

חברת נכסי חייל

פעולות ביקורת

נערכה ביקורת על פעולותיה של חברת נכסי חייל. נבדקו פעולותיה של החברה לרישום זכויות בנכסי דלא-ניידי שבשימוש האגודה למען החייל, מערכת היחסים בין האגודה לחברה, הטיפול בעזבונויות ותרומות וכן עסקאות מכירה של נכסים. נושאים אלה נבדקו גם באגודה למען החייל.

פעולות חברת נכסי חייל

ריכוז ממצאים

בחווה השכירות, שנחתם בין האגודה למען החייל לחברה, לא נכללו כל הנכסים שהחברה משכירה לאגודה, ודמי השכירות שהחברה תקבל בגינם.

החברה והאגודה לא ניהלו ספרי נכסים המכילים פירוט מלא ומרוכז של כל הנכסים שבשימוש האגודה; גם לא נוהל ספר עזבונויות; העזבונויות שנתקבלו לא נרשמו בספרי החשבונות של האגודה; העזבונויות לא הועברו לבעלותה של החברה.

חלק גדול מהזכויות בנכסים אינו רשום בפנקס המקרקעין, לא בשם האגודה ולא בשם החברה; חלקן אף לא הועבר מרישומי האגודה לרישומי החברה. גם לא נרשמו הערות אזהרה לטובת החברה, שיבטיחו הגנה מפני עסקאות סותרות עד לביצוע הרישום.

נכסים שונים, הנמצאים בשימוש האגודה, הם באחריות גופים שונים - החברה, הנהלת האגודה, המרחבים והסניפים שלה, וגם רישומם מפוצל במקומות שונים, דבר שנוגד כללי מינהל תקין ואינו מאפשר שליטה ובקרה על הרכוש.

עשרים שנה לאחר הקמת החברה לא הוגדרו יחסי הגומלין בינה לבין האגודה.



ביוני 1963 אישרה ועדת השרים לענייני כלכלה הצעה של שר הביטחון להקים את חברת נכסי חייל (להלן - החברה). הוועדה קבעה בהחלטתה, שהחברה תקבל לרשותה את נכסי הדלא ניידי של האגודה למען החייל בישראל (להלן - האגודה). החברה התאגדה באוגוסט 1963 והיא חברה מעורבת כהגדרתה בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975. האגודה, הרשומה כעמותה, פועלת למען חיילי צה"ל ולרווחתם, בנושאים שבהם אין מוסדות צה"ל פועלים. לצורך פעולותיה היא מקימה ומפעילה בתי חייל, אכסניות, מרכזי נופש לחיילים, מועדונים ומסעדות. ערך המבנים, שבשימוש האגודה, נאמד באפריל 1984, על ידי החברה (לצרכי ביטוח), בכ-40 מיליון דולרים; בסכום זה לא נכלל ערך הקרקעות, שלגביו אין באגודה או בחברה נתונים.

בחודשים אפריל - יוני 1984 בדק משרד מבקר המדינה את פעולותיה של החברה לרישום הזכויות בנכסים שהועברו לרשותה מהאגודה, ואת הטיפול בנכסים שרישומם טרם הועבר מהאגודה לחברה, את מערכת היחסים בין החברה לאגודה וכן עסקאות מכירה של נכסים: בדיקה בנושאים האמורים נערכה גם באגודה. ביקורת קודמת על החברה נערכה ב-1973 ופורסמה בדו"ח שנתי 24, עמ' 796.

החברה עומדת לביקורת המדינה לפי סעיף 9(5) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 (נוסח משולב) כגוף שהממשלה משתפת בהנהלתו. הממשלה קבעה את שר הביטחון כשר האחראי לענייני החברה.

החברה מוסדותיה ותיפעולה

הון המניות הרשום של החברה הוא 200 שקלים, מחולק לשתי מניות יסוד של 10 שקלים כל אחת, ול-1,800 מניות רגילות בנות 0.1 שקלים כל אחת. מניית יסוד אחת הוקצתה למדינת ישראל ומוחזקת בידי משרד הביטחון, והשנייה - לאגודה. לבעלי מניות היסוד הוקנתה זכות ההצבעה באסיפה הכללית והזכות למנות מנהלים. מתוך 1,800 המניות הרגילות הוקצו רק חמש, כולן לאנשי ציבור, שהיו או שעודם פעילים באגודה.

נפטר בעל מניות יהיה יורשו, על פי תקנות החברה, בעל זכות במניית, לאחר שאושר על ידי מנהלי החברה ונרשם כחבר. אחד מהחברים נפטר ב-1979, ומאז ועד מועד סיום הביקורת לא הועברה הזכות במנייה. לדעת הביקורת יש מקום לשנות תקנה זו ולקבוע בתקנות הוראה לפיה תועבר מנייתו של איש ציבור שנפטר, לאיש ציבור אחר, מאחר שלא ייתכן שיוורש של איש ציבור יהפוך מכוח ירושה לבעלים ברכוש ציבורי.

על פי תזכיר ההתאגדות, החברה לא תשלם דיבידנדים ואם יהיו לה רווחים, הם ישמשו לקידום מטרותיה.

בדירקטוריון החברה 14 חברים: מחציתם התמנו על ידי שר הביטחון ומחציתם על ידי האגודה. יו"ר הדירקטוריון, שיהיה במועד עריכת הביקורת, ושמונה על ידי שר הביטחון בספטמבר 1983, הינו איש ציבור וחבר כנסת לשעבר. מבין ששת חברי הדירקטוריון האחרים, שמינה שר הביטחון, שניים הם עובדי משרד הביטחון: שניים - גימלאי משרד הביטחון: קצין צה"ל; ואיש ציבור. שבעת הנציגים מטעם האגודה הם: יו"ר האגודה: חמישה נציגי ציבור שהינם חברים בהנהלת האגודה, ועובד האגודה שהינו מנהל מחלקת כספים ומשק באגודה; עובד זה משמש גם כמנכ"ל החברה ומשכורתו משולמת על ידי האגודה.

בתקנות ההתאגדות של החברה לא נקבע באיזו תדירות יתכנס הדירקטוריון; גם הדירקטוריון עצמו לא קבע באיזו תדירות הוא יתכנס. בתקופה אפריל 1982 - מארס 1984 התכנס הדירקטוריון שבע פעמים.

