

משרד הפנים

פעולות ביקורת

באגף לתפקידים מיוחדים נערכה ביקורת על הצנזורה של הסרטים והמחזות. באגף לשלטון מקומי נערכה ביקורת על מסירתה של עבודת סקר רמות הפיתוח ברשויות המקומיות.

סקר פיתוח ברשויות המקומיות

בתחילת 1967 יזם האגף לשלטון מקומי שבמשרד הפנים עריכת סקר פיתוח ברשויות המקומיות שמטרותיו, כפי שהגדירן האגף, היו לסקור את מצב הפיתוח המוניציפאלי הקיים, לשם יצירת בסיס לתכניות הפיתוח של הרשויות המקומיות בעתיד; לנתח ניתוח השוואתי את רמות הפיתוח הקיימות; לקבוע רמת פיתוח סטגדרדית רצויה; ולגבש תכנית, שעל פיה ניתן יהיה להשוות את רמות הפיתוח הקיימות ביישובים שייסקרו.

באפריל 1967 פנה הסמנכ"ל לשלטון מקומי שבמשרד הפנים לאגף התקציבים שבמשרד האוצר בבקשה לאשר, במסגרת התקציב להקלת האבטלה, הוצאה בסך 1.5 מליון ל"י — מזה שני שלישים בשנת הכספים 1967/68 ושליש בשנת הכספים 1968/69 — להכנת תכנית פיתוח רב-שנתית לרשויות המקומיות, שתתבסס על סקר וניתוח הנדסי. בפניה הודגשה חשיבות הסקר בכך, שההוצאות הכרוכות בביצועה יביאו בעתיד לחסכון בעבודות הפיתוח של הרשויות המקומיות. לא נמצאה תגובה לכך מאת אגף התקציבים.

במאי 1968 שלח סגן המנהל הכללי לשלטון מקומי מכתב למהנדס, שבו הודיעו, כי בדיון בישיבה, שהתקיימה באותו חודש בהשתתפות סגן השר, המנכ"ל והסמנכ"ל לשלטון מקומי, הוחלט להזמין במשרדו של המהנדס סקר פיתוח ב-15 רשויות מקומיות, שיכלול ניתוח השוואתי של רמות הפיתוח הקיימות והסקת מסקנות מהן. במכתב פורטו שלבי הסקר העיקריים, ביניהם קיום מגעים לצורכי תיאום עם המוסדות, שמשרד הפנים יקבע על פי הנחיות ועדה, שתמונה לצורך זה במשרד ("ועדה מנחה"). במכתב ההזמנה גם צוין, שלצורך העבודה רצוי להשתמש, עד כמה שאפשר, בחומר הקיים במוסדות שונים הנוגעים בדבר, והמצוי ברשויות המקומיות הנסקרות. לפני הגשת הסקר המוגמר היה על המהנדס, לפי מכתב ההזמנה, להמציאו לעיון לוועדה המנחה, בצורת חוברת עם מפות, שתוקדש לכל רשות מקומית בנפרד. ההיקף הכספי של הסקר לפי ההזמנה נקבע ב-205,000 ל"י.

בתדשים נובמבר ודצמבר 1970, בדק משרד מבקר המדינה באגף לשלטון המקומי שבמשרד הפנים את שלבי מסירת העבודה, ביצועה ומימונה וסדרי התשלומים.

— בעת הזמנת הסקר לא היה למשרד מידע על חומר המצוי בתחום זה אצל גורמים שונים, ביניהם גורמים ממשלתיים ורשויות מקומיות, שהיה עשוי לתרום לעריכת הסקר. המשרד גם לא קיים התייעצויות עם גורמים ממשלתיים ועם הרשויות המקומיות בעניין הנדון. יתר על כן, המשרד לא הגדיר בבירור את מטרות הסקר והשימוש שייעשה בו אלא בצורה כללית ביותר. כיוון שכך, לא היה, לדעת הביקורת, מקום להזמין את הסקר בשלב,

שבו הוא הוזמן, מה גם שהיקף העבודה הכרוכה בביצועו והוצאותיה היו יכולים להיקבע רק לאחר בירור מוקדם בדבר חומר שכבר מצוי בתחום זה.

