



מדינת ישראל
משרד מבקר המדינה

דין וחשבון שנתי מס. 3

דין וחשבון של מבקר המדינה
לשנת הבספים 1951/52

תוכן העניינים

עמוד

1		הקדמה
---	--	-------

פרק ראשון

משרד מבקר המדינה בתקופה

שלאחר הדין וחשבון השנתי מס. 2

2		I
4		II
4		III
5		IV
5		
5		
6		
7		
7		V
7		
7		
8		
8		VI
9		VII
9		
9		

פרק שני

מינהל וביקורת - חלק כללי

10		I
11		II
13		III
13		
14		
14		
16		
17		

ב. תקציבי הממשלה וגופים ציבוריים אחרים במסגרת הכלכלה הלאומית . . 18

חלק א.

1. הגורמים העומדים להשוואה 18
- א. הגופים שתקציביהם וחשבונותיהם נסקרו 18
- ב. ההכנסה הלאומית 19
- ג. דרכי ההשוואה 19
2. גודל והרכב של התקציבים הציבוריים וגודל ההכנסה הלאומית . . 20
- א. גודל התקציבים הציבוריים והרכבם 20
- ב. גודל ההכנסה הלאומית 21
3. יחסי הגומלין בין התקציבים הציבוריים לבין ההכנסה הלאומית . . . 21
- א. מה שאבו התקציבים הציבוריים מן ההכנסה הלאומית
ובמה השפיעו על התהוות ההכנסה הלאומית? 21
- ב. סיכום בדבר יחסי הגומלין בין התקציבים הציבוריים לבין ההכנסה
הלאומית 26

חלק ב.

המועסקים על חשבון התקציבים הציבוריים וחלקם בס"ה של המפרנסים 27

IV בעיות הנוגעות למערכת המנגנון 28

- א. התפתחות המשכורות של עובדי מדינה גבוהי דרגה במשך השנה
האחרונה 28
- ב. דרכים לצמצום מספר עובדי המדינה 33
- ג. חוק שירות המדינה 35
- ד. שיכון עובדי המדינה 35
- ה. אמצעים להגברת רוח הצוותא בין העובדים 37
- א. עידוד ההשתלמות 37
- ב. עיתון פנימי 37
- ג. שירות סעד 37

V בעיות מינהליות שונות 38

- א. השיטות לשיפור היעילות במינהל 38
- א. השיטות המקובלות לשיפור היעילות במינהל 38
- ב. שיטות חדשות לשיפור היעילות במינהל 38
- ב. סמכויות העיריות ומינהלתן 39
- ג. ריכוז פעולות 40
- א. ריכוז קניות מקומיות 40
- ב. ריכוז קניות בחו"ל 40
- ג. קניות מוסדות ישראלים בחו"ל 41
- ד. ריכוז מוסדות בנייה 41
- ה. מסירת הזמנות, קניית סחורות ומכירת עודפים 42
- ו. רישומים בתיקים 44
- ז. נסיעות לחו"ל 44

משרדי הממשלה

I האוצר

עמוד

46	א. החשב הכללי
46	א. פעולות הביקורת
	ב. ליקויים שלא תוקנו או לא הוסברו כראוי
46	1. מקדמות ופקדונות
47	2. רישום הוצאות כמקדמות
47	3. קרן להרחבת האשפוז
47	4. תשלום בלי חוזה
47	5. ביקורת על הודעות הבנקים
47	6. הלוואה למפעל שניזוק במלחמת השחרור
47	7. קרן פקדון והחלה
48	8. פיתוח הנגב
48	9. ניהול ספרי המלאי
48	ב. מס הכנסה
49	ג. המכס והבלו
49	א. פעולות הביקורת
	ב. ליקויים שלא תוקנו או לא הוסברו כראוי
50	שחרור מתנות המגיעות במשלוחים קולקטיביים
	ג. פגיעות בחוק או בעקרונות היעילות והחסכון
50	1. מכירת סחורה מוחרמת
50	2. טיפול במשלוח שהגיע בלי רשיון יבוא
51	ד. מס מותרות
51	א. פעולות הביקורת
	ב. ליקויים שלא תוקנו או לא הוסברו כראוי
51	1. פיקוח על ביצוע מס מותרות
51	2. תשלומי גמולין
51	ה. מחלקת הגבייה ומסי הרכוש
51	א. פעולות הביקורת
	ב. ליקויים שלא תוקנו או לא הוסברו כראוי
51	1. גביית פינוי מסים
52	2. הערכת מס רכוש חקלאי וגבייתו
52	ו. מס בולים
52	ז. המחלקה למטבע חוץ
52	א. פעולות הביקורת
	ב. ליקויים שלא תוקנו או לא הוסברו כראוי
52	1. הפיקוח על מטבע חוץ, המתקבל תמורת השירות הניתן לתיירים
52	2. הקצבת מטבע חוץ לשם יבוא חומרים המשמשים למטרות יצוא
53	ח. המוסדות הכלכליים בארצות הברית

