

— בדיקה, שנעשתה בעקבות תלונות שנתקבלו במשרד מבקר המדינה, העלתה, שחברת שיכון גבתה מדייריה תשלומים תמורת הסכמה להעברת זכויות בדירות; כן אירע, שמשתכנים חויבו ברכישת מגורים בחברה, ובהצטרפות לתנועה בה היא קשורה. מן הראוי, שהמינהל יגיע עם חברות השיכון לכלל הסדר, שהמשתכנים לא יחויבו במתן תמורה איוו שהיא לחברות. בעד הסכמתן להעברת זכויות בנכס. המינהל הודיע ביולי 1965, שהוא מכין נוסח לחוזה חדש בינו לבין חברות השיכון; נוסח החוזה יכלול סעיפים להגנת זכויותיהם של המשתכנים, תוך מניעת אפשרות של הפקת טובת הנאה מצד החברות בעת מתן ההיתר להעברת הזכויות. עד תאריך סיום הביקורת, בדצמבר 1965, לא בא העניין על סידורו.

קרקעות שבידי משרד השיכון

— משרד השיכון קיבל במרוצת השנים אלפי דונמים של אדמה ממלכתית לבנייה. לצורך זה נוהג המשרד למסור שטחים לחברות שונות או לערוך אתן עסקאות חליפין. הסדר הטוב היה מחייב, שהעברת קרקע לחברה לא תיעשה אלא באישור המינהל כממונה על מדיניות הקרקע. מהדין היה אפוא, שבהסכמים שבין המינהל לבין משרד השיכון יותנה זאת. הביקורת העלתה, שהמינהל לא עמד בכל המקרים על כך, שאדמות שברשות משרד השיכון לא יועברו לאחרים אלא באישורו.

בעקבות הביקורת נחתם ביוני 1965 בין המנהלים הכלליים של המינהל ושל משרד השיכון זכרון דברים, ובו נאמר, בין השאר, שאם ברצון משרד השיכון למסור שטחים מאלה שברשותו לחברות שיכון, הם יוחזרו למינהל, והלה ימסרם במישרין לחברות על פי המלצת משרד השיכון.

תביעות החדדיות של המינהל והרשויות המקומיות

מינואר עד יוני 1965 נערכה לסירוגין ביקורת על הסדר התביעות ההדדיות בין מינהל מקרקעי ישראל לבין מספר רשויות מקומיות. הביקורת נגעה לעיריות תל אביב, חיפה, נתניה, עכו, רמלה, לוד, ולמועצות המקומיות אשדוד, ראמה ומג'אר. נבדקו טיפולו של המינהל בתביעות הרשויות לארנונת רכוש ולהשתתפות בהוצאות פיתוח והתביעות של מינהל מקרקעי ישראל בקשר לקרקעותיו המוחזקות על ידי הרשויות. הליקויים בטיפול החשבונאי של המינהל בתביעות ההדדיות — במיוחד העדר רישום תקין של התביעות ההדדיות בהנהלת החשבונות וחוסר התאמה בין חשבונותיו לבין אלו של הרשויות המקומיות — חייבו את משרד מבקר המדינה לשאוב את הידיעות בייחוד מהתכתבות בין הצדדים, בלי שאפשר היה לבדוק את הנתונים לדיוקם על בסיס רישומים בחשבונות המינהל.

ארנונות רכוש

בהתאם לפקודת העיריות וצווי המועצות המקומיות רשאית רשות מקומית, באישור שר הפנים, להטיל ארנונת רכוש על נכסים באחוז מסוים משוויים, שייקבע, לצורך זה, על ידי ועדת שומה; הוועדה עורכת לוח שומה, הכולל פרטים על כל נכס. לגבי אדמה חקלאית

או קרקע תפוסה נקבע השווי על פי דמי השכירות שנתקבלו או המצופים; לגבי אדמת בניין, כפי שהוגדרה בחוק, ייקבע השווי בגובה המחיר, שלפי השערה ניתן לקבל בעדה. לפי הוראות פקודת מסי העירייה ומסי הממשלה (פיטורים 1938) לא תוטל ארנונת רכוש על מקרקעין, שבעליהם הממשלה או כל אדם או מוסד, המחזיקים בקרקעות מטעם הממשלה. הוראה זו אינה חלה בתחום עיריית ירושלים, ובתחום עירייה אחרת ומועצה מקומית, שהכריז עליהן שר הפנים כעיר עולים או יישוב עולים.

