

מינהל וביקורת

I. תיקון הליקויים שנקבעו על ידי מבקר המדינה בשנים הקודמות

א. בדין וחשבון השנתי של מבקר המדינה מס. 4 (עמ' 10) צוין, שעבודת הביקורת, במידה שמצאה את ביטויה בדו"חות השנתיים של מבקר המדינה מס. 1 ו-2, נסגר מעגלה על ידי החלטת הכנסת מיום 24 בפברואר 1953, שבה היא אישרה את סיכומיה והצעותיה של ועדת הכספים לדו"חות אלה של מבקר המדינה. מאז נסגר מעגל חדש של הביקורת: מליאת הכנסת דנה בשיבותיה ביום 8 ו-9 בנובמבר 1954 על „סיכומיה והצעותיה של ועדת הכספים לדו"חות מבקר המדינה מס. 3 ו-4 (שנות הכספים 1951/52, 1952/53)“, ואישרה אותם.

נוסח הצעות הוועדה, שאושרו על ידי מליאת הכנסת, ניתן להלן;

תיקון ליקויים

(עמ' 9-13 בדו"ח מס' 4)

1. ועדת הכספים קובעת כי לאחר הגשת הדו"ח מס' 3 של המבקר לכנסת נעשו ע"י שר האוצר מאמצים לתיקון הליקויים שהעלה מבקר המדינה בדו"חות המוגשים לכנסת ולממשלה, ולביצוע ההחלטות שאושרו בכנסת בפברואר 1953 בעקבות סיכומיה והצעותיה של הוועדה לדו"חות מס' 1 ומס' 2 של המבקר. הוועדה מציינת ברצון הפעלת ועדה מיוחדת, למשך כמה חודשים, לקידום התיקונים והקמת אגף קבוע לפיקוח באוצר. ככל שאגף זה ישקוד, באורח מתמיד, מתוך קשר הדוק עם משרד המבקר, על מניעת הליקויים ועל תיקונם, כן יתמעט מספרם ויוחש קצב התיקונים. אחד התפקידים של אגף הפיקוח שהוועדה מייחסת לו חשיבות מיוחדת — לבדוק ביאורי המשרדים, המשמשים יסוד להערותיו של שר האוצר, לדו"ח המבקר. מטבע הדברים שהמשרדים מתגוננים מפני הביקורת, לפיכך מוטל על האגף לנהוג בקפדנות בבדיקת החומר לפני הגשת סיכומיו לשר האוצר. מאחר שהוטלו על אגף הפיקוח גם תפקידים אחרים, הרי שכוחות העבודה העומדים לרשותו (12-14 איש) אינם מספיקים כדי למלא ביעילות המוטל עליו, ויש לחזקו בהקדם.

ניסויים בשיטת „פישוט העבודה“

(עמ' 13-16 בדו"ח מס' 4)

2. הוועדה מפנה תשומת לב הממשלה לניסויים שנעשו ע"י המבקר (בעזרת מומחה מארה"ב שהוזמן על ידו במסגרת סעיף 4 — סיוע טכני) להפעלת שיטת פישוט העבודה (work simplification) ורואה צורך להרחיב ניסויים אלה, בשיתוף עם נציגי שירות המדינה. הוועדה מביעה משאלתה כי על יסוד הניסויים ובדיקות מינהל אחרות יכינו משרדי הממשלה חומר שיאפשר לממשלה ולוועדת הכספים להסתייע בו בהכנת התקציב לשנת 1955/56 — במגמה של קיצוצים בהוצאות מינהל. לשם כך מתבקש המבקר לערוך בדיקה, לדוגמה, במספר יחידות מינהליות — מידת יעילותן, מצד המבנה הארגוני, חלוקת העבודה בתוכן, ושיטת העבודה הנהוגה בהן. על יסוד בדיקות נסיון אלו תמשכנה ועדות הקיצוצים הפועלות עתה בכל משרדי הממשלה, בבדיקות דומות — ביחידות השונות של המינהל הממשלתי — לקראת הדיון בתקציב.

גורם היעילות האישית של עובדי המדינה — במבצעי פיטורין

(עמ' 16-19 בדו"ח מס' 4)

3. הוועדה מפנה תשומת לב של הממשלה לחוות דעתו של מבקר המדינה, וכן של ועדת הייעול והחסכון, בראשותו של השר פ. לבון, כי שיטת הפיטורין לפי מס' 10 (באחוזים) בכל משרד ממשלתי — לשם צמצום מספר עובדי המדינה — אינה עומדת במבחן היעילות באשר אינה צמודה לבדיקה עניינית ואין בה כדי לשמור על עקרון החסכון והיעילות וזכויות העובדים כאחד. מבקר המדינה מציין כי במבצעי הפיטורין הקודמים הופרע שיווי המשקל בין שני העקרונות האמורים; לא התחשבו במידה מספקת ביעילות האישית בעבודה. ועדת הכספים מביאה בחשבון הקשיים הכרוכים בשמירה על זכויות העובד (ראשון לכניסה — אחרון ליציאה), ועל היעילות האישית, בעת ובעונה אחת, אך ניתן להתגבר במידה ידועה על קשיים אלה אם יופעל במידה קפדנית יותר עקרון הדירה בקבלת עובדים, וכן במינוים הסופי, לאחד תקופת הניסיון.

מקרקעי המדינה

(עמ' 23—29 בדו"ח מס' 4)

4. הוועדה רואה בחיוב הקמת אגף נכסים במשרד האוצר, המרכז בתוכו, מבחינה אדמיניסטרטיבית, יחידות אחדות שפעלו קודם לכן בנפרד (אגף מקרקעי המדינה, האפוסטרופוס לנכסי נפקדים, הממונה על רכוש האיוב, האפוסטרופוס לנכסי גרמנים, רשות הפיתוח), ומפנה תשומת לב הממשלה להערתו של מבקר המדינה, כי תיקון זה טעון עוד השלמה. עקב השתלשלות ענייני המינהל הקרקעי במדינה — הוקמו ועדות אחדות בעלות תפקידים ומסכויות שונות בענייני קרקעות (הוועדה המתמדת לענייני מקרקעין, הוועדה העליונה להחכרת קרקעות, ועדת הדיור המרכזית, הוועדה העליונה לקביעת שטחי קרקע למוסדות המדינה). עתה, עם הקמת אגף הנכסים במשרד האוצר, רצוי — כהצעת המבקר — למגזר ועדות אלו בוועדה אחת בעלת סמכות מרוכזת, שתסתייע בעבודתה בחקירת משנה, לפי הצורך.

הוועדה חוזרת ומדגישה (ר) הצעותיה וסיכומיה לדו"חות מס' 1 ומס' 2 של המבקר, כי רישום קרקעות המדינה מתקדם בקצב אטי מאוד, ויש להחישו.

מחסני הממשלה

(עמ' 30—31 בדו"ח מס' 4)

5. הוועדה קובעת כי התקנון לענייני כספים ומשק, שהוכן במשרד האוצר, בעקבות דרישות חוזרות ונשנות בדו"חות השנתיים של המבקר, הביא עמו שיפור ניכר בסדרי רישום המלאי במשרדים הממשלתיים וניהול מחסני הממשלה בכלל. הפרקים המתאימים בדו"חות מבקר המדינה (ר) דו"ח מס' 2 עמ' 100; דו"ח מס' 3 עמ' 72, 73; דו"ח מס' 4 עמ' 30—31, 74) — מעידים כי התיקונים באו באיחור רב. עתה לאחר שהממונים על המחסנים ורישום המלאי מודרכים ע"י תקנות מפורשות — נדרש פיקוח מתמיד על שמירת הוראות התקנון, כהלכתן. הוועדה מפנה תשומת לבו של שר האוצר להמלצותיו של מבקר המדינה הנוגעות לניהול המחסנים (ר) פרק שני בדו"ח מס' 4, פרק משנה VI מחסנים), ובמיוחד להמלצה שהמחסנאים במשרדים הממשלתיים השונים יהיו נתונים למרותה של יחידת הפיקוח על המחסנים הקיימת במשרד האוצר, כשם שהגזברים במשרדים הממשלתיים נתונים במישרין למרותו של החשב הכללי. שיטה זו הוכיחה יעילותה.

ענייני יבוא ויצוא; עסקי חליפין

6. הוועדה מפנה תשומת לב הממשלה לליקויים החמורים שצינו בדו"חות מבקר המדינה: א) סדרי הטיפול ברשיונות יבוא; ב) סדרי הפיקוח על עסקי יבוא ויצוא; ג) עסקי חליפין במכון ליצוא, כדלקמן:

א. סדרי הטיפול ברשיונות יבוא

המבקר רואה עיקר הליקויים בחוסר תיאום מספיק בין הרשויות השונות המטפלות ברשיונות יבוא ומסתייע בהצעותיו בחקר שנעשה, ע"פ בקשתו, ע"י הפרופסור מ. ברנשטיין, מרצה לכלכלה מדינית מארצות הברית; המבקר מציע להקים רשות אחת לטיפול המינהלי ברשיונות יבוא. כל עוד לא ניתן הדבר יש לצמצם לפחות מספר הרשויות, ובמידה שהעניין מחייב — לקיים תיאום מלא ביניהן למניעת החלטות סותרות. להלן הצעותיו של המבקר:

(1) כל זמן שהטיפול בבקשות לא רוכז, מן הדרוש לרכז אותן, לפחות, באופן טכני, בצורה שיוטל על יחידה, שנועדה לכך, לעבור בשלב מסוים על כל הבקשות, כדי למנוע הכרעות סותרות של משרדים שונים בשאלות עקרוניות וכדי למנוע שמשרד אחד יתן רשיונות יבוא לסחורות מסוימות בתנאים אחרים מאשר משרד אחר.

(2) מן הצורך יהיה לערוך ולפרסם רשימה המראה איזו יחידה מטפלת במתן הרשיונות לסחורות יבוא לסוגיהן. רשימה זו תפורט ככל האפשר.

(3) במקרה שרשויות אחדות מוסמכות למתן רשיונות יבוא לאותה סחורה, יש להבטיח שהרשיון יוצא על ידי הרשות המטפלת בו רק בהסכמת כל יתר הרשויות הנוגעות לדבר.

(4) במקרה של ספק, לא תחליט יחידה אחת על דעת עצמה בלי להתייעץ בדבר סמכותה עם היחידה השנייה. אם שתי יחידות לא תוכלנה לבוא לידי הסכם בדבר הסמכות, הרי במקרה שהן נתונות למרותו של משרד אחד, מן הצורך שההחלטה תהיה מסורה בידי הממונה עליהן, ואם הן שייכות לשני משרדים שונים, תהיה ההכרעה בידי הנהלות שני המשרדים הללו.

(5) יש לקבוע קווים מנחים בנוגע לשחרור סחורות המגיעות ארצה בלי רשיון, ולשיעור הכופר שמשרד המסחר והתעשייה יציע להטיל בכל מקרה שיוחלט לשחרר את הסחורות.

ב. סדרי הפיקוח על עסקי יבוא ויצוא באגף למטבע חוץ

האישור הניתן ע"י המחלקה למימון היבוא והיצוא באגף למטבע חוץ — מטרתו לאפשר לאגף לברוק:

- (1) אם רשיון היבוא ניתן במסגרת התקציב למטבע חוץ;
- (2) אם יש כיסוי להקצבה בתקציב למטבע חוץ, בסעיף המתאים בתקציב המשרד לשימושה של הרשות המוסמכת;
- (3) אם מצוי מטבע חוץ למימון העסקות, ומה תהיה צורת המימון;
- (4) אם קוימו תנאי ההקצבה במקרים של הקצבת מטבע חוץ ליבוא לשם יצוא, ואם התמורה במטבע חוץ נמסרה לבנק סוחר מוסמך;
- (5) אם עסקת-החליפין בוצעה במלואה (היבוא והיצוא כאחד).

הביקורת העלתה את הליקויים הבאים :

- (א) הרישום המתנהל כיום אינו מאפשר פיקוח מטעם האגף, אם אמנם נמסר מטבע חוץ תמורת היצוא לבנק סוחר מוסמך.
- (ב) לא מתנהל רישום מיוחד ומתאים להקצבת מטבע חוץ ליבוא לשם יצוא. לכן אין אפשרות לברוק, באיזו מידה מילאו היצואנים אחרי תנאי ההקצבה, אם היצוא בוצע, ובאיזה מידה הוכנסה התמורה במטבע חוץ לבנק סוחר מוסמך.
- (ג) אין משתמשים ברישום לשם התאמתו אל הפרטים המופיעים בדיניס-וחשבונות שהבנקים ממציאים לאגף מדי חודש בחודשו.
- (ד) אינו קיים שיתוף הפעולה הדרוש בין האגף לבין משרד המסחר והתעשייה על מנת להבטיח: קיום תנאי ההקצבה בכלל — ובמיוחד בעסקות יבוא לשם יצוא — ושימוש בערבויות הניתנות על ידי מקבלי ההקצבה להבטחת קיום תנאי ההקצבה.

ג. עסקי חליפין במכון ליצוא

- (1) הביקורת העלתה כי במקרים רבים חלק מהעסקות בוצעו, היבוא או היצוא, בלי שהאגף למטבע חוץ בירד סופית כיצד מומנו עסקות אלה.
- (2) לא נקבעו עקרונות וקווים מנחים, לתנאים ולנתונים לאישור או לדחיית עסקות מסוימות; כן לא נקבעו הכללתם הבטחונות לביצוע העסקות המאושרות; במקרים רבים לא הקפידו לקבל מבעל העסקה תיאור כל הפרטים החשובים להבהרת אופיה של העסקה, ואם היא בת ביצוע בכלל.
- (3) הפיקוח על ביצוע העסקות, ובמיוחד על ביצוע היצוא, לא היה בו כדי להבטיח שבעל העסקה ימלא התחייבויותיו; חוסר תיאום מספיק בין הרשויות השונות איפשר במקרים רבים לבעלי העסק לבצע רק את היבוא, אך לא את היצוא — כחלק-בלתי נפרד מכל עסק החליפין.

הוועדה רשמה לפני הערותיו של שר האוצר על הצעדים שנעשו על ידו, בתיאום עם משרד המסחר והתעשייה, לתיקון הליקויים, ודורשת משר האוצר ומשר המסחר והתעשייה, להפעיל בעתיד אמצעי פיקוח יעילים יותר.

טוהר המידות

7. הוועדה מפנה תשומת לב הממשלה להצעותיו של מבקר המדינה הנוגעות לטוהר המידות (פרק ב' בדו"ח מס' 4 עמ' 41—43), כדלקמן :

- (א) קביעת הלכות המותר והאסור לעובד המדינה — במילוי תפקידו.
 - (ב) שיחוף פעיל בין משרדי הממשלה ועובדי המדינה בכל משרד ממשלתי ובכל יחידה אדמיניסטרטיבית, והקמת תאים שישקדו באורח מתמיד על טוהר המידות בקרב הפקידות הממשלתית.
 - (ג) שיתוף הציבור בביעור השחיתות וחיוזוק טוהר המידות. הצעות אלו עשויות לקדם המלחמה בשחיתות. אולם מערכה זו תיכון רק אם הציבור יגיש עזרתו המלאה, בכל מקרה שעזרה כזאת אפשרית. התביעה מופנית במיוחד כלפי עובדי המדינה. מחובתו של ארגון העובדים לדאוג לענייניהם החומריים והמקצועיים של חבריו ולכבודם כאחד. לארגון עובדי המדינה נועד תפקיד מכריע בעקירת נגע השחיתות, אם יפעיל את כל האמצעים הארגוניים והמוסריים העומדים לרשותו.
- הוועדה מציינת כי הארגון טרם העמיד פעולה זו במרכז דאגתו.

שינויים במבנה התקציב ובדרכי הכנתו; שינויים בהנהלת החשבונות הממשלה ובסדרי התשלומים.
(פרק ב' בדו"ח מס' 3 עמ' 12—16; פרק ג' בדו"ח מס' 4 עמ' 46—60)

8. מבקר המדינה דן בשני הדינים וחשבונות הנ"ל, וביחוד בדו"ח מס' 4 במבנה התקציב: תקציב רגיל ותקציב פיתוח; המבקר מציין העזרה החשובה שהגיש לו בהכנת הצעותיו, הפרופ. מ. ברנשטיין, ששמו הוזכר כבר במסמך זה.

עיקר השינויים במבנה התקציב רואה המבקר במיון חלקיו השונים בקו מאונך ומאוזן כאחד: א) פרטי התקציב של המשרדים הממשלתיים השונים, על מחלקותיהם ויחידותיהם. ב) מיון סעיפי התקציב לפי המטרות, התפקידים והפעולות שהתקציב בא לשרתם.

ועדת הכספים קיבלה לתשומת לב, שהצעותיו של המבקר בוצעו כבר בחלקם ע"י משרד האוצר (אגף התקציבים) בעת הכנת התקציב לשנת 1954/55, ורואה צורך בהשלמת השינויים, בקו הצעותיו של המבקר.

הוועדה מפנה תשומת לב הממשלה במיוחד להמלצות הבאות:

(א) שקידה על הפרשות לקרן חידושים, במפעלים המשקיים (נמלים, רכבת, דואר, טלגרף, המדפיס הממשלתי).

(ב) הכללת כל ההכנסות וההוצאות בתקציב (המלצה זו הוגשמה כבר בחלק ניכר בתקציב הנוכחי).

(ג) ביטול השיטה של ניכוי ההכנסות מן ההוצאות בתקציב (הפחתות).

(ד) הנהגת לוח זמנים קבוע להכנת התקציב, הגשתו לכנסת, מועד הדיונים בוועדת הכספים ואישורו הסופי בכנסת.

(ה) מתן הוראות ברורות — מטעם אגף התקציבים — למשרדים הממשלתיים להגיש הצעותיהם לתקציב השנתי, בהתחשב במסגרת הכללית של התקציב הנועד להם.

(ו) הכשרת פקיד מיוחד לענייני התקציב בכל משרד ממשלתי, כעוזר למנהל המשרד — בכל ימות השנה, וביחוד בעת הכנת ההצעה לתקציב השנתי.

(ז) טיפול קפדני יותר בהעברות מפרט לפרט, ומסעיף משנה לסעיף משנה, בהתאם לחוק התקציב.

(ח) הפעלת הוועדה המיוחדת לבידור הבעיות הקשורות בשינויים במבנה התקציב, ובמיוחד — בעיית המיון החדש (ריקלאסיפיקציה של סעיפי התקציב, על כל חלקיו).

9. הוועדה מציינת בחיוב את השינויים שנעשו בארגון הנהלת החשבונות של המדינה, ובביצוע התשלומים, על פי הצעותיו של מבקר המדינה. עיקר השינויים:

(א) הונהגה הנהלת חשבונות נפרדת לתקציב ההוצאה בכל משרד ממשלתי — תוך דיכוי הסיכומים החודשיים באגף החשב הכללי, על יסוד דינים וחשבונות חודשיים. בהתאם לכך מבצע כל משרד ממשלתי תשלומיו — בגדרי תקציבו — במישרין.

(ב) גוברי המשרדים נחשבים כפקידי האוצר; נוסף על תפקידם כגוברי המשרדים הם פועלים כמפקחים מטעם האוצר וכנאמני החשב הכללי.

10. הוועדה מפנה תשומת לב. שר האוצר להערותיו של המבקר על הצורך להתקין הוראות ברורות המונעות זקיפת הוצאות השייכות לשנת התקציב שחלפה על חשבון התקציב הבא. הוראות אלו מתחייבות מ"ש"ט ת ה מ ז מ י מ", הנהוגה במשרדי הממשלה.

11. הוועדה מציינת בהערכה הכללת הפרקים המיוחדים בדו"חות מס' 3 ומס' 4 על תקציבי הממשלה וגופים ציבוריים אחרים במסגרת הכלכלה הלאומית — לשנת הכספים 1951/52 (בדו"ח מס' 3); 1952/53 (בדו"ח מס' 4). הוועדה נתנה דעתה להערותיו של שר האוצר לשני הפרקים, ומאחר שנושא זה אינו כלול בגדרי התפקידים המוטלים על המבקר ועל ועדת הכספים — לפי חוק מבקר המדינה — נמנעת הוועדה מלהסיק מסקנות או להציע הצעות לגופן של הבעיות הנדונות בפרקים אלה. עם זאת מביעה הוועדה משאלה שהמבקר ימשיך גם בשנים הבאות במחקרין אלה העשויים לסייע בידי הממשלה והכנסת בקביעת מדיניות התקציבית בכל הנוגע לשירותים הציבוריים.

ליקויים במשרדי ממשלה שונים

(דו"ח מס' 3 פרקים ג' ד' עמ' 46—87; דו"ח מס' 4 פרקים ד' ה' עמ' 74—134)

12. בהמשך לנאמר בסעיף 1 לעיל, קובעת הוועדה כי נותרו עוד ליקויים רבים שלא באו על תיקונם כל עיקר; חלק מהליקויים תוקן במידה בלתי מניחה את הדעת; חלקם תוקן באיחור רב. רשימות הליקויים, בחוברת "סיכומיה והצעותיה של ועדת הכספים" פרקים א' ב', מעידות על קצב אטי מדי במהלך התיקונים. יש והליקוי נמשך שנים ללא תיקון.

הוועדה מביעה משאלה ותביעה כאחת שיוחש קצב התיקונים של הליקויים האמורים.

13. הוועדה מפנה במיוחד תשומת לב הממשלה לליקויים שלא באו על תיקונם, ביניהם ליקויים חד-פעמיים, כדלקמן:

- (א) הקצבת מטבע חוץ ליצרנים שונים ליבוא חומרים המשמשים לייצור מוצרי יצוא, ללא ערובות מספיקות שהחומרים ישמשו למטרה שנועדו לה.
- (ב) מתן סובסידיות ליצרני נעלים.
- (ג) עריכת אומדנים תקציביים בלתי מדויקים לעבודות.
- (ד) ליקויים בפקוח על בניית מעגן הדיג בקיסריה.
- (ה) חוסר הסדר לקביעת היחסים בין מינהלת הנמל והחברות הקבלניות בנמל חיפה.
- (ו) שמירה בלתי מספקת על מטענים בקרונות הרכבת.
- (ז) חוסר הבחנה ברורה בין הוצאות רגילות והשקעות לזמן ארוך. בשיקום מטעים ופרדסים וכן בין הכנסות קרן והכנסות שוטפות.
- (ח) ליקויים חמורים בהטלת תשלומי החובה לקרנות ההשוואה ולמסי יתר ובביצוע הגבייה.
- (ט) קיום מדור בנייה נפרד במשרד המשטרה.
- (י) ליקויים שונים במשרד הסעד, במדור למוסדות חינוך מיוחד, ובמוסדות לשיקום נוער ולטיפול בילד ובנוער.
- (יא) ליקויים ברישום הסחורות והציוד במחסני משרד התחבורה.
- (יב) סלילת כבישים באיזור התעשייה יעזור ללא תכנון מספיק.
- (יג) הפעלת מכרזים, דק בהיקף של שליש בערך מהבנייה בסכום של 24.5 מיליון ל"י בשיכונג עולים, וכן בעבודות אחרות.
- (יד) תשלום מחירים מופרזים עבור צמיגים ואבובים מ"32% ועד 65% מעל למחירי השוק העולמי, על פי רשיון יבוא שהוצא ע"י משרד התחבורה, בהיקף 35 מיליון פרנקים בלגיים.
- (טו) מסירת העבודה להתקנת סוללה בקו מסילת הנגב — ללא מכרז וללא חתימת חוזה.
- (טז) מסירת העבודה לפיתוח הקישון ללא מכרז.

14. הוועדה מפנה תשומת לב הממשלה כי אילו משרדים ממשלתיים סטו במקרים מסוימים — במסירת עבודות או בביצוע קניות — מעקרונ המכרז.

בלי לשלול נימוקיו של שר האוצר בהערותיו לדין וחשבון המבקר להסברת ההכרח לסטות לפעמים מעקרון זה, מצינת הוועדה כי לא בכל המקרים שצוינו בדו"ח המבקר הייתה הסטייה מוצדקת. הוועדה רואה בחובת ההכרזה אחד האמצעים המובהקים לשמירה על סוהר המידות במוסדות ציבוריים, והציעה לכך לממשלה לקבוע הלכה, ולהורות לממונים על כך, באילו מקרים מותרת הסטייה מעקרון המכרז.

הוועדה מציעה כי מכאז ואילך יידרשו משרדי הממשלה לשמור בקפדנות על פרסום הכרזות במסירת עבודות או בביצוע קניות ומכירות — להוציא מקרים שחובה זו לא תחול עליהם, לפי ההלכה שתיקבע ע"י הממשלה, ותפורסם ברבים. הוועדה מייחסת משנה-חשיבות לשקידה על פרסום מכרזים — מאחד שהמבקר מציין בדו"ח מס' 4 שהרשויות המקומיות מתירות לעצמן סטיות ניכרות מעקרון המכרז.

15. הוועדה מפנה תשומת לב הממשלה להצעת המבקר על הקמת ועדת תיאום שישתתפו בה שלושת הגורמים השותפים לאחריות בכל עבודה של סלילה ובנייה, המוצאות אל הפועל על ידי הממשלה: (א) המשרד שמתקציבו מבצעים את העבודה; (ב) האגף הטכני (בעיקר מ.ע.ק. או אגף השיכון), שעליו לערוך את התכנית ואת החוזה עם הקבלן ולפקח על ביצוע העבודה וטיבה; (ג) גזבדי המשרדים או החשב הכללי, האחראים לביצוע התשלומים המגיעים לקבלנים.

הביקורת העלתה שקיימת אי-בהירות בחלוקת התפקידים והאחריות בין שלושת הגורמים הנזכרים, ואפשר לסלק ליקוי זה ע"י הקמת ועדת תיאום שבה יהיו מיוצגים: באי כוח המשרדים המתאימים; האגף הטכני (כמוגדר לעיל); באי כוח הגוף האחראי לתשלום.

איגודים ממשלתיים ומעמדם בתקציב המדינה

(פרק שני, פרק משנה VIII, עמ' 36—40; פרק ששי עמ' 135—140)

16. הוועדה מפנה תשומת לב הממשלה לבעיות שצוינו ע"י המבקר והנוגעות לקביעת מעמדם של האיגודים הממשלתיים לסוגיהם השונים, לרבות חברות שהממשלה משתתפת בהנהלתן — (א) איגוד ממשלתי בעל תפקידים כלכליים גרידא; (ב) איגוד משקי-ממלכתי; (ג) איגוד ממלכתי-כלכלי (לא תמיד ניתן להתוות תחומים ברורים בין שלושה טיפוסים אלה).

הוועדה רואה צורך שהממשלה תבחן, לאור הצעותיו של המבקר, כל מערכת האיגודים הממשלתיים הקיימים, ותתווה קירמנה ביחס לאיגודים העתידיים לקום — מהן הצורות המשפטיות המתאימות לטיפוסים השונים של האיגודים הממשלתיים: איגודים-חברות, ואיגודים של רשות סטטוטורית הולמת אותם יותר (דוגמת "רשות הפיתוח"), מהי הצורה המתאימה יותר לניקתם של האיגודים למיניהם לתקציבה של המדינה.

17. לפי דו"ח המבקר מסתכמת ההשקעה של הממשלה ליום 30 בספטמבר 1953 ב־21 חברות ממשלתיות, שהממשלה משתתפת בהנהלתן, ב־56,968,000 ל"י (מה שהשקעות הון — 12,163,000 ל"י; הלוואות 43,561,000 ל"י; ערבויות — 1,244,000 ל"י). הוועדה מפנה תשומת לב הממשלה להערת המבקר שמשקל השפעתה של הממשלה בנופים אלה אינו עולה בקנה אחד עם שיעור השקעותיה.

הביקורת העלתה:

(א) חסרים עדיין במספר ניכר של מקרים — חוזים המסדירים את היחסים ההדדיים בין הממשלה ובין האיגודים. ביהוד מורגש ליקוי זה בחברות המעורבות.

(ב) בדרך כלל אין ההלוואות מקנות לממשלה הזכות למנות נציגים בהנהלת האיגוד; במקרים לא מועטים מהחיים הנציגים של הממשלה מיעוט במועצת המנהלים, אף על פי שהשקעת המדינה מגיעה לפעמים עד כדי 90% מכל ההון וההלוואות לזמן ארוך שבידי האיגוד.

(ג) המבקר מציין בדו"ח מס' 3 (עמ' 117), שהשתתפות נציגי הממשלה בהנהלות האיגודים השונים הייתה מועטת; לא הייתה דאגה מספקת למינוי כל הנציגים שהממשלה רשאית למנותם; לא תמיד קובעים המשרדים את צורת הפעולה של נציגיהם ואין הנציגים מוסדרים באופן שיטתי דין וחשבון על פעולותיהם ופעולות האיגודים. ליקוי זה תוקן רק בחלקו. הוועדה מביעה משאלתה ותביעתה שיתוש קצב תיקונו של ליקוי זה.

(ד) המבקר דורש כי נוסף על הפיקוח הכספי על האיגודים שהממשלה משתתפת בהנהלתם יופעל גם פיקוח מקצועי-ענייני (פיקוח זה הוא מתפקידם של משרדי הממשלה האחראים ישירות להשתתפות הממשלה בהנהלת האיגודים); כן מציין המבקר כי אין דואג לריכוז הידיעות והנתונים על הנעשה באיגודים.

ה ע ר ה : אגף הפיקוח באוצר, שהחל לפעול במאי 1953 — הוטל עליו בין שאר תפקידיו, אף הפיקוח על האיגודים. האגף עשה צעדים מסוימים לתיקון הליקויים האמורים, אולם הליקויים לא יסולקו אלא מתוך מאמץ משותף של משרד האוצר ושל משרדים ממשלתיים אחרים, המשתתפים ע"י נציגים באיגודים ובחברות, ושל הנציגים עצמם.

18. הוועדה מפנה תשומת לב הממשלה בעקבות דו"ח המבקר לשוני הרב בתנאי עבודת העובדים באיגודים הממשלתיים ובחברות המעורבות, בהשוואה לתנאי העבודה של עובדי המדינה, וכן בתנאי העבודה באיגודים השונים.

הוועדה מזדהה עם דעת המבקר כי אין לקבוע סולם משכורת אחיד לכל האיגודים, אולם אין היא רואה הצדקה להבדלים בולטים במשכורות העובדים באיגודים השונים, וכן בתשלום משכורת לעובדי האיגודים בשיעור גבוה בהרבה מאשר המשכורת המשתלמת לעובדי המדינה. במידה שהאיגודים והחברות זקוקים לעובדים מומחים שאין להשיגם בתנאי הדרגה הנהוגה במשרדי הממשלה — יש לכרות עמם הסכמים מיוחדים.

רשויות מקומיות

(דו"ח מס' 3, פרק חמישי, עמ' 87—112; דו"ח מס' 4, פרק שביעי, עמ' 144—174)

19. ועדת הכספים סיכמה לראשונה את המצב ברשויות המקומיות, בסיכומיה והצעותיה שהוגשו לכנסת, בפברואר 1953.

הוועדה מפנה תשומת לב הממשלה כי עיקר הליקויים שצוינו בסעיפים הנ"ל שרירים וקיימים, אף נוספו עליהם חדשים. הביקורת העלתה בחלק ניכר מהרשויות המקומיות שורת ליקויים (כמפורט בפרק ב' עמ' 17 של החוברת "סיכומיה והצעותיה של ועדת הכספים").

20. הוועדה מפנה תשומת לב הממשלה, ובמיוחד של שר הפנים, להצעותיו של המבקר על השינויים הנדרשים במבנה הנהלת החשבונות של הרשויות המקומיות.

21. הוועדה מפנה תשומת לב הממשלה לנאמר בדו"ח וחשבון המבקר על אי-הסדרים שהעלתה הביקורת בעיריות עכו וחדרה. הפרצות הקיימות בניהול ענייני כספים וחשבונות, כמתואר לעיל, איפשרו במידה ניכרת צמיחת האירועים הללו.

22. הוועדה מפנה תשומת לב הממשלה להצעותיו של המבקר הנוגעות לרכי הכנת התקציב השנתי ע"י הרשויות המקומיות: מועד הגשתו ואישורו ע"י שר פנים — לפני התחלתה של שנת הכספים החדשה — תכנון ההוצאה, מיון ההכנסות וההוצאות, אופן השימוש בפקודנות ומקדמות, קביעת משכורות ראשי העיריות והמועצות וסגניהם ;

(* ראה בדו"ח זה, בפרק ד' "רשויות מקומיות", חלק ג' סעיף 1, "ליקויים שלא באו על תיקונם".

הסדר שיטת המשכורת בכללה ברשויות, שבחלקן עולה דרגת השכר של הפקידות הגבוהה על זו הנהוגה במשרדי הממשלה; הסדר ענייני הקצבות הגימלאות וכו'.

23. הוועדה רואה צורך שהממשלה תקבע סדרי טיפול מיוחדים לאישור התקציבים של הרשויות המקומיות, במידה שתקציבים אלה טעונים אישור. הבסיס החוקתי המיוחד של המועצות האזוריות והוועדים המקומיים המאוגדים בתוכן, מחייב הפרדה בין ההוצאות המשקיות וההוצאות לשירותים ציבוריים, שהם בגדר התפקידים המוטלים על רשות מקומית.

