

הביקורת והתקשורת ככלבי השמירה של הדמוקרטיה - מבט השוואתי גל אלון¹

מידת השפעתה של הביקורת הממסדית עלתה בשנים האחרונות שוב ושוב על סדר היום הציבורי. נראה כי לא רק התחושה הרווחת שרמת האפקטיביות של ביקורת המדינה אינה מספקת מביאה את העיתונות והציבור לפקפק ביעילותה, אלא גם אי-היכולת לאמוד באופן מדויק את תוצאות פעילותה. בניגוד לכמה מדינות בעולם, בישראל אין כל סטטיסטיקה רשמית באשר למידת תיקון הליקויים ולהיקף החיסכון הכספי המושג בעקבות הביקורת. יחד עם זאת, ומבלי להתעלם מהשינויים הנדרשים בפעילות הביקורת בישראל, קשה לראות במבקר אחראי בלעדי למצב הקיים, אשר נובע מגורמים נוספים שאינם בשליטתו הישירה.

מהממצאים שיוצגו כאן עולה שדווקא התקשורת, אשר נהגה למתוח ביקורת קשה על יעילות הביקורת, ניצבת בפני בעיה חמורה לא פחות: ממעקב אחר עשרים ושתיים פרשות אשר יש בהן כדי לסכן חיי אדם, שמחציתן נחשפו בעיתונות החוקרת ומחציתן בדוחות הביקורת, עולה שלאורך זמן דווקא המבקר מצליח להביא לידי תיקון ליקויים רבים יותר (46% לעומת 38%), אף שהעיתונות מצליחה להביא לתוצאות מהירות יותר². עם זאת, כאשר ביותר ממחצית המקרים הביקורת הרשמית והבלתי-רשמית נכשלת במבחן התוצאה, גובר הצורך בבחינה מעמיקה יותר של המצב הקיים ובדרכים לשנותו.

1 המאמר מתבסס על נייר העמדה "כלבי השמירה של הדמוקרטיה: מבקר המדינה והעיתונות החוקרת במבחן התוצאה" שפורסם על ידי בית הספר לממשל ומדיניות באוניברסיטת תל אביב בחודש יולי 2004; עובד כמאמר ב-2005.

2 יצוין שבפרשות שנחקרו נחשפו ליקויים הפוגעים או שסביר כי הם עלולים לפגוע באופן פיזי בציבור, כאשר סביר להניח שהפגיעה, אם וכאשר תיגרם, תהיה במספר גדול יחסית של תושבי ישראל. הגדרה זו מוציאה מהמחקר ליקויים העוסקים בטוהר המידות של נבחרי הציבור ועובדי הציבור. חומרתה של שחיתות ממין זה אינה מוטלת בספק, ואין זה בלתי סביר שלשחיתות פוליטית יהיו גם השלכות על התפקוד המקצועי של הפקידים, ואולם בשל שיקולים מתודולוגיים התמקד מחקר זה בליקויים העשויים לסכן פיזית את שלום הציבור.

מאמר זה ידון תחילה במקורות הכוח של הביקורת והתקשורת, שני "כלבי השמירה על טוהר המידות, החוקיות, היעילות והחיסכון של המינהל" (לביא 1999, עמ' 294). המחקר עצמו, מתבסס על ההנחה שבהיעדר סמכויות אכיפה רק קיומו של "כוח אכיפה נורמטיבי" מבטיח שהליקויים הנחשפים אכן יתוקנו. החשש הוא שהכוח הנורמטיבי דועך במהירות כאשר נשחקות שתיים מאבני היסוד ההכרחיות לקיומו - תרבות שלטונית תקינה, מחד גיסא, ואמונו וערנותו של הציבור הרחב באשר למתרחש במסדרונות השלטון, מאידך גיסא. התקשורת גם היא יוצאת נפסדת ממצב זה, מאחר שכוחה לשנות את סדר היום הציבורי והפוליטי אינו מתורגם בהכרח לתיקון הליקויים הנחשפים. נביחתם של כלבי השמירה הרי אינה יכולה להיות אפקטיבית כאשר האוזניים ערלות, וקולם חדל מלהרתיע.

לאחר הסקירה התאורטית על מקורות הכוח של הביקורת והתקשורת יוצג המחקר עצמו, כולל דוגמאות לכמה פרשות וליקויים אשר נותחו במסגרתו. בהמשך יוצגו תוצאות המחקר הכמותי לצד הארות והערות אשר נדונו במהלך הריאיונות עם עובדי הציבור. אלה יכולים להוות קרקע פורייה למחקרי המשך העשויים למלא את החלל המחקרי הקיים בנושא. פרק הדיון והמסקנות יציג כמה הצעות תכליתיות העשויות להגדיל את כוח האכיפה הנורמטיבי של מוסד הביקורת בישראל. הצעות אלה מתבססות על ההנחה, לפיה למשרד מבקר המדינה יש עניין גדול בתיקון הליקויים ולא בחשיפתם גרדא.

מקורות הכוח של מבקר המדינה

תפקידו של מבקר המדינה מוגדר בסעיף 2 בחוק יסוד: מבקר המדינה, הקובע שהמבקר "יקיים ביקורת על המשק, הנכסים, הכספים, ההתחייבויות והמינהל של המדינה... יבחן את חוקיות הפעולות, טוהר המידות, הניהול התקין, היעילות והחסכון של הגופים המבוקרים". אזכור תחומי הביקורת - המשק, הרכוש והמינהל של המדינה - נותר על כנו כפי שהיה בנוסחו הקודם של החוק לאור דרישתו הבלתי מתפשרת של מבקר המדינה דאז, יצחק טוניק. חששו היה כי נוסח אחר יגרום לפרשני החוק ולציבור הרחב להסיק כי "הושמט יסוד מרכזי של הביקורת, נגרע מסמכויותיו של מבקר המדינה והוחלש מעמדו" (טוניק 1985, עמ' 3). אזכור צמד המילים "טוהר

הביקורת והתקשורת ככלבי השמירה של הדמוקרטיה - מבט השוואתי

המידות" נוסף לחוק עוד בשנת 1952 בעקבות הצעתו של חבר הכנסת בנימין אבניאל (חירות), אשר הפכה את מבקר המדינה לגורם היחיד שעל פי חוק מוטל עליו לבדוק את טוהר המידות במינהל הציבורי תוך גיבוש אמות מידה בתחום (נבנצל 1977, גייסט ופרידברג 1995).

למבקר אין סמכות לאכוף את תיקון הליקויים על הרשות המבצעת, אולם חוק מבקר המדינה עוסק באופן נרחב בטיפול בדוח לאחר פרסומו. סעיף 16(א) בחוק מחייב את ראש הממשלה למסור למבקר בתוך עשרה שבועות ממועד פרסום דוח הביקורת את הערותיו ואת תגובות הגופים המבוקרים (אשר במקרים רבים נכללות כבר בדוח הביקורת המקורי). סעיפים 21(א,ב,ג) מחייבים את הגופים המבוקרים ואת ראש הממשלה לדווח בעצמם ומיוזמתם על הדרך שנבחרה לתיקון ועל יישום התיקונים בפועל. ככלל, תיקון מס' 33 לחוק אשר אושר בשנת 2001 הגדיל בצורה משמעותית את יכולת המעקב שיש למבקר המדינה ואף הקנה לו את הסמכות "לדרוש דיווחים נוספים" מהגופים ומראש הממשלה.

במקביל לחקיקה המתחמת את גבולות ביקורת המדינה גובשו בעבר חמישה כללים, גם בלתי-רשמיים, אשר הגדירו את עקרונות הביקורת: הביקורת מתבצעת בדרך כלל לאחר מעשה, אין המבקר מתערב בשיקול דעתו של הגוף המבוקר, הוא נמנע בנסיבות מסוימות מטיפול בעניינים מקצועיים, הוא אינו רואה את תפקידו באיתור האחריות האישית לליקויים, ואין הוא נותן לגופים הוראות מחייבות לתיקון הליקויים (טל 1962, גילון 1963). חלק מהמקטרגים על אפקטיביות הביקורת ציינו כמה מעקרויות אלה כסיבות המרכזיות לחולשתו של המוסד, דבר המצדיק התייחסות מיוחדת לשלושה מהם, העומדים לעתים במוקד הויכוח.

העובדה שהביקורת מתבצעת לאחר מעשה טומנת בחובה חיסרון מרכזי בולט, שכן לא ניתן למנוע ביצוע של פעולות בלתי-תקינות מבעוד מועד. אכן, בשנים האחרונות היו כמה וכמה מקרים שבהם התבצעה הביקורת תוך כדי מעשה. כך היה, לדוגמה, כאשר המליץ משרד המבקר למדינה לבחון שוב את האפשרויות למכירת "החברה הכלכלית ירושלים" על מנת למקסם את ערכה. ואולם העיקרון הבסיסי נשמר בדרך כלל, עד לתקופת כהונתו של המבקר הנוכחי, מיכה לינדנשטראוס, אשר הגדיר בדיקת נושאים מיוחדים תוך התרחשותם כ"מדיניותו החדשה של משרד מבקר המדינה" (2006, דוח

ביקורת על ההתנתקות, עמ' 5). נראה כי טרם הובהרו במלואן ההשלכות והמשמעויות של מדיניות זו. עם זאת, בעוד ביקורת בזמן אמת היא אמנם עדכנית ורלוונטית יותר לגופים המבוקרים ולציבור, היא עלולה להציב את המבקר כחלק משרשרת קבלת ההחלטות, ולו כגורם מעכב, וברור כי אין היא בהכרח מבטיחה יישום המסקנות בזמן אמת.

מודלים שכאלה קיימים בעולם. באמריקה הלטינית, באיטליה ובספרד המינהל הציבורי מחויב לקבל אישור ממבקר המדינה לפני הוצאת כספים לפעילות (גייסט 1991). בגרמניה הפכה פעילותו של המבקר כגוף מיעץ קודם לקבלת ההחלטות לפעילות המרכזית של המשרד, וראשיו מתגאים בניהול נכון יותר של כספי הציבור (Zavelberg 1989). בישראל, לעומת זאת, גרס מבקר המדינה השני ד"ר י"א נבנצל ש"אם יוסמך המבקר לאשר, לכפות או להפסיק פעולה כלשהיא... הרי בכך הוא ייהפך לשותף להכרעה ויבצר ממנו לבקר את הפעולה ביקורת בלתי תלויה לאחר ביצועה... לכן, העדר סמכות הכפייה הוא המחיר שעל המבקר לשלם תמורת הסמכות המוסרית העצומה שממנה הוא נהנה" (1966/1990, עמ' 76). בשל תפיסה זו המעיט בעבר משרד המבקר בישראל בביקורת בזמן אמת.

העיקרון השני המהווה מוקד למחלוקת מעוגן בעקיפין בחוק מבקר המדינה ובחוק יסוד: מבקר המדינה. שני החוקים משתמשים פעם אחר פעם במושג "גוף מבוקר" - ואין בהם כל התייחסות אישית לגורמים האחראיים לליקויים. כאשר מעלה המבקר חשש למעשים פליליים, החוק מחייב את המבקר להעביר את "העניין" (סעיף 14ג') לידיעת היועץ המשפטי לממשלה. אמנם אין בחקיקה מניעה מהטלת אחריות אישית, אולם את העיקרון בנושא קבע מבקר המדינה הראשון, הד"ר זיגפריד מוזס, אשר במסמך פנימי של משרד מבקר המדינה משנת 1961 גרס ש"במידה שיש, במקרים בולטים, נקודת אחיזה להנחה, שעובד מסוים עשוי להיות אחראי לליקוי או לפגיעה, יש לדרוש את קביעת האחריות האישית על ידי הגוף המבוקר" (צוטט בטל 1962, עמ' 40). בהקשר זה חשוב להבדיל בין הטלת אחריות אישית לבין פרסום שמות המעורבים במחדלים השונים: אכן, העיקרון הלא-רשמי המחייב את המבקר לעסוק ב"גוף המבוקר" מונע באופן תאורטי הטלת אחריות אישית. עם זאת, כאשר דוחות המבקר כבר כוללים התייחסות לבעלי תפקידים כאלו או אחרים, על פניו ניתן לטעון שאין

הביקורת והתקשורת ככלבי השמירה של הדמוקרטיה - מבט השוואתי

מניעה לפרסום שמותיהם, לפחות לא על סמך עיקרון זה. גם כאן שונתה השנה מדיניות המשרד, באופן שיצריך בדיקה ומעקב בעתיד.

