



# מבקר המדינה

דין וחשבון

לשנת

2015

לפי חוק חופש המידע  
התשנ"ח-1998

ירושלים, סיוון התשע"ו, יוני 2016



מבקר המדינה  
ונציב תלונות הציבור



משרד מבקר המדינה  
ונציב תלונות הציבור

דין וחשבון לשנת 2015

לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998

---



## דבר מבקר המדינה

**"שיטת הממשל הדמוקרטית ניזונה מכך – ואף תלויה בכך – שמן הציבור ואליו תהיה זרימה חופשית של מידע, אשר נסב על הנושאים המרכזיים, המשפיעים על חיי הכלל ועל חיי הפרט. על-כן יש הרואים בזרימה החופשית של המידע מעין מפתח לפעולתה של המערכת הדמוקרטית כולה"<sup>[1]</sup>.**

ההכרה בחשיבותה של שקיפות השירות הציבורי לחוסנה של הדמוקרטיה נסמכה תחילה על אדנים של זכויות יסוד פסיקתיות כחופש הביטוי וזכות הציבור לדעת. אולם עם חקיקתו של חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, הוטמעה ההכרה הבסיסית כי חובת השקיפות החלה על השירות הציבורי בישראל נובעת בראש ובראשונה ממעמדה של הרשות כנאמנתו של הציבור. המידע המצוי בידי הרשות אינו בבעלותה של הרשות, אלא מסור לה למשמרת לטובת הציבור בכללותו. ובלשון בית המשפט: **"עם חקיקתו של חוק חופש המידע נפל דבר במשפטנו – הנחת היסוד היא שמידע ציבורי הוא מידע של ציבור יש זכות לקבלו (כאמור בסעיף 1 לחוק), ואילו אי-הגילוי הוא החריג"<sup>[2]</sup>**. לפיכך חלה חובה על הרשות להנגיש את המידע המצוי ברשותה ביוזמתה, ולכל הפחות למוסרו לאזרח הפונה לבקשו בלב פתוח ונפש חפצה. בשנים האחרונות הפנימו רשויות רבות את חובתן זו והחלו לפעול על פיה, זאת בסיועם הרב של בתי המשפט, אשר בנו נדבך על גבי נדבך את ההלכה הפסוקה בתחום זה.

בשנים האחרונות שם לו משרד מבקר המדינה למטרה להרחיב את הביקורת בתחום הממשק שבין האזרח לבין הרשות וההגנה על זכויות הפרט, אף זאת לאור עקרון כי הרשות היא נאמנתו של הציבור, שליחה ולא שליטה. אף נציבות תלונות הציבור, אשר מעצם הווייתה עוסקת בחיזוקו של ממשק זה, העצימה את ההגנה על זכות האזרח מול הרשות במסגרת בירור התלונות המובאות לפניו, כנציב תלונות הציבור.

עם זאת, ככל זכות, גם זכות זו יש לסייג. בפסק דין של בית המשפט העליון נקבע כי **"שקיפות אינה יכולה להיות מוחלטת בכל מקרה, ומכאן כי הזכות למידע, כמרבית זכויות האדם הנוספות, היא זכות בת-איוון, הן אל מול זכויות אדם מתנגשות והן אל מול אינטרסים ציבוריים שונים"<sup>[3]</sup>**. מכאן

[1] בג"ץ 1/81 שירן נ' רשות השידור, פ"ד לה(3) 365, 378 (1981) (השופט [כתוארו אז] מאיר שמגר).

[2] עע"ם 2975/15 הוצאת עיתון הארץ נ' משרד החוץ (פורסם במאגר ממוחשב, 6.6.16) (השופטת דפנה ברק-ארז).

[3] דנ"מ 8020/15 האגודה לזכויות האזרח נ' משרד ראש הממשלה (פורסם במאגר ממוחשב, 8.6.16) (המשנה לנשיאה אליקים רובינשטיין).

שחובתה של הרשות, כנאמנת הציבור, אף לוודא כי מידע המפורסם לציבור איננו בגדר מידע שעלול לפגוע בתפקידה של המדינה להגן על קיומה ועל אזרחיה.

אף ביחס למידע זה מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור משמש שליח ציבור לצורך שמירת זכויותיו של הציבור. כל רשויות המדינה הן גופים מבוקרים, ומבקר המדינה מבצע בכל הגופים הללו ביקורת מעמיקה ומקצועית, לרבות בגופים השמורים ביותר. גופים אלה חושפים לפני מבקר המדינה את מלוא המידע הנדרש על מנת לאפשר את קיומה של הביקורת. ככלל, במקרים שבהם גוברת ההגנה על האינטרסים הציבוריים תוך מניעת מידע על הזכות לשקיפות מקפיד מבקר המדינה על ביצוע ביקורת רחבה ומעמיקה יותר.

משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור ימשיך לשמש שליחו של הציבור, הן בחיזוק הטמעת ערכים של שקיפות, טוהר מידות ותקינות מינהלית בשירות הציבורי והן בהגנה על זכויות הפרט במפגשיו עם הרשות, באמצעות נציבות תלונות הציבור.

# דין וחשבון לשנת 2015

## לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998

---

### תוכן

---

3	דבר מבקר המדינה
5	דין וחשבון לשנת 2015 לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998
7	ביקורת המדינה בישראל
7	יסודות ביקורת המדינה
10	תפקידיו של מבקר המדינה והיקפה של הביקורת
12	תפקידים נוספים שהוטלו על מבקר המדינה
13	נציבות תלונות הציבור
	הדגשים בתכנית העבודה של משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור בשנה
16	הנסקרת
17	היעדים הכלליים שקבע מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור
20	יעדי מבקר המדינה בתחום הביקורת
22	נושאים מרכזיים לביקורת
23	יעדי נציב תלונות הציבור בתחום בירור התלונות
24	המבנה הארגוני של משרד מבקר המדינה ורשימת בעלי תפקידים בכירים
25	רשימת בעלי תפקידים בכירים
28	ייצוג בני שני המינים במשרד
29	סקירת עיקרי הפעילות של מבקר המדינה
29	דוחות מבקר המדינה
32	דוח נציב תלונות הציבור
33	תקציב משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור
33	הצעת תקציב לשנת 2016

33	.....	דוח ביצוע התקציב לשנת 2013
47	.....	טלפונים וכתובות
47	.....	משרד מבקר המדינה - כתובות ומספרי טלפון ופקס
47	.....	נציבות תלונות הציבור - כתובות, מספרי טלפון ופקס ושעות קבלה
48	.....	כתובות דואר אלקטרוני
48	.....	דיווח של הממונה על העמדת מידע
49	.....	הפניות לפי חוק חופש המידע בשנת 2015 ודרך הטיפול בהן
50	.....	פסקי דין הנוגעים לחוק חופש המידע
54	.....	אפיקי אינטרנט ומדיה חדשה במשרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור
55	.....	דף הפייסבוק וערוץ היוטיוב

## ביקורת המדינה בישראל

### יסודות ביקורת המדינה

#### רקע היסטורי

ביקורת המדינה היא מאושיות המשטר הדמוקרטי המודרני. התפתחותן של המדינה המינהלית ומדינת הרווחה המודרנית ועמה התרחבות הבירוקרטיה, בשנים שלאחר מלחמת העולם השנייה, הפכו את המינהל הציבורי לחלק בלתי נפרד מחיי היום יום של כל תושב במדינה המודרנית. המדינה החלה לספק שירותים רבים, לממן שירותים אחרים בעצמה או באמצעות גורמים שלישיים, וגורמים ממשלתיים הפכו לגופים מאסדרים (רגולטוריים) ומפקחים בתחומים רבים נוספים. למעשה, כל צעד ושעל של הפרט מלווים על ידי הרשות המינהלית, בדרך זו או אחרת. מציאות זו מעוררת דילמות מורכבות. מחד גיסא, המנגנונים הבירוקרטיים של המדינה המודרנית נוסדו על מנת לשרת את הפרט, הם מספקים לו חיי רווחה ומבטיחים את זכויותיו. מאידך גיסא, לשימוש בסמכות ובכוח הרב שניתנו למדינה ולעובדיה יש פוטנציאל לפגיעה באינטרס הציבורי, לניצול כוח השררה לטובה אישית, לפגיעה בזכויותיו של הפרט ולשימוש לא יעיל במשאבים ציבוריים.

על מנת להתגבר על הסכנות הטמונות במתן סמכויות נרחבות לגופי המינהל הציבורי, המדינה המודרנית ייסדה מערכות בקרה וביקורת על הרשות המינהלית וזרועותיה, שתפקידן להבטיח את החוקיות והסדירות של פעולות המינהל הציבורי, את טוהר המידות, את השמירה על זכויות הפרט, את הניהול התקין ואת היעילות והחיסכון. לביקורת המדינה חלק מרכזי באותן מערכות ביקורת, ובתור שכזו היא חלק ממערך האיזונים והבלמים במדינה דמוקרטית. תפקידה של ביקורת המדינה הוא להעריך את פעולתם של הגופים הנתונים לביקורתה בהתאם לנורמות המסדירות את עבודתם. מעמדה של ביקורת המדינה הוא אחת מאמות המידה לחוסנה הדמוקרטי של המדינה. קיומה של ביקורת חיצונית על הרשות המבצעת ופרסום ממצאי הביקורת ברבים מבטאים את העיקרון שעובדי הציבור במדינה דמוקרטית הם נאמניו ומשרתיו של הציבור ולא אדוניו, והיא מהווה מניע מרכזי להגברת הנשיאה באחריות (accountability) של המינהל הציבורי ולשקיפות פעולותיו. ביקורת אפקטיבית על רשויות השלטון היא ערובה לקיומה של חברה חופשית ודמוקרטית.

### מוסדות ביקורת עליונים

ברוב מדינות העולם הדמוקרטי הוקם מוסד ביקורת ממלכתי עליון (Supreme Audit Institution - SAI), בלתי תלוי, שתפקידו לבקר את המינהל הממשלתי וגופים ציבוריים אחרים ולהעריך את פעולותיהם. עקרונות הפעולה של מוסדות ביקורת מדינה עליונים מוסדרים בהצהרת לימה משנת 1977 (The Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts) ובהצהרת מקסיקו משנת 2007 (The Mexico Declaration on SAI Independence), אשר התקבלו על ידי הארגון הבין-לאומי של מוסדות ביקורת המדינה (International Organization of Supreme Audit Institutions).



[INTOSAI]Institutions). הצהרות אלו קובעות, בין היתר, את הצורך בבסיס פעולה חוקי או חוקתי למוסד ביקורת מדינה עליון; את עצמאותו וחסינותו של העומד בראש מוסד זה; את הצורך שיהיו בידי מוסד ביקורת המדינה מנדט רחב וסמכות לפעול על פי שיקול דעתו בלבד בכל הנוגע למילוי תפקידיו; את החובה לתת לעובדי הביקורת גישה מלאה למידע; את הצורך במתן סמכות לדיווח פומבי על ממצאי הביקורת; את החובה לאפשר חופש פעולה בכל הנוגע לתחומי הביקורת, לנושאים הנבדקים ולמועד הביקורת; את החובה לייסד מנגנונים יעילים לתיקון ליקויים וכן את החובה לתת למוסד ביקורת המדינה משאבים נאותים ועצמאות ניהולית ותקציבית.

### חוק יסוד: מבקר המדינה

מוסד הביקורת הממלכתי העליון של מדינת ישראל הוא משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, הפועל כיום מתוקף חוק יסוד: מבקר המדינה, אשר כונן על ידי הכנסת בשנת 1988, ואשר מהווה גולת הכותרת בקביעת מעמדה של ביקורת המדינה בישראל. חוק יסוד זה מבסס את מעמדו החוקתי של מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור. סעיף 2(א) לחוק היסוד קובע את סוגי הגופים הנתונים לביקורת של מבקר המדינה: "מבקר המדינה יקיים ביקורת על המשק, הנכסים, הכספים, ההתחייבויות והמינהל של המדינה, של משרדי הממשלה, של כל מפעל, מוסד או תאגיד של המדינה, של הרשויות המקומיות ושל גופים או מוסדות אחרים שהועמדו על פי חוק לביקורתו של מבקר המדינה". סעיף 2(ב) קובע את היקפה ועומקה של הביקורת באותם גופים: "מבקר המדינה יבחן את חוקיות הפעולות, טוהר המידות, הניהול התקין, היעילות והחיסכון של הגופים המבוקרים, וכל עניין אחר שיראה בו צורך". בסעיף 4 נקבעת סמכותו החוקתית של המבקר לברר תלונות ציבור כ"נציב תלונות הציבור". כמו כן, חוק היסוד קובע את החובה של הגופים המבוקרים להמציא מידע למבקר המדינה.

מבקר המדינה נבחר בידי הכנסת בהצבעה חשאית ברוב מיוחד ומכהן תקופת כהונה אחת בת שבע שנים. במילוי תפקידיו אחראי המבקר לפני הכנסת בלבד ואינו תלוי בממשלה; הוא שקובע את הנושאים שבהם תעסוק הביקורת בכל שנה. תקציב המשרד נקבע לפי הצעתו ומאושר בידי ועדת הכספים של הכנסת בנפרד מתקציב המדינה, ואת הדוח על ביצוע תקציב משרדו מגיש המבקר לוועדה לענייני ביקורת המדינה. כמו כן, הוא עצמאי בכל הנוגע לגיוסם ולפיטוריהם של עובדי משרדו. מבקר המדינה מגיש לכנסת דוחות וחוות דעת בתחום תפקידיו ומפרסם אותם ברבים, והכול בדרך ובסייגים שקבועים בחוק.

