

חשיבות בענ"א יותר מאשר בכל תהליך ידני — נהלים, שיגדירו בדיוק רב ככל האפשר סטנדרטים והוראות פעולה לגבי הכנת נתוני הקלט, התכנות וכלל שלבי העיבוד.

## בקרה של תהליכי העבודה

כדי להבטיח תוצאות נכונות מהעיבוד, יש לערוך סדרה של בדיקות, החל בשלב הכנת מסמכי המקור ועד להפצת הפלט הסופי — רובן במחשב ומיעוטן בדרך קונבנציונלית; הבדיקות חייבות להשלים זו את זו ולהשתלב במערך העיבוד. הפרק דן בבדיקות שלמות, דיוק, תקינות וסבירות; בקרה על הפלט ותפוצתו; עיבוד נתונים בלשכת שירות; ודרישות משרד מבקר המדינה ממערכת ענ"א לצורך מילוי תפקידי הביקורת.

טיוטת ההנחיות הועברה לעיון ולהערות אל לשכת רואי חשבון בישראל, אגודת המבקרים הפנימיים ואיגוד ישראלי לעיבוד אינפורמציה; מגופים אלה נתקבלו הערות בכתב, שנלקחו בחשבון במידת האפשר. בנובמבר 1972 הועברו ההנחיות אל החשב הכללי ואל אגף התקציבים שבמשרד האוצר, והומלץ לכלול הוראות בנדון בתכ"ם.

בינואר 1973 הוקמה במשרד האוצר קבוצת עבודה, והוטל עליה לקבוע דפוסי ניהול ותפעול של יחידות ענ"א, על פי ההנחיות, שהוכנו ע"י משרד מבקר המדינה ובהתחשב גם בפרסומים: (1) מודל יחידת עיבוד נתונים במשרד ממשלתי; (2) הנחיות להקמת מערכות ענ"א במשרדי הממשלה ואופן התקשרות בין המשרד הממשלתי ללשכות שירות חיצוניות להקמת מערכות אלה והפעלתן — שהוצאו על ידי יחידת האוטומציה שליד אגף התקציבים.

בקבוצת העבודה משתתפים נציגים מאגף התקציבים, מנציבות שירות המדינה, מהחשב הכללי, ממשרד הבטחון וממשרד התקשורת. מבקר המדינה הסכים, שמנהל היחידה לביקורת ענ"א שבמשרדו ישתתף בקבוצת העבודה, העומדת להתחיל בעבודתה בפברואר 1973.

## ממצאי מעקב

### מכתבי התחייבות

דו"ח שנתי 21, עמ' 106

במהלך הביקורת במשרד האוצר הועלה, שלשם סילוקן של חשבוניות וגם במקרים אחרים השתמש החשב הכללי בהיקף ניכר במכתבי התחייבות.

ההתחייבות, שנוצרה בעקבות הוצאת המכתבים, לא השתקפה בדו"חות הכספיים של החשב הכללי — לא בחשבונות התקציביים (אם כי תקציב משרד השיכון נערך כך, שהוא כולל התחייבויות לקבלנים במסגרת תכנית בנייה מאושרת, שפרעונו נדחה לשנת הכספים הבאה), לא בין ההתחייבויות השוטפות של המדינה, ואף לא בחשבונות המקבילים.

בתקופה של כחמש שנים, מיולי 1965 ועד למאי 1970, הוציא החשב הכללי מכתבי התחייבות בסכום כולל של 400 מליון ל"י בקידוב. קרוב ל-40% מהמכתבים נועדו לפרעון תוך אותה שנת כספים, שבה הוצאו. החשב הכללי השתמש במכתבי התחייבות כאלה עקב מצב קופתי דחוק, כדי לווסת תשלומים לספקים עבור עבודות, שבוצעו במסגרת התקציב המאושר. למכתבים אלה אין משמעות מבחינה תקציבית. שאר המכתבים, שהוצאו לתקופות מעבר לשנת כספים אחת,

התייחסו בדרך כלל לשירותים, שסופקו תוך שנת הכספים, אולם בתקציב השוטף לא היה כיסוי לתשלום עבורם.

המטרות שלהן שימשו הכספים היו: 225 מליון ל"י למטרת שיכון; 56 מליון ל"י למרכז קופת חולים והיתר - 112 מליון ל"י - עבור מטרות מפורטות אחרות או מטרות שלא צוינו.

בעקבות הביקורת הודיע החשב הכללי, כי במידה שבעתיד יוציא מכתבי התחייבות, הוא ידאג לכך, שהוצאת המכתבים תשתקף במערכת החשבונות במסגרת הסעיף התקציבי של "אשראי קבלנים". עוד מסר החשב הכללי, כי בעתיד ידאג גם לכך, שניתן יהיה לייחס כל מכתב אשראי לשירות, שנתקבל מן המוטב ושתמורתו ניתן המכתב.