נוסף על היותה ביקורת שלאחר-מעשה ושאינה אישית - כפי שהיתה עד לאחרונה - הביקורת גם אינה אמורה לקבוע את הדרך לתיקון הליקויים. גם כאן ההנחה היא ש"אין למבקר המדינה סמכויות ביצוע או סמכויות שיפוט שיעניקו לו כוח לתת למנגנון הממשלתי הוראות מה לעשות או מאילו הוצאות להימנע" ולכן, מאחר שנותן ההוראה עשוי להידרש גם למעורבות אקטיבית בביצועה, "אין זה מן הראוי, שאחריות כזו תהיה בידי מוסד שהוא מחוץ למנגנון הממשלתי" (מוזס 1956, עמ' 12). הד"ר מוזס אף סבר כי האפשרות ליפות את כוחו של מבקר המדינה "לתת הוראות, כדי שיוכל למנוע הוצאות מסוימות או להבטיח את תיקון הליקויים... היתה מטילה על מבקר המדינה אחריות, שאינה מתישבת עם טובת המינהל ועם מעמדו של מבקר המדינה" (עמ' 12). יצוין, שעיקרון זה עוגן בעקיפין בתיקון מס' 33 לחוק מבקר המדינה. סעיף 21א' בחוק קובע שצוות ובראשו ראש הגוף המבוקר "ידון בדרכים לתיקון הליקויים, יקבל החלטות בדבר תיקונם וידווח על דיונו ועל החלטותיו", ובכך מבהיר המחוקק באופן מפורש שמבקר המדינה צריך למקד את משאביו בחשיפת הליקויים ולא במציאת דרכים לתיקונם.

על אף השינויים האחרונים שהונהגו במשרד מבקר המדינה, החוק היבש כשלעצמו אינו מספק קרקע מוצקה לחיזוק כוח האכיפה הנורמטיבי של המוסד. באופן פרדוקסלי הדגש הרב הניתן בחוק למעקב אחר תיקון הליקויים רק משקף את חולשתו של המבקר, מאחר שהצורך הגובר במעקב נובע מכך שהגופים המבוקרים אינם מתקנים ליקויים רבים המועלים על ידי הביקורת. לו נהנה המוסד מכוח אכיפה נורמטיבי גדול יותר, הרי שהליקויים היו מתוקנים גם ללא השקעת משאבים מיוחדים בכך. בהקשר זה נשאלת השאלה במה תלוי כוח אכיפה זה וכיצד ניתן להעצימו.

אין כל ספק, שתוכן הביקורת והלגיטימיות אשר לה היא זוכה עומדים בבסיס כוח האכיפה הנורמטיבי של המשרד. בהקשר זה ראוי לצטט מדבריו של נבנצאל, ש"כדי שנביחתם [של 'כלבי השמירה של הפרלמנט'] תרד חדרי-בטן... המבקר, בהיותו נטול סמכויות נוספות, תלוי לחלוטין בכך שלדבריו יהיו כוח שכנוע, סבירות וכוח מוסרי"

(1966/1990, עמ' 76). ניתן לקבוע לכן שלגיטימיות הביקורת אינה קשורה רק בתוכנה, אלא נשענת במידה רבה גם על שמירת הקודים האתיים והסטנדרטיים המקצועיים הבינלאומיים בעבודתה השוטפת של ביקורת המדינה. בהקשר זה, שיתוף הפעולה בין הביקורת לתקשורת - אסור שיוביל לטשטוש הגבולות וההבדלים בין השתיים. ואולם, מעבר לסוגיית הלגיטימיות החשובה בפני עצמה, נראה שכוח האכיפה הנורמטיבי נבנה במשולב על ידי המערכת המשפטית, הציבור, התקשורת והממשלה. כל אחד מהגורמים הללו תורם את חלקו לבניית העוצמה אשר אמורה לגרום לגופים המבוקרים לייחס חשיבות רבה יותר לדוחות הביקורת.

ההיבט המשפטי: ההלכה באשר ליישום דוחות המבקר המדינה נקבעה בבג"ץ צוקר נ' להט (766/87). השופט בייסקי דחה מכל וכל את טענת עיריית תל אביב לפיה התייחסות המבקר לנהליה הפסולים אינה מחייבת וקבע ש"מינהל תקין מחייב כי ביקורת מהותית של מבקר המדינה לגבי גוף הנתון לביקורתו לא תישאר אות מתה". בעקפין הציבה הפסיקה שלושה תנאים מצטברים כדי להחליט שפעולה של רשות בניגוד לדוח הביקורת לוקה באי-סבירות קיצונית: (1) סוג הליקוי שנתגלה הוא ליקוי מהותי הקשור לענייני טוהר המידות, (2) היחס שניתן לביקורת הוא בגדר התעלמות גסה מהליקויים שנתגלו, (3) מידת מחויבותה של הרשות למינהל תקין היא מלאה ואינה מוטלת בספק. למרות שהדבר לא הוגדר במפורש, נראה מהפסיקה שלצירוף שלושת המרכיבים יש המשקל הנדרש לצורך ביטול החלטה של גוף מבקר.

התייחסות למעמד המבקר יש גם בבג"ץ דודאי (384/71), שבו כתבו השופטים שניתן להניח בכלליות שמילתו של המבקר כנציב תלונות הציבור תכובד, שאם לא כן ייאלץ מי שמפר את עצותיו "להתמודד עם ההשלכות מול דעת הקהל הישראלית והכנסת". בבג"צ פנחסי התייחסו השופטים בחומרה רבה לניסיון לרמות את מבקר המדינה והגדירו זאת "מעשה של קלון" המחייב את פיטוריו של סגן שר (4267/93). בפרשת טרנר אמנם ביטל בג"ץ לראשונה חוות דעת של מבקרת המדינה, אך זאת בשל החלטתה שלא לאפשר לטרנר את "זכות הטיעון האחרונה" (4914/94). באופן בולט וראוי לציון נמנעו השופטים מלדון בעבודת המבקר לאחר קביעת השופט גולדברג ש"אין בית משפט זה יושב כערכאת ערעור על דוחות מבקר המדינה... התערבותו בכגון דא, הינה מחוץ לגדר הפיקוח השיפוטי". שנה לאחר מכן כתבה המבקרת והשופטת לשעבר מרים בן-פורת שהעובדה שלמוסד הביקורת אין כוח אכיפה, אין

הביקורת והתקשורת ככלבי השמירה של הדמוקרטיה - מבט השוואתי

משמעותה שאין לו כוח כלל, שהרי "זוהי חובתו של הגוף המבוקר ליישם את ההמלצות או לספק הסברים כבדי-משקל שיצדיקו החלטה אחרת" (Ben-Porat 1995, p. 61³).

ההיבט הציבורי: סקרים בנוגע לאמון הציבור במוסדות השלטון בישראל חושפים את כוחו הציבורי הרב של מוסד מבקר המדינה. ממחקר שנערך בשנת 1991 במדגם של כאלף אזרחים יהודיים, עלה שמוסד המבקר מקבל את אחוזי הלגיטימציה השניים בגובהם: 91.1% הגדירו אותו כתורם/תורם מאוד, רק 1.9% מצאו אותו מזיק/מזיק מאוד (ברזילי ואחרים 1994, עמ' 69). מסקר שנערך בשנת 2001 עלה שבממוצע מידת האמון במוסד מגיעה ל-64%, והוא שומר על מעמדו בצמרת רשימת מוסדות הציבור האמינים (ויגודה ויובל 2001). יתרה מכך, בעבר היו שהאמינו כי מבקר המדינה אף מחזיק בכוח להעלות ובעיקר להוריד ממשלות. כך הוביל דוח הביקורת הקשה על ממשלת הליכוד שפורסם בשנת 1992 את מפלגת העבודה לבחירות בססמה "מושחתים נמאסתם" (דורון 1996). המבקר בן-פורת ניצלה היטב את התחושה הרווחת בציבור ואמרה בראיון עיתונאי, "טוב שממשלה תחשוב ותדע שאם המינהל לא תקין, אז לא רק שהדבר באחריותה, אלא שזה עשוי להשפיע במידה זו או אחרת על המשך כהונתה" (נגב 1993: 6.8).

אין ספק שהעוצמה ממנה נהנה המבקר באותן שנים חיזקה בצורה משמעותית את עוצמתו של המשרד והיוותה נדבך נוסף בכוח האכיפה הנורמטיבי שלו. שרי הממשלה מצאו עצמם מחויבים לדאוג לתיקון הליקויים (או לכל הפחות להכריז על כך פומבית) - על מנת שלא יעמידו שוב למבחן אמת בקלפי את עוצמת תגובתו של הציבור הרחב. זוהי בדיוק הסכנה הטמונה בפגיעה בלגיטימיות הביקורת, באדישות הציבור ובחוסר האמון שלו במוסדות השלטון, שהרי בהנחה שהתרבות השלטונית קלוקלת, הגורם היחיד העשוי להשפיע על נבחר הציבור הוא החשש מתגובתו של הציבור הרחב

3 ראו:

"Even though the state comptroller does not have powers of enforcement great weight should be given to his findings and recommendations. Orderly public administration requires any governmental authority which does not implement the recommendations of the state comptroller, to provide weighty reasons to justify such behaviour".

בבחירות הבאות. כאשר אין חשש לפגיעה אלקטורלית, ייתכן שהנבחרים כלל לא ייראו את הטעם שבתיקון הליקויים. תהליך מעין זה עלול להשפיע גם על דרגים נמוכים יותר בפקידות הממשלתית ולהוביל לתגובת שרשרת שתפגע עוד יותר בכוח האכיפה הנורמטיבי של הביקורת.

ההיבט התקשורתי: יחסי הגומלין בין התקשורת ובין המבקר סוללים למעשה את כוחו הציבורי ומשפיעים מהותית על תפיסת מעמדו. מבקר המדינה השני, ד"ר י"א נבנצל, ראה בשני המוסדות "בני ברית" לפחות בחלק מהזמן, ייחס לתקשורת השפעה "כבירה" והסביר כי "יש לראות באמצעי התקשורת ההמונית השלמה רצויה, וכמעט חיונית, לאפקטיביות של הביקורת" (1975, עמ' 22-23). לביא כתבה כי "בלעדי התקשורת - השופר המוליך את הקול - נמצאת הביקורת חסרה" וטענה כי "נשקו" העיקרי, הכמעט יחיד, של מבקר המדינה הוא הפרסום... שהוא במידה רבה שיניה של הביקורת" (1999, עמ' 275, 293). פרידברג הסביר כי "הפרסום בא לענות על אחד העקרונות החשובים המעוגנים בפעולתה של הביקורת הציבורית... עקרון הפומביות, על פיו זכאי הציבור לדיווח מהימן ובלתי תלוי על ניצול אמצעיו, על המשאבים הציבוריים שנצברו ועל דרכי ניהולם של הגופים המבוקרים" (1988, עמ' 41). אין חולק לכן שהסיקור הרחב שלו זוכים דוחות המבקר עם פרסומם והקשר הקרוב בין התקשורת ובין הביקורת נובעים מערכת יחסים ייחודית בין שני המוסדות האמורים לפקח באופן רשמי ובאופן בלתי רשמי על מערכות השלטון.

ואולם מבלי לפגוע בחשיבות הסיקור התקשורתי, נראה שקשה ואולי אף בלתי אפשרי לכמת את משקלם הסגולי של הגורמים הבונים את כוח האכיפה הנורמטיבי של הביקורת. מוטב לכן להתייחס אליהם כמכלול ולהימנע מלהפוך כוח אחד ל"בלעדי". לפני הכתרת התקשורת כגורם המרכזי התורם לתיקון הליקויים, ראוי לבדוק מהם ההבדלים בין טיפול בביקורת שמתפרסמת ובין טיפול בביקורת אשר אין פרסום בצידה כמו זו הקשורה למערכת הביטחון. העובדה ששניים ממרכיבי כוח האכיפה הנורמטיבי (התקשורת והציבור) אינם משחקים תפקיד בביקורת אשר אינה מותרת לפרסום, אין משמעותה בהכרח שביקורת זו הופכת לחסרת השפעה לחלוטין. עדיף לכן לבחון בעין ביקורתית את תרומת התקשורת לכוחה הנורמטיבי של הביקורת, תוך הסתכלות גם על הצדדים הפחות חיוביים שבמערכת היחסים. כך למשל, הטורים הרבים הקובלים על אי תיקון הליקויים עלולים להשפיע לשלילה על הגופים

הביקורת והתקשורת ככלבי השמירה של הדמוקרטיה - מבט השוואתי

המבוקרים: אם אלה ילמדו מהתקשורת כי קיימת נורמה שלטונית להתעלם מממצאי הביקורת, ייתכן וגם הם יבחרו לעשות זאת ללא חשש.