לגבי קרקעות של רשות הפיתוח ושל הקרן הקיימת לישראל סיכמה ועדה מורכבת מנציגי משרד הפנים והאוצר, בשנת 1954, שארנונת הרכוש בעבור נכסים בשטח בנוי תיקבע על ידי כל רשות מקומית בהתאם להוראות החוק; בעבור קרקעות שאינן בשטח בנוי נקבע על ידי אותה ועדה שיעור ארנונה אחיד לכל הרשויות המקומיות, 0.75% לשנה משווי הקרקע לצורכי ארנונה. אולם הואיל ומסמכותה של רשות מקומית לקבוע, באישור שר הפנים, את הארנונות, לא חייב סיכום הוועדה את הרשויות המקומיות. היו רשויות מקומיות שהמשיכו לדרוש ממינהל מקרקעי ישראל בעבור קרקע בשטח בלתי בנוי תשלום ארנונה לפי שיעורים עד 6%, כפי שכל אחת מהן קבעה אותם בהסתמכה על הוראות החוק. מינהל מקרקעי ישראל טען לעומת זאת, כי השומות של הרשויות המקומיות — ובמיוחד בערי עולים — אינן מציאותיות, והן עולות בהרבה על ערכן הממשי של האדמות. לדעת מינהל מקרקעי ישראל יש לקבוע גישה מיוחדת לקביעת המסים החלים על הנכסים שבניהולו, הואיל והקרקע מהווה נכס לאומי, עתודה לצורכי קליטה ופיתוח, ואין לאמוד את שווייה לפי קנה מידה של נכס פרטי.

עניין ארנונת הרכוש על קרקע, שבניהולו של מינהל מקרקעי ישראל, היווה נושא לדיונים רבים, אולם עד נובמבר 1965 לא עלה בידי הגורמים הנוגעים בדבר לקבוע הסדרים מחייבים בתחום זה.

דיון בשאלה של קביעת המסים על נכסי המינהל התקיים בוועדה, שבראשות שופט בית המשפט העליון ד"ר אלפרד ויתקון, ואשר תפקידה היה יותר רחב, לאמור בדיקה של השיטה של קביעת מסים ברשויות המקומיות; ועדה זו מונתה עוד ביולי 1961 על ידי שר הפנים, וסיכמה את דיוניה במאי 1964. לפי המלצות הוועדה יחול על מינהל מקרקעי ישראל תשלום כחוק של ארנונת הרכוש במלואה, לאמור למינהל לא יוענק מעמד מיוחד בקשר לארנונות הרכוש. שר הפנים ושר האוצר לא קיבלו המלצה זו והציעו, שיקום משא ומתן עם מרכז השלטון המקומי בדבר קביעת ארנונת הרכוש, שתחול על מינהל מקרקעי ישראל.

בינואר 1964 מינה המנהל הכללי של משרד האוצר ועדה, שהורכבה מנציגיהם של משרדי האוצר והפנים ושל מינהל מקרקעי ישראל. על הוועדה הוטל לבדוק את הבעיה של הארנונות, שעל המינהל לשלם לרשויות המקומיות. בהתחשב באופיה המיוחד של הקרקע הנדונה המליצה הוועדה, במחצית השנייה של 1964, לחלק את אדמות הבניין בתחום רשות מקומית לארבעה סוגים: מגרשים בשטח בנוי ואותם שטחים באזורים בנויים או באזורים מפותחים הניתנים למסירה מיידית לצורך בנייה; שטחים בלתי מפותחים, שלגביהם קיימת תכנית בניין עיר מפורטת ומאושרת ויש לצפות לפיתוחם תוך שנתיים; שטחים, שיש סיכוי לפתחם תוך חמש שנים; והאדמות הנתרות. הוצע, שסיווג האדמות ייעשה על ידי ועדה טכנית, שתורכב מנציגי משרד הפנים, הרשות המקומית, משרד

השיכון ומינהל מקרקעי ישראל. קביעת הסוג תיעשה מדי שנתיים. שיעורי הארנונות ייקבעו לגבי כל אחד מסוגי האדמות כלהלן: אדמות מסוג א' — לפי השיעור המלא, שאושר לאותה רשות מקומית; אדמות מסוג ב' — הנחה של 40% מהשיעור המאושר; אדמות מסוג ג' — הנחה של 70%; ואדמות מסוג ד' — תשלום סמלי. ועדה מורכבת מנציגי משרד הפנים והאוצר תכריע בעררים על סיווג הקרקע או ערכה שייקבעו. הארנונות על הקרקעות, שמכר המינהל או מסרן בחכירה, יחולו על מקבל הקרקע. הוועדה המליצה על הגשמת עקרונותיה החל מאפריל 1964.

בינואר 1965 מינו המנהלים הכלליים של משרדי הפנים והאוצר ועדה, מורכבת מהיועצים המשפטיים של משרדי הפנים והאוצר ושל מינהל מקרקעי ישראל, שמתפקידה להכין הצעת חוק להסדר קביעת המסים מטעם הרשויות המקומיות על נכסי המינהל. הצעת החוק צריכה להיות מבוססת על המלצות הוועדה, שמונתה בינואר 1964.

לפי נתוני המינהל קיים פער גדול בין ההקצבות מתקציב המדינה, העומדות לרשות המינהל לתשלום מסים לרשויות המקומיות, לבין התביעות של הרשויות: בשנת 1963/64 הסתכמו ההקצבות לגבי הנכסים שבניהולו של מינהל מקרקעי ישראל ב-10,950,000 ל"י; תביעות הרשויות הסתכמו ב-26 מיליון ל"י בקירוב. בשנת 1964/65 הגיעו ההקצבות לסך 10,750,000 ל"י, והתביעות של הרשויות המקומיות עד ל-40 מיליון ל"י בקירוב.

