

החשב הכללי

פעולות ביקורת

נבדקו מכתבי ההתחייבות, שהוצאו בחמש השנים האחרונות, הנסיבות להוצאתם, המטרות להן שימשו הכספים, צורת הרישום בספרים ודרכי הפרעון של הקרן והריבית.

נערכה ביקורת מעקב אחר מערכת חשבונות הסילוקין באגף החשב הכללי; נבדקו במיוחד הנהלים הקשורים למשיכות יתר.

נערכה ביקורת על הסדרים והתנאים שהונהגו בקשר לביטוח שער המטבע על ידי גופים שונים, לאור החלטות ועדת השרים לענייני כלכלה שנתקבלו בשעתו בעניין זה.

באגף החשב הכללי ובלשכת הממונה על המימון ושוק ההון נבדקו הסדרים בגין הפרשי הצמדה להלוואות מכספי קופות גמל של חברת העובדים, שנערכו בשנים האחרונות, וביצועם.

נערכה ביקורת מעקב אחר הליקויים שהועלו בדו"ח השנתי 17 בנושא הפיקוח על מחסני הממשלה. הביקורת הורחבה במיוחד על תפקידיה של יחידת הפיקוח המרכזית שבאגף החשב הכללי בתחום ההכוונה וההדרכה ובהקשר לזה על הנהלים בהכנת מפרטים ובדיקות טיב.

נערכה ביקורת על פעולות ועדת הדיור המרכזי ועל הנהלים שלה בעסקאות של רכישה, שכירות ועוד. נבדק במיוחד המערך הארגוני של הוועדה בויקה לוועדות המחוזיות ובהקשר לביצוע יעיל של מעקב ופיקוח.

ניכויים מקצבאות

לפי סעיף 143 לחוק הביטוח הלאומי, אלמנה הזכאית הן לקיצבת זקנה והן לקיצבת שאיר מהמוסד לביטוח לאומי, יכולה לקבל קיצבה אחת מהן בלבד, לפי בחירתה. במקרה זה אין לנכות מהקיצבה לפי חוק שירות המדינה (גמלאות) את המחצית מקיצבת הביטוח הלאומי.

מהתלוות שנתקבלו התברר, שהיה צורך להעמיד את האלמנות, המקבלות קיצבה מהמחלקה לגמלאות, על זכויותיהן לקיצבה בלתי מנוכה לפי הסעיף הנזכר בחוק הביטוח הלאומי. בעקבות הביקורת הכינה המחלקה טופס מיוחד, שבו מובאת לידיעתה של האלמנה זכותה הנזכרת. המחלקה עומדת לכלול הודעה מפורשת בעניין זה בטופסי התביעה לגימלה.

גופים נתמכים

הממשלה מקציבה כל שנה למאות גופים תמיכות כספיות, החל מסכומים בגודל של כמה מאות לירות לאגודות למטרות סעד עד לעשרות מליונים לירות למוסדות לחינוך גבוה ולבריאות. בידי האוצר נמצאים נתונים על התמיכות ומטרותיהן לגבי מקבלי

התמיכות הגדולות, שהם גופים מבוקרים (כגון מוסדות לחינוך גבוה), אך אין בידו מידע כזה לגבי הגופים הנהנים מתמיכות בסכומים בינוניים וקטנים.

עוד בשנת 1961 הורה החשב הכללי לחשבים במשרדי הממשלה לקיים פיקוח על הגופים הנתמכים ודרש מהם המצאת דו"חות שנתיים על התשלומים בהתאם להוראות התכ"ם בנידון. הפיקוח לא היה מקיף – ראה למשל דו"ח שנתי 15 עמ' 382 – ולא כל המשרדים הגישו דו"חות שנתיים. בשנת 1965. הוחלט, בעקבות הצעתו של מבקר המדינה, על עריכת סקר, אולם רק חלק קטן ממנו בוצע ולא היה לו המשך.

בעקבות הצעת הביקורת בשנת 1970 ערכה לשכת החברות הממשלתיות שבמשרד האוצר סקר ראשוני לריכוז מידע על התמיכה השנתית, שהממשלה מעניקה מתקציבי המדינה לגופים נתמכים, שהממשלה אינה משתתפת בהנהלתם, ולאלה שאינם גופים סטטוטוריים. המידע המפורט, שיתקבל עם השלמתו של הסקר ועריכתו כסדרו מעודכן עשוי לספק תמונה מרוכזת ושוטפת הן על הגופים הנהנים מתמיכה והן על המטרות לתמיכות. הסקר גם יאפשר לשקול את היחס של התמיכות לפעולות לאותן מטרות המבוצעות גם על ידי הממשלה במישור, את המקרים הראויים לבדיקה נאותה על עצם התמיכה וניצולה למטרה המיועדת וכן לזהות מקרים, שגוף אחד נהנה מתמיכה מיותר ממשרד אחד, ללא תיאום ביניהם.

החשב הכללי הודיע, בנובמבר 1970, שהטיל על מחלקת הביקורת הפנימית שבאגפו להפעיל ביקורת על מידת הפיקוח של חשבי המשרדים בקשר להקצבות למוסדות הנתמכים ועל הביצוע של הוראות התכ"ם הקיימות בתחום זה.

מיכון הרישומים והדו"חות

בהמשך לביקורת, שנערכה בשנת 1967 (ראה דו"ח שנתי 18, עמ' 82), נבדקו בשנת 1970 באגף החשב הכללי ובמשרדי הממשלה תהליכי המיכון של נתוני המסמכים והחשבוניות וכן נהלי הבידוק הפנימי בתחום זה.

נבדקה במיוחד באגף החשב הכללי הפעלת הריכוז של ניהול החשבוניות וביצוע התשלומים – שבוצעו קודם לכן בגזבריות משרדי הממשלה – לצורך אינטגרציה ופיקוח יעיל יותר על ביצוע התקציב. לפי התכנית יקלוט המחשב את כל הנתונים ממסמכים מקוריים, שיתקבלו מהמשרדים והיחידות, ויפיק את הדו"חות התקופתיים הדרושים, הן עבור החשב הכללי עצמו והן עבור המשרדים. לצורך זה הותקן, בדצמבר 1969, באגף החשב הכללי מחשב חדש מגודל בינוני, בעל כושר פעולה העולה על שני המחשבים הקטנים, שפעלו שם קודם לכן. לפי המתוכנן ייכללו במסגרת התכנית החדשה בהדרגה 34 חשבויות וגזבריות. הביקורת נמשכת.

מכתבי התחיבות

במהלך הביקורת במשרד האוצר הועלה, שלשם סילוקן של חשבוניות וגם במקרים אחרים השתמש החשב הכללי בהיקף ניכר במכתבי התחיבות.

על פי רוב שימשו מכתבים אלה תחליף ארעי לתשלום במזומנים, במסגרת של תקציב מאושר או של תקציב, שניתן לצפות לאישורו בעתיד, אך בחלקם ניתנו למוטבים רק כדי לעזור להם בהשגת אשראי בנקאי.

