

הקצבות לגופים נתמכים

דו"ח שנתי 11, עמ' 351

בהצעותיה של ועדת הכספים של הכנסת לדו"ח שנתי 11, שאושרו על ידי מליאת הכנסת בדצמבר 1961 (ראה דו"ח שנתי 12, עמ' 21), המליצה הוועדה על התקנת סדרי רישום נאותים באוצר, שיאפשרו מעקב אחרי שיעורי התמיכות הניתנות לגופים שונים על ידי משרדי ממשלה שונים תוך צירוף התמיכות למוסד נתמך לסכום אחד כולל.

הוועדה רשמה לפניה, שהחשב הכללי נתן הוראה באוקטובר 1961 בדבר סדרי פיקוח על הקצבות לגופים נתמכים.

הרישום המוצע על ידי הוועדה עדיין לא הונהג. בנובמבר 1963 הודיע החשב הכללי, שהוא דן עתה על הדרך הארגונית לביצוע ההמלצה.

אשר לסדרי הפיקוח של החשב הכללי, עמדה הביקורת על הצורך בהגברת הפיקוח על הקצבות למוסדות נתמכים ולרשויות מקומיות.

החשב הכללי הוציא בנובמבר 1963 הוראה משלימה המטילה על משרדי הממשלה, המעבירים סכומים למוסדות נתמכים ולרשויות מקומיות על חשבון הקצבות וכן תשלוח מים אחרים, לדרוש ממקבלי התשלומים קבלות בכתב על הסכומים שהועברו.

נציבות שירות המדינה

פעולות הביקורת

נערכה ביקורת על נוהלי נציבות שירות המדינה הקשורים במכרזים פומביים למשרות פנויות במשרדי הממשלה; במסגרת זאת נערכה גם בדיקה מיוחדת על סדרי קבלת עובדים במשרד הבטחון (ראה עמ' 447 בדו"ח זה). נדונו עם הנציבות: הצעדים בדבר קביעת הוראות ונוהלים אחידים, שלפיהם יופעל המבדק הפנימי במשרדי הממשלה (ראה עמ' 69 בדו"ח זה); והפעולות הרצויות להבטחת טיפול אחיד בהמצאות של עובדי מדינה. התקיימו דיונים עם נציבות השירות על דרכי אישור אזרחותם הישראלית של מועמדים לשירות המדינה (ראה עמ' 357 בדו"ח זה).

הטיפול בהמצאות של עובדי מדינה

1. אנשי מדע, טכנאים ועובדים אחרים בשירות המדינה, יש שהם ממציאים המצאות, אגב מילוי תפקידם, שהשימוש בהן מביא לידי ייעול העבודה וחסכון בהוצאות. המצאות אלה ניתנות לעתים לניצול עסקי, והן כשירות להגנה על ידי פטנט. עדיין לא נקבע בחוק הסדר, המכוון לעודד עובדי המדינה להגיע לידי המצאות במסגרת תפקידם או במהלך עבודתם ולהבטיח את זכויות המדינה בהמצאות שהומצאו ואת ניצולן המסחרי.

בהצעת חוק שירות המדינה משנת 1953 נדון הטיפול בהמצאות עובדים אגב שירותם והוצע לקבוע: המצאה, שהמציא עובד המדינה והיא פרי ניסויים, שעשה תוך כדי מילוי תפקידו

הרשמי, תהיה קניין המדינה; בתקנות ייקבעו זכויותיהם של הממציאים ודרכי הגנתה וניצולה של המצאה כזאת. ההצעה עוד לא נתקבלה כחוק.

גם תזכיר הצעת חוק הפטנטים, שהוגש בשנת 1963 לממשלה, כולל הוראות על הטיפול בהמצאות של עובדי מדינה וזכויות הממציאים והמדינה בהן. ההצעה עוד לא נדונה בממשלה.

נציבות שירות המדינה לא הוציאה שום הוראות או הנחיות בעניין הנדון.

