

חלק ראשון

חלק כללי

מינהל וביקורת

עמוד	
19	I. פעולות השירות לביקורת המשקיות . . . . .
20	II. המגע בכתב בין משרדי הממשלה לבין האזרח – המשך למבצע שירותי המדינה והאזרח . . . . .
20	א. המבצע, תחומו והיקפו . . . . .
21	ב. ממצאי המבצע . . . . .
21	(א) תהליכי עבודה בלתי יעילים . . . . .
21	(ב) טיפול ארכיברי לקוי . . . . .
22	ג. המלצות . . . . .
22	III. איגודים ממשלתיים . . . . .
22	א. הסדרת ענייניהם של האיגודים הממשלתיים . . . . .
23	ב. רשימת האיגודים הממשלתיים העומדים לביקורת המדינה . . . . .
24	רשימת האיגודים שעמדו לביקורת המדינה ביום 31.12.1957 . . . . .
24	I. הגופים שהממשלה משתתפת בהנהלתם . . . . .
24	1. חברות . . . . .
26	2. קרנות . . . . .
26	3. מוסדות וגופים שונים . . . . .
27	II. הגופים שהועמדו לביקורת מבקר המדינה על פי חוק מיוחד . . . . .
27	III. הגופים שהועמדו לביקורת מבקר המדינה על פי הסכם ביניהם לבין הממשלה . . . . .
27	ג. הביקורת על האיגודים הממשלתיים . . . . .
28	IV. הסדר קרקעות . . . . .
30	V. הנמקת החלטות והודעה על הנימוקים . . . . .
31	VI. גביית קנסות . . . . .
32	VII. הסדר ענייני הקבורה . . . . .
33	VIII. קרנות החופשה . . . . .

## מינהל וביקורת

### 1. פעולות השירות לביקורת המשקיות

השירות לביקורת המשקיות במשרד מבקר המדינה המשיך בשנה הנסקרת לטפל בבדיקת היעילות והחסכון הן בתחום העבודה המשרדית והן בתחום הארגון ותהליכי הניהול של הגופים המבוקרים. תוצאות מן הבדיקות, שנערכו בשטח העבודה המשרדית השוטפת, היו שיפורים בתהליכי העבודה ובטכניקה של העבודה הבלברית. בדרך כלל, שיפורים כאלה ניתנים לביצוע בקלות יחסית, והיעול והחסכון הבאים בעקבותיהם נראים לעין כעבור תקופה קצרה. אשר לבדיקות בשטח הארגון ותהליכי הניהול, הרי עיקר התוצאות היו: שינויים במבנה הארגוני ובתהליכי הניהול, לרבות שינויים בתיאום בין יחידות שונות, ושיפור דרכי הפיקוח של ההנהלה. שינויים כאלה מחייבים התחשבות יותר גדולה בגורם האנושי, והנהגתם דורשת לפי טבע הדברים זמן יותר ארוך, ולכן היעול והחסכון שהושגו מורגשים רק במרוצת הזמן.

1. בדיקות, שבהן הושם הדגש על שיפורים בתהליכי העבודה המשרדית היום-יומית, נעשו בתקופה הנסקרת בגופים הבאים:

- (א) משרד האוצר – אגף מס הכנסה: משרדים של שלושה פקידים שומה; אגף מטבע חוץ: הארכיון;
- (ב) משרד הבריאות – בית חולים לחולי נפש, כפר שאול;
- (ג) משרד החינוך והתרבות – מחלקת לחינוך גופני;
- (ד) משרד המסחר והתעשייה – אגף היצוא; יחידת אפסנאות ומשק;
- (ה) הוועד למען החייל – סדרי ההגדרה השנתית.

הבדיקות הביאו בין השאר: לשיפור שיטת המיון של דואר נכנס; להקטנת תנועתם של תיקים; לפישוטם ולאיחודם של טפסים, שהכילו פרטים זהים; לשיפור שיטות המעקב אחר ביצוע תשלומים; לשינויים במקומות הישיבה של הפקידים בהתאם לצורכי העבודה ותהליכיה; לשיפור הצידוד המשרדי.

בחלק מהגופים המבוקרים באה לידי ביטוי הנכונות לשיפור דרכי העבודה בזה, שהמלצות אחדות הוצאו לפועל תוך מהלך הביקורת ולפני סיומו תוצאותיה.

2. בדיקות בתחום הארגון ותהליכי הניהול נערכו בתקופה הנסקרת ביחידות הבאות:

- (א) משרד האוצר – המדפים הממשלתי; אגף הנכסים;
- (ב) משרד החקלאות – אגף המטעים;
- (ג) משרד העבודה – מחלקת עבודות ציבוריות;
- (ד) משרד הפנים – אגף התכנון;
- (ה) משרד התחבורה – מינהל היבוא;
- (ו) עיריית תל אביב-יפו – מחלקת משנה לדרכים.

ממצאי בדיקות אלו הצביעו על אפשרויות לשיפור הניהול, בין השאר, בדרכים הבאות: איחוד יחידות ארגוניות; העברת יחידות משנה ממסגרת ארגונית אחת למסגרת ארגונית מתאימה יותר;

חלוקת תפקידים מחושבת בין המשרד הראשי לבין היחידות במחוזות השונים; שיפור דרכי הקשר בין יחידות שירות מרכזיות (כגון המדפיס הממשלתי ומע"צ) ובין משרדי הממשלה אותם הן משרתות; ושיפור דרכי התכנון של פעולות יחידה מינהלית לטווח ארוך ולטווח קצר.

רוב ממצאי הבדיקה במשרדי הממשלה, הן בתחום העבודה המשרדית והן בתחום הארגון ותהליכי הניהול, מובאים בחלק השני של דו"ח זה – בפרק הנוגע למשרד הגדון, תחת הכותרת "ממצאי ביקורת שונים".

3. בסתיו 1957 ערך השירות לביקורת המשקיות, תוך שיתוף פעולה עם אנפי המשרד העוסקים בביקורת שוטפת, מבצע מיוחד לבדיקת דרכי ההתכתבות בין האורח לבין שירותי המדינה. מבצע זה מהווה המשך למבצע "שירותי המדינה והאורח", שנערך בקיץ 1954.

## 11. המגע בכתב בין משרדי הממשלה לבין האורח

המשך למבצע שירותי המדינה והאורח

### א. המבצע תחומו והיקפו

1. מבקר המדינה עמד בהודמנויות שונות על החשיבות הנודעת למגע תקין בין האורח הפונה למשרד ממשלתי ולבין הפקיד בשירות המדינה. טיבו של מגע זה יוצר ומעצב את יחסו של הציבור אל מוסדות המדינה.

