



משרד מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

מדרגות

עיונים בביקורת המדינה
ובבירור תלונות הציבור

גיליון מס' 65 | דצמבר 2024

ירושלים, כסלו התשפ"ו, דצמבר 2024

יו"ר המערכת ועורכת ראשית: ד"ר עו"ד אסתר בן חיים

חברי המערכת בסדר אלפביתי:

ד"ר האלה אבו חלה, מר בני גולדמן, מר תמיר גזיאל, גב' טלי כהן, ד"ר אביחי לויט, גב' אהובה נבו, גב' מיכל פריאל

המאמרים מובאים לפי הסדר האלפביתי של שמות המחברים (במאמר של יותר ממחבר אחד - שמו של המחבר הראשון)

המאמרים המתפרסמים בגיליון זה הם על דעת הכותבים ובאחריותם בלבד. אין האמור בהם משקף את עמדתו של מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור בכל סוגיה ואין הוא מחייב את מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור או משרדו.

גיליון זה מכורסם גם באתר המרשתת של משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור: www.mevaker.gov.il

עריכה לשונית:

רעות יששכר, דקלה מארק אופנהיימר וגיתית עטר

עיצוב גרפי: הדר קאפח־סייג וגזר - סטודיו לעיצוב

מספר קטלוגי: 2024-K-001

ISSN: 0793-1948

תוכן העניינים

4	דבר מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור
5	דבר העורכת הראשית
6	ניתוח נתונים בביקורת מדינה: מביקורת מסורתית לביקורת חדשנית - ממה להיזהר? האלה אבו חלה, אריאל סוארי
24	מנתונים למדיניות: היבטים בהפקת ערך מניתוח עומק של נתונים בעבודת נציבות תלונות הציבור אסתר בן חיים, רונית זנדברג, עופר גלברט
50	הצורך בהקמת תוכנית האומבודסמן עבור דיירים בבתי אבות ובבתים סיעודיים בישראל אילון כספי
60	מכונות בשירות הביקורת הודיה למפרט, גיא אלעד
72	מודל מוצע לאסדרת הטיפול בתלונות הציבור במדינת ישראל דקלה נדב, הרצל כהן
106	ביקורת אפקטיביות של מימוש מדיניות לירון נתן, נעמה קצין מוסקוביץ
118	נר לאחד נר למאה - על יישום לקחי התלונה הפרטית עבור כלל הציבור צפורה פיליפס, קרן שיין
136	ניתוחים השוואתיים והשוואות בין-לאומיות בדוחות ביקורת המדינה: פיקוח על משתנים ירון פישמן, ברי קוסובר, סמי כהנאי
158	ללמוד לבחור נכון: מערכת לניהול ובחירה של רשויות מקומיות לביקורת (מנו"ר) אילת רייכמן-עמית
180	ביקורת על מעשי המינהל במשפט העברי נחום רקובר
198	Collegiality and the Ombudsman Rob Behrens

דבר מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור

אני שמח להציג לפניכם את הגיליון החדש של כתב העת "מראות - עיונים בביקורת המדינה ובבירור תלונות הציבור".

כתב העת, שזהו גיליונו השני במתכונתו החדשה, הוא נדבך חשוב בפעילות משרדנו להגברת השיח האקדמי בתחום ביקורת המדינה ובירור תלונות הציבור ולשיפור הידע המקצועי של העוסקים בתחום.

גיליון זה עומד בסימן מקצועיות וחדשנות. החדשנות (innovation) היא מושג הזוכה בשנים האחרונות לעניין הולך וגובר בקרב הציבור הרחב, מדינאים וממשלות, אנשי תעשייה וכמובן באקדמיה. החדשנות היא מנוע צמיחה חשוב ביותר, שאינו מוגבל רק להיבטים טכנולוגיים אלא גם מאפשר הובלת תהליכי שינוי משמעותיים. חדשנות נעשית באמצעות בחינה שוטפת וסדורה של תהליכי עבודה ותוצרים והתאמתם לשינויים שמסביב. המציאות המשתנה מזמנת לנו אתגרים הנובעים מקצב מואץ של שינויים טכנולוגיים, חברתיים וכלכליים, שבגינם המחקר האקדמי בתחום החדשנות חיוני מתמיד.

משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור מחויב להתאים עצמו למציאות המשתנה ולעודד שיפור ושינוי מתמידים. לכן בשנים האחרונות, במקביל להליכי ביקורת המדינה ובירור תלונות הציבור המסורתיים, פותחו כלים חדשניים שיכולים להביא לשיפור הביקורת ובירור תלונות הציבור, ובעקבות כך - של הפעילות במגזר הציבורי.

מטרת גיליון זה היא להוות זירה שבה נוכל לבחון ולהבין את מגוון היבטי החדשנות, על כל ממדיה ויישומיה, ולהניע שיח עמוק ויצירתי על דרכים חדשות לפתרון בעיות והובלת שינוי בעולמות ביקורת המדינה ובירור תלונות הציבור.

המאמרים אשר יובאו לפניכם עוסקים בנושאים שונים שהחוט המקשר ביניהם הוא רוח החדשנות, המובילה אותנו לאמץ גישות ביקורת ובירור תלונות הציבור חדשניות בהתאם למציאות המשתנה.

אני מקווה שתמצאו את המאמרים מעניינים ומועילים, וכי כתב העת יתרום תרומה משמעותית לקידום הידע והמחקר בתחום החדשנות ויסייע בפיתוח המסגרת התיאורטית והיישומית לגבי אתגרי המחר.