מכתב התחייבות הוא מסמך לעסקת אשראי, שמעורבים בה שלושה גורמים: מוציא המכתב — החשב הכללי; נותן ההלוואה — בדרך כלל בנק, שאליו מופנית ההתחייבות; ומקבל ההלוואה — המוטב. מכתבי ההתחייבות, שהוציא החשב הכללי, הופנו ברובם הגדול לבנקים מסחריים שונים, והמוטבים היו בדרך כלל חברות קבלניות, שביצעו עבודות עבור משרדי ממשלה, בעיקר משרד השיכון. על פי אותם המכתבים, התחייב החשב הכללי, במקום התשלום לחברה לשלם לבנק במועד מסוים את הסכום הנקוב במכתב. שיטה זו מאפשרת למוטב לקבל את התשלום (בניכוי הריבית לבנק) ביום הוצאת המכתב ולחשב הכללי לדרות את התשלום למועד מאוחר יותר. לגבי חלק מן המכתבים קיבל החשב הכללי לפי דרישתו מאת המוטב התחייבות נגדית, שהחוב ייפרע על ידי המוטב או אף הוראה בלתי חוזרת, שתאפשר לחשב הכללי לחייב אצלו את חשבונו הסילוקי של המוטב בהגיע זמן הפרעון.

בתקופה של כחמש שנים, מיולי 1965 ועד למאי 1970, הוציא החשב הכללי לטובת קבלנים וגורמים אחרים כ-575 מכתבי התחייבות בסכום כולל של 400 מליון ל"י בקירוב. ליום 1.4.1970 הסתכם ההיקף הכספי של מכתבי ההתחייבות, שזמן פרעונם עוד לא הגיע, ב-64 מליון ל"י. בדרך כלל הוצאו המכתבים לתקופה של חדשים אחדים, אולם היו גם כאלה, שהוצאו לתקופה של שנה ויותר. רישומם של המכתבים באגף החשב הכללי נעשה מחוץ להנהלת החשבונות הסדירה.

במשך שנת 1970 בדק משרד מבקר המדינה לסירוגין באגף החשב הכללי את הטיפול במכתבי ההתחייבות. נבדקו נסיבות הוצאתם, המטרות שלהן שימשו הכספים, צורת הרישום, דרכי הפרעון וענייני ריבית.

על סמך רישומי עזר ומסמכים אחרים שבאגף החשב הכללי ערך משרד מבקר המדינה מיון של ההתחייבויות, לפי התקופה, שמיום הוצאת המכתב ועד למועד פרעונו, ובמידה שהדבר ניתן — גם לפי המטרות, שלהן שימשו הכספים.

משך התקופה של מכתבי ההתחייבות

מיון המכתבים, לפי מועדי פרעונם, מובא בטבלה דלהלן (במיליוני ל"י).

מכתבי ההתחייבות				
המספר	באחוזים	הסכום	באחוזים	
217	37.9	147	36.5	לפרעון תוך שנת הכספים שבה הוצא המכתב
357	62.1	256	63.5	לפרעון לאחר שנת הכספים שבה הוצא המכתב
574	100.0	403	100.0	סה"כ

כפי שניתן לראות מן הטבלה, קרוב ל-40% מן המכתבים נועדו לפרעון תוך אותה שנת כספים, שבה הוצאו. החשב הכללי השתמש במכתבי התחייבות כאלה עקב מצב קופתי דחוק, כדי לווסת תשלומים לספקים עבור עבודות, שבוצעו במסגרת התקציב המאושר. למכתבים אלה אין משמעות מבחינה תקציבית.

— שאר המכתבים, שהוצאו לתקופות מעבר לשנת כספים אחת — ובהם דנה הביקורת בעיקר — התייחסו בדרך כלל לשירותים, שסופקו תוך שנת הכספים, אולם בתקציב

השוטף לא היה כיסוי לתשלום עבורם. בתארו את הרקע להתפתחות זו הסביר החשב הכללי, כי בחלקן היו אלה עבודות, שנכללו במסגרת תכניות בנייה רב-שנתיות מאושרות, אך היקפן הכספי חרג מתחום אותו החלק, שבעבורו הוקצב תשלום מזומנים באותה שנה, וזאת משתי סיבות: קצב העבודה היה מזורז מכפי שתוכנן, או שחלו במשך השנה התייקרויות, שיירשמו בתקציב של שנה יותר מאוחרת. בין השירותים שסופקו היו גם עבודות, שהוחל בהן באותה שנה, ואילו התקציב ניתן בשנה שלאחר מכן. עם זאת נמצאו גם מכתבי התחייבות, שלגביהם לא ניתן היה לביקורת לעמוד על שום קשר עם פרעון של חוב עבור שירות שסופק.

המטרות שלהן שימשו הכספים

להלן טבלה הממיינת את המטרות, שלהן שימשו הכספים, כפי שהן צוינו ברישומים שבאגף החשב הכללי (במליוני ל"י).

מכתבי ההתחייבות		
המספר	הסכום	
335	225	מטרות שיכון
92	56	מרכז קופת חולים
62	52	מטרות מפורטות
85	70	מטרות שלא צוינו
574	403	סה"כ

מטרות שיכון

על פי הרישומים של אגף החשב הכללי, כ-59% מכלל מכתבי ההתחייבות הוצאו על פי הוראות משרד השיכון. היקפם הכספי של מכתבים אלה הסתכם ב-225 מליון ל"י, מהן נועדו כ-88% לחברה קבלנית גדולה (להלן ה"חברה"). פרט לשמות המוטבים, כוללים המסמכים באגף החשב הכללי הערות כלליות בלבד בדבר ייעודם של המכתבים, כגון: "על חשבון תקציב משרד השיכון" (ללא ציון שנת הכספים) או "על חשבון עבודות בנייה". אין התייחסות לחשבוניות ספציפיות, שאושרו על ידי משרד השיכון. במקרים רבים הוצאו המכתבים בעקבות פנייה ישירה של ה"חברה". עם זאת בחשבון חו"ז של משרד השיכון לסוף השנה, המראה את האשראי הרשום, שבו מופיעים הקבלנים שמשרד השיכון נשאר חייב להם, הרי חברה זו כמעט אינה מופיעה.

מרכז קופת חולים

מכתבים אלה, שהוצאו לטובת ה"חברה" לא היו קשורים בפרעון חוב עבור שירות שסופק לממשלה. המדובר בסדרה של 92 מכתבי התחייבות, ששימשה להסדרת ההתחשבוניות בין שני גופים לא ממשלתיים.

מתוך רשימות העזר שבאגף החשב הכללי מתברר כי מכתבים אלה, שהיקפם הכספי הכולל הסתכם בכ-56 מליון ל"י, הוצאו לבקשת ה"חברה" בהתבסס על הוראות של מרכז קופת החולים הכללית. עד לספטמבר 1969 הוצאו מכתבים אלה בדרך כלל בסכום של 500,000 ל"י כל אחד לתקופה שאינה עולה על שנה אחת, ומאו גם מכתבים על סך מליון ל"י כל אחד לתקופה של שנה עד שנתיים. בחשבון ריבית, שהגישה חברה א' נתבע החשב הכללי לשלם 1.95 מליון ל"י בקירוב על חשבון מכתבים מסוג זה (ראה להלן).