בקיץ 1954 קיים משרד מבקר המדינה מבצע מיוחד לבדיקת ההסדרים המיועדים לשירות הקהל. במבצע זה, הראשון במינו, נבדקו ב-15 משרדי ממשלה ובכ-200 מקומות מגע עם הקהל הנושאים הבאים: מתן אינפורמציה לקהל והכוונתו (לרבות שירות המודיעין, לוחות ושלטים); הסידורים הקשורים בהזמנת קהל למשרד ובקבלתו, כגון מקומות המתנה והשמירה על סדרי התורים; התנהגות העובדים כלפי הקהל; והתכתבות עם הקהל (ראה דו"ח שנתי מס' 5, עמ' 17-31).

בסיכומיה ובהמלצותיה של ועדת הכספים לדו"ח השנתי מס' 5, שאושרו ע"י מליאת הכנסת ביום 27.12.55, קבעה הוועדה, שמבצעים מעין אלה עשויים לתרום תרומה חשובה לשיפור שירותי המדינה וליצירת אווירה נוחה יותר ביחסים בין האורח לבין משרדי הממשלה. כן הביעה הוועדה משאלה, שמבקר המדינה יערוך מדי פעם בפעם בדיקות דומות, אם בצורה מקיפה בכל השירותים ואם בחלק מהם, לפי הצורך.

2. מבצע דומה נערך באביב 1955 בשלוש העיריות הגדולות: ירושלים, תל אביב וחיפה. תוצאות הבדיקה נכללו בחוברת על "ביקורת המדינה ברשויות המקומיות" (מבצע "הרשות המקומית והאזרח", עמ' 6, עמ' 247).

3. אנב הביקורת השוטפת נערך, מאז ראשית שנת 1956, מעקב אחרי הליקויים, שנקבעו בשנת 1954 במבצע שבמשרדי הממשלה. המעקב העלה התקדמות מסוימת במתן אינפורמציה לקהל ובהכוונתו. משרדים אחדים הכינו אף תדריכים כדי לסייע לאורח להתמצא בתחום עבודתם (למשל, משרד הדואר, אגף המכס והבלו והאגף למטבע חוץ במשרד האוצר). לעומת זאת לא נקבעה התקדמות בתחום ההתכתבות בין האורח לבין המשרדים. לפיכך ניגש משרד מבקר המדינה בשנת 1957 למבצע, שנועד לבדיקת נושא זה.

## ב. ממצאי המבצע

הבדיקה נערכה בסתיו 1957 והקיפה 34 יחידות ב־11 משרדי ממשלה, המנהלות התכתבות רבה עם הקהל. נבחנו כ־12,000 מסמכים המתיחסים לכ־2,800 פניות של אזרחים אל משרדי ממשלה מהן – בקשות לאינפורמציה; פניות הדורשות החלטה אדמיניסטרטיבית, כגון מתן רשיון או אישור; ותלונות. כנושא לבדיקות נקבעה ההתכתבות, שהתנהלה בתקופה ספטמבר 1956 – ספטמבר 1957. טיפול בלתי נאות נקבע ב־650 פניות בקירוב מתוך 2,800 פניות. ניתוח המקרים של טיפול בלתי נאות העלה ליקויים חוזרים ונשנים, שעליהם כבר עמדה הביקורת בדו"ח השנתי מס' 5 (עמ' 26). מלבד זה נקבעו ליקויים, שיש בהם כדי להאיט את קצב מתן התשובות.

1. הליקויים החוזרים ונשנים שנקבעו היו במיוחד:

- (א) מספר ניכר של יחידות לא אישרו קבלת הפניות ולא נהגו לשלוח תשובות ביניים במקרים, בהם נמשך הטיפול זמן רב;
- (ב) נמצא, שעל מספר לא קטן של פניות ניתנו תשובות, שתוכנן היה בלתי ברור – דבר שגרר התכתבות וברורים נוספים;
- (ג) במשרדים מספר לא צוינו הסיבות לדחיית הפנייה, גם כשנסיבות המקרה איפשרו מתן הנמקה, וההנמקה הייתה עשויה להדריך את האזרח.

2. בדיקת 650 הפניות העלתה, שב־200 מהן לא נסתיים הטיפול תוך שלושה חודשים. כגורמים העיקריים לטיפול הממושך ולפגורים במתן התשובות נקבעו: תהליכי עבודה בלתי יעילים וטיפול ארכיברי לקוי.

(א) תהליכי עבודה בלתי יעילים

במקרים מספר התחיל הפקיד הנוגע לדבר לטפל בפנייה כעבור תקופה ארוכה לאחר קבלת הפנייה.

כשמתן התשובה היה תלוי במסמכים מסוימים, למשל תעודות ואישורים, קרה לעתים, שמסמכים אלה לא נדרשו מהאזרח בראשית הטיפול אלא בשלב יותר מאוחר.

יש שנתעכב מתן תשובה לאזרחים מחמת השהיית החתימה על מכתב התשובה המוכן – וזאת לעתים מסיבת חוסר הגדרה, מי מוסמך לחתום על התשובה.

פנה אזרח ליחידה, שלא הייתה מוסמכת לטפל בפנייתו, הוחזרה לעתים קרובות הפנייה אליו במקום שתועבר למען הנכון; האזרח נאלץ אפוא לפנות אל יחידה אחרת – דבר שהשהה בהרבה את קבלת התשובה הסופית.

(ב) טיפול ארכיברי לקוי

במקרים רבים נרשם דואר נכנס רק ימים מספר אחרי קבלתו. לעתים קרובות לא נמצאו במקומם בארכיב התיקים הדרושים לעובד להכנת התשובה, ומחמת חוסר שליטה של הארכיב על תנועת התיקים צריך היה להשקיע זמן רב בחיפוש אחריהם.

ביחידות מספר נקבע תיוק בלתי מסודר של מסמכים, דבר שגרם חיפושים אחריהם בתיקים השונים.

## ג. המלצות

ממצאי הביקורת האופייניים ליחידה של משרד מסוים נמסרו להנהלת אותו משרד במטרה להמריץ את הנהלות המשרדים והיחידות לפעול למען שיפור סדרי ההתכתבות, במידה שזה ניתן בידיהם.

שיפור כללי של סדרי ההתכתבות דורש במיוחד:

1. בכל המשרדים והיחידות שומה על ההנהלה לדאוג לקיום הסדרי יסוד, שיש בהם כדי להבטיח טיפול נאות בפניות האורח בכתב: יש לשלוח אישור לכל פנייה; יש לתת תשובת ביניים כשנתברר, שהטיפול יימשך זמן רב; מן הצורך לפקח על הסדרים הארכיבריים כדי למנוע עיכובים הנגרמים על ידי הארכיב; צריך להשגיח באורח שיטתי על קצב הכנת התשובות ומשלוחן.
2. כל משרד, שיש לו מגע מתמיד עם הקהל, חייב לעשות מאמצים שיטתיים להדרכת האורח בפנייתו אל המשרד – בעיקר על ידי פרסום הסברים ברורים בכתב, שיפרטו את התנאים המוקדמים להשגת המבוקש, את הצורה הרצויה של הפנייה ואת המסמכים, שיש לצרף אליה.
3. רצוי מאוד, שהמשרדים או היחידות יכינו, במקרים המתאימים, מכתבים סטנדרדיים, העשויים לשמש תשובות ברורות ומובנות על פניות חוזרות ונשנות.
4. מתן הדרכה כללית בניסוח מכתבים לאורח הוא מתפקידה של נציבות שירות המדינה (שעד כה הספיקה לטפל בהדרכה בתחום ההכנה הטכנית-חיצונית של המכתבים, בעריכתם ובהדפסתם).

