

משרד מבקר המדינה בתקופת הדין וחשבון

עמוד

I.	ביקורת המדינה כמכשיר הכנסת	5
1.	מינוי מבקר המדינה	5
2.	הצעת תיקונים בחוק מבקר המדינה	5
3.	חוות דעת, תזכירים ודו"חות אחרים של מבקר המדינה	5
II.	התפתחותו של משרד מבקר המדינה	5
1.	תקציב המשרד ומספר עובדיו	5
2.	המבנה הארגוני של המשרד	6
3.	קידום עובדי המשרד בעבודתם	7
	הדרכה	7
	השתלמות	7
	הדרכת עובדים חדשים	7
4.	ביקורת פנימית	8
III.	התפתחות דרכי הביקורת	8
1.	תכנון פעולות המשרד והפיקוח עליהן	8
2.	מעקב אחרי תיקון הליקויים	8
3.	שיתוף משרדי הממשלה בתיקון ליקויים	9
4.	ניתוח תקציבים ודו"חות ענייניים של משרדי הממשלה	9
5.	מגע עם מוסדות ביקורת עליונים של מדינות אחרות	9
6.	בעיות יסוד של ביקורת המדינה ומחקר בעיות המינהל	10
	בעיות יסוד של ביקורת המדינה	10
	ביקורת המדינה ביחסה לכנסת, למינהל ולציבור	10
	א. הכנסת	10
	ב. המינהל	12
	ג. הציבור	12
	מחקר בעיות המינהל	13
7.	הטיפול בתלונות	13
IV.	הגופים שבוקרו בשנת 1955/56	14

משרד מבקר המדינה בתקופת הדין וחשבון

ביקורת המדינה עמדה גם בשנת 1955/56 בסימן של התפתחות בפעולות המשרד, המוצאת את ביטוייה בפרקיו השונים של דין וחשבון זה. החלק הכללי של הדו"ח מעלה כמה נושאים בעלי חשיבות עקרונית, ואילו עיקר תוכנו של הדו"ח מוקדש לפירוט הליקויים שלא תוקנו או שלא הוסברו כראוי ולהצעות לתיקונם; וכן לתיאור מקרים של פגיעות בחוק או בעקרונות החסכון, היעילות וטוהר המידות. פרק זה של הדו"ח מנסה לתת סיכום של עבודת המשרד בשנה הנסקרת – מבחינת זיקתו לכנסת, התפתחותו הפנימית, וההתקדמות שחלה בדרכי הביקורת.

1. ביקורת המדינה כמכשיר הכנסת

1. מינוי מבקר המדינה

תקופת כהונתו של מבקר המדינה נסתיימה בחודש דצמבר 1956. על פי המלצתה של ועדת הכנסת מינה נשיא המדינה את ד"ר ז. מווס להיות מבקר המדינה משך תקופת כהונה נוספת של חמש שנים, החל מיום 11 בדצמבר 1956.

2. הצעת תיקונים בחוק מבקר המדינה

בדו"ח השנתי מס' 6 צוין, שוועדת הכספים של הכנסת דנה בכמה הצעות לתיקון חוק מבקר המדינה, שהוצעו ברובן על ידי מבקר המדינה לאור צורכי העבודה המתפתחת. בשנת 1955/56 הורחב החומר העומד לדין ונוספו הצעות מספר. ועדת הכספים עדיין לא סיימה את הדיון בתיקונים אלה.

3. חוות דעת, תזכירים ודו"חות אחרים של מבקר המדינה

מלבד הדין וחשבון השנתי הזה על משרדי הממשלה ומוסדות המדינה והדין וחשבון על מערכת הבטחון, המשלים את הדין וחשבון הכללי, נערכו על ידי מבקר המדינה בשנה הנסקרת מספר ניכר של דיונים וחשבונות על הביקורת השנתית בגופים מבוקרים אחרים: רשויות מקומיות ואיגודים.

נוסף על כך הוכנו כמה חוות דעת ותזכירים, וכאן יצוינו מביניהם אותם חוות דעת ותזכירים, המוקדשים לנושאים בעלי חשיבות עקרונית או ציבורית מיוחדת:

- (א) שלב ראשון בניתוח התקציב;
- (ב) דין וחשבון של מבקר המדינה על מאזן זכויותיה וחובותיה של המדינה ליום 31.3.1955;
- (ג) דירות שרד – נתונים והערות; רכישת דירתו של שר האוצר;
- (ד) תכנית מפעל הפיס להקמת בניין;
- (ה) הסדר היבוא של מכוניות נוסעים בלא הקצבת מטבע חוץ.

II. התפתחותו של משרד מבקר המדינה

1. תקציב המשרד ומספר עובדיו

תקציב משרד מבקר המדינה לשנת 1955/56 היה 1,290,000 ל"י. ההוצאות הממשיות מה-1 באפריל 1955 ועד סוף מארס 1956 הסתכמו ב-1,310,295 ל"י, בכללן תשלום הפרשי שכר ל-עובדים, כתוצאה משינויים בשכר עובדי המדינה, על סמך תוספת לתקציב, שאושרה על ידי ועדת הכספים של הכנסת. לשנת 1956/57 אושר למשרד תקציב של 1,798,000 ל"י.

ההתפתחות במספר עובדי המשרד הייתה: ליום 1.12.1955 היו 331 עובדים; ליום 1.4.1956 היו 345 עובדים; ליום 1.12.1956 היו 375 עובדים.

