

חלק ראשון

חלק כלי

מינהל וביקורת

עמוד

19	I. פעולות השירות לביקורת המשקיות
19	א. בדיקות בתחום המינהל
19	1. פעולות הביקורת
19	2. פיתוח מכשירים ושיטות של השירות לביקורת המשקיות
20	(א) עיבוד שיטתי של תכניות עבודה
21	(ב) מדד עבודה מינהלית
22	ב. ממצאי ביקורת חשובים בתחום המינהל
22	1. ממצאי הביקורת
22	(א) הגדרת תפקידים
22	(ב) עיבוד הוראות נוהל
22	(ג) שיטות עבודה
23	2. דרכי התיקון
23	(א) הגדרת תפקידים
23	(ב) עיבוד הוראות נוהל
23	(ג) שיטות עבודה
24	II. הביקורת ברשויות המקומיות
26	III. הביקורת על האיגודים
26	א. בעיות הדיווח של איגודים ממשלתיים והפיקוח עליהם
26	1. ההסדר החוקי והאדמיניסטרטיבי של ענייני האיגודים הממשלתיים
26	2. פיקוח על האיגודים הממשלתיים
27	3. אמצעי האיגוד והשימוש בהם
28	דוגמה ל-"דו"ח על אמצעי החברה והשימוש בהם"
28	(א) האמצעים לפי מקורותיהם
29	(ב) השימוש באמצעים
30	(ג) השינויים במלאי הסחורות והתומרים וביתרות של הזכויות וההתחייבויות
31	(ד) סיכום
32	ב. רשימת האיגודים שבהם נערכה ביקורת בשנה הנסקרת
32	IV. הסדר ענייני הקבורה
33	א. חוקים הדנים בשירותי הקבורה
33	ב. סיורי הקבורה בשלוש הערים הגדולות
33	1. ירושלים
33	2. תל אביב
34	3. חיפה
34	ג. סיכום
35	V. חוזים סטנדרטיים עם קבלנים וספקים
35	א. הצורך בחוזים סטנדרטיים
35	ב. המצב הנוכחי
36	1. מערכת הטפסים
36	(א) חוזים עם קבלנים
36	(ב) חוזים לייצור ולקניית סחורות
36	2. נושאים הנדונים בטפסים והסדרם
36	(א) חוזה בנייה
38	(ב) חוזה להומנת ייצור סחורות
38	(ג) טפסים לקניית סחורות
38	ג. סיכום
39	VI. שירות המדינה
40	א. חובות עובדי המדינה
40	ב. שיפוט משמעתי
40	ג. התאמת מספר עובדי המדינה לצורכי המדינה

מינהל וביקורת

1. פעולות השירות לביקורת המשקיות

א. בדיקות בתחום המינהל

השירות לביקורת המשקיות שבמשרד מבקר המדינה המשיך בשנת 1955/56 לערוך בדיקות מינהל בגופים המבוקרים, ועסק באותו זמן גם בפיתוח המכשירים והשיטות של עבודתו.

1. פעולות הביקורת

הבדיקות, שהשירות לביקורת המשקיות ערך, התחלקו בשנת 1955/56 כבשנים קודמות לשני סוגי בדיקות:

(א) בדיקות מינהל כוללות ביחידות ארגוניות: מגמתן העיקרית של בדיקות אלו היא לבחון, באיזו מידה נתמלאו התפקידים ביחידות הנבדקות, ולקבוע, מהי צורת הניהול ושיטות העבודה הנהוגות בהן;

(ב) בדיקות מינהל מיוחדות, העוסקות בנושא מסוים או בפעולה מסוימת ונערכות ביחידה ארגונית אחת או בכמה יחידות ארגוניות, המטפלות באותו הנושא או באותה הפעולה.

בדיקות מינהל כוללות בוצעו ביחידות הבאות של משרדי הממשלה: בלשכת העתונות שב- משרד ראש הממשלה; בבית חולים "אסף הרופא" של משרד הבריאות; ביחידת המשק והשירותים של משרד החקלאות; במחלקה לחינוך מקצועי ובמחלקה לפיקוח על העבודה של משרד העבודה.

כן נעשו בדיקות מינהל כוללות ביחידות לאדריכלות ולביצוע, שהן יחידות משנה של מחלקת ההנדסה של עיריית תל אביב-יפו.

הנושאים שנבדקו בבדיקות המיוחדות היו: שיטת הרישום והדיווח בבתי הדפוס של המדפיס הממשלתי בירושלים ובתל אביב; הפיקוח על גידולי טבק; דרכי הפיקוח על מס קנייה באשפרות; תהליך שחרור סחורות במשרדי גובי המכס בחיפה ויפו (כולם במשרד האוצר); חלוקת העבודה ושיטות העבודה הנהוגות ביחידת המנגנון (משרד החינוך והתרבות); תהליך הוצאת רישיונות לסחר, ייצור ואחסנת מזון (משרד מסחר ותעשייה); סדרי הארכיבים (משרד הפיתוח); ארגון שירותי העזר המינהליים באגף המפקח על התעבורה; במינהלת נמל חיפה: שיטות הרישום והדיווח במחלקת ההנדסה ותהליך שחרור מטענים (כל אלה במשרד התחבורה).

ממצאי הבדיקות במשרדי הממשלה, הן הכוללות והן המיוחדות, מובאים בחלק השני של דו"ח זה, כל אחד בפרק הנוגע למשרד הנדון, תחת הכותרת "מצאי ביקורת שונים".

נוסף על הבדיקות בגופים המבוקרים ערך השירות לביקורת המשקיות בדיקה בכמה שירותי עזר מינהליים של משרד מבקר המדינה (ראה לעיל, עמ' 8).

2. פיתוח מכשירים ושיטות של השירות לביקורת המשקיות

תפקיד חשוב של השירות, הנועד לשיפור עבודתו, הוא פיתוח של מכשירים ושיטות, המיועדים לביצוע ביקורת המשקיות.

כמכשיר לעבודת השירות משמשות תכניות בדיקה המפרטות, כיצד יש לערוך סוג בדיקה מסוים, ועל ידי כך יש בהן משום מתן הנחיות ביצוע לעובדי השירות. עם זה עשויות התכניות, במידה מסוימת, לסייע גם לעובדי הביקורת הכללית בעבודתם.

בתכניות אלה מוצא את ביטוי הנסיון, שנרכש בבדיקות שנעשו במשך הזמן. תכניות הבדיקה, שנערכו על ידי השירות בשנים קודמות, לוקטו ורוכזו בתדריך לעובדי השירות (ראה דו"ח שנתי מס' 6, עמ' 12-13); הן התייחסו במיוחד לבדיקת פעולות ביצוע של שירותי עזר מינהליים, כגון יחידת מנגנון, אפסנאות, משק, ארכיבים. יחידות אלה קיימות בדרך כלל בכל הגופים המבוקרים.

בשנת 1955/56 החל השירות בהכנת שני סוגים נוספים של תכניות בדיקה: (1) תכניות לבדיקת קה מינהלית של פעולות בעלות אופי אופרטיבי; (2) תכניות בדיקה של ביצוע תפקידי הניהול (Tasks of Management), הן ביחידות אופרטיביות והן בשירותי עזר מינהליים.

תכניות בדיקה מינהלית של יחידות אופרטיביות נערכו לשימוש בבדיקות המינהל של פעולות של בתי חולים ושל יחידות תברואה ציבורית. לדוגמה, תכנית בדיקת פעולות של בתי חולים מורכבת מקבוצות נושאי בדיקה אלה:

(א) טיפול מינהלי בחולה (סדרי קבלת חולים ושחרורם, שמירת חפציהם, תשלומי החולים);

(ב) שירותים משקיים (מחסן ציוד משקי, מחסן החלפת לבנים, בית מלאכה, מטבח, שירותי ניקיון, שימוש ברכב);

(ג) שירותים מינהליים הקשורים במישרין בשירותים רפואיים (מרפאה, ארכיון רפואי, מחסן ציוד רפואי, בית מרקחת, כוח אדם של אחיות ועבודה אדמיניסטרטיבית של בית שלהן).

בנוגע לכל אחד מהנושאים נוסחו הנקודות, שיש לבררן בצורת שאלות. לדוגמה כמה שאלות מכל סוג:

בקבוצה (א) "טיפול מינהלי בחולה": האם חולה, שעומדים לשחררו, חייב לגשת אל מבנים שונים המרוחקים זה מזה לשם סידורים הקשורים בשחרורו? האם קיימות בבית החולים הוראות בדבר הטיפול בחפצי ערך של חולים, שעזבו את בית החולים או נפטרו? האם התשלומים לפי התעריפים הקבועים נקבעים על סמך שיקול דעת של הפקיד בלבד, המקבל את קהל החולים?

בקבוצה (ב) "שירותים משקיים": מה הם הסדרים במקרה של מסירת הלבנים לכ"כ ביסה מחוץ לבית החולים? האם מתנהל בבית המלאכה רישום לגבי תפוקתו של כל עובד?

בקבוצה (ג) "שירותים מינהליים הקשורים במישרין בשירותים רפואיים": האם החולים מתקבלים במרפאה לפי הזמנה מראש? האם מציינים בהזמנה את השעה המועדפת, שבה יתקבל החולה? כמה זמן ביום מקדישות האחיות במחלקות השונות לטיפול בחולים?

תכניות הבדיקה של ביצוע תפקידי הניהול מתארות בפרוטרוט, כיצד יש לבדוק, אם תפקידי הניהול העיקריים – תכנון, ארגון, תיאום ופיקוח – מבוצעים ביעילות. התכניות מונות ומתארות את הטכניקות השונות לביצוע תפקידי הניהול; הן מסייעות אפוא בידי הבדק לכונן את בדיקתו ולקבוע, איך ממלאים האחראים ליחידות המבוקרות את תפקידי הניהול השונים.

השירות לביקורת המשקיות שוקד באופן שיטתי על השלמת התכניות ושיפורן, וזאת על סמך הנסיון שנרכש תוך כדי הבדיקות, שנעשו על ידי בוחני השירות בהתאם לתכניות הללו.

בפיתוח שיטות עבודתו המשיך השירות לביקורת המשקיות בעבודות מחקר בתחום מדד עבודה - במגמה לפתח טכניקה אחת מתוך הטכניקות, שבהן משתמשים לאיסוף עובדות, מיון, ניתוחן והערכתן בביקורת המינהל, ולהגיע לידי סטנדרדים של עבודה משרדית.

(1) השירות השתמש מכבר בצורות המקובלות של שיטת מדד העבודה בעת מדידתן של פעולות מיכניות-שיגרתיים כגון כתבנות, נקבנות, תיוק, רישום ופעולות פנקסנות פשוטות. תחילה לא עסק השירות בפעולות מדד של עבודות המורכבות מפעולות משנה משולבות זו בזו, שעליהן מתווסף גם הגורם של שיקול דעת, כלומר של עבודות החורגות ממסגרתן של פעולות מיכניות-שיגרתיים. הנסיון הראשון במדידת פעולות לא-שיגרתיים הוזכר בדו"ח השנתי מס' 6 (עמ' 23). הוצבע בו על מדידתן של פעולות הקשורות בקבלת עובדים חדשים ושל פעולות הקשורות בעריכת דוחות תקופתיים. בעוד שמדידה של פעולות מיכניות-שיגרתיים ניתנת לביצוע תוך שימוש במכשירי מדידה טכניים בלבד, מחייבת מדידתן של פעולות משרדיות מהסוג השני שינוי בשיטה. במדידת פעולות מהסוג השני מן הצורך להשתמש לא רק בשיטה הטכנית אלא גם בשיטה הסטטיסטית-אנליטית ולמצוא את האיוון המתאים בשימוש בין זו לזו. בניסוי הראשון, שנעשה ביחידת המנגנון של משרד הפנים, ובניסוי השני המקביל, שנערך בתקופה מארס-מאי 1956 ביחידת המנגנון של משרד החינוך והתרבות, התחיל השירות באיסוף נתונים סטטיסטיים, המשקפים את עומס העבודה הכולל של שתי היחידות, ולאחר לימוד ההרכב של מכלול עבודתן פורקו עבודות אלו לפעולות ולפעולות משנה. כך למשל פורקה הפעולה "קבלת עובדים" לפעולות משנה, ביניהן: מסירת שאלון למועמד לשם מילוי; קבלה בחזרה של השאלון הממולא ובדיקתו; מילוי אותו חלק מהשאלון המיועד למילוי ע"י המשרד. פירוק זה איפשר לשירות לקבוע יחידות עבודה (Work Units) - כלומר כמויות יסודיות של עבודה, שניתן לזהותן ולמדדן, ולבחור ביניהן את אלו המתאימות למדידה טכנית ישירה ואת אלו שמוטב להעריך באמצעות ניתוח סטטיסטי. מדידה טכנית ישירה או הערכה סטטיסטית נעשו לגבי כל פעולות המשנה, והתוצאות הראו, מהו הזמן הדרוש לביצוע כל אחת מהן. הצירוף של פרקי הזמן המושקעים בביצוע פעולות המשנה, שמהן מורכבות הפעולות השונות, מאפשר לקבוע: (א) את הזמן הדרוש לביצוע של כל פעולה; (ב) את סך הכול של הזמן הדרוש לכל אחד מעובדי היחידה לביצוע העבודה המוטלת עליו; (ג) את הזמן הכולל הדרוש לביצוע כל פעולות היחידה.

