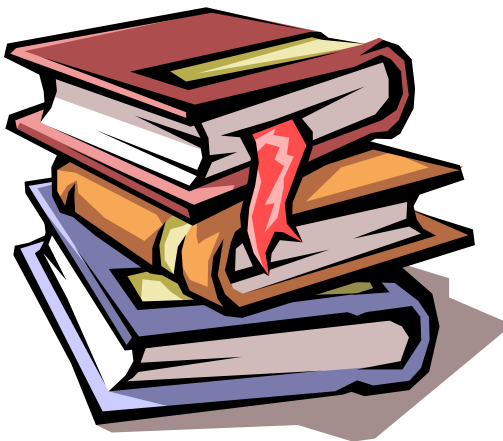




משרד מבקר המדינה

דין וחשבון

לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998



ירושלים, תמוז התש"ע
יולי 2010



משרד מבקר המדינה

דין וחשבון

לפרק הזמן 1.7.09 - 30.6.10

לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998

ביקורת המדינה ובירור תלונות הציבור בישראל

יסודות ביקורת המדינה

ביקורת מדינה עצמאית, אובייקטיבית וראויה, היא חלק ממערך האיזונים והבלמים במדינה דמוקרטית, ומעמדה בקרב רשויות המדינה הוא אחת מאמות המידה לחוסנה הדמוקרטי. הרשות המבצעת ועובדי הציבור הם, כידוע, נאמני ומשרתי של הציבור, וביקורת היא מניע מרכזי לשיפור השירות לציבור, לאיתור ליקויים ותיקונם, להגברת הנשיאה באחריות (Accountability) של המינהל הציבורי ולשקיפות פעולותיו.

ברוב מדינות העולם פועל מוסד ביקורת ממלכתי שתפקידו לבקר את המינהל הממשלתי וגופים ציבוריים אחרים ולהעריך את פעולותיהם. מוסד הביקורת הממלכתי של ישראל הוא מבקר המדינה הפועל מכוחם של חוק יסוד: מבקר המדינה וחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]. מדינת ישראל הכירה בחשיבות ביקורת המדינה עוד בראשית דרכה. חוק מבקר המדינה חוקק כבר בשנת 1949, ומשרד מבקר המדינה שהוקם מכוחו הוא אחד מן המוסדות הראשונים שהוקמו במדינה הצעירה. חוק יסוד: מבקר המדינה, שנחקק בשנת 1988, קיבע את מעמדו החוקתי של מבקר המדינה וביסס את עצמאותו ואת תפקידו במערך הדמוקרטי של המדינה.

מבקר המדינה נבחר בידי הכנסת בהצבעה חשאית ומכהן תקופת כהונה אחת של שבע שנים. במילוי תפקידיו המבקר אחראי לפני הכנסת בלבד ואינו תלוי בממשלה. התקציב של משרד מבקר המדינה נקבע לפי הצעת המבקר ומאושר, בנפרד מתקציב המדינה, בידי ועדת הכספים של הכנסת. את הדוח על ביצוע תקציב המשרד מגיש המבקר לוועדה לענייני ביקורת המדינה. המבקר עצמאי גם בכל הנוגע למינויים ופיטוריהם של עובדי משרדו.

חוק יסוד: מבקר המדינה וחוק מבקר המדינה מניחים בסיס איתן לביקורת בלתי תלויה, מעמיקה ויסודית. החוק בישראל נותן בידי מבקר המדינה סמכויות רחבות, הן מבחינת היקף הגופים העומדים לביקורתו והן מבחינת היקפה ועומקה של הביקורת באותם גופים. מבקר המדינה הוא

שמחליט מהם נושאי הביקורת בכל שנה. הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, הכנסת או הממשלה רשאיות לבקש מהמבקר להגיש להן חוות דעת בנושא מסוים.

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.

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

בשנת 1973 הטילה הכנסת על מבקר המדינה את הביקורת על החשבונות השוטפים של הסיעות בכנסת ועל חשבונותיהן בתקופת הבחירות לכנסת; בשנת 1993 הוטל עליו לערוך ביקורת על החשבונות של הסיעות והרשימות המשתתפות בבחירות לרשויות המקומיות; ובשנת 2005 הוטל עליו לבקר את חשבונות המועמדים בבחירות המקדימות במפלגות (פריימריז).

תפקידיו של מבקר המדינה

ביקורת המדינה נבדלת במעמדה, במטרותיה ובשיטותיה מצורות אחרות של ביקורת ציבורית. ניתן להגדירה כאיסוף נתונים על פעולות הגופים המבוקרים ובחינתם לאור נורמות מחייבות. זהו תהליך של הערכה בלתי תלויה של פעולות המדינה על מוסדותיה ותאגידיה. מבקר המדינה עושה ביקורת חיצונית על מגוון פעולותיהם של מינהל המדינה וגופים ציבוריים שונים, כדי להבטיח, בין היתר, את הפיקוח על השימוש של גופים אלה בכספי ציבור וכדי לבדוק באיזו מידה הם ממלאים את חובת הנשיאה באחריות. למבקר המדינה יש סמכות לדרוש מידע, מסמכים, הסברים וכל חומר אחר שלדעתו דרושים לו לצורכי הביקורת.

המבקר נדרש לבחון את פעולות הגופים המבוקרים מההיבטים האלה:

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

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

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

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

היקף הביקורת

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

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

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

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

2. לפי **חוק המפלגות** התשנ"ב-1992, בודק מבקר המדינה את חשבונותיהן של מועמדים בבחירות מקדימות (פריימריז) הנערכות במפלגות.

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

תוצאות הביקורת - דוחות מבקר המדינה

מבקר המדינה מפרסם דוחות שונים, שהעיקרי שבהם הוא הדוח השנתי המוגש לכנסת על פי חוק, ובו מובא סיכום של הביקורת שנעשתה על משרדי הממשלה, על מאזן זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה, מערכת הביטחון, מפעלי המדינה ומוסדותיה. מבקר המדינה ממציא את הדוח השנתי לראש הממשלה וליו"ר הוועדה לענייני ביקורת המדינה; הדוח מונח על שולחן הכנסת ומתפרסם ברבים כעשרה שבועות לאחר מסירתו. בד בבד, מונחות על שולחן הכנסת גם הערותיו של ראש הממשלה לדוח השנתי של מבקר המדינה. החל בדוח שנתי מס' 50 הדוח השנתי נחלק לשני חלקים, המתפרסמים במועדים נפרדים. בנוסף מתפרסם מדי שנה דוח מקיף על השלטון המקומי במדינת ישראל.

נוסף על שלושת הדוחות המרכזיים מפרסם מבקר המדינה **דוחות מיוחדים** בנושאים מיוחדים, בשל זיקתם לבעיה עקרונית, או לשם שמירה על טוהר המידות או מסיבה אחרת, כגון: דחיפות הנושא והצורך בתיקון ליקויים מיידים, נושא העומד על סדר היום הציבורי, נושא בעל חשיבות מיוחדת וכ"י. כמו כן, מתפרסמות **חוות דעת** שהכין מבקר המדינה בהתאם לסעיף 21 לחוק מבקר המדינה לבקשת הכנסת, ועדת הכנסת לענייני ביקורת המדינה או הממשלה.

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

נציב תלונות הציבור

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

כדי למלא צורך זה החליטה הכנסת, בשנת 1971, להטיל על מבקר המדינה גם את תפקיד נציב תלונות הציבור. שילוב התפקידים של מבקר המדינה ושל נציב תלונות הציבור הינו ייחודי לישראל, והוא מביא תועלת רבה: מבקר המדינה עושה ביוזמתו ביקורת על מכלול הפעולות של הגופים המבוקרים, ואילו נציב תלונות הציבור מברר תלונות המגיעות אליו והנוגעות לפגיעה בפרט בנושא מסוים. אם בעקבות בירור תלונה נחשפת לפני הנציב שיטת מינהל פגומה או הפרת חוק שיטתית - תפקידו הנוסף כמבקר המדינה מאפשר לו להנחות את עובדי משרדו העוסקים בביקורת לבדוק את נושא התלונה לא רק מנקודת מבטו של המתלונן, אלא גם בראייה כוללת, המביאה בחשבון את האינטרס של כלל הציבור. זאת ועוד, נציבות תלונות הציבור מסתייעת בבירור התלונות במידע שבידי יחידות הביקורת בנושאי התלונות.

נציב תלונות הציבור משמש כתובת לתלונות על גופים ממלכתיים וציבוריים שנקבעו בחוק (להלן - גופים נילונים), והוא ממלא את תפקידו באמצעות נציבות תלונות הציבור, שהיא יחידה מיוחדת במשרד מבקר המדינה. מנהל הנציבות מתמנה בידי הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, לפי הצעת נציב תלונות הציבור. ממרס 2007 מנהל הנציבות הוא עו"ד הלל שמגר. בנציבות עובדים למעלה מ-60 עורכי דין המבררים את התלונות וכן כ-30 עובדים מנהליים המסייעים בטיפול בתלונות. כ-10% מהעובדים המקצועיים בנציבות הם בני המגזר הערבי. בנציבות כמה עובדים דוברי שפות רבות וביניהן רוסית ואמהרית.

בנציבות תשעה אנפים: אגף העוסק ברישום התלונות המתקבלות, מיון על פי אמות המידה לבירור התלונות הקבועות בחוק, בירור חלק מהתלונות הדחופות וניתובן של שאר התלונות המיועדות לבירור לשמונת האגפים האחרים המופקדים על בירור תלונות. האגפים מבררים תלונות על משרדי הממשלה, על הרשויות המקומיות, על רשויות שהוקמו על פי דין (כמו המוסד לביטוח לאומי ומינהל מקרקעי ישראל), על חברות ממשלתיות ועל גופים ציבוריים מבוקרים אחרים.

