

כולל על ההכנסות וההוצאות של המדינה באותה השנה. לפיכך היה על משרד האוצר להמציא את הדו"ח הכולל שלו עד 30.9.52, אולם משרד מבקר המדינה לא קיבל עד כתיבת דו"ח זה אלא מספר דו"חות זמניים.

יש מקום להניח שהגשמת הריפורמות בשטח הנהלת החשבונות של המדינה, שמבקר המדינה הציעה (ראה להלן עמ' 17-13), תאפשר למשרד האוצר לקיים את המועד שנקבע בחוק.

פרק שני

מינהל וביקורת — חלק כללי

I. הליקויים שנקבעו בדינים וחשבונות השנתיים מס. 1 ו-2 ותיקונייהם

מגמתה העיקרית של הביקורת על כל שלביה היא להביא לידי תיקון ליקויים, אם מתגלים כאלה, ולשקוד על הגשמת התיקונים. על הבוחן, הנשלח מטעם משרד מבקר המדינה, מוטלת החובה לדאוג לתיקונים על אתר בדרך משא ומתן עם הפקיד האחראי של הגוף המבוקר. אם אין הדבר עולה בידו, משתדל משרד מבקר המדינה להגיע לתיקון הדרוש בדרך של חליפת מכתבים, ובמקרים חמורים פונה מבקר המדינה בעצמו לשר הנוגע בדבר. העובדה, שתיאור של ליקוי מסוים והצעה לתיקונו נכללו בדין וחשבון השנתי של מבקר המדינה, מראה שהנסיגות להגיע לידי התיקון הדרוש במקום או בדרך של חליפת מכתבים לא נשאו פרי עד לחיבור הדין וחשבון. אך במספר ניכר של מקרים, שהובאו בשני הדו"חות השנתיים הראשונים, בוצע התיקון אחרי חיבור הדו"ח שבו הוזכר — אם מפני שבמרוצת הזמן השתכנע הגוף המבוקר בחשיבות התיקון המוצע, אם מפני שהכללת הליקוי בדין וחשבון השנתי נתנה דחיפה לבדיקת המצב מחדש על ידי הגוף המבוקר ולבחירת אפשרויות התיקון.

רצוי היה לתאר תיאור מספרי את מידת התיקונים, שבוצעו אחרי חיבור הדו"חות, אולם אין אפשרות לקבוע במדויק את מספר הליקויים שתוקנו ואת מספרם של אלה שלא תוקנו; שכן בהרבה מקרים אי אפשר גם לומר, אם הליקוי נמשך או אם סולק. קיימים כל מיני שלבי ביניים: התחילו למשל בסילוק ליקוי מסוים וכבר הגיעו לתוצאות טובות — לעומת זאת: התחילו אך לא הצליחו בדרך שבה הלכו. במקרים אחדים אמנם כבר הושג שיפור מסוים, אך לא במידה מספקת.

זאת ועוד: במספרים בלבד אינו מתבטא משקלם של הליקויים השונים וחשיבותם במסגרת עבודת המשרד הנוגע לדבר, שכן הועלו על ידי הביקורת ליקויים לא מעטים, שלא באו כתוצאה מטעות בטיפול במקרה הנבדק, אלא מקורם הוא יותר עמוק; במקרים אלה נובע הליקוי משיטה בלתי נאותה או מגישה בלתי נכונה אל בעיה יסודית, שהיא לפעמים רבת היקף. לא בנקל ולא בזמן קצר יימצא תיקון במקרים מעין אלה, אלא הדבר דורש שינוי מעמיק ונוקב, ורק כתוצאה משינוי השיטה או הגישה יתוקן גם הליקוי, שהביקורת העלתה אותו.

מלבד זה שונים הליקויים שנקבעו זה מזה תכלית שינוי מבחינת חשיבותם: מהם שחשיבות קטנה לערך וקל לתקנם, מהם חשובים מאוד וקשה לתקנם. מספרי סקירה סטטיסטית, שאינה יכולה להבחין בין עיקר לטפל, אין בהם כדי ללמד דבר.

סקירה מקיפה ומפורטת על תיקון הליקויים הנזכרים בדו"ח השנתי מס. 1 הוכנה והומצאה לוועדת הכספים בסוף ניסן תשי"ב (סוף אפריל 1952) ב"רשימה על מידת התיקון של הליקויים שזכרו בדו"ח מס. 1 של מבקר המדינה", ובסקירה זו תואר במפורט מצב התיקון של כל ליקוי. עוד קודם שפורסמה רשימה זו, נאמר בהקדמת מבקר המדינה לדו"ח השנתי מס. 2:

"אולי יוכל להיחשב כנה מידה למה שהושג עד עכשיו... ומה שמאידך עוד לא הושג, אם — בדרך של סיכום כולל ובלא מסמכים מדויקים, אך בכל זאת על יסוד אומדן שקול יפה — אני בא ואומר, מהליקויים שנקבעו בדו"ח השנתי מס. 1, נשארו לפי הנראה פתוחות מהמחצית בלא טיפול. רובם של הליקויים האלו תוקנו או עובדים בתיקונם."

המצב ביחס לתיקון הליקויים הנוכריים בדו"ח השנתי מס. 2 אינו שונה בהרבה מזה שתואר ביחס לדו"ח מס. 1. במידה שהבדיקה המפורטת, שנעשתה בשני הדו"חות, מאפשרת הסקת מסקנות, הרי יש לסכם אותן כדלקמן: מבין הליקויים, שהובאו בשני הדו"חות, נבדקו בין השאר 128 מקרים חמורים וכבדי משקל, שבהם אפשר היה להגיע לידי מסקנה ברורה בדבר תיקון הליקוי; מהם לא תוקנו 63, ואילו שאר 65 הליקויים תוקנו לגמרי או התחילו בתיקונם. 38 מבין 63 המקרים שלא תוקנו נמנים על הסוג הנוכרי למעלה: הם נובעים מגישה בלתי נאותה לבעיה מסוימת, ולכן ימצאו את פתרונם רק אחרי שינוי עקרוני של השיטה.

ככל שמניחה את הדעת העובדה, שחלק ניכר מהליקויים שנקבעו על ידי הביקורת באו על תיקונם במרוצת הזמן, כן יש להתייחס בכובד ראש לשאלה, העולה וצפה בקשר לליקויים שלא תוקנו: מה הם האפשרויות והסיכויים להגיע לידי תיקונם של אותם הליקויים, שעדיין לא סולקו? אשר לליקויים שלא באו על תיקונם, כבר הוזכר, שאפשרויות ההשפעה העומדות לרשותו של מבקר המדינה מגיעות בעיקרו של דבר לסופן, כשליקוי מסוים נכלל בדו"ח השנתי. מבחינה תיאורית אפשר היה לצאת מן ההנחה – ואולי בניסוח חוק מבקר המדינה יצא המחוקק מהנחה זו – שמעלה שומה על ועדת הכספים ועל הכנסת לדאוג לתיקון הליקויים הכלולים בדו"ח השנתי. אולם במידה שהמדובר בליקויים, הנוגעים לתופעה בודדת או מכל מקום לתחום מוגבל, לא תוכל הכנסת לטפל טיפול מעשי בעניין כזה: הכנסת לא תדרוש לעצמה את הזכות ואין לה אפשרות להתערב במינהל; ואשר לאפשרות להתנות אישור תקציבו של משרד מסוים בתיקונו של ליקוי, הרי בוודאי – ובצדק – ייוקו ועדת הכספים והכנסת לאמצעי זה רק במקרים בעלי חשיבות ממדרגה ראשונה. לעומת זאת הצעות ריפורמה המתייחסות לבעיות עקרוניות ולתחומים רחבים, כפי שמבקר המדינה משתדל להציגן במידה הולכת וגוברת, יוכלו לשמש במידה גדולה יותר בידי ועדת הכספים והכנסת כנקודת אחיזה לדרישת ביצוען של ריפורמות, שלפי המקוה, בסופו של דבר, יחסלו או יצמצמו בהיקף ניכר באותו התחום גם ליקויים שנקבעו במקרים בודדים.

II. שילומים

בחודש אב תשי"ב (אוגוסט 1952) פנה מבקר המדינה אל שר האוצר ואל יושב-ראש ועדת הכספים של הכנסת בהצעות הנוגעות למסגרת הארגונית של הטיפול בשילומים. הוא הדגיש את החשיבות המכרעת שתהא נודעת להסכם השילומים בשביל מאזן הדיונים, תקציב הפיתוח, המאזן המסחרי ותכניות הפיתוח שלנו, והמשך בדברים הבאים:

בהתחשב בחשיבות ההחלטות, שיש להחליט בקשר לכך, ובמידת תפקידי הביקורת, שמפעל השילומים יטיל על מבקר המדינה, רואה אני חובה לעצמי למסור לשר האוצר וליושב ראש של ועדת הכספים שיקולי דעת אחדים, המוקדשים לשאלה, כיצד יש לשלב את התפקידים החדשים לתוך האורגניזם הקיים של מדינתנו. אצמצם כאן את דברי לנקודות הראות הארגוניות והתקציביות; נקודות הראות רבות הגוונים והחשיבות של המדיניות ושל המדיניות הכלכלית הן מחוץ לתחום עבודתי.

נקודות מוצא לשיקולים, באותם הכיוונים שצוינו לעיל, צריכות לשמש לפי דעתי:

(א) תקדים מחיי מדינתנו אנו: חוק רשות הפיתוח – 1950, המקים רשות מיוחדת לשם טיפול בנכסים לצורכי פיתוח; המחייב את הממשלה, להגיש לכנסת בסדירות דו"חות על פעולות הרשות הזאת; והקובע שלשם קביעת תקציב לרשות זו חייבת הכנסת לחוקק חוק בכל שנה;

(ב) התחיקה והנהג באנגליה ובארצות הברית, שבעשרות השנים האחרונות פיתחו סוג מיוחד של איגודים ציבוריים וממשלתיים (Corporations) המתבססים על חוק מיוחד בכל מקרה ומקרה; בארצות הברית הושלמו חוקים אלה בחוק המתייחס לכל האיגודים האלה;

Government Corporation Control Act 6.12.45 מיום (איגודים כאלה באנגליה הם למשל: Bank of England; National Coal Board; British Broadcasting Corporation; British Reconstruction Finance Corporation; Overseas Airways Corporation; בארצות הברית: Tennessee Valley Corporation; Export-Import Bank).

(ג) הדרישה הכלולה בחוות דעתו של מר טרון, שאתה מזדהית - לפי ידיעות בעיתונים - עמדתה של הממשלה, היא: שלשם ביצוע השילומים יש להקים רשות מיוחדת.

1. נראה שמן ההכרח הוא להסדיר את כל תחום הבעיות האלה באמצעות חוק. רק בדרך חקיקה אפשר להבטיח

(א) שהתפקיד, שהשילומים מטילים על מדינתנו, שהוא רב-צדדי ומסובך, יתמלא תוך גישה וביצוע אחידים;

(ב) שהמבנה המינהלי ייקבע באופן מחייב במידה שטובת המדינה והכלכלה דורשת זאת;

(ג) שגם התכנון הכללי וגם ביצועו יועמדו במידה הנאותה לביקורתה של הכנסת.

2. התפקיד התחקיתי מתחלק לשניים: החלק הראשון מתייחס למסגרת, שבה יתקבלו השילומים ויוחלט עקרונות על השימוש בהם; החלק השני מתייחס לביצוע השילומים.

התפקיד, לקבוע את המסגרת לביצוע השילומים בכללו ומשנה לשנה, אין למלאו אלא תוך קשר עם התכנון הכללי של מדיניות הכספים והפיתוח של המדינה, ולכן על הממשלה והכנסת ליטול תפקיד זה על עצמן. את התפקיד של ביצוע התשלומים יש להטיל על רשות מיוחדת.

3. התפקיד, שהחוק צריך להטילו על הממשלה, הוא

(א) לעבד ולהגיש לכנסת, לפני שתחל קבלת השילומים, תכנית יסוד כללית שתקבע את העקרונות לשימוש בשילומים; כאן יש לשים אל לב, שגם במקרים, שבהם לא יועמדו השילומים במישרין לרשות תקציב הפיתוח, צריך שתמורתם בלירה ישראלית תהווה סעיף הכנסה בתקציב הפיתוח; אשר לפרטים, תכנית היסוד הכללית צריכה לקבוע: איזה חלק מהתשלומים יהיה מיועד לצורכי פיתוח, ואילו תחומים במסגרת תכניות הפיתוח יובאו בחשבון;

איזה חלק מהם - הן סחורות והן מטבע חוץ - ישמשו במשך כל הזמן או במשך השנים הראשונות, במסגרת הקיום המינימאלי של המדינה, לשם הצרכים השוטפים, ולשם אילו צרכים;

מה הן נקודות הראות הכלליות שצריך לשוות להן חשיבות מכרעת בשעת קביעת העדיפויות של תכניות הפיתוח.

(ב) על בסיס תכנית היסוד הכללית לעבד ולהגיש לכנסת כל שנה תכנית יסוד שנתית, שתציג ותנמק במיוחד את הסכומים, שיוכנסו על סמך השילומים בתקציב הפיתוח.

4. אותו חלק מהחוק, הדין ברשות השילומים, צריך שיסדיר במיוחד:

(א) את הצורה החוקית של רשות השילומים;

הצורה החוקית תוכל להיות כצורתה החוקית של רשות הפיתוח.

(ב) תחום התפקידים של רשות השילומים;

התפקיד של רשות השילומים צריך שיהיה הביצוע הכולל של השילומים על יסוד תכנית-היסוד, באופן שהתפקידים הממשלתיים הכרוכים בשילומים לא יפוצלו בין מספר משרדי ממשלה אלא במידת האפשר ירוכזו בצורה אחידה; הסדר הקניות

בגרמניה וביצוען צריך שיהיו אמנם עיקר תפקידה הכללי של הרשות, אבל לא תחום פעולתה היחיד; הסדר מיוחד דרוש לשאלה, באיזו צורה תהיה הרשות שותפת, למשל, במתן רשיונות היבוא (שמבחינה עניינית מותנה בהחלטה קודמת של הרשות על יבוא הסחורה הנדונה).

(ג) הרכב המינהל של רשות שילומים;

בארצות הברית נתמנה במקרים חשובים (Reconstruction Finance Corporation) המזכיר של האוצר עצמו (Secretary of the Treasury) כיושב ראש של המינהל. שאר חברי המינהל מתמנים בארצות האנגלוסאכסיות בדרך כלל על ידי הממשלה על פי רוב לתקופה של שנים אחדות – בארצות הברית לפעמים על ידי הנשיא לפי עצתו והסכמתו של הסנאט (with the advice and consent of the senate).

(ד) קביעת התפקידים המינהליים בצורת תקציב, שהכנסת צריכה לאשרו;

(ה) החובה להגיש לכנסת תכנית עבודה לפני התחלת שנת העבודה, ודין וחשבון שנתי אחרי סיום שנת העבודה;

(ו) העמדת רשות השילומים לביקורתו של מבקר המדינה, שצריכה להקיף את הבדיקה השוטפת, אם

הקניות שנעשו,

השימוש בסחורות שנקנו,

השימוש בכספים שנתקבלו כהכנסה ממכירות או מזומנים,

הולמים את ההחלטות שהוחלטו בהתאם לחוק.

III. תקציב המדינה והנהלת החשבונותיה

עבודות הביקורת קשורות במידה ניכרת בתקציב המדינה; הביקורת מצווה במיוחד לבדוק, אם הוצאות המדינה נעשו בגדר התקציב. יסוד לבדיקה זו מהווה מערכת החשבונות, המספקת את הנתונים לביקורת, ומספר ניכר של ליקויים המתגלים במשרדים השונים מקורם בשיטה לקויה של מערכת החשבונות. לכן נדונות להלן, בחלק הראשון, בעיות הנוגעות לתקציב ולמערכת החשבונות. חלק שני עוסק בכלל התקציבים הציבוריים לשנת 1951/52 ומראה את יחסי הגומלין ביניהם לבין ההכנסה הלאומית.

א. ריפורמה בהנהלת החשבונות של המדינה, בביצוע התשלומים

ובעריכת התקציבים

כבר מזמן בא מבקר המדינה לידי ההכרה, שמערכת החשבונות של מדינתנו, ביצוע תשלומיה ועריכת תקציביה טעונים תיקון. לשם הבהרת הבעיות ולהכנת הצעות בתחום זה הוקמה באוגוסט 1951 ועדה מורכבת משני נציגי האוצר ושני נציגי מבקר המדינה, כפי שצוין בדו"ח השנתי מס. 2 (עמ' 12). ועדה זו הגיעה לתוצאות חלקיות מסוימות, אולם מתוך הנסיון שנרכש בעבודת הביקורת נתחוויר, שמן ההכרח להנהיג ריפורמה יסודית אשר מגמתה תהיה:

(א) שכלול ותיקון שיטת המזומנים (cash basis), הנהוגה בהנהלת החשבונות של משרדי הממשלה האדמיניסטרטיביים, וביצוע עקבי של השיטה העסקית (accrual basis) במפעלי הממשלה וביחידות העוסקות בפעולות מסחריות;

(ב) פיצול (ריצנטראליזציה) של הנהלת החשבונות ושל ביצוע התשלומים בין משרדי הממשלה השונים;

(ג) שיפור עריכת התקציב וצורתו.

מבקר המדינה המציא אפוא ביולי 1952 לשר האוצר ולוועדת הכספים של הכנסת תזכיר מפורט, הכולל הצעות הנוגעות לשטחים אלה והנמקתן.
ואלה הן הצעותיו של מבקר המדינה והסיבות שהניעוהו להציען.

א. שיטות של הנהלת החשבונות

1. מערכת החשבונות במשרדים האדמיניסטרטיביים בנויה על שיטת המזומנים, שעקרונה היסודי הוא להצטמצם ברישום התקבולים הנכנסים לקופה והתשלומים היוצאים מן הקופה. גם להבא לא רצוי לשנות שיטה זו מעיקרה, אלא יש להמשיך בה אולם לא בצורתה הנוקשה הנהוגה לעת עתה, כיוון שבצורתה הנוכחית אין היא נותנת מכמה בחינות תמונה נכונה על המצב האמיתי. היא אינה מספקת את הנתונים המקנים ידיעה על נכסי המדינה ועל חובותיה.

