



מבקר המדינה

דו"ח
שנתי
20

ירושלים

א. א. א. א. א.



מבקר המדינה

דו"ח שנתי 20

לשנת 1969 ולחשבונות
של שנת הכספים 1968/69

ירושלים, תש"ל - 1970

ההוצאות על בטחון המדינה הן הסיבה העיקרית לכך, שכיסוי התקציב הממשלתי עתה דורש חלק גדול במיוחד מן ההכנסה הלאומית, וכל אזרח בישראל חש מאד במשקלו. חסכון, יעילות ותקינות בניהול הפעולות הממשלתיות חשובים בזמני חירום לא פחות, אלא אף יותר מתמיד, כדי להבטיח שההוצאה לא תעלה על הדרוש באמת, ותהיה לתועלת מירבית. בהיותה הגורם הבלתי תלוי היחיד, שפרטי הדברים ידועים לה מבפנים, צריכה ביקורת המדינה לעמוד בעירנות על משמר המגמות הללו מטעם שולחיה, הכנסת וכלל הציבור.

בעבר היה עיקר פעולתה של ביקורת ממלכתית לוודא, שסכום מוגדר שהיה צריך להגיע לאוצר המדינה, אמנם הגיע, ושעבור סחורה או שירות שנתקבל, לא שולם יותר מתמורתו לפי מחירו הידוע. גם היום יש עוד פעולות רבות ואף חשובות של הגופים המבוקרים, התואמות אותם דגמים. אולם לצדן הולכות ורבות עסקאות מורכבות הרבה יותר, שבהן שוב אין המדובר בסכום חד משמעי, אלא במערכות שלמות של זכויות והתחייבויות שוות-כסף, אלה מול אלה. לפעמים העסקה מורכבת בשל העניין עצמו, אולם יש אשר היא סובכה יתר על הצורך. אף באין כוונות פסולות, מרובות הבעיות בהערכת העסקאות המורכבות. אין לדרוש הימנעות מעשייתן, שכן תנאי המשק בזמננו, ותפקידן הפעיל של זרועות השלטון בחיי הכלכלה, אינם מאפשרים לוותר על השימוש בצורות פעולה מתוחכמות. אולם זהירות מיוחדת דרושה בהן. יש לעמוד על כך, שאינטרס הציבור בעסקאות האמורות ובקביעת תנאיהן יהיה מיוצג באותה קפדנות, שבה שומר הפרט על זכויותיו במקרים דומים. אף רצוי שמשא ומתן עליהן לא ינוהל על ידי יחיד בלבד, אלא על דעת מספר גורמים, בלתי תלויים זה בזה, לרוב נציג המשרד הנוגע בדבר ונציג האוצר, שיפעלו תוך אחריות משותפת. התייעוד בתיקים צריך לכלול ניתוח כלכלי מדויק, כדי לאפשר ביקורת מלאה על הפעולה לכל צדדיה.

בתחום הכלכלי עמדה הביקורת על תופעה נוספת, האפיינית לישראל, והיא יוקר השירותים הניתנים לציבור. הוצלתם דרושה לייעולו של משק, שבקרבנו פועלת ההתחרות רק במדה מוגבלת, אך שומה עליו לעמוד בהתחרות המחירים בשוק הבינלאומי. רצוי שהגופים המבוקרים ישמשו מופת וגורם מדרבן בתהליך סילוקו של יוקר השירותים וצמצום ההוצאות ככל האפשר.

י. א. י.

י. א. נבנצל
מבקר המדינה

ירושלים, ט' באדר א' תשי"ל
15 בפברואר 1970

תוכן העניינים

- 1 פעולות מבקר המדינה ומשרדו בתקופת הדין וחשבון
- ביקורת המדינה על הוצאות המפלגות לבחירות לכנסת השביעית
- 7 ולרשויות המקומיות בשנת תש"ל

ממצאי הביקורת

פרק ראשון - האוצר

משרד האוצר

- 14 התקציב לשנת הכספים 1968/69 וביצועו
- 37 דו"ח על מאזן המדינה ליום 31.3.1969

אגף החשב הכללי

- 92 ביטול ההצמדה של הלוואות פיתוח
- 108 טיפול בבקשות להקלות על משכנתאות לדיור
- 109 עסקאות עם הסוכנות היהודית
- 111 הלוואות מתוקצבות שגבייתן נמסרה לבנקים
- 113 פקדונות האוצר בבנקים
- 119 מכירה של מניות בתי מלון

נציבות שירות המדינה

- 123 ממצאי מעקב

מינהל הכנסות המדינה

- 127 מחשב בשירות מס הכנסה
- 132 שומות בענף קבלני בניין
- 137 שומות לבעלי בתי קולנוע
- 139 מקדמות מס הכנסה מעצמאיים
- 142 גביית מס רכוש על מקרקעין
- 143 מכס - מחסנים רשויים
- 146 מכס - הארכת זכויות של סטודנטים עולים
- 148 בלו על טבק
- 153 מס קנייה - קביעת מחיר סיטוני
- 156 מס בולים
- 159 ממצאי מעקב

מינהל הדלק

- 165 פיקוח על יבוא דלק, זיקוקו ושיווקו
- 176 פיקוח על טיב הבנזין המשווק בתחנות
- 177 היטל על בנזין

המרכז למיכון משרדי

- 179 ממצאי מעקב

פרק שני – משרדי הממשלה

משרד ראש הממשלה

183	חגיגות שנת העשרים
-----	-------------------

משרד הבריאות

188	ניהול שירותי הריפוי
194	שירותי אחיות במוסדות רפואה
199	בית חולים הלל יפה בחדרה
202	בריאות סביבתית ושירותי תברואה
211	שירותי אספקה ומחסנים
217	ממצאי מעקב

