

החלטות הכנסת בעקבות הצעותיה של ועדת הכספים לדין וחשבון השנתי 13

1. ענייני תקציב

(א) ועדת הכספים רואה צורך להחיש דבר חקיקה פיננסית כוללת, במיוחד בחלק הקשור בתקציב המדינה, ומפנה לכך תשומת לב הממשלה.

(ב) הוועדה מציינת, בעקבות ממצאי הביקורת, כי באילו מקרים לא נכללו הכנסות והוצאות במסגרת החשבונות התקציביים, אף על פי שיש להן זיקה ישירה לתקציב. הוועדה שוללת ניהול חשבונות מחוץ לתקציב לפעולות מסוג זה.

(ג) הוועדה רושמת לפניה הודעות שר האוצר על הצעדים שנעשו וייעשו בעניינים הבאים, בעקבות הביקורת:

(1) החשב הכללי יערוך הדיווח על ביצוע התקציב לאיגודים ממשלתיים לפי הפרטים המופיעים בתקציב ולא לפי "דו"ח החברה", כאשר נהג עד כה.

(2) החשב הכללי פרסם, בחודשי פברואר—מארס 1963, הוראות שמטרתן:

(א) תיקון הפגמים הכרוכים ברישום "הפחתות" שלא כדין;

(ב) מניעת פעולות קיזוז בדרך של ניכוי ההכנסה מההוצאה הכוללת באותו סעיף.

(ג) לחייב את החשבים במשרדים הממשלתיים לפעול בדייקנות, בהתאם לחוק, בכל הנוגע לשימוש בהכנסה מיועדת נוספת מעל לסכום הנאמד בתוספת השלישית.

(ד) הוועדה תמימת דעים עם הביקורת כי יש לחייב מדי שנה את התקציב במלוא סכומי הריבית והפרשי הצמדה, בהקשר להלוואות המתקבלות מהמוסד לביטוח לאומי באותה שנה.

(ה) ועדת הכספים מדגישה חומרת הישנותם של הוצאות ללא אישור תקציבי ומפנה תשומת לב שר האוצר כי סטיות מחוק התקציב מסוג זה צוינו גם בהצעות הוועדה לדו"ח השנתי מס' 12 וכן לדו"חות קודמים. סטיות אלה יש בהן משום פגיעה בזכות הביקורת הפרלמנטרית.

שר האוצר נדרש להורות לממונים על ביצוע התקציב להקפיד על קבלת אישור — במסגרת חוק התקציב — בכל מקרה של הוצאה מעל לסכום שנקבע בתקציב השנתי.

הוועדה סבורה כי חוק התקציב ערוך במתכונת גמישה למדי. במידה שהאוצר רואה את עצמו כבול יתר על המידה, מבחינת יעילות הביצוע, הרי זה מחובתו לבקש תיקון מסוים בחוק התקציב; כל עוד נוסח החוק עומד בעינו, נדרש האוצר לנהוג לפי סעיפיו, ככתבם וכלשונם.

2. מחסני הממשלה

(א) ועדת הכספים תמימת דעים עם המבקר כי ההיקף הניכר של המלאי במחסני הממשלה, הפזורים על פני שטח נרחב באזורים שונים בארץ, מחייב שיפור סדרי הטיפול בהם. בשים לב לנסיון שנרכש במרוצת הזמן בשדה האפסנאות מוצדקת התביעה מאת האחראים למחסנים לכלכל סדרים תקינים יותר בניהולם.

הוועדה מציינת שחלק מהליקויים שצוינו על ידי המבקר באו על תיקונם; אך נותרו עוד ליקויים חמורים שיש לעשות לתיקונם לאלתר.

(ב) הוועדה רושמת לפנייה הודעת האוצר:

1. בעקבות הביקורת נעשה לשיפור הסדרים במחסנים, בדיקת הנוהלים בהחזקתם, הפיקוח עליהם, כוח האדם המועסק בהם, היקף ההוצאות ומידת הכדאיות שבהחזקת כל מחסן.

2. תיבדק גם האפשרות לנקוט צעדים נוספים:

(א) ריכוז מחסנים אזוריים משותפים למשרדי הממשלה;

(ב) הרחבת השיטה של אספקה ישירה מהספק ליחידה הצורכת;

(ג) העמדת חוליות הפיקוח הפנימי למרותם של החשבים, תחת היותם כפופים למרותם של האפסנאים.

