

(ד) הוצעו שיטות לתיאום בין הארכיב המרכזי לבין ארכיב המשנה ולמתן הודעות שוטפות על פתיחת תיקים בארכיב המשנה.
2. בדיקת מעקב, שנערכה בחודש ספטמבר 1957, העלתה, שהתיאום בין שני הארכיבים עדיין לא הוגשם; שאר ההצעות בחלקן בוצעו ובחלקן נמצאות בתהליך של ביצוע.

xi. אגף הנכסים

רשות הפיתוח לא המציאה למשרד מבקר המדינה דו"חות כספיים לשנות הכספים 1955/56, 1956/57. האפוטרופוס לנכסי נפקדים לא המציא למשרד מבקר המדינה דו"חות כספיים לשנות הכספים 1953/54, 1954/55, 1955/56, 1956/57. האפוטרופוס לנכסי גרמנים והממונה על רכוש האויב לא המציאו למשרד מבקר המדינה דו"חות כספיים לשנות הכספים 1955/56, 1956/57.

פ. עולות הביקורת

בשנת 1957 תקיפו פעולות הביקורת את השטחים הבאים: טכירות של נכסים עירוניים, בעיקר בערים הגדולות; ניהול נכסי הדיוור של רשות הפיתוח, כולל סדרי גביית שכר דירה ודמי היתר וביצוע עבודות תיקונים בנכסים; כן נבדק ניהול החשבונות והכספים בלשכות האפוטרופוס לנכסי גרמנים והממונה על רכוש האויב.

ליקויים שלא תוקנו

א. התכרת שטחי מחצבות על ידי אגף הנכסים

מחצבות אבן, גבס, סיד, שיש וגרניט מהוות חלק חשוב מאוצרות הטבע של המדינה. במרבית המחצבות מפיקים אבן וחצץ לצורכי בניין וסלילת כבישים; בחלק מהמחצבות מפיקים גבס וסיד המיועדים לתעשייה; ובחלק מהן מפיקים חומרים יותר יקרים המיועדים גם ליצוא, כגון שיש וגרניט. כ-70% מהמחצבות הפועלות במדינה הן בבעלות המדינה, והאחראי לניהולן הוא אגף הנכסים; שאר המחצבות הן בבעלות הקרן הקיימת לישראל ובבעלות בעלים פרטיים.

1. נתונים כלליים על המחצבות המוחכרות על ידי אגף הנכסים

להלן שתי טבלאות ובהן נתונים על תפוקת המחצבות המוחכרות לסוגיהן ועל התמלוגים ודמי החכירה, שגובו על ידי אגף הנכסים בשנים 1955/56 ו-1956/57. הנתונים על התפוקה לקוחים מתוך הצהרות, שחוכרי המחצבות חויבו להמציאן לאגף הנכסים בגמר כל שנת חכירה. טבלאות אלה הוכנו על ידי משרד מבקר המדינה על סמך בדיקת תיקי המחצבות במחוזות הבאים של אגף הנכסים: הדרום והמרכז; חיפה והצפון; וירושלים.

מחצבות שהוכרו על ידי אגף הנכסים

שנת 1955/56

תפוקה מוצהרת על ידי החוכרים							הכנסות האגף	מספר המחצבות	מחוזות אגף הנכסים
אבן להפקת מלט	גבס	דבש ופסולת אבן	סיד	אבני בניין	חצץ	שיש			
מ ³	טון	מ ³	טון	מטר	מ ³	מ ³	ל"י		
197,440	10,801	44,083	2,042	—	301,193	—	37,304	25	דרום ומרכז
183,193	22,913	80,270	6,984	34,713	477,920	2,686	43,214	57	חיפה והצפון
—	—	2,266	—	346	27,512	—	4,948	6	ירושלים
380,633	33,714	126,619	9,026	35,059	806,625	2,686	85,466	88	סה

שנת 1956/57

תפוקה מוצהרת על ידי החוכרים							הכנסות האגף	מספר המחצבות	מחוזות אגף הנכסים
אבן להפקת מלט	גבס	דבש ופסולת אבן	סיד	אבני בניין	חצץ	שיש			
מ ³	טון	מ ³	טון	מטר	מ ³	מ ³	ל"י		
192,095	8,244	113,459	711	—	286,104	—	32,776	22	דרום ומרכז
203,575	22,913	71,486	9,874	30,283	496,898	3,572	39,190	57	חיפה והצפון
—	—	2,899	—	629	12,162	—	4,490	5	ירושלים
395,670	31,157	187,844	10,585	30,912	795,164	3,572	76,456	84	סה

2. הטיפול בהחכרת מחצבות והישוב הכנסות המדינה מההחכרות

(א) כללי הטיפול בהחכרת מחצבות נקבעו עלידי אגף הנכסים בראשית שנת 1952, על פי המלצתה של ועדת מחצבות המורכבת מנציגי אגף מקרקעי המדינה, האפוטרופוס לנכסי נפקדים והקרן הקיימת לישראל. הכללים החשובים ביותר הם:

(1) ההכנסות מהחכרת שטחי מחצבות מושתתות על שני סוגי תשלומים:

(א) תמלוגים - בשיעור של 5% ממחיר השוק של חומרי הגלם המופקים מהמחצבות; אם המדובר במחצבה המעבדת את חומרי הגלם - 3% ממחיר השוק של החומרים המעובדים;

(ב) דמי חכירה - בשיעור של 6% לשנה מערך הקרקע, לגבי שטח מוחכר העולה על 50 דונם.

(2) חוכרי מחצבות, המתחייבים להפיק למעלה מ-2,000 מ³ חומר לחודש, נהנים מהנחות בדמי תמלוגים לגבי התפוקה שמעל ל-2,000 המ³ הראשונים; ההנחות במקרים כאלה הן ביחס ישר לגבי-דול התפוקה. חוכרי מחצבות, המתחייבים להפיק למעלה מ-20,000 מ³ חומר לחודש, נהנים מהנחה של 50% מדמי התמלוגים, לגבי כל תפוקת מחצבותיהם.

