

משרד ראש הממשלה

פעולות ביקורת

נבדקו הוצאות המשרד, ובמיוחד אלה הקשורות באירועי שנת העשרים, וביצועם של סעיפים נבחרים מתקציב המשרד לשנת הכספים 1968/69.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

נערכה ביקורת בתחום המינהל, הכספים והמשק. בלשכה מתנהל דיווח מצטבר שוטף על ההוצאה לכל נושא, אולם אין הוא כולל פרטים מקבילים על התקדמות בביצוע. משרד מבקר המדינה דן עם הנהלת הלשכה על החשיבות שבקיום דיווח מרוכז הכולל גם את ביצוע פעולותיה, כדי שניתן יהיה להשוות את קצב ההתקדמות בכל שלב אל זה של הוצאת הכספים. הלשכה הודיעה, שהיא מעבדת עתה שיטה, שתאפשר פיקוח ומעקב כוללים.

בענייני כוח האדם עמדה הביקורת על היחס המספרי בין העובדים הקבועים לבין העובדים הארעיים שהלשכה נזקקת להם במשך השנה; התחלופה של העובדים הארעיים היא באופן יחסי גבוהה, דבר הגורם איבוד של נסיון וידע, שנצטברו אצל עובדים אלה. הלשכה ערה לכך, ובשנת 1969 אישרו אגף-התקציבים ונציבות שירות המדינה תוספת של 41 משרות לתקן שלה; 32 משרות קבועות נוספות יאושרו לתקן הלשכה במשך שנת 1970. משרות אלה מיועדות לקליטת עובדים, שהועסקו על ידי הלשכה במעמד ארעי.

בעקבות הביקורת בלורה הלשכה, בשיתוף עם גנוך המדינה, את החומר, שנצטבר אצלה במשך שנים וביערה את המיותר. נבדקו סדרי העבודה בתיקיון והתאמת המלאי במחסני הלשכה. בעקבות הביקורת ננקטו צעדים בתחום מניעת שריפות.

חגיגות שנת העשרים

שנת העשרים לקום המדינה צוינה בשורה של חגיגות ואירועים בין חג הסוכות תשכ"ח לחג העצמאות תשכ"ט.

הדיונים על חגיגות שנת העשרים החלו בראשית 1967 — לפני מלחמת ששת הימים. במאוס 1967, כחצי שנה לפני פתיחתה של עונת האירועים, מינתה הממשלה ועדת שרים לעניין זה. ועדת השרים מינתה ועדה בינמשרדית — הוועדה לחגיגות שנת העשרים

(הוועדה) — בראשות המנהל הכללי של משרד ראש הממשלה. הוועדה החליטה, שלחגיגות יהיו שלושה יעדים: לתת לאזרחי המדינה אפשרויות לביטוי שמחה ולחשבון הנפש, להדק את הקשר של התפוצות לישראל ולהגביר את התיירות לארץ. מלחמת ששת הימים הביאה להעמקת התחושה של אחדות העם היהודי סביב מדינת ישראל; על כן החליטה הוועדה, עם חידוש דיוניה לאחר המלחמה, להרבות באירועים, שיודגש בהם הקשר של התפוצות לישראל ומקומה של המדינה כיעד לעלייה, להשקעה ולביקור. שנת העשרים הייתה שנת שיא בתיירות לארץ ובמיוחד של יהודים. לחגיגות שאורגנו היה חלק בהגברת זרם התיירים.

לטיפול בנושאים מוגדרים הקימה הוועדה עשר ועדות משנה, מהן אחת לענייני תקציב. הצעותיהן של ועדות המשנה גובשו לתכנית אירועים כוללת, שנדונה בוועדת השרים ואושרה, בשינויים, באוקטובר 1967. העקרון שהנחה את הוועדה היה לעודד עריכת אירועים ומופעים על ידי גופים ומוסדות שונים, בין בדרך של מתן חסות לאירועים במסגרת חגיגות שנת העשרים ובין בדרך של הקצבה כספית מוגדרת כהשתתפות במימון. במקרים אחדים, כשהגוף או המוסד לא היה מסוגל לארגן את האירוע, הוועדה לא רק שנתנה את ההקצבה אלא גם קיבלה על עצמה את אירגון המופע.

