



מבקר המדינה

דו"ח שנתי

22

ירושלים



מבקר המדינה

דו"ח שנתי 22

**לשנת 1971 ולחשבונות
של שנת הכספים 1970/71**

ירושלים, תשל"ב - 1972

כל דו"ת שנתי של מבקר המדינה אמנם משקף פעולות ביקורת רחבות ומביא ממצאים רבים ובחלקם כבדי המשקל, אך אין להסיק מכך, שבזה יצא המינהל עצמו חובת ביקורת. אין ניהול בזמנו ללא הפעלה אפקטיבית של ביקורת פנימית בגופים המבוקרים, ועל כך עמד מבקר המדינה בתוקף בהודמנויות רבות. יש לקדם בברכה כמה פעולות שנעשו בשנה החולפת והבאות לקדם עניין הביקורת הפנימית. החשובה שבהן היא חקיקת חוק בדבר חובת קיום ביקורת פנימית בעיריות. אולם הרבה עוד דרוש כדי להחדיר שימוש של מכשיר הכרחי זה של ניהול מתקדם, לפתחו ולשכללו; אף בעניין זה כולל הדו"ח ממצאים חשובים.

עוד יש לשנן ולחזור ולשנן, שמרביתם של אירועים חמורים במינהל מקורם באי הקפדה על חוקים ונהלים ועל הוראות אחרות, המיועדים להיות חומת מגן לתקינות של מלאכת השלטונות. יחס של חומרה מצד גורמי הפיקוח למקרי פגיעות שקרו ונתגלו יש לו בודאי ערך מרתיע, אולם לא פחות חשוב הוא לעמוד על כך, שישרור מלכתחילה יחס ראוי לצורכי מינהל תקין ולעדיפות המגיעה להם בסדר הערכים. רק אם נדרשת הקפדה מלאה על קיום ההוראות, אף מול נטייה לביצוע מרשים ומהיר, ניתן לצפות להתמעטות הפגיעות הגורמות נזק חומרי או חברתי, ולרוב שניהם גם יחד.

נוכח המקום הרב יחסית, שתופסים ממצאי הביקורת על מערכת הבטחון ועל האוצר, מן הראוי לזכור, מה רחבים שטחי הפעילות של גורמים אלה; חלק גדול מן ההכנסה הלאומית הוא בשליטתם, ופעילותם המינהלית, הכספית והעסקית נוגעת לכל שכבות הציבור ולכל ענפי המשק. הביקורת עליהם אין בה התכחשות להישגיהם, כפי שגם הביקורת על יתר משרדי הממשלה בדו"ח זה, ועל הרשויות המקומיות והאיגודים בדו"חות נפרדים, אינה מתעלמת מן הצד החיובי בפעילותם החשובה.

בזמנים של חוסר בכוח אדם ולחץ אינפלציוני, קשה למינהל הציבורי לשמור על רמתו ועוד להעלותה. ביקורת המדינה באה להמליץ על דרכים למילוי המשימות. לימוד לקח מליקויים שהתגלו, ולא לגביהם בלבד ולא על פני השטח בלבד, אלא בעומק מבחינת המשמעות וברוחב בדרך החלתו על נושאים אחרים, דומים במהותם, עשוי לקדם את המינהל וענייני המדינה המופקדים בידו.

י. א. י.

י. א. י. ובוצל

מבקר המדינה

ל' בשבט, תשל"ב

15 בפברואר 1972

תוכן העניינים

פעולות מבקר המדינה ומשרדו בתקופת הדין וחשבון 3

ממצאי הביקורת

פרק ראשון – האוצר

משרד האוצר

12	התקציב לשנת הכספים 1970/71 וביצועו
37	הנפקת אגרות חוב
69	מתקנים לעיבוד נתונים אוטומטי – סדרי בטיחות למקרי חירום
74	דו"ח על מאזן המדינה ליום 31.3.1971
76	זכויות שוטפות
88	זכויות אחרות
130	התחייבויות שוטפות
137	מלוות
149	ערבויות המדינה
	התחייבויות נוספות של המדינה בעקבות ביטול ההצמדה של
166	הלוואות לגורמים שונים
167	ממצאי מעקב

אגף החשב הכללי

168	ההוצאה המותנית בהכנסה מיועדת
176	תכניות התחייבות בתקציב הפיתוח
179	השתתפות האוצר במימון, על ידי בנק לפיתוח התעשייה
182	עסקאות האוצר בעקבות המכירה של חברת מניב
185	עיבוד נתונים אוטומטי של החשבונות
193	רישום ריבית והפרשי הצמדה בחשבונות הלווים
193	הביקורת הפנימית בחשבונות משרדי הממשלה
197	רמות מלאי במשק הממשלתי
201	ממצאי מעקב
203	נציבות שירות המדינה

