

**פעולות מבקר המדינה ומשרדו
בתקופת הדין וחשבון**

משרד מבקר המדינה בתקופת הדין וחשבונו

דין וחשבונו שנתי זה מסכם את פעולות מבקר המדינה ומשרדו בשנת 1966 ואת תוצאות הביקורת במשרדי הממשלה, במפעלי המדינה ובמוסדותיה, לרבות ביקורת החשבונות לשנת הכספים 1965/66.

מבקר המדינה המציא דו"ח שנתי זה לשר האוצר לעיונו ולהערותיו ביום כ"ז שבט תשכ"ז (7.2.1967), והדו"ח עומד להיות מונח על שולחן הכנסת — בהתאם לסעיף 16 לחוק מבקר המדינה — בתום עשרה שבועות מהתאריך הנ"ל, ביום ח' בניסן תשכ"ז (18.4.1967).

דיוני ועדת הכספים ומליאת הכנסת בדו"חות מבקר המדינה

ועדת הכספים של הכנסת וועדת המשנה הקבועה לענייני ביקורת דנו בדו"ח השנתי 16 של מבקר המדינה בתקופה מאי — יולי 1966 והקדישו לו 18 ישיבות.

ועדת הכספים הניחה על שולחן הכנסת את סיכומיה והצעותיה לדו"ח השנתי 16, ומליאת הכנסת דנה בהם בשתיים מישיבותיה, ב-1 וב-2 באוגוסט 1966, ועם תום הדיונים אישרה אותן. נוסח ההחלטות מובא להלן בפרק "הצעותיה של ועדת הכספים לדו"ח השנתי 16 של מבקר המדינה כפי שאושרו על ידי מליאת הכנסת". דיוני ועדת הכספים וועדת המשנה הקבועה לענייני ביקורת נסבו על שבעה עשר נושאים, והם: ביצוע התקציב לשנת הכספים 1964/65; הטיפול בגימלאות; הפיקוח על טיב המזון; המועצות הדתיות; ניהול כספים של נציגויות; הקמת בית ספר ופנימיה למעולי כשרון; מרכז ההשקעות — מתן מעמד של מפעל מאושר; חסכון במים; משטרת ישראל — אגף המינהלה; מסירת עבודות בנייה; מינהל שירות העובדים ברשויות המקומיות; שיכון ופיתוח לישראל בע"מ — עסקאות משותפות; שדות תעופה פנים-ארציים; עבודות בנייה ביחידת סמך; תחזוקת מטוסים; שינוע מטענים במל חיפה; וממצאים בעלי משמעות עקרונית בדו"חות הביקורת על הרשויות המקומיות.

ועדת הכספים בסכמה את דיוניה בדו"ח השנתי 16 פנתה למבקר המדינה וביקשה ממנו למסור לה דו"ח על הערבויות, שניתנו על ידי המדינה בשלוש השנים האחרונות, ועל ההפסדים, שנשא אוצר המדינה, במידה שנשא, בעקבות ערבויות אלה; יחד עם זאת ביקשה חוות דעתו של מבקר המדינה על מידת היעילות של בדיקת טיב העסקאות, שבכעבורן מבקש האוצר לאשר ערבויות, ועל הבטחונות או הערבויות הנגדיות הנמצאות בידי האוצר תמורת הערבויות שניתנו.

במסגרת דיוני הוועדה על דו"ח שנתי 16 נדון גם דו"ח שר האוצר על ביצוע הצעות ועדת הכספים לדו"ח השנתי 15, כפי שאושרו על ידי מליאת הכנסת. את הדו"ח על ביצוע הצעות ועדת הכספים לדו"חות השנתיים של מבקר המדינה היה מגיש שר האוצר לוועדה על פי ההלטת הכנסת שלוש חודשים מיום שאישרה אותן הכנסת. כדי לאפשר לשר האוצר לדווח לוועדה על תוצאות קונקרטיות יותר של ביצוע הצעותיה, הציעה הוועדה לאתר התייעצות עם מבקר המדינה במסגרת הצעותיה בסיכום הדיונים בדו"ח שנתי 16 להעתיק מועד הגשת דו"ח הביצוע לסוף שנת הכספים. ההצעה אושרה על ידי מליאת הכנסת.

