

הביקורת במחלקה למטבע חוץ העלתה, שחסרים אמצעי הפיקוח והידיעות היכולים להבטיח את מילוי התנאים, שבהם מותנית הקצבת מטבע החוץ. לפי רישומי המחלקה שביקרו, לא ייצאו יצרנים, שלהם הוקצב מטבע חוץ ליבוא חומרים בסכומים ניכרים עד סוף שנת 1950, את המוצרים עד סוף אוגוסט 1952. ברשימה לדוגמה של מקרים אלה, שהמצאו למחלקה, ריכוזו הקצבות כאלה בסכום כולל של -£16,000. ו-£230,000. יצרנים אחרים אמנם ייצאו באותה התקופה מוצרים, אך תמורתם במטבע חוץ בשווי כולל של £175,000 ו-£30,000 לא נמסרה לאוצר, לפי רישומי המחלקה.

#### ח. המוסדות הכלכליים בארצות הברית

א. דין וחשבון זה דן במוסדות הכלכליים הבאים, שיש למדינתנו בארצות הברית:

1. משרד האוצר בניו-יורק.
  2. משרד היועץ הכלכלי בושניגטון (שטיפל ביחוד בביצוע המלווה של הבנק ליצוא וליבוא ואחר כך גם בענייני ההענקה).
  3. משלחת הקניות בניו-יורק.
- בחודש נובמבר 1951 הקים שר האוצר - גם מטעם שרים אחרים הנוגעים לדבר - משרד לשירותים כלכליים, שתפקידו לפקח על פעולות רוב המוסדות.
- ב. כשאנו באים להעריך את עבודתם של המוסדות הכלכליים, עלינו להתחשב בקשיים היוצאים מגדר הרגיל, שבהם נתקלה זה זמן ניכר העבודה הזאת מחמת המחסור בדולרים. משרד האוצר ומשלחת הקניות עובדים במיוחד בתנאים, המהווים בשביל הפקידים המנהלים לחץ אישי חזק וכמעט בלתי פוסק, וההתגברות על התנאים האלה הוא הישג הראוי להוקרה רבה.
- ג. התופעות הבאות מחמת מחסורו בדולרים מתחלקות לאלו, שאין אפשרות למנען, ולאלו שאפשר היה למנען על ידי הגברת ריכוז העבודה הנעשית במשרדי הממשלה בקשר לדרישות לתשלומי דולרים ועל ידי פיקוח קפדני יותר על דרישות אלה. נראה, שהרשויות הצריכות לדאוג לכך, שהדרישות לתשלומי דולרים יהיו בכל מקרה בתוך המסגרת של סכומי הדולרים שישנם בנמצא, אין להן תמיד תמונה על כלל ההתחייבויות שנעשו בדולרים. העובדה, שחלק מההתחייבויות, ביחוד אותו חלק הקשור באקדריטיבים, הוא לזמן פרעון בלתי מסווג - כיוון שקשה לדעת מראש, מתי תתקבל הסחורה - מסבירה אולי במידה מסוימת את ההפתעות הנוצרות על ידי תש-לומים בלתי צפויים מראש, אבל אינה מצדיקה אותן: מן הצורך הוא לאמוד במידת הדייקנות האפשרית את זמן פרעונם של החובות מסוג זה.

#### משלחת הקניות בניו-יורק

1. ההרכב האישי של משלחת הקניות הוא הטוב שאפשר לצפות לו בנסיבות הקיימות ובהתחשב בעובדה, שאין ביכולת מדינתנו לשלם משכורות בשיעורים הגבוהים ביותר. חלק מהמטפלים בקניות הם אנשי מקצוע; חלק אחר רכש את נסיונו במשך זמן קצר לערך. גם המנהל עוסק זה שנים מספר בקניית סחורות בארצות הברית; תודות לידיעותיו ואישיותו הוא למעשה המרכז של העבודה. בהקמת המשרד לשירותים כלכליים כרשות מפקחת יש לראות מבחינה משקית התקדמות מוחלטת.

2. מבחינה מינהלית כפופה משלחת הקניות לאוצר, ואילו מבחינה עניינית עליה למלא אחרי ההוראות של המשרדים הנוגעים לדבר במקרה הנדון. כיוון שבתחומי הסחורות השונים לא קטן הוא מספר הבעיות העקרוניות, הדורשות טיפול והכרעה אחידים, נראה שמן הרצוי היה להקים בישראל רשות בין-משרדית, המורכבת מנציגי המשרדים המעוניינים ביותר במשלחת הקניות; מתפקידה יהיה בראש וראשונה לטפל ולהכריע, תוך שיתוף פעולה הדוק עם משלחת הקניות, בשאלות עקרוניות הנוגעות לקניות בכללן. שאלות כאלה הן למשל:

שיטת הקניות (מכרזים וכו'),  
קניות במישרין או קניות באמצעות סוכנים,  
היקף וסוגים של הסכמי אשראי,  
היקף וצורה של קניית עודפים.

