

רשות החברות הממשלתיות

בידי המדינה מניות במאיתיים וחמישים חברות בקירוב; בין אלו כמאה ותשעים איגודים, כמשמעותם בחוק מבקר המדינה, זאת אומרת שבהנהלתם משתתפת הממשלה (על ההשקעה הממשלתית בחשובים מבין האיגודים ראה בעמ' 692 בדו"ח זה). לצורך הפיקוח השוטף על הזכויות והחובות של המדינה, הנובעות מהשקעותיה בחברות, הוקמה בשנת 1958 במשרד האוצר, על פי החלטת הממשלה, "רשות החברות הממשלתיות". מאז 1962 החשב הכללי הוא גם המנהל של הרשות. מתפקידיה העיקריים, כפי שנקבעו בתקנון, שאושר על ידי הממשלה: לרשום בספריה את העסקאות של הרכישה והמכירה של מניות והפעולות האחרות הכרוכות בכך, לקיים מעקב אחרי התפתחותן של חברות אלו, ולקבל מהן דו"חות שוטפים. בינואר 1964 החליטה הממשלה להקים יחידה כלכלית ברשות, לשם בדיקה עניינית של המאזנים והחשבונות של החברות הממשלתיות. ברשות מועסקים שלושה עשר עובדים, מהם שבעה כלכלנים.

בקיץ 1965 בדק משרד מבקר המדינה, באילו דרכים ממלאת רשות החברות את התפקידים, שהוטלו עליה, ובמיוחד את סדרי הרישום של המניות, הדיבידנד והזכויות וההתחייבויות הנובעות מעסקאות, שנעשו במניות.

1. בדו"ח שנתי 15 (עמ' 54) צוין, שהרישומים בספרי החשבון של החשב הכללי, כפי שנערכו, אינם מיועדים וגם אינם יכולים להיות מכשיר לניהול עסקאות במניות. לפיכך התחילה הרשות, בשנת 1964, לשחזר את פרטי המניות והעסקאות, שנעשו בהן החל מאפריל 1963, ולהקים כרטיסייה המותאמת לצורך ניהול עסקאות שוטפות במניות החל באפריל 1964 (ראה גם הערות שר האוצר לדו"ח שנתי 15, עמ' 22). כן נאמר בדו"ח שנתי 15, שחומר רב של תיעוד על העסקאות לא נרשם במועדו ולא תויק כדבעי, ושהרישומים בכרטיסת המניות אינם תמיד תקינים במידה, שתאפשר בנקל לעמוד על מצבת המניות.

ביקורת מעקב, שנערכה בד בבד עם ביקורת על העסקאות במניות לגופן, העלתה, שהעסקאות במניות משנת 1964/65 ולאחר מכן עדיין אינן משתקפות בחשבונות הרשות בצורה נאותה ומעודכנת.

להלן דוגמאות:

— באוקטובר 1964 מכר האוצר מניות רגילות בערך נקוב של 800,000 ל"י בבנק הספנות לישראל בע"מ לחברה ממשלתית אחרת (ראה לעיל, עמ' 51); בבנק הספנות מחזיקה הממשלה גם במניות בכורה. בספרי רשות החברות נרשמה המכירה בחשבון מניות בכורה, ולא בחשבון המניות הרגילות.

— בידי המדינה מניות בכורה לפדיון בחברה תעשייתית גדולה; המניות נרכשו מחברת מימון פרטית ב-1958. לפי ההסכם בין הממשלה לבין חברת המימון על הממשלה לפרוע את המחיר בשיעורים, וחברת המימון זכאית, עד לפרעון הסופי של המחיר, לחלק היחסי מהדיבידנד. באפריל 1964 חילקה החברה התעשייתית בגין מניות אלה דיבידנד בסך 346,000 ל"י, וכל הסכום שולם לאוצר. מסכום זה החזיר האוצר סך 16,000 ל"י בקירוב לחברת המימון. בספרי רשות החברות נרשם סכום הדיבידנד שנתקבל במלואו, בלא שנרשמה הקטנתו בסכום שהוחזר.

