

פרק שני

## משרדי הממשלה

# משרד ראש הממשלה

## פעולות ביקורת

נסקרו הפעולות האירגוניות והמינהליות שהיו קשורות בשינוי מערך משרדי הממשלה ובחילופי גברי בין השרים הממונים על המשרדים; וסדרי ההתארגנות וביצוע משימות בקשר לביקור נשיא מצרים\*.

נערכה ביקורת בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה על התחום הניהולי-ארגוני של קביעת מדד המחירים לצרכן; וברשות הגנים הלאומיים, שהוקמה על פי חוק גנים לאומיים ושמורות טבע, תשכ"ג—1963.

### ביצוע תקציב המשרד לשנת הכספים 1976

במסגרת ביקורת חשבונות משרדי הממשלה נבדק בחשבות משרד ראש הממשלה ביצוע התקציב לשנת הכספים 1976. הביקורת עמדה על כך, שבמהלכה של שנת הכספים הוגדל תקציבו של המשרד ב-20 מיליון ל"י בקירוב, מ-60.5 מיליון ל"י ל-80.7 מיליון ל"י, בעוד שההוצאה למעשה הייתה כ-70 מיליון ל"י בלבד, דהיינו נוצלה למעשה רק כמחצית מהתוספת לתקציב. עיקר התוספת היה בתקציבה של המועצה הלאומית למחקר ופיתוח, שבה, כתוצאה מאי-ביצועם של מחקרים שתוכננו, לא נוצל סך של 8.1 מיליון ל"י.

עוד עמדה הביקורת על כך, שמתחילת שנת הכספים 1974 ועד אוגוסט 1977 שילמה חשבות המשרד סכומים ניכרים בעד שירותי שקס בלשכת המשרד בתל-אביב. התשלומים האמורים היו בגין כיבודים וארוחות, שהוגשו דרך קבע לעובדי המשרד בנוסף להגשה באירועים שונים שהתנהלו בלשכה. חלק חשוב מההזמנות האמורות היו בניגוד להחלטת הממשלה, מפרוואר 1974, שאסרה — פרט למספר חריגים — הגשת כיבודים על חשבון תקציב המדינה. הביקורת העלתה כי בעת אישור התשלומים לשק"ס לא היו בידי החשבות מסמכים שיפרטו מי הזמין כיבודים וארוחות או שמהם ניתן ללמוד מה הזמן והאם הסכום הכלול בחשבון מתאים לכך. באוגוסט 1977, הורתה הנהלת המשרד לסגור את שלוחת השק"ס בלשכה שבתל-אביב.

## פעולות מינהליות בקשר לכינון הממשלה

### שינוי מבנה משרדיה

עם כינון הממשלה ביוני 1977 שונה המבנה של משרדיה — כמה משרדים בוטלו, אחרים אוחדו, הוקמו משרדים חדשים ושטחי פעולה\*\* הועברו ממשרד למשרד. משרד מבקר המדינה סקר חלק מהפעולות המינהליות, שנעשו בעקבות השינוי, עד סוף 1977. נסקר גם מדגם של היערכות המשרדים לקראת כניסת שרים חדשים לתפקידיהם כממונים על המשרדים.

### שינויים במבנה משרדים

1. בסוף יוני 1977 החליטה הממשלה:

(א) להקים משרד חדש — משרד האנרגיה והתשתית, שיועברו אליו שטחי פעולה ממשרדים אחדים: ממשרד ראש הממשלה — המועצה הלאומית למחקר ולפיתוח, ממשרד האוצר — מינהל הדלק והטיפול הנפט, וממשרד המסחר והתעשייה — נושא החשמל והרשות הלאומית לאנרגיה (ולפי החלטה נוספת, שנתקבלה בתחילת אוקטובר 1977, גם המכון הגיאולוגי);

\* ראה בדו"ח זה עמ' 224.

\*\* שינוי נוסף נעשה בסוף אוקטובר 1977 עם הקמת משרד העבודה והרווחה.

(ב) להקים את משרד הבינוי והשיכון, שבתחומיו יהיו שטחי הפעולה של משרד השיכון שיבוטל ושל מחלקת עבודות ציבוריות (מע"צ), שחועבר ממשרד העבודה;

(ג) לבטל את משרד המטרה ולהעביר את שטחי פעולתו למשרד הפנים;

(ד) לאחד את משרד המסחר והתעשייה ואת משרד התיירות למשרד אחד שיקרא משרד התעשייה, המסחר והתיירות.

באותו מעמד החליטה הממשלה גם על השינויים המתחייבים מהפעולות המנויות לעיל לגבי התארים של שרים, העברת סמכויות שרים על פי חוקים שונים, אצילת סמכויות הממשלה לשרים, מינויים שבידיהם וכיוצא באלה.

הכנסת אישרה את החלטות הממשלה, הטענות אישורה על פי חוק יסוד: הממשלה. על החלטות אחרות, הטענות על פי אותו חוק הודעה לכנסת, נמסרה הודעה כנדרש. ב־1 ביולי 1977 פורסם ברשומות כל הטעון הודעה מטעם הממשלה ומטעם הכנסת על פי חוק היסוד ומטעם ראש הממשלה על פי פקודת עובדי הציבור (שינוי תארים), 1940.

2. עוד החליטה הממשלה להקים ועדת שרים, בראשות שר האוצר, שתגיש לה הצעות בדבר הצורך להעביר שטחי פעולה שונים ממשרד למשרד, וזאת לאור השינויים שחלו במבנה הממשלה ומשרדיה. בעת סיום הביקורת (דצמבר 1977) טרם סיימה הוועדה פעולתה.

3. בהתאם לחלוקה החדשה של שטחי הפעולה, קבעה הממשלה מחדש באוגוסט 1977 את השרים האחראים, בנוסף על שר האוצר, לענייני החברות הממשלתיות. הודעה על כך פורסמה בילקוט הפרסומים בספטמבר 1977, בהתאם לחוק החברות הממשלתיות, תשל"ה—1975.

4. הסקירה, שערך משרד מבקר המדינה על התארגנות המשרדים בעקבות החלטת הממשלה, כללה את ההיבט התקציבי ואת ההיבט של כוח האדם.

(א) חוק התקציב לתקופת המעבר אפריל-יולי 1977, שנתקבל בכנסת השמינית ושחוקן בכנסת התשיעית והפך לחוק תקציב לחדשים אפריל-ספטמבר 1977, קובע, כי שר האוצר רשאי, באישור ועדת הכספים של הכנסת, להעביר כל סכום או מספר משרות מסעיף תקציב אחד לסעיפי תקציב אחרים, אם הדבר יידרש מחמת שינויים במבנה של משרדי הממשלה או בתפקידיהם, ובלבד שהסכומים המועברים כאמור יוקצבו למטרות, שלהן היו מוקצבים, והמשרות המועברות כאמור ישמשו למטרות, אשר להן היו מוקצבות.

עוד קובע החוק, כי שר האוצר רשאי, בהודעה לוועדה, לשנות את המספור או את השם של סעיפי תקציב, תחומי פעולה, תכניות או תת-תכניות, ובלבד שלא יחול שינוי במטרה אשר לה הוקצב סכום או מספר משרות כאמור.

על פי האמור ניתן לבצע התאמות לגבי מה שהיה כלול בתקציב מלכתחילה; לגבי מה שלא היה בו, כגון יחידות הניהול והמטה של משרד האנרגיה והתשתית החדש, על שר האוצר להשתמש ברזרבות. אולם חוק התקציב לתקופת המעבר מנע את מילוי המשרות שברזרבה; הגבלה זו הוסרה בחוק התקציב לשנת הכספים 1977, שנתקבל בסוף אוגוסט 1977.

גם בחוק התקציב לשנת 1977 בנויים עדיין סעיפי התקציב לפי המבנה הקודם ונקראים לפעמים בשמות הקודמים ולפעמים בחדשים; לדוגמא: "משרד המטרה" בעמוד 28 (חוקי תקציב 72 מ-10 באוקטובר 1977); "משרד השיכון" בעמוד 91, אך "משרד הבינוי והשיכון" בעמוד 10; "משרד המסחר והתעשייה" בעמוד 109 ו"משרד התיירות" בעמוד 114, אך "משרד התעשייה, המסחר והתיירות" בעמוד 10, וכו'.

במרבית שנת הכספים 1977 פעלו, איפוא, המשרדים במבנה החדש, אך בדרך כלל במסגרת התכניות ושיאי כוח האדם שבסעיפי מבנה התקציב שהוכן לפני שנעשו השינויים. סעיף חדש נוסף בתקציב השנתי למשרד האנרגיה והתשתית, אך גם הוא מורכב מתקציבי היחידות שהועברו למשרד, בצירוף "תחום פעולה כללי" שהוקצבו לו כספים, אך לא משרות. מספר הסעיף זהה למספר שניתן בתקופת תקציב המעבר לרשות הלאומית לאנרגיה (ראה להלן).

השפעת השינויים במבנה המשרדים על תקציב המדינה באשר לסכומי ההוצאה ולמספר העובדים לא באה, איפוא, עדיין על מלוא ביטוייה המעשי. לדעת הביקורת, רצוי, שבמקרים כאלה יביא אגף התקציבים את הצעת השינויים בתקציב המדינה, הנובעים מהחלטה על שינוי במבנה המשרדים או בתפקידיהם, לפני הגורמים המחליטים — אם אפשר לפני ההחלטה, ועל כל פנים בהקדם האפשרי לאחריה.

(ב) אשר להיבט כוח האדם, הרי חוקי התקציב קובעים את שיא כוח האדם, היינו מספר המשרות המירבי שאפשר למלא, לכל סעיף, תחום פעולה, תכנית ותת-תכנית, ואילו התקן מפרט את המשרות ביחידות המשרד לתאריהן ולדרגותיהן. על פי חוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט—1959, אין למנות אדם אלא למשרה שבחוק. כדי למנות עובדים למשרות במשרד חדש או למשרות חדשות במשרד קיים, ששטחי פעולתו שונים, יש צורך בקביעת תקן לאותן משרות.

על פי החוק האמור על השר, או מי שהוסמך לכך על ידי, להציע לנציב שירות המדינה רשימת משרות, על הדרגות הצמודות להן, רשימה לכל יחידה מיחידות המשרד. אין בחוק הוראת מעבר, כי החלטה על העברת יחידה הופכת את תקן היחידה הקודמת לתקן היחידה החדשה ואת עובדי היחידה הקודמת לעובדי היחידה החדשה. אף התקשי"ר אין בו הוראות בנושא זה. יתר על כן, עם ביטול משרד בטלים לכאורה תקניו. הגיונו של דבר זה הוא בכך, שעל השר, העומד בראש המשרד, לשקול מהו התקן הרצוי למשרדו, כדי שיוכל למלא את תפקידו ולהשיג את יעדיו. מכאן שהיה צורך, כי סמוך ככל האפשר לאחר קבלת ההחלטה על השינויים יוצעו מטעם השרים התקנים החדשים, ובכך תינתן הזדמנות לכל הגורמים הנוגעים בדבר לבחון מחדש את הדרוש בכוח אדם ואת הנכון מבחינת המבנה, במסגרת המשרד החדש. או המשרד, ששונה מבנהו או שונו תפקידיו.

קביעת התקנים בהקדם מתאפשרת במקרים כאלה על ידי תקנה מיוחדת בתקנות שירות המדינה (מינויים) (הצעת תקן), תש"ך—1959, הקובעת, כי שר, או מי שהוסמך לכך על ידי, יכול להציע לנציב שירות המדינה בכל עת הצעת תקן, אם היא מוגשת על פי חיקוק או החלטה ממשלה ולא ניתן להגישה במועדים השנתיים הרגילים להגשת הצעת תקן, ובלבד שתוגש לפני התאריך המוצע לתחילת אותו תקן. למעשה לא נקבעו עד מועד סיום הביקורת תקנים חדשים ומשולבים, ועובדים הועסקו לפי התקנים, שעבר זמנם, או לפי סידורים זמניים.

למשרד האנרגיה והתשתית הועברו כמות שהן יחידות משלושה משרדים קיימים. הן הוסיפו לקבל בחודשים הראשונים שירותים ממשרדיהן הקודמים, עד שהמשרד הקים את יחידותיו השירותיות (אמרכלות, חשבות, כלכלה ותקציבים, יעוץ משפטי), והן קיבלו לידיהן את מתן השירותים ליחידות המשרד האחרות.

כמחצית השנה לפני ההחלטה על הקמת משרד לאנרגיה חקקה הכנסת השמינית בינואר 1977 חוק על הקמת רשות לאומית לאנרגיה\*. חוק רשות לאומית לאנרגיה, תשל"ז—1977, קבע כי הרשות תרכיב את הטיפול בענייני אנרגיה בישראל; היא תהיה בת 20 חברים, והם: יושב ראש ומנכ"ל שימונו על ידי הממשלה על פי המלצת השר הממונה על ביצוע החוק, 4 חברים, שימונו על ידי ראש הממשלה ושר האוצר, ועוד 14 חברים, שימונו על ידי השר הממונה, מהם 3 לפי המלצת האקדמיה הלאומית למדעים ו-8 לפי המלצת שרים אחרים; עובדי הרשות יהיו עובדי מדינה; תחילת החוק נקבעה בתום שישה חודשים מפרסומו, היינו ביולי 1977.

השר הממונה על ביצוע החוק היה שר המסחר והתעשייה, והוא פתח בהכנות להפעלת הרשות במועדה. בין היתר מונה מי שהיה אז יועץ הממשלה לענייני נפט ואנרגיה כיושב ראש הרשות. בהתאם לחוק התקציב לתקופת המעבר, אישרה ועדת הכספים של הכנסת תקציב לסעיף תקציבי חדש של הרשות על יסוד העברת יחידות ממשרד האוצר (יחידת יועץ הממשלה לענייני נפט ואנרגיה, שהפכה ל"תחום פעולה כללי — שירותים מרכזיים" של הרשות, מינהל הדלק ויחידת מנהל ענייני הנפט) וממשרד המסחר והתעשייה (היחידה לתכנון ופקוח על משק החשמל); בשים לב למגבלה שבחוק המונעת תוספת תקנים (ראה לעיל), יופעל בתקופת תקציב המעבר הסדר של השאלת תקנים ממשרדי הממשלה, שלהם תקנים פנויים, למטה ולניהול של הרשות.

לאחר העברת הסמכות לביצוע חוק רשות לאומית לאנרגיה לידי שר האנרגיה והתשתית, מינתה הממשלה בדצמבר 1977, על פי המלצת השר, את מנכ"ל משרדו כיושב ראש הרשות הפועלת במסגרת המשרד. לרשות, שתי יחידות חדשות — האחת לטכנולוגיה, מחקר ופיתוח והאחרת לשימור אנרגיה, ואילו היחידות הוותיקות ממשרד האוצר וממשרד המסחר והתעשייה (מינהל הדלק, יחידת הנפט ויחידת החשמל) פועלות במסגרת משרד האנרגיה והתשתית בנפרד מהרשות. נוכח העובדה, שלפי החוק תפקידי הרשות חופפים חלק ניכר משטחי הפעולה של המשרד, יש לשקול מחדש התאמת החוק למצב שנוצר.

\* בענין הקמת הרשות ראה גם ד"ר שנת 27, עמ' 389—390.

המשרד עוסק בקליטת הנושאים, שהועברו אליו, במסגרתו הכוללת, כאשר בנושאים אחדים עודן פתוחות שאלות בדבר פרטי חלוקת התפקידים בינו לבין משרדים אחרים. כן נותרו פתוחות שאלות בדבר שטחי הפעולה של משרד האנרגיה והתשתית בנושאי התשתית.

החל ביולי 1977 התנהלו דיונים בין המשרד לבין אגף התקציבים ונציבות שירות המדינה בדבר תוספת תקציבים ועובדים על אלה, שהועברו ממשרדים אחרים, בעיקר לצרכי השירותים המרכזיים של המשרד החדש והיחידות החדשות של הרשות לאנרגיה. מדי פעם בפעם נעשו סידורים זמניים, ובסופו של דבר סוכם על תוספת כ-50 משרות, מהן חלק מראשית שנת הכספים 1978; עוד סוכם שעד יוני 1978 יגיש המשרד — שעודנו בהקמה — לאגף התקציבים ולנציבות שירות המדינה הצעה מפורטת של המבנה הארגוני לדיון משותף; תוצאות הדיון ישמשו בסיס למבנה הארגוני ולשיא כוח האדם של המשרד, וכן לתוספות או קיצוצים, במידה שיתחייבו מן הדיון.

במשרד הבינוי והשיכון אחדו כמות שהם משרד השיכון שבוטל ויחידת הסמך של מע"צ (למעט רשם המהנדסים, שנשארו במשרד העבודה). למעשה אחדו בשלב זה ההנהלות בלבד. הוקמה ועדה פנימית לענייני המבנה הארגוני המאוחד, והמשרד התקשר עם יועץ חיצוני באותו עניין. עוד הומין המשרד בדיקה מיוחדת בנושא איחוד השירותים (אמרכלות, ייעוץ משפטי, ובפרט החשבונות והגזבריות).

