

משרד מבקר המדינה

בתקופה שלאחר הדין וחשבון השנתי מס. 2

I. התיקונים של חוק מבקר המדינה

חוק מבקר המדינה, תש"ט-1949, הוא אחד מאותם חוקי היסוד של מדינתנו, שכנראה יהוו את החוקה בעתיד. אפשר לומר, שחוק זה עמד, בדרך כלל, במבחן המציאות; אבל הנסיון, שר-כשנו בשנים הראשונות לעבודת הביקורת, לימד אותנו, שבכמה פרטים - ודווקא בפרטים חשובים - יש צורך בתיקון. 'חוק מבקר המדינה (תיקון), תשי"ב-1952', שנתקבל בסוף יולי 1952 בכנסת, כולל את התיקונים הדרושים האלה. התיקונים מתייחסים בעיקרם לשלושה תחומים:

- א. היקף ואופי של הביקורת על אותם הגופים, שאינם נמנים על האדמיניסטרציה הממשלתית גופה;
- ב. נוהל חדש בהכנת הדין וחשבון השנתי ובטיפול בו עד פרסומו;
- ג. הרחבה מסוימת של הביקורת המשקית והגברת הזכות לביצוע חקירות.

1. הגופים המבוקרים מתחלקים לשתי קבוצות:

- (א) משרדים ממשלתיים ומפעלים ממשלתיים;
- (ב) שאר הגופים הכפופים לביקורת, במיוחד הגופים, שהממשלה משתתפת בהנהלתם, הגופים הנתמכים והרשויות המקומיות.

בשנת 1949 יצא המחוקק מתוך ההנחה, שבוודאי מן הצורך לבקר ביקורת מלאה את המשרדים והמפעלים הממשלתיים, ואילו שאר הגופים יהיו בתנאים מסוימים פטורים מן הביקורת, ומלבד זה לא תחול עליהם ביקורת המשקית: ביקורת היעילות והחסכון. הנסיון הוכיח, שחלוקה אחרת הייתה מתאימה יותר למציאות ולדרישותיה.

נתברר, שמתוך שלושת הסוגים, שנוכרו בסעיף (ב) לעיל - גופים שהממשלה משתתפת בהנהלתם, גופים נתמכים ורשויות מקומיות - נודעת לשנים מהם חשיבות כזאת מבחינת המדינה וכלכלתה עד שאין הצדקה לטפל בהם טיפול אחר מאשר במשרדים ובמפעלים הממשלתיים: הרשויות המקומיות והגופים שהממשלה משתתפת בהנהלתם. לכן קובע החוק החדש, שבלא יוצא מן הכלל יש לבקר את הרשויות המקומיות ואת הגופים, שהממשלה משתתפת בהנהלתם, ביקורת מלאה, המקיפה גם את ביקורת המשקיות. לעומת זאת, הגופים הנתמכים מהווים סוג שיש לו אופי אחר לגמרי. סוג זה כולל מאות חברות וגופים אחרים, שחלקם מקבלים מן הממשלה תמיכות גדולות וחלקם תמיכות קטנות. ברור, שמן הצורך להכריע כאן באופן קונקרטי בכל מקרה, אם דרוש לבקר בגוף מסוים. החוק החדש קובע, שהביקורת על הגופים האלה תופעל, אם ועדת הכספים תחליט על כך או אם המבקר יראה צורך בכך.

2. הדו"ח השנתי של מבקר המדינה הוא המסמך החשוב ביותר, שמבקר המדינה ממציא לכנסת. להכנת הדו"ח השנתי דרוש, שמבקר המדינה יקבל את הדו"חות הכספיים של המשרדים ובמיוחד את הדו"ח המסכם של האוצר. הנסיון בעבר הוכיח ראשית כול, שהמשרדים אינם יכולים להגיש את הדו"חות הכספיים שלהם למבקר המדינה תוך שלושה חודשים לאחר תום שנת הכספים, כפי שקבע החוק מ-1949. אולם המצב היה בלתי מניח את הדעת גם מבחינה אחרת: הזמן, שעבר

מהגשת הדו"ח השנתי על ידי מבקר המדינה לוועדת הכספים עד מסירתו למליאת הכנסת ולציבור נמשך יתר על המידה. לעובדה זו היו כמה סיבות. שר האוצר היה מחויב להגיש את הערותיו על דו"ח זה לפי החוק המקורי תוך חודש ימים; ההערות של שר האוצר על דו"ח מס. 1 הוגשו באיחור רב, ואשר לדו"ח מס. 2, הרי לא הגיש עד כה שר האוצר למבקר המדינה כל הערה. אחר כך בא השלב השני: ועדת הכספים לא הספיקה לטפל במהירות הדרושה בחומר הזה מחמת עומס העבודה הרב המוטל עליה; בזמן כתיבת דין וחשבון זה עדיין לא נתקיים הדיון במליאת הכנסת לא על הדין וחשבון מס. 1 ולא על הדין וחשבון מס. 2.

