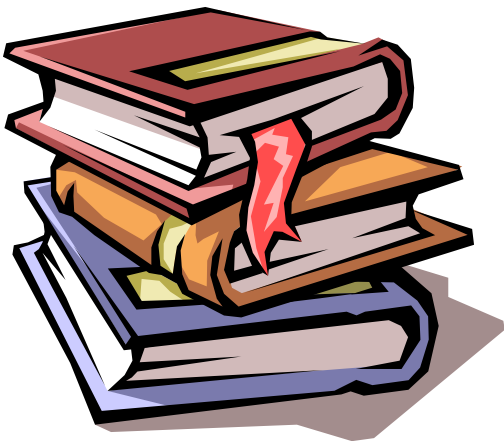




# משרד מבקר המדינה

## דין וחשבון

לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998



ירושלים, סיוון והתשס"ה

יולי 2005

## משרד מבקר המדינה

### דין וחשבון

לפרק הזמן 30.6.05-1.7.04

לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998

## ביקורת המדינה ובירור תלונות הציבור בישראל

### יסודות ביקורת המדינה

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

ברוב מדינות המערב יש מוסד ביקורת ממלכתי שתפקידו לבקר את המינהל הממשלתי וגופים ציבוריים אחרים ולהעריך את פעולותיהם. מוסד הביקורת הממלכתי של ישראל הוא משרד מבקר המדינה. מדינת ישראל הכירה בחשיבות ביקורת המדינה עוד בראשית דרכה. חוק מבקר המדינה חוקק כבר בשנת 1949, ומשרד מבקר המדינה, הפועל לפיו, הוא אחד ממוסדות המדינה הראשונים שהוקמו.

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

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

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

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

חוק יסוד: מבקר המדינה, שנחקק בשנת 1988, הוא גולת הכותרת של קביעת מעמדה של ביקורת המדינה בישראל. חוק זה משתלב עם חוקי היסוד האחרים ומבסס את מעמדו החוקתי של מבקר המדינה, בייחוד בכל הנוגע לאי-תלותו. מבקר המדינה נבחר בידי הכנסת בהצבעה חשאית ומכהן תקופת כהונה אחת של שבע שנים. במילוי 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 למינוים 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 שנקטו 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 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 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 בהן שלהם.

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

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

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

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

## **תוצאות הביקורת - דוחות מבקר המדינה**

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

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

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

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

## **נציב תלונות הציבור**

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

הנציב משמש כתובת לתלונות על גופים ממלכתיים או ציבוריים הנתונים לביקורת מבקר המדינה, והוא ממלא את תפקידו באמצעות יחידה מיוחדת במשרד מבקר המדינה - נציבות תלונות הציבור. בנציבות שמונה אגפים המופקדים על בירור תלונות על משרדי הממשלה, מוסדות המדינה, רשויות מקומיות ויתר הגופים העומדים לביקורתו של מבקר המדינה. מבקר המדינה עושה ביקורת על מכלול הפעולות של הגופים המבוקרים, ואילו נציב תלונות הציבור מברר תלונות הנוגעות לנושא מסוים. שילוב תפקידי המבקר ונציב תלונות הציבור מביא תועלת.

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

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

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

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

אין בהחלטותיו 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. אי אפשר להגיש ערעור לבית משפט על החלטותיו וממצאיו של הנציב בעניין תלונה או לעתור נגדן לבג"ץ.

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

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

בשני העניינים האמורים יש לצוים שמוציא הנציב תוקף משפטי מחייב.

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

הדוח השנתי של נציב תלונות הציבור מוגש לכנסת בראשית כל שנה. בדוח מובאים סקירה כללית על פעולות הנציב, נתונים על מספר התלונות שהתקבלו, תוצאות בירורן ותיאור הטיפול במבחר תלונות.

## **תיקון חוק מבקר המדינה**

ב-24.1.05 התקבל בכנסת חוק מבקר המדינה (תיקון 35), התשס"ה-2005. מדובר בשינוי מהותי בחוק, שהינו פרי יוזמה של מבקר המדינה מר א. גולדברג. התיקון בא לבטל את האפשרות שהיתה קבועה בסעיף 17(ג) לחוק, לפיה "בשים לב לצורך לשמור על בטחון המדינה, רשאי המבקר, אם הממשלה תביא לפניו נימוקים סבירים להנחת דעתו", להמנע ממתן דוח בנושא מסוים, או לתת דוח מוגבל.

על פי התיקון בחוק, בשים לב לצורך לשמור על בטחון המדינה, רשאי מבקר המדינה, לאחר שהממשלה הביאה לפניו נימוקים סבירים להנחת דעתו, להחליט כי דוח או חלקים ממנו, לא יונחו על שולחן הכנסת ולא יפורסמו. דוחות כאמור יועברו ליושב ראש הוועדה לענייני ביקורת המדינה וליושב ראש ועדת החוץ והבטחון. מכאן שלא תהיה עוד אפשרות כי ביקורת שנעשתה בנושאים בטחוניים רגישים לא תסוכם בדוח, ולא יהיה עוד מצב בו לא יתקיים פיקוח פרלמנטרי (גם אם מצומצם) על פעולות הרשות המבצעת, באותם נושאים.

עוד כולל תיקון החוק הוראה לפיה דוחות של מבקר המדינה או חוות דעת שעליהם הטילה הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת חסיון לפי סעיף 17(א) לחוק מבקר המדינה, מטעמים של שמירה על בטחון המדינה, או מניעת פגיעה ביחסי החוץ שלה וביחסי סחר בינלאומיים של המדינה, יומצאו לעיונו של יושב ראש ועדת החוץ והבטחון של הכנסת, והוא יהיה רשאי, בהסכמת יו"ר הוועדה לענייני ביקורת המדינה, להביא את תוכנם לידיעת ועדת משנה של ועדת החוץ והבטחון של הכנסת.

## **בחירת מבקר המדינה**

חוק יסוד : מבקר המדינה קובע, כי תקופת כהונתו של מבקר המדינה תהיה שבע שנים.

ב-3.7.05 ייתמו שבע שנות כהונתו של מבקר המדינה הנוכחי, שופט בית המשפט העליון בדימוס, מר אליעזר גולדברג.

עוד קובע חוק היסוד, כי מבקר המדינה ייבחר בידי הכנסת בהצבעה חשאית, וכי סדרי הבחירה ייקבעו בחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

בחוק נקבע כי בחירת מבקר המדינה תיערך לא מוקדם מתשעים ימים ולא יאוחר משלושים ימים לפני תום תקופת כהונתו של המבקר המכהן. בהתאם לכך בחרה הכנסת ביום 25.5.05, ברוב של 59 קולות, את נשיא בית המשפט המחוזי, השופט מיכה לינדנשטראוס, למבקר המדינה.

ב-29.6.05 הצהיר וחתם השופט לינדנשטראוס במליאת הכנסת, בישיבה שנועדה לעניין זה בלבד, על הצהרת אמונים, לפיה הוא מתחייב לשמור אמונים למדינת ישראל ולחוקיה ולמלא באמונה את תפקידו כמבקר המדינה.

השופט לינדנשטראוס יחל לכהן בתפקיד מבקר המדינה ב-4.7.05.



