



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 כנסו 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 האומבוסדמן 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

ניתוח נתונים
בביקורת מדינה:
מביקורת מסורתית
לביקורת חדשנית -
ממה להיזהר?

01

האלה אבו חלה, אריאל סוארי*

תקציר

אנו מציגים הן את היתרונות שבניתוח נתונים והן את האתגרים הגלומים בשימוש בו ככלי להסקת מסקנות תוך מתן דגש על הטיות קוגניטיביות וסטטיסטיות שיכולות להשפיע על איכות הניתוח ועל המסקנות הנגזרות ממנו. כפי שיודגם במאמר, לניתוח נתונים יתרונות רבים, בהם היכולת להעמיק את הביקורת ולהסיק מסקנות מבוססות נתונים באופן אובייקטיבי ולרוב בלתי תלוי בגופים המבוקרים³. ניתוח נתונים דורש מיומנות מקצועית גבוהה וידע בסטטיסטיקה שיאפשרו, בין היתר, להימנע מהטיות העלולות להוביל במקרים מסוימים למסקנות שגויות ואף להמלצות שאינן מיטביות. במאמר זה אנו סוקרים הטיות נפוצות, מביאים להן דוגמאות וממליצים כיצד להימנע מהן. בהתבסס על המסקנות ממאמר זה, אנו ממליצים להגביר את השימוש בניתוח נתונים ככלי מרכזי בביקורת המדינה. עם זאת כדי להשתמש בו באופן מיטבי יש לצבור ידע עשיר וניסיון רב בניתוח נתונים.

בשנים האחרונות ניתוח נתונים (Data Analysis, להלן גם - DA) הוא כלי מרכזי בביקורת המדינה, ובעזרתו מוסדות ביקורת יכולים להפיק ערך הן מנתונים הנאספים בגופים המבוקרים והן ממקורות מידע חיצוניים כמו מידע מארגונים לא ממשלתיים או נתונים מסחריים. השימוש בניתוח נתונים מאפשר למוסדות ביקורת לבחון מגוון רחב של נושאים ולשפר את איכות הדוחות באמצעות ביסוס טוב יותר ודיוק של המסקנות וההמלצות הנגזרות מהן. ואולם השימוש בניתוח נתונים כרוך בסיכונים ובאתגרים רבים. במאמר זה אנו סוקרים את ההשפעות של הגברת השימוש בנתונים על עולם הביקורת ואת המעבר מביקורת מסורתית, המבוססת בעיקרה על מידע מהגוף המבוקר¹, לביקורת המבוססת על ניתוח עצמאי של מסדי נתונים² ועל שימוש בכלים טכנולוגיים חדשניים.

תקציר | מבוא | בין ביקורת מסורתית לביקורת מודרנית: תמורות ושינויים | אתגרים בביקורת המבוססת על ניתוח נתונים | המלצות לשימוש בניתוח נתונים בביקור | סיכום

1 הביקורת המסורתית נשענת על קריאה ועיבוד של מסמכים המתקבלים מהגופים המבוקרים, ולא על ניתוחים שעורך גוף הביקורת עבור נתונים של אותם גופים. ראו למשל: Lauren Ellul & Raissa Buttigieg, *Benefits and Challenges of Applying Data Analytics in Government Auditing*, 7(3) J. OF ACCOUNTING, FINANCE AND AUDITING STUD. 1 (2021).

וכך כתבו Ellul & Buttigieg: "The auditing profession is shifting from one which used to be standard and routine based, to one which takes advantage of data in order to identify patterns. The private sector is very often at the forefront of innovation, whereas the public sector tends to lag behind."

2 המונח "מסד נתונים" הוגדר על ידי האקדמיה ללשון העברית כך: "אוסף נתונים על נושא מסוים, המאורגן לניהול באמצעות מערכת תכנה מתאימה". ראו אתר המרשתת: https://terms.hebrew-academy.org.il/munnah/63665_1.

3 יש לציין כי לעיתים הנתונים נאספים ומתקבלים מהגוף המבוקר עצמו, ולכן ייתכן שבחלק מהמקרים הם ישקפו את הצרכים של הגוף המבוקר ולא בהכרח את צורכי הביקורת.

* גב' האלה אבו חלה היא מנהלת ביקורת בחטיבה לביקורת משרדים כלכליים. מר אריאל סוארי הוא מנהל אגף בחטיבה לביקורת משרדים כלכליים.

לצורך כך, בין היתר בהתבסס על ניסיונם של מוסדות ביקורת בתחום⁴ ועל הנחיות של ארגוני מוסדות ביקורת כגון INTOSAI⁵, אנו ממליצים: להקים קהילת מומחים בניתוח נתונים בעלי ידע בסיסי בתחום מדעי הנתונים, הסטטיסטיקה והאקונומטריקה⁶; לבצע הכשרות לעובדי משרד מבקר המדינה בתחומים הנוגעים לניתוח נתונים; להקנות מיומנויות וידע בסיסי בתחומי הסטטיסטיקה התיאורית⁷ והניתוח האבחנתי; להטמיע בקרב העובדים מיומנויות של שימוש בכלים הטכנולוגיים השונים לצורך ניתוח הנתונים; ולהעניק ליווי מקצועי של מומחים בניתוח נתונים לדוחות ביקורת שבהם נעשה שימוש נרחב באמצעים אלה.

מבוא

בשנת 2017 הכריז הפורום הכלכלי העולמי (World Economic Forum)⁸ כי המשאב בעל הערך הגבוה בעולם הוא נתונים⁹. ההכרה בחשיבותם של הנתונים באה על רקע "המהפכה התעשייתית הרביעית"¹⁰ – כך כינה קלאוס שוואב, מייסד הפורום הכלכלי העולמי, את מהפכת המידע המתבטאת בשיוניים טכנולוגיים תכופים, המטשטשים את הגבולות בין העולמות הפיזיקליים, הדיגיטליים והביולוגיים; ובעתיד אף את ליבת המופע האנושי.

ניתוח נתונים (Data Analysis, להלן גם - DA) לפי ארגון ה-IAASB (The International Auditing and Assurance Standards Board) הוא המדע העוסק בחשיפה וניתוח של תבניות, סטיות וחוסר עקביות או בהפקת כל מידע שימושי אחר מתוך נתונים העומדים בבסיסו של נושא הביקורת או קשורים אליו, באמצעות ניתוח, מידול והדמיה לצורך תכנון הביקורת או "ישומה".

ואכן בעידן הדיגיטלי השימוש בניתוח נתונים בביקורת המדינה הפך כלי מרכזי. משרד מבקר המדינה מעודד לחזק ולהרחיב את השלמת המטלות של צוותי הביקורת על בסיס ניתוח נתונים. עם כניסתו לתפקיד בקיץ 2019 פרש מבקר המדינה המכהן, רו"ח מתניהו אנגלמן, את חזונו למיצוב ביקורת המדינה כביקורת רלוונטית ואפקטיבית, בין היתר באמצעות "קידום חדשנות ויצירתיות בביקורת תוך הגברת השימוש בכלי ביקורת ממוחשבים, בכריית מידע ממערכות המידע וניתוח נתונים". במסגרת זאת דוחות הביקורת כוללים ממצאים וליקויים המבוססים על ניתוח נתונים מגופים מבוקרים וממקורות חיצוניים, לרבות גופי אקדמיה, ארגונים ציבוריים ומוסדות מחקר פרטיים. השימוש בניתוח נתונים מאפשר לבסס ממצאי ביקורת שאי אפשר לגבש ולתקף באופן אחר, ולהעלות תובנות והמלצות מתאימות לשיפור פעילותם של הגופים המבוקרים, תוך יצירת ערך מוסף הן לעבודת הגופים המבוקרים והן לציבור הצורך את שירותיהם.

- 4 ראו למשל מאמר מאת מוסד לביקורת המדינה של בלגיה: Koen Van der Bracht, *Data, Auditing & Strategy: Unlocking Knowledge in Capitalizing on Opportunities, Addressing Challenges*, INT'L. J. OF GOVERNMENT AUDITING, <https://intosajournal.org/journal-entry/data-auditing-strategy/>.
- 5 INTOSAI, *Data Analytics Guideline* (2019).
- 6 אקונומטריקה היא תורת המדידה הכמותית של היחסים בין משתנים כלכליים ומגמותיהם בעזרת כלים סטטיסטיים ופיתוח של שיטות סטטיסטיות לביצוע מדידה אקונומטרית.
- 7 סטטיסטיקה תיאורית (Descriptive Statistics) היא ענף בסטטיסטיקה המתמקד בתורת עיבוד הנתונים ומתבטא בעריכת הנתונים בטבלאות, בגרפים ובתרשימים, ובסיכום ואפיון הנתונים על ידי מדדים שונים. ראו: אסף שריג **מבוא להסתברות וסטטיסטיקה** (2021).
- 8 ארגון ללא מטרות רווח אשר הקים מרטינ קלאוס שוואב ב-1971. הפורום הכלכלי העולמי הוא ארגון לשיתוף פעולה בין המגזר הציבורי למגזר העסקי במטרה לעצב את סדר היום הגלובלי האזורי והתעשייתי. ראו אתר המרשתת: <https://www.weforum.org/about/world-economic-forum/>.
- 9 "The world's most Valuable resource is no longer oil, but data".
- 10 KLAUS SCHWAB, *THE FORTH INDUSTRIAL REVOLUTION* (2017).
- 11 ההגדרה ביסוטה המקורי: "...the science and art of discovering and analyzing patterns, deviations and inconsistencies, and extracting other useful information in the data underlying or related to the subject matter of an audit through analysis, modelling and visualization for the purpose of planning or performing the audit". מתוך: International Auditing and Assurance Standards Board (IAASB), *Data Analytics Working Group (DAWG)* 7 (2016).

לביקורת המבוססת על ניתוח נתונים באופן עצמאי יש פוטנציאל לשפר את ביצועי הגופים המבוקרים, משום שלמשרד מבקר המדינה יש נגישות לנתונים ייחודיים המצויים בגופים המבוקרים מכוח סמכויותיו המעוגנות בחוק, ובכוחו לאמת נתונים ולהצליב ביניהם. זאת ועוד, איסוף הנתונים וניתוחם באופן עצמאי עשויים לצמצם את התלות במידע המתקבל מן הגופים המבוקרים, ובכך להקטין את הסיכון למניפולציות במידע הזה¹². העיתונאי האמריקני תומס פרידמן¹³ תיאר בספרו "Thank You for Being Late" את "נהרות המידע", והמליץ להסתמך על "נהרות" המייצרים מידע אמין, ולתרום להם מידע ייחודי. ואכן שימוש בניתוח נתונים, אם באמצעות כלים בסיסיים כגון ניתוח של בסיסי נתונים באקסל, ואם בכלים מתקדמים של בינה מלאכותית (Artificial Intelligence - AI)¹⁴, עשוי להשפיע באופן נרחב על עבודת ביקורת המדינה, החל מבחירת מקורות המידע והדרכים לאיסופו וכלה באחסונו, עיבודו, השימוש בו ועוד. אף שלביקורת המבוססת על ניתוח נתונים יתרונות רבים, שימוש בכלים אלה בהיעדר מיומנות עלול להשיג תוצאה הפוכה עד כדי חשש לגיבוש ממצאים מוטעים.

ניתוח נתונים והסקת ממצאים מהם דורשים ידע סטטיסטי והיכרות עם כלים לניתוחים אמפיריים ועם מתודולוגיות לניתוח נתונים. בתהליך ניתוח הנתונים צוותי הביקורת עלולים להיתקל בהטיות קוגניטיביות ואחרות אשר עלולות להשפיע על איכות המסקנות העולות מן הממצאים.

במאמר זה נעמוד על השינויים שחלו בביקורת המדינה בהקשר של ניתוח נתונים, נציג את היתרונות הגלומים בניתוח נתונים ככלי לגיבוש ממצאים וכן את הסיכונים הכרוכים בו ונרחיב על ההטיות המרכזיות שבניתוח נתונים, נדון באופן השפעתן על גיבוש ממצאים והסקת המסקנות וכן נביא המלצות לצמצומן. בפרק הראשון, בין ביקורת מסורתית לביקורת מודרנית: תמורות

ושינויים, נשווה בין הביקורת המסורתית לבין ביקורת מודרנית המשתמשת בכלים של ניתוח נתונים, ונסקור דוגמאות מן העולם; בפרק השני, אתגרים בביקורת המבוססת על ניתוח נתונים, נסקור את הסיכונים העלולים להשפיע על הסקת מסקנות בהתבסס על ניתוח נתונים באמצעות הצגה של עשר הטיות מרכזיות, קוגניטיביות ואחרות, דוגמאות להטיות ודרכים להימנעות מהן; ובפרק האחרון יובאו המלצות לשימוש בניתוח נתונים בביקורת.

בין ביקורת מסורתית לביקורת מודרנית: תמורות ושינויים

מוסדות ביקורת מדינה רבים בעולם, וישראל בהם, עושים שימוש הולך וגובר בכלים חדשניים של ניתוח נתונים, כריית מידע מתוך מאגרי נתוני עתק (Big Data - BD)¹⁵, בינה מלאכותית, בינה עסקית (BI-Business Intelligence) ועוד. כלים אלה מאפשרים לעבד במהירות כמויות גדולות של נתונים ולהצליב נתונים ממגוון מקורות. הביקורת המסורתית התבססה בעיקרה על מידע ממספר מצומצם של מקורות, ובעיקרם מסמכים ואסמכתאות של הגוף המבוקר, פנימיים או חיצוניים, ועל ניתוח נתונים בהיקפים מוגבלים וברמה בסיסית.

השנים האחרונות מתאפיינות בפיתוחן של שיטות מחשוב חדשות שמסוגלות לנתח כמויות גדולות מאוד של נתונים ולהבחין בדפוסי פעולה בדיוק רב יותר ובאופן שלא היה אפשר להבחין בהם בניתוחי נתונים עד היום.

לצד זאת יש התפתחות גם בכלים להצגת נתונים (Data Visualization). השימוש במסדי נתונים גדולים בביקורת עודנו בראשיתו, אולם בכוחו להתרחב ולשמש יותר ויותר.

12 על פי רוב, הנתונים נדרשים מהגוף המבוקר עצמו, אולם ניתוח הנתונים וגירת המסקנות נעשים על ידי צוות הביקורת ואינם מבוססים על מסקנות של הגוף המבוקר.

13 עיתונאי וסופר אמריקני בעל טור קבוע בעיתון "ניו-יורק טיימס". ספריו ומאמריו עוסקים ביחסים בין-לאומיים, בסחר בין-לאומי, בגלובליזציה ובסוגיות סביבתיות.

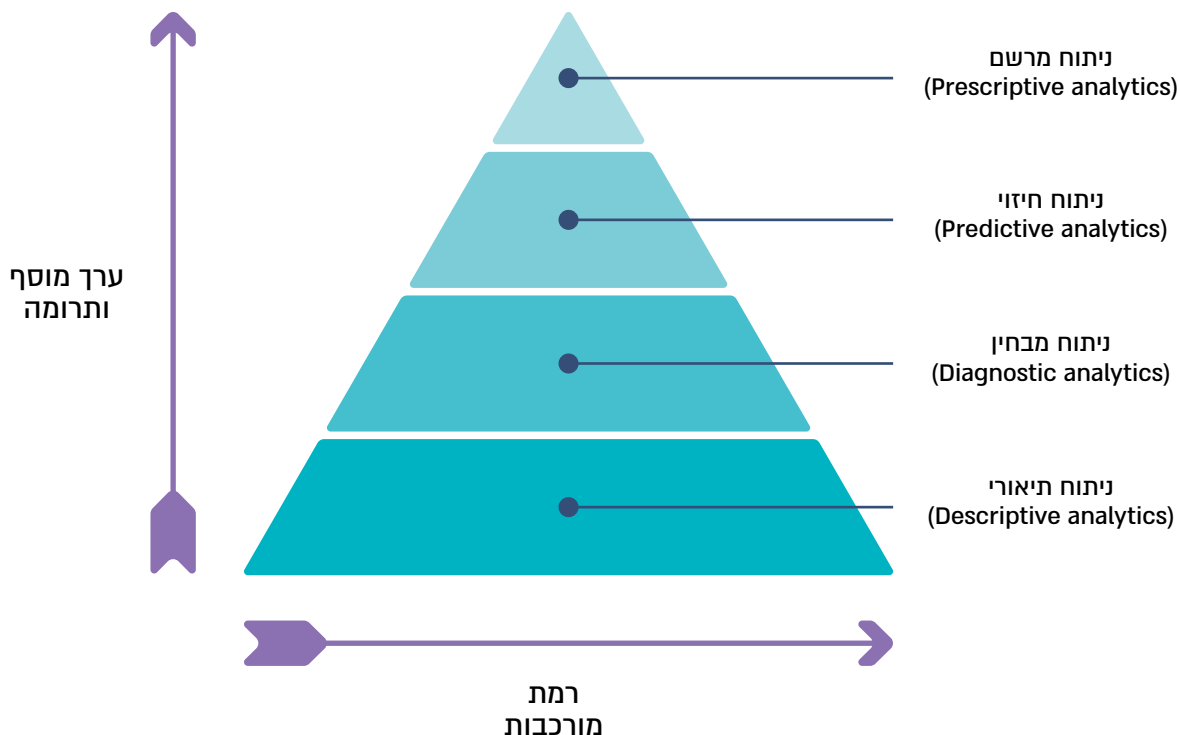
14 THOMAS L. FRIEDMAN, THANK YOU FOR BEING LATE: AN OPTIMIST'S GUIDE TO THRIVING IN THE AGE OF ACCELERATION (2016).

15 תחום מחקר נרחב שבו מכוונות מתוכננות ומתוכננות לבצע משימות שדורשות בדרך כלל אינטליגנציה אנושית. משימות אלו כוללות פתרון בעיות, הבנת שפה טבעית, זיהוי דפוסים וקבלת החלטות. ראו את המרשתת של CHAT GPT: <https://www.chat-gpt-israel.com/glossary/ai/>.

16 שימוש בכמות גדולה של מידע, איסופו ממקורות שונים, כפורמטים שונים ובאיכויות שונות, אחסונו, עיבודו, מציאת קשרים, תבניות והסקת תובנות מתוכו, ולבסוף, שימוש בתובנות אלו בצורה אופרטיבית. ניתוח נתונים בהיקפים גדולים, עשוי להפוך את הביקורת למדיקת ומבוססת מזו שהייתה בעבר.

לפי Ellul & Buttigieg¹⁷ יש ארבעה סוגים של ניתוח נתונים: ניתוח תיאורי (Descriptive analytics), ניתוח מבחין (Diagnostic analytics), ניתוח חיזוי (Predictive analytics) וניתוח מרשם (Prescriptive analytics). את ארבעת הסוגים האלה אפשר לסווג על פי תרומתם לביקורת ועל פי מידת מורכבותם כמפורט בתרשים 1 להלן.

תרשים 1: סוגים של ניתוח נתונים



על פי (Bekker 2019)¹⁹, (Ellul & Buttigieg 2021)¹⁸.

¹⁷ Ellul & Buttigieg, לעיל ד"ש 1.

¹⁸ שם.

¹⁹ Alex Bekker, 4 Types of Data Analytics to Improve Decision-Making, SIENCESOFT DATA SERVICED (May 14, 2019), <https://www.scnsoft.com/data/4-types-of-data-analytics>.

בלוח 1 להלן מתוארים ארבעת הסוגים של ניתוח הנתונים, יתרונותיהם, חסרונותיהם ואופן השימוש בהם.

לוח 1: סוגי ניתוח נתונים, יתרונותיהם, חסרונותיהם והשימוש בהם

סוג	כיצד נעשה	חסרונות	יתרונות	שימוש
ניתוח תיאורי	סטטיסטיקה תיאורית כגון חישוב ממוצעים, התפלגות, סטיות תקן ומדדים בסיסיים נוספים. ניתוח אופקי ואנכי של דוחות כספיים.	לא מאפשר לבחון סיבה ותוצאה אלא מתאר רק את התוצאה שאירעה.	פשטות וישימות גבוהה. לא נדרשים כישורים סטטיסטיים מיוחדים.	שימוש בניתוח נתונים לצורך תיאור אירועי העבר והסקת מסקנות מהם.
ניתוח מבחין	זיהוי אנומליות בנתונים, ניתוח זיהוי הסיבות לאנומליות, זיהוי הקשרים שגרמו להן.	נדרשות מיומנות בעבודה עם מסדי נתונים.	מאפשר בחינת האפקטיביות של תהליכי עבר.	זיהוי סיבות ובחינת הרקע לאירועים.
ניתוח חיזוי	כלים סטטיסטיים כגון רגרסיות ²⁰ מסוגים שונים.	איכות המסקנות תלויה באיכות הנתונים ובאיכות הניתוח.	מגביר את הערך והאפקטיביות של הביקורת ומאפשר לחשוף סיכונים.	עריכת תחזיות לגבי העתיד בהתבסס על מגמות עבר.
ניתוח מרשם	כלים סטטיסטיים מתקדמים, כגון, ²¹ SOLVER ²² MATLAB ותוכנת R.	נדרשות מיומנויות גבוהות וכן נדרש שימוש בכלים מתקדמים ובתוכנות מיוחדות.	מאפשר לבחון מגוון תוצאות ועשוי לשמש כלי תומך החלטות.	בחינה של מגוון תרחישים והשפעתם על תוצאות עתידיות וביצוע אופטימיזציה.

על פי (Ellul & Buttigieg 2021).

20 מודל סטטיסטי להערכת קשרים בין משתנים.

21 <https://support.microsoft.com/he-il/office/באמצעות/ו-פתרון-של-בעיה-solver-5d1a388f-079d-43ac-a7eb-f63e45925040>.

22 <https://www.mathworks.com/products/matlab.html>.

כיום השימוש הנפוץ ביותר בדוחות ביקורת המדינה בישראל הוא בסוג הראשון – סטטיסטיקה תיאורית (Descriptive analytics). עם זאת בשנים האחרונות פורסמו כמה וכמה דוחות ביקורת שהתבססו על שימוש הולך וגובר בניתוחים אנליטיים באמצעות בחינה וזיהוי של אנומליות בנתונים והסקת מסקנות לגבי אירועי עבר (Diagnostic analytics)²³. ההתפתחות הטכנולוגית בשנים האחרונות הביאה אף לשימוש בשיטות מתקדמות כגון בינה מלאכותית (Predictive analytics), אם כי שימוש זה אינו נפוץ ונעשה במספר דוחות מצומצם²⁴.

לשימוש בניתוח נתונים יתרונות רבים: הוא מאפשר לצוותי הביקורת לשפר את הבנתם לגבי תהליכי העבודה בגוף המבוקר ולזהות מגמות ובעיות שלעיתים קשה לאתר בדרכים אחרות. למשל אם הגוף המבוקר אינו מודע לבעיה מסוימת והיא עולה רק מן הנתונים או במקרה שהגוף המבוקר אינו מעוניין לשתף פעולה ולחשוף ליקויים שאפשר לאתר בעזרת ניתוח הנתונים. על פי Lewis et al²⁵, שימוש מוגבר בניתוח נתונים הוא צעד הכרחי המאפשר להוסיף ערך חדש למקצוע הביקורת, הן מבחינת ניהול העלויות והן מבחינת השקיפות והאחריות.

על פי Van der Bracht²⁶ ממוסד ביקורת המדינה הבלגי, זמינות נתונים וניתוח נתונים השפיעו רבות על ביקורת המדינה – כשדה וכמקצוע. כך לדוגמה דיגיטציה של תהליכים פיננסיים הביאה לפיתוח כלים המאפשרים לבקר 100% מהעסקאות ולמעשה לנתח את נתוני העסקאות של האוכלוסייה כולה במקום לנתח מדגם של עסקאות. כלים לניתוח נתונים משפרים את היעילות

של הביקורת הפיננסית ומאפשרים למבקרים לנתח את מכלול הנתונים ולא להסתמך על מדגם, גדול ככל שיהיה, שתוצאות ניתוחו תלויות באופן בחירת המשתתפים בו. זאת ועוד, באופן מסורתי התמקדה הביקורת בבחינת חוקיות וסדירות. המעבר לביקורת מבוססת נתונים מאפשר לבחון גם את האפקטיביות של התוכניות השונות²⁷.

ואפשר למנות עוד יתרונות רבים, בהם:

- 1. חשיפת מגמות:** ניתוח נתונים מאפשר לזהות מגמות חברתיות, כלכליות ועסקיות וכן לזהות ליקויים או חריגות שלא היו מתגלים אחרת²⁸.
- 2. חיזוי מגמות עתידיות על בסיס מגמות העבר:** ניתוח נתונים יכול לשמש כלי לניתוח ביצועים עתידיים של הגוף המבוקר²⁹.
- 3. כלי תומך במצבי אי-ודאות:** ניתוח נתונים עשוי לספק לצוות הביקורת מידע אובייקטיבי הנחוץ במקרים של אי-ודאות בקשר להתנהלות הגוף המבוקר או במקרים שבהם קשה להעריך את ביצועיו³⁰.
- 4. יעילות:** ניתוח נתונים ושימוש בכלים ממוחשבים מאפשרים לקצר את משך הזמן של ביצוע המשימות ובכך לחסוך לצוות הביקורת משאבי זמן ועלויות ולאפשר להם לשים את הדגש על הסקת המסקנות³¹.

23 ראו למשל, מבקר המדינה **הקמת מתקני ספורט תחזוקתם והפעלתם** 1648 (2023); מבקר המדינה **יישום תוכנית מענקי עבודה ברשות המיסים - מעקב מורחב** 71א 806 (2020); מבקר המדינה **העסקה מכילה של מגוון אוכלוסיות בשירות המדינה** 72א 475 (2021); מבקר המדינה **התייעלות בחברת החשמל לישראל בע"מ** 1470 (2022); מבקר המדינה **שימור והסבה של תחנות ייצור בכחם** 1576 (2022).

24 ראו למשל מבקר המדינה **הטיפול הממשלתי בחוסר מעש בקרב צעירים בחברה הערבית** 140 (2023); מבקר המדינה **השמת ילדים בסיכון בפנימיות, באומנה ובאימוץ** 71 (2023).
25 Andrew Lewis, Corbin Neiberline, & Jeffrey Steinhoff, *Digital Auditing: Modernizing the Government Financial Statement Audit Approach*, 63(1) 25 J. OF GOVERNMENT FINANCIAL MANAGEMENT 32 (2014).

26 Van der Bracht, לעיל ה"ש 4.

27 כך שימוש בניתוח נתונים מאפשר לבחון את הקשר בין המשתנים המסבירים למשתנה המוסבר ואת גודל ההשפעה ובכך לבחון את האפקטיביות של הפעולות.

28 ראו Van der Bracht, לעיל ה"ש 4.

29 שם.

30 הקושי לעלו לבדוק מחסור שיתוף פעולה של הגוף המבוקר עם הביקורת, בין היתר, מחמת היעדר נכונות מצידו לחשוף נקודות תורפה או כשלים תפעוליים ואחרים. ראו שם.

31 ראו Ellul & Buttigieg, לעיל ה"ש 1.

5. אובייקטיביות: ביקורת מבוססת נתונים נשענת לעיתים על נתונים מינהליים המאפשרים בחינה אובייקטיבית, ללא הטיות.

6. איכות: תוכנות לניתוח נתונים מאפשרות לערוך ניתוח של מכלול הנתונים ולא רק של מדגמים. ניתוח כזה מאפשר בין היתר לזהות חריגות בנתונים ובכך למקד את תשומת הלב של המבקר בטיפול בתופעות אלו³².

7. תובנות: המבקר יכול לספק תובנות לגבי סיכונים, פעולות וביצועים, לבנות מסדי נתונים הכוללים מידע חיוני ולעדכןם באופן שוטף³³.

8. מיזוג נתונים: שימוש בטכניקות של ניתוח נתונים רבים בביקורת מאפשר למזג נתונים שהתקבלו מגורמים שונים ובכך לערוך ניתוח נתונים מקיף שיתמוך במציאת פתרונות ממשלתיים רוחביים³⁴.

9. טיוב הליכים מקדמיים: אפשר לערוך מחקר אנליטי המבוסס על ניתוח נתונים בשלב המקדים של הביקורת ועל בסיסו לבחון אם יש בה צורך³⁵.

10. הידוק שיתופי פעולה בין-מוסדיים: חיזוק שיתוף הפעולה בין מוסדות הביקורת וארגונים בין-לאומיים רלוונטיים

העוסקים בביקורת המבוססת על ניתוח נתונים יגביר שיתופי ידע, יסייע לפיתוח הנחיות רלוונטיות ויעודד את מוסדות הביקורת לפתח מתודולוגיות בתחום³⁶.

נוכח החשיבות של השימוש בניתוח נתונים והערך המוסף שהוא מעניק לביקורת, מוסדות ביקורת מדינה בכמה מדינות הטמיעו את השימוש בכלי ניתוח נתונים בתהליכי הביקורת שלהם. הליך ההטמעה נעשה לרוב בהדרגה, תוך הכשרות ייעודיות של צוותי העבודה כדי לשפר את מיומנותיהם בשימוש בכלים לניתוח נתונים. על פי Engler³⁷, השימוש בניתוח נתונים לצורך הבנה וניתוח של מדיניות ציבורית מושפע משתי מגמות עיקריות. המגמה הראשונה המשפיעה על איכות הניתוח היא ההתרחבות והשיפור של סוגי הנתונים והניתוחים הסטטיסטיים שאפשר לערוך, אלה כוללים כלים של ניבוי (Predictive Analytics)³⁸, קיבוץ (Clustering)³⁹, ניתוח נתוני עתק (Big Data Methods), ניתוח רשתות, ניתוח טקסטים ועוד.

המגמה השנייה מתייחסת ליכולות המחשוב, שימוש בשפות תכנות (Programming Languages)⁴⁰, כלים להצגת נתונים (Data Visualization)⁴¹, תשתית לאיסוף נתונים ושמירתם (Data Collection and Storage Infrastructure). שתי מגמות אלה משלימות זו את זו ומושפעות זו מזו.

32 שם.

33 שם.

34 INTOSAI, לעיל ה'ש 5.

35 שם.

36 שם.

37 Alex Engler, *What all Policy Analysts Need to Know about Data Science*, BROOKINGS (April 20, 2020), <https://www.brookings.edu/articles/what-all-policy-analysts-need-to-know-about-data-science/>.

38 כלי ניתוח לחיזוי, הוא ענף של כלי ניתוח מתקדמים שמבצע תחזיות לגבי אירועים, התנהגויות ותוצאות עתידיים. הוא משתמש בטכניקות סטטיסטיות, כולל אלגוריתמים של למידת מכונה ומידול חיזוי מתוחכם, כדי לנתח נתונים נוכחיים והיסטוריים ולהעריך את הסבירות שמשווא יתרחש.

39 מתייחס למשימה של קיבוץ אובייקטים לקבוצות (אשכולות) כך שהאובייקטים הנמצאים באותה קבוצה דומים זה לזה יותר מאשר לאובייקטים השייכים לקבוצות אחרות.

40 שפת תכנות היא שפת מחשבים שמתכנתים משתמשים בה כדי לפתח תוכנות, סקריפטים או קבוצות אחרות של הוראות למחשבים.

41 הדמיית נתונים היא מתודולוגיה הנעזרת בדימויים חזותיים של מבני נתונים (דברים מדוידים) לשם זיהוי ותיאור היחסים ביניהם.

הקפדה על שמירת המיומנויות המקצועיות הנרכשות והיכולת לעקוב ולהטמיע את המגמות שלעיל בתהליכי עבודת הביקורת חיוניות להפקת הערך המוסף של ניתוח נתונים והן מכתובות את איכות הניתוח ואת תוצאותיו. על כן יש חשיבות רבה לכך שמוסד הביקורת יקפיד להכשיר את צוותי הביקורת המשתמשים בניתוח נתונים בכך הסטטיסטי ובכך המחשובי. בלוח 2 להלן מסוכמת סקירה של הטמעת השימוש בכלים לניתוח נתונים בעבודת הביקורת במוסדות מרחבי העולם.

לוח 2: הטמעת DA במוסדות ביקורת

המוסד	המתודולוגיה
Massachusetts Office of the State Auditor (MOSA) ⁴² , ארצות הברית	הטמעת DA בשלושה שלבים: (1) בניית פלטפורמה לבדיקה (Test Environment) שבה פותחו טכניקות DA, נקבעו נהלים פנימיים וכד'; (2) איחוד המידע שנלמד, השקעה בצוות העובדים באמצעות הכשרה ויצירת סטנדרטיזציה מבחינת השימוש ב-DA בעת בדיקות וחקירות; (3) קבלת עובדי ביקורת בעלי מיומנויות והכשרה מלאה המשתמשים ב-DA.
Victorian Auditor General's Office (VAGO) ⁴³ , אוסטרליה	ב-VAGO בנו מפת דרכים להטמעת DA בדוחות הביקורת על פני מספר שנים ובכמה שלבים, מהטמעה של סטטיסטיקה תיאורית ומעבר הדרגתי עד שימוש בכלים מתקדמים של חיזוי. צוותי הביקורת עברו הכשרות כדי להרחיב את הכישורים והיכולות שלהם בשימוש בכלי DA.
Queensland Audit Office (QAO) ⁴⁴ , אוסטרליה	המשרד השקיע בהכשרת עובדי ביקורת לביצוע ביקורות באמצעות DA, תוך עידוד וחשיפה של בעיות מורכבות. המשרד התמקד בהכשרת עובדים העוסקים בביקורת ביצועים (Performance Audits).
National Audit Office of the UK (NAO) ⁴⁵ , אנגליה	ה-NAO נחשב לאחד ממוסדות הביקורת המתקדמים בעניין השימוש ב-DA בביקורת. שם מתמקדים בשלושה היבטים של DA: (1) Data Service - מתייחס להיבטים של ניקוי, קישור ואחסון הנתונים שנאספו; (2) ניתוח נתונים בביקורת - לרבות שימוש בכלים של ניתוח נתוני עתק, למידת מכונה וכריית טקסט; (3) ויזואליזציה של נתונים - שימוש בכלים של הצגת נתונים לצורך הצגת תוצאות הביקורת בצורה קלה, ברורה ותמציתית.
Supreme Audit Institution of Belgium ⁴⁶ , בלגיה	התוכנית האסטרטגית של המשרד מתמקדת בהערכת האפקטיביות של המדיניות, אשר באופן כללי מבוססת על ניתוח נתונים. על כן המשרד נקט כמה פעולות להטמעת הנושא, למשל: העסקת עובדים בעלי הכשרה אקדמית בתחום ניתוח נתונים ובעלי מיומנויות בתחום; עריכת סקר בקרב עובדי המשרד כדי לעמוד על פערי הידע ולבנות הכשרות מתאימות בתחום ה-DA; ארגון הכשרה ותרגול גלובליים בתחום ה-DA (Global Training Session); הקמת מעבדת נתונים (DataLab) וקבוצת דיון המתכנסת אחת לחודש ודנה בנושאים הקשורים ל-DA.

על פי (Ellul & Buttigieg (2021); NAO (2018); AFROSAI (2020).

42 ראו, Suzanne M. Bump, *Powering Up: How We Began with Data Analytics*, 64(2) J. OF GOVERNMENT FINANCIAL MANAGEMENT 54 (2015), <https://auditforum.org/wp-content/uploads/2021/06/niafslides-bump.pdf>.

43 לקריאה נוספת ראו:

Ben Jiang, *Transforming Audit – Through the Use of Data* (October 2018), <https://www.finpro.org.au/wp-content/uploads/pdf/FinPro-Ben-Jiang-VAGO-Data-Analytics.smallL.pdf>.

44 ראו גם:

Dyfrig Williams, *How Queensland Audit Office Uses Data Analysis to Improve its Auditing*, AUDIT WALES (February 21, 2017), <https://www.auditwales.blog/gpx/2017/2/21/how-queensland-audit-office-uses-data-analysis-improve-its-auditing>.

45 National Audit Office (NAO), *Data Analytics at the National Audit Office (UK)* (2018).

46 ראו Van der Bracht, לעיל ה'ש 4.

אתגרים בביקורת המבוססת על ניתוח נתונים

לצד התועלות הרבות שאפשר להפיק מביקורת המבוססת על ניתוח נתונים, שיטה זו טומנת בחובה גם סיכונים ואתגרים רבים. בין הגורמים לסיכונים אלה נמנים הטיות רבות שיכולות להשפיע על איכות ניתוח הנתונים, לרבות הטיות קוגניטיביות⁴⁸ והטיות סטטיסטיות. בלוח 3 להלן מפורטות עשר הטיות מרכזיות⁴⁹, הסברים, דוגמאות⁵⁰ ודרכי התמודדות.

ביקורת מבוססת נתונים, כמו הנתונים עצמם, היא הטרוגנית, ועל כן אין שיטה אחידה לאיסוף נתונים ולניתוחם, כיוון ששיטה המתאימה לסוג אחד של נתונים אינה מתאימה בהכרח לאחר.

נפח הנתונים ההולך וגדל מצריך משאבים רבים, ונדרשות גישות חדשניות להתמודדות עם האתגרים העולים מן השימוש בנתונים⁴⁷. חרף חשיבות השימוש בניתוח נתונים, ועל אף היתרונות הברורים שהוצגו לעיל, הממחישים את הצורך להטמיע ולהגביר את השימוש בניתוח נתונים בעבודת ביקורת המדינה, קיים סיכון לא מבוטל להטיות מובנות בתהליך זה.

בפרק הבא נעסוק בהטיות הכרוכות בניתוח הנתונים, בחשיבות של ההכרה בהן ובדרכים להימנע מהן.

Christoph Stach, *Data is the New Oil-Sort of: A View on Why This Comparison Is Misleading and Its Implication for Modern Data Administration*, 15(2) 47 FUTURE INTERNET 71 (2023).

48 להרחבה בנושא זה ראו: DATA SCIENCE HORIZON, THINKING CLEARLY: A DATA SCIENTIST'S GUIDE TO UNDERSTANDING COGNITIVE BIASES (EBook) (2023), <https://datasciencehorizons.com/thinking-clearly-data-scientist-guide-understanding-cognitive-biases/>.

49 The Metabase Team, *The 6 Most Common Types of Bias When Working with Data*, METABASE (October 8, 2021), <https://www.metabase.com/blog/6-most-common-type-of-data-bias-in-data-analysis>.

50 יצוין כי לצד ההטיות המודגמות במאמר זה, קיימות הטיות רבות נוספות, בהן: אפקט ההילה (Hello Effect); הטיית החוכמה בדיעבד (Hindsight Bias) ועוד.

לוח 3: הטיית נפוצות

ההטיה	הסבר	דוגמה	דוגמאות לדרכי התמודדות ⁵¹
הטיית האישור (Confirmation Bias)	הטיה הנגרמת משימוש בנתונים התומכים באמונות של המבקרים.	יש נטייה לחפש מחקרים התומכים בתזה של המבקרים ולאסוף מסמכים התומכים בהשערותם של חברי צוות הביקורת.	לאסוף את כל העדויות והנתונים הזמינים. לחפש עדויות הסותרות את הלך המחשבה של המבקרים. לכלול בצוות הביקורת אנשים בעלי דעות מגוונות.
הטיית נתונים היסטורית (Historical Bias)	הטיה המתרחשת כאשר דעות קדומות ואמונות תרבותיות משפיעות על ניתוח המידע.	מתן פקטור שלילי לדירוג אשראי של קבוצות אתניות על רקע דעות קדומות ואמונות תרבותיות. אם הטיה זו לא תנוטרל בבסיסי נתונים, היא תשפיע על המסקנות שיוסקו.	לבחון בראייה ביקורתית את הנתונים שמתקבלים. גיוון צוות הביקורת כך שיכלול עובדים ממגוון אוכלוסיות ועם דעות שונות.

51 קיימות דרכים רבות נוספות להתמודדות עם הטיית אלה, חלקן מבוססות גם על שיטות סטטיסטיות. במאמר הובאו דוגמאות פשוטות שלא דורשות ידע נרחב בסטטיסטיקה, לזיהוי והתגברות על הטיית אלה.

ההטיה	הסבר	דוגמה	דוגמאות לדרכי התמודדות ⁵¹
הטיית הסלקציה (Selection Bias)	הטיה המתייחסת לבעיות בבחירת המדגם והמשתתפים במדגם, ונכללות בה שתי הטיות: הטיית המדגם - בחירה במדגם שאינו מייצג את האוכלוסייה ולמעשה נותן משקל יתר לתת-קבוצה באוכלוסייה. הטיית הבחירה העצמית - כאשר המבקר מאפשר לכלל האוכלוסייה להשתתף במדגם, ואולם על פי רוב האוכלוסייה שהנושא מעניין אותה תהיה בעלת נטייה גבוהה יותר להשתתף במדגם ותעוות את תוצאות הבדיקה.	הטיית המדגם - לדוגמה, במחקר ⁵² שביקש לבחון את עמדת התלמידים בבית הספר בנוגע לספרים שקראו, התבקשו התלמידים לדרג את רשימת הספרים שקראו במהלך הסמסטר. החוקרים ביקשו מתלמידי כיתות ספרות ותלמידי כיתות אנגלית לדרג את הספרים, אך לא ביקשו זאת מתלמידי יתר הכיתות ובכך גרמו להטיה של המדגם והוא ביסס מסקנות על סמך תת-קבוצה של תלמידים שהנטייה שלהם לקרוא ולאהוב ספרות גבוהה יותר. הטיית הבחירה העצמית - נניח שהחוקרים היו מבקשים מתלמידי בית הספר לדרג את רשימת הספרים שקראו במהלך הסמסטר, אולם הפעם לא היו בוחרים את הכיתות אלא מאפשרים השתתפות וולונטרית במדגם. גם במקרה זה קרוב לוודאי שבמדגם ישתתפו תלמידים שאוהבים קריאה וספרות ולכן התוצאות שיתקבלו יהיו מוטות.	להרחיב את המדגם, ולכלול בו קבוצות רלוונטיות ומגוונות. להשתמש בבחירה רנדומלית ובקבוצות בקרה.

52 ראו לדוגמה אתר המרשתת: <https://academy4sc.org/video/selection-bias-dont-forget-about-me/>

ההטיה	הסבר	דוגמה	דוגמאות לדרכי התמודדות ⁵¹
הטיית ההישרדות (Survivorship Bias)	הטיה הנובעת מנטייה להסיק מסקנות על סמך דברים ששרדו תוך התעלמות ממה שלא שרד בעבר.	לדוגמה, בתחרויות אולימפיות נוטים לזכור את מי שזכה במקום הראשון, ופחות את הזוכים במקום השני או השלישי, וזאת בשל התמקדות בזוכה במקום הראשון ותת-ייצוג של הזוכים במקומות אחרים. דוגמה נוספת ניתן למצוא בהצלחה של יזמים. אנשים נוטים לאמץ המלצות של יזמים מצליחים רק מכיוון שהם הצליחו ומבלי לשאול שאלות. כך למשל, אנשים אף עשויים לאמץ את הגישה שאין צורך לסיים לימודים באוניברסיטה רק כי שמעו סיפורי הצלחה על יזמים שהצליחו מבלי שרכשו השכלה אקדמית.	לוודא שבבסיס הנתונים לא הושמטו נתונים שאינם קיימים עוד מסיבה כזו או אחרת. לבחון את הדרך שעשו גם משתתפים שהצליחו וגם משתתפים שלא הצליחו. ובפרט יש לחפש ולאתר יותר מידע על הצד השני של הסיפור.
הטיית הזמינות (Availability Bias)	נטייה להעריך יתר על המידה את הסבירות שמהו יתרחש בהתבסס על המידע הזמין האחרון שיש.	הסקת מסקנות על בסיס אירוע יחיד אך עדכני, בלי לבחון את הסטטיסטיקה. לדוגמה, אדם שנחשף לאירוע פשיעה סביר שתפיסת עולמו לגבי רמת הביטחון האישי בסביבתו תיפגע בשל המידע הזמין האחרון שנחשף אליו ובלי שבחן את סטטיסטיקת הפשיעה באזורו.	לנתח מגמות ולא אירועים נקודתיים. ליזום חיפוש נתונים כדי לגבש את תמונת המצב לאשורה.

ההטיה	הסבר	דוגמה	דוגמאות לדרכי התמודדות ⁵¹
הטיית התוצאה (Outcome Bias)	הטיה קוגניטיבית שבה אנשים מעריכים פעולות מסוימות לפי התוצאה ולא לפי התהליך.	במסגרת הערכת יעילות הפעולות של גוף מבוקר, מושם דגש על התוצאה שהושגה באמצעות אותן פעולות, ולא על בסיס המידע שעמד לנגד עיני מקבלי ההחלטות בעת קבלת ההחלטות לגבי אותה פעולה.	להתמקד בתהליך ולא בתוצאה. לשקלל תוצאות מרובות. להבחין בין התוצאה לתהליך קבלת ההחלטה.
הטיית העיגון (Anchoring Bias)	הטיה קוגניטיבית המתרחשת כאשר אנשים מסתמכים על המידע הראשון שהם נחשפים אליו.	לדוגמה, אדם מחפש דירה להשכרה. הדירה הראשונה שהוא רואה מוצעת במחיר 5,000 ש"ח לחודש. כשהוא רואה דירה נוספת שמוצעת במחיר 4,000 ש"ח תפישתו לגבי הדירה השנייה היא שמחירה נמוך, אף שלא בחן את המחיר הממוצע של דירות באזור.	לזהות את העוגן. לערוך בדיקות בלתי תלויות, ולקבוע קריטריונים אובייקטיבים לצורך קבלת ההחלטות.
חשיבה קבוצתית (Groupthink)	תופעה פסיכולוגית וסוציולוגית שבה חברים בקבוצה מתאימים את הדעה שלהם לדעה הרווחת בקבוצה במקום לעמוד על הדעות שלהם. לעיתים ניתוח הנתונים נעשה בצורה התומכת בעמדת הצוות, ועשוי לעודד את החשיבה הקבוצתית.	בדיקה שנעשית במסגרת הביקורת שיש כמה דרכים לתקפה. לעיתים חברי צוות הביקורת נבדלים בגישתם, אולם מתוך חשיבה קבוצתית ורצון להציג עמדה אחידה, חלק מהצוות מאמץ את העמדות של שאר חברי הצוות מבלי שעמד על עמדתו או שהתקיים דיון בנושא.	להנחיל סטנדרטים לפתיחות מחשבתית. לעודד חשיבה ושונות בתוך הצוות. לצוות עובדים בעלי דעות שונות וכישורים שונים. להקפיד לערוך בקורות חיצוניות.

ההטיה	הסבר	דוגמה	דוגמאות לדרכי התמודדות ⁵¹
הטיית חריג חשוד טעות (Outlier Bias)	הטיה הנובעת משימוש בממוצעים. השימוש בממוצעים לצורך ניתוח נתונים לעיתים עלול להחביא נתונים חריגים שחשוב מאוד לנטרלם או להתמקד בהם כדי לגבש את תמונת המצב לאשורה.	ניתוח הכנסות על פי ממוצעים. בארצות הברית למשל יש פרטים שרמת העושר שלהם קיצונית והיא מטה כלפי מעלה את נתוני ההכנסות הממוצעים ומייצרת תמונת מצב שגויה לגבי נתוני ההכנסות.	לבחון גם נתונים סטטיסטיים כגון חציון במקום ממוצע. לבחון את כלל טווח ההתפלגות ולאחר ערכים קיצוניים ויוצאי דופן.
הטיית השמטת משתנים (Omitted) (Variable Bias)	הטיה סטטיסטית המתרחשת כאשר במודלים סטטיסטיים מושמטים משתנים רלוונטיים. השמטת המשתנים משפיעה על הערכת ההשפעה של המשתנים שבמודל, ועל כן אומדני ההשפעות בין המשתנים המתקבלים במודל מוטים.	מודלים אקונומטריים לאמידת פונקציית הביקוש למוצר ביחס למחירו. אם נכלול במודל רק את מחיר המוצר בלי לכלול משתנים נוספים המשפיעים על הביקוש למוצר, ההשפעה של מחיר המוצר על הביקוש לו כפי שיתקבל במודל תהיה מוטה.	לאחר בספרות המקצועית משתנים מסבירים שלא נכללים במודל או בניתוח, ולהתייעץ עם מומחים בתחום.

על פי (2017) CCA; (The Metabase Team (October 8, 2021); Wilms et al. (2021).

פרט להטיות שפורטו לעיל, Van der Bracht⁵³ מונה אתגרים נוספים בביקורת המבוססת על ניתוח נתונים ומסווגם לשלוש קטגוריות:

1. אתגרים רעיוניים - זמינות הנתונים ותוקפם (Validity) הם האתגרים הרעיוניים העיקריים. כך כדי לבחון אפקטיביות של מדיניות מסוימת, לעיתים קרובות המבקרים עשויים להסתמך על מסדי נתונים ממשלתיים שנועדו למטרות שונות. לדוגמה, הסתמכות על מאגרי מידע בתחום המיסים כדי ללמוד על שוק העבודה עלולה להתעלם ממשנתים מכריעים הנחוצים לביקורת, כגון נתונים לגבי עובדים שהכנסתם נמוכה ואינם נדרשים לשלם מיסים. לפני ביצוע הערכות באמצעות מידע ממאגרים ממשלתיים, יש לבחון את אמינות הנתונים וייתכן שיהיה צורך לתקפם. הטיות, טעויות ומחסור בנתונים עשויים להוביל למסקנות מוטעות.

2. אתגרים ארגוניים - אתגרים ארגוניים נובעים ממגבלות פנימיות של הארגון המבקר, כגון המיומנויות של צוותי העבודה או יכולות המחשוב של הארגון. ההחלטה להשקיע בניתוח נתונים מחייבת להתאים את השיטה שבה נעשית הביקורת (סוג הניתוח הנדרש); בחינה של הכישורים והמיומנויות הנדרשים לצורך הניתוח; בחינה של סוג הנתונים הנדרשים, לרבות סוגיות בהגנה על נתונים, ואופן הצגת הנתונים. כל זה מחייב להחליט אם ניתן להסתפק בהדרכות לצוות הקיים או שנדרש לגייס מומחים בתחום. כדי להתגבר על האתגרים הארגוניים יש מכלול של פתרונות, החל מביצוע הדרכות לצוותים, ביצוע ביקורת מבוססת נתונים על ידי צוותים ייעודיים בעלי מומחיות בתחום ניתוח הנתונים או העסקת יועצים שתפקידם לערוך את ניתוח הנתונים⁵⁴.

3. אתגרים טכניים - לעיתים נדרש להשתמש בתוכנות מיוחדות או יכולות מחשוב שלא תמיד קיימות אצל המבקר כדי להתגבר על אתגרים טכניים. לזיהוי מוקדם של מאפייני המחשוב הנדרשים יתרונות רבים: הפחתת

עלויות באמצעות זיהוי צרכים של ביקורות נוכחיות ועתידיות ותעדוף של הכלים הקיימים בהקשר זה; התאמת סוגי ההגנה הנדרשים לרגישות של הנתונים ולהיבטים שונים כגון הגנת הפרטיות.

המלצות לשימוש בניתוח נתונים בביקורת

בוועידת ארגון הביקורת הבין-לאומי INTOSAI ה-23 שנערכה במוסקווה ב-2019, התקבלו שתי החלטות בנוגע לשימוש בנתונים. ההחלטה הראשונה מתייחסת לתפקידים של מוסדות הביקורת לעידוד ממשלות להשתמש בנתונים ולקדם את עקרונות הזמינות, השקיפות והפתיחות של נתונים (Open Access).

ההחלטה השנייה נוגעת לשימוש טוב יותר בניתוח נתונים בביקורות, כולל בניית אסטרטגיות הסתגלות, תכנון לביקורות הנשענות על ניתוח נתונים, פיתוח צוותים מנוסים בניתוח נתונים והצגת טכניקות חדשות לשימוש הביקורת.

במסמך העקרונות המרכזיים שקבע ה-INTOSAI בסיכום של הוועידה האמורה נכתב כי שימוש בניתוח נתונים בביקורת המדינה הוא חידוש הכרחי שהופך נתונים למשאב לקידום היעילות, האחראיות, האפקטיביות והשקיפות של המינהל הציבורי.

נוכח החשיבות שבניתוח נתונים, מומלץ כי גם משרד מבקר המדינה בישראל יאמץ את השימוש בכלים אלה בתהליכי הביקורת.

אימוץ של ניתוח נתונים ככלי בביקורת המדינה הוא תהליך הדרגתי שדורש היערכות בכמה רבדים:

(א) יצירת תשתית ידע בתחום; (ב) הרחבת הכלים הסטטיסטיים לניתוח נתונים; (ג) גיבוש מנגנוני בקרה על ניתוח הנתונים. להלן המלצותינו להטמעת שימוש בניתוח נתונים בביקורת המדינה בכל אחד משלושת הרבדים האלה.

53 ראו Van der Bracht, לעיל ה"ש 4.

54 ראו שם.

1. יצירת תשתית ידע בתחום הסטטיסטיקה וניתוח הנתונים, בכמה שלבים:

א. יצירת מסה קריטית של ידע - יש להקים קהילת ידע שתכלול בתחילה עובדים קיימים בעלי ידע וניסיון בעבודה עם נתונים, ולאחר מכן יש לגייס עובדים חדשים בעלי רקע בסטטיסטיקה או בכלכלה ובעלי ניסיון בניתוח נתונים.

ב. מיפוי פערים - בד בבד עם גיוס עובדים בעלי מיומנות בניתוח נתונים, מומלץ לערוך סקר לבחינת הידע, הכישורים והמיומנויות בקרב העובדים הקיימים בתחום ניתוח הנתונים, DA. על בסיס סקר זה, יש לנתח את פערי הידע שעליהם יש לגשר.

ג. הרחבת מעגל הידע - לפי תוצאות הסקר וניתוחן יש לבנות תוכנית הכשרה לעובדי המשרד שעוסקת בניתוח נתונים. בתוכנית ישתתפו עובדי המשרד ומנהליו בהתאם לכישוריהם ולרקע שלהם בתחום ובהתאם למידת הנחיצות של השימוש בניתוח נתונים בנושאים שהם מבקרים. התוכנית תהיה מותאמת, בין היתר, לפערים שזוהו בסקר. על התוכנית לכלול רקע תיאורטי ועקרונות בסיסיים של מדעי הסטטיסטיקה, החל מסטטיסטיקה תיאורית וכלה בשימוש בכלים סטטיסטיים מתקדמים כגון רגרסיות, ובמידת הצורך אפשר לעסוק גם בכלים מתקדמים יותר של חיזוי. כחלק מן הרקע התיאורטי, אנו ממליצים לדון בהטיות הנפוצות בניתוח נתונים ובדרכים להימנע מהן כפי שהוצג בלוח 3 לעיל. בהמשך על ההכשרות לעסוק גם בפן המעשי, ובין היתר יש לכלול גם לימוד של תוכנות לחישובים סטטיסטיים ולניתוחי נתונים. בשלב מאוחר יותר יש לפעול למען שימור הידע באמצעות סדנאות קצרות לרענון הידע המקצועי שיועברו לכל עובדי המשרד.

2. הרחבת הכלים הסטטיסטיים לניתוח נתונים - ניתוח נתונים דורש שימוש בתוכנות סטטיסטיות. התפתחות טכנולוגית והאצת השימוש בניתוח נתונים הביאו להתפתחות של

תוכנות ייעודיות רבות לניתוחי נתונים ושפות תכנות המאפשרות קשת רחבה של אפשרויות לניתוח נתונים. מומלץ כי בתהליך אימוץ ניתוח הנתונים, יבחן משרד מבקר המדינה את התוכנות המובילות לביצוע ניתוחים סטטיסטיים, ימפה את התוכנות החשובות לעבודת הביקורת ויערוך הכשרות ייעודיות לעובדים בכלים אלו.

עוד מומלץ לרכוש הרשאות בהתאם לכמות הנדרשת להיקפי העבודה החזויים. רצוי כי היקפי ההרשאות יאפשרו גישה נוחה לכל העובדים לשם עריכת ניתוחי נתונים.

3. מנגנוני בקרה - ניתוחים סטטיסטיים הנערכים כחלק מעבודת הביקורת מצריכים בקרת איכות, ולשם כך נדרש לנקוט כמה צעדים:

א. הקמת צוות ייעודי מתוך המשרד לניתוח נתונים. שילווה מטלות ביקורת המבוססות על ניתוח נתונים.

ב. שימוש ביועצים חיצוניים במידת הצורך במקרה שנדרש ניתוח ייחודי.

ג. ביקורת עמיתים (Peer Review) - זהו כלי מעולם האקדמיה, שבמרכזו תהליך הערכה חיצוני לבחינת חיבורים מדעיים טרם אישורם לפרסום.

את בקרת העמיתים בהקשר של ניתוח נתונים בביקורת המדינה יכולים לערוך עובדים מיומנים או גורמים חיצוניים שיבחנו את הליך איסוף הנתונים והניתוח הסטטיסטי, יאשררו את הממצאים העולים מהניתוח ומוציגים בדוח הביקורת ויציעו במידת הצורך כיצד לתקן או לשפר את הניתוח הסטטיסטי שבוצע.

ד. שמירת הנתונים והגנה על מידע - שימוש בניתוח נתונים כרוך בקבלת נתונים רבים מהגופים המבוקרים או ממקורות אחרים, ונדרש לשים לב להיבטים של שמירה על סודיות, הגנה על פרטיות, אבטחת מידע וכד', במהלך הביקורת ולאחריה. על כן מומלץ לקבוע נהלים ולגבש מנגנונים להגנה על המידע המתקבל.

סיכום

ניתוח נתונים הוא כלי מרכזי בידי ביקורת המדינה, אשר יכול להביא לשיפור תוצאות הביקורת, מסקנותיה והמלצותיה, ולתרום לשיפור הפעילות במגזר הציבורי. עם זאת שימוש בניתוח נתונים להסקת מסקנות טומן בחובו אתגרים, ושימוש שאינו מקצועי דיו יכול להוביל לעיתים למסקנות שאינן בהכרח נכונות.

במאמר זה הצגנו את האתגרים העומדים בפני מוסדות הביקורת בתחום של ביקורת מבוססת נתונים וסקרנו את ההטיות המרכזיות שיכולות להשפיע על החשיבה שלנו, על המסקנות שאנו מקבלים על בסיס ניתוח הנתונים ועל ההמלצות הנגזרות מהן. הטיות אלה כוללות הטיות קוגניטיביות, שלעיתים צוות הביקורת אינו מודע להן, כגון הטיית האישור, הטיית הנתונים ההיסטוריים, הטיית ההישרדות ועוד. אפשר להימנע מהן למשל באמצעות הגברת המודעות, חיפוש עדויות מנוגדות,

אתגור החשיבה של צוות הביקורת וגיוון דעות בצוות. עשויות להתעורר גם הטיות סטטיסטיות שנובעות מבעיות בתהליכים הסטטיסטיים, כגון הטיית הסלקציה והשמטת משתנים. על אלו אפשר להתגבר באמצעות בחינה ביקורתית של המדגם, סקירת ספרות ועוד.

התבססות על ניתוח נתונים בדוחות הביקורת מחייבת מקצועיות רבה, לרבות ידע וניסיון בניתוח נתונים, אובייקטיביות ומנגנוני בקרה. חשוב לשלב את השימוש בניתוח נתונים באופן מאוזן כדי להבטיח יעילות ואפקטיביות מרבית בשימוש בכלי זה. לשם כך מומלץ לפעול בראש ובראשונה להכשרת העובדים ולהקניית הידע התיאורטי הבסיסי, לצד הכלים והמיומנויות המקצועיות והטכניות הנדרשות לשימוש בניתוח נתונים. עוד מומלץ כי משרד מבקר המדינה ימפה את הכלים הקיימים בשוק היום, יבחר את אלה המתאימים לצרכיו ויפעל להטמעתם בקרב צוותי הביקורת ובעבודת הביקורת.

מנתונים למדיניות: היבטים בהפקת ערך מניתוח עומק של נתונים בעבודת נציבות תלונות הציבור

הגברת החשיפה וההנגשה של
נציבות תלונות הציבור לאוכלוסיות ממוקדות
ושיקוף המידע לגופים הציבוריים ולציבור כולו

02

תקציר

המרכזית לסטטיסטיקה. שיתוף פעולה זה מאפשר לנציבות לאתר קבוצות אוכלוסייה שאינן מודעות לשירותים שהיא מציעה, ולהתאים את שירותיה לצרכים הספציפיים שלהן.

בהמשך המאמר מודגם כיצד הנציבות מיישמת את המודל DIKW (Data, Information, Knowledge, Wisdom) לשם קבלת החלטות מדיניות והחלטות ניהוליות באופן מושכל ומבוסס נתונים. ולבסוף מוצג לאן מועדות פניה של הנציבות וכיצד היא תוכל להיעזר ביכולות המתקדמות של הבינה המלאכותית.

המאמר מנתח את החשיבות שבשימוש בנתונים בעבודת נציבות תלונות הציבור לצורך עיצוב המדיניות שלה. מתואר בו המעבר של הנציבות לתרבות עבודה מבוססת נתונים, הכוללת שימוש בכלים טכנולוגיים מתקדמים. דגש מיוחד מושם על הגדלת החשיפה והנגישות של השירותים לאוכלוסיות ממוקדות, כגון החברה הערבית, בני הגיל השלישי, החברה החרדית וילדים ובני נוער, מתוך שאיפה להגביר את מודעותן לפעילותה של הנציבות.

המאמר מציג גם את עבודתה של הנציבות עם הלשכה

מבוא | מנתונים לידע מנחה פעולה | ניהול הנתונים בנציבות תלונות הציבור | התקשרות הנציבות עם הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה | החשיפה וההנגשה של הנציבות לאוכלוסיות ממוקדות | שיקוף המידע העולה מהתלונות לגופים הציבוריים ולציבור הרחב | פני הנציבות לאן | סיכום

* ד"ר עו"ד אסתר בן חיים היא מנהלת נציבות תלונות הציבור; עו"ד רונית זנדברג היא המשנה למנהלת נציבות תלונות הציבור; עו"ד עופר גלברט הוא עוזר בכיר למנהלת נציבות תלונות הציבור.

לאזן בין השגת היעדים הציבוריים ובין שמירה על זכויות הפרט, תוך הימנעות מצעדים גורפים או פוגעניים יותר על המידה.

השימוש בנתונים מאפשר לנתח דפוסים והשפעות באופן אובייקטיבי, ובהמשך לכך לזהות את הפתרון המדויק ביותר לנושא הנדון. למשל, במדיניות רווחה אפשר לבחון במדויק את הפרופיל הדמוגרפי של סוגי קהל שונים, להבין את צורכיהם הייחודיים ולמקד את הסיוע באוכלוסיות הנזקקות ביותר - ובכך למנוע בזבוז של משאבים על אוכלוסיות שאינן זקוקות להם או הטלת הגבלות שאינן צורך.

במאמר זה נסקור כיצד בשנים האחרונות נציבות תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה (להלן - הנציבות) משתמשת בניתוח נתונים לצורך קבלת החלטות מדיניות. נציג את כשרת הדרך שעברה הנציבות באימוץ טכנולוגיות מידע מתקדמות, המאפשרות לה להפיק תובנות מעמיקות ממאגרי הנתונים שברשותה. נבחן כיצד שילובם של כלים ושיטות מבוססי נתונים בתהליכי העבודה של הנציבות תורם לשיפור השירות הציבורי ולבניית מדיניות הממלאת באופן מדויק ויעיל יותר מבעבר את צורכי הציבור.

מנתונים לידע מנחה פעולה

הנתונים והמידע משמשים רכיב חשוב בקביעת מדיניות סדורה ובשיפור תהליכי קבלת החלטות. השימוש בהם נעשה כדי לייעל את עבודתם של הגופים הציבוריים ולשפר את האופן שבו הם נותנים שירות לפרט. גופים שמטפחים אקלים ארגוני המעודד שימוש בטכנולוגיות מתקדמות יודעים להיעזר במידע ובנתונים כדי לחזות באמצעותם מגמות ולהיערך אליהן ברמה הניהולית והארגונית.

מודל מדרגי שפותח באקדמיה בשם (Data, Information, DIKW Knowledge, Wisdom) ממשיג את דרך החשיבה הנדרשת כדי לתרגם נתונים לידע המנחה לפעולה. המודל

מהפכת המידע כבר כאן, ואפשר להיווכח בתוצאותיה ביישומים רבים ומגוונים. הנתונים המצויים הן במגזר הציבורי הן במגזר הפרטי הם משאב בלתי נדלה שמיוצר ומופץ במהירות ובהיקפים נרחבים. האתגר העומד בפני ארגונים הוא להתייחס לנתונים כמשאב, להפיק מהם ערך וליצור את האקלים הארגוני שיאפשר שיפור, התחדשות והתקדמות של הארגון לאורך זמן. לצורך כך על הארגון לזהות את הנתונים שיכולים לסייע לו, לנתחם ולקבל על בסיסם החלטות מדיניות מושכלות שיישעו בניווט הארגון למחוזות חדשים.

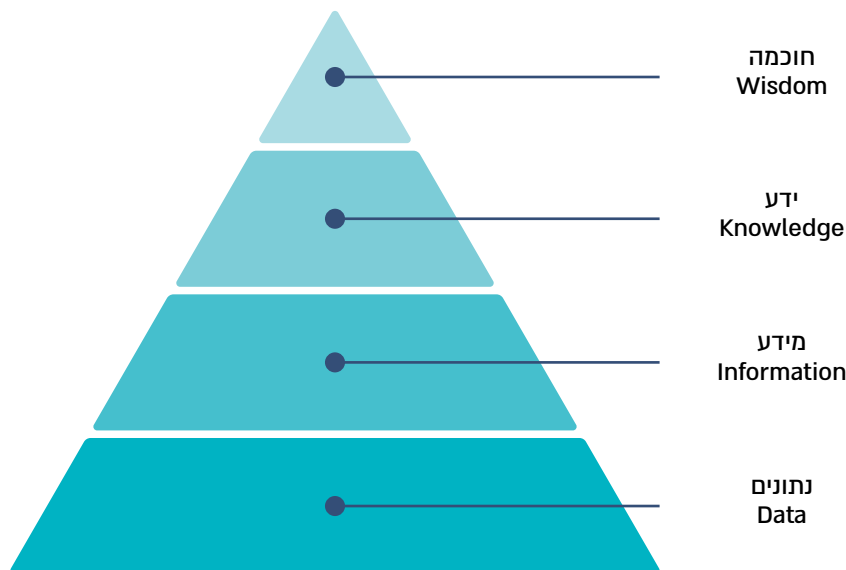
ניתוח נתונים באופן מושכל הוא כלי חשוב ומרכזי בעיצוב המדיניות, בייחוד במגזר הציבורי. המעבר מנתונים גולמיים להחלטות מדיניות כרוך בתהליך מורכב הדורש מיומנות בניתוח נתונים לצד הבנה מעמיקה של צורכי הציבור. החלטות המתקבלות בגופים במגזר הציבורי משפיעות ישירות על רווחתם ועל זכויותיהם של כלל הציבור ומכאן שיש להתייחס בכובד ראש לאופן שבו הן מתקבלות.

בעידן המידע הדיגיטלי למגזר הציבורי יש גישה למאגרי מידע עצומים ומגוונים הנוגעים להיבטים שונים של חיי האזרחים. השאלה המרכזית העומדת בפני מקבלי ההחלטות היא כיצד למנף את הנתונים שנאספים ולהפוך אותם למידע ולידע שיעמידו כלי מרכזי בעיצוב מדיניות ציבורית ראויה. קביעת מדיניות על בסיס נתונים מגבירה את השקיפות ואת אמון הציבור, שכן היא מתקבלת על בסיס אובייקטיבי ללא התרשמות כזו או אחרת של מקבל ההחלטה. שקיפות זו חיונית לא רק לצורך שמירה על אמון הציבור, אלא גם כדי לאפשר שיח פתוח ומבוקר על אודות המדיניות הנקבעת ומידת יעילותה.

קבלת החלטות מבוססת נתונים אף תורמת למימוש החובה המוטלת על הגופים הציבוריים לנהוג במידתיות, שכן היא מאפשרת למקבלי ההחלטות להסתמך על מידע מדויק ומעמיק במקום על תחושות או על השערות בלבד. כמו כן, כך אפשר

פותח בשנות השמונים של המאה העשרים, ולפיו על ארגון לקבל החלטות הנגזרות מהנתונים שאסף, מעיבוד הנתונים, מהניתוח של הנתונים המעובדים ולבסוף מהסקת המסקנות הנובעות מניתוחם¹. מדובר במודל מדרגי, שצורתו כשל פירמידה. כל שלב בפירמידה צר יותר מהשלב שתחתיו ומתבסס עליו, כמתואר בתרשים 1.

תרשים 1: השלבים שבמודל DIKW



בתחתית הפירמידה ממוקם שלב איסוף הנתונים (Data). הנתונים הם אוסף העובדות והחומר הגולמי שנצברים בארגון, לעיתים בצורה לא מסודרת, למשל בצורה של אותות או מספרים. לאוסף הנתונים, ללא עיבודם וללא כל הקשר, אין ערך כשלעצמו. כך למשל, לספרות 12122012 אין ערך או משמעות כלשהי. השאלות העולות בהקשר של איסוף הנתונים ושמירתם במאגרים הן: כמה נתונים יש לאגור? כיצד להתמודד עם כמות נתונים הגדלה ללא שליטה? כיצד לאחסן אותם וכיצד לשלוף את הנתונים הנדרשים?

השלב השני בפירמידה הוא שלב המידע (Information). בשלב זה הנתונים מקבלים ערך ובכך הופכים למידע. ההבדל בין נתונים למידע הוא תפקודי ולא מבני. אוסף הספרות שהובא כהדגמה לנתונים (12122012) הוא חסר משמעות, אלא אם מוסיפים לו נקודות. בשלב זה הספרות, שנראות כביכול רנדומליות, מקבלות משמעות - הן הופכות לתאריך: 12.12.2012. הוספת הנקודות בין הספרות היא דוגמה לתהליך של הפיכת נתונים למידע. בשלב הזה יש לנקות את הנתונים השגויים ואת הנתונים שאינם רלוונטיים, ולאחר מכן לעבד אותם באופן המאפשר למדוד אותם, להשוות ביניהם, לחשוף את היחס ביניהם ולנתח אותם לצורך מטרה מוגדרת. כדי

1 ראו: Ackoff, Russell (1989). "From Data to Wisdom". Journal of Applied Systems Analysis. 16: 3-9; Frické, Martin (2009). "The Knowledge Pyramid: A Critique of the DIKW Hierarchy". Journal of Information Science. 35(2): 131-142; Kaminski, J. (2021). Theory applied to informatics: DIKW Theory Editorial. Canadian Journal of Nursing Informatics, 16(3-4).

ניהול הנתונים בנציבות תלונות הציבור

הנציבות היא המוסד המרכזי במדינת ישראל העוסק בבירור תלונות מהציבור על הגופים הציבוריים. הנציבות מקבלת יותר מ-22,000 תלונות בשנה, ומספר התלונות שמתקבלות גדל עם השנים. כך, מאז 2019 ועד 2023 חל גידול של 57% במספר התלונות שהתקבלו בנציבות.

הנציבות היא במהותה גוף מגיב - היקף עבודתה מושפע ממספר התלונות המתקבלות אצלה - מספר שאינו ידוע מראש ולא תמיד אפשר לצפות אותו. גם נושאי התלונות והגופים שעליהם מוגשות התלונות משתנים מעת לעת, לפי צרכי השעה (מלחמה, מגפה) ולפי התנהלותם של הגופים הציבוריים.

מאחר שהנציבות מקבלת עשרות אלפי תלונות בשנה ומבררת אותן, היא מייצרת, מחזיקה ומנהלת כמות גדולה של נתונים ומידע רב, ומשקיעה מאמצים כדי להפיק מהם ערך ולהיעזר בהם כדי לשפר את תפקודה ולהגשים את מטרותיה.

הנציבות מנהלת את הליך קבלת התלונות ובירורן באמצעות מערכת מידע של חברת מיקרוסופט CRM Dynamics 365, שהיא מערכת לניהול קשרי לקוחות המציעה אוסף של פתרונות משולבים ומונחי נתונים שעוזרים לאחסן את הנתונים, לנהל את המידע המתקבל מהתלונות ומהליך הבירור ולהפיק ממנו ידע באמצעות ניתוחים עדכניים של הנתונים. המערכת, הנקראת בנציבות מנת"ה - מערכת ניהול תלונות הציבור, מאפשרת לנציבות לערוך רישום סדור של התלונות, של פרטי המתלוננים ושל אנשי הקשר בגופים הציבוריים וכן לנהל את כל המסמכים הנדרשים לבירור התלונות. יתר על כן, באמצעות מנת"ה אפשר לייצר דוחות שנקבעו מראש ושאליות מתקדמות לצורך ניתוח הנתונים הרבים השמורים במערכת. כמו בכל מערכת מידע, יש חשיבות רבה למילוי הנתונים כנדרש ולטיובם. הנציבות משקיעה משאבים ניהוליים רבים כדי לשנות את התרבות הארגונית לכזו המקפידה על טיוב הנתונים במערכת התפעולית.

לדלות את המידע יש לעבד את הנתונים באופן שיענה על השאלות: מי, מה, מתי, איפה וכמה. כשיש אפשרות לענות על השאלות מתוך הנתונים הם למעשה הופכים למידע. לדוגמה, נתונים הם הטמפרטורה בכל יום בחודש יולי בירושלים. כדי להפוך את הנתונים למידע נשאל מהו ממוצע הטמפרטורה הרב-שנתי בירושלים בחודש יולי, נחשב את הממוצע על סמך הטמפרטורות שנמדדו בכל יום במהלך החודש בירושלים ונשווה אותו לממוצע הטמפרטורה הרב-שנתי.

השלב השלישי בפירמידה הוא שלב הידע (Knowledge). בשלב זה יש לבחון את המידע - כלומר את הנתונים המעובדים - ולהחליט כיצד להשתמש בו כדי להגשים את מטרות הארגון. המעבר משלב המידע לשלב הידע נעשה באמצעות מענה על כמה שאלות, כגון איך המידע רלוונטי להגשמת המטרות שלנו? איך מידע מסוים קשור למידע אחר ומוסיף לו ערך ומשמעות? אם נחזור לדוגמת הטמפרטורה, אם הנתון הוא הטמפרטורה הנמדדת במהלך חודש יולי, והמידע הוא ממוצע הטמפרטורה בחודש, אזי הידע יהיה למשל הצורך להשקיע אנרגיה גבוהה יותר בהדלקת המזגנים שעות ארוכות יותר כדי לקרר את הבניין.

השלב העליון בפירמידה הוא שלב החוכמה (Wisdom). בשלב זה אנחנו משתמשים בידע שלמדנו מהמידע כדי לקבל החלטות מעשיות ולהגשים את המטרות. בשלב זה השאלות שנשאל הן: איך ניישם בצורה הטובה ביותר את הידע שצברנו כדי להגשים את המטרה? איך נתרגם את הידע שרכשנו לפעולות? והאם הפעולות האלה יגשימו את היעדים שהצבנו לעצמנו? נחזור לדוגמה של ממוצע הטמפרטורה בחודש יולי בירושלים - מהידע שבידנו למדנו שעלינו להשקיע משאבים רבים בקירור הבניין בחודש זה. אם מטרת הארגון היא לחסוך במשאבים אך לא להתפשר על סביבת עבודה נוחה, הוא יפעל להקצאת משאבים לייעול ארגוני, כגון בידוד תרמי טוב יותר של הבניין, החלפת המזגנים ליעילים יותר אנרגטית או הצבת לוח סולרי על גג הבניין. ייתכן שהארגון ימצא דרכים אחרות לחסוך בעלויות כדי להשקיע בהתייעלות אנרגטית.

לאחרונה הכניסה הנציבות לשימוש את מערכת ה-BI (Power BI של חברת מיקרוסופט). מערכת זו משתמשת בנתונים של מנת"ה לצורך הצגת לוחות מחוונים מאירי עיניים. היא למעשה מנתחת את הנתונים של מנת"ה ומציגה מידע רב וגרפים שונים המבוססים על נוסחאות מורכבות.

במערכת יש כמה לוחות מחוונים, המשמשים לבקרת העבודה ומציגים מידע על התלונות הנמצאות כעת בטיפול בחתכים שונים. באמצעות המערכת אפשר לעקוב אחר עומס העבודה בכל האגפים בנציבות ולווסת אותו באמצעות העברת האחריות לבירור תלונות על גופים ציבוריים מאגף אחד לאחר. כמו כן, לעובדים המבררים עוצב לוח מיוחד המסייע להם לעקוב ולנהל את בירור התלונות שבטיפולם. בלוח של בקרת הליך הבירור מוצגים גרפים הכוללים מידע על אופן הטיפול בתלונות בשנה החולפת ועל עילות הסגירה של התלונות. לוח טיוב הנתונים מציג מידע על התלונות שהתקבלו בשנה החולפת שבהן חסרים נתונים חשובים כגון מספר הזהות והיישוב של המתלונן.

הנציבות פיתחה מערכת BI נוספת המציגה לציבור הרחב נתונים על התלונות שהתקבלו בנציבות, ותוצאות הבירור שלהן בהתפלגות לפי פרמטרים שונים, בהם נושאי התלונה, תקופות, גופים ציבוריים שעליהם התלוננו ועוד.

על פי חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] (להלן - חוק מבקר המדינה), בתלונה המוגשת לנציבות יש לציין את שם המתלונן ומענו, ולכן לפני בחינת התלונה הנציבות בודקת אם יש בידיה שני הנתונים הללו. בד בבד, הנציבות משתדלת לקבל גם את המספר המזהה של המתלונן² (מספר זהות או דרכון) לפני שהיא בודקת אם בסמכותה לברר את התלונה ולפני תחילת הבירור. הדבר מאפשר לנציבות לזהות את המתלונן, לבדוק אם באותה העת מתבררת תלונה שלו באותו נושא, אם הוא הגיש תלונות דומות בעבר ועוד. כמו כן, גופים ציבוריים רבים (למשל המוסד לביטוח לאומי) דורשים למסור את המספר המזהה כדי לבדוק את עניינו של המתלונן, ולכן ללא מספר זה אי אפשר להתחיל בבירור התלונה. למספר המזהה עוד יתרון - באמצעותו הנציבות יכולה לקבל מידע

נוסף על ציבור הפונים אליה ולאפיין אותם (מובן שלא מדובר במידע המשויך באופן אישי לכל פונה ופונה), כפי שיפורט להלן. מסיבות אלה, החליטה הנציבות כי המספר המזהה יהיה שדה חובה בטופס המקוון להגשת התלונה לנציבות.

פרט לנתונים הבסיסיים של שם המתלונן, מספר מזהה ומען, אפשר למצוא במנת"ה פרטים נוספים לגבי כל תלונה: מגדר המתלונן (כדי שהנציבות תדע כיצד לפנות למתלוננים במכתביה), נושאי התלונה, הגוף הנילון ותוצאות הבירור (אם התלונה מוצדקת ומהי העילה שבגינה התלונה נמצאה מוצדקת - למשל משום שהמעשה של הגוף הציבורי היה בניגוד לחוק) וכן דרך קבלת התלונה. יצוין כי בטופס המקוון להגשת תלונה לנציבות השדה "איך שמעת עלינו" הוא שדה חובה. מאחר ש-50% מהמתלוננים פונים באמצעות הטופס המקוון ו-6% מגיעים לקבלת קהל בלשכות הנציבות, יש בידי הנציבות מידע כיצד לפחות 56% מהמתלוננים שמעו עליה.

הנציבות הציבה לפנייה כמה מטרות שנועדו לטייב את השירות לציבור שהיא מציעה ולייעל את עבודתה. בפרקים שלהלן יתוארו בהרחבה חלק מהמטרות והאופן שבו פעלה הנציבות כדי להגשים אותן תוך שהיא נעזרת בניתוח נתונים. לעת עתה נציין בקצרה את עיקרי המטרות:

1. הגברת החשיפה של הנציבות לאוכלוסיות ראויות לקידום.
2. שיפור ההגשה של השירותים שהנציבות נותנת לאוכלוסיות אלה.
3. שיקוף המידע העולה מהתלונות לגופים הציבוריים ולציבור הרחב.
4. ייעול הבירור וקיצור משך זמן הבירור.

מאחר שאין בידי הנציבות כל הנתונים הנדרשים כדי לעבד את המידע, היה על הנציבות למצוא דרך להגיע לאותם נתונים. הנציבות פנתה אפוא ללשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס) בבקשה לקבל נתונים שיאפשרו להגשים את

2 א.ם המתלונן הוא תאגיד מדובר במספר התאגיד.

המטרות שלעיל. בפרק הבא נסקור את דרך העבודה של הנציבות עם הלמ"ס.

התקשרות הנציבות עם הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

שיתוף הפעולה עם הלמ"ס החל נוכח הצורך במידע על מאפיינים דמוגרפיים של המתלוננים ואיתור מאפיינים של מתלוננים מאוכלוסיות הראויות לקידום (למשל מתלוננים עם מוגבלות או נזקקי רווחה). המידע בנוגע למאפיינים של המתלוננים הפונים לנציבות נחוץ לה משום שאפשר להסיק ממנו מי הם המתלוננים שאינם פונים (שלב ה"דע") ולנקוט את הפעולות הנדרשות כדי להנגיש את הנציבות אליהם (שלב ה"חוכמה").

הנציבות משתמשת במערכות מידע הצוברות הן נתונים מובנים (נתונים המסודרים במדרג מסוים) והן נתונים לא מובנים (נתונים שהם טקסט חופשי, מסמכים סרוקים וכד'). הנתונים שמועברים ללמ"ס הם נתונים מובנים שאפשר להצליב עם מאגרים שונים הנמצאים ברשותה.

הנתונים המובנים המועברים הם מאפייני המתלון הבסיסיים ובכלל זה מספר הזהות שלו, ופרטים על התלונה - נושא התלונה, הגוף הנילון ותוצאות הברור. בלא מספר הזהות של המתלון, הלמ"ס לא תוכל לאפיין מתלון זה על פי מאגרי המידע שברשותה. כמו כן מועברים נתונים על הליך הגשת התלונה לנציבות - הדרך שבה הגיש כל מתלון את תלונתו, תלונות שבהן המתלון פנה באמצעות מייצג והאופן שבו המתלוננים שמעו על הנציבות.

העברת הנתונים האמורים נעשית על פי סעיף 23ג(1) לחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, והתהליך מתבצע על פי תקנה 3א(ד) לתקנות הגנת הפרטיות (תנאי החזקת מידע ושמירתו וסדרי העברת מידע בין גופים ציבוריים), התשמ"ו-1986. הנציבות מעבירה ללמ"ס את הנתונים הרלוונטיים בלבד לתקופה של שלוש שנים באמצעות שאילתות מתקדמות הממזגות נתונים רבים³. עוד בטרם הרצת השאילתות, נערך תהליך של טיוב הנתונים כדי לוודא שהם מלאים ואין בהם נתונים מוטעים.

הלמ"ס משתמשת במאגרי מידע שברשותה כגון מרשם השכלה, מרשם האוכלוסין, מרשם נזקקי רווחה, מרשם שורדי שואה ומרשם בעלי מוגבלות, ומצליבה עם הנתונים שהעבירה הנציבות כדי ליצור לוחות המציגים את המאפיינים של המתלוננים⁴. הלמ"ס מצליבה את נתוני הנציבות עם הנתונים במאגרי המידע האמורים כך שבעבור כל אחד ממאפייני המתלוננים (מגדר, גיל, דת, זרם דתי יהודי, מצב אישי, מחוז מגורים, רמת השכלה, נזקק רווחה, שורדי שואה, אנשים עם מוגבלות) מתבצעת הצלבה עם הנתונים המתקבלים מהנציבות של "דרך הגשת התלונה", "איך המתלון שמע על הנציבות" ו"הסתייעות המתלון במייצג"⁵ ולאחר מכן היא מפיקה לוחות מתאימים. כמו כן, לעיתים המידע שבידי הלמ"ס מוצלב עם מאפייני התלונה כגון "נושא התלונה" ו"הגוף הנילון".

הלמ"ס מעבדת את הנתונים שהיא מקבלת מהנציבות יחד עם הנתונים שבידיה והופכת אותם למידע. המידע שהיא מעבירה אינו כולל מידע פרטני או נתונים פרטניים על מתלון מסוים אלא פילוחים כלליים של המתלוננים.

עם קבלת הלוחות מהלמ"ס, הנציבות בודקת אם המידע שמופיע בהם תקין ואם הם הופקו בהתאם לשיטה המתאימה לכל לוח ולוח ומוודאת כי עיבוד הנתונים מדויק ולא יוצר הטיות במידע⁶.

3 הנתונים מועברים בקובץ הכולל מעל 60,000 רשומות.

4 מתלון שהגיש יותר מתלונה אחת בשנה קלנדרי, מאפייניו יופיעו בלוח פעם אחת בלבד.

5 לגבי הנתונים "דרך הגשת התלונה", "איך המתלון שמע על הנציבות" והסתייעות המתלון במייצג, מאפייני מתלון שהגיש יותר מתלונה אחת בשנה קלנדרי יופיעו לגבי כל תלונה שהגיש. זאת משום שמתלון אחד יכול להגיש כמה תלונות בדרכים שונות. לדוגמה, מתלון הגיש שתי תלונות, אחת באמצעות עמותה למיצוי זכויות (מייצג) ואחרת בכוחות עצמו.

6 ראו למשל דוגמה לעיבוד נתונים שעושה הנציבות בנוגע להשכלת המתלוננים. זהו נתון חשוב לזיהוי אוכלוסיות פגיעות. מתלוננים שהם ילדים עד גיל 17 מסווגים במרשם ההשכלה כבעלי השכלה של פחות מ-12 שנות לימוד. הוספת מתלוננים שהם ילדים ובני נוער לקבוצה של בעלי רמת ההשכלה האמורה גורמת להטיה של המידע ומגדילה באופן מלאכותי את שיעור המתלוננים בעלי רמת השכלה נמוכה. כדי למנוע הטיה זו הנציבות מפחיתה ממספר המתלוננים בעלי רמת השכלה של פחות מ-12 שנות לימוד את המתלוננים בני הגיל 0 - 17.

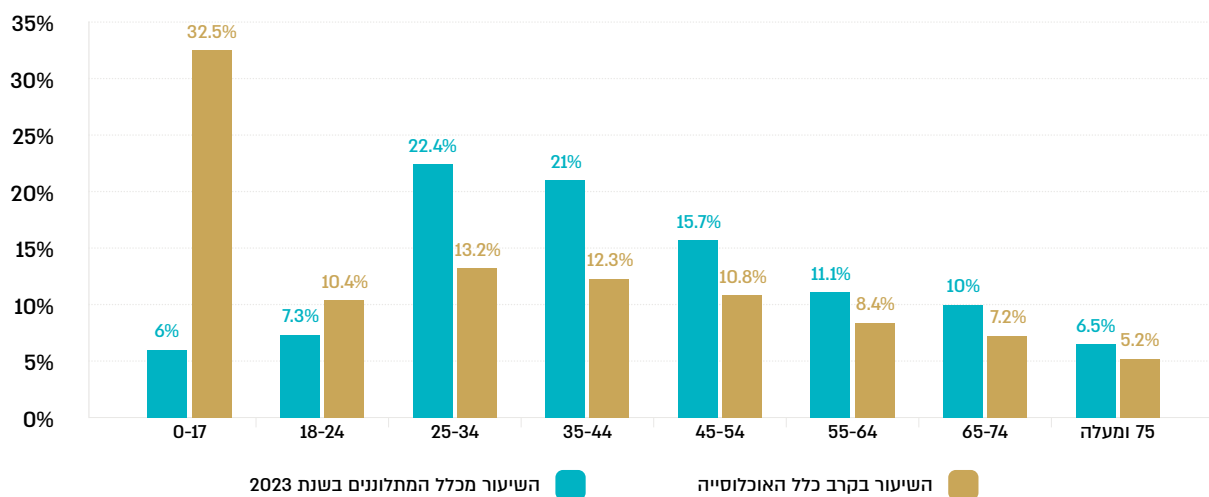
כמו כן, לגבי כל מאפיין של המתלוננים נערכת השוואה בין קבוצות האוכלוסייה השונות, למשל התפלגות המתלוננים בנציבות לפי קבוצות גיל או מגדר. הנציבות משווה את שיעור המתלוננים בקבוצות השונות לשיעורם באוכלוסייה הכללית. להלן דוגמאות מדוח נציב תלונות הציבור 50 לשנת 2023⁷:

הנציבות מנתחת את המידע שבלוחות תוך שימוש במאגרי מידע חיצוניים כגון השנתון הסטטיסטי ופרסומים אחרים של הלמ"ס. במסגרת ניתוח הלוחות נערכת השוואה תלת-שנתית של כל אחד מהפילוחים כדי לאתר תנודות בעלות משמעות בהתפלגויות לאורך השנים.

תרשים 2: התפלגות המתלוננים לפי מגדר



תרשים 3: שיעור המתלוננים לפי קבוצות גיל מכלל המתלוננים, לעומת שיעורם בקרב כלל האוכלוסייה, 2023

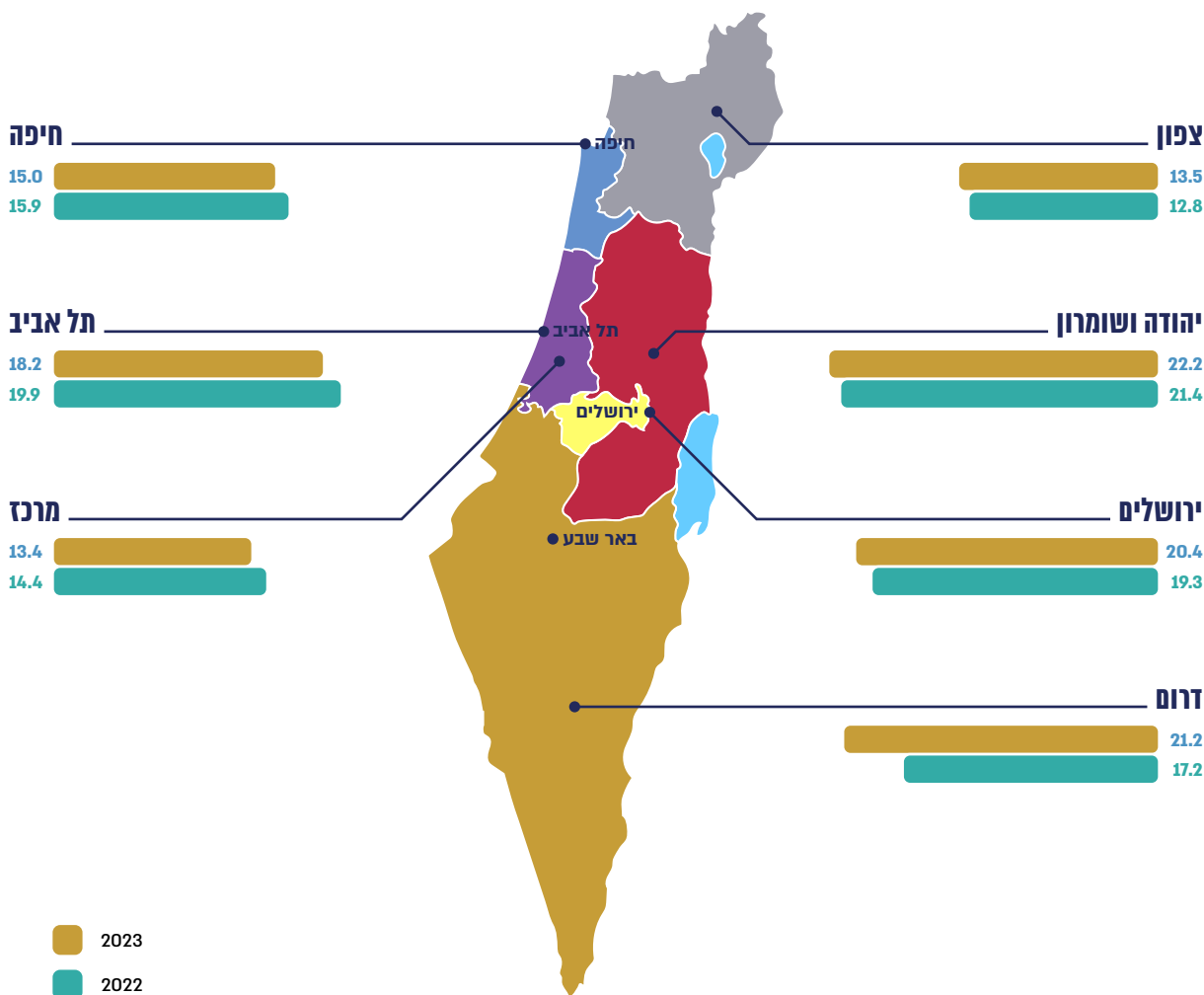


7 נציב תלונות הציבור, דוח שנתי 50 (2024), עמ' 58, 60, 62, 64.

של מספר המתלוננים מכל אחד ממחוזות משרד הפנים מוכפל מספרם של המתלוננים מכל מחוז ב-10,000, והמכפלה מחולקת במספר התושבים בכל מחוז. כך מתאפשר לנציבות להשוות בין הנתונים לאורך השנים.

כדי להשוות בין קבוצות אוכלוסייה בעלות שונות דמוגרפית הנבדלות זו מזו במספר הפרטים, בכל קבוצה נדרש למצוא מכנה משותף אחד שהוא מספר התלונות ל-X פרטים חברי הקבוצה. למשל בדוח השנתי של הנציבות, כדי להציג השוואה

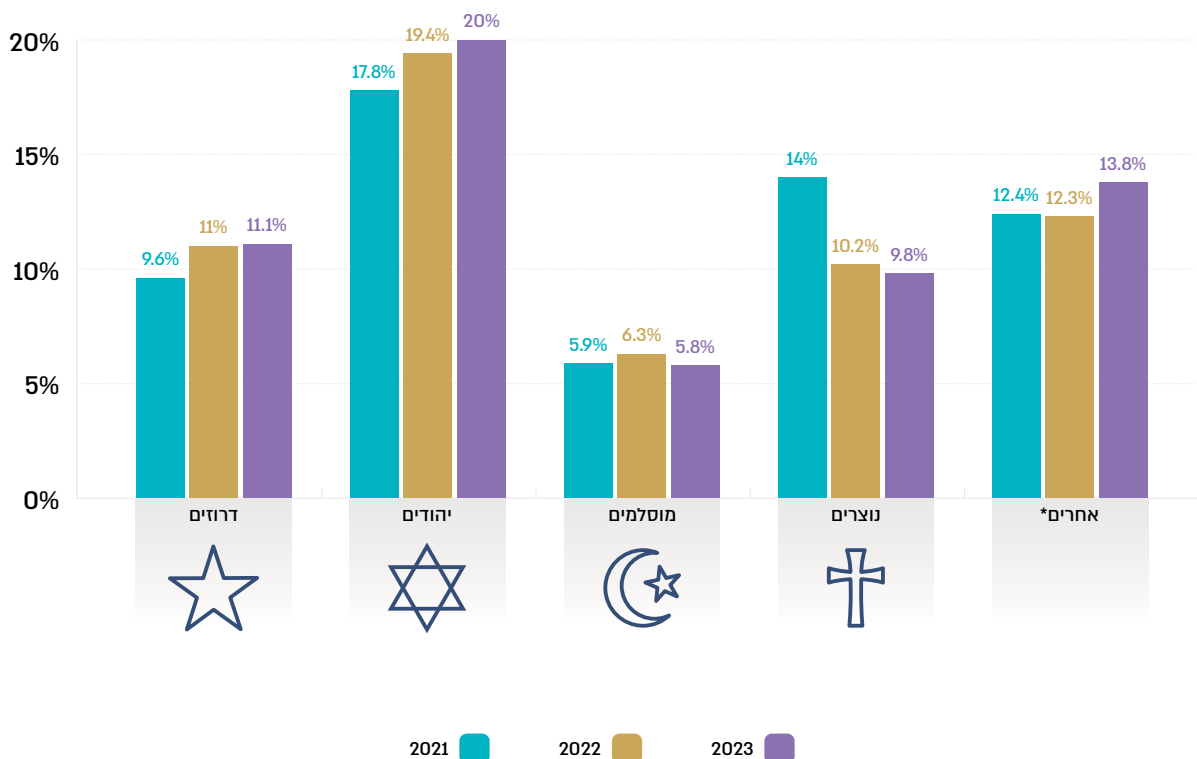
תרשים 4: מספר המתלוננים ל-10,000 תושבים שהגישו תלונה אחת או יותר, 2022 - 2023



על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בעיבוד משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור.

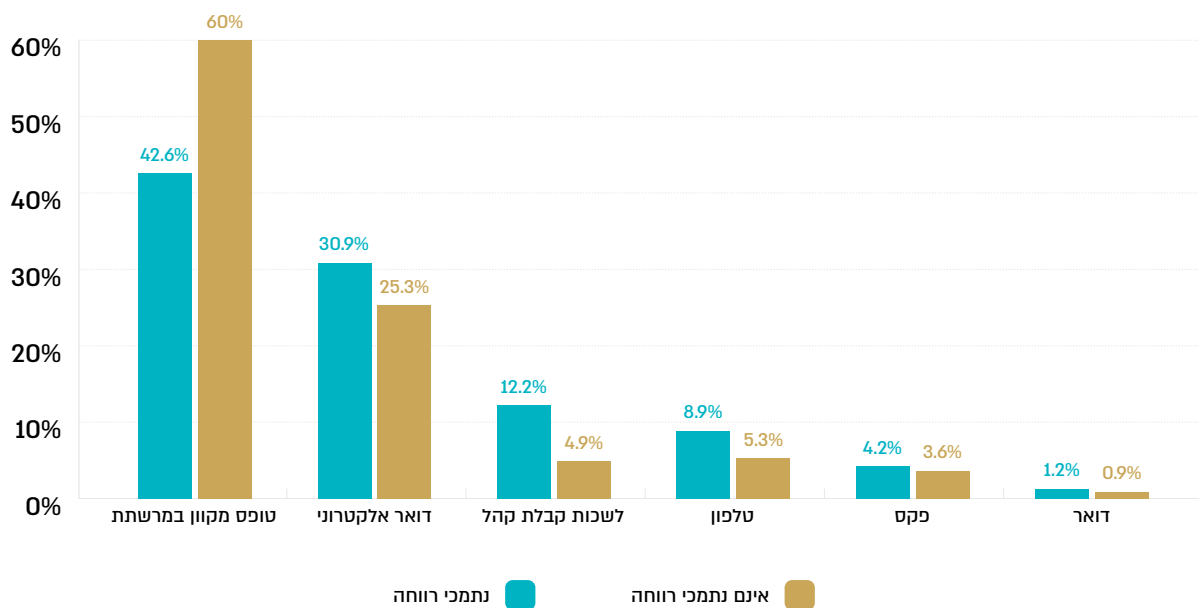
וראו דוגמה להשוואה של מספר התלונות לפי דתם של המתלוננים:

תרשים 5: מספר המתלוננים ל-10,000 נפש לפי דתם, 2021 - 2023



יתר על כן, הנציבות מצליבה מידע מלוחות שונים שהלמ"ס מספקת עם הנתונים שברשותה. כך למשל, הנציבות מנתחת את ההתפלגות של דרך הגשת התלונה של נתמכי רווחה. להלן התרשים מדוח נציב תלונות הציבור לשנת 2023.

תרשים 6: דרך הגשת התלונה של מתלוננים נתמכי רווחה לעומת מתלוננים שאינם נתמכי רווחה, 2023



האוכלוסיות הראיות לקידום. לפיכך, היה מקום להחליט על אילו אוכלוסיות להטיל זרקור ולמקד בהן את תשומת הלב והמשאבים של הנציבות.

ההחלטות על נקיטת הפעולות התקבלו בהתאם למודל DIKW. הנציבות אספה נתונים מהעבודה השוטפת שלה, מיזגה אותם עם מאגרי הנתונים של הלמ"ס ויצרה מהם "מידע", ניתחה אותו, ובאמצעות "הידע" שהפיקה מניתוח זה קיבלה החלטות מדיניות והחלטות ניהוליות מעשיות ("חוכמה").

בפרק זה נתמקד בשתי המטרות שהנציבות שמה לנגד עיניה כדי לטייב ולייעל את עבודתה:

1. הגברת החשיפה של הנציבות לאוכלוסיות ראיות לקידום.
2. הנגשת הנציבות לאוכלוסיות אלה.

ההתפלגות מבוססת על הצלבה של רשימת המתלוננים עם מרשם נזקי רווחה שנמצא בידי הלמ"ס ולאחר מכן נערכה הצלבה נוספת עם הנתון של דרך הגשת התלונה של כל אחד מהמתלוננים. התפלגות זו מושווית לשיעור המתלוננים נזקי רווחה שהנציבות קיבלה מהלמ"ס.

