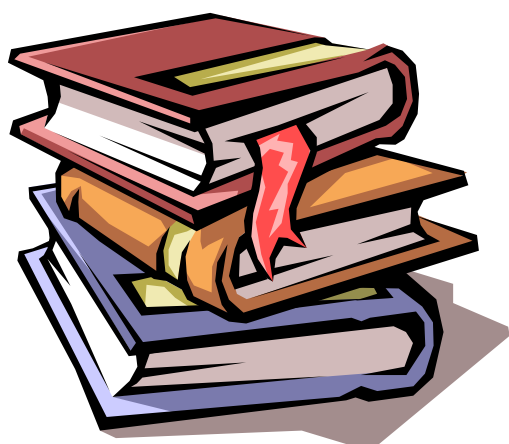




משרד מבקר המדינה

דין וחשבון

לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998



ירושלים, תמוז התשס"ג

יולי 2003

משרד מבקר המדינה

דין וחשבון

לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998

לפרק הזמן 1.7.02 - 30.6.03

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

א. יסודות ביקורת המדינה

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

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

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

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

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

רשויות מקומיות, חברות בת של גופים מבוקרים, מוסדות להשכלה גבוהה, קופות חולים וקואופרטיבים לתחבורה ציבורית.

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

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

ב. תפקידיו של מבקר המדינה

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

ההיבטים שעל מבקר המדינה לבחון הם חוקיות וסדירות, חיסכון, יעילות, אפקטיביות וטוהר המידות:

חוקיות וסדירות - בדיקת חוקיותה של פעולה שעשה גוף מבוקר או מי שהפעיל סמכות או הוציא כספי ציבור, נועדה לברר אם היה מסמכותו החוקית לבצע את הפעולה; ובדיקת סדירותן של פעולות שנקטו, או הוצאות שהוצאו, נועדה לברר את מידת ההקפדה על קיום חוקים, נהלים ונורמות ראויות.

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

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

ג. היקף הביקורת

היקף הביקורת בישראל הוא מן הגדולים בעולם. ביקורת המדינה חלה על משרדי הממשלה, על מוסדות המדינה, על כל זרועות מערכת הביטחון (משרד הביטחון, צה"ל, התעשיות הצבאיות ואף היחידות החשאיות ביותר) ועל הרשויות המקומיות. עם הגופים העומדים לביקורת נמנות עשרות חברות ממשלתיות. לרבות מהן תפקיד חשוב בכלכלת המדינה, כגון: ניצול משאבי טבע ותשתיות והספקת שירותים חיוניים לציבור. איגודים וחברות שהממשלה משתתפת בהנהלתם כפופים לביקורת המדינה גם אם אין לממשלה חלק בהון שלהם.

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

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

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

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

ד. תוצאות הביקורת: דוחות מבקר המדינה

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

בדוח השנתי, על שני חלקיו, מובא סיכום של פעולות הביקורת על משרדי הממשלה, מערכת הביטחון, מפעלי המדינה ומוסדותיה. מבקר המדינה ממציא את הדוח השנתי לראש הממשלה וליו"ר הוועדה לענייני ביקורת המדינה, הדוח מונח על שלחן הכנסת ומפורסם ברבים כעשרה שבועות לאחר מסירתו. עם הדוח השנתי מונח על שולחן הכנסת גם דוח על מאזן זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה. על פי החוק, על ראש הממשלה להעיר את הערותיו לדוח השנתי של מבקר המדינה בתוך עשרה שבועות מהיום שקיבל את הדוח. הערות אלה מונחות גם הן, עם דוח המבקר, על שולחן הכנסת.

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

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

ה. נציב תלונות הציבור

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

במשרד מבקר המדינה חטיבות המופקדות על הביקורת בתחומים השונים של המינהל הציבורי:
(א) משרדי ממשלה ומוסדות המדינה;
(ב) מערכת הביטחון;
(ג) איגודים;
(ד) רשויות מקומיות.

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

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

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

בינואר 2002 מנה תקן המשרד 536 משרות. מספר עובדי הביקורת במשרות מקצועיות, כולם בעלי השכלה אקדמית במגוון רחב של תחומים, הוא כ-310; בנציבות תלונות הציבור כ-60 עובדים בעלי השכלה משפטית; כן מועסקים במשרד כולו כ-150 עובדי מינהל.

רשימת בעלי תפקידים בכירים

אליעזר גולדברג, מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור
מרדכי בס, מנהל כללי
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
סנדרה ברקן, מנהלת לשכת המבקר
שמואל יונס, סגן מנהל כללי בכיר, מינהל
נורית ישראלי, יועצת משפטית למבקר המדינה
אילן מעוז, יועץ כלכלי
איבן גולדשטיין, יועץ הנדסי*
אלכס איש-שלום, יועץ למבקר המדינה לענייני חקירות (לצרכי הביקורת)
מירית אשכנזי סיוון, עוזרת למנהל הכללי
לאה עוזיאל, מנהלת ענייני החשבות והגזברות
רות טיק-ענר, מנהלת התכנון והדיווח*
ורדה אבישר, עורכת כתבי המשרד
מרדכי נתיב, מנהל אגף למערכות מידע
עליזה מעיין, מנהלת ההדרכה ומרכז מידע
רבקה ידיד, מנהלת משאבי אנוש

ביקורת משרדי הממשלה

אריה דודזון, משנה למנהל הכללי, מנהל החטיבה לביקורת משרדים כלכליים*
בעז ענר, משנה למנהל הכללי, מנהל החטיבה לביקורת משרדי ממשלה, ת"א
צבי ורטיקובסקי, סגן המנהל הכללי, מנהל החטיבה לביקורת משרדי ממשלה, ירושלים
זלמן גדיש, מנהל אגף א'י*
דן דרורי, מנהל אגף ב'י*
יעל שטרית, מנהלת אגף ג'י*
שמעון עמר, מנהל אגף ד'י
משה שקד, מנהל אגף ה'י*
יוסף הירש, מנהל אגף ז'י
רבקה טאטי, מנהלת אגף ח'י*
אליעזר בראונר, מנהל אגף ט'י
מיכל זיו, מנהלת אגף לביקורת מערכת הבריאות וקופ"ח

ביקורת מערכת הביטחון

יעקב (מנדי) אור, משנה למנכ"ל, מנהל החטיבה לביקורת מערכת הביטחון
רון ישראל, מנהל אגף א'י
חיים לשם, מנהל אגף ב'י
אבשלום אייזנברג, מנהל אגף ג'י
יגאל כצנלסון, מנהל אגף ד'י
חובב שפירא, ממונה 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
אתה וצלר, מנהלת אגף א' *
טליה סיון, מנהלת אגף ב' *
ריקרדו לסטרל, מנהל אגף ד'

