

החשב הכללי

פעולות הביקורת

נבדק הדין וחשבון הכולל על הכנסות והוצאות המדינה לשנת 1964/65; הביקורת כללה בדיקות של הרישומים בחשבוניות התקציביים והלא-תקציביים באגף החשב הכללי וברוב משרדי הממשלה. נבדק מאזן זכויות והתחייבויות של המדינה ליום 31 במארס 1965, שנערך על ידי החשב הכללי. נערכה ביקורת על מספר עסקאות בין האוצר לבין איגודים, ועל כמה עסקאות אחרות של האוצר. ברשות החברות הממשלתיות נבדקו סדרי הרישום של המניות, בהן מחזיקה המדינה, והמעקב אחרי קבלת הדיבידנד המגיע למדינה בגין מניות אלו. נערכה ביקורת על פעולות היחידה הכלכלית ברשות החברות.

המחשב האלקטרוני. החל בשנת 1962 מפעיל החשב הכללי מחשב אלקטרוני. המטרה הייתה להחיש את הכנת הדו"חות הכספיים התקופתיים של האוצר, הן אלה המשרתים את צרכיו השוטפים, כאמצעי פיקוח על הפעולות הכספיות של הממשלה, הן אלה, שהוא חייב לפרסם על פי הוראות החוק (חוק מבקר המדינה, חוקי התקציב).

בחודשים האחרונים של שנת 1965 התחיל משרד מבקר המדינה לבדוק בחשבויות המשרדים את הכנת החומר לעיבוד במחשב ואת האמצעים, שנקטו לשם הבטחת נכונות הנתונים וזרימתם השוטפת למחשב; ביחידה המתאימה באגף החשב הכללי נבדקו אופן קבלת החומר, עיבודו במחשב והדפסת הדו"חות.

מסתבר, שהמחשב הקיים אינו מתאים לעיבוד כל הנתונים, וחלק מהם נמסר לעיבוד על מחשב בלשכת שירות פרטית; באמצעות שני המחשבים נערכים רק דו"חות פנימיים, ואילו הדו"חות על פי חוק מבקר המדינה וחוקי התקציב נערכים כבעבר על ידי יחידת הדיווח, תוך ניצול עיבודים, שהוכנו על ידי המחשבים. הביקורת טרם הושלמה.

מסירת עבודות חשמל. הוראות החוק מחייבות, שעבודות חשמל יבוצעו רק על ידי פועלים מקצועיים בעלי רישון ממשלתי מתאים. בעקבות הערות משרד מבקר המדינה הורה החשב הכללי, באוקטובר 1965, למטפלים במסירת עבודות הממשלה לכלול תנאי בחוים עם הקבלנים, המחייב הקפדה על הוראה זו.

הטיפול בענייני בנק הספנות לישראל

הקמת הבנק

בפברואר 1960 מינתה הממשלה ועדה ציבורית, שכללה נציגי ממשלה, בנקים וחברות ספנות, לבירור הצעה להקים מוסד למימון הספנות. בנובמבר 1961 הגישה הוועדה את המלצותיה: הממשלה תקים מוסד בנקאי מיוחד במטרה לקדם את פיתוח הספנות הישראלית — רכישתן ובנייתן של אניות ומימון הפעלתן. הונו העצמי של הבנק יהיה בין 2—3 מיליון דולר. בשלב ראשון יהיו בעלי המניות: הממשלה, בנקים, חברות ספנות וגורמים אחרים. פעולות מימון הספנות על ידי הבנק יהיו, בשורה ראשונה, מתן הלוואות במשכנתאות ראשונות על אניות ישראליות, ופעולות אחרות המכוונות לסייע להשגת המטרה הראשית, שהיא פיתוח הספנות הישראלית.

בדצמבר 1961 החליטה הממשלה לאשר את המלצות הוועדה, והטילה על שר האוצר ושר התחבורה לסכם את המשא ומתן עם גורמי הספנות והבנקאות, לשם קידום הקמתו של המוסד והפעלתו. הבנק נרשם באפריל 1962 כחברה ציבורית בע"מ בהון של 3,010,000 ל"י, מחולק למניית יסוד אחת בת 10,000 ל"י, מיועדת לממשלה, המזכה את בעליה בזכות הצבעה מועדפת, ולמניות רגילות בסכום של שלושה מיליון ל"י. בתזכיר ההתאגדות של הבנק צוינה כמטרה עיקרית "להקים בנק, אשר ישמש מכשיר מימוני לעידוד וסיוע בהקמה והרחבה בישראל של מפעלי ספנות".

בחודשים מארס, אוגוסט וספטמבר 1965 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת באגף החשב הכללי על השקעות האוצר בבנק, מיום הקמתו, ועל פעולות פינאנסיות אחרות בקשר לכך. באוגוסט 1962 החליטה האסיפה הכללית של הבנק על הגדלת ההון הרשום, על ידי יצירת מניות בכורה צוברות 7%, ללא זכות הצבעה, בסכום של 7 מיליון ל"י. בספטמבר 1964 הגדיל הבנק את הון המניות בסכום נוסף של 10 מיליון ל"י: מניות רגילות בסכום של 3 מיליון ל"י, ומניות בכורה בסכום של 7 מיליון ל"י. על הגדלה נוספת של מניות בכורה ב-2 מיליון ל"י החליט הבנק ביולי 1965, ובכך הסתכם ההון הרשום הכולל של הבנק לאותו מועד ב-22,010,000 ל"י.

עם רישומו של הבנק כחברה החליטה הנהלת הבנק על הצעה לחלוקת הון המניות הרגילות כדלהלן: 26% לממשלה, 33% לשלושה בנקים בחלקים שווים, 30% לחברות ספנות, 11% — רזרבה לחלוקה.

עד לסוף מארס 1965 רכשה הממשלה בלבד את מניות הבנק לסוגיהן (שש מבין מניותיה הרגילות מוחזקות על שמם של עובדי מדינה בכירים). ההשקעה ברכישת המניות לאותו מועד הסתכמה בכ-17.3 מיליון ל"י. ברכישה זו כלול החלק, שנועד לממשלה מתוך הון המניות הרגילות המקורי, 26%, בסך 780,000 ל"י ערך נקוב; מזה נפרעו עד אותו מועד 40%. הבנק הוציא, או התחייב להוציא, איגרות חוב בסכום של כ-20.9 מיליון ל"י, וגם אלה נרכשו על ידי האוצר, כך שכלל ההשקעה של האוצר בבנק עד ליום 31.3.1965 הייתה בסך 38.2 מיליון ל"י נטו.

— התכנית המקורית להקמת הבנק, שהייתה בנויה על שיתוף בנקים מסחריים וגורמים אחרים בבעלותו יחד עם הממשלה, לא התגשמה. לעומת זה השקיע האוצר בהון העצמי של הבנק סכומים העולים בהרבה על כלל הון הבנק, כפי שתוכנן בהחלטת הממשלה. לדעת הביקורת חייב היה האוצר להביא את העניין לדיון מחדש בפני הממשלה, כאשר לא מצא שותפים לבעלות, ולפני שהגדיל פי כמה את ההשקעה המתוכננת בבנק.

הזכויות שהממשלה רכשה בבנק

מיון הזכויות שנרכשו מפורט בטבלה שבעמוד הבא.

— עד אוקטובר 1965 לא סיכם האוצר עם הבנק את פרטי הסיווג של המניות, שאת זכויותיהן רכש, וגם על אלו, שסוגן הוגדר, לא קיבל תעודות ואף לא כתבי הקצאה. מכלל איגרות חוב בסך של כ-20.9 מיליון ל"י קיבל האוצר עד לאותו מועד תעודות על סך של 13,490,000 ל"י בלבד.

— באוקטובר 1964 סיכם האוצר עם "מגיב, חברה ישראלית להשקעות בע"מ", חברה, שכל מניותיה בידי המדינה, להעביר אליה את זכותו של האוצר על מניות רגילות של

הבנק בסכום של 800,000 ל"י, ערך נקוב, בשער של 100%, וקיבל על כך תשלום מלא מהחברה. לממשלה היו אז ממניות כאלה בסך 780,000 ל"י ערך נקוב, שרכשה אותן בפרמיה של 2%, ושהיו משולמות ב-40% בלבד. בעקבות הביקורת תוקן העניין (ראה להלן).

