

על תרומתה של ביקורת המדינה

רו"ח בעז ענר¹, ליאורה שמעוני²

דוחות ביקורת רבים מלמדים על תרומה נרחבת של ביקורת המדינה בתחומים רבים הנוגעים למינהל הציבורי - הגברת השקיפות, חיזוק השוויוניות, השרשת טוהר המידות, המאבק בשחיתות והגברת היעילות והמועילות. במאמר זה נבקש להציג היבטים שונים של תרומת הביקורת. אנו מתבססים במאמר על הניסיון המצטבר בעבודתנו בחטיבה³, ואנו מביאים דוגמאות מתוך דוחות ביקורת של החטיבה ושל חטיבות אחרות.

למשל, בתחילת שנת 2010 התפרסמה באמצעי התקשורת כתבה ולפיה רופאים מבית החולים הגריאטרי קפלן-הרצפלד יואשמו בכך שבשנים 2001-2004 הם ביצעו ניסויים בקשישים והתעללו בהם. בכתבה הודגש כי הפרשה נחשפה בעקבות פרסום דוח של מבקר המדינה שעסק בסוגיית "הפיקוח על ניסויים רפואיים בבני אדם"⁴. בעקבות פרסום הדוח הקים משרד הבריאות ועדת בדיקה מטעמו. בהמשך לכך החלה היחידה הארצית לחקירות הונאה (יאח"ה) בשנת 2006 לחקור את הפרשה. נוסף על הטיפול בפן הפלילי של הסוגיה האמורה נעשה טיפול גם בפן המינהלי שלה - בעקבות פרסום ממצאי הדוח נקט משרד הבריאות פעולות ארגוניות לתיקון הליקויים שהועלו בדוח, ובין היתר הוא עדכן את נהליו הנוגעים לניסויים בבני אדם.

עניין זה הוא דוגמה להישג של דוחות מבקר המדינה: במקרה זה הביקורת העלתה לדיון ציבורי נושא רגיש - ניסויים בבני אדם, חסרי ישע ברובם, ובעקבות כך הוסקו מסקנות, ננקטו פעולות לתיקון הליקויים וכן פעולות התרעה וענישה. חלק מהפעולות

1 משנה למנכ"ל משרד מבקר המדינה ומנהל החטיבה התל אביבית לביקורת משרדי ממשלה. בעל תואר בוגר בכלכלה ומדעי המדינה, בעל תואר מוסמך במדעי המדינה וביטחון לאומי מאוניברסיטת חיפה והמכללה לביטחון לאומי; בעל תעודה במינהל עסקים; רואה חשבון מוסמך - C.P.A. ומבקר פנימי מוסמך - C.I.A.

2 עוזרת למנהל החטיבה התל אביבית לביקורת משרדי ממשלה. בעלת תואר בוגר במדעי המחשב מהטכניון בחיפה, בעלת תעודה במינהל עסקים (ניהול בתי מלון) במסגרת לימודי חוץ, בטכניון בחיפה.

3 החטיבה התל אביבית לביקורת משרדי ממשלה במשרד מבקר המדינה.

4 מבקר המדינה, **דוח שנתי 2004** 255, עמ' 496.

שנקטו הן פעולות הנגזרות מתהליכים מתמשכים שחלקם מיושמים בטווח הקצר, ומרביתם בטווח הבינוני והארוך.

אמנם בחרנו לפתוח בדוגמה על הניסויים הרפואיים בבני אדם, אולם קיימות דוגמאות רבות המצביעות על תרומת הביקורת. המשותף לכולן הוא שראשיתן בדוח מבקר המדינה וסופן בפעולות שונות שנוקטים המבוקרים או גורמי האכיפה השלטוניים: ביצוע רפורמות, חקיקה או עדכון של חוקים, קביעת נהלים, ביצוע שינויים ארגוניים, סיום תפקיד של נושאי משרה וכן ביצועם של חקירות משטרה, הליכים משפטיים, הרשעות בדיון ועוד.

מאפיינים מרכזיים בתרומת הביקורת לקידום האינטרס הציבורי בישראל

סמכויותיו של משרד מבקר המדינה והמסגרת הנורמטיבית לפעילותו מעוגנים בחוק יסוד: מבקר המדינה ובחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] (להלן - חוק מבקר המדינה) החוקים הללו מלמדים על היבטים שונים אשר למשרד מבקר המדינה נודעת השפעה רבה עליהם. למשל היבטים ערכיים ובכללם הצורך בשמירה על כללי מינהל תקין ועל טוהר המידות, חיזוק אמון הציבור במוסדות השלטון, שמירה על זכויות האזרח, על רווחתו וביטחונו; והיבטים ארגוניים ותפעוליים ובכללם חיסכון, יעילות ושמירה על משאבי המדינה.

ביקורת המדינה היא ביסודה ניתוח השוואתי (אשר פרידברג, התשנ"ה) כלומר השוואה בין הנורמות שנקבעו - נורמות בתחומי האתיקה, החוק, המינהל, היעילות, האפקטיביות וטוהר המידות - ובין הנעשה בפועל, דהיינו הפעולות שנקטו או שלא נקטו המבוקרים. דוחות הביקורת חושפים ליקויים, חולשות וכשלים של המינהל הציבורי, מתוך כוונה שהגורמים השלטוניים יפעלו לתקנם ולשפרם לטובת האזרח, החברה והמדינה. אף שייעודה של ביקורת המדינה נקבע בחוק ואף שהחוק מתיר למבקר המדינה לבקר תחומים ונושאים רחבים ביותר, סמכותו מוגבלת - הוא יכול להמליץ על התנהגות רצויה, אך אינו יכול לאכפה. נוסף על כך הוא אינו אחראי ליישום לקחי הביקורת.

בהדרגה אך בעקביות משנה ביקורת המדינה את הדגשה; מדיניותו של מבקר המדינה הנוכחי, השופט (בדימוס) מיכה לינדנשטראוס, מתמקדת בחיזוק השפעתם של דוחות הביקורת: ביצוע דוחות בזמן אמת כך שיש בהם כדי להשפיע על תהליכים כבר בעת התרחשותם; פרסום שמות של מי שהביקורת נוגעת להם אישית ולפיכך יש להטיל עליהם אחריות אישית לליקויים ולמחדלים וכן ביצוע ביקורת בתחום הנגוע בשחיתות ובכך לסייע במיגורה. מדיניות זו יש בה כדי לייעל את הביקורת ולהגביר את השפעתם של דוחות מבקר המדינה.

מטרת המאמר

משרד מבקר המדינה הוא אחד הגורמים העיקריים במערכת "האיזונים והבלמים" שקיומם נדרש בממשל וחברה דמוקרטית. מאמר זה אינו מבקש לרכז ולהציג, אחת לאחת, את התרומות החשובות של דוחות הביקורת; הוא גם אינו מבקש לנמק את הצורך בביקורת המדינה. הנחת היסוד של המאמר היא שבעקבות הביקורת ננקטות פעולות המטייבות את מערכות השלטון. במאמר עצמו ננתח ונאפיין את התרומה של ביקורת המדינה לאזרח, לחברה ולמדינה, על פי קטגוריות ומרכיבים, ומתוך כך נעמוד על הכיוונים שיש לאמץ בכדי להביא לחיזוק התרומה והתרחבותה.

ניתן לאפיין את תרומת הביקורת בכמה מישורים:

1. הגברת השקיפות

השקיפות היא כלי חיוני לשמירה על כללי מינהל תקין. היא מסירה את המסך מעל פעולות בלתי תקינות, ליקויים ומחדלים. הצורך בשקיפות מקורו בחובת הנאמנות שנבחר ציבור ועובדי ציבור חבים לציבור שהם מחזיקים בנאמנות בנכסיו וכן בחובת הגילוי הנאות כלפי הציבור המוטלת עליהם בעקבות כך. מילוי חובת הגילוי הנאות יאפשר לציבור לשפוט, לבדוק ולבחון את פעולותיהם ובכך לאפשר שקיפות של עשייתם - כלפי הציבור, הכנסת והממשלה. דוחות מבקר המדינה הם כלי ראשון במעלה להגברת השקיפות, ולמבקר המדינה הוקנו מרב הכלים המאפשרים לו לבצע משימה זו.

מתוך כך מתעוררת דילמה - האם לאחר פרסום הדוח שבמסגרתו נחשפו הליקויים מסתיים תפקידו של מבקר המדינה? האם בכך מילא מבקר המדינה את האחריות המוטלת עליו על פי חוק ומכאן עוברת האחריות לתיקון הליקויים למבוקרים עצמם ולכנסת ולרגולטורים האחרים כמפקחים עליהם. מבקר המדינה, השופט (בדימוס) מיכה לינדנשטראוס, סבור כי בידי המבקר יש מגוון של כלים המאפשרים לו להמשיך ולפעול גם לאחר שהדוח פורסם והוצג, ויתרה מזו - מחובתו לעשות כן. למשל באמצעות דוחות מעקב חוזרים ונשנים, פרסום מאמרים, מפגשים עם גורמי שלטון, שיתוף פעולה עם "כלבי השמירה" השונים של הדמוקרטיה כמו התקשורת ועמותות ייעודיות; לדעתו המטרה העיקרית של ביקורת המדינה היא להמשיך ולהפעיל את הלחץ הציבורי הנדרש על מנת לקדם את תיקון הליקויים שהועלו בביקורת. כמו כן יש לכוון לחקיקה של חוקים חדשים ולעדכון של חוקים שכבר נחקקו, לרבות חוק מבקר המדינה, ובכך להגדיל את מגוון הכלים העומדים לרשות הכנסת ולרשות ביקורת המדינה לצורך אכיפה ובקרה.