(2) ההשוואה בין שעות העבודה, שהסתכמו כתוצאה מהמדידות ומההערכות של זמן העבודה, לבין סך הכול של שעות העבודה הרשמיות (זמן העבודה להלכה) הראתה, שבאופן ממוצע מקדיש עובד כ-75% מזמן העבודה להלכה לביצוע עצם העבודה המוטלת עליו (זמן העבודה בפועל). כ-10%-12% מזמן העבודה להלכה מהווים "העדרויות", כלומר חופשות, מחלות, שירות מילואים וכיוצא באלה; כ-13%-15% הנותרים קרואים "זמן אישי", כלומר סך הכול של פרקי הזמן הדרושים לכל עובד במשך יום העבודה לסידור עניינים אישיים, כגון: אכילה, נקיון, שיחות פרטיות.

המחקר בשני המשרדים הנוכרים הביא למסקנה חשובה נוספת, והיא: על כ-120 עובדים במשרד ממשלתי דרוש, בממוצע, עובד אחד ביחידת המנגנון המרכיב של אותו משרד, אם יחידה זו מטפלת בעצמה במכלול הפעולות הנוגעות לעובדים, כלומר שאין המחזות או הסניפים מטפלים בחלק מהן.

אשר למספרים הנ"ל והזמנים הדרושים לפעולות ולפעולות משנה שונות, שאליהם הגיע השירות כתוצאה מהמחקר בשני המשרדים, הרי מן הצורך לבדוק אותם על ידי עבודות מחקר נוספות, כדי להגיע לסטנדרדים, שכוונתם יפה למשרדי הממשלה. ברם יש מקום להניח, שלא יהיה בתוצאות עבודות המחקר העתידות להיעשות כדי לשנות במידה ניכרת את הממצאים שנמצאו ואת המסקנות שהוסקו עד כה.

(3) פיתוח שיטות מדד של פעולות מינהליות, שמגמתן להעריך את הזמן הדרוש לפעולה מסוימת או את מספר העובדים העסוקים בה, ישמש גם להנחת יסוד לבחינת יעילותן של שיטות עבודה שונות בביצוע אותה הפעולה. המדידה תאפשר להשוות את הזמן הדרוש לביצוע הפעולה לפי שיטה אחת אל הזמן הדרוש לפי שיטה אחרת ולקבוע, איזו מהן עדיפה מבחינת היעילות. עם זאת מהווה שיטת מדד העבודה לא רק מכשיר בידי ביקורת המדינה, אלא היא עשויה גם לסייע בידי מנהלי הגופים המבוקרים בתכנון ובפיקוח. לכן הומצאו תוצאות המחקר, שנערך על ידי משרד מבקר המדינה, לשירות לארגון ושיטות של נציבות שירות המדינה, וזה הפיץ את החלק העיוני של המחקר בין מקשרי ארגון ושיטות שליד משרדי הממשלה השונים.

ב. ממצאי ביקורת חשובים בתחום המינהל

ממצאי פעולות הביקורת, שנעשו במשרדי הממשלה השונים, מובאים כאמור בחלק השני של דין וחשבון זה. להלן יצוינו ממצאים, המשקפים מצד אחד ליקויים, שנקבעו במספר משרדים, והמתייחסים מצד אחר לנושאים, החשובים בשביל רוב המשרדים. נוסף על ציון הליקויים מוצעות כאן הצעות העשויות להתוות דרך לתיקונם. הנושאים הנדונים נוגעים להגדרת תפקידים, עיבוד הוראות נוהל ושיטות עבודה במינהל המדינה.

1. ממצאי הביקורת

הבדיקות, שנערכו על ידי השירות לביקורת המשקיות בשנת 1955/56, העלו בתחומים הנוכרים לעיל את הממצאים הבאים :

(א) הגדרת תפקידים

בדיקות אחדות העלו, שהמטרות של היחידה הארגונית לא נקבעו די צורכן, וכתוצאה מכך לא הוגדרו תפקידי היחידה ותחומי העבודה של נושאי המשרות. במידה שנקבעו התפקידים בכתב, לא היו ההגדרות, במקרים רבים, ברורות או מפורטות במידה מספקת. חוסר הפירוט ואי הבהירות גרמו במקרה אחד, ששתי יחידות משנה עסקו בפעולות זהות או דומות, בעוד שאף אחת מהן לא ראתה את עצמה מחויבת לטפל בפעולה מסוימת, שדרשה טיפול. לעתים עברה עבודה מסוימת למעשה מיחידה ליחידה בלא שהשינוי מצא את ביטויו בשינוי הגדרת התפקידים.

(ב) עיבוד הוראות נוהל

העדרן של הוראות נוהל, שמטרתן להורות לעובדים הנוגעים בדבר את מהלך העבודה המדויק, הורגש במיוחד במקרים, שבהם נעשית העבודה בתהליכים מורכבים ומסועפים, כמו למשל כשתוך העבודה נעשים רישומים בטפסים רבים ומבוצעות פעולות בקרה (checking) על ידי עובדים מספר בשלבי עבודה וביחידות משנה שונים. העדר הוראות מרכזיות הביא לידי כך, שמנהל יחידת משנה מסוימת, שלקחה חלק בתהליך העבודה הכללי, הוציא חוזרים פנימיים ליחידתו, אולם הוראות אלה לא היה בהן כדי להסדיר את עבודתה של יחידה זו די צורכה, כיוון שהן לא הותאמו לפעולותיהן של שאר יחידות המשנה, שגם להן היה חלק באותו תהליך עבודה. נמצא מקרה, שבו הוצאו בפרק זמן קצר שתי הוראות סותרות, האחת על ידי מנהל יחידה מסוימת והשניה על ידי מנהל יחידת משנה, ושתי ההוראות נשארו להלכה בתוקף בלי שהותאמו זו לזו.

(ג) שיטות עבודה

במרבית היחידות שנבדקו בדק השירות במיוחד את הרישום והדיווח, בגלל חשיבותם כאמצעי יסוד לתכנון, לתיאום ולפיקוח.

נתברר, שבמקרים רבים לא כללו דו"חות שהוגשו את כל העובדות הדרושות כדי לתת למנהל סקירה ממצה ככל האפשר על מידת ההתקדמות של העבודה. דבר זה גרם, שמצד אחד לא הספיקו הנתונים לעריכת פיקוח יעיל, ומצד אחר לא היו עשויים להיות יסוד לתכנון העבודה בעתיד. ליקויים אלה בלטו במיוחד ביחידות המטפלות בעבודות טכניות, שבהן מועסק מספר ניכר של פועלים, לפעמים במשמרות אחדות, ולביצוע העבודות דרושים חומרים, ציוד וכלי עבודה. לעתים קרובות חסרו הסברים הנחוצים למילוי טופסי הדו"חות; במידה שהיו קיימים הסברים, הם לא היו מבוססים די הצורך על התיעצות בין דורשי האינפורמציה לבין אלה, שהיו צריכים לספק, ולא היו מובנים לאחרונים בכל חלקיהם; לעתים לא היה מעקב אחר המצאת דו"חות ולא באה כל תגובה על דו"חות, שלא היו שלמים; דו"חות, שהומצאו כראוי, ברוב המקרים לא נותחו, ונתו-ניהם לא נוצלו למטרה, שלה היו מיועדים.

אשר לרישומים, הרי נמצאו ביניהם כפולים ומיותרים: נוהלו כרטיסים וטפסים שונים, שאפשר היה לאחדם; במסמכים מסוימים מולאו פרטים בכתב יד על כל העתק והעתק לחוד, שעה שניתן למלאם במכונת כתיבה בשיטת ההעתקה; נכתבו מכתבים שירותיים במקום שימוש בטפסים.

2. דרכי התיקון

מאופן תיאורם של הממצאים, שפורטו לעיל, מסתמנים קווים מנחים מסוימים לתיקון הליקויים שהועלו. להלן יפורטו ויובהרו דרכי התיקון.

(א) הגדרת תפקידים

מתפקידו של כל מנהל ומנהל הוא – לנהל, דהיינו לתכנן, לארגן, לתאם ולפקח. לשם כך מחויב כל מנהל, החל ממנהל המשרד כולו וכלה במנהל יחידת המשנה הקטנה ביותר, להכיר ולהגדיר את מטרת יחידתו. על בסיס זה יקבע את התפקידים השונים הדרושים להשגת המטרה ויקבע את העובד, שעליו יוטל מילוי כל אחד מהתפקידים. קביעות אלה לא די בכך שתהיינה ידועות למנהל, אלא מן ההכרח להביאן לידיעת כל עובדי היחידה, כדי שכל אחד יידע הן את תפקידו והן תפקיד רעהו. בדרך זו יידע העובד את מקומו בעבודת המשרד ותימנע הסגת גבול.

האמצעים הטכניים המשמשים להפצת הידיעות האלה הם: (1) פרסום תדריך או קובץ לעובדים, המכיל את עיקר המטרות והתפקידים של המשרד כולו ושל כל יחידה ויחידה; (2) רשימה, המפרטת את נושאי התפקידים ומציינת שטח פעולותיהם; (3) תרשים או מערכת תרשימים, המראים את המבנה הארגוני של המשרד על יחידותיו.

(ב) עיבוד הוראות נוהל

הוראות נוהל מן הדין שיעובדו על פי הנסיון שנרכש תוך כדי ביצוע הפעולות השונות, ואחרי שעובדו והוצאו ייבדקו מדי פעם בפעם, כדי להיווכח, אם אמנם עמדו במבחן הביצוע או אם יש לשנות בהן דבר. ההוראות ינוסחו בשפה מובנת, שאינה משתמעת לשני פנים. הוראות, המתייחסות לתהליך העובר מספר יחידות משנה, צריך לעבדן אותו המנהל, שלו כפופות כל יחידות משנה אלה.

(ג) שיטות עבודה

(1) הכנת טופסי הדיווח דורשת שיקול ממצה של מקבל הדו"חות, למה ישמשו הדו"חות, מה ברצונו ללמוד מהם ולפי אלו נקודות מבט יש לנתחם. רק שיקול מעין זה יאפשר לו מצד אחד להכניס לטופס הדו"ח את כל הנתונים הנחוצים ומצד אחר להימנע מהכנסת נתונים מיותרים. תוך כדי שיקול זה יבדוק, מה הוא הזמן הדרוש לדיווח ואם השקעת הזמן כדאית בהשוואה לתועלת, שהוא יפיק מהדו"חות. כדי ששולחי הדו"חות יידעו, איך למלאם, ושלא תפול כל אי הבנה, יוועץ

המנהל באחראים למילוי הדו"ח. בעת דיונים אלה ילמדו שולחי הדו"חות, לשם מה מבקש המנהל את הדו"חות. אם יבינו זאת העובדים ויתחילו בחיוב לכוונות המנהל, בוודאי יתאמצו למלא את הטפסים כראוי. אחרי קבלת הדו"חות על המנהל לערוך את הניתוח, שאליו התכוון. רצוי מאד, שהעובדים יידעו, כי דו"חותיהם אמנם נותחו ושעבודת הדיווח לא נעשתה לשווא.