נוכח ההתרחבות, שחלה במשק המדינה ומינהלה, התרחבו באורח טבעי גם תחומי פעולות המשרד, שמדי פעם בפעם נתווספו לו נושאי ביקורת חדשים. תהליך זה מתבטא בעליית מספר העובדים במשרד, אם כי מספר זה עדיין אינו מדביק את ההתפתחות המתמדת של תפקידי המשרד והיקף פעולותיו. גם בשנת 1956 היו למשרד קשיים להשיג את המספר הדרוש של עובדים בעלי הכשרה מתאימה לעבודת הביקורת.

2. המבנה הארגוני של המשרד

גם בשנת 1956 הושתת המבנה הארגוני של המשרד על שלוש קבוצות ראשיות – הנהלה ומינהל, ביקורת, ושירותים – ובדרך כלל נשאר הרכב יחידות המשרד וחלוקת תפקידיהן לפי המבנה שהתגבש בעבר:

א. לימינו של מבקר המדינה עומדת ההנהלה, בראשות המנהל הכללי; במסגרתה פועלים:

- (1) היועץ הראשי למבקר המדינה,
- (2) עורך כתבי המשרד,
- (3) היחידה לתכנון,
- (4) מינהל ההדרכה,
- (5) היועץ לענייני המדע הכלכלי,
- (6) לשכת ההנהלה,
- (7) המחלקה למינהל.

ב. יחידות הביקורת:

- (1) האגף לביקורת משרדי הממשלה,
- (2) האגף לביקורת מפעלי המדינה,
- (3) האגף לביקורת המשרדים הכלכליים,
- (4) האגף לביקורת מערכת הבטחון,
- (5) האגף לביקורת הרשויות המקומיות,
- (6) האגף לביקורת האיגודים,
- (7) היחידה לביקורת השילומים מגרמניה,
- (8) היחידה לביקורת המוסד לביטוח לאומי,
- (9) נציגי משרד מבקר המדינה בחו"ל:

(א) שני עובדים היושבים בקלן ומבצעים את הביקורת במשלחת ישראל בגרמניה ובנציגות גויות משרד החוץ באירופה;

(ב) חברה של רואי חשבונות בניו יורק, העורכת מטעם מבקר המדינה ביקורת חשבונית בנציגויות ישראל בארה"ב;

(ג) יועץ לענייני ארגון ומינהל בארה"ב, פרופ' מ. ה. ברנשטיין ממכללת פרינסטון, המטפל בעיקר בתפקידי ביקורת מינהליים או ארגוניים.

ג. השירותים:

- (1) הייעוץ המשפטי,
- (2) השירות לביקורת המשקיות.

כדי לגשר מעל הפער שבין ריבוי התפקידים לבין המחסור בכוח אדם מתאים השתדל המשרד להוסיף ולהגביר את פריין העבודה של סגל העובדים, תוך שקידה על הרחבת ידיעותיהם והעלאת כושרם המקצועי. הדרכים החשובות ביותר להשגת מטרה זו הן: (א) קידום העובדים בידיעותיהם על ידי מתן הדרכה ועל ידי עידוד ההשתלמות בכל שטחי העבודה; (ב) מאמץ מתמיד להגברת פריין העבודה, תוך העברות עובדים מיחידה ליחידה.

א. ארגון וריכוז של כל הפעולות הקשורות בהדרכה והשתלמות מוטלים על מינהל ההדרכה במשרד מבקר המדינה.

הדרכה. בעוד שב-1955 עסק מינהל ההדרכה בהדרכת העובדים בדרגות נמוכות ובינוניות בעיקר, הרחיב המינהל בשנת 1956 את מסגרת פעולתו והקיף גם בעלי הדרגות הגבוהות. בארגון פעולות אלו בין הפקידים הבכירים שאף המשרד לשתי מטרות עיקריות: ליצור במה לחי-לופי דעות על נושאים מרכזיים; ולהגיע, אחרי דיון משותף בבעיות עבודה כלליות, למסקנות מוסכמות, שיהיו קו מנחה לביצוע העבודה היומיומית ולארגונה. בימי עיון של העובדים הבכירים על בעיות עיוניות כלליות נדונו, בין השאר, הנושאים הבאים: בחירת עובדים חדשים והכשרתם; התפתחות הביקורת הממלכתית; התפתחותו של המינהל במשרד ציבורי בכלל ובמשרדי הממשלה בפרט; דרכי הביקורת על מינהל ציבורי; תקציבי המדינה ודוחות כספיים.

בעקבות דיוני הדרכה אלה אורגנו בכל יחידות הביקורת קורסים וימי עיון, שבהם היו הפקידים הבכירים את סגל המדריכים; נוסף על מרצים, שהוזמנו מבין מומחים של מוסדות השכלה ומבין עובדים בכירים הממלאים תפקידים מרכזיים בגופים המבוקרים.

השתלמות. מינהל ההדרכה במשרד קיים קשר הדוק עם מוסדות השכלה מחוץ למשרד, כגון בית הספר לכלכלה ולמדעי החברה על שם אליעזר קפלן והמכון לפריין עבודה, ועודד את העובדים ללמוד ולהשתלם בהם; גם בקורסים של נציבות שירות המדינה השתתפו עובדים מספר מהמשרד. ההשתלמות מסייעת לא רק להרחבת ידיעותיהם הכלליות של עובדי המשרד אלא גם לרכישת ידיעות ספציפיות הדרושות לביצוע תפקידי הביקורת; בשנה הנסקרת כללו מקצועות מיוחדים אלה את המינהל הציבורי, תורת התמחיר, ויעול העבודה המשרדית.

