

משרד מבקר המדינה בתקופת הדין וחשבון

עמוד	
9	I. ביקורת המדינה כמכשיר הכנסת
9	1. הצעות לתיקונים בחוק מבקר המדינה
9	2. הדיונים בכנסת על ממצאי הביקורת
10	3. חוות דעת, תזכירים ודו"חות אחרים של מבקר המדינה
10	II. התפתחותו של משרד מבקר המדינה
10	1. תקציב המשרד ומספר עובדיו
11	2. המבנה הארגוני של המשרד
11	א. הגהלה ומינהל
11	ב. הביקורת
12	ג. השירותים
12	3. קבלת עובדים וקידומם בעבודה
12	א. קבלת עובדים חדשים
12	ב. השתלמות
13	ג. הדרכה
13	4. תכנון פעולות המשרד והפיקוח עליהן
14	5. הטיפול בתלונות
14	III. הגופים שבוקרו בשנת 1956/57

משרד מבקר המדינה בתקופת הדין וחשבונו

בפרק זה של הדין וחשבון השנתי מובא סיכום הפעולות של משרד מבקר המדינה בשנת 1956/57 תוך ציון ההתפתחות, שחלה בעבודתו הפנימית ובמנגנונו.

1. ביקורת המדינה כמכשיר הכנסת

1. הצעות לחיקונים בחוק מבקר המדינה

ביום 31 בדצמבר 1957 נתקבל בכנסת חוק מבקר המדינה (הוראת שעה), תשי"ז-1957, שבא להאריך את התקופה, בה ממצאי מבקר המדינה את הדין וחשבון השנתי שלו. בעוד שלפי חוק מבקר המדינה, תש"ט-1949, צריך היה המבקר להמציא את הדין וחשבון השנתי לא יאוחר מתשעה חודשים לאחר תום שנת הכספים של המדינה, קובע החוק החדש, שמבקר המדינה ימציא לשר האוצר את הדין וחשבון לשנת הכספים 1956/57 לא יאוחר מיום 15 בפברואר 1958. כתוצאה מתיקון זה יונח הדו"ח על שולחן הכנסת ב-31 במארס 1958.

הסדר ארעי זה קשור בכמה שינויים, שיחולו בלוח הזמנים של המצאת הדו"חות השנתיים והטיפול בהם על ידי הכנסת, לעומת מה שנקבע בחוק מבקר המדינה הקיים. שינויים אלה הם חלק ממערכת הצעות לתיקון החוק הקיים – רובן הצעות של מבקר המדינה, הבאות מתוך המגמה להתאים את החוק לצורכי העבודה המתפתחת, וחלקן הצעות הבאות ביוזמת ועדת הכספים; בכל ההצעות האלה דנה ועדת הכספים זה מכבר. בשנת 1957 הורחב בהרבה החומר העומד לדין. ועדת הכספים ניגשה לדין מקיף ומפורט בחומר זה לשם הכנת הצעה, שתובא על ידיה בפני מליאת הכנסת. (*) הצעת חוק זה תכלול – על סמך הדיונים של ועדת הכספים והצעות מבקר המדינה – בעיקר את הנשאים הבאים:

הבהרת ההגדרה הכללית של תפקידי מבקר המדינה – תוך הבלטת העובדה, שהביקורת מקיפה לא רק את משק הגופים המבוקרים אלא גם את מינהלם; הרחבה מסוימת של חוג הגופים המבוקרים – תוך כלילת חברות בת לא רק של המדינה אלא גם של רשויות מקומיות ושל איגודים ממשלתיים; סדרי הטיפול בממצאי הביקורת אחרי קביעת ליקויים ופגיעות; הרחבת תפקידי מבקר המדינה בביקורת על האיגודים הממשלתיים: סמכות לקבוע קווים מנחים בדבר מערכת החשבונות של האיגודים, מאזניהם, פעולת רואי החשבון שלהם ובדבר עריכת תכנית שנתי לעבודת האיגודים; אופן הפירוט של ממצאי הביקורת בדו"חות השנתיים של מבקר המדינה, תאריכי המצאתם לכנסת והטיפול בהם על ידי ועדת הכספים ומליאת הכנסת; סדרי הפרסום של דו"חות, חוות דעת וממצאי הביקורת.

