

אגף החשב הכללי

פעולות ביקורת

נבדקו סדרי הפיקוח על ביצוע התקציב והכלים העומדים לרשות החשב הכללי לצורך זה — המערך הארגוני, מערכת החשבונות והדיווח, הוראות ונוהלים, תחזיות מימון וביקורת פנימית; נערכה בדיקה של ההלוואות התקציביות תוך בחינה של מערכת המידע, הרכבן של ההלוואות ופעילות הגבייה בגינן.

באגף החשב הכללי ובאגף התקציבים נבדקו הפעולות להרחבת היקף הדיוור למשרדי הממשלה ולהחלפת דיור ישן בחדש תוך שימת דגש בטיפול במבני משרדים בירושלים.

עוד נבדקו ההסדרים הכספיים בין האוצר לבין בנק יהב בקשר לפעילות הבנק במתן הלוואות לעובדי מדינה.

פיקוח על ביצוע התקציב

תקציב המדינה מבטא במונחים כספיים את מדיניות הממשלה ואת יעדי פעולותיה בשנה מסוימת. הוא גם משמש בידי הרשות המחוקקת כלי פיקוח חשוב על המדיניות ותכניות העבודה של הרשות המבצעת. המסגרת התקציבית השנתית נקבעת בחוק התקציב, הכולל את פירוט ההרשאה להוצאה לפי מרכיביה עד לרמה של תת-תכנית. עוד כולל החוק הוראות כלליות הנוגעות לשינויים בתקציב במשך השנה ולדיווח על ביצוע התקציב בסיום השנה. נוסף על הוצאות הממשלה במסגרת התקציב יש פעולות כספיות שאינן מקבלות ביטוי בתקציב ובדיווחים עליו: חלקן משתקפות במאזן השוטף וחלקן — הסדרי ביטוח הצמדה — שיבואו לידי ביטוי בתקציבי השנים הבאות.

במדינת ישראל אין תחיקה פינאנסית כוללת, המגדירה בצורה ברורה את האחריות הפארלאמטרית לביצוע התקציב ולפעולות כספיות אחרות של הממשלה; את מנגנוני הפיקוח על תהליך הוצאת הכספים שהוקצו להוצאות הממשלה ואת הכלים המבטיחים את תקינותו של תהליך זה. חוק התקציב קובע רק כי שר האוצר ממונה על ביצועו, והוא רשאי להתקין תקנות בכל הנוגע לכך ולאצול מסמכיותו לפי החוק, לרבות הסמכות להתקין תקנות בדבר סדרי ניהול הכספים והחשבונות של המדינה. אין בחוק התייחסות ברורה לאחריות משרדי הממשלה בכל הנוגע לביצוע סעיפי התקציב הנוגעים להם. החוק גם אינו כולל הוראות בדבר סדרי הפיקוח באוצר ובמשרדים על ביצוע התקציב ואף אינו קובע סאנקציות על חריגה מהמסגרות שנקבעו בו או מנוהלי ההוצאה המחייבים. אין גם נוהל ממוסד לבחינת חריגות מהתקציב תוך דיון בנסיבות שהביאו לכך והסקת מסקנות לפי הצורך.

למעשה מתחלקת האחריות לביצוע התקציב בין משרדי הממשלה השונים לבין משרד האוצר — אגף החשב הכללי ואגף התקציבים. את תפקיד הפיקוח על ביצוע התקציב ממלא אגף החשב הכללי, ואגף התקציבים במסגרת מעורבותו בפעילות התקציבית במשך השנה. על אגף החשב הכללי מוטלת גם אחריות מרכזית לבניית מערכת חשבונות יעילה בממשלה ולהנהגת סדרי רישום ודיווח נאותים על ההוצאות, שהם תנאי הכרחי לתקינות ההוצאה שהוקצתה לממשלה ולפיקוח עליה. מתפקידו של החשב הכללי להבטיח את המימון הדרוש לפעולות שבמסגרת התקציב ומחוצה לו.

בשנים 1976 ו-1977 ערך משרד מבקר המדינה לסירוגין ביקורת על פעולות אגף החשב הכללי בשנים האחרונות בתחום הפיקוח על ביצוע התקציב בעיקר בצד ההוצאה; נבחנו הכלים שהוקצו לצורך הפעלה תקינה של הפיקוח על ביצוע התקציב, בכלל זה מערכת החשבונות הממשלתית ומערכת הדיווח. מקומו של אגף התקציבים בתהליך ביצוע התקציב והפיקוח עליו לא נדון במסגרת הבדיקה הנוכחית.

היקף הפיקוח על ביצוע התקציב ודרכי הפעלתו

הפיקוח של החשב הכללי על ביצוע התקציב הוא פועל יוצא ממספר גורמים, ביניהם: היקף הגדרתו של תפקיד הפיקוח על ביצוע התקציב; אמצעי הפיקוח העומדים לרשות אנף החשב הכללי והתקין לעצמו לשם כך.

1. לפיקוח על ביצוע התקציב יש כמה וכמה היבטים: פיקוח על המסגרת הכספית של ההוצאה כדי למנוע חריגה מהסכומים שאושרו בחוק התקציב או בתקנותיו, אלא אם אושרו שינויים — כיוון שחוק התקציב אינו מפרט כל הוצאה והוצאה, הרי שבפיקוח כזה חייבת לבוא לידי ביטוי ההקפדה על כך, שרישום ההוצאות האנדיווידואליות ייעשה לפי המיון שבחוק התקציב ובתקנותיו; פיקוח על נהלי ההוצאה מבחינת סדרי מינהל תקין, עקרונות בידוק ועמידה בהסדרים מיוחדים שנקבעו לדרך הוצאתה של הוצאה, תנאיה ועיתויה; כדי לאפשר פיקוח משמעותי על ביצוע התקציב יש לחתור לכך, שמערכת הפיקוח תכלול גם בחינה של ביצוע פעולות מתוכננות, לרבות היבטים של חיסכון ויעילות. לבחינה כזאת חשיבות רבה ככל שגדל היקפו של הוצאות הממשלה ופעולותיה נהיות יותר מורכבות.

2. הפיקוח על ביצוע התקציב יכול לקבל ביטוי הן לפני מעשה והן לאחריו:

אמצעי פיקוח חשוב שלפני מעשה הוא בשלב ההתחייבויות עם הזמנת שירותים או טובין או עבודות עבור הממשלה. בשלב זה קיימת אפשרות של התערבות כדי למנוע קבלת התחייבות להוצאה מתקציב המדינה, לדחותה או להשפיע במידת הצורך על שינוי תנאי ההתחייבות. לפי החלטת הממשלה מיוני 1960, כל הרשאה של הממשלה לפי חוק נכסי המדינה, תשי"א—1951, חתנת באופן שהמורשים על פיה יורשו לייצג את המדינה בכל עסקה, שלגביה ניתנה ההרשאה, ולחתום על כל מסמך הנוגע לעסקה כזאת רק יחד עם חשב אותו משרד, שהעסקה עשויה להשפיע על תקציבו, או יחד עם המנהל הכללי של משרד האוצר, המשנה למנכ"ל, החשב הכללי או מי שימונה על ידי לצורך זה. חלק גדול והולך מהוצאות הממשלה הן קשיחות בשל התחייבויות של הממשלה על פי חוק או על פי הסדרים חוזיים. ההוצאות בקשר להתחייבויות אלה גדולות בשנים האחרונות גם משום שבחלקן צמודות הן למדד או לשער המטבע, בלא שלגורמים המבצעים והמפקחים על הביצוע יש אפשרות להשפיע על היקפו. דבר זה נכון במידה רבה גם לגבי הוצאות שכן. יעילותו של פיקוח על הוצאות אלה מותנית בכך, שהפיקוח יופעל בשלב קבלת ההתחייבות ולא בשלב ההוצאה.

בידי החשב הכללי מצויים אמצעי פיקוח שלפני מעשה שכן חולש הוא על מימון התקציב. החשב הכללי הוא אחראי הישיר וגם הבלעדי — להוציא מקרים מיוחדים שמורשות יחידות ממשלתיות להשתמש במישרין בהכנסותיהן — להזרמת האמצעים הכספיים הדרושים לביצוע התקציב. ההכנסות הכספיות התקציביות העומדות לרשותו לשם כך הן: הכנסות המדינה ממיסים; מלוות המתקבלים בארץ; מענקים ומלוות מחו"ל; גביות על חשבון הלוואות, שאוצר המדינה נתן בעבר לגורמים שונים. החשב הכללי אחראי ישירות לגיוס חלק מהמלוות המתקבלים בארץ וחלק מהמלוות המתקבלים מחו"ל וכן לגבייה על חשבון הלוואות תקציביות שניתנו בעבר. מלבד ההכנסות התקציביות עומדות לרשות החשב הכללי, בין השאר, מקורות כספיים נוספים: מקדמות ארעיות מבנק ישראל, שעל פי חוק בנק ישראל רשאי הבנק להעניק במהלך שנת הכספים, בשיעור של עד 20% מהתקציב — למעט תקציב הפיתוח ותקציב מפעלי התחבורה והדואר — ויש להחזיר בתום שנת הכספים; הפקדות שונות, המופקדות על ידי מוסדות הממשלה, חברות ממשלתיות, מוסדות ציבוריים וגורמים אחרים והמוחזקות ארעית בידי החשב הכללי.

כל משרד מגיש לאגף החשב הכללי מדי חודש בחודשו תכנית מימון וביצוע לחודש הבא. לאחר אישורה מעמידים האחראים למימון באגף החשב הכללי לרשות המשרדים במשך החודש את מכסת המימון שנקבעה, בשיעורים חלקיים שאינם בהכרח שווים, בהתאם לדיווח המשרדים על מידת הוצאת הכספים ומצב קופתם. מאחר שהזרמת המימון היא גלובאלית, הרי שפיקוח זה מוגבל לסעיפי ההוצאה הראשיים, בלא להתייחס להוצאות אנדיווידואליות ובלא להתייחס לרמת הפירוט הכלולה בחוק התקציב.

פיקוח שלאחר מעשה על ביצוע התקציב עשוי להיות יעיל רק אם יבוצע באורח שוטף ובצמוד ככל האפשר לביצוע, במהלך השנה. רוב פרטי התקציב כוללים מרכיבי הוצאה מתוכננת על פני השנה כולה. באמצעות מעקב שוטף אחר ביצוע התקציב לפרטיו, במונחים כספיים ואחרים, ניתן לפקח בעוד מועד על קצב ההוצאה למעשה לסוגיה כדי למנוע חריגות בפרק האחרון של השנה ולעמוד על החיסכון והיעילות שבביצוע הפעולות.

כלי עזר לפיקוח על ביצוע התקציב

הפעלת פיקוח יעיל על ביצוע התקציב, הן לפני מעשה והן לאחר מעשה, מותנית בכך, שלרשות החשב הכללי יעמדו כלי עזר מתאימים: מבנה ארגוני מתאים, שיאפשר הסמכתו של הפיקוח להוצאה בפועל של ההוצאות; מערכת-מפורטת ועדכנית של הנחיות וכללים בכל הנוגע לסדרי ביצוע התקציב, בכלל זה קבלת התחייבויות; מערכת חשבוניות ודיווח על ביצוע התקציב, שיהא בה כדי לספק באופן שוטף מידע משמעותי ומעודכן על הביצוע ועל מצב ההתחייבויות; תכניות מימון ודיווח קופתי; מנגנון יעיל של ביקורת פנימית.

המערכת הארגונית של הפיקוח על ביצוע התקציב: 1. הפיקוח על ביצוע התקציב במשרדים מופעל באמצעות חשבי המשרדים השונים הכפופים מבחינה ארגונית ומקצועית לחשב הכללי. הבסיס למערכת ארגונית זו נקבע עוד בראשית שנות ה-50 על רקע הביזור שהונהג אז לגבי הנהלת החשבונות וביצוע התשלומים על ידי משרדי הממשלה השונים. הדבר בא כדי שכל הריי-סומים על המסמכים ייבדקו בדיקה סדירה במשרדים עצמם בשלב שלפני התשלום והרישום. בהוראה, שנתן החשב הכללי במאוס 1963, הוגדרו תפקידי החשבים במשרדים ונקבע, שהם יפקחו, בין היתר, על ביצוע התקציב; ינהלו את יחידת הגזברות של המשרד, יפקחו על פעולתו תיהם של מורשי חתימה על פי חוק נכסי המדינה, תשי"א-1951; ידווחו באופן סדיר לחשב הכללי במתכונת שתיקבע על ידיו.

ההוראה האמורה הגדירה בצורה כללית ביותר את תפקידם של חשבי המשרדים בנוגע לפיקוח על ביצוע התקציב, ולא הובחן בה ברורות בין תפקידי הפיקוח על ביצוע התקציב המוטלים על החשבים לבין התפקידים הכרוכים באחריות ביצוע התקציב והאמורים להתמלא בידי המשרדים עצמם. לפי הוראה זו, החשבים וסגניהם כפופים מבחינה ארגונית לחשב הכללי, ואילו עובדי הגזבריות האחרים הכפופים להם שייכים מבחינה ארגונית למשרדים עצמם ולא לאגף החשב הכללי. מאז ניתנה ההוראה לא נבחנה באופן יסודי שנית הסוגיה בדבר מקומם של חשבי המשרדים במערכת ביצוע התקציב והפיקוח עליו, בכלל זה המסגרת הרצויה לשייכותם הארגונית — אגף החשב הכללי או המשרדים. למעשה דפוסי פעולתם של חשבי המשרדים נקבעים במידה רבה בהתחשב באופייה של היחידה הממשלתית שבה הם פועלים ובתכונותיהם של החשבים במחזורי ושל הנהלות המשרדים הממשלתיים מאידך. מתברר שיש מקרים, שהחשבים מעורבים ישירות בביצוע התקציב. מרביתם משתתפים בישיבות הנהלות המשרדים, ולוקחים חלק בהליך קבלת ההחלטות.

העובדה שמקום עבודתם של החשבים הוא דרך קבע משרדי הממשלה עלולה לרופף את הקשר הארגוני והמקצועי בינם לבין אגף החשב הכללי ולעתים אף להביא להזדהות עם שיקוליהן והחלטותיהן של הנהלות המשרדים. במיוחד באותם מקרים, שחשב מכהן באותו משרד שנים רבות. בנוסבות אלו יש חשיבות בהידוק הקשר היומיומי מצד אגף החשב הכללי אל חשבי המשרדים. בשנים האחרונות עסק באגף החשב הכללי בנושאים אלו צוות, שקטן היה מכדי לענות על צורכי המגע עם חשבונות המשרדים והפיקוח עליהן. באחרונה החל החשב הכללי לפעול לחיזוק הקשר עם חשבי המשרדים, ובמסגרת זו ערך שינוי ארגוני באגף החשב הכללי ומינה מספר רפרנטים במעמד בכיר, שכל אחד מהם אחראי לקבוצה של משרדי הממשלה: על הרפרנטים מוטל לקיים קשר ישיר אל חשבי המשרדים, לכוונם ולפקח עליהם.

2. לגבי מערכת הבטחון נקבעו בעבר הסדרים שונים, המאפשרים לה יחסית מידה גדולה יותר של אוטונומיה בביצוע התקציב. באוגוסט 1977 יום מבקר המדינה עם שרי האוצר והבטחון דיון בנושא של הגברת שיתוף הפעולה בין מערכת הביטחון ובין המערכת הממשלתית הכללית, במיוחד בנושאי תקציב וניהול כספים. במסגרת זאת נקבע שחשבונות מערכת הביטחון יהיו כפופות לאגף החשב הכללי והוא גם יגביר את הפיקוח על ביצוע תקציב הביטחון, את התיאום בקשר לכך ואת המעקב אחרי התחייבויות משרד הביטחון במטבע חוץ.

3. לאגף החשב הכללי תפקיד מרכזי בביצוע חלק גדול מתקציב המדינה ובפעולות שמחוץ למסגרת התקציב. במקרים אלו אין הבחנה ברורה בין אחריות הביצוע לבין האחריות הנוגעת לפיקוח על הביצוע. לגבי חלק מההוצאות שמוציא אגף החשב הכללי אחריותו בלעדית; סעיפי הוצאה אחרים מהווים אמנם חלק מתקציב משרדים אינדיבידואליים, אולם הם רשומים בנפרד. את התשלומים על פי סעיפים אלה מבצע במקרים רבים אגף החשב הכללי במישרין, והם נוקפים לחובת תקציבי המשרדים. אחריות המשרדים לגביהם אינה אחריות של ביצוע

* ראה בדו"ח זה — ביצוע התקציב — משרד הבטחון.

אינדיווידואלי במובן המקובל, מאחר שהיא באה לידי ביטוי בעיקר בשינויים החלים מפעם לפעם בהסדרים הכלליים, ורק במקרים מעטים תוך כדי טיפול במקרים אינדיווידואליים. התחומים החשובים, שעליהם ממונה אגף החשב הכללי במסגרת ביצוע התקציב, הם תשלום חובות, טיפול בולוואות והשקעות של המדינה וכן עשיית הסדרים מיוחדים בקשר לתמיכות בגופים ציבוריים. גוסף על כך הוא אחראי לביצוע ההסדר של ביטוח הצמדה.

