

4. עוד אישר האוצר הסדרי ביטוח הצמדה לגופים שונים בעקבות פניות ישירות שנתקבלו מהם: לקרן סעד סכום כולל של 1.3 מליון שקל, שנועד לשמש לרכישת מזון; למוסד לבריאות הנפש סכום של 0.8 מליון שקל לכיסוי הגרעון המצטבר שלו; לעיתון יומי שתי הלוואות בסכום כולל של מליון שקל, להקלת מצבו הכספי הקשה.

דיווח

שר האוצר דיווח, כנדרש, לוועדת הכספים של הכנסת פעם בחצי שנה על ההתחייבויות במסגרת הסדרי ביטוח הצמדה, שאושרו על ידי. מבדיקת הדיווחים שהוגשו לגבי שנת הכספים 1979 עולה, שבמקרים אחרים לא נכללו בהם אישורים, שניתנו בתקופה שאליה התייחסו הדיווחים: המדובר בחמישה אישורים בסכום כולל של 5.5 מיליון שקל.

פיקוח על השימוש בכספים

החשב הכללי אינו מקיים מעקב על הלוואות שניתנו בכיטוח הצמדה, במיוחד מבחינת השימוש בכספים למטרות שצינו הגופים בפניותיהם לאוצר. ברבים מהמקרים שנבדקו לא נדרשו הגופים להמציא דיווחים כספיים כלשהם, וכשמדובר בהלוואות לצורכי בנייה ופיתוח — מסמכים המעידים על התקדמות הבנייה ועל עלותה. כיוון שבחלק גדול ממקרים אלה לא הייתה, כאמור, מעורבות של המשרדים היעודיים הנוגעים לדבר, אין גם פיקוח מצד משרדים אלה על השימוש בכספי הלוואות שאושרו כאמור.

לדעת הביקורת, כל עוד מאפשר חוק התקציב מתן אישורים להסדרי ביטוח הצמדה, מן הראוי להודיע למשרדים הנוגעים לדבר על ההסדרים שאושרו ולהטיל עליהם את האחריות לפקח על כך, שבכספי הלוואות ישמשו למטרות שלהן אושרו. זאת, ברוח הצעת הנוהל למתן תמיכות על ידי משרדי ממשלה, שהגיש מבקר המדינה בפברואר 1981 לוועדה לענייני ביקורת המדינה, לפי בקשתה.

כיסוי הפסדי חברת ור"ד

חברת פיתוח מקורות מים (ארצות חוץ) בע"מ (להלן ור"ד) הייתה עד 31.7.72 בבעלות מקורות, חברת מים בע"מ (להלן — מקורות) (70% מהון המניות) וחברת הגג למפעלי יצוא (30% מהון המניות). בעלי השליטה בחברת מקורות הם: ממשלת ישראל (1/3); הסוכנות היהודית (1/3); חברת העובדים (1/3). חברת הגג למפעלי יצוא היא בשליטתה המלאה של המדינה.

בינואר 1972 מינתה ועדת השרים לענייני כלכלה ועדה, בראשותו של מנהל רשות החברות הממשלתיות, לצורך עיבוד תכנית להפסקת גידול הגרעון של ור"ד, במיוחד זה הנובע מהוצאות מימון. על יסוד המלצותיה של הוועדה החליטה ועדת השרים האמורה בשיבתה ב-28.5.72, בין היתר, שהוצאות המימון של ור"ד לשנת הכספים 1971 בסכום של 3 מליון \$, יכוסו מתקציב המדינה בדרך של מתן הלוואות לבעלים של ור"ד במטבע ישראלי, לפי היחס של חלוקת השליטה ביניהם: 2.1 מליון \$ למקורות (70% מסכום הלוואה) ו-0.9 מליון \$ לחברת הגג למפעלי יצוא, לפרעון בשבע שנים בריבית של 7%, ללא הצמדה.

בשל חוסר יכולתה של ור"ד להמשיך לנהל ולסיים את כל העבודות שקיבלה על עצמה לבצע במדינות שונות, ובמטרה לצמצם ככל האפשר את הפסדיה, החליטה ועדת השרים לענייני כלכלה באותה ישיבה להסמיק את משרדי האוצר והחקלאות לטפל במכירת ור"ד. ב-24.6.72 נחתם הסכם בין בעלי המניות של ור"ד — מקורות וחברת הגג למפעלי יצוא — לבין החברה לעבודות חוץ ונמלים מיסודו של סולל בונה (להלן סולל בונה) בדבר מכירת ור"ד לסולל בונה. העברת המניות בוצעה ב-1.8.72. בהסכם נקבע, שההתחייבויות של ור"ד ליום 1.8.72 יסולקו על ידי הבעלים הקודמים של ור"ד וכי כל הזכויות של ור"ד לאותו תאריך יהיו שייכות לבעלים הקודמים. ב-7.3.74 נחתם עם סולל בונה הסכם סופי שבו נקבע, כי תמורת המכירה תשלם סולל בונה סכום של 4.04 מליון \$.

לצורך טיפול בפעולות הקשורות במימוש הזכויות האמורות — גביית הסכומים המגיעים בעד עבודות שביצעה ור"ד בחוץ לארץ — ובתשלום ההתחייבויות של ור"ד, הוקמה במסגרת מקורות, ב-1.8.72,

יחידה מיוחדת. הוחלט, שיחידה זו תנהל מערכת חשבונות וכספים נפרדת מזו של מקורות לכל הקשור בסיום פעולות ור"ד שבבעלות הקודמת. היחידה האמורה הפסיקה את פעולותיה ב-14.74, ותפקידיה שולבו במערכת הארגונית של מקורות. עד אותו תאריך נזקפו כל הצאותיה של יחידה זו, להבות משכורות העובדים, לחובת חשבון ור"ד.

בעקבות דו"ח מבקר המדינה על הביקורת בור"ד מאוקטובר 1972, שהוכן על פי בקשת ועדת הכספים של הכנסת, הגישו ב-10.3.74 ור"ד ומקורות, באמצעות שר החקלאות, לוועדת שרים לענייני כלכלה, מסמך ובו תחזית תורים מזומנים (להלן התחזית), שלפיו ההפסד (קרן) של ור"ד — עודף ההתחייבויות על הזכויות ליום 30.11.72 — הסתכם ב-12.8 מליון \$*. על יסוד תחזית זו החליטה ועדת השרים האמורה ב-24.3.74 לכסות את ההפסד בסך של 12.8 מליון \$, כלהלן:

- (א) סכום של 3.84 מליון \$, המהווה 30% מההפסד, יכוסה על ידי המדינה בדרך של מתן מענק ישיר לור"ד.
 (ב) סכום של 5.12 מליון \$, המהווה 40% מההפסד, יכוסה על ידי מקורות. הממשלה תעמיד לרשות מקורות הסכום האמור כהלואה ללא הצמדה לתקופה של 20 שנה, בריבית שנתית בשיעור של 7%; הריבית תשולם החל בשנה הראשונה, ואילו הקרן תיפרע החל בשנה השמינית.
 (ג) 30% נוספים מההפסד, המהווה 3.84 מליון \$, יכוסו על ידי שלושת השותפים במקורות — הממשלה, הסוכנות היהודית וחברת העובדים — בחלקים שווים בסך של 1.28 מליון דולר כל אחד.