תחום תפקידים חשוב אחר של הרשות הבין-משרדית הזאת הוא להביא לידי פתרון של השאלה, באילו צורות אפשר להבטיח שיתוף פעולה נאות בין המשרד הקונה ובין האוצר.

3. פעולה סדירה של רשות קנייה תלויה במידה רבה בהכנת כל קנייה בצורה הנכונה. כדי שאפשר יהיה לבדוק בכל עת, אם ההכנה נעשתה בסדר, אם נדרשו הצעות במספר מספיק ואם הדיונים שנתקיימו הצדיקו לקנות סחורה זו במחיר זה ומספק זה, מן הצורך הוא, שברשות הקנייה יהיו בנמצא רשימות על הכנת הקנייה וביצועה, ושהרשימות האלה יתנהלו בקפדנות. עד כמה שהמדובר בקניות במסגרת המלווה ליבוא וליצוא ולאחר מכן במסגרת ההענקה, היו תמיד בנמצא רשימות סדירות כפי שנדרש לעיל. לעומת זאת לא היו קיימות רשימות כאלה על פי רוב במקרה של קניות, שנעשו במוזמנים או על יסוד הסכמי אשראי מיוחדים. משהצביעו נציגי משרד מבקר ה-מדינה על הליקוי הזה, הוצא חוזר לשם סילוקו; החוזר הטיל על כל העוסקים בקניות את החובה לנהל רשימות סדירות על הכנת הקניות, ועכשיו מצויות רשימות כאלה בכל תחומי העבודה של משלחת הקניות.

4. כשאנו באים לבדוק, אם שיטת הקניות של משלחת הקניות הלמה בתקופה הנסקרת את הדרישות של שיטה מסחרית בריאה המתבססת על עקרון המשקיות, הרי או יש לומר, כי בנקודות שונות לא הלמה שיטת הקניות של המשלחת את הדרישות האלה. אך יהיה זה בלתי מציאותי ובלתי צודק, אם האחריות לסטיות אלה מהשיטה המסחרית הבריאה תוטל על משלחת הקניות: התופעות, שלא הניחו את הדעת מבחינה משקית, הן תוצאה הכרחית ממצבנו הכלכלי ובמיוחד מהמחסור בדו"ח, ששרר באותה תקופה.

מצבנו היקשה במידה בלתי רגילה, ולעתים קרובות אפילו מנע לחלוטין, תכנון בעתו (הן ביחס לקניות עצמן והן ביחס להובלה באניות). נוסף על זה נעשו הסכמי אשראי הקובעים לא רק ריבית גבוהה אלא גם כוללים מלבד זה תנאים מסופקים מבחינה משקית, כגון התחייבות לקנות את הסחור-ה מנותן האשראי או באמצעותו.

מחמת גורמים אלה ודומיהם במקרים רבים לא יכלה לבוא לידי מימוש נקודת-הראות הענ-ינית הטחורה, הדורשת שבמסגרת האפשר תיקנה הסחורה הטובה ביותר במחיר הזול ביותר. עם זה הקטינו גורמים אלה את כוח המיקוח של משלחת הקניות, כיוון שגם הצד השני ידע, כמובן, שלע-תים קרובות תפול ההכרעה לא רק על יסוד בדיקת הסחורה והמחיר אלא בעיקרו של דבר לפי אפשרויות האשראי.

מצד אחר דורש מצב בלתי-תקין כזה - דווקא אם מן ההכרח הוא להשלים עמו במידה מסו-ימת - שיקול דעת קפדני, כיצד למנוע שימוש לרעה בצורות קנייה בלתי נאותות, שמצבנו כפה עלינו בתקופה הנסקרת. יש לקבוע באורח עקרוני, עד איזה גבול כופה המחסור בדו"ח סטיות מהנורמות המקובלות, על יסוד אילו הנחות ובאילו תנאים ייעשו הסכמי אשראי, הסכמי קונסיגנאציה וכו'; המטרה צריכה להיות השגת אשראי במידת האפשר מבנקים או מנותני אשראי אחרים, שהם עצמם אינם מעוניינים במכירות, ועל ידי כך להפריד מראש בין הסכמי אשראי ובין הסכמי מקח וממכר. אם לפי הצעתנו תוקם רשות בין-משרדית, שתטפל בבעיות העקרוניות הנוגעות לכלל הקניות, הרי מתפקידיה העיקריים של רשות זו יהיה להבטיח שמירה על הגבולות, שבתוכם מותר לעשות הסכמי אשראי וכו' ולקבוע, חתימתו או חתימותיהם של מי דרושות על הסכמים וסוטים מהנורמה.