— הפער נובע מכך, שאין הסדר עקרוני בתחום קביעת מסים על הנכסים של המינהל; גם אין הסכמה בין המינהל לבין הרשויות המקומיות, לפי אילו גורמים ייקבעו המסים, דהיינו על אילו נכסים תחול ארנונה, מהו שווי של כל נכס, ומה הם שיעורי הארנונות לסוגיהן. המינהל מנהל משא ומתן עם רשויות מקומיות רבות על גובה תביעותיהן.

מן הצורך היה, שהמינהל יערוך, בתיאום עם כל רשות מקומית הנוגעת בדבר, רשימה של נכסי המינהל בתחום הרשות. בעריכת רשימה התחיל המינהל רק בשנת 1965. בהעדר רשימות מעודכנות ומתואמות חסר היסוד לעשיית חשבונות נכונים.

עם מספר רשויות מקומיות הגיע המינהל להסכמים על כלל תביעותיהן או חלק מהן, תוך ציון הרכוש והתקופה שלגביהם נעשו ההסכמים. משרד מבקר המדינה בדק את התיקים הנוגעים להסכמים אלה, ולא מצא בהם תיעוד מספיק כדי לאמת אם אמנם מוצדק היה לכלול בהם את הנכסים ואת התקופות כפי שנכללו. לדעת הביקורת מהדין היה, שהנתונים, ששימשו בסיס להסכם בין הצדדים, יהיו ניתנים לבדיקה. המינהל אף לא ניהל רישום של תביעות, שהגישו הרשויות המקומיות לפני עשיית ההסכמים, אלא רק של התשלומים, שנעשו למעשה. אין תיעוד, שהמינהל בדק את התביעות, שהוצגו לו על ידי הרשויות המקומיות, בהיקף הדרוש. ברוב המקרים שילם המינהל לרשויות, בין לפני ההסכמים ובין לאחריהם, סכומים גלובאליים. במקרים רבים אין לדעת, לגבי איזה נכס או איזו תקופה נעשה כל תשלום.

להלן הדגמות:

1. סיכום התביעות ההדדיות של המינהל ועיריית חיפה ליום 31.3.1964 נערך בפברואר 1964. הסיכום הקיף ארנונת רכוש על קרקע ועל בניינים, חובות המינהל בעבור השתתפות בהוצאות על עבודות ציבוריות וחובות העירייה בעבור קרקעות המינהל. לאותו יום הייתה, לפי הסיכום, יתרת חוב המינהל לעירייה בסך 2,380,000 ל"י. ב-3.3.1964 נחתם הסכם

פשרה לקינון התביעות ההדדיות; לפי ההסכם, שהתבסס על הסיכום מפברואר 1964, הועמד חוב המינהל על סך 1,500,000 ל"י בלבד.

בתקופות קודמות אמנם בדקו עובדי אגף הנכסים במשרד האוצר — אגף שקדם למינהל — מדי פעם בפעם את התביעות של העירייה, אולם בסיכום התביעות ההדדיות לא השתמש המינהל בנתונים, שנקבעו בעבר. קיים שוני רב בין הסכומים, שנכללו בסיכום, לבין אלה, שנוכרו בתיקים; כך למשל נקבע בסיכום חוב המינהל בעד ארנונת רכוש על קרקעות עד 31.3.1963 בסך 2,050,000 ל"י, אולם לפי הנתונים שבתיקי המינהל, המבוססים על נתוני אגף הנכסים, הסתכם החוב רק ב-130,000 ל"י בקירוב. לתקופה 1.4.1963 — 31.3.1964 נקבע בסיכום חוב המינהל בעבור ארנונה על הקרקעות בסך 1,300,000 ל"י, בהתאם לדרישת העירייה, בלא שנבדקה התביעה על ידי המינהל.

2. באוקטובר 1961 הוקמה ועדה משותפת של המינהל ושל עיריית תל אביב, שמתפקידה היה להכין חשבון לכלל התביעות ההדדיות: ארנונת רכוש. השתתפות המינהל בהוצאות לסלילת כבישים ועסקאות בקרקעות. בין תביעותיה כללה עיריית תל אביב ארנונת רכוש לשנים 1948/49 — 1961/62 בסך 5.9 מיליון ל"י. במסגרת הסדר, שהושג בין הצדדים בפברואר 1963 על סמך הצעות הוועדה, סוכם, שלשנים 1948/49 — 1953/54 יועמד חוב המינהל בעבור ארנונת רכוש על 570,000 ל"י; לגבי יתרת התביעה, לאמור 5.3 מיליון ל"י בקירוב לשנים 1954/55 — 1961/62, ישלם המינהל, עד לביורר הסופי של החשבונות, $\frac{3}{4}$ מדרישת העירייה. ביוני 1963 התחיל המינהל לערוך את הבדיקות לשנים 1954/55 עד 1961/62, ועדיין הן לא הושלמו.

לגבי השנים החל משנת 1962/63 אינו קיים הסדר מוסכם בין המינהל לבין העירייה. העירייה דרשה בעד 1962/63 ארנונת קרקעות בסך 1,816,557 ל"י. אחרי בדיקה הכיר המינהל בסך 451,654 ל"י בלבד. באותה שנה שולם לעירייה סך 1,362,504 ל"י, בלי שניתן לזהות, אילו תביעות של העירייה כוסו מתשלום זה.

