חלק שני

# ממצאי ביקורת

# משרדי הממשלה — האוצר


עמוד

ביצוע התקציב לשנת הכספים 1956/57 לפי הדו"ח הכולל על הכנסות והוצאות המדינה לשנה שנסתיימה ביום 31.3.1957 . . . . . 69

1. השימוש בעודפים . . . . . 69
2. הכנסות . . . . . 70
   א. הכנסות שלא נתקבלו למעשה . . . . . 70
   ב. הכנסה מיועדת . . . . . 71
3. הוצאות . . . . . 72
   א. התחייבויות בעד סחורות ושירותים שנתקבלו וטרם נפרעו . . . . . 72
   ב. רישום ההוצאה בסעיפי התקציב . . . . . 72
   ג. שירותים בינמשרדיים . . . . . 73
   ד. קיזוז סכומי ההכנסות מסכומי ההוצאות . . . . . 74

I. משרד האוצר . . . . . 74

ליקויים שלא תוקנו . . . . . 74
✓ השקעות בחברה ממשלתית ליבוא בשר . . . . . 74
פגיעות בחוק . . . . . 75
ערבויות מטעם המדינה . . . . . 75
פגיעות בעקרונות היעילות . . . . . 76
מתן הלוואה להרחבת ייצור . . . . . 76
ממצאי ביקורת שונים . . . . . 77
א. מחסן ציוד וריהוט — היחידה לאפסנאות ומשק . . . . . 77
ב. קרן השוואה — דלק . . . . . 77
טבלה: קרן השוואה — דלק, תקבולים ותשלומים . . . . . 77

II. אגף החשב הכללי . . . . . 78

פעולות הביקורת . . . . . 78
ליקויים שלא תוקנו . . . . . 79
א. תשלומי חובה — דרכי סילוקים . . . . . 79
ב. חשבונות נציגות משרד האוצר באירופה . . . . . 79
ג. טיפול במסמכים בעלי ערך כספי ושמירתם . . . . . 80
פגיעות בעקרונות החסכון והיעילות . . . . . 80
א. תשלום לחברה קבלנית למוצרי בניין . . . . . 80
ב. הלוואות לתומכי סטודנטים הלומדים בחוץ לארץ . . . . . 81
ממצאי ביקורת שונים . . . . . 81
א. תלושי דלק למכוניות ממשלתיות . . . . . 81
ב. הנהלת החשבונות — יחידת הסילוקין . . . . . 82
ג. הלוואות והשקעות בחברת החשמל לא"י בע"מ . . . . . 82
   1. הלוואות . . . . . 83
   2. השקעות . . . . . 84
ד. חשבון הפרשי שערים . . . . . 84

III. מס הכנסה . . . . . 85

פעולות הביקורת . . . . . 85
שומות בענפי כלכלה שונים . . . . . 85
א. יהלומים . . . . . 85
ב. בעלי מכוניות משא . . . . . 86
   1. בעלי מכוניות משא פרטיים . . . . . 86
   2. חברות וקואופרטיבים להובלת משא . . . . . 86
ג. קואופרטיבים להובלת נוסעים . . . . . 86
ד. בעלי בתי קולנוע . . . . . 87
פגיעות בחוק . . . . . 88
א. הנחה ממס לעצמאיים . . . . . 88
ב. רבית על יתרות מס . . . . . 88

ממצאי ביקורת שונים . . . . . 88
א. הלוואות בנקאיות למעבידים . . . . . 88
ב. הפרשות לקרנות תגמולין, פנסיה ופיצויים . . . . . 89
ג. טיפול בתיקי נפטרים . . . . . 89
ד. עימות מס שנוכה במקור . . . . . 89
ה. בדיקות מינהל בשלושה משרדי מס הכנסה . . . . . 89

IV. יהב מגן . . . . . 91

א. ביצוע חוק יהב מגן, תשט"ז—1956 . . . . . 92
ב. ממצאי ביקורת שונים . . . . . 93

V. אגף המכס והבלו . . . . . 94

פעולות הביקורת . . . . . 94
המכס . . . . . 94
הבלו . . . . . 94
פגיעות בחוק ובעקרונות היעילות . . . . . 94
מכס ומס קנייה על מכוניות ועל חומרי בניין . . . . . 94
פגיעות בחוק . . . . . 95
א. יבוא ברזל — גביית מכס במקרה של העלאת התעריף . . . . . 95
ב. שחרור על משלוחי חימיקלים המיועדים להשמדת חרקים . . . . . 95
ממצאי ביקורת שונים . . . . . 95
א. יבוא ברזל לממסרה . . . . . 95
ב. מחסני ערובה — סחורות פסידות . . . . . 96
ג. הפטורין ממכס וממס קנייה . . . . . 96
ד. גביית בלו על צמיגים . . . . . 96
ה. הפיקוח על בתי החרושת לייצור כוהל . . . . . 96

