

11. אנף החשב הכללי

פעולות הביקורת

נבדקו היחידות הבאות של אנף החשב הכללי: יחידת הגבייה; מחלקת ההוצאה; ענף התשלומים, התחייבויות וקלירינג; מחלקת הענקות ושילומים; מחלקת הרישום; מחלקת הנהלת החשבונות ותא חשבונות תקציב הפיתוח; גוברי המשנה תל אביב חיפה ובאר שבע (שמשרדיהם היו קיימים עד אפריל 1956) ופקיד האוצר בנתניה.

נערכה ביקורת שוטפת על ריכוזי ההכנסה וההוצאה שבמסגרת התקציב הרגיל ותקציב הפיתוח ועל הפעולות שמחוץ למסגרת התקציב. בוקרו חשבונות עובר ושב (פקדונות ומקדמות), מלוות הממשלה וההלוואות לסוגיהן. כמו כן נבדקו הפעולות של הגוברויות בכמה משרדי ממשלה: המשרד הראשי של האוצר, נציבות מס הכנסה, אנף המכס והבלו, משרד הדתות, משרד הסעד ומשרד המשטרה. כן נערכה בדיקה במחלקת הביצוע והדוקומנטים של לשכת המענק ובמדור לנכי מלחמה בנאצים שבמשרד האוצר.

ליקויים שלא תוקנו

א. בדיקה מסיימת של פעולות גוברי המשנה

(1) גוברי המשנה היו עד תחילת שנת 1956 נציגי החשב הכללי במחוזות. תפקידם המרכזי היה לקבל במחוזותיהם את ההכנסות, שנתקבלו לטובת אוצר המדינה מאת יחידות ממשלתיות ומאת הקהל, ולדווח על הכנסות אלו לחשב הכללי על סמך האסמכתאות שנתקבלו מאת המשרדים ועל סמך הודעות זיכוי מהבנק.

בחודש מארס 1956 החליט משרד האוצר, שהיחידות הגובות כספים יעבירו את סכומי הגבייה במישרין לאוצר. החלטה זו הייתה אחת מתוצאות הדצנטרליזציה בהנהלת החשבונות הממשלתית, שבוצעה בשעתה לפי הצעת מבקר המדינה (ראה דו"חות שנתיים מס' 3, עמ' 15; מס' 4, עמ' 57; מס' 5, עמ' 110).

החשב הכללי מינה בכל אחד ממשרדי הממשלה נציג הפועל מטעמו, ועל ידי כך בוטל הצורך בגוברי המשנה, שהיו הנציגים מטעם החשב הכללי במחוזות.

(2) עם חיסול גוברויות המשנה נערכה בהן ביקורת בחודשי מארס-אפריל 1956. הביקורת העלתה, שגוברי המשנה בתל אביב ובחיפה פיגרו בעריכת ההתאמה בין החשבונות שבספריהם, הבנויים על ההודעות מאת היחידות, לבין חשבונותיהם בבנק המראים את ההכנסה שנתקבלה למעשה. סכומים ניכרים, שנתקבלו בבנק לזכות הגובר, עדיין לא מצאו את ביטויים בחשבונות ההכנסה של האוצר; מאידך נרשמו אצל הגוברים כהכנסה סכומים על סמך הודעות מאת משרדי ממשלה שונים, בלא שהוכח, שסכומים אלה נתקבלו למעשה בבנקים או בלא שזוהו בחשבונות הבנקים. לפחות חלק מהסכומים הנדונים הם תשלומים של חייבי מסים ושל חייבי דמי שירותים. הביקורת העלתה, שעד תאריך החיסול הגיע גובר המשנה חיפה בהכנת גליונות ההתאמה עד ספטמבר 1955 וגובר משנה תל אביב עד נובמבר 1954.

בעת חיסול גוברויות המשנה הועבר החומר החשבונאי של הגוברים אל החשב הכללי. עד עתה הצליח החשב הכללי להגיע להתאמה מלאה רק בחשבונות של גוברי משנה אחדים, ואילו בחשבונות גוברי המשנה תל אביב וחיפה לא הושגה התקדמות בזהווי הסכומים, שלא זוהו על ידי גוברי המשנה עצמם.