(2) הכללים החלים על הכנת הטפסים לדו"חות כוחם יפה בדרך כלל גם להכנת הרישומים. ברם, הכנת רישום יעיל דורשת גם ידיעות בטכניקות שונות, כגון שיטת ההעסקה ועיבוד טפסים, ובשימוש הנאות במכונות משרד, בכללן מכונות ניקוב, מיון וליווח.

(3) הנסיון מלמד, שניהול דורש מידה ניכרת של ידיעות בשיטות וטכניקות. שיטות וטכניקות אלה מתפתחות והולכות, ומן הצורך, שכל מנהל יידע על קיומן וילמד משהו עליהן. אולם מן הנמנע, שכל מנהל יתמצא בהן. לשיפור המינהל תשמש הקמת יחידה – עד כמה שאפשר קרובה להנהלה – שתטפל בהתמדה בנושאי ארגון וניהול. יחידה כזאת, שתימצא במשרד ממשלתי או ביחידת סמך גדולה או באחד ממפעלי המדינה, תוכל ליצור תוך פעולותיה שכבה רחבה של עובדים, שנהירה להם שיטת "ארגון ושיטות" (Organisation and Methods), עליה הוצבצ כמה פעמים בדו"חות השנתיים של מבקר המדינה.

במקום שאין אפשרות או צורך בקביעת יחידה מיוחדת לשירות זה, מן הרצוי למנות עובד בכיר אחד, שכל זמנו יוקדש לשקידה על הבעיות הארגוניות ושיטות העבודה. בקשר לכך כדאי להזכיר, שבקיץ שנת 1955 הוקם השירות לארגון ולשיטות ליד נציבות שירות המדינה, העובד בקשר הדוק עם מקשרי או"ש (ארגון ושיטות) הפועלים במשרדי ממשלה אחדים, אולם כדי שפעולות אלה יכו שורש יש צורך להרחיבן ולהעמיקן.

II. הביקורת ברשויות המקומיות

בדו"חות השנתיים הקודמים נכלל פרק – "הרשויות המקומיות" – שהכיל סקירה מסכמת על תוצאות הביקורת, שנערכה במשך השנה הנדונה על המינהל והמשק הכספי של הרשויות המקומיות. תוצאות ביקורת זו לגבי השנה הנסקרת יפורסמו בצורת חוברת מיוחדת. להלן ניתן סיכום פעולות הביקורת בשטח זה.

א. בתקופה הנסקרת ערך האגף לביקורת הרשויות המקומיות ביקורת כוללת ב-58 רשויות, מהן 12 עיריות (לרבות שלוש הערים הגדולות – ירושלים, תל אביב וחיפה – בהן נערכה ביקורת שיטתית ורצופה כל השנה); 31 מועצות מקומיות; 15 מועצות אזוריות. ב-125 רשויות נערכה בדיקת הקופות. דו"חות מסכמים על הביקורת הכוללת הומצאו במשך התקופה הנסקרת ל-56 רשויות, ביניהן רשויות, שהביקורת בהן נערכה עוד בשנה הקודמת. בדו"חות אלה משתקפות, לאור הביקורת, פעולותיהן של הרשויות המקומיות בשטחיהן השונים: בשטח המינהל – המועצה, הוועד – דות והמנגנון, מינהל כספים והנהלת חשבונות, החזקת רכוש וניהול מחסנים; בשטח השירותים – השירותים המקומיים והשירותים הממלכתיים, מפעלים ועבודות פיתוח; בשטח התקציב ומשק הכספים – פרטי התקציב, חשבון אקטיב ופסיב, חשבון עודף וגרעון, ההכנסות וההוצאות, וכן גביית מסים.

ב. גם בשנת 1956, כבשנים קודמות, ערך האגף לביקורת הרשויות המקומיות סקר כללי על מצבן הכספי והמשקי של הרשויות בשנת 1955/56. הסקר הקיף 139 רשויות, מתוך 158 הרשויות הקיימות. הרשויות, שבהן נערך הסקר, מתחלקות כדלקמן: 20 עיריות, 74 מועצות מקומיות, 45 מועצות אזוריות. תוצאות הסקר משקפות אפוא למעשה את המצב הקיים ברשויות המקומיות בארץ. 19 הרשויות שלא נכללו בבדיקה הן: 8 שלא פעלו; 6 רשויות חדשות שהוקמו לא מכבר;

המנהל באחראים למילוי הדו"ח. בעת דיונים אלה ילמדו שולחי הדו"חות, לשם מה מבקש המנהל את הדו"חות. אם יבינו זאת העובדים ויתחילו בחיוב לכוונות המנהל, בוודאי יתאמצו למלא את הטפסים כראוי. אחרי קבלת הדו"חות על המנהל לערוך את הניתוח, שאליו התכוון. רצוי מאד, שהעובדים יידעו, כי דו"חותיהם אמנם נותחו ושעבודת הדיווח לא נעשתה לשווא.

(2) הכללים החלים על הכנת הטפסים לדו"חות כוחם יפה בדרך כלל גם להכנת הרישומים. ברם, הכנת רישום יעיל דורשת גם ידיעות בטכניקות שונות, כגון שיטת ההעסקה ועיבוד טפסים, ובשימוש הנאות במכונות משרד, בכללן מכונות ניקוב, מיון וליווח.

(3) הנסיון מלמד, שניהול דורש מידה ניכרת של ידיעות בשיטות וטכניקות. שיטות וטכניקות אלה מתפתחות והולכות, ומן הצורך, שכל מנהל יידע על קיומן וילמד משהו עליהן. אולם מן הנמנע, שכל מנהל יתמצא בהן. לשיפור המינהל תשמש הקמת יחידה – עד כמה שאפשר קרובה להנהלה – שתטפל בהתמדה בנושאי ארגון וניהול. יחידה כזאת, שתימצא במשרד ממשלתי או ביחידת סמך גדולה או באחד ממפעלי המדינה, תוכל ליצור תוך פעולותיה שכבה רחבה של עובדים, שנהירה להם שיטת "ארגון ושיטות" (Organisation and Methods), עליה הוצבצ כמה פעמים בדו"חות השנתיים של מבקר המדינה.

במקום שאין אפשרות או צורך בקביעת יחידה מיוחדת לשירות זה, מן הרצוי למנות עובד בכיר אחד, שכל זמנו יוקדש לשקידה על הבעיות הארגוניות ושיטות העבודה. בקשר לכך כדאי להזכיר, שבקיץ שנת 1955 הוקם השירות לארגון ולשיטות ליד נציבות שירות המדינה, העובד בקשר הדוק עם מקשרי או"ש (ארגון ושיטות) הפועלים במשרדי ממשלה אחדים, אולם כדי שפעולות אלה יכו שורש יש צורך להרחיבן ולהעמיקן.

II. הביקורת ברשויות המקומיות

בדו"חות השנתיים הקודמים נכלל פרק – "הרשויות המקומיות" – שהכיל סקירה מסכמת על תוצאות הביקורת, שנערכה במשך השנה הנדונה על המינהל והמשק הכספי של הרשויות המקומיות. תוצאות ביקורת זו לגבי השנה הנסקרת יפורסמו בצורת חוברת מיוחדת. להלן ניתן סיכום פעולות הביקורת בשטח זה.

א. בתקופה הנסקרת ערך האגף לביקורת הרשויות המקומיות ביקורת כוללת ב-58 רשויות, מהן 12 עיריות (לרבות שלוש הערים הגדולות – ירושלים, תל אביב וחיפה – בהן נערכה ביקורת שיטתית ורצופה כל השנה); 31 מועצות מקומיות; 15 מועצות אזוריות. ב-125 רשויות נערכה בדיקת הקופות. דו"חות מסכמים על הביקורת הכוללת הומצאו במשך התקופה הנסקרת ל-56 רשויות, ביניהן רשויות, שהביקורת בהן נערכה עוד בשנה הקודמת. בדו"חות אלה משתקפות, לאור הביקורת, פעולותיהן של הרשויות המקומיות בשטחיהן השונים: בשטח המינהל – המועצה, הוועד – דות והמנגנון, מינהל כספים והנהלת חשבונות, החזקת רכוש וניהול מחסנים; בשטח השירותים – השירותים המקומיים והשירותים הממלכתיים, מפעלים ועבודות פיתוח; בשטח התקציב ומשק הכספים – פרטי התקציב, חשבון אקטיב ופסיב, חשבון עודף וגרעון, ההכנסות וההוצאות, וכן גביית מסים.

ב. גם בשנת 1956, כבשנים קודמות, ערך האגף לביקורת הרשויות המקומיות סקר כללי על מצבן הכספי והמשקי של הרשויות בשנת 1955/56. הסקר הקיף 139 רשויות, מתוך 158 הרשויות הקיימות. הרשויות, שבהן נערך הסקר, מתחלקות כדלקמן: 20 עיריות, 74 מועצות מקומיות, 45 מועצות אזוריות. תוצאות הסקר משקפות אפוא למעשה את המצב הקיים ברשויות המקומיות בארץ. 19 הרשויות שלא נכללו בבדיקה הן: 8 שלא פעלו; 6 רשויות חדשות שהוקמו לא מכבר;

מ-5 רשויות מקומיות, קטנות היקף, אי אפשר היה לקבל את הפרטים הדרושים. הסקר כולל נתונים רבים משטחי הפעולה של הרשויות המקומיות ודן השנה במיוחד בהיקף עבודות הפיתוח ובמידת השימוש בכספי התקציב הרגיל למימון עבודות אלה.

תשומת לב מיוחדת הוקדשה, במסגרת הסקר, לבדיקת הפיגורים בגביית מסים. בעיה זו – פיגורים בגבייה של מסים, דמי מים, והשתתפות בעלים בעבודות ציבוריות – נדונה בדו"חות מבקר המדינה גם בשנים הקודמות, והודגשה החשיבות המיוחדת הנודעת לחיטול הפיגורים או להקטנתם.

בדיקת הפיגורים וגביית המסים התרכזה בשני נושאים עיקריים:

- (א) מיון הפיגורים לפי סוגי החייבים (הממשלה, מוסדות ציבוריים, יחידים וכו') כדי להניע למסכנות בנוגע לאפשרות המעשית של גביית חובות אלה;
- (ב) חקירת הטכניקה של הגבייה במטרה לראות, אם אין דרכים לשיפורים.

כדי להתחקות על הטכניקה של הגבייה נערך, בחודשי יוני-יולי 1956, מבצע מיוחד לבדיקות דרכי הגבייה של ארנונות, אגרות ותשלומים אחרים, ב-13 עיריות ומועצות מקומיות (להוציא מועצות אזוריות, הגובות, בדרך כלל, ארנונות מועדי הישובים ולא מן האזרח כפרט): תל אביב, חיפה, פתח תקוה, רמת גן, רחובות, באר שבע, עכו, שפרעם, הרצליה, נס ציונה, גבעתיים, עפולה, קרית ים.

ג. עם משרד הפנים נדונה באופן יסודי השאלה, באיזו מידה ובאילו צורות יוכל משרד מבקר המדינה לקדם את הפיקוח של משרד הפנים על ביצוע פעולותיהן של הרשויות המקומיות, ועל תיקון הליקויים, שמשרד מבקר המדינה העלה בביקורתו. בסיכום השיחות שנתקיימו על נושא זה בין משרד מבקר המדינה לבין משרד הפנים הביע מבקר המדינה את נכונות משרדו לסייע בידי משרד הפנים בקידום הפיקוח של משרד הפנים על הרשויות המקומיות, בעיקר בדרכים הבאות:

(א) מבקר המדינה מביא בדו"חות השנתיים סקירה שנתי על הפעולות של כלל הרשויות המקומיות בלוויית נתונים מפורטים וניתוחם, כך שיש למשרד הפנים בכל עת חומר המאפשר הערכת הפעולות השונות של כל רשות ורשות תוך השוואת רשות אחת לחברתה.

(ב) משרד מבקר המדינה מעביר למשרד הפנים ממצאי ביקורת, שבגלל חשיבותם המיוחדת יש להניח שמשרד הפנים מעוניין לדעת אותם בהקדם.

(ג) משרד מבקר המדינה מוכן, תוך ביצוע התכנית הכללית של הביקורת – שמגמתה להוציא דו"ח ביקורת מלא על כל רשות מקומית פעם בשנתיים – להתחשב, במידת האפשר, במשאלותיו של משרד הפנים ולתת עדיפות לביקורת על רשויות מקומיות מסוימות או על תחומים מסוימים בהם.