2. הדיונים בכנסת על ממצאי הביקורת

ועדת הכספים של הכנסת דנה במחצית השנייה של שנת 1956 ובראשית שנת 1957 בדו"ח השנתי מס' 6 של מבקר המדינה ובדו"ח מס' 6 על מערכת הבטחון. את דיוניה סיכמה ועדת הכספים בחו"ד דש פברואר 1957 בחוברת "סיכומיה והצעותיה של ועדת הכספים לדין וחשבון מס' 6 של מבקר

(*) בינתיים, ב-19 בפברואר 1958, נתקבלה על ידי הכנסת ההצעה לתיקון חוק מבקר המדינה. בסוף ספר זה ניתן חוק מבקר המדינה בניסוחו המשולב.

המדינה לשנת הכספים 1954/55. בחוברת זו הבליטה ועדת הכספים את הליקויים החשובים, שזוכרו בדו"ח השנתי מס' 6 ובדו"חות הקודמים לו ושעדיין לא תוקנו. עם זאת ציינה הוועדה את הישגי הביקורת ומנתה את הליקויים, שבאו על תיקונם, במלואם או בחלקם הרב. ב-12 וב-13 בפברואר 1957 נתקיים הדיון במליאת הכנסת על הסיכומים של ועדת הכספים. ההצעות של ועדת הכספים, שאושרו על ידי מליאת הכנסת, עמדו על כמה מההמלצות היסודיות המובאות בדו"ח השנתי מס' 6, וביניהן המלצות על הצורך בקידום פעולות הזיהוי והרישום של קרקעות המדינה; ועל הצורך בהסדרה חוקית ומינהלית של ענייני האיגודים הממשלתיים.

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 דינים וחשבונות על הביקורת השנתית בגופים מבוקרים אחרים: רשויות מקומיות ואיגודים ממשלתיים (ראה להלן, חלק שני, פרק שישי "פעולות הביקורת ברשויות המקומיות"; ואיגודים ממשלתיים).

נוסף על כך הוצאו שתי חוברות:

החוברת "ביקורת המדינה ברשויות המקומיות", שנתפרסמה במאי 1957, ובה תיאור פעולות הביקורת בתחום הרשויות המקומיות בשנת 1955/56, סקר על המצב הכספי של הרשויות באותה שנה ושני נספחים – לוחות ריכוז על המצב הכספי ב-139 רשויות ודו"חות ביקורת על 28 רשויות מקומיות;

החוברת "ביקורת המדינה באיגודים הממשלתיים", שנתפרסמה ביוני 1957, ובה כלולה, מלבד עובדות ומספרים לשנת הכספים 1955/56, מערכת הצעות מקיפה להסדרת ענייני האיגודים.

באפריל 1957 הומצא לשר האוצר דו"ח על מאון זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה, ליום 31 במארס 1956. בדצמבר 1957 המציא מבקר המדינה לוועדת הכספים דו"ח על הביקורת בממשל צה"ל באזור עזה (נובמבר 1956 – מארס 1957).

II. התפתחותו של משרד מבקר המדינה

1. תקציב המשרד ומספר עובדיו

תקציב משרד מבקר המדינה לשנת 1956/57 היה 1,842,600 ל"י. ההוצאות בפועל מה-1 באפריל 1956 ועד סוף מארס 1957 הסתכמו ב-1,590,814 ל"י. העודף בסכום של-251,786 ל"י נובע בעיקר מהסיבות הבאות: (א) קשיים בהשגת כוח-אדם מתאים להשלמת תקן עובדי המשרד; (ב) עיכוב טכני ברכישת דיור נוסף בשביל משרד מבקר המדינה בירושלים (הרכישה בוצעה בשנת 1957/58).