VI. מחלקת מס קנייה . . . . . 97

פעולות הביקורת . . . . . 97
פגיעות בחוק . . . . . 97
מס קנייה על מחקני גז . . . . . 97

VII. משרדי הגבייה הכללית . . . . . 97

ממצאי ביקורת שונים . . . . . 97
הטיפול בגביית חובות . . . . . 97

VIII. משרד הארנונה ומסי רכוש . . . . . 98

פעולות הביקורת . . . . . 98
פגיעות בחוק . . . . . 98
הטלת ארנונה על בניינים . . . . . 98
פגיעות בעקרונות החסכון והיעילות . . . . . 98
הטיפול בהצהרות של בעלי מלאי סחורות וציוד . . . . . 98

IX. הממונה על מס הבולים . . . . . 99

פעולות הביקורת . . . . . 99

X. האגף למטבע חוץ . . . . . 99

פעולות הביקורת . . . . . 99
ליקויים שלא תוקנו . . . . . 99
א. הפיקוח על פעולותיהן של חברות הספנות במטבע חוץ . . . . . 99
ב. חברות בת בחוץ לארץ של חברות ישראליות — העברת רווחיהן במטבע חוץ . . . . . 100
פגיעות בעקרונות החסכון והיעילות . . . . . 100
הפיקוח על עסקאות מטבע חוץ של מפעל לייצור מקררים . . . . . 100
ממצאי ביקורת שונים . . . . . 101
א. השקעות חוץ במפעלים מאושרים בישראל . . . . . 101
1. הפיקוח על ההסדרים הכספיים הקשורים במתן התמורה למשקיעי חוץ . . . . . 101
2. הפיקוח על החזרת השקעות חוץ ממפעלים שפורקו . . . . . 102
ב. הפיקוח על הכנסות במטבע חוץ מעבודות קבלניות בחוץ לארץ . . . . . 103
ג. הטיפול בכתבי התחייבות לביצוע היבוא . . . . . 103
ד. הפיקוח על חשבונות חסומים . . . . . 104
ה. בדיקת הסדרים ארכיבריים . . . . . 104

XI. אגף הנכסים . . . . . 105
פעולות הביקורת . . . . . 105
ליקויים שלא תוקנו . . . . . 105
א. החכרת שטחי מחצבות על ידי אגף הנכסים . . . . . 105
1. נתונים כלליים על המחצבות המוחכרות על ידי אגף הנכסים . . . . . 105
טבלה: מחצבות שהוחכרו על ידי אגף הנכסים . . . . . 106
2. הטיפול בהחכרת מחצבות וחישוב הכנסות המדינה מההחכרות . . . . . 106
ב. הטיפול בציוד חקלאי . . . . . 107
ג. ביצוע עבודות אחזקה בנכסים עירוניים . . . . . 108
ד. חברות נפקדות ומניות של נפקדים . . . . . 109
ה. מקרקעים המוחזקים על ידי מפעלי תעשייה . . . . . 110
ליקויים שלא תוקנו ופגיעות בטוהר המידות . . . . . 110
מחוז הצפון — גביית דמי חכירה וטיפול בשטרות . . . . . 110
1. הנהלת חשבונות . . . . . 110
2. גביית כספים . . . . . 110
פגיעות בעקרונות החסכון והיעילות . . . . . 111
א. הסכם לחלוקת שטח בין האפוטרופוס לנכסי נפקדים לבין בעלים פרטיים . . . . . 111
ב. ניהול חופי רחצה שבבעלות המדינה . . . . . 111
ג. האפוטרופוס לנכסי גרמנים — תשלום שכר טרחה לעורך דין . . . . . 112
ממצאי ביקורת שונים . . . . . 113
א. ניהול נכסים בערי השדה באמצעות חברת "עמידר" בע"מ . . . . . 113
טבלה: ניהול נכסי רשות הפיתוח על ידי חברת עמידר בשנים 1953/54—1956/57 . . . 113
ב. ניהול נכסי המדינה באילת . . . . . 114
ג. ניהול נכסי רשות הפיתוח בקרית שמונה . . . . . 114
ד. מקרקעי מדינה המוחזקים בידי החברות "מקורות" בע"מ ו"תכנון המים לישראל" בע"מ . . . 115
ה. הבטחת תשלומי שכר דירה . . . . . 115
ו. מכירת נכסים עירוניים . . . . . 115
ז. המבנה הארגוני של אגף הנכסים . . . . . 116