מלבד הישיבות, שבהן נדון הדו"ח השנתי 16, קיימה ועדת הכספים ישיבות בהשתתפותו של מבקר המדינה, שבהן דנה בדו"ח הביקורת על תכנון המים לישראל בע"מ (בעקבות הצעה לסדר היום של ח"כ י' בדר) ובדו"ח הביקורת על הבנק לפיתוח התעשייה בישראל בע"מ (בעקבות הצעה לסדר היום של ח"כ ע' דגני). הדיונים בוועדת הכספים על דו"חות אלה הסתיימו במאוס 1966, וב-22 בו הניחה הוועדה על שולחן הכנסת את הסיכומים והמסקנות מדיוניה על דו"חות אלה. הוועדה החלה לדון בדו"חות הביקורת על איגודים, שהוצאו במקובץ בדצמבר 1966. מבקר המדינה השתתף בדיונים.

מינוי מבקר המדינה לתקופת כהונה נוספת

על פי חוק מבקר המדינה, תשי"ח—1958 (נוסח משולב), יתמנה המבקר על ידי נשיא המדינה על פי המלצת ועדת הכנסת (סעיף 2), ותקופת כהונתו של המבקר תהיה חמש שנים מיום מינויו (סעיף 4). מבקר המדינה ד"ר יצחק א' נבנצל נכנס לתפקידו ביום ד' בטבת תשכ"ב — 11 בדצמבר 1961, ותקופת כהונתו הסתיימה ביום כ"ז בכסלו תשכ"ז — 10 בדצמבר 1966. ועדת הכנסת החליטה ביום 22.11.1966 להמליץ בפני נשיא המדינה למנות את ד"ר י' א' נבנצל כמבקר המדינה לתקופת כהונה נוספת. וביום כ"ח בכסלו תשכ"ז — 11 בדצמבר 1966 מינה אותו נשיא המדינה לתקופת כהונה שנייה. ביום כ"ט בכסלו תשכ"ז — 12 בדצמבר 1966 מסר מבקר המדינה הצהרת אמונים בפני נשיא המדינה.

משרד מבקר המדינה

משרד מבקר המדינה מבצע את תפקידי הביקורת על ידי יחידות מטה ועל ידי ארבע יחידות עיקריות, שכל אחת מהן מופקדת על הביקורת בתחום מסוים של המינהל הציבורי: (א) משרדי הממשלה ומוסדות המדינה; (ב) מערכת הבטחון; (ג) הרשויות המקומיות; (ד) האיגודים.

המשרד הראשי הוא בירושלים, ובו פועלות כל יחידות המטה: לשכת המנהל הכללי, הייעוץ המשפטי, עריכת כתבי המשרד, הייעוץ לעניינים טכניים וכלכליים ולבריאות הציבור, המינהל ויחידות התכנון וההדרכה. הביקורת על משרדי הממשלה נערכת ברובה בירושלים, בעוד שהביקורת על מערכת הבטחון ועל רוב הרשויות המקומיות נערכת בתל אביב. הביקורת על חלק ממפעלי התחבורה ועל הרשויות המקומיות שבצפון הארץ מתנהלת בחיפה. ביקורת האיגודים נערכת בשלוש הערים.

בשנת 1966 הפעיל מבקר המדינה את הביקורת על חמישה מוסדות להשכלה גבוהה: האוניברסיטה העברית, ירושלים; הטכניון, מכון טכנולוגי לישראל, חיפה; מכון ויצמן למדע, רחובות; אוניברסיטה, תל אביב; ואוניברסיטה בראילן, רמת גן. מוסדות אלה הם גופים במובן סעיף 9 (8) לחוק מבקר המדינה, ועל פיו הפעיל מבקר המדינה את הביקורת על פעולותיהם הכספיות, המשקיות והמינהליות.

ההתקדמות בתחום של עיבוד נתונים אוטומטי, במיכון הקובנציונאלי ועל ידי מחשבים אלקטרוניים הביאה לשינויים יסודיים במערך המינהלי והחשבונאי של גופים מבוקרים. ביקורת המדינה הועמדה בזה בפני דרישות חדשות המחייבות ידע מיוחד. היחידה המקצועית הפועלת בתחום זה במשרד מבקר המדינה המשיכה בהתמחותה. על הנושא בכללותו מופקדת ועדה, מורכבת מעובדים בכירים של המשרד, וגם התקיימה סדרת ימי עיון בהשתתפות מומחים נבחרים בנושא. פרקים אחדים בדו"ח שנתי זה דנים בהפעלת מחשבים אלקטרוניים במשרדי הממשלה.

