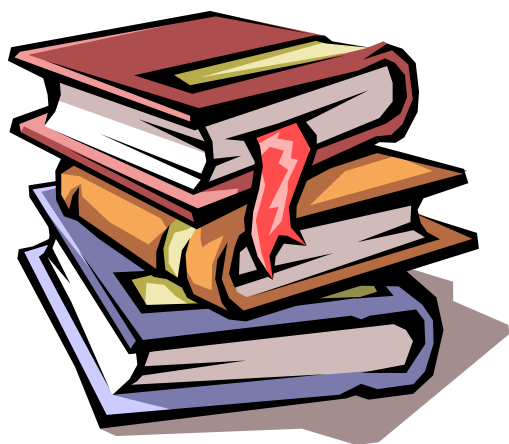




# משרד מבקר המדינה

## דין וחשבון

לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998



ירושלים, תמוז התשס"ד  
יולי 2004

## משרד מבקר המדינה

דין וחשבון  
לפרק הזמן 1.7.03-30.6.04

לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998

### ביקורת המדינה ובירור תלונות הציבור בישראל

#### יסודות ביקורת המדינה

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

ברוב מדינות המערב יש מוסד ביקורת ממלכתי שתפקידו לבקר את המינהל הממשלתי וגופים ציבוריים אחרים ולהעריך את פעולותיהם. מוסד הביקורת הממלכתי של ישראל הוא משרד מבקר המדינה. מדינת ישראל הכירה בחשיבות ביקורת המדינה עוד בראשית דרכה. חוק מבקר המדינה חוקק כבר בשנת 1949, ומשרד מבקר המדינה, הפועל לפיו, הוא 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 בסיס איתן לביקורת בלתי תלויה, מעמיקה ויסודית. החוק בישראל נותן בידי מבקר המדינה סמכויות רחבות, הן מבחינת סוגי הגופים העומדים לביקורת והן מבחינת היקפה ועומקה של הביקורת באותם גופים.

החוק בנוסחו המקורי כלל שני יסודות: האחד - הביקורת במשמעותה המסורתית, ביקורת על הסדירות והחוקיות; והאחר - ביקורת החיסכון והיעילות. בתיקון לחוק משנת 1952 התווספה ביקורת על טוהר המידות. במשך השנים הורחבו תחומי הביקורת והיא עוסקת גם בבחינת האפקטיביות של פעולות הגופים המבוקרים. החל בשנות השמונים עוסק משרד מבקר המדינה, מדי פעם בפעם ובנסיבות הראויות, גם בהערכת תוצאותיהן של פעולות הממשל. בד בבד עם התפתחות זו הוחלה הביקורת 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 הכותרת של קביעת מעמדה של ביקורת המדינה בישראל. חוק זה משתלב עם חוקי היסוד האחרים ומבסס את מעמדו החוקתי של מבקר המדינה, בייחוד בכל הנוגע לאי-תלותו. מבקר המדינה נבחר בידי הכנסת בהצבעה חשאית ומכהן תקופת כהונה אחת של שבע שנים. במילוי תפקידיו המבקר אחראי לפני הכנסת בלבד ואינו תלוי בממשלה. המבקר הוא שמחליט באילו נושאים תעסוק הביקורת בכל שנה. החוק אמנם קובע כי הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, הכנסת או הממשלה רשאיות לבקש מהמבקר להגיש להן חוות דעת בנושא מסוים, אולם במשך השנים היו בקשות בודדות בלבד. התקציב של משרד מבקר המדינה נקבע לפי הצעת המבקר ומאושר, בנפרד מתקציב המדינה, בידי ועדת הכספים של הכנסת. את הדוח על ביצוע תקציב המשרד מגיש המבקר לוועדה לענייני ביקורת המדינה. המבקר עצמאי גם בכל הנוגע למינוים ופיטוריהם של עובדי משרדו.

## 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, בין היתר, את הפיקוח על השימוש של גופים אלה בכספי ציבור וכדי לבדוק באיזו מידה הם ממלאים את חובת הנשיאה באחריות. למבקר המדינה יש סמכות לדרוש מידע, מסמכים, הסברים וכל חומר אחר שלדעתו דרושים לו לצורכי הביקורת.

המבקר נדרש לבחון את פעולות הגופים המבוקרים מההיבטים האלה:

**חוקיות וסדירות:** בדיקת חוקיותה של פעולה שעשה גוף מבוקר או בעל תפקיד בגוף שהפעיל סמכות או הוציא כספי ציבור, נועדה לברר אם היה מסמכותו החוקית לבצע את הפעולה; ובדיקת סדירותן של פעולות שנקטו או הוצאות שהוצאו נועדה לברר באיזו מידה הוקפד על קיום חוקים, נהלים ונורמות ראויות בעת ביצוע פעולות אלה.

**היסכון, יעילות ואפקטיביות:** בביקורת החיסכון נבדקות בעיקר התשומות שהושקעו בפעולה הנבדקת, בביקורת היעילות נבדק היחס בין התשומות לתפוקות, ובביקורת האפקטיביות נבדקות התפוקות שהושגו, דהיינו אם הושג יעד הפעולה.

**טוהר המידות:** בביקורת טוהר המידות נבדק אם עובדי ציבור עומדים בנורמות וכללי התנהגות מחייבים; לדוגמה: אם נעשו פעולות במצב של ניגוד עניינים, משיקולים זרים, מתוך משוא פנים או אגב ניצול מעמד ושררה.

בתחומים שלא הוסדרו בהם כללי התנהגות בחוקים או בפסיקה של בית המשפט העליון, קובע מבקר המדינה את הנורמה הראויה. לא אחת נורמות שקבע המבקר מקבלות אחר כך מעמד מחייב בנהלים או בחוקים. בנסיבות המתאימות, יש שבעקבות ממצאי ביקורת המבקר ממליץ לשקול שינויים בחקיקה.

## 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 של מבקר המדינה 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 העומד לביקורת על פי חוק ספציפי. על פי החלטת הכנסת או על פי הסכם בינו לבין הממשלה. גוף שהממשלה תומכת בו 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 הגופים הנתמכים בידי הממשלה 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:

1. 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 בעניין 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.

2. על פי **הכללים למניעת ניגוד עניינים בפעילותם של שרים וסגני שרים**, שקבעה הממשלה בשנת 1977, 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 בהן.

## תוצאות הביקורת - דוחות מבקר המדינה

מבקר המדינה מפרסם דוחות שונים, שהעיקרי שבהם הוא הדוח השנתי המוגש לכנסת. על פי החלטת המבקר, החל בדוח שנתי מס' 50 הדוח השנתי נחלק לשני חלקים, המתפרסמים במועדים נפרדים.

דוח השנתי על שני חלקיו מובא סיכום של הביקורת שנעשתה על משרדי הממשלה, מערכת הביטחון, מפעלי המדינה ומוסדותיה. מבקר המדינה ממציא את הדוח השנתי לראש הממשלה וליו"ר הוועדה לענייני ביקורת המדינה; הדוח מונח על שולחן הכנסת ומתפרסם ברבים כעשרה שבועות לאחר מסירתו. עם חלקו השני של 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 הדוח השנתי, 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 ליו"ר הכנסת. בשנת בחירות נמסר ליושב ראש הכנסת גם דוח הביקורת על ההכנסות, ההוצאות וניהול החשבונות של המפלגות בתקופת הבחירות לכנסת. כן מוסר מבקר המדינה ליו"ר הכנסת דוח על תוצאות הביקורת על חשבונות הסיעות והרשימות המשתתפות בבחירות לרשויות מקומיות.

## 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 ויגן 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 ממלא את תפקידו באמצעות יחידה מיוחדת במשרד מבקר המדינה - נציבות תלונות הציבור. בנציבות שמונה אגפים המופקדים על בירור תלונות על משרדי הממשלה, מוסדות המדינה, רשויות מקומיות ויתר הגופים העומדים לביקורתו של מבקר המדינה. מבקר המדינה עושה ביקורת על מכלול הפעולות של הגופים המבוקרים, ואילו נציב תלונות הציבור מברר תלונות הנוגעות לנושא מסוים. 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 לאתר תחומים הראויים לביקורת מקפת באותו גוף. זאת ועוד, בניסיונם של עובדי הביקורת ובמידע הרחב שבידיהם על הגופים המבוקרים, יש כדי לסייע לעובדי נציבות תלונות הציבור במציאת פתרון הולם לבעיותיו של האזרח במגעיו עם רשויות השלטון.

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, בתל אביב ובחיפה. 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 מונע מהזולת במישרין טובת הנאה.

תחום העניינים שאפשר להגיש עליהם תלונה הוא רחב. אפשר להגיש תלונה על כל מעשה שנעשה בניגוד לחוק או בלי סמכות חוקית או בניגוד לכללי מינהל תקין, ועל 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 או ועדת שרים, תלונה נגד שר בעניין פעולתו כחבר ממשלה, למעט פעולתו כממונה על

משרד או על תחום פעולה, ועוד; אין הנציב מברר תלונה בעניין התלוי ועומד בדיון בבית משפט או בבית דין או בעניין שבית משפט או בית דין הכריע בו לגופו; ואין הנציב מברר תלונה על פעולה שיפוטית של בית משפט או שופט. הנציב גם אינו מברר תלונות בעניין 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 שלדעתו אפשר שיסייעו בבירור התלונה.

משסיים הנציב את בירו, 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 ובמצאיו 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 למנוע ממנו להשתמש בזכות אחרת השמורה לו או לבקש סעד אחר שהוא זכאי לו. אי אפשר להגיש ערעור לבית משפט על החלטותיו וממצאיו של הנציב בעניין תלונה או לעתור נגדן לבג"ץ.

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, ובכלל זה להורות בצו לבטל את פיטורי העובד או לתת לו פיצויים מיוחדים בכסף או בזכויות.

בשנת 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 הפנימי הגנה מיוחדת, כמו זו הניתנת לחושפי שחיתויות, מפני התנכלות של מעבידו בתגובה על פעולותיו כמבקר פנימי.

בשני העניינים האמורים יש לצוים שמוציא הנציב תוקף משפטי מחייב.

בשנים האחרונות הוגשו לנציב תלונות הציבור בממוצע כ-7,000 תלונות בשנה; בירורן של יותר ממחצית התלונות הסתיים בהכרעה לגופו של עניין, וכ-35% מתלונות אלה נמצאו מוצדקות.

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

## **המבנה הארגוני של משרד מבקר המדינה ורשימת בעלי תפקידים בכירים**

במשרד מבקר המדינה פועלות חמש חטיבות המופקדות על הביקורת בתחומים השונים של המינהל הציבורי: שלוש חטיבות לביקורת משרדי הממשלה ומוסדות המדינה; חטיבה לביקורת מערכת הביטחון; חטיבה לביקורת הרשויות מקומיות.

עד שנת 2003 פעלה גם חטיבה לביקורת האיגודים. חטיבה זו בוטלה מנימוקים של חיסכון ויעילות, והחטיבות לביקורת משרדי הממשלה מבצעות את התפקידים שהיו מוטלים עליה.

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

המשרד הראשי של מבקר המדינה, לשכת מבקר המדינה ולשכת מנכ"ל המשרד נמצאים בירושלים; בירושלים נמצאים גם יחידות המטה - יחידת הייעוץ המשפטי, היועצים לעניינים כלכליים והנדסיים, האגף לתכנון, בקרה ומעקב, וכן היחידה לעריכת כתבי המשרד ושירותי המינהל הכללי. למשרד גם שתי לשכות אזוריות, בתל אביב ובחיפה.

עובדי משרד מבקר המדינה כפופים בעניין תנאי שירותם למרותו של המבקר בלבד. כאמור, מבקר המדינה עצמאי באשר למינויים ופיטוריהם של עובדי משרדו, והוא המוסמך לקבוע את שכרם.

בינואר 2004 מנה תקן המשרד 535 משרות. במשרד הועסקו 473 עובדים: 270 עובדי ביקורת במשרות מקצועיות, כולם בעלי השכלה אקדמית במגוון רחב של תחומים; 60 עובדים בעלי השכלה משפטית, בנציבות תלונות הציבור; כן מועסקים במשרד 143 עובדי מינהל.