כדי להגביר את נגישות הציבור לנציבות, מפעילה הנציבות לשכות לקבלת קהל ברחבי הארץ: בירושלים, בתל אביב, בחיפה, בבאר שבע, בנצרת ובנצרת עילית. בקרוב עתידה להיפתח לשכה נוספת באזור רמלה-לוד. בלשכות אפשר להגיש תלונה בעל-פה בעזרת עובדי הנציבות ולקבל מידע וסיוע. בלשכות עובדים דוברי רוסית וערבית, ובלשכה בבאר שבע עובד עורך דין דובר אמהרית.

בשנים האחרונות חל גידול ניכר במספר התלונות המוגשות לנציב תלונות הציבור, ובשנת 2009 הוא עמד על כ-13,000 תלונות. הבירור של כמחצית מהתלונות מסתיים בהכרעה לגופו של עניין. בשנים האחרונות השיעור הממוצע של התלונות המוצדקות מתוך כלל התלונות שבוררו לגופו של עניין היה כ-31%.

כל אדם יכול להגיש תלונה לנציב תלונות הציבור, בעצמו או באמצעות עורך דין. על המתלונן לציין את שמו וכתובתו ולחתום על התלונה. אפשר להגיש תלונה גם בשמו של אדם אחר, בתנאי שהמתלונן קיבל את הסכמתו של אותו אדם להגיש תלונה בעניינו. חברי הכנסת רשאים להתלונן גם על מעשה שפגע במישרין בזולת. הפניה לנציבות אינה כרוכה בתשלום אגרה כלשהי.

אפשר להגיש תלונה לנציבות בכמה דרכים: בתיבות המיועדות לכך הנמצאות בלשכות של הנציבות, באמצעות משלוח תלונה בדואר, בפקסימיליה, בדואר האלקטרוני או באמצעות מילוי טופס תלונה ייעודי הנמצא באתר האינטרנט של הנציבות (שכתובתו www.nezivut.mevaker.gov.il). כמו כן אפשר להגיש תלונה בעל פה באחת הלשכות לקבלת קהל של הנציבות. התלונה תירשם בידי עובד הנציבות והמתלונן יחתום עליה.

נושאי התלונות שאפשר להתלונן עליהם הם רבים; אדם יכול להגיש תלונה אם נפגע במישרין ממעשה או מחדל של גוף מבוקר, שנעשה בניגוד לחוק או ללא סמכות חוקית, או שהוא מנוגד לכללי מינהל תקין או שיש בו אי-צדק בולט או נוקשות יתרה.

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

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

התחום המשפטי: התלונות בתחום זה הן על פעולות של הגופים הנילונים שנעשו בניגוד לחוק, לתקנות או לנוהלי הגוף הנילוני, או על פרשנות מפלה או בלתי סבירה של הדין: חיוב באגרות ובהיטלים ללא אסמכתה בדין, פעולות שנעשו בחריגה מסמכות, הפרת זכויות אדם וכדו'.

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

הנציבות עוסקת גם בבירור תלונות של עובדי ציבור על פגיעה בזכויותיהם בתגובה על חשיפת מעשי שחיתות במקום עבודתם, ותלונות של מבקרים פנימיים בגופים מבוקרים על פגיעה בזכויותיהם בתגובה על פעולות שבצעו במסגרת תפקידם.

נציב תלונות הציבור רשאי לברר את התלונה בכל דרך שתיראה לו, ואין הוא כפוף להוראות שבסדר דין או בדיני ראיות. הנציב מביא את התלונה לידיעת הגוף הנילוני ונותן לו הזדמנות נאותה להשיב עליה. לצורך הבירור רשאי הנציב לדרוש מכל אדם או גוף לתת לו כל ידיעה או מסמך שלדעתו אפשר שיסייעו לו בבירור התלונה.

משסיים הנציב את בירור התלונה, הוא מודיע על כך למתלונן ולנילוני, בציון נימוקיו, והוא רשאי גם להצביע על הצורך בתיקון הליקוי שהעלה הבירור וכן על הדרך והמועד לתיקונו.

אין בהחלטותיו ובממצאיו של נציב תלונות הציבור בעניין תלונה כלשהי כדי להעניק למתלונן או לכל אדם אחר זכות או סעד בבית משפט שלא היו להם לפני כן, או למנוע ממנו להשתמש בזכות אחרת השמורה לו או לבקש סעד אחר שהוא זכאי לו. בית משפט לא ייתן סעד נגד החלטותיו וממצאיו של הנציב בעניין תלונה.

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

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

הנציב גם לא יברר תלונה שהוגשה לאחר שעברה שנה מיום המעשה שבגללו הוגשה ותלונה על החלטה שהיה אפשר להגיש עליה ערר או ערעור - אלא אם כן מצא שיש סיבה מיוחדת המצדיקה את הברור.

ככלל, נציב תלונות הציבור אינו מברר תלונה של עובד בגוף מבוקר העוסקת בעניין הנוגע לשירותו של המתלונן כעובד, אלא אם כן נושא התלונה הוא מעשה החורג מהוראות חוק או תקנה בדיני העבודה או מהוראות הסכם קיבוצי או הסדר כללי. ואולם, לנציב תלונות הציבור סמכות לברר תלונה של עובד שלפיה מתנכלים לו או פוגעים בזכויותיו עקב כך שהודיע בתום לב על מעשה שחיתות בגוף שהוא מועסק בו, וכן תלונה של מבקר פנימי שמלין על פגיעה בזכויותיו בתגובה על פעולותיו כמבקר. במסגרת תלונות אלה מוסמך הנציב לתת כל צו שימצא לנכון ולצודק כדי להגן על זכויות העובד או מבקר הפנים, ובכלל זה להורות בצו על ביטול פיטורים או על מתן פיצויים מיוחדים, בכסף או בזכויות. לצווים שמוציא הנציב בתלונות אלה יש תוקף מחייב.

הדגשים בתכנית העבודה של משרד מבקר המדינה בשנה הנסקרת

היעד האסטרטגי שהציב מבקר המדינה הוא חיזוק המשטר הדמוקרטי בישראל וביצורו, הטמעת נורמות של תקינות בסדרי הממשל ובמינהל הציבורי ומאבק בשחיתות הציבורית למען טוהר המידות בקרב עובדי הציבור. לפיכך, הציב המבקר את הגברת האפקטיביות של דוחות מבקר המדינה כיעד לביקורת על מנת להביא למינהל תקין, לחסכון, ליעילות ולאפקטיביות, ולנשיאה באחריות אישית. כל זאת תוך שקיפות מלאה וללא משוא פנים. אלה היעדים שקבע המבקר:

1. המאבק בשחיתות והגנה על טוהר המידות

מבקר המדינה הציב את המאבק בשחיתות כיעד, מתוך ראייה כי זו מסכנת את הדמוקרטיה, גורמת לציבור לאבד את אמונו בממשל ועלולה לפורר את החברה הישראלית. בשנים האחרונות השקיע המשרד מאמצים מרובים בתחום זה, וגם השנה יהיה המאבק בשחיתות אחד היעדים המרכזיים בפעילותו. נקבע כי כ-20% ממטלות הביקורת של חטיבות המשרד יהיו בתחום המאבק בשחיתות.

כן עוסק בנושא האגף לתפקידים מיוחדים (תפק"ם) שהוקם גם למטרה זו. במקביל הורחבה פעילות נציבות תלונות הציבור בתחום ההגנה על חושפי שחיתות.

2. בדיקת נושאים בזמן אמת

בדיקה בזמן אמת נועדה להתריע על ליקויים, אי-חוקיות ואי-סדרים כבר במהלך פעולת הגוף המבוקר או בסמוך לסיומה, במטרה למנוע נזק בלתי הפיך וכדי להביא לתיקון הליקויים בהקדם. בשנים האחרונות ניתן דגש לביצוע ביקורות בזמן אמת ופרסום ממצאיהן סמוך ככל האפשר למועד האירועים. מגמה זו תימשך ואף תתחזק בשנים הבאות.

3. פרסום שמות

נקבע כי יפורסמו שמות של בעלי תפקידים שנמצא, כי התרשלו במידה חמורה בביצוע תפקידיהם ופגעו, בין השאר, באוצר המדינה במעשיהם או במחדליהם. אין גורם הרתעה בעל משקל כמו פרסום שמות עובדי הציבור האחראים לליקויים ולמחדלים. פרסום שמו של עובד ציבור נשקל בהתאם לחומרת הפגיעה שמייחס לו דוח הביקורת ונעשה בזהירות רבה, תוך שמירה על כללי הצדק הטבעי ולאחר שמוצתה זכות התגובה. כמו כן, מפרסם מבקר המדינה את שמותיהם של מנהלי יחידות ועובדים שונים, כמידע בלבד, בלא שמתלווה לכך נימה של ביקורת.

4. נשיאה באחריות אישית

הכלל הוא כי מי שעומד בראש הפירמידה או קרוב אליה נושא באחריות אישית לליקויים במקרים ראויים. הידיעה כי בעל תפקיד יישא באחריות אישית על מעשיו מהווה גם היא גורם הרתעה ממדרגה ראשונה.

5. חיוב בהחזרת כספים למדינה

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

6. קביעת סנקציות כלפי גופים מבוקרים

במקרים שבהם נמצא שגופים מבוקרים אינם מתקנים ליקויים מהותיים שהועלו בדוחות מבקר המדינה, יש מקום לבחון קביעת סנקציות כלפיהם. בכלל הסנקציות ניתן לכלול גם קיצוץ בתקציבי אותם גופים, באמצעות החלטות ועדת הכספים של הכנסת או ועדה אחרת שתקבע על ידי הכנסת. הצעת חוק בעניין זה מונחת על שולחן הכנסת.

7. הגברת אפקטיביות הביקורת והמעקב אחר תיקון ליקויים

ביקורת ללא מעקב אחר תיקון הליקויים שהיא מעלה אינה מספקת. רק מעקב רצוף וחסר פשרות אחר תיקון הליקויים שעליהם הצביע המבקר ותיקונם יבטיח את השגת מטרת הביקורת. לפיכך קבע מבקר המדינה, כי תינתן עדיפות גבוהה לפעולות מעקב אחר תיקון ליקויים. לצורך כך, הוקמה לאחרונה יחידה מיוחדת במשרד שתעסוק בנושא זה.