2. תרומה ישירה - תיקון ליקויים

תרומה ישירה של ביקורת המדינה באה לידי ביטוי בכך שלאחר פרסום הדוח נוקטים הגופים המבוקרים בתוך פרק זמן סביר פעולות לתיקון הליקויים שנחשפו בדוחות.

נדגים זאת למשל בכמה היבטים הנוגעים לשירות לאזרח בתחום בריאות הציבור:

(א) השתתפות הציבור במימון תרופות - הדוח על "סוגיות בנושא השתתפות עצמית של מבוטחים בתשלומים עבור שירותי בריאות"⁵ (בנושא זה עסק גם דוח קודם⁶) עמד, בין היתר, על עיוותים בשיטת הגבייה של ההשתתפות העצמית של המבוטחים שהנהיגה קופת החולים "שירותי בריאות כללית" בשנת 1998. בעקבות פרסום הדוח שינה משרד הבריאות בנובמבר 2008, באישור ועדת הכספים של הכנסת, את שיטת הגבייה של קופת החולים האמורה לשיטה המקובלת בשאר הקופות. תרומתו של הדוח הייתה בכך שהוא הביא למניעת פגיעה במבוטחים רבים של הכללית שזכו

5 מבקר המדינה, **דוח שנתי 2007** 258, עמ' 409.

6 מבקר המדינה, **דוח שנתי 2005** 256, עמ' 499.

להוזלה ניכרת, של עשרות מיליוני ש"ח, במחירי התרופות שהם צורכים, והדבר תרם גם לשיפור באיכות חייהם ולהגברת יעילותו של הטיפול הרפואי בהם.

(ב) אספקת אביזרים, תכשירים ואמצעים רפואיים למבוטחים - בעקבות פרסום הדוח על "סדרי הקצאת אביזרים רפואיים למבוטחים בקופות החולים"⁷ זכו עשרות אלפי חולים להוזלה ניכרת במחירי הציוד הרפואי שהם זקוקים לו.

3. תרומה עקיפה באמצעות שימוש של גורמים אחרים בדוחות הביקורת

לעתים פעולת הביקורת אינה נושאת פרי מיד ובמישרין; לא פעם נדרשת פעולה מתמשכת, המחייבת הירתמות של כוחות משותפים הפועלים לקדם את תיקון הליקויים - בכך נוצרת מעין קואליציה של אותם כוחות, שלכל אחד מהם עניין בקידומו של הנושא שנבדק, והמטרה המשותפת מביאה לאיגום כוחותיהם לשם תיקון הליקויים. מטבע הדברים שיתוף פעולה שכזה הוא מורכב, ועל כן בדרך כלל נדרש לצורך כך תהליך מתמשך וארוך עד להשגת היעדים, במלואם או בחלקם.

שיתוף הפעולה בין כמה גורמים נוצר למשל כאשר דוחות מבקר המדינה משמשים כחומר תשתיתי עבור בעלי עניין לצורכיהם ולקידום מטרותיהם; למשל עבור חברי כנסת, כאשר דוח חושף בפניהם נושאים הראויים לטיפול או כשדוח משמש בידיהם לקידום פעולתם באותו נושא; עבור חוקרים אקדמיים בתחום התמחותם כאשר הדוחות משמשים להם בסיס נתונים אמין; עבור אמצעי התקשורת אשר משתמשים בדוחות כבסיס למידע בפרסומיהם, וחשוב לא פחות - עבור ארגונים ועמותות המסתמכים על עמדות מבקר המדינה לשם קידום מטרותיהם, עבור גורמים המצטטים מתוך דוחות הביקורת בעתירות שהם מגישים לבתי המשפט וכן עבור שופטים המצטטים גם הם מתוך דוחות הביקורת בפסקי הדין שהם מוציאים. נביא להלן דוגמאות מתחום המשפט:

7 מבקר המדינה, **דוח שנתי 2007**, עמ' 459.

(א) במסגרת עתירה שהוגשה בשנת 2002⁸ ביקשו העותרים שבג"ץ יורה למשיבים בצו ביניים להימנע מהבאתם לארץ של עובדים זרים נוספים כל עוד הסדר הכבילה למעסיק תקף, בטענה כי הסדר זה פוגע פגיעה חמורה בזכויותיהם של העובדים הזרים. בפסק הדין עצמו הובאו ציטוטים מארבעה דוחות של מבקר המדינה⁹. כלומר, בג"ץ הסתייע בדוחות הביקורת הן כמקור מידע אובייקטיבי והן כאסמכתה מבוססת המלמדת על מצבם הקשה של העובדים הזרים.

(ב) במאי 2005 עתרה התנועה לחופש המידע נגד רשות החברות הממשלתיות ונגד הוועדה לבדיקת מינויים על פי חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975. בעתירה היא ערערה על פסק דין של בית המשפט לעניינים מינהליים בתל אביב שקבע, בין היתר, כי פרסום שמו של מועמד לתפקיד דירקטור או מנכ"ל בחברה ממשלתית, לאחר שמועמדותו נדחתה או נפסלה, הוא בגדר פגיעה בפרטיות לפי סעיף 2(9) לחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, ועל כן גם אסור לפי סעיף 9(א)(3) לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1988. התנועה לחופש המידע טענה כי יש לפרסם את השמות כדי שעבודת הוועדה תהיה שקופה וכדי לסייע במאבק בנגע המינויים הפוליטיים. בפסק הדין הובאו ציטוטים רבים מדוחות מבקר המדינה המלמדים על הכוח הרב שבידי השרים אשר עלול להיות מנוצל שלא כדין. למשל, כך נאמר בפסק הדין האמור: "בידיהם של שרים אלה הופקד אם כן כוח רב, כלכלי ופוליטי. הניסיון כפי שעולה מהפסיקה ובעיקר מדוחות מבקר המדינה לאורך שנים, מלמד כי נעשה שימוש בכוח זה למינויים של מקורבים שונים לתפקידים בכירים בחברות ממשלתיות כאמצעי לבניית כוח ועוצמה פוליטי, על ידי יצירת מעגל מקורבים שתוגמלו היטב". בפסק הדין הוזכרו גם דוחות אחרים¹⁰ אשר עסקו במינויים הפוליטיים ואשר הודגש בהם הצורך במאבק בתופעה.

(ג) בדצמבר 2008, עתרה תנועת אומ"ץ לבג"ץ בבקשה שבית המשפט ייתן צו על תנאי המורה ליו"ר הכנסת דאז, ח"כ דליה איציק, להסביר מדוע אינה משתמשת

8 בג"ץ 4542/02 - עמותת "קו לעובד" נ' ממשלת ישראל ואח', תקדין.

9 מבקר המדינה, דוח שנתי 46 (1996); מבקר המדינה, דוח שנתי 49 (1999); מבקר המדינה, דוח שנתי 53 (2003); מבקר המדינה, דוח שנתי 55 (2004).

10 מבקר המדינה 39 לשנת 1988, הדוח בעניין מינוי דירקטורים בחברות ממשלתיות, דוח שנתי 40 לשנת 1989 ודוח שנתי 41 לשנת 1990.

בסמכות שמקנה לה חוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973, כדי לחייב את מפלגת "חץ", המפלגה הציונית החילונית, ובכלל זה את ח"כ לשעבר אברהם פורז להשיב לקופת המדינה כספים בסך כ-5.6 מיליוני ש"ח שהתקבלו מהמדינה. העתירה התבססה, בין היתר, על דוח מבקר המדינה¹¹ שבמסגרתו נבדקו חשבונות הסיעות והמפלגות בבחירות לכנסת ה-17. על פי הדוח מפלגת "חץ" הייתה חייבת לקופת המדינה כ-6.2 מיליוני ש"ח. בדצמבר 2008 הגישה הכנסת, בצעד חריג, תביעה נגד "חץ" להשבת הכספים האמורים.

(ד) הדוח על "מעקב ובקרה על החברות הממשלתיות"¹² העלה ליקויים בעבודתה של הוועדה לבדיקת מינויים של דירקטורים לחברות ממשלתיות. בעקבות פרסום הדוח ובהתבסס עליו עתרה התנועה לאיכות השלטון בישראל לבג"ץ בדרישה לקבל צו על תנאי המורה לממשלה, בין היתר, להסביר מדוע ועדת איתור חיצונית שאין לה זיקה לשרים לא תבחן את המועמדות לכהונת דירקטורים. בתשובה לעתירה (בג"ץ 301/09). הודיעה המדינה כי תחל לפרסם באינטרנט את שמות המועמדים לכהונת דירקטורים לחברות ממשלתיות. צעד זה יאפשר דיון ציבורי בכישורי המועמדים בזמן אמת וימנע זיקות פסולות שלהם לפני המינוי או מחטפים לא ראויים.

4. תרומה למינהל הציבורי

איתור ליקויים בפעילותו של המינהל הציבורי אינו מטרה לכשעצמה של ביקורת המדינה; הוא פועל יוצא של המטרה לשפר את המינהל הציבורי לטובת האזרח, החברה והמדינה. כשגוף מבוקר מכיר בליקויים שעלו ונוקט צעדים לתיקונם יש בכך משום הישג של הביקורת ואות להצלחתה. למשל: החלטת הממשלה ממאי 2009 ולפיה תמונה ועדת שרים שתבדוק את נושא מינויים של מנכ"לים למשרדי ממשלה ותגיש המלצות בעניין. הממשלה קיבלה החלטה זו בעקבות כך שבאחת מהחלטותיה הקודמות נקבעו דרישות לכישורי סף של מנכ"לים במשרדי ממשלה; יצוין ששתי

11 מבקר המדינה, דוח ביקורת לפי חוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973, דין וחשבון על תוצאות ביקורת החשבונות השוטפים של הסיעות בכנסת השבע עשרה (2008), עמ' 22.

12 מבקר המדינה, דוח שנתי 2006, עמ' 115.