ביקורת האיגודים

עמוס סלייפר, סגן המנהל הכללי, מנהל החטיבה לביקורת האיגודים
אהרון הילינגר, מנהל אגף א'
אהובה לוי, מנהלת אגף ג'
שמואל הרשקוביץ, מנהל אגף ה'

נציבות תלונות הציבור

אביגדור רביד, מנהל נציבות תלונות הציבור
מדי רוזנברג, עוזרת בכירה לנציב תלונות הציבור
יוסף קפלן, יועץ משפטי
אלה מירי, סגן היועץ המשפטי
רחל אבני, מנהלת אגף א'
נאוה רז, 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'

* מעודכן ל-30.4.03

3. סקירת עיקרי פעילות מבקר המדינה

בפרק הזמן 1.7.02-30.6.03 הגיש מבקר המדינה את הדוחות האלה:

דוחות מבקר המדינה

א. דוחות שנתיים

1. דוח שנתי 53א

מבקר המדינה המציא דוח זה לראש הממשלה וליו"ר הוועדה לענייני ביקורת המדינה ב-15.7.02. הדוח הונח על שולחן הכנסת ופורסם ברבים ב-7.10.02.

דוח 53א עסק ברובו בביקורת על מערכת הביטחון, והוא כולל 19 פרקים. חלקים או נתונים ממקצת הפרקים האלה לא הונחו על שולחן הכנסת ולא פורסמו ברבים, לשם שמירה על ביטחון המדינה או כדי למנוע פגיעה ביחסי חוץ או בקשרי מסחר בין-לאומיים שלה, זאת מכוח סעיף 17 לחוק מבקר המדינה.

הביקורת עסקה - בצד נושאי ביקורת שוטפים - גם בשני נושאים העומדים על הפרק, בבחינת "ביקורת בזמן אמת". באחד, נבדקה היערכות הגורמים האחראים להסברה בנושאי חוץ וביטחון, ובכללם משרד ראש הממשלה, משרד החוץ, משרד הביטחון, צה"ל ואחרים; ובאחר, נבדקו הפעולות הנוגעות למרחב התפר (דוח בנושא זה פורסם בנפרד, ראה להלן). בדוח זה כלול גם פרק הדין באבטחת אישית ומשלחות, הביקורת בעניין זה שנעשתה בשירות הביטחון הכללי שבמשרד ראש הממשלה.

הביקורת על צה"ל כוללת שלושה פרקים הדנים במיצוי המשאב האנושי - סדרי המיון והשיבוץ של מועמדים לשירות ביטחון, שירות נשים בצה"ל ושירות ביטחון מוכר מחוץ לצה"ל; שני פרקים אחרים עוסקים בענייני כספים ותקציב - ניהול תקציב מפקדת הזרוע לבניין הכוח ביבשה וניהול קניות בהקפה ביחידות צה"ל; ופרק נוסף, שמרביתו חסויה, עוסק בהיערכות לשעת חירום של היחידה לשיתוף פעולה בחיל האוויר.

במשרד הביטחון נבדקו היבטים בהיערכות המשק לשעת חירום בעיריית תל אביב, וכן נושאים נוספים: אגף השיקום - רכב רפואי לנכים, היבטים בתכנון וסטנדרטים לבנייה, וניהול תקציב הוצאה מותנית בהכנסה בתקציב הביטחון. במסגרת הביקורת על מערכת הביטחון גם נעשתה ביקורת ברשויות המקומיות באזור יהודה והשומרון. בדוח כלולות ביקורות על המועצות המקומיות גבעת זאב ובית אריה.

נבדקו גם כמה נושאים **בתעשיות הבטחוניות**: ברשות לפיתוח אמצעי לחימה (רפא"ל) נבדקו היבטים בהתחייבויות לרכש גומלין בגין עסקת יצוא; בתעשייה האווירית (תע"א) נבדק פרויקט השבחת מטוסים עבור מדינה זרה; ובתעשייה הצבאית (תעש) נבדקו פיתוחו של מוצר ועסקת יצוא למדינה זרה, וכן הגשת הדוחות הכספים של תעש לשנת 2000. כמו כן נעשה מעקב בנושא נסיעות עובדי תעש לחו"ל מכספי קרן השתלמויות לעובדים בדירוג מחקר.

בדוח גם פרקים הדנים ברשות הדואר, ברשות השידור, ב"יד ושם", במינהלה להקמת קריות ממשלה ובתי משפט וממצאי ביקורת על המועצה המקומית זיכרון יעקב.

במבוא לדוח ציין המבקר, כי עשיית ביקורת ופרסום ממצאיה הם רק תחילתו של תהליך לתיקון ליקויים במינהל הציבורי. השלמת התהליך מוטלת על כתפיהם של הגופים המבוקרים, וכי מבקר המדינה מצפה שהגורמים האחראים בכל דרגי הניהול והפיקוח בגופים המבוקרים יפנימו כי ביקורת הינה מכשיר ניהולי אשר בא לסייע לשיפור תפקודם של גופים אלה, ויעשו את שמוטל עליהם לתיקון הליקויים.

כאמור, אחד הפרקים המרכזיים בדוח, שבו נערכה ביקורת מערכתית שהקיפה גופים רבים, דן בהיערכות הגורמים האחראים **להסברה בנושאי חוץ וביטחון**, ובכללם משרד ראש הממשלה, משרד החוץ, משרד הביטחון, צה"ל ואחרים. בביקורת בנושא ההסברה הלאומית, כבנושאים אחרים, חוזרת ובולטת התופעה של טיפול סקטוריאלי במקום טיפול מערכתי משולב, שיש בו ראייה שלמה, מסודרת ובהירה, הקובעת את האחריות והסמכות. הדוח על ההסברה הלאומית מצביע על ליקויים בשיתוף הפעולה בין גופי ההסברה הממלכתיים; על אי גיבוש תפיסה ממלכתית מפורטת; על היעדר גורם-על, מנחה ומתאם, למערך ההסברה. העדר תאום מערכתי בין גופי ההסברה, וליקויים וחולשות במעגל הפנימי של כל אחד ממערכי ההסברה, פגעו ואף גרמו נזק להסברה, שחשיבותה אינה פחותה מהמאמץ הביטחוני. אחת הדוגמאות הממחישות מצב זה המובאות בדוח, המשקפות, נאמנה, את בעיות היסוד של מערך ההסברה הממלכתי נוגעות לפעולות ההסברה לאחר לכידת אניית הנזק "קארין איי". המבקר ציין בדוח, כי הכשל המערכתי יימשך כל עוד תיעדר תפיסה שממנה ייגזרו בהתאמה המבנה והארגון של מערך ההסברה, ויוגדרו במדויק תחומי האחריות ותהליכי העבודה המשותפים של גורמי ההסברה, וכל עוד לא ייקבע גורם-על בעל סמכות ואחריות להנחות ולפקח על ביצוע מדיניות הסברתית אחידה, משולבת ומתואמת כמערך ממלכתי.