ההיבט הממשלי: הממשלה עיגנה שוב ושוב נהלים המחייבים התייחסות רצינית ומעמיקה לדוחות מבקר המדינה. עיון בתקשייר ובהחלטות שהתקבלו במהלך השנים, מגלה שהכללים שהוגדרו היו ברורים וחד-משמעיים בכל הקשור לממצאי הביקורת. סביר גם שעצם קיומם של מנגנונים מסודרים לטיפול בממצאי הביקורת מונע מצב של "איש הישר בעיניו יעשה" ומחייב את הגוף המבוקר ואת עובדיו להעמיק בממצאי הביקורת ולתקן את הליקויים שאותרו. עם זאת, לא תמיד עולים הנהלים בקנה אחד עם התרבות השלטונית המתפתחת. אמנם, חשיבותם של ועדת השרים לביקורת המדינה, האגף לביקורת המדינה במשרד ראש הממשלה והצוותים הממונים במשרדים לטיפול בדוחות אינה מוטלת בספק, אך עם זאת, כאשר סגני שרים והשרים עצמם זוכים לביקורת חסרת תקדים בדוחות הביקורת, הרי שהנהלים והמנגנונים מאבדים מחשיבותם.

לאחר סקירת המרכיבים השונים הבונים את כוח האכיפה הנורמטיבי ניתן להסתכן ולהעריך באילו תחומים אירעו השינויים הגדולים ביותר בשנים האחרונות. אמנם מחקר זה אינו שואף לבדוק את השינוי מבחינה אמפירית, אך עם זאת לא תהיה זו יומרנות לטעון שבשנים האחרונות שילוב של ציבור אדיש ומנוכר יחסית בד בבד עם נורמות שלטוניות מתרופפות גרמו לפגיעה משמעותית בכוח האכיפה הנורמטיבי של המבקר.

התרבות השלטונית: חדשות לבקרים מתפרסמות ונחקרות באגפי החקירות במשטרה פרשות מביכות שבמרכזן עומדים אישי ציבור מכל הקשת הפוליטית. חלק מפרשות אלה הן פרשות פליליות לכל דבר, כדוגמת אלו שבהן היו מעורבים שר הפנים לשעבר, אריה דרעי, שהורשע בעבירות של לקיחת שוחד, קבלת דבר במרמה והפרת אמונים (דנ"פ 5567/00), ושר הביטחון לשעבר, יצחק מרדכי, שהורשע בעבירות של מעשים מגונים (דנ"פ 8539/02). פרשות אחרות קשורות לענייני אתיקה ומוסר ובסופן, למרות המהומה הציבורית, אין כל הרשעה משפטית. כך היה לדוגמה בענייניהם של ראש הממשלה, אריאל שרון, שפעל לקידום החלטה במינהל מקרקעי ישראל שלכאורה הייתה עשויה להביא לו רווח אישי (משרד מבקר המדינה 2003), שר המשפטים

לשעבר, צחי הנגבי, שהסתיר מידע משרי הממשלה בדיונים על מינויו של יועץ משפטי חדש לממשלה (בג"צ 2533/97), ויו"ר הסוכנות היהודית, שמחה דיניץ, שזוכה כי לא ידע שסכומים שהוציא בכרטיס האשראי הציבורי לא נוקו ממשכורתו הפרטית (ע"פ 4336/96). לכל אלה נוספות פרשות שחיתות מהעת האחרונה, שבמרכזן השר שלמה בניזרי, השר צחי הנגבי, סגנית השר נעמי בלומנטל וחבר הכנסת עמרי שרון. נראה שנוסף על השינוי לרעה שחל בתרבות השלטונית במדינת ישראל, השתרשה גם תופעה חמורה לא פחות של "אובדן הבושה": רבים מאלו המואשמים כי מעלו באמון הציבור נשארים במרכז הבמה הפוליטית, כאילו דבר לא קרה.

התנהגות הציבור: נראה כי הולכת ומתפתחת בישראל תופעה של ירידה ברמת האמון והעניין בנעשה במערכת הפוליטית. מסקרים דומים שנעשו בשנת 1995 ובשנת 2001 התברר שבפרק זמן זה צנח האמון בכנסת ישראל מ-41% ל-14%, האמון בממשלה צנח מ-40% ל-16%, והאמון במפלגות צנח מ-21% ל-11% בלבד (פרס ויער-יוכטמן 1998, בר אילן-ירושלמי 2001). בשנת 2002 טענו ערן ויגודה ופני יובל שבישראל יש "יכולת השפעה חלשה [מצד האזרח] על השלטון ועל מערכות המגזר הציבורי": כ-70% מהאזרחים לא האמינו שביכולתו של האזרח להשפיע השפעה ניכרת על המתרחש במדינה ובממשלה, וכ-60% לא הסכימו שניתן להגיע להישגים בדרך המקובלת של פנייה לאנשי ציבור (2002, עמ' 14). נתונים אלו עלולים בהחלט לתרום לאווירה של "אין דין ואין דין", שהרי שינוי של הציבור אינן נושכות כבעבר.

המצב הרצוי במדינה מתוקנת הוא שכאשר היושרה של נבחרי הציבור נשחקת, יעמוד הציבור על המשמר ויהווה כוח מרתיע. אולם במצב בו גם הבוחרים מעורבים ומאמינים פחות, הרי שהאיום האלקטורלי על נבחרי הציבור הולך וקטן. כאשר שני תהליכים אלה מזינים זה את זה, יוצאים מוסד הביקורת ומוסד התקשורת נפסדים. כוח ההשפעה שלהם הולך ונמוג.

מקורות הכוח של העיתונות החוקרת

בניגוד למוסד מבקר המדינה הפועל מכוח החוק, לתפקידה של העיתונות במדינת ישראל אין כל הגדרה רשמית. יתרה מכך, המחוקק אף טרם מצא לנכון לעדכן את פקודת העיתונות המנדטורית שהותקנה לפני כשישים שנה, אשר מטילה מגבלות

קשות על חופש העיתונות ועל חופש הביטוי. אכן, למעט מקרים בודדים ויוצאי דופן לא משתמשת הרשות המבצעת בסמכויות הניתנות לה בפקודה, ועם זאת, עצם העובדה שחוק זה עדיין בתוקף היא לעצמה בעלת חשיבות. על פי סעיף 17 בפקודה, כאשר יש למי שהוגדר אז כ"מזכיר הראשי" "טעם להאמין כי ידיעה המופיעה בעיתון מכילה האשמה עובדתית שאינה נכונה", הוא רשאי לדרוש מעורך העיתון "לפרסם בחינם את ההכחשה שהמזכיר יראה צורך בפרסומה משום טובת ענייני הציבור". על העורך לפרסם את ההכחשה בגיליון המופיע מיד לאחר קבלת ה"בקשה" אם ברצונו להימנע מעונש כספי בהתאם לסעיף 18. גם סעיף 19 מרחיק לכת ב"הגנה" על חופש העיתונות במדינת ישראל וקובע ששר הפנים רשאי להפסיק את פרסומו של עיתון "אם מתפרסם בעיתון דבר העשוי לדעתו לסכן את שלום הציבור" או "אם מפרסם עיתון ידיעות שקר או שמועות שקר שיש בהן, לדעת שר הפנים, כדי לעורר בהלה או ייאוש".

היה זה שמואל שניצר, לשעבר עורך "מעריב", שגרס כי "עיתונות המבוקרת על ידי השלטון מוכרחה להיחפז תוך זמן קצר למכשיר תעמולה בידיו" (1962, עמ' 133). מצב זה נמנע בראש ובראשונה הודות להתערבותם של בתי המשפט. בג"צ "קול העם" (73/53) אשר לאורו נבחנה ופורשה פקודת העיתונות היה אבן דרך לא רק למשפט הישראלי, אלא גם לחופש הביטוי במדינה בכלל. לראשונה בדקו שופטי בג"צ לא רק את שאלת הסמכות הרשמית שבידי הרשות המבצעת אלא גם את המידתיות שבהפעלת הסמכות. עם זאת, בעוד פסק הדין הסדיר חלק ממערכת היחסים שבין העיתונות לשלטון, אין בו הגדרה כלשהי למקצוע העיתונות, ובכלל זה לעיתונות החוקרת. נראה לכן שהדיון היסודי והמעמיק ביותר שהתקיים בנושא עד כה היה במסגרת הוועדה הציבורית לחוקי העיתונות בראשות השופט חיים צדוק. בדוח הסיכום של הוועדה הוגדרו ארבעה תפקידים לעיתונות בחברה דמוקרטית: מימוש זכות הציבור לדעת, מימוש חופש הביטוי, מתן שירותים בתחומי הפרשנות ומתן שירותים בתחומי הביקורת.

התפקיד הרביעי מתייחס למעשה לעיתונות החוקרת (Investigative Journalism). בבואה לתאר סוג זה של עיתונות כתבה הוועדה כי "במקרים רבים, תכליתו של הפרסום חורגת מהבאת מידע אל הקורא. תחקיר עיתונאי, לדוגמא, יכול לחשוף באופן מקצועי ואחראי עובדות שיש בהן לפחות לכאורה, כדי להטיל סימן שאלה על תקינות הפעולות של אדם בעל תפקיד משמעותי או של גוף בעל כוח ציבורי רב... במקרים כאלה, הפרסום עשוי להניע תהליך של הפקת לקחים... וכך, משמשת

העיתונות החופשית בתפקיד אחד מן המנגנונים של הביקורת החברתית... (מדינת ישראל 1997, עמ' 7-8). הגדרה זו מחברת למעשה בין מוסד התקשורת לבין מוסד הביקורת: בעוד הראשון הוא מנגנון ביקורת שאינו רשמי אשר "מביא לציבור תועלת רבה ומובהקת", השני הוא המנגנון הפורמלי אשר ממומן מכספי ציבור על מנת להביא אותה תועלת ממש.

עם זאת, בעוד הביקורת פועלת לאור גבולות ועקרונות ברורים, לעיתונות יש ככלל מרחב פעולה רחב יותר, המוגבל בעיקר על ידי חוק איסור לשון הרע (התשכ"ה - 1965) וחוק הגנת הפרטיות (התשמ"א - 1981). לשני אלה מצטרף תקנון האתיקה המקצועית של העיתונות (1996), שהוא דוגמה לרגולציה עצמית של כלי התקשורת המסכלת לעתים ניסיונות ממשלתיים לשלוט בתוכן המשודר (O'Malley & Soley 2000). ניתן להצביע על הבדלים רבים נוספים בין שני המוסדות הן באשר למקצועיות ולהכשרת כוח האדם המועסק בהם, הן לגבי דרכי העבודה הנהוגות, הן לגבי התרבות הארגונית הנהוגה והן לגבי תפיסת הגורמים המקצועיים את תפקידם ואת מטרותם. ואולם מחקר זה מתמקד ביכולת ההשפעה של שני המוסדות, ולא בהבדלים המבניים הקיימים ביניהם.

תאורטית, ניתן לחלק את תהליך עבודתם של אמצעי התקשורת לשני שלבים: השלב הראשון מסתיים עם שידור הידיעה או הפצתה לציבור הרחב, ואילו השלב השני מתחיל בפרסום הידיעה ומסתיים בהשפעות הפרסום על ציבור הקוראים, ביניהם אזרחים מן השורה, עובדי ציבור ופוליטיקאים. עד פרסום הידיעה יש בכוחה של שורה של גורמים פנימיים כדי להשפיע עליה ואף למנוע את הפצתה, אך מהרגע שבו יצאה לאוויר העולם ועלתה על "סדר היום הציבורי" גורלה נתון בידי גורמים חיצוניים. במקרה של תחקיר עיתונאי החושף ליקויים בפעילות השלטון, נמצא הגורם המפרסם במצב דומה לזה של משרד המבקר: יהיו אלה גורמים חיצוניים אשר יקבעו, בסופו של דבר, אם יתוקן הליקוי וכיצד.

השלב הראשון עוסק כאמור בתהליכים הפנימיים אשר אינם חשופים לעין הציבור. עובדתית, רוב אמצעי התקשורת בישראל ובעולם מנוהלים על ידי אנשי עסקים פרטיים המחזיקים בכוח לקבוע אלו סוגי מידע יעברו את המסננת ויגיעו אל נחלת הכלל. בשנים האחרונות הולכים וגוברים הקולות הקוראים לאמץ גישה שונה, אשר לפיה על העיתונות מוטלת חובה ציבורית למרות היותה רכוש פרטי, ולכן יש להחיל עליה את כללי הדואליות הנורמטיבית. זו עמדתו של נשיא בית המשפט העליון אהרון

הביקורת והתקשורת ככלבי השמירה של הדמוקרטיה - מבט השוואתי

ברק, המסביר שהעיתונות אינה ככל דובר פרטי בפנינת הרחוב אלא היא משמשת במה לשיח ציבורי ולכן עליה להיות נאמנה גם לציבור. חובת נאמנות זו "נועדה למנוע צנזורה פנימית בלתי ראויה... למנוע השתלטות מעטים על הבמה הציבורית... [ו]להטיל מגבלות על כוח, הפעם כוח פרטי ולא כוח שלטוני" (1996, עמ' 246). דוגמה למשמעות המעשית של דיון תאורטי זה סיפק הפרשן משה נגבי אשר פוטר מהעיתון "מעריב" לאחר שלדבריו, התעקש "למצות במלואו את חופש הביטוי המוחלט שהובטח [לו] בהסכם העסקתו, בין השאר בכתיבת טורים התומכים במיציא הדיון הפלילי עם מושחתי צמרת, ובסירוב להצטרף למסע דה-לגיטימציה נגד המופקדים על מיציא זה" (נגבי 2001).

