

פעולות מבקר המדינה ומשרדו

בתקופת הדין וחשבון

דין וחשבון זה מסכם את פעולות מבקר המדינה ומשרדו בשנת 1970 ואת תוצאות הביקורת במשרדי הממשלה, במפעלי המדינה ובמוסדותיה, לרבות ביקורת החשבונות לשנת הכספים 1969/70. מבקר המדינה המציא דו"ח שנתי זה לשר האוצר לעיונו ולהערותיו ביום י"ג בשבט תשל"א (8.2.1971), ובהתאם לסעיף 16 לחוק מבקר המדינה עומד הדו"ח להיות מונח על שולחן הכנסת ביום כ"ה בניסן תשל"א (20.4.1971).

דיוני ועדת הכספים ומליאת הכנסת בדו"חות מבקר המדינה

1. ועדת הכספים של הכנסת וועדת המשנה הקבועה שלה לדו"חות מבקר המדינה דנו בדו"ח השנתי 20 בתקופה מאי-יולי 1970. הדיונים הקיפו 15 נושאים. את סיכומיה והצעותיה לדו"ח השנתי 20, הניחה ועדת הכספים על שולחן הכנסת ביום 28 ביולי 1970, והכנסת דנה בהם ב-3 באוגוסט וב-5 בו, ובתום הדיונים אישרה אותם (ראה להלן עמ' 835). בדצמבר 1970 דנה ועדת הכספים גם בדו"ח הראשון של מבקר המדינה על הביקורת באוניברסיטה תל אביב. בתחילת ינואר 1971 סיכמה הוועדה את הדיון בסדרה של החלטות.

2. בעקבות הצעות לסדר היום בדבר "טענות על בזבזו במשרדי הממשלה והצורך בנקיטת צעדים לייעול וחסכון במשק הממשלתי" החליטה הכנסת, ב-4 בנובמבר 1970, להעביר את ההצעות לסדר היום לדיון בוועדת הכספים. במסגרת הוועדה מיום 21 בדצמבר 1970 צוין, בין היתר, כי שיטת ביזור הקניות שהממשלה נקטה היא בהתאם לממצאיו של מבקר המדינה (בדו"ח השנתי 17) וכן בהתאם להמלצות ועדת הכספים לדו"ח זה ולהחלטות הכנסת מיולי 1967. שלפיהן "נדרש משרד האוצר לתת דעתו להמלצת הביקורת ולהטיל את האחריות, הן מבחינת רכישת הטובין והחזקתם התקינה והן מבחינת תיקון הליקויים, על המשרדים עצמם המחזיקים במחסנים ועל הנהלותיהם; ואילו יחידת הפיקוח במשרד האוצר תתרכז בפיקוח עליון ועליה תוטל האחריות, ההכוונה וההדרכה וקיום מעקב, תמידי אחרי ביצוען של ההנחיות וההוראות". ועדת הכספים פנתה למבקר המדינה, שיבדוק את ביצוע ההחלטה בדבר הפיקוח העליון, ההכוונה וההדרכה והמעקב התמידי על ידי יחידת הפיקוח בחשב הכללי, וביקשה ממנו לדווח על כך אם בדו"ח השנתי 21 ואם בדו"ח נפרד לפי שיקול דעתו. ממצאי הביקורת בדבר ביצוע ההחלטה האמורה מובאים בדו"ח שנתי זה, בפרק על הפיקוח על מחסני הממשלה (ראה עמ' 132). כמו כן, ביקשה הוועדה ממבקר המדינה חוות דעת מיוחדת בדבר רמות המלאי הדרושות בשם לב לצורכי שעת חירום ותפעול שוטף תקין. חוות דעת זו עומדת להימסר לוועדה עם גמר הכנתה.

משרד מבקר המדינה

את תפקידי הביקורת מבצע משרד מבקר המדינה על ידי ארבע יחידות עיקריות, שכל אחת מהן מופקדת על הביקורת בתחום מסוים של המינהל הציבורי: (א) משרדי הממשלה ומוסדות המדינה; (ב) מערכת הבטחון; (ג) רשויות מקומיות; (ד) איגודים. המשרד הראשי הוא בירושלים, ובו יחידות המטה: ייעוץ משפטי, עריכת כתבי המשרד, ייעוץ