לא נמצא באגף החשב הכללי מסמך הקובע לאלו מטרות הוצאו מכתבים אלה. החשב הכללי הסביר, שהתשלומים היו קשורים בהקמת מרפאות על ידי ה"חברה" עבור מרכז קופת חולים בתקופת המיתון. עוד הסביר כי, היות ולא היה יכול להתחייב על תקציב למטרה זו, הוא דרש מה"חברה" את הסכמתה מראש, שבמועד הפרעון יוכל לממן את התשלומים מתוך חשבון הסילוקין שלה. את מכתבי ההתחייבות פרעה ה"חברה" לבנקים במישרין בתשלומים חודשיים רצופים, ששיעוריהם נעו מחצי מליון ל"י כל אחד בשנת 1968/69 ל-2 מליון ל"י כל אחד בשנת 1970/71. במקביל חייב החשב הכללי את חשבון הסילוקין של מרכז קופת חולים וזיכה את חשבון הסילוקין של ה"חברה". למרכז קופת חולים בדרך כלל יתרה שלילית בחשבון הסילוקין, שעליה אין החשב הכללי גובה ריבית (בעניין משיכת יתר בסילוקין, ראה עמ' 112 בדו"ח זה).

מטרות מפורטות

מכתבים אלה, בסך כולל של 52 מליון ל"י, התייחסו למטרות, שעליהן ניתן היה לביקורת לעמוד ביתר פירוט. המכתבים, שהוצאו בשנים 1968/69 ו-1969/70, נועדו כמעט כולם לפרעון בשנת התקציב שלאחר מכן. להלן דוגמאות: (א) מכתב על סך 2 מליון דולר "צים", שהוצא ביום 23.10.1968, וזמן פרעונו ביום 10.4.1969; (ב) שני מכתבים בסכום כולל של 2 מליון ל"י עבור אוניברסיטת תל-אביב, שהוצאו בדצמבר 1968, וזמן פרעונם באפריל 1969 ובמאי 1970; (ג) שני מכתבים בסכום של 450,000 ל"י למכשיר פיגנסי של התיישבות חקלאית, שהוצאו באוקטובר 1968 בעקבות פסק בוררות, שעל פיו הגיע למוטב תשלום מהאוצר, וזמן פרעונם בחודשים מאי וספטמבר 1969; (ד) מכתב על סך 302.293 דולר לרכישת מניית "לפידות" ממשקיעים פרטיים (ראה דו"ח שנתי 20, עמ' 64), שהוצא ביום 22.9.1968 וזמן פרעונו ביום 1.4.1969.

- ביום 27.8.1968 הוצאו מכתבי התחייבות בסך 4 מליון ל"י לפרעון בשנת הכספים הבאה, כמקדמה על עסקה שלא בוצעה. אף על פי כן נשא האוצר בתשלומי ריבית על סכומים אלה ובבוא מועד הפרעון אף חידש אותם לשנה נוספת.

המדובר בתכנית רכישה על ידי משרד הבטחון של מספר קומות בבניין משרדים חדש, שהוקם בתל-אביב. השמאי הממשלתי העריך את הנכס בסך 6.3 מליון ל"י, ולפני שנחתם חוזה רכישה, ניתנה ל"חברה", שעסקה בהקמת הבניין, מקדמה בסך 6 מליון ל"י, מזה 2 מליון ל"י על ידי משרד הבטחון במישרין ו-4 מליון ל"י מכתבי התחייבות של החשב הכללי, שזמן פרעונם חל בחודשים נובמבר ודצמבר 1969. הביקורת, שערך משרד מבקר המדינה במשרד הבטחון, העלתה, כי עוד בדצמבר 1968 הורה משרד הבטחון להפסיק את המשא ומתן על רכישת הנכס. בינואר 1969, כשהגישה ה"חברה" חשבון ריבית לחשב הכללי על כלל מכתבי ההתחייבות, שהוצאו לה "עבור תשלומים דחויים", כללה בו גם כ-571,000 ל"י על חשבון המכתבים האמורים. משהגיע זמן הפרעון של המכתבים, כשנה לאחר שמשרד הבטחון ביטל את תכנית הרכישה, פנתה החברה לחשב הכללי וביקשה לחדש את מכתבי ההתחייבות בסך 4 מליון ל"י ל-12 חודשים נוספים, בציינה שהמדובר במכתבים "על חשבון משרד הבטחון". באותו מכתב נאמר: "במידה שלא יגיע לנו בתאריך הנ"ל תשלום מאת משרד הבטחון נשלם אנו לבנקים את הסך הנ"ל". המכתבים נפרעו בחדשים נובמבר — דצמבר 1970, שנתיים לאחר שבוטלה התכנית.

מטרות שלא צוינו

לגבי מכתבים בסכום כולל של 70 מליון ל"י בקירוב, לא ניתן, מתוך הרישומים שבאגף החשב הכללי, לעמוד על המטרות, שלהן שימשו הכספים.

חלק הארי של מכתבי ההתחייבות מסוג זה הוצא לטובת ה"חברה". החוב לבנק, לפי המכתבים, נפרע על פי רוב על ידי המוטב במישרין, או על ידי החשב הכללי תוך חיוב חשבון הסילוקין של אותו מוטב, וזאת בהתאם להסכמתו בכתב בעת הוצאת המכתבים.

הרישום בספרים

אחד מעובדי אגף החשב הכללי מנהל רשימה של המכתבים, לפי מועד פרעונם, שבה מפורטים סכום ההתחייבות, שם הבנק והמוטב, תאריך ההוצאה, תנאי פרעון מיוחדים, ולעתים קרובות מצוין גם מי נתן ההוראה לתשלום — משרד השיכון או החשב הכללי. אולם רישום זה אינו משולב במערכת החשבוניות והדיווחים של החשב הכללי.

— ההתחייבות, שנוצרה בעקבות הוצאת המכתבים, לא השתקפה בדו"חות הכספיים של החשב הכללי — לא בחשבוניות התקציביים (אם כי תקציב משרד השיכון נערך כך, שהוא כולל התחייבויות לקבלנים במסגרת תכנית בנייה מאושרת, שפרעונן נדחה לשנת הכספים הבאה),¹ לא בין ההתחייבויות השוטפות של המדינה, ואף לא בחשבוניות המקבילים.

הוצאת המכתבים, ללא רישום במערכת החשבוניות, מאפשרת למשרד הנוגע בדבר, בעיקר למשרד השיכון, לבצע עבודות בהיקף כספי החורג מתחום תקציבו המאושר, בלי שיינתן לדבר ביטוי בדין וחשבון על ביצוע התקציב*, ואף להתחיל בביצוע פעולות שטרם אושרו, בלי שהדבר יירשם במאזן השוטף כ"מקדמה על חשבון תקציב שנים באות".

מלבד המשמעות התקציבית שיש לשימוש זה במכתבי התחייבות כתחליף לתשלום עבור שירותים שסופקו, ומלבד הצורך לענות על הדרישה, שהתחייבויות על חשבון תקציבים בעתיד ישתקפו בדיווח, הרי להצגתם של מכתבי ההתחייבות במערכת החשבוניות נודעת חשיבות מיוחדת כשההתחייבות היא כלפי בנקים. אמנם, במובן החוק האזרחי המדובר הוא בהסבה של התחייבות חוזית מהספק הוכאי לפקודתו של הבנק; אולם כיוון שהבנקים הם מכמה בחינות חשובות וכאים מסוג מיוחד, מן הנכון היה, שהחשבוניות המרכזיים של האוצר יראו את קיומן של ההתחייבויות כלפי בנקים בגין מכתבים אלה, שיתרתם הגיעה מדי שנה בשנה לעשרות מליוני ל"י.