אמנם לא נוכל להגיע לידי דוחות כספיים, שיש בהם כדי לתת תמונה שלמה ורצויה, אלא במשך כמה וכמה שנים, אולם אפשר וצריך להגיע לידי כך, שהדוחות הכספיים הבאים, שיוגשו לכנסת על ידי הממשלה, כבר יכילו את החומר, שהגשתו דחופה ביותר.

מבקר המדינה הציע אפוא:

„מן הנכון, שהממשלה תמשיך בשיטת המזומנים, שתתוקן בדרכים הבאות :

(א) יש לדאוג לכך, שכל התשלומים יירשמו באותה שנת הכספים, שאליה הם שייכים ושלא יירשמו — עקב דחייה או הקדמה של איזה תשלום שהוא — בשנת כספים אחרת; וכן יש לרשום התחייבויות, שהמדינה קיבלה וריבית שנפרעה או שעומדת להיפרע, בשנת הכספים, שאליה הן שייכות.

(ב) הואיל ובשיטת המזומנים רושמים רק את התקבולים הנכנסים לקופה ואת התשלומים מן הקופה; מן הצורך, שיהיו בנמצא, מלבד רישומים אלה, כל הרישומים המאפשרים להשיג תמונה שלמה על העובדות והמספרים, החשובים לשם ידיעה מדויקת על המצב הפיננסי של המדינה, בכללו נכסי המדינה וחובותיה בשלמותם“.

2. רוב מפעלי המדינה והיחידות המבצעות פעולות מסחריות (כגון משרד המסחר והתעשייה, מחלקת עבודות ציבוריות, המדפיס הממשלתי) מנהלים את חשבונותיהם לפי השיטה העסקית, דבר שיש לחייבו, אולם בפרטים לא מעטים אינם נוהגים לפי דקדוק שיטה זו. משום כך סובלת הנהלת החשבונות לפעמים מאי-בהירות ואינה מספקת את הנתונים הנחוצים לחישוב היציאות של המפעלים והיחידות הנ"ל; נתונים אלה דרושים במיוחד לשם קביעת מחירים לשירותים ולסחורות.

מבקר המדינה הציע:

„יש לדאוג לכך שמכאן ואילך יבצעו המפעלים והיחידות המסחריות בלא יוצא מן הכלל ובעקבות את הנהלת החשבונות ועריכת המאזנים לפי פרטי השיטה העסקית, שאותה כבר קיבלו באורח עקרוני“.

ב. פיצול הנהלת החשבונות והתשלומים בין משרדי הממשלה

1. אחרי קום המדינה רוכז, בדומה לנוהג שבממשלת המנדאט, הטיפול בהוצאה ובהכנסה בידי החשב הכללי. בתחום ההוצאה תפקידיו הם:

(א) בדיקת החשבונות שהוגשו לשם תשלום על ידי משרדי הממשלה (להוציא מפעלים ומחלקות מסחריות);

(ב) תשלום החשבונות האלה;

(ג) רישום של החשבונות והתשלומים המתייחסים אליהם;

(ד) החזקת כל מסמכי התשלומים.

2. בדיקת ההוצאות ותשלום החשבונות עברו במשך הזמן במידה מסוימת אל המשרדים השונים; ניתנו להם מקדמות לשם תשלום ההוצאות הארגוניות – מלבד משכורת – והם הם הבודקים הוצאות אלה ומשלמים את החשבונות המתייחסים אליהן. בסוף כל חודש הם שולחים לחשב הכללי את רשימת התשלומים ששילמו, מסודרת לפי פרטי התקציב, ומצרפים את המסמכים לתשלומים אלה. החשב הכללי בודק מצדו נכונות כל תשלום, ואז הוא רושם את סך הכול של כל פרטי התקציב, והמסמכים נשארים בידו.

כבר הוחל בהנהגת שיטה זו אף ביחס לתשלומים הנוגעים לסעיפי 'פעולות', אך בדרך כלל בודק החשב הכללי כל הוצאה על סעיפי 'פעולות' ורושם כל אחת לחוד.

הואיל והמשרדים רצו לדעת, באיזו מידה כבר ניצלו את תקציבם, הנהיגו גם אצלם הנהלת ספרים הנוגעת לכל הסעיפים ולא רק לאלה, שלשם תשלומיהם קיבלו מקדמות; אולם ספרים אלה לא הוכרו בתורת חלק ממערכת ספרי המדינה. המשרדים רושמים אפוא בהם את ההוצאות, שהחשב הכללי משלם בשבילם, וכן אותם תשלומים שהם בעצמם משלמים מתוך המקדמות. לכן נעשה כיום חלק ניכר מהרישומים פעמיים, והעומס על משרדי הממשלה קרוב לזה של הנהלת חשבונות בשיטה של פיצול, שבה המשרדים לבדם היו רושמים חשבונות ומשלמים אותם, ואילו הנהגת שיטת הפיצול מקילה מאוד מעל היקף עבודתו של החשב הכללי.

3. המסמכים לרישום ההוצאות מרוכזים כיום כולם בידי החשב הכללי. הוא מקבל לבדיקה גם את המסמכים לחשבונות, שהוא משלם במישרין, ובסוף החודש גם אלה שהמשרדים שילמו.

4. ההסדר הנוכחי הנוכח בסעיף 2 ו-3 מעמיס על החשב הכללי עומס עבודה, שבו אינו יכול לעמוד ושמביא לידי כך, שהוא נמצא מפגר פיגור חמור ומתמיד בסגירת הספרים, סיכומם, עריכת מאזנים ודוחות כספיים, עד שלא עלה בידו למלא במועד הקבוע את החובה, המוטלת עליו לפי חוקי התקציב, לפרסם את ההכנסות שנתקבלו וההוצאות שהוצאו. הפרסום הנוגע לשנת הכספים 1949/50 היה צריך להיעשות – לפי סעיף 7 של חוק התקציב (מס. 2) לשנת 1949/50 תשי"ז-1950 (ספר החוקים תשי"ז, ע' 108) – תוך חמישה חודשים מתום שנת הכספים 1949/50, אולם הפרסום נעשה רק בי"ד בשבת תשי"א (21.1.51) – (ילקוט הפרסומים מס. 137). הפרסום הנוגע לשנת התקציב 1950/51 היה צריך להיעשות תוך שנים-עשר חודש מתום שנת התקציב (ראה ספר החוקים תשי"ז, ע' 183), אולם לא בוצע עד לסיום דין וחשבון זה. המצב ישתפר אם יבוטל העקרון, שלפיו מתנהלים החשבונות המפורטים במקום מרכזי, שם נרשמים התשלומים, שם מוחזקים גם המסמכים – עקרון שאינו קיים עוד ברוב המכריע של המדינות ושלמעשה גם במדינתנו המציאות כבר פסלה אותו.

מבקר המדינה הציע אפוא:

„(א) צריך להתקין הנהלת חשבונות שלמה בכל משרדי הממשלה, ובחשבונות אלה יירשם כל פרט ופרט. לעומת זאת ייקבע הסדר, שלפיו יגיעו סיכומים תקופתיים, בהתאם לפרטי התקציב אל החשב הכללי. המשרדים השונים ישלמו במישרין את התשלומים במסגרת תקציביהם, ויתחייבו בתיקיהם את המסמכים הנוגעים לתשלומים. יש לקבוע קווים מנחים ודרישות מינימאליות, שבמסגרתם צריכה להתנהל מערכת החשבונות של משרדי הממשלה. אשר לפרטים, יגיש כל משרד ממשלתי הצעה מפורטת על ניהול פנקסיו, ורשות מרכזית תאשר אותה.

יש עוד צורך לדון במיוחד על השאלה, אם הריכוז, הנהוג עתה בתשלום משכורות עובדי המדינה והמאפשר שימוש בשיטת המיכון, עדיף על ניהול חשבונות המשכורת בכל משרד ומשרד. הנהלת החשבונות המרכזית של החשב הכללי תתרכז בסיכום המספרים, שהמשרדים ימציאו לו לפי פרטי התקציב, ובהנהלת החשבונות הראשית של המדינה.

(ג) תנאי קודם להעברת תפקידי הנהלת החשבונות והתשלומים למשרדים הוא, שהאוצר יוכל לסמוך על כך, שכל הרישומים ומסמכיהם ייבדקו בבדיקה מסודרת במשרדים עצמם בשלב שלפני ביצוע

התשלום והרישום. תנאי זה יקיים רק באופן, שהאחריות לבדיקה, תוטל, מלבד על פקיד המשרד הנוגע לדבר, על פקידים נאמנים של האוצר העובדים ברציפות מסוימת במשרדים. בתחום התפקידים של הפקידים האלה תיכלל גם הבדיקה של שמירת מסגרת התקציב באותו משרד.

כל זמן שאין בנמצא מספר מספיק של פקידים המסוגלים לתפקיד הנ"ל, ימונו פקידים מסוג זה רק בשביל המשרדים הגדולים, ולשאר המשרדים יועברו אותם פקידים החשב הכללי המטפלים כבר כיום בענייני אותו משרד. על כל פנים יש לשאוף לכך, שבמרוצת הזמן יימצא בכל משרד פקיד כפוף לאוצר המקבל לידי את התפקידים הנ"ל, והפקיד הזה יבדוק, אם המשרד הנוגע לדבר שומר על מסגרת תקציבו.

ג. התקציב

מבנה תקציבנו ודמותו אינם ממלאים את הדרישות הנדרשות במדינות מודרניות ואשר יש לשאוף אל הגשמתן, אם רצוננו, שהתקציב ימלא את תפקידיו החשובים ביותר: לשמש למינהל המדינה נקודת מוצא, מורה דרך וקו מנחה לעבודתו; להראות לפרלמנט באופן ברור ושלם, על אילו יסודות עובדייתיים נתבסס אומדן ההכנסות וההוצאות, ומה ייווצר באמצעים העומדים להקצבה; לאפשר לאוצר ולביקורת המדינה וכמו כן, לאחר גמר שנת הכספים, לפרלמנט את הביקורת המפורטת על קיום התקציב.

התפקיד להגיע לידי תיאום של תקציב המדינה אל הדרישות האלה נחשב בכל המדינות כתפקיד מתמיד, וקרוב לוודאי שתקציב המתחשב בדרישות אלה במלואן יהיה תוצאה של עבודת שנים. אבל חשוב ואפשר להבהיר את המטרות, שאליהן תשאף רפורמה כזאת של התקציב, ולהתחיל מיד בהגשמת הדרישות הנובעות ממטרות אלה תוך מגמה, שהתקציב ילך ויתקרב משנה לשנה לצורה הסופית, שהיא לגד עניינו.

והנה דוגמאות אחדות למגרעות בעריכת התקציב כיום, שנלקחו מהתקציב לשנת הכספים

1952/53:

בתחום ההכנסה:

(א) בסעיף 2, מס. סידורי 11 מן התקציב הנ"ל (ראה ספר החוקים תשי"ב, ע' 154), רשום סך של 5,000,000.- ל"י 'דמי רשיונות' בלא כל פירוט לפי סוגי הרשיונות ולפי יחידות המינהל הנובות.

(ב) באותו סעיף, מס. סידורי 14, רשום סך של 6,500,000.- ל"י 'גביות על חשבון הלוואות ורכוש ממשלה והכנסות מריבית' בלא פירוט הגביות וההכנסות האלה ואפילו בלא חלוקת הסכום הזה לפי שלושת סוגי ההכנסה הנזכרים כאן.

בתחום ההוצאה:

(א) בתקציב כל משרד נזכר רק מספר העובדים וסך הכול של משכורותיהם. לא בכל המקרים נאמר, כיצד מתחלקים העובדים בין היחידות השונות, ובשום מקום אין לראות, איך מורכב המנגנון, כלומר מה מספר העובדים בכל דרגה ומה משכורתם.

(ב) אין פירוט מספיק של חלוקת התמיכות. למשל, תקציב משרד הבריאות מציין במס. 0750 (ע' 181) 'תמיכות לבתי-חולים ציבוריים ולמוסדות רפואיים', שלהם הוקצבו 1,200,000.- ל"י, ובמספר 0751 (ע' 181) 'תמיכות לקופות חולים ולרשויות מקומיות' בסך של 900,000.- ל"י. חוסר פירוט זה מונע מהכנסת ומהציבור לדעת, כיצד מתחלקות תמיכות אלה בין המקבלים השונים.

(ג) התקציב אינו מראה, מה ייווצר בעזרת ההקצבות השונות. כך למשל בתקציב משרד הבריאות מוקצבות תחת מס. 0770 (ע' 183) 400,000.- ל"י לאשפוז ושירות רפואי

לעולה, ותחת מס. 0771 (ע' 183) – 350,000 ל"י ל'הרחבת האשפוז'. תחת מס. 1031 – 301 (ע' 190) בתקציב משרד החינוך והתרבות מוקצבות – 300,000 ל"י ל'כיתות לימוד לעולים – כולל אולפנים ללימוד אינטנסיבי לעולים'. כינויי ההקצבות הכלליים האלה אינם מאפשרים לדעת, על כמה ימי אשפוז מבוססת ההקצבה ואיזה שירות יינתן; באיזה אופן יורחב האשפוז; כמה כיתות מוחזקות מסכומים אלה וכמה עולים יקבלו שיעורים.

מבקר המדינה הציע:

(א) העקרון המכריע, שיונח ביסוד התקציב בכללו, צריך להיות, שהתקציב יפורט בכל חלקיו במידת האפשר והדרוש להשגת השקפה ברורה וחודרת. העקרון הזה יחול על ההכנסות וההוצאות כאחד.

(ב) מן הצורך, שההכנסות וההוצאות יועמדו אלו מול אלו באופן כזה שיראו, אלו הוצאות צריך לעשות להשגת ההכנסות, ואלו הכנסות נובעות מהוצאות מסוימות. יהיה גם אסור לנכות הכנסות מהוצאות או הוצאות מהכנסות בפרטי התקציב ולהציג בסוף התקציב את היתרות באופן שרק הן נכללות בסיכום הכללי של התקציב.

(ג) עקרון הפירוט המאכסמיאלי מביא לידי הדרשה, שפירוט ההכנסות וההוצאות לא יצטמצם ליחידות המינהל הגדולות בלבד, אלא יתרחב במידת האפשר גם על יחידות המינהל הקטנות. רק תקציב המפרט את ההכנסות וההוצאות לפי מחלקה ומחלקה יתן תמונה מספקת על יסודותיו הארגוניים של אומדן ההכנסות וההוצאות.

(ד) צריך לשאוף לכך, שבתוך כל יחידת מינהל יקבע התקציב את הפרטים של התפקידים הארגוניים והפעולות המתוכננות לשנת התקציב, וכן את האמצעים הדרושים למילוי תפקידים ופעולות אלה. תפקיד זה של עיצוב מבנה התקציב כתקציב לפי תפקידים, המכונה בארצות אחרות בשמות task setting budget או performance budget הוא קשה יותר וידרוש זמן יותר רב מאשר יתר הריפורמות המוצעות. אך העובדה שכבר בתקציב הנוכחי יש חלקים – אף כי מועטים – הנותנים תמונה על תפקיד היחידה ועל האמצעים הדרושים לביצועו, יש בה כדי לשמש יסוד לתקווה ולציפייה, שהתקציב יוכל להתפתח בהדרגה בכיוון זה בהיקף הולך וגובר; לקונצפציה של תקציב לפי תפקידים מתקרב כיום התקציב לבתי-החולים השונים באשר לגבי כל בית-חולים רשום מספר המיטות, שיש להחזיק בו.

רעיון התקציב לפי תפקידים יוכל להתגשם בדרך קלה ומהירה יותר במסגרת תקציב הפיתוח.

(ה) עד כמה שרשימות של מספרים, טבלאות ותכניות עבודה מפורטות יכשרו להשלים את התמונה, שהושגה בתקציב, יש לצרף להצעת התקציב נספחים, שיובאו לידיעת ועדת הכספים ובמידת הצורך לידיעת מליאת הכנסות. עבודת יתר ניכרת לא תיגרם על ידי זה, הואיל ועל פי רוב על המשרדים השונים להגיש נספחים כאלה לאוצר לשם הנמקת דרישותיהם.

גוף התקציב צריך להכיל – בלא יוצא מן הכלל – פרטים על מספר הפקידים העובדים בכל יחידה, לפי דרגותיהם ומשכורותיהם.

ד. השתתפות משרד מבקר המדינה בהגשמת ריפורמות מהסוג המוצע

ריפורמות ממין זה מבוצעות במדינות אחרות תוך שיתוף פעולה בין האוצר ובין מוסדות ביקורת המדינה. במיוחד בארצות-הברית הוגשמו בשנים האחרונות ריפורמות מרחיקות לכת במשותף על ידי האוצר, משרד התקציב של נשיא המדינה והמבקר הכללי; השיטות של הנהלת החשבונות של משרדי הממשלה השונים מתאשרות על ידי המבקר הכללי.

מבקר המדינה הביע את נכונותו לכל שיתוף פעולה, שהאוצר וועדת הכספים ירצו בו.

על סמך תזכירו הגיע מבקר המדינה לידי הסכם עם האוצר, שלפיו יגשו להגשמת ההצעות הנוגעות למערכת החשבונות. אשר להצעות בדבר התקציב, הרי הן עדיין לא נדונו, אולם באי כוח האוצר הודיעו, שהחלט לדרוש כבר השנה מהמשרדים פירוט מרחיק לכת בזמן הגשת הצעותיהם לתקציב.

ב. תקציבי הממשלה וגופים ציבוריים אחרים במסגרת הכלכלה הלאומית

תוכן העניינים

חלק א'

עמוד

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

חלק ב'

- המועסקים על חשבון התקציבים הציבוריים וחלקם בסך הכול של המפרנסים ----- 27

הסקר הניתן להלן נערך על ידי משרד מבקר המדינה, על פי יזמתו של יושב ראש ועדת הכספים, במטרה להרחיב במידה מסוימת את היסודות, שעליהם מושתתים דיוני הכנסת על התקציבים השנתיים של הממשלה. נעשה כאן ניסיון להעמיד על בסיס של השוואה את ההכנסה הלאומית של מדינת ישראל לשנת 1951/52 מזה, ואת סכומי התקציבים של הממשלה, הרשויות המקומיות ושל הגופים הציבוריים העיקריים לאותה השנה מזה. המגמה היא לתרום לבירור השאלה, מהו המקום, שתקציב הממשלה תופס במסגרת התקציבים הציבוריים הכוללים, וכן להראות את יחסי הגומלין הקיימים בין ההכנסה הלאומית ובין התקציבים הציבוריים; התקציבים הציבוריים נוטלים את חלקם מההכנסה הלאומית על ידי שאיבה ממנה לסיפוק צורכיהם, ובכיוון הפוך מזרימים הם אמצעים ההופכים הכנסה לאומית ומעודדים ע"י כך את המשק הלאומי.