בדו"ח הכולל של החשב הכללי לשנת 1970/71 נרשמו כל מכתבי ההתחייבות, שהוצאו על פי הוראות משרד השיכון ושזמן פרעונם טרם הגיע - בסכום כולל של 60 מליון ל"י - בין חשבונות הקבלנים במעבר, שבתקציב המשרד. פרט למכתבים אלה, שנפרעו בחודשים יוני-אוגוסט 1971, לא הוצאו יותר מכתבי התחייבות למטרות שיכון.

החשב הכללי המשיך להוציא מכתבי התחייבות בגין מרכז קופת חולים, שאינם משתקפים בספרי האוצר: בשנת 1971/72 הוצאו למטרה זו מכתבי התחייבות בסכום כולל של 13 מליון ל"י - מחציתם לפרעון בתוך שנת הכספים ומחציתם לפרעון בשנת הכספים 1972 - וביולי 1972 בסכום כולל של 18 מליון ל"י, שזמן פרעונם מספטמבר 1972 עד מארס 1973.

המכתבים למטרות מפורטות אחרות או למטרות שלא צוינו, שהוזכרו בדו"ח 21, נפרעו עוד לפני תום שנת 1970/71; מכתבים נוספים למטרות מסוגים אלה לא הוצאו יותר.

### הפיקוח על מחסני הממשלה

דו"חות שנתיים 21, עמ' 132; 17, עמ' 72

יחידת הפיקוח המרכזית. בסיכומיה והצעותיה לדו"ח שנתי 17, כפי שאושרו על ידי הכנסת (ראה דו"ח שנתי 18, עמ' 659), קבעה ועדת הכספים, כי משרד האוצר נדרש לתת דעתו להמלצת הביקורת להטיל את האחריות, הן מבחינת רכישת הטובין והחזקתם התקינה והן מבחינת תיקון הליקויים, על המשרדים עצמם, המחזיקים במחסנים, ועל הנהלותיהם; ואילו יחידת הפיקוח במשרד האוצר תתרכז בפיקוח עליון ועליה תוטל האחריות בתחום ההכוונה וההדרכה וקיום מעקב תמידי אחרי ביצוען של ההנחיות וההוראות.

ב-4 בנובמבר 1970 החליטה הכנסת להעביר לוועדת הכספים של הכנסת לדיון הצעות לסדר היום בדבר טענות על בזבוז במשרדי הממשלה והצורך בנקיטת צעדים לייעול וחסכון במשק הממשלתי. ועדת הכספים סיכמה את דיוניה בשורה של מסקנות, וביניהן: לפנות למבקר המדינה לבדוק ביצוע ההחלטה בדבר הפיקוח העליון, ההכוונה, ההדרכה והמעקב התמידי על ידי יחידת הפיקוח בחשב הכללי.

כתשובה על פנייתה של ועדת הכספים למבקר המדינה נקבע, שההסדרים בדבר הפיקוח העליון, ההכוונה, ההדרכה והמעקב התמידי על ידי יחידת הפיקוח לא ענו במידה מספקת על הדרישות של שיטת-ביזור בניהול המחסנים תוך הטלת אחריות מטה על החשב הכללי. תפקידי היחידה, שמכיוותיה ותחומי אחריותה לא הוגדרו.

1. החשב הכללי יוציא הוראה, שתיכלל בתקנות כספים ומשק (תכ"ם), בה ייקבע, שהמנהל הכללי של כל משרד ממשלתי יהיה אחראי על ההפעלה התקינה וההחזקה של הרכוש, המשק והאפסנאות במשרדו.

2. יחידות ובעלי משרות, שמתפקידם לבצע ביקורת בנושאי משק ומחסנים, יופעלו במסגרת הביקורת הפנימית של משרדי הממשלה; דו"חות של המבקרים הפנימיים בנושא משק ומחסנים יועברו לממונה על המשק הממשלתי באמצעות המנהל הכללי של המשרד; אם המנהל הכללי החליט, שלא להעביר את הדו"ח, יודיע על כך לממונה.

3. יחידת הפיקוח המרכזית תתרכז בתפקידים של הכוונה, הדרכה ופיקוח עליון, והיא גם תכוון מבחינה מקצועית את פעולות הביקורת הפנימית בעניין זה.

**הכנת מפרטים ובידוק טיב.** יחידת הפיקוח המרכזית לא הפעילה פיקוח על המשרדים כדי לקבוע, אם הם ממלאים את ההוראות בדבר הזמנת טובין לפי מפרטים ובדבר בדיקת איכות המוצר. גם בהנחיות שניתנו לבוחנים של יחידת הפיקוח לבדיקת האספקטים השונים הקשורים במחסנים אין כל התייחסות לבדיקת מפרטים ובידוק טיב.

על פי דרישת היחידה הוקמו ועדות מיפרטים במשרדים וביחידות הממשלתיות הבאות: משרד התחבורה, השירות המטאורולוגי, נמל התעופה לוד, מינהל התעור-פה האזרחי, רשות הנמלים ורכבת ישראל. מתקיימים דיונים להקמת ועדות מיפרטים נוספות.