24. ועדת הכספים מפנה תשומת לב הממשלה כי אילו משרדים ממשלתיים, טרם פעלו לתיקון מספר ליקויים, שצוינו בסיכומיה והצעותיה של הוועדה, שאושרו בכנסת בפברואר 1953 — כמפורט להלן :

(א) „הוועדה רושמת לפנייה שהמשרדים הממשלתיים, וכן נציבות המנגנון, הפעילו כלפי מפירי משמעת או עבריינים מקרב הפקידות שורה של אמצעים אדמיניסטרטיביים — נזיפה, התראה או פיטורין — וכן חקירה או תביעה פלילית. אולם, יש ופעולות אלו מתעכבות במקרים מסוימים מחוסר תקנות ברורות או בסיס חוקתי לתביעה פלילית. הוועדה רואה צורך בסילוק מהיה של העיכובים הללו, וכן בהחשת הביורוקרטיה המשפטית. כן רואה הוועדה צורך כי בכל מקרה חשו של מעילה באחד ממשרדי הממשלה, יימסר הדבר לידיעתם של השר הממונה על אותו משרד, למבקר המדינה ולנציב המנגנון. אם החקירה גילתה חומר האשמה מספיק, תוצברנה מסקנות החקירה לפרקליט המדינה. הממשלה מתבקשת לתת בעניין זה הודאה לכל המשרדים הממשלתיים.“

הליקוי בעינו עומד.

(ב) הוועדה רואה צורך לשפר אמצעי השמירה מפני שריפות, „ביחוד במחסנים המכילים חומרי נפץ הע" שויים להתלקח בנקל“.

(ג) „הוועדה רושמת לפנייה כי בשנת הכספים 1950/51, גדלו ההכנסות מרכוש המדינה עשרת מונים בהש" וואה לשנת הכספים 1949/50. עם זאת מקבלת הוועדה את דעת המבקר ששיעור ההכנסות אינו הולם את היקף הרכוש הנמצא ברשות המדינה, ויש להפעיל אמצעים יעילים יותר להגדלת ההכנסות ממקור זה. בין השאר יש להחיש את התיאום בין הגורמים השונים המטפלים ברכוש המדינה.“

הוועדה מחליטה לבקש את מבקר המדינה לערוך, בהקדם האפשרי, סקר מלא על הכנסות מרכוש המדינה ועל מידת היעילות של ניצול הרכוש — כמקור הכנסה למדינה.

(ד) „בעקבות הדו"ח של המבקר, והביאורים הנוספים שניתנו על ידיו, רואה הוועדה צורך בשיפורים בשיטת הרישום של ההכנסות וההוצאות במטבע חוץ, וכן בריכוז החומר על הרישום המלא של התנועה במטבע חוץ באמצעות הבנקים והמוסדות המקבלים מטבע חוץ בצינורות שונים, והמוציאים חלק ממנו בארץ וחלק בחוץ-לארץ.“

הוועדה מציינת כי חל שיפור בשיטת הפיקוח על רישום מטבע חוץ המתקבל באמצעות בתי הארחה ומשרדי הנסיעות והתיירות ; כן חל שיפור בשיטת הרישום של הוצאות במטבע חוץ. אשר לריכוז החומר על הרישום המלא של התנועה במטבע-חוץ באמצעות הבנקים — אין המצב מניח את הדעת.

„לשם מניעת כפילות בפעולות והוצאות מיותרות, רואה הוועדה צורך בתיאום בין משרדי הממשלה ובין מוסדות ישראליים הפועלים בח"ל — בכל העניינים שמוסדות אלה עוסקים בהם, וכן בקביעת גובה המש" כורת של השליחים השונים. תיאום זה צריך להיות נתון לפיקוחה של צירות משרד-החוץ, בכל ארץ שה" דבר יידרש“.

הליקוי בעינו עומד.

(ה) „הוועדה רושמת לפנייה שהוועדה המשותפת של נציגי משרד האוצר ונציגי מבקר המדינה סיכמה את הצעותיה לשיפור שיטת הנהלת החשבונות במוסדות ובמפעלים ממשלתיים המתנהלים על יסודות עסקיים והם : משרד המסחר והתעשייה (חלק מפעולותיו), הרכבת, הדואר (בכלל זה הטלגרף והטלפון), הנמלים, שדות התעופה, המחלקה לעבודות ציבוריות (חלק מפעולותיה), המדפיס הממשלתי, התעשייה הצבאית. בחלק מהמשרדים והמפעלים המנויים לעיל, ניגשו כבר להנהגת השיטה החדשה, הלכה למעשה. כן רושמת לפנייה הוועדה שהצעותיו של מבקר המדינה המכוונות לשינויים מסוימים בשיטת הנהלת החשבונות באוצר ובשאר המשרדים נתקבלו ביסודן, והמשרדים החלו בביצוען. הוועדה רואה צורך שהתיקונים יופעלו בשלמותם בכל המשרדים — החל מראשית שנת הכספים 1953/54.“

הוועדה מציינת כי חלה התקדמות ניכרת בביצוע הצעות — הנוגעות לשיטת הנהלת חשבונות עסקית — במשק הרכבת והדואר, המדפיס הממשלתי, ובמשרד המסחר והתעשייה (החשבונות המסחריים) ; כן נעשות הכנות לביצוע הצעות במשרד העבודה — המחלקה לעבודות ציבוריות (חלק מהחשבונות) ; ובאגף השיכון במשרד העבודה. בנמלים ובשדות התעופה לא חלה כל התקדמות בביצוע הצעות הנוכרות לעיל.

25. (א) ועדת הכספים מצינת בהערכה הישגי העבודה העניפה והחשובה הנעשית ע"י מבקר המדינה. הישגים אלו משתקפים בדו"חות המבקר, ובשאר התעודות (תזכירים וחוזות דעת) המוגשים על ידי המבקר לממשלה לשריה ולוועדת הכספים – אם לפי יומתו הוא ואם לפי בקשת הגופים הנזכרים.
(ב) הוועדה רואה בעבודת המבקר תרומה חשובה למדינה ועזרה בעלת ערך לממשלה ולכנסת.

נוסף על ההצעות האלה אישרה הכנסת, לפי המלצת יושב ראש ועדת הכספים, מתוך הצעות המיעוט את ההצעה הבאה:

הוועדה ממליצה על הגברת הביקורת בשטח תקציב הפיתוח, ומצפה לדו"ח של המבקר, שיבהיר את מידת ההקצבות, ההלוואות והיתרונות האחרים שקיבלו מפעלים לא-ממשלתיים מתקציב זה במשך שש שנות קיומו.

ב. גם בשנה הנסקרת הלך וגבר הקשד בין מבקר המדינה לבין האוצר, שצורותיו תוארו בדו"ח השנתי של מבקר המדינה מס. 4 (עמ' 9); במיוחד גודעת חשיבות מבחינה זו לפעולתו של המפקח הכללי של האוצר, שכתפקידו נקבע בין השאר: לרכו את ההערות של מבקר המדינה ולתת את דעתו על התיקונים הנדרשים מאת המחלקות הממשלתיות, וכן להעיר את תשומת לבו של שר האוצר לדרישותיו של מבקר המדינה על מנת להחיש את ביצוע ההמלצות, ששר האוצר יראה אותן כמחויבות המציאות.

בשנה הנסקרת טיפל המפקח הכללי בתיקון הליקויים לא רק לאחר ציונם בדו"ח השנתי, אלא עוד קודם לכן: לפי המוסכם העביר משרד מבקר המדינה למפקח הכללי כבר אחרי נמר בדיקות מסוימות העתקים מפניותיו אל הגופים המבוקרים המראות את עמדת הביקורת, כפי שנתגבשה באותו שלב. על ידי כך ניתנה למפקח הכללי האפשרות לבוא בדברים עם הגופים המבוקרים ולפעול במידת הצורך לתיקון מהיר של הליקויים.

למותר לציין, ששיתוף הפעולה המתואר כאן הצטמצם ויצטמצם למאמצים לתיקון הליקויים ולביצוע המלצות מבקר המדינה, ואינו משפיע על הביקורת, על מהלכה ועל הסקת המסקנות מתוצאות הביקורת – תפקידים שלפי טבע הדברים נשארים בכול בידי משרד מבקר המדינה.

ג. אשר לליקויים הנזכרים בדו"חות השנתיים של מבקר המדינה מס. 1 עד 4 נתנה ועדת הכספים של הכנסת בחוברת "סיכומיה והצעותיה לדו"חות מס. 3 ו-4" סקירה מסכמת על מידת התיקונים שחלו בליקויים הכלולים בכל 4 הדו"חות השנתיים. בחוברת מובאים מספרים על מידת התיקון של הליקויים, שהוועדה מצאה אותם ראויים להבלטה; הם מתבססים על בדיקות, שנערכו על ידי משרד מבקר המדינה עד סתו 1954 לשם קביעתה של מידת התיקון של הליקויים, ומראים את התמונה הבאה:

מתוך הליקויים שנקבעו תוקנו רק בחלקם לא תוקנו

בדו"ח מס. 1 ו-2	12	7
בדו"ח מס. 3	26	12
בדו"ח מס. 4	22	13

מן הראוי, להבהיר כאן, מה אפשר לראות וללמוד ממספרים אלה ומה אי אפשר ללמוד מהם. הרשימה דלעיל משקפת במידה מסוימת את המספר המוחלט של הליקויים שמשרדי הממשלה לא תיקנו אותם או לא טיפלו בהם במידה מספקת – ובוה ערכם של המספרים. מן הרשימה מתברר דבר, שאפשר היה לצפות לו מראש: מספר הליקויים שצוינו בדו"חות מס. 3 ומס. 4 ועדיין טעונים תיקון עולה על מספר הליקויים מסוג זה, שצוינו בדו"חות מס. 1 ו-2 – בהתאם לאורך התקופות, שעברו מהמצאת הדו"חות. מ-21 ליקויים, הכלולים בדו"חות מס. 1 ו-2, שוועדת הכספים ציינה אותם בראשית 1953 כליקויים שלא תוקנו כלל, עוד היו קיימים בסוף אוקטובר 1953: 10 (ראה דו"ח שנתי מס. 4, עמ' 13), ומספרם פחת עד סתו 1954, לפי הרשימה הנ"ל, ל-7.

לעומת זאת אין לראות במספרים אלה סיכום סטטיסטי, שיש בו כדי לתת תמונה שלמה ואמיתית על מידת השיפורים במינהל המדינה. ראשית כול אין להשיג תמונה נכונה על ידי ספירת הליקויים, כיוון שאין אפשרות להתחשב על ידי ספירה במשקלו של כל ליקוי וליקוי, והדי כל הערכה מבוססת צריכה להביא בחשבון את משקל הליקוי. מלבד זה נוגעים המספרים האלה רק לאותם ליקויים, שוועדת הכספים ציינה אותם כליקויים הראויים להדגשה מיוחדת; הם בדרך כלל אינם כוללים ליקויים חד פעמיים המכונים בדו"חות השנתיים כ"פגיעות", ומלכתחילה לא נלקחו בחשבון אותם ליקויים, שתוקנו לפי הצעות משרד מבקר המדינה במקום או אחרי חליפת מכתבים. זאת ועוד: מאז פרסום הדו"ח השנתי הראשון של מבקר המדינה עברו ארבע שנים; במשך תקופה זו חלו שינויים רבים בארגון משרדי הממשלה ומפעליה ובדרכי עבודתם, ושינויים אלה גרמו, שתפ-קידים ופעולות מסוימים בטלו לגמרי ואתם יחד גם חלק מהליקויים, שהובאו בדו"חות הקודמים של מבקר המדינה. במקומם צפו ועלו ליקויים אחרים, שלא היו קיימים לפני השינויים הנוכחים.

לעומת ערכה של שיטת הספירה הולכת וגוברת בנסיבות אלה החשיבות הגודעת לניתוח איכותי של תוצאות הביקורת. ניתוח זה בוודאי כרוך בקשיים גדולים למדי, אך במרוצת הזמן נמצא את הדרך הנכונה להערכתם של הליקויים, של הנסיונות לתיקונם ושל תיקונם. אחרי הנהגת שיטה זו נוכל להגיע לתמונה כוללת ומתאימה יותר ולקבוע ביתר דיקנות, באיזו מידה התקדם מינהל המדינה. את הניתוח האיכותי הדרוש ביצעה ועדת הכספים

כשמצד אחד קבעה כי נותרו עוד ליקויים רבים, שלא באו על תיקונם כל עיקר; חלק מהליקויים תוקן במידה בלתי מניחה את הדעת; חלקם תוקן באיחור רב. רשימות הליקויים... מעידות על קצב אטי מדי במהלך התיקונים. יש והליקוי נמשך שנים ללא תיקון;

מצד אחר הצביעה על מספר ניכר של תיקונים ושיפורים בהרבה תחומים של המינהל.

II. המבצע „שירותי המדינה והאזרח“

תוכן הענינים

עמוד	
17	(I) הכנה וביצוע
17	א. עילה ורקע של המבצע
18	ב. תכנון המבצע וביצועו
18	1. נושאי הבדיקות
18	2. ועדת המבצע
18	3. פרטי התכנון
19	ג. דינים וחשבונות על המבצע שנשלחו למשרדי הממשלה
19	(II) תוצאות המבצע
19	א. מתן אינפורמציה והכוונת הקהל
19	1. שירות המודיעין
20	2. לוחות ושלטים
21	ב. המגע האישי עם הקהל
21	1. השלבים הקודמים לקבלת הקהל
21	(א) הזמנת הקהל
22	(ב) פניות הקהל
22	(ג) מקום ההמתנה
23	(ד) סדרי התורים
24	2. קבלת הקהל
24	(א) הסדר במקום הקבלה
25	(ב) השיחה עם הקהל
25	ג. טפסים ותכתובת
26	(III) התנהגות העובדים והקהל
26	א. התנהגות העובדים
27	ב. התנהגות הקהל
27	(IV) שיפור המצב
27	א. הבעיה
28	ב. האמצעים
28	1. בחירת העובדים הבאים במגע עם הקהל
29	2. ידיעות העובדים
29	3. קביעת הסמכויות
29	4. פיזור (דצנטרליזציה) לטובת הקהל
29	5. אמצעים פסיכולוגיים
30	6. הסברה
31	(V) ביצוע ההצעות של מבקר המדינה

(I) הכנה וביצוע

א. עילה ורקע של המבצע

משרד מבקר המדינה ערך בחודשי מאי-יוני 1954 מבצע מיוחד בשם „שירותי המדינה והאזרח“, שמטרתו הייתה לבדוק את היחסים הקיימים בין האזרח לבין המדינה. השיקולים העיקריים, שהביאו את מבקר המדינה לידי החלטה על ביצוע מבצע זה היו:

1. ההסדרים המיועדים לשירות הקהל שימשו תמיד נושא חשוב לעבודת הביקורת השוטפת, שנערכה במשרדי הממשלה, ותמיד היה מוטל על עובדי משרד מבקר המדינה – בעבודתם באותם

המשרדים שיש להם מגע רצוף עם הקהל – לשים לב במיוחד ובאורח שיטתי להסדרים אלה, להציע הצעות לתיקונם, אם נמצאו בהם ליקויים, ולסייע על ידי כך לשיפור היחסים בין שירותי המדינה ובין הקהל. ברור היה, שהטיפול בחיכוכים בין שני הגורמים ימשך הן את טובת המדינה ועובדיה והן את טובת האזרח. במסגרת ביקורת כזאת בדק, למשל, משרד מבקר המדינה עוד בשנת 1951 את הטיפול בבקשות ליבוא במשרדי הממשלה השונים, ובחוות דעת, שהומצאה לוועדת הכספים של הכנסת על פרשה זו, הוצעו הצעות מפורטות – במיוחד להקטנת זמן הטיפול, והצעות אלה בוצעו בחלקן הניכר.

אולם מאחר שהלכו ורבו התלונות של הקהל לא רק על ליקויים מינהליים שונים אלא גם על הפליות ופגיעות אחרות בטוהר המידות, נוכח מבקר המדינה לדעת, כי נכון היה שלא להסתפק בעבודה השוטפת של המשרד בתחום זה אלא לרכו למשך תקופה קצרה חלק ניכר מעבודת משרד מבקר המדינה לשם מאמץ מקיף ויסודי להכרת נקודות התורפה שבהסדרים הקיימים. נראה היה, שהצורה המתאימה לפעולה זו היא הצורה של מבצע מיוחד: מבצע "שירותי המדינה והאזרח".

2. מבקר המדינה יצא מן ההנחה, שהמבצע יתרום – על ידי קביעת נקודות התורפה ועל ידי הבהרת דרכי סילוקן – לשיפור היחסים בין עובדי המדינה לבין הקהל. בהתאם לכך היו ההנחיות, שניתנו לעובדי משרד מבקר המדינה, מכוונות לא רק לניתוח הליקויים אלא גם להארת אותם הגורמים האובייקטיביים המביאים לידי הסדרים בלתי מניחים את הדעת, ובמידה שהתנהגות הקהל אחראית לתופעות בלתי רצויות מסוימות, מתפקידו של משרד מבקר המדינה היה לקבוע גם את אחריותו של גורם זה. היה יסוד לקנות, שהבדיקות האלה, הנטולות חד-צדדיות, יוכיחו, כי עשויות הן לטהר את האווירה, ושבדרך זו יתלווה לתיקוני הנהל הגורם הפסיכולוגי, וששני הגורמים יחד יוכלו להשפיע על שיפור היחסים בין הקהל לבין עובדי המדינה.

3. כמטרת המבצע נקבעו גם קידום יעילות העבודה וגם הגברת טוהר המידות וחזוקן. שכן שיפור דרכי העבודה עשוי לעתים קרובות לסתום פרצות המאפשרות או מקלות התהוות פגיעות בטוהר המידות, ולכן מן הצורך היה לחתור במבצע זה לקראת תוצאות משתי הבחינות האלה.

ב. תכנון המבצע וביצועו

1. נושאי הבדיקות

נקבע, שנושאי הבדיקות יהיו כל ההסדרים המיועדים לשירות הקהל. על משרד מבקר המדינה היה לבדוק את נקודות המגע בין האזרח ובין המדינה במשרדי הממשלה ובמפעליה, את צורות המגע ואמצעיו, במטרה לקבוע, מה מכביד על האזרח ביחסיו אל המדינה וכיצד אפשר להקל מעליו טרחותיו וקשייו.

2. ועדת המבצע

לשם תכנון הביקורים, שעתידים היו להיערך במשרדי הממשלה בשלב הראשון של המבצע, ולשם פיקוח עליהם מונתה במשרד מבקר המדינה ועדה מיוחדת, "ועדת המבצע".

3. פרטי התכנון

(א) בשלב התכנון נקבעו: נושאי הבדיקות; מקומות המגע עם הקהל, בהם יבקר מבצעי המבצע; העובדים, שיבקר במקום מסוים; שעות העבודה, שיקדישו לעבודה במקום מסוים; וצורת הדיווח. בסך הכול נבחרו 198 מקומות מגע, שהקיפו 15 משרדי ממשלה: משרד ראש הממשלה, משרד האוצר, הבטחון, הבריאות, הדואר, הדתות, החינוך והתרבות, החקלאות, המסחר והתעשייה, המשטרה, המשפטים, הסעד, העבודה, הפנים והתחבורה.

לשם השתתפות במבצע נבחרו 77 עובדים מהאגפים השונים של משרד מבקר המדינה, מהם 4 מנהלי מחלקות, 7 מנהלי מדורים ו-66 בוחנים בדרגות 6-8.

(ב) למבצעי המבצע ניתנו הוראות מפורטות, כיצד עליהם להתכונן לעבודה. כמו כן נערכו סמינריונים בירושלים ובתל אביב לשם הכשרת הבוחנים והממונים עליהם. כל סמינריון נמשך 3 ימים. (ג) הביקורים במשרדי הממשלה נערכו בתקופה מ-23 במאי עד 22 ביוני 1954 לפי התכנית. בסך הכול הוקדשו לביקורים - שבהם השתתפו 77 עובדים - 5,550 שעות עבודה, ב-198 מקומות מגע. המבצעים הגישו לוועדת המבצע 198 דוחות, שמטרתם הייתה לתאר את "מהלך הפעולה" במשרדים שבוקרו ו-1,757 דוחות על חשדות לליקויים ועל סיבותיהם של חשדות אלה.

ג. דינים וחשבונות על המבצע שנשלחו למשרדי הממשלה

תוצאות המבצע סוכמו בדוחות, שהועברו למשרדי הממשלה: למנהלים הכלליים של כל משרד, שבו נערכו בדיקות ונקבעו ליקויים, נשלח דוח, המכיל את תוצאות הביקורת באותו משרד ואת הליקויים, שהועלו בו; לכל שרי הממשלה הומצאו דוחות על התכנון והביצוע של המבצע ועל תוצאותיו וביחוד על אותם הליקויים, שנמצאו במספר משרדים. דוחות אלה, כפי שהודגש בהם, אינם מכילים את כל הליקויים הנמצאים במשרד מסוים בשטח המגע עם הציבור.

(II) תוצאות המבצע

א. מתן אינפורמציה והכוונת הקהל

הסדר יעיל במתן אינפורמציה ובהכוונת הקהל תורם תרומה ניכרת להקלת הטרחה מעל הקהל ולהתמצאות האורחים במשרדים; לעומת זאת גורם הסדר לקוי התמרמרות ותרעומת על המדינה. לכן פותח התיאור של ממצאי המבצע ושל הכללים העשויים לשפר את המצב בנושאים: שירות המודיעין במשרדים והתקנת לוחות ושלטים המשמשים להדרכת האורחים בבנייני המשרדים.

1. שירות המודיעין

המצוי

- (1) במספר משרדים אינה קיימת לשכת מודיעין, ואף אין פקיד המשמש פקיד מודיעין, אף כי קהל רב פונה למשרדים אלה, והתפקיד למתן אינפורמציה מוטל בהם על הטלפונאית.
- (2) בכמה משרדים לשכת המודיעין אינה משוכנת במקום מתאים הנראה מיד לעין הנכנסים, ואף אין שלט המורה את הדרך אל הלשכה.
- (3) יש אשר פקיד המודיעין אינו מסוגל לתת אינפורמציה מדויקת, כיוון שאינו מתמצא די הצורך בארגון המשרד או בענייני היחידה המבוקשת, ולא הודרך למילוי תפקידו - התוצאה מזה: האורח מופנה לכתובת בלתי מדויקת או בלתי נכונה.
- יש אשר פקיד המודיעין אינו מטפל כלל באורח ועוזבו לנפשו, כיוון שאינו מבין את השפה הלועזית, בה פונה אליו אותו אורח.
- (4) במספר לשכות מודיעין אין לרשות העובד טלפון, שביוכל להתקשר עם יחידות המשרד; ולא בכל הלשכות ניתן להשיג את הטפסים הדרושים להגשת בקשות למשרד.

הרצוי

- (1) במשרדים, שקהל רב נוהג לפנות אליהם, מן ההכרח, שתהיה בהם לשכת מודיעין מיוחדת, והעובד בה לא יעסוק אלא במתן אינפורמציה, בחלוקת טפסים ובהכוונת הקהל. לשכה זו תשוכן

בקרבת הכניסה של הבניין או, אם אין שם מקום ללשכה, יותקנו חצים המצביעים על קיום הלשכה ומראים, כיצד להגיע אליה.

במשרדים קטנים, בהם מבקר קהל מועט, ולכן אין בהם תעסוקה מלאה לפקיד המודיעין, יבוא במקום הלשכה עובד, שהתפקיד למתן אינפורמציה משמש לו תפקיד צדדי בלבד. אף הוא חייב לשבת באחד החדרים סמוך לכניסה.

(2) המשרד חייב לדאוג למתן הדרכה מקיפה לפקיד המודיעין עד שיהיה בקי בחלוקת התפקידים בין היחידות ובין עובדיהן השונים ויידע, לאיזו מטרה משמשים הטפסים השונים ואיך למלאם. הפקיד צריך לרכוש לו גם מידה מסוימת של ידיעה, אילו מסמכים יש לצרף לבקשות השונות. כן חשוב, שהמשרד יודיע לפקיד זה בלא השהיה על כל השינויים, שידיעתם דרושה למתן אינפורמציה נכונה. כללו של דבר: המשרד יעשה את הכול כדי להכשיר את הפקיד, שיהא מסוגל להגיש שירות ממדרגה ראשונה.

(3) לרשות עובד זה יעמוד במידת האפשר קשר טלפוני, הן חיצוני והן פנימי.

(4) גאלץ עובד זה להיעדר ממקומו במשך זמן ניכר, ידאג המשרד לכך, שעובד אחר ימלא את מקומו.

(5) אם במקרה מסוים אין העובד מסוגל לתת את האינפורמציה הדרושה, לא ישיב את פני האורח ריקם אלא יפנה בעצמו אל היחידה הנוגעת בדבר או יכוון את הפונה אל עובד מוסמך.

(6) אם הפונה אינו מבין עברית, ופקיד המודיעין אינו מבין את שפת הפונה, יידע העובד איך לקשר את הפונה עם עובד אחר המבין שפתו.

(7) יש לדאוג לכך, שהאורח יוכל לקבל את הטפסים, שהוא זקוק להם, בלשכת המודיעין, פרט אם מספר סוגיהם רב מאוד; במקרה זה יחולקו ביחידות השונות. אם פקיד המודיעין מחלק את הטפסים, מן הצורך, שיהיה בקי בפרטי מילויים ויסייע לאורח בשעת הצורך.

2. לוחות ושלטים

המצוי

(1) בחזית הבניינים של משרדים מסוימים לא הותקן שלט, ואם המשרדים נמצאים בסמטה ולא ברחוב הראשי, לא נקבעו חצים, שיוורו את הדרך למשרד.

(2) בכמה משרדים, שיש בהם מספר ניכר של חדרים, לא נמצאו בפנים הבניין לוחות מודיעין המציינים את השמות של היחידות השונות, מקום הימצאן, שמות עובדיהן ושעות הקבלה. אמנם לפעמים קיים לוח כזה, אולם נקבע במקום, שאינו נדאה מיד לעין הנכנס למשרד. היו מקרים, שהלוח הכיל את הנתונים האלה, אך לא היה מעודכן.

(3) לא נמצאו חצים, שיוורו לאורח את הדרך לחדרים המבוקשים, ובכניסה לחדרים ובאש"נבים לא צוינו שמות היחידות והעובדים.

הרצוי

הוראות להתקנת לוחות ושלטים ניתנו בפרק ה"ח בתקנון שירות המדינה (תקש"ר) של נציבות שירות המדינה:

(1) בכל בניין בו שוכן משרד ממשלתי, ייקבע במקום בולט לעין ליד הכניסה לוח, בו יירשמו מספרי החדרים, בהם נמצאת כל אחת היחידות שבבניין.

(2) על דלת הכניסה לכל חדר, בו יושב פקיד הבא במגע עם הקהל, יצוין מספר החדר וייקבע שלט במידה נוחה ומתאימה לקדיאה (לא פחות מ-4 על 10 ס"מ) ובו יירשמו השם הפרטי ושם המשפחה של הפקיד או הפקידים היושבים בחדר; אם תראינה צורך בכך, תהיינה הנהלות המשרדים רשאיות לרשום על השלט גם את התפקיד הרשמי של הפקיד או הפקידים.

(3) יושבים בחדר אחד שני פקידים או יותר הבאים במגע עם הקהל, ושם גם על שולחנו של כל פקיד, במקום בולט ונראה לעין, שלט, ובו יירשמו השם הפרטי ושם המשפחה של הפקיד.

כדי להקל מעל הקהל רצוי שיקימו מלבד ההוראות הנ"ל גם הכללים דלקמן:

- (1) בכל חזית של בניין, שבו שוכן משרד ממשלתי, ייקבע שלט ועליו שם המשרד.
- (2) אם המשרד שוכן בסמטה, מקום שקשה למצאו, ייקבעו במקומות מתאימים שלטים, שיורו את הדרך למשרד.
- (3) במידת הדרוש יותקנו במשרדי הממשלה, בפנים הבניין, חצים לשם הכוונת הקהל, ובכל קומה ייקבעו על יד המדרגות חצים או שלטים.
- (4) בהוראות של נציבות שירות המדינה מודגש, שהשלטים בכניסה לחדרים ייקבעו במידה נוחה ומתאימה לקריאה. בקיץ נוהגים להשאיר דלתות רבות פתוחות, וייתכן שהאורח לא יראה את השלט, כשהוא עובר בפרוודור. יש לשקול אפוא, אם לא היה נכון לקבוע את השלט על יד הדלת ולא עליה.
- (5) בלוח המרכזי יירשמו שעות הקבלה הרגילות, ואם יחידה מסוימת מקבלת קהל בשעות אחרות, יירשמו שעות אלה בשלט שעל יד דלתות החדרים של אותה היחידה.
- (6) בהתחשב בסוג הקהל הנוהג לפנות למשרדים מסוימים, מן הראוי לשקול, אם לא היה כדאי לקבוע במשרדים אלה לוח מקביל בשפה לועזית.

ב. המגע האישי עם הקהל

1. השלבים הקודמים לקבלת הקהל

(א) הזמנת הקהל

הזמנות לפגישה ולשיחה מן הצורך שיתנו לאורח את האפשרות להתכונן כראוי ולמנוע ממנו טרחה יתרה.

המצוי

- (1) הזמנות נכתבו בכתב יד בלתי ברור, עד שקשה היה לקרוא את התאריך או את השעה שנקבעו. הן נסגרו בסיכות, כך שעם פתיחת ההזמנה נקרע הנייר ונפגם חלק חשוב מן הכתוב.
- (2) לא צוינו פרטי הכתובת של המשרד השולח בשלמותם (שם העיר, הרחוב, המספר) ושל המקום, שהמוזמן צריך לסוד אליו (הרחוב, המספר, הבניין, מספר החדר, שם הפקיד).
- (3) הזמנו יותר מדי אנשים לאותו יום או לאותה שעה.
- (4) לא צוין הנושא המדויק של השיחה, רק נכתב: "בענין חשוב" או "בענין הדורש ברור"; אף לא פורטו המסמכים, שעל המחזמן להביא עמו, אף כי ברור היה מראש, שבלי מסמכים אלה לא תהיה אפשרות לברר את העניין הנדון. גם אם מטרת ההזמנה הייתה לבקש מאת האורח, שיבוא ויחתום על חוזה מסוים, לעתים לא צורף להזמנה נוסח החוזה, ועל ידי כך ניטלה מאת האורח האפשרות לעיין בו ביישוב הדעת – וזאת גם במקרה של חוזה מרובה סעיפים.
- (5) הפקיד המזמין לא רשם לפניו את תאריכי ההזמנות או לא הכין את התיקים הדרושים בעוד מועד.

הרצוי

(1) כותב פקיד מכתב או חלק ממכתב בידו, יהא הכתב ברור. יש להתחשב בכך, שחלק ניכר מתושבי ארצנו מתקשה בקריאת כתב יד עברי. כמו כן יש להקפיד, שמכתב ייסגר בסיכה אך ורק בשוליו לבל ייפגם הכתוב בשעת הפתיחה.

(2) הזמנה צריכה לשאת עליה את הכתובת המדויקת של המשרד השולח בצירוף מספר הטלפון ואת שם הפקיד המזמין, למען יוכל המוזמן להתקשר עם הפקיד, אם רצונו לשאול משהו או לדחות את הפגישה למועד אחר. כן תציין ההזמנה את המקום המדויק, לרבות מספר החדר.

(3) בדרך כלל ייטיבו הפקידים לעשות, אם יזמינו קהל ליום מסוים ולשעה מסוימת. נהגו כך, יתכנו את מועדי הפגישות השונות על מנת להבטיח, שהמוזמנים לא יצטרכו לחכות יתר על המידה.

(4) על פי רוב מן ההכרח להודיע למוזמן את הנושא המדויק של השיחה, כדי שיוכל להתכונן ולהביא את המסמכים הדרושים לשם בירור העניין. ידע המוזמן מראש, שמסמכים מסוימים דרושים לבירור, יפרט אותם בהזמנה.

(5) מזמינים אורח לחתימת חוזה, רצוי שיחד עם ההזמנה יומצא לו נוסח החוזה לשם עיון ביישוב הדעת. אם אי אפשר לשלוח לאורח את נוסח החוזה לפני השיחה, אל ילחץ הפקיד על המוזמן לחתום מיד, אלא יתן לו – אם האורח ירצה בכך – שהות לעיין בנוסח בלא חפזון, ואף יפסיק את השיחה לשם זה.

(6) המוזמן ירשום לפניו את תאריכי הפגישות וידאג לכך, שהתיקים הדרושים יהיו מוכנים בידו.

(7) אם מסיבה זו או אחרת לא יוכל הפקיד לקבל את המוזמן בומן שנקבע, ופקיד אחר לא יוכל למלא את מקומו, אל ישכח להודיע למוזמן בעוד מועד על דחיית הפגישה; אם ידאה צורך, ישלח מברק.

(ב) פניות הקהל

אורחים רבים פונים אל המשרדים אף כי לא הזמנו – מהם שאין להם עדיין תיק, ומהם שהמשרד כבר מטפל בעניינם – ומבקשים אינפורמציה על מצב ענייניהם או רוצים להשלים את העובדות שנמסרו למשרד קודם לכן.

המצוי

(1) לעתים לא נשמרו שעות הקבלה הכלליות. העובד המוסמך נעדר, וממלא מקום לא היה. מאידך נתקבלו אורחים מסוימים אף מחוץ לשעות הקבלה.

(2) האורחים לא השיגו את מבוקשם, כיוון שתיקיהם לא נמצאו.

הרצוי

(1) כל היחידות, לרבות הקופה, חייבות לשמור על שעות הקבלה כפי שנקבעו, ואם מטעמים חשובים נבצר מהעובד המוסמך להיות נוכח, יבוא פקיד אחר במקומו. מכל מקום יש למנוע, שהאורח יאלץ לשוב כלעומת שבא.

