

מינהל וביקורת

I. יסוד ההתנדבות במילוי תפקידים ממלכתיים

בדין וחשבון מיוחד על הביקורת באגודת מגן דוד אדום בישראל, שהוצא על ידי משרד מבקר המדינה בחודש ינואר 1960, תוארו תפקידי האגודה בעבר ובהווה וכן הובאו הצעות לגבי העתיד. בסיכום הדו"ח נאמר בין השאר:

"המעמד המיוחד מבחינת היקף התפקידים בא למגן דוד אדום מכוח ההתפתחות של חיי היישוב בארץ לפני קום המדינה ובשנים הראשונות שלאחריו. בחקופה היא, כשהכלים לשירותים ממלכתיים היו רק בהתהוותם, לא נמצא גוף מתאים יותר ממגן דוד אדום, שיוכל ליטול עליו את מכלול התפקידים הקשורים בהגשת עזרה ראשונה כימי שלום. בינתיים חל שינוי במצב: הכלים לשירותים ממלכתיים נכוננו ונשתכללו; ותפקידי העזרה הראשונה היקפם גדל מאוד עם ריבוי האוכלוסין. לעומת זאת לא חלה התפתחות מקבילה בכושר היכולת של מגן דוד אדום לשאת בנטל זה: אגודה זו בעיקרה מוסיפה להיות אגודה של מתנדבים, שאין לה האמצעים למלא כראוי היקף גדל והולך של תפקידים המחייבים, בין היתר, יותר ויותר העסקת עובדים בשכר. קשיים אלו של האגודה אף משתקפים בכמה מהקומות בטיבם של שירותי העזרה הראשונה המוגשים על ידי סניפיה.

במצב דברים זה מציעה הביקורת, שהממשלה תתן את דעתה — רצוי במסגרת דיוניה על שירותי הבריאות במדינה בכללם — על הנהגת הסדר חדש של שירותי העזרה הראשונה. למטרה זו מהראוי לשקול את האפשרויות הבאות:

מגן דוד אדום תוסיף להיות אחראית גם להבא לשירותי העזרה הראשונה; והממשלה מצדה תעמיד לרשות האגודה את המימון הדרוש כדי להבטיח טיב נאות של השירותים.

שירותי עזרה הראשונה יוצאו מתחת ידי האגודה וירוכזו חלקם בידי הרשות הממשלתית המתאימה וחלקם בידי הרשויות המקומיות".

1. בעקבות מסקנות אלה של הביקורת התעורר ויכוח ציבורי על השאלה: האם תביא הגשמת ההצעות הנדונות של מבקר המדינה לידי ויתור ניכר על פעולת ההתנדבות של אגודת מגן דוד אדום? מפי אלה, שחייבו את המשך הפעילות במסגרת הקיימת, הושמעה במיוחד הדעה, שאם יועברו תפקידי האגודה לידי רשויות ממשלתיות או מקומיות, יהיה זה ויתור בלתי רצוי על הכוח הממריץ והקונסטרוקטיבי שבהתנדבות.

אגודת מגן דוד אדום, ששימשה במקרה זה נושא לביקורת, אינה יחידה במינה מהבחינה הנדונה. במהלך הביקורת טיפל משרד מבקר המדינה בארגונים מספר, שאופיים המיוחד הוא בזה, שפעור לותיהם, או חלק מהן, נעשות בהתנדבות. בעוד שאגודת מגן דוד אדום בישראל עומדת לביקורת של מבקר המדינה על פי חוק, הרי יש ארגונים אחרים — אף הם מבוססים במידה קטנה או גדולה על התנדבות — שביקורת המדינה נערכת בהם, מאחר שהממשלה משתתפת בהנהלתם; ארגונים כאלה הם, למשל, הוועד הארצי למען החייל וחבל ימי לישראל. במידה שארגונים אלה ממלאים תפקידים כה חשובים, עד שהממשלה נראית אחראית למילויים והייתה חייבת לבצעם על ידי מוסד דותיה היא, אילו לא קיבלום ארגונים מתנדבים על עצמם, מתעוררות שתי שאלות יסוד, שהעסיקו מפעם לפעם את הביקורת ושמן הרצוי, שהמשרדים הממשלתיים הנוגעים בדבר יתנו את דעתם עליהן:

באיזו מידה ניתנת המשימה לביצוע על ידי פעילות בהתנדבות ;
אם יש להתייחס בחיוב לביצוע המשימה על ידי ארגון מתנדב, מהו תפקידו של
המשרד הממשלתי, שבתחמו הענייני פועל הארגון.

2. חשובה לאין ערוך התרומה, שהפעילות המתנדבת תרמה מאז ומתמיד לקיומם ולקידומם של
החיים הציבוריים היהודיים, הן בגולה והן בארץ. הפעילות המתנדבת של יהודי הגולה, הן למען
השירותים המקומיים הענפים בתחום הדת, החינוך, הבריאות והסעד, והן למען בניין הארץ, בצורת
פעולות למען הקרנות הלאומיות ובמסגרת מספר גדול של ארגונים רבגוניים, הייתה ומוסיפה
להיות גורם רב ערך בחיי היהדות כולה. בארץ ישראל, בתקופה שלפני קום המדינה, אף תפקידים
חיוניים ביותר, שיש לראות בהם תפקידים ממלכתיים מובהקים, כגון שמירה ובטחון, עלייה והת-
יישבות, נתמלאו על ידי היישוב בדרך של התנדבות.

המדינה, שיצרה ושכללה במשך 13 שנות קיומה כלים משלה לסיפוק השירותים הממלכתיים, אינה
צריכה ואינה יכולה לוותר כליל על מקור הכוח החשוב שבהתנדבות, שהוכיחה את עצמה כגורם
חיוני והמסוגלת לבצע משימות, הדרושות או הרצויות להשלמת הפעילות הממשלתית. בתחומים
רבים יכולה המדינה או צריכה להסתפק בדאגה למינימום של השירותים הדרושים ; ובמקרים אלה
יש לעתים קרובות בפעילות מתנדבת כדי להשלים את פעולות המדינה ואף כדי להרחיבן. כך
למשל בתחום הסוציאלי, כשיש מקום להתחשב בצרכים מיוחדים של נזקקים, ששירותי הסעד
הכלליים אינם יכולים לספקם, כגון צרכים מיוחדים של קשישים ; או בתחום התרבותי — למשל
הפעולה להנחלת הלשון, המשלימה את פעולות הממשלה והרשויות המקומיות בתחום זה. נוכח
ריבוי התפקידים המוטלים על מדינת ישראל, שעליה — מלבד קשייה הטבעיים בתור מדינה
צעירה — לבצע משימות, שאינן מוטלות על מדינות צעירות אחרות, נשאר שדה פעולה רחב למדי
וחשוב ביותר לפעילות בהתנדבות, לפחות ככלי עזר של מוסדות המדינה. פעילות ההתנדבות יש
בה גם כדי לחזק את הקשר של הפרט לחיי הכלל וכדי לשתף הלכה למעשה את האזרח בבעיות
המדינה ובפתרון.

3. אך לעומת זאת בלתי רצוי ביותר, שכאשר המדובר במילוי תפקידים ממלכתיים — כלומר
תפקידים שמילויים חיוני כדי להבטיח קיום המדינה וקידומה וחי אזרחיה — תשאיר הממשלה בידי
ארגונים מתנדבים ייזום וביצוע של פעולות, בלא שתכוון אותן, תשגיח עליהן ובמידת הצורך
תיטול חלק בהן. מידת הפעילות של הממשלה במקרים אלה מן הדין שתיקבע לגבי כל תפקיד
לפי אופיו של אותו תפקיד מבחינת חיוניותו והיקפו. אופי זה של התפקיד מצד אחד וכושר היכולת
של הארגון המתנדב מצד אחר צריכים לשמש קני-מידה מכריעים בעת ההחלטה, אם ובאיזה היקף
מותר להשאיר את מילוי התפקיד הממלכתי בידי ארגון מתנדב, ואם ובאיזו מידה רצוי, שהממשלה
אמנם תקבל על עצמה פעולות המשמשות את התפקיד, אך תיעזר על ידי ארגון מתנדב.

(א) תפקידים, שבגלל חיוניותם והיקפם חייבת הממשלה לשאת באחריות המלאה למילויים,
מוטב שיאורגנו ויבוצעו על ידי הממשלה באמצעות גופים ממשלתיים או על ידי רשויות מקומיות.
יש שבתחום פעולה מסוים, שקודם היה שדה פעולה מתאים לפעילות של ארגון מתנדב, חלה כמ-
רוצת הזמן התפתחות, הדורשת שינוי — במיוחד משום שנתברר, שהיקף גדל והולך של התפקידים
מחייב יותר ויותר העסקת עובדים בשכר. במקרים כאלה ייתכן להשאיר את הארגון והביצוע של
הפעולות הקשורות בתפקיד בידי ארגון מתנדב, כל זמן ובמידה שהממשלה בטוחה, שארגון כזה
מסוגל מכוח נסיונו ומבחינת כושרו הארגוני למלא את התפקיד באופן תקין ובהיקף הדרוש. עם
זה דורשת האחריות המוטלת על הממשלה כלפי התפקיד הנדון, שהיא תבטיח את מילוי, במידת
הצורך, על ידי מימון חלקי או מלא ; תכוון את פעולות הארגון ; ותפעיל פיקוח מתמיד ושיטתי.

שיקולים אלה הנחו את מבקר המדינה בהגיעו לכלל הדעה, שהובעה בדין וחשבון שלו על אגודת מגן דוד אדום בישראל. אין ספק, שהתפקיד של מתן עזרה ראשונה לכל נזקק הוא תפקיד, שהממשלה נושאת את האחריות המלאה למילוי התקין; ולפיכך מוטלת עליה החובה לדאוג להסדר מתאים, שיבטיח מילוי תקין של תפקיד זה.

שירותים אחרים, שהאחריות עליהם הועברה בשנת 1959 על ידי חוק לרשויות המקומיות או לאיגודים, בעוד שבעבר הייתה האחריות הזאת מוטלת על ארגון מתנדב, הם שירותי הכבי אוח. מאז שנת 1925 הייתה האחריות על שירותי הכבאות בידי אגודות של כבאים מתנדבים. אחרי קום המדינה הלך וקטן במרוצת הזמן מספר המתנדבים ומקורות ההכנסה של אגודות הכבאים נידלדלו. חיוניותם של שירותי הכבאות בכל מקום ומקום הניעו את הממשלה להבטיח, על ידי "חוק שירות הכבאות, תשי"ט—1959", את הביצוע התקין של השירותים, כך שיענו על הדרישות הנרחבות של מדינה מודרנית ומתפתחת בימי שלום ושיחזקו את מערכת הבטחון במסגרת ההתגוננות האזרחית בימי חירום. המימון הדרוש יועמד לפי החוק לרשות הגופים המבצעים בחלקו על ידי הממשלה מתקציב המדינה ובחלקו על ידי הרשויות המקומיות. החוק החדש מתחשב גם בכוח ההתנדבות ובנסיגה המוצלח ונותן גושפנקה מפורשת להמשכת הפעילות של מתנדבים; ואף קובע את זכויותיהם במקרה של פגיעה בעת מילוי תפקידם.

תפקיד חיוני אחר, שלגביו הצביעה הביקורת על הצורך, שהמדינה תיטול על עצמה את האחריות לביצועו, הוא התפקיד של הכוונת הנורע למקצועות ימיים. תפקיד זה, שהוא חיוני נוכח התפתחותו של צי הסוחר הישראלי והצורך בכוח אדם ישראלי לתפעולו, נתמלא עד כה בעיקר על ידי "החבל הימי לישראל", שנתמך על ידי הממשלה תמיכה כספית סמלית. מבקר המדינה חיווה את דעתו, שהגיע הזמן, שאינן להסתפק עוד בפעולות של ארגון, המבוסס על עקרון ההתנדבות, אף אם פעולותיו הן מקיפות ובעלות ערך רב: דרוש מאמץ ממלכתי ליוזם ולרכז פעולות אלה (ראה להלן, עמ' 39).

(ב) יש תפקידים לא מעטים, שלפי טבעם יכולים בעיקרם להישאר בידי גופים מתנדבים, אך חשיבותם ההולכת וגדלה מחייבת את הממשלה לשאת באחריות עליהם למילויים; כדוגמאות יכולות לשמש פעולותיהם של ארגונים מתנדבים, המנהלים בתי ילדים, או ארגונים הפעילים למען חולי שחפת, שיתוק ילדים וקדחת השגרון. נוכח העובדה, שמצד אחד שירותים אלה מתאימים מאד לפעולה מתנדבת, ושמצד אחר הציבור במדינה מודרנית רשאי לצפות למתן השירותים באופן תקין ומקיף, מוטלת על הממשלה החובה לכוון ולתאם את הפעולות של הארגונים המתנדבים כדי להבטיח, שלא יחסר שירות דרוש ושמאידך לא תהיה כפילות באותו תחום פעולה. כן מחייבת חשיבותם של תפקידים אלה, שהממשלה תתמוך ככל האפשר בארגונים המתנדבים, שקיבלו על עצמם לבצע את התפקידים, ותשגיח על פעולותיהם, כדי שתוכל לעמוד על טיב השירות הניתן על ידי הארגון המתנדב והיקפו.

(ג) יש פעולות בתחום הסוציאלי והחברתי, שביצוען — לאור היקפן והחוג המצומצם הנזקק להן — אינו דרוש, שהממשלה תקבל על עצמה את האחריות עליהן, ולפיכך רצוי, שיתמלאו על ידי ארגונים מתנדבים, בלא שהממשלה תתעניין בפרטי ביצוען (למשל, מוסדות צדקה למיניהם או פעולות עזרה בין אנשים מאותה ארץ מוצא). במידה שלדעת הממשלה ראויות פעולות אלו לעידוד ולעזרה מצדה, כיוון שיש בהן כדי להקל מעל הכלל בדאגתו לפרט, מן הנכון, שהממשלה תתמוך בהן על ידי תמיכה כספית ותסתפק בביקוח על השימוש בכספי התמיכה לאותה מטרה, שלמענה הוקצבו.

II. מאמצים למניעת מעילות בשירות הציבורי

א.

ריבוי המעילות, שנתגלו בשנים האחרונות, מחייב את המינהל הציבורי לשימת לב מיוחדת ולמאמצים מיוחדים לשם מניעתן. כפי שאין המשטרה מסתפקת בתפיסת העברייין לאחר מעשה כדי להביאו על עונשו, אלא משתדלת לכוון את מרבית פעולותיה למניעת עבירות, כך מוטל על המינהל הציבורי לנקוט אמצעי מנע בתחומו שלו; אמצעים אלה שונים הם ומגוונים — מהם מכוונים אל האדם ומהם אל הנסיבות, שבהן הוא פועל.

להלן יידונו האמצעים שבתחום המינהלי, כגון סדרי עבודה ונוהלים, העשויים למנוע התהוות פרצות או להבטיח סתימת פרצות שנתהוו. שכן הפיתוי שבהזדמנות להתעשר בנקל, בלי סיכון יתר להיתפס ולהיענש, הוא אחד הגורמים המכריעים במעילות ובמעשי שחיתות. ההכרה ש"פרצה קוראה לגנב" — צריכה לשמש נקודת מוצא להנהגת מערכת של הסדרים מינהליים ונוהלי עבודה העשויים למנוע התהוות פרצות. ואמנם הוראות החשב הכללי למשרדי הממשלה ותקנות שר הפנים והוראותיו בתחום השלטון המקומי מכסים תחומים רבים של המינהל הציבורי. מסקנות מבקר המדינה והמלצותיו — הן בדו"חות השנתיים והן בדו"חות הנפרדים — לא רק שהן חושפות את שורשי הליקויים אלא שהן גם מציינות את הדרכים לתיקונם; משרד מבקר המדינה נוהג להוסיף, במהלך הביקורת השוטפת, עצה והדרכה בייחוד בדרך של המלצה על הנהגת סדרי עבודה ונוהלים. משרד הפנים מדריך את עובדי הרשויות המקומיות ונבחריהן, בקורסים ובכינוסים, וכן עוזר לרשור יות חדשות, בלתי מנוסות, בעצה ובהדרכה. אין אפוא מקום לטענה "לא ידענו", כשאחד מהגופים הנדונים נפגע ממעשה מעילה או שחיתות הנובעים מליקויים בתחומים אלה.