היחידה פנתה למכון התקנים הישראלי למען זירווי הכנת המפרטים שהוזמנו ומקיימת אתו דיונים, כדי שיקבל על עצמו לארגן בקרת איכות ולבצע בדיקת טיב הטובין המסופקים למשרדי הממשלה.

לספקי הטובין למשרדי ממשלה נשלח חוזר, שבו נדרשו להקים מערכת בקרה במפעליהם או להמציא אישור על בדיקת טיב המוצר על ידי מכון התקנים. הוועדה פנתה ל-64 מפעלים המספקים טובין למשרדי הממשלה והציעה להם להכין מערכות נהלים לבקרת איכות במפעליהם, בהשגחתו של מכון התקנים; בפנייה הציעה היחידה בשם הממשלה, לשלם 50% מההוצאה הקשורה בהפעלתה של מערכת בקרה; חלק מספקים אלה נענו לדרישה זו.

**משרד הבריאות.** מחלקת האספקה במשרד הבריאות הזמינה ציוד רפואי ומעבדתי מייצור מקומי, כגון: זכוכית למעבדה ומיקרוסקופים, על פי מפרטים המתאשרים על ידי ועדות מיוחדות של שירותי הרפואה, אולם לא עברו בדיקות איכות. המחלקה לא הכינה מפרטים לצורך פרסום מכרז לרכישת ציוד משקי מייצור מקומי, כגון: כלי מטבח, סכ"ם ועגלות. המחלקה הייתה יכולה להיעזר במיפרטים של ארגון מנהלי אספקה או במיפרטים, שהוכנו על ידי מכון התקנים, אך היא הסתפקה בהשוואה לרגמים, שהספק המציא על בסיס השרטוט והנתונים של המחלקה.

המשרד הודיע, כי רוב הציוד הרפואי והמעבדתי מייצור מקומי עובר עתה בדיקות איכות של המכון לביקורת ולתקנים של חומרי רפואה שלו או של מכון התקנים. באשר לציוד המשקי הוא נוהג עתה לפרסם מכרזים, שבדרך כלל מלווים במיפרטים; כך למשל, המכרזים על רכישות כלי מטבח מלווים במיפרט טים של ארגון מנהלי אספקה או מכון התקנים. לגבי חלק מהציוד המשקי (כגון עגלות) מסתפק המשרד במיפרטים שהוכנו על ידו, בלא להיעזר במכון התקנים.

**אגף עבודות ציבוריות (מע"צ).** מע"צ מכינה קטלוגים לריהוט המיוחד לבתי הספר ולריהוט סטנדרטי למשרדי הממשלה, ועל פיהם מזמינים משרדי הממשלה את סוגי הריהוט המתאימים להם. את האיכות של שאר המוצרים המתקבלים מהמפעלים בארץ בדק עובד מע"צ, שאינו איש מקצוע בשיטות הבדיקה. מע"צ מסתפקת בבדיקה כזאת בלי לשלוח לפחות דגמים למכונים מוסמכים לבדיקות האיכות.

המפעלים המספקים את הריהוט למשרד החינוך והתרבות ולמשרדי ממשלה אחרים נתבקשו על ידי הממונה. על משק המדינה לקיים במפעליהם מערכת לבקרת איכות. חלק מהמפעלים נענה לבקשה זו, ואילו חלק מהם שוקל עדיין את האפשרות להקמת מערכת כזאת. החשב הכללי הודיע, שמפקח בכיר במע"צ, מומחה בייצור רהיטים, המצוייד במכשירי בדיקה משוכללים, מבקר את תהליך הייצור ועבודת הגמר של רהיטים ופריטים אחרים הנרכשים על ידי מע"צ.

**הרכבת.** איכותן של כריות הגומי המשמשות לחיזוק אדני הביטון נבדקת על ידי מכון מוסמך בארץ. אולם לגבי גששים, שהם חלק מהבלמים של הקרונות נעשתה בדיקת טיב רק במפעל המייצר. הרכבת שקלה הצעה למסור בדיקות טיב למכון התקנים הישראלי.

במאי 1971 חתמה הנהלת הרכבת הסכם עם מכון המתכות, שליד הטכניון, לעריכת ביקורת טיב לגששים המיוצרים עבורה.

**המדפיס הממשלתי.** המדפיס הממשלתי מזמין נייר ממפעל ישראלי על פי תקן ישראלי של מכון התקנים. רק במקרים אחדים שלח המדפיס, דוגמאות לבדיקה למכון הסיבים שבמשרד המסחר והתעשייה. בהתחשב בכמויות הגדולות, שהמדפיס צורך כל שנה בנייר וצבעים, נודעת חשיבות מרובה לכך, שאיכות המוצרים המזומנים תיבדק על ידי המכונים המוסמכים לכך או במפעלים המייצרים ובפיקוחו של המדפיס.

המדפיס הנהיג בדיקות טיב באמצעות המכון לסיבים, שאתו נערך הסדר לבדיקת סוגי הנייר השונים המזומנים. כן נחתם הסכם עם מכון התקנים לבדיקת טיב הצבעים.

