

# משרד מבקר המדינה בתקופת הדין וחשבון

לפי חוק מבקר המדינה – שנוסחו המלא מובא בסופו של דו"ח זה – מסכם המבקר בדו"ח השנתי שלו את פעולותיו בשטח הביקורת, מפרט את הליקויים והפגיעות בחוק, בעקרונות החסכון והיעילות ובטוהר המידות, ומביא את המלצותיו לתיקון הליקויים ולמניעתם.

פירוט הליקויים, הפגיעות וההמלצות כלולים בפרקים דלהלן, ואילו בפרק הזה ניתנים סיכום של פעולות המשרד בשנת הדין וחשבון מבחינת זיקתו לכנסת; התפתחותו הפנימית; וההתקדמות שחלה בדרכי הביקורת.

## 1. ביקורת המדינה כמכשיר הכנסת

1. חוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 (נוסח משולב) ביום כ"ט בשבט תשי"ח, 19 בפברואר 1958, התקבל בכנסת חוק מבקר המדינה (תיקון). תשי"ח-1958, שעל פיו הוכנסו תיקונים בחוק מבקר המדינה, תשי"ט-1949, לאור ההצעות שהועלו על ידי ועדת הכספים של הכנסת; עיקרן של המלצות מבקר המדינה לתיקון החוק נכלל בדו"ח השנתי מס' 8 (עמ' 9). שר המשפטים פירסם את החוק, על כל תיקונו, בספר החוקים (מס' 248, עמ' 92), כ"חוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 (נוסח משולב).

להלן סקירה קצרה על התיקונים העיקריים:

א. הבהרה והרחבה של תפקידי מבקר המדינה וסמכויותיו

(1) הנוסח החדש מבליט את העובדה, שביקורת המדינה – כפי שגם הופעלה למעשה – חלה לא רק על משק הגופים המבוקרים וניהולו, אלא גם על מינהלם של גופים אלה.

(2) לפי החוק המתוקן עומדים עכשיו לביקורתו של מבקר המדינה לא רק הגופים שבהנהלתם משתתפת הממשלה, אלא גם אותם גופים, שרשות מקומית או גוף מבוקר אחר משתתפים בהנהלתם; הביקורת על גופים אלה מופעלת רק על פי החלטת של ועדת הכספים של הכנסת או של המבקר, ובמידה שהחליטו (ראה גם להלן בדו"ח זה בראשית הפרק "איגודים ממשלתיים").

החוק המתוקן מרחיב גם את חוג הגופים המבוקרים בתורת גופים נתמכים: לא רק גופים הנתמכים על ידי הממשלה אלא גם גופים הנתמכים על ידי רשות מקומית או על ידי גוף מבוקר אחר עומדים עכשיו לביקורת מבקר המדינה, אם ובמידה שביקורת זו תופעל על פי החלטת של ועדת הכספים או החלטת המבקר.

(3) לפי החוק הקודם היה המבקר רשאי לבדוק אותן הפעולות בלבד, שפורטו בחוק במפורש. החוק המתוקן נותן למבקר המדינה סמכות נוספת לבדוק כל עניין, שיראה צורך בו. מאידך הוברר, שאין על המבקר חובת בדיקה אלא במידה שיראה צורך בבדיקה.

(4) בתחום סדרי הביקורת נותן החוק המתוקן למבקר המדינה סמכות חדשה לגבי חברות ממשלתיות ושאר האיגודים. המבקר רשאי: לקבוע, לאחר התייעצות עם שר האוצר, קווים מנחים בדבר מערכת החשבונות ועריכת המאזן על ידיהם; לקבוע לראוה החשבון, העוסק בראיית חשבונותיו של איגוד, קווים מנחים בדבר התיקוף והאופן של בדיקותיו ושל הדין וחשבון שלו בקשר לאותו גוף; לדרוש מכל איגוד עריכה והמצאה של תוכנית פעולות שנתית, הכוללת תחזית לפעולות הפיננסיות והמשקיות, ולקבוע קווים מנחים לעריכת תוכנית זו (ראה להלן בפרק "איגודים ממשלתיים").

(1) לפי חוק מבקר המדינה חייב גוף מבוקר להמציא דין וחשבון על הכנסותיו והוצאותיו, ועליו להגיש מאזן שנתי ותסקיר ענייני, לכשיידרש לכך על ידי מבקר המדינה. בחוק המתוקן נקבעה מעתה במפורש זכותו של המבקר לדרוש המצאת כל מסמך, הסבר, וידיעה אחרת, שלדעתו דרושים לו לצורכי הביקורת.

(2) בדבר הטיפול בתוצאות הביקורת נותן הנוסח החדש למבקר המדינה שיקול דעת רחב: ליקויים שלא הוסברו או פגיעות בחוק, בעקרונות החסכון והיעילות או בטוהר המידות יביא עכשיו המבקר לידיעת השר הנוגע בדבר ולידיעת שר האוצר, אם הוא ראה צורך בכך. כן ימציא המבקר לוועדת הכספים של הכנסת דין וחשבון נפרד – קודם להמצאת הדו"ח הכללי – רק על ליקויים ופגיעות הנראים למבקר ראויים לדיון הוועדה.

### ג. דוחות מבקר המדינה והטיפול בהם

(1) בדבר הדין וחשבון השנתי על משרדי הממשלה ומוסדות המדינה יש לציין את השינויים הבאים: (א) חל שינוי בלוח הזמנים: לפי הנוסח החדש ימציא המבקר את הדו"ח השנתי לשר האוצר עד ה-15 בפברואר של כל שנה, וכעבור שישה שבועות ממועד זה יונח הדו"ח על שולחן הכנסת. משהונח הדו"ח על שולחן הכנסת, על ועדת הכספים לדון בו ולהגיש לכנסת לאישור, תוך שלושה וחצי חודשים, את סיכומיה והצעותיה.

(ב) הוראה חדשה לחלוטין היא ההוראה הקובעת, שהכנסת תדון בדין וחשבון, גם אם הוועדה לא הגישה את סיכומיה והצעותיה תוך שלושה חודשים וחצי, אלא שהוועדה רשאית להגיש לאישור הכנסת סיכומים והצעות בכל עניין שבדין וחשבון, שעדיין לא נדון בכנסת.

(ג) לפי הנוסח החדש יש לפרט בדין וחשבון לא רק את כל הגופים שבוקרו אלא גם את יחידותיהם העיקריות.