נושא חשוב נוסף הכלול בדוח דן **באבטחת אישים**. במועד עריכת הביקורת היה באחריות היחידה לאבטחת אישים אבטחה של עשרות אישים. זאת על פי החלטות ממשלה שנתקבלו לפני שנים לא מעטות, שלא נבחנו מחדש נוכח המציאות שהשתנתה, ובלי שהועמדו לרשות היחידה משאבים נוספים. בהעדר התאמה בין החלטות הממשלה ובין המציאות, צוין בדוח כי היחידה כורעת תחת עומס, המסכן את יכולתה לשאת באחריות שהממשלה הטילה ... השב"כ. עוד הועלה, כי בתחום אבטחת משלחות בחו"ל התגלו ליקויים משמעותיים המחייבים תיקונים דחופים. בסיכון הדוח ציין המבקר, כי יש לערוך בחינה מקיפה של נושא האבטחה, וכי זו צריכה להיות מבוססת על מידע, תרחישי איום, הערכה שוטפת וצורך, ולא על שיקולי תפקיד ומעמד, למעט בעלי תפקידים מיוחדים, ובהתאם לכך לקבוע את סדרי העדיפויות, ולהקצות לכך את המשאבים המתאימים. בכלל זה יש לשקול מחדש את נושא האבטחה של "אישים לשעבר", ובמיוחד אם ישנה הצדקה להטיל את הוצאות אבטחתם בנסיעותיהם לחו"ל על קופת המדינה, גם כשבצדן של נסיעות אלה ישנו רווח כספי לאותה אישיות.

2. דוח שנתי 53ב

מבקר המדינה המציא את הדוח לראש הממשלה וליו"ר הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת ב-14.2.03. הדוח הונח על שולחן הכנסת ב-30.4.03, ובו ביום הוא פורסם ברבים. הדוח כולל את תוצאות הביקורת של מבקר המדינה ומשרדו בשנת 2002 ואת תוצאות הביקורת על חשבונות המדינה לשנת 2001, בכל הנוגע למשרדי הממשלה, למוסדות המדינה ולמפעליה. כמו כן נכלל בו הדוח על מאזן זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה ליום 31.12.01.

הדוח 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.

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

עבודת המטה במשרדי הממשלה: עבודת המטה במינהל הציבורי-ממשלתי מטרחה לסייע לקבלת החלטות מיטביות, לניהול יעיל ומועיל של המשרד הממשלתי על יחידותיו, להגברת התיאום בין המשרדים ולארגון מבנה השלטון המרכזי והשירות לציבור כולו, באופן שישרת את יעדי השלטון. משרד מבקר המדינה בחן היבטים מרכזיים של עבודת המטה במספר משרדי ממשלה וכן ביחידות מטה מרכזיות, הכוללות את משרד ראש הממשלה, מזכירות הממשלה, נציבות שירות המדינה ומשרד האוצר. הבדיקה עסקה בהיבטים הנוגעים לעבודת המטה לקראת החלטות ממשלה; לסדרי ניהול המשרד הממשלתי ולהליכי תכנון וביצוע של שינויים ארגוניים בשירות המדינה.

הבדיקה העלתה ליקויים מהותיים בעבודת המטה הבין משרדית: נתגלעו ליקויים מהותיים בסדרי התיאום בין המשרדים; העדרה של תורה סדורה באשר להליכי ניהול ותיאום של פרויקטים בין משרדיים; עבודת מטה בלתי מספקת באשר לגיבוש הצעות של המשרדים בבואם להציע לממשלה הצעות להחלטה, ובכלל זה העדרם של ניתוחים הדרושים לקבלת ההחלטה, העדרו של חומר רקע נאות וכן העדרם של הליכי תיאום בין-משרדי קודם להגשת ההצעות. הדבר אמור במיוחד באשר לסדרי התיאום בין משרד האוצר ליתר המשרדים. הליקויים נמשכו גם בשלב המעקב אחר ביצוע החלטות הממשלה: אין מעקב סדור אחר ביצוע ואין אף הנחיות מרכזיות ותורה ברורה באשר להליכי המעקב הרצויים. גם הדיווחים לממשלה לא היו שיטתיים, לא עמדו בלוחות הזמנים שנקבעו והיו פעמים חלקיים ולא מלאים.

גם באשר לעבודת המטה במשרדי הממשלה גופם עלו ליקויים מהותיים, ובהם העדר תורה ברורה ומחייבת בתחומים בסיסיים, כגון: העדר החובה להכין תכניות עבודה שנתיות ומתואמות ולעקוב ולדווח על ביצוען; העדר החובה לערוך תכנון ארוך טווח; העדר כלי בקרה ותיאום בין היחידות; העדר החובה להעריך מעת לעת את תרומתם של תכניות ופרויקטים ועוד. תורה, הליכים וכלים אלה לא הפכו לחלק משגרת העבודה ומכלי הניהול והבקרה של משרדי הממשלה ולא הוטמעו דיים בעבודת המטה שלהם.

משרד מבקר המדינה גם העיר באשר להעדרה של הגדרה ברורה בדבר תפקידיו, חובותיו וסמכויותיו של המנכ"ל במשרד הממשלתי, מוטת השליטה הרצויה לו, ובאשר לצורך להבטיח רצף של אחריות ניהולית זאת נוכח חילופים תכופים מאוד של מנכ"לים. משרד מבקר המדינה בחן אף את השאלה אם לממשלה על משרדיה ישנה ראייה כוללת ותכנית אב סדורה באשר למבנהו וארגונו של שרות המדינה בישראל. המדובר בסוגיות מהותיות של הגדרת תפקיד המשרד הממשלתי, מבנהו וארגונו; החלטות באשר למדיניות הקמת יחידות ארגוניות נוספות בחלקן אף מחוץ למשרדי הממשלה, כמו: "יחידת ביצוע", תאגידים ציבוריים, רשויות פנים ממשלתיות, הפרטה של פעולות מסוימות, ועוד. המסקנה שעולה מן הדוח היא שהטיפול בנושא מבנים ארגוניים בשירות המדינה נעשה ללא יד מכוונת, דבר שהוביל להעדר מדיניות כוללת. בשום שלב לא הוצגה לפני הממשלה הצעה למדיניות כוללת בכל הנוגע לשינויים המבניים אשר ראוי לעשות בשירות המדינה.