החשיפה וההנגשה של הנציבות לאוכלוסיות מחוקדות

חזונו של מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור הוא שנציבות תלונות הציבור תשמש גוף אובייקטיבי, מקצועי ונגיש לבירור תלונות המתקבלות מכל אדם, לשם הבטחת זכויותיו ולמען קידום שירות ציבורי יעיל והוגן לחברה על כלל רבדיה. אחת המטרות המפורטות בחזונו היא להגביר את הנגישות של הנציבות ואת החשיפה של פעילותה לחברה, ובכלל זה לאוכלוסיות מסוימות שמודעות פחות לקיומה ולאפשרות לפנות אליה. מטבע הדברים הנציבות לא יכולה להגיע לכל * בני דתות אחרות ואנשים ללא סיווג דת.

הגברת החשיפה של הנציבות לאוכלוסיות ראויות לקידום

החברה הערבית

ניתוח הנתונים שעשתה הנציבות העלה כי במחוז צפון⁸ מספר התלונות ל-10,000 תושבים הוא הנמוך ביותר מכל המחוזות בישראל. עוד העלה הניתוח כי מספר המתלוננים המוסלמים ל-10,000 נפש הוא הנמוך ביותר מכל הדתות בישראל, כמפורט להלן:

בחלק זה נבחן כיצד נעזרה הנציבות בניתוח הנתונים ובהפקת התובנות מהם כדי לתמוך בקבלת החלטות הנוגעות לחשיפתה לאוכלוסיות ממוקדות. נתמקד באוכלוסיות האלה: החברה הערבית, בני הגיל השלישי, ילדים ובני נוער והחברה החרדית.

לוח 1: מספר המתלוננים ל-10,000 נפש לפי דתם, 2021 - 2023

מספר המתלוננים ל-10,000 נפש בשנת 2023	מספר המתלוננים ל-10,000 נפש בשנת 2022	מספר המתלוננים ל-10,000 נפש בשנת 2021	הדת
11.1	11	9.6	דרוזים
20	19.4	17.8	יהודים
5.8	6.3	5.9	מוסלמים
9.8	10.2	14	נוצרים
13.8	12.3	12.4	אחרים*

על פי נתוני הלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור.

* בני דתות אחרות ואנשים ללא סיווג דת.

לוח 2: מספר המתלוננים ל-10,000 תושבים שהגישו תלונה אחת או יותר, 2022 - 2023

המחוז	מספר המתלוננים ל-10,000 תושבים בשנת 2021	מספר המתלוננים ל-10,000 תושבים בשנת 2022	מספר המתלוננים ל-10,000 תושבים בשנת 2023	שיעור העלייה ב-2022	שיעור העלייה ב-2023
מרכז	14.5	14.4	13.4	▼ 1%	▼ 6.9%
תל אביב	17.7	19.9	18.2	▲ 12%	▼ 8.5%
דרום	15.6	17.2	21.2	▲ 10%	▲ 23.3%
ירושלים	16	19.3	20.4	▲ 17%	▲ 27.5%
חיפה	14.7	15.9	15	▲ 8%	▼ 5.7%
צפון	10.5	12.8	13.5	▲ 22%	▲ 5.5%
יהודה ושומרון	16.3	21.4	22.2	▲ 31%	▲ 3.7%

על פי נתוני הלמ"ס, בעיבוד משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור.

צפת, שלומדים בו סטודנטים מאזור הצפון ובפרט סטודנטים מהחברה הערבית. במסגרת זו הוקמה הקליניקה "נציבות תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה" שחושפת את הסטודנטים לפעילות הנציבות באמצעות למידה תיאורטית ועבודה מעשית. מטרת הקליניקה היא להגביר את המודעות לקיומה של הנציבות ולאפשרות להיעזר בה בקרב קהלי היעד בצפון בכלל ובקרב בני החברה הערבית בפרט. במסגרת הקליניקה הסטודנטים לומדים על סמכויות הנציבות בבירור התלונות, נחשפים למתודולוגיית בירור התלונות ומתנסים בהעברת הרצאות על הנציבות לקהלי יעד שונים. בתום שנת הלימודים הסטודנטים הופכים "סוכני שינוי" ובכוחם לספר על הנציבות ועל סמכויותיה לקהילות השונות.

מהמידע עולה שבשנת 2021 מספר המתלוננים המוסלמים ל-10,000 נפש היה נמוך מאוד ביחס למספר המתלוננים בני הדתות האחרות. כן עולה מהמידע שבידי הנציבות כי עד שנת 2022 מספר התלונות של מתלוננים תושבי הצפון היה הקטן ביותר ביחס למספר המתלוננים שאר המחוזות באופן עקבי. מאחר שבמחוז הצפון שיעור התושבים המוסלמים גבוה⁹, ראתה הנציבות לנכון לפעול באופן נקודתי כדי להגביר את מספר התלונות שמתקבלות מהאוכלוסייה המוסלמית בצפון הארץ.

כך למשל, הנציבות מקיימת שיתוף פעולה עם מוסד אקדמי בצפון הארץ - בית הספר למשפטים במכללה האקדמית

9 כ-25% לפי השנתון הסטטיסטי לישראל, 2023, לוח 2.15.

בני הגיל השלישי

בסוף שנת 2023 מנתה אוכלוסיית בני הגיל השלישי בישראל כ-1.252 מיליון איש, שהם 12.9% מתושבי המדינה. אוכלוסיית ישראל עוברת תהליך הזדקנות, ותוחלת החיים של האזרחים הולכת וגדלה. על פי התחזיות עד שנת 2040 יעלה חלקם של בני הגיל השלישי באוכלוסייה ל-14%¹⁰. אוכלוסייה זו מתאפיינת בשונות גדולה בנושאים רבים, ובכלל זה ביכולות הפיזיות והקוגניטיביות, בכישורים, במיומנויות ובמידת העצמאות. למרות השונות הרבה בין בני הגיל השלישי בנוגע לקבלת שירות מרשויות השלטון אפשר לאתר מאפיינים בולטים, צרכים, חסמים, קשיים ואתגרים המשותפים לרבים מהם וקשורים לגילם. הנציבות מצאה כי מקבל שירות ציבורי בן הגיל השלישי נתקל בקשיים ובאתגרים מכמה סוגים, ובהם תופעת הגילנות, חוסר הבנה מצד נותני השירות לגבי הזקנה והשפעותיה האפשרויות על מקבלי השירות, היעדר ידע של הדינים וההנחיות הקשורים לבני הגיל השלישי וחסמי מודעות וידע הנובעים מאי-ידיעה של הזכאים על עצם קיום הזכות, תנאיה, תוכנה ואופן מימושה, וכן מקשיי אוריינות דיגיטלית, שפה ותקשורת¹¹.

לפיכך, הנציבות ראתה לנכון לנתח את המאפיינים הדמוגרפיים של המתלוננים בני הגיל השלישי, של הגופים שעליהם הם מרבים להתלונן ושל נושאי התלונות העיקריים שלהם, ועל סמך המידע שהופק מהנתונים להחליט כיצד עליה לפעול כדי להגביר את המודעות לקיומה של הנציבות בקרב אוכלוסייה זו (שלב ה"ידע"). לשם ביצוע ניתוח עומק של הנתונים וקבלת הפילוחים המדויקים של מאפייני המתלוננים בני הגיל השלישי נעזרה הנציבות בלמ"ס ובמאגרי המידע העומדים לרשותה.

דרך נוספת להגיע לחברה הערבית בצפון הארץ הייתה באמצעות המיזם "הנציבות בקהילה", שהשיק מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור בשנת 2019. מדובר בשיתוף פעולה ייחודי בין ארגונים חברתיים העוסקים במיצוי זכויות ברחבי הארץ לבין נציבות תלונות הציבור. במסגרת שיתוף הפעולה הגיעו צוותים של הנציבות לגופים הללו, נפגשו עם תושבים מהפריפריה ועודדו אותם לממש את זכויותיהם, ובכלל זה להגיש תלונות, וכן הנחו את הגופים מתי ניתן להסתייע בנציבות. במסגרת זו התקשרה הנציבות עם ארגונים מצפון הארץ העוסקים במיצוי זכויות ביישובים מג'דל שמש וג'דידה-מכר.

דבר קיומה של הנציבות אף פורסם באמצעי תקשורת בשפה הערבית, כגון מקומונים, אתרי חדשות אינטרנטיים (PANET), ובראיונות בתחנות רדיו באזור הצפון (כגון אל שמש, רדיו צפון וקול הגליל העליון). הנציבות אף הקפידה להגיע לבתי ספר תיכוניים בצפון הארץ, ובכלל זה לבתי ספר בחברה הערבית, ולהעביר הרצאות לתלמידים במסגרת שיעורי אזרחות.

ואומנם, כעולה מלוח 1 לעיל, בשנת 2022 חל גידול של 6.7% במספר המתלוננים המוסלמים ל-10,000 נפש יחסית לשנת 2021. כמו כן בשנת 2022 חל גידול של כ-22% במספר המתלוננים במחוז צפון ל-10,000 נפש, וב-2023 חל גידול נוסף של עוד 5.5%. ניתן אף להבחין כי שיעור הגידול במספר התלונות במחוז צפון גדול מזה שבמרבית המחוזות.

מהמידע שהופק מהנתונים ניתן להסיק כי פעולותיה של הנציבות גרמו לכך שבני הדת המוסלמית הגישו יותר תלונות עד פרוץ מלחמת חרבות ברזל. הנציבות ממשיכה כל העת לנתח את הנתונים שבידיה ומגבשת בהתאם את הפעולות המתאימות ביותר כדי להגביר את חשיפתה לחברה הערבית.

10 הודעה לתקשורת של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לחודש האזרח הוותיק, ספטמבר 2024.

11 נציב תלונות הציבור, דוח מיוחד מס' 3: אתגרים ויעדים במתן שירות לבני הגיל השלישי - לקחים מביור תלונות (2023), עמ' 10.

עלה במחקר כי הרשתות החברתיות נתפסות בעיני בני הגיל השלישי ובני משפחותיהם ככתובת לתלונות, לקבלת מידע או לשיתוף חוויות העולות מהקשר עם גופי השלטון השונים¹².

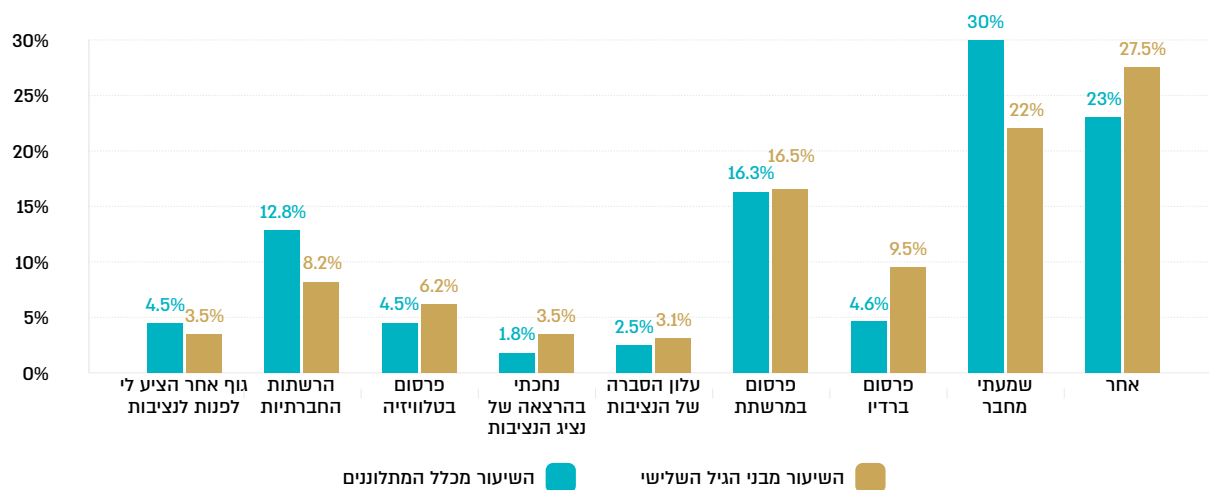
כדי למצוא את ערוץ התקשורת המתאים ביותר לאוכלוסיית בני הגיל השלישי ובו ליידע אותה על הנציבות ועל האפשרות להסתייע בה, פנתה הנציבות לגורמי מקצוע בתחום התקשורת המתמחים בפרסום לקבוצות ממוקדות. מהעבודה המשותפת עימם עלה שדוברי הרוסית ודוברי האמהרית בני הגיל השלישי מרבים להאזין לרדיו בשפת אימם. לפיכך בשלב הראשון יצרה הנציבות קשר עם רדיו רק"ע בשפה הרוסית ויזמה הקמת פינה שבועית באחת מתוכניות הרדיו בשפה הרוסית. בפינה עובדי הנציבות דוברי השפה הרוסית מציגים תלונות העוסקות בנושאים שעשויים לעניין את המאזינים ומספרים על הדרכים שבהן הנציבות יכולה לסייע לפונים אליה. הפינה בתוכנית זוכה להדים חיוביים רבים, והיא משודרת זה שלוש שנים.

כדי לעמוד על האפקטיביות של פעילות זו בחנה הנציבות במסגרת הדוח המיוחד על בני הגיל השלישי כיצד בני הגיל השלישי שמעו על הנציבות. להלן תרשים המדגים את התפלגות המתלוננים על פי האופן שבו נחשפו לפעילות הנציבות.

זאת ועוד, הנציבות ערכה ניתוח של נתוני השיח של בני הגיל השלישי ובני משפחותיהם ברשתות החברתיות בנושאים הנוגעים להנגשת השירות הציבורי לבני הגיל השלישי. מטרת המחקר הייתה לתת תמונה שתשלים את הידע המתקבל מהתלונות המוגשות לנציבות תלונות הציבור בנוגע להתמודדות בני הגיל השלישי עם השירות הציבורי בישראל; לאתר את הגופים שאליהם פונים בני הגיל השלישי ובני משפחותיהם כדי לפתור בעיות שעולות בקשר שלהם עם המינהל הציבורי; ללמוד באילו קבוצות בקרב בני הגיל השלישי על נציבות תלונות הציבור למקד את פעולות ההסברה שהיא נוקטת; ולבחון אם בני הגיל השלישי מודעים לאפשרות לפנות לנציב תלונות הציבור ולממונים על פניות הציבור בגופים ציבוריים כדי לקבל סיוע במימוש זכויותיהם, ובכלל זה קבלת שירות הוגן מהמינהל הציבורי בישראל.

במחקר נמצא כי התקיים ברשת שיח שלילי נרחב על השירותים הציבוריים הניתנים לבני הגיל השלישי, בעיקר קשיים בקבלת שירותים מהמוסדות הנותנים שירות ציבורי. במחקר עלו גם קשיים של בני הגיל השלישי בנוגע לרמת הידע על הזכויות ועל ההתמצאות בבירוקרטיה ובכלל זה קשיים הנובעים מהדיגיטציה של השירותים הציבוריים. נוסף על כך

תרשים 7: "איך שמעת עלינו" - כלל המתלוננים ובני הגיל השלישי, 2021



12 להרחבה ראו שם, עמ' 78.

הנציבות למדה מהמידע כי 15.7% מהמתלוננים בני הגיל השלישי התוודעו לנציבות דרך פרסום ברדיו ובטלוויזיה (לעומת 9.1% מכלל המתלוננים).

משנוכחה הנציבות כי הפנייה לבני הגיל השלישי באמצעות הרדיו אפקטיבית היא יזמה פנייה נוספת לרדיו רק"ע וביקשה לייסד פינה דומה בתוכנית רדיו לדוברי השפה האמהרית.

בשנת 2023 נחנכה הפינה בשפה האמהרית, וגם בה עובד הנציבות שהוא דובר השפה האמהרית מתראיין ומספר על בירור תלונות נבחרות ועל סמכויות הנציבות והאפשרויות להסתייע בה. יצוין כי הפינה מופצת גם ברשתות החברתיות וזוכה למספר צפיות רב.

כדי לשפר את השירות שהנציבות נותנת למתלוננים היא מקיימת מדי רבעון סקר שביעות רצון מקוון. כך למשל באחד מסקרי שביעות הרצון¹³ נמצא כי 82% מבני הגיל השלישי השיבו שהם מרוצים מהיחס ומהאדיבות של הנציבות (לעומת שיעור של 77% מכלל המשיבים שהיו מרוצים מהיחס כאמור).

ילדים ובני נוער

על פי חוק מבקר המדינה¹⁴ רשאי כל אדם, בכל גיל, להגיש תלונה לנציבות. מהנתונים שבידי הנציבות עולה כי קבוצת הגיל של ילדים ובני נוער אינה מרבה לפנות בתלונות לנציבות. אוכלוסיית הילדים והנוער בישראל מונה כ-3.1 מיליון (כשליש מאוכלוסיית המדינה)¹⁵. שיעור המתלוננים מקבוצת הגיל 0 - 17 (6%) קטן באופן ניכר משיעור קבוצת גיל זו בקרב אוכלוסיית הילדים ובני הנוער (32.6%).

בשים לב לנתונים האמורים, ולנוכח העובדה שהילדים והנוער הם אזרחי המחר ויכולים לשמש שגרירי הנציבות בקהילותיהם

ובסביבתם, ראה לנוכח מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור להטיל זרקור על אוכלוסייה זו, ולייחד מסלול מותאם לחשיפת הנציבות אליה¹⁶. לפיכך יזמה הנציבות מהלכים שונים לשם הגברת המודעות לפועלה ולאפשרות לפנות אליה בתלונה, באמצעים שונים המותאמים לקבוצת גיל זו, כדלקמן:

1. במסגרת שיעורי אזרחות נפגשים עובדי משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור עם תלמידים ומספרים להם על המשרד בכלל ועל הנציבות בפרט, ובכלל זה מתארים בפניהם את אופן הטיפול בתלונות של ילדים ונוער.

2. הנציבות יזמה תחרות שבמסגרתה הוזמנו בני נוער לכתוב תסריט לסרטון הסברה לנציבות שנועד ליידע בני נוער לגבי האפשרות להגיש תלונה. התסריט הזוכה הפך לסרטון שבו שיחקו בני נוער, ובהפקתו היה שותף גם התסריטאי הצעיר שהצעתו נבחרה.

3. הנציבות הקימה פורום ילדים ונוער בשיתוף הוועדה הארצית האתית-משפטית של מועצת התלמידים הארצית ובה משתתפים תשעה בני נוער מכל הארץ. הפורום מתכנס אחת לתקופה ובו נידונות סוגיות חשובות לילדים ונוער. כמו כן, הנציבות מביאה לפורום עניינים שבהם מבוקשת חוות דעתו.

4. הנציבות פועלת להקמת אתר מרשתת (אינטרנט) מותאם לילדים ונוער באתר המשרד, וכן לבניית טופס הגשת תלונה ייעודי.

5. הנציבות קיימה האקתון ראשון מסוגו במשרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור תחת הכותרת "מחברים בין הילדים והנוער לנציבות תלונות הציבור". במסגרת האירוע הזמינה הנציבות סטודנטים ממוסדות אקדמיים

13 נציב תלונות הציבור, דוח מיוחד מס' 3: אתגרים ויעדים במתן שירות לבני הגיל השלישי - לקחים מבירור תלונות (2023), עמוד 43.

14 סעיף 33 לחוק מבקר המדינה.

15 לוח 2.3 אוכלוסייה, לפי קבוצת אוכלוסייה, דת, מין וגיל, שנתון סטטיסטי לישראל 2023, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

16 ראו בדוח 50, עמ' 128 - 129.

ברחבי הארץ ומתחומי דעת שונים להציע פתרונות טכנולוגיים ואחרים שיאפשרו לילדים ונוער להכיר את הנציבות ולהיעזר בה. הנציבות תטמיע בעבודתה את ההמלצות שניתנו בהאקתון.

6. משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור אף פועל כדי להגביר את החשיפה של הנציבות ברשתות החברתיות המוכוונות לילדים ונוער - אינסטגרם, טיקטוק ויו-טיוב.

האוכלוסייה החרדית

בשנים האחרונות הגיעו למבקר המדינה ונציב תלונות הציבור פניות של נציגי המגזר החרדי בבקשה להגביר את החשיפה של נציבות תלונות הציבור לאוכלוסייה החרדית, וזאת בין היתר מאחר שאוכלוסייה זו אינה נחשפת לאמצעי התקשורת הפונים לאוכלוסייה הכללית. הנציבות נרתמה לנושא, ומשנת 2021 פעלה בכמה דרכים כדי להנגיש את שירותיה לאוכלוסייה זו. פעולותיה כללו ארגון מפגשי חשיפה ל"משפיענים" מהמגזר החרדי, כגון נבחרי ציבור מוניציפליים ומעצבי דעת קהל חרדיים; הוצאת קול קורא לארגונים בחברה החרדית העוסקים במיצוי זכויות להגיש הצעה לשיתוף פעולה עם הנציבות; ראיונות לתקשורת החרדית ברדיו ובעיתונות הכתובה; הרצאות לפני עמותות העוסקות במיצוי זכויות של המגזר החרדי והסברות לבני המגזר.

כדי לבחון את האפקטיביות של פעולות ההסברה בדקה הנציבות את שיעור התלונות שהתקבלו מהמגזר החרדי בהשוואה רב-שנתית - לפני ביצוע הפעולות האמורות ובשנים שלאחר מכן. להלן המידע שעובדה הנציבות מהנתונים שאספה לגבי השנים 2020 - 2023 באמצעות הלמ"ס, בנוגע לשיעור המתלוננים המשתייכים למגזר החרדי מכלל המתלוננים היהודים.

לוח 3: שיעור המתלוננים בחברה היהודית לפי אורח חייהם מבחינה דתית, 2020 - 2023

מגזר הדתי יהודי	2020	2021	2022	2023
דתי	15.3%	18%	17.6%	15.5%
חרדי	20.8%	18%	27.6%	31.5%
כללי	63.9%	64%	54.8%	53%

מהידע שהפיקה הנציבות מהנתונים עולה כי בשנים 2021 - 2022 חלה עלייה של 53% בשיעור המתלוננים מהמגזר החרדי. בשנת 2023 חלה עלייה נוספת של 14% בשיעור המתלוננים מהמגזר החרדי.

הנציבות נוכחה לראות שהגישה הפרואקטיבית שנקטה בנוגע להנגשתה למגזר החרדי נשאה פרי. ניתן להבחין בכך גם בתלונות על נושאים מסוימים: בעקבות גידול בשנת 2022 במספר התלונות על האגף לעידוד תעסוקת הורים¹⁷ ניתחה

17 האגף נקרא "אגף מעונות יום ומשפחתונים". האגף עוסק בעידוד שילובם של הורים בשוק העבודה באמצעות השתתפות בתשלום שכן לימוד עבור שהיית ילדים במעונות ובמשפחתונים בהתאם לאמות מידה שנקבעות מראש.

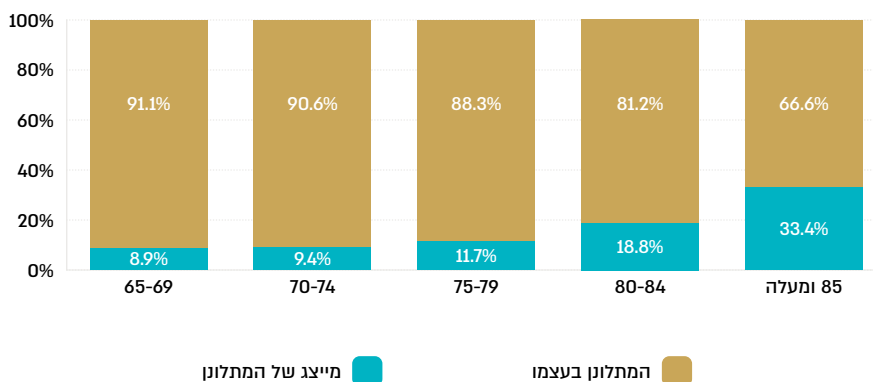
הנציבות את התפלגות המתלוננים שהגישו תלונות בנושא זה ומצאה כי 62.7% מהתלונות שהגישו יהודים על האגף הוגשו בידי מתלוננים מהמגזר החרדי.

הסתייעות מתלוננים מאוכלוסיות ממוקדות במייצגים

אף שמרבית המתלוננים פונים לנציבות בעצמם באמצעים המגוונים שהיא מעמידה לרשותם, הבינה הנציבות מניסיונה כי יש אוכלוסיות המתקשות לפנות אליה בכוחות עצמן והן נדרשות להסתייע באדם אחר לצורך הגשת התלונה - למשל קרובי משפחה, אנשי מקצוע כגון עובדים סוציאליים או עובדי רווחה, מתנדבים בארגוני המגזר השלישי העוסקים במיצוי זכויות ופעילים חברתיים. לפיכך החליטה הנציבות כי כדי להגיע לאוכלוסיות האמורות יש לפתח פעולות הסברה ייעודיות לציבור המייצגים, כך הם ידעו מתי באפשרותם להסתייע בנציבות ואף ישמשו "סוכני שינוי" בקהילות שבהן הם פועלים - כלומר ידעו לספר על קיומה של הנציבות וכיצד היא יכולה לסייע לאוכלוסיות פגיעות במימוש זכויותיהן. בהתאם לכך קיימה הנציבות מפגשי הסברה פרונטליים ומקוונים עם המייצגים השונים.

כדי לבדוק עד כמה השפיעו פעולות ההסברה של הנציבות עם גורמים אלה, פנתה הנציבות ללמ"ס לקבלת נתונים משלימים. הנציבות ביקשה מהלמ"ס לפלח את המתלוננים המוגדרים "נתמכי רווחה" ואנשים עם מוגבלות וכן את המתלוננים בני הגיל השלישי, ולבדוק מקרבם את שיעור המתלוננים שהסתייעו במייצג. להלן המידע שהתקבל מהלמ"ס ואשר פורסם בדוח המיוחד על בני הגיל השלישי ובדוח השנתי לשנת 2023:

תרשים 8: הגיל של המתלונן וזהותו של מגיש התלונה¹⁸



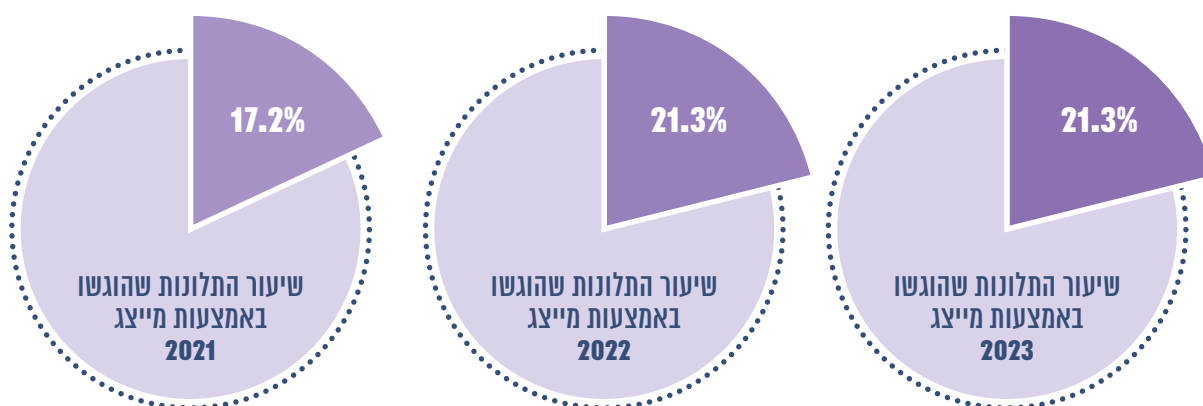
מתרשים זה עולה כי מקרב המתלוננים בני הגיל השלישי שיעור הנעזרים במייצגים להגשת תלונה עולה באופן ניכר מגיל 80 ומעלה. ניתוח זה מלמד כי דרך הפעולה שבחרה הנציבות כדי להגשים את מטרתה להגיע לאוכלוסייה המתקשה למצות את זכויותיה - קרי הסברות למייצגים - נשאה פרי.

18 נציב תלונות הציבור, דוח מיוחד מס' 3: אתגרים ויעדים במתן שירות לבני הגיל השלישי - לקחים מבירור תלונות (2023), עמ' 28.

תרשים 9: שיעור התלונות של נתמכי רווחה שהוגשו באמצעות מייצג, 2021 – 2023



תרשים 10: שיעור התלונות של אנשים עם מוגבלות שהוגשו באמצעות מייצג, 2021 – 2023



באוכלוסיות אלו מלמד על החשיבות שבפעולות ההסברה לגורמים המייצגים, ועל כן הנציבות תמשיך בפעולות ההסברה מסוג זה.

מן התרשימים שלעיל¹⁹ עולה בבירור כי האוכלוסיות שבהן התמקדה הנציבות אכן נעזרות יותר²⁰ במייצגים מאשר כלל המתלוננים. השיעור הגבוה של הסתייעות במייצגים

19 דוח 50, עמ' 68, 72.

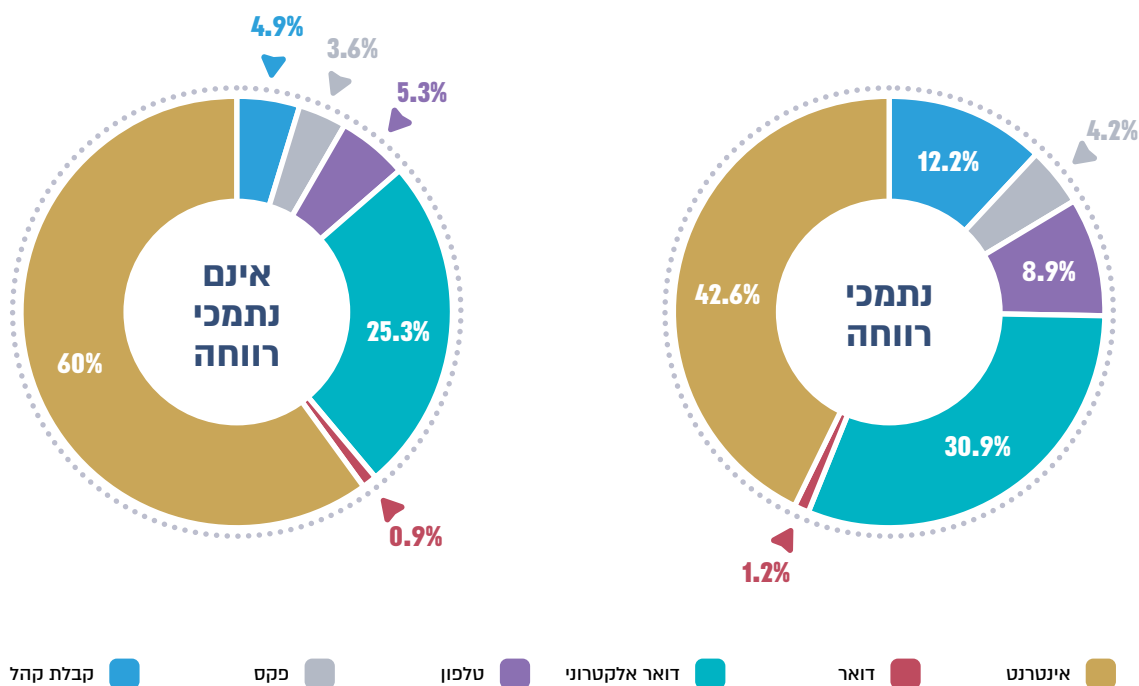
20 בשנת 2023 13.8% מכלל התלונות שטופלו בנציבות הוגשו באמצעות מייצג.

הנציבות מייחדת תשומת לב יתרה לאופן שבו היא מנגישה את האפשרות לפנות אליה לאוכלוסיות המתקשות למצות את זכויותיהן. לשם כך הנציבות מנתחת באמצעות הלמ"ס את הדרכים שבהן בני אוכלוסיות אלו מגישים אליה תלונות. בדוח 50 הציגה הנציבות בין היתר נתונים על התפלגות דרך הגשת התלונה של נתמכי רווחה ושל אנשים עם מוגבלות, כדי לבחון אם הנציבות הצליחה במאמציה להתאים את דרך הגשת התלונה לאוכלוסיות אלה.

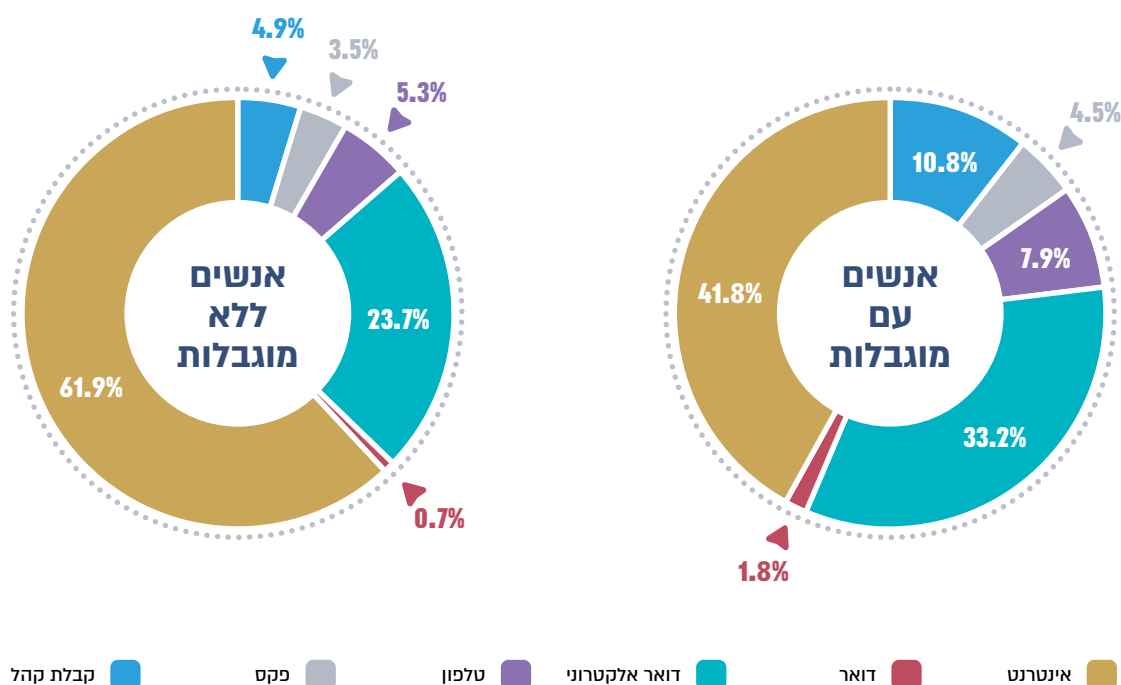
הנגשת אופן הפנייה לנציבות לאוכלוסיות ממוקדות

עד כה בחנו את האופן שבו התאימה הנציבות את דרכי חשיפתה לאוכלוסיות ממוקדות. כעת נתמקד באופן שבו הנציבות מתאימה את דרכי הנגשתה לאוכלוסיות השונות, בהתבסס על ניתוח הנתונים הנוגע לאופן הגשת התלונות לנציבות.

תרשים 11: דרך הגשת התלונה של מתלוננים נתמכי רווחה לעומת מתלוננים שאינם נתמכי רווחה, 2023



תרשים 12: דרך הגשת התלונה של מתלוננים עם מוגבלות לעומת מתלוננים ללא מוגבלות, 2023



מהתרשימים שלעיל²¹ עולות כמה מסקנות:

3. שיעור המתלוננים נתמכי הרווחה והמתלוננים עם מוגבלות שהנציבות אפשרה להם להגיש תלונה באמצעות הטלפון (8.9% ו-7.9% בהתאמה) גדול משיעור המתלוננים שאינם נתמכי רווחה ושאינם מתלוננים עם מוגבלות שהותר להם להגיש תלונה בטלפון (5.26% ו-5.29% בהתאמה).

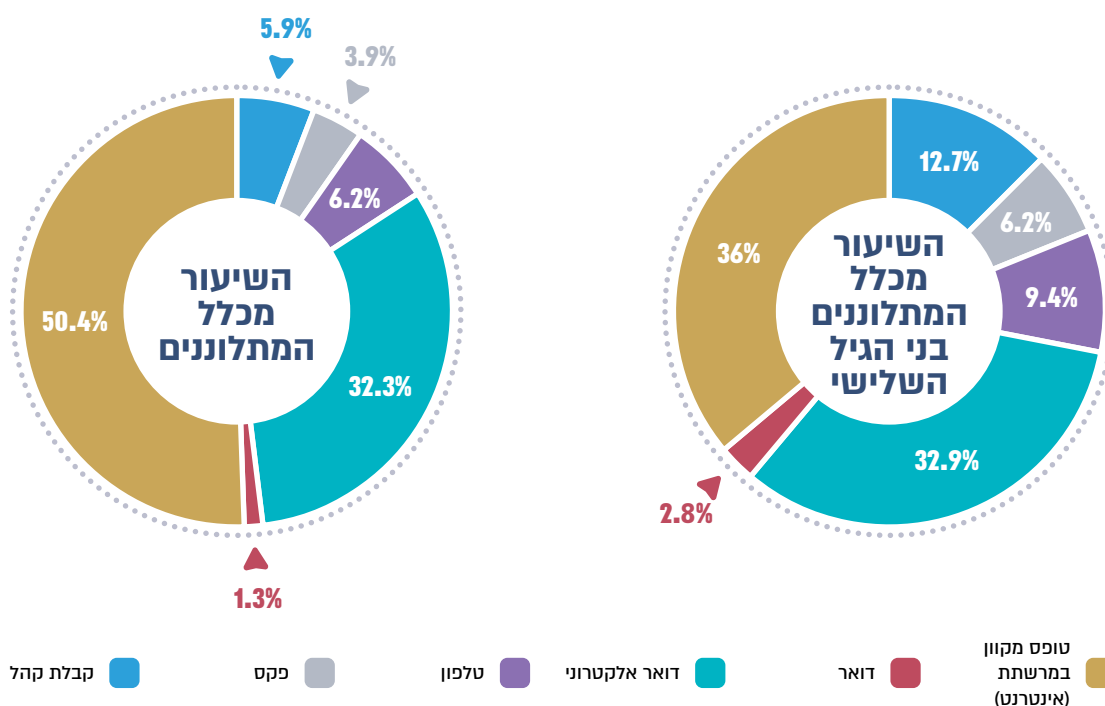
אוכלוסייה נוספת שהנציבות ייחדה לה תשומת לב היא בני הגיל השלישי. בדוח המיוחד שעסק באתגרים וביעדים במתן שירות לבני הגיל השלישי בחנה הנציבות את האופן שבו בני הגיל השלישי הגישו את התלונות והשוותה לאופן שבו כלל המתלוננים פנו לנציבות, כדלקמן:

1. שיעור המתלוננים נתמכי הרווחה והמתלוננים עם מוגבלות שהגישו תלונה בטופס המקוון (42.6% ו-41.8% בהתאמה) היה קטן יותר משיעור המתלוננים שאינם נתמכי רווחה ואינם מתלוננים עם מוגבלות שהגישו תלונה באמצעי זה (60% ו-61.9% בהתאמה).

2. שיעור המתלוננים נתמכי הרווחה והמתלוננים עם מוגבלות שהגישו תלונה באופן פרונטלי בלשכות קבלת הקהל של הנציבות ובביקורים של עובדי הנציבות במרכזי מכונים (12.2% ו-10.8% בהתאמה) היה גדול יותר משיעור המתלוננים שאינם נתמכי רווחה ושאינם מתלוננים עם מוגבלות שהגישו תלונה כאמור (4.93% ו-4.86% בהתאמה).

21 ראו דוח 50, עמ' 69, 73.

תרשים 13: התפלגות דרך הגשת תלונה בגיל השלישי, 2023



הלשכות סמוך למשרדים שבהם מקבלים שירות מגופים ציבוריים. זאת ועוד, הנציבות משקיעה מאמצים להתאים את הטופס הדיגיטלי המקוון שלה לאוכלוסיות ממוקדות. לאחרונה השיקה הנציבות טופס חדש להגשת תלונה מקוונת שהוא בהיר יותר מקודמו, נגיש וידידותי גם לבעלי אוריינות דיגיטלית נמוכה. הטופס החדש מציע חוויית משתמש משופרת, הן ממחשבים והן ממכשירים חכמים אחרים, הוא מונגש ומאפשר עבודה מלאה במכשירים השונים גם למשתמשים עיוורים. הטופס תומך בשפות עברית, ערבית, רוסית ואנגלית.

זאת ועוד, הנציבות הסיקה מהמידע שבידיה שכדי להתגבר על מחסום השפה של המתלוננים יש לאפשר למי שזקוקים לכך להגיש תלונות בשפות שונות. לפיכך הנציבות מאפשרת להגיש תלונה בכל שפה, ומקפידה להעסיק עובדים שהם דוברי שפות שונות (כגון ערבית, אמרית ורוסית) ומאכלוסיות מגוונות.

מהידע שהתקבל מניתוח הנתונים עולה כי שיעור התלונות שהתקבלו מבני הגיל השלישי באמצעות טופס מקוון נמוך בהרבה משיעור התלונות שהתקבלו באמצעי זה מכלל המתלוננים. כן עולה כי שיעור הפונים לקבלת הקהל של הנציבות מקרב בני הגיל השלישי כפול משיעור הפונים כאמור מכלל האוכלוסייה.

מהידע שנצבר מניתוח הנתונים עולה שדווקא אוכלוסיות בעלות מאפיינים מיוחדים שראויות לקידום, כגון נתמכי הרווחה, אנשים עם מוגבלות או בני הגיל השלישי, משתמשים פחות באמצעים הדיגיטליים ויותר באמצעי ההגשה המסורתיים (דואר או פקס) מאשר האוכלוסייה הכללית. לפיכך, הנציבות מקפידה על גיוון אופני הפנייה אליה ומשמרת גם את אמצעי ההגשה המסורתיים, ובכלל זה מאפשרת לפונים אליה להגיש תלונות בלשכות קבלת קהל הפרוסות באזורים שונים בארץ המונגשות לאנשים עם מוגבלות וממקמת את

שיקוף המידע העולה מהתלונות לגופים הציבוריים ולציבור הרחב

על פי חזונו של מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, אחד היעדים המרכזיים של הנציבות הוא קידום שירות ציבורי יעיל והוגן. לכן הנציבות מקפידה לשקף את המידע לגופים הציבוריים שעליהם מתקבלות התלונות. מסירת המידע לגופים הציבוריים נועדה, בין היתר, ליידע אותם בקשיים שבהם נתקל הציבור בעת קבלת השירות מהם ולהניע אותם לפעולה שתשפר את השירות שניתן לציבור. ניתוח הנתונים והצגתם לגופים הציבוריים אף מאפשר להם ללמוד על שביעות רצון הציבור מטיב השירות שהם נותנים ועל האוכלוסיות שאינן מקבלות מהם שירות מיטבי. כך למשל, הדוח השנתי של הנציבות כלל נספח מפורט של הנתונים על התלונות, על אופן הטיפול בהן ועל תוצאות הבירור שלהן, בחלוקה לפי הגופים הציבוריים, ואפילו בחלוקה לפי גופי המשנה שלהם. הנציבות אף הציגה בדוח השנתי פילוחים של המתלוננים שהגישו תלונות על חמשת הגופים שהוגשו עליהם המספר הגדול ביותר של תלונות לפי גיל, מגדר, דת, השכלה ואזור גאוגרפי.

כשהנציבות איתרה עלייה ניכרת במספר התלונות על גוף ציבורי מסוים ובנושא מסוים, היא הציגה בדוח השנתי שלה ניתוח מקיף של התלונות שהתקבלו באותו עניין, את פעולות הבירור שקיימה ואת האופן שבו הגוף הציבורי תיקן את הליקויים שנמצאו בפעולתו. כך למשל, בדוח 49 של נציב תלונות הציבור לשנת 2022 התמקדה הנציבות בהצגת הליקויים שעלו מהתלונות שהתקבלו על האגף לעידוד תעסוקת הורים במשרד הכלכלה, ועל רשות האוכלוסין וההגירה, ובדוח 50 של נציב תלונות הציבור לשנת 2023 התמקדה הנציבות בתלונות שהתקבלו ובליקויים שנמצאו בפעולת הרשות הארצית לתחבורה ציבורית במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים.

בפגישות שהתקיימו עם ההנהלה הבכירה של הגופים שהתקבלו עליהם תלונות רבות הציגה הנציבות נתונים על התלונות,

בפילוחים לפי גופי המשנה, נושאי התלונה השכיחים ותוצאות הבירור. הגופים מצאו שהמידע שהוצג להם העלה בפניהם את הליקויים בפעולותיהם וחייד את הדרכים שבהן עליהם לפעול כדי לשפר את השירות. הגופים הציבוריים פנו לא פעם לנציבות בבקשה לשקף להם בזמן אמת נתונים על התלונות המתקבלות עליהם בנציבות, ומכאן נבע הצורך להקים מנגנון חיצוני ייעודי שיאפשר לגופים לקבל את הנתונים על התלונות עליהם באופן מיידי וכלי לפנות לנציבות.

הנציבות נקטה יוזמה ופיתחה שתי מערכות להחצנת נתונים. ב-22.6.21 השיקה הנציבות **מערכת מידע גאוגרפית (GIS)** המציגה על גבי מפה נתונים שוטפים על תלונות שטופלו בנציבות. הנתונים מוצגים לפי שנה נבחרת על פי פילוחים שונים ובהם אזור גאוגרפי של מגישי התלונה, תלונות מוצדקות, גופים נילונים, מגדר ועוד. ביום נציב תלונות הציבור²² שהתקיים בכנסת ב-25.6.24 השיקה הנציבות **מערכת החצנת נתונים** מורחבת בכנס מיוחד לנציבי תלונות הציבור והממונים על פניות הציבור. המערכת המורחבת כוללת הצגה חזותית מאירת עיניים של נתונים נבחרים באמצעות גרפים וטבלאות, ומציגה אפשרויות חיפוש ופילוח נתונים מתקדמות, כגון לפי תקופות, גופים נילונים, נושאים או רשויות מקומיות. מדובר בבשורה גדולה לגופים הציבוריים ולציבור הרחב, המגבירה את השקיפות של עבודת הנציבות. המערכת מאפשרת לכל אדם לבדוק בכל עת נתונים המעניינים אותו, והגופים הציבוריים אף יכולים להשתמש בנתונים המתעדכנים מדי יום ביומו לטיוב השירות לציבור כבר במהלך השנה ועוד טרם הוצאת הדוח השנתי של הנציבות. המערכת מאפשרת גישה ממחשבים וממכשירים חכמים, עומדת בתקינה הממשלתית לנגישות ומאפשרת גישה מלאה לנתונים גם למשתמשים עיוורים. בקרוב יועלו למערכת אפשרויות מתקדמות נוספות להורדת קובצי אקסל של הנתונים וכן להצגת פילוחים על בסיס נתונים מהלמ"ס.

כלי נוסף שעומד לרשות הנציבות כדי לשקף מידע לגופים הציבוריים הוא הדוחות המיוחדים של נציב תלונות הציבור²³.

22 יום נציב תלונות הציבור מתקיים בכל שנה בכנסת בחסות יו"ר הכנסת. יום זה בא להוקיר את פעילותם של נציבי תלונות הציבור והממונים על פניות הציבור בגופים הציבוריים בישראל.

23 בהתאם לסעיף 46(ב) לחוק מבקר המדינה.

עד כה פרסמה הנציבות דוחות מיוחדים שהתמקדו בתלונות הנוגעות למצבי חירום (מגפת הקורונה ומלחמת חרבות ברזל), או בתלונות של אוכלוסיות ממוקדות (בני הגיל השלישי). לאחרונה פרסם מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור דוח מיוחד בנושא השירות לציבור, נושא רוחבי הנוגע לכל הגופים הציבוריים, ושעליו מתקבלות כשליש מהתלונות בנציבות. בדוחות המיוחדים הנציבות מציגה ניתוחים ופילוחים הנוגעים לנושא הדוח וברזולוציה גבוהה, כדי לאפשר לגופים הציבוריים להבין לעומק את הסוגיה העומדת לבחינה ולחשוב על פתרונות לליקויים העולים מפעולותיהם.

פני הנציבות לאן?

עד שנת 2020 הנתונים שעמדו לרשות נציבות תלונות הציבור התבססו רק על איסוף הנתונים במערכת המידע הפנימית שלה. לנציבות לא הייתה אפשרות לקבל מידע ממאגרים אחרים ולהצליבו עם המידע שברשותה.

עם התקשרות הנציבות עם הלמ"ס נפתח בפני הנציבות צוהר חדש. באמצעות שיתוף הפעולה עימה התאפשר לנציבות לקבל נתונים נוספים שבעזרתם היא ניתחה את מאפייני המתלוננים, בחנה את התנהלותה ואת העמידה ביעדיה. כן שקלה הנציבות את הצורך לעדכן את יעדיה ואת הדרך להשגתם לאור הידע החדש שעמד לרשותה, והיא התאימה את אופן פעולתה ליעדים שהציבה לעצמה.

לאחרונה השיקה הנציבות מערכת בינה עסקית (BI) ומערכת מידע גאוגרפית (GIS) המשקפות באופן בהיר וידידותי לציבור ולגופים הציבוריים בזמן אמת את הנתונים על התלונות המתקבלות בנציבות ותוצאות הבירור שלהן. המערכות שיפרו באופן ניכר את היכולת להפיק מידע מנתונים מובנים (כגון תאריכים, שמות הגופים, נושאי התלונות, עילות הסגירה של התלונות, יישוב המגורים של המתלוננים), לעבד אותו ולהציגו בצורה מאירת עיניים וברורה. בימים אלו פועלת הנציבות כדי לגבש לוח מחוונים נוסף שיתריע על שינויים מהותיים בדרכי הפעולה של הגופים הציבוריים השונים - למשל עלייה במספר התלונות המוצדקות על גוף מסוים ובנושא מסוים; או עלייה

במספר התלונות ממתלוננים המתגוררים באזור מסוים על גוף או בנושא מסוים. השינויים החשובים הללו יכולים ללמד על מגמות עתידיות, ולוח המחוונים של המערכת יזהה אותן על בסיס הנתונים ויצג אותן בצורה גרפית לגורמים הרלוונטיים באופן מיידי. זיהוי מגמות אלו יאפשר לנציבות להיערך להן ברמה הפנים ארגונית, לשפר את הטיפול בתלונות הנוגעות בהן ואף לשקף את המגמות לגופים הציבוריים ללא דיחוי. המהלכים הללו יאפשרו לנציבות לקבל החלטות מושכלות מבוססות נתונים מסוגים שונים.

עם פרוץ מהפכת הבינה המלאכותית (AI) לחיינו נפתח בפנינו עולם חדש ורחב היקף של הזדמנויות שבאמצעותן ניתן יהיה לנתח מידע בהיקפים עצומים ולהגיע לידע מעמיק ונרחב. בניגוד למערכת הבינה העסקית, לכלי הבינה המלאכותית יש יכולת לנתח נתונים לא מובנים (כגון טקסט, קובצי אקסל, קובצי קול ותמונות) הן במאגרים הפנימיים של הארגון והן במאגרים פומביים, ולהפיק מהם מידע שיוליד החלטות מדיניות מושכלות יותר ותובנות ניהוליות מדויקות יותר.

בימים אלו עושה הנציבות צעדים ראשונים כדי לבחון את האפשרות להשתמש ביכולות המתקדמות של הבינה המלאכותית ושל "למידת המכונה" (Machine Learning), מתוך מטרה להפיק מידע שיסייע בגיבוש המדיניות ובקבלת החלטות שייעלו את תהליכי העבודה. מערכת הבינה המלאכותית תוכל לסייע לנציבות לאתר אוכלוסיות נוספות המתקשות לממש את זכויותיהן ולהבין כיצד אפשר להגיע אליהן בדרך הטובה ביותר ולהנגיש להן את השירותים של הנציבות באופן מיטבי. מערכת זו אף יכולה לסייע לנציבות לבחור אילו שיתופי פעולה לקדם ועם אילו גורמים (כפי שעשינו עד כה במיזם "הנציבות בקהילה").

זאת ועוד, מערכת הבינה המלאכותית, המתבססת כאמור הן על הנתונים של המערכת התפעולית והן על המידע הקיים במרשתת, יכולה לסייע לנציבות לזהות מגמות המעידות על ליקויים מערכתיים ושינויים הנוגעים להתנהלותם של הגופים הציבוריים, וכן לנבא עלייה או ירידה אפשרית במספר התלונות עליהם או במספר התלונות בנושאים מסוימים. כן תוכל המערכת להסב את תשומת הלב לתופעות כלליות העולות מהתלונות, לסיבות האפשריות לשינוי במספר התלונות,

לנושאים שמטרידים סוגי אוכלוסיות ממוקדים בפילוחים מורכבים שישלבו פרמטרים שונים ועוד.

הנציבות שואפת כל העת לשפר את השירות שהיא נותנת למתלוננים ולייעל את הבירור. כדי לעמוד במטרה זו הנהלת הנציבות תוכל להיעזר רבות ביכולות הניתוח והניבוי של הבינה המלאכותית ולקבל החלטות ניהוליות מושכלות בהסתמך על יכולות אלו. להלן דוגמאות לדרכים שבהן הנציבות תוכל להיעזר בכלי הבינה המלאכותית בהיבטים אלה:

1. שיפור השירות למתלוננים: באמצעות הבינה המלאכותית תוכל הנציבות לתת למתלוננים מענה מהיר יותר ומושכל יותר, המותאם להם ולמאפיינים הייחודיים שלהם. כך לדוגמה, הבינה המלאכותית תדריך את המברר כיצד עליו לשוחח עם המתלונן ולתת לו שירות מותאם למידותיו, וכל מי שבא במגע עם המתלונן (ובכלל זה chatbot) יוכל לנהל את הקשר עימו בשפות שונות ובאופן המותאם לו (התאמה שפתית וקוגניטיבית). נוסף על כך, עם קבלת התלונה בנציבות תוכל הבינה המלאכותית לאתר את התלוננות שלנציבות אין סמכות לברר, להודיע על כך למתלונן באופן מיידי ולהפנותו במידת האפשר לגורם האמון על בדיקת נושא פנייתו.

2. ייעול הבירור: הבינה המלאכותית תוכל להציג ניתוח של התלונה באופן שיסייע למברר התלונה להחליט כיצד לבררה באופן היעיל והנכון ביותר. כך למשל, באמצעות ניתוח כל חומרי התלונה תציע הבינה המלאכותית אילו כלי יישוב סכסוכים מתאימים לבירור התלונה (למשל באמצעות גישור), תאתר מתלוננים עם התנהגות מאתגרת או חלילה מתלוננים שיש חשש שיפגעו בעצמם או בסביבתם, וכן תתריע על מתלוננים עם מצוקה נפשית או כאלה הסובלים מבדידות.

3. הבינה המלאכותית אף תאתר את התלונות הדחופות ותעביר אותן לבירור מיידי אצל הגורם הרלוונטי בנציבות. כדי לייעל את הבירור ניתן יהיה לקבל מהבינה המלאכותית סיכום מושכל של התלונה על כלל נספחיה, סיכום של העילות המשפטיות העולות מן התלונה, כלל הנורמות החלות על המקרה, ניתוח הפסיקה והכתיבה בנושא (הן האקדמית והן ברשתות החברתיות ובמרשתת). הבינה המלאכותית אף תציע למברר התלונה את דרכי הבירור המיטביות, פתרונות אפשריים לתיקון הליקויים ולמתן סעד הוגן למתלונן.

4. שיפור בלמידת עמיתים: באמצעות ניתוח נתוני עתק (Big Data) ניתן יהיה לשפר את למידת העמיתים המתבצעת בנציבות וללמוד ממסדות אומבוסמן ברחבי העולם, המפרסמים בשפות שונות ובמקורות שונים, על מתודולוגיות לבירור תלונות, על דרכים לניהול הבירור או בירור תלונות בנושא דומה ועל ההתמודדות עם האתגרים שעומדים מתמודדים העוסקים בתחום.

לשימוש ביכולות טכנולוגיות מתקדמות יתרונות רבים, אך ההסתמכות על יכולות אלה מעלה כמה חסרונות וסיכונים. כך, על הנציבות לתת פתרונות הולמים לאבטחת המידע ולשמירה על הפרטיות של הפונים אליה; הנציבות צריכה להיות מודעת לחסרונות השונים שבשימוש בכלי הבינה המלאכותית כגון הטיות, מתן תשובות לא נכונות או תשובות ללא בסיס עובדתי. על הנציבות להקפיד שלא להסתמך באופן מוחלט על ההמלצות של הבינה המלאכותית אלא לבדוק ולתקף אותן. וחשוב מכול - הבינה המלאכותית נועדה לסייע למברר התלונה אך לא להחליף אותו. עלינו לזכור כי אין תחליף לקשר האישי עם המתלוננים ועם נציגי הגופים הנילושים, היחס האישי והתבונה האנושית הם המפתח לבירור איכותי, הוגן ושירותי.

סיכום

קבלת החלטות שאינה מתבססת על נתונים אלא על סמך אינטואיציה וניסיון אישי משולה לקבלת החלטות ב"עיניים עצומות" ומגבירה את הסיכון להחלטות מוטות ושגויות. שימוש בנתונים ובמידע הנלמד מניתוחם הוא נדבך חשוב בתהליך קבלת ההחלטות. הוא דורש בראש ובראשונה הקפדה יתרה על כך שהנתונים המופקים בארגון יהיו איכותיים, מדויקים, מהימנים ומקיפים. כדי ליישם זאת בנציבות, היה מקום לשנות את התרבות הארגונית בה, ליצור אצל עובדיה מחויבות לטיוב הנתונים ולהנחיל בקרבם את החשיבות שבהקפדה על טיוב הנתונים ודיוקם. הטמעת החשיבות שבאיסוף הנתונים ושינוי התרבות הארגונית כאמור אכן נשאו פרי, ובעקבותיהם בשנים האחרונות ניתן לערוך ניתוחים מעמיקים ולהסתמך עליהם בקביעת המדיניות וקבלת ההחלטות.

מעבר לחשיבות שבאיסוף סדור ועקבי של הנתונים, יש להקפיד שניתוחם יעשה באופן זהיר ואחראי, כדי למנוע הטיות ועיוותים במידע המתקבל מהניתוח. אשר על כן, יש לקבוע מתודולוגיית ניתוח מושכלת ויסודית של הנתונים ולהקפיד על ניתוח עקבי שלהם לאורך השנים. במאמר זה הראינו כיצד הנציבות עושה שימוש במודל ההייררכי DIKW המתווה את המתודולוגיה הנדרשת כדי לתרגם נתונים לידע לצורך קביעת מדיניות וקבלת החלטות.

אחת המטרות החשובות של הנציבות היא לחשוף את פעילותה לאוכלוסיות המתקשות במיצוי זכויותיהן. כדי להגשים מטרה זאת עשתה הנציבות שימוש נרחב באיסוף הנתונים באופן עקבי וסדור ובניתוחם, בין היתר באמצעות שיתוף פעולה עם הלמ"ס. השימוש בנתונים ובניתוחם סייע רבות לנציבות בעיצוב מדיניותה בנושא זה, בקביעת דרך הביצוע של מדיניותה וגם בהערכת האפקטיביות של פעולותיה.

בהתבסס על ניתוח הנתונים קבעה הנציבות את דרך הניהול

שלה בנוגע לאופן ולהיקף של חשיפתה לאוכלוסיות ממוקדות, החליטה באילו אוכלוסיות להתמקד בפעולות היישוג שלה וקבעה את דרך הפעולה שלה כדי להגשים את יעדיה. יתר על כן הנציבות בחנה את הידע שבידיה לגבי האופן שבו היא מנגישה את שירותיה לאוכלוסיות ממוקדות, כגון בני הגיל השלישי ואנשים עם מוגבלות, וטייבה את הדרכים שבהן היא מנגישה את עצמה לאוכלוסיות השונות.

המדיניות וההחלטות שהתקבלו כמפורט לעיל מביאות הלכה למעשה לידי מימוש את חזונו של מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור להגברת הנגישות של הנציבות וחשיפת פעילותה לחברה, ובכלל זה לאוכלוסיות ממוקדות אשר מודעות פחות לקיומה ולאפשרות לפנות אליה.

אנו נמצאים בעיצומה של מהפכת המידע. עומדת לרשותנו כמות נתונים כמעט אין-סופית, והאתגר הגדול הניצב בפנינו הוא לדעת לברור את הנתונים הרלוונטיים ולנתחם באופן שיסייע בידי הנציבות לקבוע מדיניות ולקבל החלטות מבוססות למען קידום הנציבות וכדי למלא את יעודה. אם לא ניטול חלק במהפכה זו נמצא את עצמנו מאחור, ללא יכולת להתקדם למחוזות חדשים.

השלב הבא במהפכת המידע כבר כאן - השימוש בבינה מלאכותית הוא כורח המציאות ויש לדעת כיצד להשתמש בה ולהתאימה לצורכי הנציבות. העתיד צופן בחובו שימוש נרחב אף יותר בנתונים ובמידע, ועל הנציבות לוודא שתעמוד לרשותה התשתית הטכנולוגית החדשנית והמתקדמת ביותר כדי להעמיד לרשותה נתונים מגוונים ממקורות שונים.

לצורך כך יש להקצות משאבים ולהיעזר בניתוח הנתונים באנשי מקצוע. בד בבד, יש להביא בחשבון את הסיכונים הכרוכים בשימוש בכלי הבינה המלאכותית, כגון השמירה על הפרטיות והצורך באבטחת המידע, ולהשתמש בהם בשום שכל ובזהירות המתבקשת.

הצורך בהקמת תוכנית
האומבודסמן עבור דיירים
בבתי אבות ובבתים
סיעודיים בישראל

03

תקציר

מאמר זה סוקר את תהליך ייסודה של התוכנית בארה"ב, את המניעים להקמתה ואת מטרותיה, את תחומי סמכותה ואת ההבדלים בינה לבין מנגנוני בקרה אחרים. כמו כן, המאמר מתאר את הכשרתם ותחומי פעילותם של נציגי התוכנית וגם אתגרים ומגבלות משמעותיים ביישומה. בהמשך מוצגת סקירה, המבוססת על מחקרים שבוצעו בארה"ב, אשר עוסקת בזכויות דיירי מוסדות סיעודיים בארץ ובסיבות לכך שראוי ליישם את התוכנית בישראל.

בארה"ב פועלת, בכפוף לחוק פדרלי משנת 1978, תוכנית אומבודסמן המיועדת לאנשים המתגוררים בבתי סיעודיים ומטופלים במוסדות אלה (במשך הזמן הורחבה התוכנית באופן שנכללו בה מסגרות טיפול ממושך אחרות). התוכנית פועלת באופן עצמאי להעצמת הדיירים במוסדות אלה, לעידודם לבטא את צוריהם ולסיוע במימוש זכויותיהם. כמו כן היא פועלת להגברת מעורבותם בקבלת ההחלטות הנוגעות לאיכות חייהם, ובכלל זה לאיכות הטיפול בהם, תוך שמירה על כבודם האישי.

מבוא | תוכנית האומבודסמן בארצות הברית | אימוץ המודל האמריקאי בישראל | סיכום

* ד"ר כספי הוא עובד סוציאלי, גרונטולוג וחוקר יישומי.

ייסודה של התוכנית ומטרותיה

תוכנית האומבוסדמן החלה לפעול בארצות הברית בשנת 1972 כפרויקט ניסיוני שמטרתו לשפר את איכות הטיפול הירודה בדיירים המתגוררים בבתי סיעודיים (להלן גם - הדיירים) ולמנוע את הזנחתם וניצולם הכלכלי.

לצד הפעילות לשינוי המדיניות, המשפיעה כמובן גם על הטיפול במתגוררים במסגרות אלה, יועדה התוכנית לפעול באופן עצמאי כדי להגן על הדיירים, להקשיב לקולם, לשפר את רווחתם האישית ולסייע להם בפתרון בעיות הקשורות באיכות הטיפול המוענק להם, באיכות חייהם ובשמירה על כבודם העצמי.

התוכנית נועדה למלא תפקיד ייחודי משלים (להבדיל מתפקיד זהה) לתפקידים ולתרומתם החשובה של המאסדר (הרגולטור) והבקרה הממשלתית, של ארגונים קהילתיים ושל בני משפחות. אחד המניעים להקמתה היה שחלק ניכר מהחוקים והתקנות בשנים אלה, וכפועל יוצא גם חקירות הבקרה מטעם הממשל, לא התמקדו בצורה הולמת ומספיקה בתלונות אישיות של הדיירים. זאת ועוד, לפי ד"ר ארתור פלמינג, הוגה התוכנית, רבים מהדיירים היו נטולי כוח, והחוקים והתקנות עוצבו באופן שלא איפשר ליישם אותם באופן פרטני ולהביא למימוש זכויותיהם של הדיירים ולשיפור רווחתם האישית.

בשנת 1978 נחקק בארצות הברית חוק פדרלי (Older Americans Act) שייסד את תוכנית האומבוסדמן (Long-Term Care Ombudsman Program) ברמה הלאומית ובכך גם קבע כי הממשל הפדרלי יישא במימונה. תחת החוק הפדרלי, כל אחת מחמישים המדינות מחויבת ליישם את החוק ברמת המדינה. בהמשך הורחבה התוכנית למסגרות טיפול ממושך אחרות, ובעיקר הסקטור הטיפולי הגדול הנקרא בארה"ב

מי יקשיב לדייר בבית אבות או בבית סיעודי שפרטיותו נפגעת באופן מתמשך? מי יקשיב ויסייע לדיירת שאומרת שהיא אינה אוהבת את האוכל המוגש לה או לדיירת שטוענת שהאוכל הוא באיכות ירודה? מי יקשיב ויסייע לדייר שמעדיף לקבל סיוע במקלחת בשעות הערב ולא מוקדם בבוקר? מי יקשיב ויסייע לדיירת שמסרבת ללכת לחדרה לישון ב-20:00 בערב או לקום ב-5:00 בבוקר? מי יקשיב ויסייע לדייר הטוען שהצוות המטפל אינו עונה או עונה בעיכוב ניכר כשהוא לוחץ על לחצן המצוקה? מי יקשיב ויסייע לדיירת שהנהלה מתעלמת מתלונותיה? מי יקשיב ויסייע לנציג ועד הדיירים שבכל חודש מגיש הצעות לשיפור אך לא מתקבל עליהן מענה הולם? מי יקשיב ויסייע לדייר שבמשך ימים מונעים ממנו לשהות בחוץ באוויר הצח? מי יקשיב ויסייע לדיירת שנמצאת בשלבים האמצעיים של מחלת האלצהיימר ומתלוננת על יחס חסר כבוד ופוגעני ממטפלת, למשל בסיוע אישי במקלחת? ומי ישמיע את קולם של דיירים זקנים חסרי משפחה או שבני משפחתם אינם מבקרים אותם או שהם אינם מעורבים בטיפול בהם? או את של אלו הסובלים מדמנציה מתקדמת? ומה לגבי מצבים שבהם נאמר לדיירים - ללא התרעה מוקדמת וללא הצדקה - שעליהם לעזוב את המסגרת הטיפולית ושאינם רשאים לחזור? מי יסייע במימוש זכויותיהם במצב זה? יצוין כי תלונה בדבר הוצאת דייר ממסגרת טיפולית היא אחת התלונות השכיחות ביותר בארצות הברית מצד דיירים בבתי לטיפול ממושך.

פערים אלו ואחרים הביאו להקמתה של תוכנית האומבוסדמן לדיירים בבתי לטיפול ממושך בארצות הברית. מאמר זה סוקר בקצרה את תהליך ייסודה של התוכנית בארצות הברית, מציג את המניעים להקמתה ואת מטרותיה, את תחומי סמכותה ואת ההבדלים בינה ובין הבקרה הממשלתית ואת פעילותם של נציגי התוכנית והכשרתם. לאחר מכן מובא דיון קצר הנשען על מחקרים רלוונטיים ועל המצב בישראל ומפרט סיבות שונות הממחישות את הצורך בהקמת התוכנית בארץ.

1 "אומבוסדמן" במקורה היא מילה מהשפה השוודית ומשמעותה סוכן, נציג או משהו שמדבר מטעם אדם אחר, בארצות הברית יש אומבוסדמן מיוחד לדיירים במוסדות. ראו עוד באתר תוכנית האומבוסדמן לבתי לטיפול ממושך בארצות הברית: <https://ltombudsman.org>.

תחומי סמכותה של התוכנית ופעילותם של נציגיה

תוכנית האומבוסדסמן היא חלק מהמערכת למימוש הזכויות של דיירים בבתי סיעודיים ובמסגרות לטיפול ממושך אחרות בארצות הברית. היא אינה גוף מאסדר ועל כן אינה עורכת בקורות ואינה חוקרת תלונות למטרות הקשורות ברישיון או בעמידה בדרישות שמציבים התקנות והחוקים. להבדיל מהגוף המאסדר והבקרה הממשלתית, לתוכנית האומבוסדסמן אין סמכות אכיפה בכל הקשור לחוקים ולתקנות הנוגעים לבתי הסיעודיים. נציגי התוכנית פועלים באופן עצמאי ואינם בהכרח מייצגים את האינטרסים של המדינה. הם אינם כפופים לגופים ממשלתיים או אחרים, ולגופים אלו אסור לאיים על עצמאותה של התוכנית ועל נציגיה בכל דרך שהיא.

מטרת התוכנית היא להקשיב לדיירים ולפעול על פי רצונם והעדפותיהם. בעוד אחים ואחיות, עובדות ועובדים סוציאליים ורופאות ורופאים למדו בהכשרתם "מהי טובת הדייר", נציגי התוכנית אינם קובעים מהי טובתו ואינם מקבלים החלטות עבורו. הם פונים אל הדייר עצמו, בלי שיפוטיות, ופועלים על פי רצונותיו במידת האפשר (כל עוד הדבר אינו פוגע בזכויותיהם של אחרים, ברווחתם או בבטיחותם), גם במקרים שבהם אנשי המקצוע, בני המשפחה או גורמים אחרים חושבים שהדבר אינו משרת את הדייר באופן המיטבי.

כל עוד הדייר הוא בעל יכולת קוגניטיבית מספקת, המאפשרת לו לתקשר, לבטא את העדפותיו ולקבל החלטות מדעת לגבי הטיפול בו, נציגי התוכנית יפעלו על פי הנחיותיו והעדפותיו. הטיפול של נציגי התוכנית בדיירים שאין להם יכולת קוגניטיבית מספקת כאמור מתבצע בהתאם לפרוטוקולים הכוללים הנחיות מפורטות בנושא. בפרוטוקולים מובאות גם הנחיות מפורטות לגבי הטיפול בדיירים שאין להם בני משפחה או נציג משפטי מוסמך כגון אפוטרופוס. בין כך ובין כך, מקבלי החלטות חלופיים אלה צריכים לכבד את זכויותיו של דייר וכן את ערכיו ורצונותיו (אם אלה ידועים).

Assisted Living. החוק העמיד כמה דרישות שעל התוכנית ליישם ברמת כל מדינה:

- א. לזהות, לחקור ולפתור תלונות שהוגשו מצד הדיירים או בשמם;
- ב. להעניק לדיירים מידע בנוגע לזכויותיהם ובנוגע לשירותים ולתמיכה שלהם הם זכאים;
- ג. לוודא שלדיירים יש גישה תכופה ובתוך פרק זמן הולם לנציגיה של התוכנית ולשירותים שהיא מציעה;
- ד. לייצג את האינטרסים של הדיירים לפני גופים ממשלתיים ולפעול להגנתם בדרכים מינהליות, משפטיות ואחרות;
- ה. לנתח מגמות ובעיות מערכתיות המשפיעות על איכות הטיפול בדיירים ולהמליץ על שינויים בחוקים ובתקנות העוסקים בבריאותם, בבטיחותם, ברווחתם ובזכויותיהם.

עובדי ומתנדבי התוכנית והכשרתם

תוכנית האומבוסדסמן מתבססת על עובדים בשכר ועל מתנדבים. בשנת 2017, למשל, 20% מהם היו אנשי מקצוע שעבדו בשכר, ו-80% מתנדבים.

החוק הפדרלי והתקנות מגדירים את תפקידם של העובדים השכירים ושל המתנדבים ומחייבים אותם לעבור הכשרה על מנת לקבל הסמכה ולשמש נציגי התוכנית. לשם כך כל מדינה בארצות הברית מחייבת לספק לעובדים ולמתנדבים 36 שעות הכשרה ראשונית ונוסף על כך 18 שעות רענון בכל שנה.

במדינות רבות הסטנדרטים להכשרת נציגי התוכנית גבוהים מהסטנדרטים הנדרשים בחוק².

2 למידע נוסף על תוכנית ההכשרה, הכוללת עשרה חלקים, ראו: The National Long-Term Care Ombudsman Resource Center, *Trainee Manual: Initial Certification* (January 2022), <https://ltombudsman.org/uploads/files/support/trainee-manual-initial-certification-training-curriculum-ltcomp.pdf>.

הישיב, למשל בנושאים הקשורים לזכויות הדיירים, הדרכים לממשן וכן גישות טיפול מקצועי ההולמות סטנדרטים טיפוליים מתקדמים.

תוכנית האומבוסדמן אינה כפופה לחוק הפדרלי בנושא מידע רפואי Health Insurance Portability and Accountability Act (HIPAA), ועל כן לנציגיה יש גישה לדיירי הבתים הסיעודיים ומותר להם לעיין ברשומות הרפואיות שלהם, כל עוד הדייר, או בנסיבות הולמות (כגון במצבי ירידה קוגניטיבית ניכרת) הנציג המשפטי המוסמך מטעמו (בדרך כלל בן משפחה קרוב או אפוטרופוס) אישר זאת. נציג התוכנית אינו רשאי לפעול ללא הסכמה מדעת של הדייר, ולדייר שמורה הסמכות לקבוע איזה מידע לחשוף, מתי והיכן. כאשר הדייר מבקש לפעול בנושא מסוים ומעניק הסכמה מדעת לכך, נציג התוכנית מחויב להפנות את תלונתו לרשויות המתאימות (גורמי הבקרה הממשלתית או רשויות אכיפת החוק). אם הנציג מוצא שלדיירים אחרים יש טענות או תלונות דומות לאלה של הדייר, הוא רשאי לטפל בסוגיה כתלונה כללית. לבקשת הדייר, נציג האומבוסדמן יכול להשתתף בפגישות לתכנון טיפול עם הצוות הבין-מקצועי על מנת להבטיח שקולו של הדייר נשמע, שצרכיו נענים ושזכויותיו ממומשות. לעיתים קרובות, עצם נוכחות נציג התוכנית בפגישה לתכנון טיפול מסייעת בשינוי הדינאמיקה בחדר באופן שמחזק את קולו של הדייר ומשפר את הסיכויים שזכויותיו והעדפותיו יכובדו.

בתים סיעודיים ומסגרות אחרות לטיפול ממושך יכולים, בהמשך לבקשה מנציג האומבוסדמן (לאחר שהנציג קיבל רשות לכך מהדייר), לספק לנציג מידע הקשור לדייר ללא חשש לפגיעה בזכות הדייר לפרטיות (כפי שזו מעוגנת בחוק ה-HIPAA). נציג התוכנית מחויבים לשמור על פרטיות הדייר ועל כל מידע מזהה הנוגע לדייר ולתלונתו, ואסור להם לשתף מידע או למסור אותו לשום גורם ללא אישור מהדייר או מהנציג המשפטי המוסמך מטעמו, או שלא לפי פקודת בית משפט. כדי לדון בתלונות הדייר עם גורמים אחרים, ובהם הצוות המטפל ובני משפחתו של הדייר, על נציג התוכנית לקבל אישור מהדייר, למעט במקרים של התעללות בדייר שאינו מסוגל לתת הסכמה מדעת ושאינו לו בני משפחה קרובים או נציג משפטי מוסמך, של הזנחתו או של ניצולו הכספי. במקרים אלה נציג תוכנית האומבוסדמן

תפקידה העיקרי של התוכנית הוא להעצים (Empower) את הדיירים ולאפשר להם לממש את זכויותיהם להגדרה עצמית ולבחירה חופשית (Self-determination) בכל הקשור לחייהם ולטיפול המוענק להם. הדבר נעשה באמצעות מתן מידע בדבר זכויותיהם, הצגת אפשרויות הפעולה העומדות לפניהם והשלכותיהן האפשריות, ועידוד לפעול בסוגיות המטרידות אותם הנוגעות לטיפול בהם, לאיכות החיים שלהם, לצורכיהם, לרצונותיהם ולהעדפותיהם.

נציג התוכנית יכולים לסייע לדיירים להקים ועד דיירים או ועד משפחות ולתמוך בפעילותם תוך שהם מוודאים שהוועדים פועלים בדרכים המשמרות את זכויות הדיירים, מגינות עליהם ומקדמות אותם. לדוגמה, נציג התוכנית פועלים כדי לוודא שזכותם הפדרלית של הדיירים להשתתף בפרטיות במפגשי ועד הדיירים (אם הם בוחרים בזאת) נשמרת, ושהצוות המטפל או מי מהמנהלים אינו מפריע או מנסה להשפיע על הדיון בקבוצה, על ההצעות לשיפור ועל התלונות המועלות בה. בהסכמת הדיירים, נציג התוכנית פועלים על מנת שתלונות הדיירים העולות במהלך מפגשי ועד הדיירים מקבלות מענה הולם מצד צוות הנהלת המסגרת הטיפולית.

לתוכנית האומבוסדמן אין יכולת אכיפה כאשר מופרות זכויות הדיירים המעוגנות בחוקים ובתקנות. עם זאת, בידי נציג התוכנית כמה כלים היכולים לסייע במימוש זכויות הדיירים, ובהם: ידוע גורמי הבקרה הממשלתית או גורמי אכיפת החוק אודות הפרת זכויות הדיירים (למשל, כשמדובר בהזנחה, בהתעללות ובניצול כספי של דיירים), עירוב ארגוני זכויות (כגון ארגון זכויות אנשים עם מוגבלויות גופניות) ואמצעי התקשורת. למעט במצבים שהפרות הפוגעות בכמה דיירים (להבדיל מדייר אחד) או בנסיבות ייחודיות ופחות שכיחות אחרות (כשנציג התוכנית עד להתעללות בדייר שאינו בעל יכולת קוגניטיבית מספקת ושאינו לו בני משפחה או נציג משפטי מוסמך כגון אפוטרופוס, או שהוא עד להזנחה של דייר כאמור או לניצולו הכלכלי), נציג התוכנית אינם מורשים לפנות לגורמים אלה וליידע אותם על דבר ההפרה ללא קבלת רשות מהדייר.

יתר על כן, נציג התוכנית יכולים להעניק סיוע טכני למנהלי הבתים הסיעודיים וכן לעסוק במתן הכשרה לצוות המטפל

יפנה למנהל תוכנית האומבדסמן של המדינה לקבלת אישור לדיון בתלונות הדייר עם גורמים אחרים, ולאחר קבלת אישור זה יפנה את הסוגיה לבית הסיעודי המטפל או לגורמי הבקרה הממשלתית לשם חקירת התלונה ואימות פרטיה ואף יחשוף לשם כך מידע מזהה על הדייר, ובמידת הצורך יפנה הנציג לארגונים רלוונטיים אחרים (כגון למשטרה).

נציג האומבדסמן מוסמך לזהות ולחקור תלונות שהגישו הדיירים או מי מטעמם. לאורך כל תהליך העבודה עם הדיירים, נציג התוכנית פורס לפני הדיירים את חלופות הפעולה השונות שבאמצעותן הדיירים יכולים לממש את זכויותיהם. מדובר בתלונות הקשורות לפעולות, להיעדר פעולות או להחלטות העשויות להשפיע באופן שלילי על הדייר או לפגוע בבריאותו, בבטיחותו, ברווחתו או בזכויותיו.

אפשר שהתלונות יהיו קשורות לדייר אחד, לכמה דיירים או לבית הטיפול בכללותו. הנציג חוקר תלונות הקשורות להתעללות, להזנחה ולניצול כספי בהכוונת הדייר כדי להגיע לפתרון לשביעות רצונו של הדייר. במקרים שבהם ניסיונותיהם של נציגי התוכנית להביא לטיפול הולם במקרי הזנחה והתעללות במספר ניכר של דיירים לא צלחו, נציגי תוכנית האומבדסמן יש זכות וחופש לפנות אל אמצעי התקשורת, כפי שאירע לאחרונה במדינת קונטיקט³. עירוב התקשורת בהסכמת הדיירים עשוי לעיתים לסייע בפתרון חלקי או מלא במקרים של הפרת זכויות או של תלונות על איכות הטיפול.

המטרה הייחודית של חקירת תלונותיהם של הדיירים היא לנתח את הסוגיה ולהעניק המלצות לשינוי ולשיפור של המערכת באופן שישגן על הדיירים ויממש או יחזק את זכויותיהם. ההמלצות יכולות לחול על מוסד סיעודי, גוף ממשלתי או כל ארגון אחר ולעסוק בנושאים כגון מדיניות, תקנות וחוקים. מנדט פעולה זה מכונה "סינור מערכת" (Systems Advocacy). מטרת החקירה אינה להגיע לחקר האמת ולהכריע אם הפרת הזכויות שבה עוסקת התלונה אכן התרחשה, שכן זהו

תפקידם של המאסדר ושל גורמי הבקרה, ומטרתה גם אינה לבחון אם חוקים או תקנות הופרו כדי לנקוט פעולת אכיפה אזרחית או פלילית. תוכנית האומבדסמן מחויבת לפעול ברמה המערכתית מטעם הדיירים לשם ניתוח התלונות, מתן המלצות ומציאת פתרונות.

באופן כללי, למעט במקרים ייחודיים שתוארו מוקדם יותר, נציג התוכנית חותר למציאת פתרון מטעם הדייר ללא התמקדות בשאלה אם מדובר בהפרה של חוקים ותקנות. בהתאם לכך, לפי החוק הפדרלי (Older Americans Act and the Final Rule of the Long-Term Care Ombudsman Program), הנציגים אינם מחויבים לדווח על התעללות בדיירים, הזנחתם או ניצול כלכלי שלהם. גם במצבים שבהם המשפחה מתלוננת לגבי הטיפול המוענק ליקירם, אבל הדייר עצמו אינו מודאג מהסוגיה או אינו מעוניין בסיוע ובהתערבות מצד הנציג, אם הדייר בעל יכולת קוגניטיבית המאפשרת לו להביע את העדפתו - על הנציג לפעול על פי הכוונת הדייר.

הנחיות בעניין מורכב זה מפורטות בחוק המפורט לעיל. חשוב להדגיש שדיווח של נציג האומבדסמן ללא אישור הדייר עשוי לפגוע קשות באמינות וביושרה של התוכנית וכן בקשר שבין הנציג ובין הדייר. חשוב מאוד שהדיירים ירגישו בטוחים כשהם מדברים עם נציגי התוכנית וידעו שהנציג לא ישתף שום מידע ללא אישורם, כולל תיאורים של אירועים שעשויים להיחשב התעללות, הזנחה או ניצול כספי. מדובר בסוגיה קריטית העומדת בלב ליבה של התוכנית.

תפקיד נוסף של נציגי התוכנית הוא לייצג את האינטרסים של הדיירים לפני גופים ממשלתיים ולחתור לתיקונים מינהליים, משפטיים ואחרים כדי להגן על הדיירים, לשמור על זכויותיהם ולקדם אותן. הנציג יכול גם לסייע לדיירים ולתמוך בהם במהלך בקורות וחקירות ממשלתיות של תלונות, ובכך לאפשר לדיירים להשמיע את קולם ולממש את מטרותיהם, העדפותיהם וזכויותיהם.

3 D. Altamari, *State Report on a CT Nursing Home Details Alleged Problems that Included Patients in Urine and Feces-Stained Diapers, Delayed Food and Missed Showers*, THE HARTFORD COURANT (February 2, 2023), <https://www.courant.com/2023/02/02/state-report-on-a-ct-nursing-home-details-alleged-problems-that-included-patients-in-urine-and-feces-stained-diapers-delayed-food-and-missed-showers/>.

כמו כן, לעיתים הדרישה (החשובה) כי התערבותו של נציג האומבוסדמן בבירור תלונתו של הדייר תותנה בכך שהדייר יאשר זאת (למעט במקרים שתוארו לעיל), מגבילה את יכולת הפעולה של הנציג בכל הנוגע למימוש זכויות הדייר. מעבר לעובדה שקבלת אישור הדייר נמצאת בלב תוכנית האומבוסדמן, החשיבות נובעת גם מתוצאות מחקר בבתי סיעודיים במדינת קונטיקט שלפיהן קרוב לרבע מהדיירים (23%) חששו להתלונן על הטיפול המוענק להם מתוך חשש שאם הם יתלוננו הצוות המטפל יתנקם בהם (Robison et al. 2007; 2011).⁵

אימוץ המודל האמריקאי בישראל

בסקר ארצי שנערך בקרב בני משפחות של אנשים הגרים במוסדות סיעודיים בישראל עלה שרוב בני המשפחות מרוצים מאיכות הטיפול המוענק לקרוביהם.⁶ עם זאת פערים משמעותיים ומדאיגים נמצאו בתחומים שונים כגון העצמה, שיתוף ועדכון של הדייר ובני משפחתו, היעדר תיאום ציפיות עם צוות המחלקה, היעדרם של אכפתיות ויחס מכבד מצד המטפלים (כוחות העזר), אי-התחשבות ברצון המטופל בקביעת סדר היום ושביעות רצון נמוכה מאיכות המזון. רבע מהמשפחות סברו כי במחלקות אין מספיק אנשי צוות שיכולים לסייע למטופל בשעת הצורך, וכ-8% מבני המשפחות דיווחו שנחשפו במוסד למקרים הפוגעים בכבוד המטופל או למקרים של אלימות כלפי מטופלים. מעבר לתוצאות הסקר, סביר להניח שהקשיים הכרוניים בגיוס אחים ואחיות והתחלופה גבוהה שלהם מערערים את היציבות והאיכות של הטיפול הסיעודי המוענק לדיירים במוסדות הסיעודיים בישראל.

מחקרים בארצות הברית השוו בין בקורות שבהן נציגי התוכנית נכחו בבית הסיעודי במהלך הבקורות ובין בקורות שבהן הם לא נכחו ומצאו שכאשר שניציגי התוכנית נכחו במהלך הבקרה זוהה מספר גדול יותר של הפרות של התקנות הפדרליות (לרבות התעללות) ושל הפרות שמידת חומרתן רבה.⁴ כמו כן, נוכחותם של נציגי התוכנית במהלך הבקורות נמצאה כבעלת השפעה גדולה יותר על יכולת גורמי הבקרה לזהות הפרות הקשורות לאיכות חייהם של הדיירים.

ישנם תוכנית האומבוסדמן כרוך באתגרים ומגבלות משמעותיים: מימון בחסר לתוכניות אומבוסדמן במדינות מסוימות (דבר שמשפיע ישירות על היחס בין מספר נציגי האומבוסדמן במדינה למספר המיטות בבתי לטיפול ממושך במדינה), קשיים משמעותיים בגיוס ובשימור של נציגי התוכנית שהם מתנדבים, והצורך בעמידה בדרישות ההכשרה מתמשכת של כל נציגי התוכנית בין בשכר ובין בהתנדבות.

אשר לאתגרים ולמגבלות הנוגעים לחוקים, להבדיל מבתי סיעודיים המעוגנים בחקיקה מקיפה וחזקה הרבה יותר ברמה הפדרלית, מסגרות טיפול אחרות כגון זו המכונה בארה"ב כ Assisted Living מעוגנות בדרך כלל בחוקים מוגבלים ברמת המדינה, ולפיכך מאופיינים בסטנדרטים, בקרה ואכיפה ממשלתית חלשים יחסית.

בנוסף, עקב מחסור חמור בכוח האדם המטפל בבתי לטיפול ממושך, לעיתים קרובות קיים קושי להעניק טיפול סיעודי הולם לדיירים רבים, והדבר מתבטא גם בהשקעה ועדיפות פחותות יחסית בכל הקשור להבטחת כבודו האישי, איכות חייו והעדפותיו של הדייר.

4 Diane E. Berish, Josh Bornstein & John R Bowblis, *The Impact of Long-Term Care Ombudsman Presence on Nursing Home Survey Deficiencies*, 20 J. OF THE AM. MED. DIRECTORS ASSOCIATION 1325 (2019).

5 Julie Robison et al., *Connecticut Long-Term Care Needs Assessment: Connecticut Long Term Care Ombudsman Program* (University of Connecticut's Health Center 2007), https://health.uconn.edu/dev-aging/wp-content/uploads/sites/102/2017/03/ombudsman_program.pdf; Julie Robison et al., *Community-Based Versus Institutional Supportive Housing: Perceived Quality of Care, Quality of Life, Emotional Well-Being, and Social Interaction*, 30(3) J. OF APPL. GERONTOL. 275 (2010).

6 משרד הבריאות סקר חוויית המטופלים במוסדות סיעודיים (2019).

רוב הצוות המטפל הישיר במוסדות סיעודיים בישראל מסור ואמפתי למטופליו, ואולם רבים מהם מטפלים במספר רב מדי דיירים בעלי מוגבלויות פיזיות וקוגניטיביות ניכרות (כולל מצבי בריאות מורכבים), חווים עומסי עבודה כבדים ושחיקה ניכרת, הכשרתם המקצועית מוגבלת ושכרם בדרך כלל נמוך מאוד. כפי שנמצא בפרויקט שערכתי לאחרונה בארצות הברית⁷, תנאי עבודה אלה בשילוב החשש לדווח לאחראים או למנהלים על הפרת זכויותיהם של הדיירים, על הזנחה בטיפולם ועל התעללות בהם מביאים לכך שלפחות חלק מעובדים אלה אינם בעמדה המיטבית לפעול בעוצמה, בנחישות ובעקביות להגנה יעילה לאורך זמן על זכויות הדיירים ועל רווחתם ובטיחותם.

יש שיטענו כי העובדות והעובדים הסוציאליים יכולים למלא את החסר. ואולם ידוע שבבתי אבות ובמוסדות סיעודיים מקצוע קריטי זה מצוי בדרך כלל "בין הפטיש לסדן". אומנם העובדים והעובדות הסוציאליים פועלים במסירות, אך במקרים רבים אין הם יכולים לפעול באופן עצמאי מלא, שהרי פרט לעומס הרב שתחתיו הם בדרך כלל עובדים והלחצים המופעלים עליהם לעיתים מצד ההנהלה לפעול בדרכים שאינן בהכרח עולות בקנה אחד עם אמונתם המקצועית וערכיהם, תלוש השכר שלהם ואפשרות הפיטורים תלויים בבעליה של המסגרת הטיפולית ובמנהליה. אמירה זו מבוססת על היותי עובד סוציאלי ויועץ בבית סיעודי בישראל לפני שנים ועל ראיונות שערכתי לאחרונה עם נציגי תוכנית האומבודסמן בארצות הברית.

יהיו מי שיאמרו שגורמי הפיקוח והבקרה של משרד הבריאות ושל משרד הרווחה כבר ממלאים תפקיד זה. אבל מעבר לעובדה שתפקידה של תוכנית האומבודסמן ייחודי ושונה

מאוד באופיו ובתחומי סמכותו מזה של הבקרה, הרבה דברים יכולים לקרות - ואכן קורים - "מתחת לרדאר" בפרקי הזמן הממושכים שבין הבקורות, שהרי ברוב המכריע של ימות השנה לא מתקיימת בקרה. במחקרים בארצות הברית נמצא שלעיתים קרובות הבקורות אינן מתמקדות במצב הדברים באופן הולם ועקבי ועל כן מחמיצות מספר ניכר של סוגיות בעייתיות הקשורות לאיכות החיים של הדיירים, לזכויות בסיסיות, לכבוד אישי, לאיכות הטיפול, להזנחה ולהתעללות⁸. עוד חשוב לציין שבמקרים רבים הבקורות בוחנות את העמידה בדרישות המינימום המעוגנות בתקנות ובחוקים ופחות עוסקות בסוגיות של איכות חיים וכבוד אישי של הדיירים. מחקרים אחרים בארצות הברית הראו שבמקרים של בקרה שאמורה להיות בקרת פתע, בפועל פעמים רבות הבית הסיעודי המבוקר יודע על כך מראש ונערך לכך. לדוגמה, נמצא שבבתים סיעודיים רבים מצבת כוח האדם של הצוות המטפל הישיר גדלה במידה ניכרת בסמוך לתחילת הבקרה או בזמן הבקרה, ולאחר סיומה היא פוחתת שוב לרמת הבסיס הירודה⁹. נוסף על כך, מחקרים בארצות הברית מצאו שבבתים סיעודיים רבים אינם מדווחים לגורמי הבקרה הממשלתית על מספר רב של בעיות מהותיות הקשורות בטיפול בדיירים, בהזנחתם ובהתעללות בהם וכן על חבלות פיזיות שנגרמו מנפילות וחייבו אשפוז של הדייר בבית החולים¹⁰.

סיבות אחרות תומכות בצורך בהקמת תוכנית האומבודסמן עבור דיירים בבתי לטיפול ממושך בישראל. כמה דוגמאות מתוארות להלן.

כ-70% מהבתים הסיעודיים בארצות הברית נמצאים בבעלות למטרות רווח, ונכון לינואר 2021, בישראל 69% מהמוסדות

James M. Berklan, *Many Nursing Home Staff Fearful of Retaliation by Superiors: Study*, MCKNIGHT'S LONG-TERM CARE NEWS (June 6, 2023), <https://www.mcknights.com/news/many-nursing-home-staff-fearful-of-retaliation-by-superiors-study/>.

U.S. Government Accountability Office, *Report to Congressional Requesters - Nursing Homes: Addressing the Factors Underlying Understatement of Serious Care Problems Requires Sustained CMS and State Commitment* (November 2009), <https://www.gao.gov/assets/gao-10-70.pdf>.

Fangli Geng, David G. Stevenson & David C. Grabowski, *Daily Nursing Home Staffing Levels Highly Variable, Often below CMS Expectations*, 38(7) HEALTH AFF. 1095 (2019); Jessica Silver-Greenberg & Robert Gebeloff, *Maggots, Rape and Yet Five Stars: How U.S. Ratings of Nursing Homes Mislead the Public*, THE NEW YORK TIMES (March 13, 2021).

Department of Health and Human Services, U.S. Office of Inspector General, *Incidents of Potential Abuse and Neglect Were Not Always Reported or Investigated* (June 2019), <https://oig.hhs.gov/oas/reports/region1/11600509.pdf>.

הסיעודיים היו בבעלות פרטית¹¹. שיקולי רווח לא פעם גוברים על צרכיו של הדייר, רוחותו ובטיחותו. מחקרים לאורך השנים הראו שבאופן כללי איכות הטיפול בבתי סיעודיים למטרות רווח ירודה מזו הניתנת לדיירים בבתי סיעודיים שאינם למטרות רווח, שבהם הדיירים אינם מוחזקים על ידי המדינה (ודאי שיש יוצאים מן הכלל לא מעטים). דוגמאות להיבטי טיפול שנמצאו במחקרים אלה כטובים יותר בבתי סיעודיים שאינם למטרות רווח בהשוואה לאלו שהם למטרות רווח: משרות רבות יותר של מטפלים בתקן כוח האדם, שיעורי שיפור בתנועה, תפקוד גבוה יותר וכאב פיזי נמוך יותר, שכיחות פצעי לחץ נמוכה יותר, שיעור קשירות פיזיות נמוך יותר, רמה נמוכה יותר של הפרות הקשורות לזיהומים, ומספר קטן יותר של אשפוזי דיירים בבתי חולים.

לא פעם נציגי תוכנית האומבדסמן הם משאב חיוני לסיוע לדיירים בבתי הסיעודיים ובמסגרות טיפול ממושך אחרות שבהן השיקולים של הבעלים אינם בהכרח ממוקדים בהקשבה לקולו של הדייר או במימוש צרכיו, העדפותיו וזכויותיו.

אחד היתרונות של תוכנית האומבדסמן הוא שבהפעלה נכונה ומומנת תוך ביקורים תכופים בבתי הסיעודיים, לעיתים קרובות הנציגים מזהים בעיות הקשורות להפרת זכויות דיירים ולאיכות הטיפול בהם ופועלים לפתרונן לפני שהן מסלימות להזנחה והתעללות המובילות לפגיעות קשות בדיירים. בתוך כך, לתוכנית יש ערך רב בכל הקשור למניעה.

במחקר איכותני שערכתי בנושא פחד מתגמול (Fear of Retaliation) בארצות הברית, נמצאה תמיכה לכך שדיירים רבים בבתי סיעודיים חוששים מאוד להתלונן על הצוות המטפל והמנהלים בנוגע לטיפול ירוד, להזנחה, להתעללות ולהפרת זכויותיהם. הניסיון בארצות הברית המבוסס על

ראיונות שערכתי עם נציגי התוכנית מלמד שלאחר היכרות עם נציגי התוכנית ובניית אמון עימם, דיירים רבים מרגישים נוח ובטוח מספיק לשתף את הנציג בהשגות ובתלונות בנוגע לאיכות הטיפול - לעיתים קרובות יותר מאשר עם צוות מטפל ישיר, מנהלים, ובמקרים מסוימים אפילו עם בני משפחתם.

בשנת 2017 תוכנית האומבדסמן לבתי לטיפול ממושך בארצות הברית קיבלה 201,460 תלונות. נציגי התוכנית פתרו באופן מלא או חלקי 73.5% מהן בצורה משביעת רצון בעיני הדיירים.

ובאופן כללי, התוכנית נחשבת ליעילה ביותר בכל הקשור לפתירת תלונות דיירים הקשורות לאוטונומיה, לזכות בחירה, להעדפות, למימוש זכויות ולפרטיות.

הניסיון המצטבר בארצות הברית מלמד שתוכנית האומבדסמן לבתי לטיפול ממושך היא חלק אינטגרלי מהבטחת איכות הטיפול ואיכות החיים של הדיירים במסגרות טיפוליות אלה¹².

עוד יש לציין כי מאחר שרוב המוסדות הסיעודיים בישראל הם בבעלות פרטית הרי שנציגי תלונות הציבור בישראל אינו מוסמך לברר תלונות על מוסדות אלה בין שמדובר בתלונה שהתקבלה מדייר ובין שמדובר בתלונה של בן משפחה¹³.

יש בכך כדי להעיד על חשיבות הצורך שבפיתוח תוכנית האומבדסמן שתיתן מענה לדיירים בבתי אבות ובבתי סיעודיים בישראל.

בנוסף, בפרויקט שערכתי לאחרונה, ראיתי 50 נציגי אומבדסמן מ 32 מדינות על תפקידם בכל הקשור לטיפול בתופעה של פחד דיירים להתלונן אודות הפרת זכויות, איכות טיפול ירודה,

11 משרד הבריאות מיטות אשפוז ועמדות ברישוי (2021).

12 Eilon Caspi, *Residents' Fear of Retaliation in America's Nursing Homes: An Exploratory Study*, 43(5) J. OF APPL. GERONTOL. 497 (2023); Long Term Care Community Coalition, *"They Make You Pay": How Fear of Retaliation Silences Residents in America's Nursing Homes*, LONG TERM CARE (June 2023), <https://nursinghome411.org/retaliation/>.

13 לפי סעיפים 9 ו-36 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], סמכותו של נציגי תלונות הציבור לברר תלונות מן הציבור מוגבלת, בעיקרו של דבר, וחלה רק על גופים ציבוריים.

הזנחה והתעללות. הדו"ח¹⁴ מתאר את מגוון האסטרטגיות בהן משתמשים נציגי התוכנית להעצמת הדיירים, הפחתת פחדם זה ומימוש זכויותיהם הפדרליות (כגון הזכות להתלונן אודות הטיפול ללא השלכות שליליות מצד הצוות המטפל או המנהלים וללא פחד מהשלכות אלה).

סיכום

השילוב בין רמות המוגבלות הפיזית והקוגניטיבית הניכרות והמצבים הרפואיים המורכבים שעומדים בדיירים סיעודיים, תלותם היום-יומית בצוות המטפל הישיר למילוי צורכיהם והחשש שלהם מפעולת תגמול אם יתלוננו בנוגע לטיפול בהם משקף מצב של "אי-סימטריה בכוח" (Asymmetry of Power) בינם לבין הצוות המטפל בבתי סיעודיים ובבתי אבות. מעבר לפערים מדאגים ומתמשכים באיכות הטיפול והזנחה בחלק ממסגרות הטיפול האלה, המשמעות היא שלעיתים קרובות קולו של הדייר אינו נשמע. במשך כחצי מאה תוכנית האומבודסמן בארצות הברית תרמה רבות לאיזון בהקשר זה תוך שהיא פועלת בעצמאות מלאה ומשתמשת במיומנויות ובכלים מקצועיים וייחודיים כדי להבטיח שקולם של הדיירים יישמע ושזכויותיהם והעדפותיהם יכובדו. עם העלייה בציפיית הציבור למעבר מתרבות הטיפול הישנה (זו הממוקדת בעיקר בצרכיה של המסגרת הטיפולית) לתרבות הטיפול החדשה (זו הממוקדת בראש ובראשונה בדיירים, בצורכיהם ובהעדפותיהם)¹⁵. הגיעה העת לסייע במימוש ציפייה זו באמצעות הקמת תוכנית האומבודסמן והפעלתה בבתי סיעודיים ובבתי אבות בישראל.