(ד) הנוסח החדש מבהיר, שהמבקר חייב להביא בדין וחשבון את כל הפגיעות בטוהר המידות, בעוד שאת יתר ממצאי הביקורת – כל ליקוי או פגיעה בחוק או בעקרונות החסכון והיעילות – יפרט המבקר רק אם הם ראויים לדעתו להיכלל בדין וחשבון.

(ה) החוק המתוקן מקדיש תשומת לב מיוחדת לשמירת בטחון המדינה ולמניעת פגיעה ביחסי החוץ שלה:

החלק של הדין וחשבון השנתי הדין במערכת הבטחון יומצא, לפי הנחתו על שולחן הכנסת, לא רק לשר האוצר אלא גם לוועדת הכספים של הכנסת. אחרי התייעצות עם מבקר המדינה תחליט ועדת הכספים, אם להניח על שולחן הכנסת את כל החלק הזה או אם למנוע את הנחתם של פרקים מסוימים ממנו וזאת מטעמים של דאגה לבטחון המדינה או למניעת פגיעה ביחסי החוץ שלה.

הוועדה רשאית להחליט, על פי הצעת המבקר ומאותם הטעמים, שחלקים מסוימים של הדין וחשבון השנתי, שאינם בחלק על מערכת הבטחון, לא יונחו על שולחן הכנסת.

לצורכי שמירה על בטחון, ולצרכים אלה בלבד, רשאי המבקר, אם הממשלה תביא בפניו נימוקים סבירים להנחת דעתו, לתת דין וחשבון מוגבל על ענף או יחידה שביקר, או להימנע ממתן דין וחשבון עליהם. אך במקרה זה על המבקר להודיע לוועדה, מה הם היחידה או הענף שביקר.

- (2) את הדו"ח על מאזן המדינה ימציא המבקר לשר האוצר לעיון תוך שלושה חודשים לאחר המציאת המאזן על ידי שר האוצר, ז.א. בסוף מארס של כל שנה. נוסף על זה קובע החוק המתוקן, שהדו"ח הזה יונח על שולחן הכנסת אחרי שישה שבועות מהמצאתו לשר האוצר.
- (3) בנוגע לדו"חות על הרשויות המקומיות לא חל שינוי. אשר לדו"חות על גופים מבוקרים אחרים, בעיקר איגודים, קובע הנוסח החדש, שהעתק מדו"חות אלה יומצא גם לשר הנוגע בדבר.

#### ד. מעמדו של מבקר המדינה ומעמד עובדי משרדו

- (1) ההוראה שאסרה על המבקר להיות, תוך תקופת כהונתו, חבר בכנסת או במועצה של רשות מקומית, הורחבה: מעתה נאסר עליו להיות גם מועמד לחברות כזאת. כמו כן נקבע בחוק המתוקן איסור נוסף והוא, ששלוש שנים מתום כהונתו לא יהא המבקר חבר בהנהלה של חבר בני אדם המנהל עסקים לשם השגת רווחים ושהוא גוף מבוקר.
- (2) על עובדי משרד מבקר המדינה, העוסקים בביקורת, חלים כמקודם האיסורים החלים על המבקר. אשר לעובדים שפרשו מהמשרד נקבע הסדר מיוחד: עובד שפרש מעבודתו לא יועסק על ידי גוף מבוקר במשך שנתיים מיום פרישתו, אלא באישור מבקר המדינה.

#### ה. תקציב משרד מבקר המדינה

הנוסח החדש מבהיר, שוועדת הכספים של הכנסת, והיא בלבד, תקבע את תקציב משרד המבקר; רק היא רשאית לאשר שינויים בתקציב.

#### ו. פרסומים

עד כה דן החוק רק בצד הפילי של שפרסום דו"חות וחוות דעת של מבקר המדינה, ולא קבע דבר על פרסומי מבקר המדינה בדרך כלל. עתה נקבע כעקרון: הדו"חות וחוות הדעת של מבקר המדינה ניתנים לפרסום בתום שנת הכספים, שבה הוצאו, אך המבקר, שר האוצר או הוועדה, רשאי להתיר את הפרסום לפני כן. מאידך רשאית ועדת הכספים, לשם שמירת בטחון המדינה או למניעת פגיעה ביחסי החוץ, ואחרי התייעצות עם המבקר, להחליט, שאין לפרסם דו"ח או חוות דעת או חלקים מהם.

2. הביקורת במגעה עם הכנסת וועדת הכספים
- בתהליך גיבושן של צורות המגע בין הכנסת ובין ועדת הכספים ואף בטיפול השוטף בענייני הביקורת יכולה השנה הנסקרת לרשום לזכותה הישגים ראויים לציון.
- (א) מזמן הורגש הצורך ביעול צורות הטיפול ובהחשת קצב העבודה של ועדת הכספים בדו"חות מבקר המדינה ובהמלצותיו. מחמת עומס העבודה הרב המוטל על ועדת הכספים היא לא הספיקה, בכמה מקרים, להכין ולהמציא לכנסת את סיכומיה והצעותיה על הדו"חות השנתיים של מבקר המדינה תוך התקופה שנקבעה בחוק, ולהקדיש את הזמן הדרוש לדיון בדו"חות ובחוות דעת אחרים, שהמציא לה מבקר המדינה. בחודש מאי 1958 החליטה ועדת הכספים למנות ועדת משנה קבועה לענייני ביקורת, שבה משתתפים חברים מוועדת הכספים וגם חברי כנסת, שאינם חברי ועדת הכספים. ועדה זו החלה בעבודתה בחודש יוני 1958.
- פעולתה של ועדת המשנה הקבועה מאז כינונה מעידה על התקדמות ניכרת בהידוק הקשר בין הכנסת לבין ביקורת המדינה.

(ב) בראשית התקופה הנסקרת בדו"ח זה השקיעה ועדת הכספים עבודה רבת היקף בהכנת ההצעות לתיקונים בחוק מבקר המדינה: כתוצאה ממאמציה אלה הוגש לכנסת על ידי הוועדה ונתקבל על ידי הכנסת "חוק מבקר המדינה (תיקון), תשי"ח-1958", שעיקר תוכנו מתואר לעיל. לאחר גמר פעולתה בנושא זה, נטלה ועדת המשנה הקבועה לידיה חלק גדול מהטיפול בדו"חות מבקר המדינה.