משרד הדואר

223	ניהול כוח אדם
234	העברת תעודות מלווה בדואר
237	ממצאי מעקב

משרד הדתות

240	חגיגות ל"ג בעומר במירון
242	טיפול בענייני הר ציון
246	מועצות דתיות

משרד החוץ

251	ניהול כוח אדם
255	נכסים בנציגויות
258	ממצאי מעקב

משרד החינוך והתרבות

260	פיקוח על החינוך היסודי
265	שכר לימוד מדורג
271	מבנים למוסדות חינוך
275	תמיכות במפעלי תרבות, אמנות ומדע
289	אגף העתיקות
293	ממצאי מעקב

משרד החקלאות

300	אשראי מרוכו למשק החקלאי
308	גידול סלק סוכר וייצור סוכר בארץ
319	פיתוח החקלאות של בני המיעוטים
324	שירות השדה למים
326	המכון להנדסה חקלאית
329	המועצה לייצור ולשיווק של ירקות – תחנות לטיפול בתוצרת
331	ממצאי מעקב

משק המים

340 רשות המים הארצית

מינהל מקרקעי ישראל

387 ממצאי מעקב

משרד המסחר והתעשייה

390 הקמת מפעל טכסטיל בקרית שמונה
397 סיוע למפעל תעשייתי
400 השקעות הממשלה בחברה לפיתוח תעשיות
404 השקעות במוסד כספי
407 סיוע למפעל לייצור מוצרי מתכת
409 החזר מסים עקיפים על תשומות יצוא
415 פיקוח על יהלומים
422 השתתפות במפעל לקילוף עץ
425 ממצאי מעקב

משרד המשטרה

427 הטיפול בענייני תנועה במחוז ת"א
431 רכישת מדים
433 דו"ח כספי לשנת 1968/69
435 ממצאי מעקב

משרד המשפטים

439 רשם החברות
443 הממונה על רכוש האויב
446 שירותים משפטיים וטכניים בבתי משפט
448 ממצאי מעקב

משרד הסעד

452 מניעת עבריינות נוער
475 ממצאי מעקב

משרד העבודה

476 המחלקה לאיגוד שיתופי
482 מחלקת המדידות
שירות התעסוקה
487 מצב התעסוקה ופעולות שירות התעסוקה
488 מדור התשלומים
495 לשכת העבודה לימאים

מחלקת עבודות ציבוריות

499 בנייה ממשלתית
513 ממצאי מעקב

משרד הפיתוח

- 515 ממצאי מעקב

משרד הפנים

- 517 . בחירות לכנסת השביעית ולרשויות המקומיות בשנת תש"ל
524 אירגון שירותי כבאות
546 תהליך אישור חוקי עזר
552 ועדות דיור מחוזיות
554 ממצאי מעקב

המשרד לקליטת העלייה

משרד השיכון

- 558 ביצוע תקציב הפיתוח של המשרד
561 ניהול קרקעות
563 פיקוח על הבנייה הטרומית
567 הפעלת בנייה במחוז המרכז
570 מסירת עבודות פיקוח
571 כרמיאל - הקמת עיירת פיתוח
582 שיכון מעוטי יכולת - חלוקת דירות
585 איכלוס דירות בערד
587 התקשרויות להעסקת עובדים
588 ממצאי מעקב

משרד התחבורה

- 590 פיקוח על שירותי התחבורה הציבורית - אוטובוסים
601 מחלקת המוסכים
606 שיקום בית הנתיבות לוד
610 ממצאי מעקב

משרד התיירות

- 613 קבוצות תיירים מאורגנות
616 ממצאי מעקב

רכבת ישראל

- 620 עבודות פיתוח

פרק שלישי - מערכת הבטחון

משרד הבטחון

- 628 חשבונות משרד הבטחון
632 משלחת משרד הבטחון בניו-יורק
642 התקשרות לרכישת מוצרים מסוג חדש מייצור מקומי

643	הזמנות לייצור מקומי
647	רכישת ציוד מחברת תדיראן בע"מ
652	מכירת מניות המדינה בחברת תדיראן בע"מ
658	עבודות בנייה
662	ניהול ענייני עובדים
666	רכישת נכסי דלא ניידי
669	תביעת נזיקין
672	ממצאי מעקב

צבא הגנה לישראל

678	שירות מילואים
681	הג"א - הקמת מקלטים
689	הג"א - פעולות הכנה והדרכה
690	הקמת ביצורים בסיני
691	ניהול עניינים כספיים במפקדות הפיקודים המרחביים
691	יחידת שירותי חימוש מרחבית
693	סדרי ביצוע תשלומים
697	טיסות נוסעים לסיני
699	תחזוקת רכב במוסכים אורחיים

הממשל הצבאי בשטחים המוחזקים

701	ענייני כספים וחשבונות
704	איזור יהודה ושומרון - ניהול ענייני עובדים
712	הרכוש הממשלתי והרכוש הנטוש ברצועת עזה וצפון סיני
717	ממצאי מעקב

התעשייה הצבאית

718	המאזן ליום 31.3.1969
721	רכישת חומרים בחו"ל
724	מפעל אוזרי
726	ייצור המוני של מוצר

התעשייה האווירית לישראל בע"מ

730	ארגון במסגרת חברה - העברת נכסים
736	עבודות בנייה
741	מפעל באר שבע
746	גפים בע"מ

