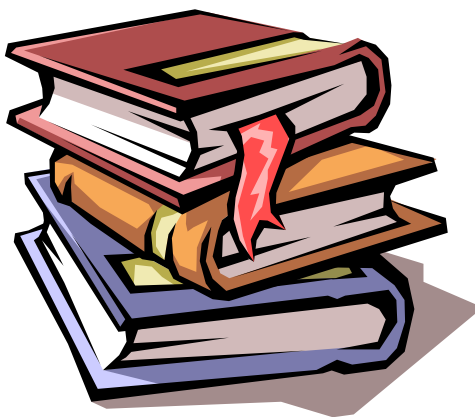




משרד מבקר המדינה

דין וחשבון

לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח–1998



ירושלים, תמוז התשע"ג

יולי 2013



משרד מבקר המדינה

דין וחשבון לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998

לפרק הזמן 1.7.12-30.6.13

ביקורת המדינה ובירור תלונות הציבור בישראל

יסודות ביקורת המדינה

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

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

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

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

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

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

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

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

תפקידיו של מבקר המדינה

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

המבקר נדרש לבחון את פעולות הגופים המבוקרים מההיבטים האלה:

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

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

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

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

היקף הביקורת

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

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

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

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

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

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

תוצאות הביקורת - דוחות מבקר המדינה

מבקר המדינה מפרסם דוחות שונים, שהעיקרי שבהם הוא הדוח השנתי המוגש לכנסת על פי חוק, ובו מובא סיכום של הביקורת שנעשתה על משרדי הממשלה, על מאזן זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה, 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, ובד בבד, 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 מדי שנה בשנה דוח מקיף על השלטון המקומי במדינת ישראל.

נוסף על ארבעת הדוחות המרכזיים מפרסם מבקר המדינה **דוחות נפרדים** בנושאים מיוחדים, בשל זיקתם לבעיה עקרונית, או לשם שמירה על טוהר המידות או מסיבה אחרת, למשל בשל חשיבותו המיוחדת של הנושא, בשל הצורך לתקן בדחיפות את הליקויים שהועלו בדוח, או מאחר שהדוח עוסק בנושא שעל סדר היום הציבורי. כמו כן מתפרסמות **חוות דעת** שהכין מבקר המדינה לפי סעיף 21 לחוק מבקר המדינה לבקשת הכנסת, ועדת הכנסת לענייני ביקורת המדינה או הממשלה.

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

נציב תלונות הציבור

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

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

נציב תלונות הציבור משמש כתובת לתלונות על גופים ממלכתיים וציבוריים שנקבעו בחוק (להלן - גופים נילונים), והוא ממלא את תפקידו באמצעות נציבות תלונות הציבור, שהיא יחידה מיוחדת במשרד מבקר המדינה. מנהל הנציבות מתמנה בידי הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, לפי הצעת נציב תלונות הציבור. ממרס 2007 מנהל הנציבות הוא עו"ד הלל שמגר. בנציבות עובדים יותר מ-70 עורכי דין המבררים את התלונות, עובדת סוציאלית אחת וכן כ-30 עובדים מנהליים המסייעים בטיפול בתלונות. כ-10% מהעובדים המקצועיים בנציבות הם בני המגזר הערבי. בנציבות כמה עובדים דוברי שפות שונות ובהן רוסית, ערבית, ספרדית ואמהרית.

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

כדי להגביר את נגישות הציבור לנציבות, מפעילה הנציבות לשכות לקבלת קהל ברחבי הארץ: בירושלים, בתל אביב, בחיפה, בלוד, בבאר שבע, בנצרת, בנצרת עילית 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.

בשנים האחרונות חל גידול רב במספר התלונות המוגשות לנציב תלונות הציבור, ובשנת 2012 הוא עמד על יותר מ-15,000 תלונות חדשות. השיעור הממוצע של התלונות המוצדקות מבין כלל התלונות שבוררו לגופו של עניין היה בשנים האחרונות כ-28%.

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

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

לאחרונה נפתח אפיק חדש במסגרתו יכול כל אדם להגיש את תלונתו - דף הפייסבוק של משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור.

הנושאים שאפשר להתלונן עליהם הם רבים; אדם יכול להגיש תלונה אם נפגע במישרין ממעשה או מחדל של גוף מבוקר 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: השהיית 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 לדיוור והטבת תנאי דיור; שירותי בריאות וביטוח בריאות ממלכתי; ענייני חינוך וזכויות נכים.

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

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

בשנים האחרונות מקיימת הנציבות הליך של גישור בתלונות שנמצאות מתאימות לכך. טיפול 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 כך 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 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 או במילואים ושל שוטרים או סוהרים הנוגעות לסדרי שירותם, לתנאי שירותם או למשמעת. תלונות אלה מבוררות על ידי נציב קבילות חיילים ונציב קבילות שוטרים וסוהרים.

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

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

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

היעד המרכזי שהציב מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור בתחילת כהונתו הוא העצמתה של הביקורת המקצועית וחיזוק האפקטיביות שלה, בין היתר על ידי חיזוק ממשי של המעקב אחר תיקון הליקויים שהועלו בדוחות, ופרסום שמות נושאי המשרה שעליהם הוטלה החובה לתקן את הליקויים והפעולות שעשו לתיקונם. נוסף על כך קבע מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, כי יושם דגש רב, הן בעבודת הביקורת והן במסגרת בירור התלונות בנציבות תלונות הציבור, על שמירת זכויותיהן של השכבות החלשות ועל ההגנה על זכויות האדם במדינת ישראל וקידומן. 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 הציבור למשרד מבקר המדינה ושיתוף הציבור בעבודת הביקורת.

אלה היעדים שקבע מבקר המדינה בתחום הביקורת:

1. ההגנה על זכויות האדם במדינת ישראל וקידומן

משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור יהיה מוסד מרכזי בהגנה על זכויות האדם במדינת ישראל ככלל, וזכויות של אוכלוסיות חלשות בפרט וקידומן של זכויות אלה. חוקי היסוד בדבר זכויות האדם ובראשם חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, אינם אך אידאל נשגב או מטרה נעלה, אלא הם מטילים חבויים משפטיים שיש להן השפעות מעשיות על תפקודן של רשויות השלטון. בכוונת משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור לבחון את פעילותם של הגופים המבוקרים בראי החובות החוקתיות והחוקיות המוטלות עליהם בכל הנוגע לשמירה על זכויות היסוד.

2. הקפדה על גבולות הביקורת

משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור הוא גוף מקצועי ואיכותי אשר עליו הוטל לערוך ביקורת בכ-1,500 גופים מבוקרים, וכן לברר תלונות על מספר דומה של גופים נילונים. העצמתה של הביקורת המקצועית היא יעד חשוב ומידי, וחיזוק האמון שבין משרד מבקר המדינה לבין הגופים המבוקרים הוא תנאי הכרחי לקיומה של ביקורת אמינה ויעילה. לשם קיומה של ביקורת אמינה ויעילה, נדרשת, בין היתר, הקפדה על קיומה של גישה מלאה לכל חומר שבידי הגוף המבוקר, ללא כל מגבלה.

3. 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 התוותה מדיניות של ביצוע ביקורות בזמן אמת ופרסום ממצאיהן סמוך ככל האפשר למועד האירועים. מגמה זו נמשכה בשנה הנסקרת ואף תתחזק בשנים הבאות.

4. 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".

