



1. מחצבות שניצולן הופסק ועדיין לא שוקמו - מחצבות נטושות - עלולות להוות מטרד בטיחותי ותברואי והן פוגעות בנוף ובאיכות הסביבה.

במועד סיום הביקורת, ביולי 1999, היו בישראל לפחות כ-260 מחצבות נטושות אשר לא שוקמו. אולם, מספרן המדויק לא היה ידוע, לא למפקח על המכרות ולא לקרן לשיקום מחצבות.

זה שנים רבות קצב שיקום המחצבות הינו איטי, וכך, במהלך תשע השנים - 1998-1990 שוקמו 33 מחצבות בלבד, בשעה שבידי הקרן הצטברו, לפי נתונים לא מבוקרים שלה, לשנת הכספים 1998, כ-220 מיליון ש"ח.

2. לדעת משרד מבקר המדינה, מממצאי הביקורת עולה הצורך לבחון ולהגדיר מחדש את מעמדה המשפטי של הקרן לשיקום מחצבות, את תפקידיה ואת סמכויותיה; את מערכת היחסים שבין הקרן לבין המינהל, המשמש כנאמן של הקרן לצורך גביית הכספים ממפעילי המחצבות; וכן לבחון ולהגדיר מחדש את תפקידיה ואת סמכויותיה של המפקח על המכרות, לעניין שיקום מחצבות.

כמובא לעיל, בעקבות הממצאים שפורסמו ברוח שנתי 45 של מבקר המדינה בנושא "סדרי הטיפול במחצבות", החליטה הממשלה בשנת 1996 על הקמת צוות אשר יבחן את פקודת המכרות הקיימת. החלטה נוספת של הממשלה משנת 1997, התייחסה להצעת חוק שתחליף את פקודת המכרות האמורה ואת הוראותיה בדבר שיקום מחצבות. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שתוחשנה ותסתיימנה הפעולות לבחינה מחדש של פקודת המכרות מ-1925, ולהכנת הצעת החוק שתחליף את הפקודה.

## תפיסה ושימוש חורג בקרקעות

מינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י) מנהל את מקרקעי ישראל לפי חוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך-1960. אחד מתפקידיה של ממ"י הוא לשמור על הקרקעות שבניהולו. כן מפקח ממ"י על מילוי המטרות שלהן הקצה את הקרקעות באמצעות יחידת הפיקוח שלו. מדיון שיזם ממ"י ביולי 1999 אצל היועץ המשפטי לממשלה עולה, כי פלישה לקרקעות ממ"י, בנייה בלתי חוקית עליהן והסגות גבול מתבצעות בהיקפים נרחבים, ואין אכיפה מונעת יעילה.

בחודשים מאי-אוגוסט 1999 בדק משרד מבקר המדינה שלושה אירועים של תפיסה ושימוש בקרקע שלא למטרות שלהן הוקצתה, ואת הטיפול של ממ"י בהם. הבדיקה נעשתה במחוז הצפון של ממ"י.

### הקמת חוות סוסים

בינואר 1984 המליצה הרשות לתכנון ופיתוח חקלאות שבמשרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - משרד החקלאות), לממ"י, להקצות לתושב ראש פינה (להלן - היוזם) כ-70 דונם. מהם, כ-20

דונם לצורך הקמת חווה לגידול סוסים בהר אליעזר, וכ-10 דונם להקמת 10 בתי מגורים לעובדי החווה. תכנית זאת אושרה בוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה במאוס 1986.

