

נייר עמדה מטעם תנועת אומ"ץ בנושא:

הקמת כפר נופש בחוף פלמחים

א. מבוא

רצועת החוף פלמחים, שאורכה כשני ק"מ, הינה רצועת חוף טבעית, כמעט ללא פיתוח, ובה אתר עתיקות מוכרז ובו ממצאים ארכאולוגיים מתקופות שונות וגן לאומי וכן מגוון רחב של מיני צומח וחי. חוף פלמחים שוכן בשטח השיפוט של המועצה האזורית גן רווה. המועצה האזורית יזמה ומימנה את הכנת תוכנית מפורטת בר/236 ואת הכנתה של תכנית בינוי על פיה. חלקה של התוכנית התכנית מייעד שטח של כ-70 דונם לתיירות ולנופש ומתירה להקים בו כפר נופש ובו 350 יחידות אירוח.

בדצמבר 2003 פרסם מינהל מקרקעי ישראל מכרז לשיווק הקרקע. במכרז זכתה הצעתן המשותפת של שתי חברות קבלניות (להלן: "היזמים") לחכירת הקרקע בעד כ-8 מיליון ש"ח. המהלכים שהובילו להקמת הכפר ספגו ביקורת קשה בדוח המיוחד שפרסם מבקר המדינה בנובמבר 2009. בדוח נמצאו ליקויים חמורים הן בפעילות של מינהל מקרקעי ישראל והן בהליכי התכנון שייעדו את הקרקע להקמת כפר נופש.

בעקבות הדוח הורתה הוועדה לביקורת המדינה של הכנסת להקפיא את הליכי הבנייה עד להחלטת היועץ המשפטי לממשלה. בנובמבר 2009 הודיעו חברי הוועדה המחוזית לתכנון ובניה מרכז על הקפאת הליכי התכנון של תכנית הבנייה בחוף פלמחים, זאת, עד להחלטה של היועץ המשפטי לממשלה בממצאי דוח הביקורת של מבקר המדינה בנושא.

לתנועת אומ"ץ הגיעו פניות מגופים ציבוריים ואזרחים מן השורה, בבקשה להתערב ולבדוק את הליכי הקמת כפר הנופש בחוף פלמחים. עקב מורכבות החומר ולצורך בחינת החומרים בנושא מינה מנכ"ל תנועת אומ"ץ, מר פליצ'ה פלד, ועדה לבחינת הנושא, כתיבת נייר עמדה מטעם התנועה והגשת מסקנות והמלצות.

חברי הועדה שמונו:

גב' גליה גבעולי, עו"ד – יועצת משפטית להנהלת תנועת אומ"ץ – יו"ר הועדה.
חכ"ל גב' אראלה גולן, אדריכלית – יו"ר שלוחת אומ"ץ חברתי, חברת הנהלת אומ"ץ.
מר בני שגיר, רו"ח – חבר הנהלת אומ"ץ, גזבר התנועה.

חברי הועדה בחנו את מכלול החומרים שנתקבלו במשרדי אומ"ץ, הן מטעם הארגונים "הירוקים" והן מטעם היזמים, תוך שהם מסתמכים על דוח מבקר המדינה מחודש נובמבר 2009, ממצאיו והמלצותיו.

כמו כן חברי הועדה ערכו ביום 3.5.10 ביקור בכפר הנופש פלמחים וביקרו במקום בו מתוכנן להבנות כפר הנופש.

