

אגף החשב הכללי

פעולות ביקורת

נערכה ביקורת על הסדרי בטוח הצמדה נגד שנויים במדד המחירים לצרכן ובשער הלירה הישראלית. נאמד היקף התחייבויות המדינה הנובעות מבטוחי ההצמדה; נסקרו שיטת קביעת פרמית הבטוח וקבוצות הלווים הנהנים מן ההסדרים, ונבדקה המערכת החשבונאית והמנהלית בהקשר זה. הביקורת נערכה בעיקר באגף החשב הכללי, וממצאיה הובאו במסגרת הפרק על הדו"ח על מאזן המדינה.

נערכה ביקורת בנושא דירות שירות צמודות ודירות שרד.

נבדקה מערכת חשבונות הסילוקין ונסקרו ההשלכות התקציביות והכלכליות הנובעות מן השימוש הנרחב במערכת זו, שחל במיוחד בשנים האחרונות.

נבדקו התהליכים וההסדרים בעיבוד נתונים אוטומטי של החשבונות בחשב הכללי ונסקרו העיבודים שנמסרו ללשכות שירות אחרות והשתלבות תוצאות העיבודים האלה במערכת החשבונות המרכזית. הבדיקות נערכו באגף החשב הכללי ובמספר יחידות במשרדי הממשלה. נמשכת הביקורת על ההתקדמות שחלה בנושא הזה.

נערכה ביקורת במינהל הרכב הממשלתי. בבדיקה מסורגת נסקרו סדרי מכירת רכב על פי מכרזים.

בנושא מחיקות מן החשבון נבדקו סדרי עבודתה של הועדה הממליצה על מחיקות, שבאגף החשב הכללי.

מערכת חשבונות הסילוקין

מערכת סילוקין היא הסדר, שנקבע על ידי החשב הכללי, לסילוק חובות הדדיים בין משרדי הממשלה לבין מוסדות ויחידים, שהמשרדים מקיימים אתם קשרים כספיים שוטפים – להלן בעלי חשבונות סילוקין. לצורך ביצוע ההסדר פועלת במסגרת אגף החשב הכללי יחידת סילוקין המרכזת בחשבון אחד – להלן חשבון סילוקין – את התביעות ההדדיות לגבי כל בעל חשבון סילוקין.

הפעולות בחשבונות הסילוקין נעשות על סמך פקודות העברה, שמשמשים בהן בעלי חשבונות הסילוקין. פקודת ההעברה, המוגדרת כמסמך בלתי שחיר, מהווה הוראה של משרד ממשלתי ליחידת הסילוקין לזכות חשבון של מוטב לחובת חשבוננו של גותן הפקודה. בעל חשבון ראשי למשך פקודות העברה לחובת החשבון אך ורק לזכות משרד ממשלתי וזאת לשם סילוק חובות המגיעים במישרין מבעל החשבון למשרדי הממשלה; העברת כספים מחשבון סילוקין אחד לחשבון סילוקין אחר מותנית בהסכמת החשב הכללי; יתרות הזכות בחשבון אינן נושאות ריבית; יתרות חובה נושאות ריבית לפי חישוב קונטקורנטי בשיעור מירבי המותר לפי הדין באותה שעה; הריבית החל מיום 1.9.1970 נקבעה בשיעור של 14%.

יחידת הסילוקין עסקה, עם הקמתה בשנת 1954, בעיקר בניהול חשבונות של הרשויות המקומיות ביחסיהן עם החשב הכללי. לאחר מכן הורחב ההסדר והוחל על פירמות, מוסדות ויחידים, שמשרדי הממשלה מקיימים אתם קשרים כספיים. בשנת הכספים 1971 שילמו כל משרדי הממשלה למוטבים באמצעות הסילוקין סכום של 5.2 מליארד ל"י מתוך תקציב כולל של 16.4 מליארד ל"י, דהיינו 31.5% מהתקציב לאותה שנה בוצע באמצעות הסילוקין. בשנת הכספים 1971 הסתכמו התקבולים בסילוקין על חשבון מסים ב-4.3 מליארד ל"י. היקף המחזור השנתי בסילוקין בשנת הכספים 1971 הגיע ל-15.7 מליארד ל"י לעומת 1.8 מליארד ל"י בשנת הכספים 1966. ליום 31.3.1972 ניהלה יחידת הסילוקין 3,500 חשבונות לעומת 2,066 חשבונות ליום 31.3.1967; יתרות הזכות של כלל חשבונות הסילוקין הסתכמו ליום 31.3.1973 ב-278.6 מליון ל"י, לעומת 60.1 מליון ל"י ליום 31.3.1967. בביקורת, שנערכה בשנת 1967, עמד מבקר המדינה (ראה דו"ח שנתי 18, עמ' 78) על כך, שמערכת הסילוקין הפכה להיות מסגרת לפעולות בעלות אופי בנקאי, והצביע על פעולות מכירה של יתרות זכות של בעלי חשבונות סילוקין תמורת דיסאג'יו; חלק מפעולות המכירה נעשה בתיווך בנקים. הביקורת הצביעה גם על היתרים למשיכות-יתר, שניתנו לבעלי חשבונות הסילוקין על ידי החשב הכללי, ועל משמעותם המינהלית והתקציבית. בחודשים אוקטובר-דצמבר 1973 בדק משרד מקר המדינה באגף החשב הכללי את ההתפתחות שחלה במערכת חשבונות הסילוקין.

