משרדי הממשלה

I. האוצר

1. משרד האוצר

א. התקנון לענייני כספים ומשק

בדו"ח השנתי מס. 4 (עמ' 74) צוין, שהאוצר פרסם מספר פרקים של התקנון לענייני כספים ומשק. במשך שנת 1954 לא פורסם אף פרק נוסף של תקנות אלו; קיימים אפוא שטחים חשובים, שעדיין אינם כלולים בקובץ שיטתי ומחייב של תקנות, כגון תשלומים (מלבד משכורת ונסיעות), סחורות מוקצבות, בלאי וסחורות בלתי ראויות לשימוש ונוהל חשבונות של בתי משפט. במיוחד מורגש היעדר הוראות מפורטות בדבר הטיפול במקרים של אבדן רכוש הממשלה. ההוראות היחידות הקיימות בשטח זה הן הוראות כלליות, שהוצאו על ידי האוצר בשנים 1950 ו־1952, בצורת חוזרים.

ב. ביצוע תקציבי המדינה

במאי 1954 פורסם הדו"ח הכספי לשנת הכספים 1952/53 ברשומות (דו"חות כספיים של ממשלת ישראל מס. 3 מיום ד' באייר תשי"ד, 7.5.54). הדו"ח הכספי הכולל לשנת הכספים 1953/54, שעל משרד האוצר להמציא למבקר המדינה, הומצא במועד הקבוע בחוק, ביום 30.9.1954.

כמו בשנים הקודמות כן גם בשנה הנסקרת ערכנו ביקורת על הדו"חות הכספיים של האוצר, ונשלחו לחשב הכללי הערות מקיפות הדנות בעניינים הבאים:

הוצאות מעל לסכומים שהוקצבו בחוק התקציב או בסעיף הוצאה או בפרט הוצאה; הוצאות למטרות שלא הוזכרו בחוק התקציב; השימוש בעודפים משנה אחת בשנה שלאחריה; רישום הכנסות לזכות סעיפי הוצאה; זקיפה בלתי נכונה של הוצאות; סטייה מהשיטה הנהוגה בספרי האוצר; התשלומים שבוצעו מתוך סעיפי ההוצאה „תשלום חובות וריבית" ו„הענקות להוזלת מצרכים חיוניים"; הכנסות שנתקבלו לזכות סעיף ההכנסה „הכנסות להוזלת מצרכים חיוניים".

כאן נסתפק, כמו בדו"ח מס. 4 (עמוד 74–78), בהבלטת כמה נקודות, שיש להן חשיבות עקרונית או מיוחדת, תוך ויתור על דיון באותם העניינים, שהזכרנו בדו"ח מס. 4: השימוש בעודפים, תקציבים לחלקי שנים, הפחתות, זקיפת הוצאות על סעיפי תקציב בלתי מתאימים והוצאות שונות.

1. הדו"ח הכספי לשנת 1952/53

(א) עודף וחוסר בתקציב

הממשלה הוציאה סך 13,762,523 ל"י מעל לסכום שהוקצב לתקציב הרגיל בחוק התקציב לשנת 1952/53, תשי"ב–1952, ובחוק התקציב (מס. 2) לשנת 1952/53, תשי"ג–1953, גם יחד, כפי שאנו למדים מהמספרים הבאים:

	ל״י
הרשאה על פי סעיף 1 לחוק התקציב לשנת 1952/53	168,450,000
הרשאה על פי סעיף 1 לחוק התקציב (מס. 2) לשנת 1952/53	4,465,000
	172,915,000
על סכום זה יש להוסיף, לפי חישובי האוצר, עודפים מהשנה הקודמת, בסך	171,966
לכן מסתכמת ההרשאה החוקית, בסך	173,086,966
לעומת זאת הוציאה הממשלה, במסגרת התקציב הרגיל, סך	186,849,489
דהיינו הוצאה בלא הרשאה חוקית, בסך	13,762,523

מספרים אלה מסתמכים על הדו״ח הכספי שפורסם.

לעומת זאת נשארה למעשה ההוצאה על חשבון התקציב הרגיל כמעט בגבולות ההכנסה.

	ל״י
הכנסות למעשה בסעיפי אומדן ההכנסה של התקציב	181,088,989
תקבולים ממלוות פנימיים, שלא היו כלולים באומדן ההכנסות	5,641,698
סה״כ ההכנסה והתקבולים	186,730,687
לעומת ההוצאה כנ״ל	186,849,489
עודף ההוצאה על ההכנסה	118,802

העלייה בסעיפי ההוצאה מעל לסכומים שנקבעו בחוק התקציב נגרמה בעיקר על ידי ההתייקרות שלא נלקחה בחשבון במלואה בעת עריכת התקציב; ההוצאות הנוספות, שהביא עמו ביצוע חוק לימוד חובה; והצורך לפדות חובות בסכום העולה על המשוער.