יש לקוות שההסדר החדש, שהונהג עכשיו על סמך הנסיון הזה, ישמש לשיפור המצב.

(א) המשרדים הממשלתיים, המפעלים והמוסדות של המדינה מגישים את הדו"חות שלהם למבקר המדינה תוך ארבעה חודשים מתום שנת הכספים, ז.א. עד 31 ביולי, ומשרד האוצר את הדו"ח המסכם שלו תוך שישה חודשים, ז.א. עד 30 בספטמבר; ואילו למבקר המדינה נשארים - כפי שנקבע בחוק המקורי - שלושה חודשים לעיבוד הדו"ח השנתי שלו. פירושו של דבר, שמבקר המדינה יגמור את הדו"ח עד 31 בדצמבר.

לפי החוק החדש נדרשים הגופים להגיש, נוסף על הדו"חות הכספיים והמאזנים שלהם, דין וחשבון המפרט ומתאר תיאור ענייני את הפעולות הכספיות, שהגוף ביצע באותה שנה. דו"חות ענייניים אלה יתנו את האפשרות בידי מבקר המדינה להשוות את פעולות הגוף המבוקר אל סעיפי התקציב שאושרו לאותו גוף.

(ב) הדין וחשבון נמסר לשר האוצר, ועל שר האוצר להעיר את הערותיו תוך שישה שבועות, ז.א. עד אמצע פברואר.

(ג) אחרי המועד הזה, בין אם המציא שר האוצר את הערותיו ובין אם לא המציא, יונח הדין וחשבון השנתי על שולחן הכנסת. באמצע פברואר יקבלו אפוא חברי הכנסת ועמם הציבור כולו את הדו"ח השנתי.

(ד) נוסף על זה קובע החוק החדש, שתוך חודשיים על ועדת הכספים להגיש לכנסת את סיכומיה והצעותיה בקשר לדו"ח השנתי, ז.א. באמצע חודש אפריל. לפיכך יש להניח, שמליאת הכנסת אחרי פגרת הפסח תוכל לדון עקרונית בדין וחשבון השנתי המתייחס לשנת הכספים, שנסי- תיימה בסיף מארס של השנה שעברה.

העובדה, שהתקופה בין המצאת הדו"ח השנתי על ידי מבקר המדינה ובין התאריך שבו קיבל הציבור את הדו"ח הייתה כל כך ארוכה, הביאה בין השאר, בניגוד לרוח החוק, לידי הפרסומים בעתונים בטרם עת. עכשיו יש לקוות שעל ידי ההסדר החדש יוקטן הפיתוי לפירסומים ממין זה. מכל מקום מטילה תקנה מיוחדת של החוק החדש עונש על פרסום חומר, שהוא דו"ח או חוות דעת של מבקר המדינה.

3. תיקוני החוק מרחיבים את הביקורת המשקית ומגבירים את זכות מבקר המדינה לביצוע חקירות.

החוק החדש מרחיב לא רק את שטח הפעולות של ביקורת המשקיות - על ידי הרחבת הביקורת הזאת על הגופים שהממשלה משתתפת בהם ועל הרשויות המקומיות - אלא במידה מסוימת גם את תוכנה. הסעיף המתייחס לביקורת המשקיות נוסח עכשיו בזה הלשון: "המבקר יבדוק... אם הגופים המבוקרים נהגו בחסכון ויעילות ובטוהר המידות". התקנה הזאת נותנת בדרך כלל בסיס יותר ברור ויותר רחב לפעולות, שבוצעו במידה מסוימת גם עד עכשיו. לפי הנוסח המקורי של החוק, שלא הזכיר את טוהר המידות, אולי אפשר היה להטיל ספק במקרים מסוימים של שחיתות והפליית, אם מבקר המדינה רשאי לטפל בהם. מבקר המדינה תמיד נטה לגישה חיובית בתחום זה תוך הנחה שלפחות במקרים הבולטים אפשר לראות פגיעות בעקרון היעילות. מעכשיו אין ספק

בכך, שהחוק החדש מעניק למבקר המדינה את הסמכות – וסמכות פירושה חובה – לטפל בעניינים האלה.

אשר לחקירות, החוק משנת 1949 כבר קבע: "המבקר רשאי לחייב כל אדם לבוא לפניו על מנת להיחקר ולמסור ידיעות". זה סעיף חשוב, אך לא שימש נשק יעיל בידו של מבקר המדינה, מפני שלא נתן לו סמכות להכריח עדים להופיע לפניו ולגבות עדות בשבועה. החוק החדש קובע, שלמבקר המדינה ולפקידים מסוימים שלו תהיינה אותן הזכויות, שיש לוועדת חקירה, ז.א. הזכות להכריח עדים להופיע לפניו ולשמוע אותם בשבועה.