ביוני 1968 הגיש המהנדס למשרד פרוגרמת עבודה, שבה נקב את היקפה הכספי, והדגיש, שבשלב זה יש להתחשב במידת הנעלם בעבודה זו, ולכן היקף העבודה המדויק ופרטי הביצוע יכולים להתברר רק לאחר חודשי העבודה הראשונים. פרוגרמת העבודה בהצעה האמורה התייחסה להבאת הנתונים ההנדסיים בצורה גרפית וסטטיסטית, לגבי 185 רשויות מקומיות ובהיקף כספי של כ-1.5 מליון ל"י. הפרוגרמה גם פרטה את הצוותים, שיעבדו בסקר, ובה הוערך משך זמן עבודתם כדלהלן: צוותי השדה יעבדו 14 חודשים, והצוותים שבמרכז — 18 חודשים; עבודת הצוותים בשדה ובמרכז תתחיל בעת ובעונה אחת. בסך הכול יועסקו לפי הפרוגרמה כ-40 עובדים, חלקם עובדים אקדמאיים וחלקם עובדים טכנים ומינהליים.

— הפרוגרמה סטתה במידה רבה מאוד מההזמנה המקורית בהיקפה הן מבחינת מספר הרשויות המקומיות שייסקרו והן מבחינת הוצאות העבודה. המשרד הסביר למשרד מבקר המדינה, בינואר 1971, שהאגף לשלטון מקומי קיים דיון בפרוגרמה ומצא אותה כמתאימה. בתיקי המשרד לא נמצאו מסמכים העומדים על הסטייה האמורה מן ההזמנה המקורית או מתייחסים לדיון האמור. גם אם הייתה למשרד כוונה להרחיב את הסקר, הרי נוכח העובדה שאף בפרוגרמה האמורה הוגדרה העבודה, בשלבה המקורי, כעבודת דגימה בלבד, לא היה, לדעת הביקורת, מקום לכך, שהמשרד — לפני קבלת תוצאות מהעבודה המדגמית — יאשר, ולו גם בהסכמה שבשתיקה, את הסקר המורחב, כפי שהציע המהנדס בפרוגרמה. המהנדס התחיל בעבודה ביוני 1968. המשרד לא ערך עם המהנדס חווה, כמקובל, להגדרה חד-משמעית של היקף העבודה, מטרותיה ותנאי התשלום.

— המהנדס, שההזמנה נמסרה לו, הועסק במשרד הפנים מספטמבר 1956 לפי חוזה בחצי משרה ומאפריל 1964 שימש בתפקיד יועץ המשרד לענייני פיתוח עיירות. כשנה וחצי לאחר תחילת ביצוע הסקר, בנובמבר 1969, הוא פרש משירות המדינה. נציבות שירות המדינה לא נתבקשה לאשר את עבודתו הפרטית של המהנדס במסגרת הסקר. החובה לקבלת אישור לעבודה פרטית חלה, בהתאם להוראות התקשי"ר, גם על עובדים המועסקים בשירות המדינה במשרה חלקית לפי חוזה, מהסוג, שעל פיו הועסק עובד זה.

— המשרד לא בקש הצעות לביצוע הסקר מגורמים אחרים, והסביר למשרד מבקר המדינה, שלדעתו המהנדס האמור הוא המומחה היחיד בארץ, שהיה מסוגל לבצע את העבודה. נקבע, שהמשרד לא בירר, אם אמנם המהנדס היה מומחה יחיד בארץ בתחום זה, ולדעת הביקורת היה מקום לבקש הצעות מגורמים אחרים. עוד לפני מסירת העבודה למהנדס השתתפו שני נציגים של אגף התכנון שבמשרד הפנים במועצת המנהלים של "המכון לתכנון ופיתוח בע"מ" (ראה דו"ח שנתי 16, עמ' 198), שהוא חברה ממשלתית, שכ-95% ממניותיה הן בבעלות הממשלה ואילו היתר בבעלות החברה הישראלית לפיתוח כלכלי בע"מ ושיכון ופיתוח לישראל בע"מ, ואשר בשנת 1967 הועבר מתחום טיפולו ואחריותו של משרד החוץ לתחום טיפולו ואחריותו של משרד השיכון. מתפקידו של המכון מאז 1967 היה, בין היתר, להכין פרויקטים העוסקים בתוכניות מיתאר ליישובים שונים בארץ, בתכנון ערים לרבות אספקטים חברתיים וכלכליים ובשיקום שכונות ואזורים. תפקידים אלה חופפים במידה רבה, את הנושאים, שהסקר האמור התרכז בהם.