5. ערכה של רשות קנייה ממשלתית לכלכלת המדינה תלוי במידה מכרעת בזה, שהקניות של המדינה ירוכזו באותה רשות, עד כמה ששיקולים כלכליים הכרחיים אינם מביאים לידי צורות מסוימות של דיצנטראליזציה.

משרדי הממשלה קונים היום במידה מסוימת במישרין בארצות הברית, והקניות האלה או שאינן באות כלל לידיעתה של משלחת הקניות או רק לאחר גמר הקנייה. קניות אלה מבוצעות לפעמים בתיוכם של סוכנים, המייצגים פירמות אמריקאיות בישראל, ולפעמים על ידי חליפת מכתבים ישירה עם הספקים בארצות הברית. ייתכן שלא פעם רצוי ומועיל לפתוח בדרך זו בדיון על הקנייה. אך אם ברצוננו לנצל מלא לטובת כלכלתנו את מציאותה של רשות קנייה מרכזית, מן הצורך היה, שגם במקרים אלה יימסר, במידת האפשר, הטיפול בעשיית החוזה בידי משלחת הקניות. בכל אופן אין לבצע קנייה מישראל בלי מגע עם משלחת הקניות, ובמיוחד אין לעשות חוזה כל עוד לא אישרה משלחת הקניות, שהמחירים המוצעים על ידי הסוכנים בישראל או מוצעים בחליפת מכתבים ישירה הולמים את מצב השוק. מאידך מוטל על משלחת הקניות, בשעה שהיא מכינה ומבצעת קנייה, לקיים מגע בכל שלב ושלב עם המשרד המזמין בישראל, להודיע למשרד על כל שינוי, שחל בינתיים, ולגמור את עסק הקנייה אך ורק אם יש הסכמת דעות מלאה בין המשרד המזמין ובין משלחת הקניות.

מלבד זה מצטמצם הריכוז הרצוי של הקניות בגלל העצמאות, שהוענקה לרשויות הקנייה של משרד הבטחון. אם נרצה, שיתרונות הריכוז יקיפו במידת האפשר גם את קניות משרד הבטחון, מן הצורך יהיה לשלב מבחינה מינהלית את רשויות הקנייה של משרד הבטחון לתוך משלחת הקניות, אף אם בעבודת הקנייה עצמה שילוב שלם אינו בגדר האפשר. על כל פנים מן הצורך היה להבטיח, שבכל הקניות תהיה שיטת הקניות (הסכמי אשראי וכו') הולמת בדרך כלל את שיטת הקניות של משלחת הקניות.

6. במידה שהמדובר בסחורות, שנקנו במסגרת המלווה של הבנק האמריקאי ליבוא וליצוא, הייתה תמיד קיימת – נוסף על ההכנה והביצוע של כל הזמנה על ידי משלחת הקניות – בדיקה עצמאית ובלתי תלויה של הקנייה על ידי משרדו של היועץ הכלכלי בושינגטון. הבדיקה כללה במיוחד את בחינת תנאי הקנייה, מחירי הסחורות והתייעוד הכרוך בכך. מכתבי אשראי נפתחו רק אחרי אישורו של משרד זה. היתרון הנובע מהסדר זה הוא במיוחד, שהרשות הבודקת אין לה כל חלק בהכנת הקנייה ובביצועה, וגישה והכרעותיה נקבעות בלא כל קשר עם המזמינים והספקים. הסדר זה, לפי הנראה, חסך במשך הזמן מטבע חוץ בסכומים ניכרים הן במישרין והן על ידי זה, שמבחינה פסיכולוגית מנעה עובדת קיומו, במידה מסוימת, קניות בלתי מוצלחות.

7. השאלה, באילו מקרים ובאילו תנאים יישלחו מומחים על ידי משרדי הממשלה או מפעליה לשם הכנת קניות או ביצוען, נפתרה עד כה בצורה בלתי אחידה ולא תמיד בצורה מועילה. היו משרדים ששלחו מומחים, אף כי לא היה צורך בשיתופו של מומחה בקנייה או בלי הסכמה מוקדמת עם משלחת הקניות בדבר המועד המתאים. משרדים אחרים שלחו מומחים, שידיעתם הקיפה רק את התחום המסחרי (וסוחר, שאינו חי בארץ, שבה נעשית הקנייה, על פי רוב אינו מתאים ביותר לטפל דווקא בצד המסחרי של הקנייה), או שהתיימרו להיות מומחים, אך לאמיתו של דבר לא הייתה להם הידיעה המקצועית הדרושה; דבר זה קרה במקרים אחדים, כשהמשרדים לא שלחו את פקידיהם הם, אלא שאלו למטרה זו פקידים ממוסדות כלכליים ישראלים. מצד אחר היו גם מקרים, שמשרדים אחדים לא שלחו מומחים, אם כי זה היה רצוי בהחלט.

