



משרד מבקר המדינה

דין וחשבון

לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998



ירושלים, תמוז והתשס"א
יולי 2002

משרד מבקר המדינה

דין וחשבון

לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 לפרק הזמן 1.7.01 - 30.6.02

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

א. יסודות ביקורת המדינה

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

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

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

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

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

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

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

ב. תפקידיו של מבקר המדינה

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

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

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

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

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

ג. היקף הביקורת

היקף הביקורת בישראל הוא מן הגדולים בעולם. ביקורת המדינה חלה על משרדי הממשלה, על מוסדות המדינה, על כל זרועות מערכת הביטחון (משרד הביטחון, צה"ל, התעשיות הצבאיות ואף היחידות החשאיות ביותר) ועל הרשויות המקומיות. עם הגופים העומדים לביקורת נמנות עשרות

חברות ממשלתיות. לרבות מהן תפקיד חשוב בכלכלת המדינה, כגון: ניצול משאבי טבע ותשתיות והספקת שירותים חיוניים לציבור. איגודים וחברות שהממשלה משתתפת בהנהלתם כפופים לביקורת המדינה גם אם אין לממשלה חלק בהון שלהם.

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

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

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

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

ד. תוצאות הביקורת: דוחות מבקר המדינה

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

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

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

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

ה. נציב תלונות הציבור

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

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

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

תחום העניינים שעליהם אפשר להגיש תלונה הוא רחב. אפשר להגיש תלונה על כל מעשה שנעשה בניגוד לחוק או בלי סמכות חוקית או בניגוד לכללי מינהל תקין, או על כל מעשה שיש בו משום נוקשות יתרה או משום אי-צדק בולט. לעניין זה "מעשה" הוא גם מחדל או פיגור בעשייה. הנילון חייב להיות אחד הגופים הנתונים לביקורתו של מבקר המדינה, וכאמור יש קשת רחבה של גופים כאלה. אולם על פי החוק אין נציב תלונות הציבור מברר תלונה נגד נשיא המדינה, הכנסת, הממשלה, ועדת שרים, או שר בפעולתו כחבר ממשלה, למעט פעולתו כממונה על משרד או על תחום

פעולה ועוד; אין הוא מברר תלונה בעניין התלוי ועומד בדיון בבית המשפט או בבית דין ("סובידיצה"), או בעניין שבית משפט או בית דין הכריע בו לגופו; אין הוא מברר תלונה על פעולה שיפוטית של בית משפט או שופט. הנציב גם אינו מברר תלונות בענייני סדרי השירות, תנאי השירות והמשמעת של חיילים, בשירות סדיר ובמילואים, שוטרים וסוהרים. לשם בירור תלונות אלה קבע המחוקק נציבי קבילות של חיילים, שוטרים וסוהרים. נציב תלונות הציבור גם לא יברר תלונה שהוגשה לאחר שעברה שנה מיום המעשה שעליו נסבה, אלא אם כן מצא שיש סיבה מיוחדת המצדיקה את הבירור.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

רשימת בעלי תפקידים בכירים

אליעזר גולדברג, מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור
מרדכי בס, מנהל כללי
שלומית לביא, עוזרת בכירה למבקר המדינה ודוברת המשרד
יהושע רוט, עוזר בכיר למבקר המדינה וממונה על קשרים בין-לאומיים
איל גור, עוזר משפטי למבקר המדינה
חגית דרורי, עוזרת משפטית למבקר המדינה
סנדרה ברקן, מנהלת לשכת המבקר
שמואל יונס, סגן מנהל כללי בכיר, מינהל
נורית ישראלי, יועצת משפטית למבקר המדינה
עקיבא אילן, יועץ כלכלי
איבן גולדשטיין, יועץ הנדסי
אלכס איש-שלום, יועץ למבקר המדינה לענייני חקירות (לצרכי הביקורת)
מירית אשכנזי סיוון, עוזרת למנהל הכללי
יצחק ששון, ממונה על ענייני החשבות והגזברות
רות טיק-ענר, ממונה על התכנון והדיווח
ורדה אבישר, עורכת כתבי המשרד
עליזה מעיין, ממונה על ההדרכה
רבקה ידיד, ממונה על משאבי אנוש

ביקורת משרדי הממשלה

אריה דודזון, משנה למנהל הכללי, ממונה על ביקורת משרדים כלכליים
בעז ענר, משנה למנהל הכללי, ממונה על ביקורת משרדי ממשלה, ת"א
זלמן גדיש, ממונה על אגף א'
דן דרורי, ממונה על אגף ב'
יעל שטרית, ממונה על אגף ג'
שמעון עמר, ממונה על אגף ד'
משה שקד, ממונה על אגף ה'
יוסף הירש, ממונה על אגף ז'
רבקה טאטי, ממונה על אגף ח'
אליעזר בראונר, ממונה על אגף ט'
מיכל זיו, ממונה על אגף לביקורת מערכת הבריאות
צבי ורטיקובסקי, ממונה על האגף לביקורת מוסדות להשכלה גבוהה
מרדכי נתיב, ממונה על אגף מערכות ענ"א

ביקורת מערכת הביטחון

יעקב (מנדי) אור, ממונה על ביקורת מערכת הביטחון
ישראל רון, ממונה על אגף א'
חיים לשם, ממונה על אגף ב'
פרלה בבניק, ממונה על אגף ג'
יגאל כצנלסון, ממונה על אגף ד'
יהושע צור, ממונה על ביקורת פרויקטים מיוחדים

ביקורת הרשויות המקומיות וביקורת לפי חוק מימון מפלגות

אתה וצלר, ממונה על אגף א'
טליה סיון, ממונה על אגף ב'
שמואל גולן, ממונה על אגף ג'
ריקרדו לסטרל, ממונה על אגף ד'

ביקורת האיגודים

אהרון הילינגר, ממונה על אגף א'
עמוס סלייפר, ממונה על אגף ב'