לפער בין מיתוס חופש הביטוי לבין המציאות שבה בעלי המאה הם בעלי הכוח לקבוע מה ייראה ומי יישמע השלכות מהותיות גם על כוחה ועל דרכי פעולתה של העיתונות החוקרת. מבלי להיכנס לשאלה אם "חובת הנאמנות" לציבור טומנת בחובה גם "מתן שירותים בתחומי הביקורת", בהתאם להגדרת ועדת צדוק, אין ספק ש"כלבי שמירה" לא צומחים יש מאין. ישנן דרכים רבות המאפשרות לבעלי עיתון להימנע מלהגיע למצב בו יש לרסן אותם לאחר מעשה. יהיה זה פשוט יותר, לדוגמה, להימנע מלהעסיק עיתונאים חוקרים מלכתחילה, להערים קשיים שאינם משפטיים על פרסום תחקירים, להעלים עין מתרבות עיתונאית המקדשת סיקור פסיבי על פני הטלת ספק ולהשלים בשתיקה עם משבר האמון שנוצר בין עיתונאים לבין מקורותיהם. ככלל, מצב שבו דובר מתוחכם ובקיא יותר מהעיתונאי העובד מולו טומן בחובו סכנה מוחשית לאיכותה ולקיומה של אותה "ביקורת ציבורית" (לא פחות, אגב, ממצב בו בוחר עיתונאי למתוח ביקורת כדרך הרגל, מבלי להעמיק בפרטים המצויים בפניו). לא ניתן להימנע מהמחשבה שתנאי ההעסקה הירודים של מרבית העיתונאים מעודדים מצבים שכאלה ומעבירים את מרכז הכוח מהממסד התקשורתי אל תעשיית יחסי הציבור והדוברות. סכנה דומה נוצרת כאמור כאשר מקורות חוששים מהעברת מידע חיוני על שחיתות בשירות המדינה ונמנעים מכך. דבריו של Foot שלפיהם זו הסיבה המרכזית ל"מותה האיטי" של העיתונות החוקרת ראויים לציון ולעיון.

במקביל למכשולים עד לפרסום ידיעה, עולה שאלת כוח ההשפעה של העיתונות לאחר הפרסום. כספי הבחין בין שלוש גישות שונות לחקר השפעות התקשורת שהתפתחו במאה העשרים (1995). מסורת ההשפעות החזקות הייתה הדומיננטית בתחילת המאה, אז ראו החוקרים בתקשורת גורם כל יכול שעוצמתו כמעט בלתי מוגבלת והאמינו בקיומה של השפעה מהירה, ישירה ואחידה על כל הפרטים הנחשפים.

מסורת ההשפעות המוגבלות התגבשה בארה"ב בשלהי שנות הארבעים ושללה את עקרון אחידות ההשפעה של אמצעי התקשורת. אחד המחקרים שביססו את הגישה נעשה על ידי Lazarsfeld, Berelson and Gaudet ומצא שלא רק אמצעי תקשורת ההמונים השפיעו על הבוחרים, אלא גם קשרים בין-אישיים שונים. הגילוי שאחוז יותר גדול מהמתלבטים נחשף לשיחות עם "מובילי דעת קהל" ולא עם דיווחי תקשורת, הוליד את תאוריית "הזרימה הדו-שלבית" (1948, pp. 151-152).

בשנות השבעים החלה להתפתח מסורת המחקר השלישית, ששבה וייחסה עוצמה רבה לאמצעי התקשורת אך במובנים שונים מבעבר. החוקרים בדקו כיצד משפיעה התקשורת על ערכיה של החברה המודרנית, על הנושאים המעסיקים אותה ועל הדרך שבה היא מתפתחת. אחת מהאסכולות המובילות שהתפתחו במסגרת זו היא אסכולת סדר היום הציבורי. החוקר המזוהה ביותר עם האסכולה הוא Bernard Cohen מאוניברסיטת פרינסטון, אשר בדק את הקשר שבין העיתונות לבין ניהול מדיניות החוץ של ארצות הברית. אחת המסקנות שלו היא שהציבור הרחב מכיר את המדינות שעל הגלובוס לא על פי גודלן, אלא על פי מידת הסיקור שלהן בתקשורת, כך שלמעשה המפה הפוליטית העולמית מצויירת על ידי העיתונאים והעורכים ולא על ידי הקרטוגרף. מסקנתו הייתה, כי ברור שהעיתונות היא "יותר מאשר ספק מידע ודעה. ברוב הזמן היא אמנם אינה מצליחה לומר לאנשים **מה לחשוב**, אך היא מצליחה באופן מדהים להכתיב לקוראיה **על מה לחשוב**" (1963, p. 13)⁴. על בסיס הממצאים התפצל המחקר בנושא לשני כיוונים: האחד התמקד בהשפעת התקשורת על סדר היום הפוליטי ועסק ישירות במקבלי ההחלטות, והאחר התמקד בהשפעה על סדר היום הציבורי, ודרכו באופן עקיף - על הפוליטיקאים.

כך למשל McCombs & Shaw פרסמו בשנת 1972 את המחקר המשמעותי הראשון שבדק את ההשפעה על סדר היום הציבורי. הם מצאו מתאם גבוה בין הסוגיות שאותן ציינו כמאה בוחרים מתלבטים אמריקאנים כסוגיות המרכזיות במערכת הבחירות לנשיאות בשנת 1968 ובין הסוגיות שזכו להבלטה באמצעי התקשורת שאליהם נחשפו (p. 181). בישראל הוכיחו שני מחקרים את השפעת התקשורת על הפוליטיקאים.

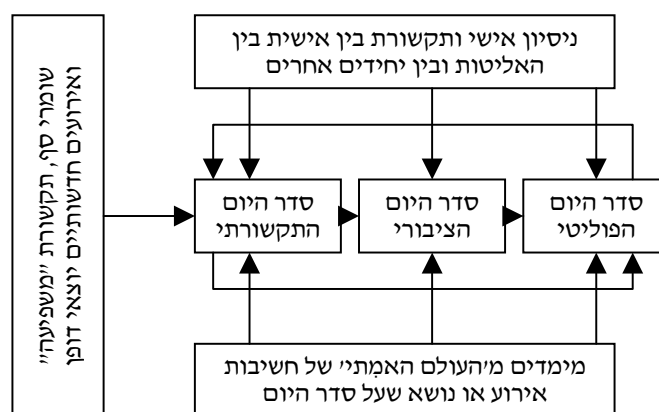
4 ראו:

"The press is significantly more than a purveyor of information and opinions. It may not be successful much of the time in telling people **what to think**, but it is stunningly successful in telling its readers **what to think about**".

הביקורת והתקשורת ככלבי השמירה של הדמוקרטיה - מבט השוואתי

כספי מצא עלייה חדה בהיקף ההסתמכות של שאילות בכנסת על פרסומים תקשורתיים: אם בכנסת הראשונה שיעור זה הגיע ל-8%, הרי שבכנסת השביעית למעלה ממחצית מהשאילות הוגשו בעקבות דיווחים עיתונאיים (1981). קדמן השווה את הסיקור התקשורתי בתתי-נושאים הקשורים לרווחה (כדוגמת ערי פיתוח, עוני וטיפול בעבריינים) לעיסוק הפוליטי בהם בכנסת ישראל ומצא כי "קיים מתאם גבוה מאוד בין השניים" (1987, עמ' 39).

מבדיקה השוואתית שערכו Rogers & Dearing התברר שמשנת 1963, המחקר האמפירי שהתמקד בהשפעה הישירה על הדרג הפוליטי הוביל לכחמישים פרסומים לעומת כמאה מחקרים שבדקו לעומק את השפעת התקשורת על סדר היום הציבורי (1987, p. 561-563). את שורת המחקרים שנעשו, ניסו לסכם באמצעות תרשים המקשר בין שלושה סדרי יום שונים - זה של התקשורת, זה של הציבור וזה של המערכת הפוליטית. כך, הגדירו החוקרים את הדפוסים העיקריים של השפעות הגומלין, כפי שבאו לידי ביטוי במחקר המדעי:



תרשים 1: מודל תהליך קביעת סדר היום שפיתחו Rogers & Dearing (1987, עמ' 557).

אולם תאוריות סדר היום עוסקות בהיבט מסוים של השפעת אמצעי התקשורת. הטענה שעליה מתבסס מחקר זה היא שכאשר הציבור "נעלם מהמשחק", והפוליטיקאים מרשים לעצמם שלא לעמוד מאחורי הבטחותיהם, הרי שהעלאת נושא

על סדר היום - אין משמעותה השפעה אמיתית על הנעשה בשטח. ייתכן מאוד שבדיקת התבטאויות פומביות של חברי הכנסת תראה שהתקשורת משפיעה על סדר היום הפוליטי והציבורי. עם זאת, אין כל ערובה שהפרסום התקשורתי גורם לנבחרים ולעובדי הציבור לתקן את הליקויים שנתגלו בפעילותם. כמו הביקורת גם התקשורת מאבדת מכוח השפעתה כאשר הציבור נהיה אדיש וחסר אמון, והנורמות השלטוניות הולכות ומידרדרות. במצב כזה קביעת סדר היום הציבורי והפוליטי עלולה להתגלות ככלי בעל השפעה מוגבלת ביותר.

ראוי לתת תשומת לב מיוחדת לתפקידו הכפול של הציבור בתהליך. מצד אחד, הוא הגורם שאותו מזינות התקשורת והביקורת במידע על אודות פעילות הפוליטיקאים. מן הצד האחר, הוא הגורם האמור להרתיע את הפוליטיקאים וכך לחזק את כוחם של "כלבי השמירה". על מנת שההרתעה אכן תושג, חייבים מוסדות הביקורת לשמר את אמון הציבור. ואולם, לעומת האמון הרב שלו זוכה מבקר המדינה בציבור, מידת האמון בתקשורת נמוכה במיוחד. כבר בשנת 1991 אמר אחד מכל חמישה ישראלים שהתקשורת "מזיקה מאוד" לאינטרס הלאומי (ברזילי, סגל ויער-יוכטמן 1994, עמ' 69). בשנת 2003 הסכימו פחות ממחצית מהישראלים לומר שהם סומכים על אמצעי התקשורת (אריאן ואחרים 2003, עמ' 21). במצב בו התקשורת זוכה לאמון נמוך מאוד מצד צרכניה, הרי שלא רק האדישות מצמצמת את כוח הפרסום ואת כוח ההרתעה, אלא גם הספקנות באשר למידע המדווח.

מחקרים רבים בעולם ניסו לאפיין את הסיבות לירידת האמון בתקשורת. Falls (הסביר כי הציבור האמריקאי בז לתקשורת, מאחר שרבים סבורים שהיא מתנשאת, יהירה, צינית ורודפת שערוריות, ומאמינים ש"הרווח בחוסר המידע גדול מהנזק שבחשיפה לתקשורת" (1996, pp. 3-4)⁵. העיתונאים, לדעתו, הם שגרמו לכך: מרוב ניסיונם להיות נטרליים - הם מתנערים מאחריות, מרוב ניסיונם להיות פופולריים - הם משלבים זונות ופוליטיקאים בתוכניות אירוח, ומרוב ניסיונם להיות

5 ראו:

"Evidently many people feel that these losses represent a smaller sacrifice than being exposed to what the news offers"... "Americans have never been truly fond of their press. Through the last decade, however, their disdain for the media establishment has reached new levels".

הביקורת והתקשורת ככלבי השמירה של הדמוקרטיה - מבט השוואתי

אינטליגנטיים - הם מתעלמים מהשאלות המטרידות את האזרח הקטן. Mindich האשים בהידרדרות האמון את מה שכינה "הסגידה לאובייקטיביות" אשר אותה השווה ל"עגל הזהב" של העיתונות האמריקאנית (1998). Christian Amanpour, כתבת ה-CNN, קראה אף להגדרה מחדש של "אובייקטיביות" בעיתונות כ"מתן שימוע הוגן לכל הצדדים, אך לא הבטחה לטיפול הוגן" (1996). Entman הדגיש את רמתם הנמוכה של העיתונאים ואת התחרות העזה ביניהם המביאה לא אחת להתעלמות מכוונת מסיפורים שחשפו היריבים, וגורמת לציבור להסיק את המסקנות הנדרשות ממעקב אחר יחסם של העיתונאים אל עצמם (1989). כך או כך אין ספק שמערכת היחסים הרעועה בין הציבור לתקשורת לא מוסיפה לכוח השפעתה של העיתונות החוקרת וליכולתה להביא לשינוי מציאות.