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

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

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

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

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

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

בינואר 2005 מנה תקן המשרד 535 משרות. במשרד הועסקו 469 עובדים: 272 עובדי ביקורת במשרות מקצועיות, כולם בעלי השכלה אקדמית במגוון רחב של תחומים; 56 עובדים בעלי השכלה משפטית, בנציבות תלונות הציבור; כן מועסקים במשרד 141 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  
נורית ישראלי, היועצת המשפטית למבקר המדינה  
אילן מעוז, היועץ הכלכלי למבקר המדינה  
שמואל יונס, סגן מנהל כללי בכיר, מינהל  
מירית אשכנזי סיוון, עוזרת למנהל הכללי  
לאה עוזיאל, מנהלת בכירה על ענייני החשבות והגזברות

איילת בננסון, מנהלת משאבי האנוש  
יורם שבירו, מנהל אגף למימון מפלגות ותפקידים מיוחדים  
ראובן כץ, מנהל יחידת התכנון, הדיווח והבקרה  
שלומית סבן, עורכת כתבי המשרד  
מרדכי נתיב, מנהל בכיר על האגף למערכות מידע  
עליזה מעיין, מנהלת בכירה על ההדרכה ומרכז המידע

### **ביקורת משרדי הממשלה**

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

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

### **נציבות תלונות הציבור**

דורי פינטו, מנהל נציבות תלונות הציבור  
מדי רוזנברג, עוזרת בכירה לנציב תלונות הציבור  
יוסף קפלן, יועץ משפטי  
מירי אלה, סגנית היועץ המשפטי  
רחל אבני, מנהלת בכירה על אגף א'  
נאוה רז, 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'

## ייצוג בני שני המינים במשרד מבקר המדינה

מ-465 עובדי משרד מבקר המדינה 271 הן נשים ו-194 גברים. הנשים הן 58% מעובדי המשרד.

327 מעובדי המשרד מועסקים בדירוג הביקורת, מהם 156 נשים, שהן 48% מכלל עובדי הביקורת. מספר העובדים בדירוג המינהלי הוא 138, מהם 115 נשים, שהן 83% מכלל העובדים בדירוג המינהלי.

להלן נתונים משווים בין הנשים והגברים המועסקים במשרד מבקר המדינה:

1. בשתי הדרגות הגבוהות בדירוג הביקורת מכהנים 3 נשים ו-18 גברים, ובשתי הדרגות שמתחתן - 46 נשים ו-62 גברים. בדרגת הביניים משתווה מספר הנשים והגברים (54), ובדרגות הבינוניות ומטה 52 נשים ו-35 גברים.
2. בחמשת חטיבות המשרד מכהנים כמנהלי החטיבה חמישה גברים. בתפקיד מנהלי אגפים מכהנים נשים וגברים במספר דומה - 17 נשים ו-19 גברים, ובתפקיד סגני מנהלי אגפים מכהנים 21 נשים ו-39 גברים.
3. במשרד שלושה עובדים בדירוג מוקבל לשופטים: אישה אחת ושני גברים.
4. בדירוג המינהלי מכהנות נשים ברוב התפקידים (115 נשים ו-23 גברים). בדרגה הבכירה מכהנים שני גברים, ובשאר הדרגות מספר הנשים גדול מזה של הגברים.
5. להלן התפלגות הנשים והגברים לפי השכלה: תואר ראשון -62 נשים ו-52 גברים; לימודי תעודה - 26 נשים ו-24 גברים; תואר שני - 66 נשים ו-89 גברים; תואר שלישי - שתי נשים וחמישה גברים.

## סקירת עיקרי פעילות מבקר המדינה

בפרק הזמן 1.7.04-30.6.05 הגיש מבקר המדינה את הדוחות האלה:

### דוחות מבקר המדינה

#### 1. דוחות שנתיים

##### (א) דוח 55א - ביקורת על מערכת הבטחון

תוצאות הביקורת על מערכת הבטחון שנעשתה בשנת 2004 נכללו בדוח 55א, אותו המציא מבקר המדינה לראש הממשלה ולוועדה לענייני ביקורת המדינה ב-15.7.04. הדוח הונח על שולחן הכנסת ופורסם ברבים ב-10.10.04.

במרכז הדוח עומדים יחסי צבא-חברה בכמה תחומים ובכללם פרקים העוסקים בטיפול באוכלוסיות מיוחדות בצה"ל - האחד בשירות הבדואים בצה"ל, והשני בחיילים שהוכרו כמצטיינים בתחומי הספורט, המוזיקה והמחול; פרק נוסף דן בטיפול של הוועדה להענקת זכויות לפנים משורת הדין שבאגף למתן סיוע לנזקקים במשרד הביטחון, ופרק אחר דן בטיפול של צה"ל ומשרד הביטחון בנושא השמירה על איכות הסביבה בצה"ל. כמו כן קיימים פרקים נוספים, אשר משיקים עם המגזר האזרחי. האחד - היחידה לצנזורה לדואר ולתברוקה, והאחר - תחנת גלי צה"ל. ביחידת הצנזורה לדואר ולתברוקה נמצאו ליקויים מהותיים שיש בהם לפגוע מעל לנדרש בכבוד האדם ובפרטיותו. בתחנת גלי צה"ל נמצאו ליקויים המחייבים היערכות לקביעת נהלים, הנחיות וסדרי מינהל המתאימים למסגרת הצבאית.

הפרק הדן בשמירה על איכות הסביבה בצה"ל משלים דוח שהתפרסם באוגוסט 2004, בנושא "השמירה על איכות הסביבה בחברות תשתית האנרגיה". באופן זה ניתן לראות בראייה כוללת את הנזקים והסיכונים המצטברים בתחום שחשיבותו הציבורית רבה, ומתחייב להעמידו על סדר היום הציבורי באופן קבוע.

תשומת לב מיוחדת ניתנת בדוח 55א לניהול מקרקעי תעש הן בהיבט הכלכלי של הנושא והן בהיבט החברתי-סביבתי, שבהם נמצאו ליקויים חמורים המחייבים תיקון מיידי.

נושאים אחדים שנבדקו, הנוגעים להיערכות ולמוכנות לשעת חירום, לא התפרסמו בדוח בשלמותם, בשל חשש לפגיעה בביטחון המדינה: שייטת הצוללות בחיל הים ושני פרויקטים מרכזיים המבוצעים עבור צה"ל ברפא"ל ובתעש.

## (ב) דוח שנתי 55ב

מבקר המדינה המציא את דוח 55ב לראש הממשלה וליו"ר הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת ב-15.2.05. הדוח הונח על שולחן הכנסת ב-8.5.05, ובו ביום פורסם ברבים. הדוח כולל את תוצאות הביקורת של מבקר המדינה ומשרדו בשנת 2004 ואת תוצאות הביקורת על חשבונות המדינה לשנת 2003 בכל הנוגע למשרדי הממשלה, למוסדות המדינה ולמפעליה. כמו כן נכלל בו הדוח על מאזן זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה ליום 31.12.03.

דוח 55ב מכיל כ-50 נושאים, ונדונים בו עניינים שיש להם השפעה על המשק והמינהל הציבורי בכללותו ועל פני החברה בישראל. הדוח מציג לפני הכנסת והציבור ליקויים שנמצאו בתפקוד הרשות המבצעת.