### **רשימת בעלי תפקידים בכירים**

אליעזר גולדברג, מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור  
מרדכי בס, מנהל כללי  
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  
חגית דרורי, עוזרת משפטית למבקר המדינה  
עידית בר-שישת, מנהלת לשכת המבקר  
נורית ישראלי, יועצת משפטית למבקר המדינה  
שמואל יונס, סגן מנהל כללי בכיר, מינהל  
אילן מעוז, יועץ כלכלי  
מירית אשכנזי סיוון, עוזרת למנהל הכללי  
לאה עוזיאל, מנהלת ענייני החשבות והגזברות  
ראובן כץ, מנהל יחידת התכנון והדיווח  
שלומית סבן, עורכת כתבי המשרד  
מרדכי נתיב, מנהל האגף למערכות מידע  
עליזה מעיין, מנהלת ההדרכה ומרכז המידע

## **ביקורת משרדי הממשלה**

בעז ענר, משנה למנהל הכללי, מנהל החטיבה לביקורת משרדי הממשלה, תל אביב  
צבי ורטיקובסקי, סגן המנהל הכללי, מנהל החטיבה לביקורת המשרדים הכלכליים  
עמוס סלייפר סגן המנהל הכללי, מנהל החטיבה לביקורת משרדי הממשלה, ירושלים  
בנימין צרפתי, מנהל אגף א'  
שמואל הרשקוביץ, מנהל אגף ב'  
מירה גבל, מנהלת אגף ג'  
שמעון עמר, מנהל אגף ד'  
חנה יזרעאלוביץ, מנהלת אגף ה'  
רונית אלימלך, מנהלת אגף ו'  
יוסף הירש, מנהל אגף ז'  
מנחם גוטרייך, מנהל אגף ח'  
אליעזר בראונר, מנהל אגף ט'  
אהובה לוי, מנהלת אגף י'  
אהרון הלינגר, מנהל אגף י"ב  
מיכל זיו, מנהלת האגף לביקורת מערכת הבריאות וקופות החולים

## **ביקורת מערכת הביטחון**

יעקב (מנדי) אור, משנה למנהל הכללי, מנהל החטיבה לביקורת מערכת הביטחון  
רון ישראל, מנהל אגף א'  
חיים לשם, מנהל אגף ב'  
אבשלום אייזנברג, מנהל אגף ג'  
יגאל כצנלסון, מנהל אגף ד'  
חובב שפירא, הממונה על ביקורת פרויקטים מיוחדים

## **ביקורת הרשויות המקומיות וביקורת לפי חוק מימון מפלגות**

שמואל גולן, סגן המנהל הכללי, מנהל החטיבה לביקורת הרשויות המקומיות וביקורת לפי חוק  
מימון מפלגות  
יובל חיו, מנהל אגף א'  
תמר מנס, מנהלת אגף ב'  
זיאד אסעד, מנהל אגף ג'  
ריקרדו לסטרל, מנהל אגף ד'

## **נציבות תלונות הציבור**

דורי פינטו, מנהל נציבות תלונות הציבור  
מדי רוזנברג, עוזרת בכירה לנציב תלונות הציבור  
יוסף קפלן, יועץ משפטי  
מירי אלה, סגנית היועץ המשפטי  
רחל אבני, מנהלת אגף א'  
נאוה רוז, מנהלת אגף ב'  
מרב לוי, מנהלת אגף ג'  
אסתר שטרן, מנהלת אגף ד'  
יונתן מרקוביץ, מנהל אגף ה'  
חיה רייך, מנהלת אגף ו'  
ברכה טל, מנהלת אגף ז'  
דינה סמט, מנהלת אגף ח'

## ייצוג בני שני המינים במשרד מבקר המדינה

מ-473 עובדי משרד מבקר המדינה 274 הן נשים ו-199 גברים. הנשים הן 58% מעובדי המשרד.

323 מעובדי המשרד מועסקים בדירוג הביקורת, מהם 157 נשים, שהן 47% מכלל עובדי הביקורת. מספר העובדים בדירוג המינהלי הוא 138, מהם 116 נשים, שהן 84% מכלל העובדים בדירוג המינהלי.

להלן נתונים משווים בין הנשים והגברים המועסקים במשרד מבקר המדינה:

1. בשתי הדרגות הגבוהות בדירוג הביקורת מכהנים 2 נשים (אחת בכל דרגה) ו-16 גברים, ובשתי הדרגות שמתחתן - 39 נשים ו-59 גברים. בדרגת הביניים משתווה מספר הנשים והגברים (54), ובדרגות הבינוניות ומטה 62 נשים ו-46 גברים.
2. בחמשת חטיבות המשרד מכהנים כמנהלי החטיבה חמישה גברים. בתפקיד מנהלי אגפים מכהנים נשים וגברים במספר דומה - 14 נשים ו-16 גברים, ובתפקיד סגני מנהלי אגפים מכהנים 20 נשים ו-37 גברים.
3. במשרד שלושה עובדים בדירוג מוקבל לשופטים: אישה אחת ושני גברים.
4. בדירוג המינהלי מכהנות נשים ברוב התפקידים (116 נשים ו-22 גברים). בדרגה הבכירה מכהנים שני גברים, ובשאר הדרגות מספר הנשים גדול מזה של הגברים.
5. להלן התפלגות הנשים והגברים לפי השכלה: תואר ראשון - 67 נשים ו-58 גברים; לימודי תעודה - 26 נשים ו-23 גברים; תואר שני - 63 נשים ו-89 גברים; תואר שלישי - שתי נשים וחמישה גברים.

## סקירת עיקרי פעילות מבקר המדינה

בפרק הזמן 1.7.03-30.6.04 הגיש מבקר המדינה את הדוחות האלה:

### דוחות מבקר המדינה

#### 1. דוחות שנתיים

##### (א) דוח שנתי 54א

מבקר המדינה המציא את דוח 54א לראש הממשלה וליו"ר הוועדה לענייני ביקורת המדינה ב-15.7.03. הדוח הונח על שולחן הכנסת ופורסם ברבים ב-30.9.03.

בדוח 54א כ-30 פרקים והוא עוסק ברובו בביקורת על מערכת הביטחון. לא כל הפרקים הונחו בשלמותם על שולחן הכנסת ופורסמו ברבים, אם לשם שמירה על ביטחון המדינה ואם כדי למנוע פגיעה ביחסי חוץ או בקשרי מסחר בין-לאומיים שלה.

הביקורת נעשתה במחצית השנייה של שנת 2002 ובתחילת שנת 2003, ובמרכזה נושאים הקשורים למלחמה בטרור, שמטבע הדברים הייתה לה השפעה על סדר היום הלאומי-ביטחוני. במסגרת זו נבדקו היבטים שונים: הברחת אמצעי לחימה, מיגון, אבטחה ושימוש בנשק פחות קטלני בהפרות סדר.

בפרק הדין בהתמודדות עם הברחת אמצעי לחימה לגורמים עוינים, נמצאו ליקויים הן בפעולתם של גופי מערכת הביטחון והן בפעולתם של המערכות האזרחיות הנוגעות בדבר, בכל הנוגע להתמודדות עם ההברחות.

בתחום המיגון נבדקו שלושה היבטים של ההיערכות לשעת חירום: המיגון האישי ללוחמים ומיגון כלי הרכב הצבאיים והאזרחיים, מיגון רכב קרב משוריין כבד בצה"ל וערכות המגן לאוכלוסייה האזרחית.

בדוח ממצאים הנוגעים לפעילות החטיבה להכוונת האבטחה בשירות הביטחון הכללי, שנבדקה בהמשך לביקורת על אבטחת אישים ומשלחות, אשר ממצאיה פורסמו בדוח 53א. הפעם התמקדה הביקורת באבטחת הנציגויות והתעופה ועסקה גם בסוגיות אבטחת מעברי הגבול והספנות.

נעשתה ביקורת מעקב בנושא מרחב התפר. המעקב העלה, כי ליקויים מרכזיים, שמשרד מבקר המדינה התריע עליהם בעקבות הביקורת הקודמת לא תוקנו. היעדרה של תכנית שלמה שאושרה בידי הממשלה, העוסקת בכלל המרכיבים של הקמת מרחב התפר - קביעת התוואי, המעברים, השליטה, התקצוב, הטיפול בשוהים בלתי חוקיים והיבטים נוספים הנגזרים מתכנית זו - פוגעת ביכולת ליישם את החלטות הממשלה בעניין זה.

עוד בדוח שלושה פרקים הדנים בהיערכות לחירום. הראשון במלאי לשעת חירום של תחמושת כבדה עבור כוחות היבשה; השני דן באחת מהתכניות המרכזיות של צה"ל; והשלישי דן בהיערכות מערך הכבאות וההצלה למצבי חירום.

בדוח כמה פרקים הדנים בתקציב, מנקודת המוצא שקיצוץ תקציב הביטחון, במסגרת קיצוץ תקציב המדינה, מגביר את הצורך בהקפדה על ניהול יעיל, חסכוני ומבוקר של התקציב ועל שימוש מיטבי בכספי המדינה. פרק אחד דן בהקפאות בתקציב הביטחון, ואחר - בהתחשבות הכספית על שירותי הטסה וחילוץ של חיל האוויר. כן נבדקו התקשרויות עם קבלנים ופיקוח על עבודות בנייה. נושא נוסף שנבדק בצה"ל ובמערכת הביטחון - דירוג עובדי המחקר - גם לו משמעויות תקציביות.

עוד נבדקו היבטים של פעולות עוזר שר הביטחון להתיישבות, תשתית ואזורי פיתוח. ממצאי הביקורת בתחומי הסיוע לרשויות המקומיות במימון מיגון ומרכיבי ביטחון ביישובים, בתחום המימוש המשותף של פרויקטים של משרדי ממשלה אחרים ובתחום השינוע של מבנים יבילים, מלמדים על פעילות בלתי תקינה החורגת מכללי המינהל התקין.

בשל המצב הביטחוני והעומס המוטל על חיילי צה"ל, עלה על סדר היום הציבורי, ביתר שאת, נושא התרומות לחיילי צה"ל. הדוח עוסק בין היתר בגיוס התרומות עבור צה"ל והשימוש בהן.

בתחום התעשיות הצבאיות נבדקו כמה נושאים. ברפא"ל נבדק פרויקט לפיתוח ולייצור של מערכת מתקדמת. בתעשייה האווירית נבדקו הליכי המינוי של נציג רכש ומימון הייצור של מטוסי מנהלים. בתעשייה הצבאית נבדקה מכללת תעש לאבטחה וללוחמה בטרור.

גם בחלקו השני של הדוח פרק הקשור לפעולות הטרור -תשלומי המוסד לביטוח לאומי לנפגעי פעולות איבה. הפרקים האחרים בחלק זה דנים במתן תמיכות למוסדות תרבות ואמנות בידי מינהל התרבות במשרד החינוך, התרבות והספורט; בהסדר עקרוני לשימוש בנכסים עם תום הזיכיון של בתי הזיקוק לנפט; בהשקעות ברכוש קבוע בחברת פי גלילות; ובענייני כספים ותכנון בנמל אילת.

במבוא לדוח ציין המבקר כי פרק הזמן שהדוח עוסק בו היה טעון מאוד וקשה במישור הביטחוני-מדיני ובמישור הכלכלי-חברתי. בנסיבות אלה, ציין המבקר, עלולה להתפתח נטייה להמעיט בחשיבותם של דפוסי מינהל תקין ולדחוק אותם לפינה. בשעה כזאת יש לביקורת המדינה משנה חשיבות בכל הנוגע לעמידה על משמר קיומן של נורמות מחייבות ושל תקינות ציבורית.

## **(ב) דוח שנתי 54ב**

מבקר המדינה המציא את דוח 54ב לראש הממשלה וליו"ר הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת ב-15.2.04. הדוח הונח על שולחן הכנסת ב-5.5.04, ובו ביום פורסם ברבים. הדוח כולל את תוצאות הביקורת של מבקר המדינה ומשרדו בשנת 2003 ואת תוצאות הביקורת על חשבונות המדינה לשנת 2002 בכל הנוגע למשרדי הממשלה, למוסדות המדינה ולמפעליה. כמו כן נכלל בו הדוח על מאזן זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה ליום 31.12.02.

