



מבקר המדינה

**דו"ח
שנתי**

23

ירושלים



מבקר המדינה

דו"ח שנתי 23

**לשנת 1972 ולחשבונות
של שנת הכספים 1971/72**

ירושלים, תשל"ג – 1973

לקראת יום חגה של מדינת ישראל סוקר הציבור את אשר נעשה במחצית יובל השנים ואת אשר יש לעשות במחציתו השנייה. ראוי לכלול בסקירה זאת את נושא המינהל הציבורי משתי הבחינות האלה.

לא תמיד ניתנת הדעת על ההישג, שהיה לישראל בהקמת המינהל של המדינה ושל הרשויות המקומיות, במתכונת מודרנית ובחלקה אף מתקדמת, בעל רמה מוסרית נאותה ויעילות סבירה. לא להכיר בזה פירושו להיות כפוי טובה כלפי אישים רבים, מוכשרים מאוד ומסורים לשליחותם, שהקימו ופיתחו והנחו מינהל זה, וכלפי רבבות עובדים בקיאים במלאכתם העוסקים בצורכי ציבור באמונה.

אולם אין ציון ההישגים צריך להסתיר, שהרבה מן הרצוי בתחום זה עוד לא זכה להגשמה מלאה או אף מספקת. דוגמאות לכך במישור המינהלי הגבוה הם תהליכים יעילים בקבלת החלטות, קביעת קריטריונים ושמירתם בשלבי הביצוע, שיתוף פעולה בין משרדי והפעלת ביקורת פנימית, שבכולם מתגלים ליקויים כל שנה. גם ליקויים שכיחים במישור הנמוך יותר, כגון חוסר הבנת העובד את תפקידו וארגון יעיל של עבודתו, הם בחלקם בתחום אחריותם של הממונים. אולי החשוב בכולם הוא שבין מפגעי הסביבה, שלאחרונה מרבים לדבר עליהם, היה צריך למנות גם אווירה אנושית אדישה מדי, דלת דמיון לגבי מצב הזולת, שבה מוצא האזרח הפשוט את עצמו לעתים קרובות, כשהוא בא במגע עם המשרדים והרשויות למיניהם.

דווקא מפני שכבר היו הצלחות חשובות בנושא המינהל הציבורי, צריכה לשלוט לגבי הרגשה, שהשגת רמה עוד יותר גבוהה איננה מעבר להישג היד. קיימת האפשרות, ולפיכך גם החובה, להגיע גם בתחום חשוב זה של מעשה המדינה לסיפוק מלא.

גם בתפיסת התפקיד, במעמד ובכלים, שניתנו בישראל לעניין ביקורת המדינה, אפשר לראות הישג, שאף זכה להכרה בינלאומית. מסגרתה רחבה הן מבחינת סוגי הגופים המבוקרים – שלטון מרכזי ומקומי, איגודים ומוסדות ציבור רבים – והן מבחינת הנושאים הנבדקים, החל בחשבונאות ועד לניתוח הפעולות הכלכליות המסובכות השכיחות היום, ושום תחום, מהבטחון ועד לשירות לאזרח, מוסדות ההשכלה הגבוהה, המועצות הדתיות ולאחרונה גם מימון המפלגות, לא הופקע מבדיקתו של מוסד הביקורת הממלכתית. הידיעה על פעולות ביקורת המדינה נפוצה בציבור הישראלי יותר מאשר כמעט בכל המדינות, והצירוף של תפקידי מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור הוא יחיד בעולם. ושוב יש לראות בכל אלה בעיקר אתגר להגיע לתוצאות טובות עוד יותר, מבחינת היקף הפעולות, עומקן והשפעתן על רמת המינהל.

לא יהיו סיכומים אלה לקראת החג שלמים ללא ביטוי של תודה ושל הכרה לעובדי משרד מבקר המדינה, מראשית פעולתו בהנהגת מבקר המדינה הראשון ד"ר ז. מוזס, ועד עתה, על תרומתם הרבה בגזרה חשובה של מערכת הדמוקרטיה הישראלית; לוועדת הכספים של הכנסת על עמידתה לצד הביקורת בכל עניין הדרוש למילוי תפקידה; ולכל הגופים המבוקרים ללא יוצא מן הכלל, על שיתוף פעולה, רצון טוב ונכונות להיענות לדרישות הביקורת ולפעול לפי המלצותיה.

י.א.