5. הגברת אפקטיביות הביקורת והמעקב אחר תיקון ליקויים

ביקורת ללא מעקב אחר תיקון הליקויים שהיא מעלה אינה מספקת. רק מעקב רצוף וחסר פשרות אחר תיקון הליקויים שעליהם הצביע המבקר ותיקונם יבטיח את השגת מטרת הביקורת. לפיכך קבע מבקר המדינה, כי תינתן עדיפות גבוהה לפעולות מעקב אחר תיקון ליקויים. לצורך כך, הוקמה יחידה מיוחדת במשרד שזהו עיקר תפקידה. 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 21א או 21ב, ללא הצדק סביר, יהווה הדבר עבירת משמעת לפי הדין המשמעת החל באותו גוף מבוקר". בסמוך לכניסתו לתפקיד הטיל מבקר המדינה על המנהל הכללי של המשרד לבחון דרכים נוספות לחיזוק וייעול המעקב אחר תיקון הליקויים, ובהן שינוי שיטת ההפעלה של היחידה למעקב אחר תיקון ליקויים ופרסום שמות נושאי המשרה שעליהם הוטלה החובה לתקן את הליקויים שהתגלו בדוחות והפעולות שעשו לתיקונם.

6. פרסום שמות

נקבע כי יפורסמו שמות של בעלי תפקידים בכירים שנמצא כי התרשלו במידה חמורה בביצוע תפקידיהם ובמעשיהם או במחדליהם פגעו, בין השאר, באוצר המדינה. אין גורם הרתעה בעל משקל כמו פרסום שמות עובדי הציבור האחראים לליקויים ולמחדלים. פרסום שמו של עובד ציבור נשקל בזהירות רבה ותוך שמירה על כללי הצדק הטבעי, בהתחשב בחומרת הפגיעה שמייחס לו דוח הביקורת ובהתחשב בבכירותו. הפרסום נעשה רק לאחר שמוצתה זכות התגובה של העובד.

7. 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, ובמקרים מיוחדים שבהם הוכחה מידת רבה של רשלנות או "עצימת עיניים" לגבי תשלום כספים ללא בסיס מאוצר המדינה.

נושאים מרכזיים לביקורת

1. ביקורת כלכלית-חברתית

ביקורת המדינה אינה פועלת 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 יינתן בשנים הקרובות דגש על ביקורת כלכלית-חברתית, אשר תבחן את תפקוד 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.

2. המאבק בשחיתות הציבורית והגנה על טוהר המידות

מבקר המדינה הציב את המאבק בשחיתות כיעד, מתוך ראייה כי זו מסכנת את הדמוקרטיה, גורמת לציבור לאבד את אמונו בממשל ועלולה לפורר את החברה הישראלית. בשנים האחרונות השקיע המשרד מאמצים מרובים בתחום זה, וגם בשנה הנסקרת היה המאבק בשחיתות אחד היעדים המרכזיים בפעילותו. יחס מיוחד ניתן לתחום טוהר המידות בסוגיית המכרזים במגזר הציבורי. בנושאים אלו עוסקים כל האגפים במשרד, אולם למאבק בשחיתות הציבורית ניתן דגש מיוחד באגף לתפקידים מיוחדים (תפק"ס).

3. שחרור חסמים בירוקרטיים מיותרים והגברת שקיפות

כחלק בלתי נפרד מחיזוק מעמדו של מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור כמגן הפרט, יינתן דגש בעבודת הביקורת לבחינת השירות הניתן לאזרח בנקודות המפגש העיקרית בינו לבין הרשות. נוסף על כך מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור רואה חשיבות רבה בהגברת שקיפות פעולות הרשות המבצעת. היעדר שקיפות, חסמים מיותרים ובירוקרטיה הם בין הגורמים המרכזיים לשחיתות ציבורית; הגברת השקיפות, איתור חסמים אלו ושחרורם וכן הצבעה על נקודות מפגש שבהן ניתן להקל על האזרח, יסייעו לחיזוק אמון הציבור בשירות הציבורי וכן יסייעו במאבק לביעורה של השחיתות הציבורית ולהגנה על טוהר המידות.

אלה היעדים שקבע מבקר המדינה בתחום בירור תלונות הציבור:

1. הנגשת נציבות תלונות הציבור

הנציבות, אשר מלאו לה כבר יותר מ-40 שנה, משמשת כתובת לכל אזרח המבקש להתלונן על השלטון המרכזי, על השלטון המקומי ועל כל גוף מבוקר. לצורך מילוי תפקידה כראוי יוחדו מאמצים רבים להגברת נגישות הציבור, ובעיקר האוכלוסיות החלשות, למוסד הנציבות, בין השאר על ידי הרחבת פעולות הנציבות בלשכות שבפריפריה, הסברה באמצעי התקשורת האלקטרונית והכתובה והפצת עלוני הסברה במשרדי הרשויות המקומיות, במתנ"סים ובריכוזי ציבור אחרים. כחלק ממגמת הנגשת הנציבות לכלל הציבור והגברת המודעות לייעודה של הנציבות, נפתחה בשנה האחרונה לשכה נוספת בעיר קריית שמונה, המשמשת את הציבור המתגורר בצפון הארץ, וזאת במטרה לחזק את הקשר עם הפריפריה וההגנה על זכויותיהן של השכבות החלשות. במקביל, נפתח דף הפייסבוק של משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, אשר פונה לקהל יעד שונה וגם באמצעותו ניתן להגיש תלונות לנציבות תלונות הציבור וכן להתעדכן באופן תדיר בפרסומים השונים של המשרד. בתקופה הקרובה עתיד להצטרף לכך גם ערוץ היוטיוב של משרד מבקר המדינה, אשר ישתלב במגמת ההנגשה הן הפיזית והן בערוצים הטכנולוגיים.

2. בחינת אמצעים חדשים לטיפול בתלונות

בעבודת הנציבות מושקעים משאבים רבים לצורך שיפור השירות לאזרח על ידי ייעול הליכי הבירור וקיצור משך הטיפול בתלונה. בין יתר האמצעים לייעול הטיפול בתלונות מקיימת הנציבות בשנים האחרונות, כאמור, הליך של גישור לשם טיפול 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.

3. הגנה על חושפי מעשי שחיתות

אחד היעדים המרכזיים של נציבות תלונות הציבור הוא הגברת ההגנה על חושפי שחיתות ועל מבקרים פנימיים, ובמידת האפשר אף הרחבתה ליתר שומרי הסף. במסגרת זו נעשית עבודת מטה בסיוע הרשות להגנה על עדים וגופים נוספים, על מנת לגבש דרכי פעולה המתאימות לאופיים ולצורכיהם של חושפי השחיתות.

משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור - יעדים נוספים

1. שקיפות והגשמת זכות הציבור לדעת וחופש הביטוי

פומביות ממצאי הביקורת ובירור התלונות הוא נדבך חשוב ביותר במשטר דמוקרטי. חוק יסוד: מבקר המדינה אף עיגן את פומביות הממצאים במעמד חוקתי בדמות סעיף 12(ב), הקובע כי דינים וחשבוניות וחוות דעת יוגשו לכנסת ויפורסמו ברבים. מתן פומביות לממצאי הביקורת ובירור התלונות חשוב ביותר ליעילות הביקורת, שכן תנאי הכרחי למינהל תקין, לאמון הציבור וליעילות הפיקוח על הרשות המבצעת הוא שקיפות. הפרסום ברבים ושקיפות פעולת הגופים המבוקרים מגשימים את הרציונלים העומדים בבסיס 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. לצידם משמעות נדבך חשוב דרכי התקשורת חדשות ומגוונות כגון מרשתת אינטרנט, רשתות חברתיות ואמצעים נוספים של המדיה החדשה. מבקר המדינה מדגיש את חובתו של המשרד לבחון כל העת אם פרסום ממצאי הביקורת מתממש בדרך הראויה לנוכח המציאות המשתנה ובהתאם לכך הנחה את משרדו לפעול בעולם המדיה החדשה. בשנה הנסקרת נפתח כאמור דף הפייסבוק של משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור וכן עתיד להיפתח ערוץ יוטיוב. כמו כן, בעתיד הקרוב תוכנן של חלקים מדוחות הביקורת ובירור התלונות יובאו בסרטונים קצרים וקליטים שיבטאו את עיקרי הממצאים שפורסמו בדוחות הכתובים.