השירות לציבור: במדינה המודרנית, המאופיינת בהתרחבות המנגנון הציבורי, קשור הציבור בקשר הדוק לרשויות השלטון ולגופים הציבוריים השונים. ההזדקקות למגוון רחב של שירותים יוצרת תלות רבה של הציבור במנגנון הביורוקרטי וגורמת, מטבע הדברים, לנקודות חיכוך רבות של הציבור עם רשויות השלטון. מכאן החשיבות הרבה שהשירות לציבור יהיה יעיל, אדיב ומהיר. פעולות ממשלתיות מהותיות לשיפור השירות לציבור החלו בישראל בעיקרן בתחילת שנות השמונים. בשנת 1989 פרסמה ועדת קוברסקי דוח נרחב ובו פרק על השירות לציבור והמלצות לשיפורו. הממשלה אישרה עקרונית את המלצות הוועדה וקבעה פעולות ליישומן. מאז ועד היום קמו ועדות שונות בתחום השירות לציבור שבחנו את הנושא והמליצו המלצות בדבר שיפורו. גם ממשלות ישראל נדרשו לנושא זה בהחלטותיהן.

משרד מבקר המדינה בדק את פעולות משרדי ממשלה וגופים ציבוריים נוספים בתחום השירות לציבור, וכן את הפעולות הממשלתיות שעשו בתחום זה גופי מטה ובקרה ממשלתיים. הביקורת העלתה תמונה רחבה של ליקויים בתחומים רבים: בחלק מהיחידות ניתן השירות באופן לא מכובד, בחוסר סבלנות, לאחר המתנה ממושכת ואף בתנאים פיזיים בלתי הולמים; מרבית היחידות והגופים שנבדקו עדיין אינם ערוכים למתן שירות זמין ומקיף בטלפון, קיים קושי להשיג את הגוף המבוקש בטלפון ואיכות המענה לקוייה; חלק מהמידע באתרי האינטרנט של השירותים שנבדקו לא היה עדכני דיו, ואי אפשר לבצע באותם אתרים פעולות שטכנולוגיית האינטרנט מאפשרת לעשותן, כגון תשלום עבור השירותים; הטיפול בפניות ובתלונות הציבור בחלק מהיחידות לקוי ואינו נעשה במהירות הראויה; רבות מהחלטות הממשלה וגופיה בתחום שיפור השירות לציבור, לא בוצעו כלל או בוצעו רק בחלקן.

הליקויים שהועלו נובעים, לפחות בחלקם, מעבודת מטה לקויה של הנהלות הגופים ושל הנהלות ויחידות נותנות השירות בכל הנוגע לבדיקת צורכי מקבלי השירות, בקרה ופיקוח על רמת השירות ובחינה ותכנון עקביים של דרכים לשיפורו, לרבות הנעת עובדים לשיפור השירות. מודעות של מנהלים ועובדים לחשיבותה של איכות השירות היא בלתי מספקת, טיפול הנהלות גופי הממשלה ויחידות המטה הממשלתיות בהטמעת תודעת השירות בגופים נותני השירות הוא לקוי, והכשרה של כוח אדם אף היא בלתי מספקת. האחריות לשיפור השירות לציבור היא בראש ובראשונה של הגופים הממשלתיים עצמם ומנהליהם, אולם תפקיד חשוב נודע גם לגוף מטה על-משרדי, שיעסוק בקביעת מדיניות כלל-ממשלתית, פיתוח תורה, מתן הנחיות, הדרכה, בקרה ועוד. גופי מטה מרכזיים של הממשלה - נציבות שירות המדינה ואגף התקציבים במשרד האוצר - אינם רואים עצמם אחראים למילוי תפקידים כאלה, והתפקידים לא הוטלו על גוף אחר.

השירות לציבור הוא אחת מתכליותיו העיקריות של שירות המדינה. מבקר המדינה ציין בדוח, כי חלק מהפעולות שיש בהן כדי לשפר את השירות אינן כרוכות בהכרח בתוספת תקציב, ומקצתן אף עשויות להביא לחיסכון. מן הראוי שגופי הממשלה ועובדיהם, שבידיהם הופקדה עוצמה המשפיעה על איכות חייהם של אזרחי ותושבי המדינה יעמיקו את הנעשה עד כה בתחום שיפור השירות לציבור וכי על העובדים בכל הדרגים להפנים את חובתם להיות משרתי הציבור ולא אדוניו.

שיתוף המגזר הפרטי בפיתוח תשתיות ציבוריות: בשנות השמונים הלך וגבר, בעיקר בארצות המערב, השימוש בביצוע מיזמים משותפים שבהם המגזר הפרטי מקבל לאחריותו חלק מתפקידיו הביצועיים של המגזר הממשלתי. בחלקם מממן השותף הפרטי את המיזם הפרטי ומבצע אותו, בתמורה המדינה נותנת לו זיכיון למשך פרק זמן מוגדר להפעיל את המתקן שהוקם במסגרת המיזם ומוותרת על ההכנסות מהמתקן. במיזמים אחרים מתחייבת המדינה להחזיר ליזם, בתשלומים שוטפים, את השקעתו בהקמת המתקן ואת העלות השוטפת של תפעול המתקן, בתוספת רווח סביר. חשוב להדגיש שהשותפות הציבורית-פרטית לצורותיה השונות אינה יוצרת מקורות תקציביים יש מאין, וראוי שהמשרד המעורב בה לא יראה בהפעלתה אפשרות לקבל תוספת לתקציבו.

במספר משרדי ממשלה (אוצר, ראש הממשלה, תחבורה, בינוי ושיכון, חינוך, תשתיות לאומיות והפנים) וכן בכמה רשויות מקומיות, נבדקו סדרי קבלת החלטות בעניין מיזמים בתחומי תשתית המוקמים במתכונת של שותפות ציבורית-פרטית, סדרי תקצובם, סדרי הרישום החשבונאי וכן סדרי הפעלתם. היקפם הכספי של המיזמים המשותפים בתחום התשתיות שהממשלה החליטה על הפעלתם מסתכם ביותר מ-30 מיליארד ש"ח (במחירי 2002), מתוכם יותר מ-24 מיליארד ש"ח בתחום התחבורה. נוסף על כך, הפעילו גם הרשויות המקומיות כמה מיזמים במתכונת השותפות, בעיקר מיזמים של הקמת מכונים לטיהור שפכים, בעלות כוללת של כ-435 מליון ש"ח.