מאידך עלו ההכנסות לעומת האומדן במספר סעיפי הכנסה, וכן היו תקבולים ממלוות פנימיים, שלא הובאו בחשבון באומדן ההכנסות. אם כי התפתחות זו כבר הייתה ידועה בקווים כלליים, הוצע לכנסת בסוף שנת הכספים 1952/53 תקציב נוסף רק בסך 4.5 מליון ל״י בקירוב, במקום 18 מליון ל״י בקירוב. מן הרצוי הוא, שאם לאחר ביצוע התקציב מתברר, שההוצאות עלו על התקציב המאושר, תבקש הממשלה אישור שלאחר המעשה לתקציב נוסף – גם אם למעשה כוסו ההוצאות על ידי הכנסות נוספות.

התמונה המתקבלת מהמספרים המובאים לעיל היא נכונה בקוויה העיקריים, אף על פי שבשיוך רישומים לשנה המתאימה לא הייתה אחידות מלאה.

(ב) הוצאה ללא תקציב

כמו בשנים קודמות, הוצאו גם בשנת 1952/53 סכומים שונים למטרות, שלא נקבעו בחוק התקציב; בדו"ח הכספי שפורסם מופיעים הסעיפים הבאים ללא תקציב:

	ל"י
מס. 17. קליטת עלייה – דיור ארעי לעולים	30,288
מס. 24. עידוד יצוא	33,860
מס. 25. העברת משרדים לירושלים	26,015
מס. 26. הוצאות מינהל המלוות	54,684

במסגרת הסעיף "תשלום חובות וריבית" שולמו גם הוצאות נסיעות של מספר פקידי הממשלה, הארחת אורחי הממשלה והוצאות של מומחים בסכום העולה על 30,000 ל"י.

2. הדו"ח הכספי לשנת 1953/54

חל שיפור מסוים בחלק משטחי ביצוע התקציב, שבהם היו קיימים ליקויים בשנים קודמות: למשל, העברות על סכום התקציב היו קטנות בהרבה מאשר בשנים קודמות; לא היו ליקויים בתחום השימוש בעודפים. לעומת זאת הורחב בשנה זו, תוך ביצוע התקציב, השימוש בשיטת "ההפחתות" – ניכוי הכנסות מסוימות מסכומי ההוצאה (ראה דו"ח שנתי מס. 4, עמ' 51, 77).

החשב הכללי בדין וחשבון הכולל על הכנסות והוצאות לשנת הכספים 1953/54 לא הפריד בין התחייבויות, שיש עוד לפרען, לבין תשלומים שבוצעו למעשה, וכתוצאה מכך נכללו שני הסוגים הללו בטור "ההוצאה הממשית". נמצא, שהחשב הכללי איפשר למשרדים לשלם במשך שנת 1954/55 את סכום התחייבויותיהם משנת 1953/54; למעשה מהווים תשלומים אלה שימוש בעודפים, שבעבורם לא נתקבלה הרשאה (בהתאם לסעיף 7 לחוק תקציב ההוצאה לשנת 1953/54, תשי"ג–1953).

ג. הנהלת החשבונות של המדינה לאחר ביצוע הריפורמה

(1) בדו"חות השנתיים מס. 2 (עמ' 12) ומס. 3 (עמ' 13) הציע מבקר המדינה ריפורמה בהנהלת החשבונות של המדינה. בדו"ח השנתי מס. 4 (עמ' 58) אפשר היה לציין בסיפוק, שההצעה לפיצול (דצנטראליזאציה) של הנהלת החשבונות ושל התשלומים הוצאה לפועל.

בסיכומיה והצעותיה של ועדת הכספים של הכנסת לדו"חות מס. 3 ו־4 של מבקר המדינה (הצעה מס. 9), שאושרו ע"י הכנסת בנובמבר 1954, נאמר:

> הוועדה מציינת בחיוב את השינויים, שנעשו בארגון הנהלת החשבונות של המדינה ובביצוע התשלומים, על פי הצעותיו של מבקר המדינה. עיקר השינויים:
>
> (א) הונהגה הנהלת חשבונות נפרדת לתקציב ההוצאה בכל משרד ממשלתי – תוך ריכוז הסיכומים החודשיים באגף החשב הכללי, על יסוד דינים וחשבונות חודשיים. בהתאם לכך מבצע כל משרד ממשלתי תשלומיו – בגדרי תקציבו – במישרין.
>
> (ב) גזברי המשרדים נחשבים כפקידי האוצר; נוסף על תפקידם כגזברי המשרדים הם פועלים כמפקחים מטעם האוצר וכנאמני החשב הכללי.