בחווה החכירה מתחייבים חוכרי המחצבות להמציא לאגף הנכסים, אחת לשלושה חודשים, דו"חות על תפוקת מחצבותיהם, והנתונים המובאים בדו"חות אלה משמשים בדרך כלל בסיס לחישוב דמי התמלוגים המגיעים למדינה. החווים להחכרת שטחי מחצבות נעשים בדרך כלל לתקופה של שנה אחת באופן שיש צורך לתדשם מדי שנה בשנה תוך התחשבות בשינויים, שחלו בתפוקת המחצבות.

נקבעו ממצאי הביקורת הבאים:

(א) הבסיס לקביעת אחוז התמלוגים – על פי מחירי השוק בלבד – היה לקוי, כיוון שלפי זה לא הובאו בחשבון הוצאות הייצור של החומרים המופקים מהמחצבות והרווח הנקי מהייצור. בהתחשב בממצאי הביקורת ביקש אגף הנכסים מועדת המחצבות, בנובמבר 1957, לבדוק את כל הגורמים, שמהם מורכב מחיר החומרים המופקים מהמחצבות ולקבוע את שיעורי התמלוגים בשים לב לתחשיב של הוצאות הייצור.

(ב) ההחלטה לקבוע את גובה התמלוגים לפי אחוז מסוים ממחיר החומרים בשוק לא נשמרה בהקפדה; בעוד שבתקופה מארס 1954 – מארס 1957 חלו העלאות ניכרות במחירי החומרים השונים בשוק (לדוגמה: מחיר מ³ חצץ עלה מ-3.424 ל-4.257 ל"י במארס 1957), לא חלו שינויים מקבילים בדמי התמלוגים, שנתבעו מחוכרי המחצבות. רק במארס 1957 הוגדלו דמי התמלוגים לשנת 1957/58.

(ג) אגף הנכסים נתן לחוכרים מספר הנחות בדמי תמלוגים, הגדולות מאלה, שנקבעו בכללים למתן הנחות. לדוגמה: בעוד שלפי הכללים שנקבעו, הגיעה הנחה בדמי התמלוגים על התפוקה כולה רק לגבי חוכרים, שהתחייבו להפיק למעלה מ-20,000 מ³ לחודש, נתן אגף הנכסים הנחה על התפוקה כולה – ולא רק על התפוקה שמעל ל-2,000 מ³ – לשני חוכרים, שהתחייבו בתפוקה נמוכה מ-20,000 מ³ לחודש: חוכר אחד התחייב בתפוקה של 6,250 מ³ לחודש והשני התחייב בתפוקה של 5,000 מ³ לחודש.

(ד) במקרה אחד לא גבה אגף הנכסים דמי חכירה מחוכר, שהחזיק בשטח שעלה על 50 דונם. השטח שהוזק השתרע על כ-160 דונם.

(ה) במספר ניכר של מקרים היו פגורים בחידוש חווי החכירה; הפגורים היו של כשלושה חודשים במוצע.

(ו) הפיקוח של אגף הנכסים על תפוקת המחצבות שבניהולו היה רופף; במקרים רבים לא הקפיד האגף על קבלת דוחות תפוקה, שהחוכרים היו חייבים להמציאם אחת לשלושה חודשים. פקחי האגף, שתפקידם לוודא את נכונות ההצהרות המתקבלות, ערכו בשטחי המחצבות, בעיקר במחוז הדרום והמרכז, ביקורים מועטים בלבד. במחצבות מספר לא נערכו ביקורים כלל.

ב. הטיפול בציוד חקלאי

במחסנים של אגף הנכסים, שנהלו קודם על ידי האפוטרופוס לנכסי נפקדים, הוזק ציוד חקלאי. ציוד זה ברובו הגדול נרכש בשנת 1952/53, בסכום של 8680,000 בקירוב, מכספי המלווה של הבנק האמריקני ליצוא וליבוא.

ביקורת, שנערכה בחודשים דצמבר 1956 ויולי עד ספטמבר 1957, העלתה, שניהולו של ציוד רב ערך זה, הפיקוח על תנועתו ואופן ניצולו היו לקויים:

1. הן ספרי המלאי של הציוד החקלאי שנהולו במחסן והן החשבונות המתחסיים לציוד זה ושנהלו במדור האפסנאות היו לקויים ביותר. הרישומים בספרי המלאי לא היו מלאים: מצד אחד היה ציוד במחסן, שלא נרשם כלל; מצד אחר הציוד שנרשם לא פורט במידה מספקת. לא נערכה ספירת מלאי במשך ארבע שנים; ספרי החשבונות משקפים את התנועה הכספית, המתחסת לציוד החקלאי. רק מהתחלת שנת 1956; במספר ניכר של מקרים אי אפשר היה לעקוב אחר הימצאו של הציוד.

(א) בשנת 1952 נרכשו 45 טרקטורים בסכום של 360,000 ל"י. טרקטורים אלו לא היו רשומים בחשבונות האגף במשך ארבע שנים. הם צוינו בספרי החשבונות רק בראשית שנת 1956, בהיותם רשומים כטרקטורים משומשים, שהוערכו במחצית מחיר הרכישה.

(ב) במשך השנים 1950 עד 1953 רכש האפוטרופוס 172 עגלות גרר בסכום של 102,000 ל"י. עגלות אלה לא נרשמו בספרים. במשך השנים 1954 עד 1956 מכר אגף הנכסים חלק מהעגלות, וחלק מהן השכיר לחברות שונות. עסקאות אלה השתקפו רק בקבלות, שנמצאו בתיקי מדור האפ"סנאות, אך לא נרשמו בספרי החשבונות.

(ג) בשנת 1952 נרכשו 5,500 ממטרות בסכום של 21,600 ל"י. הממטרות נרשמו בספרים בתאריך רכישתן. 227 ממטרות הושכרו לחברות שונות; 5,179 ממטרות הוצאו לשימוש בפרדסי רשות הפיתוח ולא הוחזרו לאגף עם הפסקת העיבוד העצמי של הפרדסים; 94 הממטרות, שלא הושכרו ושלא הוצאו לשימוש, אף הן לא נמצאו במחסנים.