הזכויות בסך של 38.2 מיליון ל"י שהממשלה רכשה, ממוינות כדלהלן (בל"י):

מניות	
מניית יסוד של הבנק, ערך נקוב	10,000
מניות רגילות, ערך נקוב של החלק המשולם (40% מסך 780,600 ל"י)	312,240
זכויות להקצאת מניות בכורה שונות, ערך נקוב	14,000,000
זכויות להקצאת מניות, שסוגן טרם הוגדר	2,609,069
	<u>16,931,309</u>
פרמיות על מניות:	
% על מניית יסוד ומניות רגילות	15,812
2% על זכויות למניות בכורה בסך 7 מיליון ל"י	140,000
3% על זכויות למניות בכורה בסך 7 מיליון ל"י	210,000
	<u>365,812</u>
	17,297,121

איגרות חוב

איגרות חוב 5%, צמודות לשער הדולר על בסיס 3 ל"י

* 20,890,000
38,187,121

* עד 31.3.1965 פרע הבנק 2,023,500 ל"י, ובכך הוקטנה היתרה של איגרות חוב אלה ל-18,866,500 ל"י.

התמורה, שהממשלה שילמה

תמורת הזכויות בסך 38.2 מיליון ל"י, שהממשלה רכשה בבנק, שילמה למעשה סכום של כ-40.5 מיליון ל"י, כדלהלן: 2.4 מיליון ל"י, שולמו במזומנים על פי הקצבות, שאושרו למטרה זו מתקציב פיתוח הספנות. יתרת ההשקעה של הממשלה בבנק לא באה מאמצעים תקציביים, אלא נוצרה בדרך של העברת זכויות האוצר לבנק בסך של 37.6 מיליון ל"י על הלוואות, שהאוצר נתן לחברות ספנות ישראליות. הסכום הנותר של 0.5 מיליון ל"י בא מתוך סכומי ריבית ודיבידנד, שהגיעו לאוצר מהבנק, ושעל דעת האוצר הושארו בבנק כחלק מהשקעת הממשלה.

— את זכויותיו בסך 37.6 מיליון ל"י על הלוואותיו לחברות הספנות העביר האוצר לבנק, בניכוי (דיסאגיו) של 2.3 מיליון ל"י. כדי לאזן את חשבון ההלוואות בספריו, זקף החשב הכללי לזכות חשבון זה סכום של 1.1 מיליון ל"י, שקיבל מהבנק בעד ריבית, ואת היתרה בסך 1.2 מיליון ל"י רשם כתשלום פרמיה מעל לערכן הנקוב של המניות, נוסף על הפרמיות, ששילם לבנק למעשה, בסך 365,812 ל"י.

— הסכום של 0.5 מיליון ל"י, שהגיע לאוצר מהבנק בעד ריבית ודיבידנד, ושנשאר בבנק כהשקעה, לא נרשם בספרי האוצר, כפי שהיה דרוש, כהכנסה תקציבית מכאן, וכהוצאה תקציבית מכאן (ראה להלן עמ' 56 בדו"ח זה), אלא האוצר הלך בדרך של קיזוז ההוצאה נגד ההכנסה.

החשב הכללי הסביר, שבמתן ההנחות ובתשלומי הפרמיה התכוון לחזק את ביסוסו הפינאנסי של הבנק; אולם לדעת הביקורת עולה מן המתואר, שלא כל צעדיו בעניין זה תאמו את הנוהל הכספי והתקציבי המחייב.

— תשואת ההשקעות של האוצר הייתה, עד למועד הביקורת, ריבית שנתית בשיעור של 7% על מניות הבכורה, שעליהן יש לאוצר זכויות, וכן דיבידנד בשיעור של 12% בשנת 1962/63, ושל 9% בשנת 1963/64, על ההון הרגיל הנפרע, בערך נקוב של 312,240 ל"י. בעד הפקדון ב-2,060,000 ל"י, שהופקד בספטמבר 1963 בעד מניות, שסוגן טרם הוגדר, מקבל האוצר ריבית לפי שני שיעורים: בעד 1,060,000 ל"י 4%, ובעד היתרה — 7%. האוצר הסכים באורח זמני בספטמבר 1963 לשיעור נמוך זה לגבי 1,060,000 הל"י, כדי שהבנק ישתמש בפקדון למימון ההלוואות להון חוזר לחברת מספנות ישראל בע"מ עד למועד, שבו תאושר הקצבה תקציבית למטרה זו. התקציב אושר בדצמבר 1963 בסכום של מיליון ל"י; הסכום הופקד בבנק הספנות בשיעורים, ועליו גובה האוצר ריבית בשיעור של 4%. בנק הספנות המשיך לשלם על הפקדון של 1,060,000 ל"י ריבית בשיעור של 4% בלבד, ומשרד מבקר המדינה הפנה את תשומת לבו של החשב הכללי לכך, שמאחר שאין הפקדון משמש יותר את מתן ההלוואה הספציפית לחברת מספנות ישראל, מסתבר, שגם על סכום זה יש לגבות ריבית בשיעור של 7% לשנה. החשב הכללי הודיע, שהחל מאוקטובר 1965 יגבה גם על פקדון זה ריבית בשיעור של 7% לשנה, ויברר עם הבנק את פרקי הזמן, שבעבורם יחויב הבנק בהפרש הריבית, החל לפני אותו מועד.

שינויים בהרכב הזכויות שרכשה הממשלה והתמורה ששילמה

בעקבות הביקורת סוכם בסוף נובמבר 1965 בין החשב הכללי לבין מנהל הבנק על שינויים חשובים, הנוגעים הן להרכב הזכויות שנרכשו והן להרכב התמורה בעד זכויות אלה. לפי הסיכום עמדו השינויים לקבל תוקף למפרע מיום 30.9.1965 (תאריך מאזן הבנק), אך כנראה ניתן יהיה לבצע את השינויים רק בשנת הכספים 1965/66. תוכן הסיכום הוא:

(1) הזכויות הכרוכות במניות, שרכש האוצר, הוגדרו במסגרת סוגי המניות הקיימים של הבנק. מלבד מניית היסוד רכש האוצר מניות רגילות בסכום כולל של 5,200,000 ל"י; מניות בכורה 7%, צוברות ומשתתפות, בסך 7 מיליון ל"י; ומניות בכורה 6%, בלתי צוברות ובלתי משתתפות, ניתנות לפדיון, בסך 7 מיליון ל"י.

(2) התשלומים, שכבר ביצע האוצר, יחושבו על המניות לסוגיהן בצורה כזאת, שמניות של 800,000 ל"י מתוך המניות הרגילות יופיעו כמשולמות במלואן בתוספת פרמיה של 2%. הדבר בא כדי לאפשר לאוצר את ביצוע העיסקה עם חברת מגיב. השער, שלפיו על חברת מגיב לשלם את התמורה, הועלה ל-102%.

(3) תשלומי האוצר לרכישת הזכויות על המניות ואיגרות החוב של הבנק מוינו מחדש. לפי זה יבוטל הניכוי (דיסאג'יו), בסך של כ-2.3 מיליון ל"י, על ההלוואות שהועברו לבנק; לעומת זאת יזכה האוצר את חשבון הבנק בפרמיות כאותו סכום. הסכום מתחלק לסך 1.6 מיליון ל"י, המהווה פרמיה בשיעור של 9% על יתרת איגרות החוב, ולסך 0.7 מיליון ל"י, המהווה תוספת לפרמיה על מניות, שכבר שולמה בעבר בשיעורים שונים.

האוצר בספריו, במקום להראות את ההעברה של ההלוואות לבנק ככרוכה בהפסד, יראה אותה בערכה הנקוב. ההפסד, שבחלקו התאון תחילה מתוך התשלום של 1.1 מיליון ל"י,

שקיבל מבנק הספנות בעד ריבית, יופיע בחשבונותי בשנת 1965/66 כהכנסה מריבית, והיתרה בסך 1.2 מיליון ל"י תופיע כחלק מהפרמיה המתוקנת על מניות ואיגרות חוב.