אהובה לוי, ממונה על אגף ג'

שמואל הרשקוביץ, ממונה על אגף ה'

נציבות תלונות הציבור

אביגדור רביד, מנהל נציבות תלונות הציבור
מדי רוזנברג, עוזרת בכירה לנציב תלונות הציבור
יוסף קפלן, יועץ משפטי
אלה מירי, סגן היועץ המשפטי
רחל אבני, ממונה על אגף

דינה סמט, ממונה על אגף
ברכה טל, ממונה על אגף
מרב לוי, ממונה על אגף
נאוה רז, ממונה על אגף
חיה רייך, ממונה על אגף
אסתר שטרן, ממונה על אגף
יונתן מרקוביץ, ממונה על אגף

2. אירועים בתחום פעילות משרד מבקר המדינה

בסוף שנת 2001 מלאו שלושים שנה להקמתה של נציבות תלונות הציבור. יום זה צוין באירוע חגיגי שהתקיים ב-7.3.02 במשכן הכנסת בהשתתפות מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, יושב ראש הכנסת, נשיא בית המשפט העליון, שופטי בית המשפט העליון בעבר ובהווה, יושב ראש הוועדה לענייני ביקורת המדינה, עובדים וגמלאים של נציבות תלונות הציבור ועובדי משרד מבקר המדינה.

3. סקירת עיקרי פעילות מבקר המדינה

בפרק הזמן 1.7.01 - 30.6.02 הגיש מבקר המדינה את הדוחות האלה:

דוחות מבקר המדינה

א. דוחות שנתיים

1. דוח שנתי 52א

מבקר המדינה המציא דוח זה לראש הממשלה וליו"ר הוועדה לענייני ביקורת המדינה ב-15.7.01. הדוח הונח על שולחן הכנסת ופורסם ברבים ב-23.9.01.

בדוח שלושה חלקים: האחד הינו ביקורת רב-מוסדית, הכולל פרקים העוסקים בנושאים שנבדקו בד בבד בכמה גופים מבוקרים. הפרק השני דן במערכת הביטחון, והשלישי - במוסדות המדינה.

לשני פרקים מתוך החלק העוסק ב**ביקורת רב מוסדית**, יש נגיעה לבחירות ברשויות המקומיות - הליך שהוא מאבני היסוד של חברה דמוקרטית - ומכאן חשיבותם. האחד דן ב**שימוש שנעשה בכספי רשויות מקומיות לצורך תעמולת בחירות**, והשני **בקבלת עובדים ובמינויים פוליטיים** רשויות מקומיות (ראה להלן).

הפרק "**נציגים כלכליים ונציגי המשטרה בחו"ל**" עוסק גם הוא בנושא שנבדק בכמה גופים מבוקרים. פיתוח הקשרים הכלכליים הבין-לאומיים של מדינת ישראל, שהם נדבך חשוב בצמיחת המשק הישראלי, נעשה, בין היתר, באמצעות נציגים כלכליים שנשלחים לחו"ל מטעם משרדי ממשלה שונים. פעילותם של נציגים אלה בחו"ל אינה מצטמצמת רק לייצוג האינטרסים הכלכליים של ישראל, ומוטלים עליהם גם תפקידי ייצוג והסברה בנושאים מדיניים והידוק הקשר עם יהודי

התפוצות. הביקורת העלתה ליקויים אשר מבקר המדינה כבר התריע בעבר עליהם, אולם המלצות שהובאו בדוחות קודמים טרם יושמו.

בחלק שיוחד לביקורת במערכת הביטחון 20 פרקים הדנים במגוון רחב של נושאים. מטבע הדברים, לא כל שנאמר בדוחות אלה מפורסם ברבים. שלושה נושאים נוספים שנבדקו, וכן קטעים בכמחצית הפרקים האמורים, לא הונחו על שולחן הכנסת ולא פורסמו, כדי למנוע פגיעה בביטחון המדינה או בקשרי המסחר הבין-לאומיים שלה. הדבר נעשה בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958, [נוסח משולב].

הביקורת במערכת הביטחון עוסקת כבשנים קודמות בבעיות יסוד המחייבות טיפול מעמיק, וכן בליקויים שנמצאו בפעילות השוטפת של גופים במערכת זו.

הביקורת השנה נגעה גם בנושא חדש יחסית, בעל חשיבות לאומית - היערכות המדינה בראייה לאומית לאבטחת שירותים ממוחשבים חיוניים במגזר הממשלתי-אזרחי. דוח זה אף הוא לא מפורסם כולו, כדי למנוע פגיעה בביטחון המדינה. בסיכום הדוח בנושא זה הודגש, כי אף שהושקעה בו עבודה רבה, טרם התקבלו החלטות מרכזיות, התוצאות המקוות טרם הושגו, ויש מקום לשיפור בהיערכות המדינה לטיפול בו.

עניינו של החלק השלישי בדוח הוא במוסדות המדינה. נבדקו נושאים שונים במוסד לביטוח לאומי; ברשות השידור נבדקו הפיקוח והבקרה על פרסומות, חסויות ותשדירי שירות; וכן נבדקו נושאים ברשות הדואר, ברשות הנמלים והרכבות, וברשות שדות התעופה.

2. דוח שנתי 52ב

מבקר המדינה המציא את הדוח לראש הממשלה וליו"ר הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת ב-15.2.02. הדוח הונח על שולחן הכנסת ב-29.4.02, ובו ביום הוא פורסם ברבים. הדוח כולל את תוצאות הביקורת של מבקר המדינה ומשרדו בשנת 2001 ואת תוצאות הביקורת על חשבונות המדינה לשנת 2000, בכל הנוגע למשרדי הממשלה, למוסדות המדינה ולמפעליה. כמו כן נכלל בו הדוח על מאזן זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה ליום 31.12.00.