(2) מצד אחר, אל יקבלו העובדים קהל מחוץ לשעות הקבלה, שכן יופרעו על-ידי כך בעבודתם ויתעורר הרושם, שהם נוהגים באורחים מידת איפה ואיפה.

(3) הסידורים בארכיב וביחידות צריכים להבטיח מציאת תיקים במשך זמן קצר.

(ג) מקום ההמתנה

המצוי

(1) נמצאו משרדים, שלא היה בהם חדר המתנה מיוחד, והממתינים נאלצו לחכות או להתהלך בפרוזדורים, בחדרי המדרגות או אפילו מחוץ לבניין.

(2) יש אשר חדרי ההמתנה צרים מדי, דבר הגורם לכך, שכמה מן הפונים ממתינים בחדרי העבודה של הפקידים.

(3) במקומות המתנה רבים אין די מקומות ישיבה. בכמה משרדים לא היו בתי שימוש בקרבת מקום ההמתנה או שהיו נעולים או מלוכלכים.

הרצוי

(1) ידאג כל משרד לסידורי המתנה נאותים, למקומות ישיבה במספר מספיק ולבתי שימוש נקיים, שיעמדו לרשות הממתינים.

(2) יבדוק כל משרד, אם אינה קיימת אפשרות להתקין מקומות המתנה על ידי שינויים קלים, כגון הקמת מחיצה. שינויים מעין אלה נעשו במשך זמן המבצע על פי המלצות עובדינו, ושיפרו את המצב בהרבה.

(ד) סדרי התורים

ידוע, עד כמה העמידה בתור במשך זמן ממושך מעלה טינה בלב האורחים, ולעתים אף גורמים האורחים ביטוי להתמרמרותם במלים חריפות.

המצוי

(1) במקרים רבים לא חולקו מספרים, והעומדים נדחקו אל ראש התור בהיפתח הדלת מדי פעם בפעם.

(2) העובדים אינם בודקים, אם העומדים בתור ממתינים לפני חדרו של אותו פקיד המטפל בעניינם, ואם הביאו את המסמכים הדרושים.

(3) יחד עם אנשים שבאו לשם שיחה עניינית עמדו בתור אנשים, שבאו לשם השנת טופס בלבד.

(4) קרה שהעובדים הכניסו אנשים מחוץ לתור.

הרצוי

(1) מן הצורך שבמידת האפשר יחולקו מספרים, כדי שהאורח, שקיבל מספר, יוכל לצאת מן המשרד ולשוב בזמן שיגיע תורו. על קבלת המספרים ועל מקום חלוקתם יודיע שלט, שייקבע בלשכת המודיעין ובדלת הפקיד המקבל קהל.

(2) על מחלקי המספרים לבדוק, אם הפקיד, שהאורח רוצה לפנות אליו, הוא הוא המטפל בעניינו. כמו כן עליהם לברר, אם האורח הביא עמו את המסמכים הדרושים לסידור עניינו. אם המדובר בבקשות שכיחות, מן הצורך לשקול, אם לא היה נכון לקבוע על יד הכניסה לחדרו של העובד המוסמך הודעה המפרטת את המסמכים השונים הדרושים לסידור עניינים אלה.

(3) הפסיקה יחידה מלטפל בעניין מסוים, והטיפול עבר ליחידה אחרת או למשרד אחר, יש לפרסם את הדבר במודעה על יד הכניסה לחדר, בו שוכנת היחידה, שטיפלה קודם בדבר.

(4) מן הצורך להנהיג הסדר, שלפיו יתקבלו המוזמנים בשעה, שנקבעה להם, אפילו מחוץ לתור. מודעה על כך תודבק על יד הכניסה לחדר.

(5) אל יקבל עובד אנשים מחוץ לתור, פרט למקרים שנוכרו לעיל, כי דבר זה עשוי לעורר רושם של הפליה.

(6) אם אין מחלקים מספרים, יבררו מדי פעם בפעם, אם העומדים בתור מחכים במקום הנכון.

(7) אם אין מחלקים טפסים בלשכת המודיעין, יש להנהיג הסדר, שיאפשר לקהל לקבלם בלי עמידה ממושכת בתור.

חדרי העובדים, שבהם מתקבל הקהל, מן ההכרח, שיהיו מסודרים יפה, ויש לשאוף לכך, שהשיחה בין הפקיד והאורח תתנהל בסדר ובלי הפרעה, שאם לא כן, יהיה הקהל נוטה להסיק מאי הסדר החיצוני מסקנות על טיב עבודתם של העובדים ולהקל ראש כנגד המדינה.

המצוי

- (1) החדרים היו לפעמים לא־נקיים והרהיטים מכוסים אבק.
- (2) נראו ניירות מפוזרים ותיקים מונחים על הרצפה.
- (3) לא היו די כסאות להושיב את הקהל.
- (4) הקופות לא היו מצוידות במלאי מספיק של מעות קטנות לתשלום עודף.
- (5) מחוסר טלפון נבצר מהפקיד לברר על אתר עניינים עם הממונה עליו, עם פקודיו, עם הארכיב ועם יהודות אחרות.
- (6) השיחות הופרעו על ידי כך שעובדים ניהלו שיחות טלפוניות ארוכות, מהן אף פרטיות; שעובדים נכנסו לחדר, והרבו שיחה עם העובד מקבל הקהל; שהעובד מקבל הקהל הוזמן אל עובד אחר, הפסיק את השיחה עם האורח ויצא לזמן ממושך למדי; שבחדר אחד קיבלו קהל מספר עובדים, זה בצד זה.
- (7) נמצאו עובדים שאכלו בעת קבלת הקהל.

הרצוי

במקרים שפורטו ב־(1) עד (4) למעלה "הרצוי" מובן מאליו. אשר לשאר הליקויים, מן הראוי לציין:

- (1) על המשרדים לתת את דעתם, שהחדרים יצוידו במספר מספיק של מכשירי טלפון.
- (2) יש לתת הוראות, שבמידת האפשר לא יגש עובד אל חברו בלי הודעה מוקדמת. כמו כן מן הצורך להורות את הפקידים, שיצמצמו את מספר השיחות הטלפוניות ושיקצרו בהן. ביחוד יש להימנע משיחות פרטיות בעת קבלת הקהל.
- (3) העובדים יעשו הכול, שלא יצטרכו להפסיק שיחה עם הקהל ולצאת מחדריהם. אם ייקראו ע"י הממונה עליהם, יסבירו לו את המצב, והממונה ישתדל לוותר על בואם מיד.
- (4) יושבים בחדר אחד כמה עובדים המקבלים קהל, ישקול המשרד, אם מן הנכון ומן האפשר היה לחלק את עבודתם כך, שבאותו זמן יקבל קהל רק עובד אחד. הסדר זה חשוב בעיקר כשהשיחות נוגעות לעניינים סודיים, למשל, במשרד מס הכנסה - להכנסות האורח, או בדיון בבקשה למתן רשיון יבוא - ליחסים מסחריים.
- (5) אשר לאכילה בשעות העבודה, כבר פנה נציב שירות המדינה במכתבו מיום ז' בתשרי תשט"ו (4.10.54) אל המנהלים הכלליים של המשרדים השונים, והסב את תשומת לבם לעובדה, שיש אשר עובדים המקבלים קהל עושים הכנות לארוחתם או אוכלים אותה במעמד האורח הפונה אליהם. הנציב הציע, כי "בכל יחידה תיקבע פינת אוכל באחד החדרים הפנימיים או במספר חדרים או במזנון לפי הצורך, ובכל אופן במקום שלא יהיה פתוח לקהל, ויונהג סדר, לפיו יגשו העובדים למקום זה לשעת ארוחתם הקלה".

בכל מגע ובכל שיחה חייב העובד להסביר פנים לאורח; ישתדל לעזור לו במידת האפשר על מנת לגמור את העניין הנדון בהקדם, ולא ידחה את האורח בלך ושוב.

המצוי

- (1) עם גמר השיחה הוגד לאורח, שיגיש בכתב את אשר אמר בעל פה.
- (2) לא הוסברו לאורח הסיבות לדחיית בקשתו.
- (3) לא נרשמו התוצאות של המשא ומתן, אפילו במקרים, שבהם הושג הסכם ידוע בין הצדדים או שנקבעו מועדים לתשלומים.

הרצוי

- (1) העובד ישתדל בכל כוחו להבין את האורח, לדבר אתו במלים מובנות לו ולא במונחים מקצועיים. יסביר יפה לאורח את המצב, ויראה לו, כיצד ישנה את בקשתו, אם הדבר עשוי לעזור לו.
- (2) העובד ירשום את כל הפרטים החשובים, שהועלו בשיחה, וביחוד את ההחלטות, שהוריע עליהן לאורח. החלטות טעונות הנמקה מפורטת, וגם הנמקה זו יש לרשום. כמו כן יירשמו כל ההסכמים והפשרות. אם ההחלטה היא שלילית, צריך להודיע את הנימוקים לאורח.
- (3) העובד ישתדל להחיש כל עניין במידת האפשר ולגמור אותו.
- (4) המשרדים יתנו הודאות ברורות לקביעת סמכויותיהם של העובדים, כדי שהעובדים לא ייאלצו להשהות עניין מחמת ספק בסמכויותיהם.

ג. טפסים ותכתובת

חלק ניכר מן המגע בין משרדי המדינה לבין האורחים מתבטא בתכתובת, ולכן נודעת חשיבות רבה לקיום הסדרים תקינים בשטח זה.

המצוי

- (1) אפשר היה לסדר עניין מסוים על ידי התכתבות, ואף על פי כן הזמין המשרד את האורח לכירור בעל פה.
- (2) מכתבים רבים נכתבו בשפה בלתי ברורה המשתמעת לשני פנים או אגב שימוש בביטויים מקצועיים, שאינם מובנים לאורח הרגיל.
- (3) כפי שהוזכר כבר בקשר להזמנות, יש אשר לא צוינה כתובת המשרד על כל פרטיה, הכתב היה בלתי ברור והמכתבים נסגרו באופן שחלק מן המכתב נפגם.
- (4) כמו כן לא צוין במכתבים, בהם נדרש האורח לשלם כסף, מקומה המדויק של הקנפה ודרכי התשלום האפשריים; אף לא נאמר, לטובת מי יש למשוך שיקים. לא פורט, איך חושב הסכום הנתבע.
- (5) משתמשים בטפסים, שרק בקושי יוכל האורח להבינם או שהאורח אינו יודע, כיצד ימלאם.
- (6) לפעמים מסרבים המשרדים לשלוח לאורח את הטופס שביקש, ודורשים ממנו שיגיש למשרד על מנת ליטול את הטופס.
- (7) משרדים רבים אינם מאשרים קבלת מכתבים, משהים מתן תשובות, ואף אינם נותנים תשובת ביניים.
- (8) לפעמים אינם מטפלים בעניינים לפי תור קבלת הבקשות.
- (9) החלטות שליליות אינן מנומקות די צורכן.

הרצוי

- (1) ישים העובד אל לבו, שבמקרים רבים יוכל להביא עניין לידי גמר על ידי התכתבות. במקרים אלה אסור להזמין את האורח, הואיל ושיחה מיותרת גורמת טרדה לאורח ולעובד גם יחד. יש לחנך אפוא את העובדים, שירבו במידת האפשר בסידור העניינים על ידי התכתבות.

- (2) כל מכתב צריך להסביר את העניין בצורה מובנת לאזרח. אל ינקוט העובד לשון מש-
רדית ואל ישתמש במונחים מקצועיים.
- הממונים יפקחו באורח שיטתי על הגשמת עקרונות אלה, וידריכו את העובדים שאינם יודעים
לנסח מכתבים בבהירות הדרושה.
- (3) אשר לציין כתובת המשרד השולח ושל יתר הפרטים ולסוירת מכתבים באמצעות
סיכות, הוצעו הצעות למעלה בסעיף "הזמנת הקהל". רצוי, שבכל מכתב יצוין שם המטפל, שאינו
תמיד זהה עם החתום על אותו מכתב, למען יוכל האזרח להתקשר בטלפון עם המטפל בעניינו.
נחזור כאן על ההערה, שבמידה שמכתבים לא יודפסו במכונה, כי אם ייכתבו ביד, יש להקפיד על
כתב ברור. אזרחים רבים המקבלים מכתבים ממשרדי הממשלה מתקשים בפיענוח כתב היד.
- (4) משנתבע אדם לשלם כסף, יוגד לו, היכן ישלם או כיצד יעביר את הסכום הנדרש ול-
טובת מי ימשוך שיק. יש לפרט את הסכום הנדרש כך, שהאזרח יבין, כיצד חושב סכום זה.
- (5) טפסים רבים מנוסחים בצורה המשאירה ספקות, כיצד צריך למלאם. יבדקו, איפוא,
המשרדים את הטפסים, שהם משתמשים בהם, ובמקרים מתאימים יצרפו הסברים, כיצד ממלאים
טפסים אלה.
- (6) מבקש אזרח טופס, יש לשלוח לו את הטופס ולא לדרוש ממנו, שיבוא למשרד על מנת
ליטול אותו.
- (7) לפעמים זקוק האזרח להעתק מטופס מסוים בשביל תיקו, למשל להעתק הדריח על
הכנסותיו. המשרדים ייטיבו לעשות, אם יעמידו לרשות האזרח - לפי בקשתו - טופס שני.
- (8) מיעוט התכתובת במשרדי הממשלה כבר הודגש למעלה. צריך לחתור לקראת תיקונו
של מצב עניינים זה בכללותו, אך בשום פנים אין להשלים עם אימתן תשובה על מכתבים הדורשים
מענה. הרי בלא ספק וכאי האזרח לשמוע דבר על פנייתו למשרד ממשלתי. אם אין אפשרות לתת
תשובה עניינית במשך זמן קצר - שבוע ימים בקירוב - מן ההכרח לאשר לפונה את קבלת פנייתו
ולהודיעו במכתב את מספר התיק, שבו העניין נדון ובמידת האפשר את שם הפקיד המטפל בעניין.
גמשך הטיפול זמן רב - יותר מאשר חודש ימים בקירוב - יש לתת לו תשובות ביניים. אם הקהל יידע,
שהמשרדים נוהגים כך, הרי אז יימנע מביקורים, שמטרתם להיוודע, לאיזה שלב הגיע הטיפול; דבר
זה עשוי להקל גם את עבודת המשרדים.
- (9) תינתן לעובדים הוראה, שלא יבכרו איש על פני רעהו ע"י כך, שיתנו זכות קדימה לטי-
פול בעניין מסוים. בעניינים דומים בעלי אותה מידת דחיפות יטפלו לפי סדר הגשתם.
- (10) נדחתה בקשה, ינמק המשרד את החלטתו בפרוטרוט. אל יסתפק במלים: "לא היה
באפשרותי לקבל את הבקשה" או "לפי העקרונות החלים לא יכולתי לקבל" וכדומה, אלא יציין
את העקרונות. ככל שהאזרח יוסיף להבין את סיבות הדחייה, כן ילך וישתפר יחסו אל המדינה.

(III) התנהגות העובדים והקהל

הפרק הקודם דן בהסדרים השונים במשרדי הממשלה, שרבה השפעתם על היחס בין העוב-
דים לבין הקהל, אך יחס זה מושפע במידה לא פחותה גם מהתנהגותם של העובדים מזה ושל הקהל
מזה.

א. התנהגות העובדים

עובדי המדינה בחלקם המכריע משתדלים להתחייס אל הקהל באדיבות ולעזור לו בעצה
ובמעשה. הם יודעים, שעליהם לשרת את הקהל שירות נאמן ושהאזרחים לא נוצרו למען ישרתו את
העובדים. אבל אין להתעלם מן העובדה, שנמצאים עובדים, המדברים עם האזרח לא בנימה הר-

צויה ונוהגים בו שלא כשורה. עובדים אלה רואים את עצמם כשליטים הנותנים פקודות לקהל ולא כנציגי השלטון הנבחר. על ידי העם, שמחובתו להקל מעל האזרח. הם אינם טורחים לחדור לעומקן של הבעיות, לחקור ולדרוש, מה בעצם מבקש האזרח, ולשמוע מפיו פרטים. ברי, שעובדים מעין אלה עלולים להזיק ליחס הטוב בין המדינה לבין אזרחיה.

בעיה מיוחדת בקשר לזה מהווים העובדים המטפלים בנישומים. למותר לציין, שיש אשר האזרח אינו אומר לפקיד את כל האמת, אך על אף זאת אסור לפקיד להתייחס לאזרח מלכתחילה כאל רמאי.

ב. התנהגות הקהל

דרוש גם שינוי יסודי בנישת חלק מן הקהל ובהתנהגותו כלפי עובדי המדינה. משדנים ביחסי ציבור, יש להזכיר גם גורם זה, אף על פי שאינו הגורם המכריע ואינו גורע מאחריותם של העובדים. הקהל צריך להימנע מכל דבר העלול להפריע את עובדי המדינה מעבודתם או לפגוע בכבודם. יזכור האזרח, שעבודה לא קלה מוטלת על עובדי המדינה. אין האזרח רשאי לדרוש יחס אדיב מצד העובדים אלא אם כן אף הוא נוהג באדיבות עם העובדים.

במקרים לא מעטים ראינו, שאזרחים לא שלטו ברוחם, צעקו בלא כל סיבה, נדחקו אל ראש התור, פרצו לחדר ודיברו בלשון גסה. יתר על כן, אזרחים לא טרחו להתכונן לפנישה ולהביא את כל החומר הדרוש לטיפול בעניין מסוים, לא הקשיבו לדברי העובד, ולא אמרו את האמת. כשם שהמשרדים חייבים לכתוב בבהירות, כן יעשה גם האזרח את כל אשר ביכולתו כדי להתבטא בבהירות ולחסוך לעובד עבודה מיותרת; אם אין צורך, אל ירבה בביקורים רק כדי להפעיל לחץ על העובד.

(IV) שיפור המצב

מטרת המבצע הייתה לא רק קביעת ליקויים מוחשיים במשרדים השונים אלא גם הבהרת הסיבות המונחות ביסודם של הליקויים והחסרונות הקיימים. בשטח המנוע בין המדינה לבין האזרח. המבצע מילא תפקיד זה והצליח בדרך כלל לחשוף את שורשיהם של הליקויים. כתוצאה מזה אופ" שרה חקירה ודרישה, אילו אמצעים כלליים עשויים לשפר את המצב שיפור יסודי.

להלן יושלם הדין וחשבון על הממצאים של המבצע. על ידי תיאור קצר של עיקרי הבעיה, של גילוייה החשובים ביותר ועל ידי הצעת כמה אמצעים יסודיים לשיפור המצב.

א. הבעיה

1. זה זמן מה דשים בארצות רבות בבעיה, כיצד אפשר להגיע ליחסים תקינים בין המדינה לבין האזרח. אנשי מדע ואנשי מעשה שונים הציעו הצעות לשיפור יחסים אלה; החשיבות הרבה הנודעת לבעיה המריצה את המכון הבין-לאומי למדע המינהל בבריסל לערוך מחקר מיוחד. מחקר זה, שבוצע ע"י מר ליבלאן, תורגם לעברית ע"י נציבות שירות המדינה.

2. בעיה זו ידועה גם בישראל והיא מעסיקה גם את משרדי הממשלה. ניתן לה ביטוי בחוזר של שר המשטרה אל עובדיו מיום 20.7.50, ובו נאמר בין השאר:

"(א) . . . ישנו חוג לא קטן של פקידים בכל המשרדים המתייחסים אל הפונים אליהם, הם, בין אם אלה תושבים, בין אם אלה זרים היושבים בארץ ובין אם אלה תיירים הבאים ארצה, ביחס לקוי באדיבות ובנימוס ועל ידי כך הם מבאישים את ריח הפקידות וגורמים נזק למדינה בעקיפין, ולשמה הטוב.

(ב) פקיד במוסד, ועל אחת כמה וכמה במדינה, ובמדינה צעירה כמדינתנו, חייב לראות את עצמו כמשרת הציבור בגבולות החוק והתפקיד ולא כאיש שררה גיד

ומצווה. פקיד הנותן תשובה שלילית לדרישה מסוימת, אם יעשה את זאת באדיבות ובהסברה המתקבלת על הדעת, תשובתו תובן ותתקבל בהבנה. אולם אם תשובתו לפונה תהיה בצורה יבשה או גסה, יראה בו הפונה איש שררה, מרחיק אנשים מסביבו ומתעמר בדרישות הפונים אליו, ופגיעתו רעה, ותמיד יהיה תחת הרושם שהוא מקור פח ועשוק, ומכאן יכולה להתפתח ביקורת בלתי מוצדקת כלפי הממשלה...

3. נוסף על הסיבות המשפיעות על היחסים הנדונים בשאר הארצות קיימות אצלנו הסיבות הבאות:

(א) מגנן עובדי המדינה שלנו צעיר לימים, הוא חסר את המסורת ארוכת הימים, שעיצבה את דמותם של מגננים אחרים. חלק מעובדי המדינה רואים את עצמם – אולי שלא בודעים – כשליטים, מאחר שהם מציגים את השלטון. נוסף על כך משפיעים הקשיים הנובעים ממינוט משכורתם על הדוות העבודה של רבים מן העובדים. משום כך נודעת להסדר המשכורות של עובדי המדינה חשיבות גם מבחינת יחסי הציבור.

(ב) תולדות העם היהודי בגולה השדישו בלב היהודים יחס שלילי לשלטון, ואף על פי שהשלטון בארצנו אינו עוד שלטון זר אלא שלטון עמנו, בכל זאת עדיין לא נעקר היחס השלילי מן השורש.

(ג) בארצות אחרות באים עובדי הציבור במגע עם אנשים דומים בטבעם, שיחד עמם גדלו והונכו, והם מכירים את צרכיהם של אנשים אלה ואת מנהגייהם. אצלנו המצב שונה תכלית שינוי. העדות שונות זו מזו בהרגליהן, בנימוסיהן, במסורת שעליה חונכו, בהלכי הנפש ובדרכי הביטוי, ומשום כך על העובד להיות גמיש יותר מאשר בארצות אחרות.

(ד) בארצנו, שהיא קטנה, רבים האנשים המכירים איש את רעהו. אורחים רבים המגישים בקשות יודעים פרטים על העובד המטפל בבקשה. אם האורח חושב, שקיים ניגוד כלשהו בינו לבין העובד, למשל, מפני שהעובד חבר למפלגה אחרת מאשר האורח, נוטה האורח לראות את הסיבה להחלטה שלילית בהשתייכותו המפלגתית של העובד, אפילו הייתה ההחלטה מוצדקת מכל הבחינות. כדי להילחם בגישה זו צריכה המדינה לעשות כל אשר ביכולתה למען שכנע את האורח, שהעובדים מתמנים לפי נתונים אובייקטיביים, לפי ידיעותיהם והכשרתם, ושבחירתם – פרט לנושאי המשרות הגבוהות ביותר – אינה מושפעת כל עיקר על ידי השתייכותם למפלגה מסוימת.

(ה) בדומה לכך מושפעים היחסים בין המדינה לבין הקהל מהשתייכות פקידים גבוהים לקבוצה כלכלית מסוימת או למפעל כלכלי מסוים. גם במקרה זה מתעוררים בלב האורח ספקות באובייקטיביות של המחליט, כשהעניין נוגע לאינטרסים של הקבוצה הכלכלית או המפעל הכלכלי של האורח, ואינטרסים אלה שונים מהאינטרסים של הפקיד. ברם, מחוסר מומחים בענפי הכלכלה השונים אי אפשר יהיה להימנע ממינוי אנשים הקשורים בענף מסוים או במפעל מסוים, ואולם האחר-ראים ייטיבו לעשות, אם יגבילו מינויים כאלה במידת האפשר. מכל מקום יש לפרסם הנחיות הקור בעות, באיזו מידה צריך העובד להודיע על סיבות העשויות להשפיע על האובייקטיביות שלו, ומתי עליו להימנע מהחלטה בעניין מסוים.

ב. האמצעים

1. בחירת העובדים הבאים במגע עם הקהל

לא כל העובדים יחננו במידה שווה בתכונות המאפשרות להם למנוע חיכוכים במגע עם הקהל ומה גם לחבב עצמם על הציבור. יש עובדים המוצאים מיד מגע הדוק עם אנשים אחדים, מבינים לרוחם ומוצאים לשון משותפת אתם. לעומת זאת יש אנשים נוקשים החסרים תכונות אלה, ועם כל רצונם הטוב אין הם מצליחים להתקרב אל זולתם ולקרב את הזולת אליהם. לכן תצמח תועלת רבה מבדיקות פסיכוטכניות של עובדים, שתפקידם לבוא במגע עם הקהל. נוסף על זה רצוי היה לערוך קורסים מיוחדים למקבלי קהל, שתכניתם תיקבע בשיתוף פעולה בין אנשי מינהל, פסיכולוג-

גים וסוציולוגים. בקורסים אלה ילמדו העובדים לדעת, כיצד עליהם להתחשב תוך עבודתם בבני אדם ובתכונותיהם. הם יוכשרו לטפל בסוגים השונים של הקהל כשגנדי עיניהם ידיעות האורח והשכלתו. אף יוסבר להם, שכמעט כל אדם סובל מעיוורון מקצועי; פירושו של דבר, שמחמת עיסוקו הממושך במקצועו נעשתה עבודתו עבודה שגרתית, עד שאינו רואה את פגמי עבודתו ודרכי שיפוריה. לפיכך יש לחנך את העובד לביקורת עצמית, למען יידע לבדוק ולבחון בעצמו, כיצד הוא עובד.

2. ידיעות העובדים

לחינוכו המקצועי של העובד נודעת חשיבות לא פחותה מאשר להכשרתו הפסיכולוגית. דובר כבר למעלה על הכשרת העובדים הפועלים בלשכות המודיעין. כדוגמתם חייבים כל העובדים המקבלים קהל להתמצא בשטח עבודתם. הקהל מתרשם לרעה, אם עובד אינו נותן אינפורמציה ברורה ובהירה. יבדוק אפוא כל משרד באורח שיטתי, אם עובד מסוים ראוי, מבחינת ידיעותיו, לקבל קהל. אל יוטל תפקיד זה על עובדים חדשים, כל עוד לא נוכח המשרד לדעת, שהם מתאימים לתפקיד.

3. קביעת הסמכויות

פעולות העובדים המקבלים קהל, כפעולות שאר העובדים, סובלות לעתים מאי-קביעת סמכויות והוראות כלליות הנוגעות לטיפול בעניינים השונים ומחלוקה לקויה של סמכויות. מצב זה מביא לידי כך, שהעובדים אינם יודעים, אם הם רשאים להחליט בדבר, והם נוטים לפעמים יתר על המידה להעביר עניינים לממונים עליהם; וכך נגרמות השהיות המעוררות רוגז בקהל. לכן יש להפנות את תשומת לב המשרדים לפרסום הוראות הקובעות את הסמכויות ואת דרכי הטיפול בנושאים השונים.

4. פיזור (וצנטרליזציה) לטובת הקהל

טרח רבה נגרמת לאורחים הגרים מחוץ לבירת הארץ – לרבות תושבי הערים הגדולות – הנאלצים לנסוע לירושלים לשם סידור עניין מסוים. הצבענו לעיל על הרחבת התכתובת, שתביא לידי הסכום בנסיעות הקהל לירושלימה. נוסף על כך יש לבדוק בדיקה שיטתית, אם לא היה רצוי להעביר מן המשרד הראשי אל המחוזות או אל הסניפים את הטיפול בעניינים מסוימים, שסידורם מאלץ את האורח להופיע לפני הרשות.

5. אמצעים פסיכולוגיים

(א) במשך הביקורים נתקלנו באחד המשרדים במודעה על הקיר בוו הלשון: "אדיבות מעל הכול"; "תודה, בבקשה"; "זכור"; האורח ישפוט את המדינה לפי ההתנהגות של עובד המדינה. "סידור רים מעין אלה יטעו בלב האורח את האמונה, שהשלטונות מתעניינים בו, והם עשויים לשפר את יחס האורח למדינה. כן אפשר להתקין מודעות המופנות אל האורח, כגון: "חוס על זמנו של הפקיד"; "דבר אל העניין".

(ב) בדריח של ועדה מיוחדת מטעם אום על סטאנדארדים ושיטות המינהל הציבורי, שהו- פיע בשנת 1951, נאמר:

"מינהל ציבורי מתוקן דואג לייחסי ציבור... לאפשרויות ולדרכים להגשת תלונות... ולשיטות הטיפול בהן, לבל ירדו לטמיון במבוך המנגון הממשלתי. לכל ההסדרים האלה נודעת חשיבות חיונית בעיני האורח."

כדי לחזק את אמונת הקהל, שהמשרדים מטפלים בכל תלונה בכובד ראש, תשקול הממשלה, אם רצוי, שהמשרדים יטילו על פקיד גבוה לטפל בכל התלונות המונשות למשרד. אם הממשלה תחליט על כך, תיטיב לעשות, אם תפרסם החלטה זו ברבים.

(א) אימון הקהל, שאין מבדילים בין אורח לאורח, יגבר בהרבה, אם יפורסמו ברבים נתונים המסבירים, כיצד ינהג המשרד בטפלו בעניינים מסוימים, ולאחר מכן, כיצד טיפל למעשה באותם עניינים. לדוגמה: יועמד לרשות הקהל חומר המראה, שבביל אילו סחורות יש בדעת המשרד להעניק רשיונות יבוא, את העקרונות, שלפיהם מחליטים על בקשות מסוימות, וכן תפורסם רשימת הבקשות שאושרו. יש לקדם אפוא בברכה את פרסום הרשימות של רשיונות היבוא שאושרו, כפי שהציע זאת מבקר המדינה (ראה דו"ח שנתי מס. 4 עמ' 34). מתוך רשימות אלה יוכלו המעוניינים ללמוד, מי קיבל רשיונות יבוא, מה הן הסחורות, שבשבילן ניתנו רשיונות ושאר פרטים. במשרד מסוים, שבו חל העקרון של הקצבת חומרים לסוגי המבקשים השונים לפי סולם עדיפויות שנקבע, פורסמה מודעה האומרת, שלסוג מסוים אחד יוקצבו החומרים מיד, לסוג מסוים שני כעבור 6 חודש שים וסוג מסוים שלישי אינו יכול לצפות להקצבה אלא כעבור 14 חודשים. יתנו אפוא המשרדים את דעתם על פרסומים ומודעות מעין אלה, על מנת שירכשו את אימון הקהל.

(ב) הביקורת הבלתי מוצדקת הנמתחת תכופות ע"י האורחים מקורה בכך, שאין האורח מכיר את פעולותיה של הממשלה, מטרתיה והישיגיה ואת מידת ההסדרים, שהאורח נהנה מהם. לפיכך ישתפר יחס האורח למדינה בהרבה, אם האורח יידע את העובדות. בקשר לזה יש לקדם בברכה את מפעל ההסברה, שבמסגרתו מתייצבים לפני הקהל שרים ופקידים גבוהים, ומתארים את עבודת משרדיהם. ברם, להרצאות מעין אלו בא רק אחוז קטן מן האוכלוסייה, ומן הצורך להשתית את ההסברה על בסיס רחב יותר. לשם כך מובאות להלן הצעות:

(1) בחוברת, שהיקפה צנוע ואשר תופץ מדי שנה בשנה בציבור, יינתנו לקהל הסברים על התקציב, יוסברו מקורות הכנסותיה של המדינה וימיניהם, ומה הן המטרות, שבשבילן מוצאים כספים אלה. חוברת זו תהיה כתובה בלשון עממית ותחדיר את תוכנה באמצעות ציורים ודיאגרמות, כדי שאף האדם הבינוני יוכל ללמוד תוך קריאתה את התפקידים, שהמדינה ממלאת אותם, ומהו החלק מכלל ההוצאות הנדרש עד לכל תפקיד ותפקיד.

(2) מלבד האינפורמציה המכילה סקירה על מכלול הפעולות של המדינה תינתן אינפורמציה על התפקידים ודרכי העבודה של כל משרד ומשרד, בתחום המגוון עם הקהל וביחוד בטיפול בבקשות. לקהל יוסברו ארגון המשרדים, תפקידי היחידות השונות ומקום הימצאן. יפורט באיזו צורה מגישים בקשות, היכן משיגים את הטפסים השונים, ואם אפשר, יציגו גם העקרונות, שלפיהם מחליטים בעניין בקשות.

אין בכוחו של שנתון הממשלה להשיג את המטרות הנוכרות לעיל. בארצות הברית דן בנושא הנדון חוק מיוחד: Administrative Procedure Act (Public Law 404 — 79th Congress) הקובע בין השאר:

"(א) כל משרד ממשלתי מצווה לפרסם ברציפות בעיתון הרשמי של ארצות הברית:

(1) פרטים המתארים את ארגונו של המשרד הראשי ושל יחידותיו השונות והודעות על העברת סמכויות ועל המקומות והדרכים, שבהם יוכל הציבור לקבל אינפורמציה ולהגיש הצעות ובקשות;

(2) הודעות על הקו ועל השיטות, שלפיהם מוגדרים ומבוצעים תפקידי המשרד... וכן על הטפסים וההוראות המתייחסים לתוכנם....

(3) תקנות מפורשות, שנקבעו על סמך סעיפי החוק והצהרות על קווי היסוד או כללי הנהגה של המשרד.

(ב) כל משרד ממשלתי מצווה לפרסם ברבים או לאפשר לציבור לעיין בכל

פקודה או החלטה סופית, הבאות כתוצאה מהכרעה בבעיה מרכזית....