XII. המדפיס הממשלתי . . . . . 117
פעולות הביקורת . . . . . 117
ממצאי ביקורת שונים . . . . . 117
דרכי הקשר עם משרדי הממשלה . . . . . 117
1. אמצעי עזר להכנת הזמנות . . . . . 117
2. מועדי ההזמנות . . . . . 117
3. אישור ההזמנות . . . . . 117
4. בחירת העובדים המזמינים והדרכתם . . . . . 117

# משרדי הממשלה - האוצר

## ביצוע התקציב לשנת הכספים 1956/57

### לפי הדין וחשבון הכולל על הכנסות והוצאות המדינה לשנה שנסתיימה ביום 31.3.1957

ביום 30 בספטמבר 1957 המציא משרד האוצר למבקר המדינה את הדין וחשבון הכולל על הכנסות והוצאות המדינה לשנה שנסתיימה ביום 31 במארס 1957. הדין וחשבון הוגש בהתאם להוראות סעיף 9(א)(2) לחוק מבקר המדינה, תש"ט–1949(*), הקובע, שמשרד האוצר חייב להמציא למבקר המדינה לא יאוחר משישה חודשים לאחר תום שנת הכספים של המדינה דין וחשבון כולל על ההכנסות וההוצאות של המדינה באותה השנה.

להלן יידונו כמה נושאים כלליים הנובעים מדין וחשבון זה, ואילו הממצאים המפורטים של הביקורת משמשים נושא לתכתובת ולדיונים בין משרד מבקר המדינה לבין אגף החשב הכללי.

### 1. השימוש בעודפים

בהקדמה לדין וחשבון הכולל על ההכנסות וההוצאות מפרט החשב הכללי את הרכב התקציב להוצאה בשנת 1956/57.

ההוצאה בדין וחשבון זה מתבססת על תקציב כולל של 867,704,785 ל"י(**), לפי ההרשאה החוקית כדלהלן:

| | ל"י | ל"י |
|---|---|---|
| לפי חוק התקציב לשנת 1956/57 | | |
| (פורסם ברשומות ביום 18.5.56) | 769,300,000 | |
| לפי חוק התקציב מס' 3 לשנת 1956/57 | | |
| (פורסם ברשומות ביום 5.5.57) | 72,700,000 | |
| עודפים משנת הכספים 1955/56, שהועברו לשנת הכספים 1956/57 באישור שר האוצר בהתאם לסעיף 8(א) לחוק התקציב לשנת 1955/56 או באישור ועדת הכספים של הכנסת בהתאם לסעיף 8(ב) של החוק האמור: | | |
| תקציב רגיל — 1,681,885 ל"י | | |
| תקציב פיתוח — 24,022,900 ל"י | | |
| | | 25,704,785 |
| | ס"ה | 867,704,785 |

בדינים וחשבונות השנתיים של מבקר המדינה מס' 4 (עמ' 74) ומס' 7 (עמ' 62) הוצבע על כך, שהאוצר נוהג לצרף לתקציב השוטף את מלוא סכום העודפים משנה קודמת – לפי אישור שר האוצר או ועדת הכספים – בלי להתחשב בעובדה, שחוקי התקציב, בסעיף הדן בשימוש בעודפים, מגבילים את התקופה, שבה מותר להשתמש בעודפים.

(*) סעיף 12 לחוק מבקר המדינה, תשי"ח — 1958 (נוסח משולב).
(**) סכום זה אינו כולל את ההוצאה לפי חוק תקציב מס' (?) לשנת 1956/57 (תקציב בשחון נוסף).

המצב החוקי הקיים לגבי העודפים היה דורש, שבדו"ח לא יצורף סכום העודפים כסכום כולל לסכומי התקציב, אלא יינתן דיווח מיוחד, שממנו אפשר ללמוד על השימוש בעודפים בהתאם לחוקי התקציב. על כל פנים יש צורך ברישום נפרד של ביצוע התקציב במידה שהוא נוגע לעודפים.

