

הצעות ועדת הכספים לדו"ח מס' 10

מליאת הכנסת דנה בימים 2 ו-9 בינואר 1961 ב"סיכומיה והצעותיה של ועדת הכספים לדו"ח השנתית מס' 10 של מבקר המדינה; החוברת המכילה סיכומים והצעות אלה הונחה על שולחן הכנסת על ידי ועדת הכספים ב-30 בנובמבר 1960. להלן נוסח ההצעות כפי שאושרו על ידי הכנסת ב-9 בינואר 1961.

1. ניהול ענייני עובדים בשירות המדינה

(א) הוועדה מפנה תשומת לב הממשלה לדברי מבקר המדינה, המייחס חשיבות רבה לתפקיד שהוטל על נציבות שירות המדינה, תוך הדגשה כי טיב התפקיד מחייב קיומה של הנציבות כיחידה מינהלית ומקצועית חזקה, בעלת מעמד ארגוני מתאים וכוחות מקצועיים ברמה גבוהה, למען תוכל לכוון את המשרדים בניהול כח האדם ולשלוט בתחום זה.

(ב) ועדת הכספים נתנה דעתה על כך, שהמבקר מייחס חשיבות מיוחדת למיקומה של הנציבות, מבחינת כפיפותה לשר המתאים בממשלה; להלן קטע מדברי המבקר בנושא זה:

"אין לכפוף את היחידה המרכזית האחראית לניהול עובדים בשירות המדינה למשרד, ששיקוליו היסודיים והמכריעים אינם מינהליים אלא פיסקליים, אף על פי שיש לשמור, כמובן, למשרד האוצר את ההשפעה המגיעה לו מטבע הדברים בענייני השכר. חיוני הדבר, שנציבות שירות המדינה תהיה כפופה למשרד, שאופיו מתאים לכך, ושבו תזכה לטיפול יסודי ושוטף מטעם השר האחראי לאותו המשרד."

הוועדה סבורה, כי לא ניתן לכלול את הנציבות במסגרת התפקידים של משרד ממשלתי אחר, פרט למשרד ראש הממשלה או משרד האוצר. בין שני אלה שמור יתרון למשרד ראש הממשלה, אשר מלבד תפקידיו הישירים מוטלת עליו גם משימת הריכוז של פעולות הממשלה והתיאום בין משרדי הממשלה האחרים.

(ג) עם זאת רואה ועדת הכספים עיקר הבעיה בטיפול אוטוריטטיבי שוטף בעניינים הנתונים לסמכותה של הנציבות, מצד השר שהנציבות מצורפת למשרדו, והיא מסיבה תשומת לבו של השר כי מן ההכרח לחזק את הנציבות למען תוכל למלא ביעילות תפקיד כה רב היקף וכה חיוני למדינה.

(ד) תוך יחס חיובי, באורח כולל, לגישתו של מבקר המדינה ולהמלצותיו המכוונות לבעיות כוח האדם במנגנון הממשלה ולהסדר בעיות דירוג ושכר בשירות המדינה — מפנה הוועדה תשומת לב הממשלה להמלצותיו של המבקר המתבססות, בעקבות הניתוח המפורט של הבעיות, על העקרונות הבאים:

כוח אדם

(1) בדיקה שיטתית של חיוניות ויעילות המשרדים והיחידות הארגוניות כדי לשפר ארגון העבודה, לבטל יחידות ותפקידים מיותרים ולמנוע גידול בלתי מוצדק של המנגנון.

(2) צמצום בעקבות הפרישה הטבעית.

(3) ויסות כוח האדם בדרך של העברת עובדים חסרי תפקיד עקב שינויים ארגוניים או שנמצאו בלתי מתאימים בתפקידיהם הנוכחיים, לתפקידים אחרים מתאימים יותר לעובדים אלה, ופיטוריהם — אם לא יתאימו לכל תפקיד אחר לאחר תקופת נסיון מתאימה.

(1) שמירה על צמידות של דרגת העובד לתפקידו; פעולת הדירוג מחדש ("רה-דירוג") שנעשתה בממדים רחבים ביותר נוגדת עקרון זה.

(2) קיום הפרשי דירוג נאותים בין נושאי התפקידים השונים.