### בניית מגורים לעובדי החווה

בינואר 1988 החליטה הוועדה לפטור ממכרז של ממ"י לאשר הקצאה של 10 דונם בשטח התכנית להקמת מגורים עבור עובדי החווה. על פי תכנית הבינוי שאישר ממ"י, מדובר בהקמת 10 דירות צמודות קרקע בשטח של 160 מ"ר כל אחת; כל דירה תוקם במגרש של 1 דונם. במאי 1991 נחתם חוזה פיתוח בין ממ"י ליזם, לאחר שהוועדות התכנוניות אישרו את ייעוד השטח למטרת מגורים של עובדי החווה, כדרישת ממ"י. עבור שטח זה שילם החוכר דמי חכירה בשיעור של 31%, שהם 40,519 ש"ח (במחירי מאי 1991). כבר במהלך הבנייה, בינואר 1994, דיווח המפקח מטעם ממ"י, כי על פי מפרטי הבנייה ובדיקת המבנים הקיימים בשטח, מדובר בבנייה מפוארת שאינה בהתאם לקריטריונים של מגורי צוות. כמו כן, מתיאור הדירות בשומה שהזמין ממ"י לאחר מכך - במאוס 1995, ומביקור של משרד מבקר המדינה בשטח באוגוסט 1999, התברר, כי הוקמו 10 בתי נופש מפוארים - בכל דירה חדר מגורים ושלושה חדרי שינה, פינת אוכל ובישול ושלוש מערכות שירותים; וכי ניתן להשתמש בכל בית כמעון לשלוש דירות אירוח.

על אף שמהתכניות ניתן לראות, שאין הדירות מיועדות, לכאורה, למגורים של עובדי החווה, נתן ממ"י את אישורו לתכנית הבינוי. במזכר מאוגוסט 1995 כתב מנהל ממ"י למנהל אנג' קרקע חקלאית בעניין זה: "השאלה היכן היתה הבקרה על התכניות, הפיקוח וכו'. קשה להניח שיש דמיון בין מבנים עבור דירות עובדים לבין דירות נופש ופאר ...". גם מבדיקה שערך סמנכ"ל ממ"י ב-1995, התברר, כי עוד בזמנו היה חשש שהיזם התכוון להקים באתר בתי נופש, כפי שאכן עשה.

ממ"י גם לא הפעיל פיקוח צמוד במהלך הבנייה, כדי למנוע את הקמת דירות הנופש.

### מכירת דירות הנופש

ביולי 1994 פנה בא כוחו של היזם למנהל מחוז צפון של ממ"י וביקש להעביר את זכויותיו בשמונה דירות לשמונה אנשים שרכשו אותן ממנו. על פי חוות דעת שהכין היועץ המשפטי של המחוז, העברת הזכויות תתאפשר רק לאחר קבלת אישור לפטור ממכרז מוועדת הפטור שליד מועצת מקרקעי ישראל, לאחר שינוי המטרה בדיעבד, ובכפוף לאישור זה על היזם לשנות את התב"ע מדירות למגורים לעובדי החווה לדירות נופש. עוד הוסיף היועץ המשפטי של המחוז, כי ממ"י יכול גם להתנגד להעברת הזכויות, שכן אינה תואמת את המטרה בחוזה. לדעת היועץ המשפטי במחוז, זה הצעד הנכון לעשותו מבחינה ציבורית. בספטמבר 1994 הודיע מנהל מחוז הצפון לבא כוחו של היזם, שממ"י אינו מאשר את העברת הזכויות.

### עסקת פשרה

ביוני 1995 החליטה הנהלת ממ"י, כי מחוז הצפון יחל בהליכים משפטיים לפינוי כולל של השטח וביטול החוזה. באוקטובר 1995 שלח ממ"י ליזם הודעת ביטול של הסכמי החכירה עמו, וכן נדרש היזם לסלק ידו מהמקרקעין ולפנותם. בנובמבר 1995 הגיש ממ"י לבית המשפט תביעה לסילוק יד כנגד היזם ורוכשי הזכויות.

בדצמבר 1996 התקיים דיון אצל שר התשתיות הלאומיות - מר אריאל שרון. נדונו כמה תלונות של היזם ותושב ראש פינה, בנוגע לקרקעות ממ"י (ראו בהמשך) ובהן גם העסקה האמורה

(פרוטוקול מדיון זה לא נמצא). מתשובת שר התשתיות הלאומיות למשרד מבקר המדינה מדצמבר 1999 עולה, כי באותה ישיבה הורה השר לבחון מחדש את הנושא (פרטים נוספים ראו בהמשך).

