

**פעולות מבקר המדינה ומשרדו
בתקופת הדין וחשבון**

משרד מבקר המדינה בתקופת הדין וחשבון

דין וחשבון זה מסכם את פעולות מבקר המדינה ומשרדו בשנת 1967 ואת תוצאות הביקורת במשרדי הממשלה, במפעלי המדינה ובמוסדותיה, לרבות ביקורת החשבונות לשנת הכספים 1966/67.

מבקר המדינה המציא דו"ח שנתי זה לשר האוצר לעיונו ולהערותיו ביום י"ד בשבט תשכ"ח (13.2.1968), והדו"ח עומד להיות מונח על שולחן הכנסת — בהתאם לסעיף 16 לחוק מבקר המדינה — בתום עשרה שבועות מהתאריך הנ"ל, ביום כ"ה בניסן תשכ"ח (23 באפריל 1968).

דיוני ועדת הכספים ומליאת הכנסת בדו"חות מבקר המדינה

1. ועדת הכספים של הכנסת וועדת המשנה הקבועה שלה לענייני ביקורת דנו בדו"ח השנתי 17 של מבקר המדינה מסוף מאי ועד סוף יולי 1967. אחת משיבות ועדת המשנה התקיימה בבוקרו של ה-5 ביוני, והידיעה על פרוץ המלחמה הגיעה לוועדה בעיצומם של הדיונים. ועדת הכספים סיכמה את דיוניה בדו"ח השנתי ב-19 וב-20 ביולי; סיכומיה והצעותיה הונחו על שולחן הכנסת ב-23 ביולי, ומליאת הכנסת דנה בהם ואשררה אותם ביום 7 באוגוסט 1967. נוסח ההחלטות מובא להלן בפרק "הצעותיה של ועדת הכספים לדו"ח השנתי 17 של מבקר המדינה כפי שאושרו על ידי מליאת הכנסת". דיוני ועדת הכספים של הכנסת וועדת המשנה הקיפו 24 נושאים מהדו"ח השנתי.

קדמה לדיונים בוועדת הכספים ובוועדת המשנה ישיבת-פגרה של הכנסת, שהתכנסה ב-3 במאי 1967, כדי לדון בשתי הצעות דחופות לסדר היום, אחת מהן של חבר הכנסת י. ספיר, שהציע להקדים דיוני מליאת הכנסת בדו"ח השנתי 17 ובמיוחד לדון "על כל מכלול הבעיות שהתעוררו בדינים וחשבונות הרבים, המציינים ליקויים שחזרו ונשנו ולא תוקנו". ההצעה הוסרה מסדר היום לפי הצעתו של יושב ראש ועדת הכספים, חבר הכנסת י. קרגמן, שנימק, שאין לסטות מהטיפול, שהחוק קבע לגבי הדו"חות השנתיים של מבקר המדינה.

2. ועדת הכספים קיימה בדצמבר 1966 ובינואר 1967 דיונים בדו"חות הביקורת על החברה הממשלתית למדליות ולמטבעות בע"מ ועל בנק הספנות לישראל בע"מ. את דיוניה סיכמה הוועדה באפריל 1967. ועדת הכספים, בסכמה במארכ 1966 את דיוניה בדו"ח הביקורת על תכנון המים לישראל בע"מ (ראה דו"ח שנתי 17, עמ' 4), פנתה למבקר המדינה במשאלה, שיערוך בדיקת מעקב אחר תיקון הליקויים, שעליהם הצביעה הביקורת, ועל ביצוע מסקנותיה של הוועדה לגבי החברה. בסוף מאי 1967 המציא מבקר המדינה לוועדת הכספים דו"ח מיוחד על חברת תה"ל, שמסר על תיקונים רבים שעשתה החברה. מבקר המדינה גם המציא לוועדת הכספים, ביוני 1967, דין וחשבון על הביקורת באוניברסיטה העברית בירושלים, שהוא דו"ח ראשון על ביקורת במוסד להשכלה גבוהה. ועדת הכספים קיימה דיון בדו"ח זה, בהשתתפות מבקר המדינה, בנובמבר 1967.