חובות לאוצר, שהועברו לבנק לגבייה

בהתאם להסכם מיולי 1963 העביר האוצר במשך שנת 1963 לבנק, למטרת גבייה, הלוואות מובטחות במשכנתאות על 36 אגיות, שהממשלה נתנה לחברות ספנות שונות. המשכנתאות נרשמו אצל רשם האגיות על שם הבנק. ההלוואות שהועברו הסתכמו ביום 31.3.1963 ב-240 מיליון ל"י בקירוב (ראה דו"ח על מאזן המדינה ליום 31.3.1964, בדו"ח שנתי 15, עמ' 24). מתוך סכום זה נמכרו לבנק לאחר מכן הלוואות בסכום כולל של כ-22.1 מיליון ל"י, תמורת מניות ואיגרות חוב של הבנק, שרכש האוצר (ראה לעיל). לגבי יתר הלוואות, על הבנק להעביר לאוצר אחת לשנה את סכומי הגבייה מחברות הספנות. להבטחת התחייבויותיו קיבל הבנק על עצמו לשעבד לזכות הממשלה את זכויותיו על פי המשכנתאות.

— לא נחתם שטר שעבוד ולא נרשם עד 31.12.1965 שום שעבוד אצל רשם החברות, כפי שדרוש לפי סעיף 127 לפקודת החברות.

— האוצר העביר לבנק לא רק את תפקיד הגבייה, אלא את עצם זכויותיו, ובכלל זה במיוחד אותן זכויות הנובעות ממשכנתאות, שהיו רשומות על שמו. בזה הוא עבר את הגבול של הדרוש בקשר להסדרת הגבייה, והרצוי מבחינת מינהל כספים תקין. הבנק איננו חברת נאמנות, המנועה מעשיית עסקים משלה, אלא מיועד מראש לפעילות עסקית, ואמנם גם עוסק בה. לכן לא היה מקום להעביר לבנק זכויות על משכנתאות בהיקף המתקרב לרבע מיליארד ל"י בקשר לעניין, שלגביו הוא פועל כנאמן בלבד.

אמנם בשלב זה הבנק כולו הוא בבעלות המדינה ובשליטתה המלאה של הממשלה. אולם מצב זה עשוי להשתנות, בלי שיהיה אותה שעה נוח, מבחינה עסקית, להעביר את הזכויות בחזרה על שם האוצר. הן כבר משתקפות במאזן הבנק, והחזרתן עלולה להופיע כצמצום בולט של היקף עסקי הבנק. אולם דעת הביקורת היא, שעוד בשלב הנוכחי רצוי להעביר את המשכנתאות ויתר הזכויות נגד הלזים על שמה של חברת נאמנות, או להחזיר ולרשום אותן על שם המדינה.

— ההסכם חייב את הבנק לשאת בכל ההוצאות הכרוכות ברישום העברת המשכנתאות על האגיות. למרות תנאי זה השתתף האוצר במחצית ההוצאה הזאת ושילם סך 12,485 ל"י. בעקבות הביקורת הודיע החשב הכללי, שיתבע מהבנק את החזרת הסכום. עוד קבע ההסכם, שעמלת הגבייה, שהבנק זכאי לה, תהיה בשיעור של $\frac{3}{4}$ לאלף לשנה מיתרת הקרן הבלתי מסולקת, ושהיא תחול למפרע מ-1.4.1963. העברתם של תיקי ההלוואות לטיפולו של הבנק הייתה באוגוסט 1963. למעשה זוכה הבנק בעד עמלה למפרע מאפרייל 1962. העמלה לשנת 1962/63, שלפי ההסכם לא היה על האוצר לשלמה, הסתכמה ב-190,580 ל"י.

ההסכם מחייב את הבנק להעביר את כספי הגבייה, שהוא גובה מחברות ספנות במשך השנה, ב-25 במאסר של כל שנה, בלא לחייב אותו לשלם ריבית בעד התקופה, שבה הוא מחזיק בכספים אלה. הריבית על כספי הגבייה, שהחזיק הבנק בשנת 1963/64, הוא חויבה בשיעור של 5% לשנה, הייתה מגיעה, לפי חישובי האוצר, ל-240,000 ל"י בקירוב.

לגבי שנת 1964/65 שילם הבנק סך 80,000 ל"י, המהווה ריבית באותו שיעור בקירוב; הגביות באותה שנה היו קטנות יותר, ומכאן ההפרש בסכום הריבית. במועד סיום הביקורת קיים האוצר דיונים עם הבנק בדבר חיובו בתשלום ריבית גם לשנת 1963/64. מירוח הזמן, שישה חודשים בממוצע, שממנו נהנה הבנק בהעברת כספי הגבייה לאוצר, עולה על זה הנהוג במקרים דומים, אף כשמדובר בגביות הנעשות בסכומים יותר קטנים: מירוח הזמן המקובל באוצר הוא משבועיים ועד חודש ימים, ולעתים דורש אף האוצר העברות יום יומיות. מכאן שההסדר, שנעשה עם בנק הספנות, נתן לבנק הקלה בעלת משקל ניכר.

פקדונות האוצר לקרן משותפת

האוצר מחזיק פקדונות בבנק למימון חלקו בקרן משותפת עם הבנק למתן הלוואות להון חוזר למספנות ישראל. פקדון אחד, בסכום של מיליון ל"י, ניתן בשנת הכספים 1963/64, ואחד, באותו סכום, בשנת הכספים 1964/65. כנגד שני הפקדונות בסך 2 מיליון ל"י היה על הבנק להוסיף סכום מקביל להקמת קרן בת 4 מיליון ל"י. לפי ההסכם על הבנק להתזיר לאוצר כל יתרה בלתי מנוצלת של הקרן, העולה על 75,000 ל"י.

— בתיקי החשב הכללי לא נמצאו דו"חות תקופתיים סדירים על התנועה הכספית של הקרנות, על יתרת ההלוואות שמומנו מהן, ועל היתרה הבלתי מנוצלת, שנשארה בידי הבנק.

הלוואות הבנק במימון האוצר

— לפי בקשת האוצר נתן הבנק הלוואות למטרות, שאין להן קשר עם עיקר ייעודו של הבנק. הלוואות אלו מומנו בחלקן מכספים, שהופקדו בבנק על ידי האוצר במיוחד לאותו ייעוד. בחלקן האחר מומנו ההלוואות מכספים, שהועמדו לזכותו על ידי מוסדות כספיים, כשהאוצר קיבל על עצמו את האחריות להתחזרתן.

דוגמאות לפקדונות, שהאוצר הפקיד בבנק בתקופה אוקטובר—דצמבר 1964: פקדון בסך מיליון דולר, למימון עסקת יצוא על ידי חברה העוסקת ביצוא ויבוא; פקדון בסך מיליון דולר למימון הלוואה לחברת יצוא, לחיסול חובות ישנים של החברה לבנקים שונים; פקדון בסך 300 אלף דולר למימון הלוואה לחברת ורד — פיתוח מקורות מים (ארצות חוץ) בע"מ, לצורכי עבודות בחו"ל; ופקדון בסך של למעלה מ-250,000 דולר למימון הלוואות לחברה קבלנית, למטרת מימון עבודות בחו"ל.

דוגמאות להתחייבויות, שנתן האוצר למוסדות כספיים, שמהם לווה בנק הספנות כספים במטבע חוץ:

לבקשת בנק הספנות התחייב האוצר כלפי מוסד כספי מקומי, במכתבים מיום 3.2.1964 ומיום 16.3.1965, לשלם לאותו מוסד, תוך עשרה ימים מדרישתו, כל סכום עד לסך כולל של 6 מיליון דולר.

למוסד כספי מקומי אחר התחייב האוצר — לפי בקשת בנק הספנות — במכתבים מיום 19.2.1964, 15.7.1964 ו-3.3.1965, לשלם, במועדים שנעו בין ארבעה לבין שישה חודשים מיום ההתחייבות, סכומים, שהסתכמו ב-5 מיליון דולר.

על פי הוראות הבנק שולמו הכספים בשתי דוגמאות אלה לאוצר, לזכות הבנק.

— הכספים, שהועמדו לזכות בנק הספנות בדרך זו, אפשרו לו לממן הלוואות בסכומים גדולים, שנתן אותן לפי בקשת האוצר גם שלא לצורכי הספנות, ביניהן הלוואה לחברה זרה בקשר למימון הקמת מלון גדול בארץ, והלוואות לחברות מקומיות. לדעת הביקורת לא היה האוצר רשאי להטיל על הבנק, שהוקם על פי החלטת הממשלה למילוי משימה מוגדרת, ביצוע עסקאות, ואף בהיקף גדול, שאינן כלל בתחום אותה מטרה.