לשנת 1963/64 דרשה העירייה ארנונות בסך של 7.6 מיליון ל"י בקירוב, אולם לאחר מכן הקטינה את התביעה לסך כ-2.8 מיליון ל"י, בתנאי שהארנונה תשולם תוך אותה שנת הכספים. המינהל הודיע לעירייה, כי לדעתו מגיע לה לשנה זו כ-900,000 ל"י בלבד. למרות זאת שולמו לעירייה באותה שנה על חשבון ארנונת קרקעות כ-2 מיליון ל"י. לשנת 1964/65 דרשה העירייה כ-6.7 מיליון ל"י, ועד מועד סיום הביקורת שילם המינהל כתשלום גלובאלי 2 מיליון ל"י על חשבון תביעה זו.

3. לגבי עיריית נתניה לא הושג עד סיום הביקורת במאי 1965 הסדר של תשלומי הארנונות, וקיים פער גדול בין תביעות העירייה לבין הסכומים, שהמינהל מוכן לשלם. בשנת 1961, עם העברת חשבונות קק"ל למינהל, סיכמו תביעות הארנונות על קרקעות של קק"ל לתקופה 1950/51 עד סוף 1960/61 בסך כולל של 106,597 ל"י, אולם הוסכם להעמיד את החוב על סך 82,500 ל"י, וסכום זה שולם על ידי המינהל. אין לראות בתיקים פרטים לביסוס הסכום.

בחיוב, שהוסכם עליו בין המינהל לבין העירייה, נכללו קרקעות, שלגביהן קבע המינהל לאחר מכן, בקשר לתביעות העירייה לשנת 1963/64, שתשלום הארנונה בעבורן אינו חל עליו. הסיבה, שבעת כלילת הנכסים בחישוב הארנונה, לא היו שייכים עוד למינהל. סכום הארנונה על שטחים אלה הגיע ל-70,000 ל"י בקירוב.

לשנים 1961/62 ו-1962/63 חייבה העירייה את המינהל בסך 445,761 ל"י, ולשנת 1963/64 בסך 984,632 ל"י. המינהל בדק את התביעה לשנת 1963/64, וקבע שהחוב לאותה שנה מגיע רק ל-4,767 ל"י. בפברואר 1964 תיקנה העירייה את חיוביה לשנים 1961/62, 1962/63 ו-1963/64, והעמידה אותם על סכום כולל של 170,337 ל"י. המינהל בדק דרישה זו והסכים לשלם סך של כ-28,000 ל"י בלבד. לשנת 1964/65 דרשה העירייה סך 73,200 ל"י, ונוסף על כך 182,360 ל"י בעבור איזור קרית גורדאו לשנים 1948/49 עד 1964/65. המינהל התנגד גם לדרישה זו.

המינהל שילם לעיריית נתניה את התשלומים הגלובאליים הבאים: בשנת 1962/63 — 30,000 ל"י; בשנת 1963/64 — 100,000 ל"י, ובשנת 1964/65 — 5,000 ל"י.

4. בדין וחשבון על עיריית ירושלים, שהמציא מבקר המדינה באוגוסט 1964, נקבע: כמחצית מכל האדמות הפנויות בתחום העיר שייכות למינהל מקרקעי ישראל. לפי הסכם בין משרדי האוצר והפנים משלם מינהל מקרקעי ישראל לעיריית ירושלים, כמו לשאר הרשויות המקומיות הקולטות עלייה רבה, ארנונת רכוש על קרקעות בשיעור של 0.75% מן השווי לצורך ארנונה. על סמך זה שילם המינהל לעירייה בשנת 1963/64 סכום של 825,785 ל"י, ובשנת 1964/65 סכום של 324,324 ל"י. העירייה חייבה את המינהל בארנונת הרכוש לפי השיעורים שנקבעו בהחלטות העירייה בדבר ארנונות, הנעים בין 3.5% ל-6.0%, ותובעת ממינהל מקרקעי ישראל בשנת 1963/64 7,750,759 ל"י ובעד שנת 1964/65 9,890,156 ל"י. ההפרשים בסך 16,490,806 ל"י לשנתיים אלה רשומים בין יתרות החובה. עוד תובעת העירייה ממינהל מקרקעי ישראל 487,840 ל"י על חשבון ארנונת רכוש על קרקעות בעד השנים 1956/57 עד 1961/62. מינהל מקרקעי ישראל אינו מוכן לקבל תביעה זו, אך העירייה מראה סכום זה בין יתרות החובה המופיעות בחשבונותיה.

חוסר הוודאות בדבר הסכומים, שיש להביא בחשבון כהוצאה או כהכנסה, מכביד על עריכת התקציבים במינהל וברשויות המקומיות גם יחד. המרווח הגדול בין דרישותיהם או הצעותיהם של שני הצדדים, כשאין ביכולתו של שום צד לבסס די הצורך את סיכומיו, הוא סימן לליקוי בריכוז הנתונים והרישומים. במצב זה נוצר הצורך להגיע להסכמים על יסוד של מיקוח, שאינו נאות למינהל הציבורי.