מלבד הקמתו של פורום הנהלה מאוחד למשרד הבינוי והשיכון ננקטו עד למועד סיום הביקורת צעדים אלה לביצוע האיחוד: מנהל מע"צ מונה כמשנה למנכ"ל המשרד ומנהל היחידה לשירותי הנדסה ועבודות ציבוריות, הכוללת את יחידות מע"צ לשעבר, את אגף תכנון והנדסה במשרד השיכון לשעבר (אך לא האגף לתכנון וביצוע במינהל לבנייה כפרית וליישובים חדשים) ואת רשם הקבלנים; מנהל אגף תכנון והנדסה נתמנה כסגן מנהל היחידה; הוטל על המשנה למנכ"ל לתאם את פעולות מרכז הבנייה הישראלי ואת פעולות ההנדסה במחוזות משרד השיכון לשעבר ובמינהל לבנייה כפרית וליישובים חדשים.

טרם נעשו צעדים נוספים לאיחוד הפונקציות של שני חלקי המשרד במרכז ובמחוזות, שבהם קיימות — בחלוקה גיאוגרפית שאינה חופפת — שלוש מערכות מהנדסי מחוז: של מע"צ, של המינהל לבנייה כפרית וליישובים חדשים, ומנהלי המחלקות הטכניות במחוזות משרד השיכון לשעבר. כן תלויות ועומדות שאלות בדבר אפשרות העברתם של חלקים שונים של בנייה ביטחונית למשרד, נוסף על הטיפול בהקמת בתי סוהר חדשים, שהועבר על ידי משרד הפנים למע"צ, ובעיות בדבר מידת האחידות והשיתוף של משרד הבינוי והשיכון בנושאי תכנון פסי ובענייני קרקעות, המצויים כיום בידי משרד הפנים ומשרד החקלאות — מינהל מקרקעי ישראל.

למשרד הפנים הועבר משרד המשטרה על תפקידיו (ביקורת פנימית, תכנון ותקציב, מחקר ופיתוח, ורבות המשטרה ובתי הסוהר) וכ-30 עובדיו, והמשרד הפך לאגף המשטרה במשרד הפנים. הסמנכ"ל לשירותי חירום ולתפקידים מיוחדים במשרד הפנים ממלא בפועל באורח זמני גם את תפקיד מנהל אגף המשטרה. המפקח הכללי של המשטרה ונציב בתי הסוהר אחראים ישירות לשר.

במועד סיום הביקורת נבחנו עדיין הצעות מספר בדבר העברת יחידות מסוימות ממטות המשטרה ונציבות בתי הסוהר לאגף, ובדבר שילוב אפשרי בין יעדי המשטרה בנושאי ביטחון שוטף לבין שירותים קרובים שבתחום משרד הפנים.

במשרד התעשייה, המסחר והתיירות חלו, לעומת משרד המסחר והתעשייה לשעבר, שינויים בשני כיוונים: מחד העביר המשרד למשרד האנרגיה והתשתית את יחידת החשמל ואת המכון הגיאולוגי כמות שהם וכן את ענייני הרשות הלאומית לאנרגיה, שהייתה בהתהוותה; מאידך קלט המשרד את משרד התיירות לשעבר. לשם כך הקים "ועדת מיוג" בראשות יועץ השר; חבריה היו שני עובדים בכירים ונציג ועד העובדים מכל אחד מהמשרדים הקודמים. כזכור, היה למשרד המסחר והתעשייה נסיון קודם בקליטת משרד הפיתוח שבוטל ב-1974.

ועדת המיוג עיבדה את עקרונות המיוג: היחידות השירותיות של משרד המסחר והתעשייה ומשרד התיירות ימוגו, וכל יחידה שירותית ממוגת תתפקד כיחידה אחת; יוקם מערך הסברה ויחסי ציבור אחד למשרד המאוחד; שלושת האגפים המקצועיים בנושאי תיירות (עידוד התיירות, שירותי תיירות בישראל, תכנון וכלכלה) יישארו בשלב זה במתכונתם הקיימת, להוציא את מינהל חוץ לארץ; זה יועבר מהאגף לעידוד התיירות לאגף חדש, בראשות מי שהיה הסמנכ"ל לאמרכלות במשרד התיירות, שירכו את ענייני לשכות התיירות והנציגויות הכלכליות והמסחריות בחוץ לארץ גם יחד,

במגמה לייעל ולאחד את היחידות בחו"ל ובהנחה, שענייני הנציגויות האמורות יועברו ממשרד החוץ. במועד סיום הביקורת טרם סוכמו הדיונים עם משרד החוץ.

מיוזג היחידות השירותיות בוצע בשלמותו: יש כעת במשרד המאוחד סמנכ"ל אחד לאמרכלות, חשב אחד, יחידת משק-אחת, יחידת כוח אדם אחת ויחידת ייעוץ משפטי אחת. עקב המיוזג בוטלו 25 תקנים, מהם 4 בלשכת שר התיירות, 5 בלשכת סמנכ"ל משרד התיירות, 16 בתחומי גזברות, משק וכוח אדם. נבדקים שינויים נוספים במבנה המשרד, ובמועד סיום הביקורת טרם נקבע המבנה הכולל החדש של המשרד הממוזג.

## היערכות לחילופי שר

מאז הקמת המדינה התחלפו שבע עשרה פעם הממשלות, ולהוציא פעם אחת התחלפו בו בזמן שרים הממונים על חלק מהמשרדים, ובפעם האחרונה — השרים הממונים על כל המשרדים. מדי פעם בפעם היו חילופים גם תוך תקופת כהונתה של ממשלה, כאשר שונתה חלוקת התפקידים בין השרים או צורפו חברים לממשלה. על אף חילופי השרים התדירים למדי טרם נתגבשה דרך הצגתם של ענייני משרד לפני שר הנכנס לתפקידו בו.

בסקר המדגמי, שערכה הביקורת, הועלה כי היו משרדים, שלא הכינו לקראת חילופי השרים שום תיעוד מיוחד, והעברת המידע על המשרד — תפקידיו, מבנהו, פעולותיו, תכניותיו ובעיותיו — נעשתה בעל-פה בלבד; העובדה, שהמנהלים הכלליים רובם ככולם המשיכו בתפקידיהם, הקלה על כך. לעומת זאת, היו משרדים, שהכינו מראש תיעוד מיוחד, והרי שתי דוגמאות:

1. במשרד השיכון הוכנו לפי הוראת המנהל הכללי באפריל 1977, סקירות בכתב על ידי מרבית יחידות המשרד, בדרך כלל לשנים 1974—1976, על התפתחות ענף הבנייה ועל מבנה היחידות, מטרותיהן ופעולותיהן, לרבות הערכות והצעות לעתיד. סקירות אלה שימשו אחר כך בסיס לדיווח בעל-פה, שבו הוצגו לפני השר הנכנס מטרות המשרד וענייניו.

2. במשרד המסחר והתעשייה הוכן, לפי החלטת הנהלת המשרד בסוף מאי 1977, "תיק מסירת תפקיד" שכלל סקירה כללית על התפתחות התעשייה ופעולות המשרד, ונספחים מפורטים. סקירת השר היוצא סיכמה את פעולות המשרד בשנים 1974—1977 ואת הבעיות המרכזיות בתחומי התעשייה (בכלל זה פרקים על יצוא, השקעות, מימון, ומחקר ופיתוח), הצרכנות, ערי הפיתוח, החשמל, וארגון המשרד. בנספחים ניתנו 24 סקירות, שהכינו מנהלי כל היחידות הענפיות ויחידות המטה של המשרד, על יחידותיהם. ועל הענפים והנושאים שבתחום טיפולם, לרבות ליקויים, שהועלו על ידי מבקר המדינה, והטיפול בתיקונם.

קיומו של שירות מדינה בלתי-פוליטי מסייע לשמירת הרציפות בפעולות מנגנון המדינה. עם זאת ראוי, לדעת הביקורת, לאור הדוגמאות שנסקרו, כי ייקבעו נהלים קבועים בדבר תיעוד, שיש להכינו במשרדי הממשלה לקראת כינון ממשלה או כניסת שר לתפקיד. תיעוד כזה חייב להכיל נושאים ושאלות העומדים על הפרק, אשר יש להחליט בהם סמוך לכניסת השר לתפקידו, וכן בעיות במדיניות המשרד העומדות להכרעה. עוד רצוי לכלול בתיעוד מידע רקע על התחומים, שהמשרד מופקד עליהם, ולהציג בו את תפקידי המשרד, מטרותיו וקווי מדיניותו בעבר, מבנהו והמשאבים העומדים לרשותו, פעולותיו ותכניותיו לעתיד, בעיות שהתעוררו, לרבות ממצאי מבקר המדינה, שעדיין לא פעלו בעקבותיהם, והתפתחויות צפויות.

\*

הביקורת סקרה פעולות שנוקטו בעקבות ההחלטה להקים משרדי ממשלה חדשים, להעביר שטחי פעולה בין משרדים ולשנות תחומי האחריות בין שרים.

נמצא, שההתארגנות החדשה התקדמה במידה שונה במשרדים השונים. בשום משרד לא הסתיימה עדיין, ובפרט במה שנוגע לאינטגרציה של שטחי פעולה שיוצקו למסגרת אחת.

היוזמה בענייני ארגונו הפנימי של משרד יוצאת בדרך כלל מן המשרד עצמו, אך הארגון המוצע חייב למצוא את ביטוייו במסגרות קבועות של תקציב ותקן מאושרים, תוך שימת דגש על יעילות וחיסכון. תקציב המדינה ערוך במסגרת של סעיפים, תחומי פעולה, תכניות ותתי-תכניות ומפרט את ההוצאה ואת שיא כוח האדם לכל אחד מהם. ניתן לכאורה להעביר מגורים שלמים ללא צורך בשינויים של ממש. ואולם, שינוי בשטחי הפעולה של משרד מאפשר עיון מחדש במבנהו ובמבנה יחידותיו — יחידות המטה, השירות והאמרכלות וגם היחידות התיפקודיות, לרבות בחינה מחודשת

של הצרכים בתחום כוח האדם. חשיבות מיוחדת נודעת לכך בזמנים, שיש לנצל ביתר שאת כל הזדמנויות כדי להגיע ליעול ולהיסכון בשירות הציבורי.

לעניין זה ניתן לקבוע מערכת שאלות ומבחנים בעלי ישימות כללית, שיאפשרו בחינה בנושא הארגון מחדש לקראת קבלת החלטה עקרונית בדבר שינוי שטחי פעולה או סמוך ככל האפשר לאחר קבלתה. לדעת הביקורת, רצוי, שיוקם צוות, שיורכב בין היתר מנציגי נציבות שירות המדינה, אגף התקציבים והחשב הכללי, כדי שיבחן את השינויים שנעשו עתה ולאור הנסיון שנרכש יבנה שיטה לבחינה ארגונית לשעת הקמת משרד חדש או העברת תפקידים ממשרד למשנהו. בשעת הצורך אף יוכל הצוות, בשיתוף הגופים הנוגעים בדבר, לתכנן פרטי שינוי כנדרש.

מן הראוי שהבחינה הארגונית המוצעת תיעשה בהקדם לגבי המשרדים שהוקמו או ששטחי פעולותיהם שונן, כדי שיקום מעקב בעניין החיסכון ושיפור השירות והתפקוד שהושגו הודות לשינויים במבנה המשרדים.

## מיבצע "שער"

בינואר 1978 סקר משרד מבקר המדינה באורח כללי את הפעולות, שנעשו לקראת ביקורו של נשיא מצרים. אנואר סאדאת ובמהלכו. נסקרו בעיקר סדרי התארגנות לקראת הביקור, קביעת משימות וביצוען וכן דרך הסקת לקחים לאחר מכן. הסקירה נערכה בעיקר על סמך מסמכים שהוכנו במשרד ראש הממשלה, לשכת העיתונות הממשלתית, משרד החוץ, משרד התקשורת, רשות השידור, משטרת ישראל, צה"ל ושירות ביטחון כללי.

תכנית הביקור ולוח הזמנים תואמו במגעים בין ועדה בראשותו של מנכ"ל משרד ראש הממשלה (ראה להלן) לבין נציגי ממשלת מצרים, שבאו למטרה זו ערך הביקור. התכנית הוצעה על ידי הגורמים הישראליים וכללית קיבלוה המצרים. גם לאורחים היו משאלות וישראל גילתה נכונות למלא אחריהן, גם כשהיענות זו הייתה כרוכה בקשיים, כגון החלטת האו"ם להשתתף בתפילה במסגד אל-אקצה.

כיוון שנותר רק זמן מועט ביותר להכנות, נקבע, כי כל גורם המשתתף במיבצע ימלא את המשימות שיוטלו עליו באמצעים העומדים לרשותו וההוצאות הכרוכות יכוסו מתקציבו הוא, כפוף לשינויים והעברות שניתן יהיה לבצע במועד מאוחר יותר.

## משרד ראש הממשלה

עם קבלת ההודעה בדבר הביקור הוקמו במסגרת משרד ראש הממשלה שתי ועדות: 1. ועדה שתפקידה לקבוע את תכנית הביקור, לוח זמנים וחלוקת התפקידים בין הגורמים שישתתפו במיבצע וכן להחליט לפי הצורך בנושאים עקרוניים שיתעוררו. בראש הוועדה עמד המנהל הכללי של משרד ראש הממשלה והשתתפו בה נציגי הכנסת, משרד החוץ, המשטרה, שירות ביטחון כללי ולשכת העיתונות הממשלתית וכן מזכירו הצבאי של ראש הממשלה; 2. מטה מיבצעי ומתאם, שמתפקידו היה לקבל החלטות דחופות בשאלות המתעוררות תוך כדי ביצוע, ולתאם בין הגורמים השונים בביצוען של משימות. בראש הוועדה עמד מזכירו של ראש הממשלה ועם חבריה נמנו נציגים של הגורמים שהיו מיוצגים בוועדת המנכ"ל. ועדה זו פעלה במשך כל שעות היממה. הוועדות נעזרו בתכנון המפורט, שנעשה לקראת ביקור של הנשיא ניקסון בישראל ביוני 1975.

בשל דחיפות הביצוע של המשימות לא נערכו רישומים בקשר להחלטות שנתקבלו. לא קוימה ישיבת סיכום של כל הגורמים שהשתתפו במיבצע לצורך הערכה, הסקת מסקנות והפקת לקחים.

## לשכת העיתונות הממשלתית

על לשכת העיתונות הממשלתית הוטל לטפל בקבלתם של כתבי עיתונות וכתבי רדיו וטלוויזיה ישראלים וזרים, ולאפשר להם לסקר את הביקור על ידי אספקה שוטפת של מידע, גישה למוקדי התרחשויות. והעמדת אמצעים טכניים, שבעזרתם יועבר המידע במהירות לרחבי העולם.

1. הלשכה הקימה מרכז דיווח ראשי בתיאטרון ירושלים, שהועמד לרשותה, על ידי עיריית ירושלים לצורך מילוי משימותיה, ומרכז דיווח נוסף בגמל התעופה ע"ש בן-גוריון. בתיאטרון ירושלים הוצב

גם מקלט טלוויזיה, שעל המסך שלו ניתן היה לכתבים-לצפות באירועים השונים, תוך תרגום סימולטני לחמש שפות. בשני מרכזי הדיווח הועמדו לרשות הכתבים אמצעי תקשורת, טלפונים וטלפרינטרים, כדי שיוכלו לדווח ישירות למערכות העיתונים ורשתות הרדיו. על פי בקשת הלשכה וכדי להחיש, מסירת הידיעות, בוטל פיקוח הצנזור במשך זמן הביקור על הכתבות המשגורות מישראל.

הלשכה ארגנה לכתבים הסעות למוקדי האירועים בירושלים ומחוצה לה. בטיפול בנציגים של אמצעי התקשורת מחו"ל השתתף גם משרד החוץ (ראה להלן).

2. הלשכה קיימה שירות רצוף במשך כל שעות היממה וסיפקה תמציות של מאמרי המערכת של עיתונים ישראליים, של תוכן הנאומים ודיווח על מסיבות העיתונאים, שקוימו בעת האירוע; עוד ספקה הלשכה כתבות, פסי קול של כתבי רדיו וסרטי טלוויזיה מאותם מקומות, שאליהם הותרה כניסה למספר מצומצם של כתבים, כגון: הכנסת ומסגד אל-אקצה. במתן השירות לנציגים של אמצעי התקשורת הזרים הסתייעה הלשכה בכ-20 מתנדבים, נוסף על פעולותיהם של גורמי הסברה אחרים, במיוחד משרד החוץ — שגם הם עסקו בתדרוכים, הסברה, אירוח וכיוצא באלה.

3. הלשכה הוציאה למעלה מ-2,000 תעודות לעיתונאים, מרביתם זרים, שסקרו את האירועים, וסייעה להם בהמצאת מידע על אפשרויות אכסון.

4. הלשכה הוציאה כספים לאירוח ולהסעות. עד לתחילת דצמבר 1977 הוגשו ללשכה חשבוניות עבור הסעות הכתבים בסך 60,000 ל"י. עד מועד סיום הביקורת לא נסתיימה בדיקת החשבוניות בקשר למיבצע.