II. עיקרי הממצאים מתוך דוח מבקר המדינה

בדיקת מבקר המדינה העלתה ליקויים חמורים הן בעסקה שבה שיווק המינהל את הקרקע והן בשלבים השונים של ההליכים לתכנון הקמתו של כפר הנופש על הקרקע. להלן חלק מן הליקויים המרכזיים המפורטים בדוח מבקר המדינה:

1. **חוף פלמחים לא טופל כ"מקרקעי ייעוד":** חוק המקרקעין, התשכ"ט-1969, קובע כי "שפת ים" היא בגדר "מקרקעי ייעוד", המיועדים לתועלת הציבור, וכי עסקה במקרקעי ייעוד תהיה תקפה רק אם אישרו אותה הממשלה או השר שנקבע לעניין זה. לעניין חוף פלמחים לא התבקש אישור זה, ולדעת משרד מבקר המדינה, הואיל והקרקע ששווקה להקמת כפר הנופש בפלמחים, כולה או חלקה, היא לכאורה "מקרקעי ייעוד", והואיל ובתכנית בר/236 שייעדה את הקרקע ל"תיירות ונופש" לא צוין במפורש כי הקרקע חדלה לשמש מקרקעי ייעוד, על המינהל לדון עם היועץ המשפטי לממשלה ועם הגורמים המתאימים במשרד המשפטים בשאלה אם, בנסיבות העניין, הייתה העסקה לשיווקה טעונה אישור של הממשלה או של השר שהוסמך לכך כנדרש בחוק המקרקעין.

2. **החשת פרוסום המכרז כדי להמנע ממגבלות חוק הסביבה החופית:** בשנת 2003, בעת שפעל מינהל מקרקעי ישראל (להלן: "המינהל") לשיווק הקרקע, היה חוק הסביבה החופית בהליכי גיבוש

סופיים. נמצא כי המינהל, שהיה ער לכך, החיש במתכוון את פרסום המכרז לשיווק הקרקע, כדי שהעסקה תבוצע לפני כניסת החוק לתוקף ולא תהיה כפופה למגבלות שהחוק היה עלול להטיל עליה.

3. **התעלמות מחוות דעתו של השמאי המחוזי:** בחוות דעתו של השמאי המחוזי שניתנה לבקשת המינהל במרס 2003, לקראת פרסום המכרז, נקבע כי הביקוש לנופש נמוך ולא כדאי לבנות במועד זה כפר נופש. השמאי המליץ לדחות את המכרז למועד שבו יחול שיפור בענף התיירות. הועלה כי המינהל לא שעה להמלצת השמאי.

4. באוקטובר 2003 פנה המינהל לשמאי פרטי. אותו שמאי העריך כי שווי הקרקע, לא כולל הוצאות פיתוח ומע"מ, הוא 15.75 מיליון ש"ח. בנובמבר 2003 ביקש המינהל מן השמאי המחוזי, לקראת ביצוע העסקה, לבחון את סבירות השומה. הועלה כי המינהל לא המתין לתשובת השמאי המחוזי. לחוות דעתו של השמאי המחוזי נודעת חשיבות רבה, בשל היותו הגורם המקצועי המוסמך במדינה להכנת שומות, ובשל היותו עובד ציבור הפועל באופן בלתי תלוי.

5. פגמים במכרז:

א. המינהל לא נקט באמצעים כדי להבטיח שהמידע על המכרז יופץ באופן המיטבי שיגדיל את מספר המציעים האפשרי. במודעה בעיתון לא צוין כי כפר הנופש עתיד להיבנות בחוף הים, אף שיש במידע זה כדי להעלות את ערך הקרקע. ואמנם נמצא כי רק שתי הצעות הוגשו במכרז: הצעת המשותפת של היזמים והצעה אחרת.

ב. המינהל לא קבע אמות מידה לבחירת הזוכה במכרז כדי להבטיח שהוא יוכל לבצע את הפרויקט כנדרש. במכרז לשיווק הקרקע לא ניתן ביטוי לקריטריון האיכות (טובת הציבור) ולא הובאו בחשבון שיקולים שיבטיחו שתיבחר ההצעה האיכותית ביותר שתאפשר את פיתוח האזור לרווחת כלל הציבור ושמירה על האינטרס הציבורי של שמירה על הסביבה החופית.

ג. גם מבחינת המחר לא שורת האינטרס הציבורי באופן המיטבי בשל העיתוי ובשל נסיבות פרסומו של המכרז.