(3) שמירה על יציבות היחס בין השיעורים של מרכיבי השכר, כגון: שכר היסוד, תוספת היוקר, תוספת הוותק ותוספת המשפחה. אחרת מתערער היחס בין רמות השכר השונות.

(ה) הוועדה מחווה דעתה, שהשיטה הקיימת לתשלום עבור שעות עבודה נוספות אינה הולמת עקרונות מינהל תקין ורואה צורך בהנהגת הסדר הולם עקרונות אלה, בשים לב לדברי המבקר, ולחוות דעתה של הוועדה הנזכרת בפרק הסיכומים ("ניהול ענייני עובדים בשירות המדינה").

(ו) הוועדה רושמת לפנייה הודעתו של שר האוצר, שיעשו בהקדם הצעדים הדרושים להשלמת החקיקה בנוגע לניהול ענייני עובדים, בהתאם להערותיו של מבקר המדינה.

2. הפיקוח על טיב המזון (ייצור ושיווק)

הוועדה מביעה דעתה, שהטיפול בבעיות טיב המזון (ייצור ושיווק) ומניעת זיופו וזיהומו — המחולק כיום בין משרדי ממשלה שונים ורשויות מקומיות רבות, ומבוצע על ידי יחידות אדמיניסטרטיביות שונות — אינו מבטיח פיקוח נאות על האיכות וההיגיינה של המזון המיוצר והמשווק במדינה, אף גורם לכפילויות במנגנון הפיקוח. הטיפול בבעיות טיב המזון לוקה בחוסר תיאום ארגוני ואינו מושלם מבחינת ההסדר החוקי.

הוועדה רואה צורך דחוף בקביעות תיאום מלא בשטח הפיקוח על טיב המזון ברוח הדברים שהוצעו על ידי מבקר המדינה ומפנה תשומת לב הממשלה להצעת המבקר על הקמת רשות מרכזית לשאלת הפיקוח על המזון. הוועדה רושמת לפנייה הודעת שר האוצר, כי הוטל על המנהלים הכלליים של המשרדים הנוגעים בדבר להציע את הדרכים לתיאום.

שר האוצר מתבקש להביא לידיעת הוועדה, בהקדם, הצעות המנהלים.

3. התוספת השלישית בתקציב

(א) בהמשך להצעותיה לדו"ח השנתי של מבקר המדינה מס' 9 מביעה הוועדה דעתה, כי בתוספת השלישית בתקציב (הכנסות מיועדות) יש לכלול רק סעיפי הכנסה המאזנים את ההוצאה למעשה, היינו — אם צד שלישי מתחייב להשתתף בהוצאה מסוימת ואם ביצוע הפעולה תלוי במישרין בקבלת ההכנסה למעשה.

(ב) הוועדה רושמת לפנייה הודעת בא כוח האוצר — שהמבקר אינו חולק עליה — שחלק ניכר מהמטרות שלהן נועדת ההכנסה הכלולה בתוספת השלישית (ראה תקציב 1960/61) עונה לעקרון נות הנ"ל, וכי נעשו ויעשו צעדים נוספים להתאמת מבנה התוספת השלישית — לעקרונות האמורים.

(ג) עם זאת נתנה הוועדה דעתה לנימוקי משרד האוצר, כי מן ההכרח לשקוד באלו שטחים על מקורות הכנסה מסוימים, תוך סטייה מעקרונות אלה, כדי להבטיח מקורות ההכנסה.

(ד) במקרה ששר האוצר יראה הכרח לעצמו להמשיך ולכלול הכנסות מסוג זה במסגרת התוספת השלישית, מתבקש השר להגיש לוועדת הכספים לקראת הכנת התקציב השנתי רשימת ההכנסות האמורות, למען תוכל הוועדה לתת דעתה, באיזו מידה מוצדקת עוד הכללת סעיפי הכנסה אלה במסגרת התוספת השלישית.