השקעת הממשלה בבנק לפיתוח התעשייה בישראל

לממשלת ישראל היו מספר פקדונות בבנק לפיתוח התעשייה בישראל (דין וחשבון על הביקורת בבנק לפיתוח התעשייה בישראל בע"מ הוצא על ידי משרד מבקר המדינה בדצמבר 1965). הם הופקדו בשעתו מתקציב הפיתוח למימון הלוואות למפעלי תעשייה. הסכומים הגיעו בדצמבר 1962, לפי מאזן הבנק, ל-109 מיליון ל"י (כולל הפרשי הצמדה). באותו זמן נערך לגבי פקדונות בסכום כולל של 59.1 מיליון ל"י, מתוך הסכום האמור, הסכם בין האוצר לבין הבנק בדבר מיזוגם של הפקדונות לפקדון כללי אחד, ונקבעו תנאי פרעונו לאוצר. ההסכם בא לאחד עשרות פקדונות, שתנאיהם ביחס לשיעורי פרעון, תנאי הצמדה וריבית וחלוקת הסיכון בין הממשלה לבין הבנק היו שונים, ולהסדיר את הפקדונות בצורה כוללת ואחידה. בהסכם נקבעו במיוחד התנאים הבאים:

(א) לגבי אחריותו של האוצר להלוואות, שמומנו מכספי פקדון זה בעבר, ולהלוואות חדשות, הוסכם על ניהול חשבון בבנק בשם "קרן אחריות הממשלה". בחשבון ירוכזו, לפי חישוב המפורט בהסכם, עד 80% מסכומי ההלוואות, שניתנו ויינתנו על ידי הבנק, בהמלצת הממשלה, ואשר האוצר קיבל עליהן סיכון מלא או חלקי. לפי זה נכללו רוב ההלוואות, שניתנו בהמלצת הממשלה ובאחריותה, במסגרת קרן זו. על יתר ההלוואות, שבהסכמה הדדית לא נכללו במסגרת הקרן, יחולו תנאי האחריות, שנקבעו בנפרד לגבי כל אחת מהן. תמורת האחריות לסיכון, שקיבל עליו האוצר, התחייב הבנק לשלם לאוצר עמלה בשיעור של 0.5% לשנה על יתרת סכומי האחריות של האוצר, שניתנו בין במסגרת קרן האחריות ובין מחוצה לה.

(ב) במידה שלא יעלה בידי הבנק לגבות הלוואה מסוימת, שניתנה באחריותה החלקית או המלאה של הממשלה, במסגרת הקרן ומחוצה לה, יתכסה הבנק מכספי הפקדון של הממשלה בבנק וכן מכספי השקעותיה במניות הבכורה של הבנק.

(ג) הבנק יחזיר לממשלה את הפקדון הכללי ב-27 תשלומים חצי-שנתיים שווים ורצופים בסך של כ-2.2 מיליון ל"י.

(ד) הפקדון ישא ריבית בשיעור של 5.5% לשנה, שתחושב ותשולם בסוף כל רבע שנה על יתרת הפקדון באותו זמן.

(ה) האוצר יפצה את הבנק באותם מקרים, בהם נתן הבנק בהמלצת הממשלה הלוואות בריבית נמוכה מהריבית החוקית המכסימאלית; הפיצוי יהיה בגובה ההפרש. כן יפצה האוצר את הבנק על הלוואות, שניתנו בשיעורי הצמדה ועמלה נמוכים מאלו, שהבנק היה נוהג לגבות מהלווים, ובגובה אותו הפרש.

ביוני 1965 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת באגף החשב הכללי על פעולות האוצר הנוגעות לבנק על פי ההסכם. הפעולות נבדקו לגופן, ומבחינת הטיפול התקציבי.

1. בהסכמת האוצר ניכה הבנק מתשלומיו החצי שנתיים לאוצר את הפיצוי, שהתחייב בו האוצר כלפי הבנק. לפי זה ניכה הבנק בשנת 1962/63 מסכום כולל של 10.3 מיליון ל"י, שהיה עליו לשלם לאוצר, סך של 9.2 מיליון ל"י, שהגיע לבנק מהאוצר על פי ההסכם בעד הפרשי שיעור ריבית והצמדה על הריבית.

— החשב הכללי רשם בחשבוניתו התקציבית את ההפרש בין שני סכומים אלה, דהיינו 1.1 מיליון ל"י, כהכנסה מריבית. לפי טיפול זה לא השתקפה ברישומיו היתרה בסך 9.2 מיליון ל"י, שקיבל האוצר כהכנסה מריבית, ולא ההוצאה באותו סכום. הוצאה זו היוותה תמיכה בפיתוח התעשייה, שמותר היה לשלמה רק על סמך הרשאה תקציבית. ההוצאה בוצעה בדרך של קיוזו תשלומים — דבר שממנו הסתייגה הביקורת בעבר לעתים קרובות (ראה במיוחד דו"ח שנתי 13 עמ' 512 — החלטות הכנסת).

החשב הכללי הסביר, שגם לדעתו מתן הלוואות בריבית נמוכה מזו שהייתה נהוגה באותה עת מהווה סובסידיה, אך הוא לא נהג לרשום כהוצאה תקציבית את ההפרש בין ריבית בשיעור המקובל לבין הריבית בשיעורים יותר נמוכים, שגבה אותם למעשה על הלוואותיו לתעשייה, וציין, שגם מבקר המדינה לא דרש זאת בעבר. אולם אין זה עניין לכאן. לא האוצר נתן הלוואות בריבית נמוכה אלא הבנק לפיתוח התעשייה, והחשב הכללי שילם לבנק פיצוי בעד ההפרש. גם אם לשני סוגי הפעולה מטרה כלכלית דומה, הרי הם שונים מבחינה חוקית ותקציבית, והפיצוי, שניתן לבנק, היה חייב בהרשאה תקציבית. ואמנם האוצר נהג בעצמו לפי זה בשנים לאחר מכן: כאשר בעקבות הסכמים נוספים בינו לבין הבנק, לפיהם הומרה יתרת הפקדון הכללי בהון מניות, לא הגיעו לו תשלומים מהבנק, ולא הייתה הזדמנות לקיוזו תשלומים, וכשהיה לו צורך לבצע תשלומים במוזמנים — הוא תיקצב אותם.

2. החל משנת הכספים 1963/64 אושרה הקצבה מיוחדת בתקציב הרגיל של משרד המסחר והתעשייה — "הקלות בתנאי אשראי למפעלים באזורי פיתוח", שאליה נזקפו תשלומי הפיצוי לבנק בעד שיעורי ריבית והצמדה נמוכים. הסכומים שהוקצבו והתשלומים שהוצאו לסעיף זה הם: לשנת 1963/64 — 5 מיליון ל"י, ולשנת 1964/65 — 8 מיליון ל"י. הסעיף נוצר בכל אחת מהשנים האלה לקראת תום שנת הכספים, מתוך הרורה המיוחדת (ראה גם לעיל, עמ' 23 בדו"ח זה).

להלן פרטים על אחד הסכומים, שנוקף לסעיף זה:

חברה אחת נשארה חייבת לבנק סכום של 1,593,500 ל"י, שנבע מהפרשי הצמדה וריבית. בעקבות הסכם, שהיה קיים בין החברה לבין משרד המסחר והתעשייה, סיכם האוצר עם החברה, שהוא עצמו ישלם את החוב לבנק, יחד עם הריבית, החל מ-1.1.1964, במועדים שנקבעו לפרעונו. הסכם עם החברה, שסכום זה ייחשב כהלוואת האוצר לחברה, שתוחזר לאוצר בשנת 2014 ללא תוספת ריבית; לעומת זאת תלויה החברה לאוצר סכום של 150,000 ל"י ל-50 שנה בריבית מצטברת של 4.82% לשנה, כך שחוב האוצר לחברה, כולל ריבית שהצטברה, יסתכם בשנת 2014 גם הוא בסך 1,593,500 ל"י, ואז יקוּזו חוב האוצר נגד חוב החברה. מכאן, שהאוצר קיבל 150,000 ל"י — סכום שנרשם בספריו

כהכנסה — ותמורת זאת התחייב לפרוע חוב בסך 1,593,500 ל"י; בשנת 1964/65 שילם האוצר לבנק ע"ח חוב זה 783,880 ל"י, כשיעור שחל בשנה זו; סכום זה נוקף לפרט התקציבי "הקלות בתנאי אשראי למפעלים באזורי פיתוח".

