



**מבקר המדינה**

**דו"ח  
שנתי**

**24**

**ירושלים**



## **מבקר המדינה**

# **דו"ח שנתי 24**

**לשנת 1973 ולחשבונות  
של שנת הכספים 1972/73**

**ירושלים, תשל"ד - 1974**

**השפעת מלחמת יום הכיפורים** על הכנת דו"ח זה ועל תוכנו היתה בהכרח מרובה. היו קשיים מחמת גיוסם של רבים מבין עובדי הביקורת. אך גורם מכביד אף יותר היה המצב שבו נמצאו הגופים המבוקרים, בגלל הגיוס ובגלל צרכי השעה, והיתה חובה להתחשב בכך, שלא תמיד עמד לרשותם כוח אדם מספיק לבידורים ולמתן ההסברים הדרושים במהלך הביקורת ולקראת סיכומיה.

היו נושאים אשר נידונו לפני פרוץ המלחמה, ובעקבותיה ירד מקומם בסולם העדיפויות, והיו אחרים שמשמעותם השתנתה שינוי יסודי; לעומתם עלו נושאים רבים עקב המלחמה, שהביקורת לגביהם היתה דחופה וראויה להגיע לסיכום בהקדם. התוצאה היא, שהדו"ח, שהוכן תוך חודשים מעטים מאז הפסקת האש, כבר כולל ממצאי ביקורת רבים הקשורים למלחמה.

מזה שנים מציין מבקר המדינה, על יסוד ממצאי הביקורת ותוצאות הבירור של תלונות הציבור גם יחד, שלעומת יעדים אחרים אינה ניתנת, בדרג הקובע לגבי ניהול ענייני המדינה, עדיפות ראויה לצורך הבלוט להביא לשיפורים במינהל, ביעילות פעולתו בין כתליו ובמגעיו עם הציבור, בחסכוניותו, ובתחומים לא מעטים גם בתקינותו. אלה הם ערכים אשר הכל דוגלים בהם; מה שדרוש הוא מאמץ גדול ומתמיד לשם יישומם הלכה למעשה. בכל שנה יש הישגים רצויים, אולם בכללותם אין הם מצטרפים לכדי מידת ההתקדמות הדרושה. המלחמה שינתה בהרבה את מצבה של מדינתנו; אחת התוצאות היא, שאנו מוכרחים להתייחס ביתר קפידה לכל תחום בחיינו הציבוריים, מבחינת תרומתו האפשרית ליציבותה וחיווקה של המדינה. ללא ספק העלאת רמתו של המינהל הציבורי עשויה להיות בעלת משקל רב מאוד, במישור הכלכלי והחברתי גם יחד.

בחודש שעבר הלך לעולמו ד"ר ז. מוסס, שהיה מבקר המדינה הראשון בישראל. בן שמונים ושש שנים היה במותו, ולפני שנים עשרה שנה פרש מתפקידו הממלכתי. עד יומו האחרון לא חסך את עצתו הנבונה ונכונותו להושיט עזרה, כל אימת שנתבקשה. כך נשארה רוחו חיה במוסד הביקורת הממלכתי, שהוא הניח יסודותיו וביצר מקומו הנכבד בחיי המדינה. כפי שהיה פעלו, כך גם זכרו יהיה לברכה.

י. א. י.

י. א. י. נבנצל

מבקר המדינה

ירושלים, כ"ג בשבט תשל"ד

15 בפברואר 1974

# תוכן העניינים

3 . . . . . פעולות מבקר המדינה ומשרדו בתקופת הדין וחשבון .

## ממצאי הביקורת

### פרק ראשון – האוצר

#### משרד האוצר

|     |           |                                                                  |
|-----|-----------|------------------------------------------------------------------|
| 14  | . . . . . | התקציב לשנת הכספים 1972 וביצועו .                                |
| 34  | . . . . . | הנפקת אגרות חוב בשנת הכספים 1972 .                               |
| 46  | . . . . . | הסדרים עם בנקים אפוזיקאים .                                      |
| 61  | . . . . . | דו"ח על מאזן המדינה ליום 31.3.1973 .                             |
| 63  | . . . . . | זכויות המדינה – זכויות שוטפות .                                  |
| 70  | . . . . . | זכויות אחרות .                                                   |
| 70  | . . . . . | המרת נכס בנכס .                                                  |
| 85  | . . . . . | השקעות שטרם נקבעו כהלוואות או כהשקעות במניות .                   |
| 93  | . . . . . | השקעה במניות .                                                   |
| 108 | . . . . . | השקעות הממשלה בנכסים בתהליך התהוות .                             |
| 109 | . . . . . | התחייבויות המדינה – התחייבויות שוטפות .                          |
| 113 | . . . . . | חובות המדינה הנובעים מביצוע תקציבים .                            |
| 115 | . . . . . | מלוות פנים .                                                     |
| 126 | . . . . . | מלוות חוץ .                                                      |
| 128 | . . . . . | התחייבויות הנובעות מביצוע תקציב השיכון .                         |
| 130 | . . . . . | הסדרי ביטוח הצמדה .                                              |
| 136 | . . . . . | ערבויות המדינה .                                                 |
| 147 | . . . . . | ריכוז הבעלות על מסופים לתוקיקים .                                |
| 151 | . . . . . | מכירת חלק מהבעלות על בתי זיקוק לנפט .                            |
| 157 | . . . . . | רשות החברות הממשלתיות – מכירת מניות במפעלי רוגוזין בישראל בע"מ . |
| 160 | . . . . . | עסקאות של "מעלה" – חברה להשקעות בע"מ .                           |
| 164 | . . . . . | נכסים מ.י. בע"מ .                                                |

#### אגף החשב הכללי

|     |           |                          |
|-----|-----------|--------------------------|
| 171 | . . . . . | מערכת חשבונות הסילוקין . |
| 176 | . . . . . | דירות שירות .            |
| 181 | . . . . . | ממצאי מעקב .             |