8. דיווח חיובי

במקרים מיוחדים יינתן בדוחות מבקר המדינה ביטוי גם לפעולות חיוביות של הגוף המבוקר, זאת כדי ליצור מוטיבציה ולעודד את עובדי הציבור לפעולות חיוביות. בינואר 2007 תוקן חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] (תיקון מס' 40), ונקבע בו, כי המבקר "יציין שיפור או פעולות בולטות לטובה, הראויים לדעת המבקר להיכלל בדיווח שבין".

9. חיזוק נציבות תלונות הציבור

הנציבות משמשת כתובת לכל אזרח המבקש להתלונן על השלטון המרכזי, על השלטון המקומי ועל כל גוף מבוקר. אלה יעדיה המרכזיים של הנציבות לשנת 2010:

- הגברת נגישות הציבור, ובעיקר האוכלוסיות החלשות, למוסד הנציבות, בין השאר על ידי הרחבת פעולות הנציבות בלשכות שבפריפריה, הסברה באמצעי התקשורת האלקטרונית והכתובה והפצת עלוני הסברה במשרדי הרשויות המקומיות, במתנ"סים ובריכוזי ציבור אחרים.
- הגברת ההגנה על חושפי שחיתויות ועל מבקרים פנימיים.
- שיפור השירות לאזרח על ידי ייעול הליכי הבירור וקיצור משך הטיפול בתלונה.

10. התקשורת והביקורת

מבקר המדינה מדגיש את החשיבות של התקשורת ככלי להבאת דבר הביקורת לציבור הרחב מחד גיסא וכמקור לנושאים שיש לבדוק (כולל תחקירים שנערכים בתקשורת) מאידך גיסא.

אמצעי חשוב להשגת מטרות הביקורת שנמנו לעיל, והכלי באמצעותו מובא דבר הביקורת לציבור הרחב הוא התקשורת. המבקר הצהיר מיד עם היכנסו לתפקיד, כי הוא רואה בתקשורת גורם בעל חשיבות בהגברת אפקטיביות הביקורת, וכי יש לפעול כך שהתקשורת תשמש "רוח גבית" לביקורת, והתוצאות מדברות בעד עצמן. המבקר מסתייע בתקשורת, כ"צינור" אל הציבור הרחב. לתמיכת הציבור בביקורת יש אפקט ישיר על הגופים המבוקרים. החשש מפני פרסום הליקויים יוצר הרתעה שהיא כלי חשוב לתיקון הליקויים ולמניעת הישנותם. כמו כן, השקיפות בעבודת הביקורת היא יסוד חשוב בדמוקרטיה בכלל.

11. הקשר עם הכנסת

החוק קובע מפורשות, כי במילוי תפקידיו יהיה מבקר המדינה אחראי בפני הכנסת בלבד, והוא מדגיש את אי-תלותו של המבקר בממשלה. מבקר המדינה מספק לכנסת מידע המשמש לה אמצעי לפיקוח על הרשות המבצעת, ובכך הוא מאפשר לה למלאה את חובתה, שהיא אחד מעמודי התווך של הפרדת הרשויות במדינה דמוקרטית: פיקוח הרשות המחוקקת על הרשות המבצעת.

משרד מבקר המדינה מקיים קשר הדוק ושוטף עם הכנסת, ובעיקר עם הוועדה לענייני ביקורת המדינה, תוך שיתוף פעולה מלא ומוצלח. הוועדה מקיימת דיונים בדוחות מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור. הנושאים המועלים לדיון מתוך הדוחות נקבעים גם בהתחשב בהמלצות מבקר המדינה. בעקבות הדיונים מכין יו"ר הוועדה בתיאום עם משרד מבקר המדינה את "סיכומיה והצעותיה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה", ואלה מובאים לאישור מליאת הכנסת, ולאחר אישורה הם הופכים להחלטת הכנסת. המבקר נמצא בקשר מתמיד עם הוועדה, והוא מוסר לה דין וחשבון על פעולותיו כל אימת שייראה לו, או כשהיא מבקשת זאת ממנו. התקציב השנתי של משרד מבקר המדינה נקבע בידי ועדת הכספים של הכנסת על פי הצעת המבקר, ובתום שנת הכספים מגיש המבקר דוח כספי על ביצוע התקציב של משרדו לאישור הוועדה לענייני ביקורת המדינה.

12. הוועדה המייעצת

הוקמה ועדה מייעצת ליד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור. הוועדה היא מועצה ציבורית של אנשי אקדמיה, אנשי רוח ואישי ציבור מאסכולות שונות. בראשה עומד פרופ' רמי פרידמן וחברים בה כ-25 אנשים.

תפקידי הוועדה ללוות את משרד מבקר המדינה ביישומם של תהליכים חדשים וותיקים, להפרות את המחשבה, לייעץ למבקר המדינה בכל שאלה ולסייע בכל תחום שתבקש בהתבסס על ניסיונם וכישוריהם של חבריה. כמו כן תפקידה להציג בפני מבקר המדינה תחומים ונושאי פעילות אפשריים, עמדות, ומגמות והלכי רוח הרווחים בקרב הציבור.

13. פורומים של הנהלת המשרד

הוקם פורום של מנהלי חטיבות ומקביליהם, אשר מסייע למבקר בניהול המשרד. כמו כן, פועל פורום סגל א', הכולל גם את בעלי תפקידי המטה המרכזיים של המשרד.

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. בנוסף פועלים במשרד אגף לתפקידים מיוחדים ואגף לביקורת בחירות ומימון מפלגות.

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

המשרד הראשי של מבקר המדינה, לשכת מבקר המדינה, לשכת מנכ"ל המשרד ולשכת מנהל נציבות תלונות הציבור נמצאים בירושלים; בירושלים נמצאות גם יחידות המטה - יחידת הייעוץ המשפטי, היועץ לעניינים כלכליים, יחידת התכנון הדיווח והבקרה, וכן היחידה לעריכת כתבי המשרד ושירותי המינהל הכללי. למשרד לשכות גם בתל אביב, בחיפה, בנצרת ובבאר שבע.

עובדי משרד מבקר המדינה כפופים בעניין תנאי שירותם למרותו של המבקר בלבד. כאמור, מבקר המדינה עצמאי באשר למינוים ופיטוריהם של עובדי משרדו. שכר עובדי המשרד נקבע בידי המבקר, בהתבסס על המלצותיה של ועדה ציבורית ברשות פרופ' אריה גלברזון משנת 1978. עקרונות השכר אף עוגנו בהסכם קיבוצי שקיבל תוקף של פסק דין.

ביוני 2010 מנה תקן המשרד 575 משרות. במשרד הועסקו 530 עובדים: 297 נשים ו-233 גברים. מתוך כלל העובדים במשרד: 393 עובדים בדירוג ביקורת ובמשרות מקצועיות, כולם בעלי השכלה אקדמית במגוון רחב של תחומים, 72 מתוכם הנם עובדי בעלי השכלה משפטית בנציבות תלונות הציבור; 137 עובדים בדירוג המנהלי.

העובדים המקצועיים המועסקים בביקורת הם אקדמאים המדורגים בדירוג הביקורת - מהם 17% בעלי תואר ראשון (66 עובדים), 12% סיימו לימודי תעודה לאחר תואר ראשון (48 עובדים), 68% בעלי תואר שני (269 עובדים) ו-3% בעלי תואר שלישי (10 עובדים). מספרם הרב של העובדים האקדמאים, בעלי תארים מתקדמים, בתחומים מגוונים, נובע מהצרכים המקצועיים של המשרד כגוף הנדרש לבצע את ביקורת המדינה במגוון נושאים והיבטים, בכל תחומי העשייה, באופן מקצועי, יסודי ומעמיק. מקצועיותם הגבוהה של עובדי משרד מבקר המדינה, ניסיונם העשיר, עצמאותם, הם הערובה הראויה לעומק הבדיקה, לאיכותה ולאובייקטיביות שלה.

רשימת בעלי תפקידים בכירים

מיכה לינדנשטראוס, מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור
שמואל גולן, מנהל כללי בפועל¹
יצחק סעד, ראש מטה ועוזר בכיר למבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, ממונה על העמדת מידע לפי
חוק חופש המידע
שלמה רז, דובר המשרד
גאיה הבר, עוזרת למבקר המדינה

נורית ישראלי, היועצת המשפטית למבקר המדינה
שמואל יונס, משנה למנהל הכללי, מינהל
דניאל שופי, יועץ כלכלי למבקר המדינה
איילת בננסון, מנהלת משאבי האנוש
מנחם ברעם, ממונה בטחון ארצי
ראובן כץ, מנהל יחידת התכנון, הדיווח והבקרה
דוד לוי, ממונה בנא"מ ארצי
עליזה מעיין, מנהלת ההדרכה ומרכז המידע
שלומית סבן, עורכת כתבי המשרד
רמי סלמה, חשב, מנהל ענייני החשבות והגזברות
שרון סולומון, מנהל אגף למערכות מידע

ביקורת משרדי הממשלה

בעז ענר, משנה למנהל הכללי, מנהל החטיבה לביקורת משרדי הממשלה, תל אביב
צבי ורטיקובסקי, משנה למנהל הכללי ומנהל החטיבה לביקורת משרדים כלכליים
יובל חיו, סגן מנהל כללי, מנהל החטיבה לביקורת משרדי הממשלה, ירושלים
בנימין צרפתי, מנהל אגף א'
שמואל הרשקוביץ, אגף ב'
אהוד לנגרמן, מנהל אגף ג'
שמעון עמר, מנהל אגף ד'
חנה יזרעלוביץ, מנהלת אגף ה'
רונית אלימלך, מנהלת אגף ו'
יוסף הירש, מנהל אגף ז'
אוהד דבי, מנהל אגף ח'
אליעזר בראונר, מנהל אגף ט'
מאיר בן דוד, מנהלת אגף י'
אהרון הלינגר, מנהל אגף י"ב
דן בנטל, מנהל אגף י"ג
ישראל אקשטיין, מנהל אגף י"ד
בני גולדמן, מנהל אגף ט"ו
לאה עוזיאל, מנהלת אגף ט"ז

1 בחודש יולי 2010 אמור להתמנות מנהל כללי קבוע למשרד.

