

אגף החשב הכללי

פעולות הביקורת

נבדק הדו"ח הכולל על הכנסות והוצאות המדינה לשנת הכספים 1960/61. בעת הביקורת על ביצוע התקציב נבדקו אצל החשב הכללי, בחשבויות המשרדים וביחידות הסמך גם הרישומים בחשבונות שמחוץ לתקציב, סדרים מינהליים וסדרי בידוק. במסגרת הביקורת על מאזן המדינה ליום 31.3.1961 נבדקו במיוחד סעיפי המאזן הבאים: בנקים בחוץ לארץ; מקדמות על חשבון שנים באות; הפקדות במשרדי הממשלה; השקעות הממשלה בהון המניות של חברות; חשבונות בינמשרדיים.

נערכו בדיקות ביחידות הבאות של אגף החשב הכללי: מחלקת החשבונות והדיווח; היחידה למלוות פנים וערכויות מטעם המדינה; היחידה לפיקוח על ביצוע התקציב; מחלקת הלוואות וגביות; מדור הסילוקין; מינהל הרכב הממשלתי; היחידה לפיקוח על רכוש המדינה. כן נבדקו החשבויות והגזברויות במשרדי הממשלה וביחידות הסמך הבאים: משרד ראש הממשלה, האוצר, הבריאות, הדתות, החינוך והתרבות, החקלאות, המסחר והתעשייה, המשפטים, הסעד, העבודה, הפיתוח, הפנים, התחבורה, הרווא, המדפיס הממשלתי, גזברות מס הכנסה, ארנונה ומסי רכוש, מחלקת עבודות ציבוריות ורכבת ישראל.

א. נוהל כספים וסדרי בידוק

אחד התפקידים העיקריים של החשב הכללי הוא הפיקוח על הפעולות הכספיות של המדינה. הפיקוח מבוצע על ידי חשבי המשרדים ועל ידי גזברי יחידות הסמך, האחראיים לניהול העניינים הכספיים: ניהול החשבונות ועריכת הדו"חות, אימות המסמכים, ושמירה על החוקיות והחסכוניות של ההוצאות. במסגרת ביקורת, שנערכה על ידי משרד מבקר המדינה באגף החשב הכללי, בחשבויות המשרדים ובגזברויות של יחידות הסמך על ביצוע התקציב, נבדקו נוהלי הכספים וסדרי הבידוק (Internal Check) הקיימים כדי לעמוד על סדירותם ויעילותם.

ממצאי הביקורת נמסרו לחשב הכללי, שבמקרים מספר הוציא, בעקבות הביקורת, הוראות לתיקון הליקויים. להלן הממצאים העיקריים.

סדרים מינהליים בחשב הכללי

(1) הממשלה משתתפת ב"קרנות למתן הלוואות להון חוזר לתעשייה וליצוא" ב-50% המסתכמים ב-60 מליון ל"י בקירוב. החשב הכללי מפקיד כספים אלה ב-15 בנקים, העוסקים בביצוע ההלוואות. כדי להקל לאותם יצואנים ותעשיינים, שאין ביכולתם להמציא לבנקים בטחונות מספיקים, קיבל על עצמו משרד המסחר והתעשייה, שבמקרים מסוימים הוא יערוך להלוואות שניתנו. ערבויות אלה לא נרשמו בספרי החשב הכללי אלא ברישום עזר, בו נרשמו באופן שוטף כל הערבויות הנדונות שניתנו. כשפג תוקפן של ערבויות אלה, לא צוין הדבר ברישום העזר. משרד מבקר המדינה הציע, שרישום הערבויות יתנהל בספרי החשב הכללי בחשבונות מקבילים, כדי שאפשר יהיה לעמוד בכל עת, אלו הן הערבויות שעדיין בתוקפן.

באוקטובר 1961 הוציא החשב הכללי הוראות לרישום נאות של הערבויות הנדונות בספרי החשב הכללי.