ועדת הכספים דנה החל בדצמבר 1967 בדו"ח שר האוצר על ביצוע הצעות ועדת הכספים לדו"ח השנתי 16, כפי שאושרו על ידי מליאת הכנסת. בהתאם להצעת הוועדה, שנתקבלה לאחר התייעצות עם מבקר המדינה ושאושרה במליאת הכנסת, הוגש דו"ח הביצוע בסוף שנת הכספים, רק במארכ 1967 — שלא כבשנים קודמות, בהן הוגש הדו"ח שלושה חודשים לאחר אישור הצעות הוועדה במליאת הכנסת — ועל ידי כך היה לשר האוצר סיפק לדוות על פעולות ממשיות יותר לביצוע הצעות ועדת הכספים. במסגרת דיונים אלה דנה ועדת הכספים, במספר ישיבות, בנושא שינוע מטענים בנמל חיפה (רשות הנמלים). הדיון החוזר על שינוע המטענים היווה מסגרת לדיונים רחבים יותר של ועדת הכספים בנושא מתן שירותים בנמל חיפה, וסוכם בפברואר 1968.

3. עוד ביולי 1966 פנתה ועדת הכספים למבקר המדינה בבקשה, שימסור לה דו"ח על הערבויות, שניתנו על ידי המדינה בשלוש השנים האחרונות (1963/64 — 1965/66), ועל ההפסדים, שנשא אוצר המדינה בעקבות ערבויות אלה; וחוות דעת על מידת היעילות של בדיקת טיב העסקאות, שבעבורן מבקש האוצר לאשר ערבויות ועל תיק הבטחונות ו/או ערבויות נגדיות הנמצא בידי משרד האוצר תמורת הערבויות שניתנו. במסקנות ועדת הכספים מינואר 1967, בקשר להצעות לסדר היום בעניין "סומרפין", שהועברו אליה על ידי הכנסת, התייחסה הוועדה לפנייתה האמורה, ובהמשך לה ביקשה ממבקר המדינה להרחיב בדיקתו — בתוקף סמכויותיו — לגבי הערבויות לחברת סומרפין גם מעבר לשלוש השנים האמורות, וכן לגבי כל ההשלכות הנובעות מהן. באוקטובר 1967 הגיש מבקר המדינה לוועדת הכספים את הדיון וחשבון על ערבויות המדינה, המתייחס בחלקו הראשון לערבויות המדינה לגבי שלוש השנים האמורות, ובחלקו השני לחברות סומרפין. ועדת הכספים החלה לדון בדו"ח זה בדצמבר 1967, ושילבה בו דיון על הצעה לסדר יום של הכנסת של חבר הכנסת חוני ברבר קריטריונים למתן ערבויות, שהועברה לטיפול הוועדה. בדיונים השתתף מבקר המדינה.

4. במגמה להרחיב את הטיפול בממצאי הביקורת באיגודים ובגופים מבוקרים אחרים גם על ידי הכנסת הגיש חבר הכנסת ש. פרלשטיין, בתחילת 1967, הצעת חוק פרטית לתיקון חוק מבקר המדינה, שלפיה יונחו על שולחן הכנסת, נוסף על הדו"חות השנתיים של מבקר המדינה, גם דו"חות ביקורת נפרדים וכן המסקנות שאליהן הגיעה ועדת הכספים לגבי הדו"חות האמורים. מליאת הכנסת דנה בהצעת החוק ב-13 בדצמבר 1967 והחליטה להעבירה לדיון מוקדם בוועדת הכספים.

משרד מבקר המדינה

בשנת 1967 חלו חילופי גברי במשרת המנהל הכללי של משרד מבקר המדינה. בסוף מאי פרש לקצבה מתפקידו כמנהל כללי ד"ר ארנו א. בלום, וביום 31.5.1967 מינתה ועדת הכספים של הכנסת, על פי הצעת מבקר המדינה, את עו"ד יעקב הירש כמנהל כללי של המשרד. ד"ר בלום היה בשירות המדינה מאז הקמתה וכיהן במשרת המנהל הכללי מאז 1962. חלק מיוחד היה לו בעיצוב הביקורת ברשויות המקומיות ובהכנת הקווים המנחים החדשים לרואי חשבון העוסקים, בראיית חשבונותיהם של איגודים, שמבקר המדינה קבע בדצמבר 1965. ד"ר בלום היה המזכיר הכללי של הקונגרס הבין-לאומי החמישי למוסדות ביקורת עליונים, שהתקיים בירושלים ביוני 1965. גם לאחר פרישתו הוא נשאר קשור לעבודת הביקורת, כיועץ כללי למבקר

המדינה. מר י. הירש הוא בשירות המשרד משנת 1950 ובתפקידיו, ביניהם כסגן היועץ המשפטי ומשנה למנהל הכללי, פעל בכל תחומי העבודה של המשרד.

