

החשב הכללי

פעולות ביקורת

נבדקו עסקאות במניות ובהשקעות, כפי שהתבטאו בספרי החשב הכללי: מכירת מניות של חברות ממשלתיות, שנרכשו על ידי האוצר בשנים קודמות שלא במסגרת התקציב, ושבוצעו בהפסדים שכוסו מהקצבה מהתקציב הרגיל; תנאי ההשקעה בחברה בעלת מלון גדול בישראל; פרטי ההשקעה וההפסדים בעסקת האניה "שלום"; תנאי אמיסיה של אגרות חוב על ידי בנק מסחרי והטיפול בה על ידי החשב הכללי.

נערכה ביקורת כוללת על הלוואות תקציביות העומדות במשך שנים ללא תנועה.

נמשכה בדיקת טיפול האוצר בהשקעות המדינה בהלוואות ובהון מניות (ראה דו"ח 18, עמ' 90), בעיקר אותם ההסדרים המביאים להקטנה של הגבייה השוטפת ולהפחתת הסכומים, שיעמדו לגבייה בעתיד, כגון דחיית תשלומים, המרת הלוואות במניות וביטול תנאי ההצמדה. הוחל בבדיקת הסדרים, שלפיהם מתחייב האוצר לכסות הפרשי הצמדה אצל מוסדות כספיים שונים לגבי הלוואות בלתי צמודות, שהם נתנו מתוך כספי אמיסיות צמודות.

נבדקו הפעולות, ההסדרים והנהלים במינהל הרכב הממשלתי.

ביוני 1968 הוציא האוצר הוראה למשרדי הממשלה בדבר הקמת קרן לביטוח עבודות תכנון הנדסיות; נבדקו ההסדרים להקמת הקרן וניהולה, הצורך בה, זיקתה לתקציב המדינה, וביצוע ההוראה על ידי משרדי הממשלה.

השקעה בהקמת מלון

בספטמבר 1967 הגיע האוצר לידי הסדר כולל עם חברת "איסראל הוטלס אינטרנשיונל" (להלן חברה א'), שהיא בעלת מלון גדול בתל אביב. לפי הסכם זה רכש האוצר 85% מהון המניות המונפק של החברה, על ידי המרה במניות של חלק מהלוואותיו לחברה, ונקבעו מחדש התנאים של יתרת הלוואות, שהחברה קיבלה מהאוצר בשנים 1964 — 1967. בעקבות ההסדר מינה האוצר נציגים משלו בדירקטוריון של החברה.

הסדר כולל זה הוא תוצאה מהתפתחויות קודמות, שראשיתן בשנת 1960, כשהחברה הממשלתית לתיירות ניהלה ביזמת האוצר משא ומתן עם חברת מלוונות אמריקנית בקשר להקמת מלון בישראל בעל רמה בינלאומית, שישא את שמה של החברה האמריקנית ויופעל על ידה. לאחר שהוסכם עקרונית בין החברה הממשלתית לתיירות לבין החברה האמריקנית על הקמת המלון, ולאחר שנערך תחשיב של ההשקעה בסך 9.6 מליון \$,

התקשר האוצר עם יום—חברת מימון הרשומה בארצות הברית (להלן חברה ב'). עם חברה זו, שבעלה העיקרי ומנהלה הוא עובד מדינה לשעבר, שלאחר גמר שירותו השתמשה בחברתו החברה הממשלתית לתיירות לשם גיוס השקעות בארה"ב, חתם האוצר במאוס 1961 הסכם בעניין ההסדרים להקמת המלון, גיוסו של המימון הדרוש וחלקו של האוצר במימון זה. בשל העלייה הגדולה, שחלה באומדן ההשקעה הדרושה, ובעקבות קשיים שנתעוררו בגיוס כספים בחוץ לארץ, נערכו באוגוסט 1963 ובאפריל 1965 הסכמים נוספים, שבאו לתקן את ההסכם הבסיסי ממאוס 1961. עיקרם של ההסדרים, שנקבעו במערכת הסכמים זו הם:

1. חברה ב' תייסד חברה, שתקים את המלון ותהיה בעליה. החברה שתוקם תממן את בניית המלון על ידי הנפקת מניות ואגרות חוב של החברה, שישאו ריבית בשיעור של $6\frac{1}{2}\%$ ויעמדו לפדיון בשנים 1980—1986; החברה תיצור קרן יעודה, שאליה תפריש בכל אחת מ-12 השנים 1965—1976 למעלה מ-2% מערכן הנקוב של אגרות החוב שיימכרו. החברה, שנוסדה למטרות אלה, היא חברת איסראל הוטלס אינטרנשיונל (חברה א'), והיא נרשמה בדלאוואר שבארצות הברית במאי 1961. לאחר התאגדות החברה העבירה אליה חברה ב' את עיקר זכויותיה והתחייבויותיה הנובעות מההסכם ממאוס 1961, להוציא את הזכות הבלעדית לגיוס המימון הדרוש להקמת המלון; בהסכמים מאוגוסט 1963 ואפריל 1965 צורפה חברה א' כצד נוסף.

2. חברה ב' תשמש חתם בלעדי להפצת המניות ואגרות החוב של חברה א' ותקבל עמלה בשיעור של 8% מהתמורה. אגרות החוב יימכרו במחיר, שהוא לא פחות מערכן הנקוב, ואילו המניות, שערכן הנקוב הוא 10 סנט למניה, יימכרו לציבור בשיעור של 5 \$ למניה. ניירות הערך יימכרו תמורת דולרים או אגרות חוב של מלווה העצמאות או של מלווה הפיתוח סריה א', או תמורת אגרות חוב של מלווה הפיתוח סריה ב'—החל משלוש שנים מיום הנפקתן.

3. חברה א' תתחיל בהקמת המלון לא יאוחר ממאי 1962, ותעשה כל המאמצים לסיים את ההקמה כך שהמלון יהיה פתוח לציבור ב-31.3.1964.

4. האוצר מצידו התחייב להשתתף במימון ההקמה של המלון כדלהלן: עד מאי 1962 יחתום האוצר על רכישת אגרות חוב בסכום של 1.4 מליון דולר, ועל רכישה זו לא תשלם חברה א' עמלה לחברה ב'; תוך תקופת ההקמה יתן האוצר לחברה א' הלוואות בשיעור של 68 \$ לכל 100 \$ הוצאה, שתוציא החברה על הקמת המלון ובלבד שסך ההלוואות לא יעלה על 7,160,000 \$ (לרבות הסכום של 1.4 מליון \$) או על העלות של הקמת המלון פחות 2.5 מליון \$, הכל לפי הסכום הקטן יותר. בתיקון ההסכם מאפריל 1965 הועמד האומדן להקמת המלון על סכום של 16,700,000 \$ לעומת 9,660,000 \$ שנקבע בהסכם ממאוס 1961; על יסוד תיקון זה נקבעה השתתפות האוצר בהקמה בסכום של 9,860,000 \$, לעומת 7,160,000 \$, שנקבע בהסכם ממאוס 1961. ההלוואות יינתנו כמימון ביניים וישאו ריבית בשיעור של $6\frac{1}{2}\%$ לשנה. בתיקון ההסכם מאוגוסט 1963 הסכים האוצר לחזור ולרכוש, לפי בקשת החברה, מבעלי אגרות חוב מסוימים את אגרותיהם בערכן הנקוב; הסכומים שהאוצר ישקיע ברכישת אגרות חוב על פי הסדר זה (להלן "קנייה בחזרה") ייחשבו כמימון ביניים, שניתן על ידי האוצר. במאי 1966 נעשה הסדר, שלפיו ישקיע האוצר 500,000 \$ ברכישת מניות ואגרות חוב של החברה לשם טיפוח שערים בבורסה בישראל; גם רכישות שייעשו במסגרת הסדר זה ייחשבו כמימון ביניים, שניתן על ידי האוצר, וייכללו בסכום של 9.86 מליון \$ שצוין לעיל. מעמדן של הלוואות הביניים ייקבע סופית, לפי ההסכם, בתום 21 חודשים מיום פתיחת המלון (להלן התאריך הקובע), והן יומרו בחלקן באגרות חוב ובחלקן במניות: אם השקעתו של

האוצר תגיע לשיעור שבין 40% ל-50% מסך כל ההשקעה בהקמת המלון, יהיה האוצר זכאי לרכוש 25% מהון המניות המונפק של החברה, ואם היא תעלה על 50%, יהיה האוצר זכאי להשתתף בהון המניות המונפק, בשיעור השווה לחלקה בסך כל ההשקעות. התאריך הקובע צריך היה לחול במאי 1967, אך בגלל נסיבות הזמן נדחה ל-30.9.1967.

5. נוסף על השתתפותו במימון התחייב האוצר לדאוג ולהשיג עבור חברה א' הקלות והטבות בתחומים שונים:

המפעל וההשקעה במניות ובאגרות חוב של חברה א', שתקים את המלון, וכן המפעל וההשקעה של החברה האמריקנית, שתנהל אותו, יוכרו כמפעלים מאושרים וכהשקעות מאושרות לפי החוק לעידוד השקעות הון, וייהנו מכל ההטבות הנובעות מהכרה זו; האוצר התחייב לתת פטור ממס הכנסה החל על ההכנסה מריבית ודיבידנד המשתלמות על ידי החברה. יבוא סחורות וחומרים והקניות המקומיות של החברה לצורך הקמת המלון יהיו פטורים ממכס, ממס מותרות, ממס קנייה ומהיטלים אחרים, במידה שהחוק מרשה פטור זה.

החברה רשאית לשלם חובותיה לאוצר באגרות מלווה העצמאות ומלווה הפיתוח סריה א' ולגבי אגרות חוב מלווה הפיתוח סריה ב' — רק כתום שלוש שנים מיום הנפקתן. אגרות אלה ניתן היה לרוכשן במחיר נמוך מהערך הנקוב. עד סוף 1967 המירה החברה, בערכן הנקוב, אגרות מלווה העצמאות והפיתוח בסכום כולל של \$ 5,493,000.

מלבד מימון הביניים התחייב האוצר להלוות לחברה כדלהלן: אם הכנסות החברה לא יספיקו לתשלום ההפרשה לקרן היעודה (לתקופה 1965 — 1976) ולתשלום ריבית על אגרות החוב (לתקופה 1965 — 1980), יתן האוצר לחברה מקדמות בדולרים כדי לאפשר לה לבצע את התשלומים הנ"ל; המקדמות לא ישאו ריבית ויוחזרו לאוצר, רק במידה שיהיו לחברה רווחים, אך לא יאוחר מ-31.12.1990. עוד התחייב האוצר לתת לחברה ב-1980 הלוואה בסכום של 3.2 מליון \$ לצורך פדיון אגרות החוב של החברה; הלוואה זו תישא ריבית בשיעור של 6½% ותוחזר בארבעה תשלומים שנתיים שווים בשנים 1985 עד 1988.

האוצר יעמיד לרשות החברה את הקרקע, שעליו יוקם המלון תמורת \$ 800,000. החברה שילמה מחצית סכום זה לפני שינוי שער הלירה בפברואר 1962, והמחצית השנייה — לאחר השינוי, כך שהתמורה, שהאוצר קיבל, הייתה בסך של 1,920,000 ל"י. סמוך לתאריך זה הוערכה הקרקע לצורכי שומה בסכום של 4,250,000 ל"י, בהתבסס על הקמת מלון כיעוד הקרקע.

6. ההסכם העניק לאוצר סמכויות פיקוח בקשר להקמת המלון, כל עוד לא החזירה החברה את ההלוואות, שהאוצר נתן לה לשם תשלום ריבית וההפרשה לקרן היעודה.