במבוא לדוח ציין המבקר כדלהלן:

**"רשויות הממשל** מקבלות יום יום החלטות וביניהן כאלה שיש להן השפעה משמעותית על המדינה ואזרחיה. תהליך תקין של קבלת החלטות, דרוש שיתבסס על עבודת מטה יסודית הבנויה על דיונים ממצים שנסמכים על מירב המידע והנתונים בנושא בו מדובר ועל שיקולים רלוונטיים. עבודת מטה ראויה כוללת גם תכנון לטווח ארוך, תוך קביעת יעדים וסדרי עדיפויות ונקיטת צעדים המתחייבים מראייה כזו בעוד מועד.

פרקים בדוח זה מראים שהדרישות האמורות טרם הופנמו דיים. הדוח מעלה ליקויים יסודיים בהליכי התכנון וההקמה של ישובים חדשים, ובכלל זה בעבודת המטה לקראת קבלת החלטות של הממשלה על הקמת יישובים. גם בתכנון ובשיווק של קרקע המיועדת לבנייה למגורים הועלו ליקויים, וביניהם ליקויים בעמידה ביעדים שקבעה הממשלה. ליקויים משמעותיים נמצאו גם בתהליך קבלת החלטות של פרויקט מרכזי להקמת מערכת מחשוב רוחבית כוללת במשרדי הממשלה - פרויקט המרכב"ה.

תקציב המדינה הינו למעשה הפרוגרמה המרכזית לעבודת הממשלה. הוא כלי ניהולי מרכזי של הממשלה, שאמור לתת ביטוי למדיניות, ליעדים ולסדרי העדיפויות הלאומיים. הכנתו בתהליך תקין, מקצועי ומושכל היא הבסיס לקבלת החלטות וקביעת המדיניות בראיה לטווח קצר ולטווח ארוך. כלי זה אמור גם לשמש לבדיקת הקשר שבין התוצאות שנעשו לבין התוצאות שהושגו.

גם בהכנתו של התקציב נמצאו ליקויים משמעותיים. הביקורת על תהליך ההכנה והעדכון של תקציב המדינה הצביעה על כך שהממשלה לא השכילה לעשות בו שימוש ראוי כמתחייב מהעקרונות האמורים, ולכן תמונת המצב המצטיירת היא שהתקציב לא מבטא כנדרש את היעדים, את סדרי העדיפויות ואת מידת השגתם. זאת ועוד, הן מקבלי ההחלטות והן הציבור לא יודעים אילו תוצאות ותפוקות הושגו באמצעות ההוצאות שנעשו ועד כמה הן תרמו לקידום המשק והחברה בישראל.

בדוח זה בחנתי את סדרי קליטתם ותפקודם של עוזרי השרים ויועציהם במשרות אמון.

דוח זה כמו דוחות קודמים מצביע, על מינויים פוליטיים ובלתי תקינים, ועל כך ש"שומרי סף" לא עמדו בפרץ.

במועד כתיבת שורות אלה אישרה ועדת שרים לענייני חקיקה הצעת חוק שעלולה ליתן הכשר למינויים פוליטיים בשירות המדינה, אשר יבואו לקיצם, עם סיום כהונתו של השר הממנה.

אם תתקבל הצעת חוק זו עלול הדבר להביא לפגיעה קשה במינהל, לפגיעה באמון הציבור בו, ולקטיעת הרצף הניהולי עם חילופי השלטון. למסקנה כי מינויים פוליטיים בישראל לא נועדו להגשים מטרות ענייניות - יש אחיזה איתנה במציעות הישראלית. מינויים פוליטיים בארץ משמשים כדי לחלק טובות הנאה למקורבים".

המגמה של עשיית ביקורת בנושאי רוחב, שמשרד מבקר המדינה החל בה לאחרונה, באה לידי ביטוי גם בדוח זה. מדובר בנושאים בעלי חשיבות ציבורית הנבדקים בה בעת במספר גופים.

ביקורת במתכונת זו נעשתה בנושאים אלה :

### **מינוי והעסקה של עובדים במשרות אמון בלשכות שרים וסגני שרים**

השירות הציבורי מושתת על עובדים קבועים שאינם מתחלפים כל אימת שמתחלף השר הממונה עליהם והמתמנים לתפקידם על פי כישוריהם המקצועיים ללא קשר לשיוכם הפוליטי. אחד החריגים לכלל זה הן משרות המכונות "משרות אמון", המאפשרות לשרים ולמנכ"לים להסתייע בלשכותיהם בעובדים המתמנים לפי שיקול דעתם ועל פי מידת האמון האישי שהם רוחשים לעובדים אלה. ברוב המקרים מאוישות משרות אמון באנשים ממפלגתו של השר.

בדיקת סדרי המינוי וההעסקה של עובדים במשרות אמון במשרדי ממשלה אחדים העלתה, כי נציבות שירות המדינה ומשרדי הממשלה שנבדקו לא הסדירו נושאים מרכזיים העוסקים בענייני עוזרים ויועצים בלשכות שרים.

בין היתר הועלה, כי המשרדים שנבדקו לא אכפו על עובדים במשרות אמון את הסייגים והמגבלות על פעילות מפלגתית הקבועים בחוק שירות המדינה (סיוג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), התשי"ט-1959 והתקשי"ר: לא כל העובדים נדרשו להפסיק את חברותם בגוף בוחר כהגדרתו בחוק; וחלקם עסקו בפעילות מפלגתית מובהקת וישירה לקידום עניינים פוליטיים של השר.

נציבות שירות המדינה קבעה תקן אחיד למשרות אמון בלשכות שרים ללא הבחנה עניינית בין

בסיכום הדוח נאמר, כי נושא העסקת עוזרים ויועצים בלשכות שרים מחייב הסדרה מחודשת.

### **העסקה ותקינת כוח אדם במשרדי הממשלה**

נציבות שירות המדינה, היא יחידת המטה המרכזית לניהול משאבי אנוש של הממשלה. הנציבות מופקדת על תכנון מדיניות הממשלה בכל הנוגע למינהל כוח אדם. בחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 נקבע, כי בסמכותה של הנציבות לאשר בין היתר את תקן כוח האדם במשרדי הממשלה. התקן קובע את משרות הארגון ואת המדרג הניהולי בו, ולמעשה את מבנהו. כדי שהנציבות תוכל למלא את תפקידה כאמור היא חייבת שיהיו בידיה נתונים מלאים על כלל העובדים בשירות המדינה ועל היקף העסקתם: על עובדים המועסקים במשרות בתקן ועל עובדי חברות כוח אדם וקבלנים למיניהם, המועסקים כתחליף להעסקתם של עובדי מדינה במשרות כאמור.

בנציבות שירות המדינה, באגף התקציבים בחשב הכללי שבמשרד האוצר, וכן בכמה משרדי ממשלה אחרים נבדקו צורות ההעסקה הנהוגות בשירות המדינה וסדרי הבקרה והפיקוח של הנציבות על העובדים בשירות המדינה לסוגיהם.

