

העברת חלק ניכר מן הפעולות לידי הבנקים המסחריים, עדיין קיימים ליקויים משמעותיים שיש לתקן אותם בכל ההקדם.

כמיוחד יש לשפר את המידע על תכניות הסיוע השונות שהאזרח זכאי להיכלל בהן; לפרסמן בציבור ולהגדיר בהן את הזכויות ואת ההליכים למימוש זכויות אלה. חשוב להדגיש את זכותו של האזרח לערור על החלטה הנראית לו מקפחת ובלתי צודקת וכיצד יוכל לממש זכותו זו ללא עיכוב.

מן הראוי שהמשרד ישקוד בהתמדה להכשיר עובדי משרדו לכל שלוחותיו למילוי נאות של תפקידיהם ולשנן להם את תכניות הסיוע התקפות ואת נהלי המשרד להפעלתן על כל השינויים החלים בהם מזמן לזמן.

בהתחשב בתחום רגיש זה, הנוגע בפרט לאוכלוסיה המצויה במצוקה אמיתית, על המשרד לטפח ביתר שאת את מודעות העוסקים בו למתן שירות מסור, סבלני והוגן לציבור הפונים. מודעות זו בהכרח צריכה לכלול הוראת האזרח במימוש זכותו לסיוע; הקלה על האזרח לקבלת השירות כשעות קבלה נוחות; הימנעות מהטרחות ומגרימת בזוזי ימי עבודה לו בקשר להמצאת אישורים והבהרות, שביכולתו של המשרד להשיגם בכוחות עצמו.

לדעת הביקורת, על המשרד גם לבדוק שנית את העמלה, שגובים הבנקים מן הציבור בעד טיפולם בהנפקת תעודות הזכאות לסיוע בנוסף על העמלה שהם מקבלים בגין זה מאוצר המדינה.

העלאת שכר הדירה בשיכון הציבורי

ריכוז ממצאים

הרמה הממוצעת של שכר הדירה בשיכון הציבורי, הכולל כ-140,000 דירות, הייתה במאוס 1986 כ-4.5\$ לחודש לדירה בת שלושה חדרים לעומת כ-40\$ בתחילת שנות השבעים; זאת בשל פיגור בעדכון דמי השכירות לעומת שיעורי האינפלציה. לכ-40% מהדיירים עוד ניתנו הנחות מהסכום הזעום ואף פטור מלא.

שכר הדירה הזעום הביא לצמצום משמעותי מתמשך בהכנסות החברות שניהלו את הרכוש, ממילא לא נותר מה להשקיע באחזקת הרכוש.

שכר הדירה הגמוך בשיכון הציבורי היווה תמדין שלילי לדיירים לרכוש את הדירות בהן התגוררו על אף תנאי הרכישה הנוחים שהוצעו להם. עקב כך הושג רק בחלקו יעד המשרד בדבר העברת מירב הדירות לבעלות הדיירים כדי להביא ליתר מעורבותם והשתתפותם בשמירה על הרכוש.

במאי 1985 קיבלה הממשלה החלטה להעלות בשיעור גדול את דמי השכירות בשיכון הציבורי ולעדכןם בעתיד באורח שוטף על פי העלויות במדד המחירים לצרכן. ביצוע ההעלאה נדחה לאפריל 1986 עקב התכנית הכלכלית של הממשלה לייצוב המשק, שהונהגה ביולי 1985. בסוף 1987 הגיע שכר הדירה המירבי, בעקבות החלטה זו, ל-185 ש"ח עבור דירה של ארבעה חדרים ול-120 ש"ח לדירה בת שלושה חדרים. באותה החלטת הממשלה נקבע גם ששרי האוצר, הבינוי והשיכון והעבודה והרווחה יחליטו על מערכת הנחות מדמי שכירות למעוטי יכולת ויקבעו את המקורות למימון.

המשרדים הנוגעים בדבר, בהסתייגות משרד העבודה והרווחה, החליטו, כי למעוטי יכולת ימשיך שכר הדירה הקודם לשמש כבסיס ועליו יתווספו 22% בלבד. על כן שכר הדירה המירבי לקבוצה זו הגיע בסוף 1987 ל-8 ש"ח בלבד לחודש. לזכאים אחרים להנחה, כמו

נכים ועולים חדשים, תחושב ההנחה על בסיס שכר הדירה המעודכן. עקב כך נוצר פער גדול בין תעריפי השכירות למקבלי ההנחות לסוגיהן.

ההחלטות על מערכת ההנחות למעוטי יכולת לא הובאו לאישור השרים שהוסמכו לכך על ידי הממשלה. אף לא נקבעו על ידם המקורות למימון ההנחות.

כחמישית מהדיירים, הנמנים עם קבוצת האוכלוסיה הזכאית – בלא צורך בהגשת בקשה – להנחה אוטומטית, לא קיבלו עקב טעויות בנתונים במחשב, את ההנחה בדרך זו. דיירים אלה נדרשו להגיש בקשה להנחה ולעבור תהליך בדיקה ואימות, שנמשך לעתים זמן ניכר, ובינתים חויבו המבקשים בדמי שכירות מלאים.

למאחרים בהגשת הבקשות לא תמיד אושרה מלוא ההנחה המגיעה להם. חלקם אף חויבו עקב כך ברבית ובקנסות על דמי השכירות לתקופה, שבעבורה לא אושרה להם ההנחה.

המרכז להנחות בשכירות (מה"ש) לא ערך הסכם בכתב עם חברת החקירות שהעסיק בנושא עריכת חקירות אצל מבקשי ההנחות לשם אימות הכנסותיהם. בבחירת מדגם הנחקרים לא הושם דגש על מידת הסבירות לקיום הכנסות נוספות במשפחותיהם בהתאם לנתונים על הרכב המשפחה.



בשיכון הציבורי בארץ כ-140,000 דירות, שחוק הגנת הדייר אינו חל עליהן. מתגוררות בשיכון הציבורי בתנאי שכירות הקבוצות הפחות מבוססות שבאוכלוסית ישראל: עולים חדשים, משפחות ברוכות ילדים, ותושבי עיירות הפיתוח. רוב הדירות הן רכוש המדינה וחלקן – של הסוכנות היהודית. למעלה ממחצית מ-140,000 הדירות מנוהלות על ידי החברה הממשלתית עמידר; כחמישית נוספת מכלל הדירות מנוהלות על ידי חברת עמיגור של הסוכנות היהודית; ושאר הדירות מופקדות בידי כמה חברות שיכון ממשלתיות או ממשלתיות צירוניות כמו פרזות בירושלים, חלמיש בתל אביב, שקמונה בחיפה ואפרידר באשקלון.

דמי השכירות בשיכון הציבורי היו במשך שנים רבות נמוכים. הסיבה לכך היא ששר הבינוי והשיכון המוסמך לאשר העלאת דמי השכירות לא המליץ על העלאתם. גם בשנים של אינפלציה מואצת כמעט שלא עודכן שכר הדירה ועקב כך במיוחד בתחילת שנות ה-80, נשחק ערכו מאוד. מנתונים של חברת עמידר עולה כי במארכ 1986, היו דמי השכירות הממוצעים שווי ערך לכ-4.5\$, לעומת כ-40\$ בתחילת שנות ה-70. בהשוואה לשכר הממוצע במשק ירד שיעור שכר הדירה מ-11% בשנת 1972 לכדי 0.6% במארכ 1986.

בנוסף לשכר הדירה הנמוך ניתנו לכ-40% מהדיירים הנחות משמעותיות או אף פטור מלא מתשלום דמי השכירות. בתחילת 1985 בוטל הפטור והומר בהנחה.

השחיקה בדמי השכירות הביאה לצמצום משמעותי מתמשך בהכנסות משכר דירה של חברות השיכון ונצטמצמו מאד אפשרויותיהן להשקיע באחזקת הרכוש ושמירתו; ממילא הורעו תנאי הדירור בשיכון הציבורי. נוכח זאת פעל משרד הבינוי והשיכון, יחד עם חברות השיכון, לעידוד דיירים לרכוש הדירות בהן התגוררו בתנאי שכירות. כך נמכרו אלפי דירות לדייריהן בתנאים נוחים במיוחד, ומצאי הדירות שבשיכון הציבורי קטן בשנים 1980 – 1984 רק בכ-15% ועמו הנטל הכרוך בניהולו ובאחזקתו.

במסגרת מאמצי הממשלה לצמצום הוצאותיה וחיפושיה אחר מקורות לאיזון תקציב המדינה אישרה הממשלה, במאי 1985 תכנית מפורטת, שהציע משרד הבינוי והשיכון להעלאת שכר הדירה בשיכון הציבורי. עיקרי התכנית הם:

— העלאת דמי השכירות בשיעור שיהווה תמריץ לדיירים לרכוש את הדירות בהן הם מחזיקים.