#### אגף מטבע חוץ

|     |           |                              |
|-----|-----------|------------------------------|
| 185 | . . . . . | הפיקוח על עסקאות במטבע חוץ . |
| 188 | . . . . . | ממצאי מעקב .                 |

#### המדפיס הממשלתי

|     |           |              |
|-----|-----------|--------------|
| 189 | . . . . . | ממצאי מעקב . |
|-----|-----------|--------------|

### אפוטרופוס לכסי נפקדים – ועדי נאמנים

|     |                                         |
|-----|-----------------------------------------|
| 190 | טיפול בנכסי הקדשות מוסלמיים             |
| 199 | מינהל הכנסות המדינה                     |
| 200 | גביית מס הכנסה                          |
| 212 | גביית מס רכוש מבעלי מלוונות             |
| 214 | גביית מס שבח ותוספת מס                  |
| 217 | הפיקוח על משלוחי יצוא                   |
| 223 | פטור מותנה ממסים עקיפים למפעלים מאושרים |
| 229 | מסים על משקאות משכרים                   |
| 237 | מס ערך מוסף                             |
| 243 | ממצאי מעקב                              |

### פרק שני – משרדי הממשלה

#### משרד ראש הממשלה

|     |                             |
|-----|-----------------------------|
| 249 | ארגון המחקר הממשלתי וניהולו |
|-----|-----------------------------|

#### משרד הבריאות

|     |                                 |
|-----|---------------------------------|
| 259 | אשפוז חולי נפש                  |
| 266 | תחזוקת ציוד בבתי חולים ממשלתיים |
| 270 | היחידה למקצועות רפואיים         |
| 274 | תכשירים רפואיים                 |
| 279 | פיקוח על בתי מרקחת              |
| 281 | ממצאי מעקב                      |

#### משרד הדתות

|     |                     |
|-----|---------------------|
| 286 | המחסן לתשמישי קדושה |
| 289 | ממצאי מעקב          |

#### משרד החוץ

|     |                   |
|-----|-------------------|
| 292 | קשרי חוץ כלכליים  |
| 297 | המחלקה הקונסולרית |

#### משרד החינוך והתרבות

|     |                                  |
|-----|----------------------------------|
| 300 | ניהול כוח אדם בהוראה             |
| 310 | חוק הפיקוח על בתי ספר תשכ"ט–1969 |
| 315 | רשות הספורט והחינוך הגופני       |
| 326 | מערכת החינוך בשעת החרום          |
| 331 | חגיגות כ"ה למדינת ישראל          |
| 336 | ממצאי מעקב                       |

#### משרד החקלאות

|     |                             |
|-----|-----------------------------|
| 343 | ענף החלב                    |
| 354 | גרעיני מספוא                |
| 359 | חמרי הדברה והשפעתם על המזון |

|     |                                                 |
|-----|-------------------------------------------------|
| 363 | תערוכת ההתיישבות היהודית בארץ ישראל             |
| 372 | המועצה לייצור ולשיווק של פרחים, פקעות וצמחי נוי |

#### משק המים

|     |                                              |
|-----|----------------------------------------------|
| 404 | פעולות נציבות המים מחמת הרעת המצב ההידרולוגי |
| 408 | פעולות הרשויות המקומיות לחסכון במים          |
| 414 | ממצאי מעקב                                   |

#### מינהל מקרקעי ישראל

|     |                                           |
|-----|-------------------------------------------|
| 417 | הקצאת קרקע למפעלים כלכליים                |
| 432 | חברת הנאמנות למקרקעין באשדוד – מכירת קרקע |
| 433 | ממצאי מעקב                                |

#### משרד המסחר והתעשייה

|     |                             |
|-----|-----------------------------|
| 435 | המלצות להקצאת קרקע למפעלים  |
| 439 | המינהל למחקר תעשייתי        |
| 444 | הטיפול באספקת מלט           |
| 452 | ייצור מקומי של שמנים וכוספא |
| 457 | ממצאי מעקב                  |

#### משרד המשטרה

##### משטרת ישראל

|     |               |
|-----|---------------|
| 458 | גיוס שוטרים   |
| 462 | פעולות הדרכה  |
| 466 | ביקורת גבולות |
| 470 | משק הרכ       |
| 476 | ממצאי מעקב    |

##### שירות בתי הסוהר

|     |            |
|-----|------------|
| 477 | ממצאי מעקב |
|-----|------------|

#### משרד המשפטים

|     |                                               |
|-----|-----------------------------------------------|
| 481 | רישום מקרקעין                                 |
| 487 | בתי הדין לעבודה                               |
| 490 | הנהלת בתי המשפט – ביקורת פנימית, ארגון ושיטות |
| 492 | ממצאי מעקב                                    |

#### משרד הסעד

|     |                             |
|-----|-----------------------------|
| 495 | מעונות משרד הסעד בשעת החרום |
| 498 | קרן למפעלי שיקום למוגבלים   |
| 502 | קרן לניהול מוסדות לחוסים    |
| 506 | ממצאי מעקב                  |

#### משרד העבודה

|     |                                                      |
|-----|------------------------------------------------------|
| 508 | הרשות לתכנון כוח אדם                                 |
| 511 | מרותקים למפעלים חיוניים – שירות מילואים בתקופת רגיעה |

### שירות התעסוקה

|     |                              |
|-----|------------------------------|
| 513 | מדור התשלומים                |
| 518 | רישום עובדים מקצועיים והשמתם |

### מחלקת עבודות ציבוריות

|     |                        |
|-----|------------------------|
| 521 | התקנת רמזורים ותחזוקתם |
| 524 | כביש עוקף רמלה         |

### משרד הפיתוח

|     |                 |
|-----|-----------------|
| 527 | המכון הגיאולוגי |
| 533 | ממצאי מעקב      |