לחברה אין עובדים משלה. פעולותיה המינהליות נעשות על ידי המנכ"ל ועוד שלושה עובדים קבועים של האגודה, המקבלים את משכורתם מהאגודה; הם קיבלו מינוי לשמש כעובדי החברה, בנוסף לתפקידיהם באגודה.

ב-1981 התקשרה האגודה בחוזה עם עורך דין לביצוע כל הפעולות הכרוכות ברישום המקרקעין של האגודה ושל החברה בפנקס המקרקעין. הביקורת העירה שלחוזה לא צורף תחשיב על פיו נקבע שכר הטירחה, ולא צוין היקף הזמן שעל עורך הדין להקדיש לחברה תמורתו. בשנת הכספים 1983 שולם לו סך 715,600 שקלים. החוזה הוארך לאחרונה בינואר 1984, לשנה נוספת. באפריל 1984 החליטו יו"ר הדירקטוריון ומנכ"ל החברה להעמיד את שכר הטירחה לעורך הדין על סך 1,000 דולרים לחודש, שישולם בשקלים. הנהלת האגודה, שעימה נחתם כאמור חוזה העסקתו, סירבה לפעול לפי החלטתם ובמועד סיום הביקורת המשיכה לשלם לו על פי החוזה המקורי.

הנהלת האגודה היקצתה לחברה משרד במשרדה, והחברה מקבלת שירותי משרד ממוכרות הנהלת האגודה. לחברה אין הנהלת חשבונות משלה. פעולותיה הכספיות נרשמות על ידי הנהלת החשבונות של האגודה במערכת חשבונות הנפרדת מזו של האגודה. לחברה ולאגודה רואי חשבון שונים: הנתונים לדו"חות הכספיים של החברה בדבר השקעות בנכסים, מתקבלים מספרי האגודה, לאחר השלמת דו"חותיה הכספיים.

בספטמבר 1972, נחתם בין החברה לאגודה חוזה שכירות, לפיו החברה משכירה לאגודה את כל הנכסים שהועברו לרשותה, עד לאותו מועד, תמורת 160 שקלים לשנה: האגודה מתחייבת לשמור על הנכסים ולאחזק אותם, וכן לשלם את כל המיסים, האגרות וההיטלים שיחולו עליהם. תוקפו של החוזה מוארך, בהתאם לקבוצה בו, לתקופה של חמש שנים בכל פעם. מאחר ולחברה אין מקורות הכנסה משלה, שילמה לה האגודה, בתום כל שנת כספים, דמי שכירות בגובה ההוצאות שהיו לחברה באותה שנה ולא 160 שקלים בהתאם לחוזה. בשנת הכספים 1981, לפי הרישומים בספריה, שילמה האגודה לחברה, דמי שכירות בסך 188,348 שקלים, ובשנת הכספים 1982 - 449,755 שקלים.

החוזה, שנחתם כאמור עוד ב-1972, מתייחס רק לתשעה נכסים, בעוד שמאז החברה לשנת 1982 כולל 20 נכסים. הביקורת העירה, כי על האגודה והחברה לערוך חוזה חדש אשר יכלול את כל הנכסים שהועברו לחברה, עד 1984, ואת גובה דמי השכירות שהחברה תקבל. בדצמבר 1984 הודיעה החברה למשרד מבקר המדינה כי לאחר קבלת ההחלטה בדבר יחסי הגומלין בין החברה לאגודה (ראה להלן) תידון עריכת חוזה חדש.

לפי הוראות משרד הביטחון, יבקר את החברה מבקר מערכת הביטחון בנוסף לביקורת מבקר המדינה ורשות החברות, המקוימות על פי החוק. במחצית הראשונה של 1984 התקיימו בהנהלת החברה דיונים בדבר מינוי מבקר פנימי לחברה. לדעת הביקורת הואיל וכל הפעולות של רכישת נכסים, השקעה בנכסים, אחזקתם, תיקונים ובינוי מבוצעות על ידי האגודה וכמימונה, ונתונות לביקורתו של מבקר האגודה, ונוכח היקף הפעילות המצומצם של החברה, אין צורך למנות לחברה מבקר פנימי בשכר, וניתן להסתפק במסגרות הביקורת הקיימות. עיון במסמכים העלה, שגם רשות החברות הממשלתיות הביעה את דעתה שלחברה אין צורך במבקר פנימי בשכר.

יחסי גומלין בין החברה לבין האגודה

למעלה מעשרים שנה לאחר הקמת החברה לא הוגדרו בנהל מחייב יחסי הגומלין בין החברה לבין האגודה.

בהחלטת ועדת השרים לענייני כלכלה, מ-1963, נקבע, שמטרת הקמת החברה היא שהחברה תקבל לרשותה ללא תמורה את נכסי הדלא נידי של האגודה. ההחלטה אימצה את נוסח ההצעה, שהגיש לה שר הביטחון, לפיה מטרת החברה היא גם לבנות, לרכוש ולשכור נכסים נוספים שיהיו דרושים לפעולות האגודה, ולהחזיק ולנהל את הנכסים האמורים: במקרה של פירוק החברה יעבור כל רכושיה לבעלות מדינת ישראל.

תזכיר ההתאגדות של החברה קובע את מטרות החברה בהתאם לאמור בהחלטה דלעיל, ושם תפורק מאיזו סיבה שהיא, יועבר רכושיה למדינת ישראל או כפי שהמדינה תורה. גם תקנון האגודה קובע כך.

תקנון האגודה אף הוא קובע, שמטרות האגודה וסמכויותיה הן לרכוש, לשכור, לשאול, לקבל ולהחזיק, למשכן ולמכור, להעביר ולהשכיר רכוש, מקרקעין או מטלטלין וזכויות בהם. עם הקמת החברה הוספה בתקנון האגודה הוראה שלפיה זכות במקרקעין, שהועברה שלא מהחברה, תועבר לחברה. לעומת זאת קובע התקנון, שרכישת מקרקעין לשימושה של האגודה תיעשה על ידי החברה, והם ירשמו בשם החברה, וכי האגודה תקבל מקרקעין לשימושה מהחברה בדרך של "הרשאה, חכירת משנה או בדרך אחרת".

