

אגף החשב הכללי

פעולות הביקורת

נבדק הדו"ח הכולל על הכנסות והוצאות המדינה לשנת הכספים 1962/63. הביקורת כללה בדיקות של הרישומים בחשבוניות התקציביים והלא-תקציביים באגף החשב הכללי ובחשבונות משרדי הממשלה הבאים: משרד ראש הממשלה, הבריאות, הדתות, החינוך והתרבות, החקלאות, המשפטים, הסעד, העבודה, התחבורה והדואר. כן נערכו בדיקות בחשבונות של יחידות הסמך הבאות: אגף מס הכנסה, רכבת ישראל והמרכז למיכון משרדי. נבדקו פעולות, נוהלים וסדרי בידוק ביחידות הבאות: המחלקה למלוות חוץ ועסקאות, המחלקה לגמלאות ופיצויים, המחלקה להלוואות ונבייה, מינהל הרכב הממשלתי, וועדת הדיור המרכזית.

אישורים לצורכי מס הכנסה — הביקורת דנה עם החשב הכללי על צעדים, שיבטיחו, כי יומצאו במועד לעובדי המדינה האישורים על סכומי המשכורות ששולמו וסכומי המס שנוכו, הדרושים לשם הגשת דו"חות על ההכנסה. בעקבות זאת החל החשב הכללי בנובמבר 1963 בנקיטת צעדים להחשת הכנתם של האישורים, כדי שבשנת 1964 יומצאו במועד הקבוע בחוק — 31 במאי.

ניכויים משכר עובדי המדינה — התקיימו דיונים עם החשב הכללי בעניין ניכוי פרמיה שנתית בעד ביטוח הדדי משכרם של עובדי המדינה. בעקבות הדיונים פרסם החשב הכללי בנובמבר 1963 הוראה, שנועדה להבטיח קבלת הסכמה מראש לניכוי הפרמיה.

המחלקה למלוות חוץ ולעסקאות

המחלקה למלוות חוץ ולעסקאות פועלת בשני תחומים: היא מטפלת במלוות חוץ וביבוא סחורות הנקנות מהתמורה של מלוות המתקבלים מממשלת ארצות הברית; ובגביית ובתשלומים מסוימים במסגרת היטלים, החוזרים וקרנות השוואה הקשורים ביבוא ויצוא.

ביולי ואוגוסט 1963 נבדקו פעולותיה העיקריות של המחלקה (המחלקה נבדקה לאחרונה בשנת 1960, וממצאי הביקורת הובאו בדו"ח השנתי 11, עמ' 112).

מלוות חוץ

חלק ממלוות החוץ משמש לרכישת סחורות בארה"ב על ידי יבואנים. המחלקה מקיימת קשרים ומנהלת בירורים מוקדמים עם משלחת הקניות הישראלית בארה"ב, מטפלת במס' מכים של היבוא, מכינה את החשבונות ליבואנים וגובה את התמורה. התנאים, שנקבעו ליבוא מניצול המלוות שבטיפול המחלקה, הם: על היבואן לפתוח אשראי דוקומנטרי על תמורת היבוא באמצעות בנק מסחרי ולהפקיד 30% מהתמורה בבנק ישראל. בתוספת 0.5% דמי עמלה לטובת המחלקה בעד שירותיה; את יתרת התמורה, בתוספת ריבית בשיעור של 7% לשנה בעד התקופה מתאריך שטר המטען עד לפרעונו, על היבואן לשלם בעת קבלת המסמכים. ההכנסות מדמי עמלה וריבית הסתכמו בשנת 1962/63 ב-2.8 מליון ל"י.

— בדיקה של מאה מבין כאלף עסקאות, שנעשו על ידי המחלקה החל באפריל 1961, העלתה, שלמספר יבואנים נקבעו תנאים החורגים מהסדר, שנקבע לכלל היבואנים. השוני התבטא בהקלות ניכרות בשיעורי הפקדה בעת פתיחת האשראי ובתקופת האשראי.

בשישה מקרים של יבוא ציוד מכני כבד ניתנו ההקלות הבאות: לשני יבואנים נקבע שיעור ההפקדה ב־20%; לשלישי ב־10% וניתן לו לשלם את היתרה בשיעורים במשך 12 חודשים; מהרביעי — מוסד לאומי — נדרש פקדון של כ־8% וניתן לו לשלם את היתרה ב־17 שיעורים חודשיים ללא ריבית; לחמישי נקבע שיעור ההפקדה ב־1% בלבד וניתן לו לשלם את היתרה של 99% ב־30 תשלומים חודשיים; השישי, ששילם פקדון רגיל של 30%, הורשה לשלם את היתרה ב־15 שיעורים חודשיים.

יבוא מספוא במסגרת המלווה מארה"ב, מעודפי תוצרת חקלאית, הוא בידי קבוצת יבואני מספוא והמשביר המרכזי, שחלקה ביבוא זה הוא 40%. ליבואני המספוא נקבעו תנאים מיוחדים הן בגובה ההפקדה (10%) והן במועדי הפרעון של תשלום היתרה, ואילו ל"המשביר" נקבעו תנאים, שהיו עוד יותר נוחים מאלה של יתר היבואנים: היא שוחררה מהפקדת סכום כלשהו וניתן לה לפרוע את האשראי במשך תקופה יותר ארוכה.

