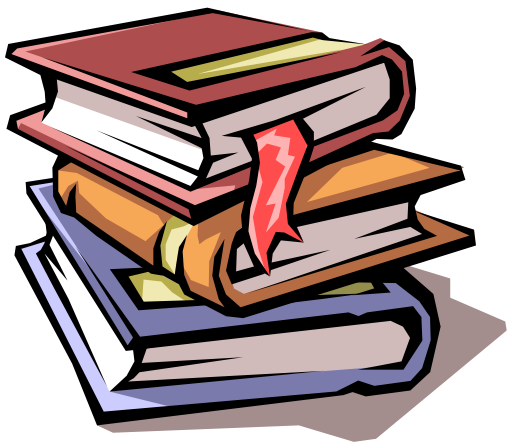




משרד מבקר המדינה

דין וחשבון

לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998



ירושלים, סיוון והתשס"ז
יולי 2007

משרד מבקר המדינה

דין וחשבון

לפרק הזמן 1.7.06 - 30.6.07

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 נאמני ומשרתיו של הציבור ולא אדוניו, וביקורת זו היא מניע מרכזי להגברת הנשיאה באחריות (Accountability) של המינהל הציבורי ושקיפות פעולותיו.

בכל 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 היקף 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: תאגידי 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 תפקידו 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 למינויים ופיטוריהם של עובדי משרדו.

תפקידו 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 שננקטו או הוצאות שהוצאו נועדה לברר באיזו מידה הוקפד על קיום חוקים, נהלים ונורמות ראויות בעת ביצוע פעולות אלה.

חיסכון, 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 הרחבים 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 לביקורתו 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. לפי **חוק המפלגות (בחירות מקדימות לכנסת השבע-עשרה)** (הוראת שעה) התשס"ו-2005, בודק מבקר המדינה גם את חשבונותיהן של מועמדים בבחירות מקדימות לכנסת השבע-עשרה.

3. 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. 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, על מאזן זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה, 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. בד בבד, מונחות על שולחן הכנסת גם הערותיו של ראש הממשלה לדוח השנתי של מבקר המדינה.

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 אם בדוחות נפרדים שעניינם גוף מסוים או נושא מסוים, או בקובץ דוחות הכולל ממצאי ביקורת על כמה גופים.

כמו-כן מתפרסמים **דוחות נפרדים** בנושאים מיוחדים בשל זיקתם לבעיה עקרונית, או לשם שמירה על טוהר המידות או מסיבה אחרת, כגון: נושא העומד על סדר היום הציבורי, נושא בעל חשיבות מיוחדת וכי"ב. **(בעניין הדגש הניתן לדוחות נפרדים אלה ראו בהמשך).**

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 ועל חשבונות המועמדים בבחירות המקדימות לכנסת השבע-עשרה.

נציב תלונות הציבור

התרחבות המינהל הציבורי - בעיקר במדינות הרווחה המודרניות, שבהן גדולה מעורבות השלטון בחיי הפרט - והתחזקות הקשר בין האזרח לגופים ממלכתיים וציבוריים כתוצאה מהמגוון הרחב של השירותים שהמינהל הציבורי מספק לו, הרבו מטבע הדברים את נקודות החיכוך בין האזרח לרשויות השלטון. מצב דברים זה הביא להכרה בצורך בהקמת מוסד אובייקטיבי ובלתי תלוי שיעזור ל"אזרח הקטן" למצוא את דרכו במבוך המנגנון הבירוקרטי ויגן עליו מפני פגיעה של רשויות השלטון בלא שיצטרך לפנות לבית המשפט.

כדי למלא צורך זה החליטה הכנסת, בשנת 1971, להטיל על מבקר המדינה גם את תפקיד נציב תלונות הציבור.

הנציב משמש כתובת לתלונות על גופים ממלכתיים וציבוריים הנתונים לביקורת מבקר המדינה (להלן - גופים מבוקרים), והוא ממלא את תפקידו באמצעות נציבות תלונות הציבור, שהיא יחידה מיוחדת במשרד מבקר המדינה. בנציבות שמונה אגפים המופקדים על בירור תלונות על משרדי

הממשלה, הרשויות המקומיות, רשויות שהוקמו על פי דין (כמו המוסד לביטוח לאומי ומינהל מקרקעי ישראל), חברות ממשלתיות וגופים ציבוריים מבוקרים אחרים.

מבקר המדינה עושה ביוזמתו ביקורת על מכלול הפעולות של הגופים המבוקרים, ואילו נציב תלונות הציבור מברר תלונות המגיעות אליו והנוגעות לפגיעה בפרט בנושא מסוים.

שילוב התפקידים של מבקר המדינה ושל נציב תלונות הציבור מביא תועלת: אם בעקבות בירור תלונה נחשפת לפני הנציב שיטת מינהל פגומה או הפרת חוק שיטתית - תפקידו הנוסף כמבקר המדינה מאפשר לו 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. זאת ועוד, נציבות תלונות הציבור מסתייעת בבירור התלונות במידע שבידי יחידות הביקורת בנושאי התלונות.

כל אדם יכול להגיש תלונה לנציב תלונות הציבור, בעצמו או באמצעות עורך דין. על המתלונן לציין את שמו וכתובתו ולחתום על התלונה. אפשר להגיש תלונה בכתב - בדואר, בפקסימיליה או בדואר האלקטרוני - או באמצעות פנייה בעל פה ללשכות של נציבות תלונות הציבור בירושלים, בתל אביב, בחיפה, בבאר שבע ובנצרת.

בשנים האחרונות הוגשו לנציב תלונות הציבור יותר מ-7,000 תלונות בשנה, ובשנת 2006 עלה מספרן לכ-10,000. הבירור של כמחציתן הסתיים בהכרעה לגופו של עניין. שיעור התלונות המוצדקות היה בממוצע כ-34%.

סוגי הפעולות שאפשר להתלונן עליהן הם רבים; אדם יכול להגיש תלונה אם נפגע במישרין ממעשה - או מחדל - של גוף מבוקר, והמעשה נעשה בניגוד לחוק או ללא סמכות חוקית, מנוגד לכללי מינהל תקין, יש בו אי-צדק בולט או נוקשות יתרה. חבר כנסת, בהיותו נציג נבחר של הציבור, רשאי להגיש תלונה גם על מעשה הפוגע במישרין בזולת או מונע ממנו במישרין טובת הנאה.

יש תלונות שלא יבוררו על ידי נציב תלונות הציבור, אם בשל הגוף שנגדו הוגשה התלונה, אם בשל אופי המעשה שעליו מתלוננים ואם מסיבות אחרות הקבועות בחוק: הנציב אינו מברר תלונות על נשיא המדינה ועל הכנסת וועדותיה ותלונות על חברי כנסת בדבר פעולה שעשו במילוי תפקידם. הנציב גם אינו מברר תלונה על הממשלה או על שר משריה (למעט תלונה בדבר מעשה שעשה כממונה על משרד).

הנציב אינו מברר תלונות על פעולה שיפוטית או מעין-שיפוטית ותלונות בעניינים הנדונים בבית משפט או בבית דין. הנציב גם אינו מברר תלונות של חיילים בשירות סדיר או במילואים ושל שוטרים או סוהרים הנוגעות לסדרי שירותם, לתנאי שירותם או למשמעת. תלונות אלה מבוררות על ידי נציב קבילות חיילים ונציב קבילות שוטרים וסוהרים.

הנציב גם לא יברר תלונה שהוגשה לאחר שעברה שנה מיום המעשה שבגללו הוגשה ותלונה על החלטה שהיא אפשר להגיש עליה ערר או ערעור - 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. הנציב מביא את התלונה לידיעת הגוף הנילון ונותן לו הזדמנות נאותה להשיב עליה. לצורך הבירור רשאי הנציב לדרוש מכל אדם או גוף לתת לו כל ידיעה או מסמך שלדעתו אפשר שייסיעו לו בבירור התלונה.

משסיים הנציב את בירור התלונה, הוא מודיע על כך למתלונן ולנילו, בציון נימוקיו, והוא רשאי גם להצביע על הצורך בתיקון הליקוי שהעלה הבירור וכן על הדרך והמועד 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 למנוע ממנו להשתמש בזכות אחרת השמורה לו או לבקש סעד אחר שהוא זכאי לו. בית משפט, בכלל זה בג"ץ, לא ייתן סעד נגד החלטותיו וממצאיו של הנציב בעניין תלונה.

ככלל, נציב תלונות הציבור אינו מברר תלונה של עובד בגוף מבוקר העוסקת בעניין הנוגע לשירותו של המתלונן כעובד, אלא אם כן נושא התלונה הוא מעשה החורג מהוראות חוק או תקנה בדיני העבודה או מהוראות הסכם קיבוצי או הסדר כללי. ואולם לנציב תלונות הציבור נתונה הסמכות להגן על עובד שהתלונן כי עקב כך שהודיע בתום לב על מעשה שחיתות בגוף שהוא מועסק בו, מתנכלים לו או פוגעים בזכויותיו. במסגרת 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.

למבקר הפנימי בגוף מבוקר ניתנה בחוק הגנה כמו זו הניתנת לחושפי שחיתויות, מפני התנכלות של מעבידו בתגובה על פעולותיו כמבקר פנימי. בכל הנוגע לתלונות של חושפי שחיתויות ושל מבקר פנימי יש לצווים שמוציא הנציב תוקף מחייב.

