

משרד הבטחון

פעולות הביקורת

נערכה ביקורת על הפעולות הכספיות של משרד הבטחון: נבדקו הדין וחשבון הכספי והמאזן של משרד הבטחון ליום 31.3.1962 וביצוע התקציב השנתי; הקשר בין חשב משרד הבטחון לבין המפעלים של מערכת הבטחון, המקיימים הנהלת חשבונות עצמאית. נבדק חלק מחשבונות של ספקים ומחשבונות חייבים וכאיים; נבדקו החשבונות הקשורים בדירות מגורים שברשות המשרד; נערכה בדיקה מסודרת של פקודות יומן ושוברות הכנסה והוצאה של הקופה הראשית של משרד הבטחון על מסמכיהם. כן נערכו בדיקות בכמה קופות דמי מחזור.

באגף החימוש נבדקו פעולות "עליזה" — חברת הליקופטרים (ישראל) בע"מ, ופירוקה.

באגף האספקה נבדקו: במחלקה לרכב וציוד מוסכים — יבוא חלקי הרכבה לכלי רכב והזמנת ייצור של תאי נהג ורכישת כלי רכב בארץ; במחלקה ליבוא וחובלה — התקשרויות עם חברות אניות; סדרי קבלת מטעני יבוא בנמלים; הטיפול במשלוחי יצוא.

באגף בינוי ומשק נערכו הבדיקות הבאות: ביחידת הממונה על הבינוי נבדקו עבודות ההקמה של כור המחקר בנחל שורק ועבודות בנייה וסלילה במרכז למחקר בנגב; במחלקת נכסים ושירותים נבדק הטיפול בדירות מגורים, שהמשרד מעמיד לרשות עובדי מערכת הבטחון.

באגף כוח אדם נערכו הבדיקות הבאות: במחלקת השיקום נבדקו תשלומים מיוחדים לנכים ולמשפחות שכולות; במחלקה להנצחת החייל נבדקו פעולות המחלקה הכרוכות בעבודות בנייה בחלקה הצבאית בהר הרצל ובהפעלת המחצבה בהר; ביחידה לטיפול ולהכוונת חיילים משוחררים נבדקו פעולות ההכוונה, סדרי מתן סיוע כספי לחיילים משוחררים וסדרי המינהל.

באגף לארגון ומינהל נבדקו סדרי המינהל בצנזורה לדואר והברקה והטיפול בדברי דואר.

נערכה ביקורת בהוצאה לאור של מערכת הבטחון: נבדקו פעולות היחידה, סדרי ההתקשרויות עם ספקים ועם סוכנים, סדרי מינהל והנהלת חשבונות, והתוצאות הכספיות מן הפעולות בשנים 1960/61 ו-1961/62.

נבדקו פעולות משרד הבטחון בחיסול נכסי הוועדה לשיכון אנשי צבא בשירות קבע.

ברשות פיתוח אמצעי לחימה נבדק הדו"ח הכספי לשנת 1961/62; נערכה ביקורת על קופות דמי מחזור; נבדק הטיפול התקציבי והחשבוני בכספים של מענקי מחקר, שעובדי הרשות מקבלים ממוסדות מדעיים.

ענייני תקציב

1. תוספות ושינויים בתקציב הבטחון

ביום 26.3.1962 ביקש משרד הבטחון מוועדת הכספים של הכנסת, באמצעות משרד האוצר, הגדלת תקציב הבטחון לשנת 1961/62. סכום זה כלל תוספת לאחד מסעיפי המשנה ותוספת 17,650,000 ל"י להתייקרויות בסעיפי משנה שונים, שחלו בעיקר בעקבות שינוי שער המטבע. נוסף על כך ביקש המשרד אישור להעברות תקציביות בין סעיפי משנה ובין פרטים

שבתוך סעיפי משנה ואישור הוצאות בעקבות הגדלת הכנסה מיועדת או הגדלת הפחתות. ועדת הכספים של הכנסת אישרה את כל התוספות וההעברות ב־30 במארס 1962.

בחודשים יוני ויולי 1962 בדק משרד מבקר המדינה את התוספות וההעברות התקציביות. הביקורת קבעה, שמתוך 24 סעיפי משנה, שבעבורם ביקש משרד הבטחון תוספת התייקרות בסך 17,650,000 ל"י, היו: 12 סעיפי משנה, שהיה בהם גרעון תקציבי בסך כולל של 5,202,000 ל"י, והתוספת שאושרה שימשה כראוי לכיסוי גרעון זה; ב־4 סעיפי משנה אחרים הסתכם הגרעון בסך 3,925,000 ל"י, ואילו התוספת בעבורם הסתכמה בסך 6,120,000 ל"י, כך שנוצר בהם עודף בסך 2,195,000 ל"י; בסעיף משנה אחד לא היה גרעון, ומשרד הבטחון ביקש בעבורו תוספת התייקרות בסך 20,000 ל"י, שיצרה בו עודף תקציבי באותו סכום; ב־7 סעיפי משנה נחבקה תוספת בסך 6,308,000 ל"י, אף כי כבר היה בהם עודף תקציבי בסך 2,801,000 ל"י, שיחד עם התוספת יצר עודף תקציבי בסך 9,109,000 ל"י. כל העודפים המתוארים לעיל הסתכמו בסך 11,324,000 ל"י. ועדת הכספים, במסגרת אישור השינויים, אישרה גם סכום זה לכיסוי הגרעון בסעיף המשנה הנזכר בקטע הראשון.

במידה שמשרד הבטחון היה זקוק לתוספת תקציבית לכיסוי הגרעון בסעיף משנה זה, מן הראוי היה לבקש תוספת זו במישרין ולא לנקוט דרך של יצירת עודפים בסעיפי משנה אחרים, על ידי בקשת תוספות בלתי ריאליות, והעברתם לאחר מכן לסעיף המשנה הנ"ל.

2. חובות משרד הבטחון בחוץ לארץ

1. חובות משרד הבטחון במטבע חוץ לבנקים ולספקים בחוץ לארץ מופיעים במאזן ל־31.3.1962 בסעיפי הפסיב:

(1) שטרות לפרעון; (2) ספקים שונים; (3) בנקים; (א) משיכות יתר (ב) הלוואות; (4) חו"ז: (א) הלוואות מחברות שונות (ב) מפרעות ע"ח יצוא.

הסכומים שבסעיפים (1) ו־(2) מהווים חובות בעד סחורות ושירותים שנתקבלו. השטרות נחתמו בשם האוצר ונפרעים על ידי לחובת תקציב הבטחון. הסכום שבסעיף (3) מהווה חוב תמורת כספים, שנתקבלו מבנקים שונים בחוץ לארץ למימון הוצאות משרד הבטחון בחוץ לארץ; הסכום שבסעיף (4) מהווה בחלקו הלוואות מחברות שונות ובחלקו מפרעות, שנתקבלו מלקוחות על חשבון חוזים לאספקת תוצרת של מפעלי מערכת הבטחון.

תמורת הלוואות לפי סעיף (3)(ב) ולפי סעיף (4)(א) מסרו משלחות הקניות שטרי חוב בחתימותיהן למלווים. שטרות אלה נבדלים מהשטרות לפרעון לפי סעיף (1) בכך, שאינם נפרעים על ידי האוצר אלא על ידי המשלחות עצמן מהסכומים המועברים להן מתוך ההקצבות. חשב משרד הבטחון אינו מנהל רישום מעקב אחרי פרעונם.

2. הדיווח של משלחות משרד הבטחון על הפעולות הפיננסיות שלהן שיקף רק את הסכומים, שקיבלו כמפרעות בחו"ז, את החשבונות בעבור הספקה ואת ההעברות ממשלחת למשלחת. המשלחות אמנם שלחו אחת לשלושה חודשים מאזן בוחן, שבו השתקפו פעולות המימון, אבל המאזנים האלה לא השתקפו במערכת החשבונות של משרד הבטחון; היתרות הפיננסיות של המשלחות מופיעות כהתחייבות של משרד הבטחון רק במאזן השנתי.

התוצאה היא, שבמשך השנה לא ניתן לעמוד מתוך ספרי משרד הבטחון על היקף ההתחיי-
בויות ועל מחזור הכספים של המשלחות.

אין משרד הבטחון רשאי להיכנס להתחייבויות לצורכי מימון פעולותיו ללא צירוף חתימת
חשב המשרד או האוצר, על פי החלטת הממשלה מיום 24.6.1960 (ילקוט הפרסומים 774
מ-7.7.1960)*. כשהמשרד משתמש לכיסוי הוצאותיו בסכומים שלווה, הוא גם חורג ממסגרתו
התקציבית.

3. התקשרויות שבוטלו ועודפי הפרשות

1. בשנים 1948—1953 לא מימן האוצר את תקציבי הבטחון במלואם. משרד הבטחון
ניצל את התקציבים, כפי שאושרו, ואף ביצע הוצאות מעל למתוכנן בתקציב. כתוצאה
מפעולות אלה נכנס המשרד לחובות, ונוצר גרעון מצטבר, שהגיע בשנת 1952/53 ל-20
מליון ל"י בקירוב.

החל משנת 1953/54 מימן האוצר את הוצאות משרד הבטחון במלוא ההיקף, שבו היו
מאושרות בתקציב. משנה זו ואילך חלה ירידה רצופה ביתרת הגרעון עד לחיסולו הסופי
בשנת 1959/60. משרד הבטחון הבטיח לעצמו בדרכים שונות אמצעים לכיסוי הגרעון,
מאחר שלא קיבל מהאוצר הקצבה מיוחדת לצורך זה, בעיקר מביטול התקשרויות בשנים
קודמות ומעודפי קרנות פנימיות:

— ההתקשרויות עם גורמי חוץ נרשמו בשעתן כהוצאה תקציבית מוחלטת, ולגביה נתקבל
מימון מלא מהאוצר במסגרת התקציב*. עד למועד פרעון ההתקשרויות נשאר הכסף בידי
משרד הבטחון. משבוטלו התקשרויות, במלואן או בחלקן, בשנים שלאחר מכן, השאיר
משרד הבטחון ברשותו את הסכומים, שקיבל מהאוצר למימון אותן ההתקשרויות ושלא היה
עוד זקוק להם, ולא החזירם לאוצר. סכומים אלה לא הוכנסו לתקציב בשנה שלאחר מכן
כהכנסה ועל ידי כך נפקעו מהמגבלות התקציביות.

— במשרד הבטחון קיימות קרנות פנימיות, שנועדו להבטחת זכויות סוציאליות של
העובדים ולמטרות ביטוח שונות. ההפרשות לקרנות נעשו מתוך סכומים, שהיו כלולים
בתקציבי היחידות השונות של מערכת הבטחון. שיעורי ההפרשות עלו במידה ניכרת
על ניצולן השוטף של הקרנות, ועל ידי כך נוצרו בהן עודפים.

2. עם חיסולו של הגרעון בדרכים הנ"ל יצר משרד הבטחון במסגרת הקרנות הפנימיות
"קרן לתקצוב מחסנים" ואליה העביר את עודפי ההקצבות מהסוגים הנזכרים, שכבר
לא היו דרושים לו לכיסוי הגרעון. כספי הקרן נועדו לכיסוי תקצוב הדרגתי של המלאי
במחסני מערכת הבטחון, שרכישתו בוצעה מחוץ למסגרת התקציב וללא הרשאה מטעם
משרד האוצר. חלק אחר מן הכספים נועד לתקצוב הון חוזר למפעלי מערכת הבטחון.

בשנים 1959/60 עד 1961/62 הועבר לזכות הקרן לתקצוב המחסנים סך 6,580,956 ל"י,
הכולל 2,438,113 ל"י מביטול התקשרויות משנים קודמות, 3,964,410 ל"י מעודפי קרנות
פנימיות ו-178,433 ל"י מהכנסות שונות מחוץ לתקציב משנים קודמות.

* בעניין התחייבויות משרד הבטחון ורישום התקשרויות כביצוע תקציבי ראה גם להלן בפרק "ביצוע
החלטות הכנסת בעקבות הצעותיה של ועדת הכספים לדו"ח השנתי 11".

משרד הבטחון ניצל מתוך סכום זה סך 4,199,881 ל"י למטרות הבאות: בשנת 1960/61 — לתקצוב מחסני אגף האספקה 2,999,881 ל"י ולתקצוב הון חוזר להוצאה לאור 200,000 ל"י; בשנת 1961/62 — לתקצוב מחסני התעשייה הצבאית 1,000,000 ל"י.

הסכומים שנוצלו נכללו בתקציבי הבטחון כהפחתות בסעיפי המשנה המתייחסים למחסנים הנזכרים ולהוצאה לאור. עם סגירת הספרים ל-31.3.1962 נותר בידי משרד הבטחון בקרן לתקצוב מחסנים סך 2,381,075 ל"י.

התקשרויות, שלא יצאו אל הפועל ומומנו בשעתן על ידי האוצר, ועודפי קרנות שמעל לניצולן, יש לראותם כהחזרת הוצאות משנים קודמות החייבות להופיע כהכנסות השייכות לאוצר המדינה. לפיכך, לדעת הביקורת, על משרד הבטחון להתזיר לאוצר המדינה את הסך 2,381,075 ל"י, שנותר בקרן לתקצוב המחסנים הנ"ל ל-31.3.1962, וכמו כן כל סכום אחר, שיושג להבא מהמקורות, שפורטו לעיל. במידה שיהיה צורך בתקצוב הוצאות, שנעשו עד כה מחוץ לתקציב, או בהענקת הון חוזר למפעלי מערכת הבטחון, יש לעשות זאת במישרין על ידי קביעת פרט הוצאה מתאים בתקציב הבטחון בלי להפחית ממנו סכומים, שלמקורם אין קשר ענייני לאותה הוצאה.

4. מחסני משרד הבטחון

אגף האספקה במשרד הבטחון מחזיק במחסניו חומרי גלם המיועדים, לאחר עיבודם, לצריכתם של חילות צה"ל. הסחורה המנופקת לחילות נרשמת לזכות המחסן, ובדרך זו מתאפשרות רכישות, המשלימות את המלאי שבמחסן.

עד שנת 1959/60 נרכשו החומרים בלא אישור תקציבי. בתקציב הבטחון לשנת 1960/61 נכלל פרט הוצאה בסך 3 מליון ל"י לרכישת חומרי גלם למחסנים אלה. לכיסוי הוצאה זו נקבעה הכנסה מופחתת באותו סכום מעודפי הקרנות הפנימיות של המשרד ומהכנסות, שלא הועברו בזמנו לזכות האוצר*. שווי המלאי ל-31.3.1961 היה 2,999,994 ל"י, ובהיות המלאי מוקצב, הוא נכלל במאזן משרד הבטחון בחשבונות מקבילים בלבד.

אחרי ספירת המלאי ל-31.3.1962 והערכתו מחדש נקבע שווי המחסנים ב-3,963,524 ל"י, דהיינו במליון ל"י בקירוב מעל לסכומים, שהוקצבו לרכישתו. גידול שווי המלאי, הנובע בעיקרו מהפרשי מחירים, שנוצרו עקב שינוי שער הלירה, נותן בידי האחראים לניהול המחסנים הון חוזר גדול בשליש מעל למוקצב. משרד הבטחון במאזנו ל-31.3.1962 הציג את שוויים המלא של המחסנים בחשבונות מקבילים בלבד.

הסכום הנוסף אמנם יהיה דרוש בעת חידוש המלאי בהיקפו הקודם לפי המחירים החדשים, אולם החשבונות התקציביים מתבטאים בסכומי כסף ללא שינויים הנובעים משינויי מחירים. לכן יהיה על המשרד להכניס את הסכום העודף לאוצר המדינה ולבקש הקצבה נוספת, אם היא דרושה להשלמת המלאי.

* ראה גם לעיל "התקשרויות שבוטלו ועודפי הפרשות", עמ' 411.

5. ביצוע תקציבי המפעלים התעשייתיים

מערכת הבטחון כוללת במסגרתה יחידות תעשייתיות, עסקיות ומינהליות, שעצמאותן האזרחית פרטיבית מתבטאת גם בניהול חשבונות עצמאיים.

ביוני—ספטמבר 1962 נערכה ביקורת על הקשר התקציבי והחשבונאי שבין יחידות אלו לבין משרד הבטחון ועל הפיקוח הכספי והתקציבי על מפעלים אלה מטעם חשב משרד הבטחון. הביקורת עמדה במיוחד על המפעלים התעשייתיים— התעשייה הצבאית והתעשייה האווירית— הפועלים כמשקים סגורים: תקציבם להכנסה ולהוצאה מאוזן, ולהשקעות הם מקבלים הקצבה מיוחדת.

התקציב

לכל אחד משני המפעלים נועד בתקציב הבטחון סעיף משנה; סעיפי המשנה מתחלקים לפרטי הוצאה, בהם מרוכזות ההוצאות לייצור ולתפעול במספר מצומצם של נושאים: שכר עבודה, חומרים, השקעות, הוצאות אחזקה ואחרים.

ההכנסות בתקציב המפעלים הם אותם הסכומים, המתקבלים ממערכת הבטחון ומגורמי חוץ תמורת אספקת תוצרת ושירותים. ההכנסות מופיעות בתקציב ללא אבחנה בין הכנסות מופחתות, הכלולות בהוצאות בתקציבי היחידות של מערכת הבטחון, לבין הכנסות מגורמי חוץ, המופיעות בתוספת השלישית כהכנסה מיועדת.

משרד הבטחון מממן מימון מלא את הוצאות המפעלים, הן אלה הדרושות לביצוע הזמנות של יחידות אחרות של מערכת הבטחון, הן אלה הדרושות לביצוע הזמנות של גורמי חוץ; המימון מהווה מפרעה לכיסוי הוצאות, ללא קשר עם הסכומים, שנתקבלו ונרשמו לזכות המפעלים תמורת אספקה, שסיפקו ליחידות אחרות ולגורמי חוץ. סכומי המפרעות נרשמים בספרי משרד הבטחון בחשבון מקדמות עד לקבלת דוחות מאת המפעלים על הוצאותיהם.

רישום ודיווח

הנהלת החשבונות במפעלים מתנהלת לפי שיטה עסקית. המפעלים ממציאים לחשב משרד הבטחון דוחות על ביצוע הוצאותיהם, כשהן ממוינות לפי פרטי התקציב העיקריים: שכר עבודה, חומרים, הוצאות אחזקה וכו'. התעשייה הצבאית הגישה דוח מרוכז לחודשים אפריל—יוני 1961 ולאחר מכן אחת לחודש; התעשייה האווירית הגישה דוח מרוכז לחודשים אפריל—אוקטובר 1961 ולאחר מכן אחת לחודש. הדוחות משמשים לחשב משרד הבטחון אסמכתא לזיכוי חשבון המקדמות ולחיוב סעיפי ההוצאה בלבד; אין הם משמשים לחיוב הסעיפים התקציביים של היחידות המקבלות את האספקה. פיקוחו של החשב מצטמצם לרישום ההוצאות לחובת סעיפי התקציב המתאימים, עד לגובה התקציב המאושר.

אשר לשיטת הדיווח, אין היא מאפשרת פיקוח יעיל על התקדמות הייצור בהתאם לתחזית, שעליה מבוסס התקציב.

השוואה בין התקציב לדיווח הביצוע של המפעלים בשלוש השנים האחרונות מראה: בתעשייה הצבאית עלו ההוצאות בשנת 1959/60 ב-1.3 מליון ל"י בקירוב מעל לסכום המוקצב; סכום זה הועבר לחשבון שנים באות. בשנת 1960/61 עבר הביצוע על ההקצבה בסך

מעל ל-4.5 מליון ל"י, שהועבר לחשבון חו"ז. טיפול זה לא עלה בקנה אחד עם דרישת חוק התקציב; הוא בא להשלים עם הוצאות, שאין להן כיסוי תקציבי. בשנת 1961/62 היו ההוצאות קטנות מההקצבה ב-3 מליון ל"י, כשההכנסות נפלו מן האומדן באותו סכום.

בתעשייה האווירית עלו בשנת 1959/60 ההוצאות על התקציב בסך של למעלה מ-1.6 מליון ל"י, שהועברו לחשבון שנים באות; בשנים שלאחר מכן היו ההוצאות בגבולות התקציב המאושר.

הרישום לזכות סעיפי ההכנסה של התעשייה הצבאית נעשה בחלקו הקטן על סמך דו"חות תקופתיים על האספקה מאת היחידות המקבלות, ואילו עיקר הרישום נעשה בספרים סמוך לסגירתם השנתית. עם קבלת דו"חות האספקה השנתיים, התעשייה האווירית מגישה באופן שוטף חשבונות ביצוע לכל עבודה בנפרד; החשבונות נרשמים, לאחר אישורם, לזכות סעיפי ההכנסה ולחובת מקבלי התוצרת.

שילוב המאזנים

משרד הבטחון משלב במאזנו השנתי את יתרות האקטיב והפסיב של המפעלים על סמך המאזנים, שהגישו המפעלים. הדבר כרוך בפעולות התאמה שונות, כיוון שמשרד הבטחון כיחידה תקציבית משקף במאזנו רק חובות וזכויות שוטפים, בעוד שמאזני המפעלים בנויים על בסיס עסקי ומשקפים גם השקעות והון קבוע, שהצטברו מראשית קיומם.

סיכום

1. העדר דו"חות אספקה שוטפים, במקביל לדו"חות הוצאה חודשיים, מביא, לפי שיטת הרישום הנהוגה, לכך, שבספרי משרד הבטחון מופיעה במשך כל ימות השנה תמונה בלתי מציאותית, כאילו המפעלים היצרניים עודם בתוך תהליך הייצור של כל תוצרתם השנתית, הכרוך בהוצאות של מליוני לירות, וטרם הגיעו למצב, שבו יוכלו לזכות את חשבונות הייצור בעקבות אספקת תוצרת והתשלומים המגיעים בעדה. כתוצאה מכך מופיעה בספרים מידה גדולה של מימון ביניים מצד משרד הבטחון, בה בשעה שחלק מהמימון הפך כבר תשלום בעד תוצרת גמורה, שסופקה על ידי המפעלים. מן הראוי שמשרד הבטחון ימצא דרך לקשור את המימון למפעלים עם שלבי הייצור המתוכנן: מפרעות הניתנות למפעלים לא יעלו על הנדרש לביצוע משימות בתקופה קצרה ככל האפשר; מפרעות משלימות יינתנו עם קבלת אינפורמציה מפורטת על ההתקדמות בשלבי הייצור בהשוואה למתוכנן ולא רק עם קבלת דו"חות על סוגי ההוצאה, שבוצעה למעשה.

2. שילוב פעולות של יחידה יצרנית עם הרישום המרכזי של יחידה תקציבית של המשרד אינו עניין להתאמת נתונים אחת לשנה למטרת המאזן בלבד, אלא חייב להיות תוצאה של ניהול חשבונות שוטף, העונה בעת ובעונה אחת על דרישותיהן המיוחדות של יחידה תקציבית ושל יחידה תעשייתית. שיטת הרישום הקיימת כיום אינה מספקת צרכים אלה ואין בה כדי להבטיח התאמה מתמדת והדדית בין הגוף המרכזי לבין מפעליו.

3. בגלל האופי העסקי של מפעלים אלה והשוני הקיים בין תקציבים של מפעלים יצרניים ובין תקציבים של יחידות ממשלתיות דנה הביקורת עם משרד הבטחון באפשרות להפריד את תקציבי המפעלים היצרניים מתקציב הבטחון ולהעבירם לתוספת רביעית, שיש ליצור למטרה זו בתקציב הבטחון.

