

גל אלון

כלבי השמירה של הדמוקרטיה ?

Watchdogs of Democracy?

The State Comptroller and the Investigative Journalists in a race for influence.

Copyright © The Author.

All rights reserved. Except for the quotation of short passages for the purposes of criticism and review, no part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise, without the prior permission of the author.

Printed by Tel Aviv University Press, July 2004.

© כל הזכויות שמורות למחבר.

אין להעתיק, לשכפל, לצלם, לתרגם, לאחסן במאגר מידע או להפיץ נייר עמדה זה או קטעים ממנו בשום צורה ובשום אמצעי, אלקטרוני, אופטי או מכני, ללא אישור בכתב מהמחבר, למעט ציטוט של מבואות מהכתוב לצורכי ביקורת או סקירה.

הודפס בבית-הדפוס של אוניברסיטת תל-אביב, יולי 2004.

לאמי, כרמית אלון, על שנטעה בי
את שורשי הכתיבה ופיתחה בי את
יצר הסקרנות.

לאבי, ראובן אלון ז"ל, שלא זכה
בחיינו ללימודים אקדמיים, אך ציווה
עלי זאת במותו.

לאחי, אורי אלון יב"ל, על רצון
בלתי נלאה לפתוח בפני שיערים
חדשים.

דבר ראש בית הספר לממשל, פרופ' יוסי שיון

החברה הישראלית ניצבת כיום על סף פרשת דרכים. מאז קום המדינה, בלט הסכסוך האלים עם מדינות ערב והעם הפלסטיני בסדר היום הציבורי. גם היום, עיקר תשומת הלב וחלק משמעותי מהמשאבים הלאומיים מופנים לנושאים המדיניים-ביטחוניים. בית הספר לממשל והפקולטה למדעי החברה באוניברסיטת תל אביב עשו בשנה האחרונה מאמץ גדול להעלות על סדר היום נושאים חשובים אחרים הקשורים לסדרי השלטון במדינת ישראל: שקיפות, יכולת משילות, בניית מדיניות וטוהר מידות במינהל הציבורי. תקוותנו היא שנושאים אלה יהפכו בהדרגה למשמעותיים באקדמיה תוך אינטראקציה מתמשכת עם הדרג הפוליטי המחליט והדרג הציבורי המבצע. אנו מקווים כי בדרך זו תתרום האקדמיה לחיזוק אושיות השלטון והמינהל בישראל.

בעבודתו של גל אלון נבחן אחד המוסדות המרכזיים לשמירת איכות השלטון בישראל – מבקר המדינה. מוסד זה אכן זוכה לתהודה פעמים ספורות בשנה במסגרת ריטואל קבוע של ביקורת ותגובה תקשורתית חולפת, אך אין מעקב שיטתי באשר לתוצאות בדיקותיו וביקורתו. על מנת להשלים את החסר בתהליך המינהל הציבורי התקין, ראה בית הספר לנכון לתת אור לממצאים הבודקים הלכה למעשה את מידת היעילות של דו"חות מבקר המדינה, תוך שימת דגש השוואתי בין תרומת העיתונות החוקרת לבין המוסד האמון מטעם המדינה על תחום זה. אנו מקווים שנייר עמדה זה יתרום לשיפור איכות השלטון ולמימוש מסקנות מבקר המדינה.

פרסום זה התאפשר הודות לתמיכת קרן המלגות על שם ריצ'ארד ורודה גולדמן לקידום איכות השלטון בישראל. התמיכה הנדיבה של הקרן מעודדת גם היום סטודנטים לחקור ולהעמיק בנושאים הקשורים למגזר הציבורי בישראל, ועל כך נתונה לה תודתי ותודת סגל בית הספר כולו. בית הספר מודה גם למוריו אשר סייעו למר גל אלון בהוצאה לפועל של המחקר, פרופ' דוד נחמיאס ופרופ' זאב סגל.

פרופ' יוסי שיון

ראש בית הספר לממשל
הפקולטה למדעי החברה
אוניברסיטת תל אביב

תוסף ענינים

- 9 פתח דבר _____
- 11 מבוא _____
- 15 רקע תאורטי _____
- 15 מוסד מבקר המדינה _____
- 29 התקשורת _____
- 43 סיכום _____
- 45 המחקר _____
- 45 שאלת המחקר _____
- 45 השערות המחקר _____
- 45 שיטת המחקר _____
- 49 רשימת הפרשות שנבחרו _____
- 51 ניתוח הפרשות _____
- 109 תוצאות המחקר _____
- 109 ניתוח כמותי של התוצאות _____
- 115 ניתוח איכותני של התוצאות _____
- 119 סיכום תוצאות המחקר _____
- 121 הערות על המחקר _____
- 123 התקשורת ומבקר המדינה: כלבי השמירה של הדמוקרטיה? _____
- 127 בבליוגרפיה _____

פתח דבר

קל מאוד לזהות במדינת ישראל של שנת 2004 את כדור השלג של אובדן טוהר המידות והתרופות עקרוניות המינהל התקין: פרשות השחיתות המסתעפות ומתרבות הפכו כבר לעניין של מה בכך בציבוריות הישראלית, כמו גם הצל שהטילו על כל אחד משלושת ראשי הממשלה האחרונים. ואולם, מחקר זה ישאף לחדור אל מעבר לרובד הגלוי (והפלילי) של השחיתות במגזר הציבורי בישראל. מטרתו להעריך עד כמה יכולים מוסדות הביקורת והתקשורת להביא לשינוי של ממש בהתנהלות משרדי הממשלה, כאשר על כף המאזניים מונחים ליקויים העלולים לסכן את שלום הציבור.

המחקר מנסה לאתר את המחדלים שיביאו להקמתה של ועדת החקירה הבאה, לחשוף את הליקויים שעלולים לפגוע ישירות בכל אחד מאיתנו ולהתריע על התנהלות לקוייה של נבחרי ועובדי ציבור. הוא לא מחדש דבר בכל הקשור לקיומם של המחדלים: המידע כולו כבר פורסם בהרחבה בעבר, כמו גם ההבטחות שפוזרו לאוויר נבחרי ועובדי הציבור. השאלה היא מה עלה בגורלן של ההבטחות לאורך זמן ומהו השוני בטיפול בפרשות אותן חשפה התקשורת לעומת אלה שחשף מבקר המדינה.

בנייר עמדה זה נכללים עשרות מקרים שבהם מתגלה במלוא הדרה תרבות ה"חלטורה", ה"חפיניקיות" וה"סמוך" הישראלית, מילים אשר בדרך פלא אין להן מקבילה בשפה האנגלית עתיקת היומין, אלא דווקא בשפה העברית המתחדשת. את התופעה היטיב לתאר ראש הממשלה המנוח, יצחק רבין, בנאומו בטקס סיום מחזור של בית הספר לפיקוד ומטה ביום 27 באוגוסט 1992:

לאחת הבעיות הכואבות שלנו יש שם, שם פרטי ושם משפחה. זהו צירוף שתי המילים "היה בסדר". צירוף המילים האלה, שרבים מאתנו שומעים בחי' היום יום של מדינת ישראל, הוא בלתי נסבל. מאחורי שתי המילים האלה חבו' בדרך כלל כל מה שלא "בסדר": יהירות ותחושת ביטחון עצמי מופרז, כוח ושררה, שאין להם מקום... ה"היה בסדר" הוא סממן לחוסר סדר ומשמעת. למקצועיות שאיננה, לבטלות שישנה. אוזרת ה"חפיץ"... אוכלת בנו בכל פה. ואנחנו כבר למדנו בדרך הקשה והכואבת ש"היה בסדר" פרושו שהרבה מאוד לא בסדר (אתר סנונית, 2004:2).

מגוון המחדלים והליקויים שיתוארו וינתחו במחקר זה רחב: הטיפול הפושע בתלונותיהן של נשים מוכות, ההפקרות בהיערכות לרעידת אדמה צפויה, העדר בדיקות מינימליות למוצרי מזון חיוניים, חוסר פיקוח ראוי על משאיות המובילות חומרים מסוכנים, האבטחה הלקוייה בקו התפר, מצבם העגום של מי השתייה וליקויים רבים אחרים. במרבית המקרים הכתובת חרוטה על הקיר: משרתי הציבור מודעים למחדל, אך נראה כי לא אחת הם מעדיפים לכלות את הזמן בהמתנה לאסון המתקרב או לועדת החקירה שתקום. לעתים זוהי התרבות הארגונית הקלוקלת ושיטות העבודה הלא יעילות, לעתים מחסור במשאבים ולעתים - פשוט אדישות.

דווקא בנושאים אלו, הנוגעים ומסכנים כל אחד ואחת מאיתנו, אמור הממסד לספק פתרונות. בבריטניה, לשם השוואה, קווי המדיניות שמאמצות המפלגות השונות הם שקובעים מי לשלטון ומי לאופוזיציה. בישראל ההתמקדות בנושאים המדיניים-ביטחוניים מאפשרת לראשי ממשלה להיבחר, כשבאמתחתם אין ולו תוכנית מגובשת אחת בתחומים אחרים, החשובים לא פחות לשלום האזרחים. אלא שהמציאות הישראלית מוכיחה שלמרות שהממסד רחוק מלמלא את תפקידו כהלכה, פקיד הציבור ממשיכים לכהן בתפקידיהם והבוחרים נותנים את אמונם באותם פוליטיקאים שוב ושוב.

עבודה זו כמוה כמראה המשקפת את פני המגזר הציבורי בישראל. אין היא מתיימרת להיות "הנביא בשער". זהו אחד מתפקידיהם של הביקורת והתקשורת, כלבי השמירה של הדמוקרטיה. אלא, שבעוד הכלבים נובחים, מטרתה של העבודה היא לבדוק עד כמה השיירה מצליחה לעבור.

בסופו של המחקר, מתגלים המבקר והעיתונאים החוקרים כבעלי כוח השפעה מוגבל מאוד, לפחות בכל הקשור לתיקון ליקויים העלולים לסכן את שלום הציבור. גם אם נקבל את ההנחה השנויה במחלוקת שהנושאים הבטחוניים-מדיניים הם החשובים ביותר ואין בלתם, אין כל הסבר מניח את הדעת לרמת הזלזול וחוסר ההתייחסות של חלק מעובדי ציבור ונבחריו לליקויים המתגלים בפעילותם.

כאזרח מדינת ישראל וכעיתונאי לשעבר, ניגשתי למחקר באווירה פסימית. תחושתי היתה ועודנה שהמגזר הציבורי הולך בהדרגתיות לתהום. הזלזול בדו"חות הביקורת ובתחקירי התקשורת הוא רק סממן אחד לתופעה מסוכנת בשלטון הישראלי, המרחיקה ממנו את טובי הכשרונות וזורעת ייאוש בקרב מרבית האזרחים. אין המדובר רק בחסמי בירוקרטיה כאלו או אחרים, אלא בהעדרה של תרבות שלטונית שאמורה לשים את האזרח בראש מעייניה. העלמת העין מליקויים האמורים לעמוד מול עיניו של כל עובד ונבחר ציבור - אינה מנבאת טובות למדינה שטרם ציינה ששים שנים להיווסדה. כולי תקווה שאבחנות אלה יתגלו כשגויות.

נייר עמדה זה מבוסס על עבודת הגמר לתואר מוסמך במדיניות ציבורית שהוגשה בשנת 2003 בחוג למדיניות ציבורית בפקולטה למדעי החברה ע"ש גרשון גורדון באוניברסיטת תל אביב. העבודה נעשתה בהנחיית פרופסור דוד נחמיאס וראשיתה - בסמינריון בנושא מוסד מבקר המדינה שנעשה בהנחייתו של פרופסור זאב סגל. המחקר כולו נערך ופורסם בסיוע בית הספר לממשל ולמדיניות ע"ש הרולד הרטוך וקרן המלגות ע"ש ריצ'ארד ורודה גולדמן לקידום איכות השלטון.

מודה אני לכל אלה שנטלו חלק בהבאת הדברים לדפוס. לאמי כרמית אלון אשר העירה ותיקנה את הטיוטות הראשונות, לליעד בראל אשר סייעה ותמכה לאורך כל שלבי הכתיבה ולעשרות עובדי הציבור אשר הקדישו לי מזמנם והשיבו לשאלותי. תודה מיוחדת שלוחה למשפטן פרופסור זאב סגל, מהחוג למדיניות ציבורית, אשר העניק לי את הזכות ללמוד מנסיונו והנחה אותי נאמנה בדרכי עיבוד עבודת המוסמך לפרסום כנייר עמדה. הטעויות שנותרו - הן תחת אחריותי המלאה.

מבוא

אמצעי התקשורת ומשרד מבקר המדינה נתפסים כשניים מהמוסדות המרכזיים האמורים לבקר ולפקח, פורמאלית ובלתי-פורמאלית, על פעילותן של רשויות השלטון במדינת ישראל: משרד המבקר באמצעות מאות עובדיו, אשר מתפקידם ליזום ולחקור בהתמדה נושאים ותלונות שהועברו למשרד; אמצעי התקשורת בעיקר באמצעות העיתונאים החוקרים אך גם בעזרת הכתבים האחראים לסיקור השוטף של פעולות הממסד.

תפקידו של מבקר המדינה מוגדר באופן פורמאלי בסעיף 2 בחוק יסוד: מבקר המדינה ("יקיים ביקורת על המשק, הנכסים, הכספים, ההתחייבויות והמינהל של המדינה... יבחן את חוקיות הפעולות, טוהר המידות, הניהול התקין, היעילות והחסכון של הגופים המבוקרים..."). לעומתו, תפקידה של העיתונות בתחום הביקורת על השלטון הוא א-פורמאלי לחלוטין.

ההגדרה הישראלית הרשמית ביותר לסוג זה של עיתונות גובשה בועדה הציבורית לשינוי חוקי העיתונות בישראל, שכתבה 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..." (עמ' 7-8, 1997).

הועדה המליצה לשנות את החקיקה הקיימת בתחום העיתונות, אולם המלצותיה לא יושמו עד היום. כתוצאה מכך, נותרה על כנה "פקודת העיתונות" הארכאית, אשר אחד מסעיפיה מעניק לשר הפנים את הסמכות לסגור עיתון ללא התראה מוקדמת "אם מפרסם העיתון ידיעות שקר או שמועות שקר שיש בהן, לדעת שר הפנים, כדי לעורר בהלה או ייאוש" (סעיף 19). זוהי, אם כן, התשתית החוקתית האמורה להבטיח את מעמדה של העיתונות במדינת ישראל.

למרות הקשיים, הרי שברבות השנים התקשורת ומשרד מבקר המדינה נתפסו בתודעה הציבורית כמוסדות המרכזיים המבקרים את השלטון בישראל, עד כדי הצמדת תארים לא-רשמיים לשני הגופים, החל מ"רשות שלטונית רביעית" וכלה ב"כלב השמירה של הדמוקרטיה". כך לדוגמא הסבירה שלומית לביא ששני המוסדות הם "כלבי השמירה על טוהר המידות, החוקיות, היעילות והחסכון של המינהל – הביקורת מטעם החוק והתקשורת מטעם הציבור" (1999, עמ' 294). אלא, שבין תארים לא-רשמיים לבין תוצאות מעשיות של שינוי קיים פער גדול, המקביל במהותו להבדל שבין המילים "ביקורת" ו-"פיקוח". הן משרד המבקר והן התקשורת החוקרת מבקרים את פעילות זרועות השלטון, אולם יכולות ההשפעה המעשית שלהם, שלא בהיבט הפלילי, מוגבלות מאוד.

חלקו המעשי של מחקר זה יבדוק יכולות אלו מבחינה אמפירית. במסגרתו, ייבחנו באופן כמותי ואיכותי 22 "מקרי מבחן" - כמחציתם תחקירים שפורסמו בעיתונות והיתר דו"חות ביקורת שפרסם מבקר המדינה. כל פרסום שכזה עובד לרשימת ליקויים בפעילות המגזר הציבורי, אשר שימשו כנקודת מוצא לתחקיר באשר לפעילות הרשויות לתיקון הליקוי. מטרת התחקיר היתה לקודד את המציאות המורכבת לתוך שני משתנים – מידת התיקון ופרק הזמן שנדרש עד לתיקון המלא. ההחלטה הסופית באשר למידת התיקון התקבלה על בסיס תגובותיהם של עשרות גופים ועובדי ציבור שהיו מעורבים

בטיפול בליקויים, סיכומי מפגשים שנעשו עם דמויות מפתח בעשייה הציבורית, פרוטוקולים של וועדות הכנסת ודו"חות המעקב של משרד המבקר ומשרד ראש הממשלה¹.

החלק התאורטי במחקר ידון בהיבטים שונים הקשורים לבניית יכולת ההשפעה של המוסדות ויחפש אחר סיבות אפשריות לדעיכתה. עבודה זו מניחה שמאחר ואין כל חובה חוקית לתקן את הליקויים הנחשפים בביקורת ובתקשורת, הרי שקיימת יכולת אכיפה בלתי פורמאלית המתבססת על שתי אבני יסוד עיקריות: קיומה של תרבות שלטונית תקינה² מחד, ואמונו ועירנותו של הציבור הרחב באשר למתרחש במסדרונות השלטון מאידך. בבסיס העבודה עומדת האמונה ששני אלה בונים את יכולת ההשפעה של המבקר והתקשורת ונותנים תוקף ועוצמה לפרסומיהם. ללא ערכי שלטון בסיסיים ו"שוט" ציבורי אפקטיבי – הרי שאין כל מוטיבציה לעובדי ולנבחרי הציבור לפעול לשינוי. הנחה זו אינה עומדת כאן למבחן אמפירי, אלא מהווה קו מחשבה תאורטי המתבסס על ספרות, ידע אישי ונסיון מצטבר.

למרבה הצער, בימים אלה ניתן להטיל ספק גדול במידת החשיבות המיוחסת בממשל הישראלי לאותה "תרבות שלטונית תקינה", וניתן אף לפקפק במידת מעורבותו הפעילה והאמון שנותן הציבור הרחב בהליך הפוליטי. בעוד הציבור הולך ומפתח דפוסי התנהגות אדישים, כמעט מנוכרים, למערכת הפוליטית בישראל – מתרחש תהליך מקביל ובעייתי לא פחות של התרופפות הנורמות המוסריות אשר בעבר נראה היה שהם חלק בלתי נפרד מתרבות השלטון במדינה.

באשר לתרבות 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 המסתיימות בהרשעה בבית המשפט, כדוגמת שר הפנים לשעבר, *אדיה דעי*, שהורשע בעבירות של לקיחת שוחד, קבלת דבר במימה והפרת אמונים (דנ"פ 5567/00), חבר הכנסת לשעבר, *אייל לוי*, שהורשע בגניבה (גלובס 18.4.1999) ושר הביטחון לשעבר, *יצחק מרדכי*, שהורשע בעבירות של מעשים מגונים (דנ"פ 8539/02). פרשות אחרות קשורות לענייני אתיקה ומוסר ובסופן, למרות ה"סירחון" הפוליטי, אין כל הרשעה משפטית. כך לדוגמא ראש הממשלה המכהן, *אדיאל שרון*, שפעל לקידום החלטה במינהל מקרקעי ישראל שהיתה 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), נגיד בנק ישראל לשעבר, הפרופסור *יעקב פרנקל*, שלא הבדיל, או לא רצה להבדיל, בין הוצאותיו הפרטיות להוצאות ציבוריות (משרד מבקר המדינה 2002) וי"ר הסוכנות היהודית, *שמחה דיניץ*, שזוכה כי לא ידע שסכומים שהוציא בכרטיס האשראי הציבורי לא נוקו ממשכורתו הפרטית (ע"פ 4336/96). לכל אלה, נוספת פרשת השוחד במרכז עומדת השרה לשעבר *נעמי בלומנטל* אשר חברי הכנסת סרבו בתחילה להסיר את חסינותה. פרשות אלה, בין שהן אתיות ובין שהן פליליות, מעידות על השינוי לרעה בתרבות השלטונית במדינת ישראל וחמור מכך, על תופעה של "אובדן הבושה" המאפשרת לרבים מאלו המועלים באמון הציבור להישאר במרכז הבמה הפוליטית, כאילו דבר לא קרה.

¹ פרסום זה כולל חלקים מחומר הגלם שנאסף לצורך קידוד המשתנים. המידע במלואו מופיע בעבודת המוסמך המקורית.

² כפי שהוגדרה על ידי זמיר: "המינהל הציבורי אינו משרת שליט, ובוודאי שאין הוא השלטון, כיוון שהעם הוא השולט בעצמו... אין למינהל אלא מה שהציבור העניק לו; ואין המינהל רשאי לעשות שימוש בסמכויותיו אלא לטובת הציבור..." (זמיר 1996, עמ' 35).

באשר להתנהגות הציבור - נראה כי הולכת ומתפתחת בישראל תופעה של ירידה בשיעורי ההצבעה בבחירות הכלליות, העשויה להעיד על חוסר העניין בנעשה במערכת הפוליטית. אם בשנות השמונים שיעורי ההצבעה בבחירות לכנסת הגיעו לכ-80% בממוצע, הרי שבמערכות הבחירות האחרונות הצביעו רק כ-68% מבעלי זכות ההצבעה, ואילו בבחירות לראשות הממשלה בשנת 2001 עמד שיעור ההצבעה על שפל חסר תקדים של 62% (אתר האינטרנט של כנסת ישראל, 3/1/2004).

בנוסף, מספר סקרים שבוצעו במהלך השנים מצביעים על התפתחות תופעה של חוסר אמון במערכת הפוליטית המעידה ומעיבה על מידת העניין בה. כך לדוגמה מסקרים דומים שבוצעו בשנת 1995 ובשנת 2001 התברר שבפרק זמן זה אזרחי ישראל איבדו את מרבית האמון שנוותר להם במנהיגיהם: האמון בכנסת ישראל צנח 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) המכון הישראלי לדמוקרטיה מצא שבשנים 1999-2000 רק ל-37%-36% מהציבור היה אמון במפלגות ול-56%-55% היה אמון בכנסת (אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 10/8/2003). 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).

שני תהליכים אלו מעיבים על יכולת ההשפעה של הביקורת ושל התקשורת, אשר מרכיביה העיקריים ינותחו בפרק התאורטי ועוצמתה תימדד בפרק המעשי. הטענה היא שנורמות שלטוניות תקינות ואמון ומעורבות של הציבור בנעשה ברשויות השלטון - הכרחיים לצורך בניית כוח ההשפעה של שני המוסדות. כאשר שני אלה דועכים, הרי שבמבחן התוצאה נראה כי יכולת ההשפעה של המבקר והתקשורת על סדרי הממשל נעשית מוגבלת יותר ויותר, מאחר והמוטיבציה של נבחרי ועובדי הציבור פוחתת. התהליכים שתוארו הם שהובילו לתהיות, וכך לגיבוש שאלות המחקר וההשערות.

יודגש כבר בשלב זה - אין עוררין על החשיבות המכרעת שיש לקיומם ולפעילותם התקינה של אמצעי התקשורת ומשרד מבקר המדינה במערכות דמוקרטיות בכלל, ובמערכת הדמוקרטית הישראלית בפרט. גופים אלה כמוסדות מבקרים ומפקחים, יחד עם המשטרה כגוף מפקח ואוכף, מהווים את המחסומים היחידים המפרידים בין שלטון ציבורי הפועל על פי נורמות וחוקים, לבין אנרכיה בה איש הישר בעיניו יעשה. דווקא בשל כך, יש מקום לבחון בישראל של שנת 2004 את עוצמתם.

מבנה העבודה יהיה כדלקמן: ראשית תובא סקירה תאורטית על פעילותם ומקורות ההשפעה של התקשורת והביקורת. אדון בתשתית החוקתית/משפטית לקיומם של המוסדות, ב"כוח האכיפה הנורמטיבי" של מוסד המבקר ובגבולות ההשפעה של הפרסום התקשורתי על סדר היום הציבורי והפוליטי. בהמשך יובאו השערות המחקר המעשי והשיטה בה בוצע. המידע שנאסף לצורך ניתוח הפרשות מוצג כאן בקיצור רב כשהוא משולב במסגרת הנימוקים לקידוד המשתנים. לאחר מכן יסוכמו תוצאות המחקר ויובאו כמה הערות ביקורתיות באשר לאופן בו בוצע. הפרק האחרון יכלול מסקנות אופרטיביות שמטרתן לשפר את כוח השפעתם של המוסדות, בהתבסס על הידע שנצבר.

רקע תאורטי

מוסד מבקר המדינה

פרק זה יסקור את ההיסטוריה של מוסדות לביקורת המדינה, יבחן את התשתית החוקתית והעקרונות המנחים בפעילותו של המוסד בארץ ויסקור את מרכיביו העיקריים של המושג "כוח האכיפה הנורמטיבי" אשר יוגדר בהמשך. הטענה המרכזית היא כי מאחר ואין למבקר הישראלי סמכויות אכיפה, הרי שההתייחסות אליו מצד הרשות השופטת, הרשות המבצעת, הציבור והתקשורת היא שבונה את כוחו. לפיכך, התדרדרות הנורמות ברשות המבצעת ואובדן האמון והעניין מטעם הציבור, מחלישים שני מרכיבים מרכזיים בביסוס כוח האכיפה הנורמטיבי.

ביקורת על מוסדות שלטוניים היא תופעה עתיקת יומין, שהקדימה בהרבה את ההתפתחות המושגית והנורמטיבית של דמוקרטיות חוקתיות. יש הטוענים לעדויות על קיומן של המוסדות עוד במאה ה-12, אז שליטים מינו יועצים פיננסיים במטרה לפקח על הכנסת והוצאת הכספים לממלכה (דיואר 1990, נחמיאס וברזילי 1998).

מבחינה היסטורית, ניתן לחלק את התפתחות הביקורת לשלוש תקופות: מימי הביניים ועד למהפכה הצרפתית היתה הביקורת הליך פנימי שנועד לשרת את המלך ולמקסם את הכנסותיו, מהמהפכה הצרפתית ועד לשנות החמישים של המאה ה-20 נתפסה הביקורת כמוסד עצמאי שמפקח על השימוש בכספי הציבור ומשנות החמישים, אז הסתיימה מלחמת העולם השנייה, הורחבה הביקורת מנושאים פיננסיים אל מרבית תחומי הפעילות של המינהל הציבורי (Geist 1995).

מוסד האומבודסמן (נציב תלונות הציבור) השתלב בתהליך התפתחות הביקורת הציבורית, ובמקרה יוצא הדופן של שבדיה אף הקדים אותו: עוד במאה ה-18 מונה במדינה הנציב הראשון לתלונות ציבור, אשר תפקידו הרשמי היה לפקח אחר מילוי החוקים והתקנות ולהבטיח שפקידי הציבור לא ינצלו לרעה את משרתם (Rudholm 1968). אף שבשבדיה הביקורת פרצה כבר לפני כמאתיים שנה אל מעבר לגבולות ספר התקציב, המגמה הפכה לגלובלית רק במהלך המאה ה-19, אז בחלק גדול מהמדינות מונו "נציבי תלונות ציבור" או הוקמו מוסדות לביקורת (Weeks 1973). היחלשות המוסדות המחוקקים והתחזקות הגופים המבצעים זרזו את הקמתם של מוסדות אלה, אשר נתפסו כזרוע הגוף המחוקק לפיקוח על פעולות הממשל (Sharkansky 1975).³

ארצות הברית, בריטניה וגרמניה הן דוגמאות טובות להתפתחות מוסדות הביקורת המודרניים במהלך השנים. בארצות הברית הוקם המשרד לביקורת המדינה ב-1921 במטרה לשפר את הניהול הפיננסי של השלטון הפדראלי, אולם רק לאחר מלחמת העולם השנייה הורחבו תחומי פעילותו במידה ניכרת, דבר שהוגדר על ידי המשרד עצמו כ"מהפכה". הקשר בין המבקר לבין בתי הנבחרים משמעותי מאוד: פעילותו מונחית בעיקר משאלות של חברי קונגרס והוא נבחר על ידי הנשיא מתוך רשימת מועמדים שמכין הסנאט (אתר האינטרנט של משרד מבקר המדינה האמריקאני, 3/1/2004).

³ במרבית המדינות המתפתחות, כמו גם בישראל, קיימת הפרדה מבנית וכתובת לביקורת הציבור (Ombudsman) לבין מבקר המדינה (State Comptroller). בישראל המבקר מכהן החל משנת 1971 גם כנציב תלונות הציבור כאשר לרשותו עובדים מסורים אך ורק לטיפול בתלונות. מחקר זה עוסק בפעילות המבקר ולא נציב תלונות הציבור, ועל כך יושם הדגש בחלק התאורטי.

בבריטניה הביקורת הפיננסית המצומצמת החלה עוד ב-1559, אז מינתה המלכה אליזבת הראשונה מבקרי חשבונות לממלכה. החל מ-1780 מונו על פי חוק "נציבים לפיקוח על חשבונות הציבור" אולם רק ב-1983 הוקם מוסד ביקורת מודרני שסמכויותיו הורחבו אל מעבר לניהול הכספי. גם בבריטניה, כמו גם בארה"ב ובישראל, מתמקד המבקר בשלושת ה"ע": Economy, Efficiency and Effectiveness. שהם חיסכון, יעילות ואפקטיביות (אתר האינטרנט של משרד מבקר המדינה הבריטי, 3/1/2004).

בגרמניה החלה הביקורת בשנת 1714, אולם רק בשנת 1950 נוסד "בית המשפט הפדראלי לביקורת" שלו כששים מנהלים הממונים לכל חייהם ונהנים ממעמד של שופטים. נשיא בית המשפט וסגנו ממונים לשתיים עשרה שנה על ידי בית המחוקקים, על פי הצעת הממשלה (Zavelberg 1990). למוסד הגרמני שלושה תפקידים – ביקורת, דיווח ויעוץ. למעשה, תפקידו כיועץ מאפשר לו לבקר את פעולות הממשלה "לפני מעשה". במסגרת מערכת יחסים רגישה זו, מוגדרות פעולות המבקר כ"ביקורת בהסכמה" במטרה להימנע מניגודי אינטרסים אפשריים (Zavelberg 1989).

מדי שנה מדווחים מבקרי המדינה של ארה"ב ובריטניה כמה כסף הצליחו לחסוך למשלמי המיסים וכמה מהליקויים עליהם דיווחו תוקנו. בבריטניה דיווח המבקר על חיסכון של כ-3 מיליארד דולר בין השנים 1998-2001 ועל שיעור תיקון ליקויים של 94% (National Audit Office 2003). בארה"ב דווח על חיסכון של 37.7 מיליארד דולר בשנת 2002 בלבד, ועל שיעור תיקון ליקויים של 97% (General Accounting Office 2003). המדד ה"פופולרי" שמציגים שני המשרדים בדו"חות השנתיים שלהם הוא היקף החיסכון ביחס להיקף ההשקעה הציבורית בהם: בבריטניה על כל פאונד שהושקע חסך המבקר שמונה פאונדים, בארה"ב הביא המבקר לחיסכון של 88 דולר על כל דולר של השקעה.

בישראל עבודתו של מבקר המדינה לא נמדדת במספרים ואף אין כל סטטיסטיקה רשמית באשר להיקף תיקון הליקויים אותם חשף. מבחינת הספק העבודה, מדי שנה מטפל המשרד בכ-120 נושאים המופיעים בדו"חות המפורסמים על ידו. שלומית לביא, עוזרת בכירה למבקר המדינה ודוברת המשרד, סיפרה בראיון שנערך לצורך מחקר זה, כי בשנים האחרונות מקפיד המשרד להגדיר שניים עד שלושה נושאים כ"נושאים מערכתיים אופקיים", הזוכים לטיפול ולהתייחסות נרחבת יותר⁴.

לדברי לביא, במשרד המבקר הישראלי עובדים כ-500 עובדים (לעומת 750 במשרד המבקר הבריטי ו-3,300 במשרד המבקר האמריקאני). מבין 500 העובדים הישראלים, כ-150 הם אנשי מינהלה וכ-350 הם עובדי ביקורת מקצועיים, כולם בוגרי אוניברסיטאות ורובם בעלי תואר שני בכלכלה/בראית חשבון/במינהל עסקים. מתוך 350 עובדי הביקורת המקצועיים, כ-70 מועסקים בנציבות תלונית הציבור. לשם השוואה, בימיו הראשונים של משרד המבקר בשנת 1949, הועסקו בו כ-100 עובדים ובשנת 1956 מנה כ-350 עובדים. הסיבה המרכזית לגידול החד במספר העובדים במשך השנים היא הרחבת תחומי הביקורת והיקפיה, בקצב אשר הוגדר כגבוה ביותר בעולם (גייסט 1997, עמ' 26).

מעבר לדו"ח השנתי, מכין המבקר דו"חות נוספים על האיגודים הציבוריים, האוניברסיטאות והרשויות המקומיות. כל דו"ח מופץ בכ-3,000 עותקים ומוצג גם באתר האינטרנט של המשרד הכולל ארכיון רחב. לביא ציינה שהמשרד מתייחס לפרסום הדו"חות כחלק בלתי נפרד מכתבתם.

⁴ למידע מפורט באשר לדרכי העבודה במשרד מבקר המדינה, ובכלל זה השלבים בהכנתו של דו"ח ביקורת, ראה גייסט (1990).

התשתית החוקתית לפעילות המוסד בישראל

מעמדו של מבקר המדינה בישראל מעוגן בחוק יסוד. חלקים מהחוק משלימים את חוק מבקר המדינה ה"רגיל", וחלקים אחרים לקוחים ממנו ובכך למעשה מעניקים לו משנה תוקף. חוק מבקר המדינה שחוקק ב-1958, בנוסף לחוק יסוד: מבקר המדינה שחוקק ב-1988, יוצרים תשתית חוקתית מהמתקדמות והרחבות ביותר בעולם מבחינת ביקורת המדינה (מוזס 1957, פרידברג 1990, Caiden 1981). להלן סקירה קצרה של העקרונות המרכזיים בשני החוקים.

חוק יסוד: מבקר המדינה (1988)

חוק היסוד מגדיר תחילה את מבקר המדינה כסמכות האחראית על ביקורת המדינה בישראל (סעיף 1). לאחר מכן, מפרט החוק באופן נרחב ומפורט את רוחב היריעה שעל משרד המבקר לכסות בפעילותו: החל ממושא הביקורת (נכסים, כספים, התחייבויות ומינהל) ועד לגופים המבוקרים (מפעל/מוסד/תאגיד של המדינה, הרשויות המקומיות וגופים/מוסדות שהועמדו על פי חוק לביקורת). סעיף 2(ב) מגדיר את העקרונות לפיהם תתבצע הביקורת: חוקיות הפעולות, טוהר המידות, הניהול התקין, היעילות והחיסכון של הגופים המבוקרים.

יצוין, שאזכור תחומי הביקורת בחוק היסוד (נכסים, כספים, התחייבויות ומינהל) נעשה רק לאחר שמבקר המדינה דאז, יצחק טוניק, ביקש זאת. בנוסח החוק הראשוני שאושר בקריאה הראשונה במליאת הכנסת, לא אוזכרו התחומים, דבר שהעלה את חששו של המבקר (טוניק 1985, עמ' 3):

אם אין מבהירים במפורש. שהביקורת מקיפה את משק הכספים. הרכוש והמינהל של המדינה בכללותם. יתפרש הביטוי האמור סמילא לפי פירוט נהגופים המבוקרים האינדיבידואליים... בכך טמונה הסכנה בהשגחה האמורה - אם יתקבל חוק היסוד כפי שהוצע. תתבקש סאליה המסקנה. כי להשגחה משמעות מהותית: אין עוד סטרה-על כוללת. כך לא יוכלו פרשני החוק - ואף הציבור הרחב להסיק אלא זאת: הושגט יסוד מרכזי של הביקורת. נגרע מסמכויותיו של מבקר המדינה והוחלש מעמדו.

סעיף 3 בחוק יסוד: מבקר המדינה מסדיר את הנהלים לפיהם יעבוד המבקר, ומאפשר לו להורות לכל הגופים המבוקרים להעביר אליו "ללא דיחוי" ידיעות, מסמכים, הסברים וכל חומר אחר אותו ידרוש לצורך הביקורת. סעיף 4 בחוק קובע שהמבקר יכהן גם בתפקיד "נציב תלונות הציבור" וסעיף 5 מאפשר לכנסת להטיל בחקיקה על המבקר תפקידים נוספים. על בסיס סעיף זה משמש המבקר כסמכות האוכפת את חוק מימון המפלגות. סעיף 6 בחוק שונה גם הוא בעקבות התערבותו של מבקר המדינה השלישי, יצחק טוניק, באופן שבו נשמר עקרון ה"אחריות" בפני הכנסת. הנוסח המקורי של הסעיף בהצעה שאושרה בקריאה ראשונה במליאת הכנסת קבע כי "מבקר המדינה יפעל מכח הכנסת, ימלא את תפקידיו לפי שיקול דעתו בלבד ולא תהא עליו מרות הממשלה". טוניק טען כי בנוסף להשמטת עקרון האחריות, השימוש במושג "מכוח הכנסת" אינו הולם, מאחר והוא טומן בחובו יחסי שולח ושלוש שפוגעים במעמדו העצמאי של המוסד. בסופו של דבר, קובע החוק כי "במילוי תפקידיו יהיה המבקר אחראי בפני הכנסת בלבד ולא יהיה תלוי בממשלה" (טוניק 1985).

חוק יסוד: מבקר המדינה קובע שהכנסת תבחר את המבקר בהצבעה חשאית, מגדיר את תקופת כהונתו לשבע שנים וקובע שמבקר מדינה יכהן תקופת כהונה אחת בלבד. הגבלות הזמנים אינן

מופיעות בחוק הרגיל ועצם עיגון הנושא בחוק יסוד הופך את הדבר למחייב יותר, למרות שניתן לשנות את חוק היסוד גם ברוב מקרי של חברי כנסת.

סעיף 12 מסדיר את אופן הגשת דו"חות המבקר לכנסת, וקובע מפורשות שעל המבקר "לפרסם אותם ברבים". עצם הטלת החובה על המבקר מבהירה שפרסום הדו"חות הוא חלק בלתי נפרד מהביקורת, דבר שעולה בקנה אחד עם ממצאי הראיון שנערך עם הגב' שלומית לביא.

חוק מבקר המדינה, התשי"ח 1958

הפרק הראשון בחוק ה"רגיל" קובע שמבקר המדינה יבחר על ידי הכנסת בהצבעה חשאית ברוב של 61 חברים ומסדיר את הליכי בחירתו והדחתו. על מנת להציג מועמדות לתפקיד, יש צורך בחתימותיהם של עשרה חברי כנסת. הנוהג בישראל בעשור האחרון הוא שמבקר המדינה הוא שופט עליון אשר סיים את כהונתו, אולם הדבר אינו מעוגן כלל בחקיקה. כיום אין למעשה כל דרישות קדם לתפקיד וכל אזרח מהשורה יכול להעמיד עצמו לבחירה ללא כל הגבלה, בתנאי שהשיג את החתימות הדרושות.

הפרק השני בחוק דן בתחומי הביקורת ופותח בפני המבקר את שעריהם של מרבית הגופים הציבוריים הקשורים לממשלת ישראל באופן ישיר או באופן עקיף (סעיף 9). החוק מעניק למבקר את הסמכות לבדוק את חוקיות הפעולות שביצע הגוף המבוקר, את אמיתותם של הרישומים החשבונאיים ואת רמת החסכון, היעילות וטוהר המידות בה נהגו הגופים המבוקרים (סעיף 10). יצוין, שצמד המלים "טוהר מידות" לא נכלל בגרסה המקורית של חוק מבקר המדינה משנת 1949, אלא נוסף לו כחלק מהתיקונים לחוק ב-1952, בעקבות הצעה שהועלתה אז לדיון בכנסת על-ידי חבר הכנסת בנימין אבניאל ממפלגת חירות (גייסט ופרידברג 1995, עמ' 34). הצעתו, לפיה מבקר המדינה יוסמך לבחון עניינים של שחיתות, שדרגה את המוסד והפכה אותו למעשה לגורם היחיד שעל פי חוק מוטל עליו לבדוק את טוהר המידות בשלטון הציבורי תוך סמכות לגבש אמות מידה בתחום (נבנצל 1977).