II. הקשר עם הכנסת ועם ועדת הכספים

גם בתקופת הדין וחשבון היה קיים קשר הדוק עם ועדת הכספים של הכנסת, המהווה, בהתאם לחוק, את החוליה המקשרת בין הכנסת לבין מבקר המדינה. בהתאם לחוק זה אישרה ועדת הכספים את התקן ואת התקציב של המשרד גם לשנת 1951:52, וקיבלה מאת מבקר המדינה, נוסף על הדין וחשבון השנתי, מספר דינים וחשבונות וחוות דעת מיוחדים.

בעת עריכת הדין וחשבון הנוכחי, לא דנה עדיין מליאת הכנסת על הדינים והחשבונות מס. 1, ו-2; אולם הדינים על תיקון חוק מבקר המדינה, שנתקבל בחודש יולי 1952, נתנו הזדמנות למליאת הכנסת לטפל בצורה כללית בעבודת מבקר המדינה.

III. מבנה המשרד

מבנה המשרד לא נשתנה ביסודו במשך תקופת הדין וחשבון.

מספר הפקידים בתקופת דו"ח זה היה קטן מהתקן, שאושר על ידי ועדת הכספים של הכנסת, בעיקר עקב הקשיים להשיג את המספר הדרוש של פקידים מוכשרים לעבודת הביקורת. המספר הכולל של הפקידים היה ב-1 באפריל 1951: 179, וב-31 במארס 1952: 238. מספר המנהלים (בכללם מנהלי מדור) עלה בתקופת דו"ח זה מ-19 ל-25; סך הכול של הפקידים בעלי דרגות נמוכות ממנהלי מדור, העוסקים בביקורת, עלה מ-121 ל-149.

הביקורת על האיגודים – כלומר: בעיקר על אותם הגופים שהממשלה משתתפת בהנהלתם והגופים הנתמכים – נכנסה בתקופת הדין וחשבון במידה הולכת וגדלה לשלב ביצוע, ועובדה זו הביאה לידי הרחבת המתלקה העוסקת בביקורת האיגודים.

גם האגף לביקורת הרשויות המקומיות ידרוש הרחבה מסוימת לאחר שהוטל על מבקר המדינה בחוק המתוקן לבדוק ברשויות המקומיות לא רק את החשבונות ואת חוקיות הפעולות, כי אם גם את יעילותן.

במבנה המשרד חל שינוי-מה, שנגע בעיקרו ליחידות המטפלות בביקורת הכללית: כדי להבטיח פיקוח יותר יעיל על עבודת הביקורת, המכוונת עכשיו יותר ויותר לבדיקה מעמיקה של הגופים המבוקרים ושל בעיותיהם, היה צורך להקטין את היחידות הכפופות למנהל אגף אחד. הוגדל אפוא מספר האגפים, אולם עובדה זו לא גרמה לשינוי במספר הכולל של הפקידים הדרושים לעבודת הביקורת.

עבודת השירות לביקורת המשקיות נמשכה באופן שיטתי. נתבררה במידה הולכת וגדלה צדקת המטרה, שהוצגה בדו"ח השנתי מס. 2, שיש לשאוף למיזוג אורגאני של הביקורת הכללית עם ביקורת המשקיות (דו"ח שנתי מס. 2, עמ' 8), ומימוש מטרה זו התקדם במידה ניכרת במשך שנת הדו"ח.

IV. תכנית עבודה

שיטות העבודה, שלפיהן יש לבצע את עבודת הביקורת, הובהרו בעיקרן על סמך הנסיון, שנרכש במשך שלוש שנות עבודה אינטנסיבית. יש לשקוד בהתמדה על עיצובן ועל גיבושן של השיטות הללו, ויש לעשות הכול כדי להכשיר את המנגנון הקיים ואת הפקידים החדשים לקראת מילוי יעיל של תפקידיהם.

1. תכנון

הדו"ח השנתי מס. 2 כבר הצביע (עמ' 8) על החשיבות המכרעת הנודעת לתכנון שיטתי של עבודת הביקורת הכללית. בשנת הדו"ח הנוכחי הוטל על יחידה קטנה של המשרד – יחידת התכנון – התפקיד לאסוף ולרכז את כל החומר שיאפשר למתכננים לדאוג לכך, שכל חוליה של המנגנון, המבצעת עבודות ביקורת, תעבוד לפי תכנית קבועה מראש. בראשונה קובעת ההנהלה את התכנית הכללית, שממנה מסתעפות תכניות הפעולות של האגפים לתקופת התכנון. בהתאם לתכנית הכללית ולתכניות הפעולות של האגפים מעובדות תכניות העבודה בשביל המחלקות והמדורים, ולפיהן מוטלת על כל יחידת ביקורת ולבסוף על כל בוחן העבודה המיועדת לו במסגרת התכנון. תכנון זה עומד בכל השלבים האלה בפיקוח יחידת התכנון הצמודה להנהלה.