משרד מבקר המדינה העלה, שרוב החלטות הממשלה שנבדקו, הנוגעות למיזמים במתכונת של שותפות ציבורית-פרטית, התקבלו בלא שהיו לפני הממשלה ניירות עמדה המציגים את היתרונות והחסרונות של ביצוע המיזמים המוצעים, וכן בלא שעמדו לפני חלופות אפשריות. המבקר הדגיש בדוח, כי מן הראוי שכל אימת שמוגשת להחלטת הממשלה הצעה בדבר הפעלת מיזם במתכונת של שותפות תיכלל בה התניה, ולפיה המיזם יאושר לביצוע רק אם תוכח תחילה כדאיותו הכלכלית.

במשרדי הממשלה המעורבים בהפעלת מיזמים משותפים לא נמצא שקדמה עבודת מטה הכוללת בדיקות שיטתיות שנועדו לבחון באיזו מידה מיזמים שהוחלט על ביצועם מתאימים למתכונת של שותפות ציבורית-פרטית. בנסיבות אלה הופעלו מיזמים אחדים במתכונת השותפות הציבורית-פרטית אף שלא הוכחה כדאיותם למשק המדינה והתאמתם למתכונת זו, ואף שלא הוכח שהפעלתם במתכונת זו עדיפה מהפעלתם כמיזמים ציבוריים.

הממשלה לא העבירה לכנסת לקראת דיוניה באישור התקציבים השנתיים למיזמים משותפים את מלוא המידע הכלכלי, הכספי והחשבונאי הדרוש בדבר ההוצאה הממשלתית שתידרש במשך

השנים להפעלת מיזמים אלה. בידי הכנסת גם לא היה מידע על המגבלות והאילוצים שיכבידו על תקציבי המדינה בעתיד עקב הצטברות התחייבויות שקיבלה המשלה במסגרת חוזי הזיכיון. בכך נפגעה יכולת של הכנסת לפקח כיאות על התקציב.

אשר להתחייבויות הכספיות שהרשויות המקומיות מקבלות עליהן בביצוע מיזמים במתכונות של שותפות ציבורית-פרטית, הרי שלמשרד הפנים לא היו כלים לפיקח ולבקרה. המבקר ציין בדוח שעל משרדי התשתיות והפנים לחייב רשויות מקומיות להוכיח יכולת עמידה בהתחייבויותיהן ליזמים עמם כרתו חוזים במסגרת מיזמים משותפים.

ב. דוחות בנושאים מיוחדים

ב-31.7.02 פרסם מבקר המדינה דוח ביקורת נפרד בנושא **מרחב התפר**.

בסיכום הדוח צוין, כי נושא ההיערכות במרחב התפר כמרכיב מהותי במלחמה בטרור מלווה את מדינת ישראל בעשור האחרון, והוא נמצא על סדר היום של ממשלות ישראל ומערכת הביטחון, כמו גם במרכז הדיון הציבורי. סוגיית מרחב התפר עלתה שוב במלוא חריפותה עם פרוץ אירועי ספטמבר 2000 והתגברות פעולות הטרור של מחבלים שיצאו מאיו"ש לישראל, אלה הדגישו את ההכרח בטיפול מהיר ויעיל בסוגיית מרחב התפר. ביולי 2001 החליט הקבינט הביטחוני לאשר תכנית מקיפה בנושא מרחב התפר.

ממצאי הביקורת הצביעו על כך, שחרף חומרת האירועים הביטחוניים והחלטת הקבינט הביטחוני ליישם את תכנית מרחב התפר, לא גובשה ולא יושמה תכנית שלמה ואחידה; לא הוקצו המשאבים הדרושים לביצוע מרכיבי התכנית, שהיוו תנאי ליישומה; מרכיביה העיקריים של התכנית - הקמת מיפקדה משימתית, הקצאת כח אדם לפעילות הבטחונית, תיאום מבצעי בין צה"ל ומשטרת ישראל, הקמת מכשולים ומעברים, הכרזה על שטח צבאי סגור, טיפול בפלסטינים השוהים באופן בלתי חוקי בישראל ובמסייעים להם ומיגון ישובים - בוצעו, עד סיום הביקורת, באופן חלקי בלבד. בנסיבות אלה, ציין המבקר, לא היה די בפעולות שנעשו להשיג את מטרת התכנית בדבר פיקוח יעיל על מעבר פלסטינים מאיו"ש לישראל וסיכול מעבר הטרור דרך מרחב התפר.

מפאת מורכבות התכנית בכללותה ומעורבותם של גופים רבים ביישומה - צה"ל, משטרת ישראל, ש"ס ומשרדי ממשלה - צוין בדוח, כי יש צורך להטיל את מלאכת התיאום והפיקוח על גוף אחד בעל סמכויות, שהחלטותיו תהיינה מחייבות. פעילות גוף זה נחוצה אף לצורך ביצוע אינטגרטיבי של מרכיבי התכנית, המושתתת על ראייה מערכתית החיונית להשגת יעדי התכנית. כמו-כן ציין המבקר, כי הפעילות הבטחונית במרחב התפר של צה"ל ומשטרת ישראל צריכה להתבסס על תפיסה מבצעית מגובשת ומוסכמת ביניהם, שממנה ניתן לגזור תכניות מבצעיות ישימות ולצמצם ככל הניתן מיגבלות הנובעות מפיצול האחריות והסמכות, וכן כי ראוי לבחון נושא זה אל מול השיקולים שהעלו גורמי הבטחון העוסקים בנושא. המבקר ציין, כי על צה"ל ועל משטרת ישראל לפעול לשיפור הקשר והתיאום המיבצעי ביניהם ולהשלים את הקמת מרכיבי המיגון ליישובי מרחב התפר, ובעיקר לאלה שהוגדרו על ידי גורמי הביטחון כיישובים "מאוימים ביותר".

לסיום הדגיש המבקר, כי מורכבות תכנית מרחב התפר והשאיפה ליישמה במהירות וביעילות, מחייבים ריכוז מאמצים ומשאבים, ופיקוח ובקרה צמודים על יישום התכנית. ראוי, שהבקרה והפיקוח יהיו חלק ממרכיבי התכנית בכל מדרג השליטה, ויבוצעו על כל שלביה.

ג. דוחות בנושא מימון מפלגות

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

במהלך התקופה 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.