ואלו הן הסמכויות: רואה החשבון של החברה יהיה אדם, שאושר על ידי האוצר; האוצר רשאי לבקר את הספרים, המסמכים והחשבונות של החברה על ידי רואה החשבון, שייבחר על ידו ועל חשבונו; כל עוד הלוואות הביניים של האוצר (לרבות אגרות חוב שרכש בסכום של 1.4 מליון \$) עולות על מחצית כלל ההשקעות בפרויקט, יהיה נציג החברה בישראל הממונה על הקמת המלון אדם, שתבוא עליו הסכמת האוצר.

בניית המלון נסתיימה ביולי 1965, וההשקעה הכוללת הסתכמה ליום 31.3.1967, לפי אישור רואה החשבון של החברה ב-17,565,893 \$. השקעה זו מומנה כמעט כולה על ידי הפצת אגרות חוב ועל ידי מימון ביניים של האוצר, ורק בחלקה הקטן — \$ 483,000 בקירוב — על ידי ההון העצמי של החברה (121,308 מניות בעלות ערך נקוב של 10 סנט למניה בתוספת פרמיה בסכום של \$ 470,618).

השקעת האוצר בחברה א' ליום 31.9.1967 (התאריך הקובע) הסתכמה ב־\$ 7,714,408, לפי הפירוט שלהלן (ב-\$).

מניות	אגרות חוב	מימון ביניים	ס"ה
חתימה מקורית	1,400,000		1,400,000
מימון ביניים		2,380,000	2,380,000
הסדר "קנייה בחזרה"	2,850,000		2,850,000
רכישה בבורסה של חל אביב (טיפוח שערים)	495,000		499,300
ריבית המגיעה לאוצר על מימון ביניים		584,358	584,358
רכישת 7500 מניות מחברה ב' — לפי 10 סנט המניה (ראה להלן)	750		750
	5,050	2,964,358	7,714,408

(1) מייצג 860 מניות בעלות ערך נקוב של 10 סנט לפי \$ 5 המניה.

השתתפות האוצר במימון הקמת המלון הייתה אפוא בשיעור של כ-44% מכלל ההשקעה. נוסף על כך נתן האוצר לחברה א' הלוואות בסכומים, שהיו חסרים לה לתשלום ריבית והפרשות ליעודה; הלוואות אלה ניתנות לפי ההסכם, באחד ביולי כל שנה, החל משנת התפעול הראשונה, ואינן נושאות ריבית. ביום 1.7.1966 הלווה האוצר לחברה \$ 897,137 וביום 1.7.1967 — \$ 1,083,567 נוספים — ובס"ה \$ 1,980,704*.

בחודשים אוגוסט — אוקטובר 1968 נערכה ביקורת על השקעות האוצר בחברה א' ועל ההתפתחויות בנושא מאז חתם האוצר על ההסכם ממאסר 1961 ועד התאריך הקובע (ספטמבר 1967), שבו עברה הבעלות על החברה לידי האוצר.

1. חברה ב' הפיצה את המניות של חברה א', שערכן הנקוב הוא 10 סנט, במחיר של \$ 5 המניה, ואילו היא עצמה רכשה 15,000 מניות במחיר הערך הנקוב (מתוך 121,308 מניות שהופצו על ידה). כל ההפרש בין המחיר הנומינלי של 10 סנט לבין שוויין הממשי של המניות היווה למעשה עמלה בשביל חברת המימון.

2. נוסף על היותה סוכנת בלעדית של חברה א' להפצת מניות ואגרות חוב תמורת עמלה, הייתה חברה ב' גם סוכנתה לניהול ההקמה של המלון, תמורת דמי ניהול. למעשה רוכזו שני תפקידים אלה בידי המנכ"ל של חברה ב', שהיה גם מנהל פעיל בחברה א'.

* לעניין זה התייחסה הערת מבקר המדינה בדו"ח שנתי 17 (עמ' 55—56) כדלקמן: "בהסכם בין האוצר לבין חברה בחוץ לארץ על גיוס הון, הדרוש להקמת מפעל בארץ, התחייב האוצר לגבי אותו הון, שיגויס בדרך של הפצת אגרות חוב בחוץ לארץ, לשלם לנאמנים של האמיסיות בחוץ לארץ במועדים כנקוב באמיסיות את סכומי הריבית, לרבות סכומי "ההפרשה ליעודה לפדיון", אם לא יהיו לחברה רווחים מספיקים לתשלום סכומים אלו; התשלום ייוקף כהלוואה לחברה. התחייבות זו לשלם לפי דרישת החברה או לפי הודעה מהנאמנים מאוחרת במפורש בתנאי אגרות החוב, שהופצו על ידי החברה.

המונח ערבות אמנם אינו מוזכר מפורשות בהסכם, אולם יש כאן התחייבות המדינה לטובת צד שלישי, דהיינו בעלי אגרות החוב, לשאת במילוי חובת החברה, אם זו לא תעמוד בחובתה, ואפילו בלי תביעה לתשלום מהחברה, אלא על סמך הודעה מהנאמנים לטובת בעלי החוב. הואיל והתחייבות זו היא כמחאה כערבות, הרי היה על האוצר, לדעת הביקורת, לקבל מראש את אישור ועדת הכספים. העובדה, שבמסגרת דיון על אישור התחייבות זו הייתה ועדת הכספים נותנת דעתה על העסקה הגדולה שבה מדובר, והייתה שוקלת אותה לגופה, משמשת הדגמה לחשיבות העניינית של אישור הערבויות על ידי הוועדה."

לפי הסדר זה, היה היקף ההוצאות, שאליו הגיעה הפעולה בניהולה של חברה ב', קובע גם את היקף השקעות ההון, שחברה זו גייסה בשביל חברה א' תמורת עמלה. לדעת הביקורת, לא נכון היה להגיע לצירוף זה של תפקידים.

3. ההסכם הבסיסי ממאסר 1961 התבסס על אומדן הוצאה כוללת של 9.66 מליון \$, שנערך על ידי החברה הממשלתית לתיירות וחברת המלוונות האמריקנית. על סמך אומדן זה נערכו תחשיבי הכדאיות ותוכננו פעולות המימון וחלקו של האוצר במימון זה. לאחר מכן התברר, שאומדן זה היה מבוסס על נתונים בלתי מציאותיים, והוא תוקן תשע פעמים; האומדן האחרון, שנערך סמוך לסיום הקמת המלון, הגיע ל-16.7 מליון \$, וההשקעה למעשה הייתה 17.6 מליון \$. שינויים אלה באומדני ההשקעה, שערערו את חישובי הכדאיות, חייבו שינויים בהסדרי המימון, ועל רקע זה הסכים האוצר באוגוסט 1963, להסדר "קנייה בחזרה", ובשלב מאוחר יותר — במאי 1966 — להסדר של טיפוח שערים בבורסה. שתי פעולות אלה צמצמו את השקעת הציבור במפעל. ההשקעה למעשה לעומת התקציב המקורי, שנערך בינואר 1961, מהווה עלייה ב-204% במונחים של לירות (בחלקה בגלל שינוי שער החליפין של הלירה בפברואר 1962), ועלייה ב-82% במונחים של דולרים כשהאומדן המקורי התבסס על שער של 1.80 ל"י, שאותה שעה לא היה די מציאותי מבחינה עסקית. עלייה זו, שבעקבותיה עלו גם הוצאות הריבית והפחת לעומת המתוכנן, הביאה לכך, שבמקום רווחים מתוכננים נתהוו הפסדים גדולים.

להלן השוואה בין כמה אומדנים לבין ההשקעות למעשה (באלפי \$).

השקעה למעשה	אומדן ממאי 1965	אומדן מינואר 1963	אומדן מינואר 1961	
800	800	800	800	קרקע
				בנייה וציוד מכני
				(מיוג אוויר, מעליות, אינסטלציות)
11,414	11,037	10,075	5,471	
2,233	2,072	1,919	1,949	ציוד פנים
3,153	2,791	1,680	1,440	הוצאות מימון ועמלות
<u>17,600</u>	<u>16,700</u>	<u>14,474</u>	<u>9,660</u>	

לפי בדיקה, שנערכה על ידי אגף התקציבים בשנת 1965, נובעת העלייה הגדולה באומדן בחלקה מתוספות ושינויים בתכנית הבנייה המקורית (20%) ומאי-הבאה בחשבון של הוצאות מימון ומסים שונים (25%), ובחלקה הנותר — מטעויות בהערכה ומחוסר פיקוח מתאים על ההוצאות מצד החברה. העלייה הגדולה בסעיף מימון ועמלות סיבתה נעוצה גם בהארכה של תקופת הבנייה: האומדן הראשון היה מבוסס על גמר בנייה מתוכנן במאסר 1964, ואילו למעשה נסתיימה הבנייה ביולי 1965; הפיגור של 15 חדשים גרם אף גידול בהוצאות הכלליות והמינהליות, שנוקפו לעלות בניין המלון.

4. על אף התחייבויותיו הרבות של האוצר למימון ההקמה הצטמצמו למעשה אפשרויות הפיקוח שלו על הבנייה בכך, שמינוי הממונה על הקמת המלון מותנה בהסכמתו ואף זאת רק בנסיבות מיוחדות; בתיקי האוצר לא נמצאו מסמכים המעידים על כך, שהוא ערך את הבדיקות הדרושות, כדי לוודא אם אומנם ניתן היה לנצל זכות זו. האוצר ניצל את זכותו לבדיקת החשבונות של הקמת המלון רק בסוף 1965, לאחר סיום הבנייה, כשהאוצר הטיל על שניים מעובדיו, שהם רואי חשבון, את הביקורת על ספרי החשבונות של

החברה, ובמיוחד את הניתוח והפירוט של סוגי הוצאות הבנייה של המלון מתחילת הקמתו.

5. ההון העצמי של חברה א' היה קטן ולא עלה על 3% מההשקעה הקבועה. מימון ההקמה של המלון התבסס איפוא כמעט כולו על אגרות חוב — דבר שהטיל נטל כבד של ריבית על החברה עוד בראשית דרכה, והביא להגדלת עלות בנייתו של המלון. לאור התחייבות האוצר להלוות לחברה סכומים חסרים בעתיד נושא האוצר בנסיבות אלה מלכתחילה ברוב הסיכון הכרוך בהשקעה.

6. אגף התקציבים לא שותף, לפני הקמת המלון, בבדיקות של הכדאיות הכלכלית, ואף לא הובאו לידיעתו ההתחייבויות למימון הביניים של הקמת המלון, כדי שידאג לכיסוי תקציבי. חוסר תקציב הביא לכך, שלצורך מילוי התחייבויות הממשלה למימון הביניים ביקש האוצר מבנק הספנות להלוות לחברה את הסכומים הדרושים. סך כל האשראי, שהבנק העמיד לרשות החברה עד 31.3.1966, הגיע ל-6.2 מליון \$. הלוואות אלה, שנשא ריבית של 6½%, הוחזרו לבנק הספנות בחלקן על ידי החברה ובחלקן על ידי האוצר מתוך הקצבות של תקציב הפיתוח לשנים 1966/67 ו-1967/68, שנוקפו בספרי החשב הכללי לחובת החברה כמימון ביניים. האוצר שילם לבנק הספנות את הריבית המגיעה לו בסך 0.6 מליון \$ וזקף סכום זה לחובת החברה*.