— לדעת הביקורת, תורגת העסקה מההקלות המקובלות בתנאי אשראי, ולא היה מקום לבצע אותה בהסתמך על ההרשאה התקציבית האמורה. היה דרוש לבקש עבודה הרשאה מיוחדת.

3. תמורת המרה של יתרת הפקדון במניות, שעליה הוסכם בין האוצר לבין הבנק, קיבל האוצר בשנים 1963/64 ו-1964/65 מניות בסך 54.5 מיליון ל"י ערך נקוב. המניות התחלקו: מניות רגילות ד' בסכום של 24.5 מיליון ל"י, שנשאו דיבידנד בשיעור של 4% לשנה, ומניות רגילות ג' בסכום של 30 מיליון ל"י, שנשאו דיבידנד בשיעור של 3% לשנה. סוגי מניות רגילות אלו, ג' וד', מוזגו באפריל 1965, בהסכמת האוצר, למניות רגילות ב', נושאות דיבידנד בלתי צביר ובלתי משתתף בשיעור של 3% לשנה. יתרתו של הפקדון, שמקורו בתקציבי המדינה למתן הלוואות פיתוח לתעשייה, הועמדה אפוא לרשות הבנק כהון מניות, בתנאים נוחים במיוחד.

ההשקעה הכוללת של המדינה במניות הבנק, לפי הנתונים בספרי האוצר, הסתכמה ליום 31.3.1965 ב-196 מיליון ל"י בקירוב, והגיעה לפי הערך הנומינאלי לכ-65% מכלל הון המניות הנפרע של הבנק, שהוא בסך 305 מיליון ל"י בקירוב. התשואה על השקעת הממשלה היא: על 134 מיליון ל"י — דיבידנד רגיל בלתי צביר ובלתי משתתף בשיעור של 3% לשנה; על 55 מיליון ל"י — דיבידנד בכורה, צביר בשיעור של 3.5% לשנה; רק לגבי השקעה בסכום כולל של 4.5 מיליון ל"י בקירוב הגיע הדיבידנד לשיעורים, שנעו בין 6% ל-10.5% לשנה (השקעה בסך של כ-2.5 מיליון ל"י טרם סווגה למניות).

החשב הכללי הסביר את מתן הסכמתו להשקעת כספי המדינה בשיעורי תשואה נמוכים בכך, שהיה צורך לפצות את הבנק בעד העלות הגבוהה, הכרוכה בגיוס הון מניות ממקורות חוץ. לדעת הביקורת אמנם רשאי האוצר בדרך כלל לקבוע את גובה התשואה על השקעות המדינה לפי שיקול דעתו הסביר, אולם בהתחשב בהיקף הרחב של ההשקעה בבנק זה ובתשואתה הנמוכה מן הראוי היה, שבמקרה זה יובא העניין לאישור הממשלה.

4. הסיכון של הממשלה שהצטבר ב"קרן אחריות הממשלה" מסתכם ליום 31.3.1965 בכ-87 מיליון ל"י. ערבויות גוספות, שניתנו מחוץ לקרן, מסתכמות לאותו יום בכ-12 מיליון ל"י. עם המרת הפקדון של האוצר במניות מתעוררת ביתר תוקף שאלת סמכותו של האוצר לקבל על עצמו, ללא אישור ועדת הכספים של הכנסת, חלק בסיכון של ההלוואות, שהבנק נותן, כאשר כיסוי חלק גדול של ההפסד האפשרי אינו יכול לבוא עוד מהפקדון.

הטיפול בשתי עסקאות בנכסי דלאנידי

מכירת מוסך ממשלתי

לשם תחזוקת הרכב הממשלתי באיזור מרכזי של הארץ קיימה מחלקת עבודות ציבוריות, מאז 1951, מוסך באחת הערים באיזור זה. החשב הכללי, הממונה גם על הרכב הממשלתי, הגיע לכלל מסקנה, שתחזוקת הרכב על ידי מוסך זה הייתה יקרה מזה שעל ידי מוסכים פרטיים, וחיפש, בשיתוף עם מע"צ ועם מומחים אחרים, דרכים ליעול התחזוקה של הרכב באיזור. על דעת כל הנוגעים בדבר הוסכם, שרצוי לחסל את המוסך של מע"צ ולמכור אותו לקונה, שיתחייב לתקן בו את הרכב הממשלתי בתנאים סבירים ולהמשיך להעסיק את מרבית העובדים של המוסך. החשב הכללי הטיל בפברואר 1964 את הטיפול במכירת המוסך על ועדה בינמשרדית, מורכבת מעובד בכיר של אגפו ומעובד בכיר של מע"צ. בדצמבר 1964 נחתם זכרון דברים בדבר מכירת המוסך בין החשב הכללי לבין הקונה, עליו המליצה הוועדה.

במאוס ובנובמבר 1965 בדק משרד מבקר המדינה באגף החשב הכללי ובמע"צ את פרטי העסקה.

המוסך הוקם על חלק ממגרש, המצוי בבעלות רשות הפיתוח, ששטחו 10,791 מ"ר, ואשר שימש את מע"צ למטרות שונות. המוסך עצמו, המקיף מבנים בעלי שטח כולל של 1,725 מ"ר, נמצא על שטח של כ-6 דונם מתוך המגרש; מבנה נוסף, ששטחו 483 מ"ר, בצדו של השטח הנוסף של המגרש, שימש את מע"צ כמחסן לחומרי בניין. בספרי האחוזה רשום המגרש כשתי חלקות, אחת בת 9,014 מ"ר ואחת בת 1,777 מ"ר. המגרש נמצא באיזור, שבו מבני מגורים המגיעים עד לגובה של ארבע קומות, מהם הניצבים בשכנותו הסמוכה של המגרש.

החל במאי 1964 קיימה הוועדה הבינמשרדית מגע עם שמונה חברות העוסקות בתחזוקת רכב, כדי לקבל הצעות בכתב לרכישת המוסך. מהמסמכים לא ניתן לקבוע, אם במשא ומתן זה התכוונה הוועדה למכור את כל השטח של 10.8 דונם, או מתוכו את ששת הדונם של המוסך על ציודו ומבניו בלבד. אחרי ניפוי ההצעות נשארו שתיים, שבאו בחשבון: האחת מאת מהנדס, והאחת מאת חברה גדולה. ההצעה בכתב, שהוגשה על ידי המהנדס, נקבה סכום של 600,000 ל"י כבסיס למשא ומתן, והתייחסה למוסך, "ששטחו הכולל אינו פחות מ-5.5 דונם" לרבות הציוד "ושטח בנוי המסתכם ב-1,600 מ"ר לערך"; ההצעה נקבה במספר החלקה הגדולה מבין שתי החלקות, המהוות את המגרש כולו. החברה הציעה סך 612,500 ל"י בעבור המוסך והציוד, בלי לנקוב במספר החלקה ובלי לנקוב בגודל השטח והמבנים. שני המציעים הסכימו לתנאים של המשך תיקוני הרכב הממשלתי במקום וקבלת העובדים, שהועסקו במוסך. באוגוסט 1964 המליצה הוועדה בפני החשב הכללי על המשך המשא ומתן עם שני מציעים אלה, והציעה לתת משקל לעובדה, שלחברה נסיון רב בניהול מפעלים במקצועה. גם משרד המסחר והתעשייה המליץ, למקרה של הצעות רכישה בתנאים שווים, על מכירת המוסך לחברה.

על סמך פנייה מטעם מינהל מקרקעי ישראל ערך אגף שומת מקרקעין שבמשרד המשפטים הערכה של שווי הקרקע, וזו הומצאה באוגוסט 1964 לחשב הכללי ולוועדה. השומה

התייחסה במפורש לשתי החלקות ולשטח כולל של 10,791 מ"י; העריכה את הקרקע בלבד ולא את המבנים והציוד, ונקבה בסך 650,000 ל"י, בהנחה, שהקרקע תשמש לבנייני מגורים בני שתי קומות, כפי שקבעה אז תכנית בניין ערים לאיזור, שבו מדובר.

מאחר שהן החברה והן המהנדס הגישו הצעות נמוכות מהערכת השמאי, פנה החשב הכללי בסוף אוגוסט 1964 למשרד מבקר המדינה וביקש את חוות דעתו, אם משרדו רשאי לפנות לחברה ולהציע לה להגדיל את המחיר המוצע; אם זו לא תהיה מוכנה לכך, הוא יפנה למהנדס. משרד מבקר המדינה ענה, שניתן לפנות לשני המציעים, כדי להשיג את המחיר הטוב ביותר.

