

החשב הכללי

פעולות הביקורת

במחלקת הרישום והמיכון באגף החשב הכללי נסקרו דרכי הזרימה של הנתונים ממשרדי הממשלה לעיבודם על ידי המחשב לצורך הכנת הדו"חות החודשיים; רובם של הממצאים, שהועלו במיוחד בתחום הטכני והמבדק הפנימי, תוקנו.

בעקבות מספר ניכר של תלונות, שנתקבלו במשרד מבקר המדינה ממקבלי גימלאות נבדקו במחלקת הגימלאות והפיצויים חישובים לגימלאות ולפיצויים לעובדי מדינה, וכן הגורמים להשהייה של המחלקה במתן תשובות לפונים אליה.

נבדקו הפעולות הקשורות במימון השוטף של האוצר; בעיקר נבדקו דרכי הכנת התחזיות החודשיות לגבי זרימת הכספים אל קופת האוצר והפנייתם למטרות שנקבעו בתקציב. כן נבדקו פעולות החשב הכללי הקשורות בגיוס מימון שוטף לזמן קצר.

במשרדי הממשלה ובאגף החשב הכללי נבדקו סדרי אחזקה של מלאי, הכדאיות המשקית באחזקת מחסנים וסדרי הפיקוח המרכזי של החשב הכללי על כלל מחסני הממשלה.

נבדקו חשבונות הסוכנות היהודית בספרי האוצר והתפתחות החוב וגבייתו במשך עשר השנים האחרונות.

עסקאות עם איגודים ממשלתיים

(א) נבדקו תנאי העסקאות להעברת חובות משתכנים מחברת עמידר לבנק טפחות החל בשנת 1963.

(ב) בקשר לביקורת, שנערכה בחברה לבנין ולפיתוח אילת בע"מ (ראה דינים וחשבונות על הביקורת באיגודים, 1966, עמ' 101), העירה הביקורת לחשב הכללי על אי עשיית חוזה עם החברה בדבר תנאי התשלום של הלוואה בסך 100,000 ל"י, שניתנה לחברה עוד בשנת 1958/59, ועל אי חיוב החברה בספרי האוצר בעד ריבית ודיבידנד בסכום כולל של 47,000 ל"י. בעקבות הביקורת ניגש החשב הכללי להסדרת העניין.

מכרו לביטוח כלי רכב

על סמך הסכם משנת 1958, המתחדש מדי שנה בשנה בין החשב הכללי לבין חברת ביטוח, נהנים עובדי המדינה בעלי רכב שירות מתעריף ביטוח מיוחד. בעקבות הערת הביקורת ערך החשב הכללי בינואר 1967 מכרו לביטוח כלי רכב של עובדי המדינה בין שמונה חברות ביטוח מקומיות.

הנפקה של אגרות חוב

לפי תקנה 8 לתקנות ההגנה (כספים), 1941, אין להנפיק הון בישראל אלא בהסכמת שר האוצר. שר האוצר אצל מסמכותו זו בתחילת שנת 1960 לעובד מדינה בכיר המשמש יושב ראש של ועדה, שמונתה לצורך תקנות מס הכנסה (פטור ממס הכנסה על דיווידנד), תשי"ט-1959. בוועדה זו חברים עובדי מדינה ובנק ישראל, ומנוסה המינוי משתמע, כי לעניין הנפקת הון יש לוועדה תפקיד מייעץ בלבד.

בשנים האחרונות קופות הגמל הן המשקיעים העיקריים באגרות חוב. קופת גמל תזכה בהקלות במסגרת פקודת מס הכנסה, אם היא תאושר על ידי נציג מס הכנסה. הקלות אלו

כוללות את הזכות, שהתשלומים, שהמעביד מעביר לקופה כהשתתפותו בה, מוכרים כהוצאה בחישוב הכנסתו החייבת במס, ומכאן שלמעשה אינן קיימות אלא קופות גמל מאושרות.

האישור של נציב מס הכנסה מותנה בכך, שהקופה תנהג בהתאם לתקנות מס הכנסה (כללים לאישור ולניהול קופות גמל), תשכ"ד—1964. תקנות אלה מורות בין השאר, שעל הקופה להשקיע לא פחות מ-80% מכספיה ב"השקעה מוכרת". "השקעה מוכרת" לעניין תקנות אלו היא השקעה בניירות ערך "מאושרים", שנרכשו במישרין מאת מי שמוציא אותם. ניירות ערך מאושרים הם: ניירות ערך של המדינה; ניירות ערך בערבות המדינה; ניירות ערך, שלגביהם ניתנו הנחות ממס לפי חוק לעידוד החסכון (ערבות למילואות והנחות ממס הכנסה), תשט"ז—1956, להוציא ניירות ערך, שלגביהם נקבע במפורש (בפרסום ברשומות) שאין הם מאושרים; ניירות ערך, שנקבעו על ידי שר האוצר (בפרסום ברשומות) שהם מאושרים לצורך זה; ומניות, שנתקבלו מהמרת איגרות חוב מאושרים, ומניות זכות. מכאן, שחוק ממניות זכות, שההשקעה בהן מוגבלת ל-5%, ניירות ערך מאושרים הרי הם רק ניירות ערך, שהונפקו על פי אחת הדרכים המנויות לעיל.

ב-16.4.1959 נחתם הסכם בין האוצר לבין "חברת העובדים", המתאמת את פעולותיהן של רוב קופות הגמל בדבר השימוש בכספי הקופות. ב-14.11.1960 נערך הסכם חדש לחמש שנים, והוארך ב-16.11.1965 לחמש שנים נוספות. לפי הסכמים אלה מתחלקים "ניירות הערך המאושרים" לשתי קבוצות: סוג א' — ניירות ערך, שייקבעו על ידי האוצר; וסוג ב' — ניירות ערך, שייקבעו על ידי חברת העובדים.

חברת העובדים התחייבה לדאוג לכך, שקופות הגמל ישקיעו לפחות 80% מכספיהן, דהיינו את השיעור שנקבע בתקנות האוצר, באמצעות בנק הפועלים ו"גמול" — שווה בשווה בניירות ערך מאושרים מסוג א' ומסוג ב'. בנק הפועלים ו"גמול", שבהם מופקדים כספי רוב הקופות, הצטרפו להסכמים אלה וקיבלו על עצמם לפעול לפיהם. שני המוסדות התחייבו להגיש לממשלה דו"חות חודשיים מפורטים על התקבולים מכספי ההשקעה המוכרת ועל השקעתם בניירות ערך משני הסוגים.

עוד הוסכם בין האוצר לבין חברת העובדים, שלגבי ניירות ערך מאושרים יש להקפיד, שההשקעה תבטיח: (1) שמירה על הערך הריאלי של הכספים המושקעים; (2) מימון מטרות פיתוח המשק; (3) שיעור ריבית מתאים; (4) בטחון להחזרת ההשקעה. לגבי ניירות ערך מסוג א' נוהג האוצר להתנות את הסכמתו להנפקתם גם בכך, שהכספים שיגויסו יועמדו לרשותו, אם בדרך של הפקדה אצל החשב הכללי ואם בדרך של מתן הלוואות לפי הוראותיו. האישור ניתן רק לאחר שהמוסד המנפיק מסכים מראש להועיד את הכספים לפי הכוונת האוצר. אשר לניירות ערך מסוג ב', אין האוצר מתנה את דרכי השקעת הכספים בהם אלא בקיומם של ארבעת העקרונות שהוזכרו, והוא התחייב מראש לדאוג לכל האישורים הדרושים להנפקתם.

להלן פרטים על ההנפקות מסוג א' ו-ב' בשנים 1964/65 ו-1965/66, כפי שרוכזו על ידי משרד מבקר המדינה מנתוני האוצר. הנתונים בדבר ההנפקות מסוג א' כלולות בהן גם הנפקות במטבע חוץ ובליירות ישראליות, שלא נועדו כהשקעה של קופות גמל, אך הנפקתם אף היא הותנה בכך, שהתמורה תושקע בהתאם להוראות האוצר.

מהסכום הכולל של הנפקות מסוג א' על ידי המוסדות הכספיים בסך 210.9 מליון ל"י רכשו קופות הגמל בשנתיים הנזכרות ניירות ערך בסכום כולל של 84.9 מליון ל"י.

כן רכשו הקופות הנפקות מסוג א', שלא הונפקו על ידי מוסדות כספיים, אלא נמכרו להם במישרין על ידי קרן היסוד והסוכנות היהודית, חברת החשמל ורשויות מקומיות בסכום כולל של 109.8 מליון ל"י וכן מילוח פיתוח ממשלתיים בסך 16.4 מליון ל"י. הן רכשו אפוא הנפקות מסוג א' בסך 211.1 מליון ל"י.

