

מדיניות האנונימיות בדוחות מבקר המדינה

מאמר זה מבוסס על עבודת גמר של המחברים במסגרת קורס להכשרת מנהלים שהתקיים בשיתוף עם אוניברסיטת בר אילן, בשנת 1995.

הקדמה

בכל הקשור לפרסום שמות בדוחותיו מבקר המדינה נוקט בדרך כלל מדיניות המכונה "מדיניות האנונימיות". לפי מדיניות זו אין מפרסמים בדוחות הביקורת שמות של בני אדם (בין שהם עובדי הגוף המבוקר בין שהם קשורים אליו) ואין מפרסמים שמות של גופים שאינם גופים מבוקרים. עם זאת, במהלך השנים נוצרו בקיעים במדיניות זו.¹

עבודה זו הוגשה במסגרת הקורס לפיתוח מיומנויות בניהול במסגרת המרכז להשתלמות בניהול של אוניברסיטת בר אילן, ונעשה בה ניסיון לנתח את מדיניות האנונימיות, מקורותיה הרעיוניים ומשמעותה, ולבחון את החריגות ממנה ואת הנימוקים לכך - בניסיון למצוא קו משותף או מאחד לחריגות אלה. כדי לעמוד במגבלות שמטיל פרסום העבודה כמאמר נעשו בה שינויים וקיצורים שונים. מטרת פרסום עבודה זו היא לשמש מצע לדיון בסוגיה על היבטיה השונים.

א. מבוא

ביקורת המדינה ברוב ארצות המערב עסקה בעבר בעיקר בפקיח על סדירות חשבונות וחוקיות הוצאות. מתחילת שנות השבעים חלו בה שינויים ניכרים, והיא החלה לעסוק גם בבחינת פעולותיה של הרשות המבצעת לאור עקרונות של חיסכון, יעילות, אפקטיביות וטוהר המידות.

הפיקוח הציבורי על פעולותיה של הרשות המבצעת נתון בארץ בידי כמה גורמים ובהם: הרשות המחוקקת וועדותיה, הרשות השופטת ובראשה בית המשפט הגבוה לצדק וביקורת המדינה, הנתונה בידי מבקר המדינה.

הליקויים שמעלה הביקורת בפעולותיהם של הגופים המבוקרים ודרישותיו של מבקר המדינה לתיקונם מובאים בראש ובראשונה לידיעת הגופים המבוקרים כדי שישמשו בידיהם כלי ניהולי לתיקון ולשיפור תפקודם. נוסף על כך מפורטים הליקויים בדוחות ביקורת, ואלה מונחים על שולחן הכנסת ואחר כך מתפרסמים בציבור, כפי שקובע סעיף 12(ב) לחוק יסוד: מבקר המדינה (להלן - חוק היסוד): "מבקר המדינה יגיש לכנסת דין וחשבון וחזון דעת בתחום תפקידיו ויפרסם אותם ברבים, והכל בדרך ובסייגים שיקבעו בחוק".²

לממצאיו של מבקר המדינה, לקביעותיו או להמלצותיו אין כוח מחייב. אין בכוחו של מבקר המדינה לאכוף על הגוף המבוקר לעשות פעולה או להימנע מעשייה או לבטל החלטה שקיבל. כמו כן אין בכוחו לאכוף על הגוף המבוקר לפעול על פי נורמות ההתנהגות שהוא, מבקר המדינה, קבע.³

לו ניתנו "שיניים" למבקר המדינה, ביקורת המדינה היתה נהפכת לרשות אכיפה, ולא זה המעמד הקונסטיטוציוני שיועד לה במארג המשטר הדמוקרטי בארץ. היטיב לבטא זאת ד"ר י' נבנצל, מבקר המדינה דאז:

"אין להקנות למבקר סמכות כפיה ואין להעניק לקביעותיו כשלעצמן כח מחייב. העדר סמכות הכפייה היא המחיר שעל המבקר לשלם תמורת הסמכות המוסרית העצומה שממנה הוא נהנה".⁴

לו ניתנו "שיניים" למבקר המדינה, ביקורת המדינה היתה נהפכת לרשות אכיפה, ולא זה המעמד הקונסטיטוציוני שיועד לה במארג המשטר הדמוקרטי בארץ.

אולם כיוון שאין למבקר סמכות אכיפה - כוחו ככלי פיקוח ובקרה על הרשות המבצעת הוא בפרסום ממצאיו על פעולותיה: הגשתם לכנסת והבאתם לידיעת הציבור, וזהו אף תפקידו העיקרי. לעניין כוחו של הפרסום אמר הנשיא (לשעבר) של בית המשפט העליון, מר מ' שמגר:

"השמירה על המסגרת הנורמטיבית מובטחת בראש ובראשונה על ידי פרסומו וגילוייו לעיני ציבור הבוחרים בכלל וחברי הכנסת בפרט של המידע על מערכות השלטון, מעשיהם של מרכיביו ופועלם של הנבחרים כדי שהציבור יוכל לראות, לדעת ולשפוט".⁵

אולם כיוון שאין למבקר סמכות אכיפה - כוחו ככלי פיקוח ובקרה על הרשות המבצעת הוא בפרסום ממצאיו על פעולותיה: הגשתם לכנסת והבאתם לידיעת הציבור, וזהו אף תפקידו העיקרי.

כאשר אין למבקר סמכות אכיפה, גדלה לאין ערוך החשיבות של פרסום דוחותיו בציבור, והפרסום הוא למעשה הכלי העיקרי שבידי מבקר המדינה ליישום תפקידו.⁶

אין ספק כי לפרסום ברבים תפקיד נכבד בהליך הדמוקרטי: "אור השמש הוא המטהר הטוב ביותר ואור המנורה הוא השוטר היעיל ביותר".⁷ בית המשפט העליון עמד על כך עוד בשנותיה המוקדמות של המדינה כדברי השופט זוסמן:

”דמוקרטיה אמיתית תימדד בכך אם יפורסמו ויושמעו דברי ביקורת דווקא, שבלעדיהם ירד המשטר הדמוקרטי-הפרלמנטרי לטמיון”⁸.

אין ספק כי לפרסום ברבים תפקיד נכבד בהליך הדמוקרטי

ב. היקף הביקורת: סמכויות מבקר המדינה ותפקידיו

סעיף 1 לחוק היסוד קובע כי ביקורת המדינה נתונה בידי מבקר המדינה. סעיף 2 לחוק היסוד מגדיר את תפקידו של המבקר, את הגופים המבוקרים ואת נושאי הביקורת. הגופים המבוקרים מהווים רשימה סגורה הקבועה בסעיף 9 לחוק המשולב. בחירת נושאי הביקורת נתונה לשיקול דעתו של המבקר, ועל פי סעיף 2(ב) לחוק היסוד בסמכותו לבחון מלבד העניינים הקבועים במפורש בסעיף גם כל עניין אחר שיראה בו צורך⁹.

בהשוואה למצב במדינות אחרות היקף הביקורת בישראל הוא מהרחבים ביותר¹⁰, והדבר משקף את האמון הרב שהכנסת והעם רוחשים למוסד של מבקר המדינה. סמכותו של מבקר המדינה אינה מתמצית במדידה של פעולות הגוף המבוקר רק על פי תקנים ידועים של חוקיות, יעילות וחסכון: יש שפעולת הביקורת מחייבת לפתח תקנים נוספים של יעילות וחסכון, שלאורם ייבחנו פעולות הגופים המבוקרים. החובה לבקר את פעולות המינהל הציבורי, ובעיקר החובה לבחון אותן באספקלריה של טוהר המידות מטילה על מבקר המדינה תפקיד נוסף: עליו לקבוע נורמות התנהגות ראויות אשר ינחו את המינהל הציבורי בפעולותיו, או בלשונו של ד”ר י’ נבנצל:

”ענינו של תפקיד הביקורת על טוהר המידות בחוק ומימושו למעשה יש להם השפעה חשובה על מעמדו של מבקר המדינה ובגללם רואים במבקר המדינה סמכות להנחות את המינהל הציבורי בדרכי המוסר”¹¹.

בהשוואה למצב במדינות אחרות היקף הביקורת בישראל הוא מהרחבים ביותר, והדבר משקף את האמון הרב שהכנסת והעם רוחשים למוסד של מבקר המדינה.

האמור לעיל נוגע לפעולתו של מבקר המדינה כממונה על ביקורת המדינה. תפקידים נוספים הוטלו על מבקר המדינה בחוק מימון מפלגות, התשל”ג-1973 (להלן – חוק מימון מפלגות), ובחוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות), התשנ”ג-1993, (להלן – חוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות)) (להלן – חוקי המימון). הביקורת על פי חוקים אלה שונה מזו הנעשית מכוח חוק מבקר המדינה: הביקורת אינה על המפלגות או הסיעות

אלא על מערכות החשבונות שלהן. משום כך המבקר לא יבחן למשל אם מפלגה נהגה ביעילות ובחיסכון.

הביקורת לפי חוקי המימון מוגבלת לבחינת השאלות האלה: האם המפלגות ניהלו את מערכת חשבונותיהן בהתאם להנחיות מבקר המדינה, והאם הוצאותיהן והכנסותיהן בפרקי זמן מוגדרים היו בגבולות הקבועים בחוק.