בהצהרה לקונגרס האמריקאי כתבה מאיירד פיינטר¹⁶, מנהלת תוכנית האומבודסמן לבתי לטיפול ממושך במדינת קונטיקט: "בלי העיניים והאזניים שלנו במסגרות הטיפול האלה, הדיירים מצויים בסיכון להתעללות, הזנחה וניצול כספי ומספר מקרים רב של הפרת זכויות". אני תקווה שמאמר זה יסייע בראיית הצורך בהקמת תוכנית האומבודסמן עבור דיירים במוסדות לטיפול ממושך בישראל.

Eilon Caspi, *A Bridge Over Scary Water: Ombudsman Program Strategies and Barriers in Addressing Residents' Fear of Retaliation in 14 Long-Term Care Homes*, Report for the Connecticut Long-Term Care Ombudsman Program (September 30, 2024).

15 אילון כספי "ההבדלים בין תרבות הטיפול הישנה והחדשה בטיפול באנשים עם דמנציה" **עלון עמותת אלצהיימר הישראלית** 20 70 (2011). להרחבה בנושא תרבות הטיפול החדשה בבתי סיעודיים בארה"ב ראו: <https://www.pioneernetwork.net>.

16 Mairead Painter, *Testimony at U.S. House Appropriations Subcommittee on Labor, Health, and Human Services, Education, and Related Agencies* (May 26, 2022), <https://www.nasop.org/wp-content/uploads/sites/308/2022/09/Letter-for-the-record-from-CT-SLTCO-on-the-impact-of-Covid-on-SNFs-9-2022.pdf>.

מכונות בשירות הביקורת

04

הודיה למפרט, גיא אלעד

תקציר

ביקורת ביצועים היא כלי חשוב עבור הגופים המבוקרים לצורך ייעול תהליכיהם ומנגנוני העבודה שלהם, לשיפור ביצועיהם ולטיוב השירותים הניתנים לציבור.

עם זאת, לביקורת ביצועים כמה חסרונות: מחסור בנורמות קשיחות להערכה; קושי להמליץ לגוף המבוקר באופן ברור על דרכים לטיוב עבודתו ולהגיע עימו לתמימות דעים לגבי היבטים שצריך לשפר בתהליכי העבודה שלו; ומגבלות של

צוות הביקורת הנוגעות למיומנותיו ולמומחיותו. ניתוח נתונים מינהליים בשיטות סטטיסטיות מתקדמות בכלל ובאמצעות אלגוריתמים של למידת מכונה בפרט עשויים לתת מענה לחסרונות הללו ולסלול את הדרך לביקורת ביצועים מקצועית, איכותית ואמינה.

במאמר נסקור מספר אלגוריתמים של למידת מכונה ויישומים אפשריים שלהם בביקורת ביצועים ונדגים אותם מתוך הדוח בנושא "הטיפול הממשלתי בחוסר מעש בקרב צעירים בחברה הערבית".

מבוא | שימוש בנתונים מינהליים בביקורת ביצועים | שיטות לניתוח נתונים מינהליים | שימוש בלמידת מכונה לניתוח נתוני עתק מינהליים | חילוץ סיבות השורש באמצעות למידת מכונה | אתגרים בשילוב מודלים של למידת מכונה בעבודת הביקורת | סיכום

ד"ר הודיה למפרט וד"ר גיא אלעד הם מנהלי ביקורת בחטיבה לביקורת תחומי חברה ורווחה.

לצד היתרונות של ביקורת ביצועים יש לה שלושה חסרונות שעשויים להשפיע על מועילותה³:

א. **חסר בנורמות קשיחות** - לרוב ביקורת ציות וביקורת פיננסית נשענות על נורמות קשיחות, ברורות ומוסכמות, ואילו בביקורת ביצועים הנורמות "רכות", גמישות ומשתנות. מובן שמטרות-העל הן חיסכון בכספי ציבור וביצוע מועיל ויעיל של החלטות ושל תוכניות בגוף המבוקר, אך השגת מטרות-העל ומימושן תלויים במידה רבה בנקודת המבט של צוות הביקורת ובהגדרותיו את מדדי ההצלחה של המטרות והיעדים.

ב. **המלצות כלליות ומעורפלות** - הקושי בהגדרת נורמות קשיחות בביקורת ביצועים משפיע על ניסוח המלצות ברורות לשיפור ולטיוב עבודת הגוף המבוקר.

נוסף על כך, יש להביא בחשבון שצוות הביקורת אינו מומחה בתחום הפעילות הספציפי של הגוף המבוקר, ולכן המלצותיו לגבי התייעלות הגוף המבוקר ושיפור עבודתו ותהליכי העבודה בו עשויות לעורר מחלוקות מהותיות ולהיות בלתי ישימות.

ג. **מגבלות צוות הביקורת** - בביקורת ביצועים, כדי להוכיח באופן משכנע שאין מספיק חיסכון ויעילות בגוף המבוקר, נדרשת שליטה במימוניות מקצועיות רבות, כגון יכולת לאמץ טכניקות ביקורת וניתוח חדשניות ולהתמחות ברמה גבוהה בנושא הביקורת. צוות ביקורת שאינו מיומן דיו עשוי להיתפס בעיני הגוף המבוקר כצוות לא כשיר, שאין לסמוך על מסקנותיו ועל המלצותיו.

בתקינה הבין-לאומית למוסדות ביקורת עליונים (The International Standards of Supreme Audit Institutions; ISSA) בין שלושה סוגי ביקורת: (א) ביקורת ציות שבה בוחנים האם התחום המבוקר תואם את התשתית הנורמטיבית שנקבעה לאותו תחום¹; (ב) ביקורת פיננסית שבה בוחנים האם המידע הפיננסי של התחום המבוקר, כפי שהוא מוצג בדוחותיו, תואם למדוח ולאסדרות (רגולציות) הרלוונטיות; (ג) ביקורת ביצועים שבה בודקים האם התחייבויות ממשלתיות, פעולות, תוכניות או ארגונים ציבוריים פועלים בהתאם לעקרונות של חיסכון, יעילות ואפקטיביות והאם יש מקום לשיפור בתחומים אלו².

ביקורת ביצועים יכולה להיקרא גם באחד מהשמות האלה: ביקורת עלות-תועלת, ביקורת יעילות, ביקורת תפעולית, ביקורת פרויקטים וביקורת תמורה לכסף.

בפועל ביקורת ביצועים היא בחינה עצמאית, אובייקטיבית ומהימנה של פעילות מסוימת של אחד או יותר מהמרכיבים האלה:

(א) חיסכון (Economy) - היכולת להפיק את אותה תפוקה מתשומה נמוכה יותר;

(ב) יעילות (Efficiency) - היכולת להגדיל תפוקה מתשומה נתונה

(ג) מועילות (Effectiveness) - היכולת להשיג תוצאות בהתאם למדיניות או ליעדים שנקבעו. היתרון הגדול של ביקורת ביצועים טמון בכך שהיא כלי חשוב עבור הגופים המבוקרים לייעול תהליכיהם ומנגנוני העבודה שלהם, לשיפור ביצועיהם ולטיוב השירותים הניתנים לציבור.

1 International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), ISSAI 400, Compliance Audit Principles (2019), https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/ISSAI_100_to_400/issai_400/ISSAI_400_en_2019.pdf.

2 International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), ISSAI 300 Performance Audit Principles (2019), https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/ISSAI_100_to_400/issai_300/ISSAI_300_en_2019.pdf.

3 אורנית צירקין "ביקורת ביצועים של ביקורת המדינה בישראל בנושאים חברתיים: מורכבות הביקורת ומבט השוואתי" **מראות: עיונים בביקורת המדינה ובבירור תלונות הציבור** 115 64 (2021). במאמר של צירקין הוצגו שתי בעיות נוספות, אך הן רלוונטיות פחות לנושא המאמר הזה.

למקרא שלושת החסרונות של ביקורת ביצועים יש לתת את הדעת עליהם ולהתמודד עימם.

במאמר זה נציג יישומים מעשיים של שיטות למידת מכונה בעבודת הביקורת, וכיצד ניתן נתונים מינהליים בשיטות סטטיסטיות מתקדמות בכלל ובאמצעות אלגוריתמים של למידת מכונה בפרט עשויים לתת מענה לחסרונות הללו ולסלול את הדרך לביקורת ביצועים מקצועית, איכותית ואמינה.

שימוש בנתונים מינהליים בביקורת ביצועים

נתונים מינהליים, כגון נתוני הכנסות ממס הכנסה, ציוני בגרות ממשרד החינוך, נתוני תעסוקה מביטוח לאומי וכיוצא בזה, הם נתונים שנאספים במשרדי ממשלה וביחידות סמך ממשלתיות למטרות ניהול, תיעוד ורישום, והם מסייעים לתכנון מדיניות, לאספקת שירותים ממשלתיים, לגביית מיסים ועוד.⁴

בהקשר של ביקורת ביצועים, לנתונים מינהליים חמישה יתרונות בולטים על פני נתונים הנאספים בסקרים או בראיונות:

א. **הטיית בחירה** (selection bias) - הנתונים המינהליים נאספים על כלל האוכלוסייה הרלוונטית ולא כמדגם, וכך מובטח שהם משקפים את המציאות ללא הטיית⁵.

ב. **היקף הנתונים** - בדרך כלל היקף הנתונים המינהליים גדול מאוד, דבר שתורם למהימנות סטטיסטית גבוהה ומאפשר בחינה של קשרים סטטיסטיים מובהקים בין משתנים שונים (שאינם בהכרח קשרים סיבתיים)⁶.

ג. **גישה לנתונים** - בחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, הוסדרה פעילותם של מאגרי מידע הכוללים מידע פרטי ורגיש. על פי החוק, לגוף המבוקר אין בהכרח גישה לנתונים מינהליים שהוא איננו המקור שלהם ולכן אין הוא יכול להצליב נתונים עם גופים אחרים. לעומת זאת, על פי חוק-יסוד: מבקר המדינה, משרד מבקר המדינה רשאי לבקש נתונים רלוונטיים לביקורת מכלל הגופים המבוקרים ובאפשרותו להצליב אותם לצורך יצירת מאגר נתונים אחוד. כך בעבודת הביקורת מתקבצים נתונים ממגוון מקורות מידע, ולאחר עיבוד וניתוח שלהם אפשר להסיק מסקנות שהגוף המבוקר אינו יכול להסיק.

ד. **אמיתות הנתונים ועדכניותם** - נתונים מינהליים נאספים בזמן אמת, הם עדכניים ומשקפים את המציאות בזמן נתון.

ה. **אובייקטיביות מול סובייקטיביות** - נתונים מינהליים הם נתונים קשיחים ואובייקטיביים, הם אינם מוטים מרגשות או מתפיסות קודמות, בניגוד לתשובות סובייקטיביות של משיבים לשאלוני סקר ולראיונות, שלא תמיד מייצרות תמונת מצב אמינה וניטרלית.

אם כן, שימוש בנתונים מינהליים בביקורת ביצועים עשוי להפחית את חסרונותיה, מכיוון שהנתונים המינהליים מאפשרים לבצע מדידה כמותית, מדויקת ואמינה בגוף המבוקר. זאת ועוד, מניתוח הנתונים המינהליים אפשר להסיק מסקנות מדויקות ומדירות בנוגע להצלחתו של הגוף המבוקר או אי-הצלחתו בביצוע מדיניות או בנוגע להשגת יעדיו ומטרותיו. בעקבות הסקת המסקנות מבוססות הנתונים אפשר לנסח המלצות ליישום, לדוגמה המלצות לצמצום הפערים בין המצוי בגוף המבוקר לרצוי בו.

4 ADLS Administrative Data Liaison Service, *Administrative Data Introduction* (2016), <https://web.archive.org/web/20160725114045/http://www.adls.ac.uk/adls-resources/guidance/introduction/>.

5 כשמבצעים סקרים או ראיונות לצורך איסוף מידע, לפעמים המשיבים יכולים לבחור אם לשתף פעולה בסקר או בראיון או להימנע ולא לשתף פעולה. יכולת הבחירה הזו עשויה להשפיע על הסוגיה הנבדקת. נוסף על כך, בסקרי דעת קהל מקוונים הייצוג של אוכלוסיות עם נגישות נמוכה למחשב פחותה, ועל כן המדגם המתקבל אינו מייצג ועלול להטות את התוצאות, את ניתוח הנתונים ואת הפרשנות שניתנת לנתונים.

Catalog of Bias, *Volunteer Bias* (2017), <https://catalogofbias.org/biases/volunteer-bias/>.

6 כאשר רעשי רקע אקראיים מתקזזים, על פי חוק המספרים הגדולים. KLESOV OLEG, LIMIT THEOREMS FOR MULTI-INDEXED SUMS OF RANDOM VARIABLES (2014).

שיטות לניתוח נתונים מינהליים

במסגרת מחקרים שנעשו במדעי החברה בכלל ובתחום הכלכלה בפרט פותחו שיטות לניתוח נתונים מינהליים. יש שיטות ניתוח נתונים שבהן משתמשים בסטטיסטיקה תיאורית (לדוגמה, חישוב ממוצע, חציון ותיאור התפלגות המשתנה על פי מאפייניו השונים), ויש שיטות ניתוח נתונים שבהן משתמשים בכלים סטטיסטיים מתקדמים יותר המאפשרים לבחון השערות על אודות קשרים אפשריים בין משתנים שונים.

אחת השיטות הבסיסיות למציאת קשרים סטטיסטיים בין משתנים היא רגרסיה. ברגרסיה משתמשים כדי ללמוד כיצד שינוי בערך של משתנה מוסבר (משתנה תלוי) קשור לשינוי בערך של משתנה מסביר (משתנה בלתי תלוי או משתנה מנבא)⁷. במילים אחרות, בשיטת ניתוח זו צריך לבחור משתנים מסבירים ולבחון את הקשרים בין המשתנים המסבירים למשתנים המוסברים.

בניתוח רגרסיה יש להביא בחשבון שבחירת המשתנים המסבירים עשויה להחמיץ קשרים סטטיסטיים אחרים שלא הוכנסו לניתוח. במשרד מבקר המדינה האמריקאי (GAO) הציעו להשתמש בניתוח רגרסיה ככלי ביקורת כבר בשנת 1972 והדגישו שימוש בניתוח רגרסיות כדי לחזות את רמות החמצן שעלולות לנבוע מהגדלת נפחי הביוב העירוניים לאורך הנהר הראשי של נהר מיזורי.

ניתוח סטטיסטי זה אפשר לבחון את הכדאיות הכלכלית של השימוש בטכנולוגיות חדשות במערכת ניקוז השפכים⁸.

שימוש בלמידת מכונה לניתוח נתוני עתק מינהליים

כאשר היקף הנתונים המינהליים גדול מספיק אפשר להגדירם כ"נתוני עתק"⁹. נתוני עתק (big data) הם אוסף של נתונים המכילים מידע רב, לעיתים מיליוני או מיליארדי תצפיות¹⁰, כשבכל תצפית נאספים מאפיינים רבים. אחד ההבדלים בין מאגר נתונים "רגיל" למאגר נתוני עתק הוא היכולת לממש על מאגר הנתונים מודלים מתמטיים של למידת מכונה (Machine Learning; ML). מודלים אלו מאפשרים ללמד את המחשב לחקות חשיבה אנושית על ידי מציאת דפוסים שיטתיים באפיון הנתונים ובביצוע תחזיות על בסיס למידה מדוגמאות. מתודולוגיות של למידת מכונה מאופיינות בגישה אובייקטיבית יותר כלפי ניתוח הנתונים ותלויות פחות בהנחות מוקדמות של החוקרים, בהשוואה לשיטות ניתוח נתונים אחרות כגון ניתוח רגרסיה. להלן נציג יישום של מתודולוגיית למידת מכונה בביצוע ביקורת תוך שימוש בנתוני עתק¹¹. לראשונה נעשה שימוש במתודולוגיה זו בישראל בדוח הביקורת בנושא "הטיפול הממשלתי בחוסר מעש בקרב צעירים בחברה הערבית" (להלן - הדוח)¹². צוות הביקורת ניתח נתונים שנאספו במשך 11 שנים ממגוון מקורות ושכללו נתונים דמוגרפיים, נתוני הכנסה, נתוני תעסוקה, נתוני השכלה, נתוני פשיעה ועוד. סך הכול נותחו נתונים בהיקף של כ-1.6 מיליון תצפיות וכ-800 מאפיינים לכל תצפית.

למתודולוגיית למידת מכונה סוגים שונים של אלגוריתמים שאפשר להשתמש בהם כדי לשפר את היעילות, את הדיוק ואת האפקטיביות של תהליך הביקורת. להלן נתאר מספר אלגוריתמים נפוצים של למידת מכונה שיושמו בדוח.

7. ניתוח רגרסיה שנמצא בו קשר סטטיסטי בין משתנים, אין הדבר מעיד בהכרח על סיבתיות. כלומר, המשתנה המסביר אינו בהכרח הסיבה לשינוי במשתנה המוסבר.

8. Division of Financial and General Management Studies United States General Accounting Office, *Regression Analysis as an Audit Tool: A Case Study* (1972), https://www.gao.gov/assets/regression_Redacted.pdf.

9. היקף הנתונים הנדרש תלוי במודל הספציפי שרוצים לממש.

10. תצפית – ישות בבסיס הנתונים שלונביה נאספים מאפיינים.

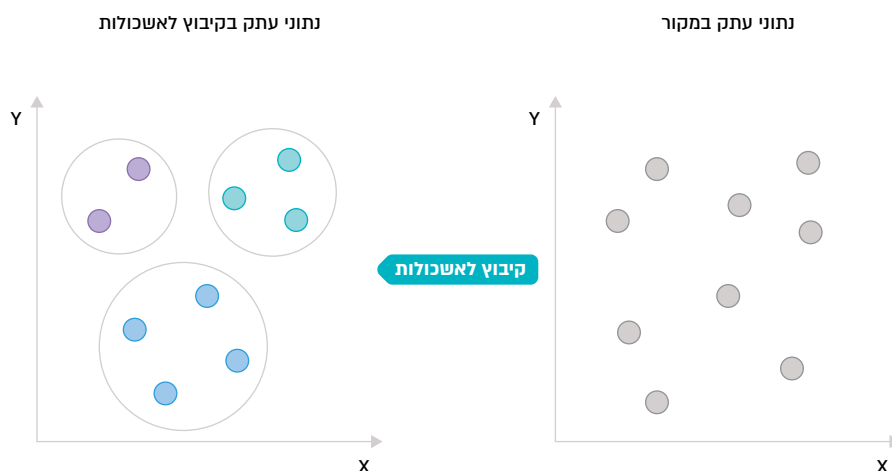
11. ראו גם: Rivera Tiare, *Machine Learning Application for SAs*, 50(2) INTERNATIONAL J. OF GOVERNMENT AUDITING 13 (2023).

12. מבקר המדינה "הטיפול הממשלתי בחוסר מעש בקרב צעירים בחברה הערבית" דוח 173 ג (2023).

ניתוח אשכולות - אלגוריתם המקבץ לאשכולות (לקבוצות) נתונים שהמאפיינים שלהם דומים זה לזה (לרוב על פי חישוב מרחק אוקלידי¹³), כגון דת, גזע, מגדר, גיל ועוד. עבודת הביקורת הכירה בערך המוסף של ניתוח אשכולות בהתאמת הטיפול הנכון לפי מאפייני קבוצות הנתונים השונות. לדוגמה, בחינה של מידת ההתאמה של שירותי רווחה לטיפול בקבוצות אוכלוסייה מוגדרות. עם זאת, יש להביא בחשבון שלפעמים המציאות מורכבת יותר וסיווג אחר של הנתונים, שאינו טריוויאלי בהכרח, עשוי להוביל לתובנות חדשות שלא זוהו על ידי הגוף המבוקר.

להלן תרשים תיאורי המציג עיקרון של ניתוח אשכולות.

תרשים 1: ניתוח אשכולות

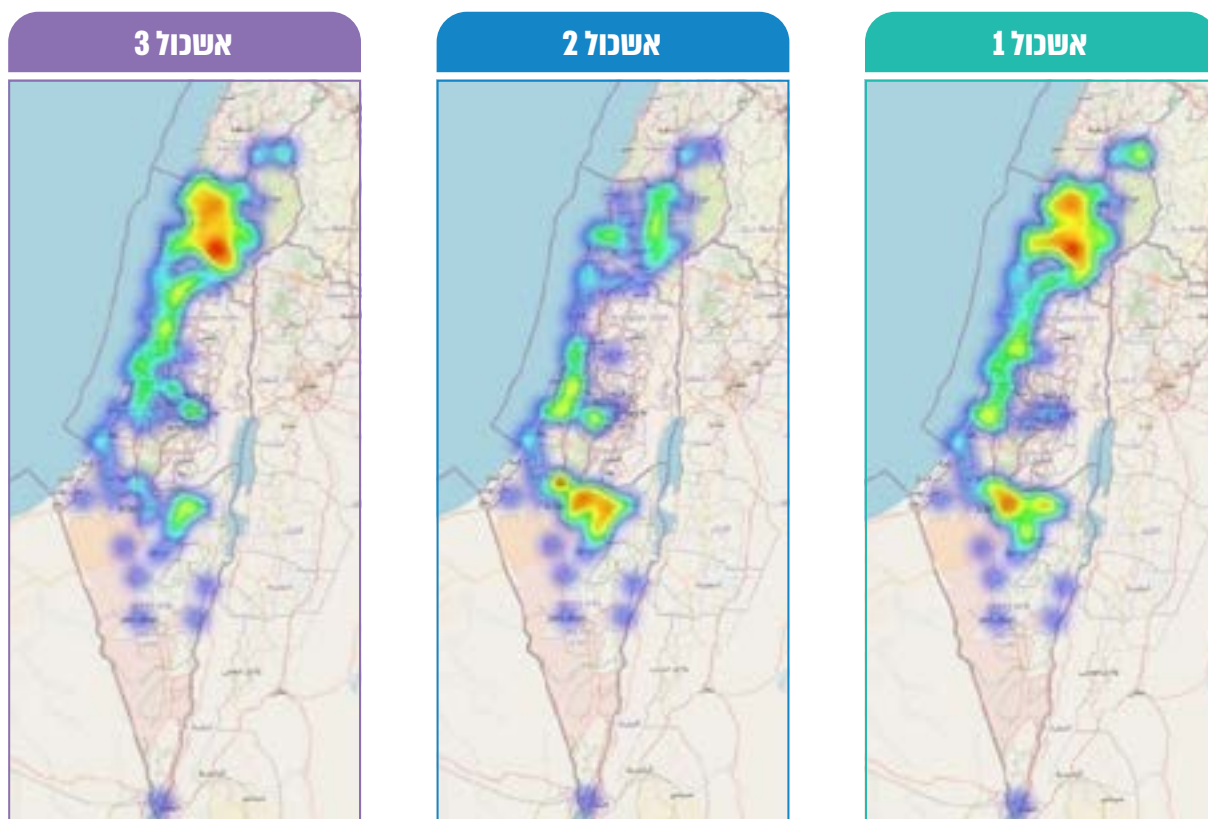


אחת משאלות הביקורת בדוח הייתה האם המענה הממשלתי שניתן לבעיית חוסר מעש בקרב צעירים ערבים מותאם למאפיינים של קבוצות שונות של חסרי מעש. לשם כך, על בסיס כלל הנתונים שהיו לרשות צוות הביקורת, נעשה ניתוח אשכולות כדי להבחין בין תתי-קבוצות של צעירים ערבים חסרי מעש. צוות הביקורת השתמש במודלים DBScan ו-KMeans¹⁴ ובאמצעותם הוגדרו שלוש קבוצות מובחנות באוכלוסיית צעירים ערבים חסרי מעש בישראל. להלן שלוש מפות שבהן מוצג הפיזור הגיאוגרפי של צעירים ערבים חסרי מעש, לפי חלוקה לאשכולות. ככל שצבע המפה נוטה לאדום, צפיפות הצעירים שהם חסרי מעש גדולה יותר. על בסיס הנתונים הקיימים ובאמצעות האלגוריתם תויגה כל תצפית (צעיר ערבי חסר מעש) לאחד משלושת האשכולות האלה: אשכול 1 - צעירים חסרי מעש ממעמד חברתי-כלכלי גבוה יחסית, שיעור גבוה של זכאים לבגרות ושל ניגשים לבחינה פסיכומטרית, שיעור פשיעה נמוך; אשכול 2 - בעיקר צעירים מהמגזר הבדואי בנגב; אשכול 3 - שאר חסרי מעש שהם צעירים ערבים.

13 המרחק האוקלידי בין שתי נקודות הוא אורך קטע הקו הישר שבניהן.

14 מודל DBScan מחשב את מספר הקבוצות המיטבי בהתאם למאפיינים הקיימים בבסיס הנתונים. מודל KMeans מסווג את התצפיות על פי מרחק אוקלידי ממרכזי הכובד של הקבוצות בהתאם למספר הקבוצות.

תרשים 2: צעירים חסרי מעש בחברה הערבית, לפי ניתוח אשכולות



סדרה של כללי החלטה פשוטים לסווג נתונים על ידי למידה מדוגמאות. לדוגמה, בדוח ביקורת אפשר להשתמש בעצי החלטה כדי לסווג ספקים המתאפיינים בסיכון גבוה או בסיכון נמוך, לחזות את הסבירות להונאה באזור נתון או לחזות את הסיכון לחלות במחלה מסוימת על סמך משתני הרקע של המטופלים. בדוח נעשה שימוש במודל של עץ החלטה לחיזוי חוסר מעש בקרב צעירים ערבים על בסיס נתונים שנאספו עד כיתה ח'.

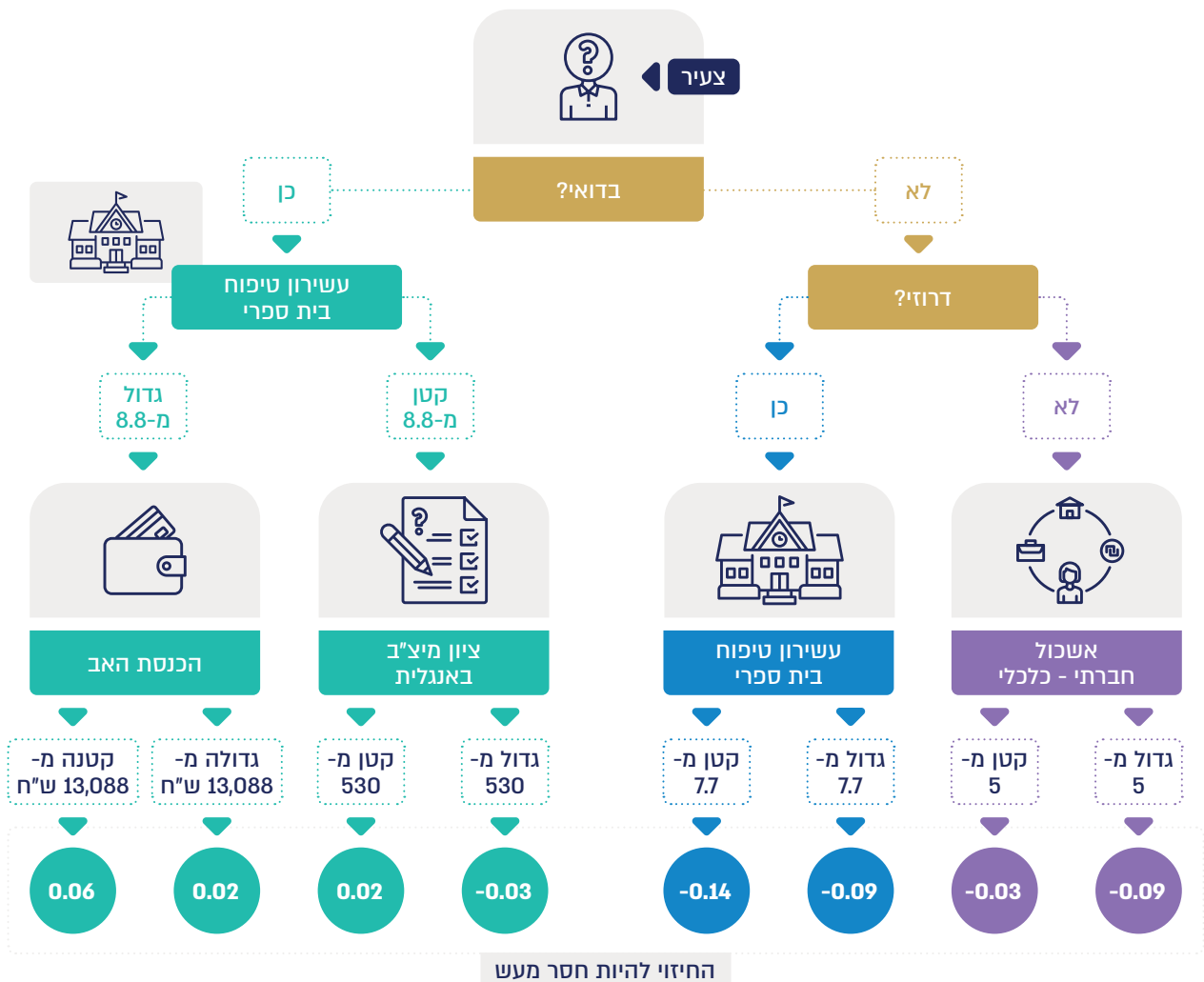
מטרת המודל הייתה לתת כלי למשרד החינוך, בבואו להשקיע משאבים בילדים עם סיכון גבוה להיות חסרי מעש בגילים 18 - 24, כדי לצמצם את התופעה.

להלן תרשים של מודל עץ החלטה שהתקבל מניתוח נתוני עתק.

מהמפות של אשכולות 2 ו-3 עולה שיש ריכוז בולט של צעירים חסרי מעש בדרום הארץ (אשכול 2) ובצפון הארץ (אשכול 3). בעקבות ניתוח נתוני עתק ושימוש באלגוריתם ניתוח אשכולות אפשר להבחין בין קבוצות מובדלות עם שונות פנימית נמוכה ולהתאים לכל קבוצה את הטיפול הממשלתי הייעודי המתאים לה. כך סיפק צוות הביקורת למשרדי הממשלה כלי שימושי הממקד אותם בבעיות העיקריות של כל תת-קבוצה מקרב הצעירים הערבים חסרי המעש.

עצי החלטה - אלגוריתם המיועד לחיזוי סיווג הנתונים. צוות הביקורת מכיר בחשיבותה של ביקורת הצופה פני עתיד. לפיכך ליכולת לחזות מגמות עתידיות תוך הסתמכות על מדיניות נתונה ערך מוסף חשוב. האלגוריתם בונה מודל המאפשר בעזרת

תרשים 3: עץ החלטה - חיזוי חוסר מעש בקרב צעירים ערבים



צעיר חסר מעש היא של דרוזי שעשירון הטיפוח הבית ספרי שלו קטן מ-7.7. המודל חזה האם תלמיד בכיתה ח' צפוי להיות חסר מעש כשהיה בן 19 - 20 בדיוק של 71%¹⁶.

מתרשים 3 עולה התחזית שההסתברות הגבוהה ביותר להיות צעיר חסר מעש היא של תלמיד בדואי שעשירון הטיפוח הבית ספרי¹⁵ שלו גדול מ-8.8 וההכנסה השנתית של אביו קטנה מ-13,088 ש"ח; התחזית עם ההסתברות הנמוכה ביותר להיות

15 דירוג בתי הספר בארץ נעשה באמצעות שקלול המדד החברתי-כלכלי והרקע המשפחתי של התלמידים באותו מוסד חינוך. מדד הטיפוח הבית ספרי נע בין 1 ל-10.

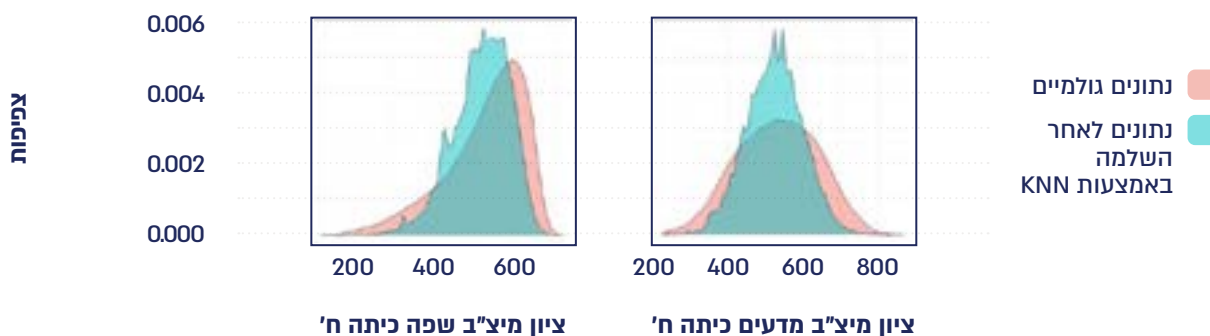
16 החיזוי התבצע במדגם שעבר איזון, כלומר הסיכוי במדגם המאוזן זהה למעש ולחוסר מעש.

למקרא ממצאים אלה מתחדדת החשיבות של משרד החינוך, המופקד על איתור מוקדם של ילדים בסיכון לחוסר מעש. צוות הביקורת המליץ למשרד החינוך למקד משאבים ותוכניות בילדים שההסתברות שיהיו חסרי מעש גבוהה, לדוגמה תלמידים בדואים ותלמידים במעמד חברתי-כלכלי נמוך. עוד הומלץ למשרד החינוך לגבש מודל לניטור ולאבחון ילדים שלגביהם קיים סיכון שהם יהיו חסרי מעש בבגרותם, בהתאם למאפייניהם ולשיוכם החברתי.

מודל שכן קרוב

אלגוריתם שכן קרוב (K-Nearest Neighbors; KNN) משמש כדי לחזות את הסיווג של תצפית מסוימת על סמך תצפיות דומות (תצפיות "שכנות"). ה-"k" הוא מספר השכנים שהאלגוריתם בודק. באלגוריתם זה משתמשים לזיהוי תמונות וידאו, ניתוח מניות וזיהוי כתב יד, וחסרונו העיקרי הוא שנדרשת עבודה עוצמת חישוב חזקה. בדוח נעשה שימוש במודל שכן קרוב כדי לחזות את ציוני המיצ"ב החסרים של חלק מהצעירים. מבחני מיצ"ב הם מבחנים הבודקים כישורי שפה, מדעים, חשבון ואנגלית בכיתות ה' ו-ח'. המבחנים מתבצעים באופן מדגמי, כך שבכל שנה נבחנים תלמידים רק בבתי ספר שנבחרו להידגם, והתלמידים נבחנים רק בחלק מהמקצועות. לכן אין אף צעיר שנבחן בכל המבחנים, והיו גם צעירים שלא נבחנו כלל. לצורך שימוש בנתוני המיצ"ב בניתוח הנתונים על כלל האוכלוסייה, היה צריך להשלים את הציונים החסרים באמצעות מודל שכן קרוב. באלגוריתם נחזו הציונים החסרים על פי ממוצע הציונים של שלושה צעירים שנבחנו במיצ"ב והיו דומים ביותר לאותו צעיר בשאר המשתנים.

תרשים 4: שכן קרוב - חיזוי ציוני מיצ"ב חסרים



בתרשים 4 אפשר לראות את התפלגות הנתונים הגולמיים אל מול הנתונים לאחר השלמתם באמצעות מודל שכן קרוב. בוורוד מוצגים ציוני התלמידים שמשרד החינוך דגם במבחני מיצ"ב בכיתה ח' ובתכלת הציונים של כלל התלמידים לאחר ההשלמה של האלגוריתם. התרשים מימין מציג את הציונים במבחן במדעים (כ-140,000 נבחנים וכ-1.6 מיליון ציונים לאחר ההשלמה), ומשמאל הציונים במבחן בשפה (כ-80,000 נבחנים וכ-920,000 ציונים לאחר השלמה)¹⁷.

17 הציונים בשפה (עברית) אינם כוללים תלמידים שלומדים בורם החינוך הערבי.

מהתרשימים עולה שהמודל שכן קרוב שומר על התפלגות דומה של הציונים תוך כדי הרחבת בסיס הנתונים במידה רבה¹⁸, ובאמצעותו נמצאו תחזיות לכלל ציוני המיצ"ב לכלל התלמידים, כך שהיה אפשר להשתמש בהן כדי לחזות חוסר מעש בקרב צעירים ערבים. נוסף על האלגוריתמים שיושמו בדוח ושהוצגו לעיל, יש אלגוריתמים נוספים שיכולים לשמש צוותי ביקורת בדוחות ביקורת עתידיים. להלן שתי הצעות לאלגוריתמים מתאימים.

זיהוי אנומליות - אלגוריתם המשמש לאיתור נקודות נתונים החורגות במידה רבה מהנורמה. לדוגמה, כדי לזהות אי-סדרים תקציביים בביקורת פיננסית אפשר להשתמש באלגוריתם לזיהוי אנומליות של סדרת חשבונות או דוחות כספיים.

יישום אחר של אלגוריתם זה יכול להיות בביקורת סייבר, באמצעות מבחני חדירה, המאפשרים לזהות חולשות במערך אבטחת המידע ופריצות למערכת.

רשתות נירונים - אלגוריתמים אלו מבוססים על מבנה המוח האנושי ומשמשים למגוון משימות, כגון זיהוי תמונה, פיענוח דיבור ועיבוד שפה טבעית. צוותי ביקורת יכולים להשתמש ברשתות נירונים כדי לעבד ולנתח כמויות גדולות של נתונים לא מובנים, כגון טקסט ותמונות, ולחלץ מתוכם תובנות.

לדוגמה, רשתות נירונים יכולות לנתח שיח ברשתות חברתיות ולזהות מגמות של סנטימנטים כלפי הגופים המבוקרים.

בדוחות ביקורת בנושא מגפת הקורונה נטר שיח ברשתות החברתיות כדי לזהות שינויים בסנטימנט כלפי גופים מבוקרים וכדי לזהות את נטיית הציבור כלפי ידיעות כוזבות, אולם ניטור השיח נעשה ידנית.

שימוש ברשתות נירונים עשוי לייעל את תהליכי הניטור של השיח העצום ברשתות החברתיות (לעומת מדגם מצומצם) ולהניב תוצאות מהימנות ללא הטיות סובייקטיביות בבחירת השיח.

דוגמה אחרת לשימוש ברשתות נירונים בביקורת היא הסקת מסקנות כמותיות מתוך אוסף גדול של מסמכים. לעיתים נדרש לקודד מאגר גדול של פרוטוקולים או של הסכמים המופיעים בקובצי טקסט ולייצר מאגר נתונים המאפשר ניתוח כמותי שלא קיים בגוף המבוקר. אלגוריתם של רשתות נירונים לניתוח שפה טבעית והבנתה יכול לבצע פעולה זאת ביעילות ובמהימנות.

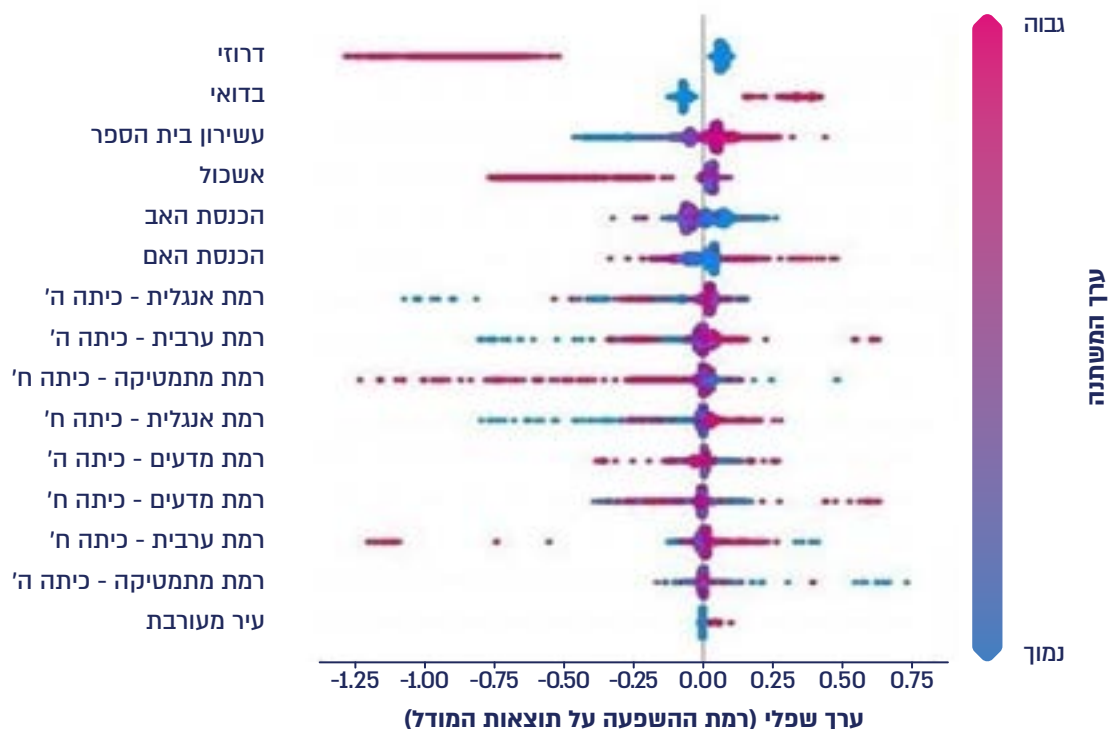
חילוץ סיבות השורש באמצעות למידת מכונה

פעמים רבות צוות ביקורת מתמקד במציאת סיבות שורש לתופעות מסוימות, לדוגמה סיבות לירידה בשיעורי תעסוקה, להתארכות זמן ההמתנה לתורים אצל רופאים, לגידול בנשירת תלמידים מבית הספר, לגידול בשיעורי פשיעה בקרב מיעוטים ועוד. במסגרת עבודת הביקורת נבחנות התופעות באמצעות כלים איכותניים: סקרים, שיתוף ציבור, שולחנות עגולים וכיוצא באלה. אולם הממצאים המתקבלים מן השימוש בכלים אלו עשויים להיות מוטעים, מכיוון שהם מבוססים על תחושות סובייקטיביות (תפיסות עולם שונות, רקע שונה, דעות קדומות וכדומה) של המשתתפים ושל צוות הביקורת; תחושות אלה לא תמיד משקפות את המציאות כהווייתה, ועל כן עשויות לפגוע באובייקטיביות של צוות הביקורת במודע או שלא במודע. זאת ועוד, המדגם הנבחר לסקר או להליך שיתוף ציבור יכול להיות מדגם שאינו מייצג, המכיל בתוכו פרטים בעלי מאפיינים ייחודיים הגורמים להם לבחור להשתתף בסקר או בהליך שיתוף ציבור. אלגוריתמים המבוססים על מודלים של למידת מכונה יכולים לתרום לאיתור הסיבות והגורמים העיקריים לתופעות הנבדקות באמצעות תהליך חיזוי וביצוע "הנדסה לאחור" (reverse engineering). תהליך הנדסה לאחור במודל של למידת מכונה לחיזוי מאפשר לתת פרשנות אובייקטיבית, ללא משוא פנים וללא הטיה של עמדות מוקדמות. בתהליך זה מחושבת התרומה השולית של כל מאפיין במאגר הנתונים לצורך קביעת התחזית, ובעקבות תוצאות החישוב אפשר לדרג את המאפיינים של הנתונים לפי מידת תרומתם להסבר התופעה הנבדקת. באמצעות הכלי הנדסה לאחור אפשר

18 מכיוון שהאלגוריתם משתמש בממוצע של תצפיות קרובות כדי "לנחש" את הציון החסר, להתפלגות לאחר השלמה שונות קטנה יותר מזו שלפני השלמה, אך יש לה צורה דומה.

לקבל אינדיקציה אובייקטיבית יותר לסיבות השורש העיקריות המסבירות את התופעה הנבדקת. בדוח חולצו סיבות השורש לחוסר מעש בקרב צעירים בחברה הערבית באמצעות מציאת "ערך שפלי"¹⁹ (Shapley value) של עץ החלטה במודל חיזוי חוסר מעש של תלמידים בכיתה ח'. בתרשים 4 שלהלן מוצגים המשתנים ששימשו למודל עץ ההחלטה בסדר יורד של תרומה למודל. אדום מייצג ערך גבוה של המשתנה, וכחול מייצג ערך נמוך של המשתנה.

תרשים 4: משתנים לחיזוי חוסר מעש בקרב צעירים ערבים



מהתרשים עולה שהתרומה השולית הגבוהה ביותר לחיזוי חוסר מעש בקרב צעירים ערבים היא ההשתייכות המגזרית: בדואי או ערבי; התרומה השולית של שייכות למגזר הדרוזי היא שלילית ומקטינה את הסיכוי להיות חסר מעש, ואילו התרומה השולית של שייכות למגזר הבדואי חיובית ומגדילה את הסיכוי להיות חסר מעש, ועל כן מעלה את הצורך בטיפול ממוקד בחברה הבדואית. למשתנים המציגים את המצב החברתי-כלכלי של הצעיר - עשירון טיפוח בית ספרי, אשכול חברתי-כלכלי של היישוב והכנסת הורים (אם ואב) - השפעה רבה יותר מאשר למשתנה רמת לימודים שנמדד באמצעות ציוני מבחני מיצ"ב.

19 ערך שפלי - מושג בתורת המשחקים המציין במצב של קואליציה (קבוצת שחקנים) את התרומה השולית של כל שחקן להשגת הרווח של הקבוצה.

אתגרים בשילוב חודלים של למידת מכונה בעבודת הביקורת

אחד האתגרים של ביקורת ביצועים הוא מגבלות הנוגעות ליכולת המקצועית של צוות הביקורת²⁰. למגבלה זו משנה תוקף במקרה של ניתוח נתונים מינהליים ושימוש במתודולוגיות של למידת מכונה. ניתוח נתונים שאינו על פי תקן אקדמי מקובל עשוי להניב תוצאות מוטות ללא תוקף מדעי. כדי להתמודד עם אתגר זה צריך להכשיר את צוותי הביקורת ולהעניק להם את המיומנויות הנדרשות לניתוח נתונים מינהליים בכלל ולניתוח נתוני עתק מינהליים בפרט. אתגר אחר הוא הצורך בתשתיות טכנולוגיות מתאימות. כדי לנתח נתוני עתק יש להצטייד ביכולת לאחסן כמות גדולה של נתונים, בתוכנות חזקות המתאימות לניתוח הנתונים ובכוח מחשוב מתאים לביצוע הניתוח.

אתגר זה בא לידי ביטוי במיוחד כאשר מדובר בנתונים רגישים שהכרחי לנתחם בתוך הרשת הארגונית ואי אפשר להשתמש לצורך הניתוח שלהם בתשתיות הקיימות במרשתת. אתגר נוסף הוא הקושי המשפטי לקבל גישה לנתוני פרט רגישים, כגון השכלה, תעסוקה, בריאות ורווחה. לשם כך יש לאחסן את הנתונים תחת הרשאות מסווגות ולוודא שלא משתמשים בהם לצרכים שאינם רלוונטיים לפעולת הביקורת. כמו כן יש לפעול באופן מידתי בעת איסוף הנתונים, ולקבל מהגופים המבוקרים רק נתונים שיש היתכנות שיתרמו לביקורת.

סיכום

ביקורת איכותית היא ביקורת שמטרתה לייעל תהליכים בארגונים ממשלתיים ולטייב את עבודת משרדי הממשלה ויחידות הסמך שלה. לשם כך על צוותי הביקורת לאמץ שיטות חדשות בעת ביצוע ביקורת ביצועים, הכוללות ניתוח נתונים מינהליים בשיטות מחקר סטטיסטיות מתקדמות.

שיטות מחקר אלו מאפשרות לבצע ניתוח אובייקטיבי, ללא הטיות, ולספק מדדים כמותיים שעל פיהם נמדדות התפוקות של המערכות הציבוריות. זאת ועוד, בעקבות ממצאי הביקורת ומסקנותיה אפשר להמליץ המלצות יישומיות המצמצמות את הפערים בין הרצוי למצוי, המשפרות את פעולתם של הגופים הציבוריים והמטייבות את השירות שניתן לציבור.

20 צירקין, לעיל ה"ש 3.

מודל מוצע
לאסדרת הטיפול
בתלונות הציבור
במדינת ישראל

05

תקציר

ואת המועילות של הטיפול בתלונות ולפגוע בשירות הניתן לאזרחים.

על רקע הגידול העקבי במספר התלונות המופנות לנציבות תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה, שעלול ליצור עומס עבודה בנציבות ובכך לפגוע באיכות הטיפול בתלונות ולנוכח ההבדלים בין מבררי התלונות בישראל מבחינת תפקידם, סמכותם ומעמדם, היעדר התיאום ביניהם והיעדר הייררכייה ברורה, נציג במאמר זה תפיסה חדשנית לאסדרת נושא הטיפול בתלונות הציבור, לרבות לעניין תפקידה של הנציבות בתהליך הטיפול, ונציע דרכים למימוש התפיסה האמורה.

לאדם המבקש להתלונן על שירות מסוים במגזר הציבורי בישראל יש כמה כתובות, פנים-ארגוניות וחוץ-ארגוניות, שאליהן הוא יכול לבחור להפנות את טענותיו בלי שיצטרך לפנות לבית משפט.

מצד אחד, ריבוי האפשרויות להגשת תלונה מקנה למתלונן חופש פעולה, ובמסגרת אמנת השירות שהמגזר הציבורי מבקש לקדם הוא משקף ערכים בולטים במדינה דמוקרטית, ובהם הזכות לבחור, הזכות לחופש הביטוי והזכות לקבל את השירות המיטבי. מצד אחר, קיום ערוצים רבים הנגישים למתלונן כמעט ללא הגבלה בעידן הנוכחי מציב אתגרים שעשויים באופן פרדוקסלי להפחית דווקא את היעילות

מבוא | התפתחות מנגנונים לטיפול בתלונות הציבור | המצב בישראל | מאפיינים ואתגרים
עיקריים | הצעה למודל חדשני עבור טיפול בתלונות הציבור | בחינת היתכנות מערך הטיפול
בתלונות הציבור - הצעה לתוכנית הרצה | סיכום

* דקלה נדב, מבקרת וממונה על תלונות הציבור במועצה המקומית קדימה-צורן, ד"ר הרצל כהן, אוניברסיטת חיפה.

משפט. לדוגמה אזרחים יכולים להפנות תלונות בנושא מפגע תברואתי ביישוב לרשות המקומית, לאיגוד ערים לתברואה, למשרד להגנת הסביבה, למשרד הבריאות ולנציבות.

מצד אחד, ריבוי האפשרויות מקנה למתלונן חופש פעולה, וכחלק מאמנת השירות שהמגזר הציבורי מבקש לקדם⁴, הוא מבטא ערכים בולטים במדינה דמוקרטית, ובתוכם הזכות לבחור, הזכות לחופש הביטוי והזכות לקבל שירות מיטבי. מצד אחר, קיום ערוצים רבים הנגישים למתלונן כמעט ללא הגבלה מציב, בעידן הנוכחי, אתגרים שעשויים באופן פרדוקסלי דווקא להקטין את היעילות ואת המועילות בטיפול בתלונות ולפגוע בשירות הניתן לאזרחים.

במאמר זה נתאר את האתגרים הללו ואת השפעותיהם ונציג תפיסה חדשנית לנושא הטיפול בתלונות הציבור⁵ על גופים ציבוריים בכלל ולתפקידה של הנציבות בפרט.

כחלק מבחינת הרעיונות המובאים במאמר ערכנו סקר מקוון באמצעות שאלון שנשלח ל-170 מבקרי רשויות מקומיות, שרובם מכהנים גם כממוני תלונות. 30% מהם (51 מבקרים) השיבו על השאלון, וניתוח התשובות יוצג להלן במאמר.

בעשורים האחרונים התגבשה ההבנה שלפיה טיפול איכותי, מקצועי ויעיל בתלונות ציבור יכול לשפר במידה רבה את השירות שמספק המגזר הציבורי לאזרחים, לחזק את אמון הציבור במערכות הציבוריות ולשמש כלי לביקורת פנימית ולהפקת לקחים מערכתית¹. כחלק מהבנה זו, כיום כמעט בכל גוף ציבורי בישראל - משרדי ממשלה, רשויות מקומיות, תאגידים סטטוטוריים, חברות ממשלתיות ועוד - קיים מנגנון האמון על הטיפול בתלונות הציבור.

נציבות תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה (להלן - נציבות תלונות הציבור או הנציבות) היא המוסד הלאומי לביור תלונות על גופים ציבוריים². להבדיל ממרבית הממונים על תלונות הציבור הפנים-ארגוניים (להלן - ממוני תלונות), שבסמכותם לבדוק את התלונות רק על הגופים שבהם הם פועלים, לנציבות יש סמכות לברר תלונות על כל הגופים הציבוריים³, ולמבקר המדינה (להלן - המבקר), בתפקידו כנציב תלונות הציבור, נתונה הסמכות לתת צו הגנה לחושפי שחיתויות בהם.

לאדם המבקש להתלונן על שירות מסוים במגזר הציבורי יש אפוא כמה כתובות, פנים-ארגוניות וחץ-ארגוניות, שאליהן הוא יכול לבחור להפנות את טענותיו, בלי שיצטרך לפנות לבית

1 תהילה שחר מנגנון הטיפול בפניות ותלונות הציבור (הכנסת, מרכז המחקר והמידע 2022).

2 בעולם מוכר מוסד זה כאומבדסמן.

3 פירוט הגופים מופיע בסעיף 36 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

4 "אמנת שירות היא הצהרה כתובה שבה נותן השירות חושף את מדיניות השירות שלו כלפי לקוחותיו". להגדרה מורחבת ראו היחידה לשיפור השירות הממשלתי לציבור מדין לכתובה והטמעת אמנת שירות ארגונית במשרד הממשלה (2019).

5 במאמר זה לא נעסוק בטיפול בפניות ציבור, להבדיל מתלונות ציבור, אלא בהקשר שבו נבחן אם ההבחנה בין שני המונחים "פנייה" ו"תלונה" ברורה לציבור. לרוב עניינה של "פנייה" הוא בקשה, שאלה, הצעה וכיו"ב, ואילו "תלונה" היא טענה או הבעת תרעומת על עניין מסוים. גופים מסוימים משתמשים במונח "קבילה" במקום המונח "תלונה" או נוסף עליו, לדוגמה בנציבות קבילות החיילים, בנציב קבילות השוטרים והסוהרים, בנציבות הקבילות במשרד הבריאות.

התפתחות מנגנונים לטיפול בתלונות ציבור

מקובל לחשוב שהקמת מוסד האומבודסמן הלאומי הראשון היה בכינון החוקה השוודית בתחילת המאה ה-19, אז מינה הפרלמנט פקיד ציבור שיפקח על המינהל הציבורי ויבטיח את התנהלותם התקינה והחוקית של גופי השלטון. אך תפקיד זה היה קיים עוד במאה ה-18, ויש הטוענים שעוד קודם לכן.⁶ בפועל מוסדות לביור תלונות מאת הציבור ומוסדות ביקורת המדינה התפשטו ברחבי העולם בעיקר בתקופה שלאחר מלחמת העולם השנייה, בעקבות התפתחויות ואירועים שהתרחשו ושהשפיעו על כך. ראשית, עידן זכויות האדם. לאחר מלחמת העולם השנייה, כלקח משואת העם היהודי ומרמיסת זכויות האדם בתקופת המלחמה ולפניה, נכרתו אמנות בין-לאומיות רבות הנוגעות לזכויות האדם ולשמירה עליהן, ובראשן ההצהרה האוניברסלית בדבר זכויות האדם משנת 1948.⁷ שנית, התפתחותן של המדינה המינהלית ומדינת הרווחה. עם התפתחות מדינת הרווחה לאחר מלחמת העולם השנייה הלכה וגברה חשיבות ההגשה של הזכויות החברתיות, כחלק מהגשמתו של רעיון האזרחות החברתית, ובאמצעות העולם המפותח קיבלה המדינה על עצמה אחריות לספק מגוון גדול של שירותי רווחה בתחומים: חינוך, בריאות, דיור, תעסוקה וביטחון סוציאלי,⁸ אך אליה וקוץ בה, והיטיבו לתאר זאת מרזל, גוטמן ורודס:⁹

"בשנים שלאחר מלחמת העולם השנייה, הפך המינהל הציבורי לחלק בלתי נפרד מחיי היום-יום של כל תושב במדינה המודרנית. ואולם המעורבות העמוקה של הרשות

המינהלית והבירוקרטיה בחיי הפרט היא בעלת פנים כפולות, פניה פני יאנוס. מחד גיסא, המנגנונים הבירוקרטיים של הרשות המינהלית נועדו לשרת את הפרט במדינה המודרנית, הם מספקים לו חיי רווחה ומבטיחים את מימוש זכויותיו. מאידך גיסא, בסמכות ובכוח שניתנו בידי הרשות המינהלית גלום פוטנציאל הרסני, שכן הם עלולים לפגוע באינטרס הציבורי, לגרום לכך שכוח השררה ינוצל לטובתם האישית של עובדי הרשות, לפגיעה בפרט ולרמיסת זכויותיו".

לדעת קימרלינג¹⁰, התרחבות אמצעי התקשורת ההמוניים מגבירה את הצרכנות ומאיצה את השימוש בתלונות ככלי לשיפור מוצרי הצריכה. גל ודורון¹¹ ציינו שהתפתחות הגישה הצרכנית והגברת המודעות לקיום זכויות יסוד של אזרחים תורמות לשיפור איכות השירות ולהגנה על הלקוחות - הצרכנים.

אחרי הקמת מוסד האומבודסמן, שתפקידו לברר תלונות על מערכות ציבוריות במדינה, נוסדו מנגנונים דומים לטיפול בתלונות הציבור אף בתוך אותן מערכות, מתוך הבנה שמנגנונים אלה עשויים לסייע להנהלת הארגון לזהות סיכונים ולנהלם, לייעל תהליכים, לשפר את התרבות הארגונית ולעמוד בדרישות האסדרה (הרגולציה), וכן שיש בטיפול בתלונות משום הזדמנות לחזק את אמון הציבור במוסדות השלטון באמצעות טיפול עצמי-פנימי ראוי. בדוח מבקר המדינה בנושא "טיפול הרשויות המקומיות בתלונות ובפניות של הציבור" צוין שהשירות שמעניקה הרשות לתושביה נמדד בין היתר ביכולתה לתת מענה לתלונותיהם לגבי פעילותה¹².

6 יצחק בקר "לידתו של רעיון האומבודסמן המודרני" עיונים בביקורת המדינה 105 63 (2018).

7 נציב תלונות הציבור דוח שנתי 40 לשנת 2013 8 (2014).

8 אברהם דורון "סוף עידן האזרחות החברתית: בינוי מחדש של מדיניות הרווחה על בסיס של חוזיות" עיונים בתקומת ישראל 20 396 (2010).

9 אלי מרזל, מתן גוטמן ואילון רודס "ממבקר המדינה לנציב זכויות האדם - דרך קצרה והכרחית" עיונים בביקורת המדינה 49 63 (2018).

10 ברוך קימרלינג בין מדינה לחברה כרך א 111 (1995).

11 עדו גל וישראל דורון "דפוסי תלונות של לקוחות שירותי בריאות בישראל" הרפואה כרך 146 439 (2007).

12 מבקר המדינה דוחות מבקר המדינה על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2010 338 (2011).

כיום במדינות דמוקרטיות רבות זכות הציבור לפנות למוסדות השלטון או להתלונן עליהם לפני מוסד האחראי לכך נחשבת לזכות יסוד¹³. אשר לישראל, בגופים ציבוריים רבים במדינה מופעל מנגנון האמון על הטיפול בתלונות הציבור, והדבר מעיד על מגמה ולפיה יש לפעול למימוש זכות יסוד זו.

המצב בישראל

בפרק זה נסקור בקצרה כמה מהמנגנונים הפועלים בישראל שתכליתם לטפל בתלונות הציבור¹⁴ ונציין את מאפייניהם העיקריים. קצרה היריעה מלהציג במאמר את כל הגופים הרלוונטיים, וממילא סקירה רחבה יותר אינה נחוצה, מאחר שמטרתנו היא להציג את המורכבות במערך הקיים ואפשר לזהות את המורכבות הזו גם בסקירה חלקית.

ההוראות לגבי אופן פעילותם של מנגנוני הטיפול בתלונות מתחלקות לארבע רמות של חקיקה ואסדרה:

א. חוק-יסוד: מבקר המדינה - בתפקידו כנציב תלונות הציבור הלאומי, מבקר המדינה הוא היחיד מבין המנגנונים הקיימים שניתן לו מעמד חוקתי.

ב. חוקים ייעודיים - חוקים שבמסגרתם הוסדרו מנגנונים לבירור תלונות הציבור בתוך גופים ציבוריים מסוימים¹⁵. לדוגמה, חוק הרשויות המקומיות (הממונה על תלונות הציבור), התשס"ח-2008 (להלן - חוק הרשויות המקומיות), וחוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994 (להלן - חוק ביטוח בריאות).

ג. חוקים כלליים - חוקים המתייחסים לכמה מגזרים ולא לגופים ספציפיים: בחוק לתיקון סדרי המינהל (החלטות והנמקות), התשי"ט-1958 (להלן - חוק ההנמקות), נקבע כי כל עובד ציבור ברשויות המינהל הציבורי, שנושא תפקיד בעל סמכות החלטה שניתנה לו בדיון, אמור להשיב לבקשות ולפניות מן הציבור ולא דווקא ממונה על תלונות הציבור¹⁶. בחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק הביקורת הפנימית)¹⁷, נקבע שמבקר פנים בגוף ציבורי יכול לשמש כממונה על תלונות הציבור.

ד. מקורות נורמטיביים אחרים שאינם חוקים - תקנונים, חוזרים, רישיונות מטעם המדינה, הסכמים ונהלים המסדירים את עבודת ממוני התלונות בגופים ציבוריים.

מאחר שיש מנגנונים המוסדרים בחוק, כאמור בסעיפים א' - ג' לעיל, הפועלים גם לפי מקורות נורמטיביים אחרים, כאמור בסעיף ד' לעיל, תיתכן חפיפה מסוימת בהצגת המנגנונים שלהלן.

המנגנון הפועל מכוח חוק-יסוד: מבקר המדינה - נציבות תלונות הציבור

בשנת 1971 תוקן חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] (להלן - חוק מבקר המדינה), ונוסף לו הפרק השביעי שמכוחו מונה המבקר לתפקיד נציב תלונות הציבור והוקמה נציבות תלונות הציבור. בשנת 1988 עוגן מעמדו של מבקר המדינה כנציב תלונות הציבור (להלן - הנציב) בסעיף 4 לחוק-יסוד: מבקר המדינה. שילוב התפקידים של מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור הוא ייחודי לישראל, והוא מאפשר למבקר

13 ראדה חסיסי ואסף ווינגר **ועדות לטיפול בפניות הציבור בפרלמנטים בעולם - סקירה משווה** (הכנסת, מרכז המחקר והמידע 2013).

14 נסקור גופים שלגביהם הנציבות מוסמכת לקיים בירור.

15 בקטגוריה זו כללנו גם חוקים שאומנם נקבע בהם מנגנון לבירור תלונות בתוך גופים ציבוריים מסוימים, אך לא הוסדרו בהם הפרטים הכרוכים בפעילותם.

16 מהפסיקה אפשר ללמוד שבקשות בהקשר זה הן גם תלונות, ואף כאלו המועלות בתביעה משפטית. ראו לדוגמה רע"א 1982/05 **מקומון כל הצפון נ' פלוני** (נבו 23.1.2006).

17 סעיף 8(א) לחוק הביקורת.

המדינה לבדוק את תקינות פעילותן של הרשויות הציבוריות הן כנציב, דרך עיניו של הפרט המתלונן, הן מערכתית כמבקר המדינה¹⁸.

הנציב פועל באמצעות הנציבות. מנהל הנציבות מתמנה על ידי הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת. עובדי הנציבות מוסמכים לברר תלונות על גופים ועל בעלי תפקידים, כפי שנקבע בסעיף 36 לחוק מבקר המדינה, ובתוכם גופי השלטון המרכזי והשלטון המקומי, מפעלים או מוסדות של המדינה, חברות ממשלתיות וגופים ציבוריים אחרים. על פי דוח הנציב לשנת 2022¹⁹, בנציבות 112 עובדים ועובדות, ונוסף עליהם עובדים בה מתמחים ומתמחות, סטודנטים וסטודנטיות ובני ובנות שירות לאומי. בשנת 2022 התקבלו בנציבות 20,938 מכתבי תלונה מאת הציבור.

כל אדם, בין שהוא תושב בין לא, בין שהוא נמצא בארץ בין לא, רשאי להגיש תלונה לנציבות על גופים ציבוריים, ובכלל זה חבר בני אדם ותאגיד²⁰, וזאת אם תלונתו עונה לקריטריונים שנקבעו בחוק מבקר המדינה. תלונה, לפי חוק מבקר המדינה, היא מעשה או מחלל הפוגעים במישרין במתלונן או מונעים ממנו במישרין טובת הנאה (למעט חברי כנסת שרשאים להגיש תלונה גם על מעשה הפוגע במישרין בזולת), ואם המעשה או המחלל היו בניגוד לחוק או שנעשו בחוסר סמכות, או מנוגדים למינהל תקין, או שיש בהם משום נזק או יתרה או אי-צדק בולט. בחוק מפורט מי רשאי להגיש תלונה, באילו נושאים ועל אילו גופים, דרך הגשת התלונה, דרכי הבירור, סוגי התלונות שלא יתבררו ועוד. עם זאת, לא נקבע בחוק משך הזמן המרבי לבירור תלונה.

נושאי התלונות שונים ומגוונים, והם כוללים תלונות על רמת השירות ועל פגיעה בזכויות שונות של הפרט, כגון פגיעה בפרטיות, היעדר נגישות לאנשים עם מוגבלות, חיוב בתשלומים שלא כדין וכיו"ב. נוסף על כך, הנציבות מקבלת תלונות מעובדים שחוו התנכלות מהממונים עליהם בתגובה לכך שחשפו מעשי שחיתות במקום העבודה, והנציב מוסמך לתת להם צווי הגנה, אם הוא רואה בכך צורך. לפי חוק מבקר המדינה, אם עולה מבירור התלונה חשד לעבירה פלילית, על הנציב להביא את העניין לידיעת היועץ המשפטי לממשלה²¹.

הנציבות פועלת באופן עצמאי ובלתי תלוי. לעומת ממוני התלונות הפנים-ארגוניים, מידת אי-תלותה של הנציבות בגופים הנילונים היא רבה מאוד (בדומה לתחום הביקורת). לרשות הנציבות כלים רבים לבירור התלונות, בין היתר ביקורים בשטח, בדיקת רמת שירות כ"לקוח סמוי", קיום הליכי גישור ובירור עם כמה גופים נילונים בעת ובעונה אחת. יש לציין שהליכי גישור ובירור עם כמה גופים נילונים הם כלים ייחודיים לנציבות, ובחירתה למתן פתרון מיטבי עבור המתלוננים הם המקנים לה יתרון גדול על פני מנגנונים אחרים המטפלים בתלונות הציבור.

בסיום בירור תלונה שנמצאה מוצדקת רשאי הנציב להורות על צורך בתיקון ליקוי שהעלה הבירור ועל הדרך והמועד לתיקון, והנליון (או הממונה עליו) צריך להודיע לנציב, בתוך המועד שדרש, על הצעדים שנקטו לתיקון הליקוי²². אם לא עשה כן, או שההודעה אינה מניחה את דעתו של הנציב, רשאי הנציב להביא את העניין לידיעת השר האחראי לתחום התלונה או לוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת²³.

18 להרחבה על ההיבטים השונים של שילוב שני התפקידים במשרד אחד, ראו אביטל לברן ואוריאל הס "יש ואמבדוסמן בישראל - הקמתו של מוסד נציב תלונות הציבור" גיליון חגיגי לציון יובל להקמתה של נציבות תלונות הציבור 91 (2021).

19 נציב תלונות הציבור דוח שנתי 49 לשנת 2022 (2023).

20 משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור "נוהל בירור תלונות" (2021).

21 הנציב רשאי לעשות כן אם העלה בירור התלונה חשש שנעברה עבירה משמעתית על פי כל דין. סעיף 43(ד) לחוק מבקר המדינה.

22 סעיף 43(א), שם.

23 סעיף 43(ב), שם.

ההודעה בדבר ההחלטה שהנציב מקבל עם גמר הביור בתלונה נושאת אומנם אופי של המלצה בלתי מחייבת בלבד²⁴, אך על מידת יישום החלטות הנציבות העידה מבקרת המדינה ונציבת תלונות הציבור (בדימוס), מרים בן-פורת: "חרף היותן אך המלצות - הן מיושמות (בכריזם נדירים ביותר)²⁵". ככל הנראה הדבר נובע מתוקף מעמדה היוקרתית של הנציבות כגוף מרכזי ועליון במדינה בתחום בירור התלונות ומתוקף סעיפים 43(א) ו-43(ב) לחוק מבקר המדינה. גם דוחות הנציב המתפרסמים לציבור הם מנוף לחץ על הגופים הנלווים לתקן ליקויים שעלו בביור.

מנגנונים הפועלים מכוח חוקים ייעודיים

הממונה על תלונות הציבור ברשויות המקומיות

במדינת ישראל יש 257 רשויות מקומיות. עד ראשית שנת 2008 לא הייתה ברשויות המקומיות כתובת ברורה להגשת תלונות מאת הציבור, ועל כן אימצו בהן הסדרים שונים לטיפול בתלונות שהוגשו. ביולי 2008 נכנס לתוקף חוק הרשויות המקומיות המחייב כל רשות מקומית למנות ממונה תלונות ציבור. בחוק נקבעו הסדרים למינוי של הממונה ולפעולות. בסעיף 2(א)(1) לחוק הרשויות המקומיות נקבע שלמעט טעמים מיוחדים, ברירת המחדל היא שמבקר הרשות המקומית ימונה על ידי המועצה גם לתפקיד ממונה תלונות הציבור²⁹. בפועל רוב המבקרים המכהנים כיום ברשויות המקומיות - בעיריות, במועצות המקומיות ובמועצות האזוריות - הם גם ממני תלונות. במילים אחרות, המודל של מבקר-נציב אומץ במערכת השלטון המקומי ומיושם בה³⁰.

בשנים האחרונות נשמעות דעות שלפיהן המבקר-הנציב יכול וראוי למלא תפקיד נוסף של מוסד לאומי לשמירה על זכויות אדם, כשם שהדבר נעשה בכמה ממוסדות אומבודסמן בעולם, וכי בפועל הוא ממלא תפקיד זה²⁶. לעומתם, יש המתנגדים להטיל תפקיד זה על המבקר-נציב. לדוגמה, בראלי סבור שהרחבת תפקידו של המבקר לנציב זכויות אדם עלולה לפגוע באמון שניתן בו כגורם מפקח אובייקטיבי ובלתי תלוי, שכן במצב זה הוא עשוי להידחק אל עמדה שבה הוא משמש כלי שרת לקידום ערכים ומדיניות ששנויים במחלוקת ציבורית ורעיונית עמוקה²⁷. במאמר זה איננו דנים בשאלה האם הנציבות צריכה לשמש מוסד לזכויות אדם או לא. אנו נתמקד בתפקידו הראשון והרשמי של הנציב: סיוע לאזרחים בהתמודדות עם נכבי הבירוקרטיה ושמירה על האינטרסים שלהם בהיבטים

24 יצחק ה' קלינגהופר "הערות לחקיקה – נציב תלונות הציבור" **משפטים** ד' 163 (2018).

25 מרים בן-פורת "יחסי הגומלין בין מבקר המדינה לבין היועץ המשפטי לממשלה" **המשפט** י"ד 150 (תשע"א). יצוין שאין בידנו נתונים על היקף יישום המלצותיה של הנציבות. סלים ג'ובראן "ביקורת המדינה, נציבות תלונות הציבור והטמעת עקרון השוויון בישראל" **מראות: עיונים בביקורת והמדינה ובבירור תלונות הציבור** 64 26 (2022); מרזל, גוטמן ורודס, לעיל ה'ש 9; ראו גם דוד נהיר (עורך) "שאלות ותשובות עם מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור השופט (בדימוס) יוסף חיים שפירא" **עיונים בביקורת המדינה** 63 5 (2018).

27 מתנאל בראלי "הנציב שאיש לא מינה" **השילוח כתב עת ישראלי להגות ומדיניות** 13 69 (2019).

28 לפי אלכס משיקטבליט, התלונות "הרגילות" שמגישים אזרחים או עסקים זעירים הן הביטוי המוחשי ביותר למשימה שהוטלה על האומבודסמן הישראלי והמדד הטוב ביותר להצלחה או לאי-הצלחה של הנציבות להגשים את הייעוד שלשמו הוקמה. אלכס משיקטבליט "בירור תלונות על מערכת ההוצאה לפועל: סקירת התפתחות וההרחבים על האתגרים הניצבים לפני נציבות תלונות הציבור ביובל השני לקיומה" **גיליון חגיגי לציון יובל להקמתה של נציבות תלונות הציבור** 143 (2021).

29 השלמה לסעיף זה בחוק אפשר למצוא בסעיף 145א(ד) לצו המועצות המקומיות שבו נקבע שמבקר לא ימלא במועצה תפקיד נוסף על הביקורת, זולת תפקיד הממונה על תלונות הציבור או הממונה על תלונות העובדים, וזאת אם מילוי תפקיד נוסף כאמור אין בו כדי לפגוע במילוי תפקידו העיקרי; וכן בסעיף 13(ב) לפקודת המועצות המקומיות, החל גם על המועצות האזוריות, נקבע לגבי השלמת משרה של מבקר, כי במועצה שבה מכהן מבקר בתפקיד ממונה על תלונות הציבור או בתפקיד ממונה על תלונות העובדים, השלמת המשרה תהא רק אם נמצא שאין בתפקיד נוסף זה כדי לפגוע במילוי תפקידו כמבקר. בפקודת העיריות אין אזכור לעניין זה.

30 מבדיקה שנערכה במכון הישראלי לדמוקרטיה עלה שרק בשש רשויות מקומיות מבקר הרשות אינו מכהן גם כממונה תלונות הציבור. אריאל פינקלשטיין **הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות מחקר, מחקר מדיניות** 187 17 (2023).

נציב קבילות הציבור במשרד הבריאות

בפרק ו' לחוק ביטוח בריאות, שעניינו קופות החולים, נקבע שבכל קופת חולים ובכל תאגיד ייעודי ימונה "אחראי לבירור תלונות החברים". בעל תפקיד זה יצביע על ליקויים וימליץ על תיקונם. אם סמכויותיו לא נקבעו בתקנון, יהיו לו סמכויות של מבקר פנים, לפי חוק הביקורת הפנימית. הדרכים להגשת תלונות ובירורן וסדרים לתיקון הליקויים ייקבעו בתקנון.

אלא שהמחוקק לא הסתפק בכך, ובאותו חוק ייחד פרק שלם לדרג בכיר יותר במשרד הבריאות לטיפול בתלונות המכונה "נציב קבילות". בפרק זה נקבע ששר הבריאות ימנה³³ נציב שתפקידו לטפל בקבילות הציבור נגד קופות החולים, ובהן נותני השירותים, עובדיהן וכל מי שפועל מטעמן בכל הקשור למילוי תפקידיהן. זאת ועוד, בחוק נקבע שהסמכויות הנתונות לנציבות תלונות הציבור בסעיפים 41, 42, 43 ו-45 לחוק מבקר המדינה³⁴ יהיו נתונות גם לנציב קבילות במשרד הבריאות בשינויים המחויבים. נקבע שתקופת כהונתו של הנציב היא חמש שנים מיום המינוי, וניתן למנותו לתקופת כהונה נוספת של חמש שנים. כן נקבע שאם עולה מבירור התלונה חשד לעבירה פלילית, על נציב הקבילות להביא את העניין לידיעת היועץ המשפטי לממשלה, כפי שההוראה בעניין זה מחייבת את הנציבות.

בתיקון לחוק מספר 34 משנת 2005 הורחבו סמכויות נציב הקבילות באופן שהחלטותיו, בנסיבות מסוימות, ניתנות לאכיפה. לדוגמה, בסעיף 46א(א) נקבע שבתלונה שעניינה אי-מתן שירותי

חוק הרשויות המקומיות מזכיר במבנה שלו את הפרק השביעי בחוק מבקר המדינה. בדומה לנציבות תלונות הציבור, ממונה התלונות ברשות המקומית פועל באופן עצמאי ובלתי תלוי, והוא רשאי לברר את התלונה בכל דרך שיראה לנכון ולחלופין להפסיק את בירורה. המלצת ממונה התלונות אינה מחייבת את הגוף הנילון לפעול על פיה, אך הגוף מחויב לשתף איתו פעולה, למסור לו מידע ולדווח על תיקון הליקויים. נוסף על כך, ממונה התלונות חייב להגיש דין וחשבון שנת, והרשות המקומית חייבת לפרסמו לציבור באתר האינטרנט שלה.

גם בחוק הרשויות המקומיות מפורט מי רשאי להגיש תלונה, על מה ועל מי, דרכי הגשת התלונה, סוגי התלונות שלא יתבררו, דרכי הבירור וכיו"ב. אולם בשונה מהגדרת תפקיד הנציבות בחוק מבקר המדינה, על ממונה התלונות ברשות המקומית לסיים את בירור התלונה בתוך פרק זמן מוגדר - עד שנה מיום הגשת התלונה³¹.

בעניין יחסי הגומלין בין ממונה התלונות ברשות המקומית לנציבות, נתן המחוקק מעמד מיוחד לנציבות: בסעיף 7(א)(5) לחוק הרשויות המקומיות נקבע שתלונה בעניין שכבר הוגשה לגביו תלונה לנציבות לא תתברר על ידי ממונה התלונות ברשות המקומית.

על פי דוח הנציב, בשנת 2022 התקבלו בנציבות 4,755 תלונות על גופי השלטון המקומי³². אין ברשותנו נתונים כלליים על מספר התלונות מאת הציבור המתקבלות ברשויות המקומיות.

31 סעיף 8(ז) לחוק הרשויות המקומיות.

32 נציב תלונות הציבור, לעיל ה"ש 19.

33 באישור הממשלה ובאישור מועצת הבריאות.

34 סעיפים אלה נוגעים לדרכי בירור התלונה, הפסקת הבירור, תוצאות הבירור וזכויות סעדים.

נציב תלונות הציבור ברשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו

בחוק הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו, התש"ן-1990 (להלן - חוק הרשות השנייה), יוחד פרק רחב לנושא אופן מינויו של נציב תלונות הציבור, סמכויותיו ותפקידיו. הפרק הזה דומה במבנהו לפרק השביעי בחוק מבקר המדינה.

נציב התלונות ברשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו (להלן - הרשות השנייה) ממונה על ידי שר התקשורת לכהונה של חמש שנים. בחוק הרשות השנייה נקבע מי רשאי להגיש תלונה (הציבור), על מה ועל מי, מהי דרך הגשת התלונה וסוגי תלונות שלא יתבררו. זאת ועוד, בחוק נקבעה חובת הגשת דין וחשבון שנתי, אך אין חובה לפרסמו לציבור (נציב התלונות רשאי לפרסמו) ולא נקבע משך הזמן המרבי לטיפול בתלונה.

לפי חוק הרשות השנייה, בין התלונות שלא יבוררו נמצאות התלונות האלה: תלונה בעניין שלגביו כבר הוגשה תלונה לנציבות, תלונה שהוגשה לאחר שעברו שלושה חודשים מיום שאירע העניין שעליו היא נסבה ותלונה על מורשה לשידורים בעניין שלגביו הוגשה כבר תלונה לרשות השנייה.

נציב התלונות ברשות השנייה הוא דוגמה מעניינת למינוי על פי חוק של נציב תלונות על גופים פרטיים שקיבלו רישיון שידורים, וייתכן שזהו ההסבר לסמכויות הרחבות שניתנו לו בנוגע לתלונות הנמצאות מוצדקות. במסגרת סמכויותיו נקבע כדלהלן:

1. הרשות לעניין שידורי רשות, חברת החדשות ומורשה לשידורים שהיו נושא לתלונה ישדרו, לפי דרישת נציב התלונות, הודעה בדבר תוצאות בירורה של תלונה שנמצאה מוצדקת במועד ובנוסח שיקבע נציב התלונות.

2. אם גורם שעליו התלונה או הממונה לא דיווחו על האמצעים לתיקון הליקויים, כפי שהורה נציב התלונות, או שהדיווח

בריאיות, ושנציב הקבילות מצא שהתלונה מוצדקת, רשאי המנכ"ל או מי מטעמו לאכוף את החלטת נציב הקבילות, אם החלטה זו לא בוצעה בתוך 21 ימים מיום שניתנה, ולהורות על ביצוע החזר למבוטח מתוך מקורות המימון המגיעים לקופת החולים. נציין שזוהי סמכות מרחיקת לכת, שאין לה אח ורע בחוקים המסדירים את פעילות המנגנונים לבירור תלונות הציבור, ואף לנציבות אין סמכות מעין זו.

בהצעת חוק ביטוח בריאות מוסברת הענקת הסמכות הזו:

"במערכת הבריאות בישראל קיים כשל מערכתי, כיוון שפעמים רבות מקבל נציב קבילות הציבור במשרד הבריאות את טענותיהם של מבוטחים הזכאים לקבלת שירות אולם קופות החולים, על אף החלטת הנציב, ממאנות לספק את השירות. חולים רבים, הזכאים לשירותים ותרופות שרכישתן באופן עצמאי נאמדת בסכומים גבוהים מאוד, נאלצים להילחם בקופות החולים בבתי המשפט - תהליך ארוך וקשה עבור רובם"³⁵.

לתפיסת המחוקק, נציב הקבילות במשרד הבריאות משמש מעין תחליף למערכת המשפט בכל הקשור לתביעות החזר בגין רכישת שירותי בריאות.

בחוק נקבע מי רשאי להגיש קבילה, על מה ועל מי, אך לא הוסדרו בו דרך ההגשה, סוגי התלונות שלא יתבררו ומשך הזמן המרבי לטיפול בתלונה. בחוק מעוגנת חובת דיווח למנהל "על תוצאות הבירור של כל תלונה"³⁶, אך אין בו אזכור לחובת פרסום דין וחשבון שנתי. עם זאת, מעיון באתר משרד הבריאות נראה שמתפרסמים דוחות שנתיים בנושא.

מדוח הפעילות של נציבות קבילות הציבור לשנת 2022 עולה שבשנה זו הסתיים בירורן של 19,550 פניות שהתקבלו; ב-4,330 פניות נערך בירור מלא מול קופת החולים ומול גורמים מקצועיים רפואיים.

35 הצעת חוק בריאות ממלכת, התשנ"ד-1994.

36 סעיף 46(ב) לחוק ביטוח בריאות.

לא הניח את דעתו של הנציב, רשאי נציב התלונות להביא את העניין לידיעת השר (בדומה לסמכות הנציבות).

3. מי שנדרש להתייצב או למסור ידיעה או מסמך כאמור חייב למלא אחר הדרישה, ואם יסרב לכך, אזי אפשר לפעול בהתאם להוראות סעיף 11 לחוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1968, בשינויים המחויבים.

לעניין אי-תלותו של נציב התלונות נקבע בחוק הרשות השנייה: "אין על נציב התלונות מרות בענייני מילוי תפקידו על פי סימן זה, זולת מרותו של הדין". נוסח זה דומה לקבוע בחוק-יסוד: השפיטה³⁷.

אם עולה מבירור התלונה חשד לעבירה פלילית, על נציב התלונות להביא את העניין לידיעת היועץ המשפטי לממשלה.

בשנת 2021, מדוח נציב פניות הציבור ברשות השנייה, עלה שהוגשו 10,899 תלונות. יצוין כי על פי החוק תואר התפקיד הוא "נציב תלונות", ואילו באתר הרשות השנייה ובדוח השנתי תוארו של הנציב הוא "נציב פניות הציבור"³⁸.

הממונה על קבילות הציבור בתאגיד השידור הציבורי

בחוק השידור הציבורי הישראלי, התשע"ד-2014 (להלן - חוק השידור), יוחדו שורות ספורות לתיאור תפקידו, סמכויותיו ואופן מינויו של הממונה על קבילות הציבור (להלן - ממונה הקבילות) בתאגיד השידור הציבורי (להלן - התאגיד). ראש המועצה של תאגיד השידור הציבורי, באישור מועצת התאגיד³⁹, ממנה את ממונה הקבילות לתקופה של חמש שנים. מחד גיסא בחוק השידור נקבע שממונה הקבילות הוא עצמאי במילוי תפקידו, ומאידך גיסא נקבע שמועצת התאגיד קובעת את הכללים לפעולתו, לרבות לעניין אופן בירור התלונות.

לפי חוק השידור, ממונה הקבילות צריך לברר "קבילות ותלונות" מטעם הציבור בכל הנוגע לשידורי התאגיד והתוכן שהוא מספק, אך בלשון החוק אין הבחנה בין "תלונה" ל"קבילה". זאת ועוד, אין חוק השידור קובע את דרך הגשת התלונה/הקבילה ואת טווח הזמן שיש לסיים את הטיפול בתלונה/בקבילה, ולא נקבעה בו מגבלה כלשהי בנוגע לסוגי התלונות/הקבילות שאין לבררם. בנוגע לתלונה/לקבילה שגוף אחר בתאגיד מוסמך לדון ולהכריע בה, ניתנה לממונה הקבילות אפשרות לבחור שלא לטפל בה.

אם מצא ממונה הקבילות, לאחר דיון בקבילה ושמיעת הנוגעים בדבר, כי צדק הקובל בפנייתו, וכי תאגיד השידור הישראלי פעל שלא כדין בעניין מסוים, הוא רשאי להורות למנהל הכללי של התאגיד לשרר את ממצאיו בשידורי הטלוויזיה או הרדיו בדרך ובמועד שיוורה לו.

הממונה על הקבילות מחויב לפרסם דין וחשבון שנתי. לפי הדוח שפורסם באתר האינטרנט של התאגיד, בשנת 2022 הוגשו לממונה הקבילות בתאגיד 1,038 תלונות.

הממונה על שיתוף נתוני אשראי בבנק ישראל

בחוק נתוני אשראי, התשע"ו-2016 (להלן - חוק נתוני אשראי), נקבע שהממונה על שיתוף נתוני אשראי (שהוא עובד בנק ישראל וממונה על ידי נגיד בנק ישראל), נוסף על תפקידיו האחרים שנקבעו בחוק, יברר את תלונות הציבור (להלן - ממונה התלונות). בחוק זה הפרק הנוגע לבירור תלונות הציבור קצר ולא נקבעה בו הגבלה לעניין תקופת כהונתו של ממונה התלונות. עם זאת, מוגדר בו, בין היתר, מי רשאי להגיש תלונה, על מה ועל מי. בחוק לא נקבעו הגבלות לעניין משך הזמן המרבי לבירור התלונה ולעניין דרך בירורה, וכן לא נקבעה בו חובה על ממונה התלונות לפרסם דין וחשבון שנתי, אף על פי שהנגיד חייב לדווח לכנסת על "מספר תלונות הציבור שהוגשו

37 סעיף 2 לחוק-יסוד: השפיטה: "בענייני שפיטה אין מרות על מי שבירו סמכות שפיטה, זולת מרותו של הדין".

38 הרשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו **דוח נציב פניות הציבור לשנת 2021**, <https://www.rashut2.org.il/media/2068/internet22-compressed.pdf>

39 אורגן של התאגיד.

ועניין, הטעמים לאי-בירור תלונות, ככל שהיו, וטיפול בליקויים שעלו מהתלונות⁴⁰.

בחוק נתוני אשראי לא נקבעה מגבלה כלשהי לגבי תלונות שלא יתבררו. אולם לגבי עניין שהדיון לגביו החל בפני בית משפט או בפני בורר, או לעניין שהוכרע בבית משפט או בהליך בוררות, ממונה התלונות רשאי לברר את התלונה, לאחר ששקל אם לעשות כן⁴¹.

ממונה התלונות רשאי להורות לנילון לתקן ליקוי שהעלה הבירור, בין לעניין המקרה שעליו נסובה התלונה ובין בשל סיבה אחרת, וכן הוא רשאי להורות למנהל מאגר נתוני האשראי לתקן את המידע הקיים במאגר. אם ניתנה הוראה זו, חלה חובה על מנהל מאגר נתוני האשראי לפעול על פי הוראתו של ממונה התלונות⁴². בחוק נתוני אשראי לא נקבע כלל מפורש בדבר אי-תלותו ועצמאותו של ממונה התלונות. אם עולה מבירור התלונה חשד לעבירה פלילית, על ממונה התלונות להביא את העניין לידיעת היועץ המשפטי לממשלה⁴³.

המפקח על נותני שירותים פיננסיים ברשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון

בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (שירותים פיננסיים מוסדרים), התשע"ו-2016 (להלן - חוק שירותים פיננסיים), יוחד פרק קצר לנושא בירור תלונות. המפקח על נותני שירותים פיננסיים (להלן - ממונה התלונות) הוא הגורם המברר את תלונות הציבור. שר האוצר ממנה אותו, באישור הממשלה, ותקופת כהונתו מוגבלת לחמש שנים⁴⁴.

בחוק שירותים פיננסיים מוגדר בקצרה מי רשאי להגיש תלונה (הציבור), על מה ועל מי (פעולה של נותן שירותים פיננסיים). עם זאת, אין החוק קובע את דרך הגשת התלונה ואת משך הזמן המרבי לטיפול בה, ולא מעוגנת בו חובת הגשת דין וחשבון שנתי.

בחוק שירותים פיננסיים נקבע סייג יחיד לתלונות שלא יבוררו, אך אין הוא מוחלט. לפי החוק, לא תתברר תלונה בעניין שהחל בו דיון לפני בית משפט או לפני בורר, או שבית המשפט או הבורר הכריע בו, אבל מטעמים מיוחדים שיירשמו, ממונה התלונות רשאי לברר תלונה כזו, אם הדיון בתובענה טרם החל⁴⁵. ממונה התלונות רשאי לברר תלונה בכל דרך שתיראה לו⁴⁶ ולהורות על תיקון ליקוי באופן מערכתי ולא רק נקודתי⁴⁷. עם זאת, לא נקבע כלל מפורש בדבר אי-תלותו ועצמאותו של ממונה התלונות. אם עולה מבירור התלונה חשד לעבירה פלילית, על ממונה התלונות להביא את העניין לידיעת היועץ המשפטי לממשלה⁴⁸.

40 סעיף 113(א) (5) לחוק נתוני אשראי.

41 סעיף 78(ב), שם.

42 סעיף 81(א), שם.

43 סעיף 81(ג), שם.

44 בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים נקבע שהמפקח על נותני שירותים פיננסיים הוא הממונה כהגדרתו בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל), התשס"ה-2005. בחוק הפיקוח על קופות גמל נקבע שהממונה הוא הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון כמשמעותו בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א-1981. בחוק הפיקוח על הביטוח נקבע אופן מינוי ותקופת כהונתו של הממונה.

45 סעיף 51(ב) לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים.

46 סעיף 52(א), שם.

47 סעיף 53(א), שם.

48 סעיף 53(ג), שם.

בחוק השיפוט הצבאי, התשט"ו-1955⁴⁹ (להלן - חוק השיפוט הצבאי), נקבע ששר הביטחון, בהתייעצות עם שר המשפטים ובאישור ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, ממנה נציב קבילות חיילים (להלן - נציב הקבילות) לתקופת כהונה של שבע שנים. נוסף על כך, חוק השיפוט הצבאי מסדיר מינוי ממלא מקום לנציב הקבילות בתוך 14 יום, אם נבצר מנציב הקבילות המכהן למלא את תפקידיו, באופן זמני או באופן קבוע, כדי שבכל זמן נתון יהיה אדם שימלא תפקיד זה.

חוק השיפוט הצבאי מפורט ומזכיר במבנה שלו את הפרק השביעי בחוק מבקר המדינה. בין היתר נקבע בו מי ראשי להגיש קבילה, על מה ועל מי, מהי דרך הגשת הקבילה, סוגי הקבילות שלא יתבררו, דרכי הבירור ועוד. נציב הקבילות ראוי לברר את הקבילה בכל דרך שיראה, והוא ראוי להצביע על הצורך בתיקון ליקויים ועל הדרך לתיקונם. בהתאם לפקודת המטה הכללי 33.0336, המלצות נציב הקבילות הן בגדר פקודה לביצוע (להוציא מקרים שבהם הרמטכ"ל מורה אחרת)⁵⁰. בחוק השיפוט הצבאי נקבעה במפורש אי-תלותו של נציב הקבילות בזו הלשון: "אין על נציב הקבילות מרות בענייני מילוי תפקידו לפי חלק זה זולת מרותו של הדין". אם עולה חשד שנעברה עבירה, נציב הקבילות מחויב להודיע על כך לפרקליט הצבאי הראשי.

המחוקק מטיל חובה על נציב הקבילות להגיש דוח שנתי לשר הביטחון ולוועדת החוץ והביטחון של הכנסת, אך אין הוא מטיל חובה לפרסמו לציבור. אף על פי כן, דוחות שנתיים של נציב הקבילות מפורסמים באתר האינטרנט של משרד הביטחון. על פי דוח נציב קבילות החיילים, בשנת 2022 הוגשו 6,075 קבילות⁵¹.

בשני העשורים האחרונים נערכו שינויים אסדרתיים רבים במשק המים בישראל: הוקמו תאגידי מים וביוב למתן שירותי מים וביוב (במקום מחלקות המים ברשויות המקומיות)⁵² והוקמה רשות מאסדרת - הרשות הממשלתית למים ולביוב (להלן - רשות המים) - הקובעת את מחיר המים והמפקחת על תאגידי המים והביוב ועוד⁵³.

אחד מאמצעי הפיקוח של רשות המים על תאגידי המים והביוב הוא מנגנון לבירור תלונות הציבור, כפי שנקבע בחוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001 (להלן - חוק תאגידי מים וביוב). בחוק נקבע כי "הרשות תברר תלונות של צרכנים, ובלבד שפנו תחילה לחברה הנוגעת בדבר", וכי מועצת רשות המים תנקבע אמות מידה בעניין דרכי טיפול של חברה בתלונות של צרכנים. במילים אחרות, המחוקק לא קבע את זהות הממונה, דרך ההגשה של התלונות, דרכי הבירור של התלונות, סדרי הדיווח וכיו"ב, אך הבהיר מה הדבר החשוב לו ביותר - כדי שתלונה תתברר, המתלוננים צריכים להראות שפנו תחילה לגורמים הנוגעים בדבר בתאגיד המים והביוב הרלוונטי.

גם בנוהל שפרסמה רשות המים ושנקבעו בו כללים לאופן פעילות המנגנון לטיפול בתלונות הציבור, מפורט כיצד תטופל "השגה" ולא "תלונה" (נשים לב שהנוהל נושא את הכותרת "בירור השגות צרכנים")⁵⁴. אם כן, נראה שרשות המים משמשת כמנגנון ערעור על תשובות שקיבלו מתלוננים מספקי המים.

49 מוסד נציב קבילות החיילים הוקם על פי תיקון מס' 6 לחוק השיפוט הצבאי, התשט"ו-1955, שנתקבל בכנסת ב-1972.

50 פקודת מטה מוגדרת בסעיף 1 לחוק השיפוט הצבאי כאחת מפקודות הצבא: "פקודות הצבא" - הוראות הפיקוד העליון פקודות המטה הכללי, ופקודות כלליות אחרות כמשמעותן בסעיף 2א(ג); בסעיף 3א(א) לחוק השיפוט הצבאי נקבע: "לענין חוק זה רואים את פקודות הצבא כדינים".

51 נציב קבילות החיילים **דוח שנתי לשנת 2022 - מהדורת היובל** (2023).

52 על פי דוח מבקר המדינה, נכון לשנת 2020 יש בישראל 56 תאגידי מים וביוב המאגדים 158 רשויות מקומיות. מבקר המדינה **דוח שנתי 71/א** (2020).

53 רינת בנית **תאגידי המים והפיקוח עליהם באמצעות רשות המים** (הכנסת, מרכז המחקר והמידע (2022).

54 נוהל רשות המים מס': 8.1.001 "בירור השגות צרכנים" (7.8.2022).

מנגנון לבירור תלונות ברשות החשמל

רשות החשמל היא הגורם המאסדר בתחום משק החשמל במדינת ישראל והאחראית על הסדרת מתן השירותים הציבוריים בתחום החשמל ועל הפיקוח עליהם. חוק משק החשמל, התשנ"ו-1996 (להלן - חוק משק החשמל), מסדיר את תפקידיה של רשות החשמל ואת סמכויותיה⁵⁵, אך נושא הטיפול בתלונות הציבור מוזכר בו רק בשוליים: "הרשות תבדוק תלונות של צרכנים ותחליט בהן".

בנוהל עבודה שפרסמה רשות החשמל באתר האינטרנט שלה⁵⁶ היא קבעה כללים לאופן הפעילות של מנגנון הטיפול בתלונות הציבור. בין היתר נקבע בנוהל שתלונה תופנה תחילה לנציבות תלונות הציבור מטעם ספק השירות החיוני או לגורם מטפל אחר אצל ספק שירות חיוני. כלומר, רשות החשמל, בדומה לרשות המים, מקפידה על כך שמתלוננים ימצו את הליך הגשת התלונה מול דרג נמוך יותר, טרם יפנו אליה.

מנגנונים הפועלים מכוח חוקים כלליים

מנגנונים לבירור תלונות במשרדי הממשלה וביחידות הסמך

החקיקה הראשית הנוגעת לטיפול בתלונות הציבור במשרדי הממשלה היא כללית מאוד. חוק ההנמקות מסדיר חובות מסוימות של עובדי ציבור בכל הנוגע למענה לפניות הציבור, אך אין בחוק הזה הבחנה בין בעלי תפקידים בשירות הציבורי⁵⁷, ואין הבחנה בין פנייה בעקבות תלונה ובין בקשה (בפועל הפניות כולן מוגדרות כ"בקשות"). עם זאת, בחוק ההנמקות נקבעו החובות האלה: לנמק החלטות שבהן סירב עובד ציבור לבקשה, להשיב לפונה בכתב ובתוך פרק זמן מוגדר (45 יום למעט מקרים מסוימים שנקבעו בחוק) וליידע את הפונה על זכותו לערער על ההחלטה שהתקבלה.

חוק הביקורת הפנימית קובע שמבקר הפנים רשאי למלא תפקיד של ממונה על תלונות הציבור, כל עוד מילוי תפקיד זה אינו פוגע בליבת העבודה של הביקורת. עם זאת, אין החוק מפרט לגבי הדרך שבה יבוצע תפקיד זה או לגבי סמכויותיו של מבקר הפנים וחובותיו במסגרת תפקיד זה.

עניינו של פרק 61.36 בתקנון שירות המדינה (להלן - התקש"ר) הוא אופן הטיפול בתלונות הציבור, ובין היתר נקבע בו שבכל משרד ממשלתי ובכל יחידת סמך יהיה עובד אחראי או גוף ממונה על יחסי הציבור ועל הטיפול בתלונות הציבור. זאת ועוד, בתקש"ר נקבעו כמה כללים הנוגעים לטיפול בתלונות הציבור: זמני הטיפול בתלונה (ככלל 14 ימים לתשובת ביניים, 45 ימים לתשובה סופית, ואם הדבר אינו מתאפשר שלחת תשובת ביניים), החובה לשמור על סודיות, החובה לשלוח עותק של התשובה למבקר הפנים בארגון והנחיות לאופן שבו תיכתב התשובה (על דרך החיוב) ומה היא תכלול ולא תכלול.

בסקירה שערכה שחר⁵⁸ עבור הוועדה המיוחדת לפניות הציבור בכנסת נמצאה שונות גדולה בין פעילות המנגנונים לבירור תלונות במשרדי הממשלה, בין היתר בהיבטים האלה: זהות הגורמים המטפלים בפניות הציבור ובתלונות הציבור, תפקידיהם וסמכויותיהם, אופן הטיפול בפניות הציבור ובתלונות הציבור, מנגנוני ערעור ומנגנוני הפקת לקחים ארגוניים. עוד נמצא שיש ממוני תלונות שהם מבקרי פנים ויש ממוני תלונות שהם בכירים פחות ואף זוטרים העובדים תחת יחידות מקצועיות שונות בארגון; מקצת ממוני התלונות מטפלים גם בתלונות וגם בפניות מאת הציבור ומקצתם מטפלים רק בתלונות; המשרדים נבדלים זה מזה מבחינת סוגי התלונות שאינן מתבררות. יש ממוני תלונות הפועלים בהשראת חוק מבקר המדינה, ויש שאינם מבררים סוגי תלונות אחרים/ונוספים, כגון תלונה הנכתבת בשפה אלימה או מאיימת, תלונה שמועברת לגורם אחר בארגון וכיו"ב; לא כל ממוני התלונות מחויבים בהכשרות; יש ממוני תלונות המאפשרים להגיש תלונות בטופס מקוון

55 סעיף 21 לחוק משק החשמל, התשנ"ו-1996.