ט ב ל ה א'

הנפקות מסוג א'

בשנים 1964/65 ו-1965/66 (באלפי ל"י)

הסכום שהונפק למעשה	הסכום שהופקד באוצר	המנפיק (מוסדות כספיים)
70,500	30,500	טפחות, בנק משכנתאות לישראל
28,000	21,750	בנק אפתיקאי כללי לארץ ישראל
25,000	25,000	בנק יעד
21,500	11,850	חברה להשקעות של בנק לאומי לישראל
18,700	15,000	חברה להשקעות של בנק דיסקונט
14,500	14,500	אוצר לתעשייה
11,750	8,000	בנק משכנתאות לשיכון
8,000	—	בנק ירושלים לפיתוח ולמשכנתאות
6,000	6,000	בנק לפיתוח ומשכנתאות
5,000	2,000	בנק אדנים
2,000	1,000	חברה להשקעות של בנק המזרחי
210,950	135,600	ס"ה

ט ב ל ה ב'

הנפקות מסוג ב' (באלפי ל"י)

הסכום שהונפק	המנפיק
100,000	"גמול"
90,000	ביצור
23,500	"טפחות"
15,000	בנק ישראל אמריקה
7,000	חברת א"י להתיישבות חקלאית
6,000	קרן השקעות של חברת העובדים
2,500	גיר
244,000	ס"ה

מהסכום הכולל של הנפקות מסוג ב' רכשו קופות הגמל בשנתיים הנסקרות ניירות ערך בסכום כולל של 220 מליון ל"י לעומת 211 מליון ל"י הנפקות מסוג א'. מכאן, שהתנאי, שלפיו ישקיעו הקופות את הכספים, מחציתם בניירות ערך מסוג א' ומחציתם בסוג ב',

קיום בעיקרו בנטייה של כ-2% מסך כל ההשקעות על ידי קופות הגמל. ההסכם בין האוצר לבין חברת העובדים אינו מחייב את חברת העובדים לדווח לאוצר על השימוש בכספים מהנפקות מסוג ב', ואין האוצר מקיים מעקב אחרי השימוש בכספים המגויסים מהנפקות אלה. עם זאת הפנתה לפעמים, לדברי האוצר, חברת העובדים לפי בקשת האוצר כספים כאלה לרשויות מקומיות ולצורכי שיכון.

כפי שמתברר מטבלה א', לא הופקדו עד ל-31.3.1966 באוצר מתוך הפדיון של כל ההנפקות מסוג א' של מוסדות כספיים (לרבות הנפקות במטבע חוץ) סכומים, המסתכמים בסך 75 מליון ל"י בקירוב, מזה 40 מליון ל"י, שהונפקו על ידי "טפחות" בנק משכנתאות לישראל (ראה בדו"ח זה עמ' 68). מסכום אחרון זה סך 9 מליון ל"י מתייחס להנפקה במטבע חוץ (3 מליון דולר), שהונפקה ונמכרה במארכ 1966, אולם התמורה הופקדה באוצר מאוחר יותר: 4.8 מליון ל"י ביוני 1966 ו-4.2 מליון ל"י בנובמבר 1966. פרט לסכום זה של 9 מליון ל"י לא הופקדה באוצר התמורה של הנפקות בסך 66 מליון ל"י. להלן נתונים על השימוש בכספים אלה, שהמציא האוצר למשרד מבקר המדינה בינואר 1967.

ט ב ל ה ג'

השימוש בכספי הנפקות "א" שלא הופקדו באוצר על ידי מוסדות כספיים
שנים 1964/65 ו-1965/66 (באלפי ל"י)

המוסד הכספי	לשימוש המוסד	הלוואות לרשויות	הלוואות לשיכון	מטרות אחרות (1)	ס"ה
"טפחות"	—	10,000	13,000	8,000	31,000
בנק ירושלים	8,000				8,000
בנק אדנים	3,000 (2)				3,000
בנק אפוזיקאי	—		6,000		6,000
בנק משכנתאות לשיכון	3,750 (2)				3,750
חברה להשקעות של בל"ל	3,000 (2)	6,500			9,500
חברה להשקעות של בנק דיסקונט		3,700			3,700
חברה להשקעות של בנק המזרחי	1,000				1,000
	18,750	20,200	19,000	8,000	65,950

(1) בין אלה כלולים בעיקר קרנות ויסות הבורסה לניירות ערך בסך 3.4 מליון ל"י, מבני מלאכה בסך 2.5 מליון ל"י והלוואות לבתי מלון בסך 1.2 מליון ל"י.

(2) הנפקות במטבע חוץ.

בעת הכנת אומדן ההכנסות של תקציב המדינה מובא בחשבון אומדן הכספים, שיגויסו באמצעות ההנפקות מסוג א'. בתכנון התקציבי מחולקים כספים אלה לשלושה ייעודים: מימון לתקציב הפיתוח, בסעיף "מילואות פנים על ידי אמסיות ומילואות קצרי מועד"; הכנסה מיועדת בתקציב הפיתוח; ומימון ישיר של תכניות שאינן מתקצבות (ראה עמ' 20 בדו"ח זה).

לתכניות שמחוץ לתקציב הפנה האוצר בשנתיים הנסקרות כ-176 מליון ל"י — 66 מליון ל"י תמורת הנפקות של מוסדות כספיים (ראה טבלה ג' לעיל) וכ-110 מליון ל"י תמורת הנפקות ישירות של קרן היסוד, הסוכנות היהודית, חברת החשמל ורשויות מקומיות. הפניות אלה כוללות הלוואות לסוכנות היהודית, לרשויות מקומיות ולחברת החשמל, דהיינו מטרות, שלגביהן ניתן לראות את האוצר כדואג למימון צורכיהם

הציבוריים, במקום שגופים אלה יופיעו בעצמם בשוק ההון לשם גיוס האמצעים הדרושים להם. כ-19 מליון ל"י — מזה כ-10 מליון ל"י מהנפקות במטבע חוץ — הושארו בידי המוסדות המנפיקים לשימושם. למעלה מ-20 מליון ל"י הוכוונו כהלוואות למטרות שיכון, מלאכה, תיירות וקרנות ויסות הבורסה לניירות ערך; לגבי מטרות אלה קיימים סעיפים מפורשים בתקציב או שניתן לתמוך בהן במסגרת סעיף כללי שבתקציב. ההלוואות האלה היו צריכות להיות הכנסה בתקציב הפיתוח ולהיות מוצאות במסגרתו; אין מקום לכך, שפעולה מאותו סוג (גיוס כספים באמצעות הנפקות והוצאתם על מטרות פיתוח) תיעשה חלקה באמצעות התקציב וחלקה מחוצה לו.

עסקאות האוצר עם "טפחות"

"טפחות" בנק משכנתאות בישראל בע"מ, שנוסד בשנת 1945, הפך להיות איגוד ממשלתי בשנת 1958. תפקידו העיקרי הוא לממן הקמתם של שיכונים ציבוריים ושל בנייני מוסדות. ב-31.3.1966 היה הון המניות הנפרע הכולל של הבנק בסך 19 מליון ל"י בקירוב. להלן הרכב הבעלות במניות הבנק:

הרכב הבעלות במניות הבנק
לפי ערך נקוב (באלפי ל"י)

מבוכרות 8%				רגילות				
ס"ה		בנות 10 ל"י		בנות 10 ל"י		בנות 1 ל"י		
31.3.1965	31.3.1966	31.3.1965	31.3.1966	31.3.1965	31.3.1966	31.3.1965	31.3.1966	
6,000	2,000					6,000	2,000	מדינת ישראל
								עמידר החברה
								הלאומית לשיכון
								עולים בישראל
2,434	2,434	160	160	274	274	2,000	2,000	בע"מ
								"מניב" חברה
2,466	2,466	480	480	1,986	1,986			ישראלית
								להשקעות בע"מ
	3,540		40				3,500	שיכון ופיתוח
	1,618		1,118				500	לישראל בע"מ
8,060	6,902	4,320	3,162	3,740	3,740			"כלל"
								שונים
18,960	18,960	4,960	4,960	6,000	6,000	8,000	8,000	

מהטבלה יוצא, שמההון הנפרע בסך 18.9 מליון ל"י מחזיקה המדינה במישרין ובאמצעות חברות "עמידר", "מניב" ו"שיכון ופיתוח לישראל" — שהן חברות ממשלתיות שרוב רובן של מניותיהן בידי המדינה — מניות בסך 10.4 מליון ל"י.