בתקופה הנסקרת השתדל משרד מבקר המדינה, ואף הצליח להחיש את קצב הדיווח של הביקורת על הרשויות המקומיות במידה כזאת, שערכם האקטואלי בשביל פעולת הפיקוח של משרד הפנים יעלה בהרבה.

III. הביקורת על האיגודים

בדינים וחשבונות השנתיים הקודמים נכללו סקירות על איגודים ממשלתיים נבחרים, שהכילו נתונים סטטיסטיים ופרטים על פעולותיהם. סקירה מעין זו לגבי השנה הנסקרת תפורסם בצורת חוברת מיוחדת.

בדין וחשבון זה מובאות להלן: (א) סקירה על בעיות הדיווח של איגודים ממשלתיים והפיקוח עליהם; (ב) רשימת האיגודים הממשלתיים, שבהם נערכה ביקורת בשנה הנסקרת.

א. בעיות הדיווח של איגודים ממשלתיים והפיקוח עליהם

1. ההסדר החוקי והאדמיניסטרטיבי של ענייני האיגודים הממשלתיים

מבקר המדינה הצביע בדו"ח השנתי מס' 5 (עמ' 56) במסגרת הסקירה המפורטת "איגודים ממשלתיים וקווים להסדרת ענייניהם" על הצורך בחקיקת חוק איגודים ממשלתיים, שיסדיר את עבודתם של גופים אלה, שמספרם גדל והולך מדי שנה בשנה. לפי ההצעה יטיל החוק על האיגודים – בין השאר – את החובה להגיש בכל שנה לשר האוצר "תכנית-פעולות שנתי", שתפרט את תכניות האיגוד לשנה הבאה במסגרת תכניותיו לטווח ארוך. העובדה, שחקיקת חוק דורשת זמן ממושך, הניעה את מבקר המדינה להציע במארכ 1955 לשר האוצר לשקול, אם לא יהיה מן הנכון, שידרוש – כהסדר ביניים עד לחקיקת החוק – מאת האיגודים באורח אדמיניסטרטיבי להגיש למשרד האוצר תכנית מעין זו. להצעת מבקר המדינה לשר האוצר צורפה דוגמה של "תכנית-פעולות שנתי" והודגש, שמשרד מבקר המדינה יהיה מוכן להושיט למשרד האוצר ולאגודים הממשלתיים כל עזרה שיתבקש להגיש (ראה דו"ח שנתי מס' 6, עמ' 235).

שר האוצר – בהערותיו לדין וחשבון השנתי מס' 5 של מבקר המדינה (עמ' 14) – נקט עמדה חיובית כלפי הצעת מבקר המדינה, שיוחק חוק האיגודים. בהערותיו לדו"ח השנתי מס' 6 (עמ' 137) חזר שר האוצר על עמדתו החיובית וציין, שהצעת חוק נמצאת כבר בעיבוד. אך מאז לא התקדם העניין מעבר לתחום הדיונים הראשוניים, ובמיוחד לא הוצאה לפועל ההצעה לדרוש הגשת "תכנית-פעולות שנתי" באורח אדמיניסטרטיבי.

(2) פיקוח על האיגודים הממשלתיים

הקבוצה השנייה של הצעות מבקר המדינה להסדר ענייני האיגודים נוגעת לפיקוח הממשלה על האיגודים (ראה דו"ח שנתי מס' 3, עמ' 117, ודו"ח שנתי מס' 5, עמ' 55).

האיגודים הממשלתיים נתונים לשני סוגי פיקוח על ידי משרדי הממשלה: מצד אחד מופעל עליהם פיקוח ענייני-מקצועי מטעם המשרד הנוגע בדבר – כגון פיקוח משרד התחבורה על חברת "אל על", או פיקוח משרד הפיתוח על "מפעלים המלח" – ומצד אחר מבצע משרד האוצר פיקוח פיננסי על כל האיגודים.

(א) את פיקוחו הפיננסי על האיגודים הפעיל משרד האוצר החל מחודש מאי 1953 על ידי מינוי מפקח כללי, שהוטל עליו – בין שאר תפקידיו – גם תפקיד זה. פעולות המפקח הכללי הן בגדר פיקוח לאחר מעשה.

בשנת 1956 הוכר במשרד האוצר הצורך להקים יחידה, שתעסוק בריכוז הפעולה השוטפת הנעשית על ידי האיגודים הממשלתיים, בהכוונתה ובהדרכתה – במיוחד על ידי נציגי הממשלה. שר האוצר ניגש להקמת "לשכת חברות", אשר בה: ירוכוז המאזנים והדוחות הכספיים של כל החברות הממשלתיות; ינוהל חשבון מרוכז של הלוואות הממשלה והשקעותיה בחברות; תיבחן התאמת ביצוע תקציבי החברות לתכניותיהן, שאושרו על ידי הממשלה; תתואם הפעולה הנעשית על ידי יחידות האוצר השונות והמשרדים הממשלתיים השונים בשטח החברות; ותבורר האפשרות

לשיתוף פעולה בין החברות בעניינים שונים. בספטמבר 1956 הטיל שר האוצר על עובד בכיר במשרדו לתכנן את ביצוע התפקידים, שיוטלו על הלשכה, ולבצע – עד להקמת הלשכה – חלק מהתפקידים הנוכריים. עובד זה עוסק באיסוף מסמכים שונים וחומר ענייני וסטטיסטי על החברות הממשלתיות החשובות, פרט לחברות הנתונות לפיקוחו של משרד הפיתוח.

(ב) משרד הפיתוח הגיע בקיץ 1956 לדעה, שמן הרצוי לעבד תקנון – אחיד ככל האפשר – לאיגודים העומדים לפיקוחו של המשרד. תקנון זה יסדיר את סמכויותיהם של האורגנים השונים באיגוד: מועצת המנהלים, הוועד הפועל והמנהל הכללי, ויקבע את חובותיהם כלפי משרד הפיתוח. משרד הפיתוח עיבד דוגמה לתקנון כזה. הדיון עליה מתנהל עדיין בין משרד הפיתוח ובין נציגי הממשלה באיגודים השונים והמנהלים הכלליים של האיגודים האלה. בדוגמת התקנון כלולה הדרישה להגשת "תכנית-פעולות שנתית", כפי שהוצעה על ידי מבקר המדינה.

(3) אמצעי האיגוד והשימוש בהם

הדיווח הכספי של האיגודים אל משרד האוצר ואל המשרדים הממשלתיים, המפקחים עליהם פיקוח ענייני-מקצועי, אינו שלם: איגודים רבים אינם מדווחים ברציפות; הדינים וחשבונות של אותם איגודים, המדווחים דיווח תקופתי סדיר, אינם מכילים לעתים קרובות את הנתונים הדרושים למשרד המפקח, כדי שיוכל לקבל תמונה ברורה על מהותן והיקפן של הפעולות, שביצע האיגוד בתקופה הנסקרת; במקרים רבים מצטמצם הדיווח בהגשת מאזן שנתי וחשבון רווח והפסד, ואף זאת – לעתים קרובות – באיחור רב, כיוון שמספר ניכר של איגודים עדיין לא הגיעו לעריכת מאזן תוך תקופה נאותה אחר תום שנת העסקים.

במסגרת סמכותו, לפי חוק מבקר המדינה, לדרוש מגוף מבוקר דין וחשבון על כל עניין שב-תחום ביקורתו, ראה מבקר המדינה צורך בהרחבת הדיווח של האיגודים הממשלתיים.

חוק מבקר המדינה כשלעצמו מטיל כבר על האיגודים הממשלתיים – כעל שאר הגופים המבוקרים – חובה להמציא למבקר המדינה, לא יאוחר מ-4 חודשים לאחר תום שנת הכספים שלהם, דין וחשבון על הכנסותיהם והוצאותיהם באותה שנה ומאזן זכויותיהם והתחייבויותיהם, וכן דין וחשבון המפרט ומתאר תיאור ענייני את הפעולות הכספיות, שהגוף ביצע באותה שנה. הרחבת הדיווח רצויה, כיוון שמאזן של מפעל לתאריך מסוים מראה רק את הנכסים ואת ההתחייבויות לאותו תאריך, כפי שנתהוו במשך כל זמן קיומו של המפעל, דהיינו, מיום הווסדו ועד תאריך המאזן. אך לשם ביצוע תפקיד בעל חשיבות ראשונה במעלה, והוא: ניתוח התפתחותה של החברה במשך כל שנת עסקים, רצוי להראות בנפרד גם את האמצעים, שנוספו למפעל בשנת העסקים הנדונה, ואת השימוש שנעשה באמצעים אלה. דו"ח מעין זה (Sources and Application of Funds) – המקובל בארצות שונות – עשוי להיות לתועלת הן להנהלת המפעל והן לפיקוח הממשלתי ולביקורת.

לכן דורש מבקר המדינה מהאיגודים החשובים להמציא לו – החל משנת העסקים 1956/57 – נוסף על המאזן וחשבון הרווח והפסד גם "דין וחשבון על אמצעי החברה והשימוש בהם". למטרה זו עובד הטופס המובא להלן. טופס זה בנוי בצורה, שסך הכול של האמצעים, שעמדו לרשות החברה (חלק א') פחות סך הכול של האמצעים, שהחברה השתמשה בהם (חלק ב'), צריך להיות שווה לסך הכול של השינויים במלאי הסחורות והחומרים וביתירות של הזכויות וההתחייבויות של החברה (חלק ג').

דין וחשבון

על

אמצעי החברה והשימוש בהם

(השינויים, שנותרו במשך השנה, שנסיימה ביום

(א) האמצעים לפי מקורותיהם

ל"י	ל"י	ל"י
		I. אמצעים שנוצרו בחברה
.....		1. רוח נקי במשך השנה
		(מזה רוחי הון בסך.....ל"י
		או הפסדי הון בסך.....ל"י)
.....		2. הפרשות לפחת במשך השנה
		3. הגדלה של הפרשות
.....		וקרנות שונות
.....		4. מימוש רכוש
		א. בכסי דלא ניירי
		ב. ציוד
		ג. פטנטים וכיוצא
		ד. מניות, גיירות ערך והשקעות
		פיננסיות אחרות
		ה. גביית הלוואות (קרן) לטווח בינוני
		וארוך (3 שנים ומעלה)
		(1) מאגודים ממשלתיים
		אחרים
		(2) מהמוסדות הלאומיים
		(3) מאחרים

II. אמצעים שבאו מן החוץ

.....		1. תשלומים ע"ח הון
		א. מהממשלה
		ב. מאגודים ממשלתיים אחרים
		ג. מהמוסדות הלאומיים
		ד. מאחרים
		2. הענקות
		א. מהממשלה
		ב. מאגודים ממשלתיים אחרים
		ג. מהמוסדות הלאומיים
		ד. מאחרים

ל"י	ל"י	ל"י
.....		3. תשלומים, שמהותם עדיין לא הוגדרה
		א. מהממשלה
		ב. מאיגודים ממשלתיים אחרים
		ג. מהמוסדות הלאומיים
		ד. מאחרים
.....		4. הלוואות לטוחת בינוני וארוך שנתקבלו
		(3 שנים ומעלה)
		א. מהממשלה
		(1) מהממשלה במישרין .ל"י
		(2) מתוך פקדונות
		הממשלה בבנקים .ל"י
		ב. מאיגודים ממשלתיים אחרים
		ג. מהמוסדות הלאומיים
		ד. מאחרים

סך הכול

(ב) השימוש באמצעים

ל"י	ל"י	ל"י
.....		I. הפסד גקי במשך השנה (בזה רווחי הון בסךל"י
.....		או הפסדי הון בסךל"י)
.....		II. דיווידנדה שחולקה
.....		III. הקטנה של הפרשות וקרנות שונות
.....		IV. הקמה ו/או רכישה של נכסים
.....		1. נכסי דלא נייר
.....		2. ציוד
.....		3. פטנטים
.....		4. זכויות
.....		V. מחקר
.....		1. מחקר עצמי
.....		2. מחקר ע"י גופים אחרים
.....		VI. השקעות פינוסיות
.....		1. השקעות ע"ח מניות ואגרות חוב
.....		א. ממשלתיות
.....		ב. באיגודים ממשלתיים אחרים
.....		ג. במוסדות הלאומיים
.....		ד. בגופים אחרים

