כי "הרשות תבחן עם משרד המשפטים, את הרלוונטיות של תקנה 3(30) לתקנות חובת המכרזים והשימוש בה לצורך הקצאת מקרקעין למטרות ציבוריות. כמו כן במסגרת קידום שינויים בתקנות חובת המכרזים, בוחנת הרשות והנוגעים בדבר, לקדם תיקון בדבר הקצאת מקרקעין למטרות ציבוריות מלבד התקנות הקיימות בנוסח הנוכחי".

15 תקנה 25(6) לתקנות חובת המכרזים.

16 דהיינו לא כאלו שיחודיים לרמ"י.

## שינוי בייעוד של קרקע לייעוד מסחרי שלא בסמכות

בהחלטות המועצה בנושא של העברת זכויות ושינוי בייעוד הקרקע שהוכרה למטרות ציבוריות<sup>17</sup> נקבעו תנאים שרק בהתקיימם רמ"י תאפשר לשנות את ייעוד הקרקע, שנקבע בחוזה חכירה, בקרקעות שהיא הקצתה למטרות ציבוריות לייעוד מסחרי ולמגורים. למשל נקבע כי רמ"י לא תאשר שינוי בייעוד של קרקע אם שטחה מעל 7,000 מ"ר או אם לא השתמשו בה לייעודה הציבורי 15 שנים לפחות. כמו כן, בהחלטות נקבעו אילו דרגים ברמ"י מוסמכים לאשר שינוי בייעוד הקרקעות שהוקצו למטרה ציבורית.

על פי נתוני רמ"י, בשנים 2005-2015 היא אפשרה שינוי בייעוד הקרקע ממטרה ציבורית למטרה מסחרית ולמגורים בכ-40 מקרים. משרד מבקר המדינה בדק שישה מקרים, שנבחרו באופן אקראי.

נמצא כי באחד המקרים - דירות לעולים בקריית שמונה - אישרה, בשנת 2011, הנהלת מחוז צפון דאז ברמ"י שינוי בייעוד הקרקע אף שהסמכות לכך הייתה של המועצה בלבד. זוהי חריגה חמורה מסדרי מינהל תקין, כמפורט להלן:

החלטת המועצה 1136 בעניין שינוי בייעוד של קרקע בנכסים שהוקצו למטרה ציבורית קובעת כי הסמכות לאשר שינוי בייעוד הנכסים ששטחם 5,000-7,000 מ"ר נתונה בידי מועצת מקרקעי ישראל או בידי ועדת המשנה שהיא הסמיכה לעניין זה.

בשנת 1967 החליטו משרד האוצר ומשרד הבינוי והשיכון למכור למגבית המאוחדת לישראל בקנדה אינק (להלן - מגבית קנדה)<sup>18</sup>, באמצעות הסוכנות היהודית, מבנים בקריית שמונה שבהם 24 יחידות דיור ומועדון. המבנים משמשים לצורכי דיור מוגן לקשישים (להלן - הנכס).

ביולי 1970 חתמה רמ"י עם מגבית קנדה על חוזה חכירה של הנכס לתקופה של 49 שנים למטרת השכרה ו/או החכרה של הדירות לעולים בלבד. בעבור הנכס נקבעו דמי חכירה שנתיים בשיעור של 4.25% מדמי השכירות שגובה מגבית קנדה מהשוכרים.

במרץ 2011 אישרה הנהלת רמ"י להאריך את תקופת החכירה לנכס - שמטרת חכירתו הייתה מגורים לעולים - על בסיס התנאים שבחוזה החכירה שבתוקף.

בהתאם לאישור זה הוכן טופס סיכום עסקה, ובו צוין כי שטח הקרקע שנחכרה במסגרת העסקה הוא 5,339 מ"ר והמטרה הכללית של החכירה היא "מרכזי קליטה" בכלל ו"מגורים לעולים" בפרט. נקבעו דמי חכירה מהוונים על סך 17,150 ש"ח לתקופת החכירה בהתאם לשימוש ציבורי. ביולי 2011 אישרה את העסקה ועדת העסקאות המחוזית של מחוז הצפון ברמ"י, ובאוגוסט 2011 אישרה אותה הנהלת רמ"י.

17 החלטה 1487 ואלו שקדמו לה בנושא.

18 תאגיד הממן, באמצעות תרומות מיהדות קנדה, פרויקטים לרווחת עולים ואזרחי מדינת ישראל.

**משרד מבקר המדינה  
מעיר לרמ"י כי עליה  
לבחון את תהליך  
האישור של שינוי  
בייעוד שבוצע במקרה  
הנדון שלא בהתאם  
להחלטות המועצה**

בביקורת עלה כי כבר לאחר כשלושה חודשים, בנובמבר 2011, אישרה הנהלת מחוז צפון דאז ברמ"י (סגן מנהל המחוז דאז, ראש אגף גבייה דאז במחוז והיועצת המשפטית המחוזית דאז), שינוי במטרת החכירה ממרכז קליטה ומגורי עולים לדירות מגורים לפרטיים.

לעתים שינוי בייעוד של קרקע - ובייחוד מייעוד שהוא "מטרה ציבורית" לייעוד של מגורים - עשוי לגלם פוטנציאל להטבה כלכלית שתצמח לחוכר בעקבות שינוי זה. לכן לא בכדי נקבעו הסדרים בנוגע לתהליך כזה - כאמור, הסמכות לשנות ייעוד בקרקע שהוקצתה למטרה ציבורית, בנכסים ששטחם 5,000-7,000 מ"ר, נתונה, על פי החלטה 1136, למועצת מקרקעי ישראל או לוועדת המשנה שהיא הסמיכה. לפיכך האישור שנתנה הנהלת מחוז צפון לשינוי בייעוד לא עלה בקנה אחד עם החלטת המועצה וניתן ללא סמכות. לא זו אף זו, השינוי התבצע רק שלושה חודשים לאחר שהנהלת רמ"י אישרה את הארכת החכירה והתייחסה באופן ברור וחד-משמעי לייעוד הציבורי של הקרקע.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה טענה רמ"י כי היא דוחה את ההערה ולפיה עובדיה פעלו שלא בתוקף סמכותם ושלא לפי החלטות המועצה, ואולם היא לא הבהירה ונימקה כיצד טענתה מתיישבת עם העובדה שעל פי החלטה 1136 הסמכות לאישור שינוי בייעוד נתונה רק למועצה או לוועדת המשנה שלה.

בתשובתה של הסוכנות היהודית למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2016 היא ציינה כי במקרה זה, בהחלטה לקבוע את מטרת החכירה למגורים לא היה כדי להעניק למגבית קנדה הטבה כלכלית, שכן לפי החלטת מועצה, שהייתה בתוקף באותו מועד, היה פטור מלא מתשלום דמי חכירה או דמי שינוי בייעוד ובניצול של קרקעות ביישובי קו עימות בגזרת לבנון (ובהם קריית שמונה).

החלטות המועצה מבטאות את מדיניותה ועל רמ"י לפעול בהתאם להן. משרד מבקר המדינה מעיר לרמ"י כי עליה לבחון את תהליך האישור של שינוי בייעוד שבוצע במקרה הנדון שלא בהתאם להחלטות המועצה, לרבות את האחריות של עובדי מחוז צפון לביצוע התהליך האמור, ולפעול לתיקון המצב, בכפוף להחלטות המועצה. כמו כן עליה להבטיח שמנגנוני בקרה יפותחו ויופעלו בקביעות, כדי למנוע הישנות של ליקויים כאלה.