כן יצאו בשנת 1955/56 כמה מעובדי המשרד להשתלמות בחוץ לארץ במסגרת הסיוע הטכני של האו"ם ושל ממשלת ארצות הברית. עובדים אלה, שלמדו בארצות הברית, אנגליה, הארצות הסקנדינביות והולנד, השתלמו בענפי המינהל והביקורת הממלכתית והמוניציפלית, ואחרי שובם ארצה שימשו מדריכים בשטחים, שבהם התמחו.

הדרכת עובדים חדשים. תשומת לב רבה הוקדשה גם השנה לעובדים חדשים וב-מיוחד מתמחים, בוגרי האוניברסיטה העברית או מוסדות השכלה גבוהים אחרים. מתמחים אלה נתקבלו לעבודה, מבין מספר מועמדים, אחרי בחירה קפדנית שהושתתה: על תוצאותיהן של בדיקות פסיכולוגיות, שנערכו על ידי מוסד מוכר; ועל בחינת הידיעות וההופעה של המועמד, שנערכה על ידי ועדה מיוחדת של המשרד. תקופת ההתמחות הוארכה משנה אחת לשנתיים; במשך תקופה זו יעבור כל מתמחה לפחות ארבע מיחידות המשרד כדי ללמוד ולהכיר את תחומי הביקורת השונים. יחד עם זאת תאפשר הארכתה של תקופת ההשתלמות המקצועית לעמוד ביתר בטחון על כושרם של המתמחים להיקלט בעבודת הביקורת ולמלא בה תפקידים אחראיים לעתיד.

ב. השיטה של העברת עובדים מיחידה אחת לשנייה, תוך פרקי זמן מסוימים, נראית כאמצעי יעיל לקידום העבודה והעובד גם יחד. רוטציה של העובדים בין היחידות השונות של המשרד עשויה: להרחיב את אופק העובד; לפתח את גישתו לעבודה; ולהעלות את עירנותו. שינויים בתחומי העבודה מקטינים את הסכנה, שהעובד ייכנע לשיגרה, אם בעבודה ואם ביחסיו לגוף המבוקר. הנהלת המשרד התחילה בהעברת עובדים זו, ותמשך' בשיטה זו בקצב מוגבר.

בבשנים קודמות כן גם בשנת 1956 ערכה חולייה מיוחדת, מורכבת מעובדי המשרד, בדיקות פנימיות בשטח החשבונות והתקציב.

באמצע שנת 1955/56 הטיל מבקר המדינה על השירות לביקורת המשקיות לערוך בדיקה ביחידות המינהליות של המשרד. הבדיקה נערכה במחלקת המינהל וכן בלשכות הביקורת בירושלים, תל אביב וחיפה. בסיכומה של בדיקה זו הוצעו המלצות, שמטרתן לפשט את שיטות העבודה, לקצר את תהליכיה, וליעל את פעולת היחידות תוך תכנון ופיקוח מתמיד.

III. התפתחות דרכי הביקורת

1. תכנון פעולות המשרד והפיקוח עליהן

במשך שנת 1956 התקדם והתפתח תכנון עבודת הביקורת באורח הדרגתי – תוך שיתוף פעולה בין היחידה המרכזית שליד ההנהלה לבין היחידות העוסקות בעצם ביצוע הביקורת. יחידת התכנון המרכזי מהווה מעין זרוע של ההנהלה לעריכת התכנית השנתית של עבודת הביקורת ולפיקוח על ביצוע התכנית. הדרישות של אנפי המשרד על ביצוע תכניות הביקורת בשנת 1956 הקלו מעל ההנהלה לפקח באופן שיטתי על העבודה שנעשתה, ושימשו לה נקודת מוצא לתכנון הפעולות בשנת הביקורת הבאה.

תנאי מוקדם חשוב לתיכנון מהווה הבדיקה : איזה חלק משעות העבודה עומד לרשות פעולות הביקורת כשלעצמן. ניתוח של סוגי פעולות הביקורת שבוצע לצורך זה בחמישה מאנפי המשרד העלה את הנתונים הבאים בדבר חלוקת הזמן המושקע בביקורת :

שעות העבודה באחוזים		סוגי פעולות הביקורת
ממוצע תלת-חודשי באגף לביקורת הרשויות *	ממוצע תלת-חודשי בארבעה אנפים	
11	15	1. ניהול (כולל תכנון ופיקוח אנפי)
56	61	2. ביקורת כללית ומיוחדת
9	8	3. נושאים כלליים וסקרים מיוחדים
76	84	ס"ה שעות עבודה ישירות
24	16	4. נסיעות, חופש, מחלה, שירות מילואים, וכו'
100	100	ס"ה כללי

ניתוח זה אינו מביא בחשבון הפסד זמן הנקרא "זמן אישי", כלומר זמן המוקדש לעניינים אישיים, כגון אכילה, נקיון, שיחות אישיות (ראה להלן, עמ' 21).

2. מעקב אחר תיקון הליקויים

משרד מבקר המדינה התמיד בשכלול כרטיסיות העור, שהונהגו עוד בשנת 1954/55 : מלבד הכרטסת לרישום ליקויים ועקיבה אחר הטיפול בתיקונם (ראה דו"ח שנתי מס' 6, עמ' 7) הונהגה כרטיסייה נוספת, שמטרתה לרכז עקרונות וכללים של ביקורת המדינה, שנתגבשו תוך מהלך העבודה.

(*) פעולות האגף לביקורת הרשויות המקומיות דורשות נסיעות במידה גדולה בהרבה מפעולות שאר האנפים.