### חוק מבקר המדינה

עוד בראשית דרכה הכירה מדינת ישראל בחשיבות ביקורת המדינה. כבר בשנת 1949 חוקק חוק מבקר המדינה, אשר נתקבל בכנסת ביום י"ט באייר התש"ט (18 במאי 1949), ולפיו הוקם מוסד ביקורת המדינה בישראל, שהיה אחד המוסדות הראשונים שהוקמו במדינה. החוק תוקן פעמים מספר, ובחוק מבקר המדינה,

התשי"ח-1958 [נוסח משולב], שולב הנוסח של החוק המקורי עם התיקונים שהתקבלו עד לאותה עת. החוק הניח בסיס איתן לביקורת מעמיקה ויסודית, שכן הוא נותן בידי המבקר, מאז ימי קום המדינה, סמכויות רחבות, הן מבחינת סוגי הגופים העומדים לביקורתו הן מבחינת היקפה ועומקה של הביקורת באותם גופים.

חוק מבקר המדינה בנוסחו המקורי כלל בתוכו שני יסודות: האחד - הביקורת במשמעותה המסורתית - ביקורת סדירות וחוקיות; והשני - ביקורת החיסכון והיעילות. בתיקון לחוק משנת 1952 התווספה ביקורת על טוהר המידות. עם השנים הורחבה הביקורת גם לבחינת האפקטיביות והביצועים של פעולות הגופים המבוקרים. החל בשנות השמונים של המאה העשרים עוסקת ביקורת המדינה בישראל, במקרים הראויים, גם בהערכת תוצאותיהן של פעולות הממשל ומדיניותו. בד בבד עם התפתחות זו הורחבו גם תחומי הביקורת, והיא הוחלה על גופים נוספים, בהם תאגידים ממשלתיים, רשויות מקומיות, חברות בת של גופים מבוקרים, מוסדות להשכלה גבוהה, קופות חולים וקואופרטיבים לתחבורה ציבורית.

## נציב תלונות הציבור

מאז 1971 משמש מבקר המדינה גם בתפקיד נציב תלונות הציבור (להלן - הנציב). בסעיף 4 לחוק יסוד: מבקר המדינה נקבע כי מבקר המדינה יברר תלונות מאת הציבור על גופים ואנשים שייקבעו בחוק או על פיו וכי בתפקידו זה יכהן מבקר המדינה בתואר "נציב תלונות הציבור". הנציב ממלא את תפקידו באמצעות נציבות תלונות הציבור, שהיא יחידה מיוחדת במשרד מבקר המדינה. הנציבות משמשת כתובת להגשת תלונה לכל אדם שנפגע מפעולה של גוף ממלכתי ציבורי הנתון לביקורתו של מבקר המדינה (להלן - גוף נילון). בדומה לערכאות שיפוטיות, מגן הנציב על זכויותיו של הפרט ובוחן נושאים פרטניים הנוגעים לקשר שבין הפרט לרשות.

השילוב בין מוסד ביקורת מדינה עליון ובין מוסד נציב תלונות הציבור (ombudsman) הוא ייחודי לישראל ויש בו יתרונות רבים: מבקר המדינה עושה ביזמתו 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 ומערכתית, המביאה בחשבון את האינטרס של כלל הציבור. זאת ועוד, נציבות תלונות הציבור מסתייעת בבירור התלונות במידע שבידי יחידות הביקורת בנושאי התלונות.

## ביקורת בחירות ומימון מפלגות

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 (הפריימריז).

## תפקידיו של מבקר המדינה והיקפה של הביקורת

### הביקורת

לפי חוק יסוד: מבקר המדינה, המבקר עושה ביקורת חיצונית על מגוון פעולותיהם של משרדי הממשלה, גופי השלטון המקומי וגופים ציבוריים שונים (הגופים המבוקרים), כדי להבטיח שפעולותיהם נעשות בהתאם לחוק, למינהל התקין ולטוהר המידות ועל פי עקרונות של יעילות וחיסכון. כמו כן מוסמך מבקר המדינה לבחון כל עניין אחר שיראה בו צורך. כדי שיוכל מבקר המדינה למלא את תפקידו מעניק לו חוק היסוד סמכות נרחבת לקבל מידע מהגופים המבוקרים, בהתאם לסעיף 3 לחוק היסוד, אשר קובע כי "גוף העומד לביקורתו של מבקר המדינה ימציא למבקר ללא דיחוי, לפי דרישתו, ידיעות, מסמכים, הסברים, וכל חומר אחר שלדעת המבקר דרושים לו לצורכי הביקורת".

ביקורת המדינה נבדלת במעמדה, במטרותיה ובשיטותיה מצורות אחרות של ביקורת ציבורית. ניתן להגדירה כאיסוף נתונים על פעולות הגופים המבוקרים ובחינתם לאור נורמות מחייבות בתחומים שונים. זהו תהליך של הערכה בלתי תלויה של פעולות המדינה על מוסדותיה ותאגידיה.

## ההיבטים הנבדקים במסגרת הביקורת

אלה ההיבטים שמבקר המדינה בוחן במסגרת הביקורת:

- 1. חוקיות וסדירות:** בדיקת חוקיותה של פעולה שעשה עובד ציבור או מי שהפעיל סמכות או הוציא כספי ציבור נועדה לברר אם היה מסמכותו החוקית לבצע את הפעולה על פי הדין (חוקי יסוד, חקיקה ראשית, חקיקת משנה) ועל פי פסיקת בתי המשפט. בדיקת סדירותן של פעולות שננקטו או הוצאות שהוצאו נועדה לברר את מידת ההקפדה על קיום חוקים, נהלים ונורמות ראויות.
- 2. חיסכון, יעילות ואפקטיביות:** בביקורת החיסכון נבדקות בעיקר התשומות שהושקעו בפעולה הנבדקת; בביקורת היעילות נבדק היחס בין התשומות לתפוקות; ואילו בביקורת האפקטיביות נבדקות התפוקות שהושגו, דהיינו האם יעדה של הפעולה אמנם הושג.
- 3. טוהר המידות:** בדיקת עמידתם של עובדי ציבור בנורמות ובכללי התנהגות מחייבים מתוקף תפקידם כנאמני הציבור ומשרתיו. למשל: האם נעשו פעולות מתוך ניגוד עניינים, שיקולים זרים, משוא פנים או ניצול מעמד

ושררה. בתחומים שבהם כללי ההתנהגות אינם מוסדרים בחוקים, בנהלים כתובים ובפסיקה, קובע מבקר המדינה את הנורמה הראויה כדי למנוע החלטות ומעשים לא נאותים. לא אחת מקבלות נורמות אלו לאחר מכן מעמד מחייב, בנהלים או בחוקים. יש שבעקבות ממצאי ביקורת ממליץ המבקר לשקול שינויים בחקיקה.

4. **שמירה על זכויות הפרט:** בדיקת עמידתם של הגופים המבוקרים בנורמות החוקתיות והחוקיות בדבר ההגנה וההגשמה של זכויות האדם, המתחייבות מחוקי היסוד, מההסדרים החוקיים ומפסיקת בתי המשפט.

## היקפה של הביקורת

היקפה של ביקורת המדינה בישראל הוא מן הנרחבים ביותר בעולם. ביקורת המדינה חלה על כל משרדי הממשלה, על מוסדות המדינה, על כל זרועות מערכת הביטחון (משרד הביטחון, צה"ל, התעשיות הצבאיות ואף היחידות החשאיות ביותר) ועל כל הרשויות המקומיות. עם הגופים העומדים לביקורת נמנים כל החברות הממשלתיות (כ-100 חברות) והתאגידים שהוקמו על פי דין (תאגידים סטטוטוריים). לרבים מהם תפקיד חשוב בכלכלת המדינה, כגון ניצול משאבי טבע ותשתיות והספקת שירותים חיוניים לציבור. כך גם הורה מבקר המדינה על עריכת ביקורת בקרן הקיימת לישראל, לאור השפעתה הרבה על המשאבים הציבוריים.

כמו כן, גוף שהממשלה, רשות מקומית, חברה ממשלתית או תאגיד סטטוטורי משתתפים בהנהלתם או גוף הנתמך בידי הממשלה גם הם גופים מבוקרים, אך הביקורת אינה חלה עליהם, אלא אם כן החליטו על כך הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת או מבקר המדינה ובמידה שקבעו. עם אלה נמנים מוסדות ציבור גדולים, כגון האוניברסיטאות וקואופרטיבים לתחבורה ציבורית, וכן גופים אחרים. גוף מבוקר הוא גם כל גוף שהועמד לביקורת על פי חוק, על פי החלטת הכנסת או על פי הסכם בינו לבין הממשלה. המבקר רשאי לבצע ביקורת גם על כל ארגון עובדים, ובלבד שהביקורת לא תעסוק בפעילותו כאיגוד מקצועי, והיא תיעשה בכפוף לאמנות בין-לאומיות. בסך הכול נתונים לביקורתו של מבקר המדינה יותר מ-1,400 גופים.

מבקר המדינה משמש כאמור גם נציב תלונות הציבור, על פי סעיף 4 לחוק יסוד: מבקר המדינה, ובתפקידו זה הוא משמש כתובת לבירור תלונות של מי שנפגעו בעצמם מפעולתם של גופים ממלכתיים וציבוריים שנקבעו בחוק (גופים נילונים).

בסיכומו של דבר, ביקורת המדינה בישראל היא בעלת מעמד ייחודי במשטר הדמוקרטי במדינת ישראל ואף בהשוואה למדינות העולם. תחומי הביקורת הם נרחבים ומגוונים והם משלבים ביקורת חוקיות וסדירות; ביקורת חשבונאית; ביקורת חיסכון, יעילות ואפקטיביות; ביקורת בנושאי טוהר המידות וביקורת מימון מפלגות. מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור מחזיק בשילוב סמכויות ייחודי לבצע הן ביקורת על תפקודם הכללי של הגופים המבוקרים והן בירור של תלונות פרטניות על גופים אלה. היקפם של ביקורת המדינה ובירור תלונות

הציבור הוא רחב ביותר, וכמעט כל הגופים הציבוריים במדינת ישראל נתונים לביקורתו של מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור.

## פרסום 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 ועל 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 עם הפרסום מונחות על שולחן הכנסת גם הערותיו של ראש הממשלה לדוח השנתי של מבקר המדינה. כיום נחלק הדוח השנתי לשלושה חלקים, המתפרסמים במועדים נפרדים. נוסף על כך מתפרסם בכל שנה דוח מקיף על השלטון המקומי במדינת ישראל.

נוסף על ארבעת הדוחות המרכזיים מפרסם מבקר המדינה **דוחות נפרדים**. דוחות אלה מתפרסמים בנפרד משום שהם עוסקים בנושאים מיוחדים, בשל זיקתם לבעיה עקרונית או משום שהם נוגעים לטוהר המידות - או מסיבה אחרת, כגון הצורך בתיקון ליקויים מידי, עיסוק בנושא העומד על סדר היום הציבורי, נושא בעל חשיבות מיוחדת וכיו"ב. כמו כן, מתפרסמות **חוות דעת** שהכין מבקר המדינה בהתאם לסעיף 21 לחוק מבקר המדינה לבקשת הכנסת, ועדת הכנסת לענייני ביקורת המדינה או הממשלה.

## תפקידים נוספים שהוטלו על מבקר המדינה

מלבד תפקידי הביקורת המתוארים לעיל הוטלו על מבקר המדינה תפקידים נוספים:

- 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 להבטיח שוויון הזדמנויות בין המתמודדים ולמנוע פגיעה בטוהר המידות באמצעות ריסון הוצאותיהם ומניעת תלותם בתורמים בעלי עניין. בכלל זה נעשית ביקורת 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;
- לפי חוק המפלגות, התשנ"ב-1992**, בודק מבקר המדינה את חשבונותיהם של מועמדים בבחירות מקדימות (פריימריז) הנערכות במפלגות;
- בהתאם לכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים**, שנקבעו לראשונה בהחלטת הממשלה בשנת 1977 (על פי המלצות ועדת אשר), 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 לבדוק אם הם עומדים בהן.

דוחות הביקורת לפי חוק מימון מפלגות, על הכנסותיהן, הוצאותיהן וניהול חשבונותיהן של הסיעות בכנסת, מוגשים מדי שנה בשנה ליו"ר הכנסת. בשנת בחירות מוגש ליו"ר הכנסת גם דוח הביקורת על ההכנסות, ההוצאות וניהול החשבונות של המפלגות בתקופת הבחירות לכנסת. כן מגיש 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 המקדימות.

## נציבות תלונות הציבור

### רקע כללי

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 "לאזרח הקטן" למצוא את דרכו במבוך המנגנון הבירוקרטי ויגן עליו מפני פגיעה של רשויות השלטון, בלא שיצטרך לפנות לבית המשפט.

### נציב תלונות הציבור

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 הוא ייחודי לישראל, והוא מביא תועלת רבה: מבקר המדינה עושה ביזמתו 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, בבירור התלונות מסתייעת נציבות תלונות הציבור במידע שבידי יחידות הביקורת בנושאי התלונות.

## נציבות תלונות הציבור

הנציבות מבררת תלונות על משרדי הממשלה, רשויות מקומיות וגופים מוניציפאליים אחרים, על רשויות שהוקמו על פי דין (כמו המוסד לביטוח לאומי ורשות מקרקעי ישראל), על חברות ממשלתיות ועל גופים ציבוריים מבוקרים אחרים.

מנהל הנציבות מתמנה בידי הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, לפי הצעת נציב תלונות הציבור. ממרץ 2007 מנהל הנציבות הוא עו"ד הלל שמגר. בנציבות 81 עובדים המבררים את התלונות: 79 עורכות דין ועורכי דין, עובדת סוציאלית אחת ועורכת דין שהיא גם עובדת סוציאלית. 22 עובדים מינהליים מסייעים בטיפול בתלונות. כ-10% מהעובדים בנציבות הם דוברי ערבית. בנציבות עובדים דוברי שפות נוספות, ובהן רוסית, ספרדית ואמהרית.

בנציבות תשעה אגפים: אגף אחד עוסק ברישום התלונות המתקבלות, מיון על פי אמות המידה לבירור התלונות הקבועות בחוק ובירור חלק מהתלונות הדחופות ובניתובן של שאר התלונות המיועדות לבירור ליתר שמונת האגפים. כל אחד משמונה אגפים אלה מברר תלונות על גופים נילונים מסוימים.