2. בשנת 1954/55 הפסיק האגף את העיבוד העצמי של הרוב הגדול מנכסיו החקלאיים; האגף החליט (א) למכור את הפרדסים, שהיו בבעלות רשות הפיתוח, או להחכירם לתקופות ארוכות – פרט ל-4,000 דונם; (ב) להחכיר את שאר הנכסים החקלאיים (מטעים ואדמות מורע). בעת הפסקת העיבוד העצמי מן הצורך היה להחליט, מה ייעשה בצידוד החקלאי המיותר; אולם רק בשנת 1956 הוחל בפעולה שיטתית לחיסול עודפי הצידוד המצויים במלאי, בדרך של מכרזים.

3. אגף הנכסים לא ניהל רישום מסודר של החובות, המגיעים לו מדמי שימוש בצידוד, וגם לא דאג לגביית חובות אלה. הביקורת קבעה, על סמך בדיקת תיקים, שחובות מדמי שימוש בצידוד חקלאי בסך כ-100,000 ל"י לא נרשמו בחשבונות החייבים עד סוף 1957 ולא נבנו. חובות אלה אינם כוללים חובות מדמי שימוש בעבור הטרקטורים, שהושכרו מוזמן לזמן לחברות חקלאיות שונות. מן הנמנע לקבוע היקף חובות אלו, מאחר שלא נוהלו רישומים על השכרת הטרקטורים.

ג. ביצוע עבודות אחזקה בנכסים עירוניים

רשות הפיתוח מבצעת מדי שנה בשנה עבודות אחזקה ותיקונים רבים בנכסים העירוניים הנמצאים בניהולה. בתקציב ההוצאות של רשות הפיתוח לשנת 1955/56 נועדו 771,500 ל"י לעבודות אחזקה ותיקונים בנכסים עירוניים; בתקציב ההוצאות של רשות הפיתוח לשנת 1956/57 נועדו לאותה מטרה 800,000 ל"י.

עבודות האחזקה מבוצעות במחוז תל אביב-יפו על פי רוב באמצעות קבלנים, אולם סוגים מסוימים של עבודות, כגון עבודות סניטציה וחיבורים לרשת הביוב, מבוצעים על ידי צוות פועלים בניהולו העצמי של המחוז.

1. בחודש מארס 1957 נערכה ביקורת על פעולות המדורים לאחזקת נכסים במחוזות תל אביב-יפו וירושלים של אגף הנכסים. הביקורת, שנערכה במחוז תל אביב-יפו, שבשנת 1956/57 הוקצבו לו למעלה מ-300,000 ל"י למטרות הנדונות, העלתה, שהפיקוח על ביצוע עבודות האחזקה והתיקונים, הן באמצעות הקבלנים והן בניהול העצמי של אגף הנכסים, היה לקוי. דבר זה הביא לידי כך, שבמספר ניכר של מקרים שילם האגף בעד עבודות, שלא בוצעו או שבוצעו רק בחלקן; חומרי בנייה, שהיו בבעלות רשות הפיתוח, נעלמו ממקומות העבודה, במקום שיוחזרו למחסני האגף.

(א) משנת 1954 ועד לראשית שנת 1957 חוברו מאות נכסים עירוניים ביפו לרשת הביוב העירונית; היה צורך לסתום את בורות הביוב, שעל ידי חיבור הנכסים לרשת הביוב יצאו מכלל שימוש. נבדקו כ-100 עבודות של סתימת בורות, שנמסרו לקבלנים שונים. בדיקה זו העלתה, ששום מכסה כביש מאלה, שהוסרו מהבורות שנסתמו, לא הוחזר למחסני המחוז. לפי הערכת מהנדסי הביוב במחוז נאמד ערכו של מכסה כביש משומש ב-15 עד 25 ל"י.

נבדקו 7 עבודות של כריית בורות על ידי קבלנים. הקבלנים קיבלו בעד כל מכסה כביש חדש, בו השתמשו לכיסוי הבורות, 36 ל"י. נקבע, שב-4 מקרים כוסו הבורות במכסאות כביש משומשים, ושולם בעדם המחיר של מכסאות חדשים.

(ב) בשנת 1955/56 מסר מנהל המחוז לקבלן עבודות חפירה והעמקת בורות. על הקבלן הוטל גם לפזר או להרחיק את האדמה החפורה בהתאם לתנאי המקום. המחיר, שנקבע להרחקת האדמה, עולה בהרבה על המחיר, שנקבע בעד פיזור במקום. ב-71 עבודות מתוך 78 עבודות, שנבדקו על ידי הביקורת, שולם לקבלן המחיר שנקבע בעד הרחקת האדמה; אולם בדיקה במקום העבודה ב-20 מקרים, בנוכחות מהנדסי המחוז, גילתה, שבלא פחות מ-17 מקרים לא הורחקה האדמה, אלא פוזרה, אך לקבלן אושרו ושולמו כספים בעד הרחקה.

בעקבות הביקורת העביר אנף הנכסים לידי משטרת ישראל את הטיפול במקרים מספר, בהם התעוררו חשדות למעשים פליליים.

2. באוגוסט 1957 אישר האנף את הליקויים, שנקבעו על ידי הביקורת, וציין במיוחד:—

“... בכל אותם מקרים, בהם יוכח, שהקבלן קיבל תשלום בעד עבודה שלא נעשתה, עומד משרדנו להגיש תביעה להחזרת התמורה נוסף על הטיפול, שניתן עקב חקירה משטרתית, שנעשתה במקביל בשטח זה. . . . לפי בקשתכם הננו להודיעכם, שנבדקו התוראות הקיימות ושתוקנו במידה הנדרשת כדי למנוע ליקויים בפיקוח על תהליכי העבודה השונים.”

ד. חברות נפקדות ומניות של נפקדים

על פי חוק נכסי נפקדים, תשי"א-1950, הוקנו לאפוטרופוס נכסיהן של חברות נפקדות, כלומר חברות, המחזיקות נכסים בישראל ושכל בעלי מניותיהן או מנהליהן או המכריעים בהנהלתן הם נפקדים; כן הוקנו לו מניות בכל חברה שהיא, שבעליהן נפקדים. על סמך בדיקת תיקי האפוטרופוס פוס נערך רישום על ידי הביקורת ונקבע, שבטיפולו נמצאים 24 חברות נפקדות וכן מניות של נפקדים ב-66 חברות אחרות.