2. בשנת 1956 הנהיגה נציבות שירות המדינה הסדר למתן פרסי עידוד להצעות עובדים לשיפור שיטות עבודה. לשם כך הוקמו ועדות לפרסי עידוד במשרדי הממשלה, והוקמה ועדה מרכזית לפרסי עידוד ליד נציבות שירות המדינה, שמתפקידה לדון בהצעות ייעול בעלות אופי כללי. נציבות שירות המדינה השתמשה במכשיר זה, שנועד לעידוד הצעות ייעול, ונתנה פרסים גם בעד שיפורים טכניים — להבדיל משיפורים בשיטות עבודה — שהיו בבחינת המצאות הראויות להגנה על ידי פטנט. הוועדות המשרדיות וגם הוועדה המרכזית אינן מטפלות בהגנה על המצאות, במידה שהן כשירות לפטנט, ובהבטחת זכויות המדינה בהמצאות, שנעשו על ידי עובדיה.

3. מחוסר הוראות והנחיות מטעם נציבות שירות המדינה לא נקבעו ברוב משרדי הממשלה הסדרים לטיפול בהמצאות עובדים, ואפילו באותן היחידות, שהן מעצם עבודתן קרובות לנושאים בעלי אופי טכני כגון הרכבת, מע"צ, משרדי הבריאות והתחבורה, לא נעשה לעידוד המצאות. רק במשרדים בודדים מסוג זה נקבעו הסדרים פנימיים לטיפול בהמצאות עובדיהם.

— מספר הבקשות הגדול ביותר, שהוגש לרשם הפטנטים למתן פטנטים על המצאות עובדים, היה של משרד הבטחון. במשרד זה נקבע הסדר כולל לטיפול בהמצאות של עובדי מערכת הבטחון (ראה עמ' 449 בדו"ח זה).

— המועצה הלאומית למחקר ופיתוח שבמשרד ראש הממשלה עוסקת במעבדותיה, ובעיקר במכון לחקר הנגב ובמעבדה הישראלית לפיסיקה, במחקר ופיתוח בשטחים בעלי חשיבות למדינה, שהתעשייה או מוסדות אחרים אינם עוסקים בהם. המועצה הגישה במשך 10 השנים האחרונות יותר מ-30 בקשות למתן פטנטים, ולגבי חלקם הגדול ניתנו הפטנטים. בשנת 1961 הקימה המועצה יחידה לעידוד המצאות ופיתוחן, שבראשה מומחה מחו"ל. מטרתה של היחידה היא בעיקרה ניצול ידע ופטנטים, שנוצרו כתוצאה מהשקעת כספי המדינה. בראשית 1963 הציעה המועצה הלאומית למחקר ופיתוח להפעיל את היחידה לעידוד המצאות במסגרת חברה ממשלתית; הצעה זו אושרה בדצמבר 1963 בוועדת השרים לענייני כלכלה. תכליתה של החברה המוצעת להוות גוף מרכזי, שירכז את הטיפול ברישום, בניצול המסחרי, ובהגנה על זכויות הפטנטים ועל תוצאות המחקר של משרדי הממשלה, וכן להפעיל את הגוף בעזרת צוות אנשים מקצועיים, שאומנו במיוחד לטיפול בעניינים אלה.

4. ביתר משרדי הממשלה לא נקבעו הסדרים ולא הוצאו הוראות בדבר הטיפול בהמצאות. בכמה משרדים נעשו הסדרים "אד הוק", כגון בנציבות המים ובמשרד הדואר.

— השירות ההידרולוגי, שבנציבות המים במשרד החקלאות, הקים בשנת 1955 ועדה לטיפול בשתי המצאות של עובד בית המלאכה של השירות. הוועדה המליצה על רישום ההמצאות כפטנט על שם משרד החקלאות ומתן מענק למציא בסך 2,000 ל"י. שני הפטנטים נרשמו, בשנת 1956 ובשנת 1957, על שם המדינה.