נערכו עשרות אירועים ברחבי הארץ — בעיר ובכפר — בנושאים שונים: המאמץ הבטחוני; עלייה וקליטה; חינוך ותרבות; כלכלה והתיישבות. לארגון האירועים לא הוקמה יחידה מינהלית נפרדת, ועסקו בכך משרדי הממשלה — כל משרד בתחומו. פעלו גם גורמים אחרים, כגון הסוכנות היהודית והשלטון המקומי.

בתקציבי המדינה לשנים 1967/68 ו-1968/69 נכללו בתקציב המשרדים פרטים מיוחדים למימון האירועים: בתקציב הבטחון נכללו הקצבות למצעד צה"ל, שנערך בירושלים ביום העצמאות תשכ"ח; לתערוכת צה"ל, ולהשתתפות בהוצאות מפגן הנח"ל. ההוצאה על אירועים אלו הסתכמה ב-3.7 מליון ל"י בקירוב, מזה כמליון ל"י כוסו מהכנסה מיוחדת שנתקבלה מדמי כניסה. במשרד התיירות נרשמה הוצאה ייחודית לאירועי שנת העשרים בסך 258,000 ל"י בקירוב, מהן 30,000 ל"י שנתקבלו מהוועדה.

בתקציב משרד ראש הממשלה נכללו שלושה פרטים — חגיגות שנת העשרים, הוועידה הכלכלית והכנס היהודי הכללי — ובהם הקצבות בסך כולל של 4.5 מליון ל"י. ההוצאה הסתכמה ב-3.5 מליון ל"י בקירוב, מזה 260,000 ל"י כוסו מהכנסות מדמי כניסה ומהשתתפות של גורמים אחרים באירועים, שמומנו מפרט חגיגות שנת העשרים.

הוועידה הכלכלית והכנס היהודי הכללי זומנו על ידי ראש הממשלה, ובארגונם עסקה ההנהלה של משרד ראש הממשלה, בשיתוף עם הנהלת משרד האוצר. לטיפול ביתר האירועים הוקם בראשות המנהל הכללי של משרד ראש הממשלה גוף — המטה — בן 13 חברים. המנהל של מרכז ההסברה שבמשרד ראש הממשלה ריכו את פעולות המטה, והוא יחד עם צוות עובדיו עסק גם בארגון אותם אירועים, שהוועדה קיבלה על עצמה לטפל בהם.

לחובת הפרט התקציבי "חגיגות שנת העשרים" נרשמה בשנת הכספים 1968/69 הוצאה בסך 1,863,000 ל"י, שהחלק הארי ממנו הוצא על אירועים לפי הפירוט הבא (בל"י).

48,000	חגיגות חצי יובל ההתיישבות בנגב	410,000	פסטיבל מחולות העם בדליה
	אירועים למעוטים - פסטיבל הבדווים	247,000	אירועים לציון 20 שנה למלחמת השחרור
45,000	תשלום למשרד התיירות בעבור הוצאות בחוץ לארץ	103,000	מפגן בח"ל
30,000	כנסים של ארגוני נשים	100,000	פסטיבל האביב בחיפה
28,000	הקצבה לרשות הספורט	85,000	חגיגות יום העצמאות תשכ"ח
25,000	ציין מרד גיטו ורשה	82,000	חידון התנ"ך
25,000	חגיגות נבי שועיב	65,000	תערוכות במוזיאון ישראל ובמוזיאון תל אביב
22,000	הקצבה לרשות השידור	64,000	אולימפיאדת הנכים
20,000	עלייה לרגל לירושלים	56,000	אירועים בעלי אופי דתי
15,000	בחג הסוכות	50,000	כנס הסטודנטים וכנס העיתונאים היהודיים

גוסף על כך הוצא סך של 73,000 ל"י לשכר עבודה, סך של 128,000 ל"י לפרסומים, למודעות בעיתונות ולהדפסת חוברות, וסך של 142,000 ל"י לאירועים אחרים, שלא מוינו.