שירות בטחון כללי

751	אבטחת מהימנות בטחונית
-----	-----------------------

752	המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים
-----	----------------------------------

פרק רביעי - מוסדות המדינה

בנק ישראל

755	רביית על פקדונות במטבע חוץ
756	מינהל מלוות המדינה
759	ניהול כוח אדם
	בנק י. ל. פויכטונגר בע"מ; בנק אלרן בע"מ
761	ובנק קרדיט לישראל בע"מ
762	מאזן בנק ישראל וחשבון רווח והפסד

המוסד לביטוח לאומי

772	ענף זיקנה ושאימים
779	הסדרים עם קופות החולים לריפוי נפגעי עבודה
783	דינים וחשבונות קספיים

רשות הנמלים

789	הכנסות והוצאות של רשות הנמלים
799	ממצאי מעקב

רשות השידור

801	פעולות רשות השידור
-----	--------------------

פרק חמישי - הרשויות המקומיות

813	ביקורת המדינה ברשויות המקומיות
815	ממצאים בעלי משמעות עקרונית בדו"חות על רשויות מקומיות
822	ניהול כספים וחשבונות במועצות מקומיות

פרק שישי - איגודים

829	ביקורת המדינה באיגודים
830	ממצאים בעלי משמעות עקרונית בדו"חות על איגודים

*

הצעותיה של ועדת הכספים לדו"ח השנתי 19 של מבקר המדינה

839	כפי שאושרו על ידי מליאת הכנסת
-----	-------------------------------

ביצוע הצעותיה של ועדת הכספים לדו"חות השנתיים של מבקר

846	המדינה כפי שאושרו על ידי מליאת הכנסת
-----	--------------------------------------

*

847	חוק מבקר המדינה
-----	-----------------

*

מפתח עניינים

**פעולות מבקר המדינה ומשרדו
בתקופת הדיון וחשבונו**

משרד מבקר המדינה בתקופת הדין וחשבון

דין וחשבון זה מסכם את פעולות מבקר המדינה ומשרדו בשנת 1969 ואת תוצאות הביקורת במשרדי הממשלה, במפעלי המדינה ובמוסדותיה, לרבות ביקורת החשבונות לשנת הכספים 1968/69. מבקר המדינה המציא דו"ח שנתי זה לשר האוצר לעיונו ולהערותיו ביום ראשון ט' באדר א' תש"ל (15.2.1970), ובהתאם לסעיף 16 לחוק מבקר המדינה עומד הדו"ח להיות מונח על שולחן הכנסת ביום שלישי כ"ב בניסן תש"ל (28.4.1970).

דיוני ועדת הכספים ומליאת הכנסת דו"חות מבקר המדינה

1. ועדת הכספים של הכנסת וועדת המשנה הקבועה שלה לדו"חות מבקר המדינה דנו בדו"ח השנתי 19 בתקופה מאי-יולי 1969. הדיונים הקיפו 19 נושאים. ועדת הכספים הניחה על שולחן הכנסת ביום 2 ביולי 1969 את סיכומיה והצעותיה לדו"ח השנתי 19 של מבקר המדינה כפי שאושרו על ידי מליאת הכנסת (ראה להלן עמ' 839).
2. לפי סעיף 21 לחוק מבקר המדינה על המבקר להכין חוות דעת בכל עניין שבתחום תפקידיו, אם יתבקש לכך מאת הכנסת, מאת ועדת הכספים או הממשלה. ביוני 1969 פנתה ועדת הכספים של הכנסת למבקר המדינה וביקשה ממנו חוות דעת בשאלה, אם יושב ראש מועצת המנהלים של צי"ם יכול להיות, בעת ובעונה אחת, גם מנהל החברה לישראל. מבקר המדינה הגיש את חוות דעתו ביום 15 ביולי 1969. בינואר 1970 פנתה ועדת הכספים של הכנסת למבקר המדינה בבקשה, שיבדוק את דרכי השימוש של המועצה המקומית בית-שאן בכספים שהועברו אליה על ידי משרד הפנים לצרכי מקלטים, ויגיש לה על כך את חוות דעתו. מבקר המדינה הגיש את חוות דעתו ביום 2 בפברואר 1970; שתי חוות הדעת פורסמו במועד סמוך אחר הגשתן.

ביקורת על הוצאות הבחירות לכנסת השביעית ולרשויות המקומיות

על פי "חוק הבחירות לכנסת ולרשויות המקומיות בשנת תש"ל (מימון, הגבלת הוצאות וביקורת), תשכ"ט-1969" הייתה זכאית כל מפלגה, ששמה גקוב בתוספות לחוק, להקצבה של כספים מאוצר המדינה לארגון פעולות המפלגה במערכת הבחירות ולהוצאות תעמולה והסברה לקראת הבחירות לכנסת השביעית ולרשויות המקומיות, שנערכו ביום ט"ז בחשון תש"ל (28 באוקטובר 1969); גובהה של ההקצבה, התנאים לקבלתה וסדרי התשלום מפורטים בחוק האמור. לפי חוק זה על מבקר המדינה לקיים ביקורת על הוצאות המפלגות בבחירות במטרה לוודא אם הן היו בגבולות שנקבעו בחוק. מבקר המדינה הגיש את דו"חות הביקורת שלו על הוצאות המפלגות ביום 8 בפברואר 1970 (בדבר פעולות הביקורת בנדון, ראה להלן עמ' 7).