הפרק השלישי מסדיר את הפעולות המנהלתיות לפני פרסום דו"ח המבקר ואחריו. בסעיף 14 ("דרכי הטיפול בתוצאות הביקורת") ניתן לראות לראשונה את השלכות התיקון האחרון לחוק מבקר המדינה (תיקון מס' 33), שאחת ממטרותיו היתה להגדיל את הפיקוח על תיקון הליקויים עליהם מצביע המבקר. הסעיף קובע שראש הממשלה יקבל באופן ישיר את ממצאי הביקורת, אם מצא בכך המבקר צורך. בנוסף, התיקון הקנה למבקר את הסמכות להעביר את הדו"ח לועדה לביקורת המדינה עוד לפני קבלת התגובה עליו מהגוף המבוקר, לצורך דיון בשאלת הקמתה של ועדת חקירה ממלכתית. הרוב הנדרש להקמת ועדת חקירה ממלכתית הוא שני שלישים מחברי הוועדה לביקורת המדינה. פעם אחת ויחידה בהיסטוריה של מדינת ישראל יושם סעיף זה - לצורך הקמת ועדת בייסקי אשר חקרה את פרשת ויסות מניות הבנקים.

הפרק הרביעי עוסק באופן ישיר בדו"חות המבקר ובטיפול בהם, ומתייחס ל"סמכויות פיקוח" שיש למבקר באשר למעקב אחר תיקון הליקויים שנתגלו על ידו. סעיף 16(א) מחייב את ראש הממשלה למסור למבקר בתוך עשרה שבועות ממועד פרסום דו"ח הביקורת את הערותיו ואת תגובות הגופים המבוקרים (יצוין שהתגובות בדרך כלל נכללות כבר בדו"ח הביקורת המקורי כחלק מנהלי העבודה של המשרד). סעיף 21(א) שהוכנס לחוק בשנת 2001 (תיקון מס' 33) מחייב כל גוף מבוקר להקים "צוות לתיקון ליקויים" אשר יחליט על הדרכים לתיקון. סעיף 21(ב) קובע שראש הגוף המבוקר ידווח למבקר ולראש הממשלה על החלטות שהתקבלו בצוות ועל המועדים שנקבעו לתיקון הליקויים.

סעיף 21(ג) שהוכנס לחוק גם הוא בשנת 2001 מחייב את ראש הממשלה בעצמו לדווח למבקר בתוך שמונה חודשים ממועד פרסום הדו"ח על תוצאות הטיפול בליקויים השונים במשרדי הממשלה, בהסתמך על פעולות הצוותים לתיקון הליקויים שהוקמו מיד לאחר פרסום הדו"ח.

למעשה תיקון מס' 33 לחוק הגדיל בצורה משמעותית את יכולת המעקב שיש למבקר המדינה על תיקון הליקויים שנמצאו. כעת החוק מחייב גם את הגופים המבוקרים וגם את ראש הממשלה לדווח בעצמם ומיוזמתם למבקר על הדרך שנבחרה לתיקון הליקויים ועל יישום התיקונים בפועל, ומקנה למבקר את הסמכות "לדרוש דיווחים נוספים" מהגופים ומראש הממשלה. עם זאת, מממצאי מחקר זה עולה שלמעשה הגורמים הרלוונטיים התעלמו לכאורה מהתיקונים לחוק ויכולת המעקב של המבקר נותרה דומה לזו שהיתה בעבר.

הפרק החמישי בחוק דן בדרך התנהלות משרד מבקר המדינה ומעגן בחקיקה שני נהלים המהווים תנאי לעצמאותו של המבקר. הפרק מכפיף את עובדי המשרד לאחריותו הבלעדית של המבקר בכל הקשור לקבלת הוראות ולפיטוריהם (סעיף 22(א)), ובנוסף הוא מאפשר למבקר ולמבקר בלבד להציע שינויים בתקציב משרדו, שיאושרו על ידי ועדת הכספים (למעשה לא ניתן לקצץ בתקציב ללא הסכמת המבקר).

הפרק השישי כולל הוראות שונות, וביניהן הוראה האוסרת פרסום של דו"חות המבקר עד לרגע פרסומם הרשמי והוראה האוסרת שימוש בדו"חות המבקר בהליכים משפטיים. הפרק השביעי עוסק בכהונתו של המבקר כנציב תלונות הציבור, תחום שבו לא תעסוק עבודה זו.

עקרונות ביקורת המדינה

החקיקה מגדירה במפורש את העקרונות העומדים במהותה של **ביקורת המדינה**, ושעל פיהם פועל המבקר. חוק מבקר המדינה (1958) מתייחס ל"חיסכון, יעילות וטוהר מידות", חוק יסוד: מבקר המדינה (1988) מרחיב את היריעה ומתייחס גם ל"חוקיות הפעולה" ול"ניהול התקין".

במקביל, הוגדרו באופן לא-פורמאלי חמישה כללים הקובעים את **גבולות ביקורת המדינה**: הביקורת באה לאחר מעשה, אין היא מתערבת בשיקול דעתו של הגוף המבוקר, היא נמנעת בנסיבות מסוימות מטיפול בעניינים מקצועיים, היא אינה רואה את תפקידה באיתור האחריות האישית לליקויים ואין היא נותנת לגופים הוראות מחייבות לתיקון הליקויים (טל 1962, גילון 1963). אחדים מעקרונות אלה מעוגנים בחקיקה, היתר - גובשו במרוצת השנים והוסקו מהניסיון שהצטבר, כך שלמעשה הם באים לידי ביטוי בעיקר בדו"חות הביקורת (טל 1962, עמ' 19).

חיסכון ויעילות

בדיקת החיסכון והיעילות נעשית במקביל בשני צדי המשוואה: החיסכון - משמעו הנסיון לצמצם עד כמה שניתן את המשאבים לצורך השגת אותה תפוקה, היעילות - משמעו הנסיון לשפר עד כמה שניתן את התפוקה על בסיס המשאבים הקיימים. עיקרון נוסף הרלוונטי לביקורת הוא עיקרון האפקטיביות שנועד לבדוק האם אכן הושגו מטרותיה של התוכנית או של הפרויקט (גייסט 1991).

טוהר המידות ומינהל תקין

מבקר המדינה הוא הגורם הציבורי היחיד שעל פי חוק מוטל עליו לטפל בנושאים של טוהר מידות. ההכרעה הפלילית נתונה בדרך כלל בידי הרשות השופטת, אולם על המבקר מוטלת באופן רשמי המשימה של הגדרת גבולות טוהר המידות לעובדי הציבור ולעתים אף לנבחרי. הביקורת נוהגת להחמיר בכל הקשור לנושאים אלה, ובמיוחד היא נוטה "לדחות תירוצים של טובת המדינה, של כדאיות או של חוסר משאבים האמורים להסביר פגיעה בכללים או באזרחים" (גייסט 1991, עמ' 17).

הגבול בין התנהגות שאינה עולה בקנה אחד עם דרישות טוהר המידות הציבורי לבין התנהגות שבגינה ניתן לעמוד לדין פלילי או משמעתי - הוא גבול דק מאוד. ניסיון העבר מראה שישנו מרחב תמרון רחב מאוד לפקידי הציבור לקבל החלטות שאינן הגונות או אינן מוסריות, מרחב שנוצל בעבר ובהצלחה. המדובר הוא בעיקר בנורמות התנהגות בתחום ניגודי האינטרסים, שימוש לרעה בסמכויות לצרכים פרטיים או מפלגתיים וקבלת טובות הנאה אישיות במסווה של צורכי הציבור.

הביקורת באה לאחר מעשה

למעט מקרים בודדים בהם נדרש המבקר לתת חוות דעת, כמעט לעולם תהיה הביקורת ביקורת שלאחר מעשה. יש בכך חסרון מרכזי, שכן לא ניתן למנוע את ביצוען של פעולות לא-תקינות מבעוד מועד. אולם בשנים האחרונות, כפי שהעידה הגב' שלומית לביא, היו כמה וכמה מקרים בהם התבצעה הביקורת תוך כדי מעשה, גם אם לא באופן ברור ורשמי (כך היה, לדוגמא, כאשר המליץ משרד המבקר למדינה לבחון שוב את האפשרויות למכירת "החברה הכלכלית ירושלים", צעד שהוביל למכירתה בחלקים ולא כמיקשה אחת ולמיקסום הכנסות המדינה).

הדיון על עיתוי הביקורת הוא דיון תאורטי ארוך-שנים. בחלק מהארצות, כדוגמת אמריקה הלטינית, איטליה וספרד, המינהל הציבורי מחויב לקבל אישור מהביקורת לפני הוצאת כספים לפעילות וכך מתבצעת הלכה למעשה ביקורת מוקדמת (גייסט 1991). בגרמניה פעילותו של המבקר כגוף מייעץ

קודם לקבלת ההחלטות הפכה למרכזית בפעילות המשרד, וראשיו מתגאים בניהול נכון יותר של כספי הציבור (Zavelberg 1989). מאידך, מבקר המדינה הישראלי השני, ד"ר י.א. נבנצל, גרס כי אסור למבקר המדינה להיקלע למצב מעין זה (1966/1990, עמ' 76),

מה עלול לקרות אם יוסקר המבקר לאשר. לכפות או להפסיק פעולה כלשהיא? במידה שזהו ענין של ביקורת מראש. של סתן "אור ירוק לביצוע". הרי בכך הוא ייהפך לשותף להכרעה ויבצר ממנו לבקר את הפעולה ביקורת בלתי תלויה לאחר ביצועה. שום אדם לא יתקבל כשופט חסר פניות לגבי הכרעות שהיו בחלקן הכרעותיו שלו... לכן, העדר סמכות הכפיה הוא המחיר שעל המבקר לשלם תמורת הסמכות המוסרית העצומה שמסנה הוא נהנה.

ראוי לציין שבמדינת ישראל ישנה תשתית חוקתית לקיומה של ביקורת לפני-מעשה, היא סעיף 21 לחוק מבקר המדינה (חוות דעת). הסעיף מאפשר לכנסת, לוועדה לביקורת המדינה או לממשלה להורות למבקר להכין חוות דעת ב"כל עניין שבתחום תפקידו", אשר תפורסם במועד שיקבע המבקר. שאלה שתידון בהמשך היא שאלת מעמד חוות דעתו של המבקר: האם עצם התווית העקרונית המוסרית לפעילות הרשות המבצעת בחוות דעת מטעם המבקר מחייבת את הממשלה לפעול לפיהם? האם יכולה להתהוות עילת אי-הסבירות הקיצונית אם הממשלה בוחרת שלא לעשות כן?

התערבות בשיקול דעת

מבקר המדינה, ככלל, אינו מתערב בשיקול דעתה של הרשות המבצעת, אלא רק בודק את עמידתה בתקני הביקורת שנקבעו בחוק. אם שתי פעולות הן סבירות מבחינת רמת החיסכון והיעילות ואין בפני הרשות המבצעת שיקולים זרים, הרי ששיקול הדעת הוא של הרשות ושל הרשות בלבד. מבקר המדינה אינו בודק ואינו יכול לבדוק מחשבות, שהרי בדיקה שכזו כמוה כפעולת שיפוט ולא פעולת ביקורת (גילון 1963, עמ' 32). בשל עיקרון זה, תימנע הביקורת מלציין ליקוי, אם שוכנעה שהשיקולים המתחייבים מתקני החיסכון והיעילות נלקחו בחשבון במידה סבירה מלכתחילה, אך למרות זאת נתקבלה תוצאה הסוטה מהאופטימלית (טל 1962, עמ' 31).

הימנעות מטיפול בעניינים מקצועיים

מבקר המדינה לא מעוניין לשים עצמו במקום עובדי הגוף המבוקר בכל הקשור לעניינים מקצועיים ספציפיים המטופלים על ידם. לעתים קרובות, על אף רמת ההשכלה הגבוהה של עובדי משרד המבקר, אין להם הידע והניסיון הדרוש המאפשר להם למתוח ביקורת על החלטות מקצועיות מסוימות של הגופים המבוקרים. עיקרון זה אינו גורף ולכן במצב של אי סבירות קיצונית לא ימנעו עובדי המשרד מלאסוף את העובדות ולבקר את שיקול הדעת המקצועי של עובדי הגוף המבוקר. ביקורת זו תתבצע על בסיס מידע מקצועי של המשרד עצמו או מידע שאסף גורם חיצוני מקצועי אחר (גילון 1963, עמ' 34-35). הליך זה מעוגן בחוק מבקר המדינה, המאפשר למבקר "להסתייע בביצוע תפקידו באנשים שאינם עובדי משרדו במידה שיראה בכך צורך" (סעיף 22ג).

הימנעות מאיתור האחראים הישירים לליקויים

חוק מבקר המדינה וחוק יסוד: מבקר המדינה משתמשים פעם אחר פעם במושג "גוף מבוקר" - ואין בהם כל התייחסות אישית לגורמים האחראים לליקויים. גם כאשר מעלה המבקר חשד למעשים פליליים, החוק מחייב את המבקר להעביר את "העניין" (סעיף 14ג) לידיעת היועץ המשפטי לממשלה.

מכאן ניתן להסיק שכל ההתייחסות החוקתית לביקורת היא באשר לפעולות הגוף המבוקר ולמבקר לא ניתנת כלל אפשרות להצביע על האחראים אישית לליקויים. את העיקרון קבע מבקר המדינה הראשון, הד"ר זאב מוזס, שהתייחס לכך בדו"ח הביקורת הרביעי (1954, עמ' 41-42):

הביקורת אינה מסתיימת עם קביעת ליקוי או פגיעה על ידי גוף מבוקר. עליה לשאוף לקבוע סי היחידה המצומצמת האחראית להם בסידה שיש. במקרים בולטים נקודת אחיזה להנחה. שעובד מסוים עשוי להיות אחראי לליקוי או לפגיעה. יש לדרוש את קביעת האחראיות האישית על ידי הגוף המבוקר.

הימנעות ממתן הוראות לתיקון הליקויים

מבקר המדינה אמנם מצביע על ליקויים בפעילות הגוף המבוקר, אולם הוא נמנע מלקבוע באופן חד משמעי ונחרץ דרך לתיקון הליקויים. הגבול בין המצבים דק מאוד, אולם הוא שמאפשר למבקר לעקוב אחר תיקון הליקויים - עליהם מחליט באופן בלעדי הגוף המבוקר. 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 להמנע..." (משרד מבקר המדינה 1954). בהמשך, כתב מבקר המדינה דאז כי "מי שנותן הוראה, חייב גם לשאת באחריות למועד, להיקף ולצורה של ביצועה, ומן הצורך שיוכל להתערב... אין זה מן הראוי שאחריות כזו תהיה בידי מוסד שהוא מחוץ למנגנון הממשלתי".

במסגרת תיקון מס' 33 לחוק מבקר המדינה הוסדר הנושא באופן שאינו משתמע לשתי פנים. סעיף 21א' בחוק המבקר קובע שצוות ובראשו ראש הגוף המבוקר "ידון בדרכים לתיקון הליקויים, יקבל החלטות בדבר תיקונם וידווח על דיוניו ועל החלטותיו...".

כוח האכיפה הנורמטיבי של מוסד מבקר המדינה

המילה העברית המקבילה ל"נורמטיבי" היא המילה "תקני" שמשמעותה "ערוך לפי התקן". המילה "תקן" (בלעז "נורמה") מוגדרת כ"תכונות של מידות או של איכות וכד' הנקבעות להבטחת כושרו והתאמתו של דבר לתפקידו", ואילו המושג "אכיפה" הוא "השלטה, בעיקר של חוק או של תקנה" (מילון ספיר 1997). על פי הגדרות אלה, "כוח אכיפה נורמטיבי" הוא כוח המאפשר לאדם המחזיק בו לקבוע ולהשליט תכונות של מידות ואיכות, לצורך הבטחת כושרו והתאמתו של המגזר הציבורי למילוי תפקידו.

בפרק זה אטען שכוח האכיפה הנורמטיבי של המבקר, הבונה למעשה את יכולת ההשפעה המעשית שלו, נשען לא רק על תוכן הביקורת אלא גם על יחסיו של המבקר עם המערכת המשפטית, הציבור, התקשורת והממשלה. המערכת המשפטית, בשל העובדה שעד היום לא אפשרה התעלמות מקביעות המבקר ככל שהדבר היה נתון בידה; הציבור, בשל ההערכה (שמעולם לא נבדקה) לפיה הוא עשוי "להעניש" גופים שחורגים מקביעותיו של המבקר; התקשורת, שבעצם הסיקור החיובי לדו"חות המבקר מעצימה את כוחו בעיני הפקידות הממשלתית; והממשלה, האוכפת את תיקון הליקויים דרך המנגנונים המוסדיים שהקימה. ארבעה גופים אלה ביחד ולחוד, מקנים למבקר כוח אכיפה נורמטיבי בלתי-פורמאלי, המאפשר לו להתגבר על העדר סמכויות האכיפה בחוק.

קשה ואולי אף בלתי אפשרי לכמת את משקלם היחסי של ארבעת הגורמים הבונים את כוח האכיפה הנורמטיבי. עם זאת, מוטב שלא להפוך כוח אחד ל"בלעדי" ולהתעלם מקיומו של המכלול. כך לדוגמה טען פרידברג שפרסום הדו"חות בתקשורת הוא חלק מהותי ואף קריטי בתהליך הביקורת הציבורית בדמוקרטיה (1988, עמ' 52). מבקר המדינה השני ד"ר י.א. נבנצל, אף הוסיף שאמצעי התקשורת הם לעתים "בני ברית" של הביקורת (1975, עמ' 23), על אף שלעתים מטרותיהם אינן עולות בקנה אחד עם מטרות הביקורת (לביא 1999). עם זאת, רחוקה הדרך מלקבוע שהפרסום הוא כוחו היחיד של המבקר. לצידו, נמצאים מרכיבים נוספים הבונים את כוח האכיפה הנורמטיבי שלו, כדוגמת גיבוי המערכת המשפטית ונהלי העבודה המוסדיים שגובשו לטיפול בביקורת במשרדי הממשלה.

ניתן להשוות ולבדוק מה היו תוצאות הטיפול בביקורת אשר אין פרסום בצידה, כדוגמת חלק מהביקורת הקשורה למערכת הביטחון. סביר שהטיפול בנושאים שכאלה יהיה תלוי בנורמות השלטוניות בקרב הפקידים הרלוונטיים ובגיבוי שתעניק לנושא המערכת המשפטית. אמנם שניים ממרכיבי כוח האכיפה הנורמטיבי (התקשורת ודרכה הציבור) אינם קיימים הלכה למעשה, אולם אין זה אומר בהכרח, שהביקורת הופכת לחסרת כוח לחלוטין.

קיומו של כוח האכיפה הנורמטיבי תלוי גם בתפקודו של מוסד המבקר. נבנצל הגדיר שלוש דרישות קדם הכרחיות מהביקורת על מנת שיעמוד לה כוח שכזה. לדבריו, "כדי שנביחתם [של 'כלבי השמירה של הפרלמנט'] תרד חדר-בטן... המבקר, בהיותו נטול סמכויות נוספות, תלוי לחלוטין בכך שלדבריו יהיו כוח שכנוע, סבירות וכוח מוסרי" (1966/1990, עמ' 76).

כוח האכיפה הנורמטיבי בראי בתי המשפט

את ההלכה המשפטית באשר ליישום דו"חות מבקר המדינה קבע השופט בייסקי בבג"צ צוקר נ' להט (766/87). תחילתו של הדיון בדרישה של תושב תל אביב לפסול הסכם פרישה בתנאים מועדפים שאושר על ידי ראש העירייה למזכיר העירייה. העתירה הוגשה לאחר דו"ח חריף של מבקר המדינה, אשר התייחס באופן נקודתי לעיריית תל אביב ולמנהגה לחרוג באופן בוטה מהכללים

המקובלים בפרישת ראשיה לגמלאות באופן הגורם למשלם המיסים נזק של עשרות מליוני שקלים בשנה. העירייה טענה בתגובה ש"התייחסות מבקר המדינה איננה במישור המשפטי מאחר והנושא לא הוסדר בחוק מיוחד, אלא במישור המינהלי-מוסרי", דבר שלטענת העירייה הופך את ההמלצות ללא מחייבות. תגובתו של השופט בייסקי לדברים היתה חריפה וחד משמעית:

נחיתה חובה להטות אוזן קשבת לביקורת שהושמעה ולתקן הטעון תיקון ברוח הביקורות... בשום פנים אין לומר כי כל עוד החוק לא חוקק סותר להמשיך לנהוג על פי נהלים שנמצאו נפסדים. העירייה כגוף ציבורי מצווה לשמור על אינטרס הציבור גם במישור המינהלי-מוסרי... ותשלום גמלאות בכלל זה - מכספי הציבור סמוכות... משום כך אין להשלים עם התשובה שניתנה על-ידי המשיבים דכאן כי אין עליהם להתחשב בביקורת "במישור המינהלי-ציבורי". וכי "אין סביעה לפעולות הרשות המקומית על פי הנהלים שנקבעו על ידה". מינהל תקן מחייב כי ביקורת סתומה של מבקר המדינה לגבי גוף הנתון לביקורתו לא תישאר אות סתה.

מכאן שלמוסד מבקר המדינה אמנם אין כוח אכיפה בחוק, אולם כאשר מדובר בביקורת על מינהל תקין - הרי שהרשות הציבורית מחויבת לכל הפחות להתייחס לביקורת ולא לדחות אותה ללא דיון, אליבא דה שופט בייסקי. קביעתו החד-משמעית היא כי ביקורת מהותית של מבקר המדינה "לא תישאר אות מתה".

על סמך הפסיקה, ניתן לזהות שלושה תנאים מצטברים להחלטה על אי סבירות קיצונית בפעילות של רשות, כאשר היא פועלת בצורה שנפסלה על ידי המבקר:

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.

שלושת התנאים לא הוגדרו במפורש בפסיקה ולכן אין לייחס להם משמעות תקדימית. עם זאת, מפסיקת בג"צ משתמע שהתערבות שיפוטית בהחלטות הרשות אפשרית, אם וכאשר מדובר בליקוי מהותי הקשור בטוהר מידות אשר הגוף המבוקר מתעלם ממנו לחלוטין, ובהנחה והגוף מחויב באופן מלא לכללי המינהל הציבורי התקין (לא מדובר, לדוגמא, בגוף אשר חלים עליו כללי הדואליות הנורמטיבית). עולה אפוא כי צרוף של שלושת המרכיבים שאוזכרו לעיל בונה את המשקל הנדרש לצורך ביטול החלטה של גוף מבוקר. כל שינוי בערכים המוכנסים לנוסחה שגובשה, משנה את נקודת שיווי המשקל שלה ועשוי לשנות את רמת הסבירות שבפעילות הגוף המבוקר. כך לדוגמא, סביר שהיחס לפנסיה חריגה ישתנה כאשר מדובר בחברה ממשלתית רווחית הפועלת בשוק הפרטי ומעוניינת לתגמל מעבר לנהוג את מנהליה המוצלחים. במקרה אחר, תוכל הרשות לטעון שפעלה בצורה סבירה אם וכאשר שקלה לעומק את דו"ח המבקר, אך גיבשה עמדה החולקת על עיקריו.

החוק אוסר על הרשות השופטת להתייחס למידע הנמצא במשרד מבקר המדינה כאל ראייה משפטית. עם זאת, המבקר נתפס כסמכות בכל הקשור לענייני טוהר המידות בטיפול בכספי ציבור. מאפיין זה, הבא לידי ביטוי בחקיקה, מתבטא גם בפסיקות בית הדין הגבוה לצדק במהלך השנים.

בבג"צ צוקר שעיקריו הובאו לעיל פסלו השופטים בפעם הראשונה החלטה של רשות ציבורית בשל התנגשותה עם דו"ח ביקורת. בבג"צ דודאי (384/71) כתבו השופטים שניתן להניח בכלליות שמילתו

של המבקר כנציב תלונות הציבור תכובד, שאם לא כך הגורם שמפר את עצותיו יאלץ "להתמודד עם ההשלכות מול דעת הקהל הישראלית והכנסת". בבג"צ פנחסי (4267/93) התייחסו השופטים בחומרה רבה לניסיון לרמות את מבקר המדינה והגדירו זאת "מעשה של קלון" המחייב את פיטוריו של סגן שר.

התייחסות שיפוטית נוספת למעמדו של מבקר המדינה ניתנה במסגרת פרשת טרנר, אז בוטלה לראשונה חוות דעת שכתבה המבקר אך זאת בשל החלטתה הטכנית שלא לאפשר לטרנר את "זכות הטיעון האחרונה" (בג"צ 4914/94). למרות זאת, נמנעו השופטים באופן בולט ומוצהר מלדון בעבודת המבקר: השופט גולדברג קבע ש"אין בית משפט זה יושב כערכאת ערעור על דו"חות מבקר המדינה... סמכות ההכרעה היתה כל כולה בידי המבקר. עליה, ועליה בלבד, היה להעריך את הראיות ולקבוע את אמינותן ומהימנותן. התערבותנו בכגון דא, הינה מחוץ לגדר הפיקוח השיפוטי...". השופט שמגר הוסיף ש"הלימוד של דברי הביקורת הוא מחובתה של הרשות המבצעת שהיא מושא הביקורת, ושל הרשות המבוקרת אשר לה מוגש הדו"ח...".

שופטי בג"צ מודעים לכך שמבקר המדינה אינו רשאי לכפות את עמדותיו על הרשות השלטונית ואין ברשותו כל יכולת אכיפה פורמלאית. דווקא בשל חולשתו החוקתית של המוסד, עומדים השופטים לימין המבקר ומחייבים את הגוף המבוקר לדון בכובד ראש בדרכים לתיקון הליקויים, כפי שניתן היה לראות בבג"צ צוקר ובבג"צ טרנר. עמדה דומה לזו הוצגה גם במאמר שכתבה מבקר המדינה לשעבר, מרים בן-פורת (Ben-Porat 1995, p. 61):

The findings, ruling or recommendations of the state comptroller have no binding force... However, this has not mean that the comptroller's findings and recommendations have no force at all... As a rule, it is an incumbent upon the audited body to apply the recommendations, or be under a heavy obligation to provide serious and weighty reasons for justifying its decisions... A government authority which does not implement a recommendation of the state comptroller must provide very convincing reasons for such behavior.

מדיניות זו מחזקת באופן מהותי וממשי את כוח האכיפה הנורמטיבי של מבקר המדינה, שהרי גם אם אין באפשרותו לאכוף את תיקון הליקויים עליהם הצביע, הרי שמחובתה של רשות שאינה פועלת בנושא לספק "הסברים משכנעים ביותר", לשון בן-פורת. המערכת השיפוטית עשויה להידרש להכריע האם הסברים אלה אכן משכנעים דיים.

יודגש שבכוחה של פסיקה זו לזמן שני תרחישים שונים בתכלית. הראשון - בו הרשות מתעלמת באופן בוטה מהמלצותיו של המבקר (כפי שעשתה עיריית תל אביב בבג"צ צוקר). השני - בו הרשות דנה בדו"ח המבקר אך מחליטה שלא ליישם את המלצותיו מנימוקיה שלה. המצב הראשון בו מתעלמת הרשות מההמלצות והופכת אותן ל"אות מתה" עומד במבחן ההתערבות שהוגדר בתחילת פרק זה. הסוגייה הנדונה בציטוט מדבריה של בן-פורת, נוגעת למצב בו הרשות מחליטה לאחר דיון שלא ליישם את המלצות המבקר. במקרה זה, על מנת לטעון לסבירות, צריכה הרשות אליבא דה בן-פורת לספק את אותן "סיבות משמעותיות וכבדות משקל".

לסיכום, מוכיחה הפסיקה שבמקרים מסויימים עשוי להיווצר בבית המשפט "כוח אכיפה נורמטיבי" להמלצותיו של מבקר המדינה, אשר יוציא אל מחוץ למתחם הסבירות את החלטותיה של הרשות

המבצעת. זאת, אם וכאשר מלאו התנאים הבאים: הגוף המבוקר עומד בכללי המינהל הציבורי התקין, הליקוי עליו הצביע מבקר המדינה הוא ליקוי של טוהר מידות והגוף המבוקר הפך את המלצות המבקר ל"אות מתה" או שלא סיפק "סיבות משמעותיות וכבדות משקל" להחלטתו להימנע מתיקון הליקויים שהעלה המבקר.

הכוח הנורמטיבי בראי הציבור

סקרי האמון במוסדות השלטון בישראל חושפים את כוחו הציבורי הרב של מוסד מבקר המדינה. ממחקר שנערך בשנת 1991 במדגם של כאלף אזרחים יהודים, עולה שמוסד המבקר מקבל את אחוזי הלגיטימציה השניים בגובהם: 91.1% הגדירו אותו כתורם/תורם מאוד, רק 1.9% מצאו אותו מזיק/מזיק מאוד. הממסד הצבאי דורג במקום הראשון לאחר ש-94.9% מצאו אותו תורם/תורם מאוד ואילו במקום השלישי מוקם בג"צ בו בחרו 87.6% מהנשאלים (ברזילי ואחרים 1994, עמ' 69).

מסקר שנערך בשנת 2001 עולה שבממוצע, מידת האמון במוסד המבקר מגיעה ל-64% והוא שומר על מעמדו בצמרת רשימת מוסדות הציבור האמינים. מידת האמון האישי במבקר הגיעה לשיעור של 70%, נמוכה במעט ממידת האמון לה זכו אנשי מערכת הביטחון, שופטים, חוקרים באוניברסיטאות ורופאים (ויגודה ויובל 2001). בסקר נוסף שבוצע שנה לאחר מכן, התברר שהאמון במוסד המבקר ובמבקר באופן אישי ירד מעט, אך ממצא זה תאם למגמה כללית של ירידה ברמות האמון (ויגודה ויובל 2002).

ממצאי סקרים אלה מצביעים על דמיון בין מידת האמון במבקר המדינה לבין מידת האמון במערכת המשפטית. על רקע דמיון זה, ולאור העובדה שמבקרי המדינה האחרונים הגיעו מהמערכת המשפטית, ניתן להניח, שמידת האמון במבקר דומה למידת האמון במערכת המשפטית.

על בסיס הנחה זו ניתן לבחון שני סקרים שהתבססו על שאלון דומה, האחד בוצע בשנת 1995 והשני בשנת 2001: הסקר הראשון מצא ש-85% מהציבור מאמינים להחלטות בית המשפט העליון, דבר שדרג אותו במקום השני לאחר צה"ל (פרס ויער יוכטמן 1998). הסקר השני שנערך כשש שנים לאחר מכן מצא שרמת האמון במערכת המשפטית ירדה לשיעור של 61%, אולם עדיין היא נותרה האמינה ביותר על הציבור לאחר המערכת הצבאית (בר-אילן-ירושלמי 2001).

ניתן לטעון שרמת האמון במוסד לא בהכרח מבטאת את מידת העניין ועוצמת התגובה של הציבור הרחב לדו"חות המבקר. עם זאת, היו תקופות בהן התחזקה התפיסה לפיה מבקר המדינה מחזיק בכוח להעלות ובעיקר להוריד ממשלות. בתחילת שנות התשעים היו אלה אנשי הליכוד שטענו שמרים בן-פורת היא שגרמה להם להפסד בבחירות, בעקבות הדו"ח הנוקב שפרסמה בשנת 1992 בו נחשפו פעולות לא תקינות שנעשו בממשלת הליכוד, ובכללן בזבוז כספי ציבור וניהול לא תקין של אחדים ממשרדי הממשלה. מפלגת העבודה ניצלה עד תום את חומר הנפץ הפוליטי והגתה את הסיסמא "מושחתים נמאסתם" (דורון 1996).

למרות ניצחון מפלגת העבודה, שני מחקרים אמפיריים הציגו תוצאות שונות באשר לתגובת הציבור למעשי השחיתות: האחד מצא ש-91% מהבוחרים אשר עזבו את הליכוד עשו זאת גם בגלל מעשי השחיתות (Arian & Shamir 1995), השני הוכיח שהציבור אכן היה רגיש לסוגייה, אולם עבורו לא היה כל הבדל בין השחיתות ב"הליכוד" לבין זו של "העבודה" (Shacar & Shamir 1995). על אף הממצאים האמפיריים הסותרים, כוח ההרתעה של המבקר רק גבר, דבר עליו ברכה גם המבקר עצמה בראיון למוסף "7 ימים" (ידיעות אחרונות, 6.8.1993):

עיתונאי: בליכוד טענו נגדך, שאת הבאת הנפילת מסגרתם ולהפסדם בבחירות. סרים בן פורת: "אינני מעלה ומורידה מסגרות, אני לא נגד מסגלה מסוימת, אלא בעד סיבה לתקן. אני בודקת את תפקודה של הרשות המבצעת וחושפת את התמונה בפני הכנסת. נכון, אם העובדות קשות, אולי יש אנשים שיצביעו בהתאם. טוב שמסגלה תחשוב ותדע שאם הסיבה לא תקן, אז לא רק שהדבר באחריותה, אלא שזה עשוי להשפיע במידה זו או אחרת על המשך כהונתה".

הילת הכוח חזקה בצורה משמעותית את עוצמתו של משרד המבקר והיותה נדבך נוסף בכוח האכיפה הנורמטיבי שלו. במצב שכזה, שרי הממשלה מחוייבים לדאוג לתיקון הליקויים – על מנת שלא יעמידו למבחן אמיתי בקלפי את עוצמת תגובתו של הציבור הרחב.

תפקידו של הציבור, אם כן, הינו קריטי בבניית כוח האכיפה הנורמטיבי. ככל שיהיו משרדי הממשלה יראים יותר מתגובת הציבור, כך תגדל השפעתו של מבקר המדינה על תפקודם השוטף. לכן, התהליך שמביא את הציבור להיות אדיש וחסר אמון במוסדות השלטון מדאיג במיוחד. למרות האמון שנותן הציבור במבקר באופן אישי, הרי שהאדישות וחסר האמונה ביתר המוסדות פוגעת באופן מהותי בכוח האכיפה הנורמטיבי של הביקורת, שהרי אם הציבור אינו מעורב ואינו מעוניין לדעת, לא יועיל האמון הרב שהוא נותן במבקר. כאשר קריאת דפי העיתונים מביאה לתגובת מיאוס קבועה ולהרגשת ייאוש, הרי שממילא לא יראו משרדי הממשלה את הטעם שבתיקון ובשינוי הרושם שנוצר בציבור.

הכוח הנורמטיבי בראי התקשורת

מערכת יחסי הגומלין בין התקשורת למבקר מעניקה למבקר נתח משמעותי מכוח האכיפה הנורמטיבי שלו. מבקר המדינה השני ד"ר י.א. נבנצל, ראה בשני המוסדות "בני ברית" בחלק מהזמן, וכתב כי "יש לראות באמצעי התיקשורת ההמונית השלמה רצויה, וכמעט חיונית, לאפקטיביות של הביקורת...". לדבריו, "השפעתם של אמצעי התיקשורת היא כבירה, ובהביאם את ממצאי הביקורת והמלצותיה לידיעת הציבור הרחב, הם עושים שירות רב להכנסת תיקונים ושיפורים במשק ובמינהל של המדינה" (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... עיקרון 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).

מבחינה טכנית, דו"חות המבקר מועברים לעיתונות כמה ימים לפני מועד פרסומם, על מנת לאפשר לאמצעי התקשורת להיערך לפרסום. בדרך כלל זוכים הדו"חות לחשיפה רחבה מאוד, על פני מספר עמודים ולאורך דקות שידור רבות. אמנם ההתמקדות המרכזית היא על מספר קטן של פרשות, אולם בשולי העיתונים ניתן לראות אזכורים לשורה ארוכה יחסית של פרשות שנחשפו בדו"ח. היחס לנכתב בדו"חות דומה, כך נראה, ליחס הניתן לפסקי דין מבחינת מהימנותם וחשיבותם.

מבחינה מהותית, הקשר בין משרד המבקר לבין אמצעי התקשורת אינו מתמצה רק בסיקור דו"חות הביקורת. הוא עשוי לכלול גם פרסום מאמרים וכתבות על הפעילות השלטונית תוך שימוש בדוגמאות מדו"חות הביקורת, אזכור דו"חות ביקורת היסטוריים במסגרת כתבות המסקרות אירועים

חדשותיים וניסיון להרחיב סיקור נושא העומד על סדר היום הציבורי באמצעות בקשה לבדיקה על ידי מבקר המדינה (לביא 1999).

פרידברג טוען שתהליך פרסום הדו"חות הוא בגדר דפוס פעולה קבוע, אשר לצידו אלמנטים שהפכו במרוצת השנים למסורתיים-טקסיים. כך למשל ניתן לייחס לתהליך את מאפיין "המודל הצפוי": המידע מועבר ומפורסם מדי שנה באותה הדרך ואילו העיתונאים מצידם רגילים להתייחס לדו"ח כאל נייר שלא יביא לכל שינוי. בנוסף, התייחס פרידברג ל"מאפיין הדעיכה", הגורם לכך שדברי הביקורת מתפרסמים במספר ימים מצומצם וכך קטן האפקט התקשורתי שבפרסומם. לגישתו, "כלי התקשורת ניצבים, לעיתים, חסרי אונים מול גודש החומר... [ללא] אמות מידה כמותיות להערכת פעולות ביקורת המדינה בישראל" (עמ' 48-49).

על אף החסרונות במערכת היחסים בין הגופים, הרי שלתקשורת מעמד חשוב, ואולי אף קריטי, בבניית כוח האכיפה הנורמטיבי של המבקר. אין כל ספק שעצם החשיפה הניתנת לדו"חות מעצימה את כוחה של הביקורת בעיני פקידי הציבור, אך עם זאת, קשה לטעון שללא הפרסום התקשורתי יאבד המבקר את כוחו לחלוטין.

הכוח הנורמטיבי בראי הממשלה

עיון בתקשי"ר (תקנון שירות המדינה) ובהחלטות שקיבלה הממשלה במהלך השנים, מגלה שנורמות ההתנהגות שהוגדרו ברשות המבצעת הן מאוד ברורות וחד משמעיות בכל הקשור לממצאי מבקר המדינה. הגדרת הנורמות וההתייחסות הרצינית לדו"חות המבקר ולדו"חות מבקרי הפנים במשרדים, משרדת לעובדים מכל הדרגים מסר ברור, שקיומו חיוני לבניית כוח האכיפה הנורמטיבי⁵.

עצם קיומם של מנגנונים מסודרים בכל משרד לטיפול בממצאי הביקורת מונעת מצב של "איש הישר בעיניו יעשה" ומחייבת את הגוף המבוקר ועובדיו להעמיק בממצאי הביקורת ולתקן את הליקויים שאותרו. בראש המנגנון נמצאת וועדת השרים לביקורת המדינה, מתחתיה האגף לביקורת המדינה במשרד ראש הממשלה (או בשמו הקודם: אגף הפיקוח), ומתחתיו הצוותים הממונים במשרדים אד-הוק לטיפול בדו"חות הביקורת בראשות מנכ"ל המשרד.

⁵ להחלטות ממשלה שהתקבלו בנושא לאורך השנים - ראה סעיף "החלטות ממשלה" בפרק הבבליוגרפיה.

התקשורת

בפרק זה יעשה ניסיון להגדיר את תחום העיתונות החוקרת ולהצביע על ההבדלים העיקריים בינו לבין העיתונות ה"רגילה". לאחר מכן, ילובנו היבטים אתיים וחוקיים שונים בפעילותה ובמעמדה של העיתונות בכלל והעיתונות החוקרת בפרט. הדיון על חטאיה של העיתונות המודרנית יוביל לשאלה המרכזית של פרק זה, והיא מידת השפעתה של התקשורת. הטענה המרכזית היא שהתיאוריות השונות המתייחסות ליכולתה של המדינה להשפיע על סדר היום הציבורי ו/או הפוליטי אינן מתייחסות לתוצר שלאחר שינוי סדר היום. התהליכים שתוארו בפרק המבוא מחייבים להבדיל בין הכוח לשנות את סדר היום לבין הכוח להביא לשינוי מהותי בשטח. בכך, נפגעת יכולת ההשפעה של העיתונות החוקרת.