מנהל הכנסות המדינה

204	ניהול חשבונות לצרכי מס הכנסה
209	עריכת שומות וגביית מס מכורמי יין
211	אכיפת גבייה ומחיקת חובות
213	גביית מס רכוש על מקרקעין עירוניים
217	ערעורים בענייני מסים עקיפים

224		ועדת הערר במס קניה
227		הישבון מיסים על יצוא טובין
234		ממצאי מעקב

אגף מטבע חוץ

239		הפיקוח על תנועת מטבע חוץ בענפי התעופה והספנות
244		קדן למימון יצוא שירותי הנדסה
250		ממצאי מעקב

המדפיס הממשלתי

251		מסירת עבודות לבתי דפוס פרטיים
254		מחסן הנייר

פרק שני – משרדי הממשלה

משרד ראש הממשלה

257		ממצאי מעקב
-----	-----------	------------

משרד הבריאות

258		תכנון האישפוז והקמה של בתי חולים
270		בתי חולים עירוניים ממשלתיים
277		מניעת זיהומים ומטרדים אחרים ממפעלים
288		ציוד רפואי ומשקי
297		בדיקת ריאות למועסקים בענפי המזון
299		ממצאי מעקב

משרד הדתות

304		בתי דין רבניים
313		ממצאי מעקב

משרד החוץ

315		מערך ההסברה – מינהל וכספים
321		ממצאי מעקב

משרד החינוך והתרבות

324		הכשרת מורים
341		טיפוח בחינוך היסודי
346		לימודים באמצעות הטלוויזיה
351		ניכויים ממשכורות מורים
354		ממצאי מעקב

משרד החקלאות

362		תקציב וחשבונות
365		מחלת ניוקסל בלול
373		מתן הדרכה חקלאית לבני המיעוטים
376		העסקת עובד
377		ממצאי מעקב

משק המים

382	האחריות לענייני ים כנרת
384	אספקת מים בשעת חירום
390	אספקת מים לירושלים
391	נציבות המים – אגף הניקוז
396	קרן האיזון לדמי מים
413	ממצאי מעקב

מינהל מקרקעי ישראל

414	גביית דמי חכירה באמצעות בנקים
415	ממצאי מעקב

משרד המסחר והתעשייה

423	פיקוח על חברות ייצוא ממשלתיות
433	הרשות לקבלנות משנה חרושתית
441	החזקת מלאי מזון
445	מרכז הסרט הישראלי
449	ממצאי מעקב

משרד המשטרה

משטרת ישראל

452	הוצאה לפועל של פקודות בתי משפט
456	משמר הגבול – פעולות סעד לשוטרים בשירות חובה

שירות בתי הסוהר

459	טיפול סוציאלי באסיר
464	תעסוקת אסירים
470	ממצאי מעקב

משרד המשפטים

472	בתי משפט מחוזיים – מינהל וכספים
477	ממצאי מעקב

משרד הסעד

480	המבנה האירגוני, דרכי הניהול והפיקוח
506	הכשרת עובדים סוציאליים
511	ממצאי מעקב

משרד העבודה

515	המכון הממשלתי להכשרה טכנית
-----	----------------------------

שירות התעסוקה

523	ויסות בהפניית עובדים
525	העסקת עובדים תושבי השטחים המוחזקים
529	הסעת עובדים מהשטחים המוחזקים
533	ממצאי מעקב

מחלקת עבודות ציבוריות

537	עדיפויות בסלילת כבישים ואחזקתם
541	בנייה ממשלתית – ניהול חשבונות והתחשבנות עם מזמינים

משרד הפיתוח

545	המועצה לפיתוח דשנים וכימיקלים
549	ממצאי מעקב

משרד הפנים

551	פעולות מינהלי-המחוזות בתחום השלטון המקומי
560	איגודי ערים והפיקוח עליהם
564	ציוד למרכזי פינוי
566	ממצאי מעקב

המשרד לקליטת העלייה

570	סיוע לעולה העצמאי
-----	-------------------

משרד השיכון

575	רישום שיכונים ציבוריים
581	שיכון לבני המיעוטים
583	מלאי של חומרי בניין
585	ממצאי מעקב

משרד התחבורה

588	גביית אגרות בעד רישוי כלי רכב ונהיגה
596	מטענים במשאיות מעל לעומס המותר והבטיחות בדרכים
605	הסדרים בסלילת כבישים עירוניים
612	מינהל התעופה האזרחית
627	מלאי בנמל התעופה לוד
629	ממצאי מעקב