הדגשים בתכנית העבודה של משרד מבקר המדינה בשנה הנסקרת

היעד האסטרטגי שהציב מבקר המדינה הוא חיזוק המשטר הדמוקרטי בישראל וביצורו, הטמעת נורמות של תקינות בסדרי הממשל ובמינהל הציבורי ומאבק בשחיתות הציבורית למען טוהר המידות בקרב עובדי הציבור. המבקר הציב את הגברת האפקטיביות של דוחות מבקר המדינה כמטרת הביקורת כדי להביא למינהל תקין, לחסכון, ליעילות ולמועילות, ולנשיאה באחריות אישית. כל זאת תוך שקיפות מלאה וללא משוא פנים.

היעדים שקבע המבקר הם:

1) המאבק בשחיתות והגנה על טוהר המידות

המבקר הציב את המאבק בשחיתות כיעד, מתוך ראייה כי זו מסכנת את הדמוקרטיה, גורמת לציבור לאבד את אמונו במימשל ועלולה לפורר את החברה הישראלית. לפיכך, העמיד מבקר המדינה את הפעולות בתחום זה בראש סולם העדיפויות של פעילות משרד מבקר המדינה. הפעילות בתחום זה מתבצעת על ידי כל חטיבות המשרד, בסיוע האגף לתפקידים מיוחדים שהוקם גם למטרה זו. נקבע כי כ-20% ממטלות הביקורת יהיו בתחום המאבק בשחיתות. ניצב (בדימ.) יעקב בורובסקי משמש בתפקיד יועץ בכיר למבקר המדינה לנושא המאבק בשחיתות.

(2) בדיקת נושאים בזמן אמת ("על חס")

בדיקה כאמור באה כדי להתריע על ליקויים, אי-חוקיות ואי-סדרים במהלך פעולת הגוף המבוקר, כדי למנוע נזק בלתי הפיך וכדי להביא לתיקון הליקויים עוד טרם סיום הפעילות המבוקרת, כך שהביקורת לא תהיה בבחינת חלב שנשפך אלא בבחינת להכות על הברזל בעודו חם. במסגרת זו מפורסמים מעת לעת גם דוחות ביקורת מיוחדים, כדי לדווח על הממצאים בזמן אמת.

(3) פרסום שמות

נקבע כי יפורסמו שמות של בעלי תפקידים שנמצא, כי התרשלו במידה חמורה בביצוע תפקידיהם ופגעו, בין השאר, באוצר המדינה במעשיהם או במחדליהם. אין גורם הרתעה בעל משקל כמו פרסום שמות עובדי הציבור האחראים לליקויים ולמחדלים. פרסום שמו של עובד נשקלת בהתאם לחומרת הפגיעה אותה מייחס דוח הביקורת לעובד הציבור ונעשית בזהירות רבה, תוך שמירה על כללי הצדק הטבע ולאחר שמוצתה זכות התגובה של המבוקרים. כמו כן מפרסם מבקר המדינה את שמותיהם של מנהלי יחידות ועובדים שונים, לצורך מתן מידע גרידא, ללא שמתלווה לכך נימת ביקורת.

(4) נשיאה באחריות אישית

הכלל הוא כי מי שעומד בראש הפירמידה או קרוב אליה, צריך לשאת באחריות אישית במקרים ראויים. הידיעה כי בעל תפקיד ישא באחריות אישית על מעשיו מהווה גם היא גורם הרתעה ממדרגה ראשונה.

(5) חיוב בהחזרת כספים למדינה

במקרים שהמבוקרים שלחו את ידם לקופת המדינה, אם בתנאי שכר ובתנאי שירות חריגים, בלתי מקובלים ובלתי ראויים לחלוטין, ואם במקרים מיוחדים שבהם הוכחה מידת רשלנות מירבית, או "עצימת עיניים" של עובדי הציבור, לגבי תשלום כספים, ללא כל בסיס, מאוצר המדינה, ישקול מבקר המדינה לקבוע כי חלה עליהם חובת החזרת הכספים לאוצר המדינה.

(6) קביעת סנקציות כלפי גופים מבוקרים

המדובר בעיקר במקרים בהם נמצא שהגופים אינם מתקנים ליקויים מהותיים שהועלו בדוחות מבקר המדינה. בכלל הסנקציות ניתן לכלול גם קיצוץ בתקציבי אותם גופים, באמצעות החלטות ועדת הכספים של הכנסת, או ועדה אחרת שתיקבע על ידי הכנסת. הצעת חוק בעניין זה מונחת על שלחן הכנסת.

(7) הגברת אפקטיביות הביקורת והמעקב אחר תיקון ליקויים

ביקורת לשעצמה, ללא מעקב אחר תיקון הליקויים שהיא מעלה, אינה מספקת. רק מעקב רצוף וחסר פשרות לגבי ביצוע הליקויים עליהם הצביע המבקר ותיקונם יביא להשגת מטרת הביקורת. לפיכך, קבע מבקר המדינה כי תינתן עדיפות גבוהה לפעולות מעקב אחר תיקון ליקויים.

(8) דיווח חיובי

במקרים מיוחדים ומתאימים, יינתן בדוחות מבקר המדינה ביטוי גם לפעולות חיוביות של הגוף המבוקר, זאת כדי ליצור מוטיבציה ולעודד את עובדי הציבור לפעולות חיוביות.

(9) נציבות תלונות הציבור

הגברת המודעות לקיומו של מוסד נציבות תלונות הציבור על ידי הסברה באמצעי התקשורת האלקטרונית והכתובה והפצת עלוני הסברה ברשויות המקומיות, במתנ"סים ובריכוזי ציבור אחרים והרחבת פעולות נציבות תלונות הציבור והגברתם. הנציבות תשמש כתובת לכל אזרח המבקש להתלונן על השלטון המרכזי, המקומי ועל כל גוף מבוקר (על פתיחת לשכות של נציבות תלונות הציבור, ראו להלן).

נציבות תלונות הציבור שמה לה למטרה להגביר את ההגנה על חושפי שחיתויות.

(10) התקשורת והביקורת

מבקר המדינה מדגיש את החשיבות של התקשורת ככלי להבאת הביקורת לציבור הרחב מחד, וכמקור לנושאים שיש לבדוק, מאידך.

האמצעי החשוב להשגת מטרות הביקורת שנמנו לעיל, והכלי באמצעותו מובא דבר הביקורת לציבור הרחב היא התקשורת. המבקר הצהיר, קבל עם ועדה, מיד עם הכנסו לתפקיד, כי הוא רואה בתקשורת גורם בעל חשיבות ממדרגה ראשונה בהגברת אפקטיביות הביקורת, וכי יש לפעול כך שהתקשורת תשמש "רוח גבית" לביקורת, ואכן כך הוא עושה, והתוצאות מדברות בעד עצמן. המבקר מסתייע בתקשורת, מוסר באמצעותה לציבור הרחב מה הנושאים הנבדקים, ומתי יפורסמו הדוחות. לפעולות אלה יש אפקט ישיר על הגופים המבוקרים. ה"מורא" מפני הביקורת הוא כלי חשוב לתיקון הליקויים, החשש מפני פרסום הליקויים הוא תרופה משמעותית ביותר במלחמה למנוע הישנות הליקויים, ואכן הדברים מוכיחים את עצמם ומראים תוצאות. המבקר חוזר ומדגיש כי התקשורת הינה הכלי שעומד בפני המבקר להביא את דברו לכל, להעצים את הביקורת ואת האפקטיביות שלה.

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.

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, יחידת התכנון הדיווח והבקרה, וכן היחידה לעריכת כתבי המשרד ושירותי המינהל הכללי. למשרד לשכות גם בתל אביב, בחיפה, בנצרת ובבאר שבע.

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

ביוני 2007 מנה תקן המשרד 555 משרות. במשרד הועסקו 510 עובדים: 370 עובדים בדירוג ביקורת במשרות מקצועיות, כולם בעלי השכלה אקדמית במגוון רחב של תחומים; מתוכם 62 עובדים בעלי השכלה משפטית, בנציבות תלונות הציבור; כן מועסקים במשרד 140 עובדים בדירוג המינהלי.

העובדים המקצועיים המועסקים בביקורת הם אקדמאים המדורגים בדירוג הביקורת - מהם 30% בעלי תואר ראשון, 15% סיימו לימודי תעודה לאחר תואר ראשון, 55% בעלי תואר שני ו-2% בעלי תואר שלישי. מספרם הרב של העובדים האקדמאים, בעלי תארים מתקדמים, נובע מהצרכים המקצועיים של המשרד כגוף המבצע את ביקורת המדינה באופן מקצועי, יסודי ומעמיק. מקצועיותם הגבוהה של עובדי משרד מבקר המדינה, ניסיונם העשיר, עצמאותם, הם הערובה הראויה לאובייקטיביות ולעומק הבדיקה.

