

כנימוק כי המשא ומתן אתם החל באותו הודש. בהסכם הפשרה, שערך המשרד המחוזי עם מהזיק ב' נקבע, כי הקרקע תוקצה לו על פי ערכה כמאי 1978, דהיינו מועד שקדם בשנה וחצי לתאריך אישור העיסקה על ידי הנהלת המינהל. לפי חישובי משרד מבקר המדינה, הפסד ההכנסה שנגרם למינהל בנין הקצאת הקרקע, שלא לפי ערכה המעורב, היה בכ-300,000 שקל, כמחירי ינואר 1980. בתיקי המינהל לא נמצא מידע בדבר תאריכי ההתחלה והסיום של המשא ומתן עם מהזיק א' ועם מהזיק ג'. גם בדיווח של החברה הפרטית לניהול מאוגוסט 1979, לא הומלץ להקצות את הקרקע לשני המחזיקים האמורים, על בסיס שומת הקרקע לדצמבר 1978.

המינהל הודיע למשרד מבקר המדינה, בספטמבר 1982, כי על פי הצהרת מנהל המחוז, לא ניתן היה להניע להסכם עם המחזיקים אילו היה המינהל מקצה להם את הקרקע לפי ערכה המעורב, דהיינו למועד ההקצאה. משרד מבקר המדינה הדגיש בפני המינהל, כי פסיכומים שערכה החברה עם המחזיקים לא נקבע, כי הקרקע תוקצה לפי ערכה לדצמבר 1978; עוד ציין משרד מבקר המדינה, כי הצהרת מנהל המחוז ניתנה כדרייבד ואינה יכולה לבוא במקום תיעוד כעניין החלטת שנתקבלה להקצות את הקרקע שלא לפי ערכה הריאלי, כפי שמחייבים נהלי המינהל.



בדיקת שלוש עיסקאות, שערך המינהל עם מחזיקים בקרקעותיו באיזור התעשייה באזור העלתה את הליקויים העיקריים הבאים:

1. בעריכת הפשרות טיפלה החברה הפרטית לניהול, בהנחייתו ובאישורו של סגן מנהל המחוז, בלא פסיכומי הפשרות הוכחו לאישורן של ועדת הפשרות המחוזית או המרכזית לפני הכאתם לאישורה של הנהלת המינהל, כפי שנדרש בנוהל פשרות.
 2. על פי נהליו היה על המינהל לגבות מהמחזיקים דמי שימוש בנין הקרקע שהתחזקה על ידיהם לתקופה מנת שתפסו את השטח ועד למועד עריכת הפשרות, אולם המשרד המחוזי לא עשה זאת. בניגוד לנהלי המינהל, לא נדרו העניין על ידי ועדת הפשרות המחוזית או המרכזית, וההחלטה לא לגבות מהמחזיקים דמי שימוש אף לא קיבלה את אישורו של השב המינהל.
 3. הנהלת המינהל אישרה את הסכמי הפשרה, שערך המשרד המחוזי, בלא שהיו כפניה נתונים מדוייקים על הקרקעות שהמינהל עמד לקבל לרשותו מהמחזיקים ועל הקרקעות שעמד למסור להם בתמורה. למרות דרישת הנהלתו, לא המציא לה המשרד המחוזי נתונים והערכה בדבר הכראיות הכלכלית של כל אחת מהעיסקאות.
 4. בהתאם לעיקרון, שקבעה מועצת מקרקעי ישראל, קרקע עירונית תימסר כמחירה הריאלי, דהיינו ערכה במכירה ממוכר מרצון לקונה מרצון, על פי הערכת השמאי הממשלתי, למועד שבו החליטה הנהלת המינהל להקצותה. בניגוד לעיקרון האמור נבה המינהל מהמחזיקים, בנין הקרקע שהשאיר ברשותם, דמי מכירה שהתכספו על הערכת השמאי הממשלתי, שתוקפה פג. בכך נמנעה מהמינהל הכנסה בכ-300,000 שקל, כמחירי ינואר 1980.
- לדעת הביקורת, על המינהל לבדוק את התריגות, שנעשו כטיפול בעיסקאות, ולנקוט את הצעדים המתבקשים מכך.

הקצאת מגרשים לבנייה עצמית

1. מינהל מקרקעי ישראל (להלן — המינהל) מקצה מדי שנה בשנה, בדרך של החכרה, מגרשים להקמת בתי מגורים — בדרך כלל, חד-משפחתיים או דו-משפחתיים (להלן — בנייה עצמית); מרבית המגרשים האמורים הם ביישובים באזורי פיתוח. המגרשים מוקצים במכרז פומבי, בעיקר בשתי דרכים: הזמנת הצעות לחכירת קרקע למרבה במחיר; הרשמת מועמדים להגרלת קרקע תמורת

מחיר קבוע מראש, כפי שקבע השמאי הממשלתי. להלן נתוני המינהל על מספר המגרשים לבנייה עצמית ועל שטחם הכולל, שהוצעו לציבור בשתי הדרכים האמורות, בשנות הכספים 1979—1981:

שנת הכספים	ס"ה מגרשים	בשיטת המירבי	בשיטת ההגרה	שטחם הכולל של המגרשים (בדונמים)
1979	676	62	614	380
1980	749	56	693	430
1981	1,276	52	1,224	606

2. בחודשים אפריל—יוני 1982 בדק משרד מבקר המדינה במשרד הראשי של המינהל ובמשרדים המחוזיים לאזורי תל-אביב והמרכז, חיפה ולאיוור הדרום את פעולותיו של המינהל בהקצאת קרקע לבנייה עצמית, בשנות הכספים 1978—1981 וכן את דרכי פעולתה של הוועדה לשחרור ממכרו. הפועלת במינהל. בעניין הקצאת מגרשים לבנייה עצמית בעכו — ראה דו"ח שנתי 32 (עמ' 342).