לא היו נוהלים קבועים, שלפיהם יכולה הייתה הלשכה להתארגן ולפעול בקנה מידה נרחב בזמן הקצר שעמד לרשותה. לדברי הלשכה לא היו תקלות משמעותיות בפעולות התיאום שנקטה, לבד מתקלות קלות בהעברת צילומי עיתונות לידי העיתונאים.

מנהל הלשכה מסר, שבדעתו לקבוע נוהל מפורט, שיסדיר את הטיפול בחומר עיתונאי במקרים, שבהם אפשרות סיקור אירוע מיוחד וחשוב תהיה מוגבלת למספר מצומצם של כתבים.

## משרד החוץ

לפעולותיו של משרד החוץ במשך הביקור הוקם מטה, ובין חבריו היו המשנה למנהל הכללי, הסמנכ"ל למינהל, הסמנכ"ל לענייני הסברה עיתונות ואורחים, דובר המשרד, יועץ השר לענייני ציבור ומנהל מחלקת הטקס. מיד לאחר קבלת ההודעה בדבר הביקור נתכנסה ישיבת המטה, ובה נקבעו נושאי הטיפול שהמשרד יהיה אחראי להם ותפקידי יחידות המשרד שנטלו חלק במיבצע.

1. תואמו הפעולות הדרושות עם סוכנויות העיתונות הזרה ועם לשכת העיתונות הממשלתית; תוכננו סיורים לנציגי אמצעי התקשורת; נבחרו פרסומי הסברה, שיועדו להפצה בין המבקרים לקראת הביקור; הוחל בתדרוך נציגות ישראל בחוץ לארץ.

2. נקבע, כי משרד החוץ יעסוק בתידרוך המדיני של נציגי אמצעי התקשורת. לצורך זה גייס משרד החוץ כ-50 מעובדיו שמילאו את תפקידיהם במלון המלך דוד, שבו אוכסנה פמליתו של הנשיא, בנתי המלון, שבהם התאכסנו הנציגים של אמצעי התקשורת במלל התעופה בן גוריון, ובמרכז התקשורת בתיאטרון ירושלים, שבו פעלו נציגי המשרד במשך כל שעות הביקור ללא הפסקה.

3. הנציגים של אמצעי התקשורת יצאו לנמל התעופה בן גוריון באוטובוסים שנשכרו על ידי לשכת העיתונות הממשלתית, בליווי צוותים מבין עובדי משרד החוץ, התברר לאחר מכן, כי עובדי משרד החוץ שכרו בנפרד מכוניות למטרה זו.

4. לחברי המשלחת המצרית הוכנו וגמסרו 150 תיקים ובהם חומר הסברה על ישראל; במרכז התקשורת שבתיאטרון ירושלים ובמלון המלך דוד חולק חומר הסברה כללי על ישראל.

5. בתום הביקור ארגן משרד החוץ שני סיורים לעיתונאים, שנשארו בארץ: אחד בירושלים ואחד לאורך הגבולות. לעיתונאים זרים, שנשארו ימים מספר סידרו עובדי משרד החוץ פגישות לפי בקשתם.

6. קיים קשר שוטף עם נציגות ישראל בחו"ל: אינפורמציה הועברה אליהן במהלך הביקור ואחריו; מהנציגות נתקבלו דו"חות על הפרסומים בכלי התקשורת.

נוסף על העובדים, שטיפלו בנציגים של אמצעי התקשורת הועסקו במיבצע עובדים ממחלקת הטקס, מחלקת האורחים ומיחידות מינהליות — בס"ה כ-100 עובדים. בהיענות לפנייה מוועד העובדים נמנעו רוב העובדים שהשתתפו במיבצע, מלבקש תשלום עבור עבודה בשעות נוספות.

לאחר הביקור נמסרו להנהלת המשרד הערות היחידות, שנטלו חלק במיבצע, שרובן התייחסו לקשיים, שהתעוררו בשל הזמן הקצר, שעמד לרשותם של מארגני הביקור. במועד סיום הביקורת נערך המשרד לעיבוד וליישום הלקחים והמסקנות.

## משרד התקשורת

משרד התקשורת הקים והפעיל מרכזי תקשורת בנמל התעופה, בכנסת ובתיאטרון ירושלים, ושירותי תקשורת במלון המלך דוד. לרשות המשרד עמדו 48 שעות להשגת הציוד הדרוש, להתקינו ולהעריך להפעלתו. בנמל התעופה הותקנו 120 טלפונים, מהם ניתן לחייג ישירות לחו"ל, וכן הותקנו 23 קווים לחיגוי פנים ארצי ו-5 טלפרינטרים; במרכז התקשורת שהוקם בתיאטרון ירושלים הותקנו 200 טלפונים שבהם ניתן להתקשר עם חו"ל בחיגוי ישיר, 55 קווים לחיגוי פנים ארצי ו-60 טלפרינטרים; בכנסת הותקנו 20 טלפונים לחיגוי ישיר לחו"ל ו-5 פנים ארציים. המשרד העמיד לרשות הנשיא סאדאת ופמלייתו, במלון המלך דוד, שני קווים מיוחדים וקו טלפרינטר, שבאמצעותם ניתן היה להתקשר ישירות לקהיר.

היערכות משרד התקשורת הייתה כרוכה בשימוש בציוד חדש, בהפעלת חיבורי קווים שלא באמצעות מרכזות, הפעלת מרכזות בינעירוניות חדשות, הפעלת קווי טלדור לחו"ל וקווי פיקוד טלוויזיה ולרדיו. לפי הערכה, ערך הציוד שהותקן בתיאטרון ירושלים בלבד היה כ-6 מיליון ל"י. המשרד העסיק במשך הביקור בתפקידים הקשורים בבקור 740 מעובדיו; היו גם מתנדבים ומתנדבות, שהפעילו מכשירים סייעו בהדרכת הכתבים.

לפי מסמכי המשרד, בוצעו שיחות טלפון לחו"ל, שמחירים הסתכם, לפי הערכה ב-3.8 מיליון ל"י; מזה נגבו 1.1 מיליון ל"י לפי הודעות של המשתמשים בשירות. מאחר שאי אפשר היה להסדיר רישום שיחות לפי צרכנים, נקבע מראש, כי תשלום יגבה רק לפי הצהרת המשתמשים וזאת בידיעה ברורה כי לא ניתן היה להשיג את הקשר הדרוש בדרך אחרת. על כך החליטו מראש מנכ"ל משרד התקשורת ויו"ר ועדת הארגון במשרד ראש הממשלה. לעומת זאת גבה המשרד במלואו את מחיר השיחות שבוצעו באמצעות הטלסק, בסך 750,000 ל"י.

לאחר סיום המיבצע אסף המשרד, על פי הנחיות המנכ"ל, מידע מן היחידות שנטלו חלק בו, וזאת לצורך סיכום הפעולה והפקת לקחים לעתיד. המידע נדון בהנהלת המשרד ושימש בסיס להסקת מסקנות ולהכנת תכניות מפורטות להקמה ולהרחבה של מיתקני תקשורת כה מורכבים בעתיד. הוצע לעדכן נהלים קיימים בדבר פעולה משותפת עם משרדי ממשלה אחרים ועם רשות השידור. מן המסקמים עולה, שמערך תקשורת גדול במיוחד, שהקים המשרד לרגל המבצע, פעל ביעילות.

## רשות השידור

רשות השידור התארגנה לסיקור האירועים ולמתן סיוע לכתבים של תחנות שידור זרות, שבאו לארץ לקראת הביקור. הגיסיון, שרשות השידור רכשה בעבר בסיקור אירועים בקנה מידה גדול, כגון הבחירות לכנסת ושידורי המכביה — סייע לה, לדבריה, בהתארגנות נאותה בפרק הזמן הקצר שעמד לרשותה.

לצורך סיקור האירועים השתמשה הטלוויזיה במכוניות שידור, בחלקן שכורות, שצוידו ב-15 מסרטים שהסריטו גם סרטים צבעוניים. שידורי הטלוויזיה נערכו מכל אתר בו היה ניתן לשדר את האירוע לציבור נמל התעופה, משכן נשיאי ישראל, הכנסת, מסגד אל-אקצה, לשכת ראש הממשלה, מלון המלך דוד וכן נקודות שונות בירושלים. בהודמנות זו שודרו לראשונה לקליטה בישראל שידורי טלוויזיה בצבע, לאחר שנתקבל על כך אישור של שר התקשורת; טיב השידורים עלה על המקווה. מלבד זאת סייעה הטלוויזיה לשדר את האירוע ל-16 תחנות שידור בחו"ל.

הסיקור באמצעות הרדיו נעשה מ-20 אתרים (ביניהם שידור, שנערך מתוך הליקופטר משטרתי שטס בשמי ירושלים). מהלך הביקור תואר ברשת ב' של שידורי הרדיו במשך 19 שעות רצופות. הנאומים של ראש הממשלה ושל הנשיא האורח שודרו ברשת א', תורגמו סימולטנית ושודרו בו זמנית ברשת ב' לשפות אחרות.

בתום המיבצע החליטה הנהלת רשות השידור כי, משום המאמץ היוצא מן הכלל שהושקע בכיסוי הביקור הבלתי צפוי, יהיה התשלום עבור עבודת העובדים לפי הסדר חד פעמי מיוחד. ההסדר חורג במידה ניכרת מהתנאים המקובלים ברשות, שהם עדיפים על אלה הנהוגים בשירות המדינה. החריגה מתבטאת בקיצור שעות העבודה הרגילות ובהגדלת תשלומים בגין שעות נוספות.

השתתפו במיבצע כ-800 עובדים של הרשות; ההוצאה הישירה הסתכמה ב-3 מיליון ל"י בקירוב; 1.5 מיליון ל"י העסקה בשעות נוספות של עובדי הרשות; 0.8 מיליון ל"י לשכירת ניידות שידור; 0.5 מיליון ל"י לתשלום בעד קווי שידור ובלוויין; 0.5 מיליון ל"י הוצאות אחרות. ההכנסות משידור כתבות עבור גורמי חוץ מוערכות ב-1.5 מיליון ל"י בקירוב. משרד האוצר אישר לרשות השידור הקצבה מיוחדת בסך 4.5 מיליון ל"י.

## סידורי אבטחה וביטחון

אירוע רב ממדים מהסוג, שבו מדובר, מטיל אחריות רבה ביותר על האחראים לסידורי האבטחה והביטחון.

### משטרת ישראל

במסגרת תיאום התפקידים שנקבעו נשאה משטרת ישראל באחריות כוללת לאבטחה, לרבות תיאום בין הגורמים האחרים שנטלו חלק במבצע. בתוקף אחריותה זו הייתה המשטרה אחראית למתן סיוע לשירות הביטחון הכללי ובאבטחת הנשיא האורח ואישים רמי דרג אחרים; אחריותה הקיפה את שמירת ביטחון הציבור והסדר הציבורי; הסדרת התנועה והחניה, אבטחת מלון המלך דוד שבו התאכסן הנשיא סאדאת ופמלייתו; ואבטחת המקומות בהם ביקר האורח, למעט תחום הכנסת.

פקודת מיבצע שהוציאה המשטרה לרגל הביקור התבססה ביסודה על פקודות ונהלים, שנקבעו מאז קיבלה המשטרה על עצמה ב-1974 את האחריות על ביטחון פנים; על ניסיון ולקחים, שהופקו לאחר ביקור הנשיא ניקסון בישראל בקיץ 1974; על מאפיינים מיוחדים של הביקור הנוכחי ועל הערכות מודיעיניות.

לאחר סיום הביקור נערכו במשטרה דיונים שבהם נטלו חלק מפקדים, שהשתתפו במבצע וסוכמו לקחי הביקור.

### צה"ל

כדי למנוע פעילות חבלנית עוינת העמיד צה"ל כוחות כבוננות והקצה כוחות כדי להחליף יחידות של משמר הגבול במשימות הביטחון השוטף. יחידות משמר הגבול וכוחות נוספים של צה"ל הופנו לביצוע תפקידי אבטחה בפקיוד המשטרה. הפקודות וכן האישורים לתעסוקה נוספת של אנשי מילואים ניתנו בכתב.

### שירות ביטחון כללי

שירות ביטחון כללי היה אחראי בתיאום עם המשטרה לאבטחה האישית של האורח ושל אישים אחרים רמי מעלה, שהיו מעורבים באירוע.

\*

עיקר הדברים המיוחדים את מיבצע "שער" מבחינה מינהלית היו: ההפתעה שבעצם קיומו, הזמן המועט שניתן כדי לארגנו וממדיו. אין ספק, כי הגורמים שנטלו חלק במיבצע חשוב זה הצליחו להתארגן תוך זמן קצר. משימות האבטחה היו מורכבות במיוחד ואמצעי הביטחון החריגים שננקטו הוכיחו את יעילותם במניעת פעולות איבה ופיגועים.

לדעת הביקורת, לצד ההערכה והצורך להביע הכרת טובה לאלה, שתרמו להצלחתו הכללית של המיבצע מן הראוי להפיק לקחים מהנסיון, שנרכש בביצוע הפעולות ובמהלך האירוע, גם מבחינת החיסכון. על סמך לקחים אלה יש מקום לגבש מערכת נוהלי קבע לארגון של אירועים ממלכתיים מיוחדים.

## הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה — מדד המחירים לצרכן

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה פועלת במסגרת משרד ראש הממשלה, והיא הגוף המרכזי במדינה לאיסוף מידע סטטיסטי בתחומי המשק, החברה והאוכלוסיה. בראש הלשכה הסטטיסטיקן הממשלתי המתמנה על ידי ראש הממשלה. ליד הלשכה פועלת מועצה ציבורית לסטטיסטיקה, שגם חבריה מתמנים על ידי ראש הממשלה. תפקידי הלשכה נקבעו בפקודת הסטטיסטיקה\*. הקובעת את תפקידיה של הלשכה בכל הקשור לאיסוף נתונים סטטיסטיים בנוגע לאוכלוסיה ולפעולות בחחומי החברה והכלכלה ואת החובה המוטלת על כל אדם לספק פרטים, כפי שיידרשו על ידי הסטטיסטיקן הממשלתי; הפקודה מטילה על הלשכה ועובדיה חובה לשמור על סודיות הנתונים הנמסרים לה.

אחד מתפקידיה החשובים של הלשכה הוא לאסוף נתונים, שיאפשרו את חישובו של מדד המחירים לצרכן. המדד נועד לחשב את השינויים, שחלו מדי חודש במחירי מצרכים ושירותים, שנוהגות לצרוך כלל המשפחות העירוניות במדינה. המצרכים והשירותים האלה כלולים ב"סל מצרכים", שהוא על פי סקרי הוצאות משפחה — סקרים שנערכו על ידי הלשכה ונבדקו ואותרו — בהם הוצאותיהן של המשפחות. בסל המצרכים נקבע משקל לכל סוג של מצרכים ושירותים — על פי חשיבותו בצריכת המשפחות. המדד מודד את השינויים החלים במחירי אותם מצרכים ושירותים המרכיבים את סל המצרכים. מדד המחירים לצרכן מתפרסם על ידי הלשכה מדי חודש ב־15 בנו, והוא מתייחס לחודש שחלף.

להלן פירוט המשקלים של פריטי הצריכה והשירותים לתחומיהם הכלולים בסל המצרכים — ב־1977 (באחוזים):

|       |                         |
|-------|-------------------------|
| 18.97 | מזון (ללא ירקות ופירות) |
| 6.22  | ירקות ופירות            |
| 20.52 | דיור                    |
| 8.5   | החזקת דירה              |
| 8.65  | ריהוט וציוד לבית        |
| 8.12  | הלבשה והנעלה            |
| 3.77  | בריאות                  |
| 9.94  | חינוך, תרבות ונריאות    |
| 13.76 | תחבורה ודואר            |
| 3.75  | שונות                   |
| 100   | ס"ה                     |

חשיבותו של המדד שנקבע היא בכך, שנתוניו על השינויים שבהם משמשים אמת מידה לקביעת גובהם של מרבית התקבולים והתשלומים המבוצעים במדינה, ביניהם: תוספת יוקר לעובדים השכירים במדינה; תוספת הצמדה בתכניות חסכון ולאגרות חוב בעת פדיונן. עוד הוא משמש מודד כלכלי יסודי למצבו של משק המדינה, כיוון שהוא מודד את השינויים החלים ברמת המחירים של סחורות ושירותים של תצרוכת המשפחות. מכאן הדיוק הרב הדרוש בהפעלת שיטות מדידה מתאימות, באיסוף הנתונים שלפיהם נקבע השינוי במדד, בעיבודם ובחישובם. אפילו לסטיית מה של המדד משינוי המחירים למעשה עלולה להיות משמעות ותוצאות לא רצויות.

האחריות הכוללת לחישוב נתוני המדד היא בידי מחלקת המחירים של הלשכה — באמצעות מדור מדד המחירים לצרכן. השיטות הסטטיסטיות לחישוב המדד גובשו על ידי היחידות השונות של הלשכה שפעולותיהן נוגעות לקביעת המדד: מחלקת הסקרים, האוספת, באמצעות פוקדים המועסקים בשלושה משרדים מחוזיים של הלשכה, את הנתונים; ומחלקת המתודות הסטטיסטיות המשתתפת בתכנון השיטות לחישוב המדד והמכינה את המדגם הסטטיסטי, שלפיו נאספים הנתונים על המחירים. קביעת המדד נעשית בשני מישורים: מישור מקצועי-מתודולוגי (למשל: צורות החישוב ושיטות דגימה) ומישור ניהולי-אירגוני (למשל: איסוף הנתונים, פיקוח על איסופם ורישומם). הלשכה מתיעצת גם בוועדה ציבורית מייעצת לענייני מדד.