(1) עבודתה הראשונה של ועדת המשנה לענייני הביקורת הייתה להכין את ההצעות והסיכומים של ועדת הכספים לדו"חות השנתיים מס' 7 ומס' 8 של מבקר המדינה: ב-14 ישיבות, שהקדישה למטרה זו, בראשותו של יושב ראש ועדת הכספים, באו על בירורם הממצאים העיקריים של הביקורת. בבירורים אלה שותפו, מלבד המפקח הכללי של האוצר, לעתים גם פקידים בכירים של אותם משרדי ממשלה, שעל ממצאי הביקורת בהם דנה הוועדה. הנושאים העיקריים של הביקורת, שלובנו בדיוני הוועדה היו: בעיות תקציב; פעולות אגף הנכסים ואגף למטבע חוץ שבמשרד האוצר; משק המים במדינה; בנייה ממשלתית; ענייני האיגודים הממשלתיים; פעולות משרד הסעד. אחת מהתוצאות החשובות – בעלת משמעות מעשית – הייתה ההצעה להקמת ועדה מיוחדת מורכבת מפקידים בכירים של הממשלה לשם המרצת תיקון הליקויים, שהועלו על ידי הביקורת. על פעולות הוועדה ידובר להלן.

בחדש יולי 1958 דנה מליאת הכנסת בסיכומיה והצעותיה של ועדת הכספים לדינים וחשבונות של מבקר המדינה מס' 7 ומס' 8 ואישרה את ההצעות הכלולות בה.

(2) מלבד החשת הטיפול בדו"חות השנתיים והעמקת הדיונים בממצאיהם הייתה מטרת הקמתה של ועדת המשנה לענייני הביקורת לאפשר, שגם במשך השנה יהא סיפק בידי ועדה פרלמנטרית לדון בשאלות עקרוניות של ביקורת המדינה, שבדעת מבקר המדינה להתעפץ עליהן עם הוועדה, ולתת את דעתה על דו"חות נפרדים וחוות דעת, שבמבקר המדינה ממציא לוועדת הכספים במשך השנה. ואמנם בחדש נובמבר 1958 החלה ועדת המשנה בדיוניה על דו"חות נושאים מיוחדים, שהומצאו לה על ידי מבקר המדינה. עד כה טיפלה בדו"חות הבאים: מקדמות בנק ישראל – החזרתן לא יאוחר מתום שנת הכספים; רישום תלמידים למסדות חינוך; ביצוע הסעיף התקציבי "הפעולות לעידוד יצוא".

## 11. התפתחותו של משרד מבקר המדינה

### 1. תקציב המשרד ומספר עובדיו

(א) התקציב המאושר של משרד מבקר המדינה, לשנת 1957/58, היה 1,926,800 ל"י. ההוצאות הממשיות מה-1 באפריל 1957 ועד לסוף מארס 1958 הסתכמו ב-1,809,400 ל"י. לשנת 1958/59 אושר למשרד תקציב של 2,313,000 ל"י.

התפתחות במספר עובדי המשרד הייתה: ליום 1.4.1957 היו 362 עובדים; ליום 1.4.1958 היו 379 עובדים; ליום 31.1.1959 היו 416 עובדים.

גם בשנת 1958, כבשנים קודמות, השתדל המשרד להעלות את איכות העבודה ורמתה, בין ה"שאר, על ידי העברת נקודת הכובד לפעולות של בדיקה מעמיקה; בהתאם לכך נוקק המשרד לתוספת עובדים בעלי רמה והכשרה, ההולמות את ביקורת המדינה. במידת מה התגבר המשרד על הקשיים בהשגת עובדים מקצועיים, ובאופן יחסי גדל מספר בעלי הדרגות הבינוניות והגבוהות. בשנת 1958, כמו בשנה שקדמה לה, המשיך משרד מבקר המדינה לקלוט עובדים מתאימים מבין העולים החדשים.

(ב) באמצע שנת 1958 נערך במשרד מבקר המדינה סיווג תפקידים דוגמת הסיווג, שבוצע במשרדי הממשלה. התוצאות מסיווג זה ומהניתוח של התפקידים המוטלים במשרד מבקר המדינה על עובדים בדרגות שונות הראו בעליל, שלתפקידים אלה נודע אופי מיוחד – בעיקר אופי שאינו מניהלי אלא מקצועי. בהתחשב בכך העלה המבקר בפני ועדת הכספים של הכנסת, בחודש ינואר 1959, הצעה לדירוג מקצועי של עובדי משרדו.

2. המבנה הארגוני של משרד מבקר המדינה  
ההתפתחות האורגנית של עבודת הביקורת הביאה במשך שנת 1958 לידי שינויים נוספים במבנה הארגוני של המשרד. להלן (עמ' 17) תרשים של מבנה משרד מבקר המדינה לסוף שנת 1957.  
בשים לב לתפקידים המוטלים על משרד מבקר המדינה, מושגת מבנה המשרד על ארבע קבוצות ראשיות: (א) הנהלת המשרד; (ב) יחידות ההנהלה – שירותים וייעוץ; (ג) הביקורת הכללית; (ד) המינהל.

#### א. הנהלת המשרד

לימינו של מבקר המדינה פועלת הנהלה, שבראשה המנהל הכללי של המשרד ועם חבריה נמנים סגניו. מתפקידה של ההנהלה לטפל בשאלות עקרוניות וחשובות, הן בתחום הביקורת והן בתחום הניהול של משרד מבקר המדינה; ההנהלה מחליטה בשאלות מעין אלה במידה שהסמכות להחלטה הועברה אליה על ידי מבקר המדינה.

#### ב. יחידות ההנהלה – שירותים וייעוץ

התפקידים של יחידות ההנהלה קשורים בעצם הביצוע של עבודות הביקורת: בחלקן מוטל עליהן לטפל בתכנון הביקורת, בפיקוח על ביצועה ובריכוז תוצאותיה; בחלקן מוטל על יחידות ההנהלה לשרת את המשרד כייחידות ייעוץ העושות את עבודתן, בתחומים המיועדים להן, בהתאם לצורכי הביקורת.

#### תפקידים אלה מתחלקים בין יחידות ההנהלה כדלקמן:

(1) לשכת ההנהלה – מרכזת את עבודות ההנהלה, עומדת לרשות מבקר המדינה והמנהל הכללי לשם מילוי תפקידים שוטפים ומיוחדים ולשם הכנה וריכוז של הצעות, החלטות, והוראות, ומעקב אחר ביצוען; מלבד זה מנהלת הלשכה את כרטסת ההחלטות העקרוניות וכרטסת מטצאי הביקורת.