בשנת 1964/65 ביצע האוצר לראשונה תשלומים מתוך תקציב הפיתוח הקשורים עם התחייבויותיו כלפי חברה א'. באותה שנה ובשנה שלאחריה שילם החשב הכללי סך כולל של 8.8 מליון ל"י בקירוב לצורך רכישת אגרות חוב ומניות של החברה על פי ההסדרים של קנייה בחזרה ושל טיפוח שערים. את ההוצאה הזאת זקף החשב הכללי לחובת הפרט התקציבי "הלוואות לבתי מלון" שבתקציב הפיתוח — עידוד התיירות. בשנת 1966/67 שילם האוצר סכום נוסף של 7.2 מליון ל"י לצורך ההשקעה על פי ההסדר של טיפוח שערים וקנייה בחזרה (1.3 מליון ל"י), החזרת חוב לבנק הספנות (3.3 מליון ל"י), ומתן הלוואה לחברה לצורך תשלום ריבית לבעלי אגרות חוב ולהפרשה ליעודה (2.6 מליון ל"י); גם סכום זה נזקף לפרט התקציבי הנ"ל. בחוקי התקציב לשלוש שנים אלה ובדברי ההסבר לא צוין, שהפרט התקציבי הנ"ל מיועד בחלקו למתן הלוואות לחברה, בהתאם להתחייבויות האוצר, לפי ההסכם ממאס 1961. רק בדברי ההסבר לתקציב לשנת 1967/68 צוין לראשונה, שההקצבה של 7.2 מליון ל"י באותה שנה לפי הפרט התקציבי הנ"ל מיועדת "למתן הלוואות בהתאם להתחייבות קודמת לחברת מלונות בינלאומיים בישראל". לפי הטיפול הזה לא ניתן לעמוד מדברי ההסבר עד שנת 1966/67 על חלקן הגדול של ההשקעות התקציביות במימון פרויקט זה.

7. שני רואי החשבון, שנתמנו על ידי החשב הכללי, לבדוק את החשבוניות של הקמת המלון עמדו בדו"ח על בדיקתם מפברואר 1967, בין היתר, על הממצאים הבאים:

(1) החברה זקפה לעלות בניין המלון הוצאות מינהל, הוצאות כלליות ועמלה, בסכום של 2.1 מליון ל"י, שנתהוו אחרי פתיחת המלון ב-1.7.1965 ועד 31.12.1966, בניגוד לקביעות ההסכם ממאס 1961, שלפיו יש לזקף לחובת עלות בניין המלון את ההוצאות הנ"ל רק עד לתאריך פתיחת המלון. החשב הכללי הסביר למשרד מבקר המדינה, שלאחר מכן התברר, שחלק מהוצאות אלה מתייחס לתקופת ההקמה, ומשום כך הוחלט לקבוע את 1.5.1966 כתאריך, שרק ממנו והלאה ייחשבו ההוצאות הנ"ל כהוצאות שוטפות שאין לזקוף אותן לעלות בניין המלון. אף לפי הסבר זה לא היה מקום, לדעת הביקורת, לזקוף את ההוצאות, לגבי שמונה חודשים, ממאי עד דצמבר 1966, לעלות בניית המלון.

* בעניין הזיקה לבנק הספנות כמכשיר לגיוס מימון ביניים ראה דו"ח מבקר המדינה על בנק הספנות בחוברת "דינים וחשבוניות על ביקורת איגודים, תשכ"ז—1966", עמ' 16.

(2) (א) חברה א' שילמה לחברה ב' עמלה על הפצת אגרות חוב בשיעור העולה על 8%, שעליו סוכם בין האוצר לבינה. הוצאות הפצה שולמו גם על הסכום של 1.4 מליון \$ אגרות חוב, שנרכשו על ידי האוצר, בניגוד לקביעות ההסכם ממאס 1961. תשלומי יתר אלה הסתכמו ב-325,000 \$.

(ב) לניהול הקמתו של המלון נחתם הסכם מינהלה בין חברה א' לבין חברה ב', שעל פיו שילמה חברה א' לחברה ב' במאס 1965 דמי ניהול בסך 150,000 \$ עבור התקופה המסתיימת בתאריך פתיחת המלון — יולי 1965. על פי החלטת הדירקטוריון שלה שילמה חברה א' לחברה ב' סכום נוסף של 180,000 \$ כדמי ניהול בחודשים ספטמבר—אוקטובר 1965. המדובר הוא בשירותים מינהליים, שסופקו על ידי המנהל הכללי של חברה ב', ששימש גם כמנהל חברה א' וגוברה. לדעת הביקורת, היו תשלומים אלו בסך 655,000 \$, בגובה, שאין לו כל יחס סביר למה שתרם לעניין הקמת המלון הנוכה בהם — מנהל בשתי החברות והבעל העיקרי של חברה ב'.

8. על פי ההסדר של קנייה בחזרה, שאיפשר הפצת אגרות חוב כנגד הבטחת האוצר לקנותן בערך הנקוב, רכש האוצר מבעלי אגרות חוב, אגרות בסכום של 2,850,000 \$. מאחר שלא נקבע בהסכם מאוגוסט 1963, מה תהיה העמלה בגין אגרות חוב כאלה, נעשה באפריל 1965 הסדר בין האוצר לבין חברה ב', שלפיו תשלם החברה לאוצר 4% מתוך 8% עמלה, שהחברה קיבלה על אגרות חוב אלה. על סמך הסדר זה מגיע לאוצר סך של 114,000 \$. ב-23.6.1967 סוכם בין האוצר לבין חברה ב', שהסכום הנ"ל ישולם לאוצר ללא ריבית ב-4 תשלומים של 28,500 \$ כל אחד — הראשון מיד, השני ב-1.6.1968, השלישי ב-1.6.1969 והרביעי ב-1.6.1970. לגבי שלושת התשלומים האחרונים מסרה חברת המימון לאוצר שלושה שטרי חוב המוחזקים בידי נציג האוצר בניו-יורק. האוצר לא הציג לגוביינא את שטר החוב, שזמן פרעונו 1.6.1968. בעקבות הביקורת הוצג השטר לגוביינא, אך חברה ב' לא פרעה אותו, והאוצר הורה להגיש תביעה נגדה.

רכישת הבעלות על חברה א'

עם התקרב התאריך הקובע (ספטמבר 1967), הוחל במשא ומתן בין האוצר, חברה א' וחברה ב', על הסדר חדש לגבי השקעות האוצר, שמטרתו מצד אחד להקטין את נטל הריבית הרובץ על חברה א' ולהקל עליה בתשלום חובותיה לאוצר, לנוכח ההתפתחות השלילית ברווחיות החברה — הצטברות הפסדים תפעוליים, ומצד אחר להקנות לאוצר שליטה על החברה כדי להבטיח את השקעותיו הגדולות בצורה יותר ממשית.

ההסדר החדש קיבל ביטוי בהסכם, שנחתם בין הצדדים ב-1.10.1967, כדלהלן:

(א) החוב הכולל של חברה א' לאוצר ליום 30.9.1967 בסך 7,577,358 \$ * יומר למניות של החברה, ולאגרת חוב בדרגה דחוייה כדלקמן: סכום של 202,180 \$ יומר ל-40,436 מניות של החברה בעלות ערך נקוב של 10 סנט לפי מחיר 5 \$ למניה; סכום של 1,523,910 \$

* מורכב מהסכום של 7,714,408 \$ שצוין לעיל בטבלה בעמ' 79, למעט ההשקעה במניות בסך 5,050 \$ ולמעט אגרות חוב בסך 132,000 \$, שעמדו להיפדות בנובמבר 1967.

יומר ב-609,564 מניות מאותו סוג לפי מחיר של 2.50 \$ למניה; ויתרת החוב הכולל, בסך 5,851,268 \$, תומר באגרת החוב הדחוייה. לגבי אגרת חוב זו הסכים האוצר לויתור מרחיק לכת: האגרת תעמוד לפדיון ב-31.8.1999 ותישא ריבית בשיעור של 6½% לשנה. הריבית, שהיא בלתי מצטברת, תשולם בכל שנה, רק במידה שיוותרו לחברה רווחים מהשנה הקודמת, לאחר תשלום ריבית לציבור בעלי אגרות החוב ותשלום ההפרשות ליעודה. מבחינת דרגתה תעמוד אגרת החוב לאחר אגרות החוב של החברה אשר בידי הציבור.

(ב) לאוצר ניתנת אופציה לדרוש מחברה א' במשך המחצית הראשונה של שנת 1969, שתמיר לו חלק נוסף מחובה למניות בהיקף כזה, שיביא את השתתפות האוצר בהון המניות המוצא של החברה לשיעור של 90%; המחיר שהאוצר ישלם בעד המניות, אם ישתמש באופציה, יהיה 2.50 \$ למניה. התמורה של מניות אלה תיפרע על ידי הקטנת החוב של החברה לאוצר בסך 5,851,268 \$ המכוסה על ידי אגרת החוב הדחוייה.

(ג) התחייבות האוצר לתת לחברה א' הלוואות בנסיבות מיוחדות, כדי לאפשר תשלום ריבית על אגרות החוב בשנים 1965—1980, תורחב ותחול על כל תשלומי הריבית, שהחברה חייבת לשלם, עד שהאגרות ייפדו בבוא מועד פרעונן. במידה שהכנסות החברה לא יאפשרו לה לכסות את ההוצאות השוטפות, פרט לפחת, לרבות ההוצאות הכרוכות בשיפור הריהוט והציוד של בית המלון, מתחייב האוצר להלוות לחברה את הסכומים הדרושים, כדי לבצע פעולות אלה. על הלוואות אלה יחולו התנאים החלים על ההלוואות, שהאוצר התחייב לתת לחברה, כדי לאפשר לו תשלום ריבית ותשלומים ליעודה, דהיינו, הם לא ישאו ריבית, אלא שהחברה מתחייבת להחזיר את ההלוואות במידה שהכנסותיה יאפשרו לה, אך לא יאוחר מ-31.12.1990.

(ד) נוסף על התחייבותו הקודמת של האוצר לתת ב-1980 לחברה א' הלוואה בסך 3.2 מליון \$ לצורך פדיון אגרות חוב התחייב האוצר להלוות לחברה את כל הסכומים, שיידרשו לה לצורך פדיון אגרות החוב, בהגיע מועד פדיונן; ביום 31.3.1968 היו בידי הציבור אגרות חוב של החברה בסך 10 מליון \$ בקירוב. גם הלוואה זו תישא ריבית בשיעור של 6½% לשנה ותוחזר בארבעה תשלומים שנתיים, שהראשון שבהם ייעשה בתום חמש שנים מתאריך מתן ההלוואה.

לקראת חתימת ההסכם האמור העבירה חברה ב' לידי האוצר, ביוני 1967, 7,500 מניות של חברה א', לפי ערכן הנקוב בסך 10 סנט למניה, מתוך 15,000 המניות שהיו ברשותה (ראה לעיל טבלה בעמ' 79).

ההסכם, שהוגש ב-1.10.1967, הביא לידי הקטנת ההתחייבות השנתית של החברה לתשלום ריבית והפרשה לקרן היעודה בחצי מליון דולר בקירוב.

בעקבות חתימת ההסכם שונה הרכב ההשקעה של האוצר. בנובמבר 1967 נפדו בערכן הנקוב אגרות החוב, שהאוצר החזיק, בסכום של 132,000 \$ מתוך היעודה, כך שיתרת ההשקעה של האוצר בחברה א', פרט להלוואותיו לחברה בקשר לתשלום ריבית והפרשות ליעודה, הסתכמה ליום 31.3.1968, לאחר ביצוע תיקון ההסכם מ-1.10.1967, ב-7,582,408 \$ לפי הפירוט הבא (ב-(\$).