(ג) הוועדה רואה צורך לזרז הקמת ועדות בינמשרדיות לקביעת מכסות מלאי במשרדים שטרם הוקמו בהם ועדות ולהחיש קביעת המכסות למשרדים שהוועדות הופעלו בהם.

(ד) הוועדה תעקוב אחרי תוצאות הפעולות שנעשו על-ידי המשרד, לשיפור הסדרים במחסנים, על יסוד דיווח שיוגש על-ידי מבקר המדינה, בבוא המועד.

3. עובדי מדינה כחברי מועצות של רשויות מקומיות

ועדת הכספים מפנה תשומת לב הממשלה לדעת המבקר הרואה צורך להרחיב התחומים של חוק שירות המדינה (סיווג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), תשי"ט—1959, ולהחיל חוק זה על סוגים מסוימים של עובדים בשירות המדינה ובמוסדות ממלכתיים, בהקשר לחברותם של עובדים אלה במועצות של רשויות מקומיות.

4. קצב עריכת שומות

ועדת הכספים קובעת, בעקבות ממצאי הביקורת, כי על אף המאמצים שנעשו על-ידי נציבות מס הכנסה קיים עדיין פיגור מדאיג בעריכת שומות לחברות, מנהלי חברות ועצמאיים בעלי הכנסה גבוהה.

הוועדה נתנה דעתה להסברים שניתנו על ידי הנציבות בדבר הקושי להשיג כוח אדם מקצועי הדרוש לעריכת שומות לסוגי נישומים אלה. כן רשמה לפנייה כי נוסף על המאמצים להכשרת כוחות מקצועיים ומשיכתם לעבודה ייעשו גם כל הצעדים לבחינת שיטות העבודה הקיימות, במגמה לייחד עיקר המאמץ לעריכת שומות בקצב מניח את הדעת ביחוד לנישומים הנזכרים לעיל.

הוועדה רואה צורך בנקיטת אמצעים דחופים כדי להחיש הכנת השומות בקצב מהיר יותר — ביחוד לבעלי הכנסה גבוהה.

5. מוסדות חינוך יסודי מוחזקים

ועדת הכספים מפנה תשומת לב הממשלה לממצאי הביקורת כי מספר ניכר של מבנים למוסדות חינוך יסודי מוחזקים, מבין אלו שנבדקו ביישובים קטנים וביישובי עולים, אינם

מתאימים ללימוד תקין; מצויים גם מבנים ששוררת הזנחה חמורה בהחזקתם, ובקיום השירותים הסניטריים בתוכם — מבנים אלה יש בהם משום סכנה לבריאות התלמידים; בחלקם גם הבטיחות אינה כתיקונה.

הוועדה מציינת כי באילו מקומות היה בכדי לתקן, במידת מה, את המצב בהשקעה לא גדולה ביותר.

משרד החינוך נדרש לפעול ללא דיחוי לתיקון המבנים, לשיפור המצב הסניטרי והבטיחות במבנים אלה, ולהחשת הקצב של הקמת מבנים חדשים.

תקלות אלו משמשות גם דוגמה לא טובה לרשויות המקומיות הנושאות באחריות להקמת מבנים לבתי-ספר והחזקת השירותים בתוכם.

6. בתי ספר לנערים עובדים

(א) הוועדה מפנה תשומת לב משרד החינוך לממצאים שהעלתה הביקורת בהקשר לקיום חוק לימוד חובה בבתי-הספר לנערים עובדים;

(1) העדר נתונים מלאים ומעודכנים, על מספר הנערים החייבים בלימוד חובה, מונע כל אפשרות לקבוע אחוז המבקרים בבתי-הספר מבין הנערים החייבים בכך;

(2) אי-הגשת דו"חות על סדירות הלימודים ומידת ביקורם של הנערים בבתי-הספר;

(3) אי-הפעלת פיקוח שיטתי ומקיף על בתי-הספר.