בעקבות הביקורת, הודיע החשב הכללי כי במידה שבעתיד יוציא מכתבי התחייבות, הוא ידאג לכך, שהוצאת המכתבים תשתקף במערכת החשבוניות במסגרת הסעיף התקציבי של "אשראי קבלנים". עוד מסר החשב הכללי, כי בעתיד ידאג גם לכך, שניתן יהיה לייחס כל מכתב אשראי לשירות, שנתקבל מן המוטב ושתמורתו ניתן המכתב.

טיפול בתביעת ריבית

ה"חברה" הגישה לחשב הכללי בינואר 1969 דרישה עבור ריבית בסך 10.5 מליון ל"י. החשבון הקיף כמעט את כל מכתבי ההתחייבות, שהוציא החשב הכללי לטובת ה"חברה" בתקופה של 40 חודשים מאוקטובר 1965 עד לנובמבר 1968, והוא התייחס ל-177 מכתבי ההתחייבות בסכומים של מרבע מליון ל"י ועד ל-4 מליון ל"י כל אחד. היקפם הכספי של מכתבים אלה הסתכם בסך כולל של 155 מליון ל"י, והם ניתנו לתקופות

* במידה שמועד הפרעון חל אחרי סוף חודש יוני שלאחר שנת הכספים אשר בה הוצא מכתב ההתחייבות.

של 50 עד 478 יום, בממוצע ל-200 יום. החשבון נערך לפי חישוב ריבית מצטברת בשיעור שנתי של 11%; שיעור הריבית האפקטיבי הוא יותר גבוה, משום שהיא מחושבת על בסיס של תשלום שנתי מראש. לא נמצא בתיקי החשב הכללי מסמך המבטיח לחברה ריבית והקובע מה יהא שיעורה.

בעקבות פנייתו של ה"חברה" מינואר 1969, בדק החשב הכללי את החשבון וערך אותו מחדש. בחשבון המתוקן נוכחה מהסכום הכולל הריבית על חלק ממכתבי ההתחייבות, בעיקר על אלה, שנפרעו באמצעות חשבון הסילוקין; על אלה, שנפרעו ישירות על ידי החברה ושלגביהם לא צוין כי הם היו קשורים בעבודות, שבוצעו עבור הממשלה; ועל אלה שהיו קשורים במקדמה על חשבון ה"רכישה" של משרד הבטחון. חשבון מתוקן זה, שהתייחס ל-67 מכתבי התחייבות בסכום כולל של 77 מליון ל"י לתקופה ממוצעת של 208 יום, בריבית של 9.5% ללא ריבית דריבית, הסתכם ב-3.5 מליון ל"י, והוא נפרע לחברה במאוס 1969.

ה"חברה" ערערה על הסיכום של החשב הכללי, ובעקבות הערעור העניק לה החשב הכללי פיצוי בדרך של השגת הלוואה עבודה ממקורות חוץ בסך של 2 מליון ל"י לתקופה של 10 שנים, בריבית של 9% ללא הצמדה, כשתקציב משרד השיכון ישא בהפרשי הריבית וההצמדה.

ה"חברה" סירבה לראות בפיצוי זה הסדר סופי לתביעותיה ובעקבות פנייה להנהלת האוצר שולם ל"חברה" ביולי 1970 תשלום נוסף של 5 מליון ל"י, דהיינו ללא ההבחנה שעליה התבסס חשבונו של החשב הכללי.

מערכת חשבונות הסילוקין

מערכת חשבונות הסילוקין הונהגה כהסדר, המיועד לסילוק תביעות הדדיות בין משרדי הממשלה לבין מוסדות ויחידים (למעט בנקים), שהמשרדים מקיימים אתם קשרים כספיים שוטפים — להלן בעלי חשבונות סילוקין. לצורך ביצוע ההסדר קיימת באגף החשב הכללי יחידת סילוקין, המרכזת את התביעות ההדדיות לגבי כל בעל חשבון סילוקין בחשבון אחד המנוהל על שמו. תיאור מפורט של מהותה וייעודה של מערכת הסילוקין ניתן בדו"ח השנתי 18, עמ' 82—78. הזיכויים שבחשבון הסילוקין הם סכומי התשלומים, המגיעים לבעל החשבון תמורת אספקת סחורות ושירותים או על פי התחייבויות הממשלה למתן הלוואות, סובסידיות ומענקים. החיובים מתהווים ממשיכות בעל החשבון בדרך של העברה לצורך תשלומי מסים שונים למשרדי הממשלה. היחידה מבצעת גם פעולות העברה מחשבון לחשבון בין בעלי חשבונות סילוקין, אולם בעל חשבון סילוקין אינו רשאי למשוך מזומנים מחשבון. תשלום יתרות זכות במזומנים לבעלי חשבונות הסילוקין נעשה על ידי החשב הכללי בהיקף ובמועדים, שעליהם הוא מחליט לפי שיקול דעתו בלבד ובהתאם לתוכניות המימון שלו.

למשרד מבקר המדינה ולחשב הכללי אינו ידוע על קיום שיטה של מערכת חשבונות סילוקין באיוז מדינה שהיא.

בנובמבר 1970 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב באגף החשב הכללי, בעיקר בנושאים המתייחסים להשפעת מערכת הסילוקין על ייעול הגבייה של המסים, למתן אשראי על ידי החשב הכללי לבעלי חשבונות סילוקין ולריבית על משיכות יתר.

השפעת מערכת הסילוקין על ייעול הגבייה

בסיכום הביקורת על מערכת הסילוקין, שנעשתה בשנת 1967, ציין מבקר המדינה (ראה דו"ח שנתי 18, עמ' 82) :

"עקב הרחבת ההיקף של השימוש בסילוקין חל גם שינוי מהותי, כשמערכת הסילוקין הפכה להיות מסגרת לפעולות בעלות אופי בנקאי — דבר שיש לו השלכות כלכליות ומוניטריות, תקציביות ומינהליות. האוצר בזמנו הצדיק את קיום מערכת הסילוקין בעיקר בנימוק, שבאמצעותה ניתן להגביר ולייעל את הגבייה של המסים, אולם טרם הוכח, אם ובאיזו מידה אמנם יש למערכת הסילוקין השפעה על ייעול הגבייה של המסים. לדעת הביקורת, הגיע הזמן לבדוק באופן יסודי את נושא הסילוקין ואת היתרונות והחסרונות הכרוכים בשימוש. בגלל הצדדים העקרוניים שבדבר אף יש מקום להביא את תוצאות הבדיקה בפני הממשלה לנקיטת עמדה".

בהערות שר האוצר לדין וחשבון 18 של מבקר המדינה, עמ' 33, נאמר כי "החשב הכללי יבדוק את נושא הסילוקין, בהתאם להמלצת הביקורת". בדצמבר 1970 הודיע החשב הכללי, שבמשרדו נערכים דיונים על שתי הצעות הנוגעות לנושא הסילוקין:

(א) לא להפסיק את השימוש במערכת הסילוקין, שהיא מכשיר למימון הפעולות הכספיות של החשב הכללי בביצוע תקציב המדינה מחד ובגביית הכנסות המדינה מאידך.