750	מניות לפי מחיר 10 סנט	7-500
1,523,910	מניות לפי מחיר 2.5 \$	609,564
206,480	מניות לפי מחיר 5 \$	41,296
1,731,140	מניות	658,360
5,851,268	אגרת חוב דחוייה	
7,582,408		

מלבד הסכום הנ"ל הייתה החברה חייבת לממשלה ליום 31.3.1968 סכום של \$ 2,057,810 כדלקמן: \$ 1,980,704 הלוואות ללא ריבית, שהאוצר נתן לחברה ביולי 1966 וביולי 1967 — כדי לאפשר לה לשלם ריבית לבעלי אגרות החוב ולהפריש ליעודה; ו-\$ 77,106 ריבית המגיעה לאוצר על אגרות החוב נושאות הריבית, שהיו ברשותו בתקופה 1.7.1967 עד 30.9.1967 — שהוא התאריך, שבו הן הומרו באגרת החוב הדחויה. ריבית זו הוונה ונוקפה לחשבון ההלוואה של החברה בספרי האוצר.

על החברה היה לשלם לאוצר את הריבית על מימון הביניים במזומן. ריבית זו, שהגיעה לסך \$ 584,358 ליום 30.9.1967, לא שולמה לאוצר במזומן אלא הוונה. ויתור זה מצד האוצר נעשה במסגרת המשא ומתן להסדר החדש.

הון המניות הרשום של חברה א' מורכב מ-950,000 מניות בעלות ערך נקוב של 10 סנט כל אחת. ליום 31.3.1968 החזיק האוצר ב-658,360 מניות, שהונפקו לו תמורת \$ 1,731,140, והציבור החזיק ב-112,948 מניות, שהונפקו תמורת \$ 527,990, כך שההון המונפק ליום 31.3.1968 היה מורכב מ-771,308 מניות. חלקו של האוצר בהון המניות המונפק של החברה הגיע אפוא ליום 31.3.1968 לכדי 85%, במקום 25% שהיה צריך להיות לפי התכנית המקורית.

הדירקטוריון של החברה מורכב מ-14 חברים, מהם שישה המכהנים רשמית כנציגי האוצר. לגבי יתר השמונה, שבחלקם הם בעלי מניות של החברה, הסביר החשב הכללי למשרד מבקר המדינה, שהוא רואה אותם כמכהנים על דעת האוצר. בהתחשב בחלק המכריע, שיש לאוצר בנשיאה בעומס המימון ואף בהפסדים, יהיה צורך, לדעת הביקורת, שהאוצר ישים לב במיוחד לשמירת האינטרס שלו בחברה ולהכרעות הנובעות מכך.

התוצאות הכספיות של חברה א'

תפעול המלון מאז הקמתו נעשה על ידי חברת המלונות האמריקנית, שלה החכירה חברה א' את המלון תמורת דמי חכירה המשתלמים לחברה א' במידה שלחברת המלונות האמריקנית יש רווחים. גובה דמי החכירה השנתיים תלוי בגובה הרווחים של חברת המלונות האמריקנית, והרווחים האלה מתחלקים בין שני הצדדים לפי מפתח מסוים. בסוף ספטמבר 1967, כשהוסכם על ההסדר החדש, סוכם בין האוצר לבין חברת המלונות האמריקנית על שינוי המפתח לחלוקת הרווחים בין חברת המלונות האמריקנית לבין חברה א'.

כל הכנסתה של חברה א' נובעת מדמי ההחכרה של המלון ומריבית; הוצאותיה מורכבות מפתח שהיא צריכה לשאת בו, מתשלום ריבית על אגרות חוב, ומהוצאות מינהליות. להלן טבלה המראה את ההכנסות, ההוצאות וההפסדים של החברה, מאז החלה החברה האמריקנית בתפעול המלון ב-1.8.1965.

ההכנסות, ההוצאות וההפסדים של החברה (ב- $\$$)

השנה המסתיימת ב-	הכנסה מדמי הכירה ורכיבית	הוצאה				הפסד שנתי	הפסד מצטבר
		הוצאות מינהליות	רכיבית על אג"ח	פחת והפחתה	ס"ה		
31.3.1966	10,577	—	767,485	287,520	1,055,005	1,044,428	1,044,428
31.3.1967	66,662	140,312	1,147,222	549,370	1,836,904	1,770,242	2,814,670
31.3.1968	322,087	81,239	812,223	549,377	1,442,839	1,120,752	3,935,422
	399,326	221,551	2,726,930	1,386,267	4,334,748	3,935,422	

כשהאוצר רכש את הבעלות על החברה ב-1.10.1967, הסתכם ההון המונפק, לרבות הפרמיות שנתקבלו ממכירת מניות החברה מעל לערכן הנקוב, בסכום כולל של $\$ 482,749$. באותו מועד היה ההפסד המצטבר של החברה $\$ 3,375,046$. לאחר רכישת מניות נוספות על ידי האוצר בעקבות ההסדר החדש מ-1.10.1967, הסתכם ההון המונפק של החברה, לרבות פרמיות, ב- $\$ 2,208,839$ ליום 31.3.1968, וההפסד המצטבר לאותו תאריך הגיע לסך $\$ 3,935,422$.

*

הקמתו של המלון הייתה תרומה חשובה לתיירות בישראל ולרמת השירות הניתן לה. למלון נודעת חשיבות גם מבחינת שילובה של ישראל בקשרים בינלאומיים רצויים.

בהקמת המלון שיתפה הממשלה פעולה עם חברת מתווכים, שהייתה צריכה להיות המכשיר העיקרי בגיוס האמצעים. בגלל חוסר מציאותיות באומדני ההשקעה הדרושה, חוסר הקפדה מספקת בביצוע ההשקעה, ואי-עמידה של חברת המתווכים במשימה, שנטלה על עצמה, נאלצה הממשלה להרחיב את השקעותיה הרבה מעבר למתוכנן מראש — וזאת בלי שניתנו לכך ההרשאות התקציביות במועדן — ולקבל על עצמה אחריות כספית כמעט מלאה בכל הנוגע מהקמת המלון. החברה המתווכת זכתה להטבות ללא יחס סביר לשירותיה.

המלון מנוהל בידי חברה בעלת מוניטין גדולים בעולם, וזוהי למעלה משנה אמנם מסתמנת מגמה, שההכנסות מהמלון יכסו את ההוצאות השוטפות וחלק מהוצאות הפחת והרכיבית על אגרות החוב שבידי הציבור, אך לפי שעה אין שום תשואה על ההשקעות הגדולות של המדינה.

ההשקעה באונייה "שלום"

חברת צים הזמינה בשנת 1960, על פי החלטת הממשלה, במספנה באירופה (להלן המספנה) את בנייתה של האונייה "שלום". המספנה מסרה את האונייה ב-3.3.1964 לצים, וזו החלה בהפעלתה. מחיר הרכישה של האונייה נקבע בסך $\$ 15,542,782$ (כולל הוצאות מימון בזמן הבנייה). לפי תנאי ההסכם בין צים לבין המספנה שולמו 20% מסכום זה עד תאריך המסירה, והיתרה של 80% — ב-10 תשלומים שנתיים, החל מ-3.3.1965 עד 3.3.1974, בצירוף רכיבית של 6% לשנה, המחושבת על היתרה הבלתי מסולקת של סכום

החוב. הפיקות על בנייה, הארכיטקטורה הפנימית, הריהוט והציוד הפנימי, עלו בסכום של \$ 2,292,780, ששולם עד תאריך מסירת האונייה. העלות הכוללת של האנייה הגיעה אפוא לסך \$ 17,835,562. על סכום זה נוספו הוצאות פרסומת לקראת הפעלת האונייה והפסדים, שנבעו מהפלטת ההרצה, שהגיעו לסך של 1.9 מליון \$, שהוון ונועד להפחתה במשך 5 שנים (על הזמנתה ורכישתה של האונייה "שלום" על ידי חברת צים ראה בדו"ח הביקורת על צים, חברת השיט הישראלית בע"מ, שהוצא באוגוסט 1965, עמ' 50).

במארס 1967 מכרה צים את האונייה לחברת אוניות בחו"ל בתנאי אשראי המפורטים להלן ובמחיר של \$ 15,605,000. השווה לעלות בניכוי הפחת, והיא נמסרה לקונה ב-8.11.1967. הפעלת האונייה מאז שנרכשה במארס 1964 ועד למסירתה לחברה בחו"ל שקנתה אותה, הייתה כרוכה בהפסד של \$ 10,222,644, כולל פחת, לפי הרישומים בחשבוניות צים.

בדצמבר 1968 נערכה במשרד החשב הכללי בדיקה של השקעות הממשלה בקשר ל"שלום".

חלקה של הממשלה בהפסדי "שלום"

עם ההחלטה על הזמנת האונייה בשנת 1960, הוחלט גם שתוקם חברה, שתהיה בעלת האונייה, ובה ישתתפו הממשלה ב-80% מההשקעה וחברת צים ב-20%. במארס 1964 הוחלט, שהשתתפות הממשלה תועמד על 74% ושל צים על 26%. החברה המשותפת לא הוקמה, אך על סמך ההחלטה העבירה הממשלה לצים 74% מסכומי הקרן והריבית המשתלמים למספנה.

לפי החלטה של ועדת השרים לענייני חברת צים מ-19.12.1966 מכרה הממשלה לצים ב-1.1.1967 את חלקה בבעלות האונייה. לתאריך זה הגיעו ההפסדים מתפעול "שלום" לסך \$ 8,052,793, לרבות פחת וריבית.

השקעות הממשלה עד 31.3.1967 באונייה "שלום" הסתכמו בסך \$ 11,302,086, לפי הפירוט הבא (ב-\$).

	74% מהתשלומים למספנה עד למסירת האונייה
2,301,400 (1)	
1,696,657	74% מההוצאות הריהוט והציוד וכו'
	74% מתשלומי הקרן למספנות שז"פ 3.3.1965
6,758,135	3.3.1966 ו-3.3.1967
2,760,078	74% מהריבית למספנה לתקופה 3.3.1964 עד 3.3.1967
1,490,442	74% מההפסדים בלי פחת וריבית מתאריך 31.12.1966 עד 3.3.1967 (כולל סך של \$ 3,367 המתייחס להוצאות מיוחדות בעניין בדיקת מצבה של האונייה)
3,053,509	
\$11,302,086	
\$33,200,724.81 (2) ל"י	

(1) סך \$ 596,400 מתוך סכום זה שולם לפני שינוי שער הלירה מ-9.2.1962, לפי שער חליפין של 1.80 ל"י לדולר.

(2) כולל סך 10/146.81 ל"י המתייחס להפרשי חליפין והוצאות בנקאיות.

ב-2.4.1967 החליטה הממשלה "להעניק לחברת צים 11 מליון ל"י לשנת המאזן 1966 בגין תפעול אוניות הנוסעים". לגבי הכוונה של החלטה זו נתגלעו חילוקי דעות בין

צים לבין האוצר: עמדת צים הייתה, שהמענק בא לפצות את החברה על הפסדים שבהפעלת אוניות הנוסעים שבבעלותה המלאה ועל חלקה שלה בלבד (26%) בהפסד שבהפעלת "שלום"; ואילו עמדת האוצר, שהסתמכה על דעתו של מנהל רשות החברות הממשלתיות, הייתה שהסכום הנ"ל כולל את הפסדי האונייה, לרבות חלקה של הממשלה בהם. מאחר שהאוצר כבר שילם לחברה את חלקה של הממשלה בהפסדי האונייה (ראה טבלה לעיל), הרי בהתאם לגישתו היה צורך לנכות מהמענק של 11 מליון ל"י את חלקה של הממשלה בגין הפסדי האונייה. בסופו של דבר נתקבלה עמדתה של צים, והאוצר שילם לה את מלוא המענק של 11 מליון ל"י, כולו מתוך התקציב הרגיל. לפי אומדן החשב הכללי, כולל מענק זה סך 1,820,000 ל"י המתייחס לחלקה של צים בהפסדי "שלום" לשנת 1966 (26% מ-7 מליון ל"י).