ביקורת, שנערכה בחודשים יולי עד ספטמבר 1957 על ניהולם של נכסים אלה, העלתה:

1. הרישום, שהתנהל על ידי האפוטרופוס על החברות, הנתונות לטיפולו, ועל הזכויות, המוקנות לו בחברות אחרות, לא היה מלא ומעודכן עד שלא היה עשוי לתת תמונה מדויקת על הנכסים הנדונים.

2. לפי חוק נכסי נפקדים על האפוטרופוס לשמור על הנכסים המוקנים לו. האפוטרופוס לא השתדל במידה מספקת להבטיח לגבי כל נכס את דרך הטיפול המתאימה לו, כגון שמירה מתמדת על הזכויות, שהוקנו לאפוטרופוס; מאמץ להעלות את גובה ההכנסות ולשפר את סדרי גבייתן; החלטה על מכירת מניות באותם המקרים, שבהם שיקולים משקיים מחייבים החלטה כזאת.

ביקורת, שנערכה בקיץ 1957, העלתה, שמפעלים תעשייתיים שונים – רובם מפעלים גדולים – מחזיקים במקרקעים של רשות הפיתוח, בעיקר באזורי הפיתוח, בלא הסדר משפטי; כמה מהמפעלים מחזיקים במקרקעים אלה מאז שנת 1949/50.

משרד מבקר המדינה בדק לגבי 7 מפעלים, באיזו מידה שילמו מפעלים אלה דמי חכירה בעד המקרקעים שהחזיקו. מ-7 מפעלים אלה היו 3 באזור באר שבע, 2 באזור התעשייה של מגדל אשקלון ו-2 באזורי ירושלים ורמלה.

נתברר, שמתוך 7 המפעלים 5 לא שילמו כלל דמי חכירה, מפעל אחד שילם לאגף במארס 1955 מקדמה בסך 4,600 ל"י על חשבון דמי חכירה לתקופה משנת 1950 עד שנת 1954, ומפעל אחד שילם בתקופות שונות מקדמות, שהסתכמו ב-3,500 ל"י על חשבון דמי חכירה לתקופה משנת 1950 עד שנת 1955.

בעקבות הביקורת התחיל אגף הנכסים לעמוד על הדרישה להסדרת היחסים המשפטיים עם המפעלים ולקבלת דמי החכירה המגיעים לו מהמפעלים.

ליקויים שלא תוקנו ופגיעות בטוהר המידות

מחוז הצפון – גביית דמי חכירה וטיפול בשטרות

ביקורת, שנערכה במשרד מחוז הצפון של אגף הנכסים בחודש פברואר 1957, העלתה ליקויים חמורים בטיפול בגביית דמי חכירה ובפדיון שטרי חוב מחוכרים ומרוכשי נכסים.

1. הנהלת חשבונות

נקבע, שלמחוז הצפון של אגף הנכסים, המטפל בנכסים כפריים שבצפון הארץ, הועברו ביוני 1956 שטרי חוב בסך 40,000 ל"י ורשימת פקדונות על חשבון רכישת נכסים בסך 33,000 ל"י, שהיו קודם בטיפולו של מחוז חיפה, המרכז את ענייני הנכסים העירוניים. במחוז הצפון לא נפתחו חשבונות לשטרי החוב ולפקדונות האלה. גם לשטרות, שנתקבלו לאחר מכן מרוכשי הנכסים, לא נהלו חשבונות. סכומי הגביות נרשמו רק בספר הקופה הראשי של המחוז.

2. גביית כספים

(א) בדיקת רישומי הגביות, שנעשו על ידי מחוז הצפון, העלתה, שמספר ניכר של גביות לא נרשמו בספר הקופה בעת קבלתן או בסמוך לקבלתן. בזמן הביקורת נמצאו בקופה הראשית כ-30 המחאות של בנק הדואר ושל בנקים אחרים לפקודת האגף, המסתכמות בלמעלה מ-1,000 ל"י; על המחאות אלו לא הוצאו קבלות, והן לא נרשמו בספר הקופה. בידי הקופאי לא הייתה אפילו רשימה של ההמחאות שבקופה, שבחלקן נתקבלו עוד לפני למעלה מחצי שנה. סכומי הגביות לא הופקדו על ידי הקופאי מדי יום ביומו בבנק בהתאם להוראות ולסדרים הקיימים בתחום הנדון. מטעם המחוז גם לא היה קיים פיקוח על המחאות כספיות שנתקבלו באמצעות הדואר.

(ב) האחראי לגביות דמי החכירה – עוד משנת 1952 ז.א. מלפני העברת תפקיד זה למחוז הצפון – ולגביית השטרות – מאז 1956 – היה עובד בדרגה 9 של הדירוג הכללי; עובד זה עסק בעת ובעונה אחת בהחכרה, בקבלת שטרות ובגבייתם. הטלת שלושת התפקידים האחראיים על פקיד אחד בדרגה נמוכה והסדרים המינהליים הלקויים, שהיו קיימים ביחידה הנדונה, איפשרו את הפגיעות בטוהר המידות, שקביעתן הייתה התוצאה הראשונה של הביקורת: נקבע, שהפקיד הנדון

מחק מרשימת השטרות שטר בסך 1,102 ל"י, שזמן פרעונו חל ב-14.8.1956, בציינו, שהשטר נפרע. בדיקת רישומי הגביות בספר הקופה העלתה, שהתמורה לא נכנסה לקופה. במסגרת חקירת המשטרה, שנערכה בעקבות הביקורת, הודה הפקידם שהעלים במשך השנים סך של כ-10,000 ל"י מהסכומים שגבה. בנובמבר 1957 הורשע הפקיד על ידי בית המשפט המחוזי בחיפה בעבירת גבה ונדון ל-18 חודשי מאסר.

החל מ-1 באפריל 1957 הנהיג מחוז הצפון של אגף הנכסים שיטות לניהול סדיר של החשבונות ושל הכספים.