א. לדרישה בדבר הרישום הנפרד הסכים שר האוצר. בהערותיו לדין וחשבון השנתי מס' 4 של מבקר המדינה הוא העיר:

"נתתי הוראות להנהיג שיטת רישום, שתאפשר לקבוע מה הוצא על חשבון עודף תקציבי משנה קודמת בהבדל מן ההוצאות על חשבון התקציב השוטף."

בחודש מארס 1956, לקראת שנת הכספים 1956/57, הורה החשב הכללי לחשבים במשרדי הממשלה לנהל רישום נפרד על השימוש בעודפי התקציב הרגיל. בדין וחשבון הכולל לשנת 1956/57 מסומלים בסימול מיוחד, בצד ההוצאה, הפרטים, שלהם אושרו עודפי התקציב הרגיל משנת 1955/56.

אשר לעודפי תקציב הפיתוח משנת 1955/56 בסכום של 24,022,900 ל"י, שאושרו לשימוש בשנת 1956/57, אין לקבוע מתוך הדין וחשבון הכולל את סכום העודפים משנת 1955/56, שנוצל במסגרת תקציב הפיתוח לשנת 1956/57, כיוון שהחשב הכללי לא הנהיג עדיין בתקציב זה את הסימול המיוחד. החשב הכללי הודיע, שינהיג רישום כזה לגבי עודפי תקציב הפיתוח משנת 1956/57, שאושרו לשימוש בשנת 1957/58.

ב. מבחינה עניינית מתברר, ששני סכומי העודפים, ששר האוצר הוסיף לסכומי התקציב כעודפים – 1,681,885 ל"י לתקציב הרגיל ו־24,022,090 ל"י לתקציב הפיתוח – לא נוצלו במלואם בתקופות, שנקבעו בחוקי התקציב. לפי הדו"ח הכולל מסתכמות ההוצאות בתקציב הרגיל, ששולמו בשנת 1956/57 מתוך העודפים, ב־1,385,026 ל"י מתוך סכום של 1,681,885 ל"י, שאושר כעודפים.

אשר לתקציב הפיתוח אי אפשר לקבוע, כאמור לעיל, איזה חלק מהעודפים נוצל. כהתחייבויות מעודפי שנת 1955/56 רשם החשב הכללי בין חשבונות ההוצאה ביום 31.12.1956 – תאריך בו תם המועד לשימוש בעודפים – סכום של 2.7 מליון ל"י. רישום בדרך זו איפשר שימוש בעודפים במשך זמן רב אחרי תום התקופה, שבה מותר השימוש לפי חוקי התקציב. סכום של כ־500,000 ל"י בלבד שולם מהסך 2.7 מליון ל"י עד 31.3.1957.

## 2. הכנסות

### א. הכנסות שלא נתקבלו למעשה

בדין וחשבון השנתי מס' 7 (עמ' 69) צוין, שלדעת הביקורת יש לרשום בעת פדיון שטרי ערך כהוצאה רק את הסכום, ששולם למעשה. נקבעו מקרים, שנרכשו שטרי ערך למטרת פדיון במחיר נמוך מערכם הנקוב. במקרים אלה נרשם בספרי האוצר, כהוצאה, הערך הנקוב של השטרות, וההפרש בין הערך הנקוב לבין הסכום ששולם נרשם לזכות ההכנסה. בדרך זו מראה הדין וחשבון הכנסה, שלא הייתה קיימת למעשה. בשנת הכספים 1956/57 נקבעו מקרים דומים לאלה, שהועלו בדין וחשבון השנתי מס' 7 והרי הם:

תעודות מלווה חובה בערך נקוב של 1,690,000 ל"י נרכשו למטרת פדיון בשנת 1956/57 בסכום של 1,528,027 ל"י. לחובת ההוצאה נרשם הערך הנקוב, וההפרש בסך 161,973 ל"י נרשם בין "הכנסות שונות".

אגרות מלווה מלחמה בערך נקוב של 1·5 מליון ל״י נרכשו בשנת 1956/57 בסכום של 1,402,500 ל״י. כהוצאה נרשם הערך הנקוב, וההפרש בסך 97,500 ל״י נרשם בין ״הכנסות שונות״.

אגרות של מלווה העצמאות בערך נקוב של 16,852,500 ל״י נרכשו במשך שנת 1956/57 בסכום של 15,480,571 ל״י; להוצאת ההוצאה בסעיף ״תשלום חובות״ נרשם הערך הנקוב, וההפרש בסך 1,371,929 ל״י נרשם לזכות ההכנסה מהפרשי שער.