הדוח כולל כ-40 נושאים, ונדונים בו עניינים שיש להם השפעה על המשק והמינהל הציבורי בכללותו ועל פני החברה בישראל. הדוח מציג לפני הכנסת והציבור ליקויים שנמצאו בתפקוד הרשות המבצעת.

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

מגזר המיעוטים - תשתיות פיזיות : מסוף שנות השמונים גברה בממשלות ישראל ההכרה כי עליהן ליזום פיתוח רב-תחומי וארוך טווח במגזר המיעוטים, נוכח רמת השירותים הנמוכה במגזר זה בהשוואה לכלל האוכלוסייה.

משרד מבקר המדינה בחן את האמצעים שנקבעו בהחלטות הממשלה להשגת המטרה. הבדיקה העלתה ליקויים רבים בהפעלת תכניות רב-שנתיות, כגון התמקדות בפיתוח פיזי בלבד, במקום

פיתוח רב-תחומי הכולל היבטים של חינוך, רווחה ותעסוקה; חריגות תקציביות בבניית מוסדות ציבור; ליקויים בסדרי פיקוח ובקרה של משרדי הממשלה והרשויות המקומיות ותיאום לקוי בין משרדי הממשלה. בראשית שנות האלפיים עדיין מתאפיינות התשתיות ברשויות שבמגזר המיעוטים, בכלל זה תשתיות הביוב, המים, הדרכים ואזורי התעשייה, ברמת פיתוח נמוכה.

הביקורת התייחסה, בין היתר, לאוכלוסיית הבדואים בנגב שמחציתה גרה בשבעה יישובי קבע שרמת הפיתוח בהם מזערית ומחציתה פרוסה בעשרות יישובים שלא אושרו בידי רשויות התכנון. הועלה, שהממשלה וועדות השרים שדנו בענייני המגזר הבדואי בנגב לא גיבשו מדיניות כוללת ותכנית פיתוח רב-שנתית מתוקצבת למגזר זה.

שילוב אנשים בעלי מוגבלות בחברה ובעבודה: בישראל התקבלו במהלך השנים כמה חוקים העוסקים באנשים בעלי מוגבלות. החוקים המאוחרים הביאו לידי ביטוי את עקרון השוויון ואת שילובו של אדם בעל מוגבלות בקהילה. בשנת 1998 קיבלה הכנסת את חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998. חוק זה מבוסס על עקרון יסודי, ולפיו "זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות ומחויבותה של החברה בישראל לזכויות אלה, מושתתות על ההכרה בעקרון השוויון, על ההכרה בערך האדם שנברא בצלם ועל עקרון כבוד הבריות"; ומטרתו "להגן על כבודו וחירותו של אדם עם מוגבלות, ולעגן את זכותו להשתתפות שוויונית ופעילה בחברה בכל תחומי החיים, וכן לתת מענה הולם לצרכיו מיוחדים באופן שיאפשר לו לחיות את חייו בעצמאות מירבית, בפרטיות ובכבוד, תוך מיצוי מלוא יכולתו".

בשנת 2001 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, במשרדי ממשלה, ברשויות מקומיות ובגופים נוספים הנוגעים בדבר, את פעולותיהם לשילוב אנשים בעלי מוגבלות בחברה ובעבודה. הביקורת העלתה תמונת מצב עגומה כמעט בכל תחום שנבדק: בחלק מהתחומים הפריסה הגיאוגרפית של השירותים אינה מספקת; רבים מבעלי המוגבלות הזכאים לשירותים בתחומי החינוך, הבריאות והרווחה אינם מקבלים את סל השירותים הדרוש להם; חלק מהשירותים הניתנים לבעלי מוגבלות אינם ברמה הנדרשת, בין היתר, בשל מחסור בעובדים מקצועיים ופרה-רפואיים.

משרדי הממשלה והמוסדות האחראים למתן שירותי הרווחה, הבריאות, החינוך, התחבורה והשירותים המקומיים אינם ערוכים כראוי לספק לאנשים בעלי מוגבלות את צורכיהם, ונראה כי עדיין אין מודעות מספקת ברשויות שלטון ובגופים ציבוריים לצרכים הייחודיים של בעלי המוגבלות. לגופים אלה חסרים נתונים חיוניים לתכנון, לתקצוב ולקביעת סדר עדיפויות בכל הקשור לטיפול באנשים בעלי מוגבלות. כמו כן, הם אינם מיישמים חוקים ותקנות שנועדו לסייע לאנשים אלה. לדוגמה, אחת התופעות הבולטות היא העדר סידורי נגישות וחוסר פיקוח ואכיפה של הרשויות המקומיות על ביצוע סידורים כאלה. מבקר המדינה ציין בדוח כי גם במסגרת המשאבים הקיימים אפשר לעשות יותר. על רשויות השיקום להעמיק את ההכרה, כי יש ליישם את החוקים שנועדו להקל על אנשים בעלי מוגבלות. שיקום מוצלח יכול להקנות לבעלי המוגבלות יתר עצמאות ולאפשר להם לחיות בכבוד, ואף לתרום לכלכלת המדינה במקום להזדקק לסיועה.

הפרטת חברות ממשלתיות - החוקים המסדירים את פעילותן של החברות בארץ, לרבות החברות הממשלתיות, מקנים עצמאות מלאה לדירקטוריונים בניהול עסקיהם. אולם בעוד שחברות פרטיות פועלות למקסם את רווחיהן כדי שיוכלו להתחרות בשוק ההון, ולעמוד בדרישות הרווח של בעליהן, אין החברות הממשלתיות חייבות לעמוד בדרישות כאלה. כתוצאה מכך המדינה אינה יכולה לנהוג מנהג בעלים בחברות שבבעלותה, ואינה מצליחה להחזיר לידיה נכסים שהעמידה לרשות החברות,

גם כאשר לא נעשה בהם שימוש, או כאשר השימוש שנעשה בהם אינו תואם את המטרות שלשמן הוקמו.