הסקר מנסה להראות, תוך השוואה מספרית, את מהות היחסים הללו ומשמעותם. כדי להראות את הקשר בין המשק הכספי של המדינה לבין כוח האדם, נוספה סקירה על העסקת כוח אדם ע"י הגופים הציבוריים בהשוואה לכוח האדם הכולל של האוכלוסייה.

חלק א'

1. הגורמים העומדים להשוואה
- א. הגופים שתקציביהם וחשבונותיהם נסקרו.

בסקר הזה כלולים התקציבים הבאים:

- (1) תקציב הממשלה לרבות חשבונותיה המסחריים.
- (2) תקציב הסוכנות היהודית לארץ-ישראל המקיף למעשה גם את תקציבה של קרן היסוד, של המוסדות לעליית הנוער וגם את השתתפותה הניכרת של הקרן הקיימת לישראל בהוצאות הסוכנות. נתוני המוסדות האלה נכללו אך ורק במידה שכספיהם הוצאו על פעולות שבוצעו בארץ או הושקעו סופית בארץ. לא הובאו אפוא

בחשבון הוצאות שנעשו בחר"ל מהכנסות חוץ, כגון הוצאות להסעת עולים עד חופי הארץ.

(3) משטח הפיננסים של הרשויות המקומיות כלולים בסקר הזה תקציבי העיריות, המועצות המקומיות והמועצות האזוריות. לא נאספו עדיין נתונים הראויים לעיבוד על פעולות השלטון העצמי בכפרים (ביחוד ביישובים הקיבוציים או השיתופיים) הנעשות מחוץ למסגרת המועצות האזוריות.

(4) ביחס לביטוח הסוציאלי נכללו ההכנסות וההוצאות של קופת החולים, קופת התגמולין ויתר הקרנות לעזרה הדדית המסועפת להסתדרות הכללית של העובדים העבריים. הם מוכרים דה-פקטו כנושאי פונקציות הנחשבות בארצות רבות כתפ"קידים ממלכתיים. עדיין לא הייתה אפשרות לעבד בצורה שווה את הנתונים על מוסדות דומים, שאינם מסועפים להסתדרות הכללית.

(5) ביתר התקציבים, שיש להם אופי ציבורי, אולם אין עדיין סטטיסטיקה מספקת עליהם, מתחשב סקר זה רק במידת האפשר בדרך אומדן.

ב. ההכנסה הלאומית.

(1) משמעותו של המושג 'הכנסה לאומית' ושיטת חישובה אמנם שנויות עדיין במחלוקת, אולם למעשה נתקבלה בארצות רבות שיטה מסוימת, שבה משתמשים גם בארץ זו. לפיה נחשבים כהכנסה לאומית העודפים של התפוקה הלאומית (Output), כלומר של ערך הסחורות המיוצרות והשירותים המבוצעים, לרבות השירותים הממלכתיים, על התשומה (Input), כלומר על ערך החומרים המובאים מחו"ל ועל הבלאי המתהווה בעת השימוש באמצעי הייצור והתחבורה, בניינים ובמתקנים אחרים.

(2) ההכנסה הלאומית אינה מזדהה אפוא עם סך הכול של ההכנסות של תושבי ארץ מסוימת ושל איגודיה, למשל: פלוני מקבל סכומי כסף, שהופרשו מהכנסתו של מפרנס אחר. אם מקבל הכסף מספק תמורתו שירות (כגון עזרה במשק הבית) או אם הוא מספק מצרך, הרי גם הכנסתו מהווה חלק מההכנסה הלאומית, הואיל והוא מייצר ערך מוסף (בדוגמה הזאת שירות מסוים). לעומת זאת הפרשה מהכנסתו של מפרנס אחר לטובת אחרים בלא תמורה, כגון כלכלת קרובים, אינה מופיעה פעמיים בסיכומי ההכנסה הלאומית.

(3) היבוא המושתת על העברות בלא תמורה ישירה (כגון על הענקות, תרומות והשקעות הון שונות), משתקף בהכנסה הלאומית אך ורק כאשר ובמידה שמתווסף ערך נוסף לחומרי הייצור ולנכסי ההשקעה המובאים מחו"ל על ידי עיבודם או התקנתם בארץ.

(4) במידה שההכנסה הלאומית עולה על הצריכה, מתהווה מתוכה תוספת של עושר לאומי (על ידי צבירת הון, חסכון, השקעות חדשות), ואילו במקרה ההפוך פוחת העושר הלאומי, ומדברים על 'אכילת הון'.

ג. דרכי ההשוואה

עיבוד הנתונים נעשה לפי שיטות מקובלות. כשלא היו בנמצא מאזנים וחשבונות מסוכמים, לוקטו או נאמדו המספרים; במקרים אחרים דילגנו על נתונים מסופקים. הפרשים בתקופות הסיכום של חשבונות ותקציבים לא הובאו בחשבון. אם ההפרש אינו עולה על שלושה חודשים (למשל תקופת אפריל - מארס לעומת השנה האזרחית). הכנסות הגופים הציבוריים והוצאותיהם נאספו מחשבונותיהם הכספיים; במקרה של חוסר חשבונות מפורטים מסוכמים הוכללו הנתונים בהתאם לתקציב.

2. הגודל וההרכב של התקציבים הציבוריים וגודל ההכנסה הלאומית

א. גודל התקציבים הציבוריים והרכבם

טבלה מס. 1

תקציבי הגופים הציבוריים בשנת 1951/52 והעברות הכספים ביניהם במליון ל"י

ס"ה הכולל *	העברות הממשלה	ההכנסות העצמיות (סיכום נקי)
172	—	172
48	16	32
44	13	31
19	1	18
283	30	253
		5. סך הכול

הפדיון המסחרי הגולמי (בקירוב)

12	6. הפדיון של מפעלי התחבורה הממשלתיים
	7. פעולות אספקה ומימון (**) שונות (בכללן גם
40	החשבון המסחרי של משרד המסחר והתעשייה)
8	8. הפדיון של מפעלי המים המקומיים והסוכנותיים
60	9. סך הכול
343	10. סך הכול הכללי

* העברות הממשלה בסך 30 מיליון בקירוב נכללות גם בהכנסות של הממשלה וגם באלה של הגופים שקיבלום.
** ייתכן שחלק מהן ישתקף בסופו של דבר באחד התקציבים הסדירים.

(1) בטבלה מס' 1 דלעיל רוכזו, בסכומים מעוגלים, החשבונות הכספיים או התקציבים של הגופים הציבוריים ואף יחסי הגומלין שביניהם. מסתבר, שהממשלה העבירה למוסדות אחרים, שגם הם נכללים בטבלה, כ-17% מסך הכול של הכנסותיה, שהצטברו בשנה הנסקרת (1951/52) לסך 172 מליון ל"י. המוסדות הלא-ממשלתיים המופיעים בטבלה קיבלו איפוא מהעברות ממשל-תיות כאלה כ-30 מליון ל"י נוסף על שאר הכנסותיהם ממקורות אחרים, שהגיעו לסך 81 מליון ל"י בקירוב.

(2) הגופים הציבוריים מצד אחד מקבלים כסף בדרך של גביית מסים, דמי רשיונות וכו' בתוקף סמכויותיהם הריבוניות או על סמך חוקתם, וגם לוויים כספים. מצד אחר הם גורמים כבעלי עסקים גם מחזור כספים נוספים. הפדיון ברוטו של מספר מחלקות עסקיות ומפעלים כאלה בשנת הכספים הנסקרת סוכם בטבלה מס. 1, בסעיפים 6 עד 8, בסך 60 מליון ל"י; הסכום הזה של הפדיון הופחת מראש בותרות הרווחים הנקיים של המפעלים הנדונים, הואיל ורווחים כאלה מועברים לתקציב הכללי של הממשלה (או הגופים הציבוריים האחרים) וכוללים אפוא בסעיפים 1-4 של הטבלה.
אולם גם הפדיון של מפעלי מפתח כאלה משפיע על תהליכי המשק ובזה על התהוות ההכנסה הלאומית.

(3) הסיכום הנ"ל אינו כולל, כפי שהוסבר בסעיף 1,א'(5), את הנתונים על גופים ציבוריים מסוימים, שלפי מהותם שייכים בעצם למסגרת זו, הואיל ואין עדיין סטטיסטיקה מספקת עליהם. אפשר לאמוד את סך הכול של ההכנסות וההוצאות של הגופים שהושמטו ב-15 עד 18 מליון ל"י

לשנה הנסקרת; הכללתם צריכה הייתה אפוא להגדיל את סיכומי הטבלה הנ"ל ב-6% עד 7% בקירוב.

לעומת השנה שקדמה גדל בשנת 1951/52 הסכום הנומינאלי של התקציב הממשלתי ב-10% בקירוב (עיין בטבלה מס. 3), ואילו רמת המחירים בארץ הייתה בממוצע בשנת הכספים 1951/52 ב-16% בקירוב גבוהה מזו שבשנת 1950/51 (עיין בטבלה מס. 2); פירוש הדבר: הערך הריאלי, ז.א. כוח הקנייה והבנייה של סך הכול של הכנסות הממשלה לא עלה אלא ירד במקצת (רמת המחירים חושבה על סמך ארבע סדרות האינדקס הרשמיות: המחירים לצרכן, המחירים הסיטוניים, שווי היבוא הממוצע והוצאות הבנייה). משמעותה הכלכלית של ההתפתחות הזאת בשטח התקציבים הציבוריים תנותח בסעיף 3.

ב. גודל ההכנסה הלאומית

טבלה מס. 2

ההכנסה הלאומית הנומינאלית והריאלית

שנת 1951	שנת 1950	
* 500	340	1. סך הכול הכולל, הנקוב במיליון ל"י מעוגלים
147	100	2. היחס באחוזים (אינדקס): 1950 = 100
116	100	3. רמת המחירים
127	100	4. כוח הקנייה הממשי של ההכנסה הלאומית
430	340	5. ההכנסה הלאומית הריאלית לפי מחירי שנת 1950 במיליון ל"י מעוגלים

* המספר דלעיל הוא אומדן ארעי ושמרני לתקופה ינואר-דצמבר 1951; הסיכום לתקופה אפריל 1951-מארכ 1952 עולה לפי חישובים מוקדמים לסך 550 מיליון ל"י לפחות, בעיקר עקב קפיצת המחירים בחודשים פברואר ומארכ 1952.

ההכנסה הלאומית גדלה אפוא לא רק עקב עליית המחירים אלא גם כתוצאה מהגברת התפוקה הממשית של המשק כולו. גורם מכריע להגדלה זו היה היכנסם של אנשים רבים מקרב העולים החדשים לתהליכי העבודה.

3. יחסי הגומלין בין התקציבים הציבוריים לבין ההכנסה הלאומית
לפי השוואה חטופה של שתי הטבלאות מס. 1 ומס. 2 נראה את יחס הגודל בין סך הכול המ-
אוחד של הכנסות תקציבים ציבוריים (לפי הטבלה מס. 1-253 מיליון ל"י) לבין הכנסה לאומית
(לפי הטבלה מס. 2-500 מיליון ל"י) כמו 1:2 בקירוב. כפי שהפרקים הבאים מראים, אין פיר-
ושו של היחס הזה, שמחצית ההכנסה נובעת במישרין מפעולות התקציבים הציבוריים או שהמוס-
דות הציבוריים סופגים כ-50% מתפוקת המשק ומוציאים אותם על צריכתם הם.

א. מה שאבו התקציבים הציבוריים מן ההכנסה הלאומית? במה השפיעו על התהוות ההכנסה הלאומית?

טבלה מס. 3

מקורות המימון של תקציב הממשלה

1951/52	1950/51	1949/50	
%	%	%	ב- % מסך הכול של התקציבים
60	42	37	1. מסים וגביית מקומיות אחרות
15	40	44	2. תוספת לחוב הפנימי
25	18	19	3. מקורות חו"ל
100%	100%	100%	4. סך הכול הכנסות הממשלה ב- %:
172	155	115	5. סך הכול הכנסות הממשלה במיליון ל"י (מעוגלים)

(1) בעוד שגודל התקציב הממשלתי לא נשתנה כמעט בשנה 1951/52 לעומת השנה הקודמת (בניגוד לעליית ההכנסה הלאומית), גדל בהרבה אותו החלק של התקציב הממשלתי, שכוסה ממסים וגביות מקומיות אחרות, כגון דמי רשיונות ושירותים ורווחים נקיים של מפעלים ומחלקות עסקיים. מימון התקציב מהכנסות רגילות, המהוות רובן כעין משיכות ישירות של האוצר מן ההכנסה הלאומית, הוגבר מ-42% בקירוב של סך הכול של ההכנסות הממשלתיות בשנת הכספים 1950/51 ל-60% בשנת הכספים הנסקרת.

(2) המגמה לשים את הדגש על הכנסות בלתי אינפלציוניות מתבלטת גם בשני הסעיפים האחרים: מצד אחד הוגדלו ההכנסות ממקורות חוץ ומצד אחר צומצם השימוש באשראי מקומי. הגברת המימון ממקורות חוץ עשויה לגרור גם שיפור של מאזן התשלומים ובוה שיפור של תנאי האספקה והייצור. המכשירים העיקריים להשגת אמצעי חוץ למען תקציבי הממשלה היו מלווה העצמאות, המלווה של הבנק האמריקאי ליבוא וליצוא והפקעת ניירות הערך הזרים, שנמצאו בידי תושבים ישראלים תמורת טבי דולר. לעומת זאת צומצם השימוש באשראי הפנימי. אשראי כזה גויס לפני כן במידה מכרעת על ידי יצירה מלאכותית של כסף בצורת מזומנים או על ידי ניפוח החשבונות הבנקאיים; היקף החסכוניות הממשיים (דהיינו עודפי תפוקה ממשיים על הצריכה) והמצב בשווקי ההון והכספים לא אפשרו הוצאת מלוות ממשלתיים מאוחדים.

טבלה מס. 4

מסים וגביות מקומיות אחרות ב-% מן ההכנסה הלאומית

השנה	% מן ההכנסה הלאומית	הממשלה בלבד	הממשלה, הרשויות המקומיות והביטוח הסוציאלי בשנת 1951/52
השנה	%	הממשלה בלבד	הממשלה, הרשויות המקומיות והביטוח הסוציאלי בשנת 1951/52
1949/50	18	הממשלה	21
1950/51	20	הרשויות המקומיות	5
1951/52	21	הביטוח הסוציאלי	3
		הכנסות המוסדות הלאומיים בארץ וכו'	1
		סך הכול	30

(3) חישוב נסיוני של אחוזי ההכנסה הלאומית, שנבנו על ידי האוצר בשלוש השנים האחרונות, נעשה בטבלה מס. 4. העול הנוסף של מסים וגביות ציבוריים לא-ממשלתיים ניתן בשביל השנה 1951/52 בלבד הואיל ועדיין לא הושלם עיבוד נתוני השנים האחרות. תשלומי האזרחים לממשלה יחד עם המסים ושאר הגביות של הרשויות המקומיות ועם דמי הביטוח הסוציאלי עלו אפוא בשנה הנסקרת לשיעור של 30% בקירוב מההכנסה הלאומית.

(4) אולם יש להביא בחשבון, שהמסים אינם משתלמים למעשה אלא מאותו החלק של ההכנסה העולה על המינימום הדרוש לקיום הפיסי של משלמי המסים ובני משפחותיהם. החלק הנשאר אחרי הבטחת הקיום הפיסי נאמד בארצנו ב-50% ואילו באנגליה ב-80% בקירוב. מזה מסתבר, שהטלת מסים באותו האחוז מההכנסה מהווה עול יחסי יותר כבד בארצנו מאשר באנגליה. המסים ושאר הגביות של הגופים הציבוריים הנגבים בישראל בשיעור הגל של 30% בקירוב מסך הכול של ההכנסה הלאומית נוטלים יותר ממחצית ההכנסה החופשית העולה על צורכי הקיום המינימליים של בני האדם.

התפתחות השווי הריאלי של ההכנסה הלאומית, מסי הממשלה והוצאותיה בחישוב על נפש (מספרי אינדקס: 1950=100)

1951	1950
125	100
110	100
90	100

1. מסים וגביות של הממשלה
2. ההכנסה הלאומית
3. הוצאות הממשלה והשקעותיה

מקורות ההכנסה הציבורית (במליון ל"י) בשנת 1951/52

מס' סך הכול	מקורות חו"ל	תוספת חוב פנימי	מסים וכו'
172	43	25	104
הממשלה: סך הכול			
מזה: מס הכנסה: יחידים			
22			
13 " : " : חברות, מסי רכוש וכו'			
14 " : מכס			
33 " : מס מותרות, בלו, מסי עקיפין אחרים			
" : רווחים נקיים מאספקת מצרכים, שירותים,			
13 ¹ גביות מרכוש, מהלוואות			
9 " : שונות			
31	—	5	26
הרשויות המקומיות: סך הכול			
13 מזה: מסים, רשיונות וכו'			
" : הכנסות מרכוש, בעיקר רווחים מאספקת			
מפעלי מים, בתי מטבחים, שווקים,			
2 שכר דירה			
" : השתתפות של בעלי הנכסים בעבודות			
6 ציבוריות			
5 " : שונות			
18	—	1	17
ביטוח סוציאלי (מוסדות ההסתדרות): סך הכול			
9 מזה: תשלומי המבוטחים			
7 " : תשלומי המעבידים			
1 " : שונות			
32	² 20	9	3
המוסדות הלאומיים			
253	63	40	150
סך הכול הכללי			

* אשר לטבלאות מס. 5 ו-6 ראה סעיפים (5) ו-(6) בעמ' 25.