— ההעלאה תיעשה בשלושה שלבים בתוך שנה.

— דיירים חדשים, לרבות אלה המחליפים דירה במסגרת השיכון הציבורי – להוציא זכאי הנחות לסוגיהן – יחויבו במלוא שכר הדירה המעודכן, אפילו טרם הושלמו שלבי ההעלאה לגבי הדיירים הוותיקים.

— דמי השכירות ישתנו אחת לשלושה חדשים בשיעור השינוי במדד המחירים לצרכן.

— השרים הנוגעים בדבר – שר האוצר, שר הבינוי והשיכון ושר העבודה והרווחה – יקבעו מערכת הנחות מדמי השכירות למעוטי היכולת. במסגרת זו יקבעו הזכאויות להנחה, שיעור ההנחה והשתתפות המשרדים במימונה.

מועד ביצוע השלב הראשון של תכנית זו נדחה לאפריל 1986 עקב התכנית הכלכלית של הממשלה לייצוב המשק, שהונהגה ביולי 1985. השלב השני של ההעלאה בוצעה באוקטובר אותה שנה והשלב האחרון – בינואר 1987.

בחדשים מארס – יוני 1987 בדק משרד מבקר המדינה את אופן ביצוע התכנית להעלאת דמי השכירות בשיכון הציבורי. הביקורת נערכה במשרד הבינוי והשיכון, בחברת עמידר ובמרכז להנחות בשכירות (מה"ש) – גוף המשותף למשרד העבודה והרווחה, למוסד לביטוח לאומי ולמשרד הבינוי והשיכון והמופקד על אישור הנחות מדמי שכירות לדיירי השיכון הציבורי מעוטי הכנסה. בדיקות השלמה נעשו במשרד העבודה והרווחה.

שיעורי העלאת דמי השכירות

על פי התכנית הועלו דמי השכירות במרבית אזורי הארץ פי עשרה בממוצע. בישובים מסוימים, מרביתם באזורי הפיתוח היה שיעור ההעלאה יותר מתון ובכמה ישובים אחרים, עקב שינויים בדירוגם בטבלת שכר הדירה, היה השיעור גדול יותר. להלן דוגמאות לשיעורי העלאת שכר הדירה בישובים שבהם הייתה ההעלאה גדולה או קטנה מהממוצע. סכומי שכר הדירה מתיחסים לדירה בת שלושה חדרים:

ש כ ר ד י ר ה				מס' סדורי	היישוב
במארס 1986		באוגוסט 1987*			
בש"ח	בדולרים	בש"ח	בדולרים		
				1	בית שאן, קרית שמונה, ירוחם
2.60	1.70	21.80	13.40	2	קרית גת
5.50	3.70	52.80	32.40	3	ירושלים – גילה, בת ים
9.50	6.40	127.50	78.20	4	תל מונד, יקנעם, יבנה
5.50	3.70	76.50	47.00	5	ראש פינה
5.10	3.40	76.50	47.00	6	אילת
3.60	2.40	76.50	47.00	7	ערד
3.00	2.00	76.50	47.00		

* כולל עדכון מאז אפריל 1986 בהתאם לשינויים במדד המחירים לצרכן.

העלאות אלה הביאו את דמי השכירות לרמה של 6% מן השכר הממוצע במשק, נכון לאפריל 1986, לעומת רמה של 0.6%, שהיתה ערב העלאת דמי השכירות במארס 1986. יוצא איפוא שאף שהעלאה

עליה החליטה הממשלה היתה לכאורה גבוהה מאוד היא לא החזירה את שכר הדירה לרמתו משנת 1972 ועדיין הוא נמוך לעומת המקובל בשוק. למעוטי יכולת ולקבוצות אוכלוסין מיוחדות ניתנו הנחות משכר דירה, כמובא להלן.

העלאת דמי השכירות ושיפור התנאים לרכישת הדירות על ידי הדיירים הביאו לנידול משמעותי במכירות. על פי נתוני עמידר, מכרה החברה בשנת הכספים 1986 כ-5,400 דירות וכחודשים אפריל עד דצמבר 1987 נמכרו עוד 3,300 דירות; כנגד זה, בשנת הכספים 1985 כולה - קודם להעלאת שכר הדירה - מכרה החברה 2,350 דירות בלבד.

הנחות משכר דירה

1. כ-40% מדיירי השיכון הציבורי זכאים להנחות של 25% עד 50% משכר הדירה; מרביתם באישור מה"ש, בהיותם מעוטי יכולת, וחלקם באישור החברה המשכנת בשל מצבם האישי; נכים, עולים חדשים בשנותיהם הראשונות בארץ ומשפחות ברוכות ילדים (הנחות אישיות).

לפי החלטת הממשלה ממאי 1985 בדבר העלאת דמי השכירות, על שלושת השרים הנוגעים בדבר - שר האוצר, שר העבודה והרווחה ושר הבינוי והשיכון - היה לקבוע מערכת הנחות חדשה לדיירים מעוטי יכולת וכמסגרת זו, הוכאויות להנחה, שיעורה וכן השתתפות המשרדים במימון. הביקורת העלתה, שההחלטה על ההנחות למעוטי היכולת נתקבלה בהתייעצות שקיים המנהל הכללי של משרד הבינוי והשיכון בסוף מאי 1985 עם נציג משרד האוצר ועם המנהלים הכלליים של המשרדים לקליטת העלייה ולכלכלה ותכנון - שני המשרדים האחרונים שאומנם נתבקשו על ידי הממשלה, בהחלטתה ממאי 1985, להשתתף יחד עם משרד הבינוי והשיכון בקביעת שיעורי דמי השכירות החדשים, אולם לא בתכנון מערכת ההנחות כולה. נציגי משרד העבודה והרווחה לא השתתפו בהתייעצויות אלה; אולם באוגוסט 1985, בדיון בין עובד בכיר של משרד העבודה והרווחה לבין מנהל אגף במשרד הבינוי והשיכון בנושא קביעת שיטה למתן הנחות לזכאי מה"ש, הובהר, כי עמדת משרד העבודה והרווחה היא, שאין לקבל את השיטה בדבר אי העלאת הבסיס לחישוב שכר הדירה לזכאים אלה, אלא דרוש לקבוע נוסחה לשכר הדירה לציבור זה, שתתבסס על אחוז מהכנסתה ברוטו של המשפחה. לא נמצא, כי ההחלטות בדבר מערכת ההנחות היו על דעת שלושת השרים, כפי שהתחייב מהחלטת הממשלה ממאי 1985.

ההחלטה על ההנחות לזכאי מה"ש קובעת, כי יש להעלות את שכר הדירה לקבוצה זו ב-22% בלבד, לערכון חלקי של ההתייקרויות שהיו בשנת הכספים 1985, ולעדכנו בעתיד בהתאם לשינויים במדד המחירים לצרכן. לשאלת מימון הנחות גדולות אלה לא ניתנה הרעת. התוצאה מכך, שדמי השכירות לכלל הדיירים הועלו בשיעורים של פי עשרה ויותר והגיעו לסכומים של עד כ-185 ש"ח לחודש לדירה בת ארבעה חדרים במרכז הארץ בסוף 1987, ואילו דמי השכירות לזכאי מה"ש היו לכל היותר 8 ש"ח לחודש. אשר לזכאים להנחות אישיות, הוחלט על עדכון שכר הדירה שלהם כמלוא שיעור ההעלאה עלה החליטה הממשלה ועל המשך מתן ההנחות משכר הדירה המעודכן בשיעורים המקובלים בעבר.

מכאן, שעם העלאת שכר הדירה נוצר פער משמעותי מאוד בין תעריפי השכירות לזכאי מה"ש לבין התעריפים בהם חוייבו דיירים אחרים, להוציא את תושבי איזורי הפיתוח, בהם שיעורי ההעלאה היו מתונים יותר מאשר כישוים שבמרכז הארץ. לפי בדיקה של הביקורת נמצא, שפער זה אינו מוצדק במקרים רבים אף בשים לב להבדלים במצבם הכלכלי של הדיירים.