ההחלטה של ועדת השרים לענייני כלכלה מ-24.3.74 דנה גם בכיסוי נוסף מתקציב המדינה, כלהלן:

- (א) לכסות, מתקציב המדינה, בסכום של 0.9 מליון \$ את חלקה של חברת הנג למפעלי יצוא בהוצאות הריבית של ור"ד לשנת הכספים 1971.
 (ב) לכסות מתקציב המדינה את הוצאות הריבית החל בשנת הכספים 1972. הוצאות אלה באותה שנת כספים היו בסך של 3.2 מליון \$, והוצאות הריבית לשנות הכספים 1973-1976 נאמדו ב-4.8 מליון \$.
 (ג) כל עודף תקבולים על תשלומים, שיווצר שלא בהתאם לתחזית ל-30.11.72, יועבר לתקציב המדינה ויירשם כהחזר מחברת ור"ד, ואילו עודף ** תשלומים על תקבולים יכוסה מתקציב המדינה.

היקף התשלומים שיש לבצע על פי שתי ההחלטות של ועדת השרים לענייני כלכלה, משנת 1972 ומשנת 1974, לכיסוי הפסדי ור"ד, מסתכם ב-23.80 מליון \$ (מזה 12.8 מליון \$ הפסד עסקי ו-11 מליון \$ הוצאות ריבית).

להלן טבלה המראה את חלוקת ההפסד בין הגורמים השונים (במליוני \$):

חלקה של חברת העובדים	חלקה של חברה העובדים	חלקה של מקורות	חלקה של הממשלה	ס"ה הפסד	
1.28	1.28	5.12	5.12	12.80	הפסד (קרן) ל-30.11.72
—	—	2.10	0.90	3.00	ריבית לשנת הכספים 1971
—	—	—	3.20	3.20	ריבית לשנת הכספים 1972
—	—	—	4.80	4.80	אומדן ריבית לשנים 1976 עד 1973
1.28	1.28	(1) 7.22	14.02	23.80	ס"ה

(1) ימומן על ידי הלוואות מתקציב המדינה.

הטבלה מראה, שחלקה של הממשלה לכיסוי הפסדי ור"ד, בדרך של מתן מענקים מסתכם ב-14.02 מליון \$***, ובדרך של מתן הלוואות למקורות — 7.22 מליון \$, דהיינו בהיקף כולל של 21.24 מליון \$ המהווים 89% מהסכום הכולל של 23.80 מליון \$ (קרן וריבית). האוצר שילם למקורות

- הזכויות ליום 30.11.72 הסתכמו ב-18.4 מליון \$, וההתחייבויות — ב-31.2 מליון \$. ההפסד נקבע בדצמבר 1972.
- עודף תשלומים על תקבולים עלול להיווצר מאי-מימוש מלא של זכויות ור"ד ליום 30.11.72.
- ראה דו"ח מבקר המדינה על הביקורת במקורות, חברת מים בע"מ ממאי 1976, עמ' 112.

בשנות הכספים 1973 ו-1975 את הסכום האמור — 21.24 מליון \$ — במלואו, בתוספת סך של 0.9 מליון \$, הפרש ריבית לשנת הכספים 1974 לעומת התחזית, דהיינו בסך הכל 22.14 מליון \$.

הסוכנות היהודית שילמה, באפריל 1974, את חלקה בסך של 1.28 מליון \$, אך חברת העובדים עדיין לא שילמה את חלקה בסך של 1.28 מליון \$ (ראה סעיף 2 להלן).

בחודשים ספטמבר 1981 — ינואר 1982 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את הטיפול בכיסוי הפסדי ור"ד. הבדיקה נערכה באגף החשב הכללי; בירורים משלימים נערכו בהברת מקורות.

1. על פי החלטת ועדת השרים לענייני כלכלה מ-24.3.74, כאמור, על האוצר לכסות מתקציב המדינה כל עודף תשלומים על תקבולים שיתהוו מעבר לתחזית שעליה התבססה הוועדה. הגדלת אומדן הפסד יכולה לגבוע מסטיות במימוש התחזית, ובעיקר מאי מימוש מלא של זכויות. לאחר שבשנים 1973 ו-1975 שילם האוצר, כאמור, את מלוא הסכום שנקבע כחלקו בכיסוי הפסדי ור"ד, מן הראוי, שכל תשלום נוסף שיתבקש האוצר לשלם, יתבסס על הסברים מפורטים מחברת מקורות על הסטיות מהתחזית שגרמו את הוצאה הנוספת. בתיקי האוצר לא נמצא דו"ח מפורט של הזכויות וההתחייבויות, שמהן מורכב הגרעון העיסקי של ור"ד בסך של 12.80 מליון \$ ליום 30.11.72; חברת מקורות לא הגישה לאוצר דו"ח מפורט על התקבולים ממימוש נכסים ועל תשלומים לפרעון התחייבויות. מקורות הסבירה, שבגלל תחלופה בעובדים שטיפלו בענייני ור"ד, אין באפשרותה להציג לאוצר נתונים המתייחסים לתקופה 1974—1977. רק עם התחלת הביקורת מטעם משרד מבקר המדינה, בספטמבר 1981, החלה מקורות באיסוף הנתונים שיאפשרו לה להגיש דו"ח מפורט על הפעולות שנעשו בשנים האמורות. לאוצר לא היה, איפוא, מידע מלא על סטיות במימוש זכויות (בעיקר סכומים המגיעים ממומיני עבודות) ובסילוק התחייבויות, אם כי דווח לו באופן כללי, ללא פירוט, שיש מקרים שבהם לא מומשו תביעות ממומיני עבודות מחד גיסא, ומאידך, דווח לו על מקרים של גביית סכומים הגדולים מאלה שבתחזית * אף על פי כן שילם האוצר לחברת מקורות בשנת הכספים 1981 סכום נוסף של 1.2 מליון \$ (כולל ריבית מצטברת) לכיסוי הפסדים נוספים ללא מידע על מהותם (ראה להלן). האוצר לא עקב אחר השימוש שעשתה מקורות בכספים שהעביר לה לכיסוי הגרעון של ור"ד, ובכספים שהיא קיבלה ממימוש זכויות; על כן, לא יכול היה האוצר לוודא שהתחייבויותיה של ור"ד יסולקו באופן שימנע הצטברות נוספת של הוצאות ריבית.

2. בין ההתחייבויות של ור"ד, שלא סולקו משך תקופה ארוכה, היו שתי הלוואות בסך של 1 מליון \$ כל אחת, שנתקבלו מסניף של בנק ישראלי בלונדון: לדברי מקורות שתי הלוואות אלה הן חלק מההתחייבויות הכלולות בתחזית ליום 30.11.72. ההלוואות נתקבלו לתקופות קצרות של שלושה ושישה חודשים, אך חודשו מפעם לפעם — מהסיבות המפורטות להלן — ובנובמבר 1978 אוחדו יחד עם אותו חלק של הריבית שהצטברה ועוד לא שולמה. בתחילת שנת 1980 הפנתה מקורות את תשומת לבו של האוצר לכך, שההלוואה המאוחדת נושאת ריבית בשיעור גבוה מאוד — 35% ** — וביקשה, שיוקצב לה סכום מתאים לפרעונו. בשנת 1981 שילם האוצר למקורות, מתוך הקצבה מיוחדת שאושרה לכך מהרזרבה להוצאות פיתוח, סכום כולל של 3,333,300 \$ לפרעון מלא של ההלוואה — קרן בסך של 2 מליון \$ וריבית שהצטברה והוונה מאז תחילת שנת 1977 בסך של 1,333,300 \$.