לשנת 1957/58 אושר למשרד תקציב של-1,853,000 ל"י.

ההתפתחות במספר עובדי המשרד הייתה: ליום 31.3.1957 היו 362 עובדים; ליום 31.1.1958 היו 379 עובדים.

בשנת 1957 הצליח המשרד להתגבר במידת מה על הקשיים בהשגת עובדים, שהכשרתם המקצועית הולמת את עבודת הביקורת – וזאת גם בדרך של קליטת בעלי מקצוע מבין העולים החדשים.

המבנה הארגוני של משרד מבקר המדינה מושתת על שלוש קבוצות ראשיות: א. הנהלה ומינהל; ב. ביקורת; ג. שירותים (לייעוץ משפטי ולביקורת המשקיות). לימינו של מבקר המדינה עומדת ההנהלה, שבראשה המנהל הכללי.

להלן הרכב יחידות המשרד, חלוקת תפקידיהן ומספר העובדים בהן ליום 31.1.1958.

א. הנהלה ומינהל

היחידות הפועלות במסגרת ההנהלה (מספר העובדים 85) מתחלקות בעיקר לשתיים: יחידות שתפקידן קשור בעבודת הביקורת (27 עובדים); היחידה למינהל (58 עובדים).

היחידות הקשורות בעבודת הביקורת הן: היחידה לעריכת כתבי המשרד; היחידה לתכנון; יחידת ההדרכה; ייעוץ בענייני המדע הכלכלי; ולשכת ההנהלה. עורך כתבי המשרד עורך דינים וחשבונות, חוות דעת ופרסומים אחרים של המשרד ומתפקידיו להבטיח את המגע הדרוש בין המשרד ובין ועדת הכספים של הכנסת. תפקידה של יחידת התכנון לסייע בקביעת הנושאים העיקריים, שבהם יטפל המשרד בתקופה מסוימת, ולשמש מכשיר פיקוח על העבודה שנעשתה. על לשכת ההנהלה לעמוד לרשות מבקר המדינה והמנהל הכללי לשם מילוי תפקידים שוטפים ומיוחדים ולשם הכנה וריכוז של הצעות, החלטות והוראות ועקיבה אחרי ביצוען. היחידה למינהל מרכזת את ענייני העובדים, הכספים והמשק של המשרד.

ב. הביקורת

1. פעולות הביקורת שבהן עוסקים 275 עובדים – מלבד 27 עובדים במסגרת ההנהלה, 3 עובדים בייעוץ המשפטי, ו-17 עובדים בשירות לביקורת המשקיות, שכ' ולם מועסקים בתחום הביקורת – מתחלקות בין היחידות הבאות:

- (א) האגף לביקורת משרדי הממשלה, המונה 39 עובדים, מבצע את הביקורת במשרדים הבאים: ראש הממשלה; האוצר; התוך; הפנים; המשפטים; החינוך והתרבות; הדתות והעבודה.
- (ב) האגף לביקורת המשרדים הכלכליים, המונה 17 עובדים, מבצע את הביקורת במשרד המסחר והתעשייה ובמשרד החקלאות.
- (ג) האגף לביקורת מערכת הבטחון, המונה 55 עובדים, מבצע את הביקורת במשרד הבטחון, בצה"ל ובתעשייה הצבאית; במשרד המשטרה, במשטרת ישראל ובשירותי בתי הסוהר.
- (ד) האגף לביקורת מפעלי המדינה, המונה 51 עובדים, מבצע את הביקורת במשרדי התחבורה; הפיתוח; הדואר; במשרד האוצר – באגף הנכסים; במשרד העבודה – במע"צ ובאגף השיכון; ובמשרד החקלאות – במינהל המים.
- (ה) היחידה לביקורת המשרדים הפוציאליים, המונה 4 עובדים, מבצעת את הביקורת במשרד הבריאות ובמשרד הסעד.
- (ו) היחידה לביקורת השילומים, המונה 6 עובדים, מבצעת את הביקורת על השילומים מגרמניה בחברת השילומים בארץ ובמשלחת ישראל בקלן.
- (ז) היחידה לביקורת המוסד לביטוח לאומי מונה 6 עובדים.
- (ח) האגף לביקורת הרשויות המקומיות, המונה 64 עובדים, מבצע את הביקורת על העיריות, המועצות המקומיות והמועצות האזוריות.
- (ט) האגף לביקורת האיגודים, המונה 33 עובדים, מבצע את הביקורת על גופים, שהממשלה משתתפת בהנהלתם, ועל שאר האיגודים הממשלתיים.