בתקופת הדו"ח הוחל גם בביצוע תפקיד ארגוני חשוב נוסף, שיש לו קשר הדוק עם התכנון. כדי שהתכנון ימלא את תפקידו במלואו, יש לבססו באופן מתמיד על ידיעה מדויקת של תוצאות העבודה והישגיה בתקופה הקודמת לתקופת התכנון. דבר זה דורש דיווח מקיף, שהנהגתו תאפשר להנהלה לעיין, בשעת קביעת תפקיד עבודה חדש, בדו"ח המראה, באיזה אופן ובאיזו מידה נתמלאו בתקופה הקודמת תפקידיה של כל יחידת ביקורת ואף של כל בוחן. המשרד עוסק כעת בהנהגת שיטת דיווח מקיף מסוג זה.

2. השתלמות

הצורך בפעולות השתלמות שיטתית לשם העלאת הרמה המקצועית של הפקידות הודגש אף הוא כבר בדו"ח השנתי מס. 2 (עמ' 9); שם נמסר במיוחד על מערכת הקורסים, שמטרתם הייתה לתת לעובדי המשרד ולעובדים אחרים הכשרה שיטתית בענייני ארגון ויעול על ידי מומחים הולנדיים.

הקורסים דנו בנושאים הבאים:

- (א) הגורמים העיקריים של ארגון ויעילות (גורמים של אי-יעילות ומניעתם, הגדרת מושגים כלליים, יסודות חישוב יציאות).
- (ב) ציוד ומכשירי עזר לעבודה משרדית.
- (ג) ניהול מנגנון הפקידות.
- (ד) המדינה כגורם ציבורי ותפקידיה.
- (ה) מבדק יעילות פעולות בדרך חישוב יציאות.
- (ו) ניתוח תפקידים וביצועם (בכלל שיטות מדידה).
- (ז) עקרונות ושיטות טכניות לארגון מפעל.

הקורסים האלה הסתיימו בינתיים והביאו לידי הישגים משביעי רצון בהחלט. גדל במידה ניכרת מספר פקידי המדינה המסוגלים לבדוק את ארגון המינהל ואת יעילותו ולחנות דעה בנידון זה, ובמיוחד הועמד בדרך זו לרשותו של השירות לביקורת המשקיות, שבמשרד מבקר המדינה, חבר עובדים מאומנים במקצוע הזה.

קורסים מקוצרים על אותם נושאים ניתנו לכמה עשרות פקידים של משרדנו ושל משרדים אחרים. בישיבות שבועיות עם פקידים גבוהים של משרדנו ושל משרדים אחרים מסרו המומחים

פרטים על מהלך הקורס האינטנסיבי והקורסים המקוצרים והביאו לדין כמה מן הבעיות שנידונו בקורסים.

הקורסים, שהיו מוקדשים לנושאים הענייניים השונים, הושלמו בקיץ 1952 על ידי קורס מיוחד, בו עסקו באותה שיטת הלימודים, שלפיה התנהלו הקורסים של המומחים ההולנדיים. שיטה זו של שיחה מודרכת (conference method), שבה מרבית להשתמש בארצות הברית מזמן מלחמת העולם השנייה ולאחר מכן אף בארצות אחרות, משמשת הן למטרות הדרכה והן לעיצוב גישות ודעות אחדות בקרב קבוצות בנות תריסר עובדים בקירוב של משרד או מפעל. השיטה מבוססת על כך, שלא הרצאתו של מרצה או הצעתו מהווה בסיס לויכוח, אלא שאחרי מתן הקדמה וקביעת הנושא על ידי מנהל השיחה הולכות ונוצרות בניהולו, בדרך הערות והערות-נגד קצרות של כל המשתתפים, דעות וגישות אחדות, עד שבאים לידי מסקנות המתקבלות על דעת כל חברי הקבוצה. כל משתתף יראה מסקנות אלה כמסקנות שלו, ולכן יש מקום לצפות לכך, שיגן עליהן ויפעל ברוחן בשעת הצורך. מטרת הקורס המיוחד, שנערך ע"י אחד המומחים ההולנדיים, הייתה להסביר למשתתפי הקורס את עיקרי שיטת השיחה המודרכת ולתאר את משמעותה המעשית, וכן להדריך את המשתתפים כדי שיוכלו לסגל לעצמם את היכולת לפעול כמנהלי שיחות מסוג זה.