רשימת בעלי תפקידים בכירים

לשכת המבקר

מיכה לינדנשטראוס, מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור
שלמה גור, מנהל כללי
יהושע רוט, עוזר בכיר למבקר המדינה וממונה על קשרים בין-לאומיים, וכן ממונה על העמדת מידע לפי חוק חופש המידע
יעקב בורובסקי, יועץ מבקר המדינה בנושא המאבק בשחיתות
רמי חיימוביץ, עוזר למבקר המדינה ונציב תלונות הציבור
יצחק סעד, עוזר למנהל הכללי

יחידות מטה

נורית ישראלי, היועצת המשפטית למבקר המדינה
אילן מעוז, היועץ הכלכלי למבקר המדינה
שמואל יונס, משנה למנהל הכללי, מינהל
לאה עוזיאל, מנהלת בכירה על ענייני החשבות והגזברות
איילת בננסון, מנהלת בכירה על משאבי האנוש
מרדכי נתיב, מנהל בכיר על האגף למערכות מידע
עליזה מעיין, מנהלת בכירה על ההדרכה ומרכז המידע
ראובן כץ, מנהל בכיר על יחידת התכנון, הדיווח והבקרה
שלומית סבן, עורכת כתבי המשרד
דוד לוי, ממונה בנא"מ ארצי
מנחם ברעם, ממונה בטחון ארצי

ביקורת משרדי הממשלה

בעז ענר, משנה למנהל הכללי, מנהל החטיבה לביקורת משרדי הממשלה, תל אביב
צבי ורטיקובסקי, משנה למנהל הכללי, מנהל החטיבה לביקורת המשרדים הכלכליים
עמוס סליפר, משנה למנהל הכללי, מנהל החטיבה לביקורת משרדי הממשלה, ירושלים
בנימין צרפתי, מנהל בכיר על אגף א'
שמואל הרשקוביץ, מנהל בכיר על אגף ב'
אהוד לנגרמן, מנהל בכיר על אגף ג'
שמעון עמר, מנהל בכיר על אגף ד'
חנה יזרעאלוביץ, מנהלת בכירה על אגף ה'
רונית אלימלך, מנהלת בכירה על אגף ו'
יוסף הירש, מנהל בכיר על אגף ז'
מנחם גוטרייך, מנהל בכיר על אגף ח'
אליעזר בראונר, מנהל בכיר על אגף ט'
אהובה לוי, מנהלת בכירה על אגף י'
יורם שבירו, מנהל בכיר על אגף י"א
אהרון הלינגר, מנהל בכיר על אגף י"ב

ביקורת מערכת הביטחון

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

ביקורת הרשויות המקומיות וביקורת לפי חוק מימון מפלגות

שמואל גולן, משנה למנהל הכללי, מנהל החטיבה לביקורת הרשויות המקומיות וביקורת לפי חוק מימון מפלגות

יובל חיו, מנהל בכיר על אגף א'

תמר מנס, מנהלת בכירה על אגף ב'

זיאד אסעד, מנהל בכיר על אגף ג'

ריקרדו לסטרל, מנהל בכיר על אגף ד'

נציבות תלונות הציבור

הלל שמגר, מנהל נציבות תלונות הציבור

מדי רוזנברג, עוזרת בכירה לנציב תלונות הציבור

מירי אלה, ממלאת מקום היועץ המשפטי

רחל אבני, מנהלת בכירה על אגף א'

נאוה רוז, מנהלת בכירה על אגף ב'

מרב לוי, מנהלת בכירה על אגף ג'

אסתר שטרן, מנהלת בכירה על אגף ד'

יונתן מרקוביץ, מנהל בכיר על אגף ה'

חיה רייך, מנהלת בכירה על אגף ו'

ברכה טל, מנהלת בכירה על אגף ז'

דינה סמט, מנהלת בכירה על אגף ח'

וועדה מייעצת ליד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור

ב-29.1.2007 הוקמה וועדה מייעצת ליד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור. הוועדה היא מועצה ציבורית של אנשי אקדמיה, אנשי רוח ואישי ציבור מאסכולות שונות. בראש הוועדה עומד פרופ' רמי פרידמן וחברים בה 23 אנשים.

תפקידי הוועדה המייעצת לסייע למבקר המדינה ולייעץ לו על פי דרישתו והנחיותיו.

כמו כן תפקידה להציג בפני מבקר המדינה תחומים ונושאי פעילות, עמדות, הלכי רוח, ומגמות הרווחות בקרב הציבור.

הוועדה המייעצת הוקמה לתקופת ניסיון של שנתיים ובסיומן יוחלט אם להפכה לגוף של קבע.

חברים בוועדה :

מר גיורא רוזן	פרופ' רמי פרידמן יו"ר
רו"ח דני מנדל	מר עמיר מקוב
ח"כ (לשעבר) מלי פולישוק-בלוך	מר אריה (לובה) אליאב
הרב פרופ' נפתלי רוטנברג	עו"ד יחזקאל פלומין
מר שלמה קלדרון	ניצב (דימי) יוסי סטבון
מר דן פרופר	פרופ' זאב צחור
עו"ד אביגדור רביד	מר מתי אבני
גב' במבי שלג	מר גע'פר פרח
מר יעקב וירז'ביסקי	ח"כ (לשעבר) גילה פינקלשטיין
עו"ד רוני פאלוך	ד"ר מור אלטשולר
רו"ח יצחק רוטמן	פרופ' יורם פרי
	עו"ד אורנה לין

ייצוג בני שני המינים במשרד מבקר המדינה

מ-510 עובדי משרד מבקר המדינה 291 הן נשים ו-219 גברים. הנשים הן 57% מעובדי המשרד. 370 מעובדי המשרד מועסקים בדירוג הביקורת, מהם 176 נשים, שהן 48% מכלל עובדי הביקורת. מספר העובדים בדירוג המינהלי הוא 140, מהם 115 נשים, שהן 82% מכלל העובדים בדירוג המינהלי.

להלן נתונים משווים בין הנשים והגברים המועסקים במשרד מבקר המדינה:

1. בשתי הדרגות הגבוהות בדירוג הביקורת מכהנים 6 נשים ו-24 גברים, ובשתי הדרגות שמתחתן - 52 נשים ו-68 גברים. בדרגת הביניים משתווה מספר הנשים והגברים (70), ובדרגות הבינוניות ומטה 51 נשים ו-37 גברים.
2. בשבע חטיבות המשרד מכהנים כמנהלי החטיבה שבעה גברים. בתפקיד מנהלי אגפים מכהנים 16 נשים ו-22 גברים, ובתפקיד סגני מנהלי אגפים מכהנים 23 נשים ו-43 גברים.
3. במשרד שלושה עובדים בדירוג מוקבל לשופטים: אישה אחת ושני גברים.
4. בדירוג המינהלי מאיישות נשים את מרבית התפקידים (115 נשים ו-23 גברים). בדרגה הבכירה מכהן גבר אחד, בדרגה שמתחתיה - אישה אחת ו-3 גברים ובשאר הדרגות מספר הנשים גדול מזה של הגברים.
5. להלן התפלגות הנשים והגברים לפי השכלה: תואר ראשון - 61 נשים ו-49 גברים; לימודי תעודה - 24 נשים ו-22 גברים; תואר שני - 89 נשים ו-116 גברים; תואר שלישי - שתי נשים וחמישה גברים.

סקירת עיקרי פעילות מבקר המדינה

בפרק הזמן 1.7.06-30.6.07 הגיש מבקר המדינה את הדוחות האלה:

דוחות מבקר המדינה

1. דוחות שנתיים

א. דוח 57א - ביקורת על מערכת הבטחון

תוצאות הביקורת על מערכת הבטחון שנעשתה בשנת 2006 נכללו בדוח 57א, אותו המציא מבקר המדינה לראש הממשלה ולוועדה לענייני ביקורת המדינה ב-14.9.06. הדוח הונח על שולחן הכנסת ופורסם ברבים ב-4.12.06.

דוח 57א מכיל 27 פרקים העוסקים במגוון נושאים בתחום מערכת הביטחון, וביניהם: הממשק שבין תהליכי תכנון ותקצוב בצה"ל; הכשרת הקצונה הבכירה בצה"ל; כוחות משמר הגבול תחת פיקוד צה"ל; הטיפול של צה"ל בהטרדות מיניות; ארגון אלמנות ויתומי צה"ל; ארגון יד-לבנים; התעשייה האווירית והתעשייה הצבאית וכן בוועדה לאנרגיה אטומית.

ב. דוח שנתי 57ב

מבקר המדינה המציא את דוח 57ב לראש הממשלה וליו"ר הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת ב-15.2.07. הדוח הונח על שולחן הכנסת ב-9.5.07, ובו ביום פורסם ברבים. הדוח כולל את תוצאות הביקורת בשנת 2006 ואת תוצאות הביקורת על חשבונות המדינה לשנת 2005 בכל הנוגע למשרדי הממשלה, למוסדות המדינה ולמפעליה. כמו כן נכלל בו פרק בתחום מאזן זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה ליום 31.12.05.

דוח 57ב מכיל כ-50 נושאים מתחומים מגוונים, 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 כי במהלך שנת 2006 ערך משרד מבקר המדינה ביקורות בזמן אמת על שורה של נושאים שבראש סדר היום הציבורי, ובכלל זה המאבק בשחיתות הציבורית ובטוהר המידות. על חלק מהדוחות נערכו ביקורות המעקב, שהן כלי מרכזי בפיקוח על יישום ממצאי הביקורת ובהפיכת הביקורת לאפקטיבית. במחצית השנייה של 2006 החל משרדנו בביקורת על מלחמת לבנון השנייה, בדגש על מוכנות העורף והטיפול בו.

דוח 57ב מטפל בנושאים מערכתיים בעלי השלכות עומק על השירות הציבורי ועל החברה בישראל, ובהם: "כללים והסדרים למניעת ניגוד עניינים ואכיפתם"; "תופעת המאכערים בשירות הציבורי"; מעקב ובקרה על החברות הממשלתיות. דגש מיוחד ניתן לנושאים הקשורים באוכלוסיות חלשות וזכויותיהן, כמו "שיקום נכי נפש בקהילה" ו"היערכות המשטרה ליישום חוק זכויות נפגעי עבירה".

במשרדי הממשלה נבדקו בין השאר הנושאים הבאים :

במשרד האוצר - ניהול העודפים והרזרבה הכללית בתקציב המדינה; הצורך בהסדר מקיף בדבר סדרי ניהולם של תאגידים סטטוטוריים; ברשות המסים - הטלת קנסות מינהליים על עבירות מס הכנסה, ההתמודדות עם תופעת החשבונניות הפיקטיביות;

במשרד הבינוי והשיכון - נושאי הכרייה והחציבה של חול, חילופי קרקעות ומיזם מלונאי מסחרי באזור הדולפינריום.