למניות המבוכרות עדיפות בקבלת דיבידנד ובחלוקת הנכסים במקרה של פירוק. באסיפה הכללית יש קול אחד לכל מנייה, ובוה יש עדיפות מעשית למניות הרגילות בנות 1 ל"י

על פני יתר המניות, שערכן הנקוב 10 ל"י; עדיפות זו מבטיחה למדינה, בהרכב הבעלות הקיים, שליטה של 86%.

השער של המניות הרגילות בנות 10 ל"י ושל המבוכרות בבורסה לניירות ערך נע בשנים 1963 עד סוף 1966 בין 125 ל-175 בהבדל של נקודה אחת עד שתיים בין שער המניות הרגילות למניות המבוכרות.

בשנים 1964/65 ו-1965/66 שילם הבנק דיבידנד בשיעור 16% מכלל המניות לסוגיהן. שער המניות בבורסה ביום 31.3.1966 היה 133.6 למניות הרגילות ו-135 למבוכרות.

בשנת 1964 בדק משרד מבקר המדינה את התנאים, שלפיהם רכש האוצר את מניות הבנק; ביקורת זו סוכמה בדו"ח השנתי 14 (עמ' 60—61): במארס 1963 רכש האוצר מתברת "עמידר" 5 מליון מניות רגילות בנות 1 ל"י כל אחת של "טפחות", ותמורתן יקטין את חובותיה של "עמידר" לאוצר בסך 5 מליון ל"י, הערך הנקוב של המניות; נוסף על זה שילם האוצר ל"טפחות" 3 מליון ל"י בתורת פרמיה על אותן מניות. עוד רכש האוצר במישרין מ"טפחות" מניות בסך 1 מליון ל"י ערך נקוב תמורת 1.8 מליון ל"י. האוצר הסביר את התמורה הגבוהה יחסית ששילם בשאיפה לעודד השקעה ב"טפחות" מצד הציבור על ידי הנפקת מניות, ואמנם הושגה מטרה זו. מבקר המדינה קבע באותו דו"ח, שאילו נתן האוצר במזומן את ההטבות ל"טפחות", ולא כפי שעשה על ידי המרת חובות, הייתה פעולה זו טעונה הרשאה תקציבית; על ידי כך הייתה ניתנת אפשרות לוועדת הכספים של הכנסת ולמליאת הכנסת לנקוט עמדה בשאלה, מה הוא הגובה הנאות של מתן הטבות מצד הממשלה להשגת מטרה, רצויה כשלעצמה, של הנפקת ניירות ערך לציבור.

1. בד בבד עם העיסקה של רכישת המניות של "טפחות" על ידי האוצר הוחלט להעביר לידי "טפחות" חובות של משתכנים, המובטחים במשכנתאות ושהגיעו ל"עמידר", ועל ידי כך להקטין את חובה של "עמידר" לאוצר ממכירת שיכונים לחברה — שיכונים, שהוקמו בכספי תקציב הפיתוח. החובות שהועברו הסתכמו ב-106 מליון ל"י.

בקיץ 1966 נערכה ביקורת על התנאים, שלפיהם הועברו החובות, ועל מידת זרימתם של כספי הגבייה מחובות אלה אל קופת האוצר תוך שלוש השנים עד 31.3.1966.

בהסכמים, שנערכו בשנת 1963 עם "טפחות" בדבר העברת החובות מ"עמידר" אליו, נקבע:

(א) האוצר יזכה בספריו את חשבונות הפקדונות ב"עמידר", הרשומים לחובת החברה ליום 31.3.1963, בסכום המועבר ל"טפחות", וגם יחייב בספריו את "טפחות" באותו סכום.

(ב) יופרש סכום השווה ל-10% (10 מליון ל"י) מהסכום הכללי של החובות המועברים לטפחות; הסכום יהא פקדון נפרד לכיסוי הפסדים אפשריים מחובות אבודים. יתרת פקדון זה תשא ריבית של 3%, ותוחזר לאוצר רק במקרה של פירוק הבנק.

(ג) יתרת הסכום (ה-90%) תיחשב כהלוואה של האוצר ל"טפחות", אשר תשא ריבית של 3% לשנה החל ביום 1.4.1963, ותוחזר מחציתה ב-50 תשלומים חצי שנתיים רצופים החל ביום 30.9.1963 ומחציתה ב-30 תשלומים חצי שנתיים, שהראשון שבהם יחול ב-30.9.1977, דהיינו 15 שנה לאחר חתימת ההסכם.

(ד) הלוואות שניתנו לבנק "טפחות" צמודות למדד יוקר המחיה, אולם הבנק יהיה חייב רק בתשלום הפרשי הצמדה בגובה 90% מהגבייה בפועל מהמשתכנים ולאחר ניכוי עמלה בשיעור 5%.

(ה) "עמידר" ממשיכה גם לאחר ה-1.4.1963 לטפל בגביית החובות, אולם בשם "טפחות", בעמלה של 5% מסכומי הגבייה.

— בשנים 1963/64 ו-1964/65 העבירה "עמידר" ל"טפחות" כספי גבייה — קרן, ריבית והפרשי הצמדה וכן כספי גבייה מסילוק מוקדם של חובות על ידי משתכנים, שבחלקו לא היה חוזי, בסכום כולל של כ-26 מליון ל"י; לעומת זאת העביר הבנק לאוצר, בהתאם לתנאי ההסכם באותה תקופה, סך 9.2 מליון ל"י בלבד. בשנת 1965/66 גדל הסכום, שהצטבר בידי "טפחות" מגביות אלה, בעוד כ-10 מליון ל"י נטו. נמשך אפוא תהליך הצבירה של כספי גביית חובות אלה שבידי "טפחות".

האוצר הסביר למשרד מבקר המדינה, שכדי לאפשר לבנק לגייס כספים על ידי הוצאת איגרות חוב היה צורך לשפר את האקטיבים שלו; הדבר נעשה על ידי העברת תיק המשכנתאות מ"עמידר" ל"טפחות".

לדעת הביקורת, בעת הכנת ההסכם עם "טפחות" לא שקל האוצר במידה מספקת את ערך היתרונות לבנק, הבאים לו מהמרווחים בשיעורי הריבית על ההלוואות, שמשלמים המשתכנים מצד אחד ו"טפחות" מצד אחר, וממרווחי זמני ההחזרה על ידי המשתכנים והבנק. על זה עוד נוסף תנאי הפקדון המיוחד בסך 10 מליון ל"י, שהריבית עליו גם היא אינה אלא בשיעור 3%, ושהחזרתו לאוצר רק עם פירוק הבנק. תנאים אלו העניקו לבנק הטבות בלא יחס סביר לסיכון, שעלול הוא לשאת בו, ולערך השירותים, שקיבל עליו הבנק בעסקה הנדונה.

החל בשנת 1963/64 היו העברות נוספות של חובות משתכנים מ"עמידר" ל"טפחות", אך בתנאים יותר נוחים לאוצר; הבנק מחזיר לאוצר את החובות, בהתאם ללווחות סילוקין המותאמים לתשלומי המשתכנים, בלא הפרשה לקרן מיוחדת ובניכוי מרווח הנע בין 1% ל-1½% מכספי גביית החובות. היקף המשכנתאות, שהועברו בתנאים החדשים בתקופה 1.4.1964 — 31.3.1966, מסתכם ב-51 מליון ל"י בקירוב.

2. המגמה לשיפור האקטיבים של הבנק התבטאה גם במישור אחר: בשנים 1964/65 ו-1965/66 הנפיק "טפחות" אמיסיות של איגרות חוב, שתמורתן תושקע בהכוונתו של האוצר, בסכום כולל של 70.5 מליון ל"י מתוך סכום כולל של 211 מליון ל"י שהוא סך כל ההנפקות, שאושרו על ידי האוצר באותה תקופה לכל יתר המוסדות הכספיים (בדבר הנפקות — הרקע החוקי וההסברים הכוללים ראה עמ' 62).

בתקופה ממאוס 1963 ועד סוף מאוס 1966, דהיינו לאחר העברת חובות המשתכנים מ"עמידר", הנפיק הבנק באישור האוצר אמיסיות בסכום כולל של 98 מליון ל"י, מזה 80.5 מליון ל"י, שהשימוש בהן ייקבע על ידי האוצר.

הביקורת העלתה, שמתוך סכום זה הופקדו אצל החשב הכללי עד ליום 31.3.1966 סכומים המסתכמים ב-36 מליון ל"י בלבד. היתרה ניתנה על ידי הבנק באישור האוצר לרשויות מקומיות לשם מימון בנייה ולמטרות אחרות. החשב הכללי אינו מפקח על השימוש בכספים בהתאם למטרות שנקבעו.

