

כספים ומשק של המדינה

I. השינויים בתקציב המאושר תוך שנת הכספים

אחרי שמתקבל חוק התקציב בכנסת, יש לראות בו מבחינה עקרונית את תכנית הפעולות השנתית של הממשלה, שנבדקה ואושרה על ידי הכנסת. ייתכן, שלא מעטים מסיקים מזה את המסקנה, שתכנית זו מבוצעת, כפי שאושרה בחוק, בלא שינוי מהותי לא בהיקפו הכולל של התקציב ולא בהיקף ההקצבות המיועדות לפעולות הבודדות. הנחה זו מוצדקת רק במידה מוגבלת. אמנם נשאר התקציב הכולל המסגרת לפעולות הממשלה, אולם בתוך המסגרת הזאת מאפשר חוק התקציב עצמו דרכים שונות לשינויים בסעיפי התקציב ובפרטיו.

להלן ניתנים פרטים על סוגי השינויים האלה.

א. שינויים המביאים לידי הגדלת הסכום הכולל

1. השינויים המביאים למעשה להגדלת הסכום הכולל, שאושר בחוק התקציב המקורי, נעשים בשלוש דרכים.

(א) ניתן להגדיל את סכומו הכולל של התקציב על ידי חקיקת חוק תקציב נוסף. כפי שהודגש בדו"ח השנתי מס' 8 (עמ' 39): "הגשת תקציב נוסף תוך שנת הכספים השוטפת הוא נוהג לגיטימי", כשמדובר על הוצאות, שאי אפשר היה בכלל לחזותן מראש בעת הכנת התקציב המקורי – או שנראו באותו זמן כפחות חיוניות, אך לאחר מכן נתבררה דחיפותן וחיוניותן – ושעל הממשלה להוציא אותן; הצורך בתשלומים אלה נתעורר אפוא באופן בלתי צפוי או נוצרה אפשרות להוצאה בעקבות הכנסה בלתי צפויה מראש. לעומת זאת נכללות לעתים קרובות בהצעות לתקציבים נוספים הוצאות, שהצורך בהן היה ידוע מראש, והוצאות, שכבר הוצאו בשעת הגשת אותה הצעה לתקציב.

(ב) יש אפשרות אחרת להגדלת הסכומים העומדים לרשות הממשלה בתוך שנת כספים מסוימת: השימוש בעודפים, שנותרו מהשנה הקודמת. לפי חוק התקציב לשנת 1959/60 (ובחוקים לשנים קודמות היו הוראות דומות) רשאי שר האוצר להתיר את השימוש בעודפים כאלה במשך חודש אחד (בתקציב הפיתוח במשך 6 חודשים), ובאישורה המוקדם של ועדת הכספים במשך 6 חודשים (בתקציב הפיתוח במשך 9 חודשים). עודפים כאלה להלכה אינם מעלים את סכום התקציב של השנה, בה הם מנוצלים, אולם למעשה מרשה החוק להשתמש בעודפים לא רק לאותן מטרות, שלהן נועדו בתקציב שבו הם נותרו, אלא גם למטרות אחרות, שחוק התקציב של השנה השוטפת מאשר אותן. אותו חלק מהעודפים, שלא שימש למטרה שנקבעה בתקציב הקודם, מהווה אפוא הגדלה ממשית של התקציב של השנה השוטפת. בחשבונות משרד האוצר מופיע כל סכום העודפים כהוספה לתקציב של השנה השוטפת.

(ג) דרך שלישית להגדלת הסכום הכולל של התקציב היא השימוש בהכנסות מיועדות. אם סכום ההכנסה, שהיא הכנסה מיועדת לפי חוק התקציב (סעיף 5), עולה על האומדן לפי התוספת השלישית או מתקבלת הכנסה נוספת, מסמיכים חוקי התקציב את שר האוצר לקבוע, באישורה

המוקדם של ועדת הכספים, את המטרות, שסכומי ההכנסה הנוספים ישמשו להן. הגדלת ההוצאות המתאפשרת מהכנסות נוספות אלה מהווה למעשה הגדלת התקציב. אף כי חוק התקציב אינו מגביל את המטרות, שלמען מותר להשתמש בהכנסות אלו, היה רצוי לשמור על אותו סייג, ששמירתו נדרשת לגבי התקציב הנוסף: שסכומים אלה יוצלו למטרות, שאי אפשר היה לחזותן מראש.

2. השינויים, שחלו בתקציב של שתי שנות הכספים האחרונות, לפי שלוש הדרכים הנ"ל, היו כדלהלן:

1957/58 במיליוני ל"י	1958/59 ⁽¹⁾ במיליוני ל"י		
969.0	1,277.5	התקציב המקורי (התוספת השנייה)	
104.8	109.3	הוצאה מהכנסה מיועדת (תוספת שלישית)	
1,386.8	1,386.8	תוספת במשך השנים:	
78.4	40.5	(א) תקציב נוסף לתקציב הרגיל	
80.3	—	תקציב נוסף לתקציב הפיתוח	
27.0	—	תקציב הוצאה מהכנסה מיועדת (תוספת שלישית) של התקציבים הנוספים	
185.7	40.5	ס"ה תקציבים נוספים	
55.5	47.7	(ב) עודפים מהשנה הקודמת ⁽²⁾	
16.2	8.7	(ג) הגדלת ההוצאה מתוך הכנסה מיועדת, שנתוספה מעל לאומדן	
257.4	96.9	שינויים — ס"ה	
1,331.2	1,483.7	התקציב לאחר השינויים	
24%	7%	התקציב הוגדל אפוא באחוזים הבאים מעל לתקציב המקורי ⁽²⁾	

ב. שינויים בסעיפי הוצאה בודדים

ניתן, לפי החוק, לשנות סעיפי הוצאה בודדים בדרכים המנויות להלן.

1. סכום הוצאה שבסעיף תקציבי מסוים אפשר להגדילו מתוך הרורבה הכללית או הרורבה בתקציב הפיתוח. חלוקת רורבות אלה בסמכות שר האוצר, תוך הודעה לוועדת הכספים. סכומי רורבות אלו הסתכמו בתקציב לשנת 1957/58 בסך 8 מיליון ל"י ובתקציב לשנת 1958/59 בסך 10.2 מיליון ל"י. בדו"ח השנתי מס' 4 (עמ' 55) פורטו אפשרויות השימוש ברורבה הכללית שבידי שר האוצר: לפי החוק רשאי שר האוצר לקבוע מפעם לפעם את המטרות, שלהן ישמשו סכומי

⁽¹⁾ בחוק התקציב לשנת 1958/59 נקבעה לראשונה "תוספת רביעית" לתקציב "המפעלים העסקיים". כדי לאפשר השוואה בין תקציבי שתי השנים בכללותם במספרים לשנת 1958/59 אותן ההוצאות שבתוספת הרביעית, שהיו כלולות בשנת 1957/58 בתוספת השנייה לחוק התקציב לאותה השנה.

⁽²⁾ מאחר שבספרי האוצר אין הבחנה, כאמור, בין העודפים, ששימשו לאותן מטרות, שלהן נועדו בתקציב שבו נותרו, ובין העודפים, ששימשו למטרות אחרות, נכלל בטבלה דלעיל הסכום המלא של העודפים, שנוצלו בשתי השנים הנדונות. אם העודפים לא יובאו בחשבון כלל, יהא האחוז, בו הוגדל התקציב בשנת 1957/58 — כ-19%, ובשנת 1958/59 — 3.5%.

הרזרבה הכללית. בהשתמשו בסמכות זו יכול אפוא שר האוצר ליצור פרטים חדשים ולהקציב מתוך הרזרבה הכללית סכומים מסוימים למטרות, שאינן כלולות בתקציב. שר האוצר יכול להגדיל מתוך הרזרבה גם פרטים קיימים, כך שלמטרה מסוימת עומד סכום העולה על המקצב על ידי הכנסת.

ההסדר הקיים נראה מוצדק: חוק התקציב קובע בדרך כלל רזרבה כללית בשיעור 1% – 2% מסכום התקציב, וועדת הכספים מקבלת הודעה על המטרות, שלהן מקדיש שר האוצר את סכומי הרזרבה הכללית. הודעה כזאת דרושה במיוחד, כשהמדובר בהוצאות, שבזמן אישור התקציב המקורי אי אפשר היה לחזותן מראש ולדון עליהן. אף היה רצוי, שסכומי הרזרבה ישמשו רק לכיסוי הוצאות, שאי אפשר היה לחזותן מראש או שלא נראו בעת הגשתה של הצעת התקציב כהכרחיות.

2. מאז שנת הכספים 1952/53 קיימת, מלבד הרזרבה הכללית, "רזרבה מיוחדת"; בתקציב נכלל סעיף הוצאה בשם "תקציבים מיוחדים", וועדת הכספים מחליטה לפי הצעת הממשלה על השימוש בסכום תקציב זה, כך שחלק מסוים ממנו נקבע כרזרבה מיוחדת של התקציב הכללי. על המטרות, שלהן ישמשו סכומי הרזרבה המיוחדת, מחליט שר האוצר באישור ועדת הכספים; הוא מחלק את הסכום – כפי שהדבר נעשה לגבי הרזרבה הכללית – בין סעיפי ההוצאה השונים, אם בדרך הגדלת הסכומים בסעיפים הקיימים, ואם בדרך הוספת מטרות חדשות על אלו, שאושרו בחוק התקציב. סכום הרזרבה המיוחדת בשנת הכספים 1957/58 היה 22.3 מליון ל"י, בשנת הכספים 1958/59 15.7 מליון ל"י.

כל זמן שקיים הסעיף "תקציבים מיוחדים" וכחלק ממנו "רזרבה מיוחדת", מן הצורך לבדוק, אם השימוש ברזרבה זו הולם את רוח החוק. האפשרויות לשימוש ברזרבה המיוחדת הן רחבות, ולמעשה שימשה רזרבה זו גם לכיסוי הוצאות רגילות בכל משרדי הממשלה, שלא היה להן כיסוי אחר. בשים לב לאפשרויות הרחבות האלה יש במיוחד צורך, שההוראה הקובעת, שהוצאות מתוך הרזרבה המיוחדת דורשות אישור ועדת הכספים, תפורש כך, שדרושה הסכמת ועדת הכספים לפני השימוש ברזרבה זו. למעשה הגיש שר האוצר לוועדת הכספים בשנים האחרונות את פירוט החלוקה המוצעת של הרזרבה המיוחדת רק בחודש מארס של כל שנה, וועדת הכספים אישרה את החלוקה באחד הימים האחרונים של שנת הכספים – למעשה רק אחר הוצאת הכספים. פירוש הדבר הוא, שבעצם לא היה הבדל בין ההודעה, שניתנה לגבי הרזרבה הכללית, לבין ה"אישור" הדרוש לגבי הרזרבה המיוחדת. אין להניח, שכוונת המחוקק הייתה להגדיל במידה רבה את סכום הרזרבה הכללית באמצעות הרזרבה המיוחדת.

3. חוק התקציב מסמך את שר האוצר, או מי שנתמנה לכך על ידיו (למעשה הממונה על התקציבים), "להעביר כל סכום מפרט אחד לפרט אחר שבאותו סעיף משנה של הוצאה או לפרט חדש, שיוסף לאותו סעיף משנה". לפיכך יכול שר האוצר להגדיל את ההקצבה בפרט מסוים או לאשר סוג הוצאה נוסף על אלה, שאושרו על ידי הכנסת, אם הוא מקטין באותו זמן את ההקצבה של אחד (או יותר) מהפרטים, שאושרו על ידי הכנסת; אם השינוי מתבטא בסכום העולה על 100,000 ל"י, טעון שינוי זה אישור ועדת הכספים.

באישור ועדת הכספים רשאי שר האוצר "להעביר כל סכום מסעיף משנה אחד לסעיף משנה אחר שבאותו סעיף הוצאה". בדרך כלל "סעיף הוצאה" פירושו סך כל ההוצאות של משרד מסוים, ולעתים הקצבה לפעולה רבת היקף. ניתן להגדיל פרט כלשהו בסעיף המתייחס להוצאה של

משרד מסים או לפעולה רבת היקף, בתנאי שיוקטנו באותו סכום פרט או פרטים אחרים שבאותו סעיף הוצאה.

מספר כתבי האישור לשינויים, שהוצאו על ידי הממונה על התקציבים בשנת 1958/59 במסגרת התקציב הרגיל, הוא קרוב ל-800, ואישור כזה כולל, לעתים, עשרות העברות "מפרט לפרט". לפי אומדן מבוסס שנו במשך שנת הכספים 1958/59, כ-40% מפרטי התקציב. רוב השינויים האלה הם העברות מפרט לפרט, שאינם טעונים אלא אישורו של שר האוצר; אך גם המספר של העברות מסעיף משנה לסעיף משנה, שנעשו באישור ועדת הכספים של הכנסת, היה ניכר.

הסכום של השינוי לעתים קרובות קטן מאוד ואין לו אלא משמעות טכנית. לעתים גדול מאוד, מגיע למיליוני לירות ומהווה שינוי ניכר בהיקף של פעולה, שאושרה בחוק התקציב; למשל, במסגרת הסעיף "פעולות לעידוד היצוא" שבחוק התקציב לשנת 1958/59 הועבר מהפרט "יצוא תעשייתי" סך 3,800,000 ל"י לפרטים "יצוא חקלאי" ו"יצוא סמוי".

עוד בדו"חות השנתיים הקודמים שלו (דו"ח שנתי מס' 4, עמ' 54; דו"ח שנתי מס' 7, עמ' 45) עורר מבקר המדינה את השאלה, אם העברות בין הפרטים אינן נותנות חופש פעולה יתר על המידה.

ג. מסקנות

1. מן הצורך לאפשר שינויים, כיוון שבמשך שנת הכספים יכולים להתעורר צרכים, שאי אפשר היה לדעת אותם מראש, ומאידך הגדלת הכנסות עשויה לאפשר ביצוע פעולות במועד מוקדם יותר ממה שתוכנן. אולם כפי שצוין לעיל, משתמשת הממשלה לעתים בהסדרי השינויים, גם אם אינו קיים התנאי המוקדם לכך – צורך דחוף בהוצאה, שאי אפשר היה לחזותה מראש או קידום ביצוע פעולה מדרגת עדיפות משנית, שתמומן מתוך הכנסה בלתי צפויה.

בזמן הכנת התקציב קיימת מצד הממשלה, לפי טבע הדברים, המגמה להגיע לתקציב קטן ככל האפשר ולא להגדילו לעומת התקציב של השנה הקודמת, או להגדילו רק באחוז שנקבע במפורש. אם מתוך מגמה זו דורשת הממשלה, שמשרד מסים יצמצם את הסכום הכולל של הצעת התקציב שלו, הרי מתעורר בו הרצון לחפש דרכים כדי להשיג בסופו של דבר חלק מאותה הקצבה, שהדרישה לה נתקלה בסירוב בראשית השנה. יש אשר משרד מוותר, תוך היענות לדרישת הצמצום, על חלק מהרשאה החיונית לו לשם מילוי חובה המוטלת עליו לפי החוק, כיוון שברור לו, שאותה הקצבה תאושר לו באמצעות שינויים במשך השנה: אם בדרך של תקציב נוסף, אם באותן דרכים, שחוק התקציב מאפשר אותן. גם העובדה, שעם התחלת שנת הכספים כבר עוסקים בהעברות, מוכיחה, שבמידה מסוימת נעשים שינויים, שעוד בזמן אישור התקציב השנתי אפשר היה להביאם בחשבון.