2. חיזוק המחקר והפיתוח והמקצועיות של ביקורת המדינה

מבקר המדינה מייחס חשיבות רבה לחיזוק המקצועיות של ביקורת המדינה ובירור תלונות הציבור. הביקורת ובירור התלונות חייבים להיות מותאמים למציאות המשתנה. במסגרת זו החל משרד מבקר המדינה בשנה הנסקרת לקיים בחינה מחודשת של תורת ביקורת המדינה, שיתופי פעולה עם האקדמיה, פיתוח מערכות מחשוב מתקדמות - מנהליות ומקצועיות, וחיזוק הקשר עם מוסדות

ביקורת מדינה מקבילים בעולם. לשם כך, המשרד מחזק עם קשריו עם גופים אקדמיים בארץ ובעולם ואת מערך קשרי החוץ שלו, מעדכן את תורת ביקורת המדינה, ופועל לשדרוג מערך המחשוב המשרדי והתאמתו לצורכי העבודה בעידן הדיגיטלי.

3. חיזוק הקשר עם הכנסת

החוק קובע מפורשות, כי במילוי תפקידיו יהיה מבקר המדינה אחראי בפני הכנסת בלבד, והוא מדגיש את אי-תלותו של המבקר בממשלה. מבקר המדינה מספק לכנסת מידע המאפשר לה למלא את חובתה כרשות מחוקקת לפקח על הרשות המבצעת, פיקוח שהוא אחד מעמודי התווך של הפרדת הרשויות במדינה דמוקרטית.

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 ונציג תלונות הציבור. הנושאים המועלים לדיון מתוך הדוחות נקבעים גם בהתחשב בהמלצות מבקר המדינה. בעקבות הדיונים מכין יו"ר הוועדה בתיאום עם משרד מבקר המדינה את "סיכומיה והצעותיה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה", ואלה מובאים לאישור מליאת הכנסת, ולאחר אישורה הם הופכים להחלטת הכנסת. המבקר נמצא בקשר מתמיד עם הוועדה ומוסר לה דין וחשבון על פעולותיו כל אימת שייראה לו, או כשהיא מבקשת זאת ממנו.

התקציב השנתי של משרד מבקר המדינה נקבע כאמור 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.

המבנה הארגוני של משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור ורשימת בעלי תפקידים בכירים

במשרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור פועלות חמש חטיבות המופקדות על הביקורת בתחומים השונים של המינהל הציבורי: שלוש חטיבות לביקורת משרדי הממשלה ומוסדות המדינה; חטיבה לביקורת מערכת הביטחון; חטיבה לביקורת הרשויות מקומיות. נוסף על כך פועלים במשרד אגפים ייחודיים: האגף לתפקידים מיוחדים והאגף לביקורת בחירות ומימון מפלגות.

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

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

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

ביוני 2013 מנה תקן המשרד 580 משרות, והועסקו במשרד 525 עובדים: 291 נשים ו-234 גברים. מבין כלל העובדים במשרד 398 מדורגים בדירוג הביקורת ומועסקים במשרות מקצועיות, כולם בעלי השכלה אקדמית במגוון רחב של תחומים, 77 מהם הם עובדים בעלי השכלה משפטית המועסקים בנציבות תלונות הציבור; 127 עובדים מדורגים בדירוג המינהלי.

העובדים המקצועיים המועסקים בביקורת הם אקדמאים המדורגים בדירוג הביקורת - מהם 18% בעלי תואר ראשון (70 עובדים), 12% סיימו לימודי תעודה לאחר תואר ראשון (48 עובדים), 68% בעלי תואר שני (272 עובדים) ו-2% בעלי תואר שלישי (8 עובדים). מספרם הרב של העובדים האקדמאים, בעלי תארים מתקדמים בתחומים מגוונים, נובע מהצרכים המקצועיים של המשרד כגוף הנדרש לבצע את ביקורת המדינה במגוון נושאים והיבטים, בכל תחומי העשייה, באופן מקצועי, יסודי ומעמיק. מקצועיותם הרבה של עובדי משרד מבקר המדינה, ניסיונם העשיר ועצמאותם הם הערובה לקיומה של ביקורת מעמיקה איכותית ואובייקטיבית.

רשימת בעלי התפקידים הבכירים

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 למבקר המדינה ונציב תלונות הציבור לתפקידים מיוחדים
יצחק סעד, ראש המטה ועוזר בכיר למבקר המדינה ונציב תלונות הציבור
שלמה רז, דובר משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור
מתן גוטמן, עוזר בכיר למנהל הכללי

יחידות המטה

נורית ישראלי, היועצת המשפטית למבקר המדינה
דניאל שוופי, יועץ כלכלי למבקר המדינה
ראובן כץ, מנהל יחידת התכנון, הדיווח והבקרה
שלומית סבן, עורכת כתבי המשרד
נעמי אברהם, מנהלת יחידת ההדרכה
שרון סולומון, מנהל האגף למערכות מידע

חטיבות הביקורת

החטיבה לביקורת משרדים כלכליים

צבי ורטיקובסקי, משנה למנהל הכללי, מנהל החטיבה לביקורת משרדי ממשלה כלכליים
שמואל הרשקוביץ, מנהל אגף ב'
אהוד לנגרמן, מנהל אגף ג'
אוהד דבי, מנהל אגף ח'
אליעזר בראונר, מנהל אגף ט'
מאיר בן דוד, מנהל אגף י'

החטיבה לביקורת תחומי רווחה וחברה

שמואל גולן, משנה למנהל הכללי, ממלא מקום מנהל החטיבה לביקורת תחומי רווחה וחברה
שמעון עמר, מנהל אגף ד'
חנה יזרעלוביץ, מנהלת אגף ה'
ליאורה שמעוני, מנהלת אגף ז'
דן בנטל, מנהל אגף י"ג
בני גולדמן, מנהל אגף ט"ו

החטיבה לביקורת משרדי ממשלה ומוסדות שלטון

יובל חיו, משנה למנהל הכללי, מנהל החטיבה לביקורת משרדי ממשלה ומוסדות שלטון
רונית אלימלך, מנהלת אגף ו'
אהרון הלינגר, מנהל אגף י"ב
ישראל אקשטיין, מנהל אגף י"ד
לאה עוזיאל, מנהלת אגף ט"ז
יוסף הירש, מנהל היחידה למעקב אחר תיקון ליקויים

החטיבה לביקורת מערכת הביטחון

יוסי 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 השלטון המקומי

שמואל גולן, משנה למנהל הכללי, מנהל החטיבה לביקורת השלטון המקומי
נדאל בלעום, מנהל אגף א'
תמר מנס, מנהלת אגף ב'
זיאד אסעד, מנהל אגף ג'
מירה רזין, מנהלת אגף ד'
טוביה בירן, מנהל אגף ה'
חנה רותם, מנהלת האגף לביקורת בחירות ומימון מפלגות

