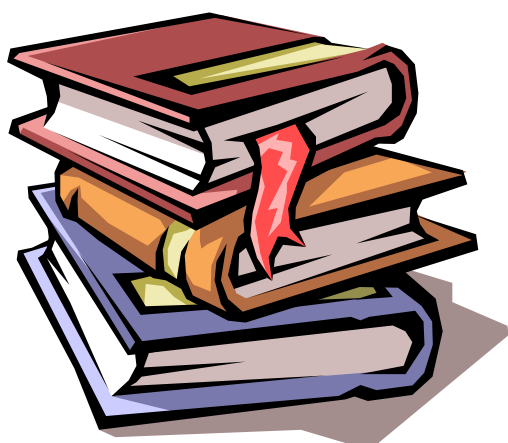




משרד מבקר המדינה

דין וחשבון

לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998



ירושלים, תמוז התשס"א
יולי 2001

משרד מבקר המדינה

דין וחשבון

לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998

לפרק הזמן 1.7.00 – 30.6.01

1. ביקורת המדינה ובירור תלונות הציבור בישראל – תיאור תחומי האחריות

א. יסודות ביקורת המדינה

ביקורת המדינה היא אחת מאושיות הדמוקרטיה. מבקר המדינה הוא חלק ממערך האיזונים והבלמים במדינה דמוקרטית; מעמדו במערך רשויות המדינה הוא אחת מאמות המידה לחוסנה הדמוקרטי. קיומה של ביקורת על הרשות המבצעת מבטא את העיקרון שעובדי ציבור במדינה דמוקרטית הם נאמני ומשרתיו של הציבור ולא אדוניו, והיא משמשת מניע מרכזי להגברת הנשיאה באחריות (Accountability) של המינהל הציבורי ולשקיפות פעולותיו.

ברוב מדינות העולם המערבי יש מוסד ביקורת ממלכתי, שתפקידו לבקר את המינהל הממשלתי וגופים ציבוריים אחרים, ולהעריך את פעולותיהם. מוסד הביקורת הממלכתי של ישראל הוא משרד מבקר המדינה. עוד בראשית דרכה הכירה מדינת ישראל בחשיבות ביקורת המדינה. כבר ב-1949 חוקק חוק מבקר המדינה, ולפיו פועל משרד מבקר המדינה, שהוא אחד ממוסדות המדינה הראשונים שהוקמו.

מאז 1971 משמש מבקר המדינה גם נציב תלונות הציבור. כל אדם שנפגע מגוף ממלכתי ציבורי העומד לביקורת מבקר המדינה, רשאי להגיש תלונה לנציב.

חוק מבקר המדינה מניח את הבסיס האיתן לביקורת בלתי תלויה, מעמיקה ויסודית. החוק בישראל נותן בידי מבקר המדינה סמכויות רחבות, הן מבחינת סוגי הגופים העומדים לביקורתו והן מבחינת היקפה ועומקה של הביקורת באותם גופים.

החוק בנוסחו המקורי כלל בתוכו שני יסודות: האחד - הביקורת במשמעותה המסורתית - ביקורת סדירות וחוקיות; והאחר - ביקורת החיסכון והיעילות. בתיקון לחוק משנת 1952 התווספה ביקורת על טוהר המידות. עם השנים הורחבה הביקורת גם לבחינת האפקטיביות של פעולות הגופים המבוקרים. החל בשנות השמונים עוסק משרד מבקר המדינה, מדי פעם בפעם ובנסיבות הראויות, גם בהערכת תוצאותיהן של פעולות הממשל ומדיניותו. בד בבד עם התפתחות זו הורחבו גם תחומי הביקורת, והיא הוחלה על גופים נוספים, כגון: תאגידים ממשלתיים, רשויות מקומיות, חברות בת של גופים מבוקרים, מוסדות להשכלה גבוהה, קופות חולים וקואופרטיבים לתחבורה ציבורית.

בשנת 1973 הטילה הכנסת על מבקר המדינה את הביקורת על החשבונות השוטפים של הסיעות בכנסת ועל חשבונותיהן בתקופת הבחירות לכנסת, ובשנת 1993 – את הביקורת על החשבונות של הסיעות והרשימות המשתתפות בבחירות לרשויות המקומיות.

חוק יסוד: מבקר המדינה, שנחקק בשנת 1988, הוא גולת כותרת של קביעת מעמדה של ביקורת המדינה בישראל. חוק זה משתלב עם חוקי היסוד האחרים, ומבסס את מעמדו החוקתי של מבקר המדינה, במיוחד בכל הנוגע לאי-תלותו. מבקר המדינה נבחר בידי הכנסת בהצבעה חשאית ומכהן תקופת כהונה אחת של שבע שנים. במילוי תפקידיו אחראי המבקר בפני הכנסת בלבד ואינו תלוי בממשלה; הוא המחליט על הנושאים שבהם תעסוק הביקורת בכל שנה. הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, הכנסת או הממשלה רשאיות לבקש מהמבקר להגיש להן חוות דעת בנושא מסויים. תקציב המשרד נקבע לפי הצעתו של המבקר ומאושר בנפרד מתקציב המדינה בידי ועדת הכספים של הכנסת. את הדוח על ביצוע תקציב משרדו מגיש המבקר לוועדה לענייני ביקורת המדינה. כמו כן, הוא עצמאי באשר למינויים ופיטוריהם של עובדי משרדו.

ב. תפקידיו של מבקר המדינה

ביקורת המדינה נבדלת במעמדה, במטרותיה ובשיטותיה מצורות אחרות של ביקורת ציבורית. ניתן להגדירה כאיסוף נתונים על פעולות הגופים המבוקרים ובחינתם לאור נורמות מחייבות. זהו תהליך של הערכה בלתי תלויה של פעולות המדינה על מוסדותיה ותאגידיה. מבקר המדינה עושה ביקורת חיצונית על מגוון פעולותיהם של מינהל המדינה וגופים ציבוריים שונים, כדי להבטיח פיקוח על השימוש בכספי ציבור ונשיאה באחריות. במילוי תפקידיו יש למבקר המדינה סמכות לדרוש ידיעות, מסמכים, הסברים וכל חומר אחר שלדעת המבקר דרושים לו לצרכי הביקורת.

ההיבטים שעל מבקר המדינה לבחון הם חוקיות וסדירות, חיסכון, יעילות, אפקטיביות וטוהר המידות: **חוקיות וסדירות** - בדיקת חוקיותה של פעולה שעשה גוף מבוקר או מי שהפעיל סמכות או הוציא כספי ציבור, נועדה לברר אם היה מסמכותו החוקית לבצע את הפעולה; ובדיקת סדירותן של פעולות שננקטו, או הוצאות שהוצאו, נועדה לברר את מידת ההקפדה על קיום חוקים, נהלים ונורמות ראויות.

חיסכון, יעילות ואפקטיביות - בביקורת החיסכון נבדקות בעיקר התשומות שהושקעו בפעולה הנבדקת, בביקורת היעילות נבדק היחס בין התשומות לתפוקות, ובביקורת האפקטיביות נבדקות התפוקות שהושגו, דהיינו האם הושג יעדה של הפעולה.

טוהר המידות – בביקורת טוהר המידות נבדק אם עובדי ציבור עומדים בנורמות וכללי התנהגות מחייבים, כגון: אם נעשו פעולות במצב של ניגודי עניינים, משיקולים זרים, תוך משוא פנים או ניצול מעמד ושררה. בתחומים שבהם לא הוסדרו כללי התנהגות בחוקים, בנהלים כתובים ובפסיקה של בית המשפט העליון, קובע מבקר המדינה הנורמה הראויה. לא אחת, מקבלות נורמות אלו לאחר מכן מעמד מחייב, בנהלים או בחוקים. יש שבעקבות ממצאי ביקורת, המבקר ממליץ לשקול שינויים בחקיקה.

ג. היקף הביקורת

היקף הביקורת בישראל הוא מן הגדולים בעולם. ביקורת המדינה חלה על משרדי הממשלה, על מוסדות המדינה, על כל זרועות מערכת הביטחון (משרד הביטחון, צה"ל, התעשיות הצבאיות ואף היחידות

החשאיות ביותר) ועל הרשויות המקומיות. עם הגופים העומדים לביקורת נמנות עשרות חברות ממשלתיות. לרבות מהן תפקיד חשוב בכלכלת המדינה, כגון: ניצול משאבי טבע ותשתיות והספקת שירותים חיוניים לציבור. איגודים וחברות שהממשלה משתתפת בהנהלתם כפופים לביקורת המדינה גם אם אין לממשלה חלק בהון שלהם.