י.א. נבנצל
מבקר המדינה

י"א באדר א' תשל"ג

13 בפברואר 1973

תוכן העניינים

פעולות מבקר המדינה ומשרדו בתקופת הדין וחשבון 3

ממצאי הביקורת

פרק ראשון – האוצר

משרד האוצר

12	התקציב לשנת הכספים 1971/72 וביצועו
31	הנפקת אגרות חוב בשנת 1971/72
38	דו"ח על מאזן המדינה ליום 31.3.1972
41	זכויות שוטפות
51	זכויות אחרות
53	הלוואות
66	השקעות שטרם נקבעו כהלוואות או כהשקעות במניות
69	השקעה במניות
86	השקעת הממשלה בנכסים בתהליך התהוות
86	התחייבויות שוטפות
94	חובות המדינה הנובעים מביצוע תקציבים
95	מלוות פנים
106	מלוות חוץ
108	התחייבות הנובעת מביצוע תקציב השיכון
109	ערבויות המדינה
123	ממצאי מעקב

הסדר בגין מימון מלווה מעבידים – רשויות מקומיות ומוסדות

124	נתמכים
127	השתתפות האוצר במימון הפעולות של המוסדות להשכלה גבוהה
133	השקעות האוצר בבנק חדש
141	עידוד רכישת דירות בארץ על ידי תושבי חוץ
146	מכירת חלקה של הממשלה בחברת טקסטיל
148	קונצרן אוטוקרס והטיפול בענייניו
178	הביקורת הפנימית במשרדי הממשלה

אגף החשב הכללי

189	הלוואות תקציביות – ביצוען וגבייתן
208	תשלומי מס מקביל לקופות החולים
209	הנחיות לגופים מבוקרים המשתמשים בעיבוד נתונים אוטומטי
212	ממצאי מעקב
223	נציבות שירות המדינה
224	אמצעי משמעת בשירות המדינה

מינהל הכנסות המדינה

230	קונצסיות במס הכנסה
234	גבייה מקבלנים ונותני שירותים
237	המדור לפיקוח שומות
240	מחסני המכס בנמל התעופה לוד
248	ממצאי מעקב

פרק שני – משרדי הממשלה

משרד ראש הממשלה

257	ניהול רשומות במשרדי ממשלה
263	ממצאי מעקב

משרד הבריאות

265	תקציב וכספים
274	הפיקוח על טיב המזון
285	הסדרים לטיפול בחולים במחלות ממושכות
291	מתן אישורים רפואיים
295	ממצאי מעקב

משרד הדתות

303	
-----	--

משרד החוץ

304	רכישת בניין לשגרירות
308	ממצאי מעקב

משרד החינוך והתרבות

312	ביצוע חוק לימוד חובה
318	חינוך לבני המיעוטים
328	תכניות לימודים
333	מערכת החינוך הטכנולוגי
339	חינוך תיכוני ימי
345	בית המדרש לתזונה ולכלכלת הבית
347	מרכז ההסברה
350	קלוב התעופה לישראל
355	ממצאי מעקב

משרד החקלאות

361	תכנון, מחקר והדרכה בענף ההדרים
370	שיווק תפוחי אדמה
376	סיוע חקלאי לארצות חוץ

משק המים

380	החדרת מים בגוש דן
384	ממצאי מעקב

מינהל מקרקעי ישראל

389	קביעת דמי חכירה למשתכנים
394	הקצאות של מקרקעין והפיקוח עליהן

משרד המסחר והתעשייה

400	מרכז ההשקעות
413	הקמת מפעל לייצור סיבי ניילון
415	ייסוד החברה למימון תעשיות, פעילותה ומכירתה
	שותפות הממשלה בחברה המטוויות המאוחדות בישראל ויציאתה
420	ממנה
424	החזר מסים עקיפים על תשומות יצוא
428	מחיר הסוכר לייצור לשם יצוא
430	ממצאי מעקב

משרד המשטרה

משטרת ישראל

433	ארגון הטיפול בעבירות משקיות
436	הטיפול בתלונות נגד אנשי משטרה
	שירות בתי הסוהר
440	חינוך אסירים בבתי סוהר
445	סדרי מינהל בבית סוהר רמלה

משרד המשפטים

452	כונס הנכסים הרשמי
458	ממצאי מעקב

משרד הסעד

461	מניעת עבריינות וטיפול בנוער עבריין
474	עבודה קהילתית
478	הקדשות וקרנות לצורכי צדקה
481	מעונות יום
484	ממצאי מעקב