ביקורת מערכת הביטחון

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

ביקורת הרשויות המקומיות

שמואל גולן, משנה למנהל הכללי, מנהל החטיבה לביקורת הרשויות המקומיות
תמר מנס, מנהלת אגף ב'
זיאד אסעד, מנהל אגף ג'
מירה רזין, מנהלת אגף ד'
טוביה בירן, מנהל אגף ה'
חנה רותם, מנהלת אגף לביקורת בחירות ומימון מפלגות

תפקידים מיוחדים

יורם שבירו, מנהל אגף י"א (אגף לתפקידים מיוחדים)

נציבות תלונות הציבור

הלל שמגר, מנהל נציבות תלונות הציבור
מדי רוזנברג, משנה למנהל נציבות תלונות הציבור
מירי אלה, יועצת משפטית לנציב תלונות הציבור
רחל אבני, מנהלת בכירה של אגף א'
נאוה רז, מנהלת בכירה של אגף ב'
מרב לוי, מנהלת בכירה של אגף ג'
אסתר שטרן, מנהלת בכירה של אגף ד'
יונתן מרקוביץ, מנהל בכיר של אגף ה'
חיה רייך, מנהלת בכירה של אגף ו'
ברכה טל, מנהלת בכירה של אגף ז'
דינה סמט, מנהלת בכירה של אגף ח'

ייצוג בני שני המינים במשרד מבקר המדינה

מתוך 530 עובדי משרד מבקר המדינה 297 הן נשים ו-233 הם גברים. הנשים הן כ-56% מעובדי המשרד.

393 מעובדי המשרד מועסקים בדירוג הביקורת, מהם 181 נשים, שהן כ-46% מכלל עובדי הביקורת. מספר העובדים בדירוג המינהלי הוא 137, מהם 116 נשים, שהן כ-85% מכלל העובדים בדירוג המינהלי.

להלן, נתונים השוואתיים בין הנשים והגברים המועסקים במשרד מבקר המדינה:

1. בשתי הדרגות הגבוהות בדירוג הביקורת מכהנים 32 גברים ו-7 נשים ובשתי הדרגות שמתחתן 81 גברים ו-70 נשים. בדרגת הביניים 42 נשים ו-40 גברים ובדרגות הבינוניות ומטה מספר הנשים גדול מזה של הגברים ב-29%.
2. בתפקיד מנהלי חטיבה או מקביליהם מכהנים 6 גברים.
3. בתפקיד מנהל נציבות תלונות הציבור מכהן גבר ובתפקיד המשנה למנהל נציבות תלונות הציבור מכהנת אשה.
4. בתפקיד מנהלי אגפים מכהנים 26 גברים ו-17 נשים, ובתפקיד סגני מנהלי אגפים מכהנים 47 גברים ו-36 נשים.
5. במשרד שני עובדים בדירוג מוקבל לשופטים: אישה אחת וגבר אחד.
6. בדירוג המינהלי מאיישות נשים את מרבית התפקידים (116 נשים ו-21 גברים). בדרגה הבכירה מכהנים שני גברים, ובשאר הדרגות מספר הנשים גדול מזה של הגברים.
7. להלן התפלגות הנשים והגברים לפי רמת השכלה:

תואר ראשון	-	51 נשים ו-34 גברים.
לימודי תעודה	-	23 נשים ו-27 גברים.
תואר שני	-	126 נשים ו-147 גברים.
תואר שלישי	-	4 נשים ו-6 גברים.

סקירת עיקרי פעילות מבקר המדינה

בפרק הזמן 1.7.09-30.6.10 הגיש מבקר המדינה את הדוחות האלה:

דוחות מבקר המדינה

1. דוחות שנתיים

(א) דוח שנתי 60א

הדוח פורסם לציבור ב-13.1.10. הדוח כולל 24 פרקים רובם ככולם עוסקים במערכת הביטחון, ומספר פרקים העוסקים במשרדי ממשלה, השלטון המקומי וחברות ממשלתיות.

בתחום מערכת הביטחון עוסק הדוח במספר היבטים, וביניהם שלושה נושאים עיקריים, כוננות ומוכנות, המשאב האנושי והתעשיות הביטחוניות ומשרד הביטחון. כמו כן, נבדקה הקרן למען ביטחון ישראל (לבי"י). בהתאם למדיניות מבקר המדינה הושם דגש מיוחד על ביקורות מעקב, והדוח מכיל ארבע ביקורות כאלה. יצוין כי על פי סעיף 17א' לחוק מבקר המדינה הטילה הכנסת חיסיון מלא או חלקי על מספר דוחות. כל הדוחות החסויים במלואם והפרקים החסויים מתוך הדוחות החסויים בחלקם הונחו על שולחן ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה, והומצאו לעיונו של יו"ר ועדת חוץ וביטחון.

פרקים נוספים בדוח עסקו במשרדי ממשלה (משרד האוצר, משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה, ומשרד הבריאות), השלטון המקומי (עיריית טבריה) וחברות ממשלתיות (חברת נמל אשדוד בע"מ).

(ב) דוח שנתי 60ב

הדוח פורסם לציבור ב-11.5.10. דוח זה, הכולל 50 פרקים (שניים מהם חסויים) הינו רחב היקף. בהתאם לחוק כולל הדוח את תוצאות הביקורת לשנת 2009 ואת תוצאות הביקורת על חשבונות המדינה לשנת 2008 בכל הנוגע למשרדי הממשלה, למוסדות המדינה ולמפעליה.

דוח 60ב משקף את הקשר שבין עבודתו השוטפת של המשרד לבין כל היבטי החיים של תושבי המדינה ולכלל האוכלוסיות המתגוררות בה. במסגרת זו הקדיש המשרד מאמצים לבדיקת ייזום ומימוש תכניות פיתוח בתחום התשתיות; הסדרת שוק החיסכון הפנסיוני והפיקוח עליו; חדרי מיון (מלר"דים) של בתי החולים הכלליים; פרויקט נמ"ר - הקמת מערכת ממוחשבת עבור בתי החולים; ניצול שעות לימוד בבתי הספר היסודיים ובחטיבות הביניים; ניצול משאבי ההדרכה במערכת החינוך; הליכים ופעולות למחשוב בתי המשפט; ההיערכות לבחירות לכנסת השמונה עשרה וניהולן; ושינוי מבני במשק החשמל.

נושא אכיפת החוק קיבל השנה ביטוי מיוחד בשני דוחות מקיפים. הראשון עוסק במאבק בארגוני הפשיעה ובהתמודדות גורמי אכיפת החוק במדינה עם האתגרים בתחום זה ושיתוף הפעולה ביניהם.

דוח נוסף עוסק בתופעות הבנייה הבלתי חוקית והפלישה לקרקעות המדינה, הפוגעות בעתודות הקרקע המצומצמות של המדינה ובאמון הציבור במערכות אכיפת החוק.

משרד מבקר המדינה משקיע, מדי שנה, משאבים רבים לבדיקת טיפולה של המדינה באוכלוסיות מיוחדות. הפרקים העוסקים בסיוע לניצולי השואה; ליקויים משמעותיים בתחזוקת הדיר הציבורי; סוגיות בתחום בריאות הנפש; היבטים בעבודת הוועדות הרפואיות לקביעת זכויות נכים - מצביעים, לצערנו הרב, על ליקויים משמעותיים בטיפול של המדינה באוכלוסיות החלשות.

בהתאם למדיניות מבקר המדינה לביצוע ביקורות מעקב לבדיקת תיקון הליקויים, בוצעו ביקורות מעקב בנושאים האלה: הסדרי ביטוח שיורי לכלי רכב; סיוע לניצולי השואה; ומעקב אחר תיקון ליקויים בשנקר. פרקים נוספים שקיבלו ביטוי בדוח זה: הטיפול באלימות כלפי עובדי ציבור; שיקום בית העלמין בהר הזיתים; מינוי וקידום קצינים במשטרה; פרס ישראל; והשירות הלאומי.

2. דוח על הביקורת בשלטון המקומי

דוח הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2009 עתיד להתפרסם במחצית השניה של שנת 2010, לאחר מועד פרסום דוח זה.

3. חוות דעת ודוחות בנושאים מיוחדים

(א) חוות דעת על "פעולות ממשלות ישראל לשחרור יהונתן פולארד"

חוות הדעת שהוכנה על פי בקשת הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת בהתאם לסעיף 21 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] פורסמה ב-3.9.09. הוועדה לענייני ביקורת המדינה החליטה, בהתייעצות עם מבקר המדינה, שלא להניח את חוות הדעת במלואה על שולחן הכנסת, ולפרסם רק חלקים מהתקציר שלה.

(ב) דוח ביקורת על משלחת מערכת הביטחון לסלון האווירי בפריז

הדוח פורסם ב-14.10.09.

(ג) דוח ביקורת על הקמת כפר נופש בחוף פלמחים

הדוח פורסם ב-18.11.09.

(ד) דוח ביקורת על הטיפול בגזי חממה בישראל

הדוח פורסם ב-6.12.09. הדוח הוכן במסגרת מטלת ביקורת משותפת בינלאומית על הטיפול בפליטת גזי חממה בכמה מדינות. את הביקורת ריכז משרד מבקר המדינה של פולין ונטלו בה חלק עשר מדינות.

(ה) חוות דעת מבקר המדינה בנושא: קביעת מחיר המים

חוות הדעת שהוכנה על פי בקשת הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת בהתאם לסעיף 21 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] פורסמה ב-30.12.09.

(ו) דוח ביקורת על קבלת פנים במשרד הביטחון לרגל יום העצמאות

הדוח פורסם ב-25.3.10.

(ז) חוות דעת מבקר המדינה בנושא: האזנות סתר בחקירות פליליות

חוות הדעת שהוכנה על פי בקשת הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת בהתאם לסעיף 21 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] פורסמה ב-28.6.10.