החשב הכללי הסביר את מתן ההקלות בכך, שהיה עליו להתחשב לעתים בהיקף הרב של הזמנות היבואן ובצורך בניצול מזורו של המלווה. במתן ההקלות ל"המשביר" הובא בחשבון, שחברה זו היא גם הספק של יישובי עולים חדשים ושהיא מעניקה להם תנאים מיוחדים. לדעת הביקורת, אם כי אין להתעלם ממשקלם של נימוקים אלה, הרי בהתחשב במצב בשוק האשראי ובתנאי ההתחרות, השוררים בין היבואנים, מן הנכון שכל סטייה מן ההסדר הקבוע תקבל אישור בדרג גבוהה — בכתב ובלווי הנמקה.

— לא היה נוהל אחיד בגביית הריבית במקרים, שהיבואנים פיגרו בתשלומיהם. עתים נדרשו היבואנים לשלם את הריבית למן היום, שבו המציאה להם המחלקה את מסמכי היבוא; עתים חושבה הריבית מהיום הרביעי לאחר המצאת המסמכים ולפעמים לא נדרשו היבואנים בכלל לשלם ריבית בעד הפיגור בתשלום, שהגיע אפילו מ־4 עד 10 ימים. בעקבות הביקורת וביורר העניין על ידי החשב הכללי הונהגו נוהלים קבועים בגביית הריבית.

— ב־10 מקרים מבין אלה שנבדקו נמצא, שהמסמכים השתהו במחלקה, מאז קבלתם ממשלחת הקניות עד העברתם לבנקים, מספר ימים מעל לסביר, ולעתים שבועיים ואף 17 יום.

— נמצא פיגור ניכר — משלושה עד ארבעה חודשים — ברישום הפעולות בחשבונות היבואנים המתנהלים בספרי האוצר, והרישומים בספרים לא נעשו בסדר כרונולוגי. כתוצאה מכך אינם משקפים חשבונות היבואנים את המצב לאמיתו.

— בעקבות ביקורת קודמת (ראה דו"ח שנתי 11, עמ' 114) קבע החשב הכללי בשנת 1960 הסדר, שלפיו יישלחו ללקוחות לסוף שנת הכספים הודעות על היתרות בחשבונותיהם בספרי האוצר לשם קבלת אישורים מהם. נמצא, שבסוף השנים 1961/62 ו־1962/63 לא נשלחו הודעות ללקוחות.

עסקאות

גביית ההיסל על שירותי אניות, תשע החברות העוסקות במתן שירותי סווארות ומנייה לאניות העוגנות בנמלי הארץ מקבלות בעד שירותיהן תשלומים במטבע חוץ. בעקבות השינוי בשער הלירה הישראלית ב־9.2.1962 פורסם בקובץ התקנות מ־11.2.1962 ומ־30.3.1962 "צו־שעת־חרום, תשכ"ב—1962", המחייב את הספקים של שירותי הסווארות

והמנייה בתשלום היטל בשיעור של 40 אגורות לכל לירה, שהם מקבלים כשכר שירות במטבע חוץ. המועד לתשלום ההיטל נקבע ל-7 בכל חודש בעד השירותים, שניתנו בחודש שחלף. ההיטל, שנגבה מתשע החברות, הסתכם בשנת הכספים 1962/63 ב־5.764.179 ל"י.

בחזור לחברות אלה מיום 16.4.1962 חייב אותן החשב הכללי, בין השאר, להגיש בכל 15 לחודש לאגף הפיקוח הכללי של האוצר דו"ח מפורט על השירותים, שניתנו בחודש שחלף, ועל סכומי ההיטל, ששילמו לבנק ישראל לזכות האוצר. על החברות להמציא לאגף הפיקוח הכללי, לפי דרישתו, למטרת בדיקה גם את המסמכים והחשבוניות הקשורים באספקת השירותים.

החברות מפגרות באופן קבוע בתשלום ההיטל במועד, שנקבע בצו. הפיגור הוא מחודש ומעלה, ובמקרים אחדים הוא מגיע אף לחמישה חודשים. לספטמבר 1963 הסתכם הפיגור ב־1.4 מליון ל"י; מזה היה חלקה של חברה אחת בלבד למעלה ממליון ל"י.

על אף דרישותיו של החשב הכללי מגישות החברות את הדו"חות שלהן בפיגור של חודש עד חודשיים, ושתי חברות גדולות בפיגור של 4 עד 5 חודשים. התוצאה מהפיגור היא, שחשבוניות החברות בספרי האוצר אינם מעודכנים, ובמקום לשקף את הסכומים, שהחברות חייבות למעשה, מראים החשבוניות לעתים יתרות לזכות החברות מחמת רישום תשלומים חלקיים על חשבון שנתקבלו ואי רישום חובותיהן במועד.

בעקבות הביקורת הודיע החשב הכללי לחברות, שעליהן לסדר עד 31.1.1964 כל תשלומיהן שבפיגור; אחרי מועד זה ייגבו הסכומים, שעד אז לא שולמו, באמצעות המשרד להוצאה לפועל.

החזר מס רכוש ליצואנים. במסגרת האמצעים לעידוד היצוא מחזיר האוצר ליצואנים חלק ממס רכוש וקרן פיצויים שהם שילמו. החזרים אלה נזקפים לפרט התקציבי "עידוד מיוחד ליצוא", ומסתכמים לגבי השנים 1961/62 ו־1962/63 ביחד ב־1.225.000 ל"י (ראה גם להלן פעולות לעידוד היצוא, עמ' 261).