משרד העבודה

491	פיקוח על העבודה
495	מעונות יום לילדי נשים עובדות
500	ממצאי מעקב

שירות התעסוקה

501	ייעוץ תעסוקתי
507	פיקוח על העסקת עובדים
510	ממצאי מעקב

מחלקת עבודות ציבוריות

513	אספקת חומרים לסלילת כבישים
516	ציוד מיכני כבד
520	תכנון והקמה של בית חולים רמב"ם
525	ממצאי מעקב

משרד הפיתוח

526 המינהל למחקר אוצרות הטבע

משרד הפנים

531 מסירת עבודות מחקרים וסקרים

533 ממצאי מעקב

המשרד לקליטת העלייה

536 דירות לעולים

541 סיוע לקליטת עולים אקדמאים בתעסוקה

544 ממצאי מעקב

משרד השיכון

546 פעולות איכלוס

557 קביעת מחיר ליחידת דיור

562 מפעל חסכון לבניין

565 מסירת עבודות תכנון ושירותים

568 תשלומים לקבלן

569 מציא יחידות דיור - רישום ודיווח

571 ממצאי מעקב

משרד התחבורה

573 פעולות למניעת תאונות בדרכים

584 נמל תעופה לוד - עבודות פיתוח

596 תחבורה ציבורית - תעריפים ותמיכות

601 ארגון ההובלה בשעת חירום

605 ממצאי מעקב

משרד התיירות

618 פיקוח על בתי מלון

623 עובדים בלשכות המשרד בחוץ לארץ

624 ממצאי מעקב

רכבת ישראל

628 שיקום מסילות ותחזוקתן

633 בדק קרונות

636 ממצאי מעקב

משרד התקשורת

638 טיפול בבקשות להתקנת טלפון

645 גביית חובות בעד שירותי טלפון

647 תביעות בקשר לחוזים ותביעות נזיקין

653 תקציב שירותי ההנדסה

658 מדור הדפוס והפרסום

661 ממצאי מעקב

פרק שלישי – מערכת הבטחון

משרד הבטחון

674	ביצוע תקציב הבטחון
682	סדרי מסירת הזמנות מייצור מקומי
688	רכישה וייצור של מערכות ציוד
693	קביעת מחיר בהזמנה גדולה לייצור ראשוני
697	התקשרות לייצור מכלולים וחלפים
699	התקשרויות רב-שנתיות עם יצרנים
704	טיפול במשלוחי יבוא
706	החזרי עמלה מסוכני יצרנים
708	מסירת עבודות בינוי
715	סיוע לשיווק כלכלי
720	רשות פיתוח אמצעי לחימה
727	משק לשעת חירום
728	ממצאי מעקב

צבא הגנה לישראל

733	המערך האפסנאי בכוחות היבשה
744	מלאי אפסנייה בחיל אוויר
748	אחזקת מטוסים וציוד תעופתי
753	ייצור פריטי אפסנייה תעופתית
755	ביצוע עבודות על ידי סדנה
756	גיוס לשירות בטחון
763	שירות מילואים
764	סדרי דין בבתי דין צבאיים
772	ממצאי מעקב

הממשל הצבאי בשטחים המוחזקים

777	איזור יהודה ושומרון: פעולות חקלאות
782	פעולות סעד
787	איסוף ופינוי של ציוד מסיני
794	ממצאי מעקב

התעשייה הצבאית

799	המאזן ליום 31.3.1972
806	השקעות בנכסי קבע
815	שירותי תחבורה
821	מחלקה לעבודות חוץ
825	ממצאי מעקב -

האגודה למען החייל

828	ממצאי מעקב
-----	----------------------

שירות בטחון כללי

829	ניהול ענייני עובדים
832	המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים

פרק רביעי – מוסדות המדינה

בנק ישראל

- 835 פעולות להבטחת זכויותיהם של מפקידים בבנקים .
838 דינים וחשבונות כספיים .

המוסד לביטוח לאומי

- 849 מינהל ומשק .
863 מענק במקום קיצבת נכות .
869 דינים וחשבונות כספיים לשנת 1971/72 .
879 ממצאי מעקב .

רשות הנמלים

- 880 צפיפות בנמלים .
888 הבטחת שלמות המטענים בנמלים .
891 עתודה לפנסיה ולפיצויים .
901 ממצאי מעקב .

רשות השידור

- 902 טלוויזיה .
905 רדיו .

המועצה להסדר ההימורים בספורט

- 907 ארגון ההימורים .