— במשרד הדואר הוקמה בשנת 1962 ועדה לבדיקת המצאה של שני עובדי הדואר, שהמציאו שכלול במערכת הגבייה האוטומטית שבמכשירי טלפון ציבוריים המופעלים על ידי מטבעות. לפי המלצת הוועדה נרשמה ההמצאה בשנת 1963 כפטנט על שם המדינה, והממציאים קיבלו פיצוי בסך 500 ל"י מטעם הוועדה המרכזית לפרסי עידוד. הוועדה המליצה, שהמענק הסופי לממציאים יידון, לאחר שמשרד הדואר יגיש לייצור מוגבר של המכשירים. הדואר השאיר בידי הממציאים את הזכות לבקש בעד המצאתם פטנטים בחוץ לארץ.

5. הפוטנציאל של עובדי מדינה, העובדים בשטחים טכניים והנדסיים, ובפרט אלה העוסקים במחקר, יכול להיות גורם חשוב לפיתוח הטכנולוגי ומקור הכנסה ניכרת למדינה. מאחר שהסדר הטיפול בהמצאות של עובדי המדינה בדרך החקיקה נמשך כבר עשר שנים ומעלה והדבר עדיין לא הוסדר, מן הראוי שנציבות שירות המדינה תעשה למען הסדר זמני ותוציא הוראות במסגרת החוק הקיים לטיפול בהמצאות עובדים. הוראות אלה יקבעו את הזכויות של עובדי המדינה ואת חובותיהם באופן אחיד וצודק ובדרך, שיש בה כדי לעודד את ייזום ההמצאות ועם זאת לשמור על האינטרס של המדינה וזכויותיה.

נציבות שירות המדינה הסבירה בדצמבר 1963, שנמנעה עד כה מהוצאת הוראות בעניין הנדון מתוך התחשבות בקשיים משפטיים ואחרים ושהיא מעדיפה לחכות עד לקבלת חוק פטנטים חדש בכנסת. בינתיים בדעתה להורות, בעקבות הביקורת, לכל משרדי הממשלה, שיפנו אליה לשם קבלת הדרכה בכל מקרה הקשור בטיפול בהמצאות של עובדי מדינה.

מכרזים על משרות פנויות

הטיפול בקבלת עובדים לכל משרדי הממשלה מרוכז בידי נציבות שירות המדינה כדי להבטיח משיכתם של כוחות מקצועיים מעולים לשירות המדינה ויחס אחיד ושווה אל האזרחים המגישים את מועמדותם למשרות הפנויות. חוק שירות המדינה (מינויים), תש"ט—1959, קובע את הצורך בעריכת מכרזים למשרות פנויות במשרדי הממשלה ואת סדרי בחינתם, בחירתם ומינויים של המועמדים לשירות המדינה.

בשנת 1962/63 פרסמה נציבות שירות המדינה 1,492 מכרזים למשרות פנויות במשרדי הממשלה, מהם 1,227 מכרזים על משרות בודדות ו-265 מכרזים קיבוציים על קבוצות של משרות. למכרזים ענו 4,085 מועמדים, מהם 2,828 למכרזים הבודדים ו-1,257 למכרזים הקיבוציים. מ-1,492 המשרות, שעליהן פורסם מכרז, נמצאו, לפי רישומי נציבות השירות, עובדים ל-1,084 משרות.

באוקטובר 1963 נבדקו בנציבות שירות המדינה הנוהלים הקשורים במכרזים פומביים. הביקורת העלתה, שנציבות השירות אמנם שוקדת על שיפור מתמיד בסדרי המכרזים, אך עם זאת נקבעו מקרים, המצביעים על חוסר פיקוח מספיק על הטיפול של משרדי הממשלה ושל עובדי הנציבות — ובכלל זה עובדי הלשכות המחוזיות שלה — במכרזים למשרות פנויות. העדר פיקוח מספיק הביא לידי ביטול מכרזים והטרדה מיותרת למועמדים ולחברי ועדות הבחינה וכן לליקויים בטיפול הענייני במכרזים; מצב זה עלול אף לפגוע בהיענות הרצויה למכרזים.