חשבונות

1. רישום הכנסות

פיצויים שנתקבלו מחברת ביטוח

מטעמי חסכון מינהלי מוטל הטיפול בשיקום שוטרים נפגעים על מחלקת השיקום של משרד הבטחון. הסדר זה נקבע בחוק המשטרה (נכים ונספים), תשט"ו—1955.

ביוני 1961 קיבל משרד הבטחון סך 20,000 ל"י מחברת ביטוח, כפיצוי בעד פגיעת מכונית פרטית בשוטר. הביקורת, שנערכה באוגוסט 1962, העלתה, שמסכום הפיצויים כוסו הוצ"א את האישפוז של השוטר הנפגע בסך 1,350 ל"י; למשרד האוצר הועבר סך 7,774 ל"י לכיסוי חלקו של האוצר בתשלום הגימלאות לנפגע בהתאם לחוק שירות המדינה (גימלאות), תשט"ו—1955, והיתר בסך 10,876 ל"י נרשם לזכות סעיף ההוצאה התקציבית "שונות — ביטוח ותביעות" של תקציב הבטחון.

משרד הבטחון חייב היה להחזיר לאוצר המדינה את הכספים, שקיבל מחברת הביטוח, אחרי ניכוי הוצאות האשפוז. הסך 20,000 ל"י נתקבל כפיצוי לכל הסכומים, שאוצר המדינה שילם וחייב יהיה לפי החוק לשלם בעתיד לשוטר הנפגע, לרבות אותם סכומים, שישולמו לפי חוק הנכים (תגמולים ושיקום) מתקציבי הבטחון בשנים הבאות. זקיפת הסכום, שנתקבל מחברת הביטוח לזכות סעיף ההוצאה התקציבית "שונות — ביטוח ותביעות", נוגדת את עקרונות התקציב, לפיהם אין להקטין את סעיפי ההוצאות על ידי הכנסות.

קבלת שטרות להבטחת חוב

בנובמבר 1961 קיבל משרד הבטחון ממפעל תעשייתי שטרות על סך 212,406 ל"י, שזמן פרעונם מינואר 1964 עד ינואר 1966, ורשם אותם כהכנסה בשנת הכספים 1961/62. שטרות אלה נתקבלו לכיסוי חוב, שנתהווה מיתרת מקדמות, שהמפעל קיבל מהמשרד בשנים 1956 עד 1958, בתוספת ריבית ממועד חתימת השטרות עוד זמן פרעונם. בשנים ההן נזקפו המפרעות כהוצאה מוחלטת לחובת תקציבי הבטחון.

לדעת הביקורת לא היה נכון לרשום את השטרות כהכנסה, כל עוד לא נפרעו; כן חייב היה המשרד להעביר את השטרות לאוצר, כדי שיגבה אותם לזכות אוצר המדינה.

2. הכנסות מעבודות חיילי נח"ל

בתקופת שירותם בצה"ל עוברים חיילי נח"ל הכשרה חקלאית במשקים. המשקים משלמים למשרד הבטחון, לפי הסכם שנחתם מראש, שכר עבודה של חיילי נח"ל, ומשכר עבודה זה מנכים את ערך האספקה והשירותים הניתנים על ידיהם לחיילים. התשלומים המגיעים למשרד הבטחון מהמשקים נגבים על ידי אוצר החייל בע"מ.

אגף הנוער והנח"ל של משרד הבטחון מעביר לחשב המשרד בכל חודש דו"חות תעסוקה, מאושרים על ידי המשק ועל ידי היחידה החונה בו. לפי דו"חות אלה מחייב משרד הבטחון בספריו את חשבון המשק. אוצר החייל בע"מ מדווח כל חודש למשרד הבטחון על הסכומים שגבה.

מסיבות שונות, כגון העונתיות בחקלאות ומצבו של המשק, נקבעים למשק תנאי פרעון לתקופה העולה על תקופת שהותם של החיילים במקום. לפיכך מתייחס חלק ניכר מהגביות המועברות על ידי אוצר החייל בע"מ למשרד הבטחון לחובות בעד תקופה שלפני שנת הכספים השוטפת, ואילו חלק מהחיובים של השנה נועדו לפרעון בתקופה יותר מאוחרת.

הביקורת, שנערכה בחודשים אפריל ומאי 1962, קבעה, שלפי הדו"חות החודשיים הסתכמו החיובים בשנת הכספים 1961/62, לאחר ניכוי דמי האספקה והשירותים, בסך 612,000 ל"י בקירוב. באותה שנה גבה אוצר החייל בע"מ מהמשקים סך 480,000 ל"י, הכולל גם סכומים על חשבון חובות משנים קודמות.

משרד הבטחון זיכה בספריו את הסעיף התקציבי "הכנסות מעבודת חיילים במשקים" בסך 612,000 ל"י, שהוא סיכום דו"חות התעסוקה במשך השנה. רישום זה נוגד את העקרון, שלפיו יירשמו כהכנסה רק תקבולים במזומנים. לפיכך חייב היה משרד הבטחון לזכות את סעיף ההכנסות ב-480,000 ל"י, שנתקבלו בשנת הכספים 1961/62, ובהתאם להוראות החשב הכללי מחודש מארס 1962 גם בסכומים, שנתקבלו בחודשים אפריל—מאי 1962 והמתייחסים לחיובים משנת 1961/62.

בעקבות הביקורת פירסם משרד הבטחון בספטמבר 1962 הוראות חדשות בעניין רישום ההכנסה מעבודות חיילי נח"ל במשקים, לפיהן יירשמו כהכנסות תקציביות רק תקבולים בפועל.

רכישות רכב וחלקי חילוף

1. ביולי 1959 נחתם חוזה בין משרד הבטחון לבין חברה מחוץ לארץ להספקת חלקי הרכבה למשאיות וציוד מיוחד להן. היקף העסקה הסתכם ב-1,892,550 \$; החברה סיפקה את חלקי ההרכבה והציוד המיוחד מדצמבר 1959 עד אוקטובר 1960.

בחוזה נקבע, שמחיר חלקי ההרכבה הבסיסיים של המשאיות יהיה מכסימאלי וירד, אם עד לתאריך אספקתם תפרסם החברה מחירים נמוכים מאלה, שהיו בתוקף בעת חתימת החוזה; לחלקי הציוד המיוחד נקבעו בגוף החוזה מחירים קבועים, ולא צוין, שגם מחירים אלה עשויים להשתנות.

משרד מבקר המדינה בדק את חשבונות החברה והעלה, שמשרד הבטחון חויב, לגבי חלק מסעיפי החוזה, בסכומים העולים על המחירים, שנקבעו בו.

בעקבות הביקורת פנה משרד הבטחון לחברה בספטמבר 1962, באמצעות סוכנה בארץ, בתביעה לברור החשבון. בדצמבר 1962 הודיעה החברה, כי לאחר בדיקת כל חשבונות העסקה היא מזכה את חשבון משרד הבטחון ב-38,188 \$.

2. בשנים 1960 ו-1961 רכש משרד הבטחון, ממפעל מקומי להרכבת כלי רכב, כלי רכב מסוגים שונים: ג'יפים, טנדרים, מכוניות נוסעים וכלי רכב אחרים. ערך הרכישות הסתכם ב-3.2 מליון ל"י.

המחירים בעד כלי הרכב נקבעו במשא ומתן בין המשרד לבין המפעל, והתבססו על המחיר-ים, שאושרו על ידי הוועדה הבין-משרדית לרכב בראשותו של המנהל הכללי של משרד המסחר והתעשייה. בתחשיב של מחירים אלה נכללה ריבית בנקאית לתקופה של 4 חודשים על ערכם של החלקים להרכבת כלי הרכב, המתבטאת ב-90 ל"י עד 106 ל"י לכל כלי רכב, בהתאם לסוג. כן כללו המחירים את הבלו על הצמיגים מתוצרת הארץ, ששימשו להרכבת מכוניות הנוסעים. כל יתר ההיטלים (מכס, מס קנייה ובלו) לא נכללו במחיר, ומשרד הבטחון חייב היה לשלם עם הוצאת כלי הרכב מהמפעל.

תנאי התשלום בעד הזמנות, שהסתכמו בסך 2,750,000 ל"י, נקבעו בהסכמים מיוחדים עם המפעל, שלפיהם התחייב המשרד לתת מקדמות על חשבון ההזמנות עם הוצאתן ולשלם את הסכומים הנותרים לאחר אספקת הרכב. ביתר הרכישות שילם המשרד למפעל את התמורה לאחר אספקת הרכב.

כקונה בכמויות גדולות קיבל המשרד הנחה על מחירי הקנייה.

בדיקת התשלומים, שביצע המשרד בעד רכישות אלה, נערכה בסוף שנת 1961, והיא העלתה:

— המשרד נתן למפעל מקדמות על חשבון ההזמנות בסך כולל של 1,845,000 ל"י ולא חייב אותו בריבית על מקדמות אלה. כיוון שהתחשיב, שלפיו נקבעו המחירים, כלל ריבית על תמורת החלקים המרכיבים של כלי הרכב מתוך הנחה, שרכישתם תמומן על ידי המפעל, צריך היה המשרד לחייב במקביל את המפעל בריבית על סכומי המקדמות.

— אף כי במחיר מכוניות הנוסעים כבר נכלל הבלו, שחל על הצמיגים לכלי רכב מסוג זה, חזר ושילם המשרד את הבלו.

— על 12 מכוניות נוסעים לא קיבל המשרד את ההנחה המסחרית, שהוא השיג במסגרת עסקאות אלו.

בעקבות הביקורת חויב המפעל בסך 19,240 ל"י; בעד ריבית 13,864 ל"י; החזרת בלו 3,036 ל"י; הנחה 2,340 ל"י.

3. בסוף מארס 1960 מסר משרד הבטחון ליבואן הזמנות על סך 340,000 ל"י בקירוב לרכישת חלקי חילוף לכלי רכב. ב-30.3.1960 ניתנה ליבואן מקדמה בסך 140,000 ל"י. ביצוע ההזמנות נמשך עד מאי 1961. הביקורת קבעה, שמשרד הבטחון לא חייב את היבואן בריבית בעד מקדמה זו.

בעקבות קביעה זו עשה המשרד את חישובי הריבית של אותה מקדמה ואגב כך בדק גם את תנאי המימון של הזמנות אחרות ומצא, בין השאר, שביוני 1959 ניתנה לאותו יבואן מקדמה בסך 60,000 ל"י על חשבון שתי הזמנות על סך כולל של 136,000 ל"י, שנמסרו בחודשים מאי—יוני 1959 וביצוען נמשך עד ספטמבר 1960; אף על מקדמה זו לא חויב היבואן בריבית. ביולי 1962 חויב היבואן בריבית בסכום כולל של 18,435 ל"י.

הביקורת עמדה על כך, שבהתאם להסדרים במשרד הבטחון היה זה מתפקידו של המבדק הפנימי לגלות את אי נכונותם של החשבונות במקרים אלה. על משרד הבטחון לתת דעתו על עניין זה ולקבוע, מי אחראי לבדיקת נכונותם של חשבונות הספקים, במגמה למנוע תשלומי יתר.

שחרור מטעני יבוא

המחלקה ליבוא ותובלה באגף האספקה מטפלת בין השאר בתובלה ימית ליבוא מטענים בשביל יחידות של מערכת הבטחון ובביצוע הסידורים הדרושים לפריקת המטענים מהאניות. רוב המטענים נשלחים ארצה על ידי משלחות הקניות של משרד הבטחון בחוץ לארץ. הגופים המזמינים את הציוד הם בעיקר: אגף האספקה ואגף החימוש בשביל חילות צה"ל; התעשייה הצבאית; התעשייה האווירית, וגופים אחרים של מערכת הבטחון.

ביקורת על פעולות המחלקה ליבוא ותובלה בתחום הנ"ל נערכה בחודשים יולי עד ספטמבר 1961 ובאוגוסט 1962.

1. הציוד, שנרכש בחוץ לארץ בשביל מערכת הבטחון, מובא ארצה באניות ישראליות או באניות חכורות על ידי חברות ישראליות. סדרי המשלוח (הזמנת אמצעי תובלה, קביעת מקום זמן לטעינה, תנאי האחסון על האנייה, מקום זמן הפריקה) נקבעים על ידי המחלקה ליבוא ותובלה או על ידי משלחות הקניות. לגבי משלוחים של חומרי נפץ, חומרים מסוכנים אחרים או משלוחים בעלי נפח ומשקל גדולים במיוחד, וכן לגבי משלוחים מיוחדים, נקבעים ההסדרים על ידי מחלקת יבוא ותובלה עם המשרד הראשי של חברת האניות או עם סוכניה, ובתיאום עם הגוף, שבשבילו מיועד המשלוח; משלחות משרד הבטחון בחוץ לארץ קובעות את הסידורים עם סוכני חברות האניות לגבי משלוחים רגילים, כגון ציוד, חומרים וכד'.

משרד הבטחון לא קבע נוהל בדבר ניהול משא ומתן לקביעת מחירי הובלה ימית: מתי יש לנהל משא ומתן מראש; מי רשאי לנהל את המשא ומתן — בהתחשב בערך הכספי; ומי המוסמך לחתום על הסכמים עם חברות האניות. בעד ההובלות שולמו מחירים מוסכמים מראש לפי התעריפים הקבועים. כשמשרד הבטחון ביקש שטח מחסנים גדול מהנדרש לאחסון המטען שהובל או כשנתבקשה חברת הספנות לדלג על ביקורים בנמלים, בניגוד לתכניתה, ניהל מנהל המחלקה ליבוא ותובלה משא ומתן בכל מקרה ומקרה.

מבין 7 משלוחים, שעליהם התנהל משא ומתן כאמור ואשר דמי ההובלה הכוללים ששולמו בעדם הסתכמו ביותר מרבע מליון ל"י, רק לגבי משלוח אחד, שדמי הובלתו הסתכמו ב־27,000 ל"י, חתם על ההסכם גם ראש אגף האספקה, נוסף על מנהל המחלקה, ואילו לגבי שאר המשלוחים חתם על ההסכמים רק מנהל המחלקה. בעקבות הביקורת ניגש משרד הבטחון, במאי 1962, לעיבוד נוהל בעניין המשא ומתן עם חברות האניות וזכות החתימה על ההסכמים אתן.

2. המחלקה מקיימת בנמלים חיפה ותל אביב־יפו יחידה המטפלת בשחרור המטענים: קבלת המטען מהאנייה, תשלום דמי מכס ומסי נמל, סידור ההובלה מהנמלים וכו'. בראש כל יחידה עומד מפקח מטעם משרד הבטחון.

מטעני יבוא מתקבלים מהאנייה בשתי דרכים: "במסירה ישירה" — כשהמטען מועבר מה־אנייה ישר למכוניות או לקרונות רכבת; ו"במסירה עקיפה" — כשהמטען מועבר מהאנייה לרציף או למחסן שבשטח הנמל, עד להוצאתו על ידי המזמין. התשלום בעד פריקת המטענים מהאנייה במסירה עקיפה (אגרת "דמי העברה") הוא גבוה ב־80%—100% מהתשלום במסירה ישירה. לגבי המשלוחים, שמשרד הבטחון מייבא, מהווה ההפרש בממוצע סך 5.50 ל"י לטון.

האפשרות של שחרור מטען במסירה ישירה מותנית בכך, שמפקח מטעם משרד הבטחון
בנמל יקבל, לכל המאוחר יום לפני בוא האנייה, את שטר המטען, פרטים על המשלוח (משקל,
מידות וכו') והודעה, לאן עליו להעביר את המשלוח. מסמכים אלה מועברים למפקח על ידי
המחלקה ליבוא ותובלה, המקבלת את המסמכים ממשלחות הקניות של משרד הבטחון —
לגבי הזמנות של אגף האספקה; או מאגף החימוש, מהתעשייה הצבאית ומהתעשייה האוויר-
רית — לגבי הזמנות של גופים אלה.

(א) משרד מבקר המדינה בדק את המסמכים הנוגעים לשחרורם של 256 מטענים גדולים
בנמל חיפה, שמשקלם הסתכם ב-16,000 טון. מתוך מטענים אלה שוחררו במסירה ישירה 96
מטענים במשקל כולל של 10,000 טון, ובמסירה עקיפה — 160 מטענים במשקל כולל
של 6,000 טון.

בדיקת 160 מטענים, ששוחררו במסירה עקיפה העלתה, שלגבי 54 מטענים היו נימוקים
סבירים לשחרורם בדרך זו; יתר 106 המטענים, שמשקלם הכולל היה 3,550 טון, שוחררו
במסירה עקיפה בגלל איחור בקבלת המסמכים על ידי המפקח. דמי ההעברה בעד משלוחים
אלה הסתכמו ב-38,000 ל"י בקירוב; אילו נפרקו מטענים אלה במסירה ישירה, היה
החסכון מגיע לכמחצית הסכום הזה.

(ב) בבדיקת המסמכים הנוגעים לשחרורם של 28 מטענים, שנפרקו בנמלי תל אביב—יפו
ושוחררו במסירה עקיפה העלתה, שדמי ההעברה, ששולמו בעד מטענים אלה, הסתכמו
ב-7,450 ל"י; אילו שוחררו במסירה ישירה, היה החסכון במקרה זה מגיע ליותר ממחצית
הסכום. גם במקרים אלה הגיעו המסמכים באיחור.

מתברר, שהמסמכים הדרושים לשחרור מטענים (שטר מטען ופירוט יחידות האריזה —
מספרן, משקלן ומידותיהן) והוראות הגוף המזמין בדבר יעד המשלוח, אינם מגיעים בעוד
מועד לידי המפקח — דהיינו, לפחות יום לפני עגינת האנייה. המסמכים מתעכבים בחלקם
במשלחות הקניות של משרד הבטחון, ובחלקם אצל הגופים המזמינים ובמחלקה ליבוא
ותובלה.

נוכח ההוצאות הגבוהות הקשורות בשחרור מטענים במסירה עקיפה מן הדין, שאגף
האספקה, שבמסגרתו פועלת המחלקה ליבוא ותובלה, ידאג לתיאום הדוק יותר בין הגור-
מים הנוגעים בדבר כדי להבטיח, שהמסמכים והנתונים הדרושים לשחרור המטענים
יגיעו למפקחים בנמלים בעוד מועד. במקרה של שחרור מטענים במסירה עקיפה מן
הצורך, שהמפקח ינמק את הסיבות בכתב, במסמכי השחרור, וימציא דו"ח על כך למחלקה
ליבוא ותובלה.

הקמת כור המחקר בנחל שורק

בשנת 1958 ניגש משרד הבטחון להקמת כור למחקר גרעיני בנחל שורק. הטיפול בהקמת
הכור הוטל על יחידת הבינוי של המשרד.

התכנון הכללי של בניין הכור נעשה על ידי מתכנן מחוץ לארץ בשיתוף עם מתכנן מקומי,
לפי הנחיות של אותה חברה אמריקנית, שסיפקה את ציוד הכור. תכניות העבודה

המפורטות והמפרטים הטכניים להקמת המבנה ולמתקני הכור הוכנו על ידי יחידת היבנוי של המשרד. התכניות המפורטות הוכנו עם התקדמות העבודה.

בשלב הראשון הוקמו המבנה הראשי של הכור, מבני עזר ומעבדות, ונסללו כביש גישה וכבישים פנימיים. עבודות אלו הושלמו ברובן במחצית השנייה של שנת 1960 ובמיעוטן בראשית 1961. הוצאות ההקמה הקשורות בשלב זה הסתכמו בסך 6.7 מליון ל"י, מזה קרוב ל-2 מליון ל"י — ציוד הכור וחומרים, 4.6 מליון ל"י עבודות באמצעות קבלנים ו-0.1 מליון ל"י עבודות תכנון, ייעוץ ופיקוח. בשלב השני הוקמו בשטח הכור, בשנת 1961, מרכז להדרכה ברדיו-איוטופים, בתי מלאכה ומחסנים, ובסוף 1962 הוחל בהקמת מעבדות לטיפול בחומרים רדיו-אקטיביים ומבנה מינהלה. הוצאות ההקמה הקשורות בשלב זה מסתכמות לפי החזוים ב-3.6 מליון ל"י, מזה 230,000 ל"י עבודות תכנון.

לאחר שהטיפול ברוב חשבונות הקבלנים על עבודות השלב הראשון נסתיים בראשית שנת 1962, בדק משרד מבקר המדינה, בחודשים אפריל עד יולי 1962, את הקמת המבנה הראשי ו-29 עבודות אחרות — בסך הכל עבודות בהיקף של 3.4 מליון ל"י.

לעבודות השלב הראשון התקשרה יחידת הבינוי עם קבלנים וספקי שירותים ב-52 חזוים. 44 עבודות בסך 3.9 מליון ל"י נמסרו במשא ומתן, 8 עבודות בסך 700,000 ל"י נמסרו במכרז.

1. הקמת המבנה הראשי והמעבדות נמסרה בדרך של משא ומתן לחברה קבלנית גדולה קבלן ראשי. בביצוע העבודה הוחל באוקטובר 1958 ותוך כדי כך נוהל משא ומתן עם הקבלן על המחירים, על סמך תחשיבים שהוא הגיש. המשא ומתן על המחירים נסתיים ביולי 1959, והחווה נחתם בנובמבר 1959 על סך 1,020,000 ל"י. היקף העבודה הגיע לפי החשבון הסופי ל-1,830,000 ל"י. ההפרש נובע בעיקר מתוספות ושינויים, שהמשרד החליט עליהם במהלך העבודה. על המחירים של השינויים והתוספות ועל התשלום בעד סידורים מיוחדים נחתמו 16 הסכמים נוספים בסך 700,000 ל"י; הסכמים אלה נחתמו במיעוטם במהלך העבודה וברובם באפריל 1962, לאחר סיום העבודה וסמוך לאישור החשבון הסופי. ההפרש הנותר בין החווה המקורי ובין היקף העבודה — בסך 110,000 ל"י — נובע מהגדלת הכמויות בפריטים, שנכללו בחווה המקורי.

2. העבודה בוצעה בחלקה, בסך 1,050,000 ל"י, לפי מחירים קבלניים ובחלקה, בסך 780,000 ל"י (42% מן ההיקף הכולל) — ברג"י. עיקר עבודות הרג"י היו עבודות הכיפה ועבודות הבריכה, שהסתכמו בסך 590,000 ל"י. בעבודות הרג"י הוסכם על תוספת לקבלן על ההוצאות הישירות בשיעור של 12%.

בשיטת הרג"י, שבה משלם המזמין לקבלן בעד ההוצאות הישירות בתוספת רווח בשיעור קבוע, נעדר התמריץ לקבלן לייעל את העבודה — תמריץ המצוי כשמשלמים לפי מחירים קבלניים. כדי להתגבר על חסרון זה בשיטת הרג"י נהוג להשתמש בשיטה של רג"י מבוקר על פי "חווה מטרה" (target contract). לפי שיטה זו אומדים, לאחר תקופת נסיון מסויה-מת, את המחיר הכולל של העבודה וקובעים, שהקבלן ייהנה מפרמיה, במידה שיצליח לבצע את העבודה במחיר זול יותר, ולעומת זאת, אם ההוצאות יעלו על האומדן, יוקטן שיעור הרווח של הקבלן.

הביקורת דנה עם משרד הבטחון בשאלת השימוש בשיטת חוזה המטרה בעבודות רג"י כאלה.