פגיעות בעקרונות היעילות והחסכון

א. הסכם לחלוקת שטח בין האפוטרופוס לנכסי נפקדים
לבין בעלים פרטיים

שטח של 250 דונם בקירוב, הנמצא בטירה שליד חיפה, השתייך ב"מושעא" לאפוטרופוס לנכסי נפקדים ולמספר בעלים פרטיים על פי פסק דינו של פקיד הסדר הקרקעות מיום 30 ביוני 1950. לאפוטרופוס היו זכויות ב-40% מכלל השטח, ולבעלים הפרטיים ב-60% ממנו. בסוף שנת 1953 ניהלו הבעלים הפרטיים של הנכס משא ומתן עם סגן פרקליט המדינה, שפעל כנציג האפוטרופוס לנכסי נפקדים, על חלוקת השטח בינם לבין האפוטרופוס. בחודש ינואר 1954 הושג הסכם על חלוקת השטח, שאושר על ידי האפוטרופוס באותו חודש, והשטח חולק לפי המוסכם.

ביקורת, שנערכה בחודש אפריל 1957, העלתה, שבעת הדיונים על עשיית הסכם החלוקה ובשעת אישורו של ההסכם כאחת לא הובאה בחשבון העובדה, שמאז 1947 קיימת לגבי השטח הנדון תכנית בניין ערים מאושרת, שלפיה 71 דונם הם "שטח ציבורי פתוח" ו-171 דונם הם "מגרשי בנייה". כתוצאה מכך קיבל האפוטרופוס לנכסי נפקדים מתוך "שטח ציבורי פתוח", שאין לו ערך מסחרי, לא 40% אלא 83% ורק 19% מכלל מגרשי הבנייה; לעומת זאת קיבלו הבעלים הפרטיים רק 17% מתוך "שטח ציבורי פתוח" ו-81% מכלל "מגרשי הבנייה".

בנובמבר 1957 הסביר האגף, שכאן אירעה תקלה מחמת חוסר תשומת לב מצד הנוגעים בדבר לקיומה של תכנית בניין ערים לגבי השטח הנדון. אגף הנכסים סבור, שהנוק החומרי במקרה הנדון אינו גדול, כיוון שהקרקעות אינם קרובים למרכז חיפה, ועל כן אין סיכויים לניצולם המסחרי בעתיד הקרוב ביותר.

בחודש דצמבר 1957 הוצאו הוראות מטעם הנהלת אגף הנכסים על אופן בדיקת תיקי מקר-קעים כדי להבטיח, שפגיעות דומות לא יישנו.

ב. ניהול חופי רחצה שבבעלות המדינה

בדו"ח השנתי מס' 7 (עמ' 104) נדונו החכרות חופי הרחצה שבבעלות המדינה - בעכו ובחיפה - והוצבע על הצורך להגביר את הפיקוח על החוכרים כדי להבטיח, שהמדינה תקבל מנכסיה אלה את ההכנסות המגיעות לה.

בהמשך לביקורת, שנערכה בשנת 1956, נבדק בשנת 1957 ניהולם של שאר חופי הרחצה הגדו-לים שבבעלות המדינה: בנתניה, בהרצליה ובבת ים.

להלן ממצאי הביקורת:

1. חוף רחצה נתניה. חוף הרחצה בנתניה, ששטחו 258 דונם בקירוב, הוחכר בשנת 1944 לעיריית נתניה על ידי ממשלת המנדט לתקופה של 49 שנים תמורת דמי חכירה סמליים בסך

2.580 לא"י לשנה. חוזה החכירה אסר על העירייה להעביר לאחרים את זכויותיה בנכס המוכר בלא אישור הממשלה.

ביקורת, שנערכה בחודש יולי 1957, העלתה, שגם לאחר קום המדינה הייתה העירייה מחכירה את חוף הרחצה לגופים שונים בכל עונה ועונה בלא שאושרו ההחכרות על ידי אגף הנכסים ובלא ששותפה הממשלה בהכנסות, שנתקבלו מהחכרות המשנה.

בחודש מאי 1957 עשתה עיריית נתניה חוזה עם חברה אחת על החכרת חוף הרחצה תמורת 15,000 ל"י למשך השנים 1957 ו-1958. גם חוזה זה נחתם בלא אישור האגף ובלא שיתוף הממשלה בהכנסות.

אגף הנכסים הסתפק בקבלת התשלומים השנתיים הסמליים מאת העירייה בלא לבדוק את הנועשה בנכס.

בעקבות הביקורת פתח האגף בסוף 1957 בפעולות לבדיקת המצב המשפטי של הנכס ולתביעת חלק מתאים בהכנסות בעבור הממשלה.

2. חוף הרחצה הרצליה. חוף הרחצה הרצליה, ששטחו כ-47 דונם, מנוצל מאז 1952 על ידי המועצה המקומית הרצליה בלא הסדר משפטי עם אגף הנכסים. בשנת 1955 החכירה המועצה חלק מהנכס לבית מלון, בלא שביקשה את הסכמת האגף.

משנת 1952 ועד 1956 לא קיבל האגף כל תשלום בעד השימוש בנכס. תשלום ראשון על חשבון שנת 1956, בשיעור 800 ל"י, שילמה המועצה במאי 1957. על גובה התשלום לעונת 1957 ועל הסדר התשלומים לעונות הבאות מתנהל משא ומתן בין האגף ובין המועצה המקומית מתוך מגמה להצמיד את דמי החכירה להכנסות הממשיות, שיש למועצה מהנכס הנדון.

3. חוף רחצה בת ים. בתחילת שנת 1950 החכירה המחלקה לנכסי המדינה (כיום אגף מקרקעי המדינה) למועצה המקומית בת ים שטח של כ-169 דונם מרצועת חוף בת ים לתקופה של 49 שנים. בחוזה החכירה נקבע, שהמועצה תשלם למדינה 6 ל"י לשנה בעבור כל דונם מהשטח הבלתי מפותח, ו-50% מהכנסותיה ברוטו מהשטח המפותח.

בחודש יוני 1950 החכירה המועצה את הנכס, באישור האגף, לחברת מרחצאות פרטית לתקופה של 49 שנים. החברה התחייבה לשלם למועצה כדמי חכירה 25% מהכנסותיה (נטו), אולם מכל מקום לא פחות מ-12 ל"י לדונם לשנה.