(2) החשב הכללי נוהג, לפי בקשת מוטבים, להתחייב, שיעביר במישורו למוסדות כספיים שונים סכומים, שעומדים או שיעמדו לזכותם של אותם מוטבים. על התחייבויות אלה אינו מתנהל כל רישום, והחשב הכללי אינו מקפיד את תקציב המשרד או המוסד המוטב. כתוצאה מכך אין אפשרות לקבוע את היקף ההתחייבויות, שהאוצר נתן כלפי המוסדות הכספיים השונים ולדאוג לתשלום ההתחייבויות במועדו. (*)

(3) בשנת 1960/61 העביר החשב הכללי לבנק בחו"ל, שהוא נאמן האוצר, סך 963,000 ל"י לשם תשלום ריבית למחזיקים באגרות חוב של האוצר. החשב הכללי לא קיבל מהבנק דו"ח על התשלומים שבוצעו ועל הסכומים, שמחזיקי האגרות עוד לא דרשו אותם, ואף לא הוחזרו לו התעודות שנפדו. רק בנובמבר 1961 ביקש החשב הכללי מאת הבנק להמציא לו את הדו"חות ואת האגרות שנפדו, אולם עדיין הם לא נתקבלו.

הפרדת תפקידים

סדרי בידוק תקינים מחייבים במידת האפשר הפרדה בין תפקידים מסוימים במינהל הכספים, כגון בין קבלת כספים ותשלומים לבין רישום פעולות אלה. במספר ניכר של מקרים לא נשמרה ההפרדה.

(1) בחשבות הפנימית של משרד האוצר הייתה גלופת החתימות מופקדת בידי העובד, שטיפל גם במלאי ההמחאות. מלבד זה לא נשמר מלאי ההמחאות כראוי, כיוון שהגישה אליו הייתה חופשית. בעקבות הביקורת הועברה גלופת החתימות לידי עובד אחר והונהגה שמירה נאותה על מלאי ההמחאות.

(2) באגף מטבע חוץ היה עובד אחד עוסק באחסון טפסים בעלי ערך כספי ואספקתם לציבור; בניהול חשבונות החייבים בעד הטפסים האלה; ובמתן קבלות וגבייה.

(3) בגזברות מס הכנסה, ארנונה ומסי רכוש, היה הפקיד האחראי לאישור חשבונות הספקים ואש"ל לעובדים גם בעל זכות חתימה על המחאות ואחראי להתאמת חשבון הבנק. ההמחאות לתשלום משכורת וגלופת החתימות נמצאו בידי עובד אחר, שהיה גם אחראי להכנת נתוני המשכורת לרישום בספרים ולעריכת התאמת הבנק.

(4) במשרדי מס רכוש נמצאות בשימוש קופות גבייה המרכזות באופן אוטומטי את סכומי הגביות. כשהכוונה להתחיל מחדש ברישום הגביות, ניתן הדבר להיעשות רק בדרך של שימוש בשני מפתחות בבת אחת. במשרדי מס רכוש שבירושלים ובחיפה לא הייתה הקפדה, ששני המפתחות יהיו בידי שני עובדים.

(5) במכון הגיאולוגי במשרד הפיתוח היה אותו עובד אחראי להכנת החשבונות בעבור סקרים, שנערכו על חשבון מזמינים, לרישום החשבונות בכרססת ולקבלת התשלומים. החשבונות שהוצאו לא היו ממוספרים מראש. חשב המשרד לא קיבל העתקים מהחשבונות שהוצאו, ולפיכך לא היה יכול לקיים כל פיקוח על הגביות.

בעקבות ממצאי הביקורת הוציא חשב משרד הפיתוח הוראות נוהל לקבלת כספים. כן נפתח חשבון מקביל בהנהלת החשבונות הראשית של המשרד המרכז את החובות ואת הכספים, שנגבו במכון הגיאולוגי.

(*) עניין אחר של התחייבויות ראה בעמוד 54 בדו"ח זה.

(6) בחשבות משרד הפיתוח רוכזו בידי עובד אחד התפקידים הבאים: קבלת כספים; רישום בספר הקופה; הפקדת הכספים בבנק; החזקת מלאי המחאות וגלופות החתימות; הכנת המחאות לקבלנים וספקים; התאמת חשבונות עם הבנק.

(7) במכון לסיבים ומוצרי יער במשרד המסחר והתעשייה היה אותו עובד ממונה על החשבונות למזמיני השירותים ועל גביית התובות. החשבונות שהוצאו לא היו ממוספרים מראש. בחשבות המשרד לא התנהל רישום מקביל.

בעקבות ממצאי הביקורת ננקטו צעדים בחשבות המשרד כדי לפקח על הוצאת החשבונות ועל הגבייה על ידי ניהול חשבונות מקבילים בחשבות המשרד.