בעוד שלפי טבע הדברים רק מספר מוגבל של פקידים היה יכול להשתתף בקורסים הנ"ל, הרי השתדל משרד מבקר המדינה לתת הזדמנות למספר גדול ככל האפשר של פקידים נוספים להשתלם בהתאם לצורכיהם המקצועיים והכלליים. למטרה זו ערך המשרד את הקורסים הבאים:

מספר המשתתפים

30	(א) סמינריון לבוחנים חדשים
66	(ב) שיעורים בחישוב מהיר
16	(ג) שיעורים ותרגילים ללימוד הכתיב המלא

מלבד זאת, קידם המשרד את השתלמות פקידיו בקורסים שנערכו על ידי מוסדות שונים, ולמטרה זו שוחררו העובדים הנוגעים בדבר משעות עבודה מסוימות, וכן השתתף המשרד בדמי הלימוד. ראוי לציין בקשר לזה את המוסדות ואת הקורסים הבאים:

מספר המשתתפים מעובדי משרדנו

41	(א) קורסים במסגרת נציבות המנגנון:
6	(1) קורס ללימוד סדרי השלטון והמשפט
7	(2) ימי עיון לעובדים חדשים
	(3) קורסים לעברית

(ב) קורסים אחרים

עובדים אחדים ממשרדנו למדו בקורסים שנערכו על ידי מוסדות שונים, כגון: בית הספר הגבוה למשפט וכלכלה בתל אביב, בית המדרש הגבוה לפקידים בירושלים והמכון למינהל ציבורי בישראל, בירושלים ובתל אביב.

3. הדרכה

להדרכה השוטפת של הפקידות בעבודתה היומיומית הוקדשו מספר פעולות וסידורים בתוך המשרד גופו. היחידות הגדולות ארגנו פגישות קבועות וימי עיון, שבהם נידונו ולובנו בעיות, שנת-עוררו בעבודה. כן שימשו הפגישות וימי העיון להסברת תפקידים, שעל היחידה לבצעם בעתיד הקרוב.

נוסף על כך נמצא בשלב הכנה 'מדריך' מקיף שיכיל בצורה שיטתית, כל מה שפקיד של משרד מבקר המדינה צריך לדעת ולשנן לעצמו; מדריך זה ישמש ספר לימוד לפקידים חדשים וספר עיון לכל הפקידים.

בתקופת הדין וחשבון החל להופיע דו-שבועון, 'דף משרדנו', שהייתה לו הצלחה מרובה. עלון זה לא זו בלבד שהוא משלים את אמצעי ההשתלמות אלא מקדם גם את הקשר בין ציבור הפקידים על ידי הפצת ידיעות הנותנות לחבר העובדים תמונה שלמה על המתרחש במשרד - ידיעות שבדרך כלל אינן מגיעות אליהם בדרך אחרת.

בחודש ינואר 1952 נערך משאל סודי על מנת שעובדי המשרד יביעו באופן בלתי מושפע את דעתם על המשרד ושיטות עבודתו, תנאי עבודתם ועל הממונים עליהם. את תוצאות המשאל אפשר לסכם: העובדים הדגישו את שמו הטוב של המשרד, חשיבותו ומעמדו הנכבד בעיני הקהל, ונתברר, שבקרב הפקידים שוררת הרגשת סיפוק על שניתן להם לעבוד במשרד מבקר המדינה; דעה חיובית הובלטה גם על יחס העובדים אל עבודתם ותפקידיהם. הובאו דרישות לתכניות הדרכה נרחבות כדי להעלות את הרמה המקצועית של עובדי המשרד. הציון השלישי, שבא לביטוי, נוגע לבעיית שכר העבודה וחוסר שירות סעד (שבינתיים הושלם). כן הובאו הצעות לשיפורים 'טכניים' בשטחי שיכון המשרד וכל הקשור למקום העבודה, התחבורה ודברים דומים.

לבסוף יש להזכיר את משרתו של קצין הסעד שהוקמה בקיץ 1952. מתפקידו טיפול בחולים - במיוחד אם אין להם משפחה - דאגה לאשפוז בכל המקרים הדרושים, מתן עצות ועזרה מעשית בבעיות הפרטיות של העובד. הנסיון מלמדנו שהסדר זה הדורש 20% בקירוב מכוח אדם אחד הביא תועלת לעובדים ובוהו גם למשרד.

v. פעולות בחוץ לארץ

א. פעולות הביקורת בתקופת הדין וחשבון

משרד מבקר המדינה רואה לפניו את הצורך לבדוק במידה גוברת והולכת את המשרדים והמוסדות של המדינה בחוץ לארץ. בדין וחשבון מס. 2 (עמ' 8) נמסר, שהביקורת בחוץ לארץ התחילה בסוף שנת 1950, כשמבקר המדינה, המנהל הכללי ושני בוחנים של המשרד ביקרו בארצות שונות של אירופה. בסוף 1951 ובהתחלת 1952 בוצעה ביקורת מקיפה ראשונה בארה"ב, שבה השתתפו מבקר המדינה והמנהל הכללי. בהתאם להצעת הממשלה ביקרו בהתחלת 1952 מנהל אגף ובוהן ראשי את נציגויות משרד החוץ בתורכיה ובקפריסין.