אף מנוסח החלטת הממשלה על הקמת החברה עולה שיעוד החברה הוא לשמש גוף אשר על שמו ירשמו הזכויות בנכסי הדלא-נידי של האגודה, להיות צד להתקשרויות חוזיות לצורך רכישת הנכסים, ולהחזיק את הרכוש ולנהלו. במשך כל שנות קיום החברה, המשיכה האגודה לטפל בפועל בכל הנוגע לרכישת נכסים, אחזקתם, ניהולם ומכירתם; החברה שימשה בעיקר למתן אישור פורמלי למכירת נכסים שהיו רשומים בשמה, ולטיפול ברישום נכסים שהאגודה החליטה לרשום בשם החברה בפנקס המקרקעין.

הביקורת העירה כי המשך ביצוע פעולות הרכישה והמכירה על ידי האגודה מרוקן למעשה מתוכן חלק מהמטרות שלשמן הוקמה החברה.

כדיונים שהתקיימו בשנים 1983 - 1984 באגודה, בחברה ובמשרד הביטחון בניסיון לגבש דפוס פעילות לחברה, שיהיו מקובלים על שלושת הגורמים, התברר שכל אחד מהגורמים רואה את מהות החברה ואת ייעודה בצורה שונה.

באמצע 1984 החליטה הנהלת האגודה להקים ועדה פנימית מטעמה, שתבדוק את יחסי הגומלין בין האגודה לבין החברה, ותגיש את מסקנותיה והמלצותיה ליושב ראש האגודה. מסקנות הוועדה הוגשו ליושב ראש האגודה באוגוסט 1984, ועיקרן: החברה תמשיך לשמש הבעלים הרשום של הנכסים, אולם התוויות מדיניות הבנייה ויישומה יהיו בידי האגודה; חילוקי דעות בין החברה לאגודה יוכרעו בעתיד על ידי צוות שימונה על ידי שר הביטחון; אין מקום להגדיל את תקציב החברה ואת מנגנונה, כי היא מקבלת את כל השירותים מהאגודה. הטיפול במסקנות הוועדה עוכב עד לסיכום הנושא אצל מנכ"ל משרד הביטחון.

במחצית השנייה של 1984 קיים מנכ"ל משרד הביטחון דיונים עם הנוגעים בדבר, והוא הטיל, באוגוסט 1984, על הסמנכ"ל לאירגון ולמינהל במשרד הביטחון לבדוק את נושא יחסי הגומלין בין האגודה לחברה. המנכ"ל הורה כי הבדיקה תיעשה בתיאום עם היועץ המשפטי למערכת הביטחון ותכלול גם בדיקה של חיוניות המשך קיומה של החברה לטיפול בנכסים דלא-ניידי שבשימוש האגודה, ולשמירת אינטרס המדינה בהם. בעקבות הבדיקה, התקיים ב-26.12.1984 דיון בנושא אצל מנכ"ל המשרד. בדיון הוחלט שדירקטוריון החברה וההנהלה המצומצמת של האגודה יקיימו פגישה למציאת פיתרון שיבטיח את עקרונות פעילות האגודה ואת המצב המשפטי של החברה: הצעה לפיתרון תועבר למנכ"ל המשרד תוך שלושה חודשים.

נכסים בשימוש האגודה

לפי מאזן החברה ליום 31.3.1983, הושקעו עד לאותו מועד, בנכסים שברשותה, 45.2 מיליון שקלים (במחירי עלות). במאזני החברה נרשמות רק השקעות במתקנים שהושלמה הקמתם. נכסים שהם בשלב הקמה והמיועדים להעברה לחברה, מועברים אליה לאחר גמר ההקמה.

לפי מאזן האגודה, הושקעו עד 31.3.1983 בנכסים שעדיין לא הועברו לחברה, עוד 94 מיליון שקלים, ועוד שישה מיליון שקלים הושקעו בנכסים אחרים שהוגדרו "לא מיועדים להעברה לחברה": ס"ה ההשקעה, במחירי עלות, בכל הנכסים, כולל הרשומים בספרי החברה, הסתכמה ב-31.3.1983 ב-145.2 מיליון שקלים. מימון ההשקעות בא בעיקר מכספי תרומות מחו"ל, מהשתתפות משרד האוצר, ומהשתתפות משרד הביטחון.

בחברה ובאגודה אין מנוהלים כלל ספרי נכסים ובהם פרטים מלאים על כל הנכסים שבשימוש האגודה. החברה עורכת כל שנה טבלה מעודכנת של הנכסים, הכוללת גם חלק מהנכסים הרשומים עדיין בספרי האגודה. רק במחצית 1984 החלה החברה להכין כרטיסת של הנכסים הרשומים בספריה. הביקורת העירה, כי בנוסף לטבלה המתעדכנת כל שנה, על החברה לנהל ספר נכסים קבוע שיכלול את כל הנכסים שהועברו אליה מהאגודה. על האגודה מצידה לנהל ספר נכסים קבוע של הנכסים שעודם ברשותה, ושטרם הועברו לחברה.

על פי חוק המקרקעין התשכ"ט-1969 עיסקה במקרקעין היא הקניה של בעלות או של זכות אחרת במקרקעין; התחייבות לעשות עיסקה במקרקעין טעונה מסמך בכתב; עיסקה במקרקעין טעונה רישום והיא נגמרת ברישום. הבעלות בקרקע הינה גם על הבנוי עליה ועל כל דבר אחר המחובר אליה חיבור של קבע ואין נפקא מינה אם המחוברים נבנו או חוברו בידי בעלי המקרקעין או בידי אדם אחר; שכירות מקרקעין לתקופה שלמעלה מחמש שנים מהווה חכירה וטעונה רישום.

משרד מבקר המדינה ריכז, מהנתונים שבספרי החברה ובספרי האגודה את פרטי הנכסים שהיו בשימוש האגודה ב-31.3.1983 ומצב רישום הזכויות במקרקעין בכל אחד מהם: מתוך 39 נכסים - 20 רשומים בספרים של החברה, אך רק שבעה מהם נרשמו בפנקס המקרקעין בשם החברה (שניים כחכירה); 13 נכסים אחרים רשומים עדיין בספרי הנהלת האגודה, כשרק אחד מהם רשום בפנקס המקרקעין בשם האגודה; נכס אחד רשום רק במרחב תיכון של האגודה; לגבי חמשת הנכסים הנותרים לא נמצא כל רישום בספרים ובדו"חות הכספיים של החברה ושל האגודה.