כפי שצוין בדו״ח השנתי מס׳ 7 (עמ׳ 51), דעת משרד האוצר היא, שיש לו הרשות לרשום כהכנסה לא רק סכומים, שנתקבלו במזומנים, אלא גם סכומים, שלגביהם נתקבלו התחייבויות בנקאיות, כדוגמת התחייבויות של בנקים על סכומי ההלוואות, שהם נתנו לחייבי מסים. לדעת מבקר המדינה אין ניסוחו הקיים של חוק התקציב מרשה רישום סכומי התחייבויות בנקאיות כהכנסה. הוזכר בדו״ח, שלמעשה נוהג משרד האוצר בשיטה זו גם במקרים, שאינה קיימת התחייבות בנקאית. הביקורת העלתה, שגם בשנת הכספים 1956/57 רשם החשב הכללי כהכנסות סכומי חובות, שלא היו מובטחים בהתחייבויות בנקאיות:

(1) בסוף שנת 1956 מכרה רשות הפיתוח נכס־מקרקעים לקבוצת בעלי מלאכה. חלק ניכר מטחיר הנכס, בסכום של 175,000 ל״י, לא נתקבל במזומנים. הבנק מסר לאוצר תעודת פקדון על סכום החוב; הקונים מסרו לבנק שטרות בהתימת ידם. סכום הפקדון, העומד לפרעון במשך 3 שנים, נרשם באותו הזמן בספרי האוצר כהכנסה בסעיף ההכנסה ״מרשות הפיתוח (כולל מכירת בתים)״. בשנת הכספים 1956/57 פרע הבנק על חשבון הוב זה סך 18,030 ל״י בלבד.

בתעודת הפקדון של הבנק אין לראות התחייבות בנקאית.

(2) כהכנסה בסעיף ״הפרשים מדמי סוארות בגמל חיפה״ נרשם בדו״ח הכולל סכום של 1,100,000 ל״י (השווה לסכום האומדן בחוקי התקציב לשנת 1956/57). הביקורת העלתה, שלמעשה נתקבלו בשנת 1956/57 ממקור זה רק 971,897 ל״י. על סכום ההפרש היו בידי החשב הכללי שטרות בלבד.

ב. הכנסה מיועדת

בדין וחשבון השנתי מס׳ 7 (עמ׳ 46–48) עמד מבקר המדינה בהרחבה על הבעיות הקשורות ב״הכנסה המיועדת״, היא הכנסה הבאה לכסות הוצאות מסוימות כולן או בחלקן. הממצאים העיקריים, שהביקורת העלתה בשטח זה בשנת הכספים 1956/57, מובאים להלן:

(1) בסעיף 7 של חוק התקציב לשנת 1956/57 נקבע, שאם עלתה ההכנסה המיועדת על סכום האומדן או שנתקבלה הכנסה נוספת מחוץ לאומדן, רשאי שר האוצר, באישור המוקדם של הוועדה, לקבוע את המטרות, שסכומי ההכנסה הנוספים ישמשו להן. הביקורת על הרישום של סוג הכנסות זה העלתה, שבסעיפים שונים עלתה ההכנסה המיועדת ב־1956/57 על האומדן בסכום כולל של למעלה מ־260,000 ל״י. עודפים אלה נוצלו להפחתת ההוצאה הכללית של המשרדים, בהם עלתה ההכנסה המיועדת על האומדן. שר האוצר לא נהג במקרים אלה לפי ההסדר שבחוקי התקציב, הנותן לו, לדעת הביקורת, חופש פעולה נרחב למדי, אלא השתמש בעודפי ההכנסה המיועדת בלי שנקבעו מראש מטרות השימוש ובלי אישור ועדת הכספים של הכנסת.

(2) בבדיקת הסכומים, שנרשמו כהכנסה מיועדת בשנת 1956/57, נקבעו מקרים שונים, שחלק מההכנסה הרשומה לא נתקבל במזומנים ולא בהתחייבות בנקאית, אלא היווה חוב פתוח של קונים, שסולק רק בשנת הכספים 1957/58. מקרים כאלה נקבעו במיוחד ברישום ההכנסה ממכירה של תוצרת חקלאית ושל מוצרי בתי מלאכה.

(3) בחוק התקציב, שבסעיף ההוצאה של משרד הסעד "המחלקה לשיקום סוציאלי", הורשו הוצאות למרכזי תעסוקה במסגרת של 364,500 ל"י בתנאי, שההוצאות ייעשו במידה שיתקבלו הכנסות של 259,000 ל"י; לפי הדו"ח הכולל הוצאו מסעיף זה 105,429 ל"י, בלי שנתקבלו הכנסות כלשהן.