1. סכום זה מורכב כדלקמן:

א. מפעלי התחבורה

הכנסות

פחות הוצאות

ב. הכנסות להזלת מצרכים חיוניים (למעשה בכינויים שונים: עורפי הפעולות המסחריות של משרד המסחר והתעשייה)

ג. רווח מחלקת ההוצאה של הבנק הלאומי לישראל

ד. גביות ע"ח הלוואות, מכירות והכנסות מריבית

ה. שונות

13 מליון 0.3

2. הסכום הזה הוא לפי דו"ח זמני של הסוכנות לשנת 1951 בניכוי הוצאות חו"ל, שכוסו על ידי הכנסות חו"ל מסוימות (כגון: הסעת עולים). לעומת זאת מופיעות במאזן התשלומים, שפורטו על ידי משרד האוצר באוגוסט 1952, העברות המוסדות הלאומיים בסך 16 מליון ל"י בלבד (44 מליון \$), שהוא הממוצע של השנים 1950—1952.

ההוצאות והשקעות בתקציבים הממלכתיים-ציבוריים
חשבון מאוחד ומעוגל לפי סוגי הוצאות וגופים במליון ל"י

סך הכול מליון ל"י	אוצר הממשלה	מוסדות לאומיים	רשויות מקומיות	ביטוח סוציאלי	סך הכול מליון ל"י	אחוזים
א. הוצאות שוטפות רגילות-						
מינהל, שירותים סוציאליים ושונות						
9	1	7	-	17	6	1. שירותים כלליים ומינהליים
8	² 1	1	-	10	4	2. תשלומי חובות וריבית
5	³ -	1	8	14	5	3. בריאות
6	1	5	-	12	4	4. חינוך
8	1	2	1	12	4	5. סעד ובטחון סוציאלי
6	-	-	-	6	2	6. משטרה
38	-	-	-	38	14	7. בטחון
פעולות כלכליות						
8. שירותים כלכליים (כגון עידוד היצוא והייצור, פיקוח)⁴						
8	1	4	-	13	5	9. סובסידיות
9	-	-	-	9	3	10. מפעלי תחבורה, מים וכו'
12	3	3	-	18	7	סיכום ביניים של הוצאות רגילות
109	8	23	9	149	54	
ב. הוצאות שוטפות מיוחדות						
11 ⁵	11	2	2	26	10	11. שירותים לעולה
ג. הוצאות הון						
72	15	7	4	98	36	12. השקעות ופיתוח
192	34	32	15	273	100	ד. סך הכול הכללי (א + ב + ג)
70%	13%	12%	5%	100%		סך הכול באחוזים

1 התקציב הרגיל ותקציב הפיתוח בלבד.

2 סכום זה נכלל כמספר סמלי בלבד, הואיל ובחשבונות הקודמים של המוסדות הלאומיים נוכח מראש תשלומי חובות ביחוד בחו"ל מן ההכנסות; במאזן התשלומים הם מתבטאים אפוא כהקטנת ההכנסות בלבד, אולם לא כהוצאות במטבע חוץ.

3 מחמת מיעוטן לא הובאו הוצאות אלה בחשבון.

4 בסכום זה כלולים: רוב ההוצאות של משרד החקלאות, משרד המסחר והתעשייה ומשרד התחבורה (פרט למפעלי התחבורה); חלק מן ההוצאות של משרד העבודה (כגון החזקת כבישים), האוצר (כגון דלק, מחקר), וגם שירותים אחרים של משרד ראש הממשלה (סטאטיסטיקה ועוד) ומשרד החוץ (שירותים קונסולאריים).
ההוצאות וההשקעות של הרשויות המקומיות בסעיף זה בסך 4 מליון ל"י כוללות בין השאר את ההוצאות הרגילות של המחלקות הטכניות המתייחסות לבניין ערים, לפיקוח ולעבודות ציבוריות חוזרות ושל הפעולות להסדר המסחר והתחבורה.

5 בסכום זה כלולים:

5.1	קליטת עלייה - דיור ארעי לעולים והשתתפות בסידורים (ההוצאה הממשית)
2.0	משרד הסעד: (סעד לעולה החדש)
1.8	משרד החינוך: (החזקת בתי ספר ביישובי עולים, אולפנים וציוד לבתי ספר וכיתות לימוד לעולים)
0.6	משרד הבריאות: (תמיכות לקופת חולים במעברות, אשפוז ושירות רפואי לעולה)
0.4	משרד העלייה: (סך הכול ההוצאה הממשית)
0.2	משרד הדתות: (שירותים דתיים לעולה)
0.9	שונות
11.0	סך הכול

(5) משקל המסים ושאר הגביות המקומיות של הממשלה מסתבר על הצד הטוב ביותר מהש-וואה בין שנת הכספים הנסקרת לבין השנה שקדמה לה, כשמביאים בחשבון גם את השינויים במספר האוכלוסים וברמת המחירים. הטבלה מס. 5 מראה את מסי הממשלה והוצאותיה ואת ההכנסה הלאומית במספרי אינדקס המציגים באחוזים את השינויים שחלו במשך השנתיים האחרונות.

כל הנתונים מחושבים לנפש ולפי כוח הקנייה הממשי של הכסף, ז.א. תוך התחשבות בהשפעת ריבוי האוכלוסיה והתייקרות המצרכים והשירותים. מתברר, שהתשלום הריאלי של התושב לאוצר המדינה גדל ב- 25%, ואילו הנאתו הממוצעת מהוצאות הממשלה והשקעותיה הייתה ב- 10% בקירוב קטנה מזו שבשנת 1950; הכנסתו הריאלית הממוצעת של כל תושב ותושב, מפרנסים ושאינם מפרנסים, עלתה מהסיבות שהוסברו למעלה בסעיף 2. ב. ב- 10% בקירוב.

(6) אשר לסוגי המסים השונים, רצוי לציין, שכרוב הארצות מתפשטת הדעה, שהטכניקה הפיננסית החדשה טשטשה במידת מה את ההבחנה המקובלת בין מסים ישירים ובין בלתי ישירים ביחס לתכונותיהם ותוצאותיהם הכלכליות. ביחוד ניסו לגוון גם את מסי העקיפין, כגון בלו ומכס, על ידי הנהגת הבדלים בין שיעורי המס למותרות לבין אלו למצרכים חיוניים.

טבלה מס' 8

מטרות ההוצאה הישירות אומדן מעוגל במליון ל"י

הייעוד הישיר והגלוי של התשלום	הממשלה	התקציבים האחרים	סך הכול
1. משכורת ושכר עבודה (בכללם גם העברות ע"ח משכורת מורים ברשויות המקומיות, פועלי נמל ועבודות ציבוריות)	72	23	95
2. יבוא סחורות ושירותים שפורטו במפורש במסמכים רשמיים	10	8	18
3. כל יתר הקניות בארץ ובחור"ל (או מימון קניות כאלה של אחרים)	90	40	130
4. סובסידיות (הענקות להחלת מצרכים חיוניים ולקידום היצוא)	9	—	9
5. ריבית וחובות	7	2	9
6. הוצאות אחרות (תשלומי סיוע לעולים נכים ועוד)	4	8	12
	192	81	273

(1) הסעיף הקודם טיפל בסכומים, שנשאבו על ידי הגופים הציבוריים-ממלכתיים מה-הכנסה הלאומית. אולם קיימת גם תנועה חשובה בכיוון ההפוך: הגופים הציבוריים מורמים סכומים ניכרים לתוך המשק, ועל ידי הוצאת כספים הם מביאים לידי יצירת הכנסה לאומית. צריך לגשת לגיתוח כזה משני צדדים. מצד אחד מתבטאת השתתפות התקציבים הממלכתיים ביצירת ההכנסה הלאומית בזה, שהגופים הציבוריים מקיימים שירותים מסוימים המהווים תנאי מוקדם לעצם פעולתו היצרנית של המשק החברתי, או הם מקימים מפעלים או מתקנים שמטרתם להבטיח תפוקה נוספת בעתיד; מבחינה זו מיינו הוצאות הגופים הציבוריים בטבלה מס. 7. מצד אחר מהווה עצם הביצוע של השירותים וההשקעות האלה מקור ישיר להכנסה מידית כתוצאה הן מהעסקת אנשים במימוש הפעולות האלו והן מקניית מוצרים ושירותים מהמשק הלאומי; הכנסה מידית זו מפורטת בטבלה מס. 8.

(2) בתיאור דו-צדדי צריך להתחשב בהוצאות ברוטו של הגופים הנסקרים ולכלול בהן גם את ההוצאות של מפעלי התחבורה הממשלתיים ומפעלי המים וכו' העירוניים. הסיכומים הכלליים של שתי הטבלאות (מס. 7 ומס. 8) הם אפוא גבוהים מאלה של הטבלאות הקודמות, שהיו בנויות בעיקרן על הכנסות האוצר ושאר הגופים הציבוריים. בטבלאות מס. 3 ו-6 הופיעו רק הרווחים הנקיים של המפעלים העסקיים האלה בתרומתם לתקציב הממלכתי. כמו כן מן ההכרח היה להביא בחשבון גם אותו החלק של הוצאות האוצר שאינו מכוסה – או שעדיין אינו מתכסה – על ידי הכנסות עצמיות כפי שסוכמו בטבלה מס. 1 וטבלה מס. 6.

(3) כמו שאר ההוצאות וההכנסות כן נרשמו גם הוצאות ההשקעה ומלוות החוץ, שנתקבלו למימון ההשקעות, בהתאם למחירים ולשערי החליפין של שנת הכספים 1951/1952. הסיכומים הנרשמים אינם משקפים אפוא את ערכן הנוכחי.

(4) רוב כספי הפיתוח הוצאו בצורת השתתפות של הון ציבורי בפעולות השקעה, שלמימון ולניהולן אחראים גם גורמים אחרים.

(5) בכל הסיכומים והניתוחים שבסקר הזה ניתנים כמובן הסכומים כפי שהוצאו, אך אין ללמוד מזה על הערך המשקי הממשי, שיהיה לנכסים הנוצרים אחרי השלמתם והפעלתם.

(6) מסקנה חשובה, הנובעת מנתוני הטבלה מס. 8 נוגעת ביצירה ישירה ומידית של הכנסה על ידי הגופים הציבוריים. ההכנסה הנוצרת בדרך זו מסתכמת בסך 125 מליון ל"י בקירוב או כ-25% מסך הכול של ההכנסה הלאומית. הסכום הזה מורכב משכר עבודה ומשכורות בסך 95 מליון ל"י (סעיף 1) ומסכום נוסף הנאמד ב-30 מליון ל"י ואשר מצטבר, בין השאר, מתשלומי הריבית על מלוות פנימיים (מתוך סעיף 5) ומן התפוקה הנקייה המהווה חלק משווי הקניות המקומיות (מתוך סעיף 3).

בקשר לזאת יש להזכיר גם את ההשפעה הבלתי ישירה של התקציבים הציבוריים על התפוקה ובזה על ההכנסה הלאומית: מסך 290 מליון \$ העברות הון מחו"ל, שכיסו את כל צורכי היבוא, חומרי ייצור ונכסי השקעה בשנה שחלפה, נופלים כ-160 מליון \$ בחלקם של התקציבים הציבוריים בצורות מלוות, תרומות וכו', כשני שלישים מזה ע"ח הממשלה. צורכי היבוא העצמיים והישירים של המוסדות הממלכתיים עצמם לא עלו כנראה על 50 מליון \$ בקירוב מהסכום הנ"ל. יתרות מטבע החוץ הועמדו לרשות המשק. התמורה של הכנסות החוץ האלו בסך 160 מליון \$, שנתקבלו ע"ח התקציבים הציבוריים, חושבה בזמנה בסך 60 מליון ל"י בקירוב. לפי שערי החלי"פין, שנקבעו בפברואר 1952, התמורה של אותו הסכום במטבע חוץ היא כ-135 מליון ל"י.

ב. סיכום בדבר יחסי הגומלין בין התקציבים הציבוריים לבין ההכנסה הלאומית.

אפשר לסכם תוצאות מסוימות מההורינו ומחישובינו – עם כל ההסתייגות הדרושה ביחס לאי-השלמות של הנתונים ושל שיטות המחקר – כדלקמן:

(1) אם אנו מעריכים את הסך הכול של התקציבים הציבוריים בסכום 273 מליון ל"י, הרי קצת יותר ממחצית הסכום הזה מומן על ידי משיכות מההכנסה הלאומית כגון גביית מסים וכו'. חלקה של ההכנסה הלאומית, שנוצל בדרך זו למטרות התקציבים הציבוריים, הגיע אפוא ל-150 מליון ל"י, דהיינו ל-30% מההכנסה הלאומית שבסך 500 מליון ל"י. יתר הכספים הציבוריים לא גויסו מן ההכנסה הלאומית אלא ממקורות אחרים.

(2) לעומת זאת הביאו כ-125 מליון ל"י מהוצאות הגופים הציבוריים לידי יצירת הכנסה לאומית; פירוש הדבר, שכ-25% מההכנסה הלאומית נתהוו באמצעות התקציבים הציבוריים.

חלק ב'

המועסקים על תשבון התקציבים הציבוריים
וחלקם בסך הכול של המפרנסים

טבלה מס. 9

התעסוקה הישירה לפי הגופים הציבוריים

המספר המעוגל של העובדים הקבועים

הגוף

9,000	הממשלה: דואר, רכבת, נמלים
3,000	בתי חולים ושירותי בריאות אחרים
6,000	משטרה
12,000	יתר המשרדים והשירותים
30,000	סך הכול
9,000	הרשויות המקומיות
7,000	הסוכנות היהודית לארץ-ישראל
6,000	קופת חולים
52,000	הסך הכולל

המורים שמשכורתם משתלמת מתקציבי הגופים הציבוריים באמצעות רשויות שונות כלולים בטבלה הבאה
(מס. 10) בלבד.

טבלה מס. 10

אומדן של שנות עבודה שנעבדו ע"י התקציבים הציבוריים

אחוזים	המספר	
12 1/2	15,000	1. מפעלי התחבורה והאספקה של הגופים הציבוריים
18 1/2	22,000	2. בנייה ציבורית ועבודות ציבוריות
4	5,000	3. שירותים כלכליים, דיפלומאטיים וכו'
20	24,000	4. שירותי חינוך ובריאות ציבוריים
8	10,000	5. שירותי סעד וקליטת עולים
37	44,000	6. שירותי חוק ומשפט, מינהל ובטחון ושונות
100%	120,000	

(1) מחמת הליקויים הסטאטיסטיים, שהוסברו לעיל, ונוכח העובדה, שהשפעת התקציבים הציבוריים על ההכנסה משתקפת ביחוד בתשלומי שכר ומשכורת, רצוי להשלים את תוצאות הסקר על ידי אומדן נסיוני של מספר האנשים, שהועסקו על ידי הגופים הכלולים בסקר. בטבלה מס. 9 סוכם במספרים עגולים מספר האנשים, שהיו מועסקים בממוצע לשנה הנסקרת במישרין בשירותים האזרחיים של הגופים הממלכתיים-ציבוריים.

(2) חלקם של הגופים הציבוריים בניצול כוח האדם בולט באופן יותר ברור בסיכום המורחב של הטבלה מס. 10, המקיף לא רק את העובדים, שמוינו בטבלה מס. 9, אלא גם את כוח האדם הנוסף, שהועסק על ידי הגופים הנדונים, ע"י סעיפי 'הפעולות' בתקציביהם וכמו כן גם את האנשים, שהועסקו על ידי מוסדות אחרים, עד כמה שמשכורתם שולמה מהשתתפות המוסדות הציבוריים במימון הפעולה. החישוב הזה בוצע לא לפי מספר בני אדם יחידים, שהועסקו במשך השנה במוסדות הנסקרים או על חשבונם, אלא לפי 'שנות עבודה'. שנת עבודה פירושה: מפרנס אחד העסוק 280 ימי עבודה בשנה או 2 מפרנסים העסוקים כל אחד 140 יום בשנה או 12 מפרנסים

העסוקים כל אחד במשך חודש ימים בלבד במשך השנה מטעם המוסדות הכלולים בסקר. המספר של שנות העבודה המופיע בטבלה מס. 10 הוא אפוא נמוך ממספר האנשים המועסקים. בעבודות ציבוריות למשל היו עסוקים בשנה הנסקרת כ-23,000 איש כל אחד במשך 130 יום בשנה; המספר של שנות העבודה שנכלל בטבלה מס. 10 הוא אפוא רק 12,000.

המשרתים בשירותי החובה בצה"ל. לא נכללו בטבלה מס. 10, הואיל ואינם נחשבים כמפרנסים בכוח אלא כלומדים.

(3) יש לאמוד את כל המפרנסים בישראל פרט למחוסרי העבודה המוחלטים ופרט לעולים החדשים, שעדיין לא נכנסו כלל למעגל העבודה והפרנסה, ל-500,000 שנות עבודה בקירוב במשך השנה הנסקרת; מהם נוצלו כפי שמתברר מהטבלה מס. 10 קרוב ל-120,000 או 24% על ידי התעסוקה בשירות הגופים הציבוריים הנכללים בסקר ועל חשבון תקציביהם. את יכולת העבודה בכוח, ז.א. את המספר האפשרי של שנות העבודה, במקרה שתחוסל האבטלה ויסודרו כל העולים בעבודה שלמה, אפשר להעריך ביחס לאותה שנת 1951 ב-545,000 שנות עבודה. מהמאכסימום התיאורטי (potential) הזה מהווה התעסוקה הציבורית בפועל כ-22% עד 23%.

IV. בעיות הנוגעות למערכת המנגנון

במידה הולכת וגדלה מתבהרת לפנינו חשיבותו המכריעה של הסדר ענייני הפקידות, אשר מתחשב בטובת המדינה ובטובת הפקידים גם יחד; ובמיוחד יש ליחס ערך רב ליצירת תנאים משפטיים, כלכליים וסוציאליים העשויים להבטיח את רמתם המקצועית והמוסרית של עובדי המדינה. מסיבות אלו הכין מבקר המדינה הצעות מספר ביחס לבעיות מרכזיות ואקטואליות בתחום זה. ההצעות וההמלצות המובאות להלן דנות בנושאים אלה:

(1) התפתחות המשכורות של עובדי מדינה גבוהי דרגה במשך השנה האחרונה;

(2) דרכים לצמצום מספר עובדי המדינה;

(3) חוק שירות המדינה;

(4) שיכון עובדי המדינה;

(5) אמצעים להגברת רוח הצוותא בין העובדים;

(א) עידוד ההשתלמות;

(ב) עיתון פנימי;

(ג) שירות סעד.