דינים וחשבונות מיוחדים על רשמיו בשתי נסיעותיו המציא מבקר המדינה לוועדת הכספים בחודש פברואר 1951 ובחודש אפריל 1952. התוצאות הענייניות של הביקורת באירופה הובאו בדין וחשבון השנתי מס. 2; ובדין וחשבון זה מובאות התוצאות הענייניות של הביקורת בארצות הברית. בעיה שלא קל לפתרה נעוצה בעובדה, שנוכח החשיבות המיוחדת של המשרדים והמוסדות בארה"ב שבביל מדינתנו וכלכלתה, אינה מספיקה ביקורת בצורת נסיעות ביקורים מזמן לזמן, אלא שיש הכרח בביקורת שוטפת. כצעד ראשון לביקורת שוטפת זאת בא מבקר המדינה בקשרים עם משרד רואי חשבונות מוסמכים בארה"ב, שטיפלו כבר קודם לכן בביקורת החשבונות של המשרדים הישראליים המקומיים, והזמינם לערוך חלק מסוים של הבדיקות המשלימות, שביקורת שוטפת דורשת אותם, ולהעביר את תוצאותיהן למשרד מבקר המדינה בירושלים למען ישמשו נתוני-יסוד לביקורת של משרד זה. הנסיון ילמדנו, אם צורה זו של ביקורת שוטפת תהיה מספיקה.

ב. קשרים מקצועיים בחוץ לארץ

כשם שמבקר המדינה והמנהל הכללי בעת ביקורם באירופה בסוף שנת 1950 באו בדברים עם מוסדות הביקורת בארצות השונות, כן ניצלו אף את ביקורם בארצות הברית על מנת לבקר במשרדים העובדים בשטח זה ולשוחח עם פקידים גבוהים העוסקים בענייני ביקורת ומינהל פינאנסי. למבקר המדינה, שביקר בדצמבר 1950 אצל המבקר הכללי הבריטי (Comptroller and Auditor General)

הייתה בהתחלת שנת 1952 שיחה מקיפה בושינגטון עם המבקר הכללי (Comptroller General) ושורה של שיחות נוספות ניהל הוא והמנהל הכללי עם פקידים אחרים של מוסד הביקורת וכן עם פקדי משרד התקציב (Bureau of the Budget), האוצר (Treasury) ומשרדים אחרים. בשיחות אלה נתקבלה אינפורמציה מפורטת על דרכי העבודה של המשרדים בארה"ב; על הנסיון שרכשו להם עד כה ועל תכניותיהם לעתיד הקרוב והרחוק; ועל האופן שבו מוצאת לפועל עבודת הביקורת בארה"ב. במיוחד נידונה גם השאלה, באילו שיטות מבקשים לשפר את השמירה על התקציב ואת היעילות בפעולות המינהל. לשם השלמת אינפורמציות אלו נמסרו תזכירים, חוזרים ודו"חות, שהוסברו בשיחות הנזכרות.

בקיץ 1951 ביקר היועץ הראשי של מבקר המדינה במשרד האוצר ובמשרדים ממשלתיים אחרים בהולנד, כדי לעמוד על שיטות הנהלת החשבונות הממשלתיים הנהוגות שם.

ג. שילומים

משרד מבקר המדינה ייכנס לתפקיד חדש של ביקורת בחוץ לארץ – תפקיד בעל היקף ניכר וחשיבות מיוחדת – כשיתחיל ביצוע השילומים. למשרד המרכזי של משלחת הקניות בגרמניה תצורף חוליה בת שלושה אנשים בעלי נסיון בעבודת משרד מבקר המדינה. מתפקידה יהיה לבדוק מהתחלתן את פעולות הקניות של המשלחת הישראלית ולבקר את ביצוע ההסדרים הקשורים לשילומים בגרמניה. בירושלים ובתל אביב תבקר יחידה קטנה מטעם מבקר המדינה את הפעולות של מפעל השילומים בארץ.

ז. רשימה של משרדי הממשלה, מפעלי המדינה ומוסדותיה

שבוקרו בשנת 1951/52

הרשימה הבאה מפרטת, בהתאם לחוק מבקר המדינה סעיף 11 (א) (1), את משרדי הממשלה, מפעלי המדינה ומוסדותיה, שבהם נערכה ביקורת בתקופת הדין וחשבון הזה:

א. משרד ראש הממשלה:

שירותי המודיעין; הגזברות הראשית; הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה; שירות השידור; המועצה המדעית; המדפיס הממשלתי; הגזברות, המחלקה להדפסת דברי ערך.

ב. משרד האוצר:

אגף החשב הכללי; נציבות מס הכנסה; אגף המכס והבלו; המחלקה למטבע חוץ; מחלקת הגבייה ומסי הרכוש; אגף האפוטרופוס לנכסי נפקדים; ההנהלה, מחלקת הדיוור, מחלקת הכפרים, מחלקת הביקורת, הנהלת החשבונות, מפקח יפו, מפקח ירושלים, מפקח חיפה, מפקח הגליל; הממונה על מס בולים וארנונה; אגף נכסי המדינה; הממונה על רכוש האויב והאפוטרופוס לנכסי גרמנים.