כדי להגביר את נגישות הנציבות לציבור, מפעילה הנציבות לשכות לקבלת קהל ברחבי הארץ: בירושלים, בתל אביב, בחיפה, בלוד, בבאר שבע, בנצרת ובקריית שמונה. 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 וטיגרית.

בשנים האחרונות חל גידול במספר התלונות המוגשות לנציב תלונות הציבור בכל שנה, ובשנת 2015 הוא עמד על 17,169 תלונות חדשות. בשנת 2015 עמד שיעור התלונות המוצדקות מבין כלל התלונות שבוררו לגופו של עניין על 33.4%

## אופן הגשת תלונה

כל אדם יכול להגיש תלונה לנציב תלונות הציבור, בעצמו או באמצעות עורך דין, אם נפגע במישרין ממעשה או מחדל של הגוף הנילון. 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. הפנייה לנציבות אינה כרוכה בתשלום אגרה כלשהי.

אפשר להגיש תלונה לנציבות בכמה דרכים: להניחה בתיבה המיועדת לכך באחת מלשכות הנציבות, לשלוח אותה באמצעות הדואר, הפקסימיליה או הדואר האלקטרוני או למלא טופס תלונה באתר האינטרנט של הנציבות. קישור לטופס התלונה המקוון ניתן למצוא גם בדף הפייסבוק של משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור. כמו כן אפשר להגיש תלונה בעל פה באחת הלשכות לקבלת קהל של הנציבות. התלונה תירשם בידי עובד הנציבות והמתלונן יחתום עליה.

## נושאי התלונות

הנושאים שאפשר להתלונן עליהם הם רבים; אדם יכול להגיש תלונה אם נפגע במישרין ממעשה או מחדל של גוף הנילון, שהוא 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: השעיית הטיפול בפניות, אי-מתן מענה לפנייה, מסירת מידע חסר או מטעה וכד'.

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

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

## אופן בירור התלונות

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

בשנים האחרונות מקיימת הנציבות הליך של גישור לגבי תלונות שנמצאות מתאימות לכך. הטיפול בתלונות בדרך זו יעיל בעיקר כאשר יש בין שני הצדדים יחסים מתמשכים (דוגמת יחסי עבודה), בסכסוכים שמעורבים בהם כמה גופים נילונים או כאשר התלונה היא על התנהגות עובד ציבור.

משסיים הנציב את בירור התלונה, הוא מודיע על תוצאות הבירור למתלונן ולנילון, 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 יבוררו על ידי נציב תלונות הציבור, אם בשל הגוף שנגדו הוגשה התלונה, אם בשל אופי המעשה שעליו מתלוננים ואם מסיבות אחרות הקבועות



בחוק: הנציב אינו מברר תלונות על נשיא המדינה ועל הכנסת וועדותיה ותלונות על חברי כנסת בדבר פעולה שעשו במילוי תפקידם. הנציב גם אינו מברר תלונה על הממשלה או על שר משריה (למעט תלונה בדבר מעשה שעשה כממונה על משרד).

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

נציב תלונות הציבור 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.

### ההגנה על חושפי שחיתות ומתן צווי הגנה

ככלל, נציב תלונות הציבור אינו מברר תלונה של עובד בגוף מבוקר העוסקת בעניין הנוגע לשירותו 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 ברור 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 שנותן הנציב בעניין תלונות אלה יש תוקף מחייב.

בשנת 2015 נתן מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור 20 צווי הגנה: 5 צווי הגנה קבועים ו-15 צווי הגנה זמניים.

## הדגשים בתכנית העבודה של משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור בשנה הנסקרת

היעד האסטרטגי שהציב מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור בתחילת כהונתו הוא העצמתה של הביקורת המקצועית וחיזוק האפקטיביות שלה, בין היתר על ידי חיזוק משמעותי של המעקב אחר תיקון הליקויים ופרסום שמות נושאי המשרה שעליהם הוטלה החובה לתקן את הליקויים שהתגלו בדוחות ואת פעילותם לתיקון הליקויים. נוסף על כך קבע מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור כי יושם דגש ניכר, הן בעבודת הביקורת והן במסגרת ברור התלונות בנציבות תלונות הציבור, על ההגנה על זכויות האדם וקידומן במדינת ישראל בכלל ועל

שמירת זכויותיהם של השכבות החלשות בפרט. כמו כן ממשיך מבקר המדינה ביתר שאת במאבק בשחיתות הציבורית למען טוהר המידות בקרב עובדי הציבור. בד בבד קבע מבקר המדינה יעדים להגברת הנגישות של משרד מבקר המדינה לציבור ושיתוף הציבור בעבודת הביקורת.

## היעדים הכלליים שקבע מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור

### שקיפות והגשמת זכות הציבור לדעת וחופש הביטוי

מבקר המדינה מדגיש כי פומביות ממצאי הביקורת ובירור התלונות היא נדבך חשוב ביותר במשטר דמוקרטי. חוק יסוד: מבקר המדינה אף מקנה לפומביות הממצאים מעמד חוקתי על-חוקי באמצעות סעיף 12(ב), הקובע כי דינים וחשבונות וחוות דעת יוגשו לכנסת ויפורסמו ברבים. מתן פומביות לממצאי הביקורת ובירור התלונות חשובים ביותר לאפקטיביות של הביקורת, שכן תנאי הכרחי למינהל תקין, לאמון הציבור וליעילות הפיקוח על הרשות המבצעת הוא שקיפות ופרסום ממצאי הביקורת ובירור התלונות. הפרסום ברבים ושקיפות פעילות הגופים המבוקרים מגשימים את הרציונלים העומדים בבסיס העקרונות של חופש הביטוי וזכות הציבור לדעת. יתר על כן, הפומביות תורמת להרתעת עובדי הציבור ונבחרי (שמא קלונם יתפרסם ברבים) וכן לתיקון הליקויים.

בשנים האחרונות אנו עדים למהפכה של ממש בעולם תקשורת ההמונים. אמצעי התקשורת המסורתיים - העיתונות הכתובה, הרדיו והטלוויזיה - אינם עוד אמצעי התקשורת היחידים. לצדם תופסות נדבך משמעותי דרכי התקשורת חדשות ומגוונות, כגון רשתות חברתיות ואמצעים נוספים של המדיה החדשה. מבקר המדינה מדגיש את חובתו של המשרד לבחון כל העת אם פרסום ממצאי הביקורת נעשה בדרך הראויה לנוכח המציאות המשתנה, ובהתאם לכך הנחה את משרדו לפעול בעולם המדיה החדשה.

### חיזוק המחקר והפיתוח והמקצועיות של ביקורת המדינה

מבקר המדינה שם דגש על חיזוק המקצועיות של ביקורת המדינה: תפקידו של משרד מבקר המדינה למסור לציבור מידע אמין ואובייקטיבי על אודות פעולות הגופים המבוקרים. המשרד מתמודד היום עם מידע בהיקפים שלא עמדו לרשותו בעבר. מחד גיסא יש בכך כדי לשפר את יכולתו של המשרד לאמת מידע שמסרו לו הגופים המבוקרים ולתעל את עבודת הביקורת לסוגיות המתאימות ביותר. מאידך גיסא, ריבוי המידע מעמיד לפני המשרד אתגר ומחייב אותו לבור את הבר מן המוץ. יתרה מזו, חלק ניכר מהמידע הרב מצוי בידי כל אדם החשוף לרשתות החברתיות ולמרשתת אינטרנט בכלל. אם בעבר המתין הציבור למוצא פיו של מבקר המדינה על מנת להתוודע לליקויים בפעילות גופי השלטון, אזי היום מידע רב מצוי בידו עוד בטרם החל משרד מבקר המדינה לבצע את עבודתו. ביקורת המדינה נדרשת להתאים עצמה למציאות המשתנה לשם שמירת אמון הציבור, ועל המשרד להקפיד להמשיך ולשמור על רמה מקצועית גבוהה ביותר ועל ביצוע עבודת הביקורת באופן מעמיק ויסודי גם בנסיבות המשתנות. כדי להבטיח זאת

מתקיימת בחינה מחודשת של תורת ביקורת המדינה; מתקיימים שיתופי פעולה עם האקדמיה; מואץ פיתוחן של מערכות מחשוב מתקדמות – ניהוליות ומקצועיות – ומבוצעת התאמתן לצורכי העבודה בעידן הדיגיטלי הנוכחי; ומחוזק הקשר עם מוסדות ביקורת מדינה ברחבי העולם.

## חיזוק הקשר עם הכנסת

החוק קובע מפורשות כי במילוי תפקידיו יהיה מבקר המדינה אחראי לפני 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 למלא 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 הפוכים 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.

## חיזוק הקשר עם גופים בין-לאומיים

בין מבקרי המדינה ונציבי תלונות הציבור (אומבודסמנים) במדינות העולם מתקיימים שיתופי פעולה הדוקים וחילופי מידע הן באופן הדדי והן במסגרת ארגונים בין-לאומיים. מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור שם דגש רב על חיזוק הקשרים ההדדיים והבין-לאומיים של משרד מבקר המדינה עם מוסדות הביקורת העליונים בעולם. שיתוף פעולה בין-לאומי הדוק עשוי לתרום רבות לחיזוק המחקר של ביקורת המדינה ובירור תלונות הציבור ולפיתוח התורה המקצועית בתחומים אלה, וכן לחיזוק הקשרים הדיפלומטיים של מדינת ישראל ולשיפור תדמיתה בעולם. מבקר המדינה הישראלי הוא חבר פעיל בארגון הבין-לאומי של מוסדות הביקורת העליונים (International Organization of Supreme Audit Institutions - INTOSAI) מאז שנות החמישים של המאה העשרים. נוסף על כך מבקר המדינה חבר בארגונים האזוריים של מוסדות ביקורת עליונים באסיה (Asian Organization of Supreme Audit Institutions - ASOSAI) ובאירופה (European Organization of Supreme Audit Institutions - EUROSAI). בתפקידו כנציב תלונות הציבור מבקר המדינה חבר בארגון האומבודסמנים הבין-לאומי (International Ombudsman Institute - IOI) ובארגון האזורי האירופי של מוסד זה. כמו כן הוא חבר בארגון האומבודסמנים של מדינות אגן הים התיכון (Association of

(Mediterranean Ombudsmen - AOM), ובוועד המנהל של ארגון זה. עובדים ומנהלים במשרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור משתתפים מפעם לפעם בכנסים, סמינרים וימי עיון שמארגנים הארגונים הבין-לאומיים השונים. הקשרים הענפים עם מוסדות ביקורת ואומבודסמנים ברחבי העולם באים לידי ביטוי באופנים מגוונים, כגון ביקורים הדדיים, חילופי מידע, השתתפות בכנסים ובסמינרים, שיתופי פעולה מקצועיים בתחומים שונים ואף ביצוע ביקורת על מוסדות עמיתים. בכנס ארגון מוסדות הביקורת של אירופה האחרון בהולנד, ביוני 2014, נבחר משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור לתפקיד מבקר ארגון מוסדות הביקורת של אירופה, וכן לחבר בכוח המשימה האירופי לביקורת בתחומי האתיקה.

כמו כן, בהתאם להחלטת הנהלת ארגון מוסדות הביקורת של אירופה בשנת 2014, אירח משרד מבקר המדינה בחודש נובמבר 2015 את כנס הצעירים של הארגון (Young EUROSIAI Conference (2nd YES).

הכנס היה מוצלח ביותר ועמד בכל הציפיות והמטרות שהוצבו בתחילת הדרך. עשרות מנהיגים צעירים, עובדים בכירים וראשי מוסדות ביקורת מכ-40 ארגונים ומוסדות ביקורת ברחבי העולם הגיעו לירושלים לארבעה ימים כדי לדון בשאלות יסוד בכיווני ההתפתחות של ביקורת המדינה בעת הנוכחית. במסגרת עשרות הסדנאות וההרצאות שהיו בכנס הועלו סוגיות מרתקות, נדונו רעיונות חדשים, הוגדרו אתגרים והוצגו פתרונות לסוגיות בוערות, תחת הנושא המרכזי של "מוסד ביקורת המדינה והפרט"- SAI&I. נושא זה כולל כמה היבטים בפעילותו של מוסד ביקורת המדינה העליון (SAI - Supreme Audit Institute): ההיבט הראשון הוא יכולתו של מוסד הביקורת להשפיע על זכויותיו ועל איכות חייו של הפרט בחברה; ההיבט השני הוא פעילותו של מוסד הביקורת מול הפרט בגוף המבוקר. בהקשר זה יידונו יחסי הגומלין שבין עובדי מוסדות הביקורת ובין עובדים בגופים המבוקרים; ההיבט השלישי הוא יחסי הגומלין שבין מוסד הביקורת כארגון וכמקום עבודה ובין הפרט עובד הארגון. בסוף הכנס התגבשו המלצות אופרטיביות למוסדות ביקורת מדינה, כגון:

קיום הליך של שיתוף הציבור בתכנון וביצוע הביקורת;

העברת ממצאי הביקורת בדרך נגישה באמצעות אינפוגרפיקה;

שימוש במדיה חדשה ורשתות חברתיות;

יצירת סביבת עבודה ותרבות ארגונית אשר מקבלת בהבנה כישלונות וטעויות אשר הם חלק מתהליך השינוי והשיפור;

כתיבה והטמעה של קוד אתי במוסד הביקורת;

שימוש בכלים ממוחשבים לכריית מידע מהאינטרנט;

ביצוע ביקורת בתחומים של הגנה על זכויות אדם ופיתוח בר-קיימא;

מדידת ביצועים ואפקטיביות של מוסד הביקורת;

ומעבר למודל העסקה גמיש שיעודד איזון נכון יותר בין עבודה למשפחה.