בשנת 1954 נערכה ביקורת במספר משרדי ממשלה כדי לעמוד מקרוב על פרטי ביצוע השיטה.

הנסיון במשך השנה הראה, שהריפורמה בהנהלת החשבונות השיגה את עיקר מטרתה. הליקויים, שעדיין קיימים, הם ברובם טכניים, ואין בהם כדי להקטין ערכו של הפיצול עצמו.

(2) ביקורתנו העלתה את קווי ההתפתחות החיוביים הבאים:

(א) דיווח כספי

בדו"ח מס. 4 של מבקר המדינה (עמ' 58) נאמר:

"על סמך הדו"חות החודשיים, שהמשרדים מגישים אותם לחשב הכללי, רושם החשב הכללי רק את סיכום פעולות המשרדים, ולכן הביא השינוי, אף בהתחשב בהגדלת עבודתם של המשרדים השונים, להקלה בעומס הרישום. עתה יכול החשב הכללי לסיים את הסיכום החודשי בערך בסופו של החודש הבא..."

היום אין כמעט פיגורים בהכנת הדו"חות החודשיים והשנתיים, והעובדה, שהדין וחשבון השנתי של האוצר הוגש הפעם לראשונה במועד הקבוע בחוק מבקר המדינה, דהיינו ב־30 בספטמבר 1954, יש ליחסה בחלק לא קטן לשיטת הרישום החדשה.

(ב) החשת תשלומים

בעבר, כשהחשב הכללי היה מבצע בעצמו את התשלומים, נאלצו ספקי השירותים והסחורות להמתין מספר שבועות עד אשר קיבלו את כספם. כיום נשתנה המצב לטובה: כל שלבי התשלום מבוצעים במשרד גופו. על אף קשיי המימון, שבפניהם עמדו גזברי המשרדים, קוצר עתה בהרבה הזמן מהגשת החשבון על ידי הספק עד ביצוע התשלום.

(ג) כוח אדם

מצבת כוח האדם בגזברויות המשרדים גדלה עקב הפיצול בעובד אחד או שנים בכל אחת מהגזברויות; אך יש להתחשב מצד אחד בתפקידים הנוספים, שהוטלו על המשרדים עם הפיצול, כגון: הכנת גליונות משכורת, ביצוע תשלומים ממספר סעיפים אופרטיביים שבתקציב הפיתוח, פיצול משנה של תפקידי הגזברויות ע"י העברת תפקידים למחוזות, ומצד אחר יש לציין, שהמחלקה לפיקוח על ההוצאה צומצמה, מדור המשכורת שבאגף החשב הכללי פורק, ולמעלה מ־20 איש הופנו לתפקידים אחרים.

(3) לעומת זאת הראה הנסיון, שהפיקוח של החשב הכללי על הגזברויות – תנאי מוקדם להצלחת הריפורמה – עדיין לא פעל במידה מספקת. כפי שנאמר בדו"ח השנתי מס. 4 (עמ' 58), נועדו הגזברים במשרדים לשמש כנאמני החשב הכללי, ולמעשה המשיכו למלא גם את תפקידם הקודם. הסדר זה דרש מידה מוגברת של פיקוח מטעם החשב הכללי על הגזברויות.

חוסר הפיקוח בלט בתחומים הבאים:

(א) חלוקת עבודה בגזברויות

בכמה גזברויות אינה קיימת חלוקת תפקידים נאותה בין העובדים השונים; הכנת הדו"ח הכספי של המשרד על כל שלביו ובדיקתו מבוצעות ע"י פקיד אחד; אישור שוברות התשלום וחתימה על המחאות אף הם נעשים ע"י אותם האנשים; ספר הקופה וחשבונות ההוצאה מנוהלים ע"י אותו רושם.

מן הצורך לדאוג לחלוקת התפקידים בין עובדי הגזברויות במשרדים בהתאם לעקרונות המקובלים בהנהלת החשבונות ובתבדוקת הפנימית (ראה בדו"ח זה "מבדק פנימי", עמ' 43–45).

(ב) בדיקת חישובי השכר

עם הנהגת הפיצול פורק מדור המשכורת שבאגף החשב הכללי; על ידי שינוי זה עבר גם התפקיד של בדיקת נכונות חישובי השכר לגזברויות המשרדים. הביקורת העלתה, שבחלק מהגזברויות לא נבדקו גליונות המשכורת. כתוצאה מכך אין שם בדיקה על נכונות חישובי המשכורת.

(ג) טיפול חשבוני בהעברה על התקציב ובהתחייבויות כספיות

הביקורת קבעה מספר מקרים, שבהם ביצעו הגזברים – תוך האפשרויות שניתנו להם על ידי שליטתם בהנהלת הספרים של המשרדים – העברות ורישומים פנימיים, שאינם הולמים את ההוראות הקיימות.