(ב) להגביל את האפשרות הניתנת היום להעביר כספים בין בעלי חשבונות הסילוקין. לגבי ההצעה הראשונה יוצא הדו"ח הפנימי מההנחה, שמערכת הסילוקין משמשת מכשיר יעיל לגביית מסים, אך אין בו נימוקים לקבלת הנחה זו.

החשב הכללי לא עשה פעולה נוספת לעריכת הבדיקה, שעליה מדובר בהערת שר האוצר, והיינו שקילת היתרונות והחסרונות הכרוכים בשימוש במערכת הסילוקין — וממילא לא הוסקו המסקנות הדרושות. לדעת הביקורת, מן הראוי, שהחשב הכללי יפעל בכיוון זה.

ההצעה השנייה מתבססת על דו"ח פנימי מנובמבר 1970, שבו הוצע לבטל את ההעברות הפנימיות בספרי החשב הכללי בין חשבונות בעלי הסילוקין, הנעשות על פי בקשת בעלי חשבונות הסילוקין, ושהיקפן הגיע ל-12,000 פעולות בחודש, תוך מחזור חודשי של 300—400 מליון ל"י. בתיאור הרקע (בדו"ח השנתי 18, עמ' 80) להעברות פנימיות אלה והתוצאות הנובעות מהן (הפסדים כספיים לבעלי חשבונות סילוקין, המעבירים יתרות הזכות שלהם לאחרים, בדיסאג'יו הנע בין 0.5% לבין 1%; עמלה לבנקים, המתווכים בין בעלי חשבונות סילוקין) ציין מבקר המדינה, כי העברת סכומים בהיקף גדול בין חשבונות של גורמים פרטיים אינה מתפקידיו הרגילים של משרד ממשלתי, והיא נוגדת את העקרונות של ניהול עניינים מוניטריים.

מתן אשראי על ידי החשב הכללי לבעלי חשבונות סילוקין

עוד בביקורת הקודמת הועלה, שלבעלי חשבונות סילוקין ניתנת האפשרות למשוך משיכות יתר מחשבונותיהם. החשב הכללי הסביר, שהמדובר הוא במתן אפשרות זו לספקי סחורות ושירותים, שהשבונותיהם לא אושרו עוד סופית. משרד מבקר המדינה

העיר, כי מן הראוי, שיירשמו נתונים מלאים, שיהא בהם כדי אפשרות בדיקה, אם אמנם בכל מקרה היה מגיע לבעל החשבון במועד המשיכה הסכום, שכנגדו הוא משך בחשבון הסילוקין, שאם לא כן הופכות משיכות היתר למתן אשראי מחוץ לתקציב לגופים שונים*. ואין זה מתפקידו של החשב הכללי לתת אשראי בדרך זו. בהערותיו לדו"ח שנתי 18 מציין שר האוצר ש"להבא יירשמו בתיקים הנימוקים להחלטות על משיכות יתר".

הביקורת הנוכחית העלתה, שהחשב הכללי ממשיך לאשר לבעלי חשבונות סילוקין שונים משיכות יתר, ולעתים קרובות בסכומים גדולים המסתכמים במליוני לירות. נוסח האישורים הוא כללי, ללא ציון נימוקים ופרטים בדבר סחורות או שירותים שסופקו והיקפם הכספי.

מהרשימות של האישורים למשיכות יתר המתנהלות ביחידת הסילוקין מתברר, כי בשנת 1969/70 ניתנו 24 אישורים ל-12 חברות בסכום כולל של 58 מליון ל"י. האישורים נעים בין 40,000 ל"י ל-12 מליון ל"י, בדרך כלל לתקופות של חודשים מספר תוך שנת התקציב. לא ניתנו אישורים למשיכות יתר לתקופה שמעבר לשנה התקציבית, אך מאידך לגבי מספר חברות חידש החשב הכללי את האישורים למשיכות יתר מיד עם התחלת שנת התקציב החדשה.

ריבית

הסכם הסילוקין הסטנדרדי, הנחתם עם כל בעל חשבון סילוקין, קובע, כי יתרות הזכות לא ישאו ריבית, ואילו יתרות החובה ישאו ריבית. הביקורת העלתה, שלגבי שני בעלי חשבונות סילוקין, שהם איגודים ממשלתיים — חברת שירותי נפט וחברת קו מוצרי דלק — אישר החשב הכללי זיכוי ריבית בשיעור של 4% על יתרות זכות, ולעומת זאת בכמה מקרים פטר את בעלי חשבונות הסילוקין מהריבית המגיעה מהם על יתרות חובה, וזאת ללא הנמקה.

עוד הועלה שחשבונות סילוקין המראים יתרות חובה עדיין לא חויבו בריבית לתקופה המתחילה ב-1.4.68. החשב הכללי הודיע, כי הטיפול בחישובי הריבית לשנת 1968/69 נמסר בדרך של מכרז, שהוצא באפריל 1969, למפעל לעיבוד נתונים, וכי לא צסתיים עוד תהליך העיבוד של החומר שהועבר. לפי התוכנית של החשב הכללי ייערכו חישובי הריבית לשנת 1969/70 במישרין על ידי מחלקת המיכון של החשב הכללי, ותקוצר על ידי כך תקופת העיבוד.

ביטוח שער מטבע

בנובמבר 1962 אישרה הממשלה, באמצעות ועדת השרים לענייני כלכלה, (להלן ועדת השרים), הסדרי ביטוח לכיסוי הסיכון הכרוך בשינוי שער הלירה. לפי ההסדר נקבע, שלמוסדות פיננסיים, שיגייסו מלוות בחו"ל במטבע חוץ על פי היתר מיוחד, כדי להלוות את תמורתם במטבע ישראלי לתושבי הארץ, ללא הצמדה לשער החליפין, תכסה הממשלה את הסיכון של שינוי שער הלירה, תמורת פרמיה שנתית, שתשולם על ידי המוסד המלווה. הביטוח יאושר רק אם המלווה נועד לצרכים חיוניים, יינתן לתקופה ארוכה וישא ריבית נמוכה. תמורת הפרמיה יתחייב האוצר להעמיד לרשות המבוטח את הפרשי ההצמדה

* הביקורת העלתה, שהחשב הכללי נתן אשראי גם בדרך של מכתבי התחייבות (ראה דו"ח זה, עמ' 106).

הנובעים משינוי שער החליפין של הלירה, במועדי הפרעון של קרן המלווה והריבית לחוץ לארץ.

על פי החלטת ועדת השרים תשולם הפרמיה בשתי צורות: (א) לגבי מבוטחים הנותנים הלוואות לתושבי הארץ, כשהן צמודות למדד יוקר המחיה, ישלם המבוטח את הפרמיה בגובה של הפרשי ההצמדה המגיעים לו מן הלווה על קרן הלוואות, שנתן לתושבי הארץ ועל הריבית עליה. עוד ישלם המבוטח פרמיה נוספת בשיעור של 0.5% לשנה על היתרות המבוטחות — קרן וריבית. (ב) לגבי הלוואות למטרות יצרניות, שהפרשי ההצמדה החלים עליהן יומרו בתוספת ריבית, ישלם המבוטח במקום הפרשי ההצמדה, פרמיה "בשיעור של 4% לשנה", מלבד ה-0.5% על היתרות המבוטחות — קרן וריבית.