## החלת הביקורת על גופים נוספים

ממשלת ישראל נוקטת לא אחת מדיניות של הפרטת שירותים ממשלתיים, בדרכים מגוונות, ושירותים אלו ניתנים לאזרחים ולתושבים על ידי גופים פרטיים. רבים מהשירותים המופרטים הם בתחומי הרווחה והחברה, תחומים שבהם נדרשים פיקוח ובקרה חיצוניים ביתר שאת. כמו כן יש גופים פרטיים אשר פעילותם המהותית היא בעלת מאפיינים ציבוריים מובהקים וכרוכה בהפעלת סמכויות שלטוניות. עמדתו של מבקר המדינה היא כי במקרים של הפרטה או מיקור חוץ של פעולות הנעשות מתוקף סמכויות שלטוניות או סמכויות בעלות אופי דומה, לרבות מנגנוני ניהול, בקרה ופיקוח, בעיקר בתחומים הנוגעים לזכויות אדם ולאוכלוסיות חלשות, יש מקום לחייב את הגופים הפרטיים בחובות מוגברות של שקיפות ודיווח. במקרים הראויים, ניתן אף לעגן בחוזה של הממשלה עם החברות הפרטיות את האפשרות להחיל עליהן את הביקורת של מבקר המדינה, על פי סעיף 9(6) לחוק מבקר המדינה.

## חדשנות

ביקורת המדינה צריכה להתאים את עצמה לאתגרים העומדים לפניה בעת הנוכחית, ולצד המשך ביצוע הביקורת השמרנית יש להעצים את ממד החדשנות בביקורת. חדשנות מחייבת שינוי דפוסי חשיבה. במהלך ביצוע הביקורת חובה על העוסקים בכך להקפיד על התנהגות זהירה המתחייבת מאופי העיסוק ומתאפיינת באמירה "כן, אבל...". אולם בכל הנוגע לאופן ביצוע הביקורת ולשימוש בכלים וברעיונות חדשים יש צורך לאמץ דפוס חשיבה שמתאפיין באמירה "כן, ו...". משמע, אנו פתוחים לרעיונות חדשים ואף מעוניינים לשכללם ולגבשם לתכנית פעולה מעשית. עם זאת חשוב לציין כי החדשנות אינה מטרתה של הביקורת, אלא אמצעי הכרחי לשימור הרלוונטיות של הביקורת בעידן זה וכן לשיפור יעילותה. הנחלת תפיסה זו של חדשנות הוגדרה יעד מרכזי של ארגון מוסדות ביקורת המדינה באירופה, EUROSAI, בקונגרס שהתקיים ביוני 2014 בהולנד.

## יעדי מבקר המדינה בתחום הביקורת

### הגנה על זכויות האדם בישראל וקידומן

משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור יהיה מוסד מרכזי בהגנה על זכויות האדם במדינת ישראל ובקידומן ככלל ובהגנה על זכויות של אוכלוסיות חלשות בפרט. חוקי היסוד בדבר זכויות האדם ובראשם חוק היסוד: כבוד האדם וחירותו מטילים חביות משפטיות אשר להן השפעות מעשיות על תפקודן של רשויות השלטון. בכוונת משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור לבחון את פעילותם של הגופים המבוקרים בראי החובות החוקיות והחוקתיות המוטלות עליהם בכל הנוגע לשמירה על זכויות היסוד.

## הקפדה על גבולות הביקורת

על משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור אמון על הביקורת בכ-1,500 גופים מבוקרים ועל תלונות הציבור על מספר דומה של גופים נילונים. העצמתה של הביקורת המקצועית היא יעד חשוב ומידי, וחיוק האמון שבין משרד מבקר המדינה לגופים המבוקרים הוא תנאי הכרחי לקיומה של ביקורת אמינה ויעילה. לשם כך נדרשת, בין היתר, הקפדה על קיומה של גישה מלאה לכל חומר שבידי הגוף המבוקר, ללא כל מגבלה, וכן הקפדה על ביצוע הביקורת באופן מקצועי ואיכותי.

## 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 על ביצוע ביקורות בזמן אמת ופרסום ממצאיהן סמוך ככל האפשר למועד האירועים. מגמה זו תימשך ואף תתחזק בשנים הבאות.

## 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. כמו כן, גוף מבוקר אשר יתקן את הליקויים במהלך ביצוע הביקורת, יזכה לציון לשבח על כך בדוח הסופי, מתוך מטרה לעודד גופים מבוקרים נוספים לנהוג כך. יצוין שבינואר 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 בדין וחשבון".

## 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 ותיקונם יבטיח את השגת מטרת הביקורת. לצורך כך הוקמה יחידה מיוחדת במשרד שזוהו עיקר תפקידה (היחידה למעקב אחר תיקון ליקויים). בינואר 2011 תוקן חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] (תיקון מס' 44), ונקבע בו כי אם "לא קיים עובד גוף מבוקר את שהוטל עליו מכוח סעיף 21 או 21ב, ללא הצדק סביר, יהווה הדבר עבירת משמעת לפי הדין המשמעת החל באותו גוף מבוקר". מבקר המדינה קבע כי תמשך להינתן עדיפות גבוהה לפעולות מעקב אחר תיקון ליקויים, ובסמוך לכניסתו לתפקיד אף הטיל על המנהל הכללי של המשרד לבחון דרכים נוספות לחיוק משמעותי של המעקב אחר תיקון הליקויים, בין היתר באמצעות שינוי שיטת ההפעלה של היחידה למעקב אחר תיקון ליקויים ופרסום שמות נושאי המשרה שעליהם הוטלה החובה לתקן את הליקויים שהתגלו בדוחות ופעילותם בנידון.

## פרסום שמות

נקבע כי יפורסמו שמות של בעלי תפקידים בכירים 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 ולבכירותו של העובד, ונעשה בזהירות רבה, תוך שמירה על כללי הצדק הטבעי ולאחר שמוצתה זכות התגובה.

## חיוב בהחזרת כספים למדינה

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

## נושאים מרכזיים לביקורת

### ביקורת כלכלית-חברתית

ביקורת המדינה אינה עומדת בחלל ריק, ותפקידה לשפר את תפקודו של השירות הציבורי לטובת כלל האזרחים, וביתר שאת לטובת הציבור אשר מתקשה לממש את זכויותיו ללא סיוע. בשל כך ימשיך להינתן בשנים הקרובות דגש על ביקורת כלכלית-חברתית, אשר תבחן את התנהלות הגופים המבוקרים גם לאור הזכויות החוקתיות והאמנות הבין-לאומיות בתחום זכויות האדם והזכויות החברתיות אשר נקבעו או הוחלו במדינת ישראל, ותעקוב אחר התמודדות המדינה עם ההגנה על זכויות אדם בכלל וזכויות השכבות החלשות בפרט.

## המאבק בשחיתות הציבורית והגנה על טוהר המידות

מבקר המדינה הציב את המאבק בשחיתות הציבורית כיעד, מתוך ראייה כי השחיתות 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. דגש מיוחד יינתן לתחום טוהר המידות בסוגיית המכרזים במגזר הציבורי.

כל האגפים במשרד מבקר המדינה עוסקים בדרך זו או אחרת במאבק בשחיתות הציבורית, אך באופן מיוחד עוסק בה האגף לתפקידים מיוחדים (תפק"ם).

## שחרור חסמים בירוקרטיים מיותרים והגברת השקיפות

כחלק בלתי נפרד מחיזוק מעמדו של מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור כמגן הפרט ניתן דגש בעבודת הביקורת לבחינת השירות הניתן לאזרח במישקים העיקריים שבינו ובין הרשות המבצעת. נוסף על כך מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור רואה חשיבות רבה בהגברת שקיפות הפעולות של הרשות המבצעת. היעדר שקיפות וחסמים ובירוקרטיה מיותרים הם בין הגורמים המרכזיים לקיומה של שחיתות ציבורית; הגברת השקיפות, איתור חסמים אלו ושחרורם וכן הצבעה על נקודות מפגש שבהן אפשר להקל על האזרח יסייעו לחיזוק אמון הציבור בשירות הציבורי וכן יסייעו במאבק לביעורה של השחיתות הציבורית ולהגנה על טוהר המידות.

## יעדי נציב תלונות הציבור בתחום בירור התלונות

### הנגשת נציבות תלונות הציבור

נציבות תלונות הציבור, אשר פועלת במסגרת משרד מבקר המדינה זה כ-43 שנה, משמשת כתובת לכל אדם המבקש להתלונן על גופים ציבוריים. לצורך מילוי תפקידה זה ננקטות כל העת פעולות להגברת המודעות לפועלה של הנציבות בקרב כלל תושבי המדינה ובעיקר בקרב האוכלוסיות החלשות. במסגרת זו נפתח דף הפייסבוק של משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, אשר פונה לקהל יעד נוסף, וגם באמצעותו ניתן להגיש תלונות לנציבות תלונות הציבור - וכן להתעדכן באופן תדיר בפרסומי המשרד. לאחרונה עלה לאוויר גם ערוץ היוטיוב של משרד מבקר המדינה ונציבות תלונות הציבור, והוא צפוי לתרום בעתיד להנגשת הנציבות.

בד בבד נמשכת פעילותן של הלשכות לקבלת קהל של הנציבות, בעיקר באזורי הפריפריה, להנגשת הנציבות לתושבי אותם אזורים. הלשכות מקיימות פעולות הסברה באזורים שבהם הן פועלות ומפיצות בלשכות הרווחה, מרכזי סיוע במתנ"סים וריכוזי ציבור אחרים עלוני הסברה בכמה שפות ובהם מידע על הנציבות, על סמכויותיה ועל הדרכים להגשת תלונות.

### ייעול הליכי בירור התלונות

בעבודת הנציבות יינתן דגש על שיפור השירות לאזרח על ידי ייעול הליכי הבירור וקיצור משך הטיפול בתלונה. בין יתר האמצעים לייעול הטיפול בתלונות מקיימת הנציבות כאמור בשנים האחרונות הליך של גישור לטיפול בתלונות שנמצאות מתאימות לכך. הטיפול בתלונות בדרך זו יעיל בעיקר כאשר יש בין שני הצדדים יחסים מתמשכים (דוגמת יחסי עבודה), בסכסוכים שמעורבים בהם כמה גופים נילונים או כאשר התלונה היא על התנהגות עובד ציבור. אחד היעדים בתחום בירור התלונות הוא הגברת השימוש בהליכי הגישור.



## הגנה על חושפי מעשי שחיתות

אחד מיעדי המשרד בתחום ההגנה על חושפי שחיתות הוא הגברת המודעות לפועלם והרחבת מעטפת ההגנה הניתנת להם כיום לתחומים נוספים, בין באמצעות תיקוני חקיקה ובין באמצעים אחרים לרבות גיוס רשויות מדינה נוספות ובהן נציבות שירות המדינה, משטרת ישראל, שירות התעסוקה, משרד הרווחה, וגורמים נוספים כדי לסייע להם. בד בבד, פועל משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור להגברת ההגנה על מבקרים פנימיים ולהרחבתה לשומרי סף נוספים. במסגרת זו מקיים צוות עבודה של המשרד עבודת מטה לפיתוח מודל לטיפול הוליסטי בחושפי שחיתות שעיקרו שילוב אנשי מקצוע בליווי ובסיוע לעובדים חושפי שחיתות, ללא קשר להליך בירור התלונה ותוצאותיו. לצורך בחינת התאמתו של המודל החליט הנציב על יישומו בתקופת ניסיון ובמסגרת זו בשנת 2015 נתנו עובדי הרשות להגנה על עדים וגורמים אחרים ששלהם ידע וניסיון בתחום, ייעוץ פסיכולוגי, טיפול סוציאלי וליווי לכמה מתלוננים חושפי שחיתות ובני משפחותיהם.

בנוסף, צוות העבודה שמינה הנציב נפגש עם נציב שירות המדינה ואנשי משרדו וכן עם מנכ"ל שירות התעסוקה ודנו עמם בצורך לסייע לחושפי השחיתות למצוא מקום עבודה חלופי.

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

במשרד מבקר המדינה פועלות חמש חטיבות המוקדות על הביקורת בתחומים השונים של המינהל הציבורי: שלוש חטיבות לביקורת משרדי הממשלה ומוסדות המדינה; חטיבה לביקורת מערכת הביטחון; חטיבה לביקורת השלטון המקומי. נוסף על כך 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 מרבית יחידות המטה - יחידת הייעוץ המשפטי, היועץ לעניינים כלכליים, יחידת התכנון הדיווח והבקרה, וכן אגף העריכה והפרסומים ושירותי המינהל ומשאבי אנוש. למשרד לשכות גם בתל אביב, בחיפה, בנצרת, בלוד, בבאר שבע ובקריית שמונה.

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 גלוברוזן משנת 1978. עקרונות השכר אף עוגנו בהסכם קיבוצי שקיבל תוקף של פסק דין.

בדצמבר 2015 מנה תקן המשרד 591 משרות. במשרד הועסקו 528 עובדים: 302 נשים ו-226 גברים. 403 מכלל העובדים במשרד מדורגים בדירוג הביקורת ומועסקים במשרות מקצועיות (מתוכם ארבע משרות שמדורגות בדירוג ייחודי למשרות אמון), כולם בעלי השכלה אקדמית במגוון רחב של תחומים, 75 מהם הם בעלי השכלה משפטית העובדים בנציבות תלונות הציבור. 125 מעובדי המשרד מועסקים במשרות מינהליות (בכלל זה עובדים בשלוש משרות אמון).

העובדים המקצועיים המועסקים בביקורת הם אקדמאים המדורגים בדירוג הביקורת - מהם 9% בעלי תואר ראשון (36 עובדים), 9% סיימו לימודי תעודה לאחר התואר הראשון (35 עובדים), 81% בעלי תואר שני (327 עובדים) ו-1% בעלי תואר שלישי (5 עובדים).

מספרם הרב של העובדים האקדמאים, בעלי תארים מתקדמים בתחומים מגוונים, נובע מהצרכים המקצועיים של המשרד, הנדרש לבצע את ביקורת המדינה במגוון נושאים והיבטים, בכל תחומי העשייה, באופן מקצועי, יסודי ומעמיק. מקצועיותם הגבוהה של עובדי משרד מבקר המדינה, ניסיונם העשיר ועצמאותם, הם הערובה הראויה לעומק הבדיקה, לאיכותה ולאובייקטיביות שלה.