4. מאז ראשית שנות השבעים נסתמנה מגמה, שלא לכלול עוד במסגרת תקציב הפיתוח הלוואות מוכוונות לענפי משק שונים, אלא לאשר לבנקים ולמוסדות כספיים אחרים הנפקת אגרות חוב או קבלת מלוות מחוץ לארץ למימון פרויקטים שונים. האוצר קובע את מטרת ההלוואות ואת תנאיהן, ומתחייב לכסות מתוך תקציבי השנים הבאות את הפרשי הריבית וההצמדה, שיתהוו בשל ההבדל בין התנאים הנוחים ללווה לבין תנאי המימון לבנקים. במרוצת השנים הוצא ממסגרת התקציב חלק גדול מההלוואות המוכוונות לענפי החקלאות, התעשייה, החשמל, והתחבורה, וחלק לא מבוטל מההלוואות לשיכון ולפיתוח מפעלי מים. החל משנת 1975 החלה להסתמן התפתחות הדרגתית בכיוון של החזרת חלק מההלוואות, שקודם לכן היו ניתנות מחוץ לתקציב, אל מסגרת התקציב.

כל הלוואות הפיתוח וההלוואות האפוזיקאיות — הן מכספי התקציב והן מכספי הנפקות ואמצעים אחרים מחוץ למסגרת התקציב — ניתנות באמצעות בנקים מסחריים ומוסדות כספיים אחרים. מתברר שמערכת הפיקוח הקיימת אינה עונה עדיין על דרישות המתחייבות ממצב זה, שבו הולך וגדל חלקם של התשלומים במסגרת התקציב, שאינם מבוצעים במישרין על ידי החשב הכללי או על-ידי המשרדים. מבקר המדינה הצביע פעמים מספר בעבר, ובדו"ח זה בפרק "ניהול חובות המדינה" על כך, שמתן הלוואות מאמצעים שמחוץ למסגרת התקציב על פי הסדרי ביטוח הצמדה כרוכים בתהליכי פיקוח והתחשבות מורכבים עם הבנקים, שבאמצעותם ניתנות ההלוואות, ומערכת המידע שבדי האוצר אינה מאפשרת לקיים פיקוח יעיל על ביצוע ההסדרים. בביקורת, שנערכה בשנת 1977, הועלו ליקויים במערכת הפיקוח גם על הלוואות מכספי תקציב הניתנות באמצעות בנקים ומוסדות כספיים אחרים. (ראה דו"ח זה בפרק "הלוואות תקציביות"). בשנת 1977 החליט החשב הכללי להסתייע בראי חשבון חיצוניים לשם הגברת הפיקוח על פעולות הבנקים במתן הלוואות תקציביות והלוואות מוכוונות על פי הסדרי ביטוח הצמדה.

הוראות ונהלים

כדי לאפשר הפעלת פיקוח יעיל דרושה ככלי עזר מערכת הוראות ונהלים לביצוע הפעילות הכספית של הממשלה. במרוצת השנים הוציא החשב הכללי הנחיות רבות בענייני כספים ומשק, ואלו נכללו מרביתן במסגרת תקנון כספים ומשק (תכ"ם), שבפרקיו השונים אמור היה להקיף באופן שיטתי ועקבי את כל ההוראות המינהליות של החשב הכללי הנוגעות לביצוע הכספי של התקציב, לסדרי הנהלת החשבונות ולתחומים אחרים. עם זאת, מתברר שלא נעשתה פעולה שוטפת סדירה להשלמת הוראות התכ"ם ועדכון; במספר תחומים אין כלל הוראות — כגון בנושא ניהול החשבונות המרכזי באוצר או לגבי סדרי ניהול החשבונות והדיווח במפעלים העסקיים שבתוספת השנייה לתקציב (משרד החקשורת, רכבת ישראל, מינהל מקרקעי ישראל ועוד). כמה פרקים בתכ"ם הם אוסף של הוראות, שהוצאו מפעם לפעם ברייחוי זמן שונים ולא שולבו במסכת כוללת. פרקים אחרים אמנם גובשו לכדי חטיבה אחת אולם הדבר נעשה לפני 8–10 שנים, בלא שנבדק מדי פעם בפעם אם ההוראות עדיין עונות על הצרכים. רק בשנת 1976 מינה החשב הכללי ועדה, מורכבת מעובדי האגף שלו, שמתפקידה לעבד מחדש את הפרקים החשובים שבתכ"ם; הכנת ההוראות הנוגעות לגביית הכנסות המדינה הושלמה בראשית ינואר 1978.

מערכת חשבונות ודיווח על ביצוע התקציב

דיווח נאות על הוצאות הממשלה, מבוסס על מערכת חשבונות תקינה, דרוש להפעלת הפיקוח הפרלמנטרי על ביצוע התקציב; לקביעת מדיניות כלכלית על ידי הממשלה והתאמה לתנאים המשתנים; לניהול התקין של משורי הממשלה השונים וביצוע יעיל של הפעולות במסגרת התקציב. קיומה של מערכת דיווח שוטפת משמעותית הוא גם תנאי יסודי למילוי תפקידיו של החשב הכללי בפיקוח על ביצוע התקציב.

1. מערכת הנהלת החשבונות מבוססת על הגישה של ביזור ברישום ההוצאות וההכנסות במשרדים וריכוז הדיווח באגף החשב הכללי שבמשרד האוצר. הנהלת החשבונות, שהונהגה במרוצת

השנים, אינה ערוכה כדי לתת מידע ברור על מידת ביצוען של פעולות, שלהן הוקצו אמצעים במסגרת התקציב, או על מידת החסכון והיעילות שבביצוען. מערכת מידע כזו דרושה לשם הפעלת פיקוח משמעותי על ביצוע התקציב.

2. לפי הוראות חוק התקציב, נהוגה במשרדי הממשלה שיטת המזומנים המתוקנת, שלפיה סכום, שהוקצב לתשלום תמורת עבודה, שירות או נכס, יראוהו כמוצא משבוצה העבודה או נתקבל השירות או הנכס, אם שולם עד תום חודש מתום שנת הכספים. תקבולי הכנסה, שבה מותנית הוצאה, נרשמים כהכנסה, אם נתקבלו מתחילת השנה ועד ששים יום לאחר תום שנת הכספים. לגבי המפעלים העסקיים שבתוספת השנייה בתקציב, נקבע בחוק התקציב, שהרישום ייעשה בהתאם לשיטה המצטברת, שלפיה הן ההוצאות והן ההכנסות נרשמות עם היווצרות הוכחות להוצאה או להכנסה.

הביקורת העלתה, כי אין עקביות ברישום ההוצאות המוצאות במשך החודש שלאחר תום שנת הכספים ושהן בגדר תשלומים בעד עבודה, שירות או נכס שנתקבלו במשך השנה התקציבית; במקרים מסויימים נוהגים לחייב את התקציב של השנה הבאה. אין עקביות ברישום של הוצאות ובחיוב התקציב של לגבי תקבולי הכנסה שבה מותנית הוצאה ולגבי הוצאות והכנסות של המפעלים העסקיים*. משרד מבקר המדינה דן עם החשב הכללי בשאלות העקרוניות המתעוררות בקשר להסדרים שנקבעו בחוק התקציב ולחייב התקציב בתשלומים שבוצעו לאחר שנת הכספים.

3. מערכת דיווח תקינה מותנית בסדרי רישום נאותים של הוצאות במשרדי הממשלה ובאגף החשב הכללי. מבקר המדינה הצביע בהזדמנויות שונות בעבר וכן בדו"ח זה על פיגורים ברישום פעולות ועל ליקויים אחרים המתייחסים לצורת רישומן של הוצאות, המקום שבו נרשמו וכן נכונות הסכום שנרשם. ליקויים נוספים, שלהם השלכות על עדכון הסכומים הרשומים ועל נכונותם, היו: פיגורים בעריכת התאמות קופה והתאמות מפורטות עם בנקים מסחריים וגורמי חוץ אחרים. מביקורת, שנערכה בשנת 1977 במשרד התקשורת, מתברר, שהוצאות לרכישת ציוד בהיקף גדול אינן נרשמות עם התהוותן בחשבונות התקציביים אלא בחשבונות חו"ל, ולפיכך אין הן משתקפות כלל בדיווחים השוטפים, שמכין המשרד על ביצוע התקציב; חיוב פרטי התקציב המתאמים נעשה רק בסוף השנה. כתוצאה מכך הדיווחים החודשיים המצויים בידי החשב הכללי אינם מעודכנים ואינם משקפים איפוא את מלוא ההוצאות עד למועד הדיווח**. במקרים מסויימים עלולים הדו"חות לכלול גם הוצאות שלא נרשמו כראוי או שלא אומתה מהימנותן. באגף החשב הכללי אינה מתנהלת מערכת דיווח סטטיסטית כוללת על הוצאות והכנסות שעשויים הייתה לסייע בקבלת מידע מלא ושוטף על ביצוע התקציב.

במצב זה מערכת הדיווח אינה מאפשרת לעמוד בעוד מועד על חריגות צפויות מהתקציב, כדי לפעול למניעתן, או להבטיח שיונהגו שינויים בתקציב לפי הוראות חוק התקציב עוד לפני הוצאת ההוצאה. בקשר לביצוע תקציב המדינה לשנת 1975 הצביע מבקר המדינה על כך, שגם לאחר השינויים הרבים בתקציב לקראת סוף שנת הכספים נרשמו הוצאות יתר בפרטי הוצאה ובסעיפי משנה רבים, ומאידך נותרו עודפים בהיקף גדול גם בפרטים ובסעיפי משנה שהוגדלו במשך השנה. מבקר המדינה ציין, שהדבר מצביע על ליקויים בפקוח על ביצוע התקציב ובמערכת המידע, שנועדה לספק באורח שוטף במשך השנה נתונים מעודכנים על ביצוע התקציב (ראה דו"ח 27 עמ' 17). באחרונה החל החשב הכללי לפעול לשיפור מערכת המיכון שבאמצעותה נערך הדיווח על ביצוע התקציב.

4. במשרדי הממשלה ובמפעלים העסקיים אין דיווח שוטף על התחייבויות שהם לקחו על עצמם תוך אבחנה בין אלו העומדות להתממש בשנה השוטפת לבין אלו שיתממשו רק כעבור שנה ויותר, כדי שניתן יהיה לעמוד בכל עת על ההיקף הכספי הכולל של הפעולות ולפקח באופן יעיל על ביצוען, בכלל זה על קצב ההוצאות. עוד מתברר, שחלק מההתחייבויות, שנוטלים על עצמם משרדי ממשלה, אינן נרשמות כלל, וכתוצאה מכך אין בידיהם מידע מלא על ההתחייבויות לפי פירוט ההוצאות בחוק התקציב. החשב הכללי הודיע למשרד מבקר המדינה בדצמבר 1977, שכצעד ראשון להגברת שליטתו בתהליך של קבלת התחייבויות יש קבדתו לתת הנהיגות שלפיהן ידרש אישורו המוקדם לקבלת התחייבות שהיקפה עולה על סכום כפי שייקבע.

5. כדי לחזק את הפיקוח על היקף כוח האדם ולפי זה על ההוצאה על שכר עבודה, נקבעו בחוק התקציב החל בשנת הכספים 1976 מסגרות מפורטות של שיא כוח אדם עד לרמה של תת תכנית בחוק התקציב, שמעבר להן לא ניתן להעסיק עובדים, אלא על פי ההסדרים הקבועים

* בעניין זה ראה דו"ח זה עמ' 38.

** ראה דו"ח זה עמ' 44.

בחוק לשינויים בתקציב. מתברר שלא בנציבות שירות המדינה ואף לא המשרדים לא הכינו לעצמם מערכת דיווח על כוח האדם במשרדים לפי הפירוט שבחוק התקציב כדי לאפשר פיקוח שוטף על מספר המשרות שמולאו במסגרות שיא כוח האדם כנקבע בחוק התקציב. בסוף 1976 גם לא הוגש לכנסת דיווח על שיא כוח אדם, כנדרש בחוק התקציב*.

תכניות מימון ודיווח קופתי

לשם שיפור הבקרה התקציבית באמצעות השליטה במימון יש להנהיג הסדרים בכל הקשור לתחזיות מימון ולדיווח עדכני על תזרים המזומנים ומצב הקופה.

1. משרד האוצר לא הכין, בד בבד עם הכנת התקציב, תחזית ותכנית לגבי תזרים המזומנים, המתייחסים לביצוע התקציב ולפעולות הכספיות האחרות של הממשלה. גם במשך השנה לא הוכנו תחזיות תקופתיות למספר חודשים תוך אבחנה בין מרכיבי הוצאה והכנסה לסוגיהם. קיימת רק תחזית מימון שנתי של ההכנסות ממסים, אשר נערכת על ידי מינהל הכנסות המדינה והמתעדכנת בהתאם להתפתחויות במשך השנה.

אגף החשב הכללי מכין בכל חודש תכנית כוללת להוצאות ולמימון לחודש הבא; התכנית מבוססת על תכנית, שהוגשו על ידי המשרדים ואושרו על ידי אגף החשב הכללי; על תכנית הוצאה וגיוס כספים של אגף החשב הכללי ועל תחזיות הכנסות הנערכות במינהל הכנסות המדינה. בדרך כלל מתנהלים דיונים עם הנהלת בנק ישראל כדי לבחון את השפעתה הכלכלית הצפויה של התכנית על המשק, ובמידת הצורך מתקבלות החלטות על מימון ארעי בדרך של מקדמה מבנק ישראל. תכנית הביצוע והמימון החדשה מתכוננת שנתגבשה בשנים האחרונות אינה מפרטת את סעיפי ההוצאה מבחינת קשיחותם או גמישותם — מידע שיש לו חשיבות לגבי הדחיפות בהיקשות למימון ולצורך החלטות, על צמצום בסעיפי ההוצאה היותר גמישים. עד מועד סיום הביקורת לא נערך ניתוח בדבר מימוש התכנית התודשית והתחזיות שעל פיהן נערכו; ניתוח כזה היה בו כדי לתרום לשיפור הכנתן להבא.

2. בידי החשב הכללי אין דיווח מרכזי על תשלומים ותקבולים ועל מצב הקופה. בנק ישראל, שבאמצעותו נערכות רוב הפעולות הכספיות של הממשלה, אמנם מעביר לחשב הכללי דוחות יומיים על יתרות חשבוניתיו ביחס לפעולות כספיות אלו, אולם אין בכך כדי לשמש תחליף לדיווח מרכזי מבוסס על נתונים שבידי החשב הכללי, מה גם שבצד הדיווח של בנק ישראל אין דיווח שוטף מצד הבנקים המסחריים לגבי אותם חשבונות החשב הכללי המוחזקים אצלם; לגבי החשבונות האחרונים יש גם פיגור בעריכת התאמות מפורטות ותקופתיות.

ביקורת פנימית

הביקורת הפנימית באגף החשב הכללי מוסבת על פעולות האגף עצמו ועל חשבונות המשרדים. הביקורת הפנימית על פעולות אגף החשב הכללי שהן מורכבות ובעלות היקף רחב ביותר, נערכת על ידי עובד אחד בלבד, שמוטלים עליו עוד תפקידים; הביקורת, כפי שנערכה על ידי, התייחסה בחלקה לנושאים שאינם כספיים או משקיים. הביקורת הפנימית בחשבונות המשרדים מופעלת על ידי יחידה, שהוקמה באגף החשב הכללי בשנות ה-60, ולא על ידי יחידות הביקורת הפנימית במשרדים. היחידה באגף החשב הכללי הוקמה מתוך צורך להגביר את הפיקוח התקיציבי במשרדי הממשלה ולוודא, כי רישום ההוצאות נעשה בדרך נכונה ובהתאם להוראות חוק התקציב ולהוראות התכ"ם. בחוזר, שהוציא החשב הכללי עם הקמת היחידה, הצביע על כך, שאין חשבונות משרדי הממשלה נבדקים על ידי רואה חשבון, והעומס הרב על החשבים, אינו מאפשר להם לקיים פיקוח שוטף ויעיל על ניהול העניינים הכספיים במשרדים, ולהבטיח שמירה על סדרי בידוק פנימיים. מתברר שפעילות היחידה בשנים האחרונות היתה מצומצמת; מספר העובדים בה היה קטן — בספטמבר 1977 היו מאוישות רק 6 מבין 10 המשרות שבתחן — והתחלופה הייתה רבה.

מבקר המדינה הדגיש פעמים מספר בעבר, ובאחרונה בדו"ח שנתי 25 (עמ' 149—150), שלא עלה בידי החשב הכללי ליצור את הכלים ההכרחיים לקיום ביקורת פנימית על מערכת החשבונות והפעולות הכספיות של הממשלה — הן זו שמנהלים המשרדים והן זו המנוהלת באגף החשב הכללי. מבקר המדינה עמד על הצורך למצוא דרך נאותה להבטיח ביקורת פנימית ראויה לשמה, שהיא תנאי הכרחי להבטחת התקינות של המערכת כולה. מהביקורת הנוכחית עולה, שבשנתיים האחרונות לא חל שיפור משמעותי במצב. לאחרונה מונה ליחידת הביקורת בחשבונות

* ראה גם דו"ח זה, בפרק "התקציב המדינה לשנת הכספים 1976 וביצועו".

מנהל חדש, והיחידה גילתה יתר פעילות. מן הראוי להתוות קווים ברורים לפעילות הביקורת הפנימית תוך הדגש של קיום פיקוח שוטף על ניהול המערכת הכספית ועל שמירתם של סדרי בידוק; במיוחד יש לתת את הדעת על ביקורת חשבונות סדירה במשרדי הממשלה.