הוצאות לעבודות פיתוח

בהתאם לחוקי עזר של הרשויות המקומיות רשאית הרשות לדרוש מבעלי הנכסים הנוגעים בדבר השתתפות כספית בהוצאות עבודות פיתוח הנעשות על ידי הרשות. הרשויות נוהגות לשלוח לבעלי נכסים הודעות על החלטותיהן לבצע עבודות פיתוח, בעיקר סלילת כבישים והתקנת ביוב. בהודעות נקבעת הערכה מוקדמת של ההוצאה, ובעלי הנכסים מתבקשים לשלם חלק מסכום ההערכה. אחרי גמר העבודה על הרשות המקומית להגיש חשבונות סופיים לבעלי הנכסים ולגבות את היתרה.

— המינהל התעלם בדרך כלל מהודעותיהן של הרשויות המקומיות; מאידך היו מקרים, שהמינהל שילם סכומים על חשבון הוצאות הפיתוח בלא לבדוק, אם ההוצאות אמנם חלות עליו. גם לגבי הוצאות פיתוח אין בספרי החשבונות של המינהל רישום של התביעות ושל התשלומים בגין כל תביעה.

להלן דוגמאות :

1. בהסכם עם עיריית חיפה ליום 31.3.1964 (ראה לעיל עמ' 297) נכלל חוב המינהל בעבור הוצאות פיתוח בקרקעות השייכות לרשות הפיתוח בסך של 450,000 ל"י. המינהל לא בדק, אם הנכסים, לגביהם נדרש לשלם את המפרעות, אמנם בבעלותו. בדיקה מסורגת, שערך משרד מבקר המדינה, העלתה, שבהסכם נכללות תביעות להשתתפות בהוצאות עבודות פיתוח בקרקעות, שנמכרו על ידי המינהל או הוחכרו עוד לפני שנים, וביניהן תביעות בקשר לאדמות המוחזקות על ידי העירייה עצמה.

במשך השנים שילם המינהל, ולפני כן רשות הפיתוח ואגף הנכסים, לעירייה מקדמות בסכומים גלובאליים שונים. מקדמות אלה נרשמו במינהל כהוצאה תקציבית בלבד. במינהל אינו מנוהל חשבון חו"ז לעירייה, שישקף את תנועת התביעות של העירייה, את תשלומי המינהל ואת היתרה הנכונה המתקבלת.

2. חשבונות עיריית תל אביב להוצאות פיתוח נבדקו על ידי המינהל בפניגור רב, שהגיע עד ליותר מ-5 שנים. במשך השנים שילם המינהל לעירייה תשלומים גלובאליים שונים. בעת הביקורת, במאי 1965, עמד המינהל לבדוק את הסיכום של אגרות הביוט מיום 6.10.1963, הכולל חיובים בסך של 799,762 ל"י וזיכויים בסך של 738,949 ל"י ויתרה לתשלום של 60,813 ל"י, לגבי תקופה שלמעלה מעשר שנים. חשבון זה לא היה ניתן לבדיקה בשל חוסר תיעוד מתאים במינהל.

אין בנמצא כל רשימה או כרטסת על הנכסים, שבהן יהיה רישום, תוך הסתמכות על חשבונות העירייה ותעודות תשלום, אילו הוצאות עשתה העירייה בכל נכס, ואילו כבר גבתה מהמינהל. היעדר רישום גורם קשיים בבדיקת החשבונות.

3. עיריית עכו העבירה למינהל, בתקופה ממאוס 1963 עד פברואר 1965, כ-30 תביעות לתשלום בסכום כולל של 56,000 ל"י בקירוב בעבור השתתפות בהוצאות פיתוח, בעיקר סלילת כבישים. התביעות לא נבדקו על ידי המינהל, ועד אוקטובר 1965 לא שילם המינהל על חשבונן כל תשלום.

4. עיריית נתניה הגישה תביעות שונות על הוצאות פיתוח, אולם המינהל קבע, שרק חלק קטן מהן חל עליו, ועיקר התביעות מתייחסות לנכסים, שיצאו מניהולו של המינהל. כך למשל נבדקו בינואר 1964 כ-15 חשבונות, שהסתכמו ב-35,782 ל"י, ואושר סך 1,552 ל"י בלבד. בספטמבר 1964 נבדקו 29 חשבונות, ומתוך החיוב של 57,022 ל"י אושרו 1,069 ל"י. בתקופה מ-1.4.1962 עד אוקטובר 1965 לא נעשה כל תשלום לעיריית נתניה בעבור הוצאות פיתוח.

חובות הרשויות בעבור קרקעות

כנגד החשבונות הנוגעים למסים ולהוצאות פיתוח קיימים חשבונות הנובעים מעסקי קרקעות. תביעות המינהל מהרשויות המקומיות בעבור קרקעות מתייחסות בעיקר לשלושה סוגי קרקע: קרקע, שתפסה הרשות המקומית וביקשה לרכוש לצרכיה, ושלגביה לא נערכו עדיין הסכמים; קרקע, שהופקעה על ידי הרשות המקומית או לטובתה, ולא שולמה התמורה; חובות של דמי חכירה על קרקע, שהחכיר המינהל לרשות.

1. בהסכם לקיוזו התביעות, שנערך עם עיריית חיפה במאוס 1964, הובא בחשבון סכום של 780,000 ל"י כחוב של העירייה בעבור קרקעות, שנתפסו על ידי העירייה, בלא

שנעשו הסכמים לגבי אדמות אלה. הסכם הקיזוז כלל הוראה, שהקרקעות, שפורטו ברשימה, יימכרו לעירייה.