במאי 1986, לאחר שכבר הוחל ביישום התכנית להעלאת דמי השכירות, הגיש משרד העבודה והרווחה למשרד הבינוי והשיכון תזכיר חדש בעניין דמי השכירות לזכאי מה"ש ובו הצעה לקביעת דמי השכירות לאוכלוסיה זו על בסיס דמי השכירות המלאים בהתחשב באזור המגורים. בתזכיר זה הסב משרד העבודה והרווחה את תשומת לב המשרד לכך, שלפי החלטת הממשלה, על השרים

לקבוע מערכת הנחות מדמי השכירות למעוטי היכולת. כן התייחס התזכיר לשאלת דמי השכירות הגבוהים יחסית שהוטלו על קבוצות אוכלוסיה מעוטות יכולת, שאינן נמנות עם זכאי מה"ש; בתזכיר צוין כי, לדעת משרד העבודה והרווחה, מן הראוי היה ליישם לגבי דיירים אלה את העקרון של שמירה על יחס מתאים בין דמי השכירות לבין ההכנסה. באפריל 1987, בדיון פנימי במשרד העבודה והרווחה בנושא שכר הדירה בשיכון הציבורי, חזר מנכ"ל משרד העבודה והרווחה על הדרישה בדבר כינוס השרים הנוגעים בדבר לדיון בהתאם להחלטת הממשלה ממאי 1985, על שכר הדירה. המנכ"ל הנחה את המשתתפים בדיון לחזור ולהעלות דרישה זו בפני המשרדים הנוגעים בדבר. בעקבות דיון זה ביקש בסוף אפריל 1987 משרד העבודה והרווחה פעם נוספת ממשרד הבינוי והשיכון לפעול לכינוס השרים כדי לדון בעדכון דמי השכירות לזכאי מה"ש. פנייה זו עדיין לא נענתה במועד סיום הביקורת בינואר 1988.

2. דיירים רבים מהישובים שעליהם הוחלו תעריפי השכירות הגבוהים, ואשר הכנסותיהם אינן גבוהות, גם אם הן עולות על אלו המזכות בהנחת מה"ש, התלוננו על דמי השכירות אותם נדרשו לשלם.

בתחילת שנת 1987, החליט משרד הבינוי והשיכון, יחד עם החברות והנהלת מה"ש, להקל על קבוצה נוספת של דיירים שאינם זכאים להנחות לפי הקריטריונים של מה"ש. מדובר בדיירים בעלי משפחה שלהם הכנסה העולה בשיעור מוגדר על זו המזכה בהנחה מטעם מה"ש להם נקבע שכר דירה מירבי (להלן – הנחה משלימה) שבספטמבר 1987 עמד על 109 או 131 ש"ח, לפי גודל הדירה. עד סוף 1987 אושרה הנחה משלימה לכ-600 מדיירי עמידר ולעוד כ-100 מדיירי החברות האחרות.

הנהגת ההנחה המשלימה הביאה להקלה במצבה של קבוצה קטנה נוספת של דיירים שהכנסתם קטנה, אולם בכך עדיין לא היה כדי למנוע קיום הבדלים משמעותיים בדמי השכירות של דיירים רבים ללא יחס לשוני בהכנסותיהם. זה אמור ביחוד בישובים בהם הועלו דמי שכירות בשיעורים יותר גבוהים. כך למשל באפריל 1987 שילמה משפחה בת ארבע נפשות כבת ים, שהכנסתה החודשית הייתה עד 935 ש"ח, דמי שכירות חודשיים של כ-7.5 ש"ח בעד דירה בת שלושה חדרים, ומשפחה אחרת אשר הכנסתה עלתה בשקלים ספורים על ההכנסה דלעיל שילמה שכר דירה של כ-100 ש"ח בעד דירה בעלת נתונים דומים.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהדרג הבכיר ביותר במשרדים הנוגעים בדבר יבדוק פעם נוספת את כללי מתן ההנחות למעוטי היכולת, כפי שהחליטה הממשלה. מלבד זאת יש לקבוע גם את המקורות למימון ההנחות כדי שלא להגדיל עוד את הנטל הכספי של עמידר ושל החברות האחרות.

אישור הנחות

הקריטריונים למתן ההנחות מטעם מה"ש חופפים עקרונית את אלה המזכים דיירים מעוטי הכנסה לקבלת הטבה סוציאלית או קצבה להבטחת הכנסה מהמוסד לביטוח לאומי. כללי הזכאות להנחות אישיות נקבעו עוד לפני שנים רבות על ידי משרד הבינוי והשיכון במשותף עם גורמי הרווחה. בספטמבר 1987 נהנו מהנחות 59,800 מדיירי השיכון הציבורי; 52,600 זכאי מה"ש; 6,500 מקבלי הנחות אישיות; ו-700 מקבלי הנחות משלימות.

מבין דיירי עמידר נהנו מהנחות 43,800 דיירים ובהם כ-36,700 היו זכאי מה"ש. לכ-70% מבין זכאי מה"ש אושרה הנחה אוטומטית על ידי הקבלה של קובצי המחשב של עמידר אל אלה של המוסד לביטוח לאומי, כאשר הקבצים של המוסד הצביעו על היות הדיירים נמנים עם מקבלי קצבאות מוסד זה; 30% הנותרים, 11,100 במספר, הוכרו כזכאי מה"ש לאחר שהגישו בקשות להנחה אשר עברו בדיקה ואימות בתהליך נפרד.

הביקורת בדקה במה"ש את סדרי הטיפול בבקשות להנחה. נבדקו 146 מהבקשות שהוגשו בשנת הכספים 1986: 125 אושרו ו-21 נדחו.

ב-26 מ-125 (21%) הבקשות שאושרו היו המבקשים זכאים, על פי מצבם, להנחה אוטומטית, בהיותם קצבאים של המוסד לביטוח לאומי. אי כלילתם בקבוצה זו נבעה מטעויות שונות בפרטים ואי-התאמות ברישומים של החברה ושל המוסד לביטוח לאומי. עקב כך היה על הדיירים להגיש בקשה להנחה, שחייבה תהליך בדיקה וטיפול יותר ממושך. עד לאישור ההנחה נדרש המבקש להוסיף ולשלם את שכר הדירה המלא, ורק עם אישורה ויכתה אותו החברה בסכומי היתר ששילם.

ל-23 מבין 125 הדיירים שאושרה בקשתם ניתנה ההנחה לתקופה של שישה עד תשעה חודשים ולא לשנה שלמה כפי שהגיע להם. הדבר נבע מהוראה של הנהלת מה"ש שלא לאשר את מלוא ההנחה למאחרים בהגשת הבקשה לאחר ה-30.6.86. אולם כפי שהעלתה הביקורת, לגבי 9 מ-23 המבקשים היה לסניפי החברה חלק באיחור בשל השהיות בהעברת טופסי הבקשה למה"ש, לכן לא היתה הצדקה לשלול מהם חלק מההנחה שהם זכאים לה.

ארבעה דיירים אחרים מה-23, לא זו בלבד שלא קיבלו את מלוא ההנחה בגלל איחור בהגשת הבקשה אלא אף חויבו ברבית ובקנסות בגין אי-תשלום דמי השכירות המעודכנים והמלאים בחודשים שבעבורם לא הוכרו כזכאים להנחה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מדצמבר 1987 הודיע משרד הבינוי והשיכון, שבבדיקה עם הנהלת מה"ש שערך התברר לו כי אי-זיכוי דיירים במלוא ההנחה המגיעה להם נגרם בחלק מהמקרים עקב טעויות אנוש. לאחר מועד הביקורת תוקנו טעויות אלה אם בעקבות פניית הדיירים ואם ביזמת מה"ש, אולם תיקון הטעויות התייחס רק לאלה מהדיירים, שהגישו בקשתם עד סוף יוני 1986, ושעל פי נהלי מה"ש מלכתחילה לא היה מקום למנוע מהם הנחה המגיעה להם.

לדעת הביקורת, מן הראוי לשקול תיקון המעוות גם לגבי דיירים נוספים, אף אם הגישו בקשתם לאחר המועד האמור, בהתחשב בעובדה - כפי שהסביר אותה המשרד בתשובתו לביקורת - שמרבית המאחרים הגישו בפעם הראשונה בקשה להנחה, ולפיכך לא היו מודעים לחשיבות הנודעת למועד הגשת הבקשה. עוד הסביר המשרד, שמקצת הבקשות היו של דיירים שאין אפשרות להעניק להם הנחה אוטומטית אולם הם לא ידעו שעליהם לחדש בכל שנה את בקשתם להנחה לשם בדיקה אם חלו שינויים ברמת הכנסתם. הביקורת עמדה על הצורך, שהמשרד והחברות יזאגו לפרסם בקרב דיירי השיכון הציבורי באילו נסיבות על דייר להגיש בקשה כדי למנוע פגיעה בזכות הדיירים להנחה, מחוסר ידיעת ההסדרים בעניין זה.