1. ב-7.7.02 נמסרו דוחות הנוגעים לבחירות שהתקיימו בבית אל, בבית"ר ובקדומים. ב-21.7.02 נמסרו דוחות הנוגעים לבחירות שהתקיימו בקריית יערים. ב-4.8.02 נמסרו דוחות הנוגעים לבחירת אחד עשר ראשי מועצות מקומיות ולבחירות לרשות המקומית צורן; ב-29.1.03 נמסרו דוחות הנוגעים לבחירות שהתקיימו בערעה ולבחירות לראשי המועצות האזוריות אל-בטוף ובוסתן אל מרג'.
2. ב-15.3.03 נמסר דוח הנוגע לבחירות שהתקיימו בעיריית לוד. בבחירות לעירייה זו השתתפו שמונה סיעות אם ו-10 סיעות מקומיות. לגבי שבע סיעות אב ושש סיעות מקומיות קבע מבקר המדינה שהן לא ניהלו את מערכת החשבונות שלהן בהתאם להנחיות מבקר המדינה. הדבר התבטא מבחינת ההוצאות בחריגה מתקרת ההוצאות, ובאי השתקפות הוצאות רבות בחשבונותיהן. מקורות המימון להוצאות האמורות לא היו ידועים ולפיכך לא ניתן היה לקבוע כי ההכנסות למימון הוצאות אלה היו בגבולות החוק הן מבחינות היקף התרומה והן מבחינת איסור קבלת תרומה מתאגיד. ארבע הסיעות המקומיות הנותרות - לא מסרו את חשבונותיהן למבקר המדינה.

בסיכום הדוח ציין מבקר המדינה כי ככלל, מערכת הבחירות לעיריית לוד התאפיינה בהוצאות גבוהות יחסית למערכות בחירות שהתקיימו בעבר לרשויות המקומיות. נתגלו מקרים של חריגות מתיקרת ההוצאות בשיעורים גבוהים, שהגיעו במקרה אחד עד פי שלושה מהתיקרה המותרת, וכי התוצאה, לפיה סיעה אחת בלבד, מתוך 18 המתמודדות זכתה לדוח חיובי, מלמדת על שיטה שנקטו הסיעות בבחירות אלה, להתעלם באופן בוטה מהוראות חוק מימון הבחירות ומהנחיות מבקר המדינה. המבקר הדגיש כי יש לראות בחומרה תופעה של ניהול מערכת בחירות בדרך זו, ואין להשלים עימה. הדברים הגיעו עד כדי כך, שהמבקר לא ראה בשני מקרים את הסנקציה המרבית הקבועה בחוק מימון הבחירות, כמשקפת את חומרת המעשים ואת מידת הפגיעה בשוויון הבחירות.

דוחות נציב תלונות הציבור

דוח מספר 29 של נציב תלונות הציבור לשנת 2002 הונח על שולחן הכנסת ופורסם ברבים ביום 24.3.03. הדוח מסכם את פעולתו של הנציב ושל נציבות תלונות הציבור בשנת 2002, והוא כולל סקירה כללית על סמכויותיו ותחומי פעולתו של נציב תלונות הציבור, נתונים על מספר התלונות ותוצאות בירורן, וכן תיאור הטיפול ב-22 תלונות נבחרות.

מספר התלונות שהתקבלו וטופלו בשנת 2002

בשנת הדוח התקבלו בנציבות תלונות הציבור **6,147** תלונות שהוגשו במקורן לנציבות (גידול של כ-10% לעומת שנת 2001). בנוסף לתלונות שהיו מופנות במקורן לנציבות, התקבלו בנציבות העתקים ממאות תלונות נוספות שהופנו במקורן לאחד הגופים המבוקרים.

הנציבות בררה בשנה זו **7,711** תלונות (בכללן 1,564 תלונות שנשארו לבירור משנת 2001), מתוכן הסתיים הבירור ב-**5,891** תלונות (76.4%). תלונות אלה כללו 6,053 נושאים. מסך 1,564 תלונות שנשארו לבירור משנת 2001, הסתיים הבירור ב-**1,510** תלונות (96.5%). בסוף שנת 2002 נשארו לטיפול **1,820** תלונות.

תוצאות הבירור בתלונות

מסך **6,053** נושאים, שבהם הסתיים הבירור, הוכרעו לגופו של עניין **3,079** נושאים, המהווים 50.9% מכלל הנושאים שבוררו בשנה זו. ב-1,123 נושאים נמצא שהתלונות בעניינן היו מוצדקות (36.5%). אחוז התלונות המוצדקות נשאר קבוע בשנים האחרונות. בירורם של 1,277 נושאים, המהווים 21.1% מכלל הנושאים שבוררו, הופסק בשלבים שונים של הטיפול מכיוון שהעניין שהועלה בתלונה בא על תיקונו, או שהמתלונן ביטל את תלונתו, או שלא הגיב על פניית הנציבות אליו, או שהנציב סבר שהנציבות אינה הגוף המתאים לברר את התלונה. לגבי **1,697** נושאים (28% מכלל הנושאים שבוררו) נמצא שאין מקום לבררם משום שלא נתקיימו בהם הוראות סעיפים 36 ו-37 לחוק מבקר המדינה הקובעות על מי אפשר להגיש תלונה לנציבות ואיזה עניין יכול להיות נושא לתלונה, או משום שהיו בגדר העניינים המנויים בסעיף 38 או 39 לחוק, הקובעים אלו תלונות לא תבוררנה מחוסר סמכות.

התפלגות התלונות שבוררו בנציבות לפי נושאים עיקריים

כ-24% מכלל 6,053 נושאים שבהם הסתיים הטיפול בתקופת הדוח היו בתחום **שירותי רווחה** (דיוור ושיכון, הבטחת הכנסה, חינוך, ענייני נכים, ביטוח לאומי ובריאות). 24% מהנושאים בתחום זה, שהטיפול בהם הסתיים לגופו של עניין, נמצאו מוצדקים. כ-10% מהנושאים היו בתחום **שירותים מוניציפליים** (מפגעים ומטרדים, היתרי בניה, קנסות ורישוי עסקים), כ-46% מהנושאים בתחום זה, שהטיפול בהם הסתיים לגופו של עניין, נמצאו מוצדקים.

כ-17% מהנושאים היו על **מתן שירות לציבור** (אי-מתן תשובה לפנייה, שירות לקוי לאזרח במוסד ציבורי והתנהגות לא נאותה של עובדי ציבור), כ-48% מהנושאים בתחום זה, שהוכרעו לגופו של עניין, נמצאו מוצדקים.
כ-8% מהנושאים עניינם תלונות בנושא **מסים ואגרות** (מס הכנסה, אגרות רדיו וטלוויזיה ומסים ואגרות ברשויות המקומיות), כ-45% מהנושאים בתחום זה, שהוכרעו לגופו של עניין, נמצאו מוצדקים.

תלונות של חברי כנסת

בשנת 2002 הוגשו לנציבות 36 תלונות ע"י 14 חברי כנסת (בשנת 2001 הוגשו 39 תלונות ע"י 17 חברי כנסת).