העיתונות החוקרת

בניגוד למוסד מבקר המדינה הפועל מכוח החוק, אין כל הגדרה רשמית לתפקידה של העיתונות במדינת ישראל. יתרה מכך, המחוקק טרם מצא לנכון לעדכן את פקודת העיתונות המנדטורית שהותקנה לפני כששים שנה, אשר מטילה מגבלות קשות על חופש העיתונות ועל חופש הביטוי. אמנם למעט מקרים בודדים ויוצאי דופן לא משתמשת הרשות המבצעת בסמכויות הניתנות לה בפקודה, ועם זאת, עצם העובדה שחקיקה זו קיימת עד עצם היום הזה היא כשלעצמה בעלת חשיבות בכל הקשור ליחסי המדינה והתקשורת.

על פי סעיף 17 בפקודה, כאשר יש למזכיר 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 בגליון המופיע מיד לאחר קבלת ה"בקשה", כאשר סעיף 18 בפקודה מטיל עונשים כספיים על עורך שלא פרסם את ההכחשה כפי הנדרש. סעיף 19 אף הוא 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".

לא יהיה זה חסר בסיס להניח שיישום קפדני של החוק הקיים היה מונע את התפתחותה של עיתונות חוקרת במדינת ישראל. אם בידי הרשות המבצעת, על פי שיקול דעתה, הכוח לשלול את חופש הביטוי העיתונאי בעקבות חשיפת מידע ששר הפנים הגדיר אותו כ"שמועת שקר שעלולה לעורר בהלה או ייאוש" - הרי שבכך מתרוקן מתוכנו הביטוי "כלב השמירה של הדמוקרטיה". היה זה שמואל שניצר, לשעבר עורך "מעריב", שאמר כי "עיתונות המבוקרת על ידי השלטון מוכרחה להיהפך תוך זמן קצר למכשיר תעמולה בידי" (1962, עמ' 133).

פקודת העיתונות הארכאית אמנם קיימת בספרי החוקים, אולם בג"צ "קול העם" ביטל אותה הלכה למעשה (בג"צ 73/53). פסק הדין, שבימים אלה מציינים חמישים שנים לכתובתו, היווה אבן דרך עבור המשפט הישראלי, בעיקר עבור חופש הביטוי וחופש העיתונות. בהקשר המשפטי, לראשונה מאז קום המדינה, בדקו שופטי בג"צ לא רק את שאלת הסמכות הפורמאלית שבידי הרשות המבצעת אלא גם את המידתיות שבהפעלת הסמכות. על סמך תפיסה זו, ביטלו השופטים את החלטת שר הפנים להשתמש בסמכות שניתנה לו בפקודת העיתונות ולסגור את העיתון "אל-אתיחאד" לעשרה ימים,

בשל ביקורת חריפה שנמתחה בו על התרפסותם של בן גוריון ואבא אבן מול ממשלת ארה"ב. השופט אגרנט מנה בפסק הדין את הסייגים וההגבלות המוטלים על שר הפנים במקרה שברצונו לנצל את הפקודה ולהשתמש בסמכותו הדרקונית:

אין לייחס לו, למחוקק הישראלי, כוונה כי הרשות הממונה על הפעלתה של זו תהיה רשאית לצוות על הפסקת ההופעה של עתון זה או אחר רק משום שהדברים שנתפרסמו בו נראים בעיניה כמגלים נטיה גרידא לסיכון שלום הציבור... העקרון המדריך צריך להיות תמיד: האם, עקב הפרסום, נוצרה אפשרות של סכנה לשלום הציבור. שהיא "קרובה לדא"; הגילוי של נטיה סתם בכיוון זה, בתוך דברי הפרסום, לא יספיק כדי סילוי דרישה זו.

הילכת "קול העם" ביססה למעשה את אחת מאבני היסוד של העיתונות החוקרת והעיתונות בכלל במדינת ישראל והעניקה לה את החופש הדרוש לה לשם פעילותה. מאז ניתנה הפסיקה בשנת 1953, נמנע שר הפנים מלהשתמש בסמכותו לסגור עיתון עד לשנת 1981, אז השעה את פרסום העיתון "אל-פאג'ר" למשך חודש ימים (הופנונג 1991, עמ' 180-181). החלטה זו זכתה להכשר בג"צ, שקבע כי בפרסומים בעיתון היה משום "שבח למעשי רצח וטרור, עידוד להמשכתם ודברים העלולים לסכן את שלום הציבור. לפיכך, נוצרה וודאות קרובה לסיכון שלום הציבור" (בג"צ 644/81).

הגדרתה של העיתונות החוקרת

פרק זה החל בדיון על פקודת העיתונות ועל בג"צ "קול העם" אשר קיצץ את כנפיה של הפקודה, מתוך כוונה לחפש הגדרה כלשהי למקצוע העיתונות, ובכלל זה לעיתונות החוקרת. החקיקה לא מספקת במקרה זה מענה הולם ונראה כי הדיון היסודי והמעמיק ביותר שהתקיים בנושא עד כה היה במסגרת הועדה הציבורית לחוקי העתונות, אשר הגדירה את תפקידיה של העיתונות בחברה דמוקרטית. ארבעה תפקידים מנתה הועדה בראשותו של השופט חיים צדוק: מימוש זכות הציבור לדעת, מימוש חופש הביטוי, מתן שירותים בתחומי הפרשנות ומתן שירותים בתחומי הביקורת. כל התפקידים טומנים בחובם כוח לשנות מציאות, אולם נראה שהכוח הגדול ביותר טמון בתפקיד הרביעי, המתייחס לעיתונות החוקרת (Investigative Journalism). חברי הועדה הדגישו כי סוג זה של עיתונות עשוי להביא תועלת רבה ומובהקת לציבור ולהפוך את העיתונות לחלק ממנגנון הביקורת החברתית (עמ' 7-8):

במקרים רבים, תכליתו של הפרסום חורגת מהבאת מידע אל הקורא. לדוגמא, תחקיר עיתונאי יכול לחשוף, באופן מקצועי ואחראי, עובדות שיש בהן לפחות לכאורה, כדי להטיל ספק שאלה על תקנות הפעולות של אדם בעל תפקיד משמעותי או של גוף בעל כוח ציבורי רב... במקרים כאלה, הפרסום אינו מסתכם בהעברת מידע חדש... אלא עשוי להביע תהליך של הפקת לקחים. שיפור רמת הפעילות של אדם או של גוף, ואפילו נקיטת צעדים כנגד הנושאים באחריות או הנמצאים אשמים.

כאשר הפרסום העיתונאי מחולל תהליך כזה, הוא מביא לציבור תועלת רבה ומבוהקת... כך משמשת העיתונות החופשית בתפקיד אחד מן המנגנונים של הביקורת החברתית. האמורה לעקוב אחר מוקדי הכוח החברתיים ולאפשר לציבור לא רק לדעת מה הם עושים, לא רק להעריך את מה שהם עושים. אלא גם להשפיע על מה שהם עושים ובמיוחד - לשפר את מה שהם עושים.

יש הטוענים, ובמידה לא מבוטלת של צדק, כי העיתונות כולה אמורה להיקרא עיתונות חוקרת. עורך הלוס אנג'לס טיימס אמר בעבר, שאם ברצונה של התקשורת באמת ובתמים לשמש כ"כלב השמירה של הדמוקרטיה", חייבת היא להפוך ל"כוח שלישי, אשר תמיד יהיה, וחייב להיות, מפלגה אופוזיציונית, מפלגה אשר אין לה כל אחריות שלטונית או מעורבות בשלטון, אך הנושאת באחריות לבקר, לשבח ולחקור" (Williams 1966 cited at Negbi 1985). עם זאת, המציאות לא תמיד ממלאת אחר החזון והלכה למעשה קיים הבדל בין העיתונות החוקרת לעיתונות "הרגילה". ניתן להצביע על קווי דמיון ושוני בשלושה מישורים עיקריים: השלבים שקדמו לפרסום הכתבה/התחקיר, כישוריו ומניעיו של הכותב והתוכן המפורסם.

באשר לשלבים שקדמו לפרסום, נטען כי העיתונאי החוקר יבסס את עבודתו על בסיס עובדתי רחב הרבה יותר, יעשה שימוש במספר מקורות גדול יותר, יעריך את המידע בצורה שונה ויחפש אחר הצדקה מוסרית לפעולותיו. לעומתו, העיתונאי ה"רגיל" ינסה לפעול רק במסגרת של "שיקוף מציאות" ולכן מידת ההקפדה וההעמקה בדיווחיו תהיה נמוכה בהרבה (Ettema & Glasser 1985).

באשר לסוגיית הכותב, קיימת המחלוקת סביב השאלה האם כל עיתונאי אמור לתפקד גם כעיתונאי חוקר. Burgh הגדיר את העיתונאי החוקר כ"אדם שמקצועו הוא לגלות את האמת ולזהות מעידות וסטיות ממנה בכל מדיה אפשרית", בעוד עיתונאי רגיל עוסק בסיקור שוטף או בהבעת דעות (2000, עמ' 9). העיתונאי החוקר לדבריו שונה מהשוטר, מעורך הדין, ממבקר המדינה או מהמחוקק, בכך שהוא אינו מוגבל במטרה, לא ממומן על ידי המדינה ומטרתו היא לפרסם את גילוייו בציבור. מן העבר השני, רומזות Ettema & Glasser כי כל עיתונאי הגון אמור לאמץ דפוסי עבודה של עיתונאי חוקר המנסה באופן פעיל לחשוף ליקויים חברתיים. לדעתן, אין מניעה שהכישרון, המקוריות, היוזמה והמחוייבות החברתית לא יהפכו לנחלתם של כלל העיתונאים (Foot, 1985). מגדיל וטוען כי המושג "עיתונאי חוקר" הינו ככלל מושג מגוחך, שהרי "כל עיתונאי הראוי להיקרא עיתונאי נושא עימו חובה לשאול שאלות, לבדוק עובדות ולחקור". בביקורת נוקבת על עולם העיתונות של ימינו, הוא מוסיף שכיום "השימוש במושג העיתונאי החוקר נעשה בדרך כלל על ידי עיתונאים קופצניים שמחשיבים את עצמם כמיוחדים", מה שגרם לעיתונות זו להתדרדר לשפל של ממש (1999, עמ' 80).

לצורך העמידה על ההבדלים התוכניים, ניתן להעזר בטרמינולוגיה בה השתמשה Tuchman (1973) שהבדילה בין "חדשות קשות" לבין "חדשות רכות". עבור העיתונאי החוקר החדשות "החשובות" הן שגרת עבודה לעומת לעיתונאי הרגיל המקדיש חלק לא מבוטל מזמנו בעיסוק בחדשות "המעניינות". יתרה מכך, העיתונאי החוקר ישאף להפוך כל תחקיר ל"חדשות מתפתחות ומתמשכות", לעומת העיתונאי הרגיל אשר אין לו בדרך כלל עניין אישי בכך.

הבדלי התוכן בין העיתונות החוקרת לעיתונות הרגילה באים לכדי נקודת קיצון בבחינת מערכת היחסים שבין ה"עיתונות הישנה" לבין "עיתונות הטבלואידים". Ehrlich התייחס לעיתונות הישנה

כעיתונות החוקרת והמעמיקה⁶ והגדיר את המאבק בין השתיים כ"מלחמה על ליבה ועל נשמתה של העיתונות האמריקאנית" וכ"האבקות בין החדשות הישנות, העייפות, המבולבלות והשבורות לבין החדשות ה'חדשות', המסנוורות, המתבגרות, האמיצות, המבהילות והכוחניות" (1996). במחקר שערך, מצא שורה של תכונות משותפות בין השתיים (כדוגמת האירוניה והניסיון לקטלג את אלו האשמים והחפים מפשע), אך גם הבדלים רבים (ובראשם - תפיסת המטרות של מקצוע העיתונות). לדבריו, העיתונות החוקרת (בהגדרתה הרחבה) מנסה לשנות מצב קיים, ואילו העיתונות הצהובה מתמקדת בעיקר בסקס, פשע ומפורסמים (או בשלושתם ביחד, כמו בפרשת סימפסון).

הבדלי התוכן באים לידי ביטוי גם בתגובות הציבוריות לפרסומים. אלה מתמקדות כדרך הטבע בתחקירים עיתונאיים שנויים במחלוקת ומקורן לעתים רבות באלה הנוטים להניח שהממשל דובר אמת ופועל אך ורק לטובת ציבור הבוחרים. אחד מהבולטים שבמבקרים הוא Bernard Ingham, אשר כיהן כמזכיר העיתונות הראשי של ראש ממשלת בריטניה לשעבר מרגרט תאצ'ר. לדבריו, העיתונות החוקרת היא "הצורה השפלה ביותר של העיתונות" וכל מבוקשם של עיתונאי תחקירים הוא רייטינג גבוה ומשכורת שמנה באיצטלה של חשיפת שחיתויות. אינהאם יצא נגד העיתונאים החוקרים הבריטים שלדבריו, "היו משוכנעים באופן סופי מוחלט וכרוני שהממשלה אינה יכולה לעשות טוב, אין לסמוך עליה והיא קושרת קשר נגד הציבור" (1991, p. 363). בעיר נוטיגהאם הבריטית הגיעו הדברים עד כדי קמפיין לשינוי החוק כך שיחייב עיתונאים חוקרים לקבל אישור ממשלתי אם ירצו לחקור נושאים הנמצאים בסמכות הממשלה. ההקצנה התרחשה לאחר הקרנתו של תחקיר טלוויזיה שנוי במחלוקת על הטיפול בילדים במצוקה (NCC cited at Burgh 2000, p. 11).

גבולותיה של העיתונות החוקרת

למרות הזעם המופנה לעתים נגד עיתונאים חוקרים, הרי שבמקרים רבים הם בבחינת השליח אשר מוגבל בפעולותיו על ידי החוק, לטוב ולרע. החקיקה בישראל ובעולם מטילה כמה מגבלות על אמצעי התקשורת ההמונים, בעיקר בתחום הפגיעה בזכותו של הפרט לשם טוב ולפרטיות. יש שיאמרו שהחקיקה לא אחת מקשה מאוד את נטל ההוכחה על אנשים שנפגעו מפרסומים בתקשורת, עד כי עדיף להם להימנע מלנקוט בצעדים משפטיים ולהמתין שהסערה תחלוף. אחרים יאמרו שהחקיקה דווקא מקלה על אישי ציבור מתוחכמים ומקשה על עיתונאים שבתום לב מנסים לעשות את מלאכתם. כך או כך, שני חוקים עיקריים מגבילים בישראל את פעילותם של אמצעי התקשורת:

✚ **חוק איסור לשון הרע (התשכ"ה - 1965)** הקובע סנקציות פליליות ואזרחיות על המפרסם לשון הרע נגד אדם ואף מאפשר לבית המשפט לאסור הפצת עיתונים או לחייב פרסום תיקון/הכחשה על חשבון הגוף המפרסם. החוק מרחיק לכת ומטיל אחריות פלילית ואזרחית לא רק על העיתונאי והעורך, אלא גם על מקור שהעביר את דבר לשון הרע לאמצעי התקשורת וגרם בכך לפרסומו. עם זאת, החוק מעמיד לכלי התקשורת שתי הגנות - הגנת אמת בפרסום (המחייבת את כלי התקשורת להוכיח שהפרסום נכון ברובו ושיש בו עניין ציבורי), והגנת תום הלב (המחייבת את כלי התקשורת להוכיח כי פעל בתום לב בטיפול בנושא או שהפרסום היה בגדר הבעת דעה לגיטימית או בגדר ביקורת).

⁶ השוואה זו מרחיבה משמעותית את הגדרת העיתונות החוקרת ומכלילה בה את כלל עיתונות ה-Broad-shit. הגדורתי של Ehrlich המתבססת על הבדלים היסטוריים, אינן אלה בהן נעשה שימוש בעבודה זו.

חוק הגנת הפרטיות (התשמ"א - 1981) המגדיר פגיעה בפרטיות כעוולה אזרחית ופגיעה בפרטיות במזיד כעוולה פלילית אשר העונש עליה הוא חמש שנות מאסר. בין השאר, כוללת העבירה פרסום תצלומו של אדם ברבים "בנסיבות שבהן עלול הפרסום להשפילו או לבזותו", שימוש בתוכנו של מכתב או כתב אחר שלא נועד לפרסום בלי רשות מאת הכותב, שימוש בידיעה על ענייניו הפרטיים של אדם שלא למטרה שלשמה נמסרה ופרסומו של עניין הנוגע לצנעת חייו האישיים של אדם או למצב בריאותו. גם במקרה זה עומדות לכלי התקשורת הגנות אמת בפרסום ותום הלב.

לשני החוקים מצטרף תקנון האתיקה המקצועית של העיתונות (1996) הכולל אסופה של כללים מחייבים לכאורה שעל העיתונאים לשמור בזמן עבודתם. בין השאר, נקבע כי "לפני פרסום ידיעה כלשהי יבדוק העיתון והעיתונאי את נכונותה במקור המהימן ביותר ובהירות הראויה לפי נסיבות העניין". עוד נכתב בתקנון כי "דחיפות הפרסום לא תפטור מבדיקת נכונות הידיעה", וכי "העובדה שידיעה התפרסמה בעבר לא תפטור את הבא להסתמך עליה ללא בדיקת מהימנותה".

תקנון האתיקה הישראלי מהווה דוגמא אחת לרגולציה העצמית של אמצעי התקשורת. במהלך שנות התפתחותה של העיתונות המודרנית, דרשו הממשלות שוב ושוב את זכותן לשליטה על התוכן המשודר מכמה סיבות, חלקן קשורות לאינטרסים פוליטיים ותרבותיים, חלקן האחר - לרצון להבטיח סטנדרטים גבוהים של שידור. תשובתה הקבועה של העיתונות לכל ניסיון רגולטורי חיצוני היתה ועודנה שהדבר יפגע בצורה חמורה בחופש העיתונות. התגובה המעשית היתה הקמת גופי רגולציה עצמיים, שימנעו את הצורך בחקיקה חיצונית (O'malley & Soley 2000).

אלא שלמרות החוקים ותקנוני האתיקה הנוקשים, לא חסרות עדויות על התנהגות פסולה ו/או שנוייה במחלוקת של עיתונאים. טום גולדשטיין, עיתונאי לשעבר שייצג כעורך דין עיתונים בתביעות דיבה, כותב שרמת האתיקה של העיתונאים היא כה נמוכה, עד שהם מוכנים לשקר, להתחזות, להעתיק, לזייף ואף להמציא סיפורים (Goldstein 1985, p. 153-227). בספרו הוא מספר שכאשר "חצה את הקווים" ועבד כדובר ראש עיריית ניו יורק בשנים 1980-1982 סרבו כתבים לסקר את ביקוריו של ראש העיר, אלא אם כן קיבלו רכב ונהג שיסיע אותם למקום הביקור.

גולדשטיין הצליח לדחות תביעות דיבה רבות הודות לדקויות משפטיות, למרות שלא היה ספק בליבו כי העיתונאים נהגו בדרך שאינה ראויה. לדבריו, גם כאשר שופטים מתחו ביקורת קשה על "פעולות רחוקות מאוד מהדרך שבה צריכה לפעול עיתונות הוגנת ולא-מוטה", העיתונאים חגגו לאחר שנקבע כי "התובעים לא הצליחו להוכיח שהדיווח היה שקרי" והתעלמו מהביקורת החריפה (עמ' 18-19).

ניתן לראות לכן שלמרות קיומם של חוקים וכללי אתיקה, גבולות פעולתה של העיתונות החוקרת גמישים יחסית וחשופים למניפולציות מסוגים שונים. טכניקות עבודה רבות בהן עושים שימוש תחקירנים הן ב"אזור האפור", כך לדוגמא הקלטת שיחות ללא ידיעת אחד הצדדים, שימוש במצלמות סתר והתחזות לפלוני לצורך השגת אינפורמציה. יהיו שיטענו ובמידה לא מבוטלת של צדק כי בסופו של דבר רמת האתיקה הפנימית של העיתונאי הבודד היא זו שקובעת את גבולות פעולותיו.

עסק פרטי או במה ציבורית?

לנוכח החוקים ותקנוני האתיקה שבמקרה הטוב מיושמים ובמקרה הפחות טוב לא נלמדים כלל, השאלות מיהו עיתונאי, האם נדרשת הכשרה כלשהי לביצוע התפקיד ומדוע ניתן הכוח דווקא בידי של זה ולא של אחר, מקבלות משנה תוקף. הפרופסור אליהוא כ"ץ טען שהעיתונות היא פרופסיה

הולכת ומתרחבת עד שהיא כוללת כיום גם אלמנטים בידוריים. הוא התריע במקביל מפני מגמה הולכת ומחריפה לפיה מקצוע העיתונאי הולך ונעשה "צינור להעברת מידע מדוברים ואנשי יחסי ציבור למיניהם", דבר המגביר את הצורך בעיתונות ביקורתית למרות ש"אין נחת בשכבות רחבות של הציבור מסוג זה של עיתונות" (1989/1998, עמ' 313). לעומתו, חנוך מרמרי, לשעבר עורך עיתון "הארץ", סבור שמקצוע העיתונאי אינו ניתן להגדרה ואינו צריך להיות מוגדר. לדבריו, העיתונות היא ישות עצמאית, "לא אהובה אבל נחוצה, דוחה אך מסקרנת, פולשנית ופוגעת אך גם חושפנית ומטהרת, שטחית ורשלנית אבל גם מעשירה ומרחיבה אופקים" (1995, עמ' 46). מרמרי גורס, שעיתונאי הוא כל מי שכותב בעיתון והעיתונות היא אינה "פרופסיה", כהגדרת כ"ץ, אלא עיסוק, שליחות או לעיתים אף דרך חיים. משמעות הדבר היא שלמעשה אין צורך בהשכלה על מנת לעסוק בתחום.

בפועל, העובדה שבמרבית המקרים לא ניתנת כל הכשרה לעיתונאים גורמת לא אחת לטעויות מביכות. במהלך דיון בנשיאות המורחבת של מועצת העיתונות, אמר נשיא בית המשפט העליון אהרון ברק, שמעולם לא קרא בעיתון כלשהו דיווח מדויק על פסק דין ופעמים רבות הוא מתקשה לזהות שמדובר בפסק דין שהוא בעצמו כתב. ברק גם הביע אכזבה מרמת העיתונאים בתחום המשפט והתלונן על העדר ידע משפטי בקרב הכתבים המופקדים על סיקור התחום (גלובס 15.7.2003).

על מנת להתמודד עם הבעיות האתיות והמבניות שתוארו לעיל, מציע ברק לשנות את מעמדה של העיתונות במדינה דמוקרטית. גישתו של נשיא בית המשפט העליון היא כי יש לתת לעיתונות מעמד של רשות רביעית ולהכפיף אותה לכללי המינהל הציבורי - דבר שישנה את דרך פעולתה באופן משמעותי. לכאורה, זהו הפיתרון האולטימטיבי להגנת חופש הביטוי של הציבור הרחב במסגרת עיתון הנמצא בבעלות פרטית.

העיתונות נהנית כיום מאותן זכויות לחופש ביטוי מהן נהנה הפרט ואין מוטלת עליה כל חובה לתת חופש ביטוי לזולתה. לצורך העניין, ה-New York Times והדובר בקרן הרחוב הם בעלי מעמד משפטי זהה. אלא שהלכה למעשה, טוען השופט ברק, ה-New York Times אינו ככל דובר פרטי, שכן הוא משמש גם כבמה. לפיכך נשיא בית המשפט העליון ברק מאמין שיש להחיל על העיתונות הפרטית את כללי הדואליות הנורמטיבית, מאחר והיא לא רק עסק פרטי אלא גם ממלאת תפקיד ציבורי בהובלת השיח (1996, עמ' 246):

נחבת האסון לא נועדה להטיל צנזורה חיצונית. היא נועדה לסנוע צנזורה פנימית בלתי ראויה. היא נועדה לסנוע השתלטות סעטים על הבכסה הציבורית. היא נועדה להטיל סגבלות על כוח. הפעם כוח פרטי ולא כוח שלטוני... חופש הביטוי אינו רק חופש שלילי... הוא מטיל חובה על העיתון לפעול באובייקטיביות. ללא ניגוד עניינים ומתוך שוויון. כפי שכל סו שחב נאמנות לציבור חייב לפעול.

עמדה דומה הובאה בספרו של הפרופסור זאב סגל, הגורס שהעיתונות כיום חופשית יותר מבעבר מכבלי השלטון כדוגמת הצנזורה הצבאית, אולם "אין היא חופשית מהכבלים שבהם כבלה את עצמה" (1996, עמ' 20). לדברי סגל, ישנו פער רב בין המיתוס של חופש הביטוי לבין המציאות, בה רק מעטים מחזיקים בשליטה על השוק החופשי של הרעיונות. בפועל, המציאות היא שהגוף השולט בכלי התקשורת - לו הדעה והכוח לקבוע מי יישמע, מי ייראה ומי ייקרא על ידי הציבור.

גישה נוספת הציג העיתונאי פאול פוט. במאמרו "The Slow Death of Investigative Journalism" ציטט את דבריהם של שלושה עיתונאים חוקרים ב"סאנדיי טיימס" הבריטי, שאמרו כי "זהו אבסורד לטעון כי עיתונות בריאה תלוייה ביכולתה לבטא מגוון רחב של דעות. מצבה של העיתונות, אז והיום, תלוי במשהו פשוט אך דורשני הרבה יותר: יכולתה למצוא עובדות, ולהציג אותן" (1999). הווה אומר, שגם אם תפרסם העיתונות כל דבר העולה על רוחה ללא הגבלה, הרי שכל עוד אין בדברים משום עובדות חדשות - מדובר בבלייל של מילים ולא ביישום מהותי של חופש הביטוי. תחת ביקורת זו ניתן לכלול גם את תרבות ה"ספינים" התקשורתיים, המאפשרת לפוליטיקאים להסיט את הדיון הציבורי לנושאים הנוחים להם ולהמשיך להגן בחרוף נפש על "חופש הביטוי".

חטאי העיתונות החוקרת של ימינו

ניתן למנות שורה של ליקויים שמקורם בעיתונות החוקרת ובעיתונות בכלל, העשויים לפגוע ביכולתה למלא אחר מטרותיה: בעיית אמון בין העיתונאים לבין מקורותיהם, חוסר ידע ו/או חוסר העמקה של העיתונאים הגורם להם לטעות ולהטעות, נטייתם של אמצעי התקשורת להימנע מלהתעמת עם הממסד בנושאים בעלי אינטרס ציבורי מובהק והתנהגותם של מוציאים לאור המעדיפים את האינטרסים הצרים שלהם על פני האינטרס הציבורי. להלן כמה דוגמאות לליקויים אלו.

Foot רואה באובדן האמון בין המקור לעיתונאי את הסיבה המרכזית ל"מותה האיטי" של העיתונות החוקרת, כאשר אבן הדרך בהתדרדרות התרחשה לדבריו לאחר פרסום הראיון העיתונאי עם מרדכי וענונו. לדברי העיתונאי הבריטי, הכישלון של ה"סאנדיי טיימס" להגן על מקור הוא לא רק שערורייה בפני עצמה, אלא סימן אזהרה לכל אדם שמעוניין להדליף מידע סודי: "איש לא ידע לעולם כמה מדליפים השתתקו מפחד, מחשש שימצאו עצמם מאחורי סורג ובריה, כפי שקרה למרדכי וענונו", כתב במאמרו The Slow Death of Investigative Journalism (1999, עמ' 85).

הפרשה הידועה בכינויה "פרשת אוחנה" היא אחת הדוגמאות הבולטות ביותר בשנים האחרונות לחוסר העמקה בעבודתו של עיתונאי ותיק, אשר נראה כי הסתמך בעיקר על מידע מן המוכן ולא ביצע את הפעולות הנדרשות כדי לאמת מידע זה. על פי הפרסום הראשוני בעיתון "מעריב" בחודש ינואר 1999 קיבל שופט בית המשפט העליון תאודור אור, בהיותו שופט בית משפט שלום, שוחד מסוגים שונים כדי להטות משפט ולהרשיע את יחיעם אוחנה בעבירות סמים. יום לאחר הפרסום התייחס לנושא פרשן הערוץ הראשון, אמנון אברמוביץ, והסביר שמדובר ב"בדיחה" שתתברר כפרשת זיוף מסמכים מהגדולות בתולדות המדינה. לכשהתברר שהכתב הותיק בן כספית אכן נפל קורבן לזיוף חובבני של מאות מסמכים, אמר עיתונאי בכיר כי "מדובר באחד הברווזים הגדולים בתקשורת הישראלית. על דברים כאלה העיתונאי והעורך צריכים ללכת הביתה" (הארץ 17.1.1999). נשיא בית המשפט העליון ברק מתח גם הוא ביקורת על התנהלות העיתונאי והעיתון ואמר כי "כיום זה כביכול לגיטימי לתקוף את בתי המשפט והשופטים, בלא בדיקה של ממש" (הארץ 25.1.1999).

הפרשן המשפטי משה נגבי טוען שמלחמת יום הכיפורים היא שיאו של תהליך שארך כרבע מאה, בו התקשורת הישראלית "התכחשה לשליחותה הבסיסית" ונמנעה מלהתעמת עם הממסד השלטוני (1985, עמ' 13). לדברי נגבי, "ההתנערות מערכי היסוד של עיתונות חופשית, גררה את העיתונות ואת המדינה כולה למחדל הבטחוני החמור ביותר שידענו, מלחמת יום הכיפורים". בשנים שלאחר המלחמה, נראה כי התפטרותו של ראש ממשלה בשל תחקיר עיתונאי ומלחמת לבנון השנייה במחלוקת הביאו להחלשה דרמטית של הקשרים בין הממשל לתקשורת, שלא לאמר לעימותים של

ממש בין השניים. עם זאת, עדיין קיים החשש שגם היום, במתכונת זו או אחרת, "קושרת עצמה העיתונות] בשורה של הסכמים והבנות לטבורו של הממסד", דברי נגבי.

נגבי עצמו הוא דוגמא חיה לסיבה נוספת שמביאה את העיתונות לחטוא לתפקידה והיא השתלטות האינטרסים האישיים של בעלי העיתון על התוכן המערכתי. לאחר שנים של עבודה בעיתון "מעריב" פוטר נגבי בבושת פנים, לאחר שלדבריו "התעקש למצות במלואו את חופש הביטוי המוחלט שהובטח [לו] בהסכם העסקתו, בין השאר בכתיבת טורים התומכים במיצוי הדין הפלילי עם מושחתי צמרת, ובסירוב להצטרף למסע דה-לגיטימציה נגד המופקדים על מיצוי זה" (נגבי 2001). נגבי הבדיל בין חופש העיתונאי לחופש העיתונות וטען שכיום הבעיה היא בחירות העיתונאי לפרסם דעות וידיעות גם כאשר הן פוגעות באינטרסים עסקיים או אחרים של העיתון ובעליו. כך היה, לדברי עובדי "מעריב", במהלך סיקור משפטו הפלילי של אחד בעלי העיתון עופר נמרודי, אז נכנעו העיתונאים פעם אחר פעם לתכתיביו של נמרודי ומקורביו באשר לאופן סיקור משפטו בעיתון (באלינט 2001).

השפעתם של אמצעי התקשורת

ניתן לחלק את פעילותם 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. בפרק זה אדון בשלב השני ואתמקד בבחינת כוח ההשפעה של אמצעי תקשורת ההמונים.

נראה שהשפעתה של העיתונות, ובכלל זה העיתונות הישראלית, אינה מוטלת כיום בספק. עוד בעשורים הראשונים לקיומה כתב שמואל שניצר כי "אין לה, לעתונות, סמכויות חקיקה. אבל לא אחת היא מטה את הכף גם בבית המחוקקים; אין לה סמכויות שיפוט... אבל היא פוסקת, ודינה נשמע; היא מחלקת שבחים ותוכחות, מרוממת אישים או משפילה אותם; ולעתים היא שופטת, בפועל ממש, אנשים הנאשמים בעבירות ומרשיעה מי שעדיין לא הועמד לדין" (1962, עמ' 132). מאחר וקיומו של כוח השפעה כלשהו אינו שנוי במחלוקת, השאלה העומדת למבחן בפרק זה היא היכן וכיצד כוח זה בא לידי ביטוי.

כספי הגדיר את המושג "השפעה" כ"תוצאה של אינטראקציה חברתית בין שני גורמים - משפיע ומושפע, אשר האחד מהם, המשפיע, מחולל אצל השני, המושפע, תגובה כלשהי" (1995, עמ' 12). התגובה עשויה להתרחש בתחום הקוגניטיבי ו/או בתחום הרגשי ו/או בתחום ההתנהגותי. בחלוקה גסה הבדיל כספי בין שלוש תקופות עיקריות במאה האחרונה, אשר בכל אחת מהן שלטה מסורת שונה ביחס לחקר ההשפעות הנובעות מפעילות התקשורת.

מסורת ההשפעות החזקות היתה הדומיננטית בתחילת המאה העשרים, 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 מהמחקרים שעמדו בבסיס 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 גדול יותר מהמתלבטים נחשף לשיחות עם "מובילי דעת קהל" מאשר לדיווחי תקשורת, ייסד את תאוריית "הזרימה הדו-שלבית" (1948, p. 151-152). בשנות השבעים החלה להתפתח מסורת המחקר השלישית, ששבה וייחסה עוצמה רבה לאמצעי התקשורת אך במובנים שונים מבעבר. כעת בדקו החוקרים כיצד משפיעה התקשורת על ערכיה של החברה המודרנית, על הנושאים המעסיקים אותה ועל הדרך בה היא מתפתחת. אחת מהאסכולות המובילות שהתפתחו במסגרת זו היא האסכולה של קביעת סדר היום הציבורי, הרלוונטית לחקר כוחה של התקשורת בחשיפת ליקויים בפעילות השלטון.

אסכולת סדר היום הציבורי

Bernard Cohen מאוניברסיטת פרינסטון היה ממייסדיה של אסכולה זו. הוא חקר באמצעות כמאה וששים ראיונות אישיים את דרך עבודתם של הכתבים המדיניים ובדק את הקשר שבין העיתונות לבין ניהול מדיניות החוץ של ארצות הברית. אחת המסקנות אליהן הגיע היא שהציבור הרחב מכיר את המדינות שעל הגלובוס לא על פי גודלן, אלא על פי מידת הסיקור שלהן בתקשורת. המפה הפוליטית האמיתית של העולם היא למעשה זו המצוירת על ידי העיתונאים והעורכים ולא על ידי הקרטוגראף, טען כהן. מסקנתו היתה שאמנם העיתונות לא אומרת לבני האדם מה לחשוב, אך היא מצליחה לאמר להם על מה לחשוב:

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**. And it follows from this that the world looks different to different people, depending not only on their personal interests, but also on the map that is drawn for them by the writers, editors and publishers (1963, p. 13)

משלב זה, התפצל המחקר בנושא קביעת סדר היום לשתי אסכולות: האחת התמקדה בהשפעת התקשורת על סדר היום הפוליטי ועסקה ישירות במקבלי החלטות, והאחרת התמקדה בהשפעה על סדר היום הציבורי, ודרכו באופן עקיף על הפוליטיקאים (Rogers & Dearing 1987, p. 560). מבדיקה השוואתית, התברר כי משנת 1963 המחקר האמפירי שהתמקד בהשפעה הישירה על הדרג הפוליטי הוביל לכחמישים פרסומים בלבד, לעומת כמות גדולה פי שניים של מחקרים אמפיריים שבדקו לעומק את השפעת התקשורת על סדר היום הציבורי (561-563 p.).

McCombs & Shaw (1972) ביצעו את המחקר הראשון שהתמקד אך ורק בהשפעת התקשורת על סדר היום הציבורי. הם מצאו מתאם גבוה בין הסוגיות אותן ציינו כמאה בוחרים מתלבטים אמריקאנים כסוגיות המרכזיות במערכת הבחירות לנשיאות בשנת 1968 לבין הסוגיות שזכו להבלטה באמצעי התקשורת להם נחשפו. המחקר הוכיח שבעוד ש"המועמדים שמו דגש שונה על נושאים שונים, השיפוט שעשו הבוחרים שיקף את סדר היום שבא לידי ביטוי בכלל הסיקור התקשורתי" (181 p.).

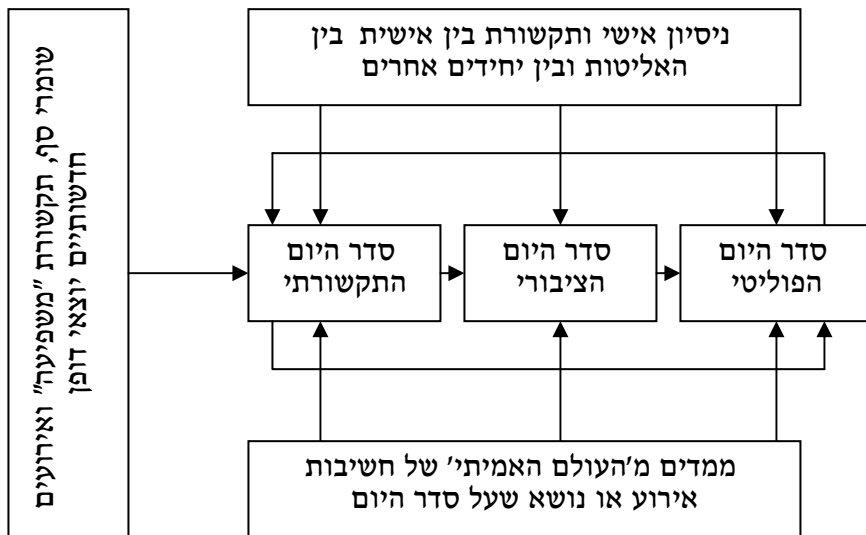
שורה של מחקרים שנעשו לאחר מכן ברחבי העולם חיזקו את הממצאים שמצאו מקומבס ושאו (לרשימה מלאה – ראה Rogers & Dearing 1987). מסקנות דומות התקבלו גם משני מחקרים מקיפים שנעשו בישראל:

דן כספי (1981) בחן אלפי שאילתות שהוגשו בבית המחוקקים הישראלי ובדק כמה מהן התבססו על פרסומים באמצעי התקשורת. המחקר הניח ששאילתא שהוגשה בכנסת היא האינדיקטור הכמותי הטוב ביותר להערכת היקף ההצלחה של התקשורת להכתיב נושאים לדיון פרלמנטרי. לאחר בדיקה של קרוב ל-5,000 שאילתות, נמצאה עלייה מתמדת בשיעור ההסתמכות של חברי הכנסת על אמצעי התקשורת: אם בכנסת הראשונה 8% מהשאילתות התבססו על פרסומים בתקשורת, הרי שבכנסת השביעית למעלה ממחצית מהשאילתות הוגשו בעקבות דיווחים עיתונאיים.

מחקר נוסף שנערך בישראל השווה בין הסיקור התקשורתי בתתי-נושאים הקשורים לרווחה (כדוגמת ערי פיתוח, עוני וטיפול בעבריינים) לבין העיסוק הפוליטי בהם בכנסת ישראל, כפי שזה בא לידי ביטוי באמצעות הצעות לסדר היום, שאילתות ונאומי תקציב. יצחק קדמן סיכם ואמר ש"כאשר בודקים לאורך שמונה שנים מה היו נושאי הרווחה שהעסיקו את העיתונות ואת הכנסת ובאיזו מידה, נמצא כי קיים מתאם גבוה מאוד בין השניים" (1987, עמ' 39). קדמן מציין שמדובר בתהליך רב שלבי: משהחליטה העיתונות להתמקד בנושא מסוים, הדבר משפיע על סדר היום של המערכת הפוליטית אשר החלטותיה מביאות לעיסוק תקשורתי מחודש.