לפי סעיף 24 לחוק מבקר המדינה נקבע תקציב משרד מבקר המדינה על ידי ועדת הכספים של הכנסת, על פי הצעת המבקר, ומתפרסם יחד עם תקציב המדינה. הוצאות משרד מבקר המדינה בשנת 1965/66 הסתכמו ב־6,702,500 ל"י. לפי סעיף 25 לחוק מגיש מבקר המדינה את הדו"ח הכספי של משרדו לאישור ועדת הכספים; את הדו"ח הכספי לשנת 1965/66 אישרה הוועדה בישיבתה מיום כ"ב באב תשכ"ו, 8 באוגוסט 1966. מספר עובדי המשרד בסוף 1966 היה 445 לעומת 441 בסוף 1965.

המשרד המשיך בעידוד השתלמותם המקצועית של עובדיו, בעיקר באוניברסיטאות בארץ. בערב ראש השנה תשכ"ו פרסם משרד מבקר המדינה ספר בשם "כללים במינהל הציבורי", המסכם באופן שיטתי את העקרונות, שביקורת המדינה קבעה בשנים תש"ט — תשכ"א (1949 — 1961). תקופת כהונתו של מבקר המדינה הראשון ד"ר ז' מוזס. בעשרה פרקי הספר נדונים במיוחד עקרונות מינהל ממלכתי, מינהל וארגון, טוהר מידות, תקציב המדינה והנהלת חשבונותיה, וכלולות בו הנורמות, שגיבשה ביקורת המדינה תוך כדי טיפולה באירועים שונים שבמינהל הציבורי. מבוא מקיף על התפתחות ביקורת המדינה בישראל כתב ד"ר מ' גילון, עורך כתבי משרד מבקר המדינה, שערך את הספר.

פעולות הביקורת

הגופים שבוקרו בשנת 1966 ויחידותיהם העיקריות. לפי סעיף 15 (א) לחוק מבקר המדינה, ניתן בראש הפרקים השונים של הדו"ח פירוט הגופים, שבוקרו בתקופת הדו"ח השנתי, על יחידותיהם העיקריות; גם מפורטות שם פעולות ביקורת עיקריות. נערכה ביקורת בכל משרדי הממשלה ובמפעלי המדינה ומוסדותיה. הביקורת כללה בדיקות מעקב אחר תיקון ליקויים, שהועלו בשנים קודמות, וממצאי בדיקות אלה מופיעים בפרקי "תיקון ליקויים" לגבי כל משרד או גוף מבוקר אחר. הגופים המבוקרים נענים בדרך כלל להערות הביקורת ולהמלצותיה לתיקון הליקויים שהועלו ומשתפים עמה פעולה בתחום זה. אגף הפיקוח של משרד האוצר הוציא לראשונה חוברת, המפרטת את ממצאי הביקורת שבדו"ח השנתי של מבקר המדינה, והצעדים שנקטו לתיקונם; החוברת מתייחסת לדו"ח שנתי 15. בשנת 1966 נערכו פעולות ביקורת ב־174 רשויות מקומיות מבין 187 הרשויות המקומיות, שהיו בארץ בסוף השנה. מספרן של הרשויות המקומיות, שבהן נערכה ביקורת כוללת, שהקיפה את מכלול פעולותיה של הרשות, היה 50: 11 עיריות, 25 מועצות מקומיות ו־14 מועצות אזוריות. סיכומים על פעולות הביקורת ברשויות המקומיות ניתנים להלן בפרק "הרשויות המקומיות", ובו ניתנת גם רשימת הדו"חות, שהוצאו במשך השנה. באותו פרק גם מתוארים ממצאים, שלגביהם הובאו דו"חות על הביקורת ברשויות המקומיות קביעות עקרוניות, העשויות לשמש כהנחייה לרשויות מקומיות אחרות, ובחלקן גם לגופים מבוקרים בכלל, בטיפולם בעניינים דומים. פורסמו דו"חות ביקורת על המועצות הדתיות בבאר שבע, בכפר אתא ובעקרון. מועצות דתיות עומדות לביקורת, אם ובמידה שוועדת הכספים של הכנסת או מבקר המדינה מחליטים על כך. על הפעלת ביקורת במועצות הדתיות האמורות החליט מבקר המדינה עוד ב־1965.