הבטחת תיקונם היעיל של הליקויים, שנמצאו במינהל המדינה, מותנית במידה ניכרת בשיתוף פעולה מצד הגופים המבוקרים. בהכירו בחשיבותה של עובדה זו הקים שר האוצר בשנת 1953 אגף לפיקוח כללי במשרד האוצר, שאחד מתפקידי העיקריים הוא לקיים קשר מתמיד בין משרדי הממשלה לבין משרד מבקר המדינה לשם קידומם של תיקוני הליקויים.

כיון שנוסף על כך קיים צורך במגע קבוע בין משרד מבקר המדינה לבין כל אחד ממשרדי הממשלה לשם המרצת תיקונם של הליקויים, שנקבעו בכל משרד ומשרד, הוזמנו המנהלים הכלליים של משרדי הממשלה בספטמבר 1956 לפגישה מיוחדת במשרד מבקר המדינה. המטרה העיקרית של הפגישה הייתה: לברר בצוותא את הסיבות להשהיות, שאירעו בטיפול של אותם הליקויים, שלא הובאו על תיקונם כהלכה; ולקבוע ביחד שיטה מוסכמת, שעל פיה יובטח בעתיד פיקוח עקבי של כל משרד על תיקון הליקויים, שנקבעו בפעולותיו.

ההסדרים הארגוניים הדרושים לשם הבטחת הקשר עם משרדי הממשלה נמצאים בהכנה.

4. ניתוח תקציבים ודוחות ענייניים של משרדי הממשלה

ניתוח תקציבים. פעולות המשרד בתחום ניתוח התקציבים סוכמו לראשונה בסוף חודש ינואר 1956, עם המצאת החוברת "שלב ראשון בניתוח התקציב" לוועדת הכספים ולמליאת הכנסת. המשרד ניגש עכשיו למעבר מניתוח של מיון, שמטרתו לקבוע את הסכומים המוקדשים לכל תפקיד ותפקיד המוטל על הממשלה, לניתוח של ביקורת, שמטרתו לקבוע במידת האפשר גם את צדקת ההקצבות. (ראה דו"ח שנתי מס' 6, עמ' 40, ודו"ח זה עמ' 45).

דוחות ענייניים. לפי חוק מבקר המדינה חייב כל גוף מבוקר להמציא למבקר המדינה דין וחשבון המתאר את פעולותיו הכספיות תיאור ענייני.

תוך הכרה, שהדוחות הענייניים עשויים לשמש מסמך-יסוד בעבודה של ניתוח התקציבים ועם זה להוות נקודת מוצא חשובה לביקורת השוטפת, חזר והדגיש המשרד בשנת 1955/56 את החשיבות הנודעת להכנת הדוחות הענייניים. במיוחד חשוב, שדוחות אלה יימסרו בצורה המבהירה את הקשר בין תקציבי המשרדים לבין הפעולות שביצעו. משרד מבקר המדינה הכין והעביר לגופים המבוקרים חומר מפורט, שתכליתו לסייע להם בהכנת הדוחות הענייניים על פעולותיהם. חומר זה כולל בעיקר:

(א) רשימת התפקידים ותפקידי המשנה של כל גוף מבוקר, שלפיהם הוצע לקבוע את המבנה של הדו"ח הענייני על פעולותיו.

(ב) דוגמאות המסבירות את צורת הדו"ח הענייני ותוכנו, בהתאמה לשלושה סוגי משרדים: משרדים שעיקר תפקידם הוא מתן שירותים, (למשל, משרד הבריאות); משרדים שלתפקידם נודע אופי מינהלי בעיקרו (למשל, משרד המשפטים); ומשרדים הדומים במהותם למפעל (למשל, משרד הדואר).

5. מגע עם מוסדות ביקורת עליונים של מדינות אחרות

מתוך היענות להזמנת הנשיא של מוסד הביקורת הבלגי השתתף מבקר המדינה בישראל בקונגרס הבינלאומי השני של מוסדות ביקורת עליונים, שהתכנס בבריסל בחודש ספטמבר 1956. בקונגרס זה השתתפו 121 צירים, שייצגו 44 מדינות ו-6 ארגונים בינלאומיים או על-לאומיים. סדר יומו של הקונגרס הקיף דיונים בארבעת הנושאים המנויים להלן; על שלושת הראשונים שבהם המציא גם משרד מבקר המדינה בישראל, לפני התכנס הקונגרס, חומר לדיוניה של מליאת הקונגרס:

(א) האמצעים האינסטיטוציונאליים הנאותים להבטחת אי-תלותם של מוסדות ביקורת עליונים,

- (ב) האמצעים הנאותים להבטחת הביקורת הכספית על תעשיות מולאמות ואר-גונים הנתמכים תמיכה כספית ממשלתית,
- (ג) שיטה של ביקורת על הוצאות כספי ציבור לפני המעשה : מטרותיה ותנאיה,
- (ד) האמצעים הנאותים להבטחת הביקורת הכספית על מוסדות בינלאומיים או על-לאומיים.

בישיבת הנעילה של המליאה אישר הקונגרס החלטה המצדדת בהקמת מועצה בינלאומית של מוסדות ביקורת עליונים, כנוף של קבע. שעיך מטרותיו יהיו : חקירת האמצעים המתאימים למען הבטח וקיים את אי-תלותם של מוסדות הביקורת ; וכן לימוד והבהרה של החקיקה הנוגעת לתחום זה במדינות השונות.

6. בעיות יסוד של ביקורת המדינה ומחקר בעיות המינהל

בעיות יסוד של ביקורת המדינה

בירור הבעיות היסודיות של ביקורת המדינה נחשב מתמיד כתפקיד רב ערך. כבר הפרסום הראשון של משרד מבקר המדינה, בשנת 1950, "השלב הראשון בביקורת המדינה", היה מוקדש להבהרת בעיות אלה, והדו"חות השנתיים שבאו אחריו משקפים את השלבים הנוספים של תהליך הבירור הזה.