דוח 54ב מכיל כ-60 נושאים, ונדונים בו עניינים שיש להם השפעה על המשק והמינהל הציבורי בכללותו ועל פני החברה בישראל. הדוח מציג לפני הכנסת והציבור ליקויים שנמצאו בתפקוד הרשות המבצעת.

במבוא לדוח ציין המבקר דלהלן:

"מדינה דמוקרטית דואגת לשמירת זכויותיהם של כלל אזרחיה ותושביה, הן כפרטים והן כציבור, ובכללן הזכות לצנעת הפרט, זכות הציבור לדעת, חופש הביטוי וזכות הקניין. כן על המדינה לשמור על שלום הציבור וביטחונו. לא אחת מתנגשות זכויות הפרט בזכויות הכלל. בנסיבות אלה מתבקש להכריע באילו תנאים יגבר עיקרון אחד על משנהו, או מתי תידחה זכות אחת מפני האחרת, או מפני אינטרס ציבורי אחר, ומהו האיזון הנכון ביניהם. כלשונו של נשיא בית המשפט העליון השופט ברק: עקרונות היסוד 'צועדים לא פעם זוגות זוגות כאשר לכל אחד מהם כיוון משלו'.

דילמה זו, שלא פעם נדרש בית המשפט העליון להכריע בה, באה לידי ביטוי בדוח זה בפרק הדין בהאזנות סתר שעושה המשטרה במסגרת מלחמתה בפשע. בדוח ציינת, כי אני ער לכך, שעל המשטרה להתמודד התמודדות מתמדת, מורכבת וקשה בפשיעה ההולכת

וגואה, וכי אחד הכלים החיוניים להתמודדות זו הוא האזנת סתר. אולם הדגשתי, כי יש לאזן, כפי שקבעו המחוקק ובית המשפט העליון פעמים רבות, בין הצורך להגן על החברה ובין הצורך להגן על זכותו של הפרט לפרטיות ולצנעת חייו. נוסחת האיזון אינה נוסחת פלא, ולא אחת היא מציבה דילמות לא פשוטות. יצוין, כי הביקורת העלתה שלא תמיד הקפידה המשטרה על שמירת גבולות ראויים, על ההוראות הקיימות בתחום האזנות הסתר, ועל בקרה נאותה על ביצוע ההאזנות.

הצורך באיזון בין זכויות יסוד שונות בא לידי ביטוי גם בפרקים אחרים בדוח זה, כמו הפרק הדין ברשות העתיקות. כשמדובר בחפירות ארכיאולוגיות עומדות זו מול זו זכותו של כלל הציבור לשימור עתיקות - מחד גיסא, וזכות הקניין של הפרט, בעל הקרקע - מאידך גיסא. בהקשר זה ציינתי בדוח, בין היתר, כי 'ההכרזה על אתר עתיקות פוגעת בפרט ובקניינו לכן היא צריכה להיעשות במידה שאינה עולה על הנדרש, להיות ספציפית ולתחום את השטח המוכרז ככל שניתן.

בדוח גם פרק הדין בביקוח על הטיפול בחסויים שלהם ממנה בית המשפט אפטרופוס שידאג לעניינם. גם בטיפול במקרים כאלה נדרש לתת את הדעת לזכויות העלולות לעמוד זו מול זו: האוטונומיה של הפרט - זכותו להיות אדון לעצמו, מול הצורך להגן עליו, לעתים אף מפני עצמו, תוך קבלת החלטות הנוגעות לגורלו ועלולות לפגוע בפרטיותו ובעצמאותו.

במדינה מתוקנת מוטלת על הממשלה החובה לפעול בשקיפות כלפי הציבור. עקרון השקיפות הוא בלתי נפרד מעקרון הנשיאה באחריות. השקיפות יכולה להביא לכך שנבחרי הציבור ועובדי הציבור ימלאו את תפקידיהם מתוך אחריות ונאמנות לציבור, והיא חיונית לביקורת ציבורית ולקיום יסודות הדמוקרטיה.

הפרקים הדנים בתקציב משרד הבינוי והשיכון ובהלוואות לאגודות שיתופיות לבנייה ביהודה ושומרון מראים כי המשרד לא מילא כראוי אחר דרישת השקיפות. תקציב המשרד אינו מביא לידי ביטוי את סדרי העדיפויות הממשלתיים בתחומי פעילותו של המשרד, את אופן חלוקת המשאבים בין יישובים שונים ובין חבלי ארץ שונים ואת מידת השגתם של יעדי המשרד. תכנית למתן הלוואות לבנייה לאגודות שיתופיות הופעלה למעשה כסיוע ליישובים באזורים מסוימים, בלי שהדבר קיבל כל ביטוי רשמי ופומבי. הביקורת גם העלתה, כי המשרד מימן מתקציבו עבודות בנייה ופיתוח בלתי חוקיות.

ולסיום ברצוני להידרש לשני אירועים שהתרחשו בארץ לא מכבר, לאחר שהסתיימה הכנתו של דוח זה. האחד - רעידת אדמה, והאחר - חדירת מחבלים לשטח נמל אשדוד, שבו מאוחסנים חומרים מסוכנים, וביצוע פעולות טרור בנמל. שני אירועים אלה ממחישים את האקטואליות של פרק בדוח שעניינו "מניעת אירועים שמעורבים בהם חומרים מסוכנים" אשר כאילו נכתב בעקבותם. בפרק זה הוסבר כי אירוע חומרים מסוכנים (חומ"ס) עלול להתרחש במפעלים מסוכנים בגלל ארבעה גורמים עיקריים, ובהם אסון טבע כגון רעידת אדמה, ופעילות חבלנית עוינת. במקרים כאלה ריכוזי אוכלוסייה הסמוכים למפעלים כאלה עלולים להיפגע מהחומרים המיוצרים והמאוחסנים בהם. בדוח הודגש, כי היערכות משולבת של גופי השלטון לטיפול במכלול הסיכונים, יש בה כדי להגדיל את האפקטיביות והיעילות של האמצעים הננקטים למניעה או להפחתה של נזקי חומ"ס. אולם בפועל, גופי השלטון המטפלים בנושא עשו זאת ללא יד מרכזת ומתאמת ובלא שנקבעה תורה סדורה בתחום המניעה. בנסיבות אלה מתעורר ספק בדבר יכולתם לפעול בדרך המיטבית למניעת אירועים כאלה. עוד צוין בפרק, כי טיפול נכון בחומרים מסוכנים ושמירה על הכללים וההוראות עשויים למזער את הנזק שעלול להיגרם בעת אסון כאמור. ממצאי הביקורת העלו, כי הטיפול הנדרש לא נעשה. זאת למרות התרעות

רבות בנושא שניתנו בעבר ובכלל זה התרעות של מבקר המדינה.

הפעם הסתיימו שני האירועים שצוינו לעיל ללא נזק שנגרם מחומרים מסוכנים, אך יש לראות אותם כ'כתובת על הקיר'."

המגמה של עשיית ביקורת מערכתית ומקיפה בנושאים בעלי חשיבות ציבורית במספר ניכר של גופים, שמשרד מבקר המדינה החל בה לאחרונה, באה לידי ביטוי גם בדוח זה. ביקורת במתכונת זו נעשתה בנושאים אלה:

**הדרג המחוזי במשרדי הממשלה:** בישראל המחוז הוא שלוחה של השלטון המרכזי, ותפקידו לאפשר ביצוע יעיל ואפקטיבי של מדיניות השלטון המרכזי. המתכונת הפורמלית של הדרג המחוזי, שעוצבה בתקופת המנדט הבריטי, לא שונתה מאז קום המדינה, אף על פי שבפועל חלו שינויים במחוז ואף שבשני העשורים האחרונים היו שינויים בשלטון המקומי, וחרף שינויים חברתיים, דמוגרפיים וטכנולוגיים שהתחוללו במשך השנים. כל אלה חייבו בחינה מחודשת של הדרג המחוזי במשרדי הממשלה.

זה שנים הממשלה מכירה בקיומן של בעיות שונות במבנה, בתפקידים ובסמכויות של הדרג המחוזי במשרדי הממשלה ובסדרי השתלבותו בעבודת המשרד הממשלתי. למרות זאת, היבטים מרכזיים של מבנה הדרג המחוזי, של חלוקת הסמכויות בינו ובין מטרות המשרדים ושל שיתוף הפעולה הבין-משרדי בדרג זה נבחנו ונדונו באופן מועט יחסית בידי דרגי הביצוע. עוד הועלה, כי רוב משרדי הממשלה אינם מקיימים את החלוקה הגאוגרפית הפורמלית למחוזות, ויש שוני בחלוקה זו בין המשרדים. החלטות ממשלה שהתקבלו במשך השנים להגברת האחידות בחלוקה זו לא יושמו.

משרד מבקר המדינה בדק היבטים מרכזיים של מעמד המחוז במשרדי הרווחה, הפנים והבינוי והשיכון.

הבדיקה במשרד הרווחה העלתה, כי המשרד לא גיבש תפיסה מקיפה בדבר מעמד המחוז: אין הגדרה פורמלית של תפקידיו ושל תחומי סמכותו ואחריותו ולא הותקנו נהלים לעבודה משותפת למטה המשרד ולמחוזותיו, ובפועל תחומי האחריות והסמכות של המחוז והמטה מיטשטשים לעתים.

הבדיקה במשרד הפנים העלתה, כי מסוף שנות השמונים למשרד מדיניות מוצהרת, ולפיה יש לחזק את המחוז בתחום השלטון המקומי באמצעות ביזור סמכויות למחוז ושיתופו בתהליכי קבלת ההחלטות. למרות זאת מרבית הפעילויות המרכזיות בתחום השלטון המקומי שבאחריות המשרד מרוכזות ביחידות המטה שבמשרד הראשי, ותפקיד המחוז בתחומים אלה הלך והצטמצם במהלך השנים.

הבדיקה במשרד הבינוי והשיכון העלתה, כי אף שהמבנה הארגוני שלו נקבע בעיקרו בסוף שנות השישים, ואף שבמהלך השנים חלו בתפקידי המשרד שהמחוזות עוסקים בהם שינויים ניכרים, הן במהותם והן בהיקפם, לא בחן המשרד כראוי אם המחוזות מופעלים באופן המבטיח עמידה ביעדיו, אגב ניצול חסכוני, יעיל ואפקטיבי של משאביו.

בסיכום הדוח נאמר, כי מן הראוי שהממשלה ומשרדיה יבחנו היבטים מרכזיים של המבנה, התקצוב, הארגון וחלוקת הסמכויות של הדרג המחוזי של כל משרד וכן היבטים של שיתוף הפעולה האזורי בין משרדי הממשלה בדרג זה ואת הדרך הראויה למיסודו. בבחינה זו ראוי להביא בחשבון, בין היתר, היבטים אלה: הצורך בהכנת תורת ניהול ובהגדרת התפקידים והסמכויות של יחידות המטה, שיהיה אפשר לגזור ממנה את תפקידי המחוז; מדיניות הביזור של סמכויות ביצוע לשלטון המקומי, והתמקדותו של השלטון המרכזי בקביעת מדיניות בתכנון

וברגולציה; העברת תפקידים לסוכנויות ביצוע; אפשרויות לרכישת שירותים והפרטה; ההתפתחויות בשלטון המקומי וצרכיו העדכניים; מאפייניו וצרכיו של כל אזור. כל אלה יש בהם כדי להשפיע על הגדרת תפקיד המחוז ופעולתו במגעו עם הציבור ועם מטות המשרדים.