ההחלטות האמורות התקבלו בעקבות דוח מבקר המדינה שעסק ב"מינוי מנכ"לים למשרדי הממשלה"¹³, שהיה דוח מעקב אחר דוח קודם של מבקר המדינה¹⁴ ..

5. המאבק בשחיתות והפגיעה בטוהר המידות

המאבק בשחיתות הוא נושא מרכזי שמבקר המדינה עוסק בו בשנים האחרונות והוא אף זכה להישגים ניכרים בתחום זה. נוסף על עצם החריגה מכללי מינהל תקין, הפגיעה בשוויון ולעיתים גם הפגיעה בחוק מתלווה לכך לא פעם הפגיעה של נושאי משרה בטוהר המידות. תופעה זו עלולה לגרום לערעור יסודות החברה בישראל ולהביא לכדי זילות של ערכים ומוסר חברתי. על כן חשוב מאוד להיאבק בתופעה ולנקוט כל אמצעי אפשרי כדי למגרה. חשיפת השחיתות הציבורית לפני הציבור עשויה לחזק את המאבק בה ולעורר בגורמי המינהל הציבורי חשש ממשפט הציבור, שכן יש בדוחות אלה תרומה לגיבוש ולחזוק של עמדות הציבור ושל יכולתו להתנגד למעשי שחיתות ציבורית.

לא פעם הביאו דוחות מבקר המדינה לפתיחה של חקירות משטרה, להגשת כתבי אישום ואף להרשעה בדין. נדגיש כי ביקורת המדינה מייחסת חשיבות בראש וראשונה להרתעה וליכולת למגר מעשי שחיתות ציבורית; התרומה שלה היא בעיצוב נורמות של התנהגות שלטונית ראויה, או לפחות קידום הפנמתן של נורמות כאלה כדי שבעתיד הן יעוצבו; הגשת כתב אישום והרשעה בדין אינם יעדי של מבקר המדינה, הן אך תוצאה נלווית של פעילותו.

נביא להלן דוגמאות להיבטים שונים בתחום השחיתות הציבורית שבהם עסקה הביקורת וכן להישגיה ולתרומתה בתחום:

(א) יחסי הון-שלטון - היחסים הלא ראויים בין הון לשלטון הם היבט חשוב במלחמה בשחיתות הציבורית. לא מעט דוחות ביקורת חשפו יחסי הון-שלטון ובכך

13 מבקר המדינה, **דוח שנתי 58ב** (2007), עמ' 145.

14 מבקר המדינה, **דוח שנתי 53ב** (2002), עמ' 60.

תרמו להגנה על זכויות הציבור ובהרתעת בעלי תפקידים ונושאי משרה מלנצל את מעמדם וליצור אפליה. הדוחות מלמדים על היעדר שקיפות והיעדר תום לב בפעולותיהם של גורמי שלטון במסגרת קשריהם עם בעלי הון.

לדוגמה:

(1) הדוח על "פרויקט אקווריה"¹⁵ חשף את השיטה שבה מקורבים לגורמי השלטון יצרו קשרים שמטרתם לקדם את האינטרסים העסקיים האישיים שלהם. בפועל הדוח הביא להקפאת תכנית להקצאת קרקע ליזם פרטי יחיד תוך קבלת פטור ממכרז. מדובר בקרקע ששטחה כ-1,300 דונמים שמעבד קיבוץ אילות, הסמוך לעיר אילת. על פי התכנון המקורי הקרקע הייתה מיועדת למיזמים תיירותיים, אולם היזם הפרטי התכוון להשתמש בקרקע לצרכים מסחריים, והיה חשש שאחת ממטרותיו היא הקמת קזינו. הגופים המבוקרים קיבלו את המלצות הדוח והודיעו שיתקנו את הליקויים שהועלו ויקדמו את הפרויקט על פי ייעודו המקורי - תיירות אזורית.

(2) הדוח בנושא "חילופי קרקעות ומיזם מלונאי-מסחרי באזור הדולפינריום בתל-אביב"¹⁶. מדובר בעסקה בהיקף של מאות מיליוני ש"ח, שבמסגרתה ביקשו המינהל ועיריית תל אביב לבצע החלפת שטחים עם חברה המחזיקה בבעלות על מתחם הדולפינריום בעיר ולהעניק לה בתמורה שני מגרשים סמוכים שעליהם היו מתוכננים להיבנות שני מגדלי ענק. הדוח משקף את תרומת הביקורת בהגנה על נכסי הציבור ובמניעת פעולות שעלולות היו להיטיב עם גורמים פרטיים על חשבון הכלל. הדוח הצביע על תפקוד לא ראוי של שר התמ"ת ויו"ר מועצת מקרקעי ישראל, כמי שהתערב באופן שוטף בפעילות המינהל וקבע לו הנחיות ישירות בעניין הטיפול באזור הדולפינריום שלא במסגרת דיוני המועצה. בכך הוא פגע במעמדו של המינהל כ"רשות המוסמכת" וחרג מסמכויותיו כשר הממונה ויו"ר המועצה. בעקבות פרסום הדוח, שעורר טענות למתן הטבות מופרזות ליזם על חשבון הצרכים הציבוריים, הורה ממלא

15 מבקר המדינה, פרויקט אקווריה (2008).

16 מבקר המדינה, דוח 357 (2006), עמ' 363.

המקום של שר המשפטים ושר השיכון, מאיר שטרית, למינהל מקרקעי ישראל, להקפיא את העסקה.

(3) בהודעת נציבות שירות המדינה מס' 21/סט מיוני 2009 מוזכר דוח מבקר המדינה על "שירות הציבור - הגבלות לאחר פרישה (חוק הצינון)"¹⁷. בעקבות פרסום הדוח החליטה נציבות שירות המדינה בשיתוף משרד המשפטים על תיקון הוראות התקשי"ר במטרה להגביר את האכיפה של הוראות חוק הצינון על הפורשים משירות המדינה. הפעילות בעניין ההגבלות החלות על פורשים משירות המדינה נוגעת בייחוד למי שבעת שירותם בשירות המדינה היו בעלי עמדות מפתח בקשריהם הישירים או העקיפים כמייצגים את המדינה כלפי אנשים, חברות, ספקים ובעלי עניין אחרים; יש חשש שקשרים כאלה ימומשו במסגרת קשרי "הון-שלטון" ולכן חשוב להבטיח שפעולותיהם של בעלי עמדות מפתח הפורשים משירות המדינה - ובכלל זה קבלת החלטותיהם - יבוצעו בשקיפות ובשוויוניות תוך שמירה על כללי מינהל תקין.

(ב) העסקת מקורבים - גופים ציבוריים מחויבים, בדרך כלל, לקיים מכרזים לקבלת עובדים חדשים ולמינוי עובדים למשרות פנויות. בכך באה לידי ביטוי חובתם לפעול בשוויון ובתום לב. תכליתו של קיום מכרז בעניין מינוי של עובדים הוא כפול - הן לפעול על פי עקרון השוויון והן לבחור את המועמד הטוב והמתאים ביותר לתפקיד. בקבלה של עובדים חדשים ובמינוי של עובדים למשרות פנויות טמון כר נרחב לניצול שררת בעלי תפקידים ונושאי משרות לצורך קידום האינטרסים האישיים שלהם עצמם ושל מקורביהם. העסקת מקורבים היא חלק מהשיטה הפסולה של פגיעה בכללי מינהל תקין, בשוויוניות ובטוהר המידות, והיא אחד ההיבטים של תופעת השחיתות השלטונית. דוחות ביקורת רבים עסקו בקבלת עובדים חדשים ובהעסקה של עובדים שהם מקורבים לבעלי תפקידים אחרים בארגון תוך חריגה מכללי מינהל תקין ופגיעה בעקרון השוויוניות.

17 מבקר המדינה, **דוח שנתי 2007**, עמ' 41.

לדוגמה:

(1) בדוחות משנת 2003 על "אל על נתיבי אוויר לישראל בע"מ"¹⁸ ועל "חברת החשמל לישראל בע"מ"¹⁹ יוחד פרק על העסקת קרובי משפחה. בביקורת עלה כי לחלק ניכר מהעובדים יש קשרי משפחה עם עובדים אחרים בחברה. כמו כן עלה שקרבת משפחה הייתה, לפחות בחלק מהמקרים, אחד השיקולים לקבלתם לעבודה. בשני הדוחות העיר מבקר המדינה על הצורך בהסדרת תהליכי קבלת עובדים תוך מתן הזדמנות שווה לכול, בהתעלם מהקרבה המשפחתית, וכן על הצורך בהסדרת נושא הכפיפויות בין עובדים שהם קרובי משפחה.

(2) בדוח משנת 2007 על "העסקת עובדים בתאגידים בתחומי התשתיות, התעבורה והתקשורת"²⁰ צוינו שמונה חברות ותאגידים ציבוריים - חברת החשמל, רשות שדות התעופה, רכבת ישראל, נמל אשדוד, נמל חיפה, דואר ישראל, חברת המים וחברת תשתיות נפט ואנרגיה - שבהם מועסקים קרובי משפחה בשיעורים ניכרים; וכך נאמר בדוח: **"מצב זה מאפשר היווצרות של 'חמולות' בתאגידים ציבוריים שיכול להפריע או לפגוע בניהול הארגון"**. הדוח העלה ששר התשתיות דאז, בנימין בן אליעזר, העביר באמצעות מנהלת לשכתו 100 פניות לחברת החשמל כדי לסייע לעובדים מסוימים; חלקם קשורים אל חברי מרכז מפלגת העבודה. מבקר המדינה קרא בדוח למגר תופעות אלה. חלק מהחברות הודו בקיומה של תופעת העסקת המקורבים והודיעו כי יפעלו להפסיקה, אולם הם הוסיפו כי לא ניתן לעשות כן במחי יד אלא בפעולה הדרגתית שתימשך כמה שנים.