ב. מתן הלוואות

(1) חוזים

מתן הלוואות על ידי האוצר בלא עריכת חוזים מראש צוין כליקוי בדו"חות השנתיים הקודמים. סדרי מינהל תקין מחייבים, שחוזים על הלוואות יערכו וייחתמו לפני מתן הלוואה. דחייה של עריכת החוזה לזמן שאחרי ביצוע ההלוואה עלולה לגרום דחייה ממושכת ולהקשות על הבטחת תנאים הולמים.

גם בשנת 1956 קבעה הביקורת מקרים מספר, שבהם לא נערך חוזה כלל או שהוא נערך זמן רב לאחר ביצוע ההלוואה :

(א) הסוכנות היהודית קיבלה מתקציבי הפיתוח הלוואות בסכומים ניכרים למטרת התישבות חדשה ; הסכומים, שניתנו לה מתקציבי 1953/54 ואילך, לא נערכו עליהם חוזים.

(ב) לחברת מטעי האומה ניתנו הלוואות שונות לצורך שיקום מטעים, שימור קרקע והתקנת קו מים. הלוואות אלו הסתכמו בשנים 1953/54 עד 1955/56 בסכום העולה על 1.5 מליון ל"י. לא נערכו חוזים על הלוואות אלו.

(ג) במשך שנת 1955/56 נתן האוצר לחברה הכלכלית לירושלים בע"מ הלוואה מתקציב הפיתוח בסכום העולה על 230,000 ל"י. לא נערך חוזה.

(ד) לאגודת העתונאים בישראל שולם בחודשי דצמבר 1955 עד מארס 1956 סכום של 50,000 ל"י כהלוואה להקמת בית העתונאים בתל אביב. על הלוואה זו לא נחתם חוזה.

(ה) עיריית תל אביב קיבלה מן האוצר במארס 1954 סכום של 155,000 ל"י כהלוואה לשם הקמת שוק סיטונאי. רק בספטמבר 1956 נחתם חוזה על הלוואה זו עם חברה, שהעירייה ייסדה לשם הקמת השוק.

(2) הכיסוי התקציבי

בדו"ח השנתי מס' 6 (עמ' 72) הוזכר, שהחשב הכללי נתן הלוואות, במקרים אחדים מחוץ למסגרת התקציב, וקף את סכומיהן על חשבון מקדמה. מבקר המדינה ציין, שזקיפת הלוואה לחשבון מקדמה מותרת רק אם אין אפשרות מטעמים טכניים לזקוף את התשלום מיד לחשבון התקציבי המתאים.

לדעה זו הצטרף שר האוצר בהערותיו לדו"ח מס' 6.

הביקורת, שנערכה בשנת 1956, העלתה, שמתוך 4 הלוואות שהוזכרו בדו"ח מס' 6, עדיין רשומות 3 הלוואות בין החשבונות מחוץ לתקציב ; כן נקבעו כמה מקרים נוספים של מתן הלוואות שנוקפו לחשבון מקדמות; לדוגמה: לחברת בית מלך בסביבת תל אביב ניתנו בין אוקטובר 1953 לבין אוקטובר 1954 סכומים שונים, שהסתכמו בסך 94,000 ל"י, כהלוואה לשנתיים. תשלומים אלה נרשמו כמקדמה בחשבון מחוץ לתקציב. באוגוסט 1955 הוסכם, שההלוואה תוחזר במשך 5 השנים הבאות. גם לאחר ההסכם נשאר הסכום רשום כמקדמה.

ג. גביית הלוואות

מבקר המדינה הצביע בכמה הזדמנויות על הצורך ברישום מלא ושוטף של ההלוואות, הניתנות על ידי הממשלה במסגרת תקציביה השונים, לא רק בספרי התקציב אלא במערכת חשבונות מיוחדת, שתאפשר עקיבה מתמדת אחר כל הלוואה ויבטיח גבייה סדירה ומלאה.