ב. 1. שיקול הדעת באשר לפרסום שמות

כאמור, בדרך כלל אין מפרסמים שמות בדוחות של מבקר המדינה. אפשר להעלות את הסברה שאין כאן עניין של מדיניות אלא עניין של סמכות, היינו מאחר שתפקידו של מבקר המדינה הוא לבקר את המינהל ולא את הפרטים הוא אינו מוסמך לפרסם שמות בדוחות הביקורת.

בדרך כלל אין מפרסמים שמות בדוחות של מבקר המדינה. אפשר להעלות את הסברה שאין כאן עניין של מדיניות אלא עניין של סמכות, היינו מאחר שתפקידו של מבקר המדינה הוא לבקר את המינהל ולא את הפרטים הוא אינו מוסמך לפרסם שמות בדוחות הביקורת.

על כך ניתן להשיב, כי המחוקק העניק למבקר - מכוח מעמדו הקונסטיטוציוני ומכוח עקרון עצמאותו ואי-תלותו - אפשרות רחבה ביותר לפעול על פי שיקול דעתו בכל הנוגע לעריכת הביקורת, תוכנה, עיתויה, היקפה וכיו"ב, ולהחליט מה יפורסם וכיצד, והדברים אמורים גם בפרסום שמות.

הסיבה היחידה המחייבת הגבלות בפרסום מובאת בסעיף 17 לחוק המשולב והיא: חשש שהפרסום יפגע בביטחון המדינה, או ביחסי החוץ שלה או בקשרי המסחר הבינלאומיים שלה. עם זאת אין כל הגבלה על פרסום שמות: כאשר לדעת המבקר פירוט הפגיעה בטוהר המידות או בעקרונות החיסכון והיעילות מצריך גם פירוט שמות, אין מניעה שיעשה כך.

בעניין זה ראוי לציין את ההגנה הכללית שמעניק סעיף 4(13) לחוק איסור לשון הרע, התשכ"ה-1965, ולפיו:

"לא ישמש עילה במשפט פלילי או אזרחי..."

(4) פרסום של מבקר המדינה בתוקף תפקידו או פרסום כאמור מטעמו."

היינו המחוקק העניק לפרסומיו של מבקר המדינה חסינות רחבה מפני תביעות לשון הרע, גם אם הפרסום יש בו כדי לפגוע אישית בפלוני המזוהה בשמו.

ג. אנונימיות בפרסום

על פי האמור בסעיף 2 לחוק היסוד, מבקר המדינה מקיים ביקורת על הגופים המבוקרים המפורטים בסעיף 9 לחוק המשולב, דהיינו הביקורת היא על גופים ולא על בני אדם פרטיים, ולפיכך אין היא עוסקת בפלוגי או אלמוני. כך גם בכל הנוגע לבדיקת הפגיעה בטוהר המידות.

עם זאת אי אפשר כמעט לבדוק פעולות מבחינת החוקיות, טוהר המידות, הניהול התקין, היעילות והחיסכון במנותק, ובלי לעסוק במי שעשו את הפעולות האלה. כך למשל בדיקה של חוקיות משמעותה בדיקת חוקיותה של פעולה שנעשתה בידי עובד ציבור או בידי מי שמוציא כספי ציבור.

החובה לבחון את פעולות המינהל הציבורי באספקלריה של טוהר המידות מטילה על המבקר לקבוע בעצמו, בכל מקרה לגופו, מהו טוהר מידות ומהי פגיעה בו. בכך הופך המבקר לקובע נורמות התנהגות האמורות להנחות את המינהל הציבורי בפעולותיו.¹² כשמדובר בנורמות של התנהגות - בדיקתן וקביעתן, מובן מאליו שהן מיועדות במישרין למבצעי הפעולות הנבדקות היינו - לא ל"גוף המבוקר" בתור שכזה אלא למי שפועלים בו. אמנם הסמכות לעשות עליהם ביקורת היא מכוח היותם עובדי הגוף המבוקר, אולם הביקורת בפועל, בעיקר כאשר מדובר בפגיעה בטוהר המידות, היא עליהם, ולא על הגוף המבוקר, שהוא ישות ערטילאית.

החובה לבחון את פעולות המינהל הציבורי באספקלריה של טוהר המידות מטילה על המבקר לקבוע בעצמו, בכל מקרה לגופו, מהו טוהר מידות ומהי פגיעה בו.

גם כאשר דוח הביקורת עוסק בעובדים שעשו את הפעולות שנבדקו, שמותיהם אינם מובאים בדוח. כמו כן אין נוקבים בדוחות הביקורת בשמות של גופים שאינם מבוקרים (חברות פרטיות, למשל), גם אם הם קשורים לפעולות של הגוף המבוקר שהדוח עוסק בהן.

על מדיניות זו של מבקר המדינה נאמר בדוח שנתי מס' 7 של מבקר המדינה:¹³

"מה היא הסיבה לשיטה זו - הנקראת בעיתונות אנונימיות? מדינתנו היא מדינת חוק. במדינת חוק מותר לכל מוסד למלא אותן פונקציות בלבד, שהוענקו לו על ידי החוק; והפונקציה של מבקר המדינה היא ביקורת המינהל ולא ביקורת האזרחים. מאידך, במדינת חוק זכאי כל אזרח לכך, שמוסד ממלכתי לא ישפוט אותו, כל עוד לא היתה לו האפשרות להגן על עצמו בצורה שנקבעה בחוק: זאת אומרת בדיון משפטי, שבו יש אפשרות לשמוע עדים ושבו הוא יכול, אם רצונו בכך, להסתייע בשירותו של עורך דין. ברור הוא, שמבקר המדינה אינו יכול להשתמש בצורות אלו, ומאידך גם אינו זקוק להן, כדי להגיע למשל לקביעת העובדה, שמשרד ממשלתי פגע ביעילות או בטוהר המידות".

מדיניות זו אשר עמדה גם במבחנו של בית המשפט הגבוה לצדק¹⁴ מביאה לידי ביטוי את האיזון בין זכות הציבור לדעת, גם במובן של פיקוח, מחד, לבין הזכות לפרטיות. אין המבקר נמנע מלקיים ביקורת או מלפרסם את ממצאיה גם כאשר היא נוגעת לעובדי הגוף המבוקר. עם זאת, מאחר שתפקידו של מבקר המדינה הוא "ביקורת המינהל", הוא מקפיד על שמירה של צנעת הפרט באמצעות "מדיניות האנונימיות". מדיניות זו עולה בקנה אחד עם הזכות לפרטיות הקבועה בחוק ואשר, בעת האחרונה, גם עוגנה בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.¹⁵

מדיניות זו אשר עמדה גם במבחנו של בית המשפט הגבוה לצדק מביאה לידי ביטוי את האיזון בין זכות הציבור לדעת, גם במובן של פיקוח, מחד, לבין הזכות לפרטיות.

ברם, ראוי לציין כי בדוחות שמפרסם מבקר המדינה כלולים פרטים רבים המאפשרים לדעת במי מדובר. הדברים אמורים גם בנבחר ציבור - שרים וראשי רשויות מקומיות - וגם במשרתי ציבור שאינם נבחרים, בכל הרמות והדרגות, שיש עליהם ממצאים בדוחות. פרטים אלה מובאים לידיעת הציבור באמצעות כלי התקשורת, ואלה נוקבים לעתים בשמותיהם של הגופים או בעלי התפקידים שבהם מדובר, ויש שאף מדווחים על הנושאים הנידונים בדוחות הביקורת באופן מפורט מזה המצוי בדוחות עצמם.

ברם, ראוי לציין כי בדוחות שמפרסם מבקר המדינה כלולים פרטים רבים המאפשרים לדעת במי מדובר.

ד. חריגות מהשיטה האנונימית

בתקופת כהונתה של מבקר המדינה השופטת מרים בן-פורת נסדקה חומת האנונימיות. בכמה דוחות פורסמו שמותיהם של פרטים שהיו עליהם ממצאי ביקורת: לראשונה צוינו שמות של פרטים (תורמים) בדין וחשבון לפי חוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973, על תוצאות הביקורת על חשבונות הסיעות לתקופת הבחירות לכנסת השתים-עשרה. בדוח האמור הונחה התשתית הרעיונית לחריגה, והובאו הטעמים לפרסום שמותיהם של מי שתרמו לסיעות שהתמודדו בבחירות לכנסת השתים-עשרה.

בתקופת כהונתה של מבקר המדינה השופטת מרים בן-פורת נסדקה חומת האנונימיות. בכמה דוחות פורסמו שמותיהם של פרטים שהיו עליהם ממצאי ביקורת: לראשונה צוינו שמות של פרטים (תורמים) בדין וחשבון לפי חוק מימון מפלגות

פרסום שמות תורמים למפלגות

א.דין וחשבון לתקופת הבחירות לכנסת השתיים-עשרה

בדין וחשבון על תוצאות הביקורת על חשבונות הסיעות לתקופת הבחירות לכנסת השתיים-עשרה¹⁶, פרסמה מבקר המדינה לראשונה את שמותיהם של מי שתרמו לסיעות מסכום מסוים שקבעה ומעלה. בדין וחשבון זה פירטה מבקר המדינה את השיקולים שהנחו אותה בעניין זה. להלן יובאו כלשונם דברי המבקר על שיקוליה בעניין פרסום שמות התורמים ועל הליכי הפרסום שנקטה.