*

במדינת ישראל אינה קיימת תחיקה פיננסית הכוללת הוראות בכל הנוגע לניהול הפעולות הכספיות על ידי משרדי הממשלה. בשנים הראשונות שלאחר קום המדינה נוצרו דפוסים בדבר ניהול חשבונות הממשלה, סדרי ביצוע התשלומים על ידי משרדי הממשלה, והמתכונת הארגונית והמקצועית של הפיקוח על ביצוע התקציב. הותקנו כלים לפיקוח על ביצוע התקציב והוקם מבנה ארגוני, המבוסס בחלקו על חשבים הפועלים בכל אחד ממשרדי הממשלה, כאשר החשבים כפופים, מבחינה מקצועית וארגונית כאחת, ישירות לחשב הכללי.

במרוצת השנים חלו שינויים משמעותיים בהיקף פעולות הממשלה ומורכבותן. יחד עם זאת חלו שינויים הן במערכת התקצוב והן בדפוסי ביצוע התקציב והפיקוח עליו. אולם לא נבחנו באופן כולל מפעם לפעם מערכת החשבונות הממשלתית והדפוסים הארגוניים והמקצועיים, שנקבעו לפיקוח על ביצוע התקציב ולמימון פעולות הממשלה, כדי לקבוע, באיזו מידה הם עוד תואמים את הצרכים המשתנים ואת היעדים שהוצבו.

בשנה האחרונה נקט החשב הכללי כמה צעדים חשובים כדי לשכלל את הכלים שלרשותו בפיקוח על ביצוע התקציב בכלל זה הידוק הקשר עם חשבי המשרדים, עידכון חלק מההוראות התכ"ם ובחינת האפשרויות לשיפור הדיווח על ביצוע התקציב ולחזוק הפיקוח על ביצוע התחייבויות. לדעת הביקורת, בצד המשך הנהגתם של שיפורים אלו ואחרים יש לערוך בחינה יסודית של הפיקוח על ביצוע התקציב ושל הניהול הפיננסי בכללותו. תוך כדי בחינה זו יש לפעול להגדרת תפקידי מערכת החשבונות הממשלתית ומערכת הדיווח על הוצאות הממשלה והכנסותיה ולהתאמתן לדרישות המתחייבות מניהול ובקרה של מינהל מודרני. יש לתת את הדעת גם על היבטים ארגוניים של המערכת, במיוחד על מקומם ומעמדם של חשבי המשרדים וכן תפקידיו של אגף התקציבים בכל הנוגע לפיקוח על ביצוע התקציב והקשר בינו לבין אגף החשב הכללי בתחום זה. כאחד הנושאים לבחינת מערכת הפיקוח על ביצוע התקציב על האוצר לשקול גם הנהגת נהלים קבועים לדיון בחריגה מההרשאה להוצאה בחוק התקציב ולהסקת מסקנות מתאימות — נוהג שאינו קיים כיום.

הלוואות תקציביות

בכל שנה ניתנות מתקציב המדינה הלוואות לאיגודים ממשלתיים, למוסדות לאומיים, לגופים ציבוריים ולמפעלים פרטיים. ההלוואות מוענקות על פי הסדרים כלליים, שנקבעו לענפים שונים במשק — ולעתים גם במסגרת של הסדרים מיוחדים — ללא הצמדה, בריבית נמוכה ועל פי רוב בתנאים נוחים מבחינת מועדי פרעון הקרן. בדרך כלל נותנים משרדי הממשלה הנוגעים בדבר את ההנחיות למתן ההלוואה והם שקובעים את התנאים. בשיתוף עם משרד האוצר, ביצוע ההלוואות מוטל על מרכזים ("רפרנטים") באגף החשב הכללי. הרפרנטים מנהלים את המשא ומתן עם הלווה או עם הבנק שבאמצעותו מקבל הלווה את ההלוואה, מכינים את החווים, שבהם מפורטים תנאיה, מטפלים בשחרור הכספים ורושמים את סכומי ההלוואות במערכת החשבונות. גביית תשלומי הפרעון, רישומם והדיווח עליהם נתונים בידי מחלקת ההלוואות והגבייה באגף החשב הכללי. חלק מההלוואות ניתנות ישירות ע"י האוצר, וחלקן, באמצעות בנקים, ומוסדות כספיים אחרים.

כל ההלוואות, שניתנו מתקציב המדינה במרוצת השנים, כלולות במאזן המדינה, בסכומים נומינליים, בלא הבחנה בין הלוואות לפי מועדי נתינתן. ליום 31.3.1977 הסתכמה יתרת הקרן של הלוואות אלה בכ"23.8 מיליארד ל"י. יתרות אלה מורכבות מהלוואות רגילות, שהסתכמו בכ"18.7 מיליארד ל"י, וכן מ"כספים שטרם נקבע ייעודם כהלוואות או כהשקעות במניות"

(להלן: כספים שייעודם טרם נקבע), שהסתכמו ב־5.1 מיליארד ל"י. בשנים 1963 עד 1972 גדלה יתרת ההלוואות התקציביות, לרבות כספים שייעודם טרם נקבע — בערכים נומינאליים — פי 3.5 — מ־2.4 מיליארד ל"י ל־8.5 מיליארד ל"י. בשנים שלאחר מכן נמשכה מגמה זו של גידול, ועד שנת 1976 גדלה היתרה פי 2.8 בהשוואה ליתרה בשנת 1972. חלק מהגידול בשנים 1975 ו־1976 נובע מכך, שבאותן שנים נכללו בתקציב הלוואות, שניתנו קודם לכן מחוץ למסגרת התקציב, במסגרת הסדרי ביטוח הצמדה. להלן נתונים על היתרות של ההלוואות התקציביות בסוף כל אחת מחמש השנים האחרונות (במיליוני ל"י):

ס"ה	כספים שייעודם טרם נקבע בהלוואות או כהשקעות במניות		הלוואות
	2,029	6,515	31.3.1973
8,544	2,276	7,512	31.3.1974
9,788	2,679	9,505	31.3.1975
12,184	3,690	13,542	31.3.1976
17,232	5,076	18,662	31.3.1977
23,738			

ההלוואות התקציביות ניתנות ללא הצמדה בריבית נמוכה ועל פי רוב בתנאים נוחים גם מבחינת מועדי פרעון הקרן. משום כך החשואה למדינה של הלוואות אלה היא נמוכה, ואילו מבחינתם של הלווים יש בהן בדרך כלל משום תמיכה ממשלתית משמעותית. הסכומים הנגבים על חשבון הפרעון אינם עומדים ביחס סביר להיקף הכספי הכולל של ההלוואות. בשנת 1976 הסתכמה הגבייה — קרן וריבית — בכ־1,313 מיליון ל"י: על חשבון קרן — 556 מיליון ל"י וריבית — 757 מיליון ל"י. הגבייה על חשבון ריבית היוותה 3.2% בלבד מתוך יתרת כל ההלוואות ל־31.3.1977. (כולל כספים שטרם נקבע ייעודם) ו־4.1% מתוך יתרת הסכומים הנכללים בסעיף הלוואות במאזן המדינה ל־31.3.1977. למעשה גם כספים אלה נגבו מחלק קטן של לוויים.

הגבייה בשיעור כה קטן מהסכום הכולל של ההלוואות התלויות ועומדות, היא בראש ובראשונה תוצאה מן העובדה שעל חלק ניכר של ההלוואות אין גובים קרן וריבית כלל. המדובר בכספים שניתנו לזכאים ושייעודם לא נקבע עדיין אם ההלוואות ואם כהשקעות במניות וכן בהלוואות תקציביות, שעל פי הגדרתן בנות גבייה הן, אך תנאיהן, לרבות המועדים לפרעון הקרן ולתשלומי הריבית ושיעוריה, לא נקבעו עוד. סיבה אחרת להיקף הנמוך יחסית של הגבייה הם התנאים הנוחים של ההלוואות: שיעורי ריבית קטנים, ולגבי חלק מן ההלוואות גבייה של ריבית בלבד בשנים הראשונות לאחר מתן ההלוואה.

מלבד ההלוואות התקציביות משלם החשב הכללי מקדמות, שאינן נרשמות בחשבונות תקציביים, ונותן הלוואות הממומנות מחוץ למסגרת התקציב. ההלוואות שמחוץ לתקציב משתקפות במאזן השוטף של המדינה.

בשנת 1977 ערך משרד מבקר המדינה באגף החשב הכללי ביקורת לסירוגין על כמה נושאים הנוגעים לטיפול בהלוואות תקציביות. נבדקה מערכת המידע המשמש לניהול הלוואות תקציביות, ונערך ניתוח של הרכבן של ההלוואות לסוגיהן, וצורת הצגתן במאזן המדינה. עוד נבדקו סדרי הפיקוח על ביצוע ההלוואות התקציביות באמצעות בנקים ומוסדות כספיים, ופעולות הגבייה בגין ההלוואות בכללותן. בדבר ביקורת קודמת בנושא הניהול של הלוואות התקציביות וגבייתן ראה דו"ח שנתי 23, עמ' 189*.

מערכת מידע

בהתחשב בהיקף הגדל והולך של ההלוואות התקציביות, במורכבותן ובשוני הרב שבתנאיהן, דרושה מערכת יעילה לניהול הלוואות אלה. מערכת כזו צריכה להבטיח: בחינה לעתים מזומנות של תנאי ההלוואות והתמיכה הגלומה בהן; ביצוע הלוואות תוך העלות הנמוכה ביותר לאוצר;

* בקשר לדיון בהתפתחויות, שחלו בשנת 1976 בהלוואות התקציביות העיקריות, ראה בדו"ח זה בפרק על מאזן המדינה — הלוואות.

קביעת תנאי פרעון להלוואות, סמוך למועד נתנת וגבייה סדירה של תשלומי הפרעון; לגבי אותן הלוואות, המבוצעות באמצעות מוסדות כספיים, דרושה גם מערכת פיקוח על השימוש בכספים, שהאוצר מפקיד אצלם לשם ביצוע ההלוואות.

ניהול תקין של ההלוואות התקציביות מותנה בקיום מאגר של מידע עדכני, שיסייע לשיפור פעולות הגבייה, לקיום בקרה ולקבלת החלטות בקשר לתנאי הלוואות, לדרכי ביצוען ולתהליכי גבייתן. מתברר שבידי האוצר אין נתונים מרוכזים על הלוואות לפי מועדי ביצוען (גיול) ולפי מועדי פרעונן, על הלוואות, שבהן לא הייתה תנועת פרעון של קרן או ריבית ועל הלוואות, שלגביהן לא הוכנו כלל לוחות סילוקין המפרטים את תנאי הפרעון. אין נתונים על הלוואות לפי הענפים השונים ואף חסר מיון של הלוואות לפי תנאיהן ולפי הגורמים המבצעים את ההלוואה ולפי מידת אחריותה של המדינה כשמדובר בהלוואות המבוצעות באמצעות בנקים ומוסדות כספיים אחרים; לגבי הלוואות מסוג אחרון זה אין גם מידע מרוכז על עלות ביצוען על ידי הבנקים השונים. בדיקה מסורגת של מספר פקדונות האוצר במוסדות כספיים לשם מתן הלוואות העלתה כי לגבי רוב הפקדונות אין בידי האוצר נתונים שוטפים, שיאפשרו לעמוד על מידת ניצולם של הכספים המופקדים למטרות שהם נועדו להן.

על העדר מידע בתחומים אלה עמד מבקר המדינה בעבר הן בקשר להלוואות תקציביות והן בנוגע להלוואות הניתנות במסגרת הסדרי ביטוח הצמדה*.

יתרות ההלוואות והרכבן

הלוואות תקציביות

מחלקת ההלוואות והגבייה באגף החשב הכללי מעבדת מדי שנה בשנה נתונים על האקטיב במאזן המדינה, ולגבי הלוואות (למעט כספים שייעודם טרם נקבע) היא מבחינה בין "הלוואות בנות גבייה" לבין כאלה ש"עדיין אין גובים אותן". מנתונים אלה מתברר, שבשנים האחרונות חלה עלייה משמעותית בחלקן של ההלוואות ש"עדיין אין גובים אותן". מתוך כלל ההלוואות: שיעורן מכלל ההלוואות עלה מ-14% ב-31.3.1974 ל-28.4% ב-31.3.1975 ול-33% ב-31.3.1976** עוד מתברר מנתונים אלה, שבמספר גדול והולך מבין ההלוואות, שלגביהן בוצעה גבייה, לא נגבתה הקרן אלא הריבית בלבד; חלקן של הלוואות אלה מכלל ההלוואות, שלגביהן בוצעה גבייה הגיע ל-52% ב-31.3.1976. מניתוח מדגמי, שערך משרד מבקר המדינה לגבי אותן הלוואות ש"עדיין אין גובים אותן", מתברר, שחלק מההלוואות ניתנו עוד לפני שנים רבות ועדיין לא נקבעו לגביהן תנאי פרעון.

הלוואות בסכומים גדולים ניתנו לסוכנות היהודית, מרביתן למטרות התיישבות. יתרתן של הלוואות אלה ל-31.3.1977 הסתכמה ב-1,055 מיליון ל"י. זה שנים מעבירה הסוכנות היהודית לממשלה בגין ההלוואות חוזי מתיישבים, הכוללים את התחייבות המתיישבים לסוכנות היהודית. טרם נחתם הסכם, שיגדיר את החובות והזכויות של הסוכנות היהודית ושל המדינה בקשר לחובות הסוכנות היהודית ולחוזי המתיישבים. מבקר המדינה עמד על עניין זה מספר פעמים בעבר, לאחרונה בדו"ח שנתי 27, עמ' 84. האוצר העביר את חוזי המתיישבים לגבייה לכמה בנקים, בעיקר לבנק החקלאות. שיעור הגבייה בגין חוזים אלה הוא נמוך בעיקר בגלל התנאים הנוחים, שניתנו למתיישבים להחזיר החוב. בשנת 1977 העבירו הבנקים לאוצר על חשבון הגבייה סך של 20.1 מיליון ל"י לאחר ניכוי עמלות והפרשות לרכישת מניות של בנק החקלאות.

כספים שטרם נקבעו כהלוואות או כהשקעות במניות

הסעיף במאזן המדינה המייצג את הכספים שטרם נקבע ייעודם, נשא בשנות החמישים בעיקרו אופי של חשבון מעבר, שכן נכללו בו בדרך כלל רק אותם הסכומים שעם קביעת מעמדם הסופי הועברו לחשבון הלוואות או לחשבון השקעה במניות. במרוצת הזמן כלל החשב הכללי במסגרת סעיף זה יתרות מסוגים אחרים, וחלקם היחסי של הסכומים, שהפכו בסופו של דבר להלוואות או להשקעות במניות הלך והצטמצם. כתוצאה מכך שינה סעיף זה את אופיו והוא כולל כיום יתרות שונות שבמיון הקיים במאזן המדינה לא נמצא להן מקום בסעיפים אחרים באקטיב. על

* ראה גם דו"ח זה בפרק "ניהול חובות המדינה".

** הנתונים ל-31.3.1976 הם נתונים ארעיים; עד סיום הביקורת בדצמבר 1977 טרם הושלמו המיגונים הסופיים המתייחסים ל-31.3.1976.

רקע זה ניתן להסביר את הגידול, שחל בשנים האחרונות בסעיף זה. כאמור, בגין כספים שייעודם טרם נקבע אין האוצר גובה בדרך כלל קרן או ריבית אלא בסכומים קטנים בלבד. בשנת 1976, למשל, ניגבו 52.8 מיליון ל"י על חשבון קרן וריבית; למעשה מקורם של כספים אלה הוא הקצבות מתקציב המדינה.

1. חלק מהיתרות הכלולות בסעיף של כספים שייעודם טרם נקבע הן לאמיתו של דבר הלוואות, שבמועד ביצוען, ואף לאחר מכן, לא נקבעו לגביהן תנאי פרעון. כלילתן בסעיף זה עלולה להביא לידי השחיה בטיפול לקביעת התנאים ולמעשה אין הגבייה מבוצעת לגביהן כל עוד מסווגות ההלוואות כפי שהן מסווגות ומפיעות במסגרת הסעיף הנדון.

בסעיף האמור כלולה גם יתרת הלוואות בסך 1,267 מיליון ל"י ליום 31.3.1977 לחברת עמידר, המייצגת 60% מעלות יחידות הדיור שהועברו לה על ידי משרד השיכון. בתמורה מסרה החברה למדינה איגרות חוב צמיתות לפרעון לאחר 30 שנה מיום העברת הבתים. המדובר כאן למעשה בהלוואה שלגביה נקבעו תנאי פרעון, ולפיכך מקומה בסעיף הלוואות.

2. בין הכספים שייעודם טרם נקבע, כלולות יתרות של תשלומים שבוצעו לפני שנים רבות, ועד היום טרם הוגדר מעמדם ולא נקבעו להם תנאי פרעון. לביקורת התברר שמקבלי התשלומים רואים בחלק מהם מענק לכל דבר. האוצר לא נקט צעדים כדי לברר סופית את מעמדם של סכומים אלה במגמה לקבוע תנאים לפרעונם או להחליט על מחיקתם, אם ראה הצדקה עניינית לכך. גם באותם מקרים, שבהם הפסיקו גופים במרוצת הזמן את פעילותם לא היה טיפול רצוף לצורך גבייה בגין כספים שהועברו על ידי האוצר לגופים אלה או למחיקת אותם סכומים שלא היה סיכוי לגבותם.