מהממצאים עולה, שהאוצר איפשר לבנק ממשלתי זה — בחלק על ידי העברת נכסי המדינה בתנאים נוחים במיוחד, ובחלק על ידי מתן גישה נוחה לשוק ההון — לרכז בידיו אמצעים גדולים. לאוצר, כמייצג חלק הארי של הון הבנק, יש שליטה על הנעשה בו, ובדרך המתוארת ניתן לו להפעיל אמצעים גדולים ללא פיקוח תקציבי.

חשבונות הסוכנות היהודית לא"י בספרי האוצר

החוב הכולל של הסוכנות היהודית לממשלה מסתכם בספרי האוצר ליום 31.3.1966 ביתרה של 349.6 מליון ל"י: סך 337.0 מליון ל"י, שניתן כהלוואות מתקציבי הפיתוח למטרות שונות של ההתיישבות, וסך כ-12.6 מליון ל"י כמקדמה מחוץ לתקציב, הרשום בנפרד. הסכומים כלולים בין הזכויות המוניטריות שבמאזן המדינה.

בחודשים מארס-מאי 1966 בדק משרד מבקר המדינה באגף החשב הכללי את החשבונות המתנהלים על ההלוואות; תנאי נתינתן והחזרתן; וההסכמים, במידה שנעשו כאלה מזמן לזמן, לגבייתן. במסגרת הביקורת נערך ניתוח החשבונות ומיונם לפי נושאי הפעולות, שאליהם מתייחסים החשבונות.

יתרות ההלוואות, לפי הנתונים שבספרי האוצר:

ליום 31 במארס	במליוני ל"י
1961	210.9
1962	252.3
1963	259.4
1964	292.5
1965	310.1
1966	337.0

הגביות מהסוכנות היהודית בשנים 1961—1966 על חשבון קרן וריבית היו בסכומים קטנים בלבד: סך 6.1 מליון ל"י על חשבון קרן, וסך 0.7 מליון ל"י על חשבון ריבית. גבייה זו על חשבון קרן מתייחסת בעיקרה להלוואה אחת בסך של 10 מליון ל"י.

הצמדה

היתרות אינן כוללות הפרשי הצמדה לדולר או למדד יוקר המחיה. מהמסמכים יוצא, שלפחות לגבי חלק מההלוואות הגיעו לכלל הסכם בדבר הצמדתן המלאה או החלקית לפי אחד משני הבסיסים. אולם עד כה אף לא ערך האוצר חישוב הפרשים הנובעים מההצמדה.

התאמות

מאז 1961 לא ערך האוצר התאמות של הרשום בספריו אל הרשום בספרי הסוכנות היהודית. משרד מבקר המדינה הדגיש שאין להשלים עם העדר התאמות שוטפות, במיוחד בהתחשב בהיקף הרחב של הפעולות המשתקפות במספר רב של חשבונות (120). בעקבות הביקורת פנה החשב הכללי ביוני 1966 אל הסוכנות היהודית, וקיבל ממנה גליון התאמה ליום 31.3.1965. בדיקת ההתאמה כרוכה בקשיים ובבירורים רבים; עד מועד סיום הביקורת, ינואר 1967, לא הושלמה הבדיקה.

ההסדרים להחזרת ההלוואות

הלוואות שניתנו לסוכנות היהודית עד סוף 1960/61

עד סוף שנת 1955/56 היו נערכים עם הסוכנות היהודית באורח סדיר הסכמים על ההלוואות, שניתנו לה מתקציבי הפיתוח; נקבעו תנאים ולוחות סילוקין, והסוכנות היהודית עמדה בהם עד תחילת שנת 1961 (על ההסדר שנעשה עמה באותה שנה

ראה להלן). אותם הסדרים היו קיימים גם לגבי חלק מההלוואות, שניתנו בשנים 1956/57 ו-1957/58, ולגבי כל ההלוואות, שניתנו בשנת 1958/59; על יתר ההלוואות, שניתנו בשנים 1956—1961, התנהלו באותן שנים דיונים בדבר תנאיהן, וההסדרים הושתתו על החלפת רכוש והעברת חווי מתיישבים, כמובא להלן:

החלפת רכוש. בנובמבר 1956 הגיעו שר האוצר וגזבר הסוכנות היהודית לכלל הסכמה בדבר העקרון של החלפת רכוש: הסוכנות היהודית תעביר לרשות הממשלה את הבניינים, שנבנו לשיכון עולים באזורי הפיתוח; הממשלה תעביר לרשות הסוכנות היהודית את הבניינים, שנבנו בהתיישבות הצעירה (מושבים וקיבוצים). המטרה הייתה לרכוש את הטיפול בבניינים באזורי הפיתוח בידי הממשלה, ואת הטיפול והגבייה באזורי ההתיישבות בידי הסוכנות היהודית, שבלאו-הכי מטפלת בהם. בספרי האוצר נרשמו החלפות הרכוש כדלהלן: בשנת 1957 חויב חשבון הסוכנות היהודית בסך כ-60 מליון ל"י — שווי הרכוש שהועבר אליה; זוכה חשבונה בסך 26 מליון ל"י — שווי הרכוש שהועבר לממשלה. לאחר שנת 1957 ועד סוף 1960/1961 נעשו חליפין נוספים, ורכוש הממשלה, שהועבר עד אז לסוכנות היהודית, הגיע לכ-108 מליון ל"י; רכוש הסוכנות היהודית, שהועבר לממשלה, הסתכם בכ-118 מליון ל"י.

הסדר זה של החלפת רכוש לא בא לידי ביטוי שלם בהסכם בכתב, שיפרט בין היתר את צורת ההעברה של הרכוש, היקפו ובסיס ההערכה. גם למעשה לא לוו ההחלפות מסמכים נאותים ומפורטים שיאפשרו את זיהוי הרכוש והרכבו. הרישומים בספרים נעשו על יסוד הודעות כלליות הן מצד האוצר והן מצד הסוכנות היהודית. בתנאים אלה לא ניתן לוודא את מהימנות הנתונים דלעיל ואת סדירות ההעברות.

העברת חווי מתיישבים. בעקבות הדיונים עם הסוכנות היהודית בדבר הסדר חובותיה לאוצר הוסכם לקבל ממנה את זכויותיה על חווי מתיישבים שברשותה. חוזים אלו מייצגים התחייבויות המתיישבים לסוכנות היהודית בעד הרכוש שהועמד לרשותם.

ההסדרים להעברת הזכויות על חווי מתיישבים לאוצר נקבעו בין שר האוצר לבין נציגי הסוכנות היהודית בכמה שלבים: בראשונה, ב-1958, סוכם, שכנגד הלוואות בסך 21 מליון ל"י משנת 1957/58 יועברו לידי האוצר חווי מתיישבים, שנעשו אותה שנה בין הסוכנות היהודית לבין המתיישבים, ושהיקפם הכספי הכולל מגיע לסכום האמור.

בשלב השני, ב-1959, הסכים האוצר לקבל לידי זכויות על חווי מתיישבים בסכום כולל של כ-45 מליון ל"י כנגד הלוואות באותו סכום, שניתנו לסוכנות היהודית בשנת 1959/60. הפעם ערבה הסוכנות היהודית לסילוק תקין של תשלומי המתיישבים, לרבות סכומי ההצמדה; כן ניתן לאוצר לבחור אותם חוזים, שנראו לו.

לגבי הלוואות בסך כולל של כ-40 מליון ל"י, שניתנו בשנת 1960/61, סוכם על העברת הזכויות על חווי מתיישבים בהיקף כספי מקביל. הסוכנות היהודית הציעה, שהתנאים עם המתיישבים ייקבעו לפי הנחיות האוצר, אך בלא מתן ערבותה; ברם האוצר עמד על קבלת הערבות. מהמסמכים, שהועמדו לרשות הביקורת, לא ניתן לברר, כיצד יושב העניין.

בשלב האחרון, ב-1961, הסכים האוצר לקבל זכויות על חווי מתיישבים גם כנגד אותן יתרות של הלוואות, שנערכו עליהן הסכמים בכתב ונקבעו לגביהן לוחות סילוקין — יתרות שליוו 31.3.1961 הסתכמו בסך כולל של 101.2 מליון ל"י. מהם, סך כ-40 מליון ל"י על חשבון קרן בלבד עמד לגבייה בתקופה מ-1.4.1961 עד 31.3.1966. הפעם סוכם,

שהסוכנות היהודית תעביר חוזי מתיישבים, שהיו אותה שעה בידה ושהיא עתידה לקבל, עד כדי היקף כספי כולל של 400 מליון ל"י. את החוזים צריכה הייתה הסוכנות היהודית להפקיד בידי מוסד כספי, שעליו יוטל להעביר את כספי הגבייה תחילה לאוצר עד כדי סילוק מלוא החוב ולאחר מכן לסוכנות היהודית.