2. עבודת הביקורת בחוץ לארץ מוצאת לפועל באורח קבוע:

- (א) על ידי שני נציגים של משרד מבקר המדינה, היושבים בקלן לשם ביצוע הביקורת במשלחת ישראל בגרמניה; הם ממלאים גם תפקידי ביקורת בנציגויות של משרד החוץ באירופה.
- (ב) על ידי פירמה של רואי חשבון בניירורק, העורכת מטעם מבקר המדינה ביקורת חשבונית בנציגויות ישראל בארצות הברית.

ג. השירותים

פעולתם של שני השירותים הקיימים במשרד מבקר המדינה – הייעוץ המשפטי והשירות לביקורת המשקיות – אינה קשורה בגופים מינהליים מסוימים. הם מבצעים בדיקות בעצמם, אם נושא ביקורת מסוים שייך באופן בולט לשטח עבודתם. תפקידם העיקרי הוא לסייע לאגפי המשרד בעבודתם, להדריכם על ידי מומחיתם ובקיאיתם בשאלות הנוגעות לשטח המיוחד של השירות.

(א) הייעוץ המשפטי כולל את היועץ המשפטי למבקר המדינה, משפטן אחד ועובד אחד. שירות זה עוסק במתן ייעוץ משפטי לכל יחידות המשרד ומכוון את הביקורת בעניינים משפטיים. בידי השירות נתון ריכוז המיפול בתלונות המגיעות למשרד מבקר המדינה.

(ב) השירות לביקורת המשקיות, המונה 17 עובדים, עוסק בבדיקות היעילות והחסכון. הבדיקה של קיום עקרונות החסכון והיעילות בגופים המבוקרים נמנה עם תפקידי כל יחידות הביקורת במסגרת פעולתן השוטפת; אולם ההדרכה המתמדת בעבודה זאת נעשית על ידי שירות מקצועי מרכזי.

3. קבלת עובדים וקידום בעבודה

א. קבלת עובדים חדשים. מתוך הכרה בערך החיוני הנודע לקליטתם הסדירה של העולים החדשים ומתוך רצון לעודד משיכת עובדים בעלי הכשרה ונסיון לשירות המדינה קיבל המשרד כמה עולים חדשים, שרמתם המקצועית ונסיונם בעבר הצדיקו את העסקתם לאלתר על אף מגבלותיהם הזמניות. המדובר הוא בעיקר בעובדים בעלי השכלה אקדמאית, שרכשו נסיון רב בתחום מומחיותם. עובדים חדשים אלה הוצבו בכמה מאגפי המשרד, לאחר מיון בוועדת קבלה מיוחדת, והתחילו בהתמחות למשך שנה אחת ביחידות השונות של המשרד.