על פי הסכם מינואר 1963 בין האוצר לבין "יובל" — חברת הביטוח לישראל בע"מ — שאותה שעה הייתה חברה ממשלתית, משמשת "יובל" כבא-כוח האוצר לביצוע ההסדר של ביטוח שער: באישור מוקדם של האוצר תחתום "יובל" על חוזה ביטוח עם המבוטחים (לפי מתכונת שצורפה להסכם), תחשב ותגבה את הפרמיות, תחזיק כנאמן את הכספים שיצטברו ותשקיע אותם לפי הוראות האוצר. הממשלה התחייבה כלפי "יובל" להעמיד לרשותה את הסכומים, שיהיה צורך לשלמם לפי החוזים למבוטחים; תמורת שירותיה תקבל "יובל" מהממשלה עמלה שנתי בשיעור של 0.03% מיתרת הסכומים המבוטחים. מבקר המדינה הוציא דו"ח על הביקורת ב"יובל" בדצמבר 1967, ובו התייחס בהרחבה לנושא הנדון (ראה עמ' 27—23).

ב-24.12.1968 חדלה "יובל" להיות בבעלות הממשלה, לאחר שהממשלה מכרה את מניותיה בה לחברה אחרת. בחוזה המכירה נקבע, ש"יובל" תמשיך לשמש בא-כוח האוצר לביצוע ההסדר של ביטוח שער לתקופה של 5 שנים.

"יובל" מנהלת בספריה את רישומי ההכנסות וההוצאות, הקשורות בביצוע ביטוח שער, בחשבון "קרן ממשלתית". יתרת חשבון זה — עודף הכנסות על הוצאות — על פי דו"ח של "יובל" לאוצר, ליום 31.3.1970, הסתכמה ב-26.5 מליון ל"י. סעיף ההכנסות מורכב מפרמיה, דיבידנד וריבית. סעיף ההוצאות מורכב מדמי ניהול ל"יובל", ובעקבות שינוי שער הלירה מנובמבר 1967 כולל הוא גם תשלום הפרשים הנובעים משינוי זה למבוטחים (להלן "פיצויי פירות" לפי מינוח הנהוג בהקשר זה).

להלן נתונים על יתרת הקרן לסוף חודש מארס בארבע שנים (במליוני ל"י).

31.3.1967	31.3.1968	31.3.1969	31.3.1970	
1.5	5.9	14.4	14.5	יתרה משנה קודמת
4.3	9.1	8.9	15.4	הכנסות מפרמיה
0.1	0.6	0.4	1.0	דיבידנד מהשקעות וריבית
5.9	15.6	23.7	30.9	
0.1	0.1	0.2	0.3	הוצאות דמי ניהול ל"יובל" ושונות
—	1.1	9.0	4.1	פיצויי פירות
0.1	1.2	9.2	4.4	
5.8	14.4	14.5	26.5	עודף הכנסות על הוצאות

(1) ההפרש ביתרת הפתיחה תוקן בחשבונות שנת 1969/70.

הסכום המבוטח ליום 31.3.1970 הוא 190.9 מליון \$, והוא מתייחס ל-55 מלוות, שנתקבלו מחוץ לארץ על ידי 20 מבוטחים. בטבלה הבאה ממוינים המבוטחים לשלוש קבוצות, בציון הסכום המבוטח לכל קבוצה (במליוני \$).

סוג המבוטחים	מספר המבוטחים	הסכום המבוטח
מוסדות פיננסיים	7	128.5
בנקים למשכנתאות	7	48.8
מפעלים אחרים	6	13.6
	20	190.9

הטבלה דלהלן מראה את ההתפתחות, שחלה בשנים האחרונות בסכומים המבוטחים — קרן וריבית (במליוני \$).

יתרת הסכום המבוטח ליום				
31.3.1967	31.3.1968	31.3.1969	31.3.1970	
52.4	57.2	74.4	133.1	קרן
14.4	23.7	31.4	57.8	ריבית
66.8	80.9	105.8	190.9	סה"כ

מהטבלה מתברר, שיתרת הסכום המבוטח גדלה פי שלושה במשך שלוש שנים. בחודשים אוגוסט וספטמבר 1970 נערכה באגף החשב הכללי ביקורת על הפעולות, שנעשו בקשר לביטוח שער.

החלטות על אישור ביטוח שער

לגבי החלטות למתן אישור לביטוח שער ציין מבקר המדינה בדו"ח על הביקורת ב"יובל" מדצמבר 1967, עמ' 24, כדלהלן:

"בהחלטת ועדת השרים נקבע, כי ישר האוצר יקים ועדה מצומצמת, שמתפקידה לאשר את המלוות, שלגביהם ינתן ביטוח שער, ולקבוע את תנאי הביטוח במסגרת ההנחיות שנכללו בהחלטה, וזאת תוך מגמה להמעיט את מספר המקרים, שבהם יינתן הביטוח ולהגביר את הסלקציה.

ועדה זאת לא הוקמה. האישורים ל"יובל" לחתום על חווי ביטוח ניתנים על ידי החשב הכללי, ובהעדר הנמקות מפורטות אינו ניתן לקבוע על יסוד אילו שיקולים אושרו או נדחו בקשות לביטוח שער".

הביקורת באגף החשב הכללי העלתה, שמצב דברים זה בעינו עומד: הוועדה טרם הוקמה; הנמקות לאישור בקשות לביטוח שער אינן נרשמות; יתר על כן, אין לדעת מה הם המוסדות, שביקשו ביטוח שער ובקשותיהם נדחו. עוד העלתה הביקורת, שבתיקי האוצר אין ריכוז של האישורים, שהוצאו על ידי החשב הכללי בקשר לביטוח שער, ומשום כך על סמך הנתונים שבאגף לא ניתן לערוך רשימה מלאה של המבוטחים. לרשות הביקורת עמדו רק הנתונים, שריכוז "יובל" על יסוד אישורים, שהעביר אליה החשב

הכללי. לדעת הביקורת, אין לוותר על הקמת הוועדה על פי החלטת ועדת השרים לענייני כלכלה, ואף לא על תיעוד מלא הכולל הנמקות בכל מקרה, במיוחד נוכח הסיכון, שהממשלה מקבלת על עצמה בביצוע ביטוח שער, וההטבה למבוטחים הכרוכה בכך.

פרמיה על ריבית

על פי ההסכם עם "יובל" מינואר 1963 משלם האוצר פיצויי פירות לא רק על יתרות של קרן ההלוואות המבוטחות, אלא גם על הריבית, שעל המבוטחים לשלם במטבע חוץ למלווי מחוץ לארץ. מאידך המבוטחים נדרשים לשלם פרמיה לגבי קרן יתרות ההלוואות בלבד. על בעיה זו עמדה הביקורת בדו"ח על חברת "יובל", מדצמבר 1967, עמ' 24-25, שבו צוין, כי מהמבוטחים ששילמו פרמיה על יסוד הפרשי הצמדה, נגבתה הפרמיה על קרן וריבית, ואילו הפרמיה הנוספת של 0.5% נגבתה על פי רוב על קרן הלוואות בלבד. עוד הצביעה הביקורת, שמן המבוטחים, המשלמים פרמיה בשיעור קבוע, נגבתה בדרך כלל הפרמיה על קרן ההלוואות בלבד. גם הביקורת הנוכחית העלתה, ש"יובל" עדיין נוהגת כמעט בכל המקרים לגבות על יתרות קרן בלבד את הפרמיה המשולמת בשיעור קבוע. משרד מבקר המדינה הסב את תשומת לבו של החשב הכללי לכך, שמנוסח החלטת ועדת השרים מנובמבר 1962 לא ניתן להסיק, שאין לגבות פרמיה על סכומי הריבית המבוטחים. בעקבות הביקורת הודיע החשב הכללי, שהוא יציע לוועדת השרים לענייני כלכלה לאשר במפורש את גביית הפרמיה על סכומים אלה. לגביית פרמיה על הריבית יש משמעות רבה, שכן ב-19.11.1967, יום שינוי שער הלירה, היה סכום הריבית המבוטח 15 מליון דולר וב-31.3.1970 — 57.8 מליון דולר — תוספת של 43% על סכום הקרן המבוטח ליום 31.3.1970.