## רשימת בעלי תפקידים בכירים

יוסף חיים שפירא, מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור

אלי מרזל, המנהל הכללי של משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור

דוד נהיר, יועץ בכיר למבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, הממונה על העמדת מידע לפי חוק חופש המידע

עמיחי שי, יועץ בכיר לתפקידים מיוחדים<sup>1</sup> למבקר המדינה ונציב תלונות הציבור

יצחק סעד, ראש המטה ועוזר בכיר למבקר המדינה ונציב תלונות הציבור

שלמה רז, דובר משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור

מתן גוטמן, ראש המטה ועוזר בכיר למנכ"ל

## יחידות המטה

מנשה אילני, יועץ משפטי למבקר המדינה (בפועל)

דניאל שופי, יועץ כלכלי למבקר המדינה

ראובן כץ, מנהל אגף לתכנון, דיווח ובקרה

---

1 הגנה על טוהר המידות ומאבק בשחיתות הציבורית.

שלומית סבן, מנהלת אגף העריכה והפרסומים  
נעמי אברהם, מנהלת האגף להדרכה ומרכז מידע  
שרון סולומון, מנהל האגף למערכות מידע

### חטיבות הביקורת

#### החטיבה לביקורת משרדים כלכליים

צבי ורטיקובסקי, משנה למנהל הכללי, מנהל החטיבה לביקורת משרדים  
כלכליים

מרסלו בז, מנהל אגף ב'

אהוד לנגרמן, מנהל אגף ג'

אוהד דבי, מנהל אגף ח'

חנן פוגל, מנהל אגף ט'

מאיר בן דוד, מנהל אגף י'

#### החטיבה לביקורת משרדי ממשלה ומוסדות שלטון

יובל חיו, משנה למנהל הכללי, מנהל החטיבה לביקורת משרדי ממשלה ומוסדות  
שלטון

דגנית שי, מנהלת אגף א'

יוסף פרוכטר, מנהל אגף ו'

אהרון הלינגר, מנהל אגף י"ב

ישראל אקשטיין, מנהל אגף י"ד

לאה עוזיאל, מנהלת אגף ט"ז

#### החטיבה לביקורת מערכת הביטחון

יוסף ביינהורן, סגן המנהל הכללי, מנהל החטיבה לביקורת מערכת הביטחון

רון ישראל, מנהל אגף א'

חיים לשם, מנהל אגף ב'

רוני לוי, מנהל אגף ג'

משה שוחט, מנהל אגף ד'

חובב שפירא, מנהל אגף ה'

## החטיבה לביקורת תחומי רווחה וחברה

ליאורה שמעוני, סגנית למנהל הכללי, מנהלת החטיבה לביקורת תחומי חברה ורווחה

שמעון עמר, מנהל אגף ד'

חנה יזרעלוביץ, מנהלת אגף ה'

דן בנטל, מנהל אגף י"ג

בני גולדמן, מנהל אגף ט"ו

## החטיבה לביקורת השלטון המקומי

מירה רזין, סגנית למנהל הכללי, מנהלת החטיבה לביקורת השלטון המקומי

נדאל בלעום, מנהל אגף א'

תמר מנס, מנהלת אגף ב'

זיאד אסעד, מנהל אגף ג'

שי מזרחי, מנהל אגף ד'

טוביה בירן, מנהל אגף ה'

## אגפים מיוחדים

יצחק לב, מנהל האגף לתפקידים מיוחדים<sup>2</sup>

שחר גולדמן, מנהל יחידה למעקב אחר תיקון ליקויים<sup>3</sup>

חנה רותם, מנהלת האגף לביקורת בחירות ומימון מפלגות<sup>4</sup>

## נציבות תלונות הציבור

הלל שמגר, מנהל נציבות תלונות הציבור

אורלי לוינזון סלע, סגנית למנהל נציבות תלונות הציבור

מירי אלה, היועצת המשפטית לנציב תלונות הציבור

רונית זנדברג, סגנית היועצת המשפטית לנציב תלונות הציבור

תדהר אופיר, מנהל אגף רישום, מיון וניתוב (רימו"ן)

רחל אבני, מנהלת אגף א'

---

2 האגף כפוף במישרין למנכ"ל.

3 האגף כפוף למנהל החטיבה לביקורת משרדי ממשלה ומוסדות שלטון.

4 האגף כפוף למנהל החטיבה לביקורת השלטון המקומי.

שלומית לוירר, מנהלת אגף ב'  
מרב לוי, מנהלת אגף ג'  
מיכל רונן, מנהלת אגף ד'  
יונתן מרקוביץ, מנהל אגף ה'  
חיה רייך, מנהלת אגף ו'  
עידו דון יחיא, מנהל אגף ז'  
מיכל יניב, מנהלת אגף ח'  
דינה סאמט, מנהלת לשכת לוד

## חטיבת המינהל

יחזקאל שעה, סמנכ"ל בפועל, חטיבת המינהל  
איילת בננסון, מנהלת האגף למשאבי אנוש  
אבידן בר סלע, מנהל אגף ביטחון  
דוד לוי, מנהל אגף משאבים חומריים  
רמי סלמה, חשב המשרד,<sup>5</sup> מנהל האגף לחשבות וגזברות

## ייצוג בני שני המינים במשרד

302 מ- 528 עובדי משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור הן נשים ו-226 הם גברים. הנשים הן כ-57% מעובדי המשרד.

403 מעובדי המשרד מועסקים בדירוג הביקורת ובמשרות מקצועיות, מהם 199 נשים, שהן כ-49% מכלל עובדי הביקורת.

מספר העובדים בדירוג המנהלי הוא 125, מהם 103 נשים, שהן כ-82% מכלל העובדים במשרות מינהליות.

להלן נתונים השוואתיים בין הנשים והגברים המועסקים במשרד מבקר המדינה:

1. בשתי הדרגות הגבוהות בדירוג הביקורת מכהנים 26 גברים ו-14 נשים, ובשתי הדרגות שמתחתן 91 גברים ו-69 נשים. בדרגות הביניים 81 נשים ו-69 גברים ובדרגות הבינוניות ומטה, 35 נשים ו-13 גברים.
2. בתפקיד מנהלי חטיבה מכהנים 4 גברים ו-2 נשים.
3. בתפקיד מנהל נציבות תלונות הציבור מכהן גבר, ובתפקיד סגן למנהל נציבות תלונות הציבור מכהנת אישה.

---

5 בתפקידו כחשב המשרד כפוף מר סלמה ישירות למנהל הכללי.

4. בתפקיד מנהלי אגפים ומקביליהם מכהנים 31 גברים ו-16 נשים, ובתפקיד סגני מנהלי אגפים ומקביליהם מכהנים 50 גברים ו-40 נשים.
5. במשרדנו עובד אחד בדירוג של מוקבל לשופט.
6. בדירוג המינהלי מאיישות נשים את מרבית התפקידים (103 נשים ו-22 גברים). בדרגה הבכירה מכהן גבר אחד, ובדרגה שמתחתיה אישה אחת. בשאר הדרגות מספר הנשים גדול מזה של הגברים.
7. להלן התפלגות הנשים והגברים לפי רמת השכלה:

תואר ראשון	-	54 נשים ו-20 גברים.
לימודי תעודה	-	16 נשים ו-20 גברים.
תואר שני	-	177 נשים ו-164 גברים.
תואר שלישי	-	2 נשים ו-3 גברים.

## סקירת עיקרי הפעילות של מבקר המדינה

בהתאם למדיניות מבקר המדינה הן בתחום הנגישות והשקיפות והן בתחום ההגנה על זכויות הפרט, תורגמו המבואות לדוחות לשפה הערבית. בשנת 2015 הגיש מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור את הדוחות האלה:

### דוחות מבקר המדינה

#### 1. דוח שנתי

#### דוח שנתי 65ג

דוח שנתי 65ג לשנת 2014 ולחשבונות שנת הכספים 2013 פורסם לציבור ביום 05.05.2015. דוח זה כולל 36 פרקים ודוח מעקב אחד, העוסקים בביקורת במשרדי ממשלה, במוסדות מדינה, בחברות ממשלתיות ובתאגידים. פרקים רבים בדוח שנתי זה, כפי שיפורט להלן, עוסקים בנושאים בתחום החברתי-כלכלי שיש להם השפעה רבה על איכות חייהם של האזרחים במדינה, על שמירת זכויותיהם ועל השירות שהם מקבלים מגורמי השלטון השונים. בין יתר הפרקים ניתן למנות את הפרקים בנושאים אי-מיצוי של זכויות חברתיות, הטיפול בתהליכי חקיקת משנה במערכת הממשלתית, אבדן מזון - השלכות חברתיות, סביבתיות וכלכליות, ועוד.

פרקים נבחרים מדוח שנתי 65ג תורגמו לשפה הערבית ולשפה האנגלית ומופיעים באתר המשרד.

דוח הביקורת השנתי 66א פורסם לציבור ביום 28.10.2015. דוח זה, הכולל 25 פרקים, הוא החלק הראשון בדין וחשבון השנתי של מבקר המדינה על תוצאות הביקורת של הגופים המבוקרים, והוא עוסק בעיקרו בענייני כלכלה.

נוכח החשיבות הגוברת של נושאים כלכליים והשפעתם הרבה על הציבור והחברה בישראל מצא לנכון משרד מבקר המדינה ליחד בכל שנה כרך נפרד של הדוח השנתי שיעסוק בתחומי התשתיות והכלכלה. בדוח 66א הוקדשה תשומת לב מיוחדת להתמודדות הממשלה עם הריכוזיות במשק עם המונופולים ועם תחום התשתיות, ובין היתר פורסמו פרקים בנושאים: הפיקוח על מתן אשראי למשקי בית ועל נותני שירותי מטבע, מיצוי הטבות מס והשירות לנישום, תחזוקה ברכבת, פיתוח ותחזוקה של שדות תעופה פנים-ארציים ומנחתים, ועוד. כן המשיך משרד מבקר המדינה לעסוק לעומקם בנושאים רבים שיש להם השפעה ניכרת על תחומי החיים של כלל אזרחי המדינה: מס אמת, צדק חברתי ושוויון בנטל.

## 2. דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2014

"דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2015" פורסמו לציבור ביום 25.11.2015. פרסום זה, הכולל 12 פרקים ושני דוחות מעקב, מביא את עיקרי הביקורת שנעשתה בשלטון המקומי, והוא כולל פרקי ביקורת על נושאים מערכתיים ועל נושאים ממוקדים אשר עוסקים במגוון עניינים הנמצאים בלב העשייה של השלטון המקומי בישראל ומשפיעים על חיי הקהילה המקומית ועל התשתיות והשירותים הניתנים לה. לצד המשך המאבק בשחיתות הציבורית ולמען טוהר המידות מדגיש כאמור משרד מבקר המדינה גם את הטיפול בנושאים כלכליים וחברתיים, אשר להם השפעה מכרעת על חלקים ניכרים באוכלוסייה. המשרד מייחד משאבים רבים לתחומים אלה, בייחוד בשלטון המקומי, ושם דגש מיוחד על בדיקת תקינות הליכי המכרזים והשמירה על טוהר המידות ברשויות המקומיות.

## 3. חוות דעת ודוחות בנושאים מיוחדים

- דוח מיוחד בנושא "חברת נתיני ישראל - החברה הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ; דן חברה לתחבורה ציבורית בע"מ" (פורסם ב-25.01.2015).
- דוח מיוחד בנושא "הוצאות מעון ראש הממשלה; סוגיות במינהל הכנסת; מינהל וכספים בבית הנשיא" (פורסם ב-17.02.2015).
- דוח מיוחד בנושא "דוח ביקורת על משבר הדיור" (פורסם ב-25.02.2015).
- דוח מיוחד בנושא "תיעוד לאומי ביומטרי - תקופת המבחן" (פורסם ב-23.06.2015).
- דוח מיוחד בנושא "דוח ביקורת על פיתוח משק הגז הטבעי" (פורסם ב-20.07.2015).

- דוח מיוחד בנושא "סוגיות בנוגע לתקציב מערכת הביטחון ומשרתי הקבע בצה"ל" (פורסם ב-05.08.2015).
- דוח מיוחד בנושא "דוחות ביקורת בנושא ההיערכות והמוכנות לשעת חירום" (פורסם ב-09.09.2015).

#### **4. דוחות על ביקורת מפלגות ומימון בחירות ביקורת לפי חוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973**

דוח ביקורת על החשבונות של המתמודדים בבחירות המקדימות לתפקיד יו"ר המפלגה במפלגות "האיחוד הלאומי-תקומה", "הבית היהודי", "הליכוד" ו"מרצ"; דוח על תוצאות ביקורת החשבונות של המתמודדים בבחירות המקדימות במפלגות השונות על מועמדות מטעמן לתפקיד חבר הכנסת ה-20. (פורסם ב-02.12.2015).

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

דין וחשבון על תוצאות ביקורת חשבונות סיעות האם שהשתתפו בבחירות לרשויות המקומיות באוקטובר 2013 (פורסם ב-11.01.2015).

דין וחשבון על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות והרשימות שהשתתפו בבחירות החדשות לרשות המקומית בית שמש במרץ 2014; דין וחשבון על תוצאות ביקורת חשבונות המועמדים שהשתתפו בבחירות החדשות לראש הרשות המקומית נצרת במרץ 2014 (פורסם ב-11.01.2015).

דין וחשבון על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות והרשימות שהשתתפו בבחירות לרשויות המקומיות אעבלין, ירוחם בנובמבר 2014 (פורסם ב-12.07.2015).

דין וחשבון על תוצאות ביקורת חשבונות המועמדים שהשתתפו בבחירות לראשות המועצה האזורית בוסתאן אל-מרג' בדצמבר 2014 (פורסם ב-09.08.2015).

דין וחשבון על תוצאות ביקורת חשבונות המועמדים שהשתתפו בבחירות המיוחדות לראש הרשות המקומית בת ים בינואר 2015 (פורסם ב-18.10.2015).