(4) במקרים מספר, שבהם הועיד חוק התקציב הכנסה מיועדת לעומת ההוצאה, עלו סכומי ההכנסה על האומדן או סכומי ההוצאה על התקציב; היו גם מקרים, שבהם גם סכומי ההכנסה וגם סכומי ההוצאה עלו על התקציב. הביקורת העלתה, שלפי הדו"ח הכולל נרשמו ההכנסות וההוצאות במקרים כאלה בגבולות התקציב, בעוד שההכנסה העודפת הועברה לחשבון קרן, שמחוץ למסגרת התקציב; ההוצאה העודפת נרשמה כמקדמה מחוץ למסגרת התקציב. מקרים כאלה נקבעו בסעיפי התקציב של משרדי האוצר, הבריאות והחקלאות.

## 3. הוצאות

### א. התחייבויות בעד סחורות ושירותים שנתקבלו וטרם נפרעו

משרד האוצר נקט גם בשנת הכספים 1956/57 שיטה, שלפיה נרשם כהוצאה סך הכול הסחורות והשירותים, שנתקבלו במשך שנת הכספים הנדונה, גם אם התמורה שולמה לאחר ה־31 במארס 1957. לדעת מבקר המדינה אין חוק התקציב מרשה לרשום כהוצאה אלא סכומים ששולמו למעשה בשנת התקציב (ראה דו"ח שנתי מס' 7, עמ' 66, וגם בדו"ח זה עמ' 39).

הסכום הכולל של ההתחייבויות הכלולות בהוצאה של שנת 1956/57 הוא 38,816,984 ל"י (לפי רשימת התחייבויות מהסוג האמור הכלולה בדו"ח הכספי ליום 31.3.1957).

נקבעו מקרים, שהתחייבויות נרשמו כהוצאה, אף על פי שלא היו קיימים התנאים הדרושים לכך לפי השיטה הנקוטה בידי משרד האוצר.

(1) התחייבויות נרשמו עם הוצאת פקודת הזמנה או עם חתימת חוזה עם ספק או קבלן, אף שהסחורות המוזמנות לא נתקבלו או נתקבלו רק בחלקן עד סוף שנת הכספים 1956/57.

(2) נקבעו מספר ניכר של מקרים, שהתחייבויות לא נרשמו כהוצאה, אף כי היו קיימים התנאים, הדרושים לפי שיטת משרד האוצר. כשרישום התחייבות מסוימת היה מעלה את ההוצאות מעל לגבול התקציב המאושר, ויתר משרד האוצר על רישום התחייבות זו כהוצאה, כולה או חלקה. מקרים כאלה נקבעו גם בספרי החשב הכללי וגם בספריהם של משרדי ממשלה אחדים.

### ב. רישום ההוצאה בסעיפי התקציב

הביקורת קבעה, שבמקרים מספר נרשמו בשנת הכספים 1956/57 הוצאות לחובת סעיפים או פרטים תקציביים בלתי־מתאימים; והרי כמה דוגמאות:

(1) סכום של 75,000 ל"י, שבו השתתפה הממשלה בשנת 1956/57 בהון המניות של "החברה ליצוא חקלאי" פוצל בין שני סעיפי הוצאה: 50,000 ל"י נרשמו, שלא כיאות, לחובת הסעיף "הענקות להוזלת מצרכים חיוניים ועידוד היצוא" שבתקציב הרגיל, ואילו הסכום הנותר של 25,000 ל"י נרשם אל נכון לחובת הסעיף "השתתפות בהון חברות יצוא" שבתקציב הפיתוח.

(2) סכום של 150,000 ל"י, ששולם לחברה חקלאית לשם מימון יצוא של אבטיחים צהובים, נרשם לחובת הסעיף "הלוואות להון חוזר לתעשיית יצוא" שבתקציב הפיתוח.

(3) לחובת הפרט "משכורת" שבתקציב המשטרה נרשם סכום של כ־12,900 ל"י, ששולם למשרד החינוך והתרבות בעד ניהול קורסים להנחלת הלשון לשוטרים (ראה להלן "משרד המשטרה" — "זקיפת הוצאות לפרטי תקציב").