1. משהונהגה מערכת הסילוקין בראשית שנות החמישים, הייתה מטרתה מצומצמת: קיומו התביעות ההדדיות בין הממשלה לבין הרשויות המקומיות. במשך השנים הורחב ההסדר וכלל ספקי טובין ושירותים לממשלה, יצואנים הזכאים לקבל תמריצי יצוא, וכן לווים של הממשלה ומקבלי מענקים, שקיבלו את התשלומים המגיעים להם באמצעות סילוקין. עם הרחבת ההסדר האמור, הסכים האוצר להעביר גם סכומים מחשבון לחשבון לפי בקשת בעלי חשבונות הסילוקין, אך זאת באופן סלקטיבי באותם המקרים, שהעברה נעשית לצורך סילוק חובות הדדיים בין בעלי החשבונות. באמצע שנות השישים ביטל האוצר את המגבלות, שהטיל על העברות מחשבון סילוקין אחד למשנהו, וכתוצאה מכך גדל היקף ההעברות משנה לשנה מ-900 מליון ל"י בשנת הכספים 1967 (לפי אומדן) ל-8,600 מליון ל"י בשנת הכספים 1971. הרקע לגישתו של האוצר לכבד כל בקשה להעברת מחשבון לחשבון ללא תנאים, נעוץ בכך, שהחשב הכללי אינו נוטה לשחרר מזומנים עבור יתרות הסילוקין העומדות בספריו לזכות בעלי חשבונות הסילוקין. לפי כתב-ההתייבות שעליו חתום כל בעל חשבון סילוקין, אין בעל חשבון זה יכול למשוך מזומנים מחשבוננו אלא אך ורק לצורך תשלום מסים וחובות אחרים למשרדי הממשלה. אם נשארה יתרה לזכותו, לאחר ששילם את מיסוי וחובותיו כנ"ל, יכול הוא להמירה במזומנים רק בדרך אחת, והיא מכירתה של יתרה זו לבעל חשבון סילוקין אחר. הזקוק לה לצורך תשלום מיסוי וחובותיו למשרדי הממשלה. מכירה של יתרת סילוקין, המתבטאת בהעברה מחשבון לחשבון, כרוכה בהפסד למוכר; בשנת 1973 נע הדיסאג'יו בין 0.2% לבין 0.7%, וזאת בהתאם למצב הנוזלות במשק. אילו נהג החשב הכללי לאשר העברות מחשבון לחשבון רק באופן סלקטיבי, היה מופעל עליו לחץ כבד - שלא היה יכול לעמוד בו - מצד בעלי הסילוקין לשחרר להם מזומנים.

התרת המכירה והקנייה החופשית של יתרות סילוקין הביאה לכך שכמה מוסדות - לאו דווקא ספקי שירותים וטובין - החלו לסחור ביתרות סילוקין בהיקף גדול, כשהריווח שלהם נובע מעמלה עבור מכירת אמצעי סילוקין לחברות וליחידים הזקוקים לאמצעים אלה לצורך תשלום מסיהם וחובות אחרים למשרדי הממשלה. בנקים מטפלים במסחר של יתרות סילוקין באמצעות חברות-בת, שהם הקימו. כדי לאפשר למוסדות הנ"ל לסחור ביתרות סילוקין,

פתח החשב הכללי עבורם חשבון סילוקין, אף כי לא הייתה הצדקה עניינית לכך, לפי הוראות הנוהל הקיימות. חברות-בת של בנקים מכרו בשנת הכספים 1972 יתרות סילוקין בהיקף של 3,229 מליון ל"י, ומתוך סכום זה הגיע המחזור של חברת בת אחת של בנק מסחרי ל-1,731 מליון ל"י. גם חברה פרטית ניצלה את חשבון הסילוקין שלה לצורך מסחר ביתרות סילוקין. בשנה הנ"ל הגיע היקף העסקאות, שביצעה חברה זו ביתרות סילוקין, לסך 281 מליון ל"י. בחשבונות החברה התהוו יתרות חובה, שבעזרן היא חוייבה אמנם בריבית כמקובל. משמעות יתרות החובה בחשבון הסילוקין היא מתן אשראי נוח על ידי החשב הכללי לבעל החשבון. לפי סכום הריבית, שבו חוייבה החברה בשנת 1971, יוצא, שהיה בידיה במשך השנה אשראי בסכום ממוצע של 1.1 מליון ל"י.

מספר ההעברות מחשבון סילוקין אחד למשנהו, בשנת הכספים 1971 הגיע ל-126 אלף, ולפי אומדן של יחידת הסילוקין באגף החשב הכללי, צברו המוסדות הסוחרים ביתרות סילוקין בשנת 1971 רווחים בהיקף של 22 מליון ל"י בקירוב. מוסדות אלה נוהגים לפעמים לרכוש יתרות סילוקין לפי ערכן הפנסוני, ללא ניכוי דיסאג'יו, אך את התמורה משלמים למוכר רק כעבור תקופה של 15 ימים בקירוב, מיום קבלת הסילוקין, דהיינו, מיום שנזקף הסכום לזכותם בחשבונות הסילוקין שלהם אצל החשב הכללי, כשהרווח שלהם נובע מהשימוש ביתרות בתקופה האמורה.

לדעת הביקורת, אין זה מתפקידו של החשב הכללי לנהל חשבונות בין גורמים פרטיים וחשבונות של מוסדות הסוחרים ביתרות סילוקין, ובמיוחד כשהמוסדות האלה לא היו זכאים לפתיחת חשבון סילוקין עבורם.