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 יחידות המטה: הייעוץ המשפטי, עריכת כתבי המשרד, הייעוץ לעניינים טכניים וכלכליים, הייעוץ לבריאות הציבור, הייעוץ לענייני סעד, המינהל ויחידות התכנון וההדרכה. הביקורת על משרדי הממשלה נערכת ברובה בירושלים; הביקורת על מערכת הבטחון ועל רוב הרשויות המקומיות נערכת בתל אביב, שם פועלת גם היחידה לביקורת עיבוד נתונים אוטומאטי. הביקורת על חלק ממפעלי התחבורה ועל הרשויות המקומיות שבצפון הארץ מתנהלת בחיפה; ביקורת האיגודים נערכת בשלוש הערים. הביקורת על איגודי ערים והביקורת על המועצות הדתיות, שעליהן מופעלת ביקורת המדינה, נעשית במסגרת הביקורת על הרשויות המקומיות; הביקורת על המוסדות להשכלה גבוהה נערכת על ידי יחידה מיוחדת שבירושלים.

המשרד מקיים פעולות הדרכה לעובדיו ומעודד את השתלמותם המקצועית; בשנה הנסקרת השתלמו 35 מעובדי המשרד במוסדות להשכלה גבוהה בארץ; שני עובדים בכירים השתלמו בחוץ לארץ. הקורסים הפנימיים שנערכו השנה הקיפו את הנושאים הבאים: עיבוד נתונים אוטומאטי, קורס, שבו השתתפו כמחצית עובדי הביקורת; קורס בנושא ניתוח כדאיות; וקורסים לעובדים חדשים, שהתקיימו בתנאי פנימיה. הקורסים ניתנו על ידי עובדים בכירים של המשרד ובהשתתפות מרצים מומחים מן החוץ. עצרות מיוחדות הוקדשו לנושאים שונים בתחום ביקורת המדינה, ועובדים של המשרד השתתפו גם בפעולות הדרכה מחוץ לכותלי המשרד, בתחומים, שלביקורת המדינה יש זיקה אליהם.

לפי סעיף 24 לחוק מבקר המדינה נקבע תקציב המשרד על ידי ועדת הכספים של הכנסת על פי הצעת מבקר המדינה, ומתפרסם יחד עם תקציב המדינה; תקציב המשרד לשנת 1969/70 הוא 7,775,000 ל"י. בהתאם לסעיף 25 לחוק, מגיש מבקר המדינה את הדו"ח הכספי של המשרד לאישור ועדת הכספים; לפי הדו"ח הכספי לשנת 1968/69 הסתכמה ההוצאה למעשה ב-6,684,220 ל"י. מספר עובדי המשרד בסוף 1969 היה 456.

פעולות הביקורת

הגופים שבוקרו בשנת 1969 ויחידותיהם העיקריות. לפי סעיף 15 (א) לחוק מבקר המדינה מפורטים בדו"ח שנתי זה כל הגופים, שבוקרו בתקופת הדו"ח השנתי, ויחידותיהם העיקריות. הפירוט ניתן בראש הפרקים השונים של הדו"ח; מפורטות שם גם 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 בדו"ח שנתי זה בפרקים "ממצאי מעקב" לגבי כל משרד או גוף מבוקר. לאחר. במאוס 1969 הוציא אגף הפיקוח הכללי של האוצר חוברת, המפרטת את ממצאי הביקורת שבדו"ח השנתי 18 ואת הצעדים שעשו משרדי הממשלה לתיקון הליקויים. באותו חודש הגיש שר האוצר לוועדת הכספים של הכנסת דין וחשבון על ביצוע הצעות הוועדה לדו"ח השנתי 18 של מבקר המדינה. הגופים המבוקרים נענו בדרך כלל להערות הביקורת ולהמלצותיה לתיקון הליקויים.

בשנת 1969 נערכו פעולות ביקורת ב-190 מבין 194 הרשויות המקומיות, שהיו בארץ בסוף השנה. מספרן של הרשויות המקומיות, שבהן נערכה ביקורת כוללת, שהקיפה את מכלול פעולותיה של הרשות היה 39: 11 עיריות, 19 מועצות מקומיות ו-9 מועצות אזוריות; כן נערכה ביקורת כוללת ב-4 ועדים מקומיים. סיכומים על פעולות הביקורת ברשויות המקומיות ניתנים להלן בפרק "הרשויות המקומיות" בדו"ח זה (ראה להלן עמ' 813) ובו גם רשימת הדו"חות, שהוצאו במשך השנה. באותו פרק גם מתוארים ממצאים,

שלגביהם הובאו בדו"חות הביקורת על הרשויות המקומיות קביעות עקרוניות, העשויות לשמש כהנחיה לרשויות מקומיות אחרות, ובחלקן גם לגופים מבוקרים אחרים בטיפולם בעניינים דומים.

בשנת 1969 ערך משרד מבקר המדינה בראשונה ביקורת בוועדות מקומיות לתכנון ולבנייה, הפועלות במרחב תכנון מקומי שבתחומו יותר מרשות מקומית אחת. ועדות אלה עומדות לביקורת מבקר המדינה על פי סעיף 9 (5) לחוק מבקר המדינה, כגופים שהממשלה משתתפת בהנהלתם. בעוד שבמרחב תכנון מקומי הכולל תחום של רשות מקומית אחת בלבד, מועצת אותה הרשות היא גם הוועדה המקומית, ניתנים במרחב תכנון מקומי, שבתחומו יותר מרשות מקומית אחת, שירותי התכנון והבנייה על ידי ועדה מקומית המורכבת בעיקרה מנציגים של הרשויות המקומיות שבאותו מרחב תכנון, וזאת על פי סעיף 19 לחוק התכנון והבנייה. בשנת 1969 היו 27 הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה מן הסוג האמור מורכבות מנציגיהן של שתי עיריות, 77 מועצות מקומיות, ו-39 מועצות אזוריות. בדיקות הביקורת הקיפו ארבע ועדות מקומיות לתכנון ולבנייה, ובינואר 1970 הוצאו דו"חות על הביקורת לגבי שלוש מן הוועדות.