על ההלוואות בסך של 2 מליון \$ לתקופה קודמת, משנת 1972 עד 1977, שילמה מקורות, ריבית בסך של 1.1 מליון \$. מסכום זה מימנה מקורות, מתוך אמצעיה, היא, סכום של 0.4 מליון \$, ובדצמבר 1981 הודיעה שהיא עומדת לתבוע סכום זה מהאוצר, ואת החלק הנותר, 0.7 מליון \$, היא מימנה מתוך התקבולים ממימוש זכויות של ור"ד. היקף הריבית, ששולמה על ההלוואה של 2 מליון \$ עד לפרעונה המלא, הגיע, איפוא, ל-2.4 מליון \$.

מקורות הצביעה על שלוש סיבות לאי פרעון ההלוואות האמורות במשך תקופה כה ארוכה: (א) חברת העובדים לא שילמה את חלקה בסך של 1.28 מליון \$ לכיסוי הגרעון של ור"ד; (ב) תביעות ור"ד ממומיני עבודות, שנכללו בתחזית, לא התממשו במלואן; (ג) בחישוב הגרעון שבתחזית לא הובאה בחשבון הריבית הנוספת שהיה צורך לשלם בגלל פער הזמן שהיה בין התשלומים לתקבולים.

* לדרגמה: גבייה נוספת ממומיני עבודות באירן, בסך של 1.2 מליון \$, שעליה הודיעה מקורות לחשב הכללי בפברואר 1976. כמו כן, עם חתימת הסכם הסופי עם סולל בונה, מ-7.3.74, גדלו התקבולים הצפויים בגין המכירה לעומת הסכום שנכלל בתחזית; כן היו תביעות מצד ממומיני עבודה באוגנדה שלא סולקו עקב ניתוק היחסים עם ישראל.

** מורכב משער היורודולר הבסיסי; מירוח הבנק; היטל בנק ישראל.

חלקה של חברת העובדים לכיסוי הפסדי ור"ד נקבע בזמנו על ידי ועדת השרים לענייני כלכלה בהחלטתה ממאדם 1974 (ראה לעיל). יש להניח, שההחלטה האמורה נתקבלה לאחר שהברת העובדים קיבלה על עצמה לשלם את הסכום של 1.28 מליון \$. מכל מקום, מכ"ל מקורות דיווח לשר החקלאות כי הגיע לסיכום עם חברת העובדים, שלפיו ישלם גוף זה את הסכום של 1.28 מליון \$ כמשך ארבע שנים. האוצר לא נקט צעדים לגביית סכום זה; יחד עם הריבית עליו, הגיע הסכום, עד אפריל 1981, לפי חישובי מקורות, לסך של 3.4 מליון \$.

מתוך הסכום הנוסף של 3.3 מליון \$, ששילם האוצר ב־1981, ניתן ליחס 1.2 מליון \$ לכיסוי הפסדים נוספים (כולל הוצאות מימון נוספות) מעבר לתחזית (ראה לעיל). לאוצר לא היה מידע אילו זכויות הכלולות בתחזית — תביעות של ור"ד — שלא מומשו, נודע סכום זה לכסות ומתי נוצרו הפסדים נוספים אלה.

3. בהסכם הסופי, מ־7.3.74, בין סולל בונה לבין מקורות נקבע, כי ור"ד, תשלם למקורות, בערבות סולל בונה, סכום השווה ל־2% מכל ההכנסות הנובעות מביצוע עבודות, שהוחל בביצוען מיום 31.7.72, עד אשר תשלומים אלה יגיעו ל־4 מליון \$, וכי התשלום למקורות ייעשה מיר לאחר כל תקבל, שיתקבל על ידי ור"ד על חשבון ביצוע עבודות. עוד נקבע בהסכם האמור כי בכל מקרה, ואף אם לא יהיו לה כלל עבודות כאלה, תשלם ור"ד למקורות סכום מינימלי של 100,000 \$ בשנה במשך שבע שנים החל ב־1.1.73, ותשלום אחרון בסך של 50,000 \$ ב־1.1.80, דהיינו סך כולל של 750,000 \$; סכום זה נכלל במחיר המכירה של ור"ד לסולל בונה והוא נפרע — 100,000 \$ במזומן ו־650,000 \$ בשטרות, שזמן פרעונן מ־1.1.74 עד 1.1.80.

מתברר, שמלבד הסכום של 750,000 \$ לא קיבלה מקורות מור"ד או מסולל בונה כל סכום נוסף על פי ההסכם האמור; לא הומצאו לה דרישות שנתיים על התקבולים בגין עבודות שור"ד ביצעה, אשר מהם ניתן יהיה לקבוע מהם הסכומים המגיעים למקורות במסגרת 2% האמורים, ואם ובאיוון מידה הם עולים על התשלום השנתי של 100,000 \$.

רק ביולי 1978 סוכם בין החשב הכללי לבין סולל בונה, כי סמוך למועד פירסום המאזן המבוקר של ור"ד לשנת 1977 תמציא סולל בונה דו"ח מיוחד, מאושר על ידי רואה החשבון שלה, על היקף ההכנסות של ור"ד מתאריך מכירתה לסולל בונה עד לסוף שנת 1977 ועל הסכומים המגיעים למקורות במסגרת של 2% המובטחים מהיקף ההכנסות של ור"ד. עוד סוכם כי דו"ח מאושר, כאמור, יוגש בכל שנה סמוך למועד פירסום מאזן ור"ד, ובו פירוט היקף ההכנסות של ור"ד והסכומים המגיעים למקורות במסגרת 2% מהיקף ההכנסות; הגשת הדו"ח השנתי המיוחד תִּפְסַק רק כאשר התיקף המצטבר של הכנסות ור"ד, מתאריך מכירתה, יגיע ל־200 מליון \$, כי אז התשלום למקורות, בשיעור 2% מהיקף ההכנסות, יגיע לסכום המוסכם של 4 מליון \$.

אף לאחר סיכום זה, לא קיבל האוצר דיווח כלשהו מסולל בונה. בינואר 1982 הודיע משרד האוצר למשרד מבקר המדינה, שהוא הורה למקורות לאתזו בכל האמצעים הנדרשים לקבלת הסכומים המתחייבים מההסכם. עוד הודיע לאוצר, שעל פי ההסכם אין אפשרות להגשת תביעה משפטית, אך הוא מאפשר לצדדים לפנות לכורר; סוכם, כי מזכיר חברת העובדים השר החקלאות ימנו כורר. האוצר הוסיף, כי כאשר ימונה הכורר, תוגש תביעת האוצר אשר תכלול: דרישה לעמידה בתנאי ההסכם, וכן ריבית מצטברת על הסכומים, שלא הועברו מסולל בונה.

כיוון שההתחייבויות העיקריות של ור"ד כבר סולקו, יהיו התקבולים שיתקבלו מסולל בונה, אם אכן יתקבלו, הכנסות המדינה.

4. בהסכם מ־7.3.74 נקבע, כי תביעות של ור"ד ממזמיני העבודות, בעבור עבודות שהיא ביצעה בניגודיה עד לתאריך העברת השליטה על ור"ד לסולל בונה ב־1.8.72, יהיו שייכות בחלקים שווים למקורות ולסולל בונה וכי הסכומים שייגבו בגין תביעות אלה יחולקו ביניהם, מיד לאחר גבייתם. על פי הסכם זה מונה עורך דין בישראל שישמש נאמן של הצדדים לטיפול בגבייה ולהסדרת החשבונות ביניהם, ונקבע, ששני הצדדים יכסו בחלקים שווים את שכר הטרחא של הנאמן ואת הוצאותיו הכרוכות בעניין זה.