בסימפוזיון על דרכי הביקורת הציבורית בישראל, שנערך על ידי האגודה הישראלית למדעי המדינה במאי 1956, הרצה מבקר המדינה על הנושא : "משרד מבקר המדינה כצינור הביקורת הציבורית". במסגרת זו דן מבקר המדינה במטרות הביקורת ובשאלה, אל מי פונה הביקורת ואת מי היא משרתת.

להלן מובא אותו חלק מן ההרצאה המוקדש לבעיה זו :

ביקורת המדינה ביחסה לכנסת, למינהל ולציבור

שלושה גורמים משרתת הביקורת, והם :

א. הכנסת, שמטעמה מבוצעת הביקורת ;

ב. המינהל על מכלול הגופים המבוקרים, שהם נושא הביקורת ;

ג. הציבור, שהאינטרסים שלו עומדים מבחינות רבות לנגד עיני הביקורת ושאליו מגיעים ממציא הביקורת בשלבים מסוימים ובהיקף מסוים.

א. הכנסת

הגורם הראשון, שאותו משרתת הביקורת, היא הכנסת.

(1) הכנסת בוחרת במבקר המדינה, קובעת את משכורתו ותקציבו, ונמצאת בקשר מתמיד עמו באמצעות ועדת הכספים. מליאת הכנסת יכולה בהחלטת רוב פשוטה, בלא להודק לחוק מיוחד, להחליט, שגוף מסוים יבוקר על ידי מבקר המדינה ; עד כה היא לא השתמשה בזכות זו — אולם ייתכן, שבמשך השנה הנוכחית תוחלט החלטה כזאת לגבי לשכות העבודה.

ועדת הכספים של הכנסת יכולה לבקש מאת מבקר המדינה להמציא לה חוות דעת. הוועדה דנה עם מבקר המדינה על הדו"חות, שהוא ממציא אותם לכנסת או לוועדה, והיא מגישה למליאה לאישור את הצעותיה לדו"ח השנתי של מבקר המדינה ; עם זה רואה הוועדה בצדק, כתפקיד חשוב, לדרוש ממנגנון הממשלה את ביצוען של הצעות התיקונים של מבקר המדינה ; על ידי כך מקבלות הצעות אלו תוספת משקל.

ועדת הכספים בודקת בכל שנה את תקציב מבקר המדינה, והחלטת האישור שלה מהווה אישור סופי של תקציב זה. אי-תלותו של מבקר המדינה במינהל הממשלתי מתבטאת בכך, שלשר האוצר אין כל קשר לתקציב משרד מבקר המדינה (כשם שאין לו קשר לתקציב הכנסת).

(2) לפיכך מהווה הביקורת במידה מסוימת מכשיר של הכנסת, ומבקר המדינה תלוי בכנסת מבחינת מיוזיו, קביעת משכורתו ואישור תקציבו. אשר לביקורת עצמה — מבקר המדינה אמנם אחראי לביקורת בפני הכנסת, אולם אינו תלוי בכנסת. ועדת הכספים יכולה לבקש ממנו חוות דעת בעניינים מסוימים, אולם אין היא ממונה עליו מבחינת עבודתו העניינית: מבקר המדינה נושא באחריות הבלעדית להיקף של הדו"ח שלו ולתוכנם.

לשאלה זו נודעה אקטואליות מסוימת, כאשר בראשית שנת 1956 ביקשה הממשלה מאת מבקר המדינה למחוק מן הדו"ח, שהועבר לשר האוצר, שני קטעים (שהם, דרך אגב, היו נטולי חשיבות עניינית). היו שעוררו אז את השאלה, אם לא היה צריך מבקר המדינה לבקש הסכמה מוועדת הכספים למחיקת אלה. המבקר לא עשה זאת, וועדת הכספים הצטרפה לעמדתו, הואיל ורק מבקר המדינה לבדו אחראי לתוכן הדו"ח השנתי שלו.

(3) מאידך גיסא מסיקה ביקורת המדינה מסקנות מעשיות חשובות מעובדת היותה מכשיר הכנסת: מבקר המדינה רואה חובה לעצמו ומשתדל לסייע לכנסת בעבודתה בתחומים מסוימים. המדובר בעיקר בשני תחומים חשובים, והם: ביקורת המינהל הממשלתי על ידי הכנסת בדרך כלל, והתחום הרחב של התקציב בפרט. אשר לביקורת הפרלמנטרית — הדו"חות המוגשים לכנסת על ידי מבקר המדינה, אם ביזמתו שלו ואם לפי בקשת ועדת הכספים, משמשים לעתים יסוד לביקורת הכנסת על המינהל הממשלתי.

את הנסיון החשוב ביותר להקל את עבודת הכנסת עשה מבקר המדינה על ידי הצעותיו בדבר התקציב: הכנת התקציב, מבנהו וביצועו. הריפורמה של התקציב אמנם דרושה בראש וראשונה לטובת המינהל, כיוון שהתקציב מהווה את הבסיס לכל פעולות הממשלה, עם זה נובעות הצעות אלו בחלקן הגדול מן המגמה להבטיח לכנסת את מידת ההשפעה המגיעה לה בעיצוב התקציב ובפיקוח על ביצועו. תביעה יסודית — שנתמלאה בינתיים במידה מסוימת — היא, שהצעת התקציב המוגשת לכנסת תכלול את כל הכנסותיה והוצאותיה של המדינה, פרט למקרים מיוחדים המותרים לפי החוק; אסור שהכנסות והוצאות מסוימות יופקעו מתחום פיקוחה של הכנסת, למשל, על ידי כך, שהמינהל ייצור קרנות מיוחדות למטרות מסוימות מחוץ למסגרת התקציב; כמו כן אסור, שתשלומים הנושאים אופי של הוצאות יירשמו בספרי החשבונות בתור מקדמות, כך שיופיעו באמון כאקטיבים.

