

חלק ראשון

חלק כללי

מינהל וביקורת

1. פעולות השירות לביקורת המשקיות

א. הבדיקות שנערכו בשנה הנסקרת

הבדיקות שנערכו על ידי השירות לביקורת המשקיות בשנה הנסקרת ניתן לחלקן לארבע קבוצות: בדיקות של נושאים, בדיקות במשרדי ממשלה, ברשויות מקומיות ובארגונים ממשלתיים.

1. בדיקות של נושאים

בדיקה של נושאים – בדיקה אופקית – פירושה, שנקודת הכובד בה היא הנושא ושאינן הבדיקה מוגבלת למשרד אחד אלא עוברת מספר משרדים או יחידות שונות. לפי הנחיית מבקר המדינה ניתנת עדיפות לסוג זה של בדיקות השירות, שכן באמצעותן מן האפשר לחקור נושאים חשובים, שלמדינה ולציבור עניין בהם. בשנה הנסקרת נערכו שלוש בדיקות אופקיות, ששתים מהן עדיין לא נסתיימו.

(א) ניהול עובדים בשירות המדינה (Personnel Management)

נערך סקר מקיף על התפתחותו של שירות המדינה מראשיתו כדי לבחון את הפונקציות, ההיקף ושיטות הניהול שלו ולברר בעיות יסוד ומגמות עיקריות בהתפתחותו. מגמת הסקר להביא הצעות לקידום ניהולו של שירות המדינה בכיוון הרצוי.

(ב) פיקוח על ההיגיינה וטיב המזון (ייצור ושיווק)

בדיקה זו הקיפה את המנגנון הפיקוחי, המינהלי והמקצועי העוסק בענייני ההיגיינה וטיב המזון ב-4 משרדי ממשלה הנוגעים לדבר וב-15 רשויות מקומיות שנבחרו לשם בדיקה. נערך סקר על הרקע החוקי והמצב הארגוני, ונבחנו שיטת העבודה ודרכי התיאום בין הגורמים השונים, כדי לקבוע, באיזו מידה מובטח פיקוח נאות על האיכות וההיגיינה של המזון המיוצר והמשווק.

(ג) מזוננים במשרדי הממשלה

נערכה בדיקה על 26 מזוננים במשרדי ממשלה שונים כדי לעמוד על הסדרים הנהוגים בהם להבטחת מתן שירות נאות לעובדים ועל הסדרים הקשורים באחזקתם כגון: חוזי שכירות עם בעליהם, בעלות על הציוד וכדומה.

פרטים על הממצאים וההמלצות ניתנים להלן (ראה עמ' 33).

2. בדיקות במשרדי הממשלה

השירות לביקורת המשקיות ערך בשנה הנסקרת בדיקות מספר במשרדי הממשלה, והמציא עליהן למשרדים דוחות הכוללים ממצאים והמלצות; רוב ממצאי הבדיקה מובאים להלן, בחלק השני של דוח זה – בפרק הנוגע למשרד בו נערכה הבדיקה.

להלן יצוינו רוב היחידות ונושאי הבדיקה:

- (א) משרד ראש הממשלה – שירות השירות
בדיקת המינהל התרכזה במיוחד בשטחים הנאים: עבודת הקריינות; תזמורת קול ישראל; מחלקת החדשות; סדרי התחבורה.
- (ב) האוצר – המדפים הממשלתי – המדור לדברי ערך
הבדיקה הקיפה את סדרי הפיקוח ושיטותיו, תוך ניתוח נוחלי ההומנות והיקף הייצור. שימת לב מיוחדת הוקדשה לסדרי השמירה והבטחון.
- (ג) האוצר – החשב הכללי – ארכיון
נושא הבדיקה היה: סדרי העבודה בארכיון המרכזי של אגף החשב הכללי. מטרת הבדיקה הייתה לקבוע, באיזו מידה מסייעים סדרי העבודה לעבודת העובדים המקצועיים של האגף וכיצד מבטיחים טיפול נאות בחומר הארכיברי.
- (ד) משרד החינוך והתרבות – מחלקת הבחינות
בעקבות הביקורת הכללית, שנערכה ביחידה זו בשנת 1956 ושבה הועלו ליקויים ארגוניים בעבודת המחלקה, בוצעה בדיקה מינהלית במטרה להציע דרכים לתיקון המצב הארגוני.
- (ה) משרד המסחר והתעשייה – סניף מחוזי תל אביב וסניף מחוזי חיפה
במשרדים המחוזיים של משרד המסחר והתעשייה בחיפה ובתל אביב נבדקו המבנה הארגוני של המשרדים המחוזיים, התיאום ביניהם ותתקשורת עם המשרד המרכזי.
- (ו) משרד המסחר והתעשייה – סניפים מחוזיים של הטיבת המזון (ירושלים, תל אביב, חיפה)
מטרת הבדיקה בשלושת הסניפים המחוזיים של הטיבת המזון הייתה לעמוד על הארגון ועל שיטות העבודה הנהוגות בהם; כן הוקדשה תשומת לב מיוחדת לעומס העבודה בשטחים השונים בשלושת המחוזות.
- (ז) משרד המסחר והתעשייה – המחלקה לפיקוח על היחלומים
בבדיקת המינהל הכוללת, שנערכה על יחידה זו, נבחנו בין השאר השיטות הנהוגות בהנהלת החשבונות, בהוצאת רשיונות עיסוק ובסדרי המעבדה לניקוי אבקת יחלומים.
- (ח) משרד העבודה – אגף השיכון – מעמדו וארגונו
נערכה בדיקה מינהלית מקיפה שהתרכזה בבחינת מקומו, ארגונו ומעמדו של אגף השיכון במערכת השיכון והבנייה בארץ (ראה להלן עמ' 74).
- (ט) משרד העבודה – אגף השיכון – מחלקות טכניות
נבדקה שיטת התכנון השכונתי הכולל הנערך בכמה שלבים ובשיתופן של יחידות טכניות אחדות, נפרדות ועצמאיות, שאף הן פועלות באותו אגף.
- (י) משרד העבודה – מע"צ – מעבדות גיאומטריות
נערך סקר מינהלי על פעולות המעבדות הגיאומטריות המסייעות בתכנון הכבישים ובבדיקת קוטר איכות הסלילה. כן נבדקו מידת הניצול של המעבדות וחלוקת העבודה בין המעבדה המרכזית למעבדות המחוזיות ומעבדות חשדה הנפתיות.
- (יא) משרד הפיתוח – ארכיבים
לאחר שביקורת כללית העלתה ליקויים בסדרי הארכיבים במשרד הפיתוח בשנת 1956, נערכה בהם בדיקת מעקב.
- (יב) משרד התחבורה – הלשכה ליעוץ הנדסי
נערכה בדיקת מינהל בלשכה ליעוץ הנדסי במשרד התחבורה וכן ביחידות ובמפעלים השונים של משרד התחבורה. הבדיקה התרכזה באיסוף נתונים על היקף העבודות והנדרסות המבוצעות ובכירור קשריה של הלשכה עם היחידות השונות וחלוקה בכל הקשור לביצוע העבודות.

3. בדיקת מינהל פנימית במשרד מבקר המדינה
גם השנה, כבשנים הקודמות, נערכה בדיקת מינהל במשרד מבקר המדינה במגמה להציע שיפורים בנוהלים ובסדרי עבודה לשם קידום עבודת המשרד. הבדיקה הקיפה את יחידות המינהל, הגזברות ואת שלוש לשכות הביקורת בירושלים, בתל אביב ובחיפה. מרבית ההמלצות הופעלו תוך מהלך הבדיקה.

4. בדיקות ברשויות מקומיות
(א) ב-13 רשויות מקומיות נערכו בדיקות מינהליות; כתוצאה מבדיקות אלה נמסרו בדרך כלל המלצות להנהלת הרשות; ממצאי הביקורת והמלצותיה נכללו בדו"ח הנפרד של משרד מבקר המדינה על אותה רשות.
מרבית ההמלצות, שהוגשו בעקבות ממצאי הביקורת לרשויות, מתייחסות בעיקר לשלושה התחומים הבאים:

- (1) מבנה ארגוני – תוך תשומת לב לחלוקת תפקידים, הגדרת סמכויות, תקשורת ותיאום;
 - (2) נוהלי עבודה ושיטות רישום – תוך מגמה לקבוע נוהלים לתהליכי עבודה קבועים בעבודות מחזוריות, פישוט עבודה, רישומים ודיווח;
 - (3) שירותים מיוחדים – כגון תברואה וסעד.
- חלק נכבד מן ההמלצות המינהליות הוצאו לפועל תוך תהליך הביקורת.
- (ב) בדיקות מינהליות מיוחדות נערכו ברשויות המקומיות, המנויות להלן:

(1) עיריית ירושלים – מחלקת התברואה

מחלקת התברואה בעיריית ירושלים מעסיקה 360 עובדים ומופקדת בעיקר על נקיון העיר, אחזקת רשת הביוב, הרקת בורות שופכין, רישוי עסקים ופיקוח על התנאים הסניטריים בהם. הבדיקה הקיפה את מרבית פעולות המחלקה על יחידותיה השונות והתרכזה בבדיקת ארגון היחידות ושיטות העבודה הנהוגות בהן. הנושאים העיקריים היו: תכנון העבודה והפיקוח על ביצועה וקביעת נוהלי העבודה בכמה מיחידות המחלקה, בשימת לב מיוחדת לצורך בהתחשבות בנוחיות האזרח וחסכון בזמן. ממצאי הביקורת לוו המלצות לשיפור – בעיקר העלאת הכושר התפעולי של המחלקה ורמת התברואה של העיר.