ב. השתלמות. נוכח ההתרחבות, שחלה בתחומי פעולות המשרד, נודעת חשיבות מיוחדת לקידום העובדים על ידי העלאת כושרם המקצועי והגברת פריון עבודתם בדרך של השתלמות והדרכה שיטתיים. כבשנים קודמות כן גם בשנת 1957 נערכו כנסים וימי עיון, אגפיים או מחלקתיים, שבהם נדונו במשותף תוכניות העבודה והובהרו בעיות עיוניות ומעשיות מתחומי עבודה שונים. כן הוסיף המשרד לעודד השתלמות מחוץ לכותלי המשרד במקצועות כגון מינהל ציבורי, ייעול משרדי ותורת התמחיר.

ג. הדרכה. התפתחות ניכרת במיוחד חלה בשנת 1957 בהיקף פעולות ההדרכה, הנעשות במסגרת של קורסים פנימיים מרוכזים. המטרות העיקריות של ההדרכה בקורסים אלה היו: ללמד על בוריאן את דרכי הביצוע של ביקורת המדינה ובעיקר – אופן ההכנה של עבודת הביקורת; איסוף נתונים וריכוזם; הבעה בכתב ובעל פה; והתנהגות בשעת הביקורת בגוף המבוקר.

מתוך הנסיון המגוון של שנים קודמות נוכח המשרד לדעת, שבדרך כלל עשויה ההדרכה להביא תועלת ממשית אופטימלית בתנאים הבאים:

העדפת הדרכה מרוכזת ורצופה, במשך ימים מספר, על הדרכה מפוצלת לכמה שעות בשבוע;

ניהול קורסים מרוכזים במקומות מתאימים, מחוץ לכותלי המשרד, שבהם מובטחים למשתתפים התנאים הדרושים להדרכה אינטנסיבית; השתתפות מלאה ככל האפשר של כל העובדים העוסקים בביקורת בקורסים אלה, אם כמדריכים ואם כמודרכים.

הקורסים הפנימיים לעובדי המשרד תוכננו לשנים 1957 ו-1958 כדלקמן: מחזור א', שנערך בקיץ 1957, היה מוקדש בעיקר להדרכת בוחנים; מחזור ב', שייערך בשנת 1958, יהיה מוקדש, נוסף על הדרכת הבוחנים, גם להשתלמות מנהלי הביקורת (מנהלי מחלקות ואגפים).

בקורסים, שנתקיימו בקיץ 1957, שימשה כמכשיר חשוב להדרכה שיטת "חקר-אירועים" (Case Studies), שיש בה כדי לקרב את ההדרכה למציאות, שאותה פוגש הבוחן בעבודת הביקורת. עובדו שני אירועים, שכללו תיאור של שתי בדיקות על כל פרטיהן; אירועים אלה שימשו בסיס לדיונים, שהתנהלו בקורסים המרוכזים. גם הוכנה תמצית מודפסת של נושא מהנושאים שנלמדו בקורסים, ולפני התחלת הלימודים קיבלו המשתלמים תקציר זה, כדי שידעו מראש את הנושאים, שיעמדו לדיון ויוכלו להשתתף בהם באורח פעיל. כל קורס מרוכז נמשך שבוע ימים וכלל 37 שיעורים. בכל שיעור נתן המדריך הקדמה תמציתית, ולאחר ההקדמה נערך דיון על בעיה מוחשית מסוימת מתוך חומר ה"אירועים"; לבסוף סוכם הדיון תוך הדגשת מסקנותיו ולקחו.

בקיץ 1957 נתקיימו 11 קורסים מרוכזים, שבהם השתתפו באורח פעיל רוב מנהלי האגפים של משרד מבקר המדינה, מספר ניכר ממנהלי המחלקות, וכל בוחני המשרד; בסך הכל השתתפו בקורסים האלה 220 עובדים.