לסיום ברצוני להביע את הערכתי הרבה לד"ר עו"ד אסתר בן חיים, שמסיימת בקרוב את תפקידה כמנהלת נציבות תלונות הציבור, וזה הגיליון האחרון שבו היא העורכת הראשית, על שיזמה את פרסומו המחודש של כתב העת במתכונתו החדשה.

כן ברצוני להודות לשותפים לכתיבה בכתב העת ולחברי מערכת כתב העת על ששקדו על חידוש פעילותו, ובניצוחם פורסמו בשנים האחרונות שני גיליונות שלו.

מתניהו אנגלמן

מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור

דבר העורכת הראשית

בגיליון השני של כתב העת "מראות - עיונים בביקורת המדינה ובבירור תלונות הציבור" אנו ממשיכים לחזק את המגמה שבה התחלנו בגיליון הקודם, על פי חזונו של מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור מר מתניהו אנגלמן - להוות בית מקצועי ומוקד ידע בכל התחומים אשר נמצאים בליבת עשייתנו, הן בתחום ביקורת המדינה והן במסגרת פעילותה של נציבות תלונות הציבור.

בגיליון זה כונסו 11 מאמרים פרי עטם של מגוון רחב של כותבים, הן אנשי אקדמיה, הן עובדי משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור והן כותבים מרחבי העולם, והוא מתמקד בחדשנות ובשינויים המתרחשים בסביבה הגלובלית. מחברי המאמרים מציגים תובנות חדשות בנושא חדשנות בביקורת המדינה ובירור תלונות הציבור. המאמרים המוצגים משלבים בין תיאוריה למעשה ומספקים ערך יישומי לחוקרים ולאנשי מקצוע בתחום הביקורת ובירור תלונות הציבור.

בגיליון זה תמצאו מאמרים העוסקים במגוון היבטים של חדשנות: המאמר הפותח את הגיליון הוא מאמרם של האלה אבו חאלה ואריאל סוארי העוסק בניתוח נתונים ככלי מרכזי בביקורת המדינה, במציאת איזונים נכונים באופן הסקת המסקנות ובהימנעות מהטיות נפוצות; הרצל כהן ודקלה נדב מציעים מודל לאסדרת הטיפול בתלונות הציבור במדינת ישראל; אילן כספי בוחן את הצורך ביישום תוכנית האומבודסמן עבור דיירים בבתי אבות ובמוסדות סיעודיים בישראל; הודיה למפרט וגיא אלעד מפגישים את הקוראים עם "מכונות בשירות המדינה" וסוקרים כמה אלגוריתמים של למידת המכונה ואת יישומם האפשרי בביקורת ביצועים; מאמרם של לירון נתן ונעמה קצין-מוסקוביץ' עוסק בחשיבותה של ביקורת אפקטיביות של מימוש מדיניות ומציג מתודולוגיות לביצועה; ציפורה פיליפס וקרן שיין מתארות כיצד בירור תלונה בודדת

עשוי להביא לתיקון ליקוי מערכתי; ירון פישמן, ברי קוסובר וסמי כהונאי מציעים מתודולוגיה לפיקוח נאות על משתנים, באמצעות ניתוחים השוואתיים והשוואות בין-לאומיות שנעשו בדוחות ביקורת המדינה בישראל בשנים האחרונות; אילת רייכמן-עמית סוקרת כלי חדשני שפיתחה החטיבה לביקורת השלטון המקומי, כדי לסייע בקבלת החלטות מושכלות ובהפקת תובנות על פי נתונים ממגוון מקורות מידע; ונחום רקובר מפרט סוגיות שעניינן נורמות החלות על בעלי תפקידים ציבוריים במשפט העברי. אני גם גאה להציג בגיליון זה מאמר שכתבתי עם רונית זנדברג ועופר גלברט, שבו אנו דנים בשימוש בניתוח עומק של נתונים בעבודת נציבות תלונות הציבור, ובכלל זה ממשקים של הנציבות עם הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. חותם את פרק המאמרים בגיליון מאמרו של רוב ברנס, שכהן כאומבוסדמן הבריטי בשנים 2017 - 2024.

אני מזמינה את הקוראים לעיין במאמרים ומקווה כי הם יסייעו לשיח המחקרי המתפתח בתחום המרתק של החדשנות ובהבנה מעמיקה יותר של נושא זה, ויעוררו השראה בקרב הקוראים.

לסיום אציין כי זהו הגיליון האחרון שאני זוכה לערוך, וזאת בשל פרישת הקרובה מתפקידי כמנהלת נציבות תלונות הציבור לאחר שבע שנים של עשייה מאתגרת, בעיקר בצל מגפת הקורונה ומלחמת חרבות ברזל.

אני מבקשת להודות למבקר המדינה ונציב תלונות הציבור מר מתניהו אנגלמן ולמנכ"ל המשרד מר ישי וקנין על תמיכתם בחידוש הפרסום של כתב העת. כן אבקש להודות לחברי מערכת כתב העת ד"ר האלה אבו חאלה, מר בני גולדמן, מר תמיר גזיאל, גב' טלי כהן, ד"ר אביחי לויט, גב' אהובה נבו וגב' מיכל פריאל, ולכל העוסקים במלאכת הוצאתו לאור של כתב העת.



ד"ר עו"ד אסתר בן חיים

מנהלת נציבות תלונות הציבור