תפקידים מיוחדים

רינה קרמף, ממלאת מקום מנהל האגף לתפקידים מיוחדים

נציבות תלונות הציבור

הלל שמגר, מנהל נציבות תלונות הציבור
מדי רוזנברג, משנה למנהל נציבות תלונות הציבור
מירי אלה, יועצת משפטית לנציב תלונות הציבור
עידו דון יחיא, מנהל אגף רישום, מיון וניתוב (רימו"ן)
רחל אבני, מנהלת אגף א'
נאוה רז, מנהלת אגף ב'
מרב לוי, מנהלת אגף ג'
אסתר שטרן, מנהלת אגף ד'

יונתן מרקוביץ, מנהל אגף ה'
חיה רייד, מנהלת אגף ו'
עידו דון יחיא, מנהל אגף ז'

חטיבת המינהל

שמואל יונס, משנה למנהל הכללי, מנהל חטיבת המינהל
איילת בנסון, מנהלת אגף משאבי האנוש
אבידן בר סלע, ממונה ביטחון ארצי
דוד לוי, ממונה בנא"מ ארצי
רמי סלמה, חשב¹, מנהל ענייני החשבות והגזברות

1 בתפקידו כחשב המשרד כפוף מר סלמה ישירות למנהל הכללי.

ייצוג בני שני המינים במשרד מבקר המדינה

מבין 525 עובדי משרד מבקר המדינה 291 הן נשים ו-234 הם גברים. הנשים הן כ-56% מעובדי המשרד.

398 מעובדי המשרד מועסקים בדירוג הביקורת ובמשרות מקצועיות, מהם 182 נשים, שהן כ-46% מכלל עובדי הביקורת.

מספר העובדים בדירוג המנהלי הוא 127, מהם 109 נשים, שהן כ-85% מכלל העובדים בדירוג המנהלי.

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

1. בשתי הדרגות הגבוהות בדירוג הביקורת מכהנים 26 גברים ו-15 נשים, ובשתי הדרגות שמתחתן 92 גברים ו-64 נשים. בדרגות הביניים 70 נשים ו-70 גברים, ובדרגות הבינוניות ומטה, 32 נשים ו-23 גברים.
2. בתפקיד מנהלי חטיבה או מקביליהם מכהנים 5 גברים.
3. בתפקיד מנהל נציבות תלונות הציבור מכהן גבר, ובתפקיד המשנה למנהל נציבות תלונות הציבור מכהנת אישה.
4. בתפקיד מנהלי אגפים מכהנים 25 גברים ו-17 נשים, ובתפקיד סגני מנהלי אגפים מכהנים 52 גברים ו-36 נשים.
5. במשרד שני עובדים בדירוג מוקבל לשופטים: אישה אחת וגבר אחד.
6. בדירוג המינהלי מאיישות נשים את מרבית התפקידים (109 נשים ו-18 גברים). בדרגה הבכירה מכהן גבר אחד, ובדרגה שמתחתיה 3 נשים. בשאר הדרגות מספר הנשים גדול מזה של הגברים.
7. להלן התפלגות הנשים והגברים לפי רמת ההשכלה:

תואר ראשון	-	64 נשים ו-38 גברים.
לימודי תעודה	-	21 נשים ו-28 גברים.
תואר שני	-	134 נשים ו-146 גברים.
תואר שלישי	-	2 נשים ו-6 גברים.

סקירת עיקרי פעילות מבקר המדינה

בפרק הזמן 30.6.13-1.7.12 הגיש מבקר המדינה את הדוחות האלה :

דוחות מבקר המדינה

1. דוח שנתי 63

דוח שנתי 63א

הדוח פורסם לציבור ביום 17.10.12. דוח זה כולל 17 פרקים, שעיקרם נעשו על ידי החטיבה לביקורת משרדים כלכליים.

דוח שנתי 63ג לשנת 2012 ולחשבונות שנת כספים 2011

הדוח פורסם לציבור ביום 8.5.13, והוא כולל 46 פרקים העוסקים בביקורת במשרדי ממשלה, במוסדות מדינה, בחברות ממשלתיות ובתאגידים ובגופי השלטון המקומי.

בהתאם למדיניות מבקר המדינה הן בתחום הנגישות והשקיפות והן בתחום ההגנה על זכויות הפרט, תורגם המבוא לשפה הערבית, והפרק הראשון בדוח עסק בנושא "היבטים בקידום שילובם של יוצאי אתיופיה - פגמים מהותיים בניהול תכנית לאומית". יצוין כי מבקר המדינה מממש את מדיניותו גם באופן אישי, והוא מינה את גבי רחל טבאי, בת הקהילה האתיופית, למנהלת לשכתו.

2. דוח על הביקורת בשלטון המקומי

דוח על הביקורת בשלטון המקומי לשנים 2011-2012 פורסם בדצמבר 2012 והוא כולל 17 פרקים, ועוד שני דוחות מיוחדים.

3. חוות דעת ודוחות בנושאים מיוחדים

(א) חוות דעת על הפיקוח על מחירי המזון והפיקוח על מוצרי החלב
חוות הדעת פורסמה ב-12.9.12.

(ב) דוח ביקורת על אוניברסיטת בר אילן
הדוח פורסם ב-5.12.12.

(ג) דוח ביקורת על מצב העיר לוד
הדוח פורסם במסגרת דוח הביקורת על השלטון המקומי ב-25.12.12.

(ד) דוח ביקורת על עיריית נצרת עילית - מינהל, תקציב, נכסים והתקשרויות
הדוח פורסם במסגרת דוח הביקורת על השלטון המקומי ב-25.12.12.

(ה) דוח ביקורת על "פרשת הרפז"
הדוח פורסם ב-6.1.13.

4. דוחות על ביקורת מפלגות ומימון בחירות

ביקורת לפי חוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973

- דוח על תוצאות ביקורת החשבונות השוטפים של הסיעות בכנסת השמונה עשרה לתקופה 1.1.11 עד 31.12.11. פורסם ב-22.10.12.

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

- דוח על תוצאות ביקורת חשבונות המועמדים שהשתתפו בבחירות המיוחדות לראש המועצה האזורית גוש עציון בפברואר 2012. פורסם ב-22.10.12.
- דוח על תוצאות ביקורת חשבונות המועמדים שהשתתפו בבחירות המיוחדות לראש המועצה האזורית אלפי מנשה ביוני 2012. פורסם ב-26.2.13.

ביקורת לפי חוק המפלגות, התשנ"ב-1992

- דוח ביקורת על ניהול נכסי דלא נידי של מפלגות המיוצגות בכנסת. פורסם ב-1.7.12.
- דוח על תוצאות ביקורת החשבונות של המתמודדים בבחירות המקדימות במפלגת הליכוד לכהונת יושב ראש המפלגה; ובחירות מקדימות לוועידת הליכוד הרביעית ולמועצות הסניפים. פורסם ב-3.7.12.
- דוח על תוצאות ביקורת החשבונות של המתמודדים בבחירות המקדימות במפלגת קדימה לכהונת יושב ראש המפלגה. פורסם ב-22.10.12.

על פי סעיף 17א' לחוק מבקר המדינה הטילה הכנסת חיסיון מלא או חלקי על מקצת דוחות. כל הדוחות החסויים במלואם והפרקים החסויים מתוך הדוחות החסויים בחלקם הונחו על שולחן ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה והומצאו לעיונו של יו"ר ועדת חוץ וביטחון.