במשרד הבריאות - סוגיות בתחום זכויות היתר של העובדים במערכת הבריאות בקבלת שירותים, שיקום חולי נפש בקהילה, בנקי זרע, ונערך מעקב בנושא סל שירותי הבריאות;

במשרד החינוך, התרבות והספורט - היבטים בטיפול בבחינות הברות והטלויזיה החינוכית;

במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה - נושא הפיקוח על משקלות ומידות;

במשרד החקלאות ופיתוח הכפר - התמודדות משרד החקלאות עם התפרצות מחלת "שפעת העופות", הוועדה הציבורית לבחינת הפיקוח על מחירי החלב ומוצריו, וכן היבטים הנוגעים להובלה הימית באגרקסקו;

במשרד הפנים נערך מעקב בנושא ניהול מקרקעין לאורך חופי הכנרת והשימוש בהם;

במשרד הרווחה נערך מעקב בשני נושאים: רכישת שירותים חברתיים ותקצוב שירותי הרווחה ברשויות המקומיות - היעדר שוויון.

במוסדות המדינה ותאגידים נבדקו בין השאר תנאי העסקת עובדים בבנק ישראל; הועד האולימפי; ביקורת נכויים - תווך מעבידים ועדכון גמלאות בביטוח הלאומי; תהליכי רכש והצטיידות ברכבת ישראל; הפיכת מע"צ לחברה; היבטים בפעילות מפעל הפיס; נוכחות עובדים ותשלומים עבור שעות נוספות וכוננויות ברשות השידור; היבטים בניהול נכסי דלא נידי של האוניברסיטאות ועוד.

מערכת הבטחון - הדוח כולל גם מספר פרקים בנושאים אקטואליים של בטחון המדינה, כמו: ההתמודדות עם הלוחמה התת-קרקעית הפלסטינית; המענה לירי תלול מסלול מרצועת עזה; וכן תהליכי קבלת החלטות בנוגע להקמת שדה התעופה "תמנע", לביקורת זו, שנערכה בזמן אמת, היתה תוצאה מיידי, שמנעה ירידת כספי ציבור לטמיון; הטיפול בשיקום סייעני זרועות הבטחון ואנשי צד"ל והטיפול במאוימים.

כמו כן מתייחס הדוח לשני היבטים של **תכנית ההתנתקות**: תקצוב התכנית ואומדן עלותה, וכן הכנת שומות פרטניות לבתי מגורים.

ולבסוף, הדוח כולל גם פרק המתייחס ל**בית המחוקקים**, שעניינו, סוגיות במינהל הכנסת.

2. דוחות בנושאים מיוחדים

מבקר המדינה פרסם 6 דוחות מיוחדים, שעסקו בנושאים שעלו על סדר היום הציבורי או שנמצא צורך למקד אליהם תשומת לב ציבורית ובהם: דוח על חברת רכבת ישראל בע"מ הטיפול בתאונות

ובבטיחות; דוח על הרשות לעסקים קטנים ובינוניים בישראל - מינויים פוליטיים; דוח על המועצה לבטחון לאומי; דוח מבקר המדינה בנושא ניגוד עניינים בפעולות שר התמ"ת בהקשר לחברת סיליקט; דוח על היבטים אחדים של תכנית מהל"ב ("תכנית ויסקונסין"). כמו כן, העביר מבקר המדינה ליועץ המשפטי לממשלה ביום 29.4.07 חומר הבדיקה שנאסף במשרד מבקר המדינה בנושא רכישת הדירה ברח' כרמייה 8 בירושלים, בידי בני הזוג עליזה ואהוד אולמרט;

3. דוחות על הביקורת בתחום השלטון המקומי

ב-20.2.07 פורסם דוח על הביקורת בשלטון המקומי:

הדוח עוסק הן בנושאים שנבדקו במקביל במספר רשויות מקומיות, והן בנושאים שנבדקו ברשויות מקומיות מסוימות. כך, כולל דוח זה פרקים בנושאים כמו:

יישום מסקנות ועדת החקירה הממלכתית בעניין בטיחות מבנים ומקומות המשמשים את הציבור (ועדת זיילר); יחסי הגומלין בין הרשויות המקומיות ובין משרד הפנים; טיפולן של הרשויות המקומיות בנערות במצוקה; שווקים וירידים - ניהול ופיקוח של רשויות מקומיות; פיקוח עיריות על הפעלת קייטנות. וכן, נושאים נקודתיים שנבדקו במספר רשויות מקומיות, כמו, טיפולה של עיריית אור עקיבא בארנונה ואגרות מים וביוב; התקשרויות שבוצעו על ידי עיריית כפר סבא; חובות של נבחרים ציבורי וויתור על הכנסות עצמיות בעיריית שפרעם; תשלומי תושבים למימון התקנות מקומות חנייה בחניונים ציבוריים בתל-אביב; ארנונה כללית ואגרת מים במועצה המקומית ג'סר א-זרקה; הסעת תלמידים למוסדות חינוך וגביית ארנונה ותשלומים עבור צריכת מים במועצה המקומית זמר.

4. ביקורת לפי חוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973

ב-30.1.07 פורסמו ארבעה דוחות לפי חוק זה:

א. דין וחשבון על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות ורשימות המועמדים לתקופת הבחירות לכנסת השבע עשרה.

ב. דין וחשבון על תוצאות ביקורת החשבונות השוטפים של הסיעות בכנסת השש עשרה לתקופה 1.1.05 עד 31.12.05.

ג. דין וחשבון על תוצאות ביקורת החשבונות השוטפים של הסיעות בכנסת השש עשרה לתקופה 1.1.06 עד 30.4.06.

ד. דין וחשבון על תוצאות ביקורת החשבונות השוטפים של סיעת חד"ש - חזית דמוקרטית לשלום ולשוויון (מפלגה הקומוניסטית הישראלית וחוגי ציבור יהודים וערבים) בכנסת השש עשרה לתקופה 1.3.03 עד 31.12.04.

5. ביקורת לפי חוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות), התשנ"ג - 1993

בתקופה 30.6.06 עד 1.7.07 פורסמו תשעה דוחות לפי חוק זה כלהלן:

א. חמישה דוחות המתייחסים לתוצאות ביקורת חשבונות המועמדים שהשתתפו בבחירות מיוחדות לראש רשות מקומית במועצות המקומיות הבאות (בסוגרים מועד הבחירות): כפר שמריהו (נובמבר 2005), אבו סנאן (מאי 2006), ראמה (מאי 2006), חורפיש (יוני 2006) מצפה רמון (אוקטובר 2006).

ב. שלושה דוחות המתייחסים לתוצאות ביקורת חשבונות המועמדים שהשתתפו בבחירות לראש מועצה האזורית במועצות האזוריות הבאות: עמק יזרעאל (יולי 2006), בקעת בית שאן (אוגוסט 2006), עמק חפר (אוקטובר 2006).

ג. דוח אחד המתייחס לתוצאות ביקורת חשבונות המועמדים בבחירות חדשות בנהריה (דצמבר 2005).

ביקורת לפי חוק המפלגות התשנ"ב-1992 כפי שתוקן על ידי חוק המפלגות (בחירות מקדימות לכנסת השבע-עשרה) (הוראת שעה), התשס"ו-2005.

בנובמבר 2005 התקבל בכנסת תיקון (הוראת שעה) לחוק המפלגות לפיו על מבקר המדינה לבדוק את חשבונותיהם של המועמדים בבחירות המוקדמות (פריימריס) לכנסת השבע-עשרה, הן את חשבונות המועמדים המתמודדים על מקום בכנסת והן את חשבונות המועמדים המתמודדים לתפקיד יושב ראש המפלגה ומועמדה לראשות הממשלה.

ביקורת כאמור הוטלה לראשונה על מבקר המדינה והמשרד נערך לבצעה. ב- 6.11.06 פורסם הדוח על תוצאות ביקורת החשבונות של המתמודדים בבחירות המקדימות (פריימריס) לכנסת השבע עשרה.

דוח נציב תלונות הציבור

ב-19.3.07 הונח על שולחן הכנסת דוח מס' 33 של נציב תלונות הציבור.

הדוח מסכם את הפעולות של הנציב ושל נציבות תלונות הציבור בשנת 2006, והוא כולל סקירה כללית של סמכויותיו ותחומי פעולתו של הנציב ושל פעולות הנציבות באותה שנה. בדוח הובאו נתונים על מספר התלונות שהתקבלו בנציבות ועל תוצאות בירורן, ועל התפלגות התלונות לפי הגופים הנילונים ולפי נושאי התלונות.

עוד הובאו בדוח נתונים ומידע מפורט על 17 הגופים שעליהם התקבלו יותר מ-150 תלונות בשנת 2006. המידע כולל השוואה בין מספר התלונות שהתקבלו על כל גוף בשנים 2002-2006 ופירוט הנושאים העיקריים של התלונות עליו בשנת 2006. נוסף על כך מובא לוח המתאר את המספר הכולל של נושאי התלונות על אותו הגוף שבוררו באותה השנה ואת תוצאות הבירור בנושאים אלה.

בדוח מובא תיאור הטיפול ב-49 תלונות נבחרות.