גוף מבוקר הוא גם כל גוף שהועמד לביקורת על פי חוק, על פי החלטת הכנסת או על פי הסכם בינו לבין הממשלה. גוף הנתמך בידי הממשלה גם הוא גוף מבוקר, אך הביקורת אינה מופעלת עליו, אלא אם כן החליטו על כך הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת או המבקר, ובהיקף שעליו החליטו. עם אלה נמנים מוסדות ציבור גדולים, כגון האוניברסיטאות, קואופרטיבים לתחבורה ציבורית וקופות החולים, וכן גופים אחרים. המבקר רשאי להפעיל ביקורת גם על כל ארגון עובדים כולל, ובלבד שהביקורת לא תיעשה על פעילותו כאיגוד מקצועי.

נוסף על תפקידי הביקורת המתוארים לעיל הטיל המחוקק על מבקר המדינה תפקידים אלה:

(א) לפי חוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973, הוחלה ביקורת המדינה על ניהול ענייני הכספים של הסיעות והמפלגות בכנסת, ולפי חוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות), התשנ"ג-1993 - על ענייני הכספים של הסיעות והרשימות המשתתפות בבחירות לרשויות המקומיות. החוקים נועדו בעיקר לרסן את הוצאותיהן ולמנוע את תלותן בתורמים בעלי עניין. בכלל זה מדובר בביקורת על השימוש בכספים המוקצבים למפלגות מהקופה הציבורית, לפי כללים שנקבעו בחוקים. מבקר המדינה בודק את ההוצאות וההכנסות של הסיעות והמפלגות בכנסת, הן בחשבונותיהן השוטפים והן בחשבונותיהן בתקופת הבחירות לכנסת. נבדקים שלושה היבטים: אם הוצאותיהן היו בגבולות התקרה שנקבעה בחוק; אם ההכנסות היו במסגרת ההגבלות הקבועות בחוק לעניין קבלת תרומות; ואם ניהלו את חשבונותיהן על פי הנחיות מבקר המדינה. כאשר דוח מבקר המדינה אינו חיובי ומצביע על חריגות - יש בידי מבקר המדינה להטיל על המפלגות והסיעות קנסות כספיים.

(ב) על פי הכללים שקבעה הממשלה ב-1977, למניעת ניגוד עניינים בפעילותם של שרים וסגני שרים, על שרים וסגני שרים להגיש למבקר המדינה עם כניסתם לתפקיד, ומדי שנה בשנה, הצהרה על הכנסותיהם, על נכסיהם, על ההון שברשותם, על עיסוקיהם ועל תפקידים נוספים שהם ממלאים. הכללים מטילים עליהם חובות ומגבלות בנוגע לעניינים האמורים, ועל מבקר המדינה הוטל לבדוק אם הם עומדים בהם.

ד. תוצאות הביקורת: דוחות מבקר המדינה

מבקר המדינה מגיש דוחות שונים, שהעיקרי שבהם הוא הדוח השנתי. החל בדוח שנתי מס' 50, החליט מבקר המדינה לחלק את הדוח השנתי לשני חלקים.

בדוח השנתי, על שני חלקיו, מובא סיכום של פעולות הביקורת על משרדי הממשלה, מערכת הביטחון, מפעלי המדינה ומוסדותיה. מבקר המדינה מציא את הדוח השנתי לראש הממשלה וליו"ר הוועדה לענייני ביקורת המדינה, הדוח מונח על שלחן הכנסת ומפורסם ברבים כעשרה שבועות לאחר מסירתו.

עם הדוח השנתי מונח על שולחן הכנסת גם דוח על מאזן זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה. על פי החוק, על ראש הממשלה להעיר את הערותיו לדוח השנתי של מבקר המדינה בתוך עשרה שבועות מהיום שקיבל את הדוח. הערות אלה מונחות גם הן, עם דוח המבקר, על שולחן הכנסת.

דוחות ביקורת על גופים מבוקרים אחרים, כגון רשויות מקומיות, איגודים ומוסדות להשכלה גבוהה, מוגשים בנפרד לוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, לשרים הנוגעים בדבר ולגוף המבוקר. ממצאי הביקורת על גופים אלה מתפרסמים בדוחות נפרדים על גוף מסוים או על נושא מסוים, או בקובץ דוחות הכולל ממצאי ביקורת על כמה גופים.

דוח הביקורת, לפי חוק מימון מפלגות, על הכנסותיהן, הוצאותיהן וניהול חשבונותיהן של הסיעות בכנסת נמסר מדי שנה בשנה ליושב ראש הכנסת. בשנת בחירות נמסר ליושב ראש הכנסת גם דוח הביקורת על ההכנסות, ההוצאות וניהול החשבונות של המפלגות בתקופת הבחירות לכנסת. כן מוסר מבקר המדינה ליושב ראש הכנסת דוח על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות והרשימות המשתתפות בבחירות לרשויות מקומיות.

ה. נציב תלונות הציבור

התרחבות המינהל הממלכתי, בעיקר במדינות רווחה מודרניות שבהן גדולה מעורבות השלטון בחיי הפרט, והתחזקות זיקת האזרח למינהל כתוצאה מקבלת מגוון רחב של שירותים, הרבו מטבע הדברים את נקודות החיכוך בין האזרח לבין רשויות השלטון. מצב זה הביא לצורך בהקמת מוסד אובייקטיבי, שיעזור ל"אזרח הקטן" למצוא את דרכו במבוך הביורוקרטיה ולהגן עליו מפני פגיעה של הרשויות. לפיכך החליטה הכנסת בשנת 1971 להטיל על מבקר המדינה גם את תפקיד נציב תלונות הציבור.

הנציב משמש כתובת לתלונות על גופים ממלכתיים או ציבוריים הנתונים לביקורת מבקר המדינה, והוא מבצע את תפקידו באמצעות יחידה מיוחדת במשרד מבקר המדינה – נציבות תלונות הציבור. בנציבות שמונה מחלקות המופקדות על בירור תלונות על משרדי הממשלה, מוסדות המדינה, רשויות מקומיות ויתר הגופים העומדים לביקורת של מבקר המדינה. מבקר המדינה עושה ביקורת על מכלול פעולות הגופים המבוקרים ואילו נציב תלונות הציבור מברר תלונות הנוגעות לנושא ספציפי. שילוב תפקידי המבקר ונציב תלונות הציבור מביא תועלת. יש שכמה תלונות (ולעתים אף תלונה אחת) חושפות שיטת מינהל פגומה או הפרת חוק שיטתית. תלונות כאלה מסייעות למבקר המדינה באיתור תחומים הראויים לביקורת מקפת באותו גוף. זאת ועוד, בניסיון של עובדי הביקורת והמידע הרחב שבידיהם על הגופים המבוקרים, יש כדי לסייע לעובדי נציבות תלונות הציבור במציאת פתרון הולם לבעיות של האזרח העומד מול הביורוקרטיה.

כל אדם נפגע רשאי להגיש תלונה לנציב תלונות הציבור. עליו לחתום על התלונה ולציין בה את שמו ואת כתובתו. תלונה אפשר להגיש גם בעל פה באחת הלשכות של נציבות תלונות הציבור בירושלים, תל אביב, חיפה, באר שבע ונצרת. נושא לתלונה הוא מעשה הפוגע במישרין במתלונן עצמו או מונע ממנו במישרין טובת הנאה אישית. מגבלה זו אינה חלה על חבר כנסת, שכן בהיותו נציג נבחר של הציבור הוא רשאי להגיש תלונה גם על מעשה הפוגע במישרין בזולת או המונע מהזולת במישרין טובת הנאה.

תחום העניינים שעליהם אפשר להגיש תלונה הוא רחב. אפשר להגיש תלונה על כל מעשה שנעשה בניגוד לחוק או בלי סמכות חוקית או בניגוד לכללי מינהל תקין, או על כל מעשה שיש בו משום נוקשות יתרה או משום אי-צדק בולט. לעניין זה "מעשה" הוא גם מחדל או פיגור בעשייה. הנילון חייב להיות אחד הגופים הנתונים לביקורתו של מבקר המדינה, וכאמור יש קשת רחבה של גופים כאלה. אולם על פי החוק אין נציב תלונות הציבור מברר תלונה נגד נשיא המדינה, הכנסת, הממשלה, ועדת שרים, או שר בפעולתו כחבר ממשלה, למעט פעולתו כממונה על משרד או על תחום פעולה ועוד; אין הוא מברר תלונה בעניין התלוי ועומד בדיון בבית המשפט או בבית דין ("סוביודיצה"), או בעניין שבית משפט או בית דין הכריע בו לגופו; אין הוא מברר תלונה על פעולה שיפוטית של בית משפט או שופט. הנציב גם אינו מברר תלונות בענייני סדרי השירות, תנאי השירות והמשמעת של חיילים, בשירות סדיר ובמילואים, שוטרים וסוהרים. לשם בירור תלונות אלה קבע המחוקק נציבי קבילות של חיילים, שוטרים וסוהרים. נציב תלונות הציבור גם לא יברר תלונה שהוגשה לאחר שעברה שנה מיום המעשה שעליו נסבה, אלא אם כן מצא שיש סיבה מיוחדת המצדיקה את הבירור.