— במאי 1964 פדתה החברה התעשייתית מניות בכורה בערך נקוב של 685,000 ל"י בסכום של 933,000 ל"י בקירוב. פעולה זו נרשמה בספרי רשות החברות רק באפריל 1965.

— בחברה תעשייתית גדולה אחרת היו למדינה מניות בכורה 6½% מצטברות בערך נקוב של 1,134,000 ל"י, ואלו הופיעו בספרי הרשות כמחזקות על ידי האוצר עוד באפריל 1965. למעשה מכר האוצר בינואר 1965 מתוך מניות אלה מניות בסך 385,000 ל"י, ערך נקוב.

ביקורת חוזרת ברשות החברות מאוגוסט 1965 העלתה, שלא היו בתיקי הרשות, הנוגעים לחברה התעשייתית, מסמכים על מכירה זו. בעקבות הביקורת נרשמה עסקת המכירה בחשבוניות הרשות באוגוסט 1965, לפי ערך מארס 1965. גם הדיבידנד לשנת 1963/64, שנתקבל בגין המניות, שגותרו בידי המדינה, עוד לא היה רשום בעת הביקורת.

במשך שנים רבות החזיקה הממשלה במחצית המניות הרגילות של בנק במדינה זרה ובאיגרות חוב של אותו בנק. לפי תקנות הבנק זכאיות איגרות החוב לריבית באותו שיעור כמו שיעור הדיבידנד, שהבנק מחלק למניות הרגילות, ועל כן נקראת גם היא דיבידנד. המניות ואיגרות החוב הוחזקו בידי נאמן הממשלה, בארץ מושבו של הבנק.

— בספרי רשות החברות אמנם היו רשומים ניירות הערך השייכים למדינה, אולם לא היו לרשות נתונים על הזכויות, שניירות הערך לסוגיהם מקנים לבעליהם. במקרה אחד היתה הרשות נאלצת לאסוף את הנתונים במשך יותר משלושה חודשים.

אסיפה כללית של הבנק, שבה הייתה מיוצגת הממשלה, החליטה ביולי 1964 להגדיל את הון המניות של הבנק ואת סכום איגרות החוב, ולהציע את המניות ואיגרות החוב החדשות לבעלים הנוכחיים של ניירות ערך אלה ביחס מסוים לבעלותם. התשלום תמורת המניות חל מיד, ואילו התשלום תמורת איגרות החוב חל אחר חודשיים. בעבור ניירות הערך החדשים זכאים הבעלים לדיבידנד וריבית רק החל בשנת 1965.

— התמורה בעד המניות החדשות, שהממשלה הייתה זכאית להן, הסתכמה ב-750,000 דולר בקירוב, ובעד איגרות חוב — ב-600,000 דולר בקירוב, במטבע של אותה מדינה. האוצר שילם את כל התמורה — 1,350,000 דולר בקירוב — עוד ב-15.7.1964. על סמך המסמכים, שהוצאו למשרד מבקר המדינה, לא היה צריך לשלם את תמורת איגרות החוב אלא ביום 25.9.1964.

בתחילת שנת 1965 החליטה הממשלה למכור את מניותיה בבנק לחברה ישראלית. איגרות החוב נשארו בידי המדינה; הן מהוות יותר מ-10% מן ההון הקבוע של הבנק.

— כשסיכמה רשות החברות את העסקה כדי לקבוע את הרווח הפנסוני, שנבע ממנה, היא הביאה בחשבון את הסכום של 600,000 דולר, ששולם ביולי 1964 תמורת איגרות החוב, כחלק מתמחיר, ששולם בעד המניות. לפי זה היא הגיעה לסכום של רווח בעסקת המניות הקטן ממה שמומש למעשה. עקב חישוב זה גם ברישומיה הופיע סך כל ההשקעה המחזקת עדיין על ידי המדינה באיגרות חוב של הבנק בסכום קטן מדי, שכן איגרות החוב, שנרכשו ביולי 1964, לא השתקפו עוד בספרי רשות החברות בכלל. בעקבות הביקורת תיקנה רשות החברות את ספריה.