בשנת 2006 הוגשו לנציבות במישרין 9,928 תלונות שכללו 10,420 נושאים לבירור (עלייה של 26.9% לעומת שנת 2005). נוסף על כך קיבלה הנציבות העתקים של מאות תלונות שהוגשו במקורן לאחד הגופים המבוקרים. הנציבות לא ביררה תלונות אלה 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. המידע שבתלונות שלא בוררו הועבר ליחידות במשרד מבקר המדינה המופקדות על הביקורת בגופים הנילונים.

בשנת 2006 טיפלה הנציבות ב-13,546 תלונות, בכללן 3,618 תלונות שנשארו לבירור משנת 2005. הנציבות סיימה את הטיפול ב-9,800 (72.3%) מהתלונות. ב-32.2% מהנושאים שהוכרעו לגופו של עניין נמצא שהתלונה מוצדקת (לעומת 32.7% בשנת 2005).

ואלה הגופים שעליהם התקבל מספר התלונות הרב ביותר בשנת 2006: **המוסד לביטוח לאומי - 909** תלונות (לעומת 692 בשנת 2005). 24.5% מהתלונות על המוסד שהיו בטיפול בשנת 2006 והוכרעו לגופו של עניין נמצאו מוצדקות. **משטרת ישראל - 628** תלונות (לעומת 471 בשנת 2005). 41.5% מהתלונות על משטרת ישראל שהיו בטיפול בשנת 2006 והוכרעו לגופו של עניין נמצאו מוצדקות. **משרד המשפטים - 406** תלונות (לעומת 293 בשנת 2005). 30.4% מהתלונות על משרד זה שהיו בטיפול בשנת 2006 והוכרעו לגופו של עניין, נמצאו מוצדקות.

התלונות המתקבלות בנציבות עוסקות בשלושה תחומים עיקריים: המינהלי, המשפטי והחברתי.

התחום המינהלי: התלונות בתחום זה עוסקות בעיקר במתן שירות לקוי לאזרח בגופים ציבוריים: השהיית הטיפול בפניות, אי-מתן מענה לפנייה, מסירת מידע חסר או מטעה וכדו'.

התחום המשפטי: התלונות בתחום זה הן על פעולות של הגופים הנילונים שנעשו בניגוד לחוק, לתקנות או לנוהלי הגוף הנילון, 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 וכדומה.

התחום החברתי: התלונות בתחום זה עוסקות בעיקר בשירותי רווחה, כמו גמלאות המוסד לביטוח לאומי, זכאות לדיור והטבת תנאי דיור; שירותי בריאות וביטוח בריאות ממלכתי; ענייני חינוך וזכויות נכים.

בנציבות מתקבלות גם תלונות של עובדי ציבור על פגיעה בזכויותיהם בידי מי שממונה עליהם, בתגובה על חשיפת מעשי שחיתות במקום עבודתם. בסקירה הכללית שבדוח מובא הסבר על סמכויות של נציב תלונות הציבור למתן צווי הגנה על עובדים שזכויותיהם נפגעו בשל חשיפת מעשי שחיתות במקום עבודתם, נתונים על תלונות כאמור שהתקבלו בשנת 2006 ועל צווי הגנה שהוציא הנציב. בדוח מובא תיאורן של שתי תלונות שבעקבותיהן נתן הנציב שני צווי הגנה קבועים.

הצעת תקציב 2007

(באלפי שקלים חדשים)

ההוצאה למעשה בשנת 2005	תקציב מקורי 2006	שיא כוח אדם	הצעת תקציב 2007	סעיף
179,044	221,720	555	216,710	11 משרד מבקר המדינה
21,735	26,361	56	27,351	01 ניהול ומטה
121,822	143,999	400	147,859	02 ביצוע הביקורת
28,685	33,496	99	35,828	03 נציבות תלונות הציבור
6,802	14,592		2,500	04 הוצ' חד פעמיות
	3,272		3,172	05 רזרבה
21,735	26,361	56	27,351	01 ניהול ומטה
4,247	4,735	15	4,775	01 01 הנהלה
7,484	9,154	26	9,652	01 02 תכנון, עריכה וייעוץ
125			300	01 03 אורחים ושיתוף פעולה בינלאומי
2,917	4,267	5	3,893	01 04 הדרכה
1,646	1,915	10	1,819	01 05 אמרכלות שיא כוח אדם
5,316	6,290		6,912	01 06 אמרכלות רכישות
121,822	143,999	400	147,859	02 ביצוע הביקורת
40,628	47,937	189	48,505	02 01 ביקורת משרדי ממשלה
16,034	19,396	65	18,349	02 02 ביקורת מערכת הביטחון
16,105	18,990	71	19,294	02 03 ביקורת רשויות מקומיות
5,968	6,990	25	7,288	02 05 ביקורת פעולות ענ"א
55			50	02 06 ביקורת בחו"ל
10,172	11,236	50	11,242	02 07 אמרכלות שיא כ"א
32,860	39,450		43,131	02 08 אמרכלות רכישות
28,685	33,496	99	35,828	03 נציבות תלונות הציבור
2,286	2,577	7	2,621	03 01 הנהלה
13,110	15,149	73	16,540	03 02 הטיפול בתלונות
3,141	3,470	19	3,472	03 03 אמרכלות שיא כ"א
10,148	12,300		13,195	03 04 אמרכלות רכישות

הצעת תקציב 2007 (המשך)

(באלפי שקלים חדשים)

ההוצאה למעשה בשנת 2005	תקציב מקורי 2006	שיא כוח אדם	הצעת תקציב 2007	סעיף
4,342	14,592		2,500	04 הוצ' חד פעמיות
1				04 02 בניה ותחזוקה
	1,250			04 03 ביקורת על בחירות מקדימות (פריימריס)
1,741	12,346			04 04 פיתוח המיחשוב
232				04 07 ביקורת על מימון בחירות - תשלום לרואי חשבון
103				04 08 ביקורת על מימון בחירות - הוצ' אחרות
87	395			04 10 אבטחה
3,516	501			04 13 דיור ובינוי
223				04 14 מעבר למבנה חדש בתל אביב
808				04 15 פורשים
	100		2,500	04 16 רכישת רכב
	3,272		3,172	05 רזרבה
	2,140		2,172	05 01 רזרבה לשכר
	1,132		1,000	05 02 רזרבה לעמידה ביעדי הגרעון

1. מבקר המדינה רשאי להעביר כל סכום של הוצאה מתכנית אחת לתכנית אחרת בתקציב משרד מבקר המדינה (להלן - המשך), או לתכנית חדשה שתיוסף לתקציב המשרד ובלבד שהוא לא ישנה בדרך זו תכנית בסכום העולה על הסכום שנקבע מפעם לפעם לעניין סעיף 11 (א) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה 1985, ועל 15% מהתכנית המקורית, אלא באישורה המוקדם של ועדת הכספים של הכנסת (להלן - הוועדה).
2. מבקר המדינה רשאי להעביר כל מספר משרות, ביחד עם סכום ההוצאה הדרוש להן, או בלעדיו, מתכנית אחת לתכנית אחרת בתקציב המשרד, או לתכנית חדשה שתיוסף לתקציב המשרד, ובלבד שהוא לא ישנה בדרך זו תכנית במספר העולה על 50 ועל 20% ממספר המשרות בתכנית המקורית, אלא באישורה המוקדם של הוועדה.
3. נותר סכום עודף בתקציב המשרד לשנת הכספים 2006, רשאי מבקר המדינה להתיר את השימוש באותו סכום בשנת 2007 לתכנית שבה נכלל או לתכנית אחרת שבאותו תקציב. הותר שימוש בסכום עודף כאמור, יוסף הסכום לתקציב של שנת הכספים 2007 בהתאמה כאילו היה חלק ממנו.

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, ת"ד 7024, מיקוד 61070	תל אביב
04-8604434	04-8604444	רח' עומר אל-כיאם 12 הדר הכרמל ת"ד 4394, מיקוד 31093	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' : גם 15.00 - 17.00	רח' בית הדפוס 12 גבעת שאול ת"ד 1081 מיקוד 91010	ירושלים
03-6851515	03-6843555	ימים א-ה : 8.30 - 12.00 יום ד' : גם 15.00 - 17.00	רח' הארבעה 19 ת"ד 7024 מיקוד 61070	תל אביב
04-8604434	04-8604444	ימים א-ה : 8.30 - 12.00 יום ד' : גם 15.00 - 17.00	רח' עומר אל-כיאם 12 הדר הכרמל ת"ד 4394 חיפה 31043	חיפה
04-6455040	04-6455050	ימים ב-ה : 8.30 - 12.00 יום ד' : גם 15.00 - 17.00	רח' פאולוס השישי 85 ת.ד. 50400, מיקוד 16162	נצרת
08-6234343	08-6232777	ימים א-ה : 8.30 - 12.00 יום ד' : גם 15.00 - 17.00	רח' הנרייטה סולד 8ב' ת.ד. 599 מיקוד 84102	באר-שבע

כתובות דואר אלקטרוני

- אלה הכתובות הרשמיות של משרד מבקר המדינה לקבלת דואר אלקטרוני מהציבור :
- 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.
 - yroth@mevaker.gov.il - דואר ליהושע רוט, עוזר בכיר למבקר המדינה והממונה על קשרים בינ"ל ועל העמדת מידע לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998.

דיווח של הממונה על העמדת מידע

מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, מינה ב-18.6.07, בתוקף סמכותו לפי סעיף 3 לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן - חוק חופש המידע), את מר יהושע רוט, עוזר בכיר למבקר וממונה על קשרים בינ"ל, 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, חלקן שלא על פי חוק חופש המידע, בעיקר לקבלת מידע על נושאים שהביקורת עסקה בהם ועל נושאים שממצאי ביקורת עליהם פורסמו בדוחות מבקר המדינה. בקשות רבות כאלה נענו גם קודם שחוק חוק חופש המידע, והן נענות גם כעת, אף שאינן מבוססות על חוק זה. הבקשות האמורות אינן מפורטות להלן.