ליקויים אלה מהווים פירצה חמורה בביצוע חוק לימוד חובה; פירצה זו עשויה לפגוע במיוחד בשכבות האוכלוסיה החלשות יותר ובמאמץ לצמצום הפער בהשכלה בין שכבות אלו ושאר חלקי האוכלוסיה.

(ב) הוועדה רושמת לפניה הודעת משרד החינוך והתרבות על הצעדים שנעשו על-ידו לתיקון הליקויים ובמיוחד — חידוש פעולתה של המחלקה המיוחדת לפיקוח שיטתי על בתי-הספר לנערים עובדים. מבקר המדינה ידווח לוועדה על תוצאות הפעולה.

7. מכירת מקרקעין עירוניים

(א) ועדת הכספים לא קיבלה הסברים סבירים כי הסטייה מעיקרון המכרו הייתה מוצדקת בכל מקרה שנבדק על ידי מבקר המדינה, בכלל זה — במקרים שהמכרו לא קוים על אף הבטחה בכתב שניתנה למעוניינים. ההסבר שניתן — על דרך ההכללה — בהערותיו של שר האוצר, כי הסכמי המכירה עם רוכשי הקרקעות היו עדיפים על עקרון השימוש במכרו, אין בו כדי ליישב כל הבעיות שנתעוררו עקב ממצאי הביקורת.

(ב) הוועדה מייחסת חשיבות רבה לשמירה קפדנית על עקרון המכרו במכירת מקרקעין. כל עוד לא נקבעה, בדרך חקיקה, חובת המכרו — מתבקשת הממשלה להתקין תקנות שלפיהן תהא מותרת מכירת מקרקעין, ללא מכרו, רק למטרות מסוימות. כל מכירה שלא למטרות אלה תחול עליה חובת המכרו. נציגי הממשלה במועצת מינהל מקרקעי ישראל יידרשו להקפיד על שמירת התקנות במלואן.

(ג) הוועדה מפנה תשומת לב הממשלה כי רשות הפיתוח ולאחר מכן מינהל מקרקעי ישראל, הנושא באחריות זו החל מסוף 1960 — לא שקדו במידה מספקת על שמירת זכויות

המדינה במלואן, בעת כריתת ההסכמים וביצועם, וכן על מילוי ההתחייבויות מצד רוכשי המקרקעין, בהתאם להסכמים.

(ד) נוכח האמרת מחירי הקרקע לממדים ספסריים, ביחוד באזורים צפופי אוכלוסיה והתפשטות נגע הספסרות אף בקרקעות שהם בבעלות הציבור, רואה ועדת הכספים צורך דחוף לבחון עיקרי המדיניות הקרקעית ביסודה, לנקוט צעדים נמרצים לריסון הספסרות ולהתוות קו מנחה חדש למינהל מקרקעי ישראל, בכל הנוגע למכירת מקרקעין והחכרתם.

8. הנחות ממחיר מקרקעין למוסדות ציבור

ועדת הכספים רשמה לפנייה ממצאי הביקורת כי לא תמיד נשמרות ההנחיות שנקבעו על ידי מינהל מקרקעי ישראל בדבר מתן הנחות ממחיר מקרקעין למוסדות ציבור. אי-ההקפדה על ההנחיות אינה מתיישבת עם סדרי מינהל תקין ומניחה מקום אף לאפליות. כל עוד קיים הנוהג של מתן הנחות, נדרש המינהל להקפיד על שמירת ההנחיות שנקבעו לצורך זה.

הוועדה רואה צורך בהנחייה נוספת שלפיה יחויבו המוסדות בחוזה, שלא למכור המקרקעין במכירה חוזרת, ולהשתמש בהם אך ורק לצרכים הציבוריים שלהם נועדו.

הוועדה מפנה תשומת לב שר האוצר ושר החקלאות לשאלה שהציג המבקר, אם הדרך של מתן הנחות ממחיר המקרקעין היא הנאותה להושטת עזרה למוסדות ציבור, הרצויה כשלעצמה, לצורכי הקמת מבנים.

9. שירות המבחן לנוער

ועדת הכספים רואה צורך:

(א) שמשדר הסעד ישקוד יותר על סדרים תקינים המבטיחים טיפול נאות ומלא בנערים עבריינים;

(ב) לחזק את המנגנון של שירות המבחן לנוער, למען אפשר לו מילוי תפקידו כדרוש ובאורח מקיף, וכפי שהחוק מחייב.