(2) עורך כתיבת ביקורת – עורך דוחות, חוות דעת ופרסומים אחרים של המשרד; ומתפקידו להבטיח את המגע הדרוש בין המשרד ובין ועדת הכספים של הכנסת.

(3) יחידות התכנון והפיקוח – תפקידה להכין את תוכנית הביקורת; קביעת היחידות, בהן תבוצע ביקורת במשך תקופה מסוימת, וקביעת נושאי הביקורת העיקריים; וכן עליה לשמש מכשיר לפיקוח על פעולות הביקורת המבוצעות על ידי יחידות המשרד.

(4) מינהל ההדרכה – מתכנן ומרכז את כל הפעולות הקשורות בהדרכת עובדי הביקורת.

(5) יחידות הייעוץ והשירותים – תפקידן העיקרי של יחידות הייעוץ והשירותים הקיימות במשרד מבקר המדינה – הייעוץ המשפטי, השירות לביקורת המשקיות, הייעוץ בשאלות עקרוניות של תקציב והנהלת חשבונות והייעוץ למחקר כלכלי ולמדע כלכלי – הוא לסייע להנהלה וליחידות המשרד בעבודתם, כל אחת בתחום המיועד לה.

הייעוץ המשפטי, שבראשו היועץ המשפטי למבקר המדינה, עוסק – מלבד מתן ייעוץ משפטי לכל יחידות המשרד – בכיצוע הביקורת המשפטית הספציפית. בירי שירות זה נסמך ריכוז הטיפול בתלונות המגיעות למשרד מבקר המדינה. השירות לביקורת המשקיות עוסק בבדיקת היעילות וההסכון של פעולות הגופים המבוקרים, בארגוןם ובתהליכי עבודתם. אם כי כל יחידת ביקורת במשרד צריכה לטפל, בתחום המיועד לה, לא רק בביקורת החשבונתית ובביקורת החוקיות אלא לבדוק גם את קיום העקרונות של הסכון ויעילות, דרוש סוג מיוחד זה של עבודת הביקורת הדרה מתמדת וכיצוע בדיקות מיוחדות על ידי שירות מקצועי מרכזי.

הייעוץ בשאלות עקרוניות של תקציב וחשבונות מסייע להנהלת המשרד ולהיחידות בהבהרת שאלות הקשורות בענייני תקציב והנהלת החשבונות של המדינה. הייעוץ לטחקר כלכלי ולמדע כלכלי מטפל בשאלות כלכליות המת- עוררות בעבודת המשרד ומיעין לאגפי המשרד בשאלות אלה; הוא גם חוקר את המצב הכלכלי והכספי במדינה, במידה שהדבר דרוש לשם בדיקת נושאי הביקורת.

## ג. הביקורת הכללית

היחידות העוסקות בעבודות הביקורת הכללית מסווגות בעיקר לפי תחומי המינהל הציבורי; בהתאם לכך נתיחד לכל יחידה כזאת תפקיד של ביקורת על תחום מסוים של המינהל הציבורי. פעולות הביקורת הכללית מתחלקות בעיקרן ל-4 קבוצות: ביקורת על משרדי הממשלה, ביקורת על מערכת הבטחון, ביקורת על רשויות מקומיות וביקורת האיגודים.

- (1) ביקורת על משרדי הממשלה – מבוצעת על ידי 4 אגפים: אגף א' לביקורת משרדי הממשלה – מבצע את הביקורת במשרדי: ראש הממשלה; האוצר (פרט לאגף נכסי המדינה); החוץ; החינוך והתרבות; המסחר והתעשייה; העבודה (פרט למע"ץ ולאגף השיכון).
- אגף ב' לביקורת משרדי הממשלה – מבצע את הביקורת במשרדים: התקלאות; הפיתוח; האוצר – האגף לנכסי המדינה; העבודה – מע"ץ, אגף השיכון; וכן בענייני משק המים.
- אגף ג' לביקורת משרדי הממשלה – מבצע את הביקורת במשרדים: הדואר; התחבורה – כולל שדות תעופה, נמלים, רכבת ישראל.
- אגף ד' לביקורת משרדי הממשלה – מבצע את הביקורת במשרדים: הכריאות; הדתות; המשפטים; הסעד; הפנים.
- (2) האגף לביקורת מערכת הבטחון – מבצע את הביקורת במערכת הבטחון, במיוחד: במשרד הבטחון; צה"ל; משטרה.
- (3) ביקורת הרשויות המקומיות – מבוצעת בעירויות, במועצות מקומיות במועצות אזוריות ובאיגודי ערים.
- (4) הביקורת באיגודים – מבוצעת בחברות הממשלתיות; בבנק ישראל; ובמוסדות שונים.
- (5) יחידות מיוחדות מבצעות את ביקורת השילומים מגרמניה ואת הביקורת על המוסד לביטוח לאומי.
- (6) הביקורת בחוץ לארץ מוצאת לפועל בעיקר בשני מרכיבים: בקלן שבגרמניה – על חברת השילומים ועל נציגויות ישראל שבאירופה; בניו יורק – על מוסדות המדינה בארצות הברית.

## ד. המינהל

יחידות המינהל מרכזות את הטיפול בכוח האדם, בכספים, במשק, ובארכיב של המשרד. לשכות ביקורת פועלות בירושלים, בתל אביב ובחיפה.