להלן טבלה המפרטת את הפניות לפי חוק חופש המידע בפרק הזמן 1.7.06 - 30.6.07 ואת דרך הטיפול בהן :

נושא הבקשה	תאריך הגשת הבקשה	הבקשה נענתה במלואה	הבקשה נענתה חלקית	הבקשה לא נענתה	הנימוק לאי מתן מענה
קבלת הנהלים וההנחיות הפנימיות על פיהם פועלות היחידות השונות במשרד מבקר המדינה ונציבות תלונות הציבור	10.7.06	✓			
קבלת נתונים אחרונים על שכר ראש עיריית אריאל ובכירים בעירייה	16.6.06			✓	על פי חוק חופש המידע, מבקר המדינה הינו "רשות ציבורית" למעט לגבי מידע שהגיע אליו לצורך פעולות הביקורת וביורר תלונות הציבור (סעיף 2(4)).
שכר עובדי משרד מבקר המדינה - פירוט רכיבים שונים	7.8.06	✓			
מספר העובדים במשרד מבקר המדינה ופריסתם המרחבית	15.8.06	✓			
תיעוד לדברים שנאמרו על ידי עובדת משרדנו לפני שנים רבות בדיון שהתקיים בעניין הקרן למפעלי שיקום למוגבלים, במהלך הכנת דוח ביקורת על הקרן	29.12.06			✓	סעיף 2(8) לחוק חופש המידע קובע כי רשות ציבורית רשאית לדחות בקשה לקבלת מידע אם המידע נוצר או נתקבל בידה למעלה משבע שנים לפני הגשת הבקשה ואיתורו כרוך בקושי של ממש.
בקשה לעיין במסמכים הקשורים להכנת דוחות ביקורת בנושא הבנייה הקלה	8.12.06			✓	על פי חוק חופש המידע, מבקר המדינה הינו "רשות ציבורית" למעט לגבי מידע שהגיע אליו לצורך פעולות הביקורת וביורר תלונות הציבור. (סעיף 2(4))

הנימוק לאי מתן מענה	הבקשה לא נענתה	הבקשה נענתה חלקית	הבקשה נענתה במלואה	תאריך הגשת הבקשה	נושא הבקשה	
הועברו נתונים חלקלא הועברו נתונים העשויים לכלול מידע בדבר התייעצויות פנימיות, מקורות מידע חסויים, מידע שהגיע למבקר המדינה לצורך פעולות הביקורת לבירור תלונות הציבור לגביהם מבקר המדינה הוא רשות ציבורית לפי החוק, וכן עניינים אישיים ופרטיים שאין מקום לחשפם בשל פגיעה בפרטיות.		✓		24.1.07	בקשה לחשוף את לוחות הזמנים החדשיים של המבקר מתחילת כהונתו ועד למועד זה	7

כפי שעולה מהטבלה, חלק מהבקשות לפי חוק חופש המידע המתקבלות במשרד מבקר המדינה אינן נענות, או נענות חלקית, משום שהתבקש בהן מידע שהגיע לידי מבקר המדינה לצורכי פעולות הביקורת. 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". להלן יוצגו פסקי דין שניתנו על ידי בתי המשפט בעניין זה.

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-11.03.23¹. הוצאת העיתון ערערה על פסק הדין לפני בית המשפט העליון, אולם השופט חשין דחה את הערעור וקבע בפסק דינו² 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".

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 והשיכון³, ובמהלך הדיון בתביעה ביקשה שביית 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 לידיו 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.

1 ע"מ (ת"א) 1041/02 הוצאת עיתון "הארץ" בע"מ ואח' נ' מדינת ישראל - משרד מבקר המדינה ואח' (מנהלי תשס"ב 664).

2 ע"מ 8282/02 הוצאת עיתון "הארץ" בע"מ נ' מדינת ישראל - משרד מבקר המדינה ואח' פד נח(1) 465.

3 ע"א 6112/03 מדינת ישראל נ' אפרופים שיכון וייזום בע"מ ואח' פ"ד נח(1) 394.

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 חולים⁴, הגישו לבית המשפט בקשה⁵, 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".

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

5 בש"א (י-ם) 4091/04, תק-מח 2004 (1) 3809 (מובא מתקדין).

אתר האינטרנט של משרד מבקר המדינה ונציבות תלונות הציבור

אתר האינטרנט של משרד מבקר המדינה ונציבות תלונות הציבור פועל מ-9.9.99.

כתובת האתר: www.mevaker.gov.il.

בשנת 2006 נמשכה מגמת הגידול במספר הביקורים באתר האינטרנט של משרד מבקר המדינה. כמו כן, היה גידול ניכר במספר המעיינים בדוחות ועלה מספר הדוחות שהועתקו מן האתר. באתר פועלת ספרייה דיגיטלית המכילה כ-35,000 עמודים של כל הדוחות והפרסומים שהמשרד הוציא משנת 1989. בנוסף יש באתר מאות עמודי תוכן (HTML) במדוריו השונים המכילים מידע אודות פעילות המשרד ומגוון תפקידיו של מבקר המדינה ונציבות תלונות הציבור. האתר ביסס את מעמדו כמקור מידע זמין המאפשר לכל המעוניין לעיין בכל דוח מיד עם פרסומו.

אתר האינטרנט של משרד מבקר המדינה נועד לקדם את היעדים הבאים:

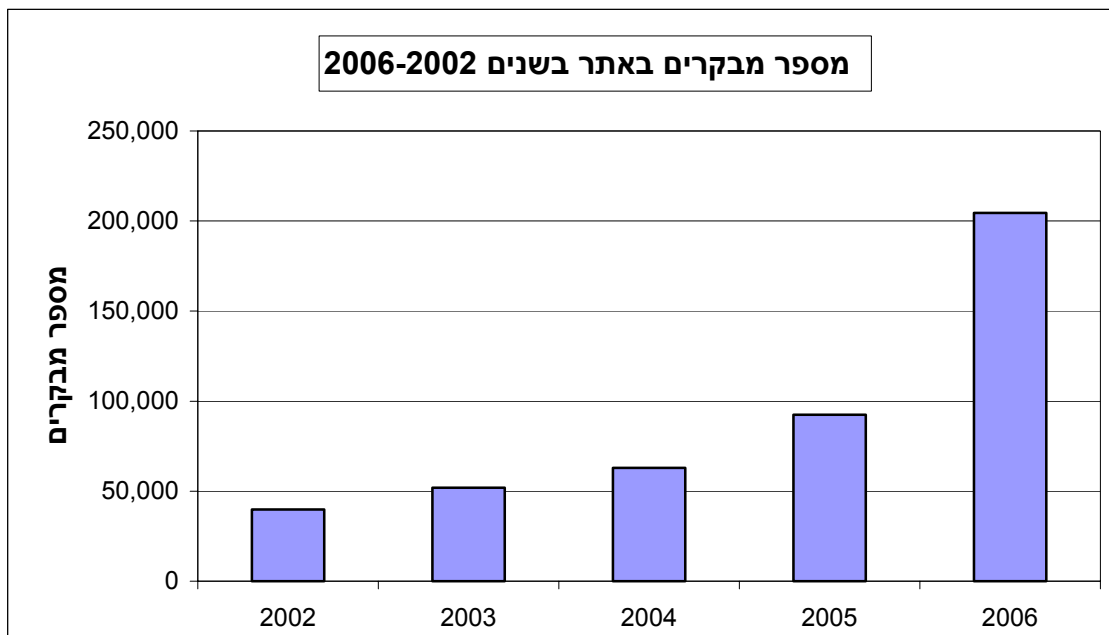
- יצירת מערכת המאפשרת למשרד לעמוד ביעילות בחובתו לפרסם את ממצאי הביקורת.
- לאפשר גישה לציבור רחב ככל האפשר אל דוחות מבקר המדינה - מימוש זכות הציבור לדעת.
- האתר כמאגר הידע על ביקורת המדינה - משמעותי למומחים, לחוקרים, להיסטוריונים.
- לשתף את הציבור במידע שבדוחות מייד עם פרסומם.

בשנת 2006 ביקרו באתר כ-205,000 גולשים - מספר המהווה גידול של כ-120 אחוז לעומת שנת 2005. במהלך השנה נערכו באתר 382,629 ביקורים, מספר זה מהווה גידול של כ-45% לעומת שנת 2005. גם במספר המבקרים החוזרים (מבקרים שביקרו באתר יותר מפעם אחת) חלה עלייה.