נציב תלונות הציבור רשאי לברר את התלונה בכל דרך שתיראה לו, ואין הוא כפוף להוראות שבסדר דין או בדיני ראיות. שיטת הבירור היא "אינקוויזיטורית" - דהיינו, ביוזמת הנציבות - להבדיל מ"השיטה האדברסרית" הנקוטה במערכת השיפוטית, ובה בעלי הדין הם המביאים את ראיותיהם ושוטחים את טענותיהם לפני בית המשפט. על הנציב להביא את התלונה לידיעת הנילון ולתת לו הזדמנות נאותה להשיב עליה. לצורך הבירור רשאי הנציב לדרוש מכל אדם או גוף לתת לו כל ידיעה או מסמך העשויים, לדעתו, לעזור בבירור התלונה.

משסיים הנציב את בירורו, הוא מודיע על כך למתלונן ולנילון, בציון נימוקיו, והוא רשאי גם להצביע על הצורך בתיקון ליקוי שהעלה הבירור, וכן על הדרך ועל המועד לתיקונו.

אין בהחלטותיו ובממצאיו של נציב תלונות הציבור בעניין תלונה כלשהי כדי להעניק למתלונן, או לכל אדם אחר, זכות או סעד בבית משפט, שלא היו להם לפני כן, או כדי למנוע מהם להשתמש בזכות אחרת השמורה להם או לבקש סעד אחר שהם זכאים לו. גם אי אפשר להגיש ערעור לבית משפט על החלטותיו וממצאיו של הנציב בתלונה או לעתור נגדן לבית הדין הגבוה לצדק.

משנת 1981 נתונה לנציב תלונות הציבור הסמכות להגן על עובד שהתלונן כי התריע בתום לב על מעשי שחיתות בגוף מבוקר שהוא מועסק בו, וכתוצאה מכך מתנכלים לו או פיטרו אותו. במסגרת בירור תלונה כזאת הנציב מוסמך לתת כל צו שימצא לנכון ולצודק כדי להגן על זכויות העובד, ובו לצוות על ביטול פיטוריו או על מתן פיצויים מיוחדים בכסף או בזכויות.

ב-1990 הרחיב המחוקק את סמכויותיו של נציב תלונות הציבור והגדיל את מעגל העובדים הראויים להגנה מפני התנכלות או פיטורין על לא עוול בכפם: בתיקון לחוק מבקר המדינה ניתנה למבקר פנימי הגנה מיוחדת, בדומה לזו הניתנת לחושפי שחיתויות, מפני התנכלות של מעבידו, בתגובה על פעולותיו כמבקר פנימי.

בשני העניינים הנ"ל יש לצוים שמוציא הנציב תוקף משפטי מחייב.

מספר התלונות המוגשות לנציב תלונות הציבור בשנים האחרונות הוא בממוצע כ-7,000 תלונות בשנה; ביותר ממחצית התלונות מסתיים הבירור בהכרעה לגופו של עניין, וכ-35% מתלונות אלה נמצאות מוצדקות.

על פי תיקון מס' 33 לחוק מבקר המדינה שנתקבל ב-6.3.01, מוגש הדוח השנתי של נציב תלונות הציבור לכנסת, בראשית כל שנה. בדוח מובאים סקירה כללית על פעולות הנציב, נתונים על מספר התלונות שהתקבלו מהציבור, תוצאות בירורן ותיאור הטיפול במבחר של תלונות.

2. המבנה הארגוני של משרד מבקר המדינה ורשימת בעלי תפקידים בכירים

במשרד מבקר המדינה חטיבות המפקדות על הביקורת בתחומים השונים של המינהל הציבורי:

(א) משרדי ממשלה ומוסדות המדינה;

(ב) מערכת הביטחון;

(ג) איגודים;

(ד) רשויות מקומיות.

נציבות תלונות הציבור היא יחידה מיוחדת ונפרדת במשרד, ולה מנהל שאותו ממנה הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, לפי המלצת מבקר המדינה.

המשרד הראשי של מבקר המדינה, לשכת מבקר המדינה ולשכת המנהל הכללי של המשרד נמצאים בירושלים, ובו גם יחידות המטה – יחידת הייעוץ המשפטי, היועצים לעניינים כלכליים והנדסיים, אגף תכנון, בקרה ומעקב, וכן היחידה לעריכת כתבי המשרד ושירותי המינהל הכללי. כמו כן פועלות במשרד שתי לשכות אזוריות, בתל אביב ובחיפה.

עובדי משרד מבקר המדינה כפופים בענייני תנאי שירותם למרותו של המבקר בלבד. כאמור, מבקר המדינה עצמאי באשר לגיוסם ופיטוריהם של עובדי המשרד, והוא המוסמך לקבוע את שכרם.

בינואר 2001 מנה תקן המשרד 526 משרות. מספר עובדי הביקורת במשרות מקצועיות, כולם בעלי השכלה אקדמית במגוון רחב של תחומים, הוא כ-310; בנציבות תלונות הציבור כ-60 עובדים בעלי השכלה משפטית; כן מועסקים במשרד כולו כ-150 עובדי מינהל.

רשימת בעלי תפקידים בכירים

אליעזר גולדברג, מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור

מרדכי בס, מנהל כללי

אביגדור רביד, מנהל נציבות תלונות הציבור

שלומית לביא, עוזרת בכירה למבקר המדינה ודוברת המשרד

יהושע רוט, עוזר בכיר למבקר המדינה וממונה על קשרים בין-לאומיים
איל גור, עוזר משפטי למבקר המדינה
מדי רוזנברג, עוזרת בכירה לנציב תלונות הציבור
סנדרה ברקן, מנהלת לשכת המבקר
שמואל יונס, סגן מנהל כללי בכיר, מינהל
ליאורה שמעוני, עוזרת למנכ"ל המשרד
עקיבא אילן, יועץ כלכלי
איבן גולדשטיין, יועץ הנדסי
יצחק ששון, ממונה על ענייני החשבות והגזברות
רות טיק-ענר, ממונה על התכנון והדיווח
ורדה אבישר, עורכת כתבי המשרד
עליזה מעיין, ממונה על ההדרכה
רבקה ידיד, ממונה על משאבי אנוש

ביקורת משרדי הממשלה

אריה דודזון, משנה למנהל הכללי, ממונה על ביקורת משרדים כלכליים
בעז ענר, סגן מנהל כללי, ממונה על אגפים ד', ה', ז' לביקורת משרדי הממשלה
זלמן גדיש, ממונה על אגף א'
דן דרורי, ממונה על אגף ב'
יעל שטרית, ממונה על אגף ג'
שמעון עמר, ממונה על אגף ד'
משה שקד, ממונה על אגף ה'
יוסף הירש, ממונה על אגף ז'
רבקה טאטי, ממונה על אגף ח'
אליעזר בראונר, ממונה על אגף ט'
צבי ורטיקובסקי, ממונה על האגף לביקורת מוסדות להשכלה גבוהה
מיכל זיו, ממונה על אגף לביקורת מערכת הבריאות
מרדכי נתיב, ממונה על אגף מערכות ענ"א

ביקורת מערכת הביטחון

ישראל רון, ממונה על אגף א'
ישראל ברטשניידר, ממונה על אגף ב'
פרלה בבניק, ממונה על אגף ג'
יגאל כצנלסון, ממונה על אגף ד'
יהושע צור, ממונה על ביקורת פרויקטים מיוחדים

ביקורת הרשויות המקומיות וביקורת לפי חוק מימון מפלגות

אתה וצלר, ממונה על אגף א'
טליה סיון, ממונה על אגף ב'

שמואל גולן, ממונה על אגף ג'
ריקרדו לסטרל, ממונה על אגף ד'

ביקורת האיגודים

אהרון הילינגר, ממונה על אגף א'
עמוס סלייפר, ממונה על אגף ב'
אהובה לוי, ממונה על אגף ג'
שמואל הרשקוביץ, ממונה על אגף ה'

נציבות תלונות הציבור

יוסף קפלן, יועץ משפטי
אלה מירי, סגן היועץ המשפטי
רחל אבני, ממונה על אגף
גוסטבו אומסקי, ממונה על אגף
ברכה טל, ממונה על אגף
מרב לוי, ממונה על אגף
נאוה רז, ממונה על אגף
חיה רייך, ממונה על אגף
אסתר שטרן, ממונה על אגף

3. אירועים בתחום פעילות משרד מבקר המדינה

א. ביום 6.3.01 התקבל בכנסת תיקון מס' 33 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]. עיקרו של התיקון נועד לחזק ולשפר את המנגנונים לתיקון הליקויים שנמצאו בגופים המבוקרים, ואת יכולת המעקב של משרד מבקר המדינה אחר אופן תיקון הליקויים. בין היתר, נקבעה בו חובה לפיה על כל שר למנות צוות לתיקון ליקויים שבראשו יעמוד מנכ"ל המשרד, וחובתו של השר לדווח ישירות למבקר המדינה על החלטות הצוות בסמוך לאחר קבלתן. בין השאר, על השר יהיה לדווח על הדרכים לתיקון הליקויים והמועד לתיקונם, וכן על הליקויים שהוחלט לדחות את תיקונם והנימוקים לכך. הסדר דומה נקבע בתיקון לחוק לגבי גופים מבוקרים אחרים.