התלונות המובאות בדוח

הדוח כולל תיאור הטיפול ב-22 תלונות, מהן 8 תלונות על רשויות מקומיות שונות, 6 תלונות על משרדי ממשלה שונים, 4 תלונות על המוסד לביטוח לאומי ו-2 תלונות על גופים מבוקרים אחרים (רשות השידור ושירותי בריאות כללית). התלונות נוגעות לנושאים שונים כמפורט להלן:

ליקויים במתן מענה לפניית הציבור - תלונות על פניות חוזרות ונשנות לרשות שלטונית, שאינן נענות כלל, או נענות באופן לא ענייני, שבאו על פתרון בעקבות התערבות הנציבות. הנציבות בררה 550 תלונות בנושא זה בשנת הדוח, למעלה מ-60% מהתלונות שבוררו לגופו של עניין נמצאו מוצדקות.

גביית אגרות ותשלומים ללא סמכות עבור שירותים המסופקים על ידי רשויות מקומיות כמו אגרות לעיון בתיקי בנין, אגרות לפינוי אשפה, או חיוב בתשלום ארנונה שלא כדין. ב-242 תלונות כאלה טיפלה הנציבות בשנת הדוח. 41.6% מכלל התלונות שבוררו לגופו של עניין נמצאו מוצדקות. בעקבות הצבעת הנציב השיבו הרשויות לתושבים את האגרות שגבו מהן ללא סמכות.

ליקויים במכרזים לאיוש משרות בגופים מבוקרים, בעיקר בשל אי-הקפדה על בחירת מועמדים העומדים בתנאי הסף שנקבעו במכרז, או בשל אי-שמירה על עקרון השוויון ועל כללי תחרות הוגנת. הנציבות טיפלה בשנת הדוח ב-24 תלונות בנושא זה. 35.3% מהתלונות שבוררו לגופו של עניין נמצאו מוצדקות, בחלק מן התלונות הצביע הנציב על הצורך לבטל את מינויו של מי שזכה בתפקיד שלא כדין.

תלונה של עובד מועצה מקומית על התנכלות ופגיעה בסמכויותיו, בידי הממונה עליו, בתגובה על חשיפת מעשי שחיתות במקום עבודתו, אשר בעקבותיה הוציא נציב תלונת הציבור צו המורה לראש המועצה להשיב למתלונן את סמכויותיו. בשנת 2002 בוררו בנציבות 15 תלונות של עובדי ציבור שהתלוננו על פגיעה בזכויותיהם בתגובה על חשיפת מעשי שחיתות במקום עבודתם.

4. תכנית העבודה של משרד מבקר המדינה

תכנית העבודה של משרד מבקר המדינה נבנתה השנה כמו בשנים קודמות, בהתחשב במכלול רחב של גורמים ולפי קווי פעולה שקובע מבקר המדינה. אמות המדינה לבחירת נושאי הביקורת הן, בעיקר, לפי מידת חשיבותם, העניין הציבורי בהם, ההיקף הכספי שלהם, טיבן של מערכות הבקרה הפנימיות והחיצוניות של הגוף המבוקר, קבלת תלונות עליו, מידע שפורסם בתקשורת או נמסר למשרד מבקר המדינה מכל אדם או גוף, והתדירות שבה ראוי לבדוק כל נושא וכל גוף. ביקורת המדינה היא, בדרך כלל, ביקורת שלאחר מעשה. אולם בעת האחרונה, נעשית גם "ביקורת בזמן אמת", כלומר ביקורת סמוכה ככל האפשר למועד ההתרחשות. ביקורת כזאת נעשית בנושאים שיש בהם עניין ציבורי מיוחד, בנסיבות חריגות, כאשר תוצאות פעולה מסוימת של גוף מבוקר עלולות לגרום נזק בלתי הפיך או נזק חמור במיוחד. כן מתרכז משרד מבקר המדינה בעת האחרונה בקיום ביקורת בנושאים רחבים, הנוגעים למספר רב של גופים מבוקרים; ביקורת כזאת מקיפה את פעולותיהם של כל הגופים המטפלים בנושא הנבדק, ונבחנים בה מידת שיתוף הפעולה והתיאום ביניהם, וקיומם או העדרם של ראייה כוללת וקווי פעולה מתואמים בפעולתם של הגופים בעניין זה.

5. תקציב משרד מבקר המדינה (באלפי שקלים)

ההוצאה למעשה 2002 *	תקציב מקורי 2002	תקציב 2003	התכנית	
180,480	177,287	195,502	משרד מבקר המדינה	11
21,336	19,433	22,132	ניהול ומטה	01
4,460	4,045	4,266	הנהלה	01 01
8,883	7,575	8,282	תכנון עריכה ויעוץ	01 02
119	150	167	אורחים ושיתוף פעולה בינלאומי	01 03
1,806	1,576	2,948	הדרכה	01 04
1,562	1,471	1,503	אמרכלות שיא כ"א	01 05
4,506	4,616	4,966	אמרכלות רכישות	01 06
127,835	121,254	124,954	ביצוע הביקורת	02
33,855	31,425	31,710	ביקורת משרדי ממשלה	02 01
17,591	16,082	16,592	ביקורת מערכת הבטחון	02 02
18,453	17,339	17,602	ביקורת רשויות מקומיות	02 03
15,476	14,068	14,335	ביקורת איגודים ממשלתיים	02 04
4,902	4,592	4,565	ביקורת פעולות ענ"א	02 05
59	120	115	ביקורת בחו"ל	02 06
9,653	9,093	9,294	אמרכלות שיא כ"א	02 07
27,846	28,535	30,741	אמרכלות רכישות	02 08
27,891	27,000	27,611	נציבות תלונות הציבור	03
2,409	2,217	2,284	הנהלה	03 01
13,901	13,163	12,975	הטיפול בתלונות	03 02
2,981	2,808	2,870	אמרכלות שיא כ"א	03 03
8,600	8,812	9,482	אמרכלות רכישות	03 04
3,418	5,800	18,070	הוצ' חד פעמיות	04
1,103	1,200	300	בניה ותחזוקה	04 02
1,285	3,350	2,170	מחשוב	04 04
			מחשוב בחירות לרשומ"ק ונת"צ	04 05
166		2,000	מימון בחירות- תשלום לרו"ח	04 07
		2,000	מימון בחירות- אחרות	04 08
3			שכירות ומעבר- לשכה בירושלים	04 09
			אבטחה	04 10
494			מרכזיות	04 11
	250		מבנה משרד בקרית הלאום	04 12
367	1,000	3,000	מבנה חדש בתל אביב	04 13
		6,000	מעבר למבנה חדש בתל אביב	04 14
		2,000	פורשים	04 15
		600	רכישת רכב צמוד	04 16
	3,800	2,735	רזרבה	05
	2,800	1,775	רזרבה לשכר	05 01
	1,000	960	רזרבה לרכישות	05 02

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

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

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

(2) משרד מבקר המדינה מוציא כתב עת לענייני ביקורת המדינה ושמו "עיונים". החוברת האחרונה, מס' 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.