## ליקויים בסדרי הפיקוח והאכיפה בעניינם של שימושים בקרקע למטרות ציבוריות

תכליתן של פעולות פיקוח ואכיפה היא להגן על שלטון החוק ועל האינטרס הציבורי, לרבות על הקופה הציבורית, בין היתר באמצעות קביעת סדרי עדיפויות וטיפול בעבירות. לצורך כך יש לבצע עבודת מטה, למפות את כלל העבירות

המתבצעות על פי טיבן, מאפייניהן והמקומות שבהם בוצעו, להעריך את חומרתן ואת נזקיהן הכלכליים-החברתיים-הציבוריים ולקבוע סדר עדיפויות לטיפול בהן. על תכנית העבודה השנתית של יחידות הפיקוח לשקף סדר עדיפויות זה.

החטיבה לשמירה על הקרקע ברמ"י (להלן - חטיבת השמירה) ממונה על השמירה על מקרקעי ישראל. בין משימותיה העיקריות: לשמור על הנכסים שבניהול רמ"י; לוודא, באמצעות סיורי פיקוח בשטח, שהקרקע מנוהלת בהתאם לחוק ובהתאם לחוזה החכירה; ולנקוט את הצעדים הדרושים אם החוק או החוזים מופרים.

על פי נוהלי רמ"י, מנהל חטיבת השמירה אחראי להכין תכנית עבודה שנתית לכל מערך הפיקוח; המנהלים של מרחבי השמירה אחראים להכין תכנית עבודה למפקחים בכל מרחב. את התכנית עליהם לבסס, בין היתר, על הדגשים שקבע מנהל החטיבה ועל המאפיינים של כל מרחב.

עלה כי נושא הפיקוח והאכיפה בכל הנוגע לקרקעות שהוקצו למטרות ציבוריות אינם נכללים בסדר יומה של החטיבה. אמנם החטיבה אוספת נתונים על כלל העבירות המבוצעות במקרקעי ישראל, אולם אין היא מסווגת אותן על פי מטרות השימוש בקרקע, שנקבעו בחוזה החכירה, ואינה מבצעת ניתוח שיטתי כדי לבחון את היקף התופעה, את חומרתה ואת נזקה. רמ"י אינה עוקבת אחר השימוש שנעשה בפועל בקרקעות שהוקצו למטרות ציבוריות כדי לוודא שהוא תואם את חוזה החכירה.

רמ"י ציינה בתשובתה כי "פיקוח ואכיפה בנכסים שהוקצו למטרות ציבוריות מצויים בסדר עדיפויות נמוך של תכניות העבודה ויעדיה העיקריים של רמ"י. ברי, כי על מנת להציג נתונים לגבי מספר הנכסים הציבוריים או ה'רווחים' שהופקו מהם, יש להעמיד משאבים מיוחדים לטובת העניין ולהשקיע שעות עבודה רבות".

משרד מבקר המדינה מעיר לרמ"י כי מרבית הליקויים הנוגעים לנושא, כפי שיפורטו להלן, מקורם בעיקר בהיעדר מדיניות כוללת ואינטגרטיבית שיש בה הנחיות ונוהלי עבודה ברורים וכן בסדרי עבודה לקויים של בעלי תפקידים במרחבים.

## דוגמאות לסדרי פיקוח ואכיפה לקויים

במהלך השנים רמ"י הקצתה לחברת העובדים ולסוכנות היהודית מאות נכסים<sup>19</sup> למטרות ציבוריות, למשל למעונות עולים, למועדוניות נוער וקשישים ולמוסדות חינוך ותרבות. משרד מבקר המדינה בדק את השימוש שנעשה בכמה מהנכסים, שנבחרו באקראי. אלו ממצאיו:

**יוצא אפוא כי נכס שהוקצה למטרה ציבורית משמש במשך שנים רבות גם למטרה מסחרית, ורמ"י לא נקטה פעולות אכיפה ממשיות למניעת שימוש כאמור**

## מבנה ציבור באילת

בספטמבר 1957 חתמה רמ"י עם חברת העובדים על חוזה חכירה של קרקע באילת ששטחה 13,257 מ"ר (להלן - הנכס) בתמורה לדמי חכירה שנתיים בהתאם לייעוד הציבורי של הקרקע. תקופת החכירה נקבעה ל-49 שנים. חוזה החכירה קובע כי מטרת החכירה היא להקים מבנים עבור חברת העובדים, ההסתדרות ומוסדותיה, וכי אסור להשתמש בנכס למטרה אחרת בלא אישור מראש ובכתב מרמ"י. עוד נקבע כי אסור לחברת העובדים להעביר לאחר את זכויותיה בנכס או להשכיר אותו או חלק ממנו לאחר בלא אישור מראש ובכתב מרמ"י. זאת ועוד, מצוין שאם החברה תפר את החוזה, כולו או את מקצתו, תהיה רמ"י רשאית לבטל את החוזה ולהשיב את הנכס לרשותה. על פי התכנית המפורטת שחלה על הנכס, הוא מיועד לבנייני ציבור.

1. בספטמבר 2001 ביקר מפקח רמ"י בנכס ומצא כי בשטחו עומד מבנה שמתבצעים בו שימושים מסחריים רבים, כגון: מועדון לילה ומשרדים של חברות מסחריות. שימושים אלו אינם עולים בקנה אחד עם המטרה שנקבעה בחוזה החכירה.

בביקורת עלה כי על אף ממצאי הפיקוח, הנהלת מחוז דרום דאז ברמ"י לא עשתה בירור מעמיק בעניין השימושים האסורים בנכס ולא נקטה צעדי אכיפה, זאת בניגוד לנוהלי רמ"י, המחייבים לנקוט פעולות בעניינים של שימושים כאמור.

2. כעבור ארבע שנים, באוגוסט 2005, ביקר מפקח רמ"י נוסף בנכס ומצא כי הוא עדיין משמש לשימושים מסחריים: מועדון לילה, משרד תיווך, משרד פרסום ועוד. בעקבות זאת שלחה ראשת תחום עסקאות במחוז דרום ברמ"י מכתב לחברת העובדים, ובו ציינה כי נמצא שבוצעו בנכס שימושים מסחריים אשר יש בהם משום הפרה של תנאי חוזה החכירה, וכי רמ"י רואה בכך ויתור מצד החברה על השימוש בנכס.

גם לאחר שמפקחי רמ"י מצאו, פעם אחר פעם, שחברת העובדים עושה שימושים אסורים בנכס ולאחר שנשלח לחברת העובדים מכתב התראה כאמור, הנהלת מחוז דרום דאז ברמ"י לא נקטה פעולות אכיפה כדי להפסיק שימושים אלו או כדי להשיב לעצמה את הנכס.

3. עלה כי נכון לספטמבר 2014 חברת העובדים השכירה כשליש משטח הנכס, בין היתר לגופים מסחריים.

יוצא אפוא כי נכס שהוקצה למטרה ציבורית משמש במשך שנים רבות גם למטרה מסחרית, ורמ"י לא נקטה פעולות אכיפה ממשיות למניעת שימוש כאמור, אף שתפקידה למנוע זאת ואף שהייתה ערה לשימוש האסור בקרקע כבר בשנת 2001.

חברת העובדים השיבה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2016 (להלן - תשובת חברת העובדים) כי בנובמבר 2005, לאחר שקיבלה את המכתב מרמ"י הנוגע לשימושים מסחריים בנכס, השיב בא כוחה לרמ"י כי מרבית הנכס תפוס על ידי גופים מטעם ההסתדרות בהתאם למטרת החכירה. לאחר ששלחה רמ"י מכתב זה היא לא שלחה כל פנייה נוספת בנדון. עוד ציינה חברת העובדים בתשובתה כי נכון לדצמבר 2016, רוב הנכס משמש את ההסתדרות ומוסדותיה ואת עיריית אילת, ורק חלק שולי מכלל הנכס משמש כמשרדים לגורמים שונים. לטענתה, "המדובר בשימוש טפל לשימוש העיקרי המהותי הנעשה בנכס התואם לחלוטין את מטרת החכירה, ושנועד לסייע באחזקת הנכס והעלויות הכרוכות בכך".