ערב מתן הדין וחשבון לתקופת הבחירות לכנסת השתיים-עשרה, לא היה בחוק איסור או הגבלה על סיעות לקבל תרומות מיחידים. עם זאת אסר סעיף 8 לחוק מימון מפלגות על סיעה לקבל במישרין או בעקיפין תרומה מתאגיד בין בארץ בין בחוץ לארץ¹⁷.

מבדיקה של חשבונות של הסיעות שעשה משרד מבקר המדינה עלה כי חלק גדול מאוד (כ-14.8 מיליון ש"ח) מהכספים ששימשו למימון הפעילות של הסיעות היו תרומות מיחידים. תופעה זו יש בה כדי לפגוע בהשגת המטרה המונחת ביסוד חוק מימון המפלגות - שחרור המפלגות מתלות בתורמים שונים עם כל הכרוך בכך. ברוח זו התבטא עוד בשנת 1985 מבקר המדינה דאז, מר י' טוניק:

"...הביקורת נתקלה בתופעה של תרומות בסכומים גדולים מאוד, שלפי התייעוד והצהרות נציגי הסיעות הנוגעות בדבר היו תרומות מיחידים, והן כאמור מותרות לפי החוק. המדובר בתרומות שהגיעו במספר מקרים עד למעלה מ-100 מיליון שקל (כחצי מיליון דולר לפי שער החליפין בעת נתינתן) מתורמים יחידים. תרומות בסדר גודל כזה מעלות את המחשבה של עקיפת האיסור בדבר קבלת תרומות מתאגיד - דבר שלא תמיד אפשר להוכיחו. יתר על כן, אין כל הבדל הגיוני ביניהן לבין תרומות מתאגיד. הטעם שביסוד האיסור לקבל תרומות מתאגיד קיים בלא פחות תוקף בתרומה כזאת מאת יחיד. האיסור האמור הוסבר על ידי יו"ר ועדת הכספים של הכנסת, בעת הצגת הצעת חוק מימון מפלגות לקריאה ראשונה בינואר 1973, בצורך לשחרר את המפלגות, מהתלות בתומכים שונים, אשר לא רק נותנים כספים למפלגות, אלא ודאי גם רוצים לקבוע את דרכי המפלגה. תלות זו עלולה להיווצר על ידי קבלת תרומות בסכומים גדולים גם מיחידים, ולא פחות מאשר על ידי קבלתן מתאגידים... מן הראוי שהכנסת תיתן את דעתה לצורך בתיקון החוק, כך שיגביל את גובה התרומות, שמותר לסיעה לקבל מיחידים"¹⁸.

מבקר המדינה חזרו והתריעו לפני יו"ר הכנסת¹⁹ על חומרת התופעה אך החוק נשאר כשהיה. נראה שמסיבה זו מצאה לנכון מבקר המדינה לקבוע בדין וחשבון שלה לתקופת הבחירות לכנסת השתיים-עשרה נורמה חדשה וראוי לדעתנו שדבריה בעניין זה יובאו כלשונם:²⁰

"(ג)... סמוך לאחר כניסתי לתפקיד כמבקר המדינה, נתתי דעתי לתופעה של קבלת תרומות גדולות מיחידים. תופעה הקיימת במיוחד בסיעות הגדולות. בחנתי את הנושא הן מן ההיבט של היגיינה ציבורית והן מן ההיבט שהנחה את הכנסת

בעת חקיקת חוק המימון. לאור כל האמור לעיל הגעתי למסקנה, שמוטלת עלי חובה ציבורית לתת פרסום לשמות התורמים שתורמו למעלה מחמישים אלף ש"ח.

(ד) עד למערכת הבחירות לכנסת השתים עשרה מקובל היה במשרד מבקר המדינה לא לפרסם את שמות התורמים, אף שכולם הוצגו בפני הביקורת. מאחר, כאמור, שמצאתי מקום לשנות גישה זו, הודעתי לכל הסיעות, בהודעה שנשלחה ב-3.8.1988 על כוונתי לכלול בדיווח ליושב ראש הכנסת לפי חוק המימון את השמות של התורמים, שסך תרומות כל אחד מהם בתקופה הנסקרת בדוח עולה על סכום כולל של 50,000 ש"ח.

(ה) באוקטובר 1988 פנו אלי נציגי שתי הסיעות הגדולות וטענו שחלק מהתרומות שהן גייסו נתקבלו לפני המועד בו הובאה לידיעת נציגי הסיעה החלטתי בנושא פרסום שמות התורמים. נוכח טענה זו החלטתי, שלא לתת פרסום לשמות התורמים שתורמתם נתקבלה לפני 20.8.1988. בקביעת מועד זה הבאתי בחשבון את פרק הזמן הסביר שהיה דרוש לסיעות להודיע לתורמים את דבר כוונתי לפרסם את שמם. ב-20.10.1988 הודעתי לסיעות על המועד כמתואר. בד בבד הודעתי לסיעות, שבאותם מקרים בהם תעלה סיעה נימוקים להימנע מפרסום שם התורם, תישקל סבירות הבקשה על ידי.

(ו) כאמור, בדיון בוועדת הכספים של הכנסת, שהתקיים ב-6.2.1989, בהצעת חוק מימון מפלגות (תיקון מס' 8), התשמ"ט-1989, הבהרתי את עמדתי בנושא קבלת תרומות, והבעתי דעתי, כי ביסוד האיסור לקבל תרומות מתאגידים עמדה המטרה לשחרר את המפלגות מתלותן בתומכים שונים. הדבר בא לידי ביטוי מפורש ומודגש בדבריהם של חברי הכנסת בעת הדיונים בכנסת לקראת חקיקת חוק מימון מפלגות ב-1973. כך למשל, הבהיר ח"כ קרגמן, מי שהיה יו"ר ועדת הכספים באותה עת:

"כוונתי לשחרר את המפלגות בארץ מהתלות בתומכים שונים, אשר לא רק נותנים כספים למפלגה אלא ודאי גם רוצים לקבוע את דרכי המפלגה". דבר זה לדבריו הוא "בלתי רצוי וגרם לכל מיני חזיונות בלתי רצויים מבחינת המוסר הציבורי". גם ח"כ גולן בהתייחסו לאיסור לקבל תרומות, ציין את הדבר "כחיובי ביותר באשר הוא משחרר את המפלגות מתלותן בגופים שונים ועשוי להקל על קיום עצמאותן של המפלגות ורמתן המוסרית".

הפגיעה במוסר הציבורי, אותה ביקשו מציעי החוק מ-1973 למנוע, טמונה בכך שתרומה החורגת בהיקפה מאקט של הזדהות יוצרת - מטבע הדברים - מצב של מחויבות אצל מקבל התרומה כלפי נותנה; ומצד התורם נוצרת ציפייה להכרת טובה, ואולי אף לתמורה, לעת מצוא מאת מקבלי תרומתו. עקרון יסודי בחקיקה ובפסיקה הוא, כאמור, למנוע מאדם הפועל בשירות הציבור להימצא במצב פוטנציאלי של "ניגוד אינטרסים" בין מחויבותו לתפקידו הציבורי לבין מחויבות אחרת שאינה רלוונטית למילוי תפקיד זה. היטיב לבטא זאת השופט ברק בפסק דין

מנחה בעניין זה, סיעת "הליכוד" בעיריית פתח תקווה נגד מועצת עיריית פתח תקווה ואחרים [בג"ץ 551/79, פ"ד ל"ד (2) עמ' 566].

אכן, בחוק נקבע איסור מפורש רק על קבלת תרומות מתאגידים ואין איסור מפורש לקבל תרומות מיחידים. אך מהדברים שנאמרו בכנסת ברור, שכוונת החקיקה היתה להשאיר על כנו רק את תרומותיהם האישיות של חברים. חבר הכנסת קרגמן ביטא זאת בצורה ברורה יותר. המפלגה תוכל לחיות את חייה "בלי להזדקק לגופים שונים... כמובן פרט לתרומות של חבריה".

בניגוד לכוונות אלה התברר לביקורת, כפי שתואר לעיל, כי בפועל נתקבלו תרומות מיחידים בסכומים שהיו בחלקם גדולים מאוד.

הדגשתי באותו מעמד, שגם קבלת תרומות כאלה לא רק נוגדת את רוח החוק ומטרתו, אלא גם יוצרת אפשרות ממשית של ניגוד עניינים ופגיעה בטוהר המידות. זו גם הסיבה להחלטתי שיש לתת פרסום במקרים ראויים לזהותם של התורמים. מטרתי בפרסום שמות התורמים הגדולים היא צמצום האפשרות שתורם פלוני יוכל להשתמש בתרומתו למפלגה להפעלת לחץ או השפעה על מקבלי החלטות במנגנון הממשלתי. חשיפת שמו תקשה להעדיפו על פני אחרים, וכך תשמש בקרה על טוהר המידות של הרשות המבצעת.

(ז) כדי שאוכל לשקול בכל מקרה ומקרה את פרסום שם התורם, ביקש משרדי מהסיעות, ב-26.2.1989 להפנות שאלון לכל מי שתרום אחרי ה-20.8.1988 מעל 50,000 ש"ח. בטופס נתבקש התורם לציין, בין היתר: אם כוונת מבקר המדינה לתת פרסום, לשמות התורמים כאמור הובאה לידיעתו, וכן אם הוא מסכים לפרסום, ואם לאו - מה הנימוקים אשר לדעתו מצדיקים את אי הפרסום. על כוונתי לפרסם את שמות התורמים הודעתי גם ליושב ראש ועדת הכספים של הכנסת...