משרד התיירות

633	ממצאי מעקב
-----	------------

רכבת ישראל

635	החכרת נכסי דלא ניידי
638	מלאי במחסנים

משרד התקשורת

640	מיון דואר ארצי וניתובו
654	שירותי הנדסה לרדיו ולטלוויזיה
660	רמות מלאי
665	ממצאי מעקב

פרק שלישי - מערכת הבטחון

משרד הבטחון

672	ביצוע תקציב הבטחון
678	התקשרויות להקמת מפעלים חדשים
682	הקמת חברה למחקר ופיתוח
686	רכישת ציוד צבאי
693	רכישת מבני פלדה
695	התקשרות לרכישת מוצרים מסוג חדש מייצור מקומי

698	רכישה, ייצור ואחסנה של מוצרי טכסטיל ועור
702	עבודות ביצורים בסיני
707	הקמת מבנה משרדים ומתקני עזר
709	פעולות מחלקת המכירות
712	פעולות שיקום
718	משק לשעת חירום

צבא הגנה לישראל

721	הקמת מיתקן
721	הסבת רכב קרבי משוריין
724	מינהלת כוח אדם
727	חיילי מילואים בתפקידי שמירה ביישובי ספר
728	רפואה מונעת
732	פיקוח על ייצור מזון
736	סדרי מעצר של חיילים
738	סדרי מינהל בבתי סוהר ומחנות מעצר
740	פעולות בידור
743	דואר חיילים
745	פיקוח על טיסות
751	ממצאי מעקב

הממשל הצבאי בשטחים המוחזקים

755	פעולות הממשל הצבאי ברמת הגולן
761	פיתוח תיירות בחרמון
765	איזור יהודה ושומרון: גביית מסים עקיפים
771	ביצוע עבודות ציבוריות
773	רישוי נהגים, רכב ומוסכים
775	ממצאי מעקב

התעשייה הצבאית

779	המאזן ליום 31.3.1971
786	עסקאות יצוא
788	ממצאי מעקב

התעשייה האווירית לישראל בע"מ

790	פיתוח וייצור של מערכות
793	ממצאי מעקב

האגודה למען החייל

796	הכנסות מתרומות וממתנות
-----	------------------------

גפים בע"מ

799	ממצאי מעקב
-----	------------

שירות בטחון כללי

801	טיפול בהזמנות ופעולות מחסן
802	המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים

פרק רביעי - מוסדות המדינה

בנק ישראל

805	טיפול בכספות
808	דינים וחשבונות כספיים
818	ממצאי מעקב

המוסד לביטוח לאומי

821	גביית דמי ביטוח מלא שכירים
830	ענף נפגעי עבודה - בטיחות בעבודה
835	קרן השוואה לתגמולים למשותים במילואים
837	דינים וחשבונות כספיים
843	ממצאי מעקב

רשות הנמלים

846	השקעות לפיתוח הנמלים
850	בטיחות בעבודה בנמלים
858	ממצאי מעקב

רשות השידור

860	ניהול רשות השידור
867	מינהל, כספים ומשק

883	רשות ניירות ערך
-----	---------------------------

פרק חמישי - הרשויות המקומיות

889	ביקורת המדינה ברשויות המקומיות
891	ממצאים בעלי משמעות עקרונית בדו"חות על הרשויות המקומיות
894	סילוק שפכים ואשפה ברשויות המקומיות

פרק ששי - איגודים

903	ביקורת המדינה באיגודים
904	ממצאים בעלי משמעות עקרונית בדו"חות על איגודים
907	האיגודים הפועלים בתחום הדלק בארץ

*

919	הצעות ועדת הכספים של הכנסת לדו"ח השנתי 21 של מבקר המדינה כפי שאושרו על ידי הכנסת
929	ביצוע הצעותיה של ועדת הכספים לדו"חות השנתיים של מבקר המדינה כפי שאושרו על ידי הכנסת

*

931	חוק מבקר המדינה, תשי"ח (נוסח משולב)
-----	---

*

מפתח עניינים

פעולות מבקר המדינה ומשרדו בתקופת הדיון וחשבונו

דיון וחשבון זה מסכם את פעולות מבקר המדינה ומשרדו בשנת 1971 ואת תוצאות הביקורת במשרדי הממשלה, במפעלי המדינה ובמוסדותיה, לרבות ביקורת החשבונות לשנת הכספים 1970/71. מבקר המדינה המציא דו"ח שנתי זה לשר האוצר לעיונו ולהערותיו ביום ל' בשבט תשל"ב (15.2.1972), ובהתאם לסעיף 16 לחוק מבקר המדינה עומד הדו"ח להיות מוגש על שולחן הכנסת ביום י"ב באייר תשל"ב (26.4.1972).