אשר לנציבות תלונות הציבור – מסמך התיקון לחוק את נציב תלונות הציבור שלא לברר תלונה אם סבר שהוא אינו הגוף המתאים לבירור העניין. כמו כן נקבע בתיקון כי על הגופים המבוקרים לפרסם במקום העבודה במקום בולט את עיקרי ההוראות הנוגעות להגנה על חופשי שחיתויות על ידי נציב תלונות הציבור.

ב. ב-22.4.01 מונה עו"ד מרדכי בס ע"י ועדת הכספים, כנדרש בחוק, למנכ"ל משרד מבקר המדינה, וב-16.5.01 החל בתפקידו, לאחר שקודמו בתפקיד מר רן גלינקא, הודיע על רצונו לפרוש מתפקידו. מר בס שימש עד למינוי הנ"ל, למעלה מעשור שנים, בתפקיד היועץ המשפטי למבקר המדינה.

4. סקירת עיקרי פעילות מבקר המדינה

בפרק הזמן 1.7.00 – 30.6.01 הגיש מבקר המדינה את הדוחות האלה:

א. דוחות שנתיים

1. דוח שנתי 51א

מבקר המדינה המציא דוח זה לראש הממשלה וליו"ר הוועדה לענייני ביקורת המדינה ב-15.7.00. הדוח הונח על שולחן הכנסת ופורסם ברבים ב-5.10.00.

(א) חלקו העיקרי של הדוח עוסק במערכת הביטחון. חלק זה מכיל 22 פרקים במגוון נושאים. מספר נושאים נוספים שנבדקו, וכן כמה קטעים בכמה חלקים הפרקים האמורים לא הונחו על שולחן הכנסת ולא התפרסמו ברבים כדי למנוע פגיעה בביטחון המדינה או בקשרי המסחר שלה עם מדינות אחרות. החיסיים האמורים נעשו בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

הדוח כלל פרק נרחב שעוסק ב"נושאי מוכנות למלחמה". במסגרת פרק זה נדונה ההיערכות להתגוננות מפני טילי קרקע-קרקע, וכן מוכנות העורף להתגוננות מפני התקפה בחומרי לחימה כימיים וביולוגיים, ופעולות הרשות הארצית לתובלה יבשתית בשעת חירום. הביקורת בצה"ל כללה, בין היתר, שני נושאי תשתית: חטיבת תורה והדרכה במטכ"ל, ושיתוף הפעולה בין זרועות האוויר והים. הביקורת במערכת הביטחון עוסקת, מטבע הדברים, הן בבעיות יסוד הדורשות טיפול מעמיק, והן בליקויים בפעילות השוטפת של הגופים. בדוח צויין, כי ראוי שהמפקדים והמנהלים בגופים המבוקרים יראו בביקורת לא רק הצבעה על ליקויים, אלא גם ובעיקר מכשיר ניהולי חשוב שיש בו כדי לסייע להם לשפר את תפקוד יחידתם או ארגונם, ולהפיק מן הביקורת תועלת מירבית. כמו כן נדונו בו קורסים קדם-צבאיים, סוגיות הנוגעות למזון בצה"ל, תהליך האזרוח של תפקידים בצה"ל, ועוד.

הדוח עסק גם בנושאים שבאחריות משרד הביטחון, ובהם: חלוקת משימות בין צה"ל לבין תעשיות אזרחיות בעקבות המלצות דוח ועדת סדן, התקשוריות אגף השיקום עם ספקים, ומעקב מורחב על הנח"ל ומשימותיו החדשות.

במסגרת הביקורת על מערכת הביטחון, נעשית גם ביקורת ברשויות המקומיות שבאזורי יהודה והשומרון וחבל עזה. בדוח זה נכללה ביקורת על המועצה האזורית "חוף עזה" ועל המועצה המקומית "מודיעין עילית".

בתחום התעשיות הביטחוניות נכללו נושאים אלה: בתעש – היבטים בניהול ובתפעול תשלובת התחמושת הכבדה, ההיערכות החדשה של מפעלי הנשק הקל וסדרי הרכש במפעל המתכת; ברפא"ל – פרויקט בתחום שוק התקשורת האזרחי; ובתע"א – הפעולות לשיפור אחת המערכות שבשימוש צה"ל.

(ב) במסגרת דוח זה נכלל פרק נרחב על הביקורת באיגודים, ובו דוחות ביקורת בנושאים שונים בשש חברות: דוח על אל-על נתיבי אויר לישראל בע"מ, שעוסק, בין היתר, בנושא הפרטת החברה; דוח על תור אויר (ישראל) בע"מ, שעוסק בנושא השיווק של כרטיסי הטיסה של אל-על על ידי החברה; דוח על שירותים חשמליים מכניים (שח"מ) חברת בת של מקורות, שעוסק בנושא חילופי מנכ"לים; ודוח על בתי זיקוק לנפט בע"מ, שדן בעיקר בשאלת ההיערכות לקראת תום תקופת הזיכיון של החברה, שתסתיים באוקטובר 2003. כן כלולים בחלק זה דוח על שמנים בסיסיים חיפה בע"מ ודוח על תשתיות נפט ואנרגיה בע"מ.

(ג) כן נכלל בדוח פרק נרחב הדן בביקורת על המוסדות להשכלה גבוהה, ובו ביקורת על המכון למדעים, טכנולוגיה ואמנויות – חולון, על שלוש אוניברסיטאות: האוניברסיטה העברית בירושלים, אוניברסיטת בר אילן והטכניון – מכון טכנולוגי לישראל, ועל יד חיים ויצמן. ביקורת משלימה נעשתה בגופים מבוקרים הנוגעים בדבר, ובהם המועצה להשכלה גבוהה, הוועדה לתכנון ולתקצוב של המועצה להשכלה גבוהה, מכון ויצמן למדעים, אוניברסיטת תל אביב, רשות השידור וכמה משרדי ממשלה. בדוח הביקורת צוין, בין היתר, שפעולות שנעשו להפיכת המכון בחולון למוסד אקדמי מוכר ועצמאי, לא תמיד היו תקינות; בביקורת שנערכה באוניברסיטה העברית נמצא, שהאוניברסיטה לא עשתה די לסייע לסטודנטים נכים ובעלי ליקויי למידה, כדי לתת להם שוויון הזדמנויות לרכוש השכלה גבוהה ולהשתלב בחברה. עוד צויין, שהמדינה לא דאגה כראוי לקיומו ולניהולו התקין של מפעל ההנצחה של נשיאה הראשון – הד"ר חיים ויצמן ז"ל.

2. דוח שנתי 51ב

מבקר המדינה המציא את הדוח לראש הממשלה וליו"ר הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת ב-15.2.01. הדוח הונח על שולחן הכנסת ב-29.4.01, ובו ביום הוא פורסם ברבים. הדוח כולל את תוצאות הביקורת של מבקר המדינה ומשרדו בשנת 2000 ואת תוצאות הביקורת על חשבונות המדינה לשנת 1999, בכל הנוגע למשרדי הממשלה, למוסדות המדינה ולמפעליה. כמו כן נכלל בו הדוח על מאזן זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה ליום 31.12.99.

הדוח כולל כ-60 נושאים, ונדונים בו עניינים בעלי השפעה על המשק והמינהל הציבורי בכללותו ועל פני החברה בישראל. הדוח מציג לפני הכנסת והציבור ליקויים שנמצאו בתפקוד הרשות המבצעת.

המגמה שהוחל בה בשנה החולפת, בדבר ביקורת מערכתית ומקיפה בנושאים בעלי חשיבות ציבורית, הנעשית במספר ניכר של גופים, הורחבה בשנה הנוכחית. ביקורת במתכונת זו נעשתה בנושאים האלה:

הטיפול בבני נוער שבסכנת נשירה, התנתקות ועבריינות – בדוח צויין כי המדינה אחראית לחינוך והקניית ערכים לילדים ובני הנוער ומשקיעה משאבים רבים בתחום זה. ואולם המציאות היא שלא כל התלמידים מסיימים את לימודיהם, ובשוליים ישנם בני נוער הנושרים ממוסדות לימוד ואף ממסגרות חלופיות, עד כדי ניתוק ממסגרות מקובלות, וחלקם אף מידרדרים לעבריינות. משרד מבקר המדינה בחן בקשת רחבה של גופים את הפעולות הנעשות למניעת התופעה ואת הטיפול בעבריינות נוער.