## III. איגודים ממשלתיים

### א. הסדרת ענייניהם של האיגודים הממשלתיים

1. עם התרחבות היקף פעולותיהם של האיגודים ועליית סכומי ההשקעות של המדינה בנזקים אלה נתעורר הצורך בדיון מקיף בבעיותיהם, שכן במקרים לא מעטים הייתה התפתחות מלווה קשיים ניכרים. מצב דברים זה הניע את מבקר המדינה להביא בדו"חות השנתיים שלו סקירות על התפתחות האיגודים והמלצות להסדרת ענייניהם. בחודש מאי 1957 הניח מבקר המדינה על שולחן הכנסת את החוברת "ביקורת המדינה באיגודים ממשלתיים", הדנה באיגודים הממשלתיים בישראל והמכילה סיכום מורחב של המלצות מבקר המדינה להסדרת ענייניהם של האיגודים.

ההמלצות הכלולות בחוברת מבוססות לא רק על הנסיון שנרכש בארץ, אלא גם על הלקח, שאפשר להסיק מהתפתחות האיגודים בחוץ לארץ; התפתחות זו מתוארת בקווים כלליים בפרק מיוחד שבחוברת. מלבד זאת מובאים בחוברת עובדות ומספרים על 39 איגודים נבחרים, העשויים לתת תמונה רפרזנטטיבית על כלל האיגודים הממשלתיים בישראל, הואיל ומימנם של 39 האיגודים מהווה למעלה מ-90% מהמימון הכולל של כל האיגודים; המדינה אף היא השקיעה באיגודים הללו – כחלקה במימנם – למעלה מ-90% מההשקעותיה בכלל האיגודים הממשלתיים. החוברת מביאה נתונים סטטיסטיים גם על הגופים הנתמכים על ידי הממשלה בדרך הענקה, כלומר המקבלים מהממשלה מדי שנה בשנה כספים, בלא שכספים אלה ייחשבו כתשלום על חשבון הן מניות או כהלוואות שחייבים להחזירן.

2. בהמלצותיו שם מבקר המדינה את הדגש על הצורך בחקיקת חוק איגודים, שישמש בסיס להסדרת העניינים החשובים הנוגעים לאיגודים. מאחר שחקיקת חוק מעין זה דורשת זמן, ראה מבקר המדינה מחובתו להצביע על כך, שמן הצורך, שעד לחקיקת החוק תונהג בדרך אדמיניסטרטיבית מערכת הסדרים, שתקיף את התחום הנרחב של השאלות התובעות הסדר.

3. בין השאלות התובעות הסדר נודעת חשיבות מיוחדת לשאלה, כיצד יובטחו באיגודים הנהלת ספרים מסודרת ואחידה במידה הדרושה ודיווח כספי נאות, שיהוו את הבסיס לביקורת חשבונות מעמיקה ולניתוח כספי ושישקפו בבירור את המצב הכספי והמשקי של האיגוד.

במידה שהדבר נוגע לביקורת מן הראוי שעל רואי החשבון של האיגודים יוטלו – על פי קווים מנחים שיתוו על ידי מבקר המדינה – תפקידי בדיקה מתאימים. באופן כזה תשוחרר ביקורת המדינה מעבודות אודיטוריות מסוימות, ותינתן לה האפשרות להקדיש את מרבית זמנה ומאמציה לבדיקת היסודות המשקיים של האיגוד, כדאיותו למשק המדינה וסיכויו לעתיד. הצעה זו מתחשבת גם בכך, שתפקידי הביקורת מוטלים במשרד מבקר המדינה על מנגנון עובדים מצומצם למדי ושחוסר כוח האדם מורגש, יותר מאשר בתחומים אחרים, בתחום הביקורת באיגודים.

4. כיוון שעדיין לא הוחק חוק איגודים, סבור מבקר המדינה, שההוראות הנראות חיוניות לביסוס הביקורת באיגודים, ייכללו בחוק מבקר המדינה. להגשמת רעיון זה המציא מבקר המדינה בחודש אוקטובר 1957 לוועדת הכספים של הכנסת הצעות לתיקון חוק מבקר המדינה, הכוללות, בין השאר, סעיף, הן בדרכי הביקורת על איגודים (\*). סעיף זה קובע:

המבקר ראשי, לאחר התייעצות עם שר האוצר, לקבוע קווים מנחים לאיגודים בדבר מערכת החשבונות ובדבר עריכת המאזן על ידי האיגודים;

המבקר ראשי לקבוע לגבי רואה החשבון העוסק בראיית חשבונותיו של איגוד קווים מנחים בדבר ההיקף והאופן של בדיקותיו ושל הדיווח שלו בקשר לאותו איגוד;

המבקר ראשי לדרוש מכל איגוד, שיערוך תכנית פעולות שנתית, מבוססת על המצב הפיננסי-המשקי במשך השנה השוטפת, וכוללת תחזית לפעולות הפיננסיות והמשקיות של האיגוד להבא, ושימציא אותה תכנית למבקר במועד שיקבע המבקר; כן ראשי המבקר לקבוע קווים מנחים לעריכת התכנית השנתית הנדרשת.

### ב. רשימת האיגודים הממשלתיים העומדים לביקורת המדינה

ביום 31.12.1957 הקיפה רשימת האיגודים, העומדים לביקורת המדינה, 113 איגודים לעומת 100 ביום 31.12.1956. בשנת 1957 נוספו 15 איגודים ו-2 איגודים הוצאו מהרשימה בגלל פירוק או מסיבה אחרת. בין האיגודים שנוספו בשנת 1957 מצויות, בין השאר, חברות בתחומי משק שונים.

(\*) בינתים, ביום 18 בפברואר 1958, אושרו על ידי הכנסת ההצעות לתיקון החוק וביניהן הסעיף הנדון – סעיף 13 בחוק מבקר המדינה המתוקן.