דין וחשבון על תוצאות ביקורת חשבונות המועמדים שהשתתפו בבחירות המיוחדות לראש הרשות המקומית פקיעין (בוקיעה) בינואר 2015 (פורסם ב-21.10.2015).

דין וחשבון על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות והרשימות שהשתתפו בבחירות לרשויות המקומיות באוקטובר 2013 - דוח השלמה (פורסם ב-08.12.2015).

**על פי סעיף 17 לחוק מבקר המדינה הטילה הכנסת חיסיון חלקי על כמה דוחות. כל הפרקים החסויים מדוחות אלה הונחו על שולחן ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה והומצאו לעיונו של יו"ר ועדת חוץ וביטחון.**



## דוח נציב תלונות הציבור

הדוח השנתי לשנת 2014 - דוח מס' 41 של נציב תלונות הציבור - הונח על שולחן הכנסת ופורסם ביום 27.7.15.

פרקים נבחרים מדוחות נציב תלונות הציבור 39 ו-40 תורגמו לשפה האנגלית ופורסמו ביום 22.6.15, במסגרת - Ombudsman - Annual Reports 39 and 40 - (2012 and 2013) Selected Chapters.

## תקציב משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור

---

לאור מעמדו העצמאי של משרד מבקר המדינה ואי-תלותו ברשות המבצעת, מוגשת הצעת התקציב של משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, לפי הצעת מבקר המדינה, לאישורה של ועדת הכספים של הכנסת, בנפרד מתקציב המדינה. דוח ביצוע התקציב מוגש אף הוא בנפרד מתקציב המדינה, ומובא לאישורה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת.

### הצעת תקציב לשנת 2016

הצעת התקציב לשנת 2016, אושרה בוועדת הכספים של הכנסת ביום 09.11.2015, ומפורסמת לציבור באתר משרד מבקר המדינה.

### דוח ביצוע התקציב לשנת 2013

דוח ביצוע התקציב לשנת 2014, אושר בוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת ביום 9.8.2015.  
להלן דוח ביצוע התקציב:

## דין וחשבון כספי לשנת הכספים 2014

(באלפי שקלים חדשים)

### א. התקציב וביצועו:

תקציב מקורי 2015	יתרת הרשאה	הוצאה למעשה 2014	תקציב 2014				הוצאה למעשה 2013	סעיף
			סה"כ תקציב מאושר	עודפים שהותרו מ-2013	תקציב מס' 2 (הפחתה)	תקציב מקורי		
372,018	220,114	298,868	525,922	163,259	-2,906	365,569	282,376	11 משרד מבקר המדינה
=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====
23,338	7,481	19,752	27,233	4,273		22,960	20,304	01 ניהול ומטה
136,292	17,295	125,134	142,429	9,559		132,870	127,546	02 ביצוע הביקורת
33,370	5,090	32,425	37,515	9,288		28,227	29,269	03 נציבות תלונות הציבור
117,138	43,641	85,964	129,605	31,839		97,766	83,619	06 אמרכלות
54,585	146,607	35,593	182,200	108,300	-2,906	76,806	21,638	04 הוצאות חד פעמיות
7,295			6,940			6,940		05 רזרבה

## דין וחשבון כספי לשנת הכספים 2014 (המשך)

(באלפי שקלים חדשים)

תקציב מקורי 2015	יתרת הרשאה	הוצאה למעשה 2014	תקציב 2014				הוצאה למעשה 2013	סעיף
			סה"כ תקציב מאושר	עודפים שהותרו מ-2013	תקציב מס' 2 (הפחתה)	תקציב מקורי		
23,338	7,481	19,752	27,233	4,273		22,960	20,304	01 ניהול ומטה
=====	=====	=====	=====	=====		=====	=====	=====
6,122	1,790	5,953	7,743	1,201		6,542	6,236	01 01 הנהלה
12,204	3,115	10,244	13,359	1,681		11,678	10,737	01 02 תכנון, עריכה וייעוץ
727	355	185	540	300		240	122	01 03 אורחים ושיתוף פעולה בינלאומי
4,285	2,221	3,370	5,591	1,091		4,500	3,209	01 04 הדרכה

## דין וחשבון כספי לשנת הכספים 2014 (המשך)

(באלפי שקלים חדשים)

תקציב מקורי 2015	יתרת הרשאה	הוצאה למעשה 2014	תקציב 2014				הוצאה למעשה 2013	סעיף
			סה"כ תקציב מאושר	עודפים שהותרו מ-2013	תקציב מס' 2 (הפחתה)	תקציב מקורי		
136,292	17,295	125,134	142,429	9,559		132,870	127,546	02 ביצוע הביקורת
=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====
76,228	8,900	69,344	78,244	4,493		73,751	70,195	02 01 ביקורת משרדי ממשלה
23,774	3,575	21,965	25,540	1,580		23,960	23,769	02 02 ביקורת מערכת הביטחון
28,892	3,165	26,899	30,064	1,540		28,524	26,782	02 03 ביקורת רשויות מקומיות
7,355	1,507	6,919	8,426	1,866		6,560	6,772	02 05 ביקורת פעולות עני"א
43	148	7	155	80		75	28	02 06 ביקורת בחו"ל

## דין וחשבון כספי לשנת הכספים 2014 (המשך)

(באלפי שקלים חדשים)

תקציב מקורי 2015	יתרת הרשאה	הוצאה למעשה 2014	תקציב 2014				הוצאה למעשה 2013	סעיף
			סה"כ תקציב מאושר	עודפים שהותרו מ-2013	תקציב מס' 2 (הפחתה)	תקציב מקורי		
33,370	5,090	32,425	37,515	9,288		28,227	29,269	03 נציבות תלונות הציבור
=====	=====	=====	=====	=====		=====	=====	=====
3,161	382	3,032	3,414	311		3,103	3,002	03 01 הנהלה
30,209	4,708	29,393	34,101	8,977		25,124	26,267	03 02 הטיפול בתלונות

## דין וחשבון כספי לשנת הכספים 2014 (המשך)

(באלפי שקלים חדשים)

תקציב מקורי 2015	יתרת הרשאה	הוצאה למעשה 2014	תקציב 2014				הוצאה למעשה 2013	סעיף
			סה"כ תקציב מאושר	עודפים שהותרו מ-2013	תקציב מס' 2 (הפחתה)	תקציב מקורי		
117,138	43,641	85,964	129,605	31,839		97,766	83,619	06 אמרכלות
=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====
18,454	5,311	17,746	23,057	600		22,457	21,809	06 01 אמרכלות שיא כ"א
98,684	38,330	68,218	106,548	31,239		75,309	61,810	06 02 אמרכלות רכישות

## דין וחשבון כספי לשנת הכספים 2014 (המשך)

(באלפי שקלים חדשים)

תקציב מקורי 2015	יתרת הרשאה	הוצאה למעשה 2014	תקציב 2014				הוצאה למעשה 2013	סעיף
			סה"כ תקציב מאושר	עודפים שהותרו מ-2013	תקציב מס' 2 (הפחתה)	תקציב מקורי		
54,585	146,607	35,593	182,200	108,300	-2,906	76,806	21,638	04 הוצ' חד פעמיות
=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====
1,000	6,726		6,726	6,726			485	04 03 ביקורת על בחירות מקדימות (פריימריס)
14,091	22,935	11,307	34,242	1,434	-2,906	35,714	10,844	04 04 פיתוח המחשוב
200	1,034	7,032	8,066	1,566		*6,500	352	04 07 ביקורת על מימון בחירות - תשלום לרו"ח
2,500	312	58	370	138		232	128	04 08 ביקורת על מימון בחירות - הוצ' אחרות
624	4,253		4,253	4,253			2	04 10 אבטחה
35,450	106,922	17,048	123,970	89,970		*34,000	9,587	04 12 מבנה המשרד בקרית הלאום
	3,301		3,301	3,301			3	04 13 דיור ובינוי
720	732	148	880	520		360	206	04 16 רכישת רכב
	392		392	392			31	04 17 פתיחת נציגויות נציבות תלונות הציבור

\* אושר בוועדת הכספים בשנת 2013 במסגרת הרשאה להתחייב.



## דין וחשבון כספי לשנת הכספים 2014 (המשך)

(באלפי שקלים חדשים)

תקציב מקורי 2015	יתרת הרשאה	הוצאה למעשה 2014	תקציב 2014				הוצאה למעשה 2013	סעיף
			סה"כ תקציב מאושר	עודפים שהותרו מ-2013	תקציב מס' 2 (הפחתה)	תקציב מקורי		
7,295			6,940			6,940	05 רזרבה *	
=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====	=====	
4,122			4,082			4,082	05 01 רזרבה לשכר *	
3,173			2,858			2,858	05 02 רזרבה לעמידה ביעדי הגרעון *	

\* רזרבה לתקציב שלא נוצלה - תוחזר לאוצר המדינה.

**ב. מימון ההוצאה:**

298,868		ההוצאה למעשה
=====		
	77,100	מזומנים
	203,964	משכורות ששולמו
	17,697	בין משרדים
	298,761	
	80	הכנסות המדינה
	298,841	
	627	שינויים בחשבון החשב"ל: עודף מימון בסוף שנה קודמת
	600	עודף מימון בסוף שנה זו
	27	
	298,868	
=====		

## דגשים מרכזיים לדין וחשבון כספי לשנת הכספים 2014

1. ההוצאה למעשה של משרד מבקר המדינה לשנת 2014 הסתכמה ב-298,868 אלפי ש"ח. שיא כוח האדם על פי הצעת התקציב לשנת 2014 עמד על 580 משרות.
2. להלן ניתוח ההוצאה למעשה בשנת 2014 מול ההוצאה למעשה ב-2013 לפי חלוקה לתקציב שכר, רכישות וחד-פעמי:

הוצאה למעשה 2013	הוצאה למעשה 2014	
196,886	192,763	שכר
63,852	70,512	רכישות
<b>260,738</b>	<b>263,275</b>	<b>סה"כ שוטף</b>
21,638	35,593	חד פעמי
<b>282,376</b>	<b>298,868</b>	<b>סה"כ</b>

3. להלן פירוט אחוז ניצול התקציב בשנת 2014 לפי חלוקה לתקציב שכר, רכישות וחד-פעמי:

תקציב מקורי לאחר 2014 הפחתות	אחוז ניצול	הוצאה למעשה 2014	
202,726	95.09%	192,763	שכר
79,097	89.15%	70,512	רכישות
<b>281,823</b>	<b>93.42%</b>	<b>263,275</b>	<b>סה"כ שוטף</b>
73,900	48.16%	35,593	חד פעמי
<b>355,723</b>	<b>84.02%</b>	<b>298,868</b>	<b>סה"כ לפני זרבות</b>
4,082			זרבה לשכר
2,858			זרבה לרכישות
<b>362,663</b>	<b>82.41%</b>	<b>298,868</b>	<b>סה"כ</b>

להלן פירוט אחוז ניצול התקציב בשנת 2014 לפי חלוקה לתקנות:

ניצול מתוך תקציב (ללא עודפים)	הוצאה למעשה 2014	סה"כ תקציב מאושר	תקציב 2014		סעיף
			עודפים שהותרו מ-2013	תקציב מקורי	
82.41%	298,868	525,922	163,259	362,663	11 משרד מבקר המדינה
====	=====	=====	=====	=====	=====
86.03%	19,752	27,233	4,273	22,960	01 ניהול ומטה
94.18%	125,134	142,429	9,559	132,870	02 ביצוע הביקורת
*114.87%	32,425	37,515	9,288	28,227	03 נציבות תלונות הציבור
87.93%	85,964	129,605	31,839	97,766	06 אמרכלות
48.16%	35,593	182,200	108,300	73,900	04 הוצ' חד פעמיות
--		6,940		6,940	05 רזרבה

\* ההוצאה בשנת 2014 כוללת גם הוצאה מעודפי תקציב שנת 2013 שהותרו לשימוש (על כן אחוז הניצול הוא מעבר לתקציב המקורי וכפי שהותר לשימוש, כאמור).

## כללי

על פי הרשאות שאושרו בוועדת הכספים עם אישור תקציב משרד מבקר המדינה ל-2014, "נותר סכום עודף בתקציב המשרד לשנת הכספים 2013, רשאי מבקר המדינה להתיר את השימוש באותו סכום בשנת 2014 לתכנית שבה נכלל או לתוכנית אחרת שבאותו תקציב".

בסוף שנת 2013, נותרו מהתקציב עודפים בסך של 179.009 מיליון ש"ח. מבקר המדינה התיר על פי סמכותו שימוש חלקי בעודפים בסך 163.259 מיליון ש"ח, במסגרת תקציב המשרד לשנת 2014. סך של 15.750 מיליון ש"ח, הוחזר לאוצר המדינה.

## הון אנושי ושכר

1. שיעור ניכר (כשני שלישים) מתקציב משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור מיועד להוצאות שכר. שיא כוח האדם של המשרד לשנת 2014 עמד על 580 עובדים.
2. בשנים האחרונות השלים משרד מבקר המדינה את קביעת תקן המשרות המשרדי, והוא עודכן לאחרונה בשנת 2011. התקן הוכן כך שימלא את צורכי המשרד בשנים הקרובות, בהתחשב בדגשים החשובים בעבודת ביקורת המדינה ובירור התלונות וביעדיה. כך לדוגמה ניתן דגש על קביעת התקן המתאים לנציבות תלונות הציבור נוכח הצרכים ההולכים וגדלים של ציבור האזרחים הפונים לעזרת הנציבות, והיחידה לביקורת בחירות ומימון מפלגות הוגדלה בשל החשיבות הרבה של הנושא לדמוקרטיה הישראלית. לצד זאת, בשנים האחרונות הועלו צרכים נוספים וחדשים, בין יתר לאור מדיניותו של מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור; הגידול במספר התלונות המוגשות לנציבות תלונות הציבור; הצורך לשפר את הנגישות והשירות לציבור; הצורך לשפר את מנגנוני הבקרה והמבדק הפנימיים בעקבות המלצות הביקורת הפנימית; החלטות ממשלה בתחום שיפור עבודת המטה ויכולת הביצוע של משדרי הממשלה; תוספות ושיפורים טכנולוגיים בתחום המחשוב; הצורך להגביר את אפקטיביות המעקב אחר תיקון ליקויים; הצורך לחזק את מערך ההגנה על חופשי מעשי שחיתות; השינויים בתחום הנגשת דוחות הביקורת לציבור הרחב וחיזוק מעמדו הבין-לאומי של המשרד. על כן, בחודש דצמבר 2014 אישרה ועדת הכספים של הכנסת את בקשתו של מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור להגדיל את תקן המשרד ב- 11 משרות נוספות.
3. בשנת 2013 פרסם המשרד מכרזים פומביים לאיוש 37 משרות של עובדים שפרשו מהמשרד. הליך המיון והבחינה של המועמדים הסתיים בשנת 2014, ורובם החלו את עבודתם במשרד. מקצת המועמדים עדיין עוברים הליכי סיווג ביטחוני ויחלו את עבודתם במהלך שנת 2015.