### משרד הפנים

|     |                                                   |
|-----|---------------------------------------------------|
| 535 | בחירות לכנסת השמינית ולרשויות המקומיות בשנת תשל"ד |
| 547 | ביצוע חוק התכנון והבנייה                          |
| 563 | עיבוד נתונים אוטומטי ברשויות מקומיות              |

### המשרד לקליטת עלייה

|     |                            |
|-----|----------------------------|
| 568 | הלוואות לעולים לרכישת דירה |
| 571 | ממצאי מעקב                 |

### משרד השיכון

|     |                          |
|-----|--------------------------|
| 573 | בנייה במושבים צעירים     |
| 578 | מבנים מיובאים            |
| 581 | בניית בריכה בעיירת פיתוח |

### משרד התחבורה

|     |                                             |
|-----|---------------------------------------------|
| 583 | אגף הספנת והנמלים                           |
| 590 | חלקי חילוף לרכב                             |
| 596 | תובלה בשעת חירום                            |
| 604 | נמל התעופה בן-גוריון - שירותי אבטחה ובטיחות |
| 608 | ממצאי מעקב                                  |

### משרד התיירות

|     |                        |
|-----|------------------------|
| 619 | סיוע להשקעות בתיירות   |
| 628 | המבנה הארגוני של המשרד |
| 633 | החברה הממשלתית לתיירות |

### רכבת ישראל

|     |                     |
|-----|---------------------|
| 644 | הולכת נוסעים        |
| 654 | העסקת עובדים יומיים |
| 656 | ממצאי מעקב          |

### משרד התקשורת

|     |                            |
|-----|----------------------------|
| 658 | הקמת מרכזות טלפון          |
| 678 | החזרת כספים למנויי טלפון   |
| 681 | החברה הבינלאומית לבזק בע"מ |
| 686 | ממצאי מעקב                 |

## פרק שלישי – מערכת הבטחון

### משרד הבטחון

|     |                                             |
|-----|---------------------------------------------|
| 691 | תקציב הבטחון לשנת הכספים 1972-וביצועו       |
| 699 | התקשרויות עם יצרנים                         |
| 708 | עסקאות עם חברה מסחרית בחו"ל                 |
| 712 | היערכותו של מינהל ההרכשה והייצור בשעת חירום |
| 718 | הטיפול המינהלי בחשבוניות קבלנים             |
| 722 | ממצאי מעקב                                  |

### צבא הגנה לישראל

|     |                                                         |
|-----|---------------------------------------------------------|
| 726 | אחזקה רכב קרבי ותובלתי                                  |
| 728 | בלאי של מנועים לרכב קרבי ולרכב אחר                      |
| 730 | גיוס רכב תובלתי לשירות חירום                            |
| 734 | עניינים ארגוניים ומשקיים ביחידת חיל הים<br>עבודות בינוי |
| 742 | שחרור משירות חירום מסיבות משקיות                        |
| 746 | תשלומים למשפחות חיילי מילואים בשירות חירום              |
| 750 | הג"א בשעת חירום                                         |

### הממשל הצבאי בשטחים המוחזקים

|     |                                         |
|-----|-----------------------------------------|
| 751 | איזור יהודה ושומרון                     |
| 751 | פעולות הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש   |
| 755 | פיקוח על פעולות העיריות                 |
| 758 | איזור רצועת עזה ואיזור סיני: פעולות סעד |
| 763 | איזור מרחב שלמה: פעולות פיתוח           |
| 769 | ממצאי מעקב                              |

### התעשייה הצבאית

|     |                                  |
|-----|----------------------------------|
| 773 | דין וחשבון כספי לשנת הכספים 1972 |
| 780 | פעילות תע"ש בשעת חירום           |
| 786 | עסקה עם מפעל תעשייתי             |
| 788 | האגף לייצור תחמושת               |
| 789 | ממצאי מעקב                       |

### האגודה למען החייל בישראל

|     |                                  |
|-----|----------------------------------|
| 790 | פעולות האגודה בשעת חירום         |
| 796 | פעולות חברת נכסי חייל (נ"ח)      |
| 803 | בית ספר לקציני ים – עכו          |
| 809 | שירות בטחון כללי                 |
| 809 | המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים |

## פרק רביעי – מוסדות המדינה

### בנק ישראל

|     |                                           |
|-----|-------------------------------------------|
| 813 | הפיקוח על הבנקים – הסדר הנזילות של הבנקים |
| 821 | הטיפול במטבעות זכרון                      |

|     |           |                         |
|-----|-----------|-------------------------|
| 823 | . . . . . | דינים וחשבונות כספיים . |
| 833 | . . . . . | ממצאי מעקב .            |

#### המוסד לביטוח לאומי

|     |           |                         |
|-----|-----------|-------------------------|
| 835 | . . . . . | ביטוח אמהות .           |
| 842 | . . . . . | נפגעי פעולות איבה .     |
| 848 | . . . . . | תביעות לגמלאות .        |
| 851 | . . . . . | דינים וחשבונות כספיים . |
| 859 | . . . . . | ממצאי מעקב .            |

#### רשות הנמלים

|     |           |                                       |
|-----|-----------|---------------------------------------|
| 861 | . . . . . | עבודות פיתוח – רציפים ומסופי מכולות . |
| 866 | . . . . . | הכנסות משירותים לאניות ולמטענים .     |

#### רשות השידור

|     |           |                           |
|-----|-----------|---------------------------|
| 872 | . . . . . | רשות השידור בשעת החירום . |
| 877 | . . . . . | ציוד טכני .               |
| 880 | . . . . . | תנאי דיור .               |