ל"ד ל"ד ל"ד

2. מתן הלוואות לטווח בינוני וארוך
(3 שנים ומעלה)
- א. לממשלה
- ב. לאיגודים ממשלתיים אחרים
- ג. למוסדות הלאומיים
- ד. לגופים אחרים

3. מתן הענקות לשם השקעות
- א. לאיגודים ממשלתיים אחרים
- ב. לגופים אחרים

VII. פרעון הלוואות לטווח בינוני וארוך (קרן)

1. לממשלה
- א. לממשלה במישרין
- ב. לבנקים לזכות חשבון פקדון הממשלה
2. לאיגודים ממשלתיים אחרים
3. למוסדות הלאומיים
4. לאחרים

סך הכול

(ג) השינויים במלאי הסחורות והחומרים וביתרות של הזכויות וההתחייבויות

ל"ד ל"ד ל"ד

I. שינויים במלאי (הגדלה (+) הקטנה (-))

1. הגדלה (+) או הקטנה (-) במלאי המוצרים המוגמרים
2. הגדלה (+) או הקטנה (-) במלאי מוצרים בעיבוד
3. הגדלה (+) או הקטנה (-) במלאי חומרי הגלם
4. הגדלה (+) או הקטנה (-) במלאי שאר החומרים

II. שינויים ביתרות של הזכויות וההתחייבויות

(עודף זכויות על התחייבויות (+);

עודף התחייבויות על זכויות (-))

1. הגדלה (+) או הקטנה (-) של הזכויות
- א. מזומנים בקופה ובבנקים

ל"י	ל"י	ל"י	ל"י	
				ב. חייבים ויתרות חובה
				(בכלל זה שטרות)
				(1) של הממשלה
				(2) של איגודים
				ממשלתיים אחרים
				(3) של המוסדות
				הלאומיים
				(4) של אחרים
				2. הגדלה (—) או הקטנה (+)
				של ההתחייבויות
				א. מימון בנקאי לתקופה קצרה
				מ-3 שנים
				(1) מבנקים ממשלתיים
				(2) מבנקים אחרים
				(3) מבנקים אחרים מתוך
				פקדונות הממשלה
				ב. זכאים ויתרות זכות
				(1) הממשלה
				(2) איגודים ממשלתיים אחרים
				(3) המוסדות הלאומיים
				(4) אחרים

סך הכול

(ד) סיכום

חלק א. ל"י

חלק ב. ל"י

חלק א. ל"י

פחות חלק ב. ל"י

חלק ג. ל"י

שם החברה :

חתימה:

תאריך: חותמת:

ב. רשימת האיגודים שבהם נערכה ביקורת בשנה הנסקרת

בתקופת דין וחשבון זה נערכה ביקורת שוטפת באיגודים הבאים :

- (1) תכנון המים לישראל בע"מ ;
- (2) חברת מפעלי ים המלח בע"מ ;
- (3) חברת החשמל לארץ ישראל בע"מ ;
- (4) חברת דשנים וחומרים כימיים בע"מ ;
- (5) "עמידר" החברה הלאומית לשכון עולים בישראל בע"מ ;
- (6) אפרידר, חברה לשכון בע"מ ;
- (7) דיור למשוחררי המלחמה בע"מ ;
- (8) המועצה לשיווק פרי הדר והמועצה לפיקוח על פרי הדר ;
- (9) פשתן, חברה לייצור פשתן וסיבים בע"מ ;
- (10) החברה להשקעות בחקלאות בע"מ ;
- (11) חלפים חקלאיים בע"מ ;
- (12) חברת מפעלי תובלה בע"מ ;
- (13) חברת התיירות הממשלתית ;
- (14) מפעל הפיס ;
- (15) יד ושם, רשות הזכרון לשואה ולגבורה ;
- (16) "פיתוח", חברה לפיתוח ומחקר תעשיית היהלומים בע"מ ;
- (17) מועצת נאמני אמ. אפ. אי. (M.F.I.) ;
- (18) בית הספר לקציני ים בעכו ;
- (19) קרן חופשה לעובדי בנק ועבודות ציבוריות ;
- (20) קרן חופשה לעובדים בחקלאות ;
- (21) קרן חופשה כללית "מבטחים".

האגף לביקורת האיגודים אסף נתונים על 40 איגודים ממשלתיים לצורכי סקירה שנייה על האיגודים הממשלתיים (ליום 31.3.1956), שתבוא בהמשך לסקירה (ליום 31.3.1955), שנערכה אשתקד. כן אסף האגף נתונים על הכנסותיהם והוצאותיהם של הגופים הנתמכים על ידי הממשלה בדרך הקצבה.

iv. הסדר ענייני הקבורה

ענייני הקבורה בישראל חסרים הסדר נאות. מצב זה משתקף בתלונות, שהגיעו במספר לא קטן מאזרחים אל משרד מבקר המדינה.

א. חוקים הדנים בשירותי הקבורה

1. תקנות כנסת ישראל משנת 1928 הסדירו את ענייני כנסת ישראל, שחבריה היו כל אותם היהודים, שהיו רשומים בפנקס חברי כנסת ישראל. התקנות קבעו, שבכל ישוב תתכונן קהילה ושכל קהילה תתכונן מועצת בית הקברות (מועצת בית עלמין), שתפקידיה הם :

(א) לגבי בתי הקברות של הקהילה : להשגיח עליהם, לקבוע באישורו של מושל

המחוז דרגת מסי הקבורה ולרכוש בעת הצורך כברות אדמה שישמשו בתי עלמין ;

(ב) לגבי כל חברה קדישא : להשגיח על עבודתה.

כמו כן נקבע בתקנות, שישולם לקהילה מס קבורה על כל נפטר, שהובא לקבורה בבית העלמין של הקהילה, ושיועד הקהילה יקבע את הסכום המכסימלי, שחברה קדישא רשאית לגבות בעד מקום קבורה ובעד הוצאות הקבורה.

ב. רשימת האיגודים שבהם נערכה ביקורת בשנה הנסקרת

בתקופת דין וחשבון זה נערכה ביקורת שוטפת באיגודים הבאים :

- (1) תכנון המים לישראל בע"מ ;
- (2) חברת מפעלי ים המלח בע"מ ;
- (3) חברת החשמל לארץ ישראל בע"מ ;
- (4) חברת דשנים וחומרים כימיים בע"מ ;
- (5) "עמידר" החברה הלאומית לשכון עולים בישראל בע"מ ;
- (6) אפרידר, חברה לשכון בע"מ ;
- (7) דיור למשוחררי המלחמה בע"מ ;
- (8) המועצה לשיווק פרי הדר והמועצה לפיקוח על פרי הדר ;
- (9) פשתן, חברה לייצור פשתן וסיבים בע"מ ;
- (10) החברה להשקעות בחקלאות בע"מ ;
- (11) חלפים חקלאיים בע"מ ;
- (12) חברת מפעלי תובלה בע"מ ;
- (13) חברת התיירות הממשלתית ;
- (14) מפעל הפיס ;
- (15) יד ושם, רשות הזכרון לשואה ולגבורה ;
- (16) "פיתוח", חברה לפיתוח ומחקר תעשיית היהלומים בע"מ ;
- (17) מועצת נאמני אמ. אפ. אי. (M.F.I.) ;
- (18) בית הספר לקציני ים בעכו ;
- (19) קרן חופשה לעובדי בנק ועבודות ציבוריות ;
- (20) קרן חופשה לעובדים בחקלאות ;
- (21) קרן חופשה כללית "מבטחים".

האגף לביקורת האיגודים אסף נתונים על 40 איגודים ממשלתיים לצורכי סקירה שנייה על האיגודים הממשלתיים (ליום 31.3.1956), שתבוא בהמשך לסקירה (ליום 31.3.1955), שנערכה אשתקד. כן אסף האגף נתונים על הכנסותיהם והוצאותיהם של הגופים הנתמכים על ידי הממשלה בדרך הקצבה.

iv. הסדר ענייני הקבורה

ענייני הקבורה בישראל חסרים הסדר נאות. מצב זה משתקף בתלונות, שהגיעו במספר לא קטן מאזרחים אל משרד מבקר המדינה.

א. חוקים הדנים בשירותי הקבורה

1. תקנות כנסת ישראל משנת 1928 הסדירו את ענייני כנסת ישראל, שחבריה היו כל אותם היהודים, שהיו רשומים בפנקס חברי כנסת ישראל. התקנות קבעו, שבכל ישוב תתכונן קהילה ושכל קהילה תתכונן מועצת בית הקברות (מועצת בית עלמין), שתפקידיה הם :

(א) לגבי בתי הקברות של הקהילה : להשגיח עליהם, לקבוע באישורו של מושל

המחוז דרגת מסי הקבורה ולרכוש בעת הצורך כברות אדמה שישמשו בתי עלמין ;

(ב) לגבי כל חברה קדישא : להשגיח על עבודתה.

כמו כן נקבע בתקנות, שישולם לקהילה מס קבורה על כל נפטר, שהובא לקבורה בבית העלמין של הקהילה, ושיועד הקהילה יקבע את הסכום המכסימלי, שחברה קדישא רשאית לגבות בעד מקום קבורה ובעד הוצאות הקבורה.

2. עם תום קיומם של כנסת ישראל וועדי הקהילות בעקבות קום המדינה, חדלו להיות מועצות בתי הקברות בעלות הסמכויות האמורות. כתוצאה מזה שוב אינן כפופות חברות הקדישא השונות למרות ולהשגחה, כפי שהיו כפופות על פי תקנות כנסת ישראל.

(א) במדינת ישראל קיימות "מועצות דתיות", שהבסיס החוקי שלהן הוא בחוק תקציבי השי-רותים הדתיים היהודיים משנת תש"ט-1949. באותם המקומות, שבהם היו קיימות מועצות שחיטה, משמשות אלו כמועצות דתיות, ובשאר המקומות הורכבו מועצות דתיות על ידי שר הדתות. על פי החוק בסמכותן של המועצות הדתיות לטפל בסיפוק שירותים דתיים יהודיים בהתאם לסעיפי תקציביהן, כפי שאושרו על ידי משרד הדתות ועל ידי הרשויות המקומיות. הממשלה נושאת בשליש הוצאות התקציב שאושר והרשויות המקומיות בשני השלישים הנותרים.

(ב) מעמדן של המועצות הדתיות בענייני הקבורה שונה מזה של המוסדות, שטיפלו בעניינים אלה בתקופת המנדט:

(1) המועצות הדתיות אמנם מוסמכות אבל אינן חייבות לטפל בסיפוק שירותים דתיים.

(2) אין רשות בידי המועצות הדתיות לרכוש מקרקעים.

(3) אין סמכות בידי המועצות הדתיות לפקח על חברות הקדישא ואין זכות בידיהן להגביל תשלומים הנגבים על ידי חברות הקדישא.

3. בעקבות המצב החוקי המתואר לעיל קרה, שבמקומות בהם הייתה קיימת חברה קדישא, ובפרט בשלוש הערים הגדולות, אין הרשויות המקומיות מטפלות בענייני הקבורה, ואף למועצות הדתיות אין חלק בתפקיד זה. פיקוח שוטף על חברות הקדישא מטעם משרד הדתות אינו קיים, מאין בסיס חוקי.

בישובים חדשים מטפלות בדרך כלל המועצות הדתיות בענייני הקבורה.

ב. סידורי הקבורה בשלוש הערים הגדולות

1. ירושלים

מאחר שמאז התחלת 1948 לא הייתה גישה להר הזיתים, והקבורה בבתי העלמין בסנהדריה ובגבעת רם לא היה בה משום פתרון לבעיה בירושלים, נקבע "הר המנוחות" שבמבואות ירושלים כבית העלמין של העיר. רוב השטח של "הר המנוחות" היה בבעלות המדינה.

ב-19.4.1950 פרסם שר האוצר הודעה, שעיריית ירושלים תורשה לרכוש את השטח של 255 דונם בקירוב בהר המנוחות. העירייה השהתה את רכישת השטח, ורק ב-23.6.1955 פורסמה הודעת הקנייה, שעל פיה נרשם השטח בספרי האחוזה על שם העירייה. עוד בשנת 1951 התחילו חברות הקדישא השונות להשתמש בשטח כבית קברות בלי שנדרשו ליטול רשות לכך ולשלם בעד השימוש. גם אחרי שהשטח הוקנה לעירייה, לא נעשה מצדה דבר לשם גביית תשלומים על סמך זכויותיה כבעלת הקרקע.