(8) בחשבות משרד הדתות היה פקיד אחד ממונה על החזקת ההמחאות ועל גלופת החתימות, על רישום הנתונים של תשלומי משכורת ועריכת חשבון התאמה עם בנק הדואר. מלאי ההמחאות אוחסנו בחדר פתוח ללא שמירה.

בעקבות הביקורת תוקנו ליקויים אלה.

(9) במשרד החקלאות היה הממונה על הקופה המרכזית עוסק גם בעריכת התאמות עם הבנקים. גליונות המשכורת הוכנו ע"י עובד אחד, בלא שנבדקו החישובים ע"י עובד אחר.

(10) בארבע יחידות במשרד העבודה — המכון להכנת אמצעי הדרכה בתל אביב, המחלקה לחינוך מקצועי בתל אביב, ירושלים ובאר שבע — הועסק אותו עובד בגביית הכספים וברישום הגביות בספרי החשבונות ובספרי העזר. במכון להכנת אמצעי הדרכה היה אותו עובד אחראי גם לקבלת הזמנות, שבחלקן נתקבלו בע"פ, לחישוב ההוצאות הכרוכות בביצוען ולעריכת החשבונות. בחשבות המשרד לא התנהל רישום מקביל של החייבים בעד עבודות למכון ולמחלקה.

הביקורת הטעימה, שכאשר כוח האדם המצומצם שביחידה אינו מאפשר הפרדת תפקידים כיאות, יש להגביר את ההקפדה על סדרי בידוק אחרים, כגון עריכת בדיקות פתע לעתים קרובות וניהול רישומים מקבילים.

כספי גביות

(1) במשרד של פקיד השומה תל אביב ובמשרד של פקיד השומה טבריה ניתנו קבלות על השקים באיחור של 7 עד 14 יום.

(2) השקים, שנתקבלו במשרדי מס הכנסה באמצעות הדואר, הועברו על ידי המזכירות במישרין לקופאים, בלי שנערכה רשימה של השקים שנתקבלו. רשימה כזאת דרושה, כדי שהגובה הראשי יוכל לבדוק על פיה, אם כל השקים הופקדו כמקובל בסדרי בידוק תקינים.

(3) ביחידות משרד העבודה נקבע, שב־3 מקרים ניתנו קבלות בתאריכים מאוחרים — 6 עד 17 יום; במקרים מספר הופקדו כספי הגביות בבנק באיחור של 3 עד 9 ימים.

קופות דמי מחזור

(1) בקופת דמי המחזור של פקיד השומה בנתניה לא התנהל רישום שוטף מפורט של ההוצאות מהקופה, אלא נרשמו במרוכז, בסכום אחד, בסוף החודש.

(2) במשרד החקלאות, שבו נמצאות למעלה מ-120 קופות לדמי מחזור, הוטל על עובד מיוחד התפקיד לבדוק את קופות הגבייה וקופות דמי המחזור. העובד לא ביקר את היחידות אלא הסתפק בקבלת דו"חות חודשיים.

בעקבות הביקורת הוחלף העובד במבקר נייד העורך ביקורת שוטפת ביחידות.

(3) בארבע קופות דמי המחזור של משרד העבודה נקבע: האחראים על קופות דמי המחזור שמרו ברשותם, בניגוד להוראות הקיימות, מזומנים העולים על סך 50 ל"י; דמי המחזור הוחזקו במגירות השולחן ובקופות פח. לעתים ביחד עם כסף פרטי. בחמש קופות של אותו משרד לא היה כל רישום, או הרישום לא היה מעודכן, והפיגור הגיע בשתיים מהן לתקופה עד 9 חודשים. בשלוש קופות דמי מחזור לא היו הכספים בעין מתאימים לרישומים בספרי הקופה. בכל הקופות שנבדקו לא בוטלו הקבלות, שהוגשו לחשב, בחותמת "נפרע".

ניהול חשבונות והתאמתם

(1) המכון להכנת אמצעי הדרכה במשרד העבודה מוציא לפועל עבודות הדפסה בשביל גופים שונים. ההיקף הכספי של העבודות בשנת 1960/61 הסתכם בקרוב ל-60,000 ל"י. נקבע, שאין מנהלים חשבונות לזומינים; מהרישומים הקיימים, שהם העתקי חשבונות, לא ניתן ללמוד, מה מצב החשבונות, שעוד לא נפרעו.