המחקר

הסקירה התיאורטית עסקה במצבם הרגיש של הביקורת והתקשורת אל מול התהליכים החיצוניים, שאינם תורמים, בלשון המעטה, לכוח ההשפעה של המוסדות. היום אין כל ערובה לכך שהליקויים הנחשפים אכן מתוקנים על ידי הדרג המבצע, ואין אף כל מעקב שיטתי המאפשר תהליך הסקת מסקנות מסודר בנושא. המחקר האמפירי המוצג כאן מנסה להיכנס לחלל זה ולבדוק מה נותר לאחר כתיבת דוח הביקורת או פרסום הכתבה העיתונאית. מטרתו, לבדוק "מהם ההבדלים האיכותיים והכמותיים בתוצאות פעילותם של העיתונות החוקרת ושל ביקורת המדינה בסוגיות בעלת השפעה מהותית על טווח גדול יחסית של אוכלוסייה". ההשערה היתה ששיעור תיקון הליקויים הכולל לא יעלה על 30%, ואמצעי התקשורת יתגלו כיותר אפקטיביים ויביאו לתיקון הליקויים בפרק זמן יותר קצר.

לצורך הבדיקה נסקרו דוחות מבקר המדינה ועיתוני סוף השבוע הפופולריים "7 ימים" ו"סופשבוע" אשר פורסמו בין השנים 1990 ל-2002. בסופו של דבר, נבחרו 22 פרשות שונות, 10 מהן נחשפו על ידי ביקורת המדינה ו-12 על ידי העיתונות החוקרת⁶. לצורך

6 יש לציין כי דרך בחירת הפרשות עשויה הייתה להביא להטיה בתוצאות המחקר, מאחר שבאופן טבעי, פרק הזמן שעמד לרשות הגופים המבצעים לצורך תיקון הליקויים היה נמוך יותר בפרשות שנחשפו מאוחר יותר. כתוצאה מכך, בהשוואה בין תוצאות הטיפול

הבחירה הוגדרו ארבעה קריטריונים מצטברים : (א) על הדיווח להיות משמעותי ובעל משקל, (ב) עליו לחשוף ליקויים הפוגעים או שסביר להניח שהם עלולים לפגוע באופן פיזי בציבור, (ג) הפגיעה, אם וכאשר תיגרם, תהיה במספר גדול יחסית של תושבים ו- (ד) התערבות שלטונית יכולה היתה לצמצם את ממדי הסיכון או הפגיעה. למעשה, הגדרות אלה פסלו התייחסות לפרשות שחיתות שלטונית והותירו בעיקר עניינים וליקויים מהותיים העלולים לסכן חיי אדם שהשלטון יכול לתקנם. ההנחה היא שדווקא עניינים כגון אלה מחייבים טיפול רציני ומעמיק של עובדי הציבור ונבחרי, שהרי לשם כך בדיוק נועדו. יש לציין כי המדגם כולל את הפרשות שאותרו במהלך קריאת העיתונים והדוחות אשר התאימו בצורה הטובה ביותר לקריטריונים שהוגדרו.

לאחר הבחירה הוגדרו בכל אחת מהפרשות הליקויים שנחשפו, באופן ובנוסח אשר אפשר מעקב אחר תיקונם. עבור כל ליקוי, הוגדרו גם הגורמים הממשלתיים האחראים לו, ואליהם הועברה פנייה רשמית לקבלת מידע. כך, למשל, בדוח הביקורת על איכות מי השתייה בישראל הוגדר אחד הליקויים "אי-היערכות של נציבות המים" לאספקת מים ממקורות חלופיים, אם וכאשר ייווצר מחסור באספקת מי השתייה בשל רמת זיהום גבוהה בקידוחי המים (משרד מבקר המדינה 1994, עמ' 281-301). בדיווח העיתונאי על הליקויים בהליכי רישוי הנשק בישראל הוגדר אחד הליקויים "אי-הצלחה של משרד הפנים והמשטרה לאכוף את הוראות החוק באשר למטווחי רענון על מחזיקי הנשק בישראל" (רינגל-הופמן 1995: 4.8). בסיכומי של דבר הובילו 22 הפרשות להגדרתם של כתשעים ליקויים. בכל תחקיר עיתונאי נמצאו בממוצע 2.17 ליקויים, לעומת 6.3 ליקויים בממוצע שחשף מבקר המדינה.

מטרת המחקר הייתה לקודד את המציאות המורכבת לפי שני משתנים עיקריים. המשתנה האחד ייצג את מידת תיקון הליקוי וכלל ארבעה ערכים שונים : "אי-עשייה מוחלטת", "הנושא בטיפול", "הנושא על סף פתרון" ו"תיקון מנהלי או חקיקתי". המשתנה השני שהוגדר הוא פרק הזמן שעבר ממועד החשיפה ועד לתיקון, בהנחה

בפרשה אשר נחשפה בשנת 1990 ובין תוצאות הטיפול בפרשה אשר נחשפה בשנת 2000, ניתן לרשויות זמן רב יותר לטפל במקרה הראשון באופן המגדיל את הסיכוי לתיקונו. עם זאת, מאחר שהתפלגות השנים בפרשות שנבחרו היתה אקראית, הרי שהחשש להטיה מהותית של התוצאות צומצם.

הביקורת והתקשורת ככלבי השמירה של הדמוקרטיה - מבט השוואתי

שהליקויי אכן תוקן⁷. איסוף הנתונים לצורך הגדרת המשתנים נעשה בכמה דרכים, ביניהן פניות ישירות לגופים הציבוריים השונים ובכלל זה פניות המתבססות על חוק חופש המידע לגופים שסירבו לשתף פעולה מרצונם; סקירת דוחות המעקב של משרד מבקר המדינה ושל משרד ראש הממשלה; עיון בפרוטוקולים של וועדות הכנסת, ובעיקר של הוועדה לענייני ביקורת המדינה; ובדיקת דוחות שפרסמה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. לעתים הגורמים הממשלתיים שהוגדרו במחקר כבעלי אחריות לתיקון הליקוי מסרו שהדבר אינו בתחום אחריותם, אולם אף על פי כן בסופו של דבר כמעט בכל המקרים הושג המידע המתאים שאפשר הערכה באשר למידת התיקון.

אין כל ספק שהניסיון להפוך מציאות מורכבת למספרים יבשים אינו מדע מדויק ולכן אף עלול לעורר ביקורת והתנגדות. בעוד במקרים רבים לא הייתה כל מחלוקת בעניין הגדרת מצב הטיפול בליקוי, במקרים אחרים קשה היה להגדיר את המצב במספרים. עם התקדמות המחקר נוצרה גם התחושה שבמגזר הציבורי בישראל אין משמעות מעשית להגדרה "על סף תיקון", שהרי במקרים רבים מצב כזה עלול לטמון בחובו גל נוסף של ויכוחים ארוכים ומתישים. בעיה זו נפתרה בחלקה על ידי קידודו מחדש של המשתנה לשלושה ערכים. עם זאת, ככלל, נראה שעל אף הקשיים המתודולוגיים תמונת המצב שמצטיירת בעקבות המחקר אינה שונה באופן מהותי מהמציאות.

מפאת קוצר המקום יובאו להלן דוגמאות לליקויים מכמה פרשות בולטות אשר נותחו בעבודה. יצוין שהסקירה אינה כוללת את הסיבות לאי-תיקון הליקוי, הנעות בדרך כלל מהתעלמות מוחלטת למצוקה כספית. זאת, בעיקר בשל העובדה שמטרת המחקר היא לאתר אילו ליקויים תוקנו, ולא להסביר מדוע נכשלו המשרדים בטיפול בליקויים שלא-תוקנו.

7 מאחר ובסופו של דבר רק 44% מהליקויים שהוגדרו נפתרו (ללא קשר לגורם החושף אותם), הרי שבלמעלה ממחצית מהליקויים לא ניתן היה להגדיר את פרק הזמן עד לתיקון הליקוי.

פרשות נבחרות

דוחות מבקר המדינה בנושא היערכות הממשלה לרעידת אדמה הן דוגמה מצוינת למסמכים אשר סביר שיונחו במלואם על שולחן ועדת החקירה שתקום לאחר אסון (1991, עמ' 136-150; 1994, עמ' 187-191; 2001, עמ' 245-286). מסיכום הממצאים עולה שבמשך למעלה מעשר שנים נכשלו ממשלות ישראל ביישום החלטות שהן עצמן קיבלו במטרה להיערך לכך. כך לדוגמה נכון לשנת 2004 טרם הוכנו הנהלים המתאימים לאכיפת התקן הישראלי לבנייה עמידה ברעידות אדמה, ואין כל חובה למינוי מהנדס בודק המתמחה בנושא שיבדוק תוכניות בנייה חדשות. אחריות לאישור החישובים שמגישים המתכננים מוטלת הלכה למעשה על פקידי עירייה. הדרישה ממשד הפנים להכין רשימה של מתקנים רגישים אשר יש סכנה שייפגעו מרעידת אדמה לא נענתה (לעומת זאת, נאות המשרד להכין רשימה בת עמוד אחד הכוללת סוגים של מתקנים רגישים...). משרד השיכון נדרש להכין תכנית לשיפוץ מבני מגורים קיימים שאת חלקם הוא עצמו בנה בעבר באזורים מועדים בעלי מקדם ססמי גבוה (אולם גם במקרה זה המשרד הפגין יצירתיות יתר, ובמקום לשפץ את המבנים בחר לערוך סקר על מידת מסוכנותם...). הצעה לתת תמריצים לבעלי הבתים ולהגדיל את אחוזי הבנייה בהם במטרה לטפל במבני העמודים המסוכנים כלל לא זכתה להתייחסות רצינית. למרבה המבוכה, מרשימת הגופים שהתעלמו מהחלטות הממשלה לא נעדרו משרד האוצר, אשר לא עשה סקר עלות / תועלת לבדיקת ההשקעה האופטימלית בהיערכות, ואף משרד המשפטים אשר לא החליט אם יש צורך לשנות את החקיקה הקיימת באשר לפיצויי נזיקין במצב של רעידת אדמה.

דוח ביקורת נוסף אשר נדגם בעבודה מתמקד בביקוח הממשלתי על השימוש בחומרים רדיואקטיביים שבהם נעשה שימוש לצורך בדיקות רפואיות (1991, עמ' 201-208; 2001, עמ' 442-453). יש לציין שמדובר בחומרים מסרטנים המוזרקים לגופם של נבדקים. שימוש לא נכון בהם יכול לקצר את זמן הבדיקה אך גם לפגוע בחיי אדם. עובדתית, בשנת 2003, כשלוש עשרה שנים ממועד הביקורת הראשונה בעניין, טרם אושרה מדיניות ברורה ואחידה למתן היתרים לעיסוק בחומרים רדיואקטיביים, כך שלא היו כלל דרישות מחברות שביקשו לבצע בדיקות שכאלה. נהלים באשר לרמת המקצועית של הממונים על בטיחות הקרינה פורסמו רק בשנת 2000 אולם רמת האכיפה של ההנחיות אפסית או שאין אכיפה כלל. במקביל, ניגוד העניינים הבסיסי

הביקורת והתקשורת ככלבי השמירה של הדמוקרטיה - מבט השוואתי

שבפעילות המרכז למחקר גרעיני, אשר מצד אחד מוכר את החומרים המסוכנים ומיעץ למכונים תמורת שכר, ומצד אחר, אמור לפקח על פעילותם מטעם המדינה - נותר כשהיה. בשל ויכוח בין ועדי עובדים טרם הוגדרו התנאים שבהם רופא מומחה בקרדיולוגיה יכול לעסוק ברפואה גרעינית, כך שקרדיולוגים אשר מעולם לא עברו הכשרה בתחום, עשו בדיקות במטופלים בניגוד לחוזר רשמי שפורסם על ידי משרד הבריאות. נכון לשנת 2003 לא היה גם כל פיקוח ממשלתי על מינון החומר הרדיואקטיבי המוזרק לנבדקים במכונים במטרה למנוע חשיפת יתר של נבדקים לקרינה. ההערכות הבלתי-רשמיות במשרד הבריאות הן שכ - 90% מהקרדיולוגים אשר מבחינה חוקית נאסר עליהם לבצע את הבדיקות, עושים זאת בשיטה לא נכונה שהוגדרה כ"שונה מאוד" מהפרקטיקה המקובלת. יצוין שלאחר דוח הביקורת השני שפורסם בשנת 2001, הורגש שיפור משמעותי ברמת הטיפול בנושא, אולם ליקויים רבים טרם תוקנו והחולים כלל לא מודעים לנזק העלול להיגרם להם.