המאפיין את הטיפול בנוער שבסכנת נשירה והידרדרות לעבריינות, הוא ריבויים של הגופים העוסקים בכך, בשלטון המרכזי והמקומי. הביקורת העלתה, כי העדר תיאום ושיתוף פעולה בין גופים אלה עובר כחוט השני בכל שלבי הטיפול, והדבר פוגע ביכולתם להתמודד כראוי עם התופעה האמורה ולמנוע את החרפתה.

הכנסת, הממשלה, רשויות מקומיות וועדות ממלכתיות כבר התריעו לא פעם בעבר על ריבוי הגופים המטפלים בבעיית הנוער המנותק ועל הצורך בתיאום ושיתוף פעולה הדוקים בין גופים אלה, איתור כפילויות ומניעתן, ומנגד – איתור תחומים שאינם מטופלים; בחינת האפשרות של איחוד תפקידים ויחידות, לרבות ריכוז תקציבים וכוח אדם; ובחינה של אופן חלוקת המשאבים בין מגזרי האוכלוסייה. ואולם משרדי הממשלה לא בחנו סוגיות אלה לעומקן ופתרון מתממה שנים רבות, ואף תוך אי יישום של החלטות שהתקבלו בנדון.

מרכיב נוסף אותו הדגיש משרד מבקר המדינה, הוא הצורך במיקוד הפעילות בתחום השיקום והמניעה, הן כשמדובר בשלב הנשירה וההתנתקות והן כשמדובר בשלב של סכנת הידרדרות לעבריינות.

הנה כי כן, הטיפול בבני נוער שבסכנת נשירה, התנתקות ועבריינות מחייב את בחינתם של הגופים העוסקים בנושא, כל מערכת לעצמה, אך חשוב לא פחות – בחינה של המדיניות הכוללת בתחום זה, של שיתוף פעולה, תיאום ומניעת כפילויות בין הגופים, בחינה של המבנה והארגון של המערך כולו ובחינת האפשרויות לייעול וחסכון בסדרי העבודה בין המערכות. הכול למען שיפור רווחתם, חינוכם ושילובם של כלל בני הנוער בחברה בישראל, ובכלל זה מתן הזדמנות הוגנת גם לנוער נושר ומנותק, העלול להידרדר לשולי החברה.

כמו כן הוקדש פרק בדוח על האלימות הגואה בבתי הספר.

נסיעות לחו"ל בתפקיד – בדוח, שסקר את הנושא, הודגש כי אף שההוצאות על נסיעות בתפקיד הן נתח זעיר מכלל תקציב המדינה, מדובר בנושא שחייב התייחסות מצד מבקר המדינה. כדי למנוע מצבים של ניגודי עניינים, מתן טובות הנאה, ניהול לא תקין ואף פגיעה בטוהר המידות, נקבעו הוראות וכללים לא מעטים, אולם נמצא שחלקם אינם מעודכנים וחלקם אינם מיושמים, וכי עדיין נותרו נושאים לא

מעטים שאין בהם הוראות ברורות, והחלטות הכרוכות בהוצאות מתקציב המדינה מתקבלות על סמך פרשנויות שונות.

ליקויים משמעותיים נמצאו בנושא הוצאות האש"ל בחו"ל, המעידים כי הנושא פרוץ ובלתי מוסדר.

בדוח הובאו המלצות לתיקון ההוראות, ליעול הטיפול ולשיפור הפיקוח והבקרה.

מתנות לנבחרים ולעובדי ציבור - בבסיסו של הדוח עומד העיקרון החשוב, שמתנה הניתנת לעובד הציבור אינה קניינו הפרטי אלא קניין המדינה, בעיקר כדי שלא תהא מראית עין ולזות שפתיים של טובת הנאה. לשם כך חוקק חוק שירות הציבור (מתנות), התש"ם-1979, והותקנו תקנות מכווח. הדוח בוחן את סדרי היישום של עיקרון חשוב זה.

אולם, הדוח מדגיש כי מתחייבים תיקונים בחוק, וכי יש להתקין תקנות ולקבוע כללים ברורים בעניין הנדון, והדבר לא נעשה. משרדי ממשלה רבים ועובדי ציבור לא הקפידו על ביצוען של ההוראות הקיימות: עובדי ציבור לא דיווחו לאפוטרופוס הכללי על קבלת מתנות כנדרש בחוק ולא מסרו לו את המתנות. אף לא הונהגו הסדרים נאותים לרישום המתנות, אחסונן ופיקוח עליהן. עקב כך אין מידע על אלפי מתנות, בכללן מתנות יקרות ערך, שהתקבלו במהלך השנים. התוצאה – פגיעה בתדמית של השירות הציבורי ושל עובדי הציבור.

עמידות מבנים ותשתיות ברעידות אדמה - בשטחה של מדינת ישראל עוברים השבר הסורי-אפריקני ושבר יגור. פעילות סיסמית בלתי פוסקת מתרחשת באזור, ואף היו בעבר רעידות אדמה בישראל גופה, ולאחרונה אף במדינות סמוכות – באגן הים התיכון.

בדוח צויין כי רעידות אדמה הן כוח עליון ולא ניתן למנען, אך השאלה שהציבה הביקורת היא, האם גופי השלטון נערכו לקראת אירועים אלה כדי להקטין ולצמצם, ככל שניתן, את הנזקים הצפויים מהם. הביקורת העלתה, שבשנות התשעים גברה המודעות בתחום זה, אך הנעשה בשטח הוא רק מעט מזעיר מהנדרש. בכלל זה אי-יישום החלטות הממשלה הנוגעות לחיזוקם של מבנים ומתקנים שבהם מתרכזים בני אדם רבים, דוגמת בתי ספר, מוסדות ובתי חולים, וכן מתקנים שבהם התוצאות של רעידת אדמה עלולות להיות חמורות במיוחד. בתחום זה מיקדה הביקורת, בין היתר, את תשומת הלב לסיכונים ולמחדלים באזור מפרץ חיפה שבו מפעלים פטרוכימיים ומכלי אחסון לדלקים ולחומרים מסוכנים.

חלק חשוב מההיערכות הוא בתחום המניעה, ובכלל זה פיקוח ובקרה על עמידתם של מתקנים ומבנים בדרישות התקן. גם כאן נעשה מעט מדי – תכניות מתאר, תכניות מפורטות ותכניות לפרויקטים עדיין

אינן מביאות בחשבון סיכונים לרעידות אדמה. כך גם עברו כ-15 שנה מאז החליטה הממשלה לראשונה על הקמת מנגנונים מוגדרים להבטחת העמידה בדרישות התקן בתכניות הבנייה, אך אלה טרם הוקמו.

סיכום הביקורת מעלה, כי בהכנות לרעידות אדמה, שעל פי תרחישים מסוימים עלולות לגרום נזק כבד, ובפעולות להקטנת נזקיהן – עדיין רבה המלאכה.

ב. דוחות על הביקורת בשלטון המקומי

1. ב-12.7.00 פורסם קובץ דוחות על הביקורת ברשויות המקומיות. בקובץ זה נכללו ממצאים על עיריות אשדוד, בית שאן, טייבה, יהוד, ירושלים, נהריה, נס ציונה, עכו, קריית גת, קריית שמונה ורהט, ועל המועצות המקומיות אבו-סנאן, גן יבנה, דיר אל-אסד, הצור הגלילית, יבנאל, יקנעם עילית, יפיע ומזכרת בתיה וכן על המועצה האזורית שפיר. הממצאים הכלולים בקובץ הצביעו על ליקויים כבדי משקל בניהולן ובתפקודן של הרשויות המקומיות שנבדקו. בין היתר נמצא כי היו ליקויים בניהול משק הכספים ברשויות, ובעיקר אי-שמירה על המסגרת התקציבית, וכתוצאה מכך צבירת גירעונות בסכומים ניכרים, וכי ניתנו תמיכות למוסדות בניגוד לנוהל מתן תמיכות. בנושא תכנון ובנייה נתגלו ליקויים חמורים בתכנון, ברישוי, בפיקוח ובאכיפה; כן נמצאו ליקויים בניהול עבודות פיתוח של מבני ציבור ועבודות תשתית ובניהול נכסי דלא-ניידי. נמצאו ליקויים בהתקשרויות עם קבלנים ונותני שירותים. כמו כן הועלו ליקויים חמורים בנושא השמירה על בטיחות התלמידים במוסדות חינוך, וכן בהסעות תלמידים, בעיקר של תלמידים נכים. עוד נמצא, שנבחרי ציבור בכמה רשויות מקומיות לא הקפידו להפריד בין האינטרסים שלהם לבין אלו של הרשות המקומית שבה כיהנו.