רמ"י מסרה בתשובתה כי היא מקבלת את הערת הביקורת בנוגע לליקויים שנמצאו ולא טופלו, והוסיפה כי במסגרת הטיפול בפניית חברת העובדים לחידוש החכירה היא תדרוש להפסיק את השימושים שאינם עולים בקנה אחד עם מטרת החכירה וכן את התשלומים בגינם.

## מרכז נוער קהילתי בבאר שבע

1. בשנת 1953 הושכרו לסוכנות היהודית, באמצעות עמידר - החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ, שמונה מבנים למטרת הקמתו והפעלתו של מרכז חינוך להכשרה מקצועית של עליית הנוער בבאר שבע (להלן - המרכז). עם השנים הקימה הסוכנות בשטח המרכז ולצרכיו כשמונה מבנים נוספים, ובהם הופעלו, בין השאר, מסגרייה, נגרייה וחדר אוכל.

2. בדצמבר 1986 חתמה רמ"י על חוזה חכירה עם הסוכנות היהודית על הקרקע שעליה הוקם המרכז, ששטחה 13,281 מ"ר. הנכס הוחכר לסוכנות ל-49 שנים בעבור דמי חכירה סמליים. בחוזה החכירה נקבע כי מטרת החכירה היא מרכז נוער קהילתי, ונאסר על הסוכנות להשתמש בקרקע למטרה אחרת. עוד נקבע: "במקרה שהמוחכר או חלק ממנו יועדו למטרה אחרת וכן אם ישתנה או ייפסק השימוש בו לצורך המטרה הנ"ל, תבוא תקופת החכירה מיד לסיימה". עוד נקבע בחוזה החכירה כי הסוכנות היהודית אינה רשאית להעביר לאחר את הזכויות בנכס בשום דרך, לרבות בדרך של השכרה. אם תופר התחייבות זו, ייחשב החוזה למבוטל.

א. באוגוסט 2004 ביקר מפקח רמ"י בשטח המרכז ומצא כי המקום משמש בין היתר למסחר, וכי מופעלים בו כמה בתי עסק, לרבות פאב ומסעדות, כלומר חוזה החכירה הופר. בעקבות זאת המחלקה המשפטית ברמ"י הוציאה מכתב התראה לסוכנות היהודית בדבר שימוש בנכס בניגוד לחוזה החכירה. במכתב דרשה רמ"י להפסיק את השימושים האמורים. כמו כן, רמ"י הוציאה דרישת תשלום לסוכנות בגין השימושים המסחריים שזו עשתה בקרקע.

שנתיים אחרי שנשלח מכתב ההתראה, בדוח פיקוח מפברואר 2006, דיווח מפקח רמ"י שעדיין מתבצעים שימושים בנכס בניגוד לחוזה החכירה, וכי נוספו בו כמה עסקים מסחריים. באוגוסט 2006 ציין המפקח כי רק שלושה





במשך שנים רבות  
התעלמה רמ"י מכך  
שמוסדות ציבור  
השתמשו בנכסים  
שהוקצו להם למטרות  
ציבוריות בניגוד לחוזי  
החכירה, וכי היא לא  
פעלה די במישור של  
פיקוח ואכיפה כדי  
להפסיק שימושים  
אלה, דבר שיש בו כדי  
לפגוע באכיפה

מ-16 המבנים משמשים למטרה ציבורית; שבעה משמשים למטרות מסחריות - פאבים ומסעדות; חמישה מבנים נטושים ומקצתם אף הרוסים.

בחלוף שלוש שנים, בפברואר 2009, ביקר מפקח רמ"י פעם נוספת בשטח המרכז ומצא כי נמשכו השימושים המסחריים בשטחי המרכז. מהמסמכים עולה כי ראשת תחום עסקאות עירוניות דאז במחוז דרום ברמ"י לא חזרה על דרישתה של רמ"י להפסיק לאלתר את השימושים האסורים. אם כן, רמ"י לא פעלה לפי החלטת המועצה ועל פי חוזה החכירה ולא דרשה מהסוכנות להשיב את המרכז לרשותה, אף שרובו לא שימש למטרה ציבורית אלא למטרות מסחריות.

ב. ביוני 2016, כ-12 שנים לאחר שהתגלה כי בוצעו שימושים מסחריים בשטח המרכז, סיירו נציגי משרד מבקר המדינה במקום ומצאו כי דבר לא השתנה: שטח המרכז עדיין נוצל לפעילות מסחרית, כפי שתואר בדוח הפיקוח מאוגוסט 2004.

יוצא אפוא כי במשך יותר מעשור ידעה הנהלת מחוז דרום דאז ברמ"י שברוב שטח המרכז נעשה שימוש למטרות שאינן ציבוריות, בניגוד לחוזה החכירה. אף על פי כן, היא לא מילאה את חובתה לחייב שימוש תקין בקרקע ולא פעלה די להפסקת החריגה, ויש לראות זאת בחומרה. זאת ועוד, נמצא כי ממרץ 2010 רמ"י לא דרשה מהסוכנות תשלום בעבור השימוש החורג שהיא עשתה בקרקע.

רמ"י ציינה בתשובתה: "אנו מקבלים את הערת המבקר בדבר היעדר טיפול בהפרות שנמצאו במתחם, ובימים הקרובים מרחב עסקי דרום ישלח מכתב דרישה בעניין הפרות...".



מהממצאים עולה כי במשך שנים רבות התעלמה רמ"י מכך שמוסדות ציבור השתמשו בנכסים שהוקצו להם למטרות ציבוריות בניגוד לחוזי החכירה, וכי היא לא פעלה די במישור של פיקוח ואכיפה כדי להפסיק שימושים אלה, דבר שיש בו כדי לפגוע באכיפה בכלל ובעבודתם ובמאמציהם של המפקחים בפרט. יתירה מכך, גם כאשר מפקחי רמ"י התריעו על שימוש מסחרי בנכסים, רמ"י לא נקטה צעדים בכדי להפסיקו וגם משנת 2010 לא דרשה תשלום בגינו. בכך כשלה רמ"י בכל הנוגע לאחירתה הציבורית ולתפקידה כגורם המפקח על השימוש בקרקעות כנדרש בחוק ובהתאם לחוזי החכירה.

על רמ"י להפנות משאבים לטיפול בסוגיה זו ולייחד תשומת לב רבה במישור הניהולי כדי להבטיח כי הקרקעות המיועדות למטרות ציבוריות משמשות בהתאם לייעודן. אם חוכר משתמש למטרה מסחרית בקרקע שהוקצתה לו למטרה ציבורית בלבד, על רמ"י לאכוף את הפסקת השימוש האמור או לדרוש השבתה בהתאם להחלטות המועצה.

## היעדר מדיניות בנוגע להשכרת נכסים לצד שלישי

מדיניות ניהול המקרקעין שלפיה פועלת רמ"י באה לידי ביטוי בהחלטות המועצה, בהחלטות הנהלת רמ"י ובקביעת נוהלי עבודה. המדיניות משתקפת בתכניות העבודה של רמ"י ובכלל זה בקביעת סדרי העדיפויות שלפיהם היא פועלת; פיקוח ומעקב אחרי השגת יעדי מדיניות הם מרכיבי הכרחיים ביישומה.

בכל הנוגע להקצאת קרקע למוסדות ציבור למטרות ציבוריות, כאמור, מדיניות המועצה מתבטאת בעיקר בקביעה העקרונית שלפיה לבעל זכויות חכירה בקרקע שנמסרה למטרה ציבורית תוקנה הזכות על הקרקע רק כל עוד היא תשמש למטרה שלשמה ניתנה, ולה בלבד, וכן שאין לתת לחוכר אשר קיבל את הקרקע בתנאים ייחודיים הטבה כלכלית ניכרת אם הקרקע אינה משמשת עוד למטרות ציבוריות, או אם שונה ייעודה על פי תכנית מתאר לייעוד אחר.