הבדיקה העלתה, כי החל בשנות התשעים של המאה העשרים העסיקו משרדי הממשלה אלפי עובדים בשירות המדינה, הן עובדי חברות כוח אדם הן קבלנים, בתפקידים שעל פי ההלכה הפסוקה של בני המשפט ועל פי נוהל הנציבות ראוי שיועסקו בהם עובדי מדינה. בה בעת לא פיתחו הנציבות, אגף התקציבים ואגף החשב הכללי, כלים למעקב ובקרה על מספרם ועל תפקידיהם של עובדים כאמור, על משך העסקתם ועל מאפייני העסקתם. צורת העסקה זו עשוייה להביא בדיעבד להכרה שיפוטית ביחסי עובד ומעביד אף שמלכתחילה לא הייתה כוונה ליצור יחסים כאלה.

בעקבות תיקון לחוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח-אדם, התשנ"ו-1996, נקלטו בשירות המדינה ללא מכרזים אלפי עובדי חברות כוח אדם. לאחר קליטתם של עובדים אלה ניתן היה לצפות שכחלק מתהליך של הפקת לקחים יחלו נציבות שירות המדינה, אגף התקציבים ואגף החשב הכללי לבחון את העסקתם של כל יתר העובדים בשירות המדינה, אך הדבר לא נעשה. במועד סיום הביקורת, אוגוסט 2004, הועסקו במשרדי הממשלה קבלנים רבים.

כן העלתה הבדיקה, כי הנציבות לא יזמה בחינה של המבנה הארגוני של המשרדים, גם כאשר ניתנו המלצות שונות בנושא בדוחות של מבקר המדינה, ועדות בדיקה מקצועיות, ועדות משרדיות, ועדות בין-משרדיות וגופי מטה ממשלתיים. אגף התקציבים לא שיתף תמיד את הנציבות בגיבוש הצעות להחלטות ממשלה בנושאי כוח אדם שהגיש, הנציבות מצידה ויתרה למעשה על תפקיד מרכזי, עיצוב המדיניות ואחריות לשינויים מבניים בשירות המדינה, ובפועל הכפיפה את עצמה לאגף התקציבים בעניין זה.



במועד סיום הביקורת חסרו במשרדי הממשלה כלי ניהול בסיסיים: תיאור של המבנה הארגוני והמדרג שלו, ובכלל זה מצבת העובדים המלאה; וכל משרד ממשלתי גייס עובדים מכל סוג, בין קבועים ובין זמניים, ללא יד מכוונת, כדי למלא את משימותיו.

## **2. דוחות בנושאים מיוחדים**

### **מינויים פוליטיים ומינויים בלתי תקינים במשרד לאיכות הסביבה**

ב-25.8.04 פרסם מבקר המדינה דוח בנושא מינויים פוליטיים ומינויים בלתי תקינים במשרד לאיכות הסביבה.

בביקורת שנעשתה במשרד לאיכות הסביבה נמצאו עשרות מינויים פוליטיים שנעשו במשרד בתקופת כהונתו של השר צחי הנגבי (ינואר 2001 - מרס 2003). חברי מרכז מפלגתו של השר, הליכוד, וקרובי משפחה של חברי המרכז, מונו למגוון של משרות ותפקידים שאיושם אינו טעון מכרז: חלקם מונו למשרות הפטורות מחובת מכרז בשל היותן משרות זוטרות; חלקם מונו כממלאי מקום למשרות החייבות במכרז, לפרק הזמן שעד לסיום הליכי המכרז; וחלקם מילאו תפקידים במשרד באמצעות חברות כוח אדם. מסגרות העסקה שאינן חייבות במכרז נוצלו אפוא לרעה לביצוע מינויים פוליטיים. מקורבים פוליטיים של השר זכו במכרזים של המשרד לרכישת שירותים, תוך הפלייתם לטובה בשל שיוכם הפוליטי והפרת הכללים החלים על מכרזים ממשלתיים. שניים מנותני השירותים שהמשרד התקשר אתם בשל זיקתם הפוליטית לשר קיבלו תשלום בלי שסיפקו תמורה.

הדוח מצביע על אחריותו של השר למינויים הפוליטיים הרבים שנעשו במשרד בתקופת כהונתו, וכן על אחריותו של יועצו הבכיר, לימים מנכ"ל המשרד, שפעל בשמו של השר לביצוע המינויים הפוליטיים.

נוסף על כך נבחנה בביקורת אחריותם של ממלאי תפקידים בדרג המקצועי של המשרד - המנכ"ל, הסמנכ"ל הבכיר למינהל ולמשאבי אנוש וחברי ועדת המכרזים - המשמשים גורמי בקרה ו"שומרי סף" שתפקידם, בין היתר, לחסום מינויים פוליטיים.

בדוח צויין, כי בלי לגרוע מאחריותם של מי שעברו על האיסור הברור לבצע מינויים פוליטיים, על נציבות שירות המדינה להפיק לקחים מהממצאים המתוארים בדוח ולקבוע דרכים שיבטיחו את תקינות המינויים בשירות המדינה.

## **3. דוחות על הביקורת בתחום השלטון המקומי**

ב-13.12.04 פרסם דוח על הביקורת בשלטון המקומי בדוח זה נכללים ממצאי ביקורת שבחלקם משותפים לכלל הרשויות המקומיות שנבדקו, וכן ממצאים הנוגעים לפעילותן של מספר רשויות

משרד הפנים האחראי על ההנחיה, ההדרכה והפיקוח על מערך כוח האדם ברשויות המקומיות אימץ מדיניות של ביזור סמכויות, תוך התעלמות מתמשכת מהנעשה ברשויות המקומיות בתחום ניהול כוח האדם. כתוצאה מניהול כושל התדרדר מצבן הכספי של רשויות מקומיות עד שהדבר פגע באספקת שירותים לתושביהן או לאי-תשלום משכורות לעובדיהן. חלק מהרשויות עמדו בתקופת הביקורת על סף קריסה. הסדרי הבראה שנעשו עם חלק מהרשויות לא הועילו, ומשרד הפנים לא הקפיד על אכיפת הדרישות להפחתת משרות והורדת עלויות השכר.

חרף הוראות החוק וההנחיות הקיימות, לא הקפידו רשויות מקומיות לבטח את כל התלמידים הלומדים במוסדות חינוך שבתחומן, עליהם חלה חובה של הרשות המקומית לבטחם. ישנן קבוצות תלמידים שאין חובת הביטוח חלה עליהם, למרות החשיבות בקיום ביטוח שכזה. גם תנאי הביטוח בכל הרשויות לא היו זהים ולא היו מפקחים על ידי המפקח על הביטוח. כתוצאה מכך בחלק מהמקרים הכיסוי הביטוחי של התלמידים לא היה הולם.

בחלק מהרשויות המקומיות נמצא, כי נבחרו הציבור לא מילאו את שליחותם הציבורית ונעדרו מפעילותם במועצת הרשות המקומית או מפעילות בוועדותיה, ובכך נפגעה יכולת ניהולה התקין של הרשות. היעדרות חברי מועצה החברים בוועדות חובה של המועצה מרוב ישיבותיהן, הייתה לתופעה רווחת ברשויות המקומיות שנבדקו.