3. מלבד העבודות המיוחדות נמסרו ברג"י לקבלן הראשי גם רוב עבודות העפר בשטח, בהיקף של 100,000 ל"י בקירוב; עבודות אלו היו קשורות בחפירות למבנה הראשי, בתווי של כביש, בחפירות לביוב, ביישורים ועוד. עבודת חפירה אחת, בסך 11,000 ל"י, שהייתה יחידה נפרדת, נמסרה במחירי יחידה קבועים לקבלן אחר, לאחר שהצעתו לעבודה זו הייתה זולה מזו של הקבלן הראשי.

המשרד הסביר, שלרוב עבודות העפר לא היו תכניות מוגמרות, ולפיכך הוא בחר בשיטה ביצוע זו ועקב אחרי עלות העבודה. לדעת הביקורת צריך היה המשרד להשתדל למסור לפחות חלק מעבודות העפר במחירי יחידה קבולניים, דבר שהיה אפשרי למשל בעבודות הקשורות בכביש. מכל מקום לא היה נכון לוותר על כל התחרות במסירת עבודות העפר, פרט לעבודת החפירה הקטנה, שהוזכרה לעיל.

4. החוזה הקבלני קובע, שהקבלן צריך לדאוג לנקיון במקום העבודה, ולכן הוצאות הנקיון הקשורות בעבודות, שבוצעו בקבלנות, יש לראותן ככלולות במחירים הקבלניים של החוזה. בחשבון הסופי דרש הקבלן סך 13,000 ל"י בעד שכר פועלים בעבודות הנקיון. המשרד הח' ליט, שהקבלן צריך לשאת ב-15% מסכום זה (2,000 ל"י), עקב חובתו על פי החוזה הקבלני לדאוג לנקיון של מקום העבודה, ושילם סך 11,000 ל"י. חלק מעבודות הנקיון התייחס לאותם חלקי העבודה, שבוצעו ברג"י, ולכן היה מקום לשלם גם בעד עבודות הנקיון לפי רג"י. המשרד גם הסביר, שבגלל אופי העבודה נדרש נקיון מעולה, בעיקר לקראת הרכבת הציוד. עם זאת אין בתיקי העבודה תחשיב, לפיו הוטל חלק כה גדול מהוצאות הנקיון על חשבון המזמין.

5. המשרד סיפק לביצוע עבודות הרג"י חומרי בנייה מיוחדים שונים, ובעד הטיפול בהם שולם לקבלן סך 6,000 ל"י, כתוספת בשיעור של 8% מערכם. הביקורת הצביעה, שאם הקבלן מספק חומרים לעבודות רג"י, מגיעה לו, לפי התחשיב שנקבע בעבודה זו, תוספת של 12%; מאחר שהתפקיד של הקבלן בנוגע לחומרים, שסופקו על ידי המשרד, היה מצומצם מאוד, ובעד העבודה הקשורה בהם שולם שכר עבודה בתוספת של 12%, ההנחה בשיעור של 4% בלבד אינה נראית מספקת.

6. בעד הוצאות שונות שלדעת המשרד לא חלו על הקבלן על פי החוזה, שולמה לו תוספת בשיעור של 12% על סכום ההוצאה. לגבי אחדות מהוצאות אלו לא היה מקום לתשלום תוספת לקבלן. למשל, לעובדים סופקה על פי הוראות המשרד כלכלה מיוחדת על ידי מזונן של שקם. התשלום לשקם בסך 7,000 ל"י בוצע באמצעות הקבלן, במקום על ידי המשרד במישרין, ולקבלן שולם סך 800 ל"י תוספת בשיעור של 12% בעד טיפול, המתבטא בתשלום של חשבון.

7. לאחר גמר העבודה תבע הקבלן תשלום נוסף בסך 100,000 ל"י כ"תשלום גלובלי עבור שירותים שלא נמדדו לא בכמויות של החשבון הסופי ולא במחירים". התביעה נומקה על ידי הקבלן בכך, שהעבודה, בהיותה מיוחדת במינה וראשונה מסוגה, דרשה ממנו לרכוז את טובי המהנדסים ומנהלי העבודה; הוא נשא בהוצאות נסיעה של שני מהנדסים לחוץ לארץ לשם לימוד הנושא; ריכז ציוד רורבי ועץ בכמויות העולות על הרגיל; והדרישות לטיב

ומהירות של הביצוע והצורך בשילוב העבודה עם קבלני משנה גרמו לו הוצאות רבות. שאינן ניתנות להיקבע אלא בתשלום גלובלי. הקבלן טען, שבעקבות הדבר נגרם לו הפסד גדול, וגם מומחי המשרד באו למסקנה, שאמנם היה לחברה הפסד כזה. הנהלת משרד הבטחון אישרה את התשלום בתורת פיצוי כולל על ההפסד.

לדעת הביקורת לא היה מקום לשלם תוספת גלובלית זו לקבלן: החברה הקבלנית קיבלה את העבודה ללא התחרות כמנוסה וכבעלת יכולת לעמוד בדרישות המיוחדות של עבודה זו. לפני מסירת העבודה הצביע משרד הבטחון בפני הנהלת החברה על הצורך, שהיא, על שלוחותיה, תירתם לעבודה זו, ושהיא תתן לגביה עדיפות בשימוש בכל אמצעים — בכוח אדם, בציוד ובחומרים. המחירים סוכמו סופית והחווה נחתם, כשהעבודה הייתה כבר בעיצומה ודרישותיה המיוחדות היו ידועות לקבלן מתוך נסיון. במידה שבמהלך העבודה תבע הקבלן תשלומים נוספים בעד סידורים מיוחדים, שהיו דרושים לביצועה, שולמו לו סכומים אלה בנפרד.

קביעת מועדי ביצוע בעבודות בנייה

בבדיקה של קבוצת עבודות בנייה עמדה הביקורת על כך, שתקופת הביצוע של העבודות הייתה ברוב המקרים ארוכה במספר חודשים, ובמקרים אחדים עד שנה, מזו שנקבעה בחוים. בין הסברים אחרים לסטיות מלוח הזמנים ציין משרד הבטחון, שבאחדים מן החוים נקבעו תקופות הביצוע מלכתחילה בידיעה, שקשה יהיה לעמוד בהן, וזאת כדי להמריץ את הקבלנים לזרוז את העבודה.

לדעת הביקורת אין לקבוע מראש מועדים בלתי מציאותיים. הממשלה צריכה להקפיד, שבחוים שהיא עורכת ייכללו רק תנאים כאלה, שבדעתה לעמוד על מילויים. קביעת מועדים קצרים מדי יש בה גם כדי לייקר את המחירים, כיוון שקבלנים מביאים בחשבון הוצאות מיוחדות הכרוכות במילוי דרישות המזמין. יתר על כן, קביעת תנאים בלתי מציאותיים בחוים עשויה להביא לידי זלזול הקבלנים בהתחייבותיהם החוזיות והעדפת קבלן, שאינו מתייחס בכובד ראש לתנאים הכלולים בחוה עליו הוא חותם, על הקבלן הרואה אותם כמחייבים.

דירות מגורים לעובדי מערכת הבטחון

לחלק מעובדי מערכת הבטחון — אנשי צבא ועובדי היחידות האזרחיות — מספק משרד הבטחון דירור בתנאי זכות שימוש, בדרך כלל לרגל העברת העובד למקום שירות המרוחק ממקום מגוריו הקבוע. רבות מבין הדירות האלה נמכרו לאחר מכן לעובדי מערכת הבטחון, דירות נוספות מיועדות גם הן למכירה לעובדים.

הצרכים לדירות והזכאים לדירור נקבעים על ידי הגופים השונים של מערכת הבטחון: אגף כוח אדם של המטכ"ל לגבי חיילים בשירות קבע; אגף הארגון והמינהל של משרד הבטחון לגבי עובדי המשרד; המפעלים השונים של מערכת הבטחון לגבי עובדיהם. הספקת הדירות היא מתפקיד אגף בינוי ומשק של משרד הבטחון; מחלקת נכסים ושירותים של אגף זה

מטפלת ברכישת דירות, באחזקתן ובמסירתן לדיירים, ואחראית לפיקוח על ניצול הדירות. את דמי השימוש גובים מהדיירים. על ידי ניכויים מהמשכורת; הפיקוח על הגבייה הוא מתפקיד חשב המשרד.

משרד מבקר המדינה בדק בשנת 1962 את הטיפול של משרד הבטחון בדירות מגורים בשנים 1959—1962. הבדיקה נערכה באגף בינוי ומשק ובאגף חשב המשרד.

1. מספר הדירות וההשקעות בהן

1. מספר הדירות, שבהן מחזיק המשרד, הלך וגדל במשך השנים. הביקורת התבססה על הרישומים של מחלקת נכסים ושירותים ליום 1.3.1962, שלפיהם היו אז בטיפול המחלקה 1,066 דירות. מדירות אלה היו 265 דירות במחנות הצבא, 577 בערי פיתוח ו-224 בשלוש הערים הגדולות ובסביבתן ובמושבות הוותיקות. חלק לא קטן בקבוצה אחרונה זו הן דירות במתקנים של מחנות צבאיים לשעבר. מספר הדירות ממשך לגדול וליום 1.1.1963 הוא הגיע ל-1,277.

מלבד דירות אלו, שבאחזקתן מטפלת מחלקת נכסים ושירותים, מחזיק המשרד דירות באילת, שבהן מטפל צה"ל, ודירות לנכים, שבהן מטפל אגף כוח האדם של משרד הבטחון. הבדיקה לא הקיפה דירות אלו.

2. ההוצאות על רכישת הדירות נזקפו לחובת התקציבים השנתיים כהוצאה מוחלטת. פרט לחשבונות התקציביים אין בהנהלת החשבונות של המשרד רישומים, שישקפו את ערכם של נכסים אלה, כיוון שהוצאות הרכישה נזקפו במשך השנים לסעיפי תקציב שונים (ראה להלן, עמ' 424), ואין גם רישום מרוכז של ההוצאות על שיפורים בדירות, לא יכול היה משרד הבטחון להמציא לביקורת נתונים על השקעותיו בדירות. חשב המשרד גם אינו מנהל רישום של מצבת הדירות והשינויים בה. הרישומים המנוהלים באגף בינוי ומשק הם רישומי עזר לצרכים פנימיים, ואין לראות בהם רישום מחייב.

לדעת הביקורת, גם אם אין המשרד מנהל רישום מאזני של שאר נכסיו, הרי מדובר כאן בנכסים, שבחלקם מיועדים למכירה, ולכן מן הצורך להפעיל לגביהם מערכת חשבונות מיוחדת, שתראה את מחירי העלות של הדירות, לרבות הוצאות על שיפורים ותוספות, תבטיח רציפות הרישום, תשקף סיכום שנתי של גידול הרכוש או הקטנתו, ותאפשר פיקוח על תנועת הנכסים האלה.

2. הזכאות לדיור ופטנדרר הדירות

1. דירות המגורים של מערכת הבטחון משמשות לדיור של סוגי העובדים הבאים: חיילים בשירות קבע. על פי פקודות המטכ"ל מקצה צה"ל דירה לחייל בשירות קבע, אם הוא מועבר בתפקיד למקום מרוחק לפחות 50 ק"מ ממקום מגוריו הקבוע. עובדי היחידות האזוריות של מערכת הבטחון. היחידות השונות נוהגות לפי כללים שונים בעניין הזכאות לקבל דיור. שוני זה נובע מנסיבות התארגנותן של היחידות ומצורכייהן המיוחדים. מומחים, שלרשותם מעמידים דירות על פי תנאי ההסכמים אתם.

מרביתן של הדירות הן בשימוש של צה"ל ושל יחידה אורחית אחת, ובשני גופים אלה נקבעו נוהלים בדבר הזכאות לדיור והסמכות להקצאתו. משרד הבטחון הודיע, שאותן יחידות, שבהן אין נוהלים מוגדרים על הנושא, נדרשו לקבוע אותם. לדעת הביקורת מן הנכון שנוהלים אלה, אף אם מטעמים אובייקטיביים אינם יכולים להיות אחידים, יקבלו אישור של סמכות מרכזית, כדי להבטיח שמירה על עקרונות מבחינת המשקיות ותנאי השירות.

2. מבין 1,066 דירות, שהיו בידי המשרד ליום 1.3.1962, היו כמחציתן דירות בנות 1-2½ חדרים וכמחציתן דירות גדולות יותר: 456 דירות בנות 3-3½ חדרים ו-80 דירות בנות 4-4½ חדרים.

כיום רוב הדירות הנרכשות הן בסטנדרד המקובל ב"מפעל חסכון לבניין", ובחלק מאלה מכניס המשרד שיפורים, כגון ארונות קיר ותוספת חרסינה. כ-170 מהדירות הן בסטנדרד הנופל מהמקובל כיום בבנייה האורחית (מבנים של מחנות צבאיים לשעבר וכיו"ב).

3. רכישת דירות

התקציבים לרכישת דירות

תקציב הבטחון מכיל כל שנה פרטי הוצאה מוגדרים לרכישת דירות לצורכי צה"ל ולשירותי מוש נכים. דירות לצורכי היחידות האורחיות העצמאיות נרכשות מתקציבי יחידות אלו. לפי ריכוז, שנערך על ידי הביקורת, הסתכמו ההוצאות על רכישת דירות מכל המקורות התקציביים בשנת 1960/61 בסך 2 מליון ל"י בקירוב, ובשנת 1961/62 בסך 4.8 מליון ל"י בקירוב.

סדרי רכישת דירות

המשרד משיג את הדירות הדרושות לו בדרך של קנייה, בנייה עצמית או שכירה. בתקופה מאפריל 1959 עד מארס 1962 קנה המשרד 457 דירות, מהן 274 ממשרד השיכון ו-183 מחברות קבלניות, ובנה בעצמו 100 דירות. בשנת 1962 היו בידי המשרד כ-90 דירות שכורות — מרשות הפיתוח, מ"עמידר" ומבעלים פרטיים.

1. על קניות מרוכזות ממשרד השיכון מתנהל בדרך כלל משא ומתן מוקדם, שבמסגרתו נקבעים המספר הכללי של דירות דרושות, מקומן וסדרי המימון. מחלקת הנכסים והשירותים מתאמת עם משרד השיכון את איתור השטח ואת סוגי הדירות ומוציאה מכתב הזמנה. מכתבי ההזמנה אינם כוללים בכל המקרים את השיפורים, שהמחלקה מזמינה ממשרד השיכון. את הדירות מקבל משרד הבטחון מידי חברת "עמידר", שעליה מטיל משרד השיכון את מסירת הדירה לקונה ואת הדאגה לתיקוני הקבלן תוך שנת האחריות. משרד הבטחון מקבל את הדירות מ"עמידר" ללא חוזה וללא מיפרט טכני; החוזים נערכים רק אחרי זמן רב (שנה — שנתיים ויותר).

2. בקניות מחברות קבלניות נערכים חוזים בכל המקרים. המחיר נקבע על בסיס של הערכת המעריך הממשלתי. לעתים נאלץ המשרד לשלם מחיר העולה באחוזים אחדים על מחיר ההערכה.

4. קביעת דמי השימוש

1. דמי השימוש הנגבים מהדיירים מחושבים על פי מספר החדרים בדירה. הם נקבעו עוד בשנת 1955, בשיעורים, שנעו בין 3.5 ל"י ל-8 ל"י לחודש לחדר, בהתחשב באיזור, בו נמצאת הדירה, ובמידה מסוימת בטיב המבנה.

ברוב הדירות שמחוץ למחנות הצבאיים דמי השימוש לחדר הם 7 ל"י לחודש (באר שבע, אשקלון, נצרת ועוד) או 8 ל"י לחודש (בערים הגדולות, במבנים טובים). יחידה אחת הגבילה את התקופה, שבה ישלם העובד דמי שימוש נמוכים אלה, ל-36 חודש, ולאחר תקופה זו, אם העובד לא רכש את הדירה, יהיה עליו לשלם אותו סכום, שדיירי "עמידר" משלמים כשכר דירה.

דמי השימוש לחדר בדירות שבמחנות הצבאיים הם עד 6 ל"י לחודש. ברוב ריכוזי הדיור במחנות אין מדי מים ומוני חשמל, והדיירים משלמים למשרד הבטחון בעד מים וחשמל תשלומים קבועים ולא לפי הצריכה בפועל.

המשרד עיין מספר פעמים בשאלה של העלאת דמי השימוש, אולם לא הגיע לידי החלטה להעלותם. דיונים אלה חודשו ביוני 1962 ושוב בינואר 1963.

2. הביקורת מקבלת עקרונית את גישת המשרד, שאין לדרוש ששיעורים של דמי השימוש ייקבע תמיד בגובה של מלוא שכר הדירה המקובל, וזאת משום שהספקת הדיור לעובד קשורה בדרך כלל בתנאי שירותו המיוחדים. אולם דרוש, שמדי פעם בפעם יותאמו דמי השימוש לשינויים ברמת המחירים הכללית, כאשר גדל הפער בין דמי השימוש ובין ערך השימוש הריאלי. התאמה כזאת איננה עומדת בסתירה לגישה העקרונית, שהעמדת הדירה לרשות העובד היא חלק מתנאי השירות. מן הצורך שהמשרד יחליט בהקדם על שינוי דמי השימוש המיושנים.

הספקת דיור בתנאים, שגם אחרי התאמת דמי השימוש יהיו יותר נוחים מאלו שלגבי דיוך פרטי, מהווה הטבה כספית לעובד. הטבה כזאת אינה במקומה לגבי עובדים המועסקים בתפקידים מינהליים או מקצועיים בתנאים מקובלים, אלא לכל היותר לתקופה מוגבלת, לרגל העברה ממקום למקום. על כן יש להסתייג מכך, שהמשרד מאפשר לעובדים כאלה לגור בדירה השייכת לו במשך שנים תמורת דמי שימוש נמוכים. מן הנכון שהמשרד יחייב דיירים אלה, שמספרם כיום איננו גדול, בדמי שימוש מקובלים.

5. מסירת הדירות לדיירים ופדרי גביית דמי שימוש

1. דמי השימוש נגבים על ידי ניכויים מהמשכורת. היחידה המשלמת את המשכורת (מינהל התשלומים של צה"ל לגבי חיילים, ומחלקות המנגון של היחידות האזרחיות לגבי עובדים אחרים) צריכה אפוא לקבל הודעה, שלעובד נמסרה דירה, והוראה מן העובד לנכות דמי שימוש ממשכורתו.

נוהלי מסירת הדירה, החתמת הדיירים על המסמכים והפצתם, הם מסורבלים, וכתוצאה מכך משתבשים לעתים קרובות סדרי הפעלת הגבייה: יש שהדיירים חותמים על המסמכים באיחור, ויש שהעברת המסמכים לתעודתם משתהית. התוצאה מהשהיות אלו היא פיגור

בהתחלת גבייתם של דמי שימוש והיווצרות חובות. גזברות משרד הבטחון מקיימת מעקב מפורט אחרי הגבייה על פי ההודעות. שהיא מקבלת על מסירת הדירות לדיירים ועל פי דיווח של היחידות. המבצעות את הניכויים מהמשכורת. מעקב זה הוא סדיר, אך אין בו כדי למנוע היווצרות של חובות. שהם תוצאה מהפיגורים בחתימת המסמכים ובהעברתם לתעודתם.

מאחר שדמי השימוש הם נמוכים, אין בדרך כלל קושי לגבות חובות אלה, אף אם מתחילים בגבייה באיחור של כמה חודשים. עם זאת מן הדין שמשרד הבטחון ינהיג נוהלים, שיבטיחו, שפיגורים כאלה לא ייווצרו ושהמסמכים — המהווים גם את ההסכם בין המשרד ובין הדייר — ייחתמו ויופצו מיד עם מסירת הדירה.

2. הביקורת המליצה, שהמשרד ינהיג הסכם דיור אחיד, שיפרט בבירור את הזכויות ואת החובות של הדייר ושל המשרד.

המשרד ניגש לתיקון נוהלי מסירת הדירות ולעיבוד הסכם אחיד על השימוש בהן.

6. סדרי אחזקת דירות

הוצאות האחזקה

1. משרד מבקר המדינה בדק את הוצאות האחזקה בשנת 1961/62 על הדירות, שבתן השתמשו "פרט לדירות שבמחנות חיל האוויר". בשנה זו הסתכמו הוצאות האחזקה לקבוצה זו של דירות בסך 75,000 ל"י בקירוב, בלי פחת על בניינים וריבית על ההשקעה. הוצאות אלו התייחסו ל-1,270 חדרים בקירוב, כלומר כ-60 ל"י לחדר לשנה בממוצע. סכום זה אינו כולל: דמי שכירות בעד הדירות השכורות (כ-120 חדרים), דמי הכירה בעד חלק מן הקרקעות, שעליהן נבנו ריכוזי הדיור, ומשכורת המנגנון המטפל בדיור (פרט לחצרן באחד מריכוזי הדיור); הוצאות אלו כוסו מסעיפי תקציב כלליים שונים, ולכן קשה לאתר אותן בספרי משרד הבטחון.

בשנת 1961/62 הוקצב גם סך 95,000 ל"י בקירוב לשיפורים בדירות, כגון התקנת אמבטיות, הוספת ארונות מטבח — עבודות שאין לראות בהן אחזקה שוטפת.

2. בדירות הנמצאות במבנים ישנים במחנות הצבאיים לשעבר גבוהות הוצאות האחזקה וההשקעות לשיפורים. לפי חישובי הביקורת הוצא למשל לדיור בירושלים, הכולל 50 דירות (104 חדרים), במשך כשנתיים, וחצי סך 100,000 ל"י בקירוב, כמחציתו על אחזקה וכמחציתו על שיפורים (אמבטיות, דודי חימום וכיו"ב). המשרד אינו מנהל — לא בספרי החשב ולא במחלקת נכסים ושירותים — רישום של הוצאות האחזקה והוצאות על שיפורים לפי אובייקטים, למשל לפי ריכוזי דיור, שהיה מאפשר לקבוע את כדאיות האחזקה.

סדרי האחזקה וביצוע עבודות האחזקה

בארגון פעולות האחזקה מבחין המשרד בין אחזקה מונעת לאחזקה שוטפת.

1. האחזקה המונעת, שמטרתה שמירה על תקינות המבנים ומניעת בלאי מופרז, מבוססת על סקרים תקופתיים של ריכוזי הדיור. על מחלקת הנכסים והשירותים הוטל לערוך את

הסקרים בשיתוף עם יחידת הבינוי של המשרד, שמתפקידה לדאוג לביצוע העבודות על פי תוצאות הסקרים. סקר ארצי נערך לאחרונה בשנת 1959, ומאז נערכו רק סקרים חלקיים מועטים. הביקורת הצביעה, שאגף בינוי ומשק צריך לפעול בעניין זה על פי תכנית עבודה רב שנתית, שתיערך בהתחשב במצבם של ריכוזי הדיור.

2. האחזקה השוטפת היא מתפקיד מחלקת נכסים ושירותים. המחלקה מפעילה מפקחים אזוריים, שמתפקידם לקיים פיקוח על מצב הדירות, להיות נוכחים בזמן מסירת הדירות לדיירים ופינוי, ולהחליט על ביצוע תיקונים. הביקורת קבעה, שמנגנון הפיקוח לא הספיק כדי למלא תפקידים אלה באופן שיטתי.