הביקורת העירה שעל החברה לדאוג לרישום הערות אזהרה בפנקס המקרקעין, עד לביצוע רישום הזכויות בנכסים - דבר שלא נעשה.

לגבי מספר נכסים נגרם העיכוב ברישום זכות החכירה בפנקס המקרקעין בשם החברה או האגודה עקב דרישת מינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י) שהחברה תשלם דמי חכירה שנתיים בשיעור 2% מערך הקרקע. במשך שנים התקיימו דיונים עם ממ"י בבקשה לפטור את החברה מתשלום דמי חכירה שנתיים, מאחר ולחברה, שהוקמה במטרה לקבל את כל הנכסים דלא נידי של האגודה, אין כל הכנסות, והאגודה מעבירה לה נכסים שברשותה, ללא תמורה.

ב-17.1.1984 החליטה מועצת ממ"י שנכסים יוחזרו לחברה ל-49 שנים, בדמי חכירה סימליים, ולחברה תשמר זכות להארכת תקופת החכירה ל-49 שנים נוספות. החברה וממ"י הודיעו למשרד מבקר המדינה, כי ב-23.10.1984 נתן ממ"י הוראות למחוזותיו לטפל בעריכת חוזים עם החברה. לפי הסברי החברה הטיפול יהיה ממושך הואיל ויחייב, בחלק מהמקרים, מדידות שטחים ואולי גם תיקון תכניות מיתאר; רק לאחר חתימת החוזים ניתן יהיה לרשום את זכות החכירה בפנקס המקרקעין.

משרד מבקר המדינה דן עם החברה ועם האגודה על הממצאים שהועלו במהלך הביקורת, ושעיקרם אי-הבטחת הזכויות בנכסים שבשימוש האגודה, כתוצאה מטיפול בלתי סדיר במשך השנים: להלן דוגמאות:

1. בית החייל הישן בבאר-שבע. בית החייל הישן נמצא בעיר העתיקה של באר-שבע, והוא משתרע על שטח של 4,567 מ² ולידו שטח של עוד כ-2,500 מ² המשמש כמגרש חנייה. הבעלות במקרקעין האמורים לא נרשמה בפנקס המקרקעין מאז רכישתה על ידי האגודה ב-1962, מאחר ואין הסדר מקרקעין בגוש בו הם נמצאים. החל מ-1976 מושכר הנכס למשרד הביטחון.

באוגוסט 1969 פורסמה בילקוט הפרסומים הודעה בדבר הפקדת שינוי לתכנית מיתאר מקומית לפיו הוכרו הנכס כבעל ערך היסטורי. האגודה לא הגישה התנגדות, ובנובמבר 1969 ניתן תוקף לשינוי, הפוגע לפי הסברי האגודה והחברה, באפשרות ניצולו של הנכס ובשווי.

במאי 1981 פורסמה בעתונות הודעה על הפקדת תכנית מיתאר חדשה לעיר העתיקה בבאר-שבע לפיה המגרש שלצד הנכס (כ-2,500 מ²) נקבע כמגרש חנייה ציבורי; אך מעמדו של הנכס כבעל ערך היסטורי לא שונה. ביוני 1981 הגישה האגודה התנגדות לתכנית. ועדת משנה לוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה דחתה, במארס 1982, את ההתנגדות וקבעה הפעם שהבניין הוא בעל ערך ארכיטקטוני; בדיון חוזר, שהתקיים בוועדה המחוזית ביולי 1982, הוחלט להשאיר את הקביעה האמורה בעינה, אולם לאפשר לאגודה ולעירייה להגיע ביניהן, תוך ארבעה חודשים, להסדר בדבר הנכס; דיון נוסף נקבע ל-29.11.1982.

בפגישה ביום 28.11.1982 בין ראש עיריית באר-שבע לנציגי החברה, שפעלו בשם האגודה, סוכם שבעת הדיון בנושא במליאת הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה יבקש ראש העירייה להוציא מתכנית המיתאר את המשבצת בה נמצא בית החייל. הוועדה המחוזית, אישרה ב-29.11.1982 את התכנית ורשמה לפניה שראש עיריית באר-שבע לקח על עצמו למצוא פתרון לנושא.

בינואר 1984 התקיים דיון בין נציגי האגודה לראש עיריית באר-שבע, בדבר האפשרות להעביר את הנכס ומגרש החנייה שלצידו לבעלות העירייה, תמורת מגרש חילופי שווה ערך או תשלום לאגודה, לפי הערכת שמאי מוסמך. ראש העירייה ביקש שהות לדיון עם הנהלת העירייה על דרכי פתרון הבעיה. עד מועד סיום הביקורת טרם התקבלה בחברה או באגודה תשובתה של הנהלת עיריית באר-שבע.

2. בית החייל החדש בירושלים. לפי הסכם מ-1.3.1973 בין עיריית ירושלים לממ"י, החכירה ממ"י 10,300 מ² קרקע לעיריית ירושלים ל-49 שנים בתוקף רטרואקטיבי מ-1966: השטח הועד לבית החייל, שהוקם עליו עוד באמצע שנות השישים. ההסדר לפיו העירייה היא שחכרה את השטח מממ"י הושג בזמנו על מנת שהאגודה לא תצטרך לשאת בתשלום דמי חכירה. בין העירייה לבין האגודה לא נחתם הסכם בדבר החכרת משנה של הקרקע. ב-1972 פנתה האגודה למנהל בית החייל בירושלים בבקשה להסדיר עם עיריית ירושלים חוזה חכירה לפיו יוחזר הנכס בחכירת משנה לחברה, ללא תמורה, או בדמי חכירה סימליים. הסדר כזה לא הושג; במסמכי האגודה והחברה אין

מידע על הטיפול בנושא. בינואר 1985 הודיעה עיריית ירושלים, למשרד מבקר המדינה, כי לא עלה בידיה לאתר פנייה בכתב בנושא.

