

## שירותים וטרינריים בשדה

במסגרת השירותים הווטרינריים, פועלת יחידת השירותים הווטרינריים בשדה שמתפקדה לשמור על בריאות בעלי החיים על ידי מניעה, גילוי והדברה של גורמי מחלות. לצורך זה עושה היחידה, באמצעות 14 לשכות וטרינריות אזוריות, בעיקר בדיקות וחיסונים של בקר. ביצוע הפעולות הווטרינריות מבוסס על פקודת מחלות בעלי חיים, 1945, ועל תקנות שהוצאו במשך השנים בהתאם לפקודה (ראה גם דו"ח שנתי 14, עמ' 194). בלשכות הווטרינריות הועסקו בשנת 1967/68 17 רופאים, 32 פקחי-מקנה, המבצעים את עיקר העבודות בשדה, ועשרה עובדים מינהליים. העובדים כפופים מבחינה אירגונית למנהלי המשרדים האזוריים של משרד החקלאות ומבחינה מקצועית — למנהל השירותים הווטרינריים בשדה.

בתחילת 1968 בדק משרד מבקר המדינה בהנהלת השירותים הווטרינריים בבית דגן ובשלושה מהמשרדים האזוריים — נצרת, חדרה ועכו — את פעולות השירותים הווטרינריים בשדה.

### תכנון ותקצוב

הרופאים האחראים על הלשכות הווטרינריות האזוריות מגישים למנהלי המשרדים האזוריים, כל שנה, הצעת תקציב ללשכה, בצירוף תוכנית פעולה. מנהלי המשרדים האזוריים מעבירים את ההצעות לאחראי לענייני תקציב שבמשרד החקלאות, והוא ממציאן למנהל השירותים הווטרינריים בשדה, לאישור מקצועי סופי של הפעולות המוצעות ושל התקציב הנדרש לכך.

1. בכמה מקרים שינתה הנהלת השירותים הווטרינריים את היקף הפעולות, שתכננו הרופאים האזוריים והנהלת המשרד האזורי. הדבר נעשה בלא שהנהלת השירותים הווטרינריים העמידה בעוד מועד את הלשכה האזורית על השינויים שהיא עשתה. כתוצאה מכך המשיכו הרופאים הווטרינריים לפעול על פי ההצעה המקורית שהם הגישו, אף כי הפעולות, שהאזור הציג, צומצמו או בוטלו. להלן דוגמאות.

מספר הפעולות

| הלשכה             | הפעולה          | הצעת האזור | ההיקף המאושר | הביצוע |
|-------------------|-----------------|------------|--------------|--------|
| ב שנת 1966/67     |                 |            |              |        |
| חדרה              | חיסוני אנפלומה  | 10,000     | 1,000        | 8,345  |
| חדרה              | ריסוס ראולן     | 3,000      | 3,000        | 4,876  |
| עכו               | חיסון כחול לשון | 500        | —            | 410    |
| רעננה             | חיסון זן 19     | 1,100      | 600          | 1,480  |
| ב שנת 1967/68 (1) |                 |            |              |        |
| חדרה              | ריסוס ראולן     | 3,000      | —            | 5,377  |
| חדרה              | חיסוני גמרת     | 7,000      | —            | 9,269  |

(1) עד 31.12.1967.

2. השוואת הפעולות של השירותים הווטרינריים בשדה, כפי שהן משתקפות בדו"ח על ביצוע התקציב ובדו"חות על פעולות הלשכות, לתקציב ולתכנון השנתי, כפי שמשתקף בדברי ההסבר לתקציב, העלתה, שבאיוזורים שונים היה ביצוען של כמה מהפעולות, כגון חיסונים ומבחנים, קטן באופן ניכר מהמתוכנן. הדבר השתקף גם באי-ניצול התקציב לחומרים ותרכיבים מצד אחד ובאי השגת הכנסות ממתן שירותים על ידי הלשכות, מצד אחר. לדוגמה: ב-1966/67 היה תקציב ההוצאות 907,000 ל"י, ואילו ההוצאה בפועל הסתכמה ב-458,000 ל"י. אומדן ההכנסות לפי התקציב היה באותה שנה — 1,438,000 ל"י וההכנסות בפועל 806,000 ל"י. גם בשנת 1967/68 היו סטיות בהיקף דומה. להלן דוגמאות של ביצוע פעולות, שהיה קטן מהתכנון לגבי שנת 1966/67.

| הלשכה<br>הפעולה              | צפת   |        | שרון-נתניה |       | רחובות |       | ירושלים |       | נצרת   |        |
|------------------------------|-------|--------|------------|-------|--------|-------|---------|-------|--------|--------|
|                              | ב'    | ח'     | ב'         | ח'    | ב'     | ח'    | ב'      | ח'    | ב'     | ח'     |
| מבחני טוברקולין              | 6,192 | 8,000  | 2,642      | 4,000 |        |       | 613     | 1,800 | 1,937  | 5,000  |
| חיסוני גמרת                  | 9     | 1,600  | —          | —     | 914    | 4,500 | 337     | 2,500 | 23,234 | 34,000 |
| חיסוני סימון מעיים           | 9,690 | 13,000 |            |       | 402    | 7,000 | —       | 2,500 | 7,246  | 10,000 |
| חיסוני ירמח                  | 3,537 | 7,000  | —          | —     | —      | —     | —       | —     | 385    | 1,000  |
| ריסוסים נגד זבוב<br>חרד העור | 7,479 | 15,000 | —          | —     | —      | —     | —       | —     | 1,856  | 10,000 |
| חיסוני פרצית מדבקת           | —     | 500    | —          | —     | —      | —     | —       | —     | —      | —      |

ח' - תכנון; ב' - ביצוע.