להבטחת זכויותיה של הכנסת בעיצוב התקציב משמשות גם דרישות הריפורמה של מבקר המדינה בתחום מבנה התקציב. יש לדרוש עקרונית, שתקציב מדינת ישראל יתפתח בהדרגה בכיוון לתקציב פעולות ותפקידים (Performance Budget); עיקר ערכו של תקציב מסוג זה הוא בכך, שהוא מראה, איהו תפקיד מתמלא באמצעות כל הקצבה, ומה היא המטרה, שצריך להשיג אותה באמצעות כל הקצבה, המופיעה בתקציב.

אולם גם במסגרת המלכונת הנוכחית של התקציב ייתכן שוני רב במידת ההשפעה של הכנסת על התקציב. בהצעותיו הראשונות לריפורמה של התקציב הצביע מבקר המדינה למשל על העובדה, שהכנסת מוותרת על ההשפעה, שהיא זכאית לה, כאשר היא מאשרת תקציב, שבו נכללות בסעיף אחד שתי קבוצות של הקצבות השונות במהותן, כך שהממשלה חופשית לקבוע על דעת עצמה את החלוקה בין שתי הקבוצות.

בזמן האחרון התחילה ביקורת המדינה לספק לכנסת חומר, שמטרתו לסייע לכנסת — עוד בשלב הדיונים על התקציב — בהבנת הצעות התקציב המוגשות לה ובהערכתן. משרד מבקר המדינה עוסק באורח שיטתי בניתוח התקציב, תוך שימוש חלקי בדוגמאות ממדינות אחרות. בשלב ראשון של פעולתו זו הוא עסק במיון ההכנסות וההוצאות; מיון זה מטרתו להראות לגבי ההכנסות את החלק, שיש לכל מקור הכנסה בהכנסה הכוללת, ולגבי ההוצאות את חלוקת ההוצאות לפי נקודות ראות פונקציונלית וכלכלית. חומר זה המציא המבקר לוועדת הכספים של הכנסת בעת דיוניה על התקציב, ובכוחו להרחיב גיתוח זה של התקציב במידת האפשר.

(4) תחום אחר, שבו יכולה ביקורת המדינה להביא תועלת מיוחדת לכנסת, הוא תחום הדיווח הכספי של האוצר. מבקר המדינה מנתח את הדו"חות הכספיים של האוצר, קובע את עמדתו לגביהם, וממציא את מסקנותיו לוועדת הכספים.

אחד הדו"חות הכספיים החשובים ביותר של האוצר הוא הדו"ח המכיל את מאזן זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה. לפי חוק מבקר המדינה חייב האוצר להמציא מאזן כזה למבקר המדינה, והדו"ח השנתי מס' 6 (עמ' 50) מסכם את הצעותיה של ביקורת המדינה בדבר התוכן והצורה הרצויים של מאזן זה.

ב. המינהל

המינהל הממשלתי (וגם המינהל של שאר הגופים המבוקרים) הוא הגוף המקבל טובת הנאה בדרך הבלתי-אמצעית ביותר מביקורת המדינה, ומבחינה מעשית הוא בודאי הנהנה העיקרי.

(1) ברור, שהביקורת יכולה להקיף רק חלק מצומצם מן החשבוניות והפעולות העומדים לביקורת. בהתחשב בהיקף העצום של תחום הביקורת ובהתרחבות המתמדת יש לוותר מלכתחילה על הפיקציה של שלימות הביקורת. תפקידה של ביקורת המדינה הוא להקיף — על יסוד בחירה מחושבת היטב — את יחידות המינהל ואת תחומי העבודה החשובים ביותר, ולקבוע לגביהם את אורך התקופה, שתעבור בין ביקורת לביקורת. במרבית המקרים מבוצעת הביקורת בצורה של בדיקה מסודרת (Test Check).

(2) מן הראוי להצביע על גורם אחד, המשלים את ההשפעה הנודעת לביקורת המדינה בספלה במקרים בודדים; גורם זה הוא ההשפעה המחנכת הכללית של ביקורת המדינה. הנסיון הוכיח, שעצם עובדת קיומו של משרד מבקר המדינה מונעת במקרים רבים פגיעות וליקויים — על ידי זה, שהפקיד מציג לעצמו, או למשל למגיש בקשה, שעמו הוא מנהל משא ומתן, את השאלה: מה יגיד על כך מבקר המדינה?

(3) לפעמים מטפלת ביקורת המדינה בבקיעות הנוגעות גם ליועץ המשפטי לממשלת ישראל ולבתי המשפט. על מבקר המדינה לבדוק את חוקיות הפעולות של הגופים המבוקרים ובמיוחד את חוקיות הכנסותיהם והוצאותיהם. נוסף על כך, תוך כדי פעולת ביקורת מתעורר לעיתים חשש למעשה פלילי. תפקידו של מבקר המדינה לעסוק במקרים, שבהם פגע הגוף המבוקר בחוק, בעקרונות היעילות או בטוהר המידות; אולם אין תפקידו של מבקר המדינה לעקוב עד הסוף אחרי המקרה מבחינתו האישית כדי לקבוע את אחריותו הפלילית של הפקיד הנדון. לכן מעביר מבקר המדינה כל מקרה של חשש למעשה פלילי, המתעורר תוך עבודת הביקורת, ליועץ המשפטי לממשלת ישראל.