לסיכומים ניתן ביטוי רק בהתכתבויות ובשיחות, אך לא נערכו הסכמים מפורטים בכתב. משנת 1961 התנהלו לסירוגין דיונים על חתימת הסכם, ואף נערכו טיוטות הסכם אחדות; אך לכלל הסכם חתום לא הגיע הדבר. הדיונים נסבו בעיקר על השאלה, באיזו מידה יש לראות בחוזים שהועברו תמורה עבור החוב של הסוכנות — לפי שנטען על ידיה — או רק אמצעי לגבייה פעילה של החובות. השאלה התעוררה במיוחד בעקבות העובדה שהגבייה מהחוזים האלה, כפי שנתברר בינתיים, הייתה קטנה ביותר.

במסגרת ההסדר להעברת חוזי מתיישבים לידי הממשלה הפקידה הסוכנות היהודית החל בשנת 1961 בידי מוסדות כספיים חוזי מתיישבים בהיקף כספי שנתי בין 10 ל-40 מליון ל"י. עד 31.3.1966 הפקידה הסוכנות היהודית חוזים בסכום כולל של 148 מליון ל"י בקירוב בלבד: בסך 120 מליון ל"י בבנק החקלאות לישראל בע"מ; בסך 16 מליון ל"י ב"טפחות", בנק משכנתאות לישראל בע"מ; ובסכום הנותר בשני בנקים אחרים למשכנתאות.

כספי הגבייה, שהועברו על פי כלל החוזים של המתיישבים, על ידי המוסדות הכספיים בתקופה מ-1.4.1961 עד 31.3.1966, הסתכמו בסכום קטן יחסית — 730,000 ל"י בקירוב (ברוטו).

בספרי החשבונות של האוצר, לרבות החשבונות המקבילים, לא ניתן ביטוי לקבלת חוזים אלה. אף אין במסמכים שבידי האוצר כדי להראות בויקה לאיזה שלב מהשלבים נתקבלו הזכויות על החוזים האמורים ולוודא שאכן הסוכנות היהודית ערבה.

הלוואות שניתנו לסוכנות היהודית מאז שנת 1961/62

ההלוואות הנוספות, שניתנו לסוכנות היהודית מאז 1961/62 ועד 1965/66, הסתכמו לאחר שנרשמו בחשבונות החלפות של רכוש, ב-126 מליון ל"י. לגבי רובן הגדול של ההלוואות לא סוכמו תנאיהן ואף לא נקבעו עקרונות לעריכת הסכם; עד מועד סיום הביקורת לא היו גביות על חשבון אותן הלוואות.

החלפות הרכוש, שמדובר בהן, הסתכמו ב-29 מליון ל"י לחובת הסוכנות היהודית ובסך 46 מליון ל"י לזכותה. החלפות נוספות של רכוש, שהיו באותה התקופה, ובקשר לכך אף עסקאות בהיקף ניכר בארץ ובחוץ לארץ, לא קיבלו ביטוי בספרי האוצר.

החשב הכללי הודיע למשרד מבקר המדינה באוקטובר 1966, שהוא עומד לקבל ממשרד השיכון חשבון סופי ליום 31.3.1966 על הרכוש לפרטיו, שהועבר לסוכנות היהודית, ובהתאם לכך יעודכן החשבון.

*

מעמד ההסתדרות הציונית העולמית — הסוכנות היהודית לארץ ישראל, ויחסיה עם ממשלת ישראל מבוססים על חוק מיוחד משנת 1952 ועל אמנה משנת 1954. מסמכי יסוד אלה מבטיחים לסוכנות היהודית את עצמאותה בביצוע תפקידיה החשובים בשטחי העלייה, הקליטה וההתיישבות במדינה. הביקורת התייחסה מבחינת פעולת הממשלה לתקינות ניהול העניינים הכספיים בינה לבין הסוכנות. המדובר כאן בהלוואות, שהממשלה

נתנה לסוכנות היהודית וההצטברו לסכום גדול, ובהסכמים לקראת פרעון הלוואות אלו בצורה של החלפת רכוש העברת זכויות על חווי מתיישבים.

הפעולות המורכבות בין הממשלה ובין הסוכנות היהודית מן הדין היה שיעשו על סמך הסכמים מפורטים בכתב, שיגדירו באופן ברור את החובות והזכויות של כל אחד מהצדדים ועל פי נהלים תקינים, שיאפשרו את אימותן ובידוקן של פעולות אלו באופן נאות.

מהממצאים עולה כי עד היום לא הושגו היחסים הכספיים בין הממשלה לבין הסוכנות היהודית על הסדרים ברורים ומחייבים; עסקאות רבות היקף לא קיבלו ביטוי הולם בחשבונות הממשלה — דבר העלול לפגוע בקיומו של פיקוח נאות על זכויות המדינה. בהעדר התאמות תקופתיות של ספרי החשבונות של שני הצדדים לא ניתן גם לקבוע מהו הסכום הכולל שהסוכנות היהודית חייבת לאוצר.

העברת הזכויות על חווי המתיישבים לידי הממשלה לא זו בלבד שלא בוצעה במלואה, אלא אפילו לגבי אותם הזוים שהועברו התברר שלא ניתן לגבות על פיהם אלא סכומים קטנים בלבד.

נוכח העובדה, שהממשלה ממשיכה להקציב כספים בסכומים גדולים כהשתתפותה בתקציבי ההתיישבות של הסוכנות היהודית, נודעת משנה חשיבות מצד אחד לסיכום גובה החוב שהצטבר ומצד שני להבטיח השתתתם של היחסים על הסכמים ברורים ומפורטים.

הפיקוח על מחסני הממשלה

רכישת טובין לשימוש מידי ולשימוש לטווח ארוך, סדרי החזקתם וניהול חשבונותיהם הם בידי המשרדים ויחידות הסמך שלהם. הפיקוח על מחסני הממשלה — קביעת סדרים ונהלים לרכישה ולהחזקה תקינה — מוטל על החשב הכללי, המוציאו לפועל באמצעות יחידה בראשות הממונה על המשק ושירותי הממשלה. במסגרת תפקידיו מוציא החשב הכללי הוראות נוהל (תכ"ם) הקובעות הסדרים מפורטים לניהול תקין של מחסני טובין ורישומם. עליו לפקח באורח סדיר על קיום ההוראות ועל הבטחת החסכון והיעילות בכל הקשור לניהולם ולהחזקתם של המחסנים.

ניהול המחסנים — בהתחשב בשווי הכספי הניכר של מלאי הטובין — משמש לעתים קרובות נושא לביקורת (ראה באחרונה, דו"ח שנתי 15, עמ' 54).

בחודשים מאי ויוני 1966 נערכה ביקורת באגף החשב הכללי וביקורים ב-35 מחסנים המוחזקים על ידי 11 משרדים. מטרת הביקורת הייתה, בין השאר, לקבוע, באיזו מידה תוקנו הליקויים, שהובאו בדו"חות השנתיים הקודמים, ובאיזו מידה הוגשמו המלצות מבקר המדינה, שאושרו על ידי ועדת הכספים של הכנסת.

היקף המלאי וההרשאות שהוצאו

שווי הטובין שבמחסני הממשלה (להוציא משרד הבטחון) ליום 31.3.1966 היה, לפי הדו"ח של הממונה על המשק והשירותים, 251,984,300 ל"י, מזה מלאי בלתי מוקצב בסך 221,318,300 ל"י; ההפרש בין שני הסכומים מייצג את המלאי המוקצב. המלאי הבלתי מוקצב מוחזק בעיקר על ידי המשרדים המנהלים חשבונות מסחריים או מעין מסחריים, כגון: משרד המסחר והתעשייה, משרד השיכון ומשרד העבודה; למימון מלאי זה

מקבלים המשרדים מהאוצר מקדמות, שהוגבלו בגובה "הרשאות" מיוחדות מטעם החשב הכללי. מתן הרשאות על ידי החשב הכללי למשרדים האמורים הוא נזהל, שהונהג עוד בשנים קודמות, ואף נכלל בהוראות הכספים (תכ"ם) של החשב הכללי. בעבר נטו המשרדים בדרך כלל להפריז בדרישותיהם למקדמות.