## מחשוב

### כללי

אגף מערכות מידע אחראי לכלל מערך המחשוב המשרדי, תפעולו ותחזוקתו וכן ליישומן של מערכות וטכנולוגיות חדשות על פי תכנית העבודה האגפית ובהתאם להנחיית ועדת ההיגוי המשרדית לענייני מחשוב. לביצוע מטלותיו מתבסס האגף על כוח אדם פנימי וכן על עבודת גורמי מיקור חוץ והתקשרויות עם נותני שירותים מרכזיים למשימות מוגדרות.

יעדי האגף נגזרים מיעדי משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, עיקריהם:

- א. שיפור מתמשך בתרומת מערך המחשוב לעשיית המשרד, איכותה ויעילותה.
- ב. הרחבת והעשרת הכלים הממוחשבים העומדים לרשות עובדי המשרד לביצוע עבודתם תוך דגש על נוחות, יעילות וידידותיות.
- ג. חיזוק יכולות החיפוש והאיתור, האיסוף, העיבוד והניתוח של נתונים ומידע לצורכי עבודת המשרד ועובדיו.

### פעילות בשנת 2014

בהתאם לתוכנית העבודה האגפית המאושרת עסק האגף במספר רב של פרויקטים מורכבים: הקמת מערכת לניהול תלונות ופניות הציבור, שמודול ראשון שלה הופעל בסוף 2014 והשני צפוי להעלות לאוויר בחודשים הקרובים; הקמת והפעלת מערכת לניהול משאבי המשרד ( ERP ) שהופעלה במרץ 2014; שיפורים באתר האינטרנט של המשרד; הקמת פורטל ארגוני חדש והטמעת השימוש בו; עיבוי והעשרת יכולות המערכת לניהול ביקורת מערכות בחירות ומימון מפלגות במודולים נוספים; ייצוב והרחבת שירותי הרשת השחורה הכלל משרדית ומנגנוני אבטחת המידע שלה; הקמת מערך לסנכרון מאובטח של דואר אלקטרוני למכשירי טלפון חכמים; הקמה ופריסה מערך מחשבים ניידים לגישה מאובטחת מרחוק לשירותי הרשת, לדרג מורשה; המשך הדממת הרשת השחורה הישנה, הגירת מערכת מטלות לרשת החדשה; האחדה והסדרה של מערך ההדפסה הקומתי, תחילת עבודה על פרויקט התאוששות מאסון ( DR ); תכנון תצורת תשתיות הבינוי והערכות למעבר לשכת ירושלים לבניין החדש; תחילת ביצוע הקמתה של רשת מסווגת (אדומה חדשה) ועוד.

## בינוי ודיור

1. משרד מבקר המדינה פועל בשלוש לשכות מרכזיות: ירושלים, תל אביב וחיפה; ובחמש לשכות אזוריות: נצרת, נצרת עילית, לוד, באר שבע וקריית שמונה. נוכח הצורך לנקוט צעדי יעילות וחסכון החליט מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, בסוף שנת 2014, כי החל משנת 2015 יאוחדו לשכות נצרת ונצרת עילית ללשכה אחת שתמוקם במבנה הלשכה בנצרת. הלשכות האזוריות נפתחו בשנים האחרונות בעקבות החלטת המבקר על הרחבת הנגישות של נציבות תלונות הציבור לאוכלוסיות מוחלשות.
2. הלשכה הראשית של המשרד בירושלים עתידה לעבור במהלך שנת 2015 לקריית הלאום, ובכך ימוקם משרד מבקר המדינה לצדן של רשויות המדינה - הכנסת, בית המשפט העליון ומשרדי ממשלה שונים. עלות הקמת המבנה בקריית הלאום נאמדת בכ-194 מיליון ש"ח, ולמשרד ניתנה הרשאה להתחייב בהיקף התקציבי האמור, המיועד להוצאה בשנים 2009-2015. בשנת 2012 הסתיים מכרז ונבחר קבלן להקמת המבנה בקריית הלאום. פעולות המשרד לעניין ההיערכות למעבר אל המבנה החדש נעשות בתיאום עם מינהלת הקמת קריות ממשלה ובתי משפט, בהתחשב בשמירה הנדרשת על פי החוק על עצמאותו של מבקר המדינה ועל אי-תלותו ברשות המבצעת. בשנת 2014 המשיכו תהליכי התכנון והביצוע של הפרויקט, וכאמור לקראת סוף שנת 2015 תעבור הלשכה הראשית למעונה החדש והמכובד בקריית הלאום.

## טלפונים וכתובות

### משרד מבקר המדינה - כתובות ומספרי טלפון ופקס

פקס	טלפון	כתובת	
02-6665204	02-6665000	רח' מבקר המדינה 2, קריית הלאום	ירושלים
03-6869368	03-6844000	רח' הארבעה 19, מגדל התיכון ת"ד 7024, מיקוד 6107001	תל אביב
04-8649744	04-8604444	רח' חסן שוקרי 12, הדר ת"ד 4394, מיקוד 3104301	חיפה

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

פקס	טלפון	שעות קבלה	כתובת	
02-6665204	02-6665000	ימים א'-ה': 12.30-8.30 יום ד': גם 17.00-15.00	רח' מבקר המדינה 2, קריית הלאום, ירושלים	ירושלים
03-6851512	03-6843555	ימים א'-ה': 12.30-8.30 יום ד': גם 17.00-15.00	רח' הארבעה 19, מגדל התיכון, ת"ד 7024 ת"א 6107001	תל אביב
04-8649744	04-8649749	ימים א'-ה': 12.30-8.30 יום ד': גם 17.00-15.00	רח' חסן שוקרי 12, הדר, ת"ד 4394 חיפה 3104301	חיפה
04-6455040	04-6455050	ימים ב'-ה': 12.30-8.30 יום ד': גם 17.00-15.00	רח' פאולוס השישי 85, המרכז הלבן, ת"ד 50400, נצרת 1616202	נצרת
08-6234343	08-6232777	ימים א'-ה': 12.30-8.30 יום ד': גם 17.00-15.00	רח' הנרייטה סולד 8ב', בניין רסקו סיטי, ת"ד 599, באר שבע 8410402	באר שבע
08-9465567	08-9465566	ימים א'-ה': 12.30-8.30 יום ד': גם 17.00-15.00	שד' הציונות 1, מגדל הקיסר, ת"ד 727, לוד 7110603	לוד
04-8252200	04-8251000	ימים א'-ה': 12.30-8.30 יום ד': גם 17.00-15.00	שדרות תל חי 95, מתחם בית המשפט - אזור התעשייה הדרומי, ת"ד 1022, קריית שמונה 1101901	קריית שמונה



## 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.

information@mevaker.gov.il - דואר שנושאו פנייה לממונה על העמדת מידע לפי חוק חופש המידע.

## דיווח של הממונה על העמדת מידע

מתוקף סמכותו לפי סעיף 3 לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, ממנה מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור ממונה על העמדת מידע לרשות הציבור, על טיפול בבקשות לקבלת מידע ועל יישום הוראות חוק זה. כיום משמש בתפקיד עו"ד דוד נהיר.

לממונה על העמדת מידע במשרד מבקר המדינה הוגשו בקשות לקבלת מידע לפי חוק חופש המידע כמפורט להלן. נוסף על כך התקבלו בתקופה 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 בעניינם פורסמו בדוחות מבקר המדינה. בקשות רבות כאלה נענו גם קודם שחוק חוק חופש המידע, והן נענות גם כעת, אף שאינן מבוססות על חוק זה. הבקשות האמורות אינן מפורטות להלן.

חשוב להדגיש כי סעיף 2 לחוק חופש המידע קובע שמבקר המדינה הוא "רשות ציבורית" כהגדרתה בחוק "למעט לגבי מידע שהגיע אליו לצורך פעולות הביקורת ובירור תלונות הציבור" (ההדגשה אינה במקור). ביסוד הוראה חוקית זו עומדים כמה טעמים, שפורטו, בין השאר, בפסק דינו של בית המשפט העליון ע"מ 8282/02 הוצאת עיתון "הארץ" בע"מ נ' משרד מבקר המדינה<sup>6</sup>; 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.

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

### הפניות לפי חוק חופש המידע בשנת 2015 ודרך הטיפול בהן

נושא הבקשה	תאריך הגשת הבקשה	הבקשה נענתה במלואה	הבקשה נענתה חלקית	הבקשה לא נענתה	הנימוק לאי מתן מענה
1	11.01.15		✓		מבקר המדינה אינו רשות ציבורית כהגדרתה בחוק, בכל הנוגע למידע שהגיע אליו לצורכי הביקורת.
2	10.03.15	✓			מבקר המדינה לשנת 2014
3	25.03.15			✓	נציב תלונות הציבור אינו רשות ציבורית כהגדרתה בחוק, בכל הנוגע למידע שהגיע אליו לצורך בירור תלונות.
4	02.04.15	✓			מבקר המדינה שפורסם
5	06.04.15	✓			מבקר המדינה אינו רשות ציבורית כהגדרתה בחוק, בכל הנוגע למידע שהגיע אליו לצורכי הביקורת.
6	12.04.15		✓		מבקר המדינה אינו רשות ציבורית כהגדרתה בחוק, בכל הנוגע למידע שהגיע אליו לצורכי הביקורת.
7	16.04.15		✓		מבקר המדינה אינו רשות ציבורית כהגדרתה בחוק, בכל הנוגע למידע שהגיע אליו לצורכי הביקורת.
8	19.04.15		✓		מבקר המדינה אינו רשות ציבורית כהגדרתה בחוק, בכל הנוגע למידע שהגיע אליו לצורכי הביקורת.
9	25.04.15			✓	מבקר המדינה אינו רשות ציבורית כהגדרתה בחוק, בכל הנוגע למידע שהגיע אליו לצורכי הביקורת.
10	27.04.15	✓			מבקר המדינה אינו רשות ציבורית כהגדרתה בחוק, בכל הנוגע למידע שהגיע אליו לצורכי הביקורת.

נושא הבקשה	תאריך הגשת הבקשה	הבקשה נענתה במלואה	הבקשה נענתה חלקית	הבקשה לא נענתה	הנימוק לאי מתן מענה
11	02.05.15		✓		נציב תלונות הציבור אינו מסמכים שהגיעו לנציב תלונות הציבור לצורך בירור תלונות
12	21.05.15			✓	נציב תלונות הציבור אינו מסמכים שהגיעו לנציב תלונות הציבור לצורך בירור תלונות
13	25.05.15	✓			בקשה לקבלת הנחיית המבקר לגוף מבוקר
14	10.07.15		✓		בקשה לקבל מידע על תלונות שהוגשו לנציבות תלונות הציבור
15	13.07.15			✓	בקשה לקבלת מסמכים ומידע שהגיעו למבקר המדינה לצורך פעולות הביקורת
16	22.10.15	✓			בקשה לקבל מידע ביחס לשכר בכירים
17	16.11.15	✓			בקשה לקבלת מידע על דוחות מבקר המדינה
18	19.11.15		✓		בקשה לקבלת מידע ביחס לתלונות ופניות שנשלחו למשרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור
19	14.12.15			✓	בקשה לקבל מסמכים מתוך תיק תלונה שבוררה על ידי נציבות תלונות הציבור

### פסקי דין הנוגעים לחוק חופש המידע

1. הערכים של זכות הציבור לדעת, נגישות למידע ציבורי ופומביות דוחות מבקר המדינה נדונו בפסק דינו של השופט י' דנציגר בבג"ץ 3989/11 **תנועת נאמני הר הבית בארץ ישראל נ' ועדת הכנסת לביקורת המדינה** (פורסם במאגר ממוחשב, 27.12.12).

תנועת נאמני הר הבית עתרה כנגד הוועדה לענייני ביקורת המדינה ודרשה לפרסם את חוות דעתו המלאה של מבקר המדינה בנושא הפיקוח על העבודות

שעשה הווקף המוסלמי בהר הבית. בעקבות הגשת העתירה ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת לענייני ביטחון, יחסי חוץ וקשרי מסחר בין-לאומיים קיימה דיון נוסף בסוגיה, בהשתתפות כלל הגורמים הצריכים לעניין, והחליטה שלא לשנות מהחלטתה הקודמת שלא לפרסם את חוות הדעת למעט תמצית קצרה.

בית המשפט העליון בשבתו כבג"ץ דחה את העתירה בציינו כי זכות הציבור למידע היא מאושיותיו של משטר דמוקרטי תקין. לגבי ממצאי ביקורת המדינה ציין בית המשפט כדלקמן:

"כאשר עסקינן בממצאי ביקורת המדינה ומסקנותיה נודעת איפוא לזכות הציבור לדעת חשיבות יתרה. פרסום ממצאי הביקורת מגשים את הרציונלים העומדים ביסודה של זכות הציבור לדעת. הפרסום חושף לפני הציבור את אופן התנהלות הרשות, על כשליה ומחדליה, וכך מאפשר דיון ציבורי והפעלה של ביקורת אפקטיבית על הרשות המינהלית. באופן זה תורמת חשיפת המידע להגברת אמון הציבור בשלטון ולקיומה של תרבות שלטונית ראויה. חשיפת ממצאי הביקורת עולה בקנה אחד גם עם העיקרון לפיו הרשות פועלת כנאמן הציבור. מעבר לכל אלו, לחשיפת דוחות הביקורת ערך נוסף - היא יוצרת תמרץ חשוב להפנמת ממצאי הביקורת וליישום מסקנותיה בקרב הרשות המינהלית...." (שם, פסקה 12).