בהסכם המכירה עם החברה הישראלית נקבע, שהדיבידנד לשנת 1964, שהמניות שנמכרו

זכאיות לו, עוד יגיע לממשלה. בהסכם שנערך בפברואר 1965, כחודשיים אחר סיום שנת העסקים של הבנקים, לא נקבע שיעור הדיבידנד על המניות שיחולק, שהוא גם שיעור הריבית על איגרות החוב, שנותרו בידי הממשלה. באסיפה הכללית של הבנק, שהתקיימה באפריל 1965, הוחלט על דיבידנד בגובה 8% — לראשונה בשיעור נמוך יותר, אחרי שבמשך עשר שנים לפני כן שולם דיבידנד בשיעור 10%. באותה אסיפה של הבנק כבר הצביעו בעלי המניות החדשים.

— איגרות החוב זכאיות לקבל ריבית במועד תשלום הדיבידנד למניות; הדיבידנד למניות לשנת 1964 נתקבל באפריל 1965, אולם הריבית על איגרות החוב, בסך של 77,000 דולר בקירוב, לא נתקבל. נתברר, שנאמן הממשלה קיבל במועדו את הריבית והודיע על כך לאוצר, תוך בקשה להוראות.

הוראה להעביר את הסכום לזכות האוצר ניתנה רק בסוף אוקטובר 1965.

לדעת הביקורת היה ניתן למנוע חלק מהתקלות שתוארו ודומיהן, לוא נהגה הרשות בשיטה אחרת של רישומים, שהייתה מצד אחד מספקת את הנתונים הדרושים לשם פיקוח על ההשקעה, ומצד אחר הייתה משולבת עם הרישומים הכספיים של החשב הכללי. משרד מבקר המדינה העלה הצעה מעין זו במשך שנים מספר, בדבר שילוב הרישומים המאזניים של החשב הכללי באלה של הפעולות התקציביות (ראה דו"ח שנתי 12, עמ' 40, ודו"ח על מאזן זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה ל-31.3.1962, עמ' 19), ולבסוף הונהג השילוב. רשות החברות ניגשת עתה להנהגת שיטת רישום משולבת עם הרישומים הכספיים של החשב הכללי, מאחר שצורות רישום קודמות לא אפשרו להתגבר על הקשיים (ראה דו"ח 15, עמ' 54). עד גמר הביקורת הופעלה שיטה חדשה זו רק לגבי הרישומים השוטפים של שנת 1965/66, וכעת עוד לא ניתן לקבוע, אם היא עונה על הצרכים.

אשר לשיטת הרישום הנהוגה ברשות לפי שעה ומאז 1964/65, הסבירה הרשות, שהיא הופעלה על בסיס נסיוני בלבד. אולם לדעת הביקורת לא הייתה הרשות פטורה מלהנהיג סדרים, שיאפשרו לה אף בתקופת הנסיון לעמוד על משמר טובת המדינה במלוואה.

הביקורת הפנימית בחשבונות משרדי הממשלה

מאז ראשית 1962 פועלת באגף החשב הכללי יחידה לביקורת פנימית, הבודקת, באורח שוטף, בחשבונות המשרדים את הנהלת החשבונות. ניהול הקופות וחשבונות הבנק. על היחידה מוטל גם לבדוק, אם הרישומים בספרים משקפים אל נכון את הפעולות, ואם הפעולות נעשו בהתאם לחוקים, הוראות ונוהלים שנקבעו. מתפקיד היחידה לדווח על ממצאיה לחשב הכללי ולמשרדים שנבדקו.