ד. המינהל לא שיתף את משרד התיירות בהליכים לשיווק הקרקע, ואף לא בעצם ההחלטה לשווקה לשם הקמת כפר הנופש, אף שמשרד התיירות דרש ממנו לשתפו בהליכים לשיווק קרקעות לתיירות. נוסף על כך לא הותנתה השתתפותם של המציעים במכרז בהמצאת המלצה של משרד התיירות בעניינם, שלא כבמכרזים אחרים שבהם השתתף המשרד.

III. עמדת היזמים

1. רקע: כאמור, באפריל 2004 החליטה ועדת המכרזים כי במכרז תזכה הצעתן המשותפת של היזמים קבלניות בסך כ-8 מיליון ש"ח. חוזה הפיתוח (להלן - החוזה) נחתם בין המינהל ובין החברות הזוכות ביולי 2004, לפרק זמן של שלוש שנים, לפיו התחייבו היזמים להתחיל בבנייה עד

- אוקטובר 2005 ולהשלים את הבנייה עד תום תקופת הפיתוח. אף על פי שהיזמים לא עמדו בלוחות הזמנים שנקבעו בחוזה, ובאותו מועד אף טרם החלו בבנייה, ואף על פי שמצויין בחוזה שאי-התחלת הבנייה במועד (אוקטובר 2005) נחתמה באוגוסט 2007 תוספת להסכם שתוקפה עד יולי 2009 ובה נקבעו המועדים החדשים לביצוע שלבי הבנייה. באוגוסט 2009 הודיע המינהל למשרד מבקר המדינה כי בכוונתו להאריך את תוקפו של חוזה הפיתוח עם היזמים.
2. בדוח מבקר המדינה עמדת היזמים היתה: כי פעלו בהסתמך על חוזה הפיתוח, אשר תנאיו פורסמו כחלק מתנאי המכרז, וכי כל עוד לא אישרה הוועדה המחוזית את תכנית הבינוי, אין הם יכולים להגיש בקשה להיתר בנייה ובוודאי שאינם יכולים להתחיל בבנייה.
3. היזמים ערכו ביקור במתחם בו אמור להבנות כפר הנופש יחד עם מנכ"ל תנועת אומ"ץ מר פליצ'ה פלד, וכן העבירו לתנועת אומ"ץ "דוח אלטרנטיבי לדוח מבקר המדינה", בו הם טוענים כי זכיייתם במכרז להקמת כפר הנופש נעשתה כדת וכדין וכי אישור תוכנית כפר הנופש עבר את כל התנגדויות ותוכנן ע"י כל רשויות המדינה באופן שיאזן בין צרכי פיתוח התיירות ובין השמירה על הטבע.
4. היזמים קובלים על הכשלים של רשויות המדינה בתוכנית שנועדה לבנות כפר נופש בסמוך לחוף הים בפלמחים ומוחים על העובדה שדוח מבקר המדינה בחר להתייחס רק לחלק מן העובדות, השאובות לטענתם מתוך קמפיין שיוצא נגד הקמת כפר הנופש.
5. היזמים טוענים, כי קיימת סחבת במימוש הפרוייקט שנגרמו מקמפיין כנגד המיזם ועקב הוראות שגרמו משרד מבקר המדינה. לפיכך, לטענתם, יש לאפשר את המשך הליכי התכנון וההקמה של כפר הנופש.

IV. עמדת משרד התיירות והמשרד לאיכות הסביבה

עמדת משרד התיירות: על פי דו"ח מבקר המדינה, משרד התיירות שאמור להיות גורם מכריע בתכנון ואישור תוכניות להקמת כפרי נופש לאורך חופי הים, לא היה שותף בהליכי שיווק קרקע. זאת ועוד, מינהל מקרקעי ישראל התעלם מהערכות שפרוייקט כפר הנופש לא יהיה כדאי מבחינה כלכלית.