החזר זה הונהג החל בשנת 1956. בהחלטתה של ועדת היצוא שליד משרד המסחר והתעשייה מפברואר 1961 נקבע, שההחזר — בשיעור של מחצית המס ששולם על ידי מפעלי תעשייה — יינתן לאותם מפעלים, שייצאו במשך שנה למעלה מ־50% מכמות ייצורם השנתי או 40% מהמחזור הכספי של ייצורם השנתי. להוכחת הנתונים בדבר היקף היצוא משמש אישור מאת רואה החשבון של היצואן. ההחזר מבוצע על ידי החשב הכללי לפי המלצת משרד המסחר והתעשייה. את סכומי המסים ששולמו מוודא החשב הכללי על סמך אישור מאת אגף מס רכוש וקרן פיצויים.

— הועלו שני מקרים של החזר בסך כולל של 1.478 ל"י מעל המגיע, בגלל טעויות לגבי סכומי המס, ששילמו היצואנים. בעקבות הביקורת גבה החשב הכללי סכום זה מהיצואנים.

— את הזכאות להחזר ניתן לקבוע רק על יסוד נתונים המתייחסים לשנה שלמה. אם כי האישורים של רואי החשבון התייחסו להיקף הייצור והיצוא במשך חלק שנה בלבד, הוחזר מס לשתי חברות, לאחת בסך 7.347 ל"י ולשנייה בסך 59.957 ל"י.

— חברה, שדרשה החזרת המס, צירפה לדרישתה אישור של רואה חשבון, לפיו לא הגיע יצואה ל־40% מהמחזור הכספי של ייצורה. מאחר שהחברה הייתה רשאית לדרוש את ההחזר גם על בסיס יצוא של 50% מכמות הייצור השנתי, המציאה החברה מכתב מאותו

רואה-חשבון המציין, שהיצוא של החברה עלה על 50% מכמות הייצור לפי "הצהרת המנהלים": רואה החשבון לא אישר נכונות הצהרה זו. על סמך מכתב זה שולם החזר בסך 6,861 ל"י.

— במספר ניכר של מקרים שולם ההחזר, גם אם בהודעות רואי החשבון צוין, שעוד לא בדקו את החשבונות. סכומי ההחזר במקרים שהועלו נעו בין 700 ל"י לבין 26,000 ל"י. בעקבות הביקורת הורה החשב הכללי לערוך בדיקה חוזרת של אישורי רואי-החשבון והתשלומים שנעשו.

טיפול בהלוואות

במחצית השנייה של שנת 1963 נערכה, על יסוד הרישומים שבספרי החשב הכללי, ביקורת על חלק מההלוואות, שניתנו מאוצר המדינה.

מיון ההלוואות לפי סוגי הצמדה

יתרות הלוואות המדינה ליום 31.10.1963 מסתכמות לפי נתונים, שרוכזו על ידי משרד מבקר המדינה, בסך 2,091 מליון ל"י בקירוב. החשב הכללי מסווג את ההלוואות לפי סוגי ההצמדה לשש קבוצות. להלן פירוט ההלוואות ליום 31.10.1963, כפי שסווגו על ידי החשב הכללי:

1.	הלוואות, שהחשב הכללי עוד לא הגדיר בספריו את סוג הצמדתן	1,187,858,000
2.	הלוואות צמודות לשער הדולר (בכללן הפרשי הצמדה בעקבות שינוי השער ב-9.2.1962)	383,831,000
3.	הלוואות צמודות למדד יוקר המחיה (לפי הסכום המקורי)	263,469,000
4.	הלוואות פטורות מהצמדה חמורת תשלום פרמיה קבועה	11,611,000
5.	הלוואות בלתי צמודות	237,951,000
6.	הלוואות לרשויות מקומיות, לגביהן נדחה הדיון על ההצמדה לשנתיים	5,866,000
	סה"כ	<u>2,090,586,000</u>

בסכום של 1,187.9 מליון ל"י כלולות הלוואות, שלגביהן כבר נקבע סוג ההצמדה, אולם הפרשי ההצמדה עוד לא נרשמו בספרים, וכן הלוואות שלגביהן לא הוחלט עדיין בדבר הצמדתן וסוג ההצמדה. הלוואות אלה מתפלגות כדלהלן: 337.4 מליון ל"י הן הלוואות להתיישובות באמצעות הסוכנות היהודית, 221.7 מליון ל"י הלוואות למשתכנים באמצעות חברות שיכון ובנקים אפוסטיקאיים, 115.5 מליון ל"י הלוואות לחקלאים, 418.5 מליון ל"י הלוואות לאיגודים ממשלתיים כמו חברת החשמל, חברת מקורות וחברת צים, והיתרה הלוואות ללווים אחרים.

— לאחר שינוי שער הלירה ניתנה למשתכנים, שקיבלו הלוואות צמודות, האפשרות לפרוע עד יוני 1962 את כל סכום ההלוואה ללא תוספת הפרשי הצמדה; במידה שהלוואותיהם היו

צמודות לשער הדולר ניתנה גם הברירה לעבור עד לאותו מועד להצמדה למדד יוקר המחיה. תנאי ההלוואה של לווים, שלא ניצלו הקלות אלה, נשארו בתוקף ללא שינוי. כעבור זמן קצר ניתנו הקלות נוספות למקדימים לפרוע את הלוואותיהם: על סכום מקביל לזה, שהחייב פרע תוך תקופה מסוימת לפני זמן הפרעון, ניתנו הנחות או שחרור מהצמדה. הקלות אלו היו בתוקף עד 16.12.1962. הסכום, שנגבה כפרעון מוקדם, הסתכם בסך 32 מליון ל"י בקירוב. בדין וחשבון השנתי 13 (עמ' 34) נקבע, שליום 31 במארס 1962 היה ס"ה ההלוואות, שהחשב הכללי עוד לא הגדיר את סוג הצמדתן, 1,410 מליון ל"י. ליום 31.10.1963 ירד סכום ההלוואות לסך 1,187.9 מליון ל"י, דהיינו כ-222.1 מליון ל"י. בסכום זה נכללות גם הלוואות, שלגביהן ניתנה ללווים האפשרות לפרוע אותן במוקדם; ואמנם מספר רב של לווים עשו זאת. יוצא שתוך שנה וחצי — ויותר מ-10 חדשים אחרי תום תקופת הברירה — הוגדר רק אחוז קטן מן ההלוואות, ועוד לא נקבע סוג הצמדתן של הלוואות בסכום העולה על מיליארד ל"י.