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 יחידות המטה: הייעוץ המשפטי, עריכת כתבי המשרד, הייעוץ לעניינים טכניים וכלכליים, הייעוץ לברירות הציבור, הייעוץ לענייני סעד, המינהל ויחידות התכנון וההדרכה. הביקורת על משרדי הממשלה נערכת ברובה בירושלים, בעוד שהביקורת על מערכת הבטחון ועל רוב הרשויות המקומיות נערכת בתל אביב; שם פועלת גם היחידה לביקורת עיבוד נתונים אוטומאטי, העורכת בדיקות בגופים מבוקרים המפעילים מחשבים ומייעצת ליחידות הביקורת בתחום זה. הביקורת על חלק ממפעלי התחבורה ועל הרשויות המקומיות שבצפון הארץ מתנהלת בחיפה. ביקורת האיגודים נערכת בשלוש הערים. בתקופת החירום, שקדמה למלחמת ששת הימים, נערכה פעולת המשרד בכמה תחומים, כדי להתאימה לצורכי השעה. עם פרוץ המלחמה היה צורך להכניס שינויים שהזמן גרמם בתפקידים שהוטלו על עובדי המשרד. עוד ביום 11 ביוני 1967 החליט מבקר המדינה להפעיל את ביקורת המדינה על המימשל הצבאי. גם היה צורך בשינויים בתכנון עבודת הביקורת, שהוכן כרגיל לקראת שנת הכספים.

לפי סעיף 24 לחוק מבקר המדינה נקבע תקציב משרד מבקר המדינה על ידי ועדת הכספים של הכנסת, על פי הצעת מבקר המדינה, ומתפרסם יחד עם תקציב המדינה. תקציב המשרד לשנת 1967/68 היה 7,492,000 ל"י. בהתאם לסעיף 25 לחוק, מגיש מבקר המדינה את הדו"ח הכספי של המשרד לאישור ועדת הכספים; לפי הדו"ח הכספי לשנת 1966/67, הסתכמה ההוצאה ב-6,527,549 ל"י. מספר עובדי המשרד בסוף 1967 היה 457, לעומת 445 בסוף 1966.

פעולות הביקורת

הגופים שבוקרו בשנת 1967 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 וכן במפעלי המדינה ומוסדותיה. הביקורת כללה בדיקות מעקב אחר תיקון ליקויים, שהועלו בשנים קודמות, וממצאי בדיקות אלה מופיעים בדו"ח זה בפרקי "תיקון ליקויים", לגבי כל משרד או גוף מבוקר אחר. הגופים המבוקרים נענו בדרך כלל להערות הביקורת ולהמלצותיה לתיקון הליקויים שהועלו ומשתפים עמה פעולה בתחום זה. אגף הפיקוח הכללי של האוצר הוציא גם השנה, בפברואר 1967, חוברת, המפרטת את ממצאי הביקורת שבדו"ח השנתי של מבקר המדינה והצעדים שנעשו לתיקונם על ידי משרדי הממשלה; החוברת מתייחסת לדו"ח השנתי 16. באוקטובר 1967 מסר המפקח הכללי של האוצר מילואים לדו"ח על ביצוע הצעות ועדת הכספים לדו"ח השנתי 16, שהוגש לוועדת הכספים במאוס 1967.

בשנת 1967 נערכו פעולות ביקורת ב-177 מבין 188 הרשויות המקומיות, שהיו בארץ בסוף השנה. מספרן של הרשויות המקומיות, שבהן נערכה ביקורת כוללת, שהקיפה

את מכלול פעולותיה של הרשות, היה 46: 11 עיריות, 20 מועצות מקומיות ו-15 מועצות אזוריות. סיכומים על פעולות הביקורת ברשויות המקומיות ניתנים להלן בפרק "הרשויות המקומיות" ובו 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 אחרים בכלל, בטיפולם בעניינים דומים.

באוגוסט 1967 הפעיל מבקר המדינה את הביקורת על שתי מועצות דתיות, נוסף על המועצות הדתיות, שבהן הופעלה ביקורת המדינה עוד בשנים קודמות, ולראשונה גם על שניים מהוועדים המקומיים. הוועדים המקומיים, במילוי תפקידם כרשות מקומית, עומדים לביקורת על פי סעיף 9(8) לחוק מבקר המדינה, ועל פי סעיף 3(ב) לפקודת המועצות המקומיות (נוסח חדש), תשכ"ה — 1965.

בדצמבר 1967 מסר מבקר המדינה לראשונה גם דין וחשבון נפרד על הביקורת באיגוד ערים לשירותי כבאות. הדו"ח התייחס לאיגוד ערים איזור איילון. ממצאי ביקורת הנוגעים לפעולות בתחום הכבאות פורסמו קודם לכן בדו"חות השנתיים של מבקר המדינה, לאחרונה בדו"ח השנתי 17.