(2) עיריית חיפה – שירותי עזר מינהליים

הבדיקה התרכזה בשירותי עזר ארכיבריים ולב לריים המבוצעים הן ביחידות מרכזיות והן באותן יחידות הצמודות למחלקות השונות. המלצות הבדיקה נסבו על המבנה הארגוני של היחידות הארכיבריות והקשר ביניהן ועל שיטות העבודה וסדרי הרישום הנהוגות בשירותי העזר.

(3) עיריית באר שבע – שירות האוטובוסים העירוני

מטרת הבדיקה הייתה לקבוע את סדרי המינהל ואת מידת היעילות והמשקיות בניהול המפעל; הבדיקה התרכזה בניתוח המבנה הארגוני, באיסוף נתונים על תוצאות התפעלה, ניצול כלי הרכב, וחישוב הפחת והוצאות הרבית. כן הוקדשה תשומת לב לסדרי השירותים ואחזקת כלי הרכב וניהול המוסך.

(4) עיריית תל אביב – תצורות הדלק במחלקת התברואה

הבדיקה התרכזה בחשיפת הסיבות לתנודות בתצורות הדלק במחלקת התברואה (61 כלי רכב).
ההצעות נועדו להעלות את היעילות בניצול הרכב ולהנהיג רישום בסיסי לכל מכונית, שימשם כלי
בקרה על תצורות הדלק.

5. איגודים ממשלתיים

במסגרת התוכנית לביקורת האיגודים נערכו בין השאר בדיקות המינהל הבאות:

(א) חברת דשנים וחומרים כימיים בע"מ

כנושא לבדיקה שימש ארגון הארכיבים בחברה. הוצאו הצעות לארגון הארכיבים, לשיפור שיטות
העבודה בהם ולשיטות גיזוז.

(ב) מגן דוד אדום

הביקורת התרכזה בבדיקת המבנה הארגוני של מגן דוד אדום, מתוך תשומת לב מיוחדת לקשר בין
המוסדות הנבחרים ובין המחלקות התפעוליות ולפיקוח של המרכז על פעולות הסניפים.

(ג) בנק החקלאות לישראל

נושאי הבדיקה היו: סדרי המזכירות, מעקב אחרי פיגורים והרישום בחשבונות ההלוואות.

ב. ממצאי ביקורת כלליים

מהממצאים של הבדיקות המינהליות, שנערכו במשרדי הממשלה, ברשויות המקומיות ובאיגודים
הממשלתיים, ראויים להבלטה אותם ממצאים, החורגים ממסגרת יחידה מינהלית בודדת, וניתן לראות
בהם, בדרך כלל, תופעה כללית.

1. סמכויות ליחידות מתוזות

נקבע, שלעיתים קרובות לא דאגו הרשויות המתאימות לאצילת סמכויות ביצוע – במידת האפשר
והצורך – ליחידות תפעוליות, המרוחקות מהנהלת המשרד. קהל הפונים הנוקק לשירותים תדירים
נאלץ לא אחת לפנות למשרד המרוחק מהאזור הגיאוגרפי של פעולתו, גם בעניינים פחות חשובים;
עניינים אלה ניתן היה להעביר לתחום פעולתה של השלוחה המחוזית תוך קביעת הוראות ונוהלים
אחידים על ידי הרשות המרכזית.

למען פישוט העבודה, התקשורת והדיווח וגם לשם הקלה על האזרח הפונה יש לחתור לכך,
שהרשויות המרכזיות יאצלו ליחידות השדה סמכויות ביצוע מתאימות.