2. דוח נוסף על הביקורת בשלטון המקומי פורסם ב-27.2.01. בדוח זה נכללו ממצאים על עיריות ירושלים, אור יהודה ואשדוד ועל המועצות המקומיות גדרה, ג'וליס, כסרא-סמיע, פקיעין, פרדס חנה-כרכור, וכן על המועצה האזורית הגלבוה ועל הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה גליל מרכזי. ממצאי הביקורת בדוח נוגעים לתחומים שונים של פעילות הרשויות המקומיות הנדונות בו. חלק מהליקויים שנמצאו הינם מהותיים וכאלו שהועלו כבר בעבר. הביקורת העלתה, כמו בעבר, שרשויות מקומיות שנקבעו להן הסדרי הבראה, והן התחייבו לצמצם בהוצאותיהן ולהגביר את הגבייה, לא עמדו בהתחייבויותן והמשיכו לצבור גירעונות. בנושא מינהל עובדים נמצאו מינויים חריגים, ניהול שלא לפי כללי המינהל התקין ומתן הטבות שכר חריגות לעובדים. בבדיקת נושא תשלומי הורים לבתי ספר יסודיים ועל-יסודיים נמצא, כי לא יושמו החלטות והמלצות של ועדות שונות, וכי במהלך השנים נוצרה תלות הולכת וגוברת של בתי ספר בתשלומי ההורים – תופעה שאינה עולה בקנה אחד עם עקרונות חוק לימוד חובה.

נמצאו ליקויים חמורים בתנאי הבטיחות במוסדות חינוך המסכנים את השהם בהם: לא קוימו הוראות החוק והוראות משרד החינוך בעניין זה; המלצות של ועדות מקצועיות שהוקמו בעקבות אסונות קודמים אומצו אך לא יושמו; לא נעשו במוסדות בדיקות בטיחות שיטתיות ומסודרות של המבנים, ולא נעשו בדיקות תקופתיות של מערכות החשמל ושל המערכות לכיבוי אש. כן הועלו ליקויים חמורים בכל הקשור לסדרי האבטחה במוסדות חינוך, לסדורי מילוט ולמצב המקלטים ותחזוקתם. כן נמצאו ליקויים בגביית היטל השבחה, בנושאי תכנון ובנייה, בהתקשרויות עם קבלנים לביצוע פרויקטים ציבוריים ועבודות תשתית ובניהול משק המים. הדוח גם עוסק בבעיה עקרונית הנוגעת ליחסי הגומלין בין מועצות אזוריות לבין הוועדים המקומיים שבתחומן ולחלוקת הסמכויות ביניהם; בעניין זה נבדקה, באחת המועצות האזוריות, חלוקת הסמכויות בתחום מתן שירותים.

ג. דוחות על הביקורת באיגודים

1. ב-24.12.00 פורסם קובץ דוחות על הביקורת באיגודים. בקובץ זה הובאו דוחות ביקורת בנושאים שונים בחמש חברות: בזק, בתי הזיקוק לנפט, תשתיות נפט ואנרגיה, קרן ידע לאקדמאים במח"ר וחברת צים. בדוח עולה שוב, בהקשר לחברה לתשתיות נפט ואנרגיה (תש"ן), הנושא של סיום תקופת הזיכיון של החברה (בינואר 2001) והצורך החיוני להיערך לקראת אירוע זה. הודגש בדוח כי סיום תקופת הזיכיון נתן לממשלה הזדמנות חשובה לבחון מחדש את מערכת ניהול משק הדלק של המדינה. במהלך 70 השנים שבהן היה הזיכיון בתוקף התרחשו תמורות מדיניות, כלכליות וטכנולוגיות אשר חייבו בחינה מחודשת מעין זו. אולם הממשלה החמיצה את ההזדמנות להיערך בזמן ובאופן מושכל לאפשרויות שנפתחו לפניה עם סיום תקופת הזיכיון.

בביקורת על בזק, החברה הישראלית לתקשורת בע"מ, נבדק מבצע צמצום כוח האדם במסגרת שינוי המבנה הארגוני; בקרן ידע לאקדמאים במדעי החברה והרוח הועלו ליקויים בסדרי אישור המלגות, בפרסום פעולות הקרן וזכויות עמיתה, בארגון פעולות ההדרכה וההשתלמות, בסדרי ההתקשורת עם נותני שירותים ובתשלומים בעבור סמינרים; ובצים, חברת השיט הישראלית בע"מ, נבדק מינוי דירקטורים מטעם המדינה בחברה.

2. ב-23.5.01 פורסם קובץ דוחות נוסף על הביקורת באיגודים. בקובץ זה הובאו דוחות ביקורת בנושאים שונים בשמונה חברות ממשלתיות, בשלושה תאגידים שהוקמו מכוח חוק ובעמותה אחת, אשר נתמכת מתקציב המדינה.

בביקורת על המועצה לסדר ההימורים בספורט אשר מופקדת על ארגון הימורים של משחקי ספורט ועל חלוקת ההכנסות מההימורים לענפי הספורט, הועלו ליקויים בחלוקת כספי ההקצבות לגופים השונים עד כדי פגיעה בעקרון השוויון, ולא תמיד לפי אמות מידה ברורות וכוללניות. כמו כן הועלו

ליקויים בהקצבות להקמת מתקני ספורט, במערך ההימורים, ובהתקשרויות של המועצה. **ההתאחדות לכדורגל בישראל** מופקדת על פיתוח ענף הכדורגל וניהולו. בביקורת עלה, שחלק מניסיונות ההתאחדות להקטין את הגירעונות של הקבוצות בליגות המקצועניות לא עלו יפה. לא הופעלו בקורות מספיקות כדי לוודא שמחלקות הנוער של הקבוצות מקבלות את נתח התקציב הראוי. כן נתגלו ליקויים בהתקשרויות עם ספקים, וברישום עסקאות חליפין בדוחות הכספיים. **הדוח על החברה הלאומית לאספקת פחם בע"מ** עוסק בפעולותיה של החברה בהתייחס בעיקר להשפעתן על מחיר הפחם. חברת החשמל היא צרכנית כמעט בלעדית של החברה, ומחיר הפחם הוא רכיב בעל משקל בתעריף החשמל. בדוח נמתחה ביקורת על הסיבות שהביאו והשפיעו על הגדלת מחיר הפחם שנמכר לחברת החשמל. בפברואר 2001, לאחר כ-20 שנות פעילות של חברת הפחם, החליטה ועדת השרים לענייני הפרטה למכור את כל מניותיה לחברת החשמל או לפרק אותה. בדוח על **תשתיות נפט ואנרגיה בע"מ** הועלה שלחברה ולחברת הבת שלה, קו מוצרי דלק בע"מ, אין נתונים מהימנים על כמות הדלק שבטיפולן ולמי שייכים המלאים שבמתקניהן והן נאלצות להיעזר במידע מחברות תשתית חיצוניות שיש להן אינטרסים משלהן. לחברות התשתית במשק אין שיטה אחידה ומוסכמת למדידת כמויות של דלק מאוחסן או מוזרם, המתאימה לתקנים הבין-לאומיים. הדבר מעורר ספקות באשר למהימנות הנתונים שמוסרות חברות התשתית וחברות הדלק למשרד לתשתיות לאומיות, עליהם או מבסס את התחשבותו עמן. בדוח על **מקורות חברת מים בע"מ** צויין שבשנת 1993 הגיעו החברה והממשלה להסכמה בדבר שינוי שיטת התחשבות ביניהן לצורך קביעת התמיכה הממשלתית בחברה. בביקורת על יישום ההסכם נמצאו ליקויים בתחשבות בין מקורות לממשלה, וכן נמצאו ליקויים בפיקוח הממשלתי על עבודות הפיתוח של החברה. הביקורת התייחסה גם לנושא גביית חובות בגין אספקת מים. **ערים, חברה לפיתוח עירוני בע"מ** – הביקורת העלתה, שהחברה צברה במשך השנים רווחים גדולים, בד בבד עם ירידה בהיקף פעולותיה, וכי היא ניסתה לגוון את תחומי עיסוקה ע"י פעילות בתחום הנדל"ן, זאת בניגוד לעמדת רשות החברות הממשלתיות. ועדת השרים לענייני הפרטה החליטה לפני כשלוש שנים על מכירת החברה, אך הדבר לא יצא אל הפועל. בחברת **אפרידר – חברה לשיכון ולפיתוח אשקלון בע"מ** וברשות החברות הממשלתיות נבדקה הפרטת החברה. ההחלטה על הפרטת החברה נתקבלה על ידי ועדת השרים להפרטה על בסיס הצעת הרשות, אשר לא בדקה באופן מעמיק דרכים חלופיות להפרטה. הליכי הפרטה נמשכו כשמונה שנים, מ-1992; היעדרו של מידע מלא ועדכני על הקרקעות שבבעלות החברה, שהן הנכס העיקרי שלה, היה אחד הדברים שעיקבו את הפרטה. ב-26.2.01 חתמה הממשלה על חוזה עם גורם פרטי למכירת מניות החברה. הדוח על **צים חברת השיט הישראלית בע"מ** עוסק בסדרי הניהול של כ-180 חברות שבבעלותה, המלאה או החלקית, כמעט מחציתן בעלות פעילות עסקית עצמאית והשאר משמשות להחזקת נכסים או שאינן פעילות. הועלה כי קיימים ליקויים בתחום המעקב והבקרה של צים על פעילות החברות. במשך שנים אחדות לא היה דירקטוריון צים מעורב מספיק בענייני החברות, בין היתר בקביעת האסטרטגיה של צים לגביהן. בדוח הומלץ שצים תבחן את הצורך בהחזקת מערך חברות כה גדול, ובמיוחד חברות שאינן פעילות. **בבזק, החברה הישראלית לתקשורת בע"מ** נבדקה החלפת המערכת הישנה לחיוב וגביה, למערך חדש. בזק לא עשתה בדיקה של עלות-