פרק תמישי – הרשויות המקומיות

- 913 ביקורת המדינה ברשויות המקומיות .
914 ביקורת פנימית בעיריות .
918 ממצאים בעלי משמעות עקרונית בדו"חות על הרשויות המקומיות .
923 קבלת החלטות על ידי רשויות מקומיות .
924 תכניות מתאר למרחבי תכנון מקומיים .
926 התארגנות הרשויות המקומיות לשעת חירום .
933 ממצאי מעקב .

פרק ששי – איגודים

- 941 ביקורת המדינה באיגודים .
942 ממצאים בעלי משמעות עקרונית בדו"חות על איגודים .
953 תנאי השכר של עובדים בכירים באיגודים .

✱

- הצעות ועדת הכספים של הכנסת לדו"ח השנתי 22 של מבקר המדינה
961 כפי שאושרו על ידי הכנסת .
ביצוע הצעותיה של ועדת הכספים לדו"חות השנתיים של מבקר המדינה
969 כפי שאושרו על ידי הכנסת .

✱

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

✱

מפתח עניינים

– פירוט פעולות ביקורת בכל גוף ניתן בראש הממצאים הנוגעים אליו –

פעולות מבקר המדינה ומשרדו בתקופת הדין וחשבון

דין וחשבון זה מסכם את פעולות מבקר המדינה ומשרדו בשנת 1972 ואת תוצאות הביקורת במשרדי הממשלה, במפעלי המדינה ובמוסדותיה, לרבות ביקורת החשבונות לשנת הכספים 1971/72. מבקר המדינה המציא דו"ח שנתי זה לשר האוצר לעיונו ולהערותיו ביום י"א באדר א' תשל"ג (13 בפברואר 1973). ובהתאם לסעיף 16 לחוקי מבקר המדינה עומד הדו"ח להיות מונח על שולחן הכנסת ביום כ"ג בניסן תשל"ג (25.4.1973).

דיוני ועדת הכספים ומליאת הכנסת בדו"חות מבקר המדינה

1. לפי חוק מבקר המדינה (סעיף 18) תדון ועדת הכספים של הכנסת בדו"ח השנתי של מבקר המדינה ותגיש לכנסת את סיכומיה והצעותיה לאישור לא יאוחר משלושה חודשים וחצי לאחר הגחת הדו"ח על שולחן הכנסת. הדו"ח השנתי 22 הונח על שולחן הכנסת ביום 26.4.1972, והיה איפוא על ועדת הכספים להגיש לכנסת את סיכומיה והצעותיה לדו"ח שנתי זה עד ליום 10 באוגוסט אותה שנה. עקב האיחור, שחל בשנה שעברה בהגשת תקציב המדינה, הגיש חבר הכנסת ש. רוזן, בשם ועדת הכספים, הצעת חוק, חוק מבקר המדינה (הוראת שעה), תשל"ב—1972, שלפיה יוארך המועד, שנקבע בסעיף 18 לחוק, עד ל-31 באוקטובר 1972, כדי לאפשר לוועדת הכספים להמשיך בעבודתה בתקופת הפגרה ולהגיש את סיכומיה והצעותיה לדו"ח שנתי 22 לכנסת, בתחילת המושב הרביעי שלה. ב-18.7.1972 קיבלה הכנסת את החוק האמור. דיוני ועדת הכספים של הכנסת וועדת המשנה שלה לדו"חות מבקר המדינה בדו"ח שנתי 22 התקיימו בתקופה מאי—ספטמבר 1972. הדיונים הקיפו 17 נושאים. ועדת הכספים הגיחה על שולחן הכנסת את סיכומיה והצעותיה לדו"ח השנתי 22 ביום 16.10.1972, והכנסת דנה בהם ב-6 בנובמבר וב-13 בו, ובתום הדיונים אישרה אותם.

2. בתקופה הנסקרת תוקן חוק מבקר המדינה גם בעקבות הצעת חוק פרטית של ח"כ י. ה. קלינגהופר: חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 6), תשל"ב—1972. התיקון נוגע לסעיף 14(ב) לחוק, שעל פי הסיפא שלו ניתן לכונן ועדת חקירה. נקבע, שועדת החקירה תתמנה על ידי נשיא בית המשפט העליון ושיחולו עליה הוראות חוק ועדות חקירה, תשכ"ט—1968, בשינויים המחויבים. בכך הותאמו הוראות חוק מבקר המדינה בנדון להוראות המקבילות בחוק ועדות חקירה, בדבר דרכי מינויה של ועדת חקירה.