ג. שירותים בינמשרדיים

בדין וחשבון השנתי מס' 7 (עמ' 67) ייחד מבקר המדינה את הדיבור על דרכי הרישום של תמורת השירותים, שיחידה ממשלתית אחת מספקת ליחידה אחרת. להלן ממצאים, שהועלו בבדיקת הסעיפים הנוגעים לדבר שבדין וחשבון הכולל לשנת הכספים 1956/57.

(1) שירותי הנדסה של הדואר. בדין וחשבון השנתי מס' 7 (עמ' 67) צוין, שנקבעו מקרים, שהסכום שנרשם בעד השירות, ששירותי ההנדסה של הדואר סיפקו במשך שנת הכספים 1955/56, לא תאם את הרישום המקביל ביחידה, שקיבלה את השירות: שירות השידור – משרד ראש הממשלה. גם לגבי שנת הכספים 1956/57 נקבע מקרה כגון זה. בדין וחשבון הכולל רשומה הוצאה בסך 587,000 ל"י בסעיף "השתתפות בהוצאות שירותי ההנדסה של הדואר" של שירות השידור, ואילו משרד הדואר מראה הכנסה בסך 606,544 ל"י בסעיף "השתתפות קול ישראל".

(2) דואר, טלפון ומברקים. לקראת שנת הכספים 1956/57 הורה החשב הכללי, במארס 1956, לחשבים במשרדי הממשלה להעביר במשך השנה לזכות הדואר את מלוא תקציבם בפרטי הוצאות דואר, טלפון ומברקים, כתמורה לשירותים, שהדואר יספק להם במשך שנת 1956/57. הדין וחשבון הכולל לשנת הכספים 1956/57 מראה, שכתוצאה מהוראה זו נרשמו בתקציבים של מרבית המשרדים ההוצאות הנדונות בסכום הזהה לסכום שהועד בתקציב. בדיקת חשבונות הדואר העלתה, שהשירותים, שמשרדי הממשלה קיבלו למעשה מהדואר בשנת הכספים 1956/57, היו לגבי משרדים אחדים פחות מהסכום שהועד בתקציב, ובמרבית המשרדים עלו על הסכום שבתקציב. הסכום, שהמשרדים הוציאו על שירותי הדואר במשך שנת 1956/57, היה בכ־320,000 ל"י יותר מהסכומים, שנועדו לכך בתקציביהם. ההוצאה העודפת מופיעה במאזן הדואר כחוב פתוח, אך היא אינה כלולה בדו"ח הכולל כ"התחייבות".

הביקורת עמדה על הצורך למצוא בסוף כל שנת כספים כיסוי תקציבי לסכומים, שבהם עברו המשרדים על הסכומים, שהוקצבו להם בעד שירותי דואר (בדרך של העברה מפרט לפרט, הקצבה מהרזרבה הכללית או הגשת תקציב נוסף). הסדר כזה יאפשר לנקוב בדין וחשבון הכולל את סכום ההוצאה הממשי בעד שירותי הדואר, שסופקו למשרדים במשך שנת הכספים.

(3) תיקוני מכוניות ממשלתיות. גם בקשר לתיקוני מכוניות נדרשו המשרדים להעביר לזכות חשבון מרוכז את סכומי ההקצבות, שנועדו לפרט הנדון. לסוף שנת הכספים 1956/57 נתברר, שהסכום הכולל של הוצאות אלה עלה ב־321,000 ל"י בקירוב על הסכומים שהוקצבו. על חשבון חוסר זה הועברו מהרזרבה הכללית כ־121,000 ל"י; הסכום הנותר, כ־200,000 ל"י, לא כוסה עד סוף השנה ולא נרשם בין ההוצאות. הדין וחשבון הכולל אינו מראה אפוא את ההוצאה הממשית של המשרדים השונים על תיקוני מכוניות ולא את הסכום הכולל, שהוצא למטרה זו. הסכום של כ־200,000 ל"י נרשם לחובת התקציב של שנת 1957/58; בדו"ח על ביצוע התקציב של שנת 1957/58 ייכלל אפוא בהוצאות של אותה השנה הסכום החסר, שנשאר בלא כיסוי מהשנה הקודמת.