המטרה הרצויה מאוד של הקטנת מספר השינויים ובמיוחד הקטנת המספר הגדול של העברות לא תושג אלא אם משרד האוצר יתחשב, בשעת הגשת התקציב, בכל הצרכים הידועים באותה שעה, ואם לגבי השינויים במשך השנה יושלט העקרון, שרק התפתחות חדשה יכולה להצדיק שינוי.

2. רצוי, שהאוצר יתן כל שנה דו"ח לפחות על ההעברות מסעיף משנה לסעיף משנה, שנעשו באישור ועדת הכספים. דו"ח כזה פורסם על ידי משרד האוצר רק פעם אחת – בשנת 1950, והוא מתייחס לשנת הכספים 1949/50.

אחד העקרונות החשובים בניהול המשק הכספי של המדינה הוא, שהתקציב צריך להקיף את כל ההכנסות, שיש לצפות להן תוך שנת הכספים, ואת כל ההוצאות, שעומדים להוציא אותן באותה שנה. שאם לא כן, אין התקציב משקף את התכנית הפיננסית של הממשלה במלואה ואינו מאפשר לפרלמנט לממש את זכותו להחליט, במסגרת אישור התקציב, על כל ההכנסות וההוצאות של המדינה (ראה דו"ח שנתי מס' 6, עמ' 37). סטיות מהעקרון של שלמות התקציב מותרות רק במקרים מיוחדים, כשעל הצדקתן יש הסכמת דעות, כך שניתן להגות, שהפרלמנט מסכים להן (כגון במקרה של חשבון מסחרי); גם אז ראוי לשמור, במידת האפשר, על העקרון הזה, על ידי יצירת זיקה נאותה לתקציב.

לעתים לא רחוקות מונעים כלילתן של הוצאות מסוימות, ואף של הכנסות מסוימות, במסגרת התקציב על ידי יצירת קרן. "קרן" פירושה, שסכום כסף מסוים, שהועד למטרה מגדרת, מוחזק, עד שינוצל למטרתו, בנפרד משאר כספים של המחזיק, ומנוהל במידה מסוימת של עצמאות. הנטייה של האוצר ללכת בדרך זאת של הפרדת כספים ממסגרת התקציב מביאה לידי כך, שמספר הקרנות הקיימות מחוץ לתקציב הוא גיכר למדי. מן הראוי לבדוק, באלו מקרים ובאלו תנאים מוצדק לנהל פעולות ממשלתיות או פעולות אחרות, שלממשלה עניין בהן, במסגרת של "קרן", ומה תהא הזיקה לתקציב, שיש לדרוש אותה במקרים אלה.

א.

1. תחילה יש להזכיר מקרים, שהממשלה מחזיקה כספים בקרן ומנהלת פעולות באמצעות הקרן, אך למעשה אינה קיימת כוונה להפריד את ההכנסות וההוצאות של הקרן הזאת ממסגרת התקציב, ואף אין הקרן מופרדת מהתקציב למעשה – כך שהעקרון של שלמות התקציב אינו נפגע.

(א) מקרה כזה הוא "קרן התמורה של מענק ועודפי תוצרת חקלאית מארצות הברית". הכנסות קרן זאת מופיעות במלואן במסגרת אומדן הכנסות המדינה בתקציב, ואילו הוצאות הקרן כלולות בין הוצאות התקציב – באותם סעיפי הוצאה של תקציב הפיתוח, המתאימים למטרות, שכספי קרן זו מיועדים להן.

(ב) לפקודת נושאי תפקידים מסוימים הועמדו בתקציב סכומים, המשמשים להוצאות ייצוג ולמטרות אחרות הגובעות מהתפקיד והנקבעות ממקרה למקרה על ידי נושא התפקיד. הקצבות אלו מכונות לעתים "קרן" כגון קרן לרשות יו"ר הכנסת, קרן מיוחדת לראש הממשלה, קרן מיוחדת לפקודת שר החוץ. גם הקצבות, שהתקציב מועידן לתמיכות מסוימות, מכונות לעתים קרנות, וזאת כדי לציין שלמשרד, אשר ההקצבה הועמדה לרשותו, יש מידה מסוימת של חופש החלטה; הקצבה ממין זה מופיעה, למשל, כקרן סעד לעולים (במסגרת תקציב אגף המכס והבלו) או כקרן להשתל-מות עובדים (במסגרת תקציב משרד החוץ).

2. יצירת קרן המתנהלת מחוץ לתקציב מוצדקת כשהיא מהווה מסגרת לפעולה משותפת של הממשלה ושל גורמים אחרים. כך הדבר לגבי קרנות למתן הלוואות, שנוסדו ושמתנהלות על ידי הממשלה בשיתוף עם בנקים ומוסדות אחרים, כגון קרן הון חוזר לתעשייה; קרן להון חוזר במסחר

זעיר; קרן להלוואות קונסטרוקטיביות; קרן להלוואות ולאשראי לשיקום מוגבלים בתעשייה הפתוחה.

3. מוצדקת גם הקמתה של קרן, שתתנהל מחוץ לתקציב, כשהמטרה היא להבטיח, שהכנסות ממקור מוגדר ישמשו אך ורק למטרות מסוימות.

(א) אם משתלמים כספים לממשלה ברצונו החופשי של המשלם (או על פי החלטת ארגון המייצג את המשלם), הרי ברור, שהמשלם רשאי גם לקבוע את המטרה, שלמענה יוצאו כספים אלה; לפיכך מותר במקרה זה לנהל פעולות באמצעות קרן. כך הדבר לגבי קרנות השוואה מסוימות, המתנהלות על בסיס התגדבות ולא מכוח חובה שנקבעה בחוק.

(ב) אם משתלמים כספים שלא ברצונו החופשי של המשלם אלא על סמך חובה, שהוטלה עליו בחוק הקובע את המטרות, שהכספים ישמשו להן, הרי מטבע הדברים, שהחוק מסדיר גם את צורות השימוש בכספים אלה. אם נקבע במקרה כזה, שניהול הפעולות ייעשה במסגרת קרן, מובן שיש לנהל קרן זאת מחוץ לתקציב; לדוגמה: קרן ארנונה, קרן השוואה לתשלום תגמולים למשרתים במילואים.

4. לעומת זאת אינו מוצדק, לדעת הביקורת, שכספים ינהלו באמצעות קרנות מחוץ לתקציב, כשהוראה בחוק אינה מחייבת זאת או כשאינה קיימת סיבה, המצדיקה, לפי הסכמת דעות, את הדבר.

(א) כשנבנים כספים על סמך חוק, שאינו קובע את המטרות, שהכספים ישמשו להן, הרי צריכים הם לשמש למימון כלל הוצאות הממשלה כפי שאושרו בתקציב. במקרה כזה אין מקום ליצירת קרן, שתתנהל מחוץ לתקציב. דרך זו של ניהול כספים מביאה ליצירת חשבון עצמאי בספרי הממשלה, שסכומו עומד לפקודתה למטרות, שתוכל לקבוע אותן בעצמה, ללא צורך באישור הכנסת.

דוגמה מעניינת היא קרן ההשוואה למחירי דלק. גביית הכספים, שהוכנסו לקרן זו, מבוססת עתה על תקנות שעת חירום (תשלומי חובה), והחוק להארכת תוקפן של תקנות אלה מחיר לקבוע היטל, בין היתר, למען קיום מחירי אחיד ולמען ספינת ריווח עודף. למעשה מן הדין היה לכלול את הכספים הנגבים על סמך חוק זה בין הכנסות התקציב כך שישמשו למימון כלל הוצאות המדינה. חלק מהכספים שהצטברו בקרן זו נכללו אמנם בין הכנסות התקציב – ונועדו למימון בניית קווי דלק – אולם חלק אחר שימש להענקת הנחות, שהיה להן אופי של סובסידיות, למפעלים שונים, בלא שסובסידיות אלה אושרו בחוק התקציב ובלא שקיבלו את אישור הכנסת (ראה דו"ח שנתי מס' 8, עמ' 77; דו"ח מס' 9, עמ' 114).

קרנות אחרות ממין זה נוצרו מתוך הפרשי שער בהמרת מטבע חוץ, והכספים שנצטברו בהן שימשו בחלקם למתן הטבות מיוחדות (ראה דו"ח שנתי מס' 9; השימוש בהכנסות מיוחדות מהמרת מטבע חוץ בלירות ישראליות, עמ' 144; "קרנות לאיון הסחר", עמ' 145).

(ב) מקרים מיוחדים במינם, שעליהם התקיימו דיונים אך עוד לא הושגה הסכמה לגביהם בין שר האוצר ובין מבקר המדינה, הם ה"קרנות", שנוצרו על ידי האוצר מתוך הקצבות בתקציב, שנועדו לתשלום הוצאות, שיחולו באותה שנת כספים או בשנים שלאחריה. שר האוצר הגדיר את המקרים האלה בהערותיו לדו"ח השנתי מס' 7: "סכומים אלה המופיעים בסעיף ביטוח, תיקונים ובלאי יועברו לקרנות פנימיות, על מנת להקל האפשרות לחידוש הרכב והציוד, לכיסוי נזקים שנגרמו לרכוש הממשלתי ולאפשר לממשלה להשיג תנאים נוחים ואחידים בשטח הביטוחים אצל חברות

הביטוח. מבקר המדינה נקט כבר בדיווחות קודמים (ראה דו"ח מס' 7, עמ' 52) דעה, שעקרונות התקציב אינם מתירים לכלול בתקציב בתור הוצאה סכום, שלא ישולם לצד שלישי באותה שנת כספים, אלא גועד לתשלום בשנים הבאות, במידה שיתעורר הצורך בביצוע תשלום כזה.

מצב מיוחד קיים לגבי פחת (או בלאי). הפרשות לפחת מותרות במפעלים עסקיים בלבד – מפעלים פרטיים וגם מפעלי המדינה – ואין הן מותרות בחשבונות התקציב: במפעלים עסקיים נעשה רישום פחת כדי לבטא בחשבון הריווח וההפסד של שנה מסוימת את תמורת בלייתו של הציוד. לעומת זאת אין הממשלה מבצעת את תפקידיה במטרה להשיג רווחים, והדין וחשבון הכספי שלה אינו יכול להראות "ריווח" או "הפסד" אלא את ההכנסות שנתקבלו ואת ההוצאות שהוצאו למעשה.

ב.

מן הצורך, שמשרד האוצר יאפשר לבדוק, לגבי כל קרן וקרן, את צדקת הקמתה ואת זיקתה לתקציב ולדיווח הכספי של הממשלה.

1. בכל מקרה של הקמת קרן שלא על פי חוק, שתמונן – חלקה או כולה – על ידי הממשלה, ומתוך כוונה שלא לנהל אותה במסגרת חשבונות התקציב, מן הראוי:

(א) שהקרן תאושר בחוק התקציב על ידי כך, שהקצבה מפורטת של הסכום המיועד לקרן תיכלל בהצעת התקציב;

(ב) שתיאור מפורט של הקרן ייכלל בדברי ההסבר לתקציב, ובו יצוינו: מטרת הקרן; המשתתפים בה; המנהל אותה וסמכויותיו.

2. כל פעם שהקרן מופיעה מחדש בתקציב ועומדת לקבל הקצבה, תיכלל בדברי ההסבר לתקציב ציב הודעה על התפתחותה של הקרן. לדין וחשבון הכספי, שמגיש משרד האוצר, יצורף דין וחשבון על אותן קרנות, שקיבלו הקצבות בתקציב של השנה שנסיימה. בדין וחשבון זה ייכלל תיאור של הקרן (כמפורט לעיל), פרטים על פעולות הקרן והתפתחותה וכן פירוט מתאים של הכנסותיה והוצאותיה באותה שנה.

3. בדין וחשבון הראשון, שימסור משרד האוצר לפי הצעה זו, תיכלל רשימה של כל הקרנות הקיימות, כדי לאפשר בדיקה, אם מוצדקת הייתה יצירת הקרן, ואם ובאילו מידה מוצדק המשך קיומה.

III. משק המים במדינה

התפתחות משק המים בכללה והגורמים העיקריים המשפיעים על התפתחות זו נסקרו בדו"ח השנתי מס' 9 במאמר "משק המים במדינה" (עמ' 61–74); במיוחד עמד מבקר המדינה באותו מאמר על שאלת חלוקתם של תחומי הפעולה בין הגופים העיקריים הפועלים במשק המים: מינהל המים, חברת תכנון המים לישראל (תה"ל) וחברת מקורות.

הסקירה הניתנת להלן מכילה תיאור ההתפתחות הנוספת, שחלה במשק המים במדינה בשנת 1959, וכמה נושאי ביקורת חשובים בתחום הנדון.

1. תחיקת המים

בחודש אוגוסט 1959 קיבלה הכנסת את חוק המים, תשי"ט-1959; על ביצועו של חוק זה ממונה שר החקלאות.

החוק, הבא להסדיר את ענייני המים במדינה, מבוסס על העקרון, ש"מקורות המים במדינה הם קניין הציבור, נתונים לשליטתה של המדינה ומיועדים לצורכי תושביה ולפיתוח הארץ". לשם מימוש של עקרון זה מטיל החוק פיקוח ממלכתי על הפקת המים, אספקתם וצריכתם, ועל תכנונם של מפעלי המים. בחוק כלולות הוראות על הקמתם של הגופים והרשויות, שתפקידם להבטיח קיום משטר של תכנון וחסכון במשק המים במדינה.

(א) המוסדות העיקריים הנוגעים להפעלתו של החוק הם:

- (1) מועצת המים, שתייעץ לשר החקלאות בשאלות של מדיניות המים;
- (2) נציב המים, שתפקידו לנהל את ענייני המים במדינה;
- (3) רשות המים הארצית, שתקים ותנהל את מפעל המים הארצי ותהיה אחראית להחזקתו ולהרחבתו;
- (4) רשויות מים אזוריות, שיקמו, ינהלו ויחזיקו מפעלי מים אזוריים;
- (5) קרן איוון לדמי מים, שמטרתה להקטין את ההפרשים בין דמי המים באזורי הארץ השונים ושתהיה תאגיד, שינהל על ידי נציב המים;
- (6) נציגויות צרכנים, שיוקמו באזורים השונים במטרה לייצג את צרכני המים לפני רשויות המים האזוריות ולפני מועצת המים;
- (7) בתי דין לענייני מים, שיוקמו על ידי שר המשפטים לצורך טיפול מהיר בבעיות, שיתעוררו בעקבות הפעלת החוק.

(ב) ההסדרים העיקריים לפיקוח הממלכתי על משק המים במדינה נקבעו בהוראות הבאות של החוק:

- (1) כל הפקה ממקור מים טעונה רשיון הפקה מאת נציב המים.
- (2) כל ספק חייב למסור לנציב המים, על פי דרישתו, פרטים מלאים על דמי המים שהוא גובה ועל דרכי חישובם. שר החקלאות יהא רשאי לקבוע תעריפים וכללים לחישוב דמי המים.
- (3) שר החקלאות רשאי להכריז על אזור מסוים כעל אזור קיצוב במים, אם ראה צורך בכך לנוכח מצב המים באותו אזור. באזורי הקיצוב רשאי שר החקלאות להסדיר את הספקת המים וצריכתם על ידי תקנות הקובעות כמויות צריכה מכסימאליות, תנאי הספקה, עדיפויות למטרות צריכה מסוימות וכדומה.
- (4) תכניות מפעלי המים יאושרו על ידי ועדת תכנון בת 11 חברים, שבחירתם נמסרה לשיקולו של שר החקלאות. תפקיד הוועדה יהיה לבדוק את תכניות המפעל מבחינה טכנית, כלכלית ומשקית ולתאם תכניות של מפעלים אזוריים לתכנית ה- מפעל הארצי.