4. דוחות על ביקורת מפלגות ומימון בחירות

(א) ביקורת לפי חוק המפלגות, התשנ"ב-1992

▪ דוח על תוצאות ביקורת החשבונות של המתמודדים בבחירות המקדימות במפלגות השונות על מועמדות מטעמן לתפקיד חבר הכנסת השמונה עשרה. פורסם ב-23.9.2009.

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

- דוח על תוצאות ביקורת חשבונות סיעות ורשימות שהשתתפו בבחירות לרשויות המקומיות בנובמבר 2008. פורסם ב-23.9.2009.
- דוח על תוצאות ביקורת חשבונות המועמדים שהשתתפו בבחירות לראשי מועצות אזוריות בינואר 2009. פורסם ב-1.10.2009.
- דין וחשבון על תוצאות ביקורת חשבונות המועמדים שהשתתפו בבחירות המיוחדות לראש המועצה האזורית חוף השרון באפריל 2009. פורסם ב-22.12.2009.
- דוח על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות והרשימות שהשתתפו בבחירות ברשות המקומית מעלה אפרים במאי 2009. פורסם ב-6.1.2010.

- דוח על תוצאות ביקורת החשבונות של סיעות אם ורשימות מועמדים משותפות שהשתתפו בבחירות לרשויות המקומיות בנובמבר 2008. פורסם ב-15.2.2010.
- [במסגרת הדוח על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות ורשימות המועמדים לתקופת הבחירות לכנסת ה-18 ותוצאות ביקורת החשבונות השוטפים של הסיעות בכנסת ה-17].
- דוח על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות והרשימות שהשתתפו בבחירות ברשות המקומית כסרא-סמיע ביולי 2009. התפרסם ב-25.3.2010.
- דוח על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות והרשימות שהשתתפו בבחירות, באוגוסט 2009, לרשויות המקומיות: בענה, דאלית אל-כרמל, דייר אל-אסד, מג'ד אל-כרום, עספיה. פורסם ב-12.5.2010.
- דוח על תוצאות ביקורת חשבונות סיעות ורשימות שהשתתפו בבחירות בנובמבר 2008, לרשויות המקומיות - דוח השלמה. פורסם ב-23.5.2010.

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

- דוחות על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות ורשימות המועמדים לתקופת הבחירות לכנסת ה-18; תוצאות ביקורת החשבונות השוטפים של הסיעות בכנסת ה-17; [תוצאות ביקורת החשבונות של סיעות אם ורשימות מועמדים משותפות שהשתתפו בבחירות לרשויות המקומיות בנובמבר 2008]. פורסם ב-15.2.2010.

דוח נציב תלונות הציבור

ב-28.4.10 הונח על שולחן הכנסת דוח מסי' 36 של נציב תלונות הציבור.

הדוח מסכם את הפעולות של הנציב ושל נציבות תלונות הציבור בשנת 2009, והוא כולל סקירה כללית של סמכויותיו ותחומי פעולתו של הנציב ושל פעולות הנציבות באותה שנה. בדוח הובאו נתונים על מספר התלונות שהתקבלו בנציבות ועל תוצאות בירורן, ועל התפלגות התלונות לפי הגופים הנילוניים ולפי נושאי התלונות.

עוד הובאו בדוח נתונים ומידע מפורט על הגופים העיקריים שהנציבות ביררה תלונות עליהם בשנת 2009, בחלוקה לארבעה סוגים: משרדי ממשלה, מוסדות מדינה, רשויות מקומיות וגופים ציבוריים אחרים. המידע כולל השוואה בין מספר התלונות שהתקבלו על כל גוף בשנים 2005-2009 ופירוט הנושאים העיקריים שהתלונות בהם נמצאו מוצדקות בשנת 2009. נוסף על כך מובא לוח המתאר את המספר הכולל של נושאי התלונות על אותו הגוף שבוררו בשנת 2009 ואת תוצאות הבירור בנושאים אלה.

בסקירה הכללית שבדוח מובא הסבר על סמכויות של נציב תלונות הציבור למתן צווי הגנה על עובדים שזכויותיהם נפגעו בשל חשיפת מעשי שחיתות במקום עבודתם, נתונים על תלונות שבוררו בשנת 2009 ועל צווי הגנה שהוציא הנציב. עוד מובא בדוח תיאור הטיפול ב-60 תלונות נבחרות.

בשנת 2009 הוגשו לנציבות 12,639 תלונות שכללו 13,766 נושאים לבירור, עליה של כ-20% במספר התלונות לעומת שנת 2008. ב-30.6% מהנושאים שהוכרעו לגופו של עניין נמצא שהתלונה מוצדקת (לעומת 30.0% בשנת 2008). בשנים 2004-2009 כמעט הוכפל מספרן של התלונות המתקבלות בנציבות.

התלונות הוגשו על עשרות גופים בשירות הציבורי וברשויות המקומיות, ונגד 27 מהם הוגשו למעלה מ-100 תלונות. אלה הגופים שעליהם התקבל מספר התלונות הרב ביותר בשנת 2009: **המוסד לביטוח לאומי** - 1,109 תלונות (לעומת 986 בשנת 2008). 29.7% מ-660 תלונות על המוסד שהוכרעו לגופו של עניין נמצאו מוצדקות. **משטרת ישראל** - 756 (לעומת 584 תלונות בשנת 2008). 43.8% מ-331 תלונות על משטרת ישראל שהוכרעו לגופו של עניין נמצאו מוצדקות. **משרד הפנים** - 440 תלונות (לעומת 323 תלונות בשנת 2008). 25.5% מ-196 תלונות על המשרד שהוכרעו לגופו של עניין נמצאו מוצדקות. **משרד האוצר** - 405 תלונות (לעומת 376 תלונות בשנת 2008). 28.2% מ-209 תלונות על המשרד שהוכרעו לגופו של עניין נמצאו מוצדקות. **משרד המשפטים** - 400 תלונות (לעומת 371 תלונות בשנת 2008). 18.5% מ-146 תלונות על משרד המשפטים שהוכרעו לגופו של עניין נמצאו מוצדקות.

דיון והשבון לספי לשנת הכספים 2009

(באלפי שקלים חדשים)

א. התקציב וביצועו:

תקציב מקורי 2010	יתרת הרשאה	הוצאה למעשה 2009-ב	תקציב 2009					הוצאה למעשה 2008	משרד מבקר המדינה
			סרי"כ תקציב מאושר	העברות תקציביות	עודפים שהותרו מ-2008	הרשאה להתחייב	תקציב מקורי		
266,142	118,382	228,564	351,601		114,115	157,000	237,486	208,579	11 משרד מבקר המדינה
=====	=====	=====	=====		=====	=====	=====	=====	=====
30,178	11,851	23,967	35,818	(800)	7,767		28,851	24,842	01 ניהול ומטה
177,436	39,892	152,100	191,992	500	30,866		160,626	142,019	02 ביצוע הביקורת
42,859	11,212	36,817	48,029	300	8,825		38,904	33,729	03 נציגות תלונות הצבור
10,450	55,427	15,680	71,107		66,657		4,450	7,989	04 הוצ' חד פעמיות
5,219			4,655				4,655		05 רזרבה

דין וחשבון כספי לשנת הכספים 2009 (המשד)

(באלפי שקלים חדשים)

תקציב מקורי 2010	יתרת הרשאה	הוצאה למעשה 2009-ב	תקציב 2009						הוצאה למעשה 2008	סעיף
			סה"כ תקציב מאושר	העברות תקציביות	עודפים שהותרו מ-2008	הרשאה להתחייב	תקציב מקורי			
30,178	11,851	23,967	35,818	(800)	7,767		28,851	24,842	ניחול ומטה 01	
=====	=====	=====	=====		=====	=====	=====	=====	=====	
5,349	977	3,919	4,896	(800)	554		5,142	4,863	הנהלה 01 01	
10,407	2,750	9,214	11,964		1,943		10,021	8,810	תכנון, עריכה וייעוץ 01 02	
225	474	239	713		413		300	311	אורחים ושיתוף פעולה בינלאומי 01 03	
4,044	2,347	3,105	5,452		1,477		3,975	3,299	הדרכה 01 04	
2,093	253	1,949	2,202		247		1,955	1,848	אמורכלות שיא כוח אדם 01 05	
8,060	5,050	5,541	10,591		3,133		7,458	5,711	אמורכלות רכישות 01 06	

דיון והשבון כספי לשנת הכספים 2009 (המשד)

(באלפי שקלים חדשים)

תקציב מקורי 2010	יתרת הרשאה	הוצאה למעשה 2009-ב	תקציב 2009				תקציב מקורי	הוצאה למעשה 2008	סעיף
			סה"כ תקציב מאושר	העברות תקציביות	עודפים שהותרו מ-2008	הרשאה להתחייב			
177,436	39,892	152,100	191,992	500	30,866	160,626	142,019	ביצוע הביקורת 02	
=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====	
61,420	872	58,399	59,271	1,400	3,380	54,491	50,925	ביקורת משרדי ממשלה 02 01	
21,665	2,299	20,761	23,060		3,776	19,284	17,947	ביקורת מערכת הבטיחות 02 02	
24,988	942	23,037	23,979	500	1,239	22,240	20,509	ביקורת רשומות מקומיות 02 03	
6,829	2,286	5,077	7,363	(1,400)	2,278	6,485	5,876	ביקורת פעולות ענייני מקומיות 02 05	
50	142	94	236		186	50	34	ביקורת בחי"ל 02 06	
12,658	1,104	12,048	13,152		1,183	11,969	11,423	אמורכלות שיא כ"א 02 07	
49,826	32,247	32,684	64,931		18,824	46,107	35,305	אמורכלות רכישות 02 08	

דיון והשבון כספי לשנת הכספים 2009 (המשד)

(באלפי שקלים חדשים)