א. התפתחות המשכורות של עובדי מדינה גבוהי דרגה במשך השנה האחרונה

התפתחות המשכורות של עובדי מדינה גבוהי דרגה במשך השנה האחרונה יש בה כדי לעורר דאגה רצינית. לכן ראה מבקר המדינה להביא לשיקול דעתו של שר האוצר תזכיר על השאלה, אם-ובאיון דרך-אפשר לסלק את התוצאות המזיקות של התפתחות זו. וזה נוסח התזכיר, שנשלח בנובמבר 1952:

1. המשכורת וגודלה בוודאי אינם הגורם הראשון במעלה, אך על כל פנים לא האחרון, בין הגורמים, שבהם תלויים מעמדו ורמת עבודתו של חבר העובדים. הסדר יעיל של עצם העבודה; חלוקה שקולה של האחריות ושל הסמכויות הכרוכות בה; אפשרויות להשתלמות ולעלייה בדרגה, והרגש שמקום העבודה מובטח לעובד - לכל הגורמים האלה נודעת חשיבות גדולה, כי בהם תלו-יים כושר פעולתם ופריין עבודתם של העובדים ועם זה גם של המינהל הציבורי.

אך על הגורמים האלה מתווסף כגורם שווה משקל הצורך במשכורת, היכולה להיחשב כמשכורת הגונה משלוש בחינות:

- (א) המשכורת צריכה לאפשר לעובד חיים שהם נטולי דאגות לערך, אם כי צנועים;
 - (ב) אף שבהרבה מקרים המשכורות של עובדי המדינה נמוכות בהכרח מהמשכורות המקבילות הנהוגות במשק הפרטי, הרי מן הצורך הוא, שיהא גבול להפרש שבין שני סוגי המשכורות: אסור שההפרש יהא כה גדול עד שעובד המדינה יביט ברגשי קנאה על העובדים במשק הפרטי המקבלים משכורות גבוהות בהרבה מאלו שלו על אף ידיעות וכשרונות שווים;
 - (ג) בין משכורת הפקיד הגבוה לזו של הפקיד הנמוך צריך להיות יחס המתחשב במידת מה בהכשרתו, ידיעותיו ואחריותו של הפקיד הגבוה.
- ההתפתחות במשך השנה האחרונה הביאה לידי כך, שמשכורות עובדי המדינה אינן יכולות עוד להיחשב כהוגנות משלוש הבחינות האלה.

2. בעוד שבכל שאר הארצות ההפרש בין משכורת הדרגות הנמוכות לבין זו של הדרגות הגבוהות הוא ניכר מאוד, הרי במדינתנו נקבע מהתחלה סולם משכורות הבנוי על העקרון, שיש לשמור על הפרש קטן בין המשכורות הגבוהות לבין המשכורות הנמוכות. עקרון זה נשאר בעינו, כשהסדירו מחדש, לתקופה החל מחודש נובמבר 1951, את המשכורות על סמך הצעות הוועדה לענייני שכר ומשכורת של עובדי המדינה. כאן לא תיבדק השאלה של הצדקת העקרון הזה, שנקבע על ידי הממשלה בהסכמת הכנסת (אולם מן הראוי אולי להעיר, שהרשויות הנוגעות לדבר צריכות היו לברר פעם, אם ההשקפות, שהביאו לידי קביעת העקרון הזה, עומדות בעינין גם כיום באותה מידה ובאותו תוקף, ומה היו התוצאות המעשיות מהשימוש בעקרון זה).

העקרון הקובע את סולם המשכורות גרם, כפי שמתברר מהטבלה בסעיף 4 להלן, שעד הרבע האחרון של שנת 1951 היה היחס בין המשכורת היכולה להיחשב למעשה כנמוכה ביותר – משכורת של לבלר או של כתבנית בשפה אחת – לבין המשכורת הגבוהה ביותר בסולם המשכורות כ-1:2 בקירוב (בחישוב ברוטו). לעומת זאת בארצות אחרות, לפי מחקר שנעשה בשביל האו"ם ושעליו הצביע נציב המנגנון בדו"ח הראשון שלו (ע' 11), היחס בין משכורת עובד מדינה בעל דרגה נמוכה ביותר לבין זו של עובד בעל דרגה גבוהה ביותר הוא לכל הפחות 1:6 (הלווציה), בארצות לא מעטות 1:10 (ארצות הברית, צרפת) וברוסיה הסובייטית אפילו 1:55.

3. היחס הזה, שהוא במידה בולטת לרעת הפקידים הגבוהים, עוד הורע בהרבה במשך השנה שעברה, כתוצאה משיטת תוספת היוקר. שכן את התוספות האלה מחשבים על אותו חלק ממשכורת העובדים, שעלה בשנת 1951, יחד עם התוספות שניתנו עד אז, לסך של 80 ל"י; פירוש הדבר, שאין מתחשבים באותו חלק ממשכורת הפקידים הגבוהים, העולה על 80 ל"י. תוספות אלו נקבעו ושולמו מהתחלת שנת 1952 כדלקמן:

שנת 1952	בתורשים	מדד המחירים	תוספת היקר
ינואר, פברואר	107	5.600 ל"י	
מארס	120	16. -	"
אפריל	132	25.600	"
מאי, יוני	144	35.200	"
יולי, אוגוסט	157	45.600	"
ספטמבר, אוקטובר	165	52. -	"

השוואת המשכורות בדרגות 1 (י"), 3 (י"ב), 14 (א)

הבסיס לכל המספרים: איש נשוי, אב לשני ילדים. ניכויים: 5% מסכום משכורת ברוטו בעד ביטוח חיים, מס הסתדרות וכו'. אותו הסכום נחשב כפטור ממס הכנסה בשנת 1951; בשנת 1952 חושבו הניכויים המתאימים מסכום המס. חישובי מס הכנסה נעשו בהתאם לתקנות שהיו בתוקפן בשעת תשלום המשכורת.

הדרגה	התקופה: נובמבר שנת	הרכב המשכורת			משכורת ברוטו	הפרש במשכורת בין דרגה 14		ניכויים		תשלום נטו	הפרש בתשלומים בין דרגה 14		היחס בין המשכורות (הבסיס: דרגה 14)	
		משכורת יסוד	תוספת משפחה	תוספת יוקר		לדרגה 3	1	5%	מס הכנסה		לדרגה 3	1	ברוטו	נטו
14	1951	33.-	11.-	35.560	79.560			4.-	3.850	71.710			1	1
3		101.-	9.-	35.560	145.560	66.-		7.300	24.750	113.510	41.800		1.83	1.58
1		122.-	9.-	35.560	166.560	87.-		8.500	35.250	122.810	51.100		2.1	1.7
14	1952	33.-	11.-	87.560	131.560			6.500	6.700	118.360			1	1
3		101.-	9.-	87.560	197.560	66.-		9.900	30.700	156.960	38.600		1.5	1.32
1		122.-	9.-	87.560	218.560	87.-		10.900	39.600	168.060	49.700		1.66	1.42

התוצאה משיטה זו היא, שמהתחלת שנת 1952 עלו משכורות הברוטו של העובדים ב-52 ל"י, בלא שום הבדל בין דרגות המשכורת השונות (פרט למספר קטן של עובדים בלתי נשואים בדרגות הנמוכות ביותר ושל חניכים, שקיבלו תוספות גמולות במקצת).

השינויים המרחיקים לכת במבנה סולם המשכורות, שחלו בדרך זו, לא התבססו על החלטות מחושבות ושקולות יפה – כמו בזמנו קביעת העקרון הכללי של הפרשים קטנים בין משכורות הפקידים הגבוהים לאלו של הנמוכים – כי אם באופן אבטומאטי כתוצאה משימוש ללא הבחנה בשיטת תוספות היוקר, וכנראה איש לא רצה ועוד פחות מזה החליט, שלשיטה זו תהא אותה השפעה על משכורות הפקידים הגבוהים.

4. הטבלה המובאת בעמוד 30 מראה בפרוטרוט, כיצד התפתחו בשנה האחרונה משכורות הברוטו והנטו של הפקידים הגבוהים ביותר ושל הנמוכים.

ההתפתחות במשך השנה האחרונה, כפי שהיא משתקפת מהטבלה, סותרת את שלושת הקווים העקרוניים הנוצרים בסעיף 1, שהם הכרחיים לשמירת הרמה של הפקידות הגבוהה.

(א) בסוף שנת 1951 עלתה

משכורת נטו של הדרגה 3 ב-41.800 ל"י

ומשכורת נטו של הדרגה 1 ב-51.100 ל"י

על המשכורת של דרגה 14. בסוף שנת 1952 קיבלה הדרגה 3 -38.600 ל"י והדרגה 1 -49.700 ל"י יותר מדרגה 14, ו.א. ההפרש בין הדרגות עוד ירד במקצת. לתוספת היוקר יש תפקיד לתת ולהבטיח לעובדים נמוכים וגבוהים כאחד את האפשרות לקנות לעצמם, על אף ההתייקרות ההולכת וגדלה, את המזונות ואת יתר דברי הצורך הדרושים במסגרת הקיום המינימאלי ושאפשר להשיגם במסגרת זו. לעומת זה הסכום העודף המוקצב לפקיד הגבוה כנגד הפקיד הנמוך, ולפיכך גם הסכום העודף שניתן לפקיד הגבוה בשנת 1951, מיועד כנראה לסיפוק צורכי חיים נוספים הנובעים ממעמדו החברותי של הפקיד הגבוה ומכיוון האינטרסים שלו, וגם למשל לכיסוי ההוצאות הגדולות יותר על חינוך ילדיו. ואמנם, ההתייקרות השפיעה על ההוצאות על צרכים אלה במידה גדולה בהרבה מאשר על ההוצאות לסיפוק הצרכים שבמסגרת הקיום המינימאלי.

אין ספק שההכרח במלחמה שיטתית באינפלציה אינו מרשה להגדיל את המשכורות בהתאם להתייקרות של צורכי החיים האלה. אך אין להצדיק הסדר המתעלם לגמרי מההתייקרות, שחלה באותם צורכי החיים, שלסיפוקם היה כנראה מכון ההפרש שבין המשכורות של הפקידים הגבוהים לבין אלו של הנמוכים – הסדר הנותן לפקידים הגבוהים בסוף שנת 1952 אותו סכום עודף של -40 ל"י עד -50 ל"י, שכבר קיבלוהו בשנת 1951. הסדר זה מביא לידי כך, שאין לפקידים הגבוהים יכולת לחיות חיים נטולי דאגות לערך, אף כי צנועים.

(ב) במשק הפרטי רק משכורות הפועלים והפקידים הנמוכים, שאפשר להשוותן לדרגות הנמוכות של עובדי המדינה, מוסדרות בחזית-עבודה, ולכן רק הן משתנות לפי הסדרי תוספת היוקר. לעומת זאת משכורות הפקידים הגבוהים נקבעות במשק הפרטי מדי פעם בפעם באופן אינדיווידואלי, בהתחשב במצב הכללי ובפרט בהתייקרות שבכל שטחי החיים. על ידי שוני זה בקביעת המשכורות, היחס הבלתי שווה בין המשכורות של פקיד המדינה הגבוהים לבין אלה שבמשק הפרטי – שהיה קיים תמיד ושיתקיים בהכרח גם בעתיד במידה מסוימת – נשתנה עכשיו לרעת פקיד המדינה הגבוהים במידה כזאת, שקשה למדינה להחזיק את עובדיה הטובים ולקבל עובדים חדשים, שהיא זקוקה להם.

ההרגשה של יחס בלתי שווה הולכת ומתחזקת על ידי כך, שהמשכורות בדרגות הנמוכות התפתחו במידה מסוימת בכיוון הפוך. שיטת תוספות היוקר הנהוגה לגבי עובדי המדינה גרמה, שהמדינה יכולה כעת לעמוד בהתחרות עם המשק הפרטי בתחום הדרגות הנמוכות; יש אפילו,

דרגות נמוכות לא מועטות, שמשכורותיהן עולות במקצת על אלה של הדרגות המקבילות במשק הפרטי.

(ג) כאמור לעיל, היחס בין משכורות הברוטו של הדרגה הגבוהה ביותר לבין זו של הנמוכה ביותר היה במדינתנו לפי השיטה, שהייתה נהוגה מהתחלה, כ-2:1, כלומר משכורת הפקיד הגבוה ביותר עלתה על זו של הפקיד הנמוך ביותר ב-100% בקירוב. כפי שהטבלה מראה, ההתפתחות במשך השנה האחרונה הביאה לידי כך, שכיום משכורת הפקיד הגבוה ביותר אינה עוד פי שניים מזו של הפקיד הנמוך ביותר, אלא ההפרש הוא רק 50% - 66% בחישוב-ברוטו, ו-32% - 42% בחישוב-נטו.

מובן שהפקידים הגבוהים רואים במידה זו של קירוב הדרגות והשוואת המשכורות תופעה בלתי מוצדקת. אם נרצה - בלא להיכנס לדיון על שאלת ריפורמה כללית של המשכורות - לתקן לפחות אותה ההרעה במשכורות הפקידים הגבוהים, שחלה במשך השנה האחרונה ושאיש לא התכוון אליה בידועים ואיש לא החליט עליה במפורש, הרי אז מן הצורך יהיה להעלות את משכורת היסוד של הפקידים הגבוהים. העלאה זו לא תוכל להתחשב בהתייקרות אלא במידה צנועה.

כיצד תוצא לפועל העלאה זו? ניח לשם הדגמה, שמשכורות היסוד יועלו בדרגות 1 עד 6 בצורה הבאה:

דרגה	העלאה בל"י	כלומר מסכום	לסכום
6	10.-	76.- ל"י	86.- ל"י
5	20.-	84.- "	104.- "
4	30.-	92.- "	122.- "
3	40.-	101.- "	141.- "
2	40.-	111.- "	151.- "
1	50.-	122.- "	172.- "

התוצאה, בעיקרו של דבר, תהיה כדלקמן:

(א) משכורות הפקידים הגבוהים ביותר יעלו לעומת אלה שבטבלה:

בדרגה 3 ברוטו ב' - 40 ל"י, נטו ב' - 22.400

בדרגה 1 " ב' - 50. " , " ב' - 28. "

לפי זה יקבלו עובדי הדרגות 3 ו-1, בחישוב-נטו, סכום עודף על משכורת עובדי הדרגה 14 לא עוד, כפי שמקבלים עכשיו

בסך של 38.600 ל"י או 49.700 ל"י, אלא

בסך של 60.- ל"י או 78.- ל"י.

היחס בין המשכורת הגבוהה ביותר לבין הנמוכה ביותר ישתנה עד שהמשכורת של

דרגה 3 תעלה על זו של דרגה 14 לא עוד ב' - 32%, אלא ב' - 51.5%

דרגה 1 תעלה על זו של דרגה 14 לא עוד ב' - 42%, אלא ב' - 65.5%

(ב) כיצד ישפיע שינוי ממין זה על התקציב?

העלאת דרגות המשכורת 1 - 6 לפי ההדגמה הנ"ל, תעלה בסך - 30,000 ל"י בקירוב

לחודש, ובכן - 360,000 ל"י בקירוב לשנה. אם נתייחס בחיוב להעלאה זו ואם אף נסיף - לשם

מניעת דיספרופורציה מוגזמת - תוספות קטנות לטובת הדרגות 7 ו-8, יגדל תקציב המשכורות,

המגיע בתקציב המדינה לשנת 1952/53 ל-32 מיליונים, ב-1.5% בקירוב; חלק ניכר של הוצאה

זו - כמחציתה - היה חוזר לקופת המדינה בתור מס הכנסה.

את המספרים האלו נראה בממדיהם הנכונים, אם נשים לב לעובדה, שתוספות היוקר, ששולמו בשנת 1952 לעובדי המדינה, עלו לסך של 10 מיליונים בקירוב, דהיינו הגדילו את תקציב המשכורות הכללי ב- 30% בקירוב: מהוצאה זו פחות מרבע חוזר לקופת המדינה דרך מס ההכנסה. (ג) השינויים במשכורות הפקידים הגבוהים, שהועמדו כאן לוויכוח, השפעתם החומרית תהיה בוודאי פחותה מההשפעה הפסיכולוגית, שאפשר לצפות לה, אם המדינה תוכיח לסוג חשוב של עובדיה, שהיא רואה במצוקתם ושואפת לתיקון מצבם.

ב. דרכים לצמצום מספר עובדי המדינה

מאחר שבחודש פברואר 1952 הוכרו על מבצע פיטורי ה-1000 ואחרי כן בחודש אוגוסט 1952 על פיטורי 500 עובדים נוספים, חשב מבקר המדינה, שמן הרצוי לעמוד על תוצאות שתי הפעולות ולהעריך ואף להציע הצעות, כיצד לנהוג בעתיד. לכן פנה בנובמבר 1952 אל נציב המנגנון ואל יושב ראש הוועדה לייעול המנגנון בדברים הבאים:

1. אם משרד או מפעל מסוים – או הממשלה המהווה קבוצה של משרדים או מפעלים – מעסיקה עובדים במספר גדול מדי, הרי לדעתי השיטה הנכונה לפיטורם היא:

(א) בדיקה שיטתית של המשרד או המפעל על כל חלקיו, מבחינת חיוניותו ויעילותו, במטרה לשפר את הארגון ולבטל את כל היחידות האדמיניסטרטיביות ומקומות העבודה המיותרים.

(ב) בדיקה שיטתית של פירון עבודתו של כל פקיד ומסירותו לתפקיד, על ידי דיווחות שוטפים על עבודתו במטרה לפטר אותם הפקידים שאינם מסוגלים או אינם רוצים לעבוד כיאות.

מטבע הדברים הוא, שפיתוח השיטות המאפשרות בדיקות ממין זה וביצוען ידרשו זמן רב, והתהליך המכוון למטרה זו נמצא במדינתנו עדיין בשלב של התחלה. אולם אין בידינו לחכות לתוצאות תהליך זה, לא מחמת מצבה הכלכלי של מדינתנו ולא מחמת ניפוח המנגנון הבולט לעין. במצבנו הבלתי רגיל מוצדקות אפוא פעולות חד-פעמיות, שאינן מתבססות על מחקרים ממושכים של שנים. אך הויתור הבלתי נמנע על שיטתיות שלמה וכוללת אינו צריך לגרום ויתור גמור על כל שיטה וביסוס.

גם פעולות חד-פעמיות צריכות להתבסס על בדיקה מסוימת של ארגון המשרדים והמפעלים, ועל בדיקת פירון העבודה של הפקידים הנידונים במידה שדחיפותה של פעולה חד-פעמית מאפשרת זאת.