ב. דוחות על הביקורת בשלטון המקומי

1. במסגרת דוח שנתי 52א נכללו, כאמור, שני פרקים שדנו בביקורת על הרשויות המקומיות:

אחד הפרקים האלה דן בשימוש שנעשה בכספי רשויות מקומיות לצורך תעמולת הבחירות. הביקורת העלתה, כי ראשי רשויות מקומיות נשאו בהוצאות על פרסומים בעלי אופי תעמולתי לטובת ראש הרשות המקומית שהתמודד בבחירות לרשויות המקומיות שהתקיימו בנובמבר 1998 והוציאו מכספי הרשויות על תעמולת בחירות, אף שהדבר נאסר בחוק. בכך נהנו ראשי רשויות מקומיות אלה וסיעותיהם, שלא כדין, ממימון פרסומי תעמולה בסכומים ניכרים מקופת הרשויות המקומיות, וניצלו את הקופה הציבורית למימוש מטרותיהם האישיות ולהגדלת סיכויים להיבחר שוב. במעשה זה יש משום שימוש לרעה בכוח השלטון ופגיעה בעקרון השוויון בבחירות. יודגש, שהתופעה האמורה חוזרת ונשנית, ומבקרי המדינה כבר התריעו עליה בעבר פעמים מספר.

הפרק האחר דן בקבלת עובדים ובמינויים פוליטיים ברשויות מקומיות. השירות הציבורי בישראל מושתת על עובדים קבועים, שאינם אמורים להתחלף עם חילופי שלטון, ומינויים אמור להעשות על פי נהלים הקבועים בדין, ובחירתם אמורה להיות על פי כישוריהם בלבד, בלי שלזהותם הפוליטית יהיה משקל כלשהו. הביקורת העלתה, שלאחר הבחירות לרשויות המקומיות שהתקיימו ב-1998, נתקבלו עובדים בתהליכים לא תקינים ברשויות שנבדקו, וכן נתקבלו בהליכים לא תקינים עובדים שהיו פעילים במסגרות פוליטיות שראש הראש המקומית הנבחר השתייך אליהן, ובחירתם נעוצה בעובדה זו.

מינויים הנעשים משיקולים פוליטיים ולא משיקולים ענייניים, עלולים לפגוע באיכותו המקצועית של השירות הציבורי ובאמון הציבור בשירות זה. תופעת המינויים הפוליטיים, הפושטת צורה ולובשת צורה, מצטרפת לנורמות ציבוריות בלתי תקינות ההולכות וקונות להן שביטה בחיינו הציבוריים. גם על תופעה זו התריעו מבקרי המדינה בעבר, ומן הראוי כי יינקטו כל האמצעים - חקיקתיים, משפטיים וציבוריים - כדי לשרשה.

2. ב-30.6.02 פורסם דוח על הביקורת בשלטון המקומי, באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה.

בחלק הדן בשלטון המקומי נכללים ממצאי ביקורת על פעילותן של רשויות מקומיות בנושאים שונים שהשלטון המקומי מטפל בהם. הממצאים הכלולים בדוח זה מראים, כי לא תמיד הקפידו הרשויות המקומיות על תקינות פעולותיהן ועל ניצול נאות של המשאבים העומדים לרשותן.

בדיקה שנעשתה בכמה **מרחבי תכנון מקומיים** העלתה ליקויים בתפקודן של ועדות מקומיות לתכנון ולבנייה, ועיקרם אי-קיום פיקוח ראוי על שמירת הוראות חוק התכנון והבנייה והיעדר אכיפה יעילה של הוראות החוק על עברייני בנייה. בפרק על **מתחם ירקונים בפתח תקווה**, שהוכרז קרקע חקלאית, צויין כי העירייה והוועדה המקומית לא מילאו את חובתן למנוע הקמת עשרות מבנים מסחריים במתחם והפעלת עסקים גדולים בהם, ולא עשוי די לסגירת העסקים ולהריסת המבנים

שבנו שלא כחוק, וכתוצאה מכך נוצרו עובדות בשטח העלולות להפריע לתכנון עתידי של המתחם ולביצועו.

בבדיקת ועדות מקומיות-מרחביות נמצא, שלשיקולים פוליטיים היה משקל במינוי יושבי ראש של ועדות, וכן שחלוקת מרחבי התכנון בין הוועדות אינה מאוזנת. בהיעדר הנחיות ברורות של משרד הפנים נהגו הוועדות כראות עיניהן בתחומי הניהול הכספי ורכישת נכסים.

קיומה של ביקורת פנימית ברשויות מקומיות נודעת לה חשיבות רבה לחיזוקו ולשיפורו של המינהל. הביקורת העלתה, כי אף שמינוי מבקר פנימי הוא חובה שנקבעה בחוק, יש רשויות שבהן לא מונה מבקר פנימי, וכי קיימים ליקויים בכל הקשור לתיקון ליקויים שנכללו בדוחות ביקורת קודמים.

לראשונה בדק משרד מבקר המדינה את קשרי הגומלין של רשויות מקומיות בארץ עם ערים תאומות בעולם ונמצא, כי אין יעדים מוגדרים בנושא זה וכי לא הוגדרו אמות המידה למהות הקשרים ולא נקבעו דרכי הפיקוח של השלטון המרכזי. התוצאות שהשיגו הרשויות המקומיות מפעילות זו - מועטות.