הביקורת הסתייגה גם משוני הטיפול ומהתמשכותו בחלק לא מבוטל מהבקשות להנחה: אישור על פי בקשה מותנה בכך שעל המקבל להמציא אישורים ולעתים גם לעבור חקירת אימות כדי לוודא שאין למבקשים הכנסה נוספת במשפחה; לעומת זאת באישור אוטומטי על ידי הקבלת קבצי מחשב אל אלו של המוסד לביטוח לאומי אין הליך של דרישה וחקירה והאישור ניתן כהרף עין.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר משרד הבינוי והשיכון שבעקבות העלאת שכר הדירה בשיכון הציבורי פנו דיירים רבים, שלא נהנו מהנחות בעבר, בבקשה לכלול גם אותם בין מקבלי ההנחות. התפתחות זו הביאה לכך שעל מה"ש היה לטפל במספר בקשות גדול בהרבה מהמקובל, דבר שגרם התארכות הטיפול בבקשות. באחרונה עלה בידי מה"ש לזרז את הליכי הבדיקה וכעת אין הם נמשכים יותר מחודש ימים.

חקירות אימות

מה"ש ערך אצל מספר מצומצם ממבקשי ההנחות, חקירות אימות מדרגיות שנועדו לוודא קיום הכנסות במשפחה בנוסף על אלה שהוצגה עליהן. מה"ש לא עשתה עם חברת החקירות שערבה את החקירות מטעמה הסכם בכתב על דרכי החקירה: לחוקרים לא ניתנו הנחיות בכתב בדבר מטרות החקירה וכללי עריכתה, אפילו לא נמסר להם טופס לרישום תוצאות החקירה כדי להבטיח ככל האפשר אחידות ועקביות בדיווח על ממצאי החקירה.

בבחירת מדגם הנחקרים לא הושם דגש על מידת הסכירות לקיום הכנסות נוספות במשפחה בשים לב לנתונים על בני המשפחה וגילם.

כתשובתו הסביר משרד הבינוי והשיכון למשרד מבקר המדינה שעריכת חקירות לדיירים מבקשי הנחות הונהגה רק בשנת 1986. בעבר הדבר לא היה מקובל. מה"ש הסיקה מממצאי החקירות את הלקחים הדרושים והחליטה על שינויים הנוגעים להביא לשיפור דרכי החקירה והדיווח על תוצאותיה.



העלאת דמי השכירות בשיכון הציבורי בשנת 1986 הייתה מחויבת המציאות נוכח השחיקה הגדולה שחלה בהם במשך שנים רבות. השחיקה הביאה לסכסוך גדול של דמי השכירות לכלל הדיירים ללא אבחנה ברמת ההכנסה של הדייר. כתוצאה מכך נצטמצמו אפשרויותיהן של החברות לקיים רמת תחזוקה נאותה של הרכוש שברשותן לרווחתם של הדיירים.

בד בבד עם החלטת הממשלה על העלאת דמי השכירות בשיכון הציבורי היא הסמיכה שלושה שרים להחליט על מערכת הנחות מדמי שכירות למעוטי יכולת ועל המקורות מהם יבוא המימון לכך. מהביקורת עולה, ששיטת ההנחות סוכמה במגעים שקיים משרד הבינוי והשיכון עם המשרדים הנוגעים בדבר, אולם הדבר לא הובא לאישור השרים, שבידיהם הופקד מתן ההחלטה; גם לא נתקבלה ההחלטה לגבי המקורות למימון ההנחות הגדולות שנותנות חכרות השיכון למעוטי היכולת.

עם העלאת דמי השכירות בשיכון הציבורי עדיין לא הובטחה הדרגתיות מספקת בדמי השכירות בהתאם לאפשרויותיהם של הדיירים.

יעד חשוב בתכנית להעלאת דמי השכירות בשיכון הציבורי היה לעודד דיירים לרכוש את דירות מגוריהם; יעד זה קודם בצורה משמעותית. הדיירים, כבעלי דירות, מגלים יתר עניין בשמירה נאותה על הנכס ואחזקתו התקינה; אנב כך גם קטן והולך נטל אחזקת הרכוש הרובץ על הקופה הציבורית.

ניהול חברות שיכון – הביקורת הפנימית

ריכוז ממצאים

בשש חברות ממשלתיות שבאחריות משרד הבינוי והשיכון נבדקו פעולות הביקורת הפנימית ותפקוד הדירקטוריונים בחברות אלה בהפעלת המבקר הפנימי.

המבקר הפנימי של שיכון ופיתוח (להלן – שו"פ) לא מונה על ידי הדירקטוריון כנדרש בחוק. יחידת הביקורת הפנימית של שו"פ צומצמה במאוד, בלא שניתן לכך הסבר מניח את הדעת.

בחברה לפיתוח איזור לוד רמלה (להלן – לור"ם) ומרכז הבנייה מינו הדירקטוריונים את המבקר הפנימי, אולם לא קבעו את תפקידיו וסמכויותיו כנדרש בחוק.

מנכ"ל אפריד הפסיק את עבודתו של המבקר הפנימי ומינה אחר תחתיו בלי להביא זאת תחילה לאישור הדירקטוריון כנדרש בחוק.

משנת 1981 ועד מחצית 1987 לא דנו הדירקטוריונים של חברות שו"פ ואפריד בכל תכנית ביקורת שנתית למבקר הפנימי. בפרזות, לור"ם ומרכז הבנייה אישרו הדלקטוריונים בתקופה

בבחירת מדגם הנחקרים לא הושם דגש על מידת הסכירות לקיום הכנסות נוספות במשפחה בשים לב לנתונים על בני המשפחה וגילם.

כתשובתו הסביר משרד הבינוי והשיכון למשרד מבקר המדינה שעריכת חקירות לדיירים מבקשי הנחות הונהגה רק בשנת 1986. בעבר הדבר לא היה מקובל. מה"ש הסיקה מממצאי החקירות את הלקחים הדרושים והחליטה על שינויים הנוגעים להביא לשיפור דרכי החקירה והדיווח על תוצאותיה.



העלאת דמי השכירות בשיכון הציבורי בשנת 1986 הייתה מחויבת המציאות נוכח השחיקה הגדולה שחלה בהם במשך שנים רבות. השחיקה הביאה לסכסוך גדול של דמי השכירות לכלל הדיירים ללא אבחנה ברמת ההכנסה של הדייר. כתוצאה מכך נצטמצמו אפשרויותיהן של החברות לקיים רמת תחזוקה נאותה של הרכוש שברשותן לרווחתם של הדיירים.

בד בבד עם החלטת הממשלה על העלאת דמי השכירות בשיכון הציבורי היא הסמיכה שלושה שרים להחליט על מערכת הנחות מדמי שכירות למעוטי יכולת ועל המקורות מהם יבוא המימון לכך. מהביקורת עולה, ששיטת ההנחות סוכמה במגעים שקיים משרד הבינוי והשיכון עם המשרדים הנוגעים בדבר, אולם הדבר לא הובא לאישור השרים, שבידיהם הופקד מתן ההחלטה; גם לא נתקבלה ההחלטה לגבי המקורות למימון ההנחות הגדולות שנותנות חכרות השיכון למעוטי היכולת.

עם העלאת דמי השכירות בשיכון הציבורי עדיין לא הובטחה הדרגתיות מספקת בדמי השכירות בהתאם לאפשרויותיהם של הדיירים.

יעד חשוב בתכנית להעלאת דמי השכירות בשיכון הציבורי היה לעודד דיירים לרכוש את דירות מגוריהם; יעד זה קודם בצורה משמעותית. הדיירים, כבעלי דירות, מגלים יתר עניין בשמירה נאותה על הנכס ואחזקתו התקינה; אנב כך גם קטן והולך נטל אחזקת הרכוש הרובץ על הקופה הציבורית.

ניהול חברות שיכון – הביקורת הפנימית

ריכוז ממצאים

בשש חברות ממשלתיות שבאחריות משרד הבינוי והשיכון נבדקו פעולות הביקורת הפנימית ותפקוד הדירקטוריונים בחברות אלה בהפעלת המבקר הפנימי.

המבקר הפנימי של שיכון ופיתוח (להלן – שו"פ) לא מונה על ידי הדירקטוריון כנדרש בחוק. יחידת הביקורת הפנימית של שו"פ צומצמה במאוד, בלא שניתן לכך הסבר מניח את הדעת.

בחברה לפיתוח איזור לוד רמלה (להלן – לור"ם) ומרכז הבנייה מינו הדירקטוריונים את המבקר הפנימי, אולם לא קבעו את תפקידיו וסמכויותיו כנדרש בחוק.