בהחלטתה של ועדת השרים לענייני חברת צים מ-19.12.1966, שהוזכרה לעיל, צוין, שמחיר המכירה ייקבע על בסיס מחיר הקנייה של האונייה לאחר ניכוי פחת בשיעור של 4% לשנה בשנים 1964, 1965 ו-1966. על סמך החלטה זו מכרה הממשלה לצים את חלקה באונייה "שלום" במחיר של \$ 5,339,652, שחושב דלהלן (ב-\$.).

6,758,135	השקעות הממשלה על חשבון קרן עד 3.3.1967 (ראה לעיל)
76,053	תשלום ריבית על ידי הממשלה לתקופה 1.1.1967 עד 3.3.1967 (לאחר מכירת חלקה של הממשלה)
6,834,188	
1,494,536	בניכוי 74% מפחת האונייה בתקופה 3.3.1964 עד 31.12.1966
5,339,652	
16,018,956 ל"י	

החל ב-1.1.1967 הפעילה חברת צים את "שלום" כבעליה הבלעדיים, וכעבור 10 חודשים — ב-8.11.1967 — מכרה אותה לחברת אוניות בחו"ל. בתקופה זו נגרם הפסד מהפעלת "שלום" בסך 2.1 מליון \$ בקירוב. לשנת 1967 נתנה הממשלה לחברה מענק נוסף בסך 9,964,383 ל"י, שמתוכו סך של 5,964,383 ל"י היה מיועד להשתתפות הממשלה בכיסוי הפסדי "שלום" לאותה שנה. המענק שולם גם הוא מתוך התקציב הרגיל לשנת 1967/68.

הפסדי הממשלה בקשר להפעלתה של "שלום" מסתכמים איפוא ב-25,683,272 ל"י, לפי הפירוט דלהלן.

השתתפות הממשלה		
ל"י	\$	הפסדים תפעוליים, ללא פחת וריבית עד 1.1.1967
9,160,527	3,053,509	תשלום ריבית עד 1.1.1967
4,243,167	1,414,389	פחת עד 1.1.1967
4,483,608	1,494,536	הפסדי "שלום" לשנת 1966 הנופלים בחלקה של צים (26%) במסגרת המענק של 11 מליון ל"י
1,820,000		הפסדי "שלום" לשנת 1967, לרבות הוצאות שונות בסכום של 11.587 ל"י
5,975,970		
25,683,272		

מתוך כלל ההפסד של "שלום" בסך 30.6 מליון ל"י (10.2 מליון \$ בקירוב) נשאה צים בסך 4.8 מליון ל"י המהווה 16% בקירוב, ואילו הממשלה נשאה ב-25.7 מליון ל"י המהווה 84% בקירוב.

כתוצאה ממכירת האונייה נגרם לצים הפסד קפיטלי הנובע מתשלום דמי תיווך, תשלום פיצויים לצוות ושונות בסך של 500,000 \$ בקירוב. ב-9.4.1968 סיכמו שר האוצר ושר התחבורה, שהממשלה תכסה לחברת צים חלק מההפסד הקפיטלי הנ"ל בסכום של 300,000 \$. טרם תוקצב סכום זה.

תקצוב השקעות הממשלה ב"שלום"

ההשקעה של הממשלה ב"שלום" בסכום של 33,200,724 ל"י מומנה מתקציב המדינה כדלהלן (בל"י).

הקצבות המתייחסות לאוניה "שלום"	
מתוך תקציב הפיתוח – סעיף "רכישת אוניות" לשנים 1961/62 עד 1966/67	28,091,398
הקצבה מתוך התקציב הרגיל – משרד התחבורה – לשנת 1967/68	5,109,326
	<u>33,200,724</u>
סכום זה נזקף לחשבון "האוניה הטראנסאטלנטית שלום" במסגרת ההלוואות.	
סכום זה נרשם כהוצאה מוחלטת.	

כיסוי חלק מההשקעה (5.1 מליון ל"י) מתוך התקציב הרגיל בא בהיענות למכתבו של החשב הכללי מ-1.8.1967 לאגף התקציבים, שבו הודיע, שההקצבות בתקציב הפיתוח עד 31.3.1967 בסך של 28,091,398 ל"י אינן מספיקות לכיסוי התחייבויותיה של הממשלה לגבי "שלום" ושדרוש לו תקציב נוסף בסך 5,109,326 ל"י לכיסוי חלקה של הממשלה בהפסדי "שלום". הכיסוי ניתן במאוס 1968 על ידי יצירת פרט חדש בתקציב הרגיל של משרד התחבורה – השתתפות בהפסדי האוניה "שלום". למעשה מגיע חלקה של הממשלה בהפסדים, ללא פחת וריבית, לסך 9,160,527 ל"י (3,053,509 \$); ההפרש בסך 4,051,201 ל"י כוסה מתוך הקצבות תקציב הפיתוח, שנועדו אך ורק לרכישת האוניה, דהיינו לתשלום חלקה של הממשלה בקרן וריבית בלבד. הוצאה זו רשומה בספרי החשב הכללי כהשקעה, אף כי אין זו אלא הוצאה מוחלטת.

מתוך כלל ההפסד של 25,683,272 ל"י, שנשאה הממשלה רק חלק נרשם כהוצאה מוחלטת – התשלומים שנעשו מתוך התקציב הרגיל בסך 12,893,709 ל"י; ואילו היתרה בסך 12,789,563 ל"י עדיין מוצגת במאזן המדינה ליום 31.3.1968 בין זכויות המדינה, כהלוואה בקשר לאונייה שלום. יתרה זו, שיהיה צורך למחוק אותה, כיוון שאינה מייצגת שום נכס, מורכבת כדלהלן (בל"י).

השתתפות הממשלה בהפסדים התפעוליים, ללא פחת וריבית	4,051,201
השתתפות הממשלה בתשלומי ריבית עד 1.1.1967 השקעה שאין הממשלה מקבלת לגביה כל תמורה	4,243,167
השתתפות הממשלה בפחת עד 1.1.1967 הפרשי חליפין והוצאות בנקאיות ושונות	4,483,608
	<u>11,587</u>
	<u>12,789,563</u>
	(1,414,389 \$)
	(1,494,536 \$)

מתן אשראי לצים

התנאים למכירת חלקה של הממשלה ב"שלום" לחברת צים נקבעו בהחלטה של ועדת השרים לענייני כלכלה מאפריל 1967. לפי החלטה זו תשלם צים לממשלה את התמורה בסך 5.3 מליון \$ כדלקמן: 200,000 \$ לשנה בשנים 1968—1970; 300,000 \$ לשנה בשנים 1971—1974; 1,200,000 \$ לשנה בשנים 1975—1976; יתרת הקרן והריבית לפי 3% ייפרעו בשנת 1977.

במחיר המכירה דלעיל כלול סכום של 996,053 \$, שהממשלה שילמה לצים במאוס 1967 כחלקה על חשבון התשלום של קרן וריבית, שהגיע למספנה באותו תאריך, אף כי תשלום זה חל לאחר מועד מכירת חלקה של הממשלה לצים. באפריל 1967 החליטה ועדת השרים לענייני כלכלה, שכל התשלומים למספנה החל מ-1.4.1967 ייעשו על ידי חברת צים.

הסכום של 15.6 מליון דולר, שתמורתו נמכרה "שלום" לחברה בחו"ל, נקבע על בסיס העלות של האונייה בניכוי פחת עד לתאריך המסירה. עד לאותו תאריך שילמה החברה בחו"ל לצים במזומן סך 6,205,000 \$, ואת היתרה בסך 9,400,000 \$ היא התחייבה לשלם בערבות של ממשלתה, כדלהלן (ב-\$).

20 תשלומים חצי-שנתיים של 450,000 \$ כל אחד מנובמבר 1968 עד מאי 1978, בתוספת ריבית של 5% לשנה	9,000,000
יחד עם התשלום ה-20, שחל במאי 1978, תשלם החברה בחו"ל סכום נוסף של 400,000 \$ בלי תוספת ריבית. סכום זה, לפי הנתון נים שבחשב הכללי, הוגדר כפיצוי בגין שער ריבית נמוך, שהחברה משלמת לצים לעומת הריבית בשיעור של 6% המשתלמת למספנה	400,000
	<u>9,400,000</u>

בהתאם להסדרים הנ"ל, קנתה צים את חלקה של הממשלה באונייה "שלום" באשראי בתנאים נוחים ומכרה את האונייה לחברה בחו"ל, כשחלק מהתמורה היא קיבלה במזומן (6.2 מליון \$). צים לא חויבה להחזיר מתוך סכום זה את האשראי, שקיבלה מהממשלה, בסכום של 5.3 מליון \$. בעת מכירת חלקה של הממשלה ב-1.1.1967 כבר היה ידוע, שצים תמכור את האונייה לחברה הזרה. הסכום, שצים קיבלה במזומן, כיסה את כל השקעתה באונייה "שלום" שהסתכמה עד לתאריך מכירת האונייה ב-2.4 מליון \$ בקירוב (חלקה בתשלומים למספנה בשיעור של 26%), ונותר בידיה סכום של 3.8 מליון \$ בתנאי אשראי נוחים. הסדר זה שלפיו מכרה הממשלה את חלקה באונייה "שלום" לצים בתנאי אשראי, וצים מכרה את האונייה כשחלק מהתמורה קיבלה במזומן, משמעותו למעשה מתן הלוואה לצים על ידי הממשלה בלא כיסוי תקציבי.

ב-12.12.1967 נעשה הסדר בין החשב הכללי לבין צים, שלפיו יקבל על עצמו האוצר את ההתחייבות לשלם למספנה את כל התשלומים—קרן וריבית—המגיעים לה במועדים, שנקבעו בזמנם על חשבון רכישת "שלום", ותמורת התחייבות זו הסבה צים לממשלת ישראל את החוב, קרן וריבית, שחייבת לה החברה בחו"ל, שקנתה את האונייה. לפי הסדר זה יצטרך האוצר לשלם למספנה עד 3.3.1974—הוא מועד הפרעון האחרון לסילוק החוב עבור רכישת "שלום"—סך 10,435,886 \$, ומאידך יקבל מהחברה שקנתה את האונייה סך 11,690,448 \$ עד 8.5.1978—הוא תאריך התשלום האחרון של החברה. התשלומים השנתיים למספנה יעלו על התקבולים השנתיים מהחברה במשך השנים 1967/68 עד

1973/74, והעודף המצטבר של הפרשים אלה יגיע ל-3,344,636 \$ בשנת 1973/74, הוא מועד סיום התשלומים למספנה. ההסדר הנ"ל משמעותו מתן אשראי נוסף על ידי הממשלה לחברת צים בסכום זה, שיוחזר מתוך התקבולים מהחברה שקנתה את האונייה במשך השנים 1974/75 עד 1978/79, שיגיעו לסך 4,599,198 \$. ההפרש בין שני סכומים אלה — 1,254,562 \$ — יהווה למעשה ריבית, שהממשלה תקבל מצים על האשראי הנ"ל, שיינתן במשך 7 שנים ויוחזר במשך 5 שנים שלאחר מכן.