(5) לשר החקלאות, או לנציגו, תובטח זכות ההכרעה בכל הנוגע להנהלתה ולני-
הולה של רשות המים הארצית.

(ג) כצעד ראשון לקראת הפעלת חוק המים הוחל במינויים ובהסמכתם הרשמית של הגופים
המופקדים על ביצוע הוראות החוק.

(1) מועצת המים. ב-6.9.1959 החליטה הממשלה על מינוי מועצת המים, שתהיה מור-
כבת מ-36 חברים, בהם שר החקלאות - יו"ר המועצה, נציב המים - סגן יו"ר המועצה, 24 נציגי
ציבור ו-10 נציגי ממשלה, בכללם נציגי ההסתדרות הציונית העולמית ומוסדותיה. שר החקלאות
הוסמך לקבוע את ההרכב האישי של המועצה ולמנות את חבריה בשם הממשלה. בסוף דצמבר
1959 פורסמו ברשומות הודעה על ההחלטה הנ"ל וההרכב האישי של המועצה.

(2) נציב המים. בחודש אוקטובר 1959 מינתה הממשלה את העובד הבכיר, שעמד בראש
מינהל המים במשרד החקלאות, להיות "נציב מים" ולנהל את ענייני המים במדינה.

(3) רשות המים הארצית. ביום 6.9.1959 החליטה הממשלה לאשר את הסמכתה
של חברת "מקורות" להיות רשות המים הארצית לעניין חוק המים. ההסמכה טעונה עדיין אישור
הכנסת ופרסום ברשומות.

(4) בתי דין לענייני מים. בדצמבר 1959 פורסם צו של שר המשפטים בדבר הקמת
בית דין לענייני מים בחיפה, שאזור שיפוטו יהיה כל שטח המדינה.

2. הגופים העיקריים הפועלים במשק המים

להלן תיאור ההתפתחות, שחלה במשך שנת 1959 בגופים העיקריים הפועלים במשק המים.

(א) מינהל המים

העובד הבכיר, שעמד בראש מינהל המים, מונה, כאמור, להיות "נציב מים".

חוק המים מעניק לנציב המים את הסמכויות להפעלת הפיקוח הממלכתי על משק המים, כגון
השמירה על מקורות המים מפני סתימה, דלדול וזיהום; הפיקוח על הפקת מים והספקתו; ביצוע
פעולות שונות להסדרה של הספקת מים וצריכתם באזורי קישוב; פיקוח על רשויות מים; בדיקת
תכניות למפעלי מים; דיון בתביעות הנובעות מהקמת מפעלי מים; פיקוח על דמי המים וניהול קרן
האיוון לדמי המים.

(ב) חברת תה"ל

התפתחות חברת תה"ל עד ליום 31.3.1958 תוארה בדיון וחשבון של מבקר המדינה על חברת
תה"ל, שהומצא, באוגוסט 1959, לוועדת הכספים של הכנסת ולידיעת הציבור.

חברת תה"ל, שהוקמה בשנת 1952 על ידי הממשלה והמוסדות הלאומיים במטרה לרכוש את
המחקר והתכנון של פיתוח משק המים במדינה בידי חברה ממשלתית, עסקה עד יולי 1956 נוסף
על עבודות התכנון גם בעבודות ביצוע - בהקמת מפעלי מים במדינה. בשנים 1953/54 - 1955/56
היו עבודות הביצוע את עיקר פעולותיה של החברה. ביולי 1956 הוחלט על הפסקת כל פעולות
הביצוע ועל העברתן לחברת "מקורות"; מאז הצטמצמו פעולותיה של חברת תה"ל לעבודות
תכנון - כללי ומפורט - ולעבודות מחקר וייעוץ. נוסף על פעולות אלו, הנושאות אופי ממלכתי,
עוסקת החברה גם בעבודות תכנון בשביל מזמינים שונים על בסיס עסקי.

מאחר שעבודות התכנון הכללי והמפורט של מפעלי המים במדינה יסתיימו תוך שנים אחדות, יש להניח, שהיקף פעולותיה של החברה בתחום הממלכתי ילך ויצטמצם באופן הדרגתי. כדי שהפוטנציאל ההנדסי שברשות החברה יישמר לצורכי המדינה מבססת החברה את תכניותיה לעתיד על הרחבת היקפן של עבודות תכנון בשביל מזמינים בארץ ובחוץ לארץ. בדעת החברה להרחיב את שטחי פעולותיה גם לעבר תחומי הנדסה הקרובים אליה מבחינה מקצועית, כגון תכנון של מתקנים לנפט, לדלק מזוקק ולגז. בהתאם למדיניות זו החליטה החברה, ביולי 1958, להשתתף, יחד עם חברת "מקורות" והחברה הישראלית לייצוא ולנאמנות, בייסוד "חברת פיתוח מקורות מים (ארצות חוץ) בע"מ", שמטרתה להעמיד לרשות גורמים בחוץ לארץ את הידע ההנדסי שלה בתחום פיתוח מקורות מים ולהוציא לפועל בארצות חוץ עבודות ביצוע באותו תחום.

בעקבות קבלת חוק המים באוגוסט 1959 הוקמו מוסדות מייעצים לשר החקלאות בכל הנוגע למפעלי מים, תכנונם וניצול מקורות המים. מסתבר אפוא, שבתפקידיה בתחום הממלכתי יהא על חברת תה"ל לעבוד תחת פיקוחם של מוסדות אלה ושל נציב המים.

(ג) חברת "מקורות"

הממשלה החליטה, כאמור, בחודש ספטמבר 1959, להסמיך את חברת "מקורות" להיות רשות המים הארצית. מניות החברה מתחלקות שווה בשווה בין מדינת ישראל, ההסתדרות הציונית וחברת העובדים ומקנות אפוא כוח שליטה בחברה למדינה ולהסתדרות הציונית העולמית, כנדרש בחוק המים.

להחליטה זו קדמו דיונים בין שר החקלאות לבין ההנהלה של חברת "מקורות". בעקבות דיונים אלה ניגשה החברה לשינוי תזכירה ותקנונה, כדי להבטיח לשר החקלאות, או לנציגו, זכות הכרעה בכל הנוגע להנהלתה ולניהולה של רשות המים הארצית.

כגוף שהממשלה משתתפת בהנהלתו עומדת חברת "מקורות" לביקורת המדינה מאז ינואר 1958.

ב. נושאי ביקורת חשובים

הביקורת בתקופה הנסקרת התרכזה בבדיקת חלוקתם של תחומי הפעולה בין הגופים הפועלים במשק המים ובדרכי הפיקוח של הממשלה על ביצוע מפעלי המים על ידי "מקורות". כן עסקה הביקורת בשאלות של מחירי המים, הבעלות והפיקוח על מפעל המים הארצי ומפעל הר הנגב וההסדרים עם בית החרושת "יובל גד" הכרוכים בייצור צינורות ביטון ואספקתם.

1. חלוקת תחומי הפעולה והפיקוח הטכני על ביצוע מפעלי המים

(א) הצעות מבקר המדינה, שפורטו בדו"חות השנתיים הקודמים (ראה בעיקר דו"ח מס' 9, עמ' 72), מטרתן הייתה להצביע על דרכים לפתרון בעיות היסוד הנובעות ממבנהו הארגוני של משק המים. עניינים מספר באו על סידורם עם קבלת חוק המים ועם החלטתה של הממשלה להסמיך את חברת "מקורות" כרשות המים הארצית. מן הצורך עדיין לקבוע את חלוקת תחומי הפעולה בין מינהל המים ובין חברת תה"ל.

(ב) כצעד ראשון לקראת חלוקה סבירה של הסמכויות והאחריות בין הגופים השונים הפועלים במשק המים נקבע, בספטמבר 1958, על ידי מנהל ענייני המים ומנהלי חברות תה"ל ו-"מקורות"

נוהל דיווח וביקורת כאמצעי להפעלת הפיקוח הטכני של הממשלה על העבודות הנעשות על ידי "מקורות" מתקציב המדינה. נוהל זה קבע, שחברת "מקורות" תגיש למינהל המים, באמצעות חברת תה"ל, דוחות תקופתיים על ביצוע פעולותיה; דוחות אלה ייבדקו על ידי חברת תה"ל ויועברו למינהל המים בצירוף ממצאי בדיקתה וחוות דעתה.

(ג) ביקורת, שנערכה בקיץ 1959, העלתה, שנוהל הדיווח והביקורת המוסכם לא קיים בעיקרו, מחמת היעדר פעולה מספקת ושיטתית בתחום זה מצד מינהל המים.

(1) בנוהל נקבע, שחברת "מקורות" תגיש לאישורו של מינהל המים, במקרה הצורך, הצעות לסטיות מתכנית הביצוע השנתית המאושרת. נתברר, שבתכניות הביצוע של חברת "מקורות" לשנת 1958/59 הוכנסו שינויים ניכרים, שלא הובאו לאישור מינהל המים. חברת "מקורות" מסבירה, שהיא הסתפקה באישור השינויים העיקריים על ידי מינהלתה, שעל חבריה נמנה גם מנהל מינהל המים.

(2) בעוד שנקבע, שחברת "מקורות" תגיש למינהל המים דוחות ביצוע דו-חודשיים על התקדמות עבודות השדה, היה הדיווח למעשה חצי-שנתי בלבד: בינואר 1959 העבירה חברת "מקורות" דוח ביצוע לתקופה 1.4.1958 – 30.9.1958 ובמאי 1959 דוח שנתי מסכם ליום 31.3.1959. לגבי שנת 1959/60 הועבר בסוף דצמבר 1959 דוח ביצוע חצי שנתי לתקופה 1.4.1959 – 30.9.1959.

(3) על חברת תה"ל כנוף הנדסי מוסמך הוטל, כאמור, להגיש חוות דעת על דוחות הביצוע של חברת "מקורות". נקבע, שחוות דעת אלו יכללו תוצאות בדיקות, שיערכו בשדה (fact finding), ודוח ביקורת על היציאות ועל טיב הביצוע. חוות הדעת של תה"ל על שני דוחות הביצוע של "מקורות", מינואר 1959 וממאי 1959, לא מילאו אחרי דרישות אלה.

(4) סוכם בנוהל, שלשם הבטחת ביקורת אובייקטיבית על פעולות חברת "מקורות", תהיה היחידה, שעליה יוטלו עבודות הדיווח והביקורת בתה"ל, יחידה מיוחדת למטרה זו. למעשה הוטלו תפקידים אלה על אותה יחידה בתה"ל העוסקת גם בהכנת ההערכות ההנדסיות, שלפיהן נקבעת המסגרת הכספית לביצוע עבודותיה של חברת "מקורות". מסתבר, שבמידה שהמדובר בסטיות מההערכות ההנדסיות, צריכה היחידה, שהכינה הערכות אלו, לשפוט, אם הגורם לסטייה נעוץ בטיב עבודתה שלה, בשיטת הביצוע של חברת "מקורות" או בגורמים אובייקטיביים.

מטרת הדיווח הייתה, שמינהל המים יוכל לאשר את שחרורם של הכספים המוקצבים לחברת "מקורות" בתקציב הפיתוח על סמך נתונים בדוקים. מאחר שלא היה כאמור בדוחות של חברת "מקורות" ובחוות הדעת של חברת תה"ל, שהומצאו למינהל המים עד לחודש נובמבר 1959, כדי לשמש בסיס לבדיקה וביקורת מטעם מינהל המים, נמנע מינהל המים מלאשר שחרורם של הכספים המוקצבים ל"מקורות" בתקציבי הפיתוח לשנים 1958/59 ו-1959/60. כספים אלו שוחררו לחברה – כבעבר – בלא אישור מינהל המים.

2. הפיקוח על ניצול תקציבי הפיתוח למפעלי המים

(א) החל בשנת 1952/53 מקציבה המדינה בתקציבי הפיתוח סכומים ניכרים להקמתם של מפעלי מים ארציים ואזוריים. הקצבות אלו מפורטות בחוק התקציב לפי המפעלים או לפי משימות הביצוע העיקריות, כגון רכישת ציוד, כריית מנהרות, קידוחים להעשרת מי תהום. ייעודן של ההקצבות למפעלים, שביצועם נמסר לחברת "מקורות", וגודלן נקבעים על בסיס הצעה לתכנית פעולה שנתית המוגשת על ידי חברת "מקורות" למשרד האוצר בעת הדיונים על התקציב.

הביקורת העלתה, שהפעולות השנתיות של חברת "מקורות" אינן הולמות את תכניות הפעולה השנתיות הנקבעות לה בחוק התקציב. יש לציין, שהחברה נאלצת מסיבות שונות לסטות, בכל שנה ושנה, מתכניות הפעולה המאושרות לה. הסיבות העיקריות לכך נמנות להלן.

(1) בתחום פיתוח מקורות המים יש, מטבע הדברים, גורם נעלם שאין לחזותו מראש: קידוח עלול – לדוגמה – להימצא אכזב או להעלות מים מלוחים, דבר המחייב פתרון אלטרנטיבי הכרוך בהוצאות נוספות.

(2) הן האוצר והן הסוכנות היהודית, שהם הגופים המספקים את עיקר המימון לפעולות החברה, נוהגים לשנות תוך שנת הכספים את היקף הסכומים, שהקציבו לאותה שנה – דבר המחייב את החברה להתאים את תכניתה להיקף המימון כפי ששונה.

(3) ההצעות השנתיות לתכניות הפעולה, המוגשות על ידי חברת "מקורות" והמשמשות כאמור בסיס לתכנית הפעולה הנקבעת בחוק התקציב, מבוססות על נתוני התכנון של חברת תה"ל. הביקורת העלתה, שבעוד שחברת תה"ל ממציאה תכניות כלליות לחברת "מקורות" במועד, הרי את התכניות המפורטות היא ממציאה לחברת "מקורות", בדרך כלל, בפיגור ניכר. התכניות המפורטות כוללות מטבע הדברים הרבה פרטים חדשים, שיש בהם כדי לשנות באופן ניכר את אומדן היקף ההוצאות. כיוון שכך מבססת חברת "מקורות" במקרים רבים את תכניות הפעולה השנתית שלה על הערכות הנדסיות מוקדמות בלבד.

(4) במקרים רבים נתבעת "מקורות" על ידי גורמים ממשלתיים, התיישבותיים ותעשייתיים להקים באורח דחוף מתקנים לאספקת מים לצרכנים חדשים, שלא הובאו בחשבון בעת עריכת תחזית הצריכה המשמשת בסיס לתכנית הפעולה השנתית שאושרה לה.

(5) משרד האוצר מאשר בהצעת חוק התקציב, בדרך כלל, מלכתחילה רק חלק מתכנית הפעולה השנתית המוצעת על ידי החברה, ולאחר אישור החוק נעשים קיצוצים נוספים במסגרת המימון, תוך שנת הביצוע. מסיבות אלה אין במסגרת המימון השנתית, כפי שהיא נקבעת סופית, כדי לספק תעסוקה מלאה לעובדי החברה הקבועים, לצידוד המיכני הכבד שברשותה ולבית החרושת לצינורות ביטון "יובל גד". לשם מתן תעסוקה מלאה לגורמים אלה משתדלת החברה למצוא דרכים לביצוע עבודות מעל למסגרת הפעולות, שאושרה לה לאותה שנה.