בעקבות המלצות מבקר המדינה בדו"ח שנתי 14 (עמ' 72) הוציאה נציבות שירות המדינה ביום 23.3.1964 הוראות בדבר הקמתן, כפיפותן ותפקידיהן של יחידות מבדק פנימי במשרדי הממשלה. הוראות אלה מוציאות את תפקיד הביקורת הפנימית בחשבונות משרדי הממשלה מידי המשרדים ומניחות אותו בידי החשב הכללי, בזה הלשון: "בתחום הכספי לא תבדוק

הביקורת הפנימית (שבמשרדי הממשלה) את עבודתו של חשב המשרד ושל הגזברות הראשית ביחידות הסמך".

בביקורת על פעולות היחידה בתקופה יוני 1964 — יוני 1965, שערך משרד מבקר המדינה באוגוסט 1965, נקבע, שבדיקותיה מקיפות תחומים חשובים של החשבונות במשרדים וביחידות הסמך, וממצאיה זוכים ברוב המקרים לטיפול נאות. במשך התקופה הנזכרת המציאה היחידה לחשב הכללי 15 דו"חות בדבר ליקויים שונים בהנהלת החשבונות ובסדרי מינהל; בעקבות דו"חות אלה נעשו צעדים לתיקון חלק ניכר מהליקויים.

בתחילת אפריל 1965 הונהגו שינויים במבנה הארגוני ובהגדרת התפקידים של היחידה: נוסף על תפקידה היסודי, לבדוק את החשבונות והנהלים המשקיים והכספיים במשרדי הממשלה, הוטלו עליה תפקידי פיקוח על דרכי ביצוע התקציב ומימונו. הרפרנטים למשרדים השונים באגף החשב הכללי, שהיוו עד כה עובדי ביצוע, הפכו עובדי היחידה.

בדיונים עם החשב הכללי הביע משרד מבקר המדינה הסתייגות משינוי זה. תפקידי הרפרנטים כוללים אישור תכניות המימון החודשיות של יחידות הממשלה, שחרור הכספים בהתאם לתכניות והשתתפות בורעות למתן הלוואות מתקציבי המשרדים. פונקציות אלה מהוות, לדעת הביקורת, תפקידי ביצוע ופיקוח שלפני המעשה, שאינם עולים בקנה אחד עם תפקידי הבדיקה שלאחר המעשה המוטלת על היחידה.

החשב הכללי הסביר, ששחרור כספים במסגרת הפיקוח התקציבי, הנמנה עם התפקידים העיקריים של הרפרנטים, הוא יותר בבחינת פעולת פיקוח מאשר השתתפות בתפקידי ביצוע. אולם לדעת הביקורת ההחלטה על שחרור סכומים על חשבון התקציב היא, במקרים רבים, חלק חשוב ביותר ממכלול פעולות הביצוע של הממשלה. יתר על כן מעורבים הרפרנטים גם בהחלטות מפורטות, כגון אישור מתן הלוואות מכספי התקציב וקביעת תנאיהן, ואלה הן בוודאי פעולות ביצוע מובהקות. כל הפעולות האלה מן הדין, שיהיו נתונות לביקורת פנימית בלתי תלויה.

סדרי רכישה של צורכי משרד ודלק

צורכי משרד

בכל שנה נכלל בתקציביהם של משרדי הממשלה פרט תקציבי "צורכי משרד". כלל ההוצאה על רכישות של צורכי משרד הייתה בכל אחת משלוש השנים 1962/63 — 1964/65 בסך 4 מיליון ל"י בקירוב (ר' דברי הסבר לתקציב 1964/65, עמ' 57). על סכום זה יש להוסיף את ההוצאה המתכסה מהפרט התקציבי "ציוד משרדי ומשקי" שבתקציבי המשרדים, המיועד לכיסוי הוצאות חד-פעמיות והמסתכם ב-2.5 מיליון ל"י בקירוב לשנה.