בערכו פעולות, ביקורת ב-80 איגודים. סיכומים על פעולות הביקורת באיגודים ניתנים להלן בפרק "איגודים" בדו"ח זה (ראה עמ' 829) ובו גם רשימת הדו"חות שהוצאו במשך השנה. 12 מהדו"חות יצאו ביולי 1969 בקובץ, במתכונת הקבצים שיצאו בעבר. גם בפרק על הביקורת באיגודים מתוארים ממצאים, שלגביהם הובאו בדו"חות הביקורת על האיגודים קביעות עקרוניות, העשויות לשמש כהנחיה לאיגודים אחרים, ובחלקן לגופים מבוקרים אחרים, בטיפולם בעניינים דומים.

ישנם גופים מבוקרים אשר, לפי סעיף 9 (7) ו-9 (8) לחוק מבקר המדינה, הביקורת עליהם מופעלת רק אם ובמידה שוועדת הכספים של הכנסת או המבקר החליטו על כך. בשנה הנסקרת החליט מבקר המדינה להפעיל את הביקורת על הגופים הבאים: המועצות הדתיות חיפה, נתניה, לוד ואשדוד; קרן הנאמנות ועזרה לישובי ספר; חברה לפיתוח תעשיות השרון בע"מ; החברה לפיתוח מצפה רמון בע"מ; חברת בית היוצר של מפעלי ים המלח; חברת תשת — חברה למפעלי תיירות ושירותי תעופה בע"מ.

לפי סעיף 9 (6) לחוק מבקר המדינה ישנם בין הגופים המבוקרים גופים העומדים לביקורת לפי חוק. הוועדים המקומיים נכללים בין גופים אלה; על פי סעיף 3 (ב) לפקודת המועצות המקומיות (נוסח חדש), תשכ"ה-1965, ועד מקומי במילוי תפקידו כרשות מקומית יעמוד לביקורת מבקר המדינה; אולם הביקורת לא תופעל אלא אם ועדת הכספים של הכנסת או מבקר המדינה החליטו על כך ובמידה שהחליטו. בשנת 1967 הופעלה בראשונה הביקורת — על פי החלטת מבקר המדינה — על שני ועדים מקומיים, וב-1969 הופעלה הביקורת על שלושה ועדים מקומיים: אלישמע; באר טוביה; והיוגב.

טיפול בתלונות

בשנת 1969 שוב גדל מספר התלונות, שאורחים היפנו למשרד מבקר המדינה, והוא הגיע ל-4,143 לעומת 3,562 תלונות בשנת 1968.

בשנה הנסקרת התקדם הטיפול בהכנת חוק בדבר הקמת מוסד לטיפול בתלונות הציבור ("אומבודסמן"). משרד המשפטים הכין הצעת חוק בהתאם להמלצות הוועדה הפרלמנטרית, שפעלה מטעם הכנסת השישית, אשר את מסקנותיה אימצה הממשלה (ראה דו"ח שנתי 19, עמ' 7). ביום 25 בספטמבר 1969 הניחה הממשלה הצעת חוק — חוק מבקר המדינה

(תיקון מס' 5), תשכ"ט—1969 — על שולחן הכנסת השישית, וביום 25 בנובמבר 1969 מיד לאחר הכון הכנסת השביעית, גם על שולחנה; ביום 26 בינואר 1970 החלה קריאה ראשונה של הצעת החוק.*

המשרד בשיתוף הפעולה הבין-לאומי

הוועד המנהל של הארגון הבין-לאומי של מוסדות ביקורת עליונים (INTOSAI) קיים את מושבו החמישי בוינה, בתחילת ספטמבר 1969, והיו מיוצגים בו מוסדות הביקורת העליונים הבאים: יפן — על ידי ראש המוסד לביקורת שלה מר ט. יאמאסקי, שהוא יושב ראש הוועד המנהל; ישראל — על ידי מבקר המדינה ד"ר י. א. נבנצל, שהוא סגן ראשון ליושב הראש; קנדה — על ידי ראש המוסד לביקורת שלה מר א. מ. הנדרסון, שהוא סגן שני. כן היו מיוצגים מוסדות הביקורת העליונים של בלגיה, ברזיל, הונגריה, ונצואלה, ניגריה, סנגאל, צרפת, ואוסטריה, שמוסד הביקורת שלה מנהל את ענייני מוכירות הארגון הבין-לאומי.

דיוני הוועד המנהל התרכזו בעיקר בהכנות לקונגרס השביעי של מוסדות הביקורת העליונים, העומד להיערך בספטמבר 1971 במונטריאול שבקנדה. הוחלט על הנושאים המקצועיים שיידונו בקונגרס והם: (א) בחירה של עובדי ביקורת והדרכתם; (ב) עיבוד אלקטרוני של נתונים וציוד עזר טכנולוגי; (ג) ביקורת הניהול או ביקורת הפעולות — הרחבת תחום הפעולה של מוסדות ביקורת עליונים; (ד) ביצוע ההמלצות הניתנות על ידי מוסדות ביקורת עליונים.

