

עבודות אלו מהוות בשנים האחרונות כשני שלישים מהיקף פעילותו. גוף ממשלתי, הפועל לפי תקציב בהיקף כאמור, הופך אותו לגוף עסקי למחצה החייב להיערך ליצירת הכלים החשבונאיים, שיבטיחו כיסוי העלויות של העבודות המוזמנות שהוא מבצע.

המרכז מחייב את חלק הארי של לקוחותיו לפי תעריפים שקבע. תעריפים אלו היו נשוא הביקורת. הביקורת העירה, כי מלכתחילה החיוב צריך היה להיעשות רק על פי האגרות הנקובות בתקנות המדידות (אגרות), התשל"ז - 1977.

המרכז מנהל מספר חשבונות תמחיריים, עורך תחשיבים ומפיק דו"חות חודשיים על ביצוע עבודות. לדעת הביקורת, אין די בחשבונות, בתחשיבים ובדו"חות להבטחת בקרה על כיסוי ההוצאות, שכרוך בהן ביצוע העבודות. לדעת הביקורת, דרוש שלמרכז תהיה מערכת תמחיר יותר מפותחת - אין המדובר במערכת תמחיר קשוחה התואמת גוף עסקי או מסחרי, אלא במערכת מתוקנת שתבטיח מעקב אחר תקינות מחירי השירותים מבחינת מרכיבי העלויות וכיסוין. רצוי גם שהשיטה תאפשר מעקב אחר הספקן ורמת תפקודן של המחלקות המבצעות.

ענייני ניהול בחברות פרזות וחלמיש

ריכוז ממצאים

הדו"חות הכספיים לשנות הכספים 1984 - 1986 של חברת פרזות וחברת חלמיש והוגשו לדירקטוריונים ואושרו על ידם, עד כדי 12 חודשים לאחר תום שנת הכספים.

החלטות לאישור הדו"חות הכספיים והצעות התקציב של פרזות התקבלו בישיבות שהתקיימו ללא מניין חוקי.

חלק מן הפרוטוקולים של פרזות לא שיקפו בפירוט ראוי את ההליכים באותן ישיבות.

דירקטוריון פרזות לא קיבל החלטות לצעדים שיביאו לביטול הימנעויות של רואה החשבון מאז 1981 למאזני החברה בסעיפים מהותיים.

י"ר הדירקטוריון של חלמיש לא מסר בדין וחשבון שלו לשרים ולרשות החברות על הצעדים שבדעתו לנקוט לכיסוי הפסדי החברה.

הצעות התקציב של חברות פרזות וחלמיש לשנות הכספים 1983 - 1988 לא כללו נתונים על ביצוע התקציב לשנה השוטפת ולשנה הקודמת.



"פרזות" חברה ממשלתית-עירונית לשיכון ירושלים בע"מ ו"חלמיש" חברה ממשלתית-עירונית לשיכון בתל אביב-יפו בע"מ, הן חברות בבעלות שווה של המדינה והעיריות שבתחום פעולתן - שתיהן באחריות משרד הבינוי והשיכון ומשרד האוצר, שחוק החברות הממשלתיות התשל"ה-1975 חל עליהן.

חוק החברות הממשלתיות, קובע שורה של תפקידים וסמכויות, שהדירקטוריונים בחברות הממשלתיות אחראים להם. תחום מרכזי במסכת תפקידיו וסמכויותיו של הדירקטוריון הוא הכוונת הפעילות הפיננסית של החברה, בחינה ופיקוח עליה. מחובתו של הדירקטוריון לפי החוק לקבוע, בין היתר, את פעולותיה הפיננסיות של החברה, את תקציבה השנתי ודרך ביצועו והשימוש

במקורות העומדים לרשותה, לעקוב אחר התקציבים שלה, לדאוג לעריכתם של הדו"חות הכספיים ולדון בטיבות הדו"חות ובהערות רואי החשבון לגביה, לדון בכל פרט שרואי החשבון הסתייגו לגביו, העירו הערה או נמנעו מלחוות דעה ולאשר מתן הלוואות והפקדת כספים החורגים מהמהלך הרגיל של עיסקי החברה.

רשות החברות הממשלתיות (להלן - הרשות), פרסמה חוזרים מספר, שתוכנם אומץ בידי שתי החברות הממשלתיות, ואשר כללו, בין השאר, הנחיות לעריכה ולטיפול בדו"חות הכספיים ובדו"חות על הפעולות של החברות: לפי ההנחיות שבחוזרים אלו על יו"ר הדירקטוריון של חברה, אשר דו"ח רווח והפסד המתואם שלה מצביע על הפסד, למסור לשרים הממונים על החברה ולרשות בדו"ח מיוחד את הסיבות להפסד ואת הפעולות שבכוונתו או בכוננת החברה לנקוט בהן כדי להגיע לרווחיות. על יו"ר דירקטוריון של חברה, אשר רואה החשבון שלה כלל הסתייגות, הימנעות או חוות דעת שלילית על דו"חותיה הכספיים, למסור לשרים ולרשות בדו"ח מיוחד פירוט על הצעדים שבכוונתו לנקוט בהם כדי להביא להסרת ההסתייגות, ההימנעות או חוות הדעת.

בחודשים יוני - אוגוסט 1988 בדק משרד מבקר המדינה באיזו מידה מילאו הדירקטוריונים של פרזות וחלמיש, את תפקידיהם כפי שנקבעו בחוק, במיוחד בכל הנוגע לדו"חות הכספיים. הביקורת התמקדה בשנים 1983 - 1988. נתונים מסוימים של הביקורת עודכנו לחודש דצמבר 1988.

אישור דו"חות כספיים ורישום פרוטוקולים

הדו"חות הכספיים השנתיים של חברה הם מסמך בסיסי המסכם את מצבה העסקי והמידע הכלול בו מיועד לבקרה ופיקוח על החברה. עיכובים בהכנתו ובאישורו פוגמים ביכולת הדירקטורים של חברה למלא את תפקידם בבקרה ובקבלת החלטות בעניינים שהם בסמכותם. יצויין כי לפי סעיף 11(א) לחוק מבקר המדינה התשי"ח-1958 (נוסח משולב), גוף מבקר חייב להמציא, לא יאוחר מארבעה חודשים לאחר תום שנת הכספים שלו, דין וחשבון על הכנסותיו והוצאותיו באותה שנה.

הביקורת העלתה, כי הדו"חות הכספיים לשנים 1983 - 1986 הוגשו לדירקטוריונים של פרזות וחלמיש ואושרו על ידם, עד כדי 12 חודשים לאחר תום שנת הכספים. הדו"חות הכספיים של פרזות אושרו בישיבות דירקטוריונים, אשר ברובן לא היה מניין חוקי.

לפי תקנותיה של פרזות, על מנהלי החברה לדאוג לכך, שיירשמו רשימות לצורך כל ההחלטות וההליכים באסיפות הדירקטוריון. לדעת הביקורת חלק מן הפרוטוקולים של ישיבות הדירקטוריון של החברה בהן נדונו הדו"חות הכספיים, לא שיקפו בפירוט ראוי את ההליכים באותן ישיבות. לדוגמה, בפרוטוקול מדצמבר 1986 נאמר, כי נציג רואה החשבון נתן הסברים למאזן על סעיפיו וענה לשאלות החברים, והדירקטוריון המליץ בפני אסיפת בעלי המניות לאשר את המאזן. ניסוח כללי מדי של פרוטוקול מונע אפשרות לעקוב אחר תהליך קבלת ההחלטות. הדבר חשוב במיוחד כאשר דנים באישור מאזן החברה ובהימנעויות של רואה החשבון בסעיפים מהותיים של המאזן.

הימנעויות רואה החשבון למאזן פרזות

מאז 1981 נמנע רואה החשבון של חברת פרזות מלחוות דעתו על מספר סעיפים במאזני החברה, באיזו מידה הם משקפים באופן נאות את תוצאות פעולות החברה והשינויים שחלו במצבה הכספי. במשך כל אותה תקופה היו פעמים מועטות בהן הייתה התייחסות, על פי הפרוטוקול, מצד חברי הדירקטוריון להימנעויות אלה, וגם זאת - לא במהלך דיונים יסודיים לבירור ממצה של ההימנעויות. יושב ראש הדירקטוריון אף לא מסר דין וחשבון על הימנעויות אלה לרשות, כפי שהדבר מתחייב מהנחיותיה שאומצו בידי הדירקטוריון.