\* הוחקה ב־1947 והוצאה בנוסח חדש, תשל"ב-1972.

איסוף נתוני המחירים, המשמשים לחישוב המדד, הוא על בסיס מדגם של עסקים ושל יישובים ברחבי הארץ. לגבי מרבית העסקים נאספים נתונים על המחירים בביקורים שוטפים של פוקדי הלשכה בהם, ולגבי מיעוטם הנתונים מתקבלים בדואר או באמצעות הטלפון. איסוף הנתונים לגבי אותו סוג של עסקים נעשה באותו שבוע של החודש ולגבי סוגים מסוימים אף באותו יום בשבוע. הנתונים הנאספים נרשמים על גבי שאלונים המצויים בידי הפוקדים ובהם מוגדרים המצרכים והשירותים, אשר נתונים על מחיריהם יש לאסוף. מדי חודש שולח המדור אל המשרדים המחוזיים את השאלונים ולאחר מילוי הם מוחזרים למדור לצורך חישוב המדד. המחירים הנאספים הם המלאים — כפי שנדרשו הצרכנים לשלם במזומנים וללא התמקחות וללא מתן הנחות — בציון סכומי מסך ערך מוסף המתווספים עליהם.

ההוצאה על כל הקשור לקביעת המדד הסתכמה בשנת הכספים 1976 ב־800,000 ל"י; לשנת הכספים 1977 יועד למטרה זו סך 1 מיליון ל"י.

בחודשים ספטמבר-דצמבר 1977 בדק משרד מבקר המדינה כמה נושאי פעולה של יחידות הלשכה במשרדה הראשי — במישור הניהולי ארגוני — בשנים 1976 ו-1977. הביקורת לא טיפלה בשאלות מתודולוגיות ובהשפעתם על הממצאים על טיבו ודיוקו על המדד\*. (בדבר ביקורת קודמת בלשכה, ראה בדו"ח שנתי 26 עמ' 325).

### עדכון סל המצרכים

המועצה הציבורית לסטטיסטיקה והנהלת הלשכה המליצו, שכדי לעדכן את קבוצות המצרכים המרכיבות את סל המצרכים ואת משקלן יש לערוך לפחות אחת ל-3-4 שנים סקר הוצאות משפחה. ב-1969 היה עדכון על פי סקר הוצאות משפחה שנערך ב-1968. סקר הוצאות משפחה נוסף נערך רק ב-1975 ובתחילת 1977 החל המדד להיות מחושב על בסיס מעודכן.

עיתוי העדכון של סל המצרכים עשוי להשפיע על המדד. על פי חישובי הלשכה, לו עודכן המדד בתחילת 1976 ולא בסופה, היה המדד שצריך היה להיקבע, שונה ב־0.5% מזה שנקבע.

הלשכה הסבירה למשרד מבקר המדינה, שסקר הוצאות משפחה לא נערך יותר מוקדם בעיקר מסיבות של חוסר תקציב.

### המדגם

הנתונים לצורך חישוב המדד נאספים מאז 1964 ממדגם של כ־1,500 עסקים — היקף גדול מהמקובל במרבית הארצות המפותחות — ב־42 יישובים עירוניים, כפי שתוכנן על ידי המחלקה למתודות סטטיסטיות שבלשכה. לגבי כ־1,300 עסקים, הכלולים במדגם, נאספים הנתונים בביקורים אישיים של פוקדים; ולגבי 200 הנותרים, לרוב על פי שאלונים המועברים בדואר, ומיעוטם, באמצעות טלפון או על ידי איסוף הנתונים המלאים בדבר שינויים במחירי שירותים — כמו בתחומי דואר, תחבורה ציבורית וחשמל. עוד נאספים נתונים על העברת בעלות בדירות בכ־20 יישובים עירוניים; ועל התקשרויות לשכירת דירות אם בדמי מפתח ואם בשכירות חודשית — בנוגע להתקשרויות האחרונות, בערים הגדולות.

על פי פקודת הסטטיסטיקה, חייבים בעלי עסקים למסור לעובדי הלשכה את המידע המבוקש על ידיהם, והפקודה מטילה על הלשכה ועובדיה חובה לשמור בסוד את הנתונים הנמסרים להם. במקרים מעטים לא היו נכונים בעלי העסקים לשתף פעולה ולמסור נתונים. קשיים נוספים באיסוף הנתונים נגרמים, כאשר עסקים הכלולים במדגם נסגרים או בעליהם מחליפים את סוג עיסוקם, בהתחשב בכך, שלא תמיד ייאספו מלוא הנתונים, כפי שתוכנן. במקרים אלה משלים המדור את החסר בנתונים, שנאספו מעסקים אחרים שנכללו במדגם, והנתונים נוקפים לאותם עסקים, שלא השיבו.

במסגרת תכנון המדגם אמורה המחלקה למתודות סטטיסטיות לתכנן לעסקים הכלולים במדגם עסקים מחליפים (להלן תחלופות): לעתים נעשה שימוש לא בתחלופות שהוכנו מראש במסגרת

\* תיאור מפורט של השיטות, שלפיהן נערך המדד, מובא בחוברת: "מדד המחירים לצרכן" סדרת פירוטונים טכניים מס' 29 בהוצאת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה וכן בגנסח לירחון לסטטיסטיקה של המחירים מס' 1 ל-1977 בהוצאת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ("עדכון מדד המחירים לצרכן 1977").

המדגם, וכתחלופות משמשות או כאלה שנבחרו על ידי עובדי השדה בשעת הפקידה, (להלן: תחלופות שיפוטיות) לאחר שנגרעו התחלופות המתוכננות מהמדגם.

1. בתקופה שמ' 1964 ועד 1977 נאספו נתוני המחירים לפי אותו מדגם עסקים. בשנים אלה לא עודכן המדגם עדכון יסודי. בתקופה זו גם נגרעו מהמדגם המתוכנן מרבית העסקים המקוריים ואף התחלופות שלהם; כלילת עסקים חדשים במדגם במקום אלה שנגרעו נעשתה בדרך כלל באמצעות תחלופה שיפוטית ולעתים לאחר זמן. במצב זה חלק גדול מהמדגם, כפי שהיה קיים ברוב השנים עד לעדכון, לא היה בנוי על בסיס של תכנון סטטיסטי כולל.

2. בינואר 1977 הונהג מדגם חדש. כמסגרת לבנייתו שימשה כרטסת מס עסקים של הרשויות המקומיות. היא נבחרה על ידי הלשכה כמתאימה ביותר, בשים לב לאמצעים שלרשות הלשכה, הגם שהייתה מודעת לכמה מגבלות: חוסר נתונים לגבי כמה ענפים על סוג העיסוק המפורט ועדכון חלקי בלבד של הכרטסת. בענפים שהיעדר פירוט של סוג העיסוק הכביד במיוחד — הלבשה, ריהוט, בשר וסידור שיער — נערכה פעולה של איתור מוקדם של העסקים כדי לוודא את עיסוקם המפורט.

פעולות האיתור המוקדם בענפים דלעיל הייתה חלקית — במידה שונה — לגבי כלל העסקים והתחלופות שיועדו להם. כתוצאה מזה, עם הנהגת המדגם החדש נמצא, שכמה עסקים לא התאימו לייעודם במדגם או שלא אותרו כלל. גם התחלופות לא תמיד נמצאו מתאימות, ולפיכך אין ודאות שרובן ככולן אמנם יתאימו ליועדן. ביולי 1977 עדיין לא נפקדו 102 עסקים מכלל כ-1300 שנועדו לפקידה במדגם החדש.

המדור הסביר, שבמקרים מסוימים לא היה בפעולה לאיתור מוקדם כדי להביא לתוצאות, באשר עסקים משנים במשך הזמן את ייעודם, ולגבי כמה ענפים לא היה לזה הכרח. לדעת הביקורת, פעולת האיתור כוונה לעסקים, שנועדו להיכלל לאלתר במדגם ואין להניח, כי תוך זמן קצר כזה ישונה ייעודם. האיתור נערך רק לגבי ענפים בעייתיים, שלגביהם היה חוסר פירוט של סוג העיסוק, ועל כן רצוי היה לבצעו עד תום.

3. בתחילת 1977 ציינו מספר חברים בוועדה הציבורית המייעצת לענייני המדד, שבכמה ענפים הנכללים במדגם קטן מספרם של העסקים הנפקדים. עובדי מחלקת המחירים החברים בוועדה הטעימו, שיפעלו לכך, שלגבי כל ענף הכלול במדגם לא יקטן מספר העסקים מ-10. הביקורת העלתה, שהמדגם עדיין לא שונה. ברובם של ענפים אלו אופיים של המחירים הנדרשים מהלקוחות גמיש בדרך כלל, והם עשויים להשתנות במידה ניכרת ממקום למקום ומכאן החשיבות למדגם יותר רחב. הערות חברי הוועדה על הצורך לקבוע לפחות מינימום של 10 עסקים בכל ענף לא הובאו לידיעת מחלקת המתודות הסטטיסטיות, שהגושא הוא בתחום פעולתה. הלשכה הודיעה, שלדעתה אין במדגם הקטן כדי לגרוע ממתימנות הנתונים.

## ספר המדגם

ספר המדגם ערוך לפי פרטי המדגם, שהוכנו על ידי המחלקה למתודות סטטיסטיות. הספר הוא הבסיס להפעלת מערכת הפקידה, ומשמש מכשיר למעקב אחר המדגם. בספר דף נפרד לכל עסק הכלול במדגם והוא מכיל את פרטיו ואת פרטיהן של ארבע תחלופות לעסק; יש גם מקום לכלילתן של תחלופות נוספות — מתוכננות ושיפוטיות. הפרטים, האמורים להיות כלולים לגבי כל עסק, מתייחסים לתחום העיסוק; שם היישוב שבו העסק; מספרי השאלונים, שבהם נתוני מחירי המוצרים; תקופת איסוף הנתונים; ובמקרה שהופסק האיסוף — הסיבות לכך.

בכל משרד מחוזי של הלשכה מצוי אותו חלק מספר המדגם המתייחס לתחום פעולתו, ובמדור מצוי עותק כולל, האמור להיות מעודכן עדכון שוטף יחד עם חלקי הספר שבידי המשרדים המחוזיים.

1. עם הנהגת המדגם ב' 1964 הוכן גם ספר המדגם. הספר לא עודכן חרף השימוש הרב שנעשה בתחלופות שיפוטיות — לאחר שנגרעו התחלופות המתוכננות שהיו רשומות בספר. במרוצת הזמן הופסק השימוש בספר בהתחשב בכך שלא היה מעודכן. אמנם הלשכה יכולה הייתה להשתמש בריכוזי נתונים אחרים כדי לעמוד על מצב המדגם, אך אלה, באשר לא נועדו לצורך זה, לא תמיד כללו את כל הפרטים הנחוצים. במצב זה לא היה הספר מכשיר יעיל למעקב שוטף ומרוכז אחר המדגם, אשר בעזרתו ניתן היה לעמוד על סטיות מהתכנון, על שינויים בייצוגם של יישובים וענפים במדגם ועל הסיבות להפסקת איסוף נתונים מעסק.

2. כאשר הונהג המדגם החדש, נקבעו נהלים לעריכת ספר מדגם ולעדכונו השוטף. בדיקה שנערכה על ידי הביקורת בדבר עדכון ספר המדגם, העלתה, שבכמה מקרים לא עודכן הספר.

## איסוף מחירים באמצעות שאלונים

איסוף מחירי מצרכים לצורך חישוב המדד נעשה על ידי 20 פוקדים, הפועלים במשרדים המחוויים של הלשכה — רובם מועסקים במשרה חלקית. האיסוף נעשה באמצעות 70 סוגי שאלונים, שאותם ממלאים הפוקדים בשעת ביקורם בעסקים. עוד נאספים נתונים באמצעות 30 סוגי שאלונים המועברים בדואר.

על חלק מהגדרות של המצרכים כמובא בשאלונים עונים כמה מצרכים, ועל הפוקד לבחור באותו מצרך הנמכר ביותר בעסק ולציין את התכונות המאפיינות רק אותו מוצר. הגדרת המצרכים בצורה מפורטת חשובה לזיהוי של אותו מצרך נמכר ביותר ולרישום מחירו בשאלון, מה גם שלעתים מתחלפים הפוקדים, ויש צורך בתיאור מפורט לשם זיהוי המצרך על ידי פוקד חדש.

1. הביקורת ערכה בדיקה מדגמית של 122 שאלונים מ-1977, המכילים 2731 הגדרות. בבדיקה הועלה, שב-33 שאלונים היו 229 הגדרות — 8% — ללא הפירוט הנדרש בשאלון, שיאפשר זיהוי ודאי של המוצר.

2. הביקורת בדקה במחלקת הסקרים את הנתונים על הפקידה בתקופה אפריל 1976 — יולי 1977. לפי הנתונים, נע היקף הפקידה בין 87% ל-97% — בממוצע כ-93%. למעשה היה אחוז הפקידה יותר נמוך: בעוד שהמדגם, כפי שתוכנן, כולל כ-1,300 עסקים, מספר העסקים שתוכננו בפועל לפקידה מדי חודש נע בין 1,170 ל-1,280, ולכן התייחסו נתוני המחלקה לפקידה של עסקים במספר קטן מהמתוכנן.

הלשכה הסבירה, שלא ניתן היה לפקוד את כלל העסקים שבמדגם — מסיבות שאינן בשליטתה: עסקים נסגרו, סוג העיסוק הוחלף או שהיו עסקים שמלכתחילה לא היו מתאימים למדגם. לגבי אלה כבר החלה הלשכה בהחלפתם: חלק היה בתהליך של אישור לשימוש בתחלופות שנקבעו במדגם, וחלק בתהליך של מציאת תחלופות מתאימות. עוד הסבירה הלשכה, שגם אם לא נפקדו העסקים האמורים, אין בכך כדי להשפיע על דיוק המדד, מאחר שמחירי המוצרים נאספו מיתרת העסקים שבמדגם באותם ענפים.

לדעת הביקורת ניתן היה לצמצם עוד את הפער בין מספר העסקים שנקבעו במדגם לבין מספר העסקים שנועדו לפקידה. לצורך זה דרוש, שהלשכה תקבע נהלים לאיתור שוטף של תחלופות שיתווספו במקביל לגריעת עסקים מהמדגם. מזמן לזמן יש גם לוודא, לפחות לגבי התחלופה הראשונה העתידה להחליף עסק שנגרע, אם היא קיימת ומתאימה לייעודה במדגם. דבר זה אמור ביחוד באותם ענפים, בהם קיימת מגמה של חוסר יציבות. בכך יתאפשר שימוש מהיר ויעיל בתחלופות במקרה של גריעת עסקים מהמדגם, ויצומצם מספרם של העסקים שאינם נפקדים.

3. לגבי ענפי שירותים מסוימים נאספים נתוני המחירים באמצעות שאלונים המועברים בדואר, כגון: מוסדות חינוך והשכלה גבוהה, מוסדות בריאות ומועדוני לילה. מדי חודש נשלחים שאלונים על ידי המשרדים המחוויים ל-200 מוסדות לשם קבלת נתונים על מחירי השירותים שהם מספקים. המוסדות אמורים למלא את השאלונים ולשלחם חזרה.

מדגם המוסדות, שאליהם יש להעביר שאלונים בדואר ושנמצא במועד הביקורת בשימוש, נבנה גם הוא ב-1964. המדגם תוכנן במקורו עם תחלופות, אך במרוצת הזמן נגרעו התחלופות בחלקן. עובדי המדור נהגו למצוא תחלופה רק לאחר שמוסד נגרע מהמדגם. בתקופת הביניים — כחודש-חודשיים — עד למציאת תחלופה לא נפקד אותו מוסד.

ב-1972 עודכן המדגם, ובנובמבר 1977 היה עדכון נוסף — חלקי; אך בעדכונים אלה לא היה כדי להגדיל את המדגם להיקף הרצוי. המדור מתכנן עדכון המדגם במחצית הראשונה של 1978.

השוואת מספרם של שאלונים בכמה ענפים שבמדגם — כפי שנערכה על ידי הביקורת — אל המספר המיועד של השאלונים שלפי המדגם המתוכנן החדש מראה, כי מספר השאלונים המופעל גופל מהמתוכנן בהפרש שבין 10 ל-44 שאלונים בענפים השונים — כל שאלון כזה נועד להישלח למוסד נפרד. מכאן שבתקופה, השונה באורכה לגבי כל ענף, נפקד מספר קטן יחסית של מוסדות לעומת הדרוש.

## עדכון שאלונים

השינויים החלים בשווקים ובהרגלי הצריכה מחייבים עדכון של חלק מהשאלונים — גריעת מצרכים והוספת אחרים. במשך השנה אמור המדור לפעול לעדכון השאלונים, כדי שישקפו באופן נאות את צריכת האוכלוסיה ולהדפסת השאלונים המעודכנים לקראת סוף השנה.