מנכ"ל אפריד הפסיק את עבודתו של המבקר הפנימי ומינה אחר תחתיו בלי להביא זאת תחילה לאישור הדירקטוריון כנדרש בחוק.

משנת 1981 ועד מחצית 1987 לא דנו הדירקטוריונים של חברות שו"פ ואפריד בכל תכנית ביקורת שנתית למבקר הפנימי. בפרזות, לור"ם ומרכז הבנייה אישרו הדלקטוריונים בתקופה

של שש שנים וחצי תכנית ביקורת שנתית אחת בלבד. תכנית הביקורת היחידה שאושרה בפרזות ובלור"ם לא בוצעה.

בחמש שנים וחצי הגיש המבקר הפנימי של מרכז הבנייה לדירקטוריון שלושה דו"חות ביקורת בלבד. דו"חות נוספים הוא הגיש למנהל המרכז, אך לא לדירקטוריון, כפי שנדרש על פי החוק.

המבקר הפנימי של חלמיש העביר את דו"חות הביקורת שלו למנכ"ל ולא לדירקטוריון. שום דו"ח מששת דו"חות הביקורת שהוגשו מאז 1983 לא נדון בדירקטוריון או בוועדת הביקורת שלו.

דו"חות הביקורת שהוכנו על ידי המבקר הפנימי של שו"פ, הוגשו למנכ"ל ולא לדירקטוריון כנדרש בחוק. בשש השנים שנבדקו לא קיים הדירקטוריון או ועדת הביקורת שלו דיון על ממצאי המבקר הפנימי. בתקופה זו גם לא עלה על סדר יומו של הדירקטוריון כל נושא הקשור במישרין או בעקיפין לביקורת הפנימית.

ועדת הביקורת של דירקטוריון שו"פ לא כונסה במשך חמש שנים; ועדת הביקורת של אפרידיר התכנסה לראשונה ארבע שנים לאחר שמונתה על ידי הדירקטוריון; בפרזות התכנסה ועדת הביקורת לשתי ישיבות במשך שנתיים וחצי. במרבית החברות שנבדקו לא הגדיר הדירקטוריון את סמכויותיה של ועדת הביקורת ולא קבע את תפקידיה וסדרי עבודתה כדי להבטיח את פעולתה התקינה.

בשו"פ, פרזות ואפרידיר לא הוכן נוהל שיסדיר את עבודת הביקורת הפנימית.



הביקורת הפנימית הינה כלי עצמאי להערכה ניהולית, הפועלת בתוך הארגון, לשם בחינת פעולותיו של הארגון, והערכתן על פי מטרותיו. היותה עצמאית מאפשרת לה להציג את דוחותיה באובייקטיביות ובאמינות, ובכך הם משמשים מקור למידע אמין ורב ערך למוסדות המנהלים. הביקורת הפנימית משמשת איפוא כלי עזר חשוב לדירקטוריון לניהול החברה, למימוש אחריותו, וכמכשיר בקרה. דו"חות הביקורת מאפשרים לו לקבל היזון חוזר על כך שהחברה פועלת במסגרת המדיניות שהוא התווה בפניה, ושהחלטות שהתקבלו הוצאו אל הפועל כרוחן.

על פי חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן - החוק), המבקר הפנימי בחברה ממשלתית מתמנה על ידי הדירקטוריון, והוא כפוף ליו"ר הדירקטוריון ולמנכ"ל; הוא מגיש את דו"חותיו והצעותיו לדירקטוריון.

זה שנים רבות - עוד החל מדו"ח שנתי 4 (1953) - שמבקר המדינה יוזם ומדרכן הקמה ופיתוח מערכות יעילות של ביקורת פנימית בשירות הציבורי, לרבות בחברות הממשלתיות. בענין הביקורת הפנימית במשרדי הממשלה ובמוסדות המדינה ראה דו"ח שנתי 36, עמ' 886.

תפקודו של המבקר הפנימי תלוי במידה רבה בהבטחת זרימה חופשית של מידע ודו"חות ביקורת ממנו אל דירקטוריון החברה. לכן נקבע בחוק, כי דו"חות המבקר הפנימי והצעותיו יוגשו לדירקטוריון. הדירקטוריון רשאי בכל עת שימצא לנחוץ לדרוש מהמבקר הפנימי של החברה דין וחשבון בנוגע לאותה חברה. העתק מהדו"ח שנמסר לדירקטוריון לפי דרישתו יימסר גם למנכ"ל ולרשות החברות הממשלתיות.

בתודשים ינואר - יולי 1987 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות הביקורת הפנימית בשנים 1981 - 1986 בשש חברות ממשלתיות שבאחריות משרד הבינוי והשיכון, ואת תפקוד הדירקטוריונים בחברות אלה בהפעלת המבקר הפנימי, קביעת תפקידי וסמכויותיו והטיפול בממצאי בדיקותיו. החברות בהן נערכה הבדיקה הן: מרכז הבנייה הישראלי; חלמיש, חברה ממשלתית עירונית לשיקום הדיור בת"א יפו בע"מ; החברה לפיתוח איזור לוד רמלה בע"מ (להלן - לור"ם); פרזות, חברה

ממשלתית עירונית לשיכון ירושלים בע"מ; אפריר, החברה לשיכון ולפיתוח אשקלון בע"מ; וחברת שיכון ופיתוח לישראל בע"מ (להלן - ש"פ). בדיקות השלמה נערכו ברשות החברות הממשלתיות ובמשרד הבינוי והשיכון. חברות אלו אחראיות לבנייה, אכלוס, אחזקה ומכירת אלפי דירות וכן מטפלות בבעיות חברתיות קשות.

מינוי המבקר הפנימי, קביעת תפקידיו וסמכויותיו

חוק החברות הממשלתיות קובע כי הדירקטוריון של חברה ממשלתית ימנה לחברה מבקר פנימי זולת אם רשות החברות הממשלתיות אישרה שהיקף פעולות החברה או אופיין אינו מחייב זאת. על הדירקטוריון לקבוע את תפקידיו וסמכויותיו.

(א) המינוי של המבקר הפנימי של ש"פ נעשה ב-1978 כמינוי פנימי מבין עובדי החברה, ולא נעשה בידי הדירקטוריון כנדרש בחוק. באותה שנה מנתה היחידה 6 עובדים. במשך השנים הצטמצמה אמנם פעילות החברה, ואולם יחידת המבקר הפנימי קטנה כמידה רבה והיא מונה כיום איש אחד בלבד - המבקר הפנימי עצמו. לא נמצא הסבר מניח את הדעת לצמצומה הדרסטי של היחידה. לדעת הביקורת יחידת ביקורת פנימית, המונה איש אחד בלבד, לביקורת בחברה בעלת היקף כשל חברת ש"פ, הינה קטנה באופן בלתי סביר.

(ב) בדו"ח מבקר המדינה על הביקורת במרכז הבנייה שפורסם ביולי 1980, העיר המבקר, כי מאז מינויו של מבקר פנימי למרכז ב-1975, הוא לא הגיש תכנית ביקורת ולא המציא דו"חות ביקורת לדירקטוריון. בעקבות ממצאי הביקורת מינתה ועדת הכספים של הדירקטוריון בדצמבר 1981 מבקר פנימי אחר. הדירקטוריון או ועדת הכספים שמינתה את המבקר הפנימי לא קבעו את תפקידיו וסמכויותיו כנדרש בחוק.

(ג) בפרוזה וב"לור"ם מינו הדירקטוריונים את המבקר הפנימי, אולם גם הם לא קבעו את סמכויותיו כנדרש.

(ד) באוגוסט 1981 החליט דירקטוריון חברת אפריר למנות מבקר פנימי לחברה. הדירקטוריון לא קבע את תפקידיו וסמכויותיו של המבקר הפנימי וגם לא את היקף העסקתו. בינואר 1983 דיווח המנכ"ל לדירקטוריון, כי החליט להפסיק את עבודתו של המבקר הפנימי, כיוון שפיגר בהגשת דו"חות ביקורת. שנה לאחר מכן, בה לא היה לחברה מבקר פנימי כנדרש בחוק, דיווח המנכ"ל לדירקטוריון, כי התקבל לעבודה מבקר פנימי חדש. קבלתו של המבקר החדש לעבודה, בלי שהדבר הובא תחילה להחלטת הדירקטוריון, לא תאמה את דרישות החוק. באוקטובר 1986 הפסיק המבקר הפנימי את עבודתו. הביקורת העלתה, כי הדבר לא הובא לידיעת הדירקטוריון ואישורו.