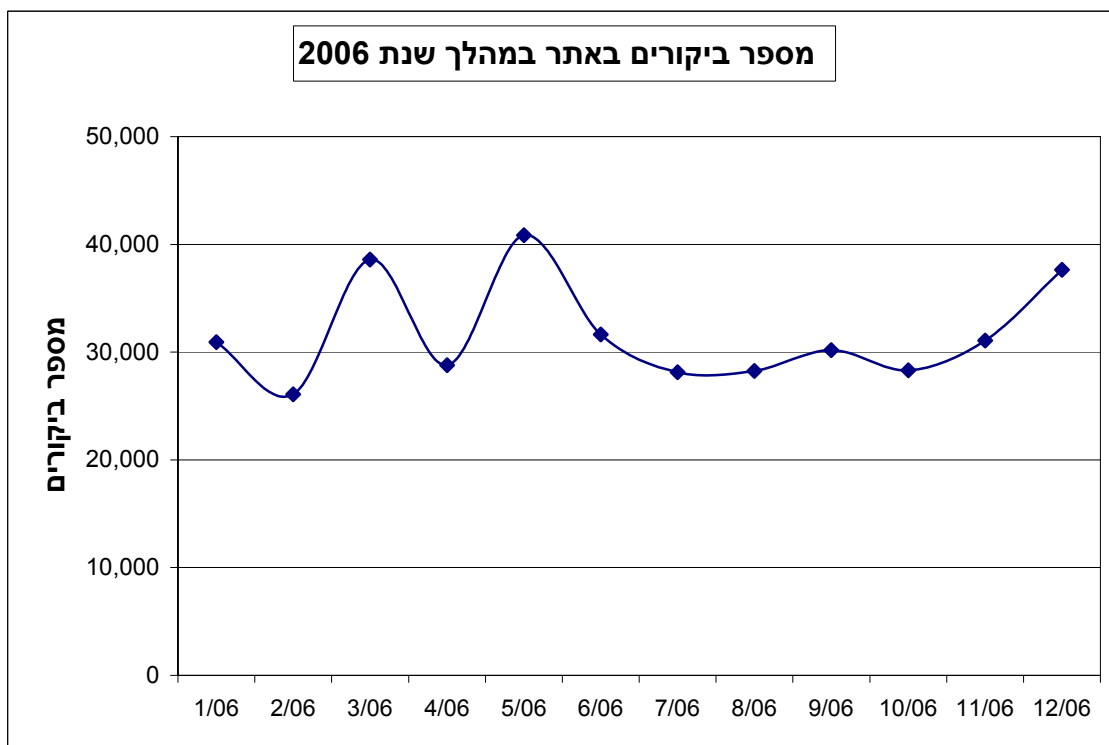
- 176,097 גולשים ביקרו באתר פעם אחת - גידול של כ-230% לעומת שנת 2005
- 28,392 גולשים חזרו לאתר פעם שניה ויותר - גידול של 67% לעומת שנת 2005.

משתמשים רבים רואים באתר אפיק תקשורת אל משרד מבקר המדינה ואל נציבות תלונות הציבור. באתר מופיעים טפסים אלקטרוניים, אשר בצד שיטות הפנייה המסורתיות, מאפשרים גישה באמצעות טכנולוגית המידע אל המשרד ולנציבות תלונות הציבור.

הנתונים מלמדים, כי רבים מהמבקרים באתר משתמשים בשירותי החיפוש של הספרייה הדיגיטלית שבאתר לצורך אחזור ואיתור מידע הכלול בדוחות ובפרסומים של מבקר המדינה. הספרייה הדיגיטלית מכילה את תמצית הידע שיצר המשרד והתבונות של עבודת הביקורת ונועדה לתרום להגברת השימוש במידע, בעקרונות ובנורמות שעוצבו במהלך הביקורת. תוספת חשובה למידע שמתפרסם באתר היא רשימת הגופים המבוקרים המופיעה בו. האתר מספק גם שירותים ומידע שמפרסם מבקר המדינה בתוקף תפקידו בנושא מימון מפלגות ובחירות מקדימות. בספרייה הדיגיטלית כלול מאגר ייחודי של כל הדוחות שהמציא מבקר המדינה ליו"ר הכנסת בנושא מימון בחירות ברשויות המקומיות. האתר כולל גם תת-אתר בשפה הערבית המציג נוסח מעודכן של חוקים ומידע לציבור אודות מבקר המדינה ונציבות תלונות הציבור. כמו כן יש בו תת-אתר בשפה האנגלית, אשר בנוסף על דברי החקיקה והמידע אודות פעולות המשרד מכיל גם דוחות מתורגמים וספרים באנגלית בנושא ביקורת המדינה. באתר עלוני מידע על שירותי נציבות תלונות הציבור בשפות האמהרית והרוסית.

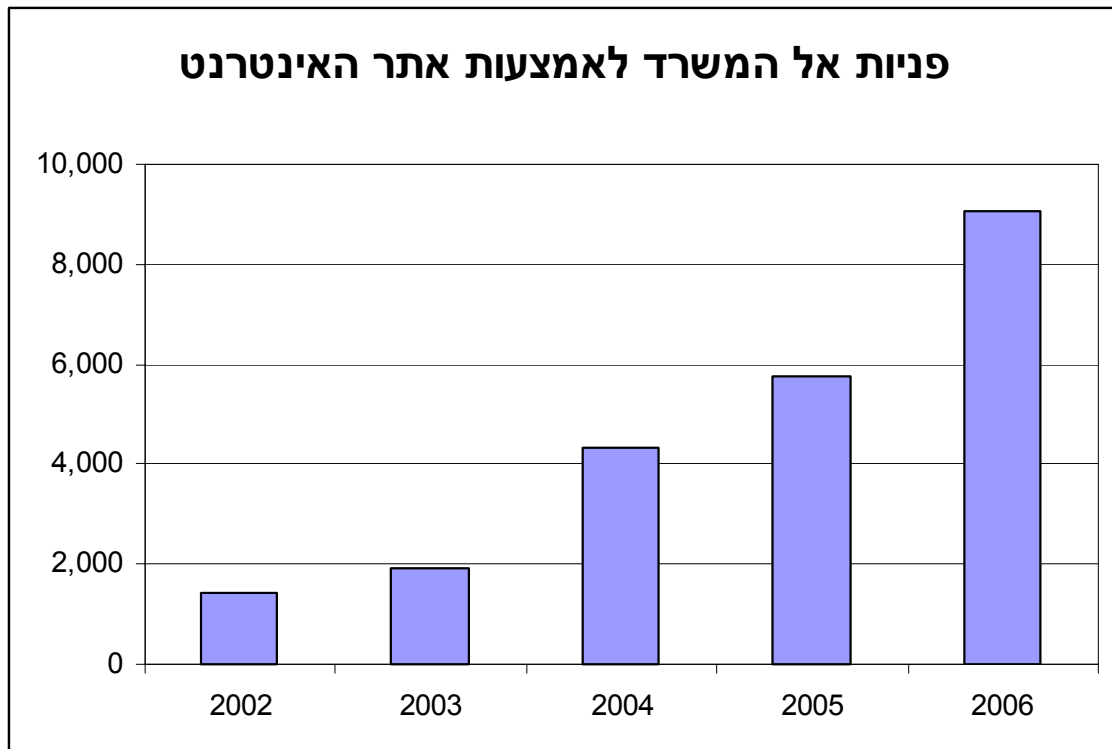


היום בו נערך מספר הביקורים הגדול ביותר השנה היה 9.5.2006, יום פרסום הדוח השנתי 56ב.



פניות אל המשרד באמצעות אתר האינטרנט

האתר משמש אפיק תקשורת חשוב להעברת מידע מן הציבור. באמצעות האתר ניתן להגיש, על גבי טפסים אלקטרוניים, תלונות לנציב תלונות הציבור, פניות למבקר המדינה בעניינים שונים ובקשות לקבלת מידע. בשנת 2006 המשיך לגדול מספר הפניות מן הציבור באמצעות האתר והגיע ל-9,080 פניות מהם: 2,255 פניות אל מבקר המדינה ו-6,865 פניות לנציבות תלונות הציבור. מספר הפניות באמצעות אתר האינטרנט גדל בשיעור של 57 אחוז ביחס לשנת 2005. בטבלה להלן נתונים השוואתיים על פניות באמצעות האתר, בשנים 2002-2006:



העמודים הנצפים ביותר באתר

הטפסים האלקטרוניים הם בין העמודים המבוקשים ביותר באתר. להלן נתונים על העמודים המבוקשים ממוינים לפי תחומי פעילות:

משרד מבקר המדינה

- טופס פניה למשרד מבקר המדינה (17,030)
- רשימת הכתובות והטלפונים של משרד מבקר המדינה (15,771)
- רשימת הגופים המבוקרים לפי א"ב (13,054)
- גופים מבוקרים (עמוד ראשי) (7,475)
- רשימת הרשויות המקומיות המבוקרות (7,807)
- אינדקס פניות מהציבור (7,063)
- בקשה לקבלת מידע (6,345)
- מבקרי המדינה (6,190)

נציבות תלונות הציבור

- טופס תלונה לנציב תלונות הציבור (25,450)
- אודות נציבות תלונות הציבור (11,033)
- מדריך למתלונן (10,268)
- סמכויות ודרכי פעולה (6,521)

מימון מפלגות

- בחירות לכנסת ה-17 (8,153)
- רשימת תורמים למתמודדים בבחירות מקדימות (6,284)

הורדת קבצים באתר

במשך השנה הורדו מהאתר 81,281 קבצים, לעומת 45,384 בשנת 2005 :

- קבצי doc 44,725
- קבצי pdf 36,556

שימוש בספרייה הדיגיטלית ושירותי המידע באתר

הקמת הספרייה הדיגיטלית באתר נועדה לרתום את טכנולוגיית המידע למיצוי הידע הגלום בדוחות הביקורת. באמצעות שירותיה ניתן לאתר בקלות מידע ולבחון סוגיות ונושאים או לסרוק את הדיון בהם לאורך השנים. שירותי הספרייה מאפשרים לגולשים המנווטים אליה לעשות חיפוש במאגר כלל הדוחות שבה. ניתן לעשות חיפוש של מילה או צירוף מילים בטקסט כולו, דהיינו בכל הדוחות או לעשות חיפוש המוגבל לדוחות מסוג מסוים ומשנים מסוימות. תוצאות החיפוש מוצגות בסדר תאריכים יורד והמילים המבוקשות נצבעות להקלת העיון. במטרה להיענות לכל צרכי הגולשים, הדוחות בספרייה מוצגים בשלושה פורמטים בעת ובעונה אחת: HTML; PDF; ו-DOC.