הוועדה לשחרור ממכרו

1. בישיבתה מאוגוסט 1966 החליטה מועצת מקרקעי ישראל (להלן — המועצה) לפטור את המינהל מחובת מסירת קרקע על פי מכרו פומבי, בכל המקרים שעליהם ממליץ מנהל המינהל ואשר יאשרו על ידי הוועדה לשחרור ממכרו (להלן — הוועדה). הוועדה, שהיא ועדת משנה של המועצה ומורכבת מכמה מחברי המועצה, הוקמה באוגוסט 1966; מספר חבריה שונה מפעם לפעם והוא נע בין שלושה לשבעה חברים.

בשנות הכספים 1978—1981 קיימה הוועדה 23 ישיבות. להלן נתוני המינהל בדבר ההתפלגות של קבוצות האנשים שזכו בפטור ממכרו ומספר המגרשים שהוחלט להקצות לכל קבוצה, באותה תקופה:

ס"ה	הקבוצה
4	משפחות מרובות ילדים
	בעלי מקצוע ואנשי ציבור
4	חיוניים לאזורי הפיתוח
49	נכים כלליים
13	נכי צה"ל (1)
2	משפחות שכולות
16	מקרים אחרים
88	סה"כ

(1) החל בשנת 1979, אין הוועדה מטפלת בהמלצות להקצות לנכי צה"ל מגרשים לבנייה עצמית, ללא מכרו.

2. — בדיקת דרכי פעולתה של הוועדה העלתה: כישיבות אחדות של הוועדה השתתפו מי שלא היו חברים בה ואף לא חברי המועצה. בכמה מהמקרים לא היה מניין חוקי של רוב חברי הוועדה.

3. בישיבתה, מנובמבר 1978, קבעה הוועדה דרכים לפעולתה, שעיקרם: (א) היא תדון רק במקרים שלגביהם אין החלטת מועצה הפוטר את המינהל מחובתו להקצות קרקע בדרך של מכרו; יובאו בפניה מקרים שלגביהם קיים ספק והמינהל מבקש את סיוע הוועדה לצורך קבלת החלטה אודותם; בקשה לפטור ממכרו תבדק על ידי המינהל ותוגש לוועדה בצירוף המלצתו של מנהל המינהל, במידת הצורך.

— מהנתונים, שהובאו לעיל בעניין התפלגות החלטות הוועדה עולה, שכמספר ניכר של המקרים, שבהם סברה הוועדה את המינהל מחובתו להקצות את הקרקע בדרך של מכרו

פומבי, היתה הקרקע מיועדת לנכים, שאינם נכי צה"ל. התכרר, שאף אחד מהגורמים — המועצה, הוועדה, והמינהל — לא גיבש קריטריונים בכתב בעניין סוגי הנכים ושיעור נכותם, אשר יהיו זכאים לקבל מגרש לבנייה עצמית ללא מכרז.

המינהל הודיע למשרד מבקר המדינה, בספטמבר 1982, כי מאחר שמוגשות בקשות רבות של נכים כלליים יש לדון בכל מקרה לנופו בוועדה. משרד מבקר המדינה הדגיש, כי דווקא מספר הבקשות הגדול מחייב גיבוש קריטריונים שיאושרו על ידי המועצה, וזאת כדי להבטיח אחידות במיפול במקרים דומים.

4. — בדצמבר 1979 החליט מנהל המינהל להקצות לשישה אנשים מגרשים לבנייה עצמית ללא מכרז בלא שהעניין הובא לאישורה של הוועדה, כפי שהיה עליו לעשות בהתאם להחלטות המועצה. הוועדה דנה ואישרה את החלטות ההקצאה בדיועבד, לאחר כחודשיים וחצי.

המינהל הודיע למשרד מבקר המדינה, כי היות שלא הצליח לכנס את הוועדה כאותה עת — נוכח החצים שהופעלו עליו מצד האנשים האמורים, שמרביתם אנשים שלא שפר עליהם גורלם — החליט מנהל המינהל להקצות את המגרשים בלא מכרז, כמקרים חריגים. משרד מבקר המדינה עמד על כך, שאין בהנמקה זו כדי להצדיק פעולה בניגוד להחלטות המועצה.

5. קרקע של המינהל בשכונה בעיירה יבנה יועדה להקצאת מגרשים לבנייה עצמית לתושבי המקום שגרו בצריפים או בבתים רעועים שיועדו להריסה. מנהל מחוז תל-אביב והמרכז העביר לוועדה לשיחורור ממכרז מידע, שלפיו כמה מתושבי העיירה — ביניהם אחד המכהן בתפקיד ציבורי — גרים בצריפים ובבתים המיועדים להריסה והמליץ בפני הוועדה שתאשר למינהל להקצות לאותם תושבים מגרשים לבנייה עצמית ללא מכרז, בשכונה האמורה. בהסתמך על המידע האמור, אישרה הוועדה לשתרוור ממכרז, בישיבתה מדצמבר 1977, למינהל, להקצות לתושבים האמורים מגרשים לבנייה עצמית ללא מכרז בשכונה.

— המידע שהועבר לוועדה לא תאם אסמכתאות שהיו בתוקי המשרד המחוזי, לפיהן התגוררו כמה מהתושבים האמורים בדירות שיכון, שבבעלותם.

— משרד מבקר המדינה בדק את פעולות המשרד המחוזי בעניין הקצאת המגרש לתושב המכהן בתפקיד ציבורי (להלן — התושב). התכרר, שהמשרד המחוזי איפשר לתושב לשלם כמזומן רק שליש מרמי החכירה שהיה עליו לשלם כעבור המגרש, כעוד שבהתאם לנהלים היה על המינהל לנכות ממנו כמזומן מהצית מרמי החכירה; יתר על כן, הפכו ניגבה באחור של כשנה בלא שהמשרד המחוזי העריך מחיר את שווי המגרש ובלא שחייב את התושב כריכית ובהצמדה. המשרד המחוזי לא חתם עם התושב, עד למועד סיום הביקורת בסוף יוני 1982, הפכו פיתוח כגון המגרש שהיקצה לו. בהסכם כזה קובע המינהל את פרק הזמן שבו על מקבל הקרקע להגיש לאישור המינהל את תכניות הבנייה ואת פרק הזמן שבו יש להתחיל ולסיום את הבנייה. המשרד המחוזי לא עמד על כך שהתושב יתחיל כבנייה, אף כי כמועד סיום הביקורת, חלפו קרוב לחמש שנים ממועד הקצאת המגרש.