3. בתחילת יוני 1971 ביקשה ועדת הכספים ממבקר המדינה, שיערוך 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. ב-13.8.1972 הגיש מבקר המדינה לוועדת הכספים את הדין וחשבון על הביקורת בהתאחדות הכדורגל בישראל.

4. בתחילת מושב הכנסת, ב-23.10.1972, המציא מבקר המדינה לוועדת הכספים דין וחשבון על הביקורת בחברת פיתוח מקורות מים (ארצות חוץ) בע"מ — ור"ד. הביקורת על חברה זו הופעלה, לפי סעיף 9 (ז) לחוק מבקר המדינה. ועדת הכספים קיימה דיון

בדין וחשבון זה בשש ישיבות, שהתקיימו באוקטובר ובנובמבר 1972. הוועדה הניחה על שולחן הכנסת את מסקנותיה ב־22.1.1973, יחד עם שתי הצעות מיעוט.

5. ב־6.1.1972 החליטה ועדת הכספים לפנות למבקר המדינה, שיפעיל את ביקורת המדינה על כל עסקי אוטוקרס, בהתאם למלוא הסמכויות הניתנות על פי החוק. הביקורת הופעלה לפי סעיף 9(8) לחוק מבקר המדינה על אוטוקרס, חברה בע"מ; ת"ל, תעשיות ישראליות לאוטומובילים בע"מ; ולילנד אשדוד מכונות בע"מ; וממצאיה מוכאים בדו"ח שנתי זה בפרק האוצר — "קונצרן אוטוקרס והטיפול בענייניו".

6. ב־23.1.1973 קיימה ועדת המשנה של ועדת הכספים לדו"חות מבקר המדינה דיון ראשון בדו"ח הביקורת על חברת ערד, תעשיות כימיות בע"מ. דו"ח זה כלול בקובץ של דו"חות ביקורת על איגודים, שהוצא באוגוסט 1972 (ראה להלן בפרק "ביקורת המדינה באיגודים").

ביקורת המדינה על מימון מפלגות

ביום 24.1.1973 קיבלה הכנסת את חוק מימון מפלגות, תשל"ג—1973. החוק הוצע על ידי שישה חברי־כנסת מסיעות שונות — י. בדר, מ. ברעם, י. גולן, י. קרגמן, ש. רוזן, וי. רפאל — כהצעת חוק פרטית. חוק זה בא להנהיג הסדר של קבע למימון הוצאות המפלגות ("סיעות" בלשון החוק), על ידי הקצבות מאוצר המדינה וביקורת המדינה עליהן, הן למימון הוצאות הבחירות לכנסת, והן למימון הוצאותיהן השוטפות. החוק מגביל את הוצאותיהן של המפלגות, הן לצורכי בחירות והן להוצאותיהן השוטפות ואוסר עליהן לקבל במישרין או בעקיפין, כל תרומה מתאגיד בארץ. לפי החוק הנהלת החשבונות של המפלגות צריכה להתנהל על פי הנחיות שיתן מבקר המדינה, והוא יבקר את מערכת החשבונות שלהן.

תוך פרקי זמן הקבועים בחוק יגיש מבקר המדינה דו"חות על תוצאות ביקורתו. דין וחשבון אחד יוגש לאחר כל מערכת בחירות לכנסת, ועניינו הוצאות מפלגה הכרוכות בבחירות; נוסף על כך יגיש המבקר דו"ח שנתי לגבי ההוצאות השוטפות של מפלגה.

החוק קובע, שרק לאחר מתן דו"ח חיובי על ידי מבקר המדינה, תקבל כל מפלגה את התשלום האחרון על חשבון הסכום שיוקצב לה, ואילו דו"ח שלילי יביא לשלילת חלק מסכומי ההקצבה.