הצורך בהסברה מודגש גם בדין וחשבון של הוועדה לבחינת שיטות ההערכה והגבייה של מס ההכנסה בראשותו של מזכיר הממשלה מר שרף (עמ' 42-44), שבו הוצעו הצעות שונות.
ג. במערכת ההסברה יש להדגיש גם את חלקו של הקהל בשיפור היחסים בין שירותי המדינה לבין האזרח ולהצביע על חובות הקהל במגע עם המשרדים.

(V) ביצוע ההצעות של מבקר המדינה

הוצעו לעיל מספר הצעות לשיפור היחסים שבין המדינה לבין האזרח, שהגשמתן תובעת. שימת לב מצד רשויות שונות.

1. הגשמת חלק מן ההצעות טעונה החלטות הממשלה עצמה או של מי שיתמנה על ידיה לכך, למשל: מינוי פקיד גבוה בכל משרד לשם טיפול בתלונות ופרסום חומר הסברה.
2. בהגשמת חלק אחר מההצעות תטפל נציבות שירות המדינה, למשל בעריכת קורסים למקבלי קהל. נציבות שירות המדינה אף תשקול, אם לפרסם הוראות בדבר תיקונם של כמה ליקויים הנוכחים בפרק תוצאות המבצע.
3. המשרדים עצמם יטפלו בתיקון הליקויים הנוכחים בדו"חות המיוחדים, שהומצאו להם, וכן יקדישו תשומת לב להגשמת הצעות מסוימות של דו"ח זה. כגון הדרכת פקידי מודיעין ומקבלי קהל. המשרדים ייטיבו לעשות, אם יטילו על עובד מסוים לבדוק ברציפות את המצב במשרד ולהמציא להנהלת המשרד לעתים מזומנות דין וחשבון על הליקויים שגילה ועל אלה שבאו לידי תיקון. עובדי דים אלה ישימן עין על סדרי המגע עם הקהל במשרדיהם וישקדו על ייעול ההסדרים.

III. ביקורת המשקיות

בשנה הנסקרת נמשכה ונתדחבה פעולת השירות לביקורת המשקיות במשרד מבקר המדינה בשטחים של ניתוח המינהל ופישוט העבודה; שני שטחי עבודה אלה היוו תפקיד עיקרי של השירות גם בשנה הקודמת (ראה דו"ח מס. 4, עמ' 13). על פישוט העבודה ידובר בפרק המשנה הבא (ראה עמ' 38). בשטח ניתוח המינהל עסק השירות בבדיקות מינהליות שוטפות במשרדי הממשלה, ובתאם להחלטתה של ועדת הכספים של הכנסת ביצע גם בדיקות הדגמה מיוחדות בשלוש יחידות של משרדי הממשלה; בדיקות אלה נועדו להראות את השימוש בשיטות הניתוח המינהלי לשם השגת קימוצים.

1. בדיקות מינהליות שוטפות

בדיקות מינהליות שוטפות נערכו ע"י השירות בשנה הנסקרת: במשרד ראש הממשלה (בלשכה המרכזית לסטאטיסטיקה, במועצה המדעית); במשרד האוצר (באגף למטבע חוץ); במשרד הדואר (בבנק הדואר); במשרד הדתות (ברוב היחידות); במשרד המסחר והתעשייה (בארכיבים, במדור לרישום מרכזי); במשרד התחבורה (במחלקה הטכנית-מסחרית של המפקח על התעבורה, בלשכת האדם והייצור).

ניתוח המינהל הקיף במיוחד שני תחומים:

- א. בדיקת דרכי הניהול (ביצוע התפקידים שהם מעניינה של ההנהלה);
- ב. בדיקת היעילות של שיטות העבודה והביצוע.

א. בדיקת דרכי הניהול

המטרה של בדיקת דרכי הניהול הייתה לבחון, באיזו מידה וכיצד דאגו ההנהלות של היחידות המבוקרות:

- (1) להגדרת המטרות והתפקידים של היחידות ולהגדרת התפקידים והסמכויות של העובדים בתוך היחידות;
- (2) למתן הוראות בכתב על שיטות העבודה;
- (3) לארגון ותיאום;
- (4) לפיקוח ודיווח פנימי.

בשטחים אלה העלתה בדיקתנו בין השאר את הליקויים הבאים:

- (1) הגדרת המטרות, התפקידים והסמכויות
- (א) המועצה המדעית

במועצה המדעית לא נקבעו בבירור המטרות, שלמענן הוקמה. במיוחד מן הצורך היה לקבוע אם עיקר תפקידה הוא תיאום פעולות המחקר של מוסדות המדע או ביצוע מחקרים עצמיים או אם שומה עליה לטפל בשניהם יחד.

- (ב) האגף למטבע חוץ

באגף למטבע חוץ לא ניתנו הוראות בכתב, המגדירות את הסמכויות של מנהלי המחלקות ושל שאר עובדי האגף והקובעות, באילו מקרים רשאים עובדי האגף להחליט בעצמם על הבקשות, באילו מקרים רשאים להחליט מנהלי המחלקות ובאילו מקרים חייבים הם להעביר את הבקשות להנהלה לשם החלטה. מחמת חוסר הוראות פונים עובדי האגף פעמים רבות אל הממונים, ועל ידי כך נגרמות השהיות מיותרות. המלצנו על הגדרת הסמכויות בכתב (ראה גם בדרך זה, עמודים 126-127).

- (ג) המחלקה הטכנית-מסחרית במשרד התחבורה

במחלקה הטכנית-מסחרית במשרד התחבורה לא הוגדרו כראוי תפקידי העובדים, ולכן לא הייתה חלוקת עבודה ברורה ביניהם. דרשנו להגדיר את תפקידי העובדים בכתב.

- (2) מתן הוראות בכתב על שיטות העבודה

- (א) משרד המסחר והתעשייה

במשרד המסחר והתעשייה לא הותאמו הוראות הקבע על הסדר מערכת הרישום, שהוצאו לפני כשנתיים, לשינויים הרבים, שחלו בהיקף הפעולות של המשרד, במבנהו הארגוני ובתהליכי העבודה בו. היחידות השונות של המשרד נאלצו אפוא להנהיג על דעת עצמן סדרי רישום חדשים, שלא התבססו על תכנון מרכזי ועל תיאום בין היחידות. העמדנו את הנהלת המשרד על הצורך לדאוג באופן מתמיד להתאמת ההוראות לתנאים המשתנים.

- (ב) המחלקה הטכנית-מסחרית במשרד התחבורה

במחלקה הטכנית-מסחרית במשרד התחבורה לא הותוו קווים מנחים לביצוע הפיקוח על המפעלים המייצרים חלקי חילוף ומוצרי תעבורה אחרים, שהוא אחד מתפקידי המחלקה. המלצנו, שהנהלה תוציא הוראות בכתב בדבר שיטת הפיקוח.

- (3) ארגון ותיאום

- (א) הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

אינן תיאום מספיק בין הלשכה לבין יחידות שונות במשרדי הממשלה המבצעות עבודות סטטיסטיות. חוסר התיאום מתגלה הן בתכנון והן בביצוע העבודות. בהתאם להצעתנו תדון המועצה הסטטיסטית המרכזית, המוקמת כעת על ידי הלשכה, על הסדר התיאום בין גופים אלה.

במחלקה הטכנית-מסחרית במשרד התחבורה כפופים כל 18 עובדי המחלקה במישרין למנהל המחלקה. עובדים אלה עוסקים בשטחי פעולה שונים. צורת ארגון זו הביאה לידי כך, שהמנהל לא השתלט במידה מספקת על כל ענייני המחלקה. הצענו לחלק את המחלקה ליחידות משנה, על מנת שבמידת האפשר ר"ק האחראים להן יבואו במגע עם המנהל.

(2) משרד הדתות

במשרד הדתות פועלות 20 יחידות קטנות באופן יחסי וכולן כפופות במישרין להנהלה. כיוון שלגבי 12 מהן אין סיבות ענייניות הדרושות הסתעפות כזאת, המלצנו, שהמשרד ישקול את האפשרות של מיזוג יחידות אחדות - צעד העשוי להביא לידי שיפור בפיקוח ההנהלה על פעולות יחידות אלה, לידי תיאום יתר בין היחידות ולחסכון בהוצאות.

יחידות שונות שולחות כל אחת מפקחים לאותם היישובים. לשם ניצול יותר רציונאלי של כוח אדם הצענו לשקול הקמת יחידה מרכזית לביצוע תפקידי הפיקוח. עם הנהגת הסדר זה יוכלו חלק מעובדי היחידה, שיפקחו באזור תל אביב, לשמש גם קציני קשר לקבלת קהל. מחלקות שונות, כגון המחלקה לרבנות ושיפוט רבני והמחלקה למועצות דתיות, ניהלו חשבונוות משכורת נפרדים או הוציאו כל אחת המחאות לתשלום. הצענו לרכז בגוברים את ביצוע הפעולות הללו.

במשרד קיימים נוסף על הארכיב המרכזי גם ארכיבים יחידתיים. פיצול זה אינו הולם משרד לא גדול, שיחידותיו מרוכזות בבניין אחד. המלצנו, גם מטעמי חסכון, לרכז את כל העבודה בארכיב הראשי.

(ד) משרד המסחר והתעשייה

במשרד המסחר והתעשייה קיימות 41 יחידות ארכיבריות (ארכיבים ותיקות). בעוד שהקמת ארכיב מרכזי אחד אינה נראית אפשרית, המלצנו להקים ארכיבים חטיבתיים ולהעביר אליהם את הארכיבים היחידתיים, פרט לאלה שמסיבות דיור או מסיבות מקצועיות-טכניות מן הצורך להשאירם צמודים ליחידות.

אין תיאום בין מנהל המדור לרישום המרכזי לבין מנהלי המחלקות והאגפים; הרישום המתנהל ביחידת הרישום המרכזית אינו כולל את הנתונים הדרושים לפקדי היחידות האחרות בעבודתם, והחומר אינו מוגש להם בצורה המתאימה לשימוש בלי עיבוד נוסף. הצענו לדאוג לתיאום בין היחידות לבין הרישום המרכזי, שיושג, בין השאר, על ידי התייעצויות וחילופי דעות. משרד המסחר והתעשייה ניגש להנהגת שיפורים בתחומים אלה.

(4) פיקוח ודיווח פנימי

(א) האגף למטבע חוץ

באגף למטבע חוץ אין פיקוח סדיר באמצעות דיווח תקופתי. ראשי היחידות של האגף אינם עוקבים אחרי הטיפול בבקשות, שהועברו לעובדי היחידות, כדי למנוע השהיות בטיפול ולדאוג לטיפול נאות. על מנת להבטיח, שעל כל בקשה יוחלט תוך תקופה מתאימה, הצענו לשקול, אם לא היה נכון, שעובדי האגף המטפלים בבקשות יכינו דו"חות תקופתיים על מספר הבקשות לפי הפירוט הבא: כמה בקשות היו בטיפולם בראשית התקופה ובכמה מהן נגמר הטיפול; כמה בקשות נתוספו במשך התקופה ובכמה מהן נגמר הטיפול. לגבי הבקשות, שסידורן הסופי הושהה, יהיה עליהם לנמק את סיבת הפיגור (ראה גם בדו"ח זה, עמודים 126-127).

(ב) המועצה המדעית

במועצה המדעית לא ניתנו הוראות בכתב בדבר המצאת דו"חות ביניים ודו"חות סופיים על התקדמות ביצוע המחקרים. במידה שהוכנו דו"חות כאלה, הרי חלק ניכר מהם לא זכה לטיפול.

ג. בדיקת היעילות של שיטות העבודה והביצוע

בדיקת היעילות של שיטות העבודה התרכזה בסדרי הטיפול ברשיונות, ברישומים, בשימוש בשיטת העתקה וסטנסיל ובטיפול ארכיברי במסמכים. בדיקות מסוג זה במשרד מסוים מתייחסות לעניינים, שחשיבותם כשלעצמה לכאורה אינה מרובה, אך בוודאי יש בציון תוצאותיהן של בדיקות אלה כדי לעודד משרדים אחרים לערוך בדיקות דומות במטרה לברר, אם ליקויים ממין זה מצויים גם אצלם.

(1) פירוט וריכוז ברישום

(א) משרד המסחר והתעשייה

במשרד המסחר והתעשייה נרשמו פרטים מסוימים הנוגעים לרשיונות יבוא או ליבוא בפועל הן במדור לרישום המרכזי והן ביחידות המקצועיות. לשם מניעת פעולות מיותרות הצענו למשרד לחלק את עבודת הרישום כך, שהיחידות המקצועיות יערכו את הרישום המפורט הבסיסי, ויעבירו את סיכומי הנתונים למדור לרישום המרכזי, אחר מיונם לפי המצרכים.

(ב) משרד התחבורה

בלשכת האדם והייצור - היא יחידת המנגנון במשרד התחבורה - התנהל רישום מפורט של היעדרויות עובדי המשרד וחופשותיהם. רישום כזה התנהל גם במחלקות עצמן. המלצנו, שבלשכה יתנהל רישום מסכם בלבד על בסיס הרישום המפורט, שהמחלקות ימציאו ללשכה.

(2) שיטת העתקה

משרד המסחר והתעשייה

במדור לרישום מרכזי במשרד המסחר והתעשייה יש אשר רושמים אותם נתונים ביד בסדרות שונות של כרטיסים ומסמכים אחרים. הצענו להרחיב ככל האפשר את השימוש בשיטת העתקה, ולהתאים לשם כך, במידת הצורך, את הטפסים לשיטה זו.

(3) שימוש בטפסים

בנק הדואר

בבנק הדואר נוסחו והודפסו מכתבים שנרתיים לחוד בכל מקרה. בסניף הבנק בתל אביב אפילו שורטטו הקווים הדרושים על כל טופס לחוד. הצענו שימוש בשיטת סטנסיל לנוסחים חוזרים ונשנים.

(4) טיפול ארכיברי במסמכים

(א) רישום דואר יוצא

בארכיבים אחדים של משרד המסחר והתעשייה ובארכיבים במשרד הדתות, בנק הדואר ולשכת האדם והייצור במשרד התחבורה נרשם הדואר היוצא ביומן מיוחד. מוטב היה לוותר על רישום מיוחד ולתייק את העתקי המכתבים היוצאים בתיק "קלסר" לפי מספור שוטף.

(ב) כרססת תנועה

ביחידות ארכיבריות רבות במשרד המסחר והתעשייה אין מנהלים כרטיסי תנועת התיקים, ולכן אין לארכיב שליטה על תנועת התיקים. על חוסר ניהול כרטיסי תנועה אלה הערנו גם במשרד הדתות ובמועצה המדעית.

(ג) מבנה התיקים

בארכיבים אחדים של משרד המסחר והתעשייה לא תויקו המסמכים בסדר כרונולוגי ולא צוינו במספרים שוטפים. תיק לפי סדר כרונולוגי ומספור שוטף של המסמכים מקילים את מציאת

המסמכים, את הביקורת על שלמות התיקים, ומהווים תנאי מוקדם לציין הקשר בין המסמכים השונים. גם במשרד הדתות, באגף למטבע חוץ ובלשכת האדם והייצור במשרד התחבורה קיימים הליכי קויים האלה.

(ד) שלמות התיקיה

מן הדרוש להיווכח, מומן לזמן, שהתיקים המצויים מודעים עם רשימת התיקים. הקפדה על ביצוע פעולה זו יש בה כדי לאפשר ביקורת הן על איבוד תיקים והיעלמם והן על שלמות הרשימה. בדיקות מסוג זה לא נעשו בארכיבים של משרד הדתות, ברוב הארכיבים של משרד המסחר והתעשייה ובלשכת האדם והייצור במשרד התחבורה.

(ה) גניזה

במשרד המסחר והתעשייה אינו קיים נוהל נאות לגניזת תיקים. אין גוונים במידת הצורך תיקים סגורים, ואלה שנעזו לא נעזו באופן מסודר (במיוחד בגניזה המרכזית בבניין פלס ובגניזה של תיקים, שנשארו בבניין סרג' בירושלים).

(ו) דיור

בארכיבים אחדים של משרד המסחר והתעשייה תנאי הדיור אינם נאותים: אין בהם די מקום כדי לאפשר לעובדי הארכיב תנועה נוחה וקלות גישה לכל התיקים, התאורה אינה מתאימה ואינה מספקת, ולמנהל הארכיב לא ניתן להשגיח ממקום מושבו על כל עובדיו. תיקן ליקויים מסוג זה קשה לעתים קרובות בגלל מצב הדיור הכללי. אולם גם במצב הקיים אפשר להגיע לשיפורים, למשל באמצעות החסכון במקום שיושג ע"י ריכוז כמה ארכיבים (ראה סעיף (3) (ד) לעיל הדן בארגון ותיאום עמ' 33).

2. בדיקות הדגמה מיוחדות לשם השגת קימוצים

ועדת הכספים ב"סיכומיה והצעותיה לדיוחות מבקר המדינה מס. 3 ומס. 4, (הצעה מס. 2, ראה בדו"ח זה עמ' 8), שאושרו בחודש נובמבר 1954 על ידי מליאת הכנסת, ביקשה מאת מבקר המדינה:

לערך בדיקה, לדוגמה, במספר יחידות מינהליות - מידת יעילותן, מצד המבנה הארגוני, חלוקת העבודה בתוכן; ושיטת העבודה הנהוגה בהן. על יסוד בדיקות נסיון אלו תמשכנה ועדות הקימוצים, הפועלות עתה בכל משרדי הממשלה, בבדיקות דומות - ביחידות השונות של המינהל הממשלתי - לקראת הדיון בתקציב.

בקשה זו מתבססת על דיונים, שיושב ראש ועדת הכספים ניהל עם מבקר המדינה בחודש יוני 1954 כדי לקבוע, באיזה אופן תוכל ועדת הכספים לקבל חומר, היכול להיות לתועלת בדיניה על התקציב. מבקר המדינה הודיע ליושב ראש ועדת הכספים, שמשדרו יוכל לערוך בדיקות, כפי שנוכרו בהצעת הוועדה, במספר מצומצם של יחידות, שייבחרו למטרה זו, ושהבדיקות יוכלו לשמש דוגמה לבדיקות דומות נוספות במשרדים אחרים. אחרי התייעצות עם נציגי שירות המדינה הוסכם, שביצוען של בדיקות נוספות אלה יהיה בידי ועדות הקימוצים, שהוקמו לא מכבר בכל המשרדים, והמורכבות, לפי החלטתה של ועדת השרים לענייני קימוצים, מנציגי המשרד הנדון, נציגי נציבות שירות המדינה ונציגי אגף התקציבים.

הבדיקות הנדונות נערכו על ידי מבקר המדינה בשלוש היחידות הבאות: אגף הגבייה ומסי רכוש של משרד האוצר, שירותי ההיקף של משרד הבריאות ומרכז התיירות של משרד המסחר והתעשייה.

כיוון שהדריכות על הבדיקות נועדו במיוחד לשמש דוגמה לאותן בדיקות, שייערכו על ידי ועדות הקימוצים, המציא מבקר המדינה את הדריכות האלה לנציב שירות המדינה, ובנספח קווים מנחים בבדיקות מינהל המיועדות להשגת קימוצים, המובא להלן, צוינו הקווים, שלפיהם נעשו הבדיקות. בנספח שני, המובא אף הוא להלן, סוכמו תוצאות הבדיקות, בציון השטחים העיקריים, שבהם נמצאו אפשרויות לקימוצים, והוא מהווה מעין הקדמה לשלושה הדריכות, המפרטים את תוצאות הבדיקה בכל אחת משלוש היחידות הנוכרות.

מבקר המדינה הדגיש, שיש בחומר זה כדי להדריך את ועדות הקימוצים בעת שיבדקו, אם ואילו קימוצים אפשר להציע בתקציב; תנאי מוקדם להגשמת ההחלטה של ועדת הכספים הוא, שנציבות שירות המדינה תדאג, במידת האפשר, להפעלת ועדות הקימוצים ולביצוע הבדיקות בהקדם.

א. קווים מנחים בבדיקות מינהל המיועדות להשגת קימוצים

(1) בדיקה, שמטרתה להגיע לקימוצים, אינה שונה במהותה מבדיקה כללית של יעילות המינהל, אולם אם הכוונה היא להשיג תוצאות בהקדם, הרי או רצוי להתרכז בעיקר באפשרויות לקימוצים בהוצאות על כוח אדם ובהוצאות ארגוניות, המהוות חלק גדול מתקציב המדינה, ולברר: אם כל פעולות היחידה הנבדקת משמשות לביצוע התפקידים, שהוטלו עליה; אם יחידות המשנה שלה פועלות בלא כפילויות והתחופפויות; אם שיטות העבודה הנהוגות בה חסכוניות ומתאימות לביצוע התפקידים; ואם יעילותם האישית של העובדים משיעצה רצון.

(2) כדי להשיב על השאלות, אם פעולות היחידה משמשות לביצוע התפקידים, שהוטלו עליה ואם אין בהן כפילויות, מן הדרוש להכיר את היחידה הנבדקת, כדי לדעת, אילו תפקידים הוטלו עליה ומה היא מבצעת באמצעות כל אחת מיחידות המשנה שלה. שלב ראשון בכירור זה הוא עיון במסמכים וניהול שיחות עם פקידי היחידה הנבדקת על מטרות היחידה ופעולותיה. המסמכים שראוי לעיין בהם הם בעיקר: חוקים, תקנות והוראות הקובעים את תפקידי היחידה; התקן והתקציב של היחידה המראים את יחידות המשנה שלה, כוח האדם המועסק בהן וההוצאות שאושרו לכל פעולה ופעולה. כדי להשלים את התמונה על הרכב היחידה ועל תפקידיה, רצוי להיעזר במידת האפשר בתרשים המפרט את המבנה הארגוני ואת התפקידים.

קריאת מסמכים אלה בעין ביקורתית עשויה להסב את תשומת הלב ליחידות משנה, שתפקידן לא הוגדר כראוי, ולפעמים כינוי של יחידה יש בו כדי לרמוז, שתפקידה דומה לזה של יחידה אחרת. הגדרות בלתי מובנות מהוות לעתים סימני היכר לקיום כפילויות והתחופפויות. העיון במסמכים ובירור השאלות שנתעוררו עם הנהלת היחידה הנבדקת עשויים להעמיד את הבודקים גם על קיומן של פעולות, שאין בהן כדי לשמש את מטרת היחידה. ביטול של פעולות מסוג זה, העברתן ליחידות אחרות, שעליהן הוטל ביצוע תפקידים דומים, ואיחוד יחידות משנה עשויים להביא לידי חסכון ניכר בכוח אדם ובהוצאות ארגוניות.

אין להסיק מסקנות סופיות מהעיון במסמכים ומהשיחות הראשונות עם הנהלת היחידה הנבדקת אלא מן ההכרח להוסיף ולבדוק את היחידה בדרך של הסתכלות בעבודתה ושל שיחות עם מבצעי הפעולות.

(3) בדיקת שיטות העבודה, תהליכיה ותפוקתה נעשית על מנת לבחון, אם אפשר להנהיג במקום השיטה הקיימת שיטה חסכונית יותר, כגון שימוש בשיטת העתקה במקום רישום כפול או שימוש בטפסים ובחותמות במקום כתיבה מחדש בכל מקרה. כמו כן בודקים, אם אפשר לשנות את ארגון העבודה כך, שחלק ניכר מהעבודה ייעשה על ידי עובדים בדרגות נמוכות יותר מאשר כעת או שיבוטלו או יאוחדו שלבים מסוימים בתהליך העבודה. אמנם החסכון בזמן עבודה, שאפשר להשיגו על ידי שינוי שיטות העבודה או תהליכיה, אינו מביא לפעמים לקימוצים במישרין בכוח אדם,

הואיל ורק לעתים מאפשר השינוי ויתור על עבודה מלאה של פקיד. במקרים אלה אפשר להגיע לידי קימוצים, אם מחלקים מחדש את העבודות, כפי שנשארו אחרי השינויים, בין פחות עובדים משהועסקו קודם ולכל עובד נותנים תפקיד מלא.

לשם מדידת התפוקה של היחידה או של עובד משווים את תפוקת היחידה או העובד בפרק זמן מסוים לנורמות הקיימות. אם מתברר, שעל אף שיטת העבודה הטובה התפוקה נמוכה, הרי בדרך כלל נעוצה הסיבה לכך ביעילותם האישית הפחותה של העובדים. מדידה מעין זו נעשית ביתר קלות ביחידות העוסקות בפעולות מינהליות שגרתיות, כיוון שפעולותיהן דומות זו לזו. יחידות אלה הן יחידות של שירותי עזר (מוכירות, ארכיון וכו') או יחידות, שתפקידיהן האופרטיביים הם מינהליים-שגרתיים ולעבודותיהן נודע אופי חזר ונשנה, כגון רישום בכרטיסיות וניהול פנקסים. אולם עדיין לא נקבעו נורמות ממשיות בארצנו. כל זמן שאינן קיימות נורמות כאלה, מן הנכון להשוות תפוקת עובד או יחידה לזו של רעהו, דבר שאפשר לבצע אותו בקלות יחסית ביחידות הנוכרות לעיל, שכן מצויים בהן נתונים סטטיסטיים על תפוקתן, ואם אין, אפשר להשיגם בדרכים פשוטות: קובעים למשל את מספר הטפסים והמכתבים היוצאים על פי מספרם הסידורי או סופרים את כרטיסי החשבונות. בגלל חוסר נורמות אצלנו עולה וצפה השאלה, אם מן התועלת להשוות את התפוקה במשרדי הממשלה לנורמות, שנקבעו בארצות אחרות. אולם אם עורכים השוואה כזאת צריך להביא בחשבון, שכלל התפוקה אצלנו בשטח הנדון כאן נופלת במידה ניכרת מזו שבארצות אחרות. לפי נסיונו נראה לנו, שהמספרים המובאים להלן מציינים תפוקת מינימום:

כ-150 רישומים ביום עבודה של פקיד רושם ביחידה של הנהלת חשבונות (עם סיכום דפי היומן והתאמה, אך בלי מיון אסמכתאות); טיפול ב-25 מכתבים נכנסים ליום עבודה של עובד ארכיב (רישום, מיון, תיוק וטיפול אחר, לרבות משלוח המכתבים היוצאים ותיוק העתקיהם); הדפסה של כ-50 מכתבים בני 15 שורות ליום עבודה (על פי טיטה ברודה).

המספרים הללו הם בבחינת קו מנחה בלבד בקביעת יעילותם של העובדים ושל כוח האדם הדרוש. אם מתגלות סטיות ניכרות, יש צורך בבדיקה מעמיקה יותר כדי לקבוע את סיבותיהן.

ב. סיכום כללי של תוצאות הבדיקות

(1) הדינים וחשבונות על הבדיקות באגף הגבייה ומסי רכוש (משרד האוצר), בשירותי ההיקף (משרד הבריאות) ובמרכזו התיירות (משרד המסחר והתעשייה) כוללים יותר מאשר הצעות לקימוצי צים בלבד. הבדיקות לא נערכו לפי המתכונת המצומצמת שתוארה ב-קווים המנחים בבדיקות מינהל המיועדות להשגת קימוצים, כלומר לא התרכזו בקימוצים בכוח אדם ובהוצאות ארגוניות אלא הורחבו גם על בחינת האפשרויות להשגת שיפורים בעבודה. נבדקו המבנה הארגוני ותהליכי העבודה העיקריים בכל שלוש היחידות, אך בהתאם לאופיין השונה של היחידות שבוקרו, הודגשו בעת הבדיקה בכל יחידה הבעיות הספציפיות שלה.

(א) באגף הגבייה ומסי רכוש הופנתה תשומת לב מיוחדת לשיטות העבודה (סדרי רישום, ניהול והחזקה של כרטיסי חשבונות וטפסים) ולאיוון העומס בין עבודות היחידות השונות מצד אחד ובין עבודות העובדים בכל יחידה מצד אחר. כתוצאה מן הבדיקה נכללו בדו"חות הצעות לשיפורים בשיטות העבודה, הן לנוחות ציבור האזרחים והן לחסכון בזמן העבודה, לתכנון השימוש בכוח אדם, ולהעסקת העובדים בשיטות שפלו בעבודות מחוץ לתחום תפקידם ולשיפור סדרי הדיר. על ידי שינויים בשיטות העבודה של האגף בכלל, ועל ידי שינוי סדרי העבודה של הגוברים והוספת פיקוח עליהם בפרט, אפשר יהיה להקטין את מספר העובדים במשרדי האגף בתל אביב.

שינויים בשטחים אלה במחוזות אחרים עשויים אף הם להביא לידי חסכון בכוח אדם. קימוצים בהוצאות אחרות, כגון הוצאות נסיעה, אפשר יהיה להשיגם על ידי ביצוע הצעותינו להעברת מקום מושבה של הנהלה מחיפה לעיר גדולה אחרת והרחבת סמכויות העובדים.

(ב) בשירותי ההיקף של משרד הבריאות נבחנו דרכי הקשר בין היחידות של "ההיקף" (לשכות בריאות מחוזיות ונפתיות) לבין יחידות מקצועיות שונות של המרכז בירושלים. לצורך זה נותחו במיוחד התכתובת בין היחידות של "ההיקף" ובין המרכז וסוגי הטיפול שוכתה לה התכתובת בהנהלת שירותי ההיקף. כמו כן נבדקו עומס העבודה בהנהלת שירותי ההיקף ומידת השימוש בכלי רכב. על יסוד הבדיקה הצענו: הגדרת תפקידים ברורה יותר של עובדים רפואיים ועובדים אדמיניסטרטיביים בשירותי ההיקף, שחרור הנהלת שירותי ההיקף מטיפול בחומר שיגרתי המועבר כעת מלשכות הבריאות המחוזיות והנפתיות באמצעותה ליחידות המרכזיות של משרד הבריאות; פישוט התהליכים של הוצאת רשיונות למקצועות רפואיים, של רישום לידות והוצאת תעודות לידה; קיצוצים במנגנון של הנהלת שירותי ההיקף וקימוצים בהוצאות על כלי רכב.

(ג) הבדיקה במרכז התיירות נתרכזה בבדיקת התפוקה של העובדים, במיוחד של אלה המועסקים בשירותים אדמיניסטרטיביים-טכניים. הוצע לזמן מדורים בעלי תפקידים הקרובים זה לזה, להקפיד על התכנון של הפעולות המכוונות לעידוד התיירות ולבצע קיצוצים ניכרים במנגנון העובדים במשרד הראשי של מרכז התיירות בירושלים על ידי ניצול מלא של עבודת הפקידים, ביטול פעולות מיותרות וצמצום הפיצול של הפעולות.

(2) בדיקות אלה לא חדרו ממסגרת היחידות הנבדקות ולא התרחבו על הקשר בין היחידות הנבדקות לבין יחידות אחרות באותו משרד, במשרדי ממשלה אחרים או במוסדות ציבוריים. אולם לא יכולנו להימנע מלהצביע לפחות על בעיות שאין לפתור בלא להרחיב את הבדיקה על שטחים הגובלים בתחומי פעולתן של היחידות שנבדקו. באגף הנבייה ומסי רכוש; למשל, מתנה תכנון העבודה בעומס העבודה המוטל על האגף על ידי יחידות אחרות של משרד האוצר; פעולתן של לשכות הבריאות קשורה קשר הדוק בפעולת מוסדות בריאות אחרים, ממשלתיים וציבוריים; במרכז התיירות נתעוררה הבעיה של המגע והשילוב עם יחידות ממשלתיות אחרות, כגון מינהל שדה התעופה בלוד והלשכה המרכזית לסטאטיסטיקה.

(3) ראוי לציין, שכל הצעותינו מתבססות על עומס העבודה, כפי שהוא קיים כתוצאה מהפעולות המבוצעות על ידי היחידה הנדונה כעת. לא נבדק, אם על ידי פעולות אלה יכולה היחידה להשיג את כל המטרות, שבשבילן הוקמה, או אם יש להרחיב את פעולותיה.

3. פישוט עבודה

א. בדוחות השנתיים מס. 3 (עמ' 38 - 39) ומס. 4 (עמ' 15 - 16) ציין מבקר המדינה, שלשם ייעול המינהל רצוי לדעתו להנהיג שיטה המתבססת על שיטת "פישוט העבודה", שפותחה בארצות הברית, שכן עשויה היא לקדם במיוחד את עבודת הייעול, שעובדי משרד, הזקוק לשיפור היעילות, יכולים לבצעה בעצמם. הנהגת השיטה התקדמה במידה ניכרת בשנה הנסקרת, במיוחד בקשר לפעולות של מומחה אמריקני, מר א. י. קובל, שהוזמן לפי הצעתו של מבקר המדינה (על פי סעיף 4 של הסכם הסיוע הטכני עם ארצות הברית), ופעל בארץ במשך שלושה חודשים, מאמצע פברואר עד אמצע מאי 1954.

ב. שיטת "פישוט העבודה" תוארה בדיון וחשבון השנתי מס. 3, וקווייה האופייניים הם:

(1) בדיקת ארגון העבודה ותהליכי נעשית לא על ידי מארגנים מומחים, אלא על ידי "המפקח": הממונה הישיר על קבוצה קטנה של עובדים.

(2) המכשירים של הבדיקה הם שלושה תרשימים פשוטים המראים את מדד העבודה (מדידת כמות העבודה), את חלוקתה בתוך היחידה ואת תהליכי העבודה העיקריים. תרשימים אלה, הנערכים על ידי המפקח עצמו. עשויים לגלות חלק לא קטן מן הליקויים הארגוניים שביחידה ואת הדרכים לסילוקם.

(3) הקניית השיטה אף היא פשוטה באופן יחסי. במשך שבוע אפשר להכשיר קבוצה בת 10 - 15 עובדים ממשרדים שונים, ואלו יכולים אחר כך לפעול כמדריכים במשרדיהם. כל מדריך יכול שוב במשך שבוע שבועיים להקנות את השיטה ל-10 - 15 מפקחים או מנהלי ענפים על מנת שיבצעו אחר כך את הבדיקות ויציעו הצעות לשיפורים.