3. נציגות מבקר המדינה בארצות הברית

נוכח ההתפתחות, שחלה בתפקידיהם של משרדי הממשלה המיוצגים בארצות הברית ובהת-  
 חשב בממדי הפעולות והשירותים של נציגויות ישראל וסניפי האיגודים הממשלתיים שם, ראה מבקר  
 המדינה צורך לרכז את הביקורת בארצות הברית בנציגות קבועה של משרד מבקר המדינה, שמקום  
 מושבה הוא ניו יורק. מבקר המדינה מינה כאחראי על נציגות משרדו בארצות הברית מנהל ביקורת  
 ראשי. הנציג המיוחד נעזר, במידת הצורך, בשירותי פירמה של רואי חשבון, מניו יורק, שגם בעבר  
 ערכה מטעם מבקר המדינה ביקורת חשבונית בנציגויות ישראל בארצות הברית.  
 להלן רשימת הגופים העומדים לביקורת בארצות הברית, על יחידות המשנה שלהם, יחד עם  
 פירוט מספר העובדים בהם, ליום 1.10.1958:

הגופים העומדים לביקורת בארצות הברית

ליום 1 באוקטובר 1958

מספר העובדים			ה ג ו ף ה מ ב ו ק ר	
ס"ה	נתיבי ישראל שנתקבלו במקום	נשלחו מישראל	ה י ח י ד ה	המשרד/האיגוד
				<b>א. משרדי ממשלה</b>
2	1	1	נציגות האוצר בניו יורק	<b>משרד האוצר</b>
3	2	1	השירותים הכלכליים בניו יורק	
4	3	1	משלחת האספקה בניו יורק	
18	11	7	משלחת הקנינות בארה"ב	<b>משרד הבטחון</b>
45	18	27	השגרירות בושינגטון (כולל נספחות צבאית)	<b>משרד החוץ</b>
			הקונסוליה הכללית בניו יורק	
75	36	39	(כולל המשלחת לאו"מ)	
10	4	6	הקונסוליה הכללית בשיקגו	
10	5	5	הקונסוליה הכללית בלוס אנג'לס	
6	4	2	הקונסוליה באטלנטה	
1		1	יועץ החקלאות בניו יורק	<b>משרד החקלאות</b>
3	2	1	הנציג המסחרי בניו יורק	<b>משרד המסחר והתעשייה</b>
2	1	1	נציגות מרכז ההשקעות בניו יורק	
179	87	92		סיכום ביניים
				<b>ב. איגודים</b>
5	4	1	לשכת התיירות בניו יורק	<b>החברה הממשלתית לתיירות</b>
17	5	12	הנציגות בניו יורק (סניפים בניו יורק, בשיקגו, בלוס אנג'לס, בקליבלנד, בפילדלפיה)	<b>חברה "אל-על" בע"מ</b>
22	9	13		סיכום ביניים
201	96	105	ס"ה	

א. הדרכה והשתלמות

פעילות המשרד בתחום ההדרכה הספציפית, ז. א. במקצוע הביקורת עצמו, והעידוד שניתן להשתלמות העובדים בתורות ייסוד של הביקורת – כגון כלכלה וסטטיסטיקה, משפט מינהלי, ניתוח מאזנים, תמחיר – נמשכו גם בשנת 1958. ההדרכה וההשתלמות היוו יסוד מוסד לטיפוח סגל עובדים בעלי רמה מקצועית נאותה וליתר שיפור ושכלול בשיטת העבודה ויעילותה. ההדרכה הספציפית בתחומי ביקורת המדינה, תורתה, ושיטותיה, התקדמה בשנת 1958 ובשנת 1959 תימשך הדרכה זו לקראת הבהרת השאלה: כיצד קובעים את הרצוי לגבי הפעולות המבוקרות; שכן קביעת ליקוי על ידי עובדי הביקורת דורשת קודם לכול קביעת סטנדרד או רצוי של פעולה מבוקרת מסוימת. פעולות ההדרכה וההשתלמות במשרד מבקר המדינה מתנהלות בשלוש דרכים: ימי עיון; קורסי סים פנימיים; קורסים במוסדות השכלה.

(1) ימי עיון: במרוצת השנה נערכו בכל יחידה מיחידות המשרד ימי עיון חודשיים.

שיים. ימי עיון אלה מוקדשים לקידום העובדים והשתלמותם המקצועית.

(2) קורסים פנימיים: קורסים פנימיים על מהות ביקורת המדינה ודרכי פעולתה ערוכים בצורה כזאת, שכל עובד בכל דרגה ישתתף במשך שנת ביקורת אחת בקורס מרוכז של שבוע ימים; כאשתקד, כן גם בשנת 1958, סיעו מנהלי הביקורת בעיבוד חומר ההדרכה לקורסים הפנימיים. המשרד ארגן גם קורסים מיוחדים לעובדים חדשים בהתאם לגסיון החיובי, שהצטבר בקורסים המרוכזים של שבוע ימים.

(3) קורסים במוסדות השכלה: ההשתתפות של עובדי המשרד בקורסים, שנערכו ע"י מוסדות השכלה – האוניברסיטה העברית בירושלים, האוניברסיטה בתל אביב, הטכניון בחיפה, המכון לפיריון העבודה והייצור והמכון למינהל ציבורי – הייתה ניכרת גם בשנת 1958. מספר לא קטן של עובדי המשרד השיגו בשנת 1958 תעודות הסמכה בתחומי לימודיהם ובמיוחד תעודות של "מוסמך למשפטים", "בוגר קורס למינהל ציבורי" ו"רואה חשבון". במשרד מבקר המדינה מתמחים 8 עובדים במקצוע ראיית החשבון, נוסף על 6 עובדים, שכבר סיימו את תקופת ההתמחות, ו-14 עובדים, שקיבלו תעודות רואה חשבון.

ב. הנהגת הדרכים

בד בבד עם פעולות ההדרכה וההשתלמות התקדם המשרד בעבודות ההכנה של חומר בכתב, שירוכו בקובץ הנחיות מיוחד לעובדי הביקורת. בקובץ הנחיות, שיהיה ערוך בצורת דפדפת, ימצא עובד המשרד את הידיעות הדרושות לו לשם ביצוע יעיל של עבודתו המקצועית היומיומית: הבהרה של תפקידי ביקורת המדינה ופעולותיה; הוראות קבע של המשרד הן בשאלות של משטר ונהל מבחינה מינהלית פנימית והן בשאלות העקרוניות של עצם עבודת הביקורת; והחלטות של מבקר המדינה בענייני ביקורת ותקדימים חשובים.

תדריך לעובדי הביקורת, המסביר את מטרות הבחן ועקרונותיו (ראה להלן, "מבדק פנימי", עמ' 44) ואת תפקידי המבדק הפנימי ומקומו במבנה הארגוני של הגופים המבוקרים, הוכן באמצע שנת 1958 והופץ בין העובדים כקו מנחה בעבודתם.