חוק זה בא בעקבות חוק הבחירות לכנסת ולרשויות המקומיות בשנת תש"ל (מימון, הגבלת הוצאות וביקורת), תשכ"ט—1969, שגם לפיו הוטל על מבקר המדינה לבדוק את מערכת החשבונות של המפלגות ואת הוצאותיהן במערכת הבחירות. החוק הקודם היה בבחינת הסדר חד־פעמי, ואילו החוק החדש, שמגישו הסתמכו על הנסיון שנרכש לפיו, נועד ליצור הסדר של קבע למימון הוצאות המפלגות, הן ההוצאות השוטפות והן ההוצאות לבחירות, וביקורת המדינה עליהן. ביום 25.1.1973 החליטה ועדת הכספים, בתוקף סמכויותיה לפי חוק זה, על גודל הבסיס ("יחידת מימון") לחישוב התשלומים למפלגות, ועל מועדי התשלום. ביום 4.2.1973 קבע מבקר המדינה הנחיות לניהול מערכת חשבונות של סיעה לצורך החוק. לפי ההנחיות כל סיעה תנהל מערכת חשבו־נות בצורה שתאפשר, בדרכי ביקורת מקובלות, לזהות בבירור, לאמת ולסכם את הוצאותיה השוטפות וכן את הוצאותיה לבחירות, ולזהות את מקורות הכנסותיה. ניהול החשבונות צריך להתאים לעקרונות מקובלים של החשבונאות. במערכת הבחירות לכנסת תנהג כל סיעה, ברישום הוצאות הבחירות, על־פי הנחיות שמבקר המדינה יתן לעניין זה.

משרד מבקר המדינה

משרד מבקר המדינה מבצע את תפקידי הביקורת 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 למדו 36 מעובדי המשרד במוסדות להשכלה גבוהה בארץ; שלושה עובדים בכירים השתלמו בחוץ לארץ. הקורסים הפנימיים שנערכו היו בנושאים הבאים: חשבונאות ניהולית; ביקורת הרשויות המקומיות; ביקורת האיגודים. גם בשנה הנסקרת נערך קורס הדרכה לעובדים חדשים.

לפי סעיף 24 לחוק מבקר המדינה נקבע תקציב המשרד על ידי ועדת הכספים של הכנסת על פי הצעת מבקר המדינה, והוא מתפרסם יחד עם תקציב המדינה. תקציב המשרד לשנת 1972/73 הוא בסך 12,740,000 ל"י. במהלך קביעת התקציב של המשרד שמעה ועדת הכספים מפי מבקר המדינה על הדיונים עם עובדי המשרד בענייני שכר, ועל ההסדרים, שהמבקר עמד להנהיג בעקבותם.

בהתאם לסעיף 25 לחוק מגיש מבקר המדינה, אחרי תום שנת הכספים, את הדו"ח הכספי של המשרד לאישור ועדת הכספים. לפי הדו"ח הכספי לשנת 1971/72 הסתכמה ההוצאה למעשה ב-9,637,551 ל"י. מספר עובדי המשרד בסוף 1972 היה 476.

בסוף יולי 1972 פרש עוז'ד יעקב הירש מתפקידו כמנהל כללי של משרד מבקר המדינה. מר הירש החל את עבודתו במשרד מבקר המדינה בשנת 1950, וכיהן כמנהל כללי משנת 1967. קודם לכן היה מר הירש משנה למנכ"ל במשך כחמש שנים. על פי הצעת מבקר המדינה מינתה ועדת הכספים של הכנסת את עוז'ד הגב' רננה גוטמן כמנהלת כללית, והיא נכנסה לתפקידה ב-1.8.1972. הגב' גוטמן הייתה קודם לכן סגן מנהל כללי של משרד מבקר המדינה, בתפקיד של ממונה על הביקורת במערכת הבטחון.

פעולות הביקורת

הגופים שבוקרו בשנת 1972 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 בראשי 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.

במארס 1972 הגיש שר האוצר לוועדת הכספים של הכנסת דין וחשבון על ביצוע הצעות הוועדה לדו"ח השנתי 21 של מבקר המדינה, ובאפריל אותה שנה הוציא אגף הפיקוח הכללי של האוצר חוברת, המפרטת את ממצאי הביקורת שבדו"ח השנתי 21 ואת הצעדים, שעשו משרדי הממשלה לתיקון הליקויים.

בשנה הנסקרת נערכו פעולות ביקורת ב־144 מבין 196 הרשויות המקומיות שבארץ. ב־43 רשויות מקומיות נערכה ביקורת כוללת, שהקיפה את מכלול פעולותיה של הרשות המקומית: 15 עיריות, 17 מועצות מקומיות ו־11 מועצות אזוריות. ב־10 רשויות מקומיות נערכה בדיקת מעקב אחר פעולותיהן לתיקון הליקויים. נערכו בדיקות בנושאים מיוחדים, שהקיפו פעולות ביקורת בתחום מסוים בכמה רשויות מקומיות, העיקריים שבהם: התארגנות הרשויות המקומיות לשעת חירום (ב־13 עיריות); תכניות מיתאר למרחבי תכנון מקומיים (ב־12 ועדות מקומיות לתכנון ולבנייה, וב־6 הוועדות המחוזיות לתכנון ולבנייה); פיקוח וטרינרי — סיכום תוצאות בדיקות מעקב, שנערכו ב־59 רשויות מקומיות; ופיקוח על טיב המזון — סיכום תוצאות בדיקה שנערכו ב־26 רשויות מקומיות.