(4) משרד האוצר תופס מקום מיוחד במסגרת המינהל — וגם במסגרת ביקורת המדינה. מבקר המדינה היה סבור תמיד, שלשם הבטחת מינהל ומשק בריאים, מן הצורך, שלמשרד האוצר יהיה מעמד חזק. יש להדגיש, שרעיון זה מתייחס רק לתחום הפיננסי; לכן חלק מבקר המדינה על ההסדר, שהיה קיים בשנים הראשונות לקיום המדינה, שלפיו הייתה נציבות המנגנון כפופה לאוצר. אולם בתחום הפיננסי צידד מבקר המדינה בחינוק עמדתו של האוצר במשרדי הממשלה השונים, ודבר זה הוגשם על ידי ההסדר, שלפיו הגובר של כל משרד ממשלתי כפוף לשר האוצר ואחראי בפני האוצר על הוצאות המשרד הנדון.

אשר לביצוע התקציב, הציע המבקר לשר האוצר, להסיק מסקנות מהוראת חוק התקציב, שלפיה רשאית הממשלה (אולם אינה חייבת) להוציא את ההוצאות, שאושרו בתקציב. מכאן מסתבר, שמבחינה עקרונית קיימת אפשרות להשיג במשך שנת התקציב קימוצים על ידי כך, שאין מבצעים הוצאות מסוימות, אף על פי שאושרו בתקציב. אפשרות זו באה בחשבון, כמובן, רק אם המצב הכספי הכללי או התפתחות מיוחדת הכרוכה בסעיף התקציבי הנדון מצדיקים זאת. נראה אפוא שזוהי אחת הדרכים המעטות לקימוצים מסויימים, הפתוחות לפנינו. בחוות דעת מיוחדת הביע המבקר את הדעה, ששר האוצר זכאי להציע תוך שנת התקציב לכל שר אחר, שיוותר על הוצאות מסוימות, ואם שני השרים אינם מגיעים להסכמת דעות, יש להביא את העניין להכרעת הממשלה.

ג. הציבור

הציבור מפיק תועלת מביקורת המדינה בעיקר בשלוש צורות:

(1) הנחיה חשובה בעבודת הביקורת עצמה היא, שיש להמריץ את מנגנון הממשלה, שיתחשב

בטובת האזרח;

(2) במקרים קונקרטיים פונה הקהל בצורת תלונות אל מבקר המדינה;

(3) חלק מממצאי הביקורת מגיעים אל הציבור בצורת פרסומי משרד מבקר המדינה.

(1) בשנת 1954 ערך משרד מבקר המדינה מבצע מיוחד — "שירותי המדינה והאזרח" — שמטרתו הייתה לבדוק באורח שיטתי את ההסדרים של מנגנון הממשלה, הנוגעים לקשר שבעל פה ובכתב בין הפקיד לבין האזרח; ולקבוע, באיזו מידה ניתן לאזרח טיפול מהיר, ענייני ואדיב. מבצעים דומים נערכו בשלוש הערים הגדולות. אולם גם מלבד מבצעים מיוחדים אלה מצוים הבוחנים כוונת הביקורת השוטפת לחשוב תמיד על אינטרס הקהל.

(2) למשרד מבקר המדינה מגיע באופן שוטף מספר גדול של תלונות מצד הקהל; המספר מתנועע בין 800 ל-1,000 לשנה. ביקורת המדינה מטפלת בעיקר באותן התלונות הנוגעות לא רק במתלונן היחיד, אלא שבהן טוען המתלונן לקיום ליקוי, שחשיבותו עולה על זו של המקרה היחיד.

(3) לפי ההסדר החוקי, אין דו"חות מבקר המדינה מיועדים לציבור הרחב, אלא לכנסת, לוועדת הכספים של הכנסת ולגוף המבוקר, אולם הדו"ח השנתי וכמה דו"חות חשובים אחרים מתפרסמים בהתאם לחוק. מבקר המדינה אינו מפרסם ידיעות על בדיקות — ובחודאי לא כשהן בשלב של ביצוע. — אולם הוא מוסר בעת פגישות עם עתונאים, ביחוד בפגישות לרגל פרסום הדו"חות השנתיים, אינפורמציה על מהלך עבודתו בדרך כלל. על בסיס זה התפתחו יחסים טובים למדי בין העתונות ובין מבקר המדינה.

בנקודה אחת נאלץ מבקר המדינה לפעמים לאכזב את הציבור, ומן הראוי להסביר, שיש סיבות הכרחיות לדבר ושאינן אפשרות למנוע אכזבה זו.

העתונות קבלה בהזדמנויות שונות, שהדו"ח השנתי אינו נוקב בשמות של פירמות או פרטים הקשורים בעסקאות מסוימות, שלגביהן ציין הדו"ח השנתי פגיעות ביעילות או בטוהר המידות. מהי הסיבה לשיטה זו — הנקראת בעתונות "אנונימיות"? מדינתנו היא מדינת חוק. במדינת חוק מותר לכל מוסד למלא אותן פונקציות בלבד, שהוענקו לו על ידי החוק; והפונקציה של מבקר המדינה היא ביקורת המינהל ולא ביקורת האזרחים. מאידך, במדינת חוק זכאי כל אזרח לכך, שמוסד ממלכתי לא ישפוט אותו, כל עוד לא היתה לו האפשרות להגן על עצמו בצורה שנקבעה בחוק; זאת אומרת בדיון משפטי, שבו יש אפשרות לשמוע עדים ושבו הוא יכול, אם רצונו בכך, להסתייע בשירותו של עורך דין. ברור הוא, שמבקר המדינה אינו יכול להשתמש בצורות אלו, ומאידך גם אינו זקוק להן, כדי להגיע למשל לקביעת העובדה, שמשרד ממשלתי פגע ביעילות או בטוהר המידות.