משרד מבקר המדינה בדק לסירוגין בין אפריל ליוני 1969 במרכז ההסברה ובמחלקה לכספים של המשרד את ההסדרים המינהליים והכספיים של פעולות המטה; הבדיקה עודכנה בינואר 1970.

1. האירוע המרכזי מבחינת ההוצאה והמאמץ הארגוני היה פסטיבל מחולות העם. הוא נערך באמפיתיאטרון שליד קיבוץ דליה, והוכשרו בו מקומות ל-25,000 צופים. בשני ערבי המופע נטלו חלק עשרות להקות מחוץ לארץ, ובהן כ-3,000 רוקדים.

בדיונים הראשונים בתחילת 1967 על ארגון הפסטיבל המליצה הוועדה לערוך בקיבוץ חולדה, שבמרכזה של הארץ, קרוב למרכזי אוכלוסייה ותיירות. לאחר מכן, בהתחשב בפניית הנמרצת של המרכז לתרבות של הסתדרות העובדים הכללית ושל קיבוץ דליה, שבו נערכו כבר לפני כן ארבעה פסטיבלים, ובהתחשב בכך, שבמסגרת חגיגות שנת העשרים לא תוכנן מאורע מרכזי אחר בצפון הארץ, הוחלט שהאירוע יהיה בדליה.

לארגונו של הפסטיבל הוקם מטה, שבו היו חברים נציגים של שלושת השותפים באירוע — משרד ראש הממשלה, המרכז לתרבות של הסתדרות העובדים הכללית, וקיבוץ דליה — וכן משרד החינוך והתרבות והמועצה האזורית מגידו. אחד העובדים של משרד ראש הממשלה מונה גזבר, וההוצאות והכנסות נרשמו בספרי המשרד.

בדיוניו של מטה הפסטיבל סוכם, שההוצאה תכוסה ברובה מדמי כניסה למופע והיתר על ידי הוועדה והסתדרות העובדים הכללית בסכומים שווים — 50,000 ל"י כל אחד. לא נערך הסכם בין השותפים, שיגדיר בדרך חד-משמעית מה תהיה אחריותו של כל שותף בתוצאות הכספיות הסופיות של המופע. במועד מאוחר יותר הודיע משרד החינוך והתרבות על השתתפות בסך 20,000 ל"י. באפריל 1968 דן המטה בתכנית, שהתבססה על אומדן הוצאה של 410,000 ל"י.

(א) הודפסו כרטיסים בשווי כולל של 312,000 ל"י אולם בהמשך הדיונים על אומדן ההוצאה הובאה בחשבון האפשרות, שלא יימכרו כל הכרטיסים, כיוון שגוסף על מחיר הכרטיס, שנע בין 3 ל"י ל-9 ל"י, יהיה על הצופה לשלם הוצאות נסיעה בסכום של 8 ל"י.

לאחר שנתברר, שלא יהיה במקורות המימון הצפויים כדי כסוי אומדן ההוצאה של 410,000 ל"י והואיל והשותפים נקבו בסכומי השתתפות מוגדרים, החליט המטה לצמצם את היקף ההוצאה ולהעמידה על אומדן של 350,000 ל"י.

לסוף שנת התקציב 1968/69 הייתה רשומה בספרי משרד ראש הממשלה הוצאה בסך 410,000 ל"י. מלבד זאת תלויה ועומדת בבית המשפט מאז אמצע 1968 תביעה של קיבוץ דליה מהמשרד על סך 36,547 ל"י לכיסוי הוצאות הקיבוץ, במיוחד שכר סדרנים. מחוסר פירוט לא ניתן על פי הרשומים להשוות את ההוצאות בפועל אל פרטי האומדן. המשרד הסביר, שחלק מהסטייה מהאומדן נגרם מהוצאות לא צפויות.