**משרד החינוך והתרבות.** המחלקה לשירותים משקיים שבמשרד רוכשת בכל שנה מספר גדול ומגוון של מצרכים, כגון: מכשירים עדינים למרכיזה הפדגוגית; ציוד ספורט; כלי עבודה וכלי בית לבתי ספר מקצועיים; ומכשירי כתיבה. את הפריטים האלה מזמינה המחלקה, שלא על בסיס מיפרטים טכניים, והמשרד לא נהג לערוך להם בדיקת איכות.

הוכנו מיפרטים עבור ציוד למדעי הטבע והאלקטרוניקה, והמשרד פועל להכנת מיפרטים לציוד ספורט, לכלי עבודה ולכלי בית לבתי ספר מקצועיים. מכשירים עדינים למרכיזה הפדגוגית עוברים בדיקות במכון התקנים, או במעבדות של המוסדות להשכלה גבוהה בארץ, או המעבדה של הטלוויזיה הלימודית שליד משרד החינוך והתרבות. לגבי חלק ממכשירי הכתיבה פועל המשרד על פי מיפרטים של ארגון האספקה ומכון התקנים.

**משרד הסעד.** המשרד לא ערך מיפרטים בשביל ריהוט מיוחד, צרכי מטבח וצורכי מזון, ואף לא נעזר במיפרטים קיימים של ארגון מנהלי האספקה, וממילא הוא לא ערך בדיקת איכות לגבי

מוצרים שלה, אלא הסתפק בבדיקות שטחיות בלבד. נעליים ומוצרי טכסטיל לא נבדקו עם קבלתם, אלא בתקופה שלאחר מכן ובנסיבות מיוחדות.

ריהוט מיוחד נרכש על פי מיפרטים של משרד הסעד ומועבר לביקורת איכות למכון התקנים; צורכי מטבח, נעליים ומוצרי טכסטיל נרכשים על פי מיפרטים של ארגון מנהלי האספקה ומכון התקנים. המשרד מעביר את הפריטים המת-קבלים מהספקים לבדיקת מכון הסיבים, שהמשרד קשור אליו בהסדר שנתי, או למכון התקנים, או שמחייב את הספק להמציא לו אישורים ממכונים אלה. אשר לבדיקת טיב המזון, משמש נציג המשרד חבר בוועדה, שמונתה על-ידי נציב שירות המדינה בפברואר 1972, לבחינה של הזמנת מזון על פי מיפרטים ובדיקת איכות (ראה להלן), אך בינתיים אין שינוי במצב.

**מוצרים לצריכה שוטפת לכלל המשרדים.** משרדי הממשלה רוכשים במשך השנה מוצרים כלליים לצריכה שוטפת, כגון מכשירי כתיבה, צורכי משרד, מכונות (כתיבה, סיכום, חישוב ושיכפול), מאווררים, תנורים, בגדים ונעליים. נוהלי הרכישה של מצרכים אלה נקבעו בהוראות התכ"ם, והממונה על המשק והשירותים שבאגף החשב הכללי אחראי לקיום המכרזים הדרושים. הקניות נערכות על ידי המשרדים מספקים שזכו במכרז. למשרדים עצמם אין הכלים הנאותים כדי לקיים, במידת הצורך, בדיקות טיב, ולפיכך ברוב המקרים אינן נעקרות בדיקות כאלה. הממונה לא חייב את הספקים להמציא לו אישור על ביצוע בדיקות איכות.

באפריל 1971 מונה במחלקתו של הממונה מהנדס איכות, שמתפקידו לבדוק את הפריטים הנרכשים על ידי משרדי הממשלה במסגרת המכרזים ולקיים מגע מתמיד עם מכון התקנים במגמה לבדוק את טיב המוצר המסופק על פי המכ-רוזים.

בלקחות דוגמאות של טובין ממחסני הממשלה והן מועברות, באמצעות המחלקה של הממונה, לבדיקה במכון התקנים. נבדקים ציוד משרדי, פרטי הלבשה וחומרים משקיים אחרים. מתוך 35 פריטים שנבדקו, רק 7 נמצאו מתאימים למיפרטים. החשב הכללי הודיע, שנשלחו אזהרות לספקים, שתוצרתם לא התאימה למיפרטים, והוא מקיים פיקוח מתמיד על הרכישות מהם.

**רכישות במרוכז.** לגבי חלק ניכר מהמצרכים שבשימוש העצמי של כמה ממשרדי הממשלה עורך החשב הכללי מכרזים. כיוון שמכרזים אלה עשויים להבטיח בדרך כלל איכות ברמה רצויה, מחירים סבירים וחיסכון בהוצאות, מן הראוי לפעול להרחבת שיטה זו ולהחילה על מצרכי מזון, הנרכשים בכמויות ניכרות, בעיקר על ידי משרד הבריאות, משרד החינוך והתרבות ומשרד הסעד. המשרדים רוכשים מצרכים אלה על פי הסדרים נפרדים ללא מכרז.

משרד מבקר המדינה פנה בענין זה לחשב הכללי עוד בנובמבר 1967, כדי שיתן דעתו על ארגון מרכזי של רכישת מצרכי המזון, אך לא חל שנוי בדרכי הרכישה של מצרכים אלה.