ראיתי לנכון לא להתעלם ממידע ממקור מוסמך, לפיו הועלתה מטעם סיעת המערך במהלך הדיון בוועדה טענה שלפחות פרסום אחד השמות כרוך בדיני נפשות. בהבהרות נוספות שנתקבלו דובר על מקרים חמורים נוספים. לפיכך, לפני משורת הדין, מתוך יחס כבוד הדדי בין הכנסת לבין מבקר המדינה, החלטתי לא לפרסם בשלב זה שלושה שמות של תורמים, עליהם הצביעה סיעת המערך ככאלה, שהפרסום עלול לסכן את שלומם. תורמים אלה יופיעו אפוא להלן ללא ציון השם ובנפרד. עם זאת תוך חודש מהיום - כפי שהודעתי לנציג הסיעה - יבדקו מקרים אלו לגופם ולעומקם, כדי לוודא אם אכן כרוך הפרסום בחשש כמתואר. רק אם יתברר כך יישאר שמם עלום... (יצוין כי בסופו של דבר פורסמו שמות תורמים אלה בתום המועד האמור - המחברים).

בנספח ב' למכתבי זה מפורטים שמות התורמים סכומים שמעל 50,000 ש"ח, תוך ציון הסיעה לה נועדה כל תרומה. ברשימה אינם כלולים אלו שתורמו לפני 20.6.1988 וכן אלה ששכנעוני לאור הנימוקים שהובאו בפני שיש להימנע מפרסום שמם".

בנספח יש טבלה המציינת את שם הסיעה, שם התורם וסכום התרומה שנתן. שמות התורמים שמבקר המדינה החליטה שלא לפרסם אינם רשומים בטבלה, ובמקומם רשום "תורם א" "תורם ב" וכו' וכן שם הסיעה שלה תרמו וסכום התרומה.

הבאנו את דברי המבקר נוכח חשיבותם. מדובר כאן בקביעת נורמה חדשה, אשר גם אם היסודות לקביעתה הונחו עוד קודם לכן - יש בה משום התפתחות חשובה. המבקר מצאה לנכון לתאר בפרוטרוט את כל תהליך גיבושה וקביעתה של הנורמה, כולל הפרטים הטכניים לכאורה, כמו אופן ההודעה עליה, מתן אפשרות התגובה, מועדים וכו'. הדבר נעשה כדי לשמור על האיזון בין מידת חשיפתו של הפרט לציבור לבין שמירה על פרטיותו לנוכח החדירה הניכרת לפרטיות הכרוכה בפרסום השמות. יתרה מכך – המבקר קבעה כי הנורמה האמורה איננה מוחלטת וכי היא תימנע מפרסום שמות של תורמים אם יהיה בכך כדי לסכן את שלומם או מסיבות אחרות שייראו לה מוצדקות.

המטרה הישירה של הפרסום כאן אינה הענשה או הרתעה של התורם. המבקר הדגישה במפורש כי מטרת הפרסום היא בקרה ציבורית כדי למנוע פגיעה במוסר ובטוהר המידות. חשיפת המידע לציבור - פרסום שם התורם - היא כשלעצמה "אור השמש המטהר", שכן היא תקשה לתת לתורם את התמורה שהוא מצפה לה.

המטרה הישירה של הפרסום כאן אינה הענשה או הרתעה של התורם. המבקר הדגישה במפורש כי מטרת הפרסום היא בקרה ציבורית כדי למנוע פגיעה במוסר ובטוהר המידות.

ב. דין וחשבון לתקופת הבחירות לכנסת השלוש-עשרה

בעקבות דוח מבקר המדינה לתקופת הבחירות לכנסת השתיים-עשרה הוכנס בחוק מימון מפלגות תיקון מס' 10²¹, שהגביל לראשונה גם את סכום התרומות שנתקבלו מיחידים. וכך קבעו סעיפים 8(ב) ו-8(ג) שבתיקון:

"(ב) לא תקבל סיעה במישרין או בעקיפין, כל תרומה שלא מתאגיד כאמור בסעיף קטן (א) בסכום או בסכומים העולים על 27,240 שקלים חדשים לשנה מאת אדם ובני ביתו הסמוכים על שולחנו.

(ג) לעניין שנה שמתקיימות בה בחירות לכנסת יבוא סכום 54,480 שקלים חדשים במקום הסכום האמור בסעיף קטן (ב)"²².

ההיגיון שעמד ביסוד החלטתה של המבקר לפרסם שמות היה, שכאשר יחידים תורמים למפלגה סכומים גדולים יש חשש שהדבר נעשה מתוך ציפייה לקבלת תמורה בעתיד, בבחינת "שלח לחמך על פני המים" ופרסום שמות התורמים עשוי למנוע מעשים שיש בהם משוא פנים ופגיעה בטוהר המידות, שכן הוא יקשה על מקבלי ההחלטות להעדיף את התורמים על פני אחרים מתוך תחושת מחויבות כלפיהם או בגלל לחצים. לכאורה ניתן היה לסבור כי משהוגבל ל-54,480 ש"ח סכום התרומה שניתן לקבל מיחידים, לאחר שנים

כה רבות של התרעות בעניין זה, לא יזדקק עוד המבקר לפרסום שמות התורמים. אך לא כך אירע בפועל. בדין וחשבון על תוצאות ביקורת חשבוניות הסיעות לתקופת הבחירות לכנסת השלוש-עשרה (החשבוניות השוטפים לתקופה 31.7.1992 - 1.1.1992) קבעה המבקר כלהלן:²³

”... כפי שהסברתי בהרחבה ליושב ראש הכנסת במכתבי מיום 6 ביוני 1989, מן הראוי להביא לידיעת הציבור את זהותם של תורמים שתורמו סכומים גדולים לסיעות. באותה עת פרסמתי את שמותיהם של תורמים שתורמתם עלתה על 50.000 ש”ח. נוכח התפתחויות שחלו בנושא זה מאז אותו מועד, ובין היתר כניסתו לתוקף של תיקון מס’ 10 לחוק המימון, המגביל את גובה התרומה מיחיד, מצאתי לנכון לראות בתרומות שמעל 23,000 ש”ח²⁴ תרומות גדולות לעניין זה, ולפרסם את זהותם של התורמים שתורמו 23,000 ש”ח או למעלה מזה (ראה נספח ג(1)). הבאתי את דבר החלטתי האמורה לידיעת נציגי הסיעות, והובהר להם, כי אם יש לדעתם נימוקים שלא לפרסם שמות של תורמים מסוימים יביאו אותם בפני. ואכן הובאו נימוקים כאלה להנחת דעתי לגבי שמונה תורמים. מן הראוי לציין כי מספר תורמים תרמו ליותר מסיעה אחת. תרומה לסיעה אמורה לבטא את תמיכת התורם באידיאולוגיה של הסיעה ובמצעה. מתן תרומות למספר סיעות על ידי אותו תורם אף בעלות מצע אידיאולוגי שונה, מעורר תמיהות לגבי כוונותיו (ראה נספח ג(2)).”

בדין וחשבון האמור צעדה המבקר עוד כמה צעדים קדימה. ראשית - סכום התרומה המרבי שניתן לקבל מתורם יחיד בלי לפרסם את שמו הופחת באופן משמעותי. כך ניתן משקל גדול יותר לבקרה הציבורית לעומת הזכות לפרטיות. אם קודם האיוון נקבע על פי גודל החשש מפני פגיעה בטוהר המידות ובלשון אחר - על פי סכום התרומה, הרי עתה, לאחר שהנורמה כבר נקבעה, המבקר יכול “להגביה את הרף”. סמכות זו נובעת מעמיתותו של המושג “טוהר מידות” המאפשרת למבקר, היוצק בו תוכן, להתאים את נורמות ההתנהגות לנסיבות החברתיות המשתנות ולהעלות בהתמדה את הנורמות. בעניין זה כתב מבקר המדינה לשעבר, ד”ר י’ נבנצל:

”בהשגת מטרות ביקורת המדינה - במקום לסבול מחוסר ההגדרה היסודית של טוהר המידות - היא נעזרת על ידי החופש הניתן למבקר המדינה לקבוע את הרמה הנדרשת לקביעה זו, שכלל שהיא מחייבת זהירות, יש בה גם כדי לעודד אותו להפעיל את סמכותו, לא רק לשם שמירה על הנכס הציבורי המוסרי הקיים אלא אף להגדלת ולהעשרת משמעו”²⁵

נשאלת השאלה האם לפי חוקי המימון יש למבקר סמכות לקבוע נורמות התנהגות בתחום טוהר המידות בדומה לסמכותו בתפקידו כמבקר המדינה. נדמה כי התשובה לשאלה זו נעוצה בפרשנות המונחים “לעניין זה” ו”כל הסמכויות” שבסעיף 9(ב) לחוק מימון מפלגות, האומר:

” 9 (ב) מערכת החשבוניות והחשבוניות הבנקאיים האמורים יעמדו לביקורת מבקר המדינה ולעניין זה יהיו למבקר המדינה כל הסמכויות שהוענקו לו לגבי גוף מבוקר לפי חוק מבקר המדינה, התשי”ח-1958 (נוסח משולב).”