באמצע שנת 1965 מינה החשב הכללי ועדה, שהורכבה מבין עובדי החשב הכללי ואגף התקציבים, כדי לדון מדי שנה בשנה בהצעות על גובה המקדמות. הוועדה קיימה דיונים עם נציגי המשרדים והוציאה "הרשאות" תוך התחשבות בצרכים הממשיים של המשרדים. כפי שמתברר מהשוואת הנתונים לסוף שנת הכספים 1965/66, לא הקפידו המשרדים על מסגרת ההרשאות, שאושרו על ידי הוועדה. בכמה מקרים הגיעו החריגים לממדים ניכרים, לדוגמה:

המשרד/היחידה	סכום ההרשאה ל-1965/66	המלאי למעשה (כנקוב במאזן ל-31.3.1966)
רכבת ישראל	6,200,000	6,616,000
משרד הבריאות	3,150,000	3,758,594
מע"צ	800,000	1,093,222

לדעת הביקורת, היה על החשב הכללי לעקוב אף בתוך שנת הכספים אחר ניצול המקדמות ולנקוט אמצעים מינהליים מתאימים, שיניעו את המשרדים לשמור על מסגרת ההרשאות שנקבעה.

החשב הכללי הודיע, שהוא פועל למניעת מקרי חריגה בעתיד, ולצורך זה מינה באמצע שנת 1966 ועדת משנה.

מן הראוי לציין, שלקראת שנת הכספים 1966/67 נקבע הסדר תקציבי חדש לרכישת טובין, הן כמלאי והן לשימוש שוטף, בסעיפי התקציב האופרטיביים; לפי ההסדר ישתקפו בתקציביהם של מרבית המשרדים כל הטובין שברשותם, לרבות אלה שנרכשו בעבר מכספי המקדמות. עם הפעלתו של הסדר זה לא יתקיים עוד מלאי בלתי מוקצב, פרט לטובין של משרד המסחר והתעשייה ושל משרד השיכון. אין עוד אפשרות לעמוד על יעילות הסדר זה.

מחסנים ללא ניצול משקי

על שאלת הכדאיות המשקית של החזקת מחסנים עמד מבקר המדינה בדו"ח השנתי 13 (עמ' 31). הביקורת העלתה, שעדיין לא הונהגו בדיקות שיטתיות חוזרות כדי לוודא, שאמנם קיימת הצדקה להחזקת כל מחסן על ההוצאות הכרוכות בכך, ושכושר התפוסה של המחסן מנוצל כראוי — אם בטובין של אותו משרד המחזיק במחסן ואם בטובין השייכים למשרדים אחרים. להלן דוגמאות:

— מע"צ מחזיקה במרכז תעשייתי ברמות ים בשני מחסנים בבעלותה: אחד ששטחו 1,200 מ"ר ואחד 750 מ"ר. התשלום השנתי למסים, למים ולחשמל על מחסנים אלה הוא 24,000 ל"י; כושר התפוסה של מחסנים אלה מנוצל כדי מחצה בלבד, אף אם אין מביאים בחשבון שטח נוסף של כ-20 דונם שמסביב למחסנים — שטח שגם הוא אינו מנוצל כראוי.

— משרד החינוך והתרבות מחזיק באחד מבנייניו במחסן גדנ"ע רזרבי, שבו מאוחסן ציוד גדנ"ע ברובו מיושן ובחלקו חדש. במחסן אין תנועה במיוחד, כי כל הדרישות לציוד

מהסוג האמור מסופקות ממחסני גז"ע מחוזיים. ניתן היה לוותר על החזקת המחסן ולהעביר את הציוד שבו למחסני גז"ע מחוזיים.

— מרכז ההסברה שבמשרד ראש הממשלה מחזיק בשני מחסנים ביפו ובתל-אביב; מאוחסנים בהם חומרי תפאורות ותאורה לאירועים ממלכתיים, שהשימוש בהם מועט ביותר והפריטים ברובם הגדול מיושנים. המחסנים נמצאים באזורים, שדמי השכירות בהם גבוהים. בהערותיו של שר האוצר עוד לדו"ח שנתי 13 צוין, שהחשב הכללי ידאג לבטל את המחסנים, שיוכחו כבלתי דרושים.

מלאי ללא תנועה

בכמה מהמשרדים נצטבר מלאי טובין בשווי ניכר, שאין בו כדי לשמש עוד את המטרה, שלשמה נרכש (מלאי זה נחשב כמלאי איטי או מת). מלאי מסוג זה במחסני הממשלה מתהווה, בין היתר, על ידי כך, שמשדרי הממשלה אינם מתחשבים בעת הגשת התקציב השנתי ביתרת המלאי הקיימת או שאינם מקפידים כיאות על קיום רמת מינימום ומקסימום במידה שנקבעו כאלה.

להלן דוגמאות של מלאי טובין איטי או מת, שהצטבר במחסני הממשלה, על פי דו"חות פנימיים של המשרדים ליום 31.3.1966 (באלפי ל"י):

השווי (באלפי ל"י)	המשרד/היחידה
1,945	רכבת ישראל
150	המדפיס הממשלתי
100	משרד הבריאות

אותו מלאי במשרד הדואר ליום 31.3.1965 היה רשום בסך 1,760,000 ל"י. מן הצורך, שיחידת הפיקוח באגף החשב הכללי תמצא את הדרכים לחיסול מלאי זה ולצמצום היקפו בעתיד עד למינימום. לשם כך חשוב, שהמשרדים ימציאו לממונה על המשק והשירותים אצל החשב הכללי דו"חות תקופתיים על המלאי האיטי והמת שברשותם וכן דו"חות סדירים על הרכישות, שהם עומדים לערוך. ב-1963 הורה החשב הכללי למשרדי הממשלה, על המצאת דו"חות שנתיים בדבר פריטים בלא תנועה ואף על מינוי ועדות לקבלת החלטות מתאימות, אולם לא היה מעקב סדיר אחר ביצוע ההוראות.

ספירת מלאי

באוקטובר 1963 הוציא החשב הכללי מהדורה חדשה ונרחבת של פרקי תכ"ם הדנים בטובין של המדינה. נכללו בה הוראות חדשות ומפורטות בדבר בדיקת מלאי שוטפת וספירה שנתית.

מסתבר, שבכמה מהמשרדים אין הקפדה על ספירה שנתית של המלאי הקיים; יש מהם כאלה, שלא ערכו ספירות מלאי מזה שנים מספר, לדוגמה:

- (א) במחסני הדואר ביפו לא נערכה ספירת מלאי במשך שלוש השנים האחרונות;
- (ב) במרכזייה הפדגוגית שבמשרד החינוך לא נערכה ספירת מלאי מאז 1962;
- (ג) במחסני משרד החוץ לא נערכה ספירת מלאי בשנות 1964/65 ו-1965/66;

(ד) במחסן המיוחד של מלאי הטובין השייך למשרד הבריאות לא נערכה ספירה מאז 1963;

(ה) ברכבת ישראל אינה נערכת כלל ספירה שנתית כוללת.

משרד מבקר המדינה עמד על כך, שיחידת הפיקוח המרכזית חייבת לנקוט צעדים יותר גמרציים להבטחת ביצוע ההוראות על ספירת המלאי.

תקני מלאי

קביעה של תקני מלאי — מכסות מינימום ומקסימום — היא חלק בלתי נפרד מניהול תקין של מחסנים. חשיבותו של נוהל זה בכך, שהוא מונע עיכובים באספקה ליחידות הצורכות וחוסך בהוצאות הכרוכות בהחזקת עודפי מלאי.

ברוב המחסנים שנבדקו אינם מתנהלים רישומים על מכסות המלאי, ובכמה מהם לא נקבעו אף מכסות — דבר שהביא להיווצרות עודפים, ההופכים במרוצת הזמן מלאי מת.

— במחסני משרד הדואר ביפו אינם מתנהלים רישומי מינימום ומקסימום על כ-20,000 פריטים. מזה, לגבי כ-400 פריטים חשובים בעלי ערך כספי ניכר נקבעו כמויות מינימום בלבד. בעת הצורך מקיימים ויסות פנימי במחסני הדואר שברחבי הארץ.

— במחסני הדואר בחיפה אינו מתנהל רישום מינימום ומקסימום. מדי פעם בפעם נבדקים כרטיסי הפריטים, ולפי היתרות שבהם נקבעים הצרכים השוטפים.

— במחסני משרד החקלאות בתל אביב אין רישום של מכסות מינימום ומקסימום. היקף ההזמנות נקבע לפי הנסיון בעבר, והפריטים החסרים מוזמנים בעת הצורך.