שמירה קפדנית אפילו על פרט קטן שבהוראות מינהליות אלה רבה חשיבותה מבחינת מניעתם של מעילות ומעשי שחיתות. בדו"ח השנתי מס' 9 (עמ' 338) אף הובאו דוגמאות, כיצד ליקויים בתחום המינהל, קלי ערך לכאורה, הפכו לפרצות, שאיפשרו מעילות או הקלו ביצוען.

בדיקות מעקב, שמשרד מבקר המדינה ערך בעת האחרונה, העלו, שאף כי הביקורת הצביעה לעתים קרובות על ליקויים כאלה ועל הדרכים לתיקונם, ועל אף שמקרי המעילה הלכו ורבו והביאו נזק כספי בממדים גדולים ביותר, עדיין רבים הגופים המבוקרים, שלא ניגשו לתיקון הליקויים במרץ ובכובד ראש. בנסיבות אלו נראה כנכון ומועיל לנתח כמה מן המעילות, שאירעו במשרדי ממשלה וברשויות מקומיות. ניתוח זה יוכיח, שהמעילות נתאפשרו בעיקר מחמת יחס אדיש לליקויים בתחומי המינהל, הכספים, והחשבוניות. להלן כמה דוגמאות של מעילות ומעשי שחיתות, שאירעו בשנים האחרונות, במשרדי ממשלה וברשויות מקומיות.

מקרים שאירעו במשרדי ממשלה

1. אשנבאי בבית דואר ראשי, באחת הערים, שהיה מקבל מלקוחות בנק הדואר מדי יום ביומו סכומי כסף ניכרים, נטל לעצמו כל יום חלק מהתקבולים, לפני שמסר אותם לגזבר בית הדואר. במשך חודשים מספר עלה בידו להעלים בדרך זו יותר מ־200,000 ל"י.

לפי ההסדרים, שהיו נהוגים באותו בית דואר, היה האשנבאי רושם את התקבולים ברשימת גבייה, ערוכה במקור ובהעתק: המקור היה מיועד לבנק הדואר, שבו מתנהלים חשבוניות הלקוחות, וההעתק — לגזבר של אותו בית דואר. בסוף כל יום מסר האשנבאי את הכסף שבידו לגזבר בית הדואר רק עם ההעתק של הרשימה; את המקור לא מסר אלא שלח בעצמו לבנק הדואר. כדי להסתיר את המעילות השתמש המועל בשיטה פשוטה מאוד: מאחר שלא היה צריך למסור לגזבר — או לפקיד אחר — את שני הספסים של רשימת הגבייה, שלח את המקור הנכון לבנק הדואר, ואילו בהעתק,

שמסר לגזבר יחד עם הכסף, רשם, ברוב המקרים, סכום קטן מן הסך הכל האמיתי של התקבולים שקיבל.

מעילה זו נתאפשרה בעיקר משום שלא היה פיקוח סדיר על הטיפול בכספים :

אילו היה קיים הסדר, שאסור לאשנבאי לשלוח בעצמו לבנק הדואר את רשימת הגבייה שבמקור אלא עליו למסור את שני הטפסים של רשימת הגבייה לגזבר או לפקיד אחר של בית הדואר, בוודאי לא היה נוקב סכומים שונים של הסך הכל במקור ובהעתק.

אילו בדק פקיד בית הדואר את הסיכומים בהעתק רשימת הגבייה, שנמסר יחד עם הכסף, היה עומד על אי נכונות הסיכומים.

בעוד שכבתי דואר ראשיים אחרים הועברו העתקי רשימות הגבייה לפקיד מיוחד לשם ביקורת, ופקיד זה היה בודק את נכונות הסיכומים שבהן, הרי בבית הדואר, שבו קרתה המעילה, לא הייתה קיימת ביקורת פנימית כזאת.

ניהול כספים תקין מחייב התאמה מתמדת, תוך פרקי זמן קצרים, בין חשבון בנק הדואר המתנהל בכל בית דואר ובין חשבוניות בתי הדואר המתנהלים בבנק הדואר המרכזי. ההתאמה בין החשבונות האלה הייתה בפיגור של כעשרה חודשים — עובדה שביקורת המדינה הצביעה עליה חודשים אחדים לפני גילוי המעילה. אילו הייתה קיימת התאמת חשבונות מתמדת, היו הפרשים מתגלים מיד והמעילה לא הייתה יכולה להימשך במשך חודשים ולהגיע לממדים גדולים כל כך.

2. במחלקה למלוות חוץ של משרד האוצר נתגלו בסוף שנת 1956 מעילות, בסכומים ניכרים. נתברר, שבמשך שלוש שנים העלימה קבוצה קטנה של פקידי המחלקה מכספיה סכומים שונים והצליחה לחפות על המעילות על ידי שורה של רישומים פיקטיביים במערכת החשבונות. על עצם העלמת הכספים הקלו העדר נוהלי עבודה והסדרי פיקוח נאותים. העלמת הכספים בוצעה בעיקר בשלוש דרכים: המועלים קיבלו מידי כמה לקוחות המחלקה תשלומים על חשבון חובם, ולא העבירו תשלומים אלה לקופת המחלקה ולא רשמו אותם בחשבונות הנכונים; הם גבו שטרות של המחלקה ולא מסרו את התמורה לקופה; הוציאו המחאות שלא בשם המוטבים האמיתיים, ששמר תיהם נרשמו בפנקסים, אלא בשמות של משתפי הפעולה.

אילו אורגנה העבודה במחלקה בהתאם לעקרונות של ניהול כספים תקין, לפיהם מפרידים בין קבלת כספים ותשלומם מזה לבין רישום הפעולות בחשבונות מזה באופן שפעולתו של עובד אחד תבוקר אוטומטית על ידי עובד אחר, הרי אז לא היה יכול העובד העוסק בהנהלת חשבונות לקבל כספים מחוץ לקופה ולקופאי לא הייתה גישה לחשבונות כדי לבצע בהם רישומים פיקטיביים.

המחלקה לא מסרה את השטרות, שקיבלה מלווים, לגוביינא ע"י בנק אלא טיפלה בעצמה בגבייה. לא התנהל רישום סדיר ומלא של תנועת השטרות, שנתקבלו והוצאו לגוביינא, ולא נערכו התאמות בין השטרות שנפרעו לבין הסכומים שנתקבלו בקופה עם פרעונם. אילו הקפידו על רישום השטרות מחד ועל השוואת התקבולים מאידך, יתכן שהמעילה הייתה מתגלית בתאריך יותר מוקדם.

על הוצאת המחאות למוטבים אחרים מאלה שנרשמו בפנקסים שוב הקל העדר ארגון עבודה לפי עיקרי המינהל התקין. גם מעשים אלה היו מתגלים בפרק זמן יותר קצר, אילו דרשו מהלקוחות, לעתים מזומנות, שיאשרו את יתרות חשבונם.

המועלים אמנם השתמשו בשיטות מסובכות לשם הסוואת המעילות, כגון זיכויים וחיוכים פיקטיביים בחשבונות שונים ויצירת יתרות מדומות, אולם שיטות מסובכות אלה באו לאחר מעשה ואלמלא ההסדרים הלקויים לא הייתה מתאפשרת המעילה מלכתחילה או לא ניתן היה להמשיך בה במשך שנים ללא הפרעה.

מקרים שאירעו ברשויות מקומיות

תחום השלטון המקומי, עקב היותו מפוצל ליחידות ארגוניות רבות, בחלקן קטנות למדי וחסרות נסיון מינהלי, הוא תחום, שמבחינת העניין הנדון, רגיש עוד יותר מהשלטון המרכזי, ולפיכך אירעו בו מספר לא מבוטל של מעילות ומעשי שחיתות. המקרים, שיפורטו להלן ושאיננו ברשויות מקר מיות, מאלפים הם גם לגבי השלטון המרכזי, האיגודים הממשלתיים וגופים ציבוריים אחרים.

1. עובד מועצה מקומית, שהיה נהג של אמבולנס המוחזק על ידי המועצה, העלים במשך שנה שלמה סכומים שונים, שגבה מאנשים, שהוסעו באמבולנס; סכומים אלה הסתכמו ב־2,000 ל"י. הדבר נתגלה אגב בדיקה של פנקסי הקבלות, שהיו ברשותו של אותו נהג, ותוך השוואת כספי הגבייה אל הסכומים, שנמסרו לקופת המועצה. העלמת הכספים נתאפשרה בעיקר מחוסר פיקוח על טפסי הקבלות והשימוש בהם ועל העברת כספי הגבייה לקופה:

פנקסי הקבלות של המועצה היו מונחים במקום פתוח כך שלכל עובד במועצה הייתה גישה חופשית אליהם, ולא נוהל רישום על תנועת הקבלות מאז התקבלם מבית הדפוס ועד להחזרתם לאחר השימוש בהם. אותו נהג היה משתמש בפנקסי קבלות אחדים, לסירוגין, ואף נמצאו מקרים, שהוציא מתוכם קבלות שלא לפי רציפות המספרים.

עם מסירת הכסף לקופה לא היה איש בודק, אם הסכום שהנהג מסר לקופה הוא כל הסכום שגבה. משלא הקפידה המועצה על בדיקה זו, החל הנהג להשהות את העברת סכומי הגבייה לקופה. תחילה היו הפיגורים קטנים, אולם במשך הזמן הלכו וגדלו, עד שבשנה האחרונה לעבודתו החזיק הנהג ברשותו כספים של המועצה למעלה מחצי שנה, בלי להעבירם לקופת הרשות. החזקת כספי המור עצה ברשותו הפרטית של עובד, היא כשלעצמה פסולה ומסוכנת, הן משום סכנת אבדן הכסף, והן משום הפיתוי הטמון בכך.

התברר, שהנהג ניהל רישום הכולל פרטי כל נסיעה ונסיעה, שם הנוסע, יעד הנסיעה ואורכה, ואף היה רושם את דמי הנסיעות שגבה. את הרישומים האלה לא בדקה המועצה ולא השוותה אותם לסכומים, שהנהג מסר לקופת המועצה. השוואה כזאת אף היא הייתה עשויה לגלות הפרשים שבין הרישומים של הנהג לבין הסכומים, שהועברו לקופה.

2. עובד עירייה, שמתפקידו היה לקבל קנסות, שהטיל בית הדין העירוני, נהג למסור לקופת העירייה רק חלק מהסכומים שקיבל. כשנתגלתה העלמת הכספים, נתברר שבמשך תקופה של שנתיים הסתכמו הסכומים, שהעובד לא הכניס לקופה, בכ־8,500 ל"י. כמה ליקויי נוהל איפשרו ביצוע מעשה זה:

העובד לא נדרש למסור את סכומי הקנסות מדי יום ביומו לקופת העירייה.

בעת מסירת הכסף לקופה היה הקופאי נותן לאותו עובד אישור על הסכום שהכניס בלי לבדוק, אם אותו סכום שווה לסך הכול של הסכומים הנקובים בהעתקי הקבלות; באישור זה אף לא צוינו לא התקופה, שבה נגבו סכומים אלה, ולא המספרים הרצופים של הקבלות, שהגובה נתן למשלמי הכסף.

הקפדה על העברה מידית של כספי הגבייה, השוואת הסכומים הנקובים בהעתקי הקבלות אל סך הכול של הסכום, שנמסר לקופה, וציון של פרטי תקופת הגבייה ושל מספרי הקבלות באישור, שהקור פאי נתן לעובד, היו עשויים להכביד על ביצוע מעשה זה.

בתקופה האמורה לא הייתה העירייה מפקחת על השימוש בטפסי קבלות לשם גביית קנסות. דבר זה איפשר לעובד להשתמש גם בטפסי קבלות שלא של העירייה ולהשאיר ברשותו את הכספים, שגבה לפי קבלות אלה. גם את הכספים, שקיבל העובד לפי טפסי קבלות רשמיים, יכול היה העובד

להשאיר ברשותו, משום שלא נבדקו כל העתקי הקבלות שבידו, ובשעה שהיה מקבל פנקסי קבלות חדשים, הוא לא נדרש להחזיר את הפנקסים הישנים עם העתקי הקבלות שהוצאו. רישום סדיר של מסירת הקבלות והקפדה, שלא יהיה בשימוש העובד יותר מפנקס קבלות אחד ושאותו יהא חייב להחזיר בגמר השימוש בו, היו עשויים לשמש גורם מרתיע נוסף.

3. עם המקרים של הלנת כספי גבייה ואי הקפדה על שימוש בטפסי קבלות רשמיים נמנה גם המקרה, שקרה במועצה אזורית מסוימת.

אותה מועצה הטילה על נהג המועצה לגבות מבעלי עסקים מס עסקים, כנגד הכספים שגבה היה הנהג נותן "קבלות זמניות", שלא על טפסים רשמיים, ממוספרים, ובלי העתקים. במשך חודשים מספר לא מסר הנהג לקופת המועצה את מלוא הכסף שגבה והעלים כ־400 ל"י. רק כשפנתה המועצה במישרין אל החייבים במס עסקים, נתגלה, שבידיהם קבלות זמניות המעידות על תשלום לאותו נהג.

4. במועצה אזורית מילא אחד העובדים את התפקידים של מזכיר, גזבר וקופאי כאחד. ריכזו תפקידים אלה בידי איפשר לו לבצע שרשרת של פעולות כספיות, בלי שייבדקו אוטומטית על ידי עובד אחר בהתאם לכללי המינהל הסדיר. לעובד הנדון הייתה למעשה שליטה מלאה על כספי המועצה, כיוון שהיושב ראש של אותה מועצה נהג לחתום על המחאות "איך בלנקו". ואלו העובדות, שקבעה הביקורת:

לקבלן אחד שילם המזכיר את מלוא הסכום של חשבונות בנייה, אף כי רק חלק מהם אושר על ידי מהנדס המועצה. שווין של סחורות, שהמועצה סיפקה לאותו קבלן, לא נזקף לחובת חשבונו. בדרך זו שולמו לקבלן כ־20,000 ל"י למעלה מהסכום, שאושר כמגיע לו. אילו הייתה הפרדת תפקידים במועצה, ואילו לא נתן המזכיר בעצמו את הוראות הזיכוי לטובת הקבלן, לא היה מנהל החשבונות מזכה את הקבלן בלא חשבון מאושר של מהנדס המועצה.

בעד הובלת חצץ בשביל המועצה האזורית במכונת של אחד מהוועדים המקומיים שבתחומה שולם, בהמחאות, סכום כולל של כ־15,000 ל"י, לפי חשבונות, שהכין המזכיר. ההמחאות ניתנו לפקודת נהגו השכיר של אותו ועד מקומי, במקום שיהיו לפקודת הוועד עצמו כנהוג. גם החשבונות בעד הובלת החצץ לא אושרו לתשלום על ידי מהנדס המועצה. פרט לשלוש המחאות, בסך כולל של 4,000 ל"י, שנשארו ברשותו של הנהג, הוסבו כל שאר ההמחאות על ידי הנהג למזכיר המועצה, שגבה אותן בעצמו. במתן המחאות לטובת נהג המושב על שמו הפרטי סתתה המועצה מהכלל, שיש לבצע תשלומים לטובת גוף ציבורי על שמו של הגוף או במישרים לחשבונו בבנק, ולא על שם פרטי.

המזכיר, בהיותו גם קופאי, הוציא מקופת המועצה כספים, בסכום כולל של יותר מ־1,800 ל"י, לשם ביצוע תשלומים מחוץ למשרד המועצה. נתברר, שהתשלומים, ששילם למעשה לנושי המועצה, הסתכמו ב־700 ל"י בלבד. מינהל תקין מחייב שמועצה תבצע את כל תשלומיה במשרדה ודרך קופתה.

5. עובד מחלקת החשבונות באחת העיריות, שבין שאר תפקידיו היה עוסק גם ברישום פקודות תשלום, הפריש לעצמו מפעם לפעם — במשך 11 חודש — פקודות תשלום, שתשלומם היה במזון מניס. בפקודות אלה היה העובד מוחק את שמו של המוטב ורושם במקומו שמו הוא, וכן מוחק את פירוט התשלום הרשום ורושם — "עבודה בשעות נוספות". כשפקודת התשלום הייתה על סכום קטן היה מגדיל את הסכום על ידי תוספת ספרה. לפקודה היה העובד מצרף חשבון על עבודתו כביכול בשעות נוספות ומקבל מהקופאי את התשלום הנקוב בה. הקופאי לא שם לב למחיקות ולשינויים. למוטב האמיתי היה אותו עובד מכין פקודה חדשה ומעביר אותה שוב לחתימת

האנשים המוסמכים. איש מבין החותמים על פקודת אלה לא הרגיש, שחתם פעמיים על פקודת תשלום לסילוק אותו חוב. פיגור בניהול החשבונות התקציביים הביא לידי כך, שהתשלומים בעד שעות נוספות נרשמו באיחור רב. הליקויים העיקריים שאיפשרו מעילה זאת מפורטים להלן:

הקופאי נתן כספים על פי פקודת תשלום, שהיו בה מחיקות ותיקונים.