4. תכנון פעולות המשרד והפיקות עליהן

בסוף כל שנת ביקורת נוהגת הנהלת המשרד לקבוע במפורט, תוך התחשבות בתוצאות העבודה בשנה החולפת, אלו גופים ואלו יחידות ייבדקו בשנה הבאה ובאלו נושאים תתרכז הביקורת. תכנון כזה ערך חיוני לו, כיוון שאינה קיימת אפשרות, שהביקורת תקיף כל שנה את כל הגופים המבוקרים על כל יחידותיהם ועל כל פעולותיהם. השטח העומד לביקורת המדינה השתרע לסוף שנת 1957 על פני כ-250 יחידות ראשיות בקרב משרדי הממשלה, בהן כ-850 יחידות משנה; על 157 רשויות מקומיות; ועל 113 איגודים ממשלתיים. כיוון שכך, ניתן להקיף בכל שנה במספר ניכר של הגופים המבוקרים רק חלק מפעולותיהם. מטרת התכנון היא אפוא לאפשר להנהלת המשרד את קביעת המחזור השנתי לביקורת המדינה. מתפקידה של יחידת התכנון, הקיימת ליד הנהלת המשרד, לסייע להנהלה: (א) בעריכת התכנית השנתית לעבודת הביקורת ביחוד על ידי קביעה מראש, מה יהיו נושאי הביקורת העיקריים הן לטווח ארוך והן לטווח קצר; (ב) בקיום פיקוח רצוף על עצם ביצוע התכנית.

במשך התקופה הנסקרת קיימה יחידת התכנון המרכזי מגע מתמיד עם כל יחידות המשרד העוסקות בביקורת. הדיווחות של אגפי המשרד על ביצוע תכניות הביקורת בשנת 1957 רוכזו ונבדקו ביחידת התכנון, ומתוכם קיבלה הנהלת המשרד ידיעות שוטפות: על הגופים הנבדקים, תחומי הביקורת ונושאייה, משך זמן הביקורת ומהלך התקדמותה. כן ניתן להנהלה לעמוד מצד אחד על הישגי הביקורת במשך השנה ומצד אחר על מטלות ביקורת שלא בוצעו, על מטלות שהיה הכרח לבצען בלא תכנון מראש ועל סטיות בין זמן העבודה המתוכנן לבין זמן העבודה למעשה. ניצול מחושב של

הפיקוח בדרך זו מאפשר להנהלת המשרד לעשות למען שיפור דרכי הביקורת ולקבוע סדר עדי-
פויות בתכנית עבודת הביקורת לשנה הבאה.

5. הטיפול בתלונות

בשנת 1956/57 טיפל המשרד בכ-700 תלונות. המספר הכולל של התלונות ירד במקצת לעומת
השנים הקודמות: בשנת 1955/56 נתקבלו כ-850 תלונות ובשנת 1954/55 כ-800 תלונות. בין
התלונות שנתקבלו בשנה הנסקרת בלטו במיוחד תלונות של עולים חדשים, שנסכו בעיקר על ענייני
שיכון, תעסוקה ועזרה סוציאלית.

iii. הגופים שבוקרו בשנת 1956/57

להלן ניתנת, לפי סעיף 11 (א) (1) לחוק מבקר המדינה, תשי"ט-1949^(*), רשימה של הגופים,
שבוקרו בשנת 1956/57:

1. נערכה ביקורת על כל משרדי הממשלה, מפעלי המדינה ומוסדותיה. היחידות
שבוקרו מפורטות להלן בסעיפי הפעולות הביקורת המתייחסים לכל משרד.
2. מספר הרשויות המקומיות, שבהן נערכה ביקורת בשנה הנסקרת, היה 70, מהן:
16 עיריות (ביניהן ירושלים, תל אביב וחיפה); 34 מועצות מקומיות; ו-20 מועצות
אזוריות.
3. בשנה הנסקרת נערכה ביקורת ב-32 איגודים, נוסף על בנק ישראל, חברת
השילומים והמוסד לביטוח לאומי.

(*) סעיף 15. (א) בחוק מבקר המדינה, תשי"ח — 1958 (נוסח משולב).