האוצר הודיע למשרד מבקר המדינה, בינואר 1974, כי ביטול העברת סכומים מחשבון לחשבון מחייב ארגון מערכת תשלומים לספקים, באמצעות המחשב, על פי גיל היתרות הבודדות בחשבונות הסילוקין, וכי יחידת המיכון נמצאת בתהליכי התארגות בעניין זה. רק עם סיום ההתארגנות תתקבל החלטה בדבר ביטול ההעברות מחשבון סילוקין אחד למשנהו.

2. משרד השיכון משלם לגופים המספקים לו שירותים, באמצעי סילוקין, גם אם לאותם ספקים אין חשבון סילוקין. במקרים אלה אין משרד השיכון יכול לציין בטופס "פקודה להעברה" את מספר חשבון הסילוקין של הספק, והחשב הכללי אינו יכול לזכות בספריו את הספק. בנסיבות אלה פתח החשב הכללי בספריו חשבון במסגרת הסילוקין, הנקרא "חשבונות שטרם נפתחו" והוא זוקף לזכותו את הסכומים המגיעים לספקים, שאין להם חשבונות סילוקין. לאחר עריכת הסידורים הפורמליים, נפתח חשבון סילוקין על שמו של הספק ואז מעביר החשב הכללי את הסכום המגיע לו מחשבון "חשבונות שטרם נפתחו" לחשבון הסילוקין החדש שנפתח. אותם הספקים, שאינם מעוניינים בפתיחת חשבון סילוקין, מוכרים את זכותם לאחד המוסדות העוסקים במסחר של סילוקין בניכוי הדיסאג'יו, ולאחר מכן נותנים הוראה לחשב הכללי לזקוף את התמורה המגיעה להם לזכות חשבון הסילוקין של המוסד, שקנה את הזכות, כך שהתמורה האמורה נזקפת מלכתחילה ובמישרין לזכות חשבון הסילוקין של המוסד.

3. בשנים האחרונות הרחיב החשב הכללי את השימוש במערכת הסילוקין והפך את פקודת הסילוקין לאמצעי תשלום מקובל לפרעון תביעות וכן לתקבולים, שלפי מהותם צריכים היו להתבצע במוזמן: חלק גדול (כמה מאות מליוני ל"י) מכספי התמורה של הנפקות אגרות חוב ממשלתיות ושל מוסדות כספיים, שנועדו להפקדה באוצר, וכן כספים אחרים המתקבלים בבנקים במוזמן מפרעון חובות של חייבי מסים, מועברים לאוצר, על ידי הבנקים, באמצעות פקודות העברה בסילוקין.

4. בחשבונות בעלי סילוקין מתהווה לעתים יתרות חובה הנובעות ממשיכות יתר. קיימים שני סוגים של משיכות-יתר: אלה שהחשב הכללי מאשר אותן מראש (להלן משיכות יתר מאושרות) ואלה הנוצרות ללא אישור מוקדם של החשב הכללי (להלן משיכות יתר בלתי מאושרות).

(א) בשנת הכספים 1971 אישר החשב הכללי משיכות-יתר מאושרות בסכום כולל של 36.3 מיליון ל"י ובשנת הכספים 1972 – 126 מיליון ל"י. חלק ממשיכות יתר אושר על ידי החשב הכללי, לדבריו, בגלל פיגורים בהעברת כספים המגיעים לבעלי חשבונות סילוקין תמורת עבודות ושירותים, שהם ביצעו עבור משרדי ממשלה, בעיקר משרד השיכון ומשרד הבטחון. אין נתונים על ההיקף, שלגביו הסכר זה תופס. חובות אלה כוסו לקראת סוף השנה מהתקציב של המשרד הנוגע בדבר. החלק הנותר מתייחס למשיכות יתר המהוות למעשה הלוואות לבעלי סילוקין, כדי להקל על מצבם הכספי. חלק מההלוואות ניתן לתקופה קצרה של מספר חודשים, והוא מיועד לפרעון מסים שונים, שחייבים בעלי הסילוקין כגון מכס, והחלק הנותר ניתן לתקופות יותר ארוכות. במידה וזמן הפרעון של ההלוואה הוא בשנה לאחר השנה שבה היא ניתנה, נעשה הסדר שההלוואה נפרעת בסוף מארס ומתחדשת בראשית אפריל. בין המפעלים, שקיבלו הלוואות בדרך של משיכות יתר בחשבונות הסי- לוקין שלהם, הייתה חברה מסחרית, שקיבלה הלוואה בסך 3 מיליון ל"י לתקופה של שתי שנים, ומפעל תעשייתי, שקיבל 4.5 מיליון ל"י לתקופה העולה על שתי שנים.

השימוש במערכת הסילוקין למתן הלוואות בדרך של משיכות יתר הופך אותה לכלי בידי החשב הכללי למתן הלוואות ללא הרשאה תקציבית, וללא הוצאה כספית. לדעת הביקורת, אין זה רצוי, שהחשב הכללי יתן הלוואות מחוץ למסגרת התקציב בדרך של משיכות יתר בחשבונות סילוקין, ובמיוחד כשהמדובר הוא לתקופה שהיא מעבר לשנת התקציב, שבה ניתנה ההלוואה. ההסדר שלפיו נפרעות ההלוואות האמורות בסוף שנת התקציב ומתחדשות בראשית שנת התקציב הבאה, מונע את השתקפותן במאזן המדינה בסוף השנה. בעניין זה ציין מבקר המדינה בדו"ח שנתי מס' 23, עמ' 51, כלהלן:

"מאזן המדינה, שעל שר האוצר להמציא למבקר המדינה על פי חוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 (נוסח משולב), נועד כולו לשמש כלי בידוק לצורכי ביקורת. מן הדין אפוא, שהמאזן ישקף את זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה, וכי לא ייעשו פעולות חשבוניות הגורעות משלמות הנתונים, בלי שיש בהן כל צורך אחר".