דרג המטה ברמ"י, ובעיקר אגף העסקאות, מקשרים בין המועצה לדרג הביצועי - המרחבים של החטיבה העסקית. עליו לפקח על אופן הביצוע של מדיניות הקצאת הקרקע, ובכלל זה למפות את הסיכונים ולדווח למועצה באיזו מידה הושגו יעדי המדיניות ואם יש צורך לעדכןם. על המועצה לדון בדיווחיו של דרג המטה ולקבל החלטות בהתאם לכך.

משנת 1969 קיבלה המועצה כמה החלטות שבמסגרתן נקבעו הכללים והתנאים בדבר הקצאת קרקע למוסדות ציבור למטרה ציבורית. בהחלטות אלו<sup>20</sup> מוגדר השימוש שמוסדות ציבור, לרבות עמותות, יכולים לעשות בקרקע שהוקצתה להם בעבור מטרות ציבוריות, ובכלל זה שימוש למטרות דת, תרבות, חינוך, מדע ובריאות. מתוכן, בהחלטה 1105 נקבע כי אם נעשה בקרקע שימוש שונה מזה שאושר לעשות בה, על המוסד להשיב את הקרקע לרמ"י. על פי ההחלטות לא נאסר על המוסד להשכיר את הקרקע לצד שלישי בעבור מטרות ציבוריות, לרבות תמורת גביית דמי שכירות, ולא הוגבל גובה דמי השכירות. בפועל לעתים מוסדות שקיבלו מקרקעין - משאב לאומי, בפטור ממכרז ו/או בדמי חכירה מופחתים - השכירו אותו לצד שלישי במחירי

שוק<sup>21</sup>, ורמ"י לא בחנה אם הדבר הולם את תכלית ההקצאה וכיצד הדבר עשוי להשפיע על הקופה הציבורית. להלן פרטים:

## מועדון לקשישים בהרצליה

1. בפברואר 1969 החליטה הנהלת רמ"י להקצות קרקע בהרצליה (להלן - הנכס) לחברת העובדים לשם הקמת מועדון נוער והפעלתו. ההחלטה בדבר הקצאת הקרקע התקבלה על סמך המלצה של משרד החינוך לפטור ממכרז פומבי. ביוני 1984 נחתם בין הצדדים חוזה לחכירת קרקע ששטחה 2,935 מ"ר. החוזה נחתם לתקופה של 49 שנים<sup>22</sup>, ונקבע בו שדמי החכירה השנתיים יהיו בשיעור של 2% מערך הקרקע על פי ייעודה הציבורי.

בחוזה החכירה נקבע כי הקרקע תשמש למועדון נוער וכי אסור לחוכר להשתמש בה למטרה אחרת בלא לקבל את הסכמתה של רמ"י. עוד נקבע בחוזה כי אם החוכר לא ישתמש בכל שטח הקרקע או בחלקו לפי החוזה, או אם לא יהיה צורך להמשיך להשתמש בקרקע למטרה שלשמה היא הוחכרה או אם הוא לא יזדקק לשטח לצורכי מטרת החכירה, תהיה רמ"י רשאית לבטל את החוזה ולקבל את הקרקע לרשותה ולחזקתה. אם כן, הקרקע הוקצתה למטרה ציבורית בלבד - הקמת מועדון נוער והפעלתו, ולשם השגתה של מטרה זו ניתנו לחברת העובדים הטבות בהקצאת הקרקע, לרבות תשלום דמי חכירה מופחתים.

מתיק הנכס ברמ"י עלה כי לפחות משנת 1998 השכירה החוכרת - חברת העובדים - את הנכס על מחובריו במחירי שוק לצד שלישי - עיריית הרצליה (להלן - העירייה), וזו מפעילה בו מועדון קשישים.

2. באוגוסט 2010 פנתה העירייה לרמ"י וביקשה שהנכס יוחכר לה במישרין, כשיסתיים חוזה החכירה עם חברת העובדים. הבקשה לא אושרה, והמחלקה המשפטית של רמ"י ציינה במסמך פנימי בהקשר לבקשה כי רצוי לקבוע מדיניות כללית בנוגע לזכות להשכיר לצד שלישי נכסים שהוחכרו לחברת העובדים למטרות ציבוריות, ובנוגע לחידוש תקופת החכירה בנכסים שהושכרו.

3. באפריל 2015 פנתה העירייה שוב לרמ"י בבקשה להחכיר לה את הנכס במישרין. הבקשה הועברה לבחינת היועצת המשפטית של מרחב עסקי תל אביב, וזו ציינה כי מנהל אגף העסקאות בוחן את סוגיית השכרתם לצד שלישי של מקרקעין שהוקצו למטרה ציבורית, והוא צפוי להעלותה לדיון בהנהלת רמ"י או במועצה, ובינתיים יש לדחות את הבקשה. אשר על כן המשיכה חברת העובדים להשכיר את הנכס לעיריית הרצליה. על פי חוזה השכירות בין הצדדים, דמי השכירות שמשלמת העירייה עבור הנכס על מחובריו מסתכמים ב-90,000 ש"ח לשנה.

21 על פי הגדרת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "מחיר שוק" הוא סכום שקונה מרצון מוכן לשלם למוכר מרצון (להלן - מחיר שוק).

22 עם אפשרות להארכה לתקופה נוספת של 49 שנים.

4. ביוני 2015 חתמה רמ"י על חוזה חכירה עם חברת העובדים לתקופה נוספת של 49 שנים. בחוזה נקבע שדמי חכירה שתשלם חברת העובדים לרמ"י עבור הנכס הם על סך 10,800 ש"ח.

5. במועד סיום הביקורת נמצא כי מנהל אגף עסקאות בחטיבה העסקית ברמ"י עדיין לא העלה לפני הנהלת רמ"י או המועצה את הסוגיה של השכרת נכסים שהוקצו למטרות ציבוריות לצד שלישי, אף שהצורך להסדיר סוגיה זו הועלה כאמור כבר בשנת 2010.

חברת העובדים ציינה בתשובתה כי דמי החכירה שהיא משלמת לרמ"י משקפים את מרכיב הקרקע בלבד, ואילו דמי השכירות שהחברה גובה מהעירייה משקפים את שווי המקרקעין בכללותם, לרבות את שווי המבנים ופיתוח הקרקע.

רמ"י מסרה בתשובתה כי דמי החכירה הם תשלום הנקבע לפי שווי הקרקע בהיותה ריקה ופנויה, ואילו דמי השכירות הם תשלום בעד הנכס השלם לרבות מחוברים, ולכן אין מקום להשוואה ביניהם. עוד מסרה כי היא פעלה בהתאם להנחיות וההחלטות התקפות ובהתאם לחוזה החכירה ולפיו ניתן לאפשר השכרה בכפוף לתשלום דמי הסכמה. עם זאת ציינה רמ"י כי עד כה היא לא גבתה את דמי ההסכמה האמורים, וכי תפעל לגבייתם בלא דיחוי.

## סמינר וחווה חקלאית בפתח תקווה


בינואר 1963 חתמה קק"ל<sup>23</sup> על חוזה חכירה עם חברת העובדים על קרקע בשטח 71,420 מ"ר (להלן - הנכס) למטרת הקמתו של מוסד חינוכי בפתח תקווה. יצוין כי במשך השנים הפקיעה עיריית פתח תקווה (להלן - העירייה) חלק משטחי הנכס, ובמועד סיום הביקורת היה שטחו 37,388 מ"ר. בחוזה החכירה נאסר על החוכר להשתמש בנכס או בחלק ממנו למטרה אחרת בלא הסכמה מפורשת בכתב מרמ"י, ונקבע שאם החוכר יעשה כן, יהיה עליו להשיב את הנכס לרשותה של רמ"י. דמי החכירה של הנכס נקבעו בהתאם למטרה ציבורית. החוזה נחתם לתקופה שבין אפריל 1960 למרץ 2009, ובפברואר 2012 נחתם חוזה חכירה חדש. בחוזה נקבע שדמי החכירה השנתיים שתשלם חברת העובדים לרמ"י עבור הקרקע הם כ-175,000 ש"ח.