ט. האפטרופוס לנכסי נפקדים 56

א. פעולות הביקורת 56

ב. ליקויים שלא תוקנו או לא הוסברו כראוי

1. הנהלת החשבונות - רישום השקעות והתחייבויות 56

2. הכנסות מנכסים עירוניים (דיור) 56

3. תיקוני בתים 57

4. עיבוד פרדסים ברג'י או במשותף עם קבלנים 57

5. הטיפול במטעים 57

ג. פגיעה בעקרונות היעילות והחסכון

הוצאות על התקנת רשת מים להשקאת פרדסים 57

II משרדים כלכליים

א. משרד המסחר והתעשייה 58

א. פעולות הביקורת 58

1. החשבון המסחרי 58

2. יבוא על ידי הממשלה 58

3. קביעת מסי יתר 59

ב. ליקויים שלא תוקנו או לא הוסברו כראוי

1. רישום וניהול של מלאי חומרי גלם ומוצרים מוגמרים 59

2. סובסידיות להוזלת מצרכים חיוניים 60

3. גביות לקרן ההשוואה מבורסקאים 60

4. תמיכות ליצרני נעליים 60

ג. פגיעה בחוק ובעקרונות היעילות והחסכון

תשלום פיצויים לבית קירור בלי בסיס חוקי 60

ב. משרד החקלאות 61

א. פעולות הביקורת 61

ב. ליקויים שלא תוקנו או לא הוסברו כראוי

1. יבוא על ידי הממשלה 61

(א) הכנת הקניות וביצוען 61

(ב) תיאום בין אגף היבוא ובין הגוברים 62

2. קניות שלא הוכנו ולא בוצעו כיאות 62

(א) מכונות שאיבה 62

(ב) בקבוקים ריקים 62

(ג) סירות דיג 62

ג. פגיעה בחוק ובעקרונות היעילות והחסכון

נסיעות פקידים לחוץ לארץ 63

ג. משרד ראש הממשלה - המדפיס הממשלתי 63

1. חלוקת ההזמנות 63

2. דברי ערך פסולים 63

3. חישוב יציאות של עבודות בכתי דפוס 63

4. אמצעי השמירה והבטחון בהדפסת דברי ערך 63

III משרד החוץ

- 63 א. פעולות הביקורת
- ב. ליקויים שלא תוקנו או לא הוסברו כראוי
- 64 1. ארגון ואדמיניסטרציה בנציגויות החוץ
- 65 2. פיקוח על ההוצאות
- 65 3. כוח אדם בנציגויות חוץ

IV משרדים שונים

- 66 א. משרד ראש הממשלה
- א. פעולות הביקורת
- ב. ליקויים שלא תוקנו או לא הוסברו כראוי
- 66 1. הטיפול בדמי מחזור
- 66 2. תקן עובדי המדינה
- ג. פגיעה בחוק ובעקרונות היעילות והחסכון
- 66 תשלומים לספקים
- ב. משרד הבריאות
- א. פעולות הביקורת
- ב. ליקויים שלא תוקנו או לא הוסברו כראוי
- 67 1. ניהול מחסנים ורישום המלאי בבתי חולים
- 67 2. סדרי ניהול כספים בבתי חולים
- 67 3. אשפוז
- ג. משרד הדתות
- א. פעולות הביקורת
- ב. ליקויים שלא תוקנו או לא הוסברו כראוי
- 68 1. תשלום משכורת מתוך סעיפים שונים של התקציב
- 68 2. השתתפות בהוצאות המועצות הדתיות
- ד. משרד החינוך והתרבות
- א. פעולות הביקורת
- ב. ליקויים שלא תוקנו או לא הוסברו כראוי
- 68 1. תשלומים וחשבונות
- 68 2. תשלומי משכורת למורים
- ג. פגיעה בחוק ובעקרונות היעילות והחסכון
- 69 1. הקצבות לרשויות המקומיות
- 69 2. פיקוח על אולפנים
- ה. משרד המשטרה - משטרת ישראל
- א. פעולות הביקורת
- 69 1. מחלקת התשלומים
- 69 2. מדור קניות חוץ לארץ
- 70 3. מדור הבניינים ועבודות זעירות
- ב. ליקויים שלא תוקנו או לא הוסברו כראוי
- 70 מדור המשכורת: ארגון ושיטת עבודה