— סכום ההלוואות הצמודות לשער הדולר בסך 383.8 מליון ל"י מורכב מקרן בסך 290.8 מליון ל"י ומהפרשי הצמדה, שחושבו בעקבות שינוי השער בסך 93 מליון ל"י. הפרשים אלה מתייחסים להלוואות בסך של כ-240 מליון ל"י. לעומת זאת לא שיערך האוצר בספרי ליום 31.10.1963 הלוואות בסכום של למעלה מ-50 מליון ל"י. השהיית השיערוך של ההלוואות עלולה לגרום תקלות בגביית ההפרשים.

הטיפול בהלוואות המדינה

ביקורת מסורגת נערכה בקבוצות שונות של הלוואות והקיפה עריכת החווים, קבלת הבטחונות והמעקב אחר הגבייה.

הלוואות לחברות ספנות

— לחברת "צים" ניתנו הלוואות לרכישת אניות במטבע חוץ והותנה, שההלוואות תהיינה צמודות לשער הדולר. ביחס להלוואות, שניתנו לרכישת שתי אניות בסך כולל של 4.5 מליון ל"י בקירוב, ויתר האוצר בראשית שנת 1958 על משכנתא ראשונה, שהייתה רשומה לטובתו, כדי לאפשר לחברה לקבל הלוואה מגורם אחר במשכנתא ראשונה, בלא שקיבל במקומה כל בטחון אחר להלוואות אלה. היתרה לזכות האוצר ליום 31.3.1963 ביחס לשתי האניות מסתכמת, לפי ספרי, בסך 2.6 מליון ל"י בקירוב. הסכום, בדומה לכל ההלוואות שניתנו לחברת "צים", עוד לא שוערך, ונכלל בספרי האוצר בקבוצת ההלוואות, שסוג הצמדתן עוד לא נקבע, אם כי ניתן בתנאי הצמדה לשער הדולר.

— החווים עם חברת צים על ההלוואות כוללים כמקובל תנאי, שהלווה חייב לבטח את האניות לטובת המלווה. בתיקים הנוגעים להלוואות, שניתנו לחברה לרכישת 12 אניות, לא נמצאו מסמכים המעידים, שמאז אפריל 1961 היו האניות מבוטחות לטובת האוצר. העדר מסמכים כאלה מונע אפשרות של עקיבה סדירה לאחר חידוש הביטוח ושמירת זכויות האוצר. החשב הכללי הודיע, שלשם ייעול הפיקוח על חידוש הביטוח של האניות הממושכנות לאוצר הוא הטיל על בנק הספנות לישראל בע"מ את הטיפול בכל הנוגע לבטחונות.

— חברת ספנות אחרת קיבלה בשנים 1957—1959 הלוואות למימון חלקי לרכישת 4 אניות. כבטחון קיבל האוצר משכנתאות, בסכום ההלוואות, בסך של 2.8 מליון \$. לאחר

מכן הוסיף האוצר על ההלוואות, עד שהסתכמו ב־3.5 מליון \$ בקירוב, אך לא דרש במקביל את הגדלת סכומי המשכנתאות. גם אחרי פרעון חלקי של ההלוואות, עוד עולה חוב החברה לאוצר בדצמבר 1963 על סכום המשכנתאות.

קיים פיגור ניכר בפרעון ההלוואות; בשנת 1962/63 לא פרעה החברה אף שיעור אחד על חשבון קרן או ריבית שחל אותה שנה, וליום 31.3.1963 הסתכם הפיגור בסך 1.06 מליון \$. האוצר לא נקט צעדים כדי לזרז את הגבייה.

ההלוואות ניתנו על ידי האוצר בדולרים ולפי החוזים על הלווה להחזיר בדולרים. החשב הכללי לא חייב את הלווה בהפרשים הנובעים משינוי שער הלירה, והחובות רשומים בספריו ליום 31.3.1963 בלירות ישראליות לפי השער של 1.8 ל"י לדולר. גם הלוואה זו נכללת בקבוצת ההלוואות, שסוג הצמדתן טרם נקבע.