הוועד המנהל סקר גם את שיתוף הפעולה עם המועצה הכלכלית והסוציאלית של האו"ם (ECOSOC). והוחלט על קיום קורס הדרכה בין-לאומי בבעיות ביקורת המדינה, שיוצע ל-ECOSOC לקיימו במשותף עם INTOSAI במארס 1971 בוינה. על פי החלטת הוועד המנהל ינהל מבקר המדינה של ישראל את הקורס מבחינה מקצועית.

* הקריאה הראשונה של הצעת החוק בכנסת נסתיימה ביום י"א באדר א' תש"ל (17.2.1970), והוחלט על העברת הצעת החוק לוועדה. שתיקבע על ידי ועדת הכנסת.

ביקורת המדינה על הוצאות המפלגות לבחירות

לכנסת השביעית ולרשויות המקומיות בשנת תש"ל

ביום י' באדר תשכ"ט (28.2.1969) פורסם "חוק הבחירות לכנסת ולרשויות המקומיות בשנה תש"ל" (מימון, הגבלת הוצאות וביקורת), תשכ"ט—1969. לפי חוק זה הייתה זכאית כל מפלגה, ששמה נקוב בתוספות לחוק, להקצבה של כספים מאוצר המדינה לארגון פעולות המפלגה במערכת הבחירות ולהוצאות לתעמולה והסברה לקראת הבחירות לכנסת השביעית ולרשויות המקומיות, שנערכו ביום ט"ז בחשוון תש"ל (28 באוקטובר 1969).

בעקבות פסק דין של בית המשפט הגבוה לצדק הגישה הממשלה הצעה לתיקון החוק כדי להעניק זכות להקצבה מאוצר המדינה גם לרשימות חדשות, שיוגשו לבחירות לכנסת השביעית. ההצעה נתקבלה בכנסת, ותיקון החוק פורסם ביום ז' באב תשכ"ט (22.7.1969). (החוק כפי שתוקן ייקרא להלן — החוק — הסעיפים המוזכרים הם סעיפי החוק).

גובהה של ההקצבה לכל מפלגה היה כמפורט בתוספות, בהתחשב בהרכב הכנסת השישית; והמפלגות קיבלו מקדמה על חשבון ההקצבה. ההקצבה לרשימה חדשה נקבעה בסך של 120,000 ל"י כפול מספר המנדטים שבו זכתה. החוק הגביל את הוצאות הבחירות של כל מפלגה או רשימה חדשה בכך, שהותר לכל אחת מהן להוציא למטרות האמורות את הסכום שהוקצב לה, וכן סכום נוסף ממקורותיה היא, שלא יעלה על שליש מסכום ההקצבה. את הביקורת על שמירת התקרה של ההוצאות הטיל החוק על מבקר המדינה.

כדי לאפשר למבקר המדינה למלא את תפקידו האמור הסמיך אותו החוק להוציא הנחיות בדבר ניהול החשבונות וסדרי האסמכתאות בקשר להוצאות הבחירות; החוק דרש, שמ"1 באוגוסט 1969 תנהג לפיהן כל מפלגה הזכאית להקצבה ותרשום במערכת חשבונות מיוחדת את כל הוצאות הבחירות שלה אל נכון ובשלימות; רשימה חדשה תנהג כך מיום הגשת רשימת המועמדים. על פי החוק על נציגי המפלגה או הרשימה החדשה למסור למבקר המדינה, תוך שישה שבועות מיום הבחירות, את חשבונות הבחירות שלהן ליום 30 בנובמבר 1969, כשהם כוללים כל הוצאת בחירות, שהמפלגה או הרשימה הוציאה או התחייבה בה עד לתאריך האמור, ותוך עשרה שבועות מיום קבלת החשבונות של כל אחת מהן, על המבקר להגיש ליושב ראש הכנסת דין וחשבון על תוצאות הביקורת ולציין בו, אם המפלגה או הרשימה ניהלה מערכת חשבונות בהתאם להנחיותיו, ואם לפי החשבונות, ההסברים וההצהרות שקיבל הגיע למסקנה שהוצאות הבחירות של המפלגה או הרשימה היו בגבולות הסכום המותר על פי החוק. מפלגה או רשימה חדשה, שעל פי הדין וחשבון של מבקר מדינה נתקיימו לגביה התנאים האמורים, תקבל את מלוא סכום ההקצבה המגיע על פי החוק.

ביום ב' באדר א' תש"ל (8.2.1970) הגיש מבקר המדינה ליושב ראש הכנסת 12 דינים וחשבונות שהתייחסו, כל אחד בנפרד, לאחת מ"12 המפלגות, שהיו מיוצגות בכנסת השישית, ודין וחשבון נוסף, שהתייחס לרשימה חדשה שזכתה במנדטים בבחירות. ההערות הבאות להלן בדבר המפלגות מתייחסות גם אליה, בהתאמה.

בכל אחד מהדו"חות צוין, שהמפלגה ניהלה מערכת חשבונות בהתאם להנחיות המבקר. המבקר גם ציין לגבי כל אחת, שלפי החשבונות, ההסברים וההצהרות שקיבל, הגיע למסקנה, שהוצאות הבחירות של המפלגה היו בגבולות הסכום המותר על פי החוק. במקרים

אחדים העיר המבקר בתחום ניהול החשבונות או שיוך ההוצאות, אולם בשום מקרה לא היה בדבר כדי להביא לכך, שיימנע מהמפלגה שבה מדובר מתן אחד האישורים.

בכללותן היו המפלגות רשאיות להוציא סך של 20,320,000 ל"י. הוצאתן, לפי הדו"חות, הסתכמה ב-19,283,870 ל"י. כלל ההקצבה למפלגות מתקציב המדינה הגיעה ל-15,240,000 ל"י.