בהחלטה 1136<sup>24</sup> נקבע, בין היתר, כי חוכר ישיב לרמ"י, לאלתר, את כל הנכסים שבחירתו ששטחם גדול מ-7,000 מ"ר אם אין הם נדרשים לו למטרה ציבורית או אם אין הם משמשים למטרה זו.

בנכס שני מתחמים, דרומי וצפוני, ואת שניהם משכירה חברת העובדים. המתחם הדרומי מושכר למשרד החינוך, והוא מפעיל בו משנת 1954 סמינר להכשרה של

23 החוזה נחתם לפני שנת 1961, השנה שבה חתמו מדינת ישראל וקק"ל על אמנה ולפיה רמ"י תנהל גם את הקרקעות שבבעלות קק"ל. אי לכך, כל אימת שנדרשת הסכמתה של קק"ל, הכוונה היא להסכמה של רמ"י.

24 ההחלטה עודכנה בהחלטה 1471.

  
**אף שבעלי תפקידים  
 בכירים במרחבים  
 ובמטה רמ"י היו ערים  
 לבעייתיות שבסוגיית  
 השכרת קרקע לצד  
 שלישי, הם לא העלו  
 את הסוגיה לדיון  
 בהנהלת רמ"י או  
 במועצה**

עובדי חינוך ונוער ולהשתלמויות. בתחילה היה במתחם זה מבנה יחיד, ובמשך השנים משרד החינוך הקים בו עוד כמה מבנים; המתחם הצפוני מושכר מאוגוסט 1993 לעירייה, והיא מפעילה בו חווה לחינוך חקלאי וללימודי סביבה. העירייה הקימה במתחם כיתות לימוד, משרדים, מחסנים ועוד. שני המתחמים מושכרים במחירי שוק. לשנת 2016 היו דמי השכירות השנתיים במתחם הדרומי כ-750,000 ש"ח, ובצפוני כ-200,000 ש"ח.

חברת העובדים ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי גם דמי החכירה שהיא משלמת לרמ"י עבור נכס זה משקפים את מרכיב הקרקע בלבד, ואילו דמי השכירות שהחברה גובה מהעירייה משקפים את שווי המקרקעין בכללותם, לרבות שווי המבנים ופיתוח הקרקע.

רמ"י מסרה בתשובתה כי היא ערה לכך שמוסדות ציבור אחדים השכירו לגופים אחרים את הקרקע שהוקצתה להם למטרות ציבוריות. הגם שמדובר בשימוש ציבורי, לעתים משולמים דמי שכירות לחוכר בשווי שוק, בלי שהפירות יעברו למחכיר. מאחר שעניין זה הוא בגדר קביעת מדיניות, רמ"י פועלת לכך שסוגיית ההשכרה תועלה לדיון במועצת מקרקעי ישראל, בצירוף המלצה אופרטיבית לטיפול במקרים כגון אלה.

משרד מבקר המדינה מעיר לרמ"י כי במסגרת בחינת הסוגיה של גביית דמי השכירות בנכסים שהוקצו למטרות ציבוריות, יש לבחון את היבטיה הכלכליים והחברתיים, ובכלל זה לבחון אם נכון שגופים שקיבלו קרקע למטרה ציבורית ישתמשו בה לצורך השכרתה, ומה יהיו תנאי השימוש בקרקע זו, גם אם מדובר בהשכרה לאותה מטרה (ראויה שלעצמה), ואם אין בכך פגיעה בקופה הציבורית.



המצב לפיו רמ"י מחכירה למוסדות קרקעות למטרה ציבורית בדמי חכירה מופחתים, ואלה משכירים את הקרקעות לגוף ממשלתי או רשות מקומית במחיר שנקבע ביניהם, אינו עולה בקנה אחד עם תכלית הקצאת קרקע למוסדות ציבור שמעניקים את שירותיהם בחינם או בתשלום המשמש לכיסוי הוצאותיהם בלבד<sup>25</sup>. הדבר עלול להביא למעשה לייקור עלות השירות הציבורי הניתן לאזרח.

אף שבעלי תפקידים בכירים במרחבים ובמטה רמ"י היו ערים לבעייתיות שבסוגיית השכרת קרקע לצד שלישי, הם לא העלו את הסוגיה לדיון בהנהלת רמ"י או במועצה. גם ההנהלה והמועצה לא יזמו דיון בסוגיה זו.

על הנהלת רמ"י להעלות לפני המועצה את סוגיית השכרתה של קרקע ציבורית לצד שלישי ואת סוגיית חידוש תקופות החכירה אם מוסד ציבורי אינו משתמש בעצמו בנכסים או אינו ממלא את הוראות חוזה החכירה ואינו פועל להשגת התכלית שלשמה ניתן למוסדות פטור ממכרז והופחתו דמי החכירה של הקרקע שהוקצתה להם. על המועצה לקבל החלטה עקרונית בשאלה אם להתיר השכרה של קרקע לצד שלישי כאמור, ואם כן - באילו תנאים.

## ליקויים בהעברת זכויות בקרקע שהוקצתה למטרות ציבוריות אל חברות עסקיות

קרקע היא משאב לאומי יקר ערך, שיש מחסור תמידי בו, ולכן על רמ"י לנקוט משנה זהירות בהקצאתה. לרמ"י תפקיד חשוב אפוא כנאמנה של קרקעות המדינה.

מועצת מקרקעי ישראל קבעה בהחלטותיה<sup>26</sup> כי הזכות להחזיק בקרקע שנמסרה למטרה ציבורית ללא מכרז ובדמי חכירה מופחתים תהיה תקפה רק כל עוד תשמש הקרקע למטרה שלשמה ניתנה. עם זאת, המועצה קבעה בכמה החלטות<sup>27</sup> שבמקרים מסוימים יהיה החוכר שקיבל זכויות במקרקעין לשם מטרה ציבורית רשאי להעבירן לאחר, או לשנות את ייעוד הקרקע מייעוד ציבורי לייעוד מסחרי. גם במקרים אלו אין לתת לחוכר שקיבל את הקרקע בתנאים ייחודיים הטבה כלכלית ניכרת אם הקרקע אינה משמשת עוד למטרות ציבוריות, או אם שונה ייעודה על פי תכנית מתאר לייעוד אחר. לדוגמה, אם חוכר מבקש לשנות בחוזה חכירה את ייעוד הקרקע, את סוג השימוש בקרקע או את אופן ניצולה<sup>28</sup> ממטרה ציבורית למטרה מסחרית, עליו לשלם לרמ"י דמי היתר<sup>29</sup> בשיעור של 41% מההפרש בין ערכי הקרקע לייעוד ציבורי ובין ערכיה לייעוד מסחרי ולשלם היטל השבחה<sup>30</sup> לרשות מקומית.

כאמור, בהחלטה 1062<sup>31</sup> קבעה המועצה כללים בנוגע להעברת זכויות החכירה בקרקע שהוקצתה למטרות ציבוריות ללא מכרז. על פי כללים אלו, אם החוכר מבקש להעביר לצד שלישי זכויות חכירה בקרקע, עליו לפנות לרשות המקומית שבתחום שיפוטה נמצא הנכס ולתת לה זכות ראשונה לרכוש את הזכויות בקרקע. אם הרשות המקומית אינה רוצה לרכוש את הזכויות, החוכר רשאי להעבירן לצד שלישי, ובלבד שהוא מתחייב להמשיך לפעול להשגת המטרה הציבורית שלשמה

26 ראו החלטה 1105 וההחלטות שהיא מעדכנת.