התקציב הוא תכנית פעולה, ומשקף את מה שהמשרד רואה כדרוש למילוי משימה חשובה; מידה רבה של אי ביצוע משקף אי מילוי המשימה. משרד החקלאות הודיע למשרד מבקר המדינה, בספטמבר 1968, כי בעקבות הביקורת יעשה להשגת התיאום הדרוש, בתחום הנדון, בין הלשכות הווטרינריות לבין הנהלת השירותים.

## גביית אגרות

1. שיעורי האגרות בעבור השירותים השונים נקבעו בתקנות, שהתקין שר החקלאות. התשלום נעשה בדרך כלל במזומנים בעת קבלת השירות או נגד התחייבות של החקלאי לשלם את האגרה במועד מאוחר יותר. אשר למגדלי בקר לחלב, לגביהם מנכה משרד החקלאות את התשלום בעבור שירותים שניתנו, מן הסובסדיה לחלב המשתלמת לחקלאים באמצעות המחלבות (ראה דו"ח שנתי 18, עמ' 274). כאשר התשלום אינו במזומנים, על הרופא או המפקח לציין את פרטי השירות על "טופס אישור על ביצוע שירות וטרינרי" ולהחתים את החקלאי, מקבל השירות.

— בכמה מקרים נתנו פקחי הלשכה הווטרינרית שבנצרת שירותים וטרינריים ולא גבו בעת מתן השירות את תמורתם במזומנים ואף לא החתימו את מקבל השירות על הטופס האמור. התמורה נגבתה ימים מספר לאחר מתן השירות. היו גם מקרים, שפקחי אזור זה גבו אגרות תמורת שירותים, שעמדו לתת אותם מספר ימים לאחר מכן.

— הדו"ח השבועי שמגישים הפקחים למשרד האזורי בדבר העבודות שעשו, כולל נתונים על ביצוע הפעולות בלבד ולא על גביית אגרות ועל חיובים. בגזברות המשרד האזורי שבנצרת לא נערכה השוואה בין הדו"חות של הפקחים לבין הגביות והחיובים על מתן השירות. לבדיקה כזאת נודעת חשיבות נוכח ביצוע לקוי של נוהל הגבייה, והיא עשויה למנוע שימוש לרעה בכספי המדינה. השוואה שערך משרד מבקר המדינה בין הרישומים שבדו"חות השבועיים של הפקחים בנצרת לבין הקבלות שנתנו, העלתה, שהפקחים לא הפקידו על גביית מלוא התמורה בעבור השירותים שנתנו, או על קבלת התחייבויות מחקלאים, אם האגרה לא שולמה במזומנים.

משרד החקלאות הסביר בספטמבר 1968, כי חלק מהליקויים מקורם בתנאים המיוחדים השוררים באזורי המיעוטים, במיוחד הפיצול הרב של העדרים והקשיים בזהוי בעלי המקנה בעת מתן השירות. נוכח התפקיד המוטל על השירותים הווטרינריים, לשמור על בריאותו של המקנה ולמנוע מחלות, אין המשרד נוהג להתנות את מתן השירות בקבלת תמורתו בעת ביצועו או לפניו. עם זאת הודיע המשרד, כי הוטל על מזכירי הלשכות הווטרינריות להשוות את הדו"ח המקצועי, המתקבל מהפקחים והרופאים הווטרינריים, ואת סכומי הכסף הגגבים להעתקי הקבלות ולאישורים על קבלת השירות. את הדו"חות על ההשוואה ותוצאותיה יגישו מזכירי הלשכות, לפי הוראות המשרד, לגזברי המשרדים האזוריים לשם פיקוח בתחום זה.

2. לפי הנוהל של משרד החקלאות בדבר גביית כספים וטיפול בפיגורים בתשלום בעבור ביצוע שירותים וטרינריים, שעודכן ב-1967, על נותן השירות להעביר את ההתחייבויות לתשלום, בתום כל יום, לפקיד הגבייה שבמשרד האזורי. על הפקיד להכין את חשבון השירות על גבי טופס-חשבון, בצירוף שובר הפקדה של בנק הדואר, ועליו לשלוח לחייב את החשבון בדואר רשום.

— באיזור נצרת לא הוקפד על משלוח סדיר של החשבונות לחייבים והם נשלחו חודשים רבים לאחר מתן השירות. בכמה מקרים נשלחו החשבונות באיחור של יותר משלוש שנים.

3. נוהל הגבייה של המשרד קובע את המועדים למשלוח התראות לבעל חוב שלא סילק את המגיע ממנו. כמו כן נקבע, שאם החוב לא סולק תוך 80 יום לאחר משלוח החשבון, יש להעביר את הטיפול בדבר ליועץ המשפטי של המשרד.