56 נוהל רשות החשמל "נוהל הטיפול בתלונות צרכנים" (1.2024).

57 לפי חוק ההנמקות סעיף 1, עובד ציבור הוא "עובד מדינה, עובד רשות מקומית וכן כל רשות שהוענקה לה סמכות על פי דין".

58 שחר, לעיל ה"ש 1.

ובדוא"ל, ויש המבקשים להגיש תלונה באמצעים אחרים, כגון דואר, פקס או טלפון; זמני הטיפול בתלונות משתנים ממשרד למשרד: מ-14 ימים ועד 90 ימים למענה ומ-5 ימים ועד 14 ימים לאישור קבלת התלונה, במקצת הגופים לא נשלח אישור קבלה כלל; מנגנון ערעור קיים רק בחלק ממשרדי הממשלה ויחידות הסמך; יש משרדים שבהם מתפרסמים דוחות לציבור על אודות הטיפול בתלונות הציבור, ויש משרדים שבהם נתוני התלונות מדווחים רק לממונה הרלוונטי; במרבית המשרדים ויחידות הסמך יש מנגנון הפקת לקחים על בסיס נתוני התלונות, אך בכל אחד מהם המנגנון שונה.

למרות השונות וההבדלים בפעולות ממוני התלונות במשרדי הממשלה וביחידות הסמך, בעקבות עבודת מטה משותפת שנעשתה בשנים האחרונות על ידי נציבות שירות המדינה ועל ידי היחידה לשיפור השירות הממשלתי לציבור ברשות התקשוב הממשלתי, ובהתערבות הוועדה המיוחדת לפניית הציבור בכנסת, נעשה ניסיון להגדיר נושא משרה שיופקד על תחום שירות הלקוחות ופניות הציבור. באוקטובר 2022 פרסמה נציבות שירות המדינה חוזר אחרון בנושא⁵⁹ שלפיו יחידות פניות הציבור יטפלו גם בתלונות הציבור, והן יוכפפו לאגפי השירות במשרדי הממשלה וביחידות הסמך. זאת ועוד, בחוזר נקבעו התקנים של משרת ממונה התלונות, בהתאם להיקף פעילות המשרד/יחידת הסמך, וחובת הכשרה לתפקיד (לא בהכרח לפני המינוי). במסגרת אמות המידה שפורסמו לטיפול בתלונות (באתר האינטרנט של מערך הדיגיטל הלאומי) הומלץ שיהיה גוף ממשלתי שיגדיר נוהל לטיפול בתלונות הציבור באופן שיינתן טיפול פרטני ורוחבי לכל תלונה ותלונה ושיפורטו בו המשתנים שיש לבדוק בעת הטיפול בתלונות הציבור. בין היתר הומלץ שבמסגרת הטיפול הרוחבי בתלונות הציבור יוגדרו נוהל חובת דיווח תקופתי ונתונים בסיסיים שיש לכלול בדיווח.

ייתכן שבעקבות ניסיונות האסדרה האלה בשנים הבאות תפחת השונות בין ממוני התלונות במשרדי הממשלה וביחידות הסמך. עם זאת, וכפי שאפשר לראות גם בפרוטוקול דיוני הוועדה המיוחדת לפניית הציבור בכנסת⁶⁰, התוכנית ליצור אחידות בתפקיד עדיין לא הסתיימה, בין היתר בשל מחלוקות בין הגורמים המטפלים בנוגע לכפיפות התפקיד, לסמכויות ולסדרי עבודתו.

מנגנונים הפועלים מכוח מקור נורמטיבי אחר שאינו חוק

בישראל קיימים גופים ציבוריים שהטיפול שלהם בתלונות הציבור אינו מוסדר במסגרת חוק, אך הם פועלים מכוח הסדרים אחרים. גופים ציבוריים אלה מעניקים שירותים אזוריים לכלל האוכלוסייה בתחומים תחבורה, בריאות, תקשורת ועוד, ומשום כך יש עניין באופן טיפולם בתלונות הציבור.

אומנם לפי ההגדרה של עובד ציבור בחוק ההנמקות, נראה שחוק זה עשוי לחול גם על כמה מהגופים שנסקרו להלן, ולכן, לכאורה, הם אמורים להיכלל בקטגוריה הקודמת: "מנגנונים הפועלים מכוח חוקים כלליים". עם זאת, בחרנו לסווגם בקטגוריה נפרדת, משום שהם מופיעים בדוח נציבות תלונות הציבור לשנת 2022 תחת הכותרת "גופים ציבוריים אחרים". נציין שבאתרי האינטרנט של כמה גופים השייכים לקטגוריה זו לא איתרנו דוחות שנתיים הכוללים נתונים על תלונות הציבור ומאפייניהן, ולכן נעזרנו בנתוני הנציבות לצורך הצגתם כאן. להלן כמה דוגמאות בולטות לגופים ציבוריים אחרים ולמנגנונים הפועלים בהם בתחום תלונות הציבור.

בתחום התחבורה הציבורית **אגד** היא החברה הגדולה בישראל, ובכל יום נוסעים כמיליון נוסעים באוטובוסים שלה⁶¹. באגד פועלת מחלקה לפניית הציבור, ואפשר לפנות אליה ולהגיש

59 נציבות שירות המדינה, לשכת הממונה על משרדי הממשלה ויחידות הסמך 'חוזר יחידה, תפקיד תחום פניות הציבור במשרדי הממשלה ויחידות הסמך' (6.10.2022).

60 פרוטוקול ישיבה 15 של הוועדה המיוחדת לפניית הציבור, הכנסת ה-25 (20.3.2023).

61 הנתון מופיע באתר האינטרנט של חברת אגד.

פנייה או תלונה באמצעות אתר האינטרנט ובאמצעות הטלפון. על פי דוח הנציב, בשנת 2022 נשלחו לנציבות 122 מכתבי תלונה נגד חברת אגד⁶².

דן היא חברת תחבורה ציבורית מהגדולות בישראל. על פי הסכם הסובסידיה שחתמה הממשלה עם חברת דן בשנת 2017, על החברה למנות בעל תפקיד בכיר בחברה שיהיה אחראי על הטיפול בתלונות הציבור. באתר האינטרנט של דן לא מצאנו ציון למינוי האמור, אך מצאנו שהחברה מפעילה מחלקה לפניות הציבור שאליה אפשר לפנות באופן מקוון (באתר החברה מפורסם טופס פניות ציבור) או באמצעות טלפון. בטופס פניות הציבור המקוון אפשר לבחור את מהות הפנייה: תלונה, שאלה, מידע, תודה, מחמאה. על פי דוח הנציב, בשנת 2022 נשלחו לנציבות 25 מכתבי תלונה נגד חברת דן⁶³.

חברת דואר ישראל (להלן - חברת הדואר) היא חברה ממשלתית בבעלות מלאה של מדינת ישראל. ברישיון הכללי שנתן משרד התקשורת לחברת הדואר⁶⁴ הוטלה עליה חובה למנות נציב תלונות. בין היתר נקבע ברישיון: (1) תפקיד נציב התלונות הוא לברר תלונות מאת הציבור בנוגע לשירותי בעל הרישיון ובנוגע לאופן פעילותו; (2) נציב התלונות יפעל על פי מדיניות שתתווה הנהלת בעל הרישיון, ובהתאם למדיניות זו הוא יקבע נוהל לבירור תלונות מן הציבור, לרבות לוחות הזמנים המרביים לסיום הטיפול בתלונה ופרסום ממצאי התלונות לציבור; (3) בעל הרישיון יעניק לנציב התלונות את כל הסיוע הנדרש לו למילוי תפקידו, לרבות מתן סמכויות גישה לכל מידע רלוונטי לצורך בירור התלונות; (4) בעל הרישיון יודיע לכלל הציבור באופן מקוון באתר האינטרנט שלו על אפשרות של הגשת תלונה לנציב התלונות ועל סמכויותיו ופרסם את הנוהל לבירור

תלונות מן הציבור וכן את ממצאי תלונות הציבור; (5) בכל שנה ימסור נציב התלונות דוח שנתי מפורט למנהל חברת הדואר בדבר מספר התלונות שהתקבלו אצלו, נושאי התלונות, האם נמצא שהתלונה מוצדקת או לא מוצדקת והפעולות שנקטה ההנהלה כדי למנוע הישנות המקרים. דוח הממונה על תלונות הציבור יפורסם באתר חברת הדואר.

באתר של חברת הדואר מפורסם נוהל פניות ציבור⁶⁵. בראשית הנוהל יש הבחנה בין "פנייה" ל"תלונה". עם זאת, נראה שרק סעיף אחד בנוהל עוסק באופן שבו אפשר להגיש **תלונות**, ויתר הסעיפים מתמקדים בהגשת **פניות** ובאופן הטיפול בהן.

בדוח חוק חופש המידע לשנת 2022, המפורסם באתר דואר ישראל, אפשר למצוא תיאור של פרטי נציבת תלונות הציבור, תחומי אחריותה ודרכי ההתקשרות עימה, אך לא מפורסמים בו נתונים של תלונות או פניות⁶⁶. על פי המצוין באתר, הגדרת התפקיד של נציב התלונות בחברת הדואר כוללת "בקרת תקני שירות הלקוחות בחברה, מענה לפניות בנושא ערעורים וקובלנות של קהל הלקוחות על אופן הטיפול ושירות הלקוחות שניתן להם ואחראי על מענה לפניות בנושא רגולציה". אל נציבת התלונות אפשר לפנות רק לאחר שהוגשה תלונה למחלקת שירות הלקוחות של חברת הדואר והיא טופלה. על פי דוח הנציב, בשנת 2022 נשלחו לנציבות 701 מכתבי תלונה נגד חברת הדואר⁶⁷.

בארגון **מגן דוד אדום לישראל**, ארגון ההצלה הארצי הגדול ביותר הפועל על פי חוק⁶⁸, קיימת מחלקה לפניות הציבור ואפשר לפנות אליה באופן מקוון. באתר של מגן דוד אדום מפורסם נוהל "טיפול בפניות ותלונות הציבור ובקשות עפ"

62 נציב תלונות הציבור, לעיל ה"ש 19, בעמ' 262.

63 שם.

64 משרד התקשורת רישיון כללי לחברת דואר ישראל בע"מ למתן שירותי דואר שירותים כספיים מטעם החברה הבת ושירותים אחרים (1.2.2023).

65 נוהל דואר ישראל מס' 1201 "פניות ציבור" (22.6.2023).

66 דואר ישראל, הממונה על חופש המידע דו"ח חוק חופש המידע שנת 2022.

67 נציב תלונות הציבור, לעיל ה"ש 19, בעמ' 262.

68 חוק מגן דוד אדום, התש"ו-1950.

הגידול במספר התלונות

בעבר הגשת תלונה לגוף ציבורי הייתה כרוכה בכיתות רגליים לסניף דואר, ברכישת מעטפה ובול ובהמתנה ארוכה עד שיגיע מכתב התלונה ליעדו. לחלופין היה אפשר לנסוע לגוף הנילון ולהגיע בשעות קבלת קהל כדי להגיש תלונה. כיום, בעקבות התפתחות הטכנולוגיה והכלים הדיגיטליים, מתלוננים יכולים להגיש תלונות בלחיצת כפתור, מכל מקום, בכל שעה, ללא עלות וכמעט ללא מאמץ.

בדברים שנשא מנהל בתי המשפט לשעבר, השופט ד"ר יגאל מרזל, בכנס לשכת עורכי הדין בשנת 2018, הוא מנה את האתגרים הניהוליים של מערכת בתי המשפט ושל גופים ציבוריים פרופסיונליים בארץ ובעולם וציין שנוכח שינויים שחלו בעשורים האחרונים בחברה ובטכנולוגיה ניכרת עלייה ברמת המורכבות של תהליכים רבים ובביקושים המוניים לשירותים פרופסיונליים. לדידו, מעמד של מוסדות השלטון מאתגר יותר, בשל דעת הקהל והציפייה הגוברת והולכת לשירותים יעילים ולשימוש מיטבי בכספי ציבור. לדבריו, העולם הפך לכפר גלובלי, והציבור הפך לציבור מידע הדורש זמינות, נגישות, איכות שירות, יעילות ואחריותיות⁶⁹. בעקבות השינויים שזיהה השופט מרזל, באופן טבעי, מדי שנה בשנה גדל מספר התלונות המוגשות לגופים הציבוריים בכלל ולנציבות תלונות הציבור בפרט, ועל כן הם מתמודדים עם אתגרים של ניהול תלונות רבות ומורכבות.

חוק חופש המידע⁶⁹, אלא שהמילה "תלונות" מוזכרת בו בחטף ואין בו הבחנה בין "תלונה" ל"פנייה". נראה שעיקר הנוהל הוא טיפול בפניות או בבקשות מידע ומטרתו "הגדרת העקרונות המנחים לטיפול בפניות ציבור ובבקשות מידע". על פי דוח הנציב, בשנת 2022 נשלחו לנציבות 130 מכתבי תלונה נגד מגן דוד אדום⁷⁰.

מאפיינים ואתגרים עיקריים

בפרק הקודם סקרנו חלק ממנגנוני הטיפול בתלונות הציבור בגופים הציבוריים בישראל, בהתאם לבסיס הנורמטיבי שעל פיו הם פועלים. מטרת המנגנונים הקיימים לסייע לפונים לממש את זכויותיהם במגוון תחומי חיים: בריאות, רווחה, חינוך, ביטחון, תחבורה, תקשורת ועוד.

אף על פי שהסקירה שלעיל חלקית, אפשר להתרשם מהשונות הגדולה שקיימת במנגנונים השונים. אם נתבונן ממעוף הציפור על כל המנגנונים, ניווכח שמדובר במערך אחד שלם, שתפקידו להגן על זכויות הפרט בעת קבלת שירות מגוף ציבורי, אך במרוצת השנים נבנה המערך הזה באופן מקרי וללא תוכנית סדורה. בהמשך לסקירת המנגנונים שלעיל נאפיין את מערך תלונות הציבור ונזהה את אתגריו.

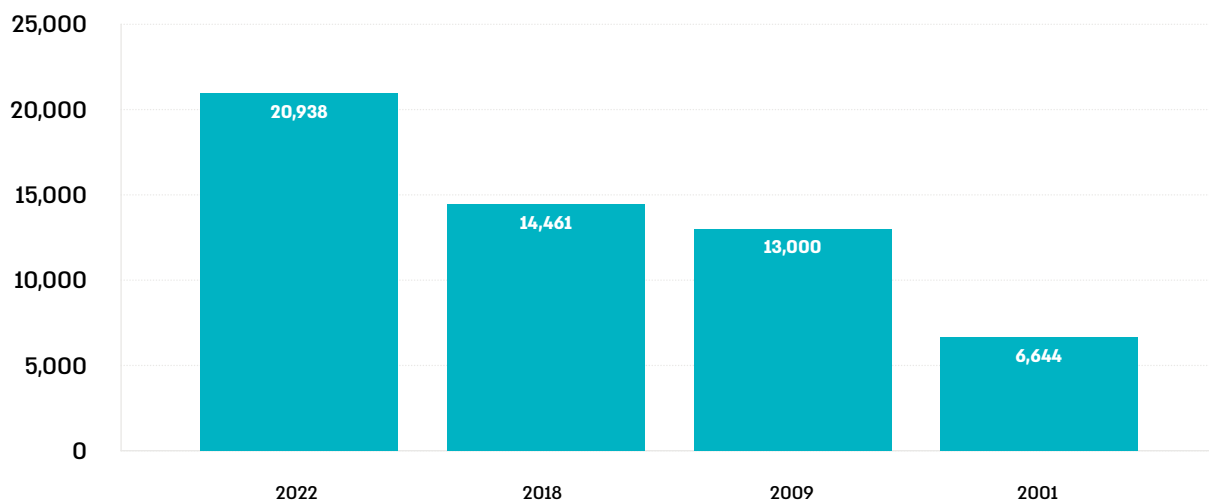
69 נוהל מגן דוד אדום "טיפול בפניות ותלונות הציבור ובקשות עפ"י חוק חופש המידע" (1.1.2018).

70 נציב תלונות הציבור, לעיל ה"ש 19, בעמ' 262.

71 יגאל מרזל "מצוינות - כערך בעבודת בתי המשפט" (דברי מנהל בתי המשפט בכנס לשכת עורכי הדין, אילת 28.5.2018).

בשנת 1999 החלה הנציבות לקבל תלונות באמצעות הדואר האלקטרוני. בדוח השנתי של הנציבות לשנת 2001 צוין שחל גידול של יותר מרבע (כ-27%) במספר התלונות לעומת השנה הקודמת. בתוך עשור הוכפל מספר התלונות שהוגשו לנציבות, ובתוך שני עשורים הוא שולש, כפי שמוצג להלן בתרשים 1.

תרשים 1: מספר התלונות שהוגשו לנציבות, 2001 - 2022



ככל שמתלוננים יותר, מתקבל מידע רב יותר על בעיות ועל מחדלים שונים בגופים הציבוריים, ומבחינה זו מושגת המטרה של הנציבות. אולם כשמספר התלונות מאמיר ורמת מורכבותן של התלונות עולה, קיים חשש שכוח האדם הקיים בנציבות לא יוכל לעמוד במשימותיו, וכתוצאה מכך טיב השירות יפחת. לאורך השנים יושמו תהליכי ייעול בנציבות כדי לטייב את השירות לציבור, ובין היתר גדלה מצבת כוח האדם בנציבות, אף על פי שהיא עדיין אינה מתאימה לקצב הגידול של התלונות המוגשות. נתונים בדבר מצבת כוח האדם בנציבות מפורסמים בדוחותיה החל משנת 2006, אז עבדו בה כ-90 עובדים והתקבלו 9,928 תלונות⁷². בשנת 2022 עבדו בנציבות 112 עובדים והתקבלו 20,938 תלונות⁷³. מדובר בגידול של כ-24% בתקן כוח האדם לעומת גידול של כ-110% במספר התלונות.

אומנם בדוחות השנתיים של הנציבות אין אזכור לממוצע משך זמן הטיפול בתלונות, אולם למקרא הנתונים האלה, אנו משערים שבשנים הקרובות משך הבירור של כל תלונה ילך ויתארך, והיכולת של מבררי התלונות להתפנות לבירור מעמיק ויסודי של כל תלונה תצטמצם ותפחת בהדרגה.

72 כ-60 עורכי דין וכ-30 עובדים מינהליים המסייעים בטיפול בתלונות.

73 89 עורכי דין ו-23 עובדים מינהליים (17 תומכי בירור, חמש עובדות סוציאליות ורואה חשבון).

הבדלים מהותיים בין מנגנוני הטיפול בתלונות

מזרחי⁷⁴ השווה בין משתנים שונים - מעמד, תפקידים, סמכויות וסדרי דיווח - בביקורת המדינה ובמנגנוני ביקורת הפנים בישראל והסיק שרוב השונה מן השווה בין המערכות הללו⁷⁵. משתנים אלה עשויים להיות רלוונטיים גם להשוואה בין ממוני תלונות, כפי שנפרט להלן.

שוונות בין מנגנונים הפועלים מכוח חוקים שונים (להוציא הנציבות)

מידת הפירוט של החוקים

חלק מהחוקים המסדירים את מעמדם ואת תפקידם של מנגנוני תלונות הציבור ארוכים ומפורטים, והם מזכירים במבנה שלהם את ההוראות בחוק מבקר המדינה המחייבות את נציבות תלונות הציבור לעומתם, יש חוקים קצרים וכלליים יותר. לדוגמה, חוק הרשויות המקומיות כולל 20 סעיפים ועוד עשרות תתי-סעיפים, ואילו חוק תאגידי מים וביוב כולל סעיף אחד בלבד בנושא בירור תלונות מאת הציבור. דוגמה זו מעלה תהייה לגבי מידת החשיבות שמייחסים הגופים הציבוריים השונים לנושא בירור תלונות הציבור, במיוחד על רקע תכליתם הזוהר - לספק שירותים לתושבים ברשויות המקומיות (שירותים שהשלטון המרכזי אינו מספק). אפשר לטעון שבשל יחסי הגומלין בין תאגיד המים והביוב ובין רשות המקומית תלונות על התאגיד יכולות להתברר גם ברשות המקומית, ומכאן שנושא בירור התלונות מטופל באופן דומה. אולם לפי חוות הדעת של היועץ המשפטי של איגוד מבקרי הרשויות המקומיות בישראל, ממונה התלונות ברשות המקומית אינו מוסמך לברר תלונות על תאגיד מים⁷⁶.

הבדלים בין מנגנונים בגופים ציבוריים עם פעילות דומה

שני תאגידים סטטוטוריים - הרשות השנייה והתאגיד - הם גופי תקשורת. הרשות השנייה היא גוף ציבורי המשמש מאסדר של שידורים המתבצעים על ידי גופים פרטיים, והתאגיד הוא גוף ציבורי המשדר בעצמו. הן הרשות השנייה הן התאגיד משרדים לציבור ונמצאים תחת פיקוח ציבורי. בשניהם תפקיד ממונה התלונות הוא לברר תלונות על שידורים, ובכל זאת מצאנו הבדלים מהותיים ביניהם בכל הנוגע לסמכותם של ממוני התלונות ולמעמדם: ברשות השנייה לממונה התלונות מוקנית סמכות אכיפה כלפי מי שמסרב להתייבב או למסור ידיעה או מסמך כאמור בחוק, ואילו לממונה על התלונות בתאגיד לא הוקנתה סמכות כזו; ממונה התלונות ברשות השנייה רשאי ליידע את השר הממונה בדבר אי-דיווח נאות של הנילונים ועל האמצעים לתיקון הליקויים שהורה עליהם. סמכות זו שגם בה יש כדי להשפיע על הנילונים ליישם את המלצותיו אינה נתונה בחוק לממונה התלונות בתאגיד.

ייתכן שממונה התלונות ברשות השנייה זוכה לסמכויות רחבות יותר ולמעמד רם יותר מעמיתו בתאגיד, משום שהרשות השנייה היא גוף מאסדר המפקח על גופים פרטיים. עם זאת, בשל הדמיון במטרה של שני המנגנונים האלה - לברר תלונות על שידורים - בולטת הפגיעה העקיפה ביכולת ההגנה על זכויותיהם של מתלוננים על שידורים ציבוריים בתאגיד.

סדרי דיווח ופרסום

לא כל המנגנונים חייבים להגיש דין וחשבון לממונה ו/או לפרסום לציבור על פי חוק. אף בנוגע למנגנונים שלגביהם נקבעה חובת דיווח שנתית, ברובם לא הוגדר סוג המידע והנתונים שצריך לכלול בדיווח.

74 ניסים מזרחי "ביקורת המדינה והביקורת הפנימית בישראל - היבטים השוואתיים" עיונים בביקורת המדינה 61 (2007).

75 עם זאת, כאשר השווה מזרחי את תקני הביקורת שעל פיהם פועלים המבקרים (חוקיות, ניהול תקין, טוהר מידות, יעילות, חיסכון ועוד), הוא לא מצא הבדלים מהותיים. מזרחי, שם.

76 חוות דעת של היועץ המשפטי של איגוד מבקרי הרשויות המקומיות "ממונה על תלונות הציבור בתאגיד מים" (78.2012).

הפער בחקיקה בולט במיוחד כאשר משווים, לדוגמה, בין רשות מקומית המונה 2,000 תושבים בלבד, והמחויבת לפי חוק בפרסום דוח שנתי באתר האינטרנט שלה, ובין משרד הבריאות, גוף המעניק שירותים למיליוני אזרחים במדינה, שאינו נדרש על פי חוק לפרסם דוח לציבור (אף על פי שחלה עליו חובת דיווח למנהל).

לאי-פרסום ובוודאי לאי-דיווח יש השלכות כבדות משקל, בין היתר מידע יקר אובד ואי אפשר להפיק לקחים ברמה ארגונית וברמה ארצית. זאת ועוד, ברמה הארצית אין למדינה תמונה מלאה על עמדות הציבור בנושאים שונים ועל בעיות או על כשלים בפעילות הגופים הציבוריים, דבר שפוגע ביכולת לאסוף מידע לצורך קבלת החלטות וגיבוש מדיניות מתאימה.

משך זמן הטיפול

משך הזמן של טיפול בתלונה הוא אחד המשתנים שבאמצעותם אפשר למדוד רמת שירות. לדוגמה, בבואו של ממונה התלונות להחליט אם תלונה על אי-מענה במחלקת הגבייה ברשות מקומית מוצדקת או לא, הוא עשוי לבחון כמה זמן עבר מאז שהוגשה התלונה למחלקה, והאם מדובר בזמן סביר בהתחשב בטווח הזמנים הקבוע בחוק ההנמקות.

נאה דורש, אך לא בהכרח מקיים. המחוקק קבע שלממונה על תלונות ציבור ברשות מקומית יש אפשרות לברר את התלונה במשך שנה שלמה. לעומת זאת, במנגנונים אחרים לא נקבעו הוראות דין ספציפיות לעניין זה, ועל כן מקצתם פועלים בהתאם לחוק ההנמקות ומשיבים לתלונות עד 45 יום⁷⁷, אף שחוק ההנמקות עוסק ב"בקשה"⁷⁸ ולא דווקא ב"תלונה".

כיום נראה שטווח הזמנים הקבוע בחוק ההנמקות אינו מספק

את הציבור, שכן בשנת 2020 הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק לתיקון חוק ההנמקות, ובין היתר הוצע לקצר את זמן המענה לפניות הציבור⁷⁹. בדברי ההסבר להצעת החוק נכתב:

"בחוק לתיקון סדרי המינהל (החלטות והנמקות) (תיקון מס' 3), התשנ"ה 1995-- [...] קוצרה התקופה המרבית בסעיף 2 לחוק משלושה חודשים ל-45 ימים. ואולם, מאז חלפו למעלה מ-25 שנים, ובמהלכן חלה התקדמות טכנולוגית של ממש. התקדמות זו הפכה את הפנייה לרשויות נגישה וזולה יותר והביאה לגידול במספר הפניות, ולצד זאת, השימוש הנרחב בדואר אלקטרוני ובאינטרנט מאפשר במקרים רבים לקצר ולייצל את הליך בירור הפניות. נוכח האמור, מוצע לקצר את התקופה המרבית ל-14 ימים אך להותיר את החריגים הקבועים בסעיף 2(ב) לחוק ההנמקות, המאפשרים מתן תשובה בתוך תקופה ארוכה יותר במקרים מתאימים".

אין אנו משוכנעים שנכון לקצר את פרק הזמן לפחות מ-45 יום, כפי שעלה בהצעת החוק, משום שמורכבויות מערכות החיים מביאות לכך שגם התלונות מורכבות יותר, ועל כן נדרש זמן לטיפול בהן. אף נציגי משרדי הממשלה והשלטון המקומי טענו שיתקשו לעמוד בהוראות החוק, אם תקוצר התקופה שניתנה למענה על תלונות ואם לא יוספו תקנים לטיפול בתלונות.

עם זאת, על רקע הצעת החוק ועל יסוד הזמן הקבוע בחוק ההנמקות (שעל פיו פועלים גם ממוני תלונות), אנו תוהים כיצד נשכח הדיון בדבר קיצור משך הזמן המרבי לטיפול בתלונה ברשויות המקומיות, שהוא פי שמונה מהקבוע בחוק ההנמקות. שאלה אחרת מתבקשת: מדוע המחוקק הגדיר בחוק הרשויות המקומיות טווח זמנים לטיפול בתלונה, אך לא עשה זאת בחוקים ייעודיים אחרים המסדירים את פעילותם של מנגנונים לטיפול בתלונות הציבור?

77 שחר, לעיל ה'ש 1, טבלה 6, בעמ' 35.

78 סעיף 2(א) לחוק ההנמקות: "נתבקש עובד הציבור, בכתב, להשתמש בסמכות שניתנה לו על פי דין, יחליט בבקשה וישיב למבקש בכתב בהקדם, אך לא יאוחר מארבעים וחמישה ימים מיום קבלת הבקשה".

79 הצעת חוק לתיקון סדרי המינהל (החלטות והנמקות) (תיקון מס' 5) (קיצור זמן התשובה לפניות ציבור), התשפ"א-2020.

סוגי תלונות שלא יתבררו

רק בחלק מהחוקים, כגון בחוק הרשויות המקומיות ובחוק השיפוט הצבאי, נקבעו סוגי תלונות שלא יתבררו. גם בחוקים שבהם מזכירים סוגי תלונות שלא יתבררו יש שוני מהותי ביניהם.

דוגמה מעניינת היא תלונה בעניין שהוגשה לגביו תביעה בהליך משפטי. הממונה על שיתוף בנתוני אשראי רשאי, לאחר ששקל זאת, לברר תלונה בעניין שהדיון לגביו החל בבית משפט או אצל בורר, או לעניין שהוכרע בבית משפט או אצל בורר. המפקח על נותני שירותים פיננסיים רשאי, מטעמים מיוחדים שיירשמו, לברר תלונה מסוג זה רק אם הדיון המשפטי בה טרם החל. ברשויות המקומיות הממונים על תלונות נטולי סמכות לברר תלונה בעניין המצוי בהליך משפטי. במילים אחרות, אדם שהתלונן בפני מנגנון מסוים לבירור תלונות, תלונתו עשויה להתברר אפילו אם הוא פנה קודם לכן באותו עניין לבית משפט או להליך בוררות, ואילו אדם אחר באותו מצב שפנה למנגנון אחר לא יזכה לשירות דומה. אם אין הסבר מניח את הדעת להבדל זה, ניכרת הפגיעה בעקרון השוויון.

מינוי ממלא מקום

בצה"ל הוסדר בחוק מינויו של ממלא מקום לנציב קבילות החיילים, בתוך שבועיים בלבד, במקרים שבהם נבצר מנציב קבילות החיילים למלא את תפקידיו. הסדרה חוקית זו מלמדת על חשיבות הבטחת רציפות תפקודית במנגנון האמון על בירור תלונות של חיילים. אולם בסוגיה זו המחוקק שותק לגבי מנגנונים אחרים שעניינם טיפול בתלונות הציבור.

בדוח מבקר המדינה בנושא "המבקר, הגזבר והיועץ המשפטי - תפקידם והתנהלותם" הדגיש המבקר את חשיבות העסקת עובדי ביקורת קבועים ברשות המקומית כאמצעי למניעת תלות אישית של הרשות במבקר (כאמור, ברוב המקרים מכהן מבקר הפנים גם כממונה תלונות)⁸⁰. אומנם המבקר התמקד בעובדים קבועים ולא במינניים זמניים של ממלאי מקום, אך נראה שבשני המקרים פתרון זה עשוי להפחית תופעות בלתי רצויות, כגון אי-פרסום דוח תלונות שנתי כמתחייב בחוק, עקב היעדרות ממושכת של ממונה תלונות⁸¹.

80 מבקר המדינה, לעיל ה"ש 52.

81 ראו גם מירב שמואלי אלנקווה "המתח המובנה במנגנון הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות" הביקורת בשלטון המקומי 1 26 (2023).

תואר התפקיד

גם מי שלא העמיק בסקירה של המנגנונים המטפלים בתלונות הציבור, כפי שתוארו לעיל, יכול להבחין בנקל, על פי הכותרות בלבד, בשונות הרבה בתואר תפקידם של ממוני התלונות, כפי שנקבע בחקיקה. לדוגמה, במנגנונים מסוימים, כגון ברשות השנייה, בצה"ל ובמשרד הבריאות, ממונה התלונות נקרא "נציב", שם זהה למבקר המדינה בכבודו ובעצמו, ובמנגנונים אחרים, כגון ברשויות המקומיות, הוא נקרא "ממונה". נוסף על כך, יש מנגנונים שבהם החוק כלל לא הגדיר את זהות הגורם האחראי לביצוע המשימה, לדוגמה ברשות המים וברשות החשמל. להבנתנו, שמות התואר השונים של התפקיד עלולים לבלבל את המתלוננים בעת חיפוש הכתובת שאליה צריך להגיש את התלונה. יתרה מזאת, הגדרה שאינה אחידה עלולה לפגוע במעמד של התפקיד, לפחות בחלק מהמנגנונים.

הגדרות - תלונה, קבילה, פנייה

יש מנגנונים שבהם נקבע באופן מפורט מי רשאי להגיש תלונה, על מה ועל מי, ובתוך כך הוגדר בעקיפין גם מהי תלונה. אולם יש מנגנונים שבהם קיימת הגדרה כללית בלבד לגבי מהי תלונה או שאין כלל הגדרה.

בהיבט אחד מצאנו אחידות בחקיקה בין המנגנונים, אך לא לטובה. בשום חוק לא מצאנו הסבר להבדל בין "תלונה" ל"פנייה", ולא מצאנו שקיימת הבחנה בין המונח "תלונה" למונח "קבילה", גם כששני המונחים מוזכרים באותו חוק (חוק השידור הציבורי, חוק ביטוח בריאות). משמעות הדבר היא שיש, לכאורה, הבדל בין "תלונה" לקבילה, אך המחוקק אינו מסביר מהו ההבדל. חוק ההנמקות העוסק באופן הטיפול ב"בקשה" גם כן אינו מגדיר מהי בקשה והאם היא כוללת גם תלונה. יתרה מזאת, לעיתים אף ממוני תלונות בעצמם אינם מקפידים על ההבחנה בין המונחים. לדוגמה, ברשות השנייה נקרא ממונה התלונות על פי חוק "נציב תלונות", ואילו בדיון וחשבון לשנת 2021 מטעמו הוא נקרא "נציב פניות הציבור".

אומנם כל תלונה היא פנייה מסוג מסוים, אך היעדר הגדרות והיעדר הבחנה ברורה בין המונחים עלולים ליצור תחושת תסכול וחוסר ודאות בקרב המתלוננים ולהביא למצב אבסורדי

שבו מנגנונים משקיעים זמן רב בהפניית פונים לכתובת הנכונה או במתן מידע, במקום לעסוק בביצוע משימות המצויות בליבת עבודתם.

סמכות להורות על תיקון ליקויים

רק בחלק מהמנגנונים ממונה התלונות רשאי להורות לגוף הנילון לתקן את הליקוי שהועלה בבירור התלונה (להבדיל מלהמליץ). בחלק קטן עוד יותר יש לממונה התלונות סמכות להורות על תיקון הליקוי גם באופן מערכתי ולא רק נקודתי (הממונה על שיתוף בנתוני אשראי, המפקח על נותני שירותים פיננסיים). לכאורה, הסמכות להורות על טיפול מערכתי אמורה להיות ברורה מאליה, והיא חלק אינהרנטי בעבודת ביקורת ובדיקת תלונות, אלא שדווקא אזכורה במפורש בחוק אחד ולא באחר עלול לחזק טענה אפשרית בדבר היעדר סמכות של חלק מממוני התלונות בתחום זה.

חובת דיווח על חשד לעבירה

מקצת המנגנונים המטפלים בתלונות הציבור מחויבים על פי חוק בדיווח ליועץ המשפטי לממשלה (או לעמיתו הפרקליט הצבאי הראשי) על כל חשד לביצוע עבירה (לדוגמה, משרד הבריאות, צה"ל, הממונה על שיתוף בנתוני אשראי בבנק ישראל), ואילו לגבי מנגנונים אחרים לא נקבעה חובה זו (לדוגמה, התאגיד, רשות המים, רשות החשמל). גם בחוק המנחה את ממוני התלונות ברשויות המקומיות אין התייחסות לעניין דיווח על עבירה, אך במקרה שבו ממונה התלונות הוא מבקר הרשות, הרי שמבקר הרשות מחויב בדיווח מכוח סעיף 170ג(ז) בפקודת העיריות. אם סעיף זה חל על מבקר הרשות גם בתפקידו כממונה התלונות, הרי שיש הבדל באופן הפעולה שלו לעומת מנגנונים אחרים: ברשויות המקומיות חובת הדיווח היא למבקר המדינה ולא ליועץ המשפטי לממשלה, וזאת רק כאשר החשד הוא לגבי ראש הרשות או לגבי היועץ המשפטי של הרשות ולא לגבי גורמים אחרים ברשות.

היעדר חובת דיווח על חשד לעבירה עלול להיות קרקע פורייה לשחיתות ציבורית. כשממונה התלונות הוא אחד מעובדי הארגון, לרוב זה המצב, אולי יהיה לו נוח יותר להעלים עין מאשר

להתמודד עם ההשלכות של הדיווח על חשד לעבירה, בוודאי כשהחוק מאפשר זאת. נוסף על כך, ואם סעיף 170ג(ז) בפקודת העיריות אכן חל על ממונה התלונות ברשות המקומית, השונות בגורם שאליו צריך לדווח על חשד לעבירה יכולה להצביע על חוסר קוהרנטיות של מנגנון הטיפול בתלונות הציבור.

זהות ממונה התלונות

לפי חוק הביקורת, מבקר הפנים **רשאי** לעסוק גם בתלונות הציבור, כל עוד תפקיד זה אינו פוגע במילוי תפקידו העיקרי. בפועל יש שונות רבה בזהות ממונה התלונות בין משרדי הממשלה. יתרה מזאת, למרות האמור בחוק וכמפורט בסעיף "מנגנונים הפועלים מכוח חוקים כלליים" שלעיל, נראה שכיום המגמה היא להוציא את התפקיד הזה מידיהם של מבקרי הפנים ולהעבירו לאגפי השירות לציבור. לעומת זאת, ברשויות המקומיות לרוב תפקיד ממונה תלונות מוטל, כברירת מחדל, על מבקר הרשות.

יש הטוענים שאסדרת התהליך של בירור התלונה היא החשובה ולא ההחלטה מיהו הגורם המטפל בתלונה⁸². אולם אי אפשר להתעלם מכך שמעמד מבקר הפנים מקנה יתרון בולט בבירור תלונות, זאת בשל יראת הכבוד שהנילושים והציבור רוחשים לתפקיד זה⁸³. כך או כך, נראה שגם אם הנורמות במשרדי הממשלה, ברשויות המקומיות ובגופים ציבוריים נוספים הן שונות ומחייבות דיון שונה, נדרש גורם מינהלי שינווט את המערך השלם, דהיינו את

כלל מנגנוני הטיפול בתלונות הציבור במגזר הציבורי כולו.

מינוי ממונה תלונות

יש שונות בין המנגנונים הקיימים בנוגע לאופן מינוי ממונה תלונות. מקצת ממוני התלונות מתמנים על ידי שר בממשלת ישראל (לדוגמה, המפקח על נותני שירותים פיננסיים, נציב קבילות החיילים, נציב קבילות במשרד הבריאות), ומקצתם מתמנים על ידי גורמים אחרים, כגון מועצה ברשויות המקומיות וראש מועצה בתאגיד השידור הציבורי. לטעמנו, אופן המינוי (חיצוני או פנימי) ומידת בכירותו של הגורם הממנה משפיעים על מידת אי-התלות ועל העצמאות של ממונה התלונות וכן על מעמדו בארגון.

תקופת כהונה

תקופת כהונה היא מסוג ההוראות הנוגעות לתפקידים הבכירים במשק ולהסכמים כאלה ואחרים הנכרתים בין מגזרים שונים למדינה. לפיכך, ובשונה מהבדלים אחרים שעליהם הצבענו, אנו ערים לכך שיהיה קשה לגשר על פערים אלה וליצור אחידות בנושא תקופת הכהונה של ממונה תלונות. ובכל זאת, נציין הבדלים בולטים שמצאנו: לנציב קבילות החיילים נקבעה כהונה אחת בלבד שאורכה שבע שנים, תקופת הכהונה של נציב תלונות הציבור ברשות השנייה לטלוויזיה ולרדיו היא חמש שנים, לממונה תלונות הציבור ברשות מקומית אין הגבלת כהונה⁸⁴.

82 ראו הדיון בפרוטוקול מס' 15, לעיל ה"ש 60, בעמ' 17 - 18.

83 לברן והס, לעיל ה"ש 18, בעמ' 93 - 94. במאמר מובאים דברי מבקר המדינה דאז, יצחק ארנסט נבנצל, בוועדת אזניה שהוקמה בכנסת לצורך דיון בהצעה לטפל בתלונות האזרחים במסגרת משרד מבקר המדינה או במסגרת מוסד בלתי תלוי אחר. בין היתר ציין מבקר המדינה דאז שיוקרת משרד מבקר המדינה עשויה לסייע לו בתפקידו כאומבוסמן.

84 בנובמבר 2022 אימצו משרדי הפנים והאוצר את המלצות הוועדה לבחינת שכר בכירים ברשויות המקומיות. בין היתר המליצה הוועדה על קצבות כהונה לעובדים סטטוטוריים לתקופה של שש שנים. נכון למועד כתיבת המאמר, טרם התקבלה החלטה בנוגע לקצובת הכהונה ולמשמעויותיה לגבי ממוני תלונות ברשויות המקומיות.

לוח 2: הבדלים עיקריים בחקיקה בנושא חנגנוני הטיפול בתלונות הציבור בגופים ציבוריים

האם נקבעה חובת פרסום דין וחשבון לציבור?	האם נקבע משך הזמן המרבי לטיפול בתלונה?	האם החלטת ממונה התלונות בתום הבירור היא מחייבת? (לשון החוק)	האם נקבע כי לא תתברר תלונה בעניין שלגביו הוגשה תובענה בהליך משפטי?
כן	כן	"רשאי להצביע... על הצורך בתיקון הליקוי ועל הדרך והמועד לכך"	כן
לא	לא	"לא פעלה קופת חולים על פי החלטת הנציב... יהיה המבוטח רשאי לפנות למנהל... בבקשה לאכוף את החלטת הנציב"	לא
לא	לא	"ישדרו לפי דרישת נציב התלונות... במועד ובנוסח שקבע נציב התלונות בדרישתו"	כן
כן	לא	"רשאי הוא להורות למנהל הכללי לשדר את ממצאיו בשידורי הטלוויזיה או הרדיו בדרך ובמועד שהורה"	לא
לא	לא	"רשאי הממונה להורות למנהל המאגר לתקן את המידע שבמאגר; הורה הממונה על תיקון מידע שבמאגר יחולו ההוראות"	לממונה התלונות יש שיקול דעת
לא	לא	"רשאי להורות לתקן ליקוי שהעלה הבירור, בין למקרה שעליו התלונה ובין בדרך כלל, בדרך ובמועד שהורה"	לממונה התלונות יש שיקול דעת
לא	לא	"רשאי להצביע על הצורך בתיקון ליקוי שהעלה הבירור, ועל הדרך לתיקונו" (בהתאם לפקודת מטכ"ל ההמלצות הן בגדר פקודה לביצוע)	כן
לא	לא	-	לא
לא	לא	-	לא

האם נקבעה חובת דיווח על חשד לעבירה ואם כן למי?	מה תואר התפקיד?	האם נקבעה זהות ממונה התלונות?	האם נקבעה חובת מינוי ממלא מקום לממונה תלונות?	מי ממנה את ממונה התלונות?	האם נקבעה תקופת הכהונה של ממונה התלונות?	האם נקבע כי לא תתברר תלונה בעניין שלגביו כבר הוגשה תלונה לנציבות?
לא. עם זאת, בפקודת העיריות נקבעה חובה למבקר הרשות, שברוב המקרים משמש כממונה התלונות, חובת הדיווח היא למבקר המדינה	ממונה על תלונות הציבור	כן	לא	המועצה	לא	כן
כן, ליועץ המשפטי לממשלה	נציב קבילות	כן	לא	שר הבריאות, באישור הממשלה ובאישור מועצת הבריאות	כן	לא
כן, ליועץ המשפטי לממשלה	נציב תלונות	כן	לא	שר התקשורת	כן	כן
לא	הממונה על קבילות הציבור	כן	לא	ראש המועצה של התאגיד באישור מועצת התאגיד	כן	לא
כן, ליועץ המשפטי לממשלה	הממונה על שיתוף בנתוני אשראי	כן	לא	נגיד בנק ישראל	לא	לא
כן, ליועץ המשפטי לממשלה	המפקח על נותני שירותים פיננסיים	כן	לא	שר האוצר באישור הממשלה	כן	לא
כן, לפרקליט הצבאי הראשי	נציב קבילות חיילים	כן	כן	שר הביטחון בהתייעצות עם שר המשפטים ובאישור ועדת החוץ והביטחון של הכנסת	כן	לא
לא	-	לא	לא	-	לא	לא
לא	-	לא	לא	-	לא	לא

שונות בין מנגנונים הפועלים מכוח אותו חוק

שונות ביחסי הגומלין בין המנגנונים בגופים הציבוריים ובין הנציבות

השוואה בין מנגנוני הבירור השונים מעלה שגם בקרב ממוני תלונות הפועלים מכוח אותו חוק, שלכאורה לא צריכה להיות שונות ביניהם, יש הבדלים, כאשר בוחנים היבטים שהחוק אינו מסדיר. לדוגמה, אף על פי שבחוק הרשויות המקומיות מוטלת חובה על ממונה התלונות להגיש דוח שנתי, אין פירוט לגבי הנתונים שיש לכלול בדוח, ולכן אפשר למצוא שונות רבה בהיקף הנתונים ובסוגם, כפי שהם מוצגים בדוחות המפורסמים לציבור באתרי האינטרנט של הרשויות המקומיות.

על סקר מקוון שנערך בקרב 170 מבקרי רשויות מקומיות, שרובם מכהנים גם בתור ממוני תלונות, השיבו 51 אנשים (30%). רובם (76%) ציינו שהם מציגים בדוח השנתי נתונים על אודות התוצאות של בדיקת התלונות: תלונות מוצדקות, תלונות לא מוצדקות, תלונות מוצדקות באופן חלקי וכו'; יותר ממחצית (59%) השיבו שהם מציגים את התפלגות התלונות לפי יחידות השירות ברשות המקומית; 57% השיבו שהם מציגים דוגמאות לטיפול בתלונות; רבע (25%) השיבו שהם מציגים נתונים על הערוצים שבהם התקבלו התלונות: דוא"ל, דואר, פקס וכו'; ורק 10% השיבו שהם מציגים בדוח את משך הזמן הממוצע לטיפול בתלונה.

גם בוועדת ההיגוי שהקים משרד הבריאות לפני שנים מספר במטרה לייצר אחדות בטיפול בפניות הציבור ובתלונות הציבור בכל מערכת הבריאות⁸⁵ נדונו הקשיים הנובעים מהשוני הקיים בין המנגנונים הפועלים תחת אותה מערכת. בין היתר הועלה שאין הגדרת סמכויות ברורה ואחידה לממוני פניות הציבור ולממוני התלונות, ועל כן כמה בעלי תפקיד חשו שאין להם סמכות להחליט החלטות יישומיות. נוסף על כך, נמצאו הבדלים בדרכי הגישה לפניות הציבור ולתלונות הציבור באתרי האינטרנט. עם זאת, בינואר 2018 גיבשה ועדת ההיגוי אמות מידה לטיפול הן בפניות הציבור הן בתלונות הציבור במערכת הבריאות⁸⁶.

עם זאת, ואף שנראה כי המחוקק הגדיר באופן ראוי את מעמדה ואת סמכותה של הנציבות בחוק-יסוד: מבקר המדינה, למנגנוני תלונות ציבור אחרים, בחוקים מאוחרים יותר, העניק המחוקק סמכויות יתרות שלא ניתנו לנציבות. לדוגמה, הממונה על שיתוף בנתוני אשראי והמפקח על נותני שירותים פיננסיים רשאים לדון בתלונה שעניינה מצוי בהליך משפטי, ואילו לנציבות אין סמכות כזו; בנסיבות מסוימות החלטות נציב קבילות הציבור במשרד הבריאות ודרישות נציב תלונות הציבור ברשות השנייה ניתנות לאכיפה, ואילו החלטות/דרישות הנציבות אינן בנות אכיפה, אפילו אם ניתנו בנסיבות דומות לנסיבות מתן ההחלטות על ידי הגופים האחרים. נוסף על כך, רק על חלק מהמנגנונים המטפלים בתלונות הציבור הטיל המחוקק איסור על בירור תלונה בעניין שכבר הוגשה לגבי תלונה לנציבות. ייתכן ששוני זה נובע מהיעדר קוהרנטיות ומהחלטות אקראיות ושרירותיות, העשויים לפגוע במעמד הנציבות ובסמכותה⁸⁷.

85 שחר, לעיל ה"ש 1, בעמ' 27 - 28.

86 משרד הבריאות, אגף השירות, תחום פניות ותלונות הציבור **סטנדרט לטיפול בפניות ותלונות הציבור במערכת הבריאות, ועדת היגוי (2018)**.

87 דוגמאות למנגנונים שלגביהם לא צוינה דרישה זו בחוק: ממונה תלונות בתאגיד, בבנק ישראל וברשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון.

85 שחר, לעיל ה"ש 1, בעמ' 27 - 28.

86 משרד הבריאות, אגף השירות, תחום פניות ותלונות הציבור **סטנדרט לטיפול בפניות ותלונות הציבור במערכת הבריאות, ועדת היגוי (2018)**.

87 דוגמאות למנגנונים שלגביהם לא צוינה דרישה זו בחוק: ממונה תלונות בתאגיד, בבנק ישראל וברשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון.

כפילות הטיפול והיעדר תיאום

אתגר שלישי שאנו מזהים במנגנון הקיים כיום נוגע לכפילות הטיפול בתלונות הציבור ולהיעדר תיאום בין הגופים הציבוריים המטפלים בתלונות. כפילות הטיפול והיעדר התיאום בתורם מביאים לגידול במספר התלונות ולהתארכות זמן הטיפול בהן.

בסקר שערכנו בקרב מבקרי רשויות מקומיות השיבו יותר משליש (39%) שהיו מקרים שבהם לאחר שטיפלו בתלונה התברר להם שגורם אחר נוסף טיפל בה.

מכיוון שיש חפיפה מסוימת בין תחומי הפעילות של הגופים השונים, מתלוננים יכולים לפנות לכל גוף ציבורי, שעל פי הבנתם יטפל בתלונתם באופן המיטבי. לא תמיד מגישי התלונה יודעים מיהו אותו גוף, או שהם יודעים, אך מבקשים להגדיל את הסיכוי שתלונתם תטופל על הצד הטוב ביותר, ועל כן שולחים את תלונתם בו זמנית לכל הגופים שלדעתם עשויים להיות כתובת מתאימה לתלונתם⁸⁸. במקרים אחרים, לאחר שקיבלו תשובה מגוף נילון אחד, המתלוננים יכולים לפנות באותו עניין גם לגוף אחר, שגם לו יש נגיעה לנושא התלונה. כשיש אפשרות לשלוח תלונה בדוא"ל, המתלוננים יכולים באותו דוא"ל לכתב כמה נמענים בעותק מוסתר, כך שאף נמען אינו יודע על נמענים אחרים. ייתכן שיהיו גופים ששייבו את פני הפונים המתלוננים ריקם או יפנו אותם לגוף אחר שמתאים יותר, לטעמם, לטפל בתלונה. אך סביר להניח שאף אחד מהגופים הללו לא יחסום למתלוננים את האפשרות להגיש את תלונתם מלכתחילה. אם יתמזל מזלם של המתלוננים, הם אף עשויים לקבל סיוע לגופו של עניין מכמה גופים שונים בעת ובעונה אחת.

בשל הנוהג של מקצת המתלוננים לשלוח את תלונתם לכמה גופים בו זמנית, ולחלופין לא ליידע את הגוף שאליו פנו בדבר תשובה קודמת שקיבלו מגוף אחר שאליו פנו, ובהיעדר תיאום או תכלול בין הגופים הציבוריים המטפלים בתלונות הציבור, תיתכן כפילות בטיפול ובמענה ובזבז של משאבי ציבור. בעקבות כפילות זו, אפילו בשגגה, עשויים להינתן למתלוננים

מענים סותרים, והדבר עלול לעורר אי-אמון במנגנוני הטיפול בתלונות הציבור.

היעדר הייררכייה

כמעט בכל המנגנונים המטפלים בתלונות הציבור לא הסדיר המחוקק את נושא ההייררכייה (המדרג). דווקא רשות המים, שהחוק לא הרבה במילים על המנגנון הקיים בה, היא דוגמה לגוף שניתן לו מענה לסוגיה זו בחוק, כאשר נקבע שרשות המים תברר תלונות של צרכנים רק אם פנו תחילה לחברה הנוגעת בדבר, קרי לתאגיד המים והביוב הרלוונטי. בעניין זה, כשהמחוקק שותק לגבי רוב המנגנונים המטפלים בתלונות הציבור, יש מי שהסדירו את הנושא בנוהלי עבודה, לדוגמה רשות החשמל והנציבות.

בנוהל הנציבות, המפורסם באתר הנציב⁸⁹, נקבע שהנציבות לא תברר תלונות אם המתלוננים לא פנו קודם לכן לגופים הנילוניים הרלוונטיים. במקרה כזה, הנציבות תפנה את המתלונן תחילה אל הגוף הנילוני ותסביר שאפשר לשוב ולפנות אליה רק אם לא יתקבלו תשובות בתוך פרק זמן סביר, או שהתשובה שיקבל המתלונן לא תספק אותו. הנציבות היא גוף המברר תלונות מאת ציבור על כלל הגופים הציבוריים בישראל, ועל כן באופן טבעי מתנקזות אליה תלונות השגה על תשובות שהתקבלו מגופים שונים. הנציבות מקפידה על כך שתתקבל תשובה מאת הגוף הנילוני או אסמכתה לכך שפנו אליו, ולא משנה לה זהות הגורם בתוך הגוף הנילוני שהשיב למתלונן (או שאליו הוא פנה). כלומר, אם המתלונן לא פנה לממונה התלונות בגוף הנילוני טרם הגשת התלונה לנציבות, אלא פנה לגורם אחר באותו גוף, הנציבות לא בהכרח תדחה את התלונה על הסף.

מתוך 51 המשיבים לסקר שערכנו בקרב מבקרי הרשויות המקומיות, 65% ציינו שבשנת 2022 הם קיבלו תלונות באמצעות הנציבות. מתוכם, 82% ציינו שהיו תלונות שנשלחו מהנציבות לבירור של גורם כלשהו ברשות, ואילו ממוני התלונות היו

88 שחר, לעיל ה"ש 1, בעמ' 27. וכן ראו שם החסמים שהעלתה ועדת ההיגוי של משרד הבריאות.

89 משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, לעיל ה"ש 20.

מכותבים בעותק בלבד; 67% ציינו שקיבלו מהנציבות תלונות שבהן התבקשו לסייע לנציבות בבירור; 33% ציינו שקיבלו מהנציבות תלונות לטיפולם הבלעדי והישיר מול המתלוננים; 27% ציינו שקיבלו מהנציבות באותה שנה תלונות מכל הסוגים שתוארו⁹⁰. בהיעדר נוהל הקובע שתלונה תטופל בנציבות רק אם התבררה קודם לכן על ידי ממונה התלונות בגוף הנילון, אנו משערים שהחלטת הנציבות אם לברר את התלונה בעצמה או להפנות את המתלונן לממונה התלונות בגוף הנילון, תלויה במשתנים שונים, כגון אופי התלונה, דחיפות הטיפול בתלונה, האם תפקיד ממונה התלונות הפנים-ארגוני מאויש או לא; מידת הנכונות של ממונה התלונות לשתף פעולה עם הנציבות; מידת שיתוף הפעולה מצד היחידה המקצועית הנילונה באותו גוף וכיו"ב.

במקרים שבהם הנציבות בוחרת לברר את התלונה בעצמה, ייתכן שמוחמץ היתרון הברור שיש לממונה התלונות הפנים-ארגוני, בשל קרבתו הפיזית לנפשות הפועלות בארגון שבו הוא עובד, וברשויות מקומיות גם קרבתו לתושבים ולמפגעים ביישוב שעליהם נסובה התלונה. הקרבה מאפשרת לממונה התלונות הפנים-ארגוני זמינות גדולה יותר לטפל בתלונה וכך לקצר במידה רבה את משך זמן בירורה.

משנת 2008, בעקבות מינוי ממונים ברשויות המקומיות על תחום תלונות הציבור, הייתה ציפייה לראות ירידה מסוימת באחוז התלונות המטופלות בנציבות בעניינין של הרשויות המקומיות. אולם ציפייה זו לא מומשה, ונמצא שאחוז התלונות בנציבות על הרשויות המקומיות הוא יותר מרבע (25.7%) בממוצע בין השנים 2010-2022, לעומת ממוצע של פחות מרבע (22.5%) בשנים 2006-2007, לפני שנחקק חוק הרשויות המקומיות.

90 אין בידינו נתונים לגבי מספר התלונות שהן תלונות השנה על תשובות של ממוני התלונות הפנים-ארגוניים ברשויות המקומיות.

לוח 2: מספר התלונות על השלטון המקומי מסך התלונות שטופלו בנציבות ושיעורן, 2006 - 2022

השנה	סך הכול התלונות	התלונות על השלטון מקומי	האחוז
2006	9,928	2,297	23.1%
2007	9,749	2,146	22.0%
2008	10,571	2,203	20.8%
2009	12,639	2,846	22.5%
2010	11,970	3,372	28.1%
2011	13,371	3,596	26.8%
2012	13,671	3,642	26.6%
2013	13,217	3,551	26.8%
2014	13,641	4,085	29.9%
2015	14,977	4,383	29.9%
2016	11,827	3,050	25.8%
2017	12,822	3,209	25.0%
2018	13,617	3,201	23.5%
2019	13,579	3,342	24.6%
2020	16,887	3,429	20.0%
2021	18,770	4,718	25.0%
2022	20,938	4,755	22.7%

על פי נתונים מהדוחות השנתיים של נציב תלונות הציבור, בעיבוד המחברים.

עשויה לייצר, לדעתם, מנוף לחץ אפקטיבי יותר על הרשות. לטעמנו, הטיפול בתלונות על הרשות המקומית על ידי הנציבות, כאשר אלו לא התבררו קודם לכן על ידי ממונה התלונות ברשות המקומית, עלול לפגוע במעמדו של ממונה התלונות הפנים-ארגוני בתור הכתובת הראויה הראשונה לבירור תלונה ובמעמדו של הנציב בתור הסמכות העליונה בתחום תלונות הציבור.

ייתכן שהסיבה לכך היא הגידול הטבעי ממילא במספר התלונות לאורך השנים, אך יכולים להיות לכך עוד הסברים. ראשית, יש בלבול בקרב המתלוננים בכל הנוגע לכתובת הקיימת ברשות המקומית שאליה אפשר להגיש תלונות; שנית, המתלוננים אינם מאמינים שממונה תלונות שפועל בתוך הגוף הנילון הוא בלתי תלוי ועצמאי; שלישית, מתלוננים מעדיפים לפנות לנציבות ולא לממונה התלונות ברשות המקומית, מאחר שהיוקרה של הנציב

הצעה למודל חדשני עבור טיפול בתלונות הציבור

של שירות/פעולה ולא של מוצר. מוצרים וטכנולוגיות יכולים לסייע לספק את השירות החדש או המשופר⁹³.

כפי שציינו, המודל שאנו מציעים מתבסס על אסדרה של כל הטיפול בתלונות הציבור במדינת ישראל. כיום, פעמים רבות, תלונות נגד גוף ציבורי בגין שירות או מוצר נתפסות כעניין פנימי של הגוף הנילון או של המאסדר האחראי על אותו גוף נילון. אולם, לדעתנו, השירות הניתן לציבור על ידי כלל הגופים הציבוריים הוא מכלול אחד בקשר שבין המדינה ובין אזרחיה, ומטרת האסדרה היא "להגן על מגוון אינטרסים חברתיים, כלכליים וסביבתיים של החברה והכלכלה במדינה"⁹⁴. לכן, לעניות דעתנו, ערך הטיפול היעיל וההוגן בתלונות הציבור על גופים ציבוריים הוא אינטרס חברתי של המדינה, וראוי שהמדינה תטפל באסדרתו. אנו מציעים לשקול להסדיר בחוק את הסמכויות ואת התפקידים של ממוני התלונות ולקבוע את אופיים של יחסי הגומלין בין ממוני תלונות הציבור ובין הנציבות. במילים אחרות, המטרה של החקיקה המוצעת היא ליצור מערך שלם של מנגנונים לטיפול בתלונות הציבור, המונחה על פי כללים מוסכמים, ברורים ואחידים. מערך מעין זה עשוי לתרום למועילות וליעילות הטיפול בתלונות הציבור. להלן נפרט את אבני היסוד של הצעתנו.

האחדה

נקדים ונאמר, בהצעתנו בעניין האחדת המנגנונים איננו מתעלמים מהשוני הקיים בגופים הציבוריים, ואנו ערים לכך שבמקרים מסוימים נדרשים כללים ייחודיים למנגנון ספציפי. עם זאת, לדעתנו, האחדה של מנגנוני הטיפול בתלונות הציבור נדרשת היכן שאין היגיון בשוני וברור שההבדלים הם תוצאה של היעדר יד מכוונת. להלן תיאור של הנושאים שבהם דרושה, לדעתנו, האחדה.

לעיתים הגשת תלונה היא אמצעי לקבלת סעד שאי אפשר לקבלו בבית משפט, ולעיתים הגשת תלונה היא פתרון חלופי או מקדים להליך משפטי. כך או כך, מגישי תלונה מקווים שבאמצעות הגשת תלונה מצוקתם תיפתר ביעילות והמהירות. אולם, שלא כמערכת המשפט המדרגית, בעלת תתי-המערכות והכללים הברורים והאחידים, מנגנוני הטיפול בתלונות הציבור בישראל מנוהלים ללא תיאום ביניהם, ללא כללים אחידים וללא מנגנון ערעור מוסדר. נראה שאם נמשיך לפסוע בדרך שבה פסענו עד כה, המתלוננים ימצאו את עצמם מול שוקת שבורה, וילך ויפחת היתרון הבולט שיש כיום להגשת תלונה על פני הגשת תביעה משפטית.

אנו סבורים שבשלה העת ליצירת מודל חדשני לטיפול בתלונות הציבור. מודל זה צריך להתבסס על אסדרה ולהביא בחשבון את המרכיבים האלה: יצירת אחידות במנגנוני הטיפול בתלונות הציבור והשוואת סמכויותיהם, אסדרת המעמד של הממונים על תלונות הציבור וסדרי הדיווח שלהם, הסדרה של ממשקי עבודה בין מנגנוני הטיפול בתלונות הציבור ותיאום ביניהם ויצירת מנגנון ערעור.

בדרך כלל המונח חדשנות נכרך בחדשנות טכנולוגית, בפתרונות טכנולוגיים למוצרים קיימים או בפיתוח מוצרים חדשים. עם זאת, חדשנות בתחום השירותים חשובה גם כן, הואיל והיא יכולה להוביל לשינויים משמעותיים בארגון⁹⁵. לפי סגל, בוכניק וברזני⁹⁶, ההגדרה של הארגון לשיתוף פעולה ופיתוח כללי (OECD) למונח חדשנות היא "יישום של מוצר (סחורה או שירות), או תהליך, שיטת שיווק או תהליך ארגוני, חדשים או משופרים באופן משמעותי [...] פעולות חדשניות מוגדרות כצעדים מדעיים, טכנולוגיים, ארגוניים, כלכליים ומסחריים, שכוונתם להוביל ליישום חדשנות", ולדין "החדשנות תהיה בדרך כלל מסוג

91 זאב חיו "חדשנות בביקורת - זו כבר אינה השאלה" לשכת המבקרים הפנימיים בישראל OIA ישראל 11 (2020).

92 ורד סגל, ציפי בוכניק ואלה ברזני חדשנות במגזר השירותים 6 (2012).

93 שם.

94 עדנה הראל-פישר ודפנה אבירם-ניצן כל מה שרציתם לדעת על חוק יסודות האסדרה (רגולציה) (2021).

דיווח

למידע שנצבר מתלונות הציבור שמוגשות לגופים נילונים יש ערך רב ברמה הארגונית וברמה הלאומית. ברמה הארגונית המידע יכול לשמש הן לקביעת המדיניות של הארגון הן לקביעת סדרי עדיפות בחלוקת המשאבים, וברמה הלאומית צבירת המידע יכולה לשמש להפקת לקחים לצורך שיפור עבודת הממשלה וטיובה. כיום ייתכן שתרומת הדיווח מושגת בגופים מסוימים רק ברמה הארגונית, בעיקר היכן שקיימת חובת דיווח. אולם ברמה הלאומית אי אפשר להפיק לקחים, מכיוון שלא כל ממוני התלונות מחויבים לפרסם דוח תקופתי, ומכיוון שאין הסדרה לגבי הנתונים שהגופים הנילונים חייבים לפרסם. כדי לנצל היטב את המידע המונגש לציבור בתחום תלונות הציבור על גופים ציבוריים, אנו מציעים לקבוע חובת מתן דין וחשבון לציבור אחת לשנה. בין היתר דיווח זה צריך לכלול נתונים קשיחים, כגון מספר התלונות שהוגשו באותה שנה, תוצאות בירור התלונות לפי חלוקה לנושאים או ליחידות בארגון, משך זמן הטיפול בתלונות וכיו"ב.

כיום מערכות מידע מאפשרות לאסוף, למיין ולנתח מידע רב שנצבר. אנו מציעים לבנות מערכת מקוונת ואחודה להגשת תלונות על גופים ציבוריים. במערכת זו עשויים להצטבר נתונים רבים של סוגי התלונות, הגופים הנילונים, איכות הטיפול בתלונות, זמני הטיפול בתלונות וכיו"ב. מובן שמאגר המידע המקיף והמגוון של מערכת מסוג זה צריך להיות כפוף למגבלות אבטחת מידע והגנה מפני פגיעה בצנעת הפרט.

מערכת אחודה לניהול תלונות הציבור יכולה להיות מיושמת ברשויות המקומיות. אחד מעקרונות העבודה של "ערים חכמות" בעולם הוא שיתוף התושבים, הן כמקורות מידע הן כמשתמשים במידע שנצבר⁹⁵. תלונות הציבור ברשויות המקומיות יוצרות בסיס מידע חשוב, ובאמצעות ניהול הנתונים הנאספים וניתוחם אפשר לשפר את השירותים הניתנים לתושבים. שימוש אחר במידע שנצבר הוא במסגרת תהליכי שיתוף ציבור לקראת

קבלת החלטות על מדיניות מקומית או על יישומה של מדיניות מסוימת על ידי גורמי ממשל ו/או גורמי שלטון מקומי⁹⁶.

מעמד וסמכות

במטרה לחזק את מעמדם של ממוני התלונות, הן מול הגופים הנילונים הן מול הציבור, ולאפשר להם מרחב פעולה ויכולת הרתעה, ככל האפשר, צריך ליצור אחידות בהיבטים שונים שכיום מוסדרים בדיון רק בנוגע לחלק מממוני התלונות. בין היתר מוצע ליצור אחידות במעמדם של ממוני התלונות, קרי באי-תלותם ובעצמאותם, באופן המיני שלשה (לרבות מינוי ממלא מקום במטרה לאפשר רציפות תפקודית במקרה הצורך), בכפיפותם, במשך תקופת כהונתם, בתואר תפקידם, בסמכויות הפעולה שלהם וכיו"ב. עם זאת, בכל מקרה שבו יוחלט שלממונה תלונות בגוף מסוים נדרשות סמכויות איכפה או סמכויות ייחודיות אחרות, בשונה משאר המנגנונים, יש לדאוג, ככל האפשר, לכך שגם לעמיתיו באותו תחום עיסוק (לדוגמה, בגופי תקשורת) יינתנו אותן סמכויות, וכי לנציבות יהיו לכל הפחות אותן סמכויות באותן נסיבות, בשל היות הנציבות הסמכות העליונה בתחום תלונות הציבור בישראל.

דרכי פעולה

הבדלים בין מנגנוני הטיפול בתלונות הציבור הם מחויבי מציאות. לדוגמה, מובן שהתשובות על השאלות: "מי רשאי להגיש תלונה", "על מי מגישים תלונה" ו"על מה מוגשת התלונה" עשויות להיות שונות בכל מנגנון, בהתאם לשירותים שניתנים בגוף הציבורי. עם זאת, הכרחי להקפיד על מבנה אחוד ומוסכם לאופן הטיפול בתלונות, דהיינו לחייב כל מנגנון להגדיר מי רשאי להגיש תלונה, על מי מגישים תלונה ועל מה התלונה מוגשת. בהקשר זה נציין שהפרק השביעי בחוק מבקר המדינה ו"נוהל בירור תלונות" שעל פיו פועלת הנציבות⁹⁷ והמסמך "סטנדרט לטיפול בכניות ותלונות הציבור"⁹⁸ יכולים להיות הבסיס למבנה האחוד המוצע

95 רועי גולדשמידט "ערים חכמות" מוגש לוועדת המדע והטכנולוגיה (הכנסת, מרכז המחקר והמידע 2016).

96 אהוד בקר שיתוף ציבור במשרדי ממשלה וברשויות מקומיות (הכנסת, מחקר המחקר והמידע 2019).

97 משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, לעיל ה"ש 20.

98 משרד הבריאות, אגף השירות, תחום פניות ותלונות הציבור, לעיל ה"ש 86.

להגשת תלונות מאת הציבור ולעזור באסדרת דרך הפעולה האחידה לכלל המנגנונים המטפלים בתלונות הציבור.

הגדרות

נחוצה הגדרה אחידה של "מהי תלונה" בכל המנגנונים המטפלים בתלונות הציבור. נוסף על כך, רצוי להבחין בין "תלונה" ל"פנייה" ובין "תלונה" ל"קבילה". להבנתנו, הגדרות המונחים עשויות להבהיר לפונים ולמתלוננים את מהות הפעולה שהם מבקשים לבצע - לפנות בעניין מסוים או להתלונן על דבר מה או לקבול על משהו - וכתוצאה מכך עבודת המנגנונים המטפלים עשויה להתייעל.

ניהול ממשקים ותיאום בין המנגנונים

לעיתים תלונה נשלחת לכמה גופים שונים, פעמים בעת ובעונה אחת ופעמים לאחר שהתקבלה תשובה שאינה מניחה את דעת המתלוננים. כדי לצמצם את הסיכוי לכפילות ולסתירה בין המענים של ממוני התלונות בגופים השונים, כדי לחסוך במשאבים וכדי להעביר מסר של חזית אחת מאוחדת ומסודרת, מוצע לקבוע כללים שיאפשרו עבודה מתואמת בין המנגנונים המטפלים בתלונות הציבור. נעיר שגם במקרים שבהם אין חשש לכפילות או לסתירות בעבודת הממונים על תלונות הציבור, כללים שעניינם שיתוף בידע מאפשרים למידת עמיתים מזה ושיפור וייעול של תהליכי בירור התלונות מזה.

להלן חמישה כללים שמוצע לבחון במסגרת ביצוע אסדרה:

1. חובה על המתלונן לציין בפנייתו הראשונה האם פנה לגוף אחר באותו עניין ולצרף את תשובת הגוף הנילון, אם ישנה.

2. ממונה תלונות פנים-ארגוני שקיבל תלונה בנושא המשותף גם לגוף שבו הוא עובד וגם לגוף נוסף אחר, ככל האפשר ייתן מענה אחדוד בשם שני הגופים הנילונים.

3. ממונה תלונות פנים-ארגוני שקיבל תלונה בנושא שהוא אינו אחראי עליו, יפנה את המתלונן לממונה התלונות המתאים ולדרכי ההתקשרות עימו, אם הן מפורסמות או ידועות לו. לחלופין, ממונה התלונות יעביר תלונה שאינה בתחום אחריותו לממונה תלונות רלוונטי ויעדכן את המתלונן על כך.

4. פרסום של רשימה עדכנית של ממוני תלונות בגופים הציבוריים השונים ודרכי התקשרות עימם. רשימה זו עשויה לסייע לממוני התלונות להיות בקשר מקצועי זה עם זה, לתכלל את עבודת ממוני התלונות, ליצור תיאום ביניהם ולשפר את השירות לציבור. על הגופים הציבוריים תחול חובה לעדכן את הפרטים ברשימה, ככל שיידרש הדבר.

5. ניהול מאגר תשובות שנשלחו למתלוננים בנושאים שונים (ללא פרטים מזהים של המתלוננים). מאגר התשובות עשוי לסייע ללמידת עמיתים, בעיקר במקרים מורכבים שכבר נבדקו ונפתרו.

קביעת מנגנון ערעור

אנו מציעים ליצור מערך אחוד של טיפול בתלונות הציבור בישראל. מערך זה עשוי לכלול שני דרגים: דרג ראשון: בירור התלונה על ידי ממונה התלונות בגוף הנילון; דרג שני: טיפול בתלונה בנציבות, בתנאי שלפנייה צורך מענה מאת ממונה התלונות בגוף הנילון, או בתנאי שהמתלונן מצהיר שלא קיבל מענה מממונה התלונות בגוף הנילון. לצד מבנה ארגוני זה יכולים להיות מקרים חריגים, לדוגמה כשאין ממונה על תלונות בגוף הנילון, או כשמדובר בתלונות של חושפי שחיתויות, או כשהתלונות מצריכות בירור מול כמה גופים נילונים בעת ובעונה אחת, או במקרים שבהם הנציבות מוצאת לנכון להתערב כבר בשלבים המוקדמים של הבירור, בהתאם לשיקול דעתה.

אף על פי שסעיף 40(א) לחוק מבקר המדינה מתיר לנציב שלא לפתוח בבירור תלונה "אם סבר שהוא אינו הגוף המתאים לבירור העניין", סעיף זה עוסק במקרים פרטניים שלגביהם סבר

הנציב בדיעבד (לאחר עיון ושקילה) שהם ראויים להתברר בגוף אחר. בהצעתנו אנו מציעים לנתב מלכתחילה תלונות לבירור בגופים ציבוריים אחרים ולא בנציבות, ועל כן המדרג המוצע בהצעה מצריך תיקון לחוק.

האצלת הסמכות לממונה התלונות - ערכאה ראשונה - עשויה לייעל את הטיפול בתלונות שמופנות כיום לנציבות וגם לקצר את זמני הטיפול בתלונות ולתת את מלוא תשומת הלב המקצועית לטיפול בתלונות. זאת ועוד, קיום מדרג בתוך מערך הטיפול בתלונות הציבור עשוי למנוע מצב פסול שבו מתלוננים פונים לנציבות רק בשל רצונם להרתיע את הגופים הנילונים, עוד בטרם מוצו ההליכים מול הגורם המקצועי והאמין בתוך הגופים הנילונים עצמם.

אימוץ המערך המדורג לטיפול בתלונות הציבור יאפשר לפקח באופן הדוק ושוטף על מנגנוני בדיקת התלונות בגופים הנילונים. אם בנציבות יתקבלו תלונות בהליך ערעור על תשובות מאת ממוני תלונות בגופים הנילונים, אזי תוכל הנציבות לעקוב אחר איכות הטיפול בתלונות בגופים הנילונים ואף לפקח עליהם, ולממוני התלונות הפנים-ארגוניים תהא הזדמנות ללמוד ולטייב את עבודתם, למקרא הכרעות הנציבות בהליכי העירור שהוגשו לה. כאשר ממונה התלונות הוא גם מבקר הפנים בארגון, היתרון

של היות הנציבות ערכאה שנייה בטיפול בתלונות הציבור מוכפל, שכן מבקר הפנים אינו יכול לבקר פעולות שהוא שותף להן, ובפועל משוב על עבודתו מתקבל רק אחת לכמה שנים, בעת שמבקר המדינה עורך ביקורת בנושא זה. אם כן, טיפול הנציבות בערעורים תאפשר למבקר המדינה ללמוד ממקור ראשון על תפקוד ממוני התלונות הפנים-ארגוניים, בבואו לערוך ביקורת מקיפה בנושא זה.

בקצרה, המודל המוצע לטיפול בתלונות הציבור יאפשר לממוני התלונות בגופים הציבוריים ולנציבות להתמודד עם היקף הולך וגדל של תלונות, והוא עשוי לטייב את העבודה של ממוני התלונות ושל עובדי הנציבות (לדוגמה, לקצר את זמן הטיפול בתלונה). קיום מנגנון יעיל לטיפול בתלונות הציבור יאפשר פיתוח של מאגר מידע ונתונים על אודות תלונות הציבור שמוגשות לגופים ציבוריים שונים. בזכות המאגר תתאפשר למידת עמיתים, תפוקת עבודתם של ממוני התלונות ותתאפשר הסקת מסקנות ברמה המקומית וברמה הארצית בכל הקשור לדרכי הטיפול בתלונות הציבור. יתרה מזאת, מנגנון יעיל המעוגן בחוק עשוי לחזק את מעמד הנציבות כגוף-על המטפל בערעורים ובתלונות ספציפיות כלפי גופים ציבוריים וכן לחזק את מעמדם של ממוני התלונות הפנים-ארגוניים, הן בארגון שבו הם עובדים הן מול המתלוננים.

מנגנון לטיפול בתלונות הציבור



הציבור הנוגעות לפעולות הרשויות המקומיות בתחומי הרווחה, החינוך, התרבות, התברואה, הבריאות, ההנדסה, רישוי העסקים, הביטחון ועוד⁹⁹. מלבד הנציבות אין במדינה עוד מערך גדול כל כך שמטפל בנושאים רבים כל כך. בהינתן שכרבע (24%) מהתלונות שהתקבלו בנציבות בשנת 2022 היו על גופי השלטון המקומי, ייתכן שהמנגנון החדשני שהצענו יוכל לפתור בירור של תלונות בערכאה הראשונה (ברשויות המקומיות), ובתוך כך יוקם מאגר נתונים שממנו יהיה אפשר להפיק לקחים גם ברמה הארצית. שנית, חוק הממונה על תלונות הציבור ברשויות המקומיות דומה מאוד לפרק השביעי בחוק מבקר המדינה העוסק בתפקיד הנציבות. הדמיון הזה עשוי לסייע בבחינת סוגיית המדרג המוצע במנגנון הטיפול בתלונות הציבור. שלישית, כידוע, מבקר המדינה הוא גם נציב תלונות הציבור, ובהתאמה, גם ברשויות המקומיות, לרוב, מבקרי הפנים הם גם הממונים על

בחינת היתכנות מערך הטיפול בתלונות הציבור - הצעה לתוכנית הרצה (פיילוט)

המערך המוצע לטיפול בתלונות הציבור טומן בחובו יתרונות רבים, אך בין תאוריה לפרקטיקה יש דרך ארוכה, וייתכן שתוך כדי העמקה בנושא יתגלו קשיים יישומיים או השלכות שלא חזינו. כדי להבטיח את הצלחת מערך הטיפול בתלונות הציבור, אנו מציעים תוכנית הרצה (פיילוט) בקרב ממוני תלונות הציבור בשלטון המקומי בישראל. תוכנית מעין זו מצריכה הקמה של צוות היגוי (רצוי בשותפות הנציבות) אשר יקבע את מסגרת התוכנית וילווה אותה.

להצעה לקיים תוכנית הרצה ברשויות המקומיות שלוש סיבות עיקריות. ראשית, בישראל יש 257 רשויות מקומיות⁹⁹. מכוח החוק ממוני התלונות בהן אמורים לטפל בתלונות

99 מספר מבקרי הרשויות קטן יותר ממספר הרשויות המקומיות, שכן יש מבקרים המכהנים בתפקיד זה ביותר מרשות מקומית אחת.
100 על משמעות השלטון המקומי בחיי האזרחים ראו לדוגמה נציב תלונות הציבור, לעיל ה"ש 19, בעמ' 131.

תלונות הציבור. יישום תוכנית הרצה של מנגנון אחוד לטיפול בתלונות הציבור עשוי לסייע בהכרעה אם נכון לקבוע את זהות הגורם שמטפל בתלונות, או שמא מה שחשוב הוא רק קביעת תהליך סדור ואחוד של הטיפול בתלונה¹⁰¹.

סיכום

המנגנונים השונים האמונים על הטיפול בתלונות ציבור במדינה פועלים על פי רמות שונות של מעמד ואסדרה. מעמדו של מבקר המדינה כנציב תלונות הציבור עוגן בחוק-יסוד: מבקר המדינה, והוא פועל באמצעות הנציבות. שאר המנגנונים במדינה האמונים על הטיפול בתלונות הציבור פועלים בהתאם לחוקים, לפקודות ולצווים או בהתאם להסדרים אחרים, כגון תקנונים, חוזרים ונהלים.

בעשורים האחרונים הרחיבה ושיפרה ההתפתחות הטכנולוגית את ערוצי הגשת התלונה וכן נעשו שינויים בעבודת הממשלה, לדוגמה ניסוח אמנות שירות. כתוצאה מכך חל גידול עצום במספר התלונות המוגשות על הגופים הציבוריים ובמורכבותן של התלונות. הגידול במספר התלונות הוא בכל הגופים הציבוריים, אך בנציבות תלונות הציבור, אשר מקבלת תלונות על גופים ציבוריים רבים, ההשלכות הנובעות מכך משמעותיות יותר. קצב הגידול בתלונות אינו מותאם למספר התקנים בכוח אדם, ואכילו אם ננקטים צעדי התייעלות שונים, להערכתנו, אין לנציבות יכולת לייחד את הזמן הראוי לכל תלונה ותלונה, ומצב זה עשוי להחמיר בשנים הקרובות.

לצד הגידול המתמיד במספר התלונות, חסמים נוספים עלולים להציב אתגרים לעוסקים בטיפול בתלונות הציבור, בהם היעדר מנגנון מדורג לטיפול בתלונות, היעדר ממשקים בין הגופים הציבוריים המטפלים בתלונות, אי-תיאום בין המנגנונים המטפלים והשוני הרב ביניהם, שלרוב נובע מחוסר יד מכוונת ואסדרה. לחסמים אלה עלולות להיות תופעות לוואי לא רצויות, כגון כפילות בטיפול בתלונות ומענים סותרים, פגיעה במעמד הנציבות ובמעמד ממוני התלונות

הפנים-ארגוניים, איבוד מידע, התארכות זמן הטיפול בתלונות או ירידה באיכות הבירור. החסמים ותופעות הלוואי האלה עשויים לפגוע בשירות

הניתן למתלוננים ולהחליש את אמון הציבור במנגנוני הטיפול בתלונות בפרט ובמוסדות השלטון בכלל. נראה שללא שיטה וסדר במערך הקיים, וככל שיגדל מספר התלונות - המנגנונים הקיימים, שתכליתם לשפר את השירות הציבורי, עלולים להיתפס כחלק מהסיבות להיות השירות הציבורי לא איכותי ולא שירותי.

המודל החדשני העוסק בטיפול בתלונות הציבור על גופים ציבוריים ובתפקידה של הנציבות, כפי שהצענו, עומד על שלוש רגליים: האחת, יצירת טיפול אחוד בתלונות הציבור, בין היתר באמצעות האחדת הסמכויות של ממוני התלונות בגופים הציבוריים, חיזוק מעמדם של ממוני התלונות והסדרת יחסי הגומלין בינם ובין הנציבות; השנייה, יצירת ממשקים ותיאום בין המנגנונים האמונים על הטיפול בתלונות; והשלישית, יצירת מערך מדורג של טיפול בתלונות הציבור בישראל (שתי ערכאות).

כדי לבחון את יישומיות המודל, אנו מציעים תוכנית הרצה בקרב ממוני תלונות הציבור ברשויות המקומיות. לשם כך יש להקים צוות היגוי שיקבע את מסגרת התוכנית ואת מטרותיה וילווה אותה בתקופת ההרצה. יתרונה של תוכנית הרצה מעין זו ברשויות המקומיות ניכר בכך שבמסגרתה אוכלוסיית ישראל תוכל להתנסות בהגשת תלונות על גופים ציבוריים בתחומי חיים שונים, ובתוך כך ילך ויבנה מאגר מידע גדול של התלונות המוגשות על ידי הציבור ושל מאפייני הטיפול בתלונות. המאגר יוכל לשרת ללמידת עמיתים ולהפקת לקחים הן ברמה המקומית הן הרמה הארצית. כמו כן, אימוץ הרשויות המקומיות את מודל שילוב התפקידים הקיים במשרד מבקר המדינה (עריכת ביקורות ובדיקת תלונות) והדמיון בין שני החוקים בנוגע לאופן הטיפול בתלונות יכולים לסייע בבחינת המערך המדורג המוצע ובבחינת שילוב התפקידים גם בגופים אחרים. להערכתנו, המודל המוצע עשוי להבטיח מערך טיפול הוגן ויעיל בנושא תלונות הציבור במדינת ישראל.

101 פרוטוקול מס' 15, לעיל ה"ש 60, בעמ' 17 - 18.

ביקורת אפקטיביות של מימוש מדיניות

06

לירון נתן ונעמה קצין מוסקוביץ*

תקציר

אובייקטיבית - רגרסיה וסטטיסטיקה תיאורית. בדיקה סובייקטיבית נעשית באמצעות שימוש במידע המבוסס על דיווח עצמי. במאמר מוצגים שאלון עמדות וקבוצת מיקוד ככלים לעריכת בדיקה סובייקטיבית.

המאמר מציג את אופן השימוש בכל אחד מהכלים ומתאר את היתרונות והחסרונות של השימוש בהם ככלים לביקורת אפקטיביות.

עד כה בדיקת אפקטיביות של מימוש מדיניות נערכה אך מעט בדוחות הביקורת. מטרת המאמר היא לעודד ביקורת מסוג זה, תוך הצגת כלים מעשיים לכך.

דוחות רבים של מבקר המדינה עוסקים במידה שבה הושגו מטרותיהן של תוכניות (או מיזמים), אולם האפקטיביות של מימוש המדיניות של גוף מבקר - כלומר המידה שבה ביצוע המדיניות הביא להשגת המטרות המצופות ממנה - כמעט שלא נבדקה בביקורת המדינה בישראל. מאמר זה דן בחשיבותה של ביקורת אפקטיביות של מימוש מדיניות ומציג מתודולוגיות לביצועה.

המאמר דן בשני סוגים של בדיקות לאפקטיביות של מימוש מדיניות במסגרת ביקורת ביצועים: בדיקה אובייקטיבית ובדיקה סובייקטיבית. בדיקה אובייקטיבית נעשית באמצעות ניתוח נתונים כמותיים שהגופים המבוקרים אוספים. במאמר מוצגים שני כלים מרכזיים לעריכת בדיקה

מבוא | מהי מדיניות ומה נבדק בביקורת | כלים לביקורת אפקטיביות של מימוש מדיניות |
בדיקה אובייקטיבית של מימוש מדיניות | בדיקה סובייקטיבית של מימוש מדיניות | סיכום

* ד"ר לירון נתן וד"ר נעמה קצין מוסקוביץ הם מנהלי ביקורת בחטיבה לביקורת תחומי חברה ורווחה.

מהי מדיניות ומה נבדק בביקורת

מדיניות של גוף ציבורי היא התפיסה שלו בנוגע לנושא או לתחום שבאחריותו, והיא מעוצבת באמצעות חקיקה, נהלים, החלטות, דפוסי התנהגות מקובלים, שיח של אנשי מקצוע ובמקרים מסוימים שיח עם הציבור העשוי להיות מושפע מהמדיניות המעוצבת². כדי לממש את המדיניות, על הגוף להתוות יעדים לטווח הקצר, הבינוני והארוך ופעולות שעליו לנקוט כדי להשיגם³.

כדי לערוך ביקורת אפקטיבית על מימוש המדיניות של גוף מבוקר, ראשית יש לזהות את מדיניותו בתחום הנבדק, את מטרותיה, את יעדיה ואת הפעולות למימושה. לדוגמה, למערכת הביטחון מדיניות לצמצום טביעת הרגל האקולוגית של צה"ל. ביקורת ציית תתמקד בבחינת עצם ביצוע ההנחיות והנהלים הנגזרים מהמדיניות; היא תבחן, למשל, אם הוועדה להגנת הסביבה במערכת הביטחון התכנסה ומילאה את תפקידה לפי ההוראות של משרד הביטחון. ביקורת אפקטיבית תתמקד בהשגת מטרת המדיניות, לדוגמה: האם בעקבות מימוש המדיניות צומצמה טביעת הרגל האקולוגית של צה"ל?⁴.

בעשורים האחרונים החלה ביקורת המדינה לעסוק בביקורת ביצועים¹. לצד בדיקה בנוגע לחיסכון וליעילות של פעולות הממשל. אחד ההיבטים של ביקורת ביצועים הוא ביקורת אפקטיביות הבודקת עד כמה השיג הגוף המבוקר את המטרות של המדיניות שהתווה, כלומר באיזו מידה מימוש המדיניות של הגוף המבוקר הביא לתוצאות המצופות מהמדיניות שלו.

דוחות רבים של מבקר המדינה עוסקים במידה שבה הושגו מטרות של תוכניות (או מיזמים), אולם האפקטיביות של מימוש המדיניות - כלומר המידה שבה ביצוע המדיניות הביא להשגת המטרות המצופות ממנה - כמעט שלא נבדקה בביקורת המדינה בישראל. במאמר זה נדון בחשיבותה של ביקורת אפקטיביות של מימוש מדיניות ונציג מתודולוגיות לביצועה.

תחילה נשאל מהי מדיניות וכיצד אפשר לבדוק את האפקטיביות של מימושה בביקורת. בהמשך נתאר כלים מסוגים שונים לביקורת אפקטיביות של מימוש מדיניות, תוך הדגמה מדוחות ביקורת קודמים. בסיכום נדון בחשיבותה של בדיקת אפקטיביות של מימוש מדיניות כחלק מביקורת המדינה.

1 INTOSAI, *ISSAI 3000: Performance Audit Standard* (2019); מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור **ביקורת המדינה: תורה ומדריך מקצועי** (2018); אורנית צירקין "ביקורת ביצועים של ביקורת המדינה בישראל בנושאים חברתיים: מורכבות הביקורת ומבט השוואתי" **מראות: עיונים בביקורת המדינה ובירור תלונות הציבור** 64 (2022).

2 ANNE LARASON SCHNEIDER & HELEN INGRAM, *POLICY DESIGN FOR DEMOCRACY* (1997).

3 משרד ראש הממשלה **מדריך התכנון הממשלתי** (2010).

4 מבקר המדינה "פעילות מערכת הביטחון בתחום הגנת הסביבה" **דוח שנתי 69** 2167 (2019).

כלים לביקורת אפקטיביות של מימוש מדיניות

ביקורת אפקטיביות של מימוש מדיניות יכולה להיערך באופן אובייקטיבי על בסיס נתונים, למשל באמצעות שימוש בנתונים של הגוף המבוקר. כן היא יכולה להיערך באופן סובייקטיבי, כלומר בהתבסס על דיווחים של בעלי העניין, למשל באמצעות שימוש בשאלונים ובקבוצות מיקוד⁵. כדי להציג תמונה מלאה, מומלץ כי הביקורת תשלב במידת האפשר את שני סוגי כלי הבדיקה⁶. לדוגמה, מדיניות משרד הרווחה לטיפול באנשים עם מוגבלות היא לעודד חיים שלהם בקהילה. בדיקה אובייקטיבית שהוצגה בדוח ביקורת בנושא העלתה שאכן שיעור גדל והולך של אנשים עם מוגבלות גרים בדירות שמשרד הרווחה מפעיל, ומגורים בהן להגדרתו הם מגורים בקהילה; אולם בדיקה סובייקטיבית באמצעות שאלונים וקבוצות מיקוד העלתה כי אנשים עם מוגבלות המתגוררים בדירות אלו אינם תופסים אותן כמגורים בקהילה (דוגמה זו מוצגת בהרחבה בהמשך המאמר)⁷.

בדיקה אובייקטיבית של מימוש המדיניות

בדיקה אובייקטיבית של מימוש המדיניות נעשית באמצעות ניתוח נתונים כמותיים שאוספים הגופים המבוקרים. אפשר לערוך בדיקה אובייקטיבית בכלים שונים, בחלק זה יוצגו רגרסיה וסטטיסטיקה תיאורית ככלים לביקורת אפקטיביות.

שימוש ברגרסיה בביקורת אפקטיביות של מימוש מדיניות

רגרסיה היא שיטה סטטיסטית הבודקת את עוצמת הקשר בין משתנה מסוים, המשתנה המוסבר, לבין משתנים אחרים המשפיעים עליו, המשתנים המסבירים. לדוגמה, משתנה מוסבר עשוי להיות ציון פסיכומטרי של אדם, ומשתנים מסבירים עשויים להיות רמת ההשכלה של הוריו ורמות ההכנסה שלהם. הרגרסיה מאפשרת ללמוד כיצד ערכו של המשתנה המוסבר משתנה כאשר חל שינוי בערכיהם של המשתנים המסבירים, וכך לנבא ערכים של המשתנה המוסבר. בדוגמה שהוזכרה, הרגרסיה בודקת את ההשפעה של השכלת ההורים ושל רמות השכר שלהם על ציון הפסיכומטרי של ילדם, וניתן לנבא באמצעותה מה יהיה הציון הפסיכומטרי של ילד להורים בעלי רמת השכלה ורמת שכר מסוימות.

חשוב לציין כי ניתוח רגרסיה שבו נמצא קשר סטטיסטי בין משתנים אינו מעיד בהכרח על סיבתיות, כלומר המשתנה המסביר אינו בהכרח הסיבה לשינוי במשתנה המוסבר. לדוגמה, ישנו קשר בין השמנת יתר לסוכרת, כך שלאנשים עם השמנת יתר יש יותר סיכויים לחלות בסוכרת. אולם אין זאת בהכרח שהשמנת היתר גורמת לסוכרת; ייתכן שאורח חיים לא בריא גורם לסוכרת ולהשמנת יתר. אפשר להיעזר במתודולוגיות סטטיסטיות כדי לתמוך בזיהוי של הקשר הסיבתי, למשל לשלב בניתוח הרגרסיה כמה שיותר משתנים מסבירים שעשויים להיות הסיבה לשינוי במשתנה המוסבר. לדוגמה, במקרה של סוכרת, לבד מהשמנת יתר אפשר לשלב בניתוח משתנים הקשורים לאורח החיים, למצב הבריאותי, לרקע המשפחתי ועוד⁸.

5. אנו מבחינים בין מידע אובייקטיבי למידע סובייקטיבי; מושגים אלה אינם זהים למידע כמותי ומידע איכותני, שכן גם נתונים כמותיים יכולים להיות סובייקטיביים, למשל הערכה על סולם של 1 - 10 עד כמה טוב אדם מרגיש היא סובייקטיבית אף שהנתון הוא כמותי. ראו: לילך ליטור, יציל לוי, ואור קרסין **מדיניות ציבורית ב-360 מעלות** 577 - 578 (2022).

6. שם.

7. מבקר המדינה "טיפול משרד הרווחה בבוגרים עם מוגבלות" **דוח שנתי 75א** (2024).

8. Jim Frost, *Regression Analysis: An Intuitive Guide for Using and Interpreting Linear Models* (2020); עוד על השימוש בניתוחי רגרסיה לצורך ניבוי ראו במאמר "מכונות בשירות הביקורת" בגיליון זה.

דוגמה לשימוש ברגרסיה לבדיקת אפקטיביות של מימוש מדיניות היא דוח שעסק בהשמת ילדים בסיכון בפנימיות, באומנה ובאימוץ.⁹ בביקורת נבחנה האפקטיביות של מדיניות משרד הרווחה לטיפול בילדים בסיכון שהוצאו מביתם - מדיניות הבית הקבוע - באמצעות רגרסיה. צוות הביקורת בדק כמה עקרונות שהמדיניות מתווה:

- עדיפות להשמה באומנה על פני השמה בפנימייה;

- יציבות ההשמה, כלומר הימנעות מהעברה של ילד בין משפחות אומנה או בין פנימיות;

- הגבלת משך השהייה באומנה או בפנימייה.

האפקטיביות של עקרונות אלו נבדקה בביקורת באמצעות מדדים לחיים נורמטיביים בבגרות:

- **השכלה בבגרות** - סיכויי של בוגר לסיים שתיים עשרה שנות לימוד, להיות זכאי לתעודת בגרות ולהתחיל לימודי תואר ראשון; ממוצע הציונים של בחינות הבגרות שלו; ציון הפסיכומטרי שלו;

- **קבלת גמלה להבטחת הכנסה** - סיכויי של בוגר לקבל גמלה להבטחת הכנסה; גמלה זו מיועדת לספק רשת ביטחון אחרונה לאנשים שאינם מסוגלים להבטיח את הכנסתם בכוחות עצמם¹⁰;

- **ילודה בקרב קטינות** - סיכוייה של בוגרת ללדת לפני הגיעה לגיל שבע עשרה;

- **שהייה במעצר או במאסר** - סיכויי של בוגר להיות במעצר או במאסר;

- **חזרה לשירותי הרווחה** - סיכויי של בוגר להיות מטופל על ידי שירותי הרווחה.

עקרונות המדיניות הם המשתנים המסבירים בניתוח הרגרסיה, והמדדים לחיים נורמטיביים הם המשתנים המוסברים.

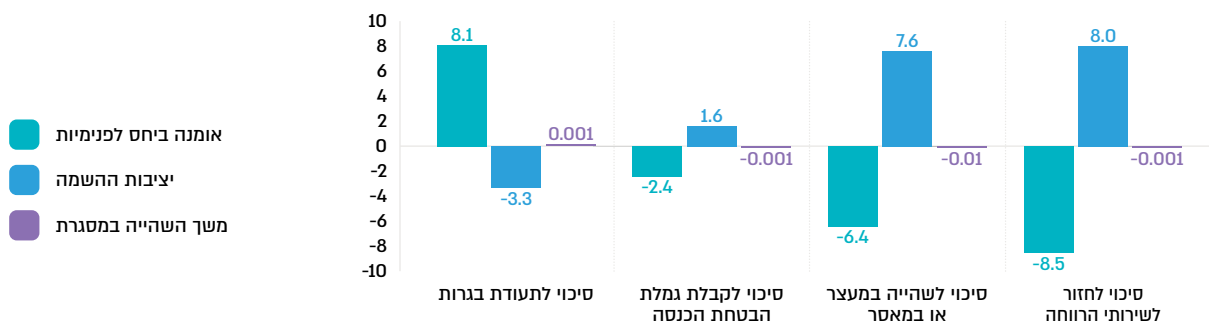
הנתונים לבדיקה התקבלו מכמה מקורות: נתוני ההשמות של ילדים באומנה ובפנימיות התקבלו ממשרד הרווחה; נתוני ההשכלה בבגרות התקבלו ממשרד החינוך ומהמרכז הארצי לבחינות והערכה; נתוני התעסוקה והמצב המשפחתי בבגרות התקבלו מהמוסד לביטוח לאומי; נתוני הפשיעה התקבלו ממשטרת ישראל; ונתוני קבלת שירותי רווחה בבגרות התקבלו גם הם ממשרד הרווחה. כדי לבדוק את הקשר בין המשתנים הוצגו נתוני הילדים על השהייה באומנה או בפנימייה באמצעות מספרי הזהות שלהם עם נתוניהם כבוגרים.

תרשים 1 שלהלן מציג את ערכי מידת ההשפעה של עקרונות המדיניות - שהייה באומנה ביחס לפנימיות, יציבות ההשמה ומשך השהייה במסגרת - על מדדי חיים בבגרות. ערכי השהייה באומנה ביחס לפנימיות מבטאים את המידה שבה בוגרי אומנה שונים מבוגרי פנימיות; ערכים חיוביים מבטאים מצב טוב יותר של בוגרי אומנה לעומת בוגרי פנימיות, וערכים שליליים מבטאים מצב פחות טוב של בוגרי אומנה לעומת בוגרי פנימיות. ערכי יציבות ההשמה מבטאים את מידת ההשפעה של תוספת מסגרת שבה שוהה הנבדק; הערכים מבטאים את השינוי במדדים בעקבות מעבר למסגרת נוספת. ערכי משך השהייה במסגרת מבטאים את מידת ההשפעה של כל חודש נוסף שנבדק שוהה במסגרת חוץ-ביתית על מדדי חיים בבגרות.

9 מבקר המדינה "השמת ילדים בסיכון בפנימיות, באומנה ובאימוץ" דוח שנתי של מבקר המדינה - מאי 2023 261 (2023).

10 ראו מבקר המדינה "פעולות המדינה לקידום של מקבלי גמלת הבטחת הכנסה ולשילובם בתעסוקה" דוח שנתי 168 996 (2018).

תרשים 1: מידת ההשפעה של עקרונות המדיניות על מדדים נבחרים של חיים נורמטיביים בבגרות



דוגמה נוספת לשימוש בגרסיה לבדיקת אפקטיביות של מימוש מדיניות היא דוח שעסק בטיפול הממשלה בחוסר מעש¹² בקרב צעירים בחברה הערבית¹³. בביקורת נבדקו מרכזי ריאן, שהם מרכזי הכוון תעסוקתי לבני החברה הערבית. מרכזים אלו קיבלו תקצוב נוסף מהמדינה כחלק ממימוש החלטתה על צמצום פערים בחברה הערבית. השפעתם של מרכזי ריאן על צמצום חוסר מעש בקרב צעירים בחברה הערבית נבדקה באמצעות ניתוח רגרסיה שבו הובאו בחשבון מאפיינים של צעירים שפנו למרכזי ריאן ושל כאלה שלא פנו אליהם שעשויים להשפיע מראש על נטייתם לחוסר מעש¹⁴, מתוך ניסיון להציג סיבתיות בין השתתפות במרכזי ריאן לבין צמצום חוסר מעש. מהניתוח עלה כי להשתתפות של צעירים ערבים במרכזי ריאן לא הייתה השפעה מובהקת על היותם חסרי מעש. במילים אחרות, לא נמצאה אפקטיביות של מרכזי ריאן במימוש מדיניות הממשלה לצמצום פערים בחברה הערבית.