2. תכנון שלבי פעולה

ערכו של התכנון הוא בכך, שהוא בא להקל על הביצוע על ידי קביעה ברורה ככל האפשר
של הגורמים הבאים: מה ייעשה, כיצד ייעשה, מי יעשה, ומהו משיך הזמן לעשייה.
יש להקפיד, שהתכנון יוקדם להתחלת הביצוע ושעוד בשלב התכנון ייבחנו אפשרויות הביצוע.
אין להסתפק בתכנון כללי המתיחס רק לדרגים גבוהים; התכנון חייב לרדת עד לדרגי הביצוע
הנמוכים. יש מספר ניכר של פעולות, שאין לצפות לביצוען התקין אם לא יוגדרו מראש ובמפורש
מה יש לעשות וכיצד ייעשה הדבר. בפעולות זהות, שבוצעו על ידי יחידות מחוזיות שונות, ואף
באותן פעולות, שבוצעו על ידי עובדים שונים, נקבעו קיומם של הבדלים גדולים בתפוקה; הסיבה

העיקרית היא, שהתכנון לא קבע את שיטות העבודה האופטימליות, כך שיחידות ועובדים באותם שטחים הגיעו לרמות תפוקה שונות מחמת נקיטת שיטות עבודה שונות. על התכנון גם לענות על שתי השאלות הנוספות: מי יעשה ומה יהא משך הזמן הדרוש לפעולה. בפעולות שגרתיות וחוזרות מן הראוי להשקיע מאמץ בהגדרת שיטת הביצוע האופטימלית תוך קביעת משך הזמן הדרוש לביצוע.

3. ריכוז שירותי עזר מינהליים

בדיקת המינהל על גופים ונושאים שונים נתקלו בקיום שירותי עזר מינהליים (כתבנות, ארכיון ברות, תחבורה, כרטסות למיניהן ומוכירות כללית) ובמקרים מסוימים גם בשירותים מקצועיים (כמו ייעוץ משפטי) נפרדים, הצמודים ליחידה אחת או לחלק מהיחידות התפעוליות הפועלות בקרבת מקום והנוקקות לאותם שירותים. פיצול השירותים מביא לעתים קרובות – במיוחד ביחידות קטנות – לכך, שעובדים המועסקים ביחידות אלה אינם מועסקים תעסוקה מלאה. ריכוז שירותים משותפים לכמה יחידות, הנמצאות בקרבת מקום, עשוי להביא לידי חסכון בכוח אדם ובהוצאות ולשיפור רמת השירות.

4. בדיקת רישומים ודיווח

בדומה לבעיית שירותי העזר המינהליים, אולם ביתר חומרה, מזדקרת הבעיה של "עבודת נייר" (paperwork) ביחידות. הנושא הזה נדון במקום אחר בדו"ח זה (ראה עמ' 33).

5. יחידות ארגון ושיטות (או"ש)

מבקר המדינה עמד על ערכה וחשיבותה של פעולת או"ש בדו"ח השנתי מס' 7 (עמ' 24):

"הנסיון מלמד, שניהול דורש מידה ניכרת של ידיעות בשיטות ומכניקות. שיטות ומכניקות אלה מתפתחות והולכות, ומן הצורך, שכל מנהל ידע על קיומן וילמד משהו עליהן. אולם מן הנמנע שכל מנהל יתמצא בהן. לשיפור המינהל תשמש הקמת יחידה – עד כמה שאפשר קרובה לתנהלה – 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" (Organization and Methods), עליה תוצע כמה פעמים בדוחות 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."

אף כי קידום ויעול המינהל הם מתפקידו של כל מנהל, חיוני הדבר, שלמטרה חשובה זו יוצבו עובדים ברמה מתאימה, שהוכשרו במיוחד לכך ושכל זמנם יוקדש לטיפול בבעיות מינהליות וארגון-ניות בדומה לאלה שפורטו לעיל.

הפעולות של יחידות או"ש משמשות גם למטרת הדרכה ועשויות לסייע בהפעלת המלצות יעול הבאות מגורמים שונים.

מתוך 17 משרדי ממשלה קיימות יחידות או"ש ב-10 (ב-7 משרדים הפעילות ניכרת וב-3 משרדים אחרים הפעילות זעומה); ביתרם אין יחידה או עובד או"ש מיוחדים.

מן הצורך להקים יחידות או"ש ולמנות עובדים מתאימים לכך ברוב משרדי הממשלה וביחידות משנה גדולות וכן במפעלים ממשלתיים ורשויות מקומיות גדולות. יש גם לעשות למען העלאת רמתם המקצועית של העוסקים במלאכה זו כיום. הנהלות המשרדים, תוך שיתוף פעולה עם יחידת האו"ש

המרכיזיות שבנציבות שירות המדינה, חייבות לדאוג להכשרת עובדים לתפקידי או"ש ברמה מקצועית נאותה ולהעלות רמתם של העובדים הנוכחיים.

חשוב להקפיד על העקרון, שיחידה או עובד או"ש יהיו כפופים להנהלת המשרד – וביחידות משנה גדולות למנהל יחידת המשנה עצמו.