3. בין היתרות שבסעיף הנדון סכומים גדולים העתידיים בסופו של דבר ליהפך למענק או שהם נושאים אופי של הלוואה עומדת: ביניהם תשלומי מענקים למפעלי תעשייה ומלאכה לפי החוק לעידוד השקעות הון תשי"ט-1959, שניתן לבטלם תוך תקופת זמן מוגדרת, אם מקבליהם לא יעמדו בתנאים שנקבעו בחוק. יתרתם של כספים אלה במאזן המדינה ל-31.3.1977 הסתכמה ב-1,373 מיליון ל"י. תשלומים בעלי אופי דומה הן הלוואות לתלמידי סמינר ולסטודנטים וכן הלוואות לאלה שעברו לגור באיזורי פיתוח, שתיהפכנה למענק אם מקבליהם ימלאו תנאים מסוימים. יתרת הלוואות אלה הסתכמה ל-31.3.1977 בכ-83 מיליון ל"י. בין יתרות אלה הלוואות עומדות שלגביהן נקבע שהן יעמדו לפרעון רק בנסיבות מסוימות: עם הפיכת מקבל ההלוואה לחברה; בעת פירוק החברה או בעת פדיון מניותיה.

עוד כלולים בסעיף הנדון סכומים, שנתקבלה החלטה על מחיקתם ממצבת זכויות המדינה: אחת הדוגמאות הבולטות לכך היא יתרה של 156.3 מיליון ל"י של הלוואות פיתוח למוסדות להשכלה גבוהה, שעל מחיקתן באופן הדרגתי החליטה ועדת השרים לענייני כלכלה ביולי 1972. ב-7.11.1976 החליטה ועדת השרים לענייני כלכלה לוותר כליל על גביית היתרה שהייתה עדיין רשומה בספרים באותו מועד. המוסדות להשכלה גבוהה מחקו הלוואות אלה בספריהם עוד בשנת 1973 (ראה גם דו"ח שנת 27 עמ' 104).

4. לפי ההגדרות הקיימות, כלולות במאזן המדינה רק זכויות מוניטאריות, שהן כסף מזומן או שווה כסף, דהיינו זכויות שלפי מהותן נושאות ריבית או דיבידנד. לגבי חלק מהיתרות הכלולות בסעיף הנדון, כספים שטרם נקבע ייעודם, מתעוררת שאלה אם אמנם הן משקפות למעשה זכויות מוניטאריות לפי הגדרה זו: יתרת ההשקעה במפעלי מים שבבעלות המדינה בסך 571.6 מיליון ל"י; יתרת השקעות הממשלה בחיפושי נפט בסך 436 מיליון ל"י; השקעות של המדינה בנכסים בני קיימא — מבנים, שבגנים גובה המדינה דמי שכירות, וציד, שבגינו נגבים דמי השאלה. דוגמאות לכך הן יתרת השקעה בסך 26.9 מיליון ל"י במבנה המושכר לחברה תעשייתית והשקעה בציד מעבדתי ומחקרי בסך 550,000 ל"י המושאל למוסדות ולמכוני מחקר.

*

ממצאי הביקורת עולה, שמבין סכומי ההלוואות גדל והולך חלקם של אלה שלגביהם אין גובים החזר כלל — המדובר הן בהלוואות רגילות והן בכספים שייעודם טרם נקבע. בהתחשב בהיקף הסכומים שבהם מדובר, ומבחינת שמירה על עקרונות ניהול כספי תקין, עמדה הביקורת על כך כי לגבי סכומים המייצגים הלוואות לכל דבר יש לחתור לקביעת תנאי פרעון ולפתוח

בפעולות גבייה בהתאם לתנאים אלה. אשר להלוואות שאינן ניתנות לגבייה, יש מקום לפעול לגבייהן בהתאם לכללים החלים על מחיקת סכומים ממצבת זכויות המדינה.

עוד העלתה הביקורת כי רוב היתרות הכלולות במאזן המדינה בסעיף הנדון, שהוא אמור לייצג כספים שטרם נקבע ייעודם כהלוואות או כהשקעות במניות, אינן משקפות למעשה כספים מסוג זה. משרד מבקר המדינה המליץ, שיערך ניתוח יסודי של היתרות הרשומות בסעיף זה וכן בסעיף הלוואות: כל אותם סכומים שניתן להגדירם כהלוואות, והנכללים בין הכספים שטרם נקבע ייעודם, יש להעביר לסעיף הלוואות. בסעיף הלוואות יש למיין את ההלוואות לסוגיהן, בראש ובראשונה להפריד בין אלה, שעליהן לא הלה גבייה שוטפת של פרעון הקרן והריבית, לבין כל השאר. בסעיף המייצג כספים שייעודם טרם נקבע, יש מקום לערוך מיון משמעותי תוך אבחנה ברורה בין הזכויות השונות לסוגיהן.

החשב הכללי הודיע למשרד מבקר המדינה בינואר 1978 כי החל לערוך מיון מפורט ומשמעותי של ההלוואות התקציביות ושל הכספים שייעודם טרם נקבע, וכי ייוזם עם הנוגעים בדבר פעולה לקביעת תנאים להלוואות שאפשר לגבותן, ויביא למחיקת אותן הלוואות שלא ניתן לגבותן.

ביצוע הלוואות באמצעות בנקים ומוסדות כספיים

חלק מההלוואות התקציביות מבוצע באמצעות בנקים ומוסדות כספיים אחרים, שבהם מפקיד האוצר כספים המיועדים לביצוע ההלוואות. על הבנק מוטל גם לטפל בגביית ההלוואות. בשנים האחרונות עלה חלקן של ההלוואות, שניתנו באמצעות בנקים, מתוך כלל ההלוואות, ועלייה זו משקפת מגמה של העברת ביצוע ההלוואות וגביית ההחזר, מטיפולו הישיר של החשב הכללי אל הבנקים. יתרת ההלוואות, שבוצעו באמצעות בנקים הגיעה ל-12.5 מיליארד ל"י ב-31.3.1977, והיא הוותה כ-67% מכלל ההלוואות (להוציא סכומים שטרם נקבע ייעודם).

פיקוח על ביצוע ההלוואות

ניהול תקין של הלוואות המדינה מחייב הקמת מנגנוני פיקוח מתאימים על השימוש בכספי פקדונות, שנועדו למתן הלוואות על ידי הבנקים. פיקוח על ביצוע ההלוואות הוא חיוני בעיקר כשמדובר בפקדונות למתן הלוואות המיועדות לקבוצות זכאים או לגופים המשתייכים לסקטור כלכלי מסוים או לקבוצה חברתית מסוימת. פיקוח כזה מצד החשב הכללי ומשרדי הממשלה הנוגעים בדבר, צריך לאפשר לעמוד בכל עת על ניצולם של כספי התקציב המופקדים בגופים המבצעים את ההלוואות, על קיומן של יתרות בלתי מנוצלות; ועל כך שהכספים המופקדים ישמשו למטרה לה נועדו.

1. יעילותו של הפיקוח מותנית בקבלת דיווח משמעותי ושוטף מהגופים המבצעים את ההלוואות. כפי שיפורט להלן, לגבי מרבית הפקדונות שנבדקו לא עמד החשב הכללי על קבלת דיווחות שוטפים בדבר ניצול הכספים שהופקדו על ידו. במקרים מסוימים לא נכללה כלל בהסדרים עם המוסדות הכספיים חובת דיווח כזו, וגם באותם מקרים, שבהם נקבע תנאי כזה בהסדרים, בדרך כלל לא הומצאו דיווחות כנדרש.

להלן ממצאים לגבי כמה מהפקדונות, שהטיפול בהם נבדק על ידי משרד מבקר המדינה:

(א) חלק מפקדונותיו של האוצר למתן הלוואות מוכוונות לפיתוח התעשייה, החקלאות והמלאכה הם צמיחים שהריבית עליהם נמוכה. בהסדרים, שנעשו בין האוצר לבין הבנקים, שבהם הופקדו כספים אלה — בנק לפיתוח התעשייה, בנק החקלאות, בנק למלאכה — נקבע שהפקדות יהיו כנגד שטרי חוב הוגיים. לפי נתוני האוצר הסתכמו פקדונותיו אלה ל-31.3.1977 ב-768.3 מיליון ל"י; בנק לפיתוח התעשייה — 586.5 מיליון ל"י; בנק החקלאות — 148.0 מיליון ל"י; בנק למלאכה — 33.8 מיליון ל"י.

בהסדרים שבין האוצר לבין שלושת הבנקים בקשר לפיקדונות אלה לא נקבעו הוראות בדבר הצורך בדיווח שוטף לאוצר על ניצולם של כספי הפיקדונות וכן על קיומן של יתרות בלתי מנוצלות. בידי האוצר אין כיום נתונים על השימוש בכספי הפיקדונות ועל התנאים שבהם ניתנו הלוואות. לפי הוראות בנק ישראל (נכסים נוילים) תשל"א—1971 אין הבנקים חייבים להחזיק

נכסים נזילים כנגד שטרי חוב הונויים, מה שאין כן פיקדונות רגילים של האוצר למתן הלוואות, שלגביהם חייבים הבנקים לקיים נזילות בשיעור של 90% של היתרה הבלתי מנוצלת של הפיקדון. בנסיבות אלה, כדי להבטיח שכספי הפיקדונות שהופקדו כנגד שטרי חוב הונויים, ישמשו למתן הלוואות למטרות שהן נועדו להן, יש חשיבות מיוחדת לקיומו של דיווח מלא ועדכני לאוצר על השימוש בכספי פיקדונות אלה, שלגביהם אין הבנקים חייבים כיום בגזירות.

מתברר, שהבנק למלאכה מתייחס לפיקדונות האמורים של האוצר כאל חלק מאמצעי העצמיים, והוא השתמש בהם גם למתן הלוואות בלתי מוכוונות. וברביית העולה על זו שנקבעה לגבי הלוואות מוכוונות. בנק החקלאות השתמש בפיקדונות אלה של האוצר למתן הלוואות מוכוונות, אך על פי ההסדרים בינו לבין האוצר, כספי ההחזר הנגבים בגין ההלוואות, אינם משמשים למתן הלוואות מוכוונות חדשות, אלא כחלק מאמצעי העצמיים של הבנק למתן הלוואות בלתי מוכוונות (ראה דו"ח שנתי 27 עמ' 66). אשר לבנק לפיתוח התעשייה, שאינו חייב בהחזקת נכסים נזילים נגד פיקדונות האוצר, העלתה הביקורת בשנת 1976, שהבנק נתן הלוואות בריבית, שהייתה גבוהה מזו שחלה על הלוואות מוכוונות, וזאת מתוך אמצעי העצמיים, שכללו גם פיקדון צמית של האוצר כנגד שטרי חוב הונויים (ראה דו"ח שנתי 27 עמ' 139).

עוד העלתה הביקורת שעד למועד סיום הביקורת טרם הנפיק בנק החקלאות לאוצר שטרי חוב הונויים בגין פיקדונות אלה בסך 148 מיליון ל"י; הבנק למלאכה הנפיק שטרי חוב הונויים בסכום כולל של 20.5 מיליון ל"י בלבד, ואילו פיקדונות האוצר האמורים בבנק זה הסתכמו ליום 31.3.1977 ב-33.8 מיליון ל"י.

(ב) בשנות הששים הפקיד האוצר בבנק למלאכה פיקדונות בסך כולל של 17.3 מיליון ל"י לצורך מתן הלוואות להון חוזר למלאכה. הפיקדונות נושאים ריבית בשיעורים של 6% ו-7%, והם בבחינת קרן חוזרת. למרות פניותיו של האוצר לא דיווח לו הבנק על השימוש בכספי הפיקדונות, ועל היקף ההלוואות שבוצעו. בשעתו נקבע שהמרווח לבנק על ביצוע ההלוואות יהיה 3%. במרוצת הזמן הועלו שיעורי הריבית על ההלוואות והם הגיעו לאחרונה ל-25%, אולם עד 1977 לא עמד האוצר על כך שיועברו לו ההפרשים בין שיעורי ריבית אלה לבין המרווח שנקבע בשעתו.

בשנים 1976—1968 השתתף האוצר בקרן נוספת למתן הלוואות להון חוזר למלאכה, שמקורותיה היו בנק ישראל ובנק למלאכה — 7.7 מיליון ל"י, והאוצר — 2.3 מיליון ל"י. החל ביוני 1976 משתתפים בקרן זו בנק ישראל ובנק למלאכה בלבד. האוצר לא עמד על כך שחלקו בקרן יוחזר לו וגם לא פעל לשינוי התנאים, שנקבעו בקשר לפיקדון, ובכלל זה גובה הריבית המועברת לו, שאינה עולה על 3.5% לשנה. אף אין בידי האוצר דיווח על השימוש בכספים אלה ועל התנאים, שבהם ניתנות הלוואות מתוך פיקדון זה.

גם לגבי פיקדונות נוספים של האוצר בבנק זה — בסכום כולל של 14 מיליון ל"י, שהופקדו בשנים 1971 ו-1972 — לא הומצאו לו דו"חות על השימוש בכספי הפיקדונות, ובכלל זה על היקף ההלוואות ותנאיהן.

החשב הכללי הודיע למשרד מבקר המדינה בינואר 1978 כי הוא הגיע להסדר עם בנק למלאכה לפיו יעביר הבנק לאוצר הפרשי ריבית בגין הפיקדונות למתן הלוואות להון חוזר בסך 17.3 מיליון ל"י, וכן יפעל להחזרת הפיקדון בסך 2.3 מיליון ל"י.

(ג) האוצר מפקיד בכמה בנקים מסחריים כספים לשם מתן הלוואות, על אחריותו של האוצר, לרשויות המקומיות לפיתוח מוסדות חינוך יסודי ועל-יסודי. בשנת הכספים 1976 הסתכמו פיקדונות אלה ב-330 מיליון ל"י. גם כאן לא עמד האוצר על קבלת דיווח תקופתי מהבנקים על ניצול הכספים, שמקורם בתקציב המדינה. אחד מעובדי אגף החשב הכללי עורך בדיקות מסורגות בבנקים בנושא זה, אולם לא נמצאו דו"חות בכתב על ממצאי בדיקות אלה. המרווח לבנקים המבצעים הלוואות אלה הוא 0.75% בתוספת מרווח זמן של 21 יום. לגבי כספי ההחזר שנגבו והמוחזקים על ידי הבנק במשך תקופה זו עד להעברתם לאוצר מחייבים את הבנק הוראות הנזילות של בנק ישראל (ראה לעיל). במקרה אחד הפקיד האוצר כספים למטרה האמורה בסך 27.4 מיליון ל"י בחברת השקעה של בנק מסחרי שהוראות הנזילות אינן חלות עליה, ולא בבנק עצמו.

הלוואות לזוגות צעירים מבוצעות באמצעות בנקים למשכנתאות והן ממומנות חלקן מכספי תקציב המדינה וחלקן מכספי בנק ומכספי אמיסיות. יתרת הפיקדונות של האוצר בבנקים

למשכנתאות לשם מתן הלוואות אלה הסתכמה ל-31.3.1977 במיליארד ל"י בקרוב. מבקר המדינה הצביע בעבר על הצורך להגביר את הפיקוח על כך, שהסיוע בדרך של הלוואות לשיכון בתנאים נוחים יגיע רק לידי הזכאים לכך. (ראה לאחרונה דו"ח שנתי 27 עמ' 51 ו-545 דו"ח מבקר המדינה על הביקורת בבנק טפחות, שניתן בשנת 1977 עמ' 37).

(ד) בביקורת שנערכה על פיקדונות של האוצר במוסדות שאינם בנקים ואינם מוסדות כספיים, שנועדו למתן הלוואות בעיקר לדיור ולבנייה למטרות אחרות, הועלה, שבידי החשב הכללי אין מידע על ניצולם של כספי פיקדונות אלה. לפיקוח של החשב הכללי על ניצול כספי הפיקדונות יש משמעות מיוחדת כיוון שהוראות הגזילות של בנק ישראל אינן חלות עליהם.

2. פיקוח יעיל על ניצול כספי פיקדונות האוצר מחייב שבצד קבלת דו"חות מהגופים המבצעים את ההלוואות וניתוחם, יערכו בדיקות מדגם יוזמות בגופים עצמם. חשיבותה של בדיקה כזאת הולכת וגדלה לנוכח ההיקף הכספי של פיקדונות האוצר בבנקים לשם ביצוע ההלוואות.

עד שנת 1977 לא ערך אגף החשב הכללי בדיקות יוזמות בבנקים, אלא בתחום ההלוואות לשיכון בלבד, שגם בו היו בדיקות אלה מוגבלות בהיקפן. בשנת 1977 הגביר החשב הכללי את הפיקוח על ניצול הפיקדונות בבנקים תוך הסתייעות בראי חשבון, שלא מבין עובדי המדינה.