4. תקציב נוסף

ועדת הכספים נתנה דעתה לנסיבות המצדיקות הגשת תקציב נוסף, תוך שנת הכספים, ולאחר בירור הבעיה עם מבקר המדינה ועם משרד האוצר סיכמה דעתה כדלקמן:

תקציב נוסף תוך שנת הכספים יוגש רק אם נועד לצרכים בלתי צפויים מראש בעת הכנת התקציב השנתי, או נתגלו מקורות חדשים למימון צרכים שנראו מראש, אך אי אפשר היה לכלול צרכים אלה במסגרת התקציב המקורי, מפאת חוסר אמצעים לסיפוקם.

סייג זה אינו חל על מקרים, שהוברר הצורך להטיל תוך שנת הכספים מסים או היטלים חדשים למימון צרכים חיוניים, שסיפוקם אינו סובל כל דיחוי.

5. קרנות וחוק התקציב

ועדת הכספים מביעה דעתה, כי בכל מקרה של הקמת קרן שלא על פי חוק, שתמומן — כולה או חלקה — על ידי הממשלה, מן הצורך שמשרד האוצר ינהיג הסדרים שיבטיחו זיקתה המפורשת של הקרן לתקציב ולדיווח הכספי.

אשר לקרן שאינה מבוססת על חוק ואינה ממומנת על ידי התקציב — תימסר הודעה על הקמתה לוועדת הכספים.

6. משק המים במדינה

(א) הוועדה מפנה תשומת לב שר החקלאות לצורך להחיש קביעת כללים לחישוב דמי המים.

(ב) הוועדה מציינת, כי לא קויים, בעיקרו, נוהל הדיווח והביקורת שנקבע בספטמבר 1958, לשם הפעלת הפיקוח של הממשלה על עבודות הנעשות על ידי "מקורות" מתקציב המדינה. הוועדה רושמת לפניה כי ביולי 1960 סוכמו הסדרים — בין הגופים המרכזיים הפועלים בפיתוח משק המים לבין משרד מבקר המדינה — להבטחת ביצוע נאות של הנוהל שנקבע בשעתו. הוועדה רואה חשיבות מרובה בביצוע ההסדרים הנזכרים — לאלתר.

(ג) הוועדה מקבלת דעת המבקר בדבר הצורך לשנות צורת הכללתם של ההקצבות למפעלי המים בתקציב המדינה, במקרים שניתן לראות מראש, כי הביצוע לא יהיה תואם למעשה — מפאת גורמים אובייקטיביים — את הפירוט של העבודות המתוכננות. במקרים אלה יש לרשום בתקציב סכומים כוללים בלבד, לפי חטיבות המפעלים השונות (מפעלים אזוריים, מפעל המים הארצי וכו'), ולכלול בדברי ההסבר פירוט משוער של העבודות.

(ד) הוועדה רואה דחיפות בחתימת ההסכם בין חברת "מקורות" ובית החרושת "יובל גד", בדבר התנאים להשקעות המדינה בבית החרושת. שר החקלאות מתבקש לתת דעתו על כך.

7. בעיות ארגון בתחום הקמת שיכונים

(א) הוועדה מפנה תשומת לב הממשלה להצעתו של מבקר המדינה להקים "רשות בנייה ושיכון", בעלת מעמד סטטוטורי, שתפעל ליד משרד העבודה. תפקידה — "יזום ותכנון שיכונים". פעולתה תוסדר על ידי חוקי שיכון ובנייה.

(ב) בעקבות הערותיו של שר האוצר בדבר השינויים שמשרד העבודה עומד לבצע בארגון אגף השיכון במשרד העבודה — רשמה לפניה הוועדה הודעת שר העבודה על הקמת מינהל שיכון ובנייה, במשרד העבודה, בתפקידים הבאים:

(1) תכנון ערים ושכונות חדשות, שהינם חלק מתכנית מתאר מאושרת; יזום ואר"ן גון בניית שיכונים ומוסדות ציבור; איתור שטחים במקומות הנ"ל לבנייה ציבורית

ופרטית: השתתפות קבועה בתכנון ובקביעת מדיניות השימוש בקרקע עירונית
ציבורית ובקביעת קווי המדיניות הכללית כלפי השימוש בקרקעות עירוניות אחרות;
ייוזם מחקר וחקיקה בנוגע לטיב חומרי הבניין והשימוש בהם; שקידה על שיטות
לשכלול הבנייה והעלאת רמתה; תכנון וארגון המימון של הבנייה הציבורית, באחד
ריות הישירה של המינהל ובהכוונתו ויוזמתו.