ועדת הכספים של הכנסת קיבלה ב"סיכומיה והצעותיה" לדו"חות השנתיים מס' 1 ו-2 את ההחלטה הבאה, שאושרה על ידי הכנסת ביום 23.2.1953 :

"הוועדה רושמת לפנייה, שהאוצר הקים מחלקה לשם פיקוח וטיפול מרוכז בכל ההלוואות והקרנות להלוואות, שניתנו מתקציבי המדינה, ומדגישה במיוחד את הצורך בפיקוח שיטתי על אופן השימוש בהלוואות הניתנות מכספי תקציב הפיתוח לגופים שונים, אף ועדת הכספים של הכנסת הראשונה הצביעה על הצורך בפיקוח זה."

הטיפול המרוכז בכל ההלוואות והקרנות מוטל על יחידת הגבייה באגף החשב הכללי.

ביקורת שנערכה בשנת 1956 העלתה, שרישום מלא וגבייה סדירה לא הובטחו במידה מספקת:

(1) לא נרשמו כל ההלוואות שניתנו, ובחלקן נרשמו רק באיחור רב. בהרבה מקרים ידיעות, שנתקבלו על גביית שיעורי הלוואות, נרשמו באיחור רב. הרישומים ביחידה אינם מהווים אפוא כלי יעיל לעקיבה.

כדי להגיע לרישום עדכאני של סכומי ההלוואות והסכומים שגבו, הציע משרד מבקר המדינה, שיקיים שילוב מלא של רישומי העור המתנהלים ביחידת הגבייה עם הרישומים שבהנהלת החשבונות התקציבית (ראה ד"ח מס' 6 עמ' 77). הצעה זו עדיין לא בוצעה.

(2) ועדת השרים לענייני כלכלה החליטה בישיבתה מיום 21 במארס 1954, שהלוואות, שיינתנו לתקופה העולה על שנתיים, יוצמדו למדד יוקר המחיה או למחיר טבי הדולר. במרבית החוזים, שנחתמו עם מקבלי הלוואות לתקופות ארוכות, הוכנס תנאי זה לחוזה ההלוואה.

הביקורת על סדרי הגבייה של סכומי ההלוואות העלתה, שהחשב הכללי לא גבה עד כה לפי תנאי ההצמדה אפילו שיעור אחד משיעורי הפרעון של הלוואות אלה. אין גם ברישומי החשב הכללי הבחנה כלשהי בין הלוואות צמודות לבין הלוואות שאינן צמודות; לכן לא הובטח די הצורך הביצוע של תנאי ההצמדה.

ה. הוצאות תקציב הפיתוח 1955/56

(1) סעיף "תעשייה ומלאכה - הלוואות לתעשייה בעיר ובכפר"

(א) בחוקי התקציב לשנת 1955/56 מוקצב - מתוך תקציב של כ-23 מליון ל"י המיועד לתעשייה ולמלאכה - סכום כולל של 16.5 מליון ל"י להלוואות לתעשייה בעיר ובכפר. ההקצבות מחולקות לפי ענפי תעשייה שונים ולפי שתי מטרות עיקריות: (1) השלמת מפעלים; (2) מפעלים חדשים. לכל אחת משתי המטרות נקבעו הקצבות, מפורטות לפי ענפי התעשייה, ולגבי כל ענף - הקצבות לרכישת ציוד משילומים לחוד והקצבות להלוואות במוזמנים לחוד; ההלוואות במוזמנים מסתכמות ב-6 מליון ל"י.

חטיבת התעשייה במשרד המסחר והתעשייה מחליטה על מתן הלוואה במוזמנים, ולאחר מכן מועבר המשך הטיפול לחשב הכללי, שעליו מוטלים: עריכת חווים עם הבנקים המוציאים לפועל את ההלוואות, מימון ההלוואות ופיקוח על שמירת מסגרת התקציב. הביקורת קבעה:

החשב הכללי מנהל את החשבונות הנוגעים להלוואות אלה רק לפי שמות הבנקים, שבאמצעותם ניתנות ההלוואות, ולא לפי המטרות המוגדרות בחוק התקציב. הוא אף לא דרש ולא קיבל ממשרד המסחר והתעשייה דוחות, שיבחינו בין מפעלים חדשים לבין השלמת מפעלים קיימים, בהתאם לחוק התקציב, ושיצינו את זיקתן של ההלוואות לפרטי התקציב. ההלוואות ניתנו בלא כל התחשבות בפרטי התקציב, כפי שמראה הרשימה הבאה:

התשלומים למעשה לפי רישומי משרד המסחר והתעשייה ל"י	הסכום שהוקצב ל"י	המטרה המוגדרת בחוק התקציב
819,500	75,000	להשלמת מפעלים בתעשיית המתכת
718,500	300,000	להשלמת מפעלים בתעשיית האריגים
398,000	170,000	להשלמת מפעלים בתעשייה הכימית
222,500	15,000	להשלמת מפעלים בתעשיית הגומי

ההוצאה הכוללת למטרת "הלוואות לתעשייה בעיר ובכפר" לא עברה על הסכום הכולל, שנקבע למענה בתקציב.