דמי הכניסה שנתקבלו הסתכמו ב־134,000 ל"י בלבד. ממשרד החינוך נתקבלה השתתפות בסך 20,000 ל"י, ומהסתדרות העובדים הכללית 50,000 ל"י. יתר ההוצאה בסך 206,000 ל"י נזקפה לחובת הפרט התקציבי "חגיגות שנת ה־20" של משרד ראש הממשלה, בעוד שההקצבה לפסטיבל מפרט זה, כפי שקבעה הוועדה, הייתה 50,000 ל"י בלבד. הסתדרות העובדים הכללית לא נענתה לדרישת משרד ראש הממשלה לשאת בחלק היחסי מהגרעון. כיוון שלא נערך בזמנו הסכם מפורש בין השותפים, עמדה ההסתדרות על כך, שאחריותה מוגבלת לסכום שנקבע מראש. בינואר 1970 עדיין היה העניין בדיון.

הכרטיסים הופצו באמצעות סוכנות פרטית. הביקורת העלתה, שהכרטיסים נמסרו להפצה 20 יום לפני המופע — זמן קצר יחסית בהתחשב בכך, שהמדובר הוא בהפצה ברחבי הארץ. משנתברר, שהיקף המכירה של הכרטיסים במחיר הגבוה מצומצם, החליט מטה הפסטיבל שבוע לפני המופע למכור חלק מהכרטיסים במחיר יותר נמוך. נמכרו 3,868 כרטיסים במחיר מוזל לחיילים ולאנשי ההתיישבות העובדת. בעוד שבאמפיתיאטרון היו 25,000 מקומות ישיבה, ז.א. 50,000 מקומות לשני ערבי המופע גם יחד, לא נמכרו לשני ערבי המופע אלא 27,550 כרטיסים בלבד.

דמי העמלה בעד ההפצה היו בשיעור של 2%. נתקבלו הצעות של עוד שתי סוכנויות באותם דמי עמלה. בידי המשרד אין תיעוד על נימוקי ההחלטה למסור את ההפצה דווקא לאותה סוכנות בלבד. עוד העלתה הביקורת, שהמחלקה לכספים במשרד ראש הממשלה רשמה בספרים הכנסה ממכירת הכרטיסים בלא לבדוק את הדו"ח הכספי, שהגישה סוכנות ההפצה. אף כי נבדק הדו"ח על ידי יחידת האירועים, דרושה הייתה גם בדיקה של המחלקה לכספים, בכלל זה ספירת מלאי הכרטיסים, שלפי הדו"ח לא נמכרו.

(ב) כל אחד מהשותפים בארגון הוציא הזמנות לספקים, בלא שנקבעו ביניהם סדרי תיאום. מרכז ההסברה מסר בידי המזכירות של קיבוץ דליה טופסי הזמנה לספקים, כשהם חתומים על החלק. לאחר מכן שימשו הטפסים אסמכתה למחלקה לכספים לתשלום בעד העבודות. במצב זה לא היה למשרד פיקוח על השימוש בטפסים ועל ההתחייבויות שנוצרו באמצעותם.

2. חלק ניכר מהוצאות הוועדה על יתר האירועים היו בצורת הקצבות לגופים אחרים, שארגנו אירועים וחגיגות לשנת העשרים. ועדת המשנה לענייני תקציב קבעה נוהל, שלפיו קביעת סכום ההקצבה תהיה בסמכות הוועדה לחגיגות שנת העשרים, לאחר שוועדת המשנה דנה בבקשות, והיא תעשה זאת רק לאחר שהמשרד בדק את אומדן הכנסה והוצאה של האירוע, שהגישו אותו המארגנים לוועדה.

בתיקי הוועדה לא היה תיעוד מלא על הנתונים, שעליהם התבססה לצורך החלטותיה. נמצאו בקשות אחדות שנדחו, בלא שנרשמו נימוקים לכך. מן הראוי היה, שהמשרד יעשה את ההסדרים הדרושים לרישום הנתונים, שהובאו בחשבון לצורך קביעת ההחלטות.

3. בדיקתם של ענייני מינהל וכספים העלתה כמה ליקויים.