כתוצאה מהנתאים, שתוארו לעיל, מתישנות במידה מרובה תכניות הפעולה הנקבעות לחברה בחוק התקציב, לעתים קרובות אפילו לפני תחילת שנת הביצוע, והחברה נאלצת לעדכן את תכניתה פעמים אחדות במשך שנת הביצוע. הסטיות מתכנית הפעולה הנקבעת לחברה בחוק התקציב מתבטאות הן בסטיות מהסכומים, שנקבעו בחוק למפעלים ולמשימות הביצוע, והן בביצוע עבודות שלא היו כלולות במסגרת המימון השנתית המאושרת. ביצוע עבודות מעל למסגרת התקציבית מתאפשר על ידי קידום ביצוען של עבודות, שנועדו לביצוע בשנים הבאות, על חשבון תקציבי הפיתוח, שיאושרו לחברה בעתיד. כמימון ביניים לעבודות אלו משתמשת החברה במקורות מימון פנימיים וחיצוניים, כגון קרן הבלאי; אשראי מבנקים וממוסדות כספיים, הכרוך בתשלום ריבית; אשראי מקבלנים וספקים שונים המייקר את הוצאות הביצוע והעלול לצמצם את אפשרויות המיקוח עם הקבלנים.

(ב) היקף השינויים הנדרשים בתכנית הפעולה הנקבעת בחוק התקציב והסיבות להם משתקפים מהממצאים, שהועלו בעת בדיקתן של דרכי השימוש בהקצבות המדינה לביצוע מפעלי מים בשנת 1958/59.

(1) השינויים במסגרת המימון

בתקציב הפיתוח לשנת 1958/59 הועמדו לרשות חברת "מקורות" לשם ביצוע מפעלי מים שונים הקצבות שהסתכמו בסך 44.2 מליון ל"י; בסכום זה נכללו הכנסות מיועדות בסך 6 מליון ל"י, מהן 4.5 מליון ל"י מהסוכנות היהודית ו-1.5 מליון ל"י ממקורות שונים אחרים. במשך שנת 1958/59 חלו בתקציב המקורי שינויים ניכרים, שבעקבותיהם הצטמצמו ההקצבות, שהועמדו לרשות החברה לכדי 36,901,000 ל"י. השינויים, שחלו בתקציב היו:

בחודש יולי 1958 הודיעה הסוכנות היהודית על הפחתת השתתפותה במימון הקמתם של מפעלי המים האזוריים של חברת "מקורות" בסכום של 1.5 מליון ל"י.

בחודש אוגוסט 1958 החליטה ועדת הכספים של הכנסת, ש-7% (1,799,000 ל"י) מההקצבות למפעלי המים האזוריים ולמפעל הר הנגב יועברו למימון קרן לכיסוי נזקי בצורת.

בסוף דצמבר 1958 הודיע משרד האוצר, שסכום של מליון ל"י, שהיה מיועד להקמתם של מפעלי מים אזוריים, וסכום של שלושה מליון ל"י, שהיה מיועד למפעל המים הארצי, יידחה שחרורם לשנת הכספים הבאה.

הטבלה דלהלן מסכמת את השינויים, שחלו תוך שנת הביצוע 1958/59 בתקציבי הפיתוח, שאושרו למפעלי מים לאותה שנה.

ההקצבות לחברת "מקורות" והשינויים בהן

לשנת הביצוע 1958/59

סוג המפעלים	ההקצבות בהתאם לחוק התקציב לשנת 1958/59	ההקצבות לשנת 1958/59 לאחר השינויים
מפעלים אזוריים	22,700,000 ל"י	19,031,000 ל"י
מפעל המים הארצי	11,250,000	8,250,000
מפעלים ארציים	1,250,000	1,250,000
מפעל הר הנגב	9,000,000	8,370,000
ס"ה	44,200,000	36,901,000

(2) נתוני התכנון

משרד מבקר המדינה בדק, באיזו מידה המציאה חברת תה"ל לחברת "מקורות" תכניות מפורטות סופיות לגבי המפעלים השונים, שנכללו בתכנית הביצוע של "מקורות" לשנת 1958/59. נבדק המצב, שהיה קיים בחודש יוני 1958, דהיינו – כחודשיים לאחר תחילת שנת הביצוע וכמחצית השנה לאחר ש"מקורות" הגישה למשרד האוצר את הצעותיה לתכנית פעולתה השנתית. הביקורת העלתה:

(א) מפעלים אזוריים : עד יום 15.6.1958 הומצאו לחברת "מקורות" תכניות מפורטות סופיות רק לגבי 42% מהמבנים (חלקי מפעלים, כגון קו מים, תחנה, בריכה), שהקמתם נכללה בתכנית הביצוע השנתית למפעלים האזוריים.

(ב) מפעלים ארציים : ביוני 1958 עוד לא הומצאו לחברת "מקורות" כל תכניות מפורטות על המפעלים הארציים.

(ג) מפעל הר הנגב : ביוני 1958 היו כל התכניות המפורטות (פרט לאחת), שהומצאו לחברה לגבי 15 המבנים הכלולים בתכנית הביצוע של מפעל זה, תכניות מוקדמות בלבד.

אשר למפעל המים הארצי הרי בגלל אופיו המיוחד לא הוכנו לגביו תכניות מפורטות, כמקובל לגבי מפעלים אחרים, והחברה מבססת את תכניות הביצוע השנתיות שלה לגבי המפעל הנדון על הוצאות הביצוע הממשיות של השנה החולפת.

(3) היקף השינויים מתכנית הפעולה המאושרת

במטרה להתאים את תכניות הביצוע שלה לשינויים, שגורמיהם ואופיים תוארו לעיל, נאלצה חברת "מקורות" לעבד ארבע פעמים במשך שנת 1958/59, בהפסקות של חודשים מספר, תכניות ביצוע שנתיות למפעלי הביצוע. הואיל והשימוש בתקציבי הפיתוח מותר עד ה-1 באוקטובר של השנה הבאה לאחר שנת התקציב, מתבססות תכניות הביצוע של החברה על עבודות הנעשות תוך 18 חודשים. תכנית הביצוע האחרונה של חברת "מקורות" לשנת 1958/59, שהוכנה במאי 1959, נתבססה על נתוני ההוצאות, שהוצאו למעשה על עבודות שבוצעו עד ליום 31.3.1959 ועל אומדן ההוצאות שיידרשו להשלמת העבודות, שיש לבצען עד 1.10.1959.

(א) השוואה, שנערכה בין תכנית הביצוע האחרונה של חברת "מקורות" ובין מסגרת המימון הסופית, שאושרה לחברה לאותה שנה, העלתה, שהיקפן הכספי הכולל של עבודות על חשבון תקציב הפיתוח, שנכללו בתכנית הביצוע האחרונה של החברה לשנת 1958/59, עלה ב-10.9 מליון ל"י בקירוב על מסגרת המימון הסופית המאושרת. הפרש זה נובע מכילול עבודות נוספות בתכנית הביצוע, על סמך החלטות של מינהלת החברה לקדם את ביצוען של עבודות שונות על חשבון תקציב הפיתוח לשנת 1959/60. סכום ההפרש מורכב כדלקמן: מפעלים אזוריים 7.7 מליון ל"י; מפעל המים הארצי 2.2 מליון ל"י; מפעל הר הנגב 1 מליון ל"י. ליום 31.3.1959 הסתכמו הוצאותיה והתחייבויותיה של החברה לקידום ביצוען של עבודות הכרוכות במפעלים האזוריים, בהתאם לדוח הביצוע של החברה לאותו תאריך, בסך 4,565,000 ל"י בקירוב. ואשר למפעל המים הארצי נכללה בסכום הנזכר הזמנתם של חומרי גלם מחוץ לארץ בערך של 1.7 מליון ל"י לייצור צינורות 108", שעדיין לא נתקבלו.

(ב) השוואה, שנערכה בין פרטי תכנית הביצוע האחרונה של חברת "מקורות" לשנת 1958/59 ובין תכנית הפעולה המקורית, כפי שהיא מפורטת בחוק התקציב לאותה שנה, העלתה שינויים ניכרים המתבטאים בשלוש צורות:

(1) מספר מפעלים, להם יועדו כספים בחוק התקציב, לא נכללו כלל בתכנית הביצוע האחרונה של החברה. לדוגמה:

שם המפעל	הקצבה בחוק התקציב ל"י
ניר צם	188,000
הרי אפרים	177,000
נחל אורן	154,000
נירים	117,000

(2) הסכומים, שיועדו בתכנית הביצוע של החברה למפעלים השונים, לא תאמו אפילו במקרה אחד את ההקצבות המקוריות, שנקבעו בחוק התקציב. להלן מספר מקרים, בהם היו השינויים – המתבטאים בהגדלות או בהקטנות של ההקצבות המקוריות שנקבעו בחוק – ניכרים ביותר:

שם המפעל	ההקצבה בחוק התקציב ל"י	הסכומים שיועדו בתכנית הביצוע האחרונה של החברה (י) ל"י
גליל מערבי קישון	3,679,000	5,319,161
גבול משולש	2,388,000	3,147,271
גליל תחתון	1,046,000	557,434
תחנת הכוח אשד כנרת	1,000,000	93,000

(3) למספר מפעלים, שלא נכללו בחוק התקציב, יועדו כספים בתכנית הביצוע של החברה. לדוגמה:

שם המפעל	הסכומים שיועדו בתכנית הביצוע האחרונה של החברה (י) ל"י
עמק מרכזי	857,695
גליל מזרחי	299,169
כפר מנחם	193,914
קידוח שלמה	110,914

(ג) יש אמנם הצדקה עניינית למרבית הסטיות הנדונות מהסיבות שצוינו לעיל, אך סטיות אלה מן הצורך שישמשו נושא לבדיקה עניינית-מקצועית מוקדמת מטעם מנהל המים, האחראי למשק המים, כדי לאפשר לו להחליט, אם ובאיזו מידה מוצדקת הסטייה בכל מקרה ומקרה. המצב הנוכחי, שהחברה מחליטה בעצמה סופית על סטיות מתכנית הפעולה המאושרת בחוק, אינו רצוי.

יש גם הצורך לפעול לצמצום השפעתם של הגורמים המביאים לידי סטיות מהתכנית הנקבעת בחוק התקציב: במיוחד יש להגיע לידי עיבוד מדויק יותר של תחזית הצריכה ולדאוג לכך, שהתכנית ניות המפורטות של חברת תה"ל יושלמו במועד.

מן הראוי גם לשנות את הצורה, שבה מופיעות ההקצבות למפעלי המים בחוק התקציב. רצוי, שחוק התקציב יכלול פירוט מכסימאלי של הפעולות המתוכננות, אולם באותם מקרים, שבהם ברור מראש, שהביצוע למעשה לא יהיה תואם את הפירוט של העבודות המתוכננות לביצוע באותה שנה, מוצע להסתפק בכלילת סכומים כוללים בחוק התקציב לפי קבוצות המפעלים השונות (כגון מפעלים אזוריים, מפעל המים הארצי וכו'). עם זאת נכון היה, שהפירוט, שלדעת המומחים הוא הקרוב ביותר למציאות, יופיע בדברי ההסבר לתקציב, כך שבשעת הדין על התקציב תדע הכנסת, על אלו נתונים כספיים התבססה הצעת התקציב. נוהג זה יאפשר לשנות במידת הצורך את התכניות לגבי המפעלים השונים בתוך הקבוצות. מן הדין, שאחרי ביצוע העבודות תתן חברת "מקורות" דו"ח מפורט המעמיד זה מול זה את פירוט הפעולות, כפי שבוצעו, ואת הפירוט, כפי שנכלל בדברי ההסבר. מבקר המדינה ידרוש דו"ח כזה גם ממשדד האוצר וגם מחברת "מקורות".

(י) כולל הסכומים על חשבון תקציב הפיתוח לשנת 1959/60.

(א) בדו"ח השנתי מס' 9 (עמ' 69), עמד מבקר המדינה על אותן נקודות ראות, שיש להביאן בחשבון בעת הדיון על קביעת מחירי מים הרצויים מבחינת המשק הלאומי. מחיר מים רצוי הוא אותו מחיר, שבמידת האפשר יכסה את ההוצאות הריאליות של הפקת המים ואספקתם, יהיה בתחום יכולת התשלום של הצרכן ויהיה בו כדי לעודד את ניצולה היעיל ביותר של כל יחידת מים.

עוד ביולי 1953 מינה שר החקלאות ועדה לקביעת עקרונות לחישוב מחירי המים במדינה, אולם הוועדה לא הגיעה לכלל מסקנות, הואיל והתברר לה, שלא תיתכן הסקת מסקנות, אם לא תוקדם לה עבודת מחקר. כיוון שכך הוקמו על ידי משרד החקלאות, בשנת 1957, שתי ועדות מומחים: האחת הורכבה ממהנדסים, ועליה הוטל לערוך מחקר יסודי לקביעת עקרונות לחישוב מחירי המים הריאליים; והשנייה הורכבה מכלכלנים, ועליה הוטל לחקור את בעיית יכולת התשלום של צרכני המים בטיפוסי משק שונים.

ועדת המהנדסים לא הגיעה לכלל מסקנות וחדלה לפעול. בחודש מארס 1959 מינה שר החקלאות ועדת מומחים חדשה. כיוון שקיים תקן ישראלי לחישוב מחירי המים, שהוכן על ידי מכון התקנים הישראלי בשנת 1951, הוטל עליה לבחון את התקן הקיים ולהציע תוך 4-5 חודשים הצעות להתאמתו לתנאים הנוכחיים. עד ינואר 1960 לא השלימה הוועדה את עבודתה. ועדת הכלכלנים הגישה את מסקנותיה לשר החקלאות ביולי 1959 והן נמצאות בדיון בהנהלת משרד החקלאות.

(ב) מדי שנה בשנה מאשרת ועדת הסובסידיות הבינמשרדית, מסעיף "הענקות להוזלת מצרכים ושירותים חיוניים" שבתקציב המדינה, סובסידיה שנתית לאיוונו של תקציב אספקת המים של חברת "מקורות"; סובסידיה זו ניתנת על בסיס הצעות המוגשות על ידי החברה והנבדקות על ידי ועדת המשנה לענייני סובסידיות למים, שליד ועדת הסובסידיות הבינמשרדית.

בחודש יולי 1958 אישרה ועדת הסובסידיות לחברת "מקורות" לשנת 1958/59 סובסידיה בסך 875,000 ל"י מתוך הסכום של 1,450,000 ל"י, שהוקצב להוזלת מים בחוק התקציב לשנה הנדונה. לחברה הועבר במשך שנת 1958/59 סכום של 400,000 ל"י בלבד, כיוון שהתברר, שמחמת עלייתה של צריכת המים עקב הבצורת יעלו הכנסות החברה ממכירת מים על האומדן, ששימש בסיס לדיוני ועדת הסובסידיות. בהתאם למאזן החברה ליום 31.3.1959 הסתיימו פעולות אספקת המים – לאחר קבלת הסובסידיה בסך 400,000 ל"י – בריווח בסך 665,000 ל"י בקירוב. בסכום זה השתמשה החברה ליצירת קרן פנימית ל"כיסוי הפרשים בצריכת המים".

4. הבעלות והפיקוח על "מפעל המים הארצי" ו"מפעל הר הנגב"

בדו"ח השנתי מס' 9 (עמ' 73) ציין מבקר המדינה, שהבעלות על מפעל המים הארצי ומפעל הר הנגב והזכויות והחובות הנובעות ממעמדה של חברת "מקורות" כנאמנת המפעל עדיין לא נקבעו, ואף לא נקבע הסדר לפיקוח על שני מפעלים אלה.

חוק המים, שנתקבל באוגוסט 1959, קובע, שלשר החקלאות תובטח זכות ההכרעה בכל הנוגע להנהלתה ולניהולה של רשות המים הארצית. בצורה זו נקבעה, למעשה, הבעלות על מפעל המים הארצי, אולם דרכי הפיקוח על ביצועו עדיין לא נקבעו.