אשראי באמצעות משלחת ישראל בקלן בעבור מספנות ישראל בע"מ

בקיץ 1962 נתבקשה משלחת ישראל בקלן על ידי האוצר להשיג על חשבונו אשראי בחו"ל בסכום עד 1.5 מליון \$ ולהפקידו בבנק הספנות לישראל לזכות האוצר. מפקדון זה ביצע הבנק תשלומים כמימון ביניים לחברת מספנות ישראל לבניית שתי אניות. במכתב האוצר מיולי 1962 בעניין הנדון נקבע, שעל הבנק לא תחול אחריות על ההלוואה ועל גבייתה ממספנות ישראל וכאשר יגיעו מועדי סילוק האשראי יחדש האוצר את הפקדון לתקופה נוספת, כפי שיוסכם. הבנק נדרש לקבל ממספנות ישראל שיעבוד שוטף על רכוש החברה בגבולות 1.5 מליון \$. הביקורת העלתה, שהמשלחת העמידה לרשותו של הבנק לספנות סכומים הנעים בין 3 מליון מ"ג ל־3.5 מליון מ"ג (4 מ"ג שווים 1 דולר); בסכומים אלה חייבה המשלחת בספריה את האוצר, ובמאזן חברת השילומים ליום 31.3.1963 מופיעה יתרה בסך 3.1 מליון מ"ג לחובת האוצר. בספרי החשב הכללי לא נרשמה כל פעולה, שתשקף את ההלוואה האמורה מבחינה תקציבית או מבחינת מצב ההתחייבויות. דיון לצורכי ההרשאה התקציבית היה מאפשר לוועדת הכספים לעמוד על משמעות העסקה גם מבחינה מוניטרית.

הלוואות למוסדות וליחידים

בשנה הנסקרת נבדקו ההלוואות, שניתנו באמצעות בנק למלאכה בע"מ, וכן מספר הלוואות ישירות למוסדות וליחידים. הביקורת התרכזה על בדיקת תנאי ההלוואות, חתימת החוזים, הדיווח והגבייה.

— למתן הלוואות להון חוזר לבעלי מלאכה החזיק האוצר בבנק פקדונות שונים, ובמאוס 1961 הם רוכזו לפקדון כולל אחד, בסך 1,755,000 ל"י. חוזה בין האוצר לבין הבנק על פקדון זה נחתם רק ב־26.11.1963. מאז יצירת הפקדון לא הגיש הבנק לאוצר דו"חות על ההלוואות, שניתנו מתוכו.

למתן הלוואות להקמת "מבנים למלאכה" הופקדו במשך שנת הכספים 1961/62 בבנק סכומים שונים המסתכמים בסך 1,177,000 ל"י. לא נחתם חוזה בין האוצר לבין הבנק.

למתן הלוואות להקמת מלטשות יהלומים הפקיד האוצר במשך השנים 1958—1961 בבנק סכומים המסתכמים בסך 235,000 ל"י. לא נחתם חוזה. הבנק מחזיר לאוצר סכומים על חשבון קרן וריבית. לפי חשבון הבנק מסתכמת יתרת הפקדון ליום 31.3.1963 בסך 73,467 ל"י, ואילו לפי ספרי האוצר מסתכמת יתרת הפקדון לאותו יום בסך 154,770 ל"י. ההפרש

נובע מחילוקי דעות בעניין הצמדת החובות, ובאין חוזה לא ברור, מה הוסכם. סכומים שונים, ששולמו על ידי הבנק, נרשמו בספרי האוצר בחשבונות ביניים — עד לבירור. — התזמורת הפילהרמונית הישראלית השתתפה בשנת 1957 במימון בנייתו של היכל התרבות בתל אביב בסכום של 820,000 ל"י; סכום זה ניתן על ידי הממשלה לתזמורת כהלוואה באמצעות שני בנקים, כשהסיכון הוא על הממשלה. בעת מתן ההלוואה, בשנת 1957, לא נחתמו חוזים לא בין הבנקים לבין האוצר ולא בין הבנקים לבין התזמורת. רק ב-2.10.1963 נחתם חוזה בין אחד הבנקים לבין התזמורת על סך 320,000 ל"י. לפי התנאים, שהציע האוצר בעת מתן ההלוואה, הייתה ההלוואה צריכה להיות ל-12 שנים, וצמודה לשער הדולר. לפי החוזה שנחתם, ההלוואה היא ל-20 שנה ממועד מתן ההלוואה וללא הצמדה. מאז מתן ההלוואה באמצעות שני הבנקים שילמה התזמורת על חשבון הקרן סך של 13,421 ל"י בלבד.

— בשנת 1958 נתן הבנק הלאומי לישראל בע"מ על פי המלצת האוצר הלוואה בסך 15,000 ל"י למרכז המכבי העולמי, בתנאי שתיפרע ב-1959. לאחר שמרכז המכבי העולמי לא עמד בהתחייבות, שילם האוצר לבנק הלאומי ביוני 1960 סך 18,774 ל"י קרן וריבית. לא היה כל הסכם בין האוצר לבין המכבי בדבר תנאי החזרה פרט להבטחת יו"ר המרכז דאז, שיהיה בידי המכבי לפרוע את סכום ההלוואה מכספי המכביה השישית ב-1961. ההלוואה לא נפרעה עד עתה.

תשלום גימלאות

לפי חוק שירות המדינה (גימלאות), תשט"ו—1955, זכאי עובד מדינה, עם פרישתו מהשירות, לקיצבה מאוצר המדינה בתנאים, שנקבעו בחוק. על פי סעיף 6 לחוק מונה החשב הכללי כממונה על תשלומי גימלאות, ולצורך זה הקים באגפו את המחלקה לגימלאות. המחלקה מבצעת תשלומי קיצבה גם לזכאים אחרים, כגון לשרים ולשופטים ולעובדים לשעבר בשירות ממשלת המנדט. מספר כלל הקיצבאים ושאיריהם המקבלים קיצבאות חדשיות הגיע במאי 1963 ל-5,700 בקירוב. מהם כ-2,000 עובדים לשעבר בשירות ממשלת המנדט. נציב שירות המדינה מאשר בכל מקרה, במסגרת החוק, את הזכאות לקיצבה, שיעורה ותנאיה. לשם כך עליו לבדוק את נכונות הנתונים הנוגעים לעובד, שנמסרו על ידי היחידה בה הוא הועסק, לפי הפרטים שבתקן העובד המוחזק בנציבות השירות. (בדו"ח השנתי 11, עמ' 169, נכלל סיכום תוצאות ביקורת על הטיפול של נציבות שירות המדינה בגימלאות ובפיצויי פיטורין לעובדי המדינה).