לפי זה פנתה בספטמבר 1964 הוועדה לשני המציעים וביקשה מהם הצעות סופיות. במכתבים בנוסח זהה, שנשלחו להם, התייחסה הוועדה למוסך על ציודו ומבניו, "כולל קרקע בין 5.5 ל-6 דונם", ולא נקבה במספרי החלקות או בגודל המבנים. בתשובתו ביסס המהנדס את הצעתו על "כל הבניינים, כולל קרקע שלא פחות מ-5.5 ל-6 דונם", והעלה את המחיר לסך 680,000 ל"י. החברה הציעה תמורת 6 דונם אדמה (6,000 מ"ר), המבנים, האינסטלציה, המוניטין וכל השירותים הקיימים" סך 612,500 ל"י, ובעבור הציוד והריהוט סך 37,500 ל"י — בסך הכול 650,000 ל"י.

באוקטובר 1964 שלחה הוועדה דו"ח מסכם לחשב הכללי וקבעה, שברכישה זוכה המציע הגבוה ביותר — הוא המהנדס. עם זה ציינה, ששתי ההצעות מתבססות על שטח שבין 5.5 ל-6 דונם, והוסיפה, כי השומה הנוכרת של השמאי הממשלתי מתייחסת למגרש בגודל של 10.8 דונם, וכי לאור זאת "יהיה צורך לפני גמר העסקה לקבוע סופית את גודל השטח ולתקן במקרה הצורך את ההערכה בהתאם". ואכן הכינה הוועדה טיוטת הסכם, שבה נאמר: "שטח המוסך יהיה בהתאם למפרטים הרשומים בטאבו. עבור כל שטח נוסף מעל ל-6 דונם יהיה על (הקונה) לשלם תשלום נפרד, כפי שייקבע על ידי החשב הכללי".

בדצמבר 1964 נחתם זכרון דברים, על ידי החשב הכללי ומנהל מע"צ בשם הממשלה ועל ידי המהנדס, לפיו ירכוש המהנדס את המוסך על ציודו, והמבנים שעליו, תמורת 680,000 ל"י. זכרון הדברים נוקב בשטח כולל של 10,791 מ"י ובכל המבנים העומדים עליו ומציין את המספרים של שתי החלקות. במאי 1965 נחתם הסכם מכירה סופי בין הממשלה לבין חברה, שנוסדה בינתיים ושהמהנדס העביר אליה את זכויותיו. תנאי ההסכם זהים בעיקרם עם תנאי זכרון הדברים מדצמבר 1964.

— מתיאור העובדות עולה, שהחשב הכללי מכר למהנדס שטח, שהוא גדול במידה ניכרת מכפי שתואר במשא ומתן בכתב, ועליו מבנה שלא הוזכר במשא ומתן זה עם שני המעוניינים ברכישה. במסגרת המשא ומתן הציעו שני המעוניינים את הצעותיהם בדבר המחירים, שהם מוכנים לשלם, ולפי המחיר שנקבע בדרך זו נעשתה המכירה.

מנהל החברה, שהייתה המתחרה הרצינית של המהנדס בעסקה זו, מסר למשרד מבקר המדינה, כי לא ידע בעת המשא ומתן את אשר נודע לו רק ב-1965, שלמעשה עמד למכירה שטח של 10.8 דונם ולא 6 דונם בלבד.

החשב הכללי טען בפני משרד מבקר המדינה, שבטיפולו במכירת המוסך לא נגרם נזק למדינה: לכל המעוניינים ברכישה הומצאה מפה של השטח, ולכולם ניתנה הזדמנות לבקר במקום ולהיווכח, מהו הנכס העומד למכירה. לדבריו נקטה הוועדה, בפנייתה מאוגוסט 1964 לשני המציעים, בנוסח "קרקע בשטח בין 5.5 ל-6 דונם", כדי להימנע

מקביעת מידות מדויקות ובירורים לאחר מכן. אולם לדעת הביקורת אין הסברים אלה מניחים את הדעת. המפה, שהומצאה למעוניינים, נערכה בשנת 1952 לשם ציון מתקני האינסטלציה במבנים, ואינה מציגה את גודל שטח המגרש, שעמד למכירה. האפשרות לבקר במקום ולהתרשם מהיקף השטח, שהמעוניינים ניצלוהו מן הסתם, לא הייתה שקולה כנגד הפגיעה בתיאור לא נכון של השטח והמבנים; ההבדל בין המידות המתוארות לבין המידות לאשורן היה גדול וחשוב, ועם זאת לא עד כדי כך ניכר, שבוודאות ניתן היה לעמוד עליו על פי טביעת עין.

לא רק מבחינת מסירת נתונים למעוניינים היה דרוש, שהוועדה הבינמשרדית תברר את המצב לאשורו. משרדי הממשלה מצדם חייבים לרכז גם לצורכיהם הם נתונים מדויקים ובדוקים בדבר נכס, שבמכירתו הם עוסקים. הנתונים בהם מדובר גם לא קשה היה לוודא אותם מתוך ספרי האחוזה ומסמכים רשמיים. הוועדה לא ערכה בירור זה, אולם במכתבה המסכם מאוקטובר 1964 לחשב הכללי היא לפחות העמידה אותו על העובדה, ששתי ההצעות מתבססות על שטח קרקע בין 5.5 לבין 6 דונם, בו בזמן שמינהל מקרקעי ישראל במכתבו אל החשב הכללי נקב בשטח של 10,791 מ"ז. לאור זאת לא היה מקום לכך, שהחשב הכללי יגמור את העסקה על בסיס ההצעות שבידו, בלי שיברר את המצב לאשורו ויבקש הצעות מחירים חדשות מהמעוניינים, על פי הנתונים האמיתיים. הטיפול שניתן לעניין לא היה בו כדי להבטיח, שהמדינה אמנם תקבל את מלוא התמורה בעבור הנכס שמסרה.

חכירתו של בניין לבית ספר למלונאות ורכישתו

בוכח המחסור בכוח אדם מקצועי בענף המלונאות וההארכה החליטה הממשלה ב-1961 על הקמת מרכז להכשרת עובדים בענף זה, ועל ייסוד חברה בשם בית הספר המרכזי למלונאות בע"מ (להלן החברה), בה ישתתפו המדינה והחברה הממשלתית לתיירות, שלהן יהא במשותף כוח ההכרעה, והתאחדות בתי המלון בישראל.

בספטמבר 1961 חברה הממשלה בית מלון על ציודו לתקופה של חמש שנים, החל בינואר 1962, כדי שישמש בית ספר למלונאות. הבניין נמסר לרשות החברה, כדי שזו תכשיר בו עובדים במקצועות המלונאות השונים, תוך כדי הפעלתו כבית מלון על בסיס מסחרי רגיל.

בספטמבר 1963 המליצה ועדה, שהייתה מורכבת מנציגי החברה, משרד העבודה, משרד האוצר, החברה הממשלתית לתיירות והתאחדות בתי המלון בישראל, על המשך הפעילות להכשרת כוח אדם למלונאות לפחות לחמש שנים נוספות. בעקבות המלצה זו הוחל בטיפול להשגת משכן קבע לבית הספר, וב-3 בפברואר 1965 נחתם בשם הממשלה עם בעלי אותו בית מלון זכרון דברים, לפיו רכשה המדינה את המלון.

בחודשים יולי 1965 עד ינואר 1966 בדק משרד מבקר המדינה באגף החשב הכללי ובאגף התקציבים שבמשרד האוצר, במשרד התיירות (שבא במקום החברה הממשלתית לתיירות) ובחברה את הפעולות הכרוכות בעסקאות החכירה והרכישה.