סביר להניח שכוונת המחוקק, שבכל עניין הנתון לביקורת המבקר על פי חוקי המימון - ותרומות בכלל זה - נתונות למבקר סמכויותיו המיוחדות לו בחוקי מבקר המדינה, כולל סמכותו המוסרית, שאם לא כן, יש לתמוה מה ראה המחוקק ליתן דווקא בידי מבקר המדינה את הביקורת על חשבוניות המפלגות, והאם לא נעשה הדבר כדי שהמבקר יישם גם בתחום זה את סמכותו המוסרית המיוחדת כמבקר המדינה.²⁶

נראה שעל פי פרשנות זו פועלת המבקר כאשר בדוחותיה היא מביעה גם את מורת רוחה מתופעות שלא נבדקו במישרין אך נקרו על דרכה אגב הביקורת. כך למשל נהגה המבקר בצינה את החריגה הניכרת של הסיעות מהוראות סעיף 10 (ב) לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959, בעניין הגבלת גודלן וכמותן של המודעות המתפרסמות במסגרת תעמולת הבחירות. וכך אמרה המבקר:

"אציין שהמחוקק לא קבע באותו חוק מנגנון מינהלי לאכיפת הוראותיו ובוודאי שלא הטיל אכיפה זו על מבקר המדינה. יחד עם זאת, משהעליתי תוך כדי בדיקת הוצאות הבחירות של הסיעות, ממצאים כמפורט לעיל, מצאתי לנכון להצביע על התופעה".²⁷

מבקר המדינה פרסמה גם שמות של תורמים אשר תרמו ליותר ממפלגה אחת: יצוין כי היא לא הגבילה עצמה לפרסום שמות רק כאשר הסכום שקבעה או יותר ממנו ניתן כולו למפלגה אחת, אלא פרסמה את שם התורם גם כאשר תרם סכומים קטנים יותר לכמה מפלגות, אך הסכום הכולל של תרומותיו הגיע לסכום שקבעה או חרג ממנו. בכך הביעה המבקר את מורת רוחה, מהתנהגות זו, והניחה נדבך נוסף על הנורמה שקבעה.

ג. החלת הנורמה על הבחירות לרשויות מקומיות

להשלמת התמונה יצוין כי את הנורמה האמורה המבקר החילה גם על הבחירות לרשויות המקומיות בשינויים המתחייבים.

בדומה למצב ששרר ערב הבחירות לכנסת השתים עשרה בעניין התרומות לא היתה הגבלה על סכום התרומות שתרמו יחידים לסיעות ולרשימות לקראת הבחירות לרשויות המקומיות. משנקבעה הנורמה בעניין פרסום שמות של תורמים לסיעות ולרשימות היא הוחלה גם על תורמים לסיעות ולרשימות שהשתתפו בבחירות לרשויות המקומיות, כולל הסכום המחייב פרסום שם התורם - 50,000 ש"ח. דבר החלת הנורמה על הבחירות לרשויות המקומיות פורסם בעיתון בשם המבקר, וניתנה "זכות תגובה" לתורמים, כפי שנעשה בעניין הבחירות לכנסת. דבר הפרסום נעשה כדי לאפשר הגעתו לכל הסיעות והרשימות שהתמודדו בעשרות הרשויות המקומיות ברחבי הארץ. עם חקיקתו של חוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות) הוגבלה התרומה מיחידים לסכום של 55,000 ש"ח, בדומה להגבלה שבתיקון 10 לחוק מימון מפלגות. סעיף 37(ג) לחוק קובע כי ההגבלה תחול מהיום הראשון שאחרי הבחירות של שנת 1993.

את הנורמה האמורה המבקר החילה גם על הבחירות לרשויות המקומיות בשינויים המתחייבים.

במערכת הבחירות לרשויות המקומיות שהתקיימה ב-1993 שוב פורסמה מטעם המבקר מודעה בעיתון בנוגע לפרסום של שמות תורמים בעתיד אלא שהפעם נאמר שהסכום המרבי שאפשר לקבל מתורם בלי ששמו יפורסם הוא עד 25,000 ש"ח, כפי שנקבע בעניין התרומות למפלגות הניתנות לקראת הבחירות לכנסת.

ד. עיגון הנורמה בחוק

יש שנורמות שקבע המבקר מעוגנות בחוק או בנהלים פנימיים. כך למשל, בחוק המפלגות החדש - חוק המפלגות, התשנ"ב-1992, באה לידי ביטוי הנורמה שקבע המבקר בנוגע לפרסום שמות תורמים. חוק זה מביא לידי ביטוי את הצורך ביתר חשיפה של מידע לציבור.

הבחירות לכנסת: ב-1994 התקבל תיקון חדש ומקיף לחוק מימון מפלגות (תיקון מספר 16),²⁸ ונראה שבעקבות זאת לא יהיה עוד צורך בכללים שקבעה המבקר בעניין הפרסום של שמות תורמים. בתיקון החדש צומצם מאוד סכום התרומות שמותר למפלגות לקבל מיחידים והוא עומד היום על 500 ש"ח בשנה שוטפת ו-1,000 ש"ח בלבד בתקופת בחירות. בנסיבות אלה קשה להניח שהמבקר ימצא לנכון לפרסם שמות של תורמים שתורמו סכום זה או פחות ממנו (אלא אם כן התקבלה תרומה אסורה), שכן אין כמעט חשש שמי שתורמו סכומים כאלה עשו זאת משיקולי תועלת, בבחינת "שלח לחמך על פני המים". צמצום כה גדול בסכומי התרומה שמותר לקבל הוא צעד לקראת איסור מוחלט על קבלת תרומות מיחידים.

הבחירות לרשויות המקומיות: התיקון האמור לחוק מימון מפלגות צמצם באופן דרסטי את סכום התרומות מיחידים בבחירות לרשויות המקומיות, על ידי תיקון עקיף לחוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות): סכום התרומה הוגבל ל-5,000 ש"ח.²⁹ מכאן שמעתה ואילך הדברים שנאמרו בעניין התבטלות הצורך לפרסם שמות של יחידים שתורמו למפלגות, יפים גם כאן. מהדיונים שקדמו לחקיקת התיקון שנעשה בעקבות קביעת הנורמה בידי מבקר המדינה עולה, כי פרסום שמות התורמים הוא שגרם במישרין לצמצום הניכר בסכומי התרומות שמותר לסייעות ולרשימות לקבל מיחידים, ונראה שלא יהיה זה מרחיק לכת לומר, כי מבקר המדינה תרמה תרומה ישירה וחשובה להיגיינה הציבורית.

פרסום שמות בדוחות ביקורת

להלן נביא ארבע דוגמאות לפרסום שמות בדוחות ביקורת. מדובר בדוחות על משרד הבינוי והשיכון ועל איגודים בתחום הבינוי והשיכון, שפורסמו בשנים 1990 ו-1992. לאחר מכן ננסה לעמוד על הסיבות שהביאו לפרסום השמות, ולבחון האם ניתן ללמוד מדוגמאות אלה קווים משותפים לחריגה ממדיניות האנונימיות.

מחלקת עבודות ציבוריות - סגן מנהל מע"צ: בדוח על מע"צ - "מסירת עבודות תכנון, תיאום ופיקוח לגורמי חוץ"³⁰ פורטו ליקויים במסירת עבודות בידי מע"צ

למשרדים פרטיים. בדוח נאמר כי היתה חריגה שיטתית מהכללים שנקבעו בנוהל המיוחד של מע"צ ומסדרי מינהל תקין. נמצא שיו"ר הוועדה שהוסמכה להחליט על מסירת העבודות, שהיה גם סגן מנהל מע"צ, הוא שהמליץ, במקרים רבים, למי למסור את העבודות, אישר את מסירתן וקבע את מחירן. סדרי הפיקוח והבקרה לא היו יעילים. 70% מעבודות התיאום נמסרו לשני משרדים בלבד, ושכרם נקבע בדרך כלל בלא שיתוף הוועדה; יש שהתשלומים למשרדים אלו חרגו בעשרות ואף במאות אחוזים מתעריפי מע"צ. מבקר המדינה דחתה את הסברי מע"צ לליקויים שהועלו בביקורת והביעה את דעתה שמע"צ מנסה לחפות על מחדליה.

"בנסיבות אלה אין מנוס מלקבוע שהפעולות והתשלומים שנעשו בוצעו שלא כדין ובחוסר סמכות, אגב העדפה בולטת של שני משרדים בתחום התיאום ומשרד נוסף בתחום המחשוב, ולכן הם מהווים פגיעה בטוהר המידות".³¹

בתחילת הדוח נאמר כך:

"האגף לבניית מוסדות ממשלה במשרד הראשי של מע"צ אחראי לתחום הבניינים והוא כפוף לסגן מנהל מע"צ (בניינים), מר אבימר גיל".³²

עמידר - יו"ר החברה: בדוח הביקורת "עמידר - החברה הלאומית לשיכון עולים בישראל בע"מ"³³, בפרק "פעולות כספיות של יו"ר החברה ולשכתו - סדרי מינהל ובקרה", הועלו ממצאים חמורים בכל הנוגע להוצאת כספים בידי היו"ר: לא כל ההוצאות של היו"ר ולשכתו פורטו או הוסברו, לדוגמה היו"ר השתמש בכרטיס האשראי, שקיבל מעמידר בלי לספק חשבוניות להסביר את מהות הוצאותיו, ולא היה אפשר לוודא שכל הוצאותיו אכן נגעו למילוי תפקידו. בסיכום קבעה המבקר:³⁴

"באלה חרג יו"ר הדירקטוריון חריגה חמורה מסדרי מינהל ובקרה תקינים, לעתים עד כדי פגיעה בטוהר המידות". לדעת מבקר המדינה יש לתמוה כיצד ממשיך יו"ר הדירקטוריון של החברה בתפקידו, תפקיד החולש על משאבים רבי היקף המיועדים לעולים ולאוכלוסיות מצוקה, נוכח מעורבותו בפעולות החריגות בעמידר ובעיקר נוכח הפגיעה בטוהר המידות שמעלות פעולותיו הכספיות".