החשב הכללי לא הנהיג פיקוח על קיום תנאי הלוואות, כפי שנקבעו בהסכמים שבין הבנקים לבין האוצר. רק החל מדצמבר 1955 נדרשו הבנקים להמציא לחשב הכללי העתקי חוניהם עם מקבלי הלוואות, המאפשרים פיקוח על קיום התנאים.

(ב) אשר לטיפולו של משרד המסחר והתעשייה בהלוואות מהתקציב לפיתוח התעשייה נערכה ביקורת על פעולות חטיבת התעשייה בתחום זה (ראה להלן) – משרד המסחר והתעשייה – "מתן הלוואות מתקציב הפיתוח לפיתוח התעשייה", עמ' 133).

(2) סעיף "חברות ציבוריות"

בחוק התקציב לשנת 1955/56 הוקצב בסעיף "חברות ציבוריות" סך 850,000 ל"י ובחוק התקציב הנוסף (מס' 3) לאותה שנה עוד סכום של 35,000 ל"י, דהיינו בסך הכול 885,000 ל"י. על חשבון סעיף זה הוצא סך 883,000 ל"י בקירוב, מלבד 250,000 ל"י, שנרשמו בחשבון מקדמה.

חוק התקציב אינו קובע אלא: "חברות ציבוריות ס"ה כללי 850,000 ל"י". הסעיף אינו מחולק לפרטים, ואף "דבררי ההסבר" אינם כוללים כל הסבר או הגדרה. רק בסקירה על "תקציבי הפיתוח לשנות הכספים 1953/54 – 1949/50", שפורסמה על ידי האוצר ביולי 1954, ניתן כעין הגדרה של המושג "חברות ציבוריות":

"החברות הציבוריות, המקבלות הלוואות מתקציב הפיתוח מתרכזות בשתי הפעולה הבאים:

(א) חברות שיכון. הלוואות היו מיועדות לפיתוח שטחים המיועדים לשיכון עולים מבחינת סדורי הכבישים, ביוב וכדומה.

(ב) בתי חולים ומרגוע. בדומה, גם כאן הוצאו הכספים על עבודות פיתוח והכשרת שטחים."

העובדה, שהתקציב מסתפק בכינוי הכללי "חברות ציבוריות" בלי להגדיר אותו ובלי לציין את המטרות, שלהן נועדה ההקצבה, איפשרה שימוש רחב כל כך עד שאין מסתמן ממנו כל קו.

בין מקבלי הסכומים, שנרשמו בסעיף "חברות ציבוריות", נמצאים מוסדות בעלי אופי ציבורי שאינם חברות, כגון רשויות מקומיות, מוסדות רפואה, מוסד לחינוך גבוה; ומאידך נוקפו לסעיף זה סכומים, ששולמו לחברות, שאין להן אופי ציבורי, כגון לביחור לייצור לבנים.

אשר למטרות, שלמענן ניתנו הכספים, הרי חלק ניכר מההישומים אינו מאפשר לקבוע את המטרה, שלה שיימשה ההקצבה מסעיף זה. במקרים מספר נוקפו לסעיף "חברות ציבוריות" חלקים מסכומי הלוואות, שהחלק העיקרי שלהן ניתן מסעיף תקציבי אחר ההולם את המטרה, כגון: הקמת בתי ספר וסלילת כבישים.

(3) השקעה במניות אוצר מפעלי ים בע"מ

בשנים 1954 עד 1956 רכשה הממשלה – מהסוכנות היהודית ומבעלים אחרים – מניות של החברה אוצר מפעלי ים בע"מ, שהיא בעלת נמל תל אביב. האוצר שילם בסך הכול 506,000 ל"י בקירוב תמורת 232,000 מניות מתוך ההון הנפרע של 336,000 ל"י בקירוב.