1. הגופים שהממשלה משתתפת בהנהלתם

1. חברות

א. פיתוח אוצרות טבע וניצולם

- (1) תכנון המים לישראל בע"מ
- (2) מקורות בע"מ
- (3) מחצבי ישראל —
- (4) חברת פוספטים בנגב בע"מ —
- (5) חברת חרסית וחול זך בנגב בע"מ
- (6) מפעלי ים-המלח בע"מ
- (7) ברום ים-המלח בע"מ
- (8) המכון הגיאופיסי בישראל

ב. תעשייה ומלאכה

- (9) חברת החשמל לארץ ישראל בע"מ
- (10) דשנים וחומרים חימיים בע"מ
- (11) מפעלי סוכר ישראליים (1951) בע"מ
- (12) "פיתוח", חברה לפיתוח ומחקר תעשיית היהלומים בע"מ
- (13) "פשתן", חברה לייצור פשתן וסיבים בע"מ —
- (14) גפים בע"מ —
- (15) בית חרושת "ראן"
- (16) משכית - חברה לטיפול תעסוקת בית בע"מ —

ג. הקלאות

- (17) מטעי האומה בע"מ —
- (18) הרשות לפיתוח החולה - חברה בע"מ —
- (19) הדרי ישראל בע"מ —
- (20) עלי טבק בע"מ —

ד. תחבורה

- (21) אל על נתיבי אויר לישראל בע"מ —
- (22) "ארקיע" קוי תעופה בישראל בע"מ —
- (23) מפעלי תובלה בע"מ —

ה. שיכון ובנייה

- (24) "עמידר" החברה הלאומית לשיכון עולים בישראל בע"מ —
- (25) "אפרידר", חברה לשיכון בע"מ —
- (26) דיור למשותררי המלחמה בע"מ —



- (27) החברה לשיכון ציבורי (בפירוק)  
 (28) חברה כלכלית לירושלים בע"מ  
 (29) "אילת", חברה לבניין ופיתוח בע"מ

ג. מסחר

- (30) חברת השילומים  
 (31) אפיקי נפט בע"מ  
 (32) חברת הדלק הישראלית בע"מ  
 (33) שקם בע"מ  
 (34) דיונוף - מערב אפריקה בע"מ  
 (35) החברה הישראלית ליצוא ונאמנות  
 (36) החברה הישראלית לביטוח סיכוני סחר חוץ  
 (37) ים סוף, חברה לתעשייה בע"מ  
 (38) חברה להשקעות בחקלאות בע"מ  
 (39) חברה ליצוא חקלאי בע"מ  
 (40) חלפים חקלאיים בע"מ  
 (41) "רוממה" חברה לאספקת חומרים וציוד בע"מ

ד. חברות מימון

- (42) בנק ישראל לחקלאות בע"מ (החל מינואר 1958  
 "בנק החקלאות לישראל בע"מ")  
 (43) מוסד ישראל לתעשייה בע"מ (בנק לאומי לתעשייה בע"מ)  
 (44) אוצר לתעשייה בע"מ  
 (45) בנק למלאכה בע"מ  
 (46) אוצר החייל בע"מ  
 (47) "יהב" קופת עובדי המדינה בע"מ

ה. ענפים כלכליים שונים

- (48) מפעל הפיס  
 (49) אוצר מפעלי ים בע"מ  
 (50) החברה הממשלתית לתיירות  
 (51) החברה לפיתוח תעשיית תיירות בע"מ  
 (52) החברה הישראלית לתערוכות וירידים בע"מ  
 (53) חברת התערוכה הבינלאומית ויריד "כיבוש השממה" בע"מ  
 (54) "עשור לעצמאות ישראל", חברה תערוכה בע"מ

- (55) חברה ישראלית לתערוכות חקלאיות ולפיתוח בע"מ
- (56) פיתוח חוף ים המלח וחבל סדום בע"מ
- (57) חברת מלון אכדיה בע"מ
- (58) החברה למפעלי כלכלה ותרבות לעובדי המדינה בע"מ
- (59) קופת הפנסיה למורי מערכת החינוך בישראל בע"מ
- (60) מקוח ישראל, כל ישראל חברים בע"מ
- (61) מפתח, מפעלי תעסוקה לנוער בע"מ, ירושלים
- (62) כתית בע"מ
- (63) מפעלי שיקום ותעסוקה

## 2. קרנות

- (64) קרן הדיג (ליד בנק ישראל לחקלאות בע"מ)
- (65) קרן הדיג (ליד חברת "גיר" בע"מ)
- (66) קרן ההתישבות הצעירה
- (67) קרן להבטחת מחירי מינימום לירקות
- (68) הקרן הישראלית אמריקאית המשותפת
- (69) קרן לקידום הייצור החקלאי
- (70) קרן להינוך מקצועי
- (71) קרן "היכל הספר"
- (72) קרן משקי עזר לעולים
- (73) קרן למתן הלוואות למתישבים במושבים החדשים
- (74) קרן משותפת למתן הלוואות קונסטרוקטיביות לעולים החדשים
- (75) קרן להבראת התעשייה ועידודה
- (76) קרן להכשרה ימית
- (77) קרן להכשרת מלטשי יהלומים
- (78) קרן למתן הלוואות למשחררי צה"ל
- (79) קרן מח"ל
- (80) קרן משותפת לפעולה קואופרטיבית בין הערבים

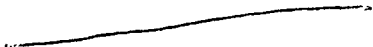
## 3. מוסדות וגופים שונים

- (81) יד-ושם, רשות הזכרון לשואה וגבורה
- (82) המועצה לשיווק פרי הדר והמועצה לפיקוח על פרי הדר
- (83) הוועד הארצי למען החייל
- (84) בית חולים "ביקר חולים הוספיטאל"
- (85) מוסד סאלד
- (86) יד חיים וייצמן
- (87) דגנים בנגב
- (88) המכון לעיצוב המוצר
- (89) המוסד לגיהות ובטיחות

2 -

1) מתייגו לזכרון ע

2) עזרה ל



- (90) המכון לפיריון העבודה
- (91) קלוב לתעופה בישראל
- (92) חבל ימי לישראל
- (93) אגודת המשקם
- (94) מוסד וייצמן לפרסומים
- (95) המכון לחקר חברת-שימושי
- (96) המכון הפדגוגי למדעי הטבע
- (97) אגודת אכסנויות הנוער
- (98) חברה ישראלית למען אר"מ
- (99) הוועד הישראלי לאונסקו
- (100) האגודה הישראלית לקרנות מחקר
- (101) בית ספר לקציני ים
- (102) המוסד להשתלמות בעבודות נמל
- (103) איגוד למחקר קרמי
- (104) איגוד למחקר גומי
- (105) בית הבראה דינה-
- (106) מעון לילדי חיילים על שם שבתאי לוי

ii. הגופים שהועמדו לביקורת מבקר המדינה  
על פי חוק מיוחד

- (107) בנק ישראל
- (108) המוסד לביטוח לאומי
- (109) מגן דוד אדום בישראל
- (110) מכון התקנים הישראלי

iii. הגופים שהועמדו לביקורת מבקר המדינה  
על פי הסכם ביניהם לכין הממשלה

- (111) קרן חופשה לעובדים בחקלאות
- (112) קרן חופשה לעובדי בניין ועבודות ציבוריות
- (113) קרן חופשה כללית "מבטחים"

ג. הביקורת על האיגודים הממשלתיים

בתקופה הנסקרת הומצאו דו"חות ביקורת על האיגודים הבאים: קרן חופשה לעובדי בניין ועבודות ציבוריות; קרן חופשה לעובדים בחקלאות; קרן חופשה כללית "מבטחים"; אפרידור בע"מ; אמ.אפ.אי (Materials for Israel); מפעלי ים המלח בע"מ, פוספטים בנגב בע"מ.  
דו"חות ביקורת על 10 איגודים נוספים נמצאים בשלב הכנה. נוסף על כך נערכה בקורת ב-15 איגודים.