בתחילת הדוח נאמר:³⁵

"לעמידר ... יש יו"ר דירקטוריון המוגדר יו"ר פעיל בשכר. ביולי 1990 נבחר מר אורי שני ליו"ר דירקטוריון עמידר".

עמידר - הבקר: בדוח הביקורת האמור על עמידר, בפרק "מסירת עבודות לגורמי חוץ",³⁶ הועלו ליקויים במינויו של בקר הביצוע והמתאם בין עמידר לבין משרד הבינוי והשיכון. בדוח צוין שמו - מר אליהו ישראל, ובין היתר נאמר בו:³⁷

"הביקורת העלתה, כי הבקר שימש נהג באגד עד 13.10.88 וממועד זה הוא משמש מנהל משרד אגף החוץ בחברה. אולם, לא ידוע על כישוריו בתחומי הבנייה והאכלוס, שבהם עוסקים המשרד ועמידר. יש לציין, כי את התפקידים שהוטלו על הבקר על פי ההסכם, מבצעים גופים חיצוניים אחרים, שאתם התקשר משרד הבינוי והשיכון. הביקורת העלתה כי במשך כל תקופת עבודתו לא הגיש הבקר

לעמידר דוחות כלשהם, כמתבקש מהתפקידים שהוטלו עליו... לכן לא עלה בידי צוות הביקורת לברר איזו עבודה ביצע הבקר באותה תקופה, מה הם התפקידים שמילא ובעבור מה שולם לו שכר... הבקר הוא חבר מרכז הליכוד.

בתשובתה מ-22.12.91 הסבירה עמידר כי הבקר 'הומלץ על ידי משרד הבינוי והשיכון לתפקיד שמונה'...

בירור נוסף העלה, כי לבקר יש קשר ישיר עם לשכת השר ומנכ"ל המשרד והוא ממלא, לכאורה, תפקידים שונים. דא עקא שהביקורת לא עלתה על עקבות, בדיווח כלשהו בכתב, מהן ניתן ללמוד אילו תפקידים ביצע הבקר. בהעדר עקבות בדיווח בכתב מתבקשת לכאורה המסקנה כי פעילותו של הבקר אינה קשורה לתפקידים שבעבורם משולם שכרו.

בדוח 41 של מבקר המדינה בעניין מינויים פוליטיים הועלו כמה מקרים שבהם אנשים, שמילאו למעשה תפקידים בשירות המדינה, הועסקו בידי חברות ממשלתיות, על פי הוראת השר, שמופקד על ענייניהן של החברות האלה. מבקר המדינה קבעה באותו דוח, כי זהו שימוש פסול בחברה הממשלתית ובגדר עקיפה של חובת המכרז, כדי לאפשר העסקת אדם המקורב לשר.

מרכז הבנייה הישראלי - יו"ר הדירקטוריון: בדוח הביקורת "מרכז הבנייה הישראלי"³⁸ נבדק ביצוען של כמה מטלות חדשות שהטיל משרד הבינוי והשיכון על מרכז הבנייה, ובמסגרת הביקורת נבדקו גם אופן בחירתה ופעילותה של יו"ר הדירקטוריון של מרכז הבנייה. בדוח צוין שמה - לימור לבנת, והיא כונתה המועמדת. הביקורת העלתה, כי דבקה אי-חוקיות בבחירתה של המועמדת, כי היא פעלה על דעת עצמה בביצוע המטלות החדשות, בלא שהמטלות ודרך ביצוען הוכאו קודם לכן לדיון ולאישור בדירקטוריון ובלי שמנכ"ל מרכז הבנייה וצוות עובדיו שותפו כיאות בביצוע. עוד נאמר בדוח כי:

"בערב פסח התשנ"א (1991) ערכה המועמדת טקס קבלת פנים במרכז הבנייה, בטקס השתתפו שר הבינוי והשיכון ועוד 970 מוזמנים, ובהם חברי מרכז הליכוד שאינם קשורים כלל לענף הבנייה. בהוצאות הטקס נשא מרכז הבנייה."³⁹

בסיכום הדוח קבעה המבקר:

"ממצאי הביקורת מצביעים על חריגה מסמכויות ומסדרי מנהל תקינים, ואף מעלים חשש לפגיעה בטוהר המידות מטעם מי שנבחרה על ידי הדירקטוריון ליו"ר החברה. בהעדר אישור לבחירתה כחוק (שר האוצר לא אישר את המינוי) נטלה המועמדת יוזמות, שהתבססו לטענתה על אמון אישי מצד השר הממונה עליה, ואשר מקורו בעיקר בפעילותה המפלגתית. מסתבר, שנהגה ביד רמה והתירה לעצמה להתעלם ממנכ"ל מרכז הבנייה ומסגל העובדים הכפוף לו ולעקוף את המנכ"ל בעניינים שעל פי החוק הוא האחראי להם. היא גם נמנעה מלהביא לדיון מראש בדירקטוריון את המטלות החדשות שהוטלו על מרכז הבנייה. כך, למעשה, נמנע ממרכז הבנייה לתפקד על פי כללים החלים על גוף ממלכתי ולקיים סדרי בקרה נאותים על פעולות שנעשו בשמו ועל כספים ששולמו על ידיו."⁴⁰

יצוין, שעיון בדוחות של מבקר המדינה מעלה כי המבקר משתמש במונחים "פגיעה בטוהר המידות" או "חשש לפגיעה בטוהר המידות" רק במקרים חמורים במיוחד, והשימוש במונחים אלה הוא נדיר. כמו כן נדיר עוד יותר למצוא בדוחות ביקורת אמירה כמו זו שהובאה בדוח על עמידר, שיש בה תמיהה על שממלא תפקיד שנמצאו ליקויים בתפקודו ממשיך ומכהן בו, ונראה כי גם אמירה כזאת שמורה למקרים חמורים במיוחד.

בדוחות שעסקו ביו"ר עמידר וביו"ר הדירקטוריון של מרכז הבנייה הישראלי עיקר הביקורת היתה על פעולותיהם של ממלאי תפקידים אלה כמשרתי ציבור, ולא על ליקויים מערכתיים של הגופים המבוקרים שבהם פעלו. ניתן להניח, כי מבקר המדינה נקבה בשמותיהם מאחר שהביקורת העלתה שהם ניצלו את סמכותם או תפקידם כדי לקדם אינטרסים אישיים שלהם שאינם עולים בקנה אחד עם האינטרסים של המערכת.

בדוח שעסק בסמנכ"ל מע"צ ניתן לומר כי רוב הליקויים המערכתיים שהועלו קשורים באדם אחד - סמנכ"ל מע"צ, ונובעים באופן ישיר מפעולותיו. על כן פורסם שמו. זאת ועוד: נראה שפרסום השם, המממש את עקרון האחריות הציבורית (ACCOUNTABILITY), בא לרמז שייתכן שיש סיבות לפעולותיו הלקויות, דא עקא, שהביקורת לא הצליחה להוכיחן באופן שיניח את דעתה.

אשר לדוח שעסק בבקר הביצוע והמתאם בחברת עמידר - בדוח נאמר שבחוזה בינו לבין עמידר ולבין חברה לשירותי כוח אדם נקבע שהוא יועסק במשך שישה חודשים. הדוח מפרט את מקום העבודה האחר של הבקר (חברת אגד), שבו עבד בד בבד עם עבודתו בעמידר, את התפקידים שמילא באגד (עד 13.10.88 שימש כנהג ומאותו מועד ואילך מנהל משרד "אגף חוץ"); את משכורתו (כ-5,000 ש"ח ברוטו); ואת העובדה שהוא לא דיווח שהוא עובד במקום עבודה נוסף.

בגוף הדוח מדובר הן במפורש והן במרומז בקשרים של שר הבינוי והשיכון עם הבקר ונאמר ש"הבקר הוא חבר מרכז הליכוד". המבקר אף רומזת שייתכן שמינויו של הבקר הוא "מינוי פוליטי".

הדוח על הבקר מסתיים במילים אלה:

"במקרה זה לא זו בלבד שנעשה שימוש פסול בחברה ממשלתית כדי להעסיק אדם המקורב לשר, אלא אף שולם לאותו אדם שכר על עבודה שלכאורה לא ביצע. השתלשלות העניינים המתוארת לעיל מעוררת חשש כבד, אם לא למעלה מזה, לפגיעה בטוהר המידות הן מצד הבקר והן מצד גורמים במשרד ובעמידר שידעו על מעשיו והסכימו להם."