מדובר בהימנעויות ממתן חוות דעת בסעיפים מהותיים במאזן הנוגעים לבעלות החברה על הדירות להשכרה ולתנאי השקעות הממשלה בחברה. משמעות הדבר היא, שאין

הדירקטוריון יכול לדעת אל נכון את גודל הרכוש שבידי החברה מחד ואת גודל התחייבויותיה מאידך. לדעת הביקורת, אין להשלים עם מצב מתמשך זה, ומחובתו ומאחריותו של הדירקטוריון לקיים דיון ממצה בנושא ולקבל החלטות מתאימות כדי להביא לידי ביטול המצב שבגינו באו ההימנעויות מצד רואה החשבון. חובתו גם היתה לדווח לשרים הממונים על החברה ולרשות על מצב זה.

דו"ח רווח והפסד

דו"חות רווח והפסד של החברות פרזות וחלמיש לשנות הכספים 1983, 1984 ו-1985 ולחודשים אפריל - דצמבר 1986, הצביעו על הפסד לחברות מהפעילות השוטפת לתקופות אלו. כן הצביעו דו"חות רווח והפסד של החברות על הפסד מתואם לתאריך המאזן לכל אחת משנות הכספים 1983, 1984 ו-1985. לתקופה אפריל - דצמבר 1986 הגיע ההפסד המתואם של חברת חלמיש לכ-8.7 מיליון ש"ח.

יושב ראש דירקטוריון חלמיש לא מסר בדין וחשבון שלו לשרים ולרשות על הצעדים שבדעתו לנקוט לכיסוי ההפסדים. במצב כספי שלילי כזה מן הראוי היה לקיים דיון יסודי וממצה גם עם הגורמים האלה המופקדים על פי חוק על המעקב אחר החברה.

תקציב

הביקורת העלתה, כי הצעות התקציב של החברות פרזות וחלמיש לשנות הכספים 1983 - 1988, לא כללו דו"חות משווים על ביצוע בפועל של התקציב בשנה השוטפת ובשנה הקודמת. דירקטוריוני החברות לא דרשו להציג להם את דו"חות הביצוע לשנים אלה. מחדל זה פוגע בתפקיד הדירקטוריון ובאחריות המוטלת עליו להכין תקציב הוצאה והכנסה שיסתייע בנתונים על הביצוע בשנים הקודמות. המחדל האמור גם מחליש את יכולת הדירקטוריון לעמוד על חריגות מהתקציב שאושר על ידו ולברר את סיבותיהן.

מבדיקת סדרי קבלת החלטות בדירקטוריון על תקציב פרזות כמשתקף בפרוטוקולים של החברה עולה, כי בשנים 1983 - 1988 לא התייחס הדירקטוריון לעודף ההוצאות הגבוה של החברה בפעילותה השוטפת ולהבדלים שנתגלו בין דו"ח רווח והפסד לבין אומדן ביצוע התקציב כפי שהוגשו לדירקטוריון. עוד מתברר, כי גם פרזות וגם חלמיש חרגו מתקציביהן בסעיפים אחדים, בלא שקדם לכך דיון ואישור בדירקטוריון החברות. ללא פיקוח יעיל על חריגות מן התקציב, ספק אם נודע לו ערך כמכשיר לתכנון עבודת החברה במסגרת מקורותיה הממשיים, ואמצעי לקיום הפיקוח של הדירקטוריון על פעולות החברה.

בחברת חלמיש אושרו הצעות התקציב לאחר תחילת שנת הכספים, דבר שאילץ את החברה להכין תקציבים חלקיים ולא תקציב שנתי להקפת מלוא הפעילויות העסקיות לאותה שנה. אומדני ביצוע התקציב בחברה לא היו מפורטים דיים בהשוואה לפירוט שניתן בהצעות התקציב.

בדיקה מפורטת של תקציבי שנות הכספים 1985 - 1987 והשוואתם לדו"חות רווח והפסד, לאותן שנים, העלתה חריגות בביצוע תקציבי החברות בלא שהדירקטוריון דן בחריגות לבירור סיבותיהן.

דו"ח יו"ר הדירקטוריון

על פי החוק, חייב יו"ר של דירקטוריון למסור לשרים ולרשות, אחת לשישה חודשים ובכל עת לפי דרישתם, דין וחשבון בכתב על פעולות החברה ועל עבודת הדירקטוריון. על פי הנחיית הרשות, שאומצה על ידי דירקטוריוני החברות הממשלתיות כמובא לעיל, מתבקש היו"ר לפרט גם את תאריכי ישיבות הדירקטוריון ואת שמות הדירקטורים הנוכחים בתקופת הדו"ח.

חלמיש: הבדיקה העלתה, כי יו"ר הדירקטוריון נהג להכין דו"חות חצי-שנתיים על פעולות הדירקטוריון וועדותיו בלבד. בדו"חות אלו הוצגו בדרך כלל השמות של נושאים שהועלו לדיון בפני הדירקטוריון ללא פירוט נוסף כגון: התקדמות פרויקטים, החלטות משמעותיות שהתקבלו בדירקטוריון והתפתחויות שחלו בחברה, שמהם אפשר לעמוד על פעולות החברה.

פרזות: יו"ר הדירקטוריון של החברה לא מסר דין וחשבון חצי שנתי על פעולות החברה ועבודת הדירקטוריון. בדין וחשבון של מנכ"ל החברה לסיכום שנת התקציב 1986 ציין יו"ר הדירקטוריון, כי אמנם עליו מוטלת החובה למסור דין וחשבון בכתב על פעולות החברה לשנת התקציב האחרונה, אולם מאחר שאיננו יו"ר פעיל כמוגדר בחוק, הוא סומך על מנכ"ל החברה והנהלתה, האחראים לניהולה השוטף והמקצועי במסגרת התקציב המאושר והחלטות הדירקטוריון.

אבחנה בין יו"ר דירקטוריון פעיל לבין שאינו פעיל אין לה על מה שתסמוך, לא בחוק ולא בנוהל תקין: מחובתו של יו"ר הדירקטוריון להגיש אישית את הדין וחשבון לשרים ולרשות. לדעת הביקורת, אין זה ראוי שיו"ר הדירקטוריון יעביר מחובתו זו למנכ"ל החברה, שכן הוא, יחד עם חברי הדירקטוריון, אחראים בפני השרים שמינו אותם.

הדין וחשבון השנתי של המנכ"ל לא כלל פרטים על תאריכי הישיבות של הדירקטוריון ועל הדירקטורים שהשתתפו בהם. בהתאם לחוק, יש לקיים ישיבות הדירקטוריון לפי צורכי החברה ולפחות אחת לחודשיים, זאת אם קבעו השרים, לאחר התייעצות עם הרשות, מועדים אחרים לפי טיב עסקיה של החברה. מממצאי הביקורת עולה, כי בכל אחת משנות הכספים 1982, 1983, 1986, ו-1987 התכנס הדירקטוריון לשלוש ישיבות בלבד, שבהן היה מניין חוקי של חבריו, ובכל אחת משנות הכספים 1984 ו-1985 - לשתי ישיבות כאלה בלבד. לפיכך, לא מילאה החברה אחר דרישות החוק בשום שנה משנות הכספים שנסקרו, וספק רב אם היה די בישיבות אלו כדי לאפשר עבודה תקינה של דירקטוריון ומילוי חובותיו כחוק.