העברת פורטפוליו

מדי פעם בפעם נוהג החשב הכללי להעביר לבנקים גביית הלוואות לגופים גדולים, שבשעת ניתנו במישרין על ידי האוצר. ההלוואות הן על אחריותו של האוצר. כתמורה לשירותים מקבלים הבנקים עמלה ומרווח זמן, שבו הם יכולים להחזיק את הכספים שייגבו במשך תקופה מסוימת עד להעברתם לאוצר. בדצמבר 1975 חתם החשב הכללי על חוים עם כמה בנקים, שלפיהם יועברו אליהם לגביית הלוואות, שניתנו על ידי האוצר במישרין, תמורת עמלה של 0.2% מן הסכומים, שהבנקים יגבו בפועל. כספי הגבייה יועברו לזכות האוצר תוך שבעה ימים ממועד קבלתם. בסמוך לאחר חתימת החוים, העביר האוצר לכמה בנקים, לביצוע גביית הלוואות בסכומים גדולים — הלוואות בסכום כולל של קרוב ל-287 מיליון ל"י שניתנו בעיקר לחברת החשמל, לחברת צים ולחברת מלונות גדולה (ראה דו"ח שנתי 27 עמ' 94). בשנת 1976 העביר האוצר בדרך זו הלוואות נוספות לגבייה על ידי בנקים, ביניהן הלוואות בסך של 215.3 מיליון ל"י, שניתנו לחברת מקורות. לביצוע הגבייה באמצעות בנקים יש יתרונות מבחינתו של האוצר והמירווח הניתן להם הוא נמוך יחסית, אולם עקרונית אין בדרך כלל סיבה המצדיקה מתן הלוואות באמצעות בנקים ללווים גדולים, ובמיוחד איגודים ממשלתיים, כשהמדובר בסכומים ניכרים ופועלת הגבייה אינה כרוכה בעבודה טכנית מרובה.

הטיפול בגביית הלוואות באמצעות מערך נתונים ממוכן

מבקר המדינה הצביע פעמים מספר בעבר על ליקויים בניהול מערכת הגבייה של החזר הלוואות המדינה ועמד על הצורך בפיקוח על ביצוע הגבייה ובניצול מירבי של האפשרויות הטמונות במיכון (ראה לאחרונה דו"ח שנתי 23 עמ' 207). כדי ליעיל את פעולות הגבייה הופעל על ידי החשב הכללי מערך ממוכן חדש החל בשנת 1974.

שלמות הנתונים במערך הממוכן

1. במקרים רבים עם ביצוע ההלוואה ולאחריו לא הייתה זרימה סדירה של מידע מהרפרנטים למחלקת הגבייה, הן בדבר תנאי ההחזר של ההלוואה והן בדבר העברת תשלומים בגין הלוואה הניתנת בשיעורים. לפעמים לא ניתן היה למסור מידע כזה משום שבעת ביצוע ההלוואה לא נקבעו עוד תנאיה (ראה לעיל). יש שנקבעו התנאים אך ללא בירור מוקדם עם מחלקת הגבייה בדבר האפשרות לקליטת תנאים אלה במערך הממוכן.

2. כשאין מידע על תנאי ההחזר של הלוואות או כשתנאי ההחזר אינם תואמים את אפשרויות הקליטה של המערכת הממוכנת, לא ניתן להכין לגבי הלוואות אלה לוח סילוקין ממוכן, שהוא יסוד מוסד להפעלתה היעילה של מערכת הגבייה הממוכנת. לוח סילוקין מכיל רשימה של הסכומים המיועדים לגבייה בהתאם לשיעורי הריבית ולתנאי הפרעון של קרן וריבית שנקבעו לאותה הלוואה. על סמך נתוני לוח הסילוקין מכין המחשב לוחות המאפשרים קבלת תחזיות

גבייה חודשיות ותלת-חודשיות ומעקב אוטומטי אחר פיגורים בפרעון הלוואות על ידי השוואה ממוכנת בין תחזיות הגבייה לבין ביצועה בפועל; פליטה אוטומטית על ידי המחשב של הוראות תשלום ללווים לסילוק החלק היחסי של החוב בהתאם לתנאי הפרעון; והכנה של פקודות יומן בגין כל תשלום.

יצא מכאן שהלוואות לגבייהן לא הוכנו לוחות סילוקין, אינן כלולות בתחזיות הגבייה התקופתיות המעובדות על ידי המחשב, ואין לגבייהן דיוות על פיגורים בגבייה; רוב הפעולות הקשורות בגבייתן צריכות איפוא להעשות ידנית. לגבי הלוואות אלה לא ניתן להסתייע במערך הממוכן לשם מעקב אחר ביצוע גבייה, על כל המשתמע מכך מבחינת אומדן אפשרי של הכנסות לאוצר המדינה. בידי אגף החשב הכללי אין מידע מרוכז בדבר היקפן של ההלוואות שלגביהן לא נערכו לוחות סילוקין, ומתוך כך קשה לקבוע מה היא המשמעות שיש לייחס לנתונים הכלולים בדו"חות הממוכנים על תחזיות הגבייה ועל היקף הפיגורים בביצועה. לפי חישובים, שערכה הביקורת, יתרתן של הלוואות אלה ל-31.3.1976 הסתכמה ב-5.7 מיליארד ל"י, שהן קרוב ל-40% מההיקף הכספי הכולל של ההלוואות התקציביות. העדר לוחות סילוקין בלט במיוחד בהלוואות המבוצעות ישירות על ידי האוצר: יתרת ההלוואות הישירות שלגביהן לא היו לוחות סילוקין הייתה באותו מועד כ-2.9 מיליארד ל"י — כ-63% מכלל הסכומים של ההלוואות הישירות. לגבי חלק גדול מהלוואות אלה לא ניתן לגבות את תשלומי פרעון באורח שוטף לפחות בטווח הקצר, אולם בגין חלק אחר אפשר היה לבצע גבייה סדירה.

מהימנות הנתונים במערך הממוכן

קליטה לא נכונה של נתונים בסיסיים על תנאי הלוואה או על תשלומי פרעון עשויה לשבש את פעילות הגבייה ואת המעקב אחריה. בדיקת מהימנותם של נתוני המערכת הממוכנת היא לפיכך שלב בסיסי בכל תהליך של עיבוד נתונים אוטומטי. בדיקות אלה, המכונות בדיקות "קלט-פלט" אמורות להיערך בשני מישורים — במישור טכני-חשבונאי על ידי מחלקת הדיווח שבאגף החשב הכללי ובמישור ענייני על ידי מחלקת ההלוואות שבאגף. מתברר, שהבדיקות של מחלקת ההלוואות היו חלקיות בלבד, וזאת במידה רבה בשל מחסור בכוח אדם.

*

שיעור הגבייה הנמוך של הלוואות תקציביות נובע בעיקר מכך שהלוואות אלו ניתנות ללא הצמדה בתנאים נוחים מבחינת שיעור הריבית ותקופת הפרעון. בגין הלוואות בסכומים גדולים לא הייתה גבייה כלל כיוון שטרם נקבעו לגביהן תנאי פרעון. החשב הכללי עשה אמנם בשנים האחרונות לייעול מערכת הגבייה של ההלוואות התקציביות והפעיל לשם כך מערך ממוכן חדש; אולם לדעת הביקורת יש עוד מקום לשפר את מערכת המידע הדרוש לקבלת החלטות בקשר לתנאי ההלוואות ולקביעת הסדרים לביצוען וכן לקיום בקרה ולייעול הגבייה; רצוי גם לפעול לשיפור סדרי הפיקוח על ביצוען של הלוואות באמצעות הבנקים.

דיוור ממשלתי

משרדי הממשלה על יחידותיהם משוכנים בחלקם בנכסים שבבעלות המדינה ובחלקם במבנים שכורים. היקף הדיוור, שעמד לרשות היחידות הממשלתיות ביוני 1977, היה, לפי נתוני האוצר, 9,445 חדרים, בשטח של כ-201,000 מ², בבעלות המדינה ו-6,371 חדרים שכורים בשטח של כ-123,000 מ². נתונים אלו אינם כוללים דיוור של מערכת הבטחון וכן דיוור ייעודי, כלומר דיוור המשמש לצרכים ספציפיים — בתי חולים, נמלי תעופה, תחנות רכבת ישראל, תחנות משטרה, בתי דואר, מרכזות טלפון ועוד; על מבנים אלו אין בידי האוצר נתונים מרוכזים לא לגבי מספר חדריהם ולא לגבי שטחם. הנתונים האמורים אינם כוללים גם דירות שרד לבעלי משרות ממלכתיות — שרים, שופטים עליונים ורבנים — ואף לא דירות שירות לעובדי המדינה.

ככל שמבנה המשמש לדיור יחידה ממשלתית מותאם יותר לצרכיו, כך עשוי הוא לשפר את השירות לאורח הנוזק למשרדי הממשלה ולסייע בהגברת היעילות והחסכון בעבודתם של עובדי המדינה. אחד התחומים המרכזיים של הטיפול בנושא דיור ממשלתי נוגע לרכישה, לבנייה או לשכירה של מבנים, המיועדים להגדלת שטח הדיור העומד לרשות היחידות או להחלפת דיור קיים.

להלן התפתחות ההוצאה למעשה על תכנון, בנייה, רכישה ושכירה של מבנים למשרדי ממשלה בשנים 1974—1976 (במיליוני ל"י):*

שכירות	רכישה	תכנון ובנייה	
21.2	15.2	8.4	1974
32.0	12.3	8.7	1975
42.9	18.3	11.8	1976

מהנתונים עולה, שבשנת 1975 חלה ירידה משמעותית במונחים ריאליים בהיקף הרכישה, התכנון והבנייה של דיור ליחידות ממשלתיות וגדלה ההוצאה על שכירות כתוצאה מהגדלת היקף ההתקשרויות בתנאי שכירות וכן עקב הימצאותו של סעיף הצמדה למדד בחוזי שכירות קיימים. בשנת 1976 גדלה ההוצאה על רכישת מבנים, ובמידה מסוימת גם זו על בנייה עצמית.

ההוצאות על תכנון, בנייה ורכישה של מבני משרדים לא-ייעודיים עבור יחידות ממשלתיות כלולות בסעיף נפרד בתקציב הפיתוח של משרד האוצר ואינן משתקפות בתקציבי המשרדים הנוגעים בדבר. ההוצאות על שכירות מבנים משתקפות בתקציב הרגיל של משרד האוצר, ובצדן הפחתה מתקציבי המשרדים הנוגעים בדבר. מכאן שלפי שיטת התיקצוב הקיימת באים תקציבי המשרדים לכלל חיוב רק באותם מקרים, שפתרונות הדיור המוקצים להם הם בתנאי שכירות, ואילו במקרים שמעמידים לרשותם מבנים שנבנו על ידי הממשלה או נרכשו על ידיה, אין הם נדרשים כלל לשאת בהשקעות הכרוכות בבנייה או ברכישה לא בעת ביצוען ולא באופן שוטף בדרך של חיוב תקציבי המשרדים בגין השימוש במבנים. כתוצאה מכך אין תקציבי המשרדים משקפים את מלוא העלות של המבנים שהועמדו לרשותם. לעומת זאת ההוצאות על בנייה ורכישה של מבנים ייעודיים כלולות בתקציביהם של המשרדים הממשלתיים הנוגעים בדבר.

עד שנת 1971 רוכז הטיפול בנושא הדיור הממשלתי בידי ועדת דיור מרכזית שפעלה במשרד האוצר, ושש ועדות דיור מחוזיות, שפעלו במשרד הפנים. באותה שנה הוחלט, לפי המלצת הוועדה הבינמשרדית לייעול, לרכז את הטיפול בנושא הדיור במחלקת דיור ואחזקה הפועלת באגף החשב הכללי, כשהטיפול בדרג המחוזי הוא בידי ארבע יחידות הכפופות למחלקה. במישור המשרדי מרכזים את הטיפול בנושאי הדיור עובדים, שנתמגן לכך על ידי הנהלות המשרדים, כפי שהיה נהוג הדבר גם קודם לכן. נוסף על כך מטפלים בנושא הדיור הממשלתי אגף התקציב בים באוצר — הנוטל חלק בקביעת צורכי המשרדים בתוספת דיור ומאשר התקשרויות לרכישה או לשכירה של מבנים — וכן מע"צ, המשמשת יועץ הנדסי ואחריות לביצוע שיפוצים במבניהם של משרדי ממשלה. בעניינים הנוגעים לקרית משרדי הממשלה בירושלים ולקרית בתל-אביב פועלת, לגבי כל אחת, ועדת קריה. הטיפול בדיור ייעודי הוא בדרך כלל בידי משרדי הממשלה הנוגעים בדבר ללא מעורבות מחלקת הדיור והאחזקה ויחידותיה המחוזיות.

רוב הנושאים הנוגעים לדיור ואחזקה, בעיקר אלו הנוגעים לבנייה הלא-ייעודית, נדונים בפרק 33 בהוראות תכ"ם. ניסוח ההוראות אלו הושלם בינואר 1971, שעה שהפעילות בתחום הדיור עדיין הייתה במתכונת הארגונית הקודמת, ומאז הנהגת השינוי לא תוקנו ההוראות. החשב הכללי הודיע למשרד מבקר המדינה בדצמבר 1977, שהוחל בהתאמת ההוראות התכ"ם למבנה הארגוני החדש ולצרכים המשתנים.

בתודשים מאי—אוקטובר 1977 ערך משרד מבקר המדינה לסירוגין ביקורת על הפעולות להרחבת היקף הדיור למשרדי הממשלה או להחלפת דיור ישן בחדש, תוך שימת דגש בטיפול במבני משרדים בירושלים. במהלך הביקורת נבדקו סדרי הטיפול בהתקשרויות לרכישה של שלושה מבנים ולשכירה של שלושה מבנים, שנועדו לשמש דיור ליחידות ממשלתיות — התקשרויות

* הוצאות אלו אינן כוללות הוצאות אחזקה ושיפוצים של מבנים.

שנערכו בשנים 1974–1976. הבדיקה נערכה במחלקת הדירור והאחזקה באגף החשב הכללי, באגף התקציבים באוצר וביחידה המחוזית של מחלקת הדירור והאחזקה בירושלים. בירורי השלמה נערכו באגף מס הכנסה ומס רכוש, במשרד הסעד, משרד הפנים ומינהל מקרקעי ישראל. בדבר ביקורת קודמת בנושא הדירור הממשלתי, ראה דו"ח שנתי 21, עמ' 145, וכן דו"ח שנתי 24, עמ' 176*.

תכנון הפעולות לסיפוק צרכי הדירור

1. הפעילות למציאת פתרונות דירור ליחידות ממשלתיות בשנים האחרונות לא הייתה מושתתת על ראייה כוללת, המתבטאת בתכנון לטווח ארוך תוך הסתייעות במידע מהימן על צורכי הדירור של יחידות ממשלתיות בציון עדיפויות – מבחינת החיוניות – במציאת פתרונות דירור. במרוצת השנים גם לא נקבעו עקרונות מנחים ברורים לאיתור פתרונות דירור על ידי התוויית עדיפויות לא מבחינת הפתרון הרצוי – בנייה עצמית, רכישת או שכירה לפי הצורך לטווח קצר או ארוך ולא לגבי המיקום הרצוי של מבני משרדים מנקודת ראות של מתן שירות לקהל או יעילות וחסכון. אמנם במספר אזורים בארץ נקטה הממשלה צעדים לתכנון הקמתן או הרחבתן של קריות ממשלתיות בתתה דעתה על מיקומן מבחינת צורכי המשרד וצורכי השירות לקהל וכן על היעילות הפונקציונלית של המבנים. עם זאת, הפעילות נועדה לעתים לפתור רק חלק מבעיות הדירור באיזור ובחלק מהמקרים היא עדיין בשלבים מוקדמים; יש שנוקטו צעדים לרכישת, לשכירה ואף לבנייה עצמית של מבנים כדי לתת פתרונות מידיים לצרכים, שהועלו מפעם לפעם ביזמת משרדי הממשלה הנוגעים בדבר (ראה להלן).

2. במשרד האוצר לא הוקמה מערכת מידע עדכנית ואמינה על יחידות הדירור, שבהן משוכנות יחידות ממשלתיות ברחבי הארץ, ואין בידי נתונים מוסמכים, במיוחד בכל הנוגע לשטח הממוצע המוקצב לעובדים ביחידות המשרדים למחוזותיהן; המצב הפיזי של הדירור ומידת התאמתו לצרכים; מידת הניצול של כל אחד מהמבנים; פיצול יחידות של אותו משרד במבנים שונים במקום יישוב אחד; עלותם של המבנים השכורים ומועד סיום ההתקשרות. נתונים אלו ואחרים דרושים לא רק בתכנון מציאת פתרונות דירור לטווח קצר וארוך אלא גם בקיום מעקב אחר מידת ניצולו של הדירור הקיים, העמידה בתנאי התקשרות עם משכירים, וביצוע שיפוצים במבנים ועוד. מתברר, שנתונים כאלה אינם מצויים תמיד גם בידי משרדי הממשלה – כל משרד לגבי המבנים שברשותו; יש משרדים, שבהם מרוכז מידע רב יחסית ויש כאלה שלא כן הדבר. בבדיקה מדגמית, שנערכה על ידי משרד מבקר המדינה, נמצא שלמשל במשרד הסעד מנהלת באופן מרוכז כרטסת, עדכנית לגבי המבנים, שבהם משוכנות יחידות המשרד, אולם אין. היא כוללת את כל הנתונים הדרושים. כך למשל, חסרים בה נתונים על המצב הפיזי של המבנה או מספר העובדים המצויים בו. במינהל מקרקעי ישראל ובמשרד האוצר אין מנהלים רישום מרוכז ומפורט על המבנים, שבהם הם משוכנים.