דוח נציב תלונות הציבור

ב-26.12.12 פורסם מקבץ דוחות של נציבות תלונות הציבור בתרגום לאנגלית:

The Ombudsman - Annual Reports 37 and 38 for 2010 and 2011, Selected Chapters.

ב-22.5.13 הונח על שולחן הכנסת דוח שנתי מס' 39 של נציב תלונות הציבור.

הדוח מסכם את הפעולות של הנציב ושל נציבות תלונות הציבור בשנת 2012, והוא כולל סקירה כללית של סמכויותיו ותחומי פעולתו של הנציב ושל פעולות הנציבות באותה שנה. בדוח הובאו נתונים על מספר התלונות שהתקבלו בנציבות ועל תוצאות בירורן, ועל התפלגות התלונות לפי הגופים הנילונים ולפי נושאי התלונות.

עוד הובאו בדוח נתונים ומידע מפורט על הגופים העיקריים שהנציבות ביררה תלונות עליהם בשנת 2012, בחלוקה לארבעה סוגים: משרדי ממשלה, מוסדות מדינה, רשויות מקומיות וגופים ציבוריים אחרים. המידע כולל השוואה בין מספר התלונות שהתקבלו על כל גוף בשנים 2008-2012 ופירוט הנושאים העיקריים שהתלונות בהם נמצאו מוצדקות בשנת 2012. נוסף על כך מובא לוח המתאר את המספר הכולל של נושאי התלונות על אותו הגוף שבוררו בשנת 2012 ואת תוצאות הבירור בנושאים אלה.

בסקירה הכללית שבדוח מובא הסבר על סמכויותיו של נציב תלונות הציבור ובהן מתן צווי הגנה על עובדים שזכויותיהם נפגעו בשל חשיפת מעשי שחיתות במקום עבודתם, תיאור אופן הטיפול בתלונות, וכן נתונים על תלונות מסוג זה שבוררו בשנת 2012. עוד מובא בדוח תיאור הטיפול בתלונות נבחרות, ובהן גם תלונות שבהן נתן הנציב צווי הגנה לעובדים חושפי שחיתות, תלונות בעניין הפליית נשים ותיאור תלונות שבוררו בהליך גישור. הדוח גם מפנה זרקור לליקויים כלליים שאינם נוגעים רק לעניינו של המתלונן היחיד.

בשנת 2012 התקבלו בנציבות 15,123 תלונות שכללו 16,001 נושאים לבירור. מדובר במספר שיא של תלונות שהתקבלו בשנה אחת מאז הקמתה של הנציבות בשנת 1971. ב-27.2% מהנושאים שהוכרעו לגופו של עניין נמצא שהתלונה מוצדקת.

התלונות הוגשו על עשרות גופים בשירות הציבורי וברשויות המקומיות, ונגד 28 מהם הוגשו יותר מ-100 תלונות. אלה הגופים שעליהם התקבל מספר התלונות הרב ביותר בשנת 2012: **המוסד לביטוח לאומי** - 1,393 תלונות. **משטרת ישראל** - 733. **משרד האוצר** - 519 תלונות. **משרד המשפטים** - 464 תלונות.

תקציב משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור

להלן הצעת התקציב לשנת 2013, כפי שאושרה בוועדת הכספים של הכנסת ביום 25.12.12 :

הצעת תקציב 2013

(באלפי שקלים חדשים)

ההוצאה למעשה בשנת 2011	התקציב המקורי 2012	2013			הסעיף
		שיא כוח האדם	ההרשאה להתחייב	הצעת התקציב	
246,047	331,539	580	40,500	291,207	11 משרד מבקר המדינה
=====	=====	=====	=====	=====	=====
28,099	32,078	58		33,798	01 ניהול ומטה
170,798	188,262	413		191,929	02 ביצוע הביקורת
40,972	45,759	109		46,455	03 נציבות תלונות הציבור
6,178	*61,550		40,500	13,315	04 הוצאות חד-פעמיות
	3,890			5,710	05 רזרבה

(*) אושר בוועדת הכספים בשנת 2009 במסגרת הרשאה להתחייב.

הצעת תקציב 2013 (המשך)

(באלפי שקלים חדשים)

ההוצאה למעשה בשנת 2011	התקציב המקורי 2012	2013			הסעיף
		שיא כוח האדם	ההרשאה להתחייב	הצעת התקציב	
28,099	32,078	58		33,798	01 ניהול ומטה
=====	=====	=====	=====	=====	=====
6,222	5,707	15		7,266	01 01 הנהלה
9,939	10,958	28		11,862	01 02 תכנון, עריכה וייעוץ
132	225			256	01 03 אורחים ושיתוף פעולה בין-לאומי
2,984	4,684	5		4,444	01 04 הדרכה
2,247	2,296	10		2,455	01 05 אמרכלות שיא כ"א
6,575	8,208			7,515	01 06 אמרכלות רכישות

הצעת תקציב 2013 (המשך)

(באלפי שקלים חדשים)

ההוצאה למעשה בשנת 2011	התקציב המקורי 2012	2013			הסעיף
		שיא כוח האדם	ההרשאה להתחייב	הצעת התקציב	
170,798	188,262	413		191,929	02 ביצוע הביקורת
=====	=====	=====	=====	=====	=====
64,581	66,426	198		73,063	02 01 ביקורת משרדי ממשלה
21,446	23,953	65		23,209	02 02 ביקורת מערכת הביטחון
25,120	26,898	75		27,631	02 03 ביקורת השלטון המקומי
5,669	6,000	25		6,318	02 05 ביקורת פעולות עני"א
0	50			75	02 06 ביקורת בחו"ל
13,724	14,196	50		15,174	02 07 אמרכלות שיא כ"א
40,258	50,739			46,459	02 08 אמרכלות רכישות

הצעת תקציב 2013 (המשך)

(באלפי שקלים חדשים)

ההוצאה למעשה בשנת 2011	תקציב מקורי 2012	2013			הסעיף
		שיא כוח אדם	הרשאה להתחייב	הצעת תקציב	
40,972	45,759	109		46,455	03 נציבות תלונות הציבור
=====	=====	=====	=====	=====	=====
2,782	2,824	7		3,492	03 01 הנהלה
21,290	22,881	83		23,929	03 02 הטיפול בתלונות
4,306	4,384	19		4,686	03 03 אמרכלות שיא כ"א
12,594	15,670			14,348	03 04 אמרכלות רכישות

הצעת תקציב 2013 (המשך)

(באלפי שקלים חדשים)

ההוצאה למעשה בשנת 2011	תקציב מקורי 2012	2013			סעיף
		שיא כוח אדם	הרשאה להתחייב	הצעת תקציב	
6,178	61,550		40,500	13,315	04 הוצאות חד-פעמיות
=====	=====	=====	=====	=====	=====
0				1,080	04 03 ביקורת על בחירות מקדימות (פריימריז)
3,612				9,032	04 04 פיתוח המחשוב
55			6,500	480	04 07 ביקורת על מימון בחירות - תשלום לרואי חשבון
52				265	04 08 ביקורת על מימון בחירות - הוצ' אחרות
13				1,978	04 10 אבטחה
835	**61,550		34,000	-	04 12 מבנה המשרד בקריית הלאום*
757				-	04 13 דיור ובינוי
808				480	04 16 רכישת רכב
46				-	04 17 פתיחת נציגויות נציבות תלונות הציבור

(*) בשנת 2013 צפויה הוצאה של כ-24 מיליון ש"ח שתבוצע מתוך עודפי תקציב 2012.

(**) אושר בוועדת הכספים בשנת 2009 במסגרת הרשאה להתחייב.