Rogers & Dearing ניסו לסכם את מגוון הממצאים האמפיריים שנמצאו ברבות השנים, המקשרים בין שלושה סדרי יום שונים - זה של התקשורת, זה של הציבור וזה של המערכת הפוליטית. באמצעות השילוב בין סדרי היום, מצאו חמישה דפוסים עיקריים של השפעות גומלין:

- ✚ מצב בו סדר היום התקשורתי משפיע במישרין על סדר היום הציבורי, בשל יכולתם וסמכותם של אמצעי התקשורת להסב את תשומת לב הציבור לנושאים מסוימים.
- ✚ מצב בו סדר היום התקשורתי משפיע במישרין גם על סדר היום הפוליטי, משום שהוא נתפס על ידי הפוליטיקאים כמשקף את סדר היום הציבורי.
- ✚ מצב בו הפוליטיקאים אכן קשובים לדעת הקהל ופועלים כשליחים, ולכן סדר היום הציבורי מעצב גם את סדר היום הפוליטי.
- ✚ מצב בו סדר היום הפוליטי משפיע במישרין ובחוזקה על סדר היום התקשורתי, בעיקר כאשר על הפרק נושאים ונסיבות מיוחדות (כדוגמת ישיבת הממשלה הדנה בקיצוץ בתקציב המדינה).
- ✚ מצב בו מכלול של גורמים ואירועים המתרחשים בעולם משפיע על סדר היום הן הציבורי, התקשורתי והפוליטי כאחד.



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

מסקנה מעניינת הנגזרת מהמודל המסכם שהציגו Rogers & Dearing היא הנתק היחסי בין הציבור לבין התקשורת, המשקף למעשה את חוסר יכולתו של הציבור לקבוע את סדר היום התקשורתי. מאחר וסדר היום התקשורתי משפיע יותר על סדר היום הפוליטי, הרי שמהמחקר משתמע בעקיפין שלציבור השפעה מוגבלת יחסית על נבחריו, כל עוד לא מדובר באירוע יוצא דופן המשפיע מיידית על סדר היום הציבורי, התקשורתי והפוליטי.

הטענה הנטענת בנייר עמדה זה היא כי על מנת שהתקשורת כמנגנון ביקורת חברתי תצליח להשפיע על סדר היום הפוליטי, הרי שעליה לייצג בצורה מסוימת את דעת העם, אשר תכתוב את עתידם של הפוליטיקאים. אי לכך, לציבור יש תפקיד קריטי גם בבניית כח ההשפעה של התקשורת. לא מן הנמנע שמערכת יחסים חד צדדית בה רק התקשורת מנסה להשפיע על הציבור אולם הציבור נושא מנסיבותיו להשפיע על התקשורת – דינה להיכשל.

הציבור הרחב: לא מאמין לפוליטיקאים, לא מחבב את התקשורת

בחינת התנהגותו ודעותיו של הציבור מחזקת את ההנחה שהובאה לעיל, ותומכת בדעה לפיה כללי המשחק הדמוקרטיים השתנו בשנים האחרונות וניתן אף לאמר בזהירות המתבקשת - התהפכו לחלוטין. כפי שיפורט בהמשך, הולכת ורווחת הדעה לפיה חלקים גדולים מהציבור "יצאו מהמשחק" והותירו בו את הפוליטיקאים והעיתונאים. חלק מהכותבים אף מטילים את עיקר האחריות לכך על התקשורת, דרכי עבודתה והאנשים הממלאים בה תפקידי מפתח.

אם אכן זהו המצב, הרי שבכך מתבטלת לדעתי אחת מהנחות היסוד הלא-כתובות אשר ליוו את תיאוריות סדר היום לאורך עשרות שנים, לפיה עליית נושא לסדר היום הציבורי/פוליטי/תקשורתי מביאה בוודאות גבוהה לתוצאות מעשיות בשטח. כיום נראה שכאשר הפוליטיקאים מצליחים לשמר את תדמיתם החיובית בתקשורת באמצעות "ספינים" למיניהם, העשייה הציבורית הממשית מאבדת מחשיבותה. תהליך זה לא היה אפשרי אילו הציבור יכול היה להשפיע באופן מהותי על סדר היום התקשורתי והשלכותיו נתפסות לעתים כהרות אסון לעתידה של החברה המודרנית.

Goidel (2000) טוען שהשלכות מצב זה מטילות צל כבד גם על עתידה של הדמוקרטיה בארה"ב, מאחר ו"העם" הולך ונעשה מבודד ומפתח דפוסי התנהגות אדישים. במאמרו "If You Report It, Will They Care?" טען שיש הבדל עצום בין האמונה העיוורת בשיטה הדמוקרטית, לבין יישומה של השיטה הלכה למעשה. לדבריו, כאשר הציבור לא מודע למועמדים המתמודדים בבחירות, כאשר שיעורי ההצבעה הולכים ויורדים וכאשר הסקרים מדווחים על שיעורים הולכים וגדלים של אי-אמון בפוליטיקאים ובמוסדות הפוליטיים - הרי שלמעשה הדמוקרטיה מאבדת מכוחה. את האשם תולה גוידל בפוליטיקאים אשר רכשו ביושר את חוסר האמון, אך גם בעיתונות שהופכת לצהובה יותר ומשועבדת לסיפוק צורכי הקוראים.

Merritt (1998) מגדיל וטוען שהעם האמריקאי ירד כמעט לחלוטין מבימת המשחק הציבורית, והותיר אותה פרוצה בידי הפוליטיקאים והעיתונאים. בספרו "Why Telling the News is Not Enough", הוא מאשים את התקשורת בנפילה לידי מניפולציות של מועמדים פוליטיים ויועצים מקצועיים: לדבריו, עצם סיקור מערכות הבחירות כמרוץ סוסים וכמשחק אסטרטגיה, מאתגר ומעניין מאוד את העיתונאים, אך מותיר את הציבור עם תחושה חזקה שהאקט הדמוקרטי הוא בעצם אחיזת עיניים, מאחר והפוליטיקאים יעשו ויבטיחו הכל - רק כדי להיבחר. על בסיס טענה זו, מקשר מריט בין הדעיכה ברמתה של העיתונות לבין הדעיכה ברמת מעורבות הציבור האמריקאי ומידת האמון שהוא נותן במנהיגיו: התקשורת אמורה לספק עמדות ומידע לצורך השיח הציבורי, אולם שעה שהשיח דועך, הרי שאין יותר צורך בתקשורת נושכת.

גם בישראל אין מחלוקת בין אנשי האקדמיה על הירידה ברמת האמון בממסד. במחקר שחלקו הוצג בפרק המבוא, נמצא שבעוד בשנת 1995 ל-41% מהציבור היה אמון בכנסת ישראל, ל-40% מהציבור היה אמון בממשלה ול-21% מהציבור היה אמון במפלגות (פרס ויער-יוכטמן 1998), הרי שבשנת 2001 האמון בכנסת ישראל צנח מ-41% ל-14%, האמון בממשלה צנח מ-40% ל-16% והאמון במפלגות צנח מ-21% ל-11% בלבד (בר-אילן ירושלמי 2001). בסקר המאוחר, שביצעה מחלקת המחקר של הכנסת, עולה עוד כי 76% מהציבור הישראלי סבור שרוב חברי הכנסת רואים בעבודתם בעיקר מקור פרנסה וכבוד ולא שליחות, כ-71% אמרו כי הכנסת נותנת דוגמה רעה למינהל תקין, כ-50% מהאזרחים אמרו שהם מתביישים בבית המחוקקים וכ-25% אמרו כי אין להם בו כל אמון.

מהסקרים שערך המכון הישראלי לדמוקרטיה, עולה שבאפריל 2003 כ-80% מהציבור נתן אמון בצה"ל לעומת 97% מהציבור שנה קודם לכן (ירידה חדה של 14%). עוד מתברר, שפחות ממחצית (49%) מהציבור נתן אמון בתקשורת ופחות משליש (32%) נתן אמון במפלגות, דבר שמיקם אותן זו השנה הרביעית ברציפות בתחתית הרשימה. כשנשאלו הנדגמים מיהו המוסד ששומר טוב יותר על הדמוקרטיה הישראלית, בחרו 42% בבית המשפט העליון, 26% בתקשורת, 18% בראש הממשלה ו-14% בלבד בכנסת. עד כמה שהדבר נשמע מפתיע, מידת האמון במוסדות הציבוריים בישראל עדיין גבוהה יחסית למדינות דמוקרטיות אחרות: כאשר מדובר באמון בצה"ל, בבית המשפט העליון, בכנסת, בהסתדרות ובממשלה - ישראל ממוקמת בשליש העליון של הרשימה העולמית, ואילו כאשר מדובר במידת אמצעי התקשורת ובמשרה - ישראל נמצאת במקום טוב באמצע (אריאן ואחרים 2003, עמ' 21).

רמת האמון הנמוכה, כפי שניתן ללמוד מהנתונים, היא לא נחלתם הבלעדית של הפוליטיקאים, אלא גם של אמצעי התקשורת. כבר לפני כ-13 שנים, בשנת 1991, מוקמה הכנסת במקום החמישי בדרוג הלגיטימציה הלאומית, הממשלה במקום הששי, התקשורת במקום השביעי ואחריה המפלגות במקום השמיני והאחרון. 29% מתוך כאלף הנשאלים אמרו שהמפלגות "מזיקות מאוד" לאינטרס הלאומי, ו-22% אמרו שהתקשורת מזיקה מאוד (ברזילי, סגל ויער-יוכטמן 1994, עמ' 69).

האמון הירוד וההערכה הנמוכה לעיתונות הן כאמור לא מנת חלקם של העיתונאים הישראלים לבדם. Falls (1996) ניסה להבין מדוע הציבור האמריקאי "שונא ומתעב" את התקשורת ומוציא לפועל, לטענתו, מעין חרם לא רשמי שבא לידי ביטוי בירידה מתמשכת בתפוצת העיתונים ובאחוזי הצפייה בטלוויזיה. לדבריו, יותר ויותר אמריקאים רואים בתקשורת כמתנשאת, יהירה, צינית ורודפת סקנדלים ומאמינים ש"הרווח בחוסר המידע גדול מהנזק שבחשיפה לתקשורת" (עמ' 3-4). את האשם תולה Falls בעיקר בעיתונאים: לדבריו, מרוב שהם מנסים להיות ניטרליים – הם מתנערים מאחריות, מרוב שהם מנסים להיות פופולריים – הם משלבים זונות ופוליטיקאים בתוכניות אירוח ומרוב שהם מנסים להיות אינטליגנטיים – הם מתעלמים מהשאלות המטרידות את האזרח הקטן.

בספרו מצוטט מחקר שנערך במערכת הבחירות לנשיאות ארצות הברית בשנת 1992, אשר מצא כי קיימים הבדלים משמעותיים בין השאלות שעניינו את העיתונאים לבין אלה שעניינו את הציבור הרחב: התברר שבעוד הציבור התעניין בשאלות של "מה" יעשו הפוליטיקאים לכשיבחרו, התעניינו העיתונאים בעיקר ב"איך" הדברים יעשו (עמ' 20-21).

Falls מסכם וטוען שהעיתונות נמצאת עדיין בשלב ההכחשה. עיתונאים רבים מודעים ללחצים שמובילים אותם לדרך שאינם באמת רוצים בה, אולם הם עדיין אינם יכולים להתמודד עם הבעיות בצורה כנה שתאפשר תחילתו של שינוי. לכן, בתגובה לכל ביקורת, מניפים העיתונאים את דגל חופש הביטוי, דבר שמשווה בספר למנהגם של אנשי הצבא להשתמש בחרוף נפש בטיעוני "הביטחון הלאומי" בכל פעם שמוטחת כלפיהם ביקורת או שמתגלים מחדלים בפעילותם.

הסבר נוסף לנסיגה במידת האמון שבין העיתונות לבין קהל הקוראים הוא "הסגידה לאובייקטיביות". בעוד שהמילה "מציאות" כבר הוגדרה בעבר כ"אחת מהמילים הבודדות שאין לה משמעות ללא מרכאות" (Nabokov 1992, p. 330) טען Mindich שבדיוק כפי שאין מציאות אחת, כך גם אין אובייקטיביות אחת ולכן הניסיון לייצר אותה הוא בגדר כישלון ידוע מראש:

If American journalism were a religion, its supreme deity would be "objectivity"... The iconoclasts see "objectivity" as a golden calf [a false god that should be abandoned]... It is no less than remarkable that years after consciousness was complicated by Freud, observation was problematized by Einstein [and] perspective was challenged by Picasso... "objectivity" is still the stile of journalism (1998, p. 1-5)

כריסטיאן אמנאפור, כתבת בכירה ברשת ה-CNN, קראה בשנת 1996 להגדרתו מחדש של המושג "אובייקטיביות" בעיתונות. היא הגדירה את המושג כ"מתן שימוע הוגן לכל הצדדים, אך לא הבטחה לטיפול הוגן" וטענה שאובייקטיביות עיתונאית חייבת ללכת יד ביד עם ערכי מוסר (Amanpour 1996). באותה שנה נעלמה המילה אובייקטיביות מהקוד האתי של אגודת העיתונאים האמריקאנית, לאחר שעד אז היתה מרכיב מרכזי במסמך. כיום נראה שבהדרגה, מונחים של "אמת", "דיוק" ו"איזון" מחליפים את המונח אובייקטיביות עיתונאית (Mindich 1998). אחת הדוגמאות הבולטות לכך, היא רשת Fox האמריקאנית הזוכה לשיעורי צפייה נאים לאחר שבמודע זנחה את אותה "סגידה" לאובייקטיביות.

הדיון בכל הקשור לירידת אמון הציבור בעיתונות לא יהיה שלם ללא התייחסות לתחרות העזה השוררת בין העיתונים. Entman (1989) שיחזר בספרו "Democracy without citizens" את שהתרחש בעיתונות האמריקאנית לאחר חשיפת פרשת ווטרגייט ותהה מדוע קיבל הסיפור תהודה רק לאחר שניקסון נבחר לנשיאות. במהלך שנת 1972, כאשר הפשע עוד היה "חם", מרבית אמצעי התקשורת בארה"ב הסתפקו בדיווחים בודדים ומינוריים. החלטתם של העיתונים האמריקאנים שלא להצטרף למרדף העיקש שניהל ה"ווישינגטון פוסט" הביאה לכך שרק אחוז אחד מהציבור חשב שניקסון עצמו מעורב בסקנדל. אין ספק לכן, שגם לתקשורת יש חלק בתהליך שפוגע בסופו של דבר בה עצמה: התחרות העזה גורמת לחוסר "פרגון" הדדי ולעיתים אף להדגשת טעויות המתחרים. הציבור הרחב אשר צופה ביחסם של העיתונאים אל עצמם, מסיק את המסקנות הנדרשות.

גם אנטמן במאמרו מזהה פרדוקס אשר מזיק מאוד לדמוקרטיה האמריקאנית. לדבריו, "כדי להפוך אזרחים למעמיקים ומעורבים, אמריקה זקוקה לעיתונאים עצמאיים באיכות גבוהה; אלא שכל עוד אין קהל שכזה, העסקתם של עיתונאים אלה אינה רווחית עבור ארגוני התקשורת" (עמ' 10). התוצאה של תהליך זה היא קהל עיתונאים חסר כישורים מתאימים. מהמחקר שעשה אנטמן, עולה כי הנפגעת העיקרית היא השיטה הדמוקרטית שהעניין הציבורי בה הולך ופוחת.

הממצאים והתפיסות שהוצגו בחלק התאורטי מחדדים את הסוגיות שהועלו בתחילת עבודה זו:

מבחינת המבקר, אין ספק כי בנה לעצמו אמון ציבורי ותקשורתי מוצק אשר בד בבד עם הגיבוי הנחרץ בפסיקות בג"צ והנהלים הברורים שמפרסמת הרשות המבצעת, מבססים את כוח ההשפעה הנורמטיבי שלו. אולם, הנסיגה באמון ובמעורבות הציבור לצד התדרדרות הנורמות השלטוניות עלולים לכרסם באופן משמעותי בכוחו: הדרג המבצע עשוי לחדול מלהאמין בכוחו "להפיל ממשלות" והרגשתו תהיה נוחה יותר כאשר הוא מתעלם מליקויים או מעכב את הטיפול בהם. התקשורת המסקרת את דברי הביקורת מאבדת מאיכותה, מתרחקת מהעם ומקבלת ביתר קלות "ספינים" כאלה או אחרים, כך שיכולתה לחזק את דו"חות המבקר נשחקת גם היא.

מבחינת התקשורת, נראה שבאלף השלישי כבר אין מחלוקת באשר לכוחה להעלות נושא על סדר היום. המילים מקיפות כמעט כל אזרח בישראל - בין אם מעל דפי עיתוני הבוקר, בטלוויזיה, ברדיו, באתרי האינטרנט ובשלטי החוצות האלקטרוניים החדשים. אולם, העובדה שהציבור מאבד את אמונו בפוליטיקאים ובעיתונאים ובהדרגה נעלם מהמשחק הדמוקרטי פוגעת בכוחה של העיתונות החוקרת לשנות מציאות. במצב שכזה, פוליטיקאים יכולים להרשות לעצמם להתבסס על הודעות לתקשורת במקום על עשייה אמיתית, מבלי להסתכן בנזק אלקטוראלי משמעותי. התהליכים שתוארו לעיל פוגעים ביכולתה של התקשורת להתגונן מפני מצב שכזה.

המחקר האמפירי ינסה לבחון מה נשאר לאחר כתיבת דו"ח הביקורת ולאחר שהשתנה "סדר יום הציבורי". אחרי הכל, זהו רק השלב הראשון בטיפול בליקויים העשויים לסכן את שלום הציבור. יכולתם של הביקורת והעיתונות החוקרת למלא את תפקידם הציבורי הלא-פורמאלי ולהביא, בסופו של דבר, לתיקון הליקויים - היא היכולת שלה חשיבות מהותית. איש אינו חולק על כך שפעילות ביקורת והתקשורת חשובות לקיומו של מינהל ציבורי תקין. השאלה הקריטית היא האם המשימה מושגת או שמא הכלבים נובחים והשירה עוברת.

המוחקר

שאלת המחקר

מהם ההבדלים, האיכותיים והכמותיים, בתוצאות פעילותם של אמצעי התקשורת ושל מוסד מבקר המדינה בסוגיות בעלות השפעה מהותית על טווח גדול יחסית של אוכלוסייה ?

השערות המחקר

1. אמצעי התקשורת יתגלו כאפקטיביים יותר מאשר מוסד מבקר המדינה מבחינת היחס בין כמות הליקויים שנחשפו ותוקנו לבין כמות הליקויים שנחשפו וטרם תוקנו. ההנחה היא שעצם העלאת הנושא לסדר היום הציבורי באופן יזום על ידי תחקיר עיתונאי משנה את דרכי החשיבה והפעולה של הממסד.
2. בפרשות שבהן אמצעי התקשורת הצליחו להביא לתיקון הליקויים, פרק הזמן מהחשיפה ועד לתיקון יהיה קצר יותר, ביחס לפרק הזמן שבו מבקר המדינה הצליח להביא לתיקון הליקויים. ההנחה היא שמנגנוני הבקרה הממסדיים של משרד המבקר הם איטיים יותר ביחס לאפקטי הציבורי המהיר הנלווה לפרסום תקשורת.
3. היקף תיקון הליקויים הכללי יהיה נמוך מאוד ולא יעלה על 30%, ללא קשר לגורם החושף את הליקוי. הנחה זו נובעת מתחושה כללית הקיימת באשר להתנהלות המגזר הציבורי בישראל.
4. מידת ההעמקה בדיווחיו של מבקר המדינה תהיה גבוהה לאין ערוך ביחס למידת ההעמקה בדיווחי אמצעי התקשורת.

שיטת המחקר

במסגרת המחקר המעשי בוצעה בחינה שיטתית, כמותית ואיכותית, של 22 פרשות במסגרתן אמצעי התקשורת או משרד מבקר המדינה חשפו ליקויים המשפיעים על אוכלוסייה גדולה אשר הממסד באופן טבעי אמור לפעול לתיקונם. במסגרת הבחינה הוגדרו הליקויים ובוצע הליך מקיף של איסוף נתונים באשר לדרך בה פעלו הגופים הציבוריים במטרה לתקנם.

שיטות איסוף הנתונים היו רבות ומגוונות: פניות לגופים ציבוריים שונים ובכלל זה פניות המתבססות על חוק חופש המידע כאשר סרבו הגופים לשתף פעולה בהתנדבות; סקירת דו"חות המעקב של משרד מבקר המדינה ומשרד ראש הממשלה; עיון בפרוטוקולים של וועדות הכנסת, ובעיקר של הוועדה לביקורת המדינה; בדיקת דו"חות הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ושימוש במידע שהתקבל מגורמים אחרים.

דרך הניתוח

כל אחת מ-22 הפרשות קודדה ל"דף ניתוח פרשה" אשר כלל את רשימת הליקויים, הגופים האחראים על כל ליקוי וסיכום ההתקשרויות עם כל גוף וגוף (דרכי ההתקשרות, המועדים בהם בוצעה ותוצאותיה). המידע שנאסף מהמקורות השונים היווה את הבסיס להגדרת שלושת המשתנים הבלתי תלויים במחקר (מידת התיקון, סמיכות הזמן ומידת ההעמקה).

משתנה מידת תיקון הליקוי יכול היה לקבל ארבעה ערכים המשקפים את מצבו של הליקוי בהווה (חוסר עשייה מוחלט, הנושא נמצא בטיפול, הנושא על סף פיתרון, תיקון מנהלתי או חקיקתי). ראוי לציין כי לעתים ההחלטות היו ברורות ולא נדרש שיקול דעת רחב לדרוג הטיפול בליקוי, אולם במקרים אחרים הליך הדירוג חייב ברור מעמיק תוך הסתמכות על מכלול המידע הנצבר.

משתנה סמיכות הזמן נועד לתאר את פרק הזמן שעבר מאז החשיפה ועד לתיקון הליקוי. יצוין שבניתוח דו"חות מבקר המדינה שנת כתיבת הדו"ח ולא שנת הפרסום נבחרה כתאריך הקובע ל"הופעת" הליקויים. זאת, מאחר וזוהי השנה בה נחשפו משרדי הממשלה לקיומו של הליקוי.

משתנה מידת העמקה הוא משתנה סובייקטיבי המקבל את ערכו על סמך חוות דעת המחבר כקורא. משתנה זה מושפע בין השאר ממידת ההרחבה העובדתית של הדיווח העיתונאי / של דו"ח המבקר, מאופן הצגת הנושא ומיכולתו של הקורא הסביר ללמוד את הנושא בכללותו על סמך הקריאה.

אין ספק שהניסיון להפוך מציאות מורכבת למדדים מספריים, תוך תימצות עמודים שלמים של מידע ל"סעיפי ליקוי" ודירוג רמת הטיפול בהם אינו מדע מדויק ולכן אף עלול לעורר ביקורת והתנגדות. עם זאת, הליך זה הכרחי לצורך ביצוע השוואה שיטתית בין תוצאות פעילותם של שני המוסדות.

משתני המחקר

1. הגורם החושף של הפרשה במסגרתה נמצאו ליקויים (משתנה נומינלי דיכוטומי שיכול לקבל את הערכים הבאים: 0 - מבקר המדינה, 1 - אמצעי התקשורת).
2. מידת התיקון של הליקויים שנמצאו (משתנה אורדינלי שיכול לקבל את הערכים הבאים: 1 - חוסר עשייה מוחלט, 2 - הנושא נמצא בטיפול, 3 - הנושא על סף פיתרון, 4 - תיקון מנהלתי או חקיקתי).
3. סמיכות הזמן בין חשיפת הליקויים לבין תיקונם (שני משתנים: אינטרוואלי בו מחושב מספר השנים בין החשיפה לבין התיקון ואורדינלי שיכול לקבל את הערכים הבאים: 0 - הליקוי טרם תוקן, 1 - פחות מחצי שנה, 2 - בין חצי שנה לשנתיים, 3 - מעל לשנתיים).
4. מידת ההעמקה בפרסום הליקויים (משתנה אורדינלי שיכול לקבל את הערכים הבאים: 1 - חשיפה שטחית אשר לא כוללת מידע והתייחסות מכל הגורמים המעורבים, 2 - חשיפה הולמת המספקת את הקורא ונותנת תשובות הולמות לשאלות העולות מקריאת הדיווח או הביקורת, 3 - חשיפה מעמיקה מעבר לציפיות הקורא הסביר).

דרך בחירת הפרשות

לצורך איתור הפרשות נבחנו הדו"חות שפרסם מבקר המדינה במשך למעלה מעשור (1990-2002) ונבדקו כל גליונות העיתונים "7 ימים" (ידיעות אחרונות) ו"סופשבוע" (מעריב) אשר פורסמו במהלך שנות התשעים. לצורך המחקר נבחרו שני העיתונים הנפוצים ביותר בציבור, מאחר וכך ניתן היה למקסם את מידת ההשפעה והאפקטיביות שבפרסום התקשורת על מוסדות השלטון.⁷

הוגדרו ארבעה תנאים מצטברים לבחירת הפרשות מדו"חות המבקר ומאמצעי התקשורת:

- (1) הדיווח הוא משמעותי ובעל משקל (לא מדובר, לדוגמא, בהתייחסות שולית לנושא כלשהו בדו"ח מבקר המדינה או בהערת אגב שמופיעה בתוך כתבה בעיתון).
- (2) בדיווח נחשפו ליקויים הפוגעים או שסביר כי הם עלולים לפגוע באופן פיזי בציבור (הגדרה זו מוציאה מעבודת המחקר את כל חשיפות מעשי השחיתות האישית למיניהם, ומותירה אך ורק סוגיות שיש בהן כדי להשפיע באופן מהותי על חיי אזרחים. ההנחה היא שדווקא סוגיות כאלה מחייבות טיפול רציני ומעמיק של השלטונות למען הציבור הרחב).
- (3) סביר להניח שהפגיעה, אם וכאשר תגרם, תהיה במספר גדול יחסית של תושבי ישראל (לא יבחרו דיווחים המתמקדים בבעיותיו של "האדם הקטן" ויחסיו עם הרשויות, למעט אם יש בהם כדי להשליך על ציבור רחב של אזרחים).
- (4) התערבות שלטונית יכולה לצמצם את מימדי הסיכון ו/או הפגיעה (מטרת העבודה היא לבדוק כיצד פעלו השלטונות על מנת לתקן את הליקוי שהתגלה, ולכן העדר יכולת מעשית לתקן את הליקוי הופך את הסוגיה המפורסמת ללא רלוונטית למחקר).

על סמך קריטריונים אלה, נבחר לדוגמא הפרק בדו"ח המבקר אשר עסק בטיפול הממשלתי בנשים מוכות ולא נבחר הפרק שעסק במעשי שחיתות באגף השיקום במשרד הביטחון. במקרה אחר, נבחר הפרק אשר עסק במצבו הרעוע של מערך הטיפול בישראל ולא הפרק שעסק בבעיות כוח האדם ברשות השידור. באשר לעיתונים, נותחה הכתבה על תופעת הפסיכולוגים המטרידים מינית ולא הכתבה על הליקויים החמורים בפעילות ההוצאה לפועל, הועדפו הדיווחים על הסכנה שבתנועת מיכליות חומרים מסוכנים בכבישים ועל הסכנה שבקרבה בין החירייה לנתב"ג, על פני הליקויים החמורים, אם לא מעשי השחיתות, שבטיפול השלטונות בעובדים הזרים.

יצוין, שבדו"חות מבקר המדינה נתגלו מספר רב יחסית של פרשות שעמדו בקריטריונים המופיעים לעיל ובשל כך נבחרו הדיווחים בעלי המשקל והמשמעות הרבה ביותר (על פי קריטריון מס' 1). לעומת זאת, בעיתוני סוף השבוע המצב היה שונה לחלוטין: עבודה מייגעת של ימים שלמים במעבר פרטני על כל גיליון וגיליון שפורסם בעשור האחרון מצאה כי היו שנים ארוכות שבהן לא פורסם ולו תחקיר אחד ראוי שחשף ליקויים העשויים לפגוע בציבור הרחב בסבירות גבוהה.

⁷ על פי סקר TGI שנערך במחצית השנייה של 2001, מתברר כי 64% מהאוכלוסייה היהודית הבוגרת קוראים בסופי שבוע את העיתון "ידיעות אחרונות", 36% קוראים את "מעריב", ו-11% בלבד קוראים את "הארץ" (הארץ, 12.2.2002).

רשימת הפרשות שנבחרו

פרשות שנחשפו בדו"ח מבקר המדינה

- ✚ איכות מי השתייה בישראל (נכתב ב-1993) - המבקר מצא שורה של ליקויים בפעילות משרדי הממשלה התורמים להתדרדרות הנמשכת באיכות המים בישראל. הגורמים שבפעילותם נמצאו ליקויים – משרד הבריאות, המשרד לאיכות הסביבה, נציבות המים והמינהל למשק המים ברשויות המקומיות.
- ✚ המערכות לטיפול בחולי/נשאי איידס (1996) - המבקר בדק את היערכות מערכת הבריאות למניעת התפשטות מחלת האיידס, ומצא כשלים בגילוי, במעקב ובטיפול אחר הנשאים (משרד הבריאות ובתי החולים בלינסון, סורוקה ושיבא).
- ✚ הטיפול הממשלתי במפגעי רעש (1996) - המבקר התריע על הרעש הגבוה מהמותר בנתב"ג ועל הטיפול המקל של המשטרה במפגעי רעש שונים ברחובות (המשרד לאיכות הסביבה, משטרת ישראל, רשות שדות התעופה וצה"ל).
- ✚ הליקויים בטיפול בנשים מוכות (1991) - המבקר חשף שורה של בעיות מערכתיות חמורות בטיפול משרדי הממשלה השונים בנשים מוכות והזהיר מהתפשטות התופעה (משטרת ישראל, משרד העבודה והרווחה ומשרד הבריאות).
- ✚ הפיקוח על בדיקות קרינה רדיואקטיבית (1991, 2000) - המבקר גילה ליקויים קשים בפיקוח על השימוש בחומרים רדיואקטיביים לצורך בדיקות רפואיות (המרכז למחקר גרעיני בנחל שורק, המשרד לאיכות הסביבה ומשרד הבריאות).
- ✚ פעילות מפעל בז"ח חיפה (1996) - המבקר איתר מספר בעיות סביבתיות חמורות הנובעות מפעילות מפעל חיפה של חברת בתי זיקוק נפט, בעיות העלולות לפגוע בתושבי האזור (בז"ח חיפה, המשרד לאיכות הסביבה, איגוד ערים לאזור חיפה ומשרד התשתיות הלאומיות).
- ✚ ההיערכות לרעידת אדמה (1990) - על סמך חוות דעת הגורסות כי רעידת אדמה אינה שאלה של "האם" אלא שאלה של "מתי", בדק המבקר את מידת ההיערכות הלאומית לכך (משרד הפנים, משרד הבינוי והשיכון, משרד האוצר, משרד המשפטים, משרד הבריאות, משרד החינוך, משרד התקשורת ומשרד התשתיות).
- ✚ מערך הצפירה בישראל (1991) - המבקר התריע על שורה של בעיות העלולות למנוע מאזרחים רבים לשמוע את הצפירה, אם וכאשר תיקלע המדינה למצב חירום (צה"ל).
- ✚ אבטחת מרחב התפר (נכתב ופורסם ב-2002) - בדו"ח ביקורת מיוחד נבחנה היערכות כוחות הביטחון לאורך מרחב התפר במטרה למנוע חדירת מחבלים לשטח ישראל (מג"ב, צה"ל, משטרת ישראל, משרד הביטחון, נציבות מס הכנסה ושירות בתי הסוהר).
- ✚ המיקוש בישראל (נכתב ופורסם ב-1999) - בישראל כ-4,000 שדות מוקשים אשר אי גידורם ושילוטם כראוי עלול לסכן חיים. המבקר חשף ליקויים בתחומים אלה ובחן את המדיניות לפינוי השדות (צה"ל, משרד הביטחון והמרכז למיפוי ישראל).

פרשות שנחשפו באמצעי התקשורת

- ✚ **"כל משגיח מלך" (1991) - "ידיעות אחרונות"** מצא שהרבנות לא תמיד דורשת אישור וטרינרי לבשר המשווק במדינת ישראל (הגורמים שבפעילותם נמצאו ליקויים - משרד הדתות, הרבנות הראשית, איגוד לשכות המסחר והשירותים הוטרינריים).
- ✚ **"על ספת הפסיכולוג" (1992) - "ידיעות אחרונות"** חשף את סיפורו של אלי פלח שניצל מינית מטופלות. העיתון התריע מפני מקרים דומים נוספים ומצא שהדבר לא נאסר באופן מפורש בחוק (כנסת ישראל ומשרד הבריאות).
- ✚ **"רישיון להרוג" (1993) - תחקיר "ידיעות אחרונות"** גילה ליקויים חמורים בבטיחות רכבי האביר בצה"ל, ליקויים שעלו בכמה מקרים בחיי חיילים (צה"ל ומשרד הביטחון).
- ✚ **"לא נקבע מועד לפיצוץ הבא" (1993) - "ידיעות אחרונות"** הזהיר מהמשך פעילותם של מפעלי תע"ש ברמת השרון, שנה לאחר פיצוץ הענק במפעלי תע"ש שבנווה ים (תע"ש).
- ✚ **"ירייה באפילה" (1995) - "ידיעות אחרונות"** חשף נתונים מדאיגים על הפקרות של ממש ברישוי הנשק בישראל ועמד על חוסר יכולתן של הרשויות להתמודד עם מחזיקי נשק שלא חוק (משרד הפנים ומשטרת ישראל).
- ✚ **"פצצת הזמן הגדולה במדינה" (1998) - "ידיעות אחרונות"** פרסם דו"ח חסוי על עוצמת הנזק שעלול להיגרם מפיצוץ בחוות הגז בפי גלילות אשר פינזייה מתעכב שנים (חברת פי גלילות, מינהל מקרקעי ישראל ומשרד התשתיות הלאומיות).
- ✚ **"במרחק מיכלית אחת מהאסון הבא" (1997) - "ידיעות אחרונות"** דיווח על כך שרק שני פנסיונים אמורים לאכוף את תקנון הבטיחות של משאיות הנושאות חומרים מסוכנים (משרד התחבורה, המשרד לאיכות הסביבה, נציבות כבאות והצלה ומשטרת ישראל).
- ✚ **"זו לא תאונה - זה מחדל" (1992) - "מעריב"** בדק כיצד הלכה למעשה מתמודדים משרדי הממשלה ומשטרת ישראל באופן ישיר עם הגורמים לתאונות הדרכים בישראל.
- ✚ **"עקב התקפת גזים" (1992) - "מעריב"** התריע מפני רמת האבטחה הרשלנית בשורה של מפעלי תעשייה מסוכנים, הממוקמים בלב אזור מגורים בפתח תקווה (עיריית פתח תקווה).
- ✚ **"שאלוהים ישמור" (1993) - "מעריב"** מצא ליקויים חמורים באבטחת מוסדות החינוך בישראל, הקשורים בעיקר לרמתם הירודה של המאבטחים (משרד החינוך).
- ✚ **"פרשת החלב האסור" (1995) - העיתונאי רונאל פישר חשף ב"מעריב" כי חברת תנובה נהגה להוסיף חומר החשוד כמסרטן לחלב העמיד שלה ופתרה בכך פגם בתהליך הייצור. הגורמים האמורים לפקח על הנושא לא התריעו על המחדל (משרד הבריאות).**
- ✚ **"הציפורים האלה עוד יהרגו אותנו" (1997) - "מעריב"** דיווח על הסיכון שבהמשך הטמנת הזבל בהר החירייה הסמוך לנתב"ג והתריע מפני התרסקות מטוס במרכז גוש דן (רשות שדות התעופה, איגוד ערים דן לתברואה).

ניתוח הפרשות

1. דו"ח מבקר המדינה: איכות מי השתייה במדינת ישראל⁸

מבקר המדינה התריע שאיכות המים במקורות הטבעיים בישראל הולכת ומתדרדרת בגלל מפגעים תברואתיים שונים ובשל עלייה בריכוז הכלורידים והמלחים המומסים במים. בדו"ח שפרסם, מצא שעד לסוף 1993 לא הותקנו מתקני חיטוי ובקרה בכל המקומות בהם הדבר היה דרוש, כאשר עיקר הבעיה היתה ביישובים קטנים. במקומות אחרים, נוצרו בעיות בהפעלתם ובתחזוקתם של המתקנים שהותקנו ולא תמיד הרשויות המקומיות והגורמים הפרטיים המפעילים את הקידוחים היו מוכנים לפקח על תקינותם.

עוד כתב המבקר, שנציבות המים והמשרד לאיכות הסביבה, האחראים למניעת זיהום מים בישראל, לא נקטו צעדים של ממש כדי למנוע את הזיהום שנוצר בחלק מהקידוחים ממי התהום. שני הגופים לא מצאו פתרונות מעשיים להקטנת כמות החנקות במים, כאשר התוצאה היא שבעשרים השנים האחרונות עלה ריכוז החנקות במי התהום ובשנים 1990-1992 אף נסגרו 15 בארות שנאסר לספק מהן מי שתייה בשל ריכוז החנקות הגבוה. באשר למי הכינרת המועברים על ידי המוביל הארצי, כותב המבקר שכבר ב-1990 הוחלט שיש צורך דחוף בסינון המים. זאת, על רקע החשש שבשל הירידה באיכות המים בקידוחים, יועלה באופן משמעותי היקף השימוש במי המוביל הארצי לצריכה ביתית. למרות ההחלטה, נציב המים לא קבע כיצד ימומן מתקן הסינון החדש, דבר שעלול להביא לעיכוב בהקמתו, כאשר במקביל, הולכות ומחריפות הבעיות התברואתיות הקשות באיכות מי המוביל.

המבקר התייחס בהרחבה למצב משק המים ברשויות המקומיות, ומצא שבשנת 1992 לא דגמו 23 רשויות (9% מכלל הרשויות בארץ) את מי השתייה בתדירות הנדרשת, דבר שמנע ממעבדות משרד הבריאות לעקוב אחר איכות המים. בנוסף, התריע המבקר שכחצי מליון ישראלים המתגוררים ביישובים קטנים המשתייכים למועצות אזוריות, שותים מים שכלל לא טופלו: התברר שהמינהל למשק המים ברשויות המקומיות מסייע רק לרשויות ולא למועצות אזוריות, וכתוצאה מכך ביישובים שבהם אגודות מים מקומיות מספקות את מי השתייה ומחייבות את הצרכנים רק במחיר העלות - אין ליישוב די הכנסות כדי להתקין מתקנים לטיפול במים. מדובר כאמור ביישובים הפועלים תחת מועצות אזוריות, בהן ישנה הולכה עילית של המים.

המבקר בדק גם את מצבם של קידוחי המים "הרשמיים" ומצא שרמת התחזוקה של חלקם הגדול, בעיקר אלה הפרטיים וכאלה הנמצאים באחזקת הרשויות המקומיות, לקויה ביותר. בכמה מקרים התגלו בקרבת הקידוחים מפגעים תברואתיים רבים. למרות הנחיות המחלקה לבריאות הסביבה במשרד הבריאות לערוך פעמיים בשנה ביקורת תברואה בכל קידוח ולדווח על התוצאות - הדבר לא נעשה. יצוין שאת ההנחיות היו אמורים לבצע אנשי משרד הבריאות עצמם, ולא גורמים חיצוניים כאלה או אחרים.

עוד מצא המבקר שהטיפול בביוב ובמתקנים לטיהור השפכים ברשויות לקוי ביותר: ביולי 1991 תוקנו הוראות חוק המים (לצורך מניעת זיהום מים), ניתנה אפשרות ענישה לבתי המשפט לרבות הטלת עונשי מאסר על גורמים מזהמים ונקבעה גם אחריות אישית של נושא משרה בתאגיד. במשרד

⁸ משרד מבקר המדינה. דו"ח מבקר המדינה 44 לשנת 1993, ירושלים, 1994, עמ' 301-281.