## iv. הסדר קרקעות

שטח היבשה של מדינת ישראל הוא 20,500,000 דונם בקירוב. עד לשנת 1954 הוסדרו כ־6,000,000 דונם משטח זה, ואילו לגבי השטח הנותר של 14,500,000 דונם עדיין לא הייתה אפשרות לרישום זכויות בעלות והחזקה כחוק; בשנים שלאחר מכן נוספו כמה עשרות אלפי דונם בלבד לשטח המוסדר. השטח הבלתי מוסדר מתחלק – לפי המחוזות – בקירוב כדלהלן:

דונם	
1,000,000	בצפון המדינה
1,250,000	במרכז המדינה
12,250,000	בנפת באר שבע
<u>14,500,000</u>	סה

לפי המשוער יש למדינה תביעות לזכות בעלות ב־80% בקירוב מן השטח הבלתי מוסדר, בעוד שכ־20% מן השטח הבלתי מוסדר נתון בבעלות פרטית או בבעלותם של מוסדות. רבה החשיבות הנודעת להסדר קרקעות, הן למדינה הן לבעלי הקרקעות הפרטיים, הואיל ובהעדר הסדר כזה אין אפשרות לרשום את הנכסים בספרי האחווה ולהבטיח את זכויות הבעלות כחוק, באופן שאינו ניתן לערער.

(א) לגבי המדינה במיוחד קיימת הסכנה, שמחזיקים בלתי חוקיים של אדמותיה עלולים, עקב עיבוד אדמות אלה, לקנות לעצמם זכויות בקרקע, לפי חוק הקרקעות העותומני.

(ב) הוא הדין גם לגבי בעלי קרקעות פרטיים, כלפי משיגי גבול.

(ג) במידה שהעדר הסדר קרקעות מביא להעדר ספרי אחווה, גורם הדבר גם הפסד לקופת המדינה, הואיל והאוצר אינו יכול לגבות מאדמות אלו אגרות רישום והעברה, וקשה לקבוע גם את גובה מסי הקרקעות.

מלבד זאת יש לציין, שלאור הוראותיה של פקודת העברת קרקעות משנת 1920 אין לרוכש זכויות בקרקע בטחון לגבי שטח הקרקעות ובטחון לגבי גבולותיו, אם עדיין לא נעשה הסדר לגבי אותו קרקע.

1. בהסדר קרקעות המדינה מטפלים שלושה גורמים עיקריים. מחלקת המדידות במשרד העבודה עורכת את המדידות ומכינה את המפות. האגף לרישום והסדר הקרקעות במשרד המשפטים מטפל בכל הנוגע לקביעת הזכויות ולרישומן בספרי האחווה. על אגף הנכסים במשרד האוצר להבטיח את כל זכויות המדינה הן על ידי עמידה על זכויות הבעלות של המדינה עוד בעת עריכת המדידות, הקודמות להסדר הקרקעות, הן על ידי דאגה לרישום זכויות אלו בשם המדינה; כן דואג אגף הנכסים לרישום זכויותיה של רשות הפיתוח.

בדוחות השנתיים השונים הצביע מבקר המדינה על הקצב האטי, בו מתנהל הסדר הקרקעות מאז קום המדינה ועד עתה, ועמד על הצורך החיוני בהחשת קצב ההסדר כדי להבטיח את זכויות המדינה. גם הצעות ועדת הכספים של הכנסת, שהסתמכו על דוחות מבקר המדינה ושאושרו על ידי המליאה, הדגישו את הצורך בהחשת פעולה זו.

2. בחודש יולי 1955 החליטה הממשלה להחיש את הסדר הקרקעות, והוקצבו סכומים מיוחדים לשם הסדרת שטח שלמעלה מ-300,000 דונם בגליל המערבי. לפי התכנית שנערכה ולפי סדר העדיפויות שנקבע צריך היה לעשות את כל הפעולות הקשורות בהסדר קרקעות של 180,000 דונם מתוך 300,000 הדונמים עד ל-31 במאָרס 1957.

ביקורת, שנערכה במאי-יולי 1957, על פעולת הסדר הקרקעות בשנים 1955/56 ו-1956/57, העלתה:

בתקציבים לשנת 1955/56 ו-1956/57 הוקצבו למחלקת המדידות במשרד העבודה 587,200 ל"י לצורכי המדידה והמיפוי של 180,000 הדונמים בגליל המערבי. בישיבתה מיום 31.7.1955 החליטה ועדת השרים לענייני כלכלה להטיל על הממונה על התקציבים למצוא דרך, שתאפשר הוספת 20 עובדים לאגף רישום והסדר קרקעות במשרד המשפטים. לא הוחלט על תוספת תקציבית לאגף הנכסים במשרד האוצר כנראה מתוך הנחה, שאגף זה ימלא את התפקידים, הנובעים מהפעולה הנודונה, במסגרת תפקידו הכללי לרכז את תביעות הממשלה לגבי מקרקעים.

(א) מחלקת המדידות לא הוציאה את כל הכספים, שהוקצבו לה, כפי שמסתבר מהמספרים

דלהלן:

שנת הכספים	הקצבה ל"י	הוצאה ממשית ל"י
1955/56	140,000	105,180
1956/57	447,200	327,184
ס"ה	587,200	432,364

המחלקה סיימה רק חלק ממדידתם של 180,000 הדונם עד 31.3.1957. למעשה הספיקה למדוד כ-52,000 דונם ולהכין מפות סופיות על 19,290 דונם בלבד.

יש להניח, שהעבודה הייתה מתקדמת בקצב מהיר בהרבה, לולא אירעו הפסקות בפעולת המדידה: אמנם הופיעו, בדרך כלל, הבעלים הפרטיים בשעת סימון הקרקעות, אולם במספר רב של מקרים נעדרו נציגי אגף הרישום והסדר הקרקעות ונציגי אגף הנכסים, שנוכחותם הייתה דרושה כדי לעמוד על תביעותיה של המדינה או של רשות הפיתוח. העדרם של נציגי שני האגפים אילץ, לעתים קרובות, את העובדים של מחלקת המדידות לחזור כמה וכמה פעמים לאותו שטח.