27 ראו החלטה 1487 וההחלטות שהיא מעדכנת.

28 הקניית זכויות בנייה נוספות על אלה שהוקנו בחוזה החכירה.

29 הסכום שעל החוכר לשלם כתנאי למימוש זכויות בקרקע, זכויות שלא הוענקו לו בחוזה החכירה.

30 תשלום לרשות המקומית בעבור עליית שווי המקרקעין לאחר אישור של תכנית מפורטת או לאחר שינוי בתכנית הקיימת. נקבע שסכומו של היטל השבחה הוא מחצית מערך השבחה, כלומר חצי מההפרש בין שווי המקרקעין בשימוש החדש לשווי בשימוש הקודם.

31 אף שההחלטה עודכנה בהחלטה 1136 (מינואר 2008), בהחלטה 1471 (מיוני 2016) ובהחלטה 1487 (מספטמבר 2016), לא חל שינוי בכללים הנוגעים להעברת הזכויות שלעיל.

הוקצה הנכס על פי חוזה החכירה. יודגש כי מדובר בקרקעות שהחוכר מבקש להעביר את זכויותיו בהן בלא לשנות את ייעודן הציבורי.

בביקורת עלה כי בשנים שלאחר קבלת ההחלטה, 2007-2015, רמ"י אפשרה לחוכרים להעביר לצד שלישי את זכויותיהם בכ-300 מקרים בהם הקרקעות הוקצו למטרות ציבוריות. לבדיקה נבחרו שמונה מקרים באופן אקראי, והתברר כי בשלושה מהם לא הוצע לרשות מקומית לרכוש את הזכויות, ואף על פי כן אישרה רמ"י את העברתן.

בשני מקרים אישרה רמ"י להעביר את הזכויות בקרקע בלא שהיא הבטיחה שהקרקע תמשך להיות מנוצלת למטרה ציבורית. בפועל הקרקע לא נוצלה למטרה ציבורית שנים רבות, ורמ"י לא אכפה על בעלי הזכויות את החובה, על פי חוזה החכירה, להשתמש בקרקע למטרה הציבורית. להלן פרטים:

## מרכז נוער ותרבות בקריית גת

1. בשנת 1958 החכירה המדינה למוסד א' קרקע בשטח של כ-2,000 מ"ר להקמת מרכז לנוער ותרבות בקריית גת (להלן - הנכס), לתקופה של 99 שנה. המוסד שילם דמי חכירה בעד הקרקע על פי ייעודה הציבורי. ממכתב ששלחה עיריית קריית גת באוגוסט 2009 למוסד א' עלה כי הנכס היה נטוש ובלתי ראוי לשימוש במשך שנים רבות; באותו מכתב, סירבה העירייה לרכוש את הזכויות בנכס.

בספטמבר 2009 רכשה חברה עסקית פרטית (להלן - החברה הרוכשת) את הנכס ממוסד א', ובפברואר 2010 אישרה עובדת מחלקת עסקאות עירוניות של רמ"י במחוז ירושלים דאז (להלן - עובדת מחלקת עסקאות עירוניות דאז) את העברת הזכויות בנכס.

כאמור לעיל, בהחלטת המועצה נקבע כי אפשר להעביר את הזכויות בנכס רק אם הרוכש מתחייב להמשיך לממש את המטרה הציבורית שלשמה הוקצה הנכס על פי חוזה החכירה.

מאחר שהחברה הרוכשת היא חברה פרטית, שמטרותיה עסקיות בלבד, עובדת מחלקת עסקאות עירוניות דאז הייתה צריכה להיות ערה לאפשרות שהחברה הרוכשת תשאף למקסם את פירות הנכס ולכן תשתמש בו שלא לפי הייעוד שנקבע לו בחוזה החכירה - "מרכז נוער ותרבות". לשם כך היה באפשרותה, למשל, להנחות את מפקחי רמ"י לסייר בנכס לפני מתן האישור להעברת הזכויות ולאחר מכן, כדי שיוודאו כי הנכס משמש על פי מטרת החוזה, אך בפועל לא ננקטו פעולות של ממש כדי להבטיח את השימוש התקין בקרקע.

רמ"י השיבה למשרד מבקר המדינה בינואר 2017 כי על פי נוהל העברת זכויות שהיה בתוקף באותה העת, אין דרישה לדוח פיקוח. החוכר נדרש להמציא

לרמ"י תצהיר בדבר היעדר חריגות בנייה, והוא המציא לרמ"י את התצהיר הנדרש.

על רמ"י לפתח מנגנון שיטתי ועקבי שבכוחו להבטיח שהעברת הזכויות בקרקע שהוקצתה למטרה ציבורית תאושר אך ורק לאחר שרמ"י תוודא כי הקרקע משמשת למטרה זו וכן תבטיח כי הקרקע תמשיך לשמש לאותה תכלית בעתיד

משרד מבקר המדינה מעיר לרמ"י כי אין די בדרישה להמציא תצהיר על היעדר חריגות בנייה; דרישה שכזאת אינה מאפשרת למלא את התנאי שנקבע בהחלטת המועצה לפיו ניתן להעביר את הזכויות בנכס לצד שלישי בתנאי שהרוכש יתחייב להמשיך לממש את המטרה הציבורית שלשמה הוקצה הנכס לחכירה. כדי לאפשר לרמ"י לבחון את אופן העברת הזכויות בקרקע שהוקצתה למטרה ציבורית - בייחוד לחברה עסקית - ראוי שרמ"י תקבל לידיה את כל חלקי חוזה העברת הזכויות מהמוסד הציבורי לחברה, לרבות פירוט של התמורה שמציעה החברה עבור הזכויות בקרקע. לאחר שתקבל את מלוא החוזה על רמ"י לבחון אם התמורה המוצעת עומדת במבחן הסבירות לקרקע שתמשיך לשמש לייעוד הציבורי הקבוע, ואם יימצא שהתמורה אינה עומדת במבחן זה, תוכל רמ"י להסיק שהעברת הזכויות המוצעת אינה עומדת לכאורה בתנאי שהיא קבעה לאישור: דהיינו, שהקרקע הזאת אכן תמשיך לשמש לייעוד הציבורי לאורך זמן. אשר על כן, על רמ"י לשקול להתנות את אישורה להעברת הזכויות בקרקע שייעודה ציבורי בכך שהיא תקבל את המסמכים הנוגעים לתמורה המוצעת - למצער כאשר מדובר בחברה עסקית המבקשת לקבל לידיה קרקע שהוקצתה למטרה ציבורית (ואף בפטור ממכר). זאת ועוד, העובדה שנוהל העברת זכויות אינו מחייב הכנת דוח פיקוח, אינו מיתר את הצורך שרמ"י תיתן את הדעת על הסיכונים הכרוכים בהחלטות שהיא מקבלת ותמנע את היווצרותם, למשל באמצעות פיקוח נאות ושטוף.

על רמ"י לפתח מנגנון שיטתי ועקבי שבכוחו להבטיח שהעברת הזכויות בקרקע שהוקצתה למטרה ציבורית תאושר אך ורק לאחר שרמ"י תוודא כי הקרקע משמשת למטרה זו, למשל באמצעות סיוור פיקוח בשטח, וכן תבטיח כי הקרקע תמשיך לשמש לאותה תכלית בעתיד.

2. החלטה 1136 קובעת כי הסמכות לאשר שינוי בייעוד הנכסים ששטחם עד 2,500 מ"ר נתונה להנהלת מחוז ברמ"י, וכי בעבור שינוי בייעוד הקרקע ישולמו לרמ"י דמי היתר בשיעור של 41% מההפרש בין ערך הקרקע על פי הייעוד שנקבע בחוזה החכירה לבין ערכה לפי הייעוד החדש. בהחלטה נקבעה כי היא חלה על כלל הנכסים אשר הוקצו ללא מכרז למטרות ציבוריות.