על פי החלטת של ועדת השרים לענייני כלכלה, מיום 19.2.1967, הוקמה ועדה בין-משרדית למסירת עבודות תכנון, ייעוץ ושירותים טכניים והנדסיים, מתקציבים של משרדי הממשלה לגורמי תכנון שונים. בחוזר החשב הכללי מספטמבר 1967 נקבע, על-פי

המלצות הוועדה הבין-משרדית, שלא תאושר מסירת עבודות תכנון מתקציבי הממשלה לגורם כל שהוא, ללא אישור מוקדם של הוועדה.

הזמנת העבודה נמסרה ללא אישור מוקדם של הוועדה הבין-משרדית. לדעת הביקורת, גם אם המשרד סבור היה שלא היה טעם לבקש הצעות מגורמים אחרים מלבד המהנדס לביצוע הסקר הרי, כפי שקבע מבקר המדינה פעמים מספר עוד בעבר, לא היה מקום להשאיר את בחירת המהנדס בידי המשרד בלבד. במקרים אלה מוטב, שהבחירה תיעשה על ידי ועדה, שבה ייכללו גם נציגי ציבור (ראה באחרונה דו"ח שנתי 18, עמ' 296). במקרה הנדון היה משנה חשיבות למסירת העבודה בדרך האמורה, כיוון שהמדובר בהצעת יחיד, והיה צורך שהנימוקים לקבלתה ייבדקו על ידי ועדה, מה גם שהמשרד מסר את העבודה לעובד בכיר שלו.

שלבי ביצוע הסקר

לצורך תיאום והכוונת העבודה הוקמה במשרד ביוני 1968 ועדה פנימית, שחבריה היו עובדים של שני אגפים שבמשרד הפנים: שלושה מהאגף לשלטון מקומי ועובד אחר מהאגף לתכנון.

חמשה חודשים לאחר הזמנת העבודה, באוקטובר 1968, הודיע הסמנכ"ל לשלטון מקומי במכתב למשרד השיכון ולחברת עמידר, שאף הן עסקו בסקרים בתחומים דומים, על ביצוע הסקר. המשרד גם ביקש לשתפם בדיונים ובהכנת הנחיות לגבי עבודת הסקר, באמצעות באי כח בוועדה שהוקמה. משרד השיכון וחברת עמידר מינו, כל אחד מהם, נציג לוועדה.

ביצוע הסקר החל באוגוסט 1968. היישוב הראשון שנסקר היה נתיבות, וחברת הסקר עליו יצאה באוגוסט 1969. עד למארס 1970, היה קצב הוצאת החוברות על יישובים שנסקרו, בין חוברת לשתיים בחודש והגיע עד אותו מועד לתשע חוברות. בחודשים מארס עד יולי 1970 הוצאו שתי חוברות בחודש. בסך הכול הוצאו עד יולי 1970 20 חוברות. על סמך חומר זה הוציא המשרד, בדצמבר 1970, בהתבססו על הסקרים שהוכנו, חוברת בשם "סיווג עיירות פיתוח, הצעת מדד לרמת פיתוח מוניציפאלי".

הואיל ומטרת הסקר הייתה לשקף מצב פיסי המתייחס לתקופה מסוימת, והוא נועד בין היתר, על פי הפרוגרמה, לפתח מדדים ותקנים שונים על בסיס השוואתי, שיסייעו בעתיד בהכוונת תקציבי הפיתוח, הרי ההשהייה בהשלמת השלב הזה בביצוע הסקרים הביאה לכך, שהם איבדו מעדכניותם. ואמנם הדגיש המהנדס במכתבו למשרד מגובמבר 1970 את הצורך בעדכון הסקרים — דבר שיגרם הוצאות כספיות נוספות.

במהלך העבודה שולמו למהנדס תשלומים שונים על חשבון הוצאותיו בתוספת רווח בשיטת קוסט-פלוס. עם השלמת העבודה לגבי 20 רשויות מקומיות, סיכם המשרד את החשבונות שהמהנדס הגיש ושילם לו סך של 700,000 ל"י, דהיינו 35,000 ל"י בממוצע לכל רשות מקומית, בעוד שלפי הפרוגרמה, שהתייחסה ל-185 יישובים, ההוצאה הממוצעת לכל יישוב הייתה צריכה להגיע ל-8,200 ל"י. לפי הסברי המשרד, כלולות בהוצאות ששולמו גם השקעות יסוד, שישרתו את ביצוע הסקר בהמשך העבודה, ולכן יש לצפות שבעתיד תחול הוזלה בהוצאות; המשרד אף הוא אומד את ההוזלה בין 10% ל-15% בלבד.