הסכום הכולל של העברות על התקציב בשנה זו היה קטן מזה שבשנים קודמות. העברות בלטו השנה בסעיפי משכורת, דואר וטלפון; במקרים מסוימים היו העברות במספר סעיפים אופר־טיביים. נוסף על כך בוצעו במשרדים אחדים העברות פנימיות על דעתו של הגזבר בלי ידיעה מוקדמת של החשב הכללי.

ההוראות על רישום התחייבויות, שהאוצר הוציאן בהתאם להצעה הכלולה בדו״ח השנתי מס. 3 (עמ׳ 14) ובדו״ח השנתי מס. 4 (עמ׳ 55), ושהובלטה בסיכומיה והצעותיה של ועדת הכספים לדו״חות מס. 3 ומס. 4 ואושרה על ידי הכנסת (החלטה מס. 10), לא קוימו במספר ניכר של משרדים: רוב המשרדים טיפלו בהתחייבויות באורח־מקרי ובלא שיטה.

ד. ערבויות מטעם המדינה

בדו״ח השנתי מס. 4 (עמ׳ 79) הערנו על בעיות, שנתעוררו תוך ביקורת על ביצוע חוק הערבויות מטעם המדינה. בעקבות הערות אלה פנה מבקר המדינה ביולי 1954 אל שר האוצר, והציע לו, שבעת הכנת חוק חדש על ערבויות, ייכללו בו שינויים מסוימים המבוססים על הנסיון, שנרכש תוך ביצוע החוקים הקודמים.

מבין הצעות מבקר המדינה הוגשמו ע״י חקיקת חוק ערבויות מטעם המדינה, תשי״ד–1954, שתי הצעות. עד שהחוק הקודם קבע את גבול הערבויות בעשרה למאה מהתקציב הרגיל, קבע החוק החדש כגבול עשרה למאה מתקציב המדינה למעט תקציב הפיתוח; מושג הערבויות הורחב על התחייבויות כספיות אחרות מלבד מלוות.

לעומת זאת לא באו עדיין על מימושן ההצעות הבאות:

(1) מן הצורך היה לקבוע גבול לא רק לסכום הערבויות, שמותר לתת בכל אחת משנות התקציב, אלא גם גבול כללי לסכום הערבויות, שתהיינה בנות תוקף בכל עת.

(2) מלבד הסמכויות למתן ערבויות, שניתנו לשר האוצר לפי חוק הערבויות מטעם המדינה, תש״י–1950, ולפי חוק ערבות למשכנתאות, תשי״ב–1952, הוענקו סמכויות למתן ערבויות גם לשר הבטחון לפי חוק הנכים (תגמולים ושיקום), תש״ט–1949, ולפי חוק משפחות חיילים שנספו במערכה (תגמולים ושיקום), תש״י–1950. בעוד שסמכויות שר האוצר לפי החוקים המיפים את כוחו למתן ערבויות הותנו באישור ועדת הכספים והוא חייב לפרסם דו״ח על הערבויות שנתן, אין הגבלות וחובות אלה חלות על מתן הערבויות על ידי שר הבטחון.

אף על פי שהסכומים בעבורם ערב שר הבטחון קטנים הם, והסכום הכולל אף הוא קטן באופן יחסי, נראה רצוי, שסמכות שני שרים בשטח זה תהיינה זהות.

(3) יש לשקול, אם קיימת הצדקה להוציא מתחולת חוק ערבויות מטעם המדינה אותן ערבויות, שאינן באות להוסיף על התקציב, כיוון שאינן יכולות לגרום הוצאה מעל לסכום הקבוע בתקציב, כגון: ערבות למספר חודשים הניתנת במקום הלוואה, שאושרה בתקציב ההוצאה; הפקדת סכום בבנק מתוך הקצבה בחוק התקציב על מנת שהבנק יתן ממנו הלוואות לפי הוראות האוצר. לעומת זאת ערבויות, הניתנות לבנק בקשר להפקדת כספים לא מכספי התקציב, מהוות לדעתנו ערבות בהתאם לחוק ערבויות מטעם המדינה.

2. אגף התקציבים

בשנת הדין וחשבון נסקרו באגף התקציבים דרכי הכנת התקציבים השונים (תקציב רגיל, תקציב פיתוח ותקציב מטבע חוץ); נבדקו הסדרים שונים באגף, כגון הוצאת אישורי תקציב לסוגיהם (ביחוד הקצבות מן הרזרבה הכללית והעברות מפרט לפרט) ונבחן, אם האישורים הולמים את הוראות חוקי התקציב. נקבעו מקרים בודדים, שבהם סטו האישורים על העברות במסגרת התקציב מהוראות החוק הקובעות את סדרי ההעברות.