(א) ועדת מכרזים משרדית ערכה כמה מכרזים מצומצמים על העבודות להקמת הבמות ולהתקנת התפאורה לאירועים. כל העבודות שעל פי המכרזים נמסרו לאותו קבלן, ושולם לו בעדן סך 176,920 ל"י. הביקורת העלתה, שבאחד המכרזים, שנערך ביולי 1968 על עבודת התקנה של תפאורה לשלושה אירועים, שאחד מהם עמד להיערך ב-28 מקומות יישוב, נתקבלו הצעות מחירים משלושה קבלנים, והעבודה נמסרה לקבלן האמור, הגם שהצעתו המקורית הייתה הגבוהה שביניהן. בעקבות משא ומתן עמו הגיש לאחר מכן הצעה מתוקנת. התשלום בעד עבודה זו היה בסך 20,000 ל"י בקירוב.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד ראש הממשלה, שמכרז מצומצם על מסירת עבודה מגמתו לתת לכל המציעים אפשרות שווה תוך נכונות לקבל את ההצעה הזולה ביותר, ואין להשתמש בהצעה הזולה כבסיס למשא ומתן ולצורכי השוואה בלבד.

(ב) ספק, שביצע עבודות חשמל ותאורה לשלושה אירועים, הגיש בנובמבר 1968 חשבוניות על סך 24,000 ל"י בעדן. הוראת תשלום, שהוכנה באותו החודש, התעכבה במחלקה לכספים, ורק בסוף ינואר 1969 זוכה חשבון הסילוקין של הספק בספרי החשב הכללי. בראשית ינואר 1969 פנה הספק במישרין למחלקה לכספים בתלונה, שהחשבוניות עוד לא נפרעו. כדי למנוע עיכובים נוספים החליטה המחלקה לכספים להכין הוראת תשלום, וחשבון הסילוקין של הספק זוכה שנית. מאחר שהפעם הוכנה ההוראה על פי העתקי החשבוניות, הוחתם הספק על ההצהרה, שבה התחייב להחזיר את הסכום, אם יזכה חשבונו פעם נוספת. בעקבות הביקורת ביטל החשב הכללי את הזיכוי השני בחשבון הסילוקין של הספק.

הביקורת העלתה מקרה נוסף של תשלום כפול בסך 1,882 ל"י בעד עבודות דפוס. התשלום הראשון נעשה ב-20.8.1968 והשני ב-26.1.1969. במקרה זה הוכנו שתי הוראות התשלום על פי העתקי חשבוניותיו של הספק. נקבעו כמה ליקויים בטיפול בסדרי התשלום — במיוחד אי-רישום התשלום הראשון בכרטיס האישי של הספק כדרוש לפי ההוראות; וזקיפת שני התשלומים לשני פרטי תקציב שונים. בעקבות הביקורת הוחזר התשלום לקופת המדינה. הספק התנצל לפני המשרד על שתבע את הסכום בשגיאה; עם זאת ציין, שאת התשלום הראשון קיבל כשנה לאחר ביצוע העבודה, והגשת העתקי החשבוניות נעשתה, לפי עצת היחידה המזמינה, בעקבות אבדן החשבוניות המקוריות. חשב המשרד הודיע למשרד מבקר המדינה, שלאחר שנוכח, שלא נעשתה בדיקה כראוי לפני ביצוע התשלום השני, נזף בעובד, שהיה אחראי לסדרי התשלום.

עוד מקרה של תשלום כפול בסך 2,000 ל"י העלה משרד ראש הממשלה עצמו, והסכום הוחזר לקופת המדינה.

משרד מבקר המדינה הפנה במאי 1969 את תשומת הלב של משרד ראש הממשלה ושל אגף החשב הכללי לליקויים בטיפול בתשלומים ובתקבולים, והצביע על הצורך הדחוף שבקביעת נהלים וסדרי בידוק נאותים. אגף החשב הכללי הודיע למשרד מבקר המדינה באוקטובר 1969, שסיכם עם משרד ראש הממשלה דרכי פעולה לתיקון הליקויים והאגף יקיים מעקב אחר פעולות אלה.