באפריל 1983 פנתה החברה ישירות לראש עיריית ירושלים בבקשה להעביר את זכות החכירה בקרקע על שמה, או להחכירה לה בחכירת משנה. בינואר 1985 הודיעה עיריית ירושלים למשרד מבקר המדינה, שפרטי העיסקה, שנערכה כאמור ב-1973, יבדקו עם ממ"י ועם האגודה ובהתאם לתוצאות הבדיקה יוכן הסדר חוזי להחזקת הנכס ולהפעלתו על ידי האגודה.

בפברואר 1981 פורסמה הודעה בדבר הפקדת שינוי תכנית מיתאר מקומית המתייחסת לשטחים המצויים בכניסה לירושלים, הכוללים בתוכם את בית החייל. לפי התכנית נהפך לשטח ירוק שטח נוסף של 2,000 מ², שלפי הסכריי האגודה והחברה הועד בזמנו, בהסכמתם של העירייה ושל ממ"י, להקמת אגף נוסף לבית החייל. האגודה הגישה התנגדות באמצעות האדריכל שתכנן את בית החייל, לוועדה המקומית לתכנון ובנייה ירושלים, בנימוק שבהתאם לתכנית מפורטת קודמת, הועד השטח לבניינים ציבוריים עבור בית החייל. הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה החליטה, במאסר 1984, לדחות את הדיון בנושא עד שעיריית ירושלים תערוך בדיקה מחודשת לגבי פרטים בתכנית, לרבות בניית האגף הנוסף לבית החייל. עיריית ירושלים הודיעה למשרד מבקר המדינה, בינואר 1985, כי מתקיימים מגעים בין העירייה לבין החברה למציאת הסדר מתאים שיאפשר בניית האגף הנוסף לבית החייל, על חלק מהשטח.

על פי המסמכים באגודה ובחברה, השטח של 2,000 מ² הנוספים הוא בבעלות מדינת ישראל, ובידי האגודה או החברה אין הסכם או מסמך אחר המקנה לה חזקה בו. כאמור, לטענות החברה והאגודה, השאיר ממ"י שטח זה כעתודת קרקע לצורך הרחבת בית החייל: הביקורת העירה כי על החברה להסדיר עם ממ"י זכויותיה בקרקע, ולעגנון במסמך מחייב.

3. בית החייל והמדרשה בנתניה. במאסר 1980 נחתם חוזה בין עיריית נתניה לבין האגודה לפיו היקצתה העירייה לאגודה שטח של 10 דונמים שבבעלותה להקמת מדרשה לחיילים.

רק עם סיום הקמת המדרשה התברר, שהבית, לרבות מגרש החנייה שלידו, משתרעים על שטח של 16 דונמים. בדיון שהתקיים ביולי 1982, בין העירייה לנציגי האגודה, סוכם, שהאגודה תבקש מהעירייה לאשר לה בכתב את החזקה בששת הדונמים הנוספים, ללא תמורה.

בדצמבר 1983 הודיעה העירייה לחברה, כי את הזכויות בגין עשרת הדונמים, שלגביהם נחתם חוזה כאמור, לא ניתן לרשום בשם החברה משום "שהרישום אינו אפשרי מבחינת הסדר המקרקעין והתכניות". עוד הודיעה העירייה שלא תוכל להשלים עם תפיסת החזקה בששת הדונמים הנוספים, אולם היא אינה שוללת על הסף אפשרות הסדר לגביהם, והיא תהיה מוכנה לשקול אפשרות לעיסקת חליפין לפיה תועברנה זכויותיה בששת הדונמים לאגודה תמורת שטח חליפי שתקבל מממ"י.

בפברואר 1984 סוכם בין יו"ר דירקטוריון החברה לבין ראש עיריית נתניה, כי תמורת ששת הדונמים, אותם תפסה האגודה, תהיה העירייה מוכנה לקבל מממ"י שלושה דונמים, באותם גושים. הביקורת העירה, שעל פי הרישומים בפנקס המקרקעין ששת הדונמים הם בבעלות המדינה ממאסר 1980 ולא בבעלות העירייה, ולפיכך על החברה לנהל מו"מ עליהם עם ממ"י.

עד תחילת 1985 לא נרשמה זכות הבעלות או זכות חכירה לדורות על עשרת הדונמים בשם האגודה או החברה.

4. קרית הנופש בנתניה. קרית הנופש משתרעת על פני 10 חלקות קרקע, בשטח כולל של 25,465 מ²: שלוש מהחלקות הוחכרו על ידי ממ"י לחברה. ארבע חלקות רשומות בשם עיריית נתניה ושתי חלקות הן בבעלות פרטית, לגביהן קיימת התחייבות חוזית של עיריית נתניה להסדרת קרקעות חליפיות לבעלים, באמצעות ממ"י (ראה להלן). חלקה אחת רשומה בפנקס המקרקעין בשם מדינת ישראל. על פי מסמכי החברה, מבצע בה ממ"י מדידות על מנת להסדיר זכות חכירה לחברה. הביקורת העירה, שבתיקי החברה לא נמצא מסמך כלשהו המגדיר את זכויות החברה בחלקה זו.

בינואר 1963 חתמו האגודה ועיריית נתניה על הסכם, לפיו לאחר שהאגודה חכרה את שלוש החלקות הראשונות מהמדינה, היא תפתח, יחד עם העירייה, עוד שש חלקות הגובלות בהן, וכל השטח יהפוך למרכז נופש לחיילי צה"ל: העירייה התחייבה "לפעול כמיטב יכולתה לצרף את שש

החלקות (כולל השתיים שבבעלות פרטית) לשלוש הראשונות, אם בדרך חליפין או בכל דרך אחרת, על מנת להפכן לשטח רצוף אחד שישמש מרכז נופש לחיילים".

בשנים 1971 - 1974, 1981 - 1982 ו-1984, התנהלו מגעים בין ממ"י לעירייה בדבר קרקעות חליפיות לשש החלקות האמורות. עד תחילת 1985 לא בוצעו חילופי הקרקעות וחזויות החברה בשש החלקות לא הוסדרו.