**מניעת אירועים שמעורבים בהם חומרים מסוכנים:** אירוע שמעורבים בו חומרים מסוכנים (חומ"ס) עלול להתרחש במפעלים מסוכנים בגלל ארבעה גורמים עיקריים: תקלה תפעולית, אסון טבע, מלחמה ופעילות חבלנית עוינת. במקרים כאלה ריכוזי אוכלוסייה בישראל הסמוכים למפעלים מסוכנים עלולים להיפגע מהחומרים המיוצרים והמאוחסנים בהם. בדוח הודגש, כי היערכות משולבת של גופי השלטון למכלול הסיכונים יש בה כדי להגדיל את האפקטיביות והיעילות של האמצעים הננקטים למניעה או להפחתה של נזקי חומ"ס ואת החיסכון בתחום זה, אך היא מחייבת תיאום על בסיס תורה סדורה. צוין, כי בהחלטת הממשלה מספטמבר 1993 הוטל על המשרד לאיכות הסביבה "לרכז, להנחות ולתאם" את הפעילות למניעת אירועי חומ"ס. אולם בפועל, גופי השלטון המרכזי והשלטון המקומי אחראים כל אחד לסיכונים בתחום מסוים, ללא יד מרכזת ומתאמת ובלא שנקבעה תורה סדורה בתחום המניעה. המבקר קבע, כי היעדר שילוב הפעילות למניעת אירועי חומ"ס מעורר ספק בדבר יכולתם של גופי השלטון לפעול בדרך המיטבית למניעת אירועים אלה.

כדי שגופי השלטון יזהו את המפעלים המסוכנים ויפעלו להפחתת הסיכונים הנשקפים מהם, עליהם לעשות הערכת סיכונים. אולם גופי השלטון עשו בנפרד זה מזה תהליכי הערכה חלקיים ומקוטעים, ולכן לא ניתן לבחון את עלותם ואת תועלתם של האמצעים שנקבעו להקטנת הסיכון ולקבל את ההחלטות המיטביות בדבר האמצעים הדרושים.

פיקוד העורף (פקע"ר) מחייב מפעלים מסוכנים למגן את החומ"ס שברשותם רק אם בטוח הסיכון מתגוררת אוכלוסייה, ואינו מביא בחשבון אוכלוסייה הנמצאת במרכזי קניות, בנייני משרדים, אזורי תעשייה, כבישים ומחלפים. רבים מהמפעלים שפקע"ר דרש מהם להקים מיגון פיזי לא מילאו את הדרישה, ופקע"ר לא נקט אמצעים לאכיפת הדרישה. חלק מהמפעלים המסוכנים לא נדרשו להקים מיגון פיזי אלא לקבוע נוהל לפינוי חומ"ס בשעת חירום, שיישומו אורך זמן רב, ולפיכך, בשעת התקפת פתע הם לא יהיו מוגנים. סל אמצעי האבטחה שקבעה המשטרה להגנה מפני פעילות חבלנית עוינת (פח"ע) אינו מיושם באלפי מפעלים מסוכנים, משום שהמשטרה אינה מוסמכת לדרוש זאת מהם. למשטרה אין מפרטים למיגון פיזי של מצבורי חומ"ס מפני פח"ע, והיא מסתמכת בעניין זה על מפרטי פקע"ר, שבמקרים רבים אינם מתאימים למיגון מפני פח"ע. שיטה לחיזוק מפעלים מסוכנים שפיתחה ועדה בין-משרדית להיערכות לרעידות אדמה טרם אושרה וממילא לא יושמה.

## **2. דוחות בנושאים מיוחדים**

ב-5.5.04, עם פרסום דוח שנתי 2004, התפרסם גם דוח מיוחד שעניינו סוגיות במינהל הכנסת. הבדיקה התמקדה בעיקר בניהול כוח אדם, נושא שמשרד מבקר המדינה לא בדק בעבר בכנסת.

נמצא כי המסד הנורמטיבי במינהל הכנסת לקוי: במספר מצומצם של עניינים נקבעו הוראות מיוחדות לעובדי הכנסת בידי יו"ר הכנסת, שהסמכות לכך ניתנה לו כדי להבטיח את מעמדה העצמאי של הכנסת. מינהל הכנסת גם אימץ, בדרך של התנהגות, את הוראות התקשי"ר, אך למעשה נהג בגמישות מוחלטת: ברצותו נהג כמקובל בשירות המדינה וברצותו נהג אחרת, שלא לפי כלל מוגדר ומחייב כלשהו. בדוח צוין כי אין להשלים עם גמישות שכזאת, שאינה תואמת כללי מינהל תקין.

מינהל הכנסת סטה מהכללים המקובלים בשירות המדינה בכל הנוגע לקליטת העובדים ולקידומם. למשל: הוא לא הבטיח את קיומה של תחרות מלאה ושוויונית של הציבור הרחב על

משרות בכנסת; הרחיב מתח דרגות של משרות דרך שגרה, ולא פעם משיקול פסול - לאפשר קידום של עובד מסוים לדרגה גבוהה מדרגת השיא של משרתו; קידום העובדים בכנסת מואץ יחסית לכלל שירות המדינה ולעתים ניתנו לעובדים הטבות חריגות. כמו כן, התיעוד וההנמקה של החלטות במינהל הכנסת היו חלקיים ביותר.

יש לציין כי במהלך הביקורת נעשו פעולות לתיקון ליקויים, ומינהל הכנסת הודיע למשרד מבקר המדינה כי יפעל להשלמת תהליכים שהחל בהם, לרבות גיבוש קובץ נהלים. תהליכים אלה לכשיושלמו ויושמו אמורים להביא לשינויים של ממש בדפוסי הפעולה של מינהל הכנסת.

### 3. דוחות על הביקורת בתחום השלטון המקומי

#### דוח על הביקורת בשלטון המקומי, באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה, 2003.

הדוח פורסם ב-30.7.03. בחלקו הראשון של הדוח, הודן **בשלטון המקומי**, נכללים ממצאי ביקורת בנושאים המשותפים לכלל הרשויות המקומיות, וכן ממצאים על פעילותן של כמה רשויות מקומיות. הממצאים מצביעים על שורה ארוכה של ליקויים בניהולן ובתפקודן של הרשויות המקומיות שנבדקו, על ניצול לא ראוי של המשאבים הכספיים שעמדו לרשותן ועל אי-מתן שירותים ברמה נאותה לציבור. בחלק מהרשויות שנבדקו מדובר בליקויים מהותיים שכבר הועלו ברשויות מקומיות רבות, ומבקר המדינה דיווח עליהם בעבר.

אחד הנושאים שהדוח עסק בהם הוא **אבטחה ומיגון של מוסדות חינוך**. בבדיקת עשר רשויות מקומיות במרכז הארץ הועלו ליקויים רבים בהיערכותן למניעת פיגועים ולמיגון מוסדות החינוך לצורך קיום הלימודים בשעת חירום. באחדים מהמוסדות חסרו חלק מהאמצעים שנקבעו לאבטחתם, ובחלקם לא הוצבו שומרים חלק מהזמן. אשר לפעילויות בתחומי החברה, התרבות והספורט - רובן לא אובטחו כלל, ולא הותקנו אמצעי אבטחה במבנים ששימשו לקיומן.

נושא נוסף הוא האיסור החל על **נבחרי ציבור ועובדי ציבור** לקבל טובות הנאה בקשר למילוי תפקידם. אחד מסוגי טובות הנאה הוא **מתן כרטיסי חנינם** לאירועים ולמתקנים בתחומי התרבות, הבידור והספורט. בבדיקה של ארבע רשויות מקומיות גדולות נמצא, כי לנבחרי ציבור ובעלי תפקידים ברשות המקומית הוענקו מאות כרטיסי חנינם לאירועים שונים בשווי מאות אלפי שקלים, אף שהשתתפותם באירועים אלה לא הייתה בתוקף תפקידם.

בבדיקה שנעשתה בשישה איגודי ערים לשירותי כבאות בנושא **מניעת דלקות וכיבוי אש**, הועלו ליקויים בסידורי הכבאות למניעת דלקות וחוסר בכוח אדם, בכלי רכב ובתחנות כיבוי. בחלק גדול מבתי הספר והגופים האחרים שרשויות הכיבוי עשו בהם ביקורות, הועלו ליקויים משמעותיים רבים, חלקם חוזרים ונשנים. עוד נמצא, שהרשויות המקומיות לא פעלו לאכיפת החוק בתחום זה.

בתחום **התכנון והבנייה** נמצאו ליקויים חמורים, בין היתר, בהקמתו של בניין גדול לתערוכות וירידים בתל אביב-יפו, ונמצא כי ועדת המשנה לתכנון ולבנייה של הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה תל אביב-יפו התירה את הקמת הבניין בסטייה ניכרת מהתכנית התקפה. בעיריית נצרת היה עירוב סמכויות בין העירייה לבין הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה - הועלה, שנעשו עבודות בנייה ללא היתר בקרקעות השייכות לעירייה, והעירייה והוועדה המקומית לא פעלו למנוע את הבנייה הלא חוקית ולהביא את האחראים לדין. אשר לגבעת שמואל - נתנה הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה "המרכז" היתרי בנייה שאיפשרו ליזם להגדיל שטחי בנייה בשיעור ניכר, בניגוד לתכניות המתאר התקפות, ולא פעלה למנוע חריגות בנייה.

בבדיקת **מערך הטיפול בשפכים ברשויות המקומיות** נמצא, כי בחלק מהיישובים אין מערכות ביוב פנימיות ומתקנים לסילוק שפכים. יש שהוענקו הלוואות וסיוע כספי לרשויות להקמת

מכונים לטיהור שפכים בלי שנבדק אם הקמתם כדאית, או אם מקומם הוא המיטבי. התכנון והביצוע בתחום זה לא נעשו בראייה ממלכתית, בעיקר בשל פיצול הסמכויות בין משרדי הממשלה השונים וחוסר היכולת לאכוף על הרשויות המקומיות לטפל בביוב שבתחומן. בבדיקת איגודי ביוב אחדים נמצא, כי משרד הפנים לא הפעיל את סמכויותיו כדי להבטיח את פעילותם התקינה. לצורך הרחבת היישובים שבתחום מועצות אזוריות החליטה הממשלה על **שינוי הייעוד של קרקעות חקלאיות** שבבעלותה, במטרה לייעדן למגורים. נמצא, כי התכנון והפיתוח של התשתיות בקרקעות אלה נעשו בידי האגודות השיתופיות ביישובים, בלא שהמועצות האזוריות שותפו בכל ההליכים הקשורים בכך, כנדרש; וכי משרדי הממשלה לא הוציאו הנחיות בנושא היערכותן של המועצות האזוריות להרחבת היישובים.

**נכסים ציבוריים ומקרקעין** שוויים רב, ולכן הטיפול בהם מחייב את הרשויות המקומיות להקפיד הקפדת יתר על פעולה לפי הכללים וההוראות, הן ברישום ובניהול של הזכויות במקרקעין והן בהקצאתם. בעיריית נצרת ובעיריית כרמיאל נמצאו ליקויים בניהול נכסי המקרקעין וברישום הזכויות בהם. בעיריית כרמיאל הועלה, כי הוקצו מקרקעין של המדינה לגורמים פרטיים בניגוד לנהלים. עסקאות שעשתה עיריית נצרת עם גורמים פרטיים לרכישת נכסי מקרקעין נעשו בניגוד לחוק ולכללי מינהל כספי תקין.

איכות החיים של תושב הרשות המקומית נגזרת **מרמת השירותים** שהרשות מספקת לו. **בירושלים** הועלו ליקויים רבים בדרך טיפולה של העירייה בניקיון העיר ובפניו הפסולת ובהטמנתה, שכתוצאה מהם נוצרו מפגעים סביבתיים ונפגמו איכות הסביבה ומראה פני העיר. גם במועצות המקומיות **עוספיא וקריית עקרון** התגלו ליקויים בתחום פינוי האשפה.

אחד מתפקידיה החשובים של רשות מקומית הוא **רישוי עסקים**, ובמסגרתו פיקוח על המוסדות והעסקים הפועלים בתחומה ואכיפת סמכויותיה. נמצא, כי בתחומי רשויות מקומיות פועלות תחנות דלק "פירטיות" בניגוד לחוק. אף שבידי הרשויות המקומיות ומשרדי הממשלה כלים חוקיים יעילים ורבי עוצמה לפעול נגד תחנות אלה, גילו אותם גופים אזלת יד בטיפול בהן. בבדיקת עסקים רבי קהל בעיר **תל אביב-יפו** העלתה, כי יותר ממחציתם פעלו ללא רישיון עסק. להקפדה על מילוי תנאי הרישיון בעסקים כאלה יש משנה חשיבות, משום שאי-עמידה בהם עלולה לסכן בני אדם רבים. **במועצה המקומית עוספיא** הועלה, כי רק ל-35 מ-200 העסקים שפעלו בתחומה היו רישיונות.