#### פרק חמישי – הרשויות המקומיות

|     |           |                                                       |
|-----|-----------|-------------------------------------------------------|
| 885 | . . . . . | ביקורת המדינה ברשויות מקומיות .                       |
|     |           | ממצאים בעלי משמעות עקרונית בדו"חות על הביקורת ברשויות |
| 886 | . . . . . | מקומיות .                                             |
| 900 | . . . . . | תאגידים שרשות מקומית משתתפת בהנהלתם .                 |
| 924 | . . . . . | הסדר קניות וניהול מחסנים .                            |
| 936 | . . . . . | ביטוחים ברשויות מקומיות .                             |
| 940 | . . . . . | התארגנות הרשויות המקומיות בזמן המלחמה .               |

#### פרק שישי – איגודים

|     |           |                                                           |
|-----|-----------|-----------------------------------------------------------|
| 947 | . . . . . | ביקורת המדינה באיגודים .                                  |
| 947 | . . . . . | ממצאים בעלי משמעות עקרונית בדו"חות על איגודים .           |
| 950 | . . . . . | קווים מנחים לרואה חשבון העוסק בראיית חשבונותיו של איגוד . |
| 953 | . . . . . | קבלת החלטות של איגודים בדבר השקעה .                       |



|     |           |                                                             |
|-----|-----------|-------------------------------------------------------------|
|     |           | הצעותיה של ועדת הכספים לדו"ח שנתי 23 של מבקר המדינה כפי     |
| 969 | . . . . . | שאושרו על ידי מליאת הכנסת .                                 |
|     |           | ביצוע הצעותיה של ועדת הכספים לדו"חות השנתיים של מבקר המדינה |
| 983 | . . . . . | כפי שאושרו על ידי מליאת הכנסת .                             |



|     |           |                                       |
|-----|-----------|---------------------------------------|
| 985 | . . . . . | 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 1973 ואת תוצאות הביקורת במשרדי הממשלה, במפעלי המדינה ובמוסדותיה, ואת ביקורת החשבונות לשנת הכספים 1972. מבקר המדינה המציא דו"ח שנתי זה לשר האוצר לעיונו ולהערותיו ביום כ"ג בשבט תשל"ד (15 בפברואר 1974) ובהתאם לסעיף 16 לחוק מבקר המדינה עומד הדו"ח להיות מונח על שולחן הכנסת ביום ז' באייר תשל"ד (24.4.1974).

#### ביקורת המדינה בכנסת ובוועדותיה

1. לפי חוק מבקר המדינה פועל המבקר מתוך קשר עם ועדת הכספים של הכנסת ולה הוא מוסר דין וחשבון על פעולותיו. ועדה זו מקיימת בכל שנה דיונים בדו"חות מבקר המדינה, בדרך כלל בדו"חותיו השנתיים, אך לעתים מזומנות גם בדו"חות ביקורת אחרים. בתום הדיונים מגישה ועדת הכספים לכנסת את סיכומיה והצעותיה, והכנסת דנה בהם ומאשרת אותם.

בתיקון לחוק מבקר המדינה, שלפיו מכהן מבקר המדינה החל ביום 22.9.1971 גם כנציב תלונות הציבור, נקבע שאת דו"חותיו כנציב תלונות הציבור הוא יגיש לכנסת, וועדת הכנסת תדון בהם ותגיש לכנסת את סיכומיה והצעותיה לאישור.

הכנסת השמינית החליטה ב-30.1.1974 להוסיף על ועדותיה הקבועות ועדה מיוחדת לענייני ביקורת המדינה. החלטה זו של הכנסת מחייבת שינוי בחוק, וועדת הכנסת הכינה הצעת חוק – חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 7), תשל"ד-1974 – שלפיה יעברו הסמכויות הנוגעות לענייני ביקורת המדינה ובהן הטיפול בדינים וחשבונות של המבקר, שהיו עד כה בידי ועדת הכספים – ובנוגע לפעולתו כנציב תלונות הציבור בידי ועדת הכנסת – לידי הוועדה החדשה. חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 7), תשל"ד-1974, אמנם נתקבל ביום 19.2.1974.

2. ועדת הכספים של הכנסת וועדת המשנה הקבועה שלה לדו"חות מבקר המדינה דנו בדו"ח השנתי 23 בתקופה מאי-יולי 1973. הדיונים הקיפו 18 נושאים. ועדת הכספים הניחה על שולחן הכנסת את סיכומיה והצעותיה לדו"ח השנתי 23 ביום 18.7.1973 והכנסת דנה בהם ואישרה אותם ב-23 ביולי אותה שנה. ועדת הכספים קיימה גם דיון בדו"ח מבקר המדינה בחברת נתיבי נפט בע"מ.

3. ביום 29.5.1973 הגישה הממשלה לכנסת הצעת חוק החברות הממשלתיות, תשל"ג-1973. כמבוא להצעת החוק צויין, שהפעילות המשקית הענפה של המדינה מתבצעת ברובה באמצעות חברות ממשלתיות, ששימשו כמה פעמים נושא להערות ולביקורת מצד מבקר המדינה, אם בדו"חותיו השנתיים ואם בדו"חות מיוחדים. על סמך הנסיון שנרכש בארץ, ובכלל זה הליקויים שנתגלו, סבורה הממשלה – כאמור כמבוא להצעת החוק – שהגיע הזמן לטפל בנושא כולו בדרך של חקיקה מקיפה. בהצעת החוק ישנן הוראות בדבר ניהולן ופעולתן של החברות הממשלתיות ובדבר זיקתן לשר הממונה ואל רשות החברות הממשלתיות, שעמדה לקבל מעמד סטטוטורי.

עוד כלולה בהצעת החוק הוראה לפיה חברות ממשלתיות וחברות-בת ממשלתיות יעמדו לביקורתו של מבקר המדינה; לפי דברי ההסבר להוראה זו היא באה להשלים בסוגיית החברות הממשלתיות, את הוראות חוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958. מבחינת הזיקה לביקורת המדינה יוצא, שבעוד שלפי חוק מבקר המדינה חברה ממשלתית עומדת לביקורת המדינה בתור גוף שהממשלה משתתפת בהנהלתו, הרי לפי החוק המוצע תעמוד חברה ממשלתית לביקורת המדינה, גם אם הממשלה איננה משתתפת בהנהלתה, ובלבד שהמדינה מחזיקה בשיעור מסוים של הון המניות שלה.