בפרק הדין בטיפול בתשתיות ניקוז צויין, כי כדי למנוע שטפונות, אמורות מערכות הניקוז לרכז את מי הגשמים ולהובילם מאזורים מבונים ופתוחים לאזורי ניקוז, וכי בהיערכות מוקדמת לטיפול בסכנת שיטפונות והצפות יש כדי למנוע או לצמצם את הסכנה לחיי אדם, וכן למנוע סתימת עורקי תחבורה, נזק לרכוש, סבל ואי-נוחות. בדוח פורטו ליקויים בנושאים שונים הנוגעים למסגרת פעילותם של משרדי ממשלה, רשויות מקומיות ורשויות הניקוז בתחום הטיפול בניקוז, ונמצא כי אין בידי רשויות הניקוז האחראיות להסדרת הניקוז שבתחומן, לבצע את תפקידיהן ביעילות בהעדר אמצעים וסמכויות לביצוע ולאכיפה.

במועצות אזוריות שבתחום שיפוטן נמצאים יישובים קהילתיים ויישובים כפריים, פועלים שני רובדי שלטון: המועצה האזורית והוועד המקומי המנהל כל ישוב בתחומה. במשך שנים רבות לא הסדירו הוראות חוק בבירור את דפוסי פעילותם של שני רובדי השלטון ואת חלוקת הסמכויות שביניהם. הביקורת העלתה, כי כתוצאה מכך נוצרים חיכוכים ונותרים תחומים ללא טיפול. בשתי מועצות אזוריות שנבדקו הועלו ליקויים שבחלקם נבעו מהעדר חלוקת סמכויות בין המועצה והוועד המקומי.

#### **4. דוחות על הביקורת באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה**

א. ב-30.06.04 פרסם מבקר המדינה דוח על הביקורת באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה.

בדוח זה הובאו ממצאי ביקורת על קשת רחבה של גופים, בהם חברות ממשלתיות, מוסדות להשכלה גבוהה, תאגידים שהוקמו מכוח חוק, ואגודה שיתופית לתחבורה ציבורית. הביקורת עסקה במגוון של נושאים בתחומים כלכליים, מינהליים ואתיים.

בין היתר הועלה, כי נמצאו ליקויים בקשרי הגומלין של שש אוניברסיטאות עם אגודות הסטודנטים שלהן. שתי אוניברסיטאות גבו את דמי החבר באגודה גם ממי שלא הצהירו על רצונם להצטרף אליה; שלוש אוניברסיטאות נתנו לאגודות סיוע כספי ישיר בלא שקבעו כללים בדבר הפעילויות שעבורן יינתן הסיוע.

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

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

הדוח כולל גם פרק הדרן בסוגיות מיסוי הכנסות מיישום מסחרי של מחקרים במכון ויצמן. מבקר המדינה עמד על הצורך שנציבות מס הכנסה תבחן את כללי המיסוי החלים על הכנסות הנובעות מיישום מסחרי של מחקרים שנעשים במוסדות האקדמיים ותבהיר אותם.

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

נושאים נוספים שנדונו בדוח זה נוגעים לחברה לפיתוח לוד-רמלה (לור"ם), למועצה להסדר הימורים בספורט, למקורות חברת מים בע"מ, לאגד - אגודה שיתופית לתחבורה בע"מ, לחברה לאוטומציה במינהל השלטון המקומי בע"מ ועוד.

ב. ב-16.8.04 פורסם דוח נוסף על הביקורת באיגודים. בדוח הובאו ממצאי ביקורת בשני נושאים שנבדקו במספר גופים.

הנושא הראשון דן במחקרים באוניברסיטאות במימון גורמי חוץ. הביקורת על ניהול המחקר והפיתוח המדעי מסוג זה שנעשתה בשלוש אוניברסיטאות העלתה, כי במקרים רבים הרישום החשבונאי והדיווח הכספי למממנים נעשים באופן שאינו מתיישב עם סדרי מינהל תקין. גם הבקרה של האוניברסיטאות על ההוצאות לא היתה מספקת.

הנושא השני עניינו שמירת איכות הסביבה בתשע חברות תשתית האנרגיה שנבדקו. הביקורת העלתה, כי אירעו מקרים שבהם החברות שנבדקו, זיהמו את הסביבה כתוצאה מאי-הקפדה על קיום הוראות החוק ותנאי רשיון העסק שלהן; חלקן אף פעלו ללא רשיון עסק. הגופים

## **5. דוחות בנושא מימון מפלגות**

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

ב-12.7.04 מסר מבקר המדינה דוח הנוגע לבחירות, שהתקיימו באוקטובר 2003, ב-151 רשויות מקומיות שכלל ביקורת על 19 סיעות אם המיוצגות בכנסת ה-16 ועוד 1,076 סיעות ורשימות עצמאיות.

בדוח על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות לתקופת הבחירות ציין מבקר המדינה, כי לגבי מספר סיעות אם (סיעות בכנסת שלהן סיעות בת שהתמודדו בבחירות לרשויות המקומיות) נמצא, כי הוצאות רבות של סיעות בת ורשימות בת שלהן לא נכללו במערכת החשבונות של סיעות האם. מדובר בעיקר בהוצאות על פרסומי תעמולה, סקרים, שכירת כלי רכב וכנסים ועקב כך לא ניתן היה לקבוע אם סיעות האם האמורות עמדו בהגבלות הנוגעות לקבלת תרומות, והתוצאה הייתה שניתן לגביהן דוח שאינו חיובי. סיעות האם טענו, כי הן אינן נושאות באחריות למעשיהן ולמחדליהן של סיעות הבת שלהן מאחר שהן חרגו ללא רשות מהתקציבים שסיעות האם הקצו להן והפרו את הוראותיהן. על כך חזר ואמר מבקר המדינה, כי החוק איננו מעניק לסיעות הבת מעמד כלשהו בכל הקשור למימון ולדיני המימון. בעל הדברים בכל הנוגע לביצוע החוק היא סיעת האם בלבד. היא הזכאית למימון; היא החייבת בניהול חשבונות בהתאם להנחיות מבקר המדינה; היא המחליטה כיצד להוציא את כספי המימון; היא בלבד אחראית לקיים את הוראות החוק. מכאן, שהאחריות כולה נופלת על סיעת האם, ואין היא יכולה להשתחרר מאחריות זו, גם אם עשתה מאמצים סבירים לקיים את הוראות החוק.

12 סיעות אם ו-420 סיעות מקומיות לא קיימו חלק מהנחיות מבקר המדינה בכך שלא כל ההוצאות נכללו בחשבונות; בוצעו תשלומים בסכומים במזומן בסכומים העולים על המותר; בוצעו תשלומים שהסיעות הודיעו עליהם או עליו שלא באמצעות חשבון הבנק; חסרו הזמנות והתקשרויות בכתב במקרים שהדבר נדרש.

הוצאותיה של סיעת אם אחת ושמונה סיעות מקומיות חרגו על פי הדוח הכספי שמסרו מתקרת ההוצאות שנקבעה בחוק בסכומים שבין 11,000 ש"ח לכ-1.4 מיליון ש"ח.