בדיקת סוגי העבודות שבוצעו העלתה, שהמשרד נהג לבצע על חשבונו עבודות, שהיו צריכות לחול על הדייר, למשל החלפת אבזורים ותיקון שמשות.

בעלי מלאכה נשלחו לבצע עבודות במקרים רבים ללא הזמנה בכתב, המפרטת את העבודה הנדרשת. במקרים רבים לא התפנה עובד המחלקה לבקר בדירה כדי לקבוע, שהעבודה דרושה ושהיא תלה על המשרד, או לוודא, שהיא בוצעה באופן מניח את הדעת. למרות שחלק גדול מעבודות האחזקה בוצעו על ידי בעלי מלאכה מועטים, לא נערכו עם בעלי מלאכה אלה כל הסכמים ולא נקבע מחירון קבוע אף לעבודות סטנדרדיות כגון סיוד. לפיכך לא היה בסיס נאות לאישור החשבונות.

בעבודות אחזקה, שבחלקן הן עבודות קטנות ודחופות, קשה לשמור על הליכים של מסירת עבודות. עם זאת אין לוותר על סדרי עבודה שיבטיחו, שהמשרד יבצע על חשבונו רק אותן העבודות, שהוא אחראי להן, ושיקיים פיקוח על טיב העבודות ויוקפד על בדיקת חשבונות. אחת הדרכים להקל על הטיפול בעבודות אחזקה היא לצמצם את סוגי התיקונים, שהמשרד יטפל בהם.

באוקטובר 1962 ניגש המשרד לעיבוד נוהלי אחזקה חדשים. לפי נוהלים אלה תבוצע אחזקה מונעת על פי סקרים, שיקיפו כל ריכוזי דירות לפחות אחת לשנתיים, וכן יבוצע "בדק פינוי" לרגל חילופי דיירים. האחזקה השוטפת תוטל בדרך כלל על הדייר, והמשרד יבצע על חשבונו בעיקר עבודות החיוניות לתקינות הבניין ולמניעת מטרדים תברואתיים. דרכי מסירת העבודות ייקבעו על ידי יחידת הבינוי של המשרד; יחידה זו משתדלת להתקשר עם קבלני אחזקה על פי חוזים כלליים תקופתיים. מנגנון הפיקוח על הדירות חוזק על ידי העברת עובדים מהמשרד הראשי לתפקידי פיקוח באזורים.

7. הפיקוח על ניצול הדירות

חילופי הדיירים הם רבים: לפי סקר, שנערך על ידי מחלקת הנכסים והשירותים בשנת 1960/61, עברו מדי חודש כ-60 דירות מיד ליד. בשנתיים האחרונות היו בכל עת כ-100 דירות פנויות. המחלקה עורכת אחת לחודש ריכוז של מצבת הדירות, שעל פיו אפשר לעמוד על מספר הדירות הפנויות, אולם לא על הזמן, שהן עמדו פנויות, ואם אין ביניהן דירות שכורות. במחלקה לא היה גם רישום עדכני ומרוכז אחר, שיכול היה לספק פרטים אלה.

לפי בקשת הביקורת ריכוזה המחלקה נתונים על הדירות הפנויות ליום 1.8.1962, בציון תאריכי פינוין. באותו יום היו 93 דירות פנויות, מהן 34 דירות במחנות הצבא. מבין 59 הדירות הפנויות שמחוץ למחנות היו 46 דירות, שנתפנו או נתווספו תוך החודשיים האחרונים, ו-13 דירות, שעמדו פנויות מתאריכים קודמים, מהן 3, שעמדו פנויות יותר משנה, משום שנועדו למכירה לעובדים מסוימים.

דירה מתפנית נשארת בידי היחידה שהשתמשה בה, אלא אם החליטה היחידה לשחרר אותה.

הביקורת הצביעה, שהכרחי, שהמחלקה תעקוב אחרי מצב תפוסת הדירות, כדי שתוכל לווסת דירות בין יחידות או להעמיד אותן למכירה, אם אין הן דרושות למשרד, וגם כדי שתוכל לעמוד על אפשרויות לחסל בהדרגה ריכוזי דיור במבנים מיושנים הדורשים הוצאות אחזקה מרובות.

החל מ-1.12.1962 הנהיגה המחלקה דיווח על ניצול הדירות, הכולל רשימה מפורטת של דירות ריקות בציון מועד פינוין. בדעת המשרד להנהיג, שדירה העומדת פנויה יותר מ-3 חודשים תחזור לרשות מחלקת הנכסים והשירותים, מלבד אם יש ליחידה שהשתמשה בה סיבה מיוחדת להמשיך בהחזקתה לצרכיה.

8. סדרי מכירת דירות

בשנת 1955 החל המשרד למכור דירות לחיילים בשירות קבע, לעובדים אחרים של מערכת הבטחון וגם למשוכרים משירות קבע. עד יוני 1962 נמכרו — לפי הרישומים במחלקת נכסים ושירותים — 360 דירות. תקציב הבטחון מכיל פרט הכנסה מיועדת ממכירת דירות. בשנת 1960/61 הסתכמו התקבולים במזומנים ממכירת דירות בסך 214,500 ל"י ובשנת 1961/62 בסך 348,928 ל"י. התקבולים ממכירת דירות בתקופה אפריל 1962 — ינואר 1963 הגיעו לסך 1,045,000 ל"י.

עד שנת 1958 נמכרו בעיקר דירות בודדות במקומות שונים; בשנת 1958 הוחלט על מכירת דירות של המשרד בשכונת מעוז אביב שלידי תל אביב, שבה היו למשרד 38 דירות; בשנת 1959 הוחלט על מכירת דירות בטבעון, בחיפה ובקריות; ובשנת 1960 אושרה המכירה גם באשקלון ובבאר שבע. בחלק מן המקומות האלה אין המשרד זקוק עוד לדירות לשם דיור זמני של עובדים, ולפיכך הוא החליט על מכירתן לדייריהן או לעובדים אחרים; במקומות אחרים מעוניין המשרד, שהעובדים, שקיבלו תחילה דיור בתנאי זכות שימוש, ישתקעו בהם באורח קבע. הבדיקה הקיפה את הטיפול של המשרד במכירת הדירות בשנים 1959—1962.

1. כבסיס לקביעת המחיר שימשה הערכת המעריך הממשלתי, וממנה נתן המשרד לקונים בדרך כלל הנחה בשיעור של 8% בנימוק הבא: המשרד מעוניין לעודד רצון רכישה; הקונה גר בדירה זמן רב ושילם דמי שימוש. על פי ההסכמים עם חלק מן העובדים, שקיבלו דיור בתנאי זכות שימוש בבאר שבע, מאפשר להם המשרד לרכוש את הדירות, תוך שנתיים ממועד רכישתן על ידי המשרד, במחיר הקנייה, לרבות ההוצאות על שיפורים ותוספות.

2. משרד הבטחון מסייע לרוכשי הדירות על ידי עזרה במימון, שגדלה במשך השנים. לפי ההנחיות הקיימות על הקונה לשלם לפחות 50% ממחיר הדירה במוזמנים ו-50% בתשלומים ל-15 שנים בריבית של 5.5% לחיילים בשירות קבע ו-6.5% לאזרחים; הלוואה זו מובטחת על ידי משכנתא. אנשי צבא הקבע יכולים לקבל — לצורך תשלום החלק במוזמנים — הלוואה פתוחה, בשיעור עד 25% ממחיר הדירה, ל-5 שנים, בריבית של 6%. ההלוואות הנוספות האלה ניתנות מקרנות, שמקורן בחלקו מתקציב המשרד ובחלקו מקרן חסכון של אנשי צבא הקבע וכספי בנקים. כל ההלוואות ניתנות בתנאי הצמדה.

3. מכירת הדירות לאנשי צבא הקבע נעשית על פי המלצות של אגף כוח האדם של המטכ"ל. בביצוע המכירות — השגת הערכה של המערך הממשלתי, עריכת החוזה עם הקונה, רישום העברת הנכס בספרי האחוזה — מטפלת מחלקת הנכסים והשירותים. את ההלוואות מאשר סגן המנהל הכללי לכספים ומשק של משרד הבטחון.

4. בדיקה מפורטת של 50 עסקאות מכירה, מבין 200, שבוצעו בשנים 1959—1962, העלתה: 28 מדירות אלו נמכרו לחיילים, שהיו בשירות קבע במועד המכירה; 11 דירות — לעובדים של היחידות האזרחיות; 11 דירות — למשוחררים משירות קבע. הסיוע במשכנתאות ובהלוואות הגיע ב-8 מתוך 50 המקרים ל-75%—100% ממחיר הדירה. בכל המקרים, פרט לשניים, נהנה הקונה מהנחה בשיעור של 8% ממחיר ההערכה. בדיונים עם המשרד הצביעה הביקורת על המקרים, שבהם נהנו הקונים מתנאי מימון נוחים במיוחד.

5. לפי רישומי המשרד הסתכמה יתרת החובות של רוכשי הדירות על חשבון ההלוואות המובטחות במשכנתא, ליום 31.3.1962, בסך 705,230 ל"י.

בדיקת הרישומים של המכירות בספרי החשבונות העלתה, שהספרים משקפים את התשלום מים ואת החובות על חשבון המשכנתאות בסכומים גלובליים בלבד, ולא לגבי כל עסקה. החוזים עם רוכשי הדירות אינם נרשמים בספרים. ההלוואות האפוטיקאיות נרשמות במרוכז ובחשבונות מקבילים בלבד, לפי הודעות הבנקים, שבאמצעותם נותן המשרד את ההלוואות. ההודעות מן הבנקים על ביצוע ההלוואות מתקבלות לעתים חודשים מספר, לאחר שההלוואה אושרה, ולכן היקף החובות הרשומים אינו עדכני.

מן הדין שהנהלת החשבונות תתן פרטים עדכניים על גובה החוב של כל רוכש דירה ועל קצב סילוקו.

פעולת המשרד בעניין מכירת דירות וסיוע לקוניה נובעת ממספר מניעים: חלק מהדירות אינן דרושות עוד לצורך דיון זמני של עובדים; במקומות אחרים מעוניין המשרד, שהעובדי דים הגרים בהם בתור דיירים זמניים ישתקעו בהם באורח קבע. יחד עם זה ברצון המשרד לנצל את מכירת דירותיו גם כאמצעי לעזור לעובדים, ובמיוחד לאנשי צבא, להגיע לשיכון קבע — עזרה שהמשרד נותן גם במקרים אחרים על ידי הלוואות לשיכון. לעתים באה המכירה כדי למנוע קשיים בפינוי הדירה, כשהדייר חדל להיות זכאי לגור בה עם פרישתו משירות במערכת הבטחון.

הנחות ממחירי הדירות והקלות בתנאי התשלום, העולות במידה ניכרת על אלו המקובלות בשיכון ממלכתי, מהוות הטבה כספית לרוכש הדירה על חשבון תקציב הבטחון. לכן מן

הראוי. שהמשרד יקבע עקרונות, שיפרטו את התנאים, שבהם יש למכור דירות לאנשי מערכת הבטחון, ואת ההנחות וההקלות בתשלום ובמימון, שמותר להעניק לרוכשים. מן הדין שבכל מקרה יצוינו הנתונים, לפיהם נקבעו ההקלות, ובמקרים המחייבים, באופן יוצא מן הכלל, סטייה מהכללים, תירשם הנמקה מפורטת. כשהמניע העיקרי למכירת דירה הוא, שהמשרד איננו מעוניין עוד להחזיק בה לצורך דיור עובדים, מוצדקת העדפת אנשים הקשורים במערכת הבטחון, רק אם מובטח, שהמדינה מקבלת יחד עם זה את מלוא התמורה.

*

הדירות שבבעלות משרד הבטחון מהוות רכוש גדול. על המשרד לרכז ככל האפשר את הטיפול ברכוש זה ולבסס אותו על שיקולים משקיים, כדי שהשירות הניתן בדרך זו לעובדי מערכת הבטחון יוכל להינתן ביעילות, אך תוך צמצום העומס על תקציב הבטחון.

מענקים לנכים

במסגרת פעולותיה לשיקום נכים ובני משפחות חיילים שנספו מאשרת מחלקת השיקום של משרד הבטחון תשלומים שונים. עיקר התשלומים מבוססים על הוראות מפורשות של חוקי השיקום והתקנות, שהותקנו על פיהם, הקובעים את התגמולים הרגילים, וגם תשלומים מיוחדים לתקופות של טיפול רפואי או חוסר פרנסה וכן לרכישת השכלה גבוהה או הכשרה מקצועית. בתקציב השיקום כלולים גם תשלומים מסוימים אחרים, שאין המדינה חייבת להעניק אותם על פי חוקי השיקום.

מחלקת השיקום נותנת לנכים ולמשפחות חיילים שנספו גם מענקים לתשלום היטלים (מכס ומס קניה) על סחורות מסוימות. סכומם הגיע בשנת 1960/61 לסך 353,219 ל"י ובשנת 1961/62 לסך 656,757 ל"י.

בחודשים ספטמבר עד נובמבר 1962 בדק משרד מבקר המדינה את תשלומי המענקים לנכים מבחינת ביסוסם המשפטי והטיפול הענייני בהם.

1. עד 1.10.1957 היו הנכים זכאים לפטור מהיטלים על רכב המותאם לשימוש נכים * ; וכן לפטור מהיטלים על טובין אחרים ** בתנאי, שאלה דרושים לנכה לשיקומו האישי, כלומר "להחזרת כושרו הגופני של הנכה או להמצאת מקור הכנסה קבוע לנכה". פטור זה ניתן לנכים, שאחוז נכותם נקבע ב-35% או יותר. הפטור ניתן על סחורה או מערכת סחורות פעם אחת בלבד.

לצורך מתן הפטורים האלה עובדה רשימת סחורות העשויות לשמש להמצאת מקור הכנסה לנכה. מכוניות משא, מכוניות מסחריות, מוניות וטנדרים, ציוד טכני ועוד; וכן סחורות הדרושות לנכה לשימוש האישי — כלי בית ומטבח, שעונים, מכוונות כתיבה ועוד.

* צו תעריף המכס והפטור (החלפת תוספת), תשי"ד—1954, פרט 664 א.

** צו תעריף המכס והפטור (החלפת תוספת), תשי"ד—1954, פרט 808; צו מט קנייה (פטור), תשט"ו—1954, סעיף 1 (א) (15).

ביום 1.10.1957 ביטל חוק המכס, הבלו ומס הקנייה (ביטול פטור מיוחד), תשי"ז—1957, את כל הפטורים האלה. הפטור על מכוניות מותאמות חודש בשינויים מסוימים*, ואילו על שאר הסחורות חלו מעתה ההיטלים. עם ביטול הפטור נעשה הסדר בין משרד הבטחון ובין משרד האוצר, לפיו ישלם משרד הבטחון לנכים מענקים לכיסוי ההיטלים כתחליף לפטור ויחייב את משרד האוצר בסכומים, שישולמו על ידיו. בהסדר לא נקבעו התנאים למתן המענקים, וגם לא נקבע במפורש, שיחולו עליהם התנאים וההגבלות, שחלו עד אז על הפטור, או מה תהיה הדרך לשינוי תנאים אלה.

בדיקת הטיפול החשבונאי והתקציבי בתשלומי המענקים בשנת 1961/62 העלתה, שבמשך השנה רשם משרד הבטחון את התשלומים לחובת משרד האוצר בחו"ז ובסוף השנה זוכה חשבון משרד האוצר, והתשלומים נרשמו לחובת פרט תקציבי חדש במסגרת סעיף המשנה "תגמולים לנכים ולמשפחות שכולות" שבתקציב הבטחון, וזאת לאחר שסעיף משנה זה הוגדל בסכום דומה במסגרת השינויים והתוספות לתקציב הבטחון, שאושרו על ידי ועדת הכספים סמוך לסוף שנת הכספים.

2. בשנים 1960/61 ו-1961/62 שילמה מחלקת השיקום מענקים לתשלום היטלים כדלהלן:

1960/61	1961/62	
107,027	87,000	על סחורות לשימוש אישי
85,367	257,770	על סחורות לשיקום כלכלי
160,825	311,987	על מכוניות פרטיות
353,219	656,757	סה"מ מענקים לתשלום היטלים

(א) את הירידה בסכום המענקים לתשלום היטלים על סחורות לשימוש אישי ניתן לייחס לכך, שבראשית שנת 1961 נקבעו כללים יותר מחמירים בעניין זה; בין השאר עובדו סטנדרטים עממיים לסחורות, שלצורך תשלום ההיטלים עליהן יינתנו מענקים.

(ב) המסגרת למתן מענקים לתשלום היטלים על סחורות לשיקום כלכלי הורחבה במרוצת הזמן; במיוחד בוטלה למעשה ההגבלה, שלפיה יכול נכה ליהנות מפטור רק פעם אחת על סחורה או מערכת סחורות, והמענקים ניתנו גם לצורך חידוש ציוד. הכללים למתן מענקים בקשר לחידוש ציוד נקבעו בהוראות פנימיות של המחלקה, ששונו מדי פעם בפעם.

המענקים אושרו בתורת "השלמת שיקום כלכלי", מושג שלא הוגדר בביורר. מלבד חידוש ציוד אושרו מענקים במגמה לאפשר לנכה מקור הכנסה נוסף על הכנסה מעבודה קבועה; וכן מסיבת שיקום חוזר, לאחר שבסיונות קודמים לשיקום הנכה לא הצליחו.

הסכום הכולל של המענקים לתשלום היטלים על סחורות לשיקום כלכלי, בסך 257,770 ל"י, ששולם בשנת 1961/62, התחלק ל-77 מענקים; 26 מענקים לתשלום היטלים על מוניות בסך 148,694 ל"י; 35 מענקים לתשלום היטלים על מנועי דיזל (לשם החלפת מנוע בנזין של מונית) בסך 41,333 ל"י; 8 מענקים לתשלום היטלים על משאיות, טנדרים ומכוניות

* צו תעריף המכס והפטור (החלפת התוספת), תשי"ח—1957, פרט 664 א, שתחולתו הוגבלה על ידי הוספת פרט 798 בתקין התוספת מיום 21.3.1961.

מסחריות בסך 35,893 ל"י; 8 מענקים לתשלום היטלים על מכונות וציוד מסוגים שונים בסך 31,850 ל"י, מזה מענק אחד בסך 28,893 ל"י, שאושר לשני נכים לשם תשלום היטלים על ציוד לעסק, שהם תכננו להקימו.

(ג) הפטור, שהיה בתוקף בעבר, היה מוגבל לרכב, שעשוי לשמש אמצעי ישיר ליצירת מקור הכנסה לנכה, דהיינו רכב משא, מוניות וכיו"ב, ולכן הוא לא חל על מכונות פרטיות. בשנת 1958 החלה מחלקת השיקום לתת מענקים גם לתשלום היטלים על מכונות פרטיות בתורת "השלמת שיקום כלכלי". בינואר 1960 נקבע במחלקה, שמלוא היטלים ישולמו רק על מכונות עד 16 כ"ס ולכל היותר 8,000 ל"י. בסוף שנת 1960 החליט המשרד להקטין את המענקים ברוב המקרים ל-50% מסכום היטלים.

בשנת 1960/61 נתנה המחלקה 21 מענקים לתשלום היטלים על רכב פרטי בתורת השלמת שיקום כלכלי בסך 141,782 ל"י, ובשנת 1961/62 — 28 מענקים בסך 128,937 ל"י. לקראת שנת התקציב 1962/63 הוסכם בין משרד הבטחון ובין משרד האוצר להגביל את סכום המענקים בקשר לרכב פרטי לסך כולל של 100,000 ל"י במשך השנה.

המענקים אושרו על פי הנחיות פנימיות של המחלקה, ואף אלה נקבעו בכתב רק בסוף שנת 1960.

בדיקת 49 תיקי הנכים, שקיבלו מענקים אלה בשתי השנים הנדונות, הראתה, שהרכב, שלרכישתו ניתנו המענקים, לא היה מיועד לשמש אמצעי ישיר ליצירת מקור הכנסה לנכה. המענקים ניתנו גם לנכים, שהיו מסודרים בעבודה קבועה, שכירה או עצמאית. ב-5 מקרים שולמו מענקים העולים על הסכום המכסימלי של 8,000 ל"י, שנקבע במחלקה, עד ל-10,814 ל"י.

(ד) רכב מותאם לשימוש נכים נשאר פטור מהיטלים, אולם בשנת 1961 הוגבלה תחולת הפטור על ידי כך, שהוגדרו בצו תעריף המכס הליקויים הגופניים המזכים לפטור. עקב הגבלה זאת, קבוצה מסוימת של נכים, שבגלל נכותם היו זקוקים למכונות מותאמות, לא יכלה עוד ליהנות מהפטור, ולנכים אלה החלה מחלקת השיקום לשלם מענקים לכיסוי היטלים. בשנת 1960/61 שולמו 2 מענקים כאלה בסך 19,043 ל"י, ובשנת 1961/62 — 19 מענקים בסך 183,050 ל"י.

(ה) הביקורת איתרה מספר מקרים, בהם דחתה המחלקה בקשות של נכים לקבלת מענקים לתשלום היטלים ועל ציוד לשיקום כלכלי. הנימוקים, שניתנו לדחייה, היו סבירים כשלעצמם, אולם אותם נימוקים יכלו לחול גם באחדים מהמקרים, שבהם אושרו מענקים.

3. כל עוד ניתנה ההטבה לנכים בצורת פטור, היו השלטונות הממונים על גביית היטלים גובים אותם מהקונה, אם הנכה מכר את הציוד, שעליו ניתן לו פטור. עם הנהגת השיטה של מתן מענקים במקום פטור, אין עוד מקום לדרוש את היטלים, מאחר שאלה כבר שולמו. הביקורת דנה עם משרד הבטחון על הדרכים, שבהם על מחלקת השיקום להבטיח, שהמענקים ישמשו רק כעזרה ישירה לנכה, הצמודה לדרך השיקום, שבה היא קשור המענק. אם הנכה מוכר את הציוד, שלצורך תשלום היטלים עליו קיבל מענק, על המחלקה לדאוג לכך, שהמענק יוחזר, לפחות כדי גובה היטל החל על הציוד בשעת המכירה; ואם הנכה

זקוק לעזרת המחלקה לשם שיקומו בדרך אחרת, מן הדין שעזרה זו תינתן לו על פי הצרכים של אותו עניין, לפי הכללים, שבהם נוהגת המחלקה במתן עזרה לשיקום כלכלי של נכים.

זכויות הנכים מוסדרות בפורטרוט בחוקי השיקום ובתקנות שהותקנו על פיהם. ההסדר של תשלום המענקים בא בנוסף על הזכויות המוגדרות בחוק, כתחליף לפטור שהיה קיים ושבוטל. המעבר מהפטור, שהיה מוסדר בתקנות, לתשלום מענקים נעשה על סמך הסדר בין-משרדי, ובלי שנקבעה המסגרת החוקית למתן המענקים והסמכות לשנות, במידת הצורך, את סוגי הזכאים ואת מידת העזרה. הכללים, שחלו על הפטור, שימשו אמנם נקודת מוצא לעניין המענקים, אולם במשך הזמן הורחבה תחולת ההסדר. לתשלומים אלה אין גם כל ביטוי בדברי ההסבר לתקציב, המגדירים בפורטרוט את סוגי העזרה הניתנת לנכים ואת הזכאים לה.