מעמדה של פעולת האו"ש תלוי בהרבה במקום, שאיש האו"ש תופס במבנה משרדו; ככל שהנהלת הגוף תתעניין יותר בשטח זה, כן יש לצפות, שהתוצאות יהיו מעודדות יותר. ביחידת או"ש יש לראות זרוע מקצועית של ההנהלה – דבר המחייב תשומת לב במידה נאותה מצד ראשי המשרד ומנהלי היחידות; בהן הן פועלות.

ii. ועדות ואחריות של עובדי המדינה

מינהל ציבורי מבוסס על קיום סדר מידרגי (hierarchical) כלומר סדר, בו כל עובד אחראי בפני הממונה עליו בצורה של פירמידה עד אחריותו של השר האחראי בפני הפרלמנט (בישראל באחריות קולקטיבית עם יתר חברי הממשלה).

בדו"ח השנתי מס' 6 (עמ' 32) במאמר על "הרשות המוסמכת" הצביע מבקר המדינה על הצורך באיחוד האחריות וההחלטה במשרד מסוים ובהבטחת כוח ההחלטה העליון בידי הממשלה. מבקר המדינה הביע, על סמך דרישתו העקרונית הזאת, את ספקותיו בצדקת קיומה של רשות מוסמכת, שלפי התגדרה ולפי עמדתה המשפטית בלתי תלויה בהחלטתה בכל ממונה עליה.

קיים כלי מינהלי אחר העלול להביא לידי טשטוש האחריות המוחלטת של המינהל הציבורי ושל עובדי הציבור: הוועדות, שמספרן בכל השטחים הוא עצום. אם מעריכים את היתרונות כנגד החסרונות של הוועדות, מתברר, שבעוכרי הוועדה הסכנה שבהאפלת האחריות.

1. סוגי הוועדות

יש ועדות מסוגים שונים בכל הארצות וגם בישראל ובמיוחד בארצות האנגלוסקסיות עד כדי כך שמדברים על "שלטון ועדות" (*). אפשר למיין אותן לפי מקור התהוותן: דרושות על פי חוק, מותרות על פי חוק, ומוקמות בלי זכר בחוק; או לפי הרכבן: משרדיות, בינמשרדיות; וועדות בשיתוף של אזרחים. בחינת מיון אחרת היא: יש ועדות, שמטרתן להעמיד לרשות המינהל ידיעות שאינן ברשותו; ויש ועדות, שעיקר תכליתן לשתף גורמים שונים או חוגים שונים בדיונים או בהחלטות.

אולם ההבחנה החשובה ביותר היא לפי סמכויותיהן של הוועדות: ועדות שתפקידן ליעץ למינהל (הן בדבר המדיניות או חקיקת משנה והן בביצוע המדיניות הזאת, ו.א. בהחלטה על מקרים בודדים); וועדות בכוח החלטה עצמית, לרבות ועדות מעין-שיפוטיות (כגון ועדות שומה, ועדה בדבר הוצאת רשיונות).

(א) יש יתרונות חשובים לשימוש בוועדות, הן מייעצות והן מחליטות. יתרונות מעשיים הם:

- (1) לא פעם יש לשניים ידיעות יותר רחבות מאשר לאחד: "טובים השניים מן האחד".
- (2) שיתוף של גורמים, נוסף על העובד הבודד, הוא מכשיר יעיל של השכל הבריא לעומת סכנת הביורוקרטיה.
- (3) הוועדה היא הזירה המתאימה להפעלת אינטרסים שונים – לפעמים מנוגדים, בצורות מתאימות ותוך המגמה לקרב אותם.

(*) Prof. K.C. Wheare, Government by Committee (Oxford 1955)

(4) ועדה מאפשרת למינהל ליהנות ממומחיות, שאולי אינה עומדת לרשותו של העובד המינהלי.

(5) שיתוף של חוגים מעוניינים בהתיעצות עשוי להכשיר את הקרקע לשיתוף פעולה.

(ב) מאידך אין להתעלם מחסרונות מסוימים שבשימוש בוועדות:

(1) הידיעות המפורטות בשטח מסוים, שיש לעובד מקצועי, שכל עבודתו היא בשטח זה, אינן נמצאות באותה מידה בידי חברי ועדה, והחלטתה עשויה לסבול מחוסר ידיעות זה.

(2) יש אשר החלטות הוועדה אינן עולות בקנה אחד עם מדיניות הממשלה.

(3) פיצול האחראיות בין כל חברי הוועדה גורר הקטנת רגש האחריות בכל אחד מהם.