לאיכות הסביבה הסבירו למבקר שחקיקת המשנה הובילה לתיקון חלק מהבעיות ומנעה את החמרת המצב, אולם הטיפול במזהמים עדיין לקוי.

המבקר התריע בפני בעיה נוספת: מסתבר, שלעתים מאושרות תוכניות לפי חוק התכנון והבניה בלא שניתן פתרון להסדרת מערכת הביוב. בפועל, נציגי משרד הבריאות לא תמיד יכולים למנוע מצב שכזה מאחר ואין כל חוק המאפשר להם לעשות זאת.

מקורות המידע⁹

✚ משרד הבריאות. איכותם התברואתית של מי השתייה בישראל: דו"ח בדיקות מיקרוביאליות לשנת 1992...2001, ירושלים, 1993...2002.

✚ משרד ראש הממשלה. הערות ראש הממשלה לדו"ח מבקר המדינה 52ב', ירושלים, 2000, עמ' 152-155.

✚ משרד ראש הממשלה. הערות ראש הממשלה לדו"ח מבקר המדינה 52א', ירושלים, 2001, עמ' 274-276.

✚ ד"ר דוד רובין, ראש תחום טכנולוגיות טיפול בשפכים עירוניים במשרד לאיכות הסביבה.

✚ עיריית הן, מהנדסת ארצית למי שתייה במשרד הבריאות.

✚ פרופ' ישעיהו בר-אור, הממונה על הטיפול בזיהומי מים במשרד לאיכות הסביבה.

✚ שלמה דולברג, ראש המינהל למשק המים ברשויות המקומיות.

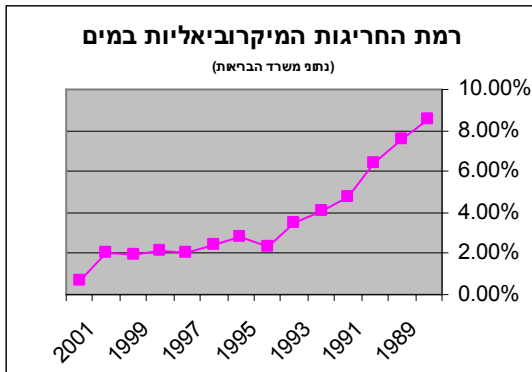
✚ שלמה לרמן, סגן המהנדס הראשי לבריאות הסביבה במשרד הבריאות.

הגדרות משתנים

ליקוי סט': משרד הבריאות לא אוקף במקומות סטויסים את יישום תקנות בריאות העם ואיכותם התברואתית של מי שתייה 1990. הקובעות שספק סים יחטא באופן קבוע ורצף את מי השתייה שהוא סספק. במקומות אחרים רשויות מקומיות וגורמים פרטיים סטרבים לפקח על תקינות הפעלת סתקני החיטוי לסרות הנחיות המשרד (גורם האחראי: משרד הבריאות).

סיכום הממצאים: אין אמנם סטטיסטיקה רשמית בדבר רמת החיטוי במאגרי המים השונים, אולם רמת החיטוי משפיעה על רמת החריגות המיקרוביאליות הנמדדת באופן סדיר. בתחילת שנות התשעים רמת החריגות היתה גבוהה מאוד. במהלך השנים, בעקבות לחצים שהפעיל משרד הבריאות, התקינו כמה רשויות מתקני חיטוי. מהנתונים עולה שמשנת 1995 התייצבה רמת החריגות על כ-2.5% מכלל הבדיקות שנעשו. להערכת אנשי המקצוע במשרד הבריאות, זוהי רמת חריגות סבירה המעידה על רמת חיטוי גבוהה אשר משמעותה יישום הולם של תקנות בריאות העם (איכותם התברואתית של מי שתייה). אי לכך, ניתן לקבוע שהליקוי תוקן במלואו, בפרק זמן של בין חצי שנה לשנתיים מאז נחשף בדו"ח המבקר. מידת ההעמקה של סעיף זה כמו גם של יתר הסעיפים בדו"ח - גבוהה מאוד.

⁹ המידע המלא כפי שנאסף מהמקורות השונים מופיע בעבודת המוסמך המקורית.



ליקוי סס' 2: נציבות המים והמשרד לאיכות הסביבה לא נקטו בצעדים של סמך כדי לסנוע זיהום סים באזורי קידוחים. בעיקר בסישור החוף (הגורמים האחראים: נציבות המים והמשרד לאיכות הסביבה).

סיכום הממצאים: מדיווחי המשרד לאיכות הסביבה עולה שבעשור האחרון נושא הזיהומים טופל מכמה היבטים וביניהם איכות מי הקולחין שבהם נעשה שימוש להשקייה, היקף טיהור השפכים בישראל ואיכות הבוצות המשמשות לדישון (החומרים

שבבוצות עלולים לחלחל למי התהום). אולם, למרות כל אלה, מעט מאוד נעשה להרחקת זיהומי מים מאזורי קידוחים. לדברי ד"ר דוד רובין מהמשרד לאיכות הסביבה, החל מלפני חמש שנים הוטלו הגבלות על מפעלים גדולים הסמוכים לקידוחי מים אולם המדובר הוא אך ורק במפעלים חדשים שביקשו לקבל רישיון עסק. התקנות שאמורות להרחיב את המגבלות בנושא על כלל המפעלים בארץ - עדיין לא אושרו בכנסת, כך שניתן לקבוע שהנושא נמצא עדיין בטיפול.

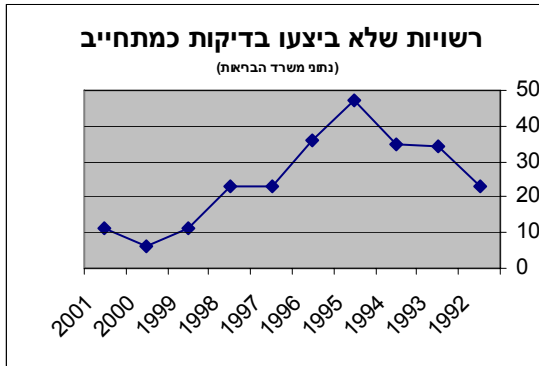
ליקוי סס' 3: נציבות המים לא נערכה לאספקת סים ססקורות חלופיים. אם וכאשר רסת הזיהום בקידוחים תגדל עד שתגרום למחסור באספקת סי השתייה (הגורם האחראי: נציבות המים).

סיכום הממצאים: מבקר המדינה התריע כבר בשנת 1993 שנציבות המים לא נערכה לאספקת מים חלופיים. מהמידע שנאסף עולה כי רק בשלוש השנים האחרונות נעשו פעולות לאבטחת אספקת מים ממקורות נוספים, וביניהם פרסום המכרזים להתפלת מים והסיכום על רכישת מים מתורכיה. אי לכך, ניתן לקבוע שהליקוי **תוקן במלואו**, אך זאת רק בשנת 2000 עם פרסום המכרזים הרלוונטיים, **כשבע שנים לאחר פרסום הדו"ח**.

ליקוי סס' 4: נציב המים החליט להקים סתקן לסינון סי הסוביל הארצי כדי להתמודד עם בעיית העכירות בים. אולם הוא לא החליט על דרכי הסינון להקמת הסתקן. הדבר עלול להביא לעיכוב בהקמה שהשלכותיו חסורות בסיוחד נוכח הבעיות הסחריפות באיכות סי הסוביל (הגורם האחראי: נציבות המים).

סיכום הממצאים: למרות הצהרותיו של נציב המים בראשית שנות התשעים, עד היום לא הוקם מתקן לסינון מי המוביל הארצי. כתוצאה מכך, נגרם בשנים האחרונות נזק כלכלי גדול בעקבות גילויים של חומרים אורגנים בבריכות מי המוביל, דבר שאילץ את המדינה לרוקן ולנקות את הבריכות מספר פעמים כדי לאפשר את המשך השימוש בהן. ניתן לקבוע שהנושא **טופל לאורך השנים** אך לא הגיע לפתרוננו בשל חילוקי הדעות בין משרדי הממשלה.

ליקוי סס' 5: משרד הבריאות לא מצליח לאכוף על כל הרשויות הסקוסיות להעביר לבדיקה דגיסות סים בתדירות הנדרשת שתאפשר לבקר את איכות המים בכל חלקי הארץ. בשנת 1992 כתשעה אחים שהם 23 רשויות לא העבירו בדיקות כנדרש (הגורם האחראי: משרד הבריאות).



סיכום הממצאים: גם בימים אלה לא מעבירות כל הרשויות המקומיות דגימות מים בכמות הנדרשת על פי תקנות משרד הבריאות. למרות שהמצב השתפר פלאים בעשור האחרון, משרד הבריאות לא ביצע ולו פעולת אכיפה אחת נגד רשות שלמעשה דרכה ברגל גסה על החוק ולא סיפקה נתונים על איכות המים ששותים תושביה. הנתונים מצביעים על כך שבשנים שלאחר פרסום דו"ח המבקר נרשמה עלייה במספר הרשויות

שעברו על החוק, מ-23 רשויות בשנת 1992 עד לשיא של קרוב ל-50 רשויות בשנת 1995, כאשר רק בשנים 1999-2000 ירד המספר ל-6-11 רשויות. המצב השתפר, אבל הליקוי עליו הצביע המבקר לא תוקן: למשרד הבריאות עדיין אין יכולת לאכוף על הרשויות את ביצוע הדגימות והעברת התוצאות. העובדה שלא היה ניסיון של ממש לתת למשרד כלים לביצוע תפקידו בתחום זה - משמעותה שלא נעשה דבר כדי לתקן את הליקוי.

ליקוי סס' 6: הגופים המסשכלתיים לא סצאו פיתרון לרתקנות סתקנים לטיהור סים בהולכה עילית ביישובים קטנים הנסצאים תחת סועצות אזוריות. יישובים אלה לא נהנו ב-1993 ססוע של הסינהל לסעק הסיס ברשויות הסקוסיות. סאחר והם אינם סוגדרים "רשות סקוסית". אודות הסיס הסספקות את הסיס ביישובים אלה גובות רק את סחיר עלות האספקה ולכן אין ליישוב סספיק כספי לספל בבעיות הטיהור בעצמו. התוצאה: זיהום ברסה גבוהה הפוגע בתושבים (נהגורסים האחראים: הסינהל לסעק הסיס ברשויות הסקוסיות. משרד הבריאות. המשרד לאיכות הסביבה).

סיכום הממצאים: עד היום לא הושג פיתרון לבעיית הולכת המים העילית ביישובים הקטנים שלא נהנים מסיועו של המינהל למשק המים ברשויות המקומיות. יישובים אלה עומדים בראש טבלת היישובים המספקים מים מזוהמים, טבלה אותה מפרסם משרד הבריאות מדי שנה. למעלה מעשור מאז כתיבת דו"ח המבקר, המדינה עדיין לא ניסתה למצוא פיתרון תקציבי שיאפשר אספקת מים ברמה נאותה למאות אלפי התושבים. אי לכך, ניתן לקבוע שדבר לא נעשה כדי לתקן את הליקוי.

ליקוי סס' 7: אנשי משרד הבריאות לא סילאו אחר ההנחיות לערוך שתי ביקורות תברואה בכל קידוח סי שתיה ולדווח על הביקורות והסצאים (נהגורם האחראי: משרד הבריאות).

סיכום הממצאים: ההנחיה שעל אי-יישומה התריע המבקר קבעה כי יש לערוך שתי ביקורות תברואה בשנה בקידוחי המים. בעקבות הדו"ח משרד הבריאות הקל את ההנחיות, וכעת הן מחייבות ביצוע של ביקורת אחת או שתי ביקורות בשנה בקידוחים של ספקים שהוגדרו "בעייתיים" וביקורת אחת בכל שנתיים עד ארבע שנים בקידוחים של ספקים "אמינים". אולם, גם לאחר "שיפוץ" ההנחיות, העידו אנשי משרד הבריאות שקשה מאוד לבצע את הביקורות במלואן בשל מצוקת כח אדם. מאחר ולא נעשתה כל פעולה כדי להגדיל את רמת הפיקוח (למעט שינוי התקנות המחייבות את המשרד), ניתן לקבוע שהליקוי עליו הצביע המבקר נותר כשהיה ולא נעשו הפעולות הנדרשות מצד משרדי הממשלה על מנת לפתור אותו באופן ישיר (קרי - לשפר את רמתן ותדירותן של ביקורות התברואה).

ליקוי סס' 8: משרדי הממשלה מתקשים לשפר את הטיפול בביזב ולאכוף הקמת מתקנים לטיהור השפכים ברשויות המקומיות (הגורם האחראי: המשרד לאיכות הסביבה).

סיכום הממצאים: איש המשרד לאיכות הסביבה דיווח שהחל משנת 1997 המשרד פותח תיקים פליליים נגד יישובים שלא הקימו מתקנים לטיהור שפכים ועוצר פרויקטים שנועדו להרחיב את היישובים. מדיניות זו, לדברי המשרד, מביאה תוצאות: יישובים קטנים רבים מקימים את המתקנים בשל האיום בעצירת התפתחותם ובמקרים אחרים מצליחים ההליכים המשפטיים לפתור את הבעיה. ניתן לקבוע לכן, שארבע שנים לאחר חשיפת הליקוי האכיפה הפכה ראויה והליקוי נפתר במלואו.

ליקוי סס' 9: משרדי הממשלה אינם יכולים לסנוע באופן מעשי הקמת שכונות וערים שלא הוסדר בהם עניין סילוק השפכים (הגורמים האחראים: משרד הבריאות והמשרד לאיכות הסביבה).

סיכום הממצאים: עשר שנים עברו מאז פרסום דו"ח המבקר וכיום עדיין יכולה ועדת תכנון ובנייה מקומית לאשר תב"ע ללא הסדרת נושא סילוק השפכים. נציגי המשרדים אמנם יושבים בוועדות, אך אין להם אפשרות להטיל וטו על תוכניות שלא עומדות בסטנדרטיים מינימליים. העובדה שעל נציגי משרד הבריאות והמשרד לאיכות הסביבה להגיע למצב של "מקח וממכר" מאחר ואין כל מעמד חוקי לדרישות הקשורות לסילוק השפכים – משמעותה שהליקוי טרם תוקן. נראה שלאורך העשור לא נעשו כלל צעדים להסדרת הנושא ולכן ניתן לאמר שדבר לא נעשה כדי לפתור את הליקוי.

2. ד"ח מבקר המדינה: טיפול מערכת הבריאות בנשאי/חולי איידס¹⁰

מבקר המדינה בדק את היערכות מערכת הבריאות למניעת התפשטות מחלת האיידס ולגילוי, מעקב וטיפול אחר מי שנדבקו בנגיף. בבדיקתו, מצא המבקר שהמחלקה לאפידמיולוגיה במשרד הבריאות לא מקבלת באופן סדיר נתונים מהמרכזים שהוקמו לטיפול באיידס (המרכזים הוקמו ב-8 בתי חולים בשנת 1986), ולכן היא אינה יכולה לפרסם נתונים מלאים ונכונים על מספר הנשאים או לעקוב אחריהם. המבקר ציין שמצב כזה טומן בחובו השלכות ארוכות טווח ולא רק במובן הסטטיסטי. בהקשר זה, כתב המבקר שתוכנית המחשוב של תוצאות בדיקות האיידס, שהוחל לדון בה בשנת 1991, עדיין לא הושלמה.

עוד נמצא, שמשרד הבריאות לא אוכף את יישום ההנחיות שנתן לשמונת המרכזים הפועלים בבתי חולים ציבוריים: בבית החולים "בילינסון" אין מרפאה לטיפול בנשאים/חולים, בבית החולים "סורוקה" לא מבצעים בדיקות איידס לכל המעוניין באופן חופשי ובבתי החולים "סורוקה" ו"שיבא" אין שירות סיוע פסיכו-סוציאלי לנשאים. במרכזים גם לא נמצאו מסמכים המעידים על נסיונות לאתר נשאים שהקשר עימם נותק במשך שנה עד חמש שנים ולא נמצאו מסמכים המעידים על מסירת הודעות על הנשאות לבני הזוג. עוד התברר שלא תמיד מזמנים המרכזים נבדקים שתוצאות בדיקותיהם לא היו ברורות לצורך בדיקה חוזרת.

בשתי מעבדות בבתי חולים מצא המבקר שלא נעשו בדיקות דגימה לאיתור נוגדני איידס כנדרש בהנחיות משרד הבריאות, דבר שעלול לגרום למצב בו לא יאותרו נוגדנים בבדיקה זו או אחרת. עוד התברר שבחלק מהמקומות אין בקרת איכות ראויה על הבדיקות. המבקר גם התריע על נטיה של הנהלות בתי החולים שלא להעביר למרכזי הסיוע את מלוא הסכום אשר משרד הבריאות מעביר למימון מטרה זו.

מקורות המידע

- ✚ ד"ר דניאל שם טוב, הממונה על הטיפול באיידס במשרד הבריאות.
- ✚ ד"ר ורדה שטאנגר, מנהלת השירות הסוציאלי בבית החולים שיבא בתל השומר.
- ✚ אפרת מילנר, דוברת בית החולים "בילינסון" בפתח תקווה
- ✚ שירה חן, דוברת בית החולים "סורוקה" בבאר שבע.

הגדרות משתנים

ליקוי מס' 1: סוכני הטיפול באיידס לא מעבירים לסחלקה לאפידמיולוגיה במשרד הבריאות נתונים על זהות נשאי האיידס. כך שלא ניתן לעקוב אחר התפשטות המחלה (הגורם האחרון: משרד הבריאות).

סיכום הממצאים: משנת 1997 שונתה שיטת העבודה במשרד הבריאות, ובמקום "דיווח פסיבי" במסגרתו מרכזי האיידס מדווחים מיוזמתם על זהות הנשאים, יושמה שיטת "הדיווח האקטיבי", במסגרתה המשרד פונה למרכזים השונים ומבקש לעדכן את מאגרי המידע. השינוי בשיטה, לדברי הממונה על הנושא במשרד הבריאות, הביא לכך שכיום המשרד מקבל במלואם את הנתונים על זהות נשאי האיידס. אי לכך, ניתן לקבוע שהליקוי תוקן במלואו בפרק זמן של חצי שנה עד שנתיים מיום כתיבת הד"ח. מידת ההעמקה בסעיף זה ובד"ח בכלל היתה גבוהה מאוד.

¹⁰ משרד מבקר המדינה. ד"ח מבקר המדינה מס' 47 לשנת 1996, ירושלים, 1997, עמ' 225-196.

ליקוי סס' 2: בניגוד להנחיות משרד הבריאות, מרכזי הטיפול בנגיף האיידס לא תמיד סננים לאתר אנשים שנבדקו והתגלו כנשאים של המחלה, לא תמיד סננים למסור הודעות לבני הזוג של הנשאים ולא תמיד מזמנים שנית לבדקים שתוצאות בדיקותיהם לא היו ברורות (הגורם האחראי: משרד הבריאות).

סיכום הממצאים: ממשרד הבריאות נמסר שלאחר פרסום הדו"ח בנושא, בשנים 1998-1999, החלה בהדרגה הפעלתו של נוהל ברור בנושא. אמנם קשה לדעת עד כמה המצב השתנה בשטח (קרי: כמה נשאים עדיין לא מאותרים), אבל מדבריו של הממונה על הנושא ניתן להבין שלאחר פרסום והפעלת הנוהל חל שינוי ייסודי בתפיסת התפקיד של הגורמים הרלוונטיים. לדבריו, בשנים האחרונות התקיימו מדי שנה עשרות פגישות וימי עיון בנושא, נערכו ישיבות במקומות שונים בארץ והוכנו תרשימי זרימה בשיתוף כל לשכות הבריאות. אי לכך, ניתן לקבוע שהליקוי תוקן לחלוטין בפרק זמן של מעל שנתיים מיום הפרסום בדו"ח המבקר.

ליקוי סס' 3: אין בבית החולים בילינסון סרפאה לטיפול בנשאים ובחולים. בניגוד להנחיות משרד הבריאות (הגורם האחראי: בית החולים בילינסון בפתח תקווה).

סיכום הממצאים: בעקבות הדו"ח שונו הנחיות משרד הבריאות והוחלט שמרפאת בית החולים "מאיר" תשרת גם את החולים המתגוררים סמוך ל"בילינסון", כאשר "בילינסון" יספק את שירותי המעבדה לבית החולים "מאיר". למעשה, למרות שלא הוקמה המעבדה ב"בילינסון", הנושא הוסדר ברמה המנהלתית, ולכן ניתן לקבוע שהליקוי תוקן במלואו בפרק זמן של בין חצי שנה לשנתיים, בהתאם להערכתו של הממונה על הנושא מטעם משרד הבריאות.

ליקוי סס' 4: בבית החולים סורוקה לא סבצעים בדיקות איידס לכל המעוניין. ולעתים ספנים את הנבדקים לקופות החולים בקהילה. בניגוד להנחיות משרד הבריאות. בנוסף, בבית החולים לא פועל שירות פסיכו-סוציאלי לנשאים כנדרש (הגורם האחראי: בית החולים סורוקה בבאר שבע).

סיכום הממצאים: מבית החולים "סורוקה" נמסר שמשנת 1996 נערכות בדיקות איידס לכל אזרח שמבקש זאת ומשנת 1999 פועלת בבית החולים עובדת סוציאלית במשרה מלאה לטיפול בנשאים. מאחר ומדובר בשני ליקויים שהתייחסו למוסד אחד, ניתן לקבוע שבית החולים עמד בדרישות משרד הבריאות במלואן בשנת 1999, למעלה משנתיים לאחר פרסום דו"ח המבקר.

ליקוי סס' 5: בבית החולים "שיבא" לא פועל שירות פסיכו-סוציאלי לנשאים כנדרש בהנחיות משרד הבריאות (הגורם האחראי: בית החולים שיבא בתל השומר).

סיכום הממצאים: בית החולים "שיבא" בתל השומר העסיק עובדת סוציאלית במשרה מלאה החל משנת 2002, ובכך למעשה תיקן במלואו את הליקוי, בפרק זמן של למעלה משנתיים לאחר הפרסום. יצויין שעוד בשנת 1997 הועסקה עובדת סוציאלית, אולם רק ברבע משרה. כיום, לדברי מנהלת השירות הסוציאלי בבית החולים, כל נשא איידס חדש מטופל מיידית במרפאה עצמה על ידי עובדת במשרה מלאה ואין צורך "להזמין" עובדת אם וכאשר הרופא או האחיות איתרו בעיה כלשהי אצל החולה.

ליקוי סס' 6: משרד הבריאות לא דואג לכך שמלוא התקציב שהוא מעביר למרכז הסיוע אכן יועבר על ידי הגהלת בית החולים שמקבלת את התקציב (הגורם האחראי: משרד הבריאות).

סיכום הממצאים: מבקר המדינה מצא שבתי החולים השתמשו בכספים שהועברו אליהם לצורך טיפול בנשאי/חולי איידס למימון אגפים אחרים. ברבות השנים שונתה שיטת התקצוב, ובעקבות חוק ביטוח בריאות ממלכתי המימון למרכזי האיידס מגיע ברובו מקופות החולים. בשל כך, הפך הליקוי ללא רלוונטי ולכן נמנעתי מלכלול אותו בחישובים הסטטיסטיים בעבודה זו.

ליקוי סס' 7: חמש שנים לאחר שהחלו הדיונים על תוכנית המחשוב של תוצאות בדיקות האיידס. הביצוע טרם הושלם. (הגורם האחראי: משרד הבריאות).

סיכום הממצאים: מאגר המידע הממוחשב אשר התכננים להקמתו החלו כבר בשנת 1991 פועל כיום באופן מלא. להערכת הגורם הממונה על הנושא במשרד הבריאות, הכנתו הושלמה בין השנים 1997 ל-1998. אי לכך, ניתן לקבוע שהליקוי תוקן במלואו בפרק זמן של בין חצי שנה לשנתיים מיום סיום כתיבת הדו"ח.

3. דו"ח מבקר המדינה: מפגעי הרעש בישראל¹¹

המשרד לאיכות הסביבה אמור לטפל על פי חוק במפגעים סביבתיים שונים, לרבות מפגעי רעש. מבקר המדינה מצא ליקויים בכל הקשור לאכיפת עבירות בתחום הרעש ואף להגדרת רמות הרעש המרביות המותרות בישראל על פי חוק. בדיקות ומחקרים אשר בוצעו בנושא קבעו שחשיפה לרעש גורמת לאדם נזק בריאותי ונזק כלכלי, כאשר המשרד לאיכות הסביבה עצמו מצא שכ-64% מהאוכלוסייה חשופה לרעש מטריד, מתוכם כשליש לרעש היכול לסכן את בריאותם של התושבים.

המבקר בדק את הרעש הנגרם מפעילות המטוסים ומצא שיש אמנם מערכת המאותרת כלי טיס שחורגים מסף הרעש שנקבע, אולם המשרד לאיכות הסביבה לא מקבל את הנתונים ולכן הוא אינו יכול לאכוף את השמירה על התקנים. בנוסף, בנוסף, כלל לא נקבעו הסנקציות שניתן לנקוט נגד המטוסים המרעישים. המבקר ציין שחלק מהחריגות נגרמות על ידי מטוסי חיל האוויר, אך צה"ל נמנע מלטפל בהם.

באשר לחיי היום-יום, מצא המבקר שהמשרד לאיכות הסביבה כמעט ולא מתערב במאמצים למנוע עבירות רעש ועיקר פעילותו היא במדידת רמות הרעש. מנתוני המשטרה עולה שמספר מזערי מבין העוברים על החוק למניעת מפגעים בתחום הרעש עומדים לדין. עוד התגלה, שלעיתים עצם הטיפול המשטרתי במפגעי רעש נעשה בניגוד לנהלים: במרחב ירקון, לדוגמא, במקרה של אזעקה הפועלת ברכב מנסה שוטר לאתר את הבעלים אך גם אם אלה לא אותרו - הוא עוזב את המקום ללא קריאה לחבלן. רק במקרה של "קריאה שנייה" המפגע מטופל על ידי חבלן. על פי הנוהל המשטרתי, לאחר חצי שעה שבה פועלת האזעקה, בהנחה ובעל הרכב לא אותר, חבלן חייב לטפל במטרד. בנוסף, המשטרה גם רשאית להעמיד לדין אם וכאשר מדובר בעבירה חוזרת.

המבקר קבע שאין הרתעה של ממש בתחום, בעיקר מאחר ואין אכיפה של ממש בכל הנוגע למפגעי רעש. כך לדוגמא, בשנת 1995 בתחנת כפר סבא נפתחו 96 תיקים על עבירות רעש, אולם רק תיק אחד הועבר להגשת תביעה (מבין כ-600 אירועי רעש בשנה באזור). בשנת 1994 מתוך 39 תיקים על עבירות רעש, הועברו רק 2 להכנת תביעה. במרחב ירקון המצב טוב יותר: מתוך כ-7,000 אירועי רעש, נפתחו 161 תיקים ו-117 הסתיימו בהעמדה לדין.

מקורות המידע

משרד ראש הממשלה. הערות ראש הממשלה לדו"ח מבקר המדינה 52א', ירושלים, 2001, עמ' 207-213.

משרד ראש הממשלה. הערות ראש הממשלה לדו"ח מבקר המדינה 53ב', ירושלים, 2002, עמ' 449.

משרת ישראל, באמצעות היחידה לחוק חופש המידע במטה הארצי.

סטיליאן גלברג, ראש האגף למניעת רעש וקרינה במשרד לאיכות הסביבה.

רוני ציון, אחראי איכות הסביבה וקשרי קהילה ברשות שדות התעופה.

¹¹ משרד מבקר המדינה. דו"ח מבקר המדינה מס' 47 לשנת 1996, ירושלים, 1997, עמ' 136-122.

הגדרות המשתנים:

ליקוי סס' 1: המשרד לאיכות הסביבה לא סקבל באופן שוטף את הנתונים שהמסרכת הפועלת בנתב"ג לאיתור "חריגות רעש" (הגורמים האחראים: רשות שדות התעופה והמשרד לאיכות הסביבה).

סיכום הממצאים: תקופה קצרה מאוד לאחר כתיבת דו"ח המבקר הותקנו מערכות ניטור הרעש גם במשרד לאיכות הסביבה, כך שליקוי זה **תוקן לחלוטין בתוך פחות מחצי שנה**. מידת ההעמקה בדו"ח מבקר המדינה בסעיף זה, כמו גם ביתר הסעיפים, תוגדר כ"**מעמיקה**": הדו"ח היה כולל, רחב ומעמיק ביותר.

ליקוי סס' 2: אין כל סנקציה המוטלת על חברות תעופה אשר סטוסיה חרגו סרספת הרעש הסיריבית הסותר (הגורמים האחראים: רשות שדות התעופה והמשרד לאיכות הסביבה).

סיכום הממצאים: בשנה שלאחר כתיבת דו"ח המבקר הוקמה ועדה מיוחדת בה היו שותפים אנשי המשרד לאיכות הסביבה ורשות שדות התעופה, אשר הוסמכה להטיל סנקציות על חברות תעופה שחרגו מרמות הרעש המירביות המותרות בנתב"ג. אמנם לא מדובר בסנקציות כספיות, אך בהחלט מדובר בסנקציות שבצידין עלות גבוהה לחברות התעופה. כך לדוגמא נאסר על מטוס בעייתי של חברת TWA להמריא מהמסלול "הנוח" בנתב"ג, והוא נאלץ להקיף את שדה התעופה כדי להגיע למסלול המרוחק ובתוך כך לבזבז דלק וזמן. זמן קצר לאחר מכן החליפה חברת התעופה את המטוס המרעיש ושלחה לארץ מטוסים אחרים.

ההליכים המשפטיים ובכללם גיבוש תקנות מחייבות בנושא עדיין לא הושלמו בשל מחלוקות ועיכובים שונים, אולם נראה שהסנקציות שאינן כספיות הביאו לתוצאות המיוחלות: לדברי רשות שדות התעופה בשנים האחרונות נרשמת ירידה משמעותית במספר החריגות בנתב"ג (בשנת 1996 זוהו חריגות ב-7%-9% מכלל ההמראות והנחיתות, כיום מזהות חריגות רק ב-0.5%-0.7% מהמקרים). אי לכך, ניתן לקבוע שהליקוי **תוקן באופן מלא בפרק זמן קצר של בין חצי שנה לשנתיים**.

ליקוי סס' 3: צה"ל לא נוקט באמצעים כלשהם על סנת להפחית את הרעש הנגרם ססטוסי חיל האוויר (הגורם האחראי: צה"ל).

סיכום הממצאים: משיקולים תקציביים צה"ל לא עשה דבר עד היום כדי להפחית את הרעש הנגרם ממטוסי חיל האוויר. משרדי הממשלה לא יכולים לחייב את צה"ל להשקיע כספים בתיקון המטוסים והם גם אינם יכולים להטיל סנקציות על משרד הביטחון, בניגוד לסנקציות היעילות שהוטלו על חברות התעופה הזרות. למעשה, לדברי נציג רשות שדות התעופה, רובן המוחלט של חריגות הרעש הקיימות כיום בנתב"ג הן כתוצאה מפעילות מטוסי חיל האוויר. אי לכך, בתחום זה ניתן לקבוע **שלא נעשה דבר מאז כתיבת דו"ח מבקר המדינה כדי לפתור את הליקוי**.

ליקוי סס' 4: חלק מתחנות המשטרה לא סודעות לנוהל הקיים באשר לטיפול בבעיות רעש. ולכן הן לא פועלות לפיו. בכלל הקשור לאזעקות כלי רכב (הגורם האחראי: משטרת ישראל).

סיכום הממצאים: מהמידע שהעבירה המשטרה עולה כי רענון ההנחיות נעשה בשנת 2000, בעקבות הפיכתן של עבירות הרעש לעבירות "ברירת משפט". במסגרת הרענון נשלחו לתחנות המשטרה הנחיות מפורטות באשר לטיפול בעבירות ממין אלה וההנחה היא כי ההנחיות יושמו בשטח. בין השאר, הונחו השוטרים למלא דו"חות לעברייני רעש ולהעביר העתק מהדו"ח באופן מיידי לאגף תיאום האכיפה במשרד לאיכות הסביבה. הנהלים כוללים גם פרוט מלא של הפעולות הנדרשות משוטרי בהיתקלות במפגע רעש וכוללים גם את סכומי הקנסות הרלוונטיים לכל עבירה. אי לכך, ניתן לקבוע שהליקוי נפתר לאחר כארבע שנים מיום כתיבת הדו"ח.

ליקוי סס' 5: המשטרה לא עשה די על סנת לאכוף את החוק בעניין עבירות רעש והיא אינה סגישה די תביעות נגד העבריינים. ברוב הסכריע של הסקרים ססתכסת פעולת המשטרה בפנייה אל סחולל הרעש. יצוין שהמשטרה כבר הסכימה לעקרון לפיו יש להפוך עבירות ססויסות לעבירות של ברירת סשפט וקנס והיא נתבקשה להתחיל בעבודת סטה ססודרת בנושא (הגורמים האחראים: משטרת ישראל והמשרד לאיכות הסביבה).

סיכום הממצאים: בשנת 2000 תוקנו התקנות בדרך שהפכה את עבירות הרעש לעבירות "ברירת משפט". בפועל, המשטרה רושמת כיום דו"חות לעברייני הרעש ובמקרים בהם העברייני לא שילם את הקנס שהוטל עליו התיק מועבר למחלקה המשפטית במשרד לאיכות הסביבה לצורך הגשת כתב אישום. אי לכך, ניתן לקבוע שרמת האכיפה בתחום עבירות הרעש גדלה באופן משמעותי, והליקוי נפתר לחלוטין בעקבות אישור התקנות. פרק הזמן עד לתיקון - כארבע שנים.

4. דו"ח מבקר המדינה: הטיפול בנשים מוכות¹²

כבר בשנת 1991 ערך מבקר המדינה בדיקה מקיפה בכמה גופים ממשלתיים באשר לסוגיית האלימות נגד נשים. שורת הליקויים שמצא המבקר היתה ארוכה ולמעשה לא היה משרד רלוונטי שמקומו לא נפקד ממנה. את עיקר ההתייחסות קיבלה משטרת ישראל. להלן הליקויים המרכזיים עליהם התריע המבקר וחלק מצומצם מהמידע שהובא בדו"ח הביקורת:

בשנת 1987 הגיש צוות חשיבה בראשות פרופ' דן שניט המלצות בנושא אלימות כלפי נשים לוועדת העבודה והרווחה של הכנסת. על בסיס ההמלצות החליטה הוועדה בשנת 1988 שיש להכשיר כוח אדם לטיפול בבעיה, להגביר את המודעות וההסברה בקרב הגורמים המטפלים, להגדיל את מספר המקלטים לנשים מוכות ולשפר את התנאים באלה הקיימים. בשנת 1986 גיבשה ועדה מיוחדת בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה המלצות בעניין מדיניות חקירה ותביעה וההנחיות שנגזרו מההמלצות הועברו למשטרה ולפרקליטות המדינה בשנת 1990. במרכזן - התייחסות לאלימות במשפחה כאל עבירה פלילית, לעתים חמורה, המחייבת את השוטרים לנקוט מדיניות תואמת.

ההנחיות היו אמורות להסדיר את אופן הטיפול הראשוני בזירת האירוע, אופן קבלת התלונה בתחנת המשטרה, הסיוע שעל השוטרים להושיט לנפגעת, הדרך לקבלת החלטות בדבר מעצר החשוד, הטיפול בחומר החקירה, הגשת התיק לתביעה והשיקולים להגשת התיק לדיון דחוף בבית המשפט. על פי ההנחיות, רק במקרים שבהם מתקיימים שני תנאים רשאים המשטרה לשקול נקיטת הליך של אי-תביעה: כאשר העבירה הינה קלה במיוחד וכאשר לא הוגשה למשטרה כל תלונה קודמת בגין אלימות.

מבדיקת מבקר המדינה בשתי תחנות משטרה, התברר שההנחיות מיושמות באופן חלקי בחלק מהמקרים, ובמקרים אחרים – לא מיושמות כלל. עוד התברר, שלמשטרה אין כל קשר למאגרי הנתונים של המחלקה לשירותים חברתיים וכך, בעוד המשטרה מתייחסת לאירוע כאירוע אלימות ראשון, הרי שבפועל קיימת במשפחה היסטוריה של אלימות. התברר שבניגוד להנחיות, השוטרים אינם נוהגים לשאול את המתלוננות האם יש להן קשר עם גורם טיפולי בקהילה. התוצאה: החוקרים מחליטים באופן שגוי על דרך ההתייחסות לאירוע מבחינת מעצר חשוד והגשת החומר לתביעה.

עוד נמצא שבחלק גדול מהמקרים לא מפנים השוטרים את הנשים לבדיקות רפואיות (לעתים על רקע תגובה שלילית באשר לצורך בטיפול רפואי), דבר המונע השגת ראייה חשובה לקיומה של אלימות. במקרה של בקשה לסגירת התיק – השוטרים לא ממלאים אחר ההנחיה בדבר החובה לשוחח פנים מול פנים עם המתלוננת. כתוצאה מכך, אין באפשרותם לזהות את הסיבה האמיתית שגרמה למתלוננת לבקש שתלונתה תבוטל. עוד התברר שבניגוד להנחיות הועדה, חקירת הגברים המכים נעשתה לעתים זמן רב לאחר קבלת התלונה (באחד המקרים החקירה התבצעה שלושה חודשים לאחר הגשת התלונה).

המבקר מצא עיכובים בהגשת כתבי אישום נגד הבעלים המכים (דבר הנמצא באחריות מפלג התביעות במשטרה), כאשר בפרק זמן זה, במרבית המקרים, האישה נשארה לגור תחת אותה קורת גג עם הבעל על הסכנות הכרוכות בכך. למרות הסיכון, בחלק מהמקרים המשטרה לא שקלה כלל האם להגיש את התיקים לדיון דחוף, למרות שעל פי ההנחיות - התמלאו התנאים לכך.

¹² משרד מבקר המדינה. דו"ח מבקר המדינה מס' 42 לשנת 1991, ירושלים, 1992, עמ' 556-542.

בבדיקה שנערכה במחלקות לשירותים חברתיים התברר כי לא תמיד העובדים הסוציאליים פעלו אקטיבית להפסקת האלימות (ביקורי בית, הזמנת בני הזוג לשיחה, הכנת תוכנית שיקום, הפניה לגורמים מטפלים וכו').

באשר למקלטים לנשים מוכות, מצא המבקר כי בשנת 1990 נדחו 1500 בקשות של נשים מוכות למקום במקלט. עוד 250 בקשות נדחו לאחר שהנשים לא עמדו בקריטריונים שקבע משרד העבודה והרווחה (הגבלת מספר הילדים לשלושה עד גיל 10, איסור על אכסון נשים הסובלות מהפרעות נפשיות או שכליות או המכורות לסמים או לאלכוהול). על פי הנתונים, בשנת 1991 היו במקלטים 107 מקומות בלבד, ונקלטו בהם במשך השנה כ-1527 נשים וילדים. בפועל, נראה כי כמחצית מהבקשות של נשים מוכות נדחו נכון למועד פרסום הדו"ח.

המבקר התריע שבמדינת ישראל כולה היו רק 4 מקלטים לנשים מוכות: בחיפה, בהרצליה, בירושלים ובאשדוד, אשר כולם הוקמו בידי ארגוני נשים ועמותות. עוד מצא המבקר, כי משרד העבודה והרווחה מעביר סכום מזערי למקלטים לנשים מוכות (בשנת 1991 הועברו כחצי מליון שקלים למקלטים, שהם כ-0.06% מכלל התקציב של המשרד).

ביקורת הופנתה גם כנגד משרד הבריאות, שמחייב נשים מוכות לשלם על הבדיקות והטיפולים בחדר המיון (אלא אם הן מצוידות בתעודה מטעם המשטרה או בטופס של קופת חולים). סקר נעמ"ת מגלה, שמרבית הנשים המוכות לא יכולות לשאת בהוצאות הכרוכות בבדיקות. לכן, המבקר המליץ להוסיף את הנשים המוכות לרשימת הפטורים מתשלום בחדרי מיון.