— רשימת הקרקעות אינה כוללת את כל האדמות, שנתפסו על ידי העירייה. מאידך, כשנעשו הצעדים לביצוע המכר, נתברר, שנכללו ברשימה גם קרקעות, שנמכרו או שהוחכרו עוד מקודם לאחריים. מסתבר, שהסכם הפשרה ממאוס 1964 אינו מתבסס על נתונים נכונים של התביעות ההדדיות בין הצדדים לגבי הקרקעות. בהסכם לא נכללו למשל קרקעות בגודל של כ-110 דונם, שאושרו עוד ב-9.3.1959 על ידי מליאת רשות הפיתוח למכירה תמורת 45,247 ל"י. עד סוף מאוס 1965 לא שולמה התמורה, ולא נחתם חוזה.

2. על קרקעות השייכות לקק"ל הוקמו שיכונים על ידי חברת בת של עיריית תל אביב, "עזרה ובצרון". המינהל גבה עד שנת 1962 דמי חכירה לפי 322 יחידות דיור. סקר, שערך המינהל ביולי 1964, הראה, כי על השטח יש למעשה כ-800 יחידות. בדצמבר 1964 דרש המינהל מהעירייה דמי חכירה בסך 64,000 ל"י בקירוב, הכולל בין היתר דמי חכירה בעבור היחידות הנוספות לתקופה 1.4.1956 — 31.3.1965. עד מועד סיום הביקורת לא הושלם בירור החוב בין הצדדים.

3. עיריית רמלה הקימה עוד בשנת 1952, ללא הסדר כל שהוא עם רשות הפיתוח, מחסנים ארעיים על קרקע שבבעלות רשות הפיתוח. לפי התכנון מיועדת הקרקע למגורים. בשנת 1957 דרשה רשות הפיתוח מהעירייה לשלם דמי חכירה בעד התקופה, בה החזיקה את השטח, ולפנות אותו. עד אוקטובר 1965 לא שילמה העירייה תשלום כל שהוא ולא פינתה את השטח. המינהל לא נקט אמצעים להסדרת העניין.

4. עיריית לוד רכשה מהמינהל בשנים 1959/60 — 1960/61 כ-20 דונם לצורך הקמת שוק עירוני. ביתני תעשייה ומגורים. בהתאם להסכם תנוכה התמורה מחשבון הארנונות המגיעות לעירייה. עד אוקטובר 1965 לא נוכחה התמורה. על שטחים נוספים, שתפסה העירייה בין השנים 1952 — 1965, היא הקימה באותן שנים ארבעה בתי ספר, גן ילדים ובית תרבות. לא נעשה חוזה בין המינהל לבין העירייה על שטחים אלו. עד אוקטובר 1965 לא קיבל המינהל כל תמורה.

*

ליחסים כספיים תקינים בין מינהל מקרקעי ישראל לבין הרשויות המקומיות נודעת חשיבות רבה. יחסים אלה מתבטאים בחשבונות של מיליוני לירות לשנה בגין ארנונת רכוש, השתתפות המינהל בהוצאות פיתוח, ועסקאות בקרקעות. הבטחת סדר בתחומים אלה דרושה לשם קיום החוק, תקצוב תקין הן במינהל מקרקעי ישראל והן ברשויות המקומיות, הזרמה מסודרת של תשלומים לקופות של הרשויות המקומיות ושל המינהל כאחד, ושמירה על צורה ממלכתית בסידור עניינים בהם הדעות מחולקות.

בטיפול בנושא זה קיימים זה שנים רבות ליקויים בעלי משקל. מן הנכון לציין, שבאחרונה גילה המינהל ערנות לבעיות הכרוכות בהסדר העניינים, ועושה מאמצים לתיקון הליקויים, על ידי ריכוז ובירור של התביעות ההדדיות עם הרשויות המקומיות. רצוי שהעניין כולו יגיע להסדר בהקדם.

הוצאות תפעול

לפי הדו"ח הכולל של הכנסות והוצאות המדינה (להלן הדו"ח הכולל) לשנת 1964/65 הסתכמו תקציב מינהל מקרקעי ישראל והוצאותיו למעשה כדלהלן (בל"י).

הוצאות למעשה	תקציב סופי	תקציב מקורי	
			הוצאות תפעול
6,388,815	8,104,600	3,652,800	מקרקעי המדינה
50,816,996	51,993,000	47,832,100	רשות הפיתוח
1,286,079	2,455,000	2,455,100	הקרן הקיימת לישראל
			הוצאות ארגוניות
647,306	695,400	647,200	מקרקעי המדינה
2,269,319	2,397,000	2,267,900	רשות הפיתוח
1,145,126	1,229,500	1,144,900	הקרן הקיימת לישראל
400,000	400,000	400,000	האפוסטרופוס לנכסי נפקדים
			העברת עודפים
1,826,545	1,700,000	1,700,000	העברה להכנסות מקרקעי המדינה { תקציב הפיתוח
898,683	510,000	9,300,000	
11,084,824	11,140,500	5,100,000	קק"ל — העברה לתקציב קק"ל
76,763,693	80,625,000	74,500,000	

עודף ההכנסה על ההוצאה ממקרקעי המדינה וממקרקעי רשות הפיתוח מועבר להכנסות תקציב הפיתוח של המדינה, ועודף ההכנסה על ההוצאה מנכסי הקרן הקיימת לישראל מועבר לקרן הקיימת לישראל. ההעברות של העודפים נרשמות בספרי המינהל כהוצאה, ובוזה נסגרים חשבונויותיו.