המענקים להשלמת שיקום כלכלי ניתנו למספר קטן יחסית של נכים; לעומת זאת הסכום מים שמדובר בהם אינם קטנים: ברוב המקרים מגיע המענק לכמה אלפי לירות, וסך כל המענקים מהווה חלק ניכר מן המאצעים המוצאים על שיקום נכים.

נוכח המשקל הכספי של המענקים וכן בהתחשב בצורך למנוע הפליות או חשש להפליות אין לבסס תשלומים כאלה על החלטות אדמיניסטרטיביות, ואם הכוונה היא להמשיך במתן מענקים — יש לבססם בחוק. כן דרוש, שהוצאה זאת תמצא את ביטוייה בתקציב ושייקבעו נוהלים פנימיים ברורים להפעלת הוראות החוק.

הטיפול בחיילים משוחררים

לפי קווי היסוד של הממשלה, מדצמבר 1959, תושט לכל חייל משוחרר עזרת הממשלה ללימוד מקצוע.

היחידה באגף כוח אדם של משרד הבטחון, שטיפלה בחיילים משוחררים, אורגנה מחדש בראשית 1960, ומספר עובדיה הוגדל מ-5 ל-12. באפריל 1961 סופחה ליחידה זו חוליית ההכוונה הצבאית, מורכבת משני קצינים, שפעלה עד אז במסגרת המטכ"ל.

הנהלת משרד הבטחון הטילה על יחידה זו — היחידה לטיפול ולהכוונת חיילים משוחררים — לרכז נתונים על חיילים העומדים להשתחרר משירות חובה ועל תכניותיהם, לשם תכנון קורסים מקצועיים; לקיים מגע עם חיילים משוחררים כדי לכוונם להכשרה חקלאית, להתיישבות, להכשרה מקצועית ולעבודה במקצועות מתאימים לצורכי המדינה; לארגן קורסים להשכלת יסוד בשביל חיילים משוחררים מחוסרי השכלה בסיסית, כדי שיוכלו להיקלט בקורסים מקצועיים; לטפל בהפניית חיילים משוחררים לאזורי פיתוח ובקליטתם במקום ולסייע לחיילים משוחררים תושבי אזורי פיתוח בעלי השכלה מתאימה להשתלם במוסדות השכלה על תיכונית. מלבד תפקידיה בטיפול בחיילים המשתחררים משירות חובה מוטל על היחידה הטיפול בחיילים המשתחררים משירות קבע.

תקציבי הפעולות, שהועמדו לרשות היחידה בשנים 1960/61 ו-1961/62, בעיקר לשם מתן הלוואות ומענקים לחיילים משוחררים ולצורך ארגון קורסים, הסתכמו ביחד ב־408,000 ל"י. ההוצאות בפועל על מטרות אלו הסתכמו בסך 181,000 ל"י. לשנת 1962/63 הוקצב לפעולות היחידה סך 184,000 ל"י. ההוצאות המינהליות של היחידה, המתכסות מסעיפי תקציב כלליים של משרד הבטחון, הן כ־90,000 ל"י בשנה.

הביקורת, שנסתיימה ביולי 1962, סקרה את פעולות היחידה בשנים 1960/61 ו-1961/62. נבדקו שיטות העבודה של היחידה, סדרי המינהל בה והתיאום בינה ובין משרד העבודה; כן נבדקו ההוצאות מתקציבי הפעולות. במידת האפשר עמדה הביקורת על התוצאות המעשיות מפעולות היחידה בתחומי תפקידיה העיקריים.

שיטת העבודה של היחידה

בנקודת מוצא לטיפול במשוחררים משמש שאלון אישי, שכל החיילים מתבקשים למלאו ביחידותיהם הצבאיות שלושה חודשים לפני שחרורם מצה"ל. על פי השאלונים מזמינה יחידת ההכוונה את החיילים, שנראים לה כזקוקים לעזרתה או כמועמדים מתאימים לקורסי, לראיון במשרדיה בתל אביב. חייל, שלא מילא שאלון ביחידה הצבאית או שלא הוזמן על ידי יחידת ההכוונה, רשאי לפנות בעצמו למשרדיה, אם הוא זקוק לעזרתה. טיפול היחידה בה בחייל נרשם באותו שאלון.

השיטה, שלפיה רוב החיילים ממלאים שאלונים לקראת שחרורם, היא במקומה, רק אם משתמשים בנתונים המתקבלים לשם תכנון כולל של פעולות הכוונה. למעשה אין היחידה מבססת תכנון על שאלונים אלה והחומר גם אינו די שלם ומהימן לשם ניצול כזה. לדעת הביקורת יהא נכון להסתפק בקבלת שאלונים רק מהחיילים המבקשים את עזרת היחידה ולמנוע את הטיפול המינהלי בשאלונים הרבים של החיילים, שאינם זקוקים לעזרה ואינם מעוניינים בה.

המגע עם החייל מתקיים בעיקרו במשרדי היחידה בתל אביב, בחלקו לפני השחרור ובחלקו אחריו. היחידה לא ניצלה את היתרונות שבטיפול בחיילים בהיותם במסגרת הצבאית, המאפשרת פעולה סדירה ומתוכננת לאיסוף של נתונים שלמים ובדוקים ולהכוונת החיילים. המשרד הודיע, שלאחר שצה"ל הרחיב את הקורסים להשכלה בסיסית, וחיילים רבים עוברים קורסים אלה בשבועות האחרונים של שירותם, שולחת עתה יחידת ההכוונה את נציגיה לבית הספר הצבאי, שבו מתקיימים הקורסים, לשם שיחות עם החיילים ומיונם.

פעולות הכוונה

בתחום ההכוונה ללימוד מקצוע מפנה היחידה את החיילים המשוחררים לשירות התעסוקה, תוך הסברה ושכנוע ללימוד מקצוע ומיון מסוים מבחינת התאמה למקצועות השונים; המיון וההכוונה הסופיים הם מסמכות שירות התעסוקה. היחידה ניסתה לכוון ללימוד מקצוע מספר רב של משוחררים, משרד מבקר המדינה בדק את התוצאות של מאמצי היחידה בתחום זה וקבע, שבקורסים של משרד העבודה נקלטו בשנת 1961/62 281 איש; 90 איש נוספים נשלחו לאימון במפעלים.

בהכוונה לאזורי פיתוח, שואפת היחידה לשלב מציאת מקור פרנסה לחייל עם סיוע במציאת דיור על ידי הפנייה לסוכנות היהודית, ובמידת הצורך — על ידי מתן הלוואה לצורכי.

דיוור. באשדוד ובדימונה יזגה היחידה הקמת אכסניות לדיוור זמני של חיילים משוחררים. היחידה מימנה את ציוד האכסניות, ואלה מנוהלות על ידי הסוכנות היהודית. לפי הדו"ח של היחידה לשנת 1961/62 הופנו על ידיה לאזורי פיתוח 280 חיילים משוחררים. אין ליחידה ידיעה, כמה מאלה נקלטו במקום.

עובדי היחידה מבקרים בעיירות הפיתוח לשם פגישות עם חיילים משוחררים תושבי המקום, כלומר גם עם אלה, שלא הופנו לשם על ידי היחידה. לפגישות בא מספר מצומצם של משוחררים, ועובד היחידה מפנה אותם לרוב ללשכה של שירות התעסוקה או לסוכנות היהודית.

בשיתוף עם משרד העבודה ומשרד החינוך והתרבות מקיימת יחידת ההכוונה אולפן, שמטרתו לתת לחיילים משוחררים הזקוקים לכך את ההשכלה הבסיסית הדרושה להם כדי להיקלט לאחר מכן בקורסים מקצועיים. הלימודים מתקיימים במחוזות תלת-חודשיים. עד מועד הביקורת התקיימו 5 מחוזות, בהם למדו כ-240 משוחררים. אם כי ההוצאה לכל לומד באולפן מגיעה ל-700 ל"י בקירוב, אין מעקב כדי לקבוע, אם מסיימי האולפן פונים ללימוד מקצוע. בבדיקת הכרטיסיות של שירות התעסוקה על לומדי מקצוע במרחב תל אביב מצאה הביקורת, שרק על 4 מתוך 15 מסיימי האולפן ממרחב זה ידוע, שפנו ללימוד מקצוע. הפעולה נושאת אפוא אופי של פעולה כללית בתחום של חינוך מבוגרים, ולא פעולה ספציפית לצורך הכוונה ללימוד מקצוע. עם הרחבת הפעולה להקניית השכלה בסיסית במסגרת זה"ל, יהיה מקום לבדוק, אם יש עוד צורך גם בפעולה מיוחדת זאת.

הטיפול בחיילים משוחררים משירות קבע

בשנים 1960/61 ו-1961/62 קיבלו טיפול 387 חיילים משוחררים משירות קבע: 241 על ידי סיוע לסידור בעבודה והשאר על ידי הלוואות, המלצות לרכישת רכב מעודפי הצבא והמלצות אחרות. למתן הלוואות לשיקום כלכלי הוציאה היחידה בשנתיים הנדונות 30.000 ל"י; סך כל הלוואות היה גדול מזה; כיוון שהן ניתנות מקרנות המשותפות עם בנקים.

בדיקת המסמכים העלתה, ששאלונים רבים לא כללו פרטים מלאים ובמקרים אחדים לא נמצאו כלל שאלונים של האנשים, שקיבלו טיפול. העדר נתונים מספיקים במסמכים אינו מאפשר פיקוח על ביצוע תקין של הפעולות על פי ההנחיות.

סיוע כספי לחיילים משוחררים

עיקר תקציבה של היחידה מיועד להגשת סיוע למשוחררים בצורת הלוואות ומענקים לשיקום כלכלי, לדיוור באזורי פיתוח ולהכשרה מקצועית ועל יסודית. זכאותו של הפרט לסיוע נקבעת אם על ידי אחת הוועדות הפנימיות, שמונו על ידי ראש אגף כוח אדם, ואם על ידי עובדי היחידה לפי שיקול דעתם.

בשתי השנים 1960/61 ו-1961/62 אושרו למשוחררים משירות חובה 710 מענקים (מהם 320 מענקים לסידור ראשון בסכומים קטנים — עד 20 ל"י) ו-91 הלוואות, ביחד בסך 62.000 ל"י בקירוב.

1. 15 חיילים משוחררים תושבי אזורי פיתוח קיבלו הלוואות לשיקום כלכלי בסכומים בין 500 ל"י ל-2.000 ל"י, בסך כולל של 14.500 ל"י. הבדיקה העלתה, שרוב המשוחררים,

שאושרו להם הלוואות אלו, פנו ליחידה יותר משנה אחרי שחרורם. מיעוט פעולות היחידה בתחום זה הוא אחת הסיבות העיקריות לכך, שהיחידה לא ניצלה חלק כה גדול מתקציבה.

2. מענקים והלוואות בסך 12,000 ל"י בקירוב היו קשורים בהעברת חיילים משוחררים לאזורי פיתוח ובסיוע להשגת דיור באזורי פיתוח.

3. מענקים והלוואות בסך 18,000 ל"י בקירוב ניתנו מתוך פרטי תקציב, שהיו מיועדים לסיוע למשתתפים בקורסים יקרים; לארגון קורסים, שאינם נערכים על ידי משרד העבודה; ולסידור ראשון למסיימי קורסים. למעשה שימשו המענקים וההלוואות בעיקר לסיוע למשוחריים, שלמדו פקידות, נהגות וכתבנות. המענקים הקטנים לסידור ראשון ניתנו ללא קשר עם לימוד בקורס כלשהו.

הלומדים בקורסים של משרד העבודה אינם זקוקים בדרך כלל לסיוע של היחידה, מאחר שהם מקבלים דמי קיום מתקציב משרד העבודה. דמי קיום אלה, הניתנים למשתתפים אחרים כהלוואה, ניתנים לחיילים משוחררים כמענק תוך השנה הראשונה לאחר שחרורם.

4. 47 חיילים משוחררים קיבלו הלוואות או מענקים להשכלה על-תיכונית בסכומים של 100—400 ל"י, בסך כולל של 11,000 ל"י. לפי הנחיות המשרד מיועדת עזרה זאת לחיילים משוחררים תושבי אזורי הפיתוח והפרברים. בדיקת הרשימה של החיילים, שקיבלו הלוואות ומענקים אלה, מראה, שהגדרה זו חלה על פחות ממחציתם.

חשיבותה של הפעולה להכוונת חיילים משוחררים ולעזרה בקליטתם בחיים האזרחיים אינה מוטלת בספק — הן מהבחינה הממלכתית, בהיות החיילים המשוחררים מקור עיקרי של כוח אדם הנקלט במעגל התעסוקה, והן מבחינת החייל הפרט, הזכאי לכך, שיקלו מעליו את ראשית דרכו, אחרי שהשלים שירות למען המדינה.

התוצאות המעשיות מפעולות היחידה, במידה שאפשר למדוד אותן על פי מספר החיילים המשוחררים, שכניסתם לחיים האזרחיים הושפעה באופן ממשי מפעולות אלו, היו עד כה צנועות. לדעת הביקורת מן הנכון לאתר את התחומים שבהם דרושה פעולת היחידה, ולהתרכז בהם, תוך כדי גיבוש דרכי טיפול תכליתיות; לעומת זאת רצוי לבטל תפקידים, שעל פי נסיון של שלוש שנים אין להם תוצאות מעשיות, או שהיחידה אף אינה עוסקת בהם. ריכוז יתר של הפעולה למען אותם חיילים, שבאמת זקוקים לעזרה, ושילוב הדוק יותר של פעולות היחידה באלה של מוסדות אחרים הפועלים בתחום זה, יאפשר להשיג תוצאות ממשיות יותר ויחד עם זאת לצמצם את המנגנון. יש להשתית את פעולות היחידה על הוראות מחייבות, כמקובל לגבי יחידות אחרות של משרד הבטחון, ולהגיע לתכנון תקציבי מציאותי, שיהא הולם את המסגרת, שתיקבע לפעולות.

הצנזורה לדואר והברקה

הצנזורה לדואר והברקה פועלת על פי תקנות הגנה (שעת חירום), 1945. הצנזור הראשי לדואר והברקה מתמנה על ידי שר הבטחון. הוא רשאי לעצור, לפתוח ולבחון כל חבילת דואר ולהשמיד כל חומר, שלפי דעתו פוגע או עשוי לפגוע בהגנתה של ישראל, בשלומה של הציבור או בסדר הציבורי.

הצנזור כפוף מבחינה מינהלית לממונה על ארגון ומינהל במערכת הבטחון, ומונחה מבחינה מקצועית על ידי שלושה גופים: שירות בטחון כללי — לגבי עבירות בטחוניות; המשטרה — לגבי עבירות כלכליות ופוליטיות; ומשרד האוצר — לגבי עבירות על תקנות כספים ומכס. לצנזור שלושה משרדים מחוזיים — בירושלים, בתל אביב ובחיפה. המשרדים צמודים למשרד די הדואר הראשיים בערים אלו.

בחודשים ספטמבר עד דצמבר 1961 בדק משרד מבקר המדינה את סדרי המינהל במשרדי הצנזור ואת אופן הטיפול בדברי דואר בשנים 1960 ו-1961. הבדיקה עודכנה בנובמבר 1962.

1. הצנזורה בודקת את הדואר הנכנס לארץ והיוצא ממנה, שמחזורו החודשי מגיע ל-3 מליון דברי דואר בקירוב. כדי לאתר את המכתבים הטעונים בדיקה, בהתאם לרשימות שמיות ולהנחיות כלליות, הנקבעות מדי פעם בפעם ע"י הגופים המנחים, ממיינת הצנזורה את הדואר הנכנס והיוצא ובודקת חלק מהדואר שמוין. רוב המכתבים נבדקים על ידי בוחני הצנזורה בלבד, ובדיקתם מסתיימת בדרך כלל בו ביום; חלק מהמכתבים מועבר לבדיקה נוספת לשירות בטחון כללי. אין הצנזורה מנהלת מעקב אחרי תנועת מכתבים אלה כדי לדעת, כמה מהם עוכבו על ידי שירות בטחון כללי ולכמה זמן. בעקבות הביקורת הנהיג שירות בטחון כללי, בנובמבר 1962, סדרי מעקב אחרי מכתבים המתקבלים מהצנזורה ואינם מוחזרים בו ביום.

2. כשמגלה בוחן במכתב שנבדק ידיעה חשובה מבחינת הצנזורה, הוא עורך על כך דו"ח המובא לגורמים הנוגעים בדבר. במקרים מיוחדים מועבר לבדיקה עם הדו"ח גם המכתב עצמו. אם קטע במכתב כולל ידיעה אסורה ואין מניעה לשחרור החלק הנותר של המכתב, גוזר הצנזור קטע זה מגוף המכתב ומשחרר את הנותר למשלוח; כשאין אפשרות לגזור קטע מגוף המכתב, מוחזר המכתב לשולח בצירוף אזהרה. כשאין במכתב כתובת של השולח ובמקרים מיוחדים אחרים, פוסל הצנזור הראשי את המכתב וגונז אותו במשרדו בצירוף דו"ח המציין את סיבת הפסילה. מספר המכתבים הנפסלים הוא כ-100 לחודש. בהתאם להוראות יש להשמיד מכתבים פסולים רגילים כעבור חצי שנה ומכתבים רשומים — כעבור שנתיים. למעשה נשמרים המכתבים הפסולים בארכיון הצנזורה תקופות ארוכות יותר. עם השמדת המכתבים הפסולים נערך דו"ח השמדה, המציין את סוג המכתבים שהושמדו ואת תאריך פסילתם.

3. מכתבים רשומים נמסרים לצנזורה על ידי הדואר בצירוף תעודת משלוח, שבה מצוין המספר הכללי של המכתבים ללא פירוט נוסף. החזרת מכתבים אלה לדואר נעשית בירו שלים אף היא לפי תעודת משלוח כללית, בתל אביב ובחיפה — עם רשימה מפורטת. בהתאם להסדר הקיים, אין בדואר רישום, אלו מכתבים רשומים נמסרו לצנזורה, ואלו מהם עוכבו על ידיה וטרם הוחזרו. הצנזורה מנהלת מעקב אחרי תנועת מכתבים רשומים, שלא הוחזרו לדואר ביום קבלתם ואשר עוכבו לטיפול נוסף. מעקב זה אחרי הדואר הרשום היה לקוי ולא איפשר לצנזורה לעמוד על גורלם של 53 מכתבים רשומים, שטיפלה בהם מאפריל 1960 עד ספטמבר 1961. כדי לדעת, מה עלה בגורלם של מכתבים אלה ערך משרד מבקר המדינה, בנובמבר 1962, בדיקה במשרד הדואר. בגנוך המרכזי של הדואר כבר לא נמצאו המסמכים, שהתייחסו ל-27 מכתבים מהתקופה אפריל עד נובמבר 1960; לפי המסמכים, שהתייחסו ל-26 המכתבים מהתקופה דצמבר 1960 עד ספטמבר 1961, נקבע, שכולם הוחזרו מהצנזורה לדואר.

4. על פי תקנות הגנה (כספים), 1941, אסורה העברת מטבע לארץ וממנה ללא רשות האוצר. לפקיד המורשה מטעם שר האוצר הסמכות לתפוס ולהחרים מטבע כנ"ל ליזמות ממשלת ישראל. הצנזור הראשי משמש פקיד מורשה: לצורך זה, ובהתאם להנחיות משרד האוצר הוא מטפל במטבע המועבר בדואר כדלקמן: כשחבילת דואר נכנסת או יוצאת מכילה שטרי כסף ישראלי — מוחרם הכסף; כן מוחרם מטבע חוץ בדואר יוצא. כשנמצא מטבע חוץ בדואר הנכנס אין הוא מוחרם, אלא נרשם לשם פיקוח, ולמכתב מצרפים הודעה האומרת, כי על פי החוק על מקבל המכתב להציע את המטבע למכירה לשר האוצר, באמצעות בנק סוחר מוסמך.

משרדי הצנזורה בתל אביב ובחיפה פועלים לגילוי מטבע חוץ במכתבים נכנסים בשיתוף עם אגף המכס: דואר נכנס מארצות המטבע הקשה, בעיקר ארצות הברית וקנדה, נמסר לעובד מכס המעביר את המעטפות במכשיר שיקוף. מכתבים החשודים, שהם מכילים מטבע, שטרות או המחאות, מועברים לבדיקה לצנזור. בירושלים קיים הסדר מיוחד בדבר מכתבים המיועדים למוסדות צדקה. מכתבים אלה נפתחים בדואר על ידי המוען בנוכחות פקיד האוצר, לאחר שהדואר מוין על ידי הצנזורה. פקיד האוצר מחתים את המקבל על קבלת המטבע. פעולה זו מבוצעת ללא נוכחות עובד הצנזורה. בשנת 1961 הסתכם מטבע החוץ, שנמצא במכתבים נכנסים, שנבדקו על ידי הצנזורה, בסך 1.5 מליון דולר, ובחודשים ינואר עד נובמבר 1962 — בסך 2.25 מליון דולר.

5. נמצא מטבע שיש להחרימו, מועבר דו"ח על כך לצנזור הראשי להוצאת צו החרמה. נתקבל הצו, הוא נשלח עם המכתב שעוכב לשולח או למקבל, והכסף מועבר למשרד האוצר באמצעות בנק.

משרד מבקר המדינה בדק את משך הטיפול של הצנזורה ב-140 מכתבים, שבהם הוחרם מטבע בשנים 1960 ו-1961. נקבע, ש-109 ממכתבים אלה הועברו ללא עיכוב, ו-31 מכתבים התעכבו מחמת הטיפול מ-6 עד 8 ימים. המטבע שהוחרם הופקד בבנק ללא עיכוב ב-97 מקרים, וב-43 מקרים עוכב בצנזורה מ-2 עד 5 חודשים. הסכומים שהוחרמו היו בדרך כלל קטנים: בשנת 1961 החרימה הצנזורה מטבע בשווי של כ-1,250 ל"י ובחודשים ינואר עד נובמבר 1962 — בשווי של כ-570 ל"י.

בעקבות הביקורת החלו להפקיד בבנק אחת לחודש, בתאריך קבוע, את כל הכספים שהוחזר רמו. כשמצטבר סכום מעל ל-100 ל"י, או תמורתו במטבע חוץ, הוא מועבר לבנק סמוך להחרמתו.

ההוצאה לאור של מערכת הבטחון

ההוצאה לאור של מערכת הבטחון מרכוזת בידיה את הטיפול המינהלי והעסקי בפרסומי מערכת הבטחון — ספרים וכתבי עת — המופצים בין חיילים ובין אזרחים, ואת הטיפול בהדפסה של פרסומים וטפסים לשימוש פנימי.

"ההוצאה לאור" אורגנה במתכונתה הנוכחית באוקטובר 1959; עד אותו מועד היה הטיפול בפעולות ההוצאה מפוצל בין יחידות רבות במערכת הבטחון: 8 מערכות, ו-3 אגפים של משרד הבטחון. ריכוז זה, שהיה נושא להמלצות הביקורת בשנים קודמות, הביא ללא ספק לייעול הטיפול בפרסומים. ייזום הפרסומים השונים ועריכתם נשארו בידי היחידות השונות,

שבחלק מהן פועלות מערכות קבועות לספרים ולכתבי עת. "ההוצאה לאור" פועלת כיחידת סמך של משרד הבטחון; מועסקים בה 16 עובדים.

משרד מבקר המדינה בדק את פעולות היחידה בשנים 1960/61 ו-1961/62 ואת המאזנים ליום 31.3.1961 ו-31.3.1962. ביקורת קודמת על פעולות הוצאה לאור במערכת הבטחון נערכה בשנת 1955 ובשנת 1959 (ראה דו"חות שנתיים של מבקר המדינה על מערכת הבטחון מס' 6, עמ' 5, ומס' 10, עמ' 330).