מחלקת הגימלאות שבאגף החשב הכללי עורכת את חישובי הקיצבה, מתקנת אותם מדי פעם בפעם בהתאם לשינויים בתוספת יוקר המחיה ולשינויים במצבו האישי של הקיצבאי, ומעבירה את הנתונים אל המרכז למיכון משרדי, המכין על פיהם את השיקים החודשיים. במאי 1963 נערכה ביקורת על פעולות מחלקת הגימלאות שבאגף החשב הכללי ועל נוהלי העבודה הנהוגים בה.

ניכוי קיצבת זקנה

סעיף 23(ב) לחוק קובע, שאם אדם, הזכאי לקיצבה חודשית כגימלת פרישה משירות המדינה, זכאי גם לקיצבת זקנה מהמוסד לביטוח לאומי, מנכים לו חלק מקיצבת הפרישה. הניכוי הוא בגובה מחצית קיצבת הזקנה, אולם לא יותר משליש קיצבת הפרישה.

הביקורת העלתה, שבחישוב קיצבת הפרישה החודשית קובע החשב הכללי את הניכוי באופן אוטומטי, כאשר הקיצבאי מגיע לגיל 65, בלי להתחשב בכך, שקיצבאי, שהגיע לגיל 65, אם הוא בעל הכנסה מעבודה, אינו זכאי לקיצבת זקנה מהמוסד לביטוח לאומי. בעניין זה נתקבלו תלונות באוצר וגם במשרד מבקר המדינה. מן הנכון, שהחשב הכללי יוודא בכל מקרה אצל המוסד לביטוח לאומי את הזכאות לקיצבת הזקנה.

החשב הכללי הסביר, שהוא נתקל בקשיים בהשגת הנתונים הדרושים מהמוסד לביטוח לאומי. לדעת הביקורת על החשב הכללי לשלם לזכאי את מלוא הסכום של קיצבת הפרישה, המגיע לו על פי החוק, ועליו למצוא את הדרך לוודא, אם יש מקום לניכוי לפי 23(ב) האמור, לפני שיקטין את הקיצבה.

בדיקת עובדות וחישובים

חשיבות רבה נודעת לבדיקה של הגורמים הקובעים או משנים את גובה הקיצבה החדשה, שכן כל שינוי, שחל בתוספת יוקר החיים או במצבו האישי של הקיצבאי, דורש חישוב מחדש של הקיצבה החדשה. לפי הנוהל הקיים כל חישוב הנעשה על ידי עובד אחד צריך להיבדק על ידי עובד אחר של המחלקה. נתברר, שלא בכל מקרה נערכה בדיקה מספקת. בביקורת מסורגת של 80 תיקים הועלו 5 מקרים, שבהם נפלו טעויות. בעקבות הביקורת הנהיג החשב הכללי הסדרים ליעול בדיקת החישובים.

מעקב אחר קיומו של הקיצבאי

בעלי זכות קיצבה מקבלים את קיצבותיהם החודשיות בשיקים של משרד האוצר, המועד ברים אליהם בדואר. שיקים אלה ניתנים בדרך כלל להעברה, ורק לעתים מוטבעת עליהם חותמת "למוטב בלבד". הסדר זה אינו מונע, שאת השיק יפדה מי שאינו זכאי לכך, אם הקצבאי נפטר.

בעקבות הביקורת ניגש החשב הכללי להנהגת סדרים, שיאפשרו לו לוודא מתקופה לתקופה, אם הקצבאי עודנו בחיים.

המסמכים לתשלום הקיצבאות

הביקורת הצביעה על סוג מקרים, שהחשב הכללי קבע את גובה קיצבת הפרישה, בלי שיהיו בידיו אישורי נציב שירות המדינה.

לפי סעיף 63 לחוק רשאי הנציב להורות, שלצורך קביעתן של זכויות גימלה של עובדים, שבאו לשירות המדינה לאחר שהגיעו לגיל 40, תחושב תקופת שירותם כתקופה גדולה משהייתה למעשה בשיעור שנקבע על ידי הממשלה.

בעקבות הביקורת ביקש החשב הכללי מן הנציבות להעביר לו את אישורי הנציב על כל הגדלה והגדלה.

תשלומים מיוחדים

במקרים מספר שולמה קיצבת פרישה מוגדלת לעובדים, שהיו זכאים לקיצבה על פי חוק שירות המדינה (גימלאות), אך עדיין לא היו זכאים לקיצבת זקנה לפי חוק הביטוח הלאומי; קיצבה מוגדלת זו שולמה עד שהגיעו עובדים אלה לגיל המזכה אותם בקיצבת זקנה.

הביקורת הצביעה על כך, שלתוספת על קיצבת הפרישה אין בסיס בחוק שירות המדינה, ומן הראוי שהממשלה תבקש לעצמה הרשאה חוקית למתן תוספות.