בחודשים נובמבר ודצמבר 1965 בדק משרד מבקר המדינה את הוצאות התפעול של המינהל לשנת הכספים 1964/65.

תכנון הפעולות והתקציב

בין התקציב המקורי לבין התקציב, כפי שהתהווה סופית בעקבות שינויים שונים (להלן "התקציב הסופי"), היו הפרשים ניכרים, שהתבטאו בהגדלות בסך כ-18 מיליון ל"י ובהקטנות בסך כ-12 מיליון ל"י. בביצוע התקציב היו הפרשים בעלי משקל בפרטים תקציביים שונים בין התקציב הסופי לבין ההוצאה למעשה. גם בפרטים, בהם לא היו הפרשים כאלה, לא היה הדבר תמיד תוצאה מתכנון כספי של הפעולות כדרוש; חלק מההוצאות בהן מדובר מתייחסות לפעולות הנתונות בשליטת המינהל.

רשות הפיתוח : תחזוקת נכסי דיור ; תשלום לפינוי דיירים משטחים לפיתוח — לפי התקציב המקורי והסופי כאחד הוקצב לפרט "תחזוקת נכסי דיור" סך 2.5 מיליון ל"י ; הדו"ח הכולל מראה הוצאה למעשה באותו סכום. ניהול נכסי הדיור,

ובכלל זה תחזוקתם, הוא בידי חברת עמידר בע"מ בתור סוכן המינהל. לפי הדו"ח הכספי של עמידר לשנת 1964/65 הסתכמו הוצאות התחזוקה למעשה ב-1,651,200 ל"י בלבד. בהנהלת החשבונות של המינהל נוקף לחובת הפרט "תחזוקת נכסי דוור" הסכום המופיע בדין וחשבון של עמידר, ונוסף על כך סך 848,800 ל"י, המהווים חלק מהתשלומים לפינוי דיירים משטחים לפיתוח. לתשלומים אלה קיים לרשות המינהל פרט תקציבי מיוחד בסך 11 מיליון ל"י; ההוצאה למעשה הגיעה ל-11,905,800 ל"י (ובכלל זה סך 848,800 ל"י הנ"ל). הפרט "תחזוקת נכסי דוור", אליו הועבר הסך 848,800 ל"י, אינו הפרט המתאים לעניין.

זקיפת ההוצאות, כפי שנעשתה, לא הייתה בהתאם לחוק התקציב; היא נוגדת את הכלל החשבונאי של גילוי נאות, ומכבידה על ניצול הנתונים שבהנהלת החשבונות כחומר אינפורמטיבי לקראת תכנון תפעולי.

— בדו"ח השנתי 14 (עמ' 249) נקבע, שההקצבה, שקיבלה עמידר מתוך תקציב המינהל בעבור תחזוקה, לא הייתה מבוססת על תכנית מעובדת, שתכלול פרטים על המבנים הטעונים תיקון, סוג התיקון וההוצאה המשוערת. גם התקציב לשנת 1964/65 לא היה מושחת על תכנית כזאת. ההוצאה למעשה אמנם הייתה קטנה מההקצבה בתקציב, אך בשל חוסר תכנון מפורט של הפעולות אין לדעת, לפי אילו נקודות ראות הוצאו כספים על תחזוקת הרכוש.

רשות הפיתוח: הוצאות רכישה לצורכי ציבור

— בתקציב המקורי נקבעה הקצבה של 1.4 מיליון ל"י, ובתקציב הסופי 1.6 מיליון ל"י. ההוצאה למעשה הסתכמה ב-1,578,918 ל"י. בדברי ההסבר להצעת התקציב נאמר, שבפרט זה המדובר הוא בהקצבה לרכישת קרקע, בעיקר לצורכי שיכון עולים במרכז הארץ וגם בגליל העליון. ניתוח פרט זה מראה, שהמינהל הוציא רק כ-850,000 ל"י על רכישות לצורכי ציבור בהתאם לייעוד הפרט; מהיתרה הוצא סך 620,000 ל"י על החזרת תשלומים, שנתקבלו מרוכשי קרקעות, שהעסקאות עמהם בוטלו (ראה להלן — ביטול עסקאות), ו-100,000 ל"י לפינוי דיירים.

המינהל הסביר, שהפרט "רכישה לצורכי ציבור" כלל בשנה הנסקרת גם החזרת פקדונות בקשר לביטול עסקאות משנים קודמות; אולם, כינוי הפרט אינו מצביע על כך, והדבר לא הובהר בדברי ההסבר להצעת התקציב 1964/65. עוד קבעה הביקורת, שבין ההחזרות היו גם תשלומים, שנתקבלו על חשבון עסקאות שוטפות, שנעשו באותה שנת תקציב. מן הנכון היה לזקוף החזרות, המתייחסות לעסקאות שוטפות, כניכוי מההכנסה השוטפת. אשר להחזרות הנובעות מביטול עסקאות משנים קודמות, היה על המינהל לבקש אישור לפתיחת פרט תקציבי חדש בהתאם לחוק התקציב.