אולם החשוב בחסרונות הוא האפשרות הניתנת לעובדי המינהל על ידי החלטת ועדה להשתמש בה כבמסך או כבשריון: בפני האזרח, שעל גורלו הוחלט; בפני הממונים על העובד; בפני הפרלמנט; ובפני ביקורת המדינה. קיימת הסכנה, שעובד, הפועל על פי החלטת ועדה או אפילו רק על פי עצתה של ועדה, אינו רואה את עצמו אחראי לביצוע ההחלטה או להגשמת העצה האמורה, אפילו הוא בעצמו יזם את עמדתה של הוועדה. מאידך, כיוון שאינה קיימת אחריות קולקטיבית של הוועדה, עלול להתהוות חלל ריק במקום רציפות האחריות של המינהל.

2. אחריות של עובדי המדינה

שטחים לא מועטים במינהל הציבורי מתאימים לטיפול על ידי ועדה, כשבמקרה הקונקרטי עולים היתרונות שבשיטה זו על חסרונותיה – אולם אך ורק אם ובמידה שיתמלא התנאי הקודם לכל ועדה כזאת: להבטיח את האחראיות של המשרד הנדון ושל העובדים, שיש להם חלק בהקמת הוועדה, בפעולתה ובביצוע החלטותיה.

(א) הקמת הוועדה

המשרד המקים את הוועדה, אחראי בעיקר, לקביעת התפקידים (Terms of reference) ולקביעת הרכב הוועדה.

מן הצורך שלא יוקצו לוועדה תפקידים, שאינה יכולה לעמוד בהם מבחינה כמותית או איכותית. בדו"ח מס' 8 (עמ' 77) דן מבקר המדינה בעניין ועדת היבוא במשרד התחבורה, שיעצה (ולמעשה החליטה) על רשימות יבוא מכוניות וכו' ורכישת מכוניות המורכבות בישראל, וציין:

הביקורת העלתה, שמאפריל 1956 ועד למארכ 1957 דנה הוועדה ביותר מ-6,000 בקשות; היא קיימה בדרך כלל ישיבה אחת לשבוע. לפי טבע הדברים לא הייתה לחברי הוועדה אפשרות לבחון בצורה יסודית ושיטתית כל מקרה ומקרה... הביקורת עוררה את השאלה, אם לא היה עדיף, שהוועדה תתרכז בהתנויות קווים מנהלים למתן רשימות יבוא – בשים לב למדיניות הכללית שתקבע על ידי הנהלת המשרד – ובעיבוד סולם עדיפויות לצורך זה.

(ב) פעולות הוועדה

(1) המשרד המקים הוא אחראי להכנה המתאימה של החומר, המובא בפני הוועדה, ובמיוחד עליו לדאוג לכך, שהשקפות המשרד תהיינה ידועות בכל מקרה לכל חברי הוועדה בשעת ההחלטה. אחרי הקמת הוועדה על המשרד לעקוב אחרי פעולתה הסדירה.

בדרך כלל אחריות זו של המשרד מוטלת על העובד המוסמך לטפל בביצוע ההחלטה (הרפרנט).

(2) המשרד צריך לקבל מאת העובד המשתתף בישיבות הוועדה, הן כחבר והן כמשקיף, דו"חות שוטפים על ישיבות הוועדה.

(3) על עובד מדינה, המשמש כיושב-ראש הוועדה, מוטלת האחריות לניהול סדיר של הדיונים, לרבות ניהול פרוטוקולים הכוללים הנמקה להחלטות.

(4) חברי הוועדה, שהם עובדי המדינה, חייבים להשתתף באופן פעיל בישיבות הוועדה (ולדאוג לקבלת הנחיות מאת משרדיהם במקרה של צורך).

ג. ביצוע ההחלטות

ועדה מיעצת

(א) האחריות המלאה לביצוע מוטלת על העובד המבצע; שכן חופשי הוא לקבל את העצה או ההמלצה של הוועדה או לא לקבל אותה.

(ב) אם העובד מקבל את העצה, מן הצורך שההחלטה תבוצע לפי רוחה.

(ג) אם העצה אינה מתקבלת, יש לרשום הנמקה מלאה לסטייה זו.

ועדה מחליטה

(א) יש לשלול את הדעה, שהחלטות הוועדה משחררות את העובד המוסמך (הרפרנט) מכל אחריות. הוא אחראי, שהוועדה תחליט על סמך ידיעה מלאה של כל החומר הדרוש; הוא גם חייב להצביע על אספקטים הידועים לו על סמך עבודת יחידתו, שייתכן שאינם ידועים לכל חברי הוועדה. רק החלטה שנתקבלה על ידי הוועדה, תוך ידיעה מלאה של כל העובדות הקובעות, משחררת את העובד המוסמך מאחריותו, כשהוא מבצע אותה לפי לשונה ולפי רוחה.