דיוני ועדת הכספים ומליאת הכנסת בדו"חות מבקר המדינה

ועדת הכספים של הכנסת וועדת המשנה הקבועה שלה לדו"חות מבקר המדינה דנו בדו"ח השנתי 21 בתקופה מאי—יולי 1971. הדיונים הקיפו 16 נושאים. ועדת הכספים הניחה על שולחן הכנסת את סיכומיה והצעותיה לדו"ח השנתי 21 ביום 19 ביולי 1971, והכנסת דנה בהם ב־26 בו ובתום הדיונים אישרה אותם.

1. ביום 21.12.1970 ביקשה ועדת הכספים ממבקר המדינה חוות דעת בקשר לרמות המלאי הדרושות בשים לב לצרכי שעת חירום ולתפעול שוטף תקין. בקשה זו נכללה בפניית הוועדה למבקר המדינה, שיבדוק ביצוע החלטה קודמת של ועדת הכספים בדבר הפיקוח העליון, ההכוונה, ההדרכה והמעקב התמידי על ידי יחידת הפיקוח שבאגף החשב הכללי. ממצאי הביקורת על ביצועה של החלטה זו הובאו בדו"ח השנתי 21 (עמ' 132) בפרק "הפיקוח על מחסני הממשלה". את חוות הדעת בדבר רמות המלאי במשק הממשלתי הגיש מבקר המדינה לוועדת הכספים ביום 26.10.1971. ועדת הכספים דנה בה ב־19 בדצמבר אותה שנה. חוות הדעת התבססה על בדיקות, שנערכו באפריל—יוני 1971 באותם משרדי ממשלה וגופים אחרים, האחראים להחזקת מלאי בהיקף ניכר (ראה להלן בפרק "החשב הכללי").

2. בתחילת יוני 1971 ביקשה ועדת הכספים ממבקר המדינה שיערוך בהקדם ביקורת בהתאחדות הכדורגל בישראל "בשים לב לטענות שהושמעו לאחרונה על פגיעות בטוהר המידות". ב־6 ביוני הפעיל מבקר המדינה את הביקורת על ההתאחדות לכדורגל בישראל, שהיא גוף הנתמך על ידי הממשלה ועל ידי המועצה להסדר הימורים בספורט.

3. ביום 16.6.1971 הוציא מבקר המדינה דו"ח ביקורת על מפעל הפיס. בעקבות הצעה לסדר היום של חבר הכנסת ש.י. גרוס, שהתייחסה לממצאי הביקורת בדו"ח זה, החליטה הכנסת, ב־21 ביולי אותה שנה, להעביר את הדיון בהצעה לסדר היום לוועדת הכספים. ועדת הכספים דנה בדו"ח האמור והגישה את מסקנותיה ב־27.10.1971.

4. ביום 21.12.1971 פנתה ועדת הכספים של הכנסת למבקר המדינה, שיפעיל את הביקורת על חברת ורד — פיתוח מקורות מים (ארצות חוץ) בע"מ, לפי סעיף 9(8) לחוק מבקר המדינה, ויביא את ממצאי הביקורת לוועדה תוך זמן סביר.

5. ביום 26.12.1971 הוציא מבקר המדינה דו"ח ביקורת על אגרוסקן, חברה ליצוא חקלאי בע"מ. ועדת הכספים של הכנסת דנה בדו"ח זה ב־3 בינואר 1972 וב־30 בנו.

6. ביום 4.1.1972 המציא מבקר המדינה לוועדת הכספים של הכנסת דיון וחשבון על הביקורת בתעשייה האווירית לישראל בע"מ, בדבר פיתוח וייצור של מטוסים אזרחיים. הדיון וחשבון הוגש לוועדת הכספים כדו"ח נפרד לפי סעיף 14 (ב) לחוק מבקר המדינה

בשל זיקת הממצאים לעניינים, העשויים להיות נושאים להחלטות הוועדה. ועדת המשנה הקבועה של ועדת הכספים לדו"חות מבקר המדינה קיימה ב-14 בינואר 1972 דיון בדו"ח הביקורת האמור, וועדת הכספים סיכמה את הדיון בדו"ח זה ב-30 בינואר אותה שנה.⁷ ביום 6.1.1972 החליטה ועדת הכספים של הכנסת לפנות למבקר המדינה, שיפעיל את ביקורת המדינה על כל עסקי אוטוקרס, בהתאם למלוא הסמכויות הניתנות על פי החוק (ראה גם להלן בפרק על מאזן המדינה, "ערבויות").