(ב) היתרות היומיות בחשבונות הסילוקין מבוססות על הרישום הכרונולוגי של הפעולות, וכדי לקבוע לאשורה את היתרה לתאריך מסוים יש צורך לחשב את היתרה לפי תאריכי "ערך" ולא על יסוד תאריכי הרישום. לגבי כל בקשה של בעל חשבון סילוקין להעביר מחשבונו לחשבון אחר, דרושה בדיקה של החשב הכללי, על מצב חשבונו של המבקש, לפי תאריכי "ערך", וזאת כדי לקבוע אם אמנם יש כיסוי מספיק בחשבון הסילוקין. כל עוד נהוג העיקרון של "ערך", שלפיו ניתן לחייב חשבון סילוקין למפרע, אין אפשרות לקבוע את היתרה המדויקת לתאריך מסוים, ומשום כך עלולות להיווצר בחשבונות סילוקין יתרות חובה מדי פעם בפעם המהוות למעשה משיכות-יתר לתקופות קצרות. סך כל הריבית שנוקפה לחובת חשבונות סילוקין על משיכות היתר של בעליהם במשך שנת הכספים 1971, מסתכם ב-7.83 מיליון ל"י. סכום זה חושב לפי ריבית של 14% לשנה, ולכן ניתן לומר שהסכום הכולל של משיכות יתר לתקופות קצרות, שניתנו במשך אותה שנה, כמוהו כהלוואות בסך

56 מליון ל"י לתקופה של שנה אחת. בדרך זו ניתן לבעלי חשבונות הסילוקין אשראי בשער ריבית, שהוא נמוך מזה, שניתן היה להשיגו בשוק החופשי, לדוגמא:

עמילי מכס משלמים, באמצעות הסילוקין, חובות מכס בסכום של כ-200 מליון ל"י בכל חודש. החיוב בחשבון הסילוקין נזקף לפי התאריך הרשום על פקודת הסילוקין של עמילי מכס, אולם עד שפקודת הסילוקין מגיעה לידי יחידת הסילוקין במשרד החשב הכללי, באמצעות אגף המכס, עוברת תקופה של 7 עד 10 ימים לאחר מועד התשלום בפועל בתחנות המכס. כתוצאה ממשיכות נוספות, שנעשו בתקופת ביניים זו, מתהוות למעשה יתרות חובה, אף על פי שאינן משתקפות באותה עת בחשבונותייהם של עמילי המכס. כדי לקבל מידע עדכני על משיכות, שנעשו על ידי עמילי המכס, קיימת תכנית באגף החשב הכללי להתקנת מכשיר טלקס, שיקשר בין האוצר לבין תחנות המכס, שבהן קיימים מכשירי טלקס. על יסוד מידע זה יחויב מיד חשבון הסילוקין של עמיל המכס ועל ידי כך יימנע ניצול חשבונות למשיכות נוספות באותם המקרים שאין לו כיסוי למעשה.

(ג) חיסול משיכת יתר על ידי בעל חשבון הסילוקין נעשה בדרך של פרעון החוב באמצעות הסילוקין או במזומנים. פרעון של אותה משיכת יתר במזומנים גורם להגדלת יתרת הסילוקין שבמאזן המדינה. הגידול ביתרת הסילוקין אינו מייצג התחייבות של המדינה, שנוצרה מביצוע תקציב, אלא התחייבות הנובעת מהפקדות באוצר על ידי בעלי חשבונות הסילוקין. סך כל התשלומים במזומנים ביום האחרון של שנת הכספים 1972 - 31.3.1973 - על ידי בעלי חשבונות סילוקין לחיסול משיכות יתר מאושרות הסתכם ב-32 מליון ל"י.

(ד) למעלה מ-200 חשבונות סילוקין נותרו בהם יתרות חובה ליום 31.3.1973, המהוות משיכות יתר בלתי-מאושרות, שהסתכמו ב-433,826 ל"י, וזאת לאחר שביום זה הכניסו בעלי חשבונות הסילוקין לקופת האוצר סך של 42 מליון ל"י לחיסול משיכות יתר בלתי מאושרות. ביקורת מסורגת העלתה מקרים, שבהם משיכות היתר נוצרו כתוצאה מתשלום אגרות ומסים על ידי בעלי חשבונות הסילוקין. יוצא, שבמקרים אלה נזקפו סכומים מסו-ימים להכנסות המדינה, בלא שנתקבלו למעשה בקופה.

(ה) הריבית, המגיעה מבעלי חשבונות הסילוקין, נזקפת לחובת חשבונם בתאריך "ערך" שהוא שנה אחת לאחר שנוצר חוב הריבית, ובדרך זו ניתנת הטבה לבעלי חשבונות סילוקין, שאין לה בסיס בהסדר שבין האוצר לבין בעל חשבון סילוקין. הביקורת העלתה כמה מקרים, שבהם חוייבו בעלי חשבונות הסילוקין בשיעור ריבית נמוך מ-14%, ואף מקרים שבהם לא חוייבו בריבית כלל. במקרה אחר שוחרר בעל חשבון סילוקין מחיוב ריבית על משיכת יתר מאושרת בסך 4 מליון ל"י לתקופה של ארבעה חודשים, במשך שנת הכספים 1972, ובשני מקרים אחרים חוייבו בעלי חשבונות הסילוקין לגבי משיכות יתר מאושרות בריבית של 9%.