בדין וחשבון השנתי מס. 4 (עמ' 15 - 16) תוארו עבודות הניסוי בשיטת "פישוט העבודה", שנעשו על ידי משרד מבקר המדינה, וצוין, שבפתרון בעיות מסוימות שנתעוררו, במיוחד עקב ניסויים אלה, ייעזר המשרד על ידי המומחה האמריקאי, שהיה עתיד לבוא ארצה בראשית 1954.

ג. אחרי הגיעו ארצה התכוון מר קובל להתחיל בהכנת חומר ללימוד השיטה. נתברר, שהחומר שהוכן על ידי משרד מבקר המדינה איפשר לו לגשת מיד לעצם ההדרכה. לפי הצעתנו התחיל המומחה בהדרכת עובדים של משרד מבקר המדינה עצמו, ובו הוכשרו קבוצות עובדים משני סוגים (בסך הכול 24 עובדים):

(1) עובדים אדמיניסטרטיביים-טכניים של המשרד, כגון מזכירים, מנהלי חשבונות וארכיברים; לעובדים אלה ניתנה הדרכה כדי שיוכלו להשתמש בשיטת "פישוט עבודה" בעבודתם במשרד מבקר המדינה.

(2) בוחנים, העוסקים בביקורת השוטפת בגופים המבוקרים; מטרת הדרכתם הייתה לאפשר להם לתאר בפני המפקחים בגופים המבוקרים את יסודות השיטה ולסייע להם בעיבוד הצעות לשיפורים.

ד. אחרי שפעולות ההדרכה במשרד מבקר המדינה עלו יפה ואחרי שנעשו שינויים מסוימים בשיטת ההדרכה, הנקוטה בידי המומחה, כדי להתאימה לתנאי הארץ, אורגנה ההדרכה בשיתוף פעולה עם נציבות שירות המדינה. מחלקת ההדרכה של נציבות שירות המדינה קיבלה על עצמה את ארגון הקורסים במשרדי הממשלה, ומשרד מבקר המדינה עמד לימינה במיוחד בצד המקצועי שבשיטת הפישוט. הפניות אל משרדי הממשלה נעשו במשותף על ידי משרד מבקר המדינה ונציבות שירות המדינה.

נציבות שירות המדינה תרגמה לעברית והוציאה לאור שלוש חוברות בשם "תכנית לפישוט עבודה", המסבירות את השיטה. החוברות הודפסו בכספי הקרן המשותפת של הסיוע הטכני של ארה"ב ושל ממשלת ישראל. מלבד זה הוצאה, בשיתוף פעולה בין משרד מבקר המדינה ובין נציבות שירות המדינה, סדרה של כרוזות בשביל כל מדריך וטפסים שונים הן לצורכי הדרכה והן לרישום תהליכי עבודה.

ה. כצעד ראשון להפצתה של שיטת פישוט העבודה במשרדים השונים כונסו סגני המנהלים הכלליים לענייני מינהל שבמשרדי הממשלה, ומר קובל הרצה לפניהם. הם נתבקשו להטיל על פקיד מתאים את התפקיד להיות גושא הרעיון של פישוט העבודה בתוך המשרד.

בעקבות פעולה זו נקבעו "מתאמים" לתכנית פישוט העבודה במשרדי הממשלה, שבהם עובד מספר גדול של עובדים, כגון משרד האוצר, הבטחון, הדואר, העבודה, התחבורה והמשטרה; מתאמים אלה הוכשרו בסמינריון, שנמשך 5 ימים, ובו השתתפו 10 מתאמים. תפקיד המתאמים הוא לדאוג להפצת השיטה בין "מפקחי" המשרד. לשם כך חייבים הם מצד אחד לקיים קשר עם הנהלת המשרד ועם מנהלי היחידות ומצד אחר להקדיש את תשומת לבם לבחירת המדריכים והמפקחים, שישתתפו בקורסים. כמו-כן עליהם לקיים קשר עם נציבות שירות המדינה ולפקח על עבודת המפקחים בכל הנוגע לפישוט עבודה.

ה. הצעד הבא היה ארגון קורסים בשביל מדריכים. התנהלו קורסים למדריכים בירושלים (אחד) ובתל אביב (שנים). בקורסים אלה השתתפו:

2	ממשרד העבודה	3	ממשרד האוצר
1	ממשרד הפנים	5	ממשרד הבטחון
3	ממשרד התחבורה	1	ממשרד הבריאות
2	ממשרת ישראל	2	ממשרד הדואר
2	מצה"ל	1	ממשרד החינוך
	מרשויות מקומיות	1	ממשרד החוץ
	(ירושלים, תל אביב, נתניה,	1	ממשרד המסחר והתעשייה
6	פתח תקוה, הרצליה)	1	ממשרד המשפטים
<u>32</u>	בסך הכול	1	ממשרד הסעד

מן הראוי להוכיר, שמר קובל נענה להזמנתו של המכון לפריין העבודה והייצור, והדריך בו 5 עובדים של המכון, 5 טכנאי ייצור ו-2 עובדים של המדור למועצות ייצור של ההסתדרות הכללית של העובדים.

ז. אחרי סיום הקורסים סופקו למדריכים כרוזות, חוברות וטפסים הדרושים להם להדרכת המפקחים, והוחל בארגון קורסים על ידי המדריכים בשביל מפקחים במשרדים השונים. עד אמצע נובמבר 1954 הוכשרו בקורסים אלה 313 מפקחים במשרדי הממשלה השונים לפי הפירוט הבא:

3	ממשרד החקלאות	31	ממשרד ראש הממשלה
39	ממשרד המסחר והתעשייה	55	ממשרד האוצר
2	ממשרד המשפטים	99	ממשרד הבטחון
16	ממשרד הסעד	11	ממשרד הבריאות
3	ממשרד העבודה	11	ממשרד הדואר
13	ממשרד הפנים	8	ממשרד החוץ
12	ממשרד התחבורה	10	ממשרד החינוך

ח. הקורסים הבהירו לעובדים רבים, אולי בפעם הראשונה, כיצד בודקים שאלות ארגוניות בשיטה הגיונית, ונמסרו בידיהם מכשירים פשוטים לצורך זה. אפשר לומר בבטחה, שהרעיונות המונחים ביסודה של שיטת פישוט העבודה עוררו הד חזק בקרב המשתתפים, ועשו לא מעט להכ-וונת מחשבותיהם ליעול ולחסכון.

מבין המפקחים כבר הגישו 59 דיונים וחשבונות על שיפורים, שהוצעו או בוצעו על ידיהם. מיון ההצעות לשיפורים, שהוגשו עד כה, מראה, כי חסכון בכוח אדם ובחומרים ניתן להשיג ב-57 מקרים, אולם רק ב-39 מקרים צוין זמן העבודה המשווער, שאפשר לחסוך על ידי כך, וזמן זה מסתכם ב-22,000 שעות עבודה לשנה בקירוב, שהן מהוות את זמן עבודתם של 12-10 עובדים במשך שנה. 47 הצעות דנות ביעול השירות הניתן לקהל, וב-7 מקרים הוגשו הצעות המאפשרות לשפר את השירותים הפנימיים של היחידה. להלן דוגמאות אחדות של שיפורים שהוצעו:

(1) פעולות פישוט העבודה במדור לדואר הדיפלומטי במשרד החוץ חסכו 40 שעות עבודה לשבוע, והוצעו שיפורים בתהליכי עבודה מסוימים, שיש בהם כדי להחיש את מסירת הדואר הדיפלומטי. החסכון בשעות העבודה הושג על ידי ביטול רישום מכתבים אישיים נכנסים, ביטול חלקי של כתיבת תעודות משלוח ושימוש בשקי דואר לצורכי אריזה.

(2) בשירות הבולאי של הדואר (תא הקופה) הועברו תפקידים אחדים מהקופאי לידי פקיד אחר, דבר המתבטא בחסכון של כ-700 ל"י לשנה (תשלומים בעד

שעות נוספות והעסקת עובד ארעי). כן הוכנסו שיפורים בהכנת בולים למשלוח (למנויים), שחסכו כ-20 שעות עבודה לשבוע. הזמן שנחסך ינוצל לעבודה חיונית אחרת.

(3) במשרד הסעד הונהגו שיפורים בטיפול במכתבים הנכנסים וברישומם. שיפורים אלה איפשרו העברת עובד אחד, שעסק ברישום בלבד, לעבודת תיוק, ועל ידי כך חוסלו הפיגורים בתיוק המכתבים.

(4) במינהל המחוז בתל אביב הוצע לבטל את רישום הדואר היוצא ולהסתפק בריכוז העתקי המכתבים היוצאים לפי מספור שוטף. שיטה זו עשויה לחסוך 1,040 שעות עבודה בשנה.

(5) במחלקה להנהלת החשבונות במשרד ראש הממשלה עובדה שיטה להכנת הדוחות הכספיים החודשיים בשביל החשב הכללי העשויה לחסוך 50% מהזמן הדרוש להכנת הדוחות. שיטה זו תצלה לשימוש גם במשרדים אחרים, ובדיקה ב-7 משרדים קבעה, כי ע"י הכנת שיטה זו אפשר לחסוך כ-900 שעות עבודה בשנה.

(6) כשעובדי מינהלת נמל חיפה היו זקוקים לאישור עבודה מאת מחלקת המנגנון של הנמל, נאלצו להמתין יום-יומיים עד קבלת אישור זה. בדיקת תהליכי העבודה איפשרה קיצורים ושיפורים, וכתוצאה מכך מקבל העובד כעת את האישור הדרוש לו תוך 40 דקה.

ט. בלא להפריז בערכם הישיר של התיקונים, שהושגו עד כה על ידי שיטת פישוט העבודה, יש לציין, שבדרך כלל מספר ניכר של תיקונים קטנים מביאים בסופו של דבר לשיפור לא מבוטל בעבודת המנגנון ושתיקונים קטנים תופסים מקום נכבד במערכת לקידום היעילות. בהשגת מטרה זו נודעת חשיבות מיוחדת לחוש היעילות (efficiency mindedness), שבוודאי ילך ויגבר בהשפעת עיסוקם של עובדים בפישוט עבודה.

הולך ומתרחב חוג המפקחים המקבלים הכשרה בשיטת פישוט עבודה. בלשכות מס ההכנסה מכינים קורסים ל-200 מפקחים בכל הארץ; כן אורגנו קורסים נוספים במשרד הבטחון, האוצר והסעד, ובשביל המשרדים הקטנים יתקיימו מטעם נציבות שירות המדינה קורסים בירושלים, בתל אביב ובחיפה. לשם הנהגת השיטה של פישוט העבודה בצה"ל שותפו בקורסים, שהתנהלו במשרד הבטחון, גם אנשי הפיקוח המשקי המשותף לצה"ל ולמשרד הבטחון.

י. משרד מבקר המדינה ונציבות שירות המדינה ארגנו את העקיבה אחרי כל העבודות הקשורות בפישוט העבודה; ברור שעקיבה שיטתית תנאי מוקדם היא להצלחתם של המאמצים בתחום זה. קיים קשר מתמיד והדוק עם משרדי הממשלה לשם קבלת אינפורמציה על ההתקדמות בהנהגת השיטה. כמו כן מוגשים לעובדים המטפלים בעקיבה כל הדוחות של המפקחים על עבודתם, והם בודקים אותם ונותנים עצות למפקחים, אם יש צורך בדבר.

יא. כפי שצוין לעיל (בסעיף ו), השתתפו בקורסים למדריכים גם מספר עובדי עיריות, והוחל בהנהגת השיטה של פישוט עבודה ברשויות מקומיות. בעיריית ירושלים התנהלו קורסים, וכתוצאה מהם כבר הוצעו שיפורים. בעיריית חיפה עיבדו הממונים על פעולת פישוט העבודה תכנית מפורטת לעריכת קורסים, ובקורס הראשון השתתפו כ-10 עובדים, רובם מזכירי מחלקות וסגנים למנהלי מחלקות. בעיריית תל אביב מכינים תכנית הדרכה.

מבקר המדינה הציע לשד הפנים, שמשרד הפנים יתן את דעתו באורח שיטתי ומרוכז על הנהגת השיטה של פישוט עבודה ברשויות המקומיות. נוסף על זה עוקב האגף לביקורת הרשויות המקומיות במשרד מבקר המדינה אחרי המשכת העבודה ברשויות מקומיות ועומד לימינו.

IV. סטנדרדים כבסיס לפעולות ביקורת

תוך עבודת הביקורת, שבוצעה בתקופה הנסקרת, נתברר במידה הולכת וגדלה, שקביעת סטנדרדים והשימוש היעיל בהם עשויים לתת ביסוס נוסף וכיוון ברור יותר לפעולות ביקורת מסוימות.

1. כלל זה כוחו יפה ראשית כול לגבי בדיקות יעילות, שתוצאותיהן העיקריות מתוארות בפרק זה של הדין וחשבון. המבצע "שירותי המדינה והאזרח" (ראה בדו"ח זה עמ' 17-31), לדוגמה, התבסס בתכנונו ובביצועו על סטנדרד איכותי; המבצע הקיף מספר ניכר של פעולות והסדרים, שכולן נבדקו אך ורק מנקודת ראות אחת: באיזו מידה התאימו הפעולות וההסדרים לשירות האזרח. הסטנדרד האיכותי פירושו במבצע זה היה קביעה שיטתית של "הרצוי", זאת אומרת, המצב או ההתנהגות הנחשבים כנכונים, והוא בא לאפשר או להקל מעל הבוחנים את הערכת המצב לאמתו - את "המצוי"; באמצעות השוואה בין "הרצוי" או הסטנדרד לבין "המצוי" ניתן לקבוע ליקוי במידה שהמצוי סוטה מן הרצוי או מן הסטנדרד. ברור, שבדיקה על סמך סטנדרדים אפשרית אך ורק לגבי פעולות בעלות אופי חוזר ונשנה.

רוב הסטנדרדים העשויים לקדם את בדיקת היעילות הם סטנדרדים כמותיים. אם אפשר למדוד את התוצאות של פעולה מסוימת (כתיבת מספר מסוים של מכתבים, ביצוע מספר מסוים של רישומים), ניתנת גם האפשרות לקבוע את הכמות החלה על תקופת עבודה מסוימת (שעה, יום, חודש), ועל ידי כך נוצרים התנאים לקביעת סטנדרדים כמותיים. לקביעת הסטנדרד המתאים אפשר להגיע, בין השאר, על ידי שורה של השוואות שיטתיות, כגון השוואה של התוצאות שאותו עובד משיג בימים שונים, של התוצאות השונות שעובדים שונים משיגים, ניצול של תוצאות שהושגו ביחידות, משרדים, מפעלים אחרים או בארצות אחרות. השימוש בסטנדרד כזה הוכיח את ערכו למשל תוך כדי ביצוע בדיקות הדגמה, שהשירות לביקורת המשקיות ביצע לפי בקשת ועדת הכספים של הכנסת (ראה בדו"ח זה עמודים 35-37).

חשיבות השימוש בסטנדרדים אינה מצטמצמת לבדיקות של יעילות; בשטחי עבודה רבים על יחידת המבדק הפנימי לבדוק, אם המשרד משתמש שימוש מלא במערכת ההסדרים, שמטרתם להבטיח את הביצוע הסדיר של התפקידים המוטלים על המשרד ("תבדוקת פנימית", ראה להלן עמ' 43-45). ביצוע תפקיד זה תלוי במידה לא מועטה במדידה מסוימת של תוצאות הפעולות השונות תוך שימוש בסטנדרדים, שאפשר לקבלם, אם על סמך נסיונה העצמי של היחידה אם מתוך חומר השוואתי אחר העומד לרשות המבדק הפנימי.

השימוש בסטנדרדים ניתן לביצוע גם אם המדובר בפעולה כמו פעולת ביקורת: בתקופה הנסקרת הפעיל משרד מבקר המדינה, תוך השגת תוצאות די מעודדות, את השיטה של "מדד-העבודה" (work-measurement) לשם מדידת פעולות ביקורת המדינה. הערכת שיטה זו הולכת וגדלה בארצות רבות. הרעיון היסודי של שיטה זו הוא: אחרי שנקבע, שיחידת עבודה מסוימת מתאימה למדידה, קובעים, במסגרת של תכנון מחושב של הפעולות העומדות לביצוע, את אורך הזמן, שיש להקציב לכל פעולה ופעולה. השוואה שיטתית וממושכת של תקופות העבודה המתוכננות לתקופות שהעבודה דרשה למעשה, תוך התחשבות בכל חומר השוואתי שאפשר לקבלו מבחוץ, מהווה את היסוד של שיטת "מדד העבודה", שתביא במרוצת הזמן לקביעת סטנדרדים כמותיים. מובן מאליו, שתנאי מוקדם למדידה זו היא קביעת איכות ממוצעת ואיכות מינימאלית לעבודה העומדת למדידה.

2. השימוש בסטנדרדים ובשיטת "מדד העבודה" נעשה למכשיר הכרחי, שאי אפשר לוותר עליו, בה במידה שהמינהל הציבורי מתקרב להגשמת הרעיון של תקציב תפקידים ופעולות (performance budget). מטרת תקציב כזה היא להראות באופן עקרוני, ביחס לכלל סעיף של התקציב, את הפעולה, שיש לצפות לה בעזרת הסכום המוקצב, ואת תוצאות הפעולה הזאת; הסטנדרדים מהווים את האמצעי המתאים לציין ולפירוט של הפעולה הצפויה ולבדיקה - תוך ביקורת על ביצוע התקציב - אם נתמלא התפקיד, שהממשלה נטלה על עצמה בהצעת התקציב.

השיקולים הנוכחים לעיל הניעו את משרד מבקר המדינה להקדיש שימת לב מיוחדת לשטח עבודה זה: במיוחד על ידי עידוד המאמצים לקביעת סטנדרדים, הן איכותיים והן כמותיים, ועל ידי איסוף חומר השוואתי וביצוע מדידות נסיון. משרד מבקר המדינה יעמוד לרשות אותם המשרדים והמפעלים, שבמסגרת המינהל הציבורי יגשים להנהגת סטנדרדים למטרות המבדק הפנימי או בקשר לעבודתם היום-יומית או לשם הכנת הצעותיהם לתקציב המדינה והנמקתן. כמו כן מוכן משרד מבקר המדינה לתת במידת האפשר הדרכה - על סמך הנסיון שנרכש בעבודת הביקורת - לעובדי המשרדים המעוניינים בשימוש בסטנדרדים ובביצוע שיטת "מדד העבודה".

V. מבדק פנימי

העקרון, שכל מנהל יחידה - הן גדולה והן קטנה - חייב לקיים פיקוח על העובדים הכפופים לו, חשיבות מיוחדת נודעת לו, כשהמדובר בהנהלת משרד או מפעל: היא חייבת לקיים פיקוח מדקדק על המשרד או המפעל כולו. באמצעות פיקוח זה תוכל ההנהלה להיודע, מה מתרחש במשרד, לגלות ליקויים ולקבל ידיעות, שיש בהן כדי לשמש להנהלה יסוד להחלטותיה.

מובן, שלהגשמת הפיקוח וזקוקה להנהלה להסדרים מיוחדים, שיתאימו לאיסוף החומר הד-רוש, ולאנשים, שיעזרו להנהלה בכל עבודתה הנוגעת לפיקוח. כהסדר יעיל למטרה זו התפתח בעולם במפעלים פרטיים ובמשרדי ממשלה המבדק הפנימי (הנקרא גם ביקורת עצמית), שעל חשיבותו הצביע מבקר המדינה בהודמנויות שונות - בפעם הראשונה בחוברת "השלב הראשון בבי-קורת המדינה", שהוצאה לוועדת הכספים של הכנסת בחודש אוגוסט 1950 (עמ' 8). המבדק הפ-נימי הוא הכלי הראשון במעלה בידי הנהלת המשרד; בעזרתו משגיחה ההנהלה על עבודת המשרד על כל פרטיה, וממנו מקבלת היא ברציפות את החומר המאפשר לה לקדם את פעולת המשרד. לפיכך מהווה המבדק את הגורם העליון בתחום "התבדוקת הפנימית", ו.א. במערכת ההסדרים, שמטרתם להבטיח את הביצוע הסדיר של התפקידים המוטלים על המשרד ואת יעילות עבודתו, למנוע שגיאות וליקויים, לגלות אותם, אם נעשו, ולהציע הצעות לתיקונם.

1. מערכת התבדוקת הפנימית

רבים הם ההסדרים המשמשים את התבדוקת הפנימית.

א. הואיל וכל עבודה מסודרת מושתתת על קביעת שיטות יעילות לכל סוגי העבודות: להנהלת חשבונות, להנהלת מחסנים, לפעולות מינהליות ולכל סוגי עבודות ביצוע, תנאי מוקדם לתבדוקת פנימית הוא, שייקבעו שיטות כאלה - בדרך הודאות, שמן הראוי שיהיו, במידת האפשר, בכתב. בין שיטות אלה תופסת מקום נכבד הבדיקה שלפני ביצועם של תשלומים ושל רישומים. לב-דיקה זו שייכות למשל: הבחינה, אם כל פקודה, כגון פקודת תשלום, אושרה ונחתמה על ידי אלה שאישורם או חתימתם דרושים; הבחינה האריתמטית של חשבון לפני תשלומו; הבחינה, אם סחורה, שחשבון מסוים מתייחס אליה, נתקבלה ואם איכותה מתאימה לתנאים שנקבעו. קיימים בשטח זה כמה עקרונות המקובלים בכל העולם ושהוכיחו במינהל הציבורי והפרטי, שקיומם מגביר את סדירות העבודה ומקל את הפיקוח.

ב. שלב אחר במערכת התבדוקת הפנימית מהווה בכל יחידה של המשרד הפיקוח, שכל ממונה על עובדים צריך לקיימו על מבצעי פעולה. אמצעי הפיקוח הם בין השאר בדיקת קיומן של ההו-ראות שניתנו, הנהגת דיווח, בדיקת הדו-חות ועקיבה.

ג. נוסף על הסדרים אלה בא הבוחן (ח' פתוחה) הפנימי, שפירושו: הסדרי עבודה העשויים באופן אוטומאטי למנוע שגיאות ולגלות חישובים או רישומים בלתי נכונים, שנעשו בשגגה או בודון. הדוגמה הידועה ביותר של הסדר כזה היא הנהלת פנקסים כפולה, המראה במקרה של שגיאה חוסר

השיקולים הנוכחים לעיל הניעו את משרד מבקר המדינה להקדיש שימת לב מיוחדת לשטח עבודה זה: במיוחד על ידי עידוד המאמצים לקביעת סטנדרדים, הן איכותיים והן כמותיים, ועל ידי איסוף חומר השוואתי וביצוע מדידות נסיון. משרד מבקר המדינה יעמוד לרשות אותם המשרדים והמפעלים, שבמסגרת המינהל הציבורי יגשים להנהגת סטנדרדים למטרות המבדק הפנימי או בקשר לעבודתם היום-יומית או לשם הכנת הצעותיהם לתקציב המדינה והנמקתן. כמו כן מוכן משרד מבקר המדינה לתת במידת האפשר הדרכה - על סמך הנסיון שנרכש בעבודת הביקורת - לעובדי המשרדים המעוניינים בשימוש בסטנדרדים ובביצוע שיטת "מדד העבודה".

V. מבדק פנימי

העקרון, שכל מנהל יחידה - הן גדולה והן קטנה - חייב לקיים פיקוח על העובדים הכפופים לו, חשיבות מיוחדת נודעת לו, כשהמדובר בהנהלת משרד או מפעל: היא חייבת לקיים פיקוח מדויק על המשרד או המפעל כולו. באמצעות פיקוח זה תוכל ההנהלה להיודע, מה מתרחש במשרד, לגלות ליקויים ולקבל ידיעות, שיש בהן כדי לשמש להנהלה יסוד להחלטותיה.

מובן, שלהגשמת הפיקוח וזקוקה להנהלה להסדרים מיוחדים, שיתאימו לאיסוף החומר הד-רוש, ולאנשים, שיעזרו להנהלה בכל עבודתה הנוגעת לפיקוח. כהסדר יעיל למטרה זו התפתח בעולם במפעלים פרטיים ובמשרדי ממשלה המבדק הפנימי (הנקרא גם ביקורת עצמית), שעל חשיבותו הצביע מבקר המדינה בהודמנויות שונות - בפעם הראשונה בחוברת "השלב הראשון בבי-קורת המדינה", שהוצאה לוועדת הכספים של הכנסת בחודש אוגוסט 1950 (עמ' 8). המבדק הפ-נימי הוא הכלי הראשון במעלה בידי הנהלת המשרד; בעזרתו משגיחה ההנהלה על עבודת המשרד על כל פרטיה, וממנו מקבלת היא ברציפות את החומר המאפשר לה לקדם את פעולת המשרד. לפיכך מהווה המבדק את הגורם העליון בתחום "התבדוקת הפנימית", ו.א. במערכת ההסדרים, שמטרתם להבטיח את הביצוע הסדיר של התפקידים המוטלים על המשרד ואת יעילות עבודתו, למנוע שגיאות וליקויים, לגלות אותם, אם נעשו, ולהציע הצעות לתיקונם.

1. מערכת התבדוקת הפנימית

רבים הם ההסדרים המשמשים את התבדוקת הפנימית.

א. הואיל וכל עבודה מסודרת מושתתת על קביעת שיטות יעילות לכל סוגי העבודות: להנהלת חשבונות, להנהלת מחסנים, לפעולות מינהליות ולכל סוגי עבודות ביצוע, תנאי מוקדם לתבדוקת פנימית הוא, שייקבעו שיטות כאלה - בדרך הודאות, שמן הראוי שיהיו, במידת האפשר, בכתב. בין שיטות אלה תופסת מקום נכבד הבדיקה שלפני ביצועם של תשלומים ושל רישומים. לב-דיקה זו שייכות למשל: הבחינה, אם כל פקודה, כגון פקודת תשלום, אושרה ונחתמה על ידי אלה שאישורם או חתימתם דרושים; הבחינה האריתמטית של חשבון לפני תשלומו; הבחינה, אם סחורה, שחשבון מסוים מתייחס אליה, נתקבלה ואם איכותה מתאימה לתנאים שנקבעו. קיימים בשטח זה כמה עקרונות המקובלים בכל העולם ושהוכיחו במינהל הציבורי והפרטי, שקיומם מגביר את סדירות העבודה ומקל את הפיקוח.

ב. שלב אחר במערכת התבדוקת הפנימית מהווה בכל יחידה של המשרד הפיקוח, שכל ממונה על עובדים צריך לקיימו על מבצעי פעולה. אמצעי הפיקוח הם בין השאר בדיקת קיומן של ההו-ראות שניתנו, הנהגת דיווח, בדיקת הדו-חות ועקיבה.

ג. נוסף על הסדרים אלה בא הבוחן (ח' פתוחה) הפנימי, שפירושו: הסדרי עבודה העשויים באופן אוטומאטי למנוע שגיאות ולגלות חישובים או רישומים בלתי נכונים, שנעשו בשגגה או בודון. הדוגמה הידועה ביותר של הסדר כזה היא הנהלת פנקסים כפולה, המראה במקרה של שגיאה חוסר

איון של שני הצדדים במערכת החשבונות. בקשר לזה נועד מקום חשוב לחלוקת תפקידים, הנמנעת מלתת בידי פקיד אחד את ביצוע כל השלבים השונים של פעולה מסוימת, כמו קבלת כסף או טיפול בהחזקת רכוש; ככל שמתחלקות פעולות משתלבות לפעולות משנה, המבוצעות על ידי עובדים שונים, כן גובר הבטחון, שלא יקרו שגיאות. לפיכך מן הצורך, שלמשל עובד אחד ישמור על המחסן, ועובד אחר ירשום את הסחורות הנכנסות ויוצאות; או עובד אחד יקבע את הסכום שיש לגבות, הקופאי יקבל את הסכום, ועובד שלישי יעשה את הרישומים הנוגעים לתשלום. מסיבות דומות רצוי, שגם חילופי גברא יעשו מזמן לזמן במשרות מסוימות, למען יידע העובד, שיתכן שמישהו אחר יבוא במקומו ויגלה רישומים שלא כשורה או מעשים לא-מורשים.

ד. במרכז התבדוקת הפנימית צריך לעמוד המבדק הפנימי.

2. המבדק הפנימי

א. תפקידי המבדק הפנימי מתחלקים לשני סוגים עיקריים: מחד גיסא השמירה על פעולה סדירה של כל מערכת התבדוקת הפנימית (ראה סעיף 1. לעיל), ומאידך גיסא טיפול בנושאים מיוחדים, שהנהלת המשרד או המפעל הטילה על המבדק הפנימי בהתאם לצרכים המיוחדים של המשרד או המפעל הנדון.

פעולות המבדק הפנימי צריכות להקיף בין השאר את התחומים הבאים: את ארגון המשרד לרבות חלוקת התפקידים והסמכויות; את העבודות המינהליות ואת העבודות האופרטיביות ומהן את ניהול החשבונות ואת השמירה על הרכוש והמחסנים. את כל זה בודק המבדק הפנימי מבחינת החוקיות וקיום ההוראות שניתנו וכן מנקודת ראות של הגברת החסכון והיעילות. כמו כן בודק המבדק הפנימי מצד אחד, אם המשרד ממלא את כל התפקידים המוטלים עליו, ומצד אחר אם הוא עוסק בתפקידים לא לו. המבדק חייב למצוא שיטות המבטיחות איסוף ידיעות הדרושות להנהלה, והמהוות יחד עם זה את היסוד להצעת שיפורים בעבודותיהן של היחידות השונות ובפיקוח על כל סוג עבודה.

ב. המבדק הפנימי חייב, כפי שנאמר לעיל, לספק להנהלה ברציפות את הנתונים, שעליהם היא מבססת את החלטותיה על הארגון, דרכי העבודה, תיאום הפעולות ועקיבה אחרי הביצוע. כדי שיוכלו למלא את תפקידיהם, צריכים אנשי המבדק הפנימי להכיר את המשרד או את המפעל על כל ענפיו, לבדוק אותו על כל פרטיו, לשפוט על מהלך העבודה, להסיק מסקנות ולהגיש את מסקנותיהם והצעותיהם להנהלה. אנשי המבדק מן הצורך שיהיו להם ידיעות בחשבונאות, בענייני תקציב, בתורת המינהל ובמידה מסוימת גם בחוק ובמשפט.

ג. המבדק הפנימי חייב להיות בלתי תלוי ביחידות אחרות וכפוף במישרין להנהלה (ולא לאחד משאר העובדים, ביחוד לא למנהל החשבונות או לגובר). עובדי המשרד מצווים לתת לאנשי המבדק הפנימי כל אינפורמציה מבוקשת וגישה חופשית לעיין בכל תיק ובכל מסמך, אך אסור לאנשי המבדק להתערב בביצוע או לתת הוראות לאנשי הביצוע.

ד. מן הצורך שהמבדק הפנימי יבוצע על ידי עובד אחד או על ידי יחידה קטנה של עובדים, הכול לפי גודל המפעל או המשרד והיקף פעולותיו. במשרדים או במפעלים גדולים אפשר להקים מבדק פנימי נפרד ליחידה גדולה, שיהיה כפוף ישר למנהל היחידה הזאת; במשרדים קטנים אפשר, שחבר ההנהלה יקבל על עצמו את תפקידי המבדק הפנימי או שיימסדו כתפקיד חלקי לעובד אחר, אולם לא לעובד הממלא תפקידי ביצוע.

3. המצב הנוכחי במשרדי הממשלה ובמפעליה

במשך הזמן התפתחו במשרדי הממשלה ובמפעליה השיטות לבדיקה שלפני הביצוע, הפיקוח והבחון הפנימי. המשרדים והמפעלים בעצמם הרגישו בצורך לשפר את התבדוקת הפנימית הזאת,

פרשו את רשתה במידה הולכת וגוברת על הפעולות השונות, ומבדק המדינה שקד על הנהגת התב-
דוקת הפנימית ועל הרחבתה.

לעומת זאת עדיין לא נתנו רוב המשרדים והמפעלים את דעתם על הנהגת המבדק הפנימי
המרכזי, כפי שתואר לעיל. בשטח זה יש בדרך כלל רק התחלות קלושות, ומן הצורך לפעול באורח
שיטתי, כדי שכל משרד ומפעל יקים מבדק פנימי.

צעד קדימה נעשה על ידי משרד החינוך והתרבות, שהתחיל בסוף שנת 1954 בארגון מבדק
פנימי, המטפל בבתי ספר ובמוסדות חינוך ותרבות מוחזקים וגתמכים. אף במשרד הבטחון נעשו -
על ידי הקמת היחידה לפיקוח משקי' - הסדרים העשויים להתפתח למבדק פנימי מושלם, ובמש-
טרה הוקם מדור לביקורת ויעול המשמש למטרות המבדק הפנימי.

4. המלצה

א. הואיל והמבדק הפנימי משמש אמצעי בידי ההנהלה העשוי לשפר את העבודה במידה ניכרת
ולתת עזרה חשובה להנהלת בהכנת החלטותיה הנוגעות לארגון העבודה, לביצועה ולעקיבה אחרי
הביצוע, מן הרצוי שיונהג בכל משרד ומפעל מבדק פנימי הכפוף ישר להנהלה.

ב. הואיל ואנשי המבדק זקוקים לידיעות במספר מקצועות, יש להמליץ שעל נציבות שירות
המדינה יוטל לערוך לעובדים אלה קורסים מיוחדים.

