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.

הביקורת העלתה:

1. השקעות הממשלה לרכישת המניות של חברת "ים־סוף" בשני השלבים – בשלב ראשון רכישת 51% תמורת סך של כ־693,000 ל"י ובשלב שני רכישת 49% הנותרים תמורת סך 835,200 ל"י – נעשו בלי שנקבע להשקעות אלה מקור תקציבי מתאים. התשלומים עד סוף שנת 1956/57, שהסתכמו בסך כולל של 1,518,000 ל"י וששולמו על חשבון השקעות אלו, לא נזקפו בספרי האוצר לחשבון תקציבי אלא נרשמו כמקדמות. רק בהצעה לתקציב הנוסף לשנת 1957/58 כלול סך 1,500,000 ל"י למימון השקעות הממשלה בחברה.

2. הפיקוח על ביצוע עסקאות החברה ועל פעולותיה במטבע חוץ היה לקוי:

(א) עד סוף מארס 1956 הסתכם יבוא הבשר ב־7,200 טון בקירוב, שתמורתם שולם סך כולל של כ־$3,400,000. האגף למטבע חוץ הקציב למימון היבוא של כל הכמות הנ"ל של הבשר מטבע חוץ בשיעור של 100% מערך היבוא, בניגוד להסכמים. סכום מטבע חוץ, שהוקצב לחברה מעל לשיעור שנקבע בהסכמים, מסתכם בסך $1,130,000 בקירוב.

(ב) על חשבון הבשר, שחברת "ים סוף" התחייבה ליבא לפי שלושה רשיונות יבוא, הוקצב לה בחודשים פברואר – מארס 1955 סך $300,225. בעת ההקצבה נמכר לחברה מטבע חוץ לפי השער של $1 = 1 ל"י. כעבור זמן לא ארוך אחרי ההקצבה נתברר, שהחברה לא תבצע את יבוא הבשר על סמך רשיונות אלה. רק באוקטובר 1956 הוסכם עם החברה, שהיא תשלם את הפרשי השערים בין השער של $1 = 1 ל"י לבין השער הרשמי של $1 = 1.800 ל"י, בסך של כ־240,000 ל"י. תנאי התשלום היו: החברה תשלם מיד 80,000 ל"י ואת השאר בתשלומים חודשיים של 30,000 ל"י לחודש. עד סוף ספטמבר 1957 שילמה החברה על חשבון 240,000 ל"י הנ"ל סך של כ־60,000 ל"י בלבד.

(ג) חברת "אינקודה" ולאחר מכן חברת "ים סוף" החזיקו חשבונות מטבע חוץ ב־4 בנקים בישראל; המחזור בחשבונות אלה היה גדול. האגף למטבע חוץ לא קיים פיקוח על הפעולות של החברה, שנעשו באמצעות החשבונות האלה; הוא לא דרש ולא קיבל מאת החברה דו"חות על מקורות מטבע החוץ, שהיא הכניסה לחשבונותיה בבנקים ועל תנועת הכספים בהם – דבר שהיה דרוש כדי להבטיח פיקוח על פעולות אלו של החברה.

פגיעות בחוק

ערבויות מטעם המדינה

בדו"חות השנתיים מס' 4 (עמ' 79) ומס' 5 (עמ' 112) נדונו הבעיות, שנתעוררו תוך הביקורת על ביצוע חוק ערבויות מטעם המדינה, והוצעו הצעות לתיקון החוק. חלק מן ההצעות הוגשם, כפי שצוין בדו"ח מס' 5, בחקיקת חוק ערבויות מטעם המדינה, תשי"ד–1954.

החוק הקיים מיפה את כוחו של שר האוצר לערוב בשם מדינת ישראל, באישור ועדת הכספים של הכנסת, למלווה, לערבות למלווה או להתחייבות כספית אחרת, אם לדעתו יש בערבות זו כדי לסייע לפיתוחו או לעידודו של ענף משק בעל חשיבות כלכלית או לסייע לכל תכלית אחרת, שיש בה עניין לכלל. קביעת התנאים והבטחונות לערבות נתונה לפי חוק זה בידי שר האוצר. אולם לפי החוק אין לתת ערבות בסכום העולה על 250,000 ל"י, אלא אם תנאיה ובטחונותיה אושרו על ידי ועדת הכספים של הכנסת. החוק מחייב את שר האוצר לפרסם ברשומות – עם פרסום ההכנסות שנתקבלו וההוצאות שהוצאו בכל שנת כספים – גם דין וחשבון על הערבויות, שניתנו לפי החוק באותה שנת כספים.

ביקורת, שנערכה במחצית הראשונה של שנת 1957, העלתה, שבמשך השנים 1955, 1956, 1957 ניתנו בארצות הברית, בשם אוצר המדינה ומטעמו, ערבויות מספר לטובת מפעל ישראלי ולטובת הסוכנות היהודית לארץ ישראל, בלא שנתמלאו הוראות החוק: תנאי הערבויות ובטחונותיה לא אושרו על ידי ועדת הכספים בכמה מקרים, שבהם עלה סכום הערבות על 250,000 ל״י; מתן הערבויות הללו לא פורסם ברשומות.