(ו) חישוב הריבית המגיעה מחלק מבעלי חשבונות הסילוקין בגין משיכות יתר בלתי מאושרות, שהיו בשנת הכספים 1970 לא נערך עד דצמבר 1973, וממילא גם לא נרשם החיוב בספרי החשב הכללי.

(ז) יתרת החשבון, שבו נרשמת הריבית, המתייחסת למשיכות יתר מאושרות ובלתי מאושרות, בחשבונות סילוקין, מגיעה לסך 8.3 מליון ל"י ליום 31.3.1973. סכום זה לא נזקף להכנסות המדינה, והוא מופיע כיתרת זכות במאזן המדינה ליום 31.3.1973.

*

האוצר מצדיק את המשך קיום מערכת הסילוקין בעיקר בכך, שמדובר במכשיר ליעול הגבייה של מסים ישירים, וכן שעומד לרשותו פקדון קבוע של הציבור, ללא ריבית, בסכום

הנע בין 200 לבין 300 מליון ל"י. היא גם מקלה במידה מסויימת, על עומס העבודה שבאגף החשב הכללי.

הרחבת המחזור במערכת הסילוקין הפכה אותה להיות מסגרת לפעולות יעילות אופי בנקאי תוך חריגה ברורה מהמטרה המקורית שנקבעה לה כאמצעי לקיוזו תביעות הדדיות בין האוצר לבין בעלי חשבונות הסילוקין. מתן רשות להעברת סכומים מחשבון לחשבון הפך את השימוש בשיטת הסילוקין לתחליף של אמצעי תשלום ואף הגביר את פעולות התיווך והמסחר ביתרות הזכות של בעלי חשבונות הסילוקין אצל החשב הכללי.

ההיקף הרחב בשימוש בסילוקין, כפי שנהוג כעת, מהווה גורם ניכר במשק הכספים במדינה, שכמתכונתו אינו ידוע במדינות אחרות. בחידוש זה טמונה אפשרות לתקלות מינהליות ותקציביות, ואף להחלשת השליטה במצב המוניטרי. מן הראוי לבחון אפשרות צמצום השימוש בסילוקין למטרות המקוריות, דהיינו – כאמצעי לקיוזו תביעות הדדיות בין האוצר לבין בעלי חשבונות הסילוקין.

דירות שירות

ועדת הדיור המרכזית שבאגף החשב הכללי מטפלת בדיור הממשלתי, ובכלל זה בדירות שירות צמודות. דירות אלה מושכרות לעובדי מדינה בתנאים מיוחדים, וללא זכויות הגנה עפ"י חוק הגנת הדייר, תש"ט–1955. תקנון הדיור משנת 1961 קובע, כי כל אימת שביצוע יעיל של התפקיד דורש, שהעובד יגור במקום העבודה או בקרבתו (בתי חולים, תחנת משטרה, וכדומה), והמשרד משוכנע, שאין דרך אחרת, יעמיד המשרד לרשותו של אותו עובד דירת שירות צמודה במקום עבודתו. משרד המעוניין לשכן עובד בדירת שירות צמודה יבקש אישור על כך מאגף התקציבים.

הזכאות לדירה צמודה, התנאים החלים על המשתכן בה, הדרכים לקביעת גובה דמי השימוש החלים על הדייר (ההוצאה להחזקה שוטפת אף היא חלה על הדייר), ופרטים כיוצא באלה, מוסדרים ב"תקנון לדיור" ובהוראות התכ"ם (תקנות כספים ומשק); האחריות לביצוע תקין של ההסדרים והפיקוח על הפעלתם הם בידי ועדת הדיור המרכזית, הנעזרת על ידי הממונים מטעמה על הדיור, בארבעה מחוזות בארץ, ועל ידי מוסמכי הדיור שבמשרדים. מתפקידם של מוסמכי הדיור, בין היתר, לטפל במסירת הדירה למשתכן, להחתימו על הסכם והתחייבות לניכוי דמי שימוש ממשכורתו החודשית ולדווח על איכלוס הדירה ופינויה לוועדת הדיור המרכזית, לחשבות האוצר ולממונה על הדיור המחוזי.

ליד אגף התקציבים פועלת ועדה לדירות שירות, המורכבת מנציגי אגף התקציבים, החשב הכללי ונציבות שירות המדינה. תפקידה של ועדה זו הוא לתת הגהות בדבר הזכאות לדיור צמוד, מיקומו, הסטנדרד שלו, ולקבוע עקרונות לגובה דמי השימוש, ונהלים להחזקת הדירות ומסירתן לזכאים.

משרד מבקר המדינה ערך בשנת 1973 ביקורת על ההסדרים הנוגעים לדיור הצמוד. הביקורת נערכה בוועדת הדיור המרכזית שבמשרד האוצר, ובדיקות השלמה נעשו תוך בירורים שקוימו עם הממונים על הדיור בשני מחוזות – ירושלים והדרום – ועם חשב משרד הארץ. צר. ביקורת על ההסדרים בתחום הדיור הממשלתי כולו, לרבות הדיור הצמוד, נערכה בשנת 1970, וממצאיה הוכאו בדו"ח השנתי 21 (עמ' 145).