קבלת החלטות וביצוען

הביקורת בדקה, לדוגמה, מספר החלטות שנתקבלו בדירקטוריון של פרזות ובחנה את ביצוען. להלן פירוט הממצאים לגבי שלוש מהן:

1. בפברואר 1987 התקיים בדירקטוריון דיון על הצעת תקציב החברה לשנת הכספים 1987. חשב החברה ציין, כי התקציב מראה עודף הכנסות על הוצאות. אחד מחברי הדירקטוריון ביקש לתקן את הצעת התקציב, כך שהסכום המיועד לשיפוצים יוגדל ל-180,000 ש"ח ושייועד סעיף תקציבי מיוחד לשיפוץ דירות קשישים. לאחר דיון החליט הדירקטוריון כי סעיף שיפוץ ואחזקת דירות יוגדל על חשבון עודף ההכנסות, בכלל זה הרווחים מאחזקת מעונות לקשישים, ויחולק לתת-סעיפים: (א) אחזקה שיטתית (כולל טיפול במעטפת הבניין); (ב) אחזקה שוטפת; (ג) שיפוץ דירות קשישים.

- מבדיקת ביצוע החלטת הדירקטוריון מפברואר 1987 עולה, כי אמנם תיקצבה החברה 180,000 ש"ח לשיפוצים, אך סעיף זה לא בוצע, ומופיעה בו הוצאה של 56,000 ש"ח בלבד, שהוצאה בחלקה על אחזקה שוטפת. החברה לא ביצעה שיפוץ של דירות קשישים ואחזקה שיטתית, כולל טיפול במעטפת הבניין, כפי שהתבקש נוכח ייעוד תקציב מיוחד לכך. על ידי הדירקטוריון, בעת אישור הצעת התקציב.

2. הביקורת בדקה את דו"חות המנכ"ל שהוגשו מדי שנה לדירקטוריון החברה הכוללים פרטים על פעילותה. להלן מספר ממצאים המתייחסים לפעולות החברה בשנים 1983 - 1986.

(א) ביולי 1984 הוגש דו"ח המנכ"ל על פעולות החברה לשנת הכספים 1983. מהשוואת הנתונים בדו"ח עם הנתונים המתייחסים לשנת הכספים 1982 עולה, שחל צמצום משמעותי בהיקף השירותים שהחברה מספקת לאוכלוסייה: לעומת 4,216 בקשות הלוואה להטבת תנאי דיור לזוגות צעירים, כולל בקשות לסיוע, שהוגשו מצד תושבי מזרח ירושלים לחברה ב-1982, רק 1,209 בקשות הוגשו בשנת

הכספים 1983. הירידה במספר הבקשות באה עקב העברת הטיפול ברוב מבקשי הסיוע בדיוור לידי הבנקים למשכנתאות.

(ב) ביולי 1985 הוגש דו"ח המנכ"ל על פעולות החברה לשנת הכספים 1984. גם בשנה זו נמשכה הירידה בהיקף הפעילות. על פי הדין וחשבון הוגשו לחברה 636 בקשות הלוואה בלבד.

(ג) ביולי 1987 הוגש דין וחשבון המנהל הכללי לשנת הכספים 1986. גם בשנה זו נמשכה מגמת ירידה בהיקף הפעילות של החברה. בוועדת האכלוס של החברה נדונו בשנת הכספים האמורה 348 בקשות לעזמת 449 בקשות בקודמתה. במקביל עלה מספר הממתינים לדיוור בשכירות, שנמצאו זכאים: מ-120 ממתינים ב-1985 ל-170 ב-1986.

בפרוטוקולים של ישיבות הדירקטוריון בהן נדונו דו"חות המנכ"ל לא נמצאה התייחסות מפורשת לתופעה המתמשכת של צמצום משמעותי שחל בפעילות החברה בשנים 1983, 1984 ו-1986 ולהשלכות שיש לכך על המשך פעילותה בעתיד.

3. בדו"ח שנתי 38 (עמ' 114 - 118), מסוכמים ממצאי בדיקה של משרד מבקר המדינה בנוגע להסדרים להקמת מעונות לקשישים ואכלוסם ולפעולות פרזות לגבי המעונות שניהלה. בחוות דעתו של היועץ המשפטי לרשות נקבע, כי הפעלת המעונות על ידי פרזות בערים שונות משמעותה שינוי במטרות החברה, דבר המחייב את אישור הממשלה על פי החוק. עוד צוין בדו"ח השנתי, כי לפרזות לא היה נסיון קודם בהפעלת מעונות. הבדיקה הנוכחית התייחסה לתהליך קבלת ההחלטות בדירקטוריון החברה ולמעקב הדירקטוריון אחר ביצוע החלטתו בדבר הפעלת המעונות:

(א) דירקטוריון החברה דן בהפעלת מעונות לקשישים, שנבנו על ידי משרד הבינוי והשיכון, בשתי ישיבות במאי 1985. בתום הישיבות החליט להתקשר עם משרד הבינוי והשיכון להפעלת המעונות, והמנהל הכללי התבקש לדווח לדירקטוריון בתוך שישה חודשים על התקדמות הפרוייקט.

- הדירקטוריון לא עמד על מילוי דרישתו להמציא לו מידע ומסמכים בנוגע לעלות התפעול של הפרוייקט וההכנסות הצפויות לחברה בגין הפעלתו. לפיכך לא נסמכה החלטתו על תחשיב ומידע מבוססים המראים את ההכנסות וההוצאות הצפויות לחברה כתוצאה מהפעלת המעונות. הדירקטוריון לא דרש ולא קיבל דין וחשבון על התקדמות הפרוייקט, כפי שקבע בהחלטתו האמורה.

- מממצאי הביקורת עולה, כי עוד ב-1.5.85, שלושה שבועות לפני שהפעלת המעונות בידי החברה אושרה בדירקטוריון, סיכם המנהל הכללי עם אגף נכסים ודיוור במשרד הבינוי והשיכון, כי הטיפול בפרוייקט לקשישים של משרד הבינוי והשיכון ייעשה בידי פרזות. מסיכום זה עולה, כי בניגוד למה שהוצג בדירקטוריון החברה - שהפרוייקט ישמש מקור הכנסה נוסף לחברה - נקבע באותו סיכום, כי אם יוותרו עודפים מהכנסות שכר הדירה, יחליט משרד הבינוי והשיכון על ייעודם.

- בניגוד לתחזית המנהל הכללי, שנמסרה לדירקטוריון בישיבתו מפברואר 1987, הראה דו"ח אומדן ביצוע התקציב בסעיף הפעלת המעונות לקשישים לשנת 1987, שהוגש לדירקטוריון במארכ 1988, עודף הוצאה על הכנסה.

(ב) דירקטוריון החברה מאז החלטתו בדבר הפעלת המעונות, במאי 1985, נדרש לנושא הפעלת המעונות במספר ישיבות:

(1) במארכ 1986 אישר הדירקטוריון את נסיעת המנהל הכללי לקונגרס בנושא דיוור לקשישים בשבדיה;

(2) ביולי 1986 אישר הדירקטוריון את העסקתם של ארבעה עובדים בהפעלת המעונות לקשישים;

(3) בדצמבר 1987 אישר הדירקטוריון את נסיעת המשנה למנהל הכללי של החברה להשתלמות בנושא הדיוור לקשישים בלונדון.

- בשום ישיבה משיבות אלו או אחרות לא דרש ולא קיבל הדירקטוריון דיווח כספי מפורט על ההכנסות וההוצאות בקשר לפרוייקט, כדי לעמוד על מידת הכדאיות לחברה בהפעלתו ולהסיק מסקנות, כנדרש, מהחלטתו להפעיל את המעונות.

בעקבות הביקורת שלח המנהל הכללי של החברה בספטמבר 1988 מכתב למנהל אגף נכסים ודירור שבמשרד הבינוני והשיכון בו ציין, כי החברה תנכה 10% מן ההכנסות להפעלת המעונות - כ-80,000 ש"ח לשנה - בתור דמי עמלה לכיסוי הוצאות עקיפות שבהן כרוכה הפעלתם. תוכן המכתב, האמור להוות חלק בלתי נפרד מן ההסכם בין פרזות למשרד הבינוני והשיכון בנושא הפעלת המעונות לקשישים, צורף לפרוטוקול דירקטוריון החברה, בנובמבר 1988 בלבד.



הדו"חות הכספיים של חברות ממשלתיות משמשים כלי עזר חשוב לדירקטוריונים לניהול החברות ולמימוש אחריותם כמבקר ומפקח על פעולותיהן. כן הם מהווים מקור חשוב לקבלת מידע מלא, אמין ועדכני על מצבן הכספי ועל ידי כך מאפשרים הסקת מסקנות בעוד מועד בדבר המשך תפקודן כראוי. ניתוח תוצאות פעולותיה של חברה, מצב נכסיה והתחייבויותיה ומצב ההון העצמי, באמצעות הדו"חות הכספיים, מאפשר גם בחינה כוללת של מידת הצידוק להמשך קיומה במתכונת הקיימת.

ממצאי הביקורת לגבי תפקוד הדירקטוריונים של חברות פרזות וחלמיש העלו ליקויים כבדי משקל בהתייחסותם למילוי תפקידיהם, בתחום הטיפול בדו"חות הכספיים ולגבי פרזות אף בתהליך קבלת החלטות. כמה מליקויים אלו, כגון האיחורים בהגשת הדו"חות הכספיים לדירקטוריונים של שתי החברות, שמים לאל את האפשרות לנהל את החברות על פי המידע העומד לרשותם.

לדעת הביקורת, על הדירקטוריונים של החברות להתייחס ביתר יסודיות לתפקידים שהוטלו עליהם בתוקף החוק וכללי מינהל תקין.

עמידר - החכרת בתים צמודי קרקע על ידי חברת עמידר

ריכוז ממצאים

בכל שנה מעבירה חברת עמידר לידי דייריה, בתנאי חכירה, אלפי דירות, וביניהן גם בתים צמודי קרקע. העברת הזכויות נעשית במחירים זולים ובתנאי תשלום נוחים במיוחד.

לבתיים צמודי קרקע ביקוש ער בכמה יישובים. כמה מדיירי החברה ניצלו עובדה זו, לשם העברת זכויות החכירה לאחרים, תוך הפקת רווח כספי עקב הפער הניכר שבין מחירו של הנכס לדייר החברה לבין שווי בשוק.

בכמה מהמקרים העבירו הדיירים את החזקה בבתים לאחרים בלא לבקש את הסכמת החברה ומינהל מקרקעי ישראל (ממ"י), כנדרש בחוזים שנחתמו עם שני גורמים אלה. בדרך זו הם נמנעו מתשלומים שונים לחברה ולממ"י.

החברה אישרה את רכישת זכויות החכירה בבתים גם לדיירים, שלגביהם לא היו בידיה תוצאות של בדיקות זכאות המחויבות על פי נוהלי המשרד.

לא תמיד עמדה החברה על סילוק מלוא החובות המגיעים לה.

- בשום ישיבה משיבות אלו או אחרות לא דרש ולא קיבל הדירקטוריון דיווח כספי מפורט על ההכנסות וההוצאות בקשר לפרוייקט, כדי לעמוד על מידת הכדאיות לחברה בהפעלתו ולהסיק מסקנות, כנדרש, מהחלטתו להפעיל את המעונות.

בעקבות הביקורת שלח המנהל הכללי של החברה בספטמבר 1988 מכתב למנהל אגף נכסים ודירור שבמשרד הבינוני והשיכון בו ציין, כי החברה תנכה 10% מן ההכנסות להפעלת המעונות - כ-80,000 ש"ח לשנה - בתור דמי עמלה לכיסוי הוצאות עקיפות שבהן כרוכה הפעלתם. תוכן המכתב, האמור להוות חלק בלתי נפרד מן ההסכם בין פרזות למשרד הבינוני והשיכון בנושא הפעלת המעונות לקשישים, צורף לפרוטוקול דירקטוריון החברה, בנובמבר 1988 בלבד.



הדו"חות הכספיים של חברות ממשלתיות משמשים כלי עזר חשוב לדירקטוריונים לניהול החברות ולמימוש אחריותם כמבקר ומפקח על פעולותיהן. כן הם מהווים מקור חשוב לקבלת מידע מלא, אמין ועדכני על מצבן הכספי ועל ידי כך מאפשרים הסקת מסקנות בעוד מועד בדבר המשך תפקודן כראוי. ניתוח תוצאות פעולותיה של חברה, מצב נכסיה והתחייבויותיה ומצב ההון העצמי, באמצעות הדו"חות הכספיים, מאפשר גם בחינה כוללת של מידת הצידוק להמשך קיומה במתכונת הקיימת.

ממצאי הביקורת לגבי תפקוד הדירקטוריונים של חברות פרזות וחלמיש העלו ליקויים כבדי משקל בהתייחסותם למילוי תפקידיהם, בתחום הטיפול בדו"חות הכספיים ולגבי פרזות אף בתהליך קבלת החלטות. כמה מליקויים אלו, כגון האיחורים בהגשת הדו"חות הכספיים לדירקטוריונים של שתי החברות, שמים לאל את האפשרות לנהל את החברות על פי המידע העומד לרשותם.

לדעת הביקורת, על הדירקטוריונים של החברות להתייחס ביתר יסודיות לתפקידים שהוטלו עליהם בתוקף החוק וכללי מינהל תקין.

עמידר - החכרת בתים צמודי קרקע על ידי חברת עמידר

ריכוז ממצאים

בכל שנה מעבירה חברת עמידר לידי דייריה, בתנאי חכירה, אלפי דירות, וביניהן גם בתים צמודי קרקע. העברת הזכויות נעשית במחירים זולים ובתנאי תשלום נוחים במיוחד.

לבתיים צמודי קרקע ביקוש ער בכמה יישובים. כמה מדיירי החברה ניצלו עובדה זו, לשם העברת זכויות החכירה לאחרים, תוך הפקת רווח כספי עקב הפער הניכר שבין מחירו של הנכס לדייר החברה לבין שווי בשוק.

בכמה מהמקרים העבירו הדיירים את החזקה בבתיים לאחרים בלא לבקש את הסכמת החברה ומינהל מקרקעי ישראל (ממ"י), כנדרש בחוזים שנחתמו עם שני גורמים אלה. בדרך זו הם נמנעו מתשלומים שונים לחברה ולממ"י.

החברה אישרה את רכישת זכויות החכירה בבתיים גם לדיירים, שלגביהם לא היו בידיה תוצאות של בדיקות זכאות המחויבות על פי נוהלי המשרד.

לא תמיד עמדה החברה על סילוק מלוא החובות המגיעים לה.

החברה לא הקפידה על מילוי הוראות הנוהל בעניין המבחנים להקניית זכויות לקרובי משפחה מכוח פטירה.

הטיפול בבקשות הרכישה התמשך תקופות ארוכות, שהגיעו עד כדי שנתיים ויותר.



בניהול חברת עמידר (להלן - החברה) כ-90,000 דירות מושכרות בשיכונים ציבוריים ברחבי הארץ. הוצאות החברה על תחזוקת הדירות והבתים, שמרביתם ישנים וטעונים תיקונים ושיפוצים תכופים, עולות על ההכנסות מדמי שכירות, גם לאחר העלאת דמי השכירות בשיכון הציבורי בשיעור ניכר באפריל 1986¹⁵.

במגמה לצמצם את הנטל הכספי והארגוני הכרוך בניהול הרכוש ובתחזוקתו וכדי להגביר את מעורבות הדיירים ואת השתתפותם הכספית בתחזוקת הדירות, פועלת החברה זה שנים, בתמיכת משרד הבינוי והשיכון (להלן - המשרד), לעודד את דייריה לרכוש זכויות חכירה בדירותיהם ולשנות את מעמדם משוכרי הדירות לחוכריהן. לשם כך מעניקה החברה הטבות והנחות ניכרות לדייריה ותמריצים כספיים לעובדיה. פעולות אלה הביאו לגידול ניכר בהיקף העברות זכויות החכירה, שהגיעו בשנים 1985 - 1987 לכדי כ-14,000 יחידות דיור.

מרבית השיכונים שבניהול החברה הם בתי קומות, ומיעוטם בתים חד קומתיים צמודי קרקע, שנבנו בשנותיה הראשונות של המדינה. בעבר היו בידי החברה כ-28,000 בתים צמודי קרקע, אולם עם העברת החכירה בדירות רבות לדייריהן, ירד מספרן, וב-1988 הגיע עד לכדי 7,000 בלבד.

שווי של בית צמוד קרקע לאמצע 1988, על פי הערכת שמאי מקרקעין מוסמך שנעשתה על פי בקשת החברה, נע מכ-45,000 ועד ל-115,000 ש"ח, לפי היישוב והאזור. המרכיב העיקרי במחיר הנכס הוא ערך הקרקע, ששטחה 300 מ"ר - 700 מ"ר ליחידת דיור, ואילו שווי המבנה קטן יחסית. החברה מקנה את זכויות החכירה בבתיים במחיר נמוך בהרבה משוויים וזאת עקב ההנחות וההטבות הניכרות שהדייר זכאי להן בעת רכישת הזכויות. ההטבה הכספית העיקרית היא הנחה בשיעור 40% מדמי החכירה המהווים על הקרקע. נוסף על כך זכאי הדייר להלוואה בנקאית גדולה מובטחת במשכנתא, הניתנת בתנאים נוחים למימון הרכישה. ויתור על ההלוואה מזכה את הרוכש בהנחת מזומנים ניכרת. מכלול ההטבות האלה עשוי להוריד את מחיר הנכס לדייר החברה עד לרבע משווי.

עד מארס 1986 התחייב רוכש בחוזה עם החברה, כתנאי לקבלת ההטבות האמורות, שלא להעביר את זכויותיו בנכס לאחרים בתוך תקופה של שלוש שנים ממועד רכישתו. באפריל 1986 בוטל תנאי זה לגבי רוב רובם של היישובים. באמצע 1988 הונהגה הקלה נוספת, ולפיה אין מחייבים עוד כבעבר רוכשים שנהנו מהנחה בשכר הדירה בהשלמת דמי השכירות בעבור 12 החודשים שקדמו למועד הרכישה.

בחודשים מארס - יולי 1988, ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על סדרי העברת זכויות החברה בבתיים צמודי הקרקע על ידי בשנים 1984 - 1988¹⁶. נבדקו הליכי העברת הזכויות וסדרי אישור ההטבות וההקלות לחוכרים. הבדיקה נערכה במשרד הראשי של החברה; במשרד המחוזי בשרון ובסניפיו בהרצליה, וברמלה-לוד; ובמשרד האזורי בתל אביב. בדיקות השלמה נערכו בשני משרדים מחוזיים של מינהל מקרקעי ישראל (ממ"י) - מחוז המרכז ומחוז תל אביב.

15 בעניין העלאת שכר הדירה בשיכון הציבורי ראה בדו"ח שנתי 38 עמ' 154 - 160.
16 ממצאי ביקורת על סדרי מכירת דירות בבתי קומות נכללו בדו"ח שנתי 34 (עמ' 178).

העברה מיד ליד

ההטבות וההקלות שמעניקה החברה בשנים האחרונות בהעברת הזכויות בדירות לדיירים, הביאו להאצת קצב ההעברות. העברת הזכויות בדירות לדייריהם תרמה לשיפור ברמת התחזוקה והטיפול בבתים ולמתן יתר תשומת לב לטיפול מראה הבתים וסביבתם. עם זאת הגביר הפיתוח המואץ ביישובים אחדים את התעניינותם של גורמים שונים ובהם מתווכי דירות, קבלנים וקרובי משפחה של הדיירים ברכישת זכויות בבתים למטרת בנייה והפקת רווח כספי. הביקורת העלתה, כי היו דיירים שרכשו זכויות בבתיהם בתנאים הנוחים, שהציעה להם החברה, והעבירו אותן לאחרים תוך הפקת רווח כספי מהעסקה.

משרד מבקר המדינה בדק 66 מבין 161 מקרים של העברת זכויות בבתים צמודי קרקע בשנים 1984 - 1987, ביישובים: רמת השרון, לוד, רמלה, אור יהודה וקרית אונו. התברר, כי ארבעה מהרוכשים כבר החכירו את בתיים לאחרים, שניים מהם - תוך הפקת רווח כספי ניכר מהעסקה - האחד כ-\$37,000 והשני כ-\$8,000. שניים נוספים, שאינם נמנים עם הארבעה, העבירו את החזקה בבתים לאחרים בלא שהודיעו על כך לחברה ולממ"י. העברת החזקה בלא להודיע על כך לחברה נוגדת את ההסכם שבין החברה לדייר, הקובע שעל הדייר לקבל מראש את הסכמת החברה להעברת הדירה, ועליו לסלק את יתרת חובותיו לחברה, אם היו כאלה, בעת העברת הדירה לאחרים. חוזה החכירה עם ממ"י מחייב גם הוא לקבל את הסכמתה להעברת הזכויות בבית ותשלום דמי ההסכמה לממ"י.

החברה עדיין לא בדקה, אף לאחר הערות הביקורת בעניין זה, אם בהעברת הדירות לידיים אחרות בלא אישורה, לא הייתה הפרה של הסעיף בחוזה, המחייב החזרת ההטבות הכספיות שקיבל הרוכש.

הקניית זכויות מכוח פטירה

בהתאם לנוהלי החברה, רשאי לרכוש זכויות בדירה רק דייר שלו חוזה שכירות חתום ותקף עמה. עם זאת מאפשרת החברה גם לקרובי משפחה של דיירים שנפטרו לרכוש זכויות בדירות, אם יעמדו בתנאים להקניית זכויות מכוח פטירה שבנוהלי החברה. הקניית זכויות מכוח פטירה אינה מזכה בהנחות ובהטבות המוקנות לדיירי החברה ברכישת הזכויות בדירה. עם זאת, רשאי קרוב משפחה להיעזר בתכנית הסיוע של המשרד למימון רכישת הזכויות, אם יימצא זכאי לכך על פי הקריטריונים, ויצג לפני החברה תעודת זכאות המצביעה על תכנית הסיוע שהוא זכאי לה, כגון: התכנית לזוגות צעירים; התכנית לתושבי אזורי פיתוח; התכנית להטבת תנאי דיור.

שמונה מבין 66 התיקים שנבדקו, עניינם הקניית זכויות מכוח פטירה. הביקורת העלתה, כי לא תמיד הקפידה החברה לבדוק, אם המבקשים עומדים בכל התנאים והדרישות להוכחת זכויות מכוח פטירה. באחד המקרים הועלה, כי נוסף על הקניית זכויות מכוח פטירה, שלא על פי הנהלים, אישרה החברה למבקשים גם הטבות כספיות גדולות בלא שהייתה בידם תעודת זכאות המעידה על זכאותם לסיוע זה.

להלן פרטים על מקרה זה ועל מקרים נוספים שבהם אישרה החברה הקניית זכויות מכוח פטירה, שלא על פי הנהלים:

1. דיירת של החברה ברמת השרון נפטרה באוקטובר 1981; בנה ומשפחתו עברו להתגורר בבית הנפטרת, והבן פנה לחברה בבקשה להקנות לו בדירה זכויות מכוח פטירה. בבקשתו ציין, כי קודם לפטירת האם הייתה בבעלות המשפחה דירה בבת-ים והם מכרו אותה עקב בעיות משפחתיות.

הכתובת הרשומה בתעודת הזהות של המבקש הצביעה על התחלת מגורים בבית בנובמבר 1981, דהיינו לאחר פטירת האם. מכאן, שהמבקש לא עמד בתנאי הבסיסי לעניין הקניית זכויות מכוח פטירה שבנוהלי החברה, הדורש תקופת מגורים של שנתיים לפחות עם הדייר החוזי. אף על פי כן אישרה החברה למבקש, על פי המלצה של סגן מנהל המחוז של המשרד, חכירה בתנאים של "מכירה ישירה", דהיינו במחיר מלא וללא סיוע כספי. המבקש דחה את ההצעה ודרש שיוענקו לו ההטבות וההקלות הניתנות לדיירים חוזיים של החברה. החברה לא נענתה לדרישה זו והבהירה למבקש,

שהסכמתה להחכיר לו את הבית הייתה יוצאת דופן, שכן היא חורגת מהכללים להקניית זכויות מכוח פטירה. רעייתו של המבקש, שהיא עובדת של ממ"י, פנתה לממונים עליה במקום עבודתה, וביקשה שממ"י תאשר למשפחתה הנחה מדמי החכירה המהווים על הקרקע הצמודה לבית, הנחה שזכאים לה אך ורק דיירים חוזיים של עמידר, ובאישורה של החברה. ועדת חריגים של ממ"י דנה בבקשת העובדת והחליטה לאשר לה את ההנחה בשיעור המקובל של 40%, בהתעלם מכך, שגם בתכתובת פנימית של ממ"י אוזכר, שהמשפחה אינה זכאית להטבות כספיות ברכישת הזכויות בבית. עם היוודע החלטת ממ"י, שינתה החברה את עמדתה והעניקה למשפחה את ההנחה שעליה המליצה ממ"י ונוסף על כך גם את שאר ההטבות השמורות לדייריה החוזיים בעת חכירת בתייהם. בעקבות זאת הוחכר למשפחה זו הבית, שלו צמוד מגרש בשטח של 650 מ², במחיר של 40.8 מיליון שקל ישן (כ-27,200\$) בשעה שערכו הממשי, לפי הערכת שמאי מוסמך היה בסך 79.2 מיליון שקלים ישנים (52,000%). בני הזוג שילמו במזומן רק 27 מיליון שקלים ישנים (18,000\$) ועל היתרה אושרה להם הלואה בתנאי משכנתא.

לדעת הביקורת, אישור החכירה למשפחה האמורה, שלא עמדה בתנאים המזכים בהקניית זכויות מכוח פטירה, ומתן ההטבות הכספיות במימושה, תוך חריגה מהנהלים ומהקריטריונים המקובלים, מצביעים לכאורה על חשש לפגיעה בטוהר המידות ומחייבים ביורר יסודי מצד כל הגורמים שהיו מעורבים בכך: המשרד, החברה וממ"י, והסנקציה המסקנת כלפי אלה שהיה להם חלק בהליך בלתי תקין זה.

2. בהקניית זכויות מכוח פטירה לשתי משפחות נוספות התעלמה החברה מכך, שלא עלה בידי המשפחות להוכיח מגורים משותפים עם הנפטר. באחד ממקרים אלה גם לא הייתה בתיק תעודת זכאות מטעם המשרד, כנדרש. במקרה האחר העלתה הביקורת, כי כשנה לאחר שאושרה הקניית הזכויות עדיין לא החלה המשפחה בתהליך הרכישה ואף לא נענתה לדרישת החברה בדבר תשלום דמי שימוש בדירה בסך כ-6,000 ש"ח, בעבור תקופת מגורים ממושכת בדירה בלא חוזה.

הקניית זכויות שלא לבני משפחה

החברה העבירה זכויות חכירה בשלושה בתים באור יהודה לתושבים שתפסו חזקה בהם, בלי שהיה להם קשר משפחתי לדייריהם הקודמים. בשניים ממקרים אלה הועלו גם חריגות בהליך ההעברה. לאחד הדיירים המירה החברה את דמי השימוש הראויים, שהיה חייב בהם, בעבור השנים 1980 עד 1986, לדמי שכירות רגילים, ששיעורם נמוך בהרבה, בניגוד לנקבע בנוהלי החברה בעניין זה. לדברי החברה, היא עשתה זאת משום שבעבר, בשנת 1983, ניתנה למשפחה זו הזכות להתגורר באותה דירה בתנאי שכירות. אולם הביקורת העלתה, כי באישור מ-1983 לא אוזכר ויתור על דמי שימוש ראויים בעבור תקופת המגורים שקדמה לשנת 1983. למשפחה אחרת אישרה החברה הקניית זכויות בהסתמך על החלטה מנובמבר 1982 בדבר מתן זכויות לכמה משפחות באור יהודה, שנכנסו לגור בבתים לא מאוכלסים עד אוקטובר 1981. לפי התיעוד שבתיק, החלה המשפחה להתגורר בדירה אחרי אוקטובר 1981. עוד התברר, שהחברה העבירה את הזכויות למשפחה זו במחיר נמוך בכ-20% מהמחיר שבו נקב השמאי, עקב קביעת מחירו על בסיס שומה לא מעודכנת, ולא על פי ההערכה המעודכנת, המצויה אף היא בתיק המכירה.

הטיפול בבקשות הרכישה

דייר, שמגיש בקשה לרכישת דירתו חייב לעמוד בתנאי שביסוד תכניות הסיוע בדירור של המשרד, והוא - העדר זכויות קניין בנכס מקרקעין נוסף על זה שהוא מבקש לרכוש מהחברה. החברה נוהגת לאמת את הצהורותיהם אלה של מגישי בקשות הרכישה באמצעות נתוני מחשב בדבר זכויות במקרקעין של תושבי המדינה, שמעמיד לרשותה המשרד. הבדיקה קרויה "בדיקת הקבלה". הביקורת העלתה, כי ב-10 מבין 66 התיקים שנבדקו נעדרו תוצאות בדיקה זו.

משך הטיפול בבקשות הרכישה

להבדיל מרכישת זכויות בדירה בבית משותף, עיסקה של העברת זכויות בבית צמוד קרקע טעונה אישור מראש של ממ"י. האישור ניתן לאחר בדיקה שנועדה לוודא שאין מגבלה תכנונית או אחרת לבצע תוספות בנייה במגרש, בעקבות הקניית הזכויות. עם קבלת אישור ממ"י מועברת הבקשה לשמאי מקרקעין, כדי שיעריך את שווי הנכס. העיסקה תושלם עם חתימת הרוכש על חוזה עם החברה ועם ממ"י.

מהממצאים עולה, שהטיפול בבקשות התמשך, בדרך כלל, זמן רב, עד כדי שנה ואפילו שנתיים; זאת על אף פעולות שונות שנעשו בשנים האחרונות לקיצור התהליך ולייעולו, לרבות הכנת מפות אזוריות שיאפשרו מתן אישור כללי לביצוע הרכישה באזור, במקום אישור נפרד לכל יחידת דיור. כן קוימו פגישות בין אנשי החברה וממ"י לשם מתן הדרכה לפקידי החברה בדבר מילוי נכון ותקין של חוזה החכירה.

אישור הבקשות התעכב, במקרים רבים, עקב תיאום ושיתוף פעולה לא מספיקים בין ממ"י לחברה, ובשל אי קיום מעקב נאות מצד החברה אחר הטיפול בהן. מן הראוי, ששני גופים אלה ינהיגו נוהלי עבודה מסודרים ודפוסי דיווח ומעקב נאותים, כדי לסייע לדיירים בטיפול נאות בבקשותיהם.



במסגרת יישום מדיניות המשרד בדבר העברת הזכויות במרב הדירות שבשיכון הציבורי לידי דייריהן, הקנתה החברה בשנים האחרונות זכויות חכירה לדיירים במספר ניכר של דירות ובתים צמודי קרקע. בעסקאות אלו, נמסרות לידיים פרטיות זכויות קניין בבתים ובמגרשים יקרי ערך של המדינה בתמורה כספית קטנה יחסית. לחברה הכנסות נכבדות מעסקאות אלה, וברצותה לשמור על מקור הכנסה זה ולהמשיך בצמצום מצאי הדירות שבניהולה, משקיעה החברה מאמצים ואמצעים רבים לעידוד הפעולה, ומעניקה לעובדי תמריצים כספיים בעד הטיפול בהעברת הזכויות בנכסים. אולם הביקורת העלתה, כי מסתמנת תופעה, שבד בבד עם המאמצים להשתחרר מהנכסים, ואולי אף בשל מאמצים אלה, אינה ניתנת במידה מספקת תשומת הלב הראויה להליך התקין ולשמירה על הנהלים והקריטריונים הנוגעים לסדרי העברת הזכויות ומתן ההטבות הכרוכות בכך. בשל תופעה זו נהנו מהאפשרות לרכוש זכויות בבתים גם אנשים שלא היו זכאים לכך. היו גם שדיירים העבירו את זכויותיהם לאחרים תוך הפקת רווח כספי מההעברה בלא לבקש את אישור החברה לכך, כנדרש בחוזה, ובלא שהחברה נקטה את כל הצעדים, שעמדו לרשותה במקרים אלה, בהתאם לחוזה שהיה אז בתוקף בינה לבין הרוכש.

לדעת הביקורת עם כל רצונה של החברה להוסיף ולהעביר בתים רבים ככל האפשר לידי הדיירים, עליה להקפיד יותר על הנוהל התקין באישור ההעברות, כדי למנוע מתן זכויות והטבות כספיות גדולות מטעם המדינה למי שאינם עומדים בתנאי הזכאות לעניין זה, ובכללם אלה הפועלים משיקולי רווח כספי.

עמידר - ניהול חשבונות בנק

ריכוז ממצאים

לחברת עמידר פעילות כספית עניפה המתנהלת באמצעות מספר ניכר של חשבונות בבנקים מסחריים ובבנק הדואר.

18 חשבונות, שמספריהם כלולים באינדקס הנהלת החשבונות אינם פעילים זה שנים, ולדברי החברה הם נסגרו, בלא שהיה בידיה תיעוד המעיד על כך.

למחוזות ולסניפים מספר גדול של חשבונות בנק, ובהם כאלה המשמשים לתשלומים לקבלנים ולספקים בלבד, מכספים המתקבלים למטרה זו מהמשרד הראשי. הביקורת העירה, שעל החברה לשקול ריכוז תשלומים אלה במשרד הראשי, מטעמי יעילות ובקרה.

החברה לא ערכה התאמות בנק למספר ניכר של חשבונות במשך תקופה שלמעלה משנה.

החברה לא עמדה על כך, שכמה מהבנקים יקפידו על העברת יתרות זכות בחשבונות השוטפים לפקדונות נושאי רבית בתדירות שבה נתבקשו לעשות זאת על ידי החברה, דבר שהקטין את התשואה שקיבלה החברה על כספיה.

ההסדרים שבין החברה לבנקים בענין העברת יתרות זכות לפקדונות נושאי רבית נעשו בחלקם בסיכומים בעל-פה וגם אלה שנעשו בכתב לא תמיד היו חד משמעיים.



עמידר - החברה הלאומית לשכון עולים בישראל, עוסקת בהשכרת דירות ובתי עסק, באחזקתם ובמכירתם. את הפעולות הכספיות שבקשר למילוי יעדיה מנהלת החברה באמצעות חשבונותיה בבנקים מסחריים ובבנק הדואר. היקפה של פעילות כספית זו היה בשנת הכספים 1987 בסך 310 מיליון ש"ח. בנוסף לכך החזיקה החברה בבנקים, בסוף 1987, פקדונות לזמן ארוך בסך 46.6 מיליון ש"ח ולזמן קצר בסך 20.7 מיליון ש"ח.

בחודשים אפריל-יולי 1988 בדק משרד מבקר המדינה את ההסדרים שבין החברה לבין הבנקים להבטחת ערכם של סכומי הכסף הניכרים המוחזקים בחשבונותיה ואת סדרי הפיקוח והבקרה של החברה עליהם.

מספר חשבונות הבנק

על פי נהלי עמידר, הדירקטוריון או ועדה מטעמו הם המוסמכים לאשר פתיחת חשבון בנק. בקשה לפתיחת חשבון צריכה להיות חתומה בידי המורשים לכך בחברה, ועל היועץ המשפטי שלה לאשר בחתימת ידו את דבר קיומה של החלטה על פתיחת החשבון. ההחלטה לסגירת חשבון בנק היא בידי הסמנכ"ל לכספים ורכוש. בהודעה לבנק על סגירת חשבון יש להורות על העברת היתרה לחשבון אחר של החברה. על הבנק לאשר בכתב את קבלת ההודעה ואת סגירת החשבון.

הביקורת העלתה, שבידי גזברות החברה אין תיק לכל חשבון בנק, אשר בו יתויקו מסמכי היסוד של החשבון, כגון: ההחלטה לפתיחתו, רשימת בעלי זכות החתימה בחשבון, מהות

הפעולות שאושרה לנהל בו, אישור היועץ המשפטי על החלטת מועצת המנהלים לפתיחת החשבון ועותק מהפנייה לבנק בדבר פתיחת החשבון, כל זה - כמתחייב מסדרי בקרה פנימית נאותים. ביחס לארבעה חשבונות לגביהם פנתה בכתב בדרישה לסגרם עוד במחצית שנת 1986, לא נמצאו בתיקי החברה אישורים מהבנק על סגירתם.

רשימה של אגף החשבונות כללה 28 חשבונות בנק של המשרד הראשי, ואילו באינדקס הכללי של הנהלת החשבונות, רשומים על שם המשרד הראשי 46 חשבונות בנק, דהיינו - 18 חשבונות נוספים על אלו שברשימת אגף החשבונות.

מבירורים שערכה הביקורת עולה, כי 18 חשבונות נוספים אלו אינם פעילים זה כמה שנים. בהעדר תיעוד בחברה על כך שחשבונות אלו, כטענת החברה, נסגרו, הרי שקיימת להלכה אפשרות לביצוע פעולות בהם.

בתגובה על ממצאי הביקורת בעניין זה, הסבירה החברה שעל אף העדר הודעת סגירה מהבנק היא רואה חשבונות אלו כסגורים. עוד ציינה החברה כי השארת מספרי החשבונות ברישומיה, במשך זמן רב לאחר שחדלה כל פעילות בהם, נועדה לאפשר במידת הצורך בירורים לגביהם בעתיד.

לדעת הביקורת, אין בהסבר זה תשובה מספקת, באשר הליקוי שעליו הוצבע אינו בשמירת מספרי החשבונות בלבד אלא בהעדר האסמכתאות הדרושות, על פי נהלי החברה, לאימות סגירת החשבונות.

חשבונות בנק במחוזות, באזורים ובסניפים

מספר חשבונות הבנק של המשרדים המחוזיים והאזוריים ושל הסניפים מגיע ל-53. אחדים מהחשבונות משמשים לביצוע תשלומים לספקים ולקבלנים, והאחרים - לתקבולים מדיירים, על חשבון דמי שכירות שאינם בגדר תשלומי שכר הדירה השוטף. התשלומים לספקים ולקבלנים מבוצעים בתאריכים קבועים, שלוש פעמים בחודש, ולאחר זאת מועברות היתרות לחשבונות המשרד הראשי.

הביקורת סבורה, כי על החברה לשקול ביצוע התשלומים לספקים ולקבלנים ישירות על ידי המשרד הראשי, או על ידי המשרדים המחוזיים, ולא על ידי הסניפים, דבר שיאפשר יתר ריכוזיות בפעילות הבנקאית ועם זה הקלה מההיבט של הבקרה הפנימית. ריכוז התשלומים בדרך האמורה מקובל בחברות גדולות אחרות, שהיקף פעילותן הכספית ופריסתן ומספר לקוחותיהן אינם נופלים מאלו של החברה.

התאמת חשבונות הבנק

כללי הבקרה הפנימית וגם נהלי החברה מחייבים עריכת התאמות שוטפות לכל חשבונות הבנק של החברה. תדירות ההתאמות, לפי נהלי החברה, תהיה לפחות אחת לחודש.

התברר כי לגבי החשבונות באחד הבנקים, שבו יש למשרד הראשי 11 חשבונות, לא נערכו התאמות במשך למעלה משנה.

חלק מהתאמות הבנק בחברה אינן נעשות על יסוד תמציות החשבון המקוריות, שאותן שולח הבנק לחברה, אלא על סמך רישומים ידניים שהתבססו על תמציות הבנק, יש בכך הליך עבודה מיותר ובלתי רצוי מההיבט של הבקרה הפנימית. בחברה אינה קיימת הפרדת תפקידים נאותה כמתחייב מכללי הבקרה הפנימית, בין המטפלים ברישום הפעולות הקשורות בחשבונות הבנק לבין המופקדים על עריכת ההתאמות.