נשאלת השאלה מה טעם מצאה מבקר המדינה לפרסם את שמו של הבקר ואת כל הפרטים האישיים עליו המצויים בדוח, הרי ניתן היה להסב את הביקורת על עמידר, או על שר הבינוי והשיכון, שהם בחזקת גופים מבוקרים, ולהשתמש בנוסחים המקובלים בדוחות הביקורת, כגון "... עמידר לא הקפידה ... " או "... השר השתמש בעמידר כבצינור להעברת כספים ל... " וכו'.

בדוחות ביקורת שבהם מדובר על מינויים פוליטיים המבקר אינה נוקבת בשם השר הממנה או בשם המקורב הממונה. הדוח על הבקר הוא חריג, כיוון שמדובר בו על מעשים של פגיעה בטוהר המידות שעשו הן הממנה והן הממונה, הבקר עצמו. יתכן שזהו הטעם לפרסום שמו של הבקר.

הצד המשותף לדוחות שנידונו לעיל ולדוחות אחרים שפורסמו בהם שמות הוא הפירוט של ליקויים חמורים בתחום טוהר המידות או בשימוש בכספי ציבור.

בדוחות אלה צורת ההתבטאות של המבקר חריפה מזו שהוא נוקט בדרך כלל. עם זאת, השם פורט רק פעם אחת בתחילת הדוח, והוא איננו מצוין בריכוז הממצאים או בסיכום הדוח (שהם החלקים הנקראים ביותר בקרב הציבור ונציגי כלי התקשורת). לכל אורך הדוח אין ציון של שמות בעלי התפקידים הנידונים, ובמקום השם תואר התפקיד. אולי גם מנתונים טכניים אלה ניתן ללמוד שגם אם מדובר במדיניות חדשה או בנורמה חדשה - פרסום שם במקרים מיוחדים - עדיין מבקשת המבקר על ידי אופן הצגת הדברים לשמור עד כמה שאפשר על מדיניות האנונימיות.

הצד המשותף לדוחות שנידונו לעיל ולדוחות אחרים שפורסמו בהם שמות הוא הפירוט של ליקויים חמורים בתחום טוהר המידות או בשימוש בכספי ציבור.

גם אם מדובר במדיניות חדשה או בנורמה חדשה - פרסום שם במקרים מיוחדים - עדיין מבקשת המבקר על ידי אופן הצגת הדברים לשמור עד כמה שאפשר על מדיניות האנונימיות.

נראה כי מהאמור לעיל ניתן ללמוד על פריצת דרך נוספת של המבקר ועל קביעת נורמה שלפיה, במקום שיש פגיעה חמורה בטוהר המידות, ואולי אף חשש לשליחת יד בכספי ציבור, יפורסם שמו של הפוגע תוך שמירה על איזון בין מידת חשיפתו לציבור לבין השמירה על פרטיותו - לפחות מבחינה טכנית - כפי שצוין לעיל.

סיכום

בעבודה זו סקרנו את מדיניות האנונימיות של מבקר המדינה, ואת שורשיה, וכן את החריגות ממנה: פרסום שמות של תורמים בדוחות על מימון מפלגות ופרסום שמות של בעלי תפקידים בגופים מבוקרים.

הביקורת בעניין מימון מפלגות מתקיימת על פי חוקי המימון ולא על פי חוק היסוד והחוק המשולב. המבקר נימקה בהרחבה את הסיבות שהניעוה לפרסם בדוחותיה שמות של תורמים ובכך קבעה נורמה חדשה בתחום הביקורת על פי חוקי המימון. לא יהא זה מרחיק

לכת לומר, שנורמה זו היא שגרמה לצמצום ניכר, בחוק, של סכומי התרומות שמותר למפלגות, לסייעות ולרשימות לקבל מיחידים, ובכך תרמה מבקר המדינה תרומה חשובה לשמירה על טוהר המידות.

הביקורת על גופים מבוקרים מתקיימת על פי חוק היסוד והחוק המשולב. לא נמצאו נימוקים בכתב להחלטתה של המבקר לפרסם בדוחותיה שמות של בעלי תפקידים בגופים המבוקרים שהביקורת העלתה שהיו ליקויים בתפקודם, ובעבודה זו נעשה ניסיון לפרט נימוקים אפשריים להחלטה האמורה.

פרסום שמות יש בו אלמנט של ענישה, וככזה יש בו כדי להרתיע מפני התנהגות שמבקר המדינה ציין שהיא פסולה. ציון שמותיהם של החשודים בהתנהגות זו או האחראים במישרין לביצועה, יש בו כדי לתרום לביסוסה של נורמת התנהגות רצויה.

פרסום שמות יש בו אלמנט של ענישה, וככזה יש בו כדי להרתיע מפני התנהגות שמבקר המדינה ציין שהיא פסולה. ציון שמותיהם של החשודים בהתנהגות זו או האחראים במישרין לביצועה, יש בו כדי לתרום לביסוסה של נורמת התנהגות רצויה.

ראוי לבחון את תוצאות הפרסום של שמות בדוחות ואת תרומתו לחיזוק נורמות של התנהגות תקינה ולהפצתן. לנוכח הניסיון שנצבר ולאחר הבחינה האמורה, ראוי לשקול אם יש מקום לחרוג ממדיניות האנונימיות, ואם יוחלט לעשות זאת לעצב קווים מנחים לפרסום שמות של נבחרי ציבור ושל משרתי ציבור בדוחות הביקורת.

הערות וביאורים

בהיבטיה החוקיים של עבודה זו התבססנו על עבודה סמינריונית בנושא "ביקורת המדינה וצנעת הפרט" שהוגשה על ידי כרמית פנטון במסגרת לימודים מתקדמים במשפטים, באוניברסיטה העברית.

1. B. Geist(ed.), State Audit: Developments in Public Accountability, p. xv, London, Macmillan Press, 1981.

ג' אדס, "התפתחות ההיסטורית של הביקורת", עיונים בביקורת המדינה 31 התש"ס; בנימין גייסט, "ביקורת המדינה - מבוא", ביקורת המדינה בישראל הלכה למעשה, קובץ מאמרים ומקורות, בעריכת אשר פרידברג, מהדורה שנייה, ירושלים, התש"ן-1990, אקדמון, עמ' 22.

2. סעיפים 15, 16, 19, 20, 27 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב - החוק המשולב] קובעים את מועדי הגשת הדוחות השונים ואופן הגשתם כאשר סעיף 17 קובע את החריג לכלל ולפיו רשאית הוועדה לענייני ביקורת המדינה של

הכנסת, על פי הצעת המבקר להחליט כי אין לפרסם דוח או חוות דעת, כולו או מקצתו לשם שמירה על ביטחון המדינה או כדי למנוע פגיעה ביחסי חוץ או קשריה הבינלאומיים. סדרי הגשת דוח נציב תלונות הציבור מוסדרים בסעיפים 44, 46 לחוק המשולב.

3. כלל זה נכון בכל הנוגע לתפקידו של המבקר כממונה על ביקורת המדינה. בתפקידו כנציב תלונות הציבור מוסמך המבקר, כחריג, על פי סעיף 45ג' לחוק המשולב: (א) ליתן כל צו שימצא לנכון ולצורך, לרבות צו זמני, כדי להגן על זכויות העובד, בשים לב לתפקודו הראוי של הגוף שבו הוא עובד, (ב) לצוות על ביטול פיטוריו של עובד או על מתן פיצויים מיוחדים לעובד, בכסף או בזכויות או לצוות על העברת העובד למשרה אחרת בשירות מעבידו. צו לפי סעיף זה מחייב את מי שממונה על העובד ואת העובד עצמו, והמפר אותו עובר עבירה משמעת. חריג נוסף: על פי חוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973 וחוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות), התשנ"ג-1993 מוטל קנס ששיעורו קבוע בחוק, על מפלגה או סיעה שהדין וחשבון שנתן מבקר המדינה על חשבונותיה לא היה חיובי; בחלק מהמקרים ניתן למבקר המדינה שיקול דעת להפחית את שיעור הקנס.

4. "פיקוח הפרלמנט על המינהל הממשלתי, תפקידם של מוסדות הביקורת עליונים", י. נבנצל, ביקורת המדינה בישראל - הלכה ומעשיה, שם, עמ' 72.

5. בג"ץ 1601/90 עו"ד משולם שליט נ. ח"כ שמעון פרס ואחר, פ"ד מ"ד(3) 353, שם בעמ' 361.

6. יצוין בהערת אגב כי מתן דגש לפרסום מעלה את סוגיית תפקידה של התקשורת ויחסי הגומלין בינה ובין ביקורת המדינה. מאחר וניתוח זה חורג מהנושא המרכזי של עבודה זו נציין רק כי ככל שעולה משקל הפרסום וההד הציבורי עולה מרכזיותם של כלי התקשורת כאמצעי עזר, אם לא יותר מכך, בביצוע תפקידו של המבקר. בעניין זה ר' אשר פרידברג, "השפעת ביקורת המדינה על תהליכים פוליטיים באמצעות כלי התקשורת", ביקורת המדינה בישראל הלכה ומעשה (שם), עמ' 485; וכן יוסף לפיד "תדמית ביקורת המדינה במדיה", שם, שם, עמ' 480.