ג. פגיעה בעקרונות היעילות והחסכון

- 70 תשלום משכורת בשעת הפסקת שירות
- 70 1. משרד המשפטים
- 70 2. משרד הסעד
- 70 א. פעולות הביקורת
- ב. ליקויים שלא תוקנו או לא הוסברו כראוי
1. מבדק פנימי 71
2. הנהלת הכספים והחשבונות 71
3. הטיפול בהקצבות 71
4. רישום המלאי והחזקתו במוסדות 71
5. הארכיון וסדרים מינהליים 71
- 71 ת. משרד העבודה
- א. פעולות הביקורת
1. משרד העבודה 71
2. משרד העבודה - מחלקת העבודות הציבוריות 72
3. משרד העבודה - אגף השיכון 72
- ב. משרד העבודה - ליקויים שלא תוקנו או לא הוסברו כראוי
- הון חוזר ללשכות העבודה 72
- ג. מחלקת העבודות הציבוריות
1. חוסר רישום ופיקוח על השימוש בחומרים 72
- (א) היתרי קנייה 72
- (ב) רכישת כמויות מוגזמות של חומרים בשביל עבודות 73
2. הקמת בנייני משרד בעפולה 73
3. סלילת כביש איגוף תול כרם 73
4. הצורך באומדנים של עבודות 73
5. בניית מעגן דיג בקיסריה 73
6. תיקוני כבישים 73
7. ניהול מחסנים 74
- (א) המחסן המרכזי בחולון 74
- (ב) המחסן המחוזי בחיפה 74
- ד. אגף השיכון - ליקויים שלא תוקנו או לא הוסברו כראוי
1. טיב ירוד של הבנייה 74
2. הטיפול בחלוקת חומרים 74
3. החלפת חומרים 74
- 75 ט. משרד הפנים
- 75 י. משרד התחבורה - המפקח על התעבורה בדרכים
- 75 א. פעולות הביקורת
- ב. ליקויים שלא תוקנו או לא הוסברו כראוי
1. שיטת רישום של יבוא מכוניות 75
2. חלוקת רישויות למכוניות ולמוניות 75

יא. משרד התחבורה - שדה התעופה לוד 76

א. פעולות הביקורת 76

ב. ליקויים שלא תוקנו או לא הוסברו כראוי

1. הנהלת החשבונות 76

2. חברות תעופה 76

3. רכישת ציוד 76

יב. מחסני הממשלה 76

פרק רביעי

מפעלי התחבורה

I דואר טלגרף טלפון ורדיו

מאון הדואר ליום 31 במארס 1952 77

הכנסות והוצאות של הדואר בשנת הכספים 1951/52 בהשוואה לשנת
הכספים 1950/51 78

א. פעולות הביקורת 78

ב. הערות למאון ולחשבון הכנסות והוצאות

1. התקציב הרגיל - 4,412,000 ל"י 79

2. תקציב הפיתוח - 1,240,000 ל"י 80

ג. ליקויים שלא תוקנו או לא הוסברו כראוי

1. רישום הכנסות והוצאות 80

2. ניהול הכרטיסייה האישית של העובדים 80

3. סחורות מוקצבות מתקופת המנדט 80

4. רישום והתאמה 80

5. רשיונות להחזקת מקלטי רדיו 80

ד. פגיעות בחוק ובעקרונות היעילות והחסכון

1. שחרור מכוניות הדואר מהמכס 81

2. פיקוח על ביצוע עבודות וחשבונותיהן 81

3. בנק הדואר 81

4. סניף השירות הבולאי בניו-יורק 81

II נמל חיפה

מאון נמל חיפה ליום 31 במארס 1952 82

הכנסות והוצאות של נמל חיפה בשנת הכספים 1951/52 בהשוואה לשנת
הכספים 1950/51 83

א. פעולות הביקורת 83

ב. ליקויים שלא תוקנו או לא הוסברו כראוי

היחסים בין מינהלת הנמל לבין החברות הקבלניות בנמל 84

- ג. פגיעות בחוק ובעקרונות היעילות והחסכון
 1. פריקת סחורות לדוברות 84
 2. קניית ספינת גרר 84

III רכבת ישראל

- מאזן רכבת ישראל ליום 31 במארס 1952 84
 הכנסות והוצאות של הרכבת בשנת הכספים 1951/52 בהשוואה לשנת
 הכספים 1950/51 85
 א. פעולות הביקורת 85
 ב. ליקויים שלא תוקנו או לא הוסברו כראוי
 1. רישום הנייד 86
 2. רישום הוצאות הכרוכות בעבודות פיתוח 86
 3. ניהול של מסירת עבודות לקבלנים 86
 4. אמצעי שמירה על מטענים 86
 5. תיקון קרונות נוסעים 86
 ג. פגיעה בחוק ובעקרונות היעילות והחסכון
 שכירת מכונות לעבודה 87