מהתייעוד שכתיקי האוצר עולה, שמאז נחתם ההסכם לא קיבלה מקורות מהנאמן סכום כלשהו על חשבון התביעות של ור"ד ממזמיני העבודות האמורות. כתיקי האוצר אין נתונים על ההיקף הכספי של התביעות של ור"ד הנובעות מביצוע עבודות אלה עד

להעברתה לסולל בתה כ"1.8.72. רק במאוס 1978 החל החשב הכללי לספל בעניין זה, אך עד לסיום הביקורת בינואר 1982, לא קיבלה מקורות סכום כלשהו על השבון תביעות אלה.

גם הסכומים המגיעים למקורות בקשר לתביעות ממזמיני העבודות בניגריה, אם אכן יתקבלו, יהיו הכנסות המדינה.



בדו"ח הביקורת מאוקטובר 1972 על חברת ורי"ד (עמ' 69) ציין מבקר המדינה, כי התיקף הסופי של ההפסדים של ורי"ד — השפע, בין היתר, ממידת ההצלחה בגביית סכומים המגיעים לה מאת מזמיני עבודות וכי תהיה חשיבות גם לאופן ולקצב שבו יסולקו חובותיה למניעת הצטברות נוספת של הוצאות על ריבית. ממצאי הביקורת מצביעים על כך, שלא ננקמו אמצעים יעילים להבטחת מניעת הצטברות של הוצאות נוספות אלה.

לאחר שזוועדת השרים לענייני כלכלה החליטה במאוס 1974, שתקציב המדינה יכסה את החלק הארי של הפסדי ורי"ד ליום 30.11.72 כפי שנקבע בתחזית, ואת ההפסדים שיתהוו מעבר לתחזית, היה על האוצר לפקח על השימוש בכספים שהעביר למקורות לכיסוי הפסדי ורי"ד, וזאת, כדי לוודא שההלוואות היקרות ביותר יהיו הראשונות שיוסרעו. מתברר, שהאוצר לא קיים פיקוח בעניין זה.

משרד האוצר שילם ב"1981 סכום נוסף של 3.3 מיליון דולר, כולל ריבית מצטברת, מזה 2.1 מיליון דולר על השבון חלקה של חברת העובדים בכיסוי הפסדי ורי"ד; עד לסיום הביקורת לא נקט משרד האוצר צעדים לגביית הסכום מחברת העובדים. החלק הנוטר, בסכום של 1.2 מיליון דולר, נועד לכיסוי הפסדים נוספים של ורי"ד, מעבר לתחזית. סכום זה שולם בלא שהיו בידי האוצר נתונים על מרכיבי הפסדים נוספים אלה. לרעת הביקורת, על האוצר לדרוש פירוש מלא של הפסדים אלה, על מרכיביהם, וכן הפסדים מפורטים להיווצרותם.

מתברר, שעד לסיום הביקורת בינואר 1982 לא המציאה חברת מקורות למשרד האוצר דו"ח מפורט על התקבולים והתשלומים, שבוצעו בעניין ורי"ד. יתרה מזו, מתברר, שתחברת מקורות אף לא ריכזה את כל הפעולות הפינאנסיות, שהיא ביצעה במשך השנים, ועל כן אין לה תמונה כוללת של פעולות אלה.

במשך תקופה ארוכה לא נקטו האוצר וחברת מקורות צעדים כדי לגבות מסולל בתה סכומים המגיעים על פי ההסכם מ"7.3.74, דהיינו: 2% מההכנסות הנובעות מביצוע עבודות של ורי"ד לאחר שהשליטה בה עברה לסולל בונה, עד לסכום מירבי של 4 מיליון דולר; וכן 50% ממכירת תביעות של ורי"ד כלפי מזמיני עבודות בניגריה. בהקשר דיווח מסולל בונה על העניינים האמורים לא ניתן לעמוד על היקפם של סכומים אלה.

ביטוח עובדי מדינה ארעיים

עובדי המדינה הארעיים אינם זכאים לגימלאות על פי חוק שירות המדינה (גימלאות) (נוסח משולב), התש"ל-1970; רק עם העברתם למעמד קבוע חל עליהם החוק. על כן, מבטחת הממשלה ב"מבטחים" — מוסד לביטוח סוציאלי של העובדים בע"מ (להלן מבטחים) — את עובדיה הארעיים, למעט עובדים ארעיים שהם פועלי בניין ועובדים חקלאיים, המבטחים בקרן הביטוח לפועלי בניין ובקרן הביטוח לפועלים חקלאיים. להבטחת הזכויות הסוציאליות של העובדים הארעיים במבטחים, משלמת הממשלה 6.5% משכר העובד הארעי, בתוספת 4% שהיא מנכה משכרו; תשלומים אלה הם בעבור ביטוח דמי מחלה ותאונה (3%), ופנסייה (7.5%). נוסף על כך, כאשר שכר העובד הוא יותר מ"150 שקל בחודש", מפרישה הממשלה 1.5% נוספים מהסכום שמעל 150 שקל, וכן מנכה ממנו 1% על חשבון העובד; תשלומים אלה למבטחים מתווספים לסכום המופרש לביטוח פנסייה. למבטחים מועברים, איפוא, 10.5% מהשכר שעד לסך של 150 שקל, ו-13% מהשכר שמעבר לסכום האמור.

לפי התקשי"ד יועבר עובד ארעי למעמד קבוע לאחר תקופת שהייה של 48 חודשים לכל היותר.

עד מועד סיום הביקורת הסכום טרם עודכן על ידי האוצר (ראה דו"ח זה עמ' 109).

בהסכם קיבוצי מיוחד מיום 24.5.73 בין הממשלה ובין ההסתדרות הכללית של העובדים בארץ ישראל והסתדרות עובדי המדינה לבין מבטחים, שתוקפו רטרואקטיבי מ-1.4.71, נקבע, בין היתר, כי ביטוח עובדי המדינה הארעיים במבטחים ייפסק ביום עברם למעמד קבוע או בתום ארבע שנים מיום תחילת עבודתם בשירות המדינה, הכל לפי התאריך המוקדם יותר. כן נקבע בהסכם, שהכספים שהצטברו לזכות העובדים במבטחים במשך תקופת שירותם במדינה, הן מניכויים משכרם והן מהשתתפות הממשלה, יוחזרו, לפי חישוב שנקבע בתקנות קרן הפנסייה של מבטחים לגבי עמיתים הפורשים ממנה, הכספים יועברו לעובד או למדינה, הכל לפי בחירת העובד, כלהלן:

1. החליט העובד לצרף את התקופה שבה היה מבוטח על ידי אוצר המדינה, בקרן הפנסייה של מבטחים, לתקופת שירותו במדינה הנושאת זכות גימלה, יועברו הכספים למדינה.
2. החליט העובד שהוותק הפנסיוני שלו יחול רק מהיום שבו עבר העובד למעמד קבוע, יועברו הכספים לעובד.