הצעת החוק גם קובעת הסדרים לגבי הדיווח והפרסום של דוחות הביקורת על חברות ממשלתיות וחברות בת ממשלתיות, לרבות הערותיו של שר האוצר לגביהם, והצעדים שננקטו בעקבות דוחות הביקורת.

הצעת החוק נדונה בקריאה ראשונה בכנסת כ"9 ביוני וב"3 ביולי 1973, ובתום הדיונים הוחלט להעבירה לוועדה, שתקבע על ידי ועדת הכנסת; ועדת הכנסת קבעה שהצעת החוק תידון בוועדת הכספים, וזו קיימת דיונים בה, ובמהלכם שמעה את דעתו של מבקר המדינה לגבי הצעת החוק. הכנסת השביעית לא סיימה את טיפולה בהצעת החוק.

### **ביקורת המדינה לפי חוק מימון מפלגות תשל"ג-1973**

לקראת הבחירות לכנסת השביעית ולרשויות המקומיות, שנערכו בשנת תשל"ל, נתקבל חוק הבחירות לכנסת ולרשויות המקומיות בשנת תשל"ל (מימון, הגבלת הוצאות וביקורת), תשכ"ט-1969. לפי חוק זה – שהיה בבחינת הסדר חד פעמי – ניתנו למפלגות הקצבות מאוצר המדינה למימון הוצאות הבחירות שלהן, תוך כדי הגבלת הוצאותיהן לאותה מטרה, והוטל על מבקר המדינה לבדוק את מערכת החשבונות של הוצאותיהן של המפלגות במערכת הבחירות. בעקבות הנסיון שנרכש באותן בחירות קיבלה הכנסת ביום 24.1.1973 את חוק מימון מפלגות, תשל"ג-1973. חוק זה בא להנהיג הסדר של קבע למימון מאוצר המדינה של הוצאות המפלגות הן לבחירות לכנסת ולרשויות המקומיות – אם הן מתקיימות ביום הבחירות לכנסת – והן להוצאותיהן השוטפות. החוק קבע הוראות המגבילות את שיעור הוצאותיהן של המפלגות וכן הוא אוסר על המפלגות לקבל במישרין או בעקיפין כל תרומה מתאגיד בארץ. כן קובע החוק, כי מערכת החשבונות של המפלגות יעמדו לביקורתו של מבקר המדינה. בביקורת זו ייבדק, אם מערכת החשבונות התנהלה בהתאם להנחיות שהוציא מבקר המדינה לעניין זה; אם הוצאות הסיעות היו בגבולות, שנקבעו בחוק, ואם קיבלה סיעה תרומות מתאגידים בארץ. על הוצאות ביקורתו מדווח המבקר ליושב ראש הכנסת.

ביום 25.1.1973 החליטה ועדת הכספים של הכנסת, בתוקף סמכויותיה לפי חוק זה, על הסכום המהווה את יחידת-המימון שלפיה יחושבו התשלומים למפלגות לפי החוק ועל מועדי התשלום; ביום 22.7.1973 החליטה ועדת הכספים על הגדלת הסכום של יחידת המימון. ביום 4.2.1973 קבע מבקר המדינה הנחיות לניהול מערכת החשבונות של המפלגות לצורך החוק. (החוק נוקט את המונח "סיעה" בהתכוונו למפלגות המיוצגות בכנסת ולרשימות מועמד-דים חדשות). לפי הנחיות אלה על סיעה לנהל מערכת חשבונות בצורה שתאפשר, בדרכי ביקורת מקובלות, לזהות בבירור, לאמת ולסכם את הוצאותיה השוטפות של הסיעה וכן את הוצאותיה לבחירות, ולזהות את מקורות הכנסותיה.

ב"16.7.1973 הוציא מבקר המדינה הנחיות בדבר הוצאות בחירות, שעניינן ניהול חשבון בנקאי מיוחד לצורך תשלום הוצאות בחירות, סדרי תשלומים ורישומם, הזמנות והתקשרויות כספיות של סיעות ושמירה על דברי דפוס. הנחיה נוספת של מבקר המדינה

המתייחסת לרישום נפרד של הכנסותיה והוצאותיה של סיעה, ניתנה ב-5.8.1973. במשך שנת 1973 המציא משרד מבקר המדינה לסיעות, להדרכתן, חוזרים בעניין ניהול מערכת חשבונות של סיעה וכן חוות דעת שנתן המבקר לפי החוק.

בהתאם לחוק על נציגי כל סיעה למסור למבקר המדינה תוך שישה שבועות מיום הבחירות את חשבונותיה המתייחסים להוצאות הבחירות שלה בתקופת הבחירות. לפי זה פנה משרד מבקר המדינה ב-9.1.1974 לכל סיעה שקיבלה ייצוג בכנסת השמינית שתמציא למבקר המדינה עד ליום 11.2.1974 דו"ח כספי על הוצאות הבחירות שלה בתקופת הבחירות. נוסף לכך פנה משרד מבקר המדינה לסיעות הוותיקות שקיבלו ייצוג בכנסת השמינית, שימסרו דו"ח כספי על הוצאותיהן השוטפות בשנת 1973. הסיעות המציאו למשרד מבקר המדינה את המסמכים האמורים ומיד לאחר מכן החל המשרד בעריכת הביקורת לפי הוראות חוק מימון מפלגות, תשל"ג-1973.

משרד מבקר המדינה ערך ביקורת גם על סדרי הבחירות לכנסת ולרשויות המקומיות, לרבות ביקורת על פעולתן של ועדות קלפי ביום הבחירות עצמו.