בישיבת הדירקטוריון של אפריר מיוני 1987 הוחלט למנות מבקר פנימי אחר לחברה. מתפקידו של הדירקטוריון לפי החוק למנות את המבקר הפנימי; לכן מן הדין שגם פיטורין או התפטרותו של המבקר הפנימי צריכים להיות בידיעתו ובאישורו המוקדם של הדירקטוריון. מכל מקום היה על המנכ"ל לדווח לדירקטוריון על הנסיבות להפסקת עבודתו של המבקר.

אישור תכנית עבודה למבקר הפנימי

רשות החברות הממשלתיות קבעה בחוזר, שהפיצה ביוני 1985 בין החברות הממשלתיות, כי על הדירקטוריון לדון ולאשר תכנית עבודה שנתי של המבקר הפנימי. לדעת הביקורת, בלי תכנית עבודה שנתי אין סדר בעבודתו, אין שליטה על עדיפויות בביצוע מסלות ואין אפשרות לפקח על יעילות עבודתו. בהעדר תכנית עבודה נשמט גם אמצעי חשוב מהדירקטוריון לניהולה התקין של החברה. הביקורת העלתה, כי סדרי אישור תכניות העבודה למבקר הפנימי היו לקויים.

משנת 1981 ועד יולי 1987 - תקופה של שש שנים וחצי - לא דנו הדירקטוריונים של חברות ש"פ ואפריר בכל תכנית ביקורת שנתי. הדבר לא נעשה גם לאחר שמנהל רשות

החברות הממשלתיות הודיע כאמור לעיל ליושבי ראש הדירקטוריונים, כי על מליאת הדירקטוריון לדון בתכנית העבודה של המבקר הפנימי.

בפרוות, לור"ם ובמרכז הבנייה אישרו הדירקטוריונים בתקופה זו של שש שנים וחצי תוכנית ביקורת שנתית אחת בלבד. תכנית הביקורת היחידה שאושרה בפרוות ובלור"ם לא בוצעה.

בחלמיש לא הוכנו ולא נדונו בדירקטוריון תוכניות ביקורת לשנים 1984 ו-1986.

המצב המתואר לעיל מצביע על חוסר עניין מטעם הדירקטוריונים לטיב עבודתו של המבקר הפנימי.

פעולות המבקרים הפנימיים והטיפול בממצאי הביקורת

חוק החברות הממשלתיות קובע, כי המבקר הפנימי יגיש את דו"חותיו והצעותיו לדירקטוריון. בחזור, שהפיצה רשות החברות הממשלתיות ביוני 1985 בין החברות הממשלתיות צוין, שעל הדירקטוריון או על ועדת הביקורת שלו לדון בדו"חות המבקר הפנימי ובהמלצותיו, לקבל החלטות בדבר תיקון הליקויים ולקיים מעקב אחר הביצוע. הביקורת העלתה, כי במקרים רבים הגישו המבקרים הפנימיים את דו"חותיהם למנכ"ל ולא לדירקטוריון, כפי שנדרש על פי החוק. הדירקטוריונים מצדם לא דרשו מהמבקרים הפנימיים להגיש להם את דו"חות הביקורת.

1. מרכז הבנייה: בחמש השנים וחצי שחלפו מאז מינויו של המבקר הפנימי, הוא הגיש לדירקטוריון שלושה דו"חות ביקורת בלבד. הדו"ח הראשון, שהוגש לדירקטוריון ביוני 1983, עוסק בנושאי הנהלת החשבונות וניהול פרוטוקולים. נושאים אלה נבדקו, בלא שנכללו בתכנית ביקורת מאושרת. הדו"ח השני, שהוגש במאס 1984, עסק בנושא נוכחות עובדים והוכן לפי בקשת ועדת הכספים של הדירקטוריון. הדו"ח השלישי בנושא ארגון תערוכות הוגש בינואר 1985.

בנוסף לאמור עסק המבקר הפנימי בשלושה תחומים: הכנת נהלים לעבודת המרכז, מתן שירותי יעוץ להנהלת המרכז במיוחד בתחום הנהלת החשבונות ועריכת ביקורת שהוטלה עליו במועדים שונים ישירות על ידי הנהלת המרכז. המבקר הפנימי הגיש את דו"חותיו בנושאים אלה למנהל המרכז, אך לא הגישם לדירקטוריון, כפי שנדרש על פי החוק. יתר על כן, מבחינת העבודות שבהן עסק המבקר הפנימי עולה כי חלק ניכר מהן התייחסו למתן שירותי יעוץ למרכז ולהכנת נהלים וחלק יותר מצומצם לביקורת על פעולות המרכז, האמורה להיות דווקא תפקידו העיקרי.

אמנם לפי החוק המבקר הפנימי הינו כפוף גם למנהל הכללי; אולם, לדעת הביקורת, אין זה רצוי שהמבקר הפנימי יבצע ביקורת על פי הוראות מנהל המרכז בלא שהדבר אושר בתכנית ביקורת מפורטת על ידי הדירקטוריון.

עיקר פעילותו של המרכז הוא בתחום של הפצת ידע לציבור בנושאי בנייה ודיוור בדרך של עריכת תערוכות, קורסים וימי עיון; הפעלת לשכות ייעוץ מקצועי ומשפטי בתחום הבנייה והסכון באנרגיה ופרסומים בנושאי בנייה ואחזקה. במרבית הנושאים האלה לא נערכה ביקורת פנימית. בהעדר ביקורת פנימית, הכוללת הערכות והערות לגבי הפעילויות העיקריות של המרכז נמנע מהדירקטוריון מידע ממקור נוסף החיוני לתפקודו הנאות. שילובו של המבקר הפנימי במתן שירותי יעוץ להנהלה ובכתיבת נהלים שאינם קשורים ישירות לממצאי ביקורת רצוי שהיה - אם בכלל - תפקיד משני של המבקר הפנימי. מרכז הבנייה הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 1988 כי ועדת הביקורת החליטה שנושא הכנת נהלים יוטל על גורם אחר.

2. חלמיש: נוהל החברה קובע, כי על המבקר להגיש מדי שנה דו"ח ביקורת שנתי. במשך ארבע השנים שנבדקו הגיש המבקר הפנימי דו"ח שנתי אחד בלבד, לשנת 1982. משנת 1983 הגיש המבקר הפנימי דו"חות ביקורת על שישה נושאים בלבד; מתוך עיון בפרוטוקולים משיבות הדירקטוריון וועדת הביקורת שלו עולה, כי אלה לא ניהלו מעקב

אחר ביצוע תכנית הביקורת ולא דרשו מהמבקר הפנימי לקבל מידע על מהלך הביקורת ותוצאותיה.

בפברואר 1986 פרש המבקר הפנימי מעבודתו בחלמיש. בדצמבר אותה שנה החליט הדירקטוריון למנות מבקר פנימי חדש, והלה החל בעבודתו בפברואר 1987. מכאן שבמשך שנה לא נערכה ביקורת פנימית על פעולתה של חלמיש.

המבקר הפנימי העביר את דו"חות הביקורת שלו למנכ"ל ולא לדירקטוריון. שום דו"ח מששת דו"חות הביקורת שהוגשו החל מ-1983 לא נדון בדירקטוריון או בוועדת הביקורת שלו. הביקורת גם לא מצאה אסמכתא לכך, כי ממצאי הביקורת הובאו לידיעת חברי הדירקטוריון.

היה זה מחובתו של המנהל הכללי להעביר את הדו"חות לדירקטוריון וועדת הביקורת שלו ומחובתו של הדירקטוריון לדרוש להעביר אליו כל דו"ח בסמוך לאחר תום הכנתו, כדי שידון בממצאים, אשר חלקם מצביעים על ליקויים חמורים. לוא נהג כן הדירקטוריון, כי אז היה מסיק את המסקנות הדרושות ומפיק את הלקחים המתחייבים.

באוגוסט 1983 הגיש מבקר עיריית ת"א ליו"ר דירקטוריון חלמיש דו"ח ביקורת בנושא הקצאת דירות לזוגות צעירים והקצאת דירות לשוטרים, אשר הוכן בהתאם לבקשת יו"ר הדירקטוריון (בעניין זה ראה דו"ח שנתי 34, עמ' 153). הביקורת העלתה, כי על אף הממצאים העקרוניים והחמורים הכלולים בדו"ח הוא לא נדון בדירקטוריון, אף כי הנושא נכלל פעמים מספר בסדר היום של ישיבותיו. בינואר 1985, כשנה וחצי לאחר גמר הכנת הדו"ח, החליטה ועדת הביקורת לדון בו, אולם גם החלטה זו לא יצאה לפועל.