— במחסני משרד הסעד ברחבי הארץ אינו מתנהל בדרך כלל רישום על מכסות מינימום ומקסימום. בעת הצורך נוהג המשרד לווסת את מלאי הטובין שברשותו על ידי העברתו מאיזור לאיזור, שבו הוא נדרש.

בהוראות בענייני כספים ומשק נקבעו נהלים מפורטים בדבר תקן המלאי, אך בהעדר מעקב לא בוצעה ההוראה אלא בהיקף מצומצם.

מחסנים אזוריים

משרד החקלאות על מרבית יחידותיו מחזיק במחסני מלאי לתצרוכת שוטפת ולאחסנה, הפזורים במרכזים שונים בתל אביב וביפו.

המשרד מחזיק בטובין במחסן בקריה בתל אביב על שטח של כ-160 מ². הטובין הם בעיקר לשימוש מינהלי: מכשירי כתיבה, ציוד, כלי נקיון, צורכי שרטוט. מחסנים אלה משמשים כ-60 יחידות של המשרד. במכון וולקני שבבית דגון מאוחסנים טובין במחסנים התופסים שטח של 150 מ². הטובין כוללים ציוד מעבדתי, כימיקלים, צורכי כתיבה, כלי נקיון ועוד. גם המכון מספק ציוד ל-60 יחידות המסונפות לו, אך אינו מנוצל כדי תפוסתו המלאה. במכון הווטרנרי שבבית דגון מחזיק המשרד חציר, מספוא, כימיקלים וציוד סטגדרי, וכן צורכי כתיבה וכלי נקיון; המכון מספק את דרישותיהן של 15 יחידות המסונפות אליו. יחידת הגנת החי והצומח מחזיקה ביפו ב-9 חנויות לאיסכון כימיקלים, חומר הדברה למזיקים וכלי רכב לשעת חירום.

נראה למשרד מבקר המדינה כרצוי לבדוק את האפשרות של ריכוז מחסני משרד החקלאות שבאיזור תל אביב בתחום אחד, כגון בית דגון, שהיתרוגות שבו, הם: (א) שטח קרקע

גדול, שאפשר להקים עליו מחסנים גדולים, שבהם יאוחסנו כלל הפריטים המאוחזקים על ידי משרד החקלאות, הפזורים כיום במרכזים עירוניים שונים בתל אביב ויפו; (ב) בבית דגון כבר קיימים המחסנים של מכון וולקני ושל המכון הווטרינרי. היחידות המשקיות הזקוקות לטובין משני מכונים אלה מושכות אותם מהמחסנים הקיימים.

מחסנים מיוחדים

המחסנים המיוחדים באים להבטיח קיום שירותים רפואיים מורחבים בשעת חירום. מטרת מלאי זה מחייבת החלפתו או ריענונו לעתים מזומנות, שמירה מעולה על שלמותו והבטחת גישה נוחה למקום האחסון בעת הצורך.

בביקורת קודמת, שערך משרד מבקר המדינה בשנת 1964 והמסוכמת בדו"ח שנתי 15 (עמ' 120), הועלה בין השאר: לא הוקפד על ריענון המלאי ועל אספקת הפריטים למחסנים לפי התקנים, שאישרה ועדת האשפוז העליונה. בבדיקה חוזרת, שערך משרד מבקר המדינה בחודש מאי-יוני 1966, נקבע: בכמה מחסנים יש צפיפות גדולה מאוד בלא תנאי אוורור; במחסן אחד יש טחב; במקום אחד, ובו כמה מחסנים, לא נערך ריענון הפריטים מאז אפריל 1965; במחסן אחר היו ליקויים בסדרי האחזקה, הנקיון והבטיחות.

אספקת ישירה

ההחזקה של מלאי טובין כרוכה בהוצאות ניכרות — ישירות ועקיפות. דרך נאותה לצמצום היקף המחסנים היא הנהגת אספקת ישירה מהספק ליחידה הצורכת. משרד מבקר המדינה המליץ בעבר על הנהגת שיטה זו. אמנם התחיל החשב הכללי בהנהגתה, אולם עדיין לא הופעלה במידת הצורך, כפי שמסתבר מהדוגמאות הבאות:

— במחסן אספקה של משרד הבריאות מאוחסנות כמויות גדולות של גלילי אריגים מגוונים שונים לשם ייצור של כ-350 מוצרים שונים בשביל הסגל הרפואי והחולים. במחסן זה מועסקים ארבעה עובדים לשם חישוב התפוקה הצפויה ממטרו' הבדים. יש כרטסת מיוחדת לבדים, ומנהלים רישומים בכרטסת נפרדת על מלאי המוצרים שנתקבל; כן יש במתפרות כרטסת שלישית, שבה מנהלים רישומים של שיירי הבד שלאחר ייצור התוצרת. מסתבר, שאילו היו בידי מחלקת האספקה של משרד הבריאות הנתונים הדרושים על כמות הפריטים השנתית הדרושה — נתונים שניתן היה לקבלם מבתי החולים — אפשר היה לקיים על פי מכרזים אספקת ישירה של מוצרים לבתי החולים.

— הדואר מחזיק במפרץ חיפה בשלושה מחסנים גדולים:

(א) מחסן טפסים, שמאוחסנים בו כ-3,000 פריטים המשמשים את בתי הדואר ברחבי הארץ. ההדפסה היא אצל המדפיס הממשלתי בירושלים, המעביר את הטפסים לאחסנה בחיפה, ומכאן מועברים לפי הזמנה לבתי הדואר השונים בארץ.

(ב) מחסן ציוד כללי לריהוט ולבגדים; הספקים העיקריים של טובין אלה הם באיזור תל-אביב. כלל הפריטים מועברים למחסנים המרכזיים בחיפה ולאחר מכן ליחידות הצריכה שבאיזורי הארץ לפי הזמנותיהן.

(ג) מחסן צורכי משרד וחלקי חילוף למכשירים; ספקיו הם באיזור תל-אביב. הטובין מועברים לאחסנה במחסנים בחיפה ולאחר מכן ליחידות הצריכה.

יש לשקול הנהגת שיטה של אספקה ישירה, ובכך לחסוך הוצאות הכרוכות בהחזקת המחסנים וניהולם.

הדיווח על המלאי

1. במרביתם של משרדי הממשלה יש יחידות פיקוח על המחסנים, והן מדווחות באופן סדיר לממונים. יש להניח, שהפיקוח המרכזי שבאגף החשב הכללי יכול היה לעמוד על פי דיווח פנימי זה על מידת התקינות של סדרי המחסנים ואף על בעיות המתעוררות מדי פעם בפעם בקשר לניהולם של המחסנים. מטעם זה הציע בשעתו משרד מבקר המדינה, שהעתקי הדו"חות יועברו באורח סדיר ליחידת הפיקוח המרכזי. יחידות הפיקוח של המשרדים כמעט שלא היו נוהגות לשלוח את העתקי הדו"חות שלהן ליחידת הפיקוח.

2. צוות העובדים ביחידת הפיקוח המרכזי עוסק בפיקוח בשלושה אזורים: ירושלים והדרום, תל אביב והמרכז, חיפה והצפון. נקבע, שהממונים על איזור ירושלים והדרום ועל איזור חיפה והצפון לא הגישו דו"חות על הביקורים, שערכו במשך שנת 1965/66; הדו"חות, שהוגשו על ידי המפקחים באיזור תל אביב והמרכז, היו קצרים וסתמיים עד כדי כך, שאי אפשר היה לעמוד על פיהם על הנעשה במחסנים שנבדקו.

3. יחידת הפיקוח המרכזי עורכת כל שנה דו"ח מרוכז על המלאי הכולל שבמשרדי הממשלה על פי נתונים, שהמשרדים ממציאים לו, תוך הבחנה בין המלאי המוקצב ובין המלאי הבלתי מוקצב. דו"ח זה — בתנאי שלפני כן נקטו הצעדים כדי לוודא, שנתוניו נכונים ושכל אשר צריך היה להיכלל אמנם נכלל בו — עשוי לספק אינפורמציה חשובה על גודל מלאי הטובין שביחידות הממשלה השונות ועל מידת ההצדקה להחזקתו באותו היקף.