10. בניית נמל אשדוד

(א) ועדת הכספים מפנה תשומת לב הממשלה, בעקבות ממצאי הביקורת, לפיגור החמור שחל בבניית שובר הגלים הראשי בנמל אשדוד.

הוועדה מציינת בדאגה כי צפוי נזק ניכר למשקה של הארץ — אפילו תושהה מסירת הנמל לתעודתו בעונה אחת בלבד של משלוח פרי הדר לשוקי חוץ; לא כל שכן אם יחול פיגור נוסף. בנסיבות אלו נדרשים משרד התחבורה ורשות הנמלים לנקוט כל צעד אפשרי למניעת השהייה נוספת בבניית הנמל.

(ב) ניתן לקבוע לפי ממצאי הביקורת וההסברים שקיבלה הוועדה מפי נציגי הממשלה, כי התקלה נעוצה בעיקרה בהכנת תכניות עבודה בלתי מציאותיות; חוסר כוונות מספקת של השותפות הקבלנית, בראשית העבודה; והפיגור הרב בהספק אבנים בכמות ובטיב הדרושים, בהשוואה לתכנון.

(ג) עם זאת רואה הוועדה חובה לעצמה לציין :

(1) משרד התחבורה, רשות הנמלים והשירותים הקבלניים המבצעת בניית הנמל, הסתייעו בכל שלבי התכנון והכנת העבודה בעצת מומחים ובשירותים של מפעלים בעלי שם בעולם ;

(2) חלקן של התקלות היה בלתי צפוי מראש. הוסבר לוועדה שתקלות מסוג זה שכיחות גם בבניית נמלים בארצות אחרות.

(ד) בחודשים האחרונים חלה התקדמות בבניית שובר הגלים הראשי, בעיקר תודות למאמץ שנעשה ע"י הקבלן בהספק האבנים לבניית שובר הגלים.

(ה) הוועדה רשמה לפניה כי אגף ההנדסה הורה לחברה המפקחת על ביצוע העבודה כי לא תורשה החשת הקצב על חשבון טיב החומרים וביצוע העבודה.

(ו) הוועדה רשמה לפניה כי מועצת רשות הנמלים החליטה להפעיל סעיף 71 בחוזה, המחייב את הקבלן בתשלום פיצויים עבור הנזק הצפוי בשל הפיגור.

11. דו"חות כספיים של האיגודים

בעקבות ממצאי הביקורת רואה ועדת הכספים צורך שהדו"חות המוגשים על ידי האיגודים ייערכו בצורה שיש בה כדי לשקף הערכה מציאותית יותר של הנכסים וההתחייבויות וכן תנאי המימון המיוחדים שהאיגודים נהנים מהם, תודות לעזרת הממשלה. כן רואה הוועדה צורך בדיווח המשקף המשימות הממלכתיות המיוחדות המוטלת בפעם בפעם על איגודים ממשלתיים שונים, במידה שמילוי משימות אלה גורע מרווחיותם.

הוועדה חוזרת ומדגישה שההשתייה הרבה בהכנת חוק האיגודים היא בלתי סבירה. הממשלה נדרשת להגיש הצעת החוק לכנסת, לקריאה ראשונה, בהקדם האפשרי.

12. קריאה לשירות מילואים

ועדת הכספים רושמת לפניה הודעת משרד הבטחון על הצעדים שנעשו, בעקבות ממצאי הביקורת, לתיקון אילו ליקויים בסדרי הקריאה להתייצבות שגרמו קשיים למתייצבים, ויש גם שנגדו פקודות מטכ"ל :

(א) הוצאה פקודה על ידי המטכ"ל שחייל מילואים שזומן פעם להתייצבות שנתית והתייצבותו בוטלה, יהא דינו כדין חייל ששירותו פוצל. במקרה זה יוכל החייל להיות מזומן לשירות שנתי, באותה שנה, רק עוד פעם אחת.

(ב) נקבע נוהל חדש לרישום ודיווח ביחידות הג"א.

(ג) פורסם תדפיס — שנועד לשמש תדריך לכל העוסקים בענייני מילואים — המכיל כל ההוראות הקשורות בשירות מילואים.