כדי להוציא לפועל את הקניות של צורכי משרד בחשבוניות מירבית, עורך החשב הכללי זה שנים מכרזים על אספקתם. עם זוכי המכרז נעשים הסכמים, שלפיהם עליהם לספק את צורכי המשרד לכל יחידות הממשלה במחירים המוסכמים. החשב הכללי ממציא למשרדי הממשלה רשימת הספקים שזכו במכרז, ומביא לידיעתם את תנאי ההסכמים. הרשימה מפרטת מה ניתן להזמין מהם, המחירים ותנאים אחרים. לפי הוראות הכספים של החשב הכללי (התכ"ם)

חייבים המשרדים לקנות את צורכי המשרד רק מהספקים הכלולים ברשימה, ובהתאם לתנאים ולדוגמאות, שאושרו על ידי החשב הכללי.

באפריל 1965 ערך משרד מבקר המדינה בדיקה של הסדרי הקנייה של צורכי משרד ומשק במטרה לקבוע, בין השאר, מה היא מידת הפיקוח של החשב הכללי על מילוי הוראותיו על ידי המשרדים. נערכה ביקורת מסודרת במספר משרדי ממשלה ובמדור הקניות שבאגף החשב הכללי.

— הפיקוח בדבר הקפדת המשרדים על קיום ההוראות מתבסס, לפי הסברי החשב הכללי, על ביקוריו של האחראי למדור הקניות במשרדי הממשלה. הביקורת העירה על חוסר רישום של עריכת הביקורים ותוצאותיהם.

בעקבות הביקורת הנהיג המדור ביולי 1965 רישום על הביקורים במשרדי הממשלה.

— אין דו"חות על כך, שנערכו בדיקות טיב של צורכי משרד שסופקו כדי לקבוע, באיזו מידה תואמים הם את הדוגמאות, שאושרו על ידי החשב הכללי. לפי תנאי ההסכמים עם הספקים הם חייבים להמציא למשרדים, לפי בקשותיהם, דוגמאות למטרות ביקורת טיב, גודל ומשקל של הסחורות שהוזמנו. בידי המשרדים, שנבדקו על ידי משרד מבקר המדינה, לא נמצאו דוגמאות כאלה. עם זה התלוננו כמה מהמשרדים, שלא תמיד תאמו צורכי המשרד את הטיב המקובל. לוא היו הדוגמאות בידיהם, כי אז היו המשרדים יכולים לעמוד בתקיפות הדרושה על קבלת סחורה נאותה.

לפי ההסבר של החשב הכללי, מרבית הפריטים שברשימה הם צורכי משרד סטנדרדיים, ואין צורך בהמצאת דוגמאות מהם למשרדים. אולם ההוראה בדבר המצאת דוגמאות למשרדים כלולה בהוראות, שהוציא החשב הכללי עצמו ב-1964, תוך ציון מפורש, שהן בתוקף גם ב-1964/65.

— החשב הכללי אינו כולל במכרזיו סוגי מצרכים, המבוקשים על ידי משרדים בכמות לא מבוטלות. כדוגמה הצביעה הביקורת על נייר רציף (Continuous paper) שיחידות העוסקות בעיבודים ממוכנים משתמשות בו. ההיקף הכספי של הצריכה השנתית באותו נייר עולה על מיליון ל"י, והוא נקנה על ידי המשרדים שלא על יסוד הסכם כולל מצד החשב הכללי. מהראוי לכלול מצרכים מסוג זה במכרזים המרכזיים. גם כשהמדובר הוא בצריכה של מצרך מגוון, עשויה להיות ההזמנה לכל גוון מגוון המצרך גדולה למדי. ניתן להגניח, שהתחרות על פי מכרז מרכזי תביא להוזלת מחירי המצרכים ולאספקה באיכות טובה.

— מצרך אחר, שמשך מבקר המדינה הציע לשקול את כלילתו במכרזים, הוא ציוד מכאני קל (למשל מכונות צילום). יחידות הממשלה רוכשות אותו בסכומים ניכרים, לפי שיקוליהן וללא הסדר כולל. לפי ההסבר של החשב הכללי, הציוד המבוקש אינו מסוג אחד אלא מסוגים מרובים, וכמות הצריכה בכל סוג מועטת. ברם, מעיון בחיקים מתברר, שהמדור עצמו עמד על הצורך בסטנדרדיזציה בהזמנת ציוד מכאני קל, דבר שלא נעשה.