ג. הואיל והמבדק הפנימי אינו יכול בראשית עבודתו להקיף את כל שטח תפקידיו אלא חייב
להצטמצם תחילה לפעולות מסוימות ולהרחיב את שטח פעולותיו בהדרגה, רצוי שהשלב הראשון
של פעולת המבדק הפנימי בכל המשרדים יהיה בדיקת אותן שיטות של התבדוקת הפנימית ושיפורן
שצוינו לעיל בסעיף 1: 'מערכת התבדוקת הפנימית'.

משרד מבקר המדינה - שביקורתו תוקל במידה מסוימת על ידי קיומו ופעולתו של מבדק
פנימי סדיר - יסייע למשרדים בהנהגת המבדק הפנימי וייעץ להם, כיצד לפתח אותו; כמו כן מוכן
הוא להשתתף בעיבוד הוראות הנוגעות לתבדוקת הפנימית על כל צורותיה.

VI. מעמד עובדי המדינה ואחריותם הכספית לנזקים

עדיין אינו קיים חוק המסדיר את חובותיהם וזכויותיהם של עובדי המדינה. הצעת חוק שירות
המדינה, תשי"ג-1953, עוד נמצאת בטיפול של הכנסת. בדו"ח השנתי מס. 3 (עמוד 35) הדגיש
מבקר המדינה, שנגיע לידי התקדמות ניכרת, אם ההסדר הסופי בתחום הנדון יהיה מבוסס על
הצעת חוק שירות המדינה. אין ספק, שרק חוק, שיקבע הן את חובותיו המיוחדות של עובד המדינה
כלפי המדינה והן את זכויותיו ושיעניק לו את הרגשת הבטחון המתבססת על מעמד קבע ותנאים
כספיים קבועים ומובטחים, יוכל לשמש בסיס לגיבוש דמות של עובד מדינה, החדור רגש אחריות,
שמחת עבודה ויחמה.

כל זמן, שאינו קיים חוק שירות המדינה, מתבססים עיקר תנאי העבודה על חוזה קיבוצי (ק"ר
לקטיבי) מ-10 בפברואר 1949 בין הממשלה הזמנית לבין איגוד עובדי המדינה, וכל ההוראות,
הנוגעות לתנאי העבודה של עובדי המדינה ושנמצאו מקודם בחחרים של נציבות שירות המדינה
(וקודמיה) ועכשו בתקנון שירות המדינה (תקש"ר) מ-1.4.53, נחשבות כתוספות לחוזה הזה עם
האיגוד.

1. כעת, כשהגורל הפרלמנטרי של הצעת חוק שירות המדינה עוד אינו ידוע, יש לצאת מן ההנחה,
שהחקיקה הדרושה תקיף את השטחים שבהצעת החוק, כלומר במיוחד: מושג עובדי המדינה, מינו'
יהם, חובותיהם, זכויותיהם ותנאי עבודתם, התפטרות ופיטורים, שיפוט משמעתי והסדר מעמדם
של המנהלים הכלליים.

פרשו את רשתה במידה הולכת וגוברת על הפעולות השונות, ומבדק המדינה שקד על הנהגת התב-
דוקת הפנימית ועל הרחבתה.

לעומת זאת עדיין לא נתנו רוב המשרדים והמפעלים את דעתם על הנהגת המבדק הפנימי
המרכזי, כפי שתואר לעיל. בשטח זה יש בדרך כלל רק התחלות קלושות, ומן הצורך לפעול באורח
שיטתי, כדי שכל משרד ומפעל יקים מבדק פנימי.

צעד קדימה נעשה על ידי משרד החינוך והתרבות, שהתחיל בסוף שנת 1954 בארגון מבדק
פנימי, המטפל בבתי ספר ובמוסדות חינוך ותרבות מוחזקים וגתמכים. אף במשרד הבטחון נעשו -
על ידי הקמת היחידה לפיקוח משקי' - הסדרים העשויים להתפתח למבדק פנימי מושלם, ובמש-
טרה הוקם מדור לביקורת ויעול המשמש למטרות המבדק הפנימי.

4. המלצה

א. הואיל והמבדק הפנימי משמש אמצעי בידי ההנהלה העשוי לשפר את העבודה במידה ניכרת
ולתת עזרה חשובה להנהלת בהכנת החלטותיה הנוגעות לארגון העבודה, לביצועה ולעקיבה אחרי
הביצוע, מן הרצוי שיונהג בכל משרד ומפעל מבדק פנימי הכפוף ישר להנהלה.

ב. הואיל ואנשי המבדק זקוקים לידיעות במספר מקצועות, יש להמליץ שעל נציבות שירות
המדינה יוטל לערוך לעובדים אלה קורסים מיוחדים.

ג. הואיל והמבדק הפנימי אינו יכול בראשית עבודתו להקיף את כל שטח תפקידיו אלא חייב
להצטמצם תחילה לפעולות מסוימות ולהרחיב את שטח פעולותיו בהדרגה, רצוי שהשלב הראשון
של פעולת המבדק הפנימי בכל המשרדים יהיה בדיקת אותן שיטות של התבדוקת הפנימית ושיפורן
שצוינו לעיל בסעיף 1: 'מערכת התבדוקת הפנימית'.

משרד מבקר המדינה - שביקורתו תוקל במידה מסוימת על ידי קיומו ופעולתו של מבדק
פנימי סדיר - יסייע למשרדים בהנהגת המבדק הפנימי וייעץ להם, כיצד לפתח אותו; כמו כן מוכן
הוא להשתתף בעיבוד הוראות הנוגעות לתבדוקת הפנימית על כל צורותיה.

VI. מעמד עובדי המדינה ואחריותם הכספית לנזקים

עדיין אינו קיים חוק המסדיר את חובותיהם וזכויותיהם של עובדי המדינה. הצעת חוק שירות
המדינה, תשי"ג-1953, עוד נמצאת בטיפול של הכנסת. בדו"ח השנתי מס. 3 (עמוד 35) הדגיש
מבקר המדינה, שנגיע לידי התקדמות ניכרת, אם ההסדר הסופי בתחום הנדון יהיה מבוסס על
הצעת חוק שירות המדינה. אין ספק, שרק חוק, שיקבע הן את חובותיו המיוחדות של עובד המדינה
כלפי המדינה והן את זכויותיו ושיעניק לו את הרגשת הבטחון המתבססת על מעמד קבע ותנאים
כספיים קבועים ומובטחים, יוכל לשמש בסיס לגיבוש דמות של עובד מדינה, החדור רגש אחריות,
שמחת עבודה ויחמה.

כל זמן, שאינו קיים חוק שירות המדינה, מתבססים עיקר תנאי העבודה על חוזה קיבוצי (קוד-
לקטיבי) מ-10 בפברואר 1949 בין הממשלה הזמנית לבין איגוד עובדי המדינה, וכל ההוראות,
הנוגעות לתנאי העבודה של עובדי המדינה ושנמצאו מקודם בחחרים של נציבות שירות המדינה
(וקודמיה) ועכשו בתקנון שירות המדינה (תקש"ר) מ-1.4.53, נחשבות כתוספות לחוזה הזה עם
האיגוד.

1. כעת, כשהגורל הפרלמנטרי של הצעת חוק שירות המדינה עוד אינו ידוע, יש לצאת מן ההנחה,
שהחקיקה הדרושה תקיף את השטחים שבהצעת החוק, כלומר במיוחד: מושג עובדי המדינה, מינוי-
יהם, חובותיהם, זכויותיהם ותנאי עבודתם, התפטרות ופיטורים, שיפוט משמעתי והסדר מעמדם
של המנהלים הכלליים.

אשר לשיפוט המשמעתי, ציין מבקר המדינה בדו"ח השנתי מס. 3 (עמוד 35), שההסדר המוצע בהצעת החוק אינו רצוי בנקודה אחת והיא – שהדיון המשמעתי בהתאם להצעה יימשך אך ורק כל עוד הנאשם הוא עובד המדינה, כך שהוא יוצא חופשי בליט דין ובלית דין, אם לפני גמר הדיון התפטר או פוטר; וכיוון שתוצאה זו נראית בלתי משביעה רצון, הציע מבקר המדינה הצעות מפורטות, שמטרתן להבטיח המשך הדיון המשמעתי במקרה הנזכר. ברם, יש אשר הצדק הסוציאלי דורש הענשה בפלילים, על פי פסק דין של בית משפט. בהצעת חוק שירות המדינה כלולות כמה הוראות, שלפיהן מעשים מסוימים של עובדי המדינה מהווים עבירות פליליות; אולם הן נוגעות במיוחד לקבלת משרה שלא כחוק ולהפרת חובות או לאיסורים מיוחדים, שהצעת החוק מפרטת אותם (כגון הפרת הסודיות, טובת הנאה מחזים עם המדינה). התשובה על השאלה, אם נוסף על הוראות פליליות אלה דרושה חקיקה נוספת בתחום הפלילי, תלויה בעיקר בנוסח הסופי של ההוראות הפליליות בחוק שירות המדינה וכן גם בפירוש, שבתי המשפט יתנו לסעיף 140 לפקודת החוק הפלילי, 1936, בדבר מעילה באימון על ידי עובד ציבור. לא יהיה צורך בחקיקה נוספת בתחום זה, אם ההוראות הפליליות בחוק שירות המדינה והסעיף 140, כמפורש פירוש אוטוריטטיבי ע"י בתי המשפט המוסמכים, יהיו בסיס מוצק לתבוע לדין אותם עובדי הציבור הפועלים בניגוד להוראות או לנוהג מתוך כוונת בצע של הפקיד (או של מי שהפקיד מעוניין בו).

2. יש תחום חשוב אחד, שביחס אליו אין הצעת חוק שירות המדינה כוללת כל הצעה שהיא: התחום של אחריות עובד המדינה לנוק שגרם למדינה. אמנם מבקר המדינה הצביע בדו"ח מס. 3 (עמ' 35) על הצורך, שלנושא זה יינתן מקום בחוק שירות המדינה, אולם גם אם הכנסת השנייה תסיק לסיים את הדיון על חוק שירות המדינה, אין סיכויים שהכנסת תגיע לידי הסדר חוקתי גם בתחום האחריות הכספית של עובדי המדינה.

החוקים המסדירים עד עכשיו את האחריות הכספית של עובד המדינה הם בעיקר הוראות המגילה המעטות המטפלות בשכיר היחיד ועל המשמרת; והוראות בפקודת הניקיון, 1944, המת-ייחסות אמנם לחובת הפיצויים מצד המסב נוק לרעהו, אך בלא שימת לב לקיום יחסים חוזיים. פירוש הדבר, שהאחריות הכספית של עובד המדינה מתבססת על החוקים הכלליים, זאת אומרת על הסדרים חוקיים, שאינם מביאים בחשבון את הנסיבות המיוחדות ואת הצרכים המיוחדים הנוגעים עם המעובדה, שהמדובר הוא בתיביעות שבין המדינה לבין עובדיה. המצב הנוכחי הזה מביא לידי מספר תופעות לא רצויות בהחלט.

(א) הואיל ואין בנמצא הסדר מיוחד ביחס לעובדי המדינה, ברוב המקרים, שבהם מעשה מסוים של עובד המדינה גורם נוק למדינה, אין המשדד הנוגע בדבר בודק את האפשרות לתבוע לדין את הפקיד האחראי ואינו מטפל בשאלה, אם צעד כזה דרוש מבחינה כספית ומבחינה משמע-תית. גם במקרים, שבהם הנוק ניכר והאחריות ברורה, נקטו רק לעתים רחוקות צעדים משפטיים נגד הפקיד האחראי.

(ב) על הסיבות, שהביאו לידי מצב דברים מצער זה, מפיצים אור מסוים מספר מקרים, שבהם נודמן לביקורת לטפל בבעיית האחריות הכספית של עובדי המדינה.

מנהל הרכבת, למשל, התנגד לרעיון, שבכל מקרה יש לאחוז בצעדים כדי לתבוע פיצויים בעד הנוק שנגרם לרכוש הרכבת על ידי עובדיה, בטענה, שצעדים בכיוון זה עלולים להרוס את שירות הרכבת. מאידך תבעה הרכבת – על פי הוראות המגילה – ממנהל עבודה, שהשאריר כלי עבודה בארמז פתוח במכוניתו במגרש החנייה, פיצוי מלא בעד ערך הכלים שנגבנו.

משרד אחד לא תבע לדין קופאי, ששמר סכום גדול בקופה בלתי בטוחה במקום בקופה אחרת שעמדה לרשותו.

מבין המקרים הנדונים פה מהווים סוג חשוב בפני עצמו המקרים של גרימת נוק לרכב ממשלתי או על ידיו, והממונים על הרכב מתלבטים קשה בבעיית אחריותו של הנהג. בעניינים כגון אלו מטפ-

לות ועדות, שבראשן עומד מנהל מחלקת הרכב הממשלתי. נראה, כי בידי הוועדה נקוט הכלל, שרק במקרה של רשלנות גסה יש לזקוף על חשבון הנהג את הנוק, שגרם כולו או אפילו רק מקצתו.

3. מתברר, שמצד אחד אין נוקטים ברוב המקרים צעדים לשם הגשמת האחריות הכספית של עובד המדינה ושמצד אחר – במידה שנעשים צעדים כאלה – חסרה כל אחידות בהטלת האחריות. מצב זה פוגע לא דק בעניין הציבורי, אלא מביא גם לידי הפליות – לרעה או לטובה – בין עובדי המדינה.

כדי שהסדר העתיד לבוא יוכל לשמש בסיס צודק ויעיל כאחד, עליו למלא את הדרישות הבאות:

(א) ההסדר צריך לקבוע, שכל עובד מדינה אחראי לנוק, שהוא גורם למדינה, ועם זה הוא צריך לצמצם את האחריות הזאת למקרים של ודון או רשלנות גסה.

(ב) ההסדר צריך להתאים את מידת הפיצויים, שעל העובד לשלם, ליכולת הכספית של העובד.

(ג) יש להנהיג במקרים אלה טיפול, שיבטיח מצד אחד, שכל מקרה המעורר חשד של אחריות עובד המדינה יובא להחלטה על ידי אינסטנציה קבועה, שתחליט על הצעדים שיאחזו, אולם מצד אחר יבטיח, שצעדים אלה יהיו הולמים את היחס המיוחד הקיים בין המדינה לעובדיה.

4. להלן מוצעים קווים מנחים לחוק בדבר האחריות הכספית של עובדי המדינה לנוקים כלפי המדינה.

(א) המקרים שבהם יהיה עובד מדינה אחראי לנוקים

עילות האחריות הן כדלקמן:

(1) נוק שגרם במזיד לרכוש המדינה או לצד שלישי, כשהמדינה אחראית לו, לרבות על ידי מעילה, גניבה או שימוש עצמי של העובד.

(2) נוק שגרם תוך רשלנות גסה או חוסר זהירות גם לרכוש המדינה או לצד שלישי, שבפניו אחראית המדינה. מקרה אחרון זה אקטואלי ביותר מאז הופעת חוק הנויקים האזרחיים (אחריות המדינה), תשי"ב-1952; יש כאן לחשוב, מלבד מעשי נהגים, על רשלנות בביצוע עבודות בניין, סלילת כבישים, עבודת רופאים ממשלתיים וכיוצא באלה.

בשעת החקיקה האמורה מן הצורך יהיה גם לשקול, אם ובאיז מידה ובאילו צורות יש להטיל אחריות כספית על עובדי המדינה, שהוציאו כספים או התחייבו בהוצאות בלי תקציב או בניגוד לו או בלי קבלת אישור, או בלי חתימה מאת עובד אחר, כשהם דרושים.*

(ב) מידת הפיצויים שעל עובד המדינה לשלם

מן הצורך שבקביעת סכום הפיצוי יובאו בחשבון: גודל הנוק ומידת האשמה ונוסף על כך היכולת הכספית של העובד, ואם אין בידו האמצעים לתשלום מיד, יש לקבוע תשלום בשיעורים, שינוכו ממשכורת העובד.

* בצרפת הוקם ע"י חוק משנת 1948 בית דין מיוחד ששמו "בית-דין למשמעת תקציבית", הזכאי להטיל עונש עד למשכורת שנתית שלמה במיוחד על כל עובד מדינה, שבניגוד לסדר זקף הוצאה על חשבון לא נכון כדי להסתיר מעברה על התקציב או התחייב בהוצאה בלי זכות חתימה; וכן על כל עובד מדינה או עובד גוף, שלמדינה אינטרס כספי בו, שהפר את ההוראות המתניחות להוצאות ולהכנסות של המדינה או הגוף או לניהול בכסיו.

יש צורך בהסדר פרוצסואלי מיוחד המתאים לצרכים המיוחדים הקיימים במקרה זה. מבין האפשרויות הרבות אולי יוכלו ההצעות המובאות להלן להורות על הדרך הרצויה:

(1) יש לחקור כל מקרה של נזק או של תביעה מצד שלישי, שבו מתעורר חשד של אשמת עובד מדינה.

דק בהסכמת היועץ המשפטי לממשלה והחשב הכללי דשאי המשדר הנוגע להסכים עם העובד האחראי לנוק על סכום מסוים של פיצויים או לוותר על אחריותו.

(2) מאין הסכם או ויתור כזה, יש להביא את תוצאות החקירה בפני ועדה, שתורכב משופט או עובד משדר המשפטים, שייקבע בקביעות על ידי שר המשפטים, בא"כוח האוצר ובא"כוח איגוד עובדי המדינה.

(3) הן הממשלה והן העובד דשאים לערער על החלטת הוועדה בבית משפט מחוזי.

(4) אם לא הוגש ערעור, או אם אושרה החלטת הוועדה על ידי בית המשפט, יש לגבות את הסכום שנקבע או בבת אחת או בשיעורים – אם נקבעו כאלה – תוך ניכוי מהמשכורת.

5. נוכח החשיבות הנודעת לטיפול שיטתי בבעיית האחריות הכספית של עובד המדינה יש לש"קול, אם לא מן הצורך היה להנהיג, עד שיתקבל החוק המוצע, הסדר ביניים בדרך אדמיניסטרט"טיבית. הסדר זה יוכל – במידה שהדרך האדמיניסטרטיבית מאפשרת זאת – להסתמך על הקווים המנחים שהותוו לעיל כדי לשים קץ למצב הדברים הנוכחי שאינו מניח את הדעת.

עד חקיקת חוק חדש יכולים רק החוקים הקיימים להוות את המסגרת להסדר אדמיניסטרט"טיבי: רק לפיהם אפשר לקבוע, אם עובד המדינה במקרה מסוים אחראי מבחינה כספית לנוק שנגרם למדינה. אולם עוד לפני חקיקה חדשה תוכל הממשלה לקבוע על ידי הוראות אדמיניסטרט"טיביות:

(א) את חובת כל משרדי הממשלה לחקור בלי יוצא מן הכלל כל מקרה, שבו יש איזה חשש לאחריות כספית של עובד המדינה, ולוותר על תביעה כזאת, או להגיע לידי הסכם עם העובד הנתבע אך ורק בהסכמת היועץ המשפטי לממשלה והחשב הכללי;

(ב) הקמת ועדה מיוחדת שתבדוק את המקרים, שבהם לא הגיע המשרד הנדון לידי ויתור או הסכם מאושר; שתשפוט עליו תוך ההנחה, שאין בדעת הממשלה לתבוע פיצויים אלא במקרים של זדון או רשלנות גסה; ושתציע במידת הצורך את הדרכים להגשמת החלטתה;

(ג) את חובת כל הגורמים המטפלים בדבר להתחשב, בשעת קביעת שיעור הפי"צויים, ביכולת הכספית של עובד המדינה.

VII. שיכון עובדי המדינה

הבעיות של שיכון עובדי המדינה נדונו בדין וחשבון השנתי מס. 3 של מבקר המדינה (עמ' 35). בדו"ח זה הודגש, שעל המדינה לשקוד, שעובדיה הראויים לכך יקבלו במידת האפשר שיכון או דירה מתאימים בתנאים נאותים; אולם עם זה חייבת הממשלה למנוע, שהעובדים ינצלו באורח בלתי הוגן את האפשרויות לשיכון או יקבלו שיכון בדרך בלתי צודקת. כפי שנמסר בדו"ח הנוכח, פנה מבקר המדינה בעניין השיכון אל שר האוצר, ושר האוצר במכתבו מיום ט"ו בחשוון תשי"ב, (29.11.51) ענה: הוא מסכים להצעה למנות ועדה, שתציע את העקרונות ואת סדר העדיפויות

יש צורך בהסדר פרוצסואלי מיוחד המתאים לצרכים המיוחדים הקיימים במקרה זה. מבין האפשרויות הרבות אולי יוכלו ההצעות המובאות להלן להורות על הדרך הרצויה:

(1) יש לחקור כל מקרה של נזק או של תביעה מצד שלישי, שבו מתעורר חשד של אשמת עובד מדינה.

דק בהסכמת היועץ המשפטי לממשלה והחשב הכללי דשאי המשדר הנוגע להסכים עם העובד האחראי לנוק על סכום מסוים של פיצויים או לוותר על אחריותו.

(2) מאין הסכם או ויתור כזה, יש להביא את תוצאות החקירה בפני ועדה, שתורכב משופט או עובד משדר המשפטים, שייקבע בקביעות על ידי שר המשפטים, בא"כוח האוצר ובא"כוח איגוד עובדי המדינה.

(3) הן הממשלה והן העובד דשאים לערער על החלטת הוועדה בבית משפט מחוזי.

(4) אם לא הוגש ערעור, או אם אושרה החלטת הוועדה על ידי בית המשפט, יש לגבות את הסכום שנקבע או בבת אחת או בשיעורים – אם נקבעו כאלה – תוך ניכוי מהמשכורת.

5. נוכח החשיבות הנודעת לטיפול שיטתי בבעיית האחריות הכספית של עובד המדינה יש לש"קול, אם לא מן הצורך היה להנהיג, עד שיתקבל החוק המוצע, הסדר ביניים בדרך אדמיניסטרט"טיבית. הסדר זה יוכל – במידה שהדרך האדמיניסטרטיבית מאפשרת זאת – להסתמך על הקווים המנחים שהותוו לעיל כדי לשים קץ למצב הדברים הנוכחי שאינו מניח את הדעת.

עד חקיקת חוק חדש יכולים רק החוקים הקיימים להוות את המסגרת להסדר אדמיניסטרט"טיבי: רק לפיהם אפשר לקבוע, אם עובד המדינה במקרה מסוים אחראי מבחינה כספית לנוק שנגרם למדינה. אולם עוד לפני חקיקה חדשה תוכל הממשלה לקבוע על ידי הוראות אדמיניסטרט"טיביות:

(א) את חובת כל משרדי הממשלה לחקור בלי יוצא מן הכלל כל מקרה, שבו יש איזה חשש לאחריות כספית של עובד המדינה, ולוותר על תביעה כזאת, או להגיע לידי הסכם עם העובד הנתבע אך ורק בהסכמת היועץ המשפטי לממשלה והחשב הכללי;

(ב) הקמת ועדה מיוחדת שתבדוק את המקרים, שבהם לא הגיע המשדר הנדון לידי ויתור או הסכם מאושר; שתשפוט עליו תוך ההנחה, שאין בדעת הממשלה לתבוע פיצויים אלא במקרים של זדון או רשלנות גסה; ושתציע במידת הצורך את הדרכים להגשמת החלטתה;

(ג) את חובת כל הגורמים המטפלים בדבר להתחשב, בשעת קביעת שיעור הפי"צויים, ביכולת הכספית של עובד המדינה.

VII. שיכון עובדי המדינה

הבעיות של שיכון עובדי המדינה נדונו בדין וחשבון השנתי מס. 3 של מבקר המדינה (עמ' 35). בדו"ח זה הודגש, שעל המדינה לשקוד, שעובדיה הראויים לכך יקבלו במידת האפשר שיכון או דירה מתאימים בתנאים נאותים; אולם עם זה חייבת הממשלה למנוע, שהעובדים ינצלו באורח בלתי הוגן את האפשרויות לשיכון או יקבלו שיכון בדרך בלתי צודקת. כפי שנמסר בדו"ח הנוכח, פנה מבקר המדינה בעניין השיכון אל שר האוצר, ושר האוצר במכתבו מיום ט"ו בחשוון תשי"ב, (29.11.51) ענה: הוא מסכים להצעה למנות ועדה, שתציע את העקרונות ואת סדר העדיפויות

שלפיהם יינתן שיכון או דיור לעובדי המדינה; הוא מוכן להביא הצעה זו לישיבת הממשלה, שתח-
ליט, אם כדאי למנות ועדה כזאת, ואם כן, מה יהיו תפקידיה ומי ישתתף בה. במשך זמן רב לא הת-
קדם העניין על אף מאמצי מבקר המדינה, אולם ביום י"א באב תשי"ד (10.8.54) מינה ראש הממ-
שלה ועדה, והטיל עליה לבחון

(א) אילו סוגי עובדי המדינה רשאים לקבל שיכון או דיור מאת המדינה, הן בצורת
דירת שרד והן ע"י השכרה או עזרה כספית או מעשית לרכישת דירה; מהו תור הע-
דיפות לסוגים השונים;

(ב) באילו מקומות בארץ תמציא הממשלה שיכון או דיור לעובדי מדינה, לפי אחת
מן הצורות הנ"ל;

(ג) האם בהמצאת שיכון לעובד המדינה, ובקביעת תנאיו יש להביא בחשבון את
תנאי דיורו הקודם, מצבו המשפחתי ויתר נסיבותיו האישיות, כולל מצבו החומרי;
אם כן, באיזו מידה;

(ד) מה הם סוגי הדיור - מספר החדרים, השטח, טיב הבנייה, המרחק ממקום הע-
בודה, הריהוט והציוד - שיינתנו לסוגי עובדים שונים; מה הם תנאי התשלום, שיוטל
על עובדי המדינה הן לרכישת דירות והן לשכירת רכוש ממשלתי;

(ה) מה הם התנאים, שלפיהם יש להבטיח פינוי דירה ממשלתית ע"י עובד הפורש
מן השירות.

הוועדה, שבדיוניה השתתף נציג משרד מבקר המדינה, גמרה את עבודתה, והגישה ביום ל'
כתשרי תש"ו (27.10.54) לראש הממשלה את הדין וחשבון שלה. יש מקום להניח, שהממשלה תדון
על שיכון עובדי המדינה על יסוד דו"ח זה ושעל ידי כך תמצא הבעיה את פתרונה.

VIII. מקרקעי המדינה

הסקירה 'מקרקעי המדינה' הכלולה בדו"ח השנתי מס. 4 (עמ' 23-29), מתארת במיוחד את
סוגי המקרקעים, את היחידות המטפלות בהם ואת השאלות הכרוכות ברישום מקרקעי המדינה
בספרי האחזה.

על פי הנאמר שם הציעה ועדת הכספים של הכנסת ב'סיכומיה והצעותיה לדו"חות מבקר
המדינה מס. 3 ומס. 4 את ההצעה הבאה (מס. 4), שאושרה בחודש נובמבר 1954 ע"י מלי-
את הכנסת:

'הוועדה רואה בחיוב הקמת אגף נכסים במשרד האוצר, המרכו בתוכו, מבחינה
אדמיניסטרטיבית, יחידות אחדות שפעלו קודם לכן בנפרד (אגף מקרקעי המדינה,
האפוטרופוס לנכסי נפקדים, הממונה על רכוש האויב, האפוטרופוס לנכסי גרמנים,
רשות הפיתוח), ומפנה תשומת לב הממשלה להערתו של מבקר המדינה, כי תיקון
זה טעון עוד השלמה. עקב השתלשלות ענייני המינהל הקרקעי במדינה הוקמו
ועדות אחדות בעלות תפקידים וסמכויות שונים בענייני קרקעות (הוועדה המתמדת
לענייני מקרקעים, הוועדה העליונה להחכרת קרקעות, ועדת הדיור המרכזית,
הוועדה העליונה לקביעת שטחי קרקע למוסדות המדינה). עתה עם הקמת אגף הנ-
כסים במשרד האוצר, רצוי - כהצעת המבקר - למוג ועדות אלו בוועדה אחת בעלת
סמכות מרוכזת, שתסתייע בעבודתה בוועדות משנה, לפי הצורך.

הוועדה חוזרת ומדגישה (ראו הצעותיה וסיכומיה לדו"חות מס. 1, 2 של המבקר),
כי רישום קרקעות המדינה מתקדם בקצב אטי מאוד, ויש להחישו.

שלפיהם יינתן שיכון או דיור לעובדי המדינה; הוא מוכן להביא הצעה זו לישיבת הממשלה, שתח-
ליט, אם כדאי למנות ועדה כזאת, ואם כן, מה יהיו תפקידיה ומי ישתתף בה. במשך זמן רב לא הת-
קדם העניין על אף מאמצי מבקר המדינה, אולם ביום י"א באב תשי"ד (10.8.54) מינה ראש הממ-
שלה ועדה, והטיל עליה לבחון

(א) אילו סוגי עובדי המדינה רשאים לקבל שיכון או דיור מאת המדינה, הן בצורת
דירת שרד והן ע"י השכרה או עזרה כספית או מעשית לרכישת דירה; מהו תור הע-
דיפות לסוגים השונים;

(ב) באילו מקומות בארץ תמציא הממשלה שיכון או דיור לעובדי מדינה, לפי אחת
מן הצורות הנ"ל;

(ג) האם בהמצאת שיכון לעובד המדינה, ובקביעת תנאיו יש להביא בחשבון את
תנאי דיורו הקודם, מצבו המשפחתי ויתר נסיבותיו האישיות, כולל מצבו החומרי;
אם כן, באיזו מידה;

(ד) מה הם סוגי הדיור - מספר החדרים, השטח, טיב הבנייה, המרחק ממקום הע-
בודה, הריהוט והציוד - שיינתנו לסוגי עובדים שונים; מה הם תנאי התשלום, שיוטל
על עובדי המדינה הן לרכישת דירות והן לשכירת רכוש ממשלתי;

(ה) מה הם התנאים, שלפיהם יש להבטיח פינוי דירה ממשלתית ע"י עובד הפורש
מן השירות.

הוועדה, שבדיוניה השתתף נציג משרד מבקר המדינה, גמרה את עבודתה, והגישה ביום ל'
כתשרי תשט"ו (27.10.54) לראש הממשלה את הדין וחשבון שלה. יש מקום להניח, שהממשלה תדון
על שיכון עובדי המדינה על יסוד דו"ח זה ושעל ידי כך תמצא הבעיה את פתרונה.

VIII. מקרקעי המדינה

הסקירה 'מקרקעי המדינה' הכלולה בדו"ח השנתי מס. 4 (עמ' 23-29), מתארת במיוחד את
סוגי המקרקעים, את היחידות המטפלות בהם ואת השאלות הכרוכות ברישום מקרקעי המדינה
בספרי האחזה.

על פי הנאמר שם הציעה ועדת הכספים של הכנסת ב'סיכומיה והצעותיה לדו"חות מבקר
המדינה מס. 3 ומס. 4 את ההצעה הבאה (מס. 4), שאושרה בחודש נובמבר 1954 ע"י מלי-
את הכנסת:

'הוועדה רואה בחיוב הקמת אגף נכסים במשרד האוצר, המרכו בתוכו, מבחינה
אדמיניסטרטיבית, יחידות אחדות שפעלו קודם לכן בנפרד (אגף מקרקעי המדינה,
האפוטרופוס לנכסי נפקדים, הממונה על רכוש האויב, האפוטרופוס לנכסי גרמנים,
רשות הפיתוח), ומפנה תשומת לב הממשלה להערתו של מבקר המדינה, כי תיקון
זה טעון עוד השלמה. עקב השתלשלות ענייני המינהל הקרקעי במדינה הוקמו
ועדות אחדות בעלות תפקידים וסמכויות שונים בענייני קרקעות (הוועדה המתמדת
לענייני מקרקעים, הוועדה העליונה להחכרת קרקעות, ועדת הדיור המרכזית,
הוועדה העליונה לקביעת שטחי קרקע למוסדות המדינה). עתה עם הקמת אגף הנ-
כסים במשרד האוצר, רצוי - כהצעת המבקר - למוג ועדות אלו בוועדה אחת בעלת
סמכות מרוכזת, שתסתייע בעבודתה בוועדות משנה, לפי הצורך.

הוועדה חוזרת ומדגישה (ראו הצעותיה וסיכומיה לדו"חות מס. 1, 2 של המבקר),
כי רישום קרקעות המדינה מתקדם בקצב אטי מאוד, ויש להחישו.

1. שינויים בניהול נכסים

במשך השנה הנוסקרת חלו השינויים הבאים בניהול המקרקעים:

א. ניהול שיכוני עולים, שהיה קודם לכן בידי מחלקה מיוחדת באגף מקרקעי המדינה, הועבר לחברת "עמידר". חברה זו מנהלת עתה את השיכונים האלה וכן את הבניינים הנפקדים בערי השדה (בניינים אלה היו קודם לכן בהנהלת האפוטרופוס לנכסי נפקדים), ואילו הבניינים הנפקדים בשלוש הערים הגדולות מנוהלים על ידי רשות הפיתוח (ד"ח שנתי מס. 4, עמ' 25).

"עמידר" מנהלת גם את הבניינים, שהוקמו על ידיה וגם שיכוני עולים ומעברות, שהוקמו על ידי הסוכנות היהודית. כתוצאה מכך מרכות חברת "עמידר" בידיה, לפי הנתונים מיום 1 באוקטובר 1954, למעלה מ-76,000 יחידות דיור.

ב. הרכוש המוקנה לאפוטרופוס לנכסי גרמנים בשלוש הערים הגדולות הועבר לניהולה של רשות הפיתוח.