השאלונים מעודכנים על פי בדיקה של ההגדרות שבשאלונים, באיוז מידה הן עדיין משקפות את המציאות, על פי הערות והצעות של פוקדים ועובדי המשרדים המחוזיים; על פי מסקנות של עובדי הלשכה המלווים את הפוקדים; ועל פי דיונים עם סוכני מכירות, יצרנים ומומחים בדבר הרגלי הצריכה של האוכלוסיה, הרכבי המצרכים ומאפיינים אחרים.

1. הלשכה אמנם עידכנה מדי פעם בפעם את השאלונים, אולם לא לפי תכנית עבודה שיטתית. העדכון לעתים היה חלקי, ונעשה לקראת סוף השנה בתנאים של חוסר זמן.

רק ב' 1977 נקבעה על ידי מחלקת הסקרים תכנית לעדכון שיטתי של השאלונים. נקבעו מועדים להעברת הצעות לבדיקתן ולעדכון השאלונים, לפי קבוצות, בתקופה אפריל-ספטמבר.

2. לאחר עדכון השאלונים יש צורך בבדיקה של ההגדרות המעודכנות, אם הן עונות על הצרכים. במסמכי יחידות הלשכה לא נמצא, שנעשתה בדיקה כזאת לגבי כל השאלונים שעודכנו.

## ליווי פוקדים

ההנחיות קובעות, כי בעת איסוף הנתונים יתלו לפוקד חדש אחד מעובדי מחלקת הסקרים המועסקים בנושאי המדד או אחד מעובדי המדור או המשרדים המחוזיים; ולפוקד ותיק יהיה ליווי כזה, לפחות אחת לשנה, הליוויים נועדו לבדיקת ההגדרות בשאלונים ולהפעלת פיקוח על עבודת הפוקד.

עוד קיימות הנחיות, שהעובדים המלווים דלעיל אף יחליפו מדי פעם בפעם את הפוקד הקבוע. או יערכו פקידה חוזרת כדי להתרשם באופן בלתי אמצעי, באיוז מידה יש בשאלונים כדי להגדיר נכונה את המוצרים וגם כדי לערוך השוואה של המחירים העומדים להיאסף אל אלו שנאספו קודם.

לפי ההנחיות, כל מי שמתלווה לפוקד צריך לכתוב מיד לאחר מכן דו"ח מפורט על תוצאות הליווי. על הדו"ח התייחס לדרך עבודתו של הפוקד, לתיאור העסקים ותגובת בעליהם לפקידה ולבעיות שהתעוררו, ולאור זאת להעלות הצעות לשינויים ועדכונים. מסקנות הדו"ח משמשות אחת הדרכים לעדכון השאלונים, כדי שיתאימו למציאות.

בדרך כלל לא קיימו ההנחיות בדבר פקידה במקום הפוקד הקבוע או פקידה חוזרת. הליוויים, כפי שנערכו, לא התבססו על תכנית עבודה שנתית מפורטת, שתקבע את מספר הליוויים הרצוי, מי מבין העובדים ילווה ומועדי הליווי.

לביקורת המוצא שמונה דו"חות ליווי בלבד לגבי שנת 1976, אף כי אותה שנה הועסקו עשרים פוקדים. המדור הסביר למשרד מבקר המדינה, שדו"חות נוספים לאותה שנה לא נשמרו. לגבי שנת 1977, שאף בה הועסק אותו מספר פוקדים, הומצאו 32 דו"חות. לדברי הלשכה, נערכו בשנת 1977 ליוויים נוספים, אך לא נערכו בעקבותיהם דו"חות, כפי שמחייבות ההוראות. הועלה שעל הליווי של כמה מהפוקדים היה מספר דו"חות — שישה עד שבעה בעוד שלגבי אחרים לא היו כלל דו"חות.

## איסוף נתונים על שכר דירה

לצורך חישוב המדד נמדדים השינויים בשכר דירה, האמורים לשקף את ההוצאות של האוכלוסיה העירונית לדירי בשכירות. החישוב התבסס על שלושה סוגי שכירות: שכירות בדמי מפתח, שכירות חודשית ושכירות דירות מחברת עמידו. המידע על דירות עמידו מתקבל ישירות מהחברה, והמידע על סוגי השכירות האחרים מתקבל בפקידה, בדרך כלל באמצעות טלפון או בדואר. משקלו של מרכיב הדירי בשכירות בכלל מרכיבי סל המצרכים הוא 2.5%.

1. בנוגע לעסקאות שכירות בדמי מפתח נאספים נתונים על אותן עסקאות שבערים הגדולות, שהצליח המדור לאתר. עד 1976 אותן העסקאות באמצעות רישומים בכרססת של גביית המיסים העירוניים שבעיריות, אולם בשל רישום לא מלא לצורך זה בכרססת היה איתור העסקאות בדרך זו קטן יחסית: כ-10% עסקאות בממוצע לרבע שנה בערים הגדולות. במקביל נעשו על ידי הלשכה נסיונות לאתר עסקאות כאלה ממקורות נוספים. כתוצאה מקשיים באיתור העסקאות התבססו מפעם לפעם חישובי המדור בתחום זה על אומדן — על פי השינויים שחלו במדד מחירי התשומה

לביניה. רק בינואר 1977 נעשתה פעולה לאיתור עיסקאות אלו באמצעות מודעות בעתונות, ובדרך זו גדל מספר העיסקאות המאותרות ל-40—50 לרבע שנה.

2. במדגם מ-1964 נכללו דירות שכורות בשכירות חודשית על פי נתונים, שנאספו במהלך סקר כוח אדם שערכה הלשכה. הנתונים שנתקבלו לא היו מעודכנים, ובזמן פקידת הדירות נמצא, שרבות מהדירות שסווגו בסקר כשכורות, לא היו למעשה שכורות. במצב זה ומאחר ששוק הדירות השכורות קטן יחסית, הלך ונתמעט מספר הדירות השכורות בשכירות חודשית, שהיו כלולות במדגם.

רק ב-1977 תוגבר המדגם על ידי איתורן של דירות שכורות נוספות באמצעות סקר כוח אדם שנערך עוד ב-1974. גם במקרה זה נמצא בזמן הפקידה, כי בינתיים שונה ייעודן של חלק מהדירות השכורות. כך למשל, במדגם לאחר שתוגבר, תוכננו בארבעה החודשים הראשונים לשנת 1977 לפקידה 606 דירות שכורות, אולם במהלך הפקידה הצטמצם המדגם ל-224 דירות.

בעוד שלגבי עיסקאות בדמי מפתח פעל המדור להגדלת מספר העיסקאות המאותרות, ממסמכי הלשכה לא נמצא שננקטה פעולה יסודית לאיתור דירות בשכירות חודשית, על ידי הוספת שאלה מתאימה בסקרים תקופתיים שעורכת הלשכה בנושאים שונים; ומלבד זאת, על ידי קבלת נתונים מסוכנויות של תיווך דירות שכורות ומעקב אחרי מודעות בנושא זה בעתונות.

המחלקה למתודות סטטיסטיות לא שותפה בהליכים השונים לקראת עדכון מדגם הדירות השכורות לסוגיהן. עד מועד סיום הביקורת — דצמבר 1977 — לא פעלה המחלקה למתודות לפתרון של הבעיות הקיימות לגבי מדגם הדירות השכורות.

### הוועדה הציבורית לענייני המדד

הלשכה נעזרת בוועדה ציבורית מייצעת לענייני המדד, המורכבת מגורמים, שלהם נגיעה לנושא המדד. במועד הביקורת מנתה הוועדה 24 חברים, שהיו נציגי משרדים ממשלתיים, בנק ישראל, התאחדות התעשיינים, ההסתדרות הכללית, האוניברסיטה העברית, המועצה הישראלית לצרכנות וההלשכה עצמה.

הוועדה החלה לפעול עוד בתחילת שנות ה-50, וב-1955 הורכבה מחדש. יו"ר הוועדה הוא הסטטיסטיקן הממשלתי.

סמכויות הוועדה, כפי שהוגדרו על ידי הלשכה ב-1955 ובאו לידי ביטוי בחוזר שהופץ בין חבריה דאז, היו: לייצג ולהמליץ ללשכה בכל הקשור לשיטות הקיימות בחישוב המדד ועריכת מחקר על הכנסות והוצאות המשפחה בקשר לחירוש המדד. הביקורת העלתה, שפעולתה של הוועדה הייתה מועטת ולא רצופה; בשנים 1964—1977 כונסה הוועדה 13 פעם. בלבד: ב-1965, 1967, 1968, 1971—1973, 1975, לא כונסה הוועדה כלל; ב-1966, 1970, 1976, 1977 כונסה הוועדה פעם אחת; ב-1964 ו-1974 — פעמיים; וב-1969 חמש פעמים. בתקופות הביניים שבין התכנסות להתכנסות של הוועדה שלחה הלשכה לעתים לחברי הוועדה חומר בכתב. בעיקר זומנה הוועדה בשנים, שבהן בוצעו סקרי הוצאות משפחה — לקראת עדכון סל המצרכים. הנושאים שבהם דנה הוועדה הוכנו על ידי הלשכה. בדרך כלל לא הובאו בפניה בעיות שוטפות הנוגעות לבניית המדגם, לעצם הפקידה ולאיסוף הנתונים.

\*

הביקורת התייחסה רק להיבטים מסויימים בתחום הניהולי — ארגוני של איסוף הנתונים, ואין בממצאים שהועלו כדי לפגוע באמינות המקצועית של עבודת הלשכה בכל הקשור לפעולות לחישוב המדד ומידת דיוקו. ממצאי הביקורת עולה, שעדיין יש מקום לשיפור פעולותיה המינהליות של הלשכה הקשורות לקביעת מדד המחירים לצרכן, ומחובתן של הלשכה והוועדה הציבורית לענייני המדד להפיק את הלקחים המתבקשים.

הלשכה הסבירה, שחלק מהליקויים מקורו באילוצים תקציביים לגבי פעולות שאינן חוזרות מדי שנה — אילוצים שיש להם השלכות על כוח האדם שלרשותה. לדעת הביקורת, המדובר בהוצאה קטנה יחסית, שאינה צריכה להוות מניעה לשיפור אמינותו של המדד, שנודעת לו חשיבות מרכזית בחיי המשק של מדינת ישראל. עוד בשנת 1976, במסגרת הביקורת הקודמת על הלשכה, הוצבע על הצורך, שגוף מקצועי מתאים יגדיר את הפעולות החיוניות שעל הלשכה לבצע — וקביעת מדד המחירים לצרכן ודאי נמנית עמן — ושבתקציבה של הלשכה יובטח מימון מתאים לביצוען. המימצאים של הביקורת הנוכחית מחזקים זאת.

## רשות הגנים הלאומיים

רשות הגנים הלאומיים היא תאגיד שהוקם על פי חוק גנים לאומיים ושמורות טבע תשכ"ג—1963, (להלן החוק) והיא מופקדת על ניהול ענייני הגנים הלאומיים במדינת ישראל. רשות הגנים הלאומיים (להלן: הרשות) היא גוף מבוקר כמשמעו בסעיף 9(2) לחוק מבקר המדינה, תשי"ח—1958 (נוסח משולב), כמוסד של המדינה. גן לאומי הוא שטח שהוכרז על ידי שר הפנים כגן לאומי בחוקף החוק.

לפי החוק, השאית הרשות לעשות בגנים שבטיפול כל פעולה נחוצה למילוי תפקידה, בכלל זה לבנות דרכים, שבילים, וגדרות, לשנותם ולתקנם; להקים מבנים ושירותים לצרכיה ולצורכי המבקרים בהם; ולבצע עבודות לעצירת סחף הקרקע. הרשות מוסמכת לפי החוק להתקין חוקי עזר ולקבוע בהם הוראות בדבר התנהגות מבקר באתר וכן להטיל אגרות כניסה לאתר ולשירותים הניתנים בו; להעסיק סוכנים ועובדים ולמנות פקחים. הרשות רשאית ללוות ולהלוות כספים, לערוב לחובות, לקבל עזרונות, תרומות ומענקים. היא רשאית, באישור מועצת גנים לאומיים ושמורות טבע, גם לייסד חברות, אגודות שיתופיות וגופים אחרים, ולהיות חברה בהם. (בעניין מועצת גנים לאומיים ושמורות טבע, ראה דו"ח שנתי 21, עמוד 242).

לפני הקמת הרשות עסקה בהכשרת שטחי ירק למטרות נופש, ובשיחזור אתרים היסטוריים, מחלקה ממשלתית — המחלקה לשיפור נוף הארץ ופיתוח אתרים היסטוריים — שפעלה, מאז הקמתה ב-1955, במסגרת המינהלית של החברה הממשלתית לתיירות, ועם הקמת משרד התיירות, משנת 1960, במשרד ראש הממשלה. תפקידי המחלקה — כפי שנקבעו בזמנו על ידי ועדה ציבורית — היו שיפוח אתרים היסטוריים וארכיאולוגיים ושיפור נוף הארץ. באותם התפקידים עסקה גם אגודה עותומנית — האגודה לשיפור נוף הארץ ופיתוח אתרים היסטוריים — שנוסדה ב-1957. עד 1965 פיתחו המחלקה והאגודה 20 אתרים. עם הקמת הרשות, בשנת 1965 חדלה המחלקה להתקיים. האגודה אמנם הוסיפה להתקיים כגוף משפטי בפני עצמו, אך לא הייתה פעילה (ראה להלן).

מאז הקמת הרשות ועד לסוף שנת 1977 הוכרזו בהתאם לחוק, על ידי שר הפנים, 32 שטחים ואתרים כגנים לאומיים. להלן רשימת הגנים הלאומיים, תוך ציון הגנים שבהם נעשו פעולות פיתוח על ידי הרשות (או על ידי המחלקה לשיפור נוף הארץ ופיתוח אתרים היסטוריים) והם מוחזקים על ידי הרשות וגנים שבהם בוצעו פעולות פיתוח על ידי גוף אחר:

| מחוזות         | אתרים היסטוריים                                                                                                               | שטחי ירק                                                                                                                   |
|----------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| חיפה והצפון    | 13 אתרים<br>(1) חצור<br>(1) ברעם<br>(1) מונפורט<br>(1) יחיעם<br>(3) כפר נחום<br>(1) חמת טבריה<br>(1) סוסיטא<br>(1) כוכב הירדן | 6 אתרים<br>(1) חורשת טל<br>(1) אכזיב<br>(1) גן השלושה (סחנה)<br>(1) מעין חרוד<br>(3) ראש הנקרה<br>(1) כרמל                 |
| תל אביב והמרכז | אתר אחד<br>סידנא עלי (3)                                                                                                      | אתר אחד<br>חוף השרון                                                                                                       |
| ירושלים והדרום | 5 אתרים<br>(1) ממשית (כורטב)<br>(1) מצדה<br>(1) עבדת<br>(1) שבטה<br>(1) קבר בן-גוריון                                         | 6 אתרים<br>(3) הרי יהודה<br>(1) עין חמד (אקוה בלה)<br>(1) אשקלון<br>(1) עין עבדת<br>(4) אשכול (הבשור)<br>(2) חומות ירושלים |

- (1) אתר שנעשו בו פעולות פיתוח על ידי הרשות והוא מוחזק על ידה.
- (2) אתר שנעשו בו פעולות פיתוח על ידי הרשות אך אינו בטיפול.
- (3) אתר שנעשו בו פעולות פיתוח על ידי גוף אחר.
- (4) אתר בתהליך פיתוח על ידי הרשות.

הטבלה מראה שקרוב ל-60% מהגנים הלאומיים נמצאים במחוזות חיפה והצפון, יותר משליש מהם במחוזות ירושלים והדרום, ואילו במחוזות תל אביב והמרכז ישנם שני גנים לאומיים בלבד: האחד, אתר ירק, והשני אתר היסטורי, הרשות עוד לא ניגשה לפיתוחם. (ראה להלן). עוד עולה מהטבלה ש-19 מכלל 32 הגנים הלאומיים הינם אתרים היסטוריים ו-13 הינם שטחי ירק, לנופש בחיק הטבע, וששמונה מכלל הגנים הלאומיים לא ביצעה הרשות פעולות פיתוח כלל והם אינם בטיפול.

שטחם של הגנים הלאומיים המוכרזים מסתכם, על פי נתוני הרשות, ב-105,265 דונמים. משטח זה מהווים אתרי הירק 88,750 דונמים, ומבין אלה פיתחה הרשות, עד לסוף 1977 5,400 דונמים, מהם 1,700 דונמים בפארק הכרמל.

הרשות טיפלה בסוף 1977 או הייתה קשורה לפיתוחם של שישה אתרים שאינם גנים לאומיים, או שתהליך הכרזתם כגנים לאומיים עוד לא הסתיים. כן טיפלה הרשות בארבעה אתרים היסטוריים ביהודה ובשומרון, שהוכרזו כגנים לאומיים על פי צווים של המושלים הצבאיים הנוגעים בדבר. אתר היסטורי נוסף ברמת הגולן היה אותו זמן בתהליך פיתוח על ידי הרשות (ראה להלן).