(2) בגזברות המחוזית של המחלקה לחינוך מקצועי בחיפה לא התנהל רישום מרכזי של שכר הלימוד המגיע מהתלמידים והמסתכם בכמה עשרות אלפי לירות בשנה. את הסכומים המגיעים לא ניתן לקבוע אלא על פי התיקים האישיים.

(3) המחלקה לחינוך מקצועי בירושלים, תל אביב, חיפה ובאר שבע, שלרשותה — כלשאר יחידות הממשלה — מעמיד החשב הכללי כספים למימון הוצאות שוטפות, אינה עורכת התאמת חשבונות עם הבנקים בכל חודש. במחלקה בתל אביב היה קיים פיגור של 20 חודש בעריכת ההתאמות ובמחלקה בירושלים פיגור של שנה.

(4) משרד החינוך לא ערך התאמת חשבונות עם הספקים הגדולים לסוף כל שנת כספים. בספרי החשבונות של המשרד נמצאו חשבונות — ביתרת חובה — פתוחים במשך שנים מספר בלא תנועה, ועל אף זאת לא נערכו בירורים לחיסולם. בספרים היו רשומות יתרות מחשבונות מתסנים, שהסתכמו בלמעלה מ-8,000 ל"י, כשהסחורות המתייחסות ליתרות לא היו קיימות כלל.

נוהלים תקינים בענייני כספים וחשבונות הם מן האמצעים העיקריים למניעת תקלות למיניהן. רצוי, שהחשב הכללי ונושאי משרה אחרים האחראיים לניהול כספים יתנו דעתם על ריבוי מקרי הסטייה מן הנוהלים המקובלים במינהל כספים ומכללי הבידוק.

ב. חשבונות הסילוקין

לשם סידור יעיל של החשבונות בין האוצר ובין אותם מוסדות ויחידים, שהממשלה מקיימת אתם קשרים כספיים שוטפים, הוקמה בשנת 1954 יחידת הסילוקין. הזיכויים בחשבונות הסילוקין נובעים מרכישת סחורות ושירותים על ידי משרדי הממשלה, מהקצבות וממענ"קים; ואילו החיובים נוצרים על ידי חיובי מסים ועל ידי תשלומי האוצר במזומנים לבעלי החשבונות. כן נרשמים בחשבונות העברות מחשבון לחשבון בפקודת בעלי החשבונות. המחזור השנתי בחשבונות הסילוקין היה בשנת 1961 כ־1,200 מליון ל"י.

חשבונות הסילוקין מתנהלים ב־3 סדרות עיקריות: רשויות מקומיות כ־150 חשבונות; מוסדות חקלאיים כ־100 חשבונות; חברות ספקים וקבלנים כ־800 חשבונות. יתרות הזכות הכוללות היו: ליום 31.3.1959 — כ־15.5 מליון ל"י; ליום 31.3.1960 — כ־16.5 מליון ל"י; ליום 31.3.1961 — כ־23.4 מליון ל"י.

בחודשים יוני — יולי 1961 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על נוהלי העבודה ביחידת הסילוקין (ראה גם דו"ח שנתי מס' 6, עמ' 75, ומס' 8, עמ' 82).

1.

(א) עדיין לא נקבעו הוראות נוהל בכתב על פתיחת חשבונות סילוקין, ניהולם וסגירתם. חוסר הוראות נוהל בדבר התנאים לפתיחת חשבונות היה אחת הסיבות העיקריות לכך, שנפתחו מספר ניכר של חשבונות, שלא הייתה בהם כל תנועה או שתנועה הייתה קטנה. מן הראוי היה, שהחשב הכללי יוציא הנחיות למשרדי הממשלה, באילו מקרים יבצעו המשרדים תשלומיהם במישרין במזומנים, ובאילו מקרים ימליצו על פתיחת חשבון סילוקין.

(ב) חשבונות הסילוקין מטבעם שיעמדו ביתרת זכות לבעל החשבון, אולם מספר ניכר של חשבונות הראו יתרת חובה, ובחלק מהם עמדו יתרות החובה, בסכומים של מאות אלפי לירות, תקופה ארוכה במשך השנה.