כתשובתה מינואר 1988 למשרד מבקר המדינה הודיעה חלמיש, כי הדו"ח נדון בישיבה שהתקיימה בהשתתפות יו"ר הדירקטוריון ומנכ"ל החברה. הנושא לא נדון במליאת הדירקטוריון, כיוון שהוא אינו מתייחס לרכוש חלמיש אלא לפעולותיה כמנהל פרויקט. לדעת הביקורת, אין משמעות לדבר, אם מדובר ברכוש חלמיש או בפעולותיה כמנהלת פרויקט. יש לראות בחומרה כי דירקטוריון החברה נמנע מדיון בדו"ח ביקורת חמור, אשר יו"ר החברה יום את הכנתו.

3. אפרירדר: במשך ארבע וחצי שנים מתחילת 1983 הגיש המבקר הפנימי שני דו"חות ביקורת בלבד בנושא שיקום שכונות וגביית שכר דירה. ביוני 1986 הודיע המנכ"ל לדירקטוריון, כי הוא ביקש מהמבקר הפנימי לערוך ביקורת בשלושה נושאים. לפי הפרוטוקולים מישיבות הדירקטוריון לא קיים דיון בנושא זה ולא נתקבלה החלטה. המבקר הפנימי לא הגיש דו"חות ביקורת על שלושת הנושאים.

כתשובתה מינואר 1988 למשרד מבקר המדינה הסבירה אפרירדר, כי עד 1986 היה היקף פעילותה מצומצם. לכן לא היה צורך במבקר פנימי לביקורת שוטפת אלא לנושאים שנקבעו מפעם לפעם.

4. לור"ם: במהלך התקופה שנבדקה אישר דירקטוריון החברה תכנית ביקורת אחת לשנת 1985, אשר בסופו של דבר לא בוצעה. מבדיקת פעולותיו של המבקר הפנימי עולה, כי הקדיש חלק ניכר מומנו למתן ייעוץ וחוות דעת להנהלת החברה ולהכנת נהלים ועדכונם. לא כל הדו"חות שהכין המבקר הפנימי הוגשו לדירקטוריון או לוועדת הביקורת שלו.

עיקר פעילותה של לור"ם היא בהקמת שכונות במסגרת תכנית בנה ביתך, בשיקום שכונות, באיכלוס משפחות זכאיות, בביצוע עבודות פיתוח ורכישת דירות מיד שנייה. בנושאים מרכזיים אלה כמעט שלא נערכה ביקורת פנימית.

בשובתה מינואר 1988, למשרד מבקר המדינה הודיעה לור"ם כי הביקורת הפנימית תתבסס להתמקד יותר בנושאי עבודות פיתוח, בנה ביתך ורכישת דירות.

5. שו"פ: המבקר הפנימי של שו"פ הכין החל בשנת 1981 כ-30 דו"חות ביקורת. נושאי הביקורת, בהם עסק המבקר הפנימי, הוטלו עליו ברובם על ידי המנכ"ל ובמיעוטם על ידי יו"ר הדירקטוריון.

בבדיקת פעולות הביקורת הפנימית בולט תפקודה המצומצם בשנת 1985 בה הוכנו שני דו"חות בלבד, בשנת 1986 בה לא הוכן כל דו"ח ביקורת ובשנת 1987 בה הוכנו שלושה דו"חות. ממסמכי שו"פ עולה, כי המבקר הפנימי הועסק בשנים אלה גם במתן תשובות והסברים לליקויים שהועלו על ידי משרד מבקר המדינה.

דו"חות הביקורת, שהוכנו על ידי המבקר הפנימי, מעלים בחלקם ליקויים חמורים על פעולותיה של שו"פ. המבקר הפנימי הגיש את דו"חותיו למנכ"ל ולא לדירקטוריון כנדרש בחוק. רק מספר קטן מהם נמסרו גם ליו"ר הדירקטוריון. בשש השנים שנבדקו לא קיים הדירקטוריון או ועדת הביקורת שלו שום דיון על ממצאי המבקר הפנימי. בתקופה זו למעשה לא עלה על סדר יומו של הדירקטוריון כל נושא הקשור במישרין או בעקיפין לביקורת הפנימית.

6. פרזות: המבקר הפנימי של פרזות הכין החל משנת 1981 כעשרה דו"חות ביקורת, מחציתם נדונו בדירקטוריון או בוועדת הביקורת. תכנית הביקורת היחידה, שאושרה על ידי הדירקטוריון לשנת 1986, לא בוצעה. דו"ח הביקורת היחיד שהוגש בשנה זו לא היה כלול בתכנית הביקורת שאושרה. הדירקטוריון או ועדת הביקורת שלו לא ניהלו מעקב אחר ביצוע התכנית ולא דרשו לקבל מידע על מהלך הביקורת ותוצאותיה.

ועדות הביקורת

חוק החברות הממשלתיות קובע כי הדירקטוריון רשאי להקים מבין חבריו ועדות קבועות או ועדה לענין מסויים. בהתאם לכך הקימו הדירקטוריונים בכל החברות שנבדקו ועדות ביקורת. התפקיד העיקרי של ועדת ביקורת הינו לסייע בידי הדירקטוריון במיצוי האחריות המוטלת עליו לקיום מדיניות החברה והפיקוח עליה באמצעות מערכת דיווח נאותה. לשם כך מקיימת הוועדה אפיק דיווח ישיר ושוטף עם המבקר הפנימי (וכן עם המבקר החיצוני ומוקדי הדיווח הפיננסי של החברה). במסגרת מפגשים אלה עם המבקר הפנימי היא דנה עמו בתכנית העבודה שלו, בממצאי הביקורת, ובדו"חות השונים שהוא מגיש. משרד מבקר המדינה בדק את תפקודן של ועדות אלה.

1. בשנת 1975 החליט דירקטוריון שו"פ למנות מבין חבריו ועדת ביקורת שתפקידה להוציא הנחיות על דרכי הטיפול בתיקון ליקויים, אשר הועלו בדו"חות של מבקר המדינה ושל רואה החשבון; לקבל דיווח על ממצאי הביקורת הפנימית בחברה ולהחליט על הטיפול בליקויים שהועלו. ועדת הביקורת הוסמכה גם לאשר את תכנית העבודה של הביקורת הפנימית.

הביקורת העלתה, כי ועדת הביקורת לא כונסה במשך חמש שנים מאז ספטמבר 1980 ועד נובמבר 1985. מנובמבר 1985 ועד מועד סיום הביקורת ביולי 1987 כונסה הוועדה לשש ישיבות, שכולן נסבו על ממצאי מבקר המדינה.

2. במאס 1982 החליט דירקטוריון אפריר למנות חמישה מבין חבריו לוועדת ביקורת. ועדת הביקורת התכנסה לראשונה בפברואר 1986, דהיינו 4 שנים לאחר מינויה. ישיבה זו בוטלה, כיוון שהמבקר הפנימי לא הופיע לישיבה. מאז ועד סיום הביקורת ביוני 1987, במשך כשנה וחצי, התכנסה הוועדה לשלוש ישיבות בלבד.

3. במאס 1984 החליט דירקטוריון מרכז הבנייה להקים ועדת ביקורת מורכבת משלושה חברי דירקטוריון. ועדת הביקורת התכנסה ביוני 1984, לישיבתה הראשונה, ובה הוחלט לקיים ישיבה אחת לחודש. במשך שלוש השנים מאז מונתה, התכנסה הוועדה לשש ישיבות בלבד.

4. ביולי 1984 החליט דירקטוריון פרזות להקים ועדת ביקורת ולמנות אליה שלושה מבין חבריו. במשך שנתיים וחצי מאז הקמתה ועד ינואר 1987 התכנסה הוועדה לשתי ישיבות בלבד. הישיבה הראשונה התקיימה חצי שנה לאחר שהוקמה. במחצית הראשונה של 1987 התכנסה הוועדה ל-6 ישיבות, שכולן נסבו על דו"ח המבקר הפנימי בנושא של בדיקת תלונה. כמועד סיום הביקורת עדיין לא תמו הדיונים בדו"ח זה.

בפברואר 1985 החליטה ועדת הביקורת להטיל על המבקר הפנימי להכין הצעת נוהל בנושא מכירת דירות ולהגיש לה לאישורה. עוד החליטה הוועדה לדון בהבהרות היועץ המשפטי של החברה בעניין נסיעות עובדי החברה לחו"ל. הביקורת העלתה, כי החלטות אלה לא בוצעו.