לעניינים טכניים וכלכליים, לבריאות הציבור, לענייני חינוך, 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 ועל המועצות הדתיות, שעליהם 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 33 מעובדי המשרד במוסדות להשכלה גבוהה בארץ; שני עובדים בכירים השתלמו בחוץ לארץ. הקורסים הפנימיים שנערכו השנה הקיפו את הנושאים הבאים: חשבונאות ניהולית; משפט מינהלי; וניתוח כדאיות. עוד נערכו, בתנאי פנימייה, קורס לביקורת האיגודים וקורס לעובדים חדשים. הקורסים ניתנו על ידי עובדים בכירים של המשרד ועל ידי מרצים מומחים מן החוץ. עצרות מיוחדות הוקדשו לנושאים שונים בתחום ביקורת המדינה, ועובדים של המשרד השתלמו גם בפעולות הדרכה, מחוץ לכותלי המשרד, בתחומים שלביקורת המדינה יש זיקה אליהם. על פי הזמנה של מוסדות וארגונים ציבוריים הרצו המנהל הכללי ועובדים בכירים של המשרד על נושאים שהם בתחום פעולתה של ביקורת המדינה. על ביקורת המדינה בישראל הרצה מבקר המדינה באוניברסיטאות בארץ ובחוץ לארץ. עצרת עיון על הנושא "ביקורת המדינה ודרישותיה לגבי מינהל תקין" התקיימה בתל אביב ביום י"ג בסיון תש"ל (17 ביוני 1970). העצרת נערכה על ידי המרכז הישראלי לניהול בשיתוף עם משרד מבקר המדינה. המבקר אמר דברים לפתיחת העצרת וסיכומה.

לפי סעיף 24 לחוק מבקר המדינה נקבע תקציב המשרד על ידי ועדת הכספים של הכנסת על פי הצעת המבקר, ומתפרסם יחד עם תקציב המדינה; תקציב המשרד לשנת 1970/71 הוא 7,980,000 ל"י. בהתאם לסעיף 25 לחוק, מגיש מבקר המדינה את הדו"ח הכספי של המשרד לאישור ועדת הכספים; לפי הדו"ח הכספי לשנת 1969/70 הסתכמה ההוצאה למעשה ב-7,076,056 ל"י. מספר עובדי המשרד בסוף 1970 היה 451.

פעולות הביקורת

הגופים שבוקרו בשנת 1970 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, תוך ציון פעולות ביקורת עיקריות. נערכה ביקורת בכל משרדי הממשלה, ובמפעלי המדינה ומוסדותיה.

גם בשנה הנסקרת כללה הביקורת בדיקות מעקב אחר תיקון ליקויים, שהועלו בשנים קודמות, וממצאי המעקב מופיעים בדו"ח שנתי זה. פעולות הביקורת בחוץ לארץ כללו בשנת 1970 אחת מיחידות מערכת הבטחון ושתי נציגויות של איגודים. במהלך דיוני ועדת הכספים בדו"ח השנתי 20 קבע מבקר המדינה, שממצאי המעקב בכללותם מצביעים על פעולה גאוה לתיקון הליקויים, במרבית התחומים, על ידי הגופים המבוקרים.

במאס 1970 הוציא אגף הפיקוח הכללי של האוצר חוברת, המפרטת את ממצאי הביקורת שבדו"ח השנתי 19 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 19 של מבקר המדינה.

בשנת 1970 נערכו פעולות ביקורת ב־177 מבין 196 הרשויות המקומיות שבארץ. מספרן של הרשויות המקומיות, שבהן נערכה ביקורת כוללת, שהקיפה את מכלול פעולותיה של הרשות היה 45: 12 עיריות, 23 מועצות מקומיות ו־10 מועצות אזוריות. כן נערכה ביקורת כוללת ב־12 חברות, שרשויות מקומיות משתתפות בהנהלתן, ב־4 איגודי ערים וב־6 רשויות ניקוז. סיכומים על פעולות הביקורת ברשויות המקומיות ניתנים להלן בפרק "הרשויות המקומיות" בדו"ח זה (ראה להלן עמ' 797) 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 כהנחייה לרשויות מקומיות אחרות, ובחלקן גם לגופים מבוקרים אחרים בטיפולם בעניינים דומים.

בדצמבר 1969 הגיש חבר הכנסת יוסף תמיר לכנסת הצעת חוק פרטית — "חוק לתיקון פקודת העיריות (מבקר עירייה וועדת ביקורת)", תש"ל 1969 — שלפיה ימונה בכל עירייה מבקר עירייה ותוקם ועדת ביקורת, שתהיה מורכבת מחברי המועצה. ב־28 בינואר 1970 החליטה הכנסת להעביר את ההצעה לדיון בוועדת הפנים, להכנתה לקראת קריאה ראשונה. בדיון, שקיימה ועדת הפנים ב־16 ביוני 1970, השתתף — לפי הזמנת הוועדה — מבקר המדינה, והשמיע דעות לגבי הצעת החוק.

בשנת 1970 נערכו פעולות ביקורת ב־66 איגודים. סיכומים על פעולות הביקורת באיגודים ניתנים בפרק "איגודים" בדו"ח זה (ראה להלן), ובו גם רשימת הדו"חות שהוצאו במשך השנה. גם בפרק על הביקורת באיגודים מתוארים ממצאים, שלגביהם הובאו בדו"חות הביקורת על האיגודים קביעות עקרוניות, העשויות לשמש כהנחייה לאיגודים אחרים, ובחלקן אף לגופים מבוקרים נוספים, בטיפולם בעניינים דומים.