בביקורת בעיריית ירושלים נמצא, כי על אף שינויים דמוגרפיים ניכרים שחלו בעיר, לא הוכנה תכנית אב למערכת החינוך, ויש מחסור ניכר בכיתות לימוד במגזרי החינוך החרדי והערבי. קיימת דרישה של מוסדות מוכרים שאינם רשמיים למימון מבני חינוך, אף שלא חלה על העירייה חובה חוקית לממנם. במעקב שנעשה בנושא בטיחות במוסדות חינוך נמצאו ליקויי בטיחות רבים - ביניהם ליקויים שהעירייה דיווחה כי תיקנה, אף שלא עשתה כך - חלקם ליקויים שיש בהם כדי לגרום סכנת חיים. עוד נבדק בעירייה נושא תנאי הפרישה והפנסיה של עובדים, ונמצאו ליקויים הנוגעים להטבות חריגות שניתנו לפורשים, ללא אישור משרד האוצר. במתן אותן הטבות קיבלה עליה העירייה התחייבויות כספיות כבדות, שיכבידו על קופתה לאורך שנים.

בנושא התשתיות הפיזיות נמצא, כי עיריית אילת לא התאימה את תשתיות הביוב לקצב הפיתוח של העיר בעשור האחרון; בעיריית חיפה נמצא, כי תשתיות הכבישים מידרדרות, בין היתר, בשל היעדר תחזוקה מונעת.

עיריית אור יהודה סבלה במשך שנים מגירעונות כספיים גדולים, כתוצאה מחריגות מתקציבי ההוצאה המאושרים ומאי-מימוש פוטנציאל ההכנסות ממקורות עצמיים; בעקבות תכנית הבראה הגיעה העירייה בשנת 2000 לאיזון בתקציב הרגיל. מצבה הכספי של העירייה בשנות התשעים גרם לכך שהיא לא שילמה כספים שחבה לחברה בבעלותה, שהפעילה מוסדות חינוך רבים בתחום שיפוטה, והדבר היה אחד הגורמים העיקריים להתמוטטות הכספית של החברה.

עוד נכללו בדוח זה תוצאות ביקורת במועצה האזורית מטה אשר וביקורת בעניין הפעלת שלושה חופי רחצה בים התיכון.

בסיום הדוח ציין המבקר כי ניהול תקין של הרשויות המקומיות משפר את איכות החיים של תושביהן, שכן הן מופקדות על מתן שירותים במגוון רחב של תחומים הנוגעים לחיי היומיום. לפיכך נודעת חשיבות רבה לתקינות פעילותן של הרשויות המקומיות.

ג. דוחות על הביקורת באיגודים

בדוח שפורסם ב-30.6.02 נכלל, כאמור, גם חלק הדין באיגודים.

בחלק זה מובאים ממצאי ביקורת העוסקים בקשת רחבה של נושאים בתחום הכלכלי, החברתי, הניהולי, התחבורתי והביטחוני. נבדקו שבע חברות ממשלתיות, חברה פרטית שהממשלה משתתפת בהנהלתה, תאגיד שהוקם מכוח חוק, קואופרטיב לתחבורה ציבורית ועמותה שהמדינה משתתפת בהנהלתה.

בנושא ניהול **נכסי חברת החשמל** הועלה כי המדינה והחברה לא עשו די ליישום הוראות חוק משק החשמל בעניין הזכויות והנכסים של החברה בעקבות תום הזיכיון שהיה בידיה לפעולות בתחום משק החשמל, והוראות אלה טרם יושמו. עוד נכללים בדוח ממצאים בתחום השליטה על נכסי המקרקעין של החברה והבקרה השוטפת עליהם.

חברת בתי זיקוק לנפט העסיקה יועץ אסטרטגי שנתן לה גם שירותי ייעוץ משפטי, ללא אישור רשות החברות הממשלתיות ועל אף קיומו של חשש לניגוד עניינים עם חברה אחרת שגם לה נתן ייעוץ. בז"ן, שמונתה למלא את תפקידיה של רשות כבאות במפעלה שבחיפה, לא מילאה את מלוא תפקידיה על פי החוק והתקנות; יחידות משרד הפנים הנוגעות בדבר לא קיימו פיקוח ובקרה מספיקים על היערכות מפעלי בז"ן ומפעלי החברות שבהחזקתה לכיבוי אש.

ההתקשרות של **התעשייה האווירית** עם קבלן בחו"ל לשם ייצור חלק מהותי של מטוס ה"גלקסי" נכשלה: מטרת ההתקשרות לא הושגה והיא הסבה לתע"א נזקים כבדים. הדבר נבע, בין היתר, מפגמים בתהליכי קבלת ההחלטות ומליקויים בתהליך בחירת הקבלן. אין זו הפעם הראשונה שניסיונותיה של התע"א להתקשר עם קבלן לפיתוח וייצור של מטוסי מנהלים נכשלו וגרמו לנזקים כבדים.

חברת אל על נבדקו עסקאות למכירת מטוסים, השקעה בחברה ושיתוף פעולה בהפעלת טיסות שכר ובשיווקן. גם כאן נמצאו ליקויים בתהליך קבלת ההחלטות.

בנושא **הנהגת תחרות בתחבורה הציבורית** העלתה הביקורת כי היה פער גדול בין התכנית הכוללת להנהגת תחרות בענף לבין ההסכם שנחתם בין אגד לבין הממשלה בעניין זה. לא נמצאו מסמכים שיסבירו פער זה, ואף לא מסמכים או תחשיבים המלמדים על האופן שבו נקבעו בהסכם סכומי התמיכות שיועברו לאגד, אשר הגיעו למאות מיליוני ש"ח. עוד נבדקה **באגד** ההחלטה על שינוי הצבע והסמל של האוטובוסים.

חברת מקורות נבדקה הקמת מערכת צרכנים ממוחשבת חדשה. נמצאו ליקויים בדרך הפעולה, ובמועד סיום הביקורת עדיין לא היתה למקורות מערכת ממוחשבת להפקת חשבונות מים.

הפעולות להפרטת החזקות המדינה **בבנק לפיתוח התעשייה לישראל**, שהחלו בראשית שנות התשעים, עדיין לא הושלמו בשל בעיות במבנה ההון של הבנק ובמעורבות המדינה בו. רשויות המדינה התרשלו בתפקידן ולא עשו כראוי את הפעולות שהתחייבו מרכישת מניות שליטה נוספות בידי המדינה.