בנושא **הייזום, הניהול והקידום של תכניות לימודיות-חינוכיות** באמצעות הרשויות המקומיות, נמצא, כי בשנים האחרונות השקיעו הרשויות המקומיות סכומים ניכרים בתכניות פדגוגיות המיועדות להעשרה ולתגבור הלימודים בבתי הספר העל-יסודיים, לרוב בלי לקבל את אישור משרד החינוך התרבות והספורט לביצוע התכנית וללא פיקוח. ניהול חלק מהתכניות היה לקוי, ולא נבחנה האפקטיביות של התכניות.

#### 4. דוחות על הביקורת באיגודים

##### (א) **חלקו השני של הדוח שפורסם ביולי 2003 דן באיגודים.**

בחלק זה הובאו ממצאי ביקורת בתחומים כלכליים וחינוכיים, ובתחומי ניהול כוח אדם, נדל"ן ומערכות מידע. הביקורת נעשתה בשש חברות ממשלתיות, בחברת בת ממשלתית, בחברה מעורבת, בחברה ציבורית ולראשונה בחברה הסתדרותית.

הביקורת **באל על נתיבי אוויר לישראל בע"מ ובחברת החשמל לישראל בע"מ** העלתה, כי בשתי חברות אלה רווחה העסקת קרובי משפחה. שתי החברות נמנות עם המעסיקים הגדולים במשק, ולמשרות בהן יש ביקוש רב. משרות בחברה ממשלתית הן בגדר משאב ציבורי שיש להקצותו

באופן שיבטיח תחרות הוגנת למתמודדים. העסקת קרובי משפחה, שנבחרו בתהליך לא "שקוף" ובלא מתן הזדמנות שווה למועמדים בכוח להתמודד על המשרות, יש בה משום הפרה של נורמות ציבוריות ושל כללי המינהל התקין.

הביקורת **באל על** בעניין סדרי קבלת טייסים הצביעה גם על ליקויים בבקרה על תהליך מיון המועמדים לקורסי טייסים.

**בחברת החשמל** נבדקו גם קשרים עסקיים בינה לבין חברה בחו"ל. בקשרים אלה היה מעורב ועד העובדים של החברה. בדוח צוין, כי בקשרים עסקיים כאלה יש חשש לטשטוש תחומים וניגוד עניינים בין החברה לוועד ולפגיעה בטוהר המידות.

בבעלותה ובשליטתה של **דן, חברה לתחבורה ציבורית בישראל בע"מ**, כמה חברות. הקשרים בין דן לבין חלק מהחברות לא התנהלו על פי שיקולים עסקיים בלבד. מאחר שדן מקבלת תמיכה ממשלתית, ראוי שהקשרים בינה לבין החברות יתנהלו על בסיס עסקי בלבד, כדי למנוע את האפשרות שדן תשתמש בכספי התמיכה כדי להיטיב עם חבריה באמצעות חברות שבבעלותם.

**חברת נכסי ההסתדרות (נדל"ן) בע"מ** הוקמה כדי לנהל את כל נכסי המקרקעין של ההסתדרות החדשה ושלוחותיה. חלק מהזכויות בנכסים שההסתדרות מחזיקה בהם אינן רשומות במרשם המקרקעין על שמה. נכסים שאין לה זכויות בהם נכללו ברשימות הנכסים שהועברו למשקיעים שונים במסגרת ניסיונות לבצע עסקאות משותפות. חברת הנכסים העבירה זכויות בנכסים לרוכשים, לשם מימון הוצאותיה השוטפות של ההסתדרות, כדי שישנו את ייעודם, בלי לקבל מראש ובכתב את הסכמת מינהל מקרקעי ישראל להעברת הזכויות ולשינוי הייעוד.

תפקידה העיקרי של **מקורות חברת מים בע"מ** הוא להקים מתקנים של מפעלי מים ולהפעילם. בשנים האחרונות ביצעה מקורות רק באופן חלקי פרויקטים שתוקצבו בתכניות הפיתוח שלה והביקורת העלתה ליקויים בביצוע פרויקטים, בהתקשרויות לביצועם ובניהול התקציבי שלהם. פרויקטים אחדים, בהיקף של עשרות מיליוני ש"ח, בוצעו אף שלא אושרו בידי נציבות המים.

בחברת **צים חברת השיט הישראלית בע"מ** נבדקו עסקאות עם קבוצת עופר, שמשנת 1999 היא בעלת עניין בחברה לישראל, המחזיקה כמעט מחצית ממניות צים. צים לא הקפידה שהליכי האישור של עסקאות בינה לבין קבוצת עופר יעמדו במלוא דרישות חוק החברות.

כמו כן כלל הדוח פרק על חברת **תמ"מ תעשיות מזון מטוסים בע"מ** בנושא מערכות מידע; פרק על **החברה לחינוך ימי בישראל (בתי הספר הימיים) בע"מ** (כפר הנוער מבואות ים), שנמצאו בו ליקויים בתחומים מינהליים; פרק על **החברה לחקר ימים ואגמים לישראל בע"מ**, שהתגלו בה ממצאים בעיקר בתחומי ניהול התקציב והנכסים; וכן פרק על **החברה לפיתוח חוף ים המלח, חבל סדום וערד בע"מ**, בנושא גביית דמי פיתוח והקמת מכון לטיהור שפכים.

## **(ב) דוח על איגודים ומוסדות להשכלה גבוהה, 2004.**

הדוח פורסם ב-30.6.2004. בחלק הדן **באיגודים** מובאים ממצאי ביקורת על קשת רחבה של גופים, בהם חברות ממשלתיות, מוסדות להשכלה גבוהה, תאגידיים שהוקמו מכוח חוק, עמותות ואגודה שיתופית לתחבורה ציבורית. כמו כן מובאים בדוח ממצאים על פעולות משרדי ממשלה הנוגעות לגופים האמורים. הביקורת עסקה במגוון של נושאים, בתחומים כלכליים, מינהליים ואתיים.

בחברה לפיתוח לוד ורמלה בע"מ (לור"ם) העלתה הביקורת חריגות מסדרי מינהל תקין בכל הקשור להתקשרויות לרכישת קרקעות ולבנייה: התקשרויות נעשו בלא שדווח עליהן

לדירקטוריון, וממילא בלא אישורו. בשל נתונים שגויים שילמה לור"ם מחירים גבוהים משווי הקרקע. לור"ם התקשרה עם חברת בנייה לביצוע עבודות בנייה בכמה פרויקטים ללא מכרז, ולא נמצאו אסמכתאות לבדיקת הצעות של קבלנים נוספים.

נבדק תהליך מינויו של יו"ר המועצה להסדר ההימורים בספורט והועלה, כי הנושא הנוגע לחשש לניגוד עניינים במינויו לא נבחן קודם המינוי. עוד הועלו ליקויים מהותיים בתהליך קבלת ההחלטות בקשר לסוגי המתקנים שייכללו בפרויקט העשור שיזמה המועצה, מספרם ומקומם והתקציב לכל מתקן. כמו כן הועלה כי הדירקטוריון לא בדק חשש לניגוד עניינים, ולו למראית עין, בקשר למינויים של שני מנהלים בכירים במפעל הפיס לדירקטורים בחברה המשתייכת לקבוצת חברות שהמפעל עמד בקשרי עבודה עמה, עוד בזמן כהונתם במפעל הפיס.

**מקורות חברת מים בע"מ ואגד אגודה שיתופית לתחבורה בע"מ** מקבלות מהממשלה תמיכה על פי הסכמים שחתמו עמה. הן היו אמורות, בין היתר, לנקוט צעדי התייעלות ולמנוע סבסוד צולב בין הפעילויות המתחייבות על פי ההסכמים עם הממשלה לבין פעילויות אחרות שלהן או של חברות בת שלהן. הביקורת העלתה, כי החברות לא עמדו בתנאים אלה ולא נקטו את הצעדים המתחייבים כדי למנוע אפשרות של שימוש לא ראוי בכספי התמיכה הממשלתית.

בסוף שנת 2001 החליטה ועדת שרים לענייני הפרטה למכור את מניות החברה לאוטומציה במינהל השלטון המקומי בע"מ שבידי המדינה, אך עד דצמבר 2003 לא בוצעה ההחלטה. גם מכירת מניות חברת הפחם בע"מ שבידי המדינה התנהלה בקצב אטי.

## 5. זוחות על הביקורת במוסדות להשכלה גבוהה

### (א) חלקו השלישי של הדוח שפורסם ביולי 2003 דן במוסדות להשכלה גבוהה.

בחלק זה נדון מעמדו ותפקודו של בית הספרים הלאומי והאוניברסיטאי, הפועל במסגרת האוניברסיטה העברית בירושלים. בדוח צוין, כי טרם עוגן בחוק מעמדו של בית הספרים כמוסד לאומי שאחראי למילוי צרכים לאומיים חשובים, כמקובל במדינות הנאורות בעולם. ועדת מומחים בין-לאומית, שהוקמה ביוזמת האוניברסיטה, ציינה עם הגשת ממצאיה ב-1998, כי בית הספרים אינו מנהיג ומוביל בתחומי הספרנות, והוועדה לשינוי מעמד הספרייה הלאומית ציינה במרס 2003, כי הספרייה נמצאת בתהליך של שקיעה.

**בשנקר - בית ספר גבוה להנדסה ולעיצוב** הועלו ליקויים בתנאי ההעסקה של הסגל האקדמי ובסדרי הבקרה בנוגע למילוי מכסת שעות ההוראה ולקיום חובותיהם הנוספות של חברי הסגל האקדמי.

**במכללה האקדמית בתל חי** נבדקו תהליך הקמת המכללה ומצבה הכספי. בבדיקה הועלו בין היתר ליקויים בסדרי הבקרה של הוועדה לתכנון ולתקצוב של המועצה להשכלה גבוהה (ות"ת). הוועדה לא הקפידה על קיום הנחיותיה בנוגע להפרדת המכללה האקדמית מן המכללה האזורית, והדבר גרם למשבר כספי וניהולי במכללה האקדמית.

### (ב) חלקו השני של הדוח שפורסם ביוני 2004 דן במוסדות להשכלה גבוהה.

בחלק זה תוארו ליקויים בקשרי הגומלין של שישה מוסדות להשכלה גבוהה עם אגודות הסטודנטים שלהן. שתי אוניברסיטאות גבו את דמי החבר באגודה גם ממי שלא הצהירו על רצונם להצטרף אליה; שלוש אוניברסיטאות נתנו לאגודות סיוע כספי ישיר בלא שקבעו כללים בדבר הפעילויות שעבורן יינתן סיוע.

ליד משרד הבריאות פועלת **מועצה לניסויים בבעלי חיים** - גוף סטטוטורי שתפקידו לפקח על ניסויים בבעלי חיים. משרד מבקר המדינה המליץ, שהמועצה וכן כמה אוניברסיטאות שנבדקו ישפרו היבטים מינהליים אחדים של הפיקוח על הניסויים.

**במשרד החינוך, התרבות והספורט** אמור להיות מאגר מעודכן של נתונים על צורכי כוח האדם של מערכת ההוראה. הביקורת העלתה, כי למשרד אין מאגר כזה, ולכן לא ידוע כמה מורים חדשים יש צורך להכשיר בכל אחד ממקצועות הלימוד ומה מספר התלמידים שיש לקלוט במוסדות להכשרת מורים ובאוניברסיטאות. המשרד לא בדק באורח מעמיק את הסיבות לשיעור הקטן (כ-50%) של בוגרי המוסדות העוסקים בהוראה ואת המאפיינים שלהם ושל הבוגרים שנשרו ממקצוע ההוראה.