שימוש בניתוח רגרסיה בביקורת אפקטיביות של מימוש מדיניות משרת אפוא שתי מטרות: בדיקה של מידת מימוש המטרות שהגדירה המדיניות; זיהוי של עוצמת הקשר בין מרכיבים שונים במדיניות לבין התוצאות שהיא מבקשת להשיג. בכך מאפשר

מתרשים 1 עולה כי מצבם של בוגרי אומנה טוב יותר בכל המדדים ביחס לבוגרי הפנימיות (העמודות בצבע טורקיז). עוד עולה כי יציבות ההשמה משפרת את מצבם של בוגרי האומנה והפנימיות בכל המדדים (העמודות הכחולות) באופן שכל שנבדק שווה במסגרות רבות יותר מצבו טוב פחות. כמו כן, למשך השהייה במסגרת חוץ-ביתית יש השפעה מועטה ולא עקבית על המדדים שנבדקו (העמודות הסגולות).

בדוגמה זו נבדקה האפקטיביות של מדיניות הבית הקבוע שהציב משרד הרווחה; שני עקרונות של המדיניות נמצאו אפקטיביים (עדיפות להשמה באומנה ויציבות ההשמה), כלומר שיישומם מממש את מטרות המדיניות (הגדלת הסיכויים של ילדים בסיכון שהוצאו מביתם לחיים נורמטיביים בבגרות), ולגבי עיקרון שלישי לא נמצאה עדות לאפקטיביות¹¹. ניתן לומר אפוא כי מדיניות הבית הקבוע אפקטיבית באופן כללי, וכי הקפדה על יישומה והשקעת המשאבים הנדרשים לכך יכולים להביא לשיפור במצבם של ילדים בסיכון שהוצאו מביתם. אם המדיניות לא הייתה נמצאת אפקטיבית, ייתכן שהיה מקום להמליץ בדוח הביקורת לבחון מחדש את המדיניות, את חלק מעקרונותיה או את האמצעים למימושה.

11 ייתכן שהעיקרון אפקטיבי, ונדרשת בדיקה מעמיקה יותר על ידי הגוף המבוקר, למשל באמצעות שילוב של סגנונות התקשורת במודל הרגרסיה.

12 חוסר מעש הוא מצב שבו האדם אינו לומד, אינו עובד ואינו נמצא בהכשרה.

13 מבקר המדינה "הטיפול הממשלתי בחוסר מעש בקרב צעירים בחברה הערבית" דוח שנתי של מבקר המדינה - מאי 2023 141 (2023).

14 למשל, הבדלים במוטיבציה לעבוד.

בהן לרכוש מיומנויות ויכולות שיאפשרו להם להתקדם לתעסוקה עצמאית יותר.

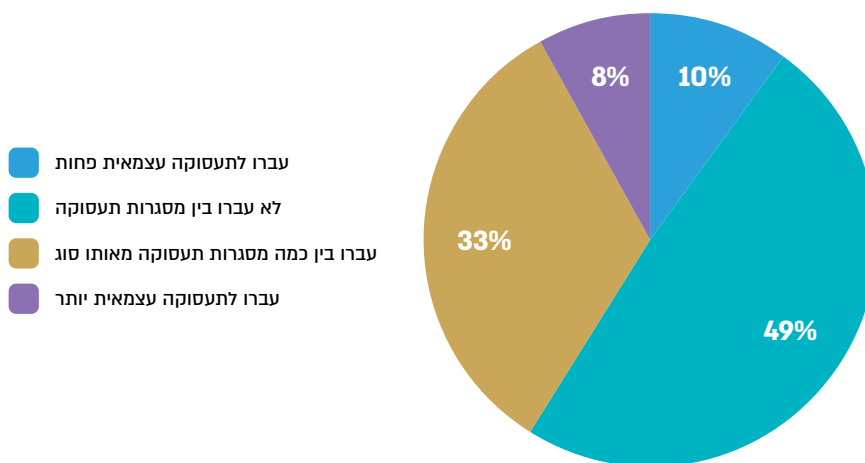
בביקורת שעסקה בטיפולו של משרד הרווחה בבוגרים עם מוגבלות נבדק העיקרון שלפיו יש לסייע לאנשים עם מוגבלות לפתח מיומנויות שיאפשרו להם לעבוד במסגרות תעסוקה עצמאיות ככל האפשר¹⁵. לשם הבדיקה, דורגו מסגרות התעסוקה על סולם מ-1 עד 4 על פי מידת העצמאות שהן מאפשרות (משתנה מסביר). עבור כל אדם, נבדק אם חל שינוי במסגרות התעסוקה שבהן הועסק, ואם כן, אם התאזזה הייתה לתעסוקה עצמאית יותר או פחות, כלומר במעלה הסולם או במורד הסולם (משתנה מוסבר). נתונים אלה סוכמו להתפלגות שהציגה כמה אחוזים מתוך המועסקים זזו לכיוון תעסוקה עצמאית יותר, כמה נשארו באותו סוג של תעסוקה וכמה זזו לכיוון תעסוקה עצמאית פחות, כמוצג בתרשים 2.

ניתוח זה להפנות זרקור אל המרכיבים האפקטיביים ביותר במדיניות וגם אל מרכיבים שההשקעה בהם אינה נושאת פרי.

שימוש בסטטיסטיקה תיאורית בביקורת אפקטיביות

סטטיסטיקה תיאורית מסייעת בארגון וסיכום נתונים שנאספו באמצעות מדדים פשוטים להבנה המאפשרים השוואה כגון ממוצע, חציון ואחוזים. מדדי הסטטיסטיקה התיאורית יכולים לשמש לביקורת אפקטיביות. לדוגמה, אחד מעקרונות המדיניות של משרד הרווחה לטיפול בבוגרים עם מוגבלות עוסק בפיתוח הכישורים ומיומנויות העבודה של אדם עם מוגבלות כך שיוכל, ככל האפשר, לעבוד במקומות עבודה בשוק החופשי, ולא במסגרות תעסוקה ייחודיות לאנשים עם מוגבלות. כדי לממש את המדיניות משרד הרווחה מפעיל ארבעה סוגים של מסגרות תעסוקה, שנמצאות על רצף מבחינת מידת העצמאות שבהן. מטרת המסגרות היא לסייע לאנשים עם מוגבלות המועסקים

תרשים 2: מעבר ברצף התעסוקה, בשנים 2018 - 2022



15 מבקר המדינה, לעיל ה"ש 7.

תרשים 2 מראה כי רק 8% עברו לתעסוקה עצמאית יותר, וכי מטרת המדיניות לקדם אנשים עם מוגבלות לתעסוקה עצמאית לא הושגה.

דוגמה נוספת לשימוש בסטטיסטיקה תיאורית היא מדוח ביקורת שעסק ברכישת שירותים חברתיים במיקור חוץ בידי משרד הרווחה והביטחון החברתי¹⁶. בביקורת נבדק עד כמה מומשה מדיניות ההפרטה של משרד הרווחה לרכישת שירותים במיקור חוץ. אחת ממטרות המדיניות היא לספק שירותים באיכות גבוהה מזו שהמדינה מסוגלת לספק. כלי מרכזי למימוש המדיניות הוא שיטת מכרזים שבה התחרות במכרז היא על איכות השירות שמציעים המתמודדים, ולא על המחיר המתקבל בתמורה לשירות, שכן המשרד קובע אותו מראש. כלומר הספקים המתמודדים המציגים במכרז את האיכות הגבוהה ביותר בקריטריונים שקבע המשרד, יזכו בו. כדי לבחון את אפקטיביות מימוש המדיניות חושב במסגרת הביקורת מדד תחרותיות: שיעור ההצעות הזוכות במכרז מתוך כלל ההצעות העומדות בתנאי הסף. במדד זה, ככל

שהשיעור קרוב יותר ל-1, כל הצעה שיגיש מתמודד תזכה קרוב לוודאי, גם אם היא רק עומדת בתנאי הסף ואינה מציגה איכות מיוחדת; במילים אחרות, בפועל אין תחרות על האיכות, שכן כל מתמודד במכרז יזכה. נמצא כי ב-60% מהמכרזים שנבדקו אין תחרות בין ההצעות שהוגשו למשרד הרווחה, וכל הצעה שעומדת בתנאי הסף זוכה במכרז. מטרת המדיניות לספק את השירות האיכותי ביותר אינה מושגת אפוא באמצעות שיטת המכרזים שנוקט משרד הרווחה. כך, בכלים פשוטים יחסית של סטטיסטיקה תיאורית צוות הביקורת יכול לגבש ממצאים הנוגעים לאפקטיביות מימוש המדיניות.

היתרונות והחסרונות של השימוש בניתוח רגרסיה ובסטטיסטיקה תיאורית

כפי שהוצג, ניתוח רגרסיה וסטטיסטיקה תיאורית מאפשרים לבדוק אפקטיביות של מימוש המדיניות של הגופים המבוקרים. לכל אחד מהכלים יתרונות וחסרונות, המוצגים בלוח 1 שלהלן:

לוח 1: מאפייני הכלים של רגרסיה ושל סטטיסטיקה תיאורית, ויתרונות וחסרונות השימוש בהם

מאפיין של הכלי	ניתוח רגרסיה	סטטיסטיקה תיאורית
פשוט לביצוע	✗	✓
אינטואיטיבי להבנה	✗	✓
מאפשר ניתוח עם מעט משתנים	✗	✓
מאפשר ניבוי	✓	✗
מאפשר הסקה על סיבתיות	✗	✗
מלמד על עוצמת הקשר	✓	✗

16 מבקר המדינה "רכישת שירותים חברתיים במיקור חוץ על ידי משרד הרווחה והביטחון החברתי" דוח שנתי 175 א (2024).

מלוח 1 עולה כי ניתוח רגרסיה וסטטיסטיקה תיאורית ממלאים צרכים שונים בביקורת אפקטיביות של מימוש מדיניות. כך, סטטיסטיקה תיאורית מעמידה כלי פשוט ונגיש, אך אין בה יכולת הסקה על סיבתיות ממצאיה. לעומתה, רגרסיה היא כלי מורכב יותר לשימוש ולהבנה, אך היא עשויה לאפשר הסקה על סיבתיות.

בדיקה סובייקטיבית של מימוש המדיניות

בדיקה סובייקטיבית של השגת יעדי המדיניות של הגוף המבוקר נעשית באמצעות שימוש במידע המבוסס על דיווח עצמי. את הבדיקה אפשר לעשות בכלי ביקורת מסורתיים, דוגמת שיחות עם בעלי תפקידים בגוף המבוקר. כלים נוספים הם שאלונים וקבוצות מיקוד. כלים אלו מאפשרים לבעלי התפקידים המופקדים על מימוש מדיניות או לציבור המושפע ממנה להעריך אותה. בחלק זה יוצגו שאלון עמדות וקבוצת מיקוד ככלים לביקורת אפקטיביות של מימוש מדיניות.

שאלון עמדות ושימושי

שאלון הוא כלי לאיסוף מידע; הוא מורכב מסדרת שאלות ואפשר להעבירו באמצעות טופס שהמשיב ממלא עצמאית או באמצעות ריאיון¹⁷. השאלון הוא כלי נפוץ לאיסוף נתונים במחקרים במדעי החברה ולהערכת מדיניות במגזר הציבורי¹⁸. השאלות בשאלון יכולות להיות שאלות סגורות, שעליהן יש להשיב בבחירת תשובה מתוך רשימה שנקבעה מראש, ושאלות פתוחות, שעליהן יש להשיב במלל חופשי. שאלון עמדות נועד לחשוף את עמדות הציבור (לקוחות, אנשי מקצוע ועוד) כלפי הנושא הנבדק. עמדה היא יחס כלפי נושא כלשהו ולה שלושה היבטים: קוגניטיבי, רגשי והתנהגותי. לדוגמה, עמדה כלפי אוכל

רחוב יכולה להתבטא בהבנה שהוא איננו בריא (היבט קוגניטיבי), באהבה של האוכל (היבט רגשי) ובצריכה מרובה שלו (היבט התנהגותי). בדוגמה זו יש פער בין ההיבט הקוגניטיבי (הבנה שאוכל אינו בריא) לבין ההיבט הרגשי וההיבט ההתנהגותי, וככל הנראה להיבט הרגשי (אהבה לאוכל) יש השפעה רבה יותר על ההתנהגות (צריכה מרובה של אוכל)¹⁹.

עוצמת השאלון היא בחשיפת ההיבט הקוגניטיבי, משום שמילוי השאלון כרוך בפעולה קוגניטיבית (חשיבה על הנושא, כתיבה), ועל כן הוא פחות מעורר רגשות והתנהגויות שאפשר למדוד. עם זאת בנייה נכונה של שאלון יכולה לסייע בחשיפת שני ההיבטים האחרים, לדוגמה באמצעות שימוש בסיפור מקרה שמעורר רגשות אצל המשיב.

לפני הפצת שאלון חשוב לערוך פיילוט בקרב מספר קטן של משתתפים מאוכלוסיית היעד של השאלון כדי לוודא שהוא ברור, משתמש במונחים הנכונים וכולל את השאלות הנכונות. הפיילוט בנוי משני שלבים: מילוי השאלון וריאיון של משתתפי הפיילוט על השאלון. לאחר סיום הפיילוט יש לעדכן את השאלון בהתאם, ותשובות משתתפי הפיילוט לא יכללו בתוצאות השאלון. כדי לקבל מידע אותנטי, חשוב שהשאלון יהיה אנונימי ושיבטיח למשיבים חיסיון מלא של הנתונים שיגיעו באמצעותו לידי צוות הביקורת.

יתרונות השימוש בשאלון

שאלון הוא כלי המאפשר להמיר מידע איכותני, כגון עמדות של אנשים כלפי נושא מסוים, למידע כמותי המאפשר עיבוד והסקה סטטיסטית. השאלון הוא כלי פשוט וקל להפצה, שמאפשר להגיע למספר גדול של אנשים ולקבל נקודות מבט מגוונות על הנושא הנחקר²⁰. עלותו נמוכה ומשך איסוף המידע באמצעותו קצר יחסית. כאשר השאלון ממלא עצמאית

17 James P. Kahan, *Focus Groups as a Tool for Policy Analysis*, 1(1) ANALYSIS OF SOC. ISSUES AND PUB. POL'Y 129 (2001).

18 Saul Mcleod, *Questionnaire Method in Research*, SIMPLY PSYCHOLOGY (December 13, 2023), www.simplypsychology.org/questionnaires.html.

19 ANTHONY R. PRATKANIS, STEVEN J. BRECKLER & ANTHONY G. GREENWALD, ATTITUDE STRUCTURE AND FUNCTION (2014).

20 Kevin B. Wright, *Researching Internet-Based Populations: Advantages and Disadvantages of Online Survey Research*, *Online Questionnaire Authoring Software Packages, and Web Survey Services*, 10(3) J. OF COMPUTER-MEDIATED COMMUNICATION 3 (2005), <https://doi.org/10.1111/j.1083-6101.2005.tb00259.x>.

מתאפשרת אנונימיות של המשיבים, המעמידה יתרון נוסף מכיוון שהיא עשויה להפחית הטיות של ריצוי ובכך להביא לתשובות כנות יותר.²¹

חסרונות השימוש בשאלון

לשאלון מספר חסרונות, להלן כמה מהם: שאלון עשוי להיות לא נגיש לאנשים שאינם יודעים קרוא וכתוב, לאנשים עם מגבלה דוגמת מגבלת ראייה או עם מגבלה קוגניטיבית ולאנשים שאינם דוברים את שפת השאלון; הגמישות בשימוש בשאלונים מועטה, למשל אם המשיב טעה בהבנת השאלות או באופן המענה עליהן, למפיץ השאלון אין אפשרות לעמוד על הטעות ולהבהיר או לתקן אותה עבור משיבים אחרים;²² בשימוש בשאלון עשויה להיווצר הטיה כח שישיבו עליו רק משיבים בעלי מוטיבציה גבוהה;²³ בשאלון עשויות להיות הטיות הנובעות מסדר השאלות שבו ומניסוחן, וכן מנטייה של חלק מהמשיבים לנסות לנחש מהי "התשובה הנכונה" כדי לרצות את מפיצי השאלון.²⁴

שימוש בשאלון בביקורת אפקטיביות של מימוש מדיניות לעיתים מדיניות נוגעת בהיבטים הקשורים לעמדותיהם של בעלי העניין המושפעים ממנה, לדוגמה מדיניות העוסקת בשינוי עמדות כלפי תעסוקת אנשים מבוגרים. אחת הדרכים לחשוף את המידה שבה הגוף המבוקר משיג מטרות הקשורות בעמדות היא שאלון עמדות. דוגמה לשימוש בשאלון עמדות בביקורת אפקטיביות נמצאת בדוח שעסק בטיפול משרד הרווחה באנשים עם מגבלות²⁵. אחת המטרות של משרד הרווחה בטיפול באנשים עם מגבלות היא לאפשר להם

עצמאות מרבית וחירות לקבל החלטות על חייהם. בשאלון שהופץ לאנשים עם מגבלות המתגוררים במסגרות הדיור של משרד הרווחה, הוצגו מרכיבים שונים של חיי היום-יום, והמשיבים התבקשו לדרג באיזו מידה ניתנת להם זכות בחירה לקבל בהם החלטות. מן השאלון עלה כי במסגרות דיור גדולות זכות הבחירה היא במידה מועטה מאוד (ציון ממוצע של 1.4 בסולם 0 - 10). למשל, אנשים עם מגבלות המתגוררים בהן אינם מחליטים מה יהיה סדר היום שלהם ועם מי יגורו.

קבוצת מיקוד ושימושיה

קבוצת מיקוד היא קבוצה של אנשים בעלי עניין משותף או מאפיינים משותפים, ובאמצעות שיח מובנה ואינטראקציה בין המשתתפים אפשר לאסוף מידע על הנושא הנבדק. לרוב קבוצת מיקוד מונה 6 - 12 משתתפים השייכים לאוכלוסיית היעד עבור הנושא הנבדק.²⁶ קבוצת מיקוד התפתחה ככלי בעולם השיווק כדי לזהות את הרגש שחשים צרכנים כלפי מוצרים או פרסומות של מוצרים.

קבוצת מיקוד היא מפגש של אנשים לצורך דיון קבוצתי מונחה בנושא הביקורת, שמטרתו לחשוף מידע שממוקד בחוויה של המשתתפים בתחום הביקורת.²⁷ לדוגמה, מהי החוויה של אנשים עם מגבלות בבואם לקבל שירות מגופים ציבוריים. בשונה משאלון, עיקר הערך המוסף של קבוצת המיקוד הוא בהיבט הרגשי, שכן חוויה תמיד מערבת רגשות, ולכן יש חשיבות רבה להנחיה נכונה של הקבוצה. בקבוצת המיקוד עשוי לעלות מידע מגוון, אולם, כאמור, ייחודיותה של קבוצת המיקוד הוא במידע הרגשי שהיא מעלה.

Gill Marshall, *The Purpose, Design and Administration of a Questionnaire for Data Collection*, 11(2) RADIOGRAPHY 131 (2005). 21

שם. 22

Jelke Bethlehem, *Selection Bias in Web Surveys*, 78(2) INT'L STATISTICAL REV. 161 (2012). 23

Marshall, לעיל ה'ש 21. 24

מבקר המדינה, לעיל ה'ש 7. 25

Frederick W. H. Ho, L. Biggeri & Graham Kalton, *Survey as a Source of Statistics and Factors Affecting the Quality of Survey Statistics*, 73(2) INT'L STATISTICAL REV. 245 (2007). 26

שם. 27

בקבוצה. לבסוף, גם המנחה עשוי להשפיע על המשתתפים במתן רמזים, באופן מודע או לא מודע.

שימוש בקבוצת מיקוד בביקורת אפקטיביות

מדיניות יכולה לעסוק גם בפן הרגשי. לדוגמה, דוח ביקורת בנושא שוויון בתעסוקה ליוצאי שירות צבאי שנעשה במשרד מבקר המדינה האמריקאי, בדק את המידה שבה מיושמת מדיניות של שוויון והכלה ביחס לתעסוקה של חיילים משוחררים מאוכלוסיות שונות, כפי שנקבע בחוק הפדרלי האוסר על הפלייה²⁸. בביקורת כונסו קבוצות מיקוד של חיילים משוחררים מאוכלוסיות שונות, והדיונים בהן התמקדו בקשיים ובאתגרים שחוו לאחר שחרורם מהצבא. ניתוח התכנים שעלו בקבוצות המיקוד חשף שכיחות גבוהה של תחושת חוסר שייכות, בעיקר בקרב קבוצות מיעוט. כך חשפה קבוצת המיקוד כי מדיניות השוויון וההכלה, שנקבעה בחוק הפדרלי, אינה משיגה את מטרתה.

דוגמה נוספת לשימוש בקבוצת מיקוד כדי לבדוק אפקטיביות של מדיניות היא בדיקה של מדיניות העוסקת בשירות ללקוח. לדוגמה, מדיניות משרד הרווחה לטיפול באנשים עם מוגבלות מגדירה שירות מוכווון אדם כערך מרכזי, וכחלק מהטמעתו יש שאיפה להתאים את השירות לצרכים האישיים של כל פונה ופונה, ולתת כבוד למקבל השירות. על כן בביקורת שעסקה בטיפול באנשים עם מוגבלות²⁹, התבקשו אימהות לילדים עם מוגבלות שהשתתפו בקבוצת המיקוד לצייר את חוויית השירות שלהן. מצוירהן ודבריהן עלו תחושות המאבק והתסכול הנובעות מחוויית השירות של אנשים עם מוגבלות ובני משפחתם בבואם לקבל שירות ממערכת הרווחה. כך, עיקרון שירות מוכווון אדם במדיניות משרד הרווחה אינו מתבטא בשירות איכותי לאנשים עם מוגבלות ולבני משפחתם, כפי שהם תופסים אותו.

בשל מורכבות הנושאים שעשויים לעלות בקבוצת מיקוד וההיבט הרגשי המוצף בה, חשוב שאת הקבוצה ינחה מנחה בעל ניסיון²⁸. מכיוון שבמהלך המפגש של קבוצת המיקוד המשתתפים אומרים דברים רבים, חשוב שצופה שאיננו המנחה יערוך תמלול, מדויק ככל האפשר, של השיחה. את ממצאי המפגש יש לשלב בדוח באמצעות ציטוטים, כלומר לא לספר על מה שעלה בקבוצה אלא להביא ציטוט מדויק ומסקנות שעולות ממנו.

יתרונות השימוש בקבוצת מיקוד

קבוצת המיקוד משתמשת בהשפעה הטבעית של אנשים זה על זה: בניגוד לריאיון עם אדם יחיד, אינטראקציה בין חברי קבוצה יכולה לגרות ולעורר תגובות (מילוליות ולא מילוליות), מחשבות, רגשות ורעיונות חדשים בעזרת נקודות מבט מגוונות²⁹. כמו כן, הכלי מאפשר לקבל מידע מאנשים שאינם יכולים לענות על שאלון, כגון כאלה שאינם יודעים קרוא וכתוב³⁰. זאת ועוד, בניגוד לשאלון, בקבוצת מיקוד יכולים לעלות רעיונות או נושאים שהמראיין לא חשב עליהם מראש.

חסרונות השימוש בקבוצת מיקוד

מהמידע הנאסף בקבוצת המיקוד אפשר להגיע לכדי הכללה מוגבלת, שכן מספר המשתתפים בקבוצת המיקוד קטן ועל כן אין הם מדגם מייצג של אוכלוסיית היעד. הרכב קבוצת המיקוד עשוי להיות מוטה, שכן הקבוצה מורכבת מאנשים המוכנים להתנדב לקבוצת מיקוד ועל כן עשויים לחלוק מאפיינים דומים ומוטיבציה רבה יותר להשתתפות. חיסרון נוסף הוא שקבוצת מיקוד אינה אנטימית; על כן נוכחותם של חברי הקבוצה האחרים עשויה להשפיע על המשתתפים, וכך נוצר לחץ חברתי לענות באופן שהולם את הנורמות החברתיות הנוצרות

28 למידע נוסף על הנחיית קבוצות ראו, נאוה רוזנוואסר ולירון נתן **הנחיית קבוצות: מקראה** (1996).

29 Mary Marczak & Meg Sewell, *Using Focus Groups for Evaluation*, CYFERNET – EVALUATION, <https://cales.arizona.edu/sfcs/cyfernet/cyfar/focus.htm>.

30 Deepak Prem Subramony et al., *Using Focus Group Interviews*, 41(8) PERFORMANCE IMPROVEMENT 38 (2002).

31 United States Government Accountability Office, *VA Equal Employment Opportunity: Increased Attention Needed to Improve Program Effectiveness*, GAO (September 12, 2023), <https://www.gao.gov/products/gao-23-105429>.

32 מבקר המדינה, לעיל ה"ש 7.

שיתוף הציבור בבדיקה סובייקטיבית

שימוש בשאלונים ובקבוצות מיקוד מאפשר לבדוק מטרות שמתייחסות להיבטים "רכים" של המדיניות, שפעמים רבות אי אפשר לבדוק אותם באמצעות נתונים הנאספים מהגופים המבוקרים.

לשאלונים ובקבוצות מיקוד בתהליך הביקורת יתרון נוסף, שכן הם מייצרים מעורבות גבוהה של הציבור בתחום הביקורת ובכך מסייעים בהרחבת ההשפעה שיש לדוח הביקורת שיפורסם וכן בחשיפת עבודתו של משרד מבקר המדינה בפני הציבור, שהוא בעל עניין מרכזי בביקורת והמושפע המרכזי מהצלחת יישומה.

סיכום

מימוש מדיניות מצריך השקעה של משאבים - כוח אדם, כסף, תשתיות ועוד. הציפייה הגלומה במדיניות היא כי השקעת המשאבים תביא לשיפור בכיוון שמתווה המדיניות, לדוגמה במצבן של משפחות במצוקה, בשיעור הזכאים לתעודת בגרות ובאיכות השירות הציבורי הניתן לאזרח. משאבים אלו באים על חשבון כיווני פעולה אחרים.

לפיכך חשוב לערוך ביקורת אפקטיביות של מימוש מדיניות כחלק מביקורת המדינה. שכן אם השקעת המשאבים אינה משיגה את מטרות המדיניות, נגרמים שני סוגים של נזקים: אוכלוסיית היעד שכלפיה מכוונת המדיניות אינה נהנית מתוצאותיה ומשאבים חשובים יורדים לטמיון במקום לשמש להשגת מטרות אחרות. התפיסה המוצגת במאמר זה מכוונת לכך שביקורת אפקטיביות של מימוש מדיניות היא ישימה במסגרת ארגז הכלים העומד לרשות צוותי הביקורת. בהתאם לתפיסה זו כדי לערוך ביקורת אפקטיביות על מימוש המדיניות של גוף מבוקר, ראשית יש לזהות את מדיניות הגוף המבוקר בתחום הנבדק, את מטרותיה, את יעדיה ואת הפעולות למימושה. בהתאם לכך, אפשר לתכנן את הביקורת כך שהנתונים שייאספו בה יאפשרו להשיב על

שאלת האפקטיביות של מימוש המדיניות. כך לדוגמה יש לתכנן מבעוד מועד אילו שאלות בשאלון יאפשרו לענות על שאלת האפקטיביות ואילו נתונים יש לאסוף מהגוף המבוקר ומגופים נוספים כדי שיתאפשר לערוך ניתוחים כמותיים איכותיים שיענו אף הם על שאלת האפקטיביות של מימוש מדיניות.

במאמר הוצגו ארבעה כלים לבדיקת אפקטיביות של מימוש מדיניות: שני כלים אובייקטיביים - ניתוח גרסיה וסטטיסטיקה תיאורית, ושני כלים סובייקטיביים - שאלון ובקבוצת מיקוד. ניתוח גרסיה, שאלון ובקבוצת ביקורת דורשים ידע ומיומנות, וסטטיסטיקה תיאורית היא כלי זמין יותר. הכלים השונים מאפשרים לערוך בדיקות בסדרי גודל שונים, החל מבדיקה של מטרה אחת או אמצעי אחד למימוש המדיניות ועד לבדיקה מקיפה של כלל המטרות.

עד היום דוחות ביקורת המדינה בישראל בחנו באיזו מידה הושג יעדה של תוכנית או מיזם שביצע גוף מבוקר, ונעשה שימוש מועט בביקורת אפקטיביות של מימוש מדיניות. מהדוגמאות שהוצגו עולה כי לבדיקת אפקטיביות של מימוש מדיניות חשיבות רבה. הגופים המבוקרים נועדו לשרת את הציבור; המטרות והיעדים של המדיניות שלהם משקפים את מה שהם סבורים שהוא טובת הציבור³³. אם אין הם ממומשים הציבור ניזוק. מאחר שתפקיד מרכזי של משרד מבקר המדינה הוא להגביר את נשיאת האחריות מצד הגופים המבוקרים ולוודא כי הרשויות האחראיות לדאוג לאזרח ממלאות את תפקידן, רצוי ואף מומלץ להשתמש בביקורת אפקטיביות של מדיניות ככלי ביקורת מרכזי.

33 הרחבה על האופן שבו יעדים אמורים לשקף את המצב הרצוי שאליו שואפים להגיע ראו למשל: משרד ראש הממשלה, לעיל ה'ש 3.

נר לאחד נר למאה -
על יישום לקחי
התלונה הפרטית
עבור כלל הציבור

07

צפורה פיליפס, קרן שיין*

תקציר

לא אחת בירורה של תלונה בידי מוסד האומבוסמן הישראלי, הלוא הוא נציבות תלונות הציבור (להלן גם - הנציבות), מעלה כי מעשה או מחדל שעליו הלין מגיש התלונה אינו אירוע של תקלה נקודתית, אלא ליקוי מערכתי חוזר ונשנה בהתנהלות הגוף הנילון. לעיתים בירור התלונה הפרטנית חושף בעייתיות במנגנון, בדפוס הפעולה או בדרך קבלת ההחלטות בגוף הנילון, או שהמעשה שפגע במתלונן פגע או עלול לפגוע באנשים נוספים.

במקרים מעין אלה נציבות תלונות הציבור בוחנת את האפשרות להרחיב את היקף הבירור ולהצביע לפני הגוף הנילון על הצורך לתקן את הליקוי הכללי שהתגלה. תיקון הליקוי המערכתי מחולל שינוי בדרך פעולתו של הגוף הנילון, ויש בכוחו להביא לשיפור בשירות שהוא מעניק לציבור או לכל הפחות למנוע הישנות מקרים דומים.

במאמר זה נבקש לטעון כי תיקון ליקויים מערכתיים מתיישב עם המטרות המשולבות של מוסד האומבוסמן להגן על הפרט מפני פגיעה מכוחו של השלטון וממכבש הבירוקרטיה ולשפר את השירות במינהל הציבורי לטובת הציבור הרחב.

עמדתנו היא כי נציב תלונות הציבור (להלן גם - הנציב) הוא גורם ציבורי וניטרלי שלו המידע, הכלים והסמכויות הנדרשים להביא לתיקון ליקויים מערכתיים באופן יעיל, מהיר, זול ומעשי, ויש אף מקרים שבהם ייתכן שללא התערבותה של הנציבות, הליקויים לא היו מתוקנים כלל. במאמר פרוסים היתרונות המוסדיים של הנציבות בגילוי ליקויים מערכתיים ובהבאתם לידי תיקון, והדברים מומחשים בדוגמאות של תלונות שהתבררו בנציבות. דוגמאות אלו מראות כיצד הפעולות של הנציב הביאו לשיפור השירות לציבור, לקידום השוויון ולתיקון ליקויים מערכתיים במינהל הציבורי. כל זאת מבסס את טענתנו כי במקרים רבים נציבות תלונות הציבור היא הגוף המתאים להביא לתיקון ליקויים מערכתיים במינהל הציבורי.

מבוא | סמכותה של הנציבות והכלים שברשותה | התפתחות התיק המערכתי |
נציבות תלונות הציבור - הגוף לטיפול בליקויים כלליים | סיכום

* עו"ד צפורה פיליפס ועו"ד קרן שיין הן סגניות מנהלות אגפים בנציבות תלונות הציבור.

דוגמה נוספת לתיקון ליקוי כללי עולה בעקבות תלונה של אם לילדים הלומדים בבית ספר של הזרם הממלכתי חרדי (להלן - ממ"ח) בירושלים ומתגוררים ביישוב בתחום המועצה האזורית גוש עציון. האם התלונה שהמועצה האזורית לא שילמה לעיריית ירושלים את אגרת תלמידי החוץ עבור ילדיה והיא נאלצה לשאת בעצמה בתשלום האגרה.

הנציבות קבעה כי מאחר שבתחום השיפוט של המועצה האזורית אין בית ספר השייך לזרם החינוכי ממ"ח, ונוכח הזכות של הורה לבחור בזרם החינוכי שאליו שייך המוסד החינוכי שבו ילמדו ילדיו, הרשות המקומית הייתה אמורה לשאת בתשלום האגרה, ועליה להחזיר לאם את האגרה ששילמה. עקב הבירור, החזירה המועצה את התשלום לא רק לאם שהתלונה, אלא גם להוריהם של שישה ילדים אחרים תושבי המועצה האזורית שלומדים באותו בית הספר.²

אם בדוגמה הראשונה ראינו כיצד תלונה של יחיד יכולה להביא לשיפור כללי במערכת לטובת הציבור הכללי, בדוגמה זו אנו רואים שתלונה של יחיד יכולה להביא סעד קונקרטי לקבוצה מוגדרת שלא כל חברה פנו לנציבות תלונות הציבור. ואכן פרט לעובדה ש"על הנציבות להיות גוף אובייקטיבי מקצועי ונגיש לברר תלונות המתקבלות מכל אדם לשם הבטחת זכויותיו ולמען קידום שירות ציבורי יעיל והוגן לחברה על כלל רבדיה", הדגיש הנציב וקבע בחזונו:

אני רואה חשיבות רבה גם בשימוש בתלונה בודדת כמנוף לתיקון כללי. יש שבירור תלונה מעלה תיקון כללי המשפיע על ציבור רחב של אנשים ולא רק על המתלונן שפנה לנציבות. במקרים כאלה מצביעה הנציבות על הצורך לתקן את הליקוי הכללי, הן כדי להקל עד כמה שניתן על מי שכבר נפגעו ממנו, והן כדי למנוע פגיעה בעוד אנשים בעתיד.³

לנציבות תלונות הציבור פנה תושב תל אביב ששילם באיחור את חשבון הארנונה שלו באמצעות המענה הקולי הממוחשב של העירייה. הוא שילם את יתרת החוב כפי שנמסרה לו במענה הממוחשב, ובסיום התהליך קיבל הודעה קולית כי התשלום בוצע. התושב סבר כי שילם את החוב במלואו, אולם לאחר זמן מה קיבל מהעירייה הודעה בדואר על יתרת חוב בסך 13 ש"ח - עלות התראה לתשלום החוב שנשלחה אליו עוד לפני שהסדיר את התשלום.

התושב פנה לנציבות תלונות הציבור וטען כי בעת ביצוע התשלום המענה הממוחשב היה אמור ליידע אותו בסכום החוב המדויק והמלא. לאחר בדיקת המקרה, קבעה הנציבות כי העירייה מטעה את המשלמים, הסוברים שלאחר שהתקבל אישור התשלום במענה הקולי לא נותר להם עוד חוב לעירייה. בעקבות הבירור הודיעה העירייה לנציבות כי שינתה את ההגדרות במענה הממוחשב, וכיום יתרת החוב המוצגת בעת התשלום באמצעות המענה הממוחשב היא מדויקת וסופית וכוללת הן את החוב והן את הוצאות האכיפה והגבייה, אם היו כאלה. הנציבות פנתה בעניין גם למרכז השלטון המקומי כדי שיבחן כיצד פועלות שאר הרשויות המקומיות בארץ בעניין זה.¹

מקרה זה מדגים כיצד בירור תלונה של אדם יחיד על דרישה לתשלום 13 ש"ח הביא לשיפור המערכת הממוחשבת של העירייה לטובת כלל תושבי העיר והמשתמשים במערכת, כך שתלונה אחת יחידה הביאה לתיקון של ליקוי כללי. יתרה מכך, הסעד היחיד שניתן לתושב במקרה הזה היה בתיקון הליקוי הכללי, ולא ניתן סעד פרטני לפנייה שלו, שכן הנציבות לא הורתה לעירייה לבטל את חובו של התושב אלא פעלה אך ורק לתיקון המערכת הממוחשבת לטובת כלל הציבור. זאת ועוד, הנציבות העלתה את הנושא בפני המרכז לשלטון המקומי, כדי שיבחן אם יש מקום לשפר את השירות ולהביא לתיקון כללי נרחב יותר ברשויות מקומיות אחרות במדינה.

1 נציב תלונות הציבור דוח 46 לשנת 2019 73 (2020).

2 נציב תלונות הציבור דוח 49 לשנת 2022 237 (2023).

3 נציב תלונות הציבור, לעיל ה"ש 1, בעמ' 2.

בהמשך המאמר נתאר את ההתפתחות שחלה בנציבות תלונות הציבור במרוצת השנים בבירור תלונות שהצביעו על ליקוי כללי, גם אם התלונה הפרטנית נפתרה ועניינה הספציפי בא על הסדרו. נציג את הסיבות לכך שנציבות תלונות הציבור היא גוף מתאים במיוחד במקרים רבים להביא לתיקון ליקויים כלליים במינהל הציבורי, ובין היתר נדון ביתרונות המוסדיים של הנציבות בגילוי ליקויים מערכתיים ובהבאתם לידי תיקון. עתה נפנה להצגת הסמכויות והכלים העומדים בידי נציבות תלונות הציבור.

סמכותה של הנציבות והכלים שברשותה

לפי סעיף 37 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] (להלן - חוק מבקר המדינה), נציבות תלונות הציבור מוסמכת לברר תלונה על "מעשה שהוא בניגוד לחוק או ללא סמכות חוקית או בניגוד למינהל תקין או שיש בו משום נזק או יתירה או אי צדק בולט".

לעמדתה של מבקרת המדינה ונציבת תלונות הציבור לשעבר כב' השופטת בדימוס מרים בן-פורת, בחר המחוקק הישראלי להציב את נציב תלונות הציבור בישראל בשורה אחת עם אומבודסמנים אחרים שמוענקת להם סמכויות רחבות - כלומר אומבודסמנים שסמכויותיהם אינן מוגבלות לטיפול בנושאים של אי-תקינות מינהלית או בנושאים שאי אפשר לבררם בפני גוף שיפוטי או מעין שיפוטי⁴. כראיה היא מפנה לסעיף 37 לחוק מבקר המדינה, שממנו אפשר ללמוד שהעילות להגשת תלונה לנציבות תלונות הציבור הן רחבות יותר מעילות של אי-תקינות מינהלית או של נושאים שאי אפשר לבררם בפני גוף שיפוטי. החוק מאפשר להגיש תלונה על כל מעשה או

מחדל של גוף ציבורי, כולל מעשים הנתונים לביקורת שיפוטית כמו פעולות לא חוקיות או ללא סמכות חוקית, ולרבות מעשים שיש בהם משום נזק או יתירה או אי-צדק בולט, שהן עילות של צדק טבעי.

גם הכלים שניתנו בידי נציב תלונות הציבור לבירור תלונות מעידים על הסמכות הרחבה שניתנה לו. לעניין זה החוק קובע כי הנציב יכול לברר את התלונות "בכל דרך שיראה"⁵, ויש בסמכותו לדרוש מכל אדם או גוף להמציא לו חומר העשוי, לדעתו, לעזור לו בבירור התלונה; מי שהתבקש להמציא חומר או ידיעה, חלה עליו החובה לעשות כן.

למברר התלונה שיקול הדעת הבלעדי מהי הדרך הטובה ביותר לבירור העניין, והוא קובע את היקף הבירור, את הגורמים שמהם יבקש תשובות לשאלותיו ואיזה חומר ידרוש מהם. הכלל המנחה את מברר התלונה הוא התועלת שבדבר⁶. המברר הוא בעל היוזמה להחליט כיצד לברר נושא העומד לבדיקתו, הוא אינו קשור להוראות שבסדר דין או בדיני ראיות, ואין הוא תלוי רק בעדויות שמביאים בפניו המתלונן או הגוף הנלוו⁷.

נוסף על הסמכות הרחבה והכלים הנרחבים, העניק המחוקק לנציב סמכות רחבה למתן סעד לפונים ולתיקון הליקויים שמתגלים מבירור תלונות הנמצאות מוצדקות. סעיף 43(א) לחוק קובע כי הנציב רשאי "להצביע בפני מי שהתלונה עליו ובפני הממונה על הצורך בתיקון ליקוי שהעלה הבירור ועל הדרך והמועד לתיקונו". ההצבעה היא כלי אפקטיבי ומוכח לתיקון ליקויים, והגופים הנלווים ברובם המוחלט מקבלים את עמדת הנציב ופועלים ליישומה. הנציבות אף יכולה להסב את תשומת ליבם של הגופים הנלווים לליקוי כללי שהתגלה אגב בירור תלונה, אפילו אם התלונה עצמה נמצאה בסופו של דבר

4 מרים בן-פורת פירוש לחוקי היסוד, חוק יסוד: מבקר המדינה 29 (2005). ראו גם ב"ץ 453/84 איתורית שירותי תקשורת בע"מ נ' שר התקשורת, פ"ד לה 617 - 618 (1985): "בשורה ארוכה של עניינים קיימת חפיפה בין סמכותו של הנת"צ [נציב תלונות הציבור] לבין סמכותו של בית המשפט הגבוה לצדק".

5 סעיף 41 לחוק מבקר המדינה. הנציבות אכן משתמשת בארגז כלים מורחב מעבר לעיון במסמכים ותשאול, ובמקרים המתאימים, מבררי התלונות יוצאים לשטח לבירור תלונה או נוהגים כלקוח סמוי כדי לחשוף בחשאי מידע על התנהלותו של הגוף הנלוו (וראו להלן ה"ש 7).

6 סעיף 41(ד) לחוק מבקר המדינה.

7 לפירוש על ארגז הכלים העומד לרשות נציבות תלונות הציבור ראו נציב תלונות הציבור, לעיל ה"ש 2, בעמ' 36 - 47.

לא מוצדקת או שהבירור בה הופסק, ולהעלות בפניהם את הצורך לתקן את הליקוי למניעת מקרים דומים.⁸

לנציב תלונות הציבור יש אפוא סמכות רחבה לקבוע את היקף היריעה שעליה יתפרס בירור התלונה, ולפעול מתוך שיקולים תועלתניים בבואו לברר תלונה - התועלת למתלונן, התועלת לציבור והתועלת לשירות הציבורי. עוד בסמכותו להורות על הצורך בתיקון ליקוי שנמצא ועל הדרך והמועד לתיקונו.

לצד הסמכות הרחבה שניתנה לנציב, הוטלו גם מגבלות לסמכותו. אחת המגבלות הקבועה בחוק היא שעל מגיש התלונה להיות אדם שנפגע במישרין מהמעשה או המחדל של רשויות השלטון שעליו הוא מליץ.⁹ נציב תלונות הציבור אינו מוסמך ליזום בדיקה של נושא במינהל הציבורי כראות עינו, אלא נדרש לנושא רק כאשר מתלונן שנפגע פונה אליו. במובן זה כשם שפועל בית המשפט כך פועלת גם הנציבות - עד שלא מתקבלת תלונה בנציבות תלונות הציבור, אין לנציב סמכות לפעול ולהכריע בעניין מסוים.

הפרשנות שנתנו נציבי תלונות הציבור להוראת חוק זו היא שאם אדם שנפגע במישרין הגיש תלונה, אין החוק מגביל את התיקון של הליקוי לטובת מגיש התלונה, אלא הנציב מוסמך לסמן את הדרך לתיקון הליקוי לטובת כלל הציבור. למשל, הנציבות יכולה להורות על הצורך לתקן נוהל לקוי, תיקון שעשוי להשפיע על הציבור הרחב ולא רק על המתלונן שהגיש את התלונה. לעניין זה יפים דברי נציב תלונות הציבור הראשון, ד"ר יצחק ארנסט נבנצל, בהרצאה בוועידת האומבוסדמנים הבין-לאומית בספטמבר 1976:

התפתחות התיק המערכתי

הדרך הברורה ביותר להשיג השפעה עקיפה - שמשמעה להשיג משהו שמעבר למה שמעניין את המתלונן המסוים בנושא תלונתו - היא בהפקת לקחים כלליים מהמקרה הבודד. דוגמא מהסוג הנידון היא כאשר האומבוסדמן מייעץ לרשות שכנגדה הופנתה תלונה, לשנות נוהג כלשהו, או אף את הוראות הנוהל שמבססות נוהג זה, והרשות מגשימה את השינוי המומלץ.¹⁰

זאת ועוד, אם הבירור מעלה ליקוי שפגע במתלונן וגם בקבוצת אנשים נוספים שלא פנו לנציבות, הנציב יכול להחליט על מתן סעד לקבוצה כולה ולא רק למתלונן שפנה, ועל כך נפרט בהרחבה בהמשך. עוד נבקש לטעון כי נציב תלונות הציבור לא רק מוסמך להביא לתיקון ליקויים כלליים במקרים המתאימים, אלא בעשותו כן, הוא גם פועל בהגנות וביעילות הראויות לגוף מינהלי, ממלא חובות נאמנות למטרה הציבורית ולציבור הכללי, ומקדם את עקרון השוויון המינהלי בשירות הציבורי. נבקש להראות שנציבות תלונות הציבור היא גוף מתאים להביא לתיקון ליקוי כללי ונציג את היתרון בבירור תלונה בנציבות לעומת הליכים בגופים אחרים, בהיבט של מהירות ואפקטיביות. עתה נעבור לתאר את התפתחותו של התיק המערכתי בנציבות ואת יתרונותיו הבולטים.

באחת הדוגמאות שהובאו לעיל ראינו כי נציבות תלונות הציבור פעלה לשם מתן סעד קונקרטי לקבוצה מוגדרת שלא כל חברה פנו אליה בתלונה. ואולם לא כך היו פני הדברים מאז ומעולם. בשנת 2014 למשל פנתה לנציבות תלונות הציבור

8 כך פעלה נציבות תלונות הציבור בשנת 2014 בתלונה בעניין תשלום דמי כיתוח תשתיות, אשר הבירור בה הופסק כיוון שהחל הליך בבית המשפט אשר מנע מהנציבות להמשיך בבירור התלונה נוכח סעיף 38(5) לחוק מבקר המדינה. אומנם לא היה אפשר לקבוע עמדה בתלונה, אולם הממצאים שהעלה הבירור עד להפסקתו העלו ליקוי כללי בפעולתו של הגוף הנלוו וממצאים אלה הובאו לידיעת הגוף.

9 לפי סעיף 37 לחוק רשאי גם אדם אחר להגיש תלונה בשמו של האדם שנפגע, אם קיבל הסכמתו של הנפגע להגשת התלונה, וזאת לשביעות רצונו של הנציב. המחוקק גם ייחס מעמד מיוחד לתלונות של חברי כנסת אשר רשאים להגיש תלונה בשם אדם אחר.

10 יצחק א' נבנצל 'היבטים על השפעתו של האומבוסדמן' **עיונים בביקורת המדינה** 25 56 (1997). גם נציבת תלונות הציבור כב' השופטת בדימוס מרים בן-פורת הורתה על שינוי הוראת קבע של משטרת ישראל, מעבר לסעד האישי שניתן למתלונן. ראו נציב תלונות הציבור **דוח 18 לשנת 1989** 40 - 45 (1990). נציב תלונות הציבור כב' השופט בדימוס יוסף שפירא אף הגדיל לעשות, ובעקבות תלונות רבות שהתקבלו על חסימת אנשים מדפי פייסבוק של אנשי ציבור ציין את הצורך לקבוע נהלים בנושא דפי פייסבוק של גופים ואנשים ציבוריים, שיעלו בקנה אחד עם הזכות לחופש הביטוי ויכללו "אמצעי תגובה מידתיים שיינקטו נגד המפרים את מדיניות השימוש בדף, כגון אזהרה קודם מחיקה או חסימה לזמן מוגבל", ראו נציב תלונות הציבור **דוח 43 לשנת 2016** עמ' 39 - 42 (2017).

גמלאית של עיריית באר שבע בתלונה על שבמשך שנים ניכתה העירייה מהגמלה החודשית שלה 30 ש"ח והעבירה אותם לוועד העובדים. היא טענה שהעירייה עשתה זאת ללא סמכות ובלי לבקש את הסכמתה לכך. בהמשך לתלונה, פנו אל נציבות תלונות הציבור עוד 58 גמלאים של העירייה בתלונה זהה (להלן - תלונת הגמלאים).

לאחר בירור, קבעה הנציבות כי תלונת הגמלאים מוצדקת כיוון שהעירייה פעלה ללא סמכות בביצוע הניכוי האמור, והעירייה הודיעה לנציבות שהיא החליטה להפסיק לנכות את הסכום לכלל גמלאיה מכאן ואילך. ואולם הנציבות קבעה כי לא די בכך, אלא שעל העירייה להשיב לאותם הגמלאים שפנו לנציבות את הסכומים שנוכו מהקצבה שלהם, וזאת עד שבע שנים אחורנית.

המקרה העלה סוגיות שונות לפתחה של הנציבות, ובהן השאלה אם יש מקום להרחיב את השבת הכספים גם לגמלאים של העירייה שלא פנו לנציבות תלונות הציבור. לאחר דיונים רבים בנושא, החליטה הנציבות שבמכלול השיקולים אין מקום להורות על השבת הכספים למי שלא פנה לנציבות בתלונה, אך יש מקום ליידע את כולם על זכותם לדרוש את ההשבה מהעירייה, ועל כן קבעה הנציבות שעל העירייה לשלוח לכל גמלאיה - כ-1,300 גמלאים - הודעה על החלטה זו של הנציבות¹¹. בסופו של דבר החליטה העירייה להשיב את הכספים לכל גמלאיה ללא צורך בהגשת תלונה לנציבות. וכך, בעקבות בירור שהתחיל בשל תלונה של גמלאית יחידה, קיבלו כל גמלאי עיריית באר שבע סעד צופה פני עתיד - הפסקת הגבייה - וגם סעד כלפי העבר, קרי השבת הכספים.

הסוגיות שעלו בעקבות בירור תלונות רבות כל כך בנושא אחד הביאו את נציבות תלונות הציבור לדון בדרך הנכונה לטפל בתלונות מסוג זה, הן מבחינה מהותית והן מבחינת תהליכי העבודה בנציבות¹². סוגיה נוספת שעלתה בדיונים הקשורה בכך הייתה סמכותה של הנציבות ליזום טיפול בנושאים כלליים שאין בהם כדי לתת סעד למתלונן שפנה לנציבות באותו העניין, אם משום שהמתלונן עצמו לא זכאי לסעד ואם משום שהוא כבר קיבל סעד פרטני.

במדינת ישראל, ורק במדינת ישראל, האומבדסמן מכהן גם כמבקר המדינה, ומשכך הסמכות ליזום בירורים כולליים ומערכתיים של מבקר המדינה נתונה בידי אותו אדם שהוא גם נציב תלונות הציבור. במשך שנים רבות כאשר תלונה שהוגשה לנציבות העלתה היבט הנוגע לכלל הציבור וחשש לליקוי כללי שיש לתקנו, נהגו מבררי התלונות בנציבות להפנות את הנושאים לידיעת אגפי הביקורת הרלוונטיים במשרד מבקר המדינה ולהשאיר לשיקול דעתם אם יש מקום להשתמש במידע בעבודת הביקורת¹³. אולם ביקורת המדינה קובעת לעצמה את נושאי הביקורת, ויש לה אילוצים משלה, כך שבפועל נושאים רבים שהועברו מנציבות תלונות הציבור לידיעת יחידות הביקורת, לא שובצו בתוכנית העבודה של ביקורת המדינה, ומשום כך נותרו ללא טיפול.

כן יש לתת את הדעת על כך שהגם שביקורת המדינה מעיינת בתלונות שהתקבלו בנציבות תלונות הציבור ומשתמשת בהן כמקור נוסף לקביעת תוכנית הביקורת שלה, הרי דוח הביקורת, שהוא התוצר של עבודת הביקורת, לרוב לא מעניק סעד ממשי ליחיד או לקבוצה. נציבות תלונות הציבור היא הגורם המוסמך לפי החוק לקבוע כי יש לתת סעד ממשי ליחיד או לקבוצה,

11 נציב תלונות הציבור דוח 42 לשנת 2015 81 (2016).

12 הנציבות דיווחה בדוח השנתי לשנת 2014 כי מספר התלונות שהתקבלו על עיריית באר שבע בשנת 2014 עמד על 122 תלונות, ובכלל זה 58 תלונות של הגמלאים שכל אחת מהן נמצאת מוצדקת. משכך, אחוז התלונות המוצדקות על העירייה עמד על 53.3%, בעוד ממוצע התלונות המוצדקות באופן כולל עמד על 30.5%, כך עיריית באר שבע הייתה במקום השלישי בין הגופים באחוז התלונות המוצדקות. עיריית באר שבע הביעה הסתייגותה מספירת התלונות הרבות כתלונות נפרדות וטענה שבעצם מדובר בתלונה מוצדקת אחת. בעקבות כך החלה הנציבות בכיתוח כלים כדי לזהות ולטפל בתלונות המצביעות על ליקוי כללי שיכולות להביא לתיקון מערכתי שישפיע באופן ישיר על כלל הציבור, גם על אלה שלא פנו לנציבות, תוך התחשבות בהצגת הנתונים בצורה שתשקף באופן מדויק יותר את הנתונים שמפרסמת הנציבות. הצעה של כותבות מאמר זה במקרה של ליקוי כללי שעלה במספר תלונות דומות או זהות ושתוקן, היא לקבוע כי התלונה מוצדקת בתיק מערכתי אחד, ואילו בתיקי התלונות הפרטניות להימנע מקביעת עמדה, ולסגור את התלונה בעילת הפסקת בירור, ובכך לשמור על דיווח הוגן יותר כלפי הגוף הנילון של אחוז התלונות המוצדקות.

13 ראו מרים בן-פורת, "ניסיון האומבדסמן (נציב תלונות הציבור) בישראל" עיונים בביקורת המדינה 56 (1997): 13. "כששורה של תלונות - ולא פעם, אפילו תלונה בודדת - מצביעה על מגמה מסוימת המצדיקה בדיקת המבקר, הוא יעניק למתלונן, בתור נציב, את הסיוע הנדרש, ובו בזמן, בתור מבקר, יבדוק את ההליכים שהובילו לתלונה".

בכך שהיא מעלה בפני הגוף הנילון את הליקוי וקובעת את הדרך והמועד לתיקונו. שכן, כאמור, הנציב רשאי להורות לא רק על הצורך בתיקון הליקוי, אלא גם על הדרך המתאימה לתיקונו. עולה כי במקרים רבים הדרך המתאימה לתיקון הליקוי היא תיקון כללי ומערכתי באופן שישיפיע לא רק על האדם שהתלונן בנציבות והביא את הנושא לידיעת הנציב, אלא גם על אנשים נוספים שלא פנו לנציבות ושיתייכים לקבוצה מוגדרת או על הציבור כולו.

לסיכום, דרכי העבודה וההתאמה האפשריות הנובעות מבירור תלונה בנציבות לעומת דוח ביקורת יכולות להיות שונות. הגם שבסיום הליך בדיקה הן הנציבות והן ביקורת המדינה עשויות למצוא שיש ליקוי כללי, בידיה של הביקורת לתת המלצה לתיקון הליקוי ולעקוב אחר יישומה ואילו בידי הנציבות יש אפשרות להורות על הצורך לתת סעד ממשי למתלונן או לקבוצת אנשים ולהביא לתיקון הליקוי הכללי באופן מיטבי.

לכן עם הזמן, החלה נציבות תלונות הציבור לערוך בעצמה בירורים מערכתיים בתלונות שבירורן העלה ממצאים שהעידו על ליקוי כללי. בהתאם, במקרים המתאימים קביעתו של הנציב הורחבה כך שתכלול גם מתן סעד לציבור שלא פנה בתלונה לנציבות, אך נפגע גם הוא מאותו ליקוי שהתגלה בעקבות בירור של תלונה שהוגשה לנציבות.

אירועים חיצוניים במדינה ובעולם השפיעו גם הם על התפתחות התיק המערכתי בנציבות תלונות הציבור, ולהלן נדון בהרחבה בשניים מהם - משבר הקורונה ומלחמת חרבות ברזל.

משבר הקורונה

אזרחים רבים נפגעו מהמשבר שחל עקב פרוץ מגפת הקורונה, וחלקם נזקקו לשירותים של גופים ציבוריים. למשל, עסקים רבים נקלעו למשבר כלכלי ומספר גדול של תושבים פוטרו מעבודתם או נאלצו לצאת לחופשה ללא תשלום (חל"ת) ועל

כן רבים פנו אל המוסד לביטוח לאומי בתביעה לדמי אבטלה. המוסד לביטוח לאומי התקשה להתמודד עם כמות כה גדולה של תביעות שהוגשו בפרק זמן קצר, ובהתאם, בנציבות התקבלו מספר רב של תלונות על המוסד בנושא דמי אבטלה בגין עיכוב בטיפול בתביעות לדמי אבטלה, אי-תשלום דמי אבטלה, ליקויים בתפקוד מוקדי השירות של המוסד ועוד. אותם נושאי תלונה הועלו בידי מספר רב של פונים, ובעקבות בירור התלונות התגלו ליקויים כלליים בפעילות המוסד לביטוח לאומי בתקופת המשבר.

אחת התלונות שהתבררה בנציבות בתקופת הקורונה והביאה לתיקון ליקוי מערכתי שפגע בקבוצה מוגדרת קשורה בסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים במשרד הכלכלה (להלן - הסוכנות). מדובר בעסקים שביקשו לקבל הנחה מיוחדת בארנונה (להלן - הנחת קורונה) שהוענקה לעסקים שהכנסותיהם נפגעו עקב משבר הקורונה¹⁴. שלא כמו בקשות להנחות בארנונה המוגשות לאישור הרשות המקומית שבה ממקם הנכס שבגינו מבוקשת ההנחה, הבקשה להנחת קורונה הוגשה לסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים, שהוסמכה לאשר או לדחות את הבקשה על בסיס מידע שקיבלה מרשות המיסים בישראל (להלן - רשות המיסים). הרשויות המקומיות העניקו את ההנחה לעסקים על בסיס האישור שקיבלו מהסוכנות.

בירור שערכה הנציבות בשתי תלונות דומות שהגישו אליה בעלי עסקים שונים, העלה כי הסוכנות דחתה את בקשותיהם להנחת קורונה מנימוק שגוי ושלא בהתאם לחוק¹⁵, בשעה שהמבקשים היו זכאים להנחה מכוח זכאותם למענק סיוע מרשות המיסים. בעקבות הבירור, אישרה הסוכנות את הבקשות, ובעלי העסקים קיבלו את הנחת הארנונה.

אך הנציבות לא הסתפקה בכך וביקשה מהסוכנות לאתר את כל העסקים שבבקשותיהם נדחו באותה עילה שגויה, ולהודיע להם שביכולתם להגיש בשנית את הבקשה. הנציבות גם ביקשה מהסוכנות לשנות את הנוסח של מכתב הדחייה ולהבהיר לעסקים שייתכן כי הם זכאים להנחת קורונה כל עוד

14 תקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), התשנ"ג-1993, סעיף 33א.

15 נציב תלונות הציבור, לעיל ה"ש 2, בעמ' 53, 140 - 142.

ליקויים כלליים באמצעות תלונה של יחיד או רבים, אך משבר הקורונה הבליט את הנושא ואת חשיבותו.

הבירור הארוך מהרגיל שנדרש לפעמים במקרים המעלים חשש לליקוי מערכתי עלול לעכב מתן תוצאה מהירה לפונה היחיד ואף לכגוע בנתונים על משך זמן הטיפול בתלונה כאשר עניינו של הפונה כבר טופל ואילו הנציבות ממשיכה לברר את התלונה כדי להביא לתיקון הליקוי הכללי. כדי לאפשר את הבירור המעמיק הנדרש במקרים המתאימים וכדי שהנתונים לגבי מספר התלונות ומשך זמן בירור התלונה יהיו מדויקים, פיתחה הנציבות במערכת הממוחשבת שלה כלי הקרוי "תיק מערכתי". התיק המערכתי מאפשר לנציבות להמשיך ולטפל בליקויים כלליים גם כאשר הטיפול בתלונה הפרטנית שהגיש המתלונן הסתיים, והוא מאפשר לנציבות להעמיק ולברר ליקויים כלליים ובסופו של דבר גם להעניק סעד במקרים המתאימים לקבוצת אנשים שלא פנו לנציבות בבקשה לקבל סעד.

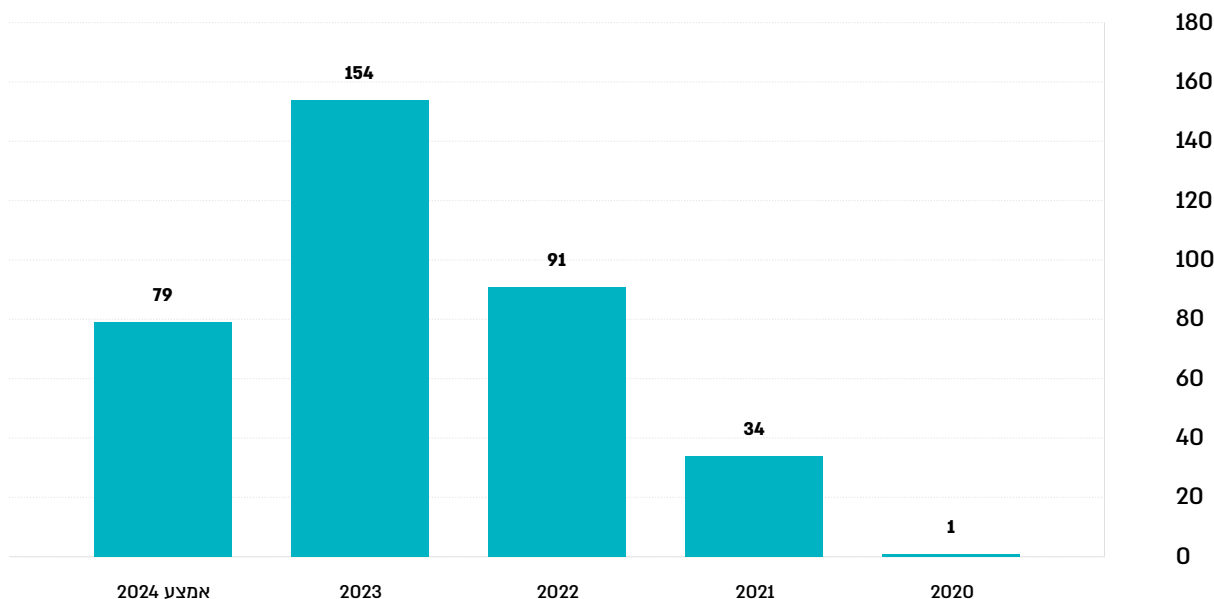
מאז פיתוח ה"תיק המערכתי" בסוף שנת 2020 ועד אמצע שנת 2024 נפתחו בנציבות 359 תיקים מערכתיים, כמתואר בתרשים 1 להלן.

קיבלו מענק סיוע מרשות המיסים, ובאפשרותם לפנות שוב לסוכנות עם אסמכתה על קבלת המענק. הסוכנות קיבלה את עמדת הנציבות - היא איתרה 1,370 עסקים שנדחו קודם לכן מהנימוק השגוי, והודיעה להם שאם קיבלו מענק סיוע הם זכאים להנחה ושבאפשרותם לפנות שוב בצירוף המסמכים, ואף תיקנה את הנוסח של הודעת הדחייה הנשלחת לפונים לפי המלצת הנציבות.

מעקב שערכה הנציבות לאחר מכן העלה שכמה עסקים אכן פנו ואושרה להם ההנחה. למעשה, בעקבות הבירור של הנציבות בשתי תלונות פרטניות על הנחת קורונה, ניתן סעד לקבוצה גדולה של עסקים שכבר הגישו את הבקשה וגם תוקנה הודעת הדחייה לעסקים שעוד יגישו בעתיד את הבקשה.

ריבוי התלונות שבירורן העלה ליקויים כלליים בתקופת הקורונה האץ את הנציבות לבחון את הדרך המיטבית לטיפול בתלונות המתאפיינות בפוטנציאל להביא לתיקון שיש בו להשפיע על קבוצה של אנשים מעבר למתלוננים שפנו לנציבות. כאמור, עוד לפני משבר הקורונה החלה הנציבות לשים דגש על תיקון

תרשים 1: התפלגות פתיחת תיקים מערכתיים משנת 2020 ועד אמצע 2024



בדוח נציב תלונות הציבור לשנת 2023 (דוח מס' 50) יוחד פרק לטיפול בתלונות מערכתיות, ותלונות אלה מסומנות בכל דוחות הנציבות בסימן המיוחד "תיקון ליקוי כללי".

נוסף על היתרון הטכני של התיק המערכתי, השומר על אמינות הנתונים ומאפשר לסיים את הטיפול בתלונות הפרטניות בזמן קצר לצד המשך טיפול מעמיק בנושא הכללי שעלה מהן, הגדרתו במערכת של הנציבות מגבירה את המודעות של מבררי התלונות לפוטנציאל הנציבות לעסוק בנושאים כלליים ולשפר את השירות הניתן לציבור רחב, ויש בה כדי להקל על מברר התלונות בטיפול ובמעקב אחר תיקים אלה.

מלחמת חרבות ברזל

מלחמת חרבות ברזל, שפרצה בעקבות מעשי הטבח שביצעו ארגון הטרור חמאס ושותפיו ביעדים אזרחיים וצבאיים בישראל בשבעה באוקטובר 2023, הביאה אף היא לריבוי תלונות לנציבות. בין התלונות היו כאלה שהעלו חשש לקיומם של ליקויים מערכתיים פרט לפגיעה במגיש התלונה, כפי שאירע בתקופת משבר הקורונה. לדוגמה, הנציבות קיבלה תלונות רבות על משרד התיירות מתושבים מעוטף עזה ומצפון המדינה, אזורים סמוכים לאזורי הלחימה, שפוטנו מבתיים למלונות. המתלוננים הלינו בנושאים שונים כגון התנאים במלונות שאליהם פונו, תשלום מענקי אכלוס או אי-זמינות במוקד הטלפוני שהקים משרד התיירות לצורך מתן שירות לאותם מפונים. הנציבות ביררה הן את התלונות על מענק האכלוס והן את התלונות על המוקד הטלפוני באופן מערכתי.

מענק אכלוס הוא מענק שמשלם המוסד לביטוח לאומי למפונים מבתיים עקב המלחמה בגין תקופה שבה לא שהו במלון במימון המדינה¹⁶. במקרה של מחלוקת בין מפונה לבין בית מלון על תאריכי שהייה במלון ועל גובה מענק האכלוס שהמפונה

זכאי לו, רשאי המפונה להגיש ערעור למשרד התיירות. ואולם משרד התיירות לא הצליח לטפל כראוי בערעורים, והתקבלו בנציבות תלונות רבות של מפונים בעניין זה. הנציבות החלה בבירור מערכתי של הנושא, וכן נערכה פגישה משותפת בין נציגים של משרד התיירות, משרד האוצר ומשרד המשפטים ובה הוחלט על מתווה פעולה במקרים אלה. הנציבות ביקשה ממשרד התיירות ליישם את המתווה לגבי כל אחד מהמתלוננים שפנו אליה, וכמו כן, משהוחלט על מתווה לטיפול במקרים אלה, עליו להיות זמין לציבור המפונים כולו.

גם נושא אי-זמינות המוקד בורר במסגרת תיק מערכתי, כדי להשיג את אחת מהמטרות שקבע נציב תלונות הציבור - קידום שירות ציבורי יעיל והוגן לחברה על כלל רבדיה.

תלונה נוספת שהביאה לתיקון של ליקוי מערכתי התקבלה מחייל מילואים אשר גויס לשירות מילואים לפני פרוץ המלחמה ושירת עד 25.10.23. הוא קיבל תגמולי מילואים מהמוסד לביטוח לאומי בשיעור של 215 ש"ח ליום, אף שבמהלך המלחמה התגמול המזערי ליום מילואים הוגדל ל-300 ש"ח ליום. המוסד לביטוח לאומי טען כי כיוון שהמתלונן גויס לשירות מילואים לפני פרוץ המלחמה, התעריף שחל עליו הוא התעריף שחל ביום הראשון של השירות, כלומר הוא זכאי לתגמול של 215 ש"ח ליום לכל תקופת השירות.

הנציבות ציינה בפני המוסד לביטוח לאומי כי יש משום אי-צדק בהבדל בין התשלום למתלונן לבין התשלום לחיילי מילואים שגויסו לשירות מילואים אחרי 7.10.23. המוסד לביטוח לאומי קיבל את עמדת הנציבות, ושולמו למתלונן ההפרשים בתגמול החל מיום 7.10.23. המוסד לביטוח לאומי גם איתר כ-300 חיילי מילואים משרתים שגויסו עוד לפני פרוץ המלחמה, ומתוכם 46 חיילים ששולם להם תגמול נמוך מ-300 ש"ח ליום. בעקבות הבירור, שולמו הפרשים ל-46 חיילי המילואים האלה¹⁷.

16 מפונים פונו למלונות על ידי המדינה או מצאו פתרונות דיור באופן עצמאי.

17 נציב תלונות הציבור דוח שנתי 50 לשנת 2023 89 (2014).

נציבות תלונות הציבור - הגוף לטיפול בליקויים כלליים

מכל המפורט לעיל עולה המסקנה שהנציבות מוסמכת וכן פועלת כדי לתקן ליקויים כלליים. כעת נציג את הנימוקים שלדעתנו תומכים בטענה שהנציבות היא גוף מתאים לעסוק בנושא של תיקון ליקויים כלליים במינהל הציבורי.

נציב תלונות הציבור - נאמן הציבור

בית המשפט קבע לא פעם שעל הרשות המינהלית להפעיל את סמכויותיה כנאמן של הציבור כולו, ולטובת הציבור. כנאמן של הציבור חלה על הרשות המינהלית חובת ההגיונות בראש ובראשונה כלפי הציבור ובתוכה חובת ההגיונות גם לפרט¹⁸. החובה לפעול ביעילות תופסת גם היא מקום מרכזי בין החובות החלות על הרשות המינהלית כנאמן הציבור¹⁹, ויש הסוברים כי חובה זו אף קודמת לחובת ההגיונות²⁰. כב' השופט בדימוס יצחק זמיר דן במתח הקיים פעמים רבות בהפעלת הסמכות של הרשות המינהלית בבואה לקיים את שתי החובות: חובת ההגיונות וחובת היעילות. ואולם נראה שבבירור תלונה בנציבות תלונות הציבור מתוך רצון להביא לתיקון ליקוי כללי, שתי החובות הללו מתיישבות זו עם זו, שכן התוצאה לציבור היא גם הוגנת וגם יעילה.

ונסביר: כאשר מתקבלת בנציבות תלונות הציבור תלונה של פרט המעידה על ליקוי כללי שיש מקום לתקנו, הרי אם נציבות תלונות הציבור תפעל לתיקון כללי של הליקוי לטובת כלל הציבור, או לחלופין לטובת קבוצה מוגדרת של אנשים שלא פנו אליה, היא למעשה תפעל בהגיונות כנאמן של אותו הציבור שלא פנה אליה בעצמו. כמו כן, מתן סעד לקבוצה של נפגעים כאשר רק פרט אחד מהקבוצה פנה לנציבות, חוסך

מחברי הקבוצה את הצורך בטרחה ויגיעה למימוש הזכויות שלהם, וכן עשוי לחסוך מהנציבות טיפול חוזר ונשנה באותו הנושא, ובכך מממש את חובת היעילות. ועוד חשוב להדגיש כי הנציבות תברר תלונה כתלונה מערכתית רק במקרים שבהם היא סבורה שבירור התלונה באופן הזה הוא מתאים ובהתחשב במשאבים של הנציבות בבירור התלונה ובצרכים של הציבור.

במאמרו של פרופ' יובל אלבשן, "ריבוי הנאמנויות המתנגשות של האומבודסמן הישראלי"²¹, מונה פרופ' אלבשן את חובות הנאמנות הרבות של נציב תלונות הציבור הישראלי, ובהן חובת הנאמנות למתלונן הפרטי שהנציב מטפל בתלונתו, חובת הנאמנות לשירות הציבורי, חובת הנאמנות כלפי המטרה הציבורית (public cause) וחובת הנאמנות לציבור האזרחים הכללי.

תיקון ליקוי כללי לטובת הציבור הוא במהותו פעולה שממלאת את המטרה הציבורית שלה חב נציב תלונות הציבור חובת נאמנות - שיפור השירות לציבור ושיפור המינהל הציבורי. תיקון מסוג זה אף מממש את חובת הנאמנות לציבור האזרחים הכללי שתיקון הליקוי מיטיב עימם, בין שמדובר בציבור רחב לא מזהה ובין שמדובר בקבוצה מוגדרת. במקרים מסוימים התיקון עשוי אף להגן על זכויות הפרט, להקל במימוש זכויות לציבור ואפילו לממש את הזכות עבורו, למשל כאשר קבוצה של אנשים שלא פנו לנציבות יקבלו סעד בעקבות בירור תלונה שהגיש אחד מהם.

כך, בדוגמה שניתנה בראשית המאמר, תיקון הליקוי במערכת הטלפונית הממוחשבת של עיריית תל אביב היטיב עם ציבור כללי, לא מזהה, של משתמשי המערכת. התלונה על החזר של אגרת תלמיד חוץ הביאה לתיקון ליקוי כללי עבור קבוצה של אנשים שלא פנו לנציבות, ובכך, ללא צורך בפעולה כלשהי מצידם, קיבלו סעד כספי. הטיפול בתלונות אלה מוכיח כי הנציב ממלא

18 "המדינה באמצעות הפעלים בשמה היא נאמן של הציבור, ובידיה הופקד האינטרס הציבורי והנכסים לשם שימוש בהם לטובת הכלל... מעמד מיוחד זה הוא המטיל על המדינה את החובה לפעול בסבירות, ביושר, בטוהר לב ובתום לב. אסור לה למדינה להפלות, לפעול מתוך שרירות או חוסר תום לב או להימצא במצב של ניגוד עניינים. עליה לקיים את כללי הצדק הטבעי. קיצורו של דבר, עליה לפעול בהגיונות", בג"ץ 840/79 מרכז הקבלנים והבונים בישראל, ואח' נ' ממשלת ישראל, לד" (3) 729 743 (1980).

19 ראו למשל, בג"ץ 4630/17 ADAM GUBARA TAGAL ו-23 אח' נ' שר הפנים (נבו) 25.4.2021.

20 יצחק זמיר הסמכות המינהלית כרך ב 673 (1996).

21 יובל אלבשן "ריבוי הנאמנויות המתנגשות של האומבודסמן הישראלי" גיליון החגיגי לציון יובל להקמתה של נציבות תלונות הציבור 33 (2021).

את חובת הנאמנות לפרט שפנה, לציבור ולמטרה הציבורית, בד בבד עם עמידה בחובת ההגנות והיעילות כנאמן ציבור.

טיפול בתלונה של יחיד שממנה עולה ליקוי כללי בלא טיפול מערכתי, עלול להיות בו משום הפרה של חובת הנאמנות של הנציב לציבור האזרחים הכללי ולמטרה הציבורית, ואף אי-עמידה בחובות ההגנות והיעילות.

התיק המערכתי ועקרון השוויון

הזכות לשוויון הוכרה בנסיבות מסוימות כזכות חוקתית²². וכפי שכבר כתב כב' השופט סלים ג'ובראן במאמרו²³, בעת בחינת פעולתיהן של רשויות המינהל מוטלת על מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור החובה לפעול באופן אקטיבי לשם הגנה על זכויות האדם ולהפעיל את סמכויותיו להבטחת קידומן ומימושן של הזכויות החוקתיות. בכל תלונה של אדם לנציבות תלונות הציבור, טמון החשש שפונה המקבל סעד יופלה לטובה לעומת אחרים במצבו שלא הגישו תלונה לנציבות תלונות הציבור. הדבר מקבל משנה תוקף כאשר הבירור מעלה שהפגיעה שבגינה הוגשה התלונה נבעה מליקוי כללי. ניתן לטעון אפוא שמכוח הזכות לשוויון והחובה של נציב תלונות הציבור לפעול באופן אקטיבי למימושן של הזכויות החוקתיות, הרי ישנם מקרים שחלה על מברר התלונות, כנאמן של הציבור כולו, החובה שלא להסתפק בבירור התלונה הפרטנית של היחיד, אלא לפעול אקטיבית לבירור מערכתי של התלונה באופן שיקדם את השוויון.

ולהלן דוגמה לתלונה²⁴ שבה הנציבות פעלה אקטיבית לקידום השוויון לאחר שהמתלונן קיבל סעד פרטני. הרקע לתלונה הוא מדיניות משרד החינוך בנושא הסעת תלמידים שהם

במשמורת משותפת להורים פרודים או גרושים המתגוררים בערים שונות. לאחר פסיקת ב"ץ²⁵ בנושא, עוגנו בחוזר מנכ"ל משרד החינוך²⁶ התנאים להסעת התלמידים משתי כתובות, ולפיהם אחד התנאים הוא הצגת פסק דין סופי על הסדרי משמורת משותפת או הסכם הורות משותפת. אל הנציבות פנה אב לילד עם אוטיזם. לטענתו, העירייה אינה מסיעה את בנו למסגרת הלימודית מביתו, אף שהוא מקבל הסעה מבית האם שמתגוררת בעיר אחרת. העירייה נימקה את סירובה לספק הסעה מביתו של האב בכך שהבקשה לא עמדה בקריטריון שקבע משרד החינוך ולפיו על ההורים להציג פסק דין סופי של בית המשפט על הסדרי המשמורת. במקרה זה הוצג פסק דין על הסדרי משמורת אך לא היה מדובר בפסק דין סופי במסגרת הליך הגירושין.

בעקבות הבירור של הנציבות עם העירייה, עניינו של המתלונן בא על תיקונו במהירות. בתחילה העירייה הציעה לילד מקום בהסעה שהיה בה מקום פנוי. ובהמשך, בעקבות בירור עם משרד החינוך, אושרה זכאותו להסעה באופן חריג בגין אותה שנת לימודים.

לכאורה בשלב זה נציבות תלונות הציבור הייתה יכולה לסיים את הטיפול בתלונה, שהרי עניין התלונה תוקן. אך הנציבות המשיכה לברר את התלונה בתיק מערכתי, שכן לדעתה התלונה העלתה חשש לליקוי כללי בקריטריונים של משרד החינוך, ליקוי שעשוי לכאורה לפגוע בהורים נוספים במצבו של המתלונן. לפיכך הנציבות פנתה שוב למשרד החינוך והצביעה על פגיעה לכאורה בילדים והוריהם שהליך הגירושין שלהם מתארך זמן רב בבית משפט, לעומת הורים שנפרדו והגיעו להסכם הורות משותפת. הנציבות ביקשה ממשרד החינוך לשקול בשנית את הדרישה באמות המידה שגובשו על ידו להציג פסק דין סופי כדי לקבל את הזכות להסעה משתי

22 ראו למשל בג"ץ 453/94 **שדולת הנשים נ' ממשלת ישראל**, כ"ד מח(5) 501 525 (1994); יהודית קרפ "חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו - ביוגרפיה של מאבקי כח" משפט וממשל א 323, 345 - 360 (תשנ"ג).

23 סלים ג'ובראן "ביקורת המדינה, נציבות תלונות הציבור והטמעת עקרון השוויון בישראל" **מראות: עיונים בביקורת המדינה ובבירור תלונות הציבור** 64 26 (2022).

24 נציב תלונות הציבור, לעיל ה"ש 2, בעמ' 223.

25 בג"ץ 2567/20 **המועצה האזורית גן רוה נ' משרד החינוך** (נבו 16.2.2021).

26 חוזר מנכ"ל משרד החינוך הוראת קבע מס' 0334 "הסעות תלמידים ועובדי הוראה למוסדות חינוך רשמיים" (22.8.2022).

כתובות ואת האפשרות להסתפק בהחלטה שיפוטית בנושא המשמורת טרם הסתיים הליך הגירושים כולו. משרד החינוך קיבל את עמדת הנציבות ותיקן את חוזר מנכ"ל משרד החינוך. התיקון מעוגן בסעיף 2.8.3 לחוזר²⁷.

כאמור, לכאורה הנציבות, לפי הסמכויות שניתנו לה בחוק מבקר המדינה, הייתה יכולה לסיים את הטיפול בתלונה ברגע שנמצא פתרון שאפשר לילדו של המתלונן להצטרף להסעה, אך בכך היא לא הייתה ממלאת את חובת הנאמנות שלה לציבור ולא הייתה מקדמת את עקרון השוויון. המשך בירור התלונה ב"תיק המערכת" אפשר לנציבות למלא את כל חובותיה ותפקידיה. ואכן תיקון חוזר משרד החינוך בעקבות בירור התלונה המערכתית, הביא לקידום השוויון כך שכל ההורים במצבו של המתלונן יוכלו ליהנות גם הם מההקלה בתנאים שנקבעו בו, ויוכלו לממש את הזכות באופן שוויוני כמו המתלונן עצמו וכמו יתר ההורים שהגיעו להסכמה בענייני המשמורת.

דוגמה נוספת לבירור שהביא לתוצאה שוויונית לציבור כללי היא תלונה מערכתית²⁸ שהתבררה בנציבות בשנת 2023 במסגרת תיק מערכת. במקרה זה התקבלו בנציבות כחמש תלונות על הפחתת גובה הסיוע בשכר דירה ממשרד הבינוי והשיכון לעולים קשישים שאינם זכאים לקצבת זקנה מהמוסד לביטוח לאומי ובמקומה הם מקבלים קצבת הבטחת הכנסה בגובה קצבת זקנה עם השלמת הכנסה.

משרד הבינוי והשיכון הסביר שהפחתת הסיוע לאותם קשישים היה מהלך שלא היה מנוס ממנו לאחר שגילה כי במשך שנים הוא פירש לא נכון את המונח "קשיש נתמך" שבכללי הזכאות לסיוע הכספי. הוא ייחס "נתמכות" למי שהגיע לגיל פרישה וקיבל מהביטוח הלאומי קצבאות שונות - קצבת זקנה עם השלמת הכנסה, קצבת הבטחת הכנסה בצירוף תוספות שונות ועוד - ואולם הפרשנות הנכונה היא שרק מי שמקבל קצבת זקנה בתוספת השלמת הכנסה עונה להגדרה "קשיש

נתמך". לפיכך החליט המשרד להפחית את גובה הסיוע הכספי שקיבלו אותם הקשישים.

הנציבות בחנה את תשובת המשרד ולאור השפעותיה הרחבות של הקביעה החליטה לפתוח תיק מערכתי ולפנות במסגרתו לייעוץ המשפטי של משרד הבינוי והשיכון. הנציבות הפנתה את תשומת ליבו של משרד הבינוי והשיכון לכך שעולים קשישים המקבלים הבטחת הכנסה מהמוסד לביטוח לאומי מקבלים למעשה את אותה התמיכה שלה זכאים קשישים המקבלים קצבת זקנה עם השלמת הכנסה, ועל כן הם זכאים להטבות זהות - הנחה בחשבון החשמל, פטור מתשלומים בקופות החולים, הנחה בארנונה ועוד. עוד הבהירה הנציבות כי לפי נוהל "השתתפות בתשלום שכר דירה", אותם עולים קשישים זכאים להיכלל בקבוצת הסיוע לקשישים המקבלים קצבת זקנה עם השלמת הכנסה, ולא בקבוצת הסיוע של מקבלי הבטחת הכנסה. מבחינה רעיונית וכלכלית מצבם של העולים הקשישים שאינם זכאים לקצבת זקנה ומתקיימים מהבטחת הכנסה בגובה קצבת זקנה עם השלמת הכנסה, זהה למצבם של קשישים שזכאים לגמלת זקנה עם השלמת הכנסה.

בעקבות פניית הנציבות ולאחר בדיקות נוספות שערכה עם המוסד לביטוח לאומי, נמצא כי לא הייתה הצדקה מהותית להפחתת הסיוע לעולים הקשישים שפנו לנציבות. משרד השיכון החליט להשוות את הסיוע בשכר דירה לקשישים המקבלים הבטחת הכנסה בגובה גמלת זקנה עם השלמת הכנסה לסיוע הניתן לקשישים המקבלים קצבת זקנה עם השלמת הכנסה. המשרד גם הודיע כי הסדר זה יחול גם לגבי עוד כמאה מקרים דומים שאותרו במערכת המשרד, וכי יינתן תשלום למפרע למשך עד שנה.

במקרה זה בירור תלונות של כמה זוגות קשישים שפנו לנציבות תלונות הציבור הביא לתיקון ליקוי כללי שחל על כמאה זוגות נוספים שלא היו ידועים לנציבות תלונות הציבור ולא פנו אליה.

27 ש.ם.

28 נציב תלונות הציבור, לעיל ה"ש 17, בעמ' 104.

בראי זכות השוויון מצאה הנציבות כי ההבחנה במתן הסיוע בשכר דירה בין זוגות קשישים עולים לאלה שאינם עולים אינה עולה בקנה אחד עם העיקרון של "יחס שווה לשווים ויחס שונה לשונים"²⁹. הנציבות לא הסתפקה בהצבעה על הליקוי במקרה הפרטני אלא הביאה לשינוי לגבי כל האוכלוסייה הרלוונטית. מקרה זה מתווסף לשורת המקרים המדגימים את החשיבות של השימוש בבירור המערכתי ובתיקון ליקוי כללי בקידום זכות השוויון בישראל.

היתרון המוסדי

תלונות שמתקבלות בנציבות תלונות הציבור עוברות לרוב דרך אגף השער של הנציבות, אגף רימו"ן (רישום מיון וניתוב). לעיתים כבר בשלב קליטת התלונות עובדי האגף מזהים כי התקבלו כמה תלונות באותו הנושא על גוף מסוים או על כמה גופים. כך היה מסוף שנת 2019 ועד אמצע שנת 2020, אז התקבלו בנציבות כחמישים תלונות שעניינן עלייה לא מוסברת בשיעורים גבוהים בצריכת המים. התלונות התקבלו מאנשים שונים ועל כמה תאגידי מים ורשויות מקומיות³⁰.

הודות להליך העבודה הסדור של קליטת תלונות בנציבות תלונות הציבור והטיפול בהן באגפים השונים, וכן הודות לפורומים שהקימה הנציבות לשיתוף מידע בין מבררים מאגפים שונים, הבינה הנציבות שכל התלונות עוסקות למעשה באותו הנושא, והעבירה את התלונות לטיפול של מבררת תלונות אחת בנציבות. זאת ועוד, וכדי להעמיק את הבירור, ערכה הנציבות הליך של "שיתוף ציבור" ופנתה לציבור והזמינה את כל מי שנתקל בעלייה חריגה ולא מוסברת בצריכת המים לפנות אליה, כך שבסך הכול התקבלו בנציבות יותר מ-330 פניות בנוגע ל-45 תאגידי מים ורשויות מקומיות ברחבי הארץ.

כלומר תהליכי העבודה של נציבות תלונות הציבור והעובדה שמדובר ביחידה ארצית שאליה מנוקזות כל התלונות על גופים שונים מרחבי הארץ מקנים לה יתרון מוסדי המאפשר לה לאתר ולנטר תלונות בנושא מסוים ולתת להן את הטיפול המיטבי באופן יעיל וחסכוני. אם למשל אותם מתלוננים היו פונים בעניין לבית המשפט לתביעות קטנות, היה על כל בית משפט וכל שופט לדון בכל תביעה ותביעה בנפרד, ללא אפשרות להסתכל על הבעיה במבט רחב ולבחון את הצורך בתיקון ליקוי כללי.

יתרון מוסדי נוסף שקיים לנציבות תלונות הציבור הוא בכלים העומדים לרשותה לבירור התלונה. הנציבות מבררת את התלונה בדרך חקירתית, דרך המקנה לה את האפשרות לשאול את השאלות הנכונות ולקבל את המידע הנדרש מכל גורם שהיא רואה לנכון. כלומר באפשרותה לברר את התלונה ולקבל מידע מכמה רשויות במקביל. שלא כמותה, בית משפט פועל בהתאם לשיטה האדברסרית, הדורשת מבית המשפט לשמוע את שני הצדדים ללא התערבות בהזמנת ראיות, והמטילה נטל הוכחה כבד על המתלונן, ובכלל זה הפרכת "חזקת תקינות המינהל" העומדת לטובת הרשויות³¹.

להלן מקרה שהביא לתיקון כללי הממחיש את היתרונות הללו. מתלונן פנה לנציבות לאחר שקיבל הודעה ממשרד פקיד שומה גוש דן על שנפתח לו תיק במס הכנסה, והוא נדרש להגיש דוחות שנתיים או הצהרות הון משום שלטענת רשות המיסים, בשנת 1999 הוא הפך לבעל מניות בחברה בע"מ. לא הועילה למתלונן טענתו שהוא יליד שנת 2000, ולא ייתכן שפתח חברה עוד לפני שנולד. הבירור ברשות המיסים העלה שהרשות קיבלה את המידע על המתלונן מרשות התאגידים. הנציבות פנתה לרשות התאגידים לבירור התלונה. בעקבות הפנייה בדקה רשות התאגידים את ענייניו של המתלונן, והתברר שבעל המניות בחברה אינו המתלונן, אלא אדם בעל אזרחות זרה ששמו הפרטי הוא כשמו של המתלונן, ובדרכון הזר שלו, הספרות היו זהות לחלק מהספרות של מספר הזהות של

29 בג"ץ 5322-21 מתי כספי נ' ממשלת ישראל, 13 (נבו 14.9.2021).

30 נציב תלונות הציבור דוח 47 לשנת 2020 109 (2021).

31 ראו בן-פורת, לעיל ה"ש 13, בעמ' 11. שם מצביעה הכותבת על היתרון למתלוננים בדרכי הפעולה של הנציבות לעומת בג"ץ.

לגוף שעליו הוגשה התלונה, כדי להביא לחקר האמת ובמקרים המתאימים להביא לתיקון ליקוי כללי.

בירור תלונות מערכתיות בנציבות ובבית המשפט

על היחס בין נציבות תלונות הציבור ובין בתי המשפט כתב כב' השופט בדימוס פרופ' אהרן ברק:

מבקר המדינה בתפקידו כנציב תלונות הציבור דואג, כמו בתי המשפט, לצדק היעיל. כמונו הוא עצמאי בהחלטותיו, ואין עליו מרות זולת מרותו של הדין. מבצע הוא את תפקידו בהגנות, באובייקטיביות, ומתוך תחושת השליחות המוטלת עליו. גם בית המשפט וגם הנציבות דנים בפתרון סכסוכים בין הפרט לרשות. אין בינינו תחרות. ענינו אינה צרה בכס. נהפוך הוא: נשמח אם תעמיקו את הביקורת ותרחיבו אותה, ותפתרו בעיות שללא פתרון מתגלגלות אלינו. שני המוסדות - בית המשפט והנציבות - פועלים להשלטת החוק. לא תחרות יש בינינו, אלא השלמה³³.

ככלל, בית המשפט מוסמך לדון רק בעניין שהובא בפניו בכתב התביעה ולא בעניינים אחרים או טענות שלא הועלו, להכריע בעניין רק בנוגע לבעלי הדין שטוענים בפניו ולהעניק את הסעד שהתבקש לתת בכתב התביעה - למשל, אם הסעד המבוקש הוא סעד הצהרתי, אין לבית משפט סמכות לתת פיצוי כספי.

עם זאת קיימים הליכים שונים בבתי המשפט המאפשרים מתן סעד בדרך של תיקון ליקוי כללי. כך למשל לבית משפט העליון בשבתו כבית המשפט הגבוה לצדק (בג"ץ) יש סמכות לדון בעתירות המוגשות נגד רשויות המדינה ונגד גופים אחרים או אישים הממלאים תפקידים ציבוריים במדינה. וכן הוא מוסמך לדון בכל עניין שהוא רואה צורך לתת בו סעד למען הצדק, ואשר אינו בסמכותו של בית משפט או של בית דין אחר³⁴.

המתלונן. עוד עלה כי בשל טעות אנוש סווג בעל המניות, שהיה כאמור בעל אזרחות זרה, כאזרח ישראלי, והמידע עליו, כולל הפרט השגוי לגבי האזרחות שלו, נמסר לרשות המסים באמצעות ממשק דיגיטלי ישיר מרשות התאגידים. בתחילה לא נמצאה ברשות המסים התאמה מלאה בין המספר בדרכון הזר למספר זהות של אזרח ישראלי, אולם בעקבות הליך אוטומטי של טיוב נתונים שנעשה ברשות המסים אותרה תעודת זהות שהשם הפרטי בה היה זהה לשם הפרטי בדרכון, ומספר הזהות בה היה דומה למספר הדרכון. תעודת זהות זו הייתה של המתלונן, ועקב כך הוא נרשם במאגרי המידע של רשות המסים כבעל המניות. משאותרה התקלה תוקן המידע השגוי ברשם החברות, ורשות המסים ביטלה את הדרישה מהמתלונן להמצאת דוחות שנתיים, כך שעניין התלונה הפרטני של המתלונן תוקן.

אולם בכך לא היה די, ורשות המסים הודיעה לנציבות כי בעקבות בירור התלונה היא שינתה את שיטת הטיוב שלה, ולהבא יאותרו בתהליכי הטיוב שהיא מבצעת רק שמות ומספרי זהות שיהיו זהים במלואם לנתונים שהיא מקבלת מרשות התאגידים³².

דוגמה זו מראה היטב שהכלי הנתון בידי נציבות תלונות הציבור לפנות לכל גוף או אדם יש בו משום יתרון מוסדי המאפשר לנציבות לאתר ליקויים, לרבות ליקויים מערכתיים. במקרה זה היה מדובר בשורה של ליקויים - דיווח שגוי ברשות התאגידים וטיוב נתונים בצורה לא נכונה ברשות המסים. הליקוי ברשות התאגידים היה נקודתי, אך גילוי התקלה סייע להבין את השתלשלות הדברים ולזהות את הליקוי המערכתי ברשות המסים בטיוב נתונים. כאמור, רשות המסים פעלה למניעת הישנות מקרים דומים, וזאת לטובת כלל הציבור.

אנו למדים כי לנציבות תלונות הציבור יש יתרון מוסדי בכלים העומדים לרשותה לבירור התלונה, באפשרותה להעמיק את הבירור ככל שהיא רואה לנכון, ולפנות לגופים נוספים מעבר

32 נציב תלונות הציבור, לעיל ה"ש 2, בעמ' 100.

33 אהרן ברק "על ערכים, שיפוט ודמוקרטיה בישראל" עיונים בביקורת המדינה 59, 21, 25 (2002).

34 חוק-יסוד: השפיטה, סעיף 15(ג).

ואולם יש לזכור שעל הליך של עתירה בפני בג"ץ יש לשלם אגרה בסכום לא מבוטל של כ-2,000 ש"ח³⁵, ועל העותר לעמוד בכל סדרי הדין, כך שלרוב הוא יבחר להיות מיוצג על ידי עורך דין, שגם הוא ידרוש ממנו לשלם שכר טרחה.

אפשרות נוספת העומדת בפני מי שנפגע מהחלטה מינהלית היא להגיש עתירה לבית המשפט לעניינים מינהליים לפי חוק בתי משפט לעניינים מינהליים, תש"ס-2000 (להלן - חוק בתי משפט לעניינים מינהליים), המוסמך לדון בעתירה נגד החלטה של רשות או של גוף או עניין המנוי בתוספת הראשונה לחוק. במסגרת זו במקרים מסוימים נתונה לבית המשפט הסמכות לדון גם בהחלטות בעלות תחולה ארצית או מגזרית, וכן לדון בהחלטות בעלות אופי רוחבי שהתקבלו במסגרת אחד החוקים כמפורט בתוספת הראשונה לחוק בתי משפט לעניינים מינהליים. גם במקרה זה על העותר לשלם אגרה בסך כ-2,000 ש"ח ולעמוד בכל סדרי הדין, וכאמור, עילות התביעה הן רק העילות הקבועות בחוק בתי משפט לעניינים מינהליים, בעוד שבנציבות תלונות הציבור המתלונן יכול להלין על כל מעשה או מחדל של הגוף הציבורי שממנו נפגע.

נוסף על כך, הפנייה לנציבות פשוטה ומתאפשרת בדרכים שונות, נגישות ובשפות שונות. פונה המבקש להגיש תלונה לנציבות רשאי לעשות כן בעל פה באמצעות פנייה לאחת מחמש לשכות נציבות תלונות הציבור הפרוסות מצפון ועד דרום, באמצעות הגשת טופס תלונה מקוון או בדוא"ל, באמצעות שליחת דואר או פקס ובמקרים המתאימים אף באמצעות הטלפון או כגישה ביישומון זום. הנציבות גם יוזמת

פעולות הסברה לאוכלוסיות ראויות לקידום, והפנייה אליה אינה כרוכה בתשלום או בייצוג משפטי.

כך למשל, אם נחזור לתלונה של העסקים הקטנים שביקשו הנחה בארנונה בשל משבר הקורונה, חשוב לציין כי שני העסקים פנו לנציבות באמצעות מייצגים - האחד היה מיוצג על ידי עורך דין והאחר על ידי רואה חשבון. המייצגים לא הצליחו לשכנע את הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים לשנות מההחלטה לדחות את הבקשה. מובן שהעסקים היו יכולים להגיש עתירה מינהלית נגד ההחלטה של הסוכנות, אך כאמור, הליך כזה כרוך בהוצאות שלכאורה לא היה כדאי להם להוציא נוכח ההכנסה הצפויה מאישור הבקשה להנחה. הנציבות הקדישה זמן ללמוד את החומר המשפטי החדש והביאה לידיעת הסוכנות את ממצאי הבירור שלה. יש לזכור כי היעילות שבפנייה לנציבות היא לא רק לטובת המתלונן אלא גם לטובת הגוף הנלווה, אשר ייתכן כי נחסך ממנו הצורך להגיב לעתירה בבית משפט. לשבח הסוכנות ייאמר היא כי קיבלה את העמדה של הנציבות ופעלה לתקן את הליקוי הכללי, וזאת בלי עלויות של הליך בבית משפט, בלי השקעת זמן שנדרש להכנת המסמכים לבית משפט ותוך שיתוף פעולה מלא ומהיר.

הליך משפטי שלישי שמתאים לבירור תובענות עם השלכות רוחביות הוא כמובן הליך של תובענה ייצוגית. התובענה הייצוגית נועדה לפתור את הבעיה של התמודדות עם גורם אחד המעוול כלפי אנשים רבים, שרובם אינם ידועים כעת, וייתכן שלא יהיה ניתן לאתרם גם בעתיד³⁶. עוד במשפט העברי הוכר הליך הדומה במהותו לתביעה ייצוגית כנגד מי שנודע כ"גזלן הרבים"³⁷.

35 תקנות בתי המשפט (אגרות), התשס"ז-2007.

36 אביאל פלינט וחגי ויניצקי **תובענות ייצוגיות** 50 (2017).

37 עידו רכניץ "התביעה הייצוגית בהלכה" **תחומין** ל 282, 283 (תש"ע). הרב רכניץ מביא דוגמה של רוכל שהשתמש במשקל מזויף לאורך זמן, וכך גזל מלקוחותיו, שאת חלקם או רובם לא יהיה ניתן לאתר. התוספתא דנה בתופעה זו: "הגזל את הרבים חייב להחזיר לרבים. חמור גזל הרבים מגל היחיד, שהגזל את היחיד יכול לפייס ולהחזיר לו גזלו, הגזל את הרבים אין יכול לפייס ולהחזיר להן גזלן".

חוק תובענות ייצוגיות, תשס"ו-2006 (להלן - חוק תובענות ייצוגיות) קובע ארבעה מנגנונים לסינון תובענות בלתי מתאימות לניהול כייצוגיות.

א. מנגנון הסינון הראשון נקבע בסעיף 3 לחוק תובענות ייצוגיות, והוא מגביל את סוג הנושאים שבהם ניתן להגיש תובענה ייצוגית³⁸, ומאפשר תביעה נגד רשות להשבת סכומים שגבתה שלא כדין, אך אינו מאפשר לתבוע תביעה לסעד שאינו כספי. מנגד, הפונה לנציבות יכול לדרוש סעד שאינו כספי והנציבות מוסמכת להצביע על הצורך בתיקון ליקוי ועל הדרך לתקנו³⁹, ולא דווקא באמצעות סעד כספי.