(ב) האגף לרישום והסדר קרקעות במשרד המשפטים אמנם קיבל ביולי 1955 את אישור הממשלה להוספת 20 עובדים כדי להחיש את פעולות הרישום וההסדר, אולם הוא לא ניצל הזדמנות זו במידה מספקת. כתוצאה מזה לא עמד לרשות האגף כוח האדם המספיק כדי להבטיח, שנציגי האגף יהא נוכח תמיד בשעה שהמודדים מסמנים את השטחים וידאג הן לרישום תביעות אלו במקום והן לבירורים להשלמת המיפוי בקצב נאות ובתוך התקופה שנקבעה בהחלטת הממשלה. אצל הפקיד המסדר הצטברו מאות תיקים עם מפות ארעיות, ורק באיחור של כמה חודשים הוחל בפעולות הראשונות לזיהוי התביעות לגבי כל תיק ותיק.

ג) התוצאה הבלתי מניחה את הדעת מן המאמץ להסדיר את 180,000 הדונם בתקופה שמיוולי 1955 ועד סוף מארס 1957 נגרמה במידה לא קטנה על ידי כך, שנציגי אגף הנכסים לא השתתפו בצורה הדרושה בהכנת ההסדר.

ד) על סמך ממצאי הביקורת ניתן לקבוע, שגם בשנתיים האחרונות לא התקדם הסדר הקרקעות בקצב מספיק – אפילו במסגרת המבצע המוגבל, שעליו החליטה הממשלה בחודש יולי 1955.

## v. הנמקת החלטות והודעה על הנימוקים

1. חשיבות מיוחדת נודעת לכך, שהתיקים של כל משרדי הממשלה יכללו הנמקה לאותן החלטות, שנימוקיהן אינם מובנים מאליהם. שמירה קפדנית על עקרון זה דרושה במיוחד כדי שהממונה על הפקיד המחליט יוכל לבדוק בכל עת את יסודות החלטתו וכדי שהפקיד, הבא במקומו של הפקיד המחליט, יוכל לראות מן התיק מה שהניע את קודמו להחלטה.

מבקר המדינה הצביע פעמים מספר על ליקויים שבחוסר הנמקת החלטות ודרש באופן עקרוני הנהגת הסדר, שיבטיח שמירה על עקרון ההנמקה (ראה דו"ח מס' 2 לשנת הכספים 1950/51, עמ' 23, 29 ו-59, דו"ח מס' 4, עמ' 15). בחודש מאי 1952 החליטה הממשלה – כל עובדי המדינה, אשר מסמכותם לפי החוק או מתפקידם, לפי הוראות הממונים עליהם, להחליט החלטות סופיות מטעם משרדם כלפי חוץ, לרבות כלפי משרדי ממשלה אחרים (בין אם יש ערר על החלטה זו ובין אם אין), חייבים לרשום בגליון הרישומים של התיק את הנימוקים אשר הניעו להחליט כפי שהחליטו.

ניתן לקבוע, שמאז החלטה זו חל שיפור ניכר בדבר רישום נימוקי ההחלטות המינהליות, ומש־רדים שונים הוציאו הוראות מפורשות לשם מילוי אחרי החלטת הממשלה. במקרים, שבשנים האחרונות עדיין העלתה הביקורת חוסר הנמקה של ההחלטות, ראתה בזה ליקוי מינהלי ודרשה את תיקונו.

2. אחרי שהובהר והוסדר עניין הנמקת החלטות בתיקי המשרדים, נשארה עוד שאלה נוספת: באיזו מידה חייבים משרדי הממשלה להודיע על נימוקי החלטותיהם לאורח, שפנה אליהם ?

א) יש אשר חובתו של משרד ממשלתי להודיע למבקש על נימוקי החלטתו אינה מוטלת בספק. זה הדין למשל כשנדרש מאורח תשלום, שיסודו היחידי אינו תעריף קבוע אלא חישוב שנעשה על ידי פקיד החייב לשקול צרור של עובדות וידיעות שונות, כגון במקרה של שומה למס הכנסה. דוגמה נוספת היא, כשהחלטה שוללת שימוש בזכות הקיימת לאורח, כגון חירות התנועה של האורח מן הארץ אל מחוצה לה. חשיבות משנה נודעת לתביעת ההנמקה כשקיים רשיון, למשל רשיון למלאכה ותעשייה, והרשות המוסמכת מסרבת להאריך את תוקפו.

מבקר המדינה עמד תמיד על הצורך בהודעת ההנמקה במקרים כאלה. יש לציין, שבמיוחד שלטונות מס ההכנסה הכירו בחובה זו, אם כי הביקורת הייתה נאלצת להצביע שוב ושוב על מקרים של אי-מילוי הדרישה הזאת.

ב) במקרים אחרים לא ניתן לקבוע חובה בלתי מוגבלת להודעת ההנמקה.

אמנם אין זה נכון, שמשרדי הממשלה פטורים מחובה מינהלית להודיע על הנימוקים, כשהחוק קובע, שאינה קיימת חובה חוקית כזאת, כמו במקרה של "צו מתן רשיונות ליבוא, 1939", האומר,

כי "רשאית כל רשות מוסמכת לסרב ליתן כל רשיון לשם יבוא כל סחורה לישראל בלי שיתן כל טעם לסירובו זה". הוראות חוקיות כאלה אינן באות אלא להבהיר, שאין למבקש זכות חוקית לדרוש הודעה על ההנמקה. אולם אפילו במקרים כגון אלה ייתכן, שמינהל בריא מחייב את ההודעה.

(ג) לדעת הביקורת הכללית הקובעת צריך להיות, שכל משרד חייב עקרונית להודיע על נימוקי החלטותיו, להוציא מקרים כשהאינטרס הציבורי דורש, שההנמקה לא תימסר. רצוי היה, שהמשרדים יקבעו לכל תחום פעולותיהם, באילו סוגים של נסיבות יש להימנע מן ההודעה. במידה שכללים כאלה אינם קיימים או אינם מבהירים את המקרה הקונקרטי, יחליט הפקיד המוסמך לפי שיקול דעתו ועל אחריותו.

על הצורך בהודעה על ההנמקה חיווה את דעתו השופט ברנוון, בחודש פברואר 1957 (בבג"צ 143/56, פס"ד י"א, עמ' 371). הוא ציין, שמן הדין, שהמשרד הממשלתי יתן נימוקים לכל החלטה התלויה בשיקול דעת, שיש בה כדי לפגוע באורח. עליו להראות כיצד ועל סמך מה הגיע להחלטתו לא רק כאשר הוא נדרש להראות טעם בבית משפט... אלא מלכתחילה כאשר הוא נותן את ההחלטה.

מקרים, שבהם אין לדרוש הודעה על נימוקי ההחלטה, קיימים למשל בשטח המינהל המשרדי של הגופים הציבוריים, כשהמדובר בהחלטות על קבלת עובדים או על הזמנת עבודות או קניית סחורות.

(ד) כאשר קיימת חובה להודעה על הנמקה, מן הצורך, שההודעה תצורף להחלטה. לא די בזה, שהפקיד המחליט מוכן למסור הנמקה, אם המבקש דורש אותה.