לגבי מפעל הר הנגב לא נקבעה עדיין הבעלות, כיוון שעוד לא הוחלט, אם יש לראות בו מפעל אוזרי של חברת "מקורות" או חלק ממפעל המים הארצי.

5. ההסדרים בין המדינה לבין בית החרושת "יובל גד"

ההשקעות בצינורות מהוות חלק ניכר מההוצאות להקמת מפעלי המים הממומנים על ידי המדינה. לשם ייצור צינורות הביטון הדרושים למפעלי המים נוסד בשנת 1950, על ידי חברת "מקורות" וחברת "כור", בית החרושת "יובל גד". עם התחלת העבודות להקמת מפעל המים הארצי הותאם בית החרושת לייצור הצינורות המיוחדים בקוטר 108" למוביל המים הארצי.

ביקורת, שנערכה בקיץ 1959, עסקה בהסדרים שבין המדינה לבין בית החרושת "יובל גד" לגבי השקעות המדינה בהתאמת בית החרושת לייצור צינורות 108" ובהזמנת הצינורות למפעלי מים שונים.

(א) ההשקעות בהתאמת בית החרושת "יובל גד" לייצור צינורות 108"

התאמת בית החרושת יובל גד לייצור צינורות 108" הצריכה רכישת ציוד מיוחד. למטרה זו הוקצב בתקציב הפיתוח, במסגרת ההקצבות למפעל המים הארצי, סכום של 1,135,000 ל"י בשנת 1957/58 וסכום נוסף של 780,000 ל"י בשנת 1958/59. סכומים אלה הועמדו לרשות חברת "מקורות" כנאמנת המדינה על ביצוע מפעל המים הארצי. בהתאם לתנאי "מקורות" הושקע ליום 31.3.1959 בהתקנת בית החרושת "יובל גד" לייצור צינורות 108", סך של 1,916,148 ל"י, מזה 1,237,350 ל"י ברכישת ציוד ו-678,798 ל"י בהתקנת הציוד בבית החרושת.

הביקורת העלתה, שעד ינואר 1960 לא נקבעו התנאים להשקעות המדינה – באמצעות חברת "מקורות" – בהתאמת בית החרושת "יובל גד" לייצור הצינורות בקוטר 108": לא נקבע, אם הציוד שנרכש והותקן בבית החרושת הוא בבעלות המדינה ומופעל על ידי בית החרושת בתנאי נאמנות, (שאף הם כשלעצמם עדיין לא נקבעו), או שהציוד יהיה בבעלות החברה, והכספים, שהושקעו בו על ידי המדינה, הם בבחינת הלוואה. כתוצאה מהעדר הסכם המסדיר את תנאי ההשקעות בציוד, המהווים גורם מכריע ביציאות ייצור הצינורות, נמנעו חברת "מקורות" ובית החרושת "יובל גד" מלקבוע את מחירים הסופי של הצינורות בקוטר 108", שבהנחתם הוחל בקיץ 1959.

קיימת הצעת הסכם בין חברת "מקורות" לבין בית החרושת "יובל גד", שהציוד יהיה בבעלות המדינה וחברת "מקורות" תשמש כנאמנה לו. לדברי חברת "מקורות" העדר החלטה, איזה גוף ממלכתי יהיה מוסמך להחליט בכל הנוגע במפעל המים הארצי, גרם, שהחברה לא יכלה לחתום על הסכם סופי עם בית החרושת, מאחר שהיא פועלת בתחום זה כנאמנה בלבד. כיוון שחוק המים מאגוסט 1959 מעניק לשר החקלאות סמכות ההכרעה בעניינים הנדונים, אין מניעה לקביעת הסדר סופי בדבר הבעלות על הציוד.

(ב) הזמנת צינורות מבית החרושת "יובל גד"

הביקורת העלתה מקרים מספר, שצינורות ביטון הוזמנו בבית החרושת "יובל גד" בהסתמך על תכניות מוקדמות של חברת תה"ל; הסיבות לכך היו: הדחיפות בהקמת המפעלים והמגמה להבטיח תעסוקה שוטפת לעובדי בית החרושת. כתוצאה מקידום ההזמנות ומשינויים, שחלו בתכניות הסר-פיות, היו מקרים, שהצינורות יוצרו ופוזרו בשדה זמן רב – ולעתים שנים מספר – לפני שהונחו בקרקע. מצב זה לא רק שהביא לידי הוצאות מימון מיותרות, אלא הביא גם לידי פגמים בטיב הצינורות, שנשארו גלויים במשך תקופה ארוכה להשפעות אקלימיות. יהיה צורך בהשקעות נוספות ניכרות לבדיקתם של הצינורות ולהתאמתם מחדש להנחה. לדוגמה: בחודש יולי 1956 הוזמנו – על

סמך תכניות מוקדמות של חברת תה"ל - כ"6 ק"מ צינורות מקוטר 24" למפעל הר הנגב, המבוצע על ידי חברת "מקורות" כנאמנת המדינה. בסוף אוגוסט 1956, לאחר שיוצרו כ"4 ק"מ צינורות ופוזרו בשדה כ"3 ק"מ, נתברר למתכננים, שהצינורות שיוצרו אינם מהסוג המתאים לצורכי המפעל. צינורות אלה, שמחירים כ"164,000 ל"י, נשארו מונחים גלויים, בלא שימוש, מאז ייצורם בשנת 1956. ההוצאות לשיפוץ חלק מהצינורות, לשם התאמתם מחדש להנחה בשנת 1960, הגיעו ל"42,000 ל"י בקירוב. באותם מקרים, כשהתכניות הסופיות חייבו שינויים מהותואי המקורי, נגרמו גם הוצאות נוספות מחמת הצורך להעביר את הצינורות למקומות הנחה חדשים. לדוגמה: ההוצאות הנוספות להעברת הצינורות של קו ירקון נגב ב' ממקום למקום, שנגרמו מחמת שינויים בתכנית המפעל, הסתכמו, לדברי חברת "מקורות", בסכום של 46,000 ל"י.

IV. בעיות ארגון בתחום הקמת שיכונים

אגף השיכון שבמשרד העבודה חלקו בבניית בנייני מגורים בארץ, מאז הקמתו של האגף בשנת 1949 ועד 1959, נע בין 70% ל-80%; בתקופה זו הוקמו על ידי אגף השיכון כ"250,000 יחידות דיור.

בדו"ח השנתי מס' 9 של מבקר המדינה (עמ' 74-76) נכללו הממצאים הראשונים של בדיקה מינהלית באגף השיכון, שנערכה על ידי השירות לביקורת המשקיות שבמשרד מבקר המדינה. בדיקה זו התרכזה בבחינת מקומו ומעמדו של האגף בתחום הבנייה והשיכון בארץ ובדרכים, בהן מתמלאים צורכי השיכון; היא אף הורחבה וכללה בחינה שיטתית של הבעיות הארגוניות הכרוכות בהקמת שיכונים.

מניתוח פעולותיו של אגף השיכון הסתמנה חלוקה פונקציונאלית לשלושה תחומי עבודה גדולים, שלכל אחד מהם אופי ספציפי:

- | | |
|----------------------------|-----------------------------|
| יחום ותכנון השיכון | - אופי ממלכתי בולט; |
| ביצוע הבנייה | - אופי טכני משקי בעיקר; |
| קשר עם המשתכן וניהול הרכוש | - אופי של ניהול עסקי בעיקרו |
- הכרוך גם ביחסי ציבור.

ממצאי הביקורת, שעליהם נתקיימו דיונים בין משרד מבקר המדינה ובין הנהלת משרד העבודה והנהלת אגף השיכון, נענו לתכנון השיכונים ולתיאום עם הגורמים השונים הפועלים בתחום זה ועם הרשויות המקומיות; בדיונים אלה אף הוצבע על העובדה, שבמרוצת השנים קיבל האגף על עצמו תפקידים, שלפי אופיים היו צריכים להתמלא על ידי גורמים ממשלתיים וציבוריים אחרים. נוכח הריבוי והרבוניות של הפונקציות המתרכזות באגף, הועלתה השאלה, באיזו מידה הולמים ריכוז התפקידים באגף, מבנהו ומעמדו את צורכי השיכון והבנייה במדינה לטווח ארוך.

א.

לאור סיכום ממצאי הבדיקה הציע מבקר המדינה לקבוע הסדר חדש, שיביא בחשבון את כלל ה- אינטרסים הציבוריים בתחום הבנייה והשיכון, ולהבחין הבחנה ארגונית בין שלוש הפונקציות לפי

הקווים הבאים: העברת התפקיד של ייזום ותכנון שיכונים לרשות בנייה ושיכון; העברת התפקיד של ביצוע הבנייה לחברה ממשלתית לשיכון; העברת התפקיד של מגע עם המשתכן ואחזקת הרכוש לחברה ממשלתית, שתפקידה אחזקת רכוש.

פונקציה א': ייזום ותכנון השיכונים – רשות הבנייה והשיכון
התפקידים הכלליים הכרוכים בייזום ותכנון שיכונים יועברו, בשם לב לאופיים הממלכתי ולחיוניותם לעניין השיכון והבנייה במדינה, לרשות בנייה ושיכון, שתוקם ותפעל על יד משרד העבודה. תפקידים אלה הם מצד אחד תפקידים כלליים, כגון קביעת מדיניות הבנייה, ומצד אחר תפקידים עזר, כגון עריכת מחקרים. מן הצורך יהיה להקנות לרשות זו מעמד סטטוטורי ולהסדיר פעולתה על ידי חוקי שיכון ובנייה (ראה לעיל "הרשות כיחידה מנהלית", עמ' 68).
במועצת הרשות יוצגו, נוסף על משרד העבודה, הגורמים העיקריים המעוניינים בבנייה ובשיכון וגורמי התכנון הכללי בארץ.

תפקידי הרשות מתחלקים כדלקמן:

לגבי הבנייה בכללה –

קביעת מדיניות הבנייה והשיכון בארץ;
מחקר וקביעת שיטות וסטנדרדים לבנייה;
פיקוח עליון על טיב הבנייה ואיכותה;
השפעה על דרכי המימון של הבנייה לכל צורותיה וסוגיה;
ייזום והכנה של חוקי בנייה ושיכון.

לגבי הקמת שיכונים –

ייזום בניית שיכונים;

איתור שטחי הבנייה לשיכונים – במסגרת התכניות הארציות ותוך תיאום עם תכנון בניין ערים;

קביעת תכניות פיתוח המקום (כגון מים, ביוב, חשמל וכבישים);

קביעת סטנדרדים למבני השיכונים וחלקיהם;

מחקרים חברתיים להתאמת השיכונים לצורכי המשתכנים;

קביעת מדיניות לאכלוס השיכונים;

קביעת עקרונות בדבר האחזקה.

פונקציה ב': ביצוע הבנייה – חברה ממשלתית לשיכון

הדרך הארגונית והמשקית הרצויה לטיפול בעניינים הכרוכים בביצוע הבנייה היא הקמת חברה ממשלתית לשיכון; לחברה זו תועבר אותה בנייה המבוצעת כעת על ידי אגף השיכון באמצעות קבלנים ובאחריותו הישירה של האגף – ולא אותה בנייה, שהאגף מבצע אותה כעת באמצעות חברות שיכון ציבוריות. הקמת חברה כזאת תוכל על ידי העברת החלק הארי מהמנגנון הטכני של האגף; מנגנון זה ישמש בסיס להפעלת החברה.

בשנת 1958/59 בנה האגף באמצעות קבלנים ובאחריותו הישירה 7,264 יחידות דיור (48% מכלל יחידות הדיור, שנבנו על ידי האגף באותה שנה) ו-7,963 יחידות דיור באמצעות חברות השיכון הציבוריות (52%). מלבד זה עסק האגף בשנה הנדונה בבניית כ-1,300 יחידות דיור בשיכונים ארעיים לעולים – צריפונים ואסבסטונים. ייתכן, שבמרוצת השנים ישתנה היחס שבין הבנייה באמצעות קבלנים ובין הבנייה באמצעות חברות שיכון ציבוריות, ואחוז גבוה יותר מהבנייה יועבר לחברות השיכון הציבוריות או לגופים ציבוריים אחרים.

התפקידים, שיוטלו על החברה הממשלתית לשיכון, יהיו אפוא:
הוצאה לפועל של תכניות הבנייה, לרבות הכנת תכניות מפורטות של הבתים ותכניות ביצוע, וכן תכניות מימון;
עריכת מכרזים והקשר עם קבלנים;
פיקוח שוטף על טיב הבנייה;
טיפול בחומרי בניין ובמחסנים.

פונקציה ג': קשר עם המשתכן ואחזקת הרכוש
התפקידים הכרוכים בקיום קשר עם המשתכן ובאחזקת הרכוש הם בעיקר:
ניהול פעולות הסברה ותעמולה למפעלי שיכון;
גיוס ורישום משתכנים ודיירים;
ניהול חשבונות חוסכים;
עריכת הגרלות וחלוקת דירות;
מכירות והשכרות;
טיפול במשכנתאות וגביית שכר דירה;
טיפול שוטף בצרכים השכונתיים לרבות טיפול במבנים הקהילתיים
הקשורים בשיכון והם רכוש החברה.

מילוי תפקידים אלה דורש תיאום עם גורמים שונים, כגון הסוכנות היהודית והרשויות המקומיות. התפקידים המנויים לעיל מתמלאים כיום בחלקם על ידי אגף השיכון ובחלקם על ידי חברת "עמידר". כיוון שעל חברת "עמידר" מוטלים כעת הטיפול באחזקת הרכוש ועיקר המגע השוטף עם המשתכן לאחר בניית השיכון על ידי האגף, מן הראוי היה, שתפקידים אלה ירוכזו בחברת "עמידר", לאחר שארגונה ודרכי עבודתה יותאמו לתפקידים נרחבים אלה.

חברת "עמידר" מבצעת כיום גם פעולות בנייה; בשנת 1958/59 בנתה כ-1,900 יחידות דיור. רצוי היה, שפעולות אלה יועברו לחברת השיכון הממשלתית. בדרך זו תיווצר אבחנה פונקציונאלית ברורה בין תפקידי בנייה ובין תפקידים של קשר עם המשתכנים ואחזקת רכוש. הסדר כזה גם יגורר העברת חלק מהמנגנון הטכני של "עמידר" לחברה המוצעת.

ב.

גם אחרי הנהגת השינויים המוצעים יהיה משרד העבודה בתחום השיכון הממלכתי והבנייה הגוף העליון הנושא באחריות כוללת לתחום זה לגבי הממשלה והכנסת. במיוחד יהיו בידי משרד העבודה התפקידים הבאים:

להפעיל את רשות הבנייה והשיכון, שראשה ימונה על ידי שר העבודה, ולהבטיח את הפעלתן של החלטותיה של הרשות;

להחליט – במסגרת התכניות שהותוו על ידי הרשות – על ביצוע בנייה של כל שיכון ושיכון; להחליט במיוחד, אלו שיכונים ראוי לבנות על ידי החברה הממשלתית לשיכון ואלו על ידי חברות השיכון הציבוריות; לפקח על הפעולות של החברה הממשלתית לשיכון, ובמידת הצורך לפקח על הפעולות של חברות השיכון הציבוריות;

לכוון את פעולות חברת "עמידר" בתחום הקשר עם המשתכן והחזקת הרכוש ולפקח על פעולות החברה הזאת;

להכין את ההצעות לתקציב המדינה לצורכי שיכון והצעות מימון לתכניות השיכון ממקורות אחרים ולעודד גיוס כספים למטרות אלה בארץ ובחוץ לארץ.