התקציבים לשנות הכספים 1954/55 ו-1955/56 לא כללו כל הקצבה לרכישת המניות. בשנים אלו הוקצבו בסעיף "נמל יפו – התחייבות לאוצר מפעלי ים" 150,000 ל"י לכל שנה. מטרת הקצבה זו הוגדרה ב"דבררי ההסבר" לשנת 1954/55 כדלהלן:

"ההקצבה תנוצל לתשלום בעד הציוד הכבד שהועמד על ידי התברה לרשות נמל יפו עת הוחלט על הפעלתו על ידי הממשלה. בנובמבר 1952 נתקבלו מאוצר מפעלי ים 23 דוברות ברזל, 4 סירות גרר, סירת נוסעים, סירת מגוע וסירת משוטים".

החשב הכללי וקף את ההוצאה על קניית המניות בשנים 1954/55 ו-1955/56 לחובת הסעיף
-גמל יפו - התחייבות לאוצר מפעלי ים".

התשלומים הנוספים, שנעשו בשנת 1956/57, נזקפו לחשבון "מקדמה" מחוץ למסגרת התקציב.

פגיעות בעקרונות החסכון והיעילות

הלוואות והשקעות בחברת החשמל לא"י בע"מ

במשך השנים 1952/53 עד 1955/56 נתנה הממשלה לחברת החשמל הלוואות בסכום כולל
של קרוב ל-56 מליון ל"י, ובסוף שנת 1954 השקיעה במניות החברה למעלה מ-23 מליון ל"י.

הביקורת, שנערכה בחודשים יולי-אוגוסט 1956, העלתה:

(1) הלוואות

חלק ניכר מההלוואות ניתן בקשר להספקת ציוד באמצעות חברת השילומים. חוק התקציב
לשנת 1955/56 הועיד למתן הלוואות לחברת החשמל סך 15 מליון ל"י; מזה לרכישת ציוד סך
6.5 מליון ל"י ולהתקנת ציוד ולמבנים 8.5 מליון ל"י. למעשה נתן האוצר לחברה בשנה הנדונה
הלוואות בסך 28,131,808 ל"י, מזה:

ל"י	
3,927,963	במזומנים (כולל חוב קודם בסך 287,963 ל"י)
<u>24,203,845</u>	בציוד
<u>28,131,808</u>	בסך הכול

מסכום זה נוכה על ידי האוצר סכום של 1,250,000 ל"י (לתיקון רישומים שנעשו בשנת
1953/54), נרשם לחשבון "מקדמה" מחוץ לתקציב סך 11.9 מליון ל"י, ואילו לתקציב ההוצאה
נרשם רק כ-15 מליון ל"י - סכום הקרוב לסכום שהוקצב בחוק למטרה זו.
ההלוואות לא ניתנו על סמך חושים, שיפרטו את תנאי ההלוואה.

(2) השקעות

(א) חוק תקציב מס' 4 לשנת 1955/56 מיום 14 במארכ 1956 הקציב לרכישת מניות רגילות
של חברת החשמל סך 23,550,000 ל"י; בהתאם לחוק כוללת הקצבה זו גם הוצאות, שהוצאו למטרה
זו לפני תאריך החוק. רכישת המניות בעיקרה בוצעה בהתאם לתקציב; עוד בסוף שנת 1954
נרכשו על ידי הממשלה למעלה מ-3,850,000 מניות רגילות של חברת החשמל, ושולם בעדן
23,025,000 ל"י בקירוב. בשנת 1955 נרכשו 105,000 מניות בכורה. הסכום של 275,000 ל"י
בקירוב, ששולם בעדן, נרשם כהוצאה לתקציב המיועד למימון רכישת מניות רגילות בלבד.

(ב) הוצאות הקשורות ברכישת המניות בסך 334,000 ל"י נזקפו לחשבון "מקדמה" שמחוץ
למסגרת התקציב; בשנת הכספים 1956/57 הועברה הוצאה זו לחובת סעיף "תשלום ריבית",
שאינו הולם הוצאה זו.