נערכו פעולות ביקורת ב־90 איגודים. סיכומים על פעולות הביקורת באיגודים ניתנים להלן בפרק "איגודים", ובו מובאת גם רשימת הדו"חות שהוצאו. באותו פרק נמצא גם סיכום של קביעות עקרוניות מתוך דו"חות הביקורת על איגודים שונים. בדצמבר 1966 הוציא משרד מבקר המדינה זו הפעם השנייה דו"חות על איגודים במתכונת של קובץ, שכלל דו"חות ביקורת על 15 איגודים (על הוצאת הקובץ הראשון ועל סדרי הטיפול בו ראה דו"ח שנתי 15, עמ' 5 ו־655, ודו"ח שנתי 16, עמ' 5 ו־699).

ביזמת מבקר המדינה מינה נשיא האגודה הישראלית למדעי המדינה עוד בנובמבר 1962 ועדה לעריכת מחקר על בעיות ניהול, המיוחדות למפעלים העסקיים של המדינה. בראשותו של ד"ר ז' מוזס. עם חברי הוועדה נמנו אישי ציבור ופקידים בכירים של הממשלה ושל חברות ממשלתיות (ראה גם דו"ח שנתי 14, עמ' 579, ודו"ח שנתי 16, עמ' 700). בתחילת 1966 הגישה הוועדה למבקר המדינה דין וחשבון, הכולל מסקנות והמלצות, בעיקר לגבי הנושאים הבאים: בחירת המסגרת המשפטית של איגוד לביצוע פעולות עסקיות של הממשלה; טיפול הממשלה באיגודים; תפקידי הדירקטוריון; וניהול גופים סטאטוטוריים. הממשלה ניגשה לדון בדו"ח הוועדה.

טיפול בתלונות

מספר התלונות המתקבלות במשרד מבקר המדינה הוסיף לעלות בשנת 1966 והוא הגיע באותה שנה ל-3,110 לעומת כ-2,500 בשנת 1965; בשנת 1962 היה מספרן כ-1,500. התלונות נוגעות לתחומים רבים של המינהל הציבורי: משרדי הממשלה, מפעלי המדינה ומוסדותיה. לענייני רשויות מקומיות נגעו יותר מרבע של התלונות.

תלונות לא מעטות התייחסו כבשנים קודמות להטלת מסים, גבייתם, חישובי המס, תקלות בהמצאת תעודות מילוות חובה וכדומה וכן לפעולתן של רשויות מקומיות. השינוי במצב הכלכלי בארץ התבטא בתלונות על ענייני תעסוקה.

בתחילת 1966 החליטה הכנסת להקים ועדה לבדיקת הנושא של טיפול בתלונות הציבור. בראש הוועדה עומד חבר הכנסת ב' אוניה, והיא מורכבת מחברים של שלוש ועדות: ועדת הכנסת; ועדת הכספים; ועדת חוקה חוק ומשפט. תפקיד הוועדה הוא לבדוק, אם יש מקום לפעולה תחקיקתית בדבר הטיפול בתלונות אורחים הרואים את עצמם נפגעים על ידי פעולות משרדי הממשלה, מוסדות המדינה והשלטון המקומי. על הוועדה גם לבדוק, אם רצוי להקים מוסד מיוחד לטיפול בתלונות ("אומבורדסמן") או להטיל תפקיד זה על פי חוק על מבקר המדינה, כהרחבת תחומי פעולתו.

בראשית פעולתה במאוס 1966 הזמינה הוועדה את מבקר המדינה, והוא מסר על הטיפול בתלונות במשרד מבקר המדינה ותוצאותיו. מאז המשיכה הוועדה בשמיעת דעות בנושא.

המשרד בשיתוף הפעולה הבין-לאומי

הקונגרס הבין-לאומי החמישי של מוסדות הביקורת העליונים, שהתכנס בירושלים ביוני 1965, החליט על הקמת מזכירות מתמדת של ארגון מוסדות הביקורת העליונים והטיל תפקיד זה על מוסד הביקורת האוסטרי. ליד המזכירות הוקם ועד מנהל, וכיושב ראש ראשון שלו מכהן מבקר המדינה של ישראל.

במאי 1966 קיים הוועד המנהל את מושבו הראשון בווינה בהשתתפות כל החברים בו: נציגי אוסטריה, בלגיה, ברזיל, הונגריה, ונצואלה, יפאן, ישראל, ניגריה, סנגל, צרפת וקנדה. הוועד המנהל דן בענייני שיתוף הפעולה הבין-לאומי של מוסדות ביקורת עליונים, ביניהם ההכנות לקונגרס הבא, שיתכנס בטוקיו בשנת 1968; הוועד גם סמך ידיו על הפעולות של היושב ראש, שבאו להכין הצטרפות הארגון למוסדות של האומות המאוחדות.