תקציב מקורי 2010	יתרת הרשאה	הוצאה למעשה 2009-ב	תקציב 2009						הוצאה למעשה 2008	סעיף
			סה"כ תקציב מאושר	העברות תקציביות	עודפים שהותרו מ-2008	הרשאה להתחייב	תקציב מקורי			
42,859	11,212	36,817	48,029	300	8,825		38,904	33,729	נציבות תלונות הציבור 03	
=====	=====	=====	=====		=====	=====	=====	=====	=====	
2,369	905	2,604	3,509		1,236		2,273	2,134	הנהלה 03 01	
21,108	620	18,342	18,962	300	2		18,660	17,164	הטיפול בתלונות 03 02	
3,994	828	3,721	4,549		817		3,732	3,528	אמורכלות שיא כ"א 03 03	
15,388	8,859	12,150	21,009		6,770		14,239	10,903	אמורכלות רכישות 03 04	

דין וחשבון כספי לשנת הכספים 2009 (המשד)

(באלפי שקלים חדשים)

תקציב מקורי 2010	יתרת הרשאה	הוצאה למעשה 2009-ב	תקציב 2009					הוצאה למעשה 2008	סעיף
			סה"כ תקציב מאושר	העברות תקציביות	עודפים שהותו 2008-מ	הרשאה להתחייב	תקציב מקורי		
10,450	55,427	15,680	71,107	0	66,657	157,000	4,450	7,989	הוצ' חד פעמיות 04 04
=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====
	1,896	543	2,439		989		1,450	14	ביקורת על בחירות מקדימות (פרימריס)
	19,941	2,532	22,473		22,473			4,750	פיתוח המיחשוב 04 04
	4,315	4,062	8,377		8,377			308	ביקורת על מימון בחירות - תשלום לר"ח
	757	123	880		880			256	ביקורת על מימון בחירות - הוצ' אחרות
	1,475	137	1,612		1,612			92	אבטחה 04 10
10,000	3,033	417	3,450		450	157,000	3,000		מבנה המשד בקרית הלאום 04 12
	22,725	7,191	29,916		29,916			2,030	דיור ובינוי 04 13
	1,285	675	1,960		1,960			539	רכישת רכב צמוד 04 16
450									הקמת לשכות חדשות 04 17

דיון וחשבון כספי לשנת הכספים 2009 (המשד)

(באלפי שקלים חדשים)

תקציב מקורי 2010	יתרת הרשאה	הוצאה למעשה 2009-ב	תקציב 2009					הוצאה למעשה 2008	סעיף
			סה"כ תקציב מאושר	העברות תקציביות	עודפים שהותרו מ-2008	הרשאה להתחייב	תקציב מקורי		
5,219			4,655				4,655	05 רזרבה*	
====	====	=====	====		====		====	=====	
3,476			3,140				3,140	05 01 רזרבה לשכר *	
1,743			1,515				1,515	05 02 רזרבה לעמידה ביעדי המרוון *	

רזרבה לתקציב שלא נועלה - תוחזר לאוצר המדינה.

*

תקציב לשנים 2009-2010

(באלפי שקלים חדשים)

2008		תקציב מאושר 2009			הצעת תקציב 2010		סעיף
ההוצאה למעשה בשנת 2008	תקציב מקורי 2008	שיא כוח אדם	הרשאה להתחייב	הצעת תקציב	שיא כוח אדם	הצעת תקציב	
208,579	227,154	567	157,000	237,486	570	266,142	11 משרד מבקר המדינה
=====	=====	====	=====	=====	====	=====	=====
24,842	27,760	58		28,851	58	30,178	01 ניהול ומטה
142,019	151,694	410		160,626	413	177,436	02 ביצוע הביקורת
33,729	37,300	99		38,904	99	42,859	03 נציבות תלונות הציבור
7,989	8,000			4,450		10,450	04 הוצ' חד פעמיות
	2,400			4,655		5,219	05 רזרבה

תקציב לשנים 2009-2010 (המשך)

(באלפי שקלים חדשים)

2008		תקציב מאושר 2009			הצעת תקציב 2010		סעיף
ההוצאה למעשה בשנת 2008	תקציב מקורי 2008	שיא כוח אדם	הרשאה להתחייב	הצעת תקציב	שיא כוח אדם	הצעת תקציב	
24,842	27,760	58		28,851	58	30,178	01 ניהול ומטה
=====	=====	===	=====	=====	===	=====	=====
4,863	4,829	15		5,142	15	5,349	01 01 הנהלה
8,810	9,809	28		10,021	28	10,407	01 02 תכנון, עריכה וייעוץ
311	355			300		225	01 03 אורחים ושיתוף פעולה בינלאומי
3,299	3,776	5		3,975	5	4,044	01 04 הדרכה
1,848	1,812	10		1,955	10	2,093	01 05 אמרכלות שיא כוח אדם
5,711	7,179			7,458		8,060	01 06 אמרכלות רכישות

תקציב לשנים 2009-2010 (המשך)

(באלפי שקלים חדשים)

2008		תקציב מאושר 2009			הצעת תקציב 2010		סעיף
ההוצאה למעשה בשנת 2008	תקציב מקורי 2008	שיא כוח אדם	הרשאה להתחייב	הצעת תקציב	שיא כוח אדם	הצעת תקציב	
142,019	151,694	410		160,626	413	177,436	02 ביצוע הביקורת
=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====
50,925	51,102	195		54,491	198	61,420	02 01 ביקורת משרדי ממשלה
17,947	18,864	65		19,284	65	21,665	02 02 ביקורת מערכת הביטחון
20,509	19,510	75		22,240	75	24,988	02 03 ביקורת השלטון המקומי
5,876	7,404	25		6,485	25	6,829	02 05 ביקורת פעולות עני"א
34	50			50		50	02 06 ביקורת בחו"ל
11,423	11,036	50		11,969	50	12,658	02 07 אמרכלות שיא כ"א
35,305	43,728			46,107		49,826	02 08 אמרכלות רכישות

תקציב לשנים 2009-2010 (המשך)

(באלפי שקלים חדשים)

2008		תקציב מאושר 2009			הצעת תקציב 2010		סעיף
ההוצאה למעשה בשנת 2008	תקציב מקורי 2008	שיא כוח אדם	הרשאה להתחייב	הצעת תקציב	שיא כוח אדם	הצעת תקציב	
33,729	37,300	99		38,904	99	42,859	03 נציבות תלונות הציבור
=====	=====	==	=====	=====	==	=====	=====
2,134	2,291	7		2,273	7	2,369	03 01 הנהלה
17,164	17,027	73		18,660	73	21,108	03 02 הטיפול בתלונות
3,528	3,624	19		3,732	19	3,994	03 03 אמרכלות שיא כ"א
10,903	14,358			14,239		15,388	03 04 אמרכלות רכישות

תקציב לשנים 2009-2010 (המשך)

(באלפי שקלים חדשים)

2008		תקציב מאושר 2009			הצעת תקציב 2010		סעיף
ההוצאה למעשה בשנת 2008	תקציב מקורי 2008	שיא כוח אדם	הרשאה להתחייב	הצעת תקציב	שיא כוח אדם	הצעת תקציב	
7,989	8,000		157,000	4,450		10,450	04 הוצ' חד פעמיות
=====	=====		=====	=====		=====	=====
14				1,450			04 03 ביקורת על בחירות מקדימות (פריימריס)
4,750							04 04 פיתוח המחשוב
308	8,000						04 07 ביקורת על מימון בחירות - תשלום לרואי חשבון
256							04 08 ביקורת על מימון בחירות - הוצ' אחרות
92							04 10 אבטחה
			157,000	3,000		10,000	04 12 מבנה המשרד בקרית הלאום
2,030							04 13 דיור ובינוי
							04 14 מעבר למבנה חדש בתל אביב (*)
							04 15 פורשים
539							04 16 רכישת רכב
						450	04 17 הקמת לשכה (רמלה) ושלוחה (נצרת עלית)

תקציב לשנים 2009-2010 (המשך)

(באלפי שקלים חדשים)

2008		תקציב מאושר 2009			הצעת תקציב 2010		סעיף
ההוצאה למעשה בשנת 2008	תקציב מקורי 2008	שיא כוח אדם	הרשאה להתחייב	הצעת תקציב	שיא כוח אדם	הצעת תקציב	
	2,400			4,655		5,219	05 רזרבה
	=====		=====	=====		=====	
	1,580			3,140		3,476	05 01 רזרבה לשכר
	820			1,515		1,743	05 02 רזרבה לעמידה ביעדי הגירעון

- מבקר המדינה רשאי להעביר כל סכום של הוצאה מתכנית אחת לתכנית אחרת בתקציב משרד מבקר המדינה (להלן - המשרד), או לתכנית חדשה שתיווסף לתקציב המשרד ובלבד שהוא לא ישנה בדרך זו תכנית בסכום העולה על הסכום שנקבע מפעם לפעם לעניין סעיף 11 (א) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, ועל 15% מהתכנית המקורית, אלא באישורה המוקדם של ועדת הכספים של הכנסת (להלן - הוועדה).
- מבקר המדינה רשאי להעביר כל מספר משרות, ביחד עם סכום ההוצאה הדרוש להן, או בלעדיו, מתכנית אחת לתכנית אחרת בתקציב המשרד, או לתכנית חדשה שתיווסף לתקציב המשרד, ובלבד שהוא לא ישנה בדרך זו תכנית במספר העולה על 50 ועל 20% ממספר המשרות בתכנית המקורית, אלא באישורה המוקדם של הוועדה.
- נותר סכום עודף בתקציב המשרד לשנת הכספים 2009, רשאי מבקר המדינה להתיר את השימוש באותו סכום בשנת 2010 לתכנית שבה נכלל או לתכנית אחרת שבאותו תקציב. הותר שימוש בסכום עודף כאמור, ייוסף הסכום לתקציב של שנת הכספים 2010 בהתאמה כאילו היה חלק ממנו.