(2) ארגון הביצוע של הבנייה הציבורית, באחריותו של המינהל, יבוצע על ידי
יחידה אדמיניסטרטיבית נפרדת במינהל השיכון.

(ג) הוועדה מקבלת השקפתו של המבקר, כי הקשר עם המשתכן ואחזקת הרכוש — לאחר איכלוס
השיכונים, הנבנים על ידי מינהל השיכון, אינם הולמים תפקידי אגף השיכון (המינהל) — לפי
ההגדרה החדשה). תפקידים אלה יש לרכז בידי גוף ממלכתי אחר.

מסתבר מאליו שהעברת התפקידים לגוף אחר אין בה כדי לגרוע מההתחייבויות, שקיבל עליו אגף
השיכון כלפי המשתכן.

8. החזקה בדירות ובבתי עסק שבבעלות המדינה ורשות הפיתוח
הוועדה רושמת לפניה הודעת מנהל רשות הפיתוח, כי ניתנו הוראות להחשת קצב הבדיקות של
תיקי הפולשים לדירות, שבבעלות רשות הפיתוח, וכי הוצאו הוראות לביקורת שיטתית של נכסי
רשות הפיתוח, עקב העברת הנכסים מבעלות אחת לשנייה.

הוועדה מפנה תשומת לב הממשלה להצעות מבקר המדינה בדו"ח השנתי מס' 6, כלהלן:

"אגף הנכסים יבדוק כל מקרי הפלישות בנכסי המדינה או רשות הפיתוח ויחליט לפי הנסיבות
המיוחדות של כל מקרה ומקרה. לשם ביצוע בדיקה זו, רצוי למנות ועדות מקומיות, בהרכב
דלקמן: פקיד אחראי של אגף הנכסים, נציג הלשכה הסוציאלית במקום או אדם אחר המוסמך
לשפוט על המצב הסוציאלי; ונציג הרשות המקומית (רצוי ממחלקת הנכסים שלה). ועדות אלו
ימליצו בפני מנהל אגף הנכסים, לאחר בדיקת המקרים, אם יש להסתפק — בגלל סיבות סוציאליות
ליות מוצדקות — בצורה מסוימת של לגאליזאציה או לאפשר דיור אלטרנטיבי, או לתבוע פינוי
ולהשתמש לשם כך באמצעים החוקיים המתאימים. פעולה זו יש להחיש ולסיימה, במידת האפשר,
תוך תקופה קצרה".

שר האוצר מתבקש להגיש לוועדה, בהקדם, דין וחשבון על מהלך הביצוע של הוראות רשות הפי-
תוח הלכה למעשה.

9. המשקיות של פעולות הרכבת

(א) הוועדה רושמת לפניה דברי המבקר על ניצול בלתי מספיק של פוטנציאל הרכבת בהובלת
משאות והסעת נוסעים.

חלק לא קטן מהגרעון — שהוכפל בשנת 1958/59 לעומת שנת 1957/58 — יש לזקוף על חשבון
גורמים שאין לרכבת שליטה עליהם, כגון מדיניות התעריפים; הפעלת קווים בלתי רנטביליים;
קשיים בהתאמת כוח האדם לצורכי משק הרכבת; ההנחות במחירי הנסיעה לחיילים ולשוטרים,
המוצדקות כשלעצמן, אך מטילות עומס על תקציב הרכבת; הארכת תווי המסילה מטעמים
בטחוניים.

(ב) הוועדה נתנה דעתה במיוחד לדברי הביקורת הנוגעים לאותם גורמי הגרעון שמן הדין כי
לרכבת תהיה שליטה עליהם: מצב האחזקה הפגום של ציוד הרכבת, רמת שירותים לקיימה וכן
פעילות מסחרית בלתי מספקת.

(ג) הוועדה מפנה תשומת לב הממשלה להמלצותיו של המבקר בשטחים הבאים: הפעלת שיטת בדיקה קפדנית לבהינת כל הצעה להשקעות גדולות נוספות ברשת הקיימת של הרכבת, כל עוד לא ישופרו הסיכויים לניצול יתר של כושרה בהובלת משאות והסעת נוסעים; קביעת שיטות גמישות בשטח התעריפים במקרים מיוחדים; הקמת מועצה ציבורית לענייני הרכבת; תיקון ליקויי האחזקה של משק הרכבת; הגברת הפעילות המסחרית.