בחשבונות על שעות נוספות, שהיו מצורפים לפקודה, לא היו אישורים של הממונה המעידים על כך, שהעובד אמנם עבד שעות נוספות אלה ושהוא זכאי לתשלום בעדן.

לא היה קיים נוהל קבוע, האוסר תשלום במוזמנים, אם הוא עולה על מינימום מסוים.

רישום מעודכן של התשלומים בעד עבודה בשעות נוספות בחשבון התקציבי היה אולי מעורר חשד בעוד מועד נוכח התכיפות והגובה של התשלומים, ששולמו לאותו עובד.

6. באחת הערים נתגלה חשד למעילה רחבת ממדים, שבוצעה במשך תקופה ארוכה. המעילה הגיעה לממדים גדולים ונמשכה זמן רב רק מחמת האנדרלמוסיה המוחלטת, ששררה במשק הכספי פים של אותה העירייה. מחמת מחסור בכסף מזומן נהגה העירייה לשלם בהמחאות דחיות וב"שטרות, שלא נוהל עליהם רישום המכיל פרטים על מועדי פרעונם. ברוב המקרים לא דאגה העירייה לכיסוי במועד הפרעון וההמחאות והשטרות משלא נפרעו הוחזרו לעירייה. במקום ההמחאות המוחזרות הוציאה העירייה המחאות חדשות, לעתים בלי לרשום את ההחלפה.

במרצת הזמן חדלה העירייה לשמור על כללי היסוד לניהול כספים וחשבונות: הגזבר התחיל להוציא המחאות מחוץ לכותלי המשרד, כשבידיו המחאות חתומות "אין בלנקו" בידי ראש העירייה או בידי חבר מועצה בעל זכות חתימה; המחאות כאלה הוצאו בלי פקודת תשלום, בלי אסמכתאות, ובלי שייבדקו חשבונותיהם של הזכאים, אם אמנם התשלומים מגיעים להם. היו גם מקרים, שהגזבר משך על חשבון העירייה המחאות מפנקס שיקים שלא היה של העירייה; חלק מהמחאות אלה לא נרשמו בחשבונות העירייה. כן נמשכו משיכות מחשבון הסילוקים של משרד האוצר, שלא על הטפסים המיועדים לכך, ובלי להחתים את ראש המועצה; משיכות אלה אף הן לא נרשמו בחשבונות העירייה. משנתגלו מקרים, שבחשבונות הבנקים ובחשבונות הסילוקים של משרד האוצר הופיעו לחובת העירייה תשלומים, שלא נרשמו בחשבונותיה, לא ביררה העירייה את מהותם של אותם תשלומים.

כשהמצב הלך והחמיר עברו לשיטות פסולות כדי ליצור בצורה פיקטיבית יתרות בבנקים: העירייה קיבלה מאנשים פרטיים "המחאות טובה", שלא היה להן כיסוי, משוכות על בנקים שמחוץ לעיר, וכנגדן נתנה המחאות דחיות. את ההמחאות, שהיו משוכות על בנקים בערים אחרות, הכניסה העירייה לבנקים במקום, שזיכנו את חשבונותיה עד שנתקבלה הודעה על חוסר כיסוי; בינתיים משכה העירייה על יתרות פיקטיביות אלה.

בהעדר רישום סדיר של הפעולות הכספיות לא ידע איש בעירייה את סכום ההמחאות והשטרות שהוצאו ואת זמני פרעונם; מתן חתימות "אין בלנקו" הניח בידי הגזבר שליטה בלתי מוגבלת על כספי העירייה; שימוש בפנקס המחאות בלתי רשמי וביצוע פעולות כספיות מחוץ למשרד איפשרו להסתיר את הפעולות ממערכת החשבונות. בסופו של דבר נתגלה, שהעירייה שילמה רבבות לירות בלא כל ביסוס.

מקרה זה מלמד לקח נוסף. יתכן, שסדרת פעולות אלה שורשה היה נעוץ בדאגה לאינטרס של העירייה, והדוחק הכספי, שבו הייתה נתונה, הוא שהוליד את הרעיון להשתמש בשיטות פסולות כדי לאפשר את פרעון חובותיה המכבידים. אולם משעוברים את הגבול וסוטים מן הדרך הנכונה, לטובת העירייה כביכול, אין מניעה נפשית ואין מניעה ארגונית מלצעוד צעד נוסף ולנצל שיטות נפסדות כאלה גם להנאה פרטית מכספי הרשות.

7. בעירייה מסוימת נתגלה חשד, שעובד הגזברות, שבין שאר תפקידיו עסק גם בהתאמת חשבו" נות עם בנקים, גנב מהעירייה פנקסי המחאות, זייף את החתימות של ראש העירייה ושל הגזבר, ומשך מחשבון העירייה בבנק 9 המחאות, שהסתכמו ברבבות ל"י. כדי להסתיר מעשים אלה היה העובד ממציא לממונים עליו התאמת חשבונות מסולפת. הדבר נתגלה, לאחר שתפקיד התאמת החשבונות עם הבנקים נמסר לעובד אחר.

במקרה זה אין אמנם לקבוע, שבאותה עירייה הייתה "פרצה הקוראה לגנב"; המעשה בוצע בדרך של גניבת טפסי שיקים וזיוף חתימות, שאי אפשר היה למנעם על ידי נוהלי עבודה או הוראות מינהליות, אולם ניתן ללמוד ממקרה זה, שזיופים ומעילות עשויים להתגלות בעת שינוי תפקידים — הן על ידי רוטציה בין העובדים והן בעת יציאתם לחופשה. רצוי אפוא לדאוג לרוטציה תכופה בין ממלאי התפקידים, ובמיוחד במשרות רגישות, ולהקפיד גם מטעם זה על יציאה לחופשה שנתית במועדים הרגילים.

ב.

בעוד שמקרי מעילה מתאפשרים בדרך כלל מחמת ליקויים במינהל, בכספים ובחשבונות, הרי מקרים של שחיתות קשה ליחס במישרים דווקא לליקויים מעין אלה, כיון שרששיהם וגורמיהם מגוונים ומסועפים יותר. בכל זאת מראה הנסיון, שהעדר נוהלי עבודה ופיקוח, אי סדרים בניהול כספים וחשבונות וסטיות מעקרונות המינהל התקין מפריס את הקרקע, שממנה צומחת השחיתות. פתח לשחיתות עלול להיווצר באותם תחומים, שבהם נזקק האזרח להיתר של רשות שלטונית או שבהם הוא נתון למרותה כיחיד. המשפטים המתבררים בקשר לתופעות מעין אלה במינהל יפו, בענייני רוכלות בעיריית חיפה, ובתחום הפיקוח על הבנייה בעיריית בני-ברק מוכיחים זאת.

בהעדר הסדרים העשויים להבטיח, שהטיפול בבקשה לרשיון יושלם תוך זמן סביר ולפי סדר מסוים, נוטה האזרח, בעל כורחו, לחשוב, שעליו לרכוש את אהדתו של הפקיד המוסמך ולבקש טיפול מחוץ לתור, והפקיד עלול לנצל מצב דברים זה להנאתו האנוכית. כשפקיד יחיד מטפל בבקשות כאלה מעת קבלתן ועד ההחלטה הסופית וכשאין נוהל המחייב שיתוף של עובדים אחרים בשלבים השונים של הטיפול באותן בקשות, יש גם בכך פיתוי לנצל לרעה את השליטה המוחלטת על הטיפול בבקשה. כשפקיד מוסמך להחליט לפי שיקול דעתו, בלי שהוא נדרש לנמק את החלטתו בכתב, הרי אין תריס בפני שיקולים פסולים ועיוות דין.

ג.

מקרי המעילה והשחיתות, שאירעו בעת האחרונה בחלקים שונים של המינהל הציבורי, האמצעים, שנוקטו בעבר לשם בלימת תופעות מדאיגות אלה, והמאמצים הנוספים שיש לנקוט מיד כדי למנוע מקרים כאלה בעתיד, שימשו נושא לדיון מקיף בפגישת מבקר המדינה, בינואר 1961, עם נושאי התפקידים מאותם משרדי ממשלה, שיש להם זיקה מיוחדת לנושא הנדון (ראה גם לעיל, בפרק "משרד מבקר המדינה בתקופת הדין וחשבון", עמ' 16). בדיון זה הודגשה החשיבות הנודעת לפעולה חינוכית מקיפה, שתבליט לא רק את הנזק החומרי אלא גם את המשמעות המוסרית של התופעות המדאיגות, שנסתמנו בשנים האחרונות. כן הודגש הצורך בשיתוף הנציגויות של העוב" דים בסדרת הפעולות המכוונות להבטיח שמירה על טוהר המידות בין עובדי המדינה ובשאר הגופים הציבוריים.

לשם מניעת מעילות נתגבשו ההצעות המפורטות להלן, שבעיקרן אינן באות ליצור אינסטיטוציות חדשות אלא נועדו להרחבת הקיימות ולהשלמתן.

הוראות מחייבות ופיקוח על קיומן

מן הראוי לדאוג לכך, שבתחומי המינהל, כספים, משק וחשבונות יהיו נוהלים והוראות מחייבים בכתב, שיש בקיומם כדי למנוע שימוש לרעה בכספי הציבור; מן הצורך, שהנוגעים בדבר יתחקר באורח מתמיד על הנסיון שנרכש ולאור נסיון זה יתקנו את הנוהלים וההוראות וירחיבו אותם. ראוי להגביר את הפיקוח על קיום הנוהלים וההוראות שייקבעו הן פיקוח על ידי היחידות עצמן והן פיקוח על ידי גופים מרכזיים (כגון אגף החשב הכללי במשרד האוצר והאגף לשלטון מקומי שבמשרד הפנים).

מכשיר פיקוח, שאין לוותר עליו במשרדי הממשלה, ברשויות מקומיות גדולות ובגופים ציבוריים אחרים הוא המבדק הפנימי, שהפעלתו היעילה עשויה לתרום תרומה חשובה למניעת מעילות: הכוונה היא ליחידת ביקורת פנימית המופעלת על יד ההנהלה של כל אחד מהגופים הנדונים; רצוי, שמשרד האוצר ומשרד הפנים, כל אחד בתחומו, ידריכו מבדק פנימי זה ויפקחו עליו.

ביקורת המדינה, שכבר מזמן הקדישה לעניינים אלה תשומת לב מיוחדת תוסיף לבדוק, במסגרת הביקורת השוטפת, את כלל ההסדרים המינהליים ואת מידת ההקפדה על קיום הנוהלים וההוראות. כן תוסיף הביקורת לעמוד לימין גופי הפיקוח המרכזיים ויחידות המבדק הפנימי במאמציהם להגת השיפורים הדרושים.

האחריות המשמעתית והכספית של עובדי הציבור

אשר לאחריות המשמעתית של עובדי הציבור לקיום הנוהלים בתחום הכספי והמשקי, רצוי שמש"ר המשפטים יחיש הכנתה של הצעת חוק, שתאפשר הקמת בתי-דין משמעתיים ברשויות המקור מיות; יחד עם בית הדין הפועל ליד נציבות שירות המדינה, יוכלו גם בתי דין משמעתיים אלה לשמש אמצעי חשוב למניעת מקרי מעילות ושחיתות. לתכלית זו מן הצורך להפעיל מתנה את בית הדין המשמעתי ליד נציבות שירות המדינה גם לגבי עובדים, שלא קיימו נוהלים והוראות מחייבות בתחום המשקי והכספי; במיוחד הכרחי, שתיקבע האחריות המשמעתית של עובד, הממור נה על עובדים שאינם מקיימים את הנוהלים וההוראות, כשידע על זלזול בנוהל ולא נקט צעדים למניעתו.

הבעיה של האחריות הכספית של עובד מדינה לנזקים, שנגרמו בעטיו, דורשת הסדר חוקי. לגבי העובדים ברשויות המקומיות קיימת בחוק אחריות כספית מסוימת של העובד — וגם של הנבחר — המבצע תשלום בלתי חוקי, או מרשה זאת, או גורם להפסד על ידי רשלנות או התנהגות רעה (סעיף 71 לפקודת העיריות החל, לפי סעיף 8 (2) לפקודת המועצות המקומיות, גם על עובדי המועצות המקומיות). לפיכך חל החוק גם על מי שנותן חתימת "אין בלנקו" על המחאה, פקודת תשלום, או פקודת זיכוי. הוראת חוק זה כמעט שלא הופעלה עד כה, אך אין סיבה סבירה לכך.

צורך חיוני נודע לזירוז ההכנה של משפטים הנוגעים לעבירות מעילה ושחיתות על ידי הגשמת ההסדרים שנקבעו לשם כך.

בסיכומי של דיון משותף זה חזר מבקר המדינה והבהיר, שדווקא לדברים קטנים למראית עין נודעת חשיבות מרובה למניעת מעשי שחיתות ומעילות: במדינה דינאמית בעלת משימות גדולות ודחופות קיימת לעתים נטייה להתעלם תוך כדי תנופת הביצוע מהסדרים, שנועדו להבטיח את סדירות העבודה ותקינותה, דהיינו הוראות, כללים ונוהלים, הסדרי פיקוח וביקורת פנימית. ואכן ניתוח המעילות שפורטו לעיל מוכיח, שרובן ככולן נתאפשרו עקב ליקויים ארגוניים בתחום המינהלי, הכספי והחשבונאי.

III. הגבלות בהתעסקותם של עובדי ציבור לשעבר

החלטות בעלות חשיבות רבה לאזרח תלויות במקרים רבים בשיקול דעתו של עובד הציבור, כגון החלטות בדבר רשיונות, זכויות, סובסידיות, הלוואות, הזמנת סחורות ועבודות ומכירת עודפים. בהחלטה כזאת נודעת חשיבות רבה לא רק למניעת משוא פנים מצד האחראים אלא גם לכך, שהקהל הרחב לא יטיל ספק באובייקטיביות ההחלטה. ספק כזה עלול להתעורר — לגבי החלטות המשרד בעתיד — אם עובד, שפרש מהשירות הציבורי, מופיע, אחרי פרישתו, מטעם אורחים בפני המשרד בו עבד; ולגבי החלטות של המשרד בעבר — אם העובד יועסק אחרי פרישתו, על ידי גוף פרטי, שבענייניו טיפל בהיותו עדיין עובד השירות הציבורי.

הסדרים בחוץ לארץ

גם בארצות חוץ מתלבטים בבעייה הנדונה ובמציאת תרופה לה.

באנגליה אסור, שעובדי ממשלה בעלי דרגות רמות יהיו מועסקים ע"י גוף פרטי, הנהנה מחוזים, הלוואות או סובסידיות של הממשלה, במשך שנתיים מיום פרישתם מהשירות. בצרפת אסור החוק הפלילי על עובד, שפרש מהשירות, לעבוד בגוף פרטי או לייעץ לו, אם עמד גוף זה לפיקוחו בתור קף תפקידו הרשמי, במשך 5 שנים מיום פרישתו; וחוק משנת 1959 מאפשר, בדרך אדמיניסטרטיבית, לקבוע את הפעולות הפרטיות, שייאסרו על עובדים, שפרשו משירות הציבור.

לעובדי מדינת ניו-יורק אסור להופיע מטעמו של אזרח בפני היחידה, בה עבדו, במשך שנתיים מיום פרישתם מן השירות; על אזרחים בשירות חיל האוויר האמריקאי וקציני חיל האוויר, שפרשו מן השירות, הוטלו הגבלות מיוחדות: אסור להם לספק סחורות או שירותים לחיל האוויר האמריקאי — במשך שנתיים מיום פרישתם מהשירות; ולייצג תביעות של אזרח בעניין, בו עסקו בתוקף תפקידם הרשמי — העובדים האזרחיים במשך שנתיים מיום פרישתם, והקצינים לצמיתות.