הביקורת העלתה, שאגף הנכסים לא הקפיד על קבלת דוחות כספיים מהמועצה המקומית על הכנסותיה מחברת המרחצאות, אף כי הכנסות אלה נקבעו כבסיס לתשלום דמי החכירה. האגף הסתפק בקבלת דמי החכירה המינימליים הקבועים בחוזה משנת 1950, דהיינו 6 ל"י לדונם לשנה, כאילו היה כל השטח בלתי מפותח; כנגד זה יש לציין, שמאז 1951 משמש חוף בת ים כחוף רחצה המוני לתושבי מרחב תל אביב ושכניו 1953 ו-1954 נמכרו, לפי הצהרת חברת המרחצאות הפרטית, כ-350,000 כרטיסים לשנה.

ג. האפוטרופוס לנכסי גרמנים – תשלום שכר טרחה לעורך דין

ביקורת, שנערכה בלשכתו של האפוטרופוס לנכסי גרמנים בחודש יוני 1957 העלתה, שהאפוטרופוס מעסיק החל מסוף שנת 1950 עורך דין פרטי כבא כוחו במשפטים, הנוגעים לנכס בחיפה המוקנה לו בחלקו. לעורך דין זה שולמו משך השנים סכומים ניכרים כדמי טרחה, בלא שנבדקה ונקבעה צדקת גובה התשלומים על ידי האפוטרופוס.

מבקר המדינה הציע הוצאת הוראות מחייבות, שלפיהן היחידות של אגף הנכסים, בשעת הוד-קקוֹתן לשירותו של עורך דין פרטי, יהיו רשאיות לשלם שכר טרחה אך ורק במסגרת המקובל על עורכי דין, בלתי אם יאשר היועץ המשפטי לממשלת ישראל מסיבות מיוחדות שכר טרחה העולה על המקובל.

ממצאי ביקורת שונים

א. ניהול נכסים בערי השדה באמצעות חברת "עמידר" בע"מ

1. חברת "עמידר" מנהלת מאז 1953, כסוכן, את נכסי רשות הפיתוח בערי השדה הבאות: רמלה, לוד, טבריה, צפת, עכו, פתח תקוה, נס ציונה, מגדל אשקלון, בית שאן וסביבותיהן. נכסי רשות הפיתוח בבאר שבע הועברו לניהולה של חברת "עמידר" בחודש אפריל 1956. הביקורת, שנערכה בחודש ספטמבר 1957 על ניהול נכסי רשות הפיתוח בערי שדה אלו ועל הפיקוח של רשות הפיתוח על פעולות החברה, העלתה:

חברת "עמידר" מנהלת את נכסי רשות הפיתוח על סמך הסכם מחודש אוקטובר 1953, שהיה בתוקפו עד סוף 1956. לאחר התאריך הזה לא חידשה רשות הפיתוח את ההסכם עם החברה, אך הצדדים ממשיכים לפעול בהתאם לתנאיו. לפי ההסכם דואגת החברה לאחזקת הנכסים ולגביית דמי שכירות ודמי היתר ומעבירה את הכנסותיה לרשות הפיתוח; רשות הפיתוח מחזירה לחברה את ההוצאות הכרוכות באחזקת הנכסים ובתיקונם, את המסים ששולמו בעדם וכן את ההוצאות הארגוניות בתוספת דמי עמילות לפי שיעורים, שעליהם יש הסכמה בין הצדדים. אשר להוצאות הארגוניות, לא נקבע מודד לחישובן, ולפיכך הן נקבעות על סמך אומדן.

העברת הנכסים לניהול החברה לא לוותה מסירת רשימות מפורטות על היקף הרכוש, שהופקד בידי החברה. רק בשנת 1956 ערכה החברה מפקד של רכוש זה ונתברר, שהוא מקיף 9,116 מבנים, המכילים 14,846 יחידות דיור, 2,601 יחידות עסק ו-525 בנייני מוסדות.

2. להלן טבלה, המכילה פרטים על תוצאות ניהול הנכסים על ידי החברה בשנים 1953/54 עד 1956/57. הטבלה הוכנה על ידי משרד מבקר המדינה על סמך הדו"חות הכספיים, שהחברה המצי-אה לרשות הפיתוח.

ניהול נכסי רשות הפיתוח על ידי חברת "עמידר"

בשנים 1953/54—1956/57

עודף ההכנסות על ההוצאות				הוצאות אחזקה וניהול הרכוש (°)	הכנסות			שנת התקציב
משכר דירה ודמי היתר	משכר דירה	%	ל"י		סה"כ הכנסות	דמי היתר	שכר דירה	
%	ל"י	%	ל"י	ל"י	ל"י	ל"י		
27	246,700	6	44,600	672,600	919,300	202,100	717,200	1953/54
35	387,000	18	162,700	717,600	1,104,600	224,300	880,300	1954/55
19	251,450	—	(-) 108	1,072,612	1,324,062	251,558	1,072,504	1955/56
38	629,902	21	288,367	1,032,864	1,662,766	341,535	1,321,231	1956/57 (**)

(°) הוצאות האחזקה וניהול הרכוש אינן כוללות דמי עמלה, ששיעורם עדיין לא נקבע.
(**) המספרים המתחטים לשנת 1956/57 הם ארעיים.

בשנת הכספים 1954/55 הסתמנה עלייה בהכנסות לעומת שנת 1953/54 כתוצאה משינויים בגובה שכר דירה, שבאו בעקבות חוק הגנת הדייר, תשי"ד-1954. העלייה בהוצאות בשנה זו לעומת 1953/54 לא הייתה ניכרת, כיוון שההוצאות על חומרים ועל שכר עבודה לא עלו בהרבה. בשנת 1955/56 הייתה עלייה ניכרת נוספת בהכנסות משכר דירה לעומת 1954/55, שנבעה בחלקה מהעובדה, שגביית הסכומים הקשורים בהעלאת שכר הדירה נדחתה לשנת כספים זו; קצב עליית ההכנסות נפל מקצב העלייה של ההוצאות דבר שנגרם בחלקו על ידי התיקרות החומרים ושכר העבודה: בשנה זו לא עלו אפוא ההכנסות משכר דירה על ההוצאות. בשנת 1956/57 מראים המספרים הארבעים עלייה בהכנסות. העלייה בהכנסות נובעת בחלקה מכך, שבשנת 1956/57 הועברו לניהול חברת "עמידר" גם נכסי רשות הפיתוח הנמצאים בבאר שבע. אשר להוצאות, אין הן כוללות את כל ההוצאות המתיחסות לשנת 1956/57; ההוצאות שלא נכללו, ניתן לאמוד גודלן בכ-100,000 ל"י עד 150,000 ל"י.