בינואר 1997 החליטה הנהלת מ"י להביא את הנושא לדיון חוזר בהנהלה, וזאת בעקבות ההחלטה שנתקבלה בדצמבר 1996 אצל שר התשתיות הלאומיות בנדון.

הנהלת מ"י החליטה להציע הצעת פשרה, שמשמעותה מתן אישור ליזם להעביר את הזכויות בדירות לאחרים: המינהל ישנה את מטרת ההסכם ל"דירות למגורים או לנופש" והעסקה, במטרה החדשה, תובא לאישור ועדת הפטור. עוד סוכם, כי תוזמן לדירות הנופש שומה חדשה, וכי היזם ישלם 91% דמי חכירה מהוונים.

ביולי 1997 אישרה ועדת הפטור של מ"י את העסקה לפי תקנה 3 (28) לתקנות חובת מכרזים, התשנ"ג-1993, הדורשת אישור משר האוצר. אולם, שר האוצר סרב לאשרה, בנימוק שלא ניתן להכשיר את הבנייה בדיעבד. הנושא הועלה לדיון נוסף אצל שר התשתיות הלאומיות בפברואר 1998, והוחלט כי היזם יפנה במכתב לשר האוצר, ומנהל מ"י יזום פגישה עם מנכ"ל משרד האוצר.

בינואר 1999 חתם מ"י על הסכם פשרה עם היזם, ובעקבותיו בוטלה התביעה כנגד היזם; לא נמצא ששר האוצר חתם על תקנת הפטור ממכרז.

עד מועד סיום הביקורת לא נמצא, כי מ"י או היזם פעלו בוועדות התכנון כדי לשנות את התב"ע למטרת מגורי נופש. על פי הסכם הפשרה שילמו היזמים למ"י עבור הקרקע סכום נוסף של כ- 1.6 מיליון ש"ח.



מהשתלשלות העניינים כמתואר עולה לכאורה, כי מלכתחילה היתה מטרת היזם להקים בתי נופש בהגדרה של "מגורי סייסים"; על אף שהיה למ"י חשש לגבי כוונת היזם, הוא לא נקט צעדים כדי למנוע זאת. גם כשהוחל בהקמת דירות הנופש, לא פעל מ"י להפסקת הבנייה על אף הדיווח של המפקח מטעם מ"י כי מוקמות דירות נופש. רק כשביקש היזם למכור את הדירות לאחרים החליט מ"י לנקוט צעדים משפטיים, וגם אותם הוא הפסיק. בסופו של דבר נתן מ"י גושפנקה, בהסכם פשרה, להפרת התחייבויותיו של היזם. יוצא אפוא, שהיזם, שהפר את החוק ואת התחייבויותיו, יצא נשכר.

### הקמת "אוהל אירוח" - מסעדה

1. באמצע שנת 1991 הקים היזם, על שטח שהוחכר לו לצורך רעייה, בראש פינה, "אוהל" המשמש לאירוח. האוהל הוקם בלא קבלת היתרים על פי חוק התכנון והבנייה, ובלי אישור מ"י. בפועל, מדובר במבנה עץ המשמש כמסעדה.

בנובמבר 1991 אישר מ"י בדיעבד את הקמת אוהל האירוח, בלי שנעשו השינויים התכנוניים כתב"ע כמתחייב מחוק התכנון והבנייה.

2. בפברואר 1993 אישר ממ"י ליזם החכרת הקרקע להקמת אוהל אירוח לשנה נוספת, אולם היזם לא חתם על חוזה חכירה עם ממ"י ולא שילם את דמי החכירה. רק בדצמבר 1995 הודיע ממ"י ליזם על ביטול העסקה, ודרש ממנו לפנות את הקרקע.