כן הוכנה סדרת שאלונים, שמטרתם להדריך את הבוחנים תוך כדי ביצוע הביקורת, בתחום ענייני הכספים והמשק. שאלונים אלה נוגעים, אפוא, לשטחים הבאים: פעולות קופה ודמי מחזור; תשלום שכר עבודה ומשכורות; ניהול מחסנים; עריכת קניות והוצאות שונות; ביצוע מכירות; הטיפול בחייבים ובשטרות לגבייה; הטיפול בזכאים ובשטרות לפרעון; ניהול רכוש קבוע ונכסי דלא נייד. סדרה זו תושלם במרוצת הזמן ותורחב על פני תחומים נוספים, על סמך הנסיון שיצטבר תוך כדי שימוש בשאלונים שכבר הוכנו.

#### 5. הביקורת הפנימית במשרד מבקר המדינה

גם השנה, כבשנים קודמות, נערכה בדיקת מינהל במשרד מבקר המדינה, במגמה להציע שיפורים בנוהלים ובסדרי העבודה. הבדיקה הקיפה את יחידות המינהל, הגזברות ואת לשכות הביקורת בירושלים, בתל אביב ובחיפה. רוב ההמלצות הופעלו תוך כדי מהלך הבדיקה.

### 111. התפתחות דרכי הביקורת

#### 1. תכנון פעולות המשד והפיקוח עליהן

יחידה לתכנון מרכזי, כורוע המסייעת להנהלת המשד בהכוונת הביקורת לפי תכנית פעולות שנתית וכמכשיר לפיקוח על הגשמת תכניות העבודה הלכה למעשה, קיימת במשרד מבקר המדינה מזה שנים. לאור הנסיון שהצטבר בעבודה היומיומית הנהיג המשד, מוזמן לזמן, תיקונים בסדרי התכנון המרכזי.

גם בשנת 1958 נתווספו תיקונים יסודיים בסדרי התכנון, שכוונו ליתר פישוט וחסכון בתהליכי עבודת התכנון ובסדרי הדיווח.

בהתאם לכך התגבשה שיטת התכנון המושתת על הכללים והעקרונות הבאים:

(א) התכנית לפעולות המשד נקבעת ומאושרת מראש לשנת ביקורת, המתחילה ב-1 באפריל של כל שנה ומסתיימת ב-31 במאָרס.

(ב) יחידות המשד מכינות, במשך חדש ינואר של כל שנה, את הצעותיהן לתכנון הביקורת, כשהן ערוכות לפי לוח זמנים מחולק לרבעי שנה, תוך ציון של סדר העדיפויות המוצע.

(ג) היחידה לתכנון מרכזי מעבדת את התוכניות המוצעות בתוך חודש בפרואר של כל שנה, ומהן יכולה הנהלת המשד לקבל בנקל תמונה ברורה על מהות נושאי הביקורת המוצעים, על הנימוקים לכלילתם בתכנית העבודה, ועל הנתונים היסודיים של כוח האדם והזמן, שהיו כרוכים בביצוע הביקורת המוצעת.

(ד) במשך חודש מאָרס, הוא החודש האחרון של שנת הביקורת החולפת, מובאות ההצעות בפני ועדת תכנון מיוחדת. ועדה זאת עורכת בדיקה יסודית, מוקדמת, של התכניות המוצעות, ומביאה אותן לאחר מכן בפני מבקר המדינה לאישורו הסופי.

(ה) אגפי המשד מודיעים ליחידות התכנון המרכזי את יום התחלת הביקורת ויום סיומה לגבי כל אחד מהנושאים הכלולים בתכנית העבודה. בסוף כל שלושה חדשים מעבירים האגפים אל יחידת התכנון המרכזי דו"ח מפורט על ביצוע הביקורת בהתאם לתכניות העבודה המאושרות.

(ו) יחידת התכנון המרכזי בוחנת את הדו"חות התלת-חודשיים על ההתקדמות בביצוע הביקורת ומכינה ניתוח של דו"חות הביצוע על ידי השוואתם לתכנית העבודה הבסיסית.

(ז) מקרים של סטיה מתכנית העבודה שנקבעה מראש, השהיה בהתחלת ביצוע הביקורת והשקעת עבודה מעל לשיעור הזמן שתוכנן, מובאים בפני הנהלת המשרד – על סמך ניתוח דו-חות הביצוע – לשם נקיטת צעדים מתאימים.

(ח) המסקנות הנובעות מניתוח דו-חות הביצוע מובאות אף הן בחשבון, בין שאר שיקוליו של מבקר המדינה, בעת קביעת מגמות הביקורת ותכנית העבודה לשנה העומדת לבוא.

(ט) עקב הרחבת תחומי הביקורת, נוכח התיקונים שהוכנסו בחוק מבקר המדינה בפברואר 1958, ועקב הגידול במספר יחידות המשנה של משרדי הממשלה מ-850 אשתקד ל-940 בשנת 1958 נקבעו סדרי רישום ופיקוח הבאים להבטיח את בדיקתם של הגופים העומדים לביקורת, תוך שמירה על מחזוריות ברווחי זמן מתקבלים על הדעת. על כן הוטל על יחידת התכנון המרכזי תפקיד נוסף: לרכז את הידיעות על הגופים המבוקרים העומדים לביקורת, תוך המגמה להבטיח את הפעלת הביקורת בהם לפי תחזית מחושבת מראש.

## 2. עבודות מחקר בתחום ביקורת המדינה

### א. מחקר בעיות המינהל הציבורי

על הצורך בקביעת נורמות של טוהר המידות, תוך שיתוף גורמים ציבוריים, עמד מבקר המדינה בדו"ח השנתי מס' 4 (עמ' 42 – 43) ובדו"ח השנתי מס' 5 (עמ' 60). כן הדגיש המבקר, בכמה דו-חות שנתיים (במיוחד בדו"ח השנתי מס' 6, עמ' 35), את החשיבות הנובעת לחקיקה פיננסית, במיוחד בתחום התקציב. בדו"ח השנתי מס' 7 (עמ' 13) תואר דבר הקמתן של שתי ועדות מחקר, על יד "האגודה למדעי המדינה", לשם בירור הבעיות העקרוניות הנוגעות להתנהגותם של נושאי תפקידים ציבוריים; ולתקציבים ציבוריים ותחיקה פיננסית. שתי ועדות אלה הוקמו תוך שיתוף פעולה עם מבקר המדינה.