(ג) ניתוח הזיכויים בחשבונות הסילוקין, שנערך על ידי אגף הפיקוח הכללי של האוצר, העלה, שהערך הכספי של העברות מחשבון לחשבון לפי פקודת בעלי החשבונות מהווה למעלה מ־40% מהזיכויים. בביקורת, שנערכה על ידי משרד מבקר המדינה, נקבע, שבחשבונות רבים נובעים כל הזיכויים, או רובם הגדול, מהעברות פנימיות.

ניהול החשבונות בהיקף זה בין גורמים פרטיים איננו מתפקידיו הרגילים של משרד ממשלתי. יתר על כן הוא נוגד את העקרונות של ניהול עניינים מוניטאריים. תפקידו העיקרי של הסילוקין הוא לקזז את התביעות ההדדיות העומדות לתשלום בין האוצר לבין בעל חשבון הסילוקין. מתן רשות להעברת סכומים מחשבון לחשבון הופך את השימוש בשיטת הסילוקין לתחליף של אמצעי תשלום. מידת אספקתם של אמצעי תשלום למשק על ידי האוצר או ספיגתם עשויה להשפיע השפעה ניכרת על מצב הנוזלות במדינה. פעולותיה של היחידה, שאינה מתנהלת על ידי הרשות המוסמכת לקביעת המדיניות של ויסות מוניטארי, עלולות לסכן את השגת מטרותיה של מדיניות זו. אמנם היתרה בחשבונות הסילוקין מגיעה לסכום של כמה עשרות מליון ל"י בלבד, אולם הסכום נטו אינו משקף את העיוות הבא מחמת השימוש בשיטת סילוקין, מאחר שפעולות שחלקן מקומן במסגרת זו וחלקן אין מקומן כאן, משמשות בערבובייה.

(ד) בתנאים, שנכללו בכתב התחיבות לפתיחת חשבון סילוקין, נקבע, שיתרות החובה ישאו ריבית של 7% לשנה.

(1) מבקר המדינה הצביע בדו"ח השנתי מס' 8 (עמ' 82) על כך, שחשבונות הסילוקין לא חויבו בריבית על יתרות חובה. רק במאוס 1960 חויבו חשבונות הסילוקין בריבית בעד התקופה, שנסתיימה במאוס 1958. חיובי הריבית, שנעשו במאוס 1960, הסתכמו ב־1.5 מליון ל"י בקירוב וחויבו בחשבונות ב"ערך 1.4.1959" בלבד.

(2) בעלי החשבונות לא חויבו לפי שיעור ריבית אחיד. במקרים רבים היה שיעור הריבית קטן מ־7% בניגוד לתנאים. מחברה קבלנית לא נגבתה כל ריבית על יתרת חובה גדולה שבחשבונה. בכמה מקרים הובאו בחשבון, בעת חישוב הריבית על יתרות החובה, גם יתרות זכות מתקופות, שבהן עמד החשבון ביתרת זכות — וזאת בניגוד לתנאי הקובע, שיתרות זכות אינן נושאות ריבית.

(3) חיוב בריבית בעד השנים 1958 עד 1961 עוד לא נעשה.

(4) לדעתו של מבקר המדינה, שיעור ריבית של 7% נמוך מדי, ואינו מהווה גורם מרתיע במידה מספקת למשיכות יתר.

(ה) אגף החשב הכללי לא קבע סדרי תשלומים לבעלי חשבונות הסילוקין לפי סדר היווצרות החוב או לפי עדיפות עניינית אחרת. יחידת הסילוקין קבעה לעצמה סדר תשלום מים, שלא הועלה על הכתב ולא פורסם בין בעלי החשבונות. סדר זה לא נשמר, ובמקרים רבים בוצעו תשלומים, בלא שניתנה הנמקה לסטייה. בעקבות הביקורת נקבעו כללים בכתב הבאים להסדיר את העניין.

2.

(א) בגלל ההיקף הרחב של פעולות הסילוקין, המתבטאות בתנועה של כ־1,200 מליון ל"י לשנה, נודעת חשיבות מיוחדת לקביעת הוראות נוהל ולהגדרת התפקידים והסמכויות של הממונים על היחידה ועובדיה. דבר זה לא נעשה עד כה.

(ב) בעת פתיחת החשבון נדרש בעליו להמציא דוגמאות חתימה של המורשים לחתום על פקודות משיכה ועל העברות. במספר ניכר של מקרים אושרו העברות, שהיו חתומות על ידי אחד משני מורשים המוסמכים לחתום ביחד או על ידי מי שלא הורשה לכך. בעבר אירעה תקלה חמורה בחשבון הסילוקין של עירייה, שבאה מחמת ביצוע העברות, שנחתמו על ידי מורשה אחד במקום שני המורשים, שנקבעו בתנאי פתיחת החשבון.