1. מקורות המימון

בתחום הוצאת הספרים פועלת "ההוצאה לאור" על בסיס עסקי, ואילו בתחום הוצאת כתבי העת והטיפול בהדפסות שונות לשימוש פנימי היא ממלאת תפקיד של יחידת שירות.

תקציב "ההוצאה לאור" הכלול בתקציב הבטחון, מיועד לכסות את כל ההוצאות הקשורות בהוצאת ספרים ואת ההוצאות האדמיניסטרטיביות של היחידה. התקציב הוא מאוזן על ידי הכנסות ממכירת ספרים — הכנסות מיועדות, ועל ידי השתתפות יחידות אחרות במערכת הבטחון — הפתחות. למימון ההוצאות השוטפות העמיד משרד הבטחון לרשות "ההוצאה לאור" הון חוזר: בשנת 1960/61 הקציב משרד הבטחון לצורך זה סך 200,000 ל"י, וסכום זה נשאר בידי היחידה.

ההוצאות על פרסום כתבי העת ועל הדפסות לשימוש פנימי נעשות אמנם על ידי "ההוצאה לאור", אך הן אינן משתקפות בתקציבה, אלא מתכסות במישרין מתקציבי היחידות היוזמות, וגם ההכנסות מהפצת כתבי העת חוזרות לתקציבי היחידות היוזמות כהכנסה מיועדת.

היקף ההוצאות, שנעשו על ידי "ההוצאה לאור" בשנת 1961/62, הגיע ל-1,625,000 ל"י בקירוב, מזה 600,000 ל"י על ספרים, 605,000 ל"י על כתבי עת, 315,000 ל"י על פרסומים והדפסות שונות לשימוש פנימי ו-105,000 ל"י הוצאות אדמיניסטרציה. ההכנסות הגיעו ל-855,000 ל"י, מזה 630,000 ל"י ממכירת ספרים ו-225,000 ל"י ממכירת כתבי עת ומהמודעות שפורסמו בהם.

2. פעולות היחידה

הוצאת ספרים

1. בשנים 1960/61 ו-1961/62 הוצאו לאור 25 ספרים חדשים ו-11 מהדורות חדשות של ספרים, שהופיעו בשנים קודמות. רוב הספרים הוצאו ביזמת מערכת "מערכות" שליד מחלקת ההדרכה של המטכ"ל. לגבי חלק מהספרים, אם לדעת מנהל "ההוצאה לאור" סיכויי הפצתם אינם בטוחים, משתתף הגוף היוזם בסיכון העסקי על ידי הבטחת תקציב להזלת מחיר הספר או על ידי קניית מלאי עודף של הספרים. בשתי השנים הנדונות נזקקה "ההוצאה לאור" רק מעט לאפשרות של קבלת השתתפות תקציבית. לגבי ספרים אחדים מערכת הבטחון עצמה היא לקוח חשוב של "ההוצאה לאור", כדוגמת ספר תנ"ך הניתן כשני לחיילים, וסדרת חוברות בידיעת הארץ.

2. הפצת הספרים נעשית בעיקרה באמצעות מפיץ ראשי ובאמצעות מספר סוכנים. שמתפקידם למכור את הספרים במחנות צה"ל ובנקודות יישוב מרוחקות. כן מקיימת "ההוצאה לאור" חנות בקריה בתל אביב, המוכרת ספרים לעובדי מערכת הבטחון.

בדיקה של הפצת הספרים באמצעות שני המפיצים הראשיים, שפעלו בזה אחר זה בתקופות שונות, העלתה, ש"ההוצאה לאור" האריכה בהרבה את האשראי למפיצים לעומת המוסכם אתם, ולא גבתה ריבית על פיגורים בתשלומים.

בשנים 1958—1960 מכרה "ההוצאה לאור" למפיץ הראשי חוברות ידיעת הארץ בסך 277,000 ל"י. את התמורה התחייב המפיץ לסלק בתשלומים חודשיים, כשהתשלום האחרון יחול לא יאוחר מ-14 חודש מהשלמת הספקת החוברות. ליום 31.3.1961 הסתכמה היתרה לחובת המפיץ בסך 82,000 ל"י, שזוהה 40,000 ל"י היו בפיגור. "ההוצאה לאור" איפשרה למפיץ לסלק את חובו בשטרות, שזמן פרעונם מאוקטובר 1961 עד סוף 1963, ולא תבעה ריבית על הפיגור. "ההוצאה לאור" הסבירה, שהפיגורים בתשלומים נגרמו בחלקם על ידי שיבושים באספקת החוברות על ידיה. משרד מבקר המדינה בדק את השיבושים באספקה וקבע, שלא היה בהם כדי להצדיק הטבה כה רצינית בתנאי התשלום.

3. בשנת 1961/62 חולקו ללא תמורה ספרים בסך 11,600 ל"י: ספרים בסך 4,000 ל"י חולקו כשכר סופרים לבתי דפוס ולכריכיות כדוגמאות, למבקרים וכיו"ב, ולכן אפשר לראות בסכום זה הוצאות ייצור או הוצאות הפצה; הסכום הנותר מתייחס בעיקרו — כ-5,000 ל"י — לספרים המופצים למוסדות, לאישים ולעובדים בכירים של מערכת הבטחון על פי רשימה, שאושרה על ידי המנהל הכללי של משרד הבטחון.

הוצאת כתבי עת

1. בשנת 1961/62 טיפלה "ההוצאה לאור" ב-9 כתבי עת קבועים, מהם שבועון אחד — "במחנה". כתבי העת נערכים על ידי המערכות הצבאיות השונות, והמערכות גם קובעות את מספר העותקים שיופצו חינם ליחידות צה"ל ולאחרים, בעוד ש"ההוצאה לאור" קובעת את מספר העותקים, הדרוש להפצה למנויים ולמכירה בדוכנים. מלבד כתבי-עת הקבועים מוציאים מספר חילות צה"ל מדי פעם בפעם כתבי עת מקצועיים, שאינם קבועים.

הטבלה בעמוד הבא מראה את כתבי העת הקבועים ואת הפצתם וכן את ההוצאות על פרסומם בניכוי ההכנסות. הוצאות אלה כוללות רק חלק קטן מהוצאות העריכה, מאחר שהשכר של אנשי הצבא העוסקים בעריכת הפרסומים וכן הוצאות ארגוניות של המערכות הצבאיות כלולים בסעיפי התקציב הכלליים של צה"ל.

2. המקורות להכנסות מכתבי העת הם דמי מינוי, פדיון ממכירה בדוכנים וקבלת מודעות לפרסום. ההכנסות חוזרות — כהכנסה מיועדת — לתקציבי היחידות היוזמות, שמהם מממנים את הוצאות הפרסום. להפצת כתבי העת ולאיוסף מודעות מתקשרת "ההוצאה לאור" עם סוכנים.

(א) בעד הטיפול בהפצת "במחנה" קיבלה "ההוצאה לאור" 48% מדמי המינוי ומכסה מעמלה זאת את כל הוצאות ההפצה. טיפול זה מביא רווח, שהגיע בשנת 1961/62 ל-10,000 ל"י בקירוב; בשנת 1962/63 הפחיתה "ההוצאה לאור" את דמי הטיפול ל-45%. בעד

הוצאת כתבי עת בשנת 1961/62

העלות לתקציב (הוצאות בניכוי הכנסות)	ההפצה של כל גליון				ההדפסה		כתב העת
	מלאי ומזכרים פרוכנים	מכירה בדוכנים	מנויים	חלוקת חינם לצה"ל ולאחרים	המהדורה	תכיפות הופעה (בשנה)	
5"י	עותקים	עותקים	עותקים	עותקים	עותקים		
151,000	1,730	2,500	6,500	10,770	21,500	50	במחנה
39,400	500	130	4,800	1,070	6,500	24	במחנה גדנ"ע
32,800	520	90	4,600	4,790	10,000	12	במחנה נח"ל
46,800	1,170	100	3,300	930	5,500	8	מערכות
	570	—	3,300	930	4,800	8	צקלון
30,900	1,770	9,300	2,300	630	14,000	3	בטאון חיל האוויר
14,300	750	200	700	350	2,000	6	מערכות ים
63,800	200	—	—	4,000	4,200	12	מחניים
379,000							ס"ה

הפצת כתבי העת האחרים אין "ההוצאה לאור" מקבלת דמי טיפול, והיא מחייבת את ההכנסות מכתב העת רק בהוצאות ההפצה הישירות (דמי סוכן, דמי משלוח וכו').

הפדיון החודשי ממכירה בדוכנים הוא כ-5,000 ל"י בממוצע. נקבע, שסוכן ההפצה פיגר בתשלום ב-2 עד 3 חודשים.

(ב) ההכנסות מהמודעות המתפרסמות בכתבי העת הסתכמו בשנת 1961/62 בסך 61,000 ל"י והתקבולים בפועל בסך 39,000 ל"י.

"ההוצאה לאור" נתקלה בעבר בקשיים רבים בהסדרת הטיפול במודעות. שני סוכני מודעות, שהאחד פעל עד אוגוסט 1960 והשני מספטמבר 1960 עד אוגוסט 1961, לא עמדו בהתחייבויותיהם, ובהעדר בטחונות מספיקים נשארו חובות פתוחים של מזמיני המודעות בסך 48,000 ל"י. נגד הסוכן השני, שעל פי תנאי ההסכם אתו הוא אחראי אישית לחובות מזמיני המודעות, הוגשה בינואר 1962 תביעה משפטית על סך 31,000 ל"י.

בנובמבר 1961 מסרה "ההוצאה לאור" את איסוף המודעות בדרך של מכרו לסוכן אחר, לשנה אחת. זמן קצר לאחר שהחווה עם הסוכן נכנס לתוקפו הגדילה "ההוצאה לאור" את דמי העמלה שלו ב-20%, וגם הסכימה להארכה ניכרת במועדי התשלום (ראה גם להלן, סעיף סדרי מינהל, עמ' 442).

3. הביקורת ניתחה את ההוצאות על פרסום כתבי העת ועל הפצתם ואת ההכנסות ממכירתם. נתברר, שרק שבועון "במחנה" מתקיים על בסיס עסקי; ההפצה לאורחים — על ידי כך שהיא מאפשרת להגדיל את המהדורה — אף מוזילה את עלות העתון לצה"ל. בשאר כתבי העת משתתף התקציב גם בכיסוי ההוצאות על הגליונות המופצים לאורחים. מובן, שהמטרה של הפצת כתבי העת האלה איננה השגת רווחים, אלא החדרת תודעה בטחונית בציבור ובנוער, ולכן אין להסיק מסקנות מהתוצאות העסקיות בלבד. עם זאת יש לבדוק את דרכי ההפצה על פי ניתוח של ההוצאות וההכנסות; במיוחד יש לבדוק, באיזו מידה

יעילה ההפצה בדוכנים של אחדים מכתבי העת, שמכירתם בדוכנים קטנה מאוד והיא גורמת הוצאות מרובות, בעיקר משום שהיא מחייבת להדפיס מספר גדול של עותקים, שרבים מהם אינם נמכרים אחר כך.

3. סדרי מינהל

התקשרויות עם מפיצים, סוכנים וספקים

1. הביקורת דנה עם "ההוצאה לאור" על המקרים, שבהם היא הטיבה למפיצים ולסוכנים את התנאים לעומת אלה, שנקבעו בחוזים אתם. "ההוצאה לאור" הסבירה, שהטבות אלו היו מחויבות המציאות בתנאי השוק. הביקורת הצביעה, שאי הקפדה על תנאי חוזים על ידי יחידה ממשלתית כרוכה באספקטים נוספים על האספקטים המסחריים הישירים החלים על אותה עסקה: שינוי בתנאי התקשרות, שנערכה בעקבות מכרז, נוטל משמעות מהמכרז ועשוי להפלות לרעה את המתחרים, שלא זכו בו; על השינויים בתנאים גם לא נתקבלו בדרך כלל האישורים על פי הגדרות הסמכויות שנקבעו במשרד.

2. הדפסת כתבי העת הקבועים עולה 200,000 ל"י בשנה בקירוב. בשנת 1961/62 בוצעו הדפסות בסך 130,000 ל"י בבית דפוס אחד. הביקורת קבעה, שההתקשרות עם בית דפוס זה לא נערכה באורח סדיר: המשא ומתן עם בית הדפוס סוכם במכתב בחתימת עובד, שאינו מורשה להתקשר בעסקאות כאלה; החוזה נערך לאחר זמן, ונקבעו בו תנאים שונים מאלה, שנקבעו בסיכום המשא ומתן, והוא נחתם על ידי המורשים לכך מטעם משרד הבטחון רק בנובמבר 1962, בגמר תקופת תוקפו. אי סדירות זאת בהתקשרות יצרה אי בהירות בתנאים, שבעקבותיה שולמו לבית הדפוס תשלומי יתר, שהסתכמו על פי חישוב הביקורת בסך 3,000 ל"י. לאחר הביקורת גבתה "ההוצאה לאור" מבית הדפוס כשני שלישי מסכום זה.

3. מספר ההתקשרויות של "ההוצאה לאור" מגיע ל-600 בשנה, מהן רבות על סכומים קטנים. בדיקה של כ-200 התקשרויות העלתה סטיות רבות מן ההוראות, שנקבעו על ידי המשרד, למסירת עבודות. לדעת הביקורת יש מקום לפישוט מסוים של ההוראות כדי למנוע סירבול מינהלי, במיוחד בנוגע למסירת עבודות חיבור ועריכה ועבודות קטנות מסוגים שונים. עם זאת עמדה הביקורת על הצורך, ש"ההוצאה לאור" תקפיד יותר על מסירה סדירה של העבודות: קבלת מספר הצעות, כאשר זה דרוש; הוצאת הזמנה בכתב לכל עבודה; קביעה ברורה של התנאים.

סדרי בידוק

1. בתקופת ההתארגנות של "ההוצאה לאור" — בשנת 1960 — נכנסה הנהלת החשי"בונות שלה לפיגור, ופיגור זה חוסל רק בסוף שנת 1961. בתקופה זו לא הוקפד במידה מספקת על בדיקת חשבונות הספקים, השוואתם לתנאי ההתקשרות, התאמת חשבונות הנייר עם בתי הדפוס, ואישור שיעורי פחת. ביקורת מסוגת העלתה מקרים אחדים של תשלומי יתר. עד דצמבר 1962 גבתה "ההוצאה לאור" בעקבות הביקורת חלק מתשלומי יתר אלה, בסך כולל של 1,000 ל"י בקירוב.

2. חובות של מגוי כתבי העת בסך 2,700 ל"י וחובות של מפרסמי מודעות בסך 8,000 ל"י בקירוב לא היו רשומים בהנהלת החשבונות.
3. פנקסי קבלות, פנקסי שיקים וטפסים אחרים בעלי ערך כספי, וכן שטרות ושיקים דהויים של לקוחות, הוחזקו בארון פת, שהגישה אליו במשך היום חופשית. לא נוהל רישום מלאי של טפסים כספיים. הקבלות של "ההוצאה לאור" הוזמנו בבתי דפוס פרטיים, ולא אצל המדפיס הממשלתי, כדרוש.
4. אין ב"ההוצאה לאור" מבדק פנימי וגם חשב משרד הבטחון לא הפעיל פיקוח שוטף על סדרי הנהלת החשבונות שלה.

הדיווח התקציבי

לפי הוראות משרד הבטחון על "ההוצאה לאור" לדווח לחשב משרד הבטחון אחת לחודש על ההוצאות וההכנסות לפי התקציב, הן לגבי התקציב שלה והן לגבי תקציבי כתבי העת, שהיא מבצעת. בשנים 1960/61 ו-1961/62 דיווחה "ההוצאה לאור" על ביצוע תקציבה רק בסוף השנה, ועל ההוצאות וההכנסות על חשבון תקציבי כתבי העת — אחת ל-4 עד 6 חודשים. בשנת 1962/63 היה הדיווח על תקציבי כתבי העת יותר עדכני. בדוחות התקציביים שלה כללה "ההוצאה לאור" גם הכנסות, שעוד לא נתקבלו, דבר העומד בסתירה לשיטת הרישום של הכנסות הממשלה על פי חוק התקציב.

"ההוצאה לאור" ניגשה לתיקון רוב הליקויים, שעליהם הצביעה הביקורת. בינואר 1963 הודיע חשב משרד הבטחון, שרואה חשבון מוסמך, הנמנה עם הסגל של הפיקוח המשקי של מערכת הבטחון, התחיל בבדיקה של נוהלי עבודה ושל הנהלת החשבונות ב"ההוצאה לאור".

4. המצב הכספי

המאזן ליום 31.3.1962

מאזן "ההוצאה לאור" כולל זכויות והתחייבויות, שנוצרו לפני התארגנותה במתכונתה הנוכחית והועברו אליה מהוצאת "מערכות".

להלן (עמ' 444) ריכוז נתוני המאזן ליום 31.3.1962 והשוואתם למאזן ליום 31.3.1961.

הערות למאזן ליום 31.3.1962

א ק ט י ב

סעיף 2 — מלאי ספרים בסך 125,502 ל"י

הסכום הנ"ל כולל סך 95,100 ל"י — ספרים שיצאו לאור בשנת המאזן, במחיר הקרן, ו-30,400 ל"י — ספרים משנים קודמות, לאחר הפחתה. ברשות "ההוצאה לאור" ספרים משנים קודמות ללא ערך פנקסני, שאינם רשומים. "ההוצאה לאור" הודיעה, שבספירת המלאי ליום 31.3.1963 יירשמו ספרים אלה בהנהלת החשבונות בערך סמלי.

ריכוז נתוני המאזן

31.3.1961	31.3.1962	
י"ט	י"ט	א ק ט י ב
	7,146	1. מזומנים בקופה ובבנק
119,471	125,502	2. מלאי ספרים
129,424	144,851	3. מלאי נייר במחיר הקרן
263,200	277,592	4. חייבים
(31,774)	(35,619)	פחות: הפרשה לחובות מסופקים
1,000	100	5. מכוננית, בניכוי פחת שהצטבר
1	1	6. אינוונטר במחיר סמלי
277,103	59,462	7. השקעות בספרים שטרם הופיעו
758,425	579,035	ס"ה
פ ס י ב		
2,406	33,719	8. שיקים שטרם נפרעו
157,088	259,630	9. זכאים
		10. משרד הבטחון:
	5,140	(א) חשבון מפרעות
125,325	200,000	(ב) הון חוזר
200,000	—	11. הכנסות מראש
214,685	32,604	12. קרנות
53,066	47,942	13. יתרת הרווח
5,855		
758,425	579,035	ס"ה

סעיף 3 — מלאי נייר בסך 144,851 ל"י

סכום זה כולל נייר בסך 57,870 ל"י, שהיה בידי בתי הדפוס. לקראת המאזן ליום 31.3.1961 לא היו בידי "ההוצאה לאור" אישורים על מלאי הנייר, שברשות בתי הדפוס; לקראת המאזן האחרון נתקבלו האישורים הדרושים. אין תיעוד על בדיקות בעין של הנייר שבידי בתי הדפוס. "ההוצאה לאור" לא דאגה לקבל בטחונות על מלאי זה ולא עמדה על כך, שבתי הדפוס יבטחו אותו לזכותה, כנדרש לפי החוים אתם.

סעיף 4 — חייבים בסך 277,592 ל"י

חשבונות החייבים כוללים חובות של מפרסמי מודעות בסך 48,000 ל"י; על סך 31,000 ל"י מתנהל משפט נגד סוכן המודעות (ראה לעיל עמ' 441), והחובות הנתורים בסך 17,000 ל"י אינם ניתנים לגבייה. בחשבונות לקוחות בסך 4,500 ל"י אין תנועה מזה זמן רב, ולדברי "ההוצאה לאור" ברובם אינם ניתנים לגבייה בהעדר תיעוד. "ההוצאה לאור" מטפלת בקבלת אישור החשב הכללי למחיקת החובות, שאינם ניתנים לגבייה, נגד הפרשה, שנקבעה למטרה זו.

בסעיף הייבים כלולים חובות של יחידות מערכת הבטחון בסך 44,000 ל"י.

סעיף 7 — השקעות בספרים שטרם הופיעו בסך 462,59 ל"י

(א) המאזן הקודם הראה בסעיף זה סך 277,103 ל"י, שכלל סך 199,300 ל"י — הוצאות ייצור על שני ספרים, שייצורם נסתיים ושרובם אף נמכרו עוד בשנת 1960/61. ההכנסות ממכירת ספרים אלה בסך 209,600 ל"י נכללו במאזן ליום 31.3.1961 בסעיף 11 — הכנסות מראש; מלאי ספרים אלה בסך 24,600 ל"י לא השתקף באותו מאזן. רק בשנת 1961/62 הועברו הוצאות הייצור וההכנסות לחשבונות תוצאתיים, והמלאי, שנשאר מספרים אלה, נרשם ונכלל במאזן ליום 31.3.1962.

(ב) סעיף זה כולל סך 15,600 ל"י — השקעות בספרים, שהתכנית לפרסם אותם בוטלה. בסכום זה אין לראות אקטיב.

פ ס י ב

סעיף 8 — שיקים שטרם נפרעו בסך 33,719 ל"י

בסעיף זה כלול סך 25,735 ל"י — 422 שיקים, שנמשכו בחודשים אפריל ומאי 1962 ונשארו תאריך 30.3.1962. פעולה זו נוגדת את ההוראות בדבר סגירת חשבונות הקופה והבנקים לסוף שנת הכספים. מאחר שהתשלומים לא בוצעו עד סיום שנת הכספים, היה צריך לכלול חשבונות אלה בסעיף "זכאים".

סעיף 9 — זכאים בסך 259,630 ל"י

הסכום הזה נוצר ברובו הגדול מיתרות זכות של חשבונות בתי דפוס, מו"לים וספקים אחרים, בעד שירותים וטובין, שסופקו עד 31.3.1962. "ההוצאה לאור" נוהגת לשלם לספקיה שלושה חודשים לאחר קבלת השירות או הטובין.

סעיף 12 — קרנות בסך 32,604 ל"י

סעיף זה כולל: (א) קרן מעבדה ורכישות בסך 27,000 ל"י — בתקציב "ההוצאה לאור" לשנת 1962/63 תוקצב סכום זה לרכישת ציוד למעבדת צילום ומכונות משרדיות. (ב) קרן ספר ההגנה בסך 5,604 ל"י — אחרי יום המאזן, בספטמבר 1962, העבירה "ההוצאה לאור" לקרן זאת סכום. נוסף של 6,364 ל"י מחשבונות זכאים; שני הסכומים האלה מקומם בחו"ז ולא בקרנות, כי אין הם מהווים קרן. ש"ההוצאה לאור" רשאית להשתמש בה אלא סכומים המוחזקים בידיה על פי הוראת משרד הבטחון לזכות משרד הבטחון וההסתדרות הציונית.