ב-6.5.1955 החליטה הוועדה הקרואה, שנתמנתה בזמנו על ידי שר הפנים לניהול ענייני עיריית ירושלים, להרכיב ועדה, שתטפל בהסדר העניינים הקשורים בבית הקברות שבהר המנוחות, אולם להחליטה לא היו תוצאות. גם לא נתגשמה ההצעה, שהועלתה ב-29.5.1956 בפגישה בין הנהלת העירייה לבין גופים שונים, להקים גוף, שיטפל בענייני קבורה ויקבע תעריפים.

2. תל אביב

בית הקברות הישן ברחוב טרומפלדור היה בבעלות ועד הקהילה בתל אביב, ואחרי שוועד הקהילה חדל להתקיים לא סודר עניין הבעלות של בית הקברות.

הקרקעות של בית הקברות בנחלת יצחק רשומות בחלקן על שם אנשים פרטיים, בחלקן על שם רשות הפיתוח, וחלקה של 23 דונם על שם העירייה. (העירייה רכשה חלקה זו בשנת 1946 בדרך

הפקעה. הפיצויים בגובה של כ-8,000 ל"י, ששולמו לבעלי החלקה, הוחזרו לעירייה בתוספת של כ-5,000 ל"י מצד החברה קדישא; 8,000 ל"י מסכום זה שולמו באפריל 1949 והיתרה ב-1952. הקרקעות של בית הקברות בקריית שאול הן בחלקן בבעלות של אנשים פרטיים ובחלקן בבעלות של רשות הפיתוח. רשות הפיתוח אינה מקבלת כל תשלום בעד השימוש בקרקעותיה. המצב הנוכחי בתל אביב הוא, כפי שמסתבר מהתיאור הנ"ל, שהחברה הקדישא היא הגוף המטפל – על דעת עצמו וכיחיד – בענייני הקבורה.

3. חיפה

(א) כל החלקות של בית העלמין בחיפה רשומות על שם רשות הפיתוח, פרט לחלקה אחת הרשומה על שם הקהילה העברית. רשות הפיתוח אינה מקבלת כל תשלום בעד השימוש בחלקותיה. (ב) בחיפה ממשיכה להתקיים "מועצת בית העלמין" בהרכבה מלפני קום המדינה. מועצה זו מחזיקה את בית העלמין ומקבלת לכיסוי הוצאותיה תשלומים מהחברה הקדישא בשיעור של 20% מהכנסות החברה. הכנסות אלו של המועצה נרשמות בחשבון פקדון בספרי העירייה, והוצאותיה של המועצה וקרקעות לחתימת סגן ראש העיר. מצב דברים זה גובע מהסכמת העירייה, באישור משרד הפנים, לפעול במקום ועד הקהילה, שהיה קיים עד קום המדינה. על ידי כך עומדים ענייני הקבורה בחיפה, במידה מסוימת, בפיקוח של העירייה.

(ג) החברה הקדישא בחיפה מסרבת, בניגוד לחברות הקדישא בירושלים ובתל אביב, לבוא עם המוסד לביטוח לאומי להסדר, בהתאם לתקנות הביטוח הלאומי בדבר דמי הקבורה. לפי תקנות אלה משלם המוסד עד 50 ל"י בעד קבורת כל נפטר, שהיה מבוטח על ידי המוסד, בתנאי שלא יידרש ולא ישולם תשלום נוסף בעד הקבורה. כתוצאה מעמדת החברה הקדישא בחיפה אין המוסד לביטוח לאומי משלם בעד הוצאות הקבורות בחיפה.

ג. סיכום

1. מהמצב המשפטי והמעשי המתואר לעיל יוצא אפוא :

(א) במקרים רבים אינה מוטלת האחריות להחזקת בתי עלמין על גופים ציבוריים מתאימים.

(ב) חברות קדישא, שהן גופים פרטיים, מבצעות שירות ציבורי בלי שגוף ציבורי יפקח על ניהול ענייניהן ועסקיהן.

(ג) - התשלומים, הנגבים על ידי חברות קדישא בעד הקבורה ותשלומים אחרים, שהן דורשות, כמו תשלום בעת הקמת מצבה, אינם מוגבלים בדרך כלל מטעם גופים ציבוריים מתאימים.

2. רצוי, שהרשויות המקומיות יקבלו על עצמן את האחריות לניהול ענייני הקבורה בשטחי שיפוטן ואת הפיקוח עליהם. הסמכויות הדרושות הן בידיהן : למועצות המקומיות (לרבות המועצות האזוריות) ניתנת כבר מזמן, על פי הצווים המקימים את המועצות, הסמכות הכללית לטפל ולפעול בכל עניין, הנוגע לציבור בתחום המועצה, ולהסדיר את הקמתן ואת הנהלת ענייניהם של כל שירות, מפעל ומוסד ציבורי. לעיריות העניק רק החוק לתיקון פקודת העיריות, תשט"ו-1955, את הסמכות "להקים, להחזיק ולנהל שירותים, מפעלים ומוסדות שהם לדעת המועצה לתועלת הציבור או להשתתף בהקמתם, בהחזקתם ובניהולם".

כשיגשו הרשויות המקומיות לריכוז ענייני הקבורה בתחום שיפוטן, מוטב היה, שישתפו את הגופים הציבוריים הנוגעים בדבר. חשוב, שענייני הקבורה יסודרו תוך המגמה, שהגופים המבצעים כעת את שירותי הקבורה ימשיכו לבצעם במידת האפשר – אך תחת פיקוח, שיקיף את אישור תעריפי פיהן של חברות קדישא ואת בדיקתם.

כשיונהג הסדר כזה, ישא גוף ציבורי באחריות כלפי הקהל למילוי התפקיד הציבורי החשוב והוא : הסדר ענייני הקבורה.

א. הצורך בחוזים סטנדרדיים

1. עקרונות המשקיות דורשים הבטחה מלאה של זכויות הגופים הציבוריים בהתקשרותם עם קבלנים וספקים. נוכח החשיבות המיוחדת לעניין זה, למשל בצרפת, אין נחשבים בה חוזים ממשל-תיים עם קבלנים וספקים כחוזים אורחיים, אלא הם מהווים סוג מיוחד: "חוזים אדמיניסטרטיביים-ציבוריים", שעליהם חלות נורמות אדמיניסטרטיביות מיוחדות, והם עומדים לשיפוטו של בית דין אדמיניסטרטיבי בלבד. גם בשאר הארצות הגדולות מודגשת החשיבות שבדבר: נוהגים בהן להשתמש בחוזים סטנדרדיים אחידים, ותוכנם של טופסי חוזים אלה ידוע לכל מי שמתקשר עם הגופים הציבוריים.

חשיבות מיוחדת נודעת לסטנדרדיזציה בשטח עבודות בנייה (לרבות סלילת כבישים), הזמנת ייצור וקניית סחורות מוכנות.

2. לשימוש בחוזים סטנדרדיים, בעלי תנאים כלליים ואחידים, נודעים יתרונות ניכרים:

(א) בעת עריכת חוזה מאפשר השימוש בטופס אחיד להבטיח את שלמות החוזה, לנצל את הנסיון, שנרכש במרוצת הזמן, ולהפיק תועלת מהניסוח, שכבר נקבע על ידי מומחים לניסוח.

(ב) יש בשימוש בתנאים אחידים כדי לעודד את האחראים בנף המזמין לעמוד בשעת הביצוע ואחריו על מילוי תנאי החוזה, שכן ידוע להם, כי בכל מחלקה ממשלתית ובכל שאר הגופים, המשי-תמשים באותו הטופס, קיימות אותן הדרישות. דבר זה עשוי לשמש אמצעי להרגיל את הקבלנים והספקים, שיקפידו על שמירת התנאים שבחוזה.

(ג) חשיבות ראשונית נודעת לשימוש בחוזים סטנדרדיים על ידי הגופים הציבוריים לאור היעדר המיוחד של פעולות גופים אלה – יעוד, שהחוק האורחי אינו מתחשב בו.

(1) כשהקבלנים והספקים יכולים לדעת מראש את התנאים הכלליים של החוזים, אין הגוף הציבורי צריך להזכיר בכל פעם, במקרה של מכרז, את כל פרטי התנאים.

(2) גוף ציבורי מתקשה על פי רוב יותר ממזמין פרטי להוכיח את נזקו הכספי הנובע מהפרת הסכם. לפיכך דרושה ביותר קביעת פיצויים קבועים מראש, במידה שהחוק מאפשר אותה, להבטחת מילוי חובותיו של הקבלן והספק, הן בנוגע למועד גמר העבודה או הספקת המוצר והן בנוגע לטיב העבודה או המוצר.

(3) ציבור משלמי המסים רשאי לדרוש, שקבלן או ספק, המתקשר עם גוף ציבורי, לא יפיק מעבודתו רווח מופרז, ובפרט כשבידי הגוף המזמין – שלא כבמקרה של גוף מסחרי – אין בדרך כלל האפשרות לגולל את נטל המחיר המופרז על צד שלישי. יש אפוא לעתים קרובות מקום לדרישה, שהחוזה יאפשר תיקון המחיר במקרה של רווח מופרז, ולשם כך מן הראוי לקבוע פיקוח על ההוצאות העצמיות של הקבלן או הספק.

(4) עניין מיוחד יש לגוף ציבורי בקיום טוהר המידות בתחום ההזמנות הציבוריות, ועניין זה גדל והולך עם עליית משקל ההזמנות הציבוריות במסגרת המשק הלאומי. מסיבה זו נהוג בארצות מספר סעיף המרשה ביטול החוזה במקרה של מתן שוחד או של יחסים בלתי הוגים בין קבלן או ספק לבין עובדי הגוף המזמין.

(5) מן ההכרח, שהחוזה יקבע, מי המורשה בשם הגוף המזמין לדרוש שינויים או להסכים להם ולדרוש או לאשר תיקונים.

ב. המצב הנוכחי

במדינת ישראל אינם קיימים עדיין חוזים סטנדרדיים הנהוגים בכל מחלקות הממשלה ובשאר הגופים הציבוריים, לרבות החברות הממשלתיות.

(א) חוזים עם קבלנים

התקנון לענייני כספים ומשק (תכ"ם), שהוצא על ידי האוצר בדצמבר 1953, דן באחד מפרקיו על "מסירת עבודות לקבלנים", אולם אין הוא מונה את סוגי העבודות, שאליהם הוא מתייחס. התקנון מורה, שלחוזים, שייערכו עם הקבלנים, "יהיו שני נוסחים סטנדרדיים: (א) נוסח מפורט לעבודות מורכבות; (ב) נוסח קצר לעבודות פשוטות, שאינן דורשות סוגים רבים של בעלי מקצוע".

ועדה בינמשרדית, שנתמנתה לקביעת סדרי מסירה של עבודות הממשלה לקבלנים, המליצה עוד בשנת 1952 על שני טפסים סטנדרדיים לביצוע מבנים, אחד מפורט ואחד מקוצר.

(1) החוזה המפורט מכיל ב-68 סעיפים את כל ההוראות, שהועדה – על פי עיון בדוגמאות אנגליות וארצישראליות שהיו לפניו – מצאה כמתאימות. הטופס המקוצר, בן 24 סעיפים, עוסק רק בחלק מן הנושאים, בהם דן הטופס המפורט; הוא אינו דן למשל בנושאים הבאים: התחשבות בהתיקרות של חומרים ושכר עבודה אחרי קבלת ההצעה, דרכי מניעת רווח מופרז, תנאים סוציאליים של העובדים, אחריות לנזקים לכביש, סילוק חומרים פסולים, סדרי תשלומים, אחריות לנזקים לצד שלישי.

(2) הטופס המקוצר הופץ ב-5.12.1955 על ידי האוצר בין משרדי הממשלה השונים לשימוש במקרים בהם אינם משתמשים בחוזה המפורט. הדיונים בחוזה המפורט עדיין לא הגיעו לשלב סופי בגלל חילוקי דעות על הסעיף הדן בהתיקרות.