חכירת המלון

ב-13.9.1961 נערך בין החשב הכללי לבין בעלי המלון הסכם בדבר חכירת המלון, שהוא בן 67 חדרים ונמצא באיזור תיירות במרכז הארץ. דמי החכירה, שהתחייבה הממשלה לשלם על פי ההסכם, היו 750,000 ל"י לתקופה מ-1.1.1962 עד 31.12.1966. סך 480,000 ל"י מסכום זה שולם עם חתימת ההסכם, ואילו את היתרה בסך 270,000 ל"י צריכה הייתה הממשלה לפרוע בשלושה תשלומים שווים בתאריכים 10.8.1963, 10.2.1965, 10.8.1965; התשלומים היו צמודים במלואם לדולר. הסכם החכירה נתן לממשלה אופציה, שהייתה פתוחה עד לסוף 1965, להאריך את תקופת החכירה לשנה, שנתיים או שלוש שנים, בדמי חכירה של 150,000 ל"י לשנה, צמודים לשער הדולר. לפי בקשת בעלי המלון הקדים ושילם להם החשב הכללי, ב-5.11.1961, את שני השיעורים הראשונים על חשבון היתרה, וחייבם בריבית של 9% לגבי התקופות שעד מועדי הפרעון; ב-30.1.1962 שילם סך 50,000 ל"י על חשבון השיעור האחרון, בלי לחייבם בריבית. סך 40,000 ל"י שנותר שולם, בתוספת הפרשי הצמדה, ב-6.7.1964.

ב-25.9.1964 שילם החשב הכללי לבעלי המלון סך 150,000 ל"י. בין הצדדים הוסכם, כי במידה שתחילת הממשלה עד דצמבר 1965 להאריך את תקופת החכירה, שעמדה להסתיים בסוף 1966, לשנת 1967, ייראה הסכום ששולם כתשלום מלא של דמי החכירה לאותה שנה, על אף שינוי שער הלירה, שחל לאחר חתימת ההסכם המקורי; אם הממשלה לא תחליט להאריך את החכירה, ייראה הסכום כהלוואה לבעלי המלון, שמועד פרעונה בדצמבר 1966, בתוספת ריבית בשיעור 6½% לשנה מיום קבלתה. החשב הכללי הסביר, שהסכם זה נעשה, כדי להבטיח לממשלה שהות מספקת לרכישת נכס אחר של קבע בשביל בית הספר ולהכשירו לייעודו.

לא נמצא תיעוד על כך, שלפני חכירת בית המלון אמנם הוברר, שהמושכר תואם את ייעודו כבית ספר. מהתכתבות בתיקים עולה, שבידי הגורמים, שטיפלו בעניין, היו מספר הצעות, אולם לא נמצאו פרטים על הצעות אלו והנמקה לבחירת המלון שנבחר. מתוך הפרוטוקולים על הדיונים במועצת המנהלים של התברה, שהתקיימו לאחר חכירת המלון, מסתבר, שנציגי התאחדות בתי מלון ומנהל בית הספר היו סבורים, שהמלון אינו מתאים לבית הספר בגלל מבנהו ובגלל מצב ההחזקה, שבו הוא נמצא. גם מנהל בית ספר למלונאות באנגליה, שהוזמן בקיץ 1962 כמומחה לענייני הדרכה על ידי הנהלת בית הספר, הסתייג מהתאמתו של המלון לצורכי בית הספר.

סבירות דמי החכירה לא נבדקה על ידי מומחה. מתיקי משרד התיירות מסתבר, שביולי 1960, כשנה לפני חכירת המלון, היו מוכנים בעלי המלון להחכירו לממשלה בסך של 62,500 ל"י לשנה, ולגבי שנת 1967, לוא נמשכה החכירה, היו מסתפקים בדמי חכירה בסך 150,000 ל"י במקום הסכום של 250,000 ל"י, המהווה את דמי החכירה המוסכמים בסך 150,000 ל"י בתוספת הפרשי ההצמדה. מתוך הפרוטוקולים על ישיבות מועצת המנהלים של החברה מסתבר, שאותם חברים, שהביעו דעתם על שכר הדירה, טענו, שהוא מופרז, ושדמי השכירות ששולמו לחמש שנים היוו את מלוא ערך המלון.

עוד בהסכם מספטמבר 1961 נזכר הצורך בשיפוצים ושיפורים, כדי להביא את המלון למצב תקין, ובהכנסת שינויים במבנה ובציוד של בית המלון כדי להתאימו לדרישות בית הספר. לא נמצאה חוות דעת מקצועית בדבר השיפוצים והציוד הנוסף וההשקעה

הכספית הקשורה בכך, לא מלפני חכירת המלון ולא מלפני ביצוע השיפוצים. מתוך הפרוטוקולים על הדיונים במועצת המנהלים לאחר החכירה מסתבר, שההשקעה הוערכה בסך 250,000 ל"י.

הסכום שהושקע למעשה בשינויים, בתיקונים ובציוד מומן החכירה עד מארס 1965 מסתכם, לפי ספרי החברה, ב-446,000 ל"י; חלק מההשקעה עשוי היה להשביח את הנכס לבעליו גם מעבר לתקופת החכירה. בהסכם החכירה מספטמבר 1961 לא נקבע, מה תקבל הממשלה כתמורה לחלק זה מן ההשקעה. בעניין זה נעשה הסכם נוסף ב-13.5.1962, הקובע, שבעלי המלון יחזירו לממשלה בתום תקופת החכירה סך 150,000 ל"י כחלק מהסכום, שתשקיע הממשלה, בהסכמתם, בשינויים ותוספות במבנה. לפי אותו הסכם נתנה הממשלה לבעלי המלון הלוואה בסכום של 180,000 ל"י לתקופה של 8 שנים, ללא הצמדה, בריבית של 9%, והסכימה להקטין את הריבית על הסכומים שהוקדמו על חשבון דמי החכירה מ-9% ל-6%.

יתר על כן הסכים החשב הכללי לתת לבעלי המלון שטרות על סכום כולל של 90,000 ל"י, שזמן פרעונם חל באוגוסט 1964, ושכוננו "כיסוי להתחייבות על השיעור האחרון של דמי החכירה"; וזאת אף על פי ש-50,000 ל"י מתוך סכום זה שולמו במזומנים לבעלי המלון עוד קודם לכן, ועובדה זו הוזכרה בהסכם בפורש, ושהחשב הכללי התחייב לשלם — ואמנם לאחר מכן שילם — 40,000 ל"י נוספות, בתוספת הפרשי הצמדה, ביולי 1964, והיינו לפני זמן פרעון השטרות. כאשר הגיע מועד הפרעון, ובעלי המלון צריכים היו להחזיר את השטרות לאוצר ללא תשלום מצדו, נמצאו השטרות בידי צד שלישי כמחזיק. החשב הכללי נאלץ לפדותם, ורק במסגרת העסקה לרכישת המלון (ר' להלן) גבה האוצר בינואר 1966 מבעלי המלון סכום זה חזרה, בתוספת ריבית.

החשב הכללי הסביר למשרד מבקר המדינה, שההטבות לבעלי המלון היו תמורה להסכמתם לעשיית שינויים במבנה המלון ולהחזרת חלק מההשקעה כאמור. אולם לדעת הביקורת אין בכך הסבר להסדרים, שנעשו עם בעלי המלון — הסדרים, שאינם תואמים כללי מינהל כספי ממשלתי תקין.

רכישת המלון

בעקבות ההמלצה מספטמבר 1963 על הצורך להמשיך בהכשרת כוח אדם למלונאות, התחילו הגורמים הנוגעים בדבר לברר את האפשרויות להשגת משכן קבע לבית הספר, שיכלול מלון בדרגה ב' מעולה (לרבות בריכת שחייה) ואגף מיוחד לבית הספר. בגלל ההגבלות על הבנייה הציבורית, שהיו צפויות אותה עת, נדחתה האפשרות להקים בית מלון לימודי, שייבנה במיוחד, והחברה הממשלתית לתיירות יחד עם משרד האוצר בדקו אפשרויות לרכישת בית מלון קיים והתאמתו. ניהול דיונים עם בעליהם של שני בתי מלון: אותו בית המלון, שבו החזיקה הממשלה בחכירה (מלון א'), ובית מלון אחר בקרבת מקום (מלון ב').

מלון א' נבנה בשנת 1950 על מגרש של 4 דונם, והוא בן 67 חדרים. לגביו ערך אדריכל ביולי 1964, על פי בקשת מחלקת ההדרכה של משרד התיירות, אומדן הוצאות לשיפוצים כדי להביא את המלון לדרגה ב' מעולה. לפי האומדן הסתכמה ההשקעה הדרושה ב-640,000 ל"י; עם זאת הביע האדריכל ספיקות, אם בכלל ניתן לבצע מבחינה טכנית את השיפוצים הדרושים.