הקצאת מגרשים באזורי פיתוח

1. במאי 1965 אימצה המועצה את החלטת הממשלה בעניין מדיניות מסירת קרקע עירונית, שלפיה ערכה של קרקע עירונית שמקצה המינהל יהיה ערכה הריאלי, דהיינו, במכירה ממוכר מרצון לקונה מרצון, על פי הערכת השמאי הממשלתי.

— זה שנים נוהג המינהל לתת הנחות בשיעור של 20%—40% משווי הקרקע, שקבע השמאי הממשלתי, למו שחכרו ממנו מגרשים לבנייה עצמית ביישובי פיתוח. הנחות אלו ניתנו בלא שהעניין הובא ליריעתה ולהחלטתה של המועצה.

בישיבתה, מינואר 1982, דנה הוועדה לקרקע עירונית — שהיא ועדת משנה של המועצה — בנושא הקצאת קרקע לבנייה עצמית באזורי פיתוח. מנהל המינהל דיווח לוועדה, כי בדיון שהתקיים לאחרונה בין הנהלת המינהל, הנהלת משרד הבינוי והשיכון והנהלת משרד האוצר תואם הנושא כלהלן: ניתנת הסכמת משרד האוצר ומשרד הבינוי והשיכון לגבי ההנחות באזורי הפיתוח, כפי

שניתנו על ידי המינהל עד לאותו מועד; תגובש בין שלושת הגופים מדיניות משותפת בעניין מתן הנחות לגבי כל אחד מן הפרוייקטים העתידיים במתכונת "בנה ביתך" באזורי פיתוח. הוועדה קבעה, כי היא סומכת את ידי המינהל במתן הנחות מדמי החכירה הראשוניים באזורי הפיתוח, כפי שנעשה עד כה וכפי שייקבע בעתיד, ברוח הסיכום בין המינהל לבין המשרדים האמורים.

בעקבות הביקורת הובא העניין לדיון במועצה, וזו החליטה בנובמבר 1982 לאשר מתן הנחות מדמי חכירה ראשוניים בשיעורים הנעים בין 20% ל-40% מערך הקרקע, לפי מקום הישוב.

2. בינואר 1981 החליט המינהל, כי מי שקיבלו הנחה ממחיר הקרקע שהוקצתה להם, יהיו מנועים מלהעביר זכויותיהם במגרש לאדם אחר, במשך תקופה של שמונה שנים מיום חתימת הסכם הפיתוח; חוכר שיעביר את זכויותיו תוך התקופה האמורה, יהיה חייב למינהל את החלק הבלתי משולם של דמי החכירה הראשוניים עד ל-80% מערך הקרקע, בעת חתימתו על הסכם הפיתוח, בתוספת הפרשי הצמדה וריבית בשיעור של 4% בשנה.

בתחילת 1982, פירסם המינהל הודעה לציבור על הקצאת 210 מגרשים לבנייה עצמית בשכונה בערד. האנשים שזכו במגרשים, במסגרת התכנית האמורה, קיבלו מהמינהל הנחה בשיעור של 20% ממחיר הקרקע.

— בניגוד להחלטה האמורה לא כלל המינהל בהסכמי הפיתוח, שערך עם מי שזכו במגרשים, את ההוראה, שלפיה הם מנועים מלהעביר את זכויותיהם במגרשים במשך תקופה של שמונה שנים, ואת האזהרה בדבר התשלום הכרוך בהפרת ההוראה.

הקצאה לפי שיטת "כל הקודם זוכה"

המינהל נהוג להקצות מגרשים, שלא הצליח להחכיר לפי שיטת "הצעת המחיר המירבי" או "הגרלה" — מחיר קבוע מראש", לפי שיטת "כל הקודם זוכה"; מחיר של מגרש המוצע לציבור לפי שיטה זו נקבע על ידי השמאי הממשלתי. המינהל מביא לידיעת הציבור את דבר הקצאת מגרשים לבנייה עצמית בשיטה זו, בדרך של פירסום מודעות בעתונים.

— המינהל לא הביא לידיעת הציבור, מבעוד מועד, את עניין הקצאת מגרשים בשיטה האמורה: במקרים רבים פורסמה ההודעה בעתונים יום אחד בלבד לפני תחילת ההרשמה; ובשני מקרים אף ביום תחילת ההרשמה. הביקורת הדגישה בפני המינהל, כי יש חשיבות לכך שההודעה לציבור תפורסם פרק זמן סביר מראש, כדי לאפשר למו שמעוניינים במגרשים, לשקול את העניין ולהיערך לקראת הכירת המגרש וההוצאות הכספיות הכרוכות בכך.

הקצאה במכרז פומבי

בכל שנה מקצה המינהל במכרז פומבי מגרשים המיועדים לבנייה עצמית, לפי שיטת המחיר המירבי. במצב זה יש חשיבות רבה לכך שהמגרשים יוצעו לציבור במחירים הריאלי. כאמור, לפי החלטת המועצה, את ערך הקרקע קובע השמאי הממשלתי.

1. ב-1976 החליטה הנהלת המינהל, כי במסגרת פרסום מכרז פומבי לציבור הרחב יכלל גם מידע בעניין המחיר המיוערי של הקרקע, שהוא 90% מערכה המלא, כפי שהעריך השמאי הממשלתי. לפי החלטת המועצה, על המינהל לגבות כדמי חכירה ראשוניים 80% מערך הקרקע כפי שקבע השמאי.