הטיפול בבעייה בישראל

(א) בישראל אינו קיים חוק כללי בתחום זה, וגם התקשי"ר אינו כולל הוראות בעניין זה.

(1) בחקיקה הישראלית קיימות שלוש הגבלות חוקיות של עיסוק אחרי פרישה מהשירות הציבורי:

לשרים ולסגניהם, על פי חוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, תשי"א—1951, אסור, במשך שלוש שנים, מתום כהונתם, להיות חברים בהנהלת איגוד, שקיבל בזמן כהונתם זכיון מאת המדינה או מאת משרדם;

למבקר המדינה, בהתאם לחוק מבקר המדינה, תשי"ח—1958, אסור במשך שלוש שנים מתום כהונתו להיות חבר בהנהלה של גוף מבוקר המנהל עסקים לשם השגת רווחים; לפי אותו החוק אסורה העסקתם של עובדי הביקורת של משרד מבקר המדינה במשך שנתיים על ידי גוף מבוקר, אלא באישור המבקר; מבקר המדינה נמנע ממתן אישור כזה רק לגבי העסקה על ידי גוף, שבביקורתו עסק העובד.

עובד בנק ישראל, משחדל להיות עובד הבנק, לא יועסק, לפי חוק בנק ישראל, תשי"ד—1954, על ידי מוסד בנקאי בכל תפקיד עד תום שנתיים מיום שחדל, אלא אם קיבל היתר בכתב מאת נגיד בנק ישראל.

(2) הצעת חוק שירות המדינה, שפורסמה בשנת 1952 הכילה אמנם סעיף (סעיף 44), בזו הלשון: "עובד המדינה שהתפטר אינו רשאי, תוך שנתיים מיום התפטרותו, לכהן בהנהלת חברה או גוף או למלא בהם תפקיד אחראי, אם החברה או הגוף קשורים קשרי מסחר או חוזה עם הממשלה או

מוסד ממוסדותיה, ואינו רשאי, בתקופה זו, לייצג כלפי הממשלה או מוסד ממוסדותיה כל אדם, חברה או גוף, אלא ברשות הממשלה". אולם בשעה שמשרד המשפטים הכין מחדש את פרק החוק, בו נכלל סעיף 44, הוצא הסעיף מהצעת החוק, לפני שהובאה לדיון מחדש בממשלה.

(ב) בדו"חות השנתיים של מבקר המדינה הובאו המקרים הבאים:

בדו"ח השנתי מס' 7 (עמ' 39) הוזכר: מהנדס, שבתוקף תפקידו כעובד מדינה, פיקח על ביצוע עבודה מסוימת, עזב תיכף לגמר עבודה זו את שירות המדינה ונתקבל כפקיד על ידי הקבלן, שביצע את העבודה הנדונה. מבקר המדינה הצביע על הצורך בחקיקה, שתמנע מקרים כאלה, וציין, שבהעדר איסור חוקי אין התנהגות זו פוגעת בחוק.

מקרה דומה הובא בדו"ח השנתי מס' 8 (עמ' 224). עובד בכיר של משלחת השילומים בקלן קיבל בדצמבר 1956, זמן מה לפני תום כהונתו, את הנציגות בארץ של קונצרן גרמני, שאתו היה במגע מתמיד בתוקף תפקידו במשלחת. מבקר המדינה קבע עקרונית:

יש לשלול התקשרות של פקיד עם פירמה, שאתה היה בקשרים לרגל תפקידו במש-
לחת. התקשרות מסוג זה של עובד מדינה אחרי תום כהונתו מעוררת חשד, שבמילוי
תפקידו הושפע העובד במידה מסוימת מן הסיכוי להשיג משרה מהפירמה הנדונה.

בהקשר זה הצביע המבקר על העקרון, שבא לידי ביטוי בהוראת סעיף 44 הנזכרת לעיל, והציע
לכלול במכתבי המינוי התחייבות מצד עובדי המשלחת — הן מעובדים שיועסקו בעתיד והן
מעובדים שכבר מועסקים במשלחת — לא לקבל סוכנות או משרה מפירמה גרמנית תוך תקופה
של שנתיים אחרי גמר השירות במשלחת. המשלחת הכניסה סעיף מתאים לחוזה ההעסקה.

(ג) הוועדה לחקר עקרונות וסטנדרדים להתנהגותם של נושאי תפקידים ציבוריים, בראשותו
של שופט בית המשפט העליון, מר צבי ברנזון, שהוקמה על ידי האגודה הישראלית למדעי המדינה
לפי יזמתו של מבקר המדינה, אף היא דנה בעניין הנדון, ובמסקנותיה, שפורסמו בשנת 1958,
הציעה לאסור על עובד העוזב את שירות הציבור:

לקבל משרה אצל אדם או גוף, עמו בא במגע בתפקידו בשירות הציבורי ואשר לו
העניק רשיונות, ביצוע עבודות וכיוצא בזה, למשך שנה מיום עזיבת השירות, אלא
אם קיבל היתר מיוחד.

לייצג פרט או גוף בפני המשרד בו עבד או בפני משרדים ציבוריים אחרים, עמם
בא במגע בתוקף תפקידו, במשך שנתיים מיום עזיבת השירות.

לייצג פרט או גוף בפני המשרד בו עבד או משרדים אחרים עמם בא במגע בתוקף
תפקידו באותם עניינים בהם עסק בהיותו עובד ציבור — לצמיתות.

מסקנות

לדעת מבקר המדינה נודעת חשיבות ניכרת לחקיקה, שתקבע את העקרון של הטלת הגבלות על
התעסקותם של כל עובדי הציבור הבכירים, שפרשו מן השירות, את מהותן של ההגבלות ואת
תקופת תחולתן. אין ספק, שהצורך בחקיקה כזאת מורגש בארץ.

יש להניח, שפרטיה של הצעת החוק בעניין הנדון ישמשו נושא לדיון מקיף בכנסת ובציבור.
נקודת המוצא להסדר החוקי יכולים להיות עקרונות מעין אלה, שנכללו בהצעותיה של הוועדה
לחקר עקרונות וסטנדרדים להתנהגותם של נושאי תפקידים ציבוריים ובסעיף 44 הנזכר לעיל.
שעה שייקבעו הפרטים מן הראוי יהיה להביא בחשבון, שיש למנוע הסדר, שיביא לידי כך, שדווקא

כוחות טובים וצעירים יהססו להצטרף לשירות הציבורי מתוך חשש, שיהיו כבולים יתר על המידה לגבי עתידם.

מלכתחילה יש לתת את הדעת על השאלה, אילו סנקציות תהיינה דרושות כדי להבטיח את הגשמתם של ההסדרים ואת שמירתם של האיסורים; הדבר יהיה קל יותר לגבי עובדי השירות הציבורי לשעבר, המקבלים גימלאות, מאשר לגבי אלה, שכבר אין קשר כלשהו בינם לבין השירות. מכל מקום מן הצורך יהיה לאסור על הרשויות הציבוריות לנהל משא ומתן עם עובדים, שיעברו על ההגבלות שתוטלנה.

הגבלות כאלה, אם תחליט עליהן הכנסת, מן הראוי שתחולנה לא רק על עובדי המדינה אלא גם על עובדי הרשויות המקומיות. אשר לעובדי האיגודים הממשלתיים, הרי יש לאפשר לממשלה להחליט על החלתן במקרים המתאימים.

IV. התפתחות כוח האדם בצי הסוחר

אחת ממשיותיה המרכזיות של המדינה מאז ראשיתה היא לפתח את הספנות. עם הפעלת הסכם השילומים בשנת 1953 הוחל בהגשמת משימה זו. עד סוף נובמבר 1960 הושקע ברכישת אניות לצי הסוחר סכום של 107 מיליון \$ בקירוב. באותו חודש מנה צי הסוחר הישראלי 49 אניות במעמס (Deadweight) כולל של 380,800 טון. 17 אניות נוספות במעמס כולל של 168,800 טון היו באותו חודש בשלב בנייה; אניות אלו עתידות להגיע לישראל תוך השנים 1961 ו-1962. קיימות תכניות להגדיל את הצי במידה ניכרת בשנים שלאחר 1962.

פיתוח צי הסוחר בממדים אלו חייב במקביל לכך נקיטת צעדים כדי להבטיח כוח אדם מאומן במקצועות הקשורים בימאות, שהם מקצועות סיפון, מכונה ומשק. בהתחשב בהשקעות הניכרות של המדינה בצי הסוחר ובשים לב לתפקיד המוטל על משרד התחבורה בפיתוח הספנות מטבע הדברים, שמשרד זה הוא שיפעל למען הבטחת כוח האדם הדרוש.

כוח האדם של צי הסוחר מנה ל-1 בינואר 1960 1,158 איש: קציני סיפון ומכונה 406; דירוגי סיפון ומכונה (ימאים מוסמכים) 382; כוחות עזר לא-מוסמכים 300; צוערים 70. מלבד זאת היו מועסקים לאותו תאריך 859 עובדי משק.

עד שנת 1958 עשה משרד התחבורה אך מעט לקראת הבטחת כוח האדם לצי הסוחר. מקום ההכשרה היחידי לקציני ים בתקופה, שקדמה לשנת 1958, היה בית הספר לקציני ים בעכו, שהוקם בשנת 1952 ושוועד בעיקר להכשיר קצינים לחיל הים. בית ספר לדירוגים לא היה קיים כלל בתקופה זו. קורסים להשתלמות של קצינים ודירוגים מספרם היה מועט.

בשנת 1958 הוקמה באגף הספנות והנמלים שבמשרד התחבורה יחידה, שמתפקידה לכוון מוסדות החינוך היסודי לקראת מתן הדרכה ימית לתלמידים, לעבד תכניות לקידום הימאים והשתלמותם, ולארגן קורסים במקצועות הימאות; היחידה מונה 8 עובדים. מאז הוקמה היחידה הוגברו הפעולות בתחום הבטחת כוח אדם לצי הסוחר. היקף הפעולות משתקף בגודל ההקצבות, שהוקצבו להדרכת ימאים: בעוד שבשנת 1956/57 הוקצב להדרכה ימית סך 20,000 ל"י, הוקצב בשנת 1959/60 סך 166,000 ל"י בקירוב ובשנת 1960/61 סך 260,000 ל"י בקירוב. מכלל הפעולות, שנעשו מאז שנת 1958 למען הגברת ההדרכה הימית, יש לציין במיוחד את הפעולה, שהביאה לפתיחת מגמה להכ-

שרתם של דירוגי מכונות לצי הסוחר בבית הספר לדיג "מבואות ים" בקיץ 1958 ולפתיחת מגמה נוספת להכשרת דירוגי סיפון באותו בית ספר בקיץ 1960.

אשר להסמכת ימאים — קצינים ודירוגים — תפקיד זה הוא מאז קום המדינה בידי המועצה להסמכת ימאים. עד ספטמבר 1960 פעלה המועצה על פי הוראות שעה של שר התחבורה. בספטמבר 1960 פורסמו תקנות הנמלים (ימאים תש"ך—1960), בהן נקבעו סופית סמכויות המועצה ותהליכי עבודתה. תקנות אלו קובעות: את הרכב המועצה, את תקופת כהונתה ואת דרכי פעולתה; ואת התנאים להסמכת ימאים לדרגותיהם ולמקצועותיהם — כגון גיל מינימאלי, משך תקופת הלימודים בבית הספר ומשך תקופת ההפלגה בים.

בחודשים אוגוסט—אוקטובר 1960 נערכה ביקורת במשרד התחבורה. נקבע, שרשת החינוך וההדרכה רכה הקיימת להכשרת כוח אדם לצי הסוחר אין בה כדי למלא את הדרישה הגוברת והולכת לכוח אדם זה.

א. המהסור בכוח אדם ימי

קציני סיפון ומכונות

ב־1 בינואר 1960 שירתו באניות הצי הסוחר כ־400 קצינים. עם קבלת האניות שהוזמנו (שכמה מהן כבר נתקבלו תוך שנת 1960) תיווצר דרישה ל־350 קצינים נוספים. על 750 הקצינים, שיהיו דרושים בסוף 1962, יש להביא בחשבון תוספת בשיעור של כ־50% לשנים 1960 עד סוף שנת 1962 לשם מילוי החסר הבא מחמת עזיבת המקצוע, חופשה, מחלות והפסקות בשירות לשם לימודים — דהיינו תוספת של 375 קצינים. מכאן שבתקופה מ־1.1.1960 עד סוף 1962 יהא צורך ב־725 קצינים נוספים — 350 קצינים להפעלת האניות החדשות והתוספת של 375 הקצינים.

מוסדות הלימוד וההכשרה לקצינים הם: בית הספר לקציני ים בעכו — להכשרת קציני סיפון; בתי ספר מקצועיים ובתי מלאכה — להכשרת קציני מכונות; קורסים לדירוגים במוסד להשתלמות שעל יד בית הספר לקציני ים בעכו — להכשרת קציני סיפון ומכונות; וקורסים לקציני אלחוט.

בית ספר לקציני ים בעכו. בית הספר לקציני ים בעכו, בעל רמה של בית ספר תיכון, לומדים בו צעירים מגיל 14 עד 18 ומקבלים הכשרה למילוי תפקידים של קציני סיפון. עם סיום הלימודים בבית הספר מתגייסים הבוגרים לחיל הים. במידה שבוגרים אלו בגמר שירות החובה שלהם מעוניינים לשרת בצי הסוחר כקציני סיפון ולקבל את הסמיכות לחובל שלישי, עליהם להפליג באניות צי הסוחר כצוערים (קדטים) במשך 9 חודשים. מספר גומרי שני המחזורים הראשונים — מחזור תשט"ז ותשי"ז — הגיע ל־46, מהם 18 פנו לצי הסוחר בשנים תשי"ט ותש"ך (1959 ו־1960).

בתי ספר מקצועיים ובתי מלאכה. תלמידי בתי ספר מקצועיים יכולים להתקבל כצוערים לצי הסוחר, בתנאי שיציגו תעודה על גמר 3 שנות לימוד לפחות בבית ספר מקצועי. לאחר הפלגה באניות צי הסוחר במשך שנה וחצי והצלחה בבחינות, הנערכות על ידי המועצה להסמכת ימאים, הם מקבלים סמיכות למכונאי שלישי.

צעירים, שסיימו 3 שנות עבודה בבתי מלאכה מאושרים או המציאו תעודה מ"רשות מוסמכת" על דרגת מקצועיותם באחד המקצועות — מסגרות, חרטות ורתכות — דינם כדין מסיימי 3 שנות לימוד בבתי ספר מקצועיים.

קורסים לדירוגים. משרד התחבורה מארגן קורסים לדירוגים לשם הכנתם לבחינות קצונה. בשנת 1959 הקים המשרד על יד בית הספר לקציני ים בעכו מוסד להשתלמות, שבו נערכים מאז 1959 קורסים לכל דרגות הקצונה. מספר ניכר של קציני צי הסוחר באו מקרב הדירוגים.

מלבד כוח האדם לצי הסוחר הבא מהמוסדות והקורסים האמורים יש לציין גם את קציני חיל הים. קציני חיל הים מדרגת סגן יכולים לשרת כצוערים באניות צי הסוחר, ותקופות הפלגתם בים משך שירותם בצבא מובאות בחשבון בכלל זמן ההפלגה הדרוש לצורכי הסמיכות. מחיל הים נקלטו בעבר בצי הסוחר מעטים בלבד.

קורסים לקציני אלחוט. לשם הכשרת קציני אלחוט מארגן משרד התחבורה בתיאום עם חברת "אלחוט-ים" — חברה בת של חברת "צים" — לצעירים, בעלי השכלה מתאימה, שסיימו את שירותם בצבא, קורסים לאלחוט.

בטבלה דלהלן מובאים נתונים על תוספת הקצינים החזויה לצי הסוחר בשנים 1960, 1961 ו-1962.

תוספת הקצינים לצי הסוחר

השנה	מבית הספר לקצינים בעכו	מקורסים במסגרת המוסד להשתלמות	מחיל הים	מקורסים לאלחוטאים	המספר הכולל
1960	10	50	3	10	73
1961	10	50	5	10	75
1962	12	70	5	15	102
המספר הכולל	32	170	13	35	250

מהטבלה מסתבר, שלעומת הדרישה ל-725 קצינים נוספים חזויה לסוף תקופה זו תוספת של 250 קצינים בלבד; מכאן שצפוי חוסר ב-475 קצינים. במידה שתחול האטה בקצב הקליטה של האניות העתידות להגיע לישראל עד סוף שנת 1962, תקטן יחסית הדרישה לקצינים נוספים.