— בדיקת החשבונות המתייחסים לבקת-אל-גרביה שבאזור חדרה העלתה, שבמשרד אזורי זה יש חשבונות מהשנים 1964 ו-1965 שעוד לא נפרעו, והמשרד שלה התראות לגביהם רק בסוף נובמבר 1967. הטיפול בגבייה היה לקוי גם במשרד האזורי שבנצרת: בפברואר 1968 נשלחו כ-500 התראות לחייבים, שלא פרעו את חובותיהם בעבור השנים 1964 ו-1967. לגבי חייבים מיתר השנים לא נשלחו התראות (על פיגורים בגבייה באזור הנגב ראה דו"ח שנת 18, עמ' 274).

4. לפי תקנות כספים ומשק (תכ"ם) על גובה ההכנסות להפקיד בכל יום בבנק את הכנסות המדינה, שהוא קיבל באותו יום.

— בכמה מקרים לא הקפידו פקחי האזור שבנצרת על הפקדת גביותיהם ביום הגבייה. במקרה אחד נשארו הכספים ברשותו של אחד הפקחים במשך יותר משלושה שבועות. כיוון שמדובר בסכומים קטנים יחסית, ונוכח הקשיים בהפקדה יומית של כספים בבנקים באיזורים

כפריים, דן המשרד עם אגף החשב הכללי על הסדר, שהעובדים יפקידו את ההכנסות בבנק פעם בשבוע, אם סכום הגביות לא יעלה על 100 ל"י.

\*

פרק זה מצביע על מספר ליקויים מינהליים, וגם על קיום בעייה עקרונית. החוק מחייב גביית אגרה בעבור שירות, אשר חלק מהמקבלים אותו אין להם עניין בו ואינם מבינים את חשיבותו. בנסיבות אלה קשה גם למינהל הממשלתי וגם לנוגעים בדבר לעמוד על גביית אגרה בעבור השירות. מבחינה מינהלית יש קושי נוסף — הצורך לגבות אגרה בתנאי שדה — המכביד על קיום סדרי פיקוח נאותים.

## פיצויים על אבדן מרעה טבעי

על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה היו בשנת תשכ"ו במשק החקלאי כ-80,000 ראשי בקר לבשר וכ-345,000 ראשי צאן, מזה במשק היהודי 55,300 ראש בקר לבשר, ו-155,000 ראשי צאן. תזונת בעלי חיים אלה, בעיקר במשק היהודי, מבוססת בחלקה על מזון מוגש, מרוכז וגס, ובחלקה על מרעה טבעי ושלפים. שטחי המרעה הטבעי, שהוא בעיקר שאריות הקמל מהשנה הקודמת ומרעה ירוק, מספקים ברוב אזורי הארץ, רעייה רק בחלק מהשנה, בדרך כלל בתקופה אוקטובר—מאי וביתר הזמן הרעייה היא על שלפים.

בשנת תשכ"ו, מחמת איחור ניכר בירידת הגשמים, היתה בצורת חלקית בכמה אזורים בארץ (נגב, לכיש, אשקלון, פרוזדור ירושלים, עמק בית שאן והגליל התחתון), ומגדלי בקר לבשר ומגדלי צאן ניווקו עקב אבדן מרעה טבעי ירוק בחודשים ינואר ופברואר ואבדן מרעה קמל בחודשים ספטמבר ואוקטובר 1966. הנוק התבטא בכך, שהמגדלים נאלצו להאכיל את בעלי החיים בחודשים האמורים במזון מוגש, הכרוך ביתר הוצאות.

משרד החקלאות שילם למגדלים בשנים 1966/67 ו-1967/68 מתקציבי הפיתוח פיצויים בסך 870,000 ל"י בקירוב בגין הנזקים שנגרמו להם. חוק מס רכוש וקרן פיצויים — תשכ"א 1961, המסדיר תשלום פיצויים בעבור נזקים שנגרמו לצמחיה מחמת בצורת, לא הוחל על נזקים אלה, מאחר שמדובר בנזקים עקיפים, לאמור, פיצוי בעבור תוספת הזנה של בעלי חיים ולא פיצוי בעבור אבדן, של הוצאות ייצור ישירות (בדבר תשלום פיצויים בעד נזקי טבע לרבות בצורת — ראה דו"ח שנתי 14, עמ' 191, ודו"ח שנתי 17, עמ' 117).

בתחילת 1968 בדק משרד מבקר המדינה במחלקה לפיתוח חקלאי שבמשרד החקלאות את סדרי הטיפול בקביעת גובה הפיצויים, ששולמו למגדלי בקר לבשר ולמגדלי צאן עקב אבדן מרעה טבעי בשנת תשכ"ו.

1. תשלום הפיצויים סוכם עקרונית בין משרד החקלאות ובין משרד האוצר באוקטובר 1966; נקבע שהם יהיו בגבולות של 1 מליון ל"י, וזאת על סמך הערכה כללית של הנוק, שהוגשה על ידי משרד החקלאות, ושהסתכמה בסך 1.3 מליון ל"י. על המחלקה לפיתוח חקלאי שבמשרד החקלאות הוטל לערוך תחשיבים בדבר היקף הנוק ולגבש הצעות לקריטריונים, שלפיהם ייקבע הסכום, שהמגדל או המשק הניווק יקבל כפיצוי.

תשלומים שלא על פי חוק, בעד נזקי טבע, וקביעת פרטי ביצועם נעשו בשנים קודמות על פי החלטות של ועדות אד-הוק משותפות, שהוקמו על ידי שר החקלאות ושר האוצר להערכת הנוקים ועיבוד המלצה על גובה הפיצויים שישולמו; דבר שלא נעשה כאן.