(3) הדוח על "חברת המשקם להעסקת קשישים ובעלי כושר עבודה מוגבל בע"מ"²¹. מדובר בחברה העוסקת בשיקום ובהשמה של בעלי מוגבלויות - אחת האוכלוסיות החלשות ביותר בחברה ישראלית, אוכלוסיה שיש נטייה "לשכוח" אותה. אף על פי כן, וייתכן שדווקא עקב כך, בחר מבקר המדינה לעסוק בנושא. הביקורת העלתה ליקויים

18 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי, באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה (2003), עמ' 501.

19 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי, באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה (2003), עמ' 521.

20 מבקר המדינה, דוח שנתי 58א (2007), עמ' 15.

21 מבקר המדינה, דוח שנתי 58ב (2007), עמ' 1005.

חמורים בתפקוד החברה ובהנהלתה: ניצול החברה לטובת צרכיהם האישיים של חברי הנהלתה הבכירה ומחדלים של מועצת המנהלים של החברה שכשלה בפקוח על החברה. בכירי החברה דאגו לכיסם הפרטי באופן חריג ובוטה המעלה אף חשש למעשים פליליים - כדי לגרוף רווחים לכיסם; כשליש מהעובדים שנקלטו בחברה הם קרובי משפחה של מנהלי החברה ועובדיה או מקורבים להם אישית או מהבחינה הפוליטית. בעקבות פרסום הממצאים האמורים הוחלפו חברי הנהלת החברה, לרבות יו"ר הדירקטוריון שלה ומרבית חברי הדירקטוריון, ובחברה נעשה גם שינוי ארגוני יסודי.

ב"מבט על" ניתן אפוא לציין כי דוחות הביקורת תרמו לחשיפת השיטה הקלוקלת של העסקת מקורבים, לימדו על היקפה הנרחב של השיטה והביאו נושא זה לידיעת הציבור ובכך תרמו להוקעת השיטה; אכן, ארוכה הדרך למיגור התופעה, אך עם זאת, עצם המודעות לנזקיה ועצם ההליכים שכבר ננקטים לשם מיגורה מעוררים תקווה לכך שהתופעה תלך ותצטמצם.

(ג) מינויים פוליטיים וחריגות בתחום מימון מפלגות ומימון בחירות לראשות מפלגות (פריימריז) - בתחום השחיתות השלטונית יש שתי תופעות חמורות במיוחד: הנוגעות לקשר בין הפוליטיקאים ובין המקורבים להם - תופעת המינויים הפוליטיים וכן התופעה של מימון מפלגות ומימון פריימריז. מבקרי המדינה לדורותיהם עסקו בנושא זה בדוחות רבים.

כשם שאפשר ללמוד מהדוגמאות שלהלן:

(1) פרסומו של הדוח המיוחד של מבקר המדינה באוגוסט 2004 שעסק בנושא "מינויים פוליטיים ומכרזים בלתי תקינים במשרד להגנת הסביבה" היה נקודת מפנה מהותית; הממצאים שהועלו בדוח זה היו חמורים ביותר, ועל כן החליט מבקר המדינה שעל פי סעיף 14ג' לחוק מבקר המדינה, יש מקום שהדוח יועבר ליועץ המשפטי לממשלה על מנת שהלה יחליט אם יש לפתוח בחקירה פלילית נגד השר להגנת הסביבה. הדוח העלה, בין היתר, כי בשנים 2001-2003 בוצעו במשרד להגנת הסביבה עשרות מינויים פוליטיים; חברי מרכז הליכוד, מקורבי השר וקרובי משפחה של חברי המרכז מונו למשרות בשל שיוכם הפוליטי ובשל קרבתם לשר או לחברי

המרכז, וחלק מהמשרות היו פיקטיביות. נוסף על כך נמצא שמקורבים פוליטיים של השר זכו במכרזים למתן שירותים בשל שיוכם הפוליטי תוך הפרת כללי מכרזים.

באוגוסט 2004, בעקבות פרסום הדוח, נפתחה חקירת משטרה בעניין, השר נחקר והועמד לדין²². כמו כן היועץ המשפטי לממשלה ונציב שירות המדינה מינו צוות לבחינת ממצאי הדוח ולגיבוש נהלים חדשים להבטחת כשירותם של מינויים בשירות המדינה.

(2) דוח מבקר המדינה על "מינויים פוליטיים ומינויים בלתי תקינים במשרד החקלאות ופיתוח הכפר ובתאגידים הקשורים אליו"²³ - הדוח העלה כי לרוב העובדים שנקלטו במשרד הייתה זיקה פוליטית לשר החקלאות ולמפלגתו.

(3) ביולי 2009 הודיעה המשטרה כי היא ממליצה להעמיד לדין את ראש הממשלה לשעבר, מר אהוד אולמרט, בגין מעורבותו בכמה נושאים ובהם פרשיית המינויים הפוליטיים. ההעמדה לדין קשורה גם לדוח המיוחד של מבקר המדינה "על הרשות לעסקים קטנים ובינוניים בישראל מינויים פוליטיים"²⁴, שממנו עלה כי בתקופה שבה כיהן מר אולמרט כשר התמ"ת מונו חברי מרכז ליכוד לתפקידים ברשות לעסקים קטנים ובינוניים, אף שכל כישוריהם התמצו בקשריהם הפוליטיים לשר. בחקירת המשטרה התברר כי מדובר ב-260 מינויים או הטבות שמר אולמרט היה אחראי להם, בגופים שהוא היה אחראי להם במסגרת תפקידו הציבוריים (במשרד התמ"ת,

22 ביולי 2010, זוכה הנגבי מעבירות של מרמה, הפרת אמונים ושחחד בחירות (הנגבי הורשע בעבירה אחת - עדות שקר). בעבירת הפרת האמונים קבע השופט יואל צור שיש לזכות את הנגבי, כיוון שבזמן שנעשו המעשים הם לא היו עבירה של מרמה והפרת אמונים ורק לאחר פרשה זו פרסם היועץ המשפטי לממשלה דאז, מני מזוז, הנחיות בנושא המינויים הפוליטיים. מנגד, השופטים אריה רומנוב ועודד שחם קיבלו את הטענה המשפטית העקרונית, שהועלתה על ידי הפרקליטות, לפיה מינויים פוליטיים מהווים והיוו בתקופה הזו עבירה של מרמה והפרת אמונים. אולם, השופט רומנוב סבר שיש לקבל את טענת ה"הגנה מן הצדק" לפיה רבים נוספים נוהגים כמוהו. בעקבות חילוקי הדעת של השופטים, הוחלט לבטל את האישום הזה, כיוון שעל פי החוק הדעה המקלה היא זו הגוברת על המחמירה. **עם זאת לכולי עלמא פסק הדין קובע סרגל ברור-שמכאן ולהבא יהיו מינויים פוליטיים בגדר עבירה פלילית במישור מרמה והפרת אמונים. בכך תרמה הביקורת לביסוס סרגל ציבורי ומשפטי יחדיו.**

23 מבקר המדינה, **דוח שנתי 2004** (2004), עמ' 655.

24 מבקר המדינה, **דוח ביקורת על הרשות לעסקים קטנים ובינוניים בישראל מינויים פוליטיים** (2006).

במשרד התקשורת, וכן תפקידו כשר האוצר, כממונה על מינהל מקרקעי ישראל וכממונה על רשות השידור²⁵.

(ד) ניגוד עניינים - מרכיב אחר בתחום השחיתות השלטונית הוא ניגוד העניינים שבו נגועים גורמים שלטוניים אשר פועלים לטובת אינטרסים אישיים של עצמם או של מקורביהם. גם בנושא זה עשו מבקרי המדינה לדורותיהם ביקורות חוזרות ונשנות.

אחת הדוגמאות לכך היא פרשת מרכז ההשקעות - באפריל 2007 פרסם מבקר המדינה דוח מיוחד: "ביקורת על ניגוד עניינים בפעולות שר התמ"ת - חברת ת.ס. תעשיות סיליקט בע"מ"²⁶. לפי הדוח ניסה שר התמ"ת לשעבר, מר אולמרט, לקדם את עניינו של שותפו לשעבר וחברו, עורך הדין אורי מסר, בנוגע לחברת ת.ס. תעשיות סיליקט בע"מ ואף השתתף באופן פעיל בישיבות שהתקיימו בנושא. על פי סעיף 14ג' לחוק מבקר המדינה הגיש המבקר את הדוח גם ליועץ המשפטי לממשלה מכיוון שעולה מהדוח חשד למעשים פליליים. בעניין זה ציין המבקר: "יש לראות במשנה חומרה את ניגוד העניינים שבן היה שר מר אולמרט, את התערבותו ואת התערבות עוזריו בפעולות שהן בתחום תפקידיהם וסמכויותיהם של הגורמים המקצועיים במרכז ההשקעות". באוגוסט 2009 החליט היועץ המשפטי לממשלה להגיש כתב אישום נגד ראש הממשלה לשעבר, בחשד למעשים פליליים בין היתר בעניין זה.

(ה) הטלת אחריות אישית ובכלל זה על דרגי שלטון בכירים - עם כניסתו של השופט (בדימוס) מיכה לינדנשטראוס, לתפקיד מבקר המדינה הוא קבע, כיעד אסטרטגי, כי לצורכי הרתעה יפורסמו שמות של עובדי ציבור שפעלו שלא כדין ותוטל עליהם אחריות אישית בנושא (הכול כמובן מתוך שמירה על כללי הצדק הטבעי ובזהירות המתבקשת). הוחל בהפעלת מדיניות זו כבר בעבר והיא הולכת ומתחזקת באופן ניכר בשנים האחרונות. יעד זה נקבע מתוך הצורך לחזק את המאבק בשחיתות ואת ההגנה על טוהר המידות. יישום מדיניות זו מביא בהכרח לכך שהביקורת תהיה

25 בספטמבר 2009 נפתח משפטו של מר אולמרט שהואשם בין היתר גם בעניין מרכז ההשקעות.