מינוי מבקר המדינה לתקופת כהונה נוספת

על פי חוק מבקר המדינה, תשי"ח—1958 (נוסח משולב), מתמנה מבקר המדינה על ידי נשיא המדינה על פי המלצת ועדת הכנסת, ותקופת כהונתו של המבקר היא חמש שנים מיום מינויו.

מבקר המדינה ד"ר יצחק א. נבנצל נכנס לתפקידו ביום ד' בטבת תשכ"ב — 11 בדצמבר 1961, ותקופת כהונתו הראשונה הסתיימה ביום כ"ז בכסלו תשכ"ז — 10 בדצמבר 1966. על פי המלצת ועדת הכנסת מינה אותו נשיא המדינה לתקופת כהונה נוספת ב-11 בדצמבר אותה שנה, לאמור עד ליום 10 בדצמבר 1971. ביום 7 בדצמבר 1971 החליטה ועדת הכנסת להמליץ בפני נשיא המדינה על מינויו לתקופת כהונה נוספת של חמש שנים, וביום ששי כ"ב בכסלו תשל"ב, 10 בדצמבר 1971 מינה נשיא המדינה את ד"ר יצחק א. נבנצל למבקר המדינה לתקופת כהונה שלישית. בהתאם לחוק מסר מבקר המדינה ביום ראשון כ"ד בכסלו תשל"ב (12.12.1971) הצהרת אמונים בפני נשיא המדינה.

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. בעקבות קבלת חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 5) תשל"א — 1971 על ידי הכנסת, שלפיו יכהן מבקר המדינה גם כנציב תלונות הציבור, הוקמה במסגרת משרד מבקר המדינה יחידה מיוחדת — נציבות תלונות הציבור — הפועלת מאז ג' בתשרי תשל"ב (22 בספטמבר 1971), הוא יום תחילתו של החוק (ראה להלן).

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 31 מעובדי המשרד במוסדות להשכלה גבוהה בארץ; שלושה עובדים

* דו"ח זה התפרסם ב-20.3.1972.

בכירים השתלמו בחוץ לארץ. הקורסים הפנימיים שנערכו השנה היו בנושאים הבאים: חשבונאות ניהולית; משפט מינהלי, ותיקצוב; כנכל שנה נערך גם בשנה הנסקרת קורס הדרכה לעובדים חדשים. כן נערך קורס לעובדי יחידת נציבות תלונות הציבור.

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 1971/72 הוא 9,275,000 ל"י. בעקבות הקמתה של נציבות תלונות הציבור כיחידה במשרד מבקר המדינה והפעלתה מיום 22 בספטמבר 1971 אישרה ועדת הכספים, לפי הצעת מבקר המדינה, תקציב נוסף למשרד מבקר המדינה לשנת הכספים 1971/72 בסך של 980,000 ל"י, מזה סך של 740,000 ל"י כהוצאה חד-פעמית להפעלתה של הנציבות.

בהתאם לסעיף 25 לחוק, מגיש מבקר המדינה את הדו"ח הכספי של המשרד לאישור ועדת הכספים. לפי הדו"ח הכספי לשנת 1970/71 הסתכמה ההוצאה למעשה ב-7,937,641 ל"י. מספר עובדי המשרד בסוף 1971 היה 464.

פעולות הביקורת

הגופים שבוקרו בשנת 1971 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.

במאס 1971 הגיש שר האוצר לוועדת הכספים של הכנסת דין וחשבון על ביצוע הצעות הוועדה לדו"ח השנתי 20 של מבקר המדינה, ובאותו חודש הוציא גם השנה אגף הפיקוח הכללי של האוצר חוברת, המפרטת את ממצאי הביקורת שבדו"ח השנתי 20 ואת הצעדים, שעשו משרדי הממשלה לתיקון הליקויים.

בשנה הנסקרת נערכו פעולות ביקורת ב-173 מבין 196 הרשויות המקומיות שבארץ. ב-46 רשויות מקומיות נערכה ביקורת כוללת, שהקיפה את מכלול פעולותיה של הרשות המקומית: 13 עיריות, 22 מועצות מקומיות ו-11 מועצות אזוריות. נערכו בדיקות בנושאים מיוחדים, שהקיפו פעולות בתחום מסוים בכמה רשויות מקומיות והם: אספקת מים לשעת חירום (ב-31 רשויות מקומיות, ראה להלן בפרק "משק המים"); שיקוף ריאות לעוסקים. במזון (ב-40 רשויות מקומיות, ראה להלן בפרק "משרד הבריאות"); ביוב וסילוק אשפה — (בדיקות מעקב ב-13 רשויות מקומיות, ראה להלן בפרק "רשויות מקומיות"); ושירותי כבאות (בדיקות מעקב ב-5 עיריות, ב-13 איגודי ערים לכבאות ובמשרד הפנים, ראה להלן בפרק "משרד הפנים — ממצאי מעקב").