ערך המרעה מחושב לפי כמות מזון, שבהמה אוכלת מיחידת שטח, במשטר רעייה נכון, במשך עונת גידול אחת והוא מתבטא ביחידות מזון (יחידת מזון אחת שווה לערך התזונתי של 1 ק"ג שעורה). מספר יחידות המזון, שאפשר להפיק ברעייה מדונם, שונה במידה ניכרת מאזור לאזור, לפי סוג הצמחייה. על פי מחקרים שנעשו בארץ \* אפשר להפיק למשל באזור הנגב הצפוני 33 יחידות מזון מדונם מרעה טבעי; באזור לכיש — 42 יחידות, ובאזור עמק בית שאן — 54 יחידות. הרכב לוח המזון השנתי של הבקר והצאן, כפי שנקבע על ידי שירות ההדרכה והמקצוע של המשרד, שונה בהתאם לאזורים, שבהם הם נמצאים, ובהתחשב בסוג המשק ובהרכב גידוליו. בהתאם לכך מקבלים הבקר והצאן באותם אזורים, שבהם המרעה הוא דל, יותר הזנה במזון מוגש.

בסוף נובמבר 1966 הגישה המחלקה לפיתוח חקלאי למשרד האוצר הצעה בדבר שיעורי הפיצויים שישולמו למגדלים. ההצעה התבססה על תחשיב, שלפיו נאלצו המגדלים להאכיל את בעלי החיים במשך תקופה של 90 יום במזון מוגש בלבד. מזון זה היווה תוספת להזנה הרגילה, בשיעור של 5.5 יחידות מזון ליום לראש בקר, ו-1.5 יחידות ליום לראש צאן. מבחינה כספית הסתכמה התוספת, על פי התחשיב, ב-17 אג' לכל יחידת מזון, והנוק הכולל הוערך ב-84 ל"י לראש בקר ו-23 ל"י לראש צאן. המחלקה הציעה לפצות את המגדלים בעבור חלק מהנוק — 50 ל"י לראש בקר ו-15 ל"י לראש צאן. בינואר 1967 סוכם בין משרד החקלאות ומשרד האוצר, שישולמו פיצויים בשיעור של 40 ל"י לראש בקר ו-13.5 לראש צאן, בסכום כולל של 875,000 ל"י. הפיצויים שולמו בעבור כ-5,500 ראשי בקר וכ-50,000 ראשי צאן.

— נוכח השוני הרב הקיים בתחום המרעה הטבעי בין אזורי הארץ השונים, מן הצורך היה, לדעת הביקורת, שהערכת הנזקים תיעשה תוך התחשבות במשקל, שיש למרעה הטבעי בהונת בעלי חיים לעומת המזון המוגש, ובהשפעת הבצורת עליו באיזורי הארץ השונים (בקשר לכך ראה גם דו"ח שנתי 17, עמ' 117).

שיעור הפיצויים נקבע בדרך של משא ומתן בין שני המשרדים, על סמך התחשיב האמור, שהגיש משרד החקלאות. הפיצויים לכל ראש היו זהים בכל אזורי הארץ, ובסכום, שהיווה 48% מהנוק לגבי בקר לבשר ו-59% מהנוק לגבי הצאן.

— על פי התייעוד שבמשרד החקלאות לא ניתן היה לעמוד על השיקולים לקביעת שיעורי הפיצויים בהצעת המחלקה לפיתוח חקלאי, ועל השיקולים, שלפיהם נקבע שיעורם למעשה.

משרד מבקר המדינה ניתח את פרטי התחשיב, שהמחלקה לפיתוח הגישה לאוצר, והשוותה אותם לנתונים של יחידות מקצועיות במשרד — במיוחד לתחשיבי המרכז לתכנון ופיתוח חקלאי והתיישבותי בדבר מנות המזון לבעלי חיים והרכבן.

— ההשוואה מראה, כי הנתונים שנכללו בתחשיב, ששימש בסיס לקביעת גובה הפיצויים, אינם תואמים את הנתונים, שהיו בידי היחידות האמורות: על פי נתוני המרכז לתכנון, מנת המזון השנתית לפרה מסתכמת ב-1,600 יחידות מזון; מתוך זה מקבלת הפרה בממוצע 800 יחידות מזון ממרעה טבעי, שהן בממוצע 4 יחידות מזון ביום, לעומת 5.5 יחידות מזון ביום לראש, שנקבעו בתחשיב שהגישה המחלקה לפיתוח חקלאי למשרד האוצר. לגבי צאן נקבע בנתונים של המרכז לתכנון ממוצע של 0.6—0.7 יחידות מזון ליום לעומת 1.5 יחידות כפי שנקבע בתחשיב.

\* "המרעה הטבעי בישראל" מאת נ. זליגמן ואחרים, בהוצאת משרד החקלאות, 1959.