בפברואר 1972 מינה נציב שירות המדינה, כיושב ראש ועדת היעול הבינ-משרדית, ועדה המורכבת מנציגי המשרדים: בריאות, סעד, חינוך ותרבות, נציגי אגף החשב הכללי ואגף התקציבים שבמשרד האוצר; ונציגי נציבות שירות המדינה. הוועדה מונתה לבחינת אפשרויות שונות של אספקת מזון במשק הממשלתי, ונקבע, שעליה להתייחס לאפשרויות של ריכוז רכישת מזון, לנוהלי התקשרות עם קבלנים ולבחינת ההתאמה של המערכת לבקרת איכות אפקטיבית. בספטמבר 1972 נקבע, שיש לבדוק, בעדיפות ראשונה, רכישה

במישרין של בשר באמצעות משרד המסחר והתעשייה; הוקם צוות, שבדק את צרכי יבוא הבשר, אחסונו והובלתו; נאסף מידע על דרכי הטיפול בבשר בצה"ל ונבחנו האפשרויות לשיתוף פעולה אתו. בעקבות בדיקות אלו נערך נסיון, בקנה מידה מצומצם, להזמנת בשר מוכן וארוז ישירות מחו"ל ללא מתווכים, עבור מספר מוסדות בריאות.



ממצאי המעקב העלו, שחלה התקדמות בהכנת מיפרטים ובדיקות טיב לטובין הנרכשים על ידי משרדי הממשלה. הביקורת תמשיך לעקוב אחר המשך הצעדים שנעשו וביצוען של ההוראות, שעליהן הודיע החשב הכללי.

### דיוור ממשלתי

דו"ח שנתי 21, עמ' 145

פיקוח על פעולות הוועדות המחוזיות. לפי התקנון לדיוור חייבות הוועדות המחוזיות, שפעלו במסגרת משרד הפנים, לדווח לוועדת הדיוור המרכזית על דיוור לא מנוצל, שלא אוכלס תוך 30 יום מעת הפינוי. הביקורת העלתה, שפרט לוועדה המחוזית בתל אביב לא הקפידו הוועדות על דיווח תקופתי. העובדה, שכפיפות הוועדות מבחינה ארגונית לא הייתה לוועדה המרכזית אלא למשרד הפנים, תרמה לכך, שלא עלה בידי ועדה זו לשכנע את הוועדות המחוזיות בתועלת הדיווח.

בהתאם להמלצת ועדת הייעול הבינמשרדית, בוטלו הוועדות המחוזיות, שפעלו במסגרת משרד הפנים. במקומן הוקמו ופועלות יחידות דיוור מחוזיות, הכפופות למחלקת דיוור שבחשב הכללי של משרד האוצר.

במסגרת ההתארגנות החדשה, באה מחלקת הדיוור במגע ישיר יומיומי עם היחידות המחוזיות, ומקבלת דיווחים שוטפים על המתרחש בתחום האכלוס של הדיוור המתפנה.

כדי שיהיו מצויים בידי הוועדה המרכזית דו"חות וסקרים על נכסי הדיוור שבבעלות המדינה ועל המושכרים, הוחל בראשית 1968 להסב את נתוני הדיוור למחשב שבאגף החשב הכללי; לאחר שמחשב זה הוחלף, הוקפאה הסבת הנתונים ביולי 1969, ולא הוזמנו תכניות למחשב החדש. מכאן שנמנעה מהוועדה המרכזית האפשרות לקבל מידע מלא על הדיוור הממשלתי כי גם ריכוז ידני נאות של הנתונים לא היה קיים.

לא חל שינוי בהסבת נתוני הדיוור למחשב, המופעל באגף החשב הכללי. בדעת החשב הכללי למסור ביצוע עבודה זו ללשכת שירות, הפועלת מחוץ לכתלי האגף, אך למטרה זו לא נתקבל עדיין האישור התקציבי הדרוש. עם זאת הוחל באוקטובר 1972 ברישום מפורט של כל הנכסים המושכרים והמוחזקים על ידי משרדי הממשלה; הנתונים ירוכזו במחלקת הדיוור שבמשרד האוצר.

מזונוים במשרדי הממשלה. גביית דמי השימוש ממפעילי המזונוים לא הייתה תקינה; היו שפעלו שלא על פי הסכם, וממילא לא העבירו דמי שימוש; היו שפיגרו בתשלום עד כדי שנתיים, בלא

שהוועדה המרכזית העמידה את המשרדים על מחדלם, והיו שקיבלו פטור מתשלום דמי שימוש ללא הנמקה לכך.

כדי להסדיר את גביית דמי השימוש ממפעילי המזנונים, הוצאה בסוף ינואר 1971 הוראת כספים, המחייבת את המשרדים להעביר לחשב המשרד את דמי השימוש, בצירוף רשימה שתכלול פרטים מלאים על הרכב הסכומים. על המוסמך לדיור בכל משרד ממשלתי חלה החובה לעקוב ולוודא, שהגבייה תהיה סדירה. מחלקת הדיור מקבלת פעמיים בשנה ממשרדי הממשלה דו"ח על גביית הסכום. במקרים של מתן פטור מתשלום דמי שימוש נרשמת עתה הנמקה לכך.