26 מבקר המדינה, דוח ביקורת על ניגוד עניינים בפעולות שר התמ"ת - חברת ת.ס. תעשיות סיליקט בע"מ" (2007).

אפקטיבית יותר ואקטואלית יותר והיא מחזקת את היכולת להתמודד גם עם נושאים הנחשבים רגישים. תרומתה המעשית של מדיניות זו היא בחשיפת שחיתות של בכירים בממשלה, למשל בעניינם של מר אולמרט, מר הירשזון, מר הנגבי ואף מר ליברמן, אשר הובילה לחקירות משטרה, ופעמים אף להגשת כתבי אישום ואף להרשעה בדין.

דוגמה אשר ממחישה את תרומת הביקורת בתחום השחיתות האישית של גורמים בכירים ביותר, לרבות פגיעה בטוהר המידות, פגיעה בנאמנות כלפי הציבור ואף מעשים פליליים היא הביקורת שעשה משרד מבקר המדינה על הסתדרות העובדים הלאומית (הע"ל). הוחל בביצוע הביקורת בנושא בשנת 2006, והמידע שנאסף במסגרתה הועבר למשטרת ישראל. חקירת המשטרה הובילה לחשיפת המעשים ולהרשעתו של שר האוצר דאז, אברהם הירשזון, ושל בכירים אחרים בהסתדרות העובדים הלאומית.

להערכה מיוחדת בעניין זה זכה מבקר המדינה, כשם שעולה מהמכתב ששלח לו נציג פרקליטות המדינה ביולי 2009, מיד בתום הדיון בבית המשפט המחוזי, ואשר בו צוין כלהלן: "ראויה תרומתכם הרבה לחשיפת המעשים, להוקרה ולהערכה... פעילותו של משרד מבקר המדינה היא זו שהובילה לחשיפת המעשים... ותרמה כמובן גם לחקירת המשטרה במהלכה נאספו ראיות רבות".

(ו) שיתוף פעולה עם גורמים מחוץ למשרד - נציין כי הביקורת של מבקר המדינה בהע"ל הביאה לחשיפה של אי-סדרים חמורים גם בקרן הפנסיה של הע"ל. המשרד בחר להביא את הממצאים לידיעת הממונה על שוק ההון במשרד האוצר, ובעקבות כך הלה פעל לביצוע ביקורת בקרן. באותה ביקורת התגלו חריגות חמורות בתחום החיסכון ארוך הטווח אשר גרמו, להערכת משרד האוצר, לנזק בשיעור של 190 מיליון ש"ח לעמיתי קרן הפנסיה. בספטמבר 2009 החליטה קרן הפנסיה הע"ל להגיש תביעה נגד נושאי המשרה בקרן אשר לא ביצעו את תפקידם נאמנה ובעקבות כך גרמו נזקים לכאורה לעמיתי הקרן. מדובר בתביעה מקדמית אשר מדגישה את אחריותם האישית של נושאי המשרה.

6. הגנה על אינטרס הציבור

(א) **הגברת השוויוניות - דוחות מבקר המדינה משמשים להגנה על אינטרס הציבור** ונכסיו; למשל **בתחום הרווחה**, תחום שמטבעו נוגע לאוכלוסיה החלשה בחברה, שקולה בדרך כלל הוא קול ענות חלושה ושהציבור אינו מייחד לה תשומת לב רבה. דוחות הביקורת משמשים, לא פעם, כפה לאוכלוסיה זו ובכך הם מסייעים לשמור על זכויותיה.

נזכיר בעניין זה את הדוח על "תקצוב שירותי רווחה לרשויות המקומיות"²⁷ והמעקב בנדון²⁸. דוחות אלו מלמדים שעקב חוסר שוויון ניכר בין רשויות מקומיות חזקות לחלשות קופחו הרשויות החלשות, בייחוד במגזר הערבי, מבחינת הקצאתם של תקציבים ותקני כוח אדם של עובדים סוציאליים. בעקבות פרסום הדוח האחרון החליטו שר הרווחה, מר יצחק הרצוג, ומנכ"ל משרדו לבצע שינוי בשיטת הקצאת התקציבים; ובאוגוסט 2009 הודיע משרד הרווחה כי נוסף על האמור לעיל יתווספו לתקניהן של רשויות - בעיקר רשויות חלשות ורשויות במגזר הערבי - משרות של 221 עובדים סוציאליים.

(ב) **הגנה על נכסי הציבור - הדוח על "ניהול מקרקעין לאורך חופי הכנרת והשימוש בהם"**²⁹ מדגיש את תרומת הביקורת להפסקת ניצול משאבים השייכים לכלל הציבור על ידי מיעוט או בודדים. הדוח העלה שקרקעות המדינה בסמוך לכנרת, אשר הוקצו לרשויות מקומיות תמורת דמי חכירה סמליים, כדי שהן יפעילו בהם חופי רחצה ונופש לתועלת הציבור, נמסרו על ידי הרשויות המקומיות למפעילים פרטיים שלא לפי החוקים והנהלים. המפעילים גדרו את החופים בלא שהיה בידיהם היתר לכך, ומנעו גישה חופשית אליהם באופן שהציבור ראה בהן את בעלי הנחלות.

משרד מבקר המדינה המליץ כי מינהל מקרקעי ישראל, משרד הפנים והרשויות המקומיות הרלוונטיות יפעלו בשיתוף להסדרת העניין. נוסף על מבקר המדינה נרתמו להגנה על חופי הכנרת גם החברה להגנת הטבע, עמותת טבע ודין וארגונים "ירוקים" אחרים, וכולם יחד התאגדו לכדי "קואליציה של כוחות" לטובת מטרה משותפת.

27 מבקר המדינה, **דוח שנתי 551** (2000), עמ' 546.

28 מבקר המדינה, **דוח שנתי 557** (2006), עמ' 651.

29 מבקר המדינה, **דוח שנתי 555** (2006), עמ' 787.

ואכן, ביקורת מעקב שבוצעה בשנת 2007³⁰ העלתה כי גברה המודעות להבטחת הגישה החופשית של הציבור לחופים והחלו להינקט צעדים לתיקון המצב. נוסף על כך נחקק חוק הסדרת הטיפול בחופי הכנרת התשס"ח-2008. אמנם הפעולות שננקטו לפתרון הבעיה מכול וכול, אולם הם הביאו לאיחוד הגורמים המעורבים ולשיתוף פעולה ביניהם לשם להסדרת זכויות הציבור ולשמירה עליהם, ופרסום דוחות הביקורת היה הגורם שהניע את אותם גורמים לפעול לקידום הנושא.

(ג) הגברת הביטחון האישי והלאומי - בתחום זה נזכיר את הדוחות על העורף אשר עוסקים בנושאים הנוגעים לביטחון האישי של כל אזרח ואזרח. דוחות אלה הביאו לשיפור התיאום בין הגורמים המטפלים בעורף בשעת חירום. למשל בדוח המיוחד על "היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה", שפורסם בשנת 2007 כדוח מיוחד³¹, הועלו כשלים במוכנות ובהיערכות של העורף לחירום. משרדי הממשלה, ובראשם מערכת הביטחון, אימצו את מסקנות הביקורת והחלו לפעול לתיקון הליקויים. בדצמבר 2007 קיבלה ועדת השרים לענייני ביטחון החלטה מס' ב/43 על הקמת רשות לאומית לחירום (רח"ל). שאמורה לאגד את כל הגופים המעורבים בטיפול בעורף בחירום - פיקוד העורף/צה"ל, רשויות מקומיות, גורמי ההצלה, מל"ח ועוד - ולתאם ביניהם.

(ד) אבטחת איכות המזון ואיכות הסביבה - תחומי העיסוק של ביקורת המדינה מגוונים, ועניינם מכלול ההיבטים הנוגעים לאזרח; תרומה ייחודית יש לביקורת כאשר היא מסבה את תשומת הלב לנושאים שבדרך כלל אינם חשופים לציבור אך נודעת להם השפעה ניכרת על בריאותו ועל איכות חייו. למשל, הביקורת עסקה בתחום ההגנה על איכות המזון שאנו אוכלים ובכך הגנה על בריאות הציבור. האדם מגדל בעלי חיים בעיקר לשם אספקת מזון, על כן חשוב מאוד שבמסגרת גידול בעלי החיים תהיה הקפדה על הבטחת בריאותו של האדם. הדוח על "הפיקוח על מזון לבעלי חיים"³² נוגע לבריאותו האישית של כל אזרח ואזרח במדינה. בד בבד הנושא נוגע גם לאיכות הסביבה וגם לאופן הטיפול בבריאות בעלי החיים. פרסום הדוח שפך אור על

30 מבקר המדינה, דוח שנתי 2006, עמ' 605.

31 מבקר המדינה, היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה (2007).

32 מבקר המדינה, דוח שנתי 2008, עמ' 787.

נושא מהותי ומשמעותי והעלה אותו על סדר היום הציבורי. הדוח זכה להד ציבורי נרחב בתקשורת ובכנסת כיוון שעסק, בין היתר, בהשפעת הארסן - חומר רעיל שנעשה בו שימוש שלא לחוק, כתוסף מזון מרכזי במזון של בעלי חיים ובנוק שגורם השימוש בחומר זה לסביבה.