הוכחה נוספת לכך שיחידות המזון, ששימשו בסיס לתחשיב המקורי, היו גבוהות מדי, היא העובדה, שמשרד החקלאות אישר למגדלים בחודשים ינואר ופברואר הקצבות נוספות של מספוא, עקב אובדן המרעה הירוק, לפי חישוב של 2.5 יחידות מזון ליום לראש בקר, ו-0.5 יחידות מזון ליום לראש צאן. לפי חישובי משרד מבקר המדינה, שנערכו על פי נתוני היחידות המקצועיות של משרד החקלאות, גם הם בלי להתחשב בשוני המרעה באזורי הארץ השונים, הסתכם הנזק שנגרם למגדלים ב-61.20 ל"י בגין ראש בקר, בתקופה של 90 יום, לעומת 84 ל"י שנקבע בתחשיב, וב-10.71 ל"י לראש צאן, לעומת 23 ל"י שנקבע בתחשיב.

לפי הסברי משרד החקלאות מיולי ומנובמבר 1968 נפלה טעות בתחשיב, שהוגש למשרד האוצר, ולמעשה תקופת הבצורת היתה 120 יום ולא 90 יום, כפי שנקבע בתחשיב. עוד הסביר המשרד, שאין להביא בחשבון רק את אבדן המרעה הטבעי אלא גם את השלפים, שאף הם נפגעו מהבצורת. הנזק הסתכם לפי הסברי המשרד ב-4 יחידות מזון לראש בקר ליום, וב-0.8 יחידות מזון ליום לראש צאן. לפי זה, הנזק הממשי לראש בקר בתקופת הבצורת הגיע ל-81.60 ל"י לראש בקר ולראש צאן — ל-16.30 ל"י.

לא הומצאו לביקורת אסמכתאות לביסוס החישובים החדשים בדבר משך הבצורת; אף לא הומצאו אסמכתאות שמהן יוצא, כי המשרדים החליטו, שפיצויים ישולמו לא רק בעבור אבדן מרעה אלא גם בעבור שלפי תבואות.

2. — תשלום הפיצויים התייחס לאבדן מרעה טבעי ושלפים בחודשים ינואר, פברואר, אוקטובר ונובמבר 1966. המשרד לא היתנה את התשלום בהגשת תביעה על ידי כל מגדל, שתפרט את מספר ראשי הבקר והצאן, שהיו ברשותו בעת הבצורת אלא ביסס את תשלום הפיצויים על נתוניו על היקף העדר. כיוון שבמשרד לא היו נתונים מעודכנים על היקף העדר באותה עת, שולמו הפיצויים על פי נתונים של מפקד, שנערך עוד לפני אוקטובר 1965, ושלא היה יכול לשקף נכונה את המצב בעת הבצורת.

## מכון וולקני לחקר החקלאות — מינהל כספים

מכון וולקני לחקר החקלאות מבצע את רוב המחקר החקלאי בהתאם למדיניות הכללית של משרד החקלאות בתחום זה. המחקרים נעשים במחלקות המחקר שבמכון ובחמש חוות הנסיונות שלו בנווה יער, בגילת, בסביבות ירושלים ושתים בבית דגן; (פרטים על מבנה המכון וחוות הנסיונות — ראה דו"ח שנתי 17, עמ' 245). המימון למחקרים בא מאוצר המדינה, ומגורמים לא ממשלתיים בארץ ובחוץ לארץ ("גורמי חוץ"). בשנת 1967/68 הסתכמה הוצאת המכון ב-18.3 מליון ל"י; הכנסות המכון באותה שנה כיסו כ-11.6 מליון ל"י של סכום זה כדלהלן: השתתפות מוסדות ממשלתיים במחקרים הייתה 2.7 מליון ל"י; הכנסות המכון מביצוע מחקרים בעבור גורמי חוץ — 5.6 מליון ל"י, והכנסות ממכירת תוצרת חקלאית — 3.3 מליון ל"י. במכון כ-800 עובדים קבועים.

מינהל הכספים של המכון הוא בטיפולה של המחלקה לכספים, שיש לה במשרד החקלאות מעמד מיוחד. הגזבר שבראשה כפוף במישרין לחשב הכללי שבאוצר. המחלקה לכספים מנהלת את ספרי החשבונות של המכון, על פי נתונים המתקבלים מיחידותיו. ניהול החשבונות כולל את תקציבי המחקרים המתנהלים במכון ואת ריכוז החשבונות של חוות

הנסיגות. באגפי המחקר נערכים רק רישומי עזר לגבי הפעולות הכספיות הכרוכות במחקרים, ותפקיד זה מוטל על העוזרים לאמכרות של האגפים. בחוות הנסיגות מנוהלת מערכת חשבונות מפורטת של פעולותיהן הכספיות. בתחילת 1968/69 הועסקו במינהל הכספים של המכון 30 עובדים, מהם 22 במחלקה לכספים ויתרם בחוות הנסיגות.

במחצית הראשונה של 1968 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על מינהל הכספים של המכון. הביקורת נערכה בהנהלת המכון שבבית דגן ובשתי חוות, גילת ונווה יער, והיא התייחסה בעיקר לנושאים הבאים: ניצול תקציבי המחקר ואופן רישום ההוצאות עליו, סדרי הכספים בשתי החוות האמורות, והפיקוח של המחלקה על הפעולות הכספיות של החוות.

### תקצוב מחקרים

חלק הארי של תקציב המכון, כ-12 מליון ל"י ב-1967/68, הוצא על ביצוע מחקרים, והיתר על מינהל כללי וניהול החוות והחזקתן. בשנת 1967/68 נערכו במכון כ-400 מחקרים.