(ב) במיוחד מוטלת אחריות כזאת על העובד המוסמך באותם מקרים, בהם מורכבת הוועדה מאישים בדרג גבוהה. כך למשל יצא המחוקק מן ההנחה, שהגנת אינטרסים ציבוריים חשובים תובטח במידה מיוחדת, אם ההחלטה על חכירת מקרקעי המדינה תימסר לממשלה, שמטעמה תפעל ועדת השרים הכלכליים: הנחה זו נכונה אך ורק אם החלטה כזאת מתבססת על ידיעה מלאה של כל החומר; וכיוון שהוועדה הזאת אינה יכולה להקדיש הרבה מומנה לתפקיד הנדון, גדולה במיוחד אחריותו של העובד המכין את החלטת הוועדה. בעניין זה ציין מבקר המדינה בדו"ח מס' 7 (עמ' 115):

כשמחליטה ועדת השרים על הצעת מכירה לקרקע המובאת לפניה, טן הצורך שתהא בטוחה בכך, שאכן הביאה רשות הפיתוח לידיעתה את כל העובדות העשויות להשפיע על החלטות הוועדה, הן אלו העשויות להביא לידי חיוב העסקה והן אלו העוללות להביא לידי דחייתה או לשינויים בהצעתה. רשות הפיתוח חייבת להביא את כל העובדות האלה; אם לגבי עובדה מסוימת יכול להתעורר ספק, ביחס להשפעתה על החלטת הוועדה, עליה להביא עובדה זו לידיעת ועדת השרים: ברי שוועדת שרים אינה יכולה לחקור את מצב הדברים, והיא מגיעה לידי החלטה על סמך הנתונים המובאים לפניה.

iii. בדיקות תקופתיות של רישומים ודיווח

הבדיקות המינהליות של השירות לביקורת המשקיות העלו, שבמקרים רבים נעשים במשרדי הממשלה רישומים מיותרים: רישומים כפולים בספרים ובכרסות, ניהול רישומים זהים או כמעט זהים, על ידי יחידות שונות באותה מסגרת ארגונית, או אפילו על ידי עובדים נושאי תפקידים שונים באותה יחידה. כן נתברר, שלעתים קרובות הכנת הדוחות הרבים גוזלת זמן רב, והם מועברים מיחידה ליחידה בלא שהיחידה המקבלת תטפל בהם למעשה. אחוז ניכר מעבודתם של עובדי שדה אופרטיביים מוקדש לכתיבה ולדיווח, שנחיצותם לעתים קרובות מוטלת בספק, בעוד שדוחות ורישומים הדרושים לפעולה תקינה אינם נעשים.

הדרך הנראית לצמצום עבודת הנייר היא עריכת בדיקות תקופתיות על מערכת הרישומים והדוחות המתנהלים בכל יחידה ויחידה. בבדיקה כזאת מן הצורך, שהשאלות הבאות ישמשו כקו מנחה:

מה מטרתו של כל רישום ודוח, ואם ובאילו מידה משתמשים ברישומים ובדוחות אלה?
ולעומת זאת: אם ובאילו מידה משיגים הרישומים והדוחות את המטרה, שנקבעה להם, ומספקים את האינפורמציה או את הבסיס לפעולה?

באילו מידה ניתן לבטל או לצמצם רישומים ודוחות: על ידי הוצאת פרטים בלתי חיוניים מהרישומים והדוחות; על ידי שילוב כמה רישומים ודוחות; או על ידי שינויים קלים בתוכן או במבנה של הרישומים והדוחות למען התאימם למטרות מספר.

האם ניתן להשיג אותם נתונים ממקורות אחרים קיימים?

האם ניתן לשחרר עובד אופרטיבי מחלק מעבודות רישום ודיווח ולמסור חלק זה לעובד לבלרי?

מן הרצוי לקבוע תקופות בדיקה קבועות על מערכת הרישומים והדוחות לפחות אחת לשלוש שנים – ולכלול עקרון זה כהסדר קבע בכל משרד.

מבקר המדינה הטיל על יחידות הביקורת של משרדו לבדוק מזמן לזמן בנופים המבוקרים, באילו מידה הן בודקות את החיוניות של כל רישום ודוח; במידת הצורך יהיה השירות לביקורת המשקיות שבמשרד מבקר המדינה מוכן להדריך את המשרדים בביצוע תפקיד זה.

iv. מזנונים במשרדי הממשלה

ברוב משרדי הממשלה קיימים מזנונים לשירות העובדים ולעתים גם לשירות הקהל המבקר במשרדים. בסוף שנת 1957 ערך השירות לביקורת המשקיות שבמשרד מבקר המדינה בדיקת מדגם על מזנונים במשרדי הממשלה, כדי לעמוד על ההסדרים המינהליים והמשקיים, לפיהם פועלים המזנונים במשרדים השונים, ועל הקשרים הקיימים בין בעליהם לבין תנהלות המשרדים. לצורך זה נבדקו 26 מזנונים ב-14 משרדי ממשלה שונים בערים ירושלים, תל אביב וחיפה.