בהתאם להחלטת המועצה, גובה המינהל משנת 1974 ואילך דמי חכירה מראש לכל תקופת החכירה, בשיעור 91% מערך הקרקע כפי שקבע השמאי הממשלתי. דמי חכירה אלה נקראים דמי חכירה מהוונים והם נגבים בגין קרקע שהוחכרה להקמת בנייה-רווייה, דהיינו, להקמת בניין שבו לפחות ארבע דירות בשתי קומות, או להקמת דירות מספר הצמודות לקרקע ומחוברות זו לזו. המחיר ההתחלתי של קרקע המיועדת להקמת בנייה רווייה, שהמינהל מקצה בדרך של מכרז פומבי, הוא בשיעור של 90% מדמי החכירה מהוונים. לפי נהליו, גובה המינהל ממי שזכה במכרז, כדמי חכירה מהוונים, את מלוא המחיר שהציע במכרז.

בסוף שנת 1979, פירסם המינהל מכרז פומבי להחכרת מגרש ששטחו 2,800 מ² בקריית טבעון, להקמת בית דירות. ערכו של המגרש, כפי שקבע השמאי הממשלתי בנובמבר אותה שנה היה

450,000 שקל, ובגינו היה על המינהל לגבות דמי חכירה מהוונים. המחיר ההתחלתי שדרש המינהל במכרו בגין המגרש, היה 368,550 שקל; לפי נהלי המינהל כאמור, היווה מחיר זה את הסכום המיוערי שהיה המינהל נכון לקבל תמורת החכרת המגרש. למכרו הוגשה הצעה יחידה בסך של 370,511 שקל; ועדת המכרזים של המינהל, בישיבתה בינואר 1980, החליטה כי בעלי הצעה זו הם הזוכים במגרש. לפי הנוהל, היה על המינהל לגבות מהזוכים כדמי חכירה מהוונים, את מלוא המחיר שהציעו, דהיינו 370,511 שקל.

— המשרד המהווי בחיפה, שטיפל בהליכי המכרז גבה מהזוכים 91% מסכום הצעתם, ולא את מלוא הסכום, כפי שהיה עליו לגבות לפי הנוהל. לא היה מקום, שהמשרד ינהג כך, שכן המחיר ההתחלתי, כפי שפורסם במכרז, היווה למעשה סכום דמי החכירה מההוונים, שהיה על המינהל לגבות בגין המגרש.

נוהל הקצאת קרקע לבנייה עצמית

— מזה כשלוש שנים, שהמינהל החל בהוצאת נוהלי עבודה חדשים, האמורים להסדיר את כלל הנושאים שבטיפולו. הביקורת העלתה, כי המינהל לא הוציא נוהל בנושא הקצאת קרקע לבנייה עצמית. הביקורת עמדה על הצורך שהמינהל יכין נוהל עבודה בנושא האמור כדי להביא להליכים מסודרים ואחידים בנושא בכל משרדיו המחוזיים.



ממצאי הביקורת מצביעים על הליקויים הבאים:

1. כנראה משיכות הוועדה לשחרור ממכרזו השתתפו ופעלו כחבריה מי שלא היו חברים בה ואף לא חברי מועצת מקרקעי ישראל. לא תמיד היה מניין חוקי של רוב חברי הוועדה.
2. במספר מקרים ניכר פטרה הוועדה את המינהל מלהקצות במכרז פומבי, קרקע לנכים שאינם נכי צה"ל. לא גובשו קריטריונים בכתב בעניין סוגי הנכים ושיעור נכותם, אשר יהיו זכאים לקבל מגרש לבנייה עצמית ללא מכרז.
3. קרקע של המינהל ביבנה, שיועדה להקצאת מגרשים, ללא מכרז, לבנייה עצמית לתושבי המקום שגרו בצריפים או בבתים רעועים שיועדו להריסה אושרה, על ידי הוועדה לשחרור ממכרז, בהסתמך על מידע מוטעה שהעביר לה המינהל.
4. המינהל נהג לתת הנחות בשיעור של 20% עד 40% משווי הקרקע, שקבע השמאי הממשלתי, להוכריזי מגרשים לבנייה עצמית ביישובי פיתוח, בלא שהעניין הובא ליריעתה ולהחלטתה של המועצה.
5. המינהל לא תמיד הביא ליריעת הציבור, מכעוד מועד, את עניין הקצאת מגרשים בשיטת "כל הקודם זוכה", וכך נמנעה האפשרות מהמעוניינים להשתתף בהקצאה.
6. בניגוד לנוהליו גבה המינהל, מכמה זוכים במכרזים פומביים, דמי חכירה מהוונים בשיעור של 91% מהסכום שהציעו במכרז, ולא את מלואו. בכך, נמנעה מהמינהל הכנסה.
7. המינהל טרם הוציא נוהל בעניין הקצאת קרקע לבנייה עצמית.

פעולות לסילוק פולשים

בשנים הראשונות לאחר קום המדינה בוצעו תפיסות בלתי חוקיות של אדמות בבעלות המדינה, רשות הפיתוח וקרן הקיימת לישראל (להלן — קק"ל); תפיסת קרקעות בלתי חוקית נמשכת גם כיום אם כי במימדים קטנים יותר. כדי להתגבר על תופעות אלו, הוקמו ותוגברו מנגנוני פיקוח במשרדים וברשויות שונות שמתפקדים לבלום ולמנוע הסגות גבול ותפיסות, כגון: מפקחי שמורות הטבע, מפקחי הסיירת הירוקה*, מפקחי הייעור של קק"ל ויחידת פיקוח במשרד החקלאות (בעניין היחידה במשרד החקלאות ראה עמ' 798).

* על פעולות הסיירת הירוקה — ראה דו"ח שנתי 30, עמ' 355.