לאחר סיום הסקר ב-20 רשויות מקומיות, ביולי 1970, נמשכה העבודה ב-10 רשויות מקומיות נוספות.

המשרד הכין באוגוסט אותה שנה דו"ח כספי, שסיכם את הפעולות בעבר; הדו"ח כלל גם פרק על המימון, שהתבסס על בדיקה של עלות הסקר. הבדיקה נעשתה על פי החשבונות שהגיש המהנדס. החשבונות-שהתייחסו להוצאות הכרוכות בסקר נערכו על ידי המהנדס, לדברי המשרד, במערכת חשבונות נפרדת, שהתנהלה במשרדו הפרטי. בדו"ח הכספי האמור סיווג המשרד את ההוצאות לפי המרכיבים: שכר ומשכורת; השקעות; הוצאות שוטפות.

— הבדיקה שערך המשרד, הייתה אודיטורית גרידא: נערכה השוואה בין החשבונות שהמהנדס הגיש לבין הרישומים בספריו. ההוצאות בוצעו על דעתו של המהנדס, ולמשרד לא הייתה שליטה עליהן לא על ביצוען ולא על רישומן. כיוון שהמשרד שילם למהנדס את הוצאותיו בתוספת רווח, היה ענין מיוחד בכך, שהמשרד ישמור לעצמו השפעה על ההוצאות בדרך של דרישת אישור מצדו לעבודות, שהמהנדס ביצע. לא נעשה כן, ואין במשרד תיעוד על בדיקה עניינית של הוצאות המהנדס וחשבונותיו. המשרד הסביר למשרד מבקר המדינה, שערך "בדיקת סבירות בלתי תלויה", אולם בדיקה זו התבססה על הערכה כללית בלבד של הוצאות ולא נמצא כל מסמך בדבר השוואתן למחירי השוק ולמחירים, שהיו מקובלים במשרדי ממשלה בעבור פריטים או עבודות מאותו סוג. לדעת הביקורת נודע לבדיקת החשבונות, מבחינה עניינית, משנה חשיבות, כיוון שהמהנדס ביצע במשרדו הפרטי גם עבודות אחרות נוסף על הסקר.

קבלת החלטות בדבר מימון

(א) נציגי משרד השיכון, סגן מנהל אגף הפרוגרמות במשרד, ונציג חברת עמידר, מנהל המחלקה הטכנית בחברה, השתתפו בדיוני הוועדה הבין-משרדית עוד מאוקטובר 1968. בדצמבר אותה שנה הועלתה בוועדה זו בראשונה, על ידי נציג חברת עמידר, הצעה, שמשרד השיכון וחברת עמידר ישתתפו במימון חלקי של הסקר, כיוון שגם להן — לדברי נציג חברת עמידר — יש עניין בביצוע. הוסכם בוועדה, שהרשויות המקומיות הנוגעות בדבר יממנו 50% מהוצאות הסקר, ואילו היתר יתחלק שווה בשווה בין משרד השיכון ובין חברת עמידר. במארס 1970, הפסיק נציג חברת עמידר בוועדה הבין-משרדית את עבודתו בחברה, ובאפריל אותה שנה הצטרף כשותף למשרדו של המהנדס.

בהתחשב בסמיכות הזמנים שבין תאריך התפטרותו של נציג חברת עמידר וסיום תפקידו בוועדה, לבין הצטרפותו כשותף למשרדו הפרטי של המהנדס, יש לדעת הביקורת מקום להנחה שלא נשמר מרחק נאות בין פעולתו כנציג החברה בוועדה, שבה הייתה לו השפעה על היקף העבודה ומימונה, לבין האינטרס של המהנדס שנהנה מביצוע העבודה עבור משרד הפנים ושאל משרדו הוא הצטרף לאחר מכן*.

(ב) המשרד החליט עוד ב-1968 להטיל את ההוצאות על הסקרים על הרשויות המקומיות כדלהלן: שליש מהתשלום יכוסה ממענק של משרד הפנים מן הסעיף מענק לרשויות מקומיות; שני שלישים יינתנו לרשויות המקומיות כהלוואה של המשרד באמצעות קרן מיוחדת בשיתוף עם האוצר לשלטון מקומי.