### משרד מבקר המדינה

1. 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) הרשויות המקומיות; (ד) האיגודים. המשרד הראשי הוא בירושלים, ובו המינהל ויחידות המטה: ייעוץ משפטי, עריכת כתבי המשרד, ייעוץ לעניינים כלכליים וטכניים, ויחידות התכנון וההדרכה. כן מקיים המשרד קשר של קבע עם יועצים לענייני בריאות הציבור, לענייני חינוך וסעד, ועם יועצים ממקצועות אחרים לפי הצורך.

הביקורת על משרדי הממשלה מתנהלת ברובה בירושלים: הביקורת על מערכת הבטחון ועל רוב הרשויות המקומיות נערכת בתל אביב; הביקורת על מפעלי התחבורה ועל הרשויות המקומיות שבצפון הארץ מתנהלת בחיפה; ביקורת האיגודים נערכת בשלוש הערים; הביקורת על איגודי ערים ועל אותן המועצות הדתיות, שעליהן מופעלת ביקורת המדינה נעשית במסגרת הביקורת על הרשויות המקומיות; הביקורת על המוסדות להשכלה גבוהה נערכת בירושלים. הביקורת לפי חוק מימון מפלגות, תשל"ג-1973, נערכת בעיקרה על ידי היחידה העורכת את הביקורת ברשויות המקומיות.

המשרד מקיים פעולות הדרכה לעובדיו ומעודד את השתלמותם המקצועית. בשנה הנסקרת למדו 23 מעובדי המשרד במוסדות להשכלה גבוהה בארץ, מהם תשעה קיבלו מילגות לימוד על שם ד"ר ז. מוזס וז"ל, מבקר המדינה הראשון; עובד בכיר של המשרד השתלם בחוץ לארץ. הקורסים הפנימיים שנערכו היו בנושאים תמחיר, עיבוד נתונים אוטומטי, וחשבוש נאות ניהולית. גם בשנה הנסקרת נערך קורס הדרכה לעובדים חדשים.

2. לפי סעיף 24 לחוק מבקר המדינה נקבע תקציב המשרד על ידי ועדת הכספים של הכנסת על פי הצעת מבקר המדינה; הוא מתפרסם יחד עם תקציב המדינה. תקציב המשרד לשנת הכספים 1973 הוא 16,370,000 ל"י. מספר עובדי המשרד בסוף 1973 היה 509.

בהתאם לסעיף 25 לחוק מגיש מבקר המדינה, אחרי תום שנת הכספים, את הדו"ח הכספי של המשרד לאישור ועדת הכספים של הכנסת. לפי התיקון בחוק (ראה לעיל) תפקיד זה

חל מעתה על הוועדה לענייני ביקורת המדינה. לפי הדו"ח לשנת הכספים 1972 הסתכמה ההוצאה למעשה ב-12,216,295 ל"י.

עוד במהלך קביעת תקציב המשרד לשנת הכספים 1972 שמעה ועדת הכספים מפי מבקר המדינה על הדיונים שהתקיימו עם עובדי המשרד בענייני שכר, ועל ההסדרים, שהמבקר עמד להנהיג בעקבותם. בתום הדיונים נחתם הסכם בין מבקר המדינה, לבין הסתדרות עובדי המדינה, הסתדרות האקדמאים במדעי החברה והרוח בישראל ונציגות עובדי משרד מבקר המדינה. לפי ההסכם יונהג סולם שכר מתואם לעובדי ביקורת המדינה על בסיס סולם השכר של עובדי המדינה, המדורגים בדירוג האקדמאים במדעי החברה והרוח, ותוך מתן ביטוי למעמדם המיוחד של עובדי ביקורת המדינה לרבות מגבלות, שחוק מבקר המדינה מטיל עליהם. לאחר שהוסכם על עקרונות אלה ולאחר שנקבע סולם השכר של עובדי המדינה האמורים, שלפיהם ייערך סולם השכר לעובדי ביקורת, נקבע בשנת 1973 שיעור השכר בסולם השכר לעובדי ביקורת המדינה.

3. ביום 21.11.1973 מינה נשיא בית המשפט העליון את מבקר המדינה ד"ר י. א. נבנצל להיות חבר בוועדת החקירה לענייני מלחמת יום הכיפורים (ועדת אגרנט).

## פעולות הביקורת

הגופים שבוקרו בשנת 1973 ויחידותיהם העיקריות.

לפי סעיף 15 (א) לחוק מבקר המדינה מפורטים בדו"ח שנתי זה כל הגופים, שבוקרו בתקופת הדו"ח, ויחידותיהם העיקריות. הפירוט ניתן בראשי הפרקים השונים של הדו"ח, תוך ציון פעולות ביקורת עיקריות. גם בשנה הנסקרת כללה הביקורת בדיקות מעקב אחר תיקון ליקויים, שנמסר עליהם בדו"חות שנתיים קודמים, וממצאי המעקב מופיעים בדו"ח שנתי זה. מלחמת יום הכיפורים חייבה עריכת שינויים בתכנון העבודה של משרד מבקר המדינה. המלחמה ותקופת החירום שבאה בעקבותיה העלתה את הצורך לערוך ביקורת בנושאים שהזמן גרמם, ואמנם אף שעובדי ביקורת במספר ניכר גויסו לשירות מילואים, ועם זאת הביקורת בנושאים שהוחל בה לפני המלחמה, הייתה בעיצומה, נערך המשרד לבדיקת נושאים, שיש להם קשר למלחמה ולתקופת החירום: מערכת החינוך בשעת חירום; מעונות סעד בשעת חירום; תובלה בשעת חירום; היערכות רשות השידור לשעת חירום; התארגנות הרשויות המקומיות בזמן המלחמה; מינהל ההרכשה והייצור של משרד הבטחון; גיוס רכב תובלתי לשירות חירום; תשלומים למשפחות חיילי מילואים בשירות חירום; שיחרור משירות חירום מסיבות משקיות; תע"ש בשעת חירום; ופעילות האגודה למען החייל בזמן מלחמה. ממצאי הביקורת בנושאים אלה כלולים בדו"ח שנתי זה.