דירוגי סיפון ומכונות

ב-1 בינואר 1960 שירתו באניות צי הסוחר כ-380 דירוגים. עם קבלת האניות שהוזמנו (שכמה מהן כבר נתקבלו תוך שנת 1960) תיווצר דרישה לכ-500 דירוגים נוספים. על 880 הדירוגים, שיהיו דרושים בסוף שנת 1962, יש להביא בחשבון תוספת בשיעור של כ-50% לשנים 1960, 1961 ו-1962 למילוי החסר הבא מחמת עזיבת המקצוע, חופשה, מחלה והפסקות בשירות לשם לימודים — דהיינו תוספת של 440 דירוגים. מכאן שבתקופה מ-1.1.1960 עד סוף 1962 יהא צורך ב-940 דירוגים נוספים — 500 דירוגים להפעלת האניות החדשות והתוספת של 440 דירוגים.

הרמה הנדרשת מדירוגים נמוכה מזו הנדרשת מקצינים. בעוד שבהכשרתם של הקצינים תופשים לימודים עיוניים מקום נכבד, הרי הכשרתם של הדירוגים מבוססת על עבודה מעשית תוך כדי הפלגתם בים. מועמדים לדירוגי סיפון, כגון רב מלחים ומלח כשיר מצטרפים לצי הסוחר בהיותם בדרך כלל בגיל 14 עד 17 שנה, כשהם מחוסרי כל הכשרה מקצועית; מועמדים לדירוגי מכונה, כגון עובדי מנוע, מסיק ושמן, מצטרפים לצי באותו גיל, כשמאחוריהם הכשרה מקצועית לא-מוגמרת. אם בבית ספר מקצועי ואם בבית מלאכה.

כדי שהמועמדים לדירוגים — דירוגי סיפון ומכונות — יקבלו הכשרה בסיסית מספקת במקצוע, שבהרו בו, נפתחה, כאמור, ביזמת משרדי העבודה והתחבורה בבית הספר "מבואות-ים" בקיץ 1958 מגמה ללימוד מקצועות מכונאות של אניות צי הסוחר, ובקיץ 1960 מגמה נוספת ללימוד מקצועות סיפון.

עתודה לא מבוטלת לדירוגים הם מסיימי שירות החובה בחיל הים. עד כה נקלטו בצי הסוחר אך מעטים מעתודה זו.

תוך התקופה מראשית שנת 1960 עד סוף 1962 יש לצפות לתוספת של כ־300 דירוגים. תוספת זו היא בה כדי למלא רק חלק מהדרישה לתוספת דירוגים לאותה תקופה: 300 לעומת 940 דירוגים; יחסרו אפוא כ־640 דירוגים. החוסר בדירוגים בהיקף זה מושפע אף הוא מקצב קליטתן של האניות העתידות להגיע לישראל עד סוף 1962.

עובדי משק באניות

בעוד שהסמכתם של קצינים ודירוגים של סיפון ומכונה מותנית בתקופת הפלגה, כפי שקובעות התקנות לגבי כל דרגה ודרגה, פטורים מזה עובדי המשק באניות. בנסיבות אלו ניתן לצי הסוחר להשיג את עובדי המשק — כגון כלכלים, טבחים, מלצרים, חדרנים וחדרניות — מהעתודה הקיימת למקצועות אלו ביבשה. במידה שקיים מחסור בעובדי משק, אין הוא מיוחד לענף הספנות, אלא משותף הוא לענף התיירות והאירוח בכללו.

ב. החשיבות שבהעסקת כוח אדם ישראלי

המחסור בקצינים ודירוגים ישראליים יביא לידי כך, שחברות הספנות יצטרכו להעסיק במידה גוברת והולכת כוח אדם לא־ישראלי. אחוז העובדים הלא־ישראליים בצי הסוחר בנובמבר 1960 היה: כ־22.5% קצינים וכ־10% דירוגים. אחוז זה ילך ויגדל עד סוף שנת 1962, אם עד אז לא יימצאו הדרכים למלא את החוסר בקצינים ובדירוגים על ידי הזרמה מגוברת של כוח אדם ישראלי לצי הסוחר.

להעסקת כוח אדם ישראלי בצי הסוחר נודעת חשיבות מהסיבות הבאות: כוח האדם הלא־ישראלי, שניתן להשיגו לשירות בצי הסוחר, עיקר מגמתו היא לשרת בתנאי עבודה הנוחים והמתאימים לו ביותר; הוא נע מארץ לארץ ככל שמוצעים לו תנאי עבודה יותר נוחים ומתאימים, ואין הוא עשוי להתמיד בהתקשרותו עם החברה, שבה הוא מועסק. קשריו הרופפים של כוח אדם זה עם החברות הישראליות עלולים להביא לידי קשיים חמורים בהפעלת צי הסוחר, במיוחד בשעת חירום; אשר למת התחזוקה של האניות והשמירה עליהן, אף היא עלולה להיפגע.

ג. הדרכים לשיפור המצב

1.

בשעת חיפוש דרכים לשיפור המצב אין להתעלם מאורח החיים המיוחד של יורדי הים — ניתוקם מהמשפחה משך תקופת הפלגה בים. שאלת החוסר בימאים לצי הסוחר לא תבוא אפוא על פתורנה בדרך של הטבת תנאי העבודה הקיימים בלבד. השוואת תנאי העבודה של הימאים הישראליים בארץ, שכרם וההטבות, שהם מקבלים, אל אלו של הימאים בחברת ספנות בחוץ לארץ — השוואה שנערכה על ידי הביקורת — מראה, שהתנאים בארץ לא זו בלבד שאינם נופלים מאלו הקיימים במדינות ימיות אחרות, אלא עוד עולים הם על אלו הקיימים בכמה מאותן מדינות. מכאן, שאת בחירת מקצוע הימאות יש לעודד בדרכים אחרות, כגון בדרך של החדרת תודעה הימית; הגברת ההכשרה וריכוזה; תכנון שלבי ההתקדמות; ופיתוח פעולות חברתיות וסעד.

החדרת התודעה הימית

ברוב המדינות הימיות קיימת מסורת ימית בת מאות שנים ואין צורך אפוא במאמצים מיוחדים כדי להחדיר בקרב האוכלוסייה של אותן מדינות תודעה ימית. לא כן בישראל, בה אינה מושרשת עוד מסורת ימית. הואיל והמשימה היא לפתח את צי הסוחר הישראלי בממדים ניכרים, קיים בישראל

ראל הצורך המיוחד במאמצים מתוכננים כדי להחדיר בקרב האוכלוסייה בכלל ובקרב הנוער בפרט תודעה ימית — בעיקר בדרכי הסברה ותעמולה.

החדרת התודעה הימית נעשית כיום בעיקר על ידי האיגוד "החבל הימי לישראל" המממן את פעולותיו מכספי תרומות. היקף פעולותיו מוגבל אפוא בכספי התרומות המתקבלים, ואין ביכולתו להרחיבן בהתאם לצורך. השתתפותו של משרד התחבורה במימון פעולותיו של האיגוד הוא בסכום סמלי של 4,000 ל"י לשנה. בדיון וחשבון של מבקר המדינה על פעולות החבל הימי לישראל, שפורסם בדצמבר 1960, צוין:

"אחד מתחומי הפעולה העיקריים של החבל הימי הוא ההדרכה הימית. תחום זה מקיף — מתן שיעורים ב"ימאות ראשונית" בבתי ספר יסודיים שבערים ובישובים השוכנים ליד החוף; השתתפות במימון פעולות ימיות הנעשות על ידי אגודות הנוער לספורט ימי; מתן שיעורי שחייה לתלמידי בתי ספר יסודיים; והענקת סטיפנדיות לתלמידים נזקקים במוסדות חינוך ימאיים.

שיעורים בימאות ראשונית ניתנים על ידי מדריכי החבל הימי. בשנת 1956 הקיפה רשת השיעורים כ-3,540 תלמידים ב-89 כיתות של 34 בתי ספר יסודיים. בשנים שלאחר שנת 1956 הלך וקטן מספר מקבלי השיעורים, ובשנת 1959 לא עלה המספר על 2,190 תלמידים שב-58 כיתות של 20 בתי ספר".

אשר לפעילות בקרב אגודות הנוער לספורט ימי, צוין באותו דו"ח:

"החבל הימי תומך בארבע האגודות לספורט ימי — הפועל, זבולון, צופיים ואליצור. גובה התמיכה של החבל הימי לכל אחת מהאגודות נקבע לפי מספר חבריה. המספר הכולל של החברים בארבע האגודות הלך וקטן בשנים האחרונות, בדומה למספר מקבלי השיעורים בימאות ראשונית — כנגד 1,600 חברים עם קום המדינה לא עלה מספרם בשנת 1958 על 900. ירידה ניכרת חלה גם במספר הסירות שעמדו לרשות האגודות — מ-60 עם קום המדינה ל-39 בשנת 1958; בשנת 1958 הוחל בבנייתן של 12 סירות חדשות שטרם נסתיימה".

בהתחשב בשלב ההתפתחות הנוכחי של הספנות הישראלית שוב אין להסתפק בפעולות של איגוד הפועל על פי עקרונות ההתנדבות, גם כשפעולות אלו מקיפות הן ובעלות ערך. מתחייבת יזמה ממלכתית הן בהגברת הפעולות להחדרת התודעה הימית והן בריכוזן; יזמה זו חייבת לצאת ממשרד התחבורה (ראה גם לעיל, "יסוד ההתנדבות במילוי תפקידים ממלכתיים", עמ' 27).

הגברת ההכשרה וריכוזה

אם מאמצי ההסברה והתעמולה לרכוש את נכונותם של מועמדים מקרב הנוער לבחור באחד ממקצועות הימאות יוכתרו בהצלחה, יהא מהצורך להרחיב את רשת החינוך וההדרכה הימית. במדינות ימיות מקובל, שמוסדות ממשלתיים, חברות הספנות הגדולות והרשויות המקומיות המעוניינות בפיתוח הספנות נושאים יחד בהחזקת המוסדות להכשרת ימאים; להמחשת הלימודים העיוניים לחניכים ולצוערים מופעלות אניות לימוד.

במקביל לכך מהצורך, שמשרד התחבורה, תוך מגע ושיתוף פעולה עם משרדי הממשלה, חברות הספנות, האיגודים המקצועיים והעיריות המעוניינות, ירכז את ההכשרה הימית ויפקח עליה וגם יבדוק בשיטתיות את האפשרויות להרחבת רשת החינוך למקצועות ימיים.

תכנון שלבי ההתקדמות

המקצוע של יורדי ים הוא בדרך כלל מקצוע של צעירים; יורדי הים מגיל 40 ומעלה משתדלים להיקלט ביבשה בעבודות הקשורות בענף הספנות. מקובל אפוא במדינות ימיות להתחיל בהכשרתם של צעירים לדירוגים ולקצינים בהיותם בגילים 14 עד 18 כדי שיגיעו בגיל צעיר לסמיכות לדירוגים ולקצונה ויוכלו להתמיד במקצוע הימאות. מלבד זאת מקובל, שההסמכה לדרגותיה מותנית בהשתלמות מתוכננת לטווח ארוך — השתלמות שהיא שילוב של לימודים עיוניים ביבשה והפלגות בים. בנסיכות אלו האפשרות בידי הימאי הצעיר לתכנן לכמה שנים מראש את התקדמותו בסולם הפיקוד, בלא שתקופות ההפלגה בים יתנגשו עם מועדי הקורסים הנערכים ביבשה.

הביקורת העלתה, שבישראל אין הקורסים ביבשה נערכים בתאריכים קבועים מראש, ולפיכך אין באפשרותו של הימאי הישראלי לתאם את תקופות ההפלגה שלו אל מועדי הקורסים. חוסר התיאום עלול לפגוע בהתקדמותו הסדירה במקצוע.

פיתוח פעולות חברתיות וסעד

אחת הדרכים העשויות לתרום להתמדתם של הימאים במקצועם היא לפתח פעילות של אגודות ציבוריות, שמגמתן לעמוד לימינו של הימאי בעת הצורך ולסעוד את משפחתו משך העדרו מהארץ. אגודות כאלה מפתחות פעילות ענפה ברוב המדינות הימיות. בישראל נעשה עד כה אך מעט בתחום זה.

2.

לשם פתרון החוסר בכוח אדם לצי הסוחר נקט משרד התחבורה פעולות בשני כיוונים.

בנובמבר 1960 הציע שר התחבורה להקים מועצה לענייני ספנות, שתפקידיה, בין השאר, יהיו: להציע דרכי פעולה לפיתוח צי הסוחר הישראלי ולפתרון החוסר בכוח האדם; ולחוות דעה בדרכי ההקנייה של חינוך ימי.

בדצמבר 1960 הודיע שר התחבורה על הצעדים שנקט, כדי שתידון האפשרות לכלול במסגרת השירות הבטחוני את השירות בצי הסוחר; כתנאי להכרת שירותם של הימאים כשירות צבאי הוצע, שיתחייבו לשרת בצי הסוחר למשך תקופה ארוכה. צעדים אלה ננקטו, כיוון שלדעת משרד התחבורה ולדעתם של חוגי הספנות אין הימאים המשתחררים מהצבא רואים עוד עניין להוסיף לשרת בצי הסוחר.

3.

הסקירה שניתנה על התפתחותו של כוח האדם הישראלי בצי הסוחר מוכיחה, עד כמה חשוב למלא את החוסר של כוח אדם זה כדי להבטיח את קליטתן של האניות החדשות והפעלתן הסדירה.

כדי שהדרכים לשיפור המצב — החדרת התודעה הימית, הגברת ההכשרה וריכוזה, תכנון שלבי ההתקדמות, פיתוח פעולות חברתיות וסעד; הקמת המועצה לספנות והמרת שירות החובה בצבא של הימאים בשירות בצי הסוחר — יקרבו למטרה, יש צורך לעשות מאמץ מרוכז לקראת הכוונת הנוער למקצוע הימאות, כמו למקצועות אחרים, שבהם החוסר בכוח אדם עלול להשפיע לרעה על המשק הלאומי.

V. או"ש (ארגון ושיטות) טכני במסגרת מערכת הייעול

א.

מתוך הכרת החשיבות, הנודעת לפעולות ייעול וחסכון בעבודת המנגנון הממשלתי על יחידותיו ומפעליו, העלה והדגיש מבקר המדינה במשך השנים את הצורך בשיטות ובכלים מתאימים לשיפור המינהל ולקידום היעילות של מנגנון הממשלה.

1. אחד הצעדים הראשונים, שנועדו לתרום לקידום היעילות והחסכון במנגנון הממשלה היה הקמתו של השירות לביקורת המשקיות שבמשרד מבקר המדינה בשנת 1950; שירות זה הוטל עליו בין השאר לעסוק בבדיקת תהליכי עבודה במשרדי הממשלה ובעיבוד הצעות לשיפורם; בחקירת שאלות עקרוניות שבארגון, ובשאר בדיקות היעילות והחסכון (ראה דו"ח מס' 1, חלק א', עמ' 104). מאז הקמתו ערך השירות לביקורת המשקיות למעלה מ-200 בדיקות מינהל: במשרדים ממשלתיים, במפעלי המדינה, באיגודים ממשלתיים וברשויות מקומיות. השירות ערך גם מספר רב של סקרים בנושאי מינהל שונים, בהתאם לצורכי הביקורת של המשרד. בדיקות המינהל לוו בדרך כלל המלצות, שנועדו לשפר את הארגון ואת שיטות העבודה ולהגביר את יעילותן של היחידות המבוקרות.

2. בשנת 1952 (ראה דו"ח שנתי מס' 3, עמ' 38—39) העלה מבקר המדינה את החשיבות והנחיצות בפעולת "פישוט עבודה" (Work Simplification), שנמנית עם אחת הטכניקות של הייעול, ודרש הרחבת השימוש בה במינהל הציבורי. בדו"חות השנתיים 4 ו-5 (עמ' 15—16, ר' 38—43) הובאו התוצאות הראשונות מהשימוש בפישוט עבודה, וכן הועלה הצורך להשתמש לייעול העבודה בטכניקות מתקדמות יותר כמו חקר עבודה (Work Study) ומדידת עבודה (Work Measurement).