נערכו פעולות ביקורת ב-65 איגודים. סיכומים על פעולות הביקורת באיגודים ניתנים להלן בפרק "איגודים", ובו גם רשימת הדו"חות שהוצאו. באותו פרק נמצאים גם סיכומים של קביעות עקרוניות מתוך דו"חות הביקורת על איגודים שונים, וכן פרטים על הטיפול בממצאי הביקורת באיגודים מצד הממשלה.

טיפול בתלונות

מספר התלונות מצד הציבור, שהתקבלו במשרד בשנת 1967 היה 2,625. ניתוח מספרן הכולל לפי חודשי השנה מראה, שעקומת מספר התלונות בשנה הנסקרת הושפעה באופן בולט מהמאורעות, שנתרחשו באותה שנה: בתקופת מלחמת ששת הימים ולאחריה נתקבל רק מספר מועט של תלונות; החל מאוגוסט תכפו שוב הפניות למשרד, ומספרן גדל והלך, עד שלקראת סוף השנה הגיע לזה של החודשים האחרונים של 1966 (שנה בה הסתכם מספר התלונות ב-3,110) ואף עלה עליו. המספר הכולל של התלונות בשנת 1967 היה קרוב לזה של שנת 1965, שבה נתקבלו יותר מ-2,500 תלונות.

גם השנה נגעו התלונות לתחומים השונים של המינהל הציבורי, הן במישור פעולותיהם של משרדי הממשלה והן במישור המוניציפלי. עוד נתקבלו תלונות בקשר לאיגודים ממשלתיים, במיוחד כאלה המספקים שירותים לציבור.

לבדיקת התלונות משמשים אותם הכלים האמצעים העומדים לרשות משרד מבקר המדינה לפי החוק לביצוע תפקידי הביקורת. הטיפול בתלונות מאפשר לביקורת המדינה לתת שירות לאזרח, אם נמצא שהוא נפגע, ויחד עם זה לעמוד על ליקויים בגופים המבוקרים המתגלים תוך בירור התלונה.

ניתוח, שהתבסס על התוצאות של הטיפול בתלונות בחודשים מייצגים של שנת 1967, הראה, שכ-20% מן התלונות שהוגשו התייחסו לגופים לא מבוקרים או לנושאים שאינם בסמכות ביקורת המדינה. בכ-20% לא נמצא ביסוס משפטי לתלונות או שנכוונותן מבחינה

עובדתית לא ניתנה להוכחה. ביותר ממחצית המקרים הביאו בירוריו של משרד מבקר המדינה וההיענות לכך מצד הגופים המבוקרים לתוצאות חיוביות עבור האזרח המתלונן. בחלק מהמקרים הנותרים המדובר היה בתלונות, שמקורן בתקלה שקרתה ולא ניתן עוד לתקנה; במידה שתקלות אלה הצביעו על ליקויים בטיפול בעניין, נדרש הגוף המבוקר לעשות לתיקון ליקויים אלה. במקרים שהתלונה נמצאה מוצדקת, אבל הגוף המבוקר לא נענה לדרישות לתיקון, נכלל העניין בביקורת השוטפת.

המשרד בשיתוף הפעולה הבין-לאומי

המושב השני של הוועד המנהל של מוסדות הביקורת העליונים התכנס בספטמבר 1967 בווינה, בהשתתפות כל החברים בו, בראשותו של מבקר המדינה, ד"ר י. א. נבנצל, שהוא יושב ראש הוועד המנהל. בישיבות נסקרו פעולות הוועד המנהל ויתר הפעולות של ארגון מוסדות הביקורת העליונים וכן פעולות מוכירות הארגון, שליד מוסד ביקורת המדינה של אוסטריה. בישיבות הוועד המנהל נדונו גם ההכנות לקראת הקונגרס השישי של מוסדות הביקורת העליונים, העומד להתכנס בטוקיו במאי 1968.

עוד במושב הראשון של הוועד המנהל, שהתקיים בווינה במאי 1966, התקבלה הצעתו של מבקר המדינה בדבר בקשת ארגון מוסדות הביקורת העליונים להתקבל במעמד מיעץ לאקוסו"ק (Ecosoc) — המועצה הכלכלית והסוציאלית של האו"ם. מבקר המדינה העלה את הצעתו לאחר דיונים, שקיים בנדון במרכז האו"ם בניו-יורק, במארס 1966. הוועדה המייעצת לענייני ארגונים לא-ממשלתיים שליד המועצה הכלכלית והסוציאלית דנה בבקשה ביום 1 במאי 1967, והחליטה להמליץ עליה. בעקבות המלצה זו החליטה המועצה הכלכלית והסוציאלית של האו"ם, ביום 14 ביוני 1967, פה אחד לקבל למועצה את ארגון מוסדות הביקורת העליונים.