V. בניית שיכונים באמצעות חברות שיכון ציבוריות

בטרם יידונו העניינים הנוגעים לבניית שיכונים באמצעות חברות שיכון ציבוריות, מן הראוי לעמוד על סוגי השיכונים הנבנים במסגרת השיכון הממלכתי לפי ייעודם. בשנים 1957 ו-1958 בנה אגף השיכון כ-41,000 יחידות דיור בבנייה של קבע ביישובים העירוניים. מבחינת ייעודן נחלקות דירות אלו לשלושה סוגים:

(1) שיכונים לעולים. שיכונים אלה נבנים במטרה לתת דיור של קבע לעולים חדשים עם בואם ארצה או לאחר שהות במחנה מעבר. הדירות בשיכונים העולים נבנות בחלקן להשכרה ובחלקן למכירה בתשלומים נוחים.

(2) שיכונים למפוני צריפונים ומעברות. שיכונים אלה נמסרים למפונים אחרי חיסול מגוריהם הארעיים, וגם הם נבנים בחלקם להשכרה ובחלקם למכירה. לצורך רכישתן של דירות אלו נדרש המשתכן להשקיע 10%-20% ממחיר הדירה עד לסיום בנייתה; את עודף המחיר משלם המשתכן בתשלומים נוחים אחרי כניסתו לדירה.

(3) שיכונים במסגרת מפעל החסכון לבניין. במסגרת מפעל זה בונים דירות משוכללות למדי בשביל אותו חלק של האוכלוסייה, שיש בידו לכסות שיעור גדול (כ-60%) ממחיר הדירה עד לכניסתו בה. המשתכן משלם תשלום חד-פעמי עם הירשמו כמשתכן במסגרת המפעל, ואחר כך הוא משלם תשלומי חסכון חודשיים במשך תקופה הנמשכת, בדרך כלל, משנה אחת ועד שלוש שנים. לאחר היכנסו לדירה מכסה המשתכן, בתשלומים חודשיים, את יתרת מחיר הדירה על ידי החזרת הלוואה, שקיבל בצורת משכנתא ממקורות תקציבי הפיתוח של הממשלה באמצעות בנקים. לפעמים מקבל המשתכן גם הלוואות נוספות ממקורות ציבוריים.

במסגרת מפעל החסכון לבניין בנה אגף השיכון גם שיכונים מיוחדים לסוגים מסוימים של אזרחים, כגון עולים חדשים בעלי אמצעים, מומחים ועובדי ציבור באזורי פיתוח. במקרים אלה ניתנו למשתכנים הקלות מיוחדות, שהתבטאו בהגדלת שיעור האשראי הממשלתי ובהעמדת הדירה לרשות המשתכן וכן קצור בלבד לאחר הרשמתו.

א.

1. בנייה עצמית ובנייה באמצעות חברות שיכון ציבוריות

אגף השיכון, עם ראשית פעולתו ב-1949, החליט לשתף את חברות השיכון הציבוריות, שהיו אז, בביצוע פעולות השיכון הממלכתיות, במטרה לנצל את הידע והנסיון שצברו ואת אפשרויותיהן הכספיות למען זירוז הבנייה, כך שאפשר יהיה להעמיד את הדירות לרשות הזקוקים להן בהקדם. על ידי התקשרות זו עם חברות השיכון השתחרר אגף השיכון גם מן הצורך להגדיל בצורה ניכרת ובמהירות את מנגנון הקבע שלו. כן הביא האגף בחשבון את העובדה, שבידי חברות השיכון הציבוריות היו שטחי קרקע נרחבים במקומות רצויים לבנייה ושעבודות הפיתוח בחלק ניכר משטחים אלה סוימו מכבר, כך שהם היו מוכנים לבנייה. מאז ממשיך אגף השיכון לבנות חלק ניכר מהשיכונים באמצעות חברות שיכון ציבוריות; בשנים 1957 ו-1958 בנה באמצעותן כ-30% מכלל יחידות הדיור (כ-13,000 יחידות מתוך 41,000). החשובות בין החברות האלה היו "עמידר בע"מ", שהיא חברה שהממשלה משתתפת בהנהלתה, והחברות הציבוריות "שיכון עובדים בע"מ", "רסקו בע"מ", ו"משכנות בע"מ". עבודות בהיקף יותר מצומצם נמסרו מדי פעם בפעם גם לחברות שיכון ציבוריות אחרות.

בטבלה דלהלן מחולקות יחידות הדיור, שנבנו בשנת 1957 ו-1958, לפי ייעודן ולפי מבצעי הבנייה: בנייה ישירה על ידי אגף השיכון ובנייה באמצעות חברות השיכון הציבוריות. הטבלה אינה כוללת בנייה בהתיישבות החקלאית.

ה בנייה לפי ייעודה ולפי המבצעים

בשנים 1957 ו-1958

1958			1957			ייעוד הבנייה
ס"ה	בנייה על ידי חברות	בנייה ישירה	ס"ה	בנייה על ידי חברות	בנייה ישירה	
יחידות דיור			יחידות דיור			(1) שיכון עולים (2) בנייה למפוני צריפונים ומעברות (3) מפעל החסכון לבניין לרבות המפעלים המיוחדים הקשורים בו
6,205	1,789	4,416	15,375	649	14,726	
5,451	3,373	2,078	2,537	341	2,196	
5,353	3,426	1,927	6,018	3,511	2,507	
17,009	8,588	8,421	23,930	4,501	19,429	ס"ה

פירוט של יחידות הדיור, שנבנו על ידי חברות השיכון הציבוריות בשנים 1957 ו-1958, לפי החברה ולפי ייעוד הבנייה, ניתן בטבלה דלהלן; אף היא אינה כוללת בנייה בהתיישבות החקלאית.

הבנייה לפי החברה הבונה ולפי הייעוד

בשנים 1957 ו-1958

ס"ה		מפעל חסכון לבניין (°)		בנייה למפוי צריפונים ומעברות		שיכון עולים		החברה הבונה
1958	1957	1958	1957	1958	1957	1958	1957	
יחידות דיור								
1,673	1,403	973	1,387	656	—	44	16	עמידר בע"מ
4,345	1,651	1,674	1,539	1,884	110	787	2	שיכון עובדים בע"מ
1,365	640	605	388	380	—	380	252	רסקו בע"מ
601	524	32	148	359	134	210	242	משכנות בע"מ
604	283	142	49	94	97	368	137	חברות שונות
8,588	4,501	3,426	3,511	3,373	341	1,789	649	ס"ה

(°) לרבות מפעלי החסכון המיוחדים הקשורים בו.

2. תפקידי אגף השיכון בבנייה באמצעות חברות השיכון

כשמבוצעת הבנייה באמצעות חברות השיכון הציבוריות, מוטלים על החברה התפקידים הבאים: דאגה להכשרת הקרקע המיועד לבנייה; הכנת התכניות ההנדסיות; מסירת העבודות לקבלנים ופיקוח ישיר על הביצוע. מלבד זאת מטפלת החברה במישרין במשתכנים, שהופנו אליה על ידי אגף השיכון מבין המועמדים, שהיו רשומים אצלו. החברה גם משתתפת במימון הבנייה על ידי מתן הלוואה נוספת למשתכן, כשהוא רוכש את הדירה, בגבול של כ-10% ממחירה.

תפקידיו של אגף השיכון, כשמבוצעת הבנייה באמצעות חברות שיכון ציבוריות, הם: קביעת מקומות הבנייה; קביעת היקף הבנייה בכל מקום ומקום; בדיקת התכניות ההנדסיות ואישורן; אישור מחירי הדירות ופיקוח עליון על הביצוע. במימון של שיעורים אלה משתתף אגף השיכון על ידי הקצבות כספיות מתוך תקציבי הפיתוח, לפי אותם עקרונות הנהוגים בבנייה המתבצעת על ידיו במישרין: הקצבות ישירות – כשמדובר בדירות להשכרה; הקצבות עקיפות, על ידי מתן הלוואות אפותיקאיות באמצעות בנקים – כשהמדובר בדירות למכירה. שיעוריה של ההקצבה תלוי בייעוד הדירה ובמחירה ונע בין 20% ל-80% ממחיר הדירה. בזמן הבנייה מקבלות החברות מהאגף תשלומי ביניים על חשבון השתתפות המדינה במימון, וכשהדירה נבנית לשם מכירה – גם על חשבון החסכוניות של המשתכן. מתפקידיו של אגף השיכון לפקח על תנאי ההתקשרות בין המשתכן לבין החברה המשכנת, הבנק ובעל הקרקע (שהוא בדרך כלל רשות הפיתוח או הקרן הקיימת לישראל).

ב.

בעקבות הביקורת, שנערכה בקיץ 1959, קוימו דיונים עם אגף השיכון, שנסבו על השאלות הבאות:

1. חלוקת העבודה בין המבצעים

חלוקת ביצוע עבודות הבנייה בין אגף השיכון ובין חברות השיכון הציבוריות, וכן חלוקת העבודה בין החברות השונות, ראוי שתיעשה בעיקר בהתחשב ביכולת הארגונית, הטכנית והכספית של אגף השיכון ושל החברות השונות. נתברר, שלמעשה נעשתה החלוקה, לעתים קרובות, על סמך שיקולים אחרים. כך, למשל, העובדה, שאין בידי אגף השיכון רזרבה מספקת של קרקעות, בעוד שחברות השיכון הציבוריות החזיקו עוד לפני הקמת המדינה – או רכשו מאז בחכירה לתקופה

ארוכה – חלק חשוב משטחי הבנייה המתאימים במיוחד לבניית שיכונים, השפיעה במידה ניכרת על אופן חלוקת ביצוע העבודות. עובדה זו מנעה מאגף השיכון את האפשרות לבחור באופן חופשי בין ביצוע עצמי לבין ביצוע באמצעות חברות השיכון הציבוריות, ושימשה גורם מכריע בהחלטה למסור עבודות לחברה מסוימת.

2. מסירת העבודות לחברות

מדי שנה בשנה מנהל אגף השיכון משא ומתן עם כל אחת מחברות השיכון הציבוריות בדבר העבודות, שיש בדעתו למסור להן לביצוע. משא ומתן זה מתנהל בדרך כלל לפני תחילתה של עונת הבנייה ומשמש יסוד להזמנות, שאגף השיכון מוסר לחברות לגבי כל אחת מהשכונות. במשא ומתן זה יש לקבוע את מקומות הבנייה והיקפה, טיפוס הדירות, מחיריהן ותנאי המימון. יש להקפיד, שלא יוצאו הזמנות בלא שנקבעו התנאים במשא ומתן מוקדם ושההזמנות יוצאו במועדן, דהיינו לפני התחלת הבנייה. מן הראוי לרשום את פרטי המשא והמתן, שקדם להוצאת ההזמנות, ואת ההחלטות שנתקבלו ונימוקיהן. חשיבות רבה נודעת לתיעוד מלא ומפורט על המשא והמתן; הרי המדובר בעבודות גדולות בהיקפן ושונות באופיין המבוצעות במקומות שונים בארץ.

3. קביעת מחירי הדירות למשתכנים

על אגף השיכון מוטל לשמור נוסף על האינטרסים של המדינה גם על האינטרסים של המשתכנים, ואחד מתפקידיו החשובים הוא להבטיח, שהדירות יימסרו למשתכנים במחירי רכישה נאותים. מחירה של דירה מורכב משני יסודות עיקריים: הוצאות הבנייה, המהוות את חלקו העיקרי של המחיר, והוצאות הקרקע, הכוללות, מלבד המחיר המקורי של הקרקע, גם הוצאות על עבודות פיתוח, כגון תכנון, יישור הקרקע, הנחת רשת מים, ביוב, כבישים וגיזון. במחירה הסופי של הדירה נכללים גם דמי עמלת החברה, המסתכמים כרגיל בסך 250 ל"י ליחידת דיור, וכן סך 50 ל"י ליחידת דיור – השתתפות המשתכן בהוצאות הארגוניות של האגף.

(א) הוצאות הבנייה

מקובל, שמחיר נאות לבנייה בבנייה ציבורית מושג על ידי הוצאת מכרו. אולם נתברר, שאם ה"מדובר בבנייה באמצעות חברות שיכון ציבוריות, אין דרך זו אפשרית ברוב המקרים, כיוון שכמה מהחברות קשורות אל קבלן קבוע, ואחת מהן משמשת בעצמה חברה קבלנית. לפיכך נהג אגף השיכון לקבוע את מחירי הבנייה בצורה גלובאלית, בלא פירוט, על סמך משא ומתן עם כל חברה. הביקורת הציעה, שאגף השיכון יקבע את מחיר בניית הדירות – באותם מקרים שהוצאת מכרו אינה מעשית – על יסוד תחשיב מדויק ותוך השוואת המחיר הנדרש על ידי החברה אל מחיר עבודות דומות, של-מסירתן הוצאו מכורים. בעקבות הביקורת הודיע אגף השיכון בחודש נובמבר 1959, שהוחל בבדיקת המחירים הנדרשים על ידי החברות. בדיקה זו נעשת על סמך ניתוח המחירים הנדרשים על ידי החברות, תוך השוואתם אל מחירי עבודות דומות, שנמסרו על ידי אגף השיכון לקבלנים באמצעות מכרו.

(ב) הוצאות הקרקע והפיתוח

ברוב המקרים הוצאו הוצאות על הקרקע והפיתוח עוד לפני התקשרות החברה עם האגף. מן הצורך, שאגף השיכון יבדוק את הרכב ההוצאות האלה – שחברות השיכון כוללות בחשבון כסכום

גלובאלי – על סמך תיעוד מתאים ומתוך השוואה להוצאות הקרקע והפיתוח, שהיו לאגף עצמו במקרים דומים.

4. הפיקוח הטכני

חשיבות מיוחדת נודעת לפיקוח עליון סדיר ויעיל של אגף השיכון על פעולות החברות המבצעות; שכן הציבור הרחב ובמיוחד ציבור המשתכנים רואה באגף השיכון את האחראי הישיר לשיכונים מבחינת טיב ביצוע הבנייה, גם כשהשיכונים נבנים במישרין על ידי חברות השיכון.

הפיקוח העליון של אגף השיכון מתבטא בבדיקת תכניות הבנייה ואישורן ובביקורת יעילותן של הפיקוח היומיומי של החברות על מלאכת הבניין. מן הראוי, שאגף השיכון יקפיד, שהחברות לא יתחילו בבנייה אלא עם כן נבדקו תכניתיהן ואושרו על ידי האגף ושהבנייה תבוצע בהתאם לתכניות ולתקנים המאושרים.

בעקבות הביקורת הוציאה הנהלת האגף ביוני 1959 הוראות, שלפיהן אין להתחיל בביצוע עבודה קודם שהוצאה עליה הזמנה, ואין להוציא הזמנה כזאת עד שלא אושרה התכנית.

5. זכויות המשתכנים

ציבור המשתכנים, הפונים אל אגף השיכון כדי לקבל את שיכוניהם ואשר חלק ממנו מופנה על ידי האגף אל חברות השיכון הציבוריות, מקיף אלפי משפחות, והוא מגוון מבחינת הרכבו הסוצי-אלי והתרבותי: בין המועמדים, מצד אחד, עולים חדשים מחוסרי אמצעים, ומצד אחר תושבים ותיקים בארץ, שהצליחו לצבור את האמצעים הכספיים הדרושים לרכישת שיכון במפעל החסכון לבנין – פועלים, פקידים, בעלי מקצועות חופשיים ומומחים מקצועיים.