בדיקת הדו"חות המרוכזים על המלאי ליום 31.3.1965 וליום 31.3.1966 העלתה, שהם לוקים בחסר וביתר:

דוגמאות לטובין שלא נכללו בדו"ח

— לא נכללו בדו"ח: מחסנים מוקצבים של מהנדסי הדואר בכל אזורי הארץ — שווי הטובין נאמד על ידי מנהל המשק של משרד הדואר בסך של כחצי מליון ל"י; מחסן הטפסים המוקצב של משרד הדואר במפרץ חיפה — שווי הטובין נאמד על ידי אפסנאי המשק בסך של כחצי מליון ל"י; מחסנים מוקצבים של מהנדסי רכבת ישראל באזורים שונים בארץ — שווי הטובין נאמד על ידי המהנדסים בסך כולל של 65,500 ל"י. בהסבריו מציין החשב הכללי, שעם הפעלת תכניות המיכון במחסני הדואר ייכללו במלאי של הדואר גם הנתונים על המלאי המוקצב שבמחסני מהנדסי הדואר.

דוגמאות לכלילת נתונים לא מבוססים

— נכלל בדו"ח סך כל מלאי משרד הדתות בתור פריט בפני עצמו בסך כ-151,000 ל"י נוסף על שווי הטובין שבכל מחסן ממחסני אותו משרד. שווי של מלאי המכשירים של המרכזייה הפדגוגית שעל יד משרד החינוך והתרבות כלול בדו"ח המרוכז ל-31.3.1965 בסך 300,000 ל"י, בעוד שלפי הערכת עובדי המרכזייה שוויו הכספי הוא בסך 170,000 ל"י. שווי מלאי הטובין של משרד החוץ ל-31.3.1965 נקוב לפי הדו"ח בסך 2.2 מליון ל"י ול-31.3.1966 בסך 1.5 מליון ל"י; לדעת המשרד, כולל השווי גם את המלאי המצוי בנציגויות שבחוץ לארץ ויש לראות את ערכי המלאי הנקובים לעיל בחזקת אומדן בלבד.

שווי מלאי הטובין שבמחסני המשטרה בבית דגון וביפו, הנקוב בדו"ח ל-31.3.1965 בסך 900,000 ל"י ול-31.3.1966 בסך 725,000 ל"י, מבוסס על אומדן בלבד; לצורך הביטוח נקבע המלאי בסך 2 מליון ל"י בקירוב.

מיכון נתונים

1. בדו"ח השנתי 15 (עמ' 56) צוין, שהחשב הכללי הזמין מומחה מחוץ לארץ לשם בדיקת האפשרות למיכון הנתונים הדרושים לקביעת רמות המלאי. המומחה, שעבד במרכז למיכון משרדי, ערך בשנת 1964 תכנית אב לעיבוד נתונים במחסני הממשלה תוך שיתוף פעולה עם נציגי אגף התקציבים ועם הממונה על המשק והשירותים במשרדי הממשלה. התכנית, שהגיש המומחה, כוללת הצעה מפורטת לעיבוד נתונים בדרך מיכון לכל השלבים הקשורים בניהול מחסנים. התכנית נתקבלה על דעת הגורמים האמורים, והם אף ציינו, שגם לאחר שיעזוב המומחה את הארץ יהיה המשך הטיפול בנושא. עד מועד סיום הביקורת לא הופעלה התכנית בתוך המשרדים.

2. לצורך עריכת הדו"ח המרוכז מכינה יחידת הפיקוח המרכזי באמצעות המרכז למיכון משרדי כרטיסי-אב, הכוללים פרטים על מחסני הממשלה, כגון: המבנה, השטח והמיקום. המרכז מכין גם טפסים למילוי על ידי המשרדים, כגון נתונים על יתרות המלאי שברשותם לסוף שנת הכספים. הטפסים על פרטיהם עוברים למרכז למיכון משרדי לניקוב, ועל פיהם מתקבל הדו"ח המרוכז על מחסני הממשלה.

— על אף הכנת הנתונים במיכון, כפי שתואר, הוכן הדו"ח לסוף שנת 1964/65 רק בסוף דצמבר 1965, ואילו הדו"ח לשנת 1965/66 הוכן רק בדצמבר 1966. בהקשר זה יש לציין, שהדו"חות הקודמים, שהוכנו שלא באמצעות המיכון, הוכנו פעמיים בשנה: אחד בתודש מאי-יוני ואחד — בספטמבר. המיכון לא תרם להחשת ההכנה של הדו"ח ולעיבוד הנתונים הממוכנים לצורך אינפורמציה נוספת.

תכנית ביקורת שנתי

נהלים תקינים מחייבים, שתיקבע תכנית ביקורת שנתי או תקופתית אחרת, שתקיף את כלל המחסנים, שיש לבדוק אותם במחזוריות. הביקורת העלתה, שנערכות תכניות שבועיות ביזמתם של מפקחי המחסנים באיזור תל אביב והמרכז, בלא שהתכניות מקבלות את אישורו של הממונה, ואילו לאיזור ירושלים והדרום ולאיזור חיפה והצפון לא נערכה כל תכנית עבודה, ואף לא נערכו ביקורים על ידי מפקחי המחסנים באזורים הנ"ל.

*

ועדת הכספים בסיכומיה והצעותיה לדו"חות השנתיים הקודמים של מבקר המדינה — ובמיוחד לדו"ח השנתי 13 — כפי שאושרו במליאת הכנסת עמדה על כך, שההיקף הניכר של המלאי במחסני הממשלה, הפזורים על פני שטח נרחב באזורים שונים בארץ, מחייב שיפור בסדרי הטיפול בהם; האחראים למחסנים נתבעו להנהיג סדרים יותר תקינים בניהולם.

ממצאי הביקורת בדו"ח זה מצביעים על כך, שפרט לשיפורים חלקיים, שכשלעצמם אינם מבוטלים, לא חלה התקדמות מספקת לגבי כלל ההסדרים, שיש להנהיג בניהול טובי המדינה. מצב זה נובע בין השאר מכך, שעדיין לא הובהרו די הצורך הסמכויות ומידת

האחריות של כל הגורמים המטפלים בניהול מחסנים. מבקר המדינה חוזר במיוחד על המלצתו, שבשים לב למספר הגדול של מחסני הממשלה תוטל האחריות, הן מבחינת רכישת הטובין והחזקתם התקינה והן מבחינת תיקון הליקויים, שעליהם הצביע מבקר המדינה, על המשרדים עצמם המחזיקים במחסנים. יחידת הפיקוח המרכזית במשרד האוצר תתרכז בפיקוח עליון, ועליה תוטל האחריות בתחום ההכוונה וההדרכה, כגון: מתן הוראות לניהול הטובין ומתן הנחיות לאפסנאים ולמחסנאים, קבלת דו"חות סדירים ממשרדי הממשלה לגבי הטובין שברשותם וכיום מעקב תמידי אחרי ביצוען של ההנחיות וההוראות.

תיקון ליקויים

הביקורת הפנימית בחשבונות משרדי הממשלה

דו"ח שנתי 16, עמ' 67

באפריל 1965 שונו המבנה הארגוני והגדרת התפקידים של היחידה לביקורת פנימית שבאגף החשב הכללי, שהיא האחראית על ביקורת בחשבונות משרדי הממשלה, והוטלו עליה תפקידי פיקוח על ביצוע התקציב ומימונו. משרד מבקר המדינה העיר שתפקידי הרפרנטים למשרדים השונים באגף החשב הכללי, שהפכו עובדי היחידה, כוללים אישור תכניות מימון חודשיות של יחידות הממשלה, שחרור הכנסות בהתאם לתכניות, והשתתפות בוועדות למתן הלוואות מתקציבי המשרדים — פונקציות שאינן עולות בקנה אחד עם תפקידי הבדיקה שלאחר המעשה המוטלים על היחידה.

בעקבות הביקורת הועברו בספטמבר 1966 התפקידים, שנוכרו לעיל, לטיפולם של עובדים, שאינם נמנים עם עובדי היחידה לביקורת הפנימית.

סדרי רכישה של צורכי משרד ודלק

דו"ח שנתי 16, עמ' 68

צורכי המשרד

אין דו"חות על כך, שנערכו בדיקות טיב של צורכי משרד שסופקו, כדי לקבוע אם הם תואמים את הדוגמאות, שאושרו על ידי החשב הכללי. בידי המשרדים שנבדקו לא נמצאו דוגמאות, שהספקים חייבים לספק לפי דרישה, לשם ביקורת על טיב, גודל ומשקל. עם זאת היו תלונות מהמשרדים על טיב הצידוד. לוא היו בידי המשרדים דוגמאות, הם יכלו לעמוד על קבלת סחורה נאותה.

האחראי על המדור אינו עורך דו"חות על בדיקות טיב, אולם בעקבות הביקורת, הוא מבקר בסדירות במשרדים, מטפל בתלונות גם על טיב המוצרים ונוקט בצעדים הדרושים לגבי הספקים.