(ה) הביקורת העלתה, שבמספר לא קטן של מקרים אמנם הכירו המשרדים בחובת ההודעה על נימוקיהם, אולם מילאו אחרי חובה זו באופן פורמלי גרידא – על ידי מסירת הנמקה שיגרתית. תופעה זו נקבעה, בין השאר, במבצע "שירותי המדינה והאזרח", שנערך ע"י משרד מבקר המדינה ושבסיכום תוצאותיו צוין (ד"ח מס' 5, עמ' 26): נדחתה בקשה, ינמק המשרד החלטתו בפרוטרוט. אל יסתפק במלים: "לא היה באפשרותי לקבל את הבקשה" או "לפי העקרונות החלים לא יכולתי לקבלה" וכדומה, אלא יציין את העקרונות. ככל שהאזרח יוסיף להבין את סיבות הדחייה, כן ילך וישתפר יחסו אל המדינה.

## vi. גביית קנסות

1. החוק לתיקון דיני העונשין (דרכי ענישה), תשי"ד-1954, קובע: "קנס שהוטל ישולם מיד, אך רשאי בית המשפט לצוות, שהקנס ישולם תוך תקופה שקבע ובתנאים שקבע". היו קיימים ספקות בידי מי סמכות ההחלטה על קביעת תשלום קנס בשיעורים, כשבקשה לכך באה לאחר מתן פסק הדין. בחודש יוני 1957 קבע בית המשפט העליון, שהסמכות של בית המשפט להרשות תשלום של קנס בשיעורים קיימת רק בשעת גזר הדין – בטרם נשלמה מלאכתו של בית המשפט ובטרם הועבר העניין למוסד הגבייה.

עד הבהרת המצב המשפטי על ידי פסק-הדין האמור באו בחשבון להחלטה על הסכמה לתשלום קנס בשיעורים שלוש אינסטנציות, כלומר בית המשפט ושתי אינסטנציות מינהליות: היועץ המשפטי לממשלה והממונה על הגבייה באוצר. עתה, לאחר פסק הדין האמור, ברור, שמתן הסכמה



לתשלום בשיעורים, שלא נכללה בגור הדין, יצא מתחום טיפולו של בית המשפט והוא מעניינה של אינסטנציה מינהלית בלבד.

מבחינה עקרונית קובע החוק (בחוק לתיקון דיני העונשין יחד עם פקודת המסים (גבייה)), שקנס יהא נפרע בתאריכים, שפורשו בהוראות גור הדין המטיל את הקנס. אך אין להתעלם מכך, שבמל סיבות מסוימות יש הצדקה לגביית הקנס בשיעורים במקום גבייה בבת אחת. אולם דרכי הטיפול בבקשות לתשלום קנס בשיעורים דורשות הסדר מחושב וברור.

2. הביקורת טיפלה בשני מקרים, שבהם ניתנה הסכמה לשלם בשיעורים קנסות גבוהים מאוד: במקרה אחד היה הטיפול בידי היועץ המשפטי לממשלה ובמקרה השני בידי הממונה על הגבייה. פרקליט המדינה הסכים בשם היועץ המשפטי לממשלה לתשלום קנס גבוה מאוד בשיעורים חודשיים, כך שתקופת הפרעון מתמשכת ל-12 שנה בקירוב. הממונה על הגבייה במשרד האוצר הסכים לתשלום של קנס גבוה בשיעורים לתקופה העולה על 6 שנים.

החלטות כאלה עלולות ליטול מחומרתו של הקנס, שבית המשפט ראה אותו כהולם את מידת האשמה, ועל ידי כך לשנות למעשה את גור הדין. בשני המקרים נקבע, שניתנה הסכמה מראש לתשלומים אלה לשנים מספר, בלא שנבדק בדיקה מדויקת מצבם הכלכלי של העבריינים; לא נתקבלו בטחונות מספיקים לתשלום השיעורים, ולא הובאה בחשבון האפשרות של שיפור מצבו הכלכלי של העברייני.

3. יש לדרוש, שייקבעו הוראות כלליות המגבילות את הסמכויות להסכים לתשלום קנס בשיעורים, במיוחד בדבר התקופה לסילוק התשלומים. הוראות אלה צריכות להבטיח, שהמסיבות האישיות של העברייני יבדקו בדיקה יסודית ושיתשמר זכות המדינה לחזור בה כל אימת שיתברר, שנשתנו המסיבות, שהביאו לידי ההסכמה.

## vii. הסדר ענייני הקבורה

בפרק על "הסדר ענייני הקבורה" בדו"ח השנתי מס' 7 (עמ' 33) הצביע מבקר המדינה על כך, ששירות ציבורי זה של ענייני קבורה של נפטרים יהודים מבוצע על ידי גופים פרטיים, חברות קדישא, בלי שגוף ציבורי יפקח למעשה על ניהול ענייניהן ועסקיהן. כמו כן צוין, שחברות קדישא בדרך כלל אינן מוגבלות מטעם גופים ציבוריים מתאימים בגבייה של תשלומים בעד הקבורה ושל תשלומים אחרים שהן דורשות, כגון תשלום בעת הקמת מצבה. מבקר המדינה הציע כפתרון רצוי, שהרשויות המקומיות ירכזו בידיהן, על פי הסמכויות שיש להן, את ענייני הקבורה תוך שיתוף עם הגופים הציבוריים הנוגעים בדבר ושהגופים המבצעים כעת את שירותי הקבורה ימשיכו לבצעם במידת האפשר, אך תחת פיקוח, שיקיף את אישור תעריפיהן של חברות קדישא.

מבקר המדינה הוסיף, כי פיקוח שוטף על חברות קדישא מטעם משרד הדתות אינו קיים מאין בסיס חוקי.

1. משרד הדתות עשה בינתיים למען ביסוס חוקתי לפיקוח על חברות הקדישא; המשרד הסתמך בכך על סעיף 2 לפקודת העדות הדתיות (ארגון) משנת 1926 המרשה לכלול בתקנות "הוראות בעניין ייסוד מועצות דת ומועצות תרבות של העדה... כל תקנות כאלה תוכלנה להקנות למועצות

הנוכרות לעיל את הסמכות להטיל על חברי העדה תשלומים ומסים לצורכי העדה, ותשלומים או מסים אלה ייגבו כדרך שגובים מסים וארנונות של העיריות.

בהסתמך על ההוראות האמורות התקין שר הדתות תקנות העדות הדתיות (ארגון) (אגרות), תשי"ז-1957, שפורסמו ב-7 במארכ 1957. תקנות אלה קובעות, שחברה קדישא תהיה רשאית, באישור שר הדתות, להטיל אגרות בעד השירותים הניתנים על ידיה, ושהודעה בדבר אישור אגרות ושיעורן תפורסם ברשומות. עד עתה לא פורסם תעריף או אישור אגרות על פי תקנות אלה.