3. ההוצאות המינהליות של חברת "עמידר", כפי שנקבעו על סמך משא ומתן בין הצדדים, מהוות כשליש במוצע מההכנסות משכר דירה. החברה אינה מנהלת רישום נפרד של ההוצאות, הכרוכות בניהול נכסי רשות הפיתוח. כיוון שחברת עמידר מנהלת גם נכסים שבבעלות אחרות, מובן שאי אפשר לרשום בנפרד את כל ההוצאות, החלות על ניהול נכסי רשות הפיתוח; אף על פי כן ניתן חלק לא קטן מהוצאות אלו להבחנה ולרישום נפרד, מאחר שחלק מעובדי החברה עוסקים אך ורק בנכסי רשות הפיתוח.

בשים לב לכך עמדה הביקורת על הצורך לקבוע, במידת האפשר, את ההוצאות המינהליות על סמך נתונים ממשיים.

ב. ניהול נכסי המדינה באילת

שטח המדינה באילת מקיף 26,000 דונם, מהם למעלה מ-25,000 דונם שטח בלתי בנוי. ניהול יחידות השיכון באילת, שהוקמו על ידי אגף השיכון של משרד העבודה, נמסר לחברת "עמידר". בניהול אגף הנכסים עצמו היו, בנובמבר 1957, 56 מבנים, שהוקמו על קרקעות המדינה; חלקם מבנים, שהוקמו על ידי משרד הפיתוח לשימושם של משרדי ממשלה ושל גופים אחרים, וחלקם מבנים, שהוקמו על ידי יוזמים פרטיים וציבוריים.

ביקורת, שנערכה בחודש יוני 1957 העלתה, שרוב הנכסים שבניהול האגף מוחזקים על ידי גופים ויחידים בלא הסדר משפטי ובלא תשלום. רק לגבי 3 נכסים נחתמו חווי חכירה. במשך חודש דשים יוני עד נובמבר 1957 נחתם חוזה חכירה נוסף; 23 חוזים נמצאים בשלב שלפני החתימה. כמחצית הנכסים עדיין מוחזקים בלא הסדר משפטי.

ג. ניהול נכסי רשות הפיתוח בקרית שמונה

ביקורת, שנערכה במאי 1957, העלתה, שמאז 1954 הוקמו על שטחי רשות הפיתוח בקרית שמונה 19 מפעלים, והם מוחזקים על ידי בעלים שונים בלא הסדר משפטי עם רשות הפיתוח ובלא תשלום דמי שימוש.

מאז יולי 1957 הסדירה רשות הפיתוח את היחסים המשפטיים עם 9 מפעלים ומקפידה על גביית דמי השימוש המגיעים לה ממפעלים אלו בעבור כל תקופת החזקה. 10 מפעלים עדיין מחזיקים בקרקעות של רשות הפיתוח בלא הסדר משפטי ובלא תשלום דמי שימוש.

ד. מקרעי מדינה המוחזקים בידי החברות
"מקורות" בע"מ ומתכנון המים לישראל" בע"מ

חברות המים הציבוריות "מקורות" ו"ת.ה.ל." מחזיקות זה שנים מספר, לצורך פעולותיהן, בשטחים נרחבים משטחי המדינה, ובכללם גם רכוש רשות הפיתוח; רובם של שטחים אלה מוחזקים בידי חברת "מקורות". השטחים, הנאמדים על ידי אגף הנכסים ב-33,000 דונם, מוחזקים על ידי החברות בלא הסדר משפטי, ועליהם מצויות בעיקר בריכות, מאגרי מים ומפעלי השקאה, כגון אגמי בית נטופה, כפר ברוך, משמר אילון, עין כרם, תל ירוחם וכן מנהרת עלבון.
בעקבות הביקורת החליטה הנהלת משרד האוצר באוגוסט 1957 להסדיר את החזקת השטחים על ידי החברות בדרך של החכרה כנגד תשלום דמי חכירה סמליים.

ה. הבטחת תשלומי שכר דירה

רשות הפיתוח עוסקת בין השאר גם בגביית שטרי חוב, שהיא מקבלת מדיירים על חשבון שכר הדירה. מספרם של שטרות אלה מגיע ל-250,000 בקירוב לשנה (ראה גם דו"ח שנתי מס' 7, עמ' 119).

1. משרד מבקר המדינה, על סמך ביקורת שנערכה בראשית 1957, הציע לאגף הנכסים, שיוותר על קבלת שטרות מדיירי רשות הפיתוח, מהסיבות הבאות:

מצד אחד, מוטל עומס רב על מנהלי החשבונות ביחידות השונות ברשות הפיתוח מחמת הצורך ברישום השטרות בספרי החשבונות, בעקיבה אחר פרעונם, בעריכת ספירות מלאי השטרות, בהתאמות בין המלאי ובין הרישום בחשבונות ובהעברת השטרות מקופת השטרות ליחידות הגובות. הביקורת העלתה, שכ-50% מזמנם של 40 מנהלי החשבונות האזוריים במחוזות רשות הפיתוח מוקדש לטיפול בשטרות אלה.

מצד אחר, האפשרות לגבייה בטוחה ויעילה של שכר דירה אינה תלויה בשימוש בשטרות. בדרישת שכר הדירה ניתן להסתמך על חוזה השכירות עם הדיירים, ואת הזמן, הנחסך על ידי הוויתור על הטיפול בשטרות, אפשר היה להקדיש לעקיבה אחר הגבייה ולטיפול במפגרים בצורת ביקורים בדירות וכדומה. הביקורת הציעה דרכי מעקב פשוטים ויעילים לשמירה על גביית שכר הדירה במועדה.