3. בשנת 1955 הוקם השירות לאו"ש (ארגון ושיטות) בנציבות שירות המדינה; מאז ניתן להצביע על הרחבתה של פעולת הייעול במרבית משרדי הממשלה. בדו"חות השנתיים מס' 7 (עמ' 24) ומס' 9 (עמ' 29) עמד מבקר המדינה על כך, שכדי להגביר את הייעול במינהל יש צורך, נוסף על הקמתה של יחידת האו"ש המרכזית, בהקמתן של יחידות או"ש במשרדי הממשלה וביחידות הסמך הגדולות, שיטפלו בהתמדה בנושאי ארגון ומינהל. כיום פועלים במשרדי הממשלה הגדולים (מלבד משרד הבריאות) וביחידות הסמך הגדולות יחידות או עובדי או"ש; המשרדים היותר קטנים, שבהם אין עובדי או"ש, נעזרים מזמן לזמן ביחידת האו"ש המרכזית שבנציבות שירות המדינה. פעולתם של היחידות ועובדי האו"ש במשרדי הממשלה ושל יחידת האו"ש המרכזית בנציבות שירות המדינה נועדה בעיקר לטיפול בבעיות ארגון, שיפור שיטות ונוהלים של עבודה בתחום המינהל והעבודה המשרדית. בהתאם לכך טבעי הדבר, שחלק ניכר מעובדי האו"ש שביחידות אלה קיבלו השכלתם בדרך כלל בתחום המינהל והייעול המשרדי.

ב.

פעולות הייעול במנגנון הממשלה הוקדשו עד כה כאמור בעיקר לתחום המינהלי והמשרדי ורק במידה קטנה נגעו בתחומי המינהל הטכני. יש צורך, שביחידות הטכניות של משרדי הממשלה ומפעלי המדינה יפעל, נוסף על או"ש מינהלי, גם או"ש טכני.

1. הפעילות הרבגונית והענפה של היחידות הטכניות של משרדי הממשלה ומפעלי המדינה (כגון מע"צ, דואר, רכבת ונמלים), מקיפה כיום אלפי עובדים ומתבטאת בהוצאה של עשרות מיליונים של לירות מתקציבי המדינה. לתחום כה נרחב של פעילות, בו מרוכזים כוח אדם וכספים

רבים, מן הראוי היה להקדיש תשומת לב רבה יותר לבדיקת שיטות העבודה ותהליכי ולאפשרויות הייעול, כחלק חשוב ובלתי נפרד מתפקידי הניהול המתקדם.

על אף הנסיונות החלקיים, שנעשו ונעשים מזמן לזמן לייעול העבודה ביחידות הטכניות של משרדי הממשלה ומפעלי המדינה, נשארה פעולת האו"ש בתחום הטכני מפגרת, הן בהשוואה לנעשה בתחום זה במפעלים פרטיים רבים, והן בהשוואה להתקדמות ביחידות מינהליות בתחום המינהל הציבורי. לעומת כ־65 עובדי או"ש בעלי הכשרה בייעול משרדי, העוסקים כיום בפעולה זו במשרדי הממשלה השונים, מועסקים ביחידות הטכניות של משרדי הממשלה ובמפעלי המדינה כ־4—5 מהנדסי ייצור וטכנאי ייצור, שעוסקים בדרך כלל בעבודת הייעול באורח חלקי. במקרים מסוימים נעשות פעולות ייעול במפעלים ממשלתיים על ידי יועצי ייעול פרטיים, אולם גם פעולה זו נעשית באופן מקרי ולא באורח שיטתי. למצב דברים זה כמה סיבות: בחלק ממפעלי המדינה עוד לא הכירו בצורך בפעולת ייעול עצמאית בתחום הטכני בעזרת כוחות מקצועיים מתאימים; מפעלים מסוימים עוד לא הצליחו לגייס ליחידותיהם את אנשי המקצוע המתאימים או שהיו להם קשיים בהסדר התקציבי למטרות אלו.

2. היחידות והמפעלים הטכניים הגדולים — כגון משרד הדואר, מע"צ, רכבת ישראל, והנמלים — מן הראוי, שיראו חובה לעצמן להפעיל ביחידותיהן כוחות ייעול טכניים מעולים במגמה לשפר ולשכלל את שיטות העבודה, ניצול החומרים, ותפעול ותחזוקה של ציוד. רצוי, עד כמה שהדבר אפשרי, שמהנדסי ייצור או טכנאי ייצור כאלה יהיו גם בעלי רקע טכנולוגי, המתאים לתחום הפעול לה המקצועית של היחידה; למשל, בחלק גדול מיחידות מע"צ יהיה המייעל בעל השכלה גם בהנדסה אזרחית, ואילו בחלק גדול מיחידות הדואר יהיה המייעל בעל השכלה גם בהנדסת אלקטרוניקה או חשמל.

ג.

בשים לב לאמור לעיל ולעובדה, שעוד לא נעשה הרבה בתחום הייעול הטכני ביחידות הטכניות של משרדי הממשלה ומפעלי המדינה, מציעה הביקורת להקים יחידת או"ש מרכזית לייעול בתחום הטכני — במיוחד ייעול שיטות עבודה ותהליכי עבודה — לפי דוגמת יחידת האו"ש המינהלי הקיימת כבר.

1. בין תפקידיה העיקריים של יחידת האו"ש המרכזית יש למנות:

עזרה למשרדים הנוגעים בדבר בהקמת יחידות או"ש טכני וסיוע בהכשרת עובדים מקצועיים מתאימים ליחידות או"ש אלה;

מתן הכוונה מקצועית ליחידות האו"ש הטכני שביחידות הטכניות ובמפעלי המדינה השונים ולעובדיהן;

ביצוע ישיר של מטלות טכניות בעלות אופי מיוחד או מטלות ביחידות קטנות, שמפאת ממדיהן הקטנים אין הצדקה להצמיד להן מהנדס או טכנאי ייצור קבוע.

יתכנו כמובן מקרים, בהם תזדקק יחידת הייעול הטכני המרכזית לחוות דעתם של מומחים, במיוחד בשאלות טכניות וטכנולוגיות ספציפיות.

2. כמקומה הארגוני המתאים של יחידת האו"ש הטכנית המרכזית נראה נציבות שירות המדינה, בדומה ליחידת האו"ש המינהלית הפועלת בה. מכאן, שבנציבות שירות המדינה יפעלו שתי זרועות או"ש מרכזיות, כשהאחת עוסקת בעיקר בתחום המינהלי והמשרדי והשנייה בתחום הטכני. מיקום שתי יחידות אלו תחת גג ארגוני אחד יאפשר להן להיעזר אחת ברעותה בתחומים, בהם יש מקום לשיתוף פעולה בין בעלי הידע המינהלי ובין בעלי הידע הטכני.

VI. עומס התנועה על הכבישים בישראל

"הכבישים בישראל ואחזקתם" שימש נושא למאמר בדו"ח השנתי מס' 10 (עמ' 98—102). במאמר זה צוין, שתנועת הנוסעים והמשאות בארץ היא בחלקה הגדול ברכב ממונע. הכבישים ברובם הגדול נסללו לתנועה קלה בלבד. גם הכבישים החדשים יותר, שנסללו לתנועה יותר כבדה, בשעת סלילתם לא ניתן היה לחזות מראש, שהתנועה על הכבישים תגדל בקצב מהיר כל כך, כפי שהתפתחה התנועה בשנים האחרונות. העומס המוגבר של התנועה גבע מצד אחד מגידול האוכלוסייה ומהפיתוח הכלכלי ומצד אחר מזה, שבשנים האחרונות הוכנסו לשימוש מכוניות כבדות בהרבה מהמקובל עד אז. כתוצאה מכך נגרמים נזקים חמורים לכבישים, דבר המגביר במידה רבה את הסכנה לתאונות דרכים, ואף מביא להתבלות יותר מהירה של המכוניות הנעות בכבישים. האחראים לטיפול בכבישים — הממשלה והרשויות המקומיות — עומדים אפוא לפני קשיים בהחזקת הכבישים ושיקומם, ומה גם שהאמצעים הכספיים העומדים לרשותם מוגבלים הם.

באותו דו"ח שנתי המליץ מבקר המדינה על הקמת רשות עליונה לכבישים, שבה ישתפו כל הגורמים הנוגעים בדבר, במיוחד בשים לב לכך, שהטיפול בכבישים — החל בתכנונם וסלילתם וכלה בשימוש היעיל בהם ובאחזקתם השיטתית — הוא מעניינם של כמה גורמים ממשלתיים וציבוריים. כשאלה הראויה לתשומת לב מיוחדת של הרשות, צוינה קביעת כללים לסיווג הכבישים לפי עומס התחבורה המותר למען הבטח, שהכבישים לא יסבלו מעומס העולה על יכולתם הטכנית.

באוקטובר 1960 נבדקה מידת ההתפתחות, שחלה בתחום זה, וקוימו בירורים עם הנהלות משרדי העבודה והתחבורה כדי לקבוע את עמדתן נוכח ההתפתחות שנוכרה ולקבל מהם הסברים.

(1) אשר לרעיון להקמת הרשות העליונה לכבישים, הודיע משרד העבודה בדצמבר 1960, ששר העבודה דן עם השרים הנוגעים בדבר — שרי הפנים והתחבורה ונציג משרד האוצר — על הקמת רשות עליונה כזאת.

(2) אשר לצורך לסווג את התחבורה לפי העומס המותר על הכבישים, לא הגיע עוד משרד התחבורה לעמדה סופית. התפתחות מה יש לראות ב"תקנות התעבורה (רישוי רכב מבנהו וציודו)", תש"ך—1960, שפורסמו על ידי משרד התחבורה בינואר 1960. מטרתן של תקנות אלו הייתה לרכוז את הוראות התעבורה ולתת ביסוס חוקי להסדר העומס המותר על ידי קביעת כללים למידות הרכב, מבנהו והמשקל הכולל המותר. יש משום חשיבות רבה להוצאת התקנות החדשות, כיוון שהתקנות שקדמו להן היו מיושנות והתבססו על הוראות, שהוצאו עוד לפני כ־30 שנה, ועל התיקונים, שהוכנסו בהן מדי פעם בפעם. התקנות הקודמות מטבע הדברים לא הובאו בהן בחשבון כלי הרכב החדשים, שממדיהם ומשקלם עולים בשיעור ניכר על הרכב, שהיה מקובל בשנים הקודמות. עם זאת יש לציין, שהתקנות החדשות התחשבו יתר על המידה במצב הקיים במשק הרכב, וקבעו עומס מורשה העולה בשיעור לא קטן על העומס, שלפי חוות דעתה של מע"צ מותר מבחינת מבנה הכבישים. אשר להפעלתן, היסס בכך משרד התחבורה בדרשו מהמשרדה לדחות את הפיקוח על ביצוע התקנות בדבר העומס המורשה — תחילה לחודש ימים, ואף כעבור אותו חודש לא נתבקשה המשטרה להתחיל בהפעלת הפיקוח. משרד התחבורה הסביר את החלטותיו כדלהלן:

המשרד התחשב במצב הקיים במשק הרכב ובמספר הלא קטן של המכוניות הכבדות הנעות על הכבישים. מלבד זאת הובאו בחשבון גם הצרכים הדחופים של המשק בארץ להובלת משאות,

ולפיכך אושר מראש עומס העולה במידה מסוימת על העומס המותר כדי שלא להגביל את אפשרויות התנועה והשימוש במכוניות הכבדות.

משרד התחבורה שקל את ההתייקרות הצפויה בדמי ההובלה, אם יוגבלו אפשרויות ההובלה מחמת הקפדה על קיום התקנות הקובעות את העומס המותר.

הביקורת נוטה לדעה, שמשקלם של הנימוקים הדורשים הגברת הבטיחות בכבישים והחזקת הכבישים במצב תקין עולה על משקל הנימוקים של משרד התחבורה, הגם שנכבדים הם לעצמם. על כל פנים, לדעת הביקורת, אין להשלים עם מצב, שמשטרת התנועה, בהתאם להוראות שניתנו לה על ידי הסמכות המקצועית, אינה מקפידה על קיום תקנות, שהוצאו בדרך חוקית. כשלשני גופים — משרד העבודה כאחראי לסלילת הכבישים ואחזקתם מצד אחד ומשרד התחבורה כאחראי לתעבורה מצד אחר — נימוקים מנוגדים זה לזה, כוח ההחלטה הסופית על המדיניות הנכונה מהדיון שיהא בידי גוף עליון, דהיינו רשות, שבה מיוצגים כל הנוגעים בדבר.

VII. דיון משרדי הממשלה ומוסדותיה

1. הדיון, שמשרדי ממשלה, מפעליה ומוסדותיה זקוקים לו, מתחלק לשלושה סוגים: עיקרו — דיון משרדי; במידה לא קטנה — דירות שירות צמודות, שהמשרדים מעמידים לרשותם של עובדים, כגון עובדי בתי חולים או תחנות נסיון חקלאיות, שאופי תפקידם דורש שיגורו במקום עבודתם או בסמוך לו; ובמספר קטן — דירות שרד, שהמדינה מעמידה לרשותם של שרים או נושאי משרה אחרים למשך תקופת כהונתם.

הדיון משלושת הסוגים הנ"ל יש שהוא בנכסי מדינה, לאמור בניינים שהם רכוש של המדינה, ויש שהוא בדיון שכור. עם התרחבות פעולותיהם של משרדי הממשלה נזקקים הם להרחבת דיורם. דבר זה נעשה בשתי דרכים, אם בדרך של שכירת דיון נוסף ואם על ידי הקמת מבנים.

להלן מובא פירוט ההוצאות על דיון משרדי הממשלה ומוסדותיה בשנת הכספים 1959/60, 1960/61 וההקצבות למטרה זו בתקציב לשנת הכספים 1960/61.

ההוצאות על דיון משרדי הממשלה

בשנים 1959/60 ו-1960/61

1960/61 תקציב ל"י	1959/60 הוצאות ל"י	המטרה
944,000	925,170	שכר דירה
683,000	792,000	שכירת דיון חדש והרחבת מבנים קיימים
5,230,000	1,890,000	הקמת מבנים חדשים למשרדי ממשלה מתקציב הפיתוח

2. בחודשים פברואר-אוגוסט 1959 ערך השירות לביקורת המשקיות שבמשרד מבקר המדינה בדיקת מינהל של הדיון הממשלתי. מטרתה של בדיקה זו הייתה לעמוד על דרכי ניהולו: תכנון הצרכים; דרכי השגת דיון נוסף; הנהלים ושיטות העבודה הנהוגים בתחום זה. בשנת 1960 נערך מעקב לשם קביעת השינויים, שחלו בתחום זה. בבדיקה נסקרו ענייני הדיון ביחידות מספר של כמה משרדי ממשלה; אף נבדק הטיפול המרכזי בדיון באותן היחידות שבמשרדי

האוצר והפנים, שבידיהן נתון טיפול זה: אגף התקציבים, ועדת הדיור המרכזית באגף החשב הכללי, והמחלקה לנכסים עירוניים — במשרד האוצר; וועדות הדיור המחוזיות הפועלות במסגרת מינהלי המחוז של משרד הפנים.

ניהולן של דירות השרד — מספרן כ־25 — נעשה על פי ההוראות הכלולות בתקנון מיוחד, שאושר על ידי הממשלה בשנת 1956, והן אינן נושא לפרק זה של הדו"ח השנתי.

א. דיור משרדי

הגופים המטפלים בדיור משרדי הממשלה כל משרד המחזיק בדיור אחראי לחלוקתו הפנימית ולתחזוקתו התקינה. הטיפול המרכזי המינהלי בדיור משרדי הממשלה הוא בידיה של ועדת דיור מרכזית וועדות נוספות המטפלות בפנימיותהם של משרדי הממשלה: בענייני דיור: 6 ועדות דיור מחוזיות, ועדת איתור מרכזית ו־5 ועדות איתור מחוזיות.