בדיון שהתקיים בוועדת הביקורת בכנסת הודו שר החקלאות ומשרדו בכישלונם בנושא הפיקוח על מזון לבעלי החיים וכן הודו שאין להם הסבר לפעולתם שבוצעה שלא כחוק. כמו כן הם התחייבו לתקן את הליקויים ולהגיש לכנסת, בתוך שישה חודשים, הצעה לחוק מספוא חדש אשר יסדיר את הפיקוח על מזון לבעלי החיים ויבטיח שבריאות הציבור ובריאות בעלי החיים לא ייפגעו. הישג חשוב זה נזקף לזכות הביקורת.

7. חיזוק הרגולציה

הפניית הזרקור לנושאים שבהם עוסקת הביקורת מעודדת ומניעה את הרגולטורים לטפל בליקויים שהועלו. למשל, הממונה על השכר במשרד האוצר מאמץ את מסקנותיהם של דוחות הביקורת שעסקו בנושא השכר בארגונים שונים ופועל לאכיפת ההוראות בנוגע לשכר העובדים בהם.

למשל, בעקבות פרסומם של דוחות ביקורת על האוניברסיטאות, על בנק ישראל, על מנהלי בתי חולים שעסקו בעבודות פרטיות ללא אישור, על רשות שדות התעופה ועוד, החל הממונה על השכר לטפל בשכרם של העובדים בהתבסס על המסקנות והממצאים של הדוחות האמורים. בנוגע לאוניברסיטאות נציין כי בעקבות פרסום דוח הביקורת על מערכת ההשכלה הגבוהה משנת 2009 על "הפיקוח על תנאי השכר באוניברסיטאות"³³ הודיעו ראשי האוניברסיטאות בספטמבר 2009 בוועדת הביקורת של הכנסת כי הם מתחייבים להעביר לממונה על השכר במשרד האוצר את הנתונים הנוגעים לשכר עובדיהם. עד אז משרד האוצר לא היה רשאי לפקח על מערכת השכר של עובדי האוניברסיטאות, ומפעיליה של מערכת זו יכלו להשתמש בכספי ציבור על פי שיקול דעתם הבלעדי.

33 מבקר המדינה, דוח שנתי 2009, עמ' 556.

8. עידוד שיתוף הפעולה בין כמה משרדים

רבים מדוחות הביקורת מלמדים כי יש צורך שכמה גופים יתלכדו כדי לפעול לקידום נושאים מסוימים הנוגעים לאותם גופים. בדרך כלל הטיפול בסוגיה הוא מורכב ואילו יכולת שיתוף הפעולה בין המשרדים מוגבלת. ועם זאת לעתים הביקורת מביאה להתלכדות של כוחות ולעשייה משותפת.

דוגמה לכך היא התהליך של הגברת שיתוף הפעולה בין כמה גורמים שהחל בעקבות פרסום דוח הביקורת על "המאבק בארגוני הפשיעה"³⁴. במאי 2009, בעקבות פרסום הדוח, החליטה ועדת הביקורת של הכנסת כלהלן: "הוועדה קוראת לכל הגורמים העוסקים במאבק בארגוני הפשיעה, דהיינו: המשטרה, רשות המיסים הפרקליטות, משרד המשפטים, המשרד לביטחון פנים, והרשות להלבנת הון, להגביר את שיתוף הפעולה ביניהם ולסייע בדחיפות את ההיערכות המשולבת למאבק בארגוני הפשיעה כולל איחוד כוחות המשימה והקמת מערך משולב למאבק בכל הארגונים". החלטת הוועדה התקבלה בעקבות כך שבמרס 2009 החליט ראש הממשלה דאז, מר אולמרט, להקצות לרשות המסים תוספת תקציב של 10 מיליון ש"ח כדי ליישב את המחלוקות בין גורמי האכיפה ולסייע במאבק בפשע המאורגן. ביולי 2009, בעקבות מתן תוספת התקציב, גיבשו משרד האוצר ורשות המסים תכנית להקמת יחידה מיוחדת ללוחמה בפשיעה המאורגנת שישתתפו בה עובדי רשות המסים, המשטרה והרשות לאיסור הלבנת הון, ואשר מטרתה תהיה טיפול בתשתית הכלכלית של משפחות הפשע המאורגן.

9. התרומה המערכתית והאפקט המצטבר

לעתים אין די בדוח ביקורת אחד כדי לחולל שינוי כנדרש ויש צורך להכין סדרת דוחות בנושא; לעתים מדובר בדוחות מערכתיים הבוחנים נושא מסוים בגופים מבוקרים מרובים, למשל הדוח על העורף שהוכן בעקבות מלחמת לבנון השנייה, ולעתים מדובר בתהליך המתמשך שנים אחדות, שבמסגרתו מופנמות מסקנות הביקורת ומתגבשת דרך פעולה לתיקון הליקויים שהעלה הדוח.

34 מבקר המדינה, דוח שנתי 2008, עמ' 3.

(א) דוגמה לסוגיה שלא די היה בדוח ביקורת אחד כדי להסדיר את הטיפול בעניינה היא הדוח על סדרי עבודת המטה - ביחידות המטה המרכזיות³⁵, ודוח המעקב בנושא זה³⁶. מדובר בנושא מורכב הנוגע לגופים מרובים, וכדי שיתוקנו הליקויים שהעלתה בדיקתו נדרש גורם אחד בעל יכולת ראיית-על של הנושא בכללותו, שיתאם בין כל הגורמים ויאפשר שילוב יעיל של פעולותיהם של כל גורמי המטה המטפלים בנושא. הדוח המקורי ודוח המעקב העלו בין היתר כי לתהליך קבלת ההחלטות בממשלה לא קדמה תמיד עבודת מטה מסודרת, וכי הבקרה המעקב אחר ביצוע ההחלטות היה לקוי. בשל טבעם של הליקויים שמעלים דוחות מעין אלה נדרש זמן תגובה ארוך יחסית עד לתיקונם. ואכן, בעקבות הביקורת החל אגף התכנון במשרד ראש הממשלה לעסוק בתיקון הליקויים שהעלו הדוחות ואף שימש כאינטגרטור של הנושא: תוקן נוהל עבודת הממשלה המבקש להסדיר ולשפר את עבודת המטה בממשלה, וארבע שנים לאחר שפורסם דוח המעקב, ביולי 2009, הוציא אגף התכנון במשרד ראש הממשלה חוברת ושמה "מדריך התכנון הממשלתי". בחוברת הותווה מודל לביצוע תהליכי העבודה של המשרדים. היא מנחה כיצד יש לתכנן תהליכים, למדוד ולהעריך ביצועים והכול באמצעות שימוש במונחים אחידים כדי לאפשר את שיתוף הפעולה בין המשרדים ולהגביר את יכולת התיאום ביניהם. מודל זה אמור לסייע לממשלה לגבש מדיניות ברורה וליישם אותה, תוך קביעת מדדים כמותיים בנוגע לתפוקות ולתוצאות. בעקבות פרסום החוברת החלו משרדי ממשלה לפרסם תכניות עבודה ברורות הכוללות מדדי הצלחה. בינואר 2009 אף התפרסם דוח הביצועים הראשון של משרדי הממשלה.

(ב) דוגמה אחרת לאפקט המצטבר של דוחות מבקר המדינה הם הדוחות על מימון מפלגות. הביקורת על נושא זה מתבצעת בקביעות ומאפשרת חשיפתם של קשרים העלולים להיות לא ראויים בהיותם קרקע פורייה לצמיחת קשרי הון-שלטון.

כדי למזער את הנזק שעלול להיגרם בעקבות היווצרות קשרי הון-שלטון שהם בבחינת "שלח לחמך על פני המים" נקבע בחוק³⁷ כי מפלגות רשאיות לקבל תרומות רק

35 מבקר המדינה, **דוח שנתי 2002**, עמ' 5.

36 מבקר המדינה, **דוח שנתי 2004**, עמ' 191.

37 חוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973.

מאזרחים בעלי זכות בחירה (ולא מתאגידים למשל), וכי סכומי התרומה מוגבלים. מבקר המדינה בודק את רשימת התורמים ואת סכומי התרומות; כמו כן בכדי להגביר את השקיפות הוא קבע כי בשנה שבה מתקיימות בחירות על המפלגות לפרסם באתר האינטרנט שלהן תרומות שהתקבלו אשר סכומן גדול מסכום מסוים (1,000 ש"ח לפי הנתונים המעודכנים לאוגוסט 2009).

בדוחות הביקורת המוקדמים בנושא נמצאו חריגות ניכרות בתפקודן של סיעות הכנסת מהבחינה הכספית, ועקב כך נדרש המבקר להטיל קנס על מפלגות שהדוחות עליהן לא היו חיוביים. חלקן נדרשו להשיב כספים שהן קיבלו שלא כחוק, ואף היו מקרים שהובילו לפתיחת חקירה משטרתית והן אף הורשעו בדין. לאחר מכן, בעקבות פרסום דוחות מבקר המדינה, חל שיפור בתפקודן של סיעות הכנסת מהבחינה הכספית; וכך ציין מבקר המדינה בדוח על הבחירות לכנסת ה-15: "היקף הפעולות שנעשו בניגוד לחוק המימון היה קטן מבעבר וכי ניהול החשבונות בתקופה השוטפת היה טוב יותר מבתקופות הקודמות שבדקתי".