(3) נראה שכעת רק משרד ממשלתי אחד (משרד התחבורה) משתמש בטופס, שהוא זהה בדרך כלל עם הטופס המפורט הנוכחי, ואילו משרדים אחרים – אולם לא כל המשרדים האחרים – משתמשים בטופס המקוצר. משרדים מספר משתמשים בטפסים משלהם.

(ב) חוזים לייצור ולקניית סחורות

התכ"ם אינו מכיל הוראות על שימוש בטפסים סטנדרדיים בעבור חוזים לייצור סחורות ולקניית סחורות מוכנות.

2. נושאים הנדונים בטפסים והסדרם

משרד מבקר המדינה בדק מספר גדול של חוזים להזמנת בנייה, לסלילת כבישים, לייצור סחורות ולקניית סחורות במשרדים ממשלתיים שונים, בשלוש הערים הגדולות ובמספר חברות ממשלתיות חשובות (חברת עמידר, חברת החשמל לא"י בע"מ, חברת דשנים וחומרים כימיים בע"מ). נתברר שוני רב בתנאים – הן ביש והן בחסר – הנוגעים לנושאים אלה, בלא ששוני זה מסתבר מן ההבדלים בין צורכי המזמינים.

להלן יתואר ההסדר כפי שהוא נקבע לגבי כמה נושאים חשובים בטפסים, שבהם משתמשים הגופים השונים:

(א) חוזה בנייה (לרבות סלילת כבישים)

(1) שינויים. בכל חוזה בנייה כלול סעיף המאפשר למזמין לדרוש אחרי עריכת החוזה שינויים או תוספות בהיקף מסוים. במשרדים הממשלתיים, בעיריית תל אביב ובחברת עמידר נקבעה מכסת השינויים והתוספות עד 25%, בעוד שהיא מותרת בחוזים של עיריית חיפה עד 50%, ואינה מוגבלת בכלל בחוזים של שאר החברות הממשלתיות הנוכרות לעיל ושל עיריית ירושלים.

(2) הוצאות בדיקת חומרים. לפי הטפסים, שבהם משתמשים משרד התחבורה, רשות הפיתוח והעיריות ירושלים וחיפה, צריך הקבלן לשאת בהוצאות הנגרמות על ידי בדיקת טיב החומרים; אותו הדין – במידה יותר קטנה – גם לגבי אגף השיכון. לפי הטפסים, שבשימוש

- משרד הבטחון, חברת עמידר (בחלק מן הטפסים) וחברת דשנים וחומרים כימיים בע"מ, חלה חובה זו על הקבלן רק אם תוצאות הבדיקה הן לרעתו.
- הטפסים של גופים אחרים אינם כוללים סעיף הקובע, על מי לשאת בהוצאות הבדיקה.
- (3) מסירה לקבלן משנה. בכל הטפסים, פרט לאלה של אגף השיכון, נקבע סעיף, האוסר למסור את העבודה לידי קבלן משנה בלא הסכמת המזמין.
- (4) חובת רישומים. הטפסים של משרד התחבורה, משרד הבטחון, אגף השיכון, חברת עמידר, חברת החשמל, חברת דשנים וחומרים כימיים וכן של שלוש העיריות הגדולות מציינים את חובת הקבלן לנהל יומן עבודה ולרשום את החומרים, שהובאו למקום העבודה או שבהם השתמש. חובה זו אינה נזכרת בשאר הטפסים, ובפרט לא באלה של מע"צ, משרד המשטרה ורשות הפיתוח.
- (5) התיקרות. גם במידת ההתחשבות בהתיקרות, שנתהוותה בין תאריך הצעת העבודה לבין ביצועה לגבי החומרים ושכר העבודה, קיים שוני גדול בין הטפסים השונים:
- מע"צ נוהגת לקבוע בתוספת לחוזה, שמחירי החומרים המפורטים במפורש (כגון מלט, ברזל ועץ) יוקטנו או יוגדלו, אם יחול שינוי במחירי חומרים אלה בשוק. תוספת על שכר העבודה תשולם, אם ובמידה שמדד יוקר המחיה עולה מיום ההצעה לחוזה עד זמן הביצוע ביותר מ-20 נקודות. תנודות מחירי ההובלה אינן נזכרות בטפסים.
- משרד התחבורה נוהג בתחום זה כדלקמן: בחוזים, שסכומם אינו עולה על 20,000 ל"י או שיש לבצעם תוך ארבעה חודשים, אין מתחשבים בכלל בהתיקרות של חומרים ושכר עבודה. ביתר המקרים מתחשבים בהתיקרות של חומרים, אם אחוז הערך הכולל של החומרים בחוזה אינו פחות מ-20%, או אם אחוז התנודה אינו פחות מ-10%. את העלאת שכר העבודה מביאים בחשבון רק במידה, שהתנודה עולה על 5% מהערך הבסיסי של העבודה הנזכר בחוזה. נקבע, שתוספת ההתיקרות תחול על רווח והוצאות כלליות של הקבלן, אך לא תעלה על 12% מהסכום, שיש לשלם בעקבות ההתחשבות בהתיקרות.
- אגף השיכון מתחשב בתנודות מחירי החומרים החשובים ביותר ללא תוספת בעבור רווח והוצאות כלליות של הקבלן. כן מתחשב האגף בכל תנודה בשכר העבודה, אם כי יש גם מקרים, שבהם ניתנת תוספת, רק כשהתנודה עולה על 20 נקודות.
- תוכן החוזה של חברת עמידר דומה לזה של אגף השיכון. חברת דשנים וחומרים כימיים מתחשבת בהתיקרות הן של החומרים, הן של שכר העבודה והן של ההובלה, אולם מגבילה את התוספת בעבור הרווח וההוצאות הכלליות של הקבלן ל-10% מן ההפרש.
- עיריית חיפה אינה מתחשבת בהתיקרות של חומרים אלא רק של שכר עבודה. עיריית תל אביב מתחשבת בתנודות בשכר העבודה וגם בחומרים מסוימים בלא תוספת רווח לקבלן.
- בשאר החוזים אין כל הוראות בדבר התיקרות.
- (6) פיצויי פיגורים. פיצויים בעבור פיגור בגמר העבודה נקבעים בצורות שונות. בכל משרדי הממשלה נקבעים הפיצויים לפי כל יום של איחור בסכום קבוע, והסדר זה נמצא גם בחוזה של עיריית חיפה. בחוזה של חברת עמידר ושל עיריית ירושלים ותל אביב נקבעים הפיצויים לפי שבוע. חברת דשנים וחומרים כימיים קובעת סכום מסוים מראש בלי להתחשב בתקופת האיחור. חברת החשמל אינה קובעת בכלל פיצויים כאלה.
- (7) תיקון מחירים. לפי הטפסים במשרד התחבורה ובמשרד הבטחון יופחת מחיר החוזה, אם ובמידה שיקבע המשרד, שלפי שיקול דעתו יש במחיר החוזה משום מתן רווח מופרז לקבלן. בשאר החוזים אינו קיים סעיף כזה.
- (8) בוררות. בשני הטפסים, שעובדו על ידי הוועדה בשנת 1952, לא דובר על אפשרות של בוררות. בניגוד לזה קיים סעיף על בוררות בחוזה של משרד הבטחון (בורר יחיד שיתמנה על ידי המנהל הכללי של משרד הבטחון); בחוזים מסוימים של "עמידר" (בורר יחיד שעליו יסכימו הצדדים); של עיריית ירושלים (מנהל מע"צ או בא כוחו כבורר); של עיריית תל אביב (בורר יחיד

שיתמנה על ידי ראש העירייה); של עיריית חיפה (בורר יחיד שיתמנה על ידי הממונה על מחוז הצפון, או – במקרה של עבודות עד 5,000 ל"י – על ידי ראש העיר); ושל חברת דשנים וחומרים כימיים (בוררות זבל"א, ז.א. כל צד ממנה בורר ובדרך כלל שני הבוררים יחד רשאים למנות בורר מכריע).

(ב) חוזה להומנת ייצור סחורות

(1) שינויים. הטפסים של רשות הפיתוח ושל הרכבת מציניים, שהמומין רשאי לדרוש ביצוע הוספות או שינויים עד גבול של 25%. בשאר הטפסים שנבדקו לא נכלל סעיף הנוגע בדבר.
(2) מסירה לספק משנה. בטפסים של רשות הפיתוח, מע"צ, עיריית תל אביב וחברת החשמל לא נכלל סעיף האוסר מסירת הזמנה לספק משנה בלא הסכמת המומין. בשאר הטפסים שנבדקו קיים סעיף הקובע איסור כזה.

(3) מקום המסירה. רק בטפסים של רשות הפיתוח, משרד הבטחון, עיריית תל אביב, חברת החשמל וחברת דשנים וחומרים כימיים נקבע מקום מסירת הסחורות.

(4) פיצויי פיגורים. הטופס של משרד הבטחון מציין, שהמומין רשאי לבטל או לצמצם את ההזמנה במקרה של פיגור.

פיצויים קבועים מראש בעבור כל יום של פיגור במסירת הסחורות נקבעו בטפסים של הרכבת, המשטרה ומע"צ. בטופס של חברת החשמל נקבע, שגובה הנזק ייקבע על ידי החברה במסגרת סכום מכסימלי. בטופס של רשות הפיתוח ושל עיריית תל אביב נקבע סכום מסוים כפיצוי לכל מקרה של הפרת חוזה. בטפסים של התעשייה הצבאית וחברת דשנים וחומרים כימיים לא נכלל סעיף הנוגע לפיצויים.

(5) התיקרות. הטפסים של משרד הבטחון, משרד המשטרה וחברת החשמל מציניים, שאין מתחשבים בתנודות המחירים; ואילו בטפסים של רשות הפיתוח, הרכבת, התעשייה הצבאית, עיריית תל אביב ומע"צ לא נכלל סעיף הנוגע להתיקרות.

בטופס של חברת דשנים וחומרים כימיים נקבע, שלכל שינוי במחיר דרוש אישור בכתב מאת המומין.

(6) תיקון מחירים. בטופס של התעשייה הצבאית נכלל סעיף בדבר הסכמה מראש מטעם הספק, שהמחיר שנקבע בחוזה יופחת, אם יתברר למומין, שהמחיר מעניק לספק רווח מופרז.

(7) תקופת האחריות. בטפסים של הרכבת, מע"צ, עיריית תל אביב וחברת דשנים וחומרים כימיים נקבעה תקופה, שבה נושא הספק באחריות לטיב המוצר ושבה חייב הוא לתקן על חשבוננו כל ליקוי שיתגלה במוצר. בטפסים של משרד הבטחון ושל חברת החשמל נקבע, שהספק אחראי לכל נזק, שייגרם כתוצאה מכך, שהמוצר היה מקולקל או לקוי.

(8) בוררות. סעיף בדבר בוררות נכלל בטפסים של התעשייה הצבאית (בורר יחיד שיתמנה על ידי המנהל הכללי של משרד הבטחון); של מע"צ (מנהל מע"צ או מי שיתמנה על ידיו); ושל עיריית תל אביב (ראש העירייה).

(ג) טפסים לקניית סחורות

טופס אחיד לקניית סחורות הונהג לפי הוראות התכ"ם. בטופס זה יש עצמדות לתיאור הסחורה, לכמותה, למחיר היחידה ולסכום הכולל. תנאי קנייה כלליים אין בו.

ג. סיכום

ההבדלים הניכרים לפי התיאור דלעיל סיבתם אינה נעוצה כאמור בשוני יעודם של החוזים השונים. נוכח היתרונות הגדולים הנודעים לשימוש בחוזים סטנדרטיים, יש לשאוף לעיבוד טפסים אחידים, שיכילו את כל התנאים הדורשים הסדר בחוזה. טפסים אלה יונהגו בכל משרדי הממשלה, ורצוי לפעול להנהגתם גם בחברות הממשלתיות וברשויות המקומיות.

הצורך בחקיקת חוק בדבר עובדי מדינה, שמצד אחד יבטיח את זכויותיהם של עובדים אלה ומצד אחר יקבע את חובותיהם, הורגש כבר מזמן (ראה סקירתו של מבקר המדינה: "השלב הראשון בביקורת המדינה", שפורסמה בשנת 1950, עמ' 30). הממשלה הגישה לכנסת בשנת 1952 הצעה לחוק שירות המדינה; בשנת 1953 החליפה הממשלה את הצעתה בהצעה חדשה, שהועברה לוועדת העבודה, אולם עוד לא הגיעה לידי קריאה שנייה במליאת הכנסת.