בגנים הלאומיים, שאותם פיתחה הרשות והמוחזקים על ידה, ובאתרים האחרים שבהם היא מטפלת, הפעילה הרשות סידורים לקליטת מבקרים והכוונתם; התקינה שבילים, נטעה גינות נוי והציבה שילוט מכוון ומסביר. כן הוקמו שירותים שונים, ובכללם מקומות חנייה לרכב ומזנונים. הגנים והאתרים פתוחים לקהל בכל ימות השנה.

בחוק העזר, שהרשות בהתאם לסמכותה על פי החוק התקינה בראשונה ביולי 1967, נקבעו בין השאר שיעורי אגרה, שהמבקרים באתרים המוכרזים בחוק העזר נדרשים לשלם. שיעורים אלה הועלו מאז מספר פעמים.

להלן נתוני הרשות על מספר המבקרים בגנים הלאומיים בשנת הכספים 1976 לעומת שנת הכספים 1971:

| 1971      |           | 1976      |           | ס"ה ביקורים      | באתרי נופש          |
|-----------|-----------|-----------|-----------|------------------|---------------------|
| ישראלים   | תיירים    | ישראלים   | תיירים    |                  |                     |
| 1,102,810 | 185,020   | 2,947,700 | 426,155   | ס"ה              |                     |
| —         | —         | 1,800,000 | 200,000   |                  | כרמל (1)            |
| 643,000   | 92,100    | 621,000   | 135,700   |                  | גן השלושה (הסתנה)   |
| 187,040   | 80,660    | 207,610   | 78,220    |                  | אשקלון (2)          |
| 62,360    | 2,090     | 99,780    | 1,680     |                  | עין-חמד (אקוזה בלה) |
| 105,330   | —         | 75,120    | 3,445     |                  | חורשת טל (2)        |
| —         | —         | 74,100    | 2,690     |                  | אכזיב               |
| 105,080   | 10,170    | 70,090    | 4,420     |                  | מעין חרוד           |
|           |           |           |           | באתרים היסטוריים |                     |
| 721,580   | 1,023,080 | 674,320   | 1,256,620 | ס"ה              |                     |
| 177,580   | 216,240   | 160,120   | 297,350   |                  | מצדה                |
| 84,650    | 239,150   | 68,320    | 238,080   |                  | קיסריה              |
| 38,420    | 105,170   | 17,730    | 172,610   |                  | קומראן              |
| 46,180    | 110,460   | 55,110    | 129,290   |                  | מגידו               |
| 52,730    | 83,850    | 37,100    | 75,510    |                  | ארמון הישם          |
| 34,850    | 31,150    | 53,830    | 38,000    |                  | בית שערים           |
| 81,560    | 22,300    | 82,130    | 31,060    |                  | כוכב הירדן          |
| 205,610   | 214,760   | 199,980   | 274,720   |                  | אתרים אחרים (3)     |

(1) מספר המבקרים נקבע על פי אומדן.

(2) כולל חניון הנמצא באתר לשימוש הנופש. בחניון נגבים דמי כניסה.

(3) האתרים: בית אלפא, בית שאן, ברעם, הרודיון, חמת טבריה, חצור, יחיאל, ממשית, סבסטיה ועבדת.

מהטבלה עולה שבשתי השנים היו מרבית המבקרים באתרים ההיסטוריים, תיירים ומרבית המבקרים באתרי ירק לנופש בחיק הטבע היו ישראלים.

לפי נתוני הרשות גם בשנות הכספים שבין 1971 ל-1976 הייתה התפלגות המבקרים בין ישראלים לבין תיירים, דומה. כן עולה ממסמכי הרשות שזה שנים מספר קיים מצב של רוויה ואף של חוק בנגנים הלאומיים שהם אתרי נופש בחיק הטבע. כאמור, מרבית המבקרים בהם הם ישראלים, ובימי שיא של ביקורים באתרים אלה עולה מספר המבקרים בהרבה על כושר קליטתם. כתוצאה מכך נפגמת הנאת המבקרים וקיימת סכנה של פגיעה במתקני האתרים ובשירותים הניתנים לקהל.

תקציב הרשות לשני הכספים 1977 היה 14,150,000 ל"י. 12,150,000 ל"י נועדו למימון פעילותה הרגילה של הרשות, כולל 386,000 ל"י למימון האחזקה של אתרי הרשות ביהודה ובשומרון. סכום של שני מליון ל"י נועד לפעולות פיתוח. ההוצאה, על מימון פעילותה של הרשות בשנת הכספים 1976 הסתכמה, על פי נתוני הדו"ח הכספי על הכנסות והוצאות הרשות לאותה שנה, ב-10,429,396 ל"י.

ברשות הועסקו, על פי נתוניה, בסוף שנת 1977, 94 עובדים קבועים, מהם 22 במשרד הראשי, וכן 48 עובדים זמניים, כולל 10 עובדים ביהודה ובשומרון.

משרד מבקר המדינה ערך בחדשים מארס 1977 עד ינואר 1978 לסירוגין ביקורת על פעולות הרשות, בתחום אחד נמשכת הביקורת. (ביקורת קודמת ברשות נערכה בשנת 1970, וממצאיה הובאו בדו"ח שנתי 21 עמ' 226). להלן הממצאים העיקריים ביתר התחומים.

## מוסדות הרשות

רשות הגנים הלאומיים מורכבת מאחד עשר חברים המתמנים על ידי ראש הממשלה באישור הממשלה, מבין העובדים של משרדי הממשלה, מוסדות המדינה, הרשויות המקומיות וגופים שיש להם עניין בחובבות טבע\*.

החוק, בסעיף 15, מפרט את סמכויות מליאת הרשות, וקבע אילו מהן היא רשאית להעביר למנהל הרשות. הסמכויות שניתן להעבירן הן: בניית דרכים, שבילים, וגדרות, לשנותם ולתקנם; הקמת מבנים ושירותים לצרכיה ולצורכי המבקרים בהם; ביצוע עבודות לעצירת סחף הקרקע; העסקת סוכנים ועובדים, מינוי פקחים וקביעת תפקידיהם וסמכויותיהם. המליאה העבירה סמכויות אלה למנהל עוד בשנת 1965. המליאה לא קבעה למנהל חובת דיווח בדבר השימוש שעשה בסמכויות שהועברו אליו.

בהתאם לחוק, על מליאת הרשות לקבוע את סדרי עבודתה ומועדי ישיבותיה. המליאה לא קיבלה החלטות באשר לסדרי עבודתה ותדירות ישיבותיה.

בתקופה שנסקרה על ידי הביקורת, התכנסה המליאה כדלקמן: בשנת 1977 ארבע פעמים; בשנים 1971, 1972, וב-1974 שלוש פעמים בכל שנה; בשנים 1970 ו-1975 שתי פעמים בכל שנה ובשנת 1976 פעם אחת. מספר המשתתפים בישיבות היה בדרך כלל שבעה או שמונה.

משרד מבקר המדינה הדגיש בעבר את החשיבות שבהשתתפות מרבית של חברים בישיבות המליאה כדי להבטיח שמליאת הרשות תמלא את תפקידה במערכת הניהול כגוף מרכזי שעליו להנחות את הרשות ולפקח על פעולותיה. (ראה דו"ח שנתי 21, עמוד 237).

פעולות מסוימות, המפורטות אף הן בסעיף 15 לחוק, וביניהן הסמכות ללוות ולהלוות כספים, לערוב לחובות, לקבל עזבונות ומתנות, הינן בסמכותה הייחודית של מליאת הרשות ואינן ניתנות על פי החוק להעברה.

הרשות הסבירה למשרד מבקר המדינה שמרבית ישיבות המליאה נפתחו בסקירות של מנהל הרשות. מימצאי הביקורת מראים כי עניינים מהותיים ועקרוניים בהם טיפל המנהל בעזרת ועדת הכספים של הרשות (ראה להלן) לא הובאו על ידו בפני המליאה.

---

כיוון שנהוג להתייחס גם אל המנגנון המינהלי, שהוקם למילוי תפקידי הרשות, כרשות הגנים הלאומיים, מכונה להלן הגוף הסטטוטורי, שמונה על ידי ראש הממשלה "מליאת הרשות".

בעקבות התמנותו לסגן ראש הממשלה התפטר, בנובמבר 1977, יושב ראש הרשות מתפקידו ובדצמבר אותה שנה, החליטה המליאה למנות את מנהל הרשות להיות גם "ממלא מקום יושב ראש הרשות", עד לבחירת יושב ראש חדש.

מליאת הרשות פעלה, במידה רבה, באמצעות ועדות שנבחרו על ידי המליאה מבין חבריה. מונח הוועדות הקבועות: ועדת כספים וכות אדם (להלן "ועדת הכספים"), ועדה טכנית, ועדת תכנון הקרמל.

החלטות הוועדות הועברו לרשות לביצוע, אך הפרוטוקולים של הישיבות, שבהן נתקבלו ההחלטות לא הובאו — פרט למקרים בודדים — לידיעת שאר חברי המליאה, וממילא גם לא אושרו על ידם.

בישיבת המליאה ממאס 1973 העלה אחד החברים הצעה, שכל הפרוטוקולים של ישיבות הוועדות יישלחו דרך קבע לכל חברי המליאה. יושב ראש הרשות הציע, בתגובה לכך, שהפרוטוקולים יישלחו לאלה מבין חברי המליאה שיבקשו זאת בכתב.

הועלה גם שהמליאה לא אישרה בישיבותיה את הפרוטוקולים של הישיבות הקודמות. לפרוטוקולים לא צורף, במרבית המקרים, התיעוד שאליו התייחסו החלטות המליאה, דבר שהקשה על הבנת משמעותן של ההחלטות.

גם הוועדות לא אישרו בישיבותיהן את הפרוטוקולים של ישיבותיהן הקודמות. גם לפרוטוקולים של ישיבותיהן לא צורף תיעוד, שאליו התייחסו החלטותיהן.

הרשות הסבירה, שהפרוטוקולים מישיבות המליאה היו נשלחים מספר ימים לאחר כל ישיבה לחברי המליאה, ולעתים תוקנו פרוטוקולים בעקבות הערות של חברים. נוהג זה קיימה הרשות, לפי הסברה, גם לגבי פרוטוקולים מישיבות של הוועדות.

משרד מבקר המדינה הדגיש כי הנוהג לא יכול לבוא במקום נוהל אישור פרוטוקולים מישיבות קודמות, על ידי המליאה עצמה, ולגבי הפרוטוקולים של הוועדות, על ידי הוועדות.

עיקר מימצאי הביקורת שערך משרד מבקר המדינה ברשות ב-1970, פורסמו, כאמור, בדו"ח שנתי 21 של מבקר המדינה, אך הם כלל לא נדונו במליאה ואף לא נמצא שהם הובאו לידיעת חבריה. לדעת הביקורת היה על מליאת הרשות לעיין בדו"ח ולדון בו.

מבין הוועדות החשובה ביותר היא ועדת הכספים. הוועדה מונה ארבעה חברים ובראשה מנהל הרשות. מבחינת הסמכויות שהועברו לה ותדירות ישיבותיה, ועדת הכספים פעלה למעשה כמנהלת הרשות. בישיבת המליאה מיוני 1972 הוחלט שוועדת הכספים תטפל בכל הבעיות הכספיות וענייני כוח האדם אשר יובאו בפניה על ידי מנהל הרשות או המליאה. כמו כן הוסמכה הוועדה להכין את הצעות תקציב הרשות לאישורן במליאה. בישיבתה מאפריל 1974 החליטה המליאה שהעניינים שיועברו לוועדה על ידי המליאה או המנהל, יכללו גם את הסמכויות הכלולות בסעיף 15 לחוק, (סעיפים קטנים (6)–(8)).

לדעת הביקורת החלטות המליאה, כמפורט לעיל הן למעשה העברת סמכויות מן המליאה לוועדת הכספים בעניינים שהחוק לא איפשר להעביר סמכויות. המליאה הייתה רשאית להעזר בוועדה לצורך עבודתה, אולם החלטות הוועדה בעניינים המפורטים בסעיפים קטנים (6)–(8) לסעיף 15 לחוק, לא יכלו לחרוג מגדר של המלצות, בעוד שההחלטות הסופיות בעניינים אלה היו חייבות להתקבל על ידי המליאה.

כיוון שהפרוטוקולים של דיוני הוועדות לא הובאו, כאמור, בפני המליאה, לא הייתה לה אפשרות לבקר את פעולות הוועדות בכלל וועדת הכספים בפרט, ולפקח עליהן. מצב זה פגע במילוי תפקידיה של מליאת הרשות במערך הניהול, כגון המרכזי שעליו להנחות את הרשות ולפקח על פעולותיה.

הועלה שבין הנושאים שבהם דנה והחליטה ועדת הכספים היו עניינים מהותיים ועקרוניים שעל מנהל הרשות, שהוא, כאמור, יושב ראש הוועדה, היה להביאם להחלטת המליאה.

עוד הועלה, שבמקרים רבים לא דיווח המנהל למליאה על החלטות שונות של ועדת הכספים, לרבות החלטות עקרוניות. הוועדה הייתה דנה במאון ובדו"חות הכספיים של הרשות ומאשרת אותם בלי לדווח על כך למליאה.

לדעת הביקורת על הרשות לבחון מחדש את נוהלי עבודתם של מוסדותיה, המליאה והוועדות. על המליאה לרכז בידיה את הסמכויות שאין היא רשאית, על פי החוק, להעבירן, ולהיעזר בוועדות, וביחוד בוועדת הכספים, כגורם ממליץ בלבד. על המליאה לקבוע נוהל בדבר חובת הדיווח של

המנהל, על השימוש שעשה בסמכויות שהועברו לו וכן בדבר חובתו להביא לידיעתה ולהחלטתה נושאים עקרוניים ומהותיים.

## התקציב

בסעיף 23 לחוק נקבע, כי "רשות הגנים תערוך לכל שנת כספים תקציב המראה אומדן הכנסותיה והוצאותיה; הצעת תקציב תוגש לממשלה לאישור". בהתאם לסעיף 25 לחוק, תקציב שאושר על ידי הממשלה יהיה תקציב רשות הגנים לאותה שנת כספים ולא ישולם סכום מכספי הרשות אלא על פי התקציב הזה ולא תתחייב הרשות בשום התחייבות אלא לפיו".

את הצעת תקציבה מעבירה הרשות לאישור הממשלה באמצעות משרד ראש הממשלה. ועדת השרים לענייני כלכלה, שהוסמכה על ידי הממשלה לאשר את תקציב הרשות, מאשרת כל שנה תקציב זה. התקציב בנוי משלושה סעיפי הוצאה: הוצאות ארגוניות, הוצאות החזקת גנים לאומיים ואתרים, והוצאות פיתוח — ומסעיפי הכנסה כמפורט להלן: השתתפות מתקציב המדינה (במסגרת תקציב האוצר להוצאות פיתוח ומתקציב משרד ראש הממשלה להוצאות ארגוניות ו/או החזקה); מהשתתפות רשויות מקומיות בהחזקה משותפת של גנים לאומיים; וממכירת כרטיסי כניסה לגנים הלאומיים והאתרים.

נוסף על הפעולות, שהרשות מבצעת במסגרת תקציבה, היא מטפלת גם ביעדים, שהכספים למימנם באו מגורמים שונים, שהועידו אותם למטרות מוגדרות. כספים אלה נרשמים בספרי הרשות כקרנות המוחזקות בגאמנות (להלן קרנות גאמנות). בעניין זה קבעה ביקורת קודמת שנערכה ברשות כי דרוש היה לכלול בהצעת התקציב המוגשת לממשלה את אומדן מלוא הכנסותיה והוצאותיה של הרשות לרבות אלה הכרוכות בקרנות הגאמנות. (ראה דו"ח שנתי 21, עמ' 232 ודו"ח שנתי 27 עמ' 848 — הפרק על רשות שמורות הטבע).

בעקבות ממצאיה של אותה ביקורת הודיעה הרשות למשרד מבקר המדינה על הסכמתה לפעול להבא בהתאם להמלצת הביקורת.

בחלק מהתקציבים שהגישה הרשות מאז אותה שנה, היא לא כללה את כל הכנסותיה והוצאותיה. לדוגמא:

בהצעת התקציב לשנת הכספים 1976 שהגישה הרשות לאישורה של ועדת השרים לענייני כלכלה לא נכללו ההכנסות שנתקבלו מבעל זכיון, מריבית, מרווחים שנתקבלו ממימוש תעודות מלווה ממשלתיות ומדמי ניהול.

מרביתם של הכספים שרוכזו על ידי הרשות בקרנות הגאמנות היו כספים שנתרו בידי הרשות לאחר ביצוע פעולות בעבור גופים שונים. בתחילת שנת הכספים 1976 היו רשומות בספרי החשבונות של הרשות 16 קרנות גאמנות שלזכותן עמד סכום כולל של 868,841 ל"י:

1. בפברואר 1970 החליטה ועדת הכספים של הרשות על הקמת "קרן מצדה" (דו"ח שנתי 21, עמ' 233). היתרה בחשבון קרן מצדה ליום 1.4.1976 הסתכמה ב־479,167 ל"י. בשנת הכספים 1976 העבירה הרשות לקרן זו את יתרות הכספים של שבע קרנות — בתי כנסת ספרדיים ובית כנסת הראשון לציון בעיר העתיקה בירושלים, ככר צה"ל ליד שער יפו בירושלים, קרן אטיין בוגנר, האגודה לשחזור בריה, קרן לפיתוח אתרים ביהודה ובשומרון וקרן אנדרטת חטיבת הנגב (ראה להלן) — בסכום כולל של 166,593 ל"י.