3. בישיבה מדצמבר 1996 שהתקיימה אצל שר התשתיות הלאומיות, נדון בין היתר נושא אוהל האירוח. בינואר 1997 החליטה הנהלת ממ"י, שלא לנקוט בשלב זה שום הליך כנגד היזם. ממכתבו של מנהל המחוז מפברואר 1998 עולה, כי בעקבות הישיבה אצל שר התשתיות הלאומיות "הוקפאו ההליכים להגשת תביעה לפינוי".

4. בדיון נוסף שהתקיים בפברואר 1998 אצל שר התשתיות הלאומיות הוחלט, שנושא "אוהל האירוח" יובא לאישור ועדה משותפת לממ"י ולמשרד התיירות כדי שיאושר כפרויקט תיירותי, וכמו כן על היזם להציג אישור "לשימוש חורג" מהוועדה המחוזית. אמנם הוועדה המשותפת אישרה את הפרויקט, אולם ועדת משנה להיתרי בנייה של הוועדה המחוזית - מחוז צפון, דחתה את הבקשה למתן לגיטימציה לאוהל אירוח. באוגוסט 1999, בביקור של משרד מבקר המדינה באתר בלוויית יחידת הפיקוח של ממ"י, התברר, כי בשטח עומדת מסעדה. יוצא, שעל אף רשויות התכנון לא אישרו מתן שימוש חורג למבנה, ממ"י לא פעל למצות את הדין עם היזם.

### החכרת דירות בראש פינה

1. בשנים 1975 ו-1976 ערכה עמידר - החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ (להלן - עמידר) שני חוזי חכירה עם תושב ראש פינה (להלן - הדייר). על פי החוזים הוחכרו לדייר שני בתים. כל בית עומד על מגרש ששטחו לא הוכר לדייר; שני המגרשים הם בשטח של 4.15 דונם. ממערב להם נמצאים מגרשים נוספים בשטח של כ-8 דונם. על פי התיעוד בממ"י, פלש הדייר לשני המגרשים שלא הוחכרו לו ולמגרשים הנוספים והקים עליהם מכלאה מגודרת לסוסים, בלא קבלת היתר מממ"י.

2. ביוני 1993, לאחר ביקור של מפקח מטעם ממ"י בשטח, הודיע ממ"י לדייר, כי הוא מסיג גבול ומחזיק במגרשים שלא הוקצו לו, ולכן עליו לפנותם. על אף שהדייר לא עשה כן, לא נקט ממ"י, עד יולי 1995, אמצעים כלשהם כדי לפנותו מהמגרשים.

3. ביולי 1995 פנה בא כוח הדייר לממ"י וביקש להסדיר את חזקתו של הדייר בכל השטח, שמוחזק על ידיו בפועל, וזאת לצורך המשך פיתוח של מיזם תיירותי על שטח זה. בתשובתו לבא כוחו של הדייר הודיע ממ"י, כי יהיה מוכן "לפנים משורת הדין" להחכיר לדייר את שני המגרשים שמסביב לבתים שהחכירו לו, בשטח כולל של 4.15 דונם, בתנאי שיפנה מרצונו את יתרת השטח שאליו פלש (כ-8 דונם). בספטמבר 1996 חתם ממ"י עם הדייר על חוזה החכירה.

על פי הסכמי חכירה שכורת ממ"י על פי התב"ע הקיימת, יש לבנות כל בית על דונם אחד בלבד. יוצא, אפוא, שהדייר זכה בכשני דונם נוספים, שעל כל אחד מהם אפשר לבנות בית בשטח של עד 160 מ"ר; וזאת "כפיצוי" על פינוי שטחים אליהם פלש.

4. כאמור, בספטמבר 1996 חתם ממ"י עם הדייר על חוזה החכירה, על אף שהדייר לא פינה את יתרת המגרשים שהחזיק בהם, ובלי שנכלל בחוזים סעיף המתלה את תוקפם בפינוי יתרת השטח שאליו פלש.