7. טלפונים וכתובות

א. משרד מבקר המדינה: כתובות, טלפונים, פקסים

פקס	טלפון	כתובת	
			ירושלים
02-6527170	02-6665111	רח' בית הדפוס 12 גבעת שאול ת.ד. 1081, מיקוד 91010	המשרד הראשי
			תל-אביב
03-6919560	03-6939888	רחוב ארניה 13, הקריה	המשרד הראשי
03-5619330	03-5615205	רחוב החשמונאים 103	ביקורת איגודים
03-5619771	03-5612166	רח' החשמונאים 99	ביקורת חקלאות
03-6914464		רחוב קפלן 17	יחידות ביקורת בבנין סוכנות
04-8673291	04-8666220	רחוב עומר אל כיאם 12 הדר הכרמל	חיפה המשרד הראשי

ב. נציבות תלונות הציבור - כתובות, טלפונים, פקסים ושעות קבלה

פקס	טלפון	שעות קבלה	כתובת	
02-6665204	02-6665000	א' - ה' 12.00 - 08.30 ד' 17.00 - 15.00	רח' בית הדפוס 12 ת.ד. 1081 מיקוד 91010	ירושלים
03-6241632	03-6241916	א' - ה' 12.00 - 08.30 ד' גם 17.00 - 15.00	הקרית, רח' החשמונאים 99	תל-אביב
04-8642588	04-8673291	א' - ה' 12.00 - 08.30 ד' גם 16.30 - 13.30	רחוב עומר אל-כי אם 12	חיפה
	08-6231965	ד' 17.00 - 15.00	שדרות הנשיאים, בנין משרד הפנים	באר שבע*
	04-6555429	ביום ב' בין השעות 17.00 עד 15.00	רחוב פאולוס הששי, אזור התעשייה של נצרת בבנין של שירות התעסוקה	נצרת*

* לשכות אלה תסגרנה החל ב-1.8.2003

ג. כתובות דואר אלקטרוני

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

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

8. דיווח של הממונה על העמדת מידע

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

לממונה על העמדת מידע במשרד מבקר המדינה הוגשו מספר בקשות לקבלת מידע, לפי חוק חופש המידע. בנוסף התקבלו בשנה הנסקרת - כמו גם בשנים קודמות - בקשות רבות מאוד שלא על פי חוק חופש המידע, בעיקר לקבלת מידע על נושאים שבהם נעשתה ביקורת ועל נושאים שפורסמו בדוחות מבקר המדינה. בקשות כאלה נענו גם קודם שחוק חוק חופש המידע, והן נענות גם כעת, אף שאינן מתבססות על חוק חופש המידע.

להלן טבלה המפרטת את הפניות והטיפול בהן:

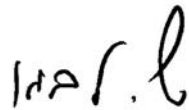
פניות לפי חוק חופש המידע שהתקבלו בתקופה 1.7.02-30.6.03

נושא הבקשה	תאריך הגשת הבקשה	הבקשה נענתה במלואה	הבקשה נענתה חלקית	הבקשה לא נענתה	הנימוק לאי מתן מענה
תלונות שהוגשו לנציבות תלונות הציבור נגד חברת הגיחון	7.7.2002	✓			
מסמכים והתכתבויות בקשר לתלונה שהגיש הפונה לנציבות תלונות הציבור	17.10.03		✓		1) סעיף 2, ס"ק 4 של הגדרת "רשות ציבורית" - מידע שהגיע לצרכי ביקורת ובירור תלונות 2) סעיף 58(5) - חלק ממידע שנוצר בידי רשות אחרת
עמדת מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור בנושא אגרת עיון בתיקי בניין עיר	10.11.03	✓			
עמדת מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור בנושא אגרת עיון בתיקי בניין עיר	16.12.03	✓			
נתונים על תלונות שהוגשו לנציבות תלונות הציבור בנושא חושפי שחיתויות	15.12.03	✓			
מידע על פעילות נציבות תלונות הציבור - בייח וולפסון	24.10.03	✓			
מידע בדבר בקשות שנתקבלו לפי חוק חופש המידע	16.1.03	✓			
מידע על משרד מבקר המדינה ורשימת גופים מבוקרים	23.1.03				היער מידע מלא

נושא הבקשה	תאריך הגשת הבקשה	הבקשה נענתה במלואה	הבקשה נענתה חלקית	הבקשה לא נענתה	הנימוק לאי מתן מענה
נתונים נוספים על תלונות שהוגשו לנתצ בנושא חושפי שחיתויות	19.2.03	✓			
מידע על עובדים במשרד מבקר המדינה על פי חוזים	31.3.03	✓			
הגנת נציב תלונות הציבור על חושפי שחיתויות	8.4.03		✓	✓	טרם שולמה אגרה
מידע בדבר הגנת נציב תלונות הציבור על חושפי שחיתויות	9.4.03			✓	טרם שולמה אגרה

מגיעות בקשות לפי חוק חופש המידע שאינן נענות, או שנענות חלקית, שכן התבקש בהן מידע שהגיע למבקר המדינה לצורכי פעולות הביקורת, אשר חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, אינו חל עליו היות שבסעיף 2 לחוק נקבע, כי מבקר המדינה הוא רשות ציבורית "למעט לגבי מידע שהגיע אליו לצורך פעולות הביקורת ובירור תלונות הציבור".

עיתון הארץ ואחד מכתביו פנה באמצעות בא כוחו בבקשה לקבל, לפי חוק חופש המידע, שמות של אישים, גופים ומוסדות שהוזכרו בדוחות מבקר המדינה. בקשתו נדחתה בנימוק שהמידע המבוקש הוא מידע שהגיע למבקר המדינה לצרכי פעולות הביקורת. כנגד החלטה זו עתר הפונה לבית המשפט לעניינים מינהליים בתל-אביב-יפו נגד משרד מבקר המדינה ונגד הממונה על העמדת מידע לפי חוק חופש המידע במשרד. במועד פרסום דוח זה העתירה תלויה ועומדת בפני בית המשפט הנ"ל.



שלומית לביא
הממונה על העמדת מידע

ירושלים, א' בתמוז התשס"ג
1 ביולי 2003