במשרד הראשי של מינהל מקרקעי ישראל (להלן — המינהל) בירושלים מטפל בבעיות האמורות ממונה ארצי לפיקוח (להלן — הממונה הארצי), המרכז מבחינה מקצועית את עבודתן של יחידות פיקוח הפועלות במסגרת המשרדים המחוזיים. יחידות אלו כפופות מבחינה מינהלית למנהלי המחוזות, אך עליהן לדווח גם לממונה הארצי. ביחידות הפיקוח מועסקים 46 מפקחים: 8 במחוז ירושלים, 16 במחוז הצפון, 5 במחוז חיפה, 11 באזור תל אביב והמרכז, 9 באזור הדרום, ו-2 במשרד הראשי; 16 מבין המפקחים הם עובדי קק"ל המקבלים את שכרם ממנה. היחידות פועלות בשטח, לאיתור תפיסה בלתי חוקית של קרקע ואילו הטיפול המינהלי בממצאים שהועלו על ידיהן מוטל על היועצים המשפטיים ועל מחלקות העיסקאות שבמשרדים המחוזיים. לפי הדיווח השנתי של המינהל, העלו מפקחי המחוזות בשנת 1980, 280 מקרים של הסגות גבול ותפיסות קרקע, ובשנת 1981, 204 הסגות גבול ותפיסות קרקע.

בחודשים אוקטובר ונובמבר 1982 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות המינהל למניעת פלישות ולפינוי הפולשים, בעיקר בקרקעות עירוניות. הביקורת נערכה במשרד הראשי בירושלים, ובמשרדים המחוזיים לאזורי ירושלים, הצפון, ותל-אביב והמרכז. (בעניין פינוי פולשים ראה לעיל).

1. אחד מתפקידי המינהל הוא לשמור על קרקעות הלאום ולהקפיד על כך, שהתמלאו התנאים לגבי השימוש בקרקע. קיום פיקוח נאות על הנעשה בכל הקרקעות שהמינהל אחראי להן, הוא משימה רחבת היקף ומורכבת, דבר הדורש ארגון ארצי של קביעת דרכי הטיפול במסגרת תכנון עבודה ארצי של המינהל. עוד בדו"ח שנתי 28 ציין מבקר המדינה, שהמינהל לא קבע הוראות נוהל בדבר יעדי הפיקוח, דרכי פעולותיו והאמצעים הדרושים לביצוע העבודה. בפברואר 1981 הוציא המינהל נוהל בדבר הפיקוח והטיפול בפולשים, ש עודכן בנובמבר אותה שנה, בעקבות פרסום חוק מקרקעי ציבור (סילוק פולשים), התשמ"א—1981; לפני כן לא היו הוראות מחייבות בדבר הטיפול בפולשים הן על ידי המחוזות והן על ידי הנהלת המינהל.

— הפקחים לא הקפידו למלא ולהגיש דו"חות פיקוח כפי שנדרש כנוהל, דבר שמנע מהאחראים לכך במינהל לקבל תמונה מעורבת על הפלישות והטיפול בהן.

2. — העדר הוראות ברורות ומחייבות לפני הוצאת הנוהל כ-1981 גרם לכך שפעולות המינהל למניעת תפיסת קרקעות שלו בררר לא חוקית ולסילוק הפולשים לא היו שיטתיות ותקיפות דיין. הועלו מקרים, שבהם המינהל אף שידע על פלישה בלתי חוקית לארמות שבניהולו עוד לפני שנים, הוא לא תמיד נקט צעדים נגד הפולשים, וכמשך הזמן הפ תפסו חזקה על הארמות. להלן דוגמאות:

(א) על חוף הים צפונית להרצליה, בתחום שיפוטה של העירייה, קיים שטח של כ-560 דונם, שמרביתו מיועד לפארק ולשטח ציבורי פתוח. לפי התיעוד שבתיקו החל המינהל להתעניין בנעשה בשטח רק בשנת 1981. השטח תפס על ידי כמה גורמים, אולם המינהל לא נקט את הצעדים הדרושים לסילוק הפולשים.

בספטמבר 1982 הטיל מנהל המינהל על סגנו לבדוק את כל ההיבטים הקשורים בתפיסה הבלתי חוקית של הקרקע האמורה ובסילוק הפולשים. בדו"ח שהגיש סגן מנהל המינהל בנובמבר 1982, נאמר, בין השאר, כי המינהל לא נקט יוזמה הדרושה לקידום ענייניו בקרקע האמורה והזניח את השליטה בקרקעות שבבעלותו. במינהל לא היה גם גורם מרכזי שנשא באחריות כוללת לפעול בקרקעות. בדו"ח הומלץ על פעולות מספר לשיפור המצב, אך עד למועד סיום הביקורת — נובמבר 1982 — לא נעשתה כל פעולה ממשית על ידי המינהל לסילוק הפולשים או להסדרת ישיבתם בקרקע.

(ב) בשנת 1953 השכירה רשות הפיתוח לאשה (להלן — החוכרת) דירה בת חמישה חדרים הממוקמת בפרדס ליד יבנה על קרקע חקלאית. בשנת 1955, חתמה רשות הפיתוח על חוזה חכירה עם החוכרת, לתקופה של 49 שנים, שלפיו הוחכר לה הפרדס ששטחו 11.4 דונם, מזה 8.5 דונם לפרדס והשאר לגידול ירקות.

בשנת 1975, פנה בנה של החוכרת למינהל, בבקשה להתיר לו לבנות בית בשטח הפרדס שהוחכר לאמו. באוקטובר אותה שנה הודיע המינהל למבקש, שאסור לבנות על שטח חקלאי וכי הקרקע מיועדת לשימוש חקלאי בלבד. מתיעוד שבתיקי המינהל עולה, שבמקום חוקם בית מגורים. בינואר 1980 דיווח המפקח האזורי של המינהל על הקמת הבית על אדמה חקלאית ובינוי אותה שנה הגיש המינהל נגד החוכרת ונגד בנה תביעה לבית משפט, לפינוי ולהריסת הבית. עד מועד סיום הביקורת לא נדונה התביעה.

מהתיעוד שבתיקי המינהל עולה, שהפרדס אינו מעובד. על פי תנאי חוזה החכירה מותר למינהל לבטל את חוזה החכירה ולהחזיר לידי את הקרקע; אולם המינהל לא נקט כל צעדים נגד החוכרת.

(ג) לפי נתוני המינהל קיימים בתחום מחוו הצפון יותר מ-2,000 מקרים של פולשים שבנו בתים על קרקע של המינהל. מספר התביעות לסילוק יד שהמינהל הגיש נגד הפולשים הוא כמה עשרות בלבד.