5. בדיון שהתקיים אצל שר התשתיות הלאומיות בדצמבר 1996 נדון גם נושא זה. במכתב ששלח הדייר אל מ"מ מנהל ממ"י בעקבות אותו דיון, הוא ציין כי באותה ישיבה סיכם השר כי

יש לבחון, "באור חיובי" את הסדרת הקרקע שבה מחזיק הדייר (כאמור לא נמצא הפרוטוקול מדיון זה).

אחרי הדיון עם השר, הוציא המחוז מכתב ובו פירט את השתלשלות העניינים בלווי המלצת היועץ המשפטי למחוז, שלפיה לא ניתן להגיע להסדר נוסף עם הדייר. על אף זאת, לא נקט ממ"י הליכים לפינוי הדייר מיתרת השטח שאליו פלש.

בדיון נוסף מפברואר 1998 בלשכת שר התשתיות הלאומיות, סוכם כי מנהל ממ"י יבדוק את הנושא בשיתוף עם היועץ המשפטי של ממ"י, וייפגש עם הדייר, כדי להגיע להסכמה בנושא. בדיקת ממ"י העלתה, שגם הפעם לא ניתן להגיע להסדר שונה מזה שכבר הוצע. על אף זאת, עד מועד סיום הביקורת לא נקט ממ"י צעדים משפטיים כנגד הדייר, כדי להחזיר לחזקתו את יתרת השטח. יוצא אפוא, שהדייר עדיין מחזיק שלא כדין בשמונה דונם, מהם ארבעה דונם המיועדים, על פי התב"ע, לבניית ארבע דירות צמודות קרקע, והיתר מיועדים לשטח ציבורי פתוח ולדרך, לשימושם של כל תושבי ראש פינה. תפיסת שטחים אלה לא מאפשרת לממ"י להשלים את התכנון של יתרת המגרשים הפנויים שבתב"ע ולשווקם.

### הסברי השר

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 1999 הסביר שר התשתיות הלאומיות לשעבר ח"כ אריאל שרון, כי בנושא חוות הסוסים, ההחלטה שנתקבלה אצלו בדצמבר 1996 לא יצרה את המצב הבעייתי של היזם. באותה ישיבה הוא הורה לבחון מחדש את הנושא, והנהלת ממ"י היא שהחליטה להגיע לפשרה עם היזם. בעניין אוהל האירוח הסביר השר, כי התערבותו החלה לאחר שכבר היו עובדות בשטח, ונוצר צורך להתמודד עם מצב נתון באופן ציוני ואנושי. כל שנאמר באותה ישיבה (דצמבר 1996), כי על ממ"י לחפש דרך לא לגדוע את מטה לחמה של המשפחה. הנהלת ממ"י היתה צריכה למצוא את הדרך לסייע לתפקוד האוהל מהבחינה החוקית. אשר להחכרת דירות עמידר הסביר השר, כי הדייר החזיק בשטח שנים ארוכות ועיבד בו עיבודים חקלאיים, ובכך ראה השר ייעוד ושליחות. לדבריו, עובדה היא, כי סיכום הפגישה היה שממ"י ינסה להגיע להסדר, וכי סופם של דברים כי לא ניתן להגיע להסדר; ברגע שהשר קיבל תשובה שלילית הוא לא התערב בהחלטה המקצועית והסופית של ממ"י.

משרד מבקר המדינה העיר, כי קודם לישיבה אצל שר התשתיות בדצמבר 1996, קיבל ממ"י החלטות, בחלקן גם בדבר הגשת תביעות משפטיות נגד היזם, וזאת בשל פעילות בלתי חוקית שביצע על קרקעות המדינה. נראה, לכאורה, כי ההחלטות שהתקבלו אצל שר התשתיות הלאומיות, הממונה על ממ"י, הן שגרמו לכך שממ"י שינה את החלטותיו הקודמות והגיע לפשרות המיטיבות עם היזם.