ועדת הדיור המרכזית. ועדת הדיור המרכזית הוקמה בחודש אוגוסט 1948 כשבראשה מנהל מע"צ וחבריה היו באי כוח משרדי האוצר, הפנים ומזכירות הממשלה. מאז 1955 ואילך בראש הוועדה סגן החשב הכללי והיא משתייכת מבחינה ארגונית לאגף החשב הכללי של משרד האוצר. הוועדה מורכבת עכשיו מבאי כוח המשרדים הבאים: בא כוח משרד האוצר — יו"ר; חברים ממשרדי העבודה, הפנים, הבטחון ומשרד ראש הממשלה. מתפקידה של הוועדה המרכזית: לנהל את ענייני הדיור תוך הפעלת פיקוח מתאים; להדריך ולכוון את פעולות ועדות הדיור המחוזיות; לשמש כדרג לעררים על החלטות של ועדות הדיור המחוזיות; לחתום על חוזי שכירות לדיור שכור; לשלם דמי שכירות בעבור הדיור מההקצבות, שהוקצבו למשרדים למטרה זו.

ועדות הדיור המחוזיות. שש ועדות הדיור המחוזיות פועלות ליד מינהלי המחוז של משרד הפנים. יו"ר הוועדה הוא הממונה על המחוז או בא כוחו ומיוצגים בה המשרדים הבאים: הפנים, העבודה, הבריאות, הבטחון והאוצר. לכל ועדה מחוזית מזכיר הנכלל בתקן מינהל המחוז של משרד הפנים; כל ועדה מקבלת שירותים מינהליים ממינהל המחוז. מתפקידן של ועדות הדיור המחוזיות לטפל בבקשות המשרדים לקבלת דיור נוסף ולבדוק את הצורך בכך. אם לשם זה יש צורך לשכור דיור, מטפלת ועדת הדיור המחוזית בהשגת הדיור ובכל העניינים הכרוכים בכך, כגון משא ומתן עם הבעלים ועריכת חוזה.

ועדת האיתור המרכזית. ועדת האיתור המרכזית פועלת ליד ועדת הדיור המרכזית וכיו"ר שלה משמש יו"ר ועדת הדיור המרכזית. חבריה הם באי כוח משרדי העבודה, הפנים והאוצר. מתפקידה של ועדת האיתור המרכזית להדריך את ועדות האיתור המחוזיות ולפקח על פעולתן; לשמש דרג לעררים על החלטותיהן של ועדות האיתור המחוזיות ולטפל באיתור קרקע במקרים חשובים, למשל כשמדובר במוסדות ובמשרדים מרכזיים.

ועדות האיתור המחוזיות. פרט למחוז תל אביב, בו אוחדה ועדת האיתור המחוזית עם ועדת הדיור המחוזית, פעלו בשאר המחוזות עד לסוף שנת 1960 ועדות איתור מחוזיות נפרדות. הרכב הוועדות היה: יו"ר הוועדה המחוזית לבנייה ולתכנון עיר או בא כוחו — יו"ר; חברים — באי כוח משרדי הפנים, העבודה, הבריאות והאוצר. מתפקידן של ועדות האיתור המחוזיות לטפל בפניות של משרדים המבקשים הקצאת אתר להקמת בניין ולאשרן.

עד שנת 1954 נוהלו ענייני הדיור בהתאם לעקרונות, שקבעה מפעם לפעם ועדת הדיור המרכזית. בפברואר 1954 אישרה הממשלה את "התקנון לדיור משרדי הממשלה ומוסדותיה" (להלן —

"תקנון הדיור", בו נקבעו הגופים, שיטפלו בענייני דיור, סמכויותיהם ותפקידיהם, ונוהלי העבודה הכלליים לטיפול בענייני דיור. תקנון זה והוראות כלליות, שוועדת הדיור המרכזית הוציאה במשך השנים, שימשו יסוד לניהול ענייני הדיור.

ממצאי הביקורת

בוועדות הדיור — המרכזיות והמחוזיות — אין נתונים מלאים ומעודכנים על היקף דיור משרדי הממשלה — דיור בנכסי מדינה ודיור שכור — ופירוט על כל יחידת דיור, כגון מספר החדרים ושטחם. בהעדר הנתונים הדרושים קשה לוועדות הדיור, בעת דיוניהן על בקשות המשרדים לתוספות דיור, לקבוע את מידת חיוניותה של תוספת הדיור ולהגיע לכלל החלטה שקולה בדבר אישורן של בקשות אלה. הנתונים היו דרושים גם לשם ויסות הדיור של המשרדים השונים, כפי שיוסבר להלן.

משרד המבקש לקבל דיור נוסף חייב — לאחר שהבטיח קבלת ההקצבה הדרושה מאגף התקציבים — לפנות בבקשה לוועדת הדיור המחוזית. נתברר, שההחלטה בדבר הצורך בדיור נוסף מתקבלת למעשה תוך דיון בין המשרד לבין אגף התקציבים במסגרת הדיון השנתי על הצעת התקציב של המשרד, או במקרים מסוימים במשך השנה. מאחר שהצעת התקציב לדיור מאושרת על ידי אגף התקציבים לפני הדיון בבקשה בוועדת הדיור, מפסיד הדיון בוועדה מחשיבותו ובמקום שתתקבל החלטה על סמך חקירה מעמיקה הופכת היא על פי רוב להחלטה פורמלית. ראיה לכך, שמתוך כ־300 פניות לתוספת דיור, שנדונו בוועדת הדיור במשך שנה, אושרו כל הפניות פרט ל־3, וכמעט במחצית המקרים נדונו הבקשות, לאחר שהמשרד כבר נכנס למושכר. נוהל זה הביא גם לכך, שבמקרים לא מעטים פעלו המשרדים בהשגת דיור בלא להפנות כלל בקשה לוועדות הדיור.

הביקורת עמדה על כמה ליקויים בדרכי הטיפול בבקשות בוועדות הדיור המחוזיות. בשני מחוזות אושרו בקשות לדיור נוסף, בלי שנערך ביקור מטעם הוועדה בדיור המוחזק על ידי היחידה המבקשת, ונשכרו מושכרים, בלי שנערך בהם ביקור מוקדם מטעם הוועדה; במקרים רבים לא נערך תרשים של המושכר ותיאור מצבו הפיסי — מסמכים שיש צורך בהם לעריכת החוזה, לתשלום שכר הדירה ולקביעת התיקונים הדרושים כדי להכשיר את המושכר לדיור.

ועדת הדיור המרכזית לא דאגה לפרסום הוראות ונוהלים מפורטים, שידריכו את ועדות הדיור המחוזיות בכל שטחי עבודתן.

נוהל קביעת דמי השכירות למושכרים, שנבנו על ידי אגף השיכון ונשכרו על ידי ועדות הדיור מחברת "עמידר", היה מסורבל, כיוון שחישוב שכר הדירה של מושכר מסוים התבסס בדרך כלל על יציאות אגף השיכון בהקמת סוג המבנה, בו נמצא המושכר, בתוספת הוצאות נוספות — כגון פחת וניהול — של חברת "עמידר". חישוב זה הביא לידי ויכוחים והתכתבויות ממושכות בדבר קביעת גובה דמי השכירות בין ועדות הדיור לבין החברה ולידי עיכוב בחתימת החוזה: בדיקה של למעלה מ־100 חוזים העלתה, שעברו בממוצע 10 חודשים מיום כניסת המשרד למושכר ועד לחתימת החוזה עם בעל המושכר.

משרדי הממשלה מגישים מידי שנה בשנה לאגף התקציבים של משרד האוצר הצעות למימוש פרויקטים לבנייה: בחלקם לבניית מבנים חדשים ובחלקם להרחבת בניינים קיימים. בדו"ח השנתי מס' 8 (עמ' 44) צוין, שהמשרדים שיש להם יחידות טכניות מבססים את הצעותיהם על אומדני יחידות אלה, אך רוב המשרדים המבצעים את פעולות הבנייה שלהם באמצעות מע"צ מסתפקים בקביעת הסוג וההיקף של הבניין שבדעתם להקים ומכינים הערכה תקציבית המתבססת

על חישובים גולמיים. כתוצאה מכך היו, במקרים רבים, ההקצבות שאושרו גדולות או קטנות מדי. בדו"ח השנתי מס' 8 הומלץ, "שמשרד האוצר יתנה את הדיון בהצעות תקציביות הנוגעות לבנייה בהגשת אומדנים, שנערכו או אושרו על ידי מע"צ". בדיקה של בקשות המשרדים, שהוגשו למשרד האוצר, העלתה, שהבקשות עדיין אינן מלוות אומדנים, שנערכו או אושרו על ידי מע"צ.

חלק ניכר מיחידות הממשלה משוכנות בבתי מגורים, שהפכו משרדים. דיור זה אינו מתאים למטרתו: הבניינים לא תוכננו בדרך כלל כבנייני משרדים והמערך של החדרים לא הושב לפי צורכי העבודה; תנאי התאורה אינם מאפשרים, במקרים רבים, חלוקת השטח (אולמות, 'הולים') ליחידות יותר קטנות, ועל ידי כך לעתים קרובות אין אפשרות לניצול ראציונאלי של השטח. מצב זה מביא לידי תשלום שכר דירה בסכומים ניכרים בעד שטח, שאינו מנוצל באורח ראציונאלי. המיקום המפוזר של המשרד אף מגדיל את הוצאות התחזוקה והשמירה ומקשה לעתים על הקהל, הנוקק לשירותיהם של המשרדים.

אחד התפקידים החשובים המוטלים על ועדות הדיור הוא ויסות הדיור. בדיקת מצב הדיור של משרדים שונים בערים שונות העלתה, שקיימת מידה רבה של חוסר איזון בתנאי הדיור של יחידות שונות במשרדים השונים — ואפילו ביחידות השוכנות בבניין אחד. השוני בתנאי הדיור נובע בין היתר מכך, שפרט לבדיקה של תנאי הדיור והצפיפות במשרדים השונים, שנערכה בשנת 1951, לא נעשתה פעולה יסודית כדי להביא לאיזון תנאי הדיור בין המשרדים בהתאם לשינויים, שחלו בהם במשך הזמן. בתנאים הקיימים קשה להגיע לאיזון יותר טוב של תנאי הדיור בין המשרדים בגלל הסיבות הבאות:

אין בידי ועדות הדיור נתונים מספיקים על מצב דיורם של המשרדים השונים ושל יחידותיהם (ראה לעיל, עמ' 50).

לא נקבעו עדיין סטנדרטים של שטח הדיור הנדרש לעובדים לפי תפקידיהם השונים; מיקומם של משרדי הממשלה הוא מפוזר; גם אם קיים עודף במספר החדרים במשרד מסוים, לעתים אי אפשר להקצותם למשרד אחר מחמת ריחוק המקום בין המשרדים ומחמת הצורך, שיחידות המשרד יהיו מרוכזות במקום אחד.

ועדת הדיור המרכזית ערה, לאור המצב הקיים, לצורך בהקמת מבנים מרכזיים למשרדי ממשלה, שיתוכננו במיוחד למטרה זו. אמנם כבר הוקמו בניינים אחדים כאלה במקומות שונים בארץ (בירושלים — שני בניינים; בנצרת — הקריה), ותקציב הפיתוח לשנת הכספים 1960/61 מראה הגדלה ניכרת של ההקצבות להקמת מבנים מרכזיים. אך במקרים רבים עדיין אין דרך אחרת אלא לנקוט אמצעים ארעיים לפתרון בעיית דיורם של משרדים שונים. כך מביאים בהכרח שיקולים תקציביים — לעתים מובנים כשלעצמם — לידי פתרונות העולים בסכומים גדולים, ואינם פותרים את הבעיות לטווח ארוך.

ה מ ל צ ו ת

(1) כדי להבטיח, שוועדות הדיור יוכלו לדון בבקשות המשרדים לדיור נוסף על סמך נתונים מספיקים ומעודכנים על דיורם, הוצע להקים בוועדת הדיור המרכזית ובוועדות הדיור המחוזיות כרטסת, שתכלול פרטים מלאים על דיור המשרדים השונים (כגון: מספר החדרים, השטח, מספר העובדים ביחידת הדיור) — הן על דיור שכור והן על דיור בנכסי המדינה. להשלמת הנתונים שבידי ועדות הדיור הוצע, שוועדת הדיור המרכזית תקבע עם אגף התקציבים מתכונת מתאימה לרשימות הדיור השנתיות, שהמשרדים מגישים לאגף התקציבים בכל שנה עם הצעת התקציב שלהם — מתכונת שתענה גם לצורכי האינפורמציה הדרושה לוועדת הדיור.

(2) כדי לאפשר לוועדות הדיור למלא את תפקידן ביעילות ועם זאת לשמור על המסגרת התקציבית המתאימה, המליצה הביקורת על נוהל לאישור בקשות לדיור נוסף, לפי הקווים הבאים:

המשרדים יגישו את בקשותיהם לדיור נוסף לוועדות הדיור המחוזיות לפני הגשת הבקשות לאגף התקציבים. ועדות הדיור יבחנו את הבקשות תוך התחשבות בגורמים שונים — כגון צורכי המשרד ומצב דיורו הכללי ואפשרויות העברת דיור ממשרד למשרד — ובהמלצותיהם יקבעו את מידת העדיפות, שיש לתת לכל בקשה.

את הבקשות יעבירו המשרדים לאגף התקציבים — במסגרת הצעת התקציב שלהם או במשך השנה — בצירוף חוות דעתה של ועדת הדיור. נוהל זה יאפשר לאגף התקציבים להתחשב במסגרת דיוניו על תקציב כל משרד בהמלצות ועדות הדיור, תוך שימת לב לסכום הכולל, שנקבע בתקציב לתוספת דיור למשרדי הממשלה. לאחר אישור אגף התקציבים תטפל ועדת הדיור בהשגת הדיור המבוקש.

ייקבע טופס מיוחד לטיפול בבקשות לדיור נוסף, ובו יירשמו שלבי הטיפול בבקשה.

(3) מן הראוי, שלוועדות הדיור המחוזיות ייקבעו נוהלי עבודה, שיבטיחו דרכי בדיקה ודיון יסודיות ואחידות ככל האפשר בכל בקשה לתוספת דיור. לפיכך הוצע, שוועדת הדיור המרכזית תעבד תדריך הכולל הוראות מפורטות בדבר דרכי הטיפול בעניינים השונים בתחום זה; הוראות אלה יחייבו הן את ועדות הדיור והן את משרדי הממשלה הנזקקים לשירותן.

(4) מן הראוי לפשט את דרכי קביעת שכר הדירה במושכרי "עמידר", שנבנו על ידי אגף השיכון. פישוט זה עיקרו יהא בכך, שחישוב שכר הדירה לא יתבסס על תחשיב מפורט של היציאות לגבי כל מושכר אלא על תעריף קבוע למ² של שטח לפי סוגי הבנייה השונים — דבר שיחיש את חתימת החוזים עם החברה.

(5) כל בקשה לתוספת בנייה, שתאושר על ידי ועדת הדיור המחוזית, יעביר אותה המשרד למע"צ לשם הכנת אומדן הוצאות: אומדן זה יצורף לבקשת המשרד המועברת לאגף התקציבים. הדיון בבקשה באגף התקציבים יהיה מותנה, נוסף על המלצת ועדת הדיור בדבר חיוניות הבקשה, בקיום אומדן, שנערך או אושר על ידי מע"צ.

(6) כדי להגיע לאיזון טוב יותר של תנאי הדיור במשרדים השונים הוצע לנקוט את הפעולות הבאות:

יעובדו סטנדרטים לגבי שטח הדיור הנדרש לעובדים לפי התפקידים השונים. פעולה זו תיעשה על ידי ועדת הדיור המרכזית בשיתוף פעולה עם השירות לארגון ושיטות בנציבות שירות המדינה ועם מע"צ. הסטנדרטים שייקבעו ייכללו בתדריך, שוועדת הדיור המרכזית תוציא אותו.

ועדת הדיור המרכזית תעבד — בשיתוף עם ועדות הדיור המחוזיות — תכנית רב-שנתית לשיפור ולאיזון של תנאי הדיור במשרדי הממשלה השונים. תכנית זו תתבסס על ניתוח הנתונים על מצב הדיור של המשרדים ועל בדיקות יסודיות של צפיפות הדיור במשרדים השונים, ותביא בחשבון אפשרויות ריכוז הדרגתי של המשרדים במבנים מרכזיים, שיתוכננו במיוחד למטרתם.

(7) לשם הקטנת מספר הוועדות המטפלות בדיור משרדי הממשלה ולשם פישוט עבודתן ויעולה הוצע, שיוחש ביצוע ההחלטה — שנתקבלה בסוף שנת 1957 על ידי ועדת הדיור המרכזית — למזג את ועדות הדיור וועדות האיתור המחוזיות.