2. גם בחודש מארס וגם בחודש אוגוסט 1952 הוטל על משרדי הממשלה ומפעליה לפטר אחוז מסוים מעובדיהם בלא שנקבע קו מנחה לבחירת המועמדים לפיטור. פעולה זו, על אף חוסר השיטתיות שהייתה בה, הביאה לידי כך, שפוטרו מספר פקידים שהיו ראויים לכך; אבל ההסדר, שמצד אחד דרש לפטר תוך תקופה קצרה מכסה קבוצה של עובדים ומצד אחר ויתר על הוראות הקובעות את התנאים לפיטורים אלה, הביא לידי תוצאות, שמכמה בחינות לא היו מניחות את הדעת.

(א) לפי המספרים הנמצאים בידי נציבות המנגנון פוטרו במסגרת המבצע הראשון 1017 עובדים, ומספר המפוטרים במסגרת המבצע השני עלה עד 30.10.52, דהיינו אחרי למעלה מחודשיים, ל-300. אך החקירה שנערכה במשרדים אחדים על-ידי נציבות המנגנון לאחר פיטורי ה-1000 העלתה, כי ב-20%-10% (במשרד אחד אף 32%) מהמקרים נתקבלו במקום המפוטרים עובדים חדשים; ואין אפשרות לקבוע, באיזו מידה החליפו המשרדים עובדים קבוצים בעובדים זמניים המועסקים על פי סעיפי פעולות של התקציב – דבר שלפי רוח המבצע לא הותר לעשותו, אך לא נאסר בפירוש על ידי ההוראות. נמצא, שמשרדים, שמחד גיסא רצו לבצע את ההוראה

שקיבלו ומאידך גיסא חשבו שצורכי העבודה אינם מרשים פיטורים בהיקף שנקבע, פיטרו אמנם במידה מסוימת פקידים בהיקף הדרוש, אך לאמיתו של דבר רק באופן פיקטיבי.

(ב) כמו כן, ההכרח לפטר מכסות קבועות הניע כנראה במקרים רבים את המשרדים ללכת בדרך ההתנגדות הקלה ביותר בבחירת המועמדים לפיטורים. 'פוטרו' במסגרת פעולות אלה עובדים שבלאו הכי עמדו להתפטר; על ידי כך הוקטן מספר אותם העובדים, שפיטוריהם באו באמת כתוצאה ממבצע הפיטורים. העובדה, שבמבצע הוכללו המתפטרים בין כה וכה, הביאה לידי כך, שהממשלה הצטרפה לשלם פיצויים, שאלמלא כן, לא הייתה משלמת אותם.

(ג) אי-התוויית קווים מנחים להבטחת בחירה עניינית של המועמדים לפיטורין גרמה במידה מסוימת, שהבחירה לא הלמה את האינטרסים של המדינה: הפיטורים, כפי שבוצעו, לא הבטיחו, שדווקא הפקידים הבלתי יעילים יסולקו. התחשבות ניכרת בגורמים סוציאליים, שהובטחה על ידי שיתוף פעולה עם ועדי העובדים, הייתה בלא ספק מוצדקת. אך חוסר הוראות ברורות איפשר גם לגורמים אחרים ולפעמים גם לגורמים בלתי אובייקטיביים להשפיע על בחירה זו.

(ד) אם בכלל מן הצורך לחייב מבצעים חד-פעמיים מעין אלו, הרי אז יש להשלים עם העובדה, שבוה מתערער אחד הגורמים – שאינם מרובים כל עיקר – המבדילים לטובה בין מקצוע הפקידות הציבורית לבין התעסקות במשק הפרטי, דהיינו הרגשת הבטחון. ברם ההשפעה השלילית של גורם זה מתחזקת במידה מרובה, אם הפקיד מרגיש, שמבצע מסוג זה עלול להביא לידי פיטוריו, אף אם פריין עבודתו משביע רצון.

3. הנסיון בשני המבצעים הוכיח, שאין לבצע פעולות מסוג זה בלא להתוות מראש קווים מנחים ענייניים ביחס לבחירת העובדים שיש לפטרם. למסקנה זו הגיעה, כפי הנראה, גם הוועדה לייצול המנגנון, שהיושב ראש שלה מר פ. לבון, השר בלי תיק; זה מסתבר מתוך פרוטוקול הישיבה של המנהלים הכלליים של משרדי הממשלה מיום 6.11.52; בישיבה זו הודגש בצדק הצורך בבדיקות גם לשם גילוי מקרי התחופפויות בין המשרדים.

(א) השלב הראשון בביצוע פעולה מסוג זה הוא חקירה במסגרת הצרה, שהזמן המועט לערך מאפשר אותה, שמטרתה לקבוע בכל משרד את מקומות העבודה המיותרים. מן הראוי לסכם את תוצאותיהן של הבדיקות הנ"ל בכתב, כטרם יעברו לשלב השני של הפעולה. כאמצעי עזר חשוב לחקירה זו יוכלו לשמש התרשימים, שנעשו על ידי משרד מבקר המדינה, המראים את פרטי המבנה הארגוני של המשרדים השונים, ואף החומר הנאסף על ידי נציבות המנגנון בעת בדיקת התקנים.

(ב) בד בבד עם בדיקה עניינית כזאת יש לבדוק את המנגנון של כל משרד במטרה לקבוע, אילו פקידים מפגרים במידה חמורה בתפוקת עבודתם. המטרה העליונה של כל מבצע פיטורים צריכה להיות פיטורי העובדים הבלתי יעילים ביותר; יש אמנם להתחשב בגורמים סוציאליים במידה שהדבר מתיישב עם הדרישות הענייניות של העבודה.

(ג) עצם קביעת העובדה, שמקום עבודה מסוים מיותר, צריך אמנם להביא לפיטורו של פקיד, אך אין זה מן ההכרח, שדווקא אותו פקיד יפטר, שמקום עבודתו נמצא מיותר. אם הפקיד באופן אישי יעיל בעבודתו, יש להעבירו למקום עבודתו של פקיד בלתי יעיל, ואת האחרון לפטר.

(ד) אין להימנע מלהטיל על משרדים ומפעלים מכסות באחוזים הקובעות את מספר העובדים שיש לפטרם. אך קביעת המכסות צריכה להיעשות בצורת קו מנחה גרידא באופן שמצד אחד תינתן למשרדים אפשרות לנמק בפני נציבות המנגנון, שלגביהם יש להסתפק במכסת פיטורים הנור-פלת מהשיעור שנקבע, ומצד אחר יש להשאיר בידי נציבות המנגנון את הברירה לקבוע, על סמך חומר הנמצא בידיה, אחוזים גבוהים יותר בשביל משרדים מסוימים.

מתוך חליפת מכתבים עם נציבות המנגנון בעניין הנדון נתברר, שמ"מ נציב המנגנון הצביע בחודש אוגוסט 1952 על הצורך לעבור משיטת פיטורין לפי אחוזים לשיטה של בדיקה עניינית.

ג. חוק שירות המדינה

הממשלה הגישה לכנסת הצעה לחוק שירות המדינה, שיביא לידי התקדמות ניכרת, אם ההסדר הסופי של העניינים הנדונים בה יהיה מבוסס עליה. בין השאר הדיפולטיזאציה של הפקידות, הכלולה בהצעת חוק זה, היא תנאי קודם הכרחי לשיפור מעמד הפקידים.

לעומת זאת לימד הנסיון המתבסס על תוצאות הביקורת על מקרי עבירות של פקידים, שההוראות הכלולות בהצעת החוק על העונשים המשמעותיים אינן נראות מספיקות, ושרצוי שהחוק יסדיר את האחריות הכספית של עובדי המדינה. בבעיות אלה דנה חוות הדעת דלהלן, שמבקר המדינה המציא לוועדת הכספים ביום ל' בסיון תשי"ב (23.6.52) ושעיקר תוכנה מובא להלן:

א. לפי הצעת החוק יימשך כנראה הדיון המשמעותי אך ורק כל עוד הנאשם הוא עובד המדינה, כך שהוא יוצא חופשי בלתי דין ובלתי דין, אם לפני גמר הדיון או התפטר או פוטר. תוצאה זו נראית בלתי רצויה, כיוון שדיון משמעותי מיועד לשמש גם אזהרה לשאר העובדים, ונוסף על כך כוונתו של הדיון היא לשמור על כבוד שירות המדינה בכלל בעיני הקהל.

לכן הציע מבקר המדינה:

- (1) חקירה ודיון משמעותי לא יופסקו על ידי פיטוריו או התפטרותו של עובד המדינה;
- (2) הזכות בידי בית הדין המשמעותי להפסיק, בהסכמתו של נציב השירות, את החקירה או את הדיון נגד עובד מדינה אחרי פיטוריו או התפטרותו, אלא אם כן העובד בעצמו דורש המשכם;
- (3) במקרה המשך כנ"ל יוציא בית הדין המשמעותי את פסק דינו, כאילו העובד היה עדיין בשירות המדינה, בצורת פסק דין הצהרתי;
- (4) בית הדין המשמעותי זכאי להחליט על פרסום כל פסק דין ברבים, כשהעובד בשעת ההחלטה חדל להיות עובד מדינה.

ב. המצב המשפטי הנוכחי בנוגע לאחריות הכספית של עובד המדינה לנוקים, שנגרמו על ידי למדינה, הוא בלתי מניח את הדעת. האחריות הכספית של עובד המדינה מתבססת על החוקים הכלליים – בלי כל הסדר מיוחד ביחס לעובדי המדינה.

רצוי היה, שהיחסים בין המדינה לעובדיה ימצאו את ביטויים בחוק המתחשב ביחסי הנאמנות שבין המדינה לעובדיה.

לכן הציע מבקר המדינה:

מצד אחד לקבוע במפורש בחוק שירות המדינה את האחריות הכספית של עובד המדינה בעד נוקים שהוא גרם למדינה

- (1) באופן ישיר;
- (2) כתוצאה מנוקים שהוא גרם לצד שלישי תוך כדי עבודתו ושהמדינה הייתה נאלצת לשלם בעבורם בהתאם לתקן חוק הנוקים האזרחיים (אחריות המדינה), תשי"ב – 1952.

מצד אחר לצמצם את האחריות הזאת למקרים של זדון או רשלנות גסה.

ד. שיכון עובדי המדינה

א. על המדינה לשקוד, שעובדיה הראויים לכך יקבלו שיכון או דירה מתאימים בתנאים נאותים, אך עם זה עליה גם למנוע את העובדים מלנצל באורח בלתי הוגן את האפשרויות לשיכון או מלקבל שיכון בדרך בלתי צודקת.

ביקורת השיכונים השונים, שהממשלה או הצבא יזמו אותם, העלתה מספר ליקויים הנוגעים הן לקביעת העדיפויות והן לניצול הדירות, שבהן גרו מקבלי השיכון. על אחדים מהם עמד מבקר המדינה בדינים וחשבונות, שהמציא לוועדת הכספים ביולי ובאוגוסט 1951 ושהוזכרו בדו"ח השנתי מס. 2 (עמ' 13). בדו"חות אלה הציע מבקר המדינה תיקונים המתייחסים בין השאר לקביעת מחיר הקרקע, במקרה שהקרקע נמכרת למשתכנים, ולקביעת עדיפות לשיכון ולניצול דירות המשתכנים, אם יש להם דיור.

ב. הביקורת, שבוצעה לאחר מכן, גילתה ליקויים חמורים נוספים, וכתוצאה מזה בא מבקר המדינה בדברים עם שר האוצר המנוח, שגם הוא ראה צורך בתיקון המצב הקיים.

במכתבו מיום ה' בחשון תשי"ב (4.11.51) חזר מבקר המדינה על ההצעה, שכבר הציעה קודם לכן, שנציבות המנגנון תטפל באורח שיטתי בכל השאלות הנוגעות לשיכון עובדי המדינה, והוסיף, שאם הממשלה לא תחליט להטיל חקירה זו על נציבות המנגנון או על משרד ממשלתי אחר, או על ועדה מיוחדת, שתוקם לשם כך, אזי יש לשקול אפשרות אחרת: מינוי ועדת חקירה על ידי ועדת הכספים של הכנסת.

שר האוצר ענה במכתבו מיום ט"ו בחשון תשי"ב (29.11.51), שהוא מסכים להצעה למנות ועדה, שתציע את העקרונות ואת סדר העדיפויות, שלפיהם יינתן שיכון או דיור לעובדי המדינה, ושהוא מוכן להביא הצעה זו לשיבת הממשלה, אשר תחליט, אם כדאי למנות ועדה כזאת, מה יהיו תפקידיה ומי ישתתף בה.

ג. עדיין לא אחזו באותם האמצעים, ששר האוצר ציין אותם במכתבו הנ"ל תוך הסכמה להצעה עות מבקר המדינה. אולם מן הצורך היה לבוא לידי הסדר של הנושא הנידון. העקרונות, שעליהם עמד מבקר המדינה בדינים וחשבונות הקודמים שלו, יש בהם כדי לשמש במידה מסוימת יסוד להסדר זה. בין היתר דורשות בירור השאלות והנקודות הבאות:

1. מידת העדיפות, שלפיה תינתן הזכות לשיכון ולדיור; בקשר לכך יש להתחשב בטובת הציבור הדורשת במקרים מסוימים קביעת מקום מושב לפקיד, בנסיבות השיכון הנוכחי של העובד, במצבו המשפחתי ובנסיבות האישיות המיוחדות לו.

2. ניצול דירתו של המשתכן, אם יש לו דירה; בכל מקרה, שבו הפקיד אינו צריך לשלם קרן לשם קבלת הדירה, יש לדאוג לכך, שיעמיד את דירתו הקודמת לרשות השלטונות. אם עליו להשקיע כספים לשם קבלת הדירה החדשה, יש להתחשב בעובדה זו בשעת החלטות ביחס לדירה הקודמת.

3. מה יהא, אם עובד המדינה שנתקבל לשיכון, יפרוש משירות המדינה לפני או אחרי היכנסו לדירתו?

4. מה יהא, אם עובד, שנתקבל לשיכון, יועבר, לפני או אחרי היכנסו לדירתו, למקום עבודה אחר, שבו יש לו שיכון או בו הוא מקבל שיכון באמצעות הממשלה?

5. מידת תחולת העקרונות שייקבעו על שיכונים הנמצאים בתהליך הביצוע, אם הביצוע הסופי דורש אישורו של הממשלה או אישורו של משרד ממשלתי; במקרה זה מן הצורך היה לבדוק גם את הרכב קבוצת המשתכנים, אם בשלבים הקודמים לא נעשתה הבדיקה הזאת.

6. הסדר נאות של החזרת הסכומים, שהמשתכן השקיע, ושל פיצוייו במידת הצורך, אם השימוש בעקרונות שייקבעו יביא לידי ביטול הזכות לשיכונם של אדם, שהיה מועמד לשיכון.

7. ריכוז הטיפול המתמיד בשיכון עובדי המדינה בידי משרד ממשלתי, שתפקיד זה יוטל עליו כתפקיד קבוע.

ה. אמצעים להגברת רוח הצוותא בין העובדים

אם יראה הפקיד במשרד, בו הוא עובד, מעין מפעל שלו, שבו הוא מעורה ואשר עשוי לקדם אותו מכל הבחינות ולעמוד לימינו גם בעת צרתו, הרי תגדל שמחת העבודה של הפקיד, תגבר דבר קותו במקום עבודתו וגם תעלה תפוקת עבודתו ויעילותה. התפתחות יחסים אלה אפשר לעודד באמצעים שונים, שערכם הממשי ואף הפסיכולוגי עולה ללא ערוך על ההוצאות הכרוכות בהם. לשם הדגמה נציין פה כמה מהאמצעים מסוג זה הנהוגים במשרד מבקר המדינה (ראה לעיל עמ' 5-7), ושנתקבלו בו באופן חיובי ביותר:

א. עידוד שיטתי של ההשתלמות;

ב. עיתון פנימי;

ג. שירות סעד.

לפי הנסיון שנרכש, מן הראוי להמליץ, שבמידת האפשר ילכו משרדי הממשלה בדרכים דומות.

א. עידוד שיטתי של ההשתלמות

חשיבות רבה נודעת מבחינות שונות להשתלמות העובדים. עם קום המדינה נבנה כל המינהל שלנו מן המסד, וחלק ניכר מן העובדים, שנכנסו לשירות המדינה, לא התמצאו במידה מספקת בעבודות הנעשות על ידי משרדי הממשלה וגם ידיעותיהם הכלליות היו מוגבלות מאוד. לכן מצווים המשרדים להשתדל כמיטב יכולתם, שהעובדים יקבלו הכשרה נוספת ושתינתן להם כל האפשרות לרכוש לעצמם ידיעות נרחבות. לשם כך רצוי מאוד להמריץ את העובדים, שישתתפו בקורסים הנערכים מטעם נציבות המנגנון ומוסדות אחרים, ולשים עין, מי מהעובדים משתדל ללמוד. בשעת הצורך, יש להקציב סכומים מסוימים לשם תשלום דמי הלימודים ולתת גם פרסים בצורה זו או זו למצטיינים.

נכון היה, שכל משרד ימנה אחד מפקידיו אחראי לשטח זה.

מפעולה שיטתית כזאת תצמח תועלת למשרדים לא רק משום שהעובדים ירחיבו את ידיעותם תיהם אלא גם משום שירגישו עצמם קשורים במיוחד למשרד, המאפשר להם את התקדמותם.

ב. עיתון פנימי

מגמתו של בטאון פנימי כזה היא: מצד אחד להדריך באופן חופשי ובלתי פורמאלי את הפקידים בענייני הפעולות והמשימות של משרדיהם, להכשירם להבנת מטרות משרדם, מבנהו, ארגונו ומינהלו, להדריך למילוי נכון, נבון ונאמן של המוטל עליהם ולפתח בהם רגש אחריות ושאיפה להשתלמות מקצועית; מצד אחר לספק לכל עובד ידיעות והודעות על המתרחש במשרד, על התקדמותה הכללית של העבודה, על בעיות, שהעובד עצמו על פי רוב אינו נתקל בהן בעבודתו, ועל הישגיהם של חבריו לעבודה, שעמם אין הוא בא במגע ישר תוך ד' אמות של עבודתו. בטאון כזה יכול לסייע, שכל עובד יראה עצמו תמיד כחוליה הכרחית בשרשרת, שכן פריון עבודתו מתנה את הפריון הכללי של משרדו.