סיכומים על פעולות הביקורת ברשויות המקומיות ניתנים להלן בפרק "ביקורת המדינה ברשויות המקומיות", ובו גם רשימת הדוחות, 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.

בשנת 1971 נערכו פעולות ביקורת ב-62 איגודים. סיכומים על פעולות הביקורת באיגודים ניתנים בפרק "איגודים" בדו"ח זה ובו גם רשימת הדוחות שהוצאו במשך השנה. גם בפרק על הביקורת באיגודים מתוארים ממצאים, שלגביהם הובאו בדו"חות הביקורת על האיגודים קביעות עקרוניות.

הגופים, שמבקר המדינה הפעיל עליהם את הביקורת בשנת 1971 לפי סעיף 9(8) לחוק מבקר המדינה כללו שלוש מועצות דתיות — נתיבות, חלון, ורמלה — ושני מוסדות להשכלה גבוהה: אוניברסיטת חיפה ואוניברסיטת הנגב. כן הופעלה הביקורת על קרן הנאמנות לעזרת ישובי ספר.

המשרד בשיתוף הפעולה הבין לאומי

1. במאי 1971 התקיים בבאדן שבאוסטריה קורס הדרכה בין לאומי לבעיות ביקורת המדינה. הקורס נערך על ידי הארגון הבין לאומי של מוסדות הביקורת העליונים (INTOSAI) בשיתוף ארגון האומות המאוחדות. 59 ממשותפי הקורס היו מ-46 ארצות מתפתחות, ו-29 משתתפים באו מתשע ארצות מפותחות ובכלל אלה גם עובדים של אירגונים בינלאומיים. כמשקיפים השתתפו בקורס נציגים של קרן המטבע הבין לאומית. ההחלטה על עריכת הקורס התקבלה עוד בספטמבר 1969 בווינה, במושב החמישי של הוועד המנהל של אינטוסי. באותו מושב הוטלה על מבקר המדינה של ישראל, ד"ר י.א. נבנצל האחריות, מטעם אינטוסי, לצד המקצועי של הקורס.

ההכנות המקצועיות לקורס נעשו במשך כשנתיים על ידי הוועד המנהל של מוסדות הביקורת העליונים (INTOSAI) בשיתוף עם ארגון האומות המאוחדות. מנהל הקורס היה פ.ל. פאבר, ראש המחלקה למימון ציבורי ולמוסדות פיננסיים במרכז האו"ם שבניו-יורק. כמנהל חבר כיהן ד"ר י. קנדוטש, נשיא מוסד הביקורת של אוסטריה ומנהל המזכירות הבינלאומית של אינטוסי. מבקר המדינה ד"ר י.א. נבנצל היה ראש ועדת התכניות. נושאי הקורס — שהיה ראשון מסוגו בעולם — נבחרו תוך שימת לב מיוחדת לבעיות בביקורת המדינה של מדינות מתפתחות. העבודה המעשית בקורס ההדרכה התרכזה בדיון ולימוד של נושאים, שלביקורת המדינה יש זיקה אליהם. הרצו עובדים בכירים של מוסדות ביקורת עליונים מהארצות: אוסטריה, איטליה, ארצות הברית, גרמניה המערבית, הולנד, נורבגיה, צרפת וה"ה ב. גייסט ונ. מזרחי ממשרד מבקר המדינה בישראל.

2. הקונגרס הבינלאומי השביעי של מוסדות הביקורת העליונים נערך מ-6 ועד ל-8 בספטמבר 1971 במונטריאל שבקנדה, על פי החלטה שהתקבלה בקונגרס השישי, שהתכנס במאי 1968 בטוקיו. נשיא הקונגרס היה א.מ. הנדרסון, ראש מוסד הביקורת של קנדה. בקונגרס השתתפו נציגים של 85 מדינות. מישראל השתתפו בו מבקר המדינה ד"ר י.א. נבנצל והמנהל הכללי של משרד מבקר המדינה מר י. הירש.

הנושאים המקצועיים שנדונו בקונגרס היו: (א) בחירה של עובדי ביקורת והדרכתם; (ב) עיבוד אלקטרוני של נתונים וציווד עזר אלקטרוני; (ג) ביקורת הניהול או ביקורת הפעולות — הרחבת תחום הפעולה של מוסדות ביקורת עליונים; (ד) ביצוע ההמלצות הניתנות על ידי מוסדות ביקורת עליונים.