ג. גם אגף מקרקעי המדינה העביר, בשנה הנוסקרת, בניינים הנמצאים אמנם בבעלות המדינה, אולם אינם משמשים את מוסדותיה - שיכוני עובדי המדינה בעיקר - לניהולה של רשות הפיתוח.

ד. חוק רכישת מקרקעים (אישור פעולות ופיצויים), תשי"ג-1953, הקנה לרשות הפיתוח מקרקעים, ששר האוצר אישר לגביהם לפני 21.3.1954 את העובדות הבאות: הם שימשו או הוקצו בין מאי 1948 לאפריל 1952 לצורכי פיתוח חיוניים, התיישבות או בטחון; הם עודם דרושים לכך; וב-1.4.52 לא היו בחזקת בעלהם.

אחרי הוצאת התעודות ופרסומן התחילה רשות הפיתוח במשא ומתן בדבר הפיצויים בעד הקרקעות שנרכשו. פיצויים אלה ניתנים לפי החוק במוזמנים, באדמות או בשניהם יחד. מהו מספר הדוגמים של הקרקעות, הטעונים עוד משא ומתן בדבר הפיצויים בעדם, עדיין לא נקבע סופית.

2. פעולות אגף מקרקעי המדינה

להלן נתונים סטטיסטיים אחדים על היקף פעולות אגף מקרקעי המדינה:

מספר חוזי השכירות וההחכרה - להוציא חוזים על שיכוני עולים - שנחתמו באגף מקרקעי המדינה היו:

מספר החוזים	התקופה
314	1.4.50 - 31.3.51
494	1.4.51 - 31.3.52
796	1.4.52 - 31.3.53
1,121	1.4.53 - 31.3.54

החוזים כוללים החל מ-1.4.51 גם אותם חוזים, שנעשו בשנים קודמות, ורק חודשו בתקופה הנדונה.

ההכנסות מדמי שכירות וחכירה היו כדלהלן:

השנה	הסכום בל"י
1949/50	43,430
1950/51	210,394
1951/52	579,953
1952/53	880,036
1953/54	1,046,886

3. ההתקדמות בזיהוי וברישום של נכסי המדינה

ועדת הכספים של הכנסת הציעה בסיכומיה והצעותיה לדו"חות מבקר המדינה מס. 1 ומס. 2 את ההצעה הבאה (מס. 7), שאושרה ביום 23.2.53 ע"י מליאת הכנסת (הצעה שהוועדה חזרה אליה בהצעה שהובאה לעיל):

"הוועדה רושמת לפנייה את הערתו של מבקר המדינה, כי רישום קרקעות המדינה מתנהל בקצב אטי מדי, מחוסר אמצעים כספיים מספיקים לביצוע המדידות בהיקף הדרוש, וכן מחוסר המספר הדרוש של עובדים מוכשרים ומנוסים לטיפול בעבודות אלו. עקב פיגור זה, צפויה סכנה, שאילו קרקעות יישמטו מידי המדינה. המעבדים קרקעות אלו יוכלו לדרוש לעצמם זכות בעלות בשעת הסדר הרישום של הקרקעות. לפיכך רואה הוועדה צורך בהחשת המדידות והפעולות האדמיניסטרטיביות והתחוקתיות, הכרוכות בהשלמת הרישום של קרקעות המדינה."

בתקופה, שחלפה מ-1 באפריל 1952 ועד אוגוסט 1954, הוסדרו בחלק הארץ שמצפון לבאר שבע בסך הכול כ-45,000 דונם, ואילו מן הצורך להסדיר באותו חלק הארץ כ-2.5 מליון דונם. יש להניח, שבתוך שטח זה יש קרקעות רבים, שלמדינה זכויות עליהם.

ביצוע התפקיד החשוב והדחוף העומד כאן בפני משרדי הממשלה ידרוש הגדלה ניכרת של כוח האדם גם במחלקת המדידות במשרד העבודה וגם במחלקת הסדר הקרקעות במשרד המשפטים. מבקר המדינה ממליץ בדרך כלל על חסכון וצמצום במנגנון ולא על הגדלתו, אולם הואיל ובמקרה הנדון עולה ההפסד, העלול להיגרם עקב חסכון בכוח אדם, בהרבה על החסכון המשווער, הציע משרד מבקר המדינה למשרד האוצר לדאוג להחשת הפעולות על ידי הגדלתה של הצעת התקציב בתחום הנדון והגדלת כוח האדם למטרה זו; בקשר לכך הודגש בעיקר הצורך בקביעת השטחים הבלתי מוסדרים, שהמדינה מעוניינת במיוחד בהסדרם. משרד האוצר מתכוון לפעול בהתאם להצעות משרד מבקר המדינה.

IX. מינהל היבוא

מבקר המדינה דן בדו"ח השנתי מס. 4 (עמ' 31-36) על מינהל היבוא. הובא בו תוכן של חקר, שנערך על פי בקשתו של מבקר המדינה על ידי פרופ' מ. ברנשטיין, מרצה לכלכלה מדינית בארה"ב; בחקר זה צוין, שהדרישה לשיפור מינהל היבוא מתחלקת לשתי דרישות משנה עקרוניות: שיפור של תכנון תכנית היבוא ושיפור של מתן הרשיונות. בהתאם לכך נמנו מחד גיסא העקרונות היסודיים, שעליהם צריך להתבסס תכנון תכנית היבוא, והותוו הדרכים, שבהן יש ללכת כדי להגיע לתכנית נאותה; ומאידך תוארו ההסדרים הדרושים בשטח מתן רשיונות היבוא. כמו כן הוצעו הצעות, שלפי דעת מבקר המדינה רצוי היה להגשימן בהקדם עוד קודם ביצוע הריפורמה המוצעת בשלמותה.

התיאור הבא של התפתחות העניינים בשנה הנסקרת מראה, שאמנם יש לציין התקדמות בתכנון תכנית היבוא, אולם בשטח ההסדר המינהלי של מתן הרשיונות כמעט שלא חלה כל תוחה. משרד המסחר והתעשייה השתדל להגיע לידי הסדר על בסיס של הצעות מבקר המדינה; אולם התקדמות בשטח זה תלויה בהסדר בין-משרדי, והוועדה הבין-משרדית, שהקמתה הוצעה ע"י מבקר המדינה (ראה דו"ח שנתי מס. 4, עמ' 35), לא הוקמה.

1. תכנית יבוא

הממשלה אישרה שני תקציבי מטבע חוץ, אחד לתקופה מ-1 ביולי 1953 עד 31 במארס 1954 והשני לשנת התקציב 1954/55; אותם החלקים מתקציבים אלה המתייחסים ליבוא מהווים לפי

3. ההתקדמות בזיהוי וברישום של נכסי המדינה

ועדת הכספים של הכנסת הציעה בסיכומיה והצעותיה לדו"חות מבקר המדינה מס. 1 ומס. 2 את ההצעה הבאה (מס. 7), שאושרה ביום 23.2.53 ע"י מליאת הכנסת (הצעה שהוועדה חזרה אליה בהצעה שהובאה לעיל):

"הוועדה רושמת לפנייה את הערתו של מבקר המדינה, כי רישום קרקעות המדינה מתנהל בקצב אטי מדי, מחוסר אמצעים כספיים מספיקים לביצוע המדידות בהיקף הדרוש, וכן מחוסר המספר הדרוש של עובדים מוכשרים ומנוסים לטיפול בעבודות אלו. עקב פיגור זה, צפויה סכנה, שאילו קרקעות יישמטו מידי המדינה. המעבדים קרקעות אלו יוכלו לדרוש לעצמם זכות בעלות בשעת הסדר הרישום של הקרקעות. לפיכך רואה הוועדה צורך בהחשת המדידות והפעולות האדמיניסטרטיביות והתחוקתיות, הכרוכות בהשלמת הרישום של קרקעות המדינה."

בתקופה, שחלפה מ-1 באפריל 1952 ועד אוגוסט 1954, הוסדרו בחלק הארץ שמצפון לבאר שבע בסך הכול כ-45,000 דונם, ואילו מן הצורך להסדיר באותו חלק הארץ כ-2.5 מליון דונם. יש להניח, שבתוך שטח זה יש קרקעות רבים, שלמדינה זכויות עליהם.

ביצוע התפקיד החשוב והדחוף העומד כאן בפני משרדי הממשלה ידרוש הגדלה ניכרת של כוח האדם גם במחלקת המדידות במשרד העבודה וגם במחלקת הסדר הקרקעות במשרד המשפטים. מבקר המדינה ממליץ בדרך כלל על חסכון וצמצום במנגנון ולא על הגדלתו, אולם הואיל ובמקרה הנדון עולה ההפסד, העלול להיגרם עקב חסכון בכוח אדם, בהרבה על החסכון המשוער, הציע משרד מבקר המדינה למשרד האוצר לדאוג להחשת הפעולות על ידי הגדלתה של הצעת התקציב בתחום הנדון והגדלת כוח האדם למטרה זו; בקשר לכך הודגש בעיקר הצורך בקביעת השטחים הבלתי מוסדרים, שהמדינה מעוניינת במיוחד בהסדרם. משרד האוצר מתכוון לפעול בהתאם להצעות משרד מבקר המדינה.

IX. מינהל היבוא

מבקר המדינה דן בדו"ח השנתי מס. 4 (עמ' 31-36) על מינהל היבוא. הובא בו תוכן של חקר, שנערך על פי בקשתו של מבקר המדינה על ידי פרופ' מ. ברנשטיין, מרצה לכלכלה מדינית בארה"ב; בחקר זה צוין, שהדרישה לשיפור מינהל היבוא מתחלקת לשתי דרישות משנה עקרוניות: שיפור של תכנון תכנית היבוא ושיפור של מתן הרשיונות. בהתאם לכך נמנו מחד גיסא העקרונות היסודיים, שעליהם צריך להתבסס תכנון תכנית היבוא, והותוו הדרכים, שבהן יש ללכת כדי להגיע לתכנית נאותה; ומאידך תוארו ההסדרים הדרושים בשטח מתן רשיונות היבוא. כמו כן הוצעו הצעות, שלפי דעת מבקר המדינה רצוי היה להגשימן בהקדם עוד קודם ביצוע הריפורמה המוצעת בשלמותה.

התיאור הבא של התפתחות העניינים בשנה הנסקרת מראה, שאמנם יש לציין התקדמות בתכנון תכנית היבוא, אולם בשטח ההסדר המינהלי של מתן הרשיונות כמעט שלא חלה כל תוחה. משרד המסחר והתעשייה השתדל להגיע לידי הסדר על בסיס של הצעות מבקר המדינה; אולם התקדמות בשטח זה תלויה בהסדר בין-משרדי, והוועדה הבין-משרדית, שהקמתה הוצעה ע"י מבקר המדינה (ראה דו"ח שנתי מס. 4, עמ' 35), לא הוקמה.

1. תכנית יבוא

הממשלה אישרה שני תקציבי מטבע חוץ, אחד לתקופה מ-1 ביולי 1953 עד 31 במארס 1954 והשני לשנת התקציב 1954/55; אותם החלקים מתקציבים אלה המתייחסים ליבוא מהווים לפי

מהותם מעין תכנית יבוא, שכן בתקציבים האלה פורטו המוצרים, החומרים, המכונות וכו', שיובאו מחוץ לארץ, והסכומים המוקצבים ליבואו של כל אחד מהמוצרים וכו'. כמו כן מפרט תקציב מטבע החוץ את ייעודה של כל אחת מסחורות היבוא, אם לתצרוכת, לייצור או להשקעה; ואם להשקעה, לוו בחקלאות ובהשקיה, בכוח או בתעשייה, בתחבורה, בשיכון או בשירותים. אולם תקציבי מטבע חוץ אלה אינם בהם כדי למלא את כל הדרישות העיקריות, שתכנית יבוא צריכה למלאן. שכן הודגש בדו"ח השנתי מס. 4 (עמ' 32), שתכנית יבוא צריכה קודם כול לציין את העקרונות היסודיים של מדיניות כלכלית ופינאנסית, שעליהם יתבסס היבוא; להראות את ענפי המשק, שיש לפתח במיוחד; ולקבוע את סולם העדיפויות בין הענפים; כן הוצבע על הצורך (עמ' 34), שהתכנית תיערך כתכנית מינימום ומאכסימום כל זמן שאי אפשר לאמוד בקירוב את סכום מטבע החוץ שיתקבל. לעומת זאת תקציבי מטבע החוץ הנוכחים

(א) מראים סכום קבוע לכל אחת מסחורות היבוא ואינם מציינים, מה יעשה, אם הסכום הכולל של מטבע חוץ שיתקבל יהיה גדול או קטן מן המשוער; אם במקרה זה יוגדל או יוקטן כל סעיף במידה שווה או אם השינוי הדרוש יבוצע בדרך אחרת.

(ב) אינם מציינים על ידי מי ולפי אילו עקרונות יוחלט על שינויים יסודיים, אם משום מה יהיה צורך לשנות את הסכומים שבפרטי התקציב.

ראוי להצביע בקשר לכך על הסטיות בין הסכומים, שהוקצבו בתקציב ובין אלה שהוצאו למעשה. בתקופה של תקציב מטבע החוץ הראשון - 1 ביולי 1953 עד 31 במארס 1954 - הוצאו למשל \$ 10,000,000 בקירוב בעבור השקעות בבניין לעומת \$ 6,000,000 שהוקצבו (סעיף 1500); הוצאו \$ 29,000,000 בקירוב בעבור סוכנויות ומשרדים ממשלתיים לעומת \$ 21,000,000 בקירוב שהוקצבו (סעיף 0160). מצד אחר הוקצבו \$ 11,500,000 להשקעה בחשמל ובתעשייה (סעיף 1200) והוצאו \$ 9,700,000 - וכל זה בעת שסך הכול של ההקצבות היה \$ 233,000,000, ואילו למעשה הוצאו \$ 250,000,000 בקירוב, מאחר שההכנסות עלו על האומדנות; נמצא, שבשעה שההכנסות עלו ב-10% בקירוב על האומדן, עלו הוצאות ההשקעות בבניין ב-70% בקירוב על ההקצבה, והוצאות היבוא בעבור סוכנויות ומשרדים ממשלתיים עלו ב-15% בקירוב על הסכום המוקצב.

2. מתן רישיונות יבוא

ההסדר המינהלי של מתן רישיונות יבוא שימש אחד הנושאים של סיכומיה והצעותיה של ועדת הכספים לדו"חות מבקר המדינה מס. 3 ומס. 4, שאושרו ע"י מליאת הכנסת (החלטת מס. 6 - ראה בדו"ח זה עמ' 9-10):

הוועדה מפנה תשומת לב הממשלה לליקויים החמורים שצינו בדו"חות מבקר המדינה: (א) סדרי הטיפול ברישיונות יבוא; (ב) סדרי הפיקוח על עסקי יבוא ויצוא; (ג) עסקי חליפין במכון ליצוא, כדלקמן:

א. סדרי הטיפול ברישיונות יבוא

המבקר רואה עיקר הליקויים בחוסר תיאום מספיק בין הרשויות השונות המטלות ברישיונות יבוא ומסתייע בהצעותיו בחקר שנעשה, עפ"י בקשתו, ע"י הפרו- פסור מ. ברנשטיין, מרצה לכלכלה מדינית מארצות הברית; המבקר מציע להקים רשות אחת לטיפול המינהלי ברישיונות יבוא. כל עוד לא ניתן הדבר, יש לצמצם לפחות מספר הרשויות, ובמידה שהעניין מחייב - לקיים תיאום מלא ביניהן למניעת החלטות סותרות.

להלן הצעותיו של המבקר:

- (1) כל זמן שהטיפול בבקשות לא רוכז, מן הדרוש לרכז אותן לפחות באופן טכני, בצורה שיוטל על יחידה, שנועדה לכך, לעבוד בשלב מסוים על כל הבקשות, כדי למנוע הכרעות סותרות של משרדים שונים בשאלות עקרוניות וכדי למנוע שמשרד אחד יתן רשיונות יבוא לסחורות מסוימות בתנאים אחרים מאשר משרד אחר.
- (2) מן הצורך יהיה לערוך ולפרסם רשימה המראה איזו יחידה מטפלת במתן הרשיונות לסחורות יבוא לסוגיהן. רשימה זו תפורט ככל האפשר.
- (3) במקרה שרשויות אחדות מוסמכות למתן רשיונות יבוא לאותה סחורה, יש להבטיח שהרשיון יוצא על ידי הרשות המטפלת בו רק בהסכמת כל יתר הרשויות הנוגעות לדבר.
- (4) במקרה של ספק, לא תחליט יחידה אחת על דעת עצמה בלי להתייעץ בדבר סמכותה עם היחידה השנייה. אם שתי יחידות לא תוכלנה לבוא לידי הסכם בדבר הסמכות, הרי במקרה שהן נתונות למרותו של משרד אחד, מן הצורך שההחלטה תהיה מסורה בידי הממונה עליהן, ואם הן שייכות לשני משרדים שונים, תהיה ההכרעה בידי הנהלות שני המשרדים הללו.
- (5) יש לקבוע קווים מנחים בנוגע לשחרור סחורות המגיעות ארצה בלי רשיון, ולשיעור הכופר שמשרד המסחר והתעשייה יציע להטיל בכל מקרה שיוחלט לשחרר את הסחורות.

בתקופה הנסקרת הייתה התפתחות העניינים, שצוינו בהצעותיו של מבקר המדינה (דו"ח שנתי מס. 4, עמ' 35-36) והמובאות בהחלטת ועדת הכספים של הכנסת דלעיל, כמתואר להלן.

(א) הריכז, שעליו הומלץ בהצעה (1) של מבקר המדינה, לא הוגשם. שר האוצר בהערותיו לדין וחשבון השנתי מס. 4 של מבקר המדינה (שהוגשו לכנסת ב-15 לפברואר 1954) אמנם ציין (בפרק שני סעיף 7, עמ' 3), שהממשלה דנה על הסדר חדש להוצאת רשיונות יבוא ועל הקמת יחידה אחת בהשתתפותו הפעילה של האוצר; וגם בישיבת הכנסת ביום 3 באוגוסט 1954 הצהיר שר האוצר בתשובתו על שאלתה, ש"דנים עתה בסידורים להקמת רשות משותפת לרשיונות יבוא, אולם עדיין לא הוקמה יחידה או רשות כזאת.

(ב) לא פורסמו רשימות, שמהן אפשר היה לראות, איזו יחידה מטפלת במתן הרשיונות ליבוא כל אחת מן הסחורות (הצעה (2) של מבקר המדינה). מאז יוני 1949 לא פורסמה רשימה כזאת (ראה ילקוט הפרסומים מס. 21, עמ' 412 מ"כ"ה בסיון תש"ט, 22.6.49); בינתיים חלו שינויים רבים וגרמו בין השאר, שרשויות, שלא נזכרו כמוסמכות ברשימה שפורסמה למתן רשיונות לסחורה מסוימת, מוסמכות עתה למתן רשיונות כאלה.

(ג) ההסדר, שמבקר המדינה הציע בהצעתו מס. (3), לא הונהג, וכמקודם כן עתה נותנות רשויות שונות רשיונות ליבוא אותה הסחורה בלי כל תיאום ביניהן. מבחינה זו אף הורע המצב לעומת זה שבשנה הקודמת; למשל אגף השיכון במשרד העבודה מוציא החל מאפריל 1953 רשיונות יבוא לחומרי בניין לצורכי בנייה המבוצעת ע"י אגף השיכון עצמו ועל ידי חברות השיכון וגם לצורכי המחלקה לעבודות ציבוריות ולצורכי הסוכנות היהודית בשביל בנייה ביישובים חקלאיים, ואילו קודם הוצאו כל הרשיונות ליבוא חומרי בניין ע"י משרד המסחר והתעשייה. בשטח אחר בולט ליקוי זה ביתר שאת: יבואן מסוים קיבל רשיונות ליבוא מסבי כדורים הן ע"י משרד המסחר והתעשייה, הן על ידי משרד החקלאות והן על ידי משרד התחבורה.

(ד) קווים מנחים ביחס לשחרור סחורות המגיעות ארצה בלי רשיון וביחס לשיעור הכופר, כפי שהוצעו בהצעה (5), לא נקבעו, והמצב בשטח זה לא שופר.

3. פרסום רשימות רשיונות יבוא שאושרו

התקדמות ניכרת חלה בשטח פרסום רשימות רשיונות יבוא שאושרו. בדו"ח השנתי של מבקר המדינה מס. 4 (עמ' 34), הוצע, שהמשרדים יפרסמו באופן שוטף רשימה של בקשות היבוא שאושרו, וצוין (עמ' 35), שמשרד המסחר והתעשייה ומשרד הבריאות כבר התחילו בפרסום רשימות אלה. בשנה הנסקרת התחילו גם משרד החקלאות, משרד התחבורה ומרכז ההשקעות לפרסם רשימות; רק משרד העבודה, משרד האוצר וחברת השילומים עדיין אינם מפרסמים את הרשימות הרצויות.

x. איגודים ממשלתיים וקווים להסדרת ענייניהם

בדו"ח השנתי מס. 4 (עמוד 36) כלול פרק משנה על אודות האיגודים הממשלתיים, שבא בעיקרו של דבר כדי

1. לציין את הגורמים, שהביאו בארצות רבות ובישראל לידי יצירת גופים, שאינם מהווים חלק מהמנגנון הממשלתי, אבל עוסקים בתחום כלכלי, שלממשלה עניין מיוחד בו;
2. לתאר את הטיפוסים והצורות המשפטיות (חברה לפי פקודת החברות ורשות סטאטוטורית), שנוקקו להם עד כה בישראל בשביל גופים מעין אלו;
3. לברר את השאלה, איזו משתי הצורות המשפטיות העיקריות היא החולמת ביותר בכל מקרה ומקרה;
4. להציע הצעות, כיצד להתאים בדרך הטובה ביותר את שני הדפוסים למילוי תפקידם;
5. לדון בשאלה, באיזו מידה ובאיזו צורה יש לטפל בגופים אלה בתוך תקציב המדינה.

מן התיאור של הצורות המשפטיות, כפי שניתן בדו"ח השנתי מס. 4, אפשר לראות, שעד עכשיו הייתה כמעט בכל המקרים צורת האיגודים הממשלתיים צורת חברה לפי פקודת החברות לעומת הצורה של רשות סטאטוטורית - ז.א. גוף המוקם על פי חוק של הכנסת - שכדוגמה בולטת יכולה לשמש לה 'רשות הפיתוח'. אחרי שצוין השוני בין ההסדר הנובע מהחוק המכונן את רשות הפיתוח ובין ההסדר המתבסס על פקודת החברות, הומלץ בדין וחשבון מס. 4, שבחירת הצורה המשפטית המתאימה לאיגוד ממשלתי תיעשה בכל מקרה ומקרה תוך התחשבות באופיו המיוחד של הגוף הנדון ותוך הכרת הגורמים, שהביאו לידי ההחלטה להפריד גוף זה מהמנגנון הממשלתי; וש במקרים המורעטים באופן יחסי, שבהם מוטל על האיגוד מילוי תפקידים ממלכתיים, יש להעדיף את צורת הרשות הסטאטוטורית, בעוד שצורת החברה עדיפה בכל אותם המקרים, שבהם לא התפקיד הממלכתי אלא התפקיד הכלכלי מטביע את חותמו על אופיו של האיגוד. בקשר לכך הוצע לבחון, אם במקרים מסוימים, כשהמדובר באיגודים קיימים שנוסדו כחברות, אין האופי הממלכתי של תפקידיהם וחשיבות תחום עבודתם דורשים את הפיכתם מחברה לרשות.

ועדת הכספים של הכנסת דנה על בעיה זו תוך כדי טיפולה בדו"ח השנתי מס. 4. בהצעותיה, שנתקבלו על ידי מליאת הכנסת בחודש נובמבר 1954 (החלטה מס. 16), קבעה הוועדה:

הוועדה רואה צורך שהממשלה תבחן, לאור הצעותיו של המבקר, כל מערכת האיגודים הממשלתיים הקיימים, ותתווה קו-מנחה ביחס לאיגודים העתידיים לקום; מהן הצורות המשפטיות המתאימות לטיפוסים השונים של האיגודים הממשלתיים: איגודים - חברות, ואיגודים שצורה של רשות סטאטוטורית הולמת אותם יותר (דוגמת 'רשות הפיתוח').....

בינתיים נתווספה לה לבעיית ההסדר הנאות של ענייני האיגודים הממשלתיים תוספת חשיבות: גדלה והולכת חשיבותם של האיגודים הממשלתיים בחיים הכלכליים של הארץ, וכיוון שכך וכיוון שחוקה ההכרה, שכל האיגודים הממשלתיים ראויים להתעניינותו של הציבור, נתחוקק גם הצורך האובייקטיבי בהסדר מקיף וברור של ענייני האיגודים וציפיית הציבור להגשמת הסדר כזה. הניע אפוא הזמן לחשוב באורח שיטתי, מאילו בחינות דורשים ענייני האיגודים הממשלתיים הסדר על ידי המדינה, ובאילו צורות יוסדרו עניינים אלה.

1. מערכת ההסדרים הדרושים ותחולתם

אם נראה, שמן הצורך לצמצם במידה מסוימת את חופש הפעולה של האיגודים הממשלתיים על ידי פיקוח המדינה ועל ידי הסדרים מחייבים, הרי יש לצאת משיקול הדעת הבא: דווקא הרצון לתת לגופים, שיהיו נושאי תפקידים ממלכתיים או חצי-ממלכתיים, חופש פעולה מסוים, שאין למחלקות הממשלתיות, הביא בכל הארצות לידי הנטייה למסור תפקידים אלה בידי איגודים. לפיכך קיימים תחומים, שנטילת חופש הפעולה בהם הייתה עשויה לסכן את היסוד, שעליו מתבסס עצם הקמתם של האיגודים הממשלתיים. המדובר הוא במיוחד בגמישות מסוימת בדרכי הפעולה ובאפשרות לפעול בחיים היום-יומיים באופן עצמאי; בזכות לבחור באורח חופשי את עובדי הגוף (למשל, בלי להיות זקוק לאישורים מטעם נציבות שירות המדינה); ובאפשרות של טיפול חופשי בעניינים הכספיים הרגילים (בלי תלות בהקצבות שנתיות של המדינה ובלי התחייבות, למשל, לבצע תשלומים תוך מגע עם החשב הכללי).

א. תוך התחשבות בנקודת המוצא הזאת יש לציין, שלשם הגדרתה של מידת ההסדרים הדרושים ושל צורתם מן הצורך לחלק את שטח פעולותיהם של האיגודים הממשלתיים בקווים כלליים לשלו-שה תחומים:

(1) תחום העבודה היום-יומית: זה הוא התחום, שבו צריך האיגוד להיות חופשי מהסדרים אדמיניסטרטיביים נוקשים, כדי שתהא לו בניהול ענייני היום-יומיים אותה הגמישות, שלשם הבטחתה נבחרה דווקא הצורה של איגוד (Business Type Organisation) במובן גוף נפרד ונבדל ממינהל ממשלתי (Departmental Organisation).

חופש הפעולה בעבודה היום-יומית מן הדין שיהא מובטח הן לרשויות והן לשאר האיגודים. (2) תחום הפעולות הדורשות החלטת ההנהלה: זה הוא התחום, שבו אפשר להבטיח, שהאיגוד ינהג בפעולותיו לפי האינטרס הציבורי, על ידי השפעתם של המשרדים הממשלתיים הנוגעים בדבר, בעיקר על ידי השתתפות נציגי הממשלה בהנהלת האיגוד. הנציגים האלה, שהם חברי ההנהלה של האיגודים, נמצאים תחת מרותו של השר הנוגע בענייני האיגוד המסוים. אפשרות זו של השפעה שיטתית על ידי נציגי הממשלה בהנהלה קיימת אף היא במידה שווה הן לגבי רשויות והן לגבי איגודים אחרים.

(3) תחום ההכרעות במדיניות האיגוד וביסודות פעולתו: נשאר עוד תחום שלישי, שהסדרו דורש חוק הכנסת. הסדר חוקי לענייני האיגודים הממשלתיים קיים גם במספר ניכר של ארצות אחרות, חאת בשתי צורות: בארצות מסוימות, כגון בארצות הברית ובקנדה, חוקק חוק כללי להסדרת ענייני האיגודים הממשלתיים; בארצות אחרות אין צורך בחוק כללי, משום שהאיגודים החשובים מוקמים בהן כל אחד על פי חוק מיוחד.

ב. על הצורך, שהממשלה תשתמש באורח שיטתי בזכויותיה ושהפיקוח הכספי והענייני על ידי משרדי הממשלה יהיה פעיל ומקיף, הצביע מבקר המדינה בדו"ח השנתי מס. 3 (עמוד 117): רק על ידי הוראות קבע והוראות שעה יוכלו המשרדים להבטיח את הגשמת מדיניותה של הממשלה, כשהמדובר באותן פעולות של האיגודים, שעליהם מחליטים מנהלי האיגוד מזמן לזמן.

ננאי מוקדם לפיקוח פעיל על ידי הממשלה ונציגיה הוא, שיהיו לאיגוד תקנות המבטיחות

את זכויות הממשלה, ושבמקרים מסוימים - ביחוד אם המדובר בחברות מעורבות - יהא נוסף על כך חוזה המסדיר את היחסים ההדדיים בין הממשלה לבין האיגוד. מן הדרוש, שחוק האיגודים המוצע יקבע דרישות מינימאליות מסוימות, שתקנות האיגודים צריכות להתחשב בהן (ראה לקמן סעיף 2, ב, (1), (א) עמ' 57).

ועדת הכספים של הכנסת הפנתה (בהחלטה מס. 17) את תשומת לב הממשלה להערת מבקר המדינה, שמשקל השפעתה של הממשלה באיגודים הממשלתיים לעתים קרובות אינו עולה בד בבד עם שיעור השקעותיה, והבליטה במיוחד את תוצאות הביקורת כדלקמן:

(א) חסרים עדיין במספר ניכר של מקרים חחים המסדירים את היחסים ההדדיים בין הממשלה ובין האיגודים. ביחוד מורגש ליקוי זה בחברות המעורבות.

(ב) בדרך כלל אין התלוואות מקנות לממשלה הזכות למנות נציגים בהנהלת האיגוד; במקרים לא מועטים מהווים הנציגים של הממשלה מיעוט במועצת המנהלים, אף על פי שהשקעת המדינה מגיעה לפעמים עד כדי 90% מכל ההון והתלוואות לזמן ארוך, שבידי האיגוד.

(ג) המבקר מציין בדו"ח מס. 3 (עמ' 117), שהשתתפות נציגי הממשלה בהנהלות האיגודים השונים הייתה מועטת; לא הייתה דאגה מספקת למינוי כל הנציגים שהממשלה רשאית למנותם; לא תמיד קובעים המשרדים את צורת הפעולה של נציגיהם ואין הנציגים מוסרים באופן שיטתי דו"ח על פעולותיהם ופעולות האיגודים. ליקוי זה תוקן רק בחלקו. הוועדה מביעה משאלתה ותביעתה, שיוחש קצב תיקונו של ליקוי זה.

(ד) המבקר דורש, כי נוסף על הפיקוח הכספי על האיגודים, שהממשלה משתתפת בהנהלתם, יופעל גם פיקוח מקצועי-ענייני (פיקוח זה הוא מתפקידם של משרדי הממשלה האחראים ישירות להשתתפות הממשלה בהנהלת האיגודים); כן מציין המבקר, כי אין דואג לריכוח הידיעות והנתונים על הנעשה באיגודים.

בהערה נוספת הצביעה הוועדה על העובדה, שהחל ממאי 1953 הטיל שר האוצר על אגף הפיקוח באוצר, בין השאר, גם את הפיקוח על האיגודים, ושאגף זה עשה צעדים מסוימים לתיקון הליקויים שנקבעו. במינוי זה מילא שר האוצר אחרי הצעה, שהוצעה בדן וחשבון השנתי מס. 3 (עמ' 117); לפי הצעה זו תוקם יחידה מיוחדת, שתרכז את הפיקוח הכספי על הגופים הממשלתיים; בצדק מדגישה ועדת הכספים בהערתה, כי הליקויים לא יסולקו אלא מתוך מאמץ משותף של משרד האוצר ושל משרדים ממשלתיים אחרים, המשתתפים על ידי נציגים באיגודים ובחברות, ושל הנציגים עצמם.

2. חקיקת חוק האיגודים הממשלתיים

כדי להתחשב בהבחנת היסוד בין אותם האיגודים הממשלתיים, שהצורה של רשות סטטוטורית הולמת אותם, לבין שאר האיגודים הממשלתיים, שייכללו בהסדר החוקי, מן הצורך יהיה, שהחוק המוצע יקבע ביחס לכל נקודה, שיטפל בה, אם ובאיזו צורה יקף ההסדר את שני הדפוסים המשפטיים של האיגוד או דק אחד מהם.

מן הנכון יהיה, שהממשלה תבחין, לפני הוצאת החוק המוצע, בהתאם להצעתה של ועדת הכספים, בין איגודים, שאופי תפקידיהם דורש צורת רשות לבין שאר האיגודים. הבחנה זו תאפשר להוסיף בנספח לחוק המוצע רשימה של אותם האיגודים הממשלתיים, שיהיו רשויות החל מהיום, שבו ייכנס החוק לתוקפו. מכאן ואילך, תחולת החוק המוצע על רשויות תדרוש חוק בכל מקרה ומקרה.