מחלקת הדירור והאחזקה באגף החשב הכללי ערכה בשנים האחרונות שני סקרים על מצבת הדירור – אחד באוקטובר 1975 ואחד ביוני 1977. עם זאת, סקרים אלה התייחסו רק למספר המבנים שבהם משוכנים משרדי הממשלה השונים; למספר החדרים – ללא אבחנה בין חדרים לסוגיהם; ולשטח הדירור, בלא להגדיר בבירור בכל מקרה, אם מדובר בשטח ברוטו או נטו. בהתחשב בכך שהסקרים בראש וראשונה התבססו על נתונים, שהומצאו על ידי המשרדים, ובחלק מהם אין כאמור, ריכוז שוטף של נתונים על הדירור המצוי ברשותם, הרי שאין וודאות במהימנותם של כל הנתונים הכלולים באותם סקרים.

בשים לב להיקף המספרי של המבנים העומדים כיום לרשות משרדי הממשלה ובפיוורם נראה, שכדי לנהל מערכת מידע מפורטת ואמינה עליהם רצוי להסתייע במערך נתונים ממוכן. עוד בשנת 1968 הוחל בהסבה של נתונים על מצבת הדירור למערכת ממוכנת, אולם פעולה זו לא הושלמה. בשנת 1976 חודש הטיפול בנושא זה. אחד הקשיים העומדים בפני העוסקים בהכנת המערך הממוכן הוא העדרם של נתונים מרוכזים על מצבת הדירור היכולים לשמש בסיס לכך. בהעדר נתונים אלו אף אינו קיים כלי בקרה, שבאמצעותו אפשר יהיה לקבוע, אם אמנם נקלטו במערכת הממוכנת כל הנתונים העדכניים המתייחסים ליחידות הדירור, שבהם משוכנים משרדי הממשלה.

* ראה בדו"ח זה: משרד החוץ – "נכסי ציגיונות"; מע"צ – "בנייה ממשלתית וציבורית"; משרד הביטחון – "בנייה והסדרי תנועה בקריה בתל-אביב".

3. אם כי לנושא הדיוור יש היבטים רבים — תכנוניים-אורבאניים, פונקציונאליים, הנדסיים וכספיים — מתקבלות החלטות על ידי משרד האוצר, בלא שבתהליך קבלתן יהיו מעורבים גורמים נוספים — משרד הפנים, מע"צ, הרשות המקומית הנוגעת בדבר — שמהסתם עשויים לתרום שיקולים מהיבטים מגוונים. הפעילות למציאת פתרונות דיוור אינה מרוכזת ביד אחת אלא מפוצלת בין משרד האוצר לבין משרד הבטחון, המטפל בדיוור לצרכיו, ומשרדי ממשלה אחרים המטפלים במבנים ייעודיים, כל אחד בתחומו. לא נקבעו הסדרי תיאום בין המשרדים העוסקים במציאת פתרונות דיוור, גם לא באותם מקרים, שהטיפול נוגע למבני משרדים לא-ייעודיים. עד לפני שנים מספר פעלה ועדה בין-משרדית לבנייה ממשלתית בנושאים שבתחום הבנייה העצמית של משרדי ממשלה הנוגעים הן למבני משרדים והן למבנים ייעודיים; הוועדה בדקה פרוג-רמות ותכניות וקבעה סטנדרדים ונהלים לבנייה משלתית*; מאז חדלה הוועדה לפעול, לא הוקם גוף בין-משרדי אחר, שיעסוק בנושאים עקרוניים הנוגעים לכלל הדיוור הממשלתי.

פעולות לסיפוק צרכי דיוור למשרדי ממשלה בירושלים

יחידות ממשלתיות רבות משוכנות בירושלים — חלקן הגדול שירותים ממשלתיים ארציים ומיעוטן שירותים מחוזיים. חלק גדול מהמבנים, שמשוכנים בהם משרדי הממשלה, יועד במקורו לא לבניין משרדים אלא למגורים או לשימוש אחר. קיים פיצול רב במיקומן של יחידות ממשלה — דבר הגורם בזבוז במשאבים וחוסר יעילות. רבים מהמבנים — כולל כאלה שמשוכנות בהם יחידות שירות ארצי — ממוקמים במרכז העיר, ולכן כמה השלכות שליליות, ביניהן: עומס על התחבורה למרכז העיר והיווצרות בעייה של מציאת מקום נתייה; הגברת התחרות של משרדי ממשלה על שטחי משרדים במרכז העיר. עם נותני שירותים, שמקומם הוא במרכזה של העיר, דבר המביא להעלאת מחירי מבני משרדים או דמי השכירות שבגינם.

1. בשנת 1965 החליטה ועדת השרים לענייני כלכלה על תכנון מבנים נוספים באיזור הקריה עבור משרד החינוך והתרבות, משרד החוץ, משרד הבריאות ומשרד הסעד. בעקבות ההחלטה הוחל בתכנון מבנה עבור משרד החינוך והתרבות, וכן הוחל בהכנת תכנית אב לאיזור הקריה כולו. בשנת 1973 הוגשה לרשויות התכנון והבנייה תכנית של המבנה עבור משרד החינוך והתרבות, אולם התכנית נדחתה, משום שגובהו של המבנה המתוכנן חרג מהתכנון הכולל. בשנת 1975, עשר שנים לאחר החלטתה של ועדת השרים לענייני כלכלה, הושלמה תכנית האב לקריה, לאחר שבהכנתה חלו עיכובים רבים. בשנים 1976 ו-1977 נדונה תכנית הקריה בוועדה המקומית ובוועדה המחוזית לתכנון ובנייה והוחלט לאשר ביצוע בנייה בחלק מהשטח המתוכנן.

2. בנובמבר 1967 קיבלה הממשלה החלטה להעביר לירושלים יחידות ממשלתיות שמרכזן בתל אביב. ההחלטה בוצעה רק בחלקה; עד 1976 הועברו לירושלים המטה הארצי של המשטרה, חלק מיחידות המטה במשרד השיכון, ושירות התעסוקה במשרד העבודה.

בשנת 1976 חזרה ונדונה שאלת העברתן של יחידות ממשלתיות לירושלים, וב-20.12.1976 החליטה ועדת השרים לענייני ירושלים להעביר בהדרגה את היחידות הארציות של משרדי הממשלה, שטרם עברו לירושלים — להוציא משרד הבטחון ויחידות במשרד ראש הממשלה, לפי החלטת ראש הממשלה. הוחלט — שהיחידות המועברות ישוכנו במידת האפשר כבר החל ב-1977 בדיוור משרדי זמני, ובד בבד יוחל בהקמת מבני קבע עבור היחידות המועברות. עוד הוחלט להקים, בראשות הממונה על התקציבים באוצר, ועדה בין-משרדית, שתתפקידה ליישם החלטה זו. מדברי ההסבר להצעת ההחלטה של הממשלה מתברר, שהעברת המשרדים לירושלים נועדה לשמש שלוש מטרות: יצירת מקורות תעסוקה נוספים הדרושים לצמיחת העיר; ייעול פעולות הממשלה; המגמה לשכן את משרדי הממשלה בבירת ישראל.

העברת יחידות ממשלתיות בהיקף של כ-4,000 משרות לירושלים הוא מבצע שבתחום של מציאת פתרונות דיוור למשרדים עצמם, מחייב ראייה כוללת לטווח קצר וארוך כאחד. ואכן במסגרת הפעולות למימוש ההחלטה מ-1976 נקבעו הנחיות מפורטות לדרך איתורם של מבנים, כתנאי שכירות, שישמשו בשלב ראשון את המשרדים המועברים, ואף הוחל באיתורם. אשר לטווח הארוך, הוחלט, כי בניינים חדשים לכשיוקמו בקריה, ישמשו לשיכון של היחידות הממשלתיות המיועדות להעברה ולא לפתרון מצוקת הדיוור של אותן יחידות שכבר ממוקמות בירושלים. נוסף על הבנייה בשטח הקריה, שהתחלתה תוכננה לסוף 1977, הוחל בספטמבר

* ראה גם בדרך זו, בפרק — מע"צ — "בנייה ממשלתית וציבורית"

1976 בבנייה באיזור שיח'ג'ראח, ששם עומדים להקים שלושה מבנים לשם שיכון של יחידות ממשלה מועברות.

מתברר איפוא, שהטיפול בתכנון מערך הדיור של יחידות ממשלה בירושלים התנהל במשך השנים בקצב אטי הן בתחום העברת יחידות ממשלה אליה והן בכל הנוגע לריכוז יחידות ממשלה, שכבר משוכנות בה, כשהכוונה בו הייתה להביא להקלה במצוקת דיורן וייעול פעולת תיהן. לקראת סוף שנת 1976 עברה למעשה נקודת הכובד מהתכנון ומציאת פתרונות דיור אל הטיפול בהעברת יחידות ממשלתיות לירושלים, והחלה מסתמנת מתכונת פעולה מתוכננת תוך אבחנה בין מציאת פתרונות לטווח קצר לבין פתרונות לטווח ארוך. אולם כל זה לגבי הקשור להעברת יחידות לירושלים ולא לגבי מציאת פתרונות דיור ליחידות שכבר מצויות בעיר.

3. לגבי יחידות, שכבר משוכנות בירושלים, הפעילות למציאת פתרונות דיור בשנים האחרונות התמקדה במציאת פתרונות מיידים, ושהייתה פרי יזמה של המשרדים הנוגעים בדבר. בדרך זו לא ניתן היה תמיד להבטיח, שפתרונות הדיור אכן יסופקו ליחידות הנזקקות להם ביותר. נוכח ההיצע המוגבל יחסית של מבני משרדים הבאים בחשבון כדיור למשרדי ממשלה הביאה הפעילות הממשלתית גם לכך, שפתרונות דיור אלה לא ענו תמיד לצרכים של משרדי הממשלה הנוגעים בדבר; ולא זו בלבד אלא שבחלק מהמקרים היו תנאי ההתקשרות מנקודת ראותה של הממשלה בלתי נוחים, לעתים עד כדי כך, שהיה בהם כדי להעמיד בספק את עצם כדאיותה של ההתקשרות.

מיקום המבנים

מבין שישה מבנים שהנתונים עליהם נבדקו על ידי משרד מבקר המדינה שלושה שנרכשו, במלואם או בחלקם, ושלושה שנשכרו — ארבעה היו מיועדים ליחידות המשרד הראשי של המשרד הממשלתי הנוגע בדבר; ושניים, למשרדים המחוזיים. חמישה מבין ששת המבנים ממוקמים במרכז העיר. נוסף על המשמעות, שיש לרכישה או שכירה של משרדים במרכז העיר מנקודת ראות של עלות מיקומן של יחידות המשרד הראשי באיזור זה גרם הדבר גם לפיצול בין יחידות שונות של אותו משרד על כל ההשלכות, שיש לכך מבחינת חסכון ויעילות. המבנה השישי, הממוקם באחד מפברעי העיר, מרוחק מהאיזורים, שבהם מרוכזים מרבית משרדי הממשלה.

סוגי ההתקשרות

אחד המבנים שנרכשו נועד לשכן יחידה ממשלתית, שההחלטה להעבירה למבנה חדש עקב מצוקת דיורה נתקבלה עוד ב-1972. השלמת הבנייה מתוכננת למאסר 1978 — כ־6 שנים ממועד קבלת ההחלטה — ולמעשה יידחה המועד בגלל פיגורים בקצב הבנייה. כשהמדובר בשכירת מבנים, אין משתקפת בכל מקרה המגמה להגבלת השכירות לתקופה קצרה יחסית; תקופות השכירות בפועל נקבעו במידה רבה לפי התנאים שהותנו על ידי המשכירים; כך, למשל, נקבעה תקופת השכירות של מבנה אחד ל־10 שנים, זו של המבנה השני ל־5 שנים וזו של המבנה השלישי, שהבעלות על חלקים ממנו היא בידי שלושה משכירים, למשך תקופות שנעו בין 3 ל־5 שנים; יצוין, שבאותו מבנה אחרון שוכנה בכל החדרים השכורים יחידה אחת של אותו משרד.

התאמת המבנה

התאמתו של מבנה לייעודו נקבעת על פי גודלו של המבנה בשים לב למספר עובדי היחידה האמורה להשתכן בו; תכנונו הפנימי; מקומות חנייה בסמוך לו; ובאיזו מידה עומדים להשתמש במבנה, שבחלק ממנו משוכנת יחידה ממשלתית, למטרות אחרות, שאינן עולות בקנה אחד עם עבודת תקינה של אותה יחידה ממשלתית.

1. בהנחיות פנימיות, שניתנו לעובדי מחלקת הדיור והאחזקה במאסר 1976, צוינו מדדים לגבי השטח הממוצע הדרוש לעובד בשים לב גם לגודל היחידה המשרדית. נתברר, שהשטח הממוצע לעובד בשניים משלושת המבנים שנרכשו עולה במידה ניכרת על מה שנקבע בהנחיות.
2. בשניים משלושת המבנים שנשכרו היה צורך לבצע שיפוצים בהיקף גדול לשם התאמתם. היקף זה של שיפוצים גרם פיגור ניכר באיכלוס המבנים וכן הוצאות ניכרות, שנוספו על דמי השכירות ששולמו למשכירים (ראה להלן). באחד משני המבנים האלה הוחל בביצוע השיפוצים בסמוך למועד ההתקשרות עם המשכיר באוקטובר 1976, ובמועד סיום הביקורת באוקטובר 1977, עדיין לא הושלמו.

3. עניין קיומם של מקומות חנייה בצמוד למבני המשרדים נודעת לו חשיבות במיוחד לגבי מבנים שנרכשו או נשכרו במרכז העיר, שבו אפשרויות חנייה מוגבלות יחסית. ליד שניים מהמבנים שנרכשו קיים חניון, אולם הוא אינו מהווה חלק מהרכוש המשותף, וניתן להתמש בו רק תמורת תשלום, שאינו מהווה חלק ממחיר הרכישה. למבנה השלישי שנרכש אין צמודים מקומות חנייה במספר הדרוש, כיוון שהבניין נבנה במקורו למגורים. לאחד מהמבנים, שנשכרו במרכז העיר, אין צמודים כלל מקומות חנייה.

4. שתיים מהרכישות במרכז העיר היו במבנים רבי קומות, שהם רב תכליתיים באופיים. מההסכמים שנחתמו עם המוכרים מתברר, שיש אפשרות שהמבנים יישמשו דיור לבית קולנוע, למועדון לילה, למסעדה, למזנון, לבית קפה, לכל בו, לבית מלון ועוד. למדינה כבעלים של חלק מהמבנה לא ניתנה, על פי החוזה, הזכות להתנגד לשום ייעוד שייעשה בחלקי המבנה האחרים, גם אם תיפגע עלידי כך עבודתן הסדירה של היחידות שישוכנו במבנה. בהסכם הרכישה של אחד מהמבנים אף נאמר, שהקונה מסכים לזקוק, שייערך על ידי עורכי הדין של המוכר, ואף ניתן להכניס בו תיקונים, בלא לקבל מראש את הסכמת הקונה לכך. עוד נקבע, שהמוכר יכול להביא לשינוי של צו הרישום של הבית המשותף, של תקנות הבית המשותף וכן לשינוי חלקו של הנכס, שיירשם על שם הקונה, ברכוש המשותף, בלא לקבל לכך את הסכמת הקונה ובלא שהקונה רשאי יהיה להתנגד.

מחיר ותנאי תשלום

1. בשניים משלושת המבנים שנרכשו עלה מחיר הרכישה ב-20% על הערכת השמאי הממשלתי. על חשבון המחיר של אחד משני המבנים, המיועד לכלול 145 חדרים ולספק בשלב הראשון דיור ל-210 עובדים, שילם האוצר עד מועד סיום הביקורת כ-16.5 מיליון ל"י; לפי הערכת האוצר יסתכם המחיר עם השלמת הבנייה בשנת 1978 בלמעלה מ-35 מיליון ל"י. גם סדרי התשלום, שנקבעו לגבי מבנה זה, פחות נוחים מבחינתה של המדינה מאשר בשתי ההתקשרויות האחרות.

2. לגבי שניים משלושת המבנים שנשכרו לא יום משרד האוצר קבלת הערכה מוקדמת של השמאי הממשלתי. בכל אחת מההתקשרויות התחייבה הממשלה לשלם במועד חתימת החוזה מראש את דמי השכירות — שנה וחצי לגבי מבנה אחד ושנה לגבי שניים האחרים; לגביהם גם נקבע שבמשך כל תקופת החוזה ישולמו דמי השכירות שנה מראש.

בכל שלושת המבנים היה צורך לבצע עבודות שיפוצים שבהוצאותיהן במלואן או בחלקן, נשא אוצר המדינה, והן גוספו אפוא על דמי השכירות ששולמו למשכירים. דמי השכירות שולמו גם בעד התקופה, שבהן בוצעו השיפוצים, ושנעה בין חצי שנה לשנה ויותר. השיפוצים בשניים משלושת המבנים היו כרוכים בהוצאות ניכרות: במבנה אחד, הסתכמה ההוצאה ב-875,000 ל"י, מהם 300,000 ל"י על חשבון המשכיר; לגבי המבנה השני נאמדת עלות השיפוצים במיליון ל"י. לגבי המבנה האחרון הוטל ביצוע עבודות השיפוצים על המשכיר — חברה כלכלית לירושלים בע"מ, שהיא חברה ממשלתית. בחוזה עמה, לא נדרשה החברה להתחייב להשלמת השיפוצים במועד מוגדר, ועד מועד סיום הביקורת, למעלה משנה לאחר תחילת ביצוע השיפוצים, לא הושלמו עבודות השיפוצים.