דוגמאות לתרומות הביקורת בתחום מימון מפלגות:

(1) "פרשת אננקס מחקרים" - בפברואר 2006 גזר בית משפט השלום על עומרי שרון, בנו של ראש הממשלה לשעבר אריאל שרון, תשעה חודשי מאסר בפועל, תשעה חודשי מאסר על תנאי וקנס של 300,000 ש"ח לאחר שהוא הורשע, על פי הודאתו, בעבירות של מתן עדות שקר, רישום כוזב במסמכי תאגיד ועבירות על חוק מימון מפלגות³⁸. בפסק הדין כתבה השופטת כי "שרון הבן הקים, יזם וניהל שתי מערכות נפרדות של תרומות. האחת גלויה והשנייה סמויה בהן הסווה את מעשיו". וכן: "קשר בין הון לשלטון, תורמים ונתרמים - הוא מסוכן. נוהל מקובל אינו הופך למעשה מותר". עומרי שרון הורשע בקבלת תרומות בסך שישה מיליון ש"ח מגורמים בארץ ובחו"ל בזמן שניהל את קמפיין הבחירות של אביו לראשות הליכוד, סכומים החורגים בהרבה מאלו המותרים על פי חוק מימון מפלגות. את הכספים הוא העביר לספקים ולנותני שירותים שהשתתפו בקמפיין הבחירות באמצעות חברת קש שהקים בשם

38 בעקבות הגשת ערעור הוקל העונש והמאסר קוצר לשבעה חודשים.

"אננקס מחקרים". הפרשה נחשפה בשנת 2001 לאחר שהמבקר דאז מצא כי לקראת הפריימריז לראשות הליכוד בשנת 1999 התקבלו תרומות שלא כדין והוקמו חברות קש לצורך העברת הכספים למטה שרון. בביקורת³⁹ נמצא ש"אננקס מחקרים" מימנה את הקמפיין בסכום שקרוב לשישה מיליון ש"ח אותם דרש המבקר משרון להחזיר לחברה.

(2) פרשה דומה שנחשפה היא פרשת עמותות ברק. במסגרת פרשה זו ניהלה המשטרה בשנים 2000-2006 חקירה בנושא החשד שבשנת 1999 גייס אהוד ברק באמצעות כמה עמותות תרומות בהיקף של מיליוני ש"ח כדי לממן את מסע הבחירות האישי שלו לראשות הממשלה ואת מסע הבחירות של מפלגת ישראל אחת. בינואר 2000 פרסם מבקר המדינה את הדוח על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות לתקופת הבחירות לכנסת החמש-עשרה ולראשות הממשלה⁴⁰. בפרק שעסק במפלגת "ישראל אחת" נאמר: "החקירה העלתה כי, במטרה לתרום למאמצים לקידום בחירתו של מועמד 'ישראל אחת' לראש הממשלה, מר אהוד ברק, ננקטה שיטה שלפיה הוזרמו כספים לעמותות, אשר היה בפעולתן לתרום, אם במישרין, ואם בעקיפין, לקמפיין הבחירות. כספים אלו לא היו חלק מהמסגרת התקציבית הרשמית, החוקית והמדווחת של הסיעה". המבקר קנס את סיעת "ישראל אחת" וגינה את אופן תפקודה. לנוכח החשדות הורה היועץ המשפטי לממשלה, אליקים רובינשטיין, לפתוח חקירה בנושא. בשנת 2003 נסגרו מרבית התיקים העוסקים בפרשה מחוסר ראיות, ובשנת 2006 סגרה הפרקליטות את החקירה בלא להגיש כתבי אישום בנושא.

39 מבקר המדינה, דוח מבקר המדינה על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות לתקופת הבחירות המיוחדות לראש הממשלה שנערכו ב- 6.2.2001 על תוצאות ביקורת החשבונות השוטפים של הסיעות בכנסת החמש-עשרה לתקופה 1.6.1999 עד 28.2.2001 (2001).

40 מבקר המדינה, דין וחשבון על תוצאות ביקורת החשבונות השוטפים של סיעת העבודה לתקופה 1.1.1998 עד 31.12.1998 (2000).

מאפיינים המצביעים על אפקטיביות של דוחות הביקורת

על מנת למצות את מלוא התרומה האפשרית של הדוחות חשוב לאפיין את הדוחות שהצליחו לחולל שיפור ניכר בענייני הממשל ובסדרי ניהולו. ניתן להצביע על מאפיינים אלו כבעלי האפקטיביות הרבה ביותר:

1. עיתוי - העיתוי של פרסום הדוח עשוי להיות משמעותי מאוד. למשל כאשר מתבצעים חילופי שלטון ולפיכך גם חילופי גברי נוטה השלטון החדש, הנכנס לתפקידו, לקבל ביתר קלות את הערות הביקורת וליישמן. מכאן ששרים, מנכ"לים וחברי הנהלה בכירים שנכנסו לא מכבר לתפקידם עשויים להיות בעלי מוטיבציה להובלת רפורמות ולביצוע שינויים, והם עשויים לשמש "סוכני שינוי" ולנצל את דוחות הביקורת לקידום משימות אלו.

2. עניין ציבורי - דעת קהל וקואליציה של כוחות - כאשר דוח ביקורת עוסק בסוגיה המטרידה את הציבור (בדרך כלל מדובר בנושאים הנוגעים ישירות לאזרח - לביטחון, לבריאות או לרווחתו) קרוב לוודאי שגם האזרח וגם התקשורת יקבלו בברכה את עצם ביצוע הביקורת, יעצימו את החשיפה של הדוח ויעלו את הנושא המבוקר על סדר היום הציבורי של הכנסת. במקרים כאלה משמש הדוח עצמו הוכחה לדעתם ולעמדתם, והם מקבלים בברכה את "ההזדהות" של מבקר המדינה עם "המצוקה" שאפשר ללמוד עליה מהדוח. במקרים כאלה יש בפרסום הדוח כדי ללכד יחד את הציבור והתקשורת וכדי להניעם ללחוץ על רשויות השלטון ועל הרגולטורים לתקן את הליקויים שנחשפו בביקורת.

3. דוחות העוסקים בשחיתות ציבורית - דוחות ביקורת החושפים שחיתות ציבורית ובייחוד דוחות החושפים סממנים של שחיתות אישית מעוררים בציבור ובתקשורת עניין רב. יש בפרסומם כדי לגרום לכך שבנושא יתערבו גם היועץ המשפטי לממשלה, הפרקליטות והמשטרה וכן הגופים הרגולטוריים - משרד האוצר, רשויות שונות וכד'. לעתים בעקבות פרסומם של דוחות אלה נפתחות חקירות משטרה והנושא מוכרע באמצעות הליכים שיפוטיים. לעתים בהשפעת דוחות אלה אף מוחלפות הנהלות של נושאי משרות ואף מתחלפים שלטונות.

4. **ועדות הכנסת -** ועדות הכנסת השונות, ובייחוד ועדת הביקורת, דנות בענייניהם של רבים מהדוחות. טיפול שיטתי מעמיק, חוזר ונשנה, של ועדות הכנסת הוא כלי חשוב ביצירת לחץ לשם קידום תיקונם של ליקויים.
5. **ביקורת מעקב -** נושאים המבוקרים שוב ושוב, לרבות במסגרת דוחות מעקב, זוכים לתשומת הלב של הציבור והתקשורת ומחלחלים לתודעתם. כך נוצר לחץ המביא לתיקון הליקויים שהועלו.
6. **ליקויים מערכתיים -** אחד המכשולים הקשים למיצוי התועלת הגלומה? בדוח ביקורת ולהפקת תרומה ממשית ממנו נוצר במקרים שבהם מדובר בכמה גופים הנוגעים בדבר אשר עליהם להתאחד לשם הסדרת הסוגיה המדוברת. השגת הבנה הדדית בין הגופים כדי שישכימו לפעול בכוחות משותפים היא משימה מורכבת ולעתים אף בלתי אפשרית. במקרים שבהם עלה הדבר יפה אפשר לזקוף זאת, לא פעם, ליזכות פעולות הביקורת שבמסגרתן נחשפו הליקויים והאחראים להם.

דרכים לחיזוקה של תרומת הביקורת

ככלל, ובייחוד נוכח מדיניותו של מבקר המדינה הנוכחי, חשוב שמדי פעם בפעם נעצור ונשאל את עצמנו אם אנו עושים די על מנת למקסם את האפקטיביות של הביקורת ואילו כלים עלינו לאמץ על מנת להגדיל את תרומתה.

1. **הקשר עם התקשורת -** כפי שצוין לעיל, לתקשורת ולציבור נודעת השפעה רבה על השאלה אם יאומצו ההמלצות שהובאו בדוחות הביקורת ואם יינקטו פעולות לתיקון הליקויים והמחדלים שנחשפו. להלן נעסוק באופן חיזוקו של הקשר בין משרד מבקר המדינה ובין התקשורת שנועד לחזק את תרומת הביקורת.

מערכת הקשרים בין מוסד מבקר המדינה ובין התקשורת היא מורכבת - מחד מבקר המדינה שופך אור על נושאים הראויים לטיפול, לחשיפה, לתיקון ולשיפור, ובכך מספק חומרי גלם לעבודת התקשורת, ובה בעת נזקק משרד מבקר המדינה לתקשורת על מנת לחשוף את ממצאי הביקורת ולהביאם לידיעת הציבור ונבחריו. מכאן עולה שלקשר שוטף בין משרד מבקר המדינה ובין התקשורת נודעת חשיבות רבה, וכן נראה שקשר כזה הוא בבחינת צורך בלתי נמנע. הבנה של המדיה עד כדי יכולת לעשות בה

שימוש להפצת מסרי הביקורת היא סוגיה שיש להשקיע בה מחשבה ותכנון. אל לנו לנוח על זרי הדפנה מתוך ביטחון שאמון הציבור נתון לנו כיום ולעד, אלא עלינו לשאול את עצמנו אם אנו ממצים את הפוטנציאל הגלום בתקשורת. לצורך כך עלינו לנתח את הקשר בין ביקורת המדינה ובין התקשורת, ואת היתרונות והסיכונים שבקשר הזה ומתוך כך לבנות כלים ולגבש תכנית עבודה סדורה וברורה.