פגיעות בעקרונות היעילות

מתן הלוואה להרחבת ייצור

חברת ״אוצר לתעשייה בע״מ״ היא איגוד ממשלתי, בה משתתף אוצר המדינה ב־25% מהונה. על חברי מועצת המנהלים של האיגוד נמנים כנציגי הממשלה באי כוח משרד האוצר ומשרד המסחר והתעשייה.

לפי ״חוזה בסיס״, שנעשה באוגוסט 1953 בין משרד האוצר לבין חברת ״אוצר לתעשייה בע״מ״, ניתנות חלק ניכר מההלוואות מתקציבי הפיתוח למפעלים תעשייתיים באמצעות חברה זו. החוזה קובע, שבמקרים מסוימים רשאית החברה לדרוש, שמשרד האוצר יקבל על עצמו את הסיכון הראשון לקרן ולרבית ויתן לחברה את התחייבותו לכך בצורת כתב ערבות.

ב־9 ביוני 1955 דנה מועצת המנהלים של החברה בבקשה לתת הלוואה בסך 50,000 ל״י למפעל תעשייתי מסוים לצורך הרחבת ייצור, והחליטה, שלחברה תינתן הלוואה בסך 50,000 ל״י מכספי תקציב הפיתוח לשנת 1954/55, לשם הרחבת הייצור; ההלוואה תסולק במשך 6 שנים באופן שאוצר המדינה יקבל על עצמו את הסיכון המלא בעד הלוואה זו. ב־16 ביוני 1955 נתן החשב הכללי לחברת ״אוצר לתעשייה בע״מ״ כתב ערבות, בהתאם להחלטת מועצת המנהלים.

הביקורת, שנערכה באמצע שנת 1957, העלתה, שלאישור ההלוואה על ידי מועצת המנהלים של החברה קדמה בדיקה של מצב המפעל. הבדיקה נערכה בנובמבר 1954 על ידי הלשכה לייעוץ כלכלי ליד משרד האוצר, אחרי שמשרד המסחר והתעשייה פנה אליה וביקש את חוות דעתה. הלשכה לייעוץ כלכלי הגיעה לכלל דעה שאין להמליץ בפני הממשלה על מתן ההלוואה. מחוות דעת זו הסיק משרד המסחר והתעשייה בדצמבר 1954 את המסקנה, שאין לתת את ההלוואה אלא תוך קבלת בטחונות מגורמים אחרים. נתברר, שנציג משרד האוצר במועצת המנהלים של החברה וגם נציג משרד המסחר והתעשייה אינם זוכרים, שניתנה להם הודעה על חוות הדעת השלילית של הלשכה לייעוץ כלכלי ועל מסקנות משרד המסחר והתעשייה מחוות דעת זו. גם לחשב הכללי לא היה ידוע קיום חוות הדעת של הלשכה. ההלוואה ניתנה באחריותו המלאה של משרד האוצר, בלי לקבל בטחונות מגורמים אחרים.

המפעל התחייב להחזיר עד אוקטובר 1957 למעלה מ־18,000 ל״י על חשבון הלוואה זו, אך החזיר למעשה, עד נובמבר 1957 תשלום אחד בלבד בסך 1,400 ל״י. אחרי שנמצא, שהסיכויים לגביית החוב נראים מפוקפקים, הגישה חברת ״אוצר לתעשייה בע״מ״ באוקטובר 1957 תביעה משפטית נגד המפעל.

א. מחסן ציוד וריהוט—היחידה לאפסנאות ומשק

הוראות התקנון לענייני כספים ומשק (תכ"ם) קובעות את נוהלי האפסנאות ומחייבות את משרדי הממשלה לנהוג על פיהם.

ביקורת במחסן המרכזי של משרד האוצר, שנערכה ביולי 1957, העלתה, שסדרי הרישום של הציוד והריהוט המשרדי והטיפול בהם לא הלמו את הוראות התכ"ם: לא נוהל מפתח (אינדכס) לכרטסת מלאי הציוד, שיבטיח פיקוח על שלימותה של הכרטסת; הריהוט לא סומן במספרי היכר; ספר המלאי של רישום הריהוט לא עודכן.

המשרד עומד להסדיר את הרישום ולתקן את שאר הליקויים.

ב. קרן השוואה—דלק

1. החל מחודש דצמבר 1950 מתנהלת אצל המפקח על הדלק שבמשרד האוצר קרן השוואה, שמטרתה העיקרית לאזן מזמן לזמן את מחירי הדלק בשוק המקומי ולמנוע מהשוק הישראלי את התנודות התכופות במחיר מצרך זה האופייניות לשוק העולמי: אם חברות הדלק רכשו את המצרך בשוק העולמי במחיר נמוך מזה שנקבע על ידי השלטונות לשוק המקומי, עליהן להכניס את הפרשי המחיר לקרן; ובמקרה ההפוך הן מקבלות את ההפרשים מן הקרן.