### (1) התנהגותם של נושאי תפקידים ציבוריים

הוועדה הראשונה, שטיפלה בבירור הבעיות הנוגעות להתנהגותם של נושאי תפקידים ציבוריים, בראשותו של שופט בית המשפט העליון מר צ. ברנזון, השלימה את עבודתה בספטמבר 1958 והמציאה למבקר המדינה דין וחשבון על מסקנותיה ביחס לעובדי ציבור. דו"ח זה פורסם לידיעת הציבור, ובמיוחד הופץ בין מוסדות ציבור ואישי ציבור שונים. מבקר המדינה הציע, שהוועדה תמשיך להתכנס מזמן לזמן כדי לברר שאלות עקרוניות נוספות, למשל: האם יש צורך בהקמת ועדה מיעצת קבועה לבעיות התנהגותם של עובדי ציבור ואם כן – מה יהיה הרכבה, ונהל עבודתה והיקף פעולותיה. עם זאת הציע המבקר, שהוועדה תנסה להבחין בין אלה מהסגנון שנקבעו על ידי המצרכים הסדר תחיקתי לבין אותם סגנונות, שאינם מחייבים מעשה חקיקה.

### (2) תקציבים ציבוריים ותחיקה פיננסית

הוועדה השנייה, לתקציבים ציבוריים ולתחיקה פיננסית, שבראשה עומד ד"ר א. נבנצל, יו"ר הוועדה המיעצת של בנק ישראל, עדיין לא סיימה את תפקידה. בפברואר 1958 הוכן דו"ח ביניים על הנושא "הגנת ענייני הנישום והמדינה בעיני מס הכנסה"; דו"ח זה כולל ניתוח החקיקה הקיימת והצעות לתיקונה. בספטמבר 1958 הוכנה טיוטה לדו"ח ביניים שני, על נושא המשנה: "בעיית ההגדרה של מונחי היסוד בתקציבים הציבוריים ובתחיקה הפיננסית". לפי עצת מבקר המדינה מתכוונת הוועדה להתרכז מעתה בבירור עצם בעיות החקיקה הפיננסית.

# מבנה משרד מבקר המדינה

מבקר המדינה

המנהל הכללי

השירות לביקורת  
המסקיות

תכנון ופיקוח  
יעוץ בענייני  
תקציב וחשבונאות  
ומחקר כלכלי

לשכת הנהלה  
עריכת  
כתבי המשרד

יעוץ משפטי

סגן  
מנהל כללי

סגן  
מנהל כללי

סגן  
מנהל כללי

מינהל

הדרכה

בספים

ביקורת  
האיגודים  
חברות משלמות  
בנק ישראל  
מוסדות שונים

ביקורת המוסד  
לביטוח לאומי  
ביקורת  
השילומים

ביקורת  
רשויות  
מקומיות  
עירונית  
מועצות מקומיות  
מועצות אזוריות  
איגודי ערים

אגף ד'  
לביקורת משרדי  
הממשלה  
משרד:  
הבריאות  
הדתות  
המשפטים  
הסעד  
הפנים

אגף ג'  
לביקורת משרדי  
הממשלה  
משרד:  
הדואר  
התחבורה  
שדות תעופה  
נמלים  
רכבות ישראל

אגף ב'  
לביקורת משרדי  
הממשלה  
משרד:  
התקליאות  
הפיתוח  
האוצר - האגף  
לנכסי המדינה  
העבודה - מע"צ  
אגף השיכון

אגף א'  
לביקורת משרדי  
הממשלה  
משרד:  
ראש הממשלה  
האוצר (פרט לאגף  
נכסי המדינה  
החוץ  
החנוך והתרבות  
המסחר והתעשייה  
העבודה (פרט לאגף  
השיכון)

ביקורת  
מערכת  
הבטחון  
משרד הבטחון  
צה"ל  
משרד המשטרה

לשכת חיפה

לשכת ירושלים

לשכת תל אביב

הלימוד והמחקר של יסודות ביקורת המדינה בארצות מערביות שונות מלווים את המשרד, באורח שיטתי, כמעט מיום הקמתו לפני כעשר שנים. מאמציו של המשרד בתחום זה מצאו ביטוי מסוים בחוברת מיוחדת, שיצאה לאור מטעם המשרד במאי 1957 (עלון משרד מבקר המדינה מס' 24), והמכילה מאמרים קצרים על הביקורת במדינות: איטליה, אנגליה, ארצות-הברית, דניה, הולנד, צרפת וקנדה. מאמרים אלה כללו תאור תמציתי על הנעשה במדינות הנזכרות בתחום הביקורת; שהרי הספרות המקצועית על נושא זה פתוחה לכל דורש. אשר לביקורת המדינה בברית המועצות, פולין ודמוקרטיה עממיות אחרות – הרי לגבי מדינות אלה לא הייתה בידי המשרד ספרות מקצועית כל שהיא ולא נמצאה הדרך להכיר מקרוב את החומר הנוגע בדבר. לפיכך הטיל מבקר המדינה על עובד מדעי מעובדי משרדו, מומחה בתחום המשפט הציבורי של משטרי הדמוקרטיה העממיות, לערוך מחקר על ביקורת המדינה במשטרים האמורים.

המחקר על ביקורת המדינה במשטרי הדמוקרטיה העממיות כולל: (א) את ההנחות התיאורטיות של הביקורת במדינות אלה; (ב) תיאור של התפתחותה ההיסטורית; (ג) הסבר על מהות הביקורת כיום במדינות אלה, הלכה למעשה, מבחינת החוק, המבנה של מוסדות הביקורת והטכניקה של הביקורת.

את תוצאות המחקר בנושא הנדון יפרסם המשרד בזמן הקרוב ב"חברת קריאה" לעובדי משרד מבקר המדינה.

#### iv. הסדרים ופעולות להבטחת תיקון ליקויים ומניעת הישנותם

##### 1. בדיקת ליקויים חוזרים ונשנים והבטחת תיקונם

משרד מבקר המדינה נוהג לקיים מגע עם משרדי הממשלה וגופים אחרים העומדים לביקורת לשם המרצת תיקון הליקויים. מלבד זה עורך המשרד באופן שיטתי בדיקות מעקב אחר תיקון הליקויים, שהועלו על ידי הביקורת; הממצאים של בדיקות מעקב אלה משמשים חומר עזר חשוב בדיוני ועדת הכספים של הכנסת על הסיכומים וההצעות, שעליה להכין בדבר הדו"חות השנתיים של מבקר המדינה.