הצעת תקציב 2013 (המשך)

(באלפי שקלים חדשים)

ההוצאה למעשה בשנת 2011	התקציב המקורי 2012	2013			הסעיף
		שיא כוח האדם	ההרשאה להתחייב	הצעת התקציב	
	3,890			5,710	05 רזרבה
=====	=====	=====	=====	=====	=====
	2,100			3,996	05 01 רזרבה לשכר
	1,790			1,714	05 02 רזרבה לעמידה ביעדי הגירעון

1. מבקר המדינה רשאי להעביר כל סכום של הוצאה מתכנית אחת לתכנית אחרת בתקציב משרד מבקר המדינה (להלן - המשרד), או לתכנית חדשה שתיוסף לתקציב המשרד, ובלבד שלא ישנה בדרך זו תכנית בסכום העולה על הסכום שנקבע מופעם לפעם לעניין סעיף 11(א) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, ועל 15% מהתכנית המקורית, אלא באישורה המוקדם של ועדת הכספים של הכנסת (להלן - הוועדה).
2. מבקר המדינה רשאי להעביר כל מספר משרות, עם סכום ההוצאה הדרוש להן או בלעדיו, מתכנית אחת לתכנית אחרת בתקציב המשרד, או לתכנית חדשה שתיוסף לתקציב המשרד, ובלבד שלא ישנה בדרך זו תכנית במספר העולה על 50 ועל 20% ממספר המשרות בתכנית המקורית, אלא באישורה המוקדם של הוועדה.
3. נותר סכום עודף בתקציב המשרד לשנת הכספים 2012, רשאי מבקר המדינה להתיר את השימוש באותו סכום בשנת 2013 לתכנית שבה נכלל או לתכנית אחרת שבאותו תקציב. הותר שימוש בסכום עודף כאמור, יתווסף הסכום לתקציב של שנת הכספים 2013 בהתאמה כאילו היה חלק ממנו.

דוח ביצוע התקציב לשנת 2012 טרם אושר על ידי הכנסת.

טלפונים וכתובות

משרד מבקר המדינה - כתובות ומספרי טלפון ופקס

פקס	טלפון	כתובת	
02-6665204	02-6665000	רח' בית הדפוס 12, גבעת שאול ת"ד 1081, מיקוד 91010	ירושלים
03-6869368	03-6844000	רח' הארבעה 19, ת"ד 7024, מיקוד 61070	תל אביב
04-8649744	04-8604444	רח' חסן שוקרי 12, הדר ת"ד 4394, מיקוד 31093	חיפה

נציבות תלונות הציבור - כתובות, מספרי טלפון ופקס ושעות קבלה

פקס	טלפון	שעות קבלה	כתובת	
02-6665204	02-6665000	ימים א'-ה': 12.30-8.30 יום ד': 17.00-15.00	רח' בית הדפוס 12 גבעת שאול ת"ד 1081 ירושלים 91010	ירושלים
03-6851512	03-6843555	ימים א'-ה': 12.30-8.30 יום ד': 17.00-15.00	רח' הארבעה 19, מגדל התיכון, ת"ד 7024 ת"א 61070	תל אביב
04-8649744	04-8649749	ימים א'-ה': 12.30-8.30 יום ד': 17.00-15.00	רח' חסן שוקרי 12, הדר ת"ד 4394 חיפה 31043	חיפה
04-6455040	04-6455050	ימים ב'-ה': 12.30-8.30 יום ד': 17.00-15.00	רח' פאולוס השישי 85 המרכז הלבן, ת"ד 50400 נצרת 16162	נצרת
04-6080100	04-6080200	ימים ב'-ה': 12.30-8.30 יום ד': 17.00-15.00	רח' המלאכה 3 בניין לב העסקים ת"ד 50400 נצרת 16162	נצרת עילית
08-6234343	08-6232777	ימים א'-ה': 12.30-8.30 יום ד': 17.00-15.00	רח' הנרייטה סולד 88 בניין רסקו סיטי ת"ד 599 באר שבע 84102	באר-שבע
08-9465567	08-9465566	ימים א'-ה': 12.30-8.30 יום ד': 17.00-15.00	שדרות הציונות 1 מגדל הקיסר, ת"ד 727 לוד 71106	לוד
04-8252200	04-8251000	ימים א'-ה': 12.30-8.30 יום ד': 17.00-15.00	שדרות תל חי 95 מתחם בית המשפט - אזור התעשייה הדרומי ת"ד 1022 מיקוד 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.

דיווח של הממונה על העמדת מידע

מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, מינה מתוקף סמכותו לפי סעיף 3 לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן - חוק חופש המידע), ממונה על העמדת מידע לרשות הציבור, על הטיפול 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 בשנה הנסקרת - כמו בשנים קודמות - בקשות רבות, חלקן שלא על פי חוק חופש המידע, בעיקר לקבלת מידע על נושאים שהביקורת עסקה בהם ועל נושאים שממצאי ביקורת עליהם פורסמו בדוחות מבקר המדינה. בקשות רבות כאלה נענו גם קודם 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 כי מבקר המדינה הוא "רשות ציבורית" כהגדרתה בחוק "למעט לגבי מידע שהגיע אליו לצורך פעולות הביקורת ובירור תלונות הציבור". ביסוד הוראה חוקית זו עומדים טעמים אחדים, שפורטו, בין השאר, בפסק דינו של בית המשפט העליון בע"מ 8282/02 הוצאת עיתון "הארץ" בע"מ נ' משרד מבקר המדינה²; אחד המרכזיים שבהם הוא העובדה שמבקר המדינה מקבל לידיו מידע מכוח סעיף 3 לחוק יסוד: מבקר המדינה, ואין זה ראוי להטיל עליו חובה ליתן לצד שלישי מידע שהוא עצמו קיבל מכוח חובה שהדין מטיל על הגופים המבוקרים. בה בעת, והואיל ומבקר המדינה סבור כי שקיפות פעילותו של השלטון היא מעיקרי היסוד של המשטר הדמוקרטי, פועל משרד מבקר המדינה, בכפוף למגבלות החוקיות, לפרסום מידע הנוגע לפעולות המשרד עצמו.

יצוין כי בשנה הנסקרת חל גידול של יותר מ-200% במספר הבקשות שהוגשו על פי חוק חופש המידע לעומת השנה הקודמת.

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

להלן טבלה המפרטת את הפניות לפי חוק חופש המידע בפרק הזמן 1.7.12-30.6.13 ואת דרך הטיפול בהן:

	נושא הבקשה	תאריך הגשת הבקשה	הבקשה נענתה במלואה	הבקשה נענתה חלקית	הבקשה נענתה בשלילה	הנימוק לאי מתן מענה או מתן מענה חלקי
1	בקשה לקבלת מידע בנוגע לתלונה שהוגשה לנציבות תלונות הציבור	21.6.12			✓	על פי חוק לא ניתן למסור מידע שנמסר למבקר המדינה לצורך מילוי תפקידיו.
2	בקשה לקבל העתק תכתובת פנימית הנוגעת לפונה לנציבות תלונות הציבור	19.7.12		✓		על פי חוק לא ניתן למסור מידע שנמסר למבקר המדינה לצורך מילוי תפקידיו. לפנים משורת הדין אושר לפונה כי האירוע שלגביו פניו אכן אירע.
3	בקשה לקבלת מידע בקשר לתלונות חושפי שחיתויות	10.6.12	✓			הבקשה נענתה במלואה בהתאם למתווה מוסכם בדבר היקף החומר.
4	בקשה לקבלת מידע בקשר לתלונות חושפי שחיתויות	9.10.12	✓			הבקשה נענתה במלואה בהתאם למתווה מוסכם בדבר היקף החומר.
5	בקשה לקבלת מידע בנוגע לנסיבות פרישתו של עובד המשרד	25.7.12			✓	המידע המבוקש הוא בגדר מידע הנוגע לענייני משמעת (סעיף 9(ב)9) (לחוק) וכן בגדר מידע הנוגע להתייעצות פנימית (סעיף 9(ב)4) (לחוק).
6	בקשה לקבל מסמכים מתיק תלונה בנציבות תלונות הציבור והמענה שניתן למשרד מבקר המדינה על ידי הנילון	22.11.12			✓	מבקר המדינה אינו רשות ציבורית כהגדרתה בחוק בכל הנוגע למידע שהגיע אליו לצורכי הביקורת ובירור תלונות הציבור. על פי חוק לא ניתן למסור מידע שנמסר למבקר המדינה לצורך מילוי תפקידיו.
7	בקשה לקבל אסמכתאות ששימשו לגיבוש ממצאי מבקר המדינה בדוח ביקורת	20.1.13			✓	מבקר המדינה אינו רשות ציבורית כהגדרתה בחוק בכל הנוגע למידע שהגיע אליו לצורכי הביקורת. על פי חוק לא ניתן למסור מידע שנמסר למבקר המדינה לצורך מילוי תפקידיו.
8	בקשה לקבל נתונים בדבר דרגות אישיות במשרד מבקר המדינה	7.12.12		✓		נמסר המידע שאינו נוגע לעובדים אחרים ושאינו נוגע להתייעצות פנימית.
9	בקשה לקבל אסמכתאות ששימשו לגיבוש ממצאי מבקר המדינה בדוח ביקורת	10.3.13			✓	מבקר המדינה אינו רשות ציבורית כהגדרתה בחוק בכל הנוגע למידע שהגיע אליו לצורכי הביקורת. על פי חוק לא ניתן למסור מידע שנמסר למבקר המדינה לצורך מילוי תפקידיו.
10	בקשה לקבל אסמכתאות ששימשו לגיבוש ממצאי מבקר המדינה בדוח ביקורת	2.4.13			✓	מבקר המדינה אינו רשות ציבורית כהגדרתה בחוק בכל הנוגע למידע שהגיע אליו לצורכי הביקורת. על פי חוק לא ניתן למסור מידע שנמסר למבקר המדינה לצורך מילוי תפקידיו.
11	בקשה לקבל אסמכתאות ששימשו לגיבוש ממצאי מבקר המדינה בדוח ביקורת	17.1.13			✓	מבקר המדינה אינו רשות ציבורית כהגדרתה בחוק בכל הנוגע למידע שהגיע אליו לצורכי הביקורת. על פי חוק לא ניתן למסור מידע שנמסר למבקר המדינה לצורך מילוי תפקידיו.

	נושא הבקשה	תאריך הגשת הבקשה	הבקשה נענתה במלואה	הבקשה נענתה חלקית	הבקשה נענתה בשלילה	הנימוק לאי מתן מענה או מתן מענה חלקי
12	בקשה לקבל מידע מתיקי נציבות תלונות הציבור ומידע בדבר עלות פרסום של מודעה	20.5.13		✓		מבקר המדינה אינו רשות ציבורית כהגדרתה בחוק בכל הנוגע למידע שהגיע אליו לצורכי בירור תלונות, והמידע הסטטיסטי מפורסם באתר מבקר המדינה. על פי חוק לא ניתן למסור מידע שנמסר למבקר המדינה לצורך מילוי תפקידיו. המידע בדבר עלות הפרסום נמסר.
13	בקשה לקבל נתונים בדבר דרגות פרישה במשרד מבקר המדינה	30.4.13		✓		נמסר המידע שאינו נוגע לעובדים אחרים ושאינו נוגע להתייעצות פנימית.
14	בקשה לקבל פרטים מתיק תלונה בנציבות תלונות הציבור ושכרם של 20 הבכירים במשרד	9.6.13			✓	מבקר המדינה אינו רשות ציבורית כהגדרתה בחוק בכל הנוגע למידע שהגיע אליו לצורכי בירור תלונות, והמידע בדבר שכר הבכירים במשרד מפורסם באתר מבקר המדינה. על פי חוק לא ניתן למסור מידע שנמסר למבקר המדינה לצורך מילוי תפקידיו.

פסקי דין הנוגעים לחוק חופש המידע

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

הוצאת עיתון הארץ ואחרים פנו למבקר המדינה וביקשו כי ימסור להם פרטי מידע מסוימים המצויים בידו ואשר לא נכללו בדוחות שפרסם, ובכלל זה שמות עובדים העובדים בגופים מבוקרים, שמות גופים מסוימים הנזכרים בדוח ופרטי מידע נוספים. מבקר המדינה סירב למסור את המידע, ועל כך הוגשה עתירה מינהלית לפי חוק חופש המידע ובה התבקש המבקר למסור את פרטי המידע האמורים. השופטת פלפל דחתה בקשה זו בפסק דינה שניתן ב-23.11.03⁴. הוצאת העיתון ערערה על פסק הדין לפני בית המשפט העליון 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 שאלה 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 קובע בעניין טענה זו 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 אל משרד מבקר המדינה לקבלת מידע על גופים מבוקרים, במקום פנייה אל הגופים המבוקרים עצמם: "בידי המבקר מצטבר חומר רב ועצום מגופים מבוקרים רבים ושונים - בראשם, כמובן, משרדי הממשלה - ולו היכרנו בזכותם של המערערים לקבל מידע חוץ מן המבקר, כי אז הפכנו את משרד מבקר המדינה למעין מאגר מידע כללי עבור הציבור ויחידיו. לו כך פירשנו את החוק כי אז שיבשנו במאד את עבודת המבקר ואפשר אף היינו משתקים את פעילותו לחלוטין".

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

1. ע"א 6112/03 **מדינת ישראל נ' אפרופים שיכון וייזום בע"מ**⁵: 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 מבקר המדינה בנושא שבו עוסקת התביעה.

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

3 ע"מ 8282/02 הוצאת עיתון "הארץ" בע"מ נ' מדינת ישראל - משרד מבקר המדינה ואח', פד נח(1) 465.
4 עת"מ (ת"א) 1041/02 הוצאת עיתון "הארץ" בע"מ ואח' נ' מדינת ישראל - משרד מבקר המדינה ואח' (מנהלי תשס"ב 664).

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.

2. ת"א 4298/02 (י-ם) **ווידן נ' מדינת ישראל**: תובעים שהגישו לבית המשפט המחוזי תביעת נזיקין נגד משרד הבריאות וקופות חולים⁶, הגישו לבית המשפט בקשה⁷, בהסתמך על החלטת בית המשפט המחוזי בעניין אפרופים, לקבל כראיה את העובדות שהובאו בדוח מבקר המדינה בנושא שבו עוסקת התביעה. לחלופין ביקשו התובעים לחייב את הנתבעות להודות בכל העובדות שהובאו בדוח או להורות למבקר המדינה לגלות להם את כל המסמכים הקשורים לדוח ולאפשר להם לעיין במסמכים.

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

5 ע"א 6112/03 **מדינת ישראל נ' אפרופים שיכון ויזום בע"מ ואח'**, פ"ד נח(1) 394.
6 ת"א 4298/02 (י-ם) **ווידן אליהו ואח' נ' מדינת ישראל - משרד הבריאות ואח' וווידן אליהו ואח' נ' מדינת ישראל - משרד הבריאות ואח'** (מובא מדיניים)
7 בשי"א (י-ם) 4091/04, תק-מח 2004 (1) 3809 (מובא מתקדין).