2. ועדה, שמונתה על ידי שר האוצר כדי להציע דרכים לייעול ולחסכון באגף הנכסים, הציעה גם היא, בדו"ח שהוגש לשר האוצר ביוני 1957, להפסיק קבלת שטרות על חשבון התשלומים השוטפים ולהסתפק בשטר בטחון אחד בלבד. בנובמבר 1957 הוחלט להנהיג במחוז אחד של אגף הנכסים את ההסדר הזה לנסיון.

ו. מכירת נכסים עירוניים

כבסיס לקביעת מחירם של נכסי רשות הפיתוח העומדים למכירה משמשת הערכתו של המעריך הממשלתי הראשי. לפי ההסדר הקיים נוהגים עובדי רשות הפיתוח לנהל, על בסיס הערכתו של המעריך הממשלתי, משא ומתן עם המעוניינים ברכישה; את התוצאות ממשא ומתן זה מעביר מנהל רשות הפיתוח לדין ולהחלטה במליאת רשות הפיתוח. בהתאם להוראת חוק רשות הפיתוח (העברת נכסים), תשי"א-1950, מעביר מנהל רשות הפיתוח את החלטות המליאה לאישור הממשלה, הניתן על ידי ועדת השרים לענייני כלכלה (ראה דו"ח שנתי מס' 6, עמ' 23-24).

מליאת רשות הפיתוח וכן ועדת השרים דנות ומחליטות על בקשות הקונים לקבלת הנחות ממחיר ההערכה. כפי שנתברר, ניתנו במקרים מספר הנחות ניכרות מחמת פקפוקים, אם לרשות הפיתוח

היו זכויות מלאות בנכס הנדון; למשל, חלקת אדמה, שהוקנתה לאפוטרופוס לנכסי נפקדים, הוחזקה על ידי חברה, שהייתה מעוניינת ברכישתה ושטענה לזכויות חכירה. על יסוד טענה זו ניתנה לה הנחה מהמחיר, בלא שנבדק העניין מבחינה משפטית.

משרד מבקר המדינה המליץ, שבכל מקרה של דיון במתן הנחה מחמת ספקות בזכויות המשפטיות בנכס המוצע למכירה מן הצורך, שהיועץ המשפטי לממשלת ישראל יחווה דעתו, לפני שהנלת רשות הפיתוח תעביר את ההצעה למליאת רשות הפיתוח; חוות דעת זו תצורף להצעה, המועברת אל מליאת רשות הפיתוח, ולחומר המוגש אחר כך לאישור של ועדת השרים לענייני כלכלה.

מנהל אגף הנכסים הורה בחודש דצמבר 1957 למנהלי המחוזות של האגף, שיפעלו על פי ההמלצה הנזכרת.

ז. המבנה הארגוני של אגף הנכסים

בחודשים אפריל עד יולי 1957 נערכה על ידי השירות לביקורת המשקיות שבמשרד מבקר המדינה בדיקה מינהלית במשרד המרכזי של אגף הנכסים וב-5 סניפים מחזויים כדי לקבוע, אם מבנהו הארגוני של אגף הנכסים מבטיח ביצוע יעיל וחסכוני של התפקידים המוטלים עליו. השירות המציא לאגף הנכסים הצעות להנהגת שיפורים במבנהו הארגוני. להלן ההצעות העיקריות:

1. רצוי להפריד במידת האפשר בין תפקידי התכנון והפיקוח של היחידות המרכזיות לבין תפקידי הביצוע של הסניפים המחזויים. הביקורת העלתה, שכמה יחידות מרכזיות עסקו הן בתפקידי התכנון והפיקוח הארציים והן בכמה פעולות ביצוע מקומיות. מצב זה הביא לידי כך, שלסניפים המחזויים חסרה לעתים האינפורמציה על הנעשה בנכסים שבניהולם ושהוארך תהליך הטיפול בנכסים מסוים-מים. העברת הפעולות המקומיות מהיחידות המרכזיות לסניפים המחזויים תאפשר גם חסכון בכוח אדם.

2. העובדה, שקיימת "אוגיה פרסונלית" בין המשרות של היועץ המשפטי הראשי, האפוטרופוס לנכסי נפקדים, האפוטרופוס לנכסי גרמנים והממונה על רכוש האויב, אמנם יש לה יתרונות מסוימים מבחינת החסכון; אך ריבוי התפקידים, המוטל על עובד בכיר אחד, הביא לידי כך, שעובד זה אינו יכול לטפל בקצב הדרוש בתפקידים שהוטלו עליו. יתכן שרצוי לרכז את התפקידים של האפוטרופוס לנכסי נפקדים, האפוטרופוס לנכסי גרמנים והממונה על רכוש האויב בידי נושא משרה אחד, אך את התפקיד של יועץ משפטי ראשי לאגף הנכסים רצוי להעביר לעובד אחר.

3. הסניפים המחזויים עוסקים בניהול הנכסים בשטחם הגיאוגרפי. הביקורת קבעה, שרק בחלק מהסניפים נעשות פעולות עסקיות, כגון מכירות והחכרות של נכסים, בשיתוף עם עובדים מקצועיים של הסניף בשטח המשפטי והטכני. הוצע לאגף הנכסים להנהיג אחידות בכל הסניפים כך שפעולות עסקיות יבוצעו תמיד תוך שיתוף ותיאום עם העובדים המקצועיים באגף.

4. השמירה והפיקוח על הנכסים שבניהול אגף הנכסים נעשים על ידי פקחים, העובדים במדורי הדיור של הסניפים המחזויים. הביקורת העלתה, שפקחים אלה מועסקים רק בחלק מזמנם בעבודות שמירה ופיקוח על הנכסים; בזמן הנותר הם מועסקים במתן עזרה לעובדים בסניפי הדיור. הוצע, שהנהלת האגף תכוון ותרכז את עבודת הפיקוח והשמירה בסניפים המחזויים כדי להבטיח, שעבודת הפקחים תוקדש לעצם תפקידם.