וכן:

"מפאת החשיבות הנודעת לפרסומם ולפומביותם של ממצאי ביקורת המדינה זכה עיקרון זה לעיגון חוקתי סטטוטורי. סעיף 12(ב) לחוק יסוד: מבקר המדינה קובע כי 'מבקר המדינה יגיש לכנסת דינים וחשבונות וחוות דעת בתחום תפקידי ויפרסם אותם ברבים, והכל בדרך ובסייגים שייקבעו בחוק' (ההדגשה שלי - י.ד.). בהתאם, קובע חוק מבקר המדינה כי דוח הביקורת השנתי וחוות דעת של המבקר יונחו על שולחנה של הכנסת ויפורסמו (סעיפים 16(א)2), 20(ו) ו-21 לחוק מבקר המדינה). בכל האמור לממצאי ביקורת המדינה, אם כן, נהנית הזכות למידע ממעמד חוקתי על-חוקי, וזאת בשונה ממעמדה בהקשרים אחרים, דוגמת חוק חופש המידע. כפי שנראה להלן, מעמד חוקתי זה של עקרון הפומביות של ממצאי ביקורת המדינה, מקרין על שיקול הדעת שעל הוועדה להפעיל בהחלטתה שלא לפרסם את ממצאי הביקורת." (שם, פסקה 13).

ואולם בהמשך קובע בית המשפט:

"יחד עם זאת, עקרון הפומביות של ממצאי הביקורת אינו מוחלט ויש שהוא נסוג מפני אינטרסים מנוגדים. בענייננו, סעיף 17(א) לחוק מבקר המדינה קובע כי ועדת משנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת רשאית להחליט, בהתייעצות עם מבקר המדינה, כי דוח או חוות דעת של מבקר המדינה, או חלקים מהם, לא יונחו על שולחן הכנסת ולא יפורסמו, 'אם הדבר נראה לה דרוש לשם שמירה על בטחון המדינה או כדי למנוע פגיעה ביחסי חוץ או בקשרי מסחר בין-לאומיים שלה'. הוראה דומה מצויה בסעיף 9(א)1 לחוק חופש המידע אשר קובע איסור בדבר פרסום מידע 'אשר בגילוייו יש חשש לפגיעה בביטחון המדינה, ביחסי החוץ שלה, בבטחון הציבור או בבטחונו או בשלמו של אדם'. יצוין, כי

הוראה זו אינה חלה בעניינו מפאת ההסדר הספציפי הקבוע כאמור בסעיף 17(א) לחוק מבקר המדינה. (שם, פסקה 14).

ולבסוף הוא מסכם באמרו:

"הנה כי כן, במסגרת האיזון הנדרש לפי סעיף 17(א) לחוק מבקר המדינה בין עקרון הפומביות החוקתי מחד, לבין שיקולי חוץ וביטחון מאידך, על הועדה ככלל ליתן את הבכורה לעקרון הפומביות. אולם, במקרים חריגים בהם פרסום ממצאי ביקורת המדינה יביאו ברמת הסתברות של "ודאות קרובה" לפגיעה ממשית בביטחון המדינה, ביחסי החוץ שלה או ביחסי מסחר בין-לאומיים, תהא ידם של אלו על העליונה." (שם, פסקה 15).

2. פסק הדין המרכזי העוסק בסוגיית אי-מסירת חומרי הביקורת על ידי משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור במסגרת בקשות על פי חוק חופש המידע, מהטעם שמשד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור **אינו** בגדר רשות ציבורית לעניין מידע "שהגיע אליו לצורך פעולות הביקורת וביורור תלונות הציבור", הוא פסק דינו של השופט מ' חשין, בע"מ 8282/02 **הוצאת עיתון "הארץ" בע"מ נ' משרד מבקר המדינה**, פד נח(1) 465:

הוצאת עיתון הארץ ואחרים פנו למבקר המדינה וביקשו כי ימסור להם פרטי מידע מסוימים המצויים בידו ואשר לא נכללו בדוחות שפרסם - שמות עובדים בגופים מבוקרים, שמות גופים מסוימים הנזכרים בדוח ופרטים 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-23.11.03<sup>7</sup>. הוצאת העיתון ערערה על פסק הדין לפני בית המשפט העליון, והוא 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

---

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

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".

3. 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 נדבר בפסקי דין ובהחלטות נוספים, שעניינם גילוי מסמכים:

א. ע"א 6112/03 **מדינת ישראל נ' אפרופים שיכון ויזום בע"מ**, פ"ד נח(1) 394: חברת אפרופים הגישה לבית המשפט המחוזי תביעה נגד משרד הבינוי והשיכון, ובמהלך הדיון בתביעה ביקשה שבית המשפט יורה למבקר המדינה למסור לה את העתקי כל המסמכים הקשורים לביקורת שעשה בנושא שבו עוסקת התביעה.

בית המשפט המחוזי החליט לחייב את מבקר המדינה למסור לחברה את המסמכים המבוקשים.

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

בית המשפט העליון קיבל את טענות מבקר המדינה וביטל את החלטת בית המשפט המחוזי, בקבעו 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.

ב. בת"א 4298/02 (מחוזי, ירו') **ווידן נ' מדינת ישראל**, הגישו תובעים לבית המשפט המחוזי תביעת נזיקין נגד משרד הבריאות וקופות חולים, והגישו לבית המשפט בקשה<sup>8</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".

---

8 בש"א (י-ם) 4091/04 **ווידן ואח' נ' מדינת ישראל - משרד הבריאות** (פורסם במאגר ממוחשב, 10.2.2004).

ג. במסגרת בג"ץ 2759/12 אל"מ ארז וינר נ' מבקר המדינה (פורסם במאגר ממוחשב, 28.6.12) נדון מקור הסמכות של בית המשפט להטיל חיסיון על חומרי ביקורת אשר נמסרו למבוקרים.

השופטת ע' ארבל סברה שניתן להורות על חסיון המידע, בין מכוח סעיף 75 לחוק בתי המשפט ובין מכוח סמכותו הטבועה. השופט א' רובינשטיין קבע כי הואיל והצו מתבקש כנגד מי שקיבל את חומרי הביקורת בתנאי שלא יפרסמם, אזי לבית המשפט סמכות עקרונית לפי סעיף 68-70 לחוק בתי המשפט. לגישתו של השופט נ' סולברג, ככלל אין מקור נורמטיבי למתן צו כפי שנתבקש בית המשפט, אולם בנסיבות העניין נמצא העיגון החוקי לחסיון המסמכים בגדרי העתירה הנדונה, כפי שהראה השופט רובינשטיין.

שלושת חברי ההרכב קראו למחוקק להסדיר סוגיה זו בחקיקה.

ד. בשנת 2015 ניתנה החלטת השופט ר' סוקול בת"א (חיפה) 52925-02-12 **קונדיטוריה שפיק בע"מ נ' מדינת ישראל** (פורסם במאגר ממוחשב, 25.2.15), במסגרת דיון בבקשה להגיש את דוחות מבקר המדינה כראיה בהליך נזיקי. השופט סוקול דן בהיקף תחולתו של סעיף 30 לחוק המבקר והתיר לתובעים להגיש דוחות של מבקר המדינה כראיה לאי-תיקון הליקויים, במסגרת תביעת נזיקין של עסקים שנפגעו בשרפה בכרמל. כך קבע:

"דומה כי התעלמות גופים מבוקרים מהמלצות של מבקר המדינה והימנעותם מתיקון ליקויים שנמצאו, עשויה להקים עילת תביעה בנזיקין למי שנפגע מהתנהלות זו. בביקורת שיפוטית במסגרת תביעת נזיקין על מחדל ביישום המלצות המבקר, לא ניתן לדון בטענות בלא הגשת הדו"חות או לפחות הגשת אותו חלק מהדו"חות הכולל את ההמלצות שהמחדל ביישומן מהווה את עילת התביעה. הוראת אי הקבילות שבסעיף 30 לחוק מבקר המדינה אינה חלה בהליכים שעניינם ביקורת על יישום המלצות המבקר, לרבות במסגרת תביעת נזיקין הנסמכת על מחדל ביישום ההמלצות."

## אפיקי אינטרנט ומדיה חדשה במשרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור

בין התקשורת לביקורת המדינה יש יחסים של השלמה והרמוניה בהגנה על המינהל התקין, טוהר המידות והטמעת תפיסת הנשיאה באחריות של עובדי הציבור ונבחריהם בתרבות השלטונית בישראל. לא בכדי מבקר המדינה השני ד"ר יצחק ארנסט נבנצל כינה את התקשורת וביקורת המדינה "בני ברית". מדיניותו של מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור הנוכחי עולה בקנה אחד עם הבנה זו.

עיקרון מרכזי בעבודת ביקורת המדינה הוא הפרסום והפומביות של ממצאי ביקורת המדינה. סעיף 12(ב) לחוק יסוד: מבקר המדינה קובע כי "מבקר המדינה יגיש לכנסת דינים וחשבונות וחוות דעת בתחום תפקידיו ויפרסם אותם ברבים".

סעיף זה מעגן בעיקרון חוקתי את פומביות ביקורת המדינה, שהיא נשמת אפה של ביקורת במדינה חופשית ודמוקרטית.

אחת מהשאלות המרכזיות שעמן מתמודד כיום מוסד ביקורת המדינה, בארץ ובעולם, היא כיצד להתאים את עצמו לשינויים המשמעותיים המתרחשים בדרכי התקשורת בין בני אדם בעידן המידע והטכנולוגיה הנוכחי. בשנים האחרונות אנו עדים למהפכה של ממש בעולם התקשורת. האינטרנט והרשתות החברתיות הפכו לאמצעי תקשורת מרכזיים בעולמנו. באמצע שנות התשעים של המאה העשרים רק מיליונים אחדים של בני אדם ברחבי העולם היו מחוברים למרשתת אינטרנט. כיום מחוברים אליה 2.5 מיליארד בני אדם, והצפי הוא כי בתוך 20 שנה מספר זה יוכפל. ברשת החברתית פייסבוק יש יותר ממיליארד משתמשים פעילים, ובאתר יוטיוב יש סרטונים שנצפו על ידי יותר ממיליארד בני אדם. מהפכת הסלולר אף היא בעיצומה; כיום כבר יש ליותר ממיליארד בני אדם ברחבי העולם טלפון חכם המחובר לרשת האינטרנט. אנו נמצאים בעיצומה של מהפכת תקשורת שיש שצופים כי השפעותיה יהיו בסדר גודל של מהפכת הדפוס, מבחינת השפעתה על החברה שבה אנו חיים.

ביקורת המדינה גם היא חייבת להתאים עצמה לשינויים המתרחשים בחברה. בהתאם למדיניותו של מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, על משרד מבקר המדינה להפיץ ולהנגיש את ממצאי הביקורת ובירור התלונות בדרך היעילה ביותר לציבור הרחב. זו הייתה גם החלטת הקונגרס של ארגון מוסדות ביקורת המדינה באירופה (EUROSAI) שהתכנס בחודש יוני 2014 בהולנד.

בהתאם למדיניות זו, בשנת 2013 הושק אתר האינטרנט המחודש של משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור והוא נמצא בתקופת הרצה. כמו כן נפתחו דף פייסבוק וערוץ יוטיוב של משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור. לאחרונה הועלה רעיון לפתוח נושאים מסוימים בביקורת לשימוע ציבורי אינטרנטי, על מנת לשמוע דעות והמלצות של הציבור בתחומים שהמשרד מעוניין לבדוק, ובמסגרת בחינת רעיון זה נעשתה בחודש האחרון פנייה לציבור באמצעות אתר האינטרנט המשרדי ודף הפייסבוק בבקשה לקבל מידע בנושא המצוי בביקורת.

## דף הפייסבוק וערוץ היוטיוב

בחודש מאי 2013 נפתח דף הפייסבוק של משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור אשר מנגיש את המשרד בכלל ונציבות תלונות הציבור בפרט לקהלים נוספים, ומגדיל את מגוון דרכי ההתקשרות עם המשרד. ואכן, דף הפייסבוק אינו רק מקום שבו המבקר מפרסם את פרסומיו, אלא גם מקום שבו משתפים גולשים את המבקר בפרסומים ובלינקים הראויים לדעתם לתשומת לבו ומצביעים על ליקויים.

לעמוד הפייסבוק של משרד מבקר המדינה יש יותר מ-6,800 אוהדים, ומתקבלות בו בכל שבוע עשרות פניות בנושאים הקשורים לעולם הביקורת ותלונות אישיות של הגולשים. תלונות אלו מועברות לטיפול הגורמים המתאימים במשרד מבקר



המדינה, ונציגי נציבות תלונות הציבור אף עומדים בקשר עם הפונים או עוקבים אחר המקרים שהועברו לטיפול גורמים אחרים. כמו כן, בנוגע לפניות הקשורות לגופים אשר אינם מבוקרים, משתדל המשרד לעזור לפונים ולהפנותם לגורמים שאולי יוכלו לסייע בעניינם.

למשרד יש ערוץ יטיוב שמועלים אליו סרטוני וידאו מדיוני הוועדה לביקורת המדינה של הכנסת, ראיונות עם עובדי המשרד ותכנים נוספים. בעתיד הקרוב מתכנן משרד מבקר המדינה לערוך חלקים מדוחות הביקורת ובירור התלונות בצורת סרטונים קצרים וקליטים שיבטאו את עיקרי הממצאים שפרסם המשרד בדוחות.

דוד נהיר, עו"ד

הממונה על העמדת מידע

לפי חוק חופש המידע

ירושלים, תמוז התשע"ה

יוני 2015