נמצאו ליקויים בפעולות **מפעל הפיס** לבחירת סמנכ"ל שיווק ופרסום ולהעסקת מומחים ויועצים חיצוניים, ובפעולות הנוגעות לשכירת מבנה ליחידת המחשב.

נבדקו היבטים הקשורים לפעולות **כפר הנוער החקלאי הכפר הירוק**, ונמצא כי על משרדי הממשלה לבחון את מתכונת תפעולו. עוד נבדק **מכון וינגייט לחינוך גופני**, ונמצא כי יש להסדיר את הקשר בין המכון לבין משרדי הממשלה וגופי הספורט, בעיקר בנושא האחריות לתשלום בעבור הפעילויות במכון.

במגן זוד אדום נבדקו המינויים למוסדות המנהלים ופעילותם, סטנדרדים לשירות והיבטים של המצב הכספי. מבקר המדינה ציין בדוח כי יש לקבוע מהו המבנה המיטבי של המוסדות המנהלים ולהגדיר את סמכויותיהם, אגב נקיטת צעדים שיבטיחו את איתנותו הכספית של הארגון.

בסיום הדוח צויין כי הגופים הכלולים בדוח זה, שחלקם מהגדולים במשק הישראלי, פועלים בעיקר בתחומי תשתיות חיוניות ונועדו לסייע לממשלה בהשגת יעדים ממלכתיים. הדוח עוסק בעיקר במינהל ובפעילות העסקית של אותם גופים וכן בפעילותם של גורמים ממשלתיים שהופקדו על ביצוע פעולות הקשורות לגופים אלה. תיקון הליקויים והפקת הלקחים הנאותים מהאמור בדו יסייעו לקידום השגת אותם היעדים.

ד. דוחות על הביקורת במוסדות להשכלה גבוהה

דוח שפורסם ב-30.6.02 נכלל, כאמור, גם חלק הדן במוסדות להשכלה גבוהה.

בחלק זה נדונו בעיקר סדרי הניהול של מכרזים ושל התקשרויות עם קבלנים וספקים, הסדרי דיוור לעובדים **במכון ויצמן למדע**, תנאי ההעסקה של עובדים בכירים **במכללה האקדמית עמק יזרעאל** וסדרי הבקרה על עבודה נוספת של אנשי הסגל האקדמי באוניברסיטאות.

העבודה הנוספת של הסגל האקדמי נעשית זה שנים ללא בקרה מספקת ואף מתרחבת, והדבר עלול לפגוע ברמתן האקדמית של האוניברסיטאות וברמת המחקר שלהן. כדי למנוע זאת על האוניברסיטאות להקפיד על אכיפת הנהלים שמטרתם לאפשר בקרה על עבודה נוספת של עובדיהן.

בסדרי ניהול המכרזים וההתקשרויות הועלו ליקויים מהותיים המצביעים על כך שיש מקום לשקול יוזמת חקיקה כדי להחיל על המוסדות להשכלה גבוהה, בהתאמות הנדרשות, את חוק חובת המכרזים. כמה מוסדות להשכלה גבוהה טענו כי החלת חוק חובת המכרזים עליהם עלולה לפגוע בעקרון החופש האקדמי, כפי שקיבל ביטוי בחוק המועצה להשכלה גבוהה. לדעת משרד מבקר המדינה, ההסתמכות על עקרון החופש האקדמי אינה ממין העניין, שכן בעניינים מינהליים עסקינן.

ה. דוחות בנושא מימון מפלגות

ביקורת לפי חוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973

1. ב-30.9.01 מסר מבקר המדינה ליושב ראש הכנסת דין וחשבון על תוצאות ביקורת החשבונות השוטפים של הסיעות בכנסת החמש-עשרה לתקופה 1.6.99 עד 28.2.01.

במסגרת בדיקתו, מצא המבקר תופעה של מימון פעילות יו"ר מפלגה מכספי תורמים, שאינם מותרים לפי חוק מימון מפלגות. בעניין זה נטען בפני מבקר המדינה, כי הפעילות שמומנה ממקורות אלה שימשה את יו"ר המפלגה בלבד במסגרת היערכותו לקראת הפריימריס שעתידים להיערך במפלגה, ולא לקידום המפלגה עצמה, ולכן אין לראות במימון פעילות זו הוצאה לפי חוק מימון מפלגות. אולם המבקר קבע כי פעילות שמטרתה הבלעדית היא קידום יו"ר המפלגה כמועמד בפריימריס צריכה להתקיים ללא קשר למנגנון המפלגה. כאשר פעילות כזו נעשית מתוך קשר עם המנגנון המפלגתי, ומבחינת תוכנה היא עולה בקנה אחד גם עם קידום האינטרס המפלגתי, כפי שבפועל היה, כי אז יש לראותה, לפחות חלקית, כפעילות למען המפלגה.

כדי לגבש את הממצאים ששימשו יסוד למסקנותיו, הפעיל מבקר המדינה את סמכויות החקירה המוקנות לו בסעיף 26 לחוק מבקר המדינה. במהלך הביקורת נגבו עדויות ונאספו מסמכים רבים.

בסיכום הביקורת ניתן דוח חיובי על חשבונותיהן של 21 סיעות. על חשבונותיהן של חמש סיעות ניתן דוח לא חיובי, ומבקר המדינה הטיל עליהן סנקציות. סיעה אחת מסרה את חשבונותיה באיחור רב, ומבקר המדינה מסר את תוצאות הביקורת על חשבונותיה ליושב ראש הכנסת ב-21.3.02.

2. באותו מועד, 30.9.01, מסר מבקר המדינה ליושב ראש הכנסת דוח על תוצאות הביקורת על חשבונות הסיעות לתקופת הבחירות המיוחדות לראש הממשלה שהתקיימו ב-6.2.01.