סיכומים על פעולות הביקורת ברשויות המקומיות ניתנים להלן בפרק "ביקורת המדינה ברשויות המקומיות", ובו גם רשימת הדו"חות, שהוצאו במשך השנה. באותו פרק גם מתוארים ממצאים, שלגביהם הובאו דו"חות הביקורת על הרשויות המקומיות קביעות עקרוניות, העשויות לשמש כהנחייה לרשויות מקומיות אחרות, ובחלקן גם לגופים מבוקרים אחרים בטיפולם בעניינים דומים.

בשנת 1972 נערכו פעולות ביקורת ב־84 איגודים. סיכומים על פעולות הביקורת באיגודים ניתנים להלן בפרק "איגודים" בדו"ח זה ובו גם רשימת הדו"חות, 34 במספר, שהוצאו במשך השנה. 15 מהדו"חות יצאו באוגוסט 1972, בקובץ, במתכונת הקבצים שיצאו בעבר. גם בפרק על הביקורת באיגודים מתוארים ממצאים, שלגביהם הובאו דו"חות הביקורת על האיגודים קביעות עקרוניות.

הגופים, שעליהם הפעיל מבקר המדינה את הביקורת בשנת 1972, נוסף על אלה שעליהם הופעלה ביקורת המדינה לפי פניות של ועדת הכספים של הכנסת (ראה לעיל) הם: התעשייה האווירית לישראל רכישות בע"מ; מצדה חברה מאוחדת לקידוחי נפט בע"מ; והחברה לשיקום המלאכה בתל אביב—יפו בע"מ. על הפעלת הביקורת בגופים אלה החליט מבקר המדינה לפי סעיף 9(7) לחוק מבקר המדינה. כן הופעלה ביקורת המדינה על הוועד המקומי מעש שבתחום המועצה האזורית מפעלות אפק; על הוועד המקומי בית ינאי, שבתחום המועצה האזורית עמק חפר, ועל הוועד המקומי רמת פנקס, שבתחום המועצה האזורית אוננו.

המשרד בשיתוף הפעולה הבין לאומי

המושב התשיעי של הוועד המנהל, של הארגון הבין לאומי של מוסדות הביקורת העליונים (INTOSAI) התקיים בסוף אוגוסט 1972 בעיר וילאד שבאוסטריה. מבקר המדינה ד"ר י. א. נבנצל, שהוא חבר הוועד המנהל, השתתף במושב זה של הוועד, שבו נדונו שני נושאים מרכזיים: הכנות לקורס הדרכה בין־לאומי שני לבעיות ביקורת המדינה; והכנות לקונגרס השמיני של מוסדות הביקורת העליונים.

קורס הדרכה ראשון נערך במאי 1971 בבאדן שבאוסטריה, בשיתוף עם האו"ם. בקורס זה השתתפו 59 נציגים של ארצות מתפתחות ו־29 נציגים של ארצות מפותחות. האחריות לצד המקצועי של הקורס הוטלה, על ידי הוועד המנהל, על ד"ר י. א. נבנצל. בעקבות הצלחת הקורס הראשון הוחלט על המשך הפעולה, והוועד המנהל, במושב התשיעי,

החליט בין היתר, שהקורס השני ייערך בשני שלבים: השלב הראשון במאי 1973 והשלב השני בספטמבר אותה שנה.

הנהלת הקורס הוטלה על מנהלת המדור לשיתוף טכני באו"ם; מבקר המדינה של אוסטרליה, המכהן גם כמזכיר כללי של אינטוסי; נציג של הקרן הגרמנית למען ארצות מתפתחות; ומבקר המדינה, שנבחר גם הפעם כאחראי על התכנית המקצועית של הקורס.