בשנת 1970 החליט מבקר המדינה להפעיל את הביקורת על הגופים הבאים: החברה לפיתוח באר שבע בע"מ; מפעלים פטרוכימיים בישראל בע"מ; נפטא חברה ישראלית לנפט בע"מ*; מכון בן צבי של יד בן צבי והאוניברסיטה העברית; חיפה כימיקלים בע"מ; מגל מפעלי גז לישראל בע"מ. הגופים האמורים הם גופים, שלפי סעיף 9(7) לחוק מבקר המדינה, הביקורת עליהם מופעלת, רק אם ובמידה שוועדת הכספים של הכנסת או המבקר החליטו על כך.

ביקורת המדינה הופעלה בשנת 1970 גם על הוועדים המקומיים גנות הדר וחרוצים. הוועדים המקומיים הם בין הגופים אשר עומדים לביקורת לפי הוראת חוק מפורשת. על פי סעיף 3(ב) לפקודת המועצות המקומיות (נוסח חדש), תשכ"ה—1965, ועד מקומי במילוי תפקידו כרשות מקומית עומד לביקורת מבקר המדינה אולם הביקורת אינה מופעלת עליו, 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, ובשנת 1969 על שלושה ועדים מקומיים נוספים.

טיפול בפניות מהציבור

מספר הפניות שאזרחים הפנו למשרד מבקר המדינה הוסיף לגדול ב־1970, והוא הגיע ל־4,909 לעומת 4,143 בשנת 1969 ול־3,562 פניות בשנת 1968.

* חברה זו עמדה קודם לכן לביקורת לפי סעיף 9(5) לחוק מבקר המדינה, כגוף שהממשלה משתתפת בהנהלתו. לאחר פרישת נציגי הממשלה מהנהלת החברה הפעיל מבקר המדינה את הביקורת על חברה זו לפי סעיף 9(7) לחוק האמור, כגוף שאיגוד ממשלתי משתתף בהנהלתו.

הצעת החוק — חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 5), תשכ"ט—1969 — שלפיה ימלא מבקר המדינה, בנוסף לתפקידיו האחרים תפקיד של בירור תלונות הציבור (אומבודסמן), נדונה בכנסת בסוף ינואר ופברואר 1970. בתום הקריאה הראשונה של הצעת החוק, ביום י"א באדר א' תש"ל (17.2.1970), החליטה הכנסת פה אחד על העברת ההצעה לוועדה, שתיקבע על ידי ועדת הכנסת. על פי החלטת ועדת הכנסת הוקמה ועדה מיוחדת לחוק מבקר המדינה (תיקון מס' 5), ובה 19 חברי כנסת משלוש ועדות: ועדת הכנסת; ועדת הכספים; ועדת חוקה חוק ומשפט. יושב ראש הוועדה הוא חבר הכנסת ישראל ישעיהו. הוועדה התכנסה בראשונה ביום ח' בניסן תש"ל (14 באפריל 1970) ועד סוף ינואר 1971 קיימה 20 ישיבות. בישיבות אלה נדונו כמעט כל סעיפי הצעת החוק.

המשרד בשיתוף הפעולה הבין-לאומי

הוועד המנהל של הארגון הבין-לאומי של מוסדות הביקורת העליונים (INTOSAI) קיים, מיום 30 באוגוסט עד 4 בספטמבר 1970, את מושבו השישי בווינה. מבקר המדינה, המכהן כסגן ראשון ליושב-ראש, השתתף בדיונים. התלווה אל מבקר המדינה מר י. הורוביץ, סגן מנהל אגף, שהרצה על פעולות הביקורת בישראל בנוגע לתמיכה בחקלאות. בין היתר דן הוועד המנהל בהכנות לקונגרס הבין-לאומי השביעי של מוסדות הביקורת העליונים, העומד להיערך בספטמבר 1971 במונטריאול שבקנדה, וכן בקורס הדרכה בין-לאומי בבעיות ביקורת המדינה, שהוחלט לקיימו באביב 1971 בווינה, בשיתוף עם ארגון האומות המאוחדות, ואשר הכנתו המקצועית מטעם INTOSAI הוטלה על מבקר המדינה. ביום 3 בספטמבר 1970 הקדיש הוועד המנהל ישיבה חגיגית מיוחדת לציון יובל ה-25 שנים לייסודו של ארגון האומות המאוחדות. מבקר המדינה נשא דברי ברכה ודן, בין היתר, על שיתוף הפעולה של הארגון הבין-לאומי של מוסדות הביקורת העליונים עם אקוסוק (ECOSOC) — הוועדה הכלכלית והסוציאלית של האו"ם. המבקר עמד על שאיפת או"ם בהגשמת השלום בין העמים שמקורה בנבואת ישראל, כדברי ישעיהו הנביא: "לא ישא גוי אל גוי חרב ולא ילמדו עוד מלחמה".