מבקר המדינה היה תמיד חוזר הכרה, שההד שבביקורת המדינה מוצאת בציבור, מוסיף לה כוח במידה ניכרת. הציבור הוא בעל ברית חשוב של ביקורת המדינה.

מחקר בעיות המינהל

תוך שיתוף פעולה עם מבקר המדינה הוקמו על ידי "האגודה למדעי המדינה" שתי ועדות מחקר לשם בירור הבעיות העקרוניות, הנוגעות

(א) לתקציבים ציבוריים ולתחיקה פיננסית ;

(ב) להתנהגותם של נושאי תפקידים ציבוריים.

הנושא הראשון כולל בעיקר את בעיות התקציבים, והשני את בעיות טוהר המידות. הוועדות הן גופים בלתי רשמיים, והחברים המשתתפים בהן אינם מיצגים משרד או מוסד או ארגון כל שהם, אלא נבחרו על סמך נסיונם ; בראש כל אחת משתי הוועדות עומד שופט בית המשפט העליון. עם השלמת עבודות המחקר בנושאי פעולתן ימסרו הוועדות דין וחשבון על ממצאיהן ומסקנותיהן למבקר המדינה, ויפרסמו אותו ברבים.

משרד מבקר המדינה רואה בהקמת שתי הוועדות צעד חשוב לעידוד המחקר בבעיות שנוגעות להן חשיבות מרובה מבחינת המינהל הציבורי. הצורך בקביעת נורמות של טוהר המידות תוך שיתוף גורמים ציבוריים הודגש על ידי מבקר המדינה בדו"ח השנתי מס' 4 (עמ' 42-43) ובדו"ח השנתי מס' 5 (עמ' 60). הצורך בחקיקה פיננסית, במיוחד בתחום התקציב, הודגש בכמה דו"חות שנתיים ובמיוחד בדו"ח השנתי מס' 6 (עמ' 35).

על סמך הנסיון, שירכש בפעולת שתי ועדות המחקר הנדונות, אפשר יהיה אולי, במרוצת הזמן, להקים ועדות נוספות, שיעסקו בענפים האחרים של שטח המינהל הציבורי, כך שבאורח הדרגתי ישמש המינהל בכללותו, או החלק החשוב ביותר ממנו, נושא לדיונים כאלה.

7. הטיפול בתלונות

הטיפול בתלונות המופנות אל מבקר המדינה מעורר שאלות רבות, גם עובדתיות וגם משפטיות, שהן מסובכות ועדיניות ; טיפול זה נתון בידי היועץ המשפטי במשרד מבקר המדינה. בשנת 1955/56 טיפל היועץ המשפטי בכ-850 תלונות על הגופים המבוקרים ; מהן תלונות על אי-קבלת

תשלומים (לעובדים, לקבלנים, לזכאים בהחזרת מסים, מכס, או תשלומי חובה אחרים); על גבייה בלתי חוקית (דרישות של רשויות מקומיות לתשלומים בקשר לרשיונות בניין או מלאכה ורישום ילדים לבית הספר או לנ); על בזבז כספים על ידי גופים מבוקרים (מחיר של הזמנות, שימוש ברכב); ומהן גם תלונות על המינהל הכללי (השתיית תשובה, הפליה במתן רשיונות, שיטות הגבייה). נוסף על שטחים כלליים אלה הופנו אל מבקר המדינה תלונות מסוגים אחרים, לרבות חשדות נגד עובדי ציבור, על פי רוב בעילום שם – דבר שלא מנע את הטיפול הנאות בהן, אם העובדות שנמסרו איפ־שרו זאת.

במספר לא קטן של תלונות מתברר, שהן לא היו מוצדקות, אולם מאידך ניסא לא קטן הוא מספר המקרים, שבהם מביאה התלונה לתוצאה המבוקשת על ידי המתלונן.

iv. הגופים שבוקרו בשנת 1955/56

להלן ניתנת, לפי סעיף 11(א)(1) לחוק מבקר המדינה, תשי"ט-1949, רשימה של הגופים, שבוקרו בשנת 1955/56:

1. נערכה ביקורת על כל משרדי הממשלה, מפעלי המדינה ומוסדותיה. היחידות שבוקרו מפו־רטות להלן בסעיפי "פעולות הביקורת" המתייחסים לכל משרד.
2. מספר הרשויות המקומיות, שבהן נערכה ביקורת בשנה הנסקרת, היה 58, מהן: 12 עיריות (בניהן ירושלים, תל אביב וחיפה); 31 מועצות מקומיות; 15 מועצות אזוריות.
- סקר כללי על העניינים הארגוניים והכספיים של הרשויות המקומיות נערך ב־139 רשויות מתוך 158 הרשויות הקיימות. הרשויות בהן נערך הסקר מתחלקות כדלקמן: 20 עיריות (בניהן ירושלים, תל אביב וחיפה); 74 מועצות מקומיות; 45 מועצות אזוריות.
3. בשנה הנסקרת נערכה ביקורת ב־21 איגודים, נוסף על בנק ישראל, חברת השילומים, וה־מוסד לביטוח לאומי. סקר, שנערך על האיגודים ליום 31.3.1956, הקיף 40 גופים, שהממשלה הש־תתפה בהנהלתם.