5. בדצמבר 1984 החליט דירקטוריון לור"ם על הרכב חדש של ועדות הדירקטוריון, ובכללן ועדת הביקורת. ועדת הביקורת התכנסה לראשונה בינואר 1985; מאז ועד מועד סיום הביקורת ביוני 1987 התכנסה לארבע ישיבות בלבד; מאוגוסט 1986 ועד יוני 1987 לא התכנסה כלל.

בדין הראשון שהתקיים בינואר 1985 החליטה הוועדה להטיל על המבקר הפנימי לבדוק שני נושאים: כנה ביתך ותחום הכספים. עד מועד סיום הביקורת לא הגיש המבקר הפנימי דו"ח בנושא כנה ביתך, אף כי עיקר פעילותה של לור"ם היא בתחום זה.

במרבית החברות שנבדקו, לא הגדיר הדירקטוריון את סמכויותיה של ועדת הביקורת ולא קבע את תפקידיה וסדרי עבודתה כדי להבטיח את פעולתה התקינה.

נוהל לעבודת הביקורת הפנימית

ב-1980 הוציאה חלמיש נוהל בו נקבעו סמכויותיו, תפקידיו ואחריותו של המבקר הפנימי; הליכי הכנת תכנית הביקורת השנתית; והליכי הגשת דו"חות הביקורת. לור"ם הוציאה נוהל בו נקבעו בצורה כללית ביותר הנושאים בהם תעסוק הביקורת הפנימית.

בשופ"ם, בפרוות ובאפריר לא הוכן נוהל, שיסדיר את עבודת הביקורת הפנימית.

בעקבות הביקורת החל משרד הבינוי והשיכון, בתיאום עם רשות החברות הממשלתיות, להכין נוהל לביקורת פנימית בחברות שבאחריותו.

דו"ח רשות החברות הממשלתיות

ממצאי הביקורת בחברות הממשלתיות שבאחריות שר הבינוי והשיכון מצביעים על כך, שאף כי החוק נתן כלים לבקרה ולפיקוח על פעולות החברות, הם לא נוצלו. נושא זה העסיק גם את רשות החברות הממשלתיות שבדקה את המצב ובחנה אפשרויות לתיקונו.

בפברואר 1987 ערכה רשות החברות הממשלתיות דו"ח בנושא יישום הביקורת הפנימית בחברות ממשלתיות. הדו"ח הוכן על בסיס בדיקה שנערכה ב-15 חברות ממשלתיות. להלן הממצאים העיקריים הכלולים בדו"ח זה:

1. הדירקטוריונים לא השכילו לבנות ולהפעיל את הביקורת הפנימית, שהוגדרה על ידי מבקר המדינה ככלי עזר חשוב למימוש אחריותו העליונה של הדירקטוריון ומכשיר בקרה הנותן לו הזדמנות חוזר כדי לוודא, שהחברה פועלת במסגרת המדיניות שהתווה, תוך שמירה על עקרונות של חוקיות, יעילות, חסכון, כדאיות וטוהר מידות. הדירקטוריונים מגלים עניין מועט בנושא הביקורת הפנימית ואינם מנהלים אותה כלל.
2. מרבית הפעולות שבוצעו על ידי מי שמונה מבקר פנימי בחברות שנבדקו אינן לדעת רשות החברות הממשלתיות בחזקת פעילויות התואמות את הנדרת הביקורת הפנימית ואינן בתחומי הפעילות המרכזיים של החברות. בחברות שנסקרו היו מרבית הדו"חות שהוגשו על ידי המבקר הפנימי מבוססים על בדיקות מדרגיות במיוחד בנושאים התואמות בנק, תשלומים שונים, תשלומי שכר עבודה ואש"ל, קופה קטנה ואכסחת מסמכים. ברישימה זו בולט העדרם של דו"חות בנושאים תפעוליים, עסקיים והשקעתיים מרכזיים.
3. הדירקטוריונים לא הקנו למבקרים הפנימיים מעמד ההולם את תפקידם ולא הבטיחו את אי תלותם. מהות הביקורת הפנימית היא באחריותו של כל דירקטוריון ועליו למלאה תוכן ענייני.

נוכח מסקנות הדו"ח התגבשה בהנהלת הרשות הדעה, שיש להכניס שינויים ותיקונים הן בחוק החברות הממשלתיות, הן בהחלטות שרים וממשלה, והן בתקנות ובנהלי החברות עצמן. ביולי 1987 פנה מנהל רשות החברות לוועדה המייעצת למנהל הרשות והגיש לה מצע לדיון בנושא המבקר הפנימי בחברות הממשלתיות. תפקידה של ועדה זו, לפי החוק, לייצץ למנהל הרשות בעניינים הנוגעים לכלל החברות הממשלתיות או לסוגי חברות.

במועד סיום הביקורת החלה הוועדה המייעצת לדון במצע.

ביצוע תיקונים בחוק קרוב לוודאי שיהיה כרוך בלא מעט זמן. כרם לדעת הביקורת, בהתבסס על ממצאי הביקורת דלעיל, יש במסגרת החוק הקיים כלים רבים שטרם מוצו. מן הראוי שרשות החברות הממשלתיות וכל הנוגעים בדבר יפעלו לאכיפת החוק הקיים כלשונו וכרוחו. עניין זה אינו צריך לעמוד כסתירה להליכים שנוקטת הרשות. חשוב במיוחד להגביר את מודעות הדירקטוריונים לחובתם לפעולות החברה כמפורט בחוק החברות הממשלתיות, לדאוג למינוי עובד מתאים כמבקר פנימי, ולקבוע את תפקידיו, סמכויותיו, תנאי העסקתו, מעמדו וסדרי עבודתו.

רשות החברות הממשלתיות הודיעה בתשובתה מנובמבר 1987 למשרד מבקר המדינה, כי אין בסמכותה להתערב ישירות בנושא הביקורת הפנימית, שהוא באחריותו הבלעדית של הדירקטוריון. עם זאת, אין דעתה של הרשות נוחה מן הנעשה בתחום זה בחברות שנכללו במסגרת הדו"ח שהכינה. לפיכך נכללו בדו"ח המלצות מפורטות לנהלים פנימיים בחברות במסגרת החקיקה הקיימת, תוך הצעת שינוי אחד בחוק והוא – ביטול כפיפותו של המבקר הפנימי גם למנהל הכללי של החברה.

בעקבות הביקורת הוציא משרד הבינוי והשיכון בנובמבר 1987 ליו"ר הדירקטוריון בכל חברה מהחברות שבאחריותו מכתב, בו נתבקש להעלות במליאת הדירקטוריון לדיון את נושא הביקורת הפנימית בחברה. במסגרת דיון זה יש לדון בנושאים הבאים: בתפקידיו וסמכויותיו של המבקר הפנימי ושל ועדת הביקורת; לוח זמנים לכינוס ועדת הביקורת; תכנית העבודה השנתית של המבקר הפנימי ותהליך הגשת דו"חות הביקורת; המעקב אחר עבודת המבקר; תיקון הליקויים שהועלו.



מחובתו של דירקטוריון החברה לדאוג לתפקוד סדיר של המבקר הפנימי כנורם מסייע לו במילוי תפקידיו, במיוחד אלה הנוגעים לתפקידיו הפיקוח והבקרה על פעולות החברה ואופן ניהולן. לצורך זה דרוש שהדירקטוריון יקבע הלכה למעשה את סמכויותיו ותפקידיו של המבקר הפנימי; התהליכים הן להכנת תכנית הביקורת והגשתה לאישור והן להמצאת דו"חות הביקורת, סדרי הדיון בממצאים והטיפול בליקויים שהועלו בדו"חות. בהעדר קביעות ברורות בעניינים אלה נפגע מעמדו של המבקר הפנימי ומצטמצמת תרומתו למערכת הפיקוח והבקרה הדרושה לדירקטוריון ולמנכ"ל החברה למילוי תפקידם.

ממצאי ביקורת המדינה ורשות החברות הממשלתיות עולה כי יש הזנחה ניכרת בעידוד פעולות לטיפול הביקורת הפנימית. הביקורת הפנימית, קיימת ברבות מהן "על הנייר בלבד". בהתחשב במצב החברות שנבדקו על ידי ביקורת המדינה ורשות החברות, יש להניח כי בחברות לא מעטות המצב אינו שונה מכפי שנמצא בשש החברות נשוא הביקורת ובחברות שנבדקו על ידי רשות החברות הממשלתיות.

דרוש שהגורמים האחראים הנוגעים בדבר יפעלו ביתר מרץ ותכליתיות לקיום ביקורת פנימית ברמה נאותה וכיעילות הדרושה. מבקר המדינה מצדו יוסיף להקיש תשומת לב מרובה לנושא במסגרת הביקורת בתאגידים העומדים לביקורתו.