רישום נתונים

דירות שירות צמודות חלקן בבעלות המדינה וחלקן שכורות. כשמתעורר הצורך ברכישת דירת שירות, מבוצעת הרכישה על פי הוראות הממונה על הדיור במחוז, לאחר שנתקבלו האישורים מאת אגף התקציבים ויו"ר ועדת הדיור המרכזית. המימון בא מתקציב הפיתוח – במסגרת הפרט התקציבי "רכישת מבנים". עם סיום תהליך הרכישה מוסרת ועדת הדיור המרכזית הודעה מתאימה על כך למינהל מקרקעי ישראל, כדי שהדירה תירשם על שם מדינת ישראל בלשכת רישום מקרקעין. ההוצאה לשכירת דירות שירות צמודות משולמת על ידי כל משרד ונזקפת לסעיף הכללי של שכר דירה בתקציב הרגיל של משרד האוצר.*

— ועדת הדיור המרכזית אינה מנהלת רישום לכל דירה ודירה: אין בידיה גם רישום מרוכז של מלאי הדירות, שהם נכסי מדינה, ושל הכספים שהושקעו בהם, ואף לא של מצבת הדירות השכורות. לא נערך גם ריכוז נתונים על ההוצאה השוטפת השנתית לרכישה ולשכירות. ברשותה של הוועדה עשרות רבות של תיקים, שבהם מתויק חומר ישן וחומר שוטף, ללא הפרדה בין סוגי הנושאים השונים המתייחסים לדירות שירות צמודות, וללא מפתח עניינים תקין, העשוי להקל על איתור החומר המבוקש. לפי רשימה שנמצאה בתיקי הוועדה, שאינה נושאת חתימה ותאריך, נמנו בדירות שירות צמודות בשנת 1969 כ-3,430 חדרים בשטח של כ-71,000 מ². הרשימה אינה מלאה; לא כלול בה הדיור של עובדי משרד הבטחון ושל חלק מעובדי המשטרה ובתי הסוהר. אף לא צוין בה מספר הדירות; לפי חישוב של שלושה חדרים בממוצע לדירה, נמצא שמספרן עולה על אלף. המדובר אפוא במלאי גדול של דירות המחייב רישום רצוף ומעודכן לפי פרטי הבעלות, לרבות השינויים החלים בהן ובמחזיקים בהן.

— מתוך המסמכים שנבדקו עולה שגם לממונים על הדיור במחוזות אין נתונים מלאים על מצב הדיור הצמוד שבתחום אחריותם, ויש אף מקרים, שמוסמכי הדיור שבמשרדים, שמחובתם לדווח לממוני הדיור במחוזות על כל שינוי בדיור הצמוד, אין להם מידע מעודכן לגבי הנתונים הדרושים.

למידע רשום ומעודכן בידי ועדת הדיור המרכזית – הן של נתונים מרוכזים לגבי כלל הדירות והן של נתונים ספציפיים לגבי כל דירת שירות – נודעת חשיבות רבה. מידע זה עשוי לאפשר לה שליטה ופיקוח יעיל על הנושא, שהם מתפקידיה היסודיים של הוועדה. לדעת הביקורת, קיים צורך לערוך מיפקד כללי ומלא של כל דירות השירות הצמודות, ולרכז נתונים על סכומי ההשקעה ועל סכומי ההוצאה השוטפת של הממשלה. מן הדין, שפעולת ריכוז זו תיעשה בשיתוף פעולה הדוק עם המוסמכים לדיור שבמשרדי הממשלה ועל בסיס הנתונים של המיפקד המוצע.

החשב הכללי הודיע, כי ניתנה הוראה לערוך מיפקד על מצב דירות שירות צמודות, שסימום צפוי בסוף מארס 1974.

הסכמי שכירות ואישורי איכולס

לפי הוראות התכ"ם על המשתכן בדירת שירות לחתום על הסכם שכירות, שיאושר ויחתם על ידי יושב ראש ועדת הדיור המרכזית, לאחר אישור מוקדם של אגף התקציבים לגבי זכאותו של המשתכן. מהמסמכים שנבדקו עולה, שלא בכל המקרים חתמו המחזיקים בדירות על הסכם שכירות. בפברואר 1973 התריע הממונה על הדיור באחד המחוזות על אי קבלת

* המשרדים מעבירים את הסכומים המוקצבים לדירות שירות צמודות לגבירות משרד האוצר, שבמקצבו הם נרשמים כהוצאה לתשלום שכר דירה וכהפחתה מהקצבות למשרדים שונים לצורך תשלום שכר דירה.

מידע על משתכנים והצביע על דירה אחת – שכרשות משרד ראש הממשלה – שלא ידוע לו, אם היא פונתה עם תום תקופת ההסכם באוקטובר 1970.

— לגבי דירות של עובדי המכון לחקר הנגב שליד משרד ראש הממשלה נמצא, שמוסמכי הדיור פעלו לפעמים על דעת עצמם ואף לא דיווחו לאחר הביצוע לממונה על הדיור במחוז: מצד אחד היו מקרים, שדירות התפנו בלא שדווח על הפינוי במשך תקופה ארוכה, ומצד אחר ניתנה הארכה לאחר תום תקופת השכירות ללא דיווח לממונה על הדיור באותו המתוו ובלא לקבל את אישורו להארכה זו. כך, לדוגמה, קבע הממונה על הדיור במחוז הדרום, במכתבו מפברואר 1973 אל המכון לחקר הנגב, שלא קיבל מידע על פינוי דירה שנתיים וחצי לאחר תום תקופת השכירות על פי הסכם קיים; ואף לא נתבקש להאריך את תוקף ההסכם. הוועדה לדירות שירות שליד אגף התקציבים הצביעה בפרוטוקול שלה מיוני 1972, על כך "שזוכשים דירות עבור רופאים ולאחר היעוד הראשוני הדירות נמסרות לשימוש לעובדים ללא אישור הזכאות לכך".