הוועד המנהל של אינטוסי התכנס במונטריאל לפני פתיחת הקונגרס, בראשותו של יושב ראש הוועד המנהל ט. יאמסקי, ראש מוסד הביקורת של יפן. הוועד המנהל הציע, שהקונגרס הבינלאומי השמיני של מוסדות הביקורת העליונים ייערך בשנת 1974 במדריד. ההצעה אושרה במליאת הקונגרס.

3. באוקטובר 1971 נערכה בירושלים "ועידת ירושלים לחשבונאות", ומשתתפיה באו מ-15 מדינות. הוועידה נערכה על ידי לשכת רואי חשבון בישראל, ומשרד מבקר המדינה לקח חלק באירגונה. מבקר המדינה ד"ר י.א. נבנצל היה נשיא הוועידה, ונשיאי כבוד היו שר האוצר מר פ. ספיר ושר המשפטים מר י.ש. שפירא. המנהל הכללי של משרד

מבקר המדינה מר י. הירש היה חבר בנשיאות הוועידה ומר ס. יעקובסון, סגן מנהל כללי של משרד מבקר המדינה, היה חבר בוועדה המארגנת.

הוועידה נפתחה ב-25 באוקטובר, במעמד נשיא המדינה, בבנייני האומה בירושלים — בה התקיימו כל דיוניה. הנרשאים שנדונו בוועידה היו: דרישות חינוך והכשרה של רואי החשבון של המחר; חשבונאות כשפה בין לאומית של עולם העסקים; קבילותם של דו"חות כספיים; אחידות בסטנדרטים בינלאומיים לחשבונאות; בעיות חשבונאות וביקורת של מנזמים בין לאומיים; עידוד היוזמה הכלכלית ותהשקעות בישראל; והאוניברסליות של האתיקה בראיית חשבון.

נציב תלונות הציבור

טיפול בתלונות עד להקמת נציבות תלונות הציבור

מאז הקמתו של משרד מבקר המדינה בישראל מטפל מבקר המדינה בפניות של אזרחים על פעולותיהם של הגופים המבוקרים. בשנים הראשונות היה מספרן של הפניות, שהתקבלו במשרד מבקר המדינה בין 300 ל-500 בשנה, אך במרוצת הזמן החל מספרן לגדול בהדרגה והוא הגיע ל-2,000 בשנת 1964; 3,000 בקירוב בשנת 1966; ו-5,000 פניות בקירוב בשנת 1970.

החוק לא הטיל אמנם על מבקר המדינה תפקיד של טיפול בפניות האזרח, אולם הנסיון הראה, שמשרד מבקר המדינה, כגוף ממלכתי, התאים לכך, שכן מנגנונו המסועף מקיים קשר של קבע, עם כל יחידות המינהל הממשלתי והמוניציפלי. הטיפול בפניות בא כדי לתת סעד לאזרח, שראה עצמו נפגע, אך עם זאת עזר למשרד מבקר המדינה לעמוד על ליקויים במינהל שהתגלו תוך כדי הטיפול בפניות. הטיפול בפניות אלה במסגרת משרד מבקר המדינה היה איפוא לפני משורת הדיון, והחוק אף לא איפשר למבקר המדינה למסור מידע מלא לפונים על תוצאות הברור בפניותיהם. מצדדים שונים הועלתה דרישה להקים בישראל מוסד ממלכתי, שתפקידו, על פי חוק, יהיה לברר את תלונות האזרחים. מוסדות כאלה פועלים זה מכבר בארצות הסקנדינביות ("אומבוסמן") ובשנים האחרונות גם בכמה ארצות אחרות.

פעולות לקראת הקמת נציבות תלונות הציבור

בעקבות הצעה לסדר היום של חבר הכנסת ג. כהן הקימה הכנסת השישית, בתחילת 1966, ועדה פרלמנטרית לבדיקת הנושא של טיפול בתלונות הציבור. בראש הוועדה עמד חבר הכנסת ב. אזניה. על הוועדה גם הוטל לבדוק, אם רצוי להקים מוסד מיוחד לטיפול בתלונות ("אומבוסמן") או להטיל תפקיד זה, על פי חוק, על מבקר המדינה, כהרחבה של תחומי פעולתו. הוועדה שמעה דעות של אישים, נושאי משרות, ונציגים של גורמים ציבוריים, שיש להם זיקה לנושא והתייחסה בדיוניה גם להצעת חוק, שהגישו חברי הכנסת י. שופמן וי. תמיר בדבר נציב תלונות הציבור, וכן להצעת חוק בנושא זה שהגיש חבר הכנסת נ. פלד. הוועדה סיימה את עבודתה בנובמבר 1968 והגישו לממשלה את מסקנותיה. במסקנות אלה המליצה הוועדה פה אחד, שיוקם מוסד לטיפול בתלונות הציבור ("אומבוסמן") ושתפקיד האומבוסמן יוטל על מבקר המדינה. את תפקיד האומבוסמן ימלא מבקר המדינה באמצעות אגף מיוחד של משרדו, אשר הממונה עליו יהיה אחראי בפניו במישרין. עוד המליצה הוועדה, שהממשלה תציע לכנסת בהקדם חוק בנדון זה, שיקבע, בין השאר, פרטים בדבר סמכויות ודרכי מינוי.