מבין הפרשות אשר נחשפו מעל דפי העיתונות, בלט התחקיר אשר פורסם בעיתון "ידיעות אחרונות" תחת הכותרת "במרחק מיכלית אחת מהאסון הבא" (רותם 24.10.1997). כתב העיתון מצא ששני פנסיונרים מתנדבים הם שאמורים לאכוף את תקנות הבטיחות של משרד התחבורה על כל אלפי נהגי המשאיות המובילות חומרים מסוכנים. התהפכות משאית כזו באזורים מסוימים עלולה בקלות להביא לאסון קטלני. למרות טענות על אי דיוקים בכתבה, הרי שרק בשנת 2003, שש שנים לאחר פרסומה, הוקצבו שישה תקנים רשמיים לפקחים שיאכפו את תקנות הבטיחות על בעלי משאיות אלה. עם זאת, עדיין אין כל מדיניות ברורה של משרדי הממשלה לעידוד הובלת חומרים מסוכנים ברכבת כדי למנוע את הסיכון הטמון בהובלת חומרים מסוכנים בכבישים. אין כל הטבות למפעלים המעוניינים לעשות זאת ולא נעשתה כל בדיקת עלות / תועלת לבדיקת כדאיות הנושא.

פרשה נוספת שנדגמה התבססה על תחקיר עיתון "מעריב" שנשא את הכותרת "פרשת החלב האסור" (פישר 1.9.1995). על פי הדיווח, חברת תנובה החדירה בחשאי סיליקון תעשייתי החשוד כמסרטן לתוך מליוני ליטרים של חלב עמיד במטרה להסיר פגם בתהליך האריזה של החלב. אמנם, הליקוי המרכזי שנחשף בכתבה עסק בחברת תנובה שאינה ממשלתית ואינה עומדת לביקורת, אולם לא ניתן להתעלם מהעובדה שמשרד הבריאות האמור לפקח על המזון הנמכר בחנויות לא איתר את הימצאות הסיליקון

בחלב ואת אי-ההתאמה בין ההרכב התזונתי המוצהר לזה הקיים בפועל. למרות זאת, מאז הפרסום, לא עשו במשרד הבריאות דבר כדי למנוע ליקויים כגון אלה בעתיד. הטיעון שבו נעשה שימוש, אשר לפיו מדובר בבדיקות יקרות, אינו עומד במקרה זה במבחן המציאות, שהרי יכול המשרד לחייב את החברות המסחריות לממן בדיקות חיצוניות כאלה אחת לתקופה. למרבה הצער, כמה חודשים לאחר פרסום עבודת המחקר המקורית הגשים את עצמו החשש שהובע בה מקיומה של פרשה נוספת, חמורה יותר. לא יהיה זה בלתי סביר לטעון כי בדיקות מקיפות הנעשות בהוראת משרד הבריאות עשויות היו לגלות כי חברת "רמדיה" משווקת מוצר שהרכבו התזונתי שונה מזה שהוכרז. תוצאותיה הטרגיות של הפרשה, שמקורה כפי הנראה בפגם שנפל בהליכי הייצור, דווחו בהרחבה בתקשורת.

מאז פרסום המחקר, ארעו התפתחויות הקשורות לשני נושאים נוספים שדווחו בו. האחד, פורסם לפני כארבע-עשרה שנים בעיתון "מעריב" - והוא אי-תכנון של פעילות משטרת התנועה, אשר ממקדת מאמצים רבים בעברות מהירות למרות שמסקלן בגרימת תאונות הדרכים שולי יחסית (חן ויוחאי 21.8.1992). יצוין, כי הנושא נכלל גם בדו"ח מבקר המדינה לשנת 1993. ואכן, "הארץ" דיווח על שינוי מדיניות של משטרת התנועה לאחר שאחד מראשי היחידה הודה ש"האכיפה היום לא ממוקדת ולא תואמת את הצרכים" (רטנר 4.2.2005). הליקוי השני מתקשר לסיפורו של הפסיכולוג אלי פלח מרמת השרון, אשר פורסם לראשונה ב"ידיעות אחרונות" וחשף את העדר החקיקה בעניין פסיכולוגים המנצלים מינית את מטופליהם (קמפנר & גילת 13.11.1992). מתברר, שעד שנת 2003 הליכי החקיקה בנושא טרם הושלמו, דבר שככל הנראה אפשר לפלח להיעצר פעם נוספת בחשד לביצוע מעשים מגונים (אתר YNET; בן-צור 6.6.05). מהידיעה עולה שייתכן שרישיונו של הפסיכולוג כלל לא בוטל, עובדה שנחשפה ב"מעריב" תשע שנים קודם לכן, מיד לאחר ששוחרר מעונש המאסר הראשון שהוטל עליו (זאבי 13.12.96).

להבדיל, בחלק לא מבוטל מהמקרים הצליחו הביקורת והתקשורת להביא לתיקון מרבית הליקויים שהתגלו. בהקשר של דוחות מבקר המדינה ראוי להזכיר את טיפול צה"ל בדוח הביקורת בנושא שדות מוקשים, את טיפול מערכת הבריאות בדוח שעסק בחולי האיידס ואת טיפול בתי הזיקוק בחיפה בזיהום הסביבתי שהיו אחראים לו. בהקשר של תחקירים עיתונאיים יש לציין לטובה את תקנות האבטחה המחמירות

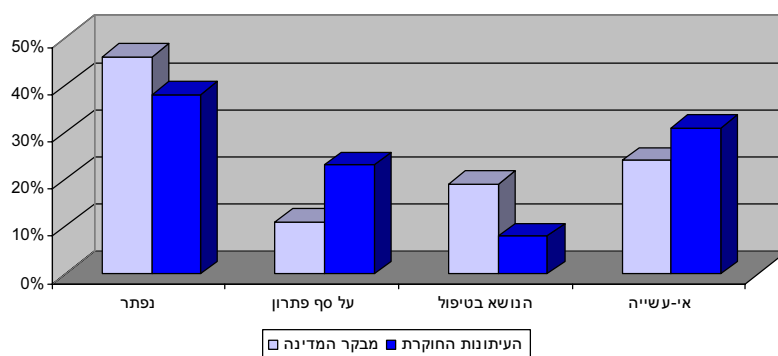
הביקורת והתקשורת ככלבי השמירה של הדמוקרטיה - מבט השוואתי

שאימצו מפעלי תע"ש, את סגירתה הסופית של חוות הגז והדלק בפי גלילות ואת סגירת מזבלת חירייה אשר סיכנה מטוסים הנוחתים בנתב"ג וממריאים ממנו.

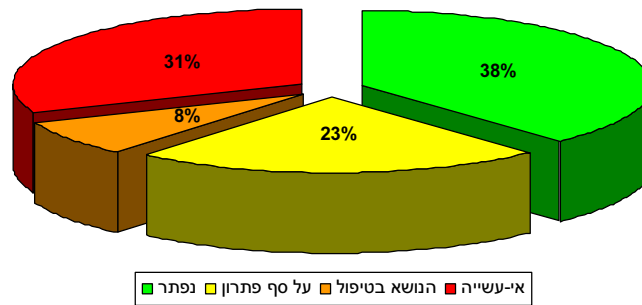
סיכום הממצאים

נמצא כי 38% מהליקויים שנחשפו באמצעי התקשורת תוקנו לחלוטין, לעומת 46% מהליקויים עליהם דיווח מבקר המדינה. עוד נמצא שבממוצע יותר ליקויים שחשפו אמצעי התקשורת נותרים במצב של אי-טיפול מוחלט (31% לעומת 24%). כאשר תוקנו הליקויים, פרק זמן הממוצע לתיקון ליקוי אשר דווח עליו בתקשורת היה 2.7 שנים, לעומת 3.8 שנים שנדרשו לתיקון ליקוי שנחשף על ידי הביקורת. יתרה מכך, בממוצע כשישה מתוך עשרה ליקויים שחשפה התקשורת ושתוקנו בסופו של דבר - טופלו בתוך שנה אחת בלבד, זאת לעומת כשניים מתוך עשרה ליקויים שתוקנו שאותם חשף המבקר. יצוין שתוצאות המדגם אינן מובהקות במידה המאפשרת ניבוי ברמת ודאות גבוהה באשר לעתיד.

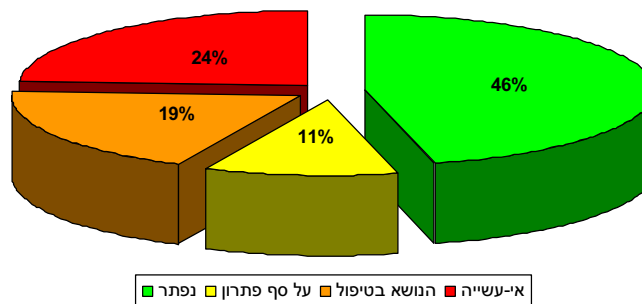
תיקון הליקויים שנחשפו בביקורת ובתקשורת: מבט השוואתי



מידת הטיפול הליקויים שחשפה העיתונות החוקרת



מידת הטיפול הליקויים שחשף מבקר המדינה



מעבר לבדיקה האמפירית הביאו השיחות עם עובדי הציבור להסקת כמה מסקנות נוספות שלא נבדקו סטטיסטית במחקר זה, אך בהחלט יכולות להוות בסיס למחקרי המשך. אחד מעובדי הציבור העריך שבנושאים בעלי מאפיינים מסוימים לחשיפה התקשורתית של ליקויים יש עדיפות ניכרת לעומת חשיפה בדוח המבקר. כך לדוגמה סביר שפרשת החלב העמיד של תנובה הייתה "נבלעת" לחלוטין בדוח המבקר מאחר ולפחות על פי המדיניות שהונהגה עד לשנת 2005, הביקורת הייתה נמנעת מלהביא את שמות החברות המעורבות, ומתייחסת אך ורק לרמת בדיקות החלב במשרד. במקביל, ציינו הפקידים לטובה את דוחות מבקר המדינה ואמרו, שעצם ההעמקה שבדוחות מחייבת את הגורמים הרלוונטיים להתייחס אליהם ולהסיק מסקנות. בסופו של דבר, בעוד התקשורת לא נתפסה בחלק מהמקרים כגורם ביקורת "לגיטימי" על משרדי הממשלה, מנגנוני הבקרה המוסדיים של המבקר, ובפרט עבודתם המעמיקה

הביקורת והתקשורת ככלבי השמירה של הדמוקרטיה - מבט השוואתי

והיסודית, הביאו לרמת לגיטימיות גבוהה ולהפעלת לחץ קבוע על מקבלי ההחלטות לתקן את הליקויים.

אחד מאנשי המשרד לאיכות הסביבה הסביר בשיחה שנערכה עמו שבמשרד "נותנים משקל אדיר להערות של מבקר המדינה" והוסיף, כי הפקידים "מסתכלים על מבקר המדינה כמנוף, ומנסים לקדם נושאים שעלו בביקורת". לעתים, הוסבר, דוחות הביקורת נתנו משנה תוקף לטענות הפקידים כלפי הדרגים הגבוהים יותר וכך שדרגו את יכולת עמידתם. כך הגדיר גורם ממשלתי את דוח המבקר בנושא רעש המטוסים כ"אבן דרך בעניין... שאחריה דברים התחילו להשתנות ולזוז", אך הוסיף שבנושא חירייה, למשל, העיתונות הייתה אפקטיבית ומשמעותית יותר בשל העובדה שמדובר בנושא "סקסי" יותר.

בלי קשר להרגשתם הסובייקטיבית של המרואיינים חשף איסוף הנתונים למחקר הבדלים גדולים ביחס של משרדי הממשלה השונים לביקורת. דומה שאין להשוות בין הטיפול בביקורת בצבא לבין הטיפול בביקורת במשרדי ממשלה אחרים: אמנם הראשון פעל באיטיות רבה בכל הקשור לפינוי שדות מוקשים, אך בסופו של דבר טיפולו היה מעמיק וייסודי. מאידך גיסא, בגופים אחרים ההתייחסות לחשיפות המבקר או לפרסומי התקשורת גבלה לעתים בזלזול ובהתעלמות של ממש. אירע גם שהמבקר מצא ליקויים כה רבים, עד אשר נוצר הרושם כאילו משרדים רבים ניצלו את המצב והתחמקו מתיקון הליקויים או התמקדו בתיקון ליקויים שוליים ולא בתיקון הליקויים המהותיים.