לא נערכו חוות דעת טכנית ואומדן לגבי אפשרות להקים אגף לבית ספר צמוד למלון ובריכת שחייה, ולא נערכה הערכה בדבר שוויו של הנכס הקיים.

מלון ב' הוקם בשנת 1957 על מגרש של 5½ דונם. המלון מכיל 30 חדרים ובריכת שחייה. לגביו הכין אותו אדריכל חוות דעת טכנית מפורטת על שיפוץ המלון והרחבתו ל-52 חדרים אורחים והקמת אגף מיוחד לבית הספר, שנאמדו על ידיו בסכום כולל של 1.8 מיליון ל"י.

המשא ומתן עם בעלי מלון א' בדבר קנייתו החל בראשית שנת 1964. לא נמצא חומר בכתב על השתלשלותו. בתיקי החשב הכללי נמצא העתק מזכרון דברים, שנערך ב-22.12.1964, ובו נאמר: "הסכם זה פתוח (אופציה) עד 5 לינואר 1965 ובתנאי שלא יהיה פיתוח וצמוד לדולר של התאריך לעיל". בעלי מלון א' "יקבלו במוזמנים סך הכל 2,100,000 ל"י עבור המלון ושטח כולל של 6 דונמים (או 4 דונמים ושני דונמים בתשלום לפי הערכה שירדו מהסך הנ"ל) וכולל חוב של 180,000 ל"י שהיה קיים לפני ההסכם הזה".

המשא ומתן עם בעלי מלון ב', שהם חברה זרה, התנהל על ידי משרד התיירות החל במאי 1964. המשרד לא קיבל הערכת שמאי על שוויו של הנכס, לא לפני התחלת המו"מ ולא בהמשכו. ב-25.1.1965 קיבלו עקרונית המנהלים של מלון ב', להם ניתן ייפוי הכוח לנהל את המו"מ, את הצעת הממשלה, דהיינו רכישה במחיר של 549,000 דולר, וביקשו להמתין עד ל-9.2.1965, יום כינוס אסיפת בעלי המניות, שרק היא מוסמכת להחליט על המכירה, בציינם, שקיימים סיכויים כמעט ודאיים, שבעלי המניות יקבלו את הצעת הממשלה כמות שהיא.

חישוב הכדאיות הכלכלית של רכישת מלון א' לעומת מלון ב' נערך על ידי כלכלן באגף התקציבים, והוא המליץ על העברת בית הספר למלון ב'. אותה שעה ערך מנהל מחלקת ההדרכה במשרד התיירות סיכום של ההשקעה הכספית, שלדעתו דרושה בשני בתי המלון, והגיע למסקנה, שההשקעה במלון א' קטנה יותר; אולם לדעת הנוגעים בדבר היה מלון ב' מתאים יותר לצורכי בית הספר מאשר מלון א'.

בישיבה מיום 1.2.1965 בהשתתפות נציגי אגף התקציבים, החשב הכללי ומשרד התיירות נתקבלה ההחלטה המנוסחת בפרוטוקול כדלהלן:

"הוחלט סופית לרכוש את מלון א' עבור בית הספר המרכזי למלונאות בתנאים הבאים — (1) הבטחת 6 דונם אדמה ס"ה; (2) הבטחת כל השיפוצים בשלמות, כולל בריכת שחייה".

לא היה בהחלטה כל פירוט נוסף, ולא הוזכר המחיר, בו מוצע לרכוש את הנכס.

מהחומר, שהומצא למשרד מבקר המדינה, עולה, שלא נעשה נסיון לבדוק את נכונות סיכום ההשקעה ולברר את הסיבות להפרשים הניכרים בין שני החישובים האמורים.

נציגי החשב הכללי ואגף התקציבים, שהיו שותפים להחלטה ב-1.2.1965, הודיעו למשרד מבקר המדינה, שחוות הדעת של האדריכל לגבי שני בתי המלון לא הובאו לידיעתם. עוד הודיע נציג אגף התקציבים למשרד מבקר המדינה, כי לא ידע על בקשת בעלי המלון ב' להמתין 9 ימים. מנהל משרד התיירות הסביר, שמשרדו לא רצה להמתין עד ל-9.2.1965, כיוון שלא האמין בכך, שהחלטתם של בעלי מלון ב' אמנם תהיה חיובית,

וחשש, שעל ידי כך תפסיד הממשלה מה שהוגדר כאופציה בזכרון הדברים מ-22.12.1964. על כל פנים פג תוקפה של ה"אופציה" כבר ב-5.1.1965, ובפרוטוקולים אין אזכור, שעניין זה נדון בישיבה מ-1.2.1965. הסבר זה אינו עונה אפוא על השאלה, מה הוא הנזק, שהיה נגרם, לוא המתינה הממשלה 9 ימים כמבוקש.

ב-3.2.1965, יומיים לאחר ההחלטה, נחתם בין משרד התיירות והחשב הכללי, כנציגי הממשלה, לבין בעלי מלון א' זכרון דברים על רכישת המלון בתנאים הבאים:

- (1) "הקונים קונים את הנכס, שהוא מלון א', ושטח כולל של 4 דונם רצופים.
- (2) המחיר שישולם הוא 1,930,000 ל"י, במזומנים ולפי הסדר עם החשב הכללי (תוך הבנה, שחלק ישולם בתחילת שנת הכספים 1965/66).
- (3) כל הסכומים, ששולמו לבעלי המלון ע"ח דמי שכירות עד 31.12.1966... לא ינוכו מהסכום הנ"ל, מאחר ואינם מהווים חלק מההסכם..."

בניגוד להחלטה מ-1.2.1965 רכשה הממשלה אפוא ב-3.2.1965 את המלון על שטח כולל של 4 דונם בלבד, ובלא שנציגי הממשלה ביררו תחילה, באיזו מידה ניתן לבצע את השיפורים והשינויים, שהוזכרו בהחלטה.

נציגי אגף החשב הכללי וכן נציגי אגף התקציבים, שהיו שותפים להחלטה על הרכישה, הודיעו למשרד מבקר המדינה, שהם סברו, שהשטח שנרכש הוא בן 6 דונמים. משרד התיירות הסביר, שמחיר הרכישה הוקטן בסך 120,000 ל"י בגין 2 הדונמים החסרים, אולם ההחלטה מ-1.2.1965 בצורתה הסתמית מצביעה על כך, שהשיקול הענייני של המחליטים היה, שדרוש לבית הספר שטח של 6 דונם דווקא; וההדגשה של תנאי זה — מול אי הבהירות בהצעה, שהייתה לפני המחליטים, אם השטח הוא 4 או 6 דונם — מצביעה על כך, שנקודה זו נשקלה על ידי המחליטים, והם התנו את הרכישה בקיומו של תנאי זה דווקא.

בינואר 1966 ערך החשב הכללי סיכום חשבונותיו עם בעלי המלון. מתוך הסיכום מסתבר, שהממשלה שילמה בעבור המלון סך 1,930,000 ל"י, וזוהרה על דמי חכירה בסך כ-300,000 ל"י, ששולמו מראש ולא נוצלו, וכן על סך 150,000 ל"י, שבעלי המלון התחייבו להחזירו בגין התוספות והשינויים, שהוכנסו על ידי הממשלה במשך תקופת החכירה. ההלוואה בסך 180,000 ל"י, שניתנה במאי 1962, וההלוואה בסך 150,000 ל"י, שניתנה בספטמבר 1964, לא נוכו מהתשלום, אלא נשארו בעינן.

אין מסמכים המעידים על כך, שבדיונים ובהחלטות שותפה ועדת הדיור הממשלתית או המעריך הממשלתי, אף על פי שהוראות התכ"ם מחייבות זאת. החשב הכללי טען, ששמאי אינו יכול להעריך נכסים, שאין להם שוק, ולכן לא היה מקום להזמין הערכות. לדעת הביקורת דווקא בעסקה מורכבת בהיקף כזה, שחייבה הערכת הכדאיות שבאפשרויות השונות והייתה כרוכה בבירורים מקצועיים, נודעת חשיבות מיוחדת לשיתופם של מומחים, ויש להניח, שהם היו מוצאים אפשרות להגיע להערכה מבוססת.

*

לדעת הביקורת לא נשמרה בעסקאות המתוארות — מכירה, חכירה ורכישה של נכסים — הרמה הדרושה של סדירות הטיפול הממשלתי בפעולות עסקיות.