ב. מנגנון הסינון השני נקבע בסעיף 4 לחוק תובענות ייצוגיות, והוא קובע את זהותם של הרשאים להגיש את התובענה⁴⁰. המנגנון קובע כי מי שרשאי להגיש תביעה לבית המשפט לאישור תובענה ייצוגית הוא אדם שיש לו עילה בתביעה או בעניין המערור שאלות מהותיות של עובדה או משפט המשותפות לכל חברי הקבוצה. מנגנון זה דומה במידה מסוימת לתנאי הקבוע בסעיף 37 לחוק מבקר המדינה, שלפיו על המתלונן להיפגע במישרין מהמעשה או המחדל שעליו הוא מלן.

ג. מנגנון הסינון השלישי שנקבע בסעיף 8 לחוק תובענות ייצוגיות הוא רשימה של ארבעה תנאים מצטברים שעל התובע הייצוגי לעמוד בהם, בין היתר, כי סיכויי תביעתו האישית ותביעתה של הקבוצה טובים, כי יהיה יעיל ונכון לנהל את התביעה כייצוגית וכי התביעה הוגשה בתום לב תוך ייצוג ראוי של חברי הקבוצה. תנאים אלו אינם נדרשים כלל בפנייה לנציבות.

ד. מנגנון הסינון הרביעי הוא שיקול הדעת שהוקנה לבית המשפט - בית המשפט הוסמך⁴¹ לדחות בקשה לאישור תובענה כתובענה ייצוגית לפי שיקול דעתו, אף שהיא עונה על כל דרישות החוק, אם אישורה עשוי לגרום נזק כבד לגוף ציבורי או לגוף המספק שירות חיוני לציבור. כך גם חוק מבקר המדינה קובע כי נציב תלונות הציבור רשאי שלא לברר תלונה אם לדעתו היא קנטרנית או טרדנית, או אם הוא סובר שאין הוא הגוף המתאים לברור העניין⁴². כלומר, לנציב שיקול דעת להחליט אם לברר תלונה או לא. כמו כן, ההצבעה על הצורך בתיקון ליקוי ועל הדרך לתיקון מסורה גם היא לשיקול דעתו של הנציב⁴³, ובסמכותו לשקול את הנזק שייגרם לגוף הנילון אם יוחלט על הצבעה ותיקון של הליקוי הכללי.

חוק תובענות ייצוגיות מטיל אפוא דרישות רבות על התובע הייצוגי טרם יוכל להיכנס בשערי בית המשפט לצורך דיון בתביעה המופנית לרשות ציבורית. מנגד פנייה לנציבות תלונות הציבור אינה מטילה על המתלונן חובות כאלה ונוסף על כך היא חינם אין כסף, והליך הברור אינו כפוף לסדרי הדיון.

דוגמה לתלונה שלכאורה הייתה יכולה להיות נושא לתובענה ייצוגית היא תלונת הגמלאים שהוזכרה לעיל. אילו תלונה זו הייתה מגיעה לבית משפט כתביעה ייצוגית, הודעת החדילה של העירייה מגביית מס הוועד הייתה מונעת מבית המשפט להורות על השבת הכספים, שכן סעיף 9 לחוק תובענות ייצוגיות קובע כי: "בית המשפט לא יאשר תובענה ייצוגית בתביעת השבה נגד רשות, אם הרשות הודיעה כי תחדל מהגביה שבשלה הוגשה הבקשה לאישור והוכח לבית המשפט כי היא חדלה מהגביה כאמור ...".

38 חוק תובענות ייצוגיות, התשס"ו-2006, ס"ח 2054, סעיף 3.

39 סעיף 43 לחוק מבקר המדינה.

40 סעיף 4 לחוק תובענות ייצוגיות.

41 סעיף 8(ב) לחוק תובענות ייצוגיות.

42 סעיף 40(א) לחוק מבקר המדינה.

43 פלינט ווינצ'יק, לעיל ה"ש 36.

אם כי במקרה כזה לבית המשפט נתונה הסמכות לפסוק גמול למבקש ושכר טרחה לבא כוח המייצג. מובן שגם הנציב ישקול את הנזק שייגרם לגוף הנילון אם יוחלט על הצבעה ועל הצורך בתיקון ליקון כללי, כאמור לעיל.

תלונה זו מדגימה במובהק את היתרונות הגלומים בהגשת תלונה לנציבות על פני הגשת תובענה ייצוגית לבית משפט, וכי הנציבות היא הגוף המתאים להביא לתיקון מערכתי ומתן סעד ממשי לקבוצה רחבה. התלונה התחילה כתלונה יחידה של גמלאית של העירייה, הוגשה ללא עלות של אגרה, ללא צורך לייצוג של עורך דין, ללא סינון על פי התנאים החלים על הגשת תביעות ייצוגיות וללא סייג על סוג הסעד שהנציב מוסמך לקבוע - כל זאת כאשר פעולות הבירור של הנציבות אינן כפופות לסדרי דין או לדיני ראיות. בסופו של דבר, בפרק זמן קצר יחסית, הופסקה הגבייה למי שלא הסכים לה, והושבו כספים לכל הגמלאים - גם אלה שלא פנו לנציבות.

סיכומם של דברים - הנציבות נתפסת כגוף ציבורי וניטרלי עם המידע, הכלים והסמכויות הנדרשים להביא לתיקון ליקויים מערכתיים ברשויות הציבוריות ובשירות הציבורי ויש לה יתרונות מוסדיים לטיפול בליקויים אלה:

א. לנציבות סמכות רחבה לדרוש ביוזמתה מסמכים ומידע מכל אדם או גוף העשויים לסייע בבירור התלונה, מכוח הוראות החוק ומאופן העבודה של בירור בדרך חקירתית.

ב. פנייה לנציבות אינה כרוכה בתשלום אגרה או ייצוג על ידי עורך דין, והשירות ניתן בחינם.

ג. הנציבות נחשפת לתלונות מהשטח המעלות חשש לקיומו של ליקוי מערכתי, הן אם מדובר בתלונה של יחיד הן אם מדובר בכמה תלונות באותו נושא.

ד. הנציבות אינה כפופה לסדרי דין ולדיני הראיות, ויש לה שיקול דעת רחב על אופן בירור התלונה. בהקשר לכך הנציבות אינה מוגבלת לבירור טענות שהעלה המתלונן, כמו שבית משפט מוגבל לדון בטענות שהועלו בכתב התביעה, ובכוחה להרחיב את יריעת הבירור.

ה. לנציבות עילות התערבות מיוחדות של אי-צדק בולט ונוקשות יתרה, שהן עילות שונות מאלו העומדות לרשות בתי המשפט.

ו. הנציבות מוסמכת לציין בפני הגוף הנילון לא רק כי התלונה מוצדקת וחל ליקוי בהתנהלותו, אלא גם את הדרך והמועד לתיקון הליקוי. בכלל זה, הנציבות מוסמכת להצביע על מתן סעד לאנשים שלא פנו לנציבות בתלונה, הן לציבור הכללי והן לשייכים לקבוצה מוגדרת שנפגעו מאותו ליקוי מערכתי שממנו נפגע המתלונן שפנה לנציבות.

סיכום

נציבות תלונות הציבור היא גוף בעל סמכויות רחבות לבירור תלונות שהוגשו אליה בגין מעשים או פעולות מצד רשויות השלטון שפגעו במישרין במתלונן. כגוף ציבורי, הנציבות פועלת כנאמן הציבור ועליה לפעול בהגינות וביעילות. עליה לעמוד בחובות נאמנות שונות, כולל נאמנות לפרט שפנה לנציבות, נאמנות לשירות הציבורי, נאמנות לציבור כולו ונאמנות למטרה הציבורית.

לצד טיפול בתלונות של הפרט, הנציבות פועלת לתיקון ליקויים כלליים שעלו מבירור תלונות. אפיק זה מתאפשר נוכח הסמכויות הרחבות שהעניק המחוקק לנציבות, ומתיישב עם תפקיד הנציב כנאמן הציבור ועם החובות הכרוכות במילוי תפקיד מרכזי זה. בעשור האחרון החלה נציבות תלונות הציבור להרחיב את הבירור בתלונות מעבר לענייני הפרטי של המתלונן שפנה לנציבות, ולפעול לתיקון ליקויים מערכתיים שהתגלו במסגרת בירור תלונות של הפרט.

במקרים המתאימים, בירור התלונה מעמיד מנוף לתיקון ליקוי כללי, שיש בו להשפיע על רבים אחרים שלא פנו לנציבות. תיקון ליקוי מערכתי יכול להשפיע על ציבור לא ידוע, כמו במקרים של תיקון ליקויים במערכת ממוחשבת של גוף נילון, שינוי נוהל וטיפול במוקד טלפוני. הוא אף יכול לסייע לכל החברים בקבוצה מוגדרת במקרים שבהם רק יחיד או יחידים מתוך הקבוצה הגישו תלונה לנציבות. במקרים מסוג זה, הנציבות יכולה להצביע בפני הגוף הנילון על הצורך לתת סעד לא רק

לאלה שפנו אליה אלא גם לחברי הקבוצה האחרים שלא פנו, כפי שהמחשנו בדוגמאות שהוצגו במאמר. בכך תיקון ליקויים מערכתיים עשוי גם למגר את החשש של יחס מועדף למי שפונה לנציבות לעומת אנשים מהציבור שנתקלו בבעיה דומה ולא פנו לנציבות ולקדם את השוויון.

נוכח ריבוי התלונות שהעלו ליקויים מערכתיים, ובייחוד עקב משבר הקורונה שבמהלכו התקבלו בנציבות מספר רב של תלונות בנושאים דומים, פיתחה הנציבות כלי חדש במערכותיה בדמות "תיק מערכתי". כלי זה מאפשר בירור מעמיק ורחב במקרים שהעלו חשש לקיומו של ליקוי כללי, גם אם התלונה הפרטנית באה על תיקונה. פרט לחידוש הטכני של כלי מחשובי, עצם קיומו של "תיק מערכתי" במערכת מגביר את המודעות בקרב מבררי התלונות לאפשרות לבחון כל תלונה בהיבט מערכתי.

במאמר זה טענו כי נציבות תלונות הציבור היא גוף מתאים לטפל בתיקון ליקויים מערכתיים במינהל הציבורי, ויש לה יתרונות מוסדיים מובהקים לעסוק בנושאים אלו הקשורים הן לדרכי גישה אליה, הן לדרכי הבירור שלה והן לסעדים שבכוחה לתת לציבור הפונים אליה. עולה אפוא כי לנציב תלונות הציבור יש סמכות רחבה לקבוע את היריעה שעליה יתפרס בירור התלונה, ולפעול מתוך התועלת שבדבר בבואו לברר תלונה - התועלת למתלונן, התועלת לציבור והתועלת למינהל הציבורי. ובכך בכוחו לשפר את השירות הציבורי ולהעניק סעד לציבור רחב גם אם לא כל פרט שנכלל באותו הציבור פנה אליו בתלונה.

ניתוחים השוואתיים
והשוואות בין-לאומיות
בדוחות ביקורת המדינה:
פיקוח על משתנים

08

תקציר

הבחנה בין שני סוגים של משתנים: (1) משתנים שיש לפקח עליהם כדי ליצור קבוצת השוואה בעלת מאפיינים דומים והם משפיעים על מהימנות ההשוואה. משתנים אלה כוללים משתני ליבה (המאפשרים להגדיר את מאפייני הפרויקט, המוצר או השירות מושא ההשוואה) ומשתני תקנון (המאפשרים לתקן גדלים שונים של הפרויקט, המוצר או השירות לגודל אחיד בר השוואה); (2) משתנים שיכולים להסביר הבדלים בין מושא ההשוואה לבין קבוצת ההשוואה ועל פיהם אפשר לגבש ממצאים והמלצות ביקורת. המתודולוגיה המוצעת במאמר מודגמת באמצעות שלושה ניתוחים השוואתיים והשוואות בין-לאומיות שנעשו בדוחות מבקר המדינה בישראל בשנים האחרונות. מתודולוגיה זו עשויה לסייע לצוותי הביקורת בניתוחים השוואתיים ובהשוואות בין-לאומיות באופן מהימן ולהעלות ממצאי ביקורת והמלצות מועילות.

השוואות בין-לאומיות הן כלי ביקורת שכיח בביקורות ביצועים שעושה משרד מבקר המדינה בכלל ובשנים האחרונות בפרט, אם כי הוא פחות שכיח בביקורות של מוסדות ביקורת אחרים בעולם. להשוואות בין-לאומיות בדוחות ביקורת המדינה יתרונות רבים, ובהם היכולת להעלות ממצאי ביקורת המלמדים על ביצועים נחותים של הגופים המבוקרים (המצב בפועל) בהשוואה לביצועים במדינות אחרות (נורמת הביקורת) ולשמש בסיס להמלצות ביקורת לצמצום הפערים ולשיפור השירות הציבורי. ניתוחים השוואתיים, לרבות השוואות בין-לאומיות, מצריכים פיקוח נאות על משתנים כדי לוודא שהמאפיינים של קבוצת ההשוואה דומים דיים למאפיינים של מושא ההשוואה. המאמר מציע מתודולוגיה לפיקוח נאות על משתנים תוך

תקציר | מבוא | סקירת ספרות | מתודולוגיה לפיקוח נאות על משתנים בניתוחים השוואתיים
ובהשוואות בין-לאומיות | מקרי בוחן מדוחות ביקורת המדינה | סיכום והמלצות

* ירון פישמן הוא סגן מנהל בחטיבה לביקורת תחומי כלכלה ותשתיות לאומיות ויועץ בתחום הכלכלי למבקר המדינה. ברי קוסובר הוא מנהל ביקורת בכיר בחטיבה לביקורת תחומי כלכלה ותשתיות לאומיות. סמי כהונאי היא סגנית מנהלת בחטיבה לביקורת תחומי כלכלה ותשתיות לאומיות. תודתנו לגב' ליבה בורק, מנהלת הספריות ומרכזי המידע באגף התמיכה המקצועית במשרד מבקר המדינה, על הסיוע באיתור הספרות המקצועית למאמר זה.

שאלת מחקר שנייה היא עד איזו רמה יש לצמצם את השונות בקבוצת ההשוואה? במאמר אנו מציגים מתודולוגיה להתמודדות עם שאלה זו ומציגים שלושה מקרי בוחן (case studies) מדוחות ביקורת מדינה שהוכנו בישראל בשנים האחרונות: הבדלים בעלויות ובזמני ההקמה בין פרויקטים של הרכבת הקלה בגוש דן לבין פרויקטים דומים במדינות אחרות¹; השוואת היעילות התפעולית של חברת אגד לזו של מפעילי תחבורה ציבורית באוטובוסים אחרים²; השוואה בין-לאומית של טיב השירות בנמלי ישראל בכלל ובנמל אשדוד בפרט לטיב השירות בנמלים במדינות אחרות³. לגבי כל מקרה מוצגים האתגרים המתודולוגיים שעמדו לפני צוות הביקורת, המתודולוגיה שנבחרה לפיקוח על משתנים, ממצאי הביקורת, הסיבות לממצאים וההמלצות שעלו מהניתוחים ההשוואתיים.

סקירת ספרות

בניתוחים השוואתיים נודעת חשיבות לפיקוח על משתנים באמצעות משתני בקרה. במחקר כמותי יש שתי דרכים מקובלות להתחשבות במשתני הבקרה:

א. **בשלב תכנון המחקר, באמצעות הגבלת הניתוח למאפיינים ייחודיים.** לדוגמה - בחינת המשתנים המשפיעים על ביצועי חברות באמצעות הגבלת הניתוח לחברות בבעלות ממשלתית או לחברות שאינן בבעלות ממשלתית. במקרה זה הפיקוח על משתנים נעשה באמצעות משתני הבקרה - קיומה או אי-קיומה של בעלות ממשלתית על חברות⁴. הגבלת הניתוח למאפיינים ייחודיים רווחת במחקרים ניסויים (experimental). במחקרים אלה מקובל לשמור על ערכים קבועים של משתני הבקרה שיש להם השפעה על תוצאות הניסוי כדי לבודד את ההשפעה של המשתנים המסבירים

השוואות בין-לאומיות הן כלי ביקורת שכיח בביקורות ביצועים שעושה משרד מבקר המדינה בכלל ובשנים האחרונות בפרט, אם כי הוא פחות שכיח בדוחות של מוסדות ביקורת אחרים בעולם. להשוואות בין-לאומיות בביקורת המדינה יתרונות רבים, ובהם היכולת להעלות ממצאי ביקורת המלמדים על ביצועים נחותים של הגופים המבוקרים (המצב בפועל) בהשוואה לביצועים במדינות אחרות (נורמת הביקורת) ולשמש בסיס להמלצות ביקורת לצמצום הפערים ולשיפור השירות הציבורי. השוואות בין-לאומיות מאפשרות להעלות ממצאים שאי אפשר להעלות בדרכים אחרות, ומכאן החשיבות שבשילובן בביקורת.

השוואות בין-לאומיות הן מקרה פרטי של ניתוחים השוואתיים: ניתוחים השוואתיים כוללים השוואות בין גופים ומשתנים דומים, ואילו השוואות בין-לאומיות הן ניתוחים כאלה המשווים בין גופים ומשתנים במדינות שונות. בביצוע ניתוחים השוואתיים, לרבות השוואות בין-לאומיות, חשוב לפקח על משתנים, כלומר לוודא שהמאפיינים של קבוצת ההשוואה דומים דיים למאפיינים של מושא ההשוואה. היעדר פיקוח נאות על משתנים בניתוחים השוואתיים עלול לפגוע במהימנות ההשוואה ולגרום להצגת ממצאים שגויים, להסקת מסקנות מוטעות ולמתן המלצות לא נכונות ובכך עלול לתרום להימנעות מיישום ההמלצות שבדוח הביקורת. שאלת מחקר ראשונה ובסיסית היא - איך נוודא שאנו משווים משתנים דומים, כגון מוצרים או שירותים דומים? במאמר זה אנו מציגים לחלק את המשתנים לשני סוגים. הסוג הראשון הוא משתנים שיש לפקח עליהם משום שהם משפיעים על מהימנות ההשוואה. הסוג השני הוא משתנים שיכולים להסביר מדוע יש הבדלים בין המשתנה הנבדק לבין קבוצת ההשוואה, הבדלים שעל כיהם אפשר לגבש ממצאים והמלצות בדוח הביקורת, ולכן באופן מודע משאירים את המשתנים האלה חופשיים וללא פיקוח.

1 מבקר המדינה "התקדמות פרויקט הרכבת הקלה בגוש דן" דוח מבקר המדינה - נובמבר 2022 1067 (2022).

2 מבקר המדינה "משרד התחבורה והבטיחות בדרכים - הסכם ההפעלה עם אנד והשינוי המבני שלה" דוח שנתי 72א - חלק שני 745 (2021).

3 מבקר המדינה "ענף נמלי הים בישראל והיבטי תפעול ושירות בנמל אשדוד" היבטים בהתמודדות עם יוקר המחיה 505 (2024).

4 Bo Bernhard Nielsen & Arpit Raswant, *The Selection, Use, and Reporting of Control Variables in International Business Research: A Review and Recommendations*, 53 J. OF WORLD BUSINESS 958 (2018).

(explanatory variables) של נושא המחקר על המשתנה המוסבר (dependent variable)⁵.

ב. **באמצעות שילובם של משתני הבקרה במחקר הכמותי ברגרסיה כחלק מהמשתנים המסבירים**⁶. פיקוח על משתנים מקובל במיוחד בניתוחים סטטיסטיים כמותיים באמצעות רגרסיה רבת משתנים, המשמשת כלי מחקר מרכזי במחקר אמפירי בכלל ובתחום מדעי החברה בפרט. רגרסיה רבת משתנים משמשת לאמידת ההשפעה של משתנים בלתי תלויים (משתנים מסבירים) באופן סימולטני על המשתנה התלוי (המשתנה המוסבר)⁷. הקשר בין המשתנים המסבירים לבין המשתנה המוסבר ברגרסיה מבוטא במשוואה מתמטית⁸. אמצעי חשוב למניעת הטיות באמידת ההשפעה של משתנים מסבירים על המשתנה המוסבר - ובפרט לצורך מזעור הטעות מסוג 1 (type I error), שבה מסיקים בטעות שקיים קשר בין משתנה מוסבר למשתנה המסביר - הוא פיקוח על משתנים. כלומר יש לשלב במשתנים המסבירים ברגרסיה⁹ את משתני הבקרה (control variables) שידוע על פי התיאוריה או על בסיס מחקרים אמפיריים אחרים שיש להם קשר למשתנה המוסבר¹⁰. השימוש בהם נועד לקבל אומדן של השפעות המשתנים המסבירים על המשתנה המוסבר בניכוי ההשפעה של משתני הבקרה.

התחשבות במשתני הבקרה במחקרים אמפיריים חשובה כדי לוודא שהמשתנה המוסבר מושפע מהמשתנים המסבירים, וששינויים במשתנה המוסבר אינם נגרמים רק מההשפעה הידועה של משתני הבקרה.

דוגמאות נפוצות למשתני בקרה שידוע שיש להם קשר למשתנה המוסבר ושמקובל לשלבם במחקרים אמפיריים הן: (1) התוצר¹¹ או התוצר לנפש, המשמשים לפיקוח על ההבדלים ברמת הפיתוח וברמת החיים החומרית במחקרים מקרו-כלכליים ובמחקרים השוואתיים בין מדינות¹²; (2) משתנים דמוגרפיים כגון מין וגיל¹³.

פיקוח על משתנים בניתוחים כמותיים סטטיסטיים בדוחות מבקר המדינה נעשה בין היתר בכמה ביקורות של משרד מבקר המדינה בשנים האחרונות: (1) ביקורת בנושא טיפול הממשלה בחוסר מעש בקרב צעירים בחברה הערבית. בביקורת נעשו כמה ניתוחים סטטיסטיים לבחינת הגורמים לחוסר מעש באוכלוסיות שונות (המגזר היהודי, הערבי והבדואי) באמצעות רגרסיה ליניארית תוך שימוש במשתני בקרה. צוות הביקורת השתמש ברגרסיה ליניארית על נתוני קבוצת הצעירים שנבדקה כדי להראות את הקשר בין רמת ההשכלה לסיכוי לחוסר מעש. הקשר של כל משתנה מסביר לחוסר מעש נאמד ברגרסיה נפרדת, וכל הרגרסיות הורצו על כלל אוכלוסיית הצעירים הערבים ילידי 1992 - 2002 עם בקרה על האשכול החברתי-כלכלי, המגזר, ערים מעורבות ושנתון

5 ראו אתר המרשתת בנושא Control Variable: Definition, Types and Examples <https://researchmethod.net/control-variable>.

6 Nielsen & Raswant, לעיל ה"ש 4; Leon Schjoedt & Kittaya Sangboon, *Control Variables: Problematic Issues and Best Practiced*, in THE PALGRAVE HANDBOOK OF RESEARCH DESIGN IN BUSINESS AND MANAGEMENT 243 (Kenneth D. Strang ed. 2015).

7 JEFFREY M. WOOLDRIDGE, INTRODUCTORY ECONOMETRICS - A MODERN APPROACH 60 (6th ed. 2016); Mark Franklin, *Quantitate Analysis*, in APPROACHES AND METHODOLOGIES IN THE SOCIAL SCIENCES - A PLURALIST PERSPECTIVE 255 (Donatella Della Porta & Michael Keating eds. 2008).

8 משתנה תלוי הוא משתנה שערכו תלוי בערכים של משתנים אחרים במבנה של משוואה מתמטית. ערכו של משתנה תלוי מוסבר על ידי משתנים בלתי תלויים ולכן הוא מכונה לעיתים גם משתנה מוסבר. משתנה בלתי תלוי הוא משתנה אשר ערכו או גודלו נקבעים ללא קשר עם משתנים אחרים. לעיתים משתנים בלתי תלויים מסבירים במידה מסוימת את ערכו של המשתנה התלוי ולכן הם נקראים גם משתנים מסבירים. דוגמה לקשר בין משתנה בלתי תלוי (משתנה מסביר) לבין משתנה תלוי (משתנה מוסבר) היא ששינויים במחיר המוצר (משתנה בלתי תלוי) גורמים לשינויים ברמת ביקושו (משתנה תלוי). איתן אבניאון **לקסיקון לכלכלה** 301, 299 (2004).

9 Wooldridge, לעיל ה"ש 7, בעמ' 760, 758.

10 Nielsen & Raswant, לעיל ה"ש 4, בעמ' 958; DAVID NACHMIAS & CHAVA NACHMAIS, RESEARCH METHODS IN THE SOCIAL SCIENCE 60 (3d ed 1987).

11 תוצר מקומי גולמי.

12 Nielsen & Raswant, לעיל ה"ש 4, בעמ' 963.

13 Jeremy B. Bernrth & Herman Aguinis, *A critical Review and Best-Practice Recommendations for Control Variable Usage*, 69 PERSONAL PSYCH. 229 (2016).

הלידה¹⁴; (2) ביקורת בנושא השמת ילדים בסיכון בפנימיות, באומנה ובאימוץ. בביקורת נעשו ניתוחים סטטיסטיים לבדיקת ההשפעה הייחודית של המסגרת החוץ-ביתית (פנימייה או אומנה) על מדדי חיים תקינים בבגרות, תוך פיקוח על מאפייני הרקע של הילדים המושמים בה: המגדר, הכנסת האם, הכנסת האב ומדד הטיפוח של בית הספר התיכון¹⁵.

שימוש בניתוחים כמותיים סטטיסטיים מתקדמים בביקורת המדינה מצריך נתונים זמינים בכמות מספקת ולעיתים גם ידע קודם בביצוע ניתוחים מורכבים, ואלו נעשים בידי צוות הביקורת או בסיוע ייעוץ סטטיסטי. גישה פשוטה יותר לביצוע ניתוחים כמותיים היא ניתוחים השוואתיים (comparative analysis), ואפשר להגדיר שני תנאים בסיסיים לביצועם: (1) איסוף נתונים על שני מקרים או יותר. המקרים יכולים להיות מדינות, ערים, חברות, משפחות ועוד; (2) ניסיון להסביר את הסיבות להבדלים ולא להסתפק בתיאורם¹⁶. ניתוחים השוואתיים מתמקדים בניתוח הדומה והשונה בין משתנים: בערכים של המשתנים, במאפייני הקשר בין המשתנים ובאירועים מיוחדים. שני הגורמים הראשונים - ערכים של המשתנים ומאפייני הקשר בין המשתנים - מתאימים לניתוח כללי, והגורם השלישי - אירועים מיוחדים - מתאים לניתוח ייחודי¹⁷, והוא מתייחס למעשה לניתוח מקרה בוחן (case study). ההבדלים העיקריים בין ניתוח השוואתי כמותי, שאפשר להגדירו גם ניתוח מאופיין משתנים (variable-oriented strategy) המתמקד בערכי המשתנים

ובמאפייני הקשר ביניהם, לבין ניתוח מאופיין מקרה בוחן (case-oriented strategy) הוא בין היתר שהראשון שואף למסקנות כלליות ובוחן טענות הנובעות מתיאוריה כללית, ואילו האחרון עוסק במקרים מורכבים, שואף למסקנות בעלות היבטים צרים וממוקדים יותר ומבוסס על ניתוח מעמיק של מספר מצומצם של מקרים¹⁸. המגבלות של ניתוח השוואתי הן בין היתר שהמשתנים של מושא ההשוואה אינם נדרשים להיות זהים אלא דומים, שיש פישוט והתעלמות מן המורכבות של המציאות ושאינן פיקוח על משתנים¹⁹. השוואות מרובות תצפיות מועילות בהשוואה בין פרויקטים, אך לעיתים אין בכוחן להסביר את ההשפעות הייחודיות של משתנים ונסיבות ייחודיות בפרויקטים. ניתוח איכותני מעמיק של מקרי בוחן עשוי לסייע בהסקת המסקנות מהניתוח ההשוואתי מרובה הפרויקטים²⁰. לכן חשוב לפקח על משתנים גם בניתוחים השוואתיים בדוחות מבקר המדינה, וככל האפשר לשלב בניתוח ההשוואתי ניתוח כמותי של משתנים וניתוח ממוקד של מקרי בוחן.

להלן דוגמאות מהספרות לניתוחים השוואתיים שכללו מידע בנוגע למידת ההשפעה של משתנים שונים על העלות בפרויקטים להקמת תשתיות: במסמכים של הבנק העולמי מהשנים 2010 ו-2000 הוצגו עלויות הפרויקטים הקשורים להקמת רכבת קלה ומטרו קל וצוינו משתנים עיקריים המשפיעים על העלות ומידת השפעתם²¹. דוגמה נוספת להשפעה שונה של משתנים על עלויות בהקמת פרויקטים של רכבת הופיעה במחקר

14 המשתנים המסבירים את חוסר המעש ייצגו רמות השכלה שונות: נוכחות בכיתה י"ב, תעודת בגרות, הרחבת מספר יחידות לימוד לבגרות במקצועות מתמטיקה, אנגלית ועברית, ציון פסיכומטרי והשכלה על-תיכונית. המשתנה המוסבר היה האם הצעיר הערבי היה חסר מעש בנובמבר 2021. מבקר המדינה "הטיפול הממשלתי בחוסר מעש בקרב צעירים בחברה הערבית" **דוח מבקר המדינה - מאי 2023** 192 - 193 (2023).

15 מבקר המדינה "השמת ילדים בסיכון בפנימיות, באומנה ובאימוץ" **דוח מבקר המדינה - מאי 2023** 258 - 259 (2023).

16 Christopher G. Pickvance, *Four Varieties of Comparative Analysis*, 16 J. OF HOUSING AND THE BUILT ENVIRONMENT 11 (2001).

17 שם, בעמ' 11 - 12.

18 CHARLS C. RAGIN, THE COMPARATIVE METHOD: MOVING BEYOND QUALITATIVE AND QUANTITATIVE STRATEGIES 54 - 55 (1987); שם, בעמ' 12; Charles C. Ragin, *The Distinctiveness of Case - Oriented Research*, 34(5 pt 2) HEALTH SERVICE RESEARCH. 1137 - 1138 (1999).

19 Pickvance, לעיל ה"ש 16, בעמ' 24 - 25.

20 Stefan Verweij & Lasse Gerrits, *Evaluating Infrastructure Project Planning and Implementation: A Study Using Qualitative Comparative Analysis*, Methods Cases 2 SAGE Research 2 - 3 (2019).

21 Halcrow Fox, *Department for International Development–World Bank Strategy Review: Mass Rapid Transit for Urban Transport Developing Countries* 45 (2000); Cledan Mandri-Perrot & Ian Menzies, *Private Sector Participation in Light Rail-Light Metro Transit Initiatives*, Washington: *The International Bank for Reconstruction and Development, The World Bank* 31 (2010).

מתודולוגיה לפיקוח נאות על משתנים בניתוחים השוואתיים ובהשוואות בין-לאומיות

מכיוון שכאמור בשנים האחרונות במשרד מבקר המדינה הולך וגובר השימוש בניתוחים השוואתיים בכלל ובהשוואות בין-לאומיות בפרט כדי להציג נורמות במסגרת ביקורת ביצועים (לדוגמה - בפרויקטים ייחודיים או בנושאים שמטבעם ניתנים להשוואה בין מדינות), אנו מציעים מתודולוגיה לפיקוח נאות על משתנים בניתוחים השוואתיים ובהשוואות בין-לאומיות הכוללת שני סוגים של משתנים: (1) משתנים שיש לפקח עליהם כדי ליצור קבוצת השוואה בעלת מאפיינים דומים והם משפיעים על מהימנות ההשוואה; (2) משתנים שיכולים להסביר הבדלים בין מושא ההשוואה לבין קבוצת ההשוואה שעל פיהם אפשר לגבש ממצאים והמלצות ביקורת. הסיווג של המשתנים ייקבע לפי השערת הביקורת.

יצירת קבוצת השוואה בעלת מאפיינים דומים

כדי לוודא שאנו משווים מוצרים או שירותים דומים בניתוחים השוואתיים, יש ליצור קבוצת השוואה בעלת מאפיינים דומים למאפיינים של הגוף המבוקר או של המשתנה מושא ההשוואה. לשם כך יש לפקח על משתנים שונים ולהגדיר קבוצה של משתני בקרה שיש לפקח עליהם. אפשר לחלק משתנים אלה לשני סוגים עיקריים: (1) משתני ליבה; (2) משתני תקנון.

א. **משתני ליבה** - מאפשרים להגדיר את מאפייני הפרויקט, המוצר או השירות מושא ההשוואה: בדוחות ביקורת

שנערך באוניברסיטה הטכנולוגית של דנמרק²². למעשה, על משתנים אלה יש לפקח במסגרת ניתוח השוואתי, ומידת ההשפעה של כל אחד מהם על עלות הפרויקטים חשובה לבחינת המהימנות של הניתוח ההשוואתי. כלומר מידת ההשפעה של המשתנים על עלות הפרויקטים מספקת לעורכי הניתוח ההשוואתי מידע חשוב על הצורך להקפיד לפקח לכל הפחות על משתנים שהשפעתם על העלות גדולה יחסית.

בניתוח השוואתי של פרויקטים חשוב לפקח על סוגי העלויות שנכללו ושלא נכללו בפרויקטים כדי לוודא שמשווים את אותם סוגי עלויות. במחקר שנערך באוניברסיטת בונד באוסטרליה שבו הושו עלויות של הקמת מבנים רבי-קומות בערים הגדולות של אוסטרליה ושל ארצות הברית, ובמחקר שנערך באוניברסיטה הטכנולוגית של דנמרק שבו הושו עלויות של מיזמים להקמת קווי רכבת, צוינו בין היתר מרכיבי עלות שלא נכללו במיזמים²³. בהמשך המאמר נציג ניתוח השוואתי של עלויות הקמת מיזמים של רכבת קלה ומטרו קל הכולל פיקוח על משתנים ושילוב של ניתוח כמותי עם ניתוח מקרה בוחן.

פרקטיקה מקובלת נוספת בניתוחים השוואתיים היא לתקן את המשתנים לגודל אחיד בר השוואה, לדוגמה: תקנון עלויות במטבעות שונים למטבע אחיד באמצעות מדד לשוויון כוח הקנייה (PPP)²⁴, תקנון למחירים ריאליים וגישור על פערי זמן בנתונים באמצעות מדדי מחירים מתאימים²⁵. לכן בניתוחים השוואתיים, לרבות בהשוואות בין-לאומיות, חשוב לתקן את המשתנים לגודל אחיד בר השוואה.

Inara Trabo et al., *Cost Benchmarking of Railway Projects in Europe – Can it Help to Reduce Costs?* 7 – 9 (Paper Presented at 5th International Seminar on Railway Operations Modelling and Analysis: RailCopenhagen, Kgs. Lyngby, Denmark, May 2013), [Instructions to Authors \(dtu.dk\)](https://pure.bond.edu.au/ws/portalfiles/portal/29059149/Instructions_to_Authors_(dtu.dk).).

Craig Langston, *Comparing international construction performance* (November 29, 2012), https://pure.bond.edu.au/ws/portalfiles/portal/29059149/Comparing_international_construction_performance.pdf; Trabo et. al., לעיל ה'ש 22, בעמ' 7.

שווי כוח קנייה (PPP – Purchasing Power Parities) הם מדדים נכוצים המהווים חלופה לשערי החליפין היציבים בכך שהם משווים את כוח הקנייה של מטבעות שונים באמצעות נטרול ההבדלים ברמת המחירים בין מדינות. מדדי ה-PPP מחושבים בפועל לפי היחס בין המחירים (במטבעות מקומיים) של סל מוצרים ושירותים זהה בין שתי מדינות שונות. באופן זה מתקבל שער המרה בין מטבעות המבטא כוח קנייה ריאלי שווה בשתי המדינות. המקור: [OECD, Purchasing Power Parities – Frequently Asked Questions \(FAQs\)](https://www.oecd.org/purchasing-power-parities/).

Andrew Smith, Phill Wheat & Gregory Smith, *The Role of International Benchmarking in Developing Rail Infrastructure Efficiency Estimates*, 18(2) UTILITIES 86 (2010), לעיל ה'ש 23, בעמ' 5.

העוסקים בפרויקטים של תשתית חשוב לפקח על משתנים הנדסיים המתייחסים למאפייני הפרויקט ולמורכבותו כדי לקבל קבוצת פרויקטים דומה לפרויקט מושא ההשוואה שאותו מקדם הגוף המבוקר ולפקח על תכולת הפרויקטים, כלומר לוודא שמשוויים את אותם סוגי עלויות. בדוחות ביקורת העוסקים בהבדלים בין מוצרים או שירותים שונים, כגון הבדלים ברמת המחירים, חשוב לפקח על סוג המוצר או השירות, לרבות איכותו, כדי לקבל קבוצת מוצרים או שירותים בני השוואה למוצר או השירות שמספק הגוף המבוקר. אין דומה מוצר או שירות באיכות מסוג א' למוצר או שירות באיכות מסוג ב'.

הבדלים במחירים של מוצרים יכולים לנבוע גם מהנחות כמות, כלומר בגלל הבדלים במשקל או בנפח של המוצר באריזה או בגלל מספר המוצרים באריזה. ככל שהמשקל או הנפח של המוצר באריזה גדול יותר המחיר ליחידת משקל או נפח צפוי להיות נמוך יותר, וככל שמספר המוצרים באריזה גדול יותר המחיר ליחידת מוצר צפוי להיות נמוך יותר. כך לדוגמה המחיר של 100 גרם של מוצר באריזה של 1 ק"ג צפוי להיות נמוך מהמחיר ל-100 גרם של אותו מוצר באריזה של חצי ק"ג; והמחיר ליחידת משקל או נפח של מוצר הנמכר באריזה שבה כמה פריטים (לדוגמה מארז של ארבע קופסאות שימורים) צפוי להיות נמוך מהמחיר של מוצר הנמכר ביחידה אחת (לדוגמה קופסת שימורים אחת). לכן חשוב לפקח גם על משתנים אלה. בדוחות ביקורת העוסקים בהבדלים ברמת המחירים של מוצרים ושירותים בין מדינות (השוואה בין-לאומית) יש לפקח על רמת החיים החומרית, הנמדדת באמצעות התוצר לנפש או השכר, כדי לנטרל את ההשפעה שלה על תוצאות ההשוואה.²⁶

ב. **משתני תקנון** - מאפשרים לתקן גדלים שונים של הפרויקט, המוצר או השירות לגודל אחיד בר השוואה.

אלה כוללים בין היתר: (א) תקנון לפי כמות (לדוגמה בק"ג); (ב) מרחק (לדוגמה בק"מ); (ג) תקנון לפי העלות ליחידת כמות או מרחק (לדוגמה העלות לק"ג או העלות לק"מ); (ד) תקנון למטבע אחיד לפי שער חליפין (לדוגמה ש"ח, דולר, אירו) תוך שמירה על שוויון כוח הקנייה (PPP); (ה) תקנון למטבע אחיד לפי שער חליפין (לדוגמה ש"ח, דולר, אירו) כשאי אפשר לתקן לפי שווי כוח הקנייה; (ו) תקנון למחירים ריאליים וגישור על פערי זמן בנתונים באמצעות מדדי מחירים מתאימים; (ז) תקנון לערך נוכחי או עתידי באמצעות הוון או עיתוד תזרימי מזומנים של פרויקטים בתקופות שונות לערך נוכחי או לערך עתידי באמצעות הנוסחאות המקובלות להוון ולעיתוד תזרימי מזומנים בהתאמה.

משתני התקנון הם טכניים בעיקרם ופשוטים יחסית ליישום, ואילו משתני הליבה הם מורכבים לקביעה ודורשים מצוות הביקורת להשקיע משאבים לאיתורם ולעיבודם באופן מושכל. לא תמיד יש נתונים זמינים המאפשרים לאתר את כל משתני הליבה לאפיון סוג הפרויקט, המוצר או השירות. זאת ועוד, משתני הליבה נבדלים זה מזה במידת השפעתם על תוצאות ההשוואה. היעדר פיקוח על משתנים שהשפעתם על תוצאות ההשוואה גדולה יפגע במהימנותן של תוצאות ההשוואה, ואילו היעדר פיקוח על משתנים שהשפעתם על תוצאות ההשוואה מועטה אינו צפוי לפגוע במהימנותן. דוגמה למידת השפעה שונה של משתני ליבה על תוצאות ההשוואה הופיעה בשני מסמכים של הבנק העולמי שהציגו נתוני השוואה בין-לאומית לגבי עלויות פרויקטים של רכבת קלה ומטרו קל במדינות שונות.²⁷ בין היתר נכללו בעבודות נתונים בדבר משתנים המשפיעים על עלות ההון של הפרויקטים ובדבר מידת ההשפעה שלהם על העלות בחלוקה לפי מדרג השפעה: דומיננטית (dominant), גדולה מאוד (very large), גדולה (large), מתונה (moderate), מתונה-נמוכה (small-), נמוכה (small).²⁸

26 ראו לדוגמה: דן בן-דוד ואיל קמחי **המחירים גבוהים בישראל? היזהרו מהשוואות בינלאומיות** (שורש - מוסד למחקר כלכלי-חברתי 2021); קרנית פלוג ואחרים **יוקר המחיה בישראל: מה מספרים המספרים?** (המכון הישראלי לדמוקרטיה 2023); עידו לן **יוקר המחיה בישראל: שכר נמוך או מחירים גבוהים?** (פורום ארלוזורוב 2023).

27 Fox, לעיל ה"ש 21, בעמ' 45; Mandri-Perrot & Menzies, לעיל ה"ש 21, בעמ' 31.

28 משתנים בעלי השפעה דומיננטית או גבוהה מאוד על עלות ההון של הפרויקט להקמת רכבת קלה או מטרו קל הם: היותו של הפרויקט חדש או הרחבה של פרויקט קיים; תוואי הקרקע של הפרויקט (רכבת עלית, תחתית או על גישור); ואיכות הניהול או הארגון המנהל את הפרויקט. לעומת זאת יש משתנים רבים אחרים שהשפעתם על עלות

לכן רצוי שצוות הביקורת ינסה לאתר ככל האפשר מקורות למידת ההשפעה של המשתנים על תוצאות ההשוואה ויתחשב בהם בניתוחים השוואתיים. מקורות אלה יכולים להיות מסמכי קווים מנחים של גופים בין-לאומיים, כגון הבנק העולמי כפי שצוין לעיל, מאמרים אקדמיים וספרות מקצועית מתודולוגית. כך לדוגמה השימוש בתוצר לנפש כמשתנה בקרה במחקרים בתחום הכלכלה והצורך לפקח על גיל, מין, השכלה וכד' מופיע בספרות המקצועית כפי שצוין לעיל. מגבלות בנתונים ומגבלות לוחות הזמנים לסיום עבודת הביקורת מעלות את השאלה - עד לאיזו רמה יש לצמצם את השונות בקבוצת ההשוואה? ניתן לסכם את קווי הפעולה במענה לשאלה זו בתרשים 1 להלן.

תרשים 1: טווח השונות בין מושא ההשוואה לבין קבוצת ההשוואה וקווי פעולה בהתאם לטווח השונות



ניתן לראות בתרשים שבאופן רעיוני טווח השונות בין המיזם, המוצר או השירות לבין קבוצת ההשוואה נע בין שונות מרבית לבין זהות מלאה שמשמעותה השוואת המיזם, המוצר או השירות לעצמו. כפי שצוין לעיל, בניתוח השוואתי יש הבדלים בין מושא ההשוואה לבין קבוצת ההשוואה, והשאיפה של צוות הביקורת היא לצמצם את השונות ככל האפשר, כלומר להימצא ככל האפשר בצד השמאלי של טווח השונות הרעיוני בתרשים. במקרה כזה נקבל את הניתוח ההשוואתי וניתן ביטוי בדוח למגבלות ההשוואה. לחלופין אם השונות בין מושא ההשוואה לבין קבוצת ההשוואה היא רבה, כלומר בצד הימני של טווח השונות הרעיוני בתרשים 1, יש לפסול את הניתוח ההשוואתי. יש מצבים שבהם יש שונות מסוימת, אך לא מרבית, בין מושא ההשוואה לבין קבוצת ההשוואה בשל היעדר פיקוח על משתנים מסוימים, כלומר השונות נמצאת באזור המרכז בטווח השונות הרעיוני בתרשים 1. במקרה זה מומלץ שצוות הביקורת ייתן ביטוי למשתנים שלא פוקחו ויבחן ככל האפשר את מידת השפעתם על תוצאות ההשוואה. אם השפעתם נמוכה או לא מהותית, יש לקבל את הניתוח ההשוואתי, לתת ביטוי בדוח למגבלות ההשוואה ולנסח את אמירות הביקורת בהתאם למגבלות ההשוואה. אם לחלופין השפעתם גבוהה או מהותית, מומלץ לצוות הביקורת לפסול את הניתוח ההשוואתי.

הפרויקט נמוכה או מתונה כגון האורך או המשקל של הרכבות, שימוש בתחנות כמקלטים, דרישות מיזוג אוויר, עלויות הקרקע, עלות העבודה ומיסים, שאי-פיקוח עליהם לא צפוי לפגוע פגיעה של ממש באיכות תוצאות ההשוואה.

אי-פיקוח על משתנים הקשורים להשערת הביקורת

משתנים שיכולים להסביר הבדלים בין מושא ההשוואה לבין קבוצת ההשוואה הם משתנים הקשורים להשערת הביקורת, ולכן באופן מודע משאירים אותם חופשיים וללא פיקוח. זהו שלב חשוב בעבודת ביקורת המדינה הכוללת ניתוח השוואתי. אם עד כה עסקנו במתודולוגיות לפיקוח על משתנים כדי לקבל תוצאות מהימנות בסוגי ניתוחים שונים, כגון ניתוחים סטטיסטיים וניתוחים השוואתיים מקובלים בספרות המקצועית, עתה עלינו לחבר את העבודה המתודולוגית שצוינה לעיל לעבודת הביקורת. משתנים אלה יכולים להיות בין היתר: מידת התחרותיות בשוק, מידת הריכוזיות בשוק, אסדרה, בירוקרטיה, מאפייני הארגון ועוד. כך לדוגמה אם לפי השערת הביקורת חברה בעלת נתח שוק גדול בענף שירותי התחבורה הציבורית מאופיינת בחוסר יעילות תפעולית בפעילותה, לרבות עלויות שכר גבוהות, בהשוואה למפעילי תחבורה ציבורית אחרים, אזי כדי לאשש השערה זו בניתוח השוואתי יש לפקח על משתנים הקשורים באופי הפעילות של הפעלת שירותי תחבורה ציבורית, כלומר לפקח על משתני

ליבה כגון מאפייני הנסיעה (עירונית, בין-עירונית וכו') ולפקח על משתני תקנון כגון עלות לק"מ נסיעה, כדי להבטיח את מהימנות התוצאות כפי שצוין בפרק הקודם. את המשתנים הנוגעים למאפייני הארגון הקשורים להשערת הביקורת יש להשאיר חופשיים, כלומר לא לפקח על רמות השכר במושא ההשוואה ובקבוצת ההשוואה. משתנים אלה יכולים לאשש את השערת הביקורת, להעלות ממצאי ביקורת, להסביר מדוע יש הבדלים ביעילות התפעולית בין מושא ההשוואה לבין קבוצת ההשוואה ובהתאם לסייע בגיבוש המלצות הביקורת. דוגמאות ליישום גישה זו בדוחות ביקורת המדינה מפורטות בפרק הבא.

סיכום המסגרת התיאורטית לפיקוח על משתנים בניתוחים השוואתיים ובהשוואות בין-לאומיות

סיכום המסגרת התיאורטית לפיקוח על משתנים בניתוחים השוואתיים ובהשוואות בין-לאומיות מוצג בתרשים 2 להלן:

תרשים 2: פיקוח על משתנים - משתנים התורמים למהימנות ההשוואה ומשתנים התורמים לממצאים ולהמלצות



להסביר מדוע יש הבדלים בין מושא ההשוואה לקבוצת ההשוואה, אשר קשורים להשערת הביקורת ותורמים לגיבוש ממצאים והמלצות.

תרשים 2 מראה שפיקוח על משתנים נחלק לשני סוגים: משתנים שיש לפקח עליהם התורמים למהימנות ההשוואה ונחלקים למשתני ליבה ומשתני תקנון, ומשתנים שיכולים

מקרי בוחן מדוחות ביקורת המדינה

בפרק זה מובאות שלוש דוגמאות לפיקוח על משתנים בניתוחים השוואתיים בדוחות ביקורת המדינה. הדוגמה הראשונה מתייחסת להשוואה בין-לאומית לבחינת הבדלים בעלויות ובזמני הקמה בין פרויקטים של הרכבת הקלה בגוש דן לבין פרויקטים דומים במדינות אחרות; הדוגמה השנייה מתייחסת להשוואה בנוגע ליעילות התפעולית בין חברת אגד ובין מפעילי תחבורה ציבורית באוטובוסים אחרים, והדוגמה השלישית מתייחסת להשוואה בין-לאומית של טיב השירות בין נמלי ישראל בכלל ונמל אשדוד בפרט לבין נמלים במדינות אחרות. בכל מקרה מוצגים האתגרים המתודולוגיים שעמדו בפני צוות הביקורת; המתודולוגיה שנבחרה לפיקוח על משתנים בחלוקה למשתני ליבה ומשתני תקנון; ממצאי הביקורת שעלו מהניתוחים ההשוואתיים; הסיבות לממצאי הביקורת והמלצות הביקורת.

מקרה בוחן 1: השוואה בין-לאומית של עלויות הפרויקטים ושל זמני ההקמה בין פרויקט הרכבת הקלה בגוש דן ובין פרויקטים דומים במדינות אחרות

משרד מבקר המדינה ערך השוואה בין-לאומית של עלויות הפרויקט ושל זמני ההקמה בין פרויקט הרכבת הקלה בגוש דן ובין פרויקטים דומים במדינות אחרות. ההשוואה נעשתה במסגרת דוח מבקר המדינה בנושא הקמת פרויקט הרכבת הקלה במטרופולין תל אביב (הקו האדום, הסגול והירוק)²⁹. ההשוואה הבין-לאומית התמקדה בשני משתנים מרכזיים: עלויות הפרויקטים ומשך ההקמה של הקווים. עלויות הפרויקטים במטרופולין תל אביב נבחנו בהשוואה לטווח העלויות של

קבוצת ההשוואה (benchmark), שחושב על ידי הבנק העולמי³⁰ ועבר התאמות על ידי צוות הביקורת. משך זמן ההקמה של הקו הסגול נבחן בהשוואה לקבוצת פרויקטים דומים במדינות מערביות מפותחות שהובאו בפרסום של ארגון ENO³¹, ומשך זמן ההקמה של הקו האדום נבחן לעומק ביחס למקרה בוחן של פרויקט מטרו קל דומה בקופנהגן שבדנמרק³².

האתגרים המתודולוגיים

הפרויקטים להקמת רכבות קלות אינם מוצר מדף אלא פרויקטים ייחודיים המותאמים למיקום הגיאוגרפי, לטופוגרפיה ולצורכי העיר או המטרופולין שבהם הם מוקמים. הבדלים בין פרויקטים באים לידי ביטוי בתחומים שונים - תוואי הרכבת, מאפיינים פיזיים, סוג הרכבת, מאפיינים פיננסיים, ארגון וניהול, מרחק בין תחנות, ממשל תאגידי ועוד. לפיכך השוואה בין פרויקטים שונים אמורה להיעשות בזהירות רבה ותוך פיקוח על משתנים.

הפיקוח על משתני הליבה

הפיקוח על משתני הליבה בהשוואת עלויות ההקמה נעשה בכמה שלבים: (1) בחירת קבוצת פרויקטים בפרסום הבנק העולמי בעלי מאפיינים דומים לפרויקטים בגוש דן, וכולם: (א) פרויקטים שעונים להגדרה של רכבת קלה³³; (ב) פרויקטים חדשים בלבד (ולא הרחבה של קווים קיימים); (ג) הכללת עלויות פיקוח, עלויות הקרקע ומיסים הכלולים גם בפרויקטים של הרכבת הקלה במטרופולין תל אביב; (2) שקלול טווח עלויות (גבול תחתון וגבול עליון) של שלושה סוגים של תוואי רכבות מקובלים (קו עילי - מפלס הקרקע, קו עילי - מעל מפלס הקרקע וקו תת-קרקעי) שפורסמו במחקר הבנק העולמי

29 מבקר המדינה, לעיל ה"ש 1.

30 Mandri-Perrot & Menzies, לעיל ה"ש 21.

31 Romic Aevaz et al., *Saving Time and Making Cents: A Blueprint for Building Transit Better*, ENO CENTER FOR TRANSPORTATION (2021), <https://projectdelivery.enotrans.org/wp-content/uploads/2021/07/Saving-Time-and-Making-Cents-A-Blueprint-for-Building-Transit-Better.pdf>.

32 הנתונים מהאתר הרשמי של המטרו בקופנהגן: <https://intl.m.dk/about-the-metro/facts/history/>.

33 כולל רכבת קלה, רכבת פרברית קלה ומטרו קל, אך ללא חשמליות בעלות קרון אחד הפועלות במפלס הרחוב וללא מטרו כבד תת-קרקעי בגודל מלא.

לטווח עלויות (גבול תחתון וגבול עליון) המתאים למאפיינים של תוואי הרכבות הקלות בפרויקט בגוש דן³⁴.

כך נעשה הפיקוח על משתני הליבה בהשוואת לוחות הזמנים בפרויקט הקו הסגול: נבחנו 180 פרויקטים ב-11 מדינות מערביות, מתוכם נבחרו שבעה קווים בארצות הברית, בריטניה, צרפת ואיטליה.

הקווים שנבחרו נשאו מאפיינים דומים לאלו של הקו הסגול: רכבת קלה במפלס רחוב, ללא מנהור או עם מנהור בשיעור נמוך, אורך (בטווח של +/- 25% מאורך הקו הסגול), מרחק בין תחנות של 1.5 ק"מ לכל היותר.

לוחות הזמנים של הקו האדום נבחנו ביחס למקרה בוחן, של פרויקט מטרו קל בקופנהגן, שלו מאפיינים ייחודיים הדומים במידה רבה למאפייניו של פרויקט הקו האדום: אורך הקו, שיעור המנהור, שיטת המכרזים, מאפייני המשק (רמת המחירים הכללית ורמת המחירים בענף הבנייה מותאמים ליוקר המחיה [PPP]) והיותו של הפרויקט ראשון מסוגו במדינה.

הפיקוח על משתני התקנון

לאחר נטרול ותקנון של משתני הליבה, התקבלו נתונים של עלות לקילומטר בפרויקט הרכבת הקלה בישראל במחירים של שנת 2021 בשקלים חדשים. לעומת זאת נתוני ההשוואה מתוך המחקר של הבנק העולמי ששימשו בביקורת היו נקובים בדולר של ארה"ב והוצמדו למחירי שנת 2000. כדי להשוות בין הנתונים נדרש להמיר אותם למטבע אחד ולמדד אותם לתקופה אחת. מכיוון שנתוני ההשוואה שייכים לפרויקטים שונים במדינות שונות ובתקופות שונות לא היה אפשר למדד את מספרי ההשוואה לאומדנים של שנת 2021 של הפרויקטים בגוש דן. לכן בוצע במסגרת הביקורת מידוד של עלויות הפרויקטים בישראל למונחים של שנת 2000 ולאחר מכן של האומדנים לדולר של ארה"ב. המדד שנבחר למידוד הוא מדד מחירי תשומה בסלילה וגישור³⁵.

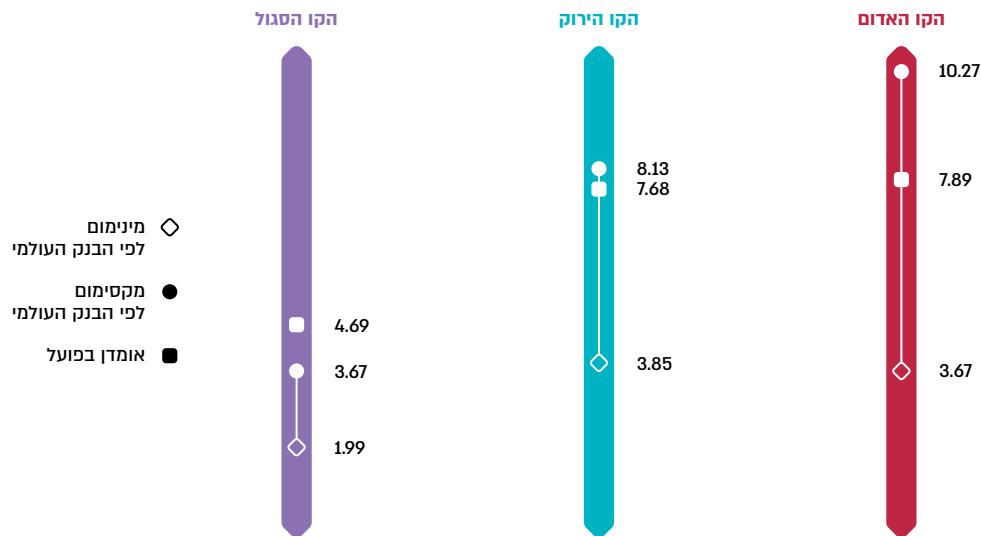
ממצאי הביקורת

תוצאות ההשוואה בין עלויות הפרויקטים מוצגות בתרשימים 3 ו-4.

34 לדוגמה - העלות התקנית של הקו האדום שבו 12 ק"מ תוואי תת-קרקעי ו-12 ק"מ תוואי במפלס הרחוב חושבה באופן הזה: עלות לק"מ תת-קרקעי (על פי מחקר הבנק העולמי) * 12 + עלות לק"מ במפלס הרחוב (על פי מחקר הבנק העולמי) * 12.

35 פרויקטים בתחום התשתיות מוצמדים לסלי הצמדה הכוללים לעיתים קרובות כמה מדדים שונים שעליהם הוסכם בהסכמי ההתקשרות בין הגוף היוזם (משרדי ממשלה ונת"ע) לבין הגופים המבצעים (זכיינים, קבלנים, קבלני משנה). ההצמדה למדד התשומה בסלילה וגישור נועדה להמחיש את עדכוני העלות והיא מאפשרת להשוות את עלויות הפרויקטים במטרופולין תל אביב לעלויות פרויקטים דומים במדינות שונות.

תרשים 3 : אומדני עלויות הקווים בגוש דן בהשוואה לפרויקטים דומים בעולם (במיליארדי ש"ח במחירי שנת 2000)



המקור: מבקר המדינה "התקדמות פרויקט הרכבת הקלה בגוש דן" דוח שנתי נובמבר 2022 (2022).

תרשים 4: שיעור עלויות הקווים בגוש דן מערך מרבי במספרי ההשוואה והקשר שלו למורכבות ההנדסית של הפרויקט



המקור: מבקר המדינה "התקדמות פרויקט הרכבת הקלה בגוש דן" דוח שנתי נובמבר 2022 (2022).

עוד עלה כי שלב ההיערכות, התכנון והביצוע של הקו האדום נמשך כ-16 שנים יותר משנמשך הפרויקט המקביל, ועבודות ההקמה בפועל ארכו למעלה משנתיים יותר ממשך העבודות בפועל בפרויקט בקופנהגן.

הסיבות לממצאי הביקורת

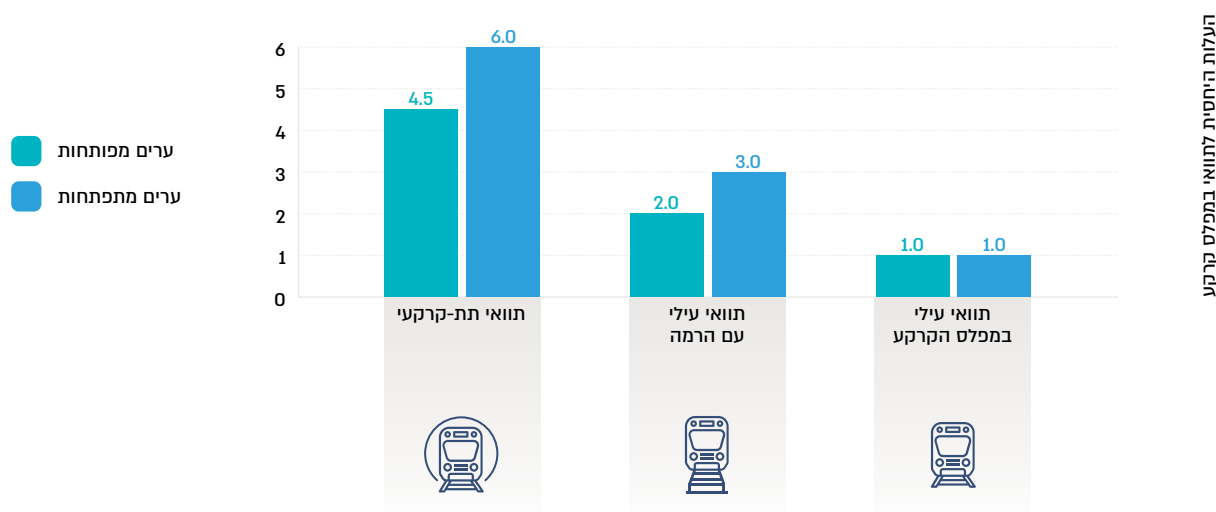
בדוח הביקורת הוצג הסבר אפשרי לקשר השלילי בין המורכבות ההנדסית לבין עלות ההקמה (תרשים 4) מתוך הספרות המקצועית. במחקרו של פוקס צוין כי בערים מפותחות שבהן עלויות הקרקע גבוהות ומופעלים בהן אמצעים רבים לשימור איכות הסביבה במהלך הקמת פרויקטים, מצטמצם הפער בין עלויות התוואי התת-קרקעי ובין עלויות התוואי העילי.

ככלל יחסי העלות של 6:3:1 עבור תוואי הרכבת הקלה העילי - מפלס קרקע, העילי - מעל מפלס הקרקע והתת-קרקעי בהתאמה בערים מתפתחות משתנה ליחסי עלות של 1:2:4.5 בהתאמה עבור ערים מפותחות³⁶. יחסים אלה מודגמים בתרשים 5.

ממצאי ההשוואה הבין-לאומית של עלויות הפרויקטים העלו כי אומדן העלות של מיזם הקו הסגול של הרכבת הקלה גבוה ביחס למספרי ההשוואה במדינות אחרות. אומדני עלות הקו הירוק והקו האדום נמצאים בטווח מחירים של מספרי ההשוואה, אך עלות הקו הירוק קרובה לגבול העליון של טווח העלויות (תרשים 3). בישראל אומדני עלות הקווים המורכבים הנדסית נמצאים בטווח העלויות המופיע במחקר הבנק העולמי, ובפרט הקו האדום, שאומדן עלותו הוא כ-77% מהערך המרבי של קבוצת ההשוואה במחקר הבנק העולמי מ-2010. ככל שהקו הוא בעל מורכבות הנדסית מצומצמת, כגון הקו הסגול, עלותו גבוהה משמעותית ביחס למספרי ההשוואה מהעולם (תרשים 4).

ממצאי ההשוואה הבין-לאומית של לוחות הזמנים העלו כי הזמן הדרוש להקמת פרויקט עילי של רכבת קלה בישראל ארוך במידה רבה מהמקובל במדינות אחרות והפערים עשויים להגיע לעשרות אחוזים (כ-48%). פערים אלה עלולים לגדול כיוון שהקמת הקו הסגול טרם הושלמה. בנוגע לקו האדום עלה כי אף שחברת נת"ע (החברה הממשלתית שניהלה את הפרויקט) הוקמה כארבע שנים לאחר הקמת החברה המקבילה בדנמרק, הקו האדום הופעל לראשונה למעלה מ-20 שנים לאחר מועד הפעלת הקווים בקופנהגן.

תרשים 5: יחסי עלויות עבור תוואי רכבת קלה שונים בערים מפותחות ובערים מתפתחות



Halcrow Fox (2000), בעיבוד משרד מבקר המדינה

מקרה בוחן 2: ניתוח השוואתי של היעילות התפעולית של אגד ליעילות התפעולית של מפעילי תחבורה ציבורית אחרים

במסגרת דוח מבקר המדינה שעסק בהסכם ההפעלה עם אגד והשינוי המבני שלה³⁷ נערכה השוואה בין עלויות התפעול של אגד לאלה של המפעילים התחרותיים (חברות המפעילות קווים לאחר זכייה בהליך תחרותי). בין יתר הניתוחים, חושב אומדן לעלות ההפעלה העודפת של אגד באמצעות השוואה בין עלות ההפעלה של אגד לבין זו של המפעילים התחרותיים בענף. חברות תחבורה ציבורית מפעילות קווי שירות באוטובוסים מכוח רישיונות להפעלת קווים שהן מקבלות ממשרד התחבורה. משרד התחבורה חותם עם כל מפעיל על הסכם, שבו נקבעים בין היתר אשכולות³⁸ הקווים שהוא יפעיל, פירוט

המלצות הביקורת

בעקבות ממצאי ההשוואה הבין-לאומית הומלץ למשרדי התחבורה והאוצר לבחון כיצד אפשר לקצר את תהליכי העבודה, לרבות ביחס לפרויקטים דומים שנעשו בעולם. בפרט הומלץ לבחון את סיבות השורש לעיכובים בשלב המעבר מהתכנון העקרוני לתכנון המפורט ולביצוע בפועל, ולבחון דרכים לצמצום משך הזמן של השלב הזה כדי להקדים את הפקת התועלת המשקית הנובעת מהפעלת הפרויקט. עוד הומלץ לבחון את הפערים בעלויות פרויקטים של הרכבת הקלה בתוואי העילי ביחס למדינות אחרות, לבחון כיצד אפשר למזער את הפערים האלה ולהשתמש בניתוח שיבוצע ככלי התומך בהחלטה לגבי חלופות לפרויקטים תחבורתיים עתידיים לרבות בחירת תוואי הקרקע של הפרויקט.

37 מבקר המדינה, לעיל ה"ש 2.

38 אוסף של קווי שירות בעלי מכנה תחבורתי משותף (לרוב גיאוגרפי) שהם יחידת תפעולית אחת.

קווי השירות בכל אשכול, מאפייניהם והסכום שישלם משרד התחבורה למפעיל עבור כל ק"מ נסועה בפועל בכל אשכול (עלות לק"מ נסועה).

עד תחילת שנות 2000 שלטו בענף התחבורה הציבורית באוטובוסים שני מפעילים - הקואופרטיבים אגד³⁹ ודן (להלן - המפעילים ההיסטוריים). ב-1997 החליטה הממשלה לפתוח לתחרות את ענף התחבורה הציבורית באוטובוסים כדי לשפר את השירות, לייעל את הענף, להקטין את עלויות התפעול ולצמצם את תלותה של המדינה במפעילים ההיסטוריים. בעקבות זאת החל משרד התחבורה להקצות רישיונות להפעלת אשכולות לקווי שירות בתנאים תחרותיים למפעילי תחבורה ציבורית נוספים (להלן - המפעילים התחרותיים). נכון לסוף שנת 2019, פעלו בישראל 16 מפעילים של קווי שירות באוטובוסים. כעבור למעלה מ-20 שנה מהחלטת הממשלה הראשונה לפתוח את ענף התחבורה הציבורית לתחרות, אגד היא עדיין המפעילה הגדולה ביותר בענף, והיא מובילה בפער ניכר ביחס לכל שאר המפעילים. היא מספקת את עיקר השירות במטרופולינים של חיפה וירושלים, היא המפעילה הגדולה ביותר של קווים בין-עירוניים, וכן מפעילה אשכולות קווים באזורים שונים בארץ. מכיוון שאגד פעלה שנים רבות ללא תחרות, עלויות התפעול שלה היו גבוהות. בהסכמים שנחתמו מעת לעת בינה לבין המדינה התחייבה המדינה לכסות לתקופת ביניים את עלויות התפעול העודפות שלה ביחס לעלויות המפעילים התחרותיים, עד שתסיים את הליכי ההתייעלות שלה.

האתגרים המתודולוגיים

אשכולות קווי השירות נבדלים זה מזה במשתנים רבים המשפיעים על העלות של הפעלת הקווים. לדוגמה, המהירות המסחרית⁴⁰ בקווים עירוניים נמוכה מזו שבקווים בין-עירוניים, ועל כן עלות ההפעלה לק"מ נסועה גבוהה יותר בקווים עירוניים מזו שבקווים בין-עירוניים. התוואי הטופוגרפי, הצפיפות באזור

השירות, מספר התחנות לאורך הקו, סוגי האוטובוסים (למשל אוטובוס מפרקי המשמש בחלק מהקווים העירוניים לעומת אוטובוס רגיל), התשתיות באזור השירות ומספר הנוסעים משפיעים אף הם על עלות ההפעלה לק"מ נסועה.

הפיקוח על משתני הליבה

בשל השפעת ההבדלים באשכולות של קווי השירות על עלות הפעלת הקווים, ההשוואה נעשתה בין אשכולות דומים במהותם. כך, ההשוואה נערכה בנפרד עבור אשכולות עירוניים ואשכולות בין-עירוניים. חלק מהאשכולות הם אשכולות מעורבים וכוללים חלקים עירוניים וחלקים בין-עירוניים, ועל כן בבדיקה הפריד צוות הביקורת בין חלקים אלה, בהתאם לתמהיל של האשכול בנתוני נסועה על פי רישוי. כמו כן, מכיוון שאופי השירות במטרופולינים הגדולות שונה מאופי השירות בקווים עירוניים אחרים - בין היתר בשל צפיפות גבוהה יותר בערי המטרופולין, מספר נוסעים גבוה יותר ותחנות רבות יותר - קבע הצוות כי יש לערוך השוואה נפרדת עבור אשכולות הקווים במטרופולינים. אולם במועד כתיבת הדוח אשכולות הקווים העירוניים במטרופולינים הגדולות הופעלו כולם בידי אגד ודן ולא בידי מפעילים תחרותיים, ועל כן לא היה אפשר לערוך השוואה כזאת. לכן הוחלט שלא לכלול בהשוואה את אשכולות הקווים המטרופולינים של אגד. יש לציין כי הסובסידיה השוטפת של אגד אינה כוללת תשלום בגין הצטיידות באוטובוסים, שמשלמת לה המדינה באמצעות סעיף נפרד, ואילו התשלום בגין עלות ההפעלה של המפעילים התחרותיים כולל גם את רכיב ההצטיידות (רכיב ההצטיידות כלול בעלות לק"מ נסועה). בהיעדר מידע על הוצאות ההצטיידות של המפעילים התחרותיים, לא יכולנו לפקח על משתנה זה בבדיקה. אי-פיקוח על משתנה זה נותן יתרון לאגד במסגרת ההשוואה אולם למרות זאת הוא לא השפיע על המסקנות שעלו מהניתוח, מכיוון שנמצא כי עלות ההפעלה של אגד לק"מ נסועה גבוהה מזו של המפעילים התחרותיים גם ללא מרכיב ההצטיידות.

39 ביולי 2019 הפכה אגד מקואופרטיב לחברה פרטית.

40 מהירות מסחרית מוגדרת כמהירות הנסיעה של קו אוטובוס כולל העיכוב בתחנות לקליטת נוסעים והורדתם. המהירות המסחרית מחושבת לפי אורך הנסיעה מתחנה i לתחנת j חלקי הזמן שחלף מפתחת דלתות בתחנה i ועד לסגירת דלתות בתחנה j. משרד התחבורה, הרשות הארצית לתחבורה ציבורית "הנחיות לתכנון ותפעול שירותי תחבורה ציבורית באוטובוסים" (מהדורה ראשונה 2016).

הפיקוח על משתני התקנון

כדי להעריך את הפערים בין יעילותה התפעולית של אגד לזו של המפעילים התחרותיים, השווה משרד מבקר המדינה את עלויות ההפעלה לק"מ נסועה באשכולות שבאחריות אגד לאשכולות שבאחריותם של המפעילים התחרותיים בשנת 2019.

ממצאי הביקורת

ההשוואה העלתה כי עלות ההפעלה לק"מ נסועה של אגד גבוהה במרבית האשכולות מזו של המפעילים התחרותיים, והפער בולט במיוחד בקווים העירוניים: באשכולות העירוניים שנבדקו, ממוצע העלות לק"מ⁴¹ של אגד היה גבוה בכ-30% בתחילת שנת 2019 לעומת ממוצע העלות לק"מ באשכולות דומים של המפעילים התחרותיים. באשכולות הבין-עירוניים שנבדקו הפער היה כ-10%. על בסיס ההפרש שבין העלות הממוצעת לק"מ של אגד לבין העלות הממוצעת לק"מ של המפעילים התחרותיים, בנה צוות הביקורת אומדן לעלויות התפעול העודפות של אגד ביחס למפעילים התחרותיים⁴². סך העלות העודפת של אגד ביחס למפעילים התחרותיים הוערכה בכ-467 מיליון ש"ח לשנה בסובסידיה השוטפת, המשולמת על פי עלות לק"מ נסועה. בתוספת התשלום עבור הצטיידות באוטובוסים ומימון חלק מעלויות הפרישה של עובדים ותיקים (נקראים גם "חברים" או "מייסדים") על ידי המדינה, הוערך הפער בין עלויות ההפעלה של אגד לבין העלויות של המפעילים התחרותיים בסך הכול בכ-705 מיליון ש"ח בשנה.

היתר בעזרת תקנון נתוני הנסיעות למספר הנהגים) במקביל לתנודתיות בעלות השכר כך שהמגמות במשתנים אלו לא היו עקביות זו עם זו. נוסף על כך, בשנים 2014 - 2020 הועסקו באגד עובדים בלתי משוברים. בשנת 2017 הגיע שיעור עובדים אלה לשיא של כ-3.8% וב-2019 היה שיעורם כ-3.3%. ממצאים דומים עלו בדוח שהגישה חברת ייעוץ למשרד התחבורה ב-2015 שבו נמצא גם שהיקף שעות הנהגות (נהיגה) לנהג נמוך באופן יחסי באגד, ושעלויות ההנהלה והוצאות כלליות באגד הן כ-20% מההוצאה לעומת כ-13% בשאר הענף, פער המצביע על מטה לא יעיל.

המלצות הביקורת

בעקבות ממצאי הביקורת שעלו מההשוואה בין עלויות התפעול של אגד לאלה של המפעילים התחרותיים, ומניתוח ביצועיה הפיננסיים ויעילותה התפעולית של אגד, המליץ משרד מבקר המדינה לאגד לפעול להמשך מגמת השיפור בעלות לק"מ נסועה כדי לאפשר לה להתמודד בסביבה תחרותית בכל האשכולות בבוא העת. משרד מבקר המדינה כתב כי הוא רואה בחיוב את מאמצי ההתייעלות של אגד, וציין בפניה כי היא נדרשת להגביר. עוד הצביע על כך שהמשך תכנון כוח האדם תוך בחינת צרכים קיימים ועתידיים של אגד, לרבות צורכי התחרות העתידיים, עשוי לסייע לשפר את יעילותה ואת יכולת התחרות שלה בתאגידי תחבורה ציבורית אחרים.

מקרה בוחן 3: השוואה בין-לאומית של טיב השירות בנמלי ישראל לטיב השירות בנמלים דומים במדינות אחרות

משרד מבקר המדינה ערך השוואה בין-לאומית של מדדי שירות בנמלים ובמדינות בנות השוואה למדדים של נמלים בישראל הפועלים בים התיכון, ובפרט לחברת נמל אשדוד. ההשוואה נערכה במסגרת דוח מבקר המדינה שעסק בענף נמלי הים בישראל ובהיבטי תפעול ושירות בנמל אשדוד⁴³. ההשוואה

הסיבות לממצאי הביקורת

בניתוחים כלכליים נוספים שערך צוות הביקורת נמצאו בין היתר הסיבות לעלויות התפעול הגבוהות של אגד בהשוואה למפעילים התחרותיים: מצבת כוח אדם גדולה ושכר גבוה יחסית של עובדי אגד הוותיקים הם הגורמים המרכזיים לחוסר היעילות היחסי של החברה. כמו כן בשנים 2016 - 2019 נמצאה ירידה עקבית בתפוקה הממוצעת לנהג באגד (שחושבה בין

41 ממוצעי העלות לק"מ על פני כלל האשכולות שנבדקו חושבו כממוצעים משוקללים על פי ק"מ נסועה בפועל בכל אשכול.

42 כדי לקבל את סך העלות העודפת של אגד על פני כלל האשכולות, הכפלנו את העלות העודפת לק"מ בשירות העירוני והבין-עירוני בסך הק"מ שבוצעו בפועל, בהתאמה.

43 מבקר המדינה, לעיל ה"ש 3.

הבין-לאומית למדדי שירות בוצעה בשתי רמות: ברמת המדינה וברמת הנמל. השוואה של מדד שירות לפי מדינות נערכה על פי נתונים של ארגון האו"ם⁴⁴ לשנים 2018 - 2021 ונותחה עבור מדינות שבהן פועלים נמלים בקבוצת הנמלים בני ההשוואה לנמל אשדוד. השוואה של מדדי השירות בנמל אשדוד ובנמלים בני ההשוואה (ניתוח ברמת הנמל) מבוססת על דירוג שפרסם במרשתת הבנק העולמי בשיתוף חברת Standard & Poor's (S&P) לשנת 2021⁴⁵.

האתגרים המתודולוגיים

השוואה בין-לאומית בין נמלים אינה ברורה מאלה. נמלים נבדלים זה מזה בהיקף שטחי הנמל, בהתמחות בסוגי מטענים מסוימים, במאפיינים הפיזיים כגון עומק, שוקע מרבי (עומק המים המרבי מגובה קו המים ועד תחתית האונייה בעת עגינתה לצד הרציף)⁴⁶ ואורכים מרביים של אונייה שניתן לתפעל⁴⁷, סיכונים גיאופוליטיים שעלולים לגרום לאילוצים תפעוליים בנמל, אופי הבעלות של הנמל, מידת הקישוריות של הנמל לנמלים אחרים, אסדרה שונה של המדינה בשטח הנמל ועוד. מציאת קבוצת נמלים שיכולים להיחשב כקבוצה בת השוואה הרלוונטית לנמל

הנבדק מצריכה עבודה מתודולוגית להגדרת נמלים בני השוואה, איסוף נתונים ממקורות מהימנים של מדדי שירות ושל משתני בקרה לקביעת נמלים בני השוואה וניתוח יסודי של הנתונים.

הפיקוח על משתני הליבה

בחירת נמלים בני השוואה לנמל אשדוד כללה שלושה שלבים: בשלב הראשון ערך משרד מבקר המדינה סינון ראשוני של נמלים בני השוואה לנמל אשדוד בסיוע גורמי מקצוע בין-לאומיים מתחום הספנות והנמלים. מתוך 370 נמלים שהוצגו בעבודה של הבנק העולמי, בשיתוף עם חברת S&P, נבחרו 20 נמלים כמועמדים להיות בני השוואה לנמל אשדוד. בשלב השני בחר משרד מבקר המדינה שישה משתני בקרה מרכזיים לבחינת הדמיון במאפייני הנמלים שעליהם היה אפשר למצוא מידע שלם ברמת אמינות נאותה. ששת משתני הבקרה שנבחרו הם משתני ליבה המאפיינים את הנמלים שנבדקו ואלו הם: (1) התנועה השנתית של ניטול (פריקה וטעינה) מכולות במונחי TEU (Twenty-foot Equivalent Units) - מוגדר על ידי נכח מכולה שאורכה 20 רגל)⁴⁸; (2) התנועה השנתית של ניטול מכולות, מטען כללי וצובר חופנים לפי משקל⁴⁹;

44 United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), *Review of Maritime Transport* (2021).

45 The World Bank, *The Container Port Performance Index 2021: A Comparable Assessment of Container Port Performance* (2022).

46 שוקע הוא עומק המים המרבי במטרים מגובה קו המים ועד תחתית האונייה בעת עגינתה לצד רציף. לשוקע חשיבות רבה כחלק מתשתית הנמל בקשר ליכולתו לתפעל אוניות גדולות בעלות שוקע עמוק. מחקר משנת 2022 הראה כי העמקה של 2.5 מ' בשוקע עבור אוניות עשויה לגרום לירידה של עד 25% בעלויות ההובלה, הנובעות בעיקר מהפחתה בצריכת הדלק הספציפית לאורך שרשרת האספקה. Natalia Wagner, Izabela Kotowska & Michał Pluciński, *The Impact of Improving the Quality of the Port's Infrastructure on the Shippers' Decisions*, 14(10) SUSTAINABILITY 6255 (2022).

47 אורך האונייה המרבי הנמדד כשהיא עוגנת לצד הרציף במקביל לקו המים.

48 נכח תנועה שנתי של מכולות הוא משתנה בקרה מרכזי בבחירת נמלים בני השוואה. הבנק העולמי בשיתוף חברת S&P חילק בפרסום שלו משנת 2022 את 370 הנמלים שנבחנו בשנת 2021 לשלוש קבוצות של נמלים לפי נכח הפעילות: נמלים קטנים עם נכח פעילות שנתי של עד 0.5 מיליון TEU; נמלים בינוניים עם נכח תנועה שנתי הגדול מ-0.5 מיליון TEU ועד ארבעה מיליון TEU; ונמלים גדולים עם נכח תנועה שנתי של מעל ארבעה מיליון TEU.

49 המשקל של מטען (מכולות, מטען כללי וצובר חופנים) שנמל מתפעל בשנה. נמדד ביחידת המידה טונה. משתנה זה הוא בסיסי ביותר ליכולת התפוקה של נמל או של טרמינל בנמל.

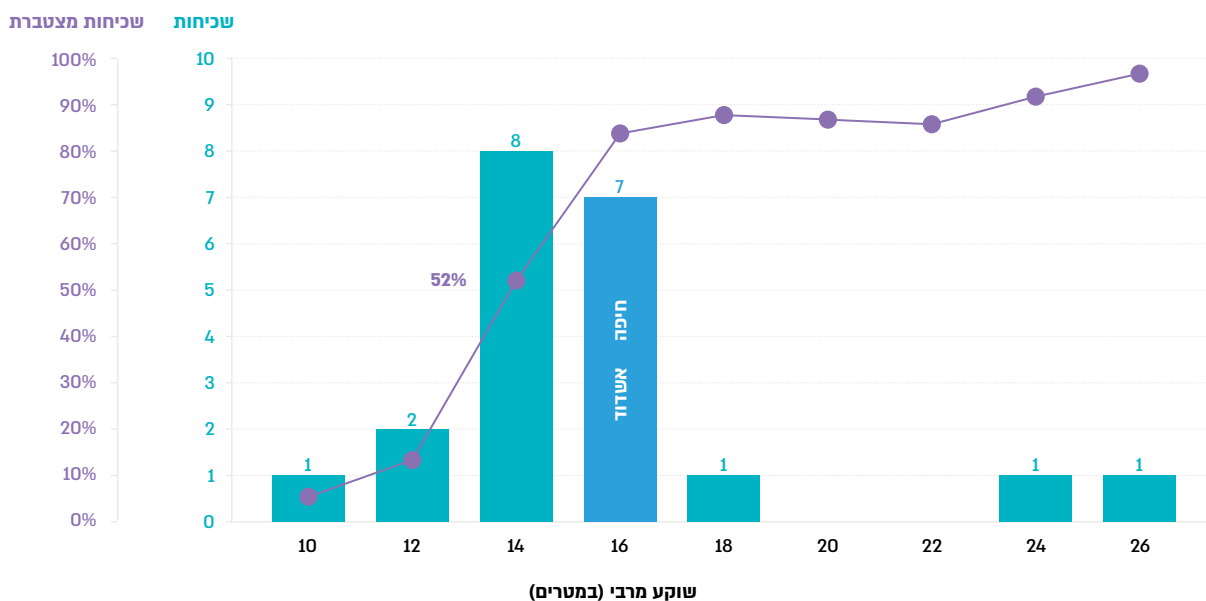
הכמותיים הראשונים שהוצגו לעיל כחלק מסינון נוסף של נמלים שבוצע בשלב השלישי כפי שיוצג להלן. להלן דוגמה מדוח הביקורת לניתוח משתנה הבקרה שוקע מרבי.

בתרשים 6 מוצגת התפלגות הנמלים שנבחרו בסינון הראשוני לפי השוקע המרבי.

(3) השוקע המרבי; (4) אורך האונייה המרבי שניתן לתפעל בנמל⁵⁰; (5) המשקל המרבי של מטען באונייה שניתן לנטל בנמל⁵¹; (6) יכולת התפעול של מכולות, מטען כללי ומטעני תפזורת⁵².

הנתונים עבור מדדים אלה נאספו ממקורות שונים⁵³. צוות הביקורת ניתח את התפלגות הנתונים בחמשת משתני הבקרה

תרשים 6: השכיחות והשכיחות המצטברת של השוקע המרבי (במטרים) בנמלים שנבחרו בסינון הראשוני (מספר הנמלים ומספר הנמלים המצטבר באחוזים, בהתאמה)



המקור: מבקר המדינה "ענף נמלי הים בישראל והיבטי תפעול ושירות בנמל אשדוד" היבטים בהתמודדות עם יוקר המחיה (2024).

50 אורך אונייה מרבי שניתן לתפעל בנמל הוא משתנה בקרה משלים לשוקע המרבי ולמטען המרבי שאונייה יכולה לשאת. ככל שאורך האונייה עולה, הנמל נדרש ליכולת לתפעל אוניות בעלות ממדים גדולים יותר, כולל האורך.

51 המשקל המרבי שאונייה יכולה לשאת על גביה. משתנה זה כולל את המטען, הדלק, מים טריים, הזנה ואנשי צוות. המדד אינו כולל את משקל האונייה הריקה. מדד זה משמש בסיס לקביעת תקנים עבור צוותי אונייה, דרישות בטיחות בנמל ודמי הנמל הנדרשים על ידי הרשויות השונות בנמל.

52 נמל אשדוד מעניק שירותי תפעול עבור מכולות, מטענים כלליים ומטעני תפזורת, ולפיכך חשוב כי הנמלים שייבחרו יהיו בעלי יכולת תפעול דומה. כל הנמלים שנבחרו בסינון הראשוני מנטלים מטענים מסוגים שונים ובהם מכולות, מטען כללי ויבש מסוג תפזורת יבשה ומטען יבש שלא נישא במכולה.

53 מקורות המידע לניתוח כללי: דוח דירוג הנמלים של הבנק העולמי משנת 2021; מאגר המידע Statista.com, העוסק בתחום של מידע על שווקים שונים ומידע צרכני; אתר המרשית של ארגון UNCTAD (ועידת האומות המאוחדות לסחר ולפיתוח) - unctad.org; נתונים מתוך אתרי המרשית של הנמלים עצמם; ונתוני השלמה מאתרי מידע בניה חופשית כגון shipnext.com, marinetraffic.com, seabaycargo.com, vesselfinder.com. שמבצעים ניטור אחר אוניות בנמלי העולם בזמן אמת ובמקביל מספקים מידע בסיסי על ביצועים עסקיים וכן מידע מבני על אודות תשתיות וציוד בנמלים אלה. לא כל הנתונים המסופקים באתרים אלה עדכניים. אולם נתונים מבניים של נמל אינם משתנים לעיתים קרובות, ולכן נעשה בהם שימוש כנתוני השלמה.

ניתן לראות בתרשים 6 שהשוק המרבי בנמל אשדוד של 15.5 מטרים הוא בקירוב במרכז ההתפלגות⁵⁴. השוק נמצא בין עשרת הנמלים שהם כ-48% מכלל הנמלים שנבחרו בסיון הראשוני שהשוק שלהם עולה על 14 מטר. נתון זה מספק יתרון תפעולי לנמל אשדוד על פני 11 הנמלים האחרים בקבוצת הנמלים שנבחרה בסיון הראשוני (כמחצית מהנמלים) שלהם שוק מרבי של עד 14 מטר. כלומר שיטת סיון זו מאפשרת בד בבד לאתר נמלים בני השוואה, לזהות יתרונות יחסיים של הגוף המבוקר (נמל אשדוד) ולהעלות ממצאי ביקורת נוספים בנוגע לאי-ניצולם של היתרונות היחסיים כחלק ממצאי הביקורת.

בשלב השלישי בחר משרד מבקר המדינה את הנמלים בני ההשוואה לנמל אשדוד באמצעות השמטה של נמלים בעלי נתונים חריגים של משתני הבקרה בניתוח בשלב השני שהוצג לעיל. בכל משתנה בקרה כמו סומנו הנמלים שחרגו בצד המרבי והמצערי של התפלגות משתנה הבקרה. נבחרו שני קריטריונים להשמטת נמלים מקבוצת הנמלים בני ההשוואה לנמל אשדוד: (1) השמטת נמלים קטנים (תנועת מכולות שנתית של עד 0.5 מיליון TEU) ונמלים גדולים (תנועת מכולות שנתית מעל ארבעה מיליון TEU) לפי הסיווג במסמך הבנק העולמי וחברת S&P, באופן שקבוצת הנמלים בני ההשוואה לנמל אשדוד תכלול רק נמלים שסווגו כנמלים בינוניים (תנועת מכולות שנתית של מעל 0.5 מיליון TEU ועד ארבעה מיליון TEU). במסמך של הבנק העולמי ושל חברת S&P שויך נמל אשדוד לקטגוריית הנמלים הבינוניים⁵⁵; (2) השמטת נמלים נוספים בקבוצת הנמלים הבינוניים אשר להם ערכים קיצוניים ביותר ממשתנה בקרה אחד. קריטריון

זה מייצג מצד אחד שמרנות בבחירת נמלים בני השוואה לנמל אשדוד, כי הוא מאפשר להשמיט נמלים בקבוצת הנמלים הבינוניים, ומצד שני מתחשב בקשר שיש בין משתני הבקרה השונים⁵⁶, ולכן משאיר בקבוצת ההשוואה נמלים בקבוצת הנמלים הבינוניים המאופיינים בנתון חריג רק במשתנה אחד. מתוך עשרה נמלים שחרגו בנתונייהם, שבעה נמלים הושמטו לבסוף מקבוצת ההשוואה.

כך מתוך 20 הנמלים שנבחרו כמתאימים להשוואה לנמל אשדוד, הושמטו 7 נמלים ונשארו 13 נמלים בני השוואה לנמל אשדוד⁵⁷.

הפיקוח על משתני התקנון

לאחר הפיקוח על משתני הבקרה הוצגו תוצאות ההשוואה הבין-לאומית לנתוני הנמלים והמדינות שבהן הם נמצאים לפי מדדי שירות נבחרים. להלן דוגמה לתוצאות הניתוח ההשוואתי ברמת הנמל. הבנק העולמי בשיתוף חברת S&P פרסם בשנים 2020 - 2022 דירוג נמלים לפי זמן שהייה (CPPI - Container Port Performance Index)⁵⁸ (להלן - דירוג על פי מדד CPPI).

הדירוג לפי זמן שהייה לנמלים בשנה נתונה לא הצריך תקנון של התוצאות בהתאם למשתני התקנון שצוינו לעיל כי תוצאות הדירוג ניתנו על בסיס אחיד לפי משתנה זהה לכל הנמלים (זמן שהייה) בשנה נתונה. בשנת 2021 הדירוג בוצע עבור 370 נמלים נבחרים במדינות ברחבי העולם⁵⁹.

54 ניתן לראות בתרשים 6 שגם השוק המרבי של נמל לחיפה של 16 מטר נמצא בטווח השכיחות של נמל אשדוד (יותר מ-14 מטר ועד 16 מטר).

55 בפרסום הרשמי אשדוד דורג יחד עם נמלים קטנים, אולם לאחר בירור שערך משרד מבקר המדינה עם חברת S&P, נמצא כי חלה טעות בסיווג הנמל לקבוצה זו, וצוין לפני משרד מבקר המדינה כי נמל אשדוד שייך בפועל לקבוצת הנמלים הבינוניים.

56 משתני הבקרה של תנועה שנתית של ניטול (פריקה וטעינה) של מכולות במונחי TEU ושל תנועה שנתית של ניטול מכולות, מטען כללי וצובר חופנים לפי משקל (משנתים 1 ו-2) דומים במאפיינים שלהם בכך שהם מייצגים תנועה של מטענים; ומשתני הבקרה של שוק מרבי, אורך אונייה מרבי ומשקל מרבי של מטען באונייה שניתן לנטל בנמל (משנתים 3, 4 ו-5) דומים במאפיינים שלהם, בכך שהם מייצגים פוטנציאל יתרונות יחסיים בניטול מטענים מאוניות גדולות.

57 ארה"ב בדנמרק, ברצלונה בספרד, קונסטנצה ברומניה, גנואה באיטליה, נוטבורג בשוודיה, חיפה בישראל, איסטנבול, איזמיר ומרסין בטורקיה, לה הבר בצרפת, מלבורן וסידני באוסטרליה, וטאורנגה בניו זילנד.

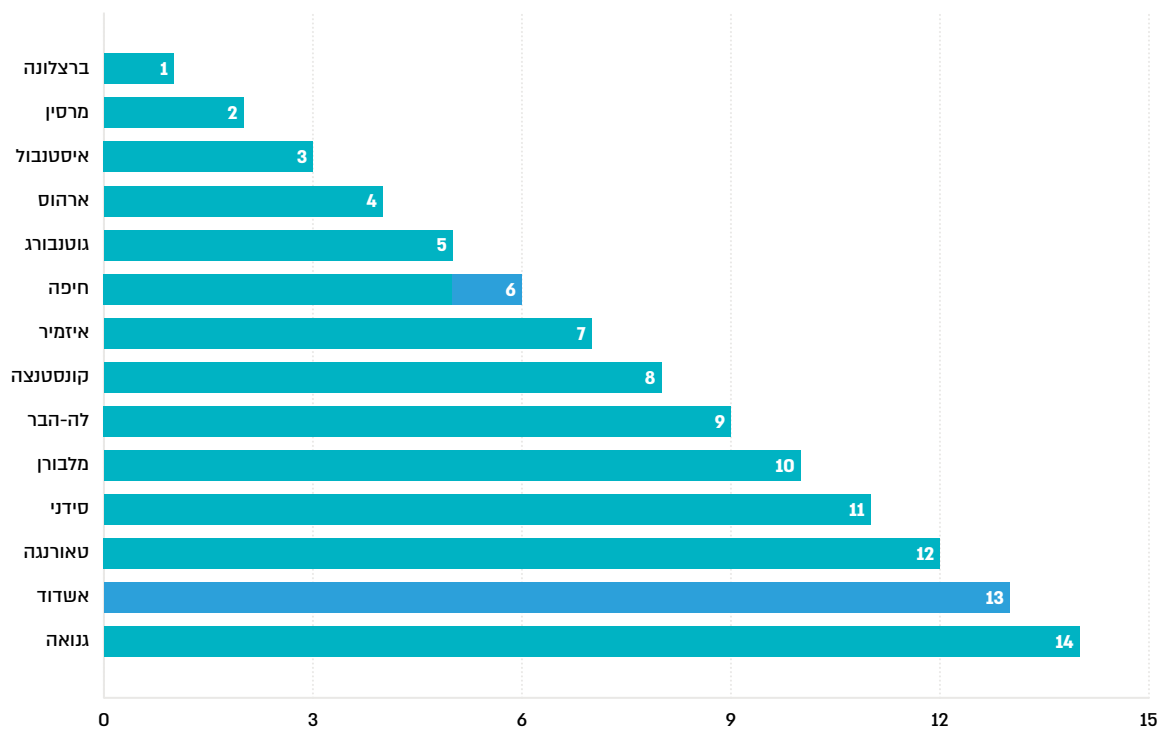
58 ביצועי הנמל יכולים להימדד על בסיס מכלול מדדים, כמו: קיבולת נמל או ניצולת שטחי אחסון, עלויות, מידת הקישוריות בתחום שטחי ושירותי הנמל ומדדים אחרים. דוח הבנק העולמי בשיתוף חברת S&P מבוסס על נתונים אמפיריים זמינים המשווים באופן בלעדי לזמני השהייה של אונייה בנמל, ויש להתייחס לדוח זה כמדד אינדיקטיבי, אך לא מוחלט, של ביצועי הנמל בניטול מכולות. The World Bank, The Container Port Performance Index 2022: A Comparable Assessment of Performance Based on Vessel Time in Port (Fine) VI (2023), <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099051723134019182/pdf/P1758330d05f3607f09690076fedcf4e71a.pdf>.

59 The World Bank, לעיל ה"ש 45.

ממצאי הביקורת

תוצאות דירוג הנמלים בקבוצת ההשוואה של נמל אשדוד על פי דירוג הבנק העולמי וחברת S&P בנוגע לזמן השהייה משנת 2021 של אוניות מכולה מוצגות בתרשים ⁶⁰.

תרשים 7: הדירוג על פי מדד CPPI של הנמלים בני ההשוואה לנמל אשדוד, 2021



על פי נתוני מסמך הבנק העולמי וחברת S&P, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

60 בדוח הביקורת מופיעים ממצאי ביקורת נוספים שהתקבלו מניתוחי השוואה בין-לאומית לפי נמלים גם לפי חמישה גדלים שונים של אוניות מכולה. וברמה של השוואה בין מדינות הוצגו ממצאי השוואה לפי שלושה סוגי מטענים: מטען יבש כללי, צובר חופנים ומכולות וכן הוצגו מגמות בדירוג הנמלים בישראל ובמדינות שבהן נמלים בני השוואה בשנים 2018 - 2021.

ממצאי ההשוואה הבין-לאומית העלו כי בתוך קבוצת ההשוואה דורג נמל אשדוד במקום האחד לפני האחרון על פי הדירוג הכללי בשנת 2021 (במקום ה-13 מתוך 14)⁶¹. ממצא זה מלמד שזמן השהייה של אוניות מכולה בנמל אשדוד גבוה יותר מזמן השהייה ברוב הנמלים בקבוצת ההשוואה. עלה כי הדירוג הנמוך של נמל אשדוד בקבוצת הנמלים בני ההשוואה התקבל, אף על פי שבחלק ממשותני הבקרה לבחירת הנמלים בני ההשוואה (אורך אונייה ושוקע מרבי) יש לנמל אשדוד יתרון יחסי על נמלים רבים.

הסיבות לממצאי הביקורת

בפרק המסגרת התיאורטית לפיקוח על משתנים הומלץ לנתח משתנים שיכולים להסביר הבדלים בין מושא ההשוואה לבין קבוצת ההשוואה שעל פיהם אפשר לגבש ממצאים והמלצות ביקורת. בדוח הביקורת נבדקו הסיבות לזמן השהייה (הגודש) הגבוה בנמל אשדוד. הבדיקה נערכה באמצעות ניתוח רב-משתני לניבוי סיבות לזמן השהייה הגבוה בנמל אשדוד.

נבדק אם ליעילות ניטול המטענים ולזמינות הציוד המתמחה בנמל אשדוד יש השפעה מובהקת סטטיסטית על זמן השהייה של האוניות בנמל אשדוד. נבדקו בנפרד שלושה סוגי אוניות: מכולות, מטען כללי וצובר חופנים⁶².

ממצאי הביקורת העלו כי בשנים 2018 - 2022 היה קשר שלילי בין התפוקה לשעת עבודה לבין זמן השהייה הממוצע. דהיינו, ככל שהתפוקה לשעת עבודה ירדה, זמן השהייה של האוניות עלה⁶³.

עוד העלתה הבדיקה כי בשנים 2018 - 2022 היה קשר חיובי בין אי-זמינות מנופי זרוע לניטול מטען כללי לבין זמן השהייה הממוצע של אוניות מטען כללי⁶⁴. כן עלה קשר חיובי בין אי-זמינות של מנופי זרוע לניטול צובר חופנים ואי-זמינות של מדלים⁶⁵ לבין זמן השהייה הממוצע של אוניות צובר חופנים⁶⁶.

לסיכום, ממצאי הבדיקה העלו כי זמני השהייה של אוניות בנמל אשדוד בשנים 2018 - 2022 בכל סוגי המטענים - מכולות, מטען כללי וצובר חופנים - הושפעו בין היתר מעילות נמוכה של ניטול מטענים בנמל אשדוד. עוד העלו ממצאי הבדיקה כי זמני השהייה של אוניות מטען כללי ואוניות צובר חופנים בנמל אשדוד בשנים 2018 - 2022 הושפעו בין היתר מאי-זמינות גבוהה של מנופי זרוע לניטול מטען כללי וצובר חופנים ומאי-זמינות גבוהה של מדלים לניטול צובר חופנים בנמל אשדוד.

61 נמל חיפה דורג במקום השישי מתוך 14 נמלים.