דיון ומסקנות

תוצאות המחקר מראות בבירור שכוח ההשפעה של הביקורת והתקשורת בטווח ארוך אינו כה קטן כפי שניתן לחשוב. עם זאת, אין סיבה לאופטימיות: שיעור תיקון הליקויים רחוק מאוד מהשיעור שאליו צריכים שני המוסדות לשאוף. מעניין לציין שהמחקר האמפירי סתר את השערת המחקר הראשונית, שלפיה אמצעי התקשורת יעילים יותר בהשוואה למוסד מבקר המדינה. אמנם הפער אינו מובהק סטטיסטית, אולם חמישה מתוך עשרה ליקויים שנדגמו ונחשפו על ידי מבקר המדינה תוקנו, לעומת ארבעה מתוך עשרה ליקויים אשר חשפה העיתונות החוקרת. השיחות עם

עובדי הציבור והמידע שאינו ניתן לכימות האירו משתנים נוספים כדוגמת זהות המשרד הממשלתי, מאפייני הליקוי והיקף הדיווח שאותם ניתן יהיה לבדוק בצורה טובה יותר בעתיד.

אולם בעוד משתנים אלה עוסקים במידת ההשפעה של ביקורת המדינה, הממצאים אוששו את ההשערה שמהירות ההשפעה של התקשורת גבוהה יותר. הסבירות שליקוי יתוקן בתוך פחות משנה אם אמצעי התקשורת חושפים אותו גדולה פי שלושה מהסבירות שהליקוי יתוקן בפרק זמן זהה אם מבקר המדינה חושף אותו (זאת בהנחה שבשני המקרים הליקוי יתוקן בסופו של דבר). ניתן לחפש את הסיבה לפער באופי ההשפעה ובזהות הגורם המושפע בכל אחד מהמקרים: התקשורת משפיעה באופן חד ומהיר על סדר היום הפוליטי והציבורי, ואילו דוחות הביקורת מזינים מנגנוני בקרה ממשלתיים איטיים יותר. בעוד דוח המבקר עשוי להוות "אסמכתה" עבור הפקידות הממשלתית, הרי שהעיתון הוא "מקור הסמכות" של הפוליטיקאים. כתוצאה מכך, מאחר שכוח השפעתם של נבחרי הציבור שונה באופיו מזה של עובדי הציבור, הרי שביכולתם להביא לתיקון הליקויים במהירות, בייחוד כאשר יש לדווח על כך לעיתונאי בהקדם האפשרי.

ככלל, יש לציין ששיעור תיקון הליקויים היה רב מהצפוי, אולם מועט יחסית למדדים הרשמיים שמפרסמים משרדי ביקורת המדינה בארצות הברית ובבריטניה. למרות השוני בדרך עשיית הביקורת ובהיבטים הנבדקים, ההשוואה בין המשרדים מעניינת, ולו רק בשל העובדה שהמשרד הישראלי הוא היחיד מבין השלושה אשר לא מפרסם כל סטטיסטיקה רשמית למדידת הצלחת פעילותו. למשל, משרד מבקר המדינה הבריטי דיווח על שיעור תיקון ליקויים של כ-94% וחיסכון של כ-3 מיליארד דולרים בין השנים 1998 ו-2001 (National Audit Office 2003), ואילו המשרד האמריקאי דיווח על שיעור תיקון של כ-97% ועל חיסכון של 37.7 מיליארד דולר בשנת 2002 בלבד (General Government Accountability Office 2003). שני המשרדים הציגו גם את היקף החיסכון ביחס להיקף ההשקעה הציבורית בהם: בבריטניה על כל פאונד שהושקע "חסך" המבקר למשלם המיסים שמונה פאונדים, ואילו בארה"ב הביא המבקר ל"חיסכון" של 88 דולר על כל דולר של השקעה. כל השוואה בין המשרדים מחייבת בדיקת עומק של דרכי הביקורת, אולם אף על פי כן דומה שכאשר היקף

הביקורת והתקשורת ככלבי השמירה של הדמוקרטיה - מבט השוואתי

שיעור תיקון הליקויים בישראל נאמד ב-46%, יש מקום לתהות אם השיטה הישראלית לא זקוקה לרענון.

במהדורה הקודמת של כתב עת זה הופיע מאמר מרתק אודות הגישה החדשה אשר פותחה בעשר השנים האחרונות בבריטניה (קולמן 2004). בבסיסה מבקשת השיטה לענות מראש על שאלות שלכאורה התשובה עליהן אמורה להינתן בסוף התהליך, ובכלל זה "מה צריך הדוח לומר" ו"מה נכלל בהודעה לעיתונות" (עמ' 92). על אף השמרנות הבריטית הטבעית מטרת השיטה שאומצה להפוך את הדוחות לממוקדים יותר, קצרים יותר ובהירים יותר, כך ש"בכל השלבים נותנים את הדעת לצרכים של השומע האינטליגנטי אך לא המומחה" (עמ' 97). למעשה, הבריטים מתכננים את דוחות הביקורת כך שיעמדו במבחן ה" Dinner Party": מסרים אשר לא יוכלו להיקלט סביב השולחן ב"ארוחה חגיגית" נדחקים לשוליים, מנוסחים מחדש או נעלמים כליל מהדוח הסופי. אין המדובר רק על נושאים של שחיתות וטוהר מידות אשר יעלו בהכרח לדיון, אלא גם ובעיקר על נושאים חשובים אחרים שלשמם פועלת ביקורת המדינה. נוסף על כך, המסמך המדובר מהווה בסיס לדיון ישיר עם הגוף המבוקר, דבר אשר עשוי להעלות במידה ניכרת את הסיכויים לאימוץ המסקנות ולתיקון הליקויים בעתיד.

מעבר לרעיונות החדשניים שאומצו בבריטניה, בישראל אפשר לנקוט צעדים נוספים אשר עשויים לתרום להעלאת כוח ההשפעה של הביקורת. ראשית, ייתכן מאוד שעל המשרד להקדיש חלק גדול יותר ממשאביו לצורך מעקב אחר מידת תיקון הליקויים - וזאת, באופן מערכתי שיאפשר הפקת נתונים אמין המתייחסים לרמת תפקודו של כל משרד ממשלתי. יש כמובן לתת מענה לשאלות מהותיות הקשורות לדרך המדידה ומושא המדידה, וסביר גם שיתגלעו מחלוקות בין הגורמים העוסקים בדבר, ואולם הדבר עשוי לסייע לתהליך הביקורת כולו, החל משלב הכתיבה וכלה בשלב התיקון והפיקוח. המינהל הציבורי בישראל יצא נשכר, בין שהסיבה לכך היא תחרות בריאה בין המשרדים, עובדיהם ומנהליהם, ובין שהסיבה לכך היא אימת הציבור הרוחש אמון רב למוסד הביקורת. מאחר שרוב הציבור נחשף לחלק מזערי של הדוחות השנתיים, הרי שנתון מספרי קליט עשוי לשפר באופן משמעותי את כוח האכיפה הנורמטיבי של הביקורת. בהקשר זה יש מקום לשקול פרסום מדד שנתי ומדד מצטבר על מנת להצמיד אחריות אישית למנכ"לים ולשרים שמונו לא מכבר. צעד מעין זה

עשוי לא רק להגדיל את היקף תיקון הליקויים, אלא גם להקטין את משך הזמן הרב יחסית שחולף עד לתיקון. אין ספק שהדבר מחייב הקצאת משאבים, אולם אם חזון הביקורת הוא אכן שינוי ושיפור ולא רק התראה וחקירה, הרי שטובים חשיפה של שמונה ליקויים ותיקונם של שבעה מחשיפה של עשרה ליקויים ותיקונם של חמישה בלבד.

הממצאים במחקר זה מראים עוד, שמוסד הביקורת ומוסד התקשורת מחזיקים ביתרון יחסי שונה. בעוד הביקורת מביאה שינוי רב יותר אך לאחר תקופה ארוכה, הרי שהשפעת התקשורת היא נקודתית ומהירה, ככל הנראה בעיקר בשל יכולתה להפעיל לחץ ציבורי מהיר ומיידי על מקבלי ההחלטות הבכירים. ההבדלים המבניים משפיעים גם על התוכן שיועבר דרך כל אחד מהערוצים: הביקורת תעסוק בהרחבה בליקויים חשובים שהמדיום התקשורתי עלול להתעלם מהם לחלוטין. לאור מצב זה, ייתכן שמשרד המבקר יכול לנצל בצורה טובה יותר את יתרונותיה וחסרונותיה של התקשורת, וזאת מבלי לגרום לזילות הביקורת. הגדלת מספר הפרסומים השנתיים באמצעות הפרדה של 5-6 נושאים מהדוח השנתי - כפי שאכן נעשה לאחרונה - יחד עם הפצת דוחות מעקב נקודתיים נפרדים עשויה להשיג מטרה זאת. יודגש שההפרדה יכולה להיות מלאכותית בלבד (אך ורק לצורכי החשיפה בעיתונות) במטרה להשיג חשיפה נוספת בעיתוי הראוי לכך, תוך העלאת ליקויים רבים יותר על סדר היום הציבורי. כל עוד לא תהיה הגזמה כלפי מעלה במספר הדוחות המפורסמים, יוכל גם המבקר לנווט ביתר קלות את ההד הציבורי לנושאים מסוימים, אשר על אף חשיבותם אינם זוכים לדגש תקשורתי.⁸

8 יש לציין שגם בשנים עברו פורסמו דברי הביקורת בכמה חלקים. הפיצול נעשה על בסיס תיקון מס' 33 לחוק מבקר המדינה אשר התיר את הפיצול "ובלבד שעד למועד האמור [15 בפברואר] יומצא הדין וחשבון במלואו" (סעיף 15א'). עם זאת, ההפרדה נעשתה על בסיס הגופים המבוקרים ולא על בסיס הנושאים שעלו במהלך הביקורת, כאשר כל דו"ח כלל, שוב, שורה ארוכה של נושאים באופן אשר לא אפשר התמקדות מלאה כמעט באף אחד מהם. נראה עם זאת שהדו"חות הראשונים שפרסם מבקר המדינה החדש מיכה לינדנשטראוס, שונים במיקודם ובדרך הצגתם.

סיכום

הידרדרות הנורמות השלטוניות בכל הדרגים והירידה במידת העניין והאמון שמגלה הציבור כלפי הממסד לא מוסיפים לכוחה של הביקורת הרשמית והבלתי-רשמית. ניתן לשער בצער שתהליכים אלה מזינים זה את זה, וכך, בסופו של דבר, עשויים להביא לפגיעה משמעותית באיכות המינהל הציבורי. המדינה עלולה למצוא עצמה עם פוליטיקאים אשר מקריבים את העשייה על מזבח ההודעות לתקשורת, עם מגזר ציבורי אדיש לביקורת אשר איבד תקווה ועניין ביכולתו לשנות (בהנחה וזו אכן קיימת), ועם אשר חדל להאמין בכוחו לקבוע כיצד נבחריו ועובדי הציבור ינהלו את ענייני המדינה.

באופן מכוון לא עסק המחקר שעליו מתבסס מאמר זה כלל בפרשות אשר במרכזן שחיתות אישית, ניגודי עניינים, פגיעה בטוהר המידות או התנהגות בלתי-הולמת של פקידי ציבור. ההתמקדות הייתה בנושאים הקשורים לחייו של כל אזרח אשר היו אמורים להיות בראש סדר היום הציבורי ובמוקד מערכות הבחירות לכנסת ולראשות הממשלה. ראוי לזכור שנושאים אלה, על אף שאינם תמיד פופולריים, אינם פוחתים בחשיבותם מנושאים אחרים. קשה היה לקבוע באופן חד-משמעי אם בטיפול בליקויים אלו הניבה הביקורת תמיד תוצאות טובות יותר מהעיתונות החוקרת, אבל נראה שכוחה גדול יותר, לפחות בנסיבות ובתנאים שנבדקו במחקר זה.

ואולם הנתונים אינם צריכים לגרום לאנשי הביקורת לנוח על זרי הדפנה. מידת תיקון הליקויים המעטה יחסית מראה שכוחם של "כלבי שמירה של הדמוקרטיה" חדל מלהרתיע פוליטיקאים ועובדי ציבור רבים. וכך, בעוד המבקר נאלץ להשלים עם כוח אכיפה נורמטיבי נמוך, התקשורת נאלצת להתמודד עם העובדה שאין כל ערובה ששינוי סדר היום הציבורי והפוליטי יביא שינוי של ממש בשטח. אלו מגמות בעייתיות, הנובעות בין היתר מרפיסותו של "משפט הציבור" המשמש כערובה להצלחת ביקורת המדינה והעיתונות החוקרת, בטיפול בנושאים שאינם פליליים.