הכנסותיהן של 12 סיעות אם לא עמדו במגבלות שנקבעו בחוק. הדבר התבטא בעיקר בהיעדר מידע על מקורות המימון של הוצאות שלא נכללו בחשבונות, בקבלת תרומות מתאגיד וממי שאינו "בוחר". הכנסותיהן של 224 סיעות מקומיות לא היו בגבולות האמורים בחוק, הדבר התבטא בקבלת תרומות מתאגיד; במימון הוצאות הסיעה על ידי העומד בראשה בסכום העולה על

בסיכום הביקורת ניתן דוח חיובי על חשבונותיהן של 8 סיעות אם, ולגבי חשבונותיהן של 11 סיעות אם ניתן דוח שאינו חיובי ומבקר המדינה הטיל עליהן סנקציות על ידי שלילת השלמת חלק מהמימון המגיע. ל-459 סיעות מקומיות ניתן דוח חיובי על חשבונותיהן ולגבי 617 סיעות מקומיות ניתן דוח שאינו חיובי, מתוכן לגבי 439 סיעות הזכאיות למימון, קבע מבקר המדינה, כי תושת עליהן סנקציה על ידי שלילת חלק מהמימון המגיע.

במהלך התקופה הנסקרת, מאז מסירת דוח שנתי 54ב מסר מבקר המדינה ליושב ראש הכנסת דוחות על תוצאות הביקורת על חשבונותיהן של סיעות ורשימות שהשתתפו בבחירות לרשויות המקומיות, שהתקיימו במועדים שונים בישובים אחדים.

ב-19.7.04 הגיש המבקר דוח הנוגע לבחירות המיוחדות לראש הרשות בעמנואל, שהתקיימו בנובמבר 2003.

ב-28.9.04 מסר המבקר דוח הנוגע לבחירות לראשי המועצות האזוריות ב-25 מועצות אזוריות, שהתקיימו בינואר 2004.

ב-22.2.05 מסר המבקר דוח על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות והרשימות שהשתתפו בבחירות לרשות המקומית מנחמיה, שהתקיימו ביוני 2004.

ב-20.6.05 מסר מבקר המדינה דוח על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות והרשימות שהשתתפו בבחירות לרשות המקומית כאבול, שהתקיימו באוקטובר 2004.

ב-20.6.05, מסר המבקר דוח על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות והרשימות שהשתתפו בבחירות לרשויות מקומיות ביהודה ושומרון, שהתקיימו בנובמבר 2004.

ב-30.6.05 מסר מבקר המדינה דין וחשבון על תוצאות ביקורת החשבונות השוטפים של הסיעות בכנסת השש עשרה, לתקופה 1.4.04 עד 31.12.05.

## דוחות נציב תלונות הציבור

ב-22.3.05 הונח על שולחן הכנסת דוח מס' 31 של נציב תלונות הציבור.

הדוח מסכם את הפעולות של הנציב ושל הנציבות בשנת 2004, והוא כולל סקירה כללית על סמכויותיו ותחומי פעולתו של הנציב ועל פעולות הנציבות באותה שנה. בדוח גם הובאו נתונים על מספר התלונות שהתקבלו, על התפלגות התלונות לפי הגופים הנלווים ולפי התוצאות של בירור התלונות, וכן תיאור הטיפול ב-25 תלונות נבחרות.

בשנת 2004 התקבלו בנציבות 6,840 תלונות שהוגשו ישירות לנציבות. מאות תלונות אחרות, שהופנו לגופים מבוקרים, והנציבות קיבלה רק העתק מהן, לא בוררו בידי הנציבות מתוך הנחה שיבוררו בגוף שאליו הופנו. עם זאת, לפונים נמסר כי אם לא יקבלו תשובה מהגוף שאליו פנו או אם התשובה לא תניח את דעתם, יוכלו לשוב ולפנות לנציבות. כמו כן, המידע שבתלונות שלא בוררו הועבר ליחידות במשרד מבקר המדינה המופקדות על הביקורת בגופים הנלווים.

הנציבות סיימה את הטיפול ב-5,969 (71%) מ-8,411 התלונות שטופלו בשנת 2004 (בכללן תלונות שנותרו לבירור מהשנה הקודמת). תלונות אלה כללו 6,132 נושאים לבירור. ב-33.9% מהנושאים שהוכרעו לגופו של עניין נמצא שהתלונה מוצדקת (לעומת 35.7% בשנת 2003). התלונות המתקבלות בנציבות עוסקות בשלושה תחומים עיקריים: מינהלי, משפטי וחברתי.

**התחום המינהלי:** המגע הרב שבין הפרט לרשויות השלטון והתלות הרבה של הפרט במנגנון הבירוקרטי יוצרים כר נרחב לפגיעה אפשרית בו. התלונות בתחום המינהלי עוסקות בעיקר במתן שירות לקוי לאזרח בגופים ציבוריים: השתיית טיפול בפניות, אי-מתן מענה לפנייה, מסירת מידע חסר או מטעה, וכדומה.

כ-17.7% מהתלונות שבוררו בשנת 2004 היו על מתן שירות לציבור. כ-48% מהנושאים בתחום זה שהוכרעו לגופו של עניין נמצאו מוצדקים.

**התחום המשפטי:** התלונות בתחום זה הן על פעולות שנעשו בניגוד לחוק, לתקנות או לנהלים הקיימים בגוף הנילוו, או על פרשנות מפלה או בלתי סבירה של הדין; על הפרת זכויות אדם, על חיוב באגרות ובהיטלים ללא אסמכתה בדין, על פעולות שנעשו בחריגה מסמכות וכדומה.

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

כ-24% מהנושאים שבוררו בנציבות בשנת 2004 היו בתחום שירותי הרווחה. כ-26% מהנושאים שהוכרעו לגופו של עניין נמצאו מוצדקים.

בנציבות מתקבלות גם תלונות של עובדי ציבור על פגיעה בזכויותיהם בידי מי שממונה עליהם, בתגובה על חשיפת מעשי שחיתות במקום עבודתם. בדוח מובא תיאור תלונה של מבקרת פנימית

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

### **תכנית העבודה של משרד מבקר המדינה**

תכנית העבודה של משרד מבקר המדינה נבנתה השנה, כמו בשנים קודמות, בהתחשב במכלול רחב של גורמים ולפי קווי פעולה שקבע מבקר המדינה. אמות המידה העיקריות לבחירת נושאי הביקורת הן מידת חשיבותם של הנושאים, העניין הציבורי בהם, ההיקף הכספי שלהם, טיבן של מערכות הבקרה הפנימיות והחיצוניות של הגוף המבוקר, קבלת תלונות עליו, מידע שפורסם באמצעי התקשורת או נמסר למשרד מבקר המדינה מכל אדם או גוף והתדירות שבה ראוי לבדוק כל נושא וכל גוף. ביקורת המדינה היא, בדרך כלל, ביקורת שלאחר מעשה. אולם בעת האחרונה יש שבנסיבות המתאימות נעשית גם "ביקורת בזמן אמת", כלומר ביקורת במועד סמוך ככל האפשר למועד ההתרחשות, כגון דוח על ההיערכות לקראת בעיית המחשוב של שנת 2000 ("באג 2000") ודוח על מרחב התפר. ביקורת כזאת נעשית בנושאים שיש בהם עניין ציבורי מיוחד, בנסיבות חריגות, כאשר פעולה מסוימת של גוף מבוקר עלולה לגרום נזק בלתי הפיך או נזק חמור במיוחד. כן מתרכז משרד מבקר המדינה בעת האחרונה בביקורת בנושאים מערכתיים, הנוגעים למספר רב של גופים מבוקרים; ביקורת כזאת מקיפה את פעולותיהם של כל הגופים המטפלים בנושא הנבדק, ונבחנים בה מידת שיתוף הפעולה והתיאום ביניהם וקיומם או היעדרם של ראייה כוללת וקווי פעולה מתואמים בפעולתם של הגופים בנושא זה.