נושא מבוקר יזכה לתשומת לב אם ידובר בו רבות; וכדי שמטרה זו תושג חשוב לקדמו. במקרים מסוימים יש מקום שהמשרד הוא שייזום את קידום הנושא, ובמקרים אחרים דווקא ראוי שהמשרד יגיב ליזמה של גורם אחר. פרסום דוח חדש הוא הזדמנות לקדם טיפול בסוגיה שנבדקה. ומצד אחר - עיסוק של התקשורת בנושא שמבקר המדינה עסק בו בעבר או פרסם דוח בעניינו הוא הזדמנות מצוינת לקבל את תגובת המשרד בנושא ולהזכיר את הדוח האמור.

ובנוגע להצגת דוחות הביקורת בתקשורת - אין ספק שמשקל נכבד יש להופעת מבקר המדינה בעצמו בתקשורת ולכך שהוא עצמו מציג נושא מסוים; אולם אין מניעה שיעשו זאת מנהל חטיבה ואף מנהל אגף אשר "חיי" את הדוח ומכיר אותו מלפני ומלפנים; ואכן מנהלי המשרד מוזמנים יותר ויותר להביע את עמדת המשרד באמצעי התקשורת. נדרש כמובן להכשיר את המנהלים להופעה במדיה וללמדם להעביר מסרים חשובים במסגרת הזמן המוקצה להם.

2. הקשר עם הציבור - בלי לעמוד על ההיבט החוקי שבדבר - לא פעם אנו שואלים את עצמנו למי מיועד דוח הביקורת. אין ספק שבראש וראשונה הדוח מיועד לגוף המבוקר; ואולם הדוח מיועד גם לציבור כולו. כאן המקום לשאול את עצמנו כמה שאלות: למשל, האם אנו עושים די על מנת להביא את דברינו לפני הציבור; האם אנו מפרסמים הדוחות בדרך הראויה והמיטבית; האם נכון לפרסם בכל שנה 2-3 ספרים שבכל אחד מהם כמה עשרות דוחות, ושמה כדאי להגדיל את מספר הדוחות; האם הפורמט שבו מתפרסם הדוח - ספר עב כרס, בפורמט מיושן - עדיין מתאים לימינו ושמה הגיעה העת לשינוי - פרסום דוחות כחוברות, שימוש באותיות מאירות עיניים, בנייר מתאים, בכותרות בולטות יותר, בצבע וכד' הכול כדי שהספר יהיה נגיש ואטרקטיבי יותר ויעורר בקורא רצון לדפדף בו ולהתרשם מהממצאים, המסקנות וההמלצות המובאים בו. חשוב לא פחות, יש מקום גם לשאול את עצמנו אם אנו

משתמשים בשפה המתאימה, ואם השפה הגבוהה שבה נכתבים הדוחות אינה בבחינת אבן נגף המרחיקה את הקורא שאליו מכוונים דברינו. בשל ההתפתחויות הרבות שחלו בתחום הטכנולוגי, ההאצה בקצב החיים המודרניים והגברת הנגישות למידע נעשתה התקשורת מהירה, תמציתית וברורה - לנוכח זאת עלינו לבחון אם עלינו להתאים את עצמנו לעולם החדש, ואם כן כיצד, ושמה ראוי לדבוק בדרך שאנו נוקטים מאז ומעולם.

סיכום והמלצות

מאמר זה מבליט את תרומתו הרבה והמתמשכת של מוסד מבקר המדינה הן למינהל הציבורי והן לאזרח. תרומה זו הבאה לידי ביטוי בהגברת השקיפות ובחשיפתם של סדרי פעילות לקויים, של חשש לפגיעה בטוהר המידות, של מעשי שחיתות, של קשרי הון-שלטון בלתי ראויים, של היעדר שוויון ושל פגיעה ביעילות ובמועילות. הבאת הליקויים האמורים לידיעת הציבור משפיעה על דעת הקהל ומביאה לידי כך שהציבור יגנה את הליקויים שנחשפו ויצפה שהם יתוקנו ושהאחראים להם יישאו בעונש. ואכן כפועל יוצא מפרסום דוחות מבקר המדינה בוצעו שינויים מערכתיים במינהל הציבורי ותוקנו ליקויים שהועלו בדוחות; יתרה מזו, בהשפעת דוחות אלה החל הציבור להפנים את העובדה שאין להסכין עם ליקויים בתפקודם של גופים במינהל הציבורי. בכך בא לידי ביטוי כוחה של הביקורת כגורם מתריע וכאחד מ"כלבי השמירה" של חברה דמוקרטית, לצד הרגולטורים, כנסת ישראל והתקשורת וכן העמותות והארגונים הפועלים לטובת הציבור. בידי כולם משמשים דוחות הביקורת ככלי תשתיתי לביסוס מידע, להגנה על זכויות הציבור ולצורכי בקרה ופיקוח. לא פעם משמשים דוחות הביקורת כתמך בעתירות לבג"ץ וכמניע לחקירות משטרה ואף מביאים בסופו של דבר להרשעה בדין.

הדוגמאות שהצגנו במאמר זה מלמדות על התרומה של ביקורת המדינה. ואולם אין להתעלם מכך ששבות ונטענות טענות בדבר "חוסר תרומה" של הביקורת; עלינו לעמוד על הסיבות לכך ולפעול על מנת להביא לידיעת הציבור את תרומתה של הביקורת לחברה ולפעול לכך שהציבור יפנים זאת. חשוב לתת את הדעת על חשיבותו הרבה של השיווק הנכון של דוחות הביקורת. על משרד מבקר המדינה, השואף להיות משרד מתקדם, להכין תכנית עבודה סדורה לשיווק הביקורת, ובכלל זה לנקוט פעולות יזומות לפרסום דוחות הביקורת בכל אמצעי התקשורת, בייחוד כאשר מדובר בדוחות

העוסקים בנושאים העומדים במוקד תשומת הלב הציבורית. לדוגמה, במסגרת פעילות השיווק האמורה על המשרד לפרסם מאמרים, להציג עבודות ביקורת רלוונטיות בכנסים ובימי עיון, לפעול לכך שנושאים מבוקרים ייחודיים יהיו נגישים יותר לאנשי תקשורת ולגורמים רלוונטיים אחרים, לחזק את הקשר עם הכנסת וועדותיה ובייחוד הוועדה לענייני ביקורת המדינה. על משרד מבקר המדינה להיות קשוב "לשטח", לחזק את הקשר עם "כלבי השמירה" האחרים - הרגולטורים, כנסת ישראל, התקשורת ועמותות וארגונים הפועלים לטובת הציבור, וכן עליו להתקדם ולא לקפוא על שמריו או ליהנות מזרי הדפנה, שהוא זוכה להם, ובצדק.

רשימת מקורות

1. מבקר המדינה, **דוח ביקורת לפי חוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973, דין וחשבון על תוצאות ביקורת החשבונות השוטפים של הסיעות בכנסת השבע עשרה** (2008), עמ' 22.
2. מבקר המדינה, **דוח ביקורת על הרשות לעסקים קטנים ובינוניים בישראל, מינויים פוליטיים**, (2006).
3. מבקר המדינה, **דוח ביקורת על ניגוד עניינים בפעולות שר התמ"ת - חברת "ת.ס. תעשיות סיליקט בע"מ"**, (2007).
4. מבקר המדינה, **דוח על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות לתקופת הבחירות המיוחדות לראש הממשלה שנערכו ב- 6.2.2001 על תוצאות ביקורת החשבונות השוטפים של הסיעות בכנסת החמש-עשרה לתקופה 1.6.1999 עד 28.2.2001**, (2001).
5. מבקר המדינה, **דוח שנתי 551** (2000), עמ' 546.
6. מבקר המדינה, **דוח שנתי 553** (2002), עמ' 5.
7. מבקר המדינה, **דוח שנתי 553** (2002), עמ' 60.
8. מבקר המדינה, **דוח שנתי 555** (2004), עמ' 787.
9. מבקר המדינה, **דוח שנתי 555** (2004), עמ' 191.
10. מבקר המדינה, **דוח שנתי 555** (2004), עמ' 496.

11. מבקר המדינה, **דוח שנתי 55ב** (2004), עמ' 655.
12. מבקר המדינה, **דוח שנתי 56ב** (2005), עמ' 499.
13. מבקר המדינה, **דוח שנתי 57ב** (2006), עמ' 605.
14. מבקר המדינה, **דוח שנתי 57ב** (2006), עמ' 651.
15. מבקר המדינה, **דוח שנתי 57ב** (2006), עמ' 115.
16. מבקר המדינה, **דוח שנתי 57ב** (2006), עמ' 897.
17. מבקר המדינה, **דוח שנתי 58א** (2007), עמ' 15.
18. מבקר המדינה, **דוח שנתי 58ב** (2007), עמ' 1005.
19. מבקר המדינה, **דוח שנתי 58ב** (2007), עמ' 145.
20. מבקר המדינה, **דוח שנתי 58ב** (2007), עמ' 409.
21. מבקר המדינה, **דוח שנתי 58ב** (2007), עמ' 41.
22. מבקר המדינה, **דוח שנתי 58ב** (2007), עמ' 459.
23. מבקר המדינה, **דוח שנתי 59ב** (2008), עמ' 787.
24. מבקר המדינה, **דוח שנתי 59ב** (2008), עמ' 3.
25. מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי, באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה** (2003), עמ' 501.
26. מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי, באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה** (2003), עמ' 521.
27. מבקר המדינה, **דין וחשבון על תוצאות ביקורת החשבונות השוטפים של סיעת העבודה לתקופה 1.1.1998 עד 31.12.1998**, (2000).
28. מבקר המדינה, **היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה**, (2007).
29. אשר פרידברג, "מאפייני הביקורת הציבורית בישראל", בתוך: אשר פרידברג, **ביקורת המדינה בישראל - הלכה ומעשה, קובץ מאמרים ומקורות**, הוצאת אקדמון, ירושלים.