בתקופה זו בלטה תופה של סיעות אשר קראו להטיל בקלפי פתק לבן או להחרים את הבחירות. מבקר המדינה החליט, כי יש לראות בהוצאות על פעילות זו "הוצאות בחירות" כהגדרתן בחוק מימון מפלגות.

גם במערכת הבחירות הנדונה נתגלתה התופעה של תעמולת בחירות לטובת מועמד לראש הממשלה, הנעשית בידי גופים חוץ-מפלגתיים, שלא השתקפה בחשבונות הסיעות. גם ביקורת זו נעשתה על פי אמות המידה שהותוו בדוח על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות לתקופת הבחירות לכנסת החמש-עשרה.

בסיכום הביקורת ניתן דוח חיובי על חשבונותיהן של 13 סיעות, ועל חשבונותיהן של שלוש סיעות ניתן דוח לא חיובי.

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

במהלך התקופה הנסקרת מסר מבקר המדינה ליושב ראש הכנסת דוחות על תוצאות הביקורת על חשבונותיהן של סיעות ורשימות שהשתתפו בבחירות לרשויות המקומיות שהתקיימו במועדים

שוניים ביישובים אחדים. ב-1.7.01 נמסרו דוחות הנוגעים לבחירות שהתקיימו באבו סנאן ובכאבול; ב-14.11.01 נמסרו דוחות הנוגעים לבחירות ביאנוח ג'ת ובכסרא סמיע; ב-18.12.01 נמסר דוח הנוגע לבחירות במעלה עירון; ב-1.1.02 נמסר דוח הנוגע לבחירות בבסמ"ה.

דוחות נציב תלונות הציבור

דוח מספר 28 של נציב תלונות הציבור לשנת 2001 הונח על שולחן הכנסת ופורסם ברבים ביום 5.3.02. הדוח מסכם את פעולתו של הנציב ושל נציבות תלונות הציבור בפרק הזמן שבין ה-30 בספטמבר 2000 ועד ל-31 בדצמבר 2001. כן כולל הדוח סקירה כללית על סמכויותיו ותחומי פעולתו של נציב תלונות הציבור. בדוח הובאו נתונים על מספר התלונות ותוצאות בירורן, על התפלגות התלונות לפי הגופים הנילוונים ולפי התוצאות של בירור התלונות, וכן תיאור הטיפול ב-28 תלונות נבחרות.

כל אדם רשאי להגיש תלונה לנציבות, והפניה אינה כרוכה בתשלום אגרה כלשהי. אל נציבות תלונות הציבור ניתן לפנות בכתב - באמצעות הדואר, הפקסימיליה או הדואר האלקטרוני או באמצעות פנייה ללשכות לקבלת תלונות בעל-פה שבמשרדי נציבות תלונות הציבור בירושלים, בתל אביב, בחיפה בבאר שבע ובנצרת.

בפרק הזמן הנסקר בדוח התקבלו בנציבות תלונות הציבור 7,016 תלונות. מתוך 9,144 תלונות שטופלו בתקופה הנסקרת (בכללן תלונות שנותרו לבירור מהשנה הקודמת) הסתיים הטיפול ב-7,580 תלונות שכללו 7,717 נושאים לבירור. ב-36.6% מהנושאים שהטיפול בהם הסתיים בהכרעה לגופו של עניין, נמצא שהתלונה מוצדקת (בשנה הקודמת - 37.1%).

התלונות המתקבלות בנציבות עוסקות בשלושה תחומים עיקריים: מינהלי, משפטי וחברתי.

התחום המינהלי: רוב התלונות בנושא זה נוגעות לשירות הלקוי הניתן לאזרח בגופים ציבוריים - אי מתן מענה לפנייה, מסירת מידע חסר או מטעה, השעיית הטיפול בתלונה וכדומה.

התחום המשפטי: התלונות בתחום זה הן על פעולות הגופים הציבוריים שנעשו בניגוד לחוק, לתקנות, לנהלים הקיימים בגופים אלו, או בחריגה מסמכות; או על פרשנות מפלה או בלתי סבירה של הדין.

התחום החברתי: התלונות בתחום זה עוסקות בעיקר בשירותי רווחה כמו הבטחת הכנסה, ביטוח לאומי, דיור ציבורי; בשירותי בריאות ובביטוח בריאות ממלכתי; בענייני חינוך ובעניינים הקשורים לנכים.

בנציבות תלונות הציבור מתקבלות גם תלונות של עובדי ציבור על פגיעה בזכויותיהם בידי מי שממונה עליהם, בתגובה על חשיפת מעשי שחיתות במקום עבודתם. בדוח מובא תיאורן של שתי תלונות כאלה; בתלונה האחת הוציא נציב תלונות הציבור צו המורה למשרד הבריאות להמשיך ולהעסיק עובד שחווה העבודה עמו לא חודש בשל כך שגילה מעשי שחיתות במקום עבודתו. בתלונה השניה, הורה נציב תלונות הציבור לרשות הרישוי לשקול מחדש בקשתו של מתלונן לקבל המלצה

לקבלת רישיון להוראת נהיגה, לאחר שהנציב קבע שבקשתו נדחתה מנימוקים לא ענייניים אלא בשל הודעותיו, שנעשו בתום לב ועל פי נהלים תקינים, על מעשי שחיתות שנעשו במשרד הרישוי.

