

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 ליישובי 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 במאס 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.