ביצוע מחקרים מותנה באישורם של מנהל המחלקה ומנהל האגף, שבתחומם מבוצע המחקר ושל הממונה על ריכוז פרויקטים במכון. לגבי נושא חדש למחקר נדרש גם אישור מסגן מנהל המכון לענייני מחקר. לאחר קבלת האישורים האמורים מועברות ההצעות לנושאי מחקר ותקציביהם לדיון ואישור של הנהלות הענפים וההנהלה המקצועית שבמשרד החקלאות. עם אישור התקציב של המכון מודיע המשרד למכון על התקציב שאושר לכל נושאי המחקר. (על בדיקה במועצה הלאומית למחקר ופיתוח שבמשרד ראש הממשלה, בתחום עידוד ויזום מחקרים, ראה בדו"ח זה עמ' 155; על סקרים ומחקרים המבוצעים במכון הגיאולוגי שבמשרד הפיתוח ראה בדו"ח שנתי 17, עמ' 423).

הנוהל של המכון מיוני 1966 בדבר הצעת נושאי מחקר, אישורם ודיווח עליהם קובע תהליך אחיד לטיפול בנושאי המחקר מבחינה מינהלית ותקציבית. עם סיום משא ומתן על נושא מחקר, חייב המכון לפי הנוהל לחתום על הסכם, בשם ממשלת ישראל, עם גורם החוץ המממן ("המקציב"), ובו יש לפרט את נושאי המחקר, משך הזמן הדרוש לביצועו, תנאי התשלום ויתר זכויות הצדדים. בהסכם לדוגמה, שצורף לנוהל, נקבע, שהממשלה לא תהיה חייבת בתשלום פיצויים למזמין המחקר, אם יגרמו לו נזקים עקב שימוש בתוצאות המחקר או עקב ביצוע המחקר או בקשר עמו. מלבד מנהל המכון צריך לחתום על ההסכם גם הגזבר, הן בהתאם לנוהל המכון והן על פי ההוראות הקיימות בהתאם לחוק נכסי המדינה, תשי"א — 1951. עוד קובע הנוהל, שלכל נושא מחקר יגיש החוקר, לגבי כל שנה תקציבית, הצעת תכנית ותקציב מחקר, ובהצעה יפורטו הוצאות המחקר על שכר עבודה ומשכורת, על חומרים וציוד, על שירותים הניתנים על ידי החוות, והוצאות כלליות.

הכלים, שבאמצעותם צריכה המחלקה לכספים לפקח על התקציבים של נושאי המחקר, הם: טופס ריכוז נושאי המחקר ותקציביו בכל מחלקה מקצועית, ורשימה שמית של עובדי כל מחלקה וחלוקתם לנושאי מחקר, ואת הטפסים והרשימות האלה מגישים מנהלי המחלקות למחלקה לכספים; "הודעה מוקדמת על תקציב לנושאי המחקר", החתומה בידי הממונה על ריכוז פרויקטים והנשלחת לחוקר האחראי למחקר עם העתק למחלקה לכספים; "אישור תקציבי בנושא מחקר", החתום בידי הממונה על ריכוז פרויקטים ומאושר על ידי גזבר המכון והמהווה אישור לחוקר האחראי להתחיל בעבודה. על פי הנוהל רשאי חוקר להתחיל בביצוע מחקר רק לאחר קבלת אישור כנדרש.

# 1. הועלו ליקויים בתחום אישור תקציבי המחקר והפיקוח עליהם.

— הממונה על ריכוז פרויקטים והמחלקה לכספים לא הקפידו לשלוח לחוקרים אישור תקציבי לכל נושא מחקר, והסתפקו לעתים במשלוח "הודעה מוקדמת" בלבד. בשנת 1967/68 נמצאו 20 מקרים, שהוחל במחקרים על סמך הודעה מוקדמת; ההוצאות על המחקרים האלה הסתכמו ב-500,000 ל"י בקירוב. גם בחוות הנסיונות גילת ובשלוחותיה, שבהן נעשים כל שנה נסיונות מחקר בנושאים שונים על שטח של 550 דונם בקירוב, לא הוקפד בשנים 1966/67 ו-1967/68 על קיום הוראות הנוהל, שהוציא המכון ביוני 1966, בדבר קבלת אישורים תקציביים לפני התחלת ביצוע מחקרים. ב-1966/67 התנהלו בחווה 35 מחקרים מטעם היחידות המקצועיות של המכון, ורק ל-12 מהם הוצאו אישורים תקציביים; ב-1967/68 התנהלו בחווה 61 מחקרים ואישורים תקציביים הוצאו רק ל-25 מהם. על ליקוי זה עמד משרד מבקר המדינה גם בביקורת על תחנת הנסיונות שבבית דגן (ראה דו"ח שנתי 17, עמ' 247).