ג. שירות סעד

מתפקידו של שירות הסעד לטפל בשעת הצורך בעניינים האישיים של העובדים. לשם כך יש למנות קצין סעד ולהקציב לו תקציב מיוחד בסכום לא גדול. בדרך כלל אין צורך, שאותו פקיד יקדיש לתפקיד זה יותר מחלק של עבודתו.

רבים ושונים הם המקרים, שבהם יכול קצין הסעד לעזור: פעם בעצה מעשית והמלצה בלבד, פעם בסכום כסף קטן; במקרה של מחלה יבקר אצל החולה, ישיגה עליו וידאג להשגת אשפוז, ביחוד אם המדובר בעובדים, שאין להם בני משפחה. כן יעזור לעובדים בסידורי הבראה ונופש, בענייני שיכון ודיור ובתקלות שונות המזדמנות בחייהם היום-יומיים.

v. בעיות מינהליות שונות

א. השיטות לשיפור היעילות במינהל

א. השיטות המקובלות לשיפור היעילות במינהל

השיטות המקובלות לשיפור היעילות במינהל מבוססות על עבודת יחידות, מורכבות ממומחים מארגים, העוסקים רק בתפקיד ייעול. הם בודקים באורח יסודי את הארגון ואת תהליכי העבודה במשרדים ובמפעלים השונים במגמה להגיע לידי שיפורים. אחרי שנתגבשה דעתם, הם מציעים להנהלת המשרדים או המפעלים דרכים מתאימות לשיפור, דנים עליהן עם הנוגעים בדבר ומשתדלים לשכנעם, שיקבלו את הצעותיהם. בתקופת המעבר מהנהל הקודם אל הנהל החדש הם נשארים בקשר הדוק עם ההנהלה ועוקבים אחרי התקדמות העבודה.

באנגליה למשל קיימת יחידה כזאת במשרד האוצר, הלא היא מחלקת הארגון ושיטות העבודה (O & M, Organisation & Methods Division); נוסף על כך נמצאות במיניסטריונים הגדולים יחידות דומות, שעבודתן מצמצמת בשטח העבודה של אותו המיניסטריון והעובדות בקשר הדוק עם המחלקה הנזכרת של האוצר.

בישראל קיימת בנציבות המנגנון מחלקה העוסקת בענייני היעילות, ובמשרד מבקר המדינה מטפלת בתפקיד זה יחידה מיוחדת, 'השירות לביקורת המשקיות', שעל עבודתו דובר בדר"ח השנתי מס. 1 (עמ' 104) ובדר"ח השנתי מס. 2 (עמ' 157); הדר"ח השנתי הנוכחי מתאר את ההתפתחות הנוספת של עבודת השירות לביקורת המשקיות (עמ' 119-120).

ב. שיטות חדשות לשיפור היעילות במינהל

מן הצורך לבדוק, אם – ובאיזו צורה – אפשר להשלים את העבודה המקובלת בשטח הייעול על ידי הנהגת שיטות חדשות. לשיקולים בכיוון זה הביאו במיוחד הרשמים, שקיבל מבקר המדינה בעת ביקורו בארה"ב בהתחלת שנת 1952, כשהכיר שם את השיטה החדשה הנהוגה בארה"ב לשיפור יעילות המינהל, שיטת 'פישוט עבודה' (Work Simplification).

הסימנים האופייניים, המבדילים את השיטה החדשה מהשיטות המקובלות, הם:

1. שיטת פישוט העבודה מתרכזת בעבודות הניתנות לביצוע על ידי עובדים, שהוכשרו במשך זמן קצר מאוד.
 2. השיטה החדשה מבוססת לפיכך על הכשרת מספר גדול של עובדים מסוג 'מפקחים' ('supervisors') הממונים על יחידות קטנות (בנות 4 עד 10 עובדים); הם לומדים בדיקת תהליכי עבודה, ניתוחם ודרכי שיפורם.
 3. מפקחים אלה עובדים אחרי גמר לימודם בלי קבלת עזרה ניכרת ממומחים באופן שכל עבודת הייעול מרוכזת במשרד הזקוק לשיפור היעילות.
 4. כתוצאה מהאמור ניתנת האפשרות לבדוק ולשפר מספר גדול של תהליכי עבודה החוזרים ונשנים ושאי-אפשר היה לבדקם בגלל היקף העבודה באמצעות המומחים המעטים.
- בארצות הברית מנהיגים את שיטת פישוט העבודה בצורה כזאת, שהמשרד המטפל במרוכז בהנהגת השיטה שולח למשרדים השונים מומחה, שתפקידו לתאר לפני המשרדים את האפשרויות

הנפתחות לפנייהם על-ידי הנהגת השיטה ולהניעם להנהיג אותה. המשרד המקבל את השיטה מטיל אחר-כך על פקיד מסוים את האחריות לארגן את ביצוע פישוט העבודה בכל המשרד, ובשיתוף פעולה עמו עורך המומחה קורסים לאימון פקיד המשרד, כדי שאחרי כן ילמדו הם אותם המפקחים, שיבצעו את הבדיקות. אחרי תקופה קצרה של שיתוף פעולה עם המארגן המומחה נשאר הבירצו של פישוט העבודה בידי המשרד עצמו; מובן מאליו, שהמארגן המומחה מוכן בכל עת לעמוד לימין המשרד בעצה ובעזרה. לפי שיטה זו הוכשרו למשל במחלקת המסים הישירים בארצות הברית במשך שנה ורבע 2585 מפקחים, ובאותה התקופה הוצעו 2759 שיפורים, מהם בוצעו 1656.

כעת מטפלים אנו בהכנות לעיבוד תכניות, שמטרתן לנצל את הנסיון המתואר של ארצות הברית ואת נסיונו של ארצות אחרות ולעבד שיטה המותאמת לנסיבות המיוחדות של ארצנו. כמו בארצות הברית כן גם אצלנו תתרכז העבודה בבדיקות הנוגעות לתהליכי עבודה; בדיקות אלה יבוצעו באמצעות שני טפסים או שלושה. טפסים אלה, אחרי שמולאו, ינותחו על ידי המעבד אותם ויראו לו את הליקויים הקיימים ואת הדרך לתיקונם.

אשר ליחידה המקצועית, שתטפל בהנהגת פישוט עבודה, עוד יתברר, אם המחלקה העוסקת בענייני יעילות בנציבות המנגנון או השירות לביקורת המשקיות במשרד מבקר המדינה או שניהם יחד יעסקו בה. תפקידם יהיה אך ורק:

1. ללמד בכל משרד מספר מתאים של עובדים לבצע את העבודה הכרוכה במילוי הטפסים ואת עיבודם;

2. לפקח על ביצוע העבודה ולעזור למבצעים בשעת הצורך.

הכנת התכניות האלו נמצאת בשלב מוקדם. ביצוען תלוי בזה, שבמשרדים הזקוקים לשיפור ימצא מספר מספיק של עובדים המוכנים ומסוגלים לטפל בתפקיד של פישוט עבודה, ושהנהלות המשרדים יעודדו את העבודה הזאת בכל שלביה. השירות לביקורת המשקיות של משרד מבקר המדינה התחיל בנסיון-דוגמה ביחידה קטנה באופן יחסי (משרד המפקח על המזון במחוז תל-אביב), כדי לברר, על אילו יסודות יש לבסס את התכניות שמטרתן להנהיג בהיקף רחב את השיטות החדשות לשיפור היעילות במדינתנו.

ב. סמכויות העיריות ומינהלתן

מאז שהוקמה המדינה נכנסו הרבה תפקידים חדשים למסגרת הפעולות של הרשויות המקומיות בכלל ושל העיריות בפרט. העיריות הקימו והרחיבו את המחלקות הסוציאליות; חוק לימוד החובה הטיל עליהן תפקידים חדשים המוצאים לפועל על ידי מחלקות החינוך; כל שירותי העיריות גדלו בהיקפם במידה רבה כתוצאה מריבוי האוכלוסייה ומשינויים בהרכבה; העיריות גם מוציאות לפועל עבודות ציבוריות בקנה מידה גדול לשם סיפוק ימי עבודה למובטלים. עובדות אלה מגבירות את הצורך במציאת פתרון לבעיות, שבחלק מהן דן מבקר המדינה כבר בהשלב הראשון בביקורת המדינה (עמ' 27): הלא הן בעיות השלטון העצמי של העיריות ופיקוח המדינה עליהן ותחיתם הגבולות בין המדינה לעיריות בקשר לפעולות מסוימות ולמימון פעולות אלה.

א. ואמנם המעמד החוקי של העיריות וסמכויותיהן נקבעו בפקודת העיריות משנת 1934 ובתיקונייה; פקודה זו נלקחה ממקור בריטי, אך הותאמה בזמנו לצורכי הארץ כפי שהשלטון המנדטורי ראה אותם. כך יצא, שסמכויותיהן של העיריות הוגבלו עד כדי כך, שכל עבודת המחלקות הסוציאליות, למשל, חורגת להלכה ממסגרת סמכויותיה (ultra vires). זאת ועוד: כל פעולה מיוחדת היוצאת מגדר העבודה היומיומית השגרתית טעונה אישור מטעם שלטונות המדינה. הפקודה מסדירה אמנם את 'השלטון המקומי', אבל אינה מכירה כמעט בשלטון עצמי, כלומר בפעולות היכולות להיעשות בלי התערבותן של רשויות המדינה; הסדר זה סותר את הנוהג שברוב המדינות הדמוקרטיות המודרניות.

ב. העיריות מתנהלות על ידי מועצות עירוניות. ראש העיר מייצג את המועצה, אך כמעט אין לו סמכויות עצמאיות. מינהלת העיריות אינה בנויה לפי השיטה ההיירארכית, כיוון שבראש המינהלה אינו עומד אדם אחד, אלא גוף קולקטיבי – המועצה, דבר העשוי להכביד על העבודה השוטפת של העיריות ולהאט אותה. יתר על כן העתיק המחוקק המנדטורי את השיטה הבריטית של הרכבת ועדות; באנגליה יש לוועדות השונות סמכות להחליט, והחלטותיהן מהוות יסוד לביצוע הפעולות, שעליהן הוחלט. בניגוד לזה מובאות אצלנו כל החלטות הוועדות בפני המועצה, והיא מחליטה סופית אחרי ויכוח פומבי, ואילו הוועדות עובדות בישיבות סגורות בפני הקהל.

ג. אף כי חלו שינויים רבים בתפקידי הרשויות המקומיות ובהוצאותיהן, הכנסותיהן לא הותאמו במידה מספקת למצב החדש. מקורות ההכנסה של הרשויות, – ארנונות (מס רכוש ומס כללי), אגרות והיטלים – אינם מספיקים לכסות את ההוצאות הגדולות של העיריות. הממשלה אמנם משתתפת בהן על ידי הקצבות שונות, אולם אף הקצבות אלה אין בהן כדי למלא את החסר. מלבד זה אינן יודעות העיריות בהתחלת שנת התקציב את הסכומים, שהמדינה תעמיד לרשותן במשך השנה, והניתנים להן בצורת שונות. חלק מוקצב להן בתורת הקצבות בהתאם לסעיפים מסוים ימים של התקציב, אבל בתקציב המדינה כלול סכום כולל לכל הרשויות המקומיות ביחד, ואין לראות ממנו מה תקבל כל עירייה. חלק שני ניתן להן בתורת השתתפותן בהכנסות מסוימות של המדינה, למשל, במס שעשועים, וחלק שלישי בתורת השתתפות הממשלה באחוז מסוים בהוצאות מסוימות של העיריות, למשל בהוצאות על חינוך או על עבודות ציבוריות. לא זו בלבד שקשה מאוד לאמוד מראש את הסכומים האלה, אלא לפעמים חלים במשך השנה שינויים, שבסופו של דבר מקטינים את הסכומים, שאפשר היה לצפות להם. מצב זה שם מכשולים בדרך הנהלה תקינה של ענייני העיריות ומקשה עליהן מאוד להכין בעוד מועד תקציב סדיר, שלפיו יש לבצע את פעולות העיריות.

ד. לפיכך מן הצורך היה למצוא הסדר יסודי חדש, שיקבע את תפקידי העיריות ויאפשר להן להשיג את האמצעים הדרושים למילויים. כל הבעיות הנוכחיות לעיל משתלבות זו בזו, ופתרון לא ימצא בנקל אלא הוא דורש דיון מעמיק ומקיף המתחשב בהרבה גורמים, שביניהם אחד מהחדש שובים ביותר הוא המצב הכספי הקשה של המדינה. הדרך היעילה ביותר לדיונים רחבים כאלה היא לפי הנראה הקמת ועדה ציבורית, שבה ישתתפו לא רק באי כוח הממשלה והעיריות, אלא גם אנשים אחרים בעלי נסיון בתחום הנדון. אם תורכב ועדה כזאת, יהיה במיוחד מתפקידה להציע:

1. את המבנה הארגוני והמינהלי המתאים ביותר של העיריות;
2. את התפקידים שעל העיריות למלא בעתיד ואת הסמכויות שיש להעניק להן לשם ביצוען;
3. את דרכי המימון של הוצאות העיריות.

ג. ריכוז פעולות

א. ריכוז קניות מקומיות

בהשלב הראשון בביקורת המדינה (עמ' 19) כבר ציין מבקר המדינה את המצב השורר בקניות מטלטלים, והבליט את היתרונות שבקנייה מרוכזת. בדו"ח השנתי מס. 1 (חלק ב' עמ' 34) חזר על אותו הנושא: שוב הודגש, שהעסקת מנגנון קניות מומחה יש בו כדי להביא לידי שיפור טיב הסחורה הנקנית וגם לאפשר, שהמוכר יבוא במגע עם גורם ממשלתי אחד לשם גמר המשא ומתן; מלבד זה רצוי היה לדעתו, שרשות הקניות המרכזית תהווה חלק ממשרד האוצר ותעבוד בשיתוף פעולה הדוק עם מחלקותיו. מאז הוגש הדו"ח הנוכח לא חלה התקדמות בתחום זה ולא פתחו בהתיעצויות כדי לברר בעיה זו, שנודע לה ערך רב. לכן רואה מבקר המדינה הכרח להצביע כאן מחדש על העניין.

ב. ריכוז קניות בחו"ל

במסגרת ריכוז פעולות יש להזכיר ולהבליט במיוחד את הצורך בריכוז מכסימאלי של הקניות בחו"ל. נושא זה נידון בדו"ח זה (ראה עמוד 53).

ג. קניות מוסדות ישראליים בחו"ל

בדו"ח השנתי מס. 2 (עמ' 72) כבר נזכר בקשר לעניינים אחרים, עד כמה דרוש, שתהא לממשלה, בתוך הגבולות האפשריים, השפעה גם על דרכי העבודה של המוסדות הישראליים, שאינם שייכים למנגנון הממשלה ושביניהם יש להזכיר את הקרנות הלאומיות, את הסוכנות היהודית ואת המוסדות הכלכליים של הסתדרות העובדים הכללית. המדובר כאן גם בקניות בארצות אירופה, אולם במיוחד בקניות שבארצות הברית, מאחר שקניות של המוסדות האלה וחשיבותן בשביל מדידת נתנו וכלכלתה גדולות בהרבה ובעלות משקל יותר מאשר היקף הקניות וחשיבות פעולתם של אותם המוסדות באירופה.

מבחינה ארגונית, כמובן, השפעת הממשלה אינה יכולה להתבטא בדרישה, שהמוסדות האלה יוכנסו, פחות או יותר, לתוך מסגרת המנגנון הממשלתי; כנגד דרישה כזאת עומדת העצמאות, שמוסדות אלה תובעים בצדק לעצמם. לכן יש להציג בפניהם במקום הדרישה לריכוז – שחשיבות כל כך מרובה נודעת לו כלפי משרדי הממשלה – את הדרישה לתיאום. יש להשיג בארצות הברית תיאום מאכסימאלי ביחוד בין פעולות הקנייה של משלחת הקניות של הממשלה ובין אלו של הסוכנות היהודית; לעתים קרובות מתפשות שתי הרשויות אותן הסחורות בשוק האמריקאי, ועליהן להתגבר על אותם הקשיים במיוחד בשטח הסדרי אשראי.

כנראה קיימת נכונות עקרונית מצד המעוניינים לתיאום בקניות, ולכן הוחל בנסיון שיטתי לתרגם נכונות זו ללשון המציאות.

ד. ריכוז מוסדות בנייה

המדינה מוציאה לפועל עבודות בנייה וסלילת כבישים בקנה מידה ניכר. הרשויות המטפלות בעבודות אלה מתחלקות בין שני סקטורים: אלה של הסקטור האזרחי ואלה של סקטור הבטחון. אולם אף באחד מהסקטורים אינה קיימת רשות מנהלת יחידה, שתבצע את כל העבודות בסקטור שלה ותפקח עליהן. אדרבא, בכל סקטור קיימות מספר רשויות בלא כל קשר ביניהן, העוסקות בעבודות בנייה לסוגיהן; בשטח האזרחי: מחלקת העבודות הציבוריות של משרד העבודה ואגף השיכון של אותו המשרד, לשכת הקריה שעל יד משרד ראש הממשלה, האפוסטרופוס לנכסי נפקדים ומפעלי התחבורה השונים כגון הרכבת, נמל חיפה ושדה התעופה לוד; בשטח הבטחון: חיל ההנדסה, מחלקות הבינוי של חיל הים וחיל האוויר, התעשייה הצבאית באמצעות מחלקת הבנייה שלה וגם משרד הבטחון באמצעות אגף הכספים.

כתוצאה מכך עובדת כל רשות לפי שיטות משלה, ואין שיטה אחידה למסירת עבודות ולמכירתן; קיים שוני גם בתנאי החוזים ובתיאור העבודה; ומה שחשוב ביותר הוא, שאין גם שיטה אחידה לפיקוח ולניצול החומרים הנמסרים לקבלנים המקבלים חומרים לביצוע העבודות המוזמנות.

מוטל בספק, באיזו מידה תהא אפשרות להגיע לידי ריכוז מסוים של רשויות הבנייה. על כל פנים מן הצורך להשיג את המידה המאסיבית של תיאום בעבודות הרשויות השונות. נראה, כי רצוי היה שבשלב הראשון תוקם ועדת תיאום, מורכבת מבא"כ כוח הרשויות הנוגעות לדבר, שמ"תפקידה יהיה קביעת שיטה אחידה להכנת המסמכים המהווים יסוד למסירת עבודות. כן תקבע הוועדה פרטי מכרזים וחוזים עם קבלנים, ואף שיטת פיקוח על ביצוע העבודה ושיטת ביקורת העבודה אחרי שנמרה. ועדה מתאמת זו תטפל גם בבעיות הסטאנדארדיזציה בבנייה.