ביום 31.3.81 העסיקה המדינה כ-4,300 עובדים ארעיים, שאינם פועלי בניין ופועלים חקלאיים, למעט העובדים הארעיים המועסקים במערכת הבטחון, המשטרה והמוסד לביטוח לאומי. באגף החשב הכללי אין נתונים מרוכזים על הסכומים המועברים למבטחים מהפרשות המדינה ומהניכויים משכרם של העובדים. על פי נתונים שריכזו משרד מבקר המדינה ושמקורם, בעיקר, במרכז למיכון משרדי, הגיעו ההעברות למבטחים, בארבעת החודשים אפריל-יולי 1981, ל-10 מיליון שקל בקירוב; סכום זה אינו כולל את ההעברות למבטחים על ידי מערכת הביטחון.

בדיקה שערך משרד מבקר המדינה באגף החשב הכללי בדבר החזרה למדינה של סכומים שהצטברו בקרן הפנסייה של מבטחים בגין עובדים שעברו למעמד קבוע העלתה:

בתקנות קרן הפנסייה של מבטחים נקבע, כי החזרת כספים לעמיתים הפורשים מקרן הפנסייה, תיעשה לפי חישוב "ערכי פדיון", כפי שנקבע הגוף המפקח כמשמעותו בתקנות מס הכנסה (כללים לאישור ולניהול קופות גמל) התשכ"ד-1964; גוף זה הוא ברית פיקוח לקופות התגמולים ופנסייה לאגודות לעזרה הדדית בישראל בע"מ (להלן ברית הפיקוח). שיטת חישוב ערך הפדיון, המייצג את הסכום שיש להחזיר במקרה של עובד ארעי הפורש מקרן הפנסייה, מבוססת על נוסחה שקבעה ברית הפיקוח באוקטובר 1978. משמעותה של הנוסחה האמורה, לפי אקטואר האוצר, היא כלהלן:

- (א) 10% מדמי הביטוח אינם מוחזרים;
- (ב) 45% מדמי הביטוח מוחזרים ללא הצמדה, ונוסף לכך מוטל על חלק זה קנס (ריבית שלילית) בשיעור של 5.8% בשנה, מחושב בריבית דריבית אך ללא הצמדה;
- (ג) 45% מדמי הביטוח מוחזרים בתוספת הצמדה מלאה למדד המחירים לצרכן (להלן המדד) שהצטברה מתחילת הביטוח ובריבית צמודה בשיעור של 5.8% בשנה;
- (ד) על דמי הביטוח ששולמו בשני החודשים האחרונים שלפני הפדיון אין מחשבים ריבית והצמדה;
- (ה) למרות האמור לעיל, הסכום המוחזר, לרבות הריבית הצמודה, לא יהיה קטן מ-75% מסכום דמי הביטוח ששולמו בתוספת הצמדה למדד אך ללא ריבית.

על פי חישובים שנעשו על ידי אקטואר האוצר בפברואר 1981 ותוך התחשבות בהגבלה של 75% שצויינה לעיל יוצא, שהסכום שמחזירה מבטחים נע סביב 60% מסכום ההשקעה המשותף של דמי הביטוח*. הסכום שאיננו מוחזר, המגיע ל-40% בקירוב מסכום ההשקעה המשותף, מייצג, אופוא, את התמורה למבטחים כנגד הפיכתם שהיו לה, למעשה, בתקופת הביטוח לגבי העובדים הארעיים, שעברו, בינתיים, למעמד קבוע. הפיכתם הם: תשלום לשאירים - במקרה של פטירת העובד בתקופת הביטוח, ותשלום פנסייה לעובד עצמו במקרה שהפך לנכה כאותה תקופה והיה מבוטח במבטחים שנה אחת לפחות. אולם, אף סיכונים אלה אינם נופלים כמלואם על מבטחים, שהרי לפי תקנותיה אין היא נושאת

* מבטחים משקיעה את דמי הביטוח באיגרות חוב ממשלתיות מיוחדות הנושאות ריבית בשיעור של 5.5% והקרן והריבית צמודות למדד. נוסף על כך מקבלת מבטחים מהאוצר, על פי החלטת ועדת השרים לענייני כלכלה, ריבית צמודה למדד בשיעור של 0.5% בשנה על איגרות החוב המשמשות למבטחים כ"השקעה מוכרת", ואת כפיצוי בעבור הקטנת שיעור הריבית על איגרות החוב המונפקות מאז דצמבר 1976, מ-6.5% ל-5.5% (על התשואה המונחת לקופות הפנסייה ראה דו"ח זה, עמ' 115).

באתריות כמקרים של מוות או נכות כתוצאה מתאונת עבודה או מפגיעה בעבודה המכוסים על ידי חוק הביטוח הלאומי, וכמקרים שבהם זכאי המבוטח או שאירוע לתגמולים על פי חוקים אחרים, שמימנם חל בעיקר על אוצר המדינה; המדובר בסיכונים בתקופת ביטוח שאינה עולה על ארבע שנים. בנסיבות אלה, שיעור הפרמיה המגיע ל-40% בקירוב מכוסם ההשקעה המשותף הוא מוגזם לפי כל אמת מידה ולפי דעת אנף שוק ההון, הביטוח וההכנסות שבמשרד האוצר. מכאן, שההסדר עם מבטחים גורם לעלות גבוהה למדינה וזקק כספי לעובר ארעי העובר למעמד קבוע המחלים שהוותק הפנסיוני שלו יחול מתאריך השינוי במעמדו.

מבדיקה, שערך אנף שוק ההון, הביטוח וההכנסות באוקטובר 1979, מתברר, שחלק מעובדי המדינה הארעיים שפורשים מהשירות לפני העברתם למעמד קבוע אינם דורשים (וכתוצאה מכך אף אינם מקבלים) את הסכומים שהצטברו לזכותם בקרן הפנסיויה, מתוסר מידע או מסיבה אחרת*. לדעת הביקורת מן הראוי שהמשרדים ימסרו לעובדים הארעיים הפורשים מהשירות או העוברים למעמד של קבע, את פירוט הסכומים שהועברו למבטחים לזכותם בתקופת שירותם כעובדים ארעיים.

ב־12.7.77 הקימו החשב הכללי ונציב שירות המדינה ועדה לבדיקת עניין ביטוח עובדים ארעיים במבטחים. הוועדה, שהייתה מורכבת מנציג של נציבות שירות המדינה ושני נציגים של אנף החשב הכללי, המליצה ב־17.10.77 להפסיק החל מ־1.4.78, את ההסדר של ביטוח עובדים ארעיים במבטחים; להכיר בשירות העובדים הארעיים, החל ב־1.4.78, כשירות הנושא זכויות לגימלאות לפי חוק שירות המדינה (גימלאות) (נוסח משולב), התש"ל-1970; לתת לעובדים הארעיים, החל ב־1.4.78, זכות לצבור חופשת מחלה בשיעור של שניים וחצי ימים בגין כל חודש של שירות, כפי שנהוג לפי הוראות התקש"ר לגבי העובדים הקבועים.

ביצוע ההמלצות מותנה, בין היתר, בתיקון ההסכם הקיבוצי מיום 24.5.73 (ראה לעיל). ממסמכי האוצר מתברר, שנציבות שירות המדינה ניהלה עם הסתדרות עובדי המדינה משא ומתן לתיקון ההסכם, אך זו לא נתנה את הסכמתה לכך.

באוקטובר 1981 הדיע החשב הכללי, כי נציבות שירות המדינה הקימה ועדה שתטפל בעניין הנדון. עד תחילת מארס 1982, לא הגיעה הוועדה לסיכומים.