— לא הייתה הקפדה, שההוצאה שאושרה לכל נושא מחקר תהיה במסגרת הסכום שאושר, ובמקרים רבים — אמנם לא במחקרים בעלי היקף תקציבי גדול במיוחד — היו חריגות ניכרות מהתקציב. המכון הסביר, בנובמבר 1968, שהוא נתן למחלקות הנחיות, שלפיהן יש לרשום את ההוצאות על מחקר לפי הנושאים, בלי להתחשב בתקציב שאושר לכל נושא, וזאת במגמה להגיע לחישוב ריאלי של ההוצאות לנושא, אולם עם זה יש להקפיד שלא לחרוג ממסגרת התקציב הכולל של המחלקה, כפי שאושר בחוק התקציב. בדצמבר 1968 העמיד משרד מבקר המדינה את המכון על כך, שההנחיה האמורה נוגדת את הוראות הנוהל, שהוא סביר לדעת הביקורת שכן מטרתו להבטיח את ביצוע המחקרים הבודדים תוך שליטה תקציבית של הנהלת המשרד והמכון, מה גם שחלק מהמחקרים ממומן על ידי גורמי חוץ.

2. — הנוהל לאישור מחקרים ולביצועם נכנס לתוקפו בתחילת יולי 1966. כפי שמתברר ממסמכים שבתקי המחלקה לכספים, נחתמו בשנת 1966/67 הסכמים עם גורמי חוץ, רק לגבי עריכת חמישה מחקרים, בסכום כולל של 24,000 ל"י, מבין כ-200 נושאי מחקר בסך 1.2 מליון ל"י, שבמיונם השתתפו גורמים שונים בארץ. בשנת 1967/68 נחתמו הסכמים, שהתייחסו ל-61 נושאי מחקר בסכום כולל של 280,000 ל"י בקירוב, בעוד שבאותה שנה הוזמנו כ-280 נושאי מחקר על ידי גורמים שונים בארץ, בסך של כ-1.7 מליון ל"י. המכון הסביר, שאחת הסיבות לכך, שלא נחתמו הסכמים עם גורמים בארץ, שמימנו מחקרים, היא סירובם של אותם גורמים לחתום על הסכמים. משרד מבקר המדינה עמד על כך, שהמינהל התקין דורש, כפי שגם קובע הנוהל, שבכל מקרה של עריכת מחקר במימון של גורמי חוץ, יחתם הסכם מראש. אי חתימת הסכם לפני התחלת מחקר עלולה להסב למכון נזקים לאחר מכן. המכון הודיע בינואר 1969, כי בשנת 1968/69 נחתמו הסכמים לגבי החלק המכריע של המחקרים, שתוכננו לביצוע באותה שנה.

3. בקבלת ההכנסות ובתשלום ההוצאות עוסקות גם המחלקה לכספים וגם חוות הנסיונות ומחלקות המחקר: גובר המכון גובה את ההכנסות ממוסדות ממשלתיים ומגורמי חוץ. הקופאי שבמחלקה לכספים גובה הכנסות ממכירת תוצרת ושירותים במכון. חלק מעובדי מחלקות המחקר עוסקים בגביית הכנסות ממכירת תוצרת של המחלקות. בחוות גובים את ההכנסות מנהלי החשבונות.

בהתאם להוראות התכ"ם יש לנהל חשבונות הנוגעים להכנסה מיועדת או להפחתות. עם הגשת חשבונית יש לחייב את "חשבון חייבים ע"ח הכנסות תקציביות" ולזכות את "חשבון הכנסות לגוביינא". ניהול זה מאפשר מעקב אחר גביית ההכנסות ומניעת פיגורים בתחום זה.

— המחלקה לכספים לא ניהלה את החשבונות האמורים על אף חשיבותם, במיוחד כשהמדובר בהיקף הכנסות ניכר, הן במכון והן בחוות. גובר המכון ניהל רשימות עזר על הפיגורים בתשלום מצד הגורמים המממנים את המחקרים, אולם רישומים אלה נעשו בעפרון, ללא ציון האסמכתאות, והם אף לא הובאו לידיעת החשב הכללי במסגרת הדו"חות הכספיים הנשלחים אליו. עובד של המחלקה ניהל כרטסת עזר למעקב אחר חייבים, אולם הכרטסת לא התייחסה לחובות, שהגיעו לחוות, והרישום אף לא שולב בהנהלת החשבונות של המכון; רישום זה הופסק ביולי 1967 וחודש באפריל 1968, בלי שהועברו היתרות מהכרטיסיה הקודמת לרישום המחודש. באפריל 1968 הוחל בניהול הרישומים הנוגעים להכנסה מיועדת או להפחתות, בהתאם להוראות.

### ניהול חשבונות בחוות גילת

על פי הוראות המחלקה לכספים שבמכון יש לנהל בכל חווה כרטיסי הכנסות והוצאות לכל נושא מחקר, לשם קבלת מידע על העלות של כל נושא ולשם פיקוח על ההוצאות במסגרת התקציב שאושר.

— בשנת 1967/68 נערכו בחוות גילת 61 מחקרים, בסכום של 0.5 מליון ל"י. חשבונות ההכנסות וההוצאות של המחקרים נוהלו על שמות של 25 החוקרים, שעסקו במחקרים אלה; אף כי היה על החווה לנהל את החשבונות לפי נושאי המחקר. במצב זה אי אפשר היה לקבוע את העלות של כל מחקר, שנערך בחווה.

— בשנים 1966/67 ו-1967/68 לא נוהלה בחוות גילת מערכת חשבונות לגבי גידולים, שנזרעו שלא לצורך ביצוע נסיונות; מערכת חשבונות כזאת יש בה כדי לתת להנהלת החווה נתונים על ההוצאות לכל גידול ועל התנובה של כל חלקה. בהעדר נתונים כאלה לא ניתן היה לקבוע את ההוצאות וההכנסות הכרוכות בגידולים אלה. על ליקוי דומה עמדה הביקורת עוד בשנת 1966 לגבי חוות הנסיונות של מכון וולקני בבית דגן (ראה דו"ח שנתי 17, עמ' 247). מן הצורך, שהנהלת המכון תתן בהקדם את דעתה לתיקון הליקוי.