**תקציב משרד מבקר המדינה  
(באלפי ₪)**

הוצאה למעשה בשנת 2004	התקציב המקורי לשנת 2004	התקציב המקורי לשנת 2005	התכנית	
			מס'	השם
<b>166,563</b>	<b>190,705</b>	<b>223,546</b>	<b>11</b>	<b>משרד מבקר המדינה</b>
<b>21,273</b>	<b>22,950</b>	<b>23,192</b>	<b>01</b>	<b>ניהול ומטה</b>
4,381	4,301	4,564	01 01	הנהלה
7,818	8,527	8,497	01 02	תכנון, עריכה ויעוץ
150	302	322	01 03	אורחים ושיתוף פעולה בינלי"א
3,004	2,745	3,149	01 04	הדרכה
1,562	1,433	1,595	01 05	אמרכלות שיא כ"א
4,358	5,642	5,065	01 06	אמרכלות רכישות
<b>115,304</b>	<b>123,838</b>	<b>123,144</b>	<b>02</b>	<b>ביצוע הביקורת</b>
40,724	43,744	42,309	02 01	ביקורת משרדי ממשלה
16,196	15,458	16,740	02 02	ביקורת מערכת הבטחון
16,115	15,870	16,829	02 03	ביקורת רשויות מקומיות
5,672	4,996	6,032	02 05	ביקורת פעולות עני"א
	30		02 06	ביקורת בחו"ל
9,656	8,860	9,858	02 07	אמרכלות שיא כ"א
26,941	34,880	31,376	02 08	אמרכלות רכישות
<b>25,644</b>	<b>28,325</b>	<b>29,268</b>	<b>03</b>	<b>נת"צ</b>
2,328	2,356	2,414	03 01	הנהלה
12,014	12,461	12,499	03 02	הטיפול בתלונות
2,982	2,736	3,044	03 03	אמרכלות שיא כ"א
8,320	10,772	11,311	03 04	אמרכלות רכישות
<b>4,342</b>	<b>12,892</b>	<b>44,792</b>	<b>04</b>	<b>הוצ' חד פעמיות</b>
46			04 02	בניה ותחזוקה
586	10,892	7,421	04 04	מחשוב
812			04 07	מימון בחירות- תשלום לרו"ח
81			04 08	ביקורת מימון בחירות
28			04 10	אבטחה
3			04 11	מרכזיות
	2,000		04 15	פורשים
		2,371	04 10	אבטחה
244		35,000	04 13	דיור ובינוי
2,542			04 14	מעבר למבנה חדש לתל אביב
	<b>2,700</b>	<b>3,150</b>	<b>05</b>	<b>רזרבה</b>
	1,700	1,730	05 01	רזרבה לשכר
	1,000	1,420	05 02	רזרבה לעמידה ביעדי הגרעון



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

1. משרד מבקר המדינה הוא חלק משירות המדינה, אם כי אינו כפוף לרשות המבצעת. עקב כך אימץ המשרד את ההוראות וההנחיות המינהליות הכלליות הנהוגות בשירות המדינה, והוא פועל לפיהן בשינויים המתחייבים מאי-תלותו ברשות המבצעת.
2. משרד מבקר המדינה מוציא כתב עת לענייני ביקורת המדינה ושמו "עיונים". החוברת האחרונה, מס' 60, פורסמה באוקטובר 2004.
3. משרד מבקר המדינה מנהל מאגר מידע על כוח האדם המועסק בו, לצורכי ניהול כוח האדם.
4. משרד מבקר המדינה אינו מקיים קרנות ואינו נותן מלגות.
5. משרד מבקר המדינה אינו נותן תמיכות למוסדות ציבור או לכל גוף אחר.

## **טלפונים וכתובות**

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

פקס	טלפון	כתובת	
02-6527170	02-6665111	רח' בית הדפוס 12 גבעת שאול ת"ד 1081, מיקוד 91010	ירושלים
03-6869368	03-6844000	רח' הארבעה 19, הקריה*	תל אביב
04-8604434	04-8604444	רח' עומר אל-כיאם 12 הדר הכרמל	חיפה

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

פקס	טלפון	שעות קבלה	כתובת	
02-6665204	02-6665000	ימים א-ה : 8.30 - 12.00 יום ד' : גם 15.00 - 17.00	רח' בית הדפוס 12 גבעת שאול ת"ד 1081 מיקוד 91010	ירושלים
03-6851512	03-6844000	ימים א-ה : 8.30 - 12.00 יום ד' : גם 15.00 - 17.00	רח' הארבעה 19 הקרית*	תל אביב
04-86044446	04-8604450	ימים א-ה : 8.30 - 12.00 יום ד' : גם 15:00 - 17:00	רח' עומר אל-כיאם 12 הדר הכרמל	חיפה*

## כתובות דואר אלקטרוני

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

[mevaker@mevaker.gov.il](mailto:mevaker@mevaker.gov.il) - דואר כללי למשרד.

[Ombudsman@mevaker.gov.il](mailto:Ombudsman@mevaker.gov.il) - דואר שנושאו תלונות לנציבות תלונות הציבור.

[Feedback@mevaker.gov.il](mailto:Feedback@mevaker.gov.il) - דואר שעניינו אתר האינטרנט של המשרד.

[Dover@mevaker.gov.il](mailto:Dover@mevaker.gov.il) - דואר לשלומית לביא, עוזרת בכירה למבקר המדינה ודוברת

המשרד והממונה על העמדת מידע לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998.

---

\* יחידות המשרד בתל-אביב עברו ביוני 2004 לכתובת האמורה.

## דיווח של הממונה על העמדת מידע

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

לממונה על העמדת מידע במשרד מבקר המדינה הוגשו בקשות לקבלת מידע, לפי חוק חופש המידע כמפורט להלן. נוסף על כך התקבלו בשנה הנסקרת - כמו בשנים קודמות - בקשות רבות מאוד 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, גם שאינן מבוססות על חוק זה. הבקשות האמורות אינן מפורטות להלן.

להלן טבלה המפרטת את הפניות לפי חוק חופש המידע בפרק הזמן 1.7.04-30.6.05 ואת דרך הטיפול בהן:

	נושא הבקשה	תאריך הגשת הבקשה	הבקשה נענתה במלואה	הבקשה נענתה חלקית	הבקשה לא נענתה	הנימוק לאי מתן מענה
1	בקשה לקבל את רשימת הגופים המבוקרים	14.6.04	✓			
2	אי מתן מידע ממשרד האוצר	14.9.04			✓	לפי הגדרת "רשות ציבורית" בסעיף 2 (תת סעיף 4) לחוק חופש המידע, מבקר המדינה הינו "רשות ציבורית" למעט לגבי מידע שהגיע אליו לצורך פעולות הביקורת ובירור תלונות הציבור. הופנה לפסק דין של בית המשפט העליון שעסק בעניין דומה.
3	בקשה למידע שהגיע לביקורת לצרכי עבודתה בדבר רשימת חולים שחלו בסרטן, בעקבות פרסום דוח שנתי 52א, בנושא הטיפול בסיכוני קרינה אלקטרומגנטית בלתי מייננת בצה"ל	4.10.04			✓	לפי הגדרת "רשות ציבורית" בסעיף 2 (תת סעיף 4) לחוק חופש המידע, מבקר המדינה הינו "רשות ציבורית" למעט לגבי מידע שהגיע אליו לצורך פעולות הביקורת ובירור תלונות הציבור. הופנה למשרד הביטחון.
4	בקשה למידע שהגיע לביקורת לצרכי עבודה, בעקבות פרסום דוח שנתי 53 בנושא הסכם בדבר רכישת דירות הסוכנות היהודית בידי הממשלה	11.10.04			✓	לפי הגדרת "רשות ציבורית" בסעיף 2 (תת סעיף 4) לחוק חופש המידע, מבקר המדינה הינו "רשות ציבורית" למעט לגבי מידע שהגיע אליו לצורך פעולות הביקורת ובירור תלונות הציבור. הופנה למשרד האוצר ולמשרד הבינוי והשיכון