יש לשאוף לכך, שוועדת תיאום זו תתפתח במרוצת הזמן לסמכות עליונה לתכנון ולביצוע עבודות. מוסד מרכזי כזה יביא לידי כך, שבראש כל ענף יעמוד האיש המוכשר ביותר באותן העבודות, שהענף מטפל בהן. מלבד זה יאפשר הריכוז בעבודות שונות, כגון בעבודות שרטוט או בחישוב כמותיות, כפי שהנסיון מלמד, ניצול יותר יעיל של כוח האדם המקצועי ויביא בדרך זו לקימוצם.

ה. מסירת הזמנות, קניית סחורות ומכירת עודפים

א. בהודמנויות שונות עמד מבקר המדינה על הצורך למסור במידת האפשר הזמנות לעבודות על ידי מכרזים ולהשתמש בשיטה זו גם בעת קניות סחורות ומכירות עודפים (ראה למשל דוח שנתי מס. 2, עמ' 12, עמ' 45, עמ' 109). יש לקבוע, ששיטה זו נתקבלה במידה הולכת וגדלה במשרדים השונים, ואחדים מהם פנו במקרים מסוימים אל מבקר המדינה וביקשו, שיביע את דעתו, אם התנאים המיוחדים של מקרה זה או זה מצדיקים ויתור על המכרז. ברוב המקרים האלה התווה מבקר המדינה את הדרך למסירת העבודה על ידי מכרז או אם הסכים מסיבות מיוחדות לויתור על מכרז, ציין את הפרטים להבטחת ביצוע יעיל בדרך אחרת.

ב. אולם עדיין לא נקבעה שיטה אחידה ולא נקבעו הפרטים, כיצד ינהגו המשרדים במקרים אלה. ואכן, מתן הוראות בנידון זה נראה הכרחי, כיוון שרק בדרך זו אפשר להגן על ענייני המדינה, ועם זה לחזק בקהל את הדעה, שאין מפלים לרעה סוג אנשים או איש מסוים בעת מסירת הזמנות או קניית סחורות.

ג. אלה הם ההסדרים שהונהגו עד עכשיו או שהוצעו:

1. כבר פקודת העיריות, 1934, מורה בסעיף 93 ובתוספת י"א לפקודה בין השאר:

(א) מסירת עבודה או אספקה שערכן עולה על סכום מסוים תיעשה רק בדרך הכרזה פומבית.

(ב) בדרך כלל תמליץ ועדת הצעות על ההצעה הזולה ביותר.

(ג) המועצה תעיין בהמלצות הוועדה ותחליט על מסירת העבודה או האספקה. אם המועצה תחליט למסור את העבודה לא למציע הזול ביותר או למציע שהוצע על ידי הוועדה, היא תרשום את הנימוקים להחלטתה.

2. החשב הכללי הוציא ביום י"ד בתשרי תשי"ג (3.10.52) חוזר (מס. 42/52) הדן בקניות מקומיות, ובו נתן בין השאר את ההוראות הבאות:

(א) קנייה מקומית, שערכה עולה על - 750 ל"י, טעונה הכרזה על הצעת מחירים, סגורה לפי הנוהג של הגשת מכרזים, והיא תאושר על ידי ועדת קניות מרכזית משרדית, שתמונה על ידי המזכיר הכללי.

(ב) קנייה מקומית, שערכה אינו עולה על - 25 ל"י, אינה טעונה הצעת מחירים.

(ג) קנייה מקומית בערך מ- 25 ל"י עד - 750 ל"י טעונה לכל הפחות שלוש הצעות וטעונה אישור, כשערכה מ- 25 ל"י עד - 250 ל"י, על ידי מנהל המחלקה או השירות, וכשערכה מ- 250 ל"י עד - 750 ל"י, על ידי ועדת קניות מחוזית, שתמונה על ידי המנהל הכללי של המשרד.

3. טיוטת החשב הכללי לתקנות כספיות ומשקיות מציעה בין השאר את ההוראות הבאות למסירת עבודות לקבלנים:

(א) ועדת בין-משרדית, מורכבת ממזכיר הממשלה או בא-כוחו ומנציגי שמונה משרדים מסוימים, תנהל רישום, קבלנים מוכרים.

(ב) רשימות אלה ימוינו:

(1) לפי סוגי העבודה;

(2) לפי ההיקף הכספי;

(3) לפי יאזור הפעולה הגיאוגרפית.

- (ג) לפחות אחת לשנה תודיע הוועדה למעוניינים על הכללת קבלנים נוספים לרשימה.
- (ד) כל עבודה, שלא תבוצע על ידי יחידות המשרדים במישרין, תימסר לביצוע על פי הכרזת התחרות מצומצמת בין קבלנים מוכרים לפי תור שייקבע על ידי המזמינים, בהתאם לקו שיאושר על ידי הוועדה. רשימת הקבלנים המוזמנים תכלול לא פחות מ-3 קבלנים לעבודות עד -5,000 ל"ו ולא פחות מ-5 לעבודות למעלה מסכום זה, אם רשימת הקבלנים המוכרים של סוג העבודה, ההיקף הכספי ואזור הפעולה הנדונים כוללת יותר מ-5.
- (ה) ההצעות המוגשות ייפתחו ויבדקו על ידי ועדות הצעות מיוחדות.
- (ו) יש למסור את העבודה לקבלן, שהצעתו הוולה ביותר.
- (ז) הוועדה יכולה, במקרים המפורטים בתקנות, לפסול את המציע הזול ביותר, אולם החלטה זו טעונה אישור של יו"ר הוועדה המרכזית.
- (ח) אחרי חתימת החוזה יפורסמו ב"רשומות" תיאור העבודה ושם הקבלן המקבל אותה.
- (ט) מסירת עבודות בדרך משא ומתן אישי תורשה רק במקרים הבאים:
- (1) עבודות דחופות, כגון במקרה של סכנת שטפון, מפולת וכו';
 - (2) כשבטחון המדינה או שלום הציבור מחייב סודיות בביצוע העבודה;
 - (3) עבודות ספיציפיות הדורשות מומחיות מיוחדת או סכומי כסף גדולים, ויש רק קבלנים מעטים, שביכולתם לבצען.
- אין לפתוח במו"מ על מסירת עבודה מסוג זה אלא באישורו המוקדם של השר או של המנהל הכללי. רצוי שמספר הקבלנים המועמדים לניהול מו"מ לא יהיה פחות משלושה, אולם גם במקרים, שיש מועמד אחד בלבד, אין לגלות לו, שהוא המועמד היחיד.
- ד. מבקר המדינה סבור שההסדרים הנ"ל מראים על הכיוון הנכון. לפי דעתו מן הצורך הוא, שההסדר הסופי יתחשב בעקרונות הבאים:

1. כל ההזמנות, הקניות והמכירות, שערכן עולה על סכום קטן שייקבע, ייעשו לפי השיטה של הכרזה פומבית.
2. בדרך כלל יזכה המציע הזול ביותר, אולם ייתכן שמסיבות מיוחדות, בהתחשב באינטרסים של המדינה, רצוי היה שלא למסור את ההזמנה למציע הזול. במקרה זה יובא העניין להחלטה בפני ועדת ההזמנות של המשרד הנוגע לדבר, שעל הרכבה יחליט השר. ועדה זו תקבע, מי מהמציעים יזכה, אולם החלטתה טעונה הסכמת המנהל הכללי.
3. יש להודות בכך, שהתנאים השוררים בארץ דורשים לפעמים למסור הזמנות מסוימות לעבודות או ביצוע קניות מסוימות שלא בדרך ההכרזה הפומבית אלא בדרך הכרזה מצומצמת על ידי פנייה אל ספקים מוכרים הרשומים ברשימה מיוחדת. רשימות אלה ייקבעו על ידי ועדה מרכזית להזמנות, שבראשה עומד מזכיר הממשלה או בא כוחו הקבוע, וחבריה יהיו נציגי המשרדים השונים הנוגעים לדבר בעלי דרגה לא נמוכה מזו של מנהל אגף. הרשימות האלה יסודרו לפי סוגי הזמנות או קניות ולפי יתר פרטים. שייקבעו על ידי הוועדה או על ידי תקנונה. כמו כן ייקבע מספר הספקים המוכרים, שאליהם יש לפנות בכל מקרה, והוועדה תשמור על כך, שלא תחול הפליה לרעת אחד הספקים המוכרים.
- הרשימות ייבדקו לכל הפחות פעם אחת בשנה באופן שיטתי, אם להוציא ספק מוכר מן הרשימה או להכניס נוספים; אולם הרשות בידי הוועדה להכניס או להוציא ספק גם במשך השנה.
4. בדרך כלל אסור למסור הזמנות או לקנות סחורות בדרך ההכרזה המצומצמת אלא אם לסוג ההזמנה או הקנייה נקבעה רשימה.

אם במקרה מיוחד נראה, שמבחינת האינטרס של המדינה רצוי למסור בהכרזה מצומצמת הזמנה לעבודה או קנייה בעלת סוג, שאין רשימה בשבילו, מותר לעשות זאת על פי החלטה מפורשת של ועדת ההזמנות של המשרד הנוגע לדבר, שאף היא תחליט אל מי לפנות; החלטת הוועדה טעונה אישור של השר או המנהל הכללי.

5. יש מקרים מיוחדים, שבהם מן ההכרח יהיה לוותר על הכרזות פומביות או מצומצמות כאחד ולנהל משא ומתן ישיר עם ספקים, למשל מטעמי דחיפות או בטחון, או אם המדובר בהזמנה מסוג חדש, שעדיין לא התנסו בו קבלני הארץ. במקרה מעין זה תחליט הוועדה על הוויתור, ואם היא תחליט בחיוב, ירכיב השר הנוגע לדבר או המנהל הכללי של המשרד ועדת פיקוח מיוחדת, שמתפקידה לפקח הן על מסירת ההזמנה או הקנייה ותנאיה והן על ביצועה והוצאותיה.

ו. רישומים בתיקים

בהודמויות שונות הצבענו על חוסר רישומים בתיקים: מחמת חוסר זה אינה קיימת האפשרות לקבוע מתוך התיקים את מהלך העניינים או את הסיבות, שהניעו עובד להחליט מה שהחליט או לפעול כפי שפעל – ודבר זה מכביד על ביצוע יעיל של הביקורת. בשני מקומות בדו"ח השנתי מס. 2 (עמ' 23 ו-29) הוזכר היעדר הנמקה של החלטות חשובות, ובמקום שלישי (עמ' 59) דובר על קנייה בסך \$ 350,000 בלא שהתיק כלל בתוכו מסמכים על המשא-ומתן בעניין. בחוות דעת מס. 4 על הטיפול בבקשות ליבוא וליצוא על ידי משרדי הממשלה, שמבקר המדינה הגיש לוועדת הכספים של הכנסת, נאמר (עמ' 15):

... אין נוהגים בדרך כלל במשרדי הממשלה לרשום תרשומות על תוכנו של שיחות אישיות או טלפוניות. דבר זה סותר ניהול סדיר של עסקים. כל פקיד חייב לנהל את התיקים והמסמכים בצורה כזאת, שפקיד אחר, ובמיוחד פקיד היוורש את מקומו, יוכל לקבל מן התיקים אינפורמציה שלמה. שלמות זו חסרה, אם אין רושמים תרשומות מתאימות ואם אין מצרפים אותן לתיקים.

עבודת הביקורת נתקלה גם במקרים, שהעובדים טענו, שקיבלו הסכמה מפורשת לפעולה מסוימת מצד הממונים עליהם בשיחה בעל פה או טלפונית, ואי אפשר היה לבדוק את מתן ההסכמה, כיוון שהממונים לא עבדו עוד בשירות המדינה.

במאי 1952 הוציאה הממשלה החלטה שיש בה כדי לתקן את המצב באופן ניכר:

„כל עובדי המדינה אשר ממסכתם לפי החוק, או מתפקידם — לפי הוראות הממונים עליהם, להחליט החלטות סופיות מטעם משרדם כלפי חוץ, לרבות כלפי משרדי ממשלה אחרים (בין אם יש ערר על החלטה זו ובין אם אין), חייבים לרשום בגליון הרישומים של התיק את הנימוקים אשר הניעו להחליט כפי שהחליטו.”

מן הצורך הוא להשלים את ההוראה הזאת באופן שבתיק יירשם תוכן כל ישיבה וכל שיחה חשובה שבעל פה או בטלפון. כן יש לדרוש, שכל הסכמה לפעולה בעלת ערך תימצא בתיק בצורת מסמך שבכתב.

ז. נסיעות לחו"ל

חוות דעת מס. 3 על יעילות המנגנון, שהמציא מבקר המדינה לוועדת הכספים של הכנסת ביום י' בכסלו תשי"א (19.11.50), דנה בנסיעות עובדים לחוץ-לארץ, סקר את המצב שהיה קיים אז, מנה את הליקויים שנתבלטו, והציע הצעות לתיקונם. ברם רוב הצעותיו עדיין לא הוגשמו, והמצב הלקוי כמעט שלא נשתנה. שניים הם סוגי הליקויים:

א. ליקויים המתייחסים לנסיעות עובדים מטעם משרדי הממשלה;

ב. ליקויים הקשורים בשיגור שליחים על ידי ארגונים מרכזיים וכלכליים כגון ההסתדרות הציונית, הקרנות הלאומיות, ההסתדרות הכללית של העובדים.

1. עובדי המדינה העומדים לנסוע לחו"ל נוקקים לרשיון מטעם הוועדה הבין-משרדית לנסיעות פקידים לחו"ל, אולם סמכותה של ועדה זו אינה מקיפה את עובדי משרד הבטחון, את הצבא ואת אנשי משרד החוץ. משרדים אלה מחליטים בעניינים אלה על דעת עצמם, ואין פיקוח מרכזי על נסיעות עובדיהם כמו על אלה של יתר משרדי הממשלה. אולם אף מספר הנסיעות של עובדי יתר המשרדים בשנת 1951/52 לא היה נמוך מהמספר הנזכר בחוות דעת מס. 3; נהפוך הוא.

(א) במקרים דחופים הרשות בידי השרים לאשר לעובדי משרדיהם נסיעות לחו"ל בלי פנייה אל הוועדה הנ"ל. אך נתברר, שבהסתמך על הוראה זו נסעו עובדים לחו"ל, אם כי אפשר היה לפנות קודם לוועדה, דהיינו על אף שהמקרה לא היה יכול להיחשב כדחוף. במספר מקרים כאלה דנה הוועדה בעניין אחרי המעשה, ומצאה שהנסיעה בכלל לא הייתה נחוצה. יתר על כן, אם כי רק השרים הוסמכו לתת את האישור, הרי לפעמים ניתן על ידי מנהלים כלליים.

(ב) בשביל עובדים הנוסעים לחו"ל עדיין לא נקבעו שיעורים להוצאותיהם. אמנם נעשו צעדים לקביעתם, אבל כל עוד לא הוצאו הוראות בנידון זה, הרי אין לחשב הכללי יסוד יציב לבדיקה. הוא יכול בדרך כלל רק לבדוק, אם הוגשו לו מסמכים לכל ההוצאות, או אם ההוצאות עלו בהרבה על המקובל, אבל לא אם ההוצאה שנעשתה הייתה מוצדקת במקרה הנדון. רק אחרי קביעת השיעורים תמצא את פתרונה השאלה, באיזה סוג של מלון יתאכסנו השליחים.

(ג) לא תמיד חזרו השליחים במועד, שנקבע על ידי הוועדה הבין-משרדית, ועל אף זאת לא ביקשו ארכה ממנה.

(ד) בהרבה מקרים לא הגישו השליחים למשרדיהם דוחות בכתב על נסיעתם.

(ה) אין אפשרות לסקור את סך הכול של ההוצאות הנגרמות על ידי נסיעות לחוץ לארץ. לא כל ההוצאות נזקפות בפרט התקציב 'נסיעות לחו"ל' אלא לפעמים על חשבון 'פעולות'. אמנם החשב הכללי התחיל להנהיג שיטה המאפשרת לקבל סקירה על גודל ההוצאות של הנסיעות שהוא רושמן, אולם במפעלים הסטורים ובחשבונות המסחריים עדיין אין רישום מרוכז.

(ו) הוועדה הבין-משרדית אינה מסוגלת לבצע פיקוח על הנוסעים, כיוון שהיא עובדת רק בישיבות. לכן רצוי היה למנות מרכז מיוחד לעיבוד שוטף של העניינים, שהוועדה מטפלת בהם. מרכז זה יהיה כפוף לנציבות המנגנון, ומתפקידיו יהיה:

(1) לערוך רשימה על כל נסיעות הפקידים לחו"ל, לרבות אלה של משרד הבטחון, הצבא ומשרד החוץ;

(2) לבדוק, אם הפקידים חוזרים במועד;

(3) לטפל בקביעת שיעורים להוצאת השונות של שליחים;

(4) לפקח על הגשת דוחות ענייניים על נסיעותיהם ודוחות על הוצאותיהם ולנהל רשימה, שבה ירוכזו כל ההוצאות הנגרמות על ידי הנסיעות לחו"ל בציון סעיפי התקציב, שעל חשבונם נרשמו ההוצאות.

2. אם בנוגע לעובדי המדינה אין המצב הנוכחי מניח את הדעת לחלוטין, הרי בנוגע לשאר השליחים הנוזרים לעיל טעון המצב תיקון במידה עוד יותר גדולה. התנהגותם, אכסונם בבתי מלון מפוארים וריבוי הוצאותיהם עשויים להזיק לשמה הטוב של ארצנו.

בחוות הדעת הנ"ל של מבקר המדינה (עמ' 8) כבר הודגש הצורך, שגם השליחים האלה יהיו כפופים לוועדה הבין-משרדית בצורה זו או זו, ורק לאותם שליחים, שהוועדה הסכימה לנסיעה-תיהם, יוקצב מטבע חוץ. מלבד זאת רצוי מאד, שהממשלה תבוא בדברים עם הגופים הללו תוך מגמה, שלא ישלמו הוצאות לשליחים העולות על שיעורי ההוצאות, שייקבעו לעובדי המדינה.