הדוח כולל גם פרק הון בסוגיית מיסוי הכנסות מיישום מסחרי של מחקרים **במכון ויצמן**. בדוח זה עמד מבקר המדינה על הצורך שנציבות מס הכנסה תבחן את כללי המיסוי החלים על הכנסות הנובעות מיישום מסחרי של מחקרים שנעשים במוסדות האקדמיים ולהבהיר אותם. במידת הצורך יש לשקול הליך של תיקוני חקיקה, כדי שבכללים אלה יינתן ביטוי נאות לאינטרס הציבורי והלאומי של פיתוחם וחיזוקם של המוסדות האקדמיים ושל פעילותם המחקרית.

עוד נכללים בדוח ממצאים בעניין פינוי שכונת שיח' מוניס והעברת השטחים שפוננו **לאוניברסיטת תל אביב**. האוניברסיטה התקשתה לשאת בנטל המימון ולקחה לצורך כך הלוואה מקרנות שלה. המקרקעין שפוננו טרם נרשמו על שם האוניברסיטה.

מבקר המדינה שב והמליץ לשקול יוזמת חקיקה להחלת הנורמות הקבועות בחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, המוסדות להשכלה גבוהה, בשינויים הדרושים.

## 6. דוחות בנושא מימון מפלגות

### (א) ביקורת לפי חוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973

ב-26.11.03 מסר מבקר המדינה ליושב ראש הכנסת שלושה דוחות: דוח על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות ורשימות המועמדים לתקופת הבחירות לכנסת השש-עשרה, שתחילתה ב-8.11.02 וסופה ביום הבחירות, 28.1.03, ושני דוחות על תוצאות ביקורת החשבונות השוטפים של הסיעות בכנסת החמש-עשרה לתקופה 1.3.01 עד 31.12.02 ולתקופה 1.1.03 עד 28.2.03.

במסגרת בדיקת החשבונות לתקופת הבחירות עמד מבקר המדינה על התופעה של פרסומי תעמולה בעיתונים מפלגתיים ועל הקושי להבחין בין כתיבה עיתונאית בעיתון מפלגתי לבין פרסומי תעמולה גרידא, וכן על השאלה אילו סוגי פרסומים יש להגדיר פרסומי תעמולה של הסיעה שחל עליהם חוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973 (חוק המימון), ואילו סוגי פרסומים אין להגדיר פרסומי תעמולה. בעניין זה, נאמר בדוח, יש לבחון גם את מידת הזיקה שבין סיעה לבין העיתון הקורא להצביע בעדה. מבקר המדינה ציין, כי בבחינת התופעה יש לתור אחר האיזון הראוי בין חופש הביטוי וחופש העיתונות לבין מטרותיו של חוק המימון. בסכמו את הנושא כתב מבקר המדינה, כי "כאשר המסר התעמולתי והזיקה בין הסיעה לעיתון אינם בספק ניתן לקבוע, כי מדובר בפרסום שעל הסיעה לשלם בעבורו". אך נוכח הקשיים לקבוע היכן עובר הקו בין פרסומי תעמולה לבין פרסומים שאין להגדירם ככאלה, לדעת המבקר, "המחוקק הוא שצריך לתת דעתו לסוגיה זו, ולקבוע בה הסדר חקיקתי כולל, לעניין חוק המימון".

לגבי סיעות שבעיתונותן פורסמה תעמולת בחירות מובהקת והן לא שילמו עבורה, ציין מבקר המדינה שהפעם הוא אינו נותן, מסיבה זו, דוח לא חיובי בעניינן. המבקר הסביר שהתופעה של פרסומים בעלי אופי תעמולתי בעיתונים המפלגתיים היא רבת שנים; עד דוח זה לא הביע מבקר

המדינה הסתייגות מכך בקשר לחוק המימון, והכלל הוא שאין עונשין אלא אם כן מזהירין.

בסיכום הביקורת ניתן דוח חיובי על חשבונותיהן של 14 סיעות. על חשבונותיהן של שבע סיעות ניתן דוח לא חיובי. מבקר המדינה הטיל עליהן סנקציות בעיקר בשל אי-רישום מלוא הוצאות וההכנסות הכרוכות בקיום כנסים ופרסום ובשל תשלום הוצאות שלא מחשבון בנק של הסיעה ואי-רישום בספרים של הוצאה בסך הערך הכלכלי של בטוחות שניתנו לסיעה.

בדין וחשבון העוסק בתוצאות ביקורת החשבונות השוטפים של הסיעות בכנסת החמש-עשרה לפרק הזמן 1.3.01 עד 31.12.02 ניתן דוח חיובי על חשבונותיהן של 23 סיעות, ועל חשבונותיהן של ארבע סיעות ניתן דוח לא חיובי.

בדין וחשבון העוסק בתוצאות ביקורת החשבונות השוטפים של הסיעות בכנסת החמש-עשרה לתקופה 1.1.03 עד 28.2.03 ניתן דוח חיובי על חשבונותיהן של 25 סיעות, ועל חשבונותיהן של שתי סיעות ניתן דוח לא חיובי.

הדינים וחשבונות הלא חיוביים ניתנו בעיקר בשל קבלת תרומות בסכום גדול מהמותר על פי חוק המימון; אי-רישום הוצאות הכרוכות בקיום כנסים, פרסום וניהול סניפים; אי-קיום הנחיות בדבר רישום הכנסות והוצאות הסיעה, לרבות הוצאה שטרם נפרעה והכנסה שטרם התקבלה; שימוש בכספים שהתקבלו מההסתדרות הכללית של העובדים בארץ ישראל שלא לפעילות במסגרת ההסתדרות, הנחשב לקבלת תרומה האסורה על פי חוק המימון; וכן בשל חובות של סיעה שהיא לא תוכל לפרען, ויש לראות בהם תרומה של בעלי החוב לסיעה, האסורה לפי חוק המימון.

מבקר המדינה ציין, כי בדיקת החשבונות מלמדות שהיקף הפעולות שנעשו בניגוד לחוק המימון היה קטן מבעבר וניהול החשבונות היה טוב מבעבר, וכי אפשר שהביקורות של מבקר המדינה תרמו לכך.

#### **(ב) ביקורת לפי חוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות), התשנ"ג-1993**

בתקופה הנסקרת מסר מבקר המדינה ליושב ראש הכנסת דוחות על תוצאות הביקורת על חשבונותיהן של סיעות ורשימות שהשתתפו בבחירות לרשויות המקומיות שהתקיימו במועדים שונים ביישובים אחדים; ב-27.7.03 נמסרו דוחות הנוגעים לבחירות לראשי המועצות האזוריות מגילות, מטה בנימין ושומרון ולמועמדים שהשתתפו בבחירות לראשי מועצות אזוריות בנובמבר 2002; ב-16.12.03 נמסר דוח הנוגע לבחירות שהתקיימו בקריית אונו; ב-4.2.04 נמסרו דוחות הנוגעים לבחירות שהתקיימו באור עקיבא, בחיפה ובירושלים.

### **דוחות נציב תלונות הציבור**

ב-9.3.04 הונח על שולחן הכנסת דוח שנתי 30 של נציב תלונות הציבור.

הדוח מסכם את הפעולות של הנציב ושל הנציבות בשנת 2003, והוא כולל סקירה כללית על סמכויותיו ותחומי פעולתו של הנציב ועל פעולות הנציבות באותה שנה. בדוח גם הובאו נתונים על מספר התלונות שהתקבלו ועל התפלגות התלונות לפי הגופים הנילונים ולפי התוצאות של בירור התלונות, וכן תיאור הטיפול ב-25 תלונות נבחרות.

בשנת 2003 הוגשו לנציבות 6,129 תלונות. כן קיבלה הנציבות העתקים של מאות תלונות שהוגשו לגופים המבוקרים, והיא לא ביררה אותן, בהנחה שיבוררו בגוף שאליו הופנו. עם זאת, לפונים נמסר כי אם לא יקבלו תשובה מהגוף שאליו פנו או אם התשובה לא תניח את דעתם, יוכלו לשוב

ולפנות לנציבות. כמו כן, המידע שבתלונות שלא בוררו הועבר ליחידות במשרד מבקר המדינה המופקדות על הביקורת בגופים הנילוים.  
הנציבות סיימה את הטיפול ב-6,378 (80.2%) מ-7,949 שטיפלה בהן בשנת 2003 (בכללן תלונות שנותרו לבירור מהשנה הקודמת). ב-35.7% מהנושאים שהוכרעו לגופו של עניין נמצא שהתלונה מוצדקת (לעומת 36.5% בשנת 2002).

אלה הגופים שהתקבל עליהם מספר התלונות הרב ביותר בשנת 2003: המוסד לביטוח לאומי - 648 תלונות; 31.7% מהתלונות על המוסד שהיו בטיפול בשנת 2003 והוכרעו לגופו של עניין נמצאו מוצדקות. משרד הפנים - 342 תלונות; 21% מהתלונות על משרד זה שהיו בטיפול בשנת 2003 והוכרעו לגופו של עניין נמצאו מוצדקות. משטרת ישראל - 321 תלונות; 42% מהתלונות על המשטרה שהיו בטיפול בשנת 2003 והוכרעו לגופו של עניין נמצאו מוצדקות.

התלונות המתקבלות בנציבות עוסקות בשלושה תחומים עיקריים: מינהלי, משפטי וחברתי.

**התחום המינהלי:** המגע הרב שבין היחיד לרשויות השלטון והתלות הרבה שלו במנגנון הבירוקרטי יוצרים כר נרחב לפגיעה אפשרית בו. התלונות בתחום המינהלי עוסקות בעיקר במתן שירות לקוי לאזרח בגופים ציבוריים: אי-מתן מענה לפנייה, מסירת מידע חסר או מטעה, השהיית טיפול בפנייה וכד'.

כ-16% מהתלונות שבוררו בשנת 2003 נוגעות למתן שירות לציבור. כ-47% מהנושאים בתחום זה שהוכרעו לגופו של עניין נמצאו מוצדקים.

**התחום החוקי:** התלונות בתחום זה היו על פעולות שנעשו בניגוד לחוק, לתקנות או לנהלים של הגוף הנלוו, או על פרשנות מפלה או בלתי סבירה של הדין; על חיוב באגרות ובהיטלים ללא אסמכתה בדין, על פעולות שנעשו בחריגה מסמכות, על הפרת זכויות אדם וכד'.

בדוח השנתי מובא תיאורן של כמה תלונות בתחום זה: תלונה על רשות מקומית שדרשה שלא כדין תשלום עבור חידוש סימון תמרור; תלונה על רשות מקומית אחרת שחייבה את תושביה בארנונה על שטחים שהיה אסור לגבות ארנונה עבורם; ותלונה על מסירת מידע חסוי למי שאינו מוסמך על פי החוק לקבלו.

**התחום חברתי:** התלונות בתחום זה עוסקות בעיקר בשירותי רווחה, כגון הבטחת הכנסה, ביטוח לאומי, זכאות לדיוור והטבת תנאי דיוור; בשירותי בריאות ובביטוח בריאות ממלכתי; בענייני חינוך ובעניינים הנוגעים לנכים.

יש שבעקבות בירורן של תלונות נחשפים ליקויים הנוגעים לרבים ולא רק למתלונן היחיד. בנסיבות אלה מצביע נציב תלונות הציבור על הצורך בתיקון כללי של הליקוי, דבר שגם עשוי לייתר תלונות נוספות באותו העניין. שילוב התפקידים של מבקר המדינה ושל נציב תלונות הציבור מאפשר לנציב - אם בעקבות בירור של תלונה נחשפת לפניו שיטת מינהל פגומה - להנחות את עובדי משרדו העוסקים בביקורת לבדוק את נושא התלונה לא רק מנקודת מבטו של המתלונן, אלא גם בראייה כוללת המביאה בחשבון את האינטרס של כלל הציבור.

כ-25% מהנושאים שבוררו בנציבות בשנת 2003 היו בתחום שירותי הרווחה. כ-30.2% מהנושאים בתחום זה שהוכרעו לגופו של עניין נמצאו מוצדקים.