— בדיקת הרישומים בהנהלת החשבונות, המתייחסים לשיווק התוצרת של חוות גילת על ידי אחד המשווקים הגדולים, שעמו קשורה החווה, העלתה, כי הרישומים של החווה לא כללו את כל הפעולות הכספיות, שנעשו עם המשווק. עוד נקבע, שלא נערכה התאמת חשבונות עם המשווק בסוף שנות הכספים 1966/67 ו-1967/68. כך, לדוגמא, החשבון לסוף 1966/67 נסגר על פי רישומי החווה ביתרת חובה בסך 650 ל"י, ואילו אותו חשבון נפתח ב-1967/68 ביתרת חובה בסך 3,673 ל"י כפי שהופיע בחשבונות המשווק. חשבון של אחת השלוחות של החווה נפתח בשנת 1967/68 ללא כל יתרה, ואילו לפי הרישומים של המשווק הייתה באותו תאריך יתרה לזכות החווה בסך של 19,000 ל"י בקירוב.

### פיקוח הנהלת המכון על הפעולות הכספיות של יחידותיו

הפיקוח על מערכת התקציב, על החשבונות ועל הכספים של המכון ושל חוות הנסיונות הוא מתפקידה של המחלקה לכספים. המחלקה מנהלת רישומים מרוכזים של התקציב וביצועו, ומדווחת בהתאם להם לחשב הכללי.

— סדרי הדיווח בין המחלקה לכספים של המכון לבין חוות הנסיונות היו לקויים. המחלקה לכספים לא הקפידה על עריכת התאמה בין רישומיה המתייחסים לחוות לבין הרישומים של החוות, וכתוצאה מכך היו הפרשים ניכרים בין רישומי ביצוע התקציב

בחוות, לבין רישומים אלה במחלקה לכספים. להלן כמה דוגמאות לגבי חוות גוה יער בשנת 1966/67 (בל"י).

| ההוצאה/ההכנסה<br>לפי רישומי החווה | ההוצאה/ההכנסה<br>לפי רישומי המכון | הסעיף התקציבי                            |
|-----------------------------------|-----------------------------------|------------------------------------------|
| 414,002                           | 471,795                           | 231/11 – משק השדה – עובדים (הוצאות)      |
| 23,114                            | 42,000                            | 231/03 – משק השדה – הוצאות ארגוניות      |
| 228,859                           | 275,725                           | 231/71 – משק השדה – הכנסות מיבולים       |
| 90,850                            | 150,523                           | 231/63 – משק השדה – הכנסות מביצוע מחקרים |
| 241,609                           | 295,642                           | 232/00 – גידול בקר לבשר – הוצאות אחרות   |
| 78,546                            | 86,851                            | 233/00 – גידול צאן לחלב – הוצאות אחרות   |
| 85,597                            | 102,126                           | 233/71 – גידול צאן לחלב – הכנסות מהדיר   |

המכון הסביר, שההפרשים נובעים מתיקוני שכר, התייקרויות או הפחתות בתקציב, שנעשו במחלקה לכספים ולא נרשמו במקביל בכרטיסי הנהלת החשבונות של החוות. עם זה הודיע המכון, כי נעשו הסדרים המבטיחים, שהחשבונות המנוהלים במחלקה לכספים ובחוות יהיו מתואמים.

— המחלקה לכספים לא הקפידה על כך, שיחידות המכון יפקידו בבנק מדי יום ביומו את ההכנסות המתקבלות, כפי שמורות הוראות התכ"ם.

— עד אמצע שנת 1965/66 נוהלו הפעולות הכספיות בחוות גילת שלא בהתאם להוראות התכ"ם: המחלקה לכספים לא הייתה מפקחת די הצורך על כך, שכל הכנסות החווה יוכנסו לחשבון המכון שבבנק הדואר. החווה נהגה להעביר חלק מהכנסותיה במזומנים ובשיקים למחלקה לכספים; חלק לחשבון בבנק על שם החווה, שנפתח בידיעתו של גזבר המכון; וחלק אחר הופקד בחשבון בבנק אחר, על שם מנהל החווה. הכספים בחשבון האחרון שימשו למימון הוצאות שמחוץ למסגרת התקציב של החווה. מנהל החווה גם נהג לחתום על טפסי השיקים על החלק ולמסרם לידי מנהל החשבונות של החווה. החווה לא קיימה פיקוח גאות על השיקים שהתקבלו מלקוחות. המחלקה לכספים לא עשתה לקבלת דו"חות מלאים, ובסדירות על הכנסות החווה ועל השימוש בכספים. סדרים לקויים אלה איפשרו בשנת 1965 מעילה בכספי החווה בסך 200,000 ל"י בקירוב; בעקבותיה סגר המכון את שגי החשבונות בבנקים, ומאז מופקדות כל הכנסות החווה בבנק הדואר. אשר לניהול החשבונות וסדרי הפיקוח על הכנסות מיבולים, לא ננקטו כאמור, צעדים מספיקים לגביהם.