עוד מסר מבקר המדינה, בצירוף דו"חות האמורים, מכתב ליושב ראש הכנסת ובו הערות כלליות לגבי פעולות הביקורת ותוצאותיה. להלן ההערות:

כדי להבטיח מבעוד מועד התארגנות ראוייה של המפלגות לקראת הפעלת מערך הרישומים על הוצאות הבחירות, שלח להן משרד מבקר המדינה חוזר ב-26 במאי. בחוזר צוין, שעד להוצאת הנחיות המבקר, לפי סעיף 9, בדבר ניהול החשבונות וסדרי האסמכתאות בקשר להוצאות הבחירות, שעל פיהן על המפלגות לנהוג החל מ-1 באוגוסט, נראה דרוש, שלשם הבטחת שלימות הרישומים תרשום כל מפלגה, החל מ-1 ביוני, את כל ההוצאות שלה בקשר לבחירות, בחשבונות עזר נפרדים, ותדאג, שהאסמכתאות ייערכו ויישמרו במערכת תיק נפרדת. תשומת לב המפלגות הופנתה לסעיף 7 (2), שלפיו עליהן לפתוח חשבון בנקאי מיוחד להוצאות הבחירות; עוד נאמר בחוזר, שרצוי שהחשבון יפתח כבר עם קבלת החוזר, והפעולות הכספיות הנוגעות להוצאות הבחירות יבוצעו דרכו.

ב-6 ביוני נשלחו למפלגות הנחיות בדבר ניהול החשבונות וסדרי האסמכתאות, בצירוף חוזר נוסף, שבו צוין, שכל האמור בדבר הוצאת בחירות חל על הוצאות המפלגות הממומנות מכל מקור שהוא, ולא רק על הוצאה מתוך הסכומים המועמדים לרשותן מאוצר המדינה.

ב-12 באוקטובר ביקרו עובדי משרד מבקר המדינה במשרדי המפלגות כדי לעמוד על ההסדרים, שהמפלגות הנהיגו על פי הנחיות. תשומת לבם של נציגי המפלגות, שהדבר נגע אליהן, הופנתה למספר סעיפי הנחיות, שבמועד האמור לא הוקפד די הצורך על מילוי. בביקורת החשבונות המפלגות לאחר הבחירות נמצא, שהן היו ערות, בדרך כלל, להערות אלה.

ב-30 באוקטובר, מיד לאחר הבחירות, הוזכר לנציגי המפלגות, שלפי סעיף 12 (א) עליהם למסור למבקר המדינה, תוך שישה שבועות מיום הבחירות — דהיינו במועד שבין 1 בדצמבר עד 9 בו — את חשבונות הבחירות של המפלגה ל-30 בנובמבר, כשהם כוללים כל הוצאת בחירות, שהמפלגה הוציאה או התחייבה בה עד לתאריך האמור. עוד צוין, שמשרד מבקר המדינה יהיה מוכן לבצע בדיקות במקום, שבו מנוהלים החשבונות, אם העברת כל המסמכים תגרום קשיים מיוחדים. ואמנם ביקורת החשבונות של שלוש מפלגות, שנציגיהן ביקשו זאת, נערכה במקום ניהולם.

רוב המפלגות הגישו חשבונות בזמן, אולם לגבי אחדות היה צורך בהשלמות בהיקף גיכר לאחר מכן. שתי מפלגות הגישו חשבונותיהן באיחור — האחת בשלושה ימים והשנייה בתשעה ימים. החוק קובע את התקופה, שבה יש להגיש את החשבונות, בלי להטיל סנקציה על איחור בהגשה. הביקורת התייחסה לכל החומר שהוגש.

מפלגות, שמיינו וערכו חשבונותיהן מלכתחילה כראוי — לרוב מפלגות קטנות יותר — הקלו בזה על ביצוע מעמיק של הביקורת. מפלגות אחדות התקשו בדבר, והיה צורך להתייחס לרישומים נוספים ולתיעוד משלים, שהוגש במהלך הביקורת. עם זה ניתן היה לביקורת להגיע למסקנות גם לגביהן.

ניהול חשבונות

1. מבקר המדינה הוציא הנחיות מפורטות בדבר ניהול חשבונות וסדרי אסמכתאות. עם זאת לא התעלם מכך, שהמטרה העיקרית של הוצאת ההנחיות הייתה לאפשר לביקורת לקבוע, על פי החשבונות שיוגשו, אם כל מפלגה שמרה על תקרת ההוצאות, שהיא הייתה רשאית להוציא על בחירות. אמנם הופנתה תשומת לבן של המפלגות למקרים של אי קיום כמה מסעיפי ההנחיות, אולם הדעת ניתנה בעיקרה על השאלה, אם קיום ההנחיות בכללותן, על ידי כל מפלגה, איפשרה לביקורת למלא את תפקידה כאמור. על פי הכחנה זו לא היה צורך בשום מקרה להימנע מאישור לפי סעיף 12 (ב) (1).

2. על המפלגות היה לרשום הוצאותיהן לבחירות במערכת חשבונות מיוחדת. רק מערכת זו עמדה לביקורת, ולפי החוק היה על המבקר לבסס את מסקנותיו על החשבונות, ההסברים וההצהרות שקיבל.

3. חלק גדול מפעילות המפלגות לקראת הבחירות וביום עריכתן נעשה על ידי סניפיהן, אך האחריות לניהול מערכת החשבונות המיוחדת, גם לגבי פעילות הסניפים, חלה על מרכז המפלגה.