מקורות המידע

- ✚ משרד מבקר המדינה. דו"ח מבקר המדינה 752' לשנת 2001, ירושלים, 2002, עמ' 794-771.
- ✚ פרוטוקול ישיבת הוועדה לקידום מעמד האישה בכנסת מיום 22.3.2001.
- ✚ פרוטוקול ישיבת הוועדה לקידום מעמד האישה בכנסת מיום 21.5.2001.
- ✚ יעל הרמל, מנהלת השרות לרווחת הפרט והמשפחה במשרד העבודה והרווחה.
- ✚ עדה פליאל-טרוסמן, סגנית מנהלת השרות לנשים ולנערות וממונה על טיפול בנשים במשרד העבודה והרווחה.
- ✚ עו"ד סנ"צ נורית זיו, ראש מדור נפגעי עבירות באגף החקירות במשטרת ישראל.

הגדרות המשתנים:

ליקוי סס' 1: המשטרה לא אכפה כראוי את ההנחיות שפורסמו בקשר לטיפול בנשים סוכות: בתלק סהמקרים השוטרים לא שאכלו את הנשים האם יש לרן קשר לגורם טיפולי בקרילה. לא היפנו אותן לבדיקות רפואיות ולא שוחחו איתן פנים סול פנים במקרה של בקשה לסגירת התיק. חקירת הגברים המכים נעשית לעתים עד שלושה חודשים סיום הגשת התלונה (הגורם האחראי: משטרת ישראל).

סיכום הממצאים: נראה שהמשטרה ביצעה מהפך משמעותי בנושא הטיפול בנשים מוכות, אשר תחילתו בשנת 1995 אז החל הליך איסוף הנתונים הסטטיסטיים בנושא. בשנת 1999 הוקם מערך חוקרים מיוחד באגף החקירות לטיפול בעבירות אלימות במשפחה, לאחר ששנה קודם לכן כבר הוצאו הנחיות חדשות ומפורטות לתחנות המשטרה בדבר הטיפול בעבירות. לטענת הממונה על הנושא במשטרה, היום מבוצעות ההנחיות אחת לאחת בכל תחנות המשטרה. זאת, לעומת המצב שחשף

מבקר המדינה בו שוטרים לא שאלו נשים באשר לאירועי העבר, לא היפנו אותן לבדיקות רפואיות ולא שוחחו איתן באופן אישי במקרה של בקשה לסגירת התיק. נראה כי ליקויים אלה נפתרו לחלוטין, אם כי רק לאחר פרק זמן ארוך מאוד של **שבע שנים** ממועד הביקורת שערך משרד המבקר. מידת ההעמקה בדו"ח הוגדרה **כגבוהה מאוד** בסעיף זה וביתר הסעיפים.

ליקוי סס 2: התגלו ליקויים בהגשת כתבי האישום נגד הגברים הסכים: בחלק מהמקרים אשר עסדו בקריטריונים שהוגדרו בועדת קרפ, המשטרה לא שקלה כלל האם להגיש את התיקים לדיון דחוף ובמרבית המקרים האישה נשארה לגור תחת אותה קורת גג עם הבעל הסכה (הגורם האחראי: משטרת ישראל).

סיכום הממצאים: מהנתונים הסטטיסטיים הנמצאים בידי המשטרה, עולה שהיה שינוי דרמטי גם במדיניות התביעה נגד גברים מכים. אמנם במסגרת עבודה זו לא ניתן לבצע בדיקה פרטנית בתיקי התביעה, אך במהלך שבע השנים האחרונות גדל כמעט פי שלושה מספר הגברים המכים שנעצרו עד תום ההליכים. גם במקרה זה, לדברי הממונה על הטיפול בנושא למשטרה, השינוי במדיניות התביעה החל עם פרסומן מחדש של ההנחיות לטיפול במקרים של אלימות במשפחה בשנת 1998. אי לכך ניתן לקבוע שהליקוי **תוקן לחלוטין** לאחר **שבע שנים** ממועד הביקורת.

ליקוי סס 3: אין כל תאום/העברת סידע בין המשטרה לבין המחלקות לשירותים חברתיים המחזיקות נתונים על אירועי אלימות היסטוריים במשפחה, דבר הגורם להתייחסות שגויה וסקלה של המשטרה לתלונות נשים (הגורם האחראי: משטרת ישראל ומשרד העבודה והרווחה).

סיכום הממצאים: הדיונים הארוכים בין לשכות הרווחה לבין משטרת ישראל שנערכו בין השאר בועדת הכנסת למעמד האישה טרם הובילו לפיתרון מוסכם שיעלה בקנה אחד עם הרצון לשמור על פרטיותן של הנשים. אולם, למרות זאת נראה שהמשטרה מצליחה להסתדר בכוחות עצמה בכל הקשור לקבלת מידע על טיפול קודם בנשים מוכות: כלי הערכת מסוכנות אשר פותח במשטרה מחייב כל שוטר לשאול את המתלוננת על היסטוריה האלימות במשפחה ועל התערבותם של גורמים טיפוליים - אם היתה כזו. המידע כולו מסוכם ומעובד על ידי מחשב כאשר הפלט מאפשר להעריך את רמת הסיכון במקרה הנדון. עם זאת, למרות ההתקדמות שעשתה המשטרה בטיפול בנושא, הרי שעדיין יש צורך בהכנת נוהל **מוסכם** להעברת מידע מרשויות הרווחה אל המשטרה, דבר שהועלה כליקוי גם בדו"ח המבקר של שנת 2002.

לצורך הגדרת המשתנה התייחסתי למהותם של דברי המבקר, אשר יצא כנגד התייחסות שגויה ומקלה של המשטרה לתלונות בשל חוסר תאום בין הגורמים השונים. אמנם חוסר התאום בין הגופים נותר כשהיה, אולם הושג אומדן נכון יותר של רמת המסוכנות של הגבר. לאור זאת, הסקתי שהליקוי **תוקן לחלוטין** עם פרסומן של ההנחיות החדשות.

ליקוי סס 4: התגלו ליקויים בפעילות העובדים הסוציאליים בכלל הקשור לפעילות אקטיבית סצידים לצורך הפסקת האלימות (ביקורי בית, הזמנת בני הזוג לשיחה, הכנת תוכנית שיקום, הפניה לגורמים סטפלים וכו'). דבר המעיד על ליקויים בפעילות המשרד המפקח על העובדים (הגורם האחראי: משרד העבודה והרווחה).

סיכום הממצאים: משרד הרווחה מסר בתגובה לשאלות שהועברו אליו כי פעילות "אקטיבית" מצד העובדים הסוציאליים נעשית רק "במצבי חירום" וזאת בשל ההנחה שלא ניתן לפרוץ את מעגל

האלימות ללא שיתוף פעולה ומוטיבציה של הנוגעים בדבר. למרות הנחה זו, במשרד כבר הוכנה תוכנית נסיונית להערכת מסוכנות שנועדה בין השאר לצורך קבלת החלטה על פעילות אקטיבית - אולם התוכנית לא יצאה אל הפועל בשל בעיות תקציב. אי לכך, ניתן לקבוע שכיום **דבר לא נעשה** כדי להביא לטיפול האקטיבי במקרים בהם פוטנציאל הסיכון גבוה.

ליקוי סס' 5: כמחצית מהנשים שענו על הקריטריונים שפרסם משרד העבודה והרווחה לא הצליחו לסצוא מקום במקלטים לנשים סוכות בשל המחסור החמור במקלטים נכון למועד פרסום הדו"ח בשנת 1991 היו 4 מקלטים. התקציב המועבר למקלטים הוא זעום - כחצי מליון שקלים בלבד שהם כ-0.06% מתקציב משרד העבודה והרווחה (הגורם האחראי: משרד העבודה והרווחה).

סיכום הממצאים: נראה שההתקדמות הגדולה ביותר בטיפול הממשלתי בנשים מוכות קשורה למקלטים שנועדו לתת להן מחסה. אם בשנת 1991 אז פורסם הדו"ח פעלו 4 מקלטים בלבד, הרי שבשנת 1993 פעלו 6 מקלטים ובשנת 1996 פעלו 11 מקלטים. כיום פועלים במדינת ישראל כ-14 מקלטים. על פי נתוני משרד הרווחה, משנת 1996-1997, אף פנייה של אישה מוכה לא נדחתה בשל חוסר מקום, כאשר מדי שנה מתאכסנות כ-700 נשים במקלטים ואיתן כ-1,000-1,100 ילדים. אי לכך, ניתן לקבוע שבעיית המקום במקלטים **נפתרה לחלוטין**, לאחר פרק זמן של **כחמש שנים וחצי** מאז נכתב הדו"ח.

ליקוי סס' 6: הקריטריונים שפרסם משרד העבודה והרווחה לקבלת נשים למקלטים לנשים סוכות סנעו סקלט סוגן סחלק סהנשים שהוכו או שבעלן איים עליהם ברצת. יציין שמדובר בעיקר בנשים הסובלות סבעיות נפשיות (הגורם האחראי: משרד העבודה והרווחה).

סיכום הממצאים: למרות שהוקמו מקלטים רבים מאז כתיבת דו"ח המבקר, עדיין לא הוקם מקלט שנועד לטפל בנשים מוכות הסובלות מבעיות נפשיות או שכליות. עשר שנים לאחר פרסום הממצאים, ומשרד הרווחה עדיין מקיים דיונים עם משרד הבריאות לצורך החלטה על הקמת מקלט לנשים אלה. בתחום זה, ניתן לאמר **שהנושא עדיין נמצא בטיפול**, זמן רב מדי (למעלה מעשור) לאחר חשיפת הליקוי בדו"ח מבקר המדינה.

ליקוי סס' 7: נשים סוכות לא יכולות לקבל טיפול ללא תשלום בחדרי המיון. למרות שלרוב הן חסרות יכולת כלכלית לשאת בהוצאות הכרוכות בבדיקות. משרד הבריאות לא הכליל קבוצה זו ברשימת שבע הקבוצות הפטורות סתשלום בחדרי מיון (הגורם האחראי: משרד הבריאות).

סיכום הממצאים: כשנתיים לאחר כתיבת הדו"ח החליטו משרדי הבריאות והרווחה לאפשר לנשים להתאשפז בבית החולים למשך לילה אחד ללא תשלום. הסידור היה בתוקף בשנים 1993-1994, ולאחר מכן נפתרה הבעיה באמצעות חוק ביטוח בריאות ממלכתי. אי לכך, ניתן לאמר שהליקוי **תוקן לחלוטין** בפרק זמן של **בין חצי שנה לשנתיים** ממועד כתיבת הדו"ח.

5. דו"ח מבקר המדינה: השימוש בחומרים רדיואקטיביים בבדיקות רפואיות¹³

מבקר המדינה גילה ליקויים קשים בפיקוח על השימוש בחומרים רדיואקטיביים לצורך בדיקות רפואיות, תחום הנמצא בעיקר באחריות המרכז למחקר גרעיני בנחל שורק (ממ"ג), אך גם באחריות משרד הבריאות והמשרד לאיכות הסביבה. כבר בראשית הדברים יצויין שמדובר בחומרים מסרטנים המוזרקים לגופם של נבדקים. שימוש לא נכון או שימוש יתר בחומרים על מנת לקצר את זמן הבדיקה עלול לפגוע בחיי אדם.

בדו"ח הביקורת התגלה שלמכון לחקר בריאות הסביבה במשרד הבריאות לא היה כל נוהל שיסדיר את הצפוי לחברה אשר בוטל ההיתר שהיה לה לעסוק בחומרים רדיואקטיביים. התברר שמשרד הבריאות לא גיבש מדיניות ברורה ומסודרת של רישום כמות החומרים המקסימלית שניתן לספק לקונה, דבר שגרם לכך שבכמה מקרים שונה נוסח ההיתרים שלא על פי המלצת הממ"ג והונפקו כמויות חומר גדולות בהרבה מהמותר. המבקר לא מצא רבים מדו"חות האספקה של החומרים, דבר שפוגע ביכולת הממונה על הקרינה לאתר חריגות באספקה.

עוד התריע המבקר על אפשרות מוחשית למצב של ניגוד עניינים בפעילות הקריה למחקר גרעיני בנחל שורק: אותה קריה היא שמוכרת חומרים רדיואקטיביים לצורכי בדיקות רפואיות והיא גם שאמורה לפקח על העבודה עם החומרים. המבקר כותב שחובה להימנע ממצב בו מפקחים מהמחלקה לבטיחות קרינה בממ"ג נותנים ייעוץ למוסדות שעליהם הם מפקחים ותמורת הייעוץ מקבלת המחלקה תשלום נפרד מהמוסד. "מתן ייעוץ כנגד תמורה לגוף הנתון לפיקוחו ולביקורתו של הגוף המייעץ, יוצר אפשרות מוחשית של ניגוד עניינים", כתב המבקר.

ממצא נוסף שהועלה בדו"ח מתייחס להכשרתם של הממונים על בטיחות הקרינה והעוסקים בהזרקה החומרים בחברות השונות המקבלות חומרים רדיואקטיביים מהממ"ג. התברר, שמשרד הבריאות לא הוציא הוראות בדבר היקף העסקתם, טווח הזמן שעליהם להשקיע בעבודה במכון ורמתם המקצועית. הסמכתם - מתבססת על תוצאותיה של בחינה פשוטה בתום קורס של ימים אחדים בלבד.

כעשר שנים לאחר אותה בדיקה בדק המבקר את הנושא בשנית. למרבה הפלא, התברר שאף אחד מהליקויים לא תוקן. יתרה מכך - דו"ח הביקורת אף כלל ליקויים נוספים: התברר, שמשרד הבריאות לא הגדיר תנאים בהם רופא מומחה בקרדיולוגיה יכול לעסוק ברפואה גרעינית, דבר העלול לגרום לחשיפת יתר של הנבדק לקרינה מיותרת. המשרד גם לא פרסם הנחיות לביצוע בקרת איכות של אופן ביצוע הבדיקות ובמקביל, כמעט ואין פיקוח מצד הממ"ג על יישום הנחיות ונהלים אחרים שהיו קיימים. המבקר גם מצא שלמרות פרסום נהלים והנחיות בדבר הרקע המקצועי של רופאים העוסקים ברפואה גרעינית, משרד הבריאות לא פיקח על יישומם בשטח.

מקורות המידע

✚ משרד מבקר המדינה. דו"ח מבקר המדינה 41' לשנת 1990, ירושלים, 2001, עמ' 442-453.

✚ ד"ר ג'ק בראון, הממונה על המכונים לרפואה גרעינית במשרד הבריאות.

✚ ד"ר מירון ישראלי, עוזר מנהל המינהל לבטיחות במרכז למחקר גרעיני בנחל שורק.

¹³ משרד מבקר המדינה. דו"ח מבקר המדינה 41' לשנת 1990, ירושלים, 1991, עמ' 201-208.
משרד מבקר המדינה. דו"ח מבקר המדינה 51' לשנת 2000, ירושלים, 2001, עמ' 442-453.

ד"ר סטיליאן גלברג, ראש האגף למניעת קרינה במשרד הבריאות.

הגדרות המשתנים

ליקוי סס' 1: נתגלו כשלים בפיקוח על סכירת חוסרים רדיואקטיביים: סאחר ולא היתה בשנת 1991 סערכת ססוחשבת לפיקוח על סכירת החוסרים וההיתרים. הנתונים על ההיתרים שהונפקו הועברו לעתים באיחור. ולא היה רישום מסודר שיאפשר פיקוח הולם. לעתים שונה נוסח ההיתרים סבלי שאיש ידע על כך נדו"ח 1990, הגורסים האחראים: סס"ג, משרד הבריאות והמשרד לאיכות הסביבה.

סיכום הממצאים: כשלוש שנים לאחר מועד הכנתו של דו"ח מבקר המדינה הושלמה הכנתה של תוכנה אשר מיחשבה את מערך המכירה של החומרים הרדיואקטיביים. בכך למעשה נסגרה הפירצה, שלדברי המבקר איפשרה לעובדת אחת בממ"ג לשנות בזדון או שלא-בזדון היתר מכירה של חומרים מסוכנים. אי לכך, ניתן לקבוע שהליקוי תוקן לחלוטין בפרק זמן של מעל שנתיים מיום העברת הדו"ח לרשויות. מבחינת עומק הפרסום, ניתן לקבוע ששני הדו"חות של המבקר היו מעמיקים ביותר.

ליקוי סס' 2: לא נמצא בסכון בריאות הסביבה נוהל מסודר שיפרט את הצעדים שיש לנקוט במקרה של ביטול היתר לעיסוק בקרינה. כך שייתכן סצב בו לסרות הביטול - אספקת החוסרים הרדיואקטיביים תימשך נדו"ח 1990, הגורסים האחראים: סס"ג והמשרד לאיכות הסביבה.

סיכום ממצאים: הממונה על הנושא מטעם משרד הבריאות, אשר החל את תפקידו לפני כשלוש שנים, אמר שככל הידוע לו - הנוהל אליו התייחס המבקר היה קיים מאז ומעולם. לעומתו, הממונה על הנושא מטעם המשרד לאיכות הסביבה אמר שהליקוי תוקן בשנת 1992 עם כתיבתו והפצתו של נוהל חדש ברור ומוסכם. במקרה זה מצאתי לנכון לאמץ את גרסתו של איש המשרד לאיכות הסביבה הותיק יותר, שמכיר מקרוב נושא זה. לפיכך, הסקתי שהליקוי תוקן לחלוטין בפרק זמן של בין חצי שנה לשנתיים.

ליקוי סס' 3: אין סדיניות ברורה ואחידה למתן היתרים לעיסוק בחוסרים רדיואקטיביים ולכן לא ברורות הדרישות סחברה הסבקשת לבצע בדיקות שסאלה נדו"ח 1990, הגורם האחראי: משרד הבריאות.

סיכום הממצאים: לפני כשלוש שנים מונה במשרד הבריאות מומחה אשר עיקר תפקידו להסדיר את הפיקוח והטיפול במכונים לרפואה גרעינית. בין השאר, גובשה בשנים אלו מדיניות ברורה ואחידה למתן היתרים לעיסוק בחומרים רדיואקטיביים, בדיוק כפי שדרש מבקר המדינה בדו"ח שכתב. אלא שמדיניות זו עדיין לא פורסמה כהוראת מנכ"ל ולכן היא כלל לא מחייבת. אי לכך, למרות שהנושא נמצא על סף פיתרון, לא ניתן לאמר שקיימת מדיניות ברורה ואחידה למתן היתר לעיסוק בחומרים רדיואקטיביים. פרק הזמן שעבר מאז פרסום דו"ח המבקר - קרוב ל-13 שנים (!).

ליקוי סס' 4: אין הנחיות באשר להיקף העסקתם של המסונים על בטיחות הקרינה ולעתים רסותם המקצועית נסוכה סהדרוש לצורכי הסוסד הסעסיק נדו"ח 1990, הגורם האחראי: המשרד לאיכות הסביבה.

סיכום הממצאים: בשנת 2000 פורסם חוזר מנכ"ל ובו הנחיות ברורות באשר לרמה המקצועית של הממונים על בטיחות הקרינה, אלא שלדברי הגורם הממונה על הנושא במשרד הבריאות - אין אכיפה וכנראה שגם אין יישום של הנהלים בשטח. למרות המחדל באכיפה, הליקוי עליו התריע המבקר היה חוסר בהנחיות, וליקוי זה נפתר לחלוטין כעשר שנים לאחר פרסום הדו"ח.

ליקוי סס' 5: קיים ניגוד עניינים בסיסי בפעילות המס"ג, אשר סצד אחד סוכרת את החוסרים לחברות הפרטיות ולעתים אף סייעצת להם בשכר ומצד שני אסורה לפקח עליהם נד"ח 1990. הגורסים האחראים: מס"ג והמשרד לאיכות הסביבה.

סיכום הממצאים: מבלי להטיל ספק במקצועיותם של אנשי הממ"ג, הרי שעדיין נותר בעינו החשש לניגוד עניינים בפעילותם. גם היום משמשים אנשי הממ"ג כמפקחים על המכונים ובמקביל מספקים להם שירותי ייעוץ ומוכרים להם חומרים. בממ"ג טענו שכאשר נפתח שוק הפיקוח לתחרות ירדה הרמה המקצועית - אולם ייתכן מאוד והיה צורך להפריט לא את שוק הפיקוח, אלא את שוק הייעוץ. כך או כך, לא נעשה שום צעד מהותי כדי לפתור את הליקוי עליו הצביע מבקר המדינה.

ליקוי סס' 6: לא הוגדרו התנאים בהם רופא סוסחה בקרדיולוגיה יכול לעסוק ברפואה גרעינית נד"ח 2000. הגורם האחראי: משרד הבריאות

סיכום הממצאים: מזה שנים לא מצליח משרד הבריאות להגיע לפשרה בין ועדי עובדים "שמשחקים על גבם" של אלפי נבדקים אשר לגופם מוזרקים חומרים רדיואקטיביים. לכל הגורמים המעורבים, ובפרט למשרד הבריאות, ברור שהדבר גורם לבדיקות לא-מקצועיות עד רשלניות, ומביא לעתים לתוצאות שגויות. ובכל זאת, המאבק בין הקרדיולוגים לאיגוד הרופאים הגרעיניים נמשך וטרם הושגה כל הסכמה באשר לתוכנית שתכשיר קרדיולוגים לעסוק בתחום. חמורה שבעתיים היא העובדה, שהקרדיולוגים "צפצפו" למעשה על החוזר של משרד הבריאות שאסר עליהם לעסוק ברפואה גרעינית ודבר לא נעשה כדי לאכוף עליהם את קיומן של ההנחיות האוסרות עליהם לבצע בדיקות שכאלה. בסיכומו של דבר - עולם כמנהגו נוהג והלכה למעשה עדיין אין צורך בהכשרה מיוחדת וספציפית על מנת להזריק חומרים מסוכנים לגופם של אנשים. במקביל, למעלה משנתיים לאחר פרסום דו"ח המבקר בנושא, טרם הוגדרו התנאים והדרישות מרופא מומחה בקרדיולוגיה המבקש לעסוק ברפואה גרעינית. עם זאת, הנושא נמצא עדיין בטיפול בקרב הגורמים הרלוונטיים.

ליקוי סס' 7: אין פיקוח על כך שהמכונים יעסדו בסינונים המוסלצים של הזרקת החומר הרדיואקטיבי בסטרה לסנוע חשיפת יתר של נבדקים לקרינה נד"ח 2000. הגורסים האחראים: מס"ג ומשרד הבריאות.

סיכום הממצאים: בתקופה הקרובה אמורים במשרד הבריאות לאשר קובץ תקנות חדשות שאם ייושם ויאכף בשטח כנדרש, צפוי לחול שינוי במצב הקיים. התקנות מחייבות את המכונים הפרטיים לבצע את הבדיקות הרדיואקטיביות על פי פרוטוקולים רפואיים מקובלים המכתיבים את זמני הבדיקות ואת מינוני החומר המומלצים להזרקה. מפחידה היא העובדה שעד עתה הדברים נעשו שלא בצורה זו: ההערכות במשרד הבריאות הן כי 90% מהקרדיולוגים אשר מבחינה חוקית נאסר עליהם לבצע את הבדיקות, עושים זאת בשיטה לא נכונה שהוגדרה כ"שונה מאוד" מהפרקטיקה המקובלת. במקרים אלו, העריכו במשרד הבריאות, נמשכות הבדיקות מחצית מהזמן המקובל ומביאות לתוצאות שגויות העלולות לגרור השלכות קליניות חמורות.

עם זאת, המבקר התמקד פחות בעצם קיומן של תקנות ונהלים אלא בעיקר בבעיות האכיפה והביצוע בשטח. במשרד הבריאות אומרים כי לאחר אישור התקנות ימונו מפקחים שיבדקו את היישום, אולם נראה כי עד לחשיפת נזק אמיתי שנגרם לחולה לא ימצא עצמו רופא מתמודד עם כתב אישום. אי לכך ניתן לאמר שהנושא כולו נמצא בטיפול.

ליקוי סס' 8: אין בקרת איכות על הסכונים הפרטיים. דבר הסביא לעתים לבדיקות סהירות חולות יותר, אשר אמינותן סוטלת בספק (נד"ח 2000, הגורם האחראי: משרד הבריאות).

סיכום הממצאים: ליקוי זה גם הוא קיבל התייחסות בתקנות החדשות שגיבשו הממונים על הנושא במשרד הבריאות. אולם, בדומה לליקוי מס' 7, המבקר מתריע בעיקר כנגד הליקויים באכיפה בשטח אשר אמורים להגיע אל פתרון עם אישור התקנות המגדירות סטנדרטים ונהלים ברורים. עד לתחילת פעילותם של הפקחים שיאכפו את קיום הנהלים, יוגדר נושא זה כנמצא בטיפול.

ליקוי סס' 9: אין אכיפה ראויה של ההנחיות באשר להכשרה הנדרשת ססנהלי סכונים לרפואה גרעינית. סרופאים וסאנשי הצוות (נד"ח 2000, הגורם האחראי: משרד הבריאות).

סיכום הממצאים: ליקוי זה כמו השניים הקודמים זכה להתייחסות בתקנות החדשות שגיבשו הממונים על הנושא במשרד הבריאות. אולם גם במקרה זה, המבקר מתריע בעיקר כנגד הליקויים באכיפה בשטח. עד לתחילת פעילותם של הפקחים שיאכפו את הנהלים באשר להכשרה הנדרשת ממנהלי המכונים, יוגדר נושא זה כנמצא בטיפול.

6. דו"ח מבקר המדינה: מפעל חיפה של בתי זיקוק נפט¹⁴

תהליך זיקוק הנפט כרוך בשחרור תוצרי לוואי מסוכנים כגון גופרית דו-חמצנית, עשן שחור וחומרים חלקיקיים אחרים. לאחר מאבק של שנים, נקבעו על ידי המשרד לאיכות הסביבה תקנים מגבילים לפליטת המזהמים והוגדרו דרישות להתקנת מדי אטימות לגפרית דו-חמצנית ולגזים האחרים הנפלטים בתהליך זיקוק הנפט במפעל (מדי האטימות משקפים את מידת המעבר של קרני אור דרך הגזים, מה שמעיד על ריכוז החלקיקים בגז ומידת הסיכון שלהם). עוד הוחלט לחייב את המפעל להשתמש בדלקים יקרים יותר אך טובים יותר לסביבה, בימים בהם תנאי מזג האוויר מוגדרים כ"קריטיים". החלטות אלה, על פי דו"ח המבקר, לא יושמו מעולם.

בדו"ח המיוחד שכתב, מסביר המבקר שבתהליכי הייצור בבז"ן חיפה נוצרת גם בוצת סיד, שבתוכה חומרים מסוכנים. כל נסיונות המפעל לשרוף את הבוצה במפעל עצמו נדחו על ידי משרדי הממשלה, אשר דרשו לפנות את החומרים שבבוצה לאתר לסילוק חומרים מסוכנים ברמת חובב. המבקר התריע שבוצת הסיד עדיין נמצאת בתחומי המפעל ובכך למעשה מסכנת את מי התהום, מאחר וייתכן שצבירת הבוצה גרמה לכך שנוזלים המכילים מתכות כבדות וחומרים מסוכנים חלחלו לקרקע.

עוד כתב המבקר, שללא קשר לבוצת הסיד, נוצר במפעל ריכוז של ביצה שמנונית. על פי החוק, גם אותה אסור לצבור בתחומי בז"ן חיפה ויש להעבירה לאתר לסילוק פסולת לחומרים מסוכנים. מפעל בז"ן ניסה לחסוך בעלויות השינוע ולטפל בה במקום קרוב יותר או אפילו במפעל עצמו. בשורה התחתונה, נכון למועד כתיבת הדו"ח, הבוצה השמנונית כמו גם בוצת הסיד לא טופלו כהלכה, דבר המסכן את מי התהום.

סוגיה נוספת עליה מתריע המבקר קשורה למקרי דליפת הדלק מהצינורות המקשרים את המפעל לנמל חיפה ולמסוף הדלק. במשך השנים היו מספר מקרים של דליפה, אשר גרמו לחלחול דלק לקרקע וליצירת סכנת זיהום של מאגרי מי התהום ושל נחל הקישון. למרות דרישת משרדי הממשלה להתקין אמצעים אוטומטיים לאיתור דליפות, החברה טענה שגם אם יותקנו אמצעים אלה לא ניתן יהיה לגלות דליפות קטנות.

המבקר בחן את סוג הבדיקות שמבצעת החברה לצינורות שבעלותה והטיל ספק רב בטיב בדיקות האטימות שביצעה החברה. ועדה אשר דנה בנושא ב-1993, המליצה לחוקק חוק שיסדיר את החובות המוטלות על בעלי צינורות תת קרקעיים ובכלל זה יסדיר את האמצעים לאיתור דליפות ואת אמצעי התגובה האוטומטיים הנדרשים מהחברות המפעילות את הצינורות. בשנת 1995 גובשה הצעת חוק, אך בשל התנגדויות של גורמים שונים היא הוסרה. המבקר כותב שבעקבות הדו"ח הוכנו תקנות בנושא, אך לא מפרט מה עלה בגורלן.

מקורות המידע:

- ✚ בן ציון הורוביץ, דובר בתי זיקוק נפט חיפה.
- ✚ ד"ר אריה פיסטינגר, הממונה על זיהום מים מדלקים במחוז חיפה במשרד לאיכות הסביבה.
- ✚ צבי פורר, מנכ"ל איגוד ערים לאזור חיפה למתן שירותי איכות הסביבה.

¹⁴ משרד מבקר המדינה, דו"ח על הביקורת בבתי זיקוק לנפט בע"מ, שמירת איכות הסביבה במפעל חיפה, ירושלים, 1997.

הגדרות המשתנים:

ליקוי סס' 1: הספּעל נסנע בסשך שנים סלנקוט פעולות שיאפשרו בקרה סהיסנה על פליטת חלקיקים סהסתקנים שבבעלותו: הסכשירים שהותקנו לא היו סהיסנים ולכן הספּעל לא העביר את הסידע על אטיסות הגזים לרשויות השונות (הגורסים האחראים: בד"ח, הסשרד לאיכות הסביבה, איגוד ערים חיפה).

סיכום הממצאים: על פי עדויותיהם של הגורמים הנוגעים בדבר, הליקוי תוקן באופן מלא בין השנים 1997-1999, כך שגם באיגוד ערים חיפה לאיכות הסביבה מקבלים כיום את הנתונים באופן שוטף ומהימן. אי לכך, ניתן לקבוע שהליקוי תוקן במלואו בפרק זמן של בין חצי שנה לשנתיים. מידת ההעמקה בדו"ח היתה הגבוהה ביותר האפשרית.

ליקוי סס' 2: הספּעל לא התקן ציוד שנועד לצמצם את סרבית פליטות החלקיקים סהארובות, כפי שהתחייב כלפי איגוד ערים חיפה (הגורסים האחראים: בד"ח, איגוד ערים חיפה).

סיכום הממצאים: בשנת 1995 התחייבה בד"ח לצמצם בתוך 4 שנים את פליטת החלקיקים עד לריכוז של 50 מ"ג במטר מעוקב. בשנת 1996 הודיעה שהיא בוחנת טכנולוגיות שונות להקטנת פליטות החלקיקים ובהמשך אותה שנה ביצעה שינוי טכנולוגי שהביא את פליטת הגזים לערכים נמוכים מאלה שדרש איגוד ערים חיפה. למעשה, גם בלא שהותקן הציוד המדובר הבעייה עליה הצביע מבקר המדינה נפתרה: בתקופה קצרה מאוד השיגו השינויים הטכנולוגיים את התוצאה הרצויה - ירידה בפליטת החלקיקים עד לרמה המירבית המותרת (למעשה במקום רכישת מסנן אלקטרוסטטי יקר שודרג הקטליזטור הנמצא ב"פצחן קטליטי" לקטליזטור חזק וקשיח יותר המשחרר פחות חלקיקים לאוויר). אי לכך, ניתן לקבוע שהליקוי תוקן במהירות (תוך פחות מחצי שנה) ושרמת החשיפה היתה מעמיקה.

ליקוי סס' 3: בסשך שנים ריכז הספּעל בתחוסו את סוצת הסיד ובה גם חוסרים ססוכנים העלולים לזרם את סי התהום (הגורסים האחראים: בד"ח, הסשרד לאיכות הסביבה).

סיכום הממצאים: פרק זמן ארוך יחסית נדרש למפעל להסדיר את נושא הטיפול בבוצת הסיד לשביעות רצונם של אנשי המשרד לאיכות הסביבה. רק משנת 2000-1999, על פי דבריו של דובר בד"ן חיפה, אוחסנה הביצה בצורה בטוחה והחלה להיות מפונה למטמנה מאושרת. אי לכך, ניתן לקבוע שהליקוי תוקן במלואו, אך לאחר למעלה משנתיים ממועד הפרסום בדו"ח המבקר.

ליקוי סס' 4: בסשך שנים טיפל הספּעל בתחוסו בביצה השמנונית הססוכנת לפי התהום ולא פינה אותה לאתר סוסדר. זאת, לאחר שכבר בשנת 1990 הועברו לו התראות ראשונות בעניין ססשרדי הססשלה (הגורסים האחראים: בד"ח, הסשרד לאיכות הסביבה).

סיכום הממצאים: בשנת 1998, כשנתיים לאחר כתיבת הדו"ח, נמצא פתרון טכנולוגי שאיפשר לטפל ביולוגית בביצה וכך לפרק אותה בצורה הדרגתית. התהליך לא הושלם, אך הוא נמצא לקראת סיום. המבקר התריע על כך שנכון לשנת 1996 דבר לא נעשה בנידון, אולם כיום לא כך המצב: הפיתרון המתאים נמצא והחלה הפעלתו על הביצה. אי לכך, ניתן לקבוע שהליקוי תוקן לחלוטין (שהרי כיום הביצה מטופלת) בפרק זמן של בין חצי שנה לשנתיים ממועד כתיבת הדו"ח.

ליקוי סס' 5: אין בישראל חוקתקנות המסדירות את החובות המוטלות על בעלי צנרת דלק תת קרקעית. ובכלל זה האמצעים לאיתור דליפות ודרכי התגובה. במקרי דליפה, כתוצאה סכך נוצר סצב של "איש הישר בעיניו יעשה" (הגורמים האחראים: המשרד לאיכות הסביבה, משרד התשתיות הלאומיות).

סיכום הממצאים: קשה להבין מדוע וכיצד קורה שמזה 15 שנים מתעכב אישורן של תקנות המחייבות בעלי צנרת תת קרקעית לטפל ולתחזק את הצנרת על מנת למנוע דליפות. אף שהמשרד לאיכות הסביבה כבר פועל על פי התקנות, הרי שהן עדיין לא מוסדרות בחוק ולכן הלכה למעשה הליקוי עליו התריע מבקר המדינה כלל לא טופל. לדברי אנשי המשרד לאיכות הסביבה, איש לא לקח אחריות על התקנות ולכן הן "שוכבות במגירה". סביר להניח שלאחר זיהום בקנה מידה גדול יעלה הנושא שוב לסדר היום ואז יימצאו הגורמים הממשלתיים שיקדמו באופן הרצוי את אישור התקנות. לסיכום, במקרה זה יש חוסר עשייה מוחלט, בעוד מידת ההעמקה בפרסום היא גבוהה.

7. דו"ח מבקר המדינה: הערכות לקראת רעידת אדמה בישראל¹⁵

מאז שנות השבעים מתריעים מומחים בתחומי הנדסת הבנייה והסיסמולוגיה על סכנה מוחשית להתרחשות רעידת אדמה בעוצמה ניכרת בארץ, אשר עלולה לגרום פגיעות בנפש ונזקים ניכרים לרכוש. מבקר המדינה בדק את היערכות המדינה לרעידת אדמה קשה בפעם הראשונה בשנת 1990 ובפעם השנייה בשנת 1993. מסקנותיו של המבקר כה ברורות וחד משמעיות, עד כי ברור לכל הקוראים את הדו"ח כי הכתובת נמצאת על הקיר מזה כ-14 שנים.

בדו"ח שהוכן בשנת 1990 גילה המבקר שלמרות החלטות הממשלה לאכוף את התקן הישראלי לבנייה עמידה ברעידות אדמה, הדבר לא נעשה והבנייה בישראל לא מחויבת לעמוד בקריטריונים הקשוחים יחסית. דרישת הממשלה ממשרד הפנים להגיש המלצות בעניין אכיפת התקן לבנייה עמידה ברעידות אדמה - לא נענתה. המבקר מצא שמרבית החלטות הממשלה בנושא ההיערכות לרעידת אדמה לא בוצעו. כך לדוגמה כל הועדות שמונו בעקבות ההחלטות לבדיקת היבטים שונים של הבעיה - לא השלימו את עבודתן ו/או השלימו את עבודתן אך מסקנותיהן מעולם לא יושמו.

עוד כותב המבקר, שבשנת 1990 החליטה הממשלה להטיל על משרד הפנים (1) להכין רשימת מתקנים רגישים הפועלים בישראל ויש סכנה שייפגעו ברעידת אדמה, (2) להתקין "מדי תאוצה" בבניינים רבי קומות (מדים הבודקים כדרך קבע את השפעתן של רעידות אדמה קטנות על בניין שכזה ועשויים לסייע בזיהוי תגובות הבניין ברעידת אדמה גדולה), (3) ולהכין תסקירים על סיכוני רעידות אדמה באזורים בהם מתוכננת הקמתם של מפעלים רגישים אשר פגיעה בהם עלולה לגרום לאסון המוני. המבקר קובע בשני הדו"חות שדבר לא נעשה כדי ליישם את החלטות הממשלה ולשפר את המוכנות לרעידה.

מהדו"ח עולה שבשנת 1989 המליצה וועדה של משרד הבינוי והשיכון להפסיק את השימוש במוסדות חינוך הממוקמים ביישובי עמק הירדן - אשר כושר עמידותם ברעידות אדמה מוטל בספק. בפברואר 1990 דרשה הממשלה ממשרד השיכון לבחון אפשרות לשפץ את מבני המגורים הקיימים באזורים בעלי מקדם סיסמי גבוה יחסית, כדי להגביר את כושר עמידותם ברעידות אדמה. רק בשנת 1994, נכתב בדו"ח המבקר, הוחל בפעילות לקראת תכנון מפורט של חיזוק הבניינים, כאשר יישום התוכנית צפוי מסוף שנת 1996.

שלוש החלטות ממשלה נוספות שהתקבלו בפברואר 1990 ואף הן לא יושמו: החלטה להטיל על משרד האוצר להכין סקר עלות/תועלת בכל הקשור להשקעה בהיערכות לרעידות אדמה, תוך הקמת ועדה שתכלול את הנציגים הרלוונטיים; החלטה להטיל על משרדי הממשלה לערוך סקרים לבדיקת עמידות מבנים ומתקנים ממשלתיים ברעידות אדמה (בתי חולים, בתי ספר, מאגרי דלק ומתקני תקשורת); והחלטה להטיל על היועץ המשפטי לממשלה לבדוק את המצב המשפטי בתחום כיסוי הוצאות ופיצוי נזיקין במצב של רעידת אדמה ולהחליט האם יש מקום לשנותו. בשלושת המקרים - מצא המבקר גם בשנת 1990 וגם בשנת 1993 שהליקויים לא תוקנו.

¹⁵ משרד מבקר המדינה. דו"ח מבקר המדינה 'א41 לשנת 1990, ירושלים, 1991. עמ' 150-136.