הוראות אלו עשויות לחסוך לחיילים טרדות יתירות ולחזק כוונותו של חיל המילואים.

13. תשלומים למשפחות חיילים בשירות חובה

ועדת הכספים רושמת לפניה הודעת משרד הבטחון כי מטכ"ל אכ"א הכין, בעקבות הביקורת, הצעה לתיקון חוקת התשלומים למשפחות חיילים בשירות חובה; עד לאישור החוקה

המתוקנת — פורסמו בינתיים הנחיות חדשות להבהרת יתר מבחני זכאות של משפחות חיילים לתשלום.

הוועדה סבורה שהחוקה המתוקנת צריכה לקבוע ברורות כי הורי החייל ותלויים אחרים, הזכאים לפי המצב הקיים לתשלום רק בתנאים מסוימים, בשים לב למצב הכלכלי ומספר התומכים האחרים שבמשפחה, יהיו זכאים לתשלום אף במקרים שהחייבים לתמוך בהם אינם תומכים בפועל, מפאת מחלה, מצב כלכלי נחשל או בגלל מצב משפחתי מיוחד. עם זאת רואה הוועדה צורך למצוא את הדרך הנאותה לנקיטת אמצעים חוקיים נגד החייבים לתמוך ומשתמטים ממילוי חובתם.

14. דו"ח שר האוצר על ביצוע הצעות ועדת הכספים לדו"ח מס' 12 של מבקר המדינה

ועדת הכספים קובעת ברצון, בעקבות הדו"ח שהוגש לה על ידי שר האוצר, כי רוב ההצעות שהוגשו על ידי הוועדה לכנסת לדו"ח מס' 12 של המבקר, ואושרו על ידה, בוצעו על ידי משרדי הממשלה; מיעוטן טרם בוצע או נמצא בשלב ביצוע. סוכם כי עם התקדמות הביצוע — ימשיך מבקר המדינה לדווח לוועדה בנושא זה. הוועדה מציינת שקידתו של אגף הפיקוח במשרד האוצר לתיקון הליקויים, במשרדי הממשלה, שצוינו על ידי הביקורת.

*

15. דו"ח מס' 13 מהוזה תרומה נוספת חשובה לקידום ביקורת המדינה ולתיקון סדרי המינהל.

הוועדה מאמצת ידי המבקר ומשרדו לשקוד על עבודתם הפוריה תוך נכונות מלאה לסייע בידיהם — לחזק אשיות הביקורת ולהעלות יעילותה ורמתה.

ביצוע החלטות הכנסת בעקבות הצעותיה של ועדת הכספים לדו"חות שנתיים של מבקר המדינה

בדין וחשבון זה נמסרים ממצאי ביקורת על ביצוע החלטות הכנסת בעקבות סיכומיה והמלצותיה של ועדת הכספים לדינים וחשבונות קודמים של מבקר המדינה.

הנושאים, המתירחסים לממצאים אלה ומקומם בדין וחשבון שנתי זה, הם:

דו"ח שנתי 11:

עומס התנועה על הכבישים — ראה "משק המשאיות" עמ' 382.

פעולות לעידוד היצוא — ראה עמ' 261.

הפיקוח על הבנייה ברשויות מקומיות — ראה עמ' 564.

גופים נתמכים — ראה "הקצבות לגופים נתמכים", עמ' 65.

פיצויים לבעלי מקרקעין (מערכת הבטחון) — ראה עמ' 466.

דו"ח שנתי 12:

ענייני תקציב — ראה "ביצוע התקציב" — עמ' 21.

מפעלי מים ארציים — ראה עמ' 240.

החכרת מחצבות — ראה עמ' 253.

גביית מסים ברשויות מקומיות — ראה עמ' 563.

דו"ח שנתי 13:

ענייני תקציב — ראה עמ' 21.

מחסני הממשלה — ראה עמ' 64.

מוסדות חינוך יסודי מוחזקים — ראה עמ' 188.

בתי ספר לנערים עובדים — ראה עמ' 189.

שירות המבחן לנוער — ראה עמ' 317.

בניית נמל אשדוד — ראה עמ' 543.

תשלומים למשפחות חיילים בשירות חובה — ראה עמ' 479.