ממצאי ביקורת שונים

א. הטיפול בחומר התשובות של יחידות שפורקו

עם חיסולן של גזבריות המשנה וכמה יחידות אחרות התעוררה השאלה, על איזה חומר יש
לשמור, לאיזו תקופה ובאלו תנאים, ומה אפשר להשמיד. ועדה פנימית, שהחשב הכללי הקים בקיץ
1956 לתפקיד זה, התחילה לעבוד, בלא שהותוו לה מראש קווים מנחים למילוי תפקידיה. הביקורת
הציעה, בתיאום עם הגנן, שמונה על פי חוק הארכיונים, לקבוע הוראות קבע בדבר שמירתם והש-
מדתם של מסמכים. כן הוצע למנות אחראי להסדר תנאי השמירה של אותם המסמכים, שיש לשמור
עליהם ולהעבירם לגנן המדינה.

בדיקת ההוראות הכספיות, שאגף החשב הכללי נוהג לתת לחשבי המשרדים בראשית שנות הכספים, הביאה לידי שינויים מסוימים. הנושאים העיקריים שנדונו היו: ניהול ספרי הקופה, התאמת החשבונות בבנקים, החתימה על שוברי תשלום, העברות מחשבונות הסילוקין (קלירינג), הכנת הדוחות על ניצול הקצבות כספיות, רישום תשלומים הניתנים לפקידים היוצאים בתפקיד לחוץ לארץ, הגדרת המטרות של פרטי ההוצאה בסעיפי-עזר שונים וסידורים בדבר קבלת המחאות כתשלום על חשבון מסים והסבתן של המחאות כאלה. החשב הכללי התחשב בהצעות ביקורת אלה בהכנת ההוראות הכספיות שלו לקראת שנת הכספים 1956/57.

III. מס הכנסה

פעולות הביקורת

א. לשם הבנת חלקים מסוימים ממוצאי הביקורת בתחום מס הכנסה מן הצורך לציין כאן שינוי במינוח בחוק. תיקון פקודת מס ההכנסה מיום 11.4.1955 הביא לידי פישוט השיטה להטלת המס; לפי תיקון זה ישולם המס בכל שנה על בסיס ההכנסה של אותה שנה. בוטלו המונחים, שהצביעו על "שנת שומה" ו"שנת הכנסה", והונהגה המונח "שנת מס", שהוגדר כדלהלן:
 "תקופת שנים-עשר חודש המתחילה ביום 1 באפריל 1954 וכל תקופת שנים עשר חודש שלאחריה".
 הנהגת המונח החדש גרמה קשיים פורמליים באותם המקרים, שבהם משתמש החוק, לאחר תיקונו זה, במונח "שנת מס" לגבי שנים, שביחס אליהן עוד לא היה קיים מונח זה.

ב. במשרד? מס ההכנסה בארץ נבדקו מערכת החשבונות והכספים, שומות של שכירים ועצמאיים, ובמיוחד דרכי השומה לגבי נישומים בענפי כלכלה מסוימים; כמו כן נבדקו שומות של נישומים באזורי המיעוטים. בדיקת השומות הקיפה גם שאלות חתוקיות והגבייה.

ליקויים שלא תוקנו

א. שומות בענפי כלכלה שונים

(1) ענפי כלכלה שנבדקו

במסגרת הביקורת על דרכי השומה בענפי כלכלה שונים הושם לב, בשנת 1956, במיוחד לשומות בענפים הבאים: חקלאים, קבלני בניין, בתי מסחר, רואי חשבון וגם מספרות. הביקורת על שומות לחקלאים נערכה במשרדי המס הנפתיים, המרכזים את הטיפול בענפים האמורים, ואילו הביקורת על שאר ענפי הכלכלה נערכה ב-3 הערים הגדולות.

בענפי החקלאות נבדקו 460 שומות ב-195 תיקים לשנות השומה 1952/53 עד 1954/55 לפי הפירוט הבא:

מספר השומות	ענפי החקלאות
40	כורמים
60	פרדסנים
42	מגדלי ירקות
168	לול ורפת
	חקלאים
<u>150</u>	באזורי המיעוטים
<u>460</u>	

ביקורת תיקי הקבלנים הקיפה 122 שומות ב-48 תיקים לשנות השומה 1951/52 ועד 1954/55.