פעולות משרד האוצר

לפי הדעות אגף הפיקוח הכללי במשרד האוצר וועדת הדיור המרכזית. מסוף שנת 1959, נקט משרד האוצר בפעולות הבאות:

נערך תקנון חדש לדיור משרדי הממשלה ומוסדותיה, שאושר בישיבת הממשלה ב־6 בדצמבר 1959. בתקנון נקבעו הסדרים לשיתוף פעולה יותר הדוק בתחום הטיפול בדיור הממשלתי בין ועדות הדיור למע"צ ולשירות לארגון ושיטות בנציבות שירות המדינה. בהתאם להוראות תקנון זה בוטלו ועדות האיתור המחוזיות ותפקידיהן הועברו לוועדות הדיור המחוזיות.

אגף הפיקוח הכללי בשיתוף עם ועדת הדיור המרכזית הוציא ביולי 1960 טיוטה להוראות נוהל מפורטות לטיפול בדיור משרדי הממשלה הכוללת את רוב המלצות הביקורת. הוראות אלה מגדירות את סמכויותיהם של הגורמים השונים המטפלים בענייני דיור וקובעות נוהלים וטפסים לטיפול בתחומים השונים. ההוראות — הנמצאות בשלב דיון סופי בין הגורמים השונים — יהיו, עם אישורן ופרסומן הרשמי, תדריך מפורט לטיפול בדיור משרדי הממשלה לסוגיו השונים, לרבות הטיפול במזוננים במשרדי הממשלה (ראה דו"ח שנתי מס' 9, עמ' 33—34).

הושג הסכם עקרוני עם חברת "עמידר" לפישוט של חישוב דמי השכירות במושכריה, על פי המלצות הביקורת.

ב. דירות שירות צמודות

ארגון הטיפול בדירות שירות צמודות

השימוש בדירות שירות צמודות, שהמשרדים מעמידים לרשות בעלי תפקידים מסוימים, היה נהוג עוד בזמן השלטון הבריטי בארץ. להלן תיאור של התפתחות הטיפול בדירות שירות צמודות מאז קום המדינה.

עד ראשית שנת 1952 טיפל כל משרד בדירות השירות שהיו ברשותו; לאחר מכן הוחל בטיפול מרכזי על ידי ועדת הדיור המרכזית. באוגוסט 1954 מינה ראש הממשלה את "הוועדה לשיכון עובדי המדינה", שהוטל עליה להמליץ על העקרונות, לפיהם יינתן דיור או עזרה כספית לצורך השגת דיור לעובדי מדינה (המלצות הוועדה אושרו על ידי הממשלה בפברואר 1955). הוועדה המליצה בין היתר למנות "ועדה מתמדת לשיכון עובדי המדינה" (להלן "הוועדה המתמדת"), שמתפקידה לטפל מלבד השיכון של עובדי המדינה גם בדירות שירות.

המלצות הוועדה בדבר דירות שירות צמודות היו: דירת שירות צמודה תועמד לרשות עובד הזכאי לקבלה בתוקף תפקידו; יש לקבוע דמי שימוש אחידים בעד הדירות, שייגבו מכל העובדים פרט לאותם עובדים הפטורים לפי החוק מתשלום שכר דירה (שוטרים) או יפוטרו מתשלום זה לפי תנאי השירות, שייקבעו על ידי נציבות שירות המדינה; תוספת דירות שירות למשרד מסוים תהיה טעונה אישור "הוועדה המתמדת".

"הוועדה המתמדת", שהוקמה בסוף חודש פברואר 1955, החליטה באותה שנה, שהיא לא תטפל בדירות שירות של משרדי הבטחון והמשטרה מפאת אופיים המיוחד, והוציאה הוראה המחייבת את משרדי הממשלה להמציא לה רשימות מעודכנות של דירות השירות שברשותם.

עד שנת 1956 היה הטיפול בדירות שירות צמודות, לפי הוראות "הוועדה המתמדת", בידי אגף מקרקעי המדינה. בתחילת שנת 1957 הועבר הטיפול למחלקה לנכסים עירוניים שבאגף הנכסים של משרד האוצר. ביצוע התפקידים השונים — כגון רישום הדירות וגביית דמי שימוש — וקיום קשר עם המשרדים בהם קיימות דירות שירות (להוציא משרדי הבטחון והמשטרה) נעשה על ידי המשרדים המחוזיים של אגף הנכסים.

ממציא הביקורת

הביקורת העלתה, שהטיפול בדירות שירות עוד לא הוסדר באורח כולל; כל משרד פועל לפי דרכו, בלי שנקבעו עקרונות אחידים, שיחייבו את המשרדים, ובלי שקום פיקוח מרכזי גאות בתחום זה.

עד כה לא נקבע, אלו תפקידים מקנים זכות שימוש בדירות שירות. חוסר כללים בתחום זה הקשה על "הוועדה המתמדת" לבחון את צדקת הדרישות לתוספת דירות שירות.

בידי המשרדים המחוזיים של אגף הנכסים והמחלקה לנכסים עירוניים לא היו נתונים מלאים ומדויקים בדבר דירות השירות שבמשרדים השונים.

דמי שימוש בעד דירות שירות נקבעים במשרדי הממשלה השונים לפי שיטות שונות ועל בסיס שונה. בהתאם להסדרים, שנקבעו על ידי המחלקה לנכסים עירוניים, היה כל משרד אחראי לגביית דמי השימוש מאותם עובדים, ששוכנו בדירות שירות, ולהעברת התשלומים לאותו משרד מחוזי של אגף הנכסים, שבשטח פעולתו נמצאות הדירות. כיוון שלא התנהל רישום מרוכז של ההכנסות מדירות שירות, אין נתונים על הסכומים שנגבו ועל פירוטם.

מתפקידה של "הוועדה המתמדת" לאשר תוספת דירות שירות. הבדיקה העלתה, שבכמה מקרים נרכשו דירות שירות על ידי משרדים שונים, בלא שנתבקש ונתקבל אישורה של "הוועדה המתמדת".

המצות

(1) משרד מבקר המדינה המליץ, שהנהלת משרד האוצר תגבש הסדרים מרכזיים לניהול דירות השירות ותדאג לפרסום הוראות נוהל מפורטות ומחייבות בתחום זה. הסדרים אלה מן הראוי שיכללו:

קביעה ברורה של סוגי התפקידים המזכים דיור בדירת שירות;

רישום כולל ומלא של דירות השירות בכל המשרדים והנהגת הסדרים, שיבטיחו עדכון שוטף של רישום זה (ידיעה על היקף דירות השירות הקיימות ביחידה מסוימת וכן על התפקידים המזכים דיור בדירות שירות תאפשר לגוף המוסמך לבחון בכל מקרה את צדקת הבקשות לתוספת דירות שירות);

הסדר אחיד לחישוב דמי השימוש לדירות השירות בכל המשרדים, לפיו יובאו בחשבון בעת החישוב גורמים מוגדרים — כגון ריחוק מקום, סוג הבניין והשירותים תים — תוך קביעת משקלו של כל גורם וגורם, דבר שיביא לפישוט ולאחידות בחישוב דמי השימוש במשרדים השונים.

(2) כיוון שמאז שנת 1956 מטפלת "הוועדה המתמדת" רק באישור דירות שירות צמודות, הומלץ למזג אותה עם ועדת הדיור המרכזית; מיזוג זה יביא לריכוז הטיפול בדיור הממשלתי במסגרת ארגונית אחת.

פעולות משרד האוצר

לפי הודעות אגף הפיקוח הכללי במשרד האוצר ננקטו במשך שנת 1960 הפעולות הבאות על ידי משרד האוצר: בטיטת הוראות הנוהל שהוצאו נכללו הוראות בדבר דרכי הטיפול בדירות שירות, לרבות נוהלי רישום ודיווח בתחום זה; באוגוסט 1960 בוטלה "הוועדה המתמדת" לשיכון עובדי המדינה" וסמכויותיה בטיפול בדירות שירות הועברו לוועדות הדיור המחוזיות. עדיין לא ננקטו צעדים לקביעת התפקידים המזכים דיור בדירות שירות צמודות ולהשגת אחידות בשיטות חישוב דמי השימוש במשרדים השונים.

VIII. פעולות השירות לביקורת המשקיות

להלן סקירה על הבדיקות, שהשירות לביקורת המשקיות שבמשרד מבקר המדינה ערך בשנה הנסקרת. על מרבית הבדיקות המציא השירות ליחידות המבוקרות דו"חות מפורטים הכוללים את ממצאי הבדיקות והמלצות.

בדיקות אופקיות

(נושאים המשותפים לכמה גופים מבוקרים)

פיקוח הממשלה על האיגודים. נוכח החשיבות המרובה, שיש לפיקוח הממשלה על האיגודים, ערך השירות בדיקה מקיפה בנושא זה. הבדיקה התרכזה בדרכי המגע והקשר בין הממשלה ובין האיגודים; שיטות הפיקוח של משרדי הממשלה על האיגודים; וההסדרים המינהליים הקיימים והרצויים בתחום זה (ראה להלן, חלק שני, "ממצאי הביקורת", פרק שביעי: איגודים ממשלתיים — ד. פיקוח הממשלה על האיגודים).

דיוור משרדי הממשלה ומוסדותיה. נערכו בדיקות מעקב בעניין דיוור משרדי הממשלה, לאחר שהשירות ביצע בשנת ביקורת קודמת בדיקה מפורטת בתחום זה. פרטי הבדיקה והפעולות שמשרד האוצר נקט לקידום המצב בתחום זה ראה לעיל, עמ' 48—54.

או"ש (ארגון ושיטות) טכני במסגרת מערכת הייעול. נסקרו מידת ההתקדמות, שחלה בתחום הייעול, והקמת יחידות או"ש במשרדי הממשלה ובמפעלי המדינה והוצבע על הצורך בהקמת או"ש טכני. (ראה לעיל עמ' 45—46).

בדיקות במשרדי הממשלה

להלן ניתנת רשימת רוב היחידות במשרדי הממשלה, שנבדקו ע"י השירות לביקורת המשקיות בשנה הנסקרת. ממצאי הבדיקה מובאים ב"חלק שני: ממצאי הביקורת" של דו"ח זה — בפרק הנוגע למשרד, שבו נערכה הבדיקה.

משרד האוצר — אגף החשב הכללי. הבדיקה באגף החשב הכללי נועדה לבחון את שיטות הפיקוח של החשב הכללי על חשבי המשרדים. לצורך זה נבדקו שיטות העבודה של יחידות מספר באגף החשב הכללי ו-7 חשבונות של משרדי ממשלה ויחידות סמך.

משרד האוצר — אגף מס הכנסה, משרד פקיד השומה תל אביב 4. הבדיקה המינהלית במשרד פקיד השומה תל אביב 4 התרכזה בעיקר בתהליך ובקצב של עריכת שומות לנישומים עצמאיים ולחברות קטנות תוך שימת דגש על דרכים לצמצום הפיגורים בעריכת השומות. השירות בדק גם את סדרי העבודה בתחום הגבייה והחשבונות.

משרד החינוך והתרבות — המחלקה לתזונה. הביקורת התרכזה בבדיקת פעולות המחלקה בתחום הזנת ילדים: סדרי העבודה המינהליים במחלקה וב-6 הלשכות המחוזיות של המשרד; קשריהן של יחידות אלה עם הרשויות המקומיות השונות המקיימות מפעלי הזנה וסדרי הדיווח והפיקוח שנקבעו.

משרד החקלאות — ארגון הטיפול בענייני כספים וחשבונות. נערכה בדיקה מינהלית במחלקת הכספים של המשרד ובדיקה של הפעולות המתבצעות ע"י פקידי כספים וחשבונות, הפועלים ב-14 מחלקות ואגפים מקצועיים שונים של המשרד. נבדקו הקשר בין מחלקת הכספים ובין פקידי החשבונות, שיטות העבודה הנהוגות, ודרכי הפיקוח של מחלקת הכספים שבמשרד ראשי על ניהול ענייני הכספים והחשבונות ביחידות המקצועיות של המשרד.

משרד המשפטים — אגף האפוטרופוס הכללי. בשנה הנסקרת נערכה בדיקת מעקב באגף האפוטרופוס הכללי בדבר הסדרים מינהליים בתחום האפוטרופוסות.

משרד המשפטים — מחלקת רישום קרקעות, נבדקו סדרי העבודה המינהליים בעבודת מחלקת רישום הקרקעות בירושלים ובלשכות רישום הקרקעות הקיימות באזורי הארץ השונים; ארגון העבודה וחלוקתה; תהליכים ושיטות עבודה; נוהלי פיקוח ודיווח.

משרד ראש הממשלה — גנזך המדינה, נבדקה פעילות גנזך המדינה בפיקוח על ארכיונים במוסדות המדינה וברשויות מקומיות. מטרת הבדיקה הייתה לבחון, באיו מידה חלה התקדמות בתחום זה מאז הביקורת, שנערכה בגנזך בשנת 1958.

משרד התחבורה — נמל יפו. נערכה בדיקת מינהל בפעולות התחזוקה של הנמל, הבדיקה התרכזה במיוחד בנושאים הבאים: המבנה הארגוני של יחידות הנמל העוסקות בתחזוקה; ביצוע עבודות תחזוקה ושיטות הפיקוח הנהוגות בתחזוקה.

בדיקות ברשויות מקומיות

בדיקות המינהל, שנערכו בשנה הנסקרת ברשויות מקומיות, היו:

עיריית ירושלים. נערכה בדיקה מינהלית ביחידת המינהל הכללי של העירייה, המונה כ-45 עובדים, והמופקדת בעיקר על ביצוע התפקידים הבאים: ניהול האדמיניסטרציה והמנגנון של העירייה; עזרה למועצת העירייה ולועד-דוניה בתחומים מינהליים שונים; ביצוע הפיקוח העירוני.

עיריית תל אביב-יפו. נערכה בדיקה של משק הרכב של עיריית תל אביב-יפו. הבדיקה התרכזה בנושאים הבאים: סדרי המינהל בתפעול הרכב; ניצול הרכב והוצאות ההפעלה; תחזוקת הרכב. כן נערך סקר על האספקטים הארגוניים שבביצוע הפיקוח על הבנייה.

מועצה מקומית נהריה. נבדקו המבנה הארגוני של המועצה וחלוקת התפקידים בין עובדיה.

בדיקות שונות

זמנן הכנסת. נערכה בדיקת מינהל בזמנן הכנסת על פי פניית יו"ר הכנסת למבקר המדינה (ראה להלן, חלק שני, "ממצאי הביקורת", פרק חמישי: הכנסת ומוסדות ממלכתיים, "ו. הכנסת").

המוסד לביטוח לאומי. נערכה בדיקה מיוחדת של גביית דמי ביטוח ממבוטחים שאינם שכירים. הבדיקה התרכזה בשיטות העבודה ובתהליכים הנהוגים בתחום זה (ראה להלן, חלק שני, "ממצאי ביקורת", פרק חמישי: הכנסת ומוסדות ממלכתיים, "iv. המוסד לביטוח הלאומי, ב. ממצאי הביקורת").

שירותי טעדת מקומיים. נערך סקר, שהקיף את סדרי הארגון והמינהל של לשכות הסעד המקומיות וקשריהן עם הרשויות המקומיות, עם המחלקות המקצועיות של משרד הסעד ועם סניפיו המחוזיים. מלבד החומר, שנאסף מפעולות הביקורת השוטפת ברשויות המקומיות ובמשרדי הסעד והפנים, נאסף חומר בבדיקת מידגם מיוחדת ב-10 לשכות סעד שברשויות מקומיות בהיקף תושבים בינוני.

המועצה לשיווק פרי הדר. נערך סקר על המועצה לשיווק פרי הדר, שהתייחס במיוחד לנושאים הבאים: מעמדה החוקי של המועצה; מבנה ארגוני ושיטות עבודה; דרכי השיווק של פרי הדר; אספקה ואפסנאות; ושיטות ניהול הכספים וההשבונות.

חוות הנסיונות של התחנה לחקר החקלאות. נערך סקר מינהלי בשתיים מתוך שלוש חוות הנסיונות של התחנה לחקר החקלאות (בית דגון ונוה יער), בין הנושאים בהם נגע הסקר היו: ארגון החוות והקשר ביניהן לבין התחנה; תכנון הנסיונות ובעיות כח אדם; תפעול טרקטורים וניצול ציוד.