רכישת זכות גימלה

הוראות החוק מאפשרות לעובד ליהנות מקיצבת פרישה גם בעד תקופה, שלא הגיעה בעדה לעובד משכורת (כגון: חופשה ללא שכר), אם שולמו בעד רכישת זכות הגימלה בהסכמת נציב שירות המדינה תשלומים בשיעור של 18½% מהמשכורות, שהיו מגיעות לעובד, אילולא נעדר. קביעת סכומי התשלומים וגבייתם מוטלות על החשב הכללי.

הביקורת העלתה, שהנהלים הקיימים לא תמיד הבטיחו ביצוע תפקיד זה בסדירות וללא השהיות. בעקבות הביקורת הנהיג החשב הכללי שיפורים בנוהלים אלה.

נוהלי עבודה וסדרי בידוק

השמירה על מלאי השיקים לתשלומי קיצבה והאחריות עליהם, העברת גלופת החתימה למרכז למיכון משרדי לצורך הטבעתה על גבי השיקים והכנת הפקודה לרישום התשלומים בספרים, היו מרוכזים בידי עובד אחד. סדרי בידוק תקינים מחייבים הפרדה בין התפקידים האלה. בעקבות הביקורת הנהיג החשב הכללי את ההסדרים המתאימים.

כן הצביעה הביקורת על הצורך למנוע השהיות בקביעת קיצבות הפרישה ובחישוב סכום החיון, כשקצבאי משתמש בזכותו להוון חלק מקיצבתו.

ועדת הדיור המרכזית

משרדי הממשלה על יחידותיהם משוכנים בחלקם בבניינים שבבעלות המדינה ובחלקם בבניינים שכורים. כ-1,300 יחידות דיור נשכרו על ידי הממשלה.

הטיפול בכל ענייני הדיור הממשלתי מוטל על ועדת הדיור המרכזית באגף החשב הכללי שבמשרד האוצר. הוועדה מורכבת מנציגי המשרדים: האוצר, הבטחון, העבודה והפנים. תפקידיה העיקריים הם: אישור רכישת מבנים והקמת מבנים למשרדי ממשלה; חתימת חוזי שכירות; גביות ותשלומים של דמי ויתור; רישום הדיור הממשלתי.

ליד ועדת הדיור המרכזית קיימות שש ועדות מחוזיות, הפועלות במסגרת מינהלי המחוז במשרד הפנים. תפקידיהן: ייזום תכניות לניצול הדיור הממשלתי במחוז; ניהול משא ומתן עם המשכירים ועשיית חוזי השכירות; ורישום הדיור הממשלתי של המחוז.

בתקציביהם של משרדי הממשלה כלולים סכומים לתשלום שכר דירה. סכומים אלו מועברים לוועדת הדיור המרכזית, המשלמת את שכר הדירה לזכאים לכך. הם מופיעים כסכום כולל בתקציב משרד האוצר, כהוצאה וכהפחתה.

באוגוסט 1963 נבדקו נוהלי הטיפול בדיור הממשלתי והפיקוח עליו.

נתונים על הדיור

כדי שוועדת הדיור המרכזית תוכל למלא כיאות את תפקידיה, מן הצורך, שיהיו בידיה נתונים מלאים ומעודכנים על כל יחידות הדיור התפוסות בידי הממשלה. למעשה יש נתונים מושלמים בידי הוועדה רק על הדיור השכור; על הדיור שבבעלות המדינה נמצאים בידיה

רק נתונים מעטים. ייעוד נכון של יחידות הדיור הקיימות, בשים לב לצרכים של המשרדים, לא ייתכן, אלא אם ירוכזו בידי הוועדה מלוא הנתונים עליהן, בעיקר מקומן ושטחן. את הנתונים אפשר לקבל באמצעות סקר, העשוי לגלות עוד עניינים הדורשים תיקון.

פיקוח על ניצול הדיור

הביקורת העלתה, שמספר יחידות ממשלתיות פינו את המושכרים, שבהם היו משוכנות, בלא להודיע על כך בעת הפינוי לוועדה. כמה מהן לא הודיעו כלל, ודבר הפינוי נודע לוועדה במקרה. כתוצאה מכך לא נעשה שימוש במושכרים אלו במשך תקופות ניכרות, אף כי שכר הדירה שולם בעדם לאותן התקופות.

במושכר בן 21 חדר בירושלים היו משוכנות יחידות מספר של משרד הבריאות עד ספטמבר 1962. באותו חודש פינו יחידות המשרד, פרט ליחידה אחת, שהשתמשה ב-3 חדרים, את המושכר בלי מתן הודעה לוועדת הדיור המחוזית. על דבר הפינוי נודע לוועדה באקראי בנובמבר 1962.

מבין ארבעה חדריו של מושכר בתל אביב, שהיה מוחזק בידי משרד הפנים, נעשה שימוש רק בחדר אחד בתקופה מדצמבר 1961 עד ספטמבר 1962. רק בספטמבר 1962 נודע לוועדת הדיור על אי שימוש במושכר, בעקבות תביעת פינוי, שהוגשה על ידי בעל הבית.

מושכר בן חמישה חדרים היה מוחזק בידי משרד הסעד משנת 1955 עד יולי 1962 — החודש שבו פונה על ידי המשרד. הפינוי לא הובא לידיעת הוועדה, והיא ניהלה, אף לאחר הפינוי, משא ומתן עם המשכירים על תביעתם להעלאת שכר דירה. רק באפריל 1963 נודע דבר הפינוי לוועדה.