גובה דמי השימוש

גובה דמי השימוש לגבי כל דירת שירות נקבע על ידי ועדת משנה הפועלת ליד כל ממונה על הדיור הממשלתי במחוז.

הוראות התכ"ם קובעות הנחיות, שעל ועדת המשנה להתחשב בהן:

- (1) בדירות, שהן נכסי המדינה, ייקבעו דמי השימוש במסגרת שיעורי שכר הדירה הקבועים בחוק הגנת הדייר;
- (2) בדירות של חברת "עמידר" ייקבעו דמי השימוש במסגרת התעריפים, שנקבעו על ידי החברה;
- (3) בדירות שכורות מגורמים אחרים ייקבעו דמי השימוש כחלק מדמי השכירות, שמשלמים למשכיר;
- (4) בדירות בבתים חדשים ייקבעו דמי השימוש בהתאם לתנאים בשוק.

המשותף להנחיות אלו הוא, שדמי השימוש ייקבעו, בדרך-כלל, על בסיס של מחיר שהוא נמוך מהמקובל בשוק החופשי. מסתבר, שההנחיות אינן ברורות די הצורך, ומשום כך לא היה בהן כדי לשמש בידי ועדות המשנה אמת מידה מהימנה לקביעת דמי שימוש סבירים. הנתונים מצביעים על כך, שההנחות מגובה דמי השימוש הניתנות לדיירים, בחלקן אינן סבירות. כפי שיוצא מדו"חות גבייה במחוז באר-שבע, משתכנים בדירות, שהן נכסי המדינה, בנות שלושה חדרים, כשטח של 70 עד 98 מ² באזורים שונים משלמים דמי שימוש בסך של 67 עד 98 ל"י לחודש, ואילו דמי השכירות המקובלים באותם אזורים בשוק החופשי, נעים, לפי חוות דעתו של הממונה על הדיור באותו מחוז, בין 250 עד 500 ל"י לחודש. על בעיית דמי שימוש נמוכים מדי עמדה הוועדה לדירות שירות שליד אגף התקציבים עוד בדצמבר 1971, שהעריכה את העלות התחשיבית הבסיסית, שחלה על ועדת הדיור המרכזית, לגבי דירה בת שלושה חדרים, שנרכשה ב-50,000 ל"י, בסך 570 ל"י לחודש (כולל פחת שנתי וריבית בשיעור של 11%). בעקבות הערכה זו התקיימו דיונים בדבר העלאת דמי השימוש, אך עד כה לא נעשה דבר בעניין זה.

בתשובתו לפניית מבקר המדינה הודיע החשב הכללי כי הוועדה שליד אגף התקציבים בוחנת את האפשרות להעלות את דמי השימוש ולהשוותם לאלה הנהוגים בחברת "עמידר".

גביית דמי שימוש והפיקוח עליה

ההכנסה השנתית מדמי שימוש, הנגבים מהמשתכנים בדירות שירות הייתה בשנים האחרונות כדלקמן: בשנת הכספים 1970 – כ־200,000 ל"י, בשנת הכספים 1971 – כ־232,000 ל"י ובשנת הכספים 1972 – כ־352,000 ל"י. הכספים מועברים על ידי תשבויות המשרדים, באמצעות "יהב" קופת עובדי המדינה בע"מ, למחלקת הכספים של משרד האוצר, הזקפת אותם להכנסות המדינה בסעיף התקציבי "הכנסות שונות".

— בהתאם להוראות התכ"ם מוטל על ועדת הדיור המרכזית לבדוק בסדירות, אם משרדי הממשלה מעבירים למחלקת הכספים של האוצר את דמי השימוש, שהם חייבים להעביר, בהתאם לרישום המרוכז של דירות השירות. אולם בהיעדר רישום מרוכז של הדירות ושל דמי השימוש, שנקבעו לגבי כל אחת מהן, מתקבלת ההכנסה מדמי שימוש מהמשרדים ומורעברת לגזברות האוצר, ללא בקרה על שלימות הגבייה.

חשב משרד האוצר מקבל ורושם הכנסה זאת בלא בדיקה ובלא שיהיו בידיו הכלים לכך. לדעת הביקורת רצוי, שכל משרד הגובה את דמי השימוש יזקוף את ההכנסה, במישרין, להכנסות המדינה לאחר בדיקת השוואה עם הנתונים שבידי המוסמך לדיור שבמשרדו.

החשב הכללי הודיע, שעם סיום המפקד, שהוא עורך עתה, יודא את המקרים של אי תשלום דמי שימוש ויטפל בהם. עוד ידאג לתיאום בין חשב המשרד לבין המוסמך לדיור בדבר הפיקוח על הגבייה ודיווח שנתי עליה לממונה על יחידת הדיור המחוזית.