על פי הודעת הממשלה יש להניח, שבשנת 1957 תידון בכנסת הצעה חדשה מתוקנת לחוק שירות המדינה. מן הראוי לעמוד בקיצור על כמה דרישות עיקריות לגבי חוק זה, שמילוי נראה חיוני מנקודת ראות של הבטחת מינהל בריא.

א. ראשית כל מן ההכרח הוא, שההצעה החדשה תהפך בקרוב לחוק, כי לחקיקת חוק כזה, ככל שתקדים, נודעת חשיבות עליונה.

עד היום לא חוק אלא הסכם קובע את היחסים בין המדינה לבין עובדיה (פרט לענייני גמ' לאות): הממשלה הזמנית עשתה ביום 10.2.1949 חוזה עבודה עם "האיגוד הארצי של עובדי המדינה שליד ההסתדרות הכללית של העובדים העברים בא"י", והקובץ "תקנון שירות המדינה (תקשי"ר)" כולל את ההוראות של החוזה על תוספות ותיקוניו, כפי שנקבעו על ידי נציבות שירות המדינה אחרי משא ומתן עם איגוד עובדי המדינה. העבודה, שהסדר זה, שהיה מתאים בזמנו כפתרון מעבר להסדר חוקי, נמשך זה שנים מספר, אינה הולמת את צורכי המדינה – לא מבחינה עקרונית ולא מבחינה מעשית; לפי חוזה העבודה, המהווה את הבסיס ליחסים בין המדינה ובין עובדיה, יש בעצם לאיגוד המקצועי כלפי המדינה מבחינה עקרונית אותו מעמד כמו כלפי כל מעביד ומעביד.

מלבד נקודות הראות העקרוניות, הרי כלולות בהצעה משנת 1953 – ובוודאי יכלול בחוק בנוסחו הסופי – מספר הוראות קונקרטיות, שיש להצטער, שעדיין לא נודע להן תוקף חוקי. דוגמה מאלפת היא ההוראה האוסרת טובת הנאה בעסקי המדינה. סעיף 26 של הצעת החוק קובע:

"לא יהיה לעובד המדינה, לא במישרין ולא בעקיפין, גם לא על ידי קרובו, סוכנו או שותפו, 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 בחוזה או בעסק כזה אלא בהיתר בכתב מאת נציב השירות. נציב השירות לא יתן היתר כזה כשיש או הייתה לעובד המדינה, במישרין או בעקיפין, השפעה כלשהי על עשיית החוזה או העסק.

היתר לפי סעיף זה יפורסם בצורה שתקבע ועדת השירות."

לוא הייתה הוראה זו כבר בתוקפה, לא היו מתעוררים ספקות, שנתהוו בכמה מקרים (ראה את מכתבו של מנהל רשות הפיתוח אל מבקר המדינה מיום 22.10.1954, להלן עמ' 110-111).

דוגמה אחרת היא ההוראה הכלולה בסעיף 44 של הצעת החוק:

"עובד המדינה שהתפטר אינו רשאי, תוך שנתיים מיום התפטרותו, לכהן בהנהלת חברה או גוף או למלא בהם תפקיד אחראי, אם החברה או הגוף קשורים קשרי מסחר או חוזה עם הממשלה או מוסד ממוסדותיה, ואינו רשאי, בתקופה זו, לייצג כלפי הממשלה או מוסד ממוסדותיה כל אדם, חברה או גוף, אלא ברשות הממשלה."

משרד מבקר המדינה קבע מקרה, שמהנדס, שהיה מפקח, בתוקף תפקידו כעובד מדינה, על ביצוע עבודה מסוימת, עזב מיד אחרי גמר עבודה זו את שירות המדינה, ונתקבל כפקיד על ידי הקבלן, שעשה את העבודה הנדונה. באין איסור חוקי, אין התנהגות זו פוגעת בחוק.

ב. כשנפרט להלן את הדרישות החשובות ביותר מנקודת הראות של המינהל, נוותר על דיון באותן שאלות, שאמנם חשובות הן מבחינה מינהלית, אך הגישה אליהן מושפעת במידה ניכרת על ידי נקודות מבט פוליטיות, כגון השאלה של דיפולטיזציה של הפקידות. כמו כן לא נדון באותם עניינים, שבהצעות לחוק, שהוגשו עד כה לכנסת, ניתן להם הסדר מניח את הדעת, כגון ההסדרים הנוגעים לקבלת עובדים חדשים.

מן הראוי, שבקביעת חובות עובדי המדינה לא יצטמצם החוק רק לאותן חובות הנוגעות להתנהגותו של עובד המדינה במסגרת עבודתו. מן הצורך לחייב את עובד המדינה, שגם מחוץ לעבודתו יתנהג בדרך התואמת את מעמדו בשירות המדינה.

יש גם לבדוק, אילו שינויים דרושים בהצעת החוק לטובת עובדי המדינה. מן הצורך שבקשר לאיסור טובת הנאה בעסקי המדינה (סעיף 26 של הצעת החוק – ראה לעיל) יקבע החוק, שמותר לעובדים להתקשר עם המדינה בחושים, הנעשים לשם התישבות או לצורכי שיכון.

מן ההכרח, שבמסגרת ההוראות בדבר חובות עובדי המדינה תבוא על פתרונה היסודי שאלת האחריות הכספית של עובד המדינה לנוקים, שגורמו על ידי למדינה (ראה ד"ח שנתי מס' 3, עמ' 35, וד"ח שנתי מס' 5, עמ' 45).

2. שיפוט משמעותי

לפי הצעת חוק שירות המדינה משנת 1953 יהיו כפופים לשיפוט המשמעותי במישרין עובדי המדינה, והממשלה רשאית להחליט, שההוראות הנדונות של החוק יחולו על גופים נתמכים על ידי המדינה או על גופים שהממשלה משתתפת בהנהלתם. ההסדר המוצע דורש הגבלה והרחבה גם יחד. אין זה מן הראוי, שעובדי כל האיגודים הממשלתיים וגופים נתמכים יהיו כפופים לשיפוט המשמעותי; מן הדין, שהסדר זה יחול רק על העובדים של אותם איגודים, שלתפקידיהם יש אופי ממלכתי בעיקרו; מבחינה מעשית לא יהיו לפי זה כפופים לשיפוט המשמעותי, למשל, העובדים של חברה תעשייתית, כגון "דשנים וחומרים כימיים בע"מ", ולעומת זאת יהיו כפופים לשיפוט משמעותי עובדי חברת השילומים ועובדי "תכנון המים לישראל בע"מ", שתפקידיהם דומים לאלה של יחידות משרד ממשלתי.

מאידך מן ההכרח, שההוראות של חוק שירות המדינה בדבר שיפוט משמעותי יחולו במלואן על עובדי הרשויות המקומיות (תוך שינויים קלים בנוגע להרכב בית הדין המשמעותי, כפי שפורטו בחוות דעת, שמבקר המדינה המציא לוועדת הכספים של הכנסת ביום 11.2.1954).

מבחינה פרוצדורלית חשוב שייקבע, שחקירה ודיון משמעותי לא יופסקו על ידי פטור או התפטרותו של עובד המדינה (ראה ד"ח שנתי, מס' 3, עמ' 35).

3. התאמת מספר עובדי המדינה לצורכי המדינה

הבעיה, כיצד אפשר להתאים את מספר עובדי המדינה לצורכי המדינה על ידי פטורי עובדים בלתי יעילים ועובדים מיותרים אחרים, חשיבות מיוחדת נודעת לה נוכח הקשיים הכלכליים והפיננסיים של המדינה; וחשיבותה תעלה בהרבה, כאשר יגשו לחקיקת חוק שירות המדינה. המצב הנוכחי, שבו מנגנון הממשלה עמוס עובדים בלתי יעילים ומיותרים במספר לא קטן, פוגע גם בחבר עובדי המדינה, כיוון שהוא עשוי להחליש את מעמדו של עובד המדינה היעיל.

העובדה, שאקטואליות מיוחדת נודעת לבדיקת היעילות האישית של עובדי המדינה, דווקא סמוך לחקיקת חוק שירות המדינה, הודגשה כבר בד"ח השנתי מס' 4 (עמ' 19).

"מצד אחד אין ספק, שאחד היתרונות הגדולים ביותר, שחוק שירות המדינה יכול לתת לעובדי המדינה ולמדינה עצמה הוא שאחרי קבלת חוק זה ירגיש העובד רגש בטחון במעמדו; רגש זה יכול להיות תמורה מסוימת כנגד חסרונות, שהעובד משלים אתם, כשהוא נכנס לשירות המדינה (גובה המשכורת וכדומה). לעומת זאת היה החוק גורם נזק ניכר למדינה, אם קבלתו הייתה מביאה להגעת כלל העובדים בפני בדיקת היעילות האישית, אף כי נתקבלו באותן הדרכים, שהחוק החדש קובע, כדי להבטיח קבלת עובדים אך ורק על יסוד הכשרה וכוח עבודה מתאימים."

א. כנראה הרגישה הממשלה בשנת 1952 בחשיבותו של הסדר, שיאפשר לבדוק באופן יסודי, אם העובד מסוגל למלא תפקידיו, לפני שיעבור סופית למעמד של עובד קבוע. הממשלה הכניסה בהצעתה הראשונה לחוק השירות את הסעיף הבא :

“עובד ששירת בשירות המדינה תקופה שאינה עולה על שלוש שנים רשאי נציב השירות לפטרו, אם השר, שבמשרדו עבד, הודיע בכתב לנציב השירות, כי אין העובד מסוגל למלא תפקידיו כעובד המדינה.”

מהצעת החוק משנת 1953 נמחק הסעיף הזה של ההצעה הראשונה, ואחת מהתוצאות הבלתי רצויות מן ההשהייה הארוכה, שחלה בחקיקת החוק היא, שבשנת 1957 יותר קשה לפטר עובדים בגלל חוסר יעילות אישית מאשר בשנת 1952, כשתקופת השירות של כל עובדי המדינה הייתה קצרה באופן יחסי. על אף זאת מן ההכרח, שחוק שירות המדינה יאפשר ביצוע שיטתי של בדיקות היעילות האישית למשך תקופת מעבר מסוימת, עוד לפני שיגיעו כלל עובדי המדינה לידי יציבות המעמד ורגש הבטחון, שהם זכאים להם בלא ספק. יש איפוא להציע, שחוק שירות המדינה יכול הוראה דומה להוראה הכלולה בהצעה משנת 1952 – אולי תוך קביעה, שפיטורים בגלל היות העובד בלתי מסוגל למלא תפקידיו יהיו מותרים בתוך תקופה של שנה אחת, אחרי שהחוק נכנס לתוקפו.

בהתחשב בעובדה, שחלק מהעובדים, שהדבר נוגע להם, מועסקים זה זמן רב בשירות המדינה, מן הראוי במקרים אלה להבטיח, שתיתן לעובד זכות ערעור נגד החלטות פיטורין (כפי שסעיף 50 של ההצעה משנת 1953 מציע לגבי מקרים מסוימים).

ב. במידה שעובדי מדינה קבועים אינם מחוסרי יעילות אישית, אין זה מוצדק, שפיטוריהם יישקלו תוך ההנמקה היחידה, שהם מיותרים במקום עבודתם. שונה המעמד של עובדים ארעיים – כלומר, לפי ההסדרים הקיימים, עובדים שנתקבלו לביצוע עבודה מסוימת או לתקופת זמן מוגדרת מראש. מספר העובדים הארעיים הוא כ-6,000. הם רשאים לתבוע המשכת העסקתם רק במשך הזמן, שבו דרושה עבודתם. במצב, שבו צורכי המדינה דורשים הקטנת מספר העובדים, מן הצורך לבדוק באורח שיטתי, באיזו מידה אפשר להחליף עובדים ארעיים בעובדים קבועים על ידי העברת עובדים קבועים מתפקידם הנוכחי לתפקיד, שעד עכשיו נתמלא על ידי עובד ארעי. הצעת חוק השירות אינה מגבילה את זכות המינהל לפטר עובדים ארעיים ; דרוש היה, שהנוסח הסופי של החוק והסדרים האדמיניסטרטיביים לא יגבילו את חופש ההחלטה של משרדי הממשלה בתחום זה.