3. — במספר ניכר של מקרים פנה המינהל לכתי המשפט והגיש נגד הפולשים תביעה לסילוק יד וכתי המשפט הוציאו את הצווים המבוקשים, אולם המינהל לא עשה את הפעולות הדרושות לביצוע הצווים. להלן דוגמאות:

(א) באוגוסט 1975, הודיעה ק"ל למינהל, כי חלקת אדמה שבניהולו בירושלים פלש אדם ובנה בית מגורים. המינהל פנה לבית המשפט והגיש נגד הפולש תביעה לסילוק יד. בדצמבר אותה שנה הוציא בית המשפט צו הריסה, אולם המינהל לא דאג לביצועו.

(ב) בעקבות פניית המינהל הוציא בית משפט השלום בירושלים, בדצמבר 1978, צו האוסר על פולש, תושב ירושלים, להמשיך בבנייה על חלקת קרקע שבניהולו של המינהל. באותו חודש הגיש הפולש תביעה משפטית נגד המינהל, בטענה שהוא בעל הקרקע; בית המשפט קבע, שבעל הקרקע הוא רשות הפיתוח, דהיינו שהחלקה היא בניהול המינהל. בספטמבר 1982 הוציא בית המשפט צו האוסר על הנתבע להמשיך ולהחזיק בקרקע, אולם המינהל לא נקט צעדים לסילוק הפולש.

(ג) קבלנים התחילו בשנת 1973 לבנות שני בנייני מגורים על שטח של כחמישה דונם, בניהולו של המינהל בשכונת מלחה בירושלים, בלא שהמינהל היקצה להם את השטח. לפי בקשת המינהל הוציא בית המשפט צו הפסקת עבודה, אולם הקבלנים המשיכו בבנייה, אף כי היא לא הושלמה. בעקבות פנייה נוספת של המינהל הוציא בית המשפט, בינואר 1976, צו לסילוק יד ולהריסת הבניינים. המינהל לא פעל לביצוע הצו ועד לינואר 1983 לא סילק המינהל את הפולשים מהקרקע.

(ד) בשנת 1975 הוציא בית המשפט, לבקשת המינהל, צו פינוי נגד פולש — בעל עסק בבית דגן שהקים על עשרה דונם קרקע חקלאית בית מלאכה — אולם המינהל לא נקט כל צעד לביצועו. בפברואר 1977 הסכים המינהל לפשרה, שלפיה ישלם הפולש דמי חכירה עד ליום 1.4.78 ולאחר מכן יפנה את השטח. הפולש לא פינה את השטח והציע למינהל פעמים מספר להתכיר לו את השטח למטרות חקלאיות, אולם המינהל סירב להצעה. בינתיים הוציאה המועצה המקומית רישיון לניהול העסק וגם התקינה קו מים למקום. עד למועד סיום הביקורת לא פינה המינהל את הפולש מהשטח.

(ה) בשנת 1974 בנה תושב באר יעקב, ללא רשותו של המינהל, מוסך על שטח ציבורי של 570 מ², במרכז באר יעקב. ביוני 1978 הגיש נגדו המינהל תביעה משפטית ובנובמבר אותה שנה הוציא בית משפט צו לסילוק יד. במארס 1979 הוחל בהליכים להוצאה לפועל, אולם הצו לא בוצע. במארס 1982 הציע המינהל לתושב מגרש חילופי לבניית בית מלאכה על שטח של 500 מ², שלפי הערכת השמאי הממשלתי היה מחירו 250 שקל למ², אולם הפולש התנגד לשלם בעבור הקרקע, בטענה שהוא מעוניין במגרש. בבדיקה שערך המינהל במאי 1982 נמצא, שהפולש בנה תוספת למבנה שהקים. המינהל החליט פעם נוספת לדחות את הריסת המבנה, שכן התברר, שתרשים השטח שנערך על ידי המינהל ושצורף לצו הסילוק אינו מתאים למציאות בשטח.



הביקורת העלתה את הליקויים הבאים:

(1) בגלל העדר נהלים לפיקוח שיטתי לא היה כירי המינהל, מידע מרוכז על היקף הפלישות לקרקעות שבניהולו ועל הצעדים שננקטו נגד הפולשים.

(2) אף שידע על פלישות, לא תמיד נקט המינהל צעדים מספיקים נגד הפולשים, שתפסו במשך הזמן חוקה על הקרקע.

(3) במקרים רבים, שבהם הוציאו כתי משפט צווים לסילוק יד נגד מי שפלשו לאדמות שבניהול המינהל, הוא לא פעל בהתמדה לביצוע הצווים.

מן הצורך, שהמינהל ידאג להגברת הפיקוח על קרקעות שבניהולו, ולנקיטת צעדים, ככל מקרה שידרשו, ללא דיחוי.

הקצאת קרקע במחוז הצפון להקמת בתי מלון

מינהל מקרקעי ישראל (להלן — המינהל) מקצה ליזמים בכל שנה, בדרך של החכרה ללא מכרז, קרקע שבניהולו להקמת בתי מלון.

לאחר שהיום משלם למינהל את דמי החכירה, עורך אתו המינהל הסכם פיתוח, שלפיו על היום להגיש לאישורו של המינהל, תוך פרק זמן שנקבע בהסכם, את תכניות הבנייה והפיתוח של המלון שהוא עומד לבנות בשטח שהוקצה לו. כדי לקבל היתר בנייה יש להגיש לוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, שבתחומה אמור המלון להיבנות, תכניות בנייה, וזאת לאחר שהמינהל בתור בעל הקרקע, מאשר אותן.

בחודשים אוקטובר ונובמבר 1982, בדק משרד מבקר המדינה את טיפולו של המשרד המחוזי של המינהל לאיזור הצפון, הנמצא בנצרת (להלן — המשרד המחוזי) בשלוש עסקאות הקצאה של קרקע להקמת בתי מלון. הבדיקה נערכה במשרד המחוזי ובמשרד הראשי של המינהל בירושלים.