לפיכך, איגוד ממשלתי יהיה רשות אך ורק כשהכנסת קבעה זאת במפורש על ידי חוק. אשר לכפיפות של שאר האיגודים הממשלתיים לחוק האיגודים, אין זה מן הרצוי, שכפיפות זו תהיה תלויה

בנקיבת שמותיהם בחוק, ועדיף היה להגדיר בחוק באופן כללי את האיגודים הממשלתיים, שהחוק יחול עליהם. מוצע בזה, שמתוך האיגודים הממשלתיים, שצורתם החוקית תהיה צורה של חברה, יהיו כפופים לחוק האיגודים הסוגים הבאים:

(א) כל החברות שהממשלה משתתפת בהונן לפחות ב-50% ונוסף על כך משתתפת בהנהלתן;

(ב) מתוך החברות שהממשלה משתתפת בהנהלתן ושהשתתפות הממשלה בהונן פחות מ-50%: אותן החברות, שלגביהן תחליט ועדת הכספים של הכנסת, לפי הצעת שר האוצר, שהחוק יחול עליהן.

הגבלה כזאת נראית נכונה כדי להוציא מתוקף החוק - פרט למקרים יוצאים מן הכלל, שבהם סכורה המדינה, שאי אפשר לוותר על מכסימום של השפעה - במיוחד שני טיפוסים של איגודים ממשלתיים: מצד אחד אותם גופים, שטעמיה ומטרתה של השתתפות הממשלה בהנהלתם אינם כלכליים, אולם הממשלה מעוניינת מסיבות כלליות או מקצועיות שיהיה לה בנן נציגו כמשקף ומייעץ; מצד אחד אותן חברות, שלעניין הממשלה בהן נודע אמנם גם אופי כלכלי, אולם הממשלה חייבה לגביהן במחושב את המעמד של בעל מניות מיעוט.

מחוץ לגדר החוק המוצע יישאר סוג שלישי של איגודים. ברי, שגם איגודים אלה יוסיפו לעמוד לביקורת המדינה בהתאם לחוק מבקר המדינה.

א. כפי שכבר הודגש, יש לוותר - לגבי כל האיגודים הממשלתיים - על הסדר חוקי בנוגע לאותו תחום, שהפקעתו מהוראות מחייבות הייתה דווקא אחת הסיבות לבחירת הצורה של איגוד; ובנוגע לאותם תחומים, שאת הסדרם הנאות אפשר להבטיח בדרך אדמיניסטרטיבית בעזרת נציגי הממשלה בהנהלת האיגוד.

ב. ההסדר התחוקתי צריך ויכול להצמצם לאותם שטחים, שחשיבותם רבה כל כך עד שביחס אליהם אי אפשר להשאיר חופש פעולה בידי האיגודים או לצאת מן ההנחה, שעל ידי פיקוח הממשלה יבואו על הסדרם הנאות. קיימים ארבעה שטחים הדורשים הסדר תחוקתי כזה; בנוגע לשנים מהם יכול ההסדר להיות אחיד לכל סוגי האיגודים, בעוד שבשני השטחים האחרים דרושים הסדרים, שאמנם אחידים הם ביסודם, אולם שונים בפרטיהם באופן ניכר לפי מה שהם: רשויות או איגודים אחרים הכפופים לחוק המוצע.

(1) הנקודות שיש להסדירן באופן אחיד לגבי כל סוגי האיגודים הן: קביעת אותם הפרטים שמן הצורך שיהיו כלולים בתקנות של כל איגוד ממשלתי, שחוק האיגודים יחול עליו; וקביעת עקרונות אחידים לניהול החשבונות וצורת המאזן של האיגודים.

(א) יש פרטים מסוימים, שתחולתם על כל איגוד ממשלתי דרושה היא כדי להבטיח לממשלה את האפשרות למנות בכל איגוד את הנציגים המתאימים ולהשפיע על אותן החלטות של האיגוד העשויות במיוחד לשנות את יסודות מבנהו של האיגוד.

כפי שצוין בדין וחשבון השנתי מס. 3 (עמ' 116), רצוי שייקבעו דרישות מינימאליות, שיש להתחשב בהן בשעת עריכת תקנות של חברות ממשלתיות חדשות או על ידי תיקון התקנות של חברות קיימות:

1. נציגי הממשלה בהנהלה יתמנו על ידי הממשלה בלא להזיק לבחירה על ידי האסיפה הכללית;

2. נציגי הממשלה בהנהלה אינו צריך להיות בעל מניות הכשרה, אף אם נדרשת הכשרה וזאת משאר מנהלי החברה;

3. אין חברה רשאית לשנות את תקנותיה או להגדיל את הונה, ואינה יכולה להרחיב את חוג פעולותיה אלא בהסכמה מפורשת של שר האוצר;

4. אין להתקשר עם שותפים, אין ליסד חברות-בת ואין לקבל אשראי (פרט למימון הפעולות השוטפות) בלי הסכמה מפורשת של שר האוצר.

(ב) עקרונות אחידים לניהול החשבונות ולצורת המאון דרושים במיוחד כדי להבטיח לממ- שלה את האפשרות לבדוק בכל עת את המצב הכספי של האיגוד; כך תוקל גם ביקורת מעמיקה של משרד מבקר המדינה, אם מערכת החשבונות בכל האיגודים תהיה בנויה לפי עקרונות הקובעים במיוחד את הצורות ואת הפרטים החשובים מבחינת בדיקה מעמיקה. חשיבות מיוחדת נודעת לעק- רונות הקובעים את מבנה המאון ואת הפירוט המינימלי שלו, כי גם פקודת החברות אינה כוללת הוראות ממין זה: דבר זה מביא לידי כך, שבהרבה מקרים אינם נותנים המאונים של חברות מסח- ריות תמונה מלאה וברורה על המצב הכספי של החברה.

מוצע, שחוק האיגודים יקבע, ששר האוצר ומבקר המדינה ביחד יקבעו עקרונות, שלפיהם ינהלו האיגודים הממשלתיים את חשבונותיהם ויערכו את מאוניהם.

(2) הנקודות, שאף אותן יש לקבוע לגבי כל סוגי האיגודים אולם תוך התחשבות בהבדלים הח- שובים הנובעים מהשוני שבין שני הסוגים, נוגעות ראשית לתכנית הפעולות השנתית ולתקציב האדמיניסטרטיבי של האיגוד, ושנית להסדר ענייניהם של עובדי האיגודים.

(א) לתכנית הפעולות השנתית של האיגוד נודעת חשיבות מכרעת, כיוון שהיא קובעת את מדיניות האיגוד ואת התוכן העיקרי של פעולתו. לפיכך מן הצורך, שכל איגוד ממשלתי יערוך כל שנה בעוד מועד תכנית כזאת, ושתובטח התאמתה של המדיניות המתבטאת בתכנית זו לאינטרסים של המדינה. הצורה להבטחת מטרה זו תהיה שונה לפי שני הסוגים של האיגודים: "תכנית הפעולות השנתית" של הרשות וכן (בדומה להסדר המתבסס על החוק הקיים בדבר רשות הפיתוח). תקציבה האדמיניסטרטיבי דורשים חוק הכנסת. לעומת זאת לגבי "תכנית הפעולות השנתית" של שאר האי- גודים יש לדרוש ולהסתפק במתן אפשרות לממשלה להתנגד לתכנית, אם היא אינה מסכימה למדי- ניות המתבטאת בה.

1. לשם קביעת הדרישות בדבר התוכן והצורה של "תכנית הפעולות השנתית", שמן הדין שהתיינה כלולות בחוק האיגודים, אפשר יהיה להשתמש בדוגמה של החוק האמריקני המסדיר את ענייני האיגודים הממשלתיים: Government Corporation Control Act 1945.

חוק זה דורש, שכל איגוד ממשלתי בארצות הברית יגיש מדי שנה בשנה במועד קבוע "תכנית פעולות שנתית" (הקרויה בחוק הניל: "תכנית תקציבית" - Budget Program - או "תקציב מן הסוג העסקי" - Business Type Budget - או "תכנית פעולות" - Plan of Operations). החוק בארצות הברית קובע במיוחד:

"התכנית התקציבית... תתחשב כראוי בצורך בגמישות וכן בצורך לשעת דחק ובמקרים שאין לחוותם מראש, למען יוכל האיגוד לבצע את פעולותיו כראוי במס- גרת החוק. התכנית התקציבית תכיל אומדנים של המצב הפינאנסי ושל פעולות האיגוד לשנת הכספים השוטפת ולשנות הכספים שלאחריה ותציין את המצב הכספי הקיים ואת תוצאות הפעולות בשנת הכספים האחרונה שנסתיימה. תכנית תקציבית זו תכיל תיאור של המצב הפינאנסי, פירוט של ההכנסות וההוצאות, ניתוח של העודף או הגרעון, ציון מקורות הכספים וצורת השימוש בהם ופירוטים נוספים ואינפור- מאציה משלימה הדרושים או הרצויים כדי לשקף את המצב הפינאנסי ואת הפעולות של האיגוד. פירוטים אלה יכללו אומדנים כספיים של הפעולות מחולקים לסוגי פעולה עיקריים וכן אומדנים של ההוצאות המינהליות, של ההלוואות, שצריך לגייס, ושל אותם הסכומים שייפדעו לאוצר המדינה במשך שנת הכספים הנדונה על חשבון ההון שהשקיעה הממשלה באיגוד או על חשבון ההקצבות הדרושות לכיסוי ההון שפחת".

2. שר האוצר יגיש לכנסת את "תכנית הפעולות השנתית" של כל רשות ואת ההצעה לתק- ציבה האדמיניסטרטיבי, ותקציב זה ייקבע על פי חוק כנסת.

כל איגוד ממשלתי אחר, שחוק האיגודים יחול עליו, יגיש את תכנית הפעולות השנתית שלו - בלי תקציב - לשר האוצר לא יאוחר מחודשים לפני התחלת כל שנת כספים שלו. לגבי תכנית זו יש לשר האוצר זכות מניעה (ויטו), שישתמש בה תוך התייעצות עם השר הנוגע בדבר. אם עד התחלת שנת הכספים אינו מקבל האיגוד ידיעה על התנגדות מאת שר האוצר, נחשבת התכנית כמאושרת. (ב) אשר לשאלה, אילו הסדרים דרושים בקשר לענייני העובדים של האיגודים הממשלתיים, דנה בה ועדת הכספים של הכנסת (בהחלטה מס. 18), כדלקמן:

הוועדה מפנה תשומת לב הממשלה - בעקבות הדרישה של המבקר - לשוני הרב בתנאי העבודה של העובדים באיגודים הממשלתיים ובחברות המעורבות, בהשוואה לתנאי העבודה של עובדי המדינה, וכן בתנאי העבודה באיגודים השונים. הוועדה מזדהה עם דעת המבקר, שאין לקבוע סולם משכורת אחיד לכל האיגודים, אולם אין היא רואה הצדקה להבדלים בולטים במשכורות העובדים באיגודים השונים, וכן בתשלום משכורת לעובדי האיגודים בשיעור גבוה בהרבה מאשר המשכורת המשתלמת לעובדי המדינה. במידה שהאיגודים והחברות וקוקים לעובדים מומחים, שאין להשיגם בתנאי הדרגה הנהוגה במשרדי הממשלה - יש לכרות עמם הסכמים מיוחדים.

1. רצוי שהסדרים בדבר המשכורות ותנאי העבודה האחרים יתקרבו לאחידות ולהודות עם ההסדרים הנוגעים לעובדי המדינה, במידה שהמדובר הוא בבלברים ומקצועות דומים, שעבורם דתם אינה נבדלת מעבודת עובדי המדינה. לגבי שאר העובדים רצוי תיאום של המשכורות ושל שאר תנאי העבודה.

האמצעי שיכשר להבטיח את האחידות, במידה שהיא אפשרית, ואת התיאום המאכסמימלי הוא, שחוק האיגודים יקבע, שכל איגוד ממשלתי חייב להגיש את הסדר תנאי העבודה לשר האוצר לשם אישור.

2. בעוד שהצורך באישור ההסדר על ידי שר האוצר יחול באופן שווה על שני הסוגים של האיגודים, מן הצורך הוא, שחוק האיגודים יסדיר את המעמד האישי של עובדי האיגודים באופן שונה לגבי שני הסוגים, תוך התחשבות באופיים השונה של האיגודים. הרשויות הן נושאי תפקידים ממלכתיים, לפיכך מן הדרוש, שעל עובדיהן יחולו ההוראות המשמעתיות - לרבות ההוראות בדבר שיפוט בתי-הדין המשמעתיים - החלות על עובדי המדינה, אולם נוסף על זה גם לצורכי החוק הפלילי (כגון: בענייני שוחד, זיוף מסמכים) מן הראוי שייחשבו כעובדי ציבור.

לעומת זאת לא מוצדק להשוות את עובדי שאר האיגודים לעובדי המדינה לצורכי החוק הפלילי, אולם רצוי, שהחוק המוצע ייפה את כוחו של שר האוצר להעמיד במידת הצורך תחת שיפוט משמעתי, הרומה לזה של עובדי המדינה, אותו חלק מעובדי האיגודים הממלאים בתוך האיגודים תפקידים ממלכתיים או חצי-ממלכתיים.

XI. טוהר המידות

בד"ח השנתי מס. 4 (עמוד 41 - 44) דן מבקר המדינה עקרונית בכעיות הנובעות מן התופעה המעציבה של עליית מספר הפגיעות בטוהר המידות בתחום המינהל הציבורי. הוא הבהיר את התפקיד המיוחד, המוטל על משרד מבקר המדינה בשטח זה, ועורר בעיקר את השאלות הבאות, שעליהן ניסה לתת תשובה:

מה דורש טוהר המידות באופן קונקרטי?

כיצד אפשר לבדוק את טוהר המידות ולקבוע פגיעות בו?

מה ניתן לעשות להגשמתו ולהגברתו של טוהר המידות במינהל הציבורי?

אין מטרתנו כאן לשוב אל הדיונים העיוניים, המובאים בדו"ח השנתי מס. 4 על שאלות אלה, ואל ציון הסיבות, הקוראות למערכה על טוהר המידות, הן לטובת המדינה והן לטובת מעמד עובדיה. בדעתנו לתאר פה את ההתפתחות, שחלה במשך התקופה הנסקרת בשטח הנדון: גם בבעיה עצמה וגם בדרכי הטיפול בה.

ראשית כול יש להצביע על העובדה, שוועדת הכספים של הכנסת הצטרפה – בהצעה שנת-קבלה על ידי מליאת הכנסת בחודש נובמבר 1954 (החלטה מס. 7) – לגישתו של מבקר המדינה ולמסקנותיו; וזו לשון ההחלטה:

הוועדה מפנה תשומת לב הממשלה להצעותיו של מבקר המדינה הנוגעות לטוהר המידות (פרק ב' בדו"ח מס. 4, עמוד 41-43), כדלקמן:

(א) קביעת הלכות המותר והאסור לעובד המדינה – במילוי תפקידו.
(ב) שיתוף פעיל בין משרדי הממשלה ועובדי המדינה בכל משרד ממשלתי ובכל יחידה אדמיניסטרטיבית, והקמת תאים שישקדו באורח מתמיד על טוהר המידות בקרב הפקידות הממשלתית.

(ג) שיתוף הציבור בביעור השחיתות וחיווק טוהר המידות.
הצעות אלו, עשויות לקדם המלחמה בשחיתות, אולם מערכה זו תיכון רק אם הציבור יגיש עזרתו המלאה, בכל מקרה שעזרה כזאת אפשרית. התביעה מופנית במיוחד כלפי עובדי המדינה. מחובתו של ארגון העובדים לדאוג לענייניהם החומריים והמקצועיים של חבריו ולכבודם כאחד. לארגון עובדי המדינה נועד תפקיד מכריע בעקירת נגע השחיתות, אם יפעיל את כל האמצעים הארגוניים והמוסריים העומדים לרשותו.

הוועדה מציינת כי הארגון טרם העמיד פעולה זו במרכז דאגתו.

הקווים העיקריים של ההתפתחות במשך התקופה הנסקרת הרי הם:

1. מה דורש טוהר המידות באופן קונקרטי?

בדו"ח מס. 4 (עמוד 42 - 43) הודגש, עד כמה דרוש, שהגורמים, אשר מתפקדים וביכולתם לנהל את המערכה למען טוהר המידות, יגיעו – במשך הזמן, אך תוך תקופה קצרה ככל האפשר – לידי גיבוש נורמות המבהירות, אם התנהגות מסוימת פוגעת בעקרונות טוהר המידות או לא; הוטעם, שנורמות כאלו הכרחיות ביחוד באותם המקרים, שעליהם אינו חל לא חוק פלילי ולא הוראת מש-מעט; וצוין, שמבקר המדינה יוכל לתרום את תרומתו לליבון בעיה מיוחדת זו על ידי כך, שבמסגרת ביקורתו יחווה דעתו על הנורמות, שיש לקבען לשם הבהרת מקרים השנויים בספק.

(א) במסגרת עבודת הביקורת בתקופה הנסקרת נבדקו מספר מקרים, שדרשו ואיפשרו לק-בוע, אם במצא מסוים של הביקורת יש לראות פגיעה בטוהר המידות. עם זה היה בתוצאות הבי-קורת בכמה מקרים כדי להפיץ אור על הקשר האמיץ הקיים לעתים קרובות בין טוהר המידות לבין יעילות.

(1) הנושא הראשון, שהחכר בדו"ח מס. 4 (עמוד 42) כדוגמה לנושאים, שבהם מן הצורך לק-בוע נורמות, היה: מה הם התנאים, שבהם אסור לעובד ציבור לטפל בעניין מסוים מחמת הקשר, שיש לו אל העניין או אל הצדדים הנוגעים בדבר? לנושא זה התייחסו מקרים אחדים, שמשרד מבקר המדינה עסק בהם בתקופה הנסקרת.

הביקורת השוטפת בעירייה מסוימת העלתה, שסגן ראש העירייה ניהל מטעם העירייה משא ומתן עם קבלן, שממנו קיבל בקביעות כקבלן-משנה עבודות פרטיות (אם כי לא עבודות בעבור העירייה). בקשר למשא ומתן זה ביצע סגן ראש העירייה עסקה – ויתור על ערבות בנקאית שנת-קבלה מהקבלן – שעשויה הייתה לעורר את החשד, שבפעולה זו הייתה כנגד עניו השגת יתרון אישי. המסקנות שנתחייבו מתוצאות הביקורת במקרה זה, היו שתיים: ראשית כול הביא מבקר המ-

דינה את העניין לידיעת היועץ המשפטי לממשלת ישראל; סגן ראש העיר הורשע בערכאה הרא-
שונה בגלל מעילה באימוץ (הוגש ערעור לבית המשפט העליון); המסקנה השנייה לא הייתה תלויה
בתוצאת המשפט: בלא זיקה לשאלה, אם הושג למעשה יתרון אישי מהעסקה שבוצע או לא, היה
מבקר המדינה מגיע לידי הקביעה, שיש לראות

פגיעה בטוהר המידות על ידי העירייה: בעובדה, שהיא הפקידה בידי סגן ראש העיר-
רייה תפקיד, שבהכרח גרר ניהול משא ומתן עם אנשים, שאתם היה לו קשר עסקי
אישי, ושהיא נתנה לו סמכות להחליט בעניינים הנדונים;

פגיעה בטוהר המידות על ידי סגן ראש העיר: בעובדה, שהוא ניהל את המשא ומתן
עם איש, שאתו היה לו קשר עסקי אישי, ועל אף שידע, כי תוצאות המשא ומתן היו
עשויות להשפיע על האינטרסים העסקיים שלו.

אך יש מקרים, שהמסקנות, שיש להסיק מהם, הן מסופקות יותר. אם הביצוע הטוב והשלם
של תפקידי משרה מסוימת דורש מומחיות, הרי יש לשאוף לכך, שלאותה משרה ימונה מומחה, שאין
לו אינטרסים פרטיים בתחום הנדון. אולם לעתים קרובות אי אפשר למצוא אדם כזה, ובכל המדי-
נות מתלבטים בכעיה, עד איה גבול יש להשלים עם עניינו האישי של מומחה, שבגלל מומחיותו רצוי
להעסיקו במינהל הציבורי. אין הדבר צריך ראייה, שבמסגרת המצומצמת של ארצנו נדירים המק-
רים, שבהם מודמנים יחד מומחיות וחוסר עניין אישי, עוד יותר מאשר בארצות אחרות, וגישה נוקשה
לגמרי ושליטת לצורכי המינהל עלולה להביא לידי הנמכת רמתו של המינהל מבחינת המומחיות
בשטחים, שבהם אי אפשר לוותר עליה. לכן יש לקבוע - ולכלל דעה כזאת בא מבקר המדינה
במקרה אחד מסוג זה, שהעלה על ידי הביקורת - שאם מתהווה מצב, שבו לא ניתן לספק באופן אחר
את הצורך במומחיות במשרה מסוימת, אפשר לצמצם את הדרישה לטוהר המידות לשלושה תנאים:

(א) ניתוק שלם של היחסים המשקיים עם פירמות או אנשים, שהפקיד היה קשור
אתם בענף הכלכלי הנדון;

(ב) פיקוח מוגבר על הפקיד מצד הממונה עליו;

(ג) הסדרים המבטיחים שבכל מקרה, שבו יכול להיות כרוך עניין אישי של הפקיד,
תעבור ההחלטה אל פקיד אחר או לפחות תהיה מותנית באחריותו של פקיד
נוסף ובחתימה שנייה.

(2) נושא שני הדורש קביעת נורמות הוא: אם, באיזו מידה ובאילו תנאים מותר לעובד מדינה
לעשות חוזה עם המדינה בדבר רכישת נכסים, חכירת נכסי דלא ניידה והנאה משירותים? מבקר
המדינה בהביעו דעה על מקרים מסוג זה שימשו גר לרגליו שני עקרונות: מצד אחד העקרון, שסעיף
26 להצעת חוק שירות המדינה קובעו כדלקמן:

... לא יהיה לעובד המדינה, לא במישרין ולא בעקיפין... כל חלק, עניין או טובת
הנאה בכל חוזה או עסק שנעשה עם המדינה או למענה או בשמה, ולא יהיה מנהל או
בעל מניה בחברה שיש לה חלק או עניין בחחה או בעסק כזה...

ומצד אחר העקרון הכלול בחוק מבקר המדינה לגבי עובדי הביקורת: חוק זה מתיר טובת הנאה
מקשרים עם הממשלה, אם המדובר בקרקע או הלוואה לשם התיישבות או לצורכי שיכון.

בהתאם לעקרונות אלו קבע מבקר המדינה, שתוך שמירה על טוהר המידות

אסור להחכיר מקרקעי מדינה לעובד מדינה (או לאגודה או לחברה המורכבת כולה
או בחלקה מעובדי המדינה), אם מטרת החכירה אינה שיכון מידי או התיישבות אלא
הבטחת פרנסה אחרי עובם את שירות המדינה;

אסור להרשות לעובדי המכס להשתתף כקונים במכירת סחורות על ידי המכס או
לעובדי שירות בתי הסוהר ליהנות מעבודת אסירים על ידי הזמנת עבודות פרטיות.

מתן היתר ליחסים כגון אלו בין המדינה לבין עובדיה - להוציא מקרים, שבהם המדובר
בדיוור, שיכון או התיישבות - היה גורם, שהציבור יחשוב, כי העובד לא היה משיג את הקרקע או

נכס אחר או את השירות, אילו לא היה עובד מדינה. כיוון שכך, יש לדרוש מעובדי המדינה, שישלמו עם ויתור על אפשרויות הבאות כאן בחשבון – אפילו יש מקרים, שבהם יכול היה העובד לטעון, שאילו היה אזרח רגיל, היה מצליח להשיג את החוזה או מבוקש אחר ושהדרישה לויתור המוצגת בפניו פירושה קיפוח מסוים: המעמד המיוחד של עובד מדינה מצדיק דרישה מיוחדת כגון זו.

X (3) הקשר בין טוהר המידות ובין היעילות כמה צורות לו: קביעת פגיעה בטוהר המידות יש אשר מחייבת מסקנות בתחום הארגון או היעילות (כדוגמאות למסקנות כאלה צוינו בדו"ח מס. 4, עמ' 42: הצורך לחזק ולהגביר את ההשגחה על תחום עבודה מסוים או לשנות את שיטת העבודה); או המסקנה, שבהתנהגות מסוימת אין לראות פגיעה בטוהר המידות, אפשר שתהא מלווה מסקנה אחרת והיא – שהמעשה הנדון מהווה פגיעה בעקרונות היעילות.

שני מקרים מהסוג האחרון העסיקו את מבקר המדינה בתקופה הנסקרת. נבדקה עסקה של משרד ממשלתי בתחום מטבע חוץ, ונקבע, שהתנהגות העובדים הנדונים אמנם פגעה מכמה בחינות בעקרונות היעילות, אך לא בטוהר המידות. ראש רשות מקומית ביקש ממבקר המדינה, שיבדוק את התנהגותו במקרה מסוים. המסקנה העניינית מתוצאות הבדיקה התייחסה לענייני יעילות וארגון: נתברר, שמן הצורך לסלק על ידי הוראות כלליות את אי-הבהירות בשטח ביצוע עבודות או הספקת חומרים ממחסני העירייה בשביל חברי המועצה או עובדיה. נסיבות המקרה לא הצדיקו קביעת פגיעה בטוהר המידות.

(ב) בפסקי הדין של בית הדין המשמעתי, שפורסמו בדו"ח מס. 4 של נציב שירות המדינה ביולי 1954, לא נקבעו גורמות הנוגעות לטוהר המידות. לעומת זאת יש לראות גורמה חשובה בהוראת דעה של נציבות שירות המדינה (מס. 40/54) הקובעת את התנאים, שבהם מותר או אסור להעסיק באותה יחידה ממשלתית קרובי משפחה בעלי דרגת קרבה מסוימת. צעד חשוב, שהביא לידי גורמה ברורה בשטח טוהר המידות, יש לראות גם בהחלטתה של המועצה המשפטית, האוסרת על עורכי-דין, שהם באותו זמן חברי מועצת עירייה או מועצה מקומית, להופיע כפרקליטים של צד פרטי לפני ועדות או ועדות עררים של אותה העירייה או הרשות המקומית.

2. כיצד אפשר לבדוק את טוהר המידות ולקבוע פגיעות בו?

(א) מבקר המדינה ציין בדו"ח מס. 4 (עמ' 41), שאין מתפקידו לעקוב אחרי מקרי הפגיעות בטוהר המידות, שטיפל בהם, עד הסוף מבחינתם האישית. בקשר לכך הצביע על ההסדר, שאילו הגיע עם היועץ המשפטי של הממשלה בדבר צורות הטיפול במקרים, שבהם נתעורר חשד לעבירה פלילית – על מנת להבטיח, שהצד האישי יובהר הבהרה סופית. הסדר זה פעל והוכיח את ערכו כמה פעמים במשך התקופה הנסקרת.

נקבעו מקרים אחדים ממין זה; חלקם נגעו למשרדים ממשלתיים, חלקם לרשויות מקומיות. התהליכים המשפטיים במקרים אלה עוד לא נגמרו.

(ב) גם במסגרת המבצע "שירותי המדינה והאזרח" – שדין וחשבון על ביצועו ותוצאותיו כלול בדו"ח שנתי זה (ראה עמודים 17-31) – היה מוטל על עובדי משרד מבקר המדינה לבדוק לא רק את היעילות של ההסדרים המיועדים למגע בין הפקידות לבין האזרח, אלא גם לבחון, אם ובאיזו צורה מאפשרים הסדרים אלה פגיעות בטוהר המידות או מביאים לידי פגיעות כאלה. בדו"ח על המבצע נזכרו לעתים צורות התנהגות, שיש בהן כדי לעורר חשד של הפליה (ראה עמ' 22 סעיף ב. ועמ' 23 סעיף ד). התפקיד, לבדוק באורח מתמיד ויטודי את כל המקרים, שבהם מתעורר חשד, אם של חוסר יעילות אם של פגיעה בטוהר המידות, מוטל על כל היחידות של משרד מבקר המדינה: האגפים שבידיהם הביקורת הכללית על המשרדים והמפעלים השונים; השירות לביקורת המשקיות; ויחידה שהוקמה לשם ביצוע בדיקות מחוץ למסגרת הביקורת השוטפת ושמה: השירות למבצעי בדיקה.

(ג) נתברר, שקביעת האחריות האישית של פקיד מסוים לפגיעה בטוהר המידות ושל מידת האחריות הזאת דורשת לעתים קרובות פעולה, שיש צורך לעשותה לאחר גמר הטיפול הענייני על ידי מבקר המדינה, ולפני שהיועץ המשפטי לממשלת ישראל או בית הדין המשמעתי יוכל לגשת להבהרה הסופית של האחריות הפלילית או המשמעטית. הקורא דין וחשבון זה ימצא בפרקים המ"כילים את תוצאות הביקורת על משרדי הממשלה השונים מספר לא קטן של מקרים, שבהם מתוארת רק התוצאה העניינית מהביקורת: פגיעה בעקרונות החסכון או היעילות; כאן יכולה להתעורר בלבו של הקורא השאלה, אם אי אפשר היה ליחס את האחריות לפגיעה זו לעובד מדינה מסוים ולהסיק מסקנות משמעטיות או פליליות מקביעת אחריות זו. התשובה על שאלה זו היא על פי רוב, שביקורתו של מבקר המדינה, הבודקת בראש ובראשונה את הצד הענייני, לא העלתה, שהגוף המ"כ בוקר נהג בצורה המעלה חשש למעשה פלילי – דבר שלפי חוק מבקר המדינה תנאי מוקדם הוא להבאת העניין לידיעת היועץ המשפטי לממשלת ישראל – וכן לא העלתה חשש לעבירה משמעטית. רצוי היה לערוך בדיקה לשם הבהרת הצד האישי במקרים הבולטים של פגיעות וגם במקרים, שבהם אי-סדרים ארגוניים, שהביאו לידי קביעת ליקוי, מעוררים אף הם את השאלה, אם לא עבירות פליליות ומשמעטיות מסבירות את הליקוי או מאפשרות אותו. כיוון שבמקרים מסוג זה מצד אחד כבר נסתיימה הבדיקה העניינית של מבקר המדינה ומצד אחר לא היה במקומו להעביר את העניין לשלטונות המשפטיים, מן הצורך לשקול, אם נציבות שירות המדינה לא הייתה צריכה ליטול על עצמה את התפקיד לבצע במידת הצורך בדיקות הנראות דרושות בשלב המעבר שתואר לעיל: כיוון שהיא מטפלת בשאלות הכרוכות בחסכון ויעילות, ומאידך בית הדין המשמעתי פועל על ידה

3. מה ניתן לעשות להגשמת טוהר המידות ולהגברתו במינהל הציבורי?

מבקר המדינה השתדל בתקופה הנסקרת להסיק מסקנות מעשיות מההכרה (ראה ד"ח מס. 4, עמוד 43), שהצלחתה של המערכה לביעור פגיעות בטוהר המידות תלויה במידה מכרעת בכך, אם ובאיזו מידה תצליח מערכה זו לקנות את לב הפקידות והאוכלוסייה כולה, לעניין אותן ולהפ"עילן. השתתפות פעילה של שני הגורמים האלה חשובה היא הן לקביעת הנורמות המבהירות את המותר ואת האסור בתחום זה והן לגילוי מקרים, שבהם פוגע פקיד בטוהר המידות. הנסיגות להפעיל את הפקידות – שאת חשיבותם מדגישה בצדק ועדת הכספים של הכנסת בהחלטתה – כמעט לא נשאו פדי עד כה. תוך כדי הכנת מבצע "שירותי המדינה והאזרח" הציב מבקר המדינה לשרי הממשלה להקים במשרדיהם ועדות של פקידים, שתפקידן יהיה לאסוף הצעות של פקידים לשיפור היחסים בין הפקידות לבין הקהל על ידי הגברת היעילות והבטחת טוהר המידות ולטפל בהצעות אלה. הרעיון של הקמת ועדות כאלה הוגשם במידה מוגבלת מאוד, ופעולת הוועדות לא הביאה לידי תוצאות ראויות לציון. מן הצורך יהיה להמשיך באמצעים להפעלת הפקידות; בקשר לכך נודעת חשיבות מיוחדת להחלטה, שמליאת הכנסת קיבלה בהתאם להצעת ועדת הכס"פים ואשר לפיה נועד לארגון עובדי המדינה תפקיד מכריע במערכה למען טוהר המידות.

לעומת זאת המאמצים להגברת התעניינותה של האוכלוסייה במערכה לביעור הפגיעות בטוהר המידות הביאו בתקופה הנסקרת לידי הצלחה מסוימת. מבקר המדינה הציב בכמה הזדמנויות לחוגים שונים של האוכלוסייה ליסד ארגונים, שתפקידם יהיה להשתתף בבידור הבעיות הכרוכות בשמירת טוהר המידות ולסייע לשלטונות בפעולותיהם המכוונות לעקירת השחיתות. ארגון מקצועי בחיפה, שעיקר פעולתו היה מופנה עד עכשיו למטרה אחרת, החליט להתמסר במיוחד גם לתפקיד של השתתפות במערכה למען טוהר המידות.

חשיבות לא מועטה נודעת במסגרת המערכה למען טוהר המידות לגורם שלישי, נוסף על הפקידות ועל האזרח: יש להניח, שפעילותם של שני הגורמים הנוכחים ובטחונם בהצלחת המלחמה ילכו ויגברו במידה ניכרת, אם הגופים והמוסדות הציבוריים שבארץ יגלו יותר מאשר עד כה גישה, שתוכיח לעיני כול, כי הם לא רק שואפים לשיפור מאכסימאלי של יעילות המנגון אלא גם נלחמים נגד הסיסמה "שמור לי ואשמור לך".