במאוס 1973 הגיש שר האוצר לוועדת הכספים של הכנסת דין וחשבון על ביצוע הצעות הוועדה לדו"ח השנתי 22 של מבקר המדינה, ובאפריל אותה שנה הוציא אגף הפיקוח הכללי של האוצר חוברת, המפרטת את ממצאי הביקורת שבדו"ח השנתי 22 ואת הצעדים, שעשו משרדי הממשלה לתיקון הליקויים.

בשנה הנסקרת נערכו פעולות ביקורת ב-152 מבין 197 הרשויות המקומיות שבמדינה. כן נערכה ביקורת ב-8 חברות, שרשויות מקומיות משתתפות בהנהלתן, וב-7 איגודי ערים. ביקורת כוללת, המקיפה את מכלול פעולותיה של הרשות המקומית, נערכה ב-40 רשויות מקומיות: 15 עיריות, 11 מועצות מקומיות ו-14 מועצות אזוריות. בדיקות מיוחדות, שהקיפו פעולות בתחום מסוים במספר רשויות מקומיות נערכו בשנת 1973 בנושאים:

הקמת תאגידים שרשות מקומית משתתפת בהנהלתם והפיקוח עליהם (כ-6 עיריות); הסדר קניות וניהול מחסנים (כ-17 עיריות וכ-8 מועצות מקומיות); פעולות הרשויות המקומיות בחסכון במים (כ-12 עיריות וכ-17 מועצות מקומיות); וביטוחים ברשויות מקומיות (כ-17 עיריות, כ-7 מועצות מקומיות וכ-3 מועצות אזוריות).

בשנה הנסקרת הושלמה הביקורת על פעולותיהם של הוועדים המקומיים בית ינאי ועומר, שעליהם הפעיל מבקר המדינה את הביקורת בשנים 1972 ו-1973. בשנת 1973 הפעיל מבקר המדינה את הביקורת על המועצות הדתיות בקרית שמונה ובאופקים וכן על חברת הפארק הזואולוגי רמת גן בע"מ, ועל חברת עזרה ובצרון בע"מ. בפברואר 1973 הפעיל מבקר המדינה את הביקורת על ועדי הנאמנים שנתמנו לפי חוק נכסי נפקדים, תש"י-1950, לעיריות תל אביב-יפו, רמלה, לוד, חיפה ועכו; ממצאי ביקורת על ועדי נאמנים מובאים בדו"ח שנתי זה בפרק "אפוסטרופוס לנכסי נפקדים - ועדי נאמנים".

סיכומים על פעולות הביקורת ברשויות המקומיות ניתנים להלן בפרק "ביקורת המדינה ברשויות המקומיות", ובו גם רשימת הדו"חות שהוצאו במשך השנה. באותו פרק גם מסר-כמים ממצאים, שלגביהם הובאו בדו"חות הביקורת על הרשויות המקומיות קביעות עקרוניות, והעשרות מבחינה זו לשמש הנחייה לרשויות מקומיות אחרות, ובחלקן אף לגופים מבוקרים נוספים בטיפולם בעניינים דומים.

בשנת 1973 נערכו פעולות ביקורת ב-53 איגודים. בדין וחשבון זה נכללים ממצאי ביקורת על 15 איגודים, ביניהם החברה הממשלתית לתיירות; החברה הבינלאומית לבזק בע"מ; המועצה לענף החלב; המועצה לייצור ושיווק של פרחים פקעות וצמחי נוי בע"מ; חברת הנאמנות למקרקעין באשדוד; וקרן לשיקום מוגבלים. במשך השנה הנסקרת הוצאו דו"חות ביקורת על 8 איגודים נוספים. פירוט פעולות הביקורת באיגודים ניתן בפרק "ביקורת המדינה באיגודים" בדו"ח זה, שם גם מתוארים ממצאים, שלגביהם הובאו בדו"חות הביקורת על האיגודים קביעות עקרוניות. בשנה הנסקרת הפעיל מבקר המדינה את הביקורת על חברת מקורות, בינוי ופיתוח בע"מ, ועל הבנק הבינלאומי הראשון לישראל בע"מ.

לגבי איגוד שפעל בחוף לארץ, לא היה נראה שניתן להפעיל ביקורת המדינה במקום. סוכם עם שר האוצר לשלוח רואה חשבון, שנבחר על דעת מבקר המדינה, והוטל עליו לעמוד בשם האוצר על מצב העניינים במקום, לבדוק באיזו מידה הפעולה ממלאה תפקיד חשוב וניתן לבצעה כראוי על ידי איגוד, ולמסור על תוצאות בדיקותיו למבקר המדינה ולשר האוצר. רואה החשבון הגיש דו"ח למבקר המדינה וגם לשר האוצר, שניגש לטיפול בממצאים. הביקורת על פעולות החברה, בהתחשב גם בדו"ח האמור, נמשכת.

## נציבות תלונות הציבור

### הדין וחשבון השנתי הראשון של מבקר המדינה נציב תלונות הציבור על שולחן הכנסת

ביום ה' בניסן תשל"ג (10.4.1973) אישרה הכנסת את סיכומיה והצעותיה של ועדת הכנסת לדין וחשבון השנתי הראשון של נציב תלונות הציבור. ועדת הכנסת דנה בדו"ח שנתי זה כתשע ישיבות, שבהן השתתפו נציב תלונות הציבור ד"ר י. א. נבנצל, ואתו מנהל הנציבות מר ג. אכנר ועוזריהם. בחלק מהישיבות השתתפה חברת הכנסת טובה סנהדראי, יושב ראש ועדת הכנסת לפניית הציבור.