כן רשמה הרשות לזכות קרן מצדה באותה שנת כספים: 525,657 ל"י הכנסות מריבית והצמדה מניירות ערך, וסך 489,570 ל"י — דמי חכירה בשיעור של 5% מהכנסות שגבתה מבעל זכיון. עוד רשמה הרשות לזכות קרן מצדה סך 29,040 ל"י — הפרשי שער תעודות מלווה פיתוח של מדינת ישראל בסכום של 16,500 דולר שהוענקו לקרן בשנים קודמות. כיוון שבמשך שנת הכספים 1976 לא היו לקרן הוצאות, הסתכמה היתרה לזכותה של הקרן לסוף מארס 1977 ב־1,690,027 ל"י. לשאלת משרד מבקר המדינה בדבר הכוונה לניצול כספים אלה, השיבה הרשות בינואר 1978, כי כספים אלה נועדו למטרת שימור ולאחזקת העתיקות באתר מצדה. לפי הערכתה תוציא בשנת הכספים 1977 למטרה זו כמיליון ל"י.

2. בשנת הכספים 1973 החליטה הרשות להעביר 100,000 ל"י, מתקציב הפיתוח שלה לאותה שנה, לעיריית באר שבע, כהשתתפות הרשות בהקמת מבני שירותים על ידי העירייה בשטח אנדרטת חטיבת הנגב. הרשות יזמה את הכרות השטח כגן לאומי ומאוחר יותר חזרה בה מיוזמה זו.

באותה שנה שילמה הרשות לעירייה 60,000 ל"י ואת היתרה בסך 40,000 ל"י רשמה בספריה מצד אחד כהוצאה ומצד שני כחוב לעירייה באר שבע — חשבון זכאים שונים. סכום זה לא שולם לעירייה ונכלל על ידי הרשות החל בשנת הכספים 1975 בין קרנות הנאמנות — בקרן אנדרטת חטיבת הנגב. (ראה לעיל).

3. מאז שנת הכספים 1971 מנהלת הרשות את פעולות האחזקה והפיתוח של רמת הנדיב, אחוזת קבר הברון רוטשילד שלידי זכרון יעקב. המימון לפעולות אלה וכן תשלום דמי ניהול לרשות מתכסות על ידי קרן הנדיב, לפי הסכם שנחתם בינה לבין הרשות. בקרן זו הסתכמה היתרה ב-1 באפריל 1976, ב-107,845 ל"י. במשך שנת הכספים 1976 נתקבלו הכנסות בסך של 623,200 ל"י וההוצאות, כולל דמי ניהול לרשות, הגיעו ל-772,900 ל"י. הרשות מצפה שהכנסות הקרן בשנת הכספים 1977 יספיקו לכסוי הגרעון בסך של 41,855 ל"י.

4. יתרות זכות בסכום כולל של 52,911 ל"י בקרן וולפסון וגן מיטשל ובקרן חפירות קיסריה נוקפו לכיסוי חלק מהוצאות הפיתוח ואילו יתרת חובה בסך 1,732 ל"י בקרן אחוזת קבר בוגריון כוסתה בשנת הכספים 1976 מכספי הפיתוח של הרשות.

5. בארבע קרנות — בית עלמין הקראים בירושלים, פיתוח אתר הדינוזאורים בבית זית ושלדי ירושלים, קרן ארליכמן וז"ל וקרן מלווה. הסכון מעבידים בקשר לשכר עבודה ששולם מקרנות נאמנות — לא הייתה תנועה במשך שנת הכספים 1976; יתרות הפתיחה והסגירה של קרנות אלה הסתכמו ביחד ב-64,057 ל"י. באותה שנה נוספה קרן אחת לאחר שנתקבל סך 50,000 ל"י — קרן יד לבנים.

בשנות הכספים 1973, 1974, 1975 ו-1976 שילמה הרשות למשרד האוצר בכל שנה 86,924 ל"י ובסך הכל 347,696 ל"י בגין הלוואה בסך 1,130,000 ל"י שקיבלה מהמשרד לכיסוי הוצאות לרכישת מבנים שונים בגן לאומי מצדה. לדעת הביקורת מן הנכון היה לשלם את הסכומים האמורים מהכספים שהצטברו בקרן מצדה. הרשות הודיעה בחשובה מינואר 1978 שהיא רשמה לפנייה את דעתה של הביקורת (ראה להלן).

בהצעת תקציב הרשות לשנת הכספים 1976, שאושרה, כלול סך של 2,575,000 ל"י — אומדן הכנסות מגנים לאומיים, שאחזקתם נעשית בשותפות עם רשויות מקומיות (להלן אתרים משותפים) וסך של 2,850,000 ל"י — אומדן הוצאות האחזקה של אותם גנים. על פי הסכמים שנחתמו בין הרשות לבין הרשויות המקומיות לעניין ניהול האתרים המשותפים, על הרשויות המקומיות לדווח לרשות על הכנסות והוצאות האתרים המשותפים. בדיון וחשבון הכספי על הכנסות והוצאות הרשות לשנת הכספים 1976 כללה הרשות הכנסות והוצאות המתייחסות רק לאותם סכומים, שהיא בעצמה קיבלה או שילמה מקופתה: הכנסה בסך 27,210 ל"י והוצאה בסך 323,349 ל"י. הרשות לא כללה בדיון וחשבון הכספי שלה את ההכנסות שנתקבלו בגין אותם אתרים על ידי רשויות מקומיות ואף לא כללה את ההוצאות, שהרשויות המקומיות שילמו מקופתן.

לפי הנתונים שרשות הגנים קיבלה מהרשויות המקומיות הסתכמו ההכנסות וההוצאות באתרים המשותפים בשנת הכספים 1976 כדלקמן (בל"י):

| האתר המשותף | ההכנסה    | ההוצאה    | עודף או גרעון |
|-------------|-----------|-----------|---------------|
| אשקלון      | 826,928   | 1,260,325 | (-)433,397    |
| חורשת טל    | 661,730   | 561,358   | (+)100,372    |
| מעין חרוד   | 959,804   | 959,804   | —             |
| אכזיב       | 321,709   | 357,327   | (-)35,618     |
| גן השלושה   | 1,743,375 | 1,745,307 | (-)1,932      |

לפי הסכמים, שערכה הרשות עם הרשויות המקומיות על הרשות לכסות מחצית מהגרעון של הוצאות אחזקתם של האתרים המשותפים. הרשות משלמת את חלקה בגרעונות האתרים המשותפים. היה פיגור בהגשת הדוחות על ידי הרשויות ולא כל הדוחות כללו פרטים, שיאפשרו פיקוח על ידי הרשות.

להלן הכנסות והוצאות הרשות בשנת הכספים 1976 בהשוואה לתקציב שאושר, על פי הנתונים שבדוח הכספי של הרשות (בל"י):

| ההפרש    | התקציב        | ההכנסה     | הכנסות                                                                                                             |
|----------|---------------|------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| —        | 3,600,000     | 3,600,000  | מתקציב המדינה                                                                                                      |
| -311,396 | (1) 6,650,000 | 6,338,604  | ממכירת כרטיסים בגנים הלאומיים ובאתרים מהשתתפות רשויות מקומיות בהוצאות פיתוח של אתרים משותפים                       |
| 167,462  | 150,000       | 317,462    | רביית בנקאית ורווח מממשות תעודות מלווה ממשלתיות, דמי ניהול בעד עבודות שבוצעו בפיקוח הרשות, דמי חכירה והכנסות שונות |
| 886,472  | —             | 886,472    | ס"ה                                                                                                                |
| 742,538  | 10,400,000    | 11,142,538 |                                                                                                                    |

(1) בסכום זה כלול, כאמור לעיל, אומדן הכנסה של 2,575,000 ל"י מאתרים משותפים.

| ההפרש      | התקציב        | ההוצאה     | הוצאות          |
|------------|---------------|------------|-----------------|
| 679,721    | 2,500,000     | 3,179,721  | הוצאות פיתוח    |
| 269,140    | 1,100,000     | 1,369,140  | הוצאות ארגוניות |
| (-)919,465 | (1) 6,800,000 | 5,880,535  | הוצאות אחזקה    |
| 29,396     | 10,400,000    | 10,429,396 | ס"ה             |

(1) בסכום זה כלולה, כאמור לעיל, הוצאה של 2,850,000 ל"י להחזקת האתרים המשותפים.

נוסף להוצאות הפיתוח בסך 3,179,721 ל"י קיבלה על עצמה הרשות התחייבות כלפי קבלנים בגין חוזים, שנחתמו עמם והסכמים בעל פה, סכומים שעוד לא שולמו עד לסוף מארס 1977. בהתאם להערכות של רואי החשבון לדוחות הכספיים של הרשות ל-31.3.1977 לא נכללו במאזן הרשות יתרות התחייבות אלה, והן הסתכמו, לפי אומדן הנהלת הרשות ב-593,688 ל"י.

## המאזן

להלן נתוני מאזני הרשות לסוף שנות הכספים 1975 ו-1976, כפי שנכללו בדוחות הכספיים, שאושרו על ידי רואי חשבון ועל ידי ועדת הכספים של הרשות (בל"י):

| 31.3.1976 | 31.3.1977 | אקטיב                                                                              |
|-----------|-----------|------------------------------------------------------------------------------------|
| 416,850   | 309,908   | מזומנים בקופה ובבנקים                                                              |
| 15,400    | 17,820    | המחאות דחיות                                                                       |
| 170,000   | 500,000   | פקדון לזמן קצוב                                                                    |
| 200,000   | 150,000   | הלוואה לבעל זיכיון                                                                 |
| 280,480   | 556,938   | חייבים                                                                             |
| 1,567,435 | 2,353,760 | השקעות: תעודות מלווה ממשלתיות                                                      |
| 1         | 1         | רכוש בערך סמלי                                                                     |
| 2,650,166 | 3,888,427 |                                                                                    |
| 330,219   | 597,806   | ההפרש בין ערך הנכסים להתחייבויות מייצג יתרה מצטברת של עודפים ו/או גרעונות תקציביים |
| 2,980,385 | 4,486,233 | ס"ה                                                                                |

| 31.3.1976 | 31.3.1977 | פסיב                  |
|-----------|-----------|-----------------------|
| —         | 45,263    | בנקים — משיכות יתר    |
| 189,259   | 167,527   | הלוואות               |
| 1,595,681 | 1,912,329 | ספקים וחכאים שונים    |
| 60,000    | 220,000   | עתודות: לפיצויי פרישה |
| 266,604   | 378,885   | לחופשה                |
| 868,841   | 1,782,229 | קרנות נאמנות          |
| 2,980,385 | 4,486,233 | ס"ה                   |

להלן הסברים והערות לסעיפים במאזן:

1. הלוואה לבעל זיכיון בסך 200,000 ל"י ניתנה במאסר 1971 לתקופה של 10 שנים ללא ריבית וללא הצמדה; בעת מתן הלוואה הוסכם, שפרעונה יתחיל שש שנים לאחר מועד נתינתה, בכל שנה 40,000 ל"י אך למעשה הוחזרה הלוואה בשנות הכספים 1976 ו-1977: 50,000 ל"י שולמו במאסר 1977; עוד 50,000 ל"י באוגוסט 1977, ו-100,000 ל"י באוקטובר אותה שנה.

2. תעודות המלווה הממשלתיות כוללות (בל"י):

| 31.3.1976     | 31.3.1977     |                                                            |
|---------------|---------------|------------------------------------------------------------|
| (1) 1,170,174 | (1) 1,927,607 | תעודות מלווה שיש להן שער                                   |
| (2) 124,080   | (2) 153,120   | תעודות מלווה שאין להן שער:                                 |
| (3) 273,180   | (3) 273,032   | מלווה פיתוח (בונדס)                                        |
|               |               | מלווה חסכון מעבידים                                        |
| 1             | 1             | מניות בחברת שייט כנרת בע"מ בערך סמלי (ערך נקוב 12,500 ל"י) |
| 1,567,435     | 2,353,760     |                                                            |
| 1,511,250     | 2,477,939     | (1) ערך השוק                                               |
| \$ 16,500     | \$ 16,500     | (2) ערכם הנקוב בדולרים                                     |
|               |               | (3) החל מאפריל 1974 הרשות פטורה מתשלום זה                  |

3. ההפרש בין ערך הנכסים וערך ההתחייבויות בסך 597,806 ל"י לסוף מאסר 1977 כולל בתוכו גרעונות תקציביים ועודפים (בל"י) כלהלן:

| גרעונות   | עודפים  |                      |
|-----------|---------|----------------------|
| 327,760   | —       | הוצאות פיתוח         |
| 260,584   | —       | הוצאות ארגוניות      |
| —         | 458,069 | הוצאות אחזקה         |
| 330,219   | —       | גרעונות משנים קודמות |
| —         | —       | הכנסות שונות:        |
| —         | 126,320 | בשנת 1976            |
| 263,632   | —       | בשנים קודמות         |
| 1,182,192 | 584,389 |                      |
| 584,389   |         |                      |
| 597,806   |         |                      |

4. (א) במאי 1973 חייב האוצר את הרשות לשלם לו כל שנה סך של 86,924 ל"י לפרעון הלוואה בסך 1,130,000 ל"י, שניתנה לרשות ללא ריבית (ראה לעיל). יתרת הלוואה שעוד לא נפרעה לסוף מאסר 1977 הסתכמה ב-782,304 ל"י.

(ב) באפריל 1973 חוייבה הרשות, לפי פסק בוררים, לשלם לבנק חקלאות לישראל יתרת הלוואה בסך 38,396 ל"י שנתן הבנק למועצה האזורית הגליל העליון למטרת פיתוח חורשת טל. לסוף מאסר 1977 הסתכמה היתרה, שהרשות לא שילמה ב-11,001 ל"י.

הרשות לא כללה בין התחייבויותיה שבמאזנה לסוף מאסר 1977 את שני הסכומים.

## פיתוח גנים לאומיים

### גנים לאומיים שלא פותחו

מאז הקמתה של הרשות בשנת 1965 ועד לסוף 1977 הוכרו על פי החוק 32 שטחים ואתרים כגנים לאומיים. הרשות ביצעה עבודות פיתוח ב־24 גנים — עשרה מהם פותחו ונפתחו לקהל עוד בתקופה, שהאתריות בנושא זה הייתה בידי המחלקה לשיפור נוף הארץ ופיתוח אתרים היסטוריים. בשמונה גנים לא ביצעה הרשות כל פעולות פיתוח מעת הכרותם. להלן פרטים על גנים אלה:

| א ת ר      |                     |                                                             |                       |                |         |
|------------|---------------------|-------------------------------------------------------------|-----------------------|----------------|---------|
| הגן        | שנת הכרתו כגן לאומי | עיקריים מאפיינים                                            | השטח המוכרו (בדונמים) | נופש בחיק הטבע | היסטורי |
| הרי יהודה  | 1965                | יערות אורן נרחבים בהרי יהודה                                | 26,350                | X              |         |
| סידנא עלי  | 1966                | מסגד ורצועת חוף ליד הרצליה — נוף ים                         | 31                    | X              | X       |
| מוגפורט    | 1967                | מבצר צלבני מהמאה ה־12                                       | 1,105                 | X              | X       |
| שדה עמודים | 1967                | בית כנסת מהמאה ה־3 לספירה                                   | 162                   |                | X       |
| כפר נחום   | 1967                | רצועת חוף ואתר נוף לחוף הכנרת ובו בית כנסת מהמאה ה־2 לספירה | 1,330                 | X              | X       |
| סוסיטא     | 1969                | חורבות עיר עברית מתקופת בית שני, ליד עין גב                 | 1,690                 |                | X       |
| ראש הנקרה  | 1972                | רצועת חוף ואתר נוף לחוף הים בגליל המערבי                    | 220                   | X              |         |
| חוף השרון  | 1973                | רצועת חוף בין מכון וינגייט וקיבוץ געש                       | 1,250                 | X              |         |

שישה מבין שמונה הגנים שלא פותחו הם אתרי נופש בחיק הטבע, זולת גן אחד — המוגפורט. הרשות לא הכינה תכניות לפיתוח הגנים.

אין תיעוד שלפיו נקטה הרשות יזמות לפיתוחם של אתרים אלה, שחלקם באזורים שבהם קיים מחסור בשטחי ירק לנופש בחיק הטבע. הרשות הסבירה, שבכמה מגנים אלה בוצעו עבודות פיתוח חלקיות על ידי גופים אחרים — ראש הנקרה, כפר נחום, סידנא עלי והרי יהודה. עוד הסבירה הרשות, שפיתוחו של אתר חוף השרון הוא יקר; כי לא ניתן לפתח את אתר סוסיטא כיוון שלא נפתרה בעיית הגישה לאתר; ואתרים נוספים בעלי חשיבות באזור גן לאומי הריייהודה הושארו מחוץ לתחומי; לפני מספר שנים הוגשה לגורמי התכנון תכנית לשינויים בגבולות הגן הלאומי הרי יהודה ולתוספת שטחים, אולם רק כאשר ייקבעו גבולותיו הסופיים של הגן, תוכל הרשות לגשת לתכנונו. עוד הסבירה הרשות, שמחירן של תכניות לפיתוח גנים לאומיים, שאותן היא מומינה ממשרדים של אדריכלי נוף — הוא יקר, והיא מומינה תכנית לפיתוחו של גן רק כאשר יש כוונה ממשית ואפשרות לביצוע התכנית, סמוך למועד השלמתה.