מקורות מידע:

- ✚ משרד מבקר המדינה. דו"ח מבקר המדינה 44 לשנת 1993, ירושלים, 1994, עמ' 187-192.
- ✚ משרד מבקר המדינה. דו"ח מבקר המדינה 51' לשנת 2000, ירושלים, 2001, עמ' 245-286.
- ✚ משרד ראש הממשלה. הערות ראש הממשלה לדו"ח מבקר המדינה 51, ירושלים, 2001, עמ' 317-332.
- ✚ משרד ראש הממשלה. הערות ראש הממשלה לדו"ח מבקר המדינה 52א, ירושלים, 2001, עמ' 396-420.
- ✚ פרוטוקול ישיבה משותפת של ועדות הכנסת למחקר ופיתוח מדעי ולביקורת המדינה, 19.6.2001.
- ✚ אייל זנדברג, משרד המשפטים.
- ✚ גבי שוחט, הממונה על הדיור הממשלתי במשרד האוצר.
- ✚ דוד פילזר, הממונה על רעידות אדמה במשרד הפנים.
- ✚ לימור בנאי, לשכת דובר משרד האוצר.

הגדרות המשתנים

ליקוי סס' 1: משרד הפנים טרם סיים להכין נהלים לאכיפת תקני הבנייה העמידה ברעידות האדמה, כמתחייב סהחלטות הממשלה השונות (הגורם האחראי: משרד הפנים).

סיכום הממצאים: למרות הדיונים הרבים שנערכו במהלך השנים, מן הממצאים עולה שעדיין לא הוכנו הנהלים לאכיפת תקני הבנייה העמידה ברעידות אדמה, אין כל חובה למינוי מהנדס בודק, והאחריות על אישור החישובים שמגישים מתכנני הבניין מוטלת הלכה למעשה על פקידי עירייה, אשר בקיאותם בנושא מוטלת בספק בלשון המעטה. בפועל, איש לא מפקח באופן ממשי על כך שבניין חדש המוקם בישראל יעמוד בתקן הנדרש, בין אם מדובר בבית חולים ובין אם במבני מגורים. התפלפלות של משרדי הפנים והעבודה והרווחה דחתה את הטיפול בנושא והחקיקה עדיין רחוקה. המצב חמור, ועם זאת על רקע הדיונים הרבים לא ניתן לקבוע שלא נעשה דבר כדי לתקן את הליקוי. לכן, הסקתי **שליקוי זה נמצא בטיפול**. מבחינת עומק החשיפה, שני דו"חות מפורטים וקשים של מבקר המדינה בהחלט מאפשרים לקבוע **שהחשיפה היתה מעמיקה ויסודית ביותר**.

ליקוי סס' 2: משרד הפנים לא קיים את החלטת הממשלה. בה נדרש להכין רשימה של מתקנים רגישים אשר יש סכנה שייפגעו סרעידות אדמה (הגורם האחראי: משרד הפנים).

סיכום הממצאים: משרד הפנים הכין רשימה של "סוגי מתקנים רגישים" שייפגעו ברעידות אדמה, אך בשום שלב לא הכין רשימה מלאה של מתקנים רגישים שיש לבדוק אותם על מנת להימנע מאסון המוני - אם וכאשר תתרחש רעידת אדמה. בזהירות הנדרשת, ניתן לאמר שהרשימה שהוכנה, שאורכה עמוד אחד בלבד, היא לעג לרש. שלוש עשרה שנים לאחר שקיבלה הממשלה החלטה בעניין ומשרד הפנים כלל לא התחיל ביישומה. אי לכך, ניתן לקבוע **שלא נעשה דבר כדי לתקן את הליקוי**.

ליקוי סס' 3: משרד הפנים לא קיים את החלטת הממשלה, בה נדרש להתקין "סדי תאוצה" בניינים רבי קומות באזורים סועדים ששייכו בחזיו התנהגות הסבנים ברעידות חזקות (הגורם האחראי: משרד הפנים). סיכום הממצאים: בועדת ההיגוי להיערכות המדינה לרעידת אדמה נערך דיון מעמיק בנושא מדי התאוצה והוחלט להציע תיקון להחלטת הממשלה, כך שלא בכל בניין רב קומות באזור מועד לרעידת אדמה יותקן "מד תאוצה". מדי התאוצה, האוספים מידע על התנהגות הבניין ברעידות אדמה קלות המתרחשות בתדירות גבוהה, מסייעים בחיזוי התנהגות הבניין במצב של רעידת אדמה גדולה. בפועל, החלטת הממשלה לא יושמה והשרים גם לא נתבקשו לאשר תיקון כלשהו להחלטה, כדוגמת התיקון שיאפשר למשרד התשתיות להחליט באיזה בניינים יותקנו מדי התאוצה. עם זאת, עצם העובדה שנערך דיון בנושא בועדה, הביאה אותי למסקנה שהדבר לא נשכח ושהנושא נמצא בטיפול.

ליקוי סס' 4: משרד הפנים לא קיים את החלטת הממשלה, בה נדרש להכין סקרים על סיכוני רעידות אדמה באזורים שבהם סתוכנתת הקמת ספעלים רגישים אשר פגיעה בהם עלולה להסתיים באסון הסוני (הגורם האחראי: משרד הפנים).

סיכום הממצאים: נראה שמבין שלל הליקויים בכל הקשור להערכות המדינה לרעידת אדמה, ליקוי זה הוא היחיד שטופל - אך לא על ידי משרד הפנים, אלא על ידי המשרד לאיכות הסביבה. בשנת 2001, למעלה מעשר שנים לאחר החלטת הממשלה בנושא, דיווח המשרד שהנושא הוסדר וסקרי הסיכונים מצורפים על פי נוהל כאשר מוקמים מפעלים רגישים. אי לכך, ניתן לקבוע שהליקוי תוקן לחלוטין, אולם בפרק זמן של כאחת-עשרה שנים מאז חשף אותו מבקר המדינה.

ליקוי סס' 5: למרות הפלצת ועדה סיוחדת שהוקמה והחלטת ממשלה בנושא, לא הוכנה תוכנית לשיפוץ סבני סגורים קיימים ואו להפסקת השימוש בסוסדות חינוך באזורים סועדים בעלי סקדם סיססי גבוה (הגורמים האחראים: משרד הפנים ומשרד הבינוי והשיכון).

סיכום הממצאים: בדו"חות המעקב של משרד ראש הממשלה ובדיווחים שנתן משרד הבינוי והשיכון בוועדה לביקורת המדינה בכנסת, התברר שבמהלך השנים בוצעו מספר סקרי עמידות מבנים ברעידות אדמה, אולם מעולם לא החל תהליך לשיפוץ מבנים או להפסקת השימוש בהם. חלק לא מבוטל מהמבנים (כ-4,000 דירות) נבנו על ידי משרד השיכון עצמו בקריית שמונה, טבריה, צפת ובית שאן. מבקר המדינה התריע בדו"ח שכתב ובישיבת הועדה בכנסת, שהבעיה היא באי שיפוץ המבנים ואין כל חשיבות לביצוע הסקר ללא תיקון המבנים. למרות זאת, עד היום משרד השיכון לא החל בחיזוק המבנים, אשר סביר שיקרסו על יושביהם במקרה של רעידת אדמה חזקה. יתרה מכך, גם ההצעה לטפל בדיעבד במבנים שהוגדרו כמסוכנים ביותר (מבני עמודים) באמצעות מתן תמריץ לבעלי הבתים בדמות הגדלת אחוזי בנייה - לא זכתה להתייחסות רצינית מצד משרדי הממשלה. אי לכך, ניתן לקבוע שלא נעשה דבר כדי לתקן את הליקוי. משרד השיכון, כצפוי, טוען כי אין לו כל מקור תקציבי לשיפוץ אשר עלותו הכוללת נאמדת בכמה מאות מליוני שקלים.

ליקוי סס' 6: למרות החלטת ממשלה, משרד האוצר לא ערך סקר עלות/תועלת ספורט באשר לסיכונים הקיימים ברעידת אדמה כול סידת ההשקעה בתיקון המצב (הגורם האחראי: משרד האוצר).

סיכום הממצאים: עד היום לא ערך משרד האוצר את סקר העלות/תועלת אותו התבקש לערוך בתחילת שנות התשעים. בדו"ח המעקב של משרד ראש הממשלה נכתב שהוקמה ועדת משנה בועדת

ההיגוי הממשלתית אשר אמורה היתה להזמין ביצוע של סקר שכזה, אולם על פי הידוע לאנשי האוצר סקר שכזה טרם בוצע. עזות המצח הייתה גדולה אף יותר: בשנת 2000 העביר משרד האוצר למבקר המדינה תגובה לאקונית, בה אישר שהתעלם ברגל גסה מהחלטת הממשלה ונמנע מלהשיב לשאלות שהעביר המבקר. יחד עם זאת, בשל העובדה שנערך דיון בנושא, ניתן לאמר **שהנושא נמצא בטיפול**.

ליקוי סס' 7: משרדי המסעלה לא קיימו את החלטת המסעלה ולא ביצעו סקרי עמידות ברעידות אדמה של סבנים הנמצאים באחריותם כדוגמת בתי חולים, בתי ספר, סאגרי דלק ומתקני תקשורת. (הגורמים האחראים: משרד הבריאות, משרד החינוך, משרד התקשורת ומשרד התשתיות).

סיכום הממצאים: בדו"ח שחיבר מבקר המדינה בשנת 2000 נכתב ש"כמעט ולא נעשה דבר" (עמ' 248) ליישום החלטת הממשלה בנושא. מהדו"ח עולה כי ש-11 מתוך 15 משרדי ממשלה כלל לא החלו בהליכים לביצוע החלטת הממשלה, והמשרדים שבכל זאת נקטו בפעולות כלשהן עשו זאת באופן חלקי בלבד. אמנם מינהל הדיור הממשלתי הכין תוכנית פעולה בנושא, אך לדברי ראש המינהל התוכנית לא בוצעה בשל אסון אולמי ורסאי, שמיקד את פעילות המינהל במבנים אשר נבנו בשיטת הפל-קל. למרות שכמעט דבר לא נעשה בשטח, עצם הכנת התוכנית ועצם הטיפול בארבעה מהמשרדים מאפשר לקבוע **שהנושא נמצא בטיפול**.

ליקוי סס' 8: היועץ המשפטי לא קיים את החלטת המסעלה, וטרם החליט האם יש מקום לשנות את החקיקה באשר לפיצויי נזיקין בסצב של רעידת אדמה (הגורם האחראי: משרד המשפטים).

סיכום הממצאים: מבקר המדינה ציטט את החלטת הממשלה המטילה על היועץ המשפטי לבדוק האם יש מקום לשנות את החקיקה הקיימת באשר לפיצויי נזיקין במצב של רעידת אדמה. במהלך השנים נבדק המצב החקיקתי במשרד היועץ, אולם לא גובשה החלטה בעניין שינוי המצב הקיים. איש משרד המשפטים הסביר שועדת ההיגוי כלל לא הגיעה לשלב כה מתקדם בו היה עליה לדון בשינויים חקיקתיים. הכנת הסקירה על המצב הקיים היא לכאורה בגדר בסיס להחלטה על שינוי, אולם במקרה זה נראה שאין כל כוונה במשרד המשפטים לדון בשינוי חקיקה, בין אם בשל חוסר מודעות להחלטות הממשלה מתחילת העשור הקודם, ובין אם מאחר ואיש לא לקח על עצמו את האחריות לבדיקת הנושא. לכן הסקתי שבמשרד המשפטים **לא נעשה דבר** כדי לתקן את הליקוי

סבין כל הפרשות שנכללו בעבודה זו, הטיפול הממשלתי בהערות לקראת סצב של רעידת אדמה היו בגדר שערורייה של ססע. נראה שאין נעשה שההתראות ספניו הן כה רבות והסיכון לקיוסו הוא כה גבוה - אך הטיפול בו גובל בהפקרות שתעלה ללא ספק בחיי אדם: בסערך קרוב לחמש-עשרה שנים סנסים גופי תעלסון ואין ססעלת ישראל להוביל החלטות בנעשא - אך ללא העיל. החסור סכל הוא שאחרוי ישראל כלל לא סודעים לנזק שייגרם להם בעוד חסעו. עשר או עשרים שנה כתוצאה סאחלת היד של פקידי ססעלה וחסר יסלתם לחרוף ולהוביל לשניו.

8. דו"ח מבקר המדינה: תקינותו של מערך הצפירה¹⁶

בבדיקת מבקר המדינה בשנת 1991, נמצא שמערך הצפירה היה מיושן וסבל מתקלות רבות. בנוסף, ברמה המנהלתית, אנשי מילואים הפעילו את הצופרים ולכן בעת התקפת פתע, שעה שאין גיוס חיילי מילואים, לא ניתן היה להפעיל מיידית את הצופרים בחלק מאזורי הארץ. כך או כך, מרבית המפעילים היו חיילים שלא הוכשרו לתפקיד כנדרש והדבר גרם לתקלות בהפעלת צופרים במלחמת המפרץ. כמו כן, אותרו פערי כיסוי רבים בצופרים, גם בשל מחסור בצופרים וגם בשל פריסה לא נכונה שלהם. בנוסף, מצא המבקר ליקויים בהקמת צופרים בשכונות ובכפרים חדשים.

באוגוסט 1998 סיים המבקר ביקורת מעקב במערך הצופרים ובה מצא שלמרות השיפור הגדול במערך העירוני עם התקנת מערכת חדשה ("חומה ומגדל"), טרם נפתרו הבעיות בהפעלתם של כאלף הצופרים במגזר הכפרי, שהתיישנו עוד יותר. לא בוצע כל סקר מסודר לבדיקת מצב הצופרים במגזר זה ומפעילי הצופרים עדיין לא הוכשרו כנדרש. יתרה מכך: לחלקם אף לא היו מקלטי רדיו הדרושים להם לצורך הפעלת הצופרים על פי מילות קוד מוסכמות שתשודרנה מעל גלי האתר. גם בביקורת החוזרת נתגלו הליקויים בצופרים בשכונות חדשות בערים: איש לא הסכים לממן את הקמת הצופרים ומשרדי הממשלה התווכחו ביניהם, כך שבחלק מהמקומות לא הוקמו צופרים כלל.

מקורות המידע

✚ משרד מבקר המדינה. דו"ח מבקר המדינה 50' לשנת 1999, ירושלים, 1999.

✚ דובר צה"ל.

הגדרות המשתנים

ליקוי סס' 1: מערך הצפירה כולו היה מיושן וסבל מתקלות רבות (נהגורם האחראי: פיקוד העורף – צה"ל)

סיכום הממצאים: מאז פרסומו של דו"ח מבקר המדינה בשנת 1991 השקיע צה"ל עשרות מליוני שקלים בהקמת מאות צופרים במגזר העירוני. בשנת 1998 הביא הפרויקט לתוצאות המיוחלות, כאשר כמעט 100% מהצופרים תפקדו בהצלחה במהלך ניסוי שנערך על ידי פיקוד העורף. עם זאת, עדיין נותרה בעיה חמורה בצופרים במגזר הכפרי. משרד האוצר לא אישר את התקציבים להקמת הצופרים והמערך הכפרי הנוכחי הוא למעשה אותו מערך שהיה קיים לפני כעשור. אמנם בהדרגה פיקוד העורף מחליף את הצופרים, אולם ההחלפה נעשית בקצב איטי מאוד ולא מספק. מצה"ל נמסר, שהחלפת הצופרים נעשית בהתאם לשיקולי ביטחון ובמגבלות התקציב. יצויין שביישובי קו העימות וביישובי יהודה ושומרון - נפתרה הבעיה לחלוטין. אמנם הליקוי לא ייפתר בקרוב, מאחר ואין לפי שעה תוכניות לפיתרון הבעיה במגזר הכפרי, אולם התקשיתי לקבוע שהנושא "נמצא בטיפול" שהרי רוב הבעיה שתאר המבקר כבר נפתרה. לכן, **בסולם של בין 1 ל-4, בחרתי בדרוג 3 שמשמעו "על סף פיתרון"** כדי לתאר את מידת הטיפול בליקוי כיום. מבחינת עומק הדו"ח, אגדיר את החשיפה כ"הולמת", מאחר ולעניות דעתי הדו"ח היה פחות מעמיק בהשוואה לדו"חות אחרים של מבקר

¹⁶ משרד מבקר המדינה. דו"ח מבקר המדינה 42' לשנת 1991, ירושלים, 1992.

משרד מבקר המדינה. דו"ח מבקר המדינה 50' לשנת 1999, ירושלים, 1999.

יצויין שהדו"ח הראשוני שנכתב בשנת 1991 היה ככל הנראה חסוי כולו ולכן הוא אינו מופיע בין פרסומיו הרשמיים של משרד מבקר המדינה. עם זאת, בדו"ח של שנת 1999 מופיע תקציר הדו"ח הראשוני וממנו עובדו הליקויים שהוגדרו לצורך עבודה מחקר זו.

המדינה והוא יכול היה לספק מידע נוסף מעמיק יותר. סיבה אפשרית לכך היא שיקולי הביטחון שמנעו פרסום חלקים מהדו"ח וגרמו לכך שרק מידע חלקי פורסם ברבים.

ליקוי סס' 2: נמצאו בעיות באיזש כוח אדם במרכזי הפעלת צופרים: חיילי סילואים לא הוצבו בקביעות במרכזים שנתרו לא סאוישים והחייילים הסדירים לא הוכשרו לתפקיד כנדרש (הגורם האחראי: פיקוד העורף - צה"ל).

סיכום הממצאים: בעיית איזש כוח האדם נפתרה למעשה ברובה על ידי הקמת מערכת "חומה ומגדל" במגזר העירוני. זאת, מאחר והמערכת פועלת בצורה אוטומטית ואינה מצריכה איזש של הצופרים בחיילי מילואים או בחיילי סדיר. אף על פי כן, מדו"ח המעקב של המבקר אשר פורסם בשנת 1999, עולה שעדיין ישנה בעיה בהכשרה ובהכנה של החיילים האמורים לתפעל את מערך הצפירה במגזר הכפרי. מצה"ל נמסר שהנושא נמצא בטיפול, ולכן קבעתי גם במקרה זה שהליקוי אשר תוקן ברובו, **נמצא על סף פיתרון.**

ליקוי סס' 3: נמצאו פערי כיסוי בשל סחסור בצופרים ובשל פריסה לא נכונה הנובעת סאי קיוסם של סקרים סטודרים בנושא (הגורם האחראי: פיקוד העורף - צה"ל).

סיכום הממצאים: בשנת 1992 ביצע צה"ל סקר לקראת הקמתם של מאות צופרים חדישים במגזר העירוני ובכך נפתרה בעיית פערי הכיסוי והפריסה הלא-נכונה של הצופרים במגזר זה. עם זאת, גם במקרה זה הליקוי לא תוקן לחלוטין, מאחר ובמגזר הכפרי עדיין ישנם פערי כיסוי גדולים. מצה"ל נמסר שטרם בוצעה תוכנית כוללת לפיתרון הבעיה במגזר זה, וכל עוד לא יוחלט על ביצוע תוכנית שכזו, אין צורך בביצוע סקר שיקבע היכן יש להקים את הצופרים. לכן, בהתחשב בכך שהבעייה במגזר העירוני נפתרה לחלוטין, הסקתי שגם ליקוי זה נמצא בדירוג המקביל ל"על סף פיתרון".

ליקוי סס' 4: סחלוקת בין סשרדי הסמשלה סונעת הקמת צופרים בשכונות חדשות שנבנות בערים (הגורם האחראי: פיקוד העורף - צה"ל).

סיכום הממצאים: גם בשנת 1998 עדיין לא נפתרה הבעיה שמנעה הקמת צופרים בשכונות חדשות בערים ובכפרים חדישים. בעוד צה"ל לא מצליח לאכוף את התקנה המתירה לפיקוד העורף לחייב בעלי מפעלים להקים צופרים, הוא נאלץ להתמודד גם עם מחסור בכסף להקמת הצופרים עצמם. משרד האוצר מעדיף להטיל את האחריות על הגורם הבונה/מיישב שהוא למעשה משרד השיכון ובפועל - הבעיה לא נפתרה ברמה המערכתית. על מנת לוודא שאכן לא נעשה דבר, הועברה שאילתא נוספת בנושא לדובר צה"ל, אשר נמנע מלהתייחס אליה. אי לכך, קבעתי שלא נעשה דבר לפיתרון הליקוי.

9. דו"ח מבקר המדינה: אבטחת מרחב התפר¹⁷

מבקר המדינה גילה ליקויים רבים בכל הקשור לפעילות מערך ההגנה על קו התפר, אשר אמור למנוע חדירת מחבלים לשטח ישראל. הבדיקה התבססה על התוכנית למיגון קו התפר אשר אושרה בממשלה ביולי 2001 ומצאה שעד למארכס 2002 לא חל שינוי משמעותי בשטח: מרבית מרכיבי התכנית יושמו באופן חלקי בלבד ומרכיבים נוספים בוטלו, כך שלא ניתן היה להשיג את מטרת התוכנית. לא יהיה זה מופרז לאמר שהליקויים שנתגלו כבר עלו בחיי אדם.

המבקר מצא חוסר תאום מוחלט בין פעילות כוחות צה"ל באזור יהודה ושומרון לבין פעילות כוחות המשטרה (מג"ב). למרות החלטת קבינט בנושא, טרם הסתיימה הקמתו של מנגנון התאום בין צה"ל לבין מג"ב ולא היה תאום וקישור בין החמ"לים של מג"ב לחמ"לים של צה"ל. לכוחות בשטח לא היתה מערכת תקשורת המאפשרת קשר ישיר בין צה"ל לבין מג"ב (מכשירים אלה סופקו בשלב מסוים רק למפקדי הפלוגות).

עוד הצביע המבקר על אי-יישום החלטת הממשלה בעניין הקמת המכשול (גדר הפרדה) נגד כלי רכב לכל אורך מרחב התפר ונגד בני אדם בקטעים נבחרים ממנו. נמצא שלא הוקצו להקמת הגדר המשאבים הנדרשים (בין השאר מאחר ואנשי אגף התקציבים באוצר לא היו מעורבים בדיונים על התוכנית, עד להחלטת הקבינט בעניין). התוצאה היא שעד היום עדיין לא הושלמה בנייתה של הגדר.

המבקר מתריע גם שהמחסומים הקיימים בין יו"ש לשטח ישראל לא צוידו באמצעים הנדרשים לצורך פיקוח ובקרה על מעבר אנשים, כלי רכב וסחורות. בדו"ח שפרסם נכתב שהבדיקות הנערכות על ידי החיילים והשוטרים מבוססות על התרשמות חיצונית, מאחר ואין ציוד ותשתית מתאימה לבידוק ביטחוני רציני יותר. ממסמך של משטרת ישראל התברר שמרבית הפיגועים בתחומי הקו הירוק בוצעו באמצעות כלי רכב גנובים עם לוחיות זיהוי ישראליות אשר עברו דרך המחסומים ללא חשש באור יום.

עוד מצא המבקר, שבשל המחסור במקומות כליאה לשוהים בלתי חוקיים, שוחררו באופן המוני ללא משפט השוהים והמסייעים להם. תוכנית מרחב התפר שאושרה ביולי 2000 ביקשה להתמקד בפעילות אכיפה כלפי המסייעים לשב"חים, אך גם נגדם לא הוגשו כתבי אישום. למרות החלטה שהתקבלה, פעמים רבות המשטרה נמנעה מלדווח עליהם למס הכנסה, על מנת לטפל בהם מינהלית ולחייב אותם בתשלום המיסים הרלוונטיים. עוד מצביע המבקר על אי קיום הנחיית הקבינט לצאת במסע הסברה ובמסע פרסום שירתיע מפני סיוע לשב"חים.

מקורות המידע

משרד ראש הממשלה, הערות ראש הממשלה לדו"ח מבקר המדינה מס' 53א, ירושלים, 2002, עמ' 149-162.

משרד ראש הממשלה, הערות ראש הממשלה לדו"ח מבקר המדינה מס' 53ב, ירושלים, 2003, עמ' 319-324.

פרוטוקול ועדת הכנסת לביקורת המדינה בסיוור שערכה במרחב התפר בתאריך 10.9.2002.

אורית מסר הראל, דוברת שירות בתי הסוהר.

¹⁷ משרד מבקר המדינה, דו"ח ביקורת מיוחד בנושא מרחב התפר, ירושלים, 2002.

📌 מנהל לשכת הפרסום הממשלתית (לפ"מ).

📌 סנ"צ עופר סיוון, דובר משטרת ישראל.

📌 שרה רוטנשרין, דוברת נציבות מס הכנסה.

הגדרות המשתנים

ליקוי סס' 1: התגלו ליקויים בתאום בין הזרעות השונים של סערכת הביטחון: אין תאום בין החס"לים של צה"ל ועל סג"ב בקו התפר. אין סערכות תקשורת תואמות. אין פקודות משותפות שמסדירות הפעלה משותפת של כוחות במרחב התפר בכל הקשור לבט"ש ביישובים. לא הוקם עדיין הגוף שאסור לתאם ולקשר בין סג"ב לצה"ל (הגורמים האחראים: צה"ל וסג"ב).

סיכום הממצאים: שני תהליכים עיקריים פתרו למעשה את בעיית שיתוף הפעולה בין צה"ל למג"ב: ראשית, על פי דו"חות לשכת ראש הממשלה, הוכנו נהלים ופקודות ונרכש ציוד מתאים כדי לפתור את בעיות התאום השונות (למרות שעל פי הדיווחים בוועדה לביקורת המדינה הציוד עדיין לא הופץ בשטח והנהלים שהוכנו רלוונטיים אך ורק למקרי חירום). שנית, הוחלט להעביר לאחראים צה"ל את מרחב התפר כולו, דבר המצמצם באופן משמעותי את הצורך בתאום בין שתי זרועות הביטחון: משמר הגבול אחראי אך ורק על "המרחב העורפי", בעוד צה"ל אחראי על מרחב התפר (מזרחית ומערבית לגדר ההפרדה). בעקבות חלוקה זו, מתמעטות באופן משמעותי הפעמים בהן נדרש תאום בין הגופים. עצם העברת הפיקוד לצה"ל גרם לכך שהבעיה כמעט נפתרה לחלוטין בפרק זמן של כשנה ממועד העברת טיוטת הדו"ח לגורמים הרלוונטיים. עם זאת, לא ניתן לקבוע שהליקוי תוקן לחלוטין, מאחר ועדיין לא הושג תאום מלא בין צה"ל לבין מג"ב באזורים שבין המרחב העורפי למרחב התפר. מבחינת עומק הפרסום, אין ספק שחשיפת המבקר היתה מעמיקה בסעיף זה ובכל יתר הסעיפים בדו"ח מיוחד זה.

ליקוי סס' 2: לא יושמה החלטת הממשלה לבנות גדר הפרדה נגד רכב לכל אורך סרחה התפר ונגד בני אדם בקטעים נבחרים סמוך (הגורם האחראי: משרד הביטחון).

סיכום הממצאים: החלטת הממשלה בעניין בניית גדר ההפרדה לא יושמה עד היום במלואה, אולם באחרונה כבר דווח על השלמת חלק מרכזי בגדר. העבודות נמשכות, בכפוף למגבלות פוליטיות ותקציביות למיניהן. עם זאת, יש לזכור שהפרוייקט כולו היה תקוע במשך כשנה, מאחר ואנשי האוצר לא היו מעורבים בהחלטות לגביו, ליקוי בירוקראטי שאין לו כל קשר לשיקולים פוליטיים כאלה או אחרים. אין ספק שחיי אדם רבים עשויים היו להחסך לולא הסירבול המנהלתי המיותר שגרם לכך שהחלטת הקבינט יושמה באפריל 2002 אז הוקמה המנהלה המיוחדת במשרד הביטחון, כמעט שנה לאחר שהחלטה התקבלה ביולי 2001. עצם השלמת החלק המרכזי בגדר והמשך העבודות על יתר החלקים, תוך שיתוף פעולה בין משרדי הביטחון והאוצר, מאפשרת לקבוע שהליקוי נמצא על סף תיקון, לאחר כשנתיים מיום כתיבת הביקורת.

ליקוי סס' 3: החסוסים המשמשים כסעברים בקו התפר לא צוידו באמצעים הנדרשים לצורך פיקוח ובקרה על סעבר אנשים. כלי רכב ושחורות (הגורמים האחראים: צה"ל וסג"ב).

סיכום הממצאים: למרות עבודת המטה שנעשית ולמרות "מחסום ניסיוני" בודד שהוקם לאחר פרסום דו"ח המבקר, כמעט ואין שינוי מבחינת יכולתם של חיילים במחסומים לפקח על מעבר אנשים, כלי

רכב וסחורות. בתגובות ראש הממשלה לדו"ח המבקר נאמר שלמחסומים הוקצו מכשירי פלאפון, אולם על פי דו"ח המבקר דרושים צעדים קיצוניים מעט יותר כדי להבטיח מקסימום של יעילות. יציין שתשובות מספקות לא ניתנו גם בוועדה לביקורת המדינה שדנה בנושא, כך שבפועל הבעיה נותרה בעינה: החיילים מסתמכים בעיקר על "תחושת בטן" ולא על אמצעים אלקטרוניים או אמצעים אחרים שיאפשרו להם לסנן את האנשים, כלי הרכב והסחורות הנכנסות לישראל. עם זאת, מאחר ובימים אלה נעשית עבודת מטה בנושא זה, הנושא הוגדר כנושא הנמצא בטיפול.

ליקוי סס' 4: בניגוד להחלטת הקבינט, לא נערך ססע פרסום שירתיע מסייעים לשב"חים (הגורסים האחרים: ששטרת ישראל, לשכת הפרסום הממשלתית).

סיכום הממצאים: מתגובת המשטרה ולשכת הפרסום הממשלתית עולה כי החלה עבודה על מסע הסברה מיוחד שירתיע מסייעים לשב"חים, אולם עם העברת האחריות על מרחב התפר לצה"ל, איבדה המשטרה עניין במסע פרסום זה. למרות נחיצותו, לאיש לא היה אינטרס להוציא לפועל את הקמפיין שנפל בין הכיסאות. ההשקעה המסויימת שכבר נעשתה לצורך הכנתו ירדה לטמיון. לכן, בפועל, שנתיים לאחר החלטת הקבינט בעניין מצב הטיפול בליקוי הוא אפס, קרי - לא נעשה דבר.

ליקוי סס' 5: שמותיהם של המסייעים לשב"חים לא סועברים למס הכנסה, ולרוב לא סוגשים נגדם כתבי אישום (הגורסים האחרים: ששטרת ישראל, נציבות סס הכנסה).

סיכום הממצאים: בניצבות מס ההכנסה אומרים שהמשטרה טרם העבירה רשימה של מסייעים לשב"חים על מנת לאפשר טיפול מנהלתי בהם ולכפות עליהם תשלום מיסים שיגרום להם לנזק כלכלי. גם דובר המשטרה לא ידע לספר על העברת שמותיהם של מסייעים לשב"חים. לכן גם במקרה זה, שנתיים לאחר דו"ח מבקר המדינה, לא נעשה דבר כדי להרתיע כלכלית את המסייעים לשב"חים.

ליקוי סס' 6: שוחררו שב"חים רבים ללא ששפט בשל המחסור במקומות כל"אה (הגורסים האחרים: סג"ב צה"ל, שירות בתי הסוהר).

סיכום הממצאים: לדברי דובר המשטרה בעיית שחרור השב"חים נותרה כשהיתה. אמנם ניתן להבין את מצוקת המקום בתאי המעצר, אולם הדבר לא מצדיק התעלמות מהחלטת הקבינט והתנהלות שאין בצידה מחשבה אסטרטגית: לדברי נציג המשטרה בוועדה לביקורת המדינה, רק כ-10% מהשב"חים נעצרים אם וכאשר נתפסו שלוש פעמים בשטח ישראל שלא כחוק, אולם בקרב המסייעים והמסייעים לשב"חים שיעור העצורים נמוך עוד יותר (5% מהמסייעים שנתפסים נעצרים ומועמדים למשפט). מעצרו של כל מאות המסייעים במקום חלק קטן מאלפי השב"חים עשוי להביא לתוצאות טובות יותר, אולם נראה שכיום הנושא כלל לא נמצא על שולחן הדיונים. לכן ניתן לאמר שלא נעשה דבר בעניין ליקוי זה בעקבות דו"ח מבקר המדינה.

10. דו"ח מבקר המדינה: הטיפול בשדות המוקשים בישראל¹⁸

מבקר המדינה מצא שורה של ליקויים בטיפול בשדות המוקשים בישראל ובהליכים לפינוי השדות, ליקויים העלולים לסכן ישראלים המטיילים בהם או הנקלעים אליהם בטעות.

בדיקה שעשה המבקר בפיקוד צפון בשנת 1998 מצאה, ששמונה שדות מוקשים ושטחים החשודים במיקוש ברמת הגולן לא היו מגודרים. שישה מהשטחים הם באזור פארק הירדן. בניגוד לנהלים, ברמת הגולן כ-80% משדות המוקשים לא נבדקו בתוך חצי שנה מהבדיקה הקודמת וכ-50% לא נבדקו במשך שנה - כך שלא ניתן היה לדעת אם השילוט תקין ו/או אם היה סחף של מוקשים באזור. מביקורת שערך קצין הביטחון של מחוז הצפון ב"מקורות" עולה שגם במקומות בהם נמצא שילוט - מצבו היה לעתים לקוי.

בפיקוד הדרום קיימים גם כן שטחים רבים שהוגדרו כחשודים במיקוש, אולם הם לא מגודרים ומשולטים במלואם. על פי גורם צבאי המצוטט בדו"ח המבקר, ההיקף המצטבר של השטחים החשודים במיקוש מגיע לכ-350 קמ"ר ולכן למרות פקודת מטכ"ל בנושא, לא ניתן לדבריו מבצעית לגדר ולשלט אותם. המבקר גם מצא, שצה"ל לא הכריז על שדות מוקשים ושטחים החשודים במיקוש כשטח סגור (כל עוד לא פונו), מה שמנע אפשרות להתמודד משפטית עם גורמים אזרחיים המפרים את הצו.

בשל חוסר ברישומים מסודרים על מצבם של המוקשים, הציע המבקר לצה"ל לגבש נוהל מקצועי שיסדיר את הנהלים לשינוי במפות המיקוש, כך שמפות מיקוש חדשות יוצאו רק לאחר סדרת פעולות ורשימת עזרים שנקבעו. ההמלצה באה מאחר ולא התגלה התעוד שהוביל לרישום המפות הקיימות כיום. עוד התריע המבקר ששדות המוקשים כלל לא מצויינים במפות האזרחיות המופקות על ידי המרכז למיפוי ישראל.

בדו"ח נכתב שלמערכת הביטחון אין כל מדיניות עקבית וברורה ביחס לפינוי שדות מוקשים שאין בהם צורך מבחינה ביטחונית. לכן הומלץ להקים ועדה בין-משרדית שתבחן את הנושא על כל היבטיו ותגבש מדיניות ממלכתית שתמנע סיכון פוטנציאלי לחיי אדם. המדיניות עד היום היתה להטיל את האחריות הכלכלית למימון הפינוי (אחרי קבלת אישור מערכת הביטחון) על בעל הקרקע והיזם הפרטי. מדיניות זו הביאה למצב שבשל סכסוך כספי בין "מקורות" למערכת הביטחון, לא טופלו עד היום שדות מוקשים שהוגדרו על ידי המבקר כ"מפגעים מסוכנים".

עוד התברר בביקורת שאין למערכת הביטחון רשימה של דרישות מקצועיות בהן צריך לעמוד מי שמבקש את הכרת המשרד כ"ספק מוכר" לעניין שירותי פינוי שדות מוקשים.

מקורות מידע

✚ משרד ראש הממשלה. הערות ראש הממשלה לדו"ח מבקר המדינה 52א, ירושלים, 2001, עמ' 239-240.

✚ משרד ראש הממשלה. הערות ראש הממשלה לדו"ח מבקר המדינה 52ב, ירושלים, 2002, עמ' 295-297.

¹⁸ משרד מבקר המדינה. דו"ח מבקר המדינה 50א' לשנת 1999, ירושלים, 1999, עמ' 102-93.

משרד ראש הממשלה. הערות ראש הממשלה לדו"ח מבקר המדינה 53א, ירושלים, 2002, עמ' 303-304.

פרוטוקול ישיבת ועדת המשנה לענייני צה"ל ומערכת הביטחון של הוועדה לביקורת המדינה, מיום 29.1.2002.

חוגי, ג'קי. "קורבנות המוקשים", סופשבוע - מעריב, 7.1.2000.

אל"מ יוסי אילוז, ראש מחלקת תורת חיל ההנדסה בצה"ל.

הגדרות המשתנים

ליקוי סס' 1: לא כל שדות המוקשים או השטחים החשודים בסיקוש סגודרים וססוסנים ולא כולם נבדקים אחת לתקופה כפי שמסמכים הנהלים שבידי צה"ל (הגורם האחראי: צה"ל).

סיכום הממצאים: ממשרד ראש הממשלה אמנם דווח שהוכן נוהל גידור ושילוט של שדות מוקשים, אולם נוהל זה היה קיים גם בעבר כפקודת מטכ"ל והבעייה עליה התריע המבקר היתה באי יישומו בשטח. הנושא החל לבוא על פתרונו למעשה רק בשנת 2002, אז העמיד צה"ל שלושה צוותים שכל תפקידם הוא לסרוק את שדות המוקשים ולפקח על הגידור והשילוט בהם. ההערכה היא שעד לסוף השנה הנוכחית (2003) יבקר הצוות בכל שדה מוקשים ויוודא את תקינות אמצעי האזהרה סביבו. אי לכך, ניתן לקבוע שהליקוי על סף תיקון, כאשר בימים אלה מלאו ארבע שנים לפרסום דו"ח מבקר המדינה בנושא. הדו"ח היה מעמיק ביותר בהתייחסו לנושא זה, כמו גם לשאר הליקויים.

ליקוי סס' 2: אין נוהל מסודר לפרסום של ספות סיקוש חדשות. כך שלעיתים לא ברור סדוע החז/בוטל/נוספו שדות מוקשים והאם אכן הספה החדשה משקפת את הקיים (הגורם האחראי: צה"ל).

סיכום הממצאים: מהראיון שנערך עם הגורם האחראי לנושא בצה"ל עלה שלפני כשנה נעשה בצה"ל "יישור קו" בכל הקשור לארכיון המוקשים ביחידות השונות וכיום יש תעוד מדוייק ונכון של פעולות שנעשו בשדות במהלך השנים. הגורמים הצבאיים שמסרו את הפרטים סרבו להעמיק בנושא, אולם על פניו נראה שהמלצות המבקר נלקחו ברצינות והליקוי עליו דיווח – טופל במלואו. אי לכך, ניתן לקבוע שהליקוי תוקן לחלוטין בפרק זמן של למעלה משנתיים מיום פרסום הדו"ח.

ליקוי סס' 3: אזורי המוקשים לא ססוסנים בספות הטיולים האזרחיות (הגורמים האחראים: צה"ל והמרכז לסיפוי ישראל).

סיכום הממצאים: הודעת משרד ראש הממשלה שפורסמה בדו"חות המעקב לפיה הליקוי תוקן הקדימה מעט את המציאות ובפועל רק לפני כשלושה חודשים, במהלך שנת 2003, הסתיים הליך הכנתן של המפות החדשות. לכן הליקוי תוקן לחלוטין בפרק זמן של כארבע שנים מיום פרסום דו"ח המבקר.

ליקוי סס' 4: למערכת הביטחון אין סדיניות מסודרת של פינוי שדות מוקשים שאין בהם צורך סבחינה ביטחוניית (הגורם האחראי: משרד הביטחון).