1. הבדיקה העלתה:

(א) מתוך 26 המזנונים, שנבדקו, רק לגבי 9 נחתמו חוזים עם בעל המזנון: לגבי 2 מזנונים נחתם חוזה שכירות בין בעל המזנון לבין אגף מקרקעי המדינה; לגבי 6 מזנונים נחתם חוזה עם המשרד, בו

היה קיים המזון, ובמקרה אחד נחתם חוזה עם ועד העובדים. ב-17 מקרים לא היה קיים חוזה שכירות בכלל.

הביקורת בשנת 1958 העלתה, שאי-חתימת חוזה שכירות עם בעל מזון הביא לכך, שאחד המשרדים שילם בחודש יוני 1958 סך 4,250 ל"י לבעל המזון באותו משרד, כפיצוי על הפסקת ניהול המזון של המשרד.

(ב) פרט לשני המזונות, שבעליהם חתמו על חוזה שכירות עם אגף מקרקעי המדינה, לא שילמו בעלי המזונות דמי שימוש או שכר דירה. בכל המקרים, פרט לאחד, נשא המשרד בהוצאות חשמל ומים בעבור המזון ובמקרה אחד שולמה לבעל המזון תמיכה על ידי הנהלת המשרד.

התסדרים להתקנת המתקנים הנחוצים למזון ולרכישת הציוד והריתוט היו שונים: במרבית המקרים דאגה הנהלת המשרד להתקנת המתקנים ובחלקם דאג לכך בעל המזון. הריתוט והציוד היו בדרך כלל שייכים למשרד ובחלקם לבעל המזון ואילו במקרים אחדים היו שייכים לאחד הצדדים בלבד.

(ג) פיקוח על טיב השירות במזון, רמת המחירים וכדומה הופעל בחלק מהמזונות אם על ידי הנהלת המשרד ואם על ידי ועד העובדים, ובחלק מהם לא היה קיים פיקוח בכלל.

2. מממצאי הביקורת מתברר, שבשטח זה לא ניתנו עדיין תוראות מרכזיות, שינחו את הנהלת המשרדים. כתוצאה מכך נהג כל משרד בדרך הנראית לו, וזו במקרים רבים לא עלתה בקנה אחד עם הבטחת מתן שירות תקין לעובדים על ידי המזונות ועם שמירת זכויות המדינה על רכוש.

3. לפי דעת הביקורת, השירות לעובדים הוא המטרה העיקרית בארגון ואחזקתם של המזונות. לפיכך הציעה הביקורת, שהאחריות לענייני המזונות במשרדי הממשלה תהיה מוטלת על נציבות שירות המדינה, תוך שיתוף ותיאום עם אגף החשב הכללי ואגף מקרקעי המדינה, שמחובתם לדאוג לקביעת ההסדרים הכספיים והמשיקים הדרושים בתחום זה.

הוצע, שהטיפול במזונות ייעשה על פי הקווים הכלליים הבאים:

(א) האחריות לריכוז ענייני המזונות במשרדי הממשלה תוטל על עובד מתאים של נציבות שירות המדינה;

(ב) ליד עובד זה תפעל ועדה מיעצת המורכבת מבא"כ כוח נציבות שירות המדינה, אגף החשב הכללי ואגף מקרקעי המדינה. ועדה זו תקבע כללים ותנאים לניהול המזונות במשרדי הממשלה ואף חוזה סטנדרטי לצורך זה, ותדון ביחד עם בא"כ המשרד הנוגע בדבר על התנאים המיוחדים של כל חוזה;

(ג) האחראי שיתמנה יפרסם תוראות מתאימות להסדרת ענייני המזונות במשרדים, שיחייבו את כל משרדי הממשלה;

(ד) בכל משרד תוקם ועדת מזון פנימית, שתהיה מורכבת מבא"כ אחד של המשרד ואחד של נציגות העובדים, וועדה זו תפקח על פעולות המזון.

4. בעקבות הצעות הביקורת הוקמה בחודש פברואר 1958 על ידי נציבות שירות המדינה ואגף החשב הכללי ועדה להסדרת עניין זה. עד כה לא הושגה הסכמה בשאלה, איזה גוף – בעיקר נציבות שירות המדינה או החשב הכללי – ירכז את הטיפול במזונות במשרדי הממשלה.