הממשלה החליטה, ב-15 בדצמבר 1968, לאמץ המלצות הוועדה ולהטיל על שר המשפטים להכין הצעת חוק על פי המלצותיה, ולהביא את הצעת החוק בפני ועדת שרים לענייני חקיקה. משרד המשפטים הכין הצעת חוק בהתאם להמלצות האמורות וביום 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 היכון הכנסת השביעית, גם על שולחנה.

הקריאה הראשונה של הצעת החוק נסתיימה ב-18.2.1970, והכנסת החליטה פה אחד על העברת הצעת החוק 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 היה חבר הכנסת ישראל ישעיהו. הוועדה התכנסה בראשונה ב-14 באפריל 1970 וקיימה את דיוניה במשך שנה בקירוב.

הטלת התפקיד של נציב תלונות הציבור על מבקר המדינה

ביום ה' בניסן תשל"א, 31 במארכ 1971, התקיימה הקריאה השנייה והשלישית של הצעת החוק ובו ביום קיבלה הכנסת — בישיבה בה נסתיים מושב החורף שלה — את חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 5), תשל"א—1971. על פי חוק זה על מבקר המדינה לברר את תלונות הציבור, ובמלוי תפקידו זה הוא יפעל בעזרת יחידה מיוחדת במשרד מבקר המדינה שתקרא נציבות תלונות הציבור. בראש היחידה יעמוד מנהל, שיתמנה על ידי ועדת הכנסת לפי הצעת נציב תלונות הציבור. תפקידה של היחידה יהיה לברר תלונות המגיעות מהציבור, על גופים העומדים לביקורתו של מבקר המדינה וכן תלונות על העובדים בגופים אלה.

דרכי הטיפול הפתוחות בפני נציב תלונות הציבור רחבות הן: רשאי הוא לערוך בירור תלונות בכל דרך שתיראה לו ואין הוא קשור להוראות שבסדר דין או בדיני ראיות; רשאי הוא לשמוע כל אדם — אם הוא רואה תועלת בדבר. כמו כן רשאי נציב התלונות לדרוש מכל אדם או גוף לתת לו כל ידיעה או מסמך העשויים לדעתו לעזור בבירור התלונה. הנדרש לעשות כן. חייב להיענות לדרישה תוך תקופה שיקבע נציב התלונות. תלונה שנמצאה מוצדקת, יודיע על כך הנציב למתלונן והוא רשאי למסור לו את תמצית ממצאיו הנוגעים לתלונה, ולהצביע בפני מי שהתלונה הייתה עליו על הצורך בתיקון הליקוי ועל הדרך לתיקונו, וזה חייב להודיע לנציב התלונות על הצעדים שנקטו.

על פי החוק יגיש נציב התלונות לכנסת כל שנה דין וחשבון על פעולותיו. הדו"ח יוגש בראשית מושב הכנסת — כנס החורף — המתחיל לפי תקנון הכנסת תוך ארבעה שבועות לאחר חג הסוכות. שנת הדיווח של נציב תלונות הציבור תהיה איפוא לפי שנת הלוח העברי. בדין וחשבון תדון ועדת הכנסת והיא תגיש למליאת הכנסת את סיכומיה והצעותיה לאישור. תחילתו של החוק הוא ביום ג' בתשרי תשל"ב (22 בספטמבר 1971) ואמנם בתאריך זה החלה הנציבות בפעולתה.

על פי הצעת מבקר המדינה, ד"ר יא. בנצל, מינתה ועדת הכנסת ביום ג' בתמוז תשל"א (6.7.1971) את מר גרשון אבנר למנהל נציבות תלונות הציבור.

יצירת מסגרת חוקית לטיפול בתלונות הציבור על ידי מבקר המדינה והקמת נציבות תלונות הציבור במשרדו עתידה להקנות מימד חדש להגנה על זכויות האזרח במגעיו עם מוסדות השלטון. הדבר הוא חידוש גם מבחינת מערכת מוסדות המדינה: שילוב תפקידי האומבוסדמן עם אלה של מבקר המדינה הוא ראשון בעולם.