נושא הבקשה	תאריך הגשת הבקשה	הבקשה נענתה במלואה	הבקשה נענתה חלקית	הבקשה לא נענתה	הנימוק לאי מתן מענה
5	15.12.04			✓	1. לפי הגדרת "רשות ציבורית" בסעיף 2 (תת סעיף 4) לחוק חופש המידע, מבקר המדינה הינו "רשות ציבורית" למעט לגבי מידע שהגיע אליו לצורך פעולות הביקורת ובירור תלונות הציבור. 2. המידע נוצר בידי רשות אחרת – הפונה הופנה לאותה רשות.
6	3.3.05		✓		1. חלק מהמסמכים הועבר כמבוקש. 2. בהתאם לסעיף 13 לחוק נמסרו מסמכים נוספים לצד שלישי שעלול להיפגע מהמצאתם למבקש, לצורך קבלת עמדתו, דבר שדחה המצאתם. החלק האמור של המסמכים טרם הועבר בשל אי תשלום אגרה.
7	6.3.05			✓	הפונה לא חזרה לאחר שנתבקשה לשלם אגרה
8	16.3.05		✓		
9	27.3.05			✓	הפונה לא חזרה לאחר שנתבקשה לשלם אגרה
10	9.4.05			✓	לפי הגדרת "רשות ציבורית" בסעיף 2 (תת סעיף 4) לחוק חופש המידע, מבקר המדינה הינו "רשות ציבורית" למעט לגבי מידע שהגיע אליו לצורך פעולות הביקורת ובירור תלונות הציבור. הפונה לפסק דין של בית המשפט העליון שדן בעניין העקרוני.
11	19.4.05			✓	הפונה לא חזרה לאחר שנתבקשה לשלם אגרה
12	3.5.05			✓	לפי הגדרת "רשות ציבורית" בסעיף 2 (תת סעיף 4) לחוק חופש המידע, מבקר המדינה הינו "רשות ציבורית" למעט לגבי מידע שהגיע אליו לצורך פעולות הביקורת ובירור תלונות הציבור. כמו"כ מדובר בפעולה של גוף אחר. הפונה הופנה לגופים בהם עבדו המתלוננים.
13	9.5.05			✓	לפי הגדרת "רשות ציבורית" בסעיף 2 (תת סעיף 4) לחוק חופש המידע, מבקר המדינה הינו "רשות ציבורית" למעט לגבי מידע שהגיע אליו לצורך פעולות הביקורת ובירור תלונות הציבור. הפונה לפסק דין של בית המשפט העליון שדן בסוגייה דומה.

נושא הבקשה	תאריך הגשת הבקשה	הבקשה נענתה במלואה	הבקשה נענתה חלקית	הבקשה לא נענתה	הנימוק לאי מתן מענה
קבלת מידע בדבר הזמן הממוצע של טיפול בתלונה על ידי נת"צ	9.5.05	✓			

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

### פסקי דין הנוגעים לתביעות הנוגעים לחוק חופש המידע

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

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".

1 עת"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.

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

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

בית המשפט המחוזי החליט לחייב את מבקר המדינה למסור לחברה את המסמכים המבוקשים. על החלטה זו הוגש ערעור לבית המשפט העליון מטעם מבקר המדינה, ומשרד השיכון הגיש בקשת רשות ערעור. הערעור של מבקר המדינה נסב על כך שהוא חויב למסור מסמכים שהגיעו 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.

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

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

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

## **אתר האינטרנט של מבקר המדינה ונציבות תלונות הציבור**

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

האתר הוא מקור מידע זמין המאפשר לכל המעוניין לעיין בכל דוח מיד עם פרסומו. האתר הוקם במטרה להעמיד מידע לרשות הציבור ולהגביר את העיון של הציבור בדוחות מבקר המדינה, וכן כדי לסייע לעובדי משרד מבקר המדינה בעבודת הביקורת. הפצת המידע והגברת זמינותו הם אמצעי לקידום והטמעה של ערכי המינהל התקין ולהגברת השיתוף במידע הרב האגור בין דפי

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

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).

**שירותי המידע באתר :** הספרייה הדיגיטלית שבאתר מכילה את כל הדוחות שפרסם משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור מאז 1989, כ-220 במספר, המשתרעים על יותר מ-25,000 עמודים. כמו כן מוצגים באתר חוקים, פרסומים מיוחדים ומידע על פעולות המשרד. חלקים מן המידע שבאתר תורגמו לאנגלית וערבית. הספרייה שבאתר נועדה לספק כלים למיצוי הידע הגלום בדוחות הביקורת, ובאמצעות שירותיה ניתן לאתר מידע בקלות ולבחון סוגיות ונושאים או לסרוק את הדיון בהם במהלך השנים.

שירותי הספרייה מאפשרים חיפוש רגיל וחיפוש מורכב באמצעות מילה או צירוף מילים בטקסט כולו, דהיינו בכל הדוחות, או חיפושים בדוחות מסוג מסוים או בדוחות משנים מסוימות. המידע באתר זמין 24 שעות ביממה. בשנת 2004 היו כ-160,000 ביקורים באתר - גידול של כ-30% לעומת אשתקד.

תוספת חשובה למידע המתפרסם באתר התאפשרה עם סיום הקמתה במשרד מבקר המדינה של רשימת הגופים המבוקרים. רשימה זו מתפרסמת באתר וכוללת קשת רחבה של גופים שחלה עליהם ביקורת המדינה.

**פניות אל המשרד באמצעות אתר האינטרנט :** האתר משמש (אפיק תקשורת) להעברת מידע מן הציבור אל המשרד ולפנייה אל נציב תלונות הציבור. באמצעות האתר ניתן להגיש, בטפסים אלקטרוניים, תלונות לנציב תלונות הציבור, פניות למבקר המדינה בעניינים שונים ובקשות לקבלת מידע. בשנת 2004 המשיך לגדול מספר הפניות באמצעות הטפסים שבאתר והגיע לכ-4,300 פניות. גם מספר הפונים לנציבות תלונות הציבור גדל. ראוי לציין שרבים ממבקשי המידע הם סטודנטים ותלמידי מערכת החינוך הנעזרים במידע שבדוחות הביקורת.

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

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

ל.א.ל.

שלומית לביא  
הממונה על העמדת מידע

ירושלים, כ"ד בסיון התשס"ה  
1 ביולי 2005