תועלת כדי לקבוע את היקף המערך החדש, וגם לא הפעילה בקורות מספיקות במהלך הפיתוח. הפרויקט נכשל, ובסופו של דבר נשארה בזק עם המערכת הישנה שלה, ונגרם לה נזק כספי ניכר. כן נבדק תפעול מערכות מיחשוב הנדסיות. בדוח על מועצות לייצור ושיווק של תוצרת חקלאית הובאו נושאים הנוגעים לפעילותן של שתי מועצות, המועצה לייצור ושיווק צמחי נוי והמועצה לייצור ושיווק של ירקות. הועלו ממצאים המחייבים צעדים של התייעלות וחסכון במועצות ובחינה מתמדת של מכלול תפקידיהן, בהתחשב במשאבים המשוקעים בפעילותן. הביקורת שנערכה באגרידב חברה לפיתוח חקלאי (ארצות חוץ) בע"מ העלתה שבשנים 1998-2000 חלה ירידה ניכרת בהכנסותיה שנבעה מהקטנת מספר הפרויקטים שבמימון משרד החוץ, ועקב כך נגרמו לחברה הפסדים. משרד מבקר המדינה העיר כי נוכח השינויים שחלו בסביבה העסקית שבה פועלת אגרידב, יש לדון ללא דיחוי בעתידה ובהמשך פעילותה. רשות החברות הממשלתיות הודיעה למשרד מבקר המדינה כי בכוונתה לפעול להפרטת החברה אך עד פברואר 2001, לא הביאה לוועדת השרים לענייני הפרטה הצעת החלטה בעניין זה.

ד. דוחות בנושא מימון מפלגות

בתקופה הנסקרת מסר מבקר המדינה ליושב ראש הכנסת דוחות ביקורת על חשבוניותיהן של סיעות ורשימות שהשתתפו בבחירות לרשויות מקומיות אחדות, שהתקיימו במועצות שונות, כמפורט להלן:

(1) ב-3.7.00 מסר מבקר המדינה דוח על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות שהשתתפו בבחירות לרשויות המקומיות הר אדר, מעלה אדומים, עמנואל וקרני שומרון.

(2) ב-31.1.01 מסר מבקר המדינה דוח על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות שהשתתפו בבחירות לרשויות המקומיות אפרתה ואריאל.

(3) ב-19.3.01 מסר מבקר המדינה דוח על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות והרשימות שהשתתפו בבחירות לרשויות המקומיות מעלה אפרים וקרית ארבע.

(4) ב-20.5.01 מסר מבקר המדינה דוח על תוצאות ביקורת חשבונות רשימה שהתמודדה בבחירות למועצה המקומית מודיעין עילית.

(5) באותו מועד, 20.5.01, מסר מבקר המדינה דוח על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות והרשימות שהשתתפו בבחירות לרשויות המקומיות אלעד, זרזיר, כסיפה, כעביה טבאש, חג'אג'רה, לקיה, מזרעה, ערעה בנגב, שבלי אום אל גנם ושגב שלום.

ה. דוחות של נציב תלונות הציבור

דוח מספר 27 של נציבות תלונות הציבור לשנת התש"ס הונח על שולחן הכנסת ופורסם ברבים ביום 29.4.01. הדוח כלל סקירה כללית על פעולות נציבות תלונות הציבור בשנת הדוח, תיאור הטיפול ב-25 תלונות נבחרות, וכן נתונים על מספר התלונות ותוצאות בירורן.

הפניה אל נציבות תלונות הציבור אינה כרוכה בתשלום, וכל אדם יכול לפנות אליה בתלונה בכתב או בעל-פה, באמצעות הדואר, באמצעות הפקסימיליה, באמצעות הדואר האלקטרוני או באמצעות פנייה ללשכות לקבלת תלונות בעל פה שבמשרדי נציבות תלונות הציבור ברחבי הארץ.

בשנת התש"ס התקבלו בנציבות תלונות הציבור 6,644 תלונות. נתון זה מעיד על עלייה של כ-27% במספר התלונות לעומת השנה שקדמה לה. בשנה הנסקרת היו בטיפול 8,423 תלונות, והסתיים הטיפול ב-6,295 תלונות, שכללו 6,932 נושאים לבירור. ב-37.1% מהנושאים שהטיפול בהם הסתיים בהכרעה לגופו של עניין, נמצא שהתלונה מוצדקת (בשנת התשנ"ט – 37.4%).

את נושאי התלונות ניתן לסווג לשלושה תחומים עיקריים: מינהלי, משפטי וסוציאלי.

התחום המינהלי: רוב התלונות בתחום זה נוגעות למגעים השוטפים של האזרח עם עובד הציבור: מתן שירות לקוי לאזרח במוסד או ברשות ציבורית, אי-מתן מענה על פנייה, מסירת מידע חסר או מטעה, התנהגות שאינה הולמת של עובד הציבור, השחיית טיפול, נוקשות יתרה בטיפול, וכדומה.

התחום המשפטי: התלונות בתחום זה הן על פעולות שנעשו בניגוד לחוק, לתקנות או לנהלים הקיימים ברשות, וכן על פרשנות בלתי סבירה או מפלה של הדין החל על מקרה מסויים; הפרה של זכויות האדם והאזרח, הפליה לרעה, שימוש לרעה בסמכות, וכדומה.

התחום הסוציאלי: התלונות בתחום זה עוסקות בענייני שיכון, זכאות לדיור והטבת תנאי דיור, וכן בענייני סעד, סיעוד, נכים, בריאות, ביטוח בריאות ממלכתי, וכדומה.

גם בשנת התש"ס ביררה נציבות תלונות הציבור תלונות של עובדי ציבור על פגיעה בזכויותיהם בידי מי שממונה עליהם, בתגובה על כך שהודיעו על מעשי שחיתות שנעשו בגוף שבו הם עובדים. בדוח מובא תיאור תלונה של עובד שפוטר לאחר שהודיע על מעשים בלתי תקינים בחברה, והועלה חשד לשחיתות ופגיעה בטוהר המידות. נציב תלונות הציבור הוציא צו המורה על ביטול פיטורי העובד והחזרתו לעבודה בתפקיד שבו כיהן טרם פיטוריו.

5. תכנית העבודה של משרד מבקר המדינה

תכנית העבודה של משרד מבקר המדינה נבנתה השנה כמו בשנים קודמות, בהתחשב במכלול רחב של גורמים ולפי קווי פעולה שקובע מבקר המדינה. אמות המדינה לבחירת נושאי הביקורת הן, בעיקר, לפי מידת חשיבותם, העניין הציבורי בהם, ההיקף הכספי שלהם, טיבן של מערכות הבקרה הפנימיות והחיצוניות של הגוף המבוקר, קבלת תלונות עליו, מידע שפורסם בתקשורת או נמסר למשרד מבקר המדינה מכל אדם או גוף, והתדירות שבה ראוי לבדוק כל נושא וכל גוף. ביקורת המדינה היא, בדרך כלל, ביקורת שלאחר מעשה. אולם בעת האחרונה, וגם בשנה זו, נעשית גם "ביקורת בזמן אמת", כלומר ביקורת סמוכה ככל האפשר למועד ההתרחשות. ביקורת כזאת נעשית בנושאים שיש בהם עניין ציבורי מיוחד, בנסיבות חריגות, כאשר תוצאות פעולה מסוימת של גוף מבוקר עלולות לגרום נזק בלתי

הפיך או נזק חמור במיוחד. כן מתרכז משרד מבקר המדינה בעת האחרונה בקיום ביקורת בנושאים רחבים, הנוגעים למספר רב של גופים מבוקרים; ביקורת כזאת מקיפה את פעולותיהם של כל הגופים המטפלים בנושא הנבדק, ונבחנים בה מידת שיתוף הפעולה והתיאום ביניהם, וקיומם או העדרם של ראייה כוללת וקווי פעולה מתואמים בפעולתם של הגופים בעניין זה.