המבקרים אכן עושים שימוש רב במגוון אפשרויות העיון ואיתור המידע שבספרייה הדיגיטלית:

- במהלך הביקורים בשנת 2006 נצפו 386,224 עמודי דוחות שבספרייה.
- במנגנון החיפוש שספרייה הדיגיטלית נעשו: 88,226 חיפושים.
- פעם עיינו גולשים בעמודי תוכן העניינים של הדוחות שבספרייה.

קיום הדוחות בפורמט אלקטרוני איפשר להעלותם, עם יתר המידע שבאתר, גם על גבי תקליטור המכונה: "מאגר הדוחות". התקליטור מופץ באלפי עותקים בין חברי כנסת, גופים מבוקרים, ספריות אקדמיות וחוקרים. עם כל דוח חדש הנמסר לעיתונאים לקראת פרסומו, נמסר להם בנוסף לעותק המודפס גם עותק על גבי תקליטור.

הדוחות הנצפים ביותר בשנת 2006:

- דוח שנתי 56 לשנת 2005 ולחשבונות שנת הכספים 2004 (הדוח המלא) - 5058 ביקורים
- דוח ביקורת על הרשויות המקומיות 2005 (הדוח המלא) - 4,085 ביקורים
- דוח שנתי 55 לשנת 2004 ולחשבונות שנת הכספים 2003 - 738 ביקורים
- נציב תלונות הציבור - דוח שנתי 32 לשנת 2005 - 663 ביקורים
- דוח שנתי 56 של מבקר המדינה - 573 ביקורים
- דוח שנתי 56 לשנת 2005 ולחשבונות שנת הכספים 2004 (תקציר) - 572 ביקורים
- דוח שנתי 53 לשנת 2002 - 368 ביקורים

בדומה לשנים קודמות, הדוחות השנתיים הם הנצפים ביותר באתר. **ציבור הגולשים מעדיף את גרסת הדוח השנתי המלא על פני התקציר**, בדוח 56 המלא נעשו 5,058 ביקורים לעומת 572 ביקורים בתקציר. בדומה לשנים קודמות, דוח הביקורת על הרשויות המקומיות מהווה מוקד עניין בולט.

מימון מפלגות ומדור מיוחד על הבחירות לכנסת השבע עשרה

לקראת הבחירות לכנסת השבעה עשרה במארכ 2006, ולקראת הבחירות המקדימות במפלגות, יוחדו באתר דפי מידע על חקיקה, הנחיות וכללים בנוגע לניהול העניינים הכספיים של מפלגות, וכן פורסמו נתונים על תרומות למפלגות.

בעקבות תיקון לחוק המפלגות (הוראת שעה) בדק מבקר המדינה את חשבונותיהם של המועמדים בבחירות המקדימות (פריימריס) לכנסת השבע-עשרה, וכן את חשבונות המועמדים המתמודדים על מקום בכנסת ואת חשבונות המועמדים המתמודדים לראשות הממשלה.

לקראת הבחירות לכנסת השבעה עשרה הוצבו באתר טפסים אלקטרוניים לקליטת דיווחים מן המתמודדים ומן המפלגות, על תרומות שקיבלו בבחירות המקדימות לראשות מפלגות, ולרשימות לחברי הכנסת ועל תרומות שקיבלו המפלגות לקראת הבחירות. רשימות התורמים הוצגו באתר, חלקן התפרסמו באופן אוטומטי מיד עם העברת הדיווח.

לקראת הבחירות ובמהלכן - בחודשים ינואר-מרס 2006 הייתה התעניינות גדולה בפרק העוסק בבחירות לכנסת השבעה עשרה.

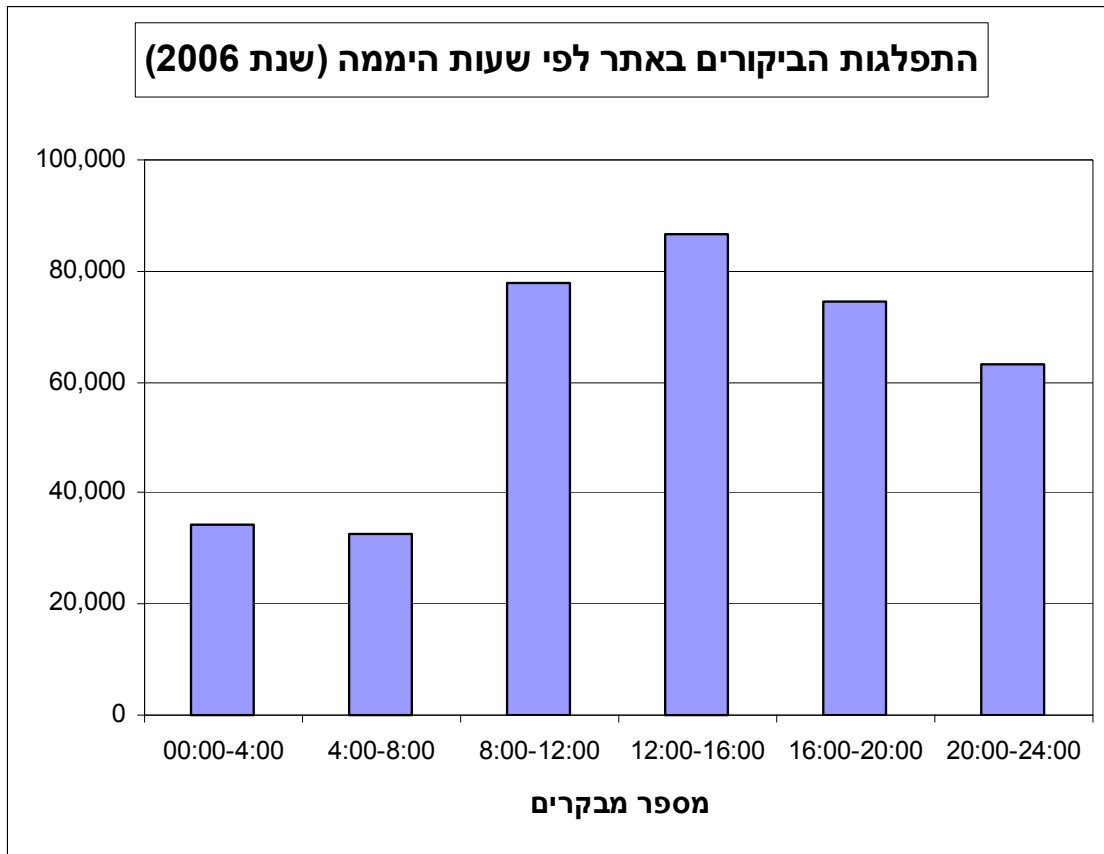
בתחילת נובמבר פורסם דוח הביקורת על חשבונות המתמודדים בבחירות המקדימות והושלמה הצגת רשימות התורמים במלואן באתר האינטרנט. המידע מהאתר נשמר גם ברשימות הספרייה הלאומית.

האתר כמקור מידע עדכני

התבסס מעמדו של האתר כמקור מידע עדכני על דוחות מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור. למסקנה זו ניתן ביסוס בנתונים על התפלגות הביקורים בימי פרסום הדוחות. בימים שבהם מתפרסם דוח או בסמוך אחריו יש עלייה תלולה במספר הביקורים באתר, ותמיד אלה ימי שיא הביקורים באותו חודש. במשך השנה פורסמו באמצעות האתר כל המכרזים של המשרד, מכרזים למנהלים, לגיוס כוח אדם ולרכש.

זמינות המידע

מטבע הדברים, המידע באתר זמין 24 שעות ביממה. מן הנתונים עולה, כי המבקרים עושים שימוש במידע שבאתר בכל שעות היממה. הפעילות הערה ביותר באתר נעשית במהלך יום העבודה - בימים א'-ה' בין השעות 8:00-16:00. יחד עם זאת מספר הביקורים בשעות הערב והלילה (בין השעות 16:00-24:00) אינו מבוטל ועומד על 37%, וביקורים רבים נעשים גם בסוף השבוע.



אתרים מפנים

כ-20% מהגולשים הופנו לאתר באמצעות מערכת החיפוש של גוגל.

כ-2.5% מהגולשים הופנו באמצעות מערכת החיפוש של walla.

כ-1.5% מהגולשים הופנו משער הממשלה.

מספר לא מבוטל של גולשים הגיע מאתרים של קבוצות עניין ספציפיות, ממדינות העולם המערבי וכן ממדינות ערביות.

רשימת תפוצה

באתר קיימת האפשרות להירשם לרשימת תפוצה, הנרשמים מקבלים הודעה עדכנית על פרסום הדוחות של המשרד. נכון לדצמבר 2006 רשומים ברשימת התפוצה כ-500 נמענים.



האתר הוקם במטרה להעמיד מידע לרשות הציבור, להקל את הגישה אל דוחות מבקר המדינה ולהגביר את העיון בהם. זמינות המידע והפצתו הם אמצעים לקידום והטמעה של ערכי המינהל התקין ולהגברת השיתוף בידע הרב ובתכנים האגורים בין דפי הדוחות. לשירותי החיפוש שבאתר תפקיד חשוב בהשגת מטרה זו ובמתן האפשרות לשימוש מושכל במידע. טכנולוגיית האינטרנט מסייעת בשימור המידע שנוצר במהלך עבודת הביקורת ומאפשרת להנחילו לכל מי שמתעניין בו או נזקק לו.

יהושע רוט

הממונה על העמדת מידע

ירושלים, תמוז התשס"ז

יולי 2007