צריכת המשרדים בפריטים השונים של ציוד משרדי משתנה משנה לשנה, ודבר זה מכביד על תכנון המכרזים של המדור. החשב הכללי קיבל את הצעת מבקר המדינה, שהמדור יתבסס על הנתונים, שעל המשרדים להגיש לאגף התקציבים לביסוס דרישתם להקצבה לצורך זה לקראת שנת הכספים הבאה.

דלק

דלק מסופק לרכב הממשלתי כנגד תלושים. המחזור הוא בממדים חשובים ; לפי רישומי החשב הכללי הוא הגיע ליותר מ־9 מיליון ליטר במחיר כולל של יותר מ־3 מיליון ל"י. תלושי הדלק מנופקים למשרדים על ידי החשב הכללי על חשבון תקציביהם. הם מכורכים בפנקסים, ממוינים לסוגי הדלק השונים וליחידות־כמות שונות.

ביקורת, שערך ביוני 1965 משרד מבקר המדינה במדור המטפל בתלושי דלק באגף החשב הכללי, העלתה, שכמה נוהלים והסדרים בתחום זה אינם תואמים את העקרונות של סדרי פיקוח ובידוק נאותים.

— חברות הדלק מגישות כל חודש לחשב הכללי את חשבונותיהן בצירוף התלושים שנפדו. המדור בודק את החשבונות על ידי סיכום התלושים באמצעות ניקוב. אולם כמה מהתלושים, שעברו מיד ליד, אינם נקלטים בסיכום ממוכן. במקרים אלה מוסיף אחד מעובדי המדור על הסיכום האמור סכום העולה מהתלושים הפגועים. היו מקרים, שהעובד לא צירף אותם תלושים כאסמכתה לאישור, ואף לא ציין את מספריהם. בעקבות הביקורת הונהג הדבר.

— ערכו של מלאי התלושים בני תוקף, המוחזק באורח קבע באגף החשב הכללי, הוא גבוה : הוא מגיע לכ־1/4 מהתצרוכת השנתית, ובעת הביקורת הסתכם בכ־720,000 ל"י. המלאי מאוחסן במדור בתנאי שמירה לא מספיקים.

בעקבות הביקורת הודיע החשב הכללי, שהמלאי הועבר לכספות.

— המשרדים מחזירים לחשב הכללי פנקסים, שחלק מתלושיהם נוצלו. החשב הכללי משמיד אותם פנקסים בלא לערוך רישום על התלושים הנדונים. בעקבות הביקורת הונהג הסדר לעריכת הרישום הדרוש.

— בבדיקת תהליכי הטיפול בתלושי הדלק הועלה, שעובד אחד מרכז בידיו כמה מהשלבים : בידיו גלופת החותמת של האוצר, שהטבעתה על התלושים נותנת להם תוקף ; הוא מחזיק במלאי התלושים ; מנהל את ספרי המלאי ; מנפק אותם למשרדים ; עורך את בדיקת התלושים המוגשים על ידי חברות הדלק ; בודק את חשבונות החברות ומוציא את הודעות הזיכוי ; ומאחסן את התלושים עד למועד השמדתם. ריכוז כל אותם תפקידים ביד אחת גוגר סדרי בידוק תקינים.

משרד מבקר המדינה הציע הנהגת סדרי בידוק מתאימים.

תיקון ליקויים

הטיפול בהלוואות האוצר

דו"ח שנתי 15, עמ' 37

גביית הפרשי הצמדה

הפרשי הצמדה, שהבנקים גבו מהלווים, הועברו לאוצר על פי חישובי הבנקים, בלא שהחשב הכללי דרש מהם דיווח סדיר על פרטי הגביות של הפרשי הצמדה, ובלא שבדק את החישובים. החשב הכללי לא ערך בדיקות מסורגות בבנקים לאימות הנתונים. מחלק