(ג) לפי בקשת בעל חשבון סילוקין, רושמת לפניח יחידת הסילוקין "שיעבוד" על הסכומים העומדים לזכות בעל החשבון או אלה שיעמדו לזכותו בעתיד לטובת מוסד כספי המוצע על ידי בעל החשבון. במקרים אלה מאשרת היחידה את דבר השיעבוד במכתב הנשלח למוסד הכספי, שלטובתו ניתן השיעבוד. נקבע, שבמקרה אחד לא נרשם בספרים דבר השיעבוד, וכתוצאה מכך שילם החשב הכללי, בחודשים אוקטובר 1960 עד יוני 1961, לבעל החשבון ישירות מתוך חשבון "משועבד" סך כולל של 20,000 ל"י בלי לקבל את הסכמת

המוסד הכספי שלטובתו שועבד החשבון. במקרה אחר — בשנת 1959 — נאלץ החשב הכללי לפצות מוסד כספי שלטובתו ניתן שיעבוד, משום ששילם מתוך חשבון משועבד כספים במישרין לבעל החשבון במקום למוסד הכספי.

לאור הסיכון הכרוך בהוצאת "מכתבי שיעבוד" והטיפול הכרוך בניהול "חשבונות משועבדים" הציע משרד מבקר המדינה לשקול מחדש את הצורך בקיום נוהל זה. בנובמבר 1961 הודיע אגף החשב הכללי, שבעתיד הוא יימנע ממתן מכתבי שיעבוד; רק במקרים יוצאים מן הכלל, כשיש עניין מיוחד במתן השיעבוד, ייעשה הדבר לפי אישור החשב הכללי.

ג. ערבויות מטעם המדינה

חוק ערבויות מטעם המדינה, תשי"ח—1958, (הבא במקום "חוק ערבויות מטעם המדינה", תשי"ד—1954) נכנס לתוקפו ב־1 באפריל 1958. חוק זה מרשה לשר האוצר לערוב בשם המדינה, באישורה של ועדת הכספים של הכנסת, למלוות או להתחייביות כספיות אחרות. שר האוצר חייב לפרסם ברשומות, לגבי כל שנת כספים, דין וחשבון על סכומי הערבויות, שניתנו מטעם המדינה באותה שנת כספים, ועל יתרת סכומי הערבויות, שתוקפן לא פג בתום אותה שנה.

נוסף לערבויות הניתנות לפי חוק ערבויות מטעם המדינה, תשי"ח—1958, ניתנות ערבויות גם לפי ארבעה חוקים מיוחדים.

בחודש מאי 1961 נערכה ביקורת באגף החשב הכללי על ביצוע חוק הערבויות מטעם המדינה, תשי"ח—1958.

1. זכות החתימה על ערבויות היא בידי שר האוצר ובידי החשב הכללי, המשנה למנהל הכללי, המפקח על מטבע חוץ והיועץ המשפטי של משרד האוצר. ריכוז הערבויות הוא בידי החשב הכללי האחראי לרישום הערבויות ופרסומן. כדי להבטיח רישום כל הערבויות ולאפשר פירסומן בהתאם לחוק מן הצורך, שהחשב הכללי ירכז בידיו ידיעות על כל הערבויות הניתנות מטעם המדינה. ההסדרים הנהוגים בעניין זה אינם מבטיחים, שכל ערבות כזאת תובא לידיעת החשב הכללי — דבר שנודע לו חשיבות מיוחדת בשים לב לכך, שגורמים מספר מוסמכים לתת ערבויות בשם המדינה. הביקורת דנה עם החשב הכללי על השלמת ההסדרים בעניין הנדון, בעיקר בדרך ריכוז הטיפול המינהלי בידי החשב הכללי.

2. לפי החוק קובע שר האוצר את התנאים והערובות לערבויות, שאינן עולות על 250,000 ל"י; תנאים לערבויות על סכומים מעל ל־250,000 ל"י טעונות אישור ועדת הכספים של הכנסת.