הוועדה שמעה את דברי הנציב ומנהל הנציבות וקיימה דיון כללי בדו"ח. לאחר מכן ייחדה את הדיון כארבע תלונות אופייניות; לדיון בתלונות אלו הוזמנו נציגי הגופים המבוקרים, שעליהם הוגשו התלונות. בסיכומיה והצעותיה ציינה הוועדה כי חרף העובדה, שאין בידי הנציב סמכות על פי החוק לכפות את דעתו ולחייב לנהוג כפי מסקנותיה, מגלים בדרך כלל הגופים המבוקרים במדינה נכונות לשיתוף פעולה ולקבלת המלצותיו ומסקנותיו.

### הדיון וחשבון השנתי השני של מבקר המדינה כנציב תלונות הציבור

הדיון וחשבון השנתי השני של נציב תלונות הציבור הוגש על שולחן הכנסת ביום א' שבשבת תשל"ד (24.1.1974). דו"ח זה מסכם את פעולת הנציב ופעולתה של נציבות תלונות הציבור במשך שנת תשל"ג (11.9.1972 עד 26.9.1973). היא השנה השנייה לפעולת מבקר המדינה כנציב תלונות הציבור.

במבוא לדו"ח השנתי השני ציין הנציב, כי בתום שנתיים לפעולת נציבות תלונות הציבור, הנציבות הינה מען ידוע ומקובל לפניותיהם של אזרחים, הרואים עצמם נפגעים ממעשה או מחדל של גורם בממשל, המרכזי או המקומי, וסמכות מבררת וקובעת עמדות, ולמימשל עצמו עניין רב בשיתוף פעולה כנה איתה. נציב התלונות גם עמד על התועלת הגדולה מכך, שבישראל 'התפקידים של אומבודסמן ושל מבקר המדינה מופקדים ביד אחת, והעוסקים בביקורת ובכירור התלונות נעזרים אלה באלה בהחלפת מידע חשוב ביניהם. גם עיונו האישי של הנציב בתלונות לפני ההחלטה בדבר צדקתן בא, בין היתר, להבטיח תועלת מירבית מצירוף תפקידיו.

בשנה השנייה לפעולת הנציבות הגיעו אליה פניות ותלונות במספר דומה לזה שבשנת פעולתה הראשונה: 10,212 פניות בתשל"ג (9,839 בתשל"ב). מבין אלה היו 6,762 תלונות מופנות במקורן לנציבות; היתר היו העתקים מפניות שבמקורן הופנו למכתב אחר.

מכלל התלונות, אשר על פי החוק ניתן היה לבררן, נגמר בשנה הנסקרת הטיפול ב-3,640. מספר התלונות שנמצאו מוצדקות היה 1,376 (43.5%) ואילו 1,778 (56.5%) נמצאו בלתי מוצדקות.

הדו"ח השנתי השני של הנציבות כולל בנוסף לסקירה כללית על פעולותיה, תיאור הטיפול במאה תלונות על משרדי הממשלה, מוסדות המדינה, רשויות מקומיות, ואיגודים. כן כלולה בדו"ח המלצה מפורטת לפעולה למען שינויים במצב החוקי בענייני הפקעת מקרקעין לצורכי ציבור.

### המשורד בשיתוף פעולה בין-לאומי

1. בשנת 1973 המשיך מבקר המדינה לקחת חלק בפעולות הארגון הבין-לאומי למוסדות ביקורת עליונים ("אינטוסאי"). נערך קורס הדרכה בין-לאומי שני לעובדים של מוסדות ביקורת עליונים. קורס ההדרכה הראשון התקיים במאי 1971 בבאדן שבאוסטריה. בעקבות ריכוז הדרישות להשתתפות בקורסים אלה נערך הקורס השני בשני שלבים: שלב ראשון בווינה במאי 1973, ושלב שני בברלין בספטמבר אותה שנה. בקורס השתתפו 122 עובדי ביקורת, רובם מארצות מתפתחות. הקורס נערך על ידי אינטוסאי וארגון האומות המאוחדות, בשיתוף עם הקרן הגרמנית לפיתוח בין-לאומי. הקורס נוהל בידי הנהלת המדור לשיתוף טכני שבאוסאי; מבקר המדינה של אוסטריה, המכהן כמזכיר כללי של אינטוסאי; מנהל הקרן הגרמנית לפיתוח בין-לאומי ומבקר המדינה של ישראל, שהיה גם בקורס זה אחראי על

התכנית המקצועית. מומחים של האו"ם ונציגים בכירים של מוסדות ביקורת עליונים של אוסטריה, ארצות הברית, גרמניה המערבית, הולנד, ישראל, ספרד, צרפת ושוודיה, הירצו בפני משתתפי הקורס. מר ב. גייסט ממשד מבקר המדינה בישראל הירצה על ביקורת המדינה באיגודים.

סמוך למועד הקורס ביקר מבקר המדינה אצל ראשי מוסדות הביקורת העליונים של שווייץ ושל הולנד ואצל האומבודסמן של דניה.

2. הוועד המנהל של אינטוסאי התכנס בווינה במאי 1973, לאחר סיום השלב הראשון של קורס ההדרכה. במושב זה של הוועד המנהל, שבו השתתף מבקר המדינה כחבר הוועד המנהל, נדונו ההכנות לקראת הקונגרס הבין-לאומי השמיני של מוסדות ביקורת עליונים, העומד להתקיים במדריד במאי 1974. עוד נדונו ההכנות להוצאת רבעון בין-לאומי המוקדש לבעיות בביקורת המדינה. הגליון הראשון של הרבעון הופיע בינואר 1974.

3. משרד מבקר המדינה אירח באמצע 1973 עובד בכיר של מוסד הביקורת של האיטי, לשם השתלמות בישראל בביקורת של הרשויות המקומיות, של משרדי ממשלה ושל האיגודים, בעזרת מילגה מהמחלקה לשיתוף פעולה בין-לאומי של משרד החוץ.