סיכום הממצאים: במשך שנים ארוכות התנהלו הדיונים באשר לפינוי שדות מוקשים שאין בהם צורך מבחינה בטחונית. במשך מספר שנים הסכימה מערכת הביטחון שחברות אזרחיות יפנו את השדות, ברם במהלך שנת 2002 התקבלה החלטה רשמית הפוכה, המטילה את האחריות בנושא על צה"ל

בלבד. הסיבה לשינוי היא חוסר נכונותם של מפקדים בצה"ל לחתום על אישור המהווה "כתב אישום לכל החיים" לפיו השדה נקי ממוקשים, בעוד הם לא וידאו זאת באופן המהימן ביותר. על פי החוק הקיים, ההסתמכות על חברה פרטית עלולה לעלות למפקדים החותמים על האישורים השונים באישום פלילי בעתיד. למרות ה"זיג-זגים" שעבר משרד הביטחון בדרך לקבלת ההחלטה, יש כיום מדיניות רשמית מסודרת בנושא, מדיניות שלא היתה קיימת במועד כתיבת הדו"ח. חשוב לציין, שהמדיניות הנוכחית לא תביא לטיפול מהיר יותר בשדות המוקשים וייתכן שהיא אף אינה יעילה באופן קיצוני (שהרי לצה"ל אין כל תמריץ כספי לפנות שטחים שערכם עשוי להיות רב), אולם המבקר לא התריע על חוסר הטיפול בשדות אלא על העדר מדיניות רשמית. אי לכך, ניתן לקבוע שהליקוי עליו הצביע המבקר תוקן לחלוטין כשלוש שנים ממועד כתיבת הדו"ח.

ליקוי מס' 5: עשרות שדות מוקשים לא ספונים בשל סכסוך כספי על עלות פינוי שדות המוקשים בין "סקורות" לבין סערכת הביטחון. דבר שמסכן את שלומם של סטיילים, סבקררים ועובדים נהגורסים האחראים: משרד הביטחון וסקורות.

סיכום הממצאים: הסכסוך הכספי בין צה"ל לבין מקורות, כמו גם בין צה"ל לגופים אחרים, הפך ללא-רלוונטי בשל ההחלטה לשנות את המדיניות ולאפשר רק לחיילי צה"ל לעסוק בפינוי מוקשים. בשל כך, אין כל חשיבות לסכום הכספי שתהיה "מקורות" מוכנה להשקיע בנושא וההחלטה תתקבל על ידי צה"ל ותבוצע על חשבוננו. אי לכך, ליקוי זה הוצא מרשימת הליקויים.

ליקוי מס' 6: אין רשימת דרישות סקצויות סקבלנים שמבקשים מעמד כ"ספק סוכר" לעניין פינוי שדות מוקשים נהגורם האחראי: משרד הביטחון.

סיכום הממצאים: הקריטריונים לבחירת קבלן מורשה לפינוי שדות מוקשים פורסמו אולם כיום גם הם הפכו ללא רלוונטיים. כמו בליקוי מס' 5, החלטת צה"ל לבצע לבדו את פינוי השדות ולא להסתמך על קבלנים פרטיים גורמת למעשה למחיקת הליקוי.

11. "כל משגיח מלך": הוצאות יבואני הבשר על משגיחי הכשרות¹⁹

יבואני הבשר חייבים, על פי חוק, להשיג אישור כשרות לבשר שהם מייבאים לארץ. לכן, הם נאלצים להטיס צוותי הכשרה של הרבנות לחו"ל לבדיקת הליך השחיטה, דבר המחייב את היבואנים לשלם תשלומים נוספים המייקרים את מחיר הבשר לציבור כמעט בפי שניים.

"ידיעות אחרונות" דיווח שעד לסוף שנות השמונים צוות משגיחים כלל שישה שוחטים ומשגיחים, אולם עם השנים הצוות גדל וגדל, עד שבשנת 1991 צוות הכשרה שנשלח לחו"ל כלל 13-14 איש, רובם מקבלים את כרטיסי הטיסה ללא תשלום וחיים בחוץ לארץ על חשבונם של יבואני הבשר. על פי הכתבה, מעבר לשוחט שטס לחו"ל, היבואנים מחוייבים לממן גם את שהותו של בודק סכינים, בודק איברי פנים, בודק איברי חוץ, רב פוסק, משגיח על פירוק האיברים, משגיח על תהליך האריזה וכו'. כל זאת, במטרה לקבל את תעודת הכשרות מהרבנות אשר בלעדיה לא ניתן לייבא בשר לישראל. מעבר להוצאות המחיה, מגיע שכרו של ראש צוות הפיקוח לכ-6000\$ בחודש.

אותן בדיקות כשרות, אם כי בעלויות נמוכות בהרבה, נעשות גם במשחטות בישראל. אלא, שכתוצאה מלחצים של רבנים ומועצות דתיות, מופעלות לעתים משחטות לעופות ללא פיקוח וטרינרי, תחת פיקוח רבני בלבד. הכתבה חשפה מקרה בו פרה שהוגדרה כ"גלאט כשר" נמצאה כנגועה בשחפת הבקר, לאחר שנבדקה במקרה בשירות הוטרינרי. זהו הליקוי המרכזי בכתבה העלול לסכן את שלום הציבור, בעוד ההוצאות הכספיות המופרזות הן הליקוי השולי.

מקורות מידע

✚ יוסי טמלר, מנהל אגף הייבוא באיגוד לשכות המסחר.

✚ הרב עזרא רפול, הרבנות הראשית.

✚ עודד ניר, הוטרינר הראשי.

הגדרת המשתנים

ליקוי סס' 1: הרבנות נותנת לעתים תעודות הכשר למשחטות הפועלות ללא פיקוח וטרינרי. דבר העלול להביא לסיכון חיים (נהגורים) האחראים: השירותים הוטרינריים והרבנות הראשית

לדברי איש הרבנות הראשית נושא ההשגחה הוטרינרית לא מהווה כלל בעיה, שהרי בטופס הבקשה לכשרות המשחטות נדרשות לספק את מספר האישור הוטרינרי שברשותן. במקביל, אמר איש הרבנות שמדי חודש הוא מקבל את רשימת המשחטות המאושרות מבחינה וטרינרית ובודק האם הנתונים תואמים אחד לשני. דברים דומים אמר גם הוטרינר הראשי, שלא שמע בשנים האחרונות על מקרים של משחטות שזכו להכשר בלא פיקוח וטרינרי. לדבריו, "מאז ומתמיד הנושא היה מוסדר" ואם קיימים מפעלים שכאלה הרי שהם פועלים "בחצר האחורית" והשירות הוטרינרי לא ידע על כך. מאחר והעמדות שהושמעו היו נחרצות מאוד, בעוד הכתבה התייחסה לנושא בצורה שטחית למדי תוך אזכור מקרה אחד בלבד בו ניתן הכשר ללא פיקוח וטרינרי, בחרתי לצערי להתעלם לחלוטין מליקוי זה.

¹⁹ אברמוביץ, שלמה. "כל משגיח מלך". 7 ימים - ידיעות אחרונות, 23.8.1991

ליקוי סס' 2: אין כל פיקוח על סידת נחיצותם של רבנים בצוותי ההכשרה הנשלחים לחו"ל על חשבון היבואנים. המחוייבים על פי חוק בקבלת תעודת כשרות סהרבתנות. כתוצאה סכך, סתייקר באופן סשסעותי סחירו של הבשר לציבור (הגורסים האחראים: סשרד הדתות, הרבנות הראשית ואגוד לשכות הססחר).

ללא קשר לשאלה האם מוצדק להוציא משלחות כשרות המונות למעלה מ-10 אנשים לחו"ל (כפי סטוענת הרבנות בתגובה לפנייה שהועברה אליה), הליקוי שהיה על משרדי הממשלה לפתור בעקבות הכתבה מתייחס לאי קיומם/אי אכיפתם של נהלים באשר למספר החברים במשלחת, הכשרתם, שכרם והתנאים הנלווים (סוג טיסה, מלון, אש"ל וכו'). הנושא כולו מטופל גם בימים אלה "שלא לאור הזרקורים" ובצורה שאינה מסודרת ופומבית, דבר שאינו עולה בקנה אחד עם הנהלים המצופים מהמגזר הציבורי הכולל בתוכו את הרבנות הראשית. העובדה שהן היבואנים והן הרבנות מאשרים שבפועל לא מיושמים כיום נהלים כלשהם מובילה למסקנה שפרסום התחקיר מעל דפי "ידיעות אחרונות" לא שינה למעשה דבר והליקוי נותר כשהיה. באשר למידת ההעמקה שבפרסום, להערכתני ניתן היה להרחיב את היריעה ולבדוק בין השאר גם את התשתית החקיקתית והרקע ההיסטורי בנושא, לכן דרגתי את החשיפה כ"הולמת".

12. "על ספת הפסיכולוג": פסיכולוגים מנצלים מינית את המטופלות שלהם²⁰

בכתבת התחקיר נחשף סיפורו של הפסיכולוג אלי פלח מרמת השרון, אשר במספר מקרים ניצל מינית את המטופלות שלו. המתלוננת הראשונה פנתה ל"ידיעות אחרונות", ששלח מיד עוד "מטופלות" מטעמו וכך הצליח להוכיח שלא מדובר במקרה חד פעמי אלא במנהג, שהוביל את פלח בסופו של דבר אל מאחורי סורג ובריח.

העיתון דיווח עוד שפלח הוא לא הפסיכולוג היחיד החשוד בניצול מיני של המטופלות בקליניקה הפרטית שלו. בכתבה נטען שהציבור כלל לא מודע לכך שבמשרד הבריאות פועלת וועדת משמעת השופטת פסיכולוגים עבריינים (בעשר השנים שלפני פרסום הכתבה, הגיעו לוועדה רק שלוש תלונות וגם בהן לא הסתיימו הליכי הבדיקה). מעבר לחוסר המודעות להליכים המשמעתיים בתוך משרד הבריאות, התברר שבמישור הפלילי חוק הפסיכולוגים כלל אינו נותן את הדעת לסוגיית היחסים האינטימיים שבין המטפלים למטופלים והוא מתייחס אך ורק ל"התנהגות בלתי הולמת של פסיכולוגים". בפועל, כאשר ההליכים המשמעתיים לא מספקים פתרון מניח את הדעת, מסתבר שגם החוק הפלילי מתקשה לעשות זאת.

בעקבות הכתבה, הועמד הפסיכולוג אלי פלח לדין וב-15 בדצמבר 1993 גזר עליו בית המשפט המחוזי בתל אביב עונש של ארבע שנות מאסר. הוא הורשע בביצוע מעשים מגונים בכפייה בנסיבות מחמירות, אונס בארבע נשים שהיו בטיפולו וביצוע שני מעשי סדום ומעשים מגונים במטופלות תוך ניצול מצבן הקשה. בית המשפט המחוזי קבע שהוא "ניצל את מעמדו לסיפוק תשוקותיו". בית המשפט העליון הגדיר את מעשיו "מבישים ומחפירים" ובינואר 1994 דחו שופטי העליון את ערעורו ושלחו אותו לרצות את עונשו.

חצי שנה לאחר שחרורו, בכתבת תחקיר נוספת, התברר שפלח ממשיך לקבל מטופלות בביתו, בין השאר לאחר שוועדת המשמעת של הפסיכולוגים, שאמורה לפסוק באשר לעתידו המקצועי, עדיין לא קיבלה החלטה בעניין רשיונו²¹.

מקורות המידע

- ✚ הצעת חוק העונשין (ניצול תלות של מטפל במטופל), התשס"ב-2002, (ההצעה המוסכמת על חברי ועדת החוקה – ג.א.).
- ✚ הצעת חוק העונשין (תיקון - איסור קיום קשר מיני בין מטפל ומטופל), התשס"א-2001, של חברת הכנסת נ' רונן (פ/2829).
- ✚ הצעת חוק העונשין (תיקון - יחסי מטפל מטופל), התש"ס-2000, של חבר הכנסת א' פינס וקבוצת חברי כנסת (פ/1503).
- ✚ פרוטוקול ישיבת ועדת הכנסת לענייני חוקה, 7.3.2002.

²⁰ קמפנר, מלי. גילת, מרדכי. "על ספת הפסיכולוג". 7 ימים - ידיעות אחרונות, 13.11.1992.

²¹ זאבי, גייל. "אסיר משוחרר, פסיכולוגי ברישיון". סופשבוע - מעריב, 13.12.1996.

הגדרות המשתנים

ליקוי סס' 1: אין התייחסות בחקיקה לפסיכולוגים שמנצלים את סטופליהם לצרכיהם המיניים (נהגורסים האחראיים: כנסת ישראל ומשרד הבריאות).

סיכום הממצאים: באיחור רב מאוד (כ-8 שנים לאחר פרסום הכתבה הראשונה בעניין הפסיכולוג אלי פלח), הוגשו בכנסת הצעות החוק למניעת ניצול מיני ביחסי מטפל-מטופל. ההצעה המאוחדת ממתינה כבר כשנה לקריאה ראשונה במליאה. למרות העיכוב הרב, ניתן לאמר שהנושא נמצא על סף פיתרון (ההצעות כבר עברו את אישור הועדה הרלוונטית). מאחר וכתבת התחקיר התייחסה בעיקר למקרהו של אלי פלח וכמעט ולא הרחיבה את היריעה לתופעה הכללית, הוגדרה מידת ההעמקה בפרסום כשטחית.

ליקוי סס' 2: חוסר סודעות בציבור לקיומן של דרכים משמעותיות לטפל בפסיכולוגים שמנצלים סניית את הסטופלות שלהן (נהגורם האחראי: משרד הבריאות).

סיכום הממצאים: מהדיונים בוועדת החוקה של הכנסת עולה שבשנים האחרונות לא נקט משרד הבריאות בפעולה כלשהי על מנת להגביר את המודעות הציבורית לקיומן של ועדות משמעת היכולות לפעול נגד מטפלים המנצלים את המטופלות שלהן. יתרה מכך, מכתבת הפולו-אפ שנעשתה לאחר שחרורו של פלח מבית הכלא התברר שהועדה עצמה כלל לא הזדרזה לפעול בעניינו. בסיכומו של דבר, מספר התלונות שהגיעו למשרד הבריאות נותר זעום ביחס לפניות רבות שמגיעות למרכזי הסיוע לנפגעות תקיפה מינית, על פי עדותה של נציגת המרכזים. אי לכך, ניתן לאמר שבתחום זה לא נעשה דבר באופן יזום מאז הפרסום (למעט הפרסומים שאותם לא יזמו משרדי הממשלה, אך גם הם יכולים היו להעלות את המודעות בנושא). מידת ההעמקה בפרסום הליקוי היא לדעתי הולמת: הכתבה שמה דגש על קיומה של וועדת המשמעת לפסיכולוגים ופרטה את מעמדה, יכולתיה ודרכי ההתקשרות אליה. עם זאת היא התמקדה במקרה אחד ספציפי ולא הרחיבה באשר לתופעה הכללית.

13. "רישיון להרוג": תקינותם של רכבי האביר בצה"ל²²

התחקיר מגלה שרכב האביר אשר הוכנס לשימוש בצה"ל היה מעורב ב-332 תאונות בשנים 1990-1992, תאונות בהן נהרגו למעלה מעשרים חיילים ואזרחים. על פי מחקר של ד"ר משה בקר מהטכניון, האביר מעורב בתאונות קטלניות פי חמישה ויותר מכל רכב אחר.

במהלך השנים, הועלו במערכת הביטחון טענות לליקויים חמורים במערכת הבלימה ובמערכות אחרות של הרכב, אשר תוכנן בישראל ויוצר במפעלי תעשיות רכב בנצרת. באוקטובר 1989, שנה לאחר קליטתו של הרכב בצה"ל, קיבל ראש ענף בטיחות בדרכים בצה"ל חוות דעת ולפיה יציבותו של האביר מתערערת לחלוטין - בעת ביצוע סטייה להתחמקות ממכשול על הכביש, בעת בלימה ובניסיון עלייה מהשוליים. עוד עולה מחוות הדעת, שהיציבות ברכב מתערערת במהירויות נמוכות יחסית של 50-60 קמ"ש ושתיבת ההילוכים באביר אינה בולמת את מהירות הנסיעה. כתוצאה מכך, בנסיעה במורד נדרש שימוש רצוף בבלמים. במדרון תלול מצב שכזה עלול להביא לנעילת הגלגלים ולאובדן היציבות.

מחברי הדו"ח כתבו שמדובר ללא ספק ברכב מסוכן לנסיעה על הכביש. חוות דעתם הנחרצת הביאה את בית הדין הצבאי לזכות נהג צבאי מאשמת הריגה, בנימוק שהליקויים המיבניים ברכב - הם האשם בתאונה. הנושא עלה לדיונים בצה"ל, אולם לא התקבלו החלטות מעשיות.

מקור המידע

דובר צה"ל.

הגדרות המשתנים

ליקוי סס': לסרות הדיווחים על ליקויים בטיחותיים בסבנה רכב האביר. בצה"ל המשיכו להשתמש בו ולא הוציאו אותו מהשירות לצורך ביצוע תיקונים ובדיקות סעסיקות (הגורמים האחראים: צה"ל ומשרד הביטחון) סיכום הממצאים: מתגובת צה"ל עולה שעוד בשנת 1992 הוכנס שיפור שפתר את הבעיה המדוברת בכל רכבי האביר שהיו בשירות (הרכב יוצר לראשונה בשנת 1986 והוכנס לשימוש בצבא בשנת 1989). אלא שבתגובה נאמר עוד שהועדה שהוקמה לבדיקת הנושא הוקמה רק בסוף 1993 והגישה את מסקנותיה בשנת 1994, לכאורה לאחר שהבעיה נפתרה... לפיכך, נראה לכאורה שהזמנים המופיעים בתגובת דובר צה"ל לא מדויקים. לצורך המחקר אניח שהטיפול בליקוי הושלם בשנה שבה פורסמו מסקנות הוועדה הצבאית שהוקמה לצורך הטיפול בנושא, קרי בשנת 1994. מאז ניתן לאמר במידה גבוהה של וודאות, שהליקויים שהתגלו ברכב האביר הוכרו ותוקנו באופן מלא. מידת ההעמקה בכתבה תוגדר כ"גבוהה מאוד": הדיווח היה מלא, מקיף וענה באופן שהוא יותר ממספק על שאלותיו של הקורא הסביר.

²² אברמוביץ, שלמה. "רישיון להרוג". 7 ימים - ידיעות אחרונות, 19.11.93.

14. "לא נקבע מועד לפיצוץ הבא": הסיכון שבפעילות מפעלי תע"ש²³

הכתבה התריעה על כך ששנה לאחר התאונה הקטלנית שהביאה לפיצוץ הגדול במפעלי תע"ש בנוף ים בשנת 1993, עדיין עומדים על תילם המפעלים ברמת השרון המסוכנים לא פחות. בפיצוץ שארע בנוף ים ניזוקו קשות כ-6,000 בתים ברשפון, בכפר שמריהו ובהרצליה. "גשם של בטון התרומם באוויר וגושים של מאות קילוגרמים התעופפו לכיוון כביש החוף לאחר ש-260 טון של חומר נפץ הודף התפוצצו בבת אחת", תואר האירוע בכתבה. כתוצאה מהפיצוץ בנוף ים נהרגו שני עובדים ובמקום נוצר מכתש גדול בקוטר של חמישים מטרים.

על פי הכתבה, מפעל תע"ש ברמת השרון משתרע על שטח של 4650 דונמים וההערכה היא שתאונה שם עלולה להסתיים באסון גדול פי כמה. בתע"ש אמרו בתגובה שהם מעוניינים מאוד לעבור למיקום אחר, אולי בנגב. עוד דווח שבשנות ה-70 כבר נרשמה קרקע בנגב לצורך העניין, ואף הוקמה ועדה בין-משרדית לטיפול בנושא, אולם המעבר נדחה שוב ושוב. שווי השטח ברמת השרון מוערך בכ-700-800 מליון דולר. במקום עובדים כאלפיים איש ובאזור כולו חיים מאות אלפים ליד מה שהוגדר בכתבה כ"פצצת זמן מתקתקת".

מקורות המידע

יהודה גיא, ראש אגף בטיחות ואיכות הסביבה בתע"ש.

הגדרות המשתנים

ליקוי סט: ישנה סכנה גדולה בפעילות מפעלי תע"ש בלב אזור סגורים אחריו. סאחר וסדובר ב"פצצת זמן שתקתקת". משרד הביטחון כגוף האחראי והתעשייה הצבאית כחברה סמללית סחוייבים לדאוג לא רק לאינטרסים ביטחוניים, אלא גם לשלומו של הציבור הרחב ולהביא לצמצום הסיכונים (נהגורים האחראים משרד הביטחון ותע"ש).

סיכום הממצאים: על פי המפות שהציג נציג התע"ש, נראה שבעשור האחרון חל מהפך ברמת החשיפה לסיכונים של האוכלוסיה האזרחית המתגוררת בסמוך למפעלי התע"ש. מעבר לדגש הרב שניתן לנושא הבטיחות אשר הביא לאפס הרוגים בעשר השנים האחרונות, משנת 2003 מקיימת התע"ש את קובץ התקנות עליהן חתם שר הביטחון, המסדיר את פעילות התעשיות הבטחוניות באשר לחומרי נפץ (ניהול סיכונים סביבתי, דיווח תאונות, ייצור ועיבוד חומרי נפץ וחומרים הודפים, הגנה מפני אש, מטלות בטיחות וכו'). בין השאר, מונעות התקנות הקרנה סביבתית של סיכונים ומגבילות את הפעולות התעשייתיות כך שרדיוס הסיכון שלהן לא יגיע לאוכלוסיות אזרחיות. מהמפות שהוצגו בפגישה שנערכה עם נציג התע"ש עולה, שלפחות על פי התכנון הנוכחי של המפעלים, הנזק הפוטנציאלי הוא בטווח המונע פגיעה של אזרחים. אי לכך, ניתן לקבוע שליקוי זה תוקן במלואו, כאשר חשוב לציין לזכות שהדבר נעשה באופן וולונטרי: התהליך שהחל בתע"ש בשנת 1993 הפך לרשמי רק בשנת 2003, אז נכנסו לתוקף התקנות הסטטוטוריות עליהן חתם שר הביטחון. לעניין עבודה זו, מועד תיקון הליקוי יוגדר כסוף שנת 1993, אז נעצרה העבודה במפעלי התע"ש לצורך גיבוש מחדש של הוראות הבטיחות. מבחינת מידת ההעמקה של הכתבה, אציין שהתגלו כמה אי דיוקים

²³ גבירץ, יעל. "לא נקבע מועד לפיצוץ הבא". 7 ימים - ידיעות אחרונות, 16.7.1993.

בפרטים עליהם דווח, ככל הנראה גם בשל מחסור אמיתי במידע וגם בשל ניסיון להאדיר את הסיכון שבפעילות המפעלים. אי לכך, החלטתי לדרג את מידת ההעמקה כ"הולמת".

ליקוי מס' 2: למרות החלטת סמסלה ומאמצים שנעשו לאורך השנים, התע"ש עדיין לא העבירה את המפעלים המסוכנים למקום חלופי ודל אוכלוסין. כדוגמת הנגב (הגורם האחראי: תע"ש).

סיכום הממצאים: מפעלי התע"ש עדיין פועלים ברמת השרון, בהרצליה ובהוד השרון, בלב אוכלוסיה אזרחית. בלא כל קשר לסיכונים הנובעים מהפעילות, עדיין לא מומשו ההחלטות שקבעו שיש להעביר את המפעלים לאזור אחר, ככל הנראה לנגב. אמנם, הוכנה כבר תוכנית מפורטת להעברה ונשלחו בקשות להצעות מחיר, אולם שלבים אלו נעשו כבר בעבר - והסתיימו ללא תוצאות ממשיות. עם זאת, לא ניתן להתעלם מכך שההנהלה החדשה של החברה נתנה תנופה מחודשת לתוכניות ההעברה ולכן קבעתי שהנושא נמצא בטיפול, אולם הוא עדיין לא על סף פיתרון. בהיבט זה, הכתבה נתנה מידע מפורט יחסית על ההיסטוריה של העברת מפעלי התע"ש ולכן הגדרתי את מידת ההעמקה כגבוהה.

15. "ירייה באפילה": הליקויים בהליכי רישוי הנשק בישראל²⁴

בידי משרד הפנים והמשטרה רשומים כ-308 אלף כלי נשק הנמצאים בידי האזרחים במדינת ישראל. ידוע על רבבות כלי נשק המפוזרים במדינה ללא בעלים רשומים. נכון לשנת 1995, כ-35 אלף מחזיקי רישיונות לא "אוורר" את כלי הנשק שברשותם, כפי שמתחייב מתנאי הרישיון ולא טרחו להגיע למטווח לצורך אימון רענון.

על פי הדיווח, במשרד הפנים מטפלים בנושא פחות מעשרים פקידים, אשר נאלצים להתמודד עם אלפי הבקשות לקבלת רישיונות ירי. אלפי אנשים קיבלו תשובה שלילית לבקשתם ללא הסבר. נגד מנהל המחלקה מתנהל תיק חקירה פלילי על קבלת שוחד וטובות הנאה.

ועדה מיוחדת, בראשות שלמה כהן, הוקמה ב-1992 בעקבות אירוע ירי בו נרצחו ארבע עובדות סוציאליות על ידי צעיר. הועדה המליצה באוגוסט 1993 על שורה של צעדים ובראשם - פרסום הקריטריונים לקבלת נשק וצמצום שיקול הדעת לפקידי הרישוי, תוך הכפפת נורמות של ניהול סדיר ותקין באגף. הדו"ח נגנז ולא יושם עד מועד פרסום הכתבה.

מקורות המידע

✚ יעקב עמית, מנהל האגף לרישוי ולפיקוח כלי ירייה.

✚ סנ"צ עופר סיוון, דובר המשטרה.

הגדרות המשתנים

ליקוי סט 1: משרד הפנים והמשטרה לא מצליחים לאסוף את החוק על סחזיקי הנשק; כ-10% מסחזיקי הנשק הרשומים לא הגיעו למטווח רענון כמתחייב. דבר שעלול לגרום לסיכון הורה וסביבתו בסכב של ירי (הגורמים האחראים: משרד הפנים ומשטרת ישראל).

סיכום הממצאים: רק בשנה האחרונה, לאחר כשמונה שנים מיום פרסום הכתבה, החלה למעשה אכיפה אמיתית נגד מחזיקי כלי נשק שלא כחוק - אולם עדיין בשל בעיות מוצדקות יותר או מוצדקות פחות, האכיפה איטית מאוד. למעשה, משטרת ישראל לא מטפלת בנושא לחלוטין, וכל הסמכות בעניין מוטלת על פקחי משרד הפנים אשר פתחו עד עתה כ-50 תיקים בלבד. ראש אגף רישוי ופיקוח על כלי ירייה דיווח שמספר העבריינים מגיע ל-27,000, ונימק את מיעוט התיקים בחוסר היכולת המשפטית לקנוס אדם שהחזיר את נשקו בעקבות המכתב. עצם העובדה שהאכיפה כבר החלה ואנשי משרד הפנים מחכים לקבל את מה שהם רואים כהכשר המשפטי להרחבתה באמצעות קנסות, מאפשר לדעתי לאמר שהליקוי נמצא "על סף תיקון", אם כי הטיפול בנושא נעשה באיחור רב מאוד. ראוי עוד לציין שמעבר לקנסות, אי חידוש רישיון הנשק מופיע כיום במחשבי משרד הפנים כך שגם כאשר אדם מבקש לחדש את הדרכון האישי שלו או נעצר לבדיקת רישיונות רכב - הוא עשוי להישאל ואף להגיע לחקירה אם יתברר שאין ברשותו רישיון נשק תקף. חשיפת הליקוי בכתבה, להערכתך, היתה מעמיקה מאוד, והביאה את כל הפרטים הרלוונטיים שהקורא הסביר ציפה לקבל.

²⁴ רינגל-הופמן, אריאלה. "ירייה באפילה". 7 ימים - ידיעות אחרונות, 4.8.1995.

ליקוי סס 2: משרד הפנים לא יישם את מסקנות הוועדה שבחנה את נושא רישוי כלי ירייה, אשר הסכימה לפרסם קריטריונים ברורים לקבלת הרישיון. לצמצם את שיקול דעת פקידי הרישוי ולשנות מהיסוד את דרכי הניהול באגף לרישוי ופיקוח כלי ירייה (נהגורם האחראי: משרד הפנים).

סיכום הממצאים: בשנת 1996, כשנה לאחר פרסום הכתבה, אושרו ויושמו המלצות הוועדה שהוקמה לבחינת הקריטריונים לקבלת נשק. יצויין שהקריטריונים היו מוכנים כבר בשנת 1995, אולם לאחר רצח רבין נבחנו מחדש, שעה שהתברר, שיגאל עמיר היה זכאי להחזיק כלי ירייה. הפצת המידע בקרב הציבור הרחב ארכה זמן רב יותר, אולם הגדרת הליקוי במקרה זה התייחסה אך ורק ליישום ההמלצות בעניין הגדרת הקריטריונים ודרכי הניהול באגף לרישוי ופיקוח כלי ירייה. ניתן לאמר שבטווח של חצי שנה עד שנתיים מיום הפרסום, הליקוי תוקן במלואו. לעניות דעתי, הדיווח העיתונאי לא הרחיב באשר למצב באגף אשר הוביל להמלצות וועדת כהן, ולכן החלטתי כי מידת ההעמקה היתה הולמת.

ליקוי סס 3: ישנו מחסור חמור בכוח אדם באגף לרישוי ופיקוח כלי ירייה (נפחות ס-20 פקידים הנאלצים להתמודד עם אלפי בקשות להארכת רישיונות, לקבלת רישיונות וכו'). דבר הסוביל לעיכובים משמעותיים (נהגורם האחראי: משרד הפנים).

סיכום הממצאים: בעוד המחסור החמור בכוח אדם באגף לרישוי ופיקוח כלי ירייה נותר כשהיה, הרי שהעיכובים המשמעותיים קוצרו בעיקר בשל שימוש נכון בהתפתחויות הטכנולוגיות. מאחר ו"כוונת העיתונאי" בפרסום הליקוי היתה לשפר את השירות הניתן לציבור ולא לדאוג למצבת כוח האדם במשרד הפנים, הרי שניתן לאמר שהליקוי תוקן לחלוטין. החל משנת 1996 לאחר הארגון-מחדש של הליכי קבלת רישיון הנשק, אין יותר צורך באישור פרטני של פקידי משרד הפנים לכל רישיון, והדבר נעשה בצורה ממוחשבת. מידת ההעמקה גם כאן היתה הולמת להערכתי.

16. פצצת הזמן הגדולה במדינה: הסכנות שבאתר פי גלילות²⁵

למרות דו"חות רבים אשר קבעו שמיקום חוות הגז בפי גלילות במרכז האוכלוסין עלול לעלות באלפי הרוגים, החווה ששיטחה 1,800 דונם, עדיין לא פונתה ממכלי הגז המונחים בה (נכון ל-2003). אחד הדו"חות, שהכינה הקריה למחקר גרעיני ב-1987, קבע ש-99% מהאוכלוסיה בקרבת האתר תושמד תוך ארבע דקות במקרה של פיצוץ. בין התרחישים הנזכרים בדו"ח כגורמים לתקלות: רעידת אדמה, התפקעות מיכל בשל הצתה מקרית או בשל פגיעה על ידי ברק. הדו"ח נגנז. העיתון פרסם בעמוד השער שלו את מפת גוש דן ועליה טווחי הפגיעה כתוצאה מאסון בפי גלילות, כמפורט בדו"ח.

בעקבות הדו"ח החליטה ב-1988 ממשלת ישראל להסמיך את משרד האנרגיה להעביר את החווה לאתר אחר בישראל. ב-1989 חובר במשרד האנרגיה דו"ח קשה נוסף על מיקומה הבעייתי של החווה ובסופו - המלצות דומות. ב-1993 ועדת היגוי הכינה תוכנית לפינוי פי גלילות הכוללת לוח זמנים. ב-1994 משרד האנרגיה הטיל על חברת תשתיות להכין את תוכנית ההעתקה. ב-1995 סייר שר האנרגיה דאז גונן שגב בפי גלילות והבטיח שהאתר יועבר החל "מהיום". ב-1996 הממשלה הודיעה על הקמת ועדה לבדיקת פינוי האתר.

דובר משרד התשתיות מסר בתגובה לכתבה ב"ידיעות אחרונות" שהמשרד יזם החלטת ממשלה לסגירת האתר עד דצמבר 2000 והעברתו לאתר חלופי. הבעיה המרכזית שהועלתה היא המחלוקת בין מינהל מקרקע ישראל לבין חברת פי גלילות, הדורשת פיצוי הולם על השטח שחכרה ובו מוחזקים 150 מליון ליטר דלק ואלפי טונות של גז.

מקורות המידע

- ✚ החלטה מס' 954 של מועצת מקרקעי ישראל: הסכם לפינוי חברת פי גלילות מסופי נפט וצינורות בע"מ ממתחם פי גלילות, התקבלה ביום 21.5.2003.
- ✚ פרוטוקול ועדת הכנסת לענייני פנים ואיכות הסביבה, מיום 11.7.2001.
- ✚ פרוטוקול ועדת הכנסת לענייני פנים ואיכות הסביבה, מיום 28.5.2002.
- ✚ הודעות לעיתונות של משרד התשתיות, בתאריכים 21.1.2002 ו-22.1.2003.
- ✚ שלומי שריג, ראש מינהל פרויקטים בפי גלילות.
- ✚ בני רום, דובר משרד התשתיות.

הגדרות המשתנים

ליקוי מס': טרם נפתרה המחלוקת הכספית בין פי גלילות לסינהל סקרקעי ישראל. דבר שמסכן סאות אלפי ישראלים המתגוררים בגוש דן. (הגורמים האחרים: חברת פי גלילות. סינהל סקרקעי ישראל).

סיכום הממצאים: לאחר אינספור החלטות ממשלה ודיונים בין הגורמים הנוגעים בדבר, הושגה לבסוף ההסכמה בין אתר פי גלילות למינהל מקרקע ישראל. המשא ומתן המואץ בין הצדדים ארך כחצי שנה והסתיים בסוף שנת 2002 - כשש שנים לאחר שהחלו המגעים. מי שהובילה לסיכום המהיר, לדברי ראש מינהל פרויקטים בפי גלילות, לא הייתה הממשלה אלא בעיקר עיריית רמת השרון, שבאמצעות תביעה משפטית ושימוש בסמכויות שמקנה לה חוק רישוי עסקים, הצליחה

²⁵ אלון, מרדכי. "פצצת הזמן הגדולה במדינה". 7 ימים - ידיעות אחרונות, 29.5.1998.

במקום שבו נכשלו ממשלות ישראל. כך או כך, בסיכומו של דבר יושבה המחלוקת בין פי גלילות לממ"י ולכן ניתן לקבוע שהליקוי תוקן. בשנת 2003, כחמש שנים לאחר פרסום הכתבה, הושגה הסכמה בין הצדדים ונחתם הסכם רשמי באשר לפינוי האתר. מידת העמקת הכתבה היתה לעניות דעתי הולמת, מאחר ובין השאר ראוי היה להעמיק ולפרט את האלטרנטיבות האפשריות על היתרונות והחסרונות שהן טומנות בחובן.

ליקוי סס' 2: ששרד התשתיות לא יישם בקביעות את החלטות הממשלה בעניין פינוי של האתר: ההחלטה הראשונה התקבלה בשנת 1988 ואילו ההחלטה האחרונה סחייבת את פינוי האתר עד דצמבר 2000. אף לא אחת מהן יושמה בסלואה (נהגורם האחראי: ששרד התשתיות הלאוסיות).

סיכום הממצאים: כל תוכניות הפינוי שהוכנו במהלך השנים על ידי אנשי המקצוע ועל ידי שרי הממשלה שמונו לטפל בעניין - לא יושמו בשטח. התוצאה הסופית היא שדווקא הליך משפטי שיזמה רשות מקומית הכריע את הכף והוביל לבחירת הפיתרון שהוגדר כמסוכן ביותר על ידי ח"כ חיים רמון שטיפל בנושא כשהיה שר במשרד ראש הממשלה: הגדלה משמעותית של מספר המשאיות המסוכנות בכבישים. למעשה, בסופו של דבר, אין מאחורי ההחלטה לפנות את פי גלילות שום תכנון אסטרטגי ארוך טווח. בעוד החלטות הממשלה קבעו שיש לגבש תוכנית רחבה ומסודרת, הרי שבשטח יושם הסכם פשרה שהושג בין עיריית רמת השרון לבין החברות הפועלות בפי גלילות. בעניין זה, אין אלא לקבוע שמשרד התשתיות נכשל ולא הצליח ליישם הלכה למעשה את החלטות הממשלה אשר דרשו תוכנית מסודרת לפינוי. ההישג היחיד שיכול המשרד לזקוף לזכותו הוא הקטנת כמויות הגז באתר לחמישית וההחלטה שלא יאוחסן יותר גז במקום, למעט זה הנדרש לצריכה ביתית.

אי לכך, החלטתי לחלק לשניים את הגדרת סעיף הליקוי השני ("משרד התשתיות לא יישם בקביעות את החלטות הממשלה בעניין פינוי של האתר"), כך שתת סעיף הליקוי הראשון יוגדר כ"משרד התשתיות לא יישם בשטח תוכנית אסטרטגית לפינוי מתחם פי גלילות ממיכלי הדלק והגז", ותת הסעיף השני יהיה "אתר פי גלילות ממשיך לעבוד, למרות שורת החלטות הממשלה שהתקבלו בנושא". באשר לחלק הראשון - ניתן לאמר שהמשרד לא עשה דבר כדי ליישם את התוכנית שהגיש. באשר לשני - ניתן לקבוע שהוא נמצא על סף פיתרון (מהמידע שנצבר עולה שמיכלי הדלק כבר פונו מהאתר ואילו מיכלי הגז המסוכנים יפונו ביולי 2004, כאשר כיום פונו כבר 80% מהמיכלים).

יסים ספורים לפני סועד הגשת העבודה בשנת 2003, פורסמו בכלי התקשורת דיווחים לפיהם שר התשתיות החדש יוסף פריצקי דוחה את הסיכום שהושג ואושר כפסק הדין של בית המשפט המחוזי. על פי הדיווחים, פריצקי סעונין לחזור וליישם את רעיון הטמנת הסיכלים אשר זכה לביקורת טובות ביותר סצד אנשי המקצוע וחלק מהפוליטיקאים לאורך השנים.

שבועות לפני הבאת העבודה לדפוס כנייר עסדה בשנת 2004, התברר שלמרות עסדת שר התשתיות החדש, עיריית רמת השרון סתעקשת על יישום פסק הדין ככתבו כלשונו. כתוצאה סכך, פונה האתר ביולי 2004 ללא שהוכנה כל תוכנית אסטרטגית חלופית לאחסנת ושינוע הגז והדלק.

17. "במרחק מיכלית אחת מהאסון הבא": על המיכליות המסוכנות בכבישים²⁶

הכתבה מתריעה שכיום אלפי משאיות עם חומרים מסוכנים נוסעות בכבישים, שעה שרק שני פנסיונרים אמורים לאכוף את תקנות הבטיחות אותן קבע משרד התחבורה. עד היום ארעו מספר מקרים של התהפכות משאיות אשר הובילו חומרים מסוכנים באזורים דלי אוכלוסייה. גורמים במשרד לאיכות הסביבה הזהירו שהתאונה הבאה עלולה להביא לאסון קטלני הרבה יותר.

בכתבה דווח שהשימוש הבטוח ברכבות-מסע צומצם בשנים האחרונות משיקולי חיסכון ואין כל מדיניות ממשלתית מכוונת שתביא לשינוי המצב. במקרים אחדים, ויכוח תקציבי העלה מאות מיכליות מסוכנות לכבישים, כדוגמת ויכוח בין כימיקלים ישראל לבין רכבת ישראל, שהביא לתוספת של 150 משאיות מסוכנות בכבישים מדי יום. הכתב הסביר שהחיסכון בכל הנוגע להובלת חומרים מסוכנים הוא הימור מסוכן על חיי אדם, אשר בסופו של דבר עלול לעלות בחיי אדם.

הכתבה התייחסה גם למצבים של תאונות בהן היו מעורבות מיכליות מסוכנות ומצאה שבעבר כבאים סרבו להתקרב למוקדי הסכנה, מאחר ולא קיבלו תוספת סיכון. האחריות לטיפול בחומרים הוטלה לפיכך על המפעלים שמהם יצאו החומרים, גם במקרים בהם המפעל מרוחק מאות קילומטרים ממקום התאