

אגף החשב הכללי

מאזן המדינה ליום 31.12.03 ניהול נכסי מדינה מוחשיים ורישומם

תקציר

חוק נכסי המדינה, התשי"א-1951 מסמיך את שר האוצר להתקין תקנות בדבר שמירת נכסי המדינה, ניהולם והפיקוח עליהם ואת שר המשפטים להתקין תקנות בדבר אופן רישומם (לרבות שינוי בהם). בגילויי דעת של לשכת רואי חשבון בישראל ובתקנים שפרסם המוסד הישראלי לתקינה בחשבונאות¹ אין הגדרה מפורשת של נכס ושל רכוש קבוע.

סמכותו החוקית של החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - החשב"ל) בעניין ניהול נכסי המדינה, שמירתם והפיקוח עליהם אינה ברורה ומפורטת דיה, ואין חלוקת תפקידים ברורה בין החשב"ל למינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י) בעניין האחריות על מקרקעי המדינה.

היתרה של שווי הנכסים המוחשיים (להלן - יתרת הנכסים) שמציג החשב"ל במאזן המדינה חלקית בלבד ואינה משקפת את כל נכסי המדינה. יתרת הנכסים שהציג החשב"ל בדוח הכספי ל-31.12.03 הייתה כ-13 מיליארד ש"ח. בדוח הכספי ל-31.12.02 הייתה יתרת הנכסים קטנה הרבה יותר - כ-4.1 מיליארד ש"ח. על פי הערכות "ענבל חברה לביטוח בע"מ", בסוף שנת 2003 היה ערכו של הרכוש הממשלתי שביטחה כ-44 מיליארד ש"ח.

בשנת 1997 התחיל מינהל הדיור הממשלתי לעשות סקר למיפוי נכסי הדיור הממשלתי; הסקר הסתיים בשנת 2003, אולם בסקר לא מופו נכסים רבים, ובהם נכסים שבשימוש משרד הביטחון, מתחמים שבשימוש בתי החולים הממשלתיים, מקרקעין בחו"ל השייכים למדינה.

ממ"י וכמה מפעלים עסקיים נוספים (מאלה המופיעים בתוספת השנייה לחוק התקציב השנתי) לא הגישו דוחות כספיים, כנדרש על פי הוראות החשב"ל בנושאי כספים ומשק (להלן - הוראות התכ"ס). דוחות בתי החולים אינם אחידים: מקצת בתי החולים הממשלתיים מציגים בדוחותיהם את המקרקעין כרכושם, מקצתם אינם מציגים נכסים אלה כלל, ומקצתם מציגים בביאור שהמקרקעין הם בבעלות המדינה.

חברות ממשלתיות משתמשות בנכסי המדינה שימוש נרחב ונוהגות בהם מנהג בעלים; לרשות החברות הממשלתיות אין רשימה של נכסי המדינה האלה, ומשרד האוצר לא יזם מיפוי שלהם. אין חלוקת סמכויות ברורה בין רשות החברות

1 המוסד הישראלי לתקינה בחשבונאות הוקם באפריל 1997 ועוסק בתקינה חשבונאית של המגזר העסקי ומוסדות ללא כוונת רווח (מלכ"רים); ראו דוח שנתי 2003 של מבקר המדינה (2003), עמ' 324.

הממשלתיות לחשב"ל בעניין הסכמים הנעשים עם חברות ממשלתיות לקראת שינויים מבניים, הסכמים הכוללים הסדרים בנושא נכסים. חברות מציגות בדוחותיהן הכספיים נכסי המדינה כחלק מרכושן. הצגה זו עלולה לפגוע בזכויות המדינה בבואה להפריט את החברות.

לחשב"ל אין מידע על נכסי מדינה שרשויות סטטוטוריות משתמשות בהם, ואף לא נקבע מי ממונה על הנושא הזה. עם חלק מהרשויות הסטטוטוריות, שהמדינה העבירה אליהן מקרקעין, עדיין לא נחתמו הסכמים בעניין הזה, אף שחלפו שנים ממועד העברת הנכסים.

האפוטרופוס הכללי מנהל נכסים רבים (מקרקעין וטובין), וחלקם נעשו לקניין המדינה על פי הוראות חוק האפוטרופוס הכללי. לחשב"ל אין מידע על הנכסים האלה וגם לא על זכויות המדינה במבנים שבנו מוסדות ציבור ומומנו בחלקם או במלואם מתמיכות כספיות שנתנו משרדי ממשלה.

מינהל הרכב הממשלתי מנהל רק כשליש מכלי הרכב הממשלתיים. אין באגף החשב"ל פרטים על יתר כלי הרכב הממשלתיים, ובעיקר על אלה שמשרד הביטחון וצה"ל משתמשים בהם.

הוראות התכ"ם מחייבות לעשות ספירת מלאי בתום כל שנה, אולם רוב משרדי הממשלה אינם מדווחים לאגף החשב"ל על ספירת מלאי, כנדרש בהוראות.

החשב"ל לא הורה כיצד להעריך את מלאי החירות של המדינה לשם הצגתו בדוח הכספי של המדינה. החשב"ל מציג בדוח הכספי רק מלאי חירות של מזון (שיתרתו ל-31.12.03 הייתה כ-160.6 מיליון ש"ח) ואינו מציג, לדוגמה, מלאי חירות של ציוד רפואי ותרופות (שערכו לאותו יום כ-483 מיליון ש"ח).



בבעלות המדינה נכסים מוחשיים רבים מגוונים, ובהם מקרקעין, טובין, כלי רכב ומלאי. בבעלותה גם נכסים פיננסיים (שאינם מוחשיים) כגון פיקדונות בבנקים, הלוואות שנתנה והשקעות במניות. את הנכסים המוחשיים מנהלים ומחזיקים משרדי ממשלה, מפעלים עסקיים², חברות ממשלתיות וגופים סטטוטוריים. יתרת הנכסים המוחשיים המוצגת במאזן המדינה ל-31.12.03 כ-13 מיליארד ש"ח (ל-31.12.02 כ-4.1 מיליארד ש"ח³). כל היתרות המוצגות במאזן המדינה הן בשקלים נומינליים. נוסף על כך, המדינה מעבירה מדי שנה בשנה תמיכות כספיות למוסדות ציבור לשם הקמת מבנים לטובת הציבור. לעתים, התנאי להעברת תמיכות אלה הוא הקנייה של זכויות שונות במקרקעין למדינה. זכויות אלה אינן באות לידי ביטוי במאזן המדינה.

2 רשימת המפעלים העסקיים מופיעה בתוספת השנייה לחוק התקציב השנתי, ובשנת 2003 כלולים בה המפעלים האלה: מינהל מקרקעי ישראל, בתי החולים הממשלתיים, לשכת הפרסום הממשלתי, המדפיס הממשלתי, בנק הדואר, נמל יפו ונמל חדרה. על מפעל עסקי לממן את הוצאותיו בכל שנה אך ורק מהכנסותיו באותה שנה, בתנאים המפורטים בחוק יסודות התקציב.

3 ביחס לקפיצה הגדולה ביתרת הנכסים המוחשיים ראו להלן.

חלק מההוראות ומהכללים הנוגעים לניהול הנכסים המוחשיים מעוגנים בחוק נכסי המדינה, התשי"א-1951 (להלן - חוק נכסי המדינה), בתקנות שהותקנו מכוחו ובהוראות החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - החשכ"ל) בנושאי כספים ומשק (להלן - הוראות התכ"ס). בחוק נכסי המדינה נכס כולל "מקרקעים ומטלטלים וכן זכויות וטובות הנאה מכל סוג שהוא". חוק יסוד: מקרקעי ישראל, מגדיר לצורך אותו חוק מקרקעין "קרקע, בתים, בניינים וכל דבר המחובר לקרקע חיבור קבע"⁴.

בגילויי דעת של לשכת רואי חשבון בישראל ובתקנים שפרסם המוסד הישראלי לתקינה בחשבונאות⁵ אין הגדרה מפורשת של נכס ושל רכוש קבוע. תקן בין לאומי⁶ מס' 16 מגדיר רכוש קבוע "נכסים מוחשיים שמוחזקים לשם יצירת הכנסות וצפוי כי השימוש בהם יהיה מעבר לתקופה אחת". התקן קובע שהנכס יוכר במאזן כרכוש קבוע אם שני תנאים מצטברים מתקיימים בו: סביר שיפיק הטבות כלכליות בעתיד, ואפשר למדוד את עלותו מדידה מהימנה.

בחודשים אפריל-ספטמבר 2004 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את ניהול נכסי המדינה המוחשיים ואת רישומם. הבדיקה נעשתה באגף החשכ"ל, במשרד הבריאות, ביחידה למשאבים חומריים במשרד החוץ ובמשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - משרד התמ"ת). בדיקות השלמה נעשו ב"ענבל חברה לביטוח בע"מ" (להלן - חברת ענבל), המנהלת את ביטוח הרכוש של משרדי הממשלה בקרן פנימית (להלן - הקרן הפנימית) וביחידת האפוסטרופוס הכללי שבמשרד המשפטים. בביקורת זו לא נבדקו ניהול קרקעות המדינה (שאינן מבוטאות) ורישומן במינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י), וכן לא נבדקו הניהול והרישום של נכסים פיננסיים.

הסמכות החוקית

1. חוק נכסי המדינה מסמיך את שר האוצר להתקין תקנות בדבר שמירת נכסי המדינה, ניהולם והפיקוח עליהם ואת שר המשפטים להתקין תקנות בדבר אופן רישומם ובדבר שינויו. היועצת המשפטית של משרד האוצר (להלן - היועצת המשפטית) כתבה בחודש אפריל 2004 בתשובה לשאלה של משרד מבקר המדינה בעניין הסמכות לנהל את נכסי המדינה ולשמור עליהם כי "חוק נכסי המדינה... אינו עוסק במישרין בנושא ניהול נכסי המדינה, למעט בסעיף 10(ב) לחוק, המסמיך את שר האוצר לעניין התקנת תקנות כדלקמן: שר האוצר רשאי להתקין תקנות בדבר שמירה על נכסי מדינה, הנהלתם והפיקוח עליהם... נראה כי הסמכות של החשכ"ל לנהל את נכסי המדינה ומעמדו בכל הנוגע לניהול נכסים אלה נובעת גם מהטלת התפקידים בנושא ההתקשרויות, הן לעניין רכישה של נכסים לטובת המדינה ורכישת זכויות אחרות בהם והן לעניין מכירה של נכסי מדינה והעברת זכויות אחרות בהם".

שר המשפטים ושר האוצר התקינו את תקנות נכסי מדינה (מקרקעים), התשי"ב-1952 (להלן - התקנות), מתוקף סמכותם לפי סעיף 10 לחוק נכסי המדינה. התקנות מגדירות מנהל: "מנהל מקרקעי המדינה, לרבות סגן מנהל" וקובעות, כי "שמירת מקרקעי המדינה והפיקוח עליהם הם בידי המנהל... המנהל יערוך וינהל גליון בשם 'גליון מקרקעי המדינה'". חוק נכסי המדינה והתקנות

4 חוק הפרשנות, התשמ"א-1981, מגדיר מקרקעין "קרקע, כל הבנוי עליה והנטוע בה וכל דבר אחר המחובר אליה חיבור של קבע, זולת מחוברים הניתנים להפרדה". הגדרה דומה קיימת גם בחוק המקרקעין, התשכ"ט-1969.

5 ראו הערה 1.

6 מדובר בתקני חשבונאות בין-לאומיים שהועדה לתקני חשבונאות בין-לאומיים מפרסמת.

אינם מגדירים מיהו "מנהל מקרקעי המדינה", מי ממנה אותו, מיהו השר שהוא כפוף לו, כיצד יבצע את תפקידיו ואילו חובות דיווח חלות עליו. סעיף 2(א) לחוק מינהל מקרקעי ישראל, התש"ך-1960 (להלן - חוק מינהל מקרקעי ישראל), קובע כדלהלן: "הממשלה תקים מינהל מקרקעי ישראל ... שינהל את מקרקעי המדינה".

בנובמבר 2004 ציינה היועצת המשפטית בתשובתה, כי "נראה כי התקנות שהותקנו והעוסקות במקרקעין בלבד, אינן רלוונטיות עוד בעיקרן... לדעתי, יש לבטל תקנות אלה, וככל הנדרש - להתקין תקנות חדשות, אולי מכוח חוק נכסי המדינה ביחד עם חוק מינהל מקרקעי ישראל". היועצת המשפטית הוסיפה בתשובתה, כי "למיטב הבנתי יש חפיפה מלאה בין תפקיד 'המנהל' כמשמעותו בתקנות (אשר יהיה אחראי לניהול מקרקעי המדינה בלבד), לבין מנהל מינהל מקרקעי ישראל אשר אחראי לניהול מקרקעי המדינה, רשות הפיתוח והקק"ל".

מתשובתיה של היועצת המשפטית עולה, כי החשכ"ל הוא הגורם המוסמך לנהל את נכסי המדינה מלבד את מקרקעי ישראל כמשמעותם בחוקים הרלוונטים, להוציא את נכסי הדיוור הממשלתי. אולם סמכות זו של החשכ"ל לא התבטאה בהגדרה ברורה של תפקידים ובחלוקת סמכויות למשרדי הממשלה (כגון משרד הביטחון שמנהל נכסים באופן עצמאי), וגם לא בהגדרת סמכויות בתוך אגף החשכ"ל. לדעת משרד מבקר המדינה וכעולה גם מתשובת היועצת המשפטית, מן הראוי ששר האוצר יתקין תקנות חדשות לניהול נכסי המדינה שיסדירו את נושא סמכויות החשכ"ל לנהל נכסים אלו, ובהם מקרקעין (כגון נכסי הדיוור הממשלתי), ויקבעו את סדרי רישום זכויות המדינה על הנכסים המוחשיים ואת סדרי הפיקוח, הבקרה והעדכון של ספר הנכסים; בתקנות יש להבחין בין סמכויות החשכ"ל לסמכויות ממ"י.

בנובמבר 2004 הודיע החשכ"ל בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי "החשב הכללי יחד עם היועצת המשפטית במשרד האוצר יבחנו את הצורך ואת הדרכים ליישום הערת המבקר בנוגע לניהול נכסי המדינה, בין היתר באמצעות הוראות תכ"ס, החלטות ממשלה ו/או תקנות".

2. באגף החשכ"ל פועלות שלוש יחידות מטה שמנהלות נכסים של המדינה: מינהל הדיוור הממשלתי; מינהל הרכב הממשלתי והיחידה לפיקוח משקי, האחראית לגיבוש תורת הרכש הממשלתי, לפרסום הנחיות ולפיקוח. החשכ"ל לא הגדיר את סמכויות הפיקוח, הניהול, הדיווח והבקרה של כל יחידה מיחידות המטה. הרכוש בשלוש היחידות מנהלות חלקי בלבד, ואינו כולל נכסי מדינה שבשימוש כל מיני גופים ממשלתיים כמו מערכת הביטחון, אגפים לשעת חירום במשרדי הממשלה, בתי החולים הממשלתיים ומפעלים עסקיים אחרים, רשויות סטטוטוריות וחברות ממשלתיות.

בנובמבר 2004 כתב החשכ"ל בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי החליט על הקמת חטיבת הנכסים באגף החשכ"ל שאחד מתפקידיה המרכזיים הוא מיפוי כל נכסי המדינה לרבות נכסי חו"ל וקביעת נהלים ואחראים לביצוע הן במשרדים והן בחשכ"ל. כמו כן הודיע החשכ"ל, כי "יוגדרו סמכויות הפיקוח, הניהול, הדיווח והבקרה של כל יחידה".

הרישום החשבונאי של נכסי מדינה

1. חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב), קובע, כי "סכום שהוקצב, יראוהו כמוצא כשחשבוננו של הזכאי זוכה אצל החשב הכללי באותו סכום", כלומר

הדיווח על הוצאות הממשלה ייעשה על בסיס מזומן. בדיווח על בסיס מזומן ההוצאה נרשמת בעת נתנית התשלום, וההכנסה נרשמת עם קבלת התקבול. כל ההוצאות נרשמות ביחד, ותשלום לצורך הוצאה שוטפת אינו נרשם בנפרד מתשלום שמטרתו השקעה בנכס.

בשל שיטת הרישום והדיווח על בסיס מזומן, נרשמו כל ההשקעות שנעשו מתקציב המדינה בעשרות שנות קיומה כהוצאה ולא כהשקעה בנכס. כמו כן, לא נשמרו לגביהן פרטים בספרי הנהלת החשבונות של המשרדים. לעומת זאת, בעניין הנכסים הפיננסיים של הממשלה (כגון, הלוואות שנתנה המדינה והשקעות במניות של חברות) החשכ"ל מנהל רישום בספרי עזר ומציג את הנתונים המרוכזים בדוח הכספי. בהיעדר רשימה מלאה של נכסי המדינה המוחשיים, אין החשכ"ל יכול לנהל כראוי את הנכסים, שכן ניהול יעיל של הנכסים מחייב לעתים גם רישום זכויות של המדינה במרשמים שונים, הגדרת סמכויות, קביעת כללים לאופן הרישום במאזן, מעקב אחרי הנכסים ובקרה על מצבם וקבלת החלטות בעניין כדאיות החזקתם. יתר על כן, הוראות התכ"ס מסמיכות רק את החשכ"ל לתת אשראי ולרכוש מניות, אבל בד בבד ההוראות האלה וחוק נכסי המדינה מסמיכים כמה גורמים לעשות עסקאות בנכסי מדינה מוחשיים (למשל: גורמים במשרד הביטחון, במשרד השיכון, בממ"י ועוד). היעדר רישום מסודר של ההשקעות בנכסים ופיזור הסמכויות בין גורמים אחדים מקשים את ריכוז המידע אצל החשכ"ל על הנכסים שהם מנהלים.

2. על מנת להציג תמונה אמיתית, מדויקת ומעודכנת על מצבם הכספי ועל תוצאות פעולותיהם של משרדי הממשלה ושל המפעלים העסקיים שלה נדרש רישום חשבונאי על בסיס מצטבר, שבו רישום העסקאות נעשה על פי מהות העסקה ועל פי מועד היווצרותה, ולא על פי תזרים המזומנים שלה.⁷

בשנת 1993 יזמו אגף החשכ"ל וגופים בעלי זיקה לחשבונאות הממשלתית (המוסד לתקינה חשבונאית, לשכת רואי חשבון בישראל והרשות לניירות ערך) הצעה לרפורמה בכללי הדיווח של משרדי הממשלה: מעבר מדיווח על בסיס מזומן לדיווח על בסיס מצטבר.

רק בשנת 2003, שבמהלכה התקבלו כמה החלטות ממשלה בנושא תקינה חשבונאית ממשלתית, פרסם החשכ"ל ארבע עשרה הוראות לחשבונאות ממשלתית⁸, המתבססות בעיקר על התקינה הבין לאומית. באותה שנה החל החשכ"ל ליישם בהדרגתיות את הרפורמה של המעבר לדיווח על בסיס מצטבר ושילב בה הפעלת מערכת ניהול ממוחשבת חדשה - מרכב"ה⁹ (מערכת רוחבית כוללת במשרדי הממשלה, להלן - מרכב"ה או המערכת).

הוראה לחשבונאות ממשלתית מס' 2 - רכוש קבוע - (להלן - הוראה מס' 2) קובעת את התנאים להכרה ברכוש קבוע במאזן ואת דרישות הגילוי וההצגה של הנכס. ההוראה מגדירה נכס "משאב, הנשלט על ידי ישות כתוצאה מאירוע בעבר, אשר הטבות כלכליות עתידיות או פוטנציאל שירות צפויים לנבוע ממנו ולזרום אל הישות".

ההוראה קובעת שלושה תנאים מצטברים הדרושים כדי לרשום רכוש קבוע במאזן: (א) הנכס מוחזק לשימוש בייצור או בהספקה של טובין או של שירותים, להשכרה לאחרים, למטרות מינהליות או למילוי מטרות הישות בדרך אחרת; (ב) צפוי שהישות תשתמש בנכס יותר משנה אחת; (ג) הנכס אינו מיועד למכירה במהלך הפעילות הרגילה. ההוראה גם מפרטת סוגים של נכסים

7 בעניין זה ראו דוח שנתי 53ב, עמ' 325.

8 במועד סיום הביקורת טרם עוגן מעמדן של הוראות אלה בחוק.

9 פרויקט שמטרתו להחליף מערכות ממוחשבות מרכזיות במשרדי הממשלה במערכת ניהול ממוחשבת אחידה; ראו בדוח זה בפרק על פרויקט המרכב"ה.

בבעלות ממשלתית: מקרקעין, מבנים, כלי רכב, מחשבים, ציוד ומכונות, ריהוט, נכסי תשתית, נכסי צבא, נכסי מורשת ועוד.

3. החשכ"ל טרם פרסם תאריך יעד לדיווח לפי הוראות אלה. סעיף 36 בהוראה מס' 2 קובע, כי "ישויות אינן נדרשות להכיר ברכוש קבוע בהתאם להוראה זו בתקופות דיווח המתחילות בתוך חמש שנים מהתאריך בו מיושמת לראשונה הוראה זו".

במסגרת המעבר למרכב"ה מיושמת הרפורמה החשבונאית שבה כל תשלום שיוצר נכס נרשם אוטומטית כנכס בספרי הנהלת החשבונות, כדי שיקבל ביטוי במאזן. עד אוגוסט 2004 החלו לעבוד במערכת רק משרדי ממשלה אחדים, ובהם משרד האוצר (כולל מינהל הדיוור הממשלתי ומינהל הרכב הממשלתי), משרד המשפטים ומשרד המדע. החשכ"ל כך את רישום נכסי המדינה הקיימים בביצוע הרפורמה החשבונאית ובמעבר למרכב"ה, אף על פי שרישום נכסי המדינה והפיקוח עליהם היו צריכים להיעשות לפני כן ללא קשר ליישום הרפורמה החשבונאית.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח החשיבות של מיפוי הנכסים שבבעלות המדינה, של ניהולם ושל רישומם, מן הראוי שהחשכ"ל לא ימתין עד שיסתיים המעבר לעבודה במרכב"ה בכל משרדי הממשלה, שכן הוא אמור להיות הדרגתי ולהימשך עוד כמה שנים. עליו להנחות מיד את המשרדים לאתר את כל הנכסים שהם משתמשים בהם או מחזיקים בהם ולרשום אותם בספרי עזר שינוהלו באופן ממוחשב, כדי שלמשרדים יהיה בסיס נתונים מלא עם המעבר למערכת. גם משרדים ויחידות שמעברם למערכת החדשה עדיין מתעכב, ויחידות ממשלתיות שלא אמורות להיכלל במרכב"ה בשלבי הפעלתה הראשונים, צריכים לנהוג כך. כמו כן, ראוי שהחשכ"ל יקבע מועד לתחילת יישום ההוראות לחשבונאות ממשלתית על בסיס מצטבר ללא המתנה להפעלת המערכת בכל יחידה.

בעניין זה הודיע החשכ"ל בתשובתו בנובמבר 2004, שהוא "מפעיל שיקולי עלות-תועלת על מנת לבחון את כדאיות המהלך, בשים לב שבמהלך העשורים האחרונים ועד כה לא היה רישום כאמור. במקרים המתאימים ינחה החשב הכללי על רישום הנכסים ללא קשר כמובן למערכת מרכב"ה. כל... [זה] לא מיתר את הצורך בהנחיה לביצוע מיפוי של הנכסים, המתוכנן ממילא, על מנת לקצר את תהליך טיוב הנתונים בעת הטמעת מערכת מרכב"ה בכל אחד ממשרדי הממשלה".

המידע על נכסי המדינה והצגתו בדוח הכספי של הממשלה

1. סעיף 12 לחוק מבקר המדינה התשי"ח-1958 [נוסח משולב] (להלן - חוק מבקר המדינה) קובע, ששר האוצר ימציא למבקר המדינה את "מאזן זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה". חוק מבקר המדינה אינו מגדיר מהו "מאזן המדינה". עד שנת 2004 פרסם משרד האוצר מדי שנה בשנה דוח כספי שהוגדר: "מאזן זכויותיה והתחייבויותיה של הממשלה". בספטמבר 2004 פרסם החשכ"ל דוח כספי שהוגדר: "מידע בדבר נכסים והתחייבויות של ממשלת ישראל ליום 31 בדצמבר 2003" (להלן - הדוח הכספי או מאזן המדינה). למעשה, הדוח הכספי האמור חלקי בלבד ואינו כולל את כל זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה. הדוח הכספי אינו כולל גם את הדוחות הכספיים של גופים ציבוריים שאינם חלק ממשרדי הממשלה כגון המוסד לביטוח לאומי, בנק ישראל ורשויות מקומיות. מן הראוי להבהיר את זהות הגופים האמורים להיכלל במאזן המדינה.

החשכ"ל ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה, שבבדיקה שתיעשה בשנת 2005 יוחלט אילו גופים ייכללו במאזן המדינה, על פי כללי החשבונאות הממשלתית.

החשכ"ל ציין בדוח הכספי, כי "המידע המוצג בדוח בלתי מבוקר" וכי בידיו "אין מידע מלא על איכות תהליכי הבקרה בחלק מהגופים". נמצא, שהחשכ"ל לא הורה להפעיל בקרה פנימית לאימות הנתונים ולשיפור איכותם.

2. עד הדוח הכספי ל-31.12.02 הציג החשכ"ל שני סוגי נכסים מוחשיים בלבד: דירות להשכרה ולמכירה ומלאי מזון לשעת חירום (יתרת שוויים הכוללת ל-31.12.02 היא כ-4.1 מיליארד ש"ח). בדוח הכספי ל-31.12.03 הציג החשכ"ל לראשונה מידע חלקי על נכסים מוחשיים נוספים, ובהם דיור ממשלתי, חלק מקריות הממשלה, כרבע מכלי הרכב הממשלתיים ועוד רכוש קבוע. יתרות שוויים של הנכסים האלה הסתכמו בדוח הכספי בכ-13 מיליארד ש"ח.

לחברת ענבל יש מסד נתונים שנבנה במשך השנים, על סמך דיווחים ידניים שהעבירו לה משרדי ממשלה, יחידות סמך ומפעלים עסקיים (ראו להלן). הנתונים משקפים את העלויות שמסרו המשרדים, ואם לא היו כאלה, הם משקפים הערכת העלויות שעשתה חברת ענבל. על פי מסד הנתונים, בסוף שנת 2003 היה ערכו של הרכוש הממשלתי שביטחה כ-44 מיליארד ש"ח. כלולים בו דירות שחברות משכנות מנהלות, נכסים של בתי חולים ממשלתיים, קריות ממשלה, כ-11 אלף כלי רכב, תכולת מבנים ונכסי תשתית, אך לא כלולים בו נכסי משרד הביטחון וצה"ל.

אגף החשכ"ל לא השתמש במסד הנתונים הזה לצורך רישום נכסים במאזן המדינה. בנובמבר 2004 כתב החשכ"ל בתשובתו, שבכוונתו "לערוך בדיקה מקיפה לגבי מכלול הנתונים המצויים במסדי הנתונים של חברת ענבל, לצורך בחינת הרלוונטיות שלהם לדיווח הכספי לשנת 2004".

3. הממשלה מממנת מתקציבה את רוב ההשקעה בנכסי תשתית, ובעיקר בניית כיתות לימוד (באמצעות משרד החינוך), סלילת כבישים עירוניים (באמצעות משרד התחבורה) והקמת גשרים, מחלפים וכבישים בין עירוניים (באמצעות מע"ץ); מקצת ההשקעות נעשות בשיתוף עם רשויות מקומיות. למרות זאת, במשרד האוצר לא נשמרו נתונים על היקף ההשקעות, וממילא נכסים אלה לא הוצגו בדוחות הכספיים שפרסם משרד האוצר עד 2003. בדוח הכספי ל-31.12.03 צוין לראשונה כי לא כלולים בו "נכסים ששוויים או עלותם מהותיים ביותר, כגון: כל נכסי התשתית, כל השקעות המדינה במערכת הביטחון, כל קרקעות המדינה, כל נכסי המורשת, כל הנכסים בחו"ל, נכסים בלתי מוחשיים ומלאים".

נמצא שהוראות התכ"ם וההוראות לחשבונאות ממשלתית אינן דנות ברישום הסכומים המועברים לרשויות המקומיות לשם הקמת מבנים ונכסי תשתית, בהגדרתם - השקעה בנכס או הוצאה - ובזכויות שיש למדינה בנכסים. משרד מבקר המדינה העיר לחשכ"ל, שראוי לטפל בסוגיית הבעלות על הנכסים לרבות קביעת זהות הבעלים ורישום זכויות הבעלות בלשכת רישום מקרקעין ובד בבד לטפל ברישום החשבונאי, כדי שההצגה במאזן תשקף את זכויות המדינה בנכסים.

החשכ"ל כתב בתשובתו בנובמבר 2004, כי "כללי החשבונאות הם שקובעים מיהו הבעלים של נכסי התשתית (לצורכי דיווח כספי), היכן יש לרשםם וכיצד יש לטפל בהשתתפות המדינה במימון אותם נכסים".

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שגופים ציבוריים כגון רשויות מקומיות, רשויות סטטוטוריות וחברות ממשלתיות מחזיקים בחלק נכבד מהנכסים שבהם השקיעה הממשלה סכומים גדולים מאוד מתקציבה, ומשתמשים בהם, כללי החשבונאות אינם תחליף לרישום זכויות הקניין של המדינה בנכסיה, אלא ייעודם הוא להנחות את העובדים המקצועיים לרשום את הנכסים בדוחות הכספיים בהתאם לסטטוס המשפטי שלהם.

4. בתי החולים הממשלתיים מגישים לחשכ"ל דוחות כספיים, כנדרש בהוראות התכ"ס, ומציגים בהם מלאי לסוגיו (מלאי של ציוד רפואי, מלאי מזון, מלאי תרופות, מלאי משקי ועוד). חלקם מציגים גם רכוש קבוע (ראו להלן). אגף החשכ"ל הסביר למשרד מבקר המדינה שבעת איחוד הדוחות הכספיים של בתי החולים הממשלתיים (הערוכים לפי בסיס מצטבר) עם הדוח הכספי של הממשלה (שעדיין לא ערוך לפי בסיס מצטבר) נעשות ביניהם התאמות מלאכותיות.

החשכ"ל כתב בתשובתו בנובמבר 2004, שטרם גובשו בעולם כללי חשבונאות לבתי חולים, ולכן נראה שיחולו עליהם כללי החשבונאות של המגזר הממשלתי. "לפיכך, עם החלת התקנים הממשלתיים על כל יחידות הממשלה יחולו כללי חשבונאות אלו גם על בתי החולים".

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהחשכ"ל יקבע בהקדם כללים ברורים לאיחוד הדוחות הכספיים של בתי החולים הממשלתיים עם הדוח הכספי של הממשלה.

5. פרט לבתי החולים הממשלתיים, יתר המפעלים העסקיים מנהלים את חשבונותיהם במערכת הבחן¹⁰, שהרישום והדיווח בה נעשים על בסיס מזומן. היתירות היחידות של המפעלים העסקיים המוצגות במאזן המדינה הן יתרות חייבים וזכאים¹¹. יתרות של מלאי, של רכוש קבוע ושל התחייבויות אחרות של המפעלים העסקיים אינן מוצגות במאזן כלל. באוקטובר 2004 כתב מנכ"ל המדפיס הממשלתי בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי מערכת החשבונות במדפיס הממשלתי, כמו בכל משרדי הממשלה, היא מערכת תקציבית על בסיס מזומן. ממערכת חשבונות תקציבית אין אפשרות להפיק דוחות כספיים כנדרש במהלך השנה והיא "אינה עונה על כל הצרכים החשבונאיים של מפעל עסקי". עוד הוסיף כי בעניין זה המדפיס הממשלתי כפוף לחשכ"ל ואין באפשרותו לפעול על דעת עצמו.

עולה, אפוא, כי אף שהוראות התכ"ס מחייבות את המפעלים העסקיים להגיש לחשכ"ל דוחות כספיים שנתיים (מאזן ודוח רווח והפסד), מערכת החשבונות שלהם אינה מאפשרת להם לפעול בהתאם להוראות האמורות ולהכין דוחות כספיים. כתוצאה מכך אין בידי החשכ"ל מידע על הנכסים המשמשים את המפעלים העסקיים.

6. מערך המשק לשעת חירום מבוסס על החלטת ממשלה משנת 1972, הקובעת שבשעת חירום יהיה כל משרד ממשלתי אחראי להפעלת המשק האזרחי שהוא מופקד עליו בעתות רגיעה¹². לשם כך מינתה הממשלה ועדת מל"ח (משק לשעת חירום) שתפקידה להנחות את משרדי הממשלה בעניין פעילותם בשעת חירום, ובין היתר, לקבוע הוראות בעניין היקף מלאי החירום והרכבו. מדובר במלאי של מזון, תרופות, מכשור רפואי, ציוד ועוד.

בדוח הכספי של הממשלה ל-31.12.03 הציג החשכ"ל יתרה של מלאי מזון לשעת חירום בסך של כ-160.6 מיליון ש"ח (ב-31.12.02 היה ערך המלאי כ-182 מיליון ש"ח). בביאור לדוח צוין כי "בידי החשב הכללי נתונים חלקיים בלבד בגין המלאי במחסנים". נמצא, כי יתרת מלאי התרופות והמכשור הרפואי לשעת חירום לאותו יום, ששווייה כ-483 מיליון ש"ח¹³, לא הוצגה בדוח הכספי

10 המערכת הממוחשבת לניהול הכספי של משרדי הממשלה.
11 חייבים - כגון לקוחות שטרם שילמו את חובם למפעל העסקי; זכאים - כגון ספקים שהמפעל העסקי טרם שילם להם בעבור סחורה או שירותים שסופקו.
12 בעניין זה ראו דוח שנתי 46 של מבקר המדינה (1996), עמ' 608.
13 נתון זה נמסר למשרד מבקר המדינה מהממונה על האגף לשעת חירום במשרד הבריאות.

הזה ובדוחות הכספיים שקדמו לו, על אף ערכה הגבוה ואף על פי שהנתון על שוויה מצוי ברישומים מסודרים במשרד הבריאות.

כללי החשבונאות המקובלים והוראה מס' 3 - מלאי ומלאי חירום - קובעים, ששווי המלאי יחושב על פי הכלל "עלות או שוק כנמוך מביניהם". החשכ"ל לא הנחה את האגפים לשעת חירום במשרדי הממשלה להעביר לו נתונים, לא הורה כיצד להעריך את המלאים ולרשום אותם, לפי עלות רכישה היסטורית או לפי שווי שוק בעת ההערכה (אם יש).

לדברי הממונה על האגף לשעת חירום במשרד הבריאות, יש תרופות שאינן סחירות ואין להן שווי שוק, אלא רק עלות רכישה. נוסף על כך, חלק מהמכשור הרפואי ישן וערכו הכספי אפסי, אולם הוא רשום בספירות המלאי בעלות הרכישה ההיסטורית מכיוון שלא ניתנו הוראות בעניין חישוב הפחת על הצידוד הזה, ולכן לא הופעל מנגנון לרישום הפחת.

לעומת זאת, לדברי הממונה על האגף לשעת חירום במשרד התמ"ת, היתרה הרשומה של מלאי המזון במאוזן מבטאת את שווי המלאי (לפי שווי שוק) כפי שמסרו המפעלים המחזיקים בו. מלבד זאת מוסיף משרד התמ"ת לשווי המלאי תוספת של כמה אחוזים עבור הוצאות הביטוח עליו. למשרד מבקר המדינה לא הובהר כיצד נעשה חישוב תקורת הביטוח. בדוח הכספי ל-31.12.03 ציין החשכ"ל, כי "ערך מלאי המזון הממשלתי לשעת חירום נקבע על בסיס רשימת מוצרי המזון בבעלות המדינה המוחזקים כמלאי לשעת חירום", אולם לא נאמר כיצד חושב שווי המלאי.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהחשכ"ל יקבע למשרדי ממשלה המחזיקים מלאי חירום ומנהלים אותו הוראות ברורות בעניין השיטות להעריך את שווי המלאי לסוגיו. עוד ראוי, שהחשכ"ל יציג בדוח הכספי של הממשלה את היתרות של כל המלאים שברשות משרדי הממשלה, ובהם המלאי לשעת חירום, וכן יפרט בו את שיטות הערכת שווי המלאי.

מקרקעין

כאמור, בהגדרת "מקרקעין" המצויה בחוקים השונים (ראו לעיל) אין הבחנה בין הקרקע למבנים המחוברים אליה חיבור של קבע. הוראה מס' 2 מגדירה קרקע, מבנים ושיפורים בנכס מושכר - רכוש קבוע.

הוראות התכ"ם קובעות, כי "ג) חוזים בקשר לעסקאות מקרקעין, ייחתמו על ידי מינהל מקרקעי ישראל. (ד) העסקות, הקשורות לדיור הממשלתי, ייעשו באמצעות מחלקת הדיור בחשב הכללי. העסקה תיחתם על ידי סגן החשב הכללי לנכסים יחד עם חשב המשרד". הוראות התכ"ם אינן מגדירות מהי עסקה במקרקעין ומהי עסקה הקשורה לדיור ממשלתי ואינן קובעות שאין חפיפה בין שני סוגי העסקאות.

בנובמבר 2004 השיבה היועצת המשפטית של משרד האוצר למשרד מבקר המדינה, כי "החשב הכללי אחראי על ניהול נכסי המדינה, אך אחריות זו אינה חלה על מקרקעי ישראל כמשמעותם בחוקים הרלוונטיים. באופן מעשי, ניתנה לחשכ"ל סמכות מיוחדת בנוגע לניהול נכסי הדיור של משרדי הממשלה, בין אם הם בגדר מקרקעי ישראל ובין אם הם מוחזקים בשכירות או בכל דרך אחרת". זאת, אף על פי שחוק נכסי המדינה ששר האוצר ממונה על ביצועו, כאמור, כולל גם מקרקעין בהגדרת נכס.

משרד מבקר המדינה מצא, כי החשכ"ל מעורב, לעתים, גם בניהול נכסים שאינם נכסי הדיור של משרדי ממשלה, והם חלק מ"מקרקעי ישראל" כמשמעותם בחוק יסוד: מקרקעי ישראל. לדוגמה,

באפריל 2004 חתמה המדינה, באמצעות החשכ"ל וממ"י, על הסכם עקרונות עם חברת רכבת ישראל בע"מ (להלן - חברת הרכבת) בעניין העברת זכויות במקרקעין לחברת הרכבת. במחצית השנייה של שנת 2004 פעל החשכ"ל יחד עם ממ"י לגיבוש הסכם נכסים עם שתי חברות ממשלתיות אחרות - מע"ץ (שהייתה מחלקת עבודות ציבוריות במשרד התחבורה ונעשתה חברה בע"מ) ורשות הדואר.

מקרקעין שמשרדי ממשלה מנהלים

הביקורת העלתה, שיש משרדי ממשלה המבצעים פעולות במקרקעין מתוקף הרשאה שהוענקה להם על פי חוק נכסי המדינה: משרד הבריאות מרכז את הטיפול במתחמים של בתי החולים הממשלתיים; משרד השיכון מרכז את הטיפול בדירות שחברות משכנות מנהלות; משרד הביטחון וצה"ל מנהלים את המקרקעין שהמתקנים שלהם מצויים בהם. החשכ"ל לא קבע כיצד לנהל וכיצד לרשום את הנכסים ואף לא ביקש מהמשרדים רשימות של הנכסים שבטיפולם.

בנובמבר 2004 כתב החשכ"ל בתשובתו, כי "במסגרת מיפוי הנכסים הכולל בכוונת החשב הכללי להתייחס גם לכל סוגיית ניהול המקרקעין בממשלה בכלל ומול כל משרד בפרט".

הוראות התכ"ם משנת 1981 בנושא דיור ממשלתי קובעות, שעל כל משרד ויחידה המחזיקים דיור (כולל דיור בשכירות) לרשום את פרטי הדיור של כל מבנה בספר בניין (שימצא בידי המוסמך לדיור) ובכרססת דיור (שתימצא ביחידות). לספר הבניין יש לצרף חוזה שכירות או חוזה רכישה, אישור כניסה ועוד. בכרססת הדיור יש לכלול, בין היתר, את כתובת המבנה, את קומתו ואת שטחו. החשכ"ל לא קבע בהוראות סדרי דיווח או לחלופין את הצורך להגיש לו את ספר הבניין ואת כרססת הדיור ואף לא סדרי פיקוח ובקרה על הרישומים ועל מידת עמידתם בדרישות הוראות התכ"ם. ההוראות לא עודכנו ולא נאכפו עד תום הביקורת.

החשכ"ל כתב בתשובתו בנובמבר 2004, ש"עדכון הוראות התכ"ם עוכב על רקע השינויים בתהליכי העבודה עם הטמעת פרויקט המרכבה", ועם זאת, הוא "מינה 'מינהלת שינוי' שבמסגרתה נבחנים השינויים בתהליכי העבודה הרוחביים והשלכות הטמעת המרכבה על אופי הפעילות ותחומי אחריות הנוגעים בדבר. במסגרת זו גם יגובשו נוהלי העבודה הנדרשים ואלה יעודכנו בתכ"ם".

כדי לנהל את נכסי הדיור ניהול מושכל מן הראוי לעשות כמה וכמה דברים: יש לבדוק אם חלופת דיור מסוימת היא החסכונית ביותר והטובה ביותר למדינה; יש להחליט אם כדאי למכור נכס הממוקם באזור יקר או להשכירו לגורמי חוץ; יש להחליט אם כדאי לרכוש נכס, לבנות אותו או לשכור אותו; יש לבחון את האפשרות לאחד כמה יחידות הממוקמות בכמה אתרים במבנה אחד. לשם כך על החשכ"ל לרכז בידי את כל המידע על התשלומים בעבור כל אחד מנכסי הדיור ובכלל זה תשלומים שהמשרדים המחזיקים בנכס משלמים ישירות כגון הוצאות תחזוקה, לשמירה ולביטוח (בניגוד להוצאות השכירות, ראו להלן).

בנובמבר 2004 השיב החשכ"ל למשרד מבקר המדינה, שבמרכבה יינתן פתרון באמצעות "מערכת אינטגרטיבית שאמורה לשתף מידע בין הדיור הממשלתי למשרדים המאכלסים, באמצעות איסוף כלל העלויות החלות על הנכס".

מיפוי נכסי הדיור הממשלתי

מינהל הדיור הממשלתי מרכז מידע על חלק מנכסי הדיור שבבעלות המדינה, שהיא חוכרת או שוכרת. המינהל גובה מהמשרדים דמי שימוש על נכסים שבבעלות הממשלה ודמי שכירות על שימוש בנכסים שכורים, ומשלם דמי שכירות למשכירים. המערכת הממוחשבת שמינהל הדיור הממשלתי השתמש בה לשם ניהול החוזים ריכזה מידע רק על תשלום דמי השכירות, על מועד התשלום ועל גבייתו מהמשרדים, אך לא ניהלה את המבנים כמו שמנהלים נכס (כלומר לא רשמה את עלות המבנה, לא חישוב פחת וכד'). למינהל הדיור הממשלתי גם לא היה כל המידע על המבנים שמשרדי הממשלה משתמשים בהם, שכן בעבר היו משרדים שהתקשרו ישירות עם המשכירים, וכן קרה שממ"י הקצה קרקע לבנייה ישירות למשרדים בלא שהחשכ"ל היה מעורב בתהליך.

בשנת 1997 יזם סגן בכיר לחשכ"ל האחראי על מינהל הדיור הממשלתי (להלן - סגן החשכ"ל) סקר רחב היקף לאיתור נכסים שבבעלות המדינה, שהיא חוכרת או שוכרת. לשם עשיית הסקר התקשר אגף החשכ"ל, באמצעות מכרז פומבי, עם שלוש חברות פרטיות שהעסיקו שמאים, עורכי דין וכלכלנים. בחוזר שהפיץ החשכ"ל למנהלים הכלליים במשרדי הממשלה, לחשבים ולאחרים נאמר, כי "הסקר יקיף את מכלול הנכסים המצויים בחזקת משרדי הממשלה בכל הארץ (למעט משרד הביטחון ובתי חולים). מסד נתוני הסקר אמור להוות תשתית להקמת מערכת מידע, לניהול מערך נכסים בהיבטים שונים, ובכלל זה מעקב ושמירת זכויות המדינה בנכסיה".

1. הסקר לא כלל את הנכסים שיחידות ממשלתיות שונות מנהלות בנפרד. כאמור, בתי החולים הממשלתיים ומשרד הביטחון לא נכללו בו ובמיפוי הנכסים מלכתחילה. כמו כן, לא נכללו בו מקרקעין בחו"ל שמוחזקים בידי משרדי ממשלה (ראו להלן) ונדל"ן ייעודיים שערכם גדול מאוד, ושמשרדי ממשלה וגופים ממשלתיים שונים מורשים לטפל בהם כאמור, ובהם דירות של משרד השיכון ושל שירות בתי הסוהר. מן הראוי, שהחשכ"ל ייזום מיפוי מקיף גם של נכסים אלה ויקבע הוראות ברורות בעניין האחידות לניהולם ובעניין אופן רישומם. בנובמבר 2004 כתב החשכ"ל למשרד מבקר המדינה, כי בכוונתו להחיל את סקר מיפוי הנכסים גם על בתי החולים וכי "יתר היחידות ייכללו במסגרת הרחבת המיפוי והסקר המתוכנן".

2. נמל יפו ונמל חדרה, שמחזיקים בנכסי מקרקעין רבים, הם, כאמור, מפעלים עסקיים. נמצא כי אגף החשכ"ל לא קבע הוראות אחידות בעניין האחידות לנכסים אלה. לדברי סגן החשכ"ל, החשכ"ל הוא הממונה עליהם. באגף החשכ"ל אין מסמך שמגדיר את חלוקת הסמכויות בין מינהל הדיור לממ"י, אלא קיימת ביניהם חלוקת עבודה היסטורית.

הביקורת העלתה כי בפועל אחראים למקרקעין של שני מפעלים עסקיים אלה גופים שונים. מאפריל 2000 ואילך פועלת המינהלה לניהול נמל יפו שמינה ממ"י¹⁴. בנובמבר 2004 הודיע משרד התחבורה למשרד מבקר המדינה, כי נכסי המקרקעין בתחום נמל חדרה אינם שייכים למשרד התחבורה, וחברת החשמל לישראל בע"מ היא בעלת הזכות במקרקעין "מתוקף הסכמים קיימים עם מנהל מקרקעי ישראל".

לדעת משרד מבקר המדינה, דוגמה זו ממחישה את הבעיות שנובעות מהיעדר מיפוי של נכסי המדינה ואת החשיבות של הגדרת בעלי הזכויות בהם ושל קביעת ממונים לניהולם.

14 ראו דוח שנתי 251 של מבקר המדינה (2001), עמ' 649.

3. הואיל והסקר נעשה כדי לאתר את מרב הנכסים ולקבל עליהם פרטים בסיסיים, ולא לשם רישומם החשבונאי, לא נכללו בו נתונים על עלויות היסטוריות של המבנים שנסקרו במיפוי. בשל המעבר לחשבונאות על בסיס מצטבר דרש החשכ"ל לקבל אומדן של עלות כל המבנים שמינהל הדירור הממשלתי מנהל. לשם כך עשה המינהל אומדן של הערך ההוגן¹⁵ של הנכסים שאותרו בסקר באמצעות מודל כלכלי¹⁶ וקיבל תוצאה של כ-6 מיליארד ש"ח. באוגוסט 2003 החל מינהל הדירור הממשלתי לעבוד עם המרכב"ה, ואז נקלטו בהדרגה יתרות הנכסים שנסקרו בסקר.

יעדי הסקר היו, בין היתר, חשיפת זכויות המדינה בנכסיה ורישומן, איתור פוטנציאל כלכלי למימוש זכויות המדינה בנכסיה ולמיצוין, העמקת הפיקוח והבקרה על השימוש בנכסי המדינה, איתור המשתמשים בנכסי המדינה וזיהוים וציון השימושים שהם עושים בהם כגון הסדרה חוזית. ואכן, הסקר העלה מקרים רבים של שימוש לא יעיל במבנים, ניצול לא כלכלי שלהם, רישום שגוי של הבעלות על הנכס (למשל - רישום הנכס על שם הרשות לפיתוח ולא על שם המדינה), שימוש לא חוקי בנכסים, נכסי מדינה שפולשים מצויים בהם, נכסי מדינה שגורמים פרטיים או גורמים אחרים משתמשים בהם בלי שיהיה להם חוזה כחוק ועוד. ממצאים אלה מעידים כמה חשוב למפות את נכסי המדינה בכלל ואת המשמשים יחידות ממשלתיות ומפעלים עסקיים בפרט, כדי לייעל את ניהולם ולאכופף את הוראות החוקים והתקנות החלים עליהם ועל הגופים המנהלים אותם.

ביטוח מבנים

בהוראות התכ"ם בנוגע לביטוח הרכוש של משרדי הממשלה נקבע: "כל סוגי הביטוח ייעשו בקרן הפנימית לביטוחי הממשלה, המנוהלת על ידי 'ענבל' חברה לביטוח בע"מ". זוהי קרן של ביטוח עצמי (להלן - הקרן הפנימית), ובנכסים שהיא מבטחת יש, בין היתר, מבנים, ציוד, כלי רכב, ספריות, כלי ירי, וכלי טיס. רכישת הביטוח נעשית על ידי העברה פנימית של הפרמיה מהמשרד הממשלתי לחשכ"ל¹⁷. הוראות התכ"ם קובעות, שכל משרד ימנה אחראי ביטוח, אולם אינן קובעות אילו פרטים עליו למסור לחברת ענבל בנוגע לכל אחד מהתחומים המבוטחים. בנושא ביטוח מבנים אין דרישה בהוראות התכ"ם למסור פרטים על כתובת המבנה (לרבות הקומה) או על הגוש ועל החלקה שהנכס נמצא בהם, או על גודל המבנה או על סוגו (אבן, בטון ועוד) - גורמים המשפיעים על גודל פרמיית הביטוח¹⁸. הוראות התכ"ם קובעות כי יש להעביר פרטים רק על עלות המבנים.

חברת ענבל הודיעה למשרד מבקר המדינה שרוב המשרדים מוסרים את כתובת המבנים (עיר, רחוב, קומה), למעט האפוטרופוס הכללי, שמוסר לה רק את פרטי הגוש והחלקה שלהם. חתמת רכוש וחבויות בחברת ענבל נתנה דוגמה לבעיה שנוצרה עקב כך: משרד החקלאות משתמש במבנה שמסר לו האפוטרופוס הכללי לפני שנים רבות. כל השנים שילם משרד החקלאות בעבור המבנה ביטוח כנדרש (משום שהוא המשתמש בנכס), אבל האפוטרופוס הכללי לא השמיט את המבנה ממצבת נכסיו, וביטח אותו גם הוא. כפל תשלומים גורר העברה פנים ממשלתית מיותרת ותקצוב לקוי.

15 על פי הוראה מספר 2 בנושא רכוש קבוע, הערך ההוגן של נכס הוא, לרוב, שווי השוק שלו.

16 משרד מבקר המדינה לא בדק את המודל.

17 ראו דוח שנתי 49 של מבקר המדינה (1999), עמ' צט.

18 את הפרמיה קובעת חברת ענבל בעצה אחת עם החשכ"ל.

ניהול בסיס הנתונים והרישום החשבונאי של המקרקעין

הוראה מס' 2 קובעת, שהרכוש הקבוע יוצג במאזן לפי עלותו בניכוי פחת והפסדים הנובעים מירידה בערכו. ההוראה לא עוסקת בהערכת שוויים של מקרקעין שנרכשו לפני עשרות שנים או שהגיעו לבעלות המדינה בנסיבות אחרות (להלן - מקרקעין ישנים). יש לציין, שאיתור מסמכים המעידים על עלות המקרקעין וקביעת שוויים ההוגן כרוכים במאמץ רב ובעלות גדולה.

באוגוסט 2002 העביר צוות המרכב"ה למשרדים שהפריקט הופעל בהם מסמך תכנון לניהול נכסים. המסמך קבע, שבכל חשבות ימונה סגן חשב או בעל תפקיד בכיר אחר "אחראי נכסים", ש"ישא באחריות כוללת לניהול נושא הנכסים ולא ינטגרציה בין המערכות השונות בתהליכי העבודה הקשורים לרכוש הקבוע". במסמך צוין, כי הוראות התכ"ם אינן מתייחסות לניהול רכוש קבוע לאחר יישום הרפורמה החשבונאית, ו"נדרשת הוספת הוראות בנושא".

החשכ"ל לא עדכן את הוראות התכ"ם בעניין מינוי אחראי נכסים ובעניין ניהול הנכסים ולא העביר את מסמך התכנון האמור לכל משרדי הממשלה, כדי שיערכו את השינויים הדרושים. החשכ"ל לא הנחה, למשל, את מע"ץ לרכז עלויות של סלילת כבישים ושל הקמת נכסי תשתית.

החשכ"ל לא הנחה את המשרדים המנהלים מקרקעין בעניין הנתונים שיש לרשום בספרי העזר בנוגע לכל נכס: אילו פרטים חיוניים לשם מעקב לוגיסטי ואילו פרטים חשובים לשם ביקורת חשבונאית. מקרקעין רבים מנוהלים בנפרד ביחידות ממשלתיות שונות, והן אינן מעבירות מידע בעניין הזה לחשכ"ל.

בנובמבר 2004 כתב החשכ"ל בתשובתו, כי "במסגרת הוראת השעה לסגירת שנת הכספים 2004, הונחו משרדי הממשלה הפועלים במערכת מרכב"ה ... לגבי המידע הדרוש לצורכי הדיווח הכספי בהתאם לכללי חשבונאות מקובלים", והוא "יעדכן את כל הוראות התכ"ם הרלוונטיות לעניין ניהול נכסים ורישומם ...".

משרד הביטחון

משרד הביטחון וצה"ל אינם מעבירים לאגף החשכ"ל (לרבות למינהל הדיור הממשלתי) מידע בנוגע לנכסי המקרקעין שהם מנהלים. הקרן הפנימית אינה מבטחת את רכוש משרד הביטחון ואת רכוש צה"ל, ולכן גם בחברת ענבל אין נתונים על הנכסים שבניהולם. לא נקבעה הוראה נפרדת בעניין ביטוח הנכסים האלה.

אגף מבצעים לוגיסטיים ונכסים במשרד הביטחון כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2004, כי בשנת 2002 תואם הנושא עם נציג הדיור הממשלתי וסוכם, על דעת ראש האגף, "כי משהב"ט ייערך לדיווח על נכסים שבבעלותו. בהמשך לכך מועבר דיווח על נכסים בבעלות [המשרד] לחשכ"ל ולמינהל הדיור הממשלתי (מדובר במבנים בבעלות [המשרד], דירות ועובונות)".

בדצמבר 2004 כתב סגן החשכ"ל למשרד מבקר המדינה, בהתייחס לתשובת משרד הביטחון, כי "לא ידוע על ביצוע תיאום מול נציג הדיור הממשלתי ולא הועבר דיווח על נכסים לדיור הממשלתי או לכל גורם אחר בחשב הכללי הנוגע בעניין". לתשובתו צירף את תגובתו של החשבונאי הראשי במשרד האוצר שציין, כי רק באותו חודש הועבר לחשבי מערכת הביטחון מכלול ההוראות החשבונאיות החלות על המגזר הממשלתי. ו"בתום שלב זה צפויה להיות מסוכמת מתכונת הדיווח של משרד הביטחון כחלק מהמעבר הכולל של ממשלת ישראל לעקרונות חשבונאיים מקובלים של בסיס צבירה ... אגף החשכ"ל והיחידה לחשבונאות ודיווח שבראשותי מעניק[ים] עדיפות עליונה

לצורכי הדיווח של מערכת הביטחון, אשר למותר לציין את השפעתה המכרעת על הדיווח הכספי של הממשלה בכללותה".

בתגובה לתשובות אלה כתב אגף מבצעים לוגיסטיים ונכסים בינואר 2005, כי הפתרון בעניין "רישום נכסי מדינה מוחשיים שבבעלות משרד הביטחון יבוא לידי ביטוי במסגרת המאזן שבימים אלה מבוצע ע"י אגף הכספים של משהב"ט ע"פ הנחיות החשכ"ל, ובעבודת מטה מול גורמי המשרד הרלוונטיים".

נוכח ההיקף הכספי הרב של נכסים שבאחריות משרד הביטחון ומשך הזמן שחלף מאז החלו הדיונים בין שני המשרדים בעניין זה, מן הראוי ליישם בהקדם את הסיכומים הנוגעים להעברת המידע הנדרש לאגף החשכ"ל.

מבנים בחו"ל

המדינה מחזיקה, באמצעות משרד החוץ, בנכסים המשמשים את נציגויותיה בחו"ל, ובהם שגרירויות ובתי שרד. חלק מהנכסים הם בבעלות המדינה ואת היתר היא שוכרת או חוכרת. גם משרד התמ"ת, משרד התיירות ומשרד ראש הממשלה מחזיקים נכסים בחו"ל. כאמור, נכסי מקרקעין בחו"ל לא מופו בסקר הנכסים שעשה מינהל הדירור הממשלתי.

בירור שנעשה במשרד החוץ העלה, שבשנת 2003 התחיל המשרד להשתמש במערכת ממוחשבת חדשה לניהול נכסיו (מקרקעין ומיטלטלין) בחו"ל. המערכת אינה מנהלת רישום חשבונאי של הנכסים, ולכן חסרים בה פרטים בסיסיים כמו שנת רכישת הנכס, עלות ההקמה שלו או עלות רכישתו, סוג המבנה ועוד. היתרות שמסר משרד החוץ למשרד מבקר המדינה הן ערכי הכינון¹⁹ של המבנים, שניתנו על פי הערכות שמאי, ושוויים ל-31.12.03 הוא כ-180 מיליון דולר. החשכ"ל לא קבע הנחיות למשרד החוץ בדבר הפרטים שיש לרשום במערכת ניהול הנכסים.

בשנת 2002 החל סגן החשכ"ל לדרוש מהמשרדים המנהלים נכסים בחו"ל את נתונייהם. בסוף 2003 הוא מונה ליו"ר ועדת מקרקעי חו"ל²⁰, ועם מינויו פעל במשנה תוקף לקבל את המידע המבוקש. בשנת 2004 החלו המשרדים האלה להעביר רשימות ידניות חלקיות. ועדת מקרקעי חו"ל דורשת דיווח חודשי על עלויות רכישת מבנים בחו"ל לרבות ניתוח העלויות (לפי תכנון, שמאות, רכישת מקרקעין, בנייה, בטיחות ועוד).

בנובמבר 2004 כתב החשכ"ל בתשובתו, כי מינהל הדירור הנחה את המשרדים אשר להם נציגויות בחו"ל לתת את המידע המבוקש אודות הנכסים, ולאחר מגעים ממושכים הועברו נתונים חלקיים, אשר נקלטו במערכת המידע לאחר ניפוי מידע שגוי. הוא הודיע, כי החשכ"ל "מצוי בתהליך השלמת נתוני המבנים בחו"ל", ויפעל גם בשנת 2005 "לקבלת כל הנתונים הנדרשים ממשרד החוץ וכן יקבע נהלים מתאימים לניהול הנכסים ורישומם".

19 ערך הכינון הוא העלות של החזרת הנכס לקדמותו או של יצירת נכס אחר תחתיו.

20 ועדה בין משרדית למקרקעי חו"ל שבמשרד האוצר המחליטה על רכישת בניינים בחו"ל או שכירתם. בראש הוועדה עומד סגן החשכ"ל, ובה עשרה חברים ממשרד ראש הממשלה, ממשרד החוץ, ממשרד האוצר וממשרד הביטחון.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהחשכ"ל, הממונה על ניהולם ועל רישומם של הנכסים שכל היחידות הממשלתיות מחזיקות, יקבע הנחיות בנוגע לניהול כלל נכסי המדינה, לרבות הנכסים בחו"ל. בהנחיות יש לעסוק בעיקר בנושאים אלה: הקמת בסיס נתונים אמין ועדכני, הגדרת תחומי האחריות של כל הנוגעים בדבר, כללי הרישום החשבונאי במאזן (ובהם נושא שווי הנכסים) ומינוי "אחראי נכסים". כל עוד אין בידי החשכ"ל נתונים מלאים על נכסי המדינה, לא ישתקף מצבם בדוח הכספי של הממשלה לאשורו. ההנחיות האמורות נדרשות לשם ניהול יעיל של הנכסים, לשם שמירתם ולשם הפיקוח על השימוש בהם.

נכסי מקרקעין שבתי החולים הממשלתיים משתמשים בהם

מיפוי הנכסים

בתי החולים הממשלתיים, המוגדרים מפעלים עסקיים, מחזיקים ומנהלים מקרקעין רבים מאוד. בתחילת שנות התשעים סקר משרד הבריאות את הנכסים שבתי החולים הממשלתיים (ויתר היחידות של משרד הבריאות) משתמשים בהם. הסקר לא כלל שמאות של שווי הנכסים משום שנועד לספק צרכים פנימיים של בתי החולים הממשלתיים, כגון הקמת מבנים ופיתוחם. הסקר הועבר לאגף החשכ"ל ולמינהל הדיור, אולם מינהל הדיור לא השתמש בו ולא קלט את נתוניו במרכב"ה.

החשכ"ל ציין בתשובתו, כי התברר שהסקר עוסק בעיקר בהיבט של ניהול תשתיות והוא "לא תאם את מפרט סקר הנכסים בדיור הממשלתי ולא ניתן היה לקלוט את הנתונים". משרד הבריאות ציין בתשובתו, כי פרטי הנכסים נרשמים ידנית, ובתיק הדיור של כל נכס נכללים נתוניו הפיזיים והמשפטיים.

לדעת משרד מבקר המדינה, בשל הערך הכספי הגדול של הנכסים הללו, מן הראוי שאגף החשכ"ל ימצא את הפתרון הטכני הנאות לרישום פרטיהם במסגרת המערכת הממוחשבת שמנוהלת אצלו, גם אם הם אינם מלאים. מידע זה יכול לשפר את הניהול הכולל של נכסי המדינה ואת הפיקוח על פעולותיו של משרד הבריאות בעסקאות המקרקעין שבאחריותו.

רישום בדוחות הכספיים של בתי החולים הממשלתיים

1. הוראות התכ"ם לא קבעו על פי אילו כללי חשבונאות יש לערוך את הדוחות הכספיים של בתי החולים הממשלתיים. בפברואר 1998 קבע חשב משרד הבריאות, שבתי החולים הממשלתיים יערכו את דוחותיהם הכספיים על פי גילוי דעת 69 של לשכת רואי חשבון בישראל ועל פי תקן 5 של המוסד לתקינה חשבונאית, העוסקים בכללי דיווח חשבונאי של מוסדות ללא כוונת רווח (מלכ"רים). בנושא הרכוש הקבוע חשב משרד הבריאות מאפשר לכל בית חולים לבחור בין הצגת הרכוש הקבוע במאזן ובין רישומו כהוצאה, אף על פי שגילוי הדעת והתקן האמורים מחייבים את הצגת הרכוש הקבוע במאזן.

בשל כך, הצגת המבנים בדוחות הכספיים של בתי החולים הממשלתיים אינה אחידה; מקצת בתי החולים מציגים רכוש קבוע לרבות מקרקעין, ואחרים אינם נוהגים כך. חלק מבתי החולים שמציגים מקרקעין ברכוש הקבוע אינם מציגים שמדובר בנכסים שבבעלות המדינה. לדוגמה: בדוחות הכספיים של בית החולים אסף הרופא ל-31.12.02 מוצגים קרקע ומבנים בסכום של 199.3 מיליון ש"ח כנכסים של בית החולים. לעומת זאת, בדוחות הכספיים של המרכז הרפואי המשולב על שם חיים שיבא ל-31.12.02 נכתב בביאורים לרכוש הקבוע, כי "המרכז הרפואי פועל בתוך מתחם של כ-800 דונמים. חלק מהשטח הינו בחכירה ממנהל מקרקעי ישראל. הזכויות במקרקעין רשומות על שם מדינת ישראל".

משרד הבריאות השיב בדצמבר 2004, שהרכוש הקבוע בבתי החולים כולל מבנים ותשתיות וכן ציוד ומכשור רפואי שאורך חייהם למעלה משנה. משנת 2002 ואילך מרבית בתי החולים (9 מ-11) כוללים בדוחותיהם נתוני רכוש קבוע של ציוד ומכשור רפואי בלבד. מבנים ותשתיות ייכללו בדוחות הכספיים בשנים הבאות, עם הפעלתה המתוכננת של מרכז"ה ביוני 2005.

2. לכל הדוחות הכספיים של בתי החולים הממשלתיים לשנת 2002 מצורפת חוות דעת של רואה חשבון. במקצת חוות הדעת (על בתי החולים הממשלתיים בנהרייה ובפורייה ועל המרכז הרפואי ע"ש א' וולפסון) מובאת הפסקה הזאת: "בית החולים זוקף ברוח על הפעילויות את ההשקעות במבנים כהוצאה, בעוד שעל פי כללי חשבונאות מקובלים, ההשקעות האמורות צריכות להיות מוצגות במאזן כנכס בניכוי פחת שנצבר. כמו כן, בית החולים אינו ערוך לתת את המידע לזיהוי והכללת המבנים בדוחות הכספיים, כפי שנדרש בנוסח המשולב של גילוי דעת מספר 69 ותקן חשבונאות מספר 5 של לשכת רואי חשבון בישראל".

כאשר בית החולים רושם השקעות ברכוש קבוע כהוצאה שוטפת, ולא מנהל בגינו רישום ומעקב בספרי עזר, מאבדת המדינה את היכולת לפקח על ניהולו, ויש לה קושי להבטיח את רישום זכויותיה בנכס ואת רישומו החשבונאי התקין.

בשנת 2003 פרסם משרד הבריאות דוחות כספיים לדוגמה לאותה שנה, ולפיהם נדרשו בתי החולים הממשלתיים לדווח על פעילותם, על זכויותיהם ועל התחייבויותיהם. אין הדוחות דנים בנושא הבעלות על הקרקע ועל המבנים, לבד מהקביעה כי אין לכלול את עלות הקרקע בדוחות. ואולם בתי החולים הנוהגים לכלול בדוחותיהם רכוש קבוע ולא לרשום אותו כהוצאה, נדרשים להוסיף ביאור בדבר זכויות בית החולים במקרקעין (זכויות חכירה, זכויות חכירה מהוונות וזכויות חכירה לא מהוונות). אין בדוחות דרישה לציין מיהו הבעלים של המקרקעין.

בדצמבר 2004 כתב משרד הבריאות בתשובתו, כדלהלן: "איננו רואים צורך בציון העובדה כי מדובר ברכוש המדינה, מכיוון שבתי החולים הנם יחידה שלטונית הנסמכת על שולחן משרד הבריאות".

3. בבתי חולים ממשלתיים פועלים תאגידי בריאות²¹, המשתמשים במקרקעין ובציוד של בתי החולים ומפיקים מהם הכנסות. תקנות יסודות התקציב (כללים לפעולת תאגיד בריאות), התשס"ב-2002, קובעות מסגרת לפעילות התאגידים, ובין היתר קובעות שהשקעות כספיות שהתאגיד משקיע בבית החולים (לרכישת ציוד ולפיתוח תשתיות) יהיו רכוש המדינה ולא יופיעו בדוחות הכספיים של תאגיד הבריאות כרכושו, ואולם לא נקבע אם בתי החולים צריכים להציג את הרכוש בדוחותיהם הכספיים ולהוסיף ביאור בדבר הבעלות על הרכוש.

21 תאגיד בריאות הוא גוף משפטי הכשר לחיובים, לזכויות ולפעולות משפטיות. הוא מוכר שירותי בריאות בתוך בית חולים ממשלתי או משתמש במתקני בית חולים כאמור, למשל - קרנות מחקר רפואיות.

בדוחות הכספיים לדוגמה שפרסם משרד הבריאות, צוינה החלטה של ועדת שרים לענייני חברה וכלכלה²² הקובעת, בין היתר, שמשנת 2003 ואילך יעבירו תאגידי הבריאות לבתי החולים את ההכנסות שהפיקו משימוש במקרקעין שלהם (הכנסות מחניונים, ממכונות אוטומטיות, משילוט, ממרכזי רווחה, מאנטנות סלולריות, מהשכרת מתקנים וכד').

משרד הבריאות השיב למשרד מבקר המדינה, כי "אכן, לא נקבע במפורש בתקנות תאגידי הבריאות שהרכוש הקבוע הנ"ל יירשם בספרי בית החולים. עם זאת, הלכה למעשה הרכוש הקבוע מנוהל בידי בית החולים ונרשם בדוחות הכספיים של בית החולים".

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהחשכ"ל ידרוש מבתי החולים הממשלתיים לדווח לו על כל נכסי המדינה הנמצאים ברשותם; על הדיווח לכלול את הפרטים הנחוצים לצורך מיפוי מלא של הנכסים, לשם מעקב אחריהם וכדי לקבוע כללים ברורים בעניין רישומם. מכל מקום, יש לחייב את בתי החולים בכללי דיווח אחידים וחד משמעיים ולציין בביאור למאזן שמדובר ברכוש המדינה. על משרדי האוצר והבריאות לחייב את בתי החולים לקבוע כללים כאלה. דרישה זו מקבלת משנה תוקף נוכח החלטת הממשלה²³ באוגוסט 2004 להעביר את ניהול בתי החולים לחברות מנהלות (החלטה זו באה בעקבות החלטה קודמת של הממשלה מיולי 2003 שטרם יושמה).

נכסי מקרקעין שחברות ממשלתיות משתמשות בהם

המדיניות של רשות החברות הממשלתיות

חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן - חוק החברות הממשלתיות), קובע, שתוקם רשות חברות ממשלתיות (להלן - רשות החברות), והוא מפרט את תפקידיה. בסעיף 54 לחוק נקבע, בין היתר, שהרשות "תעקוב ברציפות אחרי הפעילות של כל אחת מן החברות הממשלתיות, הגשמת מטרותיה, מהלך עסקיה, מצבה הכספי ומדיניות השכר שלה, ותודיע על ממצאיה לשרים; (6) תבדוק את הדוחות המוגשים לה מאת חברה ממשלתית ואת החומר שעליו הם מבוססים, ותעיר הערותיה עליהם לחברה ולשרים". החוק אינו מטיל במפורש על רשות החברות את החובה לפקח על נכסי המדינה שחברות ממשלתיות משתמשות בהם או ממונות עליהם, אולם מהסעיפים האמורים עולה שאחד מתפקידי רשות החברות הוא לעקוב אחר מצב הנכסים האלה.

חברות ממשלתיות משתמשות בנכסי המדינה ונוהגות בהם מנהג בעלים; לחלק מנכסים אלה אין רישום מסודר של זכויות המדינה בהם ושל תנאי העברתם לשימוש החברות. לעתים ממונת הממשלה מתקציבה השקעות בסכומים ניכרים ברכוש קבוע שמשמש חברות ממשלתיות, וגם בו הן נוהגות מנהג בעלים. דוגמה לכך היא המחלוקת שנוצרה בעניין זה בין המדינה ובין "מקורות חברת המים בע"מ" (להלן - מקורות; ראו להלן). הבעיה מחמירה כאשר החברות הממשלתיות נתונות בתהליך הפרטה, והמדינה אינה מודעת לכל זכויותיה בהן, דבר שפוגע בכוח המיקוח שלה.

22 החלטה מס' חכ/25 מיום 22.7.03.

23 החלטה מס' 2460 מיום 15.8.04.

לרשות החברות אין רשימה של נכסי מדינה שחברות ממשלתיות מחזיקות בהם ומשתמשות בהם, אף על פי שמדובר בנכסים בעלי ערך כספי עצום, שרכישתם מומנה, לפחות בחלקה, מתקציב המדינה. ממילא אין לרשות החברות פירוט של נכסים שיש בעניינם מחלוקת עם החברות הממשלתיות על זהות הבעלים. הביקורת העלתה בעבר²⁴ שני ליקויים מהותיים שנבעו ממצב זה: 1. נדל"ן שקיבלו חברות ממשלתיות מהמדינה לצורך פעילותן לא שימש למטרה שלשמה הועבר אליהן, ולעתים אף לא נעשה בו שימוש מיטבי. במקרים כאלה היה ראוי להשיב למדינה את הנכסים האמורים, אולם הדבר לא נעשה. 2. המדינה הפריטה חברות ממשלתיות בלא שהיה לה מידע מלא על רכושן; שוויו של רכוש זה לא הובא בחשבון בעת קביעת מחיר המכירה של החברות.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שרשות החברות ואגף החשכ"ל ייזמו לאלתר סקר מלא לאיתור כל נכסי המדינה שבשימוש החברות הממשלתיות, הסקר יחשוף את כל זכויות המדינה בנכסיה וירשום אותן אצל רשם המקרקעין. כמו כן, ראוי שהרשות תסדיר את כל המחלוקות עם החברות הממשלתיות בעניין המקרקעין וכן תשקול לדרוש מהן דמי שימוש כלכליים בעבורם ותעגן דרישה זו בהסכמים עם החברות; אם יוחלט שחברה לא יכולה לעמוד בתשלומים הללו, ראוי שהויתור עליהם יוגדר כסובסידיה ויוסדר בהסכם.

רשות החברות הסבירה בתשובתה בנובמבר 2004, שלשם בדיקות בעניין הדיווח על הנכסים המצויים בידי החברות הממשלתיות תוקן בשנת 2003 סעיף 55 לחוק החברות הממשלתיות. לפי התיקון, רשות החברות רשאית להסמיך גורם מטעמה לקבל מידע וחומר בענייני חברה ממשלתית ולעניין ברשומות ובמסמכים של החברה. כמו כן, "בכוונת הרשות לעשות שימוש בתיקון זה, בין היתר, לשם הסמכת גורמים מתמחים חיצוניים לרשות שיבדקו סקרי נכסים בחברות השונות" בכפוף לקביעת כללים מתאימים ע"י שר האוצר. לדעת משרד מבקר המדינה, על רשות החברות ועל אגף החשכ"ל לפעול לקידום נושא זה ולדאוג למיפוי כל נכסי המדינה שבשימושן של החברות הממשלתיות.

חלוקת סמכויות בין רשות החברות לחשב הכללי

מדוחות ביקורת קודמים של מבקר המדינה עולה, שרק לקראת הפרטה או לקראת שינויים מבניים בחברות ממשלתיות מתקיימים דיונים נמרצים בין הממשלה לחברות הממשלתיות בנוגע למיפוי הנכסים, לזכויות הבעלות עליהם ולשימוש בהם. בדרך כלל מדובר בנושאים שנויים במחלוקת שלא נמצא להם פתרון מידי, וגם לאחר השינוי המבני נושא הבעלות על הנכסים ורישומם לרוב אינו מוסדר.

בנובמבר 2004 ציין החשכ"ל בתשובתו, כי מקובלת עליו העמדה "שעל החשב הכללי למפות נכסים אלו" ולנקוט הליכים להחזרת אותם נכסים כאשר "לדעת המדינה הנכס אינו שייך לחברה".

היועצת המשפטית השיבה למשרד מבקר המדינה, כי "לרשות החברות תפקידים שונים לגבי החברות הממשלתיות, אך האחראיות על שמירת נכסי המדינה צריכה להיות בידי החשכ"ל, וככל שמדובר במקרקעין - גם [בידי] מינהל מקרקעי ישראל, ועל כן המטלה האמורה צריכה להיות עליהם, ועל רשות החברות לסייע בידיהם ככל הנדרש. למיטב הבנתי, לרשות החברות הממשלתיות גם אין סמכות להסדיר את כל המחלוקות בנוגע למקרקעין עם החברות, כאמור שם".

24 ראו דוח שנתי 52ב של מבקר המדינה (2002), עמ' 329 ועמ' 332.

בעניין זה מסרה רשות החברות בנובמבר 2004, כי היעדר חלוקת סמכויות והסדרה נכונה גרם נזק לאינטרסים של המדינה וליכולתה של הרשות "להסדיר את המחלוקות באופן מהותי", ולכן "קביעת נוהל אישור משותף של החשכ"ל ו/או מנכ"ל המשרד האחראי על החברה ומנהל הרשות, בכל הנוגע להסכמים בין המדינה לבין חברה ממשלתית שיש להם השלכות על מעמד נכסי המדינה או הגשמת מטרות ויעדי החברה", תבטיח "את שקלול האינטרסים הרלוונטיים - הן להבטחת זכויות המדינה בנכסיה והן לביצוע נכון של שינויים מבניים, הפרטה ופיקוח בחברות הממשלתיות".

יצוין, שבעיית אי-חלוקת סמכויות ברורה בין רשות החברות, בין מנכ"ל בין והחשכ"ל בעניין נכסי מדינה שחברות ממשלתיות משתמשות בהם, צצה בעיקר בעת עשיית שינויים מבניים הדורשים חתימה על הסכמים עם חברות ממשלתיות ופתרון בעניין הזכויות בנכסים. הרשות ציינה בתשובתה, לדוגמה, שהיא לא הייתה שותפה להסכם העקרונות שנחתם בין המדינה ובין מקורות²⁵ ואפילו התנגדה לו. משום שלדעתה, "ההסכם, כפי שנחתם, לא עלה בקנה אחד עם הצורך לקדם שינויים מבניים, מהלכי הפרטה ופיקוח נכון ולמנוע העברת זכויות מדינה לצדדים שלישיים שלא בתמורה נאותה. אינטרסים אלו הם בד' אמותיה של רשות החברות, כפי שנקבעו תפקידה על פי דין".

ההיקף הגדול של נכסי מדינה שחברות ממשלתיות משתמשות בהם ומנהלות אותם, ושוויים הרב של נכסים אלה מחייבים את היחידות השונות במשרד האוצר - ובמיוחד את אגף החשכ"ל, את רשות החברות ואת לשכת הייעוץ המשפטי - להיערך היערכות מקצועית מיטבית לקראת השינויים המבניים המתוכננים במספר מגזרי פעילות של חברות ממשלתיות, הכוללים גם העברת זכויות בנכסים לידי החברות. היערכות כזו מחייבת חלוקת סמכויות ותחומי אחריות בין החשכ"ל, בין רשות החברות ובין מנכ"ל. כמו כן היא מצריכה לרכז את רשימות הנכסים ואת הפרטים הנדרשים בהם וללכך את כל הסוגיות המשפטיות הכרוכות בזכויות על הנכסים.

בנובמבר 2004 כתב החשכ"ל בתשובתו, כי בכוונתו "להרחיב את מיפוי נכסי המדינה באשר הם", לרבות בחברות הממשלתיות, והסדרים בנושא ייקבעו ע"י החשכ"ל בהתייעצות עם רשות החברות הממשלתיות "ככל שידרש".

הסדרת הזכויות במסגרת שינויים מבניים

1. חוסר הבהירות בנוגע לזכויות במקרקעין שבשימוש חברות ממשלתיות בא לידי ביטוי בהסדרים לשינויים מבניים שנחתמו בשנים עברו בין הממשלה ובין חברות ממשלתיות (ותיקות או חדשות). למשל, רשות החברות ומקורות דנות כבר שנים באופן הצגתם של נכסי המדינה שבשימוש מקורות במאזנה; עדיין אין הסכם בין המדינה ובין חברת הרכבת בעניין נכסי המדינה שחברת הרכבת משתמשת בהם.

מקורות: בשנת 1993 גיבשו הממשלה ומקורות הסכם עלויות עקרוני, והוחלט בו להעביר נכסים השווים מיליארדי ש"ח מהממשלה לבעלות חברות שיוקמו בתהליך יישום השינויים המבניים במשק המים²⁶. מאז ועד 2002 נחתמו ביניהן עוד הסכמים.

בדוחות הכספיים שמקורות מגישה, לפי סעיף 33 לחוק החברות הממשלתיות, היא מציגה את המוביל הארצי כנכס, אף על פי שההשקעות בו מומנו במלואן מתקציב המדינה. רשות החברות

25 ראו דוח שנתי 52ב, עמ' 365.

26 ראו דוח שנתי 52ב, עמ' 362.

פנתה למקורות כמה פעמים בעניין ההצגה הלא נאותה בדוחות הכספיים, אולם עד היום טרם הוסדר הנושא.

בתשובת רשות החברות מנובמבר 2004 צוין, כי עמדת מקורות נגד טענות הרשות מסתמכת בעיקר "על הסכם שנחתם עם המדינה. לטענת חברת מקורות ורואה החשבון שלה, ההסכם הקנה לה את טובות ההנאה הכלכליות, באופן שאיפשר לה להציג את נכסי המדינה (המוביל הארצי ומפעלי מים מהותיים אחרים) כנכסים של מקורות ולא כנכסי מדינה, המופעלים על ידיה בנאמנות עבור המדינה".

בדוח 53ב (עמ' 333) ציין מבקר המדינה, כי "מחלוקת זו נובעת ממערכת יחסים מיוחדת בין המדינה ובין חברה ממשלתית והיא ממחישה את הצורך לשקול כללי דיווח מוסכמים שיקבעו מסמרות בעניין רכוש המדינה לעומת רכוש התאגיד".

בתיקוני חקיקה לחוק רשות החברות הממשלתיות הוסף בשנת 2003 סעיף 33ב. לפי התיקון, רשות החברות רשאית להורות לחברה ממשלתית על דרך ההצגה של פרטים בדוחות הכספיים, ואם "חלקה הרשות על דרך הצגת פרטים בדוחות כספיים או בכל דוח אחר שהחברה הממשלתית נדרשת להגישו לפי כל דין, רשאית היא, אם ראתה כי אינטרס ציבורי מחייב זאת, להורות לחברה לגלות את עמדת הרשות ולתאר את המחלוקת בדוחות, להנחת דעת הרשות".

מקורות ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2004 "חילוקי הדעות עם הרשות אינן על הבעלות אלא על אופן הרישום בספרי החברה. החברה רושמת בספריה על פי כללי החשבונאות החלים על חברות עסקיות פרטיות".

החשכ"ל מציג בדוח הכספי של המדינה את ההשקעות בחברות ממשלתיות לפי חלקה של המדינה בכל אחת מהן. הוא מתבסס על הנתונים בדוחות הכספיים של החברות הממשלתיות, אך בד בבד הוא מסתייג ואומר בדוח הכספי ל-31.12.03, כי "לא נעשתה לצורך עריכת הדוח כל בדיקה מצד החשב הכללי לזיהוי הנתונים והם לקוחים כלשונם מהדוחות הכספיים של החברות... האמור נכון במיוחד לתיאורים בדבר מחלוקות שונות של החברות עם גורמי שלטון שונים. יתר על כן, סביר להניח כי לחלק מהדברים אין המדינה מסכימה". לדעת משרד מבקר המדינה, הסתייגות זו של החשכ"ל מצביעה על הצורך הדחוף להסדיר את המחלוקות בין המדינה לבין החברות הממשלתיות ומכל מקום לתת להן ביטוי הולם בדוחות הכספיים של החברות שישקף את המצב לאמתו ולא עמדה חד צדדית. הדבר חשוב במיוחד כשמדובר בחברות ציבוריות שנסחרות בבורסה.

2. נמצא, שכאשר משתנה מעמדן המשפטי של יחידות ממשלתיות ושל חברות ממשלתיות, הממשלה חותמת על הסכם עקרונות שבו רק קווים מנחים בעניין המקרקעין שהן משתמשות בהם. סלע המחלוקת בין המדינה ובין החברות הוא השימוש בנכסים והבעלות עליהם. להלן שתי דוגמאות לכך:

רכבת ישראל: בינואר 1998 הוקמה חברת הרכבת והייתה לחברה ממשלתית, אולם עד תחילת 2003 לא הייתה החברה פעילה²⁷. ב-17.12.02 התקבל בכנסת חוק רשות הנמלים והרכבות (תיקון מס' 11), התשס"ג-2002 (להלן - חוק רשות הנמלים והרכבות), ובו הופרדה הרכבת מרשות הנמלים על ידי העברת הפעילות שלה מרשות הנמלים לחברת הרכבת. ב-1.7.03 החלה חברת הרכבת לפעול כחברה ממשלתית עצמאית. בתיקון האמור לחוק רשות הנמלים והרכבות נקבע, בין

27 בעניין זה ראו גם בפרק על הפרדת הרכבת מרשות הנמלים בדוח זה.

היתר, שבתוך 180 יום מפרסום התיקון ייחתם הסכם בין המדינה ובין חברת הרכבת בעניין העברת זכויות במקרקעין.

באפריל 2004, כעשרה חודשים לאחר המועד שנקבע בתיקון לחוק, נחתם הסכם עקרונות (להלן - ההסכם) בין המדינה ובין חברת הרכבת בעניין מתן זכות שימוש במקרקעין והעברת זכויות במקרקעין שנועדו לשמש את חברת הרכבת. בהסכם נקבע, שכל המקרקעין יישארו קניין המדינה, וחברת הרכבת תשלים את רישום הזכויות על שם המדינה במקרקעין בתוך חמש שנים מההסכם הזה. עוד נקבע שבתוך 180 יום ממועד החתימה על ההסכם ייחתמו הסכמים מפורטים על פי רשימות המקרקעין. עד סיום הביקורת (ספטמבר 2004), לא נחתמו הסכמים מפורטים כאמור. בנובמבר 2004 מסר החשכ"ל למשרד מבקר המדינה כי על פי הנחיתו, נקבעו בהסכם מנגנונים לשמירת זכויות המדינה בנכסים ונקבע אופן השימוש של חברת הרכבת בנכסים.

מע"ץ: באוגוסט 2003 החליטה הממשלה להקים חברה שתמלא את תפקידיה של מע"ץ, שהייתה יחידת סמך במשרד התחבורה. החברה נרשמה ברשם החברות ב-1.1.04. נמצא, שבנובמבר 2004 טרם הסדירה הממשלה את נושא הזכויות במקרקעין ואת רישום הנכסים שמע"ץ השתמשה בהם. במשרד התחבורה ובמע"ץ לא היה פירוט של המקרקעין ושל הנכסים האחרים שמע"ץ החזיקה והשתמשה בהם, אף על פי שמדובר בנכסים בעלי ערך רב.

המבקר הפנימי של משרד התחבורה השיב למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2004, כי הסכם מקרקעין בעניין הסדרת נושא הזהויות ורישום נכסים בין המדינה לבין מע"ץ החברה הלאומית לדרכים בישראל בע"מ, נמצא באותה עת בשלב של טיוטה, ו"להערכתנו, תוך חודש יושלם וייחתם ההסכם הנ"ל להסדרת נושא הזכויות ורישום הנכסים". בתשובת החשכ"ל בנובמבר 2004 נמסר שאגף הדיוור הממשלתי פעל למפות את נכסי מע"ץ בטרם תהפוך לחברה ו"נקבעו מנגנוני שימור זכויות... בהסכם מע"ץ המתגבש בימים אלה ובכלל זה מנגנונים המגדירים את זכויות המדינה ונכסים ואת אופן השימוש... בנכסים אלו".

לדעת משרד מבקר המדינה, מידע מדויק ומלא על זכויות המדינה במקרקעין שחברות ממשלתיות משתמשות בהם, תיאור השימוש שנעשה במקרקעין (מידתו ואופיו) ותנאי השימוש המסחריים (החכרה או הכשרה או דמי שימוש אפסיים, חלקיים או מלאים) חיוניים לצורך הערכת שוויין בצורה אמينة לשם קבלת החלטות, למשל על הפרטה. כמו כן, בהיעדר מידע על כל נכסי המדינה אין החשכ"ל יכול להציג במאזן המדינה את המצב המדויק של כל נכסי המדינה.

העברת נכסים לרשויות סטטוטוריות, ניהולם ורישומם

לעתים, מוקם על פי חוק תאגיד שהוא אישיות משפטית עצמאית (להלן - רשות או רשות סטטוטורית) לשם מילוי תפקידים ממלכתיים או ציבוריים. לפי החוקים הנוגעים לעניין מקימים את הרשות ומעבירים לה, בין היתר, נכסים מהמדינה. הנכסים כוללים מקרקעין ורכוש אחר ולכולם שווי כספי רב. לדעת משרד מבקר המדינה, חשוב להסדיר את נושאי הבעלות, הרישום, הניהול ותנאי השימוש המסחריים של נכסים אלה עם הקמת הרשות החדשה ולא לאחר מכן. להלן דוגמאות לכך:

1. **רשות העתיקות**: בסעיף 28 לחוק רשות העתיקות, התשמ"ט-1989, נקבע כי "נכסי המדינה שהיו ערב תחילתו של חוק זה מוחזקים בידי האגף [אגף העתיקות והמוזיאונים שבמשרד החינוך והתרבות] יועברו לרשות... תנאי ההעברה ייקבעו בהסכם בין הרשות לבין הממשלה".

בדוחות הכספיים של רשות העתיקות לשנת 2002 צוין, כי "רכוש קבוע בשימוש הרשות שהתקבל ביום הקמתה ממשרד החינוך ורכוש אחר שהתקבל עד יום 31.12.96 כתרומה מוצגים בשווי סמלי". הרשות לא פירטה את רשימת הנכסים, לא ציינה מה מעמד המשפטי ומי הם הבעלים שלהם ולא הציגה את ערכם.

2. **רשות הדואר**: הוקמה בשנת 1986 על פי חוק רשות הדואר, התשמ"ו-1986. החוק קובע, כי "מותר, בהסכם, באישור שר האוצר, להעביר לרשות את זכויות המדינה, כולן או חלקן, בנכסים שעמדו לרשותו של משרד התקשורת לצרכי השירותים אשר יינתנו בידי הרשות".

בשנת 1987 חתמו שר האוצר ומנהל רשות הדואר על הסכם להעברת הנכסים, ובו העבירה הממשלה לרשות הדואר זכויות בכ-450 נכסי מקרקעין. בכמחצית מהם העבירה זכויות חכירה לדורות, וביתר - זכויות שכירות לתקופות שונות. זמן קצר לאחר חתימת ההסכם נתגלעו חילוקי דעות בעניינים אחדים, זכויות רשות הדואר בנכסים, תשלום דמי החכירה, רישום הזכויות בממ"י²⁸ ועוד. בשנת 2003 החליטה הממשלה להפוך את רשות הדואר לחברה ממשלתית.

בנובמבר 2004 כתב החשכ"ל בתשובתו, כי "לשם חתימת הסכם הנכסים הצפוי עם חברת הדואר, בוצע רישום מפורט של כל אחד מן הנכסים המועברים לחברה במסגרת ההסכם, ואלה ישולבו כנספחים בהסכם... חלק מן הנכסים לא יועברו לחברת הדואר ויוותרו בידי המדינה".

3. **רשות השידור**: סעיף 26 לחוק רשות השידור, התשכ"ה-1965, קובע, כי "הממשלה תעמיד לרשות הרשות את כל הנכסים הנמצאים בידי קול ישראל ואת האולפנים של קול ישראל על מתקניהם וציודם, אם על ידי מכר או העברת בעלות בדרך אחרת, ואם על ידי הקניית זכויות בנכסים... הכל בהתאם לתנאים שייקבעו בהסכם בין הממשלה לבין הועד המנהל". הסכם נכסים כזה לא נחתם עד אוגוסט 2004, ועל פי טיוטת הדוחות הכספיים של רשות השידור ל-2002 "ההסדר הפורמלי של העברת הנכסים ייעשה במסגרת פרויקט קריית רשות השידור". יתרת שווי הפרויקט המוצגת בדוחות הכספיים של אותה שנה הייתה כ-101 מיליון ש"ח. יצוין כי את יתר ההשקעות ברכוש קבוע נוהגת רשות השידור לרשום כהוצאה, ולפיכך הן אינן מקבלות ביטוי במאזנה.

בשנת 1992 החליטה הנהלת רשות השידור, להקים קריה לרשות ולרכוש בה את יחידות הרשות הפזורות בכמה אתרים בירושלים²⁹. לשם כך החליטה לרכוש את מתחם בית החולים 'שערי צדק' הישן. הנדל"ן שבידי רשות השידור היו אמורים לשמש מקור עיקרי למימון פרויקט הקריה, שעלותו נאמדה בשנת 1996 בכ-81 מיליון דולר. שמאים ועורכי דין שהעסיקה רשות השידור לשם מכירת הנדל"ן ולשם השבחתם המוקדמת, גילו, שחלק מזכויות המקרקעין בנכסים אינן רשומות בלשכות רישום המקרקעין, ולאחדים מהמקרקעין אין אפילו מסמך המעיד על זכויותיהם. מלבד זאת גילה אחד מעורכי הדין, שהמדינה העמידה לרשות רשות השידור נכס שרכשה מחברה פרטית. אותה חברה רכשה את הנכס מהרשות לפיתוח, אולם הנכס עדיין רשום בלשכת רישום המקרקעין על שם הרשות לפיתוח.

בדצמבר 2004 הסבירה רשות השידור בתשובתה למשרד מבקר המדינה, שרישום זכויות המקרקעין באחד מנכסי המקרקעין המצויים בשימוש העלה, כי שרשרת העסקאות שהחלה בשנת 1957 לא נרשמה כראוי. באוקטובר 2004 פורסמה הודעה בדבר תכנית מתאר הדנה בחלוקת הנכס האמור, שלאחר אישורה יהיה אפשר לסיים את הליך העברת הזכויות בו ולרשום את חלקה של מדינה ישראל בו על שם המדינה. עוד כתבה בתשובה, כי "לאחרונה החליטה רשות השידור על ביטול

28 ראו דוח שנתי 53 של מבקר המדינה (2003), עמ' 289.

29 ראו דוח שנתי 47 של מבקר המדינה (1997), עמ' 822.

פרויקט שערי צדק... לפיכך משיסתיים רישום נכסי המקרקעין על שם מדינת ישראל... תחל פעולה מטעם הרשות להעברת הזכויות בהסכם לשמה של רשות השידור".

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמשרד האוצר והרשויות הסטטוטוריות ייזמו סקר למיפוי נכסי המדינה שהעמידה המדינה לרשות. כמו כן, כאמור, ראוי שאת רישום הזכויות בנכסים תסדיר הממשלה, כפי שייקבע בהסכם בין הרשויות למדינה, לפני שיוקמו רשויות סטטוטוריות חדשות; ראוי שגם את רישום הנכסים של הרשויות הקיימות תסדיר הממשלה בהקדם, לפני שיהפכו לחברות ממשלתיות (כגון רשות הדואר) או יופרטו. לשם כך יש לקבוע איזה גוף (משרד האוצר או ממ"י) יטפל בהליכים האמורים.

החשכ"ל ענה בנובמבר 2004, כי לאור ממצאי סקר הנכסים והמלצות הביניים הוא פועל לערוך מיפוי מוקדם של הנכסים שיועמדו לרשותן של רשויות סטטוטוריות במסגרת הסכם העברת הנכסים. הוא הודיע שהוא "יקבע נהלים ואחראים לטיפול בסוגיות המצוינות בטיטות המבקר וייתן לכך ביטוי בהוראות התכ"ס, החלטות ממשלה או בכל דרך אחרת שתידרש".

היועצת המשפטית השיבה למשרד מבקר המדינה, כי "לא ברור מדוע יש להטיל את האחריות למקרקעין שבבעלות המדינה על משרד האוצר. נושא זה הינו באחריות מינהל מקרקעי ישראל וככל שנושא המקרקעין עולה אגב הקמת רשות סטטוטורית או חברה ממשלתית או אגב הפרטה של גוף כאמור, הרי שהדבר נעשה בשיתוף פעולה בין משרד האוצר לממ"י".

נוכח האמור לעיל, יש מקום להבהיר בתקנות איזו יחידה ממונה על ניהול המקרקעין שבבעלות המדינה, מה סמכויותיה ומה סמכויות החשכ"ל וממ"י או רשות החברות בהעברת זכויות על נכסי מדינה לרשויות סטטוטוריות או לחברות ממשלתיות.

דירות ומגרשים שהאפוטרופוס הכללי מנהל

האפוטרופוס הכללי (להלן - האפוטרופוס) פועל במשרד המשפטים, ומנהל נכסים, בעיקר נכסי מקרקעין, משני סוגים: נכסי נעדרים ועזבונות ונכסים שהוא מטפל בהם מתוקף היותו כונס הנכסים הרשמי של מדינת ישראל. סעיף 15(ג) לחוק האפוטרופוס הכללי, התשל"ח-1978 (להלן - חוק האפוטרופוס הכללי), קובע שאם נכס מנוהל לפי החוק הזה חמש עשרה שנה, ושוכנע בית המשפט, בשל דוח מאת האפוטרופוס, שאין הצדקה להמשיך לנהלו, בית המשפט רשאי לצוות שהאפוטרופוס יעביר את זכויות הקניין בנכס למדינה. בתקנות האפוטרופוס הכללי (סדרי דין וביצוע), התשל"ח-1978, נקבע כי בקשה להעביר נכס לקניין המדינה תוגש על ידי האפוטרופוס, והמשיב בבקשה יהיה שר האוצר או מי שנתמנה על ידו.

מרשימות שהעבירה חברת ענבל למשרד מבקר המדינה עולה, שבשנת 2004 ביטח האפוטרופוס מבנים (לרבות נכסי מקרקעין שהוא מנהל מתוקף היותו כונס הנכסים הרשמי) ששוויים כ-34.7 מיליון דולר.

לאחר רישום נכס על שם המדינה, מעביר האפוטרופוס מגרשים ומקרקעין לא מבונים לממ"י על פי נוהל הקיים ביניהם. בשנת 1997 נקבע נוהל בין החשכ"ל לאפוטרופוס בעניין דירות שהפכו לקניין המדינה, ונקבע בו, בין היתר, כי "משרד האוצר באמצעות החשב הכללי החליט, משיקולי מדיניות, להוציא למכירה את דירות המגורים שהועברו לקניין המדינה באמצעות האפוטרופוס הכללי, מבלי

לגרוע מאחריותו הכללית של משרד האוצר לפעולה הזו. משרד האוצר יעניק לאפוטרופוס הכללי כתב הרשאה מיוחד למכירת דירות המגורים, לפי רשימה שיעביר לו האפוטרופוס הכללי מעת לעת".

מבירורים שעשה משרד מבקר המדינה עם האפוטרופוס עולה, כי בדצמבר 2004 ביקש לראשונה משרד האוצר רשימות של נכסים כספיים ונכסי מקרקעין שהאפוטרופוס מנהל יותר מ-15 שנה. הבקשה הוגשה בעקבות גיבוש הצעת חוק המדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2005 (תיקוני חקיקה), התשס"ה-2004, שבה נכללה הצעה לתקן את חוק האפוטרופוס הכללי ולקבוע שבחלוף 15 שנה יהיה האפוטרופוס חייב להעביר לקניין המדינה³⁰ נכסים כספיים שאינם נכסים של נספי שואה בלא צורך באישורו של בית המשפט. ברשימות של נכסי מקרקעין שהכין האפוטרופוס במסגרת זו לא נכללו נתונים על סוג הנכסים (מגרש, דירה בשכירות, דירה בדמי מפתח וכד') ושויים. עוד עולה מהבירורים, כי אגף החשכ"ל טרם הסדיר את תהליכי הדיווח והרישום של נכסים אלה בין האפוטרופוס לבינו.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי לבחון את הצורך לרשום במאזן המדינה את הנכסים שכבר עברו לקניין המדינה; כן ראוי שמשרד האוצר יבחן עם האפוטרופוס את הצורך להתחיל בהליכים הדרושים כדי להעביר לקניין המדינה את הנכסים שהאפוטרופוס מנהל יותר מ-15 שנה.

זכויות המדינה במקרקעין של מוסדות ציבור

סעיף 3א בחוק יסודות התקציב קובע כללים לתמיכות כספיות שנותנים משרדי ממשלה למוסדות ציבור. מדובר במוסדות שעוסקים בנושאי חינוך, רווחה, בריאות, דת וכד'. הוראות התכ"ם קובעות שעל מוסד המקבל תמיכה כספית לשם הקמת מבנה לחתום על התחייבות כלפי המשרד הממשלתי התומך, ולפיה "במקרה של פירוק ועל פי דרישתנו, יועבר חלק יחסי של הזכויות במקרקעין/הנכס, שנרכשו בעזרת תמיכתכם, ללא תמורה, לבעלות המשרד התומך... אנו מתחייבים, שלא להעביר ושללא להתחייב להעביר לאחר את זכויות הגוף במקרקעין, או בנכס שנרכשו בעזרת תמיכתכם, אלא לאחר שתמסר הסכמתכם מראש ובכתב לאגף רישום המקרקעין... הננו מתחייבים, כי נרשום בפנקס המקרקעין זיקת הנאה לטובת הציבור".

עוד קובעות הוראות התכ"ם, שהמוסד הנתמך יצרף להתחייבות ייפוי כוח ויירשם בו כי "אנו מייפים את כוחה של מדינת ישראל באמצעות מינהל מקרקעי ישראל, או מי שייקבע על ידו, לעשות ולרשום את השעבודים הבאים: הערת אזהרה, זיקת הנאה במקרקעין/בנכס שנרכש על ידי התמיכה". ועדת התמיכות רשאית לפטור מוסד מרישום זיקת הנאה או הערת אזהרה אם שיעור התמיכה אינו גדול מרבע ממחיר הרכישה או ההקמה.

לדברי סגן החשכ"ל, לא נעשה מעקב אחר רישום השעבודים. בעבר היה משרדו מקבל הודעות על רישום שעבודים, אבל משום שלא הייתה מערכת ממוחשבת שתקלוט את כל הנתונים, לא נעשה

30 בדברי ההסבר להצעת החוק צוין, כי לפי הערכת האפוטרופוס יועברו לקניין המדינה נכסים (בעיקר מזומנים) בהיקף שבין 600 מיליון ש"ח ל-700 מיליון ש"ח.

אתם דבר, ומוסדות ציבור שקיבלו תמיכה ממשלתית הפסיקו לשלוח לו מידע. למעשה, הוראת התכ"ם האמורה לא נאכפת.

השעבודים נועדו להבטיח את זכויות המדינה בנכסים שנבנו לתועלת הציבור לאחר שהמדינה השקיעה בהקמתם סכומים ניכרים מתקציבה. בהיעדר בקרה קבועה על מימוש ההתחייבות הנדרשת בהוראות התכ"ם ועל רישום הזכויות בלשכת רישום המקרקעין אי אפשר לעגן את זכותה הקניינית של המדינה בנכסים האלה, ואי אפשר לוודא שהנכסים לא ישרתו גורמים או מטרות שלא תואמים את היעדים שלשמן נתנה המדינה את התמיכות.

טובין (למעט מקרקעין) שמשרדי ממשלה מנהלים

הגדרות טובין לפי הוראות התכ"ם ולפי הנחיות האוצר

מדי שנה בשנה רוכשים משרדי הממשלה טובין במיליארדי ש"ח. מקצתם מיועדים לצריכה שוטפת, וחלקם מיועדים לשמש את המשרדים יותר משנה. עד שנת 2003 נרשמו כל ההוצאות עבור רכישת הטובין בתקציב המדינה בשנה שבה נעשו, ועל רובן המכריע לא דווח בדוח הכספי של הממשלה. בדוח הכספי ל-31.12.03 שפורסם בספטמבר 2004, הוצגו לראשונה יתרות אחדות (שבהן סכומים מועטים) של רכוש קבוע (בעיקר כלי רכב) ושל מלאי³¹.

פרק 6 בהוראות התכ"ם מגדיר את המושגים הבאים: טובין - כל נכס למיניהו למעט מקרקעין; מלאי - טובין באחסנה (שטרם נמסרו לשימוש); מצאי - טובין בשימוש (אינוונטר). לפי ההוראות "כאינוונטר יחשבו כל הטובין לשימוש שהם ריהוט, ציוד, כלים, מכשירים וכו' שהם בני קיימא, שהועמדו לרשות היחידות הצורכות, או העובדים באופן קבוע". הוראות התכ"ם בנושא ניהול מחסנים (פרק 18) ובנושא ניהול טובין לשימוש (פרק 19) פורסמו בשנת 1960 ולא עודכנו מאז. הן אינן מפורטות דיין, וחסרות בהן הנחיות ברורות כיצד לנהל את הטובין וכיצד לרשום אותם. ההוראות מתמקדות בניהול לוגיסטי ואינן מפרידות בין נכס שהוא רכוש קבוע ובין נכס שהוא רכוש מתכלה.

הוראות התכ"ם מבחינות בין מלאי למצאי ואין התאמה בינן ובין הוראה מס' 2 והוראה מס' 3 בהוראות לחשבונאות ממשלתית. שתי ההוראות אלה אינן מבדילות בין מלאי למצאי, אלא מגדירות מושגים כגון נכס, רכוש קבוע ומלאי.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2004 ציין החשכ"ל, כי "בידי היחידה לפיקוח משקי נהלים ופרקים חדשים שהוכנו בנושא: 'מכירות' ו'ניהול בלאי ועודפים'. הפרקים יאושרו בשבועות הקרובים. כמו כן, הושלמה עריכת טיוטת פרק תכ"ם ל'ניהול מלאי ומצאי' שאמור להחליף את פרק 18 ו-19 בתכ"ם הישן. בימים אלו שוקדים לעשות התאמה בין הפרק החדש וסדרי ניהול מלאי ומצאי במערכת מרכב"ה". טיוטות של ההוראות האמורות צורפו לתשובת החשכ"ל.

31 בביאור 6 בדוח הכספי מובאים פירוט של הרכוש הקבוע המוצג בדוח והערה: "ערכי הרכוש נלקחו מתוך מערכת מרכב"ה במינהל הדיור הממשלתי ובמינהל הרכב שבמשרד האוצר". הרכוש המצוי במשרד המדע וביתר יחידות משרד האוצר שכבר השלימו באותה עת את ההטמעה של העבודה במרכב"ה, לא הוזכר בביאור.

היעדר מערכת ממוחשבת כוללת

במרס 1991 שלח סגן החשכ"ל חוזר לחשבים ולמנהלי היחידות למשאבים חומריים במשרדי הממשלה בנושא "מיחשוב מערכות ניהול מלאי/מצאי במשרדי הממשלה". בחוזר נכתב, שבמשרדי הממשלה עתידה לפעול מערכת לוגיסטית ממוחשבת לניהול מלאי ומצאי, ועל הנמענים להכין מפרט דרישות לצורך התאמת המערכת שלהם למערכת החדשה.

הביקורת העלתה, שבמשך השנים רכש כל משרד לעצמו תוכנה לניהול הטובין במחסנים והשקיע בתחזוקתה. לא הותקנה תוכנה אחידה בכל משרדי הממשלה. משרדים שהחלו לעבוד עם המרכב"ה (כגון משרד האוצר) הפסיקו לעבוד בעזרת התוכנה שרכשו וכיום הם מנהלים את נכסיהם במרכב"ה. עם זאת, יצוין שב-2002 התקשר משרד התחבורה בחוזה בסכום של כ-120 אלף ש"ח לשם הקמת מערכת שתמפה את כל מיטלטליו. ככל הנראה לא תחובר המערכת הזו למרכב"ה.

בנובמבר 2004 כתב משרד התחבורה בתשובתו, כי "ביצוע פרויקט מקיף זה מתחייב בכל הנוגע לניהול מיטבי ויעיל של ניהול ופיקוח על נכסי המשרד ואמור לשמש את משרד התחבורה כ'בסיס נתונים' ממוחשב ואורגן בכל התקשרות עתידית במסגרת פרויקט המרכב"ה".

בהיעדר מערכת מחשוב אחידה לניהול הטובין ובהיעדר דיווח מרוכז ועדכני על יתרות המלאי אין הממשלה יכולה לוודא שניצלה את היתרון שיש לה ברכישות הטובין הגדולות שהיא עושה, לשם הוזלת המוצרים הנרכשים. כמו כן, בהיעדרן אין היא יכולה לנייד טובין מיותרים ממשרד אחד למשנהו ואינה יכולה להחזיק בכמויות המלאי הנדרשות לפעילותה ובד בבד להקפיד על ייעול וחסכון.

בנובמבר 2004 הודיע החשכ"ל בתשובתו, כי החליט "על היערכות אירגונית חדשה ובמסגרתה על הקמת מינהל הרכש הממשלתי העוסקים בימים אלה בבחינת מערכת רכש חדשה במסגרת פרויקט מרכב"ה. מבדיקה ראשונית, המערכת העתידית תרכז את המידע הקשור ברכש ותהווה כלי חשוב גם למשרדים וגם למקבלי ההחלטות במשרד האוצר... מידע מלא בנושא מלאי יתקבל עם השלמת תהליך הטמעת המערכת בכל המשרדים".

הגדרת המלאי

הוראה לחשבונאות ממשלתית מס' 3 מגדירה מלאי "נכס מוחשי המהווה אחד מאלה: 1. חומרים או חומרי עזר לצריכה בתהליך של ייצור; 2. חומרים או חומרי עזר לצריכה או להפצה בתהליך של מתן שירותים; 3. נכס המוחזק לשם מכירה או הפצה במהלך הפעילות השוטפת". בהוראה כמה דוגמאות למלאי במגזר הציבורי: תחמושת, מחסני מצרכים, חלקי חילוף ומתקנים שאינם עונים להגדרת רכוש קבוע וכן קרקע ונכסי דלא-ניידי המוחזקים לשם מכירה.

ספירות מלאי

פרק 18 בהוראות התכ"ם שפורסם בשנות השישים, שעניינו "ביקורת מלאי תקופתית" קובע, ש"מנהל כללי של משרד או [של] יחידת סמך ימנה בסוף כל שנת כספים ועדה לביקורת הטובין למלאי במחסנים". מכוח הוראה זו סגן החשכ"ל נותן בסוף כל שנה הוראת שעה לחשבים, למנכ"לים ולמנהלי משאבים חומריים במשרדי הממשלה, ולפיה על כל משרד ממשלתי להגיש עד סוף מרס דוחות ספירות מלאי למחלקה לפיקוח משקי.

גילוי דעת מספר 1 של לשכת רואי חשבון מחייב את רואה החשבון המבקר להיות נוכח בעת ספירת המלאי. חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992, קובע שהמבקר הפנימי ממונה, בין היתר, על בדיקת ניהול הנכסים ועל דרכי שמירת הרכוש. הוראת השעה האמורה קובעת מה הוא הרכב הוועדה לספירת מלאי: נציג חשב המשרד ונציג הממונה על יחידת משאבים חומריים, שאינו עובד במחסן שהביקורת נעשית בו. בהרכב הזה אין נציג של גוף מבקר.

נמצא, שעד יוני 2004, כשלושה חודשים לאחר המועד שנקבע להגשת הדוחות של ספירות המלאי לשנת 2003 למחלקה לפיקוח משקי, רק 37 יחידות (מהן 26 של משרד הבריאות) מכ-90 יחידות ממשלתיות הגישו את הדוחות. הסכום הכולל של ערך המלאי שנרשם בדוחות שהגישו היחידות האמורות היה כ-139.4 מיליון ש"ח. הואיל והמחסנים מכילים טובין לצריכה שוטפת (כלומר רכוש מתכלה) וגם רכוש קבוע, הואיל והחשכ"ל לא הנחה את המחסנאים להבחין ביניהם, היתרה החלקית האמורה מייצגת גם שווי טובין שהם רכוש מתכלה (נייר, דיו למדפסת, כלי כתיבה) וגם שווי טובין שהם רכוש קבוע (מחשבים, שולחנות ועוד) המאופסנים במחסנים.

בשנת 1973 קבע החשכ"ל בהוראת תכ"ם, כי "היחידה המרכזית של הממונה על המשק הממשלתי בחשב הכללי תתרכז בפיקוח עליון, הכוונה, הדרכה, והפעלת מעקב אחרי ביצוען של ההנחיות וההוראות. האחריות על ניהול ענייני המשק, השירותים והמחסנים... מוטלת על המשרדים עצמם". מאותה שנה ואילך חדלו משרדי ממשלה אחדים בהדרגה להעביר את הדוחות של ספירות המלאי ליחידה האמורה. ב-1997 בדיון בנושא משק ממשלתי קבע החשכ"ל שהיחידה "תפסיק לבצע ביקורת במחסנים".

לדעת משרד מבקר המדינה משקבע החשכ"ל שהאחריות על ניהול המחסנים מוטלת על המשרדים, עליו לעגן בהוראות התכ"ם את החובה לדווח לו על ספירת המלאי במשרדים, ולאכוף את ביצועה הן לשם מילוי תפקידו, ניהול נכסי המדינה, והן לצורך הצגת כל הנתונים האלה במאזן המדינה.

ספריות

משרדי ממשלה מנהלים ספריות, שבהן מוחזקת בעיקר ספרות מקצועית. לעתים שווי הספריות רב: ספריית משרד החוץ, למשל, מוערכת בכ-1.5 מיליון דולר (זהו ערך הכינון שלה). לדברי חתמת רכוש וחביונות בחברת ענבל, יש בתי חולים ממשלתיים שיש להם ספריות שערכן רב בזכות מחקרים ועבודות חשובות המוחזקים בהן. הספריות אינן מוצגות כלל בדוחות הכספיים של בתי החולים הממשלתיים. החשכ"ל לא קבע הוראות תכ"ם בדבר ניהול ספריות ובדבר רישומן. תקנות מס הכנסה (פחת), 1941 קובעות שספרות מקצועית היא רכוש קבוע (והפחת הוא 15% לשנה).

בנובמבר 2004 כתב החשכ"ל בתשובתו, כי "במסגרת מיפוי הנכסים וקביעת האחראים יתייחס החשב הכללי גם לנושא הסיפירות".

שמירה על הטובין

במשרדי הממשלה, ביחידות הסמך ובמפעלים העסקיים מצוי רכוש רב ויקר. בהוראות התכ"ם לא נקבע על מי מוטלת האחריות לשמירת הרכוש - על החשכ"ל או על עובד אחר מהנהלת היחידה הממשלתית - ואילו פעולות נדרש האחראי לעשות לשם כך. הוראות התכ"ם דנות רק בכמה

נושאים: הן קובעות שהסמנכ"ל לאמרכלות ממונה על מכשירי רדיו טלפון ניידים (רט"ן) ועל מכשירי הפקסימיליה של המשרד שמותקנים בבתי העובדים. הממונה צריך לוודא שעל המכשיר יימצא הסימון "רכוש ממשלתי", עליו לנהל רישום מסודר של המכשירים, לבטח אותם, לתחזק אותם ולעשות בדיקת מצאי פעם בשנה. כמו כן, לפי הוראות התכ"ם בעניין מערכות מידע ממוחשבות, על יחידות אגף מערכות מידע בכל משרד להכין נהלים פנימיים ל"בקרת מתקנים" ולאבטחה פיזית שלהם ולמנות לשם כך עובד בכיר.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהחשכ"ל יקבע את הממונה על ניהול הרכוש הממשלתי שאינו מקרקעין (קרי הטובין) ועל שמירתו ואת הפעולות שהממונים נדרשים לעשות; באלו צריכים להיכלל עדכון הרישומים לצורכי הדיווח הכספי ועדכון המצאי.

ביטוח הטובין

1. הוראות התכ"ם העוסקות בביטוח במשרדי הממשלה קובעות, שבכל משרד ימנה המנכ"ל עובד שיעסוק, בתיאום עם החשב, בכל נושאי הביטוח. לדברי חתמת רכוש וחברות בחברת ענבל, משרדים רבים לא מינו עובד כזה, והאחריות לביטוח הרכוש בהם מתחלקת בין כמה עובדים, ובהם החשב ומנהל משאבים חומריים.

2. בתנאי הכיסוי (פוליסה) שמנפקת הקרן הפנימית נקבע, שעל כל יחידה להשתמש באמצעים סבירים כדי לשמור על רכוש, אולם לא נקבע מפורשות באילו אמצעי מיגון על המשרדים להשתמש כדי לשמור על הרכוש הממשלתי. אין הנחיות המורות כיצד לשמור על הטובין במחסן ומחוצה לו. בתכ"ם לא נקבעו הוראות המחייבות התקנת סורגים לשם שמירה על הטובין. לעומת זאת, בנושא אבטחה פיזית של מערכות מידע ממוחשבות הוראות התכ"ם קובעות, כי "יש לבחון התקנת סורגים לחלונות החדר, בו מותקן הציוד, וסביב המזגנים. דלתות החדר... חייבות להינעל בהיעדר מפעיל מורשה". לדברי חברת ענבל, יש שונות ברמת המיגון של המשרדים והיחידות השונות, שחלקם אינם ממגנים את רכושם כלל.

בנובמבר 2004 ציין מנכ"ל חברת ענבל בתשובתו, כי הקרן הפנימית אינה מפרסמת רשימת אמצעים אלה בשל השונות הגדולה בין היחידות, ופרסומה הוא תפקידו של קב"ט היחידה.

הביקורת העלתה, שהחשכ"ל וחברת ענבל לא קבעו פרמיה דיפרנציאלית על פי איכות המיגון. כל משרדי הממשלה נדרשים לשלם פרמיה שווה, ואין הבחנה בין משרדים שמותקנים אצלם אמצעי אבטחה יעילים ובין אלה שאינם מגינים על רכושם כלל.

3. הוראות התכ"ם קובעות, כי אחת לשנה יגישו החשבים במשרדי הממשלה תצהיר³² רכוש; "התצהיר יכלול את כל רכוש המשרד", אולם הוראות התכ"ם אינן מגדירות במפורש מהו רכוש, ואין רשימה מוגדרת של הנכסים שיש לכלול בדיווח לצורכי ביטוח לחברת ענבל. בנספח להוראות נזכר רק מספר מצומצם של נכסים שיש לבטח. כמו כן, בהוראות כתוב שמדי פעם בפעם יקבע החשכ"ל את השווי המזערי של נכס שנדרש לבטחו, אולם מסקירת הוראות החשכ"ל עולה, שהוא לא קבע סכום כזה.

32 רשימה של פריטי הרכוש ביחידה לרבות מחיר הרכישה שלהם.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהחשכ"ל יסדיר בהקדם את השמירה על הרכוש הממשלתי על ידי קביעת הוראות בעניינים האלה: אבטחת הרכוש ומיגונו, מינוי ממונה על ביטוח הרכוש, הגדרת רשימת הנכסים המבוטחים וקביעת מתכונת אחידה לדיווח.

בנובמבר 2004 ציין החשכ"ל בתשובתו, כי הוא "יסדיר את כל ההוראות הדרושות לצורך קביעת מתכונת הביטוח הנדרשת לנכסי המדינה וכן [את] קביעת האחראים לכך".

כלי רכב

בשנת 2003 ביטחה חברת ענבל כ-11,450 כלי רכב שבבעלות הממשלה. מינהל הרכב מנהל כ-2,500 כלי רכב בלבד, ואת היתר יחידות ממשלתיות ומפעלים עסקיים (כגון בתי חולים ממשלתיים והמשטרה) מנהלים באופן עצמאי. משרד הביטחון, למשל, מנהל את כלי הרכב שברשותו באופן עצמאי ואינו מבטח אותם בקרן הפנימית. עולה, אפוא, שבאגף החשכ"ל אין נתונים מרוכזים על כל כלי הרכב הממשלתיים. בדוח הכספי ל-31.12.03 מוצגת רק יתרת שווי כלי הרכב שמינהל הרכב מנהל, 433.9 מיליון ש"ח (היתרה משקפת את העלות ההיסטורית הנומילית).



הממצאים שפורטו בדוח זה מצביעים על ארבע בעיות עיקריות: 1. בתקנות לא נקבעה חלוקת תפקידים ברורה בין החשכ"ל לבין גופים אחרים שלהם סמכויות לניהול נכסי מדינה. 2. הנתונים על נכסי המדינה שבידי החשכ"ל - בעיקר נתוני מקרקעין, תשתיות ונכסי מערכת הביטחון - חלקיים ביותר. אין תקנות המחייבות את היחידות הממשלתיות לדווח לחשכ"ל על הנכסים שהן מנהלות, ולפיכך ההצגה שלהם בדוח הכספי של הממשלה אינה מניחה את הדעת כלל. 3. אמנם, בדוח הכספי של הממשלה ל-31.12.03 הוספו לראשונה מקרקעין שמשרד האוצר מנהל, אולם עדיין חסר בו מידע חשוב על נכסים בבעלות ממשלתית. החשכ"ל הסביר למשרד מבקר המדינה, שהנתונים יושלמו בד בבד עם הטמעת פרויקט מרכב"ה במשרדי ממשלה. מאחר שהפרויקט יכול להימשך מספר שנים ואף אין הוא אמור להיות מוטמע בכל המשרדים, אין מקום לכוון את שני הנושאים יחד, וראוי להחיל את ההוראות בעניין מיפוי הנכסים הקיימים ורישומם מיד. 4. נכסי מדינה רבים מנוהלים ומוחזקים בידי מפעלים עסקיים, חברות ממשלתיות ותאגידים סטטוטוריים, אולם גם עליהם אין למשרד האוצר נתונים מפורטים, ולא נקבעו כל הוראות באשר לרישומם בדוחות הכספיים. המצב הזה כבר יצר בעבר מחלוקות בין משרדי הממשלה לבין גופים כאמור המחזיקים נכסי מדינה וגרם למדינה הפסד כספי ניכר בעת שינוי מעמדה המשפטי של יחידות אלה, והוא עלול לגרום לכך גם בעתיד.

למדינה יש מקרקעין בשווי רב שחברות ממשלתיות משתמשות בהם. יש לפנות את הנכסים האלה וללבן את כל הסוגיות המשפטיות הכרוכות בזכויות עליהם. כמו כן, יש להגדיר בבירור את חלוקת הסמכויות ותחומי האחריות בין החשכ"ל, בין רשות החברות ובין ממ"י כדי להיטיב לפעול בעת הפרטת חברות ממשלתיות ובעת גיבוש הסדרים של שינויים מבניים בחברות האלה, הכוללים גם העברת זכויות בנכסים לידי החברות.

מן הראוי להמשיך למפות ולרשום נכסי מדינה שמושרדי הממשלה, חברות ממשלתיות וגופים סטטוטוריים משתמשים בהם, ולמשרד האוצר אין מידע בעניינם. מידע מלא נדרש לא רק לשם הצגתו בדוח הכספי של הממשלה, אלא גם לצורך ניהול מיטבי של נכסי המדינה, לרבות החלטות בנוגע לכדאיות החזקתם, מכירתם, השכרתם וכד'.

הביקורת העלתה, כי בידי החשכ"ל אין נתונים מרוכזים של טובין, רכוש ממשלתי, בשווי מיליארדי ש"ח. במשרדים אין מערכת ממוחשבת אחידה לניהול הטובין והרכש הממשלתי, ורק לאחר מועד סיום הביקורת הכין החשכ"ל טיוטת הוראות תכ"ם לניהולם. היעדר מערכת ניהול מרכזית אחידה וכן היעדר הוראות מעודכנות בנושא כה חשוב, מנעו ניהול יעיל וחסכוני של הרכש הממשלתי ושל מלאי הטובין.