מובן, שהמשתכנים מיחסים חשיבות רבה למקום שיכונם; מקום זה צריך להיות מתאים לאפשרויותיהם ולתכניותיהם המקצועיות והחברתיות. בדרך כלל נוטה אגף השיכון להתחשב בשאיפותיהם של המשתכנים, והוא משתדל לאפשר להם שיכון במקום הרצוי להם. אולם למשתכנים, המעוניינים להשתכן במקום מסוים, אין השפעה, ובמקרים רבים אף אין ידיעה מראש, אם תבוצע הבנייה באותו מקום על ידי אגף השיכון במישרין, ואם לא – איזו חברה מחברות השיכון הציבוריות תבצע את הבנייה; שכן קביעת החברה הבונה תלויה, כפי שמסתבר מהאמור לעיל, במידה רבה בשאלה, איזו חברה מחזיקה בקרקע שבאותו מקום.

במצב זה נאלץ המשתכן להתקשר, לפני גמר בניית דירתו, עם חברה, ולהסכים לתנאים, שאותה חברה מציגה לו. כל חוזה החברות – שאמנם אושרו על ידי משרד העבודה – כוללים, עם כל ההבדלים בפרטים, הוראות המגבילות את המשתכן בעניינים שונים כגון צמצום אחריותה של החברה המשכנת לטיב הביצוע; הגבלת האפשרויות להעברת זכויות המשתכן; הגבלות על השכרת הדירה, או חלק ממנה, לאחר; והגבלות למקרה פטירת המשתכן, כגון ביטול חוזה הבנייה והגבלת זכויות הורשים. מסתבר, שהחברות רשאיות לבטל את ההסכם גם אם המשתכן מפר תנאי קל. המשתכן נדרש לחתום על יפוי כוח בלתי חוזר, המעניק לחברה המשכנת סמכויות רבות ונרחבות במידה לא קטנה. יש להניח, שהחברות – בהיותן גופים ציבוריים – אינן מתכוונות להפעיל את ההגבלות האלו אלא במקרים מוצדקים והכרחיים ביותר, אולם עצם כלילתן בהסכמים עוררה ברבים מהמשתכנים רגשי קיפוח.

להגבלות משפטיות אלו, עם כל תוצאותיהן הכלכליות, מתווספות הוראות מגבילות גם מבחינה חברתית. רוב חברות השיכון הציבוריות הוקמו על ידי גופים המייצגים גם השקפות חברתיות ומפגות לתיות מסוימות, ולעתים לא נדירות התבטאו השקפות אלו גם בתנאים מיוחדים, שהתנתה החברה עם המשתכן. ברוב המקרים יודע המשתכן, לפני הצטרפותו לשיכון, את אופיה של חברת השיכון, אך במקרים לא מעטים קורה, שרק לאחר הצטרפותו לשיכון נוכח הוא לדעת, אלו הגבלות נובעות מהצטרפותו זו.

גם אם לא תהיה אפשרות לשנות מצב זה מעיקרו, מן הצורך היה, שאגף השיכון, שהמשתכן פונה אליו ורואה בו את האחראי לשיכונו, יתן לכל משתכן הסברה מקיפה על תנאי רכישת הדירה בכלל, והתנאים הספציפיים של החברה, עמה מוצע לו להתקשר, בפרט. חשיבות רבה נודעת להסברה זו, מאחר שהחוזים ארוכים, מנוסחים בלשון משפטית מקצועית ובמקרים רבים מתקשים המשתכנים להבין את משמעות סעיפיהם השונים.

אשר להגבלות הנקבעות בחוזים, יש לדרוש, שאגף השיכון, לפני שהוא מאשר את החוזים, יבדוק היטב, באיזו מידה הכרחיות הגבלות אלו מבחינת גורמי השיכון (אגף השיכון, החברה הציבורית לשיכון, בעל הקרקעות, וכו') ואת צדקתן לגבי המשתכן; ושידאג לכך, שהתנאים שמתנות חברות השיכון הציבוריות יהיו אחידים ככל האפשר.

משרד העבודה החל בבדיקה של תנאי החוזים הנהוגים במגמה לבטל אותן ההגבלות, שהוטלו על המשתכנים בלא הכרח.

VI. הכבישים בישראל ואחזקתם

תנועת הנוסעים והמשאות בארץ בחלקה הגדול מתנהלת בכלי רכב ממונעים על פני רשת הכבישים; חלק לא גדול מהנוסעים והמשאות מוסע ברכבת.

גידול האוכלוסייה ופיתוח המדינה מאז הקמתה – הכפלת האוכלוסייה ופיזור, יישובם של חלקי ארץ שוממים, גידול הייצור התעשייתי ועמו גידול היבוא והיצוא – הביאו בעקבותיהם גידול ניכר מאוד במספר כלי הרכב הנעים בכבישים, בכובדם, ובתכיפות נסיעותיהם. כדי לקשר את חלקי הארץ שפותחו עם המרכזים הקיימים נסללו בארץ מאז קום המדינה כבישים חדשים באורך כולל של 1,100 ק"מ בקירוב ואורך הכבישים בארץ כיום הוא למעלה מ-3,000 ק"מ לעומת כבישים באורך של 1,900 ק"מ, שהיו ב-1948.

א. התפתחות רשת הכבישים

1. הכבישים עם קום המדינה

הכבישים, שנסללו בימי המנדט והמהווים למעלה מ-60% מן הכבישים בארץ, ברובם לא תוכננו לעומס כבד, מאחר שצורכי האוכלוסייה דאו לא חייבו זאת; היישוב הערבי הכפרי לא נזקק לתנועת רכב ממונע אלא במידה מועטה בלבד. כמה כבישים עורקיים, שנסללו בימי מלחמת העולם השנייה לצורכי הצבא הבריטי, תוכננו לתנועה יותר כבדה, אולם הם ניזוקו קשה מחמת התנועה הכבדה של הצבא הבריטי מהארץ למצרים וחזרה וגם מחמת פעולות קרבות שונות, שהתנהלו לאורכם בימי מלחמת השחרור.

לאחר קום המדינה וייסודם של יישובים רבים באזורי ספר ובאזורים, שלא היו מאוכלסים קודם על ידי יהודים, נוצר הכרח לסלול כבישי קשר למספר רב של נקודות יישוב חדשות. הדגש הושם על סלילת מספר קילומטרים רב ככל האפשר, בלא שהוקפד די הצורך על טיב הכביש. לדוגמה, חלק גדול מהכביש המרכזי הראשון לאילת, שנסלל בשנים 1952–1954, נסלל בלא תכנון מספיק, ולסלילתו שימש חומר, שמידת התאמתו לסלילה לא נבדקה לפני תחילת העבודה (עובדות אלו צוינו בדו"ח השנתי מס' 6 של מבקר המדינה, עמ' 151).

מעצ אמש גילתה ערנות לבעיית טיב הכבישים ונסתייעה משנת 1952 ואילך בעצותיהם של מומחי ארם ושל מומחים מארצות הברית ואף שלחה את עובדיה להשתלמויות בחוץ לארץ לשם לימוד שיטות סלילה חדישות. אולם החדרתן של השיטות החדשות לביצוע עבודות נמשכה זמן רב למדי.

בשנת 1955 ניגשה מעצ להקמת מעבדות גיאומיכניות – מרכזיות מחזיות וניידות – שתפקידן לבדוק בצורה שיטתית את הקרקע, עליה סוללים את הכביש ואת החומרים המשמשים לסלילה. בבדיקה, שערכה הביקורת בסוף שנת 1958, נתברר, שעד אז לא הוצאו הוראות, שיתייבו ביצוע בדיקות טכנולוגיות בכל מקרה של סלילה חדשה וגם לא נקבעו שיטות הבדיקה הדרושות לכל מקרה ומקרה (ראה דו"ח שנתי מס' 9, עמ' 251). בחודש דצמבר 1959 הוציאה הנהלת מעצ הוראות המחייבות הקפדה על עריכת בדיקות כאלה בכל שלבי התכנון והביצוע של הסלילה.

בעייה מיוחדת מהווים הכבישים שבתחום שיפוטן של הרשויות המקומיות (ראה להלן עמ' 100).

3. הכבישים לאור ההתפתחות בתחבורה

תכנון תקין של כבישים נתקל בקשיים הנובעים מצד אחד מהגבלת האפשרויות הכספיות ומצד אחר מאי יכולתם של המתכננים לחזות מראש את ההתפתחות בתחבורה הממונעת – כגון העלייה במספר כלי הרכב, תכיפות התנועה ויבוא כלי רכב כבדים. אשר להתפתחות התחבורה, מן הראוי לציין, שמספר כלי הרכב עלה מ-37,000 בשנת 1951 ל-45,000 בשנת 1954 ול-75,000 בשנת 1958. בד בבד עם הגידול במספר כלי הרכב חלה עלייה במשקלם ובנפחם. כדוגמה לקושי מסוג זה בתכנון יכול לשמש כביש באר שבע – סדום המחבר את באר שבע עם מפעלי ים המלח; כביש זה תוכנן מלכתחילה לתנועה כבדה, אולם בעת תכנונו וסלילתו בשנים 1951–1953 היו בשימוש בארץ מכוניות משא המסוגלות להוביל 10 טון משא לכל היותר. בסמוך לפתיחת הכביש הובאו לראשונה לארץ מכוניות המסוגלות להוביל 30 טון משא ויותר ומסיבה זו נתן גם כביש סדום, שבו מרבית לנוע מכוניות כבדות אלו, לעומס העולה בהרבה על המתוכנן.

רוב הכבישים בארץ צרים יחסית ואפילו כבישים ראשיים אין רוחבם בדרך כלל עולה על 6.5–7 מטרים – כמחצית הרוחב המקובל בכבישים עורקיים בארצות אחרות. מובן מאליו, שבכביש צר מתרכזות התנועה ברצועות צרות ועומת בלאי יותר מהיר של שכבת הציפוי.

ב. אחזקת הכבישים ושיקומם

1. אחזקה על ידי מע"צ

(א) החשיבות הנודעת לסלילת כבישים חדשים פחתה בשנים האחרונות לעומת החשיבות הנודעת לאחזקתם ושיקומם של כבישים קיימים. בשנת 1954/55 הוצא על סלילת כבישים חדשים סכום של 6.3 מליון ל"י, ואילו על אחזקת כבישים ושיקומם – סכום של 3.6 מליון ל"י. בשנת 1957/58 הוצא על סלילת כבישים חדשים סכום של 5.5 מליון ל"י, ואילו לאחזקת כבישים ושיקומם סכום של 4.1 מליון ל"י. בשנת 1959/60 הוקצבו לסלילת כבישים חדשים רק 4 מליון ל"י, ואילו לאחזקת כבישים ושיקומם הוקצב סכום של 5.1 מליון ל"י.

אחזקה סדירה של הכבישים היא גורם המשפיע בהרבה על אפשרויות תחבורה סדירה ועל צמצום סכנת התאונות (ראה להלן, "משרד המשטרה", עמ' 186).

במשך השנים שעברו קיים משרד מבקר המדינה דיונים עם הנהלת מע"צ על שאלות הנוגעות לאחזקה שיטתית של הכבישים ושיקומם הנאות (ראה דו"ח שנתי מס' 8, עמ' 168). בסוף שנת 1958 הגישה הנהלת מע"צ לממשלה תכנית חומש לשיקום יסודי של רשת הכבישים בארץ. תכנית זו מביאה בחשבון את הצורך בהרחבתם של כבישים מסוימים, בהחלפת אותן תשתיות, שאינן חזקות די צורכן ובציפוי מחודש של כל הכבישים בארץ. ההוצאות הכרוכות בהגשמתה של תכנית זו נאמדו ב-85 מליון ל"י – 17 מליון ל"י בקירוב לשנה.

התקציב לשנת 1959/60 עדיין לא הביא בחשבון תכנית זו; לא הוקצבו כאמור לאחזקת כבישים אלא 5.1 מליון ל"י. גם בהצעת התקציב לשנת 1960/61, ששר האוצר הגיש לכנסת, לא הוצעה לאחזקת כבישים ושיקומם אלא הקצבה בסך 6,250,000 ל"י.

(ב) בשנת 1954/55 הוצאו כאמור על אחזקת כבישים 3.6 מליון ל"י. הגדלת סכום ההקצבה מאז ועד שנת 1959/60 לא הספיקה למעשה אלא לביצוע עבודות אחזקה באותו היקף, כפי שבוצע בשנת 1954, מחמת ההתייקרות, שחלה באותה תקופה במחירי החומרים ובשכר העבודה. ההקצבה על אף הגדלת סכומיה לצורכי אחזקה לא היה בה אפוא כדי לספק את הצרכים, שגדלו עם ריבויים של כלי הרכב הנעים בכבישי הארץ, עם גידול נפחם ומשקלם ועם גידול הקילומטר. הקילומטר. של האוטובוסים הציבוריים בלבד עלה מ-78 מליון ק"מ בשנת 1954 ל-110 מליון ק"מ בשנת 1958. באותה תקופה עלה בשיעור ניכר גם גודלם של האוטובוסים, דהיינו עלה משקלם על הכביש.

מסטאטיסטיקה, שערכה מע"צ בסוף 1959, מתברר, שבשנת 1949/50 הוקצב סך 800 ל"י לאחזקת כל קילומטר כביש, בעוד שהסכום שהוקצב לאחזקת כל קילומטר בשנת 1959/60 מגיע לכדי 1,700 ל"י, שהם 430 ל"י לקילומטר לפי ריוואלואציה של המחירים משנת 1949/50 על בסיס מדד מחירי הבנייה.

בדיוניה עם מע"צ הדגישה הביקורת, שהדרך הנאותה להשגת תועלת מכסימאלית מההקצבות המצומצמות העומדות לרשותה היא קביעת שיטות סטנדרדיות באחזקת כבישים ושיקומם (ראה דו"ח שנתי מס' 8, עמ' 168).

2. אחזקת כבישים בתחומי רשויות מקומיות

(א) בעיות אחזקה מיוחדות מתעוררות לגבי אותם קטעי כבישים ארציים העוברים בתחומיהן של עיריות ושל מועצות מקומיות. לגבי כבישים אלה עמדה השאלה, מי אחראי לאחזקתם ומי ישא

בהוצאות אחזקה זו. על נושא זה התקיימו מאז שנת 1951 בירורים ממושכים בין נציגי משרדי העבור-דה, האוצר והפנים ובין נציגי הרשויות המקומיות.

בשנת 1956 הוקמה על ידי שר הפנים ועדה, מורכבת מנציגי משרדי העבודה, האוצר והפנים לבירור שאלת אחזקתם של הכבישים הארציים העוברים בתחומים מוניציפאליים. ועדה זו הציעה בספטמבר 1958, שעבודות האחזקה בכבישים הנדונים יבוצעו על ידי מע"צ; ובמימון ההוצאות ישתתפו הרשויות המקומיות. את ההצעה אישר משרד הפנים, ונקבע מפתח לחלוקת ההוצאות. לפי מפתח זה נושאת הממשלה בכל ההוצאות הכרוכות באחזקת כבישים ארציים העוברים בתחומי יישובים קטנים, המונים פחות מ-20,000 תושב; ביישובים יותר גדולים נושאת הממשלה ב-45% ועד 85% מכלל ההוצאות – שיעור ההשתתפות הוא ביחס הפוך לגודל היישוב.

נתברר, שרשויות מקומיות שונות לא הסכימו להסדר זה, ולפיכך לא בוצעו עבודות אחזקה חיוניות. לדוגמה, לא הושג הסכם בין הנהלת מע"צ ובין עיריית רמת גן בדבר חלוקת ההוצאות הדרושות לאחזקה תקינה של קטע הכביש בסיבוב שליד בית חרושת עלית, הידוע בשם "ככר עלית"; קטע זה, המהווה מפגע קשה לתנועה, נשאר במשך שנים בלא תיקון.