להבנת היקף העניין יש לתת את הדעת על כך, שרוב המפלגות מקיימות סניפים בעשרות מקומות. כלל מספר הסניפים, שהיו פעילים בבחירות, היה מעל ל-600. הביקורת לא התעלמה מהקושי, שבו נתקלו המפלגות, לעמוד בסידורים קפדניים, כאשר עליהן לפעול ביישובים גדולים וקטנים, לא במעט באמצעות מנגנון מקומי, לא כולו מקצועי, ובלחץ של תקופת הבחירות. כאן היה המקור למספר סטיות, שהתגלו בקיום כמה מסעיפי ההנחיות, כגון ליקויים בסדרי תיעוד, ותשלומים במוזמנים במקום בשיקים.

היו מקרים, שנציגי מפלגות לא יכלו לקבוע בוודאות, אם סניפים כללו את כל הוצאות הבחירות בחשבונות, שהגישו למרכז עד גמר הביקורת. במקרים אלה כללו המפלגות בחשבונותיהן הפרשה לכיסוי התחייבויות אפשריות נוספות, בגובה סביר, וכפי שהיה נראה מספיק לנציגיהן, והצהרתם בעניין זה נתקבלה כראיה בהתאם לחוק.

4. בדו"ח על כל מפלגה ניתן סיכום הוצאותיה לבחירות, לפי סעיפיהן. בהשוואת ההוצאה בסעיפים השונים, בין מפלגה למפלגה, יש להתחשב במספר מגבלות, במיוחד: פירוש המפלגות לסעיפי הוצאה לא היה זהה בכל המקרים; משקל פעולות ההתנדבות והתרומות בעין היה שונה ממפלגה למפלגה. השפיע גם ההבדל בין מפלגות, שהשתתפו בבחירות לוועידה של ההסתדרות הכללית של העובדים, וחל לגביהן עניין שיוך ההוצאות, שנעשו בתקופה שלפני בחירות אלה (ראה להלן), לבין מפלגות, שלא השתתפו בהן.

שיוך הוצאות

1. כפי שיוצא מהחוק (סעיף 1 בקשר עם סעיף 3), הוצאות בחירות — והן שעמדו לביקורת מבקר המדינה — הן הוצאות, שמפלגה מוציאה לארגון פעולות המפלגה במערכת הבחירות לכנסת ולרשויות המקומיות, שהתקיימו ב-28 באוקטובר, והוצאות על תעמולה והסברה לקראת בחירות אלה, בין בעל פה, בין בכתב ובין בכל דרך אחרת, ובכלל זה התחייבויות בשל הוצאות כאמור. על פי החוק עמדו לביקורת ההוצאות בלבד, ולא ההכנסות שמהן ממונו.

2. שירותים ותרומות, שניתנו בעין כעזרה למפלגות לצורכי הבחירות, אינן הוצאות של המפלגות עצמן, והביקורת לא התייחסה אליהן. דוגמאות עיקריות הן מודעות בחירות

בעתון מקורב למפלגה, שלא דרש תשלום עבור הפרסום, וכן פעילותם של מתנדבים ומתן שירותי רכב.

3. במקרים, שמפלגה רשמה כהוצאות בחירות סכומים שלא שימשו למטרות הבחירות בלבד, אולם לא עברה בזה על תקרת ההוצאה, שהייתה רשאית להוציא, לא התייחסה הביקורת לסכומים אלה, מאחר שמבחינת תפקידו של מבקר המדינה על פי החוק לא הייתה משמעות לדבר.

4. סעיף 10 (א) קובע, שהחל מיום פרסום החוק ועד ליום הבחירות ועד בכלל, כל מפלגה רשאית לבקש מיושב ראש ועדת הבחירות המרכזית חוות דעת, אם הוצאה מסוימת תיחשב כהוצאת בחירות ואם לאו.

יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית קבע, בתשובתו על פנייה של אחת המפלגות, קריטריונים לשיוך הוצאות, בייחוד בדבר ההבחנה בין הוצאות בחירות לוועידה של ההסתדרות הכללית של העובדים ובין הוצאות בחירות לכנסת ולרשויות המקומיות.

הקריטריונים האמורים משאירים מידה של שיקול דעת בשיוך ההוצאות לשני אירועי הבחירות האמורים. הביקורת נערכה בהתחשב בחוות הדעת.

5. נוכח חוסר תקדימים בתחום זה וחוסר נסיון מעשי אצל מגנגוני המפלגות בעניין, העלתה הביקורת דרישות קפדניות בדבר שיוך הסכומים, שהוצאו כהוצאות בחירות. הדבר נעשה, כדי שנקודת המוצא לביצוע הביקורת תהיה מובטחת ככל האפשר. אולם בהסקת המסקנות היה מקום לראות, לגבי הוצאות לא מעטות, גם בשיוך שונה, שיוך מוצדק. לפי זה לא נמנע מבקר המדינה מלתת את אישורו לפי סעיף 12 (ב) (2), כאשר העלייה מעל סכום ההוצאות המותרת, כפי שהחשבוניות הראו אותה על פי המיון המחמיר, היוותה אחוז נמוך מאוד מהוצאה זו.

*

בסיום מכתבו ליושב ראש הכנסת הביע מבקר המדינה את דעתו שהחוק אמנם פעל בכיוון הגברת הסדירות וההתאפקות בהוצאות, והיא עשויה, אולי אף מעבר לתקופת בחירות תש"ל, לחזק תודעת ערכים אלה בניהול ענייני ציבור.