טלפונים וכתובות

משרד מבקר המדינה - כתובות ומספרי טלפון ופקס

פקס	טלפון	כתובת	
02-6527170	02-6665111	רח' בית הדפוס 12 גבעת שאול ת"ד 1081, מיקוד 91010	ירושלים
03-6869368	03-6844000	רח' הארבעה 19, ת"ד 7024, מיקוד 61070	תל אביב
04-8604434	04-8604444	רח' עומר אל-כיאם 12 הדר הכרמל ת"ד 4394, מיקוד 31093	חיפה

נציבות תלונות הציבור - כתובות, מספרי טלפון ופקס ושעות קבלה

פקס	טלפון	שעות קבלה	כתובת	
02-6665204	02-6665000	ימים א'-ה': 8.30-12.30 יום ד': 15.00-17.00	רח' בית הדפוס 12 גבעת שאול ת"ד 1081 ירושלים 91010	ירושלים
03-6851512	03-6844000	ימים א'-ה': 8.30-12.30 יום ד': 15.00-17.00	רח' הארבעה 19 ת"ד 7024 ת"א 61070	תל אביב
04-8604434	04-8604444	ימים א'-ה': 8.30-12.30 יום ד': 15:00-17:00	רח' חסן שוקרי 12, הדר, ת"ד 4394 חיפה 31043	חיפה
04-6455040	04-6455050	ימים ב'-ה': 8.30-12.30 יום ד': 15:00-17:00	רח' פאולוס השישי 85 ת.ד. 50400, נצרת 16162	נצרת
04-6080100	04-6080200	ימים ב'-ה': 8.30-12.30 יום ד': 15:00-17:00	רח' המלאכה 3 בניין לב העסקים ת.ד. 50400 נצרת 16162	נצרת עילית
08-6234343	08-6232777	ימים א'-ה': 8.30-12.30 יום ד': 15:00-17:00	רח' הנרייטה סולד 8 ת.ד. 599 באר שבע 84102	באר-שבע

כתובות דואר אלקטרוני

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

- mevaker@mevaker.gov.il - דואר כללי למשרד.
- Ombudsman@mevaker.gov.il - דואר שנושאו תלונות לנציבות תלונות הציבור.

דיווח של הממונה על העמדת מידע

מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, מינה בתוקף סמכותו לפי סעיף 3 לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן - חוק חופש המידע), ממונה על העמדת מידע לרשות הציבור, על טיפול בבקשות לקבלת מידע ועל יישום הוראות חוק זה. כיום משמש בתפקיד עו"ד יצחק סעד.

לממונה על העמדת מידע במשרד מבקר המדינה הוגשו בקשות לקבלת מידע, לפי חוק חופש המידע כמפורט להלן. נוסף על כך התקבלו בשנה הנסקרת - כמו בשנים קודמות - בקשות רבות, חלקן שלא על פי חוק חופש המידע, בעיקר לקבלת מידע על נושאים שהביקורת עסקה בהם ועל נושאים שממצאי ביקורת עליהם פורסמו בדוחות מבקר המדינה. בקשות רבות כאלה נענו גם קודם שחוקק חוק חופש המידע, והן נענות גם כעת, אף שאינן מבוססות על חוק זה. הבקשות האמורות אינן מפורטות להלן.

חשוב להדגיש כי סעיף 2 לחוק חופש המידע קובע כי מבקר המדינה הינו "רשות ציבורית" כהגדרתה בחוק "למעט לגבי מידע שהגיע אליו לצורך פעולות הביקורת ובידור תלונות הציבור". ביסוד הוראה חוקית זו עומדים מספר טעמים, שפורטו, בין השאר, בפסק דינו של בית-המשפט העליון עע"ם 8282/02 הוצאת עיתון "הארץ" בע"מ נ' משרד מבקר המדינה²; אחד המרכזיים שבהם הוא העובדה שמבקר המדינה מקבל לידיו מידע מכוח סעיף 3 לחוק-יסוד: מבקר המדינה, ואין זה ראוי להטיל עליו חובה ליתן לצד שלישי מידע שהוא עצמו קיבל מכוח חובה שהדין מטיל על הגופים המבוקרים. בה בעת, והואיל ומבקר המדינה סבור כי שקיפות פעילותו של השלטון היא מעיקרי היסוד של המשטר הדמוקרטי פועל משרד מבקר המדינה, בכפוף למגבלות החוקיות, לפרסום מידע הנוגע לפעולות המשרד עצמו.

להלן טבלה המפרטת את הפניות לפי חוק חופש המידע בפרק הזמן 1.7.09-30.6.10 ואת דרך הטיפול בהן:

	נושא הבקשה	תאריך הגשת הבקשה	הבקשה נענתה במלואה	הבקשה נענתה חלקית	הבקשה לא נענתה	הנימוק לאי מתן מענה
1	בקשה לקבלת הנחיה משרדית בנושא מסוים	8.10.09	✓			
2	בקשה לקבלת מידע שנמסר למבקר המדינה במסגרת הכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים, לרבות רשימת הבקשות שהוגשו לוועדת ההיתרים הפועלת מכוח הכללים והחלטות הוועדה	15.10.09		✓		מכוח החוק לא ניתן למסור מידע שנמסר למבקר המדינה לצורך ביקורתו על יישום הכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים, לרבות רשימת הבקשות שהוגשו לוועדת ההיתרים הפועלת מכוח הכללים והחלטות הוועדה על פי חוק חופש המידע, מבקר המדינה הינו "רשות ציבורית" למעט לגבי מידע שהגיע אליו לצורך פעולות הביקורת ובידור תלונות הציבור. (סעיף 4(2)); סעיף 9(א) לחוק חופש המידע קובע כי רשות ציבורית לא תמסור מידע שגיליו מהווה פגיעה בפרטיות; סעיף 9(4) לחוק חופש המידע קובע כי רשות ציבורית לא תמסור מידע אשר אין לגלותו על פי כל דין. נמסר מידע אותו ניתן למסור על פי דין.

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

נושא הבקשה	תאריך הגשת הבקשה	הבקשה נענתה במלואה	הבקשה נענתה חלקית	הבקשה לא נענתה	הנימוק לאי מתן מענה
פניית גוף ציבורי לפרסום תקציב המשרד בפירוט רב יותר באתר האינטרנט של המשרד	11.1.10	✓			הוחלט לפרסם את תקציב המשרד במתכונת ובפירוט הנהוגים במשרדי ממשלה.
בקשה לקבלת מידע על היקף תקציב המשרד בשנים קודמות	12.1.10	✓			
קבלת מידע ונתונים שהתקבלו לצורך הכנת דוח ביקורת	19.4.10			✓	על פי חוק לא ניתן למסור מידע שנמסר למבקר המדינה לצורך מילוי תפקידיו.

פסקי דין הנוגעים לחוק חופש המידע

ע"מ 8282/02 הוצאת עיתון "הארץ" בע"מ נ' משרד מבקר המדינה³

הוצאת עיתון הארץ ואחרים פנו למבקר המדינה וביקשו כי ימסור להם פרטי מידע מסוימים המצויים בידו ואשר לא נכללו בדוחות שפרסם, ובכלל זה שמות עובדים העובדים בגופים מבוקרים, שמות גופים מסוימים הנזכרים בדוח ופרטי מידע נוספים. מבקר המדינה סירב למסור את המידע, ועל כך הוגשה עתירה מינהלית לפי חוק חופש המידע ובה נתבקש המבקר למסור את פרטי המידע האמורים. השופטת פלפל דחתה בקשה זו בפסק דינה שניתן ב-23.11.03⁴. הוצאת העיתון ערערה על פסק הדין לפני בית המשפט העליון אשר דחה את העתירה. בפסק דינו של השופט חשין נקבע 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

3 ע"מ 8282/02 הוצאת עיתון "הארץ" בע"מ נ' מדינת ישראל - משרד מבקר המדינה ואח' פד (נח) 465.
4 עת"מ (ת"א) 1041/02 הוצאת עיתון "הארץ" בע"מ ואח' נ' מדינת ישראל - משרד מבקר המדינה ואח' (מנהלי תשס"ב 664).

מאגר מידע כללי עבור הציבור ויחידיו. לו כך פירשנו את החוק כי אז שיבשנו במאד את עבודת המבקר ואפשר אף היינו משתקים את פעילותו לחלוטין".

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

1. ע"א 6112/03 **מדינת ישראל נ' אפרופים שיכון ויזום בע"מ** : חברת אפרופים הגישה לבית המשפט המחוזי תביעה נגד משרד הבינוי והשיכון⁵, 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. ת"א 4298/02 (י-ם) **ווידן נ' מדינת ישראל**: תובעים שהגישו לבית המשפט המחוזי תביעת נזיקין נגד משרד הבריאות וקופות חולים⁶, הגישו לבית המשפט בקשה⁷, 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.