**דירות שירות צמודות.** מילוי יעיל של תפקיד הוועדה המרכזית מחייב, שהיא תרכז את הסכמי השכירות עם הדיירים, תפתח לכל דירת שירות תיק ותנהל בכרטסת רישום של מירב הנתונים על הדירה. הוועדה לא הכינה לעצמה אמצעי פיקוח אלה, ולא היה בידיה מידע על כלל דירות שירות צמודות.

במסגרת ההתארגנות החדשה נערכה מחלקת הדיור באוצר, לצורך ריכוז הנתונים על כלל דירות השירות הצמודות; היא כעת סיימה פתיחת תיקים וכרטסת לכל דירת שירות במחוז באר שבע, והחלה בריכוז המידע לגבי שאר המחוזות; הסכמי שכירות מרוכזים בתיקי הדירה המתאימים.

במקרים לא מעטים חלה הפסקה ממושכת — מעל לשנה — בהעברת הסכומים של שכר הדירה, בלא שניתן לקבוע על פי המסמכים שבידי הוועדה המרכזית את הסיבה לכך — פיגור, פינוי או מכירה לדייר. קרו גם מקרים, שהועבר לאישור הוועדה המרכזית הסכם שכירות, בלא שהיא עקבה אחרי קבלת שכר הדירה.

כל עובד המקבל דירת שירות נדרש לחתום על התחייבות, שלפיה מנכה יהב, קופת עובדי המדינה בע"מ, ממשכורתו מדי חודש את התשלום החדשי עבור שכר הדירה. חשבי המשרדים מדווחים פעם בשנה על הגביות למחלקת הדיור.

**תחומי הטיפול ומערך האירגון.** אין התקנון לדיור מכיל הוראות בדבר חלקה של הוועדה המרכזית בפיקוח על תחזוקת הדיור בארץ. לא היה תקנון לתחזוקה וגם לא פיקוח מרכזי לכך מטעם הוועדה.

מחלקת הדיור הוציאה הוראות למשרדי הממשלה בדבר תנאי התחזוקה, הכוללות, בין היתר תעריפים לגובה התשלומים בעד שירותי תחזוקה; המחלקה מפקחת, באמצעות יחידות הדיור המחוזיות על התחזוקה.

כדי שהוועדה המרכזית תוכל להיות יוזמת הדיור והמתכנת העליונה, עליה להיכנס לפעולה עוד בשלב המשא ומתן על קביעת ההקצבות למשרדים; גישה זו חייבת להשתקף גם בתחזוקה. אך כיוון שהיא נכנסה לפעולה רק לאחר שהמשרד בא לכלל סיכום עם אגף התקציבים בדבר ההקצבה לדיור, נפגמה יכולתה למלא את התפקיד כראוי.

חל שיפור; מחלקת הדיור פועלת עתה בשיתוף פעולה עם משרדי הממשלה ומנחה אותם לפני פנייתם לאגף התקציבים.

## פיקוח על טיב הבניין המשווק בתחנות

דו"חות שנתיים 22, עמ' 202; עמ' 176

על מינהל הדלק הוטל הפיקוח על שמירת התקן הישראלי לבניין, במיוחד במגמה למנוע מהילת בניין מאוקטן גבוה בבניין מאוקטן נמוך או מהילת בניין בקירוסין, שיש בכך כדי להזיק למנועי הרכב ולפגוע בהכנסות המדינה. מינהל הדלק סומך בעניין זה בעיקר על הפיקוח הפנימי של חברות השיווק על טיב הבניין המשווק בתחנותיהן, ואילו את הפיקוח, המבוצע מטעמו הטיל על אחד מעובדיו, כחלק מתפקידו. בשנים 1967 עד 1971 ערך המינהל, בממוצע לשנה, פחות מבדיקה אחת בכל תחנה. הביקורת העירה, שהפיקוח לא ענה על הדרוש ועל מינהל הדלק לדאוג להרחבתו.

בשנת 1972 הורחב הפיקוח, ונבדקו כמעט כל תחנות הבניין, שפעלו לסוף שנה זו (כ-325 תחנות), כשליש מהן אף נבדק יותר מפעם אחת. בינואר 1973 השלים המינהל, בעקבות הביקורת, את בדיקת התחנות הנותרות.

נוכח החשד, שהתעורר בציבור, כי בעלי תחנות מזהלים את הבניין, בסוף השבוע כשאין פיקוח על טיב הבניין, ערך המינהל בדיקות בתחנות, במוצאי שבת ובשעות המוקדמות של ימי ראשון. בבדיקות, שנערכו בשנת 1972, ושבהן נלקחו מהתחנות 878 דגימות, נתגלו שלושה מקרים של מהילת בניין מאוקטן גבוה בבניין מאוקטן נמוך, ומינהל הדלק העביר ממצאים אלה לפרקליטות המדינה. לא נתגלתה מהילת בניין בקרוסין.