בסוף 1968 הוחל במשא ומתן בין האוצר לבין צים ולבין בנק הספנות, להסדר חדש, שלפיו יוסבו החוב של החברה בחו"ל שקנתה את האונייה "שלום" וערבות ממשלתה לבנק הספנות לישראל בע"מ; ובנק הספנות ישלם למספנה את התשלומים המגיעים לה.

הנפקת אגרות חוב על ידי מוסד פיננסי

במסגרת הסכם שנערך באוגוסט 1966 בין האוצר לבין מוסד פיננסי בעניין הנפקת אגרות חוב, הנפיק אותו מוסד במשך שנת 1966/67 כמה סדרות של אגרות חוב לציבור בסכום כולל של 22½ מליון ל"י לתקופה של חמש שנים במתכונת של מלווה פיתוח. בהסכם שהוכן על ידי המוסד ואושר על ידי האוצר, נקבע שהמוסד, כדי להבטיח לעצמו את הסיכון בהפרשי הצמדה, יפקיד את כספי התמורה של האמיסיות באוצר באותם התנאים של הצמדה וריבית החלים על האמיסיות עצמן. על האוצר היה לשלם למוסד 3.6% מ-22½ מליון ל"י לכיסוי הוצאות ההנפקה המתייחסות לכל הסדרות של האמיסיות הנ"ל. האוצר גם התחייב להעמיד לרשות המוסד 5 מליון לירות מתוך ההפקדה הנ"ל בריבית של 11.55% ללא הצמדה לתקופה של חמש שנים לשימוש החפשי של המוסד.

לפי הסדר זה יוצא, שהאוצר הסכים, בניגוד למקובל, לבטח את הסכום של 5 מליון לירות ולשלם את הוצאות ההנפקה בשיעור של 3.6% (180,000 לירות), אף שהסכום האמור מיועד לשימוש החפשי של המוסד.

החשב הכללי הגיע לאחר מכן לידי הסדר, שלפיו לא יקבל על עצמו האוצר את הבטחת ההצמדה לגבי סדרה של 5 מליון לירות, דהיינו שהמוסד לא יפקיד כספי סדרה זו אצל האוצר, והם יישארו בידי המוסד לשימוש החפשי; ומאידך לא יעמיד האוצר סכום דומה לרשות המוסד. התחייבות האוצר לכיסוי דמי הנפקה לגבי סדרה זו בסכום של 5 מליון ל"י, שכספי תמורתה נשארים בידי המוסד, לא בוטלה, והאוצר שילם את הסכום של 180,000 לירות.

לדעת הביקורת לא היה יסוד לתשלום זה.

מינהל הרכב הממשלתי

1. החזקת רכב במשרדי הממשלה, למעט הרכב שבמשרד הבטחון, וכן במשטרה ובדואר, במע"צ ובמפעלים העסקיים, היא בידי מינהל הרכב הממשלתי שבמשרד האוצר ("המינהל"). עד להקמתו של המינהל, לפני כ-10 שנים, פעלה ועדה בינמשרדית לרכב ממשלתי, ועם

תפקידיה נמנה גם אישור תקני הרכב למשרדים וקביעת מכסות השתתפות הממשלה בהחזקת רכב שירות. לאחר מכן הועבר התפקיד של אישורי התקנים לידי אגף התקציבים שבאוצר, ואילו שאר הפונקציות הקשורות בטיפול ברכב רוכזו בידי המינהל, שרכש נסיון רב ומגוון בתחום זה.

2. ההקצבה להחזקת הרכב, שבטיפולו של המינהל, הייתה 13.5 מליון ל"י בתקציב לשנת 1967/68, 15.7 מליון ל"י לשנת 1968/69. הקצבה זו נועדה לרכישות, לשכירות ולתיקונים שוטפים של רכב. היא אינה כוללת הוצאה על דלק, שכר נהגים, נסיעות ואש"ל, רכב שירות ורכב אישי; ההקצבה לכל אחד מפריטים אלה נעה ב-1967/68 בין 5 ל-8 מליון ל"י, ובשנת 1968/69 — בין 6 ל-9 מליון ל"י.

3. המינהל פועל במסגרת החשב הכללי מאז 1959, מועד התארגנותו מחדש. הוא מורכב מחבר עובדים, הכולל מומחים לענייני רכב ועובדים, העוסקים בפיקוח על השימוש ברכב ובהכוונה ובהדרכה בנושאים הקשורים לרכב במשרדי הממשלה. פעילותו של המינהל, המקיפה קרוב לאלף כלי רכב, מתבטאת בארבעה תחומים עיקריים: רכישת רכב, מכירת רכב משומש, תיקונים ושכירות. המינהל מטפל גם בהסדרי רישום של בעלות ושל רישוי וכן בביטוח הרכב — סיכוני צד שלישי — באמצעות "יובל" חברת הביטוח לישראל בע"מ (ראה דין וחשבון על הביקורת בחברה זו מדצמבר 1967, עמ' 20). בתחומים אלה מקיף המינהל את כלל המשרדים והיחידות של הממשלה.

4. תקציבו של המינהל ערוך במתכונת של משק סגור, שהוצאותיו, פרט לסכום נומינלי של 100 ל"י, מכוסות על ידי השתתפות תקציבית של המשרדים. ההקצבה להחזקת רכב מועברת על ידי המשרדים במלואה, לפי הוראות החשב הכללי (התכ"ם) לרשותו של המינהל, ואילו ההקצבות לשכירות ולרכישת רכב לפי תקן חדש מועברות אליו מפעם לפעם בעקבות דרישת המשרדים, לביצוע הפעולות שלשמן נועדו.

5. מצבת הרכב הממשלתי (לרבות קטנועים) ליום 31 במארס 1968, הייתה כדלהלן: במשרדי הממשלה (בטיפולו של המינהל) 923; במשרד המשטרה 861; במשרד הדואר 783; במע"צ 157; במשרד הבטחון 136.

סך כל ההוצאה למעשה (ברוטו) של המינהל לשנת 1967/68 היה 6.5 מליון ל"י, שמרכיביו הם: רכישת רכב 3.2 מליון ל"י; תיקונים והחזקה 1.7 מליון ל"י; שכירת רכב 0.7 מליון ל"י וביטוח והוצאות מינהליות 0.9 מליון ל"י.

למנהל מרכז באיזור תל אביב וחמישה סניפים באזורים שונים ברחבי הארץ. מינהל הרכב מונה 35 עובדים, מהם 17 עובדים מינהליים, לרבות בודקי חשבונות, ו-18 עובדים מקצועיים, שהם מפקחים טכניים ובוחנים.

בחודשים יולי-אוגוסט 1968 נערכה ביקורת על הפעולות והנהלים של המינהל והושלמה, במידת הצורך, על ידי בירורים ביחידות אחרות, המחזיקות ברכב ממשלתי.

רכישות

1. רכישות רכב נועדו ברובן הגדול להחלפת כלי רכב, שיצאו מכלל שימוש, ורק מיעוטן באו בעקבות הגדלת התקן, כתוצאה מהרחבת פעולות או כתוצאה ממשימות חדשות. בשנת 1967/68 רכש המינהל 308 כלי רכב, מתוצרת הארץ ומחור"ל, המהווה 33% מכלל הרכב במשרדי הממשלה שהיה בטיפולו באותה שנת הכספים. ההוצאה הכוללת לרכישת רכב על ידי המינהל באותה שנה הסתכמה ב-3.2 מליון ל"י. בשנת 1966/67 הסתכמה ההוצאה

ב-2.2 מליון ל"י. המדיניות הכללית בתחום רכישות כלי רכב היא להגיע לידי סטנדרדיזציה בסוגי הרכב ולהתאמתם לביצוע תפקידיהם ולהעדיף רכב מייצור מקומי. להלן נתונים על הרכב לפי סוגיו, שנרכש מתוצרת הארץ ומתוצרת חוץ.

רכישות ב-1966/67				רכישות ב-1967/68			
תוצרת חוץ		ייצור ו/או הרכבה מקומית		תוצרת חוץ		ייצור ו/או הרכבה מקומית	
2	פיוז	133	סוסיטא	34	דודג'	124	סוסיטא
1	לינקולן	11	קונטסה	7	קומר	71	קונטסה
17	דודג'	40	ויליס	13	קטנועים	14	ויליס
9	קומר	8	סטודיבקר	—	—	21	סטודיבקר
—	—	6	שברולט	—	—	24	דודג'
—	—	1	לילנד				
—	—	13	קטנועים				
29		212		54		254	

הרכב מתוצרת חוץ נבחר בהכוונת המינהל, ומחירו נקבע על יסוד מחירים קטלוגיים. 2. את הרכב מתוצרת הארץ רוכש המינהל משלושה ספקים. עם אחד מהם קיים הסכם, מאז שנת 1965, בדבר החלפת רכב משומש מתוצרתו לרכב חדש מאותו סוג כדי לחסוך בהוצאות לתיקונים ולהחזקה. לפי ההסכם זכאי המינהל להחליף כל מכונית הנמצאת ברשותו מתוצרת החברה עד שנתיים מיום מסירת המכונית לידי המינהל, או לאחר שימוש עד ל-70,000 ק"מ, הכל לפי התאריך המוקדם יותר. התמורה בעד השימוש עד לשנתיים או עד ל-70,000 ק"מ נקבעה לאחרונה בהסכם מ-1967 בסך של 4,000 ל"י. בשנת 1966 הייתה התמורה 2,950 ל"י ובשנת 1965 — 1,800 ל"י.

נתברר, שהמינהל הסכים לתנאים האמורים על סמך אומדן של הספק, מאחר שלא הייתה לו אפשרות לבדוק אותו מחוסר נסיון בסוג רכב זה. מחקר, שנערך באוקטובר 1968, על ידי אגף התקציבים בשאלת כללי הטיפול בחידוש רכב ממשלתי, הגיע לידי מסקנה שתקופת ההחלפה היא קצרה מדי, ואין בה כדי להגיע לניצול אופטימלי של הרכב.

מכירות

רכב ממשלתי, שעל פי החלטת המומחים המקצועיים שבמינהל אינו עוד בר שימוש כדאי, מועבר למכירה באמצעות מחלקת המכירות של משרד הבטחון; הסדר זה נקבע בתכ"ם של החשב הכללי בשנת 1962, (ראה דו"ח שנתי 18, עמ' 524, ובדו"ח זה עמ' 561). ההכנסה המתקבלת ממכירת כלי הרכב משמשת מקור מימון תקציבי לרכישת כלי רכב חדשים. סכומי ההכנסה, שנחבלו ממכירות בשלוש השנים האחרונות, הן כדלהלן (בל"י).

שנת הכספים	ההכנסה שנחבלה
1965/66	719,617
1966/67	271,884
1967/68	353,536

המינהל לא דאג לקבל את הנתונים, שלפיהם ניתן לקבוע אם ההכנסה שמומשה הייתה בהתאם לאומדן, שנקבע על ידי האחראים לכך בעת העברת המכונות למכירה, או להשוות את ההכנסות שמומשו לעלות המופחתת של אותן המכונות, על בסיס מחירי הרכישה ושיעורי הפחת השנתיים.

לפי הנתונים שבמינהל הרכב, מספר המכונות, שהועברו למחלקת המכירות שבמשרד הבטחון בשנת 1965/66 — היה 198, בשנת 1966/67 — 169 ובשנת 1967/68 — 138. לסוף שנת 1967/68 הסתכם המלאי, שהצטבר במחלקת המכירות, ב-51 מכונות; מזה 15 שהועברו אליה למכירה במשך השנים 1960 — 1966 ו-36 בשנים 1967 — 1968.