ההוצאה למעשה, שנוקפה לחובת הפרט הוצאות רכישה לצורכי ציבור, מצביעה על חוסר תכנון נאות של פעולות הרכישה. מן הראוי, שתוכן תכנית נאותה לפעולות שבשליטת המינהל, ובתכנית יהיו כלולים בעיקר פירוט הצרכים, שלמענם יש לרכוש קרקע, וציון ההחלטות הנוגעות לדבר מטעם הגורמים המוסמכים על פרטיהם החשובים.

רשות הפיתוח: תשלומים לעמידר בעבור ניהול ועמלה

בפרט "תשלומים לעמידר בעבור ניהול ועמלה" אושר בתקציב המקורי סך

2,900,000 ל"י, ובתקציב הסופי סך 2,490,000 ל"י, שחולקו על ידי המינהל בין המחוזות כדלהלן: ירושלים — 1,000,000 ל"י, תל אביב — 1,090,000 ל"י, וחיפה — 400,000 ל"י. לפי רישומי המינהל הייתה במחוז ירושלים ההוצאה למעשה בסך 2,266,597 ל"י, בתל אביב בסך 244,724 ל"י, בחיפה בסך 107,856 ל"י, ובס"ה 2,619,177 ל"י. בהוצאה הכוללת למעשה עבר המינהל על ההקצבה הסופית ב-130,000 ל"י בקירוב.

— הבדיקה העלתה, שחלוקת ההוצאה למעשה בין המחוזות הייתה שונה בהרבה מהמתוכנן, הואיל ובהעדר נתונים מעמידר נזקפו לחשבון "מחוז ירושלים" כלל התשלומים לעמידר בעד ניהול הרכוש בכל הארץ; לעומת זאת דמי העמלה בשיעור 5%, ששולמו לעמידר בעד מכירת נכסים, נזקפו לחשבון כל מחוז ומחוז בהתאם להיקף המכירות שבכל אחד. מאחר שהמינהל סיווג מסיבות סבירות את ההקצבות לפי המחוזות, מהסתם כדי להסתייע בחלוקה זו במעקב אחר הפעולות ובתכנון, נכון היה להתמיד באופן עקבי בדרך רישום זו.

ביטול עסקאות

— יש שרוכשי קרקעות מבקשים להחזיר למינהל את הקרקע שרכשו, הואיל והתברר להם, שהיא אינה מתאימה לצורכיהם. במקרים אלה על המינהל להחליט, אם אמנם יש מקום לביטול העסקה; אם כן, מה הוא הפיצוי שיש לדרוש בעד הפסדים שגרמו לו. הביקורת העלתה, שלא הוגדר, מי רשאי להחליט על ביטול עסקה, ולא נקבעו עקרונות בעניין. להלן דוגמאות:

חברה רכשה מהמינהל שני בתים בחיפה להריסה ובנייה מחדש על השטח. באוקטובר 1963 נחתם הסכם בין המינהל לבינה, והיא שילמה לו סך 46,000 ל"י. בספטמבר 1964 ביקשה החברה מהמינהל את ביטול העסקה בגלל קשיים הקשורים בתכנית בניין עיר. בדצמבר 1964 הוחזר לחברה כל הסכום, ללא ניכוי. אין אישור מאת הנהלת המינהל לביטול העסקה.

מפעל רכש מהמינהל שטח קרקע ברמלה ב-26.11.1963 וב-10.6.1964 להקמת בית מלאכה, וישלם סך 116,601 ל"י. ב-2.11.1964 הודיע המפעל למינהל על רצונו לבטל את העסקה מטעמים אישיים. הנהלת המינהל אישרה בדצמבר 1964 את ביטול העסקה, והוחזר למפעל מלוא הסכום ששילם.

ביוני 1964 אישר המינהל מכירת שטח קרקע בבאר שבע לשם הקמת בית דפוס, תמורת סך 46,500 ל"י בקירוב. באוקטובר 1964 שולם סך 26,175 ל"י על חשבון העיסקה. כחודשיים לאחר מכן הודיע הקונה למינהל, שהמגרש אינו מתאים לו, וביקש לבטל את העסקה. במאוס 1965 החזיר המינהל לרוכש סך 23,764 ל"י, לאחר ניכוי 5% משווי הקרקע. לא נתקבל אישור הנהלת המינהל על ביטול העסקה.

לדעת הביקורת מהדין לקבוע, איזה דרג מוסמך לבטל עסקאות ועל פי אילו עקרונות. היה מתקבל על הדעת, שהנהלת המינהל המאשרת עסקאות היא גם שתבטל אותן. אשר לעקרונות, שלפיהם יש לפעול, רצוי שלגבי כיסוי הפסד מחמת הוצאות תקבע אותם הנהלת המינהל, ואילו לגבי הפסדים מחמת הפרשים בשווי הנכס תקבע אותם מועצת מקרקעי ישראל.