פרק חמישי

הרשויות המקומיות

- חלק א': הרחבת תפקידו של מבקר המדינה בתחום ביקורת הרשויות המקומיות 87
 תרשימים: מבנה עיריית ירושלים
 מבנה עיריית ירושלים: המבנה הקיים והמבנה המוצע
 סיכום המסקנות מן הדו"ח על המבנה הארגוני של עיריית ירושלים. 90
 חלק ב': בעיות הרשויות המקומיות 91
 א. הרשויות המקומיות הקיימות במדינה 91
 ב. המחזור הכספי 91
 ג. בעיות ארגוניות של הרשויות המקומיות 92
 א. הגדרת תפקידי העובדים 92
 ב. ניהול ישיבות המועצות 92
 ג. שיטת הנהלת החשבונות 92
 ד. סגירת החשבונות בתום שנת התקציב 93
 ה. מבדק פנימי 93
 ו. היעדר תקנות וחוקי עזר 93
 ד. פעולות הרשויות המקומיות 93
 א. מלוות והתחייבויות 93
 ב. מימון עבודות ציבוריות במסגרת התקציב 94
 ג. בניין ערים 94
 ד. פעולות חינוך 95
 ה. ניהול מחסנים 95

96	1. טיפול בחוזים ובהזמנות
96	1.1. עריכת חוזים
96	2. פיצול הזמנות
96	3. קיום תנאי החוזים
96	ה. התקציבים
96	א. אישור התקציבים
97	ב. העברות מסעיף לסעיף
97	ג. פקדונות ומקדמות
97	ד. פיגורים בהעברת גיכויים ממשכורת
97	ו. ההכנסות של הרשויות המקומיות וגבייתן
97	א. הכנסות שאינן מבוססות על החוק
98	ב. גביית המסים
98	ז. הוצאות הרשויות המקומיות
98	א. תכנית הוצאות כללית
98	ב. קצבות, פיצויים ותגמולין
98	ג. דמי ייצוג לחברי המועצה
98	ד. תשלום משכורת לחברי מועצה
99	ח. מקרים מיוחדים
99	א. אי סדרים כספיים בחדרה
99	ב. אי סדרים חמורים בעכו
99	חלק ג': המועצות הדתיות
99	א. התפתחות המועצות הדתיות
99	ב. תקציבי המועצות הדתיות והנהלת השבונותיהן
99	ג. פיגורי תשלומים מאת הרשויות המקומיות

ט ב ל א ו ת :

100	טבלה מס. 1: תקבולים ותשלומים של העיריות
102	טבלה מס. 2: תקבולים של המועצות המקומיות
104	טבלה מס. 3: התשלומים של המועצות המקומיות
106	טבלה מס. 4: התקבולים של המועצות האזוריות
108	טבלה מס. 5: התשלומים של המועצות האזוריות
110	טבלה מס. 6: השתתפות הממשלה בתקציב העיריות
111	טבלה מס. 7: השתתפות הממשלה בתקציב המועצות המקומיות
112	טבלה מס. 8: השתתפות הממשלה בתקציב המועצות האזוריות

פרק שישי

איגודים

113	א. החוק
113	ב. פעולות הביקורת

- ג. הגופים שהממשלה משתתפת בהנהלתם 114
- א. קווי יסוד בביקורת 114
- ב. הגופים שבוקרו 115
- ד. בעיות כלליות הנובעות מן הביקורת בגופים שהממשלה משתתפת בהנהלתם 115
- א. הבטחת הזכויות המשפטיות של המדינה 116
1. קשיים הכרוכים בחוק הקיים 116
2. דרישות מינימום לגבי תקנות של חברות ממשלתיות 116
3. רישום מגוון על שם המדינה ועל שם נאמנים 116
4. מינוי מנהלים וביטול מינויים 117
- ב. מינהל ופיקוח 117
1. השתתפות נציגי הממשלה בהנהלת הגופים 117
2. פיקוח כספי וענייני 117
- רשימת הגופים שהממשלה משתתפת בהנהלתם 118

פרק שביעי

השירות לביקורת המשקית

- א. כללים לביקורת החסכון והיעילות במינהל הציבורי 119
- ב. פעולות מיוחדות של השירות 120
- תרשימים: מבנה משרד ראש הממשלה
מבנה משרד המשפטים