ג. משרד הבריאות:

מחלקת החשבונות; האגף לבתי חולים; 16 בתי חולים; הלשכות המחוזיות; תחנות ההסגר.

ד. משרד הדתות:

הגזברות; האגף לענייני הדת במדינה.

ה. משרד החוץ:

יחידת המנגנון; מחלקת המשק; מחלקת הכספים; המרכז לרישום הדואר הדיפלומטי; המחלקה הקונסולארית; 5 נציגויות ישראל בחו"ל; ושינגטון, ניו יורק, אנקרה, קושטה, ניקוסיה.

ו. משרד החינוך והתרבות:

מחלקת הכספים והחשבונות; האגף לחינוך; האגף לתרבות; פיקוח על מוסדות החינוך.

ז. משרד החקלאות והפיתוח:

הגזברות; המחלקה הכלכלית; אגף המים; המחלקה לדיג; המחלקה לבעלי חיים; המחלקה לחינוך חקלאי.

ה. משרד המסחר והתעשייה :

הגזברות ; ההנהלה והמוכירות ; חטיבת המזון ; אגף יבוא המזון ; אגף התעשייה הכבדה ; אגף הטכסטיל והעור ; חטיבת הפיקוח ; המכון ליצוא ; מחלקת השירותים.

ט. משרד המטרה :

המשרד הראשי ; המטה הארצי.

י. משרד המשפטים :

אגף רישום והסדר קרקעות (מחלקת רישום קרקעות) ; אגף הרשם הכללי ; אגף בתי המשפט.

יא. משרד הסעד :

מחלקת הכספים ; האגף הסוציאלי הכללי ; המחלקה להזנת הילד ; המחלקה למחקר ותכנון והנהלת המשק ; מדור המוסדות לחינוך מיוחד ; לשכת הקשר לסיוע בין-לאומי.

יב. משרד העבודה :

מחלקת הכספים ; המחלקה להכשרה מקצועית ; מחלקת עבודות ציבוריות ; מרכז מחלקת התכנון, מחלקת הביצוע, הנהלת החשבונות, מהנדסי מחוז תל אביב, ירושלים, חיפה, הגליל, הנגב ; אגף השיכון ; מרכז מחלקת הביצוע ; מחלקת האפסנאות ; מחוז חיפה, מחוז הגליל.

יג. משרד הפנים :

האגף לאדמיניסטרציה כללית במדינה ; המחלקה למרשם התושבים.

יד. משרד התחבורה :

אגף המפקח על התעבורה בדרכים ; משרדי הרישוי ; אגף הכספים. שירותי נמלים וים — נמל חיפה : מינהל נמל חיפה, מחלקת המטענים, מהנדס הנמל, אפסנאות, הנהלת החשבונות.

רכבת ישראל : הנהלה, מחלקת התנועה, מינהל מסחרי, הנהלת החשבונות, מהנדס ראשי לבדוק המסילה, בתי מלאכה בקישון.

דואר : הנהלה, מחלקת המשק, השירות הבולאי, מדורי טלפונים (ירושלים, תל אביב, חיפה), הנהלת החשבונות, מדור המגנון.

VII. הדינים וחשבונות הכספיים השנתיים של הגופים המבוקרים

א. משרדים ממשלתיים, מפעלים ומוסדות של המדינה

בהתאם לסעיף 9(א) של חוק מבקר המדינה (תיקון) תשי"ב-1952 חייב כל נוף מבוקר, פרט למשרד האוצר, להמציא דין וחשבון על הכנסותיו והוצאותיו לא יאוחר מארבעה חודשים לאחר תום שנת הכספים שלו. לפיכך היה על כל המשרדים הממשלתיים ועל כל המפעלים והמוסדות של המדינה להמציא את הדוחות הכספיים שלהם לשנת התקציב 1951/52 עד 31.7.52. כל הגופים המבוקרים הגישו עד זמן חתימת דוח זה את הדוחות הכספיים חוץ מהבאים :

(1) משרד החינוך והתרבות ;

(2) האפוטרופוס לנכסי נפקדים.

ב. משרד האוצר

בדוח השנתי מס. 2 של מבקר המדינה (עמ' 16) הוזכר שמשרד האוצר לא הגיש למבקר המדינה במועד את הדוח הכספי לשנת 1950/51 ואת המאזן ליום 31.3.51. אף עד גמר עריכת דין וחשבון זה לא הוגש הדוח הכספי המפורט והסופי לשנת 1950/51 ולא המאזן ליום 31.3.51. בהתאם לסעיף 9(א) של חוק מבקר המדינה (תיקון) תשי"ב-1952, חייב משרד האוצר להמציא למבקר המדינה, לא יאוחר מ-6 חודשים לאחר תום שנת הכספים של המדינה, דין וחשבון

כולל על ההכנסות וההוצאות של המדינה באותה השנה. לפיכך היה על משרד האוצר להמציא את הדו"ח הכולל שלו עד 30.9.52, אולם משרד מבקר המדינה לא קיבל עד כתיבת דו"ח זה אלא מספר דו"חות זמניים.