שר התיירות סטס מיסז'ניקוב הודיע לפעילים למען הצלת חוף פלמחים שהוא מתנגד לתוכנית כפר הנופש בחוף במתכונתה הנוכחית. בתגובה לפניית הפעילים, נמסר מטעם השר כי "תוכניתו להגדיל במיליון את מספר התיירים בישראל מחייבת הרחבת ההיצע של מקומות לינה והקמה של בתי מלון ברמות מחיר שונות". המחסור באלפי חדרי שינה צפוי לגרום, על פי משרד התיירות, נזק חמור לתעשיית התיירות ולמשק כתוצאה מאבדן הכנסות והוא יורגש כבר בשנה הבאה. "עם זאת, השר סבור שכל פרויקט תיירותי חייב למצוא את האיזון בין שמירה על הטבע והסביבה ובין הפיתוח התיירותי. "הפרוייקט בחוף פלמחים נעדר איזון זה ואינו תואם את מדיניות התיירות ברת הקיימא שבה דוגלים המשרד והשר ולכן המשרד מתנגד לו במתכונתו הנוכחית".

עמדת המשרד להגנת הסביבה: השר להגנת הסביבה, גלעד ארדן, פנה ליועץ המשפטי לממשלה, יהודה ויינשטיין, שיפעיל את סמכותו ויורה על ביטול תוכנית הקמת כפר נופש בחוף פלמחים. "מימוש התכנית המאושרת לכפר הנופש תפגע באופן בלתי הפיך, הן בערכיות הסביבתית של רצועת החוף, והן ביכולת הציבור ליהנות ממשאב ייחודי זה. אל לנו לאפשר את אישור תוכנית זו", כתב ארדן לויינשטיין. לדברי ארדן, בבואנו לבחון את התכנית, על פי מדיניות התכנון העכשווית והתפיסה הנורמטיבית הנובעת מחוק החופים, אין ספק כי תכנית מסוג זה לא היתה מתאפשרת במיקום הנדון. "ראוי ונכון לבחון אפשרויות לתיקון הטעות התכנונית שנעשתה בעבר".

V. עמדת תנועת אומ"ץ

כאמור הועדה מטעם אומ"ץ בחנה חומרים רבים אשר הגיעו אליה מאזרחים מודאגים, מן היזמים, מארגונים ירוקים וסמכה ידיה על ממצאי דוח מבקר המדינה. כן ערכה הועדה ביקור בחוף פלמחים.

הועדה מצאה כי:

- א. התוכנית להקמת כפר נופש בחוף פלמחים קודמה על ידי מינהל מקרקעי ישראל למרות שלא הוכח כי יש צורך למפעל תיירותי באזור. המינהל פעל כמעט לבדו (מבלי לשתף את משרד התיירות, למשל) וקידם את המכרז תוך התעלמות מהמציאות בשטח ומחוות הדעת של הגורמים השונים המעורבים בנושא.
- ב. הקרקע נמכרה בפחות ממחצית מהמחיר המומלץ.
- ג. המכרז הואץ על ידי המינהל באופן מכוון כדי שחוק בכנסת לא יסכל אותו (חוק שמירת הסביבה החופית, שעבר בכנסת באוגוסט 2004).
- ד. מוסדות התיכנון נהגו ברשלנות והקלו על היזמים, והמהלך כולו פגע בחוף ובאינטרס הציבורי.
- ה. התוכנית מנוגדת לתוכנית המתאר הארצית בנושא (תמ"א 13), הקובעת, כי אסור להקים מבנים בתחום של עד 100 מטר מקו המים, ולפי התוכנית גבולו המערבי של השטח מרוחק 30 מטר בלבד מקו המים.
- ו. היזמים לא עמדו בלוחות הזמנים שהקציב להם החוזה עליו חתמו עם המינהל. אעפ"כ המינהל נתן ארכה לביצוע החוזה וזאת מבלי לדרוש כל פיצוי ומבלי לבחון אם היזמים יוכלו לעמוד בלוח הזמנים החדש שהוקצב.
- ז. מוסדות התכנון לא בחנו מחדש את התוכנית לאור השינויים שחלו בחקיקה ובתוכנית המתאר.