כדי לקדם את הטיפול ברכב המשומש המועבר מהמשרדים, החליט החשב הכללי, בתחילת שנת 1968, על מכירתו של רכב זה גם בדרך של עסקת חליפין עם ספקי הרכב, ללא הבדל בסוגים, באמצעותו של המינהל, לאחר קבלת הערכתו של שמאי מוסמך. החל בחודש אוקטובר 1968, חדל המינהל להעביר את הרכב למכירה למשרד הבטחון וריכו בידו — לפי שעה כנסיון — גם את המכירות על בסיס של מכרזים. פרק הזמן הקצר, שחלף מהנהגת הסדר זה ועד לסיום הביקורת, אין בו כדי לאפשר לביקורת לעמוד בשלב זה על תוצאות הנסיון.

תיקונים

ההוצאה לתיקוני רכב ולשירותים מהווה אחוז ניכר מכלל הוצאותיו של המינהל: בשנת 1966/67 הסתכמה ההוצאה לתיקונים בלבד ב-1.7 מליון ל"י ובשנת 1967/68 ב-1.4 מליון ל"י. הירידה נובעת מכך שמספר כלי הרכב החדשים גדל לעומת זה שהיה בשנה שקדמה לה. במשך שנים השתמש המינהל לתיקוני רכב במוסך מרכזי בחולון, שהיה בבעלות ממשלתית. לאחר שהממונה על הרכב הממשלתי הגיע לכלל מסקנה, שתחזוקת הרכב על ידי מוסך זה יקרה מוז ששל ידי מוסכים פרטיים, הוחלט למכור אותו. המכירה יצאה לפועל בסוף שנת 1964 (ראה בדו"ח שנתי 16, עמ' 58), ומאז מבצע המינהל את תיקוני הרכב במוסכים פרטיים. התיקונים מבוצעים במוסך אחד באיזור תל אביב, המועסק בלעדית על ידי המינהל על פי הסכם קבוע רב-שנתי, וב-65 מוסכים בכל הארץ. נוסף על אלה משתמש המינהל במוסכים שונים ברחבי הארץ לגבי שירותים כגון סיכה, ניקוי וכו'. משרד הבטחון, המשטרה, הדואר (ראה בדו"ח זה, עמ' 209) ומע"צ מבצעים את התיקונים, בדרך כלל, בסדנאות משלהם.

במוסך בתל אביב המועסק בלעדית נמצא באופן קבוע עובד מטעם המינהל, שמתפקידו לפקח על טיב התיקונים והחלפים; עוד שבעה מעובדי המינהל במרכז ובסניפיו מועסקים בתפקידי פיקוח על התיקונים המבוצעים בשאר המוסכים. הביקורת העלתה, שרק עם 16 מוסכים ערך המינהל הסכמים על פי מכרזים מוקדמים. עם שאר 50 המוסכים, המספקים שירותי תיקונים למינהל, נערכים מדי פעם בפעם הסכמים, אך לא על פי מכרזים. לגבי אותם המוסכים, שעמם נערכו הסכמי עבודה לאחר מכרזים, נקבע בשעתו תעריפון. במרוצת השנים, עקב עליית המחירים בשוק העבודה, הסכים המינהל להעלות בשיעור מסוים את המחירים, שנקבעו בתעריפון זה; בלי שהוציא מכרזים חדשים.

בדרך כלל יש לחייב את העקרון של מכרזים לגבי כל סוגי הטיפול ברכב. העקרונות המונחים ביסודו של מכרז, שמטרתם להבטיח את התנאים הנוחים ביותר, שניתן לממשלה להשיג, ולמנוע הפליה, חלים גם במקרה זה. כשאין אפשרות לערוך מכרזים בשל נסיבות מיוחדות (כגון כשהמדובר באזורים, שבהם קיימים מוסכים יחידים, או בתיקונים, שאינם סטנדרדיים, או בתקופות שהגאות בביקוש בענף מסוים הופכת את המכרז לבלתי מציאותי).

עוד נשאר הצורך בהסדר, שיבטיח מידה מירבית של אובייקטיביות בבחירת המוסכים ובקביעת מחירי שירותיהם.

לדעת הביקורת מן הראוי, שבעיות אלו ייבחנו על ידי ועדת מומחים בלתי תלויה, שתקבע כללי טיפול בתיקוני רכב, דרכי בחירת המוסכים וצורת ההתקשרות עמם לגבי כל היחידות הממשלתיות המקיימות צי רכב.

שכירות

רובם של המשרדים זקוקים לרכב נוסף על זה, שאושר להם על פי התקן, במיוחד במקרים של תקלות ברכב שברשותם, לצרכים דחופים או לביצוע משימות חולפות. כדי לספק רכב נוסף זה מצויה במינהל "יחידת "מאגר הרכב", שגם תקציבה בנוי במתכונת משק סגור כאמור. יחידה זו מרכזת עתודת רכב, שרכישתו מומנה ברובה מפרטי תקציביהם של המשרדים. בעד השימוש ברכב זה משלמים המשרדים לפי תעריף קבוע. כשאין בידי המינהל לספק את הדרישות מעתודת הרכב שברשותו, ממציא המינהל למשרדי הממשלה גם רכב שכור מחברות פרטיות, שקיימים הסכמים בינו לבין המינהל.

ההוצאה הכוללת בעד שכירות רכב, לרבות התשלומים, שנעשו על ידי אותם הגופים, המטפלים ברכב שלהם מחוץ למסגרת המינהל, הסתכמה בשנת 1967/68 בכ-7 מליון ל"י. סכום זה אינו משקף את כל ההוצאה לשכירות, שכן חלק מהמשרדים נוהג לזקוף את ההוצאה, במיוחד כשהתקציב לשכירות אינו מספיק, לסעיפי פעולות שבתקציב הרגיל ובתקציב הפיתוח. דמי השכירות שבאמצעות המינהל הגיעו באותה שנה לסך של 768,000 ל"י; מזה דמי שכירות בעד מכוניות שבמאגר כ-400,000 ל"י ודמי שכירות לחברות פרטיות כ-368,000 ל"י.

מסתמנת ירידה ניכרת בעתודת הרכב במאגר. ל-1 באפריל 1966 מנתה העתודה 87 מכוניות; ל-1 באפריל 1967 — 67 ול-1 באפריל 1968 — 47.

בדיקת הנתונים לשכירות רכב מהמינהל ומחברות פרטיות העלתה:

1. התעריף לשכירות רכב. מהמאגר על בסיס עלות, כפי שנקבע על ידי אגף התקציבים והמינהל, הוא 22 ל"י ליום, ותשלום נוסף לכל ק"מ מעל למכסה שנקבעה, לגבי כל סוגי הרכב לנסיעות. לעומת זאת דמי השכירות היומית בחברות חוץ לאותם סוגי כלי רכב נעים בין 24 ל"י ל-47 ל"י ליום. כלומר הם גבוהים יותר בשיעור הנע מ-9% עד ל-115%. פער זה הביא לידי כך, שדמי השכירות לכלי רכב שכור מהמינהל הסתכמו במוצא ב-1967/68 ב-7,000 ל"י (57 כלי רכב ששכירותם עלתה בסך 400,000 ל"י), ואילו דמי השכירות, ששולמו לחברות ההשכרה, הסתכמו ב-13,600 ל"י לכלי רכב (27 כלי רכב שבעד השכרתם שולם סך 368,000 ל"י) לגבי אותו מספר השעות ואותם סוגי רכב.
2. בדיקת הנתונים המתייחסים לתקופת השכירות על ידי המשרדים העלתה, ש-25 מכוניות, דהיינו כ-45% מכלי הרכב שבמאגר (57 כלי רכב במשך שנת 1967/68) הוחזקו על ידי המשרדים בשכירות לתקופות משנה אחת עד 5 שנים; משך ההחזקה של הרכב השכור מחברות פרטיות אף הוא הגיע לתקופות זמן ניכרות, כפי שמראה הטבלה להלן.

מספר המכונות שנשכרו				המשרד או היחידה
תקופת השכירות (החשבה עד דצמבר 1968)	מחברות חוץ	תקופת השכירות	מהמאגר	
5 חודשים	1	חמש שנים	1	הפנים - ירושלים
		מ-1 עד 5 שנים	6	הקלאות - נציבות המיס
10 חודשים	4	מ-1 עד 3 שנים	5	הקלאות - הדרכת חוץ
13 חודשים	1			
10 חודשים	4			
12 חודשים	4	מ-2 עד 3 שנים	2	הקלאות תל אביב - חדרה
7 חודשים	1			
		2 שנים	1	משרד החוץ - ירושלים
4 חודשים	1	מ-2 שנים עד 3	2	שיכון
		מ-1 שנה עד 2 שנים	5	דואר
12 חודשים	2			
8 חודשים	1			
13 חודשים	1	2 שנים	3	מע"צ - ת"א
7 חודשים	2	—	—	בריאות
7 חודשים	1	—	—	תחבורה
7 חודשים	3	—	—	חינוך ותרבות
15 חודשים	1	—	—	דתות
סה"כ 27 מחברות חוץ		סה"כ 25 מהמאגר		

הנתונים בטבלה מצביעים על שימוש נרחב ברכב שכור במשך תקופות ארוכות. משרד מבקר המדינה הציע, שהאוצר יבחן את המדיניות הקיימת בשכירות רכב ויקבע על בסיס נתונים בדוקים את תקני הרכב הן במאגר של המינהל והן במשרדים המרכיבים להשתמש ברכב שכור.

הפיקוח על ניצול רכב וסדרי בידוק פנימי

כדי לצמצם את מקרי הניצול לרעה של הרכב על ידי הנהגים הוטל על המינהל לפי הוראות התכ"ם לערוך לעתים ביקורת פתע בדרכים; לשם כך מינה המינהל חוליית פיקוח מיוחדת בת שני עובדים, שהוסמכה לעצור כל רכב ממשלתי, לדרוש פרטים ומסמכים הקשורים בנסיעה, לבדוק את ההרשאה של הנהג ואת מצב כלי הרכב. את הממצאים מעבירה היחידה למשרדים הנוגעים בדבר. זיהוי רכב ממשלתי מתאפשר על ידי לוחיות זיהוי מיוחדות בהתאם לתקנות התעבורה. באמצע 1962, חצי שנה לאחר התחלת פעולותיה, הגישה חוליית הפיקוח דין וחשבון ראשון, שלפיו סקרה כ-2,500 כלי רכב בדרכים, ב-930 מקרים נעשה שימוש ברכב לצרכים פרטיים. לא הוצא מאז דצמבר 1962 דו"ח נוסף, ואין לוודא, מה היה היקף פעולותיה של החוליית, טיבן והוצאותיה.

ברשותו של המינהל נמצא באורח קבוע רכב, שהוצא מתקן המשרדים לשם העברות למכירה או לצורך החלפתו ברכב חדש. הביקורת העלתה, שהפיקוח על רכב זה בתקופת היותו בידי המינהל היה לקוי: לא התנהל רישום על תנועת כלי הרכב מאז הבאתו למאגר, ובכך נפתח פתח לניצולו לצרכים פרטיים על ידי העובדים במינהל.

בעת סיום הביקורת הודיע החשב הכללי על ועדת חקירה פנימית מטעם האוצר, שמונתה לבדיקת הסדרים במינהל. בדו"ח, שוועדה זו הגישה בנובמבר 1968, הועלה בין היתר, שהרכב נוצל על ידי כמה מעובדי המינהל לנסיעות פרטיות בימי מנוחה, לצורכי נסיעה לעבודה וממנה והוחזק על יד בתייהם. היו מקרים, שרכב נמסר גם לעובדי מדינה מחוץ למינהל ואף לאנשים פרטיים. בעקבות דין וחשבון זה ננקט חלק מן הצעדים שעליהם המליצה הוועדה.