5. מדרשה לחינוך בצומת ראם (שערי אברהם). באפריל 1982 רכשה האגודה מחברה (להלן - המוכרת) את המוסד החינוכי שערי אברהם, להפעלתו כמוסד חינוכי עבור צה"ל⁽¹⁾. המוסד נבנה על קרקע בבעלות המדינה. מימון הרכישה נעשה על ידי האגודה, בכספים שקיבלה למטרה זו ממועד הביטחון, מכספי הקרן לביטחון ישראל (ליב"י)⁽²⁾.

על פי תנאי חוזה הרכישה, תשלם האגודה סך 20.5 מיליון שקלים תמורת הנכס, כשסכום אחרון על חשבון התמורה, בסך 2.3 מיליון שקלים (בלתי צמוד) ישולם "במעמד חתימת חוזה חכירה בין הרוכשת למינהל ורישום החכירה בספרי האחוזה". המוכרת המציאה במעמד חתימת החוזה, ערבות של שתי חברות, אליהן הייתה קשורה, להבטחת מילוי התחייבויותיה על פי החוזה.

באפריל 1983 הודיעה ממ"י לאגודה, כי המוכרת טרם הסדירה את העברת הזכויות אצלו וכי היא חייבת לו כספים; על מנת שהאגודה "לא תיקלע למצב לא נעים", עליה לדאוג שהמוכרת תסדיר את העברת הזכויות, ולא, יפתח ממ"י בהליכים משפטיים. על פי תחשיבי ממ"י, חובה של המוכרת לממ"י הסתכם, בסוף 1983, ב-3.2 מיליון שקלים.

מכירורים שערכה האגודה עם ממ"י הובהר לאגודה שלא ניתן יהיה לחתום על חוזה חכירה, לפני שהמוכרת תשלם את כל חובותיה. האגודה פנתה למוכרת בדרישה לסילוק חובותיה לממ"י; הדרישה לא זכתה למענה. האגודה אמנם עיכבה את התשלום האחרון למוכרת, אך לא מימשה את הערבות על מנת לפרוץ את החוב לממ"י, ולכן לא נחתם חוזה עם ממ"י. למשרד מבקר המדינה לא ניתן הסבר לאי-מימוש הערבות.

בספטמבר 1984 הגיש ממ"י תביעה נגד האגודה לסילוק יד מן המקרקעין שתפסה בהם חזקה ללא הסכמתו. בדצמבר 1984 הודיעה האגודה למשרד מבקר המדינה, כי פנתה למשרד הביטחון בבקשה לשלם את חובות המוכרת לממ"י, בסכום שעוכב, בסך 2.3 מיליון שקלים, הנמצא ברשות משרד הביטחון, בצירוף הפרשי הצמדה.

6. מגרש ברחוב פינקס בתל-אביב. ביולי 1969 נחתם הסכם בין האגודה לעיריית תל אביב-יפו, לפיו תקבל האגודה מגרש ברחוב פינקס (להלן - המגרש) למטרת הקמת אכסנייה לחיילי צה"ל, בתמורה לחלקה של האגודה בנכס אחר (בית קרייתי), שיימסר לעירייה.

בית קרייתי בת"א היה מופעל על ידי סניף ת"א של האגודה מאז קום המדינה, ושימש כאכסנייה לחיילים. הבעלות בקרקע היתה רשומה מאז ועד מועד סיום הביקורת בשם קרן שמנהליה מתגוררים בדרום אפריקה (להלן - הקרן); קרן היסוד - המגבית המאוחדת לישראל הייתה נציגת הקרן בישראל.

ביולי 1969, קודם לחתימת ההסכם האמור, רכשה עיריית ת"א מהנציגה - קרן היסוד, 5.5 דונמים המהווים חלק מהשטח של בית קרייתי. האגודה רכשה את יתרת השטח, עוד 2,720 מ"ר, והתחייבה להסב לעירייה את זכותה על חלקה בשטח. על פי ההסכם נתנה האגודה לקרן היסוד, הוראה בלתי חוזרת, להעביר את זכות הבעלות על חלקה בקרקע לעירייה, והעירייה מצידה התחייבה לרשום את זכות הבעלות במגרש בשם החברה.

ביולי 1981 נחתמה תוספת להסכם המקורי שבין העירייה לאגודה שלפיה צורפה החברה כצד להסכם. עוד נקבע בתוספת, כי האגודה תפנה את בית קרייתי לא יאוחר מיוני 1981, ובאותו מועד תמסור העירייה לאגודה חזקה במגרש; העירייה התחייבה לעשות את כל הפעולות המשפטיות

(1) בעניין רכישת נכס זה ראה דו"ח 34, עמ' 259 במסגרת הביקורת שנערכה במשרד החינוך והתרבות.

(2) בעניין זה ראה גם דו"ח 33, עמ' 384.

הדרושות לרישום המגרש. בשם החברה בהקדם, ולא, תרשם הערת אזהרה לטובת החברה כפנקס המקרקעין.

על פי התוספת להסכם פיתחה האגודה את בית קריית ביולי 1981, וקיבלה חוקה על המגרש. העברת זכות הבעלות על המגרש מותנית, כאמור, בהעברת זכות הבעלות בבית קריית, בשלמותה, מהקרן לעיריית ת"א: בדצמבר 1984 הודיעה עיריית ת"א למשרד מבקר המדינה, כי העכוב ברישום זכויות העירייה בנכס זה נובע, בין היתר, מן הצורך במתן הרשאה חדשה של מנהל הקרן לקרן היסוד, להעברת הזכויות בנכס בשם העירייה, מאחר וההרשאה האחרונה איננה תקפה.

עד תחילת 1985 לא נרשם המגרש בשם החברה, וגם לא נרשמה הערת אזהרה לטובת החברה. לפי הסברי החברה. מתעכב הרישום מפני שטרם הסתיימה הפרצלציה, בשטח ומפני שהאגודה עדיין לא נתנה הסכמתה, לבקשת העירייה, לתת זכות מעבר במגרש לבעלי מגרש סמוך.

מכירת נכסים

על פי תקנון האגודה יש לה רשות למכור את הנכסים שבשימושה. בנוהל מ-15.12.1978, שהוציאה הנהלת האגודה, נקבע שוועדת נכסים ובניין תהיה מוסמכת, לאשר בשם הנהלת האגודה, ביצוע של עסקאות מקרקעין (קנייה, מכירה והשכרה): על פי תזכיר ההתאגדות של החברה גם היא מוסמכת למכור נכסים שבבעלותה, הנמצאים בשימוש האגודה, לפי תנאים שהיא תמצא לנכון, הכל בהתאם לצרכי החברה ולשם קיום מטרותיה.