יש מקום להניח שהגשמת הריפורמות בשטח הנהלת החשבונות של המדינה, שמבקר המדינה הציעה (ראה להלן עמ' 17-13), תאפשר למשרד האוצר לקיים את המועד שנקבע בחוק.

פרק שני

מינהל וביקורת — חלק כללי

I. הליקויים שנקבעו בדינים וחשבונות השנתיים מס. 1 ו-2 ותיקונייהם

מגמתה העיקרית של הביקורת על כל שלביה היא להביא לידי תיקון ליקויים, אם מתגלים כאלה, ולשקוד על הגשמת התיקונים. על הבוחן, הנשלח מטעם משרד מבקר המדינה, מוטלת החובה לדאוג לתיקונים על אתר בדרך משא ומתן עם הפקיד האחראי של הגוף המבוקר. אם אין הדבר עולה בידו, משתדל משרד מבקר המדינה להגיע לתיקון הדרוש בדרך של חליפת מכתבים, ובמקרים חמורים פונה מבקר המדינה בעצמו לשר הנוגע בדבר. העובדה, שתיאור של ליקוי מסוים והצעה לתיקונו נכללו בדין וחשבון השנתי של מבקר המדינה, מראה שהנסיונות להגיע לידי התיקון הדרוש במקום או בדרך של חליפת מכתבים לא נשאו פרי עד לחיבור הדין וחשבון. אך במספר ניכר של מקרים, שהובאו בשני הדו"חות השנתיים הראשונים, בוצע התיקון אחרי חיבור הדו"ח שבו הוזכר — אם מפני שבמרוצת הזמן השתכנע הגוף המבוקר בחשיבות התיקון המוצע, אם מפני שהכללת הליקוי בדין וחשבון השנתי נתנה דחיפה לבדיקת המצב מחדש על ידי הגוף המבוקר ולבחינת אפשרויות התיקון.

רצוי היה לתאר תיאור מספרי את מידת התיקונים, שבוצעו אחרי חיבור הדו"חות, אולם אין אפשרות לקבוע במדויק את מספר הליקויים שתוקנו ואת מספרם של אלה שלא תוקנו; שכן בהרבה מקרים אי אפשר גם לומר, אם הליקוי נמשך או אם סולק. קיימים כל מיני שלבי ביניים: התחילו למשל בסילוק ליקוי מסוים וכבר הגיעו לתוצאות טובות — לעומת זאת: התחילו אך לא הצליחו בדרך שבה הלכו. במקרים אחדים אמנם כבר הושג שיפור מסוים, אך לא במידה מספיקה.

זאת ועוד: במספרים בלבד אינו מתבטא משקלם של הליקויים השונים וחשיבותם במסגרת עבודת המשרד הנוגע לדבר, שכן הועלו על ידי הביקורת ליקויים לא מעטים, שלא באו כתוצאה מטעות בטיפול במקרה הנבדק, אלא מקורם הוא יותר עמוק; במקרים אלה נובע הליקוי משיטה בלתי נאותה או מגישה בלתי נכונה אל בעיה יסודית, שהיא לפעמים רבת היקף. לא בנקל ולא בזמן קצר יימצא תיקון במקרים מעין אלה, אלא הדבר דורש שינוי מעמיק ונוקב, ורק כתוצאה משינוי השיטה או הגישה יתוקן גם הליקוי, שהביקורת העלתה אותו.

מלבד זה שונים הליקויים שנקבעו זה מזה תכלית שינוי מבחינת חשיבותם: מהם שחשיבות קטנה לערך וקל לתקנם, מהם חשובים מאוד וקשה לתקנם. מספרי סקירה סטטיסטית, שאינה יכולה להבחין בין עיקר לטפל, אין בהם כדי ללמד דבר.

סקירה מקיפה ומפורטת על תיקון הליקויים הנזכרים בדו"ח השנתי מס. 1 הוכנה והומצאה לוועדת הכספים בסוף ניסן תשי"ב (סוף אפריל 1952) ברשימה על מידת התיקון של הליקויים שזכרו בדו"ח מס. 1 של מבקר המדינה, ובסקירה זו תואר במפורט מצב התיקון של כל ליקוי. עוד קודם שפורסמה רשימה זו, נאמר בהקדמת מבקר המדינה לדו"ח השנתי מס. 2:

„אולי יוכל להיחשב כגנה מידה למה שהושג עד עכשיו... ומה שמאידך עוד לא הושג, אם — בדרך של סיכום כולל ובלא מסמכים מדויקים, אך בכל זאת על יסוד אומדן שקול יפה — אני בא ואומר. מהליקויים שנקבעו בדו"ח השנתי מס. 1, נשארו לפי הנראה פחות מהמחצית בלא טיפול. רובם של הליקויים האלו תוקנו או עובדים בתיקונם.“