5. תכנית העבודה של משרד מבקר המדינה

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

6. תקציב משרד מבקר המדינה (באלפי שקלים)

התקציב לשנת 2002	ההוצאה* למעשה בשנת 2001	התקציב לשנת 2001	התכנית	
177,287	162,457	196,326	משרד מבקר המדינה	11
19,433	18,886	23,335	ניהול ומטה	01
4,045	3,808	4,713	הנהלה	01 01
7,575	7,502	8,906	תכנון, עריכה וייעוץ	01 02
150	217	639	אורחים ושיתוף פעולה	01 03
1,576	1,789	2,566	הדרכה	01 04
1,471	1,408	2,131	אמרכלות שיא כוח אדם	01 05
4,616	4,162	4,380	אמרכלות רכישות	01 06
121,254	113,668	124,557	ביצוע ביקורת	02
31,425	29,663	30,701	ביקורת משרדי ממשלה	02 01
16,082	15,285	15,703	ביקורת מערכת הביטחון	02 02
17,339	16,530	19,007	ביקורת רשויות מקומיות	02 03
14,068	13,231	15,055	ביקורת איגודים ממשלתיים	02 04
4,592	4,383	4,639	ביקורת פעולות ענ"א	02 05
120	137	285	ביקורת בחו"ל	02 06
9,093	8,707	12,444	אמרכלות שיא כוח אדם	02 07
28,535	25,732	26,723	אמרכלות רכישות	02 08
27,000	25,077	31,317	נציבות תלונות הציבור	03
2,217	2,075	2,812	הנהלה	03 01
13,163	12,366	15,521	הטיפול בתלונות	03 02
2,808	2,689	3,939	אמרכלות שיא כוח אדם	03 03
8,812	7,947	9,045	אמרכלות רכישות	03 04
5,800	4,826	12,677	הוצאות חד-פעמיות	04
1,200	1,325	1,583	בנייה ותחזוקה	04 02
3,350	2,875	7,535	מחשוב	04 04
		1,144	מחשוב לרשומ"ק ולנת"צ	04 05
	368	653	מימון בחירות - תשלום לרו"ח	04 07
	158	161	שכירות - הלשכה בירושלים	04 09
	52	851	אבטחה	04 10
	48	550	מרכזיות	04 11
250		200	מבנה משרד בקרית הלאום	04 12
1,000			מבנה חדש בתל אביב	04 13

05	רזרבה	4,440	3,800
05 01	רזרבה לשכר	3,540	2,800
05 02	רזרבה לרכישות	900	1,000

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

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

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

(2) משרד מבקר המדינה מוציא כתב עת לענייני ביקורת המדינה ושמו "עיונים". החוברת האחרונה, מס' 58, פורסמה בשנת התש"ס-2000.

(3) משרד מבקר המדינה מנהל מאגר מידע על כוח האדם המועסק בו, לצורכי ניהול כוח האדם.

(4) משרד מבקר המדינה אינו מקיים קרנות ואינו נותן מלגות.

(5) משרד מבקר המדינה אינו נותן תמיכות למוסדות ציבור או לכל גוף אחר.

8. טלפונים וכתובות

א. משרד מבקר המדינה: כתובות, טלפונים, פקסים

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

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

פקס	טלפון	שעות קבלה	כתובת	
02-6665204	02-6665000	א' - ה' 12.00 - 08.30 ד' 17.00 - 15.00	רח' בית הדפוס 12 ת.ד. 669 מיקוד 91010	ירושלים
03-6241632	03-6241916	א' - ה' 12.00 - 08.30 ד' גם 17.00 - 15.00	הקריה, רח' החשמונאים 99	תל-אביב
04-8629299	04-8673291	א' - ה' 12.00 - 08.30 ד' גם 16.30 - 13.30	רחוב עומר אל-כיאם 12	חיפה
	08-6231965	ד' 17.00 - 15.00	שדרות הנשיאים, בנין משרד הפנים	באר שבע
	04-6555429	ביום ב' בין השעות 17.00 עד 15.00	רחוב פאולוס הששי, אזור התעשייה של נצרת בבנין של שירות התעסוקה	נצרת

ג. כתובות דואר אלקטרוני

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

mevaker@mevaker.gov.il - דואר כללי למשרד.

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

Feedback@mevaker.gov.il - דואר שעניינו אתר האינטרנט של המשרד.

Dover@mevaker.gov.il - שלומית לביא, עוזרת בכירה למבקר המדינה ודוברת המשרד

והממונה לפי חוק חופש המידע.

9. דיווח של הממונה על העמדת מידע

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

לממונה על העמדת מידע במשרד מבקר המדינה הוגשו בקשות אחדות לקבלת מידע, לפי חוק חופש המידע.

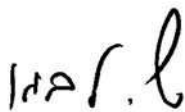
לעומת זאת התקבלו בשנה הנסקרת - כמו גם בשנים קודמות - בקשות רבות מאוד שלא על פי חוק חופש המידע, בעיקר לקבלת מידע על נושאים שבהם נעשתה ביקורת ועל נושאים שפורסמו בדוחות מבקר המדינה. כמו כן התקבלו בקשות לקבלת רשימה של הגופים העומדים לביקורתו של המבקר, או שאלות אם גוף מסויים עומד לביקורת. בקשות כאלה נענו גם קודם שחוק חוק חופש המידע, והן נענות גם כעת, אף שאינן מתבססות על חוק חופש המידע.

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

בקשה אחת נענתה לא במלואה שכן התבקשו בה גם מסמכים שהינם מידע בדבר דיונים פנימיים, תרשומות של התייעצויות פנימיות, טיוטה, עצה או המלצה שניתנו לצורך קבלת החלטה, אשר על פי סעיף 9(ב)(4) לחוק, רשות ציבורית אינה חייבת למסרם.

בקשה נוספת נענתה באופן חלקי שכן התבקשו בה גם מסמכים שגלויים אסור על פי חיקוק אחר, וסעיף 20 לחוק חופש המידע, שעניינו שמירת דינים קובע, כי אין בהוראות חוק חופש המידע כדי לגרוע מתוקפו של חיקוק אחר האוסר גילוי או מסירה של מידע.

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



שלומית לביא
הממונה על העמדת מידע

ירושלים, כ"א בתמוז התשס"ב
1 ביולי 2002