דווקא היום יש צורך לעצור ולהפיק לקחים. הציבור הרחב לא בחר באופן ישיר את מבקר המדינה ואת עובדי משרדו לתפקידם, אולם בשעה שנדמה כאילו הכנסת הפכה לגלדה המגנה על חברה, ובעוד מספר ראשי ממשלה נחקרו בחשד לפלילים, על ביקורת המדינה, כמו גם העיתונות החוקרת, לעשות הכול כדי שסוגיות חשובות

לאזרח הקטן לא יוזנחו ומילתם לא תהפוך ל"אות מתה". הדרך להשגת יעד זה מחייבת זהירות מירבית, שהרי אם הבסיס הערכי לפעילותם של כלבי השמירה יהיה רעוע, האמון הרב שנותן בהם הציבור ייפגע.

ברור לכל, בצד היתרונות שבפרסום מספר דו"חות רב יותר, בביצוע ביקורת "בזמן אמת" ובפרסום שמות המעורבים בפרשות השונות, טמונים גם סיכונים שאין להתעלם מהם. שיתוף הפעולה בין הביקורת לתקשורת - אסור שיוביל לטשטוש הגבולות וההבדלים בין השתיים. מידת ההעמקה הגבוהה, הסבירות, וההגינות של ביקורת המדינה - אל להן שתיפגענה. אכן, סביר שככל שתהיה הביקורת אפקטיבית ונושכת יותר, ירבו הקולות היוצאים נגדה ומבקשים לערער את הלגיטימיות הציבורית שלה, ואולם השאלה המרכזית היא זו העוסקת בגבולות ובעקרונות העומדים בבסיס הלגיטימיות של מבקר המדינה וההכרח לשמור עליהם. על מנת שלא להפר את האיזון העדין, נדרשת זהירות רבה מצד העוסקים בתחום.

העמקת המחקר האמפירי בתחום, ובכלל זה מעקב מתמשך ומקיף אחר תגובת הציבור, עשויה לסייע רבות להצלחתו של המהלך, שהרי מחקר זה חשף רק טפח ממצאות מורכבת ומרובת משתנים. בהקשר זה, אין כל ספק שהדגש המושם על תיקון הליקויים, ולא רק את חשיפתם, חייב להיות רב יותר מבעבר.

ביבליוגרפיה

אריאן, א', נחמיאס, ד', נבות, ד', שני, ד" 2003, **מדד הדמוקרטיה הישראלית 2003 (כנס הנשיא - הדמוקרטיה הישראלית במבחן השעה)**, ירושלים, המכון הישראלי לדמוקרטיה.

בר-אילן-ירושלמי, מ', 2001, **מדד הכנסת: תפיסת הציבור את הרשות המחוקקת**, ירושלים, הכנסת: המרכז למחקר ומידע.

ברזילי, ג', סגל, ז', יער-יוכטמן, א', 1994, **בית המשפט העליון בעין החברה הישראלית**, תל אביב, הוצאת פפירוס.

ברק, א', 1996, "המסורת של חופש הביטוי בישראל ובעיותיה". **משפטים**, כרך כ"ז, 2, עמ' 224-248.

הביקורת והתקשורת ככלבי השמירה של הדמוקרטיה - מבט השוואתי

גייסט, ב' ופרידברג, א', 1995, "ביקורת המדינה וטוהר המידות בשלטון הציבורי".
עיונים בביקורת המדינה, 53, עמ' 34-49.

גילון, מ', 1963, "יסודי הביקורת וגבולותיה". **עיונים בביקורת המדינה**, חלק א': 10,
עמ' 10-20, חלק ב': 11, עמ' 30-44.

דורון, ג', 1996, **אסטרטגיה של בחירות**, רחובות, הוצאת כיוונים.

ויגודה, ע', יובל, פ', 2001, **ביצועי המגזר הציבורי בישראל**, נייר עבודה מס' 1, חיפה,
אוניברסיטת חיפה.

ויגודה, ע', יובל, פ', 2002, **ביצועי המגזר הציבורי בישראל**, נייר עבודה מס' 2, חיפה
(אתר האינטרנט:

http://organizations.haifa.ac.il/html/html_eng/NAPPA-IL-02.pap.doc).

טוניק, י', 1985, **חוק יסוד: מבקר המדינה - הסתייגויות מבקר המדינה שהופנו לשר
המשפטים**, ירושלים, משרד מבקר המדינה (אתר האינטרנט:
<http://www.mevaker.gov.il>)

טל, א', 1962, **גבולות ביקורת המדינה בישראל**, ירושלים, האוניברסיטה העברית.

כספי, ד', 1981, "השפעתם של אמצעי תקשורת ההמונים על ניסוח סדר היום של
הכנסת". בתוך: מכון אשכול, **יום עיון שנת 1980**, ירושלים, האוניברסיטה העברית,
עמ' 34-50.

כספי, ד', 1995, **תקשורת המונים**, כרך ב', יחידות 5-6, תל אביב, הוצאת
האוניברסיטה הפתוחה.

לביא, ש', 1999, "ביקורת המדינה ברשויות המקומיות בראי התקשורת". בתוך: א'
פרידברג, (עורך), **הביקורת ברשויות המקומיות בישראל**, ירושלים, משרד הפנים, עמ'
275-298.

מדינת ישראל, 1997, **דין וחשבון הועדה הציבורית לחוקי העתונות**, ירושלים.

משרד מבקר המדינה. 1953, **דוח שנתי מס' 4**, ירושלים.

משרד מבקר המדינה. 1991, **דוח מבקר המדינה 41א' לשנת 1990**, ירושלים.

- משרד מבקר המדינה. 1994, דוח מבקר המדינה 44 לשנת 1993, ירושלים.
- משרד מבקר המדינה. 1994, דוח מבקר המדינה 44 לשנת 1993, ירושלים.
- משרד מבקר המדינה. 2001, דוח מבקר המדינה 51ב' לשנת 2000, ירושלים.
- משרד מבקר המדינה. 2003, דוח מבקר המדינה 53ב' לשנת 2002, ירושלים.
- משרד מבקר המדינה. 2006, דוח ביקורת על ההתנתקות: מיגון היישובים בגזרת "עוטף עזה" החלטות ויישומן, ירושלים.
- נבנצל, י"א, 1966/1990, "פיקוח הפרלמנט על המינהל הממשלתי, תפקידם של מוסדות ביקורת עליונים", בתוך: א' פרידברג (עורך), **ביקורת המדינה בישראל - הלכה ומעשה**, מהדורה שנייה, ירושלים, אקדמון, עמ' 72-79.
- נבנצל, י"א, 1975, "ביקורת מוסדות ציבור", **המבקר הפנימי**, 3, שנה י"ג, עמ' 14-27.
- נבנצל, י"א, 1977, **משמעותו של 'טוהר המידות' בחוק מבקר המדינה**, ירושלים (אתר האינטרנט <http://www.mevaker.gov.il>)
- נגבי, משה, 2001, "החופש תם". **העין השביעית**, 32.
- פרידברג, א', 1988, "השפעת ביקורת המדינה על תהליכים פוליטיים באמצעות כלי התקשורת", **עיונים בביקורת המדינה**, 42, עמ' 39-56.
- פרס, י', ויער-יוכטמן, א', 1998, **בין הסכמה למחלוקת: דמוקרטיה ושלוש בתודעה הישראלית**, ירושלים, המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- קדמן, י', 1976, "תפקיד העיתונות בעיצוב סדר היום של הכנסת בנושאי רווחה". **קשר**, 1, עמ' 35-44.
- קולמן, ג', 2004, "משרד מבקר המדינה בבריטניה - מתודולוגיה לביקורת ביצועים", **עיונים**, 60, עמ' 91-104.
- שניצר, ש', 1962, "העיתונות, סמכותה ואחריותה". **ספר השנה של העיתונאים**, תל אביב, עמ' 131-135.
- Amanpour, Christiane. 1996, "Television's Role in Foreign Policy", *Quill*, 84, pp 16-17.

Arian, A., Shamir, M., 1995, "Two Reversals: Why 1992 was not 1977", in: Arian, A., Shamir, M. (eds.), *The Elections in Israel 1992*, New York, Albany State University, pp 17-54.

Ben-Porat, M., 1995, "The state comptroller and supreme court decisions", in: Friedberg, A., Geist, B., Mizrahi, N., Sharkansky, I., *Studies in State Audit*, Jerusalem, State Comptroller's Office, pp. 60-82.

Cohen, B.C., 1963, *The Press and Foreign Policy*, Princeton, Princeton University Press.

Entman, R.M., 1989, *Democracy without citizens*, New York, Oxford University Press.

Fallows, J., 1998, *Breaking the News*, New York, Pantheon Books, 1996.

Foot, P. 1999, "The Slow Death of Investigative Journalism", in: Glover, S. (ed.) *Secrets of the Press*, London, The Penguin Press, pp 79-89.

General Accounting Office, 2003, *Performance and Accountability, Highlights: Fiscal 2002*, Washington.

Lazarsfeld, P.F., Berelson, B., Gaudet, H., 1948, *The People's Choice: How the voter makes up his mind in a presidential campaign*, Second Edition, New York, Columbia University Press.

McCombs, M.E., Shaw, D.L. 1972, "The Agenda-Setting Function of Mass Media", *The Public Opinion Quarterly*, 36, 2, pp. 176-187.

Mindich, D.T.Z. 1998, *Just the Facts: How "Objectivity" Came to Define American Journalism*, New York, New York University Press.

National Audit Office, 2003, *Helping the Nation Spend Wisely: Annual Report 2002*, London.

O'Malley T. and Soley C. 2000, *Regulating the Press*, London, Pluto Press.

Rogers, E.M. Dearing, J.W. 1987, "Agenda-Setting Research: Where Has It Been. Where Is It Going? ", *Communication Yearbook*, 11, 1987, pp 555-594.

Shachar, R., Shamir, M., 1995, "Modeling Victory in the 1992 Elections", in: Arian, A., Shamir, M. (eds.), *The Elections in Israel 1992*, New York, Albany State University, pp 55-80.

Zavelberg, H.G., 1989, "Audit Profile: The Federal Republic of Germany", *International Journal of Government Auditing*, 16, 2, pp 14-15.

קטעי עיתונות

בן-צור, ר', 6.6.2005, "הפסיכולוג אלי פלח שוב נעצר בחשד למעשים מגונים", *Ynet*, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3095319,00.html>

ורדי, ר', 19.5.2005, "בהיעדר מתחרים", **גלובס**.

זאבי, ג', 13.12.1996, "אסיר משוחרר, פסיכולוגי ברישיון", **"מעריב" (סופשבוע)**.

חן, י', יוחאי, ר', 21.8.1992, "זו לא תאונה, זה מחדל", **"מעריב" (סופשבוע)**.

נגב, א', 6.8.1993, "מפחדים ממני? שיפחדו", **"ידיעות אחרונות"**.

פישר, ר', 1.9.1995, "פרשת החלב האסור", **"מעריב" (סופשבוע)**.

קמפנר, מ', גילת, מ', 13.11.1992, "על ספת הפסיכולוג", **"ידיעות אחרונות" (7 ימים)**.

רותם, א', 24.10.1997, "במרחק מיכלית אחת מהאסון הבא", **"ידיעות אחרונות" (7 ימים)**.

רטנר, ד', 4.2.2005, "שינוי באכיפה: דגש על עבירות חמורות, אזהרות לנהגים טובים", **"הארץ"**.

רינגל-הופמן, א', 4.8.1995, "ירייה באפילה", **"ידיעות אחרונות" (7 ימים)**.

חקיקה ופסיקה

בג"צ 73/53, חברת "קול העם בע"מ" נ' משרד הפנים.

בג"צ 384/71 דודאי נ' הראל ואח'.

בג"צ 766/87, צוקר נ' להט.

בג"צ 4267/93, אמיתי - אזרחים למען מינהל תקין וטוהר המידות נ' ראש ממשלת ישראל.

בג"צ 4914/94, טרנר נ' מבקרת המדינה.

בג"צ 2533/97, התנועה למען איכות השלטון נ' ממשלת ישראל.

דנ"פ 5567/00, אריה דרעי נ' מדינת ישראל.

דנ"פ 8539/02, יצחק מרדכי נ' מדינת ישראל.

ע"פ 4336/96, מדינת ישראל נ' שמחה דיניץ.

חוק איסור לשון הרע, התשכ"ה - 1965.

חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א - 1981.

חוק יסוד: מבקר המדינה, התשמ"ח - 1988.

חוק מבקר המדינה, התשי"ח - 1958.

פקודת העיתונות, 1933.