נוכח החשיבות המיוחדת, שיש ליחס להבטחת תיקונם של ליקויים, החליטה הכנסת, ביולי 1958, לפי ההצעות של ועדת הכספים, שבאו כתוצאה מהדיונים על דו"חות מבקר המדינה מס' 7 ומס' 8, כדלהלן:

"... ועדת הכספים קובעת – בדעה אחת עם מבקר המדינה – כי חלה התקדמות ניכרת בתיקון הליקויים באילו שטחים חשובים... ואולם קיומם של ליקויים בולטים וכן של ליקויים חוזרים ונשנים משמש קרקע פורה לצמיחת ליקויים חדשים, ולהתפשטותם על פני שטח רחב יותר.

למען מנוע התפתחות זו, המסכנת הישגי הביקורת שהושגו עד עתה, רואה הוועדה צורך, שהממשלה תפעיל ועדה מצומצמת בדרך של מינוי אישי, מתוך הפקידות הבכירה של הממשלה. הוועדה תתבקש לבחון שורשי הליקויים ודרכי עקירתם, תחומי האחריות המוטלת על המנהלים הכלליים של משרדי הממשלה, מנהלי המחלקות וההיחידות השונות – למניעת ליקויים שהם תוצאה של הונחה ורשלנות, להציע דרכים לביצוע המלצות מבקר

המדינה והצעותיה של ועדת הכספים לתיקון הליקויים ומניעת הישנותם לעתיד לבוא, ולנקיטת צעדים מתאימים נגד האחראים להזנחה ולרשלנות – למען הבטיח תיקון שיטתי של הליקויים שנקבעו על ידי הביקורת. הוועדה התבקש לסיים עבודתה תוך 3–4 חרשים ולהגיש הצעותיה והמלצותיה לממשלה ולוועדת הכספים.”

ועדה זו נבחרה על ידי הממשלה, והמנהל הכללי של משרד האוצר משמש יושב ראש שלה.

מבקר המדינה הציג שהוועדה תתרכז בעיקר בטיפול בחמשת הנושאים הבאים: ניהול נכסי המדינה והסדר הקרקעות; ליקויים יסודיים בביצוע העבודה הסוציאלית; סדרי מתן הלוואות, ביחוד מתן הלוואות ללא חושים; הפיקוח על משק המים; חווי בנייה – תכנון, ביצוע ותשלומים.

הוועדה החלה בדיוניה, לפי הנושאים דלעיל, והיא ממשיכה בעבודתה תוך שיתוף פעולה הדוק עם משרד מבקר המדינה.

## 2. הטיפול בתלונות

כמו בשנים קודמות כן גם בשנת 1958 הופנו למשרד מבקר המדינה כ-800 תלונות נגד גופים מבוקרים מסוגים שונים. במשך שנה זו חלה עלייה מסוימת בתלונות, שנתקבלו מחוגי העולים החדשים ומבני המיעוטים. אשר לנושאי התלונות, בולטות במיוחד, בשנת 1958, תלונות על העניינים הבאים: תביעות בלתי מוצדקות לתשלום מסים ותשלומי חובה אחרים; התראות והטלת עיקולים בעבור חובות שכבר שולמו; אופן חלוקת דירות בשיכונים וקביעת תנאי השיכון; רישום תלמידים לבתי ספר ממלכתיים וממלכתיים-דתיים ועל חלוקת המבנים בין בתי הספר הללו.

הטיפול בתלונות היה בשנה הנסקרת, כמו בשנים קודמות, בידי היועץ המשפטי – הסדר שהו- כיח את ערכו מכל הבחינות. היועץ המשפטי למבקר המדינה מנהל את ההתכתבות עם המתלוננים ומחליט, מטעם הנהלת המשרד, ובמקרים מסופקים אחרי התייעצות עם ההנהלה, על הצעדים שיינקטו על ידי אגפי המשרד הנוגעים בדבר, תוך פנייה בכתב אל הגופים המבוקרים או תוך בירור אישי.

## v. הגופים שבוקרו בשנת הכספים 1957/58

להלן ניתנת, לפי סעיף 15(א) לחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 (נוסח משולב), רשימה של הגופים, שבוקרו בשנת הכספים 1957/58:

1. נערכה ביקורת על כל משרדי הממשלה, מפעלי המדינה ומוסדותיה. היחידות שבוקרו מפור-טות להלן בסעיפי "פעולות הביקורת" המתיחסים לכל משרד.
2. מספר הרשויות המקומיות, שבהן נערכה ביקורת בשנה הנסקרת, היה 90, מהן: 14 ערירות (בניהן ירושלים, תל אביב וחיפה); 45 מועצות מקומיות; ו-31 מועצות אזוריות.
3. בשנה הנסקרת נערכה ביקורת ב-45 איגודים, נוסף על בנק ישראל, חברת השילומים והמוסד לביטוח לאומי.

vi. חוות דעת תזכירים ודינים וחשבונות  
אחרים של מבקר המדינה

מלבד הדו"ח השנתי הזה, הדו"ח על מערכת הבטחון, הדו"חות על הרשויות והאיגודים הבודדים הוכנו כמה חוות דעת ודו"חות נפרדים, שהומצאו במשך השנה לוועדת הכספים ולשרים הנוגעים לדבר:

1. דו"ח של מבקר המדינה על מאון זכויותיה  
והתחייבויותיה של המדינה ליום 31 במארס 1957  
31.3.1958
2. דו"ח על ביצוע הסעיף התקציבי הפעולות  
לעידוד היצוא  
4.7.1958
3. מקדמות בנק ישראל – החזרתן לא יאוחר מתום שנת  
הכספים  
30.6.1958
4. דו"ח על רישום תלמידים למוסדות חינוך לקראת שנת  
הלימודים תשי"ט  
8.7.1958
5. דו"ח של מבקר המדינה על הביקורת בממשל הצבאי  
22.7.1958
6. חוות דעת של מבקר המדינה בדבר רישום התחייבויות  
כהוצאה (סחורות ושירותים שנתקבלו במשך שנת הכספים  
ותמורתם שולמה לאחר תום אותה שנה)  
5.1.1959
7. חוות דעת של מבקר המדינה בדבר הכנסות מיועדות  
5.1.1959

מלבד זה הועברו בחודש נובמבר 1958 קווים מנחים לרואי החשבון העוסקים בראיית חשבונות של איגודים ממשלתיים.