ב-7.11.1957 פורסמו תקנות העדות הדתיות (ארגון) (חברות קדישא), תשי"ח-1957, של שר הדתות, שאף הן מסתמכות על סעיף 2 לפקודת העדות הדתיות (ארגון). לפי תקנות אלה לא תעסוק חברה קדישא בקבורת נפטרים יהודים אלא על פי רשיון מאת השר ובהתאם לתנאי הרשיון; חברה קדישא אשר כבר קיימת והגישה בקשה לקבלת רשיון רשאית להמשיך לעת עתה בלי רשיון. משרד הדתות הביע בדיונים שנתקיימו עם משרד מבקר המדינה את דעתו, שקיים הסדר חוקי מלא המאפשר לתקן את כל הליקויים החוקיים, עליהם דובר בדו"ח השנתי מס' 7. הביקורת נוטה לדעה, שהסמכויות שפקודת העדות הדתיות (ארגון) מעניקה לשר הדתות אינן מספיקות להשגת הסדר מתאים בתחום הנדון.

2. הביקורת העלתה, שבשנת 1957 הלכו מספר רשויות מקומיות במידה מסוימת בכיוון, שמבקר המדינה הצביע עליו, בציינו כרצוי, שהרשויות המקומיות ירכזו את ענייני הקבורה בידיהן; הרשויות עשו את זאת תוך שיתוף פעולה עם חברות הקדישא הקיימות ובחלקן תוך מגע עם משרד הדתות.

3. בנסיבות אלו יש לקבוע, שגם בשנה החולפת עוד לא היה קיים הפיקוח השוטף הדרוש על חברות הקדישא.

## VIII. ק ר נ ו ת ה ח ו פ ש ה

1. לפי חוק חופשה שנתית, תשי"א-1951, נהנים העובדים בישראל מחופשה שנתית בתשלום. התשלום בעד ימי חופשה לעובדים קבועים ניתן במישרין על ידי המעבידים, ואילו לגבי העובדים הארעיים היה צורך בהסדר מיוחד - יצירת קרן למימון ימי חופשתם. החוק קובע: עובדים המועסקים במקום עבודה אחד מיום אחד ועד ל-75 ימים רצופים ישלם המעביד לטובתם 4% משכר עבודתם ל"קרן חופשה". שר העבודה רשאי להקים ולהסמיך קרנות כאלה לענפי העבודה השונים. בהתאם לכך, הסמיך שר העבודה בשנת 1951 שלוש קרנות חופשה לענפי העבודה השונים: "קרן חופשה לעובדי בניין ועבודות ציבוריים", "קרן חופשה לעובדים בחקלאות" וקרן חופשה כללית "מבטחים". תפקיד הקרנות הוא לגבות ממעבידיהם של עובדים ארעיים את התשלום בעד ימי החופשה ולהעביר את התשלום, לאחר ניכוי הוצאות הקרן, לעובדים בתום תקופה מסוימת שנקבעה בחוק. קרנות החופשה עומדות לביקורת המדינה על סמך הסכם שביניהן לבין הממשלה מינואר 1952.

2. לשלוש הקרנות אין מנגנון משלהן. ביצוע הפעולות, כלומר גביית התשלום מהמעבידים והעברת התשלום לעובדים, נמסר על פי הסכם לשלוש קרנות הביטוח של ההסתדרות הכללית של העובדים, הפועלות בתחומים מקבילים לאלה של קרנות החופשה.

3. הביקורת בשלוש הקרנות קבעה, שביצוע תפקידי קרנות החופשה לפי ההסדר הקיים עולה לקרנות - ומכאן לעובד - מ-9% עד 10% מהכנסות הקרן. כן נקבע, שהחלוקה לשלוש קרנות גרמה

קשיים מסוימים לעובדים ולמעבידים כאחד: חלק מציבור העובדים, המקבל את תשלומיו מהקרנות האלו, מורכב מפועלים, שאין להם מקצוע קבוע; יש מקרים, שפועל עובד ימים מספר כפועל חקלאי (למשל ביעור ובהכשרת קרקע), לאחר מכן כפועל בניין ועבודות ציבוריות (למשל בסלילת כביש על ידי מע"צ) ואחרי זה כפועל ארעי באחת המועצות המקומיות. במקרים אלו מתקבלים בעבור אותו פועל תשלומים בקרן החופשה לעובדים בחקלאות, בקרן החופשה לעובדי בניין ועבודות ציבוריות ובקרן החופשה הכללית "מבטחים". אשר למעבידים, הרי חייבים מעבידים מסוימים, למשל הסוכנות היהודית לארץ ישראל, המעסיקים הן פועלי חקלאות הן פועלים בעבודות ציבוריות והן פועלים בענפים שונים אחרים, לקיים קשרים עם שלוש הקרנות.

4. בהתחשב בקשיים הנגרמים לעובדים ולמעבידים כאחד ובהוצאות הגבייה הגבוהות באופן יחסי פנה מבקר המדינה, אחר תום הביקורת בשלוש הקרנות, בספטמבר 1957, אל שר העבודה בהצעה לבדוק, אם לא היה רצוי לחתור לקראת איחוד שלוש הקרנות בצורה המבטיחה ביצוע יעיל ומשקי-ומכל מקום לשקול מסירת ביצועם של תפקידי הקרנות למוסד לביטוח לאומי.

שלוש קרנות החופשה הוקמו בשנת 1951, כשעדיין לא היה קיים המוסד לביטוח לאומי. מסירת הביצוע לקרנות הביטוח של ההסתדרות הכללית הייתה אפוא בתקופה היא הדרך המתאימה, כיוון שמלכתחילה היה ברור, שאין זה יעיל להקים מנגנון מיוחד לביצוע חוק החופשה השנתית לגבי עובדים ארעיים. בינתיים הוקם בשנת 1954 המוסד לביטוח לאומי, המרכז בידיו גם את הטיפול בקרן ההשוואה לתשלום תגמולים למשרתים במילואים. לקרן זו יש לגבי משרתים במילואים – ביחוד במידה שהמדובר בעובדים ארעיים – תפקידים הדומים בהרבה לאלו של קרנות החופשה; בתחום תפקידי המוסד לביטוח לאומי נתעוררו בעיות הדומות מאוד לאלו שעלו וצפו בביצוע תפקידי קרן החופשה על ידי קרנות הביטוח: המדובר באותן הבעיות האופייניות לפעולות המוסד לביטוח לאומי במידה שהן נוגעות להחזקת הקשר עם המבוטחים (ראה דו"ח שנתי מס' 7, עמ' 230 ואילך). המוסד לביטוח לאומי, על פי הנסיון שרכש בעבודתו, מסוגל, לדעת הביקורת, לבצע את תפקידי קרנות החופשה בהוצאות נמוכות בהרבה מאלו של קרנות הביטוח – 9% עד 10% מההכנסות.

5. ההצעה למסור בידי המוסד לביטוח לאומי את ביצוע התפקידים, המוטלים כיום על 3 קרנות הביטוח של ההסתדרות העובדים ושנמסרו להן על פי הסכמים, לא הייתה דורשת שינוי בחוק החופשה השנתית.