נוכח חומרת הממצאים שהועלו מן הצורך — לדעת הביקורת — שיונהגו נהלים קפדניים לקיום הפיקות על כלי רכב ולהבטחת מעקב מתמיד. אחר שמירתם כדי למנוע הישנותם של מקרים כגון אלה.

רישומים ודיווח

הביצוע של התשלומים בעד ההוצאות של המינהל ושל ההעברות ממשרדי הממשלה לחשבון המינהל הוא בידי חשבות האוצר. לאחר שחשבוניות ספקי המכוניות והאביזרים, חשבוניות של המוסכים וחשבוניות אחרות מוגשות למינהל לשם בדיקה ואישור, הן מועברות לחשבות לשם ביצוע התשלומים ורישומם. מתוך מסמכים אלה אוסף המינהל את הנתונים על רכישות, על הוצאות על התיקונים ועל הוצאות אחרות לסוגיהן השונים, לגבי כל רכב בנפרד. חשיבות מרובה נודעת לריכוזם, מיונם ועדכוןם של נתונים אלה, העשויים להיות מכשירי עזר למינהל הן לצורכי בדיקה והשוואה והן להסקת מסקנות בדבר הכדאיות של החזקת רכב והחלפתו ברכב חדש ובדבר טיב התיקונים.

1. בדיקת הכרססת הקיימת, שבה מתנהלים הרישומים בדרך של מיכון, העלתה, שצורת ניהולה אינה מאפשרת דיווח יעיל. הרישום אינו נעשה על פי מיון מתאים של ההוצאות העיקריות לכל כלי רכב ואף לא בדרך של ריכוזם לפי כל סוג מסוגי הרכב העיקריים. הפרטים נרשמים בזה אחר זה מהמסמכים לפי סדר התקבלותם, ואילו ריכוז הנתונים, במידה שהוא נדרש לטיפול מסוים בכלי רכב שונים, נעשה בעבודה ידנית. הביקורת הציעה לתכנת את הרישום במיכון, כך שיאפשר קבלת מידע במרוכז ובה בשעה גם הבלטת החריגים.

2. המינהל אינו עורך, אף לצרכים פנימיים, דו"חות על פעולותיו. הדו"חות של חשבות משרד האוצר ערוכים במונחים כספיים ובהתאם לסעיפי התקציב; דיווח זה אין בו כדי לספק את המידע על פעולות המינהל בנתונים כמותיים. לדעת הביקורת רצוי, שיוכנו דו"חות תקופתיים על היקף פעולותיו של המינהל בכל שטחי פעילותו, כגון רכישות, תיקונים וכו', ושדו"חות אלה יכילו נתונים כמותיים וכספיים כאחד. המינהל הודיע, שהוא יפעל להנהגת הדיווח האמור, כמוצע על ידי הביקורת.

תיאום פעולה

הביקורת העלתה שבהעדר תיאום מספיק יש שוני בתנאי רכישה ובשיעורי ההוצאות לתיקונים בין מינהל הרכב לבין גופים ממשלתיים אחרים הפועלים באורח עצמאי בענייני רכב.

בתחום החלפות הרכב נקבע, למשל, שהסכם, שנערך בשנת 1966 בין המינהל לבין הספק, שונה בכמה פרטים חשובים, הנוגעים לקביעת ערכו של הבלאי בקשר לעסקאות חליפין, מן ההסכם לגבי אותם הפרטים, שבין הספק לבין משרד הבטחון.

בתחום תיקוני הרכב נקבע לאחר השוואה, ששיעורי ההוצאות על תיקונים במע"צ עלו בסכומים ניכרים אף על אלה, ששילם המינהל, אם כי הפרשים אלה ניתן להסבירם, בחלקם בסיבות אובייקטיביות.

לדעת הביקורת שיתוף פעולה הדוק בין המינהל לבין שאר הגופים, המטפלים ברכישת רכב ובהחזקתו, עשוי להביא לחסכון וליתר יעילות בתחומים אלה.

עקרונות לתקינה בענייני רכב והפיקוח על שימוש בו

בדו"חות השנתיים של מבקר המדינה (לאחרונה בדו"ח השנתי 17, עמ' 354, 581, 594) הובאו ממצאים ומסקנות בעניין הרכב שברשות הממשלה, ובין השאר הוצבע על הצורך בתקינה נאותה על יסוד נתונים בדוקים. ועדה בינמשרדית, שמונתה במאי 1966, על פי בקשת ראש הממשלה, בחנה את העקרונות הקיימים לגבי אישור התקן של הרכב במשרדי הממשלה ואת שיטת הרישום והפיקוח על רכב שירות, והמלצותיה אושרו על ידי הממשלה באפריל 1967. בדיקתה של הוועדה הקיפה את כל משרדי הממשלה, תוך התייחסות לכל סוגי הרכב הקיימים: רכב ממשלתי, רכב שירות, רכב אישי, רכב שכור ורכב עם נהגים. בהעדר נתונים מספיקים הסתפקה הוועדה בהצעת קריטריונים כלליים בלבד ובהמלצה על צעדים, שיש לבקוט, כדי לאפשר פיקוח ובקרה על הרכב הממשלתי. בין השאר המליצה הוועדה: להקים צוותות לבדיקה מחודשת של מצבת הרכב, לקבוע תקינה חדשה הן לגבי הרכב התפעולי ועתודת הרכב של המשרדים והן לגבי רכב שירות ורכב אישי; להקים רשות מרכזית לטיפול באישורים של סוגי רכב, החזקתם ורכישתם.

בבדיקת הביצוע של המלצות אלו העלתה הביקורת, שהוקמה ועדה כדי לבדוק מחדש את אישורי רכב שירות, ובדיקה כזאת כבר נערכה לגבי חלק ניכר מן האישורים. לא חלה התקדמות ממשית בביצוע המלצת הוועדה בדבר קביעת תקינה חדשה במשרדי הממשלה.

*

לא כל הרכב הממשלתי הוא בטיפולו של מינהל הרכב. כמה משרדים — משטרה, דואר ומשרד הבטחון וכן מע"צ — מחזיקים צי רכב גדול ומטפלים באופן עצמאי בבעיות רכישתו והחזקתו. כל אלה מקיימים גם סדנאות משלהם.

לדעת הביקורת רצוי, שגוף מרכזי אחד יקבע כללי טיפול בענייני הרכב הממשלתי כולו. גוף זה, שיהיה מורכב ממומחים בעלי רמה מקצועית גבוהה ומנציגי אותם המשרדים, שעד כה טיפלו ברכבם באורח עצמאי, יוטל עליו להחליט בבעיות עקרוניות, הקשורות ברכישת רכב וחידושו, בבחירת סוגי הרכב ההולמים את צורכי היחידות השונות, בקביעת תקופות הניצול של הרכב לסוגיו ושיטות החזקתו. הוא שיעסוק גם בענייני התקינה הכללית, שתחול על הרכב בכל משרדי הממשלה. אשר לביצועם של הכללים שייקבעו לעצם החזקתו של הרכב ולטיפול הרצוף בו, לרבות תיקונים והפיקוח השוטף על ניצול הרכב, תפקידים אלה, יוסיפו למלא מינהל הרכב והגופים, שברשותם צי רכב גדול, אולם מתוך תיאום ושיתוף פעולה הדוק ביניהם, שיאפשר להגיע ליעילות ולחסכון מירבי.

הטיפול במכרז למכונות ביוול

במגמה לייעל את שיטת החיוב על ידי הדואר עבור משלוחי דואר של משרדי הממשלה סוכם בפברואר 1967 בדיון, שבו השתתפו נציגי האוצר — החשב הכללי, ועדת הייעול הבינמשרדית ושירותי הדואר, להנהיג את השימוש במכונות להטבעת בולים. בעקבות סיכום זה פרסם החשב הכללי בתחילת ינואר 1968 מכרז לאספקת מכונות להטבעת בולים. נתקבלו הצעות מששה ספקים, שכל אחד מהם מייצג יצרן של מכונה מדגם שונה. הוועדה הבינמשרדית לרכישת ציוד משרדי ומשקי למשרדי הממשלה, הפועלת ליד אגף החשב הכללי, אישרה רכישת מכונות משני דגמים: 125 מדגם אחד ו-25 מדגם אחר. נימוקי הוועדה היו, שהמכונה מהדגם הראשון, אף כי אינה הזולה ביותר, מוכרת בארץ כיעילה כבר שנים רבות, ואילו הדגם השני, שנמצא גם הוא מתאים, הוצע במחיר הזול ביותר. ההיקף הכספי של העסקה עולה על 150,000 ל"י.

ביקורת, שנערכה בעקבות תלונה מאחד המשתתפים במכרז, העלתה, שהטיפול בו לא היה תקין מכמה בחינות.

— הוראות התכ"ם בדבר עריכת מכרז על ידי החשב הכללי קובעות, שבועדת הרכישות הבינמשרדית, שנתמנה לצורך זה, ישתתף מומחה מקצועי לפי הצורך. תנאי זה לא נתמלא. למעשה התבססה ההחלטה על נסיונם של נציגי הדואר בוועדה, אך נציגים אלה ציינו בפני הוועדה "שאין להם הידע הטכני הדרוש כדי לקבוע, אם מכונה אחת טובה מבחינה טכנית מהשנייה". לדעת הביקורת לא עשה החשב הכללי דיו כדי להבטיח לוועדה ייעוץ מקצועי, שהיא תוכל להתבסס עליו בשיקוליה, במיוחד כשמדובר במכרז בעל היקף כספי ניכר.

— בתקופה בין 25.1.1968 לבין 11.3.1968 קיימה הוועדה חמש ישיבות. על שתיים מהן בלבד נרשמו פרוטוקולים; נוסף על זה הוכן זכרון דברים מסכם, ללא תאריך, על מהלך הדיונים בכל הישיבות. זכרון דברים זה נחתם על ידי חברי הוועדה כשלושה חודשים אחרי גמר הדיונים, ולאחר שהביקורת התחילה לברר את אופן הטיפול במכרז.

— מתוך הפרוטוקול, שנרשם לגבי הישיבה הראשונה, מתברר, שלפני הוועדה היו שש הצעות, והוחלט לדון רק בשלוש מהן, רשומים בפרוטוקול שמות המציעים, דגם המכונה המוצעת ומחירה, אך לא נרשמו בו הנימוקים, שהניעו את הוועדה לדון רק בשלוש מבין ההצעות המוגשות.

— לגבי אחת מההצעות, שהוחלט לא לדון בה ושהמחיר המוצע בה היה לא מהיקרים ביותר, הסביר אגף החשב הכללי לביקורת, שהנימוק להחלטתו היה שהמכונה אינה נוחה לשימוש בגלל המבנה שלה ושיטת הפעלתה, נימוק זה לא בא לידי ביטוי בפרוטוקול.

ממצאי מעקב

הלוואות לחברת ספנות

דו"ח שנתי 18, עמ' 96

החל משנת 1957 אישר האוצר לחברת ספנות פרטית הלוואות בתנאים נוחים, שעלו על 100 מליון ל"י, ושניתנו ברובן עד סוף 1967. עוד ניתנו לחברה ערבויות שיתרתן ליום 31.12.1967 הסתכמה ב-33.7 מליון ל"י. הביקורת העירה, שהפניית משאבי המדינה למפעל אחד בממדים