במקרה אחד אישרה ועדת הכספים מתן ערבות לחברה תעשייתית, שהממשלה משתתפת בהנהלתה, בתנאי, שהאוצר יקבל שיעבוד שוטף על נכסי החברה. בניגוד לכך נתן החשב הכללי בתקופה שבין אפריל 1960 לבין מארס 1961 ערבויות לטובת החברה על סך כולל של 3.15 מליון ל"י, בלי שנתקבל שיעבוד שוטף על נכסי החברה.

3. חוק ערבות למשכנתאות, תשי"ב-1952, מסמיך את שר האוצר לערוב להלוואות של בנקים אפוזיקאיים למימון בניית בתים. לפי החוק רשאי שר האוצר לגבות עמלה בשיעור של 1.5% לשנה מיתרת ההלוואה הבלתי מסולקת. סכומי העמלה שנגבו יש להעבירם לחשבון "קרן ערבות למשכנתאות", שמטרתה לשמש לכיסוי הלוואות, שלא יחוזרו.

עד סוף דצמבר 1961 לא ניתנה כל ערבות במסגרת חוק ערבויות למשכנתאות. תשי"ב-1952; אולם עוד לפני חקיקת החוק התחייב משרד האוצר לערוב להלוואות הניתנות על ידי הבנקים למטרות שיכון. תמורת התחייבותו גובה האוצר מהלווים, באמצעות הבנקים, דמי עמלה בשיעור 1.5% לשנה מיתרת ההלוואות. שניתנו בשנים 1950 ו-1951. ליום 31.12.1961 הצטבר סכום כולל של 878,148 ל"י מגביות אלה. עד לסוף דצמבר 1961 לא נדרש האוצר לפרוע כל תשלומים עקב התחייבותו האמורה. מן הראוי היה, שסכומי הקרן יועברו להכנסות המדינה; ואשר לסכומים, שהאוצר יידרש לפרוע בעתיד על חשבון התחייבויותיו, אם יהיו כאלה, או אם תהיה כוונה להשתמש בכספים אלה למטרה אחרת, הרי מן הצורך לכלול הקצבות אלה בתקציב המדינה.

ד. פקדונות ב"יהב" למתן הלוואות

משרד האוצר מחזיק ב"יהב", קופת עובדי המדינה בע"מ, פקדונות בסך כולל של למעלה מ-1,800,000 ל"י, במטרה לתת לעובדי המדינה הלוואות לשיכון ודיור בתנאים נוחים. לפי תנאי ההסכם שבין החשב הכללי לבין "יהב" אין כספים אלה מוחזרים עם גביית ההלוואות אלא משמשים כ"קרן חוזרת". החשב הכללי גובה מ"יהב" ריבית נמוכה יחסית, בדרך כלל בשיעור של 4%.

ביקורת, שנערכה בחודש אוגוסט 1961, העלתה, שכספי הקרן לא נוצלו במלואם למתן הלוואות לעובדי המדינה. במשך השנים 1959 ו-1960 נשארה באופן תמידי יתרה חודשית בלתי מנוצלת בסך 200,000—300,000 ל"י. באותה עת נתן "יהב" למוסדות, שאינם גופים ממשלתיים, הלוואות חוזרות בסכומים שבין 100,000—300,000 ל"י לתקופה מ-1 עד 4 חודשים בריבית בשיעור החוקי.

ביום 11.12.1961 הודיע החשב הכללי, שהלוואות אלה ניתנו בהסכמתו ולרוב אף בהכוונתו. על ידי כך נתאפשר, לדעת הביקורת, שימוש בכספים מקופת המדינה לא למטרת שיכון ודיור לעובדי המדינה, שלה נועדו הכספים.

ה. פיקוח על תקינות הרכב

תקן הרכב של משרדי הממשלה לשנת 1961/62 כולל 1,994 מכוניות ו-494 אופנועים. מלבד הרכב התקני מוחזקים על ידי יחידות שונות של המינהל הממשלתי עוד כ-400 כלי רכב, שההוצאות עליהם משתלמות מסעיפי פעולות שונים שבתקציב המדינה.

להפעלת הרכב הממשלתי ולהחזקתו (להוציא רכב משרד הבטחון ומשטרת ישראל) נקבע בסעיפים שונים של התקציב לשנת 1961/62 סך 8.3 מליון ל"י בקירוב; מזה כ-3 מליון ל"י לשכר נהגים וכ-5.3 מליון ל"י להוצאות החזקה — דלק, תיקונים, בלאי וביטוח.