במשך שנות הכספים 1950/51 עד 1953/54 נשארו מפעולות ההשוואה עודפים בסכום כולל של 10,000,000 ל"י בקירוב; החל משנת 1954/55 גדלו העודפים עקב רכישת דלק במחיר זול במיוחד, ממקורות חדשים, ועקב העובדה שהמחיר בשוק המקומי לא הוזל באותה מידה. העודפים שנצטברו—פרט לדמי העמלה שצריך היה לשלמם—שימשו למתן סובסידיות; בצורה של הוזלת מחיר הדלק קיבלו סובסידיות בעיקר חברת החשמל, חברות התחבורה, יצרני המלט ומשרד הבטחון.

2. להלן מובאת סקירה על תקבולי קרן ההשוואה לדלק והשימוש בהם בשנים 1954/55 עד 1956/57:

קרן השוואה—דלק

תקבולים ותשלומים

א. תקבולים לקרן:

שנת הכספים	1954/55	1955/56	1956/57	ס"ה
	ל"י	ל"י	ל"י	ל"י
1. מחברות הדלק במסגרת השוואת מחירים	2,188,864	4,617,554	6,222,879	13,029,297
2. מחברת הדלק ששיווקה דלק שנרכש במחיר זול במיוחד	1,391,324	6,712,651	2,548,343	10,652,318
תקבולים ס"ה	3,580,188	11,330,205	8,771,222	23,681,615

ב. תשלומים מהקרן:

שנת הכספים	1954/55	1955/56	1956/57	ס"ה
	ל"י	ל"י	ל"י	ל"י
1. תשלומים לחברות משו־ קות לשם השוואת מחירים	167,267	3,880,202	6,714,096	10,761,565
2. העברה לסעיף „הענקות להוזלת מצרכים חיוניים"	2,033,896	—	—	2,033,896
3. משרד הבטחון	1,000,000	—	—	1,000 000
4. דמי עמלה	—	19,790	(*)1,303,108	1,322,898
5. סובסידיות, בעיקר לחברת החשמל, חברות ציבוריות ויצרני מלט	1,678,200	6,060,757	3,093,800	10,832,757
תשלומים ס"ה	4,879,363	9,960,749	11,111,004	25,951,116

(*) מסכום זה שולם לחברת השילומים סך 1,294,068 ל"י.

לפי רשימה זו הסתכם ליום 31.3.1957 עודף התשלומים על התקבולים בסך של 2,269,501 ל"י. גרעון זה חוסל בשנת הכספים 1957/58 מעודפי הקרן; העודפים היו כה ניכרים, שאיפשרו לכלול בהצעת תקציב הפיתוח הנוסף (מס' 3) לשנת הכספים 1957/58 השתתפות הקרן בבניית קווי הנפט בסכום של 10,000,000 ל"י.

(3) עד להגשת ההצעה לתקציב הפיתוח הנוסף (מס' 3) לשנת הכספים 1957/58 לא נזכרה קרן הדלק בחוקי התקציב; רק ב"דברי הסבר" לשנת הכספים 1955/56 ו־1956/57 ניתן פירוט מסוים.

מן הראוי שהסובסידיות הניתנות מקרן הדלק יופיעו כשאר הסובסידיות בתקציב המדינה ויפורטו באותו הפירוט, שנמצא בהצעת התקציב לשנת 1958/59 (ראה להלן בדו"ח זה "המשרדים הכלכליים" – "הענקות להוזלת מוצרים ושירותים חיוניים").

II. אגף החשב הכללי

פעולות הביקורת

נערכו בדיקות ביחידות הבאות: מחלקת הנהלת החשבונות והדיווח, מדור הרישום, מחלקת הגבייה, מחלקת העסקות והמענק והשילומים, היחידה לפיקוח על ההכנסה וההוצאה, ענף התשלומים, יחידת הגמלאות, ומחסן טפסים בעלי ערך כספי שבאוצר. כמו כן נבדקו הפעולות של החשבויות (הגזברויות) בכמה משרדי ממשלה: המשרד הראשי של האוצר, אגף המכס והבלו, משרד הדתות, משרד הבריאות, משרד הסעד, משרד העבודה, משרד החינוך והתרבות, משרד המשטרה ונציבות בתי הסוהר.

אגב בדיקת הדו"ח הכספי הכולל לשנת 1956/57 נערכה ביקורת שוטפת על ההכנסה וההוצאה שבמס־ גרת התקציב הרגיל ותקציב הפיתוח. במקביל לבדיקת מאזן זכויותיה והתחייבויותיה של הממשלה ל־31.3.1957 בוקרו חשבונות עובר ושב (פקדונות ומקדמות), מלוות הממשלה לסוגיהם, ערבויות שניתנו על ידי הממשלה,