הפיקוח על ניהול המלאי הממשלתי

המלאי הממשלתי הוא רב־גוני, מכיל פריטים רבים מאוד בהיקף כספי ניכר, מהם במחסנים ומהם ציוד בשימוש. המלאי כולל מזון וחומרי גלם לתעשיית מזון הנועדים למכירה (בשר, סוכר, שמן, גרעינים ועוד); ציוד, חומרים ומוצרים, הנועדים לשימוש על ידי המפעלים העסקיים (בעיקר מפעלי התקשורת, רכבת ישראל, המדפיס הממשלתי ומע"ץ) ועל ידי מוסדות ממשלתיים (לרבות ציוד רפואי ותרופות בבתי חולים הממשלתיים); כן כולל המלאי ריהוט משרדי, צורכי כתיבה ופריטים אחרים לשימוש המשרדים.

ההיקף הכספי של המלאי הממשלתי, המשתקף בדין וחשבון הכספי של החשב הכללי ליום 31.3.81, הגיע לסך 1,316 מליון שקל ומורכב ממלאי מזון, שנועד למכירה ("מלאי מוניטארני") בסך 969 מיליון שקל ומלאי בסך של 347 מיליון שקל, בעיקר טובין הדרושים לתפעול של המפעלים העסקיים, משרד הבריאות ושירות בתי הסוהר. סכומים אלה אינם כוללים את ערך המלאי במשרדים, שנועד לצורכיהם, הם, ושלגביו אין נתונים כספיים מרוכזים (ראה להלן).

רכישת ציוד וטובין לשימוש של משרדי הממשלה ולמכירה לצבור נעשית בידי המשרדים והמפעלים העסקיים, מכספים שיועדו לכך בתקציב המדינה.

החשב הכללי קובע את כללי הרכישה, האחסון, הצריכה, המכירה והתחזוקה של המלאי הממשלתי. הכללים מפורטים בתקנון כספיים ומשק (תכ"מ) ובחוזרים, הדנים בנושאי אפסנאות ומשק — בנא"מ (בינוי, נכסים, אפסנאות ומשק).

* ראה דו"ח זה עמ' 107, 113.

האחריות על ניהול ענייני המשק, השירותים המחסנים, על פי תוראות החשב הכללי, מוטלת על המשרדים עצמם. על יחידות הביקורת הפנימית שבמשרדים מוטלת חובה לכלול בתחום עבודתן גם את המשק והאפסנאות.

החשב הכללי מקיים פיקוח-מרכזי על משרדי הממשלה ויחידותיהם, באמצעות יחידה מרכזית המונה 14 עובדים, בראשות הממונה על המשק הממשלתי. ביחידה זו שלוש יחידות משנה: יחידה לשירותים מרכזיים, המקבלת גם דו"חות בנושא מכרזים, הנערכים על ידי משרדי הממשלה, ומפעם לפעם משתתפת ומייעצת בנושא זה במשרדים השונים; יחידה לרכישות מרכזיות, העוסקת בעיקר בעריכת מכרזים לרכישת טובין רב שימושיים; ויחידת הפיקוח המשקי, שבה עובד אחד בלבד, המבצע את תפקידו בסיוע גורמי חוץ; על עובד זה מוטלת האחריות על קיום פיקוח, בעיקר על סדרי אחזקת מלאי של טובין וציוד ורישומם, עריכת ביקורת במחסנים באורח שיטתי, מתן הנחיות לאפסנאי המשרדים וריכוז נתונים על המלאי שבמשרדי הממשלה.

בחודשים יולי-ספטמבר 1981 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות היחידה המרכזית בתחום הפיקוח המשקי מ-1979 עד לאוגוסט 1981 (על ממצאי ביקורת בשנים קודמות בנושאי מינהל המשק והאפסנאות במשרדי הממשלה ראה דו"ח שנתי 30 של מבקר המדינה עמ' 27 וכן בדו"ח שנתי 26, עמ' 228).

הפיקוח המשקי

ביחידה המרכזית (להלן "היחידה") יש תקן לעובד אחד בלבד האחראי לפיקוח המשקי (להלן "האחראי"); עד לסוף אוגוסט 1981 הועסק בה עובד נוסף.

האחראי מסתייע לביצוע תפקידיו, בראש וראשונה, בדו"חות המתקבלים מהמשרדים השונים על פי תוראות התכ"מ, בעיקר דו"חות על ספירת מלאי, בדרך כלל פעם בשנה, וכן בבדיקות מדגמיות במשרדים, הנערכות על ידי גורמי חוץ — ארבעה קבלנים עצמאיים (ראה להלן), אך אמצעי האכיפה העיקריים אינם בידי היחידה: היא אינה מעורבת בקביעת תקציבים לביצוע רכישות ואף לא בקביעת רמות מלאי — נושאים הנמצאים בסמכותם של המשרדים.

האחראי גם מקיים פעולות הדרכה, ובעיקר עריכת ימי עיון מרוכזים לעובדי אפסנאות ומשק במשרדים, וכן הוצאת חוברות הדרכה והנחיות למשרדים, המופצות במתכונת של חוזרי החשב הכללי.

כדי לוודא, שהפיקוח מקיף את כל המחסנים, שבסמכותה של היחידה לפקח עליהם, דרושה רשימה מלאה ומעודכנת שלהם, מיקומם ומהות הטובין המוחזקים בהם.

— אין ביחידה רשימה כזו; אמנם יש בידיה כרטסת, שבה רשומים 360 מחסנים, אך זו מעודכנת לשנת 1971 בלבד ואיננה משמשת לעבודה השוטפת של היחידה. מדו"חות פנימיים של היחידה עולה, שאין בידיה נתונים אמיתיים ועדכניים על תכולת המחסנים, המבוססים על מידע מהמשרדים.

ספירת מלאי שנתיות

ספירת מלאי תקופתית היא אחד מאמצעי הבקרה על ניהולם התקין של מחסני הממשלה. תוראות תכ"מ מחייבות ספירת מלאי פעם בשנה, פרט למקרים מיוחדים ולמחסנים מסויימים, שלגביהם רשאי החשב הכללי להתיר ספירה בתדירות שונה. ב-16.1.75 נקבעה בחוזר בנא"מ תדירות הספירות בכל מחסן, על פי מספר סוגי הפריטים המוחזקים בו.

לפי תוראות תכ"מ ובנא"מ, על מנהל כללי של משרד או של יחידת סמך למנות, בסוף כל שנת כספים, ועדה לביקורת הטובין במלאי שבמחסני המשרד או יחידת סמך, שתבררם בה יהיו עובדים, שאינם עובדי המחסנים. מנהל בנא"מ ימליץ על מספר הוועדות ועל היקף עבודתן. לפי חוזר בנא"מ יש להזמין לספירה נציג של החשב הכללי. החוזר מתייחס לדרכי ביצוע הספירה וכן לפעולות חריגות בעת ביצועה.

על פי תוראות תכ"מ על הוועדה, בשיתוף המחסנאי, לערוך ספירה של כל הטובין במלאי שבכל מחסן, ולערוך השוואה בין הכמויות בעין לבין אלה הרשומות בכרטסת, תוך ציון ההפרשים. על

הוועדה למסור דין וחשבון מסכם על תוצאות הבדיקה למנהל המשרד. על האפסנאי למסור דין וחשבון להנהלת המשרד על ההפרשים, בציון ערכם הכספי, ולהעביר העתקים ממנו לחשב הכללי ולחשב המשרד.