בשנת 1972 התקרב היקף הפיקוח על טיב הבניין לראשונה לרמה הרצויה; דרוש להמשיך ולבדוק את כל התחנות לפחות פעם אחת בשנה.

## לשכת החברות הממשלתיות

דו"ח שנתי 21, עמ' 156

מהותה של חברה ממשלתית. החלטות הממשלה בדבר חברות ממשלתיות אינן מגדירות חברה ממשלתית מה היא. המצב לגבי חברות בת של חברות ממשלתיות אף הוא אינו מוגדר די הצורך, ולא ברור, באילו תנאים נתונה חברת בת של חברה ממשלתית לטיפול של לשכת החברות. הלשכה לא קבעה לעצמה קריטריונים, ובאילו מחברות הבת עליה לטפל במישרין ובאילו רק במהלך הטיפול בחברות האם.

ההגדרות הן נושא לחוק החברות הממשלתיות המוצע — ראה להלן.

נהלים לייסוד חברות. הנוהל, שהוצא במארכס 1969 על ידי היועץ המשפטי לממשלה, בדבר הקמת חברה ממשלתית, והוראות מוסמכות אחרות בנושא זה, אינם מחייבים התייעצות מוקדמת עם אגף התקציבים. הביקורת העירה שרצוי, לחובת תיאום כזה דרך ביצועו ייקבעו במפורש על ידי הגורמים המוסמכים.

באוגוסט 1971 הוציאה לשכת החברות, בתיאום עם אגף התקציבים, נוהל, שלפיו יש לכלול בחוות דעת הלשכה על הקמת חברה ממשלתית את הערותיו של אגף התקציבים.



**השקעות הממשלה בחברות קיימות.** חלק מהמניות שבידי הממשלה נתקבלו לידיה עקב המרת הלוואות, שהאוצר העניק לחברות, במניותיהן, דבר שיכול להיות לו משמעות כלכלית. מתיקי לשכת החברות עולה, כי בדרך כלל מתנהל המשא ומתן בדבר ההמרה עם החשב הכללי בלבד, ולשכת החברות אינה שותפה לו.

סוכם בין לשכת החברות לבין אגף החשב הכללי על תיאום ביניהם בתחום זה. במקרים המעטים, בהם הומרו הלוואות למניות בשנים 1971 ו-1972, שותפה לשכת החברות בהחלטה.

**השקעה במניות בכורה.** בכמה חברות השתתפות הממשלה בהון המניות היא כולה או בחלקה הגדול במניות בכורה.

בסיכומיה והצעותיה לדו"ח שנתי 20 שאושרו על ידי הכנסת (ראה דו"ח שנתי 21, עמ' 827), קבעה ועדת הכספים, כי "על הממשלה לקבוע קריטריונים בדבר המקרים ובדבר ההיקף, שבהן היא מוכנה לרכוש מחברות, שהיא עומדת להשתתף בהון, מניות בכורה באחוז גבוה מסך כל ההון הנפרע, כשמניות אלה אינן מקנות לה זכות הצבעה". בסיכומיה והצעותיה לדו"ח שנתי 21 (ראה דו"ח שנתי 22, עמ' 920), חזרה ועדת הכספים והדגישה את דרישתה לקביעת קריטריונים אלה.

בינואר 1972 מינתה ועדת השרים לענייני כלכלה ועדת משנה לקביעת קריטריונים לצורות סיוע כספי או להשקעות — במניות בכורה, במתן הלוואות או ערבויות בחברות שבהן אין לממשלה שליטה. עד מועד סיום ביקורת המעקב, בינואר 1973, לא פורסמו הקריטריונים.

**הדרכה לחברי דירקטוריונים.** ביכולת הלשכה לתרום לשיפור מעמדם ולפעולתם היעילה של הדירקטוריונים על ידי מתן הדרכה מתאימה. הלשכה עשתה אך מעט בתחום זה בשנתיים האחרונות.

לא חל שיפור במצב.

**כללים לדיווח כספי.** באפריל 1969 הנהיגה הלשכה כללים לדיווח כספי בחברות הממשלתיות. הביקורת העידה, שרצוי לבחון את הכללים לאור הדו"חות הכספיים, שהוגשו ללשכה בשנת 1970, לברר אם יש מקום להשלים אותם ולעדכןם ולשקול באיזו מידה הם עונים עוד על הדרישות.

הלשכה הודיעה, שלאחר בדיקה מצאה, שרצוי לקבוע כללי דיווח כספי לפי ענפים כלכליים; היא אמנם הוציאה מערכת כללים לחברות בענף התיירות. הלשכה מעבדת עתה נהלים לענפים כלכליים נוספים.