המלצות הועדה:

מאחר שלא נחתם הסכם חכירה עם היזמים, הרי מדינת ישראל היא בעלת הזכויות בקרקע. מביקור במקום עולה כי מלבד שאריות של גדרות במקום, הרי לא נעשתה כל עבודה הנראית על פני השטח על ידי היזמים.

תנועת אומ"ץ מצטרפת לחוות דעתו של מבקר המדינה וממליצה לרשויות הרלוונטיות כמו: המועצה האזורית, משרד הפנים, מוסדות התכנון, מנהל מקרקעי ישראל, המשרד להגנת הסביבה, משרד התיירות, רשות הטבע והגנים, רשות העתיקות, לבחון מחדש את נושא הקמת כפר הנופש בשתוף פעולה מלא, תוך שימת לב לשינויים שחלו בחקיקה ובתוכנית המתאר הארצית את התוכנית.

לא מן הנמנע כי יהא על המדינה לבטל את החוזה עם היזמים, תוך פיצוי מתאים, שכן כלל לא ברור לאור כל מה שארע והשינויים שחלו בחקיקה, בתוכנית המתאר הארצית ובפסיקה העדכנית, כי המשך התוכנית לבניית כפר הנופש בחוף פלמחים משרתת את האינטרס הציבורי.

לאור הממצאים החמורים, המחדלים והליקויים הרבים שגילה דוח מבקר המדינה בהקמת כפר הנופש ולאור פרשיות השחיתות בפרוייקטים הבניה שנתגלו לאחרונה (הולילנד, צוק מנרה, ופרוייקט חברת הזרע באזור חירייה), בהם היו חשודים כמה בעלי אישים בתפקידים ציבוריים, ומאחר ומדובר בחלק מאותם אישי ציבור, אשר היו בצמתים מרכזיות לקבלת החלטות באישור ותכנון כפר הנופש בחוף פלמחים, מציעה הועדה לתנועת אומ"ץ לשקול הגשת תלונה למשטרה בכדי שתחקור אם ישנם אספקטים פליליים באישור ובקידום התוכנית להקמת כפר הנופש.

בשולי הדברים יוער, כי חוברת ההסברה שהכינו היזמים: "דו"ח אלטרנטיבי לדו"ח מבקר המדינה" - הקמת כפר נופש פלמחים, ואשר הופצה בישיבת ה'ועדה לביקורת המדינה' בכנסת, וכן ניתנה לתנועת אומ"ץ בביקורם במשרדי התנועה עוררה בקרב חברי הועדה תמיהה רבה. מבקר המדינה מגיש לכנסת דין וחשבון על ממצאיו כפי שנתגלו בתוך תהליך הביקורת הנמשך, וכן המלצותיו לתיקון הליקויים ולמניעת הישנותם בעתיד. לדוחות המבקר אין דוחות אלטרנטיבים ואנו רואים בכותרתו של הדוח פגיעה במוסד מבקר המדינה וגורם מטעה למקבלים את הדוח לידיהם. זאת ועוד, שימוש בסמל המדינה על גבי הדוח מהווה עבירה על סעיף 2 לחוק הדגל, הסמל והמנון המדינה, תש"ט-1949.

29.5.10

חוות דעת זו נכתבה ע"י:

עו"ד גליה גבעולי

יועצת משפטית להנהלת תנועת אומ"ץ

תמונות שצולמו ע"י חברי הועדה בביקור בחוף פלמחים בביקור ביום 3.5.10

תמונה א – יתרות הגדרות שהקים היזם בחוף פלמחים



תמונה ב' – חוף פלמחים והמקום בו אמור להיבנות כפר הנופש



תמונה ג': עתיקות המצויות בתוך המקום בו אמור להיבנות כפר הנופש