— משרד מבקר המדינה ריכז את דו"חות המשרדים על ספירת מלאי במחסנים, שהיו בידי היחידה. לגבי רוב המחסנים לא נמצא דו"ח למארכס 1980; בגין שנת 1979 נמצאו אמנם דו"חות לגבי מספר רב יותר של מחסנים, אך לא לגבי כולם. להלן דוגמאות של חוסר דיווח.

אגף המכס והבלו דיווח בינואר 1981, שספירת מלאי שנתית לגבי שנת הכספים 1979 לא בוצעה בלא מתן הנמקה לכך, ואילו לגבי שנת הכספים 1980 לא מסר כל דו"ח. משרד המשפטים דיווח באפריל 1981, שאין לו מחסנים המחוייבים, על פי הוראות תכ"מ, עריכת ביקורת מלאי תקופתית; דבר זה אינו עולה בקנה אחד עם ההוראות המחייבות עריכת ביקורת בכל מחסן, אף אם הוא מכיל ציוד משרדי בלבד. משרד הבריאות דיווח שלגבי שנת 1979 כלל לא נערכה בדיקה בשישה בתי חולים ובשש לשכות בריאות, ואילו בארבעה בתי חולים נערכה בדיקה חלקית; לגבי שנת 1980 הגיעו דו"חות משתי לשכות בריאות ובמית חולים אחד בלבד. במשרד התחבורה הגיש דו"ח, לגבי שנת 1979, רק מינהל התעופה האזרחית ובשנת 1980 השירות המטאורולוגי; לא נמצאו דו"חות על מחסנים של יחידות אחרות במשרד. משרד האנרגיה והתשתית ומשרד הקליטה דיווחו לגבי שנת 1979, אך לא לגבי שנת 1980.

מגיתוח הדו"חות שנתקבלו עולה, שרובם לא כללו, כנדרש, דין וחשבון על ההפרשים, בציון ערכם הכספי; בדו"חות המעטים שהעירו על קיום הפרשים, היו אלה הפרשים קטנים בלבד.

הממונה על המשק הממשלתי שולח תזכורות למשרדים בדבר חובתם לערוך ספירת מלאי כללית לקראת תום השנה התקציבית. עם קבלת דו"חות המשרדים על מינוי הוועדות לביקורת הטובין במחסנים, מאשר האחראי את קבלת התודעה ומבקש לדווח לו, בבוא העת, על ביצוע ספירת המלאי וממצאיה. במידת הצורך נשלחת כאמור תזכורת הן בנוגע למינוי הוועדה והן בנוגע להסברים שנדרש המשרד לתת בעקבות הדו"ח. ממצאי הביקורת שהובאו לעיל עולה, שלא היה די בכך, כדי להביא את המשרדים לדיווח, כנדרש, על ספירות מלאי שנערכו — אם נערכו — בכל המחסנים, בכלל זה במחסנים, שבהם היקף המלאי הוא גדול; משתי השנים שנבדקו בולטת תופעה זו במיוחד בשנת הכספים 1980.

בדיקות שוטפות במחסני המשרדים

כדי לקיים פיקוח נאות על ניהול המלאי והמחסנים אין די בספירות מלאי, הנערכות פעם בשנה — לקראת סופה בדרך כלל — ולכן הן משקפות את המצב רק באותו מועד, אלא דרוש גם פיקוח שוטף. הפיקוח השוטף מבוצע על ידי יחידות הביקורת הפנימית, הפועלות בכל משרדי הממשלה ועל ידי קבלנים עצמאיים (להלן — קבלנים), שהיחידה מעסיקה לשם עריכת ביקורת במחסנים.

בדיקות הביקורת הפנימית

הוראת תכ"מ ממאי 1973 מטילה על יחידות הביקורת הפנימית שבמשרדים לערוך ביקורת על כל ענייני המשק והאפסנאות במשרדים וקובעת, שהדו"חות על עניינים אלה יועברו למנהל הכללי של המשרד, והוא יעביר העתק מכל דו"ח כזה לחשב הכללי; במקרים שהמנהל הכללי מתליט לא להעביר דו"ח, עליו להודיע על כך לחשב הכללי. כאמור מטעם החשב הכללי מופקדת על עניינים אלה היחידה המרכזית.

— יחידות הביקורת הפנימית אינן מקדישות תשומת לב מספקת לנושא זה. היו מקרים, שנערכו דו"חות על ידי המבקרים הפנימיים, אך לא הומצאו העתקים מהם ליחידה המרכזית ואף לא בכל מקרה הובא לידיעתה, שנערכה ביקורת כזו (ממצאי ביקורת קודמים בנושא זה ראה בדו"ח שנתי 30, עמ' 130). יחידת ביקורת פנימית של אגף החשב הכללי, העורכת ביקורת בחשבונות של המשרדים הממשלתיים, ערכה כמה בדיקות במחסנים של יחידות ממשלתיות, אך בלא תאום מוקדם עם הממונה על המשק הממשלתי (ראה גם דו"ח שנתי 26 של מבקר המדינה, עמ' 231).

בדיקות על ידי קבלנים עצמאיים

1. בדיקות מדגמיות נערכות, כאמור, לפי הנחיות היחידה, על ידי גורמי חוץ המכונים קבלנים עצמאיים. היחידה התקשרה עם ארבעה קבלנים, שלושה מהם אנשים פרטיים — שניים מהנדסים בתחומי ייצור, תעשייה וניהול ואחד הנדסאי — והרביעי חברה פרטית העוסקת בקנה מידה גדול

יותר בתחומים שונים, לרבות תכנון מפעלים, סקרים טכניים—כלכליים, הנדסת ייצור ושינוע. האחראי מסר לקבלנים — בכתב או בעל פה — הנחיות לכל בדיקה ובדיקה, צייד אותם בהוראות תכ"מ וחוזרי בנא"מ, שבהם פורטו ההנחיות למשרדים בתחום ניהול מחסנים ומלאי, וכן עם דוגמאות של טפסים הנוגעים לעניין ושאלון לדוגמא. הבדיקה שהיתה עליהם לערוך התייחסה להיבטים של הניהול הפיסי ושלמות המלאי, ולשמירה על תקינות הרישום של תנועת הטובין.

להלן מספר הבדיקות שערך כל אחד מהקבלנים ממועד ההתקשרות עמו ועד לאוגוסט 1981; קבלן א', שהתחיל לפעול במסגרת זו באוגוסט 1979, ביצע כ־80 בדיקות; קבלן ב', שהתחיל במאי 1980, ביצע כ־35 בדיקות; קבלן ג' פעל בחודשים פברואר—מאי 1981 וביצע בתקופה זו שלוש בדיקות בלבד; וקבלן ד' ביצע כ־10 בדיקות מאז ספטמבר 1980.

— הקבלנים הועסקו בלא מכרו ובלא שנחתמו עמם חוזים, פרט לחוזה אחד (ראה להלן), התערי- ריפים לתשלום אינם אחידים ולא נקבעו קריטריונים לקביעתם. החשבוניות הוגשו לאישורו של האחראי ולאחר מכן הועברו לחברה הממשלתית ענבל, חברה לביטוח בע"מ, שביצעה את התשלום (ראה להלן).

הקבלנים ערכו בדיקה אקראית של כמה סוגי פריטים. לכל אי התאמה, בין מספר היחידות, מאותו סוג פריט הנספר בעין לבין זה הרשום בכרטיס, ניתן אותו משקל בעת קביעת שיעור אי ההתאמה. שיעור אי ההתאמה מתייחס למספר סוגי הפריטים, שבהם נמצא חסר ולא למספר היחידות שחסרו מכל פריט, כך ששיעור זה לא נתן ביטוי כמותי לאי ההתאמות, שנמצאו לגבי כל פריט.