(ד) הוועדה רושמת לפני הודעת שר האוצר, כי הנהלת משרד התחבורה דנה עתה בהפעלת האמצעים המוצעים על ידי מבקר המדינה לשיפור המצב הכספי של הרכבת ועל שאר ההצעות המוצעות על ידו.

(ה) הוועדה מפנה תשומת לב הממשלה לבעיית מתן סובסידיות במישרין לרכבת — לכיסוי גרעוניה השנתיים, שחלקם נובעים מתעריפים מוזלים לענפי משק מסוימים, ומציעה לממשלה לשקול אפשרות למתן סובסידיות אלו במישרין לענפי המשק הזקוקים לתעריפים מוזלים — למען שקף נכונה מאזנה המשקי של הרכבת.

10. שירות התעסוקה

בשים לב לזמן הקצר שעמד לרשות מארגני שירות התעסוקה, מיום אישור החוק על ידי הכנסת ועד למועד הפעלת השירות, בהתאם לחוק, מציינת הוועדה בסיפוק דבר תיקונם של חלק מהלי-קויים שמבקר המדינה הצביע עליהם ומפנה תשומת הלב של שר העבודה ומינהלת שירות התע-סוקה לאלו עניינים התובעים הסדר בהקדם:

(א) השלמת הסדרי הרישום בלשכות שהסדרים אלה טרם הושלמו בהן.

(ב) השלמה ועידכון של רשימות התור בלשכות, שאינן שוקדות על ניהול רשימות מלאות ומעודכנות.

(ג) החשת הקמתן של מועצות הלשכות שלא הוקמו עד כה.

(ד) החשת הפעלתה של ועדת-ערר במקומות שהוועדה טרם הופעלה בהם. הוועדה מציינת שמוסד כה חיוני כוועדת-ערר לא הוקם עדיין ב־30 מקומות, וביניהם — בתל אביב, המרכות בתוכה חלק ניכר מכוח העבודה.

(ה) הפעלת הוראות החוק המתייחסות לעובדים מקצועיים וסיווגם, וכן — ההוראות המתייחסות ללשכות עבודה פרטיות.

(ו) העברת תיקון מתאים בחוק שירות המדינה (סיווג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), שיאפ-שר החלת הוראות החוק על עובדי שירות התעסוקה.

11. ניצול רכב מינהלתי ותובלתי במערכת הבטחון

הוועדה רשמה לפני הודעת משרד הבטחון, כי בעקבות הביקורת וההצעות של מבקר המדינה לתיקון הליקויים, הותקנו סדרי נוהל ופורסמו פקודות להסדרת השימוש ברכב מינהלתי למטרות פרטיות, ושימוש ברכב תובלתי שכור.

שלטונות הצבא מתבקשים להפעיל פיקוח שיטתי על ביצוע קפדני של הוראות אלו.

12. הוועדה רושמת לפניה, בסיפוק, דבר הקמתן והפעלתן של ועדות פנימיות במשרדי הממשלה. תפקידן של ועדות אלו — לתבוע תיקונם ומניעת הישנותם של הליקויים — שמבקר המדינה מצביע עליהם בדו"ח השנתי, וביצוע הצעותיה של ועדת הכספים, המתאשרות על ידי הכנסת, בעקבות הדו"חות השנתיים של המבקר.

13. שר האוצר מתבקש להגיש לוועדת הכספים — אחת לשנה — בתום שלושה חודשים לאחר שהצעותיה של הוועדה לדו"ח המבקר אושרו על ידי הכנסת — דין וחשבון על מידת הביצוע וקצב הביצוע של הצעות ועדת הכספים.

14. הוועדה מציינת בהערכה התקדמות נוספת בהישגי הביקורת; הישגים אלה מהווים נכס חשוב ומכשיר רבי-ערך לעיצוב שיטות מינהל תקינות במשרדי הממשלה, במוסדות השלטון המקומי ובאגודים הממשלתיים ולקידום המטרות המוגדרות בחוק מבקר המדינה.