62 המשתנה שנבחר לייצג את זמן השהייה (הגודש) בנמל (המשתנה המוסבר - התלוי) הוא זמן השהייה הממוצע של אונייה, המוגדר בשעות ונמדד מתחילת המשמרת הראשונה שאלהיה הזמנו הידיים ועד הפלגת האונייה (ירידת הנתב מהאונייה). המשתנים שנבחרו לייצג את יעילות ניטול המטענים ואת אי-זמינות הציוד המתמחה (משתנים מסבירים) הם אלו: עבור יעילות ניטול המטענים - התפוקה לשעת עבודה, המוגדרת ככמות המטען לשעת עבודה בפועל, ונמדדת ביחידות עבור מכולות ובטונות עבור מטען כללי וצובר חופנים; זמן שעות העבודה בפועל של אונייה מחושב לפי מספר השעות שבין תחילת העבודה של הצוות הראשון במשמרת לבין סיום העבודה של הצוות האחרון באותה משמרת; אי-זמינות של הציוד המתמחה עניינה אי-זמינות של מנופים לניטול מכולות עבור בדיקת הגודש של אוניות מכולה; אי-זמינות של מנופי זרוע עבור בדיקת הגודש של אוניות מטען כללי ואוניות צובר חופנים; ואי-זמינות של מדלים עבור בדיקת הגודש של אוניות צובר חופנים. השערת המחקר שנבדקה היא שקיים קשר הפוך בין התפוקה לשעת עבודה לבין זמן השהייה הממוצע. כלומר, ככל שהתפוקה לשעת עבודה עולה, זמן השהייה הממוצע של האוניות יורד; ושקיים קשר חיובי בין אי-הזמינות של הציוד המתמחה לבין זמן השהייה הממוצע. כלומר, ככל שאי-הזמינות של הציוד המתמחה עולה, זמן השהייה הממוצע של האוניות עולה. הבדיקה בוצעה לשנים 2018 - 2022 על בסיס נתונים חודשיים (60 תצפיות) על פי נתונים מהשנתונים הסטטיסטיים של רשות הספנות ונתונים שהתקבלו מחברת נמל אשדוד (נתוני אי-הזמינות של הציוד המתמחה).

63 הקשר השלילי נמצא מובהק סטטיסטית ברמה של 0.1% עבור אוניות מכולה ומובהק סטטיסטית ברמה של 5% עבור אוניות מטען כללי ואוניות צובר חופנים.

64 קשר זה נמצא מובהק סטטיסטית ברמה של 5%.

65 ציוד מתמחה לשאיבת מטען תפזורת מבטן האונייה ישירות למסוע או למשאית דרך משפכים.

66 קשר זה נמצא מובהק סטטיסטית ברמה של 1%.

המלצות הביקורת

בעקבות ממצאי הביקורת שעלו מההשוואה בין-לאומית, מהניתוח הרב-משתני לאיתור הגורמים לזמן השהייה הגבוהה בנמל אשדוד וניתוחים נוספים רבים שבוצעו בדוח הביקורת, המליץ משרד מבקר המדינה לנמל אשדוד, למשרד התחבורה ולרשות הספנות בין היתר לפעול לקיצור זמני השהייה וההמתנה, להגדלת התפוקה לשעת עבודה, להגדלת זמינות הציוד לניטול מטענים ולהגדלת שיעור היענות לביקוש לידיים. זאת באמצעות ייעול הליכי העבודה, בין היתר דרך השוואות בין-לאומיות עם נמלים בני השוואה, הקצאה מתאימה ומספיקה של צוותי עבודה, גמישות תפעולית, שתאפשר היענות מהירה למצבי משבר ויכולת לגייס עובדים זמניים בהתאם לרמת הביקוש, פיתוח תשתיות וציוד ותחזוקתם.

סיכום והמלצות

השוואות בין-לאומיות אינן שכיחות בדוחות ביקורת המדינה במדינות העולם, אולם הן כלי מקובל בדוחות מבקר המדינה בישראל. כפי שעולה מהספרות המקצועית, בניתוחים השוואתיים ובהשוואות בין-לאומיות חשוב לפקח על משתנים. היעדר פיקוח נאות על משתנים בניתוחים השוואתיים עלול לפגוע במהימנות של ההשוואה, לגרום להצגת ממצאים שגויים, להסקת מסקנות מוטעית ולמתן המלצות לא נכונות ובכך עלול לתרום להימנעות מיישום ההמלצות הביקורת.

במאמר זה הצענו מסגרת לפיקוח נאות על משתנים בניתוחים השוואתיים ובהשוואות בין-לאומיות הכוללת שני סוגים של משתנים: (1) משתנים שיש לפקח עליהם כדי ליצור קבוצת השוואה בעלת מאפיינים דומים והם משפיעים על מהימנות ההשוואה. משתנים אלה כוללים משתני ליבה המאפשרים להגדיר את מאפייני הפרויקט, המוצר או השירות מושא ההשוואה ומשתני תנכון המאפשרים לתקן גדלים שונים של הפרויקט, המוצר או השירות לגודל אחיד בר השוואה; (2) משתנים שיכולים להסביר הבדלים בין מושא ההשוואה לבין קבוצת ההשוואה שעל פיהם אפשר לגבש ממצאים והמלצות ביקורת. שלב זה כולל חיבור של העבודה המתודולוגית לפיקוח על משתנים לעבודת ביקורת המדינה. החלוקה בין שני סוגי המשתנים צריכה להיקבע לפי השערה של צוות הביקורת.

במאמר הובאו דוגמאות ליישום המתודולוגיה בשלושה דוחות של מבקר המדינה שכללו ניתוחים השוואתיים והשוואות בין-לאומיות: הבדלים בעלויות ובזמני הקמה של פרויקטים של הרכבת הקלה בגוש דן לפרויקטים דומים במדינות אחרות; השוואה של היעילות התפעולית של חברת אגד ליעילות התפעולית של מפעילי תחבורה ציבורית באוטובוסים אחרים; השוואה בין-לאומית של טיב השירות בנמלי ישראל בכלל ובנמל אשדוד בפרט לטיב השירות בנמלים במדינות אחרות. במאמר הצגנו מתודולוגיה ראשונית לפיקוח על משתנים בביצוע ניתוחים השוואתיים והשוואות בין-לאומיות ויש להמשיך ולפתח אותה. יישום המתודולוגיה שהוצגה במאמר יכול לסייע לצוותי הביקורת בעריכת ניתוחים השוואתיים והשוואות בין-לאומיות באופן מהימן ולהעלות ממצאי ביקורת והמלצות מועילות.

ללמוד לבחור נכון:
מערכת לניהול ובחירה
של רשויות מקומיות
לביקורת (מנו"ר)

09

אילת רייכמן-עמית*

תקציר

ותחזוקתה של המערכת, ובפרט לגבי האיסוף והניהול של הנתונים באמצעותה, וזאת לצד האפשרויות הגלומות בה, בכלל זה בכל הנוגע לבחירתם של נושאי הביקורת ומוקדיה.

נוסף על תרומתה לצוותי הביקורת בהיותה כלי תומך החלטה בעת בחירת הגופים שייכללו בביקורת מערכתית, המנו"ר חוללה שינוי של ממש גם ביכולת הבקרה והשליטה של הדרג הניהולי בחטיבה על ניהול תהליכי הביקורת בגופי השלטון המקומי. כדי לתקף את מידת התרומה של המנו"ר יש מקום לשוב ולבחון בעתיד, לאחר שייאספו באמצעותה נתונים נוספים, את השפעותיה הישירות והעקיפות על תהליכי הביקורת בחטיבה ולתקף את המתודולוגיה ואת המודלים שעליהם היא מבוססת. יתרה מזאת, בעתיד יהיה ראוי לבחון את האפשרות להשתמש במתודולוגיה שעליה מבוססת המנו"ר לצורך טיוב תהליכי הביקורת גם ביתר חטיבות המשרד.

בשנים האחרונות הולך ומתרחב במשרד מבקר המדינה בכלל, ובחטיבה לביקורת על השלטון המקומי בפרט, היקפה של הביקורת האופקית-מערכתית, ביקורת המתבצעת בעת ובעונה אחת בכמה גופים מבוקרים, ובכולם נבדק אותו הנושא באופן השוואתי. הצורך באימוץ כלי טכנולוגי המותאם לאופייה המשתנה של הביקורת ולמאפיינים הייחודיים של גופי השלטון המקומי הוליד את המנו"ר - מערכת לניהול ובחירה של רשויות מקומיות לביקורת.

במאמר זה מובאת סקירה של המנו"ר - הכלי שפיתחה החטיבה לביקורת על השלטון המקומי כדי לסייע בקבלת החלטות מושכלות ובהפקת תובנות מנתונים ממגוון מקורות מידע, תוך הותרת גמישות ושיקול דעת בתכנון הביקורת ובביצועה. המאמר מציג את האתגרים הרבים בכל הנוגע להמשך תפעולה

מבוא | אתגרי ביקורת המדינה על השלטון המקומי | מביקורת אנכית-נקודתית לביקורת אופקית-מערכתית | הטכנולוגיה בשירות מבקר המדינה: מערכת לניהול ובחירה של רשויות לביקורת (מנו"ר) | אתגרים והזדמנויות בהווה ומבט לעתיד | סיכום

* עו"ד אילת רייכמן-עמית היא מנהלת ביקורת בכירה בחטיבה לביקורת על השלטון המקומי.

מבוא

בחלקו השני של המאמר תובא סקירה של המערכת - המתודולוגיה שעליה היא מבוססת, אופן השימוש בה וכן אופן ניהול הנתונים באמצעותה ושמירת עדכניותם. בחלק השלישי והאחרון של המאמר יוצגו האתגרים וההזדמנויות בכל הנוגע להמשך הפעלתה של המערכת ולשכלולה, כדי להבטיח שהיא תוכל להמשיך ולשמש כלי תומך החלטה מיטבי ומועיל.

אתגרי ביקורת המדינה על השלטון המקומי

חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] (להלן - חוק מבקר המדינה), קובע את זהות הגופים המבוקרים שיעמדו לביקורתו של המשרד ואת היקפה של הביקורת שבסמכותו לעשות. מתוקף הוראות החוק מופקד המשרד על בדיקת תקינות התנהלותם של כ-2,000 גופים מבוקרים ובהם משרדי ממשלה, תאגידים שהוקמו לפי חוק, חברות ממשלתיות וגופים ביטחוניים, אך רובם הגדול גופי השלטון המקומי, קרי הרשויות המקומיות, הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה, התאגידים העירוניים ואיגודי הערים והוועדים המקומיים. הדין מסמך את המשרד לבדוק האם פעולותיהם של הגופים הנתונים לביקורתו נעשות בהתאם לחוק, למינהל התקין ולטוהר המידות ועל פי עקרונות של יעילות וחיסכון וכן לבדוק כל עניין אחר שיראה בו צורך¹. הפיקוח על פעולותיהן של רשויות המדינה נועד לחשוף ליקויים וכשלים בתפקודם של הגופים העומדים לביקורת, להמליץ על אופן

בשנים האחרונות, לאור חזונו ומדיניותו של מבקר המדינה הנוכחי ועל רקע ההתפתחות הטכנולוגית והזמינות הרבה יותר של מקורות מידע ונתונים במגוון רחב של תחומים², משרד מבקר המדינה (להלן - המשרד) מרחיב את היקפן של הביקורות האופקיות-המערכתיות הנעשות בו-זמנית בכמה גופים מבוקרים, באופן השוואתי ובאותם נושאי ביקורת. מגמות אלה מחייבות שינויים והתאמות בתהליכי העבודה במשרד ובמיוחד בחטיבה לביקורת על השלטון המקומי (להלן - החטיבה), האמונה על הליכי הביקורת בכ-1,500 גופים העומדים לביקורת המשרד. אלה הולידו את הצורך בהעמדת כלים חדשים שישמשו בעבודת הביקורת, אך לא פחות חשוב מכך בעת התכנון וההחלטה על המספר ועל הזהות של הגופים המבוקרים שבהם תתבצע הביקורת בכל נושא³. הצורך בכלי תומך החלטה לצורך בחירת הגופים המבוקרים שבהם תתבצע הביקורת הוביל את החטיבה לפתח מערכת ייחודית לניהול ולבחירה של גופים לביקורת (להלן - המנו"ר או המערכת)⁴. המערכת נועדה לסייע בקבלת החלטות מושכלות ובהפקת תובנות מתוך נתונים ממגוון מקורות מידע, תוך הותרת הגמישות ושיקול הדעת בתכנון הביקורת ובביצועה.

בחלקו הראשון של מאמר זה יוצגו המאפיינים והאתגרים הייחודיים של ביקורת המדינה על השלטון המקומי והשינויים באופייה בשנים האחרונות שהובילו לפיתוחה של המנו"ר.

- 1 הזמינות הרבה יותר של מקורות מידע ושל נתונים היא בין היתר ביטוי להתפתחות התפיסה של ממשל פתוח ושל נקיטת מדיניות פרסום יזום של מאגרי מידע ומסדי נתונים המצויים בידי רשויות השלטון במסגרת מימוש של חוקים העוסקים בחופש המידע ובשקיפות שלטונית. ההתפתחות הטכנולוגית, המאפשרת נגישות רבה יותר לנתונים, מגבירה עוד יותר את הציפייה לשקיפות שלטונית ואת הדרישה להנגשת המידע. ראו רחל ארידור-הרשקוביץ ותהילה שוורץ אלטשולר **אתגר הפרטיות בפרסום יזום של מאגרי מידע ממשלתיים** (2017); רבקי דב"ש "חקיקה פסיבית מול מציאות אקטיבית: האם חוק חופש המידע עדיין משרת את מטרותיו?" **המשפט** כה 91, 87 - 92 (תש"ף).
- 2 ההחלטה על מספר הגופים המבוקרים ועל זהותם היא צורך ייחודי בעבודת ביקורת המדינה, שכן לרוב ביקורת פנים נעשית בגוף מבוקר אחד, והתכנון מתמקד בבחירת נושאי הביקורת או מוקדי הביקורת, אך לא בזהות הגופים שייבדקו.
- 3 את המערכת פיתחה ומתחזקת כותבת מאמר זה. התחזוקה השוטפת של הנתונים, ובעיקר הנתונים של עומסי הביקורות בגופי השלטון המקומי, נעשית בסיוע של רכזת לשכה ותומכת ביקורת באחד מאגפי החטיבה, הגב' רומינה פרילוצקי. המערכת זיכתה את העובדות האלו בפרס הצטיינות משרדי בקטגוריית חדשנות לשנת 2021.
- 4 סעיף 10 לחוק מבקר המדינה וסעיף 2 לחוק יסוד: מבקר המדינה. החוק מסדיר בין היתר גם את חובתם של הגופים המבוקרים לדווח על פעולות שנקטו לתיקון הליקויים שהעלתה הביקורת.

תיקונם ולקדם נשיאה באחריות (Accountability)⁵. נוסף על כך, על פי הדין, בדוח ביקורת המדינה יצינו גם שיפורים או פעולות בולטות לטובה, הראויים, לדעת מבקר המדינה, להיכלל בדוח⁶.

תרשים 1: תפקידיה העיקריים של ביקורת המדינה



מספרם הרב של הגופים שעל בדיקתם מופקד המשרד (להלן - הגופים המבוקרים) ומגוון תחומי הביקורת ונושאייה שבסמכותו לבדוק טומנים בחובם אתגרים רבים לביקורת המדינה, ובכללם אופן בחירת נושאי הביקורת⁷ והמספר והזהות של הגופים המבוקרים שייבדקו במסגרת נושאי הביקורת הנבחרים בכל שנת עבודה. אתגרים אלה מתעצמים בביקורת על גופי השלטון המקומי בשל מספרם הרב ובשל השונות הרבה והפריסה הגיאוגרפית הנרחבת שלהם. הרשויות המקומיות, שעיקר תפקידן הוא אספקת שירותים לתושבים במגוון רחב של תחומים, נבדלות זו מזו בין היתר במעמדן המוניציפלי, בגודלן מבחינת מספר התושבים המתגוררים בתחומן, בגודל שטח השיפוט שלהן, במיקומן הגיאוגרפי ובמידת קרבתן למרכז הארץ, במצב החברתי-כלכלי של תושביהן, במצבן הפיננסי של הרשויות עצמן, ברמה הדתית של תושביהן, במגזר שאליו משתייכים תושביהן ובאתגרים הייחודיים העומדים לפתחן.

אתגרי ביקורת המדינה על גופי השלטון המקומי גוברים גם לנוכח המורכבות שבאיסוף המידע והנתונים, איגומם וניהולם השיטתי. מידע ונתונים פומביים על גופי השלטון המקומי, העשויים ללמד על מידת חשיפתם לסיכונים ועל נושאי הביקורת הנוגעים אליהם והראויים לבדיקה, פזורים ברחבי המרשתת (האינטרנט) בהיקפים משתנים, והם מקוטלגים, מנותחים, מוצגים ומתעדכנים על פי

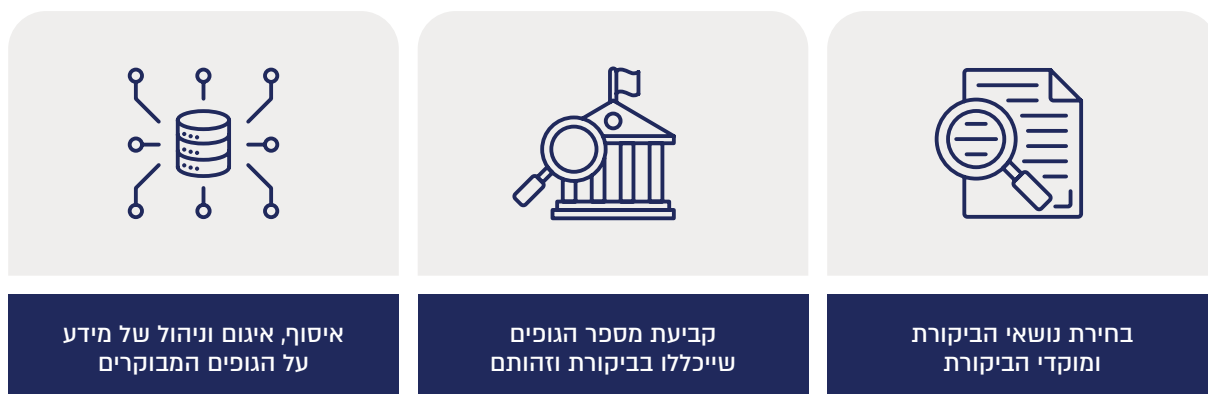
5 ראו בג"ץ 232/16 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש ממשלת ישראל ואח', פס' 24 לפסק הדין (פורסם במאגר ממוחשב 8.5.2016) וכן החלק הראשון בהצהרת לימה, שהתקבלה בשנת 1977 בכנס הארגון הבין-לאומי של מוסדות ביקורת המדינה (International Organization of Supreme Audit Institutions; INTOSAI): "Audit is not an end in itself but an indispensable part of a regulatory system whose aim is to reveal deviations from accepted standards and violations of the principles of legality, efficiency, effectiveness and economy of financial management early enough to make it possible to take corrective action in individual cases, to make those accountable accept responsibility, to obtain compensation, or to take steps to prevent - or at least render more difficult - such breaches". INTOSAI-P1, The Lima Declaration 7 § 1 (1977), <https://sirc.idi.no/document-database/documents/intosai-publications/1-intosai-p-1-the-lima-declaration/file>.

6 סעיף 15(ב) לחוק מבקר המדינה.

7 פוטנציאל ההשפעה של דוחות מבקר המדינה מחד ניסא ומגבלת המשאבים של המשרד מאידך ניסא מחייבים את המשרד לבצע הליך סדור ומתודולוגי לבחירת הנושאים שבהם תבוצע ביקורת המדינה.

העדפותיהם וצורכיהם הייחודיים של המחזיקים במידע. נוסף על כך, ברשות המשרד מצוי מידע על זהות הגופים המבוקרים שבהם נעשית ביקורת בכל שנת עבודה ועל הנושאים הנבדקים. איסוף מידע זה, שבחלקו אינו פומבי, איגומו וניהולו בשיטתיות בידי המשרד חשובים במיוחד כדי לנטר את עומסי הביקורות על הגופים הנתונים לביקורת, בייחוד כאשר הביקורת נעשית בו-זמנית במספר רב של גופים מבוקרים ולעיתים על ידי חטיבות ביקורת שונות במשרד, שאז גובר עוד יותר אתגר האיסוף של המידע וניהולו. זאת ועוד, איסוף מידע זה מאפשר לזהות את הגופים שלא נעשתה בהם ביקורת במשך תקופה ממושכת. כפי שיובהר להלן, החיבור בין מקורות המידע הפומביים והלא-פומביים העומדים לרשות המשרד הכרחי כדי להניח תשתית נתונים מספקת לצורך קבלת החלטות עתידיות, הן בדבר נושאי הביקורת והן בדבר מספר הגופים שיועמדו לביקורת בנושאים הנבחרים בכל שנת עבודה וזהותם.

תרשים 2: עיקרי האתגרים בניהול ביקורת המדינה על גופי השלטון המקומי



בעבר התאפיינה הביקורת שעשה המשרד על השלטון המקומי בכך שהיא נעשתה בגוף עיקרי אחד והתמקדה בנושא אחד או בכמה נושאים (ביקורת אנכית-נקודתית; להלן - ביקורת נקודתית)⁸. לרוב ביקורת נקודתית נעשית בגוף מבוקר שקיים מידע מוקדם על מידת חשיפתו לסיכונים, לדוגמה בשל ריבוי תלונות שהתקבלו באגפי הביקורת או בנציבות תלונות הציבור על התנהלותו או בשל ממצאי ביקורת פנימית שנעשתה בו, וכן כחלק מביקורת מעקב לצורך בחינת תיקון ליקויים בהתנהלותו שנמצאו בעבר⁹. המידע המוקדם על הגוף המבוקר מסייע גם במיקוד הבדיקה, כך שתקיף את תחומי הסיכון המוכרים והידועים לגביו. בשל אופייה המעמיק של ביקורת הנעשית בשיטה זו, היא יכולה לחשוף בעיות שורש בהתנהלות הגוף המבוקר, ובכלל זה כשלים ניהוליים תוך-ארגוניים הנובעים ממאפייניו הייחודיים וממארג יחסי הכוחות הפנימיים בו, ובד בבד להגביר את תחושת האחריות ואת המחויבות שלו לתיקון הליקויים שנמצאו בו. נוסף על יתרונותיה של שיטת ביקורת זו בכל הנוגע לתוצרי הביקורת ולאיכותם, לביקורת נקודתית יתרון בולט הנוגע לניהול כלל תהליכי הביקורת במשרד: מספר הגופים המבוקרים שבהם נעשית ביקורת בו-זמנית מצומצם, וניתן

8 הוראות הדין מפרטות את הגופים הנתונים לביקורתו של מבקר המדינה ואת תחומי הביקורת ונושאים שבסמכותו לבדוק, אך אין הן עוסקות כלל בהיקף הגופים המבוקרים שיהיו נתונים לביקורת בכל נושא או בתחום הביקורת ובשיטת הביקורת שעל מבקר המדינה לנקוט.

9 במקרים מסוימים נעשית ביקורת נקודתית גם כאשר אין מידע מוקדם על הגוף המבוקר, אך נמצא כי לא נעשתה בו בדיקה במשך זמן רב. זאת כדי להבטיח תחלופה וכיסוי מיטבי של כלל הגופים העומדים לביקורתו של המשרד. יצוין כי מידת חשיפתם של הגופים המבוקרים לסיכונים מושפעת גם מהיקף פעילותם ומהיקף תקציבם, ובכל הנוגע לגופי השלטון המקומי גם ממספר התושבים המתגוררים בשטח שיפוטם.

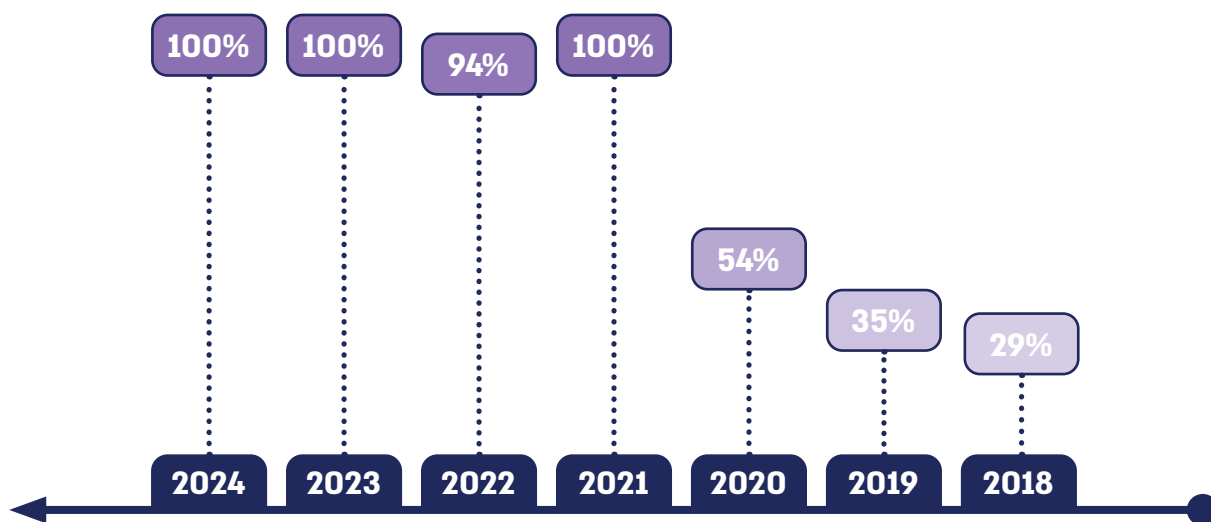
מביקורת אנכית-נקודתית לביקורת אופקית-מערכתית

טכנולוגיות המחשוב המתקדמות שהתפתחו בעשור האחרון מאפשרות איסוף וניהול של כמויות רבות של מידע ונתונים על הגופים המבוקרים ובתוכם גם גופי השלטון המקומי. לאור חזונו ומדיניותו של מבקר המדינה הנוכחי ועל רקע ההתפתחות הטכנולוגית ומגבלותיה היחסיות של הביקורת הנקודתית, בשנים האחרונות הולך ומתרחב, כאמור, היקפה של הביקורת שמבצעים במשרד בכלל ובחטיבה בפרט בעת ובעונה אחת בכמה גופים מבוקרים, ושכולם נבדק אותו הנושא באופן השוואתי (ביקורת אופקית-מערכתית; להלן - ביקורת מערכתית). ביקורת מסוג זה כוללת איסוף, עיבוד וניתוח של כמויות גדולות של נתונים ממגוון מקורות מידע, היכולים להדגים תופעות רחבות היקף במגוון רחב של תחומים. שיעורם של דוחות הביקורת המערכתיים שפרסמה החטיבה בשנים 2018 - 2024 מוצג בתרשים 3 שלהלן.

לנטר בקלות יחסית את עומסי הביקורות על הגופים המבוקרים ברגע נתון. זאת ועוד, ביקורת מסוג זה מקילה במידה מסוימת את ההחלטה בעניין נושאי הביקורת, משום שההחלטה נגזרת במישרין מזהות הגוף המבוקר ומהתחומים שבהם חשיפתו לסיכונים גבוהה.

לצד יתרונותיה של הביקורת הנקודתית, חולשתה הבולטת היא בכך שקשה לזהות באמצעותה ביעילות תופעות רחבות המשותפות לגוף הנבדק ולגופים מבוקרים אחרים בעלי מאפיינים דומים, שעשויות להגביר את חשיפתם של הגופים המבוקרים לסיכונים בתחומי הביקורת הנבדקים, ובייחוד את חשיפתם של גופים מבוקרים אחרים שאין לגביהם מידע מוקדם בנושאי הביקורת. יתרה מזאת, בביקורת נקודתית עשוי להיות קושי לזהות ממצאים וליקויים מערכתיים הנוגעים בין היתר לממשקי עבודה קבועים של הגופים הנתונים לביקורת עם גופים אחרים ובכללם גופי האסדרה השלטוניים.

תרשים 3: שיעור דוחות הביקורת המערכתיים מכלל דוחות הביקורות על השלטון המקומי, 2018 - 2024*



* ככלל השנים מציינות את שנת פרסום הדוחות, והנתונים לשנת 2024 מציינים דוחות המתוכננים לפרסום. בשנת 2022 נערכה ביקורת נקודתית אחת, שהייתה ביקורת מעקב.

עובדיהן. ברובד הבדיקה התחתון נעשים עיבודים וניתוחים של נתונים מפורטים מאוד שאינם פומביים ולכן זמינותם אינה גבוהה. הנתונים נאספים ממספר מצומצם של רשויות מקומיות שהוחלט להעמיק בהן את הבדיקה בנושאי הביקורת. רובדי הבדיקה שנהוג לכלול בביקורת המערכתית על גופי השלטון המקומי מוצגים בתרשים 4 שלהלן.

לצד יתרונותיה הבולטים של הביקורת המערכתית, שימוש מועיל ומיטבי בה מחייב תכנון מוקפד של תהליך הביקורת על שלביו, ובראש ובראשונה, בחירה מושכלת של נושאי הביקורת שייבדקו. מהלך זה שונה ממהלך תכנונה של הביקורת הנקודתית, שבה ככלל נבחרים נושאי הביקורת לאחר בחירת הגוף המבוקר שייבדק ובהלימה לתחומי הסיכון העיקריים והידועים בגוף זה. בכל הנוגע לביקורת המערכתית על גופי השלטון המקומי, אתגר כבד משקל

לרוב ביקורות מערכתיות הנעשות על גופי השלטון המקומי כוללות שלושה רובדי בדיקה: ברובד הבדיקה העליון נעשים עיבודים וניתוחים של נתונים על כלל הרשויות המקומיות שזמינותם גבוהה. עיבוד נתונים אלה וניתוחם מאפשרים בחינה רחבה וכלל-ארצית של נושא הביקורת הנבדק, תוך התייחסות למאפיינים ייחודיים שעשויים להגביר את חשיפתן של רשויות מסוימות לסיכונים בנושא זה (לדוגמה, גודל הרשות, מצבה הפיננסי, מיקומה הגיאוגרפי וריחוקה ממרכז הארץ). ברובד הבדיקה האמצעי נכללת קבוצה מצומצמת יותר של רשויות מקומיות, ונבדקים נתונים שאינם פומביים או שזמינותם אינה גבוהה. לעיתים קרובות איסוף הנתונים נעשה באמצעות כלי ביקורת נוספים, לדוגמה שאלוני סקר הנשלחים לבעלי תפקידים ברשויות אלו או הליך של שיתוף ציבור ("שולחנות עגולים", קבוצות מיקוד, או ראיונות עומק) הנעשה בקרב תושביהן של אותן רשויות מקומיות או בקרב

תרשים 4: רובדי הבדיקה שנהוג לכלול בביקורת המערכתית על גופי השלטון המקומי



הביקורת אינה מבוססת על מידע מוקדם, אלא נעשית באופן אקראי, אין ערובה לכך שהביקורת תחשוף ליקויים משמעותיים בהתנהלותם של הגופים הנבדקים.

אולם משנבחרה שיטת הביקורת המערכתית, בחירת הגופים שייבדקו באמצעותה באופן שאינו אקראי עלולה לפגום בממצאי הביקורת וביכולתם להצביע על תופעות רחבות ועל כשלים מערכתיים. נוסף על כך, שימוש בשיטה זו מחייב ניהול מסד נתונים מקיף ועדכני על כלל הגופים העומדים לביקורת, המתייחס לסיכונים משמעותיים בתחומי פעילותם ולפוטנציאל ההתממשות שלהם.

החולשות והחוזקות העיקריות של שיטות הבחירה של הגופים המבוקרים במסגרת הביקורת המערכתית מוצגות בתרשים 5 שלהלן.

נוסף הוא ההחלטה על מספר הגופים המבוקרים שייכללו ברובד הבדיקה האמצעי וברובד הבדיקה התחתון, בהלימה לנושאים הנבדקים, וקביעת זהותם, אם בהתבססות על מידע מוקדם בנוגע למידת החשיפה של גופים מבוקרים מסוימים לסיכון מוגבר בנושאי הביקורת הנבחרים (בחירה מבוססת סיכונים שאינה אקראית) ואם באמצעות בחירה שאינה מבוססת על מידע מוקדם בנוגע לגופים המבוקרים (בחירה אקראית שאינה מבוססת סיכונים).

שאלה יסודית ובסיסית בביקורת בכלל ובביקורת המדינה בפרט היא האם מלכתחילה נועדה הביקורת להתמקד בגופים החשופים לסיכון מוגבר בהתנהלותם לפי מידע מוקדם שקיים לגביהם, או שמא בחינת מידת חשיפתם לסיכון של הגופים תיעשה בשלב שלאחר בחירת נושאי הביקורת וקביעת זהות הגופים המבוקרים. כאשר הבחירה באילו גופים תיעשה

תרשים 5: שיטות לבחירת הגופים המבוקרים בביקורת המערכתית

 בחירה שאינה אקראית (בחירה מבוססת סיכון)		 בחירה אקראית (בחירה שאינה מבוססת סיכון)	
	מחייבת איסוף מידע מוקדם בנושאי הביקורת על כלל הגופים המבוקרים		אין צורך בעבודת הכנה מורכבת או באיסוף מידע מוקדם בנושאי הביקורת על הגופים המבוקרים
	הליך בחירה פשוט יחסית		הליך בחירה מורכב יחסית
	קיימת ערובה גבוהה להשגת מטרות הביקורת וחשיפת ליקויים בנושאים הנבדקים		סיכונים אפשריים בהשגת מטרות הביקורת ובחשיפת ליקויים בנושאים הנבדקים
	יכולת מוגבלת להסיק מממצאי הביקורת על גופים שאינם נכללים בבדיקה		יכולת להצביע על תופעות רחבות היקף וכשלים מערכתיים בנושאים הנבדקים

השוואה בין המאפיינים העיקריים של שיטות הביקורת הנקודתית-אנכית והאופקית-מערכתית מוצגת בתרשים 6 שלהלן.

תרשים 6: מאפייני הביקורת הנקודתית-אנכית ומאפייני הביקורת האופקית-מערכתית

 ביקורת אופקית-מערכתית	 ביקורת נקודתית-אנכית	
כמה גופים מבוקרים עיקריים	גוף מבוקר עיקרי אחד	מספר הגופים שבהם תיעשה עיקר הביקורת
בחירה אקראית או שאינה אקראית, בהתאם לתחומי הביקורת הנבדקים ונושאים ובהתאם לשיקולים של ויסות עומסים וכיסוי מיטבי של הגופים המבוקרים	בהתאם למידע קודם על גופים בסיכון גבוה	אופן בחירת הגופים המבוקרים העיקריים
נושא עיקרי אחד	נושא עיקרי אחד או כמה נושאים עיקריים	היקף הנושאים שבהם תתמקד הביקורת
<u>לפני</u> בחירת הגופים המבוקרים ובמנותק מההחלטה באילו גופים תיעשה הביקורת	<u>אחרי</u> בחירת הגוף המבוקר, בהלימה לתחומי הסיכון העיקריים והידועים בגוף הנבדק	אופן בחירת נושאי הביקורת העיקריים
בחינה רחבה ומקיפה של הנושא הנבדק, תוך התייחסות למאפיינים ייחודיים של גופים מסוימים העשויים להגביר את חשיפתם לסיכונים בנושא זה	יכולת העמקה בתהליכים מרכזיים בגוף המבוקר, תוך אפשרות לזהות בעיות שורש בהתנהלותו	חוזקות מרכזיות
בחירה של נושאי הביקורת ומוקדיה וקביעת מספר הגופים שייבדקו וזהותם, כאשר בחירתם אינה אקראית, מחייבות ניהול של מסד נתונים מקיף ועדכני על הגופים המבוקרים	קושי בזיהוי של תופעות המשותפות לגופים בעלי מאפיינים דומים וקושי בזיהוי ובאיתור של תופעות רוחביות וליקויים בממשקים עם גופים אחרים	אתגרים עיקריים

התמורות באופיין של הביקורות הנעשות בחטיבה והתרחבות השימוש בשיטת הביקורת המערכתית מחייבות התאמות בשני היבטים: תכנון הביקורת וביצוע עבודת הביקורת.

בהיבט של **תכנון הביקורת**, ביצוע ביקורות מערכתיות מחייב קביעת מתודולוגיה מושכלת ושיטתית לבחירת נושאי הביקורת ומוקדי הביקורת ולקביעת מספר הגופים המבוקרים שייבדקו בנושאים הנבחרים וזהותם. זאת, בין היתר, בהתבסס על נתונים הזמינים ועל הידע שנצבר מתוך נתונים פומביים על הגופים המבוקרים, ובהתבסס על מידע פומבי ושאינו פומבי על ביקורות קודמות שעשה המשרד ועל תלונות שהתקבלו לגבי הגופים המבוקרים. ברקע דברים אלה גובר הצורך באימוץ של כלים טכנולוגיים מתקדמים, המאפשרים תחקור של נתונים וקבלת החלטות יעילה, מושכלת ומבוססת נתונים¹⁰. כלים אלו עשויים גם לסייע להסיק מסקנות מהנתונים ומהמידע לצורך בחירתם של מוקדי הביקורת ובמקרים המתאימים גם לצורך איתור הגופים המבוקרים שבהם קיימת חשיפה גבוהה יותר לסיכונים בנושאי הביקורת¹¹.

נוסף על כך, כלים אלה יכולים לסייע בתהליכי קבלת החלטות בנוגע לתכיפות הביקורת בנושאים מסוימים, לרבות תדירותן של ביקורות מעקב שמטרתן לבחון את מידת תיקון הליקויים שהעלו ביקורות קודמות ותדירות הביקורות בגופים המבוקרים בין היתר בהתבסס על מידת חשיפתם לסיכונים בתחומים מסוימים¹².

כך גם בהיבט של **ביצוע עבודת הביקורת**, הפקת תועלת מהנתונים ומהמידע העומדים לרשות המשרד מגבירה את הצורך באימוץ של כלים טכנולוגיים מתקדמים המאפשרים עיבוד של כמות גדולה של נתונים במהירות ללא צורך בבחירת פריטים מדגמיים מתוך האוכלוסייה הנבדקת והצלבת נתונים ממגוון מקורות מידע פומביים ולא פומביים.

אימוץ של כלים אלה מחייב בין היתר להעמיק את הידע של מנהלי הביקורת ואת הכשרתם או להיעזר ביועצים חיצוניים כדי לטייב את השימוש בכלים הטכנולוגיים ולהגביר את מועילותם. נוסף על כך, יש להביא בחשבון ששימוש בכלים טכנולוגיים עשוי להצריך התאמות במערכות המחשוב ובאמצעי אבטחת מידע שבהם משתמשים¹³.

10 לדוגמה, כלי ניתוח נתונים (Data Analysis), המשמשים לאיסוף של נתונים מסוגים שונים, לטיובם ולעיבודם לצורך הסקת מסקנות וקבלת החלטות מבוססות נתונים, וכלי בינה עסקית (Business Intelligence), המאפשרים בין היתר באמצעות כלי ניתוח נתונים להפיק תובנות לצורך שיפור תהליכי קבלת החלטות וייעולם.

11 על פי המדריך המקצועי לעבודת ביקורת המדינה, ככל הניתן, יש לבחור בנושא ביקורת העוסק בליבת פעילותו של הגוף המבוקר, נושא שניב את מרב הממצאים המשמעותיים והרלוונטיים, אך בתשומות סבירות.

12 לדוגמה, נתונים פומביים על שיעורי הנשירה של תלמידים האמורים להתחנך בתחומי הרשויות המקומיות והמאפיינים של הרשויות המקומיות שבהן שיעורי הנשירה הגבוהים ביותר, לצד נתונים מביקורות הנעשות בנושאים אחרים ברשויות המקומיות הללו ונתונים על תלונות שהתקבלו באגפי הביקורת או בנציבות תלונות הציבור בנושאים משיקים יוכלו לתמוך בהחלטה על מוקדי הביקורת ועל הגופים המבוקרים שייכללו ברובדי הבדיקה השונים בביקורת שתעשה בנושא טיפול הרשויות המקומיות בתופעת נשירת התלמידים האמורים להתחנך בתחומן.

13 להרחבה על התועלות ועל האתגרים באימוץ כלי ניתוח מתקדמים בביקורת המדינה ראו לדוגמה: Lauren Ellul & Raissa Buttigieg, *Benefits and Challenges of Applying Data Analytics in Government Auditing*, 7(3) J. OF ACCOUNTING, FINANCE AND AUDITING STUD. 1 (2021); Zorica Bozhinovska Lazarevska, Todor Tocev & Ivan Dionisijev, *How to Improve Performance in Public Sector Auditing Through the Power of Big Data and Data Analytics? – The Case of The Republic of North Macedonia*, 8(3) J. OF ACCOUNTING, FINANCE AND AUDITING STUD. 187 (2022); AFROSAI, *Integrating Big Data in Public Sector Audit* (2020).

לסקירת התופעה ההולכת ומתרחבת של שילוב כלים טכנולוגיים ומיכון (אוטומטיזציה) של ביקורת המדינה ראו: Jarvis Ebua Otia & Enrico Bracci, *Digital Transformation and the Public Sector Auditing: The SAI's Perspective*, 38 FINANCIAL ACC & MANAG. 252 (2022).

הטכנולוגיה בשירות מבקר המדינה: מערכת לניהול ובחירה של רשויות לביקורת (מנו"ר)

התרחבותן של הביקורות המערכתיות ושילוב של כלי ביקורת נוספים בעבודת הביקורת - כגון שימוש בשאלונים והליכי שיתוף ציבור - הובילו את החטיבה לבחון שיטות לבחירה מושכלת של גופים מבוקרים שייבדקו בנושא מסוים על פי מדדים המותאמים לתחומי הביקורת. הצורך באימוץ כלי טכנולוגי התומך באופיין המשתנה של הביקורות על השלטון המקומי הוליד את המנו"ר - מערכת לניהול ובחירה של רשויות מקומיות לביקורת.

המנו"ר היא פלטפורמה מחשובית מבוססת אקסל (Excel), המאפשרת ניהול משולב של מסדי נתונים חוץ-ארגוניים ופנים-ארגוניים ללא צורך בשירותי ענן, תוך התבססות על ממשק עבודה מוכר ונוח. המנו"ר כוללת אוסף של פקודות תכנות (מאקרו) המוקלטות בשפת Visual Basic for Applications (VBA) ואלגוריתמים המאפשרים לחולל רשימות אקראיות של רשויות מקומיות על פי מדדים מוגדרים

מראש הנוגעים במישרין לסוג הרשות, לגודלה, למאפיינים שונים של אוכלוסייתה ולמיקומה הגיאוגרפי ובעקיפין גם למצבה הפיננסי (להלן - המדדים). כל מדד מייצג קבוצה של קטגוריות משנה. לדוגמה, עיריות, מועצות מקומיות ומועצות אזוריות הן קטגוריות משנה של המדד "סוג הרשות". מספרן של הרשויות המקומיות הנבחרות בכל קטגוריית משנה נקבע בהתאם לחלק היחסי של קטגוריית המשנה בכלל האוכלוסייה (מעין דגימה שכבתית אקראית). בלחיצת כפתור המערכת מייצרת תמהיל מוצע של רשויות מקומיות, לפי המדדים המוגדרים מראש, בהתאם למספר הכולל של הרשויות המקומיות שהמשתמש מבקש לשלוף, ולאחר מכן היא מייצרת רשימה אקראית של רשויות מקומיות, בהתאם לתמהיל המוצע, עם אפשרות מוגבלת לסטייה (כלפי מטה או כלפי מעלה) במספר הרשויות המקומיות בכל קטגוריית משנה¹⁴.

תמהיל מוצע של 15 רשויות מקומיות שנוצר באמצעות המנו"ר, לפי המדדים המוגדרים מראש ורשימה אקראית של 15 רשויות מקומיות לפי התמהיל המוצע מוצגים (לצורך המחשה בלבד) בלוח 1 ובלוח 2 שלהלן.

14 החישוב נעשה מתוך מספר הרשויות המקומיות בכל קטגוריית משנה, בנפרד. לדוגמה, ברשימה של 15 רשויות מקומיות, האמורה לכלול 11 עיריות, שתי מועצות מקומיות ושתי מועצות אזוריות, תאפשר המערכת ליצור רשימה הכוללת מועצה אזורית אחת (סטייה של עד 30% כלפי מטה) או שלוש מועצות אזוריות (סטייה של עד 30% כלפי מעלה). המספר המזערי של העיריות, שהן קטגוריית המשנה הגדולה ביותר, ייקבע לפי הסטיות המותרות המרביות בשתי קטגוריות המשנה האחרות.

לוח 1: תמהיל של 15 רשויות מקומיות שנוצר באמצעות המנו"ר, לפי מדדים מוגדרים מראש*

המספר בפועל	המספר הרצוי	השעיור מכלל האוכלוסייה	השעיור מכלל הרשויות	קטגוריית המשנה	הקטגוריה הראשית	
3	±1	3	18%	11%	ירושלים ויו"ש	המחוז
2	±1	2	14%	15%	הדרום	
4	±1	4	28%	48%	חיפה והצפון	
6	±2	6	40%	25%	תל אביב והמרכז	
11	±3	11	75%	32%	עירייה	המעמד המוניציפלי
2	±1	2	14%	47%	מועצה מקומית	
2	2	2	11%	21%	מועצה אזורית	
4	±1	4	29%	29%	נמוך	המדד החברתי-כלכלי
7	±3	8	51%	53%	בינוני	
4	±1	3	20%	18%	גבוה	
10	±4	10	66%	35%	מרכזי	מדד הפריפריאליות
2	±1	2	14%	16%	בינוני	
3	±1	3	20%	49%	פריפריאלי	
12	±4	12	80%	67%	יהודי	סוג האוכלוסייה
3	±1	3	20%	33%	לא-יהודי	
1	-	1	5%	31%	קטנה	גודל הרשות
1	-	1	6%	16%	קטנה-בינונית	
1	-	1	10%	19%	בינונית	
3	±1	3	18%	18%	בינונית-גדולה	
9	±3	9	61%	15%	גדולה	

* באדום מסומנות קטגוריות המשנה שבהן המספר בפועל שונה מהמספר הרצוי, אך מצוי בתוך טווח הסטייה המרבי.

לוח 2: רשימה של 15 רשויות מקומיות שנוצרה באמצעות המנו"ר, לפי התמהיל שנוצר

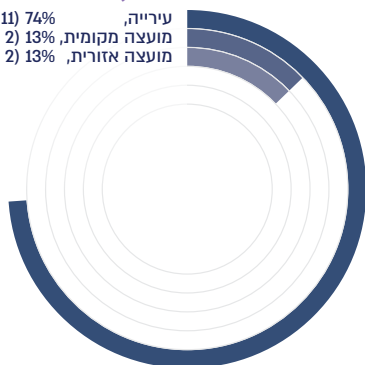
רשות מקומית	המחוז	המעמד המוניציפלי	המדד החברתי-כלכלי	מדד הפריפריאליות	סוג האוכלוסיה	גודל הרשות	עומס הביקורת
רשות מקומית 1	ירושלים וי"ש	מועצה מקומית	גבוה	מרכזי	יהודי	קטנה	גבוה
רשות מקומית 2	חיפה והצפון	עירייה	בינוני	מרכזי	לא-יהודי	בינונית-גדולה	בינוני
רשות מקומית 3	תל אביב והמרכז	עירייה	נמוך	מרכזי	לא-יהודי	בינונית-גדולה	גבוה מאוד
רשות מקומית 4	תל אביב והמרכז	עירייה	גבוה	מרכזי	יהודי	גדולה	גבוה
רשות מקומית 5	ירושלים וי"ש	עירייה	נמוך	מרכזי	יהודי	גדולה	גבוה
רשות מקומית 6	ירושלים וי"ש	מועצה אזורית	בינוני	מרכזי	יהודי	גדולה	גבוה מאוד
רשות מקומית 7	חיפה והצפון	עירייה	בינוני	פריפריאלי	יהודי	גדולה	גבוה
רשות מקומית 8	תל אביב והמרכז	מועצה אזורית	בינוני	מרכזי	יהודי	קטנה-בינונית	גבוה
רשות מקומית 9	תל אביב והמרכז	עירייה	גבוה	מרכזי	יהודי	גדולה	גבוה מאוד
רשות מקומית 10	הדרום	מועצה מקומית	נמוך	פריפריאלי	לא-יהודי	בינונית	נמוך
רשות מקומית 11	חיפה והצפון	עירייה	נמוך	פריפריאלי	יהודי	בינונית-גדולה	גבוה
רשות מקומית 12	חיפה והצפון	עירייה	בינוני	בינוני	יהודי	גדולה	גבוה מאוד
רשות מקומית 13	הדרום	עירייה	בינוני	בינוני	יהודי	גדולה	גבוה מאוד
רשות מקומית 14	תל אביב והמרכז	עירייה	בינוני	מרכזי	יהודי	גדולה	גבוה מאוד
רשות מקומית 15	תל אביב והמרכז	עירייה	גבוה	מרכזי	יהודי	גדולה	בינוני

הקריטריונים הנבחרים מוצגים במנ"ר באמצעות מגוון של כלי הצגה חזותיים, ובהם לוח מחוונים (Dashboard) מפורט, כפי שמוצג (לצורך המחשה בלבד) בתרשים 7 שלהלן.

תרשים 7: התפלגות רשימת רשויות מקומיות שנוצרה באמצעות המנ"ר, לפי מאפיינים נבחרים

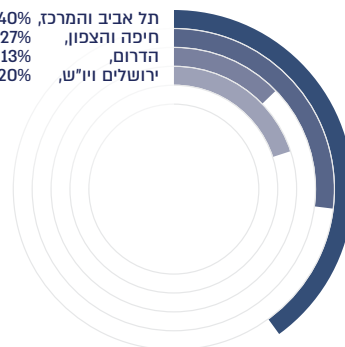
המעמד המוניציפלי

עירייה, 74% (11 רשויות)
מועצה מקומית, 13% (2 רשויות)
מועצה אזורית, 13% (2 רשויות)



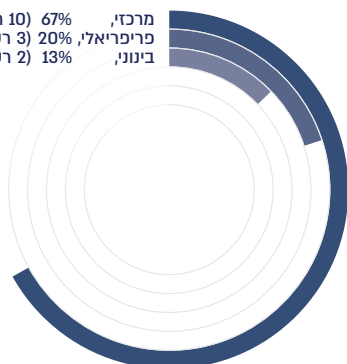
המחוז

תל אביב והמרכז, 40% (6 רשויות)
חיפה והצפון, 27% (4 רשויות)
הדרום, 13% (2 רשויות)
ירושלים וי"ש, 20% (3 רשויות)



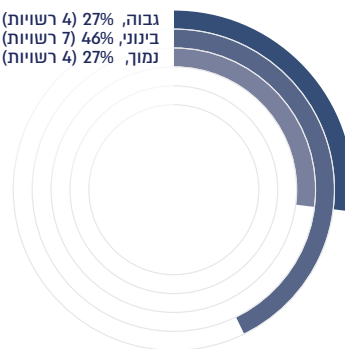
מדד הפריפריאליות

מרכזי, 67% (10 רשויות)
פריפריאלי, 20% (3 רשויות)
בינוני, 13% (2 רשויות)



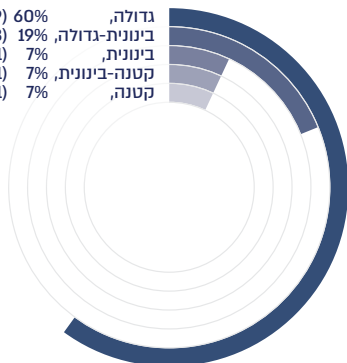
המדד החברתי-כלכלי

גבוה, 27% (4 רשויות)
בינוני, 46% (7 רשויות)
נמוך, 27% (4 רשויות)



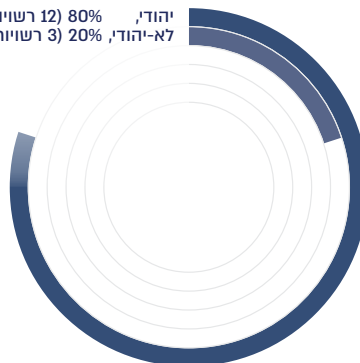
גודל הרשות

גדולה, 60% (9 רשויות)
בינונית-גדולה, 19% (3 רשויות)
בינונית, 7% (1 רשויות)
קטנה-בינונית, 7% (1 רשויות)
קטנה, 7% (1 רשויות)



סוג האוכלוסייה

יהודי, 80% (12 רשויות)
לא-יהודי, 20% (3 רשויות)



תרשים 8 שלהלן מסכם ומתאר את תהליך קביעת אוכלוסיית הרשויות המקומיות שממנה תתבצע השליפה ואת תהליך השליפה ויצירת הרשימה של הרשויות המקומיות לביקורת.

תרשים 8: תהליך קביעת האוכלוסייה הכללית של הרשויות המקומיות לשליפה ואחריה יצירה של רשימת רשויות לביקורת באמצעות המנו"ר



אף על פי שמודל הבחירה באמצעות המערכת מבוסס על לוגיקה ברורה וחשובים מתמטיים, המערכת אינה מיועדת ליצירה של מדגמים סטטיסטיים מדויקים, אלא משמשת כלי תומך החלטה לצורך בחירה מושכלת ומבוססת נתונים של תמהיל של רשויות מקומיות בעלות מאפיינים מגוונים. ריבוי תחומי הביקורת ונושאי הביקורת בשלטון המקומי מחייבים שמירה על גמישות ועל דינמיות של המתודולוגיה. מסיבה זו המנו"ר מאפשרת גם לצמצם את אוכלוסיית הביקורת בהלימה לנושאי הביקורת ולבחור מתוך אוכלוסייה זו את תמהיל הרשויות המקומיות הרצוי על פי המדדים הקבועים מראש¹⁵. במקרים אלה וכדי לאפשר גמישות מרבית של המודל, המערכת מאפשרת למשתמש לבחור אם המשקלות ייקבעו לפי האוכלוסייה הכללית (ברירת המחדל) או לפי האוכלוסייה הנדגמת.

לצורך השימוש במנו"ר נבנה מסד אחד עתיר נתונים על אודות כלל גופי השלטון המקומי. מסד הנתונים כולל נפח נתונים גדול, והוא משמש לא רק ליצירת רשימות אקראיות של רשויות מקומיות, אלא גם לשליפה ולעיבוד של הנתונים בלחיצת כפתור.

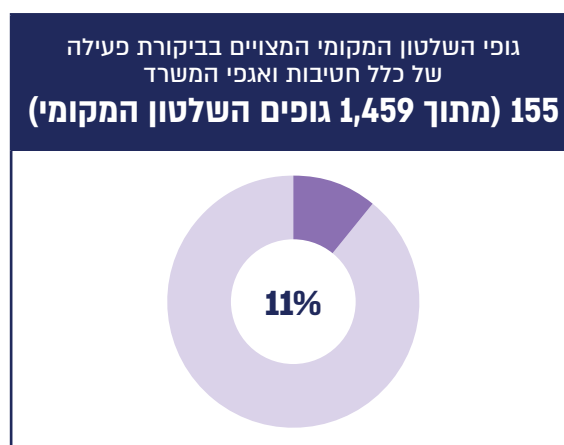
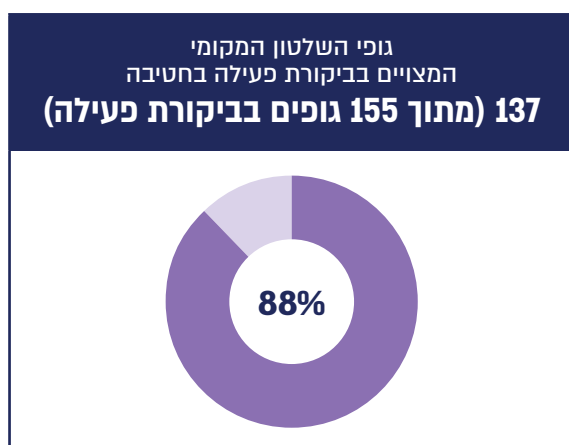
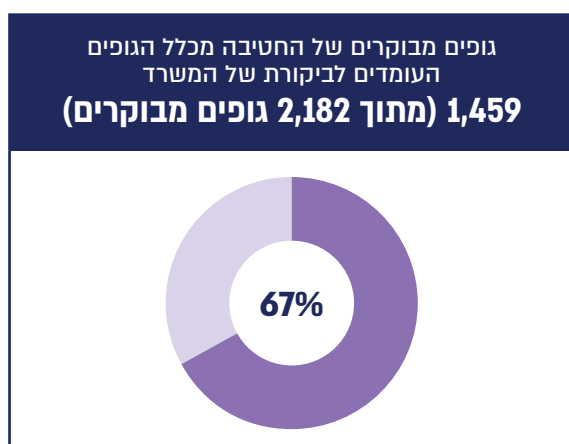
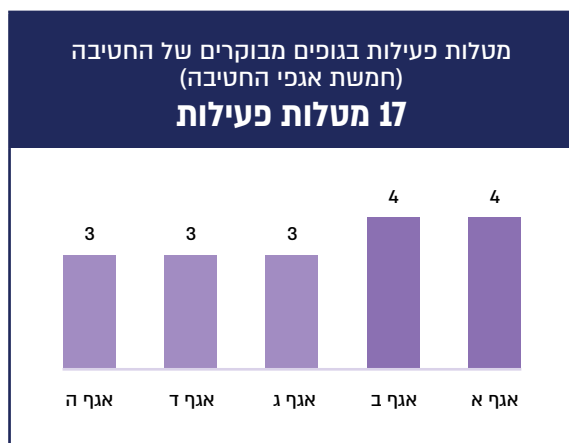
נתונים אלה מתקבלים ממגוון רחב של מקורות מידע, פנים-משרדיים וחץ-משרדיים, דוגמת נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס) ומשרד הפנים, והם מתעדכנים באופן שוטף¹⁶. אפשר גם לייבא למערכת נתונים חיצוניים שנאספו לצורך מוגדר ולבצע ניתוחים השוואתיים אל מול מסד הנתונים הקיים במערכת, בלי שהנתונים החיצוניים יישמרו במערכת או יהיו גלויים למשתמשים אחרים. במנו"ר מנוהלים ומתעדכנים באופן יום-יומי גם נתונים מפורטים של ביקורות קודמות שנעשו בגופים המבוקרים של החטיבה על ידי כלל חטיבות הביקורת במשרד, על פי סוג הביקורת שנעשתה ועל פי נושאי הביקורת. נתונים אלה משולבים במודל הבחירה, במטרה לווסת באופן מיטבי את העומסים בין הגופים המבוקרים ולתת קדימות לגופים מבוקרים שעומס הביקורות בהם נמוך יותר, תוך הקפדה על אקראיות הבחירה ועל תמהיל הרשויות המקומיות הנבחרות, בהתאם למדדים הקבועים מראש. המידע על עומסי הביקורות, על תפוסת הביקורות¹⁷ ועל פיזור הביקורות בין הגופים המבוקרים ובין אנפי הביקורת בחטיבה מוצגים גם הם במנו"ר באמצעות כלי הצגה חזותיים, כפי שמוצג (להמחשה בלבד) בתרשים 9 שלהלן.

15 במחקרים סטטיסטיים דגימה הנעשית לפי מתודולוגיה זו נקראת דגימה ממוקדת מטרה (Purposive Sampling) או דגימה שיפוטית (Judgmental Sampling).

16 עדכון מסד הנתונים נעשה באמצעות אלגוריתמים שפותחו לצורך כך, והם כוללים גם בקורת על תקינות הנתונים ועל שלמותם. עדכון של נתונים ממקורות חץ-משרדיים כולל בדיקה ידנית של עדכניות הנתונים באתרי המרשתת, אך כיום נבחן השימוש בכלים טכנולוגיים מתקדמים כדי לייתר את הבדיקה הידנית. כך לדוגמה נבחנת אפשרות הגישה למידע הזמין במרשתת באמצעות ממשק אוטומטי (Application Programming Interface (API)).

17 תפוסת הביקורת נקבעת לנף מבוקר בהתאם לסוג הנף ולגודלו ובהתאם לאופי הביקורת ולעומס שהיא צפויה להטיל על הנף המבוקר.

תרשים 9: לוח המחוונים של החטיבה לביקורת על השלטון המקומי המוצג במנו"ר



אתגרים והזדמנויות בהווה ומבט לעתיד

כיום המנו"ר היא חלק בלתי נפרד מתהליכי העבודה של החטיבה, והנתונים הנאספים והמנוהלים באמצעותה על עומסי הביקורות בגופים המבוקרים משמשים כלי בקרה ושליטה חשובים בניהול תהליכי הביקורת. עם זאת, ריבוי מקורות המידע וסוגי הנתונים הזמינים והרלוונטיים לעבודת הביקורת, ובייחוד לשיטת הביקורת המערכתית על גופי השלטון המקומי, מציבים אתגרים רבים לצד הזדמנויות בכל הנוגע להמשך תפעולה ותחזוקתה של המנו"ר, כדי שתוכל להמשיך ולשמש כלי תומך החלטה מיטבי ומועיל.

אתגר מרכזי בתפעול המנו"ר ותחזוקתה הוא **טיוב והאחדה של הנתונים הנאספים והמנוהלים באמצעותה**. האיכות והדיוק של המודל שעליו המנו"ר מבוססת תלויים במידה רבה לא רק בטיב המודל ובמידת התאמתו לצורכי הביקורת, אלא גם באיכות הנתונים המוזנים למודל ובטיבם ("Your model is only as good as your data"). אתגרי ניהול הנתונים הם רבים, בייחוד כאשר למקורות המידע שונות רבה. מסדי נתונים על גופי השלטון המקומי בתחומים מגוונים מנוהלים באופן שאינו אחיד על ידי גופים שונים, ציבוריים¹⁸ ופרטיים¹⁹, כל אחד בתחומו. מצב זה יוצר אתגר גדול בניהול מסד נתונים אחוד, המקיף את כלל מקורות המידע הזמינים, ומחייב פתרונות טכנולוגיים יצירתיים כדי לאפשר הצגת נתונים אמנים ומדויקים במערכת²⁰. תופעה נפוצה נוספת בבסיסי נתונים גדולים

ממקורות מגוונים היא נתונים חסרים (Missing Values)²¹ או ערכים חריגים (Outliers)²², המחייבים קביעת מערך מנגנוני בקרה וחיווי להבטחת אמינות הנתונים וטיוב ובקרה שוטפים שלהם. כדי להתמודד עם תופעות אלו נכלל במנו"ר מערך נרחב של בקרות על איכות הנתונים שנאספים, על דיוקם ועל עדכנותם, תוך מתן תשומת לב לנתונים חסרים או חריגים.

נוסף על כך, מודל לבחירה מושכלת של רשויות מקומיות לביקורת מחייב **קטלוג מושכל של המידע** וקיבוץ נתונים בדידים ובעלי שונות רבה לקטגוריות מצומצמות ובנות השוואה. קטגוריות אלו צריכות לשקף היבטים מגוונים בהתנהלותן של הרשויות המקומיות ובמאפייניהם הייחודיים של תושביהן (לדוגמה, בחירת טווח הנתונים שישמשו לסיווג רשויות מקומיות לפי הגודל, המעמד החברתי-כלכלי, הקרבה למרכז הארץ, הניהול הפיננסי, עומס הביקורות וכיו"ב). נושאי הביקורת עשויים גם הם להשפיע על ההחלטה כיצד לסווג רשויות מסוגים שונים ולקבץ אותן לקטגוריות משנה, לדוגמה לצורך דגימה ממוקדת מטרה²³. בנושאים מסוימים קיימים סיווגים מקובלים, ואילו בנושאים אחרים המתודולוגיה מחייבת לראשונה התמודדות עם אתגר הקטלוג והסיווג. על כן, קטלוג המידע המשמש לבחירת הרשויות המקומיות לביקורת מחייב בחינה ותיקוף מתמידים ובחינת האפשרות להתאים את הסיווגים שנבחרו למגוון רחב ככל הניתן של נושאי הביקורת.

18 לדוגמה, אחת לשנה מפרסמת הלמ"ס קובץ נתונים פיזיים (אוכלוסייה, חינוך ורווחה, תשתיות וכיו"ב) ונתונים כספיים (ביצוע התקציב) לגבי כל אחת מהרשויות המקומיות. באמצעות נתוני הלמ"ס ניתן לבצע עיבודים סטטיסטיים של נתוני כל רשות מקומית ולערך השוואות בין הרשויות; אנף בכיר לביקורת ברשויות המקומיות במשרד הפנים מפרסם בכל שנה מקבץ נתונים נבחרים מהדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות. באמצעות הנתונים האלה אפשר להשוות נתונים של רשויות שונות, לבצע ניתוחים סטטיסטיים ולבחון מגמות במצבן הכספי של הרשויות המקומיות; מספר התיקים ומספר מקבלי השירות במחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות נאספים על ידי משרד הרווחה והבטיחות החברתית, והם מתפרסמים במאגרי המידע הממשלתיים (DataGov).

19 לדוגמה, עמותת שקיפות בינלאומית ישראל - שבי"ל, המפרסמת מדי שנה בשנה מדד הבוחן את שקיפות המידע המתפרסם באתרי המרשתת של רשויות מקומיות בישראל (מדד השקיפות), וחברת Deloitte, המפרסמת בכל שנה מדד הבוחן את היצע השירותים הדיגיטליים ברשויות המקומיות (מדד דיגילוקאלי).

20 לפני הצגתם של מקורות מידע חדשים במערכת, הם עוברים תהליך סינון קפדני הכולל בין היתר השוואה לנתונים קיימים שיש ודאות גבוהה בדבר אמינותם.

21 בסטטיסטיקה המונח "נתונים חסרים" משמש לתיאור מצב שבו חסרים נתונים או ערכים הדרושים לתצפית מסוימת. בהקשר של נתונים על גופים מבוקרים, ובייחוד רשויות מקומיות, הכוונה היא למצב שבו עבור רשות מקומית מסוימת או עבור מספר רשויות מקומיות חסרים נתונים או ערכים שאמורים לסייע בבחירתן לביקורת, לדוגמה רשות מקומית חדשה שטרם סווגה על פי מדד הלמ"ס. מצב זה אינו נדיר משום שהלמ"ס מפרסמת את הנתונים על הרשויות המקומיות כעבור למעלה משנה מתום השנה הקלנדרית שלגביה הם מתייחסים (כך הנתונים שפורסמו בחודש פברואר 2023 נכונים לסוף שנת 2021).

22 בסטטיסטיקה המונח "ערך חריג" משמש לתיאור מצב שבו ערך מדידה שונה באופן קיצוני מהרוב הגדול של הערכים, ולפיכך הוא חשוד כערך שהתקבל עקב שגיאת מדידה או עקב שגיאה בהבנה של התופעה הנמדדת.

23 לדוגמה, לצורך ביקורת שעיקרה טיפול הרשויות המקומיות בדרי רחוב, יידרש קטלוג של הרשויות המקומיות לפי שיעורם של דרי הרחוב החיים בתחומן, ואילו לצורך ביקורת שעיקרה טיפול הרשויות המקומיות בנשירת תלמידים, יידרש קטלוג של הרשויות המקומיות לפי שיעורי הנשירה של התלמידים האמורים להתחנך בתחומן.

יש לציין כי אתגר הקטלוג והסיווג גדול במיוחד בכל הקשור לניהול וניתוח של הנתונים במנו"ר מבחינת עומסי הביקורות שבהם נתונים הגופים המבוקרים. כדי שהמערכת תוכל לשמש באופן מיטבי ומועיל את הדרג הניהולי בחטיבה לצורך האמור, פותח אלגוריתם שבאמצעותו מתורגמים הנתונים הבדידים של הביקורות הפעילות בגופים המבוקרים בשקלול תפוסת הביקורות המרבית בגופים הללו לכדי מדרגות עומסים (נמוך, בינוני, גבוה או גבוה מאוד). מדרגות העומסים משקפות את מידת הפניות של הגופים המבוקרים לביקורות נוספות בהם בשנת עבודה מסוימת.

כחלק מניהול הנתונים בעניין זה סווגו סוגי הביקורות לפי רמת העצימות שלהן. לכל רמת עצימות נקבע מקדם מספרי המוכפל במספר הביקורות באותה רמת עצימות (להלן - מקדם העצימות). לדוגמה, ביקורת הכוללת איסוף מידע נקודתי מהגוף המבוקר סווגה כביקורת בעצימות נמוכה, ביקורת הכוללת איסוף מידע

באמצעות שאלון מפורט סווגה כביקורת בעצימות בינונית וביקורת הכוללת בדיקת עומק מפורטת בגוף המבוקר סווגה כביקורת בעצימות גבוהה. התפוסה המרבית נקבעה בהתאם לסוג הגוף העומד לביקורת ולגודלו, כך שככל שהגוף גדול יותר, מבחינת היקף פעילותו או מספר התושבים שבתחום שיפוטו, לפי העניין, כך תפוסת הביקורות המרבית בו תהיה גבוהה יותר. נוסף על כך, תפוסת הביקורות המרבית נקבעת לפי רמת העצימות של הביקורת ומקדם העצימות, כך שהתפוסה המרבית של ביקורות ברמת עצימות נמוכה או ברמת עצימות בינונית תהיה גבוהה מהתפוסה המרבית של ביקורות ברמת עצימות גבוהה (ראו הדוגמה להמחשה בתרשים 10 שלהלן). בשל פרק הזמן הקצר יחסית שבו נעשה שימוש במודל, בעתיד יידרשו בדיקה ותיקוף שלו כדי לבחון את מידת מועילותו בוויסות עומסים בין הגופים המבוקרים וכדי להעריך את יכולתו להבטיח כיסוי מרבי של כלל הגופים המבוקרים בתקופת זמן מוגדרת, גם בשים לב לתחומי הביקורת ולנושאי הביקורת.

תרשים 10: דוגמה לחישוב עומס הביקורות בפועל בגוף מבוקר*

$$\text{עומס הביקורות} = \left\{ \left[\frac{\text{סך הביקורות בעצימות גבוהה } A \times \text{התפוסה המרבית של ביקורות בעצימות גבוהה}}{\text{התפוסה המרבית של ביקורות בעצימות גבוהה}} \right] + \left[\frac{\text{סך הביקורות בעצימות בינונית } B \times \text{התפוסה המרבית של ביקורות בעצימות בינונית}}{\text{התפוסה המרבית של ביקורות בעצימות בינונית}} \right] + \left[\frac{\text{סך הביקורות בעצימות נמוכה } C \times \text{התפוסה המרבית של ביקורות בעצימות נמוכה}}{\text{התפוסה המרבית של ביקורות בעצימות נמוכה}} \right] \right\}$$

* המונה מייצג את עומס הביקורות בפועל על הגוף המבוקר בשנת העבודה הנוכחית ובשנת העבודה הקודמת, לפי אופי הביקורת והעומס שהיא צפויה להטיל על הגוף המבוקר; המכנה מייצג את תפוסת הביקורות המרבית שנקבעה לגוף המבוקר, בהתאם לסוג הגוף ולגודלו ובהתאם לאופי הביקורת ולעומס שהיא צפויה להטיל על הגוף המבוקר. המקדמים של ביקורות בעצימות גבוהה, בינונית ונמוכה מיוצגים על ידי האותיות A, B ו-C, בהתאמה.

נוסף על ייעודה המקורי כמחוללת רשימת רשויות מקומיות לביקורת, המנו"ר משמשת גם כפלטפורמה לניהול ידע בתחומי עניין נרחבים הנוגעים לשלטון המקומי, תוך עידוד שיתוף הידע הפנים-משרדי והעמקתו. מודל הבחירה משוקף למשתמשי המערכת, וכך גם עומסי הביקורת של כלל הגופים המבוקרים, באופן המאפשר טיוב של הנתונים ושל שיטת הקטלוג שלהם ובקרה מתמשכת על נכונותם. עם זאת, היכולת להבטיח את עדכניות הנתונים ואת שלמותם במהלך הביקורת ולפני השלמת כתיבת הדוח ופרסומו כרוכה במורכבות רבה. אם כן, אתגר גדול נוסף הוא **השינויים השוטפים של חלק מהנתונים** במועדים שאינם אחידים, אינם קבועים ואינם ידועים מראש²⁴. בהקשר זה, היבט מיוחד של שמירת עדכניות המידע נוגע לעומסי הביקורת על הגופים המבוקרים, משום שהאחריות לעדכון הנתונים מוטלת במידה רבה על צוותי הביקורת, המדווחים באופן יזום על הגופים המבוקרים שבהם נעשית הביקורת ועל עומס הביקורת. אולם שינויים לאורך חיי הביקורת בכל הנוגע לעומס הביקורת, עד כדי הפסקת הביקורת בנסיבות מסוימות²⁵, עשויים שלא להתעדכן במסד הנתונים של המערכת אלא לאחר השלמתה של הביקורת ופרסום הדוח.

מעצם טיבו המודל שעליו מבוססת המנו"ר אינו מכון לרשויות שבהן צפויים בסבירות גבוהה להימצא ליקויים משמעותיים מבחינה כספית או ציבורית, ואף כי הוא אינו מיועד ליצירת מדגם סטטיסטי מייצג, הבחירה האקראית שהוא מאפשר מסייעת בהדגמת תופעות כלל-ארציות, אם הן מתגלות ברשויות המקומיות שנבחרו באמצעותו. עם זאת, פעילות המערכת בסביבה דינמית ועתירת נתונים מחייבת **הותרת**

גמישות מרבית בהפעלתה. כדי לאזן בין החולשות והחוזקות של כל אחת משיטות הבחירה - בחירה שאינה אקראית (מבוססת סיכון) ובחירה אקראית (שאינה מבוססת סיכון) (ראו תרשים 5 לעיל) - וכדי לאפשר תוצאה מיטבית, שיטת הבחירה באמצעות המנו"ר תומכת בבחירה משולבת של גופים, הנבחרים באופן אקראי לחלוטין, ושל גופים שקיים לגביהם מידע מוקדם, תוך הקפדה מרבית על רובדי הבדיקה שנקבעו.

לבסוף, נראה שהמודל שעליו מבוססת המנו"ר עשוי לשמש גם בסיס לקבלת החלטות מושכלות ומבוססות נתונים בתחומים נוספים, ובכלל זה בבחירת תחומי הביקורת ונושאי הביקורת, בבחירת המוקדים שבהם יתבצעו ביקורות מעקב ובקביעת מספר הגופים שייבדקו. עם זאת, התהליכים המורכבים של איסוף הנתונים, ניהולם, עיבודם וניתוחם והיכולות הטכנולוגיות המוגבלות של פלטפורמת אקסל, בייחוד בכל הקשור לנתוני עֶתֶק, מחייבים **מציאת פתרונות מחשוביים מתקדמים יותר**, ובכללם מיכון של תהליכי ייבוא נתונים חיצוניים ושל תהליכי עבודה משיקים אחרים, היכן שקיימת היתכנות לכך, כך שייבוא הנתונים וממשקי העבודה המתאימים יוכלו לאפשר את המשך השימוש במודל שעליו מבוססת המנו"ר גם בעתיד. זוהי גם הזדמנות לשלב בתהליכי התכנון, המנהלים באמצעות המנו"ר, **כלי בינה מלאכותית** המציעים יכולות טכנולוגיות מתקדמות של איסוף, עיבוד וניתוח של מגוון נרחב של מקורות מידע בהיקפים עצומים ושל נתונים לא מובנים²⁶.

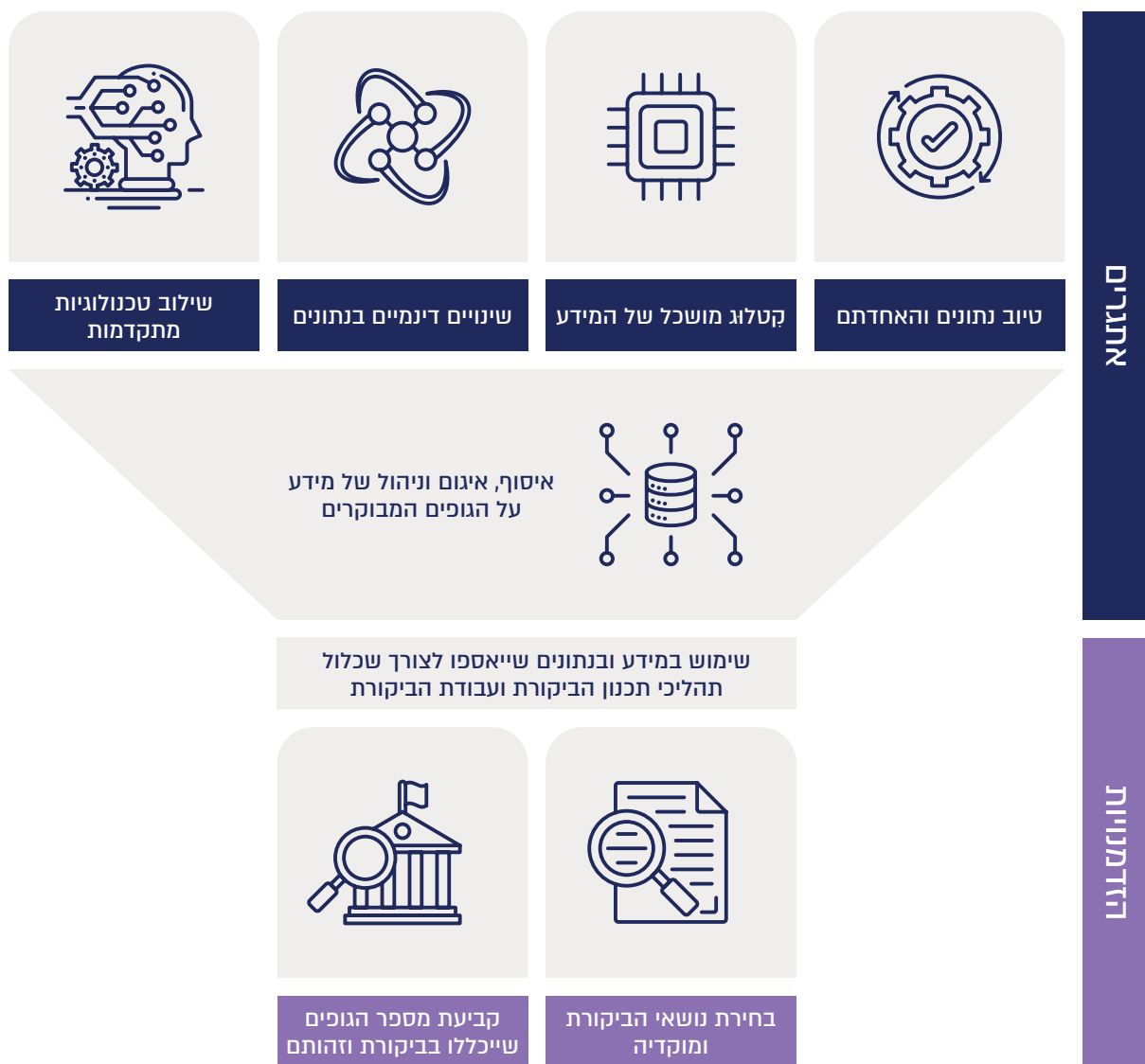
האתגרים וההזדמנויות בשילוב המנו"ר בעבודת ביקורת המדינה מוצגים בתרשים 11 שלהלן.

24 לדוגמה, הלמ"ס מפרסמת נתונים מפורטים על הרשויות המקומיות אחת לשנה, בחודש פברואר, אך בין מועדי הפרסום הקבועים מתפרסמים עדכונים במועדים שונים שאינם קבועים ואינם ידועים מראש. גם נתונים מתוך הדוחות הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות מתפרסמים על ידי משרד הפנים במרשית אחת לשנה, אך לא במועד קבוע וידוע מראש.

25 לדוגמה, במקרה שבו העלתה הביקורת חשש למעשה פלילי, ומבקר המדינה צריך להביא את העניין לידיעת היועץ המשפטי לממשלה, כפי שמורה סעיף 14(ג) לחוק מבקר המדינה.

26 נתונים לא מובנים (Unstructured Data) הם נתונים שאינם מאורגנים או מאוחסנים במבנה מוגדר מראש, ולכן לא ניתן לנתחם או לעבדם באותן השיטות המשמשות לניתוח ולעיבוד נתונים מובנים, לדוגמה תמונות, סרטונים, כתבות בעיתון וכיוצא באלה.

תרשים 11: אתגרים והזדמנויות בשילוב המנו"ר בעבודת ביקורת המדינה



סיכום

המנו"ר חוללה שינוי של ממש ביכולת הבקרה והשליטה של הדרג הניהולי בחטיבה על ניהול תהליכי הביקורת בגופי השלטון המקומי, בין שהביקורות נעשות בידי צוותי הביקורת בתוך החטיבה ובין שהן נעשות בידי צוותי ביקורת מחטיבות אחרות, אף כי לא זה היה ייעודה המקורי.

זאת לצד תרומתה של המנו"ר לצוותי הביקורת עצמם, בהיותה כלי תומך החלטה בעת בחירת הגופים שייכללו בביקורות מערכתיות ברובדי הבדיקה השונים. זאת ועוד, התרומה של איסוף הנתונים השיטתי על גופי השלטון המקומי והניהול השיטתי של הנתונים באמצעות המנו"ר מסייעים הן לניטור העומסים על הגופים המבוקרים והן לוויסותם. התרחבות השימוש בביקורות המערכתיות הוביל כשלעצמו לגידול במספר הגופים הנבדקים מדי שנה בשנה, ועל כן, כדי לתקף את מידת התרומה של המנו"ר בכלל ואת תרומתה בכל הקשור לכיסוי המיטבי של הגופים המבוקרים בפרט, יש מקום לבחון בעתיד, לאחר שייאספו נתונים נוספים באמצעותה, את השפעותיה הישירות והעקיפות על תהליכי הביקורת בחטיבה ולתקף את המתודולוגיה ואת המודלים שעליהם היא מבוססת.

לצד המשך השימוש במנו"ר ככלי תומך החלטה וככלי שליטה ובקרה עבור הדרג הניהולי, יש מקום לבחון בעתיד, באמצעות הנתונים הרבים שנאספים במנו"ר, את ההשפעה של סוג הביקורת שנבחרה (נקודתית או מערכתית), של מספר הגופים המבוקרים שהוחלט לכלול בבדיקה ושל שיטת הבחירה שלהם (אקראית לחלוטין, לא אקראית כלל או שיטה משולבת) על איכות הביקורת שנעשתה, בין היתר מבחינת היקף הממצאים והליקויים שהעלתה הביקורת ומבחינת מידת תיקון הליקויים על ידי הגופים המבוקרים. יתרה מזאת, בעתיד יהיה ראוי לבחון את האפשרות להשתמש במתודולוגיה שעליה מבוססת המנו"ר לצורך טיוב תהליכי הביקורת גם ביתר חטיבות המשרד.

בשולי הדברים ייאמר כי נוסף על הצורך במציאת פתרונות מחשוביים מתקדמים יותר לתהליכים שמנוהלים כיום באמצעות המנו"ר, יש מקום להמשיך ולבחון כיצד לרתום את התפתחות כלי הבינה המלאכותית לטובת שכלול ושיפור של יכולות המנו"ר ולטובת שילוב נתונים שאינם מובנים ומידע ממקורות נוספים, דוגמת מאמרים אקדמיים, פרסומים משפטיים (כגון פסקי דין והוראות דין), פרסומים בתקשורת או ברשתות החברתיות ועוד, הואיל וכיום היכולות לאסוף אותם, לנתחם ולעבדם באמצעות כלי אקסל מוגבלות.

ביקורת על מעשי המינהל במשפט העברי

10

תקציר

במסגרת תפקידם. כך, על העוסקים בענייני הציבור להימנע מלהימצא בניגוד עניינים בין טובתם האישית לבין האינטרס הציבורי שעליו הם מופקדים. גם בחירה או מינוי לתפקיד ציבורי צריכה להיות נקייה מפניות זרות מצד הבוחרים והממנים. על בעלי תפקיד ציבורי להיזהר מאוד בחשיפת מידע הכרוכה בהפרת אמון הציבור, וחשיפת מידע כאמור עשויה אף להביא לפסילתו של חושף המידע מלשמש בתפקידים ציבוריים. כמו כן, הוראות הדין החלות על הציבור חייבות להיות שוויוניות וללא הפליה בין חלקים שונים מהציבור.

נדון גם בנורמות החלות על מי שתפקידו לעסוק בכספי הציבור: עליו להתנהל בניקיון כפיים ולהקפיד שהתנהגותו לא תעורר בעיני הציבור שום חשד בדבר טוהר מידותיו, ואף ראוי שייתן לציבור דין וחשבון על האופן שבו הוא מנהל את כספי הציבור.

במאמר זה יפורטו סוגיות אחדות שעניינן הנורמות החלות על בעלי תפקידים ציבוריים במשפט העברי. תחילה יידון מעמדם של העוסקים בתפקיד ציבורי במקורות המשפט העברי. ממקורות אלה עולה כי התפקיד המוטל על פרנסי הציבור הוא בגדר עבדות ולא שררה, וכי על נושא התפקיד הציבורי לפעול עבור הציבור שעליו ועל צרכיו הוא ממונה ולא לדאוג לכבודו האישי. הבנה זו של מהות התפקיד הציבורי היא הבסיס להבנת הדרישות המעשיות הנדרשות מבעל התפקיד הציבורי במסגרת מילוי תפקידו.

בהמשך הדברים נִפְנָה זרקור לנורמות אחדות שנקבעו במשפט העברי הן למינויים של אנשי ציבור והן להכוונת התנהגותם

כללי | המעמד של נציגי הציבור כמשרתי ציבור | עבדות ולא שררה | הכשירות לתפקיד הציבורי ככשירות לשיפוט | ניגוד אינטרסים | החלטות נקיות מנגיעה אישית | בחירת הממונים נקייה מנגיעה אישית (שוחד בחירות) | פסילתם של עובדי ציבור בשל גילוי סוד | פסילת תקנה הנגועה באפליה/ פסילת תקנה הנגועה בפגיעה בזכויות המיעוט | היזר חייב להיראות - "והייתם נקיים מה' ומישראל" | החשיפה לביקורת | "קשוט עצמך ואחר כך קשוט אחרים" | סיכום

* פרופ' נחום רקובר שימש בעבר המשנה ליועץ המשפטי לממשלה לענייני משפט עברי וקיבל פרס ישראל לספרות תורנית

א. כללי

ב. המעמד של נציגי הציבור כמשרתי הציבור

בפתח דברינו ראוי לתת את הדעת למעמדם של נציגי הציבור, וממנו ניטיב לדעת מהן הדרישות הנדרשות מהם.

כיצד ראו חכמינו את מעמדו של הממונה על הציבור? בעניין זה הרמב"ם מתחיל את דבריו בכלל האומר: "אסור לאדם לנהוג בשררה על הציבור".¹ ראשית, יש לעמוד על משמעות המילה "שררה" ועל משמעות הציורף "בעל שררה". במקורות העבריים הקדומים משמעות "שררה" היא שלטון או ממשלה, כגון "ואין עושין שררה על הציבור";² "כמדומין אתם ששררה אני נותן לכם? עבדות אני נותן לכם".³ משמעות הביטוי "בעל שררה" היא "ממונה על הציבור", היינו אדם המכהן בתפקיד ציבורי. מהמשך דברי הרמב"ם עולה שהוא משתמש בביטוי "לנהוג בשררה" במשמעות שלילית: "אסור לאדם לנהוג בשררה על הציבור ובגסות הרוח" אלא בענוה ויראה. וכל פרנס המטיל אימה יתרה על הציבור שלא לשם שמים נענש".⁴ ובהלכה הבאה הוא כותב:

וכן אסור לו לנהוג בהן קלות ראש אף על פי שהן עמי הארץ. ולא יפסיע על ראשי עם הקודש. אף על פי שהן הדיוטות ושפלים [...] וסובל טורח הציבור ומשאן כמשה רבינו. שנאמר בו כאשר ישא האומן את הינקה. והרי הוא אומר "ואצוה את שופטיכם" (דברים א, טז) זו אזהרה לדין שייסבול את הציבור "כאשר ישא האומן את היונק" (במדבר יא, יב). צא ולמד ממשה רבן של כל הנביאים כיון ששלחו הקב"ה במצרים ונאמר "ויצאם אל בני ישראל" (שמות ו, יג) אמרו מפי הקבלה שאמר להם למשה ולאהרן על מנת שיהיו מקללים אתכם וסוקלין אתכם באבנים.⁵

בדיני ממונות ההבחנה בין הנורמה המשפטית לנורמה המוסרית ברורה, ואילו בדיני המינהל ההבחנה הזו מיטשטשת, משום שהנורמות המוסריות הן חלק בלתי נפרד מסדרי המינהל. אולם, חרף חולשתן של גבולות הנורמות המשפטיות והמוסריות בסדרי המינהל, נראה שעשויה להיות משמעות לעוצמת החיוב המוסרי, בין היתר כי יש נורמות שאפשר להגדירן כ"מידת חסידות", ולכן לא כל חריגה מן הנורמה המוסרית פוסלת את פעולת המינהל.

מהן הנורמות שיש להן תוצאות **מעשיות** בתחום סדרי החברה והמינהל? במאמר זה נעמוד על שאלה זו.

כפי שנראה, במדינת ישראל הלכות יסוד בדיני המינהל מבוססות על מקורות המשפט העברי, בעיקר בפסקי הדין שכתב שופט בית המשפט העליון ד"ר יצחק קיסטר. וכבר המליץ נשיא בית המשפט העליון השופט יצחק כהן, בהרצאה שנשא ביום עיון שקיים כותב מאמר זה, שנוכח מיעוט דברי החקיקה שעניינם דיני המינהל, בישראל ראוי לבסס דינים אלה על המקורות היהודיים.

1 רמב"ם, משנה תורה, הלכות סנהדרין, פרק כה, הלכה א.

2 משנה, שקלים ח, ב.

3 בבלי, הוריות י, ע"א - ע"ב.

4 וראו: "ארבעה אין הדעת סובלתן, אלו הן: דל גאה, ועשיר מכחש, וזקן מנאף ופרנס מתנאה על הציבור בחנם" (בבלי, פסחים קיג, ע"ב). ובהגהות ר' יעקב עמדין לפסחים שם כתוב: "נראה לי דבכל גוונא בחנם קרי ליה לפי שהגדולה באה לו מחמתם כדאמרין (ברכות לב ע"א) כלום נתתי לך גדולה אלא בשביל ישראל".

5 רמב"ם, לעיל ה"ש 1.

6 רמב"ם, לעיל ה"ש 1, הלכה ב. והשווה דברי הרמב"ם בעניין המלך: "כדרך שחלק לו הכתוב הכבוד הגדול. וחייב הכל בכבודו. כך צוהו להיות לבו בקרבן שפל וחלל שנאמר 'ולבי חלל בקרבי' (תהילים קט, כב). ולא ינהג גסות לב בישראל יתר מדאי שנאמר 'לבלתי רום לבבו מאחי' (דברים יז, כ). ויהיה חונן ומרחם לקטנים וגדולים. ויצא ויבוא בחפציהם ובטובתם. ויחוס על כבוד קטן שבקטנים [...] ויסבול קרחה ומשאם ותלונותם וקצפם כאשר ישא האומן את היונק, רועה קראו הכתוב 'לרעות ביעקב עמי' (תהילים עח, עא).

ג. עבדות ולא שררה

הפרנס הוא "עובד" הציבור ועוד יותר מזה "עבד" הציבור. עד כדי כך! העבדות היא הפכה של השררה, ודווקא אותה חכמים מייחסים לבעלי השררה, לבעלי התפקידים הציבוריים. המקור הקלסי בעניין זה הוא המעשה ברבן גמליאל ור' יהושע שהפליגו בספינה, ור' יהושע מוכיח את רבן גמליאל על שאינו שם את ליבו לשני תלמידים חשובים שלו שפרנסתם אינה מצויה, הואיל והיה יכול רבן גמליאל להקל ממצוקתם באמצעות מינוים לתפקיד כלשהו. בתלמוד מסופר שר' יהושע אומר לרבן גמליאל:

עד שאתה תמה עלי, תמה על שני תלמידים שיש לך ביבשה, ר' אלעזר חסמא ור' יוחנן בן גודגא, שיודעין לשער כמה טיפות יש בים, ואין להם פת לאכול ולא בגד ללבוש! נתן דעתו להושיבם בראש. כשעלה [ליבשה], שלח להם [רבן גמליאל] ולא באו, חזר ושלח ובאו. אמר להם [רבן גמליאל]: כמדומין אתם ששררה אני נותן לכם? עבדות אני נותן לכם שנאמר: "וידברו אליו לאמר אם היום תהיה עבד לעם הזה" (מלכים א' יב, ז)¹¹.

ואלה דברי ר' מנחם המאירי¹² ב"בית הבחירה" למסכת הוריות:

כל שאדם מתמנה על הציבור, הן מלכות הן שאר מינויים, צריך להיזהר שלא יתגאה בעצמו, ולא יטיל אימה יתרה שלא לשם שמים, ויעלה בדעתו תמיד שאינו מלך או נשיא,

הממונה צפוי אפוא לביזיונות ולחרפות, וחובתו לסבול את הציבור. גם כללים אחרים שנאמרו בנוגע ליחסים בין הממונה לציבור, העשויים להתפרש כזכויות יתר, לאמיתו של דבר אינם כאלה. בפועל מדובר בהוראות שלפיהן ראוי לתת כבוד לבעלי תפקידים בשררה, משום שראוי לציבור שיהיו נושאי התפקידים שבקרב מוכובדים בעיניו. במילים אחרות, יש לדאוג לכבוד הציבור, ולא לכבוד האישי, הפרטי, של נושא התפקיד, ומשום כך הרמב"ם ממשיך ומורה: "כדרך שנצטוה הדין לנהוג במצוה זו, כך נצטוו הציבור לנהוג כבוד בדין [...] ולא יתבזה בפניהם ולא ינהג קלות ראש בעצמו"⁷. אם כן, גם על הדין מוטלים סייגים שמטרתם לשמור על כבודו בעיני הציבור, ואף זאת לא משום כבודו האישי, אלא משום כבוד הציבור, משום שראוי שלא יהיה הדין, או כל ממונה אחר, מבזזה בעיני הציבור.

לאחר מכן הרמב"ם אומר: "כיון שנתמנה אדם פרנס על הציבור אסור בעשיית מלאכה בפני שלשה כדי שלא יתבזה בפניהם"⁸. כל מקום שיש בעשיית מלאכה משום ביזיון, ביזיון הוא לציבור שאין מי שיעשה את מלאכתו של הממונה, והוא נאלץ לעשותה בעצמו. ואם יש במלאכה משום ביזיון, אסור לממונה לעשותה, כיוון שראוי שגם הוא ישמור על כבוד הציבור. ועוד הרמב"ם אומר: "אם המלאכה ברבים [=בפני רבים] אסורה עליו קל וחומר לאכל ולשתות ולהשתכר בפני רבים ובכניסת עמי הארץ ובסעודת מרעות"⁹. הרמב"ם ער למציאות זמנו ואומר: "אוי להם לאותן הדינים שנהגו בכך [=להתבזות] מעלבון תורת משה שבזו דיניה והשפילוה עד ארץ והגיעוה עד עפר וגרמו רעה להן ולבני בניהם בעולם הזה ולעולם הבא"¹⁰.

ודרכו של רועה מפורש בקבלה כ'רועה עדרו ירעה בזרועו יקבץ טלאים ובחיקו ישא' וגו' (ישעיהו מ, יא) (רמב"ם, משנה תורה, הלכות מלכים ומלחמות, פרק ב, הלכה ו).

7 רמב"ם, לעיל ה"ש 1, הלכה ג.

8 רמב"ם, שם, הלכה ד. וראו שולחן ערוך, חושן משפט, סימן ח, סעיף ד.

9 רמב"ם, שם.

10 שם.

11 בבלי, הוריות י, ע"א - ע"ב. וראו משה ווינפלד "המלך כעבד העם - למקורו של הרעיון" **אשל באר שבע** ב 19 (תש"ם). להשלכות משפטיות של מעמדו של הרב כ"עבד" וכ"משועבד", ראו שו"ת נטע שורק, לר' שרגא צבי טננבוים, חושן משפט, סימן א ואילך, והשוו רמב"ם, לעיל ה"ש 1, פרק ג, הלכה י.

12 ר' מנחם המאירי, ה"א ט' (1249) - ה"א ע"ה (1315). מגדולי מפרשי התלמוד בפרובנס.

אלא עבד ממונה לראות בעסקי העם להציל העשוק מיד עושקו¹³.

"עבד לעם" הוא התואר שנהגו להתעטר בו חכמים, בתודעה ובהכרה פנימית של מהות התפקיד שהוטל עליהם. כך לדוגמה סיים הרב קוק, הרב הראשי הראשון בארץ ישראל¹⁴, את איגרותיו ליד חתימתו: "עבד לעם קדוש על אדמת הקודש".

ד. הכשירות לתפקיד הציבורי ככשירות לשיפוט

עובד ציבור אחראי לפעול לטובת הציבור בלבד, ללא פניות אחרות, ולמלא את תפקידו ברגישות. לכן לא כל אדם מתאים לשמש בתפקיד זה. זאת ועוד, יש התנהגות המביאה לכך שאדם פסול מלכה בתפקיד ציבורי, לדוגמה נטילת שוחד.

המקור הקלסי לעניין זה הוא פסק דינו של ר' ישראל איסרליין¹⁵ בעל "תרומת הדשן". הוא נשאל בעניין כשירותו של מי שהודה שנשבע לשקר "והוצרך לתת קנס לעירונים ולדוכוס ולשופטים עבור זה. ומצד קהלכם נתפשרתם עמו, כאשר ראיתי בכתב אשכנז שנתקיים ביניכם ששלחתם לידי העתקה ממנו. ועתה נסתפקתם אם יש לכם רשות להושיבו עם טובי הקהל כאשר הם יושבים לתקן צרכי רבים, ובמגדר מילתא [=ולעשיית סייגים], ולפקח על עסקי רבים ויחידים, אחרי אשר ידעתם אותו בבירור שנשבע לשקר, ולא קבל תשובה וכפרת פני שמים על ככה"¹⁶. ומהר"י איסרליין קובע:

כך דעתי נוטה, שאין אתם רשאים להושיבו בקהל כדמבואר, אלא אם כן עשה כבר תשובה, על פי אחד מרבותינו בעלי הוראות. דכיון דבְּרִי לכוּן [=שכיוון שברור לכם] שנשבע לשקר בשביל חימוד ממון - גרע [=גרוע] מגנב וגזלן, דתתרי

עבדי, ותלמוד ערוך פרק שבועת העדות (שבועות ל ע"ב): "מנין לדיין שיודע בחבירו שהוא גנב או גזלן שלא יצטרף עמו? תלמוד לומר: 'מדבר שקר תרחק' (שמות כג, ז)". **וטובי הקהל** כשיושבין לפקח על עסקי רבים ויחידים **במקום בית דין קיימי** [=במקום בית דין הם עומדים], כדמוכח בהדיא [=במפורש] במרדכי פרק קמא דבבא בתרא, דמדמי להו לגזירותיהם להא ד"וכל אשר לא יבוא [...] כעצת הזקנים והשרים" (עזרא י, יח) ולהא "דבי נשיאה גזור תעניתא" (תענית כד ע"א)¹⁷.

לדעת מהר"י איסרליין, מעמדם של "טובי העיר" הוא כמעמד השופטים, והוא מסיק כי כשם שנפסל אותו אדם מלשמש שופט, כך הוא נפסל מלשמש ממונה על הקהל. אי לזאת, הוא כותב כי גם אם כתב ההסכמה והפשרה שעשתה הקהילה עם אותו אדם כולל את האפשרות להושיב אותו עם טובי הקהל, וגם אם אין כתב הפשרה כולל אפשרות זו, לא יוכל אותו אדם להימנות עם טובי הקהל. מהר"י איסרליין דן בנוסח כתב הפשרה וקובע שהנוסח אינו כולל את ההתחייבות להושיב את מי שנשבע שקר עם טובי הקהל. ואף אם התיימרו אנשי הקהילה להושיבו עם טובי הקהל, אין תוקף להסכם זה, משום שהוא מנוגד להלכה, ואין בכוחם של אנשי הקהילה למחול על כבוד שמיים ולהושיב אדם שחטא ולא עשה תשובה לדון בצורכי ציבור. ואלה דבריו:

וכיון דהכי הוא, אפילו אי הוי [=אם היה] מפורש בהדיא [=בפירוש] בכתב קיום שביניכם שמחלתם לו לגמרי על כל דבר פשע ההודאה לשמים ולבריות, חלקכם יהא לכם להתיר, חלק מזבח מי יתיר?! מקרא מלא הוא: "אם יחטא איש לאיש ופללו אלוהים, ואם לה' יחטא איש מי יתפלל לו?" (שמואל א ב, כה)¹⁸.

13 בית הבחירה, הוריות י ע"א.

14 ר' אברהם יצחק הכהן קוק, תרכ"ה (1865) - תרצ"ה (1935). ענק חכמי ההלכה והמחשבה היהודית בדורות האחרונים.

15 ר' ישראל איסרליין, ק"ן (1390) לערך - ר"ך (1460). מגדולי הפוסקים באשכנז.

16 תרומת הדשן, חלק ב, סימן ריד.

17 שם.

18 שם.

ועוד הוא אומר: "ואף על פי שנתקיים הכתב בחרם ובשבועה ביניכם, הרי הוכחנו דאזהרה מן התורה היא שלא להושיבו בקהל, ואין החרמות והשבועות חלים אלא על דבר הרשות"¹⁹. בעקבות מהר"י איסרליין קבע הרמ"א²⁰ בהגהותיו ל"שולחן ערוך": "טובי הקהל הממונים לעסוק בצרכי רבים או יחידים הרי הן כדיינים, ואסורים להושיב ביניהם מי שפסול לדון משום רשעה"²¹, היינו מי שהוא "רשע" - עברין.