בהתאם להנחיות האחראי הגישו הקבלנים, לגבי כל בדיקה ובדיקה, דו"ח, הכולל תיאור כללי של המצב הקיים והליקויים שהועלו בתחומים אלה: נהלי הזמנה, קבלה ואחסנה; נהלי גיפוק; סוגי המחסנים; שיטת הספירה והבדיקה; פריטים בלא תנועה ורמות מלאי במידה שהיו כאלה; נהלי בטחון ובטיחות; עזרה ראשונה; מניעת אש וכיבוייה; ערכים כספיים וביטוח. אך כמעט שלא נמצאו מטמכים, שיערו על כך, שבמקרים שנתגלו ליקויים, נקט האחראי אמצעים כדי למנוע הישנותם (על בדיקות חוזרות, ראה להלן).

משרד מבקר המדינה ערך בדיקה מדגמית של הדו"חות שהגישו הקבלנים. ניתוח הממצאים הצביע, בדרך כלל, על רמת ניהול ירודה של המחסנים. הליקויים שנתגלו במחסן זה או אחר התייחסו כמעט לכל ההיבטים של ניהול מלאי: העדר רישומים שיגרתיים, כדרוש במחסנים, למשל שוברי קבלה וגיפוק; העדר הזמנת ציוד על גבי טופס (ההזמנה נעשית בעל פה); פריטים בלא כרטיסי מלאי; אי ביצוע ספירות מלאי תקופתיות, כנדרש; העדר טיפול במלאי, העדר התייחסות לפריטים ללא תנועה, חוסר אחידות בנהלי עבודה במחסנים שונים של אותו מוסד; העדר שיטה לאיתור פריטים והעדר קיטלוג; ואי קביעה של רמות מלאי. לעתים, סידורי הביטחון והבטיחות לקו בחסר, אפילו במקומות רגישים כבתי מרקחת ומחסני תרופות, המכילים חומרים מתלקחים, ובמחסני המדפיס הממשלתי.

בין המחסנים שבדקו הקבלנים ושהם נמצאה אי התאמה בין כמות המלאי המצוי לבין הרשום בשיעורים משמעותיים (30% עד 85%), היו מחסנים מקומיים או מחוזיים של המכס' והבלו, מס הכנסה, שירות התעסוקה, בתי חולים ממשלתיים, המדפיס הממשלתי, הטלביזיה הלימודית, משרד התקשורת והשירות המטאורולוגי. לעומת זה היו מחסנים אחדים, שבהם נמצאה התאמה מלאה — מחסני ההוצאה לפועל בתל אביב, ושישה מחסנים מרכזיים של שירות בתי הסוהר. במקרים אחדים, נערכו לפי החלטת האחראי בדיקות חוזרות בעקבות הליקויים שנתגלו בבדיקות שערך הקבלנים. רוב הליקויים לא תוקנו והאחראי לא נקט אמצעים לתקן את הליקויים. לא הושגה איפוא המטרה, שלשמה הועסקו הקבלנים ונערכו הבדיקות.

2. מאוגוסט 1979, מועד תחילת ההתקשרות עם כמה מהקבלנים ועד לאוגוסט 1981 שולמו להם כ־250,000 שקל. תשלומים אלה ברובם אינם נעשים במישרין על ידי החשב הכללי מתקציב שנקבע לכך, אלא באמצעות החברה הממשלתית ענבל, המנהלת את הקרו הפנימית לביטוח רכוש ממשלתי. לחברה זו דרוש מידע על ערכי המלאי הממשלתי לשם ביטוחו על פי ערכו הריאלי וכן מידע על סידורי בטחון ובטיחות, למניעת פריצות ושריפות, העלולות לחייב אותה בדמי נזיקין. בכל דו"ח שמגישים הקבלנים מובא פרק המתייחס לסידורי הבטחון והבטיחות, והעתק ממנו מועבר לחברת ענבל. חברה זו גם עורכת מעקב אחרי תיקון הליקויים, שהועלו בתחומים אלה.

3. משרד מבקר המדינה בדק את סדרי העסקתם של הקבלנים. להלן ממצאי ביקורת מפורטים בנוגע להעסקתו של קבלן א', הנדסאי במקצועו, שעמו נחתם חוזה לגבי חלק מתקופת העסקתו.

— היחידה התקשרה באוגוסט 1979 עם הנדסאי, לביצוע בדיקות מלאי במחסנים של יחידות ממשלתיות; החווה, שחתם עמו הממונה על המשק הממשלתי, התייחס לשישה התודשים הראשונים להעסקתו ובו נקבע, שהוא יעסוק בנושאים שונים מאלה, שבהם הועסק למעשה*. בחווה נקבע, שההנדסאי יקבל תשלום בשיעורים חודשיים, הצמודים לשיעורי תוספת היוקר המשולמת לעובדי מדינה, בלא תשלום נוסף בגין הוצאות.

ההנדסאי המשיך בעבודתו גם לאחר שתוקף החווה פג (בפברואר 1980). תשלומים תמורת עבודתו שילמה לו חברת ענבל פעם בחודש. במקרה אחר תאריך התשלום החדשי אף קדם לתאריך הגשת החשבון לחתימת האחראי. בשנים 1980 ו-1981 שולמו להנדסאי גם הוצאות כנגד חשבונות מפורטים שהגיש ושהאחראי אישר.

בחודשים אוגוסט וספטמבר 1980 פנה האחראי אל הקבלן במכתב והזמין אצלו, נוסף על בדיקות במחסנים של יחידות ממשלתיות שונות, גם תכנית ביקורת מפורטת וכן טבלת מעקב, במתכונת מסוימת, והמלצות לפעולה. לא נמצא בתיקי היחידה, שההזמנה אכן בוצעה.



ביחידה המרכזית כאגף החשב הכללי מועסק עובד אחר, האחראי לפיקוח על ניהול המלאי הממ"ש. האחראי לא עמד על קבלת ד"ח מכל המשרדים על ספירות מלאי, שהם חייבים לערוך פעם בשנה ואין בידיו נתונים מרוכזים הכוללים רשימת מחסני הממשלה, סוג הציוד המוחזק בהם וערך המלאי. יחידות הביקורת הפנימית במשרדי הממשלה אינן עורכות ביקורת שוטפת במידה הנדרשת בתחום זה. היחידה המרכזית מעסיקה קבלנים פרטיים בלא מכרז, בלא חוזה, ובלא הגדרה מדויקת של העבודה המוטלת עליהם והתמורה בעבורה. אין ליחידה אמצעים לאכוף על המשרדים ביצוע הנדרש מהם ותיקון ליקויים שנתגלו; היא אינה מעורבת בקביעת תקציבים לצורך ביצוע רכיזות ולא בקביעה של רמות מלאי. ממצאי הביקורת מצביעים על כך, שלא עלה בידי היחידה ליצור כלים יעילים אחרים, שבאמצעותם יהיה ביכולתה להייב את המשרדים לקיים את הוראות התכ"מ לניהול מלאי, ובעיקר עריכת ספירות מלאי והמצאת ד"חות על הספירות ונקיטת צעדים לתיקון ליקויים שהתעלו.

* "בדיקה של רכישת טובין של משרדים ממשלתיים במטרה לגבש הצעות בעניין ריכוז הרכישות".