הכנת משלוח מומחים אף היא דורשת קפדנות כהכנת קנייה: בכל מקרה צריך להבהיר בחליפת מכתבים עם משלחת הקניות, אם מן הרצוי לשלוח מומחה, איזה סוג מומחה היה רצוי, מה יהא תפקידו הקונקרטי ובאיזה מועד עליו לבוא. בשום אופן אין תפקידו של מומחה לבצע את

הקנייה במקום משלחת הקניות אלא מתפקידו להכין את הקנייה הדרושה תוך שיתוף פעולה הדוק עם המשלחת.

#### ט. האפוטרופוס לנכסי נפקדים

##### א. פעולות הביקורת

1. הביקורת בשנה הנסקרת הקיפה, נוסף על השטחים שבוקרו בשנה הקודמת, גם את בדיקת המשקיות בניהול הנכסים העירוניים והחקלאיים ובהשקעות בהם לזמן ארוך; נערכה ביקורת גם על החזקת הציוד.

דין וחשבון כספי לשנת הכספים 1951/52 עדיין לא הוגש לנו, ולכן לא נכלל בדין וחשבון זה ניתוח המאזן או הערות עליו.

2. המבנה הארגוני של מינהל האפוטרופוס לנכסי נפקדים נבדק על ידי השירות לביקורת המשקיות של משרד מבקר המדינה. לאפוטרופוס נמסרו הצעות מספר לשיפור המבנה. בין השאר הוצע לאפוטרופוס לאחד את סניפי הדיור שלו עם סניפי מחלקת הכפרים מבחינה מינהלית ולקיים את ההפרדה הנוכחית מבחינה מקצועית בלבד.

האפוטרופוס קיבל באופן עקרוני את רוב הצעותיו, וכמה מהן מגיעות לשלב הגשמה עם העברתה של לשכת האפוטרופוס לירושלים.

3. עקב דרישתנו להקים מבדק פנימי (דו"ח שנתי מס. 2, עמ' 41, סעיף 3), הונהג המבדק בסוף שנת הכספים.

המבדק הפנימי נמצא בתחום פעולותיה של המחלקה לביקורת ויחסי ציבור. יחידה זו החלה לפעול רק באפריל 1952, והיא עסקה עד עכשיו בבירור התלונות של הקהל ובבדיקת מחסנים וביצוע עבודות.

4. נתברר, שבמספר מקרים גבתה המחלקה לנכסים עירוניים שכר דירה לא בהתאם לתעריפי, שפורסמו בתקנות שר האוצר. ברוב המקרים, שהביקורת העירה עליהם, תוקנה הגבייה.

5. במשך שנת הכספים המציא מבקר המדינה לוועדת הכספים, לפי בקשתה, דינים וחשבונות מיוחדים על שיכון עובדי המדינה על אדמות האפוטרופוס בצפון תל אביב. העניין נמצא כעת בבוררות בין קבוצת יחסי השיכון לבין האפוטרופוס (ראה בדו"ח זה גם עמ' 35).

##### ב. ליקויים שלא תוקנו או לא הוסברו כראוי

###### 1. הנהלת החשבונות – רישום השקעות והתחייבויות

הנהלת החשבונות של האפוטרופוס אינה מבחינה הבחנה ברורה בין הוצאות רגילות שוטפות לבין השקעות הן לזמן ארוך. חוסר הבחנה זו מורגש במיוחד בהנהלת החשבונות של מחלקת הכפרים ביחס לשיקום מטעים ופרדסים. מצב דומה שורר גם בשטח ההכנסות, שאין מבחינים בהן בין הכנסות קרן לבין הכנסות שוטפות. התחייבויות חכויות הנובעות מחוזים אינן נרשמות, דבר שהוא הכרחי במשרד בעל אופי כלכלי כזה, אף אם חשבונותיו מתנהלים לפי שיטת המזומנים.

###### 2. הכנסות מנכסים עירוניים (דיור)

גם בשנת הכספים 1951/52 (ראה דו"ח שנתי מס. 2, עמ' 42) היה פיגור ניכר בגביית שכר דירה. לעומת הגבייה הכללית בשנה זו בסכום של 3,040,555 ל"י היוו הפיגורים סך של 985,338 ל"י, שהוא 32% (בשנת הכספים 1950/51: 30%).