חשבון רווח והפסד

להלן חשבון רווח והפסד לשנת 1961/62 בהשוואה לחשבון לשנת 1960/61:

1960/61		1961/62		
ל"י	ל"י	ל"י	ל"י	
74,882		104,917		רווח גלום מהוצאת ספרים
42,400		42,400		השתתפות תקציבי מערכות כתבי העת בהוצאות אדמיניסטרציה
8,214		15,227		הכנסות מטיפול בהפצת "במחנה" (בניכוי ההוצאות הישירות)
135,608	10,112	182,971	20,427	הכנסות מטיפול בהדפסות והכנסות שונות
<hr/>				פחות
94,924		105,515		הוצאות אדמיניסטרציה*
7,862		7,178		חלוקת ספרים חינם
5,000		—		הוצאות ייצור שטרם שולמו
8,597		18,963		הפחתת ערך הספרים
117,383	1,000	132,556	900	הפרשה לפחת על מכונית
18,225		50,415		רווח מסחרי בשנת החשבון
5,630		6,144		יתרת הרווח מהשנה הקודמת, כולל הפרשים שונים
23,855		56,559		
<hr/>				ייעוד הרווח
12,000		—		קרן להפחתת ערך מלאי הספרים
6,000		—		קרן לחובות מסופקים "במחנה"
18,000	—	8,617	8,617	קרן למעבדה ורכישות
5,855		47,942		יתרת הרווח שהועברה למאזן

* בחשבונית ההוצאה לאור לא נכללו הוצאות אדמיניסטרטיביות בסך 9,000 ל"י בקירוב, ששולמו מתקציבים אחרים של מערכת הכתהון.

התוצאות הכספיות

1. רווחי "ההוצאה לאור" באים מהוצאת הספרים ומטיפול בהפצת "במחנה", שבעדו היא מקבלת עמלה. שאר הפעולות — פרסום כתבי העת והטיפול בהדפסות שונות — מבוצעות כשירות. כשההוצאות הישירות נזקפות לחובת תקציבי היחידות המזמינות וכשליכסוי הוצאות האדמיניסטרציה מקבלת "ההוצאה לאור" השתתפות מתקציביהן. על פי חשבונות "ההוצאה לאור" אין לקבוע במדויק את התוצאות הכספיות בכל אחד מהתחומים האלה. מאחר שהוצאות האדמיניסטרציה משותפות להם. "ההוצאה לאור" מעריכה, שבשנת 1961/62 יש לייחס כ-80% מהרווח להוצאת הספרים וכ-20% — לטיפול ב"במחנה".

2. ניתוח הרווח הגלום ממכירת ספרים מראה, שרווח בסך 35,000 ל"י, שנוצר בשנים קודמות, נשאר במאזן והועבר לחשבון רווח והפסד רק בשנת 1961/62 (ראה לעיל, הערה לסעיף 7 של המאזן — השקעות בספרים שטרם הופיעו). נוסף על כך, הפרשה להוצאות ייצור שטרם שולמו, בסך 5,000 ל"י, שהופרשה מהרווח הגלום בשנת 1960/61, לא הייתה דרושה ושימשה רזרבה, בה הוקטנו הוצאות הייצור בשנת 1961/62. למעשה יש להעמיד

אפוא את הרווח המסחרי בשנת 1961/62 על סך 10,415 ל"י במקום 50,415 ל"י. ההפרש בסך 40,000 ל"י שייך לרווחי שנים קודמות.

3. בשנת 1961/62 הנהיגה "ההוצאה לאור" שיטה להפחתת ערך הספרים, שיצאו לאור בשנים שלפני שנת החשבון; שיעור ההפחתה מבוסס על התנועה במלאי בשנה האחרונה. לפי שיטה זו הופחת ערך הספרים בסך 30,963 ל"י: סך 12,000 ל"י כוסה מרווחי שנת 1960/61 וסך 18,963 ל"י — מרווחי שנת 1961/62. הספרים, שיצאו לאור בשנת החשבון, כלולים במאזן במחיר הקרן.

יתרת הרווח בסך 47,942 ל"י מבחינה עקרונית על "ההוצאה לאור" להעביר את רווחיה למשרד הבטחון ועל המשרד לקבוע את השימוש בהם, תוך קבלת האישורים התקציביים המתאימים. בינואר 1963 הודיע חשב משרד הבטחון, שהמשרד ידאג לתקצוב רווחי "ההוצאה לאור" בשנת 1962/63.

*

המתכונת הנוכחית של פעולות "ההוצאה לאור" מהווה ריכוז של הטיפול המינהלי והעסקי בפרסומי מערכת הבטחון. אולם עוד אינו קיים ריכוז תקציבי וחשבוני של כל הפעולות האלה. לאחר תקופת נסיון נוספת מן הנכון לעיין בהפיכת "ההוצאה לאור" למשק סגור, שכל פעולותיו ינוהלו על בסיס עסקי: כצעד ראשון יהיה צורך לכלול בתקציב "ההוצאה לאור" לא רק את תקציב הספרים, אלא גם את התקציבים המיועדים לפרסום כתבי העת הקבועים. באופן זה יקיף תקציב היחידה את מלוא פעולותיה, וחשבונותיה ישקפו את התוצאות הכספיות מכל הפעולות. האיזון של ההוצאות יבוא בחלקו מהכנסה מיועדת ובחלקו ממקורות תקציביים בצורת הפחתות.

שיטה זו של ניהול החשבונות אין סתירה בינה לבין הסמכות של המוסדות המתאימים במערכת הבטחון לקבוע את מדיניות הפרסומים והיא עשויה לספק את הנתונים, שיאפשרו — בעת החלטה על פעולות ההוצאה — להביא בחשבון גם את התוצאות המשקיות.

הוועדה לשיכון אנשי צבא בשירות קבע — חיסול פעולות

הוועדה לשיכון אנשי צבא בשירות קבע מונתה על ידי שר הבטחון בנובמבר 1949, ומתפקידה היה ליצור אפשרויות שיכון לאנשי צבא בשירות קבע ולבני משפחותיהם. הוועדה הייתה מורכבת מ-5 חברים, מהם 4 עובדים בכירים במשרד הבטחון וקצינים בכירים בצה"ל, ואחד קצין בכיר לשעבר בצה"ל. במשך תקופת פעולתה — כשש שנים — הקימה הוועדה 19 שיכונים במקומות שונים בארץ, ובהם 3,340 יחידות דיור, בהיקף כספי של 17.5 מליון ל"י; ביחד עם פעולות נוספות, שבוצעו על ידי הוועדה — בניית שיכונים לנכים, הקמת מרכז מסחרי, קניית דירות בשביל משרד הבטחון — הגיע ההיקף הכספי של פעולותיה ל-19.5 מליון ל"י. הוועדה סיימה את פעולותיה בספטמבר 1955. על פי החלטת שר הבטחון נועדו העודפים שיוותרו לאחר כיסוי התחייבויות הוועדה, למימון מפעלים ציבוריים ותרבותיים בשיכונים, שנבנו על ידה.

ניהול הפעולות הכספיות והאופרטיביות, שהיו עדיין טעונות טיפול, הועבר לאגף בינוי ומשק במשרד הבטחון. החל מאוגוסט 1956 פעלה במשרד הבטחון ועדה פנימית בראשותו של סגן המנהל הכללי לכספים ומשק (להלן "הוועדה למימוש עודפים"), שעסקה בחיפוש אפשרויות למימוש השקעותיה הנותרות של הוועדה לשיכון: השקעות בהקמת מרכז מסחרי בצהלה והשקעות בהכשרת קרקע לבנייה ובמבנים בלתי גמורים. כן עסקה ועדה זו בפעולות הקשורות בפרצלציה של השיכונים וברישום הדירות על שם המשתכנים.

הוועדה לשיכון וכן הוועדה למימוש עודפים לא התאגדו כגופים משפטיים, אלא פעלו במסגרת משרד הבטחון, אולם פעולותיהן הכספיות לא היו כלולות בתקציב המשרד.

ביקורת על פעולות משרד הבטחון לחיסול ענייני הוועדה לשיכון נערכה בשנת 1957 (ראה דו"ח מבקר המדינה על מערכת הבטחון מס' 8, עמ' 25), וביקורת חוזרת נערכה בשנים 1961 ו-1962. הביקורת החוזרת העלתה, שהמשרד עוד לא סיים את פעולות החיסול, לא במה שנוגע למימוש ההשקעות ולשימוש בעודפים, ולא במה שנוגע לסיום הפעולות המשפטיות הקשורות בפרצלציה וברישום הדירות. ריכוז נתוני מאזן הנכסים וההתחייבויות של הוועדה לשיכון ליום פירוקה (12.9.1955) וליום 31.3.1962 ניתן להלן (עמ' 449).

מימוש ההשקעות

1. בשנת 1952 החלה הוועדה לשיכון בהקמת 410 יחידות דיור במקומות יישוב שונים. בנייתן של יחידות דיור אלה הופסקה בשנת 1953, כיוון שבאותה תקופה היה מספר המועמדים לשיכון קטן מהאומדן, שעליו נתבססה תכנית הבנייה. ההשקעה בבנייה זו, שערכה לפי המאזן ליום 12.9.1955 הועמד על 256,634 ל"י, מומשה בשנת 1958 על ידי מכירת הבניינים הבלתי גמורים לאגף השיכון של משרד העבודה תמורת 235,000 ל"י.

2. ההוצאות על הקמתו של המרכז המסחרי בצהלה הסתכמו — לפי המאזן ליום 12.9.1955 — בסך 116,038 ל"י. המרכז המסחרי כולל 16 חנויות, ומהן נמכרה אחת לאגף מקרקעי המדינה, בסך 8,500 ל"י.

בשנת 1957 החלה הוועדה למימוש העודפים לנהל משא ומתן עם ועד האגודה של שיכון צהלה בדבר מכירת המרכז לאגודה. בדצמבר 1957 הוערך הנכס על ידי המעריך הממשלתי בסך 97,685 ל"י. בשנת 1959 סוכם על מכירת הנכס לאגודה בסכום ההערכה, פחות הנחה בשיעור של 8%, דהיינו בסך 89,870 ל"י, אך המכירה לא בוצעה. בנובמבר 1960 הוערך הנכס מחדש על ידי המעריך הממשלתי, ושוויו נקבע בסך 140,000 ל"י. במאי 1961 סוכם שוב עם האגודה, שהנכס יימכר במחיר המקורי — 89,870 ל"י; שההכנסות מדמי השכירות של החנויות החל מ-1.1.1960 יועברו לאגודה; ושהחל מאותו תאריך תשא האגודה גם בהוצאות האחזקה של המרכז. על חשבון המחיר שילמה האגודה בדצמבר 1961 סך 17,045 ל"י, והיא זוכתה בסכום נוסף של 7,000 ל"י בעבור הוצאותיה על סלילת כבישים בשכונה. עד סיום הביקורת (דצמבר 1962) לא נחתם חוזה המכירה.

משרד הבטחון הסביר, שהמרכז המסחרי הוקם מלכתחילה בשביל השכונה ולשירות המשכנים ולא למטרות עסקיות של המשרד, ולכן הוא לא מצא לנכון לחפש אפשרויות למכור אותו לגורם חוץ.

מובנת גישת המשרד, שעדיף היה למכור את הנכס לאגודה, אולם לדעת הביקורת מן הדין היה למכור אותו לפי שווי האמיתי, ולא במחיר הנמוך מהערכה מיושנת משנת 1957, מה גם שההערכה משנת 1960 קבעה, שחלה בינתיים עליה בערכו בשיעור של 50%. מאחר שעודפי המימוש מיועדים למימון מפעלים ציבוריים ותרבותיים בכלל השיכונים, שהוקמו על ידי הוועדה, היה על המשרד לממש את הנכסים במחיר נאות ולא למטה מערכם האמיתי.

העודפים

המאזן ליום 12.9.1955 מראה עודף זכויות על התחייבויות בסך 468,946 ל"י; במשך השנים קטן העודף, ולפי המאזן ליום 31.3.1962 הוא מסתכם בסך 251,488 ל"י. הקטנת העודף נובעת מתשלום חובות, שלא הובאו בחשבון במאזן הפירוק ובמיוחד חוב למכס על חומרים; ממכירת המבנים הבלתי גמורים בערך נמוך מהערך המאזני המקורי, ומהפחתת ערכו של המרכז המסחרי בצהלה למחיר המכירה שעליו הוסכם.

העודף עלול עוד לקטון, מאחר שצפויה תביעה מאת מינהל מקרקעי ישראל לתשלום דמי חכירה בעד השטח, שעליו בנוי המרכז המסחרי בצהלה, עד למועד מכירת המרכז; וכן צפויה תביעה של ועד האגודה של אחד השיכונים לתשלום בעד נזקים, שנגרמו למשתכנים עקב שקיעת רצפות בדירותיהם.

פרצלאציה ורישום

הטיפול בפרצלאציה של השיכונים וברישום הדירות על שם המשתכנים עוד לא הושלם; לפי נתוני המשרד לא הסתיים רישום הדירות ב-6 שיכונים, שבהם 900 יחידות דיור. כתוצאה מכך מתעכב חיסול הפקדונות של אגודות המשתכנים שבידי הוועדה.

המאזן

12.9.1955	31.3.1962	
		א ק ט י ב
		1. השקעות:
256,634	—	(א) בפיתוח קרקע ובניינים שבנייתם הופסקה
116,938	65,825*	(ב) בבניין המרכז המסחרי בשיכון "צהלה"
100,556	183,659	2. בנקים
115,596	41,738	3. חייבים
1	1	4. ציוד משרדי ומכונית, בערך סמלי
589,725	291,223	ס"ה
		פ ס י ב
20,223	—	5. ספקים
110,556	39,735**	6. אגודות שיתופיות של משתכנים וזכאים שונים
468,946	251,488***	7. עודף הזכויות על ההתחייבויות
589,725	291,223	ס"ה

* במאזן קודם (ליום 31.3.1961) העמירה הוועדה למימוש עודפים את ערך הנכס על סך 80,870 ל"י — מחיר המימוש הצפוי, ולאחר שמסכום זה הופחתו התשלומים של האגודה על חשבון המחיר, נכלל הנכס במאזן ליום 31.3.1962 בסך 65,825 ל"י.

** בסעיף זה נכלל בסעות כסום של 4,000 ל"י, שאינו מהווה חוב של הוועדה.

*** סכומים, שעדיין עומדים לבירור, לא נכללו בנוף המאזן, אלא הוזכרו בהערות. לפי בדיקת הביקורת כלילתם במאזן תגדיל את האקטיב ב-12,000 ל"י בקירוב.

מן הראוי, שמשרד הבטחון יסיים את הבירור הסופי של החשבונות ויחיש את הפעולות הנתרות לחיסול כדי לקבוע סופית את העודפים ולהחליט על השימוש בהם.

“עליזה” — חברת הליקופטרים (ישראל) בע”מ

הביקורת על פעולות החברה, החל משלבי הקמתה בחודש אוגוסט 1958, נערכה בחודשים אוקטובר ונובמבר 1960. החברה הפסיקה לפעול ב-31.1.1961, והביקורת על פירוק החברה נערכה בחודשים אפריל ואוגוסט 1962. החברה עמדה לביקורת המדינה כאיגוד ממשלתי.

1. החברה ומטרותיה

הקמת החברה וארגונה

בנובמבר 1958 אישרה הממשלה הקמת חברה לרכישת הליקופטרים ולהפעלתם בארץ ובהח”ל. נקבע, שהחברה תרכוש 4 הליקופטרים אלואט II בסך של \$ 300,000 בקירוב. ב-5.6.1959 נרשמה החברה אצל רשם החברות בשם “עליזה” — חברת הליקופטרים (ישראל) בע”מ. מושב החברה נקבע במשרד הבטחון.

מטרות החברה

לדברי משרד הבטחון המטרה העיקרית של המשרד בהקמת החברה הייתה להגדיל את הפוטנציאל של ההליקופטרים בארץ לשעת חירום ולאפשר לצה”ל טיסות אימון לטייסי חיל האוויר בהליקופטרים מדגם אלואט II, תוך ניצול ההליקופטרים למטרות מסחריות: קשר אווירי בין יישובים, ריסוס חקלאי, הנחת צינורות מים, הצבת עמודי חשמל, מתחת כבלים וכו’.

הון החברה ומקורות המימון

ההון הרשום של החברה היה בסכום סמלי בלבד. נרכשו 3 הליקופטרים, מנועים, וחלקי חילוף רזרביים בסך 607,360 ל”י. הפעולות השוטפות של החברה מומנו משני מקורות: מהכנסות שוטפות של החברה ומתקציב הבטחון (ראה להלן, “המצב הכספי”).

2. הפעלת ההליקופטרים

1. שלושת ההליקופטרים שנרכשו הם מדגם אלואט II, משנת ייצור 1959, והגיעו ארצה בחודשים אפריל—מאי 1959. הליקופטרים אלה מסוגלים להסיע 4 נוסעים או 300 ק”ג מטען וטייס.

2. לאחר נסיונות שנערכו התברר, שהליקופטר מסוג זה אינו מתאים להנחת צינורות מים, הצבת עמודי חשמל וחלק מעבודות הריסוס. הטיסות למטרות מסחריות היו אפוא בעיקר הטסת נוסעים בשביל משרדי ממשלה, מוסדות ומפעלים, וטיסות תיור, צילום ופרסומת. הביקוש לטיסות מסוגים אלה היה מועט.

3. כדי לחסוך בהוצאות מינהליות החליטה החברה להפעיל את המטוסים באמצעות חברת ארקיע בע”מ, וזו הפעילה את ההליקופטרים החל מתחילת מאי 1959. הוסכם בין חברת

"עליזה" לחברת "ארקיע", שחברת "ארקיע" תשתמש בסגל הטכני, המסחרי והמינהלי שלה, לרבות עובדי הנהלת החשבונות, ותפעיל את ההליקופטרים, תוך דאגה לניצולם המסחרי במידה מאכסימאלית. תמורת שירותים אלה קיבלה "ארקיע" סך 10.000 ל"י בעד התקופה ממאי 1959 עד מארס 1960, וסך 15.000 ל"י בעד התקופה מאפריל 1960 עד 31.1.1961 — מועד הפסקת פעולותיה הסדירות של חברת "עליזה".

4. בסיס ההליקופטרים היה בשטח התעשייה האווירית בלוד, מפני שבאותו זמן לא היו בשדה דב בתל אביב — שדה התעופה של חברת "ארקיע" — מיכלים מתאימים לאיחסון הדלק להליקופטרים. הטיסות המסחריות נעשו בדרך כלל משדה דב, והיה צורך להטיס את ההליקופטרים מלוד לשדה דב וחזרה בכל טיסה מסחרית. טיסות האימון בוצעו בדרך כלל מהבסיס בלוד.

5. בתקופת קיומה של החברה הופעלו ההליקופטרים כדלקמן:

שעות טיסה	
364	הליקופטר א
86	הליקופטר ב
454	הליקופטר ג
<u>904</u>	ס"ה

שעות הטיסה התחלקו לפי מטרותיהן כדלקמן:

333	טיסות למטרות מסחריות
499	טיסות אימון לטייסים
72	טיסות שונות (ניסויים, ניסויי ריסוס)
<u>904</u>	ס"ה

שני הליקופטרים ניזוקו בתאונות אוויר והוצאו מהשימוש לתקופה ממושכת: האחד ניזוק באוגוסט 1959 והוחזר מתיקון בחוץ לארץ באוגוסט 1960; השני ניזוק במאי 1960 והוחזר מתיקון בחוץ לארץ באוגוסט 1961.

6. בטיסות האימון השתתפו בתקופת קיומה של החברה רק 11 טייסים, שרק חלק מהם קיבלו את כל שעות האימון הנדרשות.

3. פדרי מינהל

העסקת עובדים

החברה העסיקה מ-22.4.1959 עד 31.7.1960 טייס-מדריך מחו"ל, שמשכורתו שולמה לו במט"ב חוץ, ומ-1.6.1960 עד 31.1.1961 טייס ישראלי. בחודשים מאי עד אוגוסט 1959 הועסק גם מכונאי מחו"ל. כן העסיקה החברה החל מ-10.11.1959 עד 31.1.1961 פקיד לעבודה המיני-הלית הקשורה בהפעלת ההליקופטרים לטיסות מסחריות ולטיסות אימון.

ניהול חשבונות

בסוף אוגוסט 1959 נקבע הסדר בין חשב משרד הבטחון לבין חברת "ארקיע" בדבר אופן ניהול החשבונות של חברת "עליזה". לפי ההסדר צריכים היו החשבונות להתנהל בנפרד ממערכת החשבונות של חברת "ארקיע", והחברה נדרשה להגיש לחשב משרד הבטחון דו"חות חודשיים על ההכנסה וההוצאה ומאזן בוחן אחת לשלושה חודשים. למעשה נוהלו חשבונות חברת "עליזה" במסגרת מערכת החשבונות של חברת "ארקיע" ולא במערכת נפרדת, כפי שנקבע. ברישומי החשבונות היה פיגור של 4-5 חודשים, והדו"חות הכספיים הוצאו באיחור רב.

לחברה סופקו עם רכישת ההליקופטרים חלקי חילוף רורביים בסך 149,600 ל"י (מתוך הסך 607,360 ל"י). ההוצאות על חלקי חילוף אלה נרשמו בספרי משרד הבטחון כהוצאה מוחלטת, ולא נרשמו בספרי החברה.

4. המצב הכספי

הדו"ח הכספי של החברה

חברת "ארקיע" הגישה באוגוסט 1961 למשרד הבטחון דין וחשבון על ההכנסות וההוצאות של חברת "עליזה" למשך זמן פעילותה מ-15.5.1959 עד 31.1.1961, כדלהלן:

הוצאות	
1955	1955
	הוצאות תפעול: אחזקת ההליקופטרים, ביטוח, דלק, תיקונים,
	משכורת טייסים
381,694	316,988
	הוצאות מינהליות
	הכנסות
	מטילות מסחריות
186,613	85,718
	מטילות אימון
195,081	100,895
	עודף הוצאות על הכנסות

ההכנסות מביצוע טיסות

מחיר הטיסות נקבע על בסיס מחיר לשעת טיסה. המחיר הממוצע, שקיבלה החברה בעד טיסות אימון היה 202 ל"י לשעה, ובעד טיסות מסחריות — 255 ל"י לשעה. המחירים נקבעו במשא ומתן ישיר בין החברה ללקוחותיה. עד אוגוסט 1960 התבססה "ארקיע" על תחשיב של 200 ל"י לשעת טיסה מתוך הנחה, שכל הליקופטר יטוס 600 שעות לשנה ושהמחיר ישאיר רווח של 20%. באוגוסט 1960 העמידה "ארקיע" את הבסיס לתחשיב על 223 ל"י לשעת טיסה תוך אותה הנחה.

אמנם תקופת פעילותה של החברה הייתה קצרה, ומשך ארוך יותר של פעילות היה אולי מקטין את ההוצאה לשעת טיסה באחוז מסוים, אולם מכל מקום הייתה ההוצאה עולה בהרבה על הסכום שבתחשיב. ניתוח של ההוצאות, שנעשו במשך כל תקופת קיום החברה, מראה, שלמעשה עלתה לחברה שעת טיסה 580 ל"י, ללא הישוב הפחת, או 740 ל"י בחישוב פחת על ההשקעות.

מחיר גבוה זה נגרם בעיקר מחמת ניצול מועט של ההליקופטרים. לפי האומדן צריך היה כל הליקופטר לטוס 600 שעות בשנה, ולמעשה ביצעו שלושת ההליקופטרים, במשך כל תקופת פעילות החברה, רק 832 שעות של טיסות מסחריות וטיסות אימון.

הניצול המועט של ההליקופטרים נגרם על ידי מיעוט הביקוש לשירותם, וגם על ידי השבתת 2 ההליקופטרים שנפגעו בתאונות: הליקופטר אחד היה מחוץ לפעולה במשך 12 חודשים והשני — במשך 8 חודשים.

התוצאות הכספיות מפעולות החברה

כדי לקבוע את התוצאות הכספיות מפעולות החברה יש להוסיף על ההוצאות הכלולות בדו"ח החברה מספר הוצאות, שלא נרשמו בספריה. מאידך, יש להקטין את ההוצאות בשווי מלאי חלקי החילוף, שנשארו עם חיסול החברה והועברו לחיל האוויר, מאחר שההוצאות לרכישת מלאי זה נרשמו בספרים כהוצאה מוחלטת.

להלן חישוב מתוקן של התוצאות הכספיות, כפי שנערך על ידי הביקורת:

י"ג	י"ד	
381,694		ההוצאות לפי הדו"ח הכספי של החברה ל-31.1.1961
		ההוצאות שלא נרשמו בספרי החברה:
	149,665	(א) חלקי חילוף רורביים, שהובאו עם שלושת ההליקופטרים (מתוך הסך 607,360 ל"י), שנרשמו בספרי משרד הבטחון כהוצאה מוחלטת
	45,341	(ב) חלקי חילוף, שנרכשו בשנים 1959 ו-1960 ע"י חברת ארקיע והתעשייה האווירית, נרשמו בספרי "עליוה" כמלאי ולא נכללו בדו"ח על ההכנסות וההוצאות ל-31.1.1961; רכישות אלה נרשמו לאחר מכן בספרי משרד הבטחון כהוצאה
	53,395	(ג) הוצאות תיקונים שבוצעו בחו"ל ונרשמו בספרי משרד הבטחון כהוצאה (החשבונות על תיקונים אלה הגיעו אחרי שהחברה הפסיקה את פעולותיה)
	<u>248,401</u>	
		פחות:
		שווי המלאי של חלקי חילוף, שנשארו במחסן החברה ביום 31.1.1961, והועברו לאחר מכן לחיל האוויר (חלקי חילוף אלה נרשמו בספרים כהוצאה מוחלטת)
104,401	<u>144,000</u>	סך כל ההוצאות (המתוקן) של החברה ל-31.1.1961
486,095		סך כל ההכנסות על פי הדו"ח הכספי של החברה
186,613		עודף ההוצאות על ההכנסות (המתוקן)
<u>299,482</u>		

עודף ההוצאות על ההכנסות אינו כולל פחת על ההליקופטרים למשך תקופת קיום החברה, המסתכם בסך 130,000 ל"י (הפחת מחושב מערך שלושת ההליקופטרים בסך 457,800 ל"י למשך 2½ חודש, כשאורך החיים של ההליקופטר נחשב לשש שנים). בהפסד הכרוך בפחת נשא משרד הבטחון, שהחכיר את ההליקופטרים לחברה בעד תשלום סמלי בלבד.

לאחר שההליקופטרים הובאו ארצה, נתברר, שהסוג שנרכש אינו מתאים להובלת משא, לעבודות ריסוס חקלאי ולהנחת צינורות מים, כמתוכנן, אלא הוא מתאים בעיקר להסעת נוסעים. הביקוש להליקופטרים לשם הסעת נוסעים היה מוגבל מאוד, ולכן כיסו ההכנסות מסעיף זה רק חלק קטן מההוצאות. משרד הבטחון נאלץ אפוא, נוסף על השקעתו היסודית ברכישת ההליקופטרים, לכסות הפסדים של החברה בסך 300,000 ל"י בקירוב.

אין הביקורת רואה ליקוי בנסיון משרד הבטחון להקטין הוצאות אימון טייסים על ידי ניצול ההליקופטרים בדרך מסחרית, אולם הציוד שנרכש היה בלתי מתאים לחלק לא מבוטל מן המשימות, שלפי התכנית היו צריכות לשמש בסיס מסחרי לעסקה. הפער בין ההכנסות שהושגו לאלה, שצריך היה להשיגן כדי לכסות את ההוצאות, היה גדול, והוא מוכיח, שהבדיקות המוקדמות לא היו מבוססות די צורכן. מבחינת משרד הבטחון הושגה המטרה במידה כל כך קטנה, שאין בה כדי להצדיק את הפעולה.

הכשרת קציני ים

עם הקמת חיל הים והתרחבות הצי המסחרי של מדינת ישראל הורגש חוסר בכוח אדם מקצועי וביחוד בקציני ים. באוקטובר 1952 החליט ראש הממשלה ושר הבטחון, על פי המלצת ועדה, שמונתה על ידי המטכ"ל, לכונן בית ספר ימי לקראת הכשרת קצינים בחיל הים ובצי המסחרי במקצועות השיט והמכונאות. בעקבות החלטה זו נתמנתה ועדה מורכבת מנציגי משרד החינוך והתרבות, משרד התחבורה וחיל הים לשם התאמת בית הספר הימי ליד הטכניון העברי בחיפה, שנוסד בשנת 1937 על ידי הסוכנות היהודית והחבל הימי לישראל בשיתוף עם הטכניון, לתפקידים האמורים. בשנת 1953 נמסרה החזקת בית הספר למשרד הבטחון, משרד החינוך והתרבות, משרד התחבורה והחבל הימי לישראל. באוקטובר 1954 הועבר בית הספר לעכו.

תכנית הלימודים

לבית הספר מתקבלים נערים בגיל 14—15 שנה, בוגרי 8 שנות לימוד, לאחר שעברו בדיקות רפואיות ובחינות כניסה. מטרת בית הספר היא לחנך ולהכשיר נוער לתפקידי קצונה בחיל הים ובצי המסחרי, תוך מתן השכלה תיכונית לפי תכנית הלימודים של משרד החינוך והתרבות ותוך הדרכה מקצועית ועבודה מעשית באניות.

משך הלימודים הוא 4 שנים. לאחר שנת הלימודים הראשונה מתנהלים הלימודים בשתי מגמות: שיט ומכונאות. בשנת הלימודים תשכ"ב הוחלט — בהתחשב בצורכי חיל הים והצי המסחרי — לחלק את מקומות הלימוד בין שתי המגמות: $\frac{2}{3}$ למגמת השיט ו- $\frac{1}{3}$ למגמת המכונאות. בית הספר מעניק לבוגריו את התעודות הבאות:

— לבוגרים, שעמדו בבחינות הבגרות ולא גמרו בהצלחה את הלימודים המקצועיים — תעודת בגרות בלבד;

— לבוגרים, שהגיעו להישגים מספיקים בלימודים הכלליים והמקצועיים ולא עמדו בבחינות הבגרות — תעודת "גמר בהצלחה". תעודה זו מקנה למחזיק בה מועמדות לקורס חובלים בחיל הים וסמיכות לקצונה בצי הסוחר;

— לבוגרים, שגמרו בהצלחה את לימודיהם הכלליים והמקצועיים ועמדו גם בבחינות הבגרות, שתי תעודות: תעודת בגרות ותעודת "גמר בהצלחה";

— לחניכים, שגמרו חוק לימודיהם, אולם לא השיגו אחת משתי התעודות הראשונות — תעודת גמר רגילה.

נוסף ללימודים הכלליים, המקצועיים והעבודה המעשית משתתפים התלמידים בתקופת לימודיהם בהפלגות אימונים באניות חיל הים וצי הסוחר. במסגרת לימודיהם בבית הספר עוברים החניכים את אימון הטירון של צה"ל.

תנועת החניכים

בשנתיים האחרונות נתקבלו למחלקה א' של בית הספר רק 25% מהנרשמים. בשנת הלימודים תשכ"א נתקבלו למחלקה א' 104 חניכים, ובשנת תשכ"ב — 107. כלל החניכים בשנים אלה היה 264 בתשכ"א ו-299 בתשכ"ב.

בשנים תשי"ד עד תש"ך היה אחוז הנשירה הממוצע של תלמידים במעבר משנת לימודים אחת לשנייה כדלקמן: 29% במעבר ממחלקה א' לב'; 25% במעבר מב' לג' ו-20% במעבר מג' לד'.

בנובמבר 1959 המליצה ועדה, שבראשה עמד מפקד חיל הים וחבריה היו נציגי הטכניון, משרד החינוך והתרבות ומשרד התחבורה, לשנות את תכנית הלימודים ולסווג את תעודות הגמר לשלושה סוגים: תעודת בגרות, תעודת גמר בהצלחה ותעודת גמר רגילה. בעקבות שינויים אלה, שאיפשרו גם לתלמידים, שלא השיגו תעודת בגרות, למלא תפקידי קצונה בים, ירד אחוז הנושרים: בשנות הלימודים תשכ"א ותשכ"ב נשרו בין מחלקה א' לב' כ-18%; בין ב' לג' — 16%; ובין ג' לד' — 9%. הנהלת בית הספר שוקדת על מציאת פתרון להקטנה נוספת של הנשירה ושיפור המיון, אך לדעת הביקורת יש להגביר מאמצים אלה בהתחשב בגובה ההוצאות של המדינה על הכשרתו של כל חניך.

קליטת הבוגרים

בשבעת המחזורים של בית הספר לקציני ים מאז הקמתו סיימו את הלימודים 209 בוגרים: מהם 101 ב-4 השנים תש"ו—תשי"ט; ו-108 ב-3 השנים תש"ך—תשכ"ב, הנמצאים עדיין בשירות חובה בצה"ל.

מבין 101 הבוגרים של ארבעת המחזורים הראשונים (תש"ו—תשי"ט) משרתים בחיל הים או בצי המסחרי 54. עיסוקם הנוכחי של הבוגרים הנותרים הוא כדלקמן: 19 בוגרים לומדים בבתי ספר גבוהים-טכניים; 7 עובדים בעבודה שאינה קשורה בעבודת ים; על 8 בוגרים אין להשיג אינפורמציה; עוד לא נתקבלה אינפורמציה גם על 13 בוגרים מהמחזור הרביעי (תשי"ט), שהשתחררו משירות חובה בחודשים מאי—יוני 1962.

פקודת מטכ"ל מ-1.4.62 מסדירה את שירותם של בוגרי בית הספר בחיל הים כדלקמן: כל בוגר שברצונו להצטרף לקורס חובלים בחיל הים יתחייב לשרת מספר שנים בצבא הקבע בתום שנות שירות החובה; הבוגרים, שלא יתנדבו לשירות קבע, יגויסו כחוגרים; הבוגרים שיביעו את רצונם לעבור לצי המסחרי, ישוחררו בתום שתי שנות שירות חובה, בתנאי שישרתו בצי המסחרי שלוש שנים רצופות. העוברים לצי המסחרי, שבידם תעודת "גמר בהצלחה", מקבלים סמיכה לקצונה באופן אוטומטי אחרי תשעה חודשי שירות ימי.

כתוצאה מהסדר זה התחלקו 24 בוגרי תש"ך כדלקמן: 10 — לקורס חובלים, 12 לצי המסחרי, 2 — לשירות חובה בחיל הים. מ-35 בוגרי תשכ"א הגיעו לקורס חובלים, 10 ומ-49 בוגרי תשכ"ב—24. יתר בוגרי תשכ"א ותשכ"ב משרתים עדיין בשירות חובה.

בוגרי תשכ"א ותשכ"ב המשרתים בשירות חובה לא כולם מעוניינים להתחייב לשרת בצבא הקבע וללכת לקורס חובלים; גם חיל הים מצדו אינו מקבל את כל הבוגרים הרוצים בכך לקורס חובלים. אלה שאינם נקלטים בחיל הים יכולים, בתום השנתיים של שירות חובה, להתחיל את שירותם בצי המסחרי כצוערים ולהגיע לקצונה אחרי תשעה חודשים.

כדי להבטיח, שתמיכת המדינה תינתן רק לאלה מהבוגרים, שאמנם ימשיכו בתום שירות החובה לעבוד במקצועות ים, החליטה הנהלת בית הספר לחייב, החל משנת הלימודים תשכ"ג, את הורי התלמידים המסיימים את המחלקה הראשונה לחתום כל שנה על התחייבות כספית ושטר בטחון המגיע לסכום של 3,000 ל"י. שלושת שטרי הבטחון ייגבו, אם הבוגר לא ישרת, בתום שירות החובה, שלוש שנים בשירות קבע בחיל הים או בצי המסחרי.

עלות הכשרת הבוגרים

לקראת העברת בית הספר מחיפה לעכו שופצו הבניינים, שהיו בשטח בעכו, ובמשך השנים נבנו גם בניינים חדשים. השקעות המדינה בעבודות בניוי לסוף שנת הלימודים תשכ"א (1960/61) הסתכמו בסך 1,642,319 ל"י.

מספר החניכים עלה מ-211 בשנת הלימודים תשי"ט ל-299 בשנת הלימודים תשכ"ב; עם גידול מספר החניכים נפתחו כיתות לימוד מקבילות ומספר העובדים גדל מ-57 ל-67 והתחלק כדלקמן: סגל הוראה והדרכה מקצועית — 26; מדריכי חינוך ורופא — 10; מינהלה ושירותים — 33.

ההכנסות השוטפות באות משלושה מקורות: השתתפות משרדי הממשלה — משרד הבטחון, משרד החינוך והתרבות ומשרד התחבורה — בחלקים שווים; שכר לימוד; ומקורות אחרים.

בשנת תשכ"א היו ההכנסות: ממשרדי הממשלה — 461,000 ל"י; משכר לימוד 166,000 ל"י, ממקורות אחרים — 5,000 ל"י, בס"ה — 632,000 ל"י.

שכר הלימוד, דהיינו התשלום בעד הלימודים והשהייה בפנימייה, מהווה כ-26% מכלל ההכנסות. בשנת הלימודים תשכ"ב היה שכר הלימוד הכולל לחניך 677 ל"י, מזה 385 ל"י דמי החוקה בפנימייה.

התלמידים הזכאים לכך נהנים משכר לימוד מודרג, כמקובל בבתי הספר העל-יסודיים; ההקצבות להטבות אלה ניתנות על ידי הרשויות המקומיות והממשלה. השתתפותן מורידה את שכר הלימוד המשולם על ידי הורי החניכים לכדי 77.7% משכר הלימוד המקורי.

ההוצאה הממוצעת על כל חניך במשך שנה היא כ-2,300 ל"י. הואיל ותקופת הלימודים נמשכת 4 שנים, הרי שההוצאה הממוצעת להכשרתו של בוגר היא כעת 9,200 ל"י. בהתחשב בנשירה של החניכים מגיעה ההוצאה להכשרת כל בוגר, לפי חישובי הביקורת, לסך 14,300 ל"י. אחרי ניכוי השתתפות הורי החניכים מסכום זה, בסך 2,900 ל"י לכל חניך. יוצא, שהכשרת כל חניך עולה למדינה כ-11,400 ל"י. סכום זה אינו כולל את ההשקעות. במידה שבוגרי בית הספר מתמידים בשירותם במקצועות הימיים נראית הוצאה זו מוצדקת.

תיקון ליקויים

העברות ושינויים בתקציב הבטחון

ד"ח שנתי 12, עמ' 281

משרד הבטחון נהג לסכם את הסטיות שבין ביצוע לתקציב עם סיום שנת הכספים. הבקשות להעברות ולשינויים הוגשו לאישור ועדת הכספים לאחר תום שנת הכספים. הביקורת עמדה על כך, שבקשות אלה יוגשו לאישור סמוך להתהוות הצורך בשינוי.

בשנת הכספים 1961/62 הוגשו הבקשות לשינויים לאישור ועדת הכספים לפני סיום השנה, אך לא בסמוך להתהוות הצורך בשינויים (ראה גם "תוספות ושינויים בתקציב הבטחון", לעיל עמ' 409). עד ינואר 1963 לא הגיש המשרד כל בקשות לשינויים. בתקציב לשנת 1962/63.

חשבונות חברת החשמל

ד"ח שנתי 12, עמ' 284

ספרי משרד הבטחון מראים מקדמות פתוחות בסכומים ניכרים לחובת חברת החשמל. הדבר נובע מכך, שהחברה מקבלת ממשרד הבטחון מקדמות על חשבון עבודות לפי הערכה מוקדמת, העולה בדרך כלל על החשבונות הסופיים, ואת חשבונותיה הסופיים היא מגישה באי-חזר של שנה ויותר. באוגוסט 1961 סוכם בין המשרד לבין החברה, שהחברה תגיש את חשבונותיה לא יאוחר משה חודשים לאחר סיום ביצוע העבודות, ותחזיר את יתרות המקדמות.

עד ינואר 1963 לא הופעל ההסדר, שהוסכם עליו בין המשרד ובין חברת החשמל. המשרד לא עמד על קבלת החשבונות במועד ועל החזרת יתרות המקדמות.

כרטיסי נסיעה לחוץ לארץ

ד"ח שנתי 12, עמ' 284

במשרד הבטחון לא התנהל מעקב תקין אחרי ניצול כרטיסי טיסה, שנקנו בשביל אנשי מערכת הבטחון היוצאים לחוץ לארץ בתפקיד. לא ניתן היה לקבוע, אם כל הכרטיסים, שלא נוצלו על ידי העובדים, הוחזרו על ידיהם למשרד, ואם תמורתם נגבתה מחברות התעופה; חלק ניכר מהכרטיסים, שהוחזרו לחברות התעופה, הוחזרו בפיגור רב. באוגוסט 1961 הוציא המשרד הוראות ליוצאים לחוץ לארץ המחייבות את החזרת הכרטיסים הבלתי מנוצלים במועד.

במשרד הבטחון מתנהל עכשיו מעקב סדיר אחרי ניצול כרטיסי הטיסה: מקפידים לקבל מכל עובד החוזר מחוץ לארץ את הכרטיסים הבלתי מנוצלים, מחזירים אותם לחברה התעופה וגובים את תמורתם.

הסדרים בקופה הראשית

דו"ח שנתי 12, עמ' 285

משרד הבטחון נוהג לבצע במזומנים תשלומים שונים, כגון מפרעות על חשבון משכורת, אש"ל, נסיעות, שלפי הוראות החשב הכללי יש לבצען בהמחאות.

עד ינואר 1963 לא חל שינוי בנוהג התשלומים; המשרד ממשיך לבצע תשלומים אלה במזומנים.

מיפרטים סטנדרדיים לעבודות בינוי

דו"ח שנתי 12, עמ' 286

המיפרט הטכני מפרט את דרכי הביצוע של עבודות לפרטיהן, קובע את טיב החומרים והמלאכה ואופן בדיקתם ואת שיטת המדידה של כמויות העבודה; את המיפרט מכין המהנדס המתכן את העבודה. מיפרטים, שנערכו על ידי מתכנים שונים, לא היו אחידים בדרך עריכתם, בתוכנם ובאופי הדרישות הטכניות הכלולות בהם, דבר שגרם לעתים ביירוים ממוכנים עם המתכנים והצריך השקעת עבודה בעיבוד הסופי של המיפרטים.

הושלם העיבוד של מיפרט סטנדרדי לעבודות סלילה מסוימות. יחידת הבינוי הודיעה, שהיא ניגשת להכנת מיפרטים סטנדרדיים לעבודות הנדסה אזרחית.

גמר חשבונות עם קבלנים

דו"ח שנתי 12, עמ' 286

משך הזמן, שעבר מגמר העבודה ועד אישור החשבון הסופי, היה ארוך, ולעתים אף עלה על שנה.

לפי נתוני המשרד חל שיפור בקצב הטיפול בחשבונות.

מכירת עודפים

דו"ח שנתי 12, עמ' 287

עודפי ציוד וחומרים

לגבי כשליש מסעיפי העודפים שנמכרו במכרזים לא הוגשה לוועדת המכרזים הערכה מוקדמת של ערכם. לגבי סעיפים אחרים רבים ניתן רק מחיר קטלוגי או מחיר קנייה ללא תיאור מספיק של מצב הסחורה. במקרים רבים לא הייתה ההערכה המוקדמת מציאותית.

המשרד הנהיג שיטה, שמטרתה ריכוז סדיר של נתונים על הסחורה הנמכרת, היכולים לשמש בסיס להערכת שווייה בשוק. בהפעלת השיטה הוחל באוקטובר 1961, אולם היא הופעלה במלואה רק באמצע שנת 1962, שעה שהמשרד הטיל את הטיפול בהערכות על עובד מיוחד. למסקנות סופיות לגבי השיטה ניתן יהיה להגיע רק לאחר תקופת נסיון נוספת, אולם כבר עכשיו היא מאפשרת איסוף יותר שיטתי של נתונים.

היה פער גדול בין השווי, שנקבע לרכב לפי ההערכה המוקדמת של ועדת הערכה בין־משׁ־רדית, לבין המחירים, שהושגו במכרזים. בעד רכב, שנמכר בלא מכרז על פי מחיר ההערכה, לא הושג אפוא המחיר הראוי.

המשרד הנהיג הערכה מקבילה — על ידי הוועדה הבין־משרדית ועל ידי שמאי־מוסמך, הבודק כל מכונית באופן יסודי. לדיון ועדת ההערכה הבין־משרדית מובאות תוצאות הבדיקה של השמאי, אולם לא הערכתו המסכמת, והוועדה קובעת את הערכתה באופן בלתי תלוי. לוועדת המכרזים מובאות שתי ההערכות. במכרז, שנערך בנובמבר 1962, נתברר, שההערכות המוקדמות היו קולעות.

סוגי הקונים, שמתר למכור להם רכב ללא מכרז, צומצמו: בוטלה מכירת רכב ללא מכרז לפקדי ממשלה.

תקינות רשת המים במחנות צה"ל

דו"ח שנתי 12, עמ' 289

הפיקוח של מחלקת נכסים ושירותים לא הספיק כדי להבטיח גילוי מהיר של נזילות ברשת המים. על קווי המים העוברים מחוץ למחנות הצבאיים לא קיים פיקוח שיטתי. בדיקת חשׁ־בונות המים על ידי המחלקה לא היה בה כדי לסייע לפיקוח על תקינות הרשת, הואיל והחשבונות הגיעו באיחור, והבירורים של הסיבות לעלייה בצריכת המים נמשכו זמן רב.

החל מיוני 1962 הועבר הפיקוח השוטף על צריכת מים במחנות צה"ל לידי הצבא: על יחידות צה"ל הוטל לקרוא את מדי המים ולדווח כל חודש למשרד הבטחון. כן נדרשו היחידות לדווח באורח דחוף על גילוי נזילות או על התחברות בלתי מורשית לקווי המים. מחלקת נכסים ושירותים ממשיכה בפיקוח על קווי המים על ידי סיורים של מפקׁ־חיים בשטח, בדרך כלל אחת לחודשיים, וכן בבדיקה השוואתית של חשבונות מים.

המוסך המרכזי

דו"ח שנתי 12, עמ' 290

המוסך המרכזי של משרד הבטחון, המתנהל כמשק סגור, תעסוקתו אין בה כדי לנצל את תפוקתו במלואה; חשבונות המוסך הראו הפסד כל שנה. הביקורת הצביעה, שעל משרד הבטחון לשקול מחדש את ההצדקה לקיום המוסך; אם יחליט המשרד, שעליו לקיים את המוסך מטעמים אופרטיביים, מן הצורך לדאוג להקצבה לכיסוי הגרעונות.

בשנת 1961/62 לא שופר המצב: התעסוקה במוסך נשארה באותה רמה בערך, וההפסד התפעולי גדל. יתרת ההפסד במאזן המוסך ליום 31.3.1962 היא 38,975 ל"י לעומת 20,800 ל"י ליום 31.3.1961.