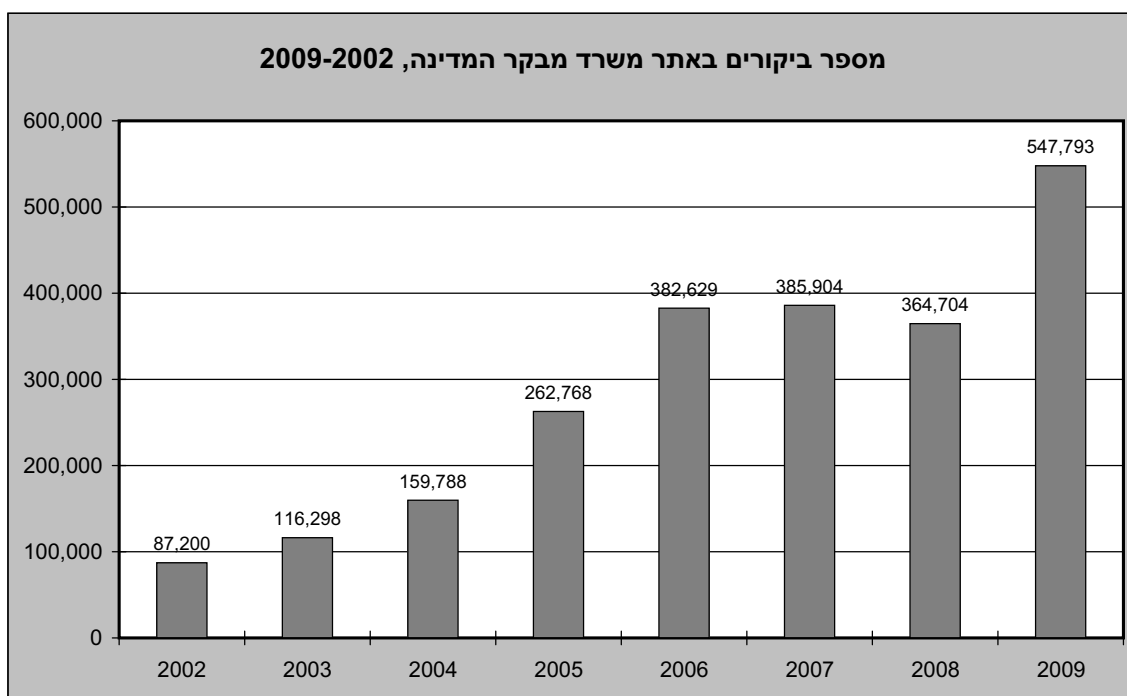
קודם מתן ההחלטה בעניין זה ניתן פסק דינו של בית המשפט העליון בעניין אפרופים, כאמור לעיל, ובית המשפט המחוזי הלך בעקבות ההלכה שנקבעה בעניין אפרופים, קבע כי אין מקום לצרף את מבקר המדינה בהליך זה וגם אין מקום לחייבו בחיוב כלשהו, בהסתמך על פסיקת בית המשפט העליון בעניין אפרופים וכן בעניין הוצאת עיתון "הארץ".

5 ע"א 6112/03 **מדינת ישראל נ' אפרופים שיכון ויזום בע"מ ואח'** פ"ד נח(1) 394.
6 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)
7 בש"א (י-ם) 4091/04, תק-מוח 2004 (1) 3809 (מובא מתקדין).

אתר האינטרנט של המשרד - סיכום פעילות לשנת 2009

כתובת האתר : <http://www.mevaker.gov.il/>

אתר האינטרנט של משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור הוא מקור מידע זמין ומקיף המשרת ציבור גדול ומאפשר עיון מלא בכל דוח מיד עם פרסומו. באתר האינטרנט פועלת ספרייה דיגיטלית המכילה את כל הדוחות והפרסומים של המשרד משנת 1989. בסוף שנת 2009 הכילה הספרייה הדיגיטלית 344 דוחות ופרסומים. הנתונים מלמדים, כי רבים מהמבקרים באתר משתמשים בשירותי הספרייה הדיגיטלית לאחזור ולאיתור מידע שבדוחות. כמו כן, משתמשים רבים רואים באתר אפיק תקשורת אל משרד מבקר המדינה ואל נציבות תלונות הציבור.



במהלך שנת 2009 נערכו באתר 547,793 ביקורים. מספר הביקורים הממוצע ליום בשנת 2009 היה 1,501. לעומת זאת, מספר הביקורים הממוצע, בימי שיא הביקורים באתר, היה 2,888 ביקורים ליום. מספר הביקורים הגדול ביותר התקיים ב-6.5.2009 - יום פרסום דוח שנתי ב-59. באותו יום התקיימו באתר 5,041 ביקורים. באותו חודש היה מספר הביקורים הגבוה ביותר והסתכם ב-57,073 ביקורים. חודש שיא נוסף היה מרס עם 54,647 ביקורים. יום השיא בחודש זה היה 25.3.2009 ובו התפרסמו דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2008. ביום זה היו 3,620 ביקורים.



עמודים נצפים במיוחד

- (1) עמודי הבית - 250,807 כניסות
- (2) טופס תלונה לנציבות תלונות הציבור - 30,030 כניסות
- (3) מערכת ממוחשבת לניהול חשבונות ולדיווח בבחירות במועצות המקומיות ובבחירות במועצות האזוריות - 21,548 כניסות
- (4) פנייה למשרד מבקר המדינה - 17,868 כניסות
- (5) כתובות וטלפונים - 15,766 כניסות

פניות למבקר המדינה ולנציבות תלונות הציבור באמצעות אתר האינטרנט

האתר משמש אפיק תקשורת חשוב להעברת מידע מן הציבור. באמצעות האתר ניתן להגיש, על גבי טפסים אלקטרוניים מקוונים, תלונות לנציב תלונות הציבור, פניות למבקר המדינה בעניינים שונים ובקשות לקבלת מידע מהמשרד. מהנתונים עולה כי הציבור עושה שימוש רב בטפסים האלקטרוניים שבאתר.

במהלך שנת 2009 היו כניסות לטופס האלקטרוני להגשת תלונה לנציב תלונות הציבור אשר בעקבותיהן נפתחו 4,808 תלונות. מספר התלונות המוגשות באמצעות אתר האינטרנט מהווה 35% מכלל הפניות לנציבות תלונות הציבור (פניות בדואר רגיל, פניות בפקס ופניות בעל פה). בשנת 2009 חל גידול של כ-10% במספר התלונות שהתקבלו באמצעות האינטרנט והפקס לעומת שנת 2008.

במהלך שנת 2009 היו כניסות לטופס האלקטרוני לפנייה למשרד המבקר. מנתוני לשכת המבקר עולה שהיו 5,555 פניות ללשכת מבקר המדינה באמצעות הטופס האלקטרוני שבאתר. 2,951 מהפניות ללשכת המבקר הועברו לנציבות תלונות הציבור. בין העמודים הנצפים ביותר באתר מצויים טופסי הפנייה למשרד, כתובות וטלפונים.

בנוסף לטופס הגשת תלונה היו כניסות רבות לעמודים העוסקים בנציבות תלונות הציבור :

- על נציבות תלונות הציבור - אינדקס - 9,237 כניסות
- על מי ועל מה אפשר להתלונן - 8,511 כניסות
- עמוד הבית - נציבות תלונות הציבור - 8,294 כניסות
- כתובות וטלפונים - נציבות תלונות הציבור - 7,104 כניסות
- מדריך למתלונן - אינדקס - 7,009 כניסות

מימון מפלגות ומימון בחירות

במהלך שנת 2009 פעלו מתוך אתר האינטרנט של המשרד שתי מערכות ממוחשבות בנושאי מימון מפלגות, לדיווח אליו ולמסירת מידע לציבור :

1. מערכת לניהול חשבונות ולדיווח עבור הסיעות שהתמודדו בבחירות ברשויות המקומיות ובמועצות האזוריות.
2. מערכת לדיווח על תרומות למועמדים בבחירות מקדימות.

בעקבות כניסת שתי מערכות מקוונות אלה חלה עלייה משמעותית במספר הביקורים באתר האינטרנט בשנת הפעילות 2009. עמוד הכניסה למערכת ממוחשבת לניהול חשבונות ולדיווח בבחירות במועצות המקומיות ובבחירות במועצות האזוריות הוא אחד משלושת העמודים עם מספר הביקורים הגבוה ביותר (21,548 ביקורים). העיון התכוף בעמודים הקשורים במימון מפלגות, מימון בחירות ושירותי הדיווח המקוון מיוחס הן למדווחים והן לציבור הגולשים המתעניין הנתונים המדווחים.

הספרייה הדיגיטאלית

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

בשנת 2009 נערכו 256,498 ביקורים בעמודי הספרייה הדיגיטלית שבאתר ; במהלכם נעשו 28,119 חיפושים בספרייה. בשנה זו מספר הכניסות הגדול ביותר היה לדוחות הבאים : דוח שנתי 59ב ; דוח שנתי 59א ; דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2008 ; דוח על תוצאות ביקורת חשבונות סיעות ורשימות שהשתתפו בבחירות לרשויות המקומיות בנובמבר 2008 ; דוח שנתי 58ב. תוך כדי גלישה בספרייה הדיגיטלית עיין הגולש בממוצע ב-365 עמודי דוחות.

בדומה לשנים קודמות, הדוחות השנתיים הם הנצפים ביותר באתר ; **ציבור הגולשים מעדיף את גרסת הדוח השנתי המלא על פני התקציר** ; דוח הביקורת על הרשויות המקומיות מהווה מוקד עניין בולט.

רשימת הגופים המבוקרים

רשימת מעל 1,000 גופים מבוקרים עודכנה באתר האינטרנט בשנת 2009 וכעת מתעדכנת באופן שוטף. רשימת הגופים המבוקרים נגישה באתר האינטרנט לכלל הגולשים ולנוחיותם מוגשת בשני אופנים: לפי סדר הא"ב ומיון לפי קטגוריות.

רשימת תפוצה

האתר מציע אפשרות להירשם לרשימת תפוצה. הנרשמים מקבלים הודעה בדוא"ל על פרסום הדוחות העיקריים של המשרד. רשימת התפוצה מונה מעל 500 נרשמים.

ביקורים ממדינות זרות

ביקורים רבים נעשים בחלקו של האתר המתורגם לאנגלית. המדינות הבולטות הן: ארצות הברית (32,987), גרמניה (19,532) ואוסטריה (9,038). חלקים מן האתר תורגמו גם לשפה הערבית. במשך השנה היו מאות ביקורים ממדינות ערב בהן: מצרים (565), ערב הסעודית (430) טורקיה (406) ומלזיה (381).



האתר הוקם במטרה להעמיד מידע לרשות הציבור, להקל את הגישה אל דוחות מבקר המדינה ולפרסומים של המשרד ולהגביר את העיון בהם. זמינות המידע והפצתו הם אמצעים לקידום ולהטמעה של ערכי המינהל התקין ולהגברת השיתוף בידע הרב ובתכנים האגורים בין דפי הדוחות. טכנולוגיית האינטרנט מסייעת בשימור המידע שנוצר במהלך עבודת הביקורת ומאפשרת להנחילו לכל מי שמתעניין בו ונדרש לו. בשנים האחרונות גובר השימוש באתר להספקת מידע ושירותים בתחום מימון מפלגות ומימון בחירות.

יצחק סעד, עו"ד

ממונה על העמדת מידע

ירושלים, תמוז התש"ע
יולי 2010