הביקורת העירה שגם בנושא זה אין נוהל המגדיר את חלוקת הסמכויות והאחריות בין החברה לאגודה.

במהלך הביקורת נבדקו מספר עסקאות מכירה של נכסים: משרד מבקר המדינה דן עם החברה ועם האגודה בממצאים שהועלו.

עזבונות ותרומות של נכסי דלא-ניידי

לפי תקנון האגודה, מסמכותה, בין היתר, לקבל תרומות, מתנות ועזבונות במדינת ישראל ומחוצה לה, לרבות נכסי דלא-ניידי. במרבית העזבונות זכאית האגודה להנות, על פי הצוואה, רק מחלק מהרכוש. במקרים כאלה מנהל העזבון מממש את הרכוש והאגודה מקבלת את חלקה. במספר מקרים האגודה היא הנהנית הבלעדית מהעזבון.

לפי נוהלי האגודה. על המרחבים לדווח להנהלת האגודה על כל צוואה ועזבון שהגיעו לטיפולם. הדיווח יכולול את שם העזבון, המקום וצילום הצוואה. לכל צוואה יפתח תיק נפרד: הגורמים האחראים לטיפול בעזבונות יהיו אחראים לקיום מעקב שוטף בנושא.

הביקורת העלתה, שאמנם יש בהנהלת האגודה תיק לכל עזבון ותרומה, אך אין מנוהל ספר עזבונות. בחלק מהתיקים לא נמצאה צוואת הנפטר, כנדרש. בהנהלת החשבונות של האגודה וכדו"חות הכספיים לא נרשמו העזבונות והתרומות. האגודה נוהגת לרשום בספרים את ההכנסות מתרומות ומעזבונות לאחר מימושם - כהכנסה במזומן. לדעת הביקורת דרוש שהאגודה תנהל רישום עזר של העזבונות והתרומות, על מנת שתוכל לערוך מעקב ופיקוח מלאים על קבלת התרומות והעזבונות הלכה למעשה. בדצמבר 1984 הודיעה האגודה למשרד מבקר המדינה, כי ניתנו הוראות לפעול על פי המלצות הביקורת.

על פי דיווחי האגודה, הסתכמו הכנסותיה מעזבונות, בשנת הכספים 1983, ב-3.2 מיליון שקלים, ועוד 85,600 דולרים ועוד 15,800 מארקים. באמצע 1984 הייתה האגודה זכאית לעזבונות נוספים (הכוללים נכסי דלא ניידי), שהיו עדיין בטיפול מנהלי העזבונות לשם מימושם.

החברה אינה מעורבת בטיפול בעזבונות ותרומות, גם כשהם כוללים נכסי דלא-ניידי. אלה גם אינם מועברים לבעלותה של החברה בשלב כלשהו, וממילא גם החלטה על מכירתם נותרת בידי האגודה בלבד.

דו"חות כספיים

שנת הכספים בחברה מתחילה ב-1 באפריל. רק לאחר הוצאת מאזן האגודה ניתן להכין את הדו"חות הכספיים של החברה; כאמור נתוני הנהלת החשבונות של האגודה והדו"חות הכספיים שלה מהווים בסיס למרבית הנתונים המופיעים בדו"חות הכספיים של החברה.

להלן פירוט מאזני החברה ל-31.3.1982 ול-31.3.1983⁽³⁾ (בשקלים):

31.3.82	31.3.83	
		א ק ט י ב
		רכוש קבוע
26,740,566	45,206,799	השקעות בנכסים במחירים היסטוריים
100	100	מנייה בחברה ממשלתית
26,740,666	45,205,899	
		רכוש שוטף
3,119,724	73,183,769	חשבון קרן לרכישה באגודה
43,098	92,298	חשבון שוטף באגודה
3,162,822	73,276,067	
23	23	הוצאות נדחות
29,903,511	118,481,989	ס"ה אקטיב
		פ ס י ב
		הון וקרנות
20	20	2 מניות יסוד - 10 שקל כל אחת
1	1	5 מניות רגילות - 0.1 שקל כל אחת
21	21	
26,740,566	45,205,799	קרנות להשקעות בנכסים
3,119,724	73,183,769	קרן לרכישה
29,860,311	118,389,589	
		התחייבויות שוטפות
43,200	92,400	זכאים שונים
29,903,511	118,481,989	ס"ה פסיב

1. במרבית הנכסים לא נעשתה הפרדה בין השקעות במבנים ובין השקעות בציד המותקן במבנים. האיזונוטר נמצא בפיקוח האגודה ובניהולה גם כשהנכס הועבר בספרים לחברה.
2. 13 נכסים שרישומם הועבר מספרי האגודה לספרי החברה לא נרשמו בפינקס המקרקעין בשם החברה. 13 נכסים אחרים עדיין רשומים בספרי האגודה.

(3) עד סוף דצמבר 1984 טרם הוכן המאזן ל-31.3.1984.

3. מאזן החברה מבוסס על טבלת נכסים, שהכינה החברה, ושכלולים בה שבעה נכסים שטרם הועברו בספרים מהאגודה לחברה. טבלת הנכסים אינה מהווה חלק מהמאזן. הביקורת העירה, כי רצוי לכלול בבאורים למאזן החברה, כחלק ממנו, טבלת נכסים שתכלול את הנכסים שהועברו לחברה בספרים.

4. הביקורת העלתה שמועדון לחייל בלוד לא נכלל במאזני החברה או במאזני הנהלת האגודה. בברורים שנערכו בעקבות הביקורת החבר, שהוא נכלל במאזן מרחב תיכון של האגודה ל-31.3.1983, בסעיף תשלומים והשקעות בנכסים קיימים. החברה הודיעה למשרד מבקר המדינה, כי הדבר נעשה בטעות ובמאזן הבא יופרד הסכום ויכלל במאזן החברה.