דברים מפורשים בעניין קבלת מתנות על ידי הממונים על הציבור משמיע ר' יום-טוב ליפמן הלר²² בפירושו "לחם חמודות" על פסקי הרא"ש²³, אך תחילה נציע את המסופר במסכת סנהדרין²⁴. בר חמא הואשם בהריגת אדם, ואמר ריש גלותא [=ראש הגולה] לרב אבא בר יעקב: "פוק עיין בה. אי ודאי קטל ליכיהוה לעיניה" [=עניין בדינו. אם ודאי הרג נפש, הענש אותו]²⁵. ובאו שני עדים והעידו בו שאכן הרג נפש, אלא שהביא בר חמא עדים שהעידו על אחד מן העדים שהרג, והריהו עברין וחשוד להעיד שקר: אחד העיד באחד מן העדים שגנב "קבא דחושלא" [רש"י: שעורים קלופים], ואחד העיד שאותו עד גנב "קתא דבורטיא" [רש"י: בית יד של רומח]. ועלתה השאלה אם מי שחשוד על ממון חשוד להעיד גם בדיני נפשות אם לאו. ביקש רב אבא בר יעקב לפסוק כרבי יוסי, שמי שפסול להעיד בדיני ממונות אינו פסול להעיד בדיני נפשות, ולכן אין לפסול את עדותו נגד בר חמא. על כך הוכיח לו רב פפי שיש

לפסוק הלכה כרבי מאיר, שהחשוד להעיד בדיני ממונות חשוד להעיד גם בדיני נפשות, וקיבל רב אבא בר יעקב את דעתו. אז "קם בר חמא נשקיה אכרעיה [רש"י: שהיפך בזכותו] וקבליה לכרגיה דכוליה שניה" [רש"י: להצילו כל ימיו ממנת המלך]. כלומר, קיבל על עצמו בר חמא לפטור את רב פפי מתשלום המס כל ימי חייו.

על סיפור זה הרא"ש כותב: "קם בר חמא, נשקיה אכרעיה וקיבל לכרגיה דכוליה שניה לדבר בעדו אל המלך לפטרו מן המס", ודן בעניין טובת ההנאה שקיבל רב פפי מבר חמא: "ובלאו הכי, פטירי רבנן מכרנא. אי לכך, לא הוי כשוחד מאוחר"²⁶. לדידו, רב פפי אינו מקבל דבר, כיוון שבר חמא פוטר אותו מן המס שממילא אין הוא משלם בשל היותו תלמיד חכם, ולכן גם הפטור שפטר בר חמא את רב פפי אינו "שוחד מאוחר"²⁷. מדברי הרא"ש אנו עשויים להבין שאם היה רב פפי חייב במס, ובר חמא פטר אותו מחובה זו, אזי היה הדבר בגדר "שוחד מאוחר"²⁸ שהוא מושג חדש.

לענייננו חשובה הערתו של ר' יום-טוב הלר, המבקש ללמוד מדברי הרא"ש שאיסור שוחד²⁹ אמור גם במי שאינו דן על פי דין תורה: "בא וראה דבר גדול שהשמיענו רבינו: דשוחד אסור אף בדבר שאינו דין תורה, אלא דרך קנס בעלמא, כהך דהכא דפירש רש"י, דקנסא הוי, ואפילו הכי מפרש רבינו דקביל עליה

19 שם.

20 ר' משה איסרלש, ר"ץ (1530) - של"ב (1572). גדול פוסקי אשכנז בדורו של מחבר "שולחן ערוך" ובעל "המפה" על "שולחן ערוך". בהכרעותיו ההלכתיות התאים את פסיקות "שולחן ערוך" למסורות אשכנז, וכך תרם לקבלת "שולחן ערוך" על כלל ישראל.

21 רמ"א, חושן משפט, סימן לז, סעיף כב.

22 רבי גרשון שאול יום-טוב ליפמן הלוי ולרשטיין, של"ט (1579) - ת"ד (1654), מגדולי חכמי אשכנז ופולין, פרשן ופוסק הלכה.

23 ר' אשר בן יחיאל, י' (1250) - פ"ח (1327), מגדולי פרשני התלמוד והפוסקים באשכנז.

24 בבלי, סנהדרין כז, ע"א - ע"ב.

25 "רב חכמי הגאונים פירשו: קונסין אותו ונוטלין ממנו, ומכהים את כוחו ואת רוחו. ויש אומרים: שמתא [=נדיין]. וכן עיקר" (רמ"ה, יד רמה, סנהדרין כז ע"ב).

26 פסקי הרא"ש, סנהדרין, פרק שלישי, סימן יז.

27 משו"ת זכרון יהודה לר' יהודה בן הרא"ש, עמ' נג ע"ב אנו למדים שפירוש זה למעשה ברב פפי הוא של מהר"ם בר' ברוך מרוטנבורג: "ואם תקשה לדברינו, מההיא דפרק זה בורר, 'קם בר חמא', תירץ רבנו מאיר ז"ל, דהטעם שלא כדון היו מטילין [...] ולא חש לשחדא, דאינו אלא כמבריה ארי מנכסי חבר..." וראו תשב"ץ, חלק א, סימן קמב "כשהמס שהמלך מטיל אינו על הציבור, אלא על כל יחיד ויחיד - ובכללם החכמים - אין הציבור חייבים לפרוע בשביל החכמים, ובכהאי גוונא היה נותן כרנא רב פפא".

28 מושג זה אינו נזכר כלל במשנה ובתלמוד וגם לא בדברי הגאונים. יש מי שרצו לפרשו כאיסור מדרבנן, כשם שאסרו חכמים "ריבית מאוחרת" (ראו פרישה, חושן משפט, סימן ט, ס"ק א). אבל היכן אסרו חכמים שוחד מאוחר? יש מי שרצו לומר שאין בשוחד מאוחר אלא מידת חסידות (ראו ברכי יוסף, חושן משפט, סימן ט, אות ט), אבל בהגהותיו ל"שולחן ערוך" כתב הרמ"א שהדבר אסור: "דיין שדן כבד, ובא הבעל דין ליתן לו מתנה על שהפך בזכותו, אסור לו לקבל (כן משמע מאשירי, סוף פרק זה בורר)".

29 שנאמר בדינו של רב אבא בר יעקב, שדן את בר חמא שלא על פי דין תורה, אלא על פי הסמכה שהסמך אותו ראש הגולה. ראו לעיל ה"ש 24.

כרגא, דשלא בדרך שוחד היה³⁰. ר' יום-טוב הלר מחיל את ההוראה הזאת על **עובדי ציבור** ומסביר: "כתבתי זה להורות לנתמנים [=למתמנים] על הצבור, אף על פי שאין דיניהם דין תורה, ולא נתקבלו לכך, אפילו הכי יזהרו³¹ מלקבל מתנות על דיניהם³²".

אומנם ר' יום-טוב ליפמן הלר אומר שאין לקבל מתנות על "דיניהם", אבל לא נראה שהוא מבחין בין דין ובין הכרעות שאינן דין. על יסוד דברים אלה בעל "ערוך השולחן" קובע: "לאו דוקא דיין אסור בקבלת שוחד, אלא אפילו כל **הממונים בצרכי ציבור**, אף שאין דיניהם דין תורה, ואסורים להטות העניין בשביל אהבה או שנאה, וכל שכן על ידי לקיחת שוחד³³".

ה. ניגוד אינטרסים

הזהירות מפני מעשים והחלטות העלולים להיות נגועים באינטרס אישי הביאה את החכמים לגדור גדרים, באופן שלא יעמוד כלל אדם בפני דילמה בגלל ניגוד אינטרסים בין טובת ההנאה האישית שתצמח לו מן המעשה לטובת הזולת שהוא מופקד עליה.

עבור פעולות שיש בהן ניגוד אינטרסים נקבעו הגבלות לאו דווקא עבור בעלי תפקידים ציבוריים, אלא גם עבור מי

שמשתמש בכספי אחרים במסגרת פרטית בין אדם לחברו. לדוגמה, בברייתא במסכת בבא מציעא נקבעו הנחיות בדבר מי שעוסק בכספו של הזולת או בכספי ציבור:

המפקיד פירות אצל חברו והרקיבו, יין והחמיץ, שמן והבאיש, דבש והדביש - הרי זה [=חברו] לא יגע בהן. דברי רבי מאיר. וחכמים אומרים: עושה להם תקנה ומוכרן בבית דין. וכשהוא מוכרן - מוכרן **לאחרים** ואינו מוכרן לעצמו³⁴.

נמצא שלדעת חכמים, השומר רשאי למכור את הפיקדון בנסיבות מצדיקות, בתנאי שיעשה עסקה עם אחר ולא עם עצמו. הברייתא ממשיכה לעניין הממונים על כספי ציבור ומביאה את המקרים האלה: "כיוצא בו: גבאי צדקה בזמן שאין להם עניים לחלק [את הכספים, והיו אותם כספים עלולים להתעפש] - פורטין **לאחרים**, ואין פורטין לעצמן. גבאי תמחוי [חלוקת מזון לעניים] בזמן שאין להן עניים לחלק - מוכרין **לאחרים**, ואין מוכרין לעצמן³⁵". ההוראות הללו נפסקו להלכה ב"שולחן ערוך" ב"חושן משפט³⁶" לעניין השומרים וב"שולחן ערוך" ב"יורה דעה³⁷" לעניין גבאי הצדקה, הנאמנים על כספי אחרים, שלא יעשו עסקה עם עצמם, עקב ניגוד אינטרסים שיש בפעולות אלו.

בהקשר זה אפשר להזכיר תקנה שתוקנה בסלוניקי שביוון שלפיה נאסר במפורש על הפרנסים לקנות מנכסי ההקדש וכן "שלא יהיה כח לפרנסים המשרתים למכור לשום פרנס שום דבר

30 ר' יום-טוב הלר, דברי חמודות, על פסקי הרא"ש, אות ש.

31 מן הלשון "יזהרו" עשוי להשתמע כי אין בדבר איסור גמור.

32 החיד"א בחיבורו על "שולחן ערוך" מביא דברים אלה (ברכי יוסף, חושן משפט, סימן ט, ס"ק י'): "הרב מעדי מלך, פרק זה בורר" וכו'. 'מעדי מלך' הוא שמו המקורי של חיבורו של ר' יום-טוב ליפמן הלר, אך הוא נאלץ לשנות את שם החיבור משום שנחשד כמי שמורד במלכות.

33 ערוך השולחן, חושן משפט, סימן ט, סעיף א.

34 בבלי, בבא מציעא לח, ע"א.

35 שם. וראו בבלי, בפסחים יג, ע"א, כשמובאת המחצית השנייה של הברייתא שעניינה הלכה בדבר גבאי צדקה. שם נאמר: 'משום שנאמר 'והייתם נקיים מה' ומישראל' (במדבר לב, כב)'. בתלמוד מובאת הברייתא הזאת כדי לבסס את ההלכה בדבר מי שהופקד אצלו פיקדון וצריך למכרו, וראוי שימכור הפיקדון לאחרים ולא לעצמו 'משום **חשדא**'. וכן נפסק בשולחן ערוך: 'ואינו מוכר לעצמו מפני החשד' (חושן משפט, הלכות שומרים, סימן רצב, סעיף יט).

36 שולחן ערוך, חושן משפט, שם. וראו שם, סימן רץ, סעיף ח, לעניין אפוטרופוס: "ויש אומרים, כמו שהאפוטרופוס יכול ליתנם לאחרים, כך יכול לקבל המעות לעצמו [בתורת עסקא], ובלבד שיעשה בבית דין משום לזות שפתים". וראו סמ"ע שם, ס"ק כ, שאף על פי שבפיקדון אינו רשאי למכור לעצמו, "שאני יתומים, דהבית דין הוא אביהם, וכשמודיעים להם, הוה ליה כאלו הבעל בעצמו נתן לידו בתורת עיסקא, מה שאין כן במשכון הנ"ל ובפיקדון דלקמן, דלא איירי מיתומים אלא בגדולים [...] אין שייך בהו שיעשהו בבית דין".

37 שולחן ערוך, יורה דעה, סימן רנז, סעיף ב.

1. החלטות נקיות מנגיעה אישית

על הצורך שיהיו ההחלטות בעניין צורכי העיר נקיות מנגיעה אישית אנו למדים מהלכה אחרת, שהובאה אף היא על ידי הרמ"א בהגהתו ל"שולחן ערוך": "כל צרכי ציבור שאינם יכולים להשוות עצמן, יש להושיב כל בעלי הבתים הנותנים מס, ויקבלו עליהם שכל אחד יאמר דעתו לשם שמים, וילכו אחר הרוב"⁴⁴.

ההלכה הקובעת שמעמדם של הממונים על הציבור הוא כמעמד השופטים, וכי יש להחיל עליהם אמות מידה מחמירות, שימשה יסוד לכמה מפסקי הדין שכתב השופט יצחק קיסטר. לדוגמה, בתביעה שעניינה מינוי חברי ועדות קלפי לבחירות לרשויות המקומיות, נטען שהמועצה המקומית באופקים חילקה את כל ה"כיבודים" של ראשות שש ועדות הקלפי, שתפקידן לפקח על הבחירות, לחברי הקואליציה בלבד, ואיש מחברי האופוזיציה לא זכה להימנות עם ראשי הוועדות הללו. השופט קיסטר קבע בפסק דינו:

אמנם ישנם תפקידים ציבוריים שמוסרים אותם רק לאדם הנהנה מאמון הרוב, כאשר עליו לבצע את המדיניות של הרוב, אבל כאן המדובר על תפקיד של פיקוח, כי הבחירות תתנהלנה באופן הוגן, ולזה אין צורך כי המועמד יהיה מן המפלגה של הרוב, וייתכן שדווקא מוטב כי יהיה מן המיעוט⁴⁵.

השופט קיסטר הסתמך על ההלכה שדין הממונים על ענייני הציבור כדין הדיינים, ואסור להם לפעול בשרירות לב, וקבע

מנכסי ההקדש בשום זמן בעולם³⁸. שאלה בעניין זה הופנתה אל מהרשד"ם, ר' שמואל די מדינה³⁹, כשבניגוד למה שנאסר בתקנה, הסכימו הפרנסים למכור נכס מנכסי ההקדש לאחד הפרנסים. לאחר זמן, כשנתחלפו הפרנסים, ביקשו הפרנסים החדשים לבטל את המכירה. לאחר שבחן מהרשד"ם את הכללים, מי מוסמך בדרך כלל למכור מנכסי ההקדש, ולאחר שהסתמך גם על התקנה האוסרת לעשות זאת, הסיק שהמכר בטל.

על הסיכון של נגיעה אישית בהכרעות ציבוריות אפשר לעמוד מתוך מה שמובא בתלמוד לעניין האפשרות לצרף מלך וכוהן גדול בהכרעה בדבר עיבור השנה: "אין מושיבין מלך בסנהדרין, ולא מלך וכוהן גדול בעיבור שנה"⁴⁰. מלך וכוהן גדול אינם משתתפים אכזא בהכרעה בעניין עיבור השנה, מחשש שיכתיבו להם פניות אישיות את ההכרעה אם לעבֹר את השנה אם לא. הטעם להלכה זו מוסבר בתלמוד כך: "מלך משום אפסניא כהן גדול משום צינה". רש"י מפרש: "משום אפסניא" - מחלק ממון לחיילותיו כך וכך לשנה, ונוח לו שיהיו כל השנים מעוברות⁴¹. כלומר, כיוון שהתשלום לאנשי הצבא הוא שנתי ולא חודשי, נוח לו למלך שתהיה שנה עם שלושה-עשר חודשים. לפי פירוש אחר, המלך מעדיף שלא לעבר את השנה, כדי שייכנסו בני השנתון החדש לשירות צבאי חודש אחד מוקדם יותר⁴². הכוהן הגדול אינו משתתף בהכרעה בעניין עיבור השנה "משום צינה". כידוע, ביום הכיפורים הכוהן הגדול צריך לשרת בבית המקדש יחף ולהלך על הרצפה הקרה במקדש, ולכן עדיף בעיניו שלא תתעבר השנה, וכך יחול יום הכיפורים בימים חמים יותר⁴³.

38 שו"ת מהרשד"ם, יורה דעה, סימן קעה.

39 ר' שמואל די מדינה, רס"ו (1506) לערך - ש"ן (1589). מגדולי חכמי ישראל בטורקיה בתקופתו.

40 בבלי, סנהדרין יח, ע"ב.

41 רש"י, שם, ד"ה משום אפסניא.

42 ראו מרגליות הים על סנהדרין (שם) בהסברת דברי הרמב"ם: "אין מושיבין לעיבור השנה, לא מלך ולא כהן גדול. מלך - מפני חיילותיו ומלחמותיו, שמא דעתו נוטה בשבילן לעבר או שלא לעבר" (הלכות קידוש החודש, פרק ד, הלכה יא).

43 ראו תוספות, סנהדרין שם, ד"ה משום צינה; אבל ראו רש"י, שם, ד"ה כהן גדול. לצד אחר ראו החזון איש **אמונה וביטחון** מב (תשי"ד).

44 רמ"א, חושן משפט, סימן קסג, סעיף א. מקורה של הלכה זו בתשובת מהר"ם בר' ברוך מרוטנבורג, המובאת בתשובות מיימוניות, ספר קניין, סימן כז (ושם: "לשם שמים ולתקנת העיר"). וראו אביעד הכהן "האיסור על ניגוד עניינים במשפט העברי" **ניגוד עניינים במרחב הציבורי** 113 (דפנה ברק-ארז, דורון נבות ומרדכי קרמניצר עורכים תשס"ט).

45 בג"ץ 311/65 **מרציאנו נ' ועדת הבחירות למועצה המקומית אופקים**, פ"ד יט(3), 393.

כי אין לך החלטה שרירותית יותר מהחלטה המקפחת את חברי המועצה הנמנים עם האופוזיציה. בפסק דין אחר⁴⁶ ביטל השופט קיסטר החלטה של המועצה המקומית קריית עקרון, מפני שאחד המשתתפים בהצבעה נמנה עם גוף שהחלטה נגעה לו אישית. אף כאן ביסס השופט קיסטר את החלטתו על ההלכה שהזכרנו קודם, שכיוון שדין הממונים על הציבור הוא כדין שופטים, חלים עליהם הקריטריונים של אי-נגיעה אישית.

הכלל הקובע שאסור שתהיה לממונים על הציבור נגיעה בעניין שהם צריכים להכריע בו קשה לביצוע. לדוגמה, כיצד יכריע איש ציבור בענייני מיסים, כשהדבר משפיע גם עליו בעקיפין? כיצד יתקיימו "שני הכתובים"? איך יכול אדם להימנות עם הממונים ולהכריע בדבר הנוגע לו? הוא הדין לעניין השיפוט: כיצד ידון אדם בענייני מיסים, כשעשויה להיות לדבר השפעה גם עליו? משום כך, נתקבל ונשתרש המנהג שהסכמת הציבור יפה לעניין זה. כלומר, הסכמת הקהל, המקבל על עצמו את שיפוטם של אנשים שיש להם נגיעה רחוקה בדבר, כעין זו שיש בקביעת מיסים, מאפשרת את שיתופם של אנשים הנוגעים בדבר בקבלת ההחלטות. אבל מובן שיש להבחין בין נגיעה אישית ישירה לנגיעה כללית ועקיפה כמו בעניין המיסים.

בעניין זה נפסק להלכה ב"שולחן ערוך": "כל דבר שיש לדיין בו צד הנאה, אינו יכול לדון עליו [...] ולפיכך עסקי המס אין דנין בדייני אותה העיר, מפני שיש להם או לקרוביהם חלק בו. ואם

עשו תקנה או שיש מנהג בעיר שדייני העיר ידונו אף על עניי המסים דינם דין⁴⁷. ומעין זה מצינו גם בתקנות "שודא דדיינא", שתוקנו במנטובה בשנת 1678, העוסקות במגוון עניינים, מהם בענייני שיפוט בכלל ומהם הנוגעים לעניינינו, ובהן קיבל עליו הציבור בתקנה את שיפוטם של מי שיש להם נגיעה רחוקה:

מוסף על זה, כל בני קהילתינו יהיו כשרים ונאמנים בין להעיד בין לדון על כל דבר, אפילו שיהיה בכלל נגיעה בהנאה לכללות הציבור, בעזבונות ומתנות והקדשות לעניי עירנו או לת"ת וכל כיוצא בהן, ובלבד שלא יהיו פסולים מחמת קורבה ועבירה שהוכרז כעברין, וגם שלא תהיה להם הנאה פרטית בהן לעצמן⁴⁸.

כלומר, יש בתקנה הבחנה בין נגיעה כללית של ממונים על הציבור לנגיעה אישית שלהם.

תקנה שנבחנה חוקיותה היא תקנת הקהל שעניינה שלילת האפשרות שיתמנו קרובים זה לצד זה בגוף ציבורי אחד. אם ננקוט כלל שכל גוף ציבורי דינו כדין בית דין, וההכרעה בדיונים בו צריכה להיות נקייה מכל פניות, נשאלת השאלה מה הדין כשיש קרבה משפחתית בין חברים באותו הגוף? מדובר בתקנה שתוקנה בקהילת ליפאנטו, והיא נידונה על ידי ר' יצחק אדרבי⁴⁹. בסופו של דבר, ביטל החכם את תוקפה של התקנה מסיבה צדדית⁵⁰, משום שהכרעת הרוב הייתה שלא בנוכחות כל חברי הגוף⁵¹.

46 בג"ץ 21/65 קעטבי נ' לבי, יו"ר המועצה המקומית קריית עקרון, פ"ד כ(2) 102.

47 שולחן ערוך, חושן משפט, סימן ז, סעיף יב. וראו שו"ת נודע ביהודה, מהדורא קמא, חושן משפט, סימן כ, בדבר שבעה טובי העיר שתיקנו תקנה חדשה בדבר שהם נוגעים בו, וסימן כא, בדבר שמאי מס הקרובים לנישומים; נחל יצחק, לר' יצחק אלחנן ספקטור, חושן משפט, סימן ז, סעיף כב, ש"דווקא לדון על פי דין תורה וכפי חוקי הדיון תורה, בזה נהגו דבני העיר יכולין לדון אף דהם 'נוגעים בדבר', מה שאין כן במה דנתנו כח לטובי העיר לתקן איזה חדשות, כמבואר לעיל [חושן משפט], סימן ב, הטעם דטובי העיר כבית דין הגדול [...] ולכן אין כח לטובי העיר גם כן היכא שהם 'נוגעים בדבר' לתקן חדשות. וזה שכתב ה'נודע ביהודה' שם [מהדורא קמא, חלק חושן משפט, סימן כ] בלשוננו, דהיכא דהם 'נוגעים' אינם נקראים 'טובי העיר' בזה, ואנו [=וכי'] 'טובי העיר' כשרים לדון לעצמן. עכ"ל.

48 משה בן מרדכי שודא דדיינא (מהדורת יעקב בזק), סעיף יח.

49 ר' יצחק אדרבי ר"ף (1520) - ש"מ"ד (1584). מגדולי חכמי סלוניקי, תלמידו של ר' יוסף טאיטאצק, בעל שו"ת דברי ריבון.

50 שו"ת דברי ריבון, סימן נד.

51 וראו תשובת ר' אליהו בן חיים, שו"ת מים עמוקים, חלק ב, סימן נג, ד"ה מ"מ אפי' כשהיו, הקובע כי אין מניעה שיישבו בהנהגת הקהל שניים השונים זה את זה, כשם שהדבר אסור בבית דין. לדבריו, "לא אמר מהרי"ז, שהוועד יש לו תורת בית דין, אלא לעניין שלא להושיב שם רשע, משום דלאו בר דין הוא כלל. אבל בשני תלמידי חכמים ששונאים זה את זה, שטעם הדבר משום דשמו מפני שנאת איש את רעהו, דעת כל אחד לסתור דברי חברו, על כן יצא משפט מעוקל, כמו שכתב הרמב"ם. אבל בענייני הקהלות, דאינם אלא תיקונים וגדרים, אין לומר בהם דין כלל. ועוד, כי הן רבים אשר אתם, היושבים עמהם במעמד, ואין עקר הדין תלוי בהם, עד שחנשו לאותה חששה בשני תלמידי חכמים ששונאים זה את זה."

ז. בחירת הממונים נקייה מנגיעה אישית (שוחד בחירות)

לא רק החלטותיהם של נבחר הציבור צריכות להיות נקיות מפניות זרות, גם בחירתם של נבחר הציבור ובעלי תפקידים ציבוריים צריכה להיות נקייה מפניות.

בעבר היה תחום פרוץ בבחירתם של רבנים, כשמעוניינים בבחירתו של רב מסוים היו נותנים ממון לקהילה ולבוקרים, כדי שיבחרו את המועמד הרצוי להם. תגובות חריפות למעשים כאלו משתקפות בתשובותיהם של חכמי ישראל שפסלו בחירות אלו ובתקנות שתיקנו גדולי הרבנים, בשיתוף נציגי הקהילות, שלא רק שגזרו חרם על העוסקים בשוחד בחירות, אלא אף הטילו עונשים כבדים ביותר על כל המעורבים במעשים מעין אלה.

תשובה מפורסמת בעניין זה היא תשובתו של החתם סופר⁵², המסתמך על הלכת הרמ"א שהובאה למעלה⁵³, הקובעת שהחלטות בענייני ציבור צריכות להתקבל לשם שמיים, ועל יסודה ביטל את בחירתו של רב, מפני שקיבלו הבוחרים שוחד. תחילה החתם סופר מציע את העובדות:

אנשי ק"ק פלונית התאספו יחד בני הקהלה לקבל עליהם רב ומורה. והיו מסכימים על ד' רבנים ליתנום אל תוך הקלפי [...] אחר איזה ימים, היה קול המון סוער כי הרבה מאנשי הק"ק קבלו שוחד ממון מקרובי הרב ההוא כדי למנותו עליהם. אחרי זה נמצא כתב מחותם מאחד מאנשי הק"ק ששלח לאחיו הדר בעירו של הרב. ויען כי הרגישו אנשי הקהלה שימצאו בו דבר סתר מהנ"ל, פתחוהו ומצאו כתוב בו שזה מבקש מאחיו שבעיר הרב, שקיבל עבורו חלקו המגיע משוחד קבלת הרב, ושגם יהיה זהיר לשלח חלק כל אחד ואחד כפי הנאמר להם,

דאי לאו הכי לא יהיה רב שם, כי אדעתא דהכי הסכימו עליהם מעיקרא.

ואז נועדו אנשי הקהלה ובאו לפני בקובלנא, לומר: מעתה לא יחפצו בהרב המקובל עליהם הנ"ל, כי היה הכל בפסלות. ועל ידי זה מתגבר המחלוקת, ויחלק העם לחצי. ועודני עומד לשום דמי מלחמה בשלום, להתפשר מפני כבוד התורה ומפני השלום⁵⁴.

ועתה פוסק החתם סופר את פסקו:

איברא, בעיקור [=בעיקור] הדין, נראה בודאי, אם המצא ימצא ב' עדים כשרים, שאינם מבני הק"ק ולא מקרוביהם ולא מקרובי הרב, שיעידו שמאנשי הק"ק קבלו שוחד על הנ"ל, אם כן פשוט כביעי בכותחא [=כביצים בכותח⁵⁵] דהקבלה ההיא שע"י אותו המינוי בטלה מעיקרא, שהרי היו צריכים לומר דיעותם לשם שמים, כמו שכתב רמ"א, בהגה' ראש סי' קסג, בחושן משפט. והם אמרו על ידי שוחד, שהוא חד⁵⁶ ומעוור עיניהם. לא מיבעיא בקבלת הרב ההוא, אלא נמי במה שמיאנו בראשונים, היה הכל שלא לשם שמים, ורק היה בצעם בראש כולם [...] ועל כן בטל כל המעשה ההוא [...] וז"ל רמ"א, סוף סי' לז: "טובי הקהל הממונים לעסוק בצרכי רבים, הרי הם כדוינים, ואסור להושיב ביניהם מי שפסול לדין משום רשעה" [...]

אמנם אותם המקבלים שוחד לא יבואו לתוך האסיפה כלל, אפילו אחר שהחזירו השוחד, ויקבלו עליהם באלה ושבועה שלא יקבלו תו [=שוב] שום שוחד עבור זה. מכל מקום לא יבואו אל המינוי הזה כלל, ואפשר אפילו לעולם פסולים להתמנויות עד שישובו בתשובה, אבל למינוי זה פסולים לעולם. דכיון שכבר נתקרב דעתם אצלו, לא יחזרו

52 ר' משה סופר, תקכ"ג (1762) - ת"ר (1840). מגדולי הפוסקים בתקופתו ומנהיגי יהודי הונגריה.

53 הרמ"א, לעיל ליד ה"ש 44.

54 שו"ת חתם סופר, חושן משפט, סימן קס.

55 היינו שפשוט הדבר, כשם שפשוט שמותר לאכול ביצה עם מאכל חלבי.

56 ראו בבלי, כתובות קה, ע"ב. ופירש רש"י שם, ד"ה שהוא חד: "הנותן והמקבל נעשים לב אחד".

בהם, והוה להו נוגעים בדבר לעולם [...] ומכל מקום, במה שפתחו חותם האגרת, עברו על חרם התקנות.⁵⁷

ועתה לתקנות שתוקנו בעניין "קניית" משרה רבנית בכסף במזרח אירופה כבר לפני יותר מארבע מאות שנים.

ב"פנקס ועד ארבע ארצות" מובאת תקנה שתוקנה ביארוסלב בשנת תט"ז, שמזכירים בה המתקנים תקנה שתוקנה "משנים קדמוניות, זה חמישים שנה", דהיינו בשנת ש"ן לפ"ק. באותה תקנה ישנה המתקנים מסתמכים על תקנה שתוקנה כבר קודם לכן, בשנת שמ"ז, ביריד גראמניץ בלובלין. בתקנה קדומה זו נקבעו עיצומים כבדים, כולל נידוי העברין ופרסום קלוני ברבים, "זולת שאר עונשים קשים"⁵⁸, וחתמו עליה שלושים רבנים ביניהם גם גדולי הדור: ר' מרדכי יפה בעל ה"לבושים", ר' אפרים לונטשיץ, ר' יהושע פלק כץ בעל "ספר מאירת עיניים על השולחן ערוך" ור' ישעיה הלוי הורוויץ (השל"ה). נוסף על כך, המתקנים מסתמכים על תקנה שתוקנה כעשר שנים מאוחר יותר, בשנת שנ"ז, ביריד יארוסלב. בהמשך דבריהם, מובא נוסח התקנה, הכתובה בלשון אשכנז - ביידיש. בשנת ת"א, בוועד גראמניץ, נידונה שוב, לפי הצעתו של ר' יום-טוב ליפמן הלה, שאלת קניית משרה רבנית בכסף, והוועד אישר וקיים את תקנותיו הקודמות בנושא האוסרות את הדבר בכל תוקף.⁵⁹ בהמשך דברינו נראה שבתקופות מאוחרות יותר הובאו התקנות הללו על ידי מספר חכמים בתרגומן לעברית.

במאה האחרונה הובאו הדברים על ידי ר' אברהם בורנשטיין, האדמו"ר מסוכטשוב, בספר תשובותיו. כאן מובאת מודעה ואזהרה חתומה הן על ידי האדמו"ר מסוכטשוב, הן על ידי האדמו"ר מגור, הן על ידי האדמו"ר מאלכסנדר, שחברו יחדיו להסרת המכשלה. במודעה, שהתפרסמה בשו"ת אבני נזר, יורה דעה, סימן תסה, תחילה תוארו התופעה ומגרעותיה הרבות.

ח. פסילתם של עובדי ציבור בשל גילוי סוד

גילוי סוד מדיונים פנימיים הוא מעשה שאינו מוסרי. בתלמוד מובא מעשה בתלמיד שיצא עליו קול שגילה דבר שנאמר בבית המדרש לאחר 22 שנה⁶⁰. "ההוא תלמידא דנפיק עליה קלא דגלי מילתא דאיתמר בי מדרשא בתר עשרין ותרתינ שנין. אפקיה רב אמי מבי מדרשא. אמר: דין גלי רזיא"⁶¹. נראה שאותו תלמיד סבר שלאחר תקופה ארוכה כל כך כבר מותר לו לגלות את הסוד, אלא שטעה, ועונשו היה שהוציאו אותו מבית המדרש והכריזו עליו: "זה מגלה סוד". את טיבו של הדבר שגילה התלמיד אין התלמוד מגלה לנו. ידוע שדברים הנאמרים בבית המדרש הם דברי תורה המיועדים להעברה גם למי שלא שמעו אותם בתוך כותלי בית המדרש. אם כן, מה היה מיוחד בדבר שהיה אסור לפרסמו? לדעת רש"י: "דבר לשון הרע היה"⁶², ולדעת הר"ח, רבנו חננאל⁶³, והרמ"ה,

57 כוונתו לחרם דרבנו גרשום, האוסר לפתוח איגרת של הזולת.

58 ישראל הלפרין **פנקס ועד ארבע ארצות: ליקוטי תקנות, כתבים ורשומות** כרך א 62 סימן קעח (מהדורה שנייה תש"ן).

59 שם, סימן קעט, עמ' 66, מתוך "מגילת איבה" לר' יום-טוב ליפמן הלה.

60 בספר זיכרון חיים, לר"ח בכרך, וילנא תרמ"ט, עמ' יא, כתוב שאותו תלמיד למד כנראה מן המעשה באחי יוסף שגילו לאביהם לאחר עשרים ושתיים שנה שעדיין יוסף חי, אף על פי שאחי יוסף הטילו חרם על מי שיגלה ליעקב את דבר מכירת יוסף. משום כך חשב אותו תלמיד שלאחר עשרים ושתיים שנה פקע האיסור, שאם חרם בטל לאחר שחלפה תקופה זו, ודאי שסוד, שאין בו חרם, מותר לגלותו אחרי תקופה כזאת.

61 בבלי, סנהדרין לא, ע"א.

62 רש"י, סנהדרין, שם, ד"ה בתר.

63 רבנו חננאל נפטר אחרי שנת ד"א תתי"ג (1053), מגדולי חכמי ישראל בסוף תקופת הגאונים.

ר' מאיר הלוי אבולעפיה⁶⁴, גילה אותו תלמיד דברים שנאמר בבית המדרש **בתורת סוד**⁶⁵. ניתן לפרש את דבריהם בשתי דרכים: האחת, גילוי סוד, אף על פי שאין בו משום גנות, יש בו משום "לא תלך רכיל", כמשתמע מן המשנה, סנהדרין ג, ז'⁶⁶, ולכן הוציאוהו מבית המדרש; השנייה, אומנם אין בגילוי משום "לא תלך רכיל", אבל מאחר שגילוי סוד הכרוך בהפרת אמון הוא מעשה שאינו ראוי, סילקוהו מבית המדרש.

על המעשה בתלמיד שסילקוהו מבית המדרש הסתמכו חכמים אחדים, כשפסקו שמי שמדליף סוד של הקהל **פסול** מלהיות פרנס. כך עולה מדברים המובאים משמו של ר' יצחק אופנהיים⁶⁷:

ועל ראובן דנו, ששגג בזה שגילה סוד הקהל לאחד מקרוביו הבא לחלוק על הקהל, לא טוב עשה בעמיו. ואם יוסיף לעשות כן, יש לסלקו מן הפרנסות, כדאמ' בפרק זה בורר: ההוא תלמידא דנפקא ליה מפומיה מילתא דאיתמר בי מדרשא בתר עשרים ותרתינ שנין, אפקיה ר' מאיר מבי מדרשא, אמר: דין גלי רזיא. ועל מה שעשה, לא רציתי לקנסו, כי לא ענש אלא אם כן הזהיר, ומכאן והלאה כו'⁶⁸.

מאשכנז נעבור לארצות האימפריה העותמאנית. הראנ"ח, רבי אליהו בן חיים⁶⁹, דן באיסור על טובי הקהל (נבחר הציבור) לגלות פרטים בדבר הדיונים שהתנהלו לפנייהם⁷⁰. הוא קובע כי יש לפסול את מי שמגלה פרטים מן הדיונים מלהימנות עם טובי הקהל ומסתמך על המעשה בתלמיד שהובא על ידי רבי יצחק אלפסי (הרי"ף)⁷¹ בהלכותיו ועל ידי הרמב"ם בספר "משנה תורה"⁷². מאחר שידוע לכול שהרי"ף והרמב"ם מביאים בחיבוריהם רק דברים שיש להם משמעות הלכתית, יש לומר שהמעשה המובא בתלמוד משמש תקדים מנחה לעיצום שיש לנקוט נגד מי שמגלה סוד.

תקנות מיוחדות תוקנו בדבר שמירת סודיות הדיונים המתקיימים במוסדות הקהילתיים ובדבר ענישתם של מדליפי סוד, כגון בתקנת ועד מדינת ליטא משנת 1628: "ג' קהלות יעשו כל קהלה בפני עצמו תיקון נכון לפניניהם שלא לגלות מועצות וסודי הקהל"⁷³, ושלא להרגיל עסקי הקהל בין יושבי הקהלה, ולעשות עונשים גדולים על זאת"⁷⁴. על נקיטת עיצום נגד מדליף משיבות הקהל והרחקתו, אנו למדים מתקנה שתוקנה בקרקוב בשנת 1595 המסתמכת על המעשה התלמודי:

כשראשים וטובים מתכנסים לשיבה או שהקהל יצ"ו מתכנס ודן בעניינים, מן המוסכמות הוא שאין מגלים את

64 ר' מאיר הלוי אבולעפיה, תתק"ל (1170) לערך - ה"א ד (1244). נתמנה לדיון בטולדו בבית דינו של אביו, ואחרי פטירת אביו נתמנה לרב העיר. מקצת תשובותיו נדפסו ב"ספר אור צדיקים". חיבורו על מספר מסכתות תלמוד נדפס בשם "יד רמה".

65 פירוש רבנו חננאל ויד רמה, סנהדרין, שם. וראו ב"בית הבחירה" להמאיר, סנהדרין, שם, ד"ה כבר ביארנו: "אף בכל דבר שמחברו לחברו, חייב אדם שלא לגלותו ושלא להביא דבר מזה לזה, ועל כלם נאמר: 'לא תלך רכיל בעמך'. מעשה היה בתלמיד אחד שהביא דבר מאחד מן התלמידים לחברו לאחר עשרים ושתיים שנה, והוציאוהו מבית המדרש, והכריזו עליו: 'דין גליא רזיא'".

66 ואפשר שזו גם כוונת רש"י.

67 ר' יצחק אופנהיים, ק"י (1350) לערך - ק"ס (1419), מחכמי אשכנז.

68 ישראל מרדכי פלס "תשובות ופסקים מרבינו יצחק אופנהיים" **צפונות** (ד) ט, י (תשנ"ב).

69 ר' אליהו בן חיים, ר"ץ (1530) - ש"ע (1610). ראש הרבנים בקושטא.

70 שו"ת הראנ"ח, חלק א, סימן קיא.

71 ר' יצחק בן יעקב אלפסי דתשע"ג (1013) - דתתס"ג (1103). מן הראשונים ומגדולי פוסקי ההלכה היהודית.

72 עיינו ברי"ף, סנהדרין, פרק שלישי (ט ע"א בדפי הרי"ף); רמב"ם, לעיל ה"ש 1, פרק כב, הלכה ז.

73 חיזוק לאיסור גילוי סודות הקהל על ידי שבועה נעשה כבר בתקופת הראשונים. לדוגמה, הרשב"א הנהיג השבעת "נאמנים" שנבחרו על ידי הקהל שלא לגלות את סודות הקהל. ראו שו"ת הרשב"א, חלק ו, סימן קצו. הראנ"ח, לעיל ה"ש 70, כותב בפתח תשובתו: "וראשונה גזרנו שם **בחרם**, שאיש ממנו לא יאמר לשום אחד מבעלי הריב, שאני הייתי מזכה אותך, אלא שאחרים חייבוך", והוא מבהיר את דבריו: "זוה דין תורה, אין ראוי שיעשה כן, אפילו זולת החרם הנזכר, כמו ששינוי פרק זה בורר, 'ומניין לכשיצא' [...] ונראה לעניות דעתי, שכל העושה כן, אפילו בלאו החרם הנזכר, אין להושיבו עוד עם טובי הקהל וכו'".

74 שמעון דובנוב **פנקס המדינה: או פנקס ועד הקהלות הראשיות במדינת ליטא: קובץ תקנות ופסקים משנת שפ"ג עד שנת תקכ"א** 40 תקנה קצא (תרפ"ה) [=שמואל ארתור ציגלמן **יהודי פולין וליטא עד שנת ת"ח (1648) מבואות ומקורות מבוארים** 595, פרק יז, מקור יז/35, תקנה קא (תשנ"א)].

תוכנם לאלה שלא נמנים עם הנהגת הקהילה. ואם אחד עובר על כך ומגלה למישהו אחר את העניין הנדון, מרחיקים את המדליף במשך שנה תמימה משיבות הקהל, ועל כך מכריזים בבתי כנסיות: דין גלי רציא. אף על פי כן, יש לחקור ולהגיע לראיות ברורות ובאמצעות עדים כשרים. וכל שכן היושב במשפט⁷⁵, הן רו"ט [=ראשים וטובים] הן דיינים או בוררים, ואומר: "מה אעשה, וחברי רבו עלי?", כבר מושבע ועומד: "הלך רכיל מגלה סוד". ועונשו כמבואר לעיל ויותר, כפי ראות רו"ט⁷⁶.

ט. פסילת תקנה הנגועה באפליה

כלל השוויון נזכר כבר במקרא: "הקהל חוקה אחת לכם ולגר הגר, חוקת עולם לדורותיכם ככם כגר יהיה לפני ה' תורה אחת ומשפט אחד יהיה לכם, ולגר הגר אתכם" (במדבר טו, טו). עקרון השוויון עולה שוב לאור חוקי המלך שלפיהם הדין חייב להיות שווה לכול ואסור להפלות בין מקצת התושבים למקצתם. אם ימצא הדין מפלה לרעה חלק מן הציבור, אזי הוא נפגם בגלל אי-חוקיותו וניטל ממנו התוקף המחייב של "דינא דמלכותא דינא"⁷⁷. וזה לשון הרמב"ם: "כללו של דבר: כל דין שיחקוק אותו המלך לכל ולא יהיה לאדם אחד בפני עצמו

אינו גזל. וכל שיקח מאיש זה בלבד שלא כדת הידועה לכל, אלא חמס את זה הרי זה גזל"⁷⁸.

שאלת תוקפו של הכלל "דינא דמלכותא דינא", שנפגם בגלל היותו מפלה, באה לפני בית הדין הרבני בירושלים. מושא התביעה היה כתר תורה שנלקח מבעליו במלחמת העולם השנייה והגיע לירושלים לאחר המלחמה. כשגילו הבעלים את הכתר בהר ציון, הגישו תביעה נגד המחזיקים בו וביקשו שישבו אותו להם. הוועדה להר ציון טענה נגד בעלי הכתר, שהתובעים איבדו את בעלותם על הכתר על פי הכלל "דינא דמלכותא דינא". בית הדין דחה את הסתמכות הוועדה על הכלל הזה עקב היותו דין מפלה⁷⁹. וכך כתב הרב י"ש אלישיב בפסק דינו:

נידון דידן דומה למה שכתב הרא"ש בפירושו לנדרים כח ע"א במוכס שאין לו קצבה: "והאי לא דינא הוא, דדוקא בדבר שהוא שוה לכל בני המדינה יש לו רשות לעשות, אבל לא בדבר שאינו שוה, למעט לזה ולהרבות לזה". וכן כתב בשיטה מקובצת בנדרים שם: "ואומר ר' דלאו דינא דמלכותא דינא, אלא כשמשוה מידותיו על כל בני מלכותו, אבל אם משוה למדינה אחת, לא הוי דיניה דינא, כדתנן בגיטין: 'לא היה סיקריקון ביהודה מהרוגי מלחמה'.

75 תיקנתי את המילים הללו על פי המקור: 'אונ' כ"ש דער זידט איבר איין משפט', שלא כמהדיר שפענח את הטקסט בדרך אחרת ותרגם כך: 'וכ"ש [=וכמו שכתוב] זה נוכח במשפט אחד'.

76 הנוסח המקורי של התקנה בידיד מובא אצל (1912) 10 JLG 296 Meir Balaban, *Die Krakauer Judengemeinde-Ordnung von 1595 und ihre Nachtrage*. לנוסח המתורגם שהובא לעיל ראו ציגלמן, לעיל ה"ש 74, עמ' 320, מקור יז/א/10, סעיף 18.

77 ראו המקורות שציין שמואל שילה **דינא דמלכותא דינא** 109 הערה 153 (תשל"ה).

78 רמב"ם, משנה תורה, הלכות גזלה ואבדה, פרק ה, הלכה יד. לעניין מקור דברי הרמב"ם בפירושו של ר"י מיגאש לבבא בתרא נד, ע"ב, ראו יעקב בלידשטיין **עקרונות מדיניים במשנת הרמב"ם** 179 הערה 65 (תשמ"ז). וכן ראו החזון איש, חושן משפט, ליקוטים, סימן טז, אות ט: "וכתב הרמב"ן שלא הותר לו למלך לחדש דבר שלא הורגלו בו הראשונים. ונראה דכוונתו ז"ל, בדבר שמחזיקין אותו לאון ועקיפין"; ישראל צבי גילת "חידתו של 'כיבוש מלחמה' כדרך של העברת זכויות בהלכה היהודית" **שנתון המשפט העברי** כו 89, 137 הערה 88 (תשס"ט - תשע"א).

79 בית הדין ירושלם צבי לנדסמן נ' הועדה להר ציון, 517/התשי"ד; **פסקי דין של בתי הדין הרבניים בישראל** כרך א 169, 172 (דב כ"ץ יוחזק וגזר עורכים תשי"ד). פסק הדין ניתן בהרכב הדיינים הרבנים יעקב עדס, יוסף שלום אלישיב ובצלאל זילטי. פסק הדין נכתב על ידי הרב יוסף שלום אלישיב, כעולה **מקובץ תשובות חלק א תלב** (תש"ס).

ומפרש דין סיקריקון, דאגב אונסיה גמר ומקני. ואי לא משום דאנוס, לא גמר ומקני, אף על פי שמצות המלך היתה⁸⁰.

בעקבות בחינה זו של אי-אפליה נבדקה גם שאלת חוקיותן של **תקנות הקהל**⁸¹. לדוגמה, כשבא הריטב"א⁸² לקבוע את סמכות הרוב לתקן תקנה, אמר בשם רבו כי תנאי לתוקפה של התקנה הוא "שיהא נראה לרוב ההוא דיש בגזירה ההיא תקנה לציבור. ומתקנים **כן על הכל בשווה**"⁸³. ועוד בעניין זה, הרשד"ם נדרש לשאלת תוקפה של תקנה שבאה להיטיב עם אדם **מסויים** והוא קבע בנחרצות: "אין כח בידם [=של ראשי הקהל] לעשות כי אם דבר שהוא **תקנת הקהל** [...] שאפילו שנתמנו מתחילה להנהיג הקהל לעשות הסכמה זאת, כיון שאינה תקנה לקהל הכלל, כי אם לאלמנה ויתומים. ואם כן, אינם מחויבים יחיד או יחידים לקיים הסכמתם"⁸⁴. מכאן ששאלת קיומה של אפליה אינה מן השאלות הקלות, וממספר בחינות דנו חכמים בה⁸⁵.

י. פסילת תקנה הנגועה בפגיעה בזכויות המיעוט

ערך אחר שעל פיו נבחנת תקפותה של תקנה הוא שאין התקנה פוגעת בזכויות המיעוט. כבר נאמר במקרא: "לא תהיה אחרי רבים לרעות, ולא תענה על רב לנטות אחרי רבים להטות"

(שמות כג, ב). משמעותם של הדברים: אין ללכת אחרי הרבים, אם הרבים מטים את המשפט⁸⁶. בתלמוד נאמר שהחלטת רוב הנגועה בפגם זה היא בגדר "קשר רשעים הוא וקשר רשעים אינו מן המניין"⁸⁷, זאת על יסוד הפסוק: "לא תאמרון קשר לכל אשר יאמר העם הזה קשר" (ישעיהו ח, יב). כך נפסלו תקנות רבות שפגעו בזכויותיו של היחיד או בזכויותיו של המיעוט, והאיל ובתקנות אלה ראו חכמים משום גזל וקבעו שאין בכוחו של הרוב לגזול את המיעוט. בפני הרשב"א⁸⁸ באה שאלה בדבר אדם שנתבע לשלם מס בעיר שהוא גר בה, והוא טען שאינו חייב לשלם את המס במקום מגוריו, משום שהוא משלם את המס במקום שרכשו מצוי. וזה לשון השאלה:

ראובן הדר בינינו הוא וביתו, וממונו בעיר אחרת, שאינו מן המקומות הפורעים מס ממנו, ולא מן המקומות שתחת אדוני הארץ שלנו, והקהל תובעין אותו שיפרע מס עמנו מכל אשר לו, בין בעיר בין בשאר המקומות. והוא טוען דאין עליו לפרוע עמנו על הממון שיש לו במקום אחר⁸⁹.

והשיב הרשב"א:

נראה לי שורת הדין דאין פורעין מס בשום מקום על ממון הקבוע לאדם שיש לו במקום אחר [...]

80 שם. בית הדין דן גם בדיון "כיבוש מלחמה" וסבר שמאחר שגזלת הכתר הייתה לא על ידי מדינת אויב, אלא על ידי שוללים **מקומיים**, אין בזה דין של "כיבוש מלחמה". בעניין זה העיר ר' יהודה דוד בלייך שיש לעיין בדברים אלה לאור גישתו של "דבר אברהם", שפירש ש"דינא דמלכותא דינא" הוא מצד כיבוש מלחמה, שהרי לפי דברי בית הדין, אין דין כיבוש מלחמה, אלא על ידי שלטון מארץ אחרת. ר' יהודה דוד בלייך "ז' טובי העיר כביד בעירם או כמלך בעירם" **שערי צדק** יג 258 (תשע"ג). לעניין כיבוש מלחמה ראו גז אלדד "כיבוש מלחמה כקנין תחומין כג 60 (תשס"ג); גילת, לעיל ה"ש 78.

81 יש מי שביקשו להסתמך על תשובתו של ר' חנניה בר ר' יהודה גאון, אביו של רב שרירא גאון, שכתב (שו"ת הגאונים שערי צדק, חלק ד, שער ד, סימן טז, עמ' קכו במהדורת ירושלים): "כך הוא, שכל מקרה שיקרה לבני המדינה, ו**כולם שווים בו**, ותקנה הוא להם, וצריכים לו - כופין זה את זה לאותו דבר". ברם רב חנניה לא דן באפליה **בתוכן** התקנה, אלא **בסמכות** לתקן תקנה, וקבע שהסמכות לתקן תקנה היא כאשר המקרה שבשבילו מתקנים את התקנה הוא מקרה ש"כולם שווים בו", ובזה שיכולים לכוף זה את זה.

82 ר' יום-טוב בן ר' אברהם אשבילי, ה"א י' (1250) לערך - ל (1330) לערך. תלמידים של הרא"ה והרשב"א. מגדולי חכמי ספרד.

83 חידושי הריטב"א, עבודה זרה לו ע"ב, ד"ה במארה.

84 שו"ת מהרשד"ם, לעיל ה"ש 38, סימן קנז.

85 ראו שו"ת לחם רב, סימן קנז, בשאלה אם יש לראות אפליה בגזרת המלך המוטלת על אחת ממדינותיו. וראו מנחם אלון **המשפט העברי: תולדותיו, מקורותיו, עקרונותיו** כרך א 624 - 625 (מהדורה שנייה 1978); בלידשטיין, לעיל ה"ש 78, עמ' 178 ואילך.

86 ראו רש"י, שמות כג, ב.

87 בבלי, סנהדרין כו, ע"א.

88 ר' שלמה בן אברהם אבן אדרת, ד"א תתקצ"ה (1235) - ה"א ע' (1310). גדול חכמי ישראל בספרד בדור שלאחר הרמב"ם.

89 שו"ת הרשב"א, חלק ה, סימן קעח.

והטענה שאמרת, דיש לקהל לעשות חוקים ודינים בדבר זה, נראה לי שאין זה אלא **גזל**, ואין יכולין להתנות על הגזלות. ומכל מקום, אם התנו **כל בני העיר** בכך, וקבלו עליהם כל הקהל, תנאם מועיל לאותם שבאו באותו תנאי ולבאים אחריהם. אבל אם היה **אחד בעיר** שלא רצה באותו תנאי - אינו בכלל תנאם, שלא כל כמינו של קהל לגזול את ממונו של זה וליקח אותו לעצמן⁹⁰.

הרשב"א, של המהרי"ק ושל הריב"ש: "דבר⁹¹ פשוט שאין כח לטובי העיר לתקן דבר, כי אם על פי הדין והמשפט, ולא לילך בחזקה עם היחידים. ואין לרבים כח לגזול היחיד"⁹².

יא. היושר חייב להיראות - "והייתם נקיים מה' ומישראל"

באיזו מידה חייב מי שעוסק בכספי ציבור לשים אל ליבו שלא יעוררו מעשיו חשד אצל הציבור, או למדים מדברים שנאמרו במשנה בעניין "תרומת הלשכה" בנסיבות שהן אפילו מתמיהות מעט. בעבר היה נותן כל אדם מחצית השקל לתרומת הלשכה, ומן הסכום שנאסף היו נוטלים שלוש פעמים בשנה כסף לקניית קורבנות הציבור. הכוהן שהיה נכנס ליטול מן הלשכה נקרא "תורם את הלשכה", ואין "תורם" לשון "תרומה", אלא לשון "נטילה". לפי המשנה, כשהיה נכנס הכוהן ללשכה, למקום שכספי המקדש, כספי הקדש, מצויים שם, היה מנוע מלהיכנס בבגדים או בכלים שהיה יכול להחביא בהם שקלים מן הלשכה:

אין התורם נכנס לא בפרגוד חפות [=בבגד שיש בו קיפול שאפשר להכניס לתוכו דבר], ולא במנעל, ולא בסנדל, ולא בתפילין, ולא בקמיע, שמא יעני, ויאמרו "מעוון הלשכה העני" או שמא יעשיר, ויאמרו "מתרומת הלשכה העשיר". לפי שאדם צריך לצאת ידי הבריות כדרך שצריך לצאת ידי המקום, שנאמר: "והייתם נקיים מה' ומישראל" (במדבר

לעניין זה השיב גם הריב"ש⁹³ ש"אין הקהל יכולין לעשות חק או תקנה **שלא כדיון** כנגד שום יחיד מן הקהל, אלא אם כן הסכים הוא עמהם, לפי שאין הקהל יכולין להתנות לגזול אחרים"⁹⁴, ועל הכתוב מישעיהו "לא תאמרו קשר" הסתמך הרמ"ה בהחלטתו לבטל גזרה שגזרו על אדם לתת את מה שאינו חייב לתת או יותר ממה שהוא חייב לתת: "אבל ודאי כי גזרו על אינש למיהב מאי דלא מחייב בגיניה או טפי ממאי דמחייב בגיניה, לא חיישינן לגזירה דידהו, ועליהם הכתוב אומר: 'לא תאמרו קשר לכל אשר יאמר העם הזה קשר' וכו'"⁹⁵.

ר' מאיר בן ר' ברוך מרוטנבורג⁹⁶ הדגיש כי אם נוטלים מן האדם דבר **שלא כדיון**, הרי זה בגדר גזל, ואין כוח לרבים לעשות כן. וכך הוא סייג את כוחם של הרבים: "לבד מהיכא דידוע שאין הדין עמהם, דמשום דרבים ניהו אין להעביר הדרך על שום אדם. אטו רבים גזלנים ניהו?!⁹⁷ כלומר, וכי לרבים הותר לגזול?!

הרמ"א דן אף הוא באחת מתשובותיו בתוקפה של תקנה המגבילה את זכות המסחר וקבע על יסוד תשובותיהם של

90 שם.

91 ר' יצחק בר ששת, פ"ו (1326) - קס"ח (1407). נולד בברצלונה, אך עקב רדיפות שנת קנ"א, נמלט לאלג'יר ונתמנה שם לרב.

92 שו"ת הריב"ש, סימן תעז.

93 שו"ת זכרון יהודה, בסוף הספר.

94 ר' מאיר בן ר' ברוך מרוטנבורג, ד"א תתקע"ה (1215) - ה"א נ"ג (1293), מאחורני בעלי התוספות, גדול דורו, כיהן ברבנות ברוטנבורג.

95 שו"ת מהר"ם בר' ברוך מרוטנבורג, דפוס פראג, סימן קו. השוו מרדכי, בבא בתרא, סימן תקכב.

96 שו"ת הרמ"א, סימן עג.

97 ראו אלון, לעיל ה"ש 85, בעמ' 617 - 624.

לב, כב). ואומר: "ומצא חן ושכל טוב בעיני אלוהים ואדם" (משלי ג, ד)⁹⁸.

אם כן, דין המשתמש בכספי הקודש חמור מדין המשתמש בכספי אחרים, וכל מי שנהנה מכספי הקדש, עובר עבירה כלפי אדם וכלפי שמיים כאחת. משום כך, לא סמכו חכמים על יושרו של הכהן ונקטו אמצעים שלא יוכל איש להטיל דופי בכוהן הנכנס ללשכה.

יב. החשיפה לביקורת

חשיפה לביקורת על מעשיהם של עובדי ציבור חיונית לתקינות פעולותיהם. התועלת האחת של הדבר היא שאם עובד ציבור יודע שמעשיו נתונים לביקורת, הוא עשוי להימנע מעשיית מעשים שאינם עשויים לעמוד בכפי הביקורת, והתועלת האחרת היא שהביקורת עשויה למנוע "לזות שפתיים".

חובתו של עובד ציבור להימנע ממעשים שיש בהם משום "מראית העין", מעשים העלולים להתפרש כבלתי ישרים ובלתי נאותים. משימה זו, שהיא כמעט קשה מנשוא, מבוטאת באופן ציורי מאוד במדרש תנחומא המבקש ללמוד ממעשיו של משה רבנו.

בסיום בניית המשכן משה מוסר דין וחשבון מלא על כל ההכנסות ועל כל ההוצאות שהיו כרוכות במלאכה זו: כמה נתנו העם להקמת המשכן ולאילו מטרות הוצאו הכספים, כנאמר במקרא: "אלה פקודי המשכן" (שמות לח, כא). המדרש תמה: מה ראה משה רבנו למסור לעם דיווח כספי על מקורות ההכנסה ועל ההוצאה? "ולמה עשה חשבון? הקב"ה מאמינו, שנאמר 'עבדי משה בכל ביתי נאמן הוא' (במדבר יב, ז), ומשה נתן חשבון?"⁹⁹

הכתוב מעיד על משה רבנו שהוא אדם נאמן, לא משום שאנו קוראים לו "נאמן", אלא משום שהקב"ה אמר עליו כן. מה לנו דרגת נאמנות עילאית יותר מזו? ואף על פי כן, משה עושה חשבון עם הציבור. המדרש מנמק את מעשהו של משה כך:

מפני ששמע ליצני הדור שהיו משיחין אחריו [...] ומה היו אומרים? [...] "אוכל משלנו, שותה משלנו". וחברו משיבו: "ריקה, אדם שנתמנה על מלאכת המשכן, על ככרי כסף ועל ככרי זהב, שאין לו חקר ולא משקל ולא מנין, מה אתה רוצה? שלא יהיה עשיר?"! כששמע כן [משה], אמר: "חייכם, משנגמור מלאכת המשכן, אני נותן לכם חשבון". כיון שנגמרה, אמר להם: "אלה פקודי המשכן"¹⁰⁰.

מכאן למדו חכמים שכל מי שמתמנה על כספי הציבור, ראוי שייתן דין וחשבון על מעשיו. וזה לשון הטור: "גבאי צדקה הכשרים - אין מדקדקין אחריהם. ומכל מקום, כדי שיהיו נקיים מהשם ומישראל, טוב להם שיתנו חשבון"¹⁰¹. על זה העיר ר' יואל סירקיש¹⁰²: "זה לא נמצא בפוסקים. אולי למדו ממשה רבינו ע"ה, שנתן חשבון בנדבת המשכן, כי מי כמוהו נאמן ביתו ונתן חשבון, כדי שיהא נקי מהשם ומישראל"¹⁰³.

גם הכלל שהממונים משוחררים בנסיבות מסוימות מלמסור דין וחשבון מדויק על מעשיהם הצטמצם מאוד בפסיקתם של חכמים. לדוגמה, ר' יעקב וייל (המהר"י וייל)¹⁰⁴ קבע שההלכה הפוסטת בנסיבות מסוימות את הממונה מלהגיש דין וחשבון אינה חלה על מי שנתמנה למשרתו בכוח או על ידי השררה, כלומר על ידי השלטון הנכרי, בלא הסכמת הציבור, משום שבמינוי זה אין ערובה לנאמנותו, ועל כן הממונה חייב להגיש דין וחשבון:

98 משנה, שקלים ג, ב; תוספתא, שקלים ב, ב (מהדורת ליברמן).

99 מדרש תנחומא, פרשת פקודי, ז.

100 שם.

101 ארבעה טורים, יורה דעה, סימן רנז.

102 ר' יואל סירקיש, שכ"א (1561) - ת"א (1641). נחשב לאחד מחשובי האחרונים, בעל "בית חדש" (הב"ח) ומנשאי הכלים של הטור.

103 ב"ח, יורה דעה, סימן רנז, סעיף ב. וכך נפסק להלכה על ידי הרמ"א בהגהתו לשולחן ערוך.

104 ר' יעקב בן יהודה וייל, נפטר בשנת ר"י (1450), מחכמי אשכנז, היה תלמידו של ר' יעקב בן רבי משה מולין (המהר"ל).

הדעת מכרעת, אם נתמנה על פי הציבור שבחרו אותו להיות פרנס מדעתם, אז אין צריך לעשות חשבון, כיון דהימננהו עליהו [=כיוון שהאמינוהו עליהם] [...] אבל אם לא נתמנה מדעת הציבור, אלא על ידי השררה או בחזקה ובאֵלמות, כגון שאֵמיתו מוטלת על הבריות, ואין אדם רשאי לדבר ולהתריס נגדו ולמחות בידו, אז פשיטא שצריך לעשות חשבון¹⁰⁵.

אף על פי שבדרך כלל מי שנתמנה על פי הציבור אינו חייב לתת דין וחשבון, אבל אם חושדים בו ששלח יד, הוא חייב לתת דין וחשבון: "ואפילו אם נתמנה מדעת הציבור וברצונם, אם קוראים עליו תגר שלא נהג כשורה, וחושדין אותו ששלח יד בממון הציבור שלא כדין בדבר שראוי להסתפק בו לפי ראות עיני הדיין", כלומר אם לפי ראות עיני הדיין החשד סביר, "אז פשיטא שצריך לעשות חשבון"¹⁰⁶.

יש להעיר על תוספת מעניינת בדבריו של המהר"י וייל בשאלה למי חייב הממונה לתת דין וחשבון? לדעתו, אין הממונה חייב לתת דין וחשבון לכל אחד ואחד מן הציבור, אלא לגוף המתמנה על ידי בית המשפט: "והחשבון לא יעשה לפני כל המערער עליו, דידוע הוא שכמה דברים שצריכים להוציא ממון הציבור שאין לגלות אלא לצנועים". במילים אחרות, יש תקציבים חסויים שאין כל אדם זכאי לדעת את כל פרטיהם, "אלא הציבור יבררו אנשים נאמנים, **לפניהם** יעשה חשבון, ואם אין שם ציבור - אז הדיין יברר אנשים נאמנים שיעשה חשבון

לפניהם, והדיין ידקדק על כל צדי צדדיו להוציא הדבר לאמיתו ולאורו, ולהעמיד העולם על הדין ועל האמת"¹⁰⁷.

בהמשך דברי המהר"י וייל ניכר ההד למתח ששרר בין החכמים לפרנסים: "ובעוונותינו הרבים, המכשלה הזאת ברוב קהילות, שהפרנסים לוחצים ורודים בעם בחזקה שלא לשם שמים, ולהנאת עצמם הם מכוונים, פורקים מעליהם העול ונותנים על צוארי האומללים"¹⁰⁸. כך מדי פעם בפעם יצאו חכמים להגן על הציבור מפני האלימות של בעלי הכוח שניסו להשתמש בכוח המסור בידם באופן שאינו נאות.

יג. "קשוט עצמך ואחר כך קשוט אחרים"

הנחת יסוד בכשירותו של מי שאמור להיות מופת לנורמות של התנהגות היא שעליו להיות נקי בלא רבב, כפי שלומד ריש לקיש¹⁰⁹ מן הפסוק "התקוששו וקושו" (צפניה ב, א) - "קשוט עצמך ואחר כך קשוט אחרים"¹¹⁰. על יסוד דברי ריש לקיש התלמוד מסיק שדנים את מלכי בית דוד, והם אינם חסינים מפני הדין, כי אילו לא היו דנים אותם, לא היו יכולים לדון אחרים, והרי נצטוו מלכי בית דוד לדון אחרים כדברי הנביא: "בית דוד כה אמר ה' דינו לבקר משפט" (ירמיהו כא, יב).

הרדב"ז¹¹¹ הסביר את קביעתו של הרמב"ם¹¹² שלפיה נשיא הסנהדרין שחטא אינו חוזר לכהן בתפקידו גם אחרי שנענש

105 שו"ת מהר"י וייל, סימן קענ. דבריו מובאים בהגהת הרמ"א לשולחן ערוך, דרכי משה, יורה דעה, סימן רנ, סעיף א. וראו ש"ך, שולחן ערוך, שם, ס"ק ג; שו"ת נודע ביהודה, מהדורא תניינא, חלק יורה דעה, סימן קנז.

106 שו"ת מהר"י וייל, לעיל ה"ש 105.

107 שם.

108 שם.

109 בבלי, סנהדרין יט, ע"א.

110 ראו רשב"ם, בבא בתרא ס, ע"ב, ד"ה התקוששו: "הסר קש מבין עיניך תחלה, כמו 'לקושש קש' (שמות ה, יב). כלומר, קשוט עצמך", מהרש"א (חיידושי אגדות, בבא מציעא קז, ע"ב, ד"ה התקוששו) מציע פירוש אחר: "מלשון חפוש ופשוט על מעשיו, וכמוהו 'ולמוכיח בשער יקשוט' (ישעיהו כט, כא). רוצה לומר, 'התקוששו' - תפושכו על מעשיכם, ואחר כך תהא (תפושכו) [מפושכו] במעשה אחרים". השו"ת ירושלמי, תענית ב, א: "דרש ר' יאשיה: 'התקוששו וקושו' - נתקושש גרמן עד דלא נתקושש חורנין". והשו"ת המקבילה בבראשית רבה כג, ה: "אסיא - אסי חגרתך" (וראו פירוש עץ יוסף על אתר).

111 ר' דוד בן שלמה אבן זמרא, רל"ט (1479) - של"ד (1573). היה אב בית דין ומנהיגה של יהדות מצרים בשנים רע"ג (1513) - ש"יג (1543).

112 רמב"ם, לעיל ה"ש 1, פרק יז, הלכה ט.

ולקה. לדבריו, נשיא הסנהדרין "עומד¹¹³ במקום משה רבנו להיישיר את העם, וכתוב 'התקוששו וקושו' - קשט עצמך, ואחר כך קשט אחרים". כלומר, אף על פי שריצה העברין את עונשו, אינו יכול למלא תפקיד ציבורי הדורש מנושאו לשמש מוכת לאחרים¹¹⁴, מפני שעברו הלא נקי מונע ממנו לעשות כן.

סיכום

במאמר זה הובאו, בקצירת האומר, סוגיות אחדות שבעניין אפשר ללמוד מכור מחצבתו של המשפט העברי על הנורמות הדרושות מאנשי הציבור, נבחרים וממונים כאחד. זאת, החל מתנאי הכשירות הנדרשים למתמנים לתפקיד ציבורי ומההליך התקין והענייני של מינוים, עבור לחובתם של אנשי הציבור להימנע מניגוד עניינים, וכלה בחובות המעשיות החלות עליהם במילוי תפקידם - להימנע מחשיפת מידע מדיונים בענייני הציבור, לנהוג בשוויון וללא אפליה ולהתנהל ביושר ובניקיון כפיים באופן שלא יגרום לציבור לחשוד כי נפל רבב במעשיו של איש הציבור.

אין אלו אלא כללי יסוד אחדים עבור ראשי הציבור ופרנסיו, והם בבחינת "תן לחכם ויחכם עוד"¹¹⁵. מהם כינה ומהם יתד להתנהלות הראויה והרצויה של הנושאים במשרה ציבורית באשר הם.

113 שו"ת הרדב"ז, חלק ו, סימן ב אלפים עח.

114 לשיטת הרדב"ז, כל רב ממונה בעירו ואין שם גדול ממנו, דינו כראש ישיבה, ומעבירים אותו (שו"ת מהרש"ם, חלק ב, סימן נו).

115 משלי ט, ט.

COLLEGIALITY AND THE OMBUDSMAN

11

Rob Behrens CBE.

UK National Ombudsman 2017-2024

May 2024

"The entire world is a narrow bridge.
The essential thing is not to become
paralysed by [your] fear."

Rabbi Nachman of Bratslav (1772-1810)

"There is much to be done, there is much
that can be done."

Elie Wiesel, acceptance speech on the occasion
of the award of the Nobel Peace Prize in Oslo,
10 December 1986

Introduction

Being a national Ombudsman is a privilege. It brings with it the chance to 'speak truth unto power', to provide redress to citizens for public service failure, and to influence the policy and operational agendas of public administration. Being a national Ombudsman is also strewn with difficult challenges: it is a lonely job, it needs imagination and steel and determination to cope with the absence of coercive power, and it carries with it routine hostility (sometimes abuse) from small numbers of disaffected complainants. In some ways the Ombudsman is the modern-day Cinderella of fairytale land – they rarely go to the ball, are seldom loved or appreciated, but do perform an important, house-keeping, function.¹ There is no easy, readily-available, prescriptive formula to ensure a successful term as Ombudsman.

First, we need to appreciate the variety of models and sizes of Ombudsman operations around the world, judging by the disparate membership of (for example) the International Ombudsman Institute (IOI) and the International Ombudsman Association (IOA).

The multiplicity of Ombudsman types – organisational Ombudsman schemes focusing on resolution and mediation, classical Ombudsman schemes investigating public complaints, Human Rights Ombudsman institutions focussing on race, gender and disability issues – warns against making overly general statements or setting out a core curriculum for Ombudsman development.

That, though, is not to ignore the needs of continuing professional development for all Ombudsman officers at whatever level.

1 Rob Behrens, **On Being an Ombudsman in Higher Education**, ENOHE, Vienna, 2017, p.28.

Second, because being an Ombudsman is a lonely and very difficult job, sharing support and difficulties with other Ombudsman leaders (and receiving frank feedback too) is vital to helping one another through challenging times, including, *in extremis*, wartime. The International Ombudsman Institute published timely statements of solidarity with Ukrainian and Israeli colleagues over both the illegal invasion of Ukraine in 2022 and the atrocities committed in Israel in 2023.² It also reminded all concerned of the imperative of upholding international humanitarian law. Seeking to be popular is, in my opinion, a big mistake.

Instead, and third, the Ombudsman can play a key role in leadership by demonstrating empathy and compassion to service users without losing independence or impartiality. The Ombudsman can also 'speak truth unto power' to those in authority in challenging times when frank feedback can often be in short supply.

Fourth, in the light of the multiplicity of type and function, general benchmarks for common use setting out essential principles are especially important. Sadly, in the Ombudsman world they are 'few and far between,' a reflection of its embryonic professional status. However, since 2019 we do have **The Venice Principles on the Protection and Promotion of the Ombudsman** adopted by the Venice Commission of the Council of Europe in 2019,³ and by the United

Nations General Assembly a year later.⁴ **The Venice Principles**, drawing on operational work of the Venice Commission over two decades, sets out core standards for national and sub-national Ombudsman schemes.

These include Independence, Impartiality, institutions based on firm, legal foundations, selection of the Ombudsman based on merit, requiring the Ombudsman to be above party politics, to have access to public administration at all levels, and to have appropriate resources to carry out the mandate.⁵

Fifth and last, improving accessibility to our Ombudsman services is crucial to ensuring more equal access to justice in our nation states and institutions. For most national Ombudsman schemes, the people who need them most are the least likely to use their services. This is problematic, since most national schemes are insufficiently known to enable them to be as effective as they need to be.

In summary, in order to do well, the national Ombudsman needs to be not only independent, impartial and compassionate, but to be constantly collegiate. And collegiate not only to office colleagues but to Ombudsman leaders in similar positions in other countries. There are variable and rich ideas available from the comparative scene, and they are entirely free of charge to the rigorous and enquiring mind.

2 See, for example, Events in Israel and Gaza: Statement by IOI European Board. <https://www.theioi.org/ioi-news/current-news/the-phso-launches-the-european-international-ombudsman-institute-learning-academy>.

3 European Commission for Democracy through Law (The Venice Commission), Principles on the Protection and Promotion of the Ombudsman Institution (The Venice Principles) Adopted by the Venice Commission at its 118th Plenary Session (Venice, 15-16 March 2019). [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)005-e)

4 **Resolution adopted by the General Assembly** on 16 December 2020 [on the report of the Third Committee (A/75/478/Add.2, para. 89)] 75/186. The role of Ombudsman and mediator institutions in the promotion and protection of human rights, good governance and the rule of law. <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n20/373/10/pdf/n2037310.pdf?token=GxIGpAH7hSqWicYlhq&fe=true>

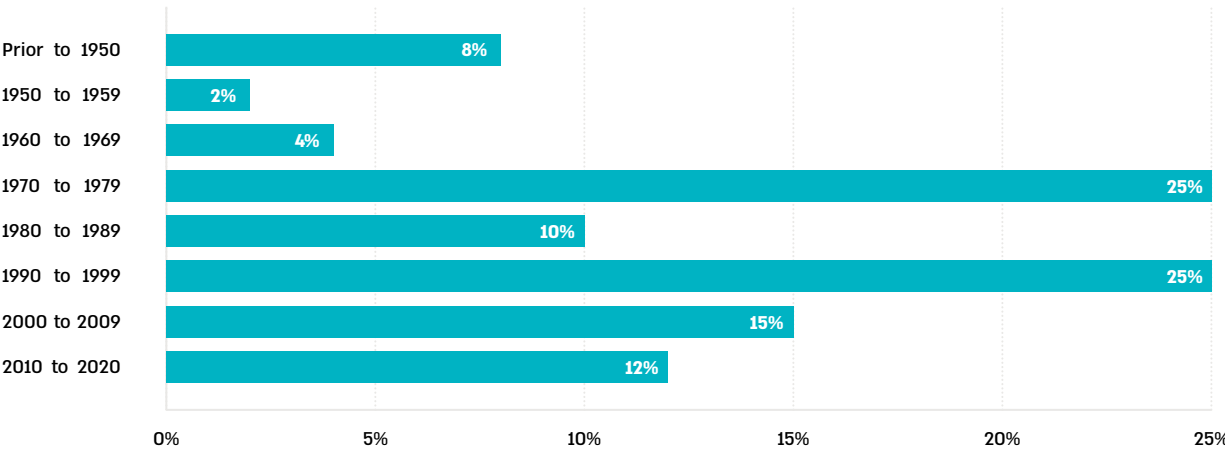
5 **Venice Principles**, op. cit. 2019.

The context – the Ombudsman world in the early 21st century

In 2020-21 my former Office, (the UK national Ombudsman, the Parliamentary and Health Services Ombudsman), carried out extensive research in partnership with the International Ombudsman Institute (IOI) and Glasgow University into how

Ombudsman offices across the world were dealing with the COVID-19 pandemic and modern democratic challenges. The resulting published study was **The Art of the Ombudsman; Leadership Through International Crisis**.⁶ Israel played a full and useful role in the research. I want to set out how its findings resonate with the challenges we face as an Ombudsman community.

Figure 1: Founding year of contributing organisations



In total, we received contributions from 53 organisations in 37 different countries, capturing an overview of the similarities and differences in challenges faced by national Ombudsman institutions. These institutions have long been part of the fabric of people's right to obtain justice. But in some cases, the schemes operate today under the same laws and

rules that were established when the schemes were founded. The rules have sometimes failed to keep up with changes in society including the decline of deference, the 'hollowing out' of the State so that many services have been privatised or sub-contracted to the private sector, and service delivery through the internet rather than face-to-face is far more common.⁷

6 The Art of the Ombudsman: leadership through international crisis, IOI, PHSO, May 2021. https://www.ombudsman.org.uk/sites/default/files/Art_of_the_Ombudsman_WEB.pdf

7 The Art of the Ombudsman, op. cit, 2021, pp.53-54.

In the United Kingdom, for example, we are hampered by outdated legislation. The UK Office was established in 1967 as a 'classical' Ombudsman scheme dealing with 'maladministration'. Given the prevailing deference to Parliament at the time,⁸ complainants were not permitted to approach the Ombudsman directly but had – for a five year period – to go via their Member of Parliament. This 'MP filter' has never been removed, although it does not apply to health complainants (where there has been jurisdiction since 1973). Further, the Ombudsman can only investigate what has been complained about. There is no power of 'own initiative' to investigate serious incidents which have not been complained about. Given that, in general, people who need the Ombudsman service most are the least likely to complain, this is a serious weakness.

Of course, as already noted, since 2019 we have had The Venice Principles,⁹ adopted by the United Nations General Assembly, to guide us. The Venice Principles clearly endorse the direct access by citizens to the Ombudsman, and the importance of the power of 'own initiative' in which the Ombudsman can, exceptionally, investigate maladministration and injustice without receiving a complaint. While these Principles give strength to the campaign in the UK to strengthen Ombudsman powers, they are not binding on sovereign Governments.

When the UK Government proposed to change the domestic law to adversely affect the Ombudsman's ability to investigate very serious health service incidents, I took the case to the Venice Commission. Under the provisions of the Health and Care Bill of 2023, a new specialist body HSIB¹⁰ (The Healthcare Safety Investigation Branch) was given power to investigate serious incidents which have implications for the safety of patients in the NHS. The Bill created a "safe space" within HSSIB investigations, to enable clinicians and others to provide information, without the fear that this would be disclosed or used for accountability or disciplinary purposes.¹¹

This mirrored practice in the airline industry where, significantly, there is no Ombudsman. These provisions impacted on the national Ombudsman's unique Constitutional role to investigate complaints about the NHS and other public services. The Bill prevented the Ombudsman from accessing information held in HSSIB's 'safe' space, without seeking permission from the High Court first.

During the Parliamentary stage of the legislation, and notwithstanding assurances from Ministers that this legislation would have little or no impact on Ombudsman capacity to act, I formally asked the Venice Commission to review the legislation and its likely impact. After taking evidence in public and according to its unanimous view, the

8 See, for example, A report by Justice, **The Citizen and the Administration: The redress of grievances**, 1961 for 'the need for a real Charter for the little man'. Preface, p.xiii.

9 See footnote 1 above.

10 Later, HSSIB, the Health Services Safety Investigations Body.

11 **CDL-AD(2021)041-e**

United Kingdom - Opinion on the possible exclusion of the Parliamentary Commissioner for administration and Health Service Commissioner from the "safe space" provided for by the Health and Care Bill, adopted by the Venice Commission at its 128th Plenary Session (Venice and online, 15-16 October 2021) [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2021\)041-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2021)041-e) Paras 29-46, pp.7-9.

Venice Commission ruled that the legislation was a clear breach of the Venice Principles.¹² The UK Government's response was to reject the findings of the Commission, committing only to 'monitoring the impact that the "safe space" provisions have on the Ombudsman's ability to carry out its functions'.¹³ This, then, is an example of the weakness of Ombudsman Principles adopted by the United Nations General Assembly in the face of obdurate national Government.

Dealing with the COVID-19 pandemic

The COVID-19 crisis had a profound effect on Ombudsman services. In the words of the Polish Commissioner for Human Rights, it was "A pandemic – like the shadow of a great mountain – overshadow[ing] everything that happen[ed] in Poland and Europe throughout 2020".¹⁴ Our research showed that supportive networks and best practice sharing were a great help in overcoming challenges during what was an unprecedented time for most national Ombudsman schemes. There was variation in the degree to which national schemes were affected. Where there were periods of sustained lockdown requiring remote working, and where mandates included jurisdiction over health services, the disruption was extensive.

In the UK, for example, UK hospitals in jurisdiction, at the heart of the COVID pandemic, were forced to redeploy complaints handling teams into other areas, including bereavement counselling. This led to hospitals being unable to respond to Ombudsman requests to provide material to resolve complaints. The outcome was a temporary, four-month, suspension of Ombudsman handling of new investigations. When this period ended there was a significant backlog of 4000 health complaints which took two years and exceptional, temporary, prioritisation of the most serious cases to clear.

The pandemic led to creative thinking about the way in which complaints are handled. Some Ombudsman schemes reported a shift from an approach that looked at individual cases in sequence to a more thematic approach, looking at COVID-19-related complaints together as a whole, either in specialist teams or in groups where the complained-about issues were similar.

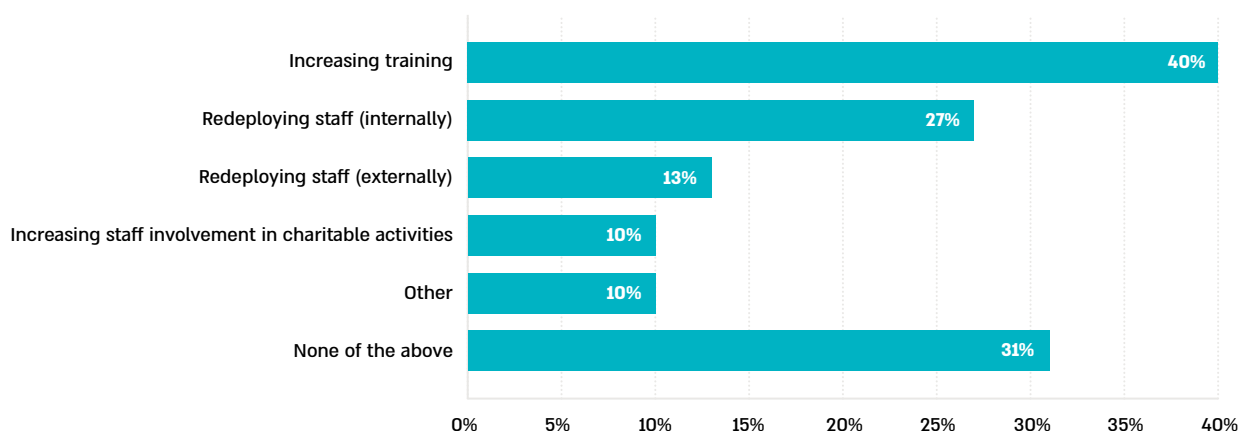
Ombudsman leadership became even more important, requiring decisions on staff redeployment and creative ways for staff to remain connected when working remotely, as well as reinventing the service almost overnight and concentrating on investigations of greater severity.

¹² Ibid, CDL-AD(2021)041-e, para 77: 'In the Commission's view, the proposed arrangement by the Bill, if it resulted in a limitation of the PSHO's [*sic*] investigatory powers in respect of complaints directed against HSSIB, would be in conflict with the letter of Principle 16. The PSHO [*sic*] would then not have "unrestricted access" to all relevant documents, databases and materials, including those which might otherwise be legally privileged or confidential.'

¹³ Lord Kamall, Department of Health and Social Care to Lord Hunt, 8 December 2021, Venice Commission, 8 October 2021. Minister Edward Argar, noted in the House of Commons on 26 October 2021, col 611, 'I respect the views that the Venice Commission has set out. I think it formally set out its conclusions a week or so ago, after a number of informal meetings among its members and with officials to gather evidence; I suspect it also took the views of the Public Administration and Constitutional Affairs Committee. The Venice Commission looked at the matter, quite rightly, from the perspective of the ombudsman and the uniformity of the services it provides. We had to strike a slightly different balance, hence why we reached a different conclusion.' [emphasis added].
[https://hansard.parliament.uk/Commons/2021-10-26/debates/aaf875b0-2fc5-4154-a7661d543164cdb7/HealthAndCareBill\(SixteenthSitting\)?highlight=safe+space+nhs#contribution-44C8B3B0-6131-4300-BBDB-5FAB1BD9080C](https://hansard.parliament.uk/Commons/2021-10-26/debates/aaf875b0-2fc5-4154-a7661d543164cdb7/HealthAndCareBill(SixteenthSitting)?highlight=safe+space+nhs#contribution-44C8B3B0-6131-4300-BBDB-5FAB1BD9080C).

¹⁴ In *The Art of the Ombudsman: Leadership Through International Crisis*.

Figure 2: Strategies used to redeploy staff during crisis



At the time the research was carried out, 40% of respondents said they would use their own initiative powers – investigating injustice without receiving a complaint – to address issues that emerged as COVID-19 progressed. 96% of respondents agreed that all Ombudsman offices should have this power to ensure the most underserved populations were served by Ombuds.

The list of COVID-related own-initiative investigations was impressive. In British Columbia, Canada, for example, the Ombudsman investigated two ministerial orders made during the COVID-19 pandemic by the Minister of Public Safety and the Solicitor General. It was found that the orders went beyond the authority assigned to him under the Emergency Program Act and were therefore contrary to law.¹⁵

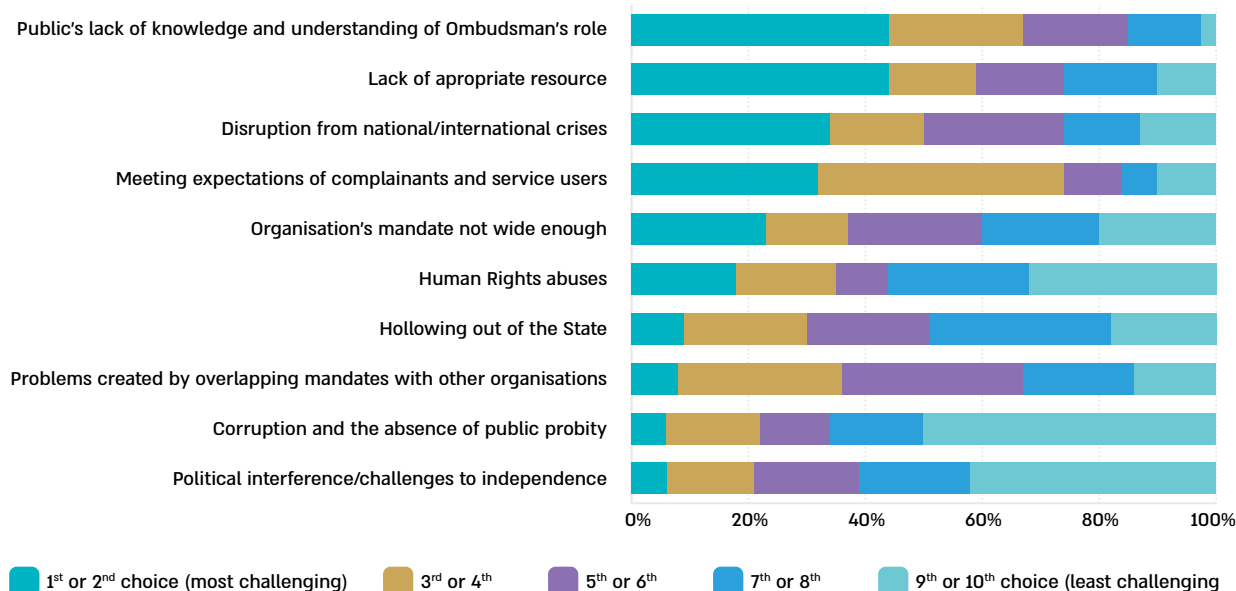
In Malawi, the State President created a Presidential Taskforce to deal with the COVID-19 pandemic in May 2020. This devised a three-month National COVID-19 Preparedness and Response Plan at a cost of U\$D375.5 million. The Ombudsman investigated a lack of transparency and accountability by public institutions and officials on the use of funds by the Taskforce that were meant for the fight against the COVID-19 pandemic. In Finland, an own-initiative investigation found continuing and severe shortcomings in how elderly people were cared for and treated in municipalities. The operations of municipalities are particularly important during states of emergency as it is more difficult than usual for relatives and family members to observe the care and treatment received by elderly people suffering from dementia.¹⁶

¹⁵ *The Art of the Ombudsman*, op.cit, p.35.

¹⁶ *Ibid*, p.37.

Ombudsman challenges

Figure 3: Greatest challenges for Ombudsman organisations (distribution of responses)



The research gave great insight into the challenges of Ombudsman leaders going forward. First and foremost, there is the fundamental challenge of people knowing who we are, what we do and how we do it. There is a lack of public understanding that the Ombudsman is 'not an advocate for individuals but an advocate for fairness'.

Whilst many members of the public expect the Ombudsman to be the champion of their complaint, this can be in tension with the Ombudsman's commitment to impartiality. This is not irreconcilable

but requires professional development to balance impartiality with compassion. In addition, and related, where the Ombudsman is investigating a dispute between an individual and what might be a well-resourced public body, the Ombudsman is not abandoning impartiality by recognizing and taking into account the disparities in power and resources between the contesting parties. Here it is important not to discount oral evidence of complainants when set against contemporary written records of public institutions. In my experience it is not unknown for the written account to be unreliable.¹⁷

¹⁷ Broken trust: making patient safety more than just a promise, PHSO, 2023, HC 1444, p.25, <https://www.ombudsman.org.uk/sites/default/files/broken-trust-making-patient-safety-more-than-just-a-promise.pdf>, cites from case studies that "a failure to be honest when things go wrong" is a feature of NHS patient handling.

Second is the question of access to Ombudsman services. There is wide acknowledgment that those who are most in need of assistance are often the least likely to seek it out (or even be aware of the services available to them). So, Ombudsman schemes have to take and have taken a range of measures to make services easier to access. Examples include colleagues in Italy and Israel setting up satellite offices accessible to groups that need more support, and the Ombudsman of the Netherlands and in Catalonia working with intermediaries to connect with communities who face barriers to justice.

In the UK, we have set up a significant outreach function, which has identified key communities and begun work to work in partnership to meet and seek to reduce the barriers and vulnerabilities they face. The features of this strategy are set out below (Figure 4). They are significantly influenced by international good practice. This includes using independent pollsters to track the views of complainants about the quality of service they receive,¹⁸ and a Radio Ombudsman podcast, currently running to 33 episodes, to demystify what the Ombudsman does, what stakeholders think, and what the experience of complainants is really like.¹⁹

There have also been hundreds of Ombudsman visits to bodies in jurisdiction to listen and see first-hand how bodies in jurisdiction operate. This led to the publication of a comprehensive research study, **Making Complaints Count: Supporting complaints handling in the NHS and UK Government Departments (2020)**²⁰, and subsequently through consultation and pilots to the co-production of Complaints Standards Frameworks for both the National Health Service and central government departments. These are best practice guides supported by PHSO-created (CPD-accredited) professional training and toolkits.²¹ They have been very extensively adopted by bodies in jurisdiction and now feature as a benchmark in Ombudsman assessment of complaints against public bodies. The Complaints Standards initiative was commended by the independent **Ombudsman peer review** of PHSO in 2023:

‘The NHS Complaint Standards have been piloted in partnership with 11 NHS pilot organisations and around 70 early adopters. We were impressed by this work and its reception and acceptance by the public bodies with which we spoke... We view this as a commendable endeavour to improve the

18 <https://www.ombudsman.org.uk/about-us/corporate-information/how-we-are-performing/changing-how-we-gather-and-report-feedback>

19 <https://www.ombudsman.org.uk/news-and-blog/radio-ombudsman-podcast>

20 HC 390, July 2020.

[https://www.ombudsman.org.uk/sites/default/files/\(HC 390\) - Making Complaints Count- Supporting complaints handling in the NHS and UK Government Departments.pdf](https://www.ombudsman.org.uk/sites/default/files/(HC%20390)%20-%20Making%20Complaints%20Count-%20Supporting%20complaints%20handling%20in%20the%20NHS%20and%20UK%20Government%20Departments.pdf)

21 <https://www.ombudsman.org.uk/organisations-we-investigate/complaint-standards/nhs-complaint-standards>

quality of complaint-handling by public bodies. PHSO has moved into an area that, in general terms, was previously accorded a relatively low-level of priority by government and public bodies. PHSO has recognised expertise in the standards of complaint-handling and it has worked closely with public bodies to help them improve their initial handling of complaints. We think that this is valuable and important work and has great potential'.²²

Additionally, outreach now includes Ombudsman Roadshows to visit people in vulnerable situations in different parts of the country, a Public and User Engagement Panel to test out Ombudsman operational innovation and practice, and most recently the creation of 'Dilemma Cafés'.

A Dilemma Café is an opportunity for former complainants, members of the public and Ombudsman staff to get together over coffee, tea, cake to discuss ethical challenges. It involves listening to and respecting others, asking questions, coming up with ideas and working together to find solutions.²³

But accessibility doesn't stop with what we do to reach out. We must also create an organisation populated by colleagues representative at all levels of the communities we serve. This involves working to prevent gender pay gaps, ensuring people with disabilities are prominent in the workforce and that ethnic diversity and inclusion are key features of the organisation.

²² Ombudsman Peer Review of The Parliamentary and Health Service Ombudsman, IOI, November 2022.
https://www.ombudsman.org.uk/sites/default/files/PHSO_peer_review_2022_0.pdf, p.5, p.15.

²³ <https://www.ombudsman.org.uk/news-and-blog/events/help-improve-our-service-join-us-our-dilemma-cafe>

Figure 4: Outreach

Outreach	
▶ Quarterly Service Charter surveys.	▶ Complaints Standards Framework.
▶ On-site hospital and school visits	▶ Ombudsman Roadshows
▶ Open Meetings	▶ Public Engagement Panel
▶ Radio Ombudsman	▶ Dilemma Cafes

Third, there is the challenge of managing expectations. Despite the huge diversity in political culture and organisational difference, Ombudsman organisations around the world are united by common challenges of a lack of public understanding of their role, and meeting expectations of service users. We are all often mired by romantic and simplistic ideas the public sometimes have about what we can do. Our research showed us that well-set out policies, as well as supporting and investing in staff who handle

complaints, is a route to redressing this misperception and managing expectations in turn.

Fourth, and super-imposed on this commonality are the small number of countries where brutal human rights abuses – eg Poland, Ukraine, Mexico and Pakistan – place the Ombudsman (and many others) in physical peril. This particular outrage needs comradely support and intervention from international Ombudsman Officers and their networks.

Organisational values, personal skills and attributes difficult to deliver

Figure 5: Core organisational values (rated by difficulty to deliver)

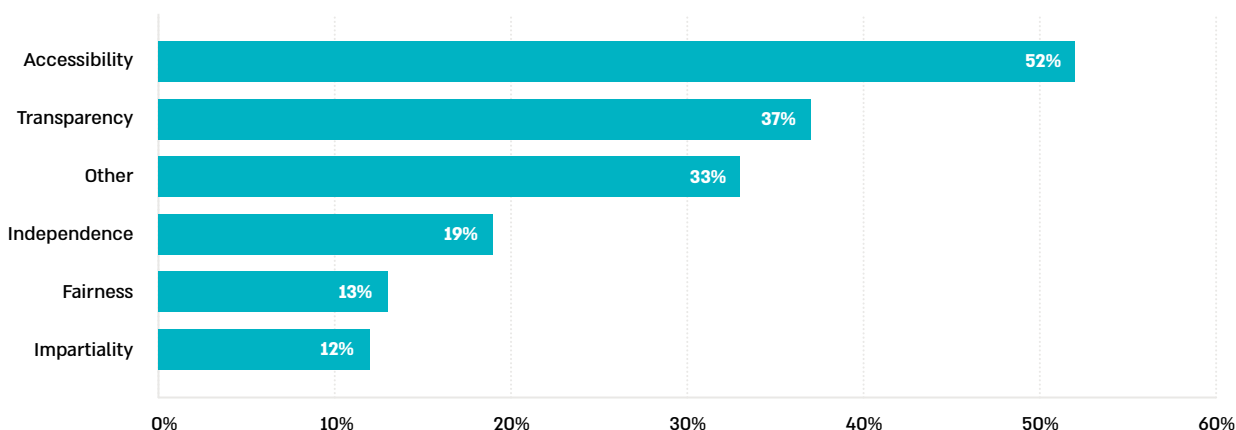


Figure 5, on the previous page, demonstrates that, in addition to Accessibility, there are continuing challenges of Transparency, Independence, Fairness and Impartiality. As far as Transparency is concerned, the Parliamentary Ombudsman for New Zealand has pointed out that ‘The balance here is between secrecy and transparency. We are required on the one hand to work in secret and maintain confidence but on the other, to convey confidence because we are transparent in the way we go about our task.’²⁴

In general, retaining Independence remains a significant challenge too.

It is a particular challenge for some national Ombudsman schemes, such as those in Poland, Cyprus and Malawi, which have faced attacks on their activities and restrictions in funding. Others, such as the Ombudsman in Ireland, occasionally struggle with perceived closeness to Government, because they are resourced by serving civil servants. Ombudsman leaders who do, in line with their mandate, speak ‘truth unto power’ reporting on injustices including avoidable death and significant detriment owing to systemic service failure, are unlikely to be popular with the executive authority they are investigating.²⁵

Leadership styles and management development

Figure 6: Preferred leadership styles

Ombudsman Leadership Style prior to Pandemic	Number/Percentage of Respondents
Autocratic	8 (15%)
Participative/Collective	22 (42%)
Delegative	11 (21%)
Transformational	6 (12%)
Transactional	0 (0%)
No response	5 (10%)
Total	52

24 In **The Art of the Ombudsman; Leadership Through International Crisis**, op. cit.

25 Dennis Campbell “NHS ombudsman Rob Behrens: ‘There are serious issues of concern’”, **The Guardian**, 17 March 2024.
<https://www.theguardian.com/society/2024/mar/17/nhs-ombudsman-rob-behrens-serious-issues-concern>

Most Ombudsman leaders described themselves as having a hybrid style, but with a preference for being collective, participative and transformational. In the real world of Ombudsman practice, of course, leaders are necessarily eclectic. We need to strongly defend human rights and be clear about leadership strategies and strategic direction. However, at the same time, we also need to resolve paradoxes and deal with ambiguities: engaging in political activity but without being partisan or engaged in party politics; being fair and empathetic but also being impartial and standing up for justice; and leading our staff through a combination of direction and empowerment.

The main organisational and personal challenges we face as Ombudsman leaders can stimulate unusual strengths. Clearly, we experience stress and isolation in a space where we are not there to make friends. But this has prompted Ombudsman art forms. Our capacity to mediate, manage change, demonstrate empathy and have an emphatically non-party but political sense, derive from our unique role of witnessing and seeing the inside of institutions, but sitting on the outside in terms of independence and governance.

All of this requires continuing professional development. This is particularly the case in what is still in reality an emerging profession.

The predominance of legal training backgrounds in national Ombudsman leaders is no substitute for the development of specific curricula for Ombudsman practitioners. With this in mind, the UK National Ombudsman has created Europe's first national Ombudsman Academy which trains and develops new case-workers over a ten-month period before they are assigned to specialist roles. We have also led the way with an Accreditation scheme for senior case-workers to ensure that competence is not simply addressed at the beginning of careers but features throughout.

Conclusion

In summary, our research showed us that being an Ombudsman is a challenging art, not a dismal science. As such, our craft requires investment, continuing professional development, renewal, oversight and continuous innovation. Fundamentally, it requires looking out as well as in, and behaving in collegiate fashion to learn from the practice of counterparts. Network bodies like the International Ombudsman Institute play a vital role in ensuring renewal and exchange but also challenge. Given the multiplicity of Ombudsman models and sizes, and the discrete history and experiences of individual institutions, regions and countries, general statements about 'what must be the case' need to be taken with scepticism.



There is no 'golden age' of the Ombudsman to look back on. What we have is an evolving history in a challenging and in many ways increasingly dark world. If we look back it is to learn and adapt going forward. **From Manchester to Athens: next steps,**²⁶ the policy document prompted by **The Art of the Ombudsman** research, set out evidenced-based, practical proposals for further strengthening our Ombudsman institutions going forward. These have already been developed in practice and include revised procedures for

independent Ombudsman peer review using the Venice Principles as essential benchmarks,²⁷ the creation of an International Ombudsman Institute Learning Academy,²⁸ and the development of best practice in reaching out to communities in vulnerable situations. These are innovations to pilot, argue about, refine and develop. There is much to be done.

Manchester UK May 2024

²⁶ **From Manchester to Athens: next steps.** 2022 Conference and General Assembly of the European IOI, Thursday 26 May – Friday 27 May 2022.

²⁷ **Ombudsman Peer Review of The Parliamentary and Health Service Ombudsman, UK, IOI/PHSO, 2022.**
https://www.ombudsman.org.uk/sites/default/files/PHSO_peer_review_2022_0.pdf

²⁸ <https://www.theioi.org/ioi-news/current-news/the-phso-launches-the-european-international-ombudsman-institute-learning-academy>