כל רשות מקומית, שבה נערך הסקר, נתבקשה על ידי משרד הפנים, לחתום על הודעה בלתי חוזרת, שלפיה רשאי היה המשרד לקבל את סכום ההלוואה בשמה ולהעביר למהנדס את התשלום באמצעות קרן שהוקמה למטרה זו — "קרן הסקר לפיתוח" — באוצר לשלטון המקומי. ההיטל על הרשויות המקומיות הנוגעות בדבר עלה וגדל בהתאם לגידול

* בדבר טיפול של עובדי גופים מבוקרים לפני פרישתם. משירותם בעניינים, שהיה או נתהווה בהם עניין אישי, ראה דו"ח שנתי 20, עמ' 395 ר-643, וכן בדו"ח זה בפרק "הריסת מבנים", עמ' 531, ובפרק "התקשרויות עם מפעלים", עמ' 649 ועמ' 652.

ההוצאות שהיו כרוכות בביצוע הסקר ושעלו בהרבה על האומדן. גם סכום המענק הועבר במישרין על ידי משרד הפנים למהנדס לפי דרישות התשלום שלו.

*

לדעת הביקורת היו במהלך הטיפול בעניין זה — מסירת עבודה למהנדס בהיקף כספי גדול — פגיעות בעלות משקל בכללי המינהל התקין, למן הכנת העבודה ולמעשה בכל השלבים ועד לתשלומים שנעשו בעבורה.

צנזורה על סרטים ומחזות

על פי סעיף 9 לפקודת סרטי הראינוע, 1927, רשאי כל חבר מועצה להיכנס בכל עת לכל מקום המשמש לשעשועים ציבוריים. למטרה זו ניתן לכל חבר מועצה כרטיס אישי החתום על ידי ראש המועצה והמוכר.

באוקטובר 1969 פנה סגן שר הפנים אל מבקר המדינה בשאלה הקשורה בקשר לכניסת חנינם של חברי המועצה ומלוויהם. מבקר המדינה השיב שאין הוא רואה פסול בכניסה חופשית של חברי המועצה למופעים ציבוריים לצורך מילוי תפקידם. אולם לדרישה לכניסה חופשית למלוויהם של חברי המועצה לא נמצא כל יסוד חוקי.

ממצאי מעקב

(דו"ח שנתי 18, עמ' 432)

על פי פקודת סרטי הראינוע, 1927, ופקודת ההצגות הציבוריות (ביקורת), 1927, יש סמכויות פיקוח על הצגת סרט או הופעת במה לכל חבר מחברי המועצה לביקורת סרטים ומחזות, לכל קצין משטרה גבוה, ולפקיד מחוז או פקיד ממשרד החינוך המורשה לכך. הביקורת העלתה, שלא היה כל הסדר שיטתי לקיום פיקוח בבתי שעשועים מטעם המועצה, ומשרד הפנים לא הפעיל פיקוח אחר להבטחת קיומן של החלטות מועצה.

בינואר 1969 מונו על ידי יושב ראש המועצה שני מפקחים מהאגף לתפקידים מיוחדים שבמשרד הפנים לבדיקת תנאי הרשיונות; יו"ר המועצה פנה להתאחדות בעלי הקולנוע ולמפיעים בדרישה לעשות לשמירה על הוראות החוק. בפברואר 1970 סיכמה המועצה עם המשטרה על שיתופה בפעולות הפיקוח. בשנת 1970 היו בארץ כ-280 בתי קולנוע, שכל אחד מהם הציג סרטים, בדרך כלל, פעמיים עד שלוש פעמים ביום. באותה שנה ביקרו המפקחים ב-75 הצגות בלבד, ואף זאת בעיקר במחוז ירושלים ובמחוז תל אביב. דו"חות ביקורי המפקחים העלו, כי היו הפרות של תנאי הרשיונות; המועצה נקטה באמצעים נגד מפירי החוק. על פעולות המשטרה בתחום הפיקוח לא נתקבלה במשרד הפנים כל ידיעה.

באפריל 1967 הגיש יו"ר המועצה למנהל הכללי של משרד הפנים הצעה לתיקון הפקודה, שתקבע דירוג של עבירות ועונשים כלפי מפירי החוק (כיום קיימת רק האפשרות של החרמת הסרט בשעת ההצגה או מאסר המעורב בהצגת הסרט או המחזה).

רק בנובמבר 1969 החלה הנהלת המשרד לדון בהצעה, אולם עד דצמבר 1970, לא חלה התקדמות בתחום זה.