אחזקת המבנה

בהסכם לגבי אחד משלושת המבנים שנרכשו נאמר, ששירותי האחזקה יינתנו על ידי חברה, שתיוסד לצורך זה על ידי המוכר, ונקבעו בו תנאים בלתי נוחים מנקודת ראותה של הממשלה כרוכשת הנכס; כך למשל לא הוקנתה לה הזכות לנקוט עמדה ביחס לאופי שירותי האחזקה ודרך נתינתם ואף לא ניתנה לה אפשרות להזמין ממקור אחר שירותי אחזקה. תקופת ההסכם נקבעה ל-20 שנה, בלא לאפשר לממשלה לקצרה; לעומת זאת, רשאי המוכר לקצר את תקופת ההסכם בהודעה מוקדמת של 360 יום.

פיקוח מקצועי על ביצוע עבודות בנייה ושיפוצים

כדי להבטיח שמבנים הנרכשים או נשכרים על ידי משרדי ממשלה, יתאימו מבחינה הנדסית ליעודם, ושעלות בנייתם תהיה גמופה ככל האפשר, דרוש, שגורם מקצועי ילווה את הטיפול בפרויקטים. כאלה החל בשלב ההתקשרות ועד גמר עבודות הבנייה או השיפוצים הנערכים

במבנה והעברת המבנה לידי המשרד הנוגע בדבר. לפי הוראות התכ"ם, הוטלו על מע"צ התפ" ידיים של ייעוץ הנדסי ופיקוח על הבנייה עד להשלמתה.

בשלושת המבנים השכורים שנבדקו על ידי משרד מבקר המדינה לא בוצעו עבודות השינויים והשיפוצים על ידי מע"צ, כדרוש על פי הוראות התכ"ם. ברוב המבנים שנבדקו, בכלל זה שלושת המבנים השכורים, מע"צ לא שותפה אף בשלבים הראשוניים של המשא ומתן שקדם להתקשרות ובעצם ההתקשרות. לפיכך חסרה לגורמים, שמטעם הממשלה עסקו בניהול ההתקשרות רשות חוות דעת מקצועית בתחומים — תכנון המבנים, מפרטי החומרים, שיטות אוורור ושיטות חימום — וכן הייתה חסרה להם בשלב מוקדם הערכה לגבי עלות השינויים, שיהיה צורך לבצע במבנים כדי להתאימם לצורכי המשרדים שישוכנו בהם.

גם במהלך הבנייה התעוררו לעתים קשיות כתוצאה מאי-שיתופה של מע"צ באופן שוטף בלוחי הפרויקט: היו מקרים, שדרישות לביצוע תוספות ושינויים נמסרו לקבלן ישירות על ידי המשרדים הנוגעים בדבר ולא באמצעות מע"צ כדרוש. לא תמיד נשמר הנהול של קבלת המבנה עם השלמת הבנייה או השיפוצים בו, ובשניים מהמבנים שנשכרו לא ננקטו עד מועד סיום הביקורת ההליכים הדרושים לבדיקת המבנה על ידי מע"צ ומתן אישור כניסה למבנה, אף כי כבר השתכנו בהם היחידות, שלהן נועדו המושכרים.

בכל אחד מחווי הרכישה נקבע מועד לסיום עבודות הבנייה; אולם צוין שהמועד יידחה, אם כתוצאה מכוח עליון או מגורמים שאינם תלויים בחברה תחול הפרעה בבנייה או עיכוב בהשלמתה. עוד נקבע, שהזמנת שינויים ותוספות תביא לדחייה בהתאם במסירת המבנה. לגבי אחד משלושת המבנים שנרכשו לא נדונה בחווה דרך קביעת הדחייה לסיבותיה, תוך הבטחת שיתופה של מע"צ בתהליך זה.

*

ממצאי הביקורת מראים שהפעילות לטיפול צרכי הדיור הממשלתי בשנים האחרונות נשאה אופי של פתרון בעיות מיידיות, בלא שתהיה מושתתת על ראייה כוללת של צורכי הדיור מצד משרדי ממשלה ועל סדרי עדיפויות ברורים. אמנם יש מקום גם לפתרונות כאלה, אולם בצד פעילות כזאת יש לחתור לתכנון לטווח ארוך, שבמסגרתו ייבחנו דרכים חילופיות לפתרון בעיות הדיור המשרדי בהתחשב בסדרי עדיפויות בצורכי המשרדים השונים, בשיקולי עלות וכן בשיקולים אחרים של תכנון אורבאני, פונקציונליות המבנים ועוד. רצוי היה שהבחינה של מגוון זה של שיקולים תיעשה על ידי שילובם של גורמים נוספים — כגון: משרד הפנים, מע"צ והרשות המקומית הנוגעת בדבר — בתהליך קבלת ההחלטות.

הביקורת גם עמדה על ליקויים בסדרי הטיפול ברכישתם ובשכירתם של מבנים בירושלים לצורכי הדיור הממשלתי. אמנם חלק מהליקויים מושפע מהיצע מוגבל יחסית של מבנים למטרה האמורה; אולם, לדעת הביקורת, דרושה בדיקה יסודית של המערכת, על נהליה, כדי להתאימה לדרישות של הבטחת יעילות והסכון בפעילות לרכישה של מבנים ליחידות הממשלה.

השתתפות האוצר במימון הלוואות לעובדי מדינה על-ידי בנק יהב

עובדי מדינה זכאים לקבל הלוואות בתנאים נוחים לשיכון ודיור, לרכישת רכב ולמטרות אחרות. הלוואות אלה מבוצעות באמצעות בנק יהב לעובדי המדינה בע"מ (להלן: בנק יהב), והן ניתנות באחריות האוצר בתנאים נוחים וללא הצמדה. המקורות למתן הלוואות הם: כספי תקציב המדינה המופקדים בבנק; כספים שמקורם בפיקדונות של בנק הפועלים; פיקדונות ספציפיים של ועדי עובדים ושל חברות ממשלתיות; והון עצמי של בנק יהב.

עיקרי התנאים של הלוואות לעובדי מדינה — תקרות הלוואות, תקופותיהן ושיעורי הריבית עליהן — נקבעים על ידי ועדה עליונה להלוואות הפועלת ליד בנק יהב והמורכבת מחמישה

חברים המתמנים על ידי החשב הכללי, מהם שלושה נציגי האוצר, נציג משרד השיכון והמנהל הכללי של הבנק. את ההלוואות הבודדות מאשרת ועדה, שגם היא מונתה על ידי החשב הכללי, המורכבת מהמנהל הכללי של הבנק, עובד אגף החשב הכללי באוצר ואחד מעובדי הבנק.

עד ינואר 1976 היה יחב מוסד כספי, כמשמעותו בחוק בנק ישראל ובפקודת הבנקאות, ובאותו מועד הוענק לו רשיון כבנק לפי הפקודה. השליטה בבנק היא בידי בנק הפועלים והחברה למפעלי כלכלה ותרבות לעובדי המדינה בע"מ בחלקים שווים. החברה היא בבעלות משותפת של המדינה ושל הסתדרות עובדי המדינה — 50% כל אחת.

בחודשים אפריל עד אוגוסט 1977 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על סדרי השתתפות האוצר במימון הלוואות באמצעות בנק יחב. נבדקו בעיקר היקף ההשתתפות של תקציב המדינה, פיקדונות של האוצר ושל משרדי ממשלה אחרים בבנק יחב ותנאיהם, והפיקוח של האוצר על כספי הפיקדונות. עוד נבדקו ההסדרים לכספי תכניות חיסכון וכספי קופת גמל של הבנק. הבדיקה נערכה באגף החשב הכללי, ובירורי השלמה בבנק יחב. (דו"ח על ביקורת בבנק יחב, ראה "דוחות על הביקורת באיגודים, תשל"ב—1972"; דו"ח על ביקורת בחברה למפעלי כלכלה ותרבות ראה דו"ח שנתי 27, עמ' 227).

ההשתתפות מתקציב המדינה במימון הלוואות באמצעות הבנק

האוצר מעביר לבנק יחב בכל שנה כספים למימון הלוואות על סמך ההיקף החזוי של הלוואות, שיינתנו לעובדי מדינה ובהתחשב במקורות המימון האחרים העומדים לרשות הבנק. בשנת הכספים 1975 הסתכמה ההשתתפות תקציב המדינה במימון הלוואות על ידי הבנק ב־29 מיליון ל"י; בשנת 1976 הייתה ההשתתפות 61 מיליון ל"י, כולל 25 מיליון ל"י, שמקורם בהפקדה של בנק הפועלים, שנרשמה בשנה זו לראשונה בתקציב כהוצאה מותנית בהכנסה מיוחדת. יתרת פיקדונות האוצר בבנק ל־31.12.1976 הסתכמה, לפי ספרי הבנק, ב־147.4 מיליון ל"י, והיא היוותה למעלה ממחצית הכספים, שעמדו לרשות הבנק לביצוע הלוואות. יתרה זו של פיקדונות האוצר עלתה בכ־56 מיליון ל"י על יתרה הפיקדונות ל־31.12.1975, שיעור גידול של 61%, שהיה גבוה משיעור הגידול של כלל מקורות המימון, שעמדו לרשות הבנק באותה שנה (כ־50%).

הנטל הרובץ על תקציב המדינה בקשר למימון ההלוואות מתבטא למעשה בסכום יתר גדול, שכן האוצר נושא בהפרשי הצמדה, על רוב כספי ההפקדות של בנק הפועלים בבנק יחב. יתרת הפקדות אלה, המיועדות בעיקר למימון הלוואות לשיכון ודיר, הסתכמה ל־31.12.1976 ב־79.8 מיליון ל"י, כולל הפרשי הצמדה בסך 37.5 מיליון ל"י. פיקדונות האוצר והפקדות בנק הפועלים, שלגביהן יש האוצר בהפרשי הצמדה, היו לאותו מועד כ־76% מכלל מקורות המימון של בנק יחב. אם כי בידי בנק הפועלים מחצית זכויות ההצבעה במועצת המנהלים של בנק יחב, הפך דותיו בריבית נמוכה וללא הצמדה היו בהיקף מצומצם, ויתרתן ליום 31.12.1976 הסתכמה ב־2.7 מיליון ל"י; על הפקדותיו האחרות הובטחה לו תשואה צמודה, שהייתה זהה ויתכן שאף עלתה, על התשואה המירבית המובטחת בקשר לכספים המשמשים להלוואות מוכוונות לפיתוח המשק*. מצב זה, שבו עיקר העומס של מימון פעולות בנק יחב מוטל למעשה על אוצר המדינה, יש לראות על רקע העובדה שפעילותו העיקרית של הבנק כיום היא בביצוע הלוואות לעובדי מדינה, לפי הכוונת הממשלה.

חלק מכספי תקציב המדינה המופקדים בבנק יחב משמשים למימון קרנות משותפות: קרן משותפת של האוצר עם בנק יחב ובנק הפועלים למתן הלוואות רגילות לעובדי המדינה וקרנות משותפות עם ועדי עובדים למתן הלוואות לעובדי המשרדים הנוגעים בדבר. ליום 31.12.1976 הסתכמה ההשתתפות תקציב המדינה בקרנות אלה ב־20 מיליון ל"י, ואילו חלקו של בנק יחב הגיע ל־22.3 מיליון ל"י. בהערכת ההיקף הדרוש של השתתפות תקציב המדינה במימון קרנות אלה, יש להתחשב בהתפתחות האמצעים העצמיים העומדים לרשות הבנק, ובעיקר בחשבונות העו"ש של עובדי מדינה. במחצית הראשונה של שנת 1977 חלה עליה ניכרת בהיקף חשבונות העו"ש, ויתרתם ל־30.6.1977 הגיעה ל־18.1 מיליון ל"י, בהשוואה ל־11.3 מיליון ל"י ב־31.12.1976.

פיקדונות הממשלה בבנק יחב ותנאיהם

בשנים הראשונות לפעולתו ניתנו באמצעות בנק יחב בעיקר הלוואות למטרות שיכון ודיר ולרכישת רכב. במרוצת הזמן החל הבנק לתת גם הלוואות למטרות, שאינן קשורות עם רכישת

* ראה גם דו"ח שנתי 27 עמ' 54.

דיור ורכב, וזאת מתוך קרן למתן הלוואות רגילות. בבנק הוקמו גם קרנות משותפות עם ועדי עובדים במשרדי ממשלה לשם מתן הלוואות לעובדים באותם משרדים. עוד הפעיל הבנק תכניות לחיסכון רכב ולחיסכון לדיור ותכניות חיסכון אחרות; כן מצויים בו פיקדונות ספציפיים, שמקורם בכספי תקציב המדינה ושנועדו למטות שונות, כגון מתן הלוואות לעובדי מדינה לרכישת זכויות לגמלה, ופיקדון בקשר לגביית מס רכוש מעובדי מדינה. הבנק מפעיל גם קרנות משותפות עם המוסד לביטוח לאומי ועם רשות השידור וכן עם מספר חברות ממשלתיות לשם מתן הלוואות לעובדיהן.

1. רוב ההלוואות לשיכון ודיור ולרכישת רכב ניתנות מתוך שתי הקרנות הכלליות, שנוסדו בבנק — קרן לכל מטרה. יתרת הקרן למתן הלוואות לשיכון ודיור הסתכמה ב־31.12.1976 ב־60 מיליון ל"י, ויתרת הקרן הכללית למתן הלוואות לרכישת רכב — ב־30 מיליון ל"י. נוסף על שתי קרנות אלה מופקדים בבנק פיקדונות אחרים של משרדי הממשלה לשם מתן הלוואות לעובדי מדינה, והם ממומנים מתקציבי המשרדים הנוגעים בדבר — שמונה פיקדונות למטרות שיכון ודיור, שיתרתם ל־31.12.1976 הסתכמה ב־9.4 מיליון ל"י, וארבעה פיקדונות לרכישת רכב, שיתרתם לאותו מועד הגיעה ל־7.3 מיליון ל"י. רוב הפיקדונות האמורים נועדו למתן הלוואות לעובדים של משרדי ממשלה מסויימים או לקבוצות עובדים מוגדרות. הפיקדונות למטרות שיכון ודיור נועדו בעיקר למתן הלוואות לעובדים, שהועברו ממקום ישוב אחד למשנהו. הלוואות מהפיקדונות הספציפיים לרכישת רכב ניתנות לפי אותם הקריטריונים הנהוגים לגבי מתן הלוואות מהקרן הכללית למטרה זו, להוציא פיקדון למתן הלוואות לעובדי משרד החקלאות. הלוואות מפיקדון אחרון זה, שיתרתן ל־31.12.1976 הסתכמה ב־1.4 מיליון ל"י, ניתנות נוסף על הלוואות, שמקבלים עובדי משרד זה מהקרן הכללית, כשאר עובדי המדינה. מתברר שבחלק מהמקרים לא נוצלו כספי הפיקדונות האלה. לעומת זאת פיקדונות אחרים, שנועדו למתן הלוואות לרכישת רכב, לא היה בהם כדי לממן את כל ההלוואות שאושרו לעובדים, שאליהם נועדו כספי הפיקדון, וחלק מההלוואות ניתנו מתוך הקרן הכללית לרכישת רכב.

נוסף על הפיקדונות האמורים למטרות שיכון ודיור ורכישת רכב מצויים בבנק יחב שישה פיקדונות בסכומים קטנים יחסית, שהופקדו על ידי משרדי ממשלה שונים למטרות כלליות. ההלוואות מפיקדונות אלה ניתנו לפי הבחיותיו של המשרד המפקיד בלא הכוונה של האוצר או של הוועדה העליונה, הפועלת ליד הבנק, בכל הנוגע למטרותיהן של ההלוואות ולקריטריונים שעל פיהם הן ניתנו.

לדעת הביקורת, מן הראוי להקטין את מספר הפיקדונות הבודדים ולשלבם במסגרת הקרנות הכלליות. החשב הכללי הודיע למשרד מבקר המדינה בינואר 1978, שיש בדעתו לפעול לפי המלצת הביקורת.

2. התנאים לביצוע הלוואות לעובדי מדינה באמצעות בנק יחב נקבעו לראשונה בהסכם, שנחתם בין האוצר לבין הבנק בשנת 1956 ושתוקפו הוארך מפעם לפעם תוך הכנסת שינויים בסעיפים מסויימים, בעיקר בכל הנוגע למרווח הבנק. בהסכם האמור צוין בין השאר, שבתום חמש שנים יתנהל משא ומתן בין הצדדים ובו ייקבעו תנאי ההחזרה של סכומי קרן הפיקדון על ידי בנק יחב. עד שנת 1977 לא נקבעו בין האוצר לבין בנק יחב תנאים בקשר להחזר הקרן של פיקדונות האוצר בבנק, וכספי הפרעון של ההלוואות שימשו למעשה שוב למתן הלוואות. במאי 1977 החליט החשב הכללי, שכלל פיקדונות האוצר שהופקדו עד 31.3.1977, ייקבעו לוחות תשלומים, שלפיהם יוחזרו כספי הפיקדון במשך תקופה של 20 שנה החל מיום 1.4.1977, כאשר בשמונה השנים הראשונות יחשולם ריבית בלבד. תנאים דומים נקבעו גם לגבי פיקדונות, שהופקדו לאחר 1.4.1977.