5. הביקורת העלתה שעל פי הבאורים למאזן החברה שטח נוסף (מגרש) בחיפה לא נכלל במאזן, כי טרם הועבר בספרים מהאגודה לחברה, וזאת למרות שבפירוט ההשקעות בנכסים, המהווה חלק מהמאזן של החברה, נכלל סכום של 887,000 שקלים, ששולם תמורת רכישת המגרש.

6. שני נכסים, הנכללים בנכסי החברה, מושכרים: בית החייל הישן בבאר-שבע מושכר למשרד הביטחון, ובית החייל הישן בנתניה - למשטרת ישראל. ההכנסות מדמי השכירות, שהסתכמו בשנת 1982 ב-1,064,000 שקלים, נוקפו לחשבונות האגודה ונכללו בדו"חות הכספיים שלה.

7. כאמור, נכסי דלא-ניידי שנתקבלו מתרומות או מעזבונו לא נרשמו במאזני האגודה. הביקורת העירה, שיש לרשם בחשבונות מקבילים או בבאורים למאזן של האגודה לצרכי מעקב ופיקוח.

8. הביקורת העלתה כאמור, שחמישה נכסים בהם היו לאגודה זכויות ב-31.3.1983 אינם נכללים ברשימת הנכסים שבמאזני החברה או האגודה ל-31.3.1983. הביקורת העירה שיש להקפיד לכלול את כל הנכסים במאזנים.

9. קרן לבניית אכסנייה לחיילים בת"א. ב-15.6.1980 החליטה ועדת הכספים של סניף ת"א של האגודה להקים קרן ממכירת שני נכסים שתהיה מיועדת אך ורק לבניית אכסנייה בת"א. על פי ההחלטה, הופקדו הכספים שהתקבלו מהמכירה, ושהסתכמו ב-3.1 מיליון שקלים, באגרות חוב ממשלתיות, בקרן בחשבון הבנק של סניף ת"א. לפי נתוני סניף תל-אביב היה ערך הכספים בקרן, ב-31.3.1982, 12.7 מיליון שקלים. בנובמבר 1982 נמכר נכס נוסף והכספים שנתקבלו בסך 28.8 מיליון שקלים הופקדו באותה קרן, לאותה מטרה: ב-31.3.1984 היה שווי הקרן 234.9 מיליון שקלים.

ב-29.2.1984 החליטה ועדת משנה של דירקטוריון החברה להוציא כספים מהקרן האמורה לצרכי שיפוץ בית החייל הקיים בת"א. האישור ניתן למרות הסתייגות שהביעו חברים בדירקטוריון בעת הדיון, שסניף ת"א של האגודה הכין את כל תכניות השיפוצים ללא התייעצות עם החברה, ודירקטוריון החברה הועמד בפני עובדה מוגמרת, כשנתבקש לאשר את משיכת הכספים.

במאס 1984 התקיים דיון בהנהלת החברה, בנושא הפקדת הכספים בקרן. בדיון הועלתה הבעייה שמאחר והכספים, שהופקדו בקרן, הם בשליטת סניף ת"א לחברה "יש רק השפעה מוסרית אך לא ממשית"; לכן להחלטה שקיבל דירקטוריון החברה, לפיה ניתן יהיה להוציא את הכספים אך ורק באישור החברה, אין משמעות מעשית. למרות הדיון לא נתקבלה כל החלטה בדבר פעולה שתאפשר לחברה לקבל שליטה ופיקוח על הכספים שבקרן.

כספי הקרן כלולים במאזן החברה. כל עוד אין לחברה שליטה בפועל על הכספים בחשבון זה, יש לדעת הביקורת, לכללם במאזן האגודה ולא במאזן החברה כפי שנעשה כיום.

10. בשנת הכספים 1982 הסתכמו הוצאות החברה ב-449,755 שקלים מהם 351,000 שקלים טיפול עורך הדין ברישום נכסים. הכנסות החברה מהשכרת המבנים לאגודה הסתכמו באותו סכום.

האגודה ממנת את כל הוצאות החברה, כשסכום ההוצאה השנתי מועבר לדו"חות הכספיים של החברה, כנגד סכום דמי השכירות השנתיים, שהאגודה משלמת לחברה כגין אותה שנת כספים. לפיכך, דמי השכירות השנתיים נקבעים אחת לשנה, במועד הכנת הדו"חות הכספיים על פי ההוצאות בפועל שהיו לחברה.



לדעת הביקורת על החברה ועל האגודה להכטיח שזכויותיהן במקרקעין, שבשימוש האגודה, תרשמה בפנקס המקרקעין; ואם יש סיבות המונעות רישום הזכויות, יש לפעול לרישום הערות אזהרה, עד לרישום הזכות עצמה, בהגנה מפני עסקאות סותרות.

המצב הנוכחי בו נכסים שונים, הנמצאים בשימוש האגודה, הם כאחריות גופים שונים - החברה, הנהלת האגודה, מרחכים וסניפים שלה - וגם רישומם מפוצל במקומות שונים, נוגד כללי מינהל תקין ואינו מאפשר שליטה ובקרה על הרכוש. על החברה להסדיר בהקדם עם האגודה את הנושא, ולהוציא נוהל כתוב שיסדיר תחומי האחריות והטיפול בין החברה, הנהלת האגודה, המרחכים, והסניפים.

מתברר, כי במשך למעלה מ-20 שנות קיומה של החברה היא לא הגשימה, אלא כמידה מועטת ביותר, את המטרה שלשמה הוקמה - לקבל לרשותה ולהחזיק את נכסי המקרקעין של האגודה למען החייל. עובדה זו וההיקף המצומצם של פעילות החברה - פעילות המבוצעת אף היא באמצעות מנגנון האגודה - מעוררים ספקות רציניים באשר לחיוניות קיומה של החברה כישות נפרדת מהאגודה. לפיכך מן הראוי, שכל הגורמים הנוגעים בדבר - משרד הביטחון, האגודה, החברה עצמה ורשות החברות הממשלתיות - יבחנו ביחד מחדש את הדרך הנאותה לטיפול בנכסי האגודה ולשמירת-אינטרס המדינה בהם, ואת הצורך בהמשך קיומה של החברה. אם יוחלט על פירוק החברה, על הגורמים האמורים לשקול בשם מי לרשום את הזכויות בנכסי המקרקעין שבשימוש האגודה.