הקצאת קרקע בטבריה לחברה א'

בשנת 1978, החל המינהל לטפל בהקצאת שטח לחברה א', לשם הקמת בית מלון בעיר העתיקה בטבריה; בסוף 1982, השלימה החברה את הקמת השלד של בית המלון.

1. על פי המלצת משרד התיירות החליטה הנהלת המינהל, בשנת 1979, להקצות לחברה כ־7 דונם בעיר העתיקה בטבריה. על פי התכניות שהגישה החברה למינהל, היא עמדה להקים בית מלון בן שש קומות ובו 350 חדרים בשטח מבונה כולל של 14,100 מ². ביולי 1979 חתם המינהל על הסכם פיתוח עם החברה, שלפיו נמסר לה המגרש לתקופה של שלוש שנים, שהסתיימה ביוני 1982. בתקופה האמורה היה על החברה להקים את בית המלון. השמאי הממשלתי העריך את המגרש, בהתאם לתכניות הבנייה של החברה, בסך של 450,000 שקל, והמינהל גבה מהחברה דמי חכירה מהוונים, שהיו 91% מערך המגרש.

לאחר שהוקם מרבית השלד של הבניין הגישה החברה, למשרד המחוזי, בנובמבר 1981, תכניות בנייה חדשות, שלפיהן יוקם על המגרש בית מלון בן 12 קומות ובו 400 חדרים, בשטח מבונה כולל של 22,225 מ². בפברואר 1982, חתם המשרד המחוזי, על תכניות הבנייה והחזירן לחברה, לאחר שזו המציאה למשרד המחוזי מכתב, שבו התחייבה לשלם למינהל את המחיר שיקבע השמאי הממשלתי, בגין תוספת החדרים שהיא בונה.

משרד מבקר המדינה עמד על כך, שלא היה מקום שהמשרד המחוזי יסתפק בקבלת מכתב ההתחייבות האמור, אלא, עוד לפני מתן הסכמתו לבנייה לפי תכניות הבנייה החדשות, היה עליו לקבל מהשמאי הממשלתי הערכה של שווי המגרש. הערכה זו צריכה היתה להתבסס על התכניות החדשות, שלפיהן היקף השטח המבונה עלה ב־58% על זה שבתכניות המקוריות, וזאת כדי לקבוע את סכום שהיה על המינהל לדרוש מהחברה.

2. לפי בקשתו של המשרד המחוזי קבע השמאי הממשלתי, בתחילת יולי 1982, את ערכו של המגרש כפגיו וכחופשי, כלהלן:

תכניות הבניה של החברה	השטח המבונה הכולל (ב־מ ²)	ערך הקרקע למאוס 1978 (בשקלים)	ערך הקרקע ליולי 1982 (בשקלים)
המקוריות	14,100	450,000	12,000,000
החדשות	22,255	750,000	20,000,000
ההפרש	8,155	300,000	8,000,000

על פי החלטת ועדה של המינהל, מאוקטובר 1982, בעניין סכום ההפרש שיש לגבות מהחברה בגין הבנייה בהתאם לתכניות החדשות, דרש המשרד המחוזי מהחברה, באותו חודש, לשלם למינהל סך של 7,338,000 שקל. סכום זה חושב בהתבסס על 91% מערך הקרקע בשנת 1978 צמוד למדד המחירים לצרכן לספטמבר אותה שנה.

הביקורת עמדה על כך, שהיה על המינהל לחשב את הסכום בהתבסס על 91% מערכה של הקרקע למועד שומת השמאי הממשלתי ביולי 1982, בתוספת הפרשי הצמדה בנגן התקופה

מיוולי 1982, מועד עריכת השומה, ועד לאוקטובר אותה שנה, מועד עריכת החשבון. לפי הישובים שערך משרד מבקר המדינה, היה על המינהל לדרוש מהחברה סכום העולה ב־650,000 שקל בקירוב על הסכום שנדרש בפועל.

הקצאת קרקע בטבריה לחברה ב'

בשנת 1973 החל המינהל לטפל בהקצאת שטח לחברה ב' לשם הקמת בית מלון בעיר העתיקה בטבריה; עד לתחילת שנת 1983 לא החלה החברה בבניית המלון.

1. על פי המלצת משרד התיירות החליטה הנהלת המינהל, ב־1973, להקצות לחברה שטח של כ־3.4 דונם בעיר העתיקה בטבריה (להלן — המגרש). המגרש היווה חלק משטח שעליו חלה תכנית מפורטת, שאושרה בהתאם לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה—1965. בהתאם לתכנית, שהגישה החברה למינהל, היא עמדה לבנות על המגרש בית מלון בן שמונה קומות בשטח מבוגה כולל של 10,000 מ², ובו 175 חדרים. באוקטובר 1974 חתם המינהל על הסכם פיתוח עם החברה לתקופה עד מארס 1976, דהיינו, לשנתיים וחצי ממועד ההחלטה על הקצאת הקרקע. תוך התקופה האמורה היה על החברה להגיש לאישורו של המינהל את תכנית הפיתוח והבנייה של המלון ולסיים את בנייתו. עם חתימת הסכם הפיתוח גבה המינהל מהחברה דמי חכירה ראשוניים בשיעור של 80% מערך המגרש.

— למרות שהחברה לא עמדה בהתחייבויותיה על פי הסכם הפיתוח מ־1974, המליץ מנהל מחוז הצפון בפני הנהלת המינהל, בספטמבר 1976, להאריך את תוקף ההסכם לתקופה של שלוש שנים נוספות. הנהלת המינהל אישרה את הארכת ההסכם בשלוש שנים — עד למאוס 1979.

2. כשנתיים לאחר תום תוקפו של הסכם הפיתוח החליטה הנהלת המינהל לאשר את הקצאת המגרש מחדש לחברה. בהחלטתה קבעה הנהלת המינהל בעניין דמי החכירה, כי יש לגבות דמי חכירה מהוונים על פי שומה מעודכנת. בנובמבר 1981 חתם המינהל על הסכם פיתוח עם החברה לתקופה של שלוש שנים, החל מיום החלטת הנהלת המינהל האמורה ועד למאי 1984 (להלן — הסכם הפיתוח החדש).