שיעור הריבית המגיעה לאוצר על פיקדונותיו איננו קבוע, והוא מהווה את ההפרש בין שיעור הריבית ללווה לבין המרווח שנקבע לבנק יחב בקשר לביצוע ההלוואות. שיעור הריבית על ההלוואות הועלה במרוצת השנים, ונמועד הביקורת הוא הגיע ל־14%. בשעתו נקבע לבנק יחב מרווח של 2.5%—3%, והחל מ־1.1.1973 — מרווח בשיעור אחיד של 2.5%. מרווח זה עדיין גבוה מהמרווח המובטח לבנקים ולמוסדות כספיים אחרים המבצעים הלוואות תקציביות באחריות האוצר. מלבד זאת נוצר לבנק יחב גם מרווח בזמן, שכן הוא מעביר לאוצר תשלומים בגין הריבית על פיקדונותיו אחת לשנה, בראשית פברואר, עבור השנה, שנסתיימה בחודש דצמבר, ואילו הבנק גובה ריבית מהלווים בכל חודש באורח שוטף. לדברי האוצר המרווח בשיעור של 2.5% נקבע לבנק בהתחשב בכך, שמדובר בהלוואות בסכומים קטנים יחסית, וההוצאות הכרוכות בטיפול בהן גבוהות בהשוואה לאלה הנדרשות לגבי הלוואות בסכומים גדולים. לדעת

הביקורת רצוי, שהאוצר יחזור ויבחן מפעם לפעם את גובה המרוות שיש להבטיח לבנק, בהתחשב בסיכון המועט שיש לו בקשר להלוואות אלה מחד גיסא, ובהוצאות הכרוכות בטיפול בהן מאידך גיסא (בעניין זה ראה גם דו"ח הביקורת על יהב, בספר איגודים מ-1972, עמ' 11.9).

3. הלוואות למטרות כלליות ניתנות מכספי קרנות משותפות — קרן אחת משותפת עם מספר גורמים למתן הלוואות רגילות, וכמה קרנות משותפות עם ועדי עובדים של משרדי ממשלה. מקורות המימון של הקרן הראשונה הם אמצעים עצמיים של בנק יהב, השתתפות העובדים, השתתפות בנק הפועלים וכספי האוצר. ליום 31.12.1976 הגיע חלקו של האוצר ל-35% מכלל מקורות המימון בקרן זו. הקרנות המשותפות עם ועדי עובדים ממומנות מכספי הוועדים, כספי בנק יהב וכספי האוצר. קרנות אלה הן מכמה סוגים, והשתתפות האוצר בכל אחת מהן נעה בין 25% ל-16.6%.

לפי חישובים, שנערכו באוצר, על יסוד הנחות מסוימות בדבר הרכב ההשתתפות במימון מהמקורות השונים, נקבע שהסכומים המופקדים על ידי האוצר בקרן למתן הלוואות רגילות ישאו ריבית של 5.5%; ואילו הסכומים המופקדים בקרנות המשותפות עם ועדי העובדים ישאו ריבית בשיעור של 5%. לפי חישובי הביקורת, המבוססים על ההנחות, ששימשו יסוד לחישובי האוצר, הריבית המגיעה לאוצר בגין כספי השתתפותו בקרן הראשונה היא בשיעור של 6%; בהתחשב בכך, שההשתתפות למעשה מהמקורות השונים לא הייתה לפי היחס שנקבע מלכתחילה, הריבית על כספי השתתפותו של האוצר צריכה אף לעלות על שיעור זה. גם לגבי אחת הקרנות המשותפות עם ועדי עובדים — קרן חיסכון להלוואות של ועד עובדי משרד התקשורת — צריכה הריבית על כספי האוצר לעלות, לפי חישובי הביקורת, על השיעור של 5%, שנקבע על ידי האוצר. חלקו של האוצר בקרן זו ליום 31.12.1976 הסתכם ב-7.7 מיליון ל"י. החשב הכללי הודיע למשרד מבקר המדינה, בינואר 1978, שבדעתו לשנות את שיטת החישוב שנקבעה בשעתו לגבי התשואה המגיעה לאוצר על חלקו במימון הקרנות, כך שיובאו בחשבון גם השינויים החלים מדי פעם בפעם ביחס שבין ההשתתפויות מהמקורות השונים.

הפיקוח של האוצר על כספי הפקדונות

1. אחת לשנה ממציא הבנק לחשב הכללי דו"ח על פיקדונות האוצר ופיקדונות ממשלתיים אחרים. דו"ח זה הוא כללי, ואינו מאפשר לאוצר לקבל תמונה משמעותית על אופן השימוש בכספים, בעיקר כספי הפיקדונות הכלליים לשיכון, לדיור ולרכישת רכב. לקבלת נתונים מפורטים על השימוש בכספי פיקדונות אלה יש חשיבות, בין היתר, על רקע העובדה, שהם משמשים למתן הלוואות גם למי שאינם עובדי מדינה: הקרנות הכלליות משתתפות במימון שתי קרנות אחרות הפועלות בבנק ייב שנועדו למתן הלוואות לעובדי המוסד לביטוח לאומי ולעובדי רשות השידור. כנגד הפקדות של גופים אלה באות הקרנות האחרות. גם לגבי חברות ממשלתיות נקבעו הסדרים דומים בדבר השתתפות כספי האוצר שבשתי הקרנות הכלליות במתן הלוואות כנגד הפקדות של חברות אלה*.

אחת לשנה מעביר הבנק לאוצר ריבית על פיקדונותיו בצירוף רשימה המפרטת את הריבית לפי הפיקדונות**. באגף החשב הכללי אין בודקים את חישובי הריבית שעורך הבנק לגבי פיקדונות האוצר. הביקורת הצביעה על כך, שחישוב הריבית על פיקדונות האוצר הוא תהליך מורכב, והמליצה לתת את הדעת לפישוטו.

2. חלק מהפיקדונות של משרדי הממשלה בבנק-אינם משתקפים כלל בספרי האוצר ויתרותיהם אינן כלולות בין הזכויות במאזן המדינה. היתרה הכוללת של פיקדונות אלה ל-31.12.1976 הסתכמה, לפי ספרי בנק ייב בכ-10.4 מיליון ל"י. מתוך יתרה זו 8.6 מיליון ל"י מתייחסים לכספי תכניות חיסכון לרכב ולדיור המנוהלים על ידי הבנק. כספי החיסכון מופקדים באוצר, ועד 1976 היה קיים הסדר, שלפיו הפקיד האוצר בבנק כנגדם סכומים באותו גובה למתן הלוואות לשיכון ולרכישת רכב. האוצר קיווה בספריו את חשבון הפיקדון של הבנק אצלו כנגד ההפקדה שלו בבנק. באין רישום של פיקדונות אלה בספרי האוצר, נמנע מהחשב הכללי לפקח על כספי הפיקדונות, ואין בידי האמצעים הדרושים לבדיקת סכומי הריבית, שבנק ייב מעביר לו בקשר לפיקדונות אלה.

* בקשר לפיקוח האוצר על ניצול כספי פיקדונות למתן הלוואות תקציביות, ראה גם בדו"ח זה לעיל בפרק "הלוואות תקציביות".

** לגבי חלק מהפיקדונות הבודדים של משרדי ממשלה בבנק ייב אין הבנק מעביר את כספי הריבית לחשב הכללי, אלא למשרדים הממשלתיים הנוגעים בדבר.

לגבי פיקדונות אחרים יש אי התאמה בין היתרות הרשומות בספרי הבנק, לבין היתרות המופיעות בספרי האוצר. בחלק מהמקרים נובעת אי התאמה זו מכך, שלגבי פיקדונות, שהופקדו על ידי משרדי ממשלה אחרים, ניוון האוצר אך ורק מדיווח של הבנק, שלפעמים מגיש את דו"חותיו באיחור, ולא מדיווח ישיר של המשרדים הנוגעים בדבר.

כספי תכניות חיסכון וכספי קופת גמל של בנק יהב

1. הבנק מפעיל תכניות חיסכון 4,000, 10,000 ו-18,000, שאושרו על פי חוק עידוד החיסכון (הנחות ממס הכנסה וערבות למילווה), תשט"ז-1956. עד יוני 1976 הפקיד הבנק את כספי תכניות החיסכון באוצר, ולאחר מועד הסתכמו פיקדונות אלה ב-692,000 ל"י. על כספי הפיקדון זיכה האוצר את הבנק בריבית צמודה של 5.25% לגבי תכניות 4,000 ו-10,000 ו-5.5% לגבי תכנית 18,000. לפי בקשת הבנק, העביר לו האוצר ביולי 1976 את כספי הפיקדונות, בצירוף ריבית והפרשי הצמדה על קרן וריבית בסך כ-262,000 ל"י, כדי לאפשר לו לרכוש ניירות ערך בכספי החיסכון. בעוד שקודם לכן עמדו מלוא סכומי החיסכון לשימוש של האוצר, בריבית, בשיעורים זהים לשיעורים הנקובים על איגרות החוב, המשמשות כהשקעה מאושרת, הרי כיום מושקעים כספי הצבירה באיגרות חוב מאושרות, ועלותן לאוצר גדלה בשל תוספת של עמלת הפצה בשיעור של 1.5% וכן עמלת הפקדה בשיעור של 0.25% (צמוד) לשנה.

2. בנק יהב מנהל קופת גמל המיועדת לחיסכון לטווח ארוך לעובדי מדינה ולבני משפחותיהם. קופת הגמל מאוגדת על פי פקודת החברות ונושאת את השם "חיסכון יהב בע"מ". עד יוני 1975 הופקדו כספי החיסכון של עובדי המדינה באוצר, ולאחר מועד הסתכמה יתרת החסכונות ב-5.9 מיליון ל"י. ביוני 1975 העביר האוצר לבנק, לפי בקשתו, סכום של 16.2 מיליון ל"י, הכולל את יתרת החסכונות האמורה בצירוף ריבית בשיעור של 6% והפרשי הצמדה על קרן וריבית. הבנק השתמש בכספים אלה לרכישת ניירות ערך מאושרים, באמצעות חברת גמול.

עם כלילתה של קופת הגמל המנוהלת על ידי הבנק במסגרת קופות הגמל המשתייכות לגמול, חלה על הכספים המצטברים בה חובת השקעה מוכרת בשיעור של 92%, כאשר רק מחציתם מושקעים באגרות חוב מסוג א', שהשימוש בתמורתן מוכון על ידי האוצר. העלות של איגרות חוב אלה כוללת גם עמלת הפצה בשיעור של 2% ומרווח על השימוש בכסף. המחצית השנייה של כספי הצבירה מושקעת באגרות חוב מסוג ב', שנחשבות כאמצעים עצמיים של קונצרן בנק הפועלים. אמצעים אלה ניתנים בדרך כלל למטרות מוכוונות ואחרות, על פי הסדרים עם משרד האוצר, שלפיהם מובטחת לבנק יהב התשואה הצמודה המירבית המותרת במשק*.

השינויים, שחלו בדרכי ההשקעה של כספי הצבירה במסגרת תכניות החיסכון וקופת הגמל של הבנק וכן הכספים המצטברים בקרנות ההשתלמות — שהופקדו עד לשנת 1973 באוצר** — הגדילו במידה משמעותית את העלות לאוצר של הכספים המגויסים.

ניכויים ממשכורות עובדי מדינה

1. בנק יהב מבצע תשלומים למוטבים של עובדי מדינה, לאחר שסכומי התשלומים מנוכחים ממשכורות עובדי המדינה ומועברים אליו. את הניכויים מהמשכורות מבצע המרכז למיכון משרדי. לכיסוי הוצאותיו משלם האוצר לבנק סכום שנתי, שהגיע בשנת הכספים 1976, ל-70,000 ל"י. ממוטבים חיצוניים גובה הבנק דמי ניהול עבור שירותיו. ממוטבים פנימיים, כגון ועדי עובדים, אין הבנק גובה דמי ניהול. לפי ההסדרים, שהונהגו בשנת 1977 לגבי העברתם של סכומי הניכויים החודשיים מעובדי המדינה על ידי האוצר לבנק יהב, קיים מרווח בזמן בין העברת הכספים לבנק יהב לבין העברתם על ידו למוטבים.

2. על פי הסדר ממאוס 1969. בין נציבות מס הכנסה ומס רכוש לבין הבנק, גובה הבנק את מס הרכוש מעובדי המדינה, שהצטרפו להסדר של גבייה מרוכזת. תמורת שירותיו ניתנה לבנק האפשרות להשתמש בכספי הגבייה כפיקדון של האוצר לצורך מתן הלוואות. פיקדון זה מתחלס בכל שנה בראשית מאוס, ובתורדש אוגוסט נוצר פיקדון חדש. הסדר זה נוגד עקרונות תקציביים, כיוון שנעשה כאן שימוש זמני בכספי הכנסה מחוץ למסגרת התקציב. במקרה כזה היה עדיף

* בדבר פרטים על הסדרים אלה עם חברת גמול ראה דו"ח שנתי 27, עמ' 55.

** ראה דו"ח שנתי 25, עמ' 54.

לקבוע לבנק יהב עמלה בגין שירותיו, כגון אחוז מסוים מכספי הגבייה, כפי שהיה נהוג בעבר, ולקבל בחזרה מן הבנק את כספי הגבייה סמוך לגבייתם.

*

בנק יהב ממלא תפקיד מועיל בכך, שהוא נותן שירותים בנקאיים מגוונים לעובדי המדינה, כגון מתן הלוואות להם וביצוע תשלומים בעבורם. הביקורת עמדה על ההסדרים למימון ההלוואות, שנעשו בין הבנק לבין האוצר והצביעה על מספר ליקויים בתחום זה. החשב הכללי הודיע, כי בעקבות הביקורת יש בדעתו לבצע תיקונים המתחייבים ממצאי הביקורת.

ממצאי מעקב

השתתפות האוצר בתכניות הפיתוח של קופת חולים

דו"ח שנתי 26, עמ' 189

פיקוח על השימוש בכספי האוצר

כספי התמיכה הממשלתית עבור פרויקטים מאושרים הועברו לקופת החולים של ההסתדרות הכללית ללא קשר עם קצב התקדמות הבניה. בעקבות הביקורת הודיע אגף התקציבים, כי במסגרת עבודתה תקבל ועדת הפרוייקטים, אחת למספר חודשים, דו"חות כספיים ופיסיים על התקדמות הבנייה, שיאפשרו גם לבחון התאמת ההשקעות בפועל להחלטות הוועדה; דו"חות אלו יהיו אסמכתא לשחרור כספים לפרוייקטים השונים.

על ועדת הפרוייקטים לא הוטלו התפקידים של בדיקת דו"חות כספיים ופיסיים, על התקדמות הבנייה של הפרוייקטים ובדיקת התאמת השקעות הקופה בפועל להחלטותיה. משרד הבריאות ומשרד האוצר לא פיתחו כלים לבדיקת הדו"חות הכספיים של הקופה, שנשלחו אליהם מדי פעם, והעברת הכספים לקופה עדיין לא תאמה את קצב התקדמות הבנייה.

סדרי תקצוב

ההסדרים בדבר שיעור ההשתתפות של תקציב המדינה בתכניות הפיתוח של קופת החולים לא הגיעו לכלל ביטוי בדברי ההסבר לחוקי התקציב. אגף התקציבים הודיע, שהחל משנת הכספים 1976 יונתן בחוק התקציב פירוט של הפרוייקטים, שיאושרו לבנייה, באותה מתכונת, שבה מופיעות בחוקי התקציב תוכניות ההשקעה הממשלתיות לבניית פרויקטים רפואיים.

בחוק התקציב לשנת הכספים 1976 ניתן פירוט על שיעור התמיכה הממשלתית לאותה שנה לכל אחד מהפרוייקטים המאושרים של הקופה, אבל לא נכללו בדברי ההסבר עיקרי ההסדרים בין משרדי האוצר והבריאות לבין הקופה בדבר שיעורי התמיכה ואופן נתינתה. לא ניתן היה לדעת, מחוק התקציב ומדברי ההסבר, את ההיקף של התחייבויות הממשלה לעומת היקף הפרוייקטים, כמה הושקע בהם עד לתאריך הגשת הצעת התקציב וכמה מזה היה מכספי האוצר. בחוק התקציב לשנת הכספים 1977 ניתן פירוט על היקף התחייבויות הממשלה לעומת היקף הפרוייקטים השונים, גובה השתתפות הממשלה עד לתאריך הגשת הצעת התקציב ועיקרי ההסדרים, אך לא הובא פירוט התמיכה הממשלתית המתוכננת לאותה שנה בכל אחד מהפרוייקטים המאושרים, ולא פירוט ההשקעה בפועל בפרוייקטים עד לתאריך הגשתה של הצעת התקציב, למעט פירוט הפרוייקטים המוקפאים והלא מוקפעים. לדברי אגף התקציבים מצוי בידיו, פירוט התמיכה הממשלתית בפרוייקטים, אולם הפירוט אינו נכלל בדברי ההסבר כיון שלא הומצא, לאגף התקציבים בעוד מועד.