נוסף על הוראות החוק בדבר קיום מכרזים פומביים למשרות פנויות מורה תקנון שירות המדינה (תקשי"ר), שמשרד, שבו נתפנתה משרה, חייב לקיים מכרז פנימי על המשרה

הפנויה כדי לאפשר לעובדי המשרד המעוניינים בכך להציע את מועמדותם לאותה משרה. אם לא נמצא מועמד מתאים במכרז הפנימי, על המשרד לפנות אל נציבות שירות המדינה ולבקש עובד מתאים מרשימת עובדי המדינה, שיש צורך לשבצם מחדש. רק לאחר שגם בדרך זו לא נמצא עובד מתאים למילוי המשרה, תפרסם נציבות שירות המדינה מכרז פומבי למשרה הפנויה.

— ביקורת מסורגת העלתה מספר מקרים, שנציבות שירות המדינה לא בדקה לפני פרסום המכרז הפומבי, אם נערך במשרד הנוגע בדבר מכרז פנימי, או אם אפשר היה למנות למשרה הנדונה עובד מכוח אדם עודף במשרד אחר, שיש לשבצו מחדש. חוסר בדיקה זו הביא לידי כך, שאנשים הגישו את מועמדותם למכרז פומבי ושילמו את האגרה, ולעתים אפילו עמדו בחלק מהבחינות, כשנציבות שירות המדינה הודיעה על ביטול המכרז הפומבי. בכמה ממקרים אלה הודיעה הנציבות למועמדים על ביטול המכרז באיחור של חודשים אחדים אחרי הביטול.

— בהעדר מכרז פנימי הגישו עובדים במספר מקרים את מועמדותם למכרז הפומבי על משרה במשרדם ואף ביחידה בה שירתו, ואף נתקבלו למשרות אלה. נתברר, שחברי ועדות בחינה, המורכבות בחלקן מאנשי ציבור, הוטרחו לשם דיון במועמד, שאפשר היה למנותו על פי מכרז פנימי ובדיקה לפני ועדה משרדית.

מבדק פנימי

מבדק פנימי הוא מכשיר חשוב במערכת אמצעי הפיקוח בתוך מוסד או מפעל, ואין לוותר עליו בניהול המודרני. באמצעותו עומדת ההנהלה על סדירות הפעולות ומקיימת מעקב אחרי המתרחש במוסד או במפעל. תפקידיו מבוצעים על ידי יחידה הבודקת את קיום ההוראות והנהלים ואת יעילותם ואת הדו"חות הכספיים ושאר הדו"חות. מעיינת בתכתובת ובמסמכים, ובעת הצורך היא מרחיבה את ידיעותיה בדרך של הצגת שאלות והבהרתן; היא גם בודקת עניינים על פי דרישה מיוחדת של ההנהלה. את ממצאיה ומסקנותיה מגישה היחידה להנהלה, ומעמדה העצמאי כלפי היחידות האחרות מתבטא בכך, שהיא כפופה לה במישרין.

מראשית פעולתה של ביקורת המדינה עמד מבקר המדינה על חשיבותו הרבה של המבדק הפנימי ועל הצורך להנהיג אותו בכל אותם משרדים ומוסדות, שבהם הוא עדיין לא היה קיים, ולהפעילו באופן תקין באותם גופים, שבהם הוא קיים. הוועדה הבינמשרדית בראשותו של המנהל הכללי של משרד האוצר לבחינת הליקויים, הנזכרים בדו"חות מבקר המדינה ולהצעת דרכים לתיקונם, שמונתה על ידי הממשלה באוקטובר 1958 על סמך החלטת הכנסת, כללה בדו"ח שלה מיוני 1959 החלטה בדבר הצורך בביצוע המלצת מבקר המדינה הנוגעת למבדק הפנימי וקבעה:

"יש להקים בכל משרד יחידת מבדק פנימי הכפופה במישרין למנהל הכללי. נציבות שירות המדינה תקבע תקן ונוהל אחידים במידת האפשר לכל המשרדים תוך התחשבות עם סורי הפעולה השונים בכל משרד ותקבע נוהלים לדיווח שוטף למנהל הכללי על ליקויים, שנמצאו על ידי היחידה, שתפקח אף על תיקונם."