האחריות לתפעול הרכב המשרדי ולניצולו היעיל מוטלת על כל משרד או יחידת סמך המחזיק בו. הטיפול המינהלי והמקצועי בעניינים הכלליים (כגון רכישת הרכב, הקצאתו,

קביעת הסדרים מרכזיים לתחזוקתו ולתיקונו) היה מוטל בעבר על יחידות אחדות במשרד דים שונים — פיצול שהביא לקשיים בנייהול הרכב. ביולי 1959 הוקם באגף החשב הכללי, לפי המלצת ועדה בינמשרדית, "מינהל הרכב", בו רוכז הטיפול המינהלי בענייני הרכב הממשלתי. ריכוז זה הביא לשיפור הטיפול המרכזי בענייני הרכב הממשלתי.

למינהל הרכב יחידה מרכזית ביפו ושלושה סניפים בשלוש הערים הגדולות. ב־1.4.1961 מנה המינהל 33 עובדים. לשנת הכספים 1961/62 נקבע למינהל תקציב בסך 215,000 ל"י; לביצוע פעולות רכישה, תיקונים, חידוש וביטוח עמד לרשותו סכום של למעלה מ־3 מליון ל"י — וזאת בדרך הפחתה, דהיינו בדרך חיוב תקציבי המשרדים, שברכבם הוא טיפל.

בראשית שנת 1961 נערכה ביקורת במינהל הרכב בתחום הפיקוח על תקינות הרכב. הביקורת העלתה:

1. תיקוני הרכב מבוצעים במוסכי מע"צ ובמוסכים פרטיים, שזכו במכרזים של מינהל הרכב. לצורך תיקונים קלים מפנים המשרדים עצמם את הרכב למוסכים. תיקונים גדולים יותר מבוצעים לאחר אישורם על ידי בוחני מינהל הרכב, שמתפקדים גם לפקח על טיב התיקונים. סילוק החשבונות נעשה במרוכז על ידי משרד האוצר מתוך חשבון בשם "קרן תיקוני מכוניות", הניזונה מהעברות מתקציבי המשרדים השונים. בשנת 1961/62 הגיע המחזור בחשבון זה ליותר ממליון ל"י.

לצורך פיקוח על גודל הוצאות התיקונים וקביעת כדאיות השימוש במכוניות מעביר מינהל הרכב נתונים על התיקונים, שבוצעו בכל מכונית, למרכז למיכון משרדי, ומקבל פעם בשנה סיכום ההוצאות, שהוצאו על כל מכונית, וסיכומי נתונים אחרים על הוצאות אלה לפי סוגי מכוניות, שנות ייצור וכיו"ב. הביקורת עמדה על כך, שעיבוד חד־שנתי של נתונים כאלה אין בו כדי לשמש מכשיר יעיל לפיקוח שוטף על ההוצאות לתיקונים ולקביעת הכדאיות של השימוש במכוניות — ומה עוד שדיווח זה הגיע למינהל חודשים מספר אחר סיום השנה, אליה הוא מתייחס.

בעקבות הביקורת התחיל המינהל ב־1.1.1962 לנהל כרטסות אזוריות, המכילות כרטיס לכל כלי רכב שבטיפול המינהל, ובכרטיס יירשמו התיקונים, שנעשו במכוניות. כן שוקל המינהל לעבור לשיטה של דיווח ממוכן דו־חודשי על גודל ההוצאות לתיקונים לכל מכונית.

2. אחת הדרכים לשמירת הרכב והבטחת תפעולו התקין הוא הטיפול המונע במכוניות — עריכת בדיקות תקופתיות ברכב בזמנים קבועים מראש או לאחר שנסע מספר קבוע של קילומטרים. בתחילת 1959 קבעה הביקורת, שרק בקנה מידה קטן הופעל הטיפול המונע ברכב, והצביעה על הצורך בקביעת הסדרים מתאימים להרחבתו. הבדיקה הנוכחית העלתה, שרק התקדמות חלקית חלה בכמה מהסניפים, והוראות כלליות, המחייבות את סניפי מינהל הרכב והמשרדים, לא הוצאו.

בעקבות הביקורת הודיע מינהל הרכב, שבדעתו להפעיל טיפול מונע סדיר בכל האיזורים, החל ב־1 באפריל 1962.