אפיקי מדיה חדשה במשרד מבקר המדינה

אתר האינטרנט של המשרד - סיכום פעילות לשנת 2012

אתר האינטרנט של משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור (שכתובתו <http://www.mevaker.gov.il>) הוא מקור מידע זמין ומקיף המשרת ציבור גדול ומאפשר עיון בכל דוח מיד עם פרסומו. באתר האינטרנט פועלת ספרייה דיגיטלית המכילה את כל הדוחות והפרסומים של המשרד משנת 1989. בסוף שנת 2012 הכילה הספרייה הדיגיטלית 400 דוחות ופרסומים. במשך השנים ביסס האתר את מעמדו כמקור מידע זמין המאפשר עיון מלא בכל דוח מיד עם פרסומו. כמו כן, משתמשים רבים רואים באתר אפיק תקשורת עם משרד מבקר המדינה ועם נציבות תלונות הציבור.

בשנת 2012 נערכו באתר 274,597 ביקורים (מהם 61% של מבקרים חדשים ו-39% של מבקרים חוזרים), על ידי יותר מ-174,726 מבקרים. מספר הביקורים הממוצע ביום בשנת 2012 היה 752. מספר הביקורים הגדול ביותר התקיים ב-1.12.15, יום פרסום הדוח הביקורת השנתי 62 לשנת 2011 ולחשבונות שנת הכספים 2010 - באותו יום התקיימו באתר 2,588 ביקורים. בחודש דצמבר היה מספר הביקורים הגבוה ביותר והסתכם ב-29,828 ביקורים. בחודש זה התפרסמו דוח ביקורת אוניברסיטת בר-אילן ודוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנים 2011-2012. מספר הביקורים החודשי הממוצע היה כ-23,000. בשנת 2012 נצפו כ-935,836 עמודים כמעט 1.5 מיליון פעמים. בין העמודים הנצפים ביותר באתר מצויים עמוד הבית (147,812) עמוד כתובות וטלפונים (25,013), עמוד פניות הציבור (9,664), עמוד ביקורת המדינה בישראל (8,570) ועמוד מכרזים פומביים (4,886).

פניות למבקר המדינה ולנציבות תלונות הציבור באמצעות אתר האינטרנט

האתר משמש אפיק תקשורת חשוב להעברת מידע מן הציבור. באמצעות האתר ניתן להגיש, על גבי טפסים אלקטרוניים מקוונים, תלונות לנציב תלונות הציבור ופניות למבקר המדינה בעניינים שונים. מהנתונים עולה כי הציבור עושה שימוש רב בטפסים האלקטרוניים שבאתר. במהלך שנת 2012 היו 26,899 כניסות של יותר מ-16,000 גולשים לטופס הפנייה **לשכת המבקר**. מספר התלונות המוגשות באמצעות האינטרנט גדל משנה לשנה.

בשנת 2012 היו 127,691 כניסות של 43,536 גולשים לטופס האלקטרוני להגשת תלונה **לנציב תלונות הציבור**. נוסף על כך היו כניסות רבות לעמודים העוסקים בנציבות תלונות הציבור: מדריך למתלונן (11,999), כתובות וטלפונים של נת"ץ (11,926), על מי ועל מה אפשר להתלונן (10,085), דוגמאות לתלונות (8,852) והגנה על חושפי שחיתויות (7,526).

הספרייה הדיגיטלית

הקמת הספרייה הדיגיטלית באתר נועדה לרתום את טכנולוגיית המידע למיצוי הידע הגלום בדוחות הביקורת. באמצעות שירותיה ניתן לאתר בקלות מידע ולבחון סוגיות ונושאים או לסרוק את הדיון

בהם לאורך השנים. שירותי הספרייה מאפשרים לגולשים לעשות חיפוש במאגר כלל הדוחות שבה. תוצאות החיפוש מוצגות בסדר תאריכים יורד והמילים המבוקשות נצבעות להקלת העיון. במטרה להיענות לצורכי כל הגולשים, הדוחות בספרייה מוצגים בשלושה פורמטים: pdf, html ו-doc.

בדומה לשנים קודמות, עמודי האינדקס הנצפים ביותר באתר הם הדוחות השנתיים (12,884), הדוחות שפורסמו בשנת 2012 (8,397), הדוחות שפורסמו בשנת 2011 (5,993), דוחות ביקורת על השלטון המקומי (4,981). נמצא, כי **ציבור הגולשים מעדיף את גרסת הדוח המלא על פני התקציר**. דוח ביקורת שנתי 62 לשנת 2011 ולחשבונות שנת הכספים 2010 (הדוח המלא) היה מוקד עניין בולט (9,084).

מימון מפלגות ומימון בחירות

לקראת הבחירות שהתקיימו ב-22.1.13 חלה עלייה בהתעניינות הגולשים בעמודי מימון מפלגות ומימון בחירות ונרשמו 8,567 **כניסות לעמוד רשימות התורמים**. כמו כן, נרשמו 6,354 **כניסות לעמוד השער של מימון מפלגות**, ו-6,100 **כניסות לעמוד דיווח מקוון על תרומות**. העיון התכוף בעמודים הקשורים במימון מפלגות, מימון בחירות ושירותי הדיווח המקוון מיוחס הן למדווחים והן לציבור הגולשים המתעניין בנתונים המדווחים.

רשימת הגופים המבוקרים

באתר האינטרנט מוצגת רשימת הגופים המבוקרים בהתאם למשמעותם בחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], הכוללת יותר מ-1,000 גופים והיא מתעדכנת באופן שוטף. רשימת הגופים המבוקרים היא מוגשת לפי סדר הא"ב. בשנת 2012 נרשמו 6,758 **כניסות לדברי ההסבר על הגופים המבוקרים**.

רשימת תפוצה

באתר אפשר להירשם לרשימת התפוצה של משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור. הנרשמים מקבלים הדואר אלקטרוני הודעה על פרסום הדוחות העיקריים של המשרד. רשימת התפוצה מונה 654 גולשים.

ביקורים ממדינות אחרות

בשנת 2012 נרשמו 4,215 **כניסות לעמוד הבית של האתר בשפה האנגלית**. המדינות הבולטות הן: ארצות הברית (2,286), אנגליה (570) וגרמניה (481), הודו (383), קנדה (327), צרפת (209), רוסיה (160), הולנד (122), טורקיה (109), אוסטרליה (107) ומצרים (98).

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

דף הפייסבוק וערוץ היוטיוב

בשנים האחרונות אנו עדים למהפכה של ממש בעולם תקשורת ההמונים. לצד אמצעי התקשורת המסורתיים - העיתונות הכתובה, הרדיו והטלוויזיה, תופסות נדבך משמעותי דרכי התקשורת חדשות ומגוונות כגון מרשתת האינטרנט, רשתות חברתיות ואמצעים נוספים של המדיה החדשה. לפיכך, לאחרונה נפתח דף פייסבוק של משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור וכן עתיד להיפתח ערוץ יוטיוב. כמו כן, בעתיד הקרוב חלקים מדוחות הביקורת ובירור התלונות יהפכו, לצד המלל, לסרטונים קצרים וקליטים שיבטאו את עיקרי הממצאים שפורסמו על ידי המשרד בדוחות הכתובים.

דוד נהיר, עו"ד

הממונה על העמדת מידע
לפי חוק חופש המידע

ירושלים, תמוז התשע"ג
יולי 2013