פרמיה מחושבת לפי שיעור קבוע

את הפרמיה, המחושבת לפי שיעור קבוע, משלמים מבוטחים, שהם בעיקר מוסדות פיננסיים, ושיעורה הכולל נקבע לפי ההסדר, שתואר לעיל, ב-4.5%. לגבי כמה מבוטחים אישרה ועדת השרים לענייני כלכלה שיעורי פרמיה נמוכים מזה, אולם הביקורת העלתה כמה מקרים, שלגביהם קבע החשב הכללי שיעור פרמיה נמוך מ-4.5% — על פי רוב 4% — בלא אישור ועדת השרים. נתיקי האוצר לא נרשמה הנמקה להחלטות על כך. משרד מבקר המדינה הצביע על אותו סעיף בהחלטת ועדת השרים המחייב גביית פרמיה נוספת של 0.5%, כך שהשיעור הכולל של הפרמיה הוא 4.5%.

הביקורת העלתה שלושה מקרים, שבהם היה הפרש ניכר בין שיעור הפרמיה שנגבה לבין זה שנקבע על פי ההסדר: לחברה מסחרית — 5%; לטכניון — 3%; לחברת החשמל — 2.5% (ראה דו"ח שנתי 20, עמ' 107).

חישוב הפרמיה על בסיס הפרשי הצמדה

קבוצת המבוטחים, ששילמה פרמיה לפי שיטת החישוב על בסיס הפרשי הצמדה, הייתה מורכבת למעשה מבנקים למשכנתאות. בעקבות ההסדר בין החשב הכללי לבין הבנקים למשכנתאות, שלפיו המירו הבנקים את ההלוואות הצמודות למדד, שנתנו למשתכנים, בהלוואות בלתי-צמודות ובתוספת ריבית (ראה דו"ח שנתי 20, עמ' 108), קיבלה ועדת השרים לענייני כלכלה ב-3.10.1968, החלטה לאשר במקביל ביטוח שער בפרמיה של

3% לבנקים למשכנתאות במקום הפרמיה, שהתבססה על הפרשי הצמדה והתוספת של 0.5% (ראה לעיל). מוסדות פיננסיים ומפעלים אחרים ממשיכים לשלם פרמיה של 4%.

פיקוח על מילוי התנאים לביטוח שער

בהחלטת ועדת השרים בדבר הנהגת ההסדר של ביטוח שער, ובהסכם מינואר 1963, שנחתם בעקבותיה בין הממשלה לבין "יובל", הותוו קווים מנחים בדבר הנסיבות, שבהן יבצע האוצר ביטוח שער; עוד נקבע נוסח של חוזה סטנדרטי בין "יובל" לבין המבוטחים, המשקף את העקרונות, שלפיהם תסכים הממשלה לערוך את הביטוח. לפי עקרונות אלה, יאושר הביטוח רק אם המלווה נועד לצרכים חיוניים, יינתן לתושבי ישראל לתקופה ארוכה, ללא הצמדה לשער החליפין של המטבע, וישא ריבית נמוכה, ואם תנאי ההלוואות והלווים ייקבעו באישור, שיינתן על ידי החשב הכללי. הביקורת על הסדרי הביטוח למעשה, העלתה:

(א) אין פיקוח שיטתי מטעם האוצר על התנאים, שלפיהם ניתנות ההלוואות על ידי המבוטחים, ואף לא מידע על מקבלי ההלוואות. אמנם, חלק מהמבוטחים הם מוסדות פיננסיים וגם גופים מבורקים, שבהם מיוצג משרד האוצר בוועדות המאשרות את מתן ההלוואה ותנאיה, כגון הבנק לפיתוח התעשייה, אולם לגבי אותם מוסדות, שהאוצר אינו מיוצג בהנהלותיהם, אין החשב הכללי בדרך כלל מפעיל פיקוח לצורך זה, אף לא על ידי האגף למטבע חוץ, המתנה את גיוס הכספים מחוץ לארץ בכך, שההלוואות בארץ יינתנו בתנאים מסוימים.

(ב) בהסכמים הסטנדרטיים לביטוח שער נכלל סעיף, שלפיו מתחייב המבוטח לתת את ההלוואות בתנאים, שנקבעו באישור, שניתן על ידי החשב הכללי. בכמה מקרים לא נכללה התחייבות זו בהסכמי הביטוח.

(ג) לא הוגדרו המונחים "ריבית נמוכה" ו"צרכים חיוניים". באישורים שניתנו על ידי אגף מטבע חוץ לשני בנקים למשכנתאות במחצית השנייה של שנת 1970, בקשר לקבלת מלוות מחוץ לארץ, נאמר, כי הכספים שיגויסו ישמשו למתן הלוואות ללקוחותיהם בארץ בתנאים אלה:

(1) ללקוחות בנק א' — הלוואות לא צמודות בריבית, שלא תעלה על 13½% לשנה, בתוספת עמלה חד-פעמית של 6%.

(2) ללקוחות בנק ב' — הלוואות לא צמודות בשיעור ריבית, שלא יעלה על 13% לשנה, והלוואות צמודות בשיעור, שלא יעלה על 11½% לשנה. מאידך, בהסכמי הביטוח בין "יובל" לבין בנקים אלה צוין, שמהכספים, שגויסו בחוץ לארץ, הם יתנו הלוואות מדי פעם בפעם בדרך עסקיהם הרגילים בתור בנקים למשכנתאות.

ביטוח שער לאשראי ספקים

עד ראשית 1970 לא אישר החשב הכללי ביטוח שער לגבי אשראי, שניתן על ידי בנקים או ספקים בחוץ לארץ למימון יבוא של ציוד.

בראשית שנת 1970 הסכים האוצר לאשר ביטוח שער כנ"ל, ועד סוף שנת 1970 בוטח אשראי ספקים בסכום כולל של 2.5 מליון \$. האשראי ניתן לתקופה של חמש שנים

בריבית של 8%. האוצר התנה את ביטוח השער בכך, שמשרד המסחר והתעשייה יאשר במישרין לחשב הכללי, שרוכשי הציוד אינם מקבלים הלוואות פיתוח לשם אותה השקעה. מתברר, כי האשראי שבוטח שימש בחלקו הגדול כהלוואות "משלימות", דהיינו כאלה, שניתנו נוסף על הלוואות מתקציב הפיתוח או מבנק לפיתוח התעשייה, שהועמדו לרשות אותו מקבל אשראי ספקים. האוצר הסביר, שהאישורים לביטוח כזה תמורת פרמיה של 4% ניתנו כהוראת שעה בגלל המחסור החמור במטבע חוץ ושהוא הפסיק נוהג זה בסוף שנת 1970.