6. תקציב משרד מבקר המדינה (באלפי שקלים)

התקציב לשנת 2001	ההוצאה* למעשה בשנת 2000	התקציב לשנת 2000	התכנית	
170,580	149,216	177,012	משרד מבקר המדינה	11
18,816	15,904	20,023	ניהול ומטה	01
3,926	3,275	4,062	1. הנהלה	01 01
6,875	6,321	7,952	תכנון, עריכה וייעוץ	02 01
200	137	576	אורחים ושיתוף פעולה	03 01
2,094	1,803	2,275	הדרכה	04 01
1,636	1,303	1,798	אמרכלות שיא כוח אדם	05 01
4,085	3,065	3,360	אמרכלות רכישות	06 01
115,782	100,079	108,004	ביצוע ביקורת	02
29,638	28,123	28,886	ביקורת משרדי ממשלה	01 02
15,226	13,729	14,106	ביקורת מערכת הביטחון	02 02
16,507	14,742	17,392	ביקורת רשויות מקומיות	03 02
14,350	12,712	13,317	ביקורת איגודים ממשלתיים	04 02
3,849	3,633	3,823	ביקורת פעולות ענ"א	05 02
150	136	321	ביקורת בחו"ל	06 02
10,115	8,055	10,384	אמרכלות שיא כוח אדם	07 02
25,947	18,949	19,775	אמרכלות רכישות	08 02
26,031	21,735	27,371		03

מבקר המדינה – דין וחשבון לפי חוק חופש המידע

			נציבות תלונות הציבור	
2,025	1,762	2,549	הנהלה	01 03
13,083	11,634	14,422	הטיפול בתלונות	02 03
3,124	2,488	3,303	אמרכלות שיא כוח אדם	03 03
7,799	5,851	7,097	אמרכלות רכישות	04 03
5,311	11,498	19,064	הוצאות חד-פעמיות	04
1,460	3,108	3,231	בנייה ותחזוקה	02 04
2,200	2,721	8,206	מחשוב	04 04
	112	1,256	מחשוב לרשומ"ק ולנת"צ	05 04
	235	888	מימון בחירות – תשלום לרו"ח	07 04
	5,322	5,483	שכירות – הלשכה בירושלים	09 04
851			אבטחה	10 04
600			מרכזיות	11 04
200			מבנה משרד בקרית הלאום	12 04
4640		2550	רזרבה	05
3,540		2,000	רזרבה לשכר	01 05
1,100		550	רזרבה לרכישות	02 05

* בהתאם לסעיף 25 לחוק מבקר המדינה יגיש המבקר את הדין וחשבון הכספי של משרדו (ההוצאה למעשה) אחרי תום שנת הכספים לאישור הוועדה לענייני ביקורת המדינה. דיון הוועדה באישור הדין וחשבון הכספי לשנת 2000 טרם התקיים.

7. הנחיות מנהליות, עלוני מידע, מאגרי מידע, קרנות ומלגות, מתן תמיכות

(1) משרד מבקר המדינה הוא חלק משירות המדינה, אם כי אינו כפוף לרשות המבצעת. עקב כך המשרד פועל לפי ההוראות וההנחיות המנהליות הכלליות הנהוגות בשירות המדינה, בשינויים המתחייבים מאי-תלותו ברשות המבצעת.

(2) משרד מבקר המדינה מוציא כתב עת לענייני ביקורת המדינה ושמו "עיונים". החוברת האחרונה, מס' 58, פורסמה בשנת התש"ס-2000.

(3) משרד מבקר המדינה מנהל מאגר מידע על כוח האדם המועסק בו, לצורכי ניהול כוח האדם.

(4) משרד מבקר המדינה אינו מקיים קרנות ואינו נותן מלגות.

(5) משרד מבקר המדינה אינו נותן תמיכות למוסדות ציבור או לכל גוף אחר.

8. טלפונים וכתובות

משרד מבקר המדינה: כתובות, טלפונים, פקסים

פקס	טלפון	כתובת	
			ירושלים
02-6527170	02-6665111	רח' בית הדפוס 12 גבעת שאול ת.ד. 1081, מיקוד 91010	המשרד הראשי
			תל-אביב
03-6919560	03-6939888	רחוב ארניה 13, הקריה	המשרד הראשי
03-5619330		רחוב החשמונאים 103	ביקורת איגודים
03-5619771		רח' החשמונאים 99	ביקורת חקלאות
03-6914464		רחוב קפלן 17	יחידות ביקורת בבנין סוכנות
04-8673291	04-8666220	רחוב עומר אל כיאם 12הדר הכרמל	חיפה המשרד הראשי

2. נציבות תלונות הציבור – כתובות, טלפונים, פקסים ושעות קבלה

פקס	טלפון	שעות קבלה	כתובת	
-6665204 02	02-6665000	א' - ה' 12.00 - 08.30 ד' 17.00 - 15.00	רח' בית הדפוס 12 ת.ד. 669 מיקוד 91010	ירושלים
-6964778 03	03-6966276 03-6966272	א' - ה' 12.00 - 08.30 ד' גם 15.00 - 17.00.	הקרית, רח' ארניא 29	תל-אביב
-8629299 04	04-8673291	א' - ה' 12.00 - 08.30 ד' גם 13.30 - 16.30	רחוב עומר אל- כיאם 12	חיפה
	08-6231965	ד' 17.00 - 15.00	שדרות הנשיאים, בנין משרד הפנים	באר שבע
	04-6554411	ביום ב' בין השעות 17.00 עד 15.00	רחוב פאולוס הששי, בנין המשביר לצרכן, קומה תחתונה	נצרת

3. כתובות דואר אלקטרוני

הכתובות הרשמיות של משרד מבקר המדינה לקבלת דואר אלקטרוני מהציבור הינן:

- mevaker@mevaker.gov.il – דואר כללי למשרד.
- Ombudsman@mevaker.gov.il – דואר שנושאו תלונות לנציבות תלונות הציבור.
- Feedback@mevaker.gov.il – דואר שעניינו אתר האינטרנט של המשרד.
- Dover@mevaker.gov.il – שלומית לביא, עוזרת בכירה למבקר המדינה ודוברת המשרד והממונה לפי חוק חופש המידע.

9. דיווח של הממונה על העמדת מידע

מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, מר א. גולדברג, מינה, בתוקף סמכותו לפי סעיף 3 לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 את שלומית לביא, עוזרת בכירה למבקר ודוברת המשרד, לתפקיד ממונה על העמדת מידע לרשות הציבור, על טיפול בבקשות לקבלת מידע ועל יישום הוראות חוק זה.

לממונה על העמדת מידע במשרד מבקר המדינה הוגשו בקשות אחדות בלבד לקבלת מידע, לפי חוק חופש המידע.

לעומת זאת התקבלו בשנה הנסקרת – כמו גם בשנים קודמות - בקשות רבות שלא על פי חוק חופש המידע, בעיקר לקבלת מידע על נושאים שבהם נעשתה ביקורת ועל נושאים שפורסמו בדוחות מבקר המדינה. כמו כן התקבלו בקשות לקבלת רשימה של הגופים העומדים לביקורתו של המבקר, או שאלות אם גוף מסויים עומד לביקורת. בקשות כאלה נענו גם קודם שחוק חוק חופש המידע, והן נענות גם כעת, אף שאינן מתבססות על חוק חופש המידע.

בקשה אחת לפי חוק חופש המידע נענתה בשלילה, שכן התבקש בה מידע המשמש לצורכי פעולות הביקורת. חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, חל על מבקר המדינה בהיותו רשות ציבורית, אולם לפי סעיף 2(4) לחוק, לעניין מבקר המדינה החוק אינו חל לגבי מידע שהגיע אליו לצורך פעולות הביקורת ובירור תלונות.

בקשה נוספת נענתה שלא במלואה שכן התבקשו בה גם מסמכים שהינם מכתבים פנימיים של רשות ציבורית אחרת, ובהתאם לסעיף 8(5) לחוק, מידע שנוצר בידי רשות ציבורית אחרת, אין חובה למסור והפונה הופנה לאותה רשות לשם קבלת המידע; כן התבקשו מסמכים שהינם מידע בדבר דיונים פנימיים, תרשומות של התייעצויות פנימיות, טיוטה, עצה או המלצה שניתנו לצורך קבלת החלטה, אשר על פי סעיף 9(ב)(4) לחוק רשות ציבורית אינה חייבת למסרם.