על פי פניית המשרד המחוזי, העריך השמאי הממשלתי, ביולי 1981, את שווי המגרש, לאותו מועד, ב־7 מיליון שקל. במכתבו מאוגוסט אותה שנה, אל החברה, הציע לה המשרד המחוזי לבחור בין שתי אפשרויות לתשלום דמי החכירה המגיעים למינהל: האחת — בהתאם להחלטת המינהל, כלומר תשלום דמי חכירה מהוונים, והשנייה — תשלום דמי חכירה ראשוניים. החברה בחרה באפשרות השנייה.

— בהסכם הפיתוח החדש, שחתם המינהל עם החברה בנובמבר אותה שנה, נרשם, כי ערך המגרש ליום אישור העסקה, כפנוי והופשי הוא 3,132,718 שקל. סכום זה הושב בהתבסס על הסכום של 67,500 שקל, שהוא ערך המגרש כפי שקבע השמאי הממשלתי ב־1973 בתוספת הפרשי הצמדה למדד המחירים לצרכן כגון התקופה מ־1973 עד ל־1981; בעוד שערכו של המגרש ליולי 1981 היה, 7 מיליון שקל. היה על המינהל, לכן, לנכות מהחברה בעת עריכת הסכם הפיתוח החדש, כדמי חכירה ראשוניים, סך של יותר מ־3 מיליון שקל. סכום זה מהווה 80% מההפרש שבין ערך המגרש על פי הערכת השמאי מיוולי 1981, לבין ערכו כפי שנרשם בהסכם הפיתוח האמור. הביקורת העלתה, כי המינהל לא גבה מהחברה כל סכום שהוא בעקבות חתימת הסכם הפיתוח החדש.

הקצאת קרקע בנצרת לחברה ג'

בשנת 1978 היקצה המינהל לחברה ג' קרקע להקמת בית מלון בנצרת; עד לתחילת 1983 לא החלה החברה בבניית המלון.

1. על פי המלצת משרד התיירות החליטה הנהלת המינהל, ביוני 1978, להקצות לחברה שטח של כ־15 דונם בנצרת (להלן — המגרש). בעת ההחלטה חלה על השטח תכנית מפורטת, שאושרה להפקדה באוקטובר 1977, שלפיה היה המגרש מיועד להקמת בית מלון בן 200 חדרים. לפי הערכת השמאי הממשלתי, מפברואר 1978, היה ערכו של המגרש, לאותו מועד, 300,000 שקל. הערכת השמאי לא התבססה על התכנית המפורטת האמורה, אלא על "פרוגרמה מילולית" בלבד (הסבר

בכתב שהמציאה החברה, ללא מפות או תשריט של השטח), שהוגשה על ידי החברה, ובהנחה שהיא תקים על המגרש מלון בן 100 חדרים בלבד.

ביוני 1978, חתם המינהל על הסכם פיתוח עם החברה, שלפיו הוקצה לה המגרש לתקופה של שלוש שנים (יולי 1978 — יולי 1981). בהסכם הפיתוח נקבע, כי ידוע לחברה כי השומה שנקבעה לגבי המגרש, מושתתת על תכנית הכוללת 100 חדרים בלבד ובמידה שהחברה תרצה להוסיף עליהם 100 חדרים, תעודכן השומה ויהיה על החברה לשלם למינהל את ההפרש, בהתאם לקביעת השמאי הממשלתי.

— החלטת המינהל, מיוני 1978, להקצות לחברה את המגרש, כאשר התכנית המפורטת האמורה לא אושרה סופית בהתאם לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה—1965, נגדה את החלטת מועצת מקרקעי ישראל (להלן — המועצה) מ'1965, שלפיה קרקע עירונית תימסר רק לאחר שהושלם תכנונה בהתאם לחוק האמור.

2. במאי 1976 קבעה המועצה, כי במקרים שהיום אינו עומד בלוח הזמנים לביצוע הבנייה, בהתאם להסכם הפיתוח, רשאי המינהל לתת לו ארכה לתקופה העולה על ששה חודשים. מתן הארכה יותנה, במקרה של עליית ערך הקרקע לעומת ערכה למועד אישור העיסקה המקורית, בעריכת שומה חדשה על ידי השמאי הממשלתי לתאריך מתן הארכה, ובכך ישלם היום למינהל דמי הכירה שיחושבו על בסיס ההפרש בין שתי השומות.

— למרות שהחברה כלל לא החלה בבניית בית המלון תוך תקופת הסכם הפיתוח, לא נקט המינהל פעולות נגדה. יתר על כן, הועלה, כי מנהל המחוז המליץ בפני הנהלת המינהל לאשר את בקשת החברה להאריך את תקופת הסכם הפיתוח, וזו אישרה את הארכתו בשנתיים. עוד הועלה, כי בניגוד להחלטת המועצה, לא פנה המינהל לשמאי הממשלתי בבקשה שיעריך מחדש את שווי המגרש, וכתוצאה מכך לא נבה כל סכום נוסף של דמי הכירה.



בהקצותו קרקע להקמת בתי מלון או בעת הארכת תוקפם של הסכמי פיתוח, לא ראג המינהל לגבות, בדמי הכירה, את מלוא הסכומים שהגיעו לו בהתאם לערכה של הקרקע, כפי שקבע השמאי הממשלתי. דבר זה גרם למינהל הפסד הכנסה בסכומים ניכרים. לפי חישובים שערך משרד מבקר המדינה, הסתכם הפסד ההכנסה, לפי מחירי יוני 1983, בשלוש עסקאות שנבדקו ביותר מ־20 מיליון שקל.

משרד מבקר המדינה הדגיש בפני המינהל, ביוני 1983, כי מן הצורך שהוא יבדוק את האחריות לטיפול בעסקאות האמורות ויסיק את המסקנות המתבקשות, הן מהבחינה האישית והן מהבחינה העניינית.