דמי עמלה

בהסכם בין הממשלה לבין "יובל" מ-30.1.1963, שעל פיו תבצע "יובל" על חשבון הממשלה את ההסדר בדבר ביטוח השער, צוין, שהממשלה תשלם ל"יובל" עבור שירותיה לפי ההסכם עמלה בשיעור של 0.03% לשנה מיתרת הסכומים, שלגביהם נחתמו חוזים סטנדרדיים. דמי העמלה הועלו ל-0.05% החל מ-1.1.1969. העלאה זו נכללה בהסכם מיום 24.12.1968 על המכירה של מביות הממשלה ב"יובל" לחברה אחרת בהסכם המכירה נקבע גם, ש"יובל" תמשיך לנהל את הקרן לביטוח שער עד יוני 1973.

להלן פירוט דמי העמלה, ששולמו על ידי הממשלה ל"יובל" בשנים האחרונות (בל"י).

58,375	1966/67
84,964	1967/68
159,221	1968/69
288,815	1969/70

תפקידה של "יובל" הוא בעיקר טיפול בגביית הפרמיה השנתית מהמבוטחים, שמספרם ליום 31.3.1970 היה 20. מטבע הדברים דואגים המבוטחים שלא לפגור בתשלומי הפרמיה, ופעולות הגבייה אינן כרוכות איפוא בקשיים. יתר על כן, מחצית דמי העמלה מתייחסת לביטוח שער של הכספים, שבנק לפיתוח התעשייה מגייס בחוץ לארץ. לגבי ביטוח זה קיים הסדר מיוחד, שלפיו משלמת הממשלה ל"יובל" את הפרמיה של הביטוח המגיעה מהבנק (ראה דו"ח שנתי 20, עמ' 97), כך ששירותי "יובל" אינם כוללים אפילו את הטיפול בגביית הפרמיה מהבנק. בפני הביקורת לא הובאו שיקולים, המצדיקים את העלאת שיעור העמלה.

הרישומים בספרי החשבונות

בדו"ח השנתי 18, עמ' 46, צוין, שכספי הפרמיות המוחזקים בידי "יובל" כנאמן האוצר לצורך השקעה בניירות ערך, לא נכללו בין הזכויות המוניטריות במאזן המדינה, ושלדעת הביקורת יש לרשום הכנסה מסוג זה בחשבונות תקציביים. בעקבות הביקורת נרשמה יתרת הקרן במסגרת השקעות בניירות ערך מחוץ למסגרת התקציב, במאזן המדינה, שהחל משנת 1966/67, אך מאידך עזיין לא רשם האוצר את ההכנסה מפרמיות בחשבונות תקציביים, אף על פי שהאמצעים לחשלום פיצויי פחות יצטרכו לבוא מכספי תקציב המדינה, במידה שהקרן לביטוח שער לא יהיה בה כדי לספק את כל התביעות לפיצויים. במצב הדברים הנוכחי לא הבטיחה הממשלה לעצמה מראש היענות הכנסת לדרישה של הקצבה לצורך זה, אם יתעורר, ואילו כלילת ההכנסה מפרמיה בתקציב, אם הייתה

מקבלת אישור, היה בה משום הזדמנות לכנסת לעמוד על אפשרות של התפתחויות בתחום זה.

ביטוח שער לקרן השקעות

על פי חוזה בין חברת "יובל" לבין קרן השקעות אחת (להלן "הקרן"), שנערך ב-30.12.1968, נעשה ביטוח שער לגבי סכום של 8.5 מליון \$, למפרע מ-1.4.1967, על יסוד שער חליפין של 3 ל"י לדולר — השער הרשמי, שקיים היה אז — תמורת פרמיה של 4% לשנה מהיתרה הבלתי מסולקת של קרן המלווה והריבית עליה. הפרמיה משולמת החל מ-1.4.1967.

הסכום המבוטח מורכב כלהלן:

(א) קרן המלווה בסך 5.5 מליון \$, שקיבלה חברה תעשייתית בשנים קודמות מבנק בחו"ל. לאחר מכן הועבר החוב של חברה זו לקרן, שהמירה ב-1.4.1967 את החוב לבנק בחו"ל באגרות חוב, שזמני פרעונן מתמשכים על פני התקופה מ-1970 עד 1980.

(ב) הריבית, שתשולם לבנק על ידי הקרן, מסתכמת ב-3 מליון \$ בקירוב. כל הסכום המבוטח מגיע איפוא ל-8.5 מליון \$.

האוצר אישר את הביטוח למפרע, מאחר שב-27.9.1967 — לפני שינוי שער החליפין של הלירה שנעשה ב-19.11.1967 — הוא נתן כבר לקרן את הסכמתו העקרונית לביטוח שער. האוצר גם הודיע, שתחולת הביטוח נקבעה מ-1.4.1967, כיוון שבתאריך זה הפך המלווה מחוץ לארץ ממלווה קצר מועד למלווה ארוך מועד.

לאחר שהחשב הכללי הסכים לבטח למפרע את המלווה, מן הראוי היה, לדעת הביקורת, שהביטוח יחול מיזם קבלת המלווה על ידי החברה התעשייתית מהבנק בחו"ל, ושהפרמיה תיגבה מאותו תאריך. כך נהג החשב הכללי לגבי חברות אחרות ובמכתבו ל"יובל" על הסכמתו לבטח את השער לחברות אלה ציין, כי "תחולת הביטוח ותשלום הפרמיה — מתאריך קבלת ההלוואות". במקרה הנדון פנתה "יובל" לקרן בבקשה להמציא פרטים על מועד קבלת המלווה מחוץ לארץ ועל תאריך המרתו בלירות ישראליות, אך הקרן לא השיבה על פנייה זו.

ביטוח שער לחברת החשמל

ב-14.1.1969 הודיע החשב הכללי ל"יובל", שהוא מאשר ביטוח שער של התמורה, שקיבלה חברת החשמל מהפצת אגרות חוב בדולרים, ושהפרמיה תהיה בשיעור של 2.5% על יסוד הודעת החשב הכללי הכינה "יובל" טיוטה לחוזה בינה לבין חברת החשמל, אך זו סירבה לחתום על החוזה*, מאחר שמשמע ממנו, כי הצד המבטח הוא חברת "יובל", כשלמעשה "יובל" פועלת רק כשליח הממשלה לגביית הפרמיה תמורת עמלה. חברת החשמל ביקשה, שבחוזה יינתן ביטוי לכך, שהמדינה ערבה ואחראית למעשי השליח, והיא תשלם את פיצויי הפיחות, במידה ש"יובל" לא תוכל לעמוד בהתחייבויותיה. ביולי 1969 הגיש סגן היועץ המשפטי לאוצר הצעה לפתרון הבעיה, אך עד מועד סיום הביקורת לא ננקטו צעדים ממשיים על ידי החשב הכללי, והחוזה בין "יובל" לבין חברת החשמל לא נחתם. הביקורת העירה, שמן הרצוי להסדיר בהקדם את הבעיות המשפטיות שנתעוררו, וזאת לגבי כלל המבוטחים.

* חברת החשמל משלמת את הפרמיה השנתית בשיעור של 2.5% אף על פי שטרם חתמה על חוזה ביטוח.