(ב) בעייה מיוחדת מהווה אחזקתם של כבישים פנימיים בשטחים העירוניים ובתחומיהם של יישובים שונים. האחריות לא רק לאחזקתם אלא גם לתכנונם ולסלילתם של כבישים מסוג זה מוטלת על כל אחת מן הרשויות המקומיות, שבתחומיה כבישים אלה. אינו קיים פיקוח הנדסי מטעם מוסד מרכזי של המדינה או של מרכז השלטון המקומי על תכנונם, סלילתם ואחזקתם של כבישים מסוג זה. לפיקוח מרכזי כזה נודעת במקרה הנדון חשיבות מיוחדת, הואיל ולא כל הרשויות יכולות להעסיק מהנדסים מומחים לכבישים. חמורה במיוחד היא בעיית האחזקה: תיקוני הכבישים ברשויות המקומיות נעשים לרוב באופן מקרי, כגון בעת שפותחים כביש כדי להניח בו צינורות ביוב. גם רמת הביצוע של עבודות אלו, הנעשות בלא תכנון ופיקוח מתאים, אינה מניחה את הדעת, ולא אחת מתברר הצורך לתקן כביש שבוצעו בו עבודות אחזקה.

העדר פיקוח עליון מורגש גם באותן רשויות המעסיקות מהנדסים מומחים לכבישים. בבדיקה הנדסית, שנערכה ביזמת משרד הפנים ובהשתתפות מע"צ באמצע שנת 1958, הוברר, שכמה מהכבישים שנסללו בתחומי רשויות מקומיות טיבם עלה בהרבה על הסטנדרד הדרוש, ולעומתם נסללו כבישים, שרמתם הייתה נמוכה בהרבה מהדרוש.

ג. המלצות

לדעת הביקורת ראוי לשקול את ההסדרים הבאים לשם הבטחת סלילה ואחזקה נאותות של הכבישים בארץ – במגמה להגביר את בטיחות התנועה, לצמצם את התאונות, להקטין את התבלות המכרזיות ולהביא לחסכוניות ניכרים בחלפים ובדלק.

1. מן הצורך להבטיח, שירוכוז התפקידים הטכניים הקשורים בסלילת כבישים ובאחזקתם. אמנם קיימת ועדת כבישים עליונה המורכבת מנציגי הממשלה והמוסדות הלאומיים וההתיישבותיים; אך תפקידה העיקרי של ועדה זו הוא להמליץ על עדיפויות בסלילת כבישים ואין היא מטפלת בשאלות טכניות של סלילה או אחזקה.

מוצע להקים רשות לכבישים על יד משרד העבודה. ברשות זו ישתתפו גורמים ממשלתיים וציבוריים הנוגעים לתחבורה. שר העבודה ימנה את ראש הרשות. יש להניח, שיראה את מנהל מע"צ

כמתאים ביותר לתפקיד זה בתוקף תפקידו כמהנדס ראשי של המדינה וכאחראי לסלילתם ואחזקתם של מרבית הכבישים בארץ. הרשות תקבע את הסטנדרדים לסלילת כבישים לסוגיהם ואת הכללים לסיווגם לפי עומס התחבורה המותר ותוציא הנחיות לאחזקתם ושיקומם. היא תסתייע בכל הנתונים שתוכל לקבל ממסדות המדע והמחקר הטכני, כגון המכון לחקר התחבורה שליד משרד התחבורה (ראה לעיל, "הרשות כיחידה מינהלית", עמ' 68).

2. במע"צ יופרד תפקיד האחזקה מתפקיד הסלילה ותוקם יחידה מיוחדת לאחזקת הכבישים שבטיפול. יחידה זו תכין מדי שנה בשנה תכנית מפורטת לעבודות האחזקה ותפקח על הצוותים המחזיים שלה, שיבצעו את התכנית. יחידה זו תקבע גם דרכי ביצוע סטנדרדיות לעבודות תיקונים ואחזקה, שיבטיחו טיב, יעילות וחסכון בביצוע.

מפקחי אחזקה מחזיים יבדקו בצורה שיטתית ושוטפת את מצב הכבישים באזוריהם וידאגו לכך, שכל קלקול יתוקן במידת האפשר בסמוך להתהוותו כדי למנוע צורך בתיקונים יסודיים במועד יותר מאוחר.

3. רשות הכבישים ומשרד הפנים תוך מגע עם מרכז השלטון המקומי יקבעו את העקרונות לאחזקת הכבישים העורקיים בשטחים המוניציפאליים ואת חלוקת ההוצאות הדרושות לעבודות אחזקה אלו. הרשות תקיים בתיאום עם משרד הפנים ומרכז השלטון המקומי פיקוח עליון על עבודות תכנון וסלילה של כבישים פנימיים בשטחים המוניציפאליים, על מצבם ואחזקתם.

4. מן הרצוי, שגם הרשויות המקומיות הגדולות ימנו מפקחי אחזקה מיוחדים, שתפקידם יהיה לבדוק את מצב הכבישים בתחומי הרשות ולדאוג לתיקון מוקדם ככל האפשר של כל קלקול. אשר לרשויות מקומיות קטנות, מן הראוי, שרשות הכבישים תדאג להסדר רצוי של בעיית אחזקה של הכבישים שבתחומיהן בדרך של מינוי מפקחים משותפים לרשויות מספר או בדרך אחרת.

VII. רמת מלאי הטובין המוחזק בידי משרדי הממשלה

מאז קום המדינה מחזיקים משרדי הממשלה במלאי טובין, שחלקו נועד לשימושם של המשרדים וחלקו מיועד למכירה לאוכלוסייה. מלאי זה גדל במשך השנים ושווי – פרט לשווי המלאי של משרד הבטחון, צה"ל והתעשייה הצבאית – הגיע בספטמבר 1959 ל-141 מליון ל"י בקירוב; בסכום זה כלול מלאי מצרכי מזון, המיועדים למכירה לאוכלוסייה, כדי 84.5 מליון ל"י.

סוגי הטובין העיקריים והמטרות להן נועדו הם:

- (1) מצרכי מזון למכירה לאוכלוסייה;
- (2) חומרי בניין למסירה לקבלנים הבונים שיכונים במסגרת מפעל השיכון הממלכתי;
- (3) ציוד מיכני, חלקי חילוף וחומרים שונים לביצוע עבודות ציבוריות;
- (4) ציוד הנדסי, חלקי חילוף וחומרים שונים לביצוע שירותי התחבורה והדואר;
- (5) ציוד רפואי ותרופות לשירותי הבריאות;
- (6) ציוד וחומרים הדרושים לצורכי הדפסה ומחקר;
- (7) ריהוט, מכונות, נייר, וציוד משרדי לצורכי המנהל.

1. החזקת מלאי בהיקף גדול מטילה עול כספי לא מבוטל על אוצר המדינה. היא גורמת לא רק הפסד ריבית אלא גם הוצאות ניכרות על אחזקה וביטוח. עובדה זו מחייבת בדיקה יסודית ומתמדת, אם היקף המלאי הוא ביחס סביר לתצרוכת השוטפת, ואם הנסיבות, שהביאו ליצירת מלאי מסוים, עוד קיימות ומצדיקות את המשך אחזקתו. בשנים קודמות הצביעה הביקורת לעתים קרובות למדי על מקרים, שהוחזק מלאי גדול מדי או מיותר ועמדה על הצורך לצמצמו או לחסלו. נוסף על כך העלה כל דו"ח שנתי של מבקר המדינה מקרים, שבהם הביאה אחזקה לקויה לידי קלקולן של סחורות בעלות ערך ולידי נזקים אחרים (ראה להלן "מלאי מצרכי מזון במחסנים ובבתי קירור", עמ' 141). במיוחד הצביע מבקר המדינה על נוהג, העשוי להגדיל את המלאי ולהביא לידי תופעות בלתי רצויות: משרדי הממשלה, בהחליטם לבצע עבודות מסוימות באמצעות קבלנים, או בהומינים סחורות מסוימות מייצור בתי חרושת, מקבלים על עצמם לעתים לספק מצדם את חומרי הגלם. הומלץ, שמשרדי הממשלה יימנעו מנוהג זה ויטילו את התפקיד של אספקת חומרי הגלם על הקבלנים או על היצרנים. (ראה דו"ח שנתי מס' 8 של מבקר המדינה על מערכת הבטחון, עמ' 4; דו"ח שנתי מס' 9 של מבקר המדינה, עמ' 253).

כיוון שרמת המלאי, המוחזק על ידי משרדי הממשלה בשנים האחרונות, עוד גבוהה, יש צורך במיוחד בבדיקה שיטתית של כל האפשרויות להקטנתו. בהקשר דברים זה ראוי לציין, שמלאי מצרכי המזון של משרד המסחר והתעשייה יצמצם במידה מסוימת, אם תוגשם תכניתו של המשרד להעביר לגורמים אחרים את התפקיד ליבא ולהחזיק מצרכי מזון.

2. הטבלה דלהלן (עמ' 104) מראה את התפתחות מלאי הטובין המוחזק על ידי משרדי הממשלה, בתקופה שבין 31.3.1957 ובין 30.9.1959, וחלוקתו בין המשרדים השונים. הטבלה מבוססת בחלקה על מאוני החשבון המסחרי והמפעלים הסגורים (ל-31 במארס של השנים 1957, 1958 ו-1959), ובחלקה על נתונים המהווים את הבסיס לביטוח סחורות אלה ושהחשב הכללי מסר אותם למשרד מבקר המדינה (ראה להלן "לשכת הביטוחים הממשלתיים", עמ' 114).

להלן הסברים מספר לכמה מהנתונים הדורשים הבהרה:

(א) משרד המסחר והתעשייה - חטיבת המזון. העלייה הניכרת במלאי המוחזק על ידי משרד זה ממארס 1959 לספטמבר 1959 מסתברת מגורמים עונתיים, מהכפלת מלאי הסוכר ומכך, שערך המלאי לספטמבר 1959 כולל סכום של כ-12 מליון ל"י, ששולם כמכס על סוכר, בעוד שבחשוב השווי למארס 1959 לא היה כלול מכס.

(ב) משרד העבודה - אגף השיכון. אגף השיכון מקטין באורח שיטתי, בהתאם להצעת הביקורת, את המלאי, שהוא מחזיק לצורך בניית שיכונים (ראה דו"ח שנתי מס' 9 של מבקר המדינה, עמ' 254).

(ג) משרד העבודה - מע"צ. המלאי של מע"צ מורכב מחומרי בניין, מחלקי חילוף למכוניות שבשירות הממשלה, שמתקנים אותן במוסכי מע"צ; מחלקי חילוף לציווד ההנדסי שבשירות מע"צ וכן מרהיטים וציווד משרדי, שמע"צ מספקת למשרדי הממשלה.

(ד) משרד התחבורה - רכבת ישראל. גודל המלאי המוחזק בידי הרכבת מוסבר בעיקרו בכך, שהרכבת מחזיקה פסים ואדנים בערך ניכר.

(ה) משרד הדואר. הגידול במלאי משרד הדואר בא מרכישת ציוד חדיש, בעיקר להרחבת רשת הטלפונים בארץ וחיידוש.

(ו) משרד הבריאות. המשרד מחזיק מלאי של תרופות וציוד הן לצרכים השוטפים של מוסדות הבריאות הממשלתיים והן לשעת חירום.

התפתחות מלאי הטובין המוחזק על ידי משרדי הממשלה
 וחלוקתו בין המשרדים השונים בתקופה 31.3.1957 – 30.9.1959

המלאי ליום				שם המשרד או היחידה
30.9.1959	31.3.1959	31.3.1958	31.3.1957	
(במליוני ל"י)				
84.5	54.0	48.0	46.0	משרד המסחר והתעשייה – חטיבת המזון
14.0	19.0	24.0	29.0	משרד העבודה – אגף השיכון
2.5	2.5	2.5	2.5	משרד העבודה – מע"צ
0.7	0.7	0.7	1.8	משרד העבודה – יתר המחלקות
7.8	8.4	8.1	7.7	משרד התחבורה – רכבת ישראל
1.9	1.7	1.8	2.3	משרד התחבורה – גמלי חיפה ויפו
0.5	0.5	0.6	0.6	משרד התחבורה – יתר המחלקות
18.7	15.6	9.3	8.5	משרד הדואר
4.3	4.3	4.2	5.2	משרד הבריאות
1.9	1.3	1.2	1.0	המדפיס הממשלתי
4.0	3.5	3.0	3.0	יתר המשרדים והיחידות
140.8	111.5	103.4	107.6	המלאי הממשלתי – סה

VIII. ריוואלואציה

קביעת ערכם של השקעות, הכנסות והוצאות
 תוך התחשבות בשינויים בערך המטבע

1. מן הדין וחשבון השנתי מס' 6 לשנת 1954/55 ואילך נוקט מבקר המדינה בדוחותיו – במקרים המתאימים – שיטת הריוואלואציה לגבי סכומים, שהושקעו במשק הלאומי מאז קום המדינה. בדוח השנתי מס' 6 (עמ' 54) ציין מבקר המדינה, בנמקו את הצורך בריוואלואציה, שאמנם בתנאים של יציבות בערך המטבע משקף הסיכום של הסכומים הנומינאליים את המצב לאשורו; אך בתקופה של שינויים בערך המטבע, ובמיוחד שינויים כפי שחלו במטבע הישראלי, אין בסיכום המספרים הנומינאליים כדי לתת מושג נכון על ערכם של סכומי הכסף. כן ציין מבקר המדינה, שמהותה של ריוואלואציה היא:

"קביעת מכנה משותף המאפשר את חישובם של כל הסכומים שניתנו או שנתקבלו בשנים שונות; מטרת החישוב אינה יכולה להיות אלא מתן תמונה, העשויה לסייע בהערכת השפעתם הכלכלית של הסכומים השונים."

לעריכת הריוואלואציה, שתכליתה הייתה הערכת ההשקעות, שימש מדד המבוסס על שלושה מדדים: מדד המחירים לצרכן, מדד הוצאות הבנייה ומדד מחירי היבוא.

בשנים האחרונות חלה התפתחות בתחום השימוש בריוואלואציה משתי בחינות. מצד אחד הורגש הצורך לנקוט שיטה זו לא רק כדי לתת מושג נכון על ערכם של הסכומים שהושקעו אלא גם כדי להציג את ההכנסות וההוצאות השוטפות של השנים שעברו במונחים של ערך הכסף הנוכחי. מצד אחר פותח בינתיים המחקר לקביעת האינדיקטורים השונים לעלייה במחירים.

לאור ההתפתחות הזאת מראה ד"ח שנתי זה לא רק את ההשקעות אלא גם את ההכנסות וההוצאות בערך הכסף הנוכחי, ולמטרה מורחבת זו נבחר מדד הנראה כמתאים לריוואלואציה זו.

2. המדד, שלפיו נעשתה בד"ח זה – במקרים המתאימים – הריוואלואציה, מורכב ממדדים המשקפים את מחירי הצריכה הפרטית, מחירי הצריכה הציבורית ומחירי ההשקעה הגולמית; הם משוקללים בהתאם למשקלם של הצריכה הפרטית, הצריכה הציבורית וההשקעה הגולמית בכל שנה ושנה בתוצר הלאומי הגולמי.

להלן המכפילים לריוואלואציה של הסכומים לפי ערך הכסף בשנת 1958/59:

שנת הכספים	המכפיל
1950/51	3.68
1951/52	2.90
1952/53	1.75
1953/54	1.46
1954/55	1.30
1955/56	1.19
1956/57	1.10
1957/58	1.02
1958/59	1.00