7. פ"ד שליט (ר' הערה 5 לעיל), עמ' 354; וראה גם דברי המשנה לנשיא, השופט אלון בבג"ץ 1635/90 יוסף ז'רז'בסקי נ. ראש הממשלה ואח', פ"ד מ"ה(ו) 749, עמ' 757 ואילך; וע"א 5570/90 א.צ. ברנוביץ נכסים נ. הרשות לניירות ערך, פ"ד מ"ו(2), עמ' 818.

8. בג"ץ 206/61 המפלגה הקומוניסטית הישראלית נ. ראש עיריית ירושלים ואח', פ"ד ט"ו 1723, שם, עמ' 1728.

9. בעניין זה ראה גם מאמרו של י. טוניק "חוק יסוד: מבקר המדינה", עיונים בביקורת המדינה מס' 39, התשמ"ה-1985. בביטוי "כל עניין אחר שיראה בו צורך" ניתן לראות גם כמכסה את ה-"E" השלישי Effectiveness, מתוך שלושת ה-"E's" המפורסמים של ביקורת מודרנית: Effectiveness, Economy Efficiency.

10. מבחינה היסטורית, ביקורת המדינה עסקה בעיקר בביקורת הניהול התקין של חשבונות המדינה וחוקיות הוצאות שונות - דהיינו, הבטחה כי כספי המדינה יוצאו לצרכים להם יועדו ראה: B. Geist, State Audit, op. cit., p.3 בזמנים מודרניים במדינות הדמוקרטיות, הורחב התפקיד לביקורת יעילות ומעבר לזה. כך בארה"ב, שם מבקר המדינה מצווה לבקר "All matters relating and application of public funds... and he shall make recommendations to the receipt, disbursement to greater economy and efficiency in public expenditures"; U.S.C. 53 (A) looking (1976).

כך באנגליה:

"There is nothing in the terms of the Exchequer and Audit department acts of 1866 and 1921 which even hints at an auditing control of wider scope than pure regularity. Fortunately however the discretion of the Comptroller and Auditor General to report to parliament was never circumscribed by law...British state audit has for several decades shown concern with administrative efficiency". E. Leslie Normanton, "Reform in the Field of Public Accountability: A Progress Report", State Audit, op. cit., p.32.

כן ראה סעיפים 6 ו-7ל - National Audit Act משנת 1983, שם הוסמך במפורש מבקר המדינה של אנגליה לבדוק Economy Effectiveness and Efficiency.

וכך גם בגרמניה:

Hans Schaffer "The Constitutional Position of Supreme Audit Institutions with Special Reference to the Federal Republic of Germany", State Audit, op.cit., p. 50 פחותה ובאיטליה הביקורת עדיין מוגבלת לניהול תקין של חשבונות המדינה וחוקיות ההוצאות (Schaffer, שם, עמ' 63-59).

11. י. נבנצאל, "משמעותו של "טוהר המידות" בחוק מבקר המדינה", אברהם וינשל, לקט כתבים לזכרו, שקמונה, 1977 עמ' 133.

12. ראה מאמרו של י. נבנצאל, הע' 11, לעיל. כפי שמציין ד"ר נבנצאל, גם בתפקידו כנציב תלונות הציבור הוסמך מבקר המדינה לקבוע תקנים מחייבים למינהל הציבורי. סעיף 37 לחוק המשולב הוגדרו הנושאים לתלונה בפני נציב תלונות הציבור ואלה כוללים, נוסף למעשה שהוא בניגוד לחוק, ללא סמכות חוקית או בניגוד למינהל תקין גם מעשה "שיש בו משום נוקשות יתירה או אי צדק בולט", בכך הוסמך המבקר/הנציב לקבוע נורמות גם מעבר למתחייב בחוק.

13. דוח שנתי 7, עמ' 13.

14. בג"ץ 657/75, "יום יום", עיתון לענין כלכלה וחברה ואח' נ. מבקר המדינה, פ"ד ל(2), עמ' 348.

15. מאמר מענין ביותר המעורר את השאלה האם יש סמכות לפרסם שמות הצדדים בפסקי דין של בתי המשפט יצא לפני מספר שנים - אם כי להבדיל מהביקורת

עוסקים בתי המשפט באזרחים גופם" ר' "ההגנה על הפרטיות בפרסומי בית המשפט - האם ראוי לפרסם שמות בפסקי דין", תומר מוסקוביץ, משפטים, י"ח, עמ' 431. בהקשר זה מעניין גם לציין כי בספרות השאלות ותשובות העניפה במשך הדורות, כמעט ולא מוזכרים שמות אלא סתם "ראובן" ו"שמעון" וכך נהגו בדרך כלל גם בפסקי הדין הרבניים מפאת אופיים העדין של הנושאים הנדונים.

במשפט העברי התעוררה גם שאלה אם בכלל מותר לפרסם "פסקי דין" מחמת לשון הרע (כמובנו בהלכה - בלי להיכנס כאן לסוגיה זו). בחפץ חיים (כלל ד' במ"ח, ס"ק כ"ה) נאמר כי עניין זה מסור לשיקול דעתו של בית הדין, היינו עליו לאזן אינטרסים במובן זה שאם רק על ידי פרסום יטיב האיש את דרכיו - מותר לפרסם את הענין ברבים ואין לחוש ללשון-הרע.

הר' מנשה הקטן (שו"ת משנה הלכות, ח"ט, סימן שנ"ג) נשאל אם מותר לפרסם פסק דין שיש בו כדי לבייש ופסק כי מותר לפרסמו אם יש תועלת בפרסום כגון שבעל הדין יחזור בו מסרובו לקיים את פסק הדין. וכל זאת כאשר אין כוונה לביישו. על כן פרסום בעתון למשל יהא אסור משום שרואים בכך כוונה לבייש (אלא אם כן הורה על כך בית הדין הגדול משום שראה שהתועלת תיגרם דווקא על ידי פרסום בעתון). בנוסף חל הסייג שיש להזהר שלא "להעביר את הקול יותר ממה שהוא". כמו כן היו פעמים שנפסק שלא לפרסם פסק מחשש למכשלה (למשל שו"ת רותם אפר ח"א אוה ס' קנ"ד). עוד נציין בהקשר זה סעיף 7(א) לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו שחוקק לאחרונה וכן חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981.

16. דין וחשבון מיום 6.6.89. לגבי תקופת הבחירות לכנסת השלוש-עשרה, ר' גם דין וחשבון מיום 11.1.93.

17. סעיף זה גם מעניק סמכות למבקר המדינה להטיל סנקציה על סיעה שקבלה תרומה מתאגיד בניגוד להוראות הסעיף, תוך מתן שיקול דעת למבקר להקל במקרים מיוחדים.

18. מכתב ליו"ר הכנסת מיום 30.1.85.

19. מכתב של עו"ד י. טוניק ליו"ר הכנסת מיום 28.8.86. מכתב של השופט י. מלץ ליו"ר הכנסת מיום 27.3.87.

20. מכתב של השופטת מ. בן פורת ליו"ר הכנסת מיום 6.6.89, עמ' 8-10.

21. ספר החוקים, התש"ן, עמ' 104, החלטת מימון מפלגות (סכומי תרומה מירבית) התשנ"ב 1992, ק"ת התשנ"ב, עמ' 706.

22. כפי שיפורט להלן, צומצמו הסכומים באופן דרסטי בתיקון מס' 16 לחוק.

23. דין וחשבון מיום 11.1.93, שם, עמ' 27-28.

24. כ-10,000 \$ (דולר ארה"ב) אותה עת.

25. הע' 11 לעיל, שם, עמ' 139.

26. ועוד על סמכותו המוסרית של המבקר: "הפעולות הנורמטיביות של ביקורת המדינה מבוססות בידעים או בלא יודעים על עקרונות הגינות, אפילו של מוסריות. מוסדות ביקורת המדינה יש להם מידה רבה של מודעות לחובתו של מנגנון המדינה להקפיד בכל זמן על רמה גבוהה של צדק, הגינות ויושר בטיפולם בציבור אותו הם משרתים הם גם נוטים להציג תקנים גבוהים לשם שיפוט על דרכי טיפולם"; מתוך מאמרו של ב. גייסט, הע' 1 לעיל, עמ' 31, התפרסם בעיונים בביקורת המדינה מס' 31, התש"מ-1980.

27. דין וחשבון מיום 11.1.93.

28. חוק מימון מפלגות (תיקון מס' 16) התשנ"ד-1994, ספר החוקים 1458, התשנ"ד, עמ' 114, סעיף 5(14) לתיקון. בהקשר זה יצוין כי באותו סעיף נאסרה קבלת תרומה בעילום שם. תחולת התיקון, למעט שני סעיפים, מיום 31.3.94.

29. הע' 28 לעיל, סעיף 26 לתיקון.

30. דוח שנתי 40, עמ' 158.

31. שם, עמ' 174.

32. שם, עמ' 160.

33. דוחות על הביקורת באיגודים בתחום הבינוי והשיכון, 1992, עמ' א.

34. שם, עמ' 43.

35. שם, עמ' 34.

36. מתוך דוחות על הביקורת באיגודים בתחום הבינוי והשיכון, ירושלים-התשנ"ב 1992, עמ' 19.

37. שם, עמ' 27.

38. שם, עמ' 45 - 56.

39. שם, עמ' 55.

40. שם, עמ' 55.