ההסדרים עם הבנקים

החברה נוהגת זה שנים להשקיע את יתרותיה הכספיות בפקדונות נושאי ריבית והצמדה בבנקים. בשנים עברו, ובמיוחד בתקופות של אינפלציה מהירה, נהגה החברה להורות לבנקים לעתים תכופות להעביר סכומי כסף מחשבון לחשבון ומבנק לבנק כדי לנצל את מירב האפשרויות לקבל תשואה נאותה על הפקדונות הכספיים ולמנוע בכך את שחיקת ערכם.

בנובמבר 1984 ייעדה החברה באחד הבנקים חשבון לקליטה וריכוז של יתרות יומיות מחשבונותיה בבנקים אחרים והשקעתן בתעודות פקדון סחירות (תפ"ס), לקבלת תשואה של רבית. ענין זה לא הוסדר בכתב בין עמידר לבין הבנק.

כדי להגדיל עד כמה שאפשר את היתרה בחשבונה בבנק זה, הוציאה החברה הוראות בכתב לכמה מהבנקים, בהם יש לה חשבונות, בדבר העברה יום יומית של יתרות הזכות לחשבון החברה באותו הבנק.

לכמה מהבנקים לא הוציאה החברה הוראות קבועות בכתב בדבר הטיפול ביתרות הזכות ומוסיפה להעביר להם מדי פעם, בדומה לנהוג בשנים עברו, הוראות בעל פה בדבר סוגי ההשקעה של יתרות הכספים.

הביקורת בדקה באיזו מידה אכן מבטיחים הסדרים אלו לחברה תשואה נאותה על יתרותיה והעלתה: אחד מהבנקים לא הקפיד על מילוי אותה הוראה ועיכב, מעת לעת, כספים אצלו, עד שלושה ימים. באשר לבנקים שלא ניתנה להם ההוראה, נמצאו השהיות עד שבעה ימים, או יתרות זכות יומיות בסכומים של 300,000 ש"ח עד 900,000 ש"ח בתנאי עו"ש.

החברה הסבירה לביקורת כי גם כאשר היו עיכובים בהעברת היתרות ובהשקעתם בחשבונות תפ"ס היא זוכתה ברבית על היתרות. ברם יש לציין כי שיעור הרבית לא היה אלא 5% עד 7% לשנה, לעומת שיעור של 12% ויותר בחשבונות התפ"ס, נכון לאמצע שנת 1988, כך שעדיין נגרם לחברה הפסד תשואה בגלל העיכוב שבהעברת היתרות היום-יומיות.

לדעת הביקורת, על החברה להנהיג הסדרים, שיבטיחו לה תשואה מירבית על סכומי הכסף הניכרים שבחשבונותיה בבנקים ולהקפיד על כך שאכן יקוימו כדי למנוע אבדן הכנסות. עליה גם לבחון אם בתקופה של יציבות יחסית במשק רצוי להוסיף ולפעול במתכונת שהתאימה לעידן של אינפלציה גבוהה במשק. גם אין זה רצוי כי קשרי החברה עם הבנקים, שבהם מתנהלים חשבונותיה לכל הסוגים, יוסיפו להתנהל על סמך הוראות בעל פה וסיכומי דברים שלא עוגנו ברורות במסמכים כתובים.

ניהול חשבון החברה באחד הבנקים המסחריים

במסגרת פעילותה להרחבת מעגל משלמי דמי השכירות על פי הוראות קבע, חידשה החברה בסוף 1981 את הקשר עם בנק, שלא היה לחברה במשך כמה שנים קשר עמו בעקבות מעילה שהיתה בחברה. משני בנקים אחרים, שהיו קשורים במעילה זו, קיבלה החברה בזמנו פיצוי כספי על נזקיה, ואילו הבנק האמור סרב לפצותה. בעת אישור חידוש הקשר עם הבנק דרשה ועדת הדירקטוריון לחזור ולטפל בגבית הפיצוי. נתברר לביקורת, שהחברה לא קיבלה פיצוי מהבנק, והדירקטוריון לא קיבל דיווח על כך.

באמצע מאי 1982 הורתה החברה לבנק בכתב להעביר אחת לשבועים את היתרה שבחשבונה לחשבונה בבנק אחר, ששימש לביצוע תשלומים ולהשקעה. בתחילת 1984 החל הבנק שלא למלא אחרי ההוראה והשהה אצלו את הכספים בתנאי עו"ש, למשך תקופות שהלכו והתארכו. משנת 1985 ועד סוף 1987, כשגדלה והלכה היתרה בחשבון לכדי 167,000 ש"ח, התארכו עוד ההשהיות בהעברת הכספים עד כדי שנה.

במהלך הביקורת, באמצע יוני 1988, הורתה עמידר בכתב לבנק, להעביר את היתרה שבסך 72,000 ש"ח, שהצטברה בחשבון מאז סוף 1987, לחשבונה בבנק אחר. החברה הודיעה לבנק, שבעתיד יהיה עליו להעביר את היתרה על פי הוראותיה הטלפוניות.

בהתייחסו לממצאים בדבר ניהול החשבון בבנק העיר משרד מבקר המדינה לחברה, שבהתחשב בהשהיות המתמשכות והולכות בהעברת הכספים על ידי בנק זה מאז 1984 ואילך, בניגוד להנחיות החברה בכתב בעניין זה, היה עליה לעקוב ביתר תשומת לב אחר הנעשה בחשבון כדי לוודא, שהבנק אכן ימלא אחר הוראותיה להבטחת תשואה ראויה על הכספים המצטברים בחשבונה באותו בנק.

בעקבות הביקורת דנה החברה עם הבנק על הנזקים הכספיים שנגרמו לה כתוצאה מהעיכוב בהעברת הכספים, תוך התעלמות מהוראות החברה בעניין זה. בתחילת פברואר 1989 הוסכם בין הבנק לחברה על מתן פיצוי כספי לחברה בסך 7,000 ש"ח בגין הנזקים הכספיים האמורים.



לחברת עמידר מחזור כספי שנתי של מאות מיליוני שקלים מפעולותיה בתחומים, שעליהם היא מופקדת: השכרת דירות, אחזקה ושיפוץ דירות ובתים ומכירת דירות לשוכריהן. בשנים האחרונות חל גידול בהיקף הכספי של פעולות החברה עם העלאת דמי השכירות בשיכון הציבורי בשנת 1986 והגברת קצב מכירת הדירות. בעקבות זאת גם השתפר מצב הנזילות של החברה וגדלו פקדונותיה בבנקים המסחריים, שעמם היא קשורה לרגל עיסוקיה.

מהביקורת עולה, שהסדרי החברה עם הבנקים לא היו תמיד ברורים וחד - משמעיים ולרוב לא בכתב. החברה התרשלה בכך, שלא וידאה, שהבנקים אכן ימלאו אחרי הוראותיה בכל הקשור בכספים שהצטברו בחשבונותיה. בהעדר מעקב סדיר בנדון לא תמיד קיבלה החברה את התשואה המירבית על אותם כספים. הואיל וכך, קובעת הביקורת, גם בהתבסס על פסיקה של בית המשפט העליון, כי כל אדם סביר המקבל כספים מחויב בנקיטת צעדים כדי לשמור במידת הסבירות על ערכם של כספים אלה. אם כך ביחסים שבין אנשים או גופים פרטיים, הרי שלדעת הביקורת חובה זו חלה ביתר תוקף על חברה ציבורית כמו עמידר, שעיקר הכנסותיה מדייריה או מקופת המדינה.

מן הראוי גם שהחברה תבחן, אם עדיין יש מקום להמשך ההסדרים עם הבנקים במתכונת כבעבר בהתחשב הן בשינויים שחלו במשק בשנים האחרונות והן בעובדה שרצוי כי פעילות כספית, בעלת אופי עסקי, תעוגן ברורות וחד-משמעית בהסדרים כתובים.

עוד על החברה לבחון את האפשרות להנהיג יתר ריכוזיות בפעילותה הכספית שבאמצעות חשבונותיה בבנקים.

ממצאי מעקב

סיוע ממשלתי לחברות בנייה

דו"ח שנתי 38, עמ' 95

הביקורת בנושא סיוע ממשלתי לחברות בנייה נערכה בחודשים אוגוסט-אוקטובר 1987 ופורסמה בדו"ח השנתי 38 של מבקר המדינה, בעמ' 95.