משרד מבקר המדינה העמיד את הרשות על כך, שבתיקיה לא נמצאו נתונים המעידים שעבודות הפיתוח שביצעו הגורמים האחרים, נעשו באישורה או בידיעתה, וכן הדבר בכל הנוגע למידת הפיתוח של הגנים הלאומיים האמורים.

לדעת הביקורת, הכנת תכנית, ולו גם תכנית רעיונית היא, בין היתר, אחד התנאים העשויים לעזור לרשות בגיוס כספים או שותפים להשקעה.

### תכנית חומש לפיתוח גנים לאומיים

ביוני 1972 אישרה מליאת הרשות תכנית פיתוח של גנים לאומיים לחמש שנים — לשנות הכספים 1972—1976 (להלן "תכנית החומש"). הקו המנחה של התכנית הוא פיתוח של אתרי מים וצל, ולאו דווקא פיתוח של אתרים היסטוריים נוספים. תכנית החומש חולקה לארבעה חלקים: (א) הרחבת שטח הפיתוח של פארקים קיימים; (ב) עבודה נוספת בפארקים חדשים שבשלבי

ביצוע; (ג) פארקים חדשים שיפותחו בשלב א'; (ד) פארקים חדשים שיפותחו בשלב ב'. רובם המכריע של האתרים, שנכללו בתוכנית החומש, היו אתרי ירק לנופש בחיק הטבע (להלן נב"ט). הרשות התרכזה בעיקר בפיתוח הגנים שנכללו בחלקים א' וב' של התכנית ומהם ביצעה בעיקר הרחבה של פארקים קיימים. בידי הרשות לא היו נתונים מרוכזים על השטח שנוסף לפארקים אלה. רק אחד משלושת הפארקים שנכללו בחלק ב' של תכנית החומש — גן לאומי אכזיב — נפתח לציבור ואילו שני האחרים — פארק אפק (הירקון) ופארק אשכול (הבשור) — היו בסוף 1977 בשלבי פיתוח. חלקים ג' וד' של תכנית החומש התייחסו ל-10 שטחים, שרק שניים מהם היו במועד אישור התכנית על ידי המליאה, גנים לאומיים מוכרזים: גן לאומי הרי"ה וגן לאומי מונפורט, שכאמור, עוד לא פותחו. עד למועד סיום הביקורת הוכרו רק אחד מבין שאר שמונת השטחים כגן לאומי: חוף השרון — בשנת 1973. הרשות עוד לא ניגשה לפיתוחו של שטח זה. האתר קלעת נמרוד שהינן אתר היסטורי — שרידי מבצר מוסלמי עתיק הנמצא ברמת הגולן, הוא האתר היחיד מבין עשרת השטחים של חלקים ג' וד' שהרשות החלה בפיתוחו.

הרשות הסבירה למשרד מבקר המדינה שמחמת מיגבלות תקציביות לא הייתה לה אפשרות לפתח פארקים חדשים, שהם אתרי נב"ט ולכן היא התרכזה בעיקר בהרחבתם של פארקים קיימים. בעניין פארק אפק (הירקון) ציינה הרשות, שהוא פתוח לקהל אף שפיתוחו יושלם רק תוך מספר שנים, בתנאי שיוקצב המימון הדרוש לכך. ביחס לפארק אשכול (הבשור) הסבירה הרשות, שהמשך פיתוחו תלוי בקבלת הקצבות מכספי הקרן הקיימת לישראל. אשר לשטחים שבחלקים ג' וד' של תכנית החומש, הודיעה הרשות ששטח אחד — הבניאס — הועבר לטיפול של רשות שמורות הטבע. ביחס לשלושה מבין שטחים אלה, שהם יערות הקרן הקיימת לישראל, התנגדה האחרונה לפיתוחם על ידי הרשות. בשטח נוסף — נחל רובין — קיימת בעייה של ביוב שעוד לא נפתרה.

### פיקוח על שטחי גנים לאומיים מוכרזים שעוד לא פותחו

קצב הפיתוח המהיר יחסית בישראל ולחצי פיתוח באיזורים ספציפיים בארץ, דורשים קיום שמירה ופיקוח על שטחי גנים לאומיים מוכרזים, שהרשות עוד לא פיתחה. שטחם הכולל של שמונה גנים, שהוכרו ולא פותחו הוא 32,138 דונמים והם משתרעים ברובם על שטחים, שבבעלותו של מינהל מקרקעי ישראל. כמה מהם נמצאים באיזורים שבהם, לפי נתוני הרשות, קיימים לחצי פיתוח ניכרים ביותר.

הרשות לא הטילה על אף אחת ממחלקותיה אחריות לפיקוח על שטחים אלה. בהיעדר פיקוח מצד הרשות אין לה מידע עדכני ומלא על פגיעות הנעשות בהם או על הסגות גבול. ממסמכי הרשות עולה, שהרשות הניחה שמינהל מקרקעי ישראל מפקח על שטחים אלה. בירור שנעשה על ידי הביקורת במינהל מקרקעי ישראל העלה, שלאחר שהוכרו על שטחים כגנים לאומיים, אין המינהל מקיים עליהם פיקוח.

הרשות הודיעה למשרד מבקר המדינה, שאין לה אמצעים לפיקוח על השטחים. לדעת הביקורת, משהוכרו על שטח כגן לאומי בתוקף החוק, חלה על הרשות חובה חוקית לפקח על שטחו ולמנוע בו פגיעות והסגות גבול, ועליה לכלול בתקציבה את האמצעים הדרושים לכך.

### אתרי ירק לנופש בחיק הטבע לעומת אתרים היסטוריים

1. בהערות הביקורת שנערכה ברשות בשנת 1970 (ראה דו"ח שנתי 21, עמ' 226) צויין, שבין האתרים שבפיתוחם עסקה הרשות, רב מספרם של האתרים ההיסטוריים, שהרשות עסקה בפיתוחם כהמשך ישיר לפעולות של המחלקה לשיפור גוף הארץ ופיתוח אתרים היסטוריים, ושל האגודה לשיפור גוף הארץ ופיתוח אתרים היסטוריים, וכי הרשות נתנה עדיפות לאתרים מסוג זה.

הביקורת קבעה שהרשות הוקמה כגוף ממלכתי שתפקידו העיקרי לפתח ולנהל שטחי ירק לצורכי נופש ואילו הרשות לא הצטמצמה בפעולות להשגת מטרה זו, ועסקה גם בשיחזור של מקומות היסטוריים, ומתוך כך יומה את ההכרזה של כמה אתרים היסטוריים כגנים לאומיים. משרד מבקר המדינה הפנה את תשומת הלב של רשות הגנים וכן של משרד ראש הממשלה לכך, שמן הדרוש להבהיר יתר הבהרה את תפקידי הרשות, והמליץ, שבמסגרת זו יש לשמור מקום מרכזי לתפקיד של הבטחת שטחי גן וירק לצורכי נופש לכל שכבות האוכלוסיה.

בעקבות הביקורת הקודמת הודיעה הרשות למשרד מבקר המדינה, שבכוונתה לשים יותר דגש על פיתוח מקומות נופש לציבור הרחב. כאמור לעיל, לא נידונו ממצאי הביקורת במליאה והם אף לא הובאו לידיעת חבריה. (ראה הפרק על מוסדות הרשות).

בתקופה שנבדקה, קיבלה הרשות החלטות בקשר לפיתוחם של 12 אתרים היסטוריים או אחרים, שאינם אתרי נופש. הרשות השקיעה כספים מתקציבה או שפעלה בעזרתם של גורמים אחרים — בדרך כלל רשויות מקומיות — בעבודות פיתוח בחמישה אתרים כאלה.

הרשות הסבירה, שהיא פועלת על פי חוק גנים לאומיים ושמורות טבע, תשכ"ג—1963, ושבחוק לא נקבע שתפקידה העיקרי הוא לפתח ולנהל שטחי ירק לצורכי נופש. הרשות ציינה, שהיא הייתה אמנם מעדיפה לפתח שטחי ירק על פיתוח אתרים היסטוריים, דבר שבא לביטוי גם בתוכנית החומש מיולי 1972, אולם, ההקצבה הכוללת שקיבלה מהממשלה לתקופת תכנית החומש, לא איפשרה לה לפתח אתרי ירק ולכן היא התרכזה בהרחבתם של אתרי נופש קיימים, או בפיתוחם של פארקים חדשים בעזרת שותפים, למשל הקרן הקיימת לישראל, שהיו נכונים להשקיע סכומים גדולים למטרות אלה.

אשר לאתרים ההיסטוריים הסבירה הרשות, שנודעת להם חשיבות חינוכית וכן חשיבות כמוקד של התיירות וכיוון שהיא הגוף היחיד, העוסק בפיתוח אתרים היסטוריים, היא פיתחה כמה אתרים כאלה. עוד ציינה הרשות, שההשקעה הנדרשת לפיתוח אתר היסטורי, היא כעשירית מזו הנדרשת לפיתוח אתר נב"ט, ובפיתוח רוב האתרים ההיסטוריים היא השיגה השתתפות של רשויות מקומיות. לפי נתוניו השקיעה הרשות בתקופה הנסקרת בפיתוח אתרי נב"ט סך של 7.7 מיליון ל"י לעומת סך של 2.9 מיליון בפיתוח אתרים היסטוריים.

2. בדו"ח השנתי 21 (עמ' 226) נקבע שבמחוזות תל-אביב והמרכז לא הוכרו על שום שטח ירק כגן לאומי וגם לאחר ששלושה אתרים — נחל אלכסנדר, חוף השרון ואפק (הירקון) — יוכרו כשטחי ירק ויפתחו לא יענה הדבר על הצרכים, כיוון שאיזור זה סובל ממחסור חמור בשטחי ירק לצורכי נופש.

הביקורת החוזרת העלתה שהרשות לא גילתה יוזמה מספקת כדי לענות על המחסור החמור בשטחי ירק לצורכי נופש במחוזות אלה:

עד לסוף 1977 הסתיים הטיפול רק בהכרותו של האתר חוף השרון, כגן לאומי, ובאתר פארק אפק (הירקון) ביצעה הרשות, בשותפות עם עיריית פתח-תקוה, פעולות פיתוח. כאמור, אתר זה עוד לא נפתח רשמית לציבור. פרט לכך, מאז 1970 לא הוכרו ולא פותח שום אתר נוסף במחוזות אלה כגן לאומי וקיימת רק הצעה חדשה אחת, שהובאה בפני גורמי התכנון, לייעד שטח ירק במחוזות אלה כגן לאומי — פארק אנדרטת הצנחנים.

מן האמור עולה שהרשות המשיכה בפיתוחם של אתרים היסטוריים ולא שקדה על פיתוחם של אתרי נב"ט חדשים. פיתוח אתרי נב"ט דורש אמנם השקעה גדולה בהרבה מזו הנדרשת לפיתוחו של אתר היסטורי, אולם עם זאת, לדעת הביקורת, היה על הרשות לגלות יתר יוזמה בתחום פיתוח אתרי נב"ט, בשיתוף עם רשויות מקומיות וגורמים אחרים, וביחוד במחוזות תל-אביב והמרכז.

## האגודה לשיפור נוף הארץ ופיתוח אתרים היסטוריים

בהכשרתם של שטחי ירק למטרות נב"ט, ובמיוחד של אתרים היסטוריים עסקה, עוד לפני הקמת רשות הגנים הלאומיים, מחלקה ממשלתית — המחלקה לשיפור נוף הארץ ופיתוח אתרים היסטוריים — שפעלה מאז הקמתה ב־1955, במסגרת המינהלית של החברה הממשלתית לתיירות, ולאחר מכן, משנת 1960, במשרד ראש הממשלה. תפקידי המחלקה, כפי שנקבעו בזמנו על ידי ועדה ציבורית, כללו שיפוץ אתרים היסטוריים וארכיאולוגיים ושיפור נוף הארץ. באותם התפקידים עסק גם תאגיד, שנרשם על פי החוק העותומני על האגודות — האגודה לשיפור נוף הארץ ופיתוח אתרים היסטוריים — שנוסדה ב־1957. עם הקמת הרשות, בשנת 1965 חדלה המחלקה להתקיים. האגודה אמנם הוסיפה להתקיים כאישיות משפטית עצמאית, אך לא הייתה פעילה משנת 1969.

שלושת מנהלי האגודה הינם חברי מליאת הרשות, ביניהם מנהל הרשות. בעלי זכות חתימה בשם האגודה הם המנהל ושני עובדים של הרשות. האגודה העבירה לידי הרשות את נכסיה, למעט יתרה בסך 73,000 ל"י שנשארה ב־31.3.1970 על שם האגודה בבנק מסחרי, בחשבון פקדון.

בדצמבר 1976 העלה משרד מבקר המדינה בפני הרשות את שאלת המשך קיומה של האגודה כגוף משפטי בפני עצמו. מנהל הרשות הודיע למשרד מבקר המדינה, שהוא יעלה הצעה לפרק את האגודה ולמוגה עם הרשות.

בספטמבר 1977 הציע מנהל הרשות בתפקידו כמנהל האגודה, למנהלים האחרים להעביר לרשות את יתרת חשבון הפקדון של האגודה לאותו זמן. המנהל הציע שהכסף יועבר לקרן מצדה וישמש לפעולות אחזקה ושיחזור של עתיקות מצדה. מנהלי האגודה אישרו את ההצעה. באותו חודש החליטה האסיפה הכללית של חברי האגודה לפרק את האגודה, להעביר את כל רכושם שיסארו לאחר מילוי חובותיה והתחייבויותיה לרשות, וכן למנות את מנהל הרשות כמפרק האגודה. ההחלטה לא התייחסה למועד הפסקת קיומה של האגודה.

הביקורת העלתה שעל פי נתוני הרשות הועברו ב-15.11.1977 ניירות הערך שבחשבון הפקדון של האגודה. במחירי רכישה של 283,770 ל"י לזכות הרשות. ערך השוק של ניירות ערך אלה ליום 31.12.1977 היה 415,621 ל"י. הרשות זיכתה בסכום זה את חשבון קרן מצדה שהיא קרן המתנהלת מחוץ לתקציב הרשות, (ראה לעיל הפרק בעניין תקציב הרשות). עוד העבירה האגודה לרשות, על פי אותם נתונים בינואר 1978, סכום של 27,951 ל"י במזומן. גם סכום זה נזקף לזכות קרן מצדה. עד לסוף ינואר 1978 לא הסתיימו ההליכים הפורמאליים והמשפטיים של פירוק האגודה, ולא הוכן המאזן ליום הפסקת קיומה.

## גן לאומי ראש הנקרה

גן לאומי ראש הנקרה המשתרע על רצועת חוף בגליל המערבי, ששטחה 220 דונמים, הוכרז כגן לאומי, בהתאם לחוק, בשנת 1972. שיטחו של הגן כולל גם את מצוקי הסלע של צוק ראש הנקרה היורדים לתוך הים. במצוקי סלע אלה נוצרו בתקופות קדומות נקרות תת-קרעיות כתוצאה מפעולות גלי הים ומסיבות גיאולוגיות. נקרות אלה מהוות אתר משיכה לתיירים ולמבקרים.

"ישובי סולם צור בע"מ" שהיא אגודה קלאית שיתופית לפיתוח אזור סולם צור וקיבוץ ראש הנקרה (להלן בעלי הרכבל) הקימו רכבת כבלים (להלן רכבל) המסיע תמורת תשלום מבקרים ממצפה ראש הנקרה, שבפיסגת המצוק, אל הנקרות. הרכבל החל לפעול בשנת 1968.

האפשרות המעשית הנוחה והבטוחה היחידה להגיע ממצפה ראש הנקרה אל הנקרות היא באמצעות נסיעה ברכבל, הכרוכה, כאמור, בתשלום. לדעת הרשות אין לאלץ את המבקרים בגן לאומי ראש הנקרה, המבקשים לרדת אל הנקרות להשתמש ברכבל, ויש לאפשר להם דרך אלטרנטיבית לירידה ברגל. הרשות לא דרשה מבעלי הרכבל להתקין שביל ירידה לנקרות כאמור.

הרשות הסבירה שקיים איום שביל ירידה אל הנקרות, אלא שיש לשפרו ולהציב-שילוט שיציין שאכן קיים שביל כזה למבקרים בגן הלאומי.

בעקבות העלאת הנושא על ידי משרד מבקר המדינה הודיעה הרשות למשרד מבקר המדינה שהיא הגיעה, לכלל הסכמה עם המועצה האזורית סולם צור שהמועצה תתקן ותשפר את שביל הירידה כדי לעשותו נוח ובטוח, הסמן את השביל וכן תציב שלט למבקרי הגן הלאומי, שיודיע על דרך אלטרנטיבית ובטוחה אל הנקרות.