בדצמבר 2010 אישרה הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה ירושלים תכנית מפורטת לשינוי בייעוד הנכס ממבנה ציבור למבנה מגורים ובה תוכננו שמונה יחידות דיור דו-משפחתיות. בינואר 2011 החברה הרוכשת ביקשה את הסכמת רמ"י לקבלת היתר בנייה להקמת יחידות דיור על פי התכנית שאושרה<sup>32</sup>.

32 על פי סעיף 112 לתקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות), התש"ל-1970, נדרשת הסכמה של רמ"י, כבעלת הנכס (הקרקע), להיתר הבנייה.



מאחר שייעוד הקרקע שנקבע בהיתר - מגורים - לא תאם את ייעוד הקרקע על פי חוזה החכירה - מרכז נוער ותרבות, לפני שנתנה רמ"י את הסכמתה להיתר הבנייה היה עליה להורות לחברה להגיש לה בקשה לשינוי הוראות חוזה החכירה הנוגעות לייעוד הקרקע, לדון בבקשה, ובהתאם לתנאים שקבעה המועצה בהחלטה 1136, היה עליה לקבוע אם לאשרה או לדחותה. כמו כן, אם רמ"י הייתה מאשרת את הבקשה, היה עליה להכין את השומה העדכנית של הנכס בהתאם לייעודו החדש, ועל בסיסה לקבוע דמי היתר.

בביקורת עלה כי אף שבחוזה החכירה לא שונה ייעוד הקרקע, בפברואר 2011 ראשת צוות קידום עסקאות דאז במחוז ירושלים ברמ"י (להלן - ראשת צוות קידום עסקאות) ועובדת מחלקת עסקאות עירוניות דאז, שהייתה כפופה לה, החליטה כי אין מניעה לאשר את בקשת החברה להיתר הבנייה. בסופו של דבר אכן נבנו בתי מגורים על הקרקע שעל פי חוזה החכירה נועדה למטרה ציבורית.

מהאמור לעיל עולה כי ראשת צוות קידום עסקאות ועובדת מחלקת עסקאות עירוניות דאז לא פעלו כנדרש מהן: הן הסכימו למתן היתר בנייה למגורים בלא ששונה ייעוד הקרקע בחוזה החכירה, וממילא בלא שהנהלת המחוז אישרה את שינוי בייעוד. עקב כך גם לא נגבו דמי היתר.

בתשובתה מסרה רמ"י כי למוסד א' לא ניתנה כל הנחה בדמי החכירה, וכי אף שכותרת החוזה היא "הסכם חכירה" הרי שזכויותיו היו דומות לזכויות מכר לנוכח העובדה ששולם מלוא שווי של הנכס. רמ"י ציינה כי בהחלטת מועצה 1471 שעדכנה את ההחלטה 1136 הוגדר כי דמי חכירה מופחתים לנכסים ציבוריים הם: "בנכסים אשר הוקצו עד ליום 17.5.1965 'דמי חכירה מופחתים' הינם דמי חכירה בשיעור קטן או שווה ל-2% מערכו המלא של המגרש כקבוע בחוזה החכירה". וטענה שמכאן החלטה 1062 (ואלו, שעדכנו אותה, כולל 1136) לא חלה על הנכס, רמ"י פעלה בהתאם למדיניות שהייתה נהוגה באותה עת.

משרד מבקר המדינה מעיר לרמ"י כי החלטה 1471 התקבלה רק ביוני 2016, והפעולות שבהן עוסקת הביקורת בוצעו עוד בפברואר 2011. לפיכך היה על רמ"י לפעול על פי החלטה 1136, שהייתה תקפה במועד המקרה. בהחלטה זו נקבע מפורשות כי היא חלה על כלל הנכסים אשר הוקצו ללא מכרז למטרות ציבוריות, ולא רק על נכס ששולמו בעבורו דמי חכירה פחותים מ-100%. על כן, על רמ"י לבחון ביסודיות את תהליך קבלת ההחלטות בעניין נכס זה ולהפיק לקחים בנושא.

עוד יוער כי גם אם החלטה 1471 הייתה בתוקף, הרי שהיא חלה על נכסים שהוקצו עד 17.5.65, ושבעת הקצאתם נישומה הקרקע לפי ייעוד ציבורי, ולנוכח האמור לעיל היא חלה גם על הנכס הנדון.

## מבנה מועדון נוער בקריית גת

1. בדצמבר 1963 הקצתה רמ"י למוסד ב' שטח למועדון נוער בקריית גת (להלן - הנכס). בחוזה החכירה נקבעו דמי חכירה שנתיים מופחתים של 2% מערך הקרקע, לפי ייעודה הציבורי. בחוזה נקבע כי אסור לחוכר להשתמש בנכס למטרה שאינה "מועדון נוער" בלא לקבל מרמ"י אישור מראש על כך. החוזה קובע כי אם החוכר לא ישתמש בנכס או בחלקו או אם הוא לא יידרש לו למטרה שלשמה הוקצה, תהיה רמ"י רשאית לדרוש להשיב את הנכס לרשותה. ביוני 1997 מוסד ב' העביר, באישור רמ"י, את זכויותיו בנכס לחברה פרטית (להלן - חברה א'). יובהר כי מטרות חברת א' היו עסקיות, וכי היא לא קידמה מטרות ציבוריות או חברתיות כלשהן. רק בתחילת שנת 2009 - 12 שנים לאחר שהועברו לחברה א' זכויות החכירה בנכס, נערך סיור פיקוח ונמצא כי הנכס הושכר לשימוש מסחרי, בניגוד להוראות חוזה החכירה. הסיור נערך לאחר שבאוקטובר 2008 ביקשה חברה א' מרמ"י להעביר את זכות החכירה בנכס לחברה ב', גם היא פרטית. חברה ב' הגישה לרמ"י פרוטוקול ישיבה של הנהלתה, שצוין בו: "הוחלט כי החברה תרכוש את השטח האמור וזאת לצורך הקמת פרויקט דירות". באפריל 2009 שלחה רמ"י מכתב התראה לחברה א', ובו דרשה להפסיק את השימוש המסחרי בנכס. באוגוסט 2011 הופסק השימוש האסור.
2. בנובמבר 2013 אישרו, ראשת צוות קידום עסקאות וראשת תחום כספים במרחב עסקי ירושלים, את הארכת תוקף חוזה החכירה בנכס לחברה א' ל-49 שנים נוספות למטרת "מועדון נוער". כחודש לאחר מכן אישרה עובדת צוות קידום עסקאות מרחב עסקי ירושלים דאז ברמ"י להעביר את זכויות החכירה בנכס מחברה א' לחברה ב'.

בביקורת עלה כי רמ"י לא דרשה לתת לרשות המקומית עדיפות ראשונה לעניין הזכות לרכוש את הזכויות בנכס, כנדרש בהחלטות המועצה. עוד עלה כי אף שכאמור חברה ב' הביאה לידיעת רמ"י שבכוונתה להקים על הקרקע פרויקט דירות, רמ"י אישרה את העברת הזכויות בלא שנקטה כל פעולה כדי להבטיח שהקרקע תמשיך לשמש רק למטרה הציבורית שלשמה היא הוקצה מלכתחילה.

בתשובתה מסרה רמ"י כי "במקרה זה החלטת המועצה 1062 עדיין לא באה לעולם ולכן פעלה רמ"י בהתאם לכללים הנהוגים באותה עת".