במסגרת ההכנות לקונגרס הבין לאומי השמיני של מוסדות הביקורת העליונים, העומד להיערך במרדית, במאי 1974, החליט הוועד המנהל, כי הנושאים, שיידונו בו יהיו: (1) מוסדות ביקורת עליונים וביקורת ההכנסות; (2) בעיות ביקורת על מפעלי בנייה ציבורית; (3) מוסדות ביקורת עליונים ומוסדות ביקורת פנימית; (4) בעיות בסיסיות של ביקורת המדינה וזיקתן להמלצות שנתגבשו בתחום זה של הקונגרסים הבין-לאומיים של ארגון מוסדות הביקורת העליונים. כל מוסד ביקורת ממלכתי, החבר באינטוסי, התבקש להכין דו"חות בנושאים האמורים לקראת הקונגרס.

נציבות תלונות הציבור

בעקבות חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 5), תשל"א—1971, שלפיו מכהן מבקר המדינה גם כנציב תלונות הציבור, פועלת במסגרת משרד מבקר המדינה, מאז ג' בתשרי תשל"ב (22.9.1971), יחידה מיוחדת — נציבות תלונות הציבור. מתפקידה של יחידה זו לברר תלונות המגיעות מהציבור, על גופים העומדים גם לביקורתו של מבקר המדינה, וכן תלונות על העובדים בגופים אלה.

בתחילת פעולתה כלל צוות עובדי היחידה את מנהל הנציבות, 17 עורכי דין, שני עובדים סוציאליים ועובדים מינהליים. הצוות המקצועי אורגן לפי חוליות, כשכל חוליה מטפלת בבירור תלונות המוסבות על מספר גופים מבוקרים.

מספר התלונות שהופנו לנציבות כבר בתחילת פעולתה, היה רב. טיפול מעמיק בתלונות דורש לעתים בירורים חוזרים עם אותם גופים, שאליהם נוגעות התלונות, ואף ביקורים בחלקי הארץ השונים. כיוון שכך, התעורר צורך להגדיל את מספר העובדים, ואמנם בתחילת שנת פעולתה השנייה התווספו לה עשרה עובדים מקצועיים.

לפי החוק ניתן להגיש תלונה בעל פה. התלונה נרשמת מפי המתלונן, והוא חותם עליה. לשם כך מקיימת הנציבות לשכות לרישום תלונות בעל-פה בירושלים, בתל אביב ובחיפה. נשקלת תכנית לקבוע סידורים דומים בערים נוספות, שאינן במרכז הארץ.

מבקר המדינה, בתפקידו כנציב תלונות הציבור, הגיש את הדין וחשבון הראשון על פעולותיו ביום ח' בחשוון תשל"ג, 16 באוקטובר 1972. ועדת הכנסת החלה לדון בדו"ח זה בתחילת נובמבר אותה שנה. על פי הדו"ח נתקבלו בנציבות בשנת תשל"ב, שנת פעולתה הראשונה של הנציבות, קרוב לעשרת אלפים תלונות במובן החוק, מהן 7,490 שהופנו במקורן לנציבות. מכלל התלונות, אשר על פי החוק היה ניתן לברר, נגמר באותה שנה הטיפול ב-3,360 (51.2%), ומבין אלה הגיע הבירור לסימום ב-2,960 בקירוב. 1,390 (45.8%) מהן נמצאו מוצדקות.

נציב התלונות ציין בדו"ח השנתי הראשון שלו, שהמאפיין בתלונות, המגיעות מכל קצווי הארץ ומכל שכבות הציבור, הוא מספרן הגדול ורעגוניותם של נושאייהן. האומבדוסמן בישראל מקבל תלונות רבות יותר מאשר עמיתיו בארצות אחרות, לא רק

יחסית לגודל האוכלוסין, אלא אף במספרים מוחלטים (בדבר נתונים נוספים על התלונות וניתוח הסיבות לריבויין, ראה דו"ח שנתי 1 של נציב תלונות הציבור עמ' 18—21).

צירוף התפקידים של מבקר המדינה ושל נציב תלונות הציבור במסגרת סמכות אחת הוא חידוש במערכת מוסדות המדינה, לא רק בישראל, אלא בעולם כולו. הנסיון, שנרכש בשנה הראשונה לפעולתה של הנציבות, הראה כי שילוב זה, הלכה למעשה, עלה יפה: נציבות התלונות הסתייעה בבירורי תלונות במידע המצוי במשרד מבקר המדינה על נשוא התלונות, ומשרד מבקר המדינה הביא בחשבון את חומר התלונות, ואת יתר הפניות לנציבות תלונות הציבור, בעת התווית תכנית ביקורת. גם דו"ח שנתי זה כולל ממצאי ביקורת, שנערכה בעקבות תלונות על גופים מבוקרים.