(4) שכר דירה. החשב הכללי משלם את שכר הדירה של משרדי הממשלה לבעלי המושכרים באמצעות ועדת הדיור המרכזית. לפי הוראותיו מעבירים המשרדים לזכותו את מלוא התקציב,

שאושר להם בעד שכר דירה. הדין וחשבון הכולל לשנת 1956/57 מראה לגבי רוב המשרדים והיחידות כהוצאה לשכר דירה את הסכום המדויק המופיע בתקציב. נקבע, שההוצאה הממשית הכללית הייתה בשנה זו קטנה מסכומי התקציב, שהמשרדים העבירו לוועדת הדיור המרכזית. במקום להראות, שהוצאות המשרדים למעשה בעד שכר דירה היו קטנות בסכום של 22,500 ל״י מהתקציב, מראה הדו״ח הכולל את הסכום הזה בסעיף משנה ״אגף החשב הכללי״ כהכנסה; על ידי כך הוקטנה בסכום זה ההוצאה הכוללת של אגף החשב הכללי.

ד. קיזוז סכומי ההכנסות מסכומי ההוצאות

לדעת הביקורת מן הצורך, שהתקציבים והדו״חות הכספיים יראו את ההכנסה ואת ההוצאה בסכומיהם המלאים, ולפיכך יש להימנע משיטת הקיזוז (ראה דו״ח שנתי מס׳ 7, עמ׳ 65). להלן יובאו ממצאי ביקורת בקשר למקרי קיזוז, שהועלו תוך בדיקת הדין וחשבון הכולל לשנת 1956/57.

(1) גם בשנה הנסקרת נפדו שיעורים של שטרי מקרקעים (ראה דין וחשבון שנתי מס׳ 7, עמ׳ 69) בסכום של 6,507,000 ל״י, ובאותו הזמן הוצאו שטרות חדשים בסכום של 6,504,000 ל״י; כהוצאה נרשם רק ההפרש של 3,000 ל״י.

(2) בחוקי התקציב לשנת 1956/57 הוקצב ל״הענקות להוזלת מצרכים חיוניים ועידוד היצוא״ סכום של 36 מליון ל״י. לפי הפירוט הניתן בדו״ח הכולל הסתכמה ההוצאה למעשה ב־56,798,227,660 ל״י; לעומת זה נתקבלו הכנסות מקרנות, רווחים ויתלים, בסכום של 22,245,029,424 ל״י; כהוצאה נרשם רק ההפרש בסך 34,553,198,236 ל״י.

(3) בסוף ספטמבר 1956 פדה האוצר 6·5 מליון ל״י אגרות מלווה (מוסדות כספיים), תשי״א—1951, ובאותו זמן הוצאו על פי חוק מלווה (מוסדות כספיים) (מס׳ 3), תשט״ז—1956, אגרות באותו הסכום, שזמן פרעונן יחול בשנת 1961. בדין וחשבון הכולל לשנת 1956/57 אינה משתקפת לא ההוצאה ולא ההכנסה.

## ו. משרד האוצר

ליקויים שלא תוקנו

השקעות בחברה ממשלתית ליבוא בשר

במאי 1952 נרשמה בישראל חברת ״אינקודה״, שהיו לה בחבש מפעלים לתעשיית בשר. באותו חודש נחתם חוזה בין הממשלה לבין החברה, שלפיו תספק החברה במשך השנים הבאות 10,000 טון בשר קפוא כשר, שתמורתם תשולם 60% במטבע חוץ ו־40% במטבע ישראלי. כדי לסייע בידי החברה בפיתוח עסקאותיה הסכים משרד המסחר והתעשיה בחודש מאי 1952, שהתמורה בעד 3,000 הטונים הראשונים תשולם לחברה במלואה במטבע חוץ, ואילו בעד 7,000 הטונים הנותרים תקבל החברה 43% מהתמורה במטבע חוץ ו־57% במטבע ישראלי.

בפברואר 1954 ייסדה הממשלה יחד עם בעלי החברה ״אינקודה״ חברה בשם ״ים סוף״ בע״מ בעלת הון רשום של 1,000,001 ל״י. חברה זו רכשה את כל המניות בחברת ״אינקודה״, שבעליה קיבלו תמורת מניות אלה 49% מהמניות של החברה החדשה. החברה החדשה קיבלה על עצמה את ביצוע החוזה, שנחתם עם הממשלה בדבר אספקת הבשר. הסכום, ששולם תמורת 51% מהמניות של החברה החדשה ושהושקע בה בדרך זו על ידי הממשלה, הסתכם בסך של כ־693,000 ל״י ($500,000). באוקטובר 1955 רכשה הממשלה מהשותפים הלא־ממשלתיים גם את ה־49% מהמניות, שהוחזקו בידיהם, תמורת סך של 835,200 ל״י, ועל ידי כך נהפכה החברה לחברה, שהיא בבעלותה הבלעדית של הממשלה.