עולה שלרמ"י חסר  
מנגנון שיטתי ועקבי  
שבכוחו להבטיח כי  
גם לאחר העברת  
זכויות בנכס שהוקצה  
למטרה ציבורית, הוא  
ימשיך לשמש  
לתכליתו ולייעודו. על  
רמ"י לבצע בדק בית  
מעמיק בנוגע לאופן  
תפקודה במקרים  
שתוארו לעיל ובה  
בעת עליה לפעול  
למזעור הנזק שנגרם  
לקופה הציבורית

משרד מבקר המדינה מעיר לרמ"י כי העברת הזכויות הרלוונטיות (לחברה ב') בוצעה רק בשנת 2013. באותה עת הייתה בתוקף החלטה 1136<sup>33</sup> הקובעת כי נדרש לתת זכות ראשונה לרכישה לרשות המקומית וכן חלה החובה להבטיח כי הנכס ימשיך לשמש למטרה ציבורית.

עולה שלרמ"י חסר מנגנון שיטתי ועקבי שבכוחו להבטיח כי גם לאחר העברת זכויות בנכס שהוקצה למטרה ציבורית, הוא ימשיך לשמש לתכליתו ולייעודו. על רמ"י לבצע בדק בית מעמיק בנוגע לאופן תפקודה במקרים שתוארו לעיל ובה בעת עליה לפעול למזעור הנזק שנגרם לקופה הציבורית.

אשר לקרקעות המוקצות למטרות ציבוריות ובתנאים מועדפים, על רמ"י לבחון אם ראוי כלל לאפשר העברת הזכויות בקרקעות אלה לחברות עסקיות פרטיות, שכן האפשרות להעבירן עלולה לפגוע בשוויון ההזדמנויות, באינטרס הציבורי ובקופה הציבורית.

## העדר המלצת שר

על פי החלטת מועצה 1105 קרקע תוקצה למוסד ציבורי ולמטרות ציבוריות בכפוף להמלצת השר שפעילותו של המוסד הציבורי נמצאת בתחום האחריות של משרדו. ההמלצה מאפשרת לרמ"י לוודא כי ההקצאה הכרחית מבחינת הצרכים הציבוריים של המשרד שבתחום אחריותו המוסד פועל, וכי ההקצאה תואמת את פעילותו הציבורית של המוסד. כך אמורה רמ"י להבטיח ניצול מיטבי של הקרקע - משאב שכאמור יש מחסור בו.

על פי נתוני רמ"י, בשנים 2007-2015 היא הקצתה 38 קרקעות למוסדות ציבור. עשר מהן נבחרו באקראי לבדיקה, ונמצא כי ארבע הוקצו בלא שניתנה המלצת השר בעניינן, כנדרש.

לדוגמה, במאי 2014 החליטה הנהלת רמ"י כי קרקע בבאר שבע ששטחה כ-7,500 מ"ר, אשר יועדה לבנייני ציבור, תוקצה למוסד ציבורי מסוים על פי התנאים שנקבעו בהחלטת מועצה 1105.

עלה כי אף שלא הומצאה לרמ"י המלצת שר כנדרש, ועדת עסקאות במרחב דרום אישרה את הקצאת הקרקע תמורת דמי חכירה סמליים, ונחתם חוזה חכירה.



יש אפוא צורך להגביר את הפיקוח ואת הבקרה של יחידות המטה בחטיבה העסקית על תהליך ההקצאה שבוצע במרחבים כדי לוודא כי הוא מבוצע על פי ההוראות והכללים שנקבעו בחוק, בהחלטות המועצה ובנהלים של רמ"י

רמ"י ציינה בתשובתה כי "בימים אלה המרחב ידרוש מהארגון את אישור השר כנדרש ויתנה את חתימתו על בקשת ההיתר בקבלת האישור כאמור".

משרד מבקר המדינה מעיר לרמ"י כי להמלצת השר יש חשיבות מהותית במסגרת הקצאות אלה, ועל כן עליה לעמוד מלכתחילה על כך שתקבל המלצה זו, כדי לוודא שפעילות המוסדות שמקבלים את הקרקע תואמת את מטרת ההקצאה. הדבר נדרש על מנת להבטיח כי המטרה שלשמה מוקצית הקרקע אכן הכרחית מבחינת הצרכים הציבוריים.



מנגנוני השליטה והבקרה שהנהלת רמ"י מפעילה בכל הנוגע לתהליכי ההקצאות המבוצעות במרחבים העסקיים שלה, ובייחוד ההקצאות למטרות ציבוריות בפטור ממכרז, שבהן ניתנות הטבות כלכליות ניכרות, לא מנעו ביצוע של עסקאות שאינן עולות בקנה אחד עם החלטות המועצה.

הליקויים נמצאו בתהליך הקצאת הקרקע למוסדות ציבור במקרים אשר טופלו ואושרו במרחבים העסקיים של רמ"י. יש אפוא צורך להגביר את הפיקוח ואת הבקרה של יחידות המטה בחטיבה העסקית על תהליך ההקצאה שבוצע במרחבים כדי לוודא כי הוא מבוצע על פי ההוראות והכללים שנקבעו בחוק, בהחלטות המועצה ובנהלים של רמ"י.

## סיכום

קרקע היא משאב לאומי יקר ערך שיש מחסור תמדי בו, ולכן על רמ"י - שתפקידה העיקרי הוא לנהל את מקרקעי ישראל - לשמור בנאמנות עליה ולהקצותה בזהירות. מועצת מקרקעי ישראל החליטה כי לעתים צריך להקצות קרקע למוסדות ציבור, לרבות עמותות, כדי לאפשר השגת מטרת ציבוריות, ובהן מטרת בתחום החינוך, הרווחה, הדת והתרבות. על רקע זה גיבשה המועצה בהחלטותיה מדיניות בנוגע לאופן יישומו של צורך זה - לאילו גופים אפשר להקצות קרקע ובאילו תנאים. על הקצאות אלו חלות המגבלות החוקיות שנוספו עם הזמן בחוק חובת המכרזים ובתקנות חובת המכרזים. יודגש כי הקצאות קרקע אלו כוללות פטור ממכרז או הפחתה בדמי החכירה, שהם בגדר הטבות כלכליות ניכרות ותנאים מועדפים. תנאים אלו עשויים להיות מוצדקים אך ורק כאשר הקרקעות אכן מוקצות למטרות ציבוריות לשירות הכלל. כדי לגדר את השימוש הייעודי בקרקעות שהוקצו למטרות ציבוריות קבעה המועצה כי לבעל זכויות חכירה בקרקע שנמסרה למטרה ציבורית תעמוד הזכות רק כל עוד הקרקע תשמש למטרה שלשמה ניתנה ולא בלבד.

ממצאי הביקורת מלמדים כי, לא אחת, המדיניות ממומשת באופן לקוי עוד משלב הקצאת הקרקע, עבור בשלב הבקרה והמעקב לגבי השימוש בקרקע וכלה באכיפה, והנפגע מכך בסופו של דבר הוא הציבור. בדוח הועלתה גם סוגיה שעל רמ"י להביא לפני המועצה: המועצה לא קבעה מדיניות אשר לאפשרות של חוכר להשכיר לצד שלישי קרקע שהוקצתה לו למטרה ציבורית.

על רמ"י להגביר את הבקרה על תהליך הקצאת הקרקע כדי לוודא שהוא מבוצע על פי ההוראות והכללים שנקבעו בהחלטות המועצה ובנוהלי רמ"י. יש גם להגביר את הפיקוח והאכיפה על השימוש בקרקעות שהוקצו ולתרגם יעד זה ליעדי ביצוע בתכנית העבודה של חטיבת השמירה ברמ"י. בכך יימנע שימוש אסור בקרקע שבשל הקצאתה למטרות ציבוריות נקבעו עבורה הטבות כפטור ממכרז ותשלומים מופחתים. על המועצה לקבוע מדיניות ברורה בנוגע להשכרת קרקע שהוקצתה למטרה ציבורית לצד שלישי.