דירות שירות צמודות

דירת שירות צמודה היא יחידת דיור, הנמצאת בתחום מקום עבודה או מוסד ממשלתי והנמסרת לעובד שבאותו מקום, אם מילוי יעיל של תפקידו דורש, שיגור במקום עבודתו או בקרבתו, למשל רופא בבית חולים ושוטר בתחנת משטרה. על העובד לשלם דמי שימוש בעד הדירה.

הטיפול בדירות צמודות היה עד אוגוסט 1960 בידי אגף מקרקעי המדינה, שעסק, בין השאר, ברישום הדירות ובגביית דמי השימוש. החל בתאריך הנזכר הועברו הסמכויות והטיפול בדירות אלו לידי ועדות הדיור המחוזיות.

עד דצמבר 1963 לא היו בידי ועדת הדיור המרכזית רשימות מעודכנות על מספר דירות השירות וגם לא נתונים על שיעור דמי השימוש, שיש לגבות בעד כל דירה.

מזוננים

ברוב משרדי הממשלה קיימים מזוננים לשירות העובדים. על ההסדרים עם בעלי המזוננים — עשיית חוזה הרשאה וגביית דמי שימוש — היה ממונה מינהל מקרקעי ישראל עד אוגוסט 1961; מאז מטפלת בכך ועדת הדיור המרכזית. מבקר המדינה עמד בעבר (ד"ח שנת 9, עמ' 33) על הצורך להסדיר עניין המזוננים על בסיס של חוזה הרשאה.

אין בידי הוועדה רשימות מלאות ומעודכנות של המזוננים הקיימים במשרדי הממשלה ושל בעלי ההרשאה לניהולם; אין לה גם נתונים מעודכנים על גובה דמי השימוש, שנקבעו לכל

מזנון. אמנם מתקבלים מבעלי המזנונים סכומים בחור דמי שימוש, אולם בהעדר נתונים מדויקים על תאריך מסירת המזנון, על שיעור דמי השימוש השנתיים ועל יתרות חוב משנים קודמות אין לקבוע, אם כל בעלי המזנונים משלמים דמי שימוש, ואם אותם בעלי מזנונים המשלמים, סילקו את המגיע מהם.

התקנון לדירור

בעקבות ביקורת קודמת על נוהלי הטיפול בדירור הממשלתי (ראה דר"ח שנתי 11, עמ' 48), התחילה ועדת הדירור המרכזית ביולי 1960 בהכנת הוראות נוהל מפורטות על הטיפול בדירור הממשלתי (לרבות ענייני דירות שירות צמודות ומזנונים), שבחלקן הניכר מבוססות על המלצות מבקר המדינה. ההוראות רוכזו ב"תקנון לדירור", שאושר על ידי ועדת השרים לענייני שירותים ופנים במאי 1963, והופץ בין יחידות הממשלה רק בדצמבר 1963.

פיקוח ורישום במאגר הרכב

מאגר הרכב הוא יחידה באגף החשב הכללי שברשותה כחמישים מכוניות, המיועדות לשימוש של משרדי הממשלה השונים כתחליף למכוניותיהם הנמצאות בתיקון או כתוספת למכוניות, המוחזקות על ידיהם דרך קבע, כשמתעורר מפעם לפעם צורך לכך. בעד השימוש ברכב משלמים המשרדים דמי השאלה בסך 19 אג' לקילומטר, אך לא פחות מ-19 ל"י ליום. בתקציב משרד האוצר לשנת 1962/63 הוקצב למאגר הרכב להוצאות סך של 175,100 ל"י ברוטו, ממנו 100 ל"י הקצבה נומינלית, והשאר — הפחתות מתקציבי משרדי הממשלה.

המאגר מנהל כרטסת וספר השאלה; רישום של פרטי הניצול של כל מכונית הנמסרת בהשאלה נעשה בכרטסת. לכל מכונית ומכונית מתנהל כרטיס, ובו נרשמים תאריכי ההחזרה של המכונית וקריאות המונה בתאריכים אלה. בספר ההשאלה מתנהל רישום שוטף של החשבונות, שהוגשו לכל משרד בעד שירותים, שניתנו לו.

ביקורת, שנערכה במאסר ובאפריל 1963, העלתה כמה ליקויים מינהליים, שעיקרם בסדרי הפיקוח.

— במספר ניכר של כרטיסים נמצאו הפרשים בין קריאת המונה, שנרשמה בעת החזרת המכונית למאגר, לבין זו, שנרשמה ביום השאלתן מחדש. במקרים רבים הגיעו ההפרשים למאות קילומטרים, ובשני מקרים אף עלו על 2,500 ק"מ. פער זה נוצר, לדברי יחידת המאגר, משום שלא נרשמו פרטים בדבר ניצול המכוניות לצורכי המאגר עצמו, שהם בעיקר נסיעות הכרוכות ברישוי המכוניות ובתיקונים בהן. לדעת הביקורת אין בדברי יחידת המאגר משום הסבר מספיק להפרשים הבולטים.

— סדרי הרישום בכרטסת ובספר ההשאלה לא איפשרו מעקב מספיק אחר החיובים בעד השימוש במכוניות ואחר גביית דמי השאלה. המאגר לא הקפיד, שבמקרה של שימוש ממושך ברכב יוגשו חשבונות זמניים, כפי שנדרש בהוראות החשב הכללי.

בעקבות הביקורת נקבעו באוגוסט 1963 הוראות חדשות בדבר נוהלי רישום ופיקוח. בדיקת מעקב בספטמבר 1963 העלתה, שהרישום נעשה לפי ההוראות החדשות, לרבות פירוט הקילומטרים בנסיעות, ששימשו לצרכים עצמיים של המאגר.