**תנאי השכר בחברות ממשלתיות.** בסוף 1968 החליטה הממשלה על הקמת ועדה לטיפול בענייני שכר ותנאי העבודה בחברות הממשלתיות. לכאורה חלה החלטה זו על שכרם של כל עובדי החברות, לרבות מנהלים. אולם למעשה תנאי העבודה של מנהלים ושכרם הם בעייה בפני עצמה. הביקורת העידה, שרצוי שגם החלטות הדירקטוריון בדבר תנאי העבודה ושכרם של מנהלי החברות יתקבלו על דעת גורם ממשלתי.

ועדת השרים לענייני כלכלה מינתה במאי 1972, ועדת שרים לענייני שכר של מנהלים, שנתבקשה לקבוע קריטריונים ותנאי עבודה למנהלים בחברות ממשלתיות.

**החוקת מניות.** המניות למוכ"ז של המדינה מופקדות על ידי הלשכה בכספת בנק ישראל. לא נערך הסכם בכתב בין הלשכה לבין הבנק, שיקבע, בין השאר, את זכויות הצדדים למקרה של אובדן מניות או של אי התאמה ביניהם.

**לא נחתם בין האוצר לבין בנק ישראל הסכם בדבר החוקת מניות בכספת הבנק.**

הלשכה אחראית להחזקת מניות הממשלה, ועליה לקיים מעקב שוטף אחרי רכישות של מניות על ידי הממשלה ומכירתן. אין ללשכת החברות מידע מלא ועדכני על מקום הימצאן של מניות הממשלה; בקיץ 1967 רכש האוצר מניות בכורה 4% בחישולי הכרמל בע"מ, בערך נקוב של 1,400,000 ל"י; מניות אלה לא נתקבלו באוצר, והלשכה לא נקטה צעדים, כדי להעביר את תעודות המניות לרשותה.

**ביקורת המעקב העלתה, שבינואר 1973, עוד לא נתקבלו המניות בלשכה.**

**דו"ח הלשכה על חברות ממשלתיות.** רישומי לשכת החברות על השקעות הממשלה במניות לא תאמו בכל מקרה את הנתונים של החשב הכללי.

עדיין נמצאו נתונים בלשכת החברות שלא תאמו את אלה של החשב הכללי, כך למשל, בדו"ח הכספי של החשב הכללי ל-31.3.1972 נרשמו השקעות הממשלה בחברת ירדן לחקירות בע"מ, בסך 237,500 ל"י, בעוד שבספרי לשכת החברות לאותו תאריך לא נרשמו השקעות אלה; הביקורת העלתה, כי ועדת השרים לענייני כלכלה החליטה רק באפריל 1972 על מכירת המניות של חברה זו, ולא היה אפוא מקום, שהשקעות אלה לא יירשמו בדו"ח הלשכה ל-31.3.1972; כן הועלו אי התאמות רבות אחרות. לדעת הביקורת מן הראוי, שנתונים המתפרסמים על ידי שתי יחידות במשרד האוצר באותו נושא יהיו זהים.

חלקן הגדול של השקעות הממשלה במניות באמצעות משרד הבטחון לא נרשמו בספרי האוצר.

בעקבות הביקורת קבע משרד הבטחון, שניתן לכלול בספרי האוצר את השקעות הממשלה במניות של התעשייה האווירית לישראל בע"מ וחברות הבנות שלה; ואמנם השקעות אלה נרשמו בדו"חות הכספיים של האוצר ל-31.3.1972.

דו"ח השנתי של הלשכה על השקעות הממשלה במניות, לא משתקפות דרכי המימון האחרות של הממשלה בחברות אלה; אין התייחסות להלוואות האוצר לחברות הממשלתיות; וגם ערבות המדינה הניתנת להלוואות, שמקבלות חברות אלה, אינה משתקפת בדו"ח.

**הליקוי לא תוקן.**

**חוק החברות הממשלתיות.** לשכת החברות הממשלתיות הוקמה ב-1958, כדי לשמש יחידת מטה מקצועית ליד הממשלה בתחום החברות הממשלתיות, שתמוקם במשרד האוצר. מאז לא הוסדר באופן חד משמעי ומחייב מעמדה ומקומה במערכת היחסים בין המשרד הממונה לבין החברות והדירקטוריונים שלהם מזה, ובין היחידות של משרד האוצר מזה. סוגיה זו קשורה בבעייה הנובעת

מן העובדה, שלשכת החברות אין מעמד חוקי, ומבחינה משפטית אין הבדל בין חברה ממשלתית לבין חברה אחרת. משרד מבקר המדינה דרש חזור הדרש, שהממשלה תכין הצעת חוק, לחברות הממשלתיות, שהיה מן הסתם מסדיר גם את מעמדה של לשכת החברות. ועדה ציבורית, שעליה הטילו שר האוצר ושר המשפטים להכין הצעת חוק בנושא זה, הגישה באוגוסט 1970 לשרים שמינו אותה, טיוטה להצעת חוק.

לקראת סוף 1972 סיימה ועדת השרים לעניני חקיקה את דיוניה בהצעת חוק החברות הממשלתיות, אך במועד סיום הביקורת, תחילת פברואר 1973, נמצאת ההצעה בעיבוד הנוסח במשרד המשפטים לפני הנחתה על שולחן הממשלה.