בדיון שיזם מנהל ממ"י ביולי 1999, אצל היועץ המשפטי לממשלה הוא טען, שפלישות לקרקעות המדינה נעשות בהיקף ניכר ואין אכיפה יעילה של החוק. אולם, מהשתלשלות העניינים, כפי שפורטו בדוח זה ובדוח על "התיישבות יחידים",\* עולה, שממ"י עצמו לא עשה די במקרים שצוינו לאכיפת החוק. התוצאה היא כי יזמים

\* ראו בדוח זה בעמוד 000.

שהפרו את התחייבויותיהם, וקבעו עובדות בשטח, לא זו בלבד שלא נענשו, אלא אף יצאו נשכרים. עולה החשש, שאי-מיצוי הדין עלול להתפרש כ"עידוד" לעוברים על חוקי המדינה.

## התיישבות יחידים

ההתיישבות הכפרית בישראל כוללת כמה מסגרות התאגדות: קיבוץ, מושב, מושב שיתופי, ומשנות ה-70 - היישוב הקהילתי. מאז שנותיה הראשונות של המדינה קיימת גם פעילות יזמית-חקלאית של התיישבות יחידים - חוות שבכל אחת מהן מחזיק יחיד (להלן - התיישבות יחידים).

לפי נתוני מינהל מקרקעי ישראל (להלן - המינהל), עד שנת 1998 הוקמו 35 התיישבויות יחידים, ובשנת 1998 הוקמו בתחומי המועצה האזורית רמת נגב עוד חמש התיישבויות יחידים. המינהל החכיר להתיישבויות יחידים אדמות חקלאיות בהיקף של כ-66,000 דונם ונחלות<sup>1</sup> בהיקף של כ-2,000 דונם.

בחודשים אפריל-אוגוסט 1999 בדק משרד מבקר המדינה את סדרי הקצאתם של מתחמי קרקע למתיישבים יחידים, ואת סדרי הקמתן של התיישבויות יחידים. הבדיקה נערכה במשרד הראשי במינהל ובמחוזות צפון ודרום שלו, ובמשרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - משרד החקלאות). בדיקות השלמה נערכו במשרד הפנים, במשרד הבינוי והשיכון, במועצה האזורית רמת נגב, ובמשרד לתשתיות לאומיות (להלן - משרד התשתיות).

## מדיניות להקמת התיישבות יחידים וסדרי ביצועה

1. אחת הבעיות המרכזיות אתן מתמודדת המדינה בשנים האחרונות, בעיקר באזור הנגב ובגליל, היא שמירה על קרקעות המדינה.

במכתב מיום 10.8.97 הציע מנהל היחידה לשטחים פתוחים (להלן - הסיירת הירוקה) לשר החקלאות דאז, רפאל איתן (להלן - שר החקלאות דאז), להפעיל תכנית יזומה לשמירת קרקעות המדינה. התכנית הציגה חמישה אמצעים לשמירה על הקרקע: התיישבות, עיבוד, רעייה, ייעור ופיקוח.

יומיים לאחר מכן, ב-12.8.97, בדיון בין שר התשתיות הלאומיות דאז, אריאל שרון (להלן - שר התשתיות דאז), לשר החקלאות דאז, קבעו השרים (להלן - דיון השרים), כי יש לעודד ולקדם את התיישבות היחידים, וכי המטרה העיקרית של התיישבות זו היא לשמור על קרקעות המדינה. שני השרים לא בחנו, אם האמצעים הנוספים שהוצגו במכתב מנהל הסיירת הירוקה יעילים ואפקטיביים יותר מן האמצעי שעליו החליטו.

<sup>1</sup> נחלה - אדמה חקלאית שהוחכרה ל-49 שנה, לצורך פרנסתו ומגוריו של החוכר, והיא יחידה משקית חקלאית אחת שלא ניתנת לפיצול, אשר את גודלה קבע שר החקלאות בהתייעצות עם הרשות לתכנון ופיתוח החקלאות ההתיישבות והכפר במשרד החקלאות.