דירות שרד

דירות צמודות מסוג אחר, גם הן בטיפול של ועדת הדיור המרכזית, הן דירות שרד. הן כאים לדירות שרד הם: יושב ראש הכנסת, שרים וסגני שרים בממשלת ישראל, וכל אישיות אחרת בתפקיד ממלכתי שעליה תחליט הממשלה, העוברים לגור בירושלים לרגל כהונתם. הזכויות והחובות של המשתכנים בדירות שרד, וכן פרטים בדבר רמת הדיור והרהיטים, מוסדרים בתקנון, שאושר על ידי ועדת השרים לעניני דירות שרד ובהוראות התכ"ם.

לפי הנתונים של הוועדה, ישנן 20 דירות שרד מהן 14 בבעלות המדינה ו-6 שכורות.

לפי דין וחשבון כולל של האוצר על הוצאות והכנסות המדינה, הסתכמה ההוצאה על רכישת ריהוט, ציוד ותחזוקה שוטפת לדירות שרד כדלהלן: בשנת הכספים 1970 – כ־104,000 ל"י; בשנת הכספים 1971 – כ־106,000 ל"י ובשנת הכספים 1972 – כ־65,000 ל"י; בשנה זו, כפי שנמסר לביקורת, לא הוצאו הוצאות על ריהוט וציוד.

רכישת דירת שרד

המשתכן בדירת שרד רשאי לרכוש אותה, לאחר ארבע שנות כהונה, אם ברצונו להשתקע בירושלים דרך קבע. לפי הוראות התכ"ם זכות זו לרכישה תינתן ב"תנאים סבירים".

מחירה של דירת שרד נקבע על פי הערכת השמאי הממשלתי. הסדר מתן הלוואות בעת רכישה של דירת שרד דומה בדרך כלל להסדר הנהוג לגבי עובדים המועברים ממקום מגוריהם הקבוע לירושלים: במקרים כאלה מעניקה "יהב" קופת עובדי המדינה בע"מ הלוואה תקציבית עד לסך של 22,500 ל"י; מזה סכום של 7,500 ל"י ניתן כהלוואה עומדת, והשאר לתקופה של 25 שנים בריבית של 7.5%, ללא הצמדה.

— הביקורת העלתה מקרה אחד, בשנת 1971, שבו ניתנו באישור החשב הכללי תנאי מימון נוחים במיוחד לשם רכישת דירת שרד, שמחירה נקבע בסך 148,750 ל"י: הרוכש קיבל הלוואה מ"הב", בסך כ-90,000 ל"י לתקופה של 15 שנה, בריבית של 11% לשנה ללא הצמדה.

מן הראוי להגדיר בצורה יותר מדויקת, על דעת הדרג הממשלתי המתאים, מה הם "תנאים סבירים".

חתימת המשתכן על הסכם השתכנות ועל האיננוטר

הוראות התכ"ם מהייבות להחתים את המשתכן בדירת שרד על רשימת-מצב של דירת השרד, על רשימת הריהוט והציוד, שנמסרו לו על ידי ועדת הדיור המרכזית, ועל התחייבות להחזיר במצב תקין את דירת השרד, על הריהוט והציוד שבה, בעת פינוייה. על המשתכן לחתום גם על הסכם הרשאה, שיכלול את התנאים המסדירים את מסירתה של דירת השרד והחזקתה.

— נמצא, שחלק ניכר מהמשתכנים לא חתמו על רשימת איננוטר של הריהוט והציוד, ואף לא על הסכמי הרשאה.

לדעת הביקורת, נודעת חשיבות רבה לחתימת המשתכן על הסכם הרשאה המפרט את תנאי ההשתכנות. רצוי שאלה שעדיין לא חתמו על רשימת איננוטר של הריהוט והציוד או על הסכם הרשאה, יתבקשו לעשות זאת.

ניהול תקין מחייב רישום סדיר של פריטי הריהוט והציוד, כדי לקיים מעקב וכדי לוודא את עלותם בשעת מכירתם. הביקורת העלתה שקיימים פריטים, בעלי ערך כספי ניכר, שאינם כלולים כלל בספרי המלאי. לדעת הביקורת טעונה צורת הניהול של ספרי המלאי שיפורים של ממש.

תיקי המסמכים ושמירתם

תיקי דירות השרד אינם מוחזקים כראוי וסדרי השמירה אינם תקינים. לדעת הביקורת יש להגביל את הגישה לתיקים אלה למוסמכים לכך בלבד.

תיוק המסמכים, הן בתיקי דירות שירות צמודות והן בתיקי דירות השרד, לא היה תקין: חומר השייך לתיק מסוים, מתויק יחד עם מסמכים רבים, שאינם נוגעים לעניין.

כתשובתו לפניית מבקר המדינה הודיע החשב הכללי על נקיטת צעדים מתאימים לתיקון הליקויים שהועלו לגבי חתימת המשתכן על הסכם הרשאה ורשימות האיננוטר, על רישום וניהול תקין של ספרי המלאי וכן ביחס לתיוק המסמכים ושמירתם.



מהממצאים עולה, שהמשק של דירות שירות צמודות ודירות השרד איננו מנוהל בצורה נאותה; מן הראוי שהחשב הכללי ינקוט צעדים הן להבהרת היחסים בין המדינה לבין הדיירים, והן להשלמת מערכת הפיקוח. היות ומדובר ביחסים, שיש להם משקל ניכר, ובהסדרים לפי צרכים ענייניים המותאמים לנסיבות שונות מאוד, חשוב במיוחד שייקבעו כדרג המתאים קריטריונים בעלי משמעות, ושסטיות מקריטריונים אלה יוגבלו למקרים, כשאין מנוס מכך.