בדוח השנתי מובא תיאורן של שתי תלונות על המוסד לביטוח לאומי בתחום זה. האחת עניינה

שלילה שלא כדין של הזכאות לקצבת ילדים, והאחרת תלונה של מבוטחת שהמוסד קיזז מקצבת הילדים המגיעה לה חוב של מבוטחת אחרת.

בנציבות מתקבלות גם תלונות של עובדי ציבור על פגיעה בזכויותיהם בידי מי שממונה עליהם, בתגובה על חשיפת מעשי שחיתות במקום עבודתם. בדוח מובא תיאור תלונה של עובד שירות התעסוקה שהתלונן על שעומדים לפטרו משום שהודיע על מעשי שחיתות שנעשו לדעתו במקום עבודתו.

ב-31.3.04 פרש מתפקידו עו"ד אביגדור רביד שכהן כמנהל נציבות תלונות הציבור במשך 12 שנים. לפי סעיף 32(א) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], ולפי הצעת נציב תלונות הציבור אליעזר גולדברג, מינתה הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת ב-9.3.04 את עו"ד דורי פינטו למנהל נציבות תלונות הציבור במקומו של עו"ד רביד. עו"ד פינטו החל לכהן כמנהל נציבות תלונות הציבור ב-1.4.04.

### **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 שקבע מבקר המדינה. אמות המידה העיקריות לבחירת נושאי הביקורת הן מידת חשיבותם של הנושאים, העניין הציבורי בהם, ההיקף הכספי שלהם, טיבן של מערכות הבקרה הפנימיות והחיצוניות של הגוף המבוקר, קבלת תלונות עליו, מידע שפורסם באמצעי התקשורת 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 יש שבנסיבות המתאימות נעשית גם "ביקורת בזמן אמת", כלומר ביקורת במועד סמוך ככל האפשר למועד ההתרחשות, כגון דוח על ההיערכות לקראת בעיית המחשוב של שנת 2000 ("באג 2000") ודוח על מרחב התפר. ביקורת כזאת נעשית בנושאים שיש בהם עניין ציבורי מיוחד, בנסיבות חריגות, כאשר פעולה מסוימת של גוף מבוקר עלולה לגרום נזק בלתי הפיך או נזק חמור במיוחד. כן מתרכז משרד מבקר המדינה בעת האחרונה בביקורת בנושאים מערכתיים, 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 היעדרם של ראייה כוללת וקווי פעולה מתואמים בפעולתם של הגופים בנושא זה.

**תקציב משרד מבקר המדינה (באלפי ש"ח)**

ההוצאה למעשה בשנת 2003*	התקציב המקורי לשנת 2003	התקציב המקורי לשנת 2004	התכנית	
			השם	מס'
<b>170,843</b>	<b>195,502</b>	<b>190,705</b>	<b>משרד מבקר המדינה</b>	<b>11</b>
<b>21,096</b>	<b>22,132</b>	<b>22,950</b>	<b>ניהול ומטה</b>	<b>01</b>
4,224	4,266	4,301	הנהלה	01 01
8,460	8,282	8,527	תכנון עריכה וייעוץ	01 02
92	167	302	אורחים ושיתוף פעולה בין-לאומי	01 03
2,379	2,948	2,745	הדרכה	01 04
1,435	1,503	1,433	אמרכלות - שיא כוח אדם	01 05
<b>118,595</b>	<b>124,954</b>	<b>123,838</b>	<b>ביצוע הביקורת</b>	<b>02</b>
32,436	31,710	43,744	ביקורת משרדי הממשלה	02 01
15,196	16,592	15,458	ביקורת מערכת הביטחון	02 02
16,969	17,602	15,870	ביקורת הרשויות המקומיות	02 03
12,503	14,335		ביקורת האיגודים הממשלתיים	02 04
4,761	4,565	4,996	ביקורת פעולות ענ"א	02 05
6	115	30	ביקורת בחו"ל	02 06
8,868	9,294	8,860	אמרכלות - שיא כוח אדם	02 07
27,856	30,741	34,880	אמרכלות - רכישות	02 08
<b>26,803</b>	<b>27,611</b>	<b>28,325</b>	<b>נת"צ</b>	<b>03</b>
2,228	2,284	2,356	הנהלה	03 01
13,233	12,975	12,461	טיפול בתלונות	03 02
2,739	2,870	2,736	אמרכלות - שיא כוח אדם	03 03
8,603	9,482	10,772	אמרכלות - רכישות	03 04
<b>4,349</b>	<b>1,8070</b>	<b>12,892</b>	<b>הוצאות חד-פעמיות</b>	<b>04</b>
578	300	-	בנייה ותחזוקה	04 02
699	2,170	10,892	מחשוב	04 04
-	-	-	מחשוב לרשויות מקומיות ונציב תלונות הציבור	04 05
62	2,000	-	מימון בחירות - תשלום לרואי חשבון	04 07
171	2,000	-	ביקורת מימון בחירות	04 08
-	-	-	שכירות - לשכה בירושלים	04 09
97	-	-	אבטחה	04 10
5	-	-	מרכזיות	04 11
-	-	-	מבנה המשרד בקריית הלאום	04 12
185	3,000	-	מבנה חדש בתל אביב	04 13
-	6,000	-	מעבר למבנה החדש בתל אביב	04 14
2,000	2,000	2,000	פורשים	04 15
552	600	-	רכישת כלי רכב	04 16
	<b>2,735</b>	<b>2,700</b>	<b>רזרבה</b>	<b>05</b>

ההוצאה למעשה בשנת 2003*	התקציב המקורי לשנת 2003	התקציב המקורי לשנת 2004	התכנית
	1,775	1,700	05 01 רזרבה לשכר
	960	1,000	05 02 רזרבה לעמידה ביעדי הגירעון

\* הוועדה לענייני ביקורת המדינה טרם דנה באישור הדוח הכספי לשנת 2003.

## **הנחיות מינהליות, עלוני מידע, מאגרי מידע, קרנות ומלגות, מתן תמיכות**

1. משרד מבקר המדינה הוא חלק משירות המדינה, אם כי אינו כפוף לרשות המבצעת. עקב כך אימץ המשרד את ההוראות וההנחיות המינהליות הכלליות הנהוגות בשירות המדינה, והוא פועל לפיהן בשינויים המתחייבים מאי-תלותו ברשות המבצעת.
2. משרד מבקר המדינה מוציא כתב עת לענייני ביקורת המדינה ושמו "עיונים". החוברת האחרונה, מס' 59, פורסמה בשנת התשס"ג-2002.
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.

## **טלפונים וכתובות**

### **משרד מבקר המדינה - כתובות ומספרי טלפון ופקס**

פקס	טלפון	כתובת	
02-6527170	02-6665111	רח' בית הדפוס 12 גבעת שאול ת"ד 1081, מיקוד 91010	ירושלים
03-6869368	03-6844000	רח' הארבעה 19, הקריה*	תל אביב
04-8673291	04-8666220	רח' עומר אל-כיאם 12 הדר הכרמל	חיפה

## נציבות תלונות הציבור - כתובות, מספרי טלפון ופקס ושעות קבלה

פקס	טלפון	שעות קבלה	כתובת	
02-6665204	02-6665000	ימים א-ה: 8.30 - 12.00 יום ד': 15.00 - 17.00	רח' בית הדפוס 12 גבעת שאול ת"ד 1081 מיקוד 91010	ירושלים
03-6869368	03-6844000	ימים א-ה: 8.30 - 12.00 יום ד': 15.00 - 17.00	רח' הארבעה 19 הקריה*	תל אביב
04-8642588	04-8673291	ימים א-ה: 8.30 - 12.00 יום ד': 15.00 - 17:00	רח' עומר אל-כיאם 12 הדר הכרמל	חיפה

## כתובות דואר אלקטרוני

- אלה הכתובות הרשמיות של משרד מבקר המדינה לקבלת דואר אלקטרוני מהציבור:
- [mevaker@mevaker.gov.il](mailto:mevaker@mevaker.gov.il) - דואר כללי למשרד.
  - [Ombudsman@mevaker.gov.il](mailto:Ombudsman@mevaker.gov.il) - דואר שנושאו תלונות לנציבות תלונות הציבור.
  - [Feedback@mevaker.gov.il](mailto:Feedback@mevaker.gov.il) - דואר שעניינו אתר האינטרנט של המשרד.
  - [Dover@mevaker.gov.il](mailto:Dover@mevaker.gov.il) - דואר לשלומית לביא, עוזרת בכירה למבקר המדינה ודוברת המשרד והממונה על העמדת מידע לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998.

\* יחידות המשרד בתל-אביב עברו ביוני 2004 לכתובת האמורה.  
מספר יחידות נשארו עדיין, לתקופה קצרה, בכתובת הקודמת - רח' ארנייה 13.

## דיווח של הממונה על העמדת מידע

מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, מר אליעזר גולדברג, מינה, בתוקף סמכותו לפי סעיף 3 לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן - חוק חופש המידע), את גבי 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 לקבלת מידע, לפי חוק חופש המידע כמפורט להלן. נוסף על כך התקבלו בשנה הנסקרת - כמו בשנים קודמות - בקשות רבות מאוד שלא על פי חוק חופש המידע, בעיקר לקבלת מידע על נושאים שהביקורת עסקה בהם ועל נושאים שממצאי ביקורת עליהם פורסמו בדוחות מבקר המדינה. בקשות כאלה נענו גם קודם שחוק חוק חופש המידע, והן נענות גם כעת, אף שאינן מבוססות על חוק זה.

להלן טבלה המפרטת את הפניות לפי חוק חופש המידע בפרק הזמן 1.7.03-30.6.04 ואת דרך הטיפול בהן:

נושא הבקשה	תאריך הגשת הבקשה	הבקשה נענתה במלואה	הבקשה נענתה חלקית	הבקשה לא נענתה	הנימוק לאי-מתן מענה
1	16.7.03	✓			
2	10.8.03			✓	לפי הגדרת "רשות ציבורית" בסעיף 2 (תת-סעיף 4) לחוק חופש המידע, מבקר המדינה הינו "רשות ציבורית" למעט לגבי מידע שהגיע אליו לצורך פעולות הביקורת ובירור תלונות הציבור.
3	30.9.03			✓	הפונה חזר בו מבקשתו בשל הצורך לשלם אגרה.
4	23.10.03	✓			
5	27.11.03	✓			
6	7.12.03			✓	לפי הגדרת "רשות ציבורית" בסעיף 2 (תת-סעיף 4) לחוק חופש המידע, מבקר המדינה הינו "רשות ציבורית" למעט לגבי מידע שהגיע אליו לצורך פעולות הביקורת ובירור תלונות הציבור. עם זאת הופנה הפונה לכתב העת שבו פורסם המסמך.

נושא הבקשה	תאריך הגשת הבקשה	הבקשה נענתה במלואה	הבקשה נענתה חלקית	הבקשה לא נענתה	הנימוק לאי-מתן מענה
7	18.12.03			✓	לפי הגדרת "רשות ציבורית" בסעיף 2 (תת-סעיף 4) לחוק חופש המידע, מבקר המדינה הינו "רשות ציבורית" למעט לגבי מידע שהגיע אליו לצורך פעולות הביקורת ובירור תלונות הציבור.
8	31.12.03		✓		חלק מהמידע המבוקש נגע לשנת 1987 ולא היה בידי משרד מבקר המדינה.
9	9.1.04		✓		חלק מהמידע המבוקש נמסר. אשר לחומר שהתקבל במשרד מבקר המדינה לצורכי הביקורת, הרי לפי הגדרת "רשות ציבורית" בסעיף 2 (תת-סעיף 4) לחוק חופש המידע, המבקר המדינה הינו "רשות ציבורית" למעט לגבי מידע שהגיע אליו לצורך פעולות הביקורת ובירור תלונות הציבור.
10	12.1.04		✓		נמסר רק המידע שפורסם בדוחות
11	18.2.04			✓	לפי הגדרת "רשות ציבורית" בסעיף 2 (תת-סעיף 4) לחוק חופש המידע, מבקר המדינה הינו "רשות ציבורית" למעט לגבי מידע שהגיע אליו לצורך פעולות הביקורת ובירור תלונות הציבור.
12	18.2.04		✓		בקשה לקבל את ההנחיות המינהליות שלפיהן פועלת נציבות תלונות הציבור
13	11.3.04		✓		בקשה לקבל את רשימת הגופים המבוקרים

נושא הבקשה	תאריך הגשת הבקשה	הבקשה נענתה במלואה	הבקשה נענתה חלקית	הבקשה לא נענתה	הנימוק לאי-מתן מענה
בקשת מידע על הליכי הסדר העברת שטחים בין עיריית יבנה לבין מועצה אזורית גן רווה	12.5.04		✓		מידע שהגיע לידי משרד מבקר המדינה לצורך פעולות הביקורת לא נמסר, שכן לפי הגדרת "רשות ציבורית" בסעיף 2 (תת-סעיף 4) לחוק חופש המידע, מבקר המדינה הינו "רשות ציבורית" למעט לגבי מידע שהגיע אליו לצורך פעולות הביקורת ובירור תלונות הציבור.
בקשת מידע הנוגע לדוח מבקר המדינה על רשות השידור	10.5.04		✓		מידע שהגיע למשרד מבקר המדינה לצורך פעולות הביקורת לא נמסר, שכן בהתאם להגדרת "רשות ציבורית" בסעיף 2 (תת-סעיף 4) לחוק חופש המידע, מבקר המדינה הינו "רשות ציבורית" למעט לגבי מידע שהגיע אליו לצורך פעולות הביקורת ובירור תלונות הציבור.
בקשה לקבל את רשימת הגופים המבוקרים	23.5.04	✓			

כפי שעולה מהטבלה, לא מעט בקשות לפי חוק חופש המידע המתקבלות במשרד מבקר המדינה אינן נענות, או נענות חלקית, משום שהתבקש בהן מידע שהגיע לידי מבקר המדינה לצורכי פעולות הביקורת. כמוסבר לעיל, חוק חופש המידע אינו חל על המידע האמור, מאחר שמבקר המדינה הוא רשות ציבורית לעניין חוק חופש המידע "למעט לגבי מידע שהגיע אליו לצורך פעולות הביקורת ובירור תלונות הציבור".

### פסקי דין הנוגעים לתביעות הנוגעים לחוק חופש המידע

הוצאת עיתון הארץ הגישה לבית המשפט המחוזי עתירה מינהלית ובה ביקשה לחייב את מבקר המדינה למסור לה פרטי מידע הנמצאים בידו, לרבות שמות העובדים בגופים המבוקרים שהביקורת עוסקת בהם, ואשר לא נכללו בדוחות שפרסם. השופטת פלפל דחתה בקשה זו בפסק דינה שניתן ב-23.11.03<sup>1</sup>. הוצאת העיתון ערערה על פסק הדין לפני בית המשפט העליון, אולם השופט חשין דחה את הערעור וקבע בפסק דינו<sup>2</sup> כי "אין ספק שמבקר המדינה 'רשות ציבורית' הוא -הן על פי מהותו והן על פי הגדרתו -אלא שאליה וקוץ בה: מבקר המדינה 'רשות ציבורית' הוא, אמנם, אך למעט לגבי מידע שהגיע אליו לצורך פעולות הביקורת".

1 עת"מ (ת"א) 1041/02 הוצאת עיתון "הארץ" בע"מ ואח' נ' משרד מבקר המדינה ואח' (מובא מתקדין).  
 2 עע"ם 8282/02 (מובא מתקדין).

בעתירה זו ביקשו העותרים ליצור הבחנה בין "מידע גולמי" - היינו מידע שהתקבל מהגופים המבוקרים, שהוסכם כי אין החוק חל עליו, לבין "מידע מעובד" - שהוא אותו מידע גולמי, לאחר שמבקר המדינה השתמש בו לצורך הביקורת, ולטענתם, על מידע זה צריך החוק לחול. בית המשפט עוסק גם בטענה זו וקובע כי "לשון החוק ברורה ונקיה היא, ואין בה כל אחיזה שהיא להבחנה שעורכים המערערים בין מידע גולמי לבין מידע מעובד. החוק קובע באופן קטגורי וחד משמעי כי מידע - דהיינו, כל מידע שהגיע אל המבקר לצורך פעולות הביקורת לא יהא - בידי המבקר - מידע שחוק חופש המידע חל עליו".

עוד נקבע בפסק הדין, שאין מקום לפנייה ישירה אל משרד מבקר המדינה, במקום פנייה אל הגופים המבוקרים עצמם, כל אימת שמאן דהוא מבקש מידע על גופים מבוקרים: "בידי המבקר מצטבר חומר רב ועצום מגופים מבוקרים רבים ושונים - בראשם, כמובן, משרדי הממשלה - ולו היכרנו בזכותם של המערערים לקבל מידע חוץ מן המבקר, כי אז הפכנו את משרד מבקר המדינה למעין מאגר מידע כללי עבור הציבור ויחידיו. לו כך פירשנו את החוק כי אז שיבשנו במאד את עבודת המבקר ואפשר אף היינו משתקים את פעילותו לחלוטין".

לגיבוש ההלכה שלפיה - נוכח תכלית ביקורת המדינה ומאפייניה ומעמדו של משרד מבקר המדינה כרשות עצמאית ונפרדת - אין לחייב את מבקר המדינה לגלות מסמכים הקשורים בעבודת הביקורת, נוסף נדבך בפסק דין ובהחלטה שעניינם גילוי מסמכים:

1. חברת אפרופים הגישה לבית המשפט המחוזי תביעה נגד משרד הבינוי והשיכון<sup>3</sup>, ובמהלך הדיון בתביעה ביקשה שבית המשפט יורה למבקר המדינה למסור לה את העתקי כל המסמכים הקשורים לביקורת שעשה מבקר המדינה בנושא שבו עוסקת התביעה.

בית המשפט המחוזי החליט לחייב את מבקר המדינה למסור לחברה את המסמכים המבוקשים. על החלטה זו הוגש ערעור לבית המשפט העליון מטעם מבקר המדינה, ומשרד השיכון הגיש בקשת רשות ערעור. הערעור של מבקר המדינה נסב על כך שהוא חויב למסור מסמכים שהגיעו לידיה במהלך הביקורת ועל כך שבדרך זו מערבים אותו בסכסוך לא לו. המבקר עמד על כך שאין להפוך את משרדו למעין מאגר מידע כללי עבור הציבור, ועל שגישה כזאת פוגעת מאוד בעבודת המבקר.

בית המשפט העליון קיבל את טענות מבקר המדינה וביטל את החלטת בית המשפט המחוזי, בקובעו כי אין להטיל על מבקר המדינה, במסגרת הליך משפטי שהוא איננו צד לו, למסור מסמכים כאמור, וכי מבקר המדינה אינו בעל דברם של המשיבים, ואין להטיל עליו חיוב כלפיהם.

2. תובעים שהגישו לבית המשפט המחוזי תביעת נזיקין נגד משרד הבריאות וקופות חולים<sup>4</sup>, הגישו לבית המשפט בקשה<sup>5</sup>, בהסתמך על החלטת בית המשפט המחוזי בעניין אפרופים, לקבל כראיה את העובדות שהובאו בדוח מבקר המדינה בנושא שבו עוסקת התביעה. לחלופין ביקשו התובעים לחייב את הנתבעות להודות בכל העובדות שהובאו בדוח או להורות למבקר המדינה לגלות להם את כל המסמכים הקשורים לדוח ולאפשר להם לעיין במסמכים.

קודם מתן ההחלטה בעניין זה ניתן פסק דינו של בית המשפט העליון בעניין אפרופים, כאמור לעיל, ובית המשפט המחוזי הלך בעקבות ההלכה שנקבעה בעניין אפרופים, קבע כי אין מקום לצרף את מבקר המדינה בהליך זה וגם אין מקום לחייבו בחיוב כלשהו, בהסתמך על פסיקת בית המשפט העליון בעניין אפרופים וכן בעניין הוצאת עיתון "הארץ".

3 בע"א 6112/03 מדינת ישראל נ' אפרופים שיכון וייזום בע"מ (מובא מתקדיון).

4 ת"א 4298/02 (י-ם) ווידן אליהו נ' מדינת ישראל - משרד הבריאות ואח'.

5 ב"ש"א (י-ם) 4091/04, תק-מח 2004 (1) 3809 (מובא מתקדיון).

## אתר האינטרנט של מבקר המדינה ונציבות תלונות הציבור

ב-9.9.99 החל אתר האינטרנט של משרד מבקר המדינה לפעול.

האתר הוא מקור מידע זמין המאפשר לכל המעוניין לעיין בכל דוח מיד עם פרסומו. האתר הוקם במטרה להעמיד מידע לרשות הציבור ולהגביר את העיון של הציבור בדוחות מבקר המדינה, וכן כדי לסייע לעובדי משרד מבקר המדינה בעבודת הביקורת. הפצת המידע והגברת זמינותו הם אמצעי לקידום והטמעה של ערכי המינהל התקין ולהגברת השיתוף במידע הרב האגור בין דפי הדוחות. לשירותי החיפוש שבאתר תפקיד חשוב ביישום מטרה זו ובהעמדת המידע לשימוש רחב ומושכל. טכנולוגיית האינטרנט מסייעת בשימור המידע הנוצר במהלך עבודת הביקורת ומאפשרת להנחילו לכל מי שיש לו עניין בו או נדרש לו.

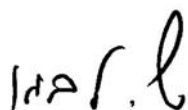
**שירותי המידע באתר:** הספרייה הדיגיטלית שבאתר מכילה את כל הדוחות שפרסם משרד מבקר המדינה מאז 1989, כ-200 במספר, המשתרעים על יותר מ-22,000 עמודים. כמו כן מוצגים באתר חוקים, פרסומים מיוחדים ומידע על פעולות המשרד. חלקים מן המידע שבאתר תורגמו לאנגלית וערבית. הספרייה שבאתר נועדה לספק כלים למיצוי הידע הגלום בדוחות הביקורת, ובאמצעות שירותיה ניתן לאתר מידע בקלות ולבחון סוגיות ונושאים או לסרוק את הדיון בהם במהלך השנים.

שירותי הספרייה מאפשרים חיפוש רגיל וחיפוש מורכב באמצעות מילה או צירוף מילים בטקסט כולו, דהיינו בכל הדוחות, או חיפושים בדוחות מסוג מסוים או בדוחות משנים מסוימות. המידע באתר זמין 24 שעות ביממה.

**פניות אל המשרד באמצעות אתר האינטרנט:** באמצעות האתר ניתן להגיש, בטפסים אלקטרוניים, תלונות לנציב תלונות הציבור, פניות למבקר המדינה בעניינים שונים ובקשות לקבלת מידע. מספר הפניות ללשכת המבקר היה בשנת 2003 כפול ויותר ממספרן ב-2002 (2,914 לעומת 1,427). גם מספר הפונים לנציבות תלונות הציבור גדל. ראוי לציין שרבים ממבקשי המידע הם סטודנטים ותלמידי מערכת החינוך הנעזרים במידע שבדוחות הביקורת.

בהקשר של תפקיד מבקר המדינה לפי חוקי מימון מפלגות הנוגעים לבחירות לכנסת ולבחירות לרשויות המקומיות, יוחדו באתר דפי מידע לחקיקה וכללים הנוגעים לניהול העניינים הכספיים של מפלגות ולנתונים על תרומות למפלגות; כן מובאות באתר שאלות שהופנו למשרד מבקר המדינה בתחום זה והתשובות עליהן.

קיום הדוחות בפורמט האלקטרוני איפשר גם להעלותם, עם יתר התכנים שבאתר, על גבי תקליטור. התקליטור הופץ בין עובדי המשרד, גופים מבוקרים, ספריות אקדמיות וחוקרים. כמו כן, עם כל דוח חדש הנמסר לעיתונאים לקראת פרסומו, נמסר להם גם עותק שלו על גבי תקליטור, לנוחות השימוש במידע המובא בו.



שלומית לביא  
הממונה על העמדת מידע

ירושלים, י"ב בתמוז התשס"ד  
1 ביולי 2004