

מעקב, שנערך על ידי משרד מבקר המדינה בנובמבר 1965, העלה, שבמאוס 1965 ניגשה מחלקת האספקה לבדיקות שונות של מצאי הציוד: נספרו מחדש 22 סוגי פריטים שגורמים, ונערכו ספירות של כמה סוגי ציוד במספר מחלקות. בדיקות אלו שוב העלו חוסר ועודף של ציוד, אם כי לא במקביל עם התוצאות הקודמות. הפעולה בכללותה עוד לא הושלמה. במשך שנת 1965 התנהלו התייעצויות בין היחידה ובין הפיקוח המשקי בנוגע לשיטת הפיקוח המתאימה, בהתחשב בתנאי העבודה במקום ובאופי המיוחד של חלק גדול מן הציוד. בסוף נובמבר הודיעה היחידה, שהיא הנהיגה הסדר, על פיו ייספר ויבדק בכל חודש הציוד האיננונטארי של אחת ממחלקות המחקר, תוך עריכת הרישומים ותיקוני הרישומים על פי תוצאות הספירה. טרם ננקטו צעדים לבירור גורל הציוד, שהושאל לגורמי תוך.

תביעות נזיקין של אזרחים

מחלקת ביטוח ותביעות שבמשרד הבטחון מטפלת, כאחד מתפקידיה העיקריים, בתביעות של אזרחים, שניזוקו על ידי פעולות צה"ל או על ידי רכב צבאי; בתביעות על נזקים, שנגרמו לרכב, שגויס על ידי צה"ל; ובתביעות עקב תאונות עבודה. מנהל המחלקה כפוף למנהל הכללי של המשרד. המחלקה מונה 19 עובדים. בתביעות נזיקין, שהוגשו לבית משפט, מטפלת לשכה בפרקליטות המדינה. את הקשר בין המחלקה ובין יחידות צה"ל מקיים מדור צבאי ליד היועץ הכספי לרמטכ"ל.

בשנת 1965 בדק משרד מבקר המדינה את טיפול המחלקה בתביעות אזרחים על נזקים, שנגרמו להם עקב פעולות צה"ל וחיליו, ובתביעות על נזקים, שנגרמו על ידי רכב צבאי. הבדיקה המסורגת הקיפה כ-300 תיקים, שהיו בטיפול המחלקה בשנת 1964/65. ביקורת קודמת נערכה במחלקה בשנת 1959 (דו"ח שנתי 10, עמ' 323).

פעולותיה של המחלקה בשנת 1964/65 בקשר לתביעות מהסוגים האמורים סוכמו בדו"ח השנתי שלה כדלהלן:

הטיפול בתביעות על נזקים בשנת 1964/65

לפי סוגי התביעות ומצב הטיפול

נזקים שנגרמו ע"י רכב צבאי		נזקים שנגרמו עקב פעולות צה"ל וחיליו		
מספר התביעות	סכומים בל"י	מספר התביעות	סכומים בל"י	
308	2,044,257	823	5,549,638	תביעות פתוחות ב-1.4.1964
446	390,656	1,051	4,585,612	תביעות שנתקבלו במשך השנה
				תביעות שסולקו במשך השנה:
325	370,608	660	2,480,327	{ הסכום שנתבע הסכום ששולם
51	60,368	131	383,076	
378	1,498,914	1,083	7,271,847	תביעות שנדחו במשך השנה
				תביעות פתוחות ב-31.3.1965

לתשלום הנזקים השונים עקב פעולות צה"ל וחייליו נועד פרט "תביעות נזקים ופיצויים" בסעיף משנה "שונות" שבתקציב הבטחון; בשנת 1964/65 שילם המשרד מהקצבה זו סך 384,823 ל"י. את הנזקים, שנגרמו על ידי רכב צבאי, מכסה המשרד מתוך פרט שבסעיף משנה "אחזקת רכב וחימוש"; בשנת 1964/65 שילם מתוך הקצבה זאת סך 718,705 ל"י (בנוגע להסתייגות הביקורת לכלילת הוצאה זו בסעיף המשנה האמור ראה דו"ח שנתי 14, עמ' 418).

הטיפול בתביעות בגין נזקים, שנגרמו על ידי רכב צה"ל, הוא כולו בידי משרד הבטחון, כיוון שרכב צבאי אינו מבוטח בחברות ביטוח כנגד סיכוני צד שלישי. הטיפול בתביעות אלה כרוך לעתים בשאלות משפטיות מיוחדות של אתריות המדינה בנוזקין: המדובר בעיקר במקרים, שבהם הרכב היה בשימוש של חייל שלא לצורך תפקיד, או שהנפגע היה חייל בתפקיד. במקרה אחרון זה חסינה המדינה בנוזקין בתוקף חוק הנזקין האזרחיים (אתריות המדינה), תשי"ב—1952, ואם החייל הנפגע בוחר בתביעת נזקין במקום בזכויותיו על פי דיני השיקום, נופלת האתריות על החייל הנהג בלבד, גם כשהפעל במסגרת תפקידו.

בגלל מצב משפטי זה בנוגע לאתריות המדינה בנוזקין יש שהסדר התביעה כרוך בתשלום לפנים משורת הדין.

1. תפקידי המחלקה לביטוח ותביעות ונוהלי עבודתה הוגדרו בהוראות המנהל הכללי של משרד הבטחון. מנהל המחלקה מחליט בדבר תשלומים עד 25,000 ל"י, ונוזק לאישורו של המנהל הכללי בנוגע לסכומים העולים על כך, וכן בנוגע לתשלומים כל שהם לפנים משורת הדין.

על משרד הבטחון לא הוחל ההסדר של טיפול בתביעות, החל על כלל משרדי הממשלה בנוגע לתביעות, שאינן מכוסות על ידי ביטוח: המשרדים מחליטים בעצמם רק בתביעות, שאינן עולות על 100 ל"י; בתביעות בסכומים גדולים יותר ועד 1,000 ל"י דרוש אישורה של פרקליטות המדינה; ובתביעות מעל לסכום זה מטפלת ועדה בינמשרדית המורכבת מפרקליט המחוז, נציג החשב הכללי ונציג המשרד הנוגע בדבר.

2. המחלקה מנהלת רישום כרונולוגי של התביעות המוגשות לה וסכומיהן, וכן של התביעות, שהיא מסלקת, וסכום ההסדר, אולם איננה מנהלת רישום המראה, אילו תביעות תלויות ועומדות בכל עת, ומה מצב הטיפול בהן. עוד הביקורת הקודמת עמדה על הצורך בהנהגת רישום זה, נוכח המספר הגדול של תיקים שבטיפול המחלקה, ומשך הזמן הרב של הטיפול.

3. עם קבלת תביעה, עורכת המחלקה בירור ראשוני, על פי הנתונים, שהתובע המציא לה, ואם נערכה חקירה על ידי המשטרה — גם על פי תזמור החקירה. אם נראה למחלקה, שיש מקום להמשיך בבירור נסיבות המקרה, היא יוזמת חקירות נוספות. במקרים רבים פונה המחלקה אל צה"ל בבקשת פרטים. הבירור בצה"ל נערך בחלק גדול מהמקרים במסגרת של ועדת חקירה (פרט לתאונות דרכים, שאותן חוקרת המשטרה הצבאית). ממצאי ועדת החקירה מועברים לפרקליט צבאי לעיון מבחינה משמעית, ולאחר מכן למחלקה. במקביל לבירור, שנועד לקבוע את עצם חבות המשרד, בודקת המחלקה את גובה הנזק שנגרם. כשהמדובר בתביעות קטנות (בגבולות של עשרות לירות), שגרתיות וסבירות לכאורה, היא מסתפקת במסמכים המוצגים בידי התובע, כגון קבלות. כשהתביעה היא על

נזקים גדולים יותר, וכן בדבר כל התביעות על נזקים לחקלאות, פונה המחלקה למומחים לשם קביעת גובה הנזק: הנזקים לחקלאות מוערכים במשרד החקלאות; בתביעות על נזקי גוף מקבלת המחלקה תעודות רפואיות מהתובע, ולעתים מפנה אותו לבדיקות נוספות; בתביעות על נזקים לרכב היא נזקת לשמאי רכב.

הבירורים בוועדות חקירה של צה"ל גמשיכים בחלק מהמקרים זמן רב. לעתים לא כוללים ממצאי הוועדות את כל העובדות, הדרושות לשם קביעת הנזק והאחריות לגרימתו. משרד מבקר המדינה דן עם שלטונות צה"ל על הדרכים לייצול עבודת הוועדות על ידי הדרכה ופיקוח.

עם סיום החקירה מחליטה המחלקה בדבר חבות המדינה וגובה הסכום, שהיא מכירה בו. בתביעות גדולות, ובעיקר בתביעות על נזקי גוף, שבהן משקל רב לנזק כללי, שאי אפשר לאמדו במדויק, מנהלת המחלקה משא ומתן עם בא כוחו של התובע במגמה להתפשר עמו. במקרים, בהם עשויה הפשרה להסתכם ביותר מ-25,000 ל"י, פונה המחלקה למנכ"ל כדי לקבל הסכמתו.

בנוגע לתביעות על נזקי גוף עומדת המחלקה על כך, שהתובעים ייוצגו בפניה על ידי עורכי דין.

עיון בגליונות הטיפול בתיקים העלה, כי במקרה אחד הודיעה המחלקה ביוני 1965 לעורך דין, שייצג מספר תובעים בתיקים שונים, שלא היה קשר ביניהם, כי תהיה מוכנה להתפשר אתו לגבי תביעה אחת בתנאי שיתפשר אתה בנוגע לשאר התביעות שבטיפולו. עורך הדין לא קיבל את ההצעה, והטיפול בתביעות נמשך לגופן, אולם עצם העלאת ההצעה הייתה לדעת הביקורת אסורה.

4. ישנם מקרים, שהמשרד מעניק תשלומים, אף כי אינו מודה באחריות המשפטית של המדינה לנזק; לאישור תשלומים כאלה פונה המחלקה אל המנהל הכללי. הנימוקים העיקריים, שמביאים להמלצת המחלקה על תשלומים לפנים משורת הדין, הם: המלצת בית משפט, הדוחת תביעת נזיקין נגד המדינה, שהניזוק יקבל תשלום חסד; מצב סוציאלי קשה של התובע; המחלקה גם נוטה להעניק תשלומים לילדים שנפצעו. סוג מיוחד של תשלומים לפנים משורת הדין הוא — לשיפוי התשלום, שחייל צה"ל חויב בו על פי פסק דין, בעד נזק, שגרם כשנהג ברכב שלא לצורך תפקיד, וכן במקרים, שבהם הנפגע היה חייל בתפקיד (ראה לעיל). המחלקה נוהגת בגמישות רבה בקביעת גובה הסכום, שהיא ממליצה לשלמו לפנים משורת הדין.

5. למחלקה מוגשות מדי פעם בפעם תביעות על נזקי גוף, שנגרמו, בעיקר לנערים, כתוצאה מהתפוצצות תחמושת. במקרים אלה מתעוררת שאלת ההוכחה, שמקור התפוצץ שהתפוצץ הוא בצה"ל. אם כי על התובע להוכיח את תביעתו, הרי במקרים כאלה אפשרויותיהם של התובעים לברר את העובדות הן מוגבלות. לכן רצוי, לדעת הביקורת, שבתביעות כאלה תבוא המחלקה לקראת התובעים ותחקור את הנסיבות, אלא אם חוסר עילת התביעה ברור מראש.

6. בחלק מהתביעות על נזקי רכוש שילמה המחלקה את מלוא הנזק שהוכח, אולם במקרים רבים היא שילמה סכום קטן מזה. מעיון בתיקים לא ניתן בדרך כלל לקבוע, כיצד חושב החלק מן הנזק, שהמחלקה הסכימה לקבל על עצמה.

נוקי יכול חקלאי מוערכים על ידי עובדים של המחלקה לפיתוח שבמשרד החקלאות, שהתמחו בהערכות אלה. ברוב המקרים שילמה המחלקה לתובעים סכום נמוך במידה ניכרת מההערכה, ללא הנמקה. הדבר בולט במיוחד בתביעות, שבהן הנזק אינו גדול — בסדר גודל של כמה מאות לירות. מעריכי משרד החקלאות הסבירו, שהם מתבססים על תחשיבים ומביאים בחשבון את ההוצאות הנחסכות, את ערך היוון התשלום והקדמתו, ואת אי הוודאות בהצלחת היבול. אם למחלקה נימוקים לסטות בקביעת הפיצוי, מטעמים משפטיים או אחרים, עליה לפרטם בתיק.

7. כרגיל, נוקטת המחלקה עמדה לגבי כל תביעה עם סיום בירור העובדות. בתיקים אחדים עיכבה המחלקה מתן תשובתה לתובע חודשים אחדים עד שנה לאחר סיום הבירורים. לגבי כמה מקרים, בהם היו עיכובים בולטים, לא קיבל משרד מבקר המדינה הסבר מתקבל על הדעת להשהיה.

8. סעיף 7 לחוק לתיקון סדרי הדין האזרחי (המדינה כבעל דין), תשי"ח — 1958, קובע: "פסק דין שניתן נגד המדינה ושאינו עליו עוד ערעור, יועבר על ידי שר המשפטים לשר האוצר, ויבוצע על ידי שר האוצר, ודיני ההוצאה לפועל של פסקי דין לא יחולו". פסקי דין בנוזיקין, המוצאים נגד המדינה והקשורים למערכת הבטחון, מועברים על ידי פרקליטות המדינה אל המחלקה, לשם ביצוע באמצעות חשב המשרד.

לטובת נוסע במכונית אזרחית, שנפצע בהתנגשות עם מכונית צבאית, הוצא במאי 1965 פסק דין נגד המדינה כנתבעת, ונגד נהג המכונית האזרחית כצד שלישי. לפי פסק הדין היה על המשרד לשלם לתובע כ-2,000 ל"י בצירוף ריבית והוצאות, ולאחר התשלום הוא היה זכאי לתבוע התזרת מחצית התשלום מנהג המכונית האזרחית. המחלקה הציעה לבא כוח התובע תשלום מתצית הסכום בלבד, בטענה, שהיה עליו לתבוע לדין מראש גם את חברת הביטוח של הנהג האזרחי. הסדר העניין נמשך חודשים רבים. לדעת הביקורת היה על המחלקה לבצע את פסק הדין כלשונו, ללא דיחוי.

9. בהוראת משרד הבטחון מ-1960, הקובעת סדרי הטיפול בתביעות אזרחים, שהוצאה בעקבות הביקורת הקודמת במחלקה, נקבע, שכל החלטה על תשלום פיצויים תנומק, ובטופס הסיכום שבתיק ייכלל פירוט בדבר חישוב סכום הפיצויים.

בדרך כלל ניתן לעמוד על הנימוקים להחלטה מכלל המסמכים שבתיק, אולם הנמקה עניינית מסכמת אינה נמצאת בתיקים. לדעת הביקורת דרוש סיכום, לשם קביעה ברורה של נימוקי החלטה, ולמתן אפשרות לבקרה. במקרים רבים לא נמצא בתיק החישוב, שלפיו נקבע סכום הפיצויים.

*

המדובר בפרק זה בהחלטות בדבר תשלום של סכומי כסף ניכרים, הכרוכות במקרים רבים בשיקולים מורכבים ובלתי שגרתיים. יש כאן צורך לבחון את זכויות התובעים מצד אחד, ולהגן על האינטרס של אוצר המדינה מצד שני, ובמידה רבה אף להכריע ביניהם על פי שיקול דעת. גם אם טיב ניהול העניין עד כה אינו מהווה עילה לדרוש שינויים, רצוי, מבחינה עקרונית, למצוא הסדר, לפיו החלטות מסוג זה לא תתקבלנה על דעתם של יחידים בלבד.

הלוואות לעובדי מערכת הבטחון

משרד הבטחון דואג, באמצעות תקציבו ובדרך של הקמת קרנות במוסדות כספיים, למתן הלוואות לחיילים בשירות קבע ולעובדים אחרים של מערכת הבטחון, בעיקר לצורכי דיור. עובדי מדינה אחרים יכולים להסתייע בעיקר על ידי הלוואות מ"יהב — קופת עובדי המדינה בע"מ". ההסדרים המיוחדים למערכת הבטחון חלים במידה גדולה על אנשי צבא ועל עובדים אחרים, שנסיבות השירות שלהם מיוחדות, אולם הם מקיפים גם עובדים, שתנאי עבודתם רגילים.

בראשית 1965 בדק משרד מבקר המדינה באגף הכספים, באגף המינהל וביחידת הסמנכ"ל לכספים ומשק את המקורות הכספיים ואת נוהלי האישור של ההלוואות; הנתונים עודכנו ל-31.3.1965. בנובמבר 1965 נבדקו הפעלתן וניהולן של קרנות, שהוקמו במוסדות כספיים.

1. הקצבות לצורך מימון חלקו של המשרד במתן ההלוואות כלולות בעשרה סעיפי משנה של תקציב הבטחון. כנגד פרטי ההוצאה נקבעו פרטי הכנסה מיועדת — הכנסות מהחזרת הלוואות. פרט ההוצאה העיקרי למתן ההלוואות הוגדר "הלוואות לדיור ולצרכים אישיים", במסגרת סעיף משנה "השתתפויות", שבו הפרט הזה הוא העיקרי. בדברי ההסבר לפרט זה בהצעות התקציב לשנים 1963/64 ו-1964/65 נאמר, כי מטרתו העיקרית של תקציב ההלוואות היא לסייע לחיילים בשירות קבע ולעובדי משרד הבטחון להשיג דיור קבוע, וכי בעיות הדיור מתעוררות בדרך כלל עקב העברת מקום השירות של חיילים בעלי משפחות, ואצל חיילים העומדים לפני נישואים. לעומת זה נאמר בדברי ההסבר להצעת התקציב לשנת 1965/66 רק באופן כללי, שההלוואות נועדו לסייע בדיור לחיילים בשירות קבע ולעובדי משרד הבטחון.

להלן רשימה המראה את חלקו של תקציב המשרד בהלוואות (בל"י):

השנה	ההוצאה	ההכנסה מהחזרת הלוואות	תוספת ההשקעה
1963/64	3,684,400	1,884,400	1,800,000
1964/65	4,368,600	2,535,100	1,833,500
1965/66	4,537,000	2,235,000	2,302,000
	(תקציב)	(אומדן)	(לפי האומדן)

המשרד עוזר לעובדים גם על ידי העמדת דירות שירות לרשותם, ולפעמים מוכר להם דירות אלה ומאפשר להם לפרוע את מחירן במשך שנים מספר על ידי כך, שהוא זוקף חלק מהמחיר כהלוואה (ראה דו"ח שנתי 13, עמ' 429). את מחיר הדירות שילם המשרד בשעתו מתקציבים של שנים קודמות, ולכן אין צורך במקורות תקציביים להלוואות אלה בשעה שהן ניתנות. ההכנסות מהלוואות אלה נזקפות להכנסה מיועדת בסעיף משנה "הנדסה, דיור ושירותי אכסון".

מרבית ההלוואות ניתנות באמצעות מוסדות כספיים מתוך קרנות, שמשרד הבטחון הקים, כל קרן ומטרתה המוגדרת. יתרת פקדונות המשרד בקרנות הייתה ליום 31.3.1965, לפי ספרי המשרד, 9.9 מיליון ל"י. במימון חלק גדול מהקרנות משתתפים גם המוסדות

הכספיים, בשיעורים שונים, ועל ידי כך גדלים הסכומים העומדים להענקת ההלוואות. מיעוטן של ההלוואות ניתנות על ידי המשרד במישרין; אלה הלוואות לזמן קצר.

2. בשנת 1964/65 אישר המשרד 2,063 בקשות להלוואות בסכום כולל של 7,760,400 ל"י, מהן 1,272 בסכום של 5,556,200 ל"י, לאנשי צבא.

הבקשות להלוואות של אנשי צבא הקבע נדונות במסגרת מטכ"ל/אכ"א/פרט, שקבע נוהל לטיפול בבקשות אלה וסדר עדיפות לסוגי הלוואות בהתאם למטרתן. בקשות של עובדי המשרד נדונות בוועדה מרכזית של המשרד בראשותו של הממונה על הארגון והמינהל במערכת הבטחון. לוועדה זו לא נקבעו הנחיות בכתב; היא דנה בבקשות כשהן מלוות המלצות הממונים על המבקשים ודו"חות קציני הסעד של המשרד. בקשותיהם של עובדי התעשייה הצבאית והתעשייה האווירית נדונות בוועדות פנימיות של יחידות אלו.

נוסף על ההלוואות, שהטיפול בהן היה על פי הנוהלים המתוארים לעיל, אושרו הלוואות אישית על ידי הסמנכ"ל לכספים ומשק, אם היו לפי שיקולו נסיבות מיוחדות, וכן לפקידים בכירים. בשנת 1964/65 אושרו בדרך זו 60 הלוואות, בסך כולל של 257,650 ל"י.

בהתאם להסדרים, מוענקות ממרבית הקרנות הלוואות בריבית של 6%. הלוואות המבוטחות במשכנתה ניתנות בסכומים עד 20,000 ל"י לחיילים בשירות קבע, ועד 12,000 ל"י לעובדים אחרים של מערכת הבטחון, לתקופות שונות, עד 20 שנה. הלוואות פתוחות ניתנות בדרך כלל בסכומים של 2,000 ל"י עד 3,000 ל"י, ולעתים בסכומים גבוהים יותר, לתקופות עד 5 שנים. הלוואות לתקופות העולות על שנתיים צמודות, בדרך כלל, למדד יוקר המחיה.

באמצעות גזברות המשרד ניתנו הלוואות קצרות מועד לפרעון מלא בתשלום אחד, בדרך כלל כמימון ביניים לצורכי דיוור. בשנת 1963/64 אושרו 47 הלוואות כאלה בסך כולל של 205,450 ל"י, ובשנת 1964/65 — 73 הלוואות בסך כולל של 311,500 ל"י.

3. משרד הבטחון ערך הסכמים עם המוסדות הכספיים ליצירת הקרנות. בהתאם להסכמים מנוהלת כל קרן על ידי המוסד הכספי, והבטחויות להלוואות ניתנים על שמו. בחלק מההסכמים נקבע, שהמוסד יחזיר למשרד את פקדונו בהתאם ללוח סילוקים קבוע, ושהאחריות לפרעון התשלומים על ידי הלזים תהיה מוטלת על המוסד הכספי לבדו. בהסכמים אחרים חולקה האחריות לפרעון התשלומים בין המשרד למוסד הכספי, באופן יחסי לשיעור השתתפותם בקרנות. השתתפות המשרד מהווה פקדון במוסד הכספי, הצמוד למדד יוקר המחיה ונושא ריבית נמוכה. בהתאם להסכמים נפרעים הפקדונות בתשלומים שנתיים או חצי-שנתיים, בצירוף ריבית והפרשי הצמדה. גביית הכספים מהלזים על ידי המוסדות הכספיים היא חודשית. המוסדות הכספיים התחייבו לדווח למשרד באופן תקופתי, לפי דרישתו, על מצב הקרן. עיקר הקרנות הם בשני מוסדות, שאחד מהם הוא טפחות, בנק משכנתאות לישראל בע"מ.

משרד מבקר המדינה בדק את הפעלתו וניהולו של תשע קרנות משותפות, שיתרת פקדונות המשרד בהן ליום 31.3.1965 הייתה 4.3 מיליון ל"י: חמש קרנות בבנק טפחות, שיתרת פקדון המשרד בהן הייתה 2.9 מיליון ל"י, שתי קרנות במוסד כספי אחר, שבהן

היתרה הייתה 1.2 מיליון ל"י, ושתי קרנות קטנות יחסית, מהן אחת בבנק למלאכה בע"מ, המיועדת למתן הלוואות קונסטרוקטיביות לחיילים משוחררים.

(א) המוסדות הכספיים המציאו למשרד דו"חות תקופתיים, שפירוטו את ביצוע ההלוואות, אך לא הציגו את יתרת הקרנות, דבר שהיה מקל לקבוע את מידת ניצול השתתפות המשרד בקרנות.

(ב) בקרן אחת היה מימון יתר על ידי המשרד מדצמבר 1964 עד מאי 1965, בממוצע חודשי של 147,000 ל"י. לפני כן היה באותה קרן מימון יתר על ידי המוסד מיוני עד נובמבר 1964, בממוצע חודשי של 36,000 ל"י.

(ג) קרן למתן הלוואות קונסטרוקטיביות לחיילים משוחררים, שהמשרד משתתף בה בשליש והמוסד הכספי בשני שלישי, החליט המשרד להגדילה, וביוני 1964 העביר למוסד פקדון נוסף לצורך זה. באותה שעה פיגר המוסד בהעברת סכומי הגבייה, שהגיעו למשרד; מדצמבר 1963 לא קיבל המשרד מהמוסד כל סכומים על חשבון גבייה, ומספטמבר 1964 לא קיבל כל דו"ח על הגבייה. המשרד מצדו לא עמד במידה מספקת על קבלת הדו"חות והגביות בסדירות. המשרד הודיע, שבדצמבר 1965 ביקש מהמוסד לסכם את חשבונות הקרן, לאחר שבינתיים החליט, שלא להפנות לוויס נוספים לקרן.

(ד) נקבעו ליקויים בניהולן של ארבע קרנות, שהתנהלו במוסד אחד, שהחזוים לגביהן נעשו במחצית השנייה של שנת 1964: המשרד לא קיבל במועד שניים מלוחות הסילוקים, ובשני לוחות סילוקים אחרים נקבעו סטיות מתנאי החווה. עד מועד הביקורת, בנובמבר 1965, לא קיבל המשרד חלק מהתשלומים על חשבון החזרת הפקדונות, שמועדי פרעונם על פי החזוים חלו בפברואר 1965 ובאוגוסט 1965; המדובר בסכומים בסדר גודל של כמה עשרות אלפי לירות. המשרד גם לא קיבל את הפרשי ההצמדה, שהגיעו לו. הפיגורים בהחזרת תשלומי הקרן הוסברו בכך, שהעמדת כספים לרשות המוסד על ידי הממשלה לא הדביקה את קצב ביצוע ההלוואות על ידי המוסד ללוויס, שהופנו אליו. במועד הביקורת, בנובמבר 1965, לא הייתה התאמת חשבונות בין המשרד ובין המוסד, שהייתה מאפשרת לקבוע במדויק את מצב הקרנות.

בעקבות הביקורת פנה המשרד למוסד בראשית דצמבר 1965 לשם הסדרת הסילוקים וגביית הפיגורים.

החברה לפיתוח מדע בישראל

דו"ח זה על החברה לפיתוח מדע בישראל מתייחס לפעולתה מאז הרשמתה ב-5 בדצמבר 1962 ועד סוף אוקטובר 1965, וכן לפעולות "הקרן לבטחון ישראל", שהוקמה בנובמבר 1961 ושקדמה לחברה בתחום פעולותיה. הביקורת בחברה נערכה לסירוגין באפריל 1964, בפברואר — מארס 1965, באוגוסט ובדצמבר 1965. בביקורת על פעולות הקרן הוחל בשנת 1963.

החברה עומדת לביקורת מבקר המדינה עפ"י סעיף 9 (5) לחוק מבקר המדינה, תשי"ח — 1958 (נוסח משולב).

הקמת החברה

1. שאלת המקורות הכספיים לפיתוח המדע גדונה בממשלה, והוצע לגייס כספים מבעלי יכולת למימון צרכים אלה; בנובמבר 1961 הודיע שר האוצר על ההצעה לוועדת הכספים של הכנסת. נקבע, שהכספים ייאספו לטובת קרן בשם "קרן בטחון ישראל" ויופקדו בחשבון מיוחד של האוצר בבנק ישראל. בגיוס הכספים הוחל בסוף שנת 1961.

בהתחשב בחסרונות ובמגבלות הכרוכים בניהול פעולה מסוג זה על ידי הממשלה עצמה — דבר שגם מבקר המדינה הצביע עליו — הוחלט לאחר זמן להקים חברה, שתבוא במקום הקרן ושתקצה מניות תמורת הכספים שיתקבלו. ההחלטה על הקמת החברה נתקבלה על ידי הממשלה ביום 26.8.1962. ב-30.10.1962 הטילה הממשלה את הטיפול בהקמת החברה על שר האוצר ושר הבטחון. החברה נרשמה ב-5.12.1962. רשם החברות שיחרר את החברה מהצורך להשתמש בתוספת "בערבון מוגבל" בשמה, מאחר שנתמלאו התנאים הקבועים לכך בחוק.

זכויות השליטה בחברה הן לבעלי מניות היסוד בלבד, שמספרן נקבע תחילה ל-13, מהן 7 בידי מדינת ישראל, המיוצגת על ידי שר הבטחון ושר האוצר, ו-6 בידי שישה אישי ציבור, ביניהם סגן שר הבטחון (בנוגע לשינוי מספר מניות היסוד וחלוקתן ראה להלן).

2. לאחר שפורסם דבר הקמת החברה הוגשו בכנסת הצעות לסדר היום, ששיקפו הסתייגות מהקמת החברה, מההגדרה הרחבה של מטרותיה וממתן השליטה בה בידי נציגי הממשלה בלבד ללא שיתוף נציגי מפלגות, שאינן משתתפות בממשלה. הכנסת העבירה את הטיפול בעניין לוועדת הכספים, שדנה בו ושהניחה, ב-28.3.1963, על שולחן הכנסת את המסקנות הבאות:

הוועדה רשמה לפניה הודעת הממשלה, שאין בכוונתה להשתמש בחברה לפיתוח מדע בישראל אלא לצורך גיוס כספים בלבד, ושלתקנות החברה תיוסף תקנה, שתגביל את פעולות החברה בהתאם לכך ושלא תהיה ניתנת לשינוי אלא באישור של לפחות 75% מחברי החברה המחזיקים במניות יסוד בה ובאישורה של ועדת הכספים של הכנסת ברוב של ארבע חמישיות מהמשתתפים בהצבעה. עוד רשמה הוועדה לפניה את הודעת הממשלה, שהכספים, שיגויסו על ידי החברה, ייכללו בתוספת השלישית (הכנסה מיועדת) של תקציב המדינה, ואת הודעת מבקר המדינה, שהחברה נתונה לביקורת על פי הוראות חוק מבקר המדינה.

ביום 16.12.1963 כונסה אסיפה כללית של החברה, וזו קיבלה החלטה מיוחדת בהתאם למסקנות ועדת הכספים בדבר תחום הפעולות, וכך הפכה ההגבלה לחלק מתקנות החברה. בעניין השליטה בחברה רשמה לפניה ועדת הכספים, בישיבתה מיום 26.11.1963, את הצעת סגן שר הבטחון, שמספר מניות היסוד יועמד על 50, מהן 26 תהיינה בידי הממשלה, ו-24 — בידי אישי ציבור. החלטה על חלוקת הון מניות היסוד ל-50, במקום 13, נתקבלה גם היא באסיפה הכללית של החברה, ביום 16.12.1963.

3. עד גמר הביקורת, בדצמבר 1965, היו מוקצות 45 מניות יסוד: 27 בידי הממשלה, המיוצגת על ידי שר הבטחון ושר האוצר, ו-18 מניות בידי 6 חברי כנסת מסיעות שונות ו-12 אישי ציבור אחרים; 5 מניות טרם הוקצו. מועצת המנהלים של החברה הייתה מורכבת מ-18 חברי הכנסת ואישי הציבור מחזיקי מניות היסוד. הממשלה טרם מינתה

נציגים; בישיבות מועצת המנהלים השתתפו המנהל הכללי של משרד הבטחון ופקידים בכירים אחרים של המשרד.

עד סיום הביקורת, בדצמבר 1965, התכנסה מועצת המנהלים ארבע פעמים: הישיבה הראשונה התקיימה בינואר 1964 והרביעית במארס 1965. כיושב ראש נבחר יושב ראש מועצת המנהלים של בנק לאומי לישראל בע"מ. מהפרוטוקולים של מועצת המנהלים מתברר, שהמועצה ראתה את עיקר תפקידה בהתוויית הדרכים לגיוס הכספים, אך לא בביצוע ההתרמה, שהוא מתפקידו של מנגנון החברה.

בישיבתה הראשונה בחרה המועצה בהנהלה מצומצמת והקימה שש ועדות משנה, שמתפקידן לתת אינפורמציה על המצב הכלכלי בענפי המשק השונים ועל תורמים פוטנציאליים בכל אחד מהם.

4. הון המניות הרשום של החברה מחולק ל-50 מניות יסוד בנות 100 ל"י כל אחת ומניות רגילות בנות 5,000 ל"י כל אחת. המניות הרגילות מיועדות להקצאה לתורמים. על פי תזכיר ההתאגדות לא תשלם החברה דיבידנדה לבעלי המניות, ובתקנות נקבע, שהחברה לא תפעל להכרה ברכישת מניות בה כתרומה לצורכי פטור ממס הכנסה. בספטמבר 1965 אישר מנהל מס עזבון, שעל מניות החברה לא יחול מס עזבון. בנובמבר 1964 אושר לחברה פטור ממס הכנסה על רווחיה, וכן פטור מתשלום מס בולים על הקצאת מניות.

פעולות החברה

עם ראשית פעולת הקרן לבטחון ישראל בנובמבר 1961 נקבע, שההתרמה לקרן לא תיהפך למגבית עממית. התכנית הייתה להתרכז בקבלת תרומות גדולות מבעלי יכולת, חברות ופרטים. לראשונה נקבעו סכומים גבוהים יחסית כיחידת תרומה מינימאלית, אולם לאחר מכן קיבלה החברה גם תרומות בסכומים יותר קטנים, אם כי לא למטה מ-10,000 ל"י.

בשנים 1961 ו-1962 הייתה נכונות לא מועטה לתרום למטרות הקרן, ואז גם הוחתמו מרבית התורמים הגדולים. בשנת 1963 חלו השהיות בפעולות, שהיו קשורות בדיונים על ארגונה וצורתה של החברה. בשנת 1964, עם כניסת החברה לפעולה תקינה, חלה שוב עלייה בגיוס הכספים, הן בקבלת התחייבויות חדשות והן בגבייה. בשנת 1965 פחתה ההיענות לפניות החברה, וגם פעילות מנגנון החברה, שלפני כן תוכנן להרחיבה, הייתה מועטה.

סדרי המנגנון, כספים והנהלת החשבונות

מנגנון החברה היה מצומצם וכלל מנהל עסקים, מנהל חשבונות, מזכירה ועוזרת למזכירה. כמנהל עסקים מאוגוסט 1962 עד מארס 1965 שימש עובד בכיר של משרד הבטחון, שהקדיש לחברה חלק מזמנו, ולא קיבל שכר ממנה. לאחר התפטרותו לא מונה אחר תחתיו, וסגן מנהל כללי של משרד הבטחון היה אחראי להפעלת החברה. באופן זמני הועסקו לסירוגין, במשך מספר חודשים, עובדים נוספים לטיפול בגבייה. כספים וגבייה. במחצית השנייה של 1964 נפתח בבנק ישראל חשבון על שם החברה.

ונקבעו בעלי זכות החתימה מטעם החברה. החשבון בא במקום החשבון על שם קרן בטחון ישראל, שזכות המשיכה ממנו הייתה לחשב הכללי. לפי החלטתה של הנהלת החברה יועברו הכספים מחשבון החברה אחת לחודשיים לחשב הכללי לזכות תקציב הבטחון, כהכנסה מיוחדת.

ההתחייבויות בכתב של התורמים מועברות לבנק ישראל. סמוך למועדי הפרעון שולח הבנק הודעות תשלום וגובה את הכספים. על כל גבייה מעביר הבנק הודעה לחברה.

— סדרי בידוק. לאחר הערת הביקורת הונהג רישום מסודר של השיקים המתקבלים במשרד החברה ושל פנקסי הקבלות. כן הושלמו הרישומים הדרושים בפנקסים הסטטוטוריים של החברה, כמו רשימת המנהלים והקצאת המניות.

מאזן ודו"ח הכנסות והוצאות. מאזן ראשון של החברה נערך ליום 30.9.1964, וחשבון ההכנסות וההוצאות מתייחס לתקופה מ-5.12.1962, שהוא יום ההתאגדות של החברה, עד 30.9.1964.

1. — הסעיף "השקעות על ידי החשב הכללי" באקטיב מייצג את הסכומים, שהועברו באמצעות החשב הכללי לתקציב הבטחון, ושכוללים, מלבד הגביות מהתורמים, גם ריבית על פקדונות החברה בבנק ישראל. הסכום הזה מופיע במאזן החברה ככנס, והוא מהווה את עיקר האיוון של האמצעים העצמיים המופיעים בפסיב. בחשבונות הממשלה מופיע סכום זה כהכנסה תקציבית, ללא רישום כל התחייבות הנובעת ממנה כלפי החברה. אמנם מסתבר, שלמשתתפים בחברה הייתה ברורה מהות השתתפותם כתרומה, אולם מאחר שנבחרה לכך הצורה של רכישת מניות, יש, לדעת הביקורת, להבהיר את מהות הנכס המופיע במאזן החברה ולדאוג לכך, שהצגתו תעלה בקנה אחד עם זו שבחשבונות הממשלה.

— הסעיף "תקבולים על חשבון מניות" בפסיב כולל את הגביות מאז הקמת הקרן ועד 30.9.1964. לפי תקנות ההתאגדות, הסכום שיש לשלם בעת הגשת בקשה למניות הוא 20% מערך הנקוב. בהקצאת המניות חלו מספר עיכובים, שבחלקם היו קשורים בשאלות של מס בולים ושל מס עזבון. בינתיים אושרו הפטורים ממסים אלה (ראה לעיל). מאחר שניתנה לפעולה הצורה של גיוס הון מניות, מן הראוי, שהאמצעים שהושגו יקבלו ככל האפשר במלואם מעמד של הון מניות של החברה, ולכן רצוי, שהחברה תפנה עתה לתורמים ותציע להקצות להם מניות.

בהתחשב באופי של ההתחייבות, שתמורתה למעשה נומינאלית והיא בבחינת תרומה, אין החברה מראה בגוף המאזן אלא את הסכומים שנגבו בפועל בלבד.

2. הכנסות החברה נובעות מריבית, שהיא מקבלת מבנק ישראל, על סכומים המופקדים בבנק. מסתבר, שזוהי הכנסה חד-פעמית, המתהווה בשלב שבין גביית הכספים ובין העברתה לתעודתה.

נוסף על ההכנסה מריבית נרשמו כהכנסה שוטפת של החברה תרומות בסכומים קטנים, שתורמים שלחו כיומתם הם.

ההוצאות הכלולות בחשבון בסך 31,363 ל"י מתייחסות בעיקר לתקופה ינואר 1964 — ספטמבר 1964; הוצאות בסך 30,600 ל"י בקירוב, בעיקר מהתקופה הקודמת, נוקפו בשעתו לחובת תקציב הבטחון ולא נכללו בחשבונות החברה.

עודף ההכנסה על ההוצאה, שנוצר עקב ההכנסה מריבית, מועבר גם הוא לחשב הכללי, עם ההעברות התקופתיות של הגביות על חשבון המניות. דרוש, שמועצת המנהלים תאשר שימוש זה בעודף ההכנסה על ההוצאה.

השתקפות פעולות החברה בתקציב הבטחון

הכספים, שגויסו על ידי הקרן לבטחון ישראל ולאחר מכן על ידי החברה, מועברים לזכות תקציב הבטחון.

בנוגע לאומדן ההכנסה לשנת 1964/65 הצביע משרד מבקר המדינה בפני משרד הבטחון על כך, שלא הייתה לחברה כל תכנית ממשית לגביית הסכום שבאומדן במשך השנה הנדונה. המשרד הסביר, שהאומדן התבסס רק בחלקו על גביות שוטפות, שהיו צפויות, ולגבי הסכום החסר הונח, שתהיה אפשרות לממש התחייבויות של השנים הבאות באמצעות בנקים. לדעת הביקורת לא הייתה לתכנית זו מידת הממשות הדרושה לשם כלילת סכום כזה כהכנסה מיועדת בתקציב. גם אם ההוצאה מההכנסה המיועדת מותנית בגביית ההכנסה, מחובתה של הממשלה להציג, בהצעת התקציב, את האומדנים באופן מציאותי ככל האפשר, מה גם שהצעת התקציב בכללותה משמשת בסיס לתחזיות ולתכנון מבחינות רבות וחשובות.

תיקון ליקויים

השקעות בחברת תדיראן

דו"ח שנתי 15, עמ' 505

בשנים 1963/64 ו-1964/65 הגדיל המשרד את השקעותיו בחברת תדיראן: בשנת 1963/64 שילם המשרד 500,000 ל"י, שמהן 250,000 ל"י נכללו כפרט הוצאה בסעיף משנה "קשר", ואילו 250,000 ל"י שולמו מסעיף משנה "חימוש", בלי שהייתה לכך הקצבה מפורשת. בשנת 1964/65 שילם המשרד סך 500,000 ל"י מסעיף משנה "חימוש", בלי שהייתה לכך הקצבה מפורשת בתקציב. משרד מבקר המדינה העיר: רצוי, שפעולות המתייחסות להשקעה במניות של אותה חברה יתבטאו בתקציב במרוכז; כאשר הקצבה במסגרת סעיף משנה משימתי מיועדת להשקעה במניות, יש צורך בהבהרה מפורשת של הדבר.

בתקציב הבטחון לשנת 1965/66 נכלל במסגרת סעיף משנה "חימוש" פרט הוצאה "השקעות בתדיראן" בסך 750,000 ל"י.

כלילת הוצאות בהצעת התקציב

דו"ח שנתי 15, עמ' 506; דו"ח שנתי 13, עמ' 430

בהצעת התקציב הוצג בכל השנים פרט ההוצאה "גמלאות למשוררי צבא הקבע" בסכום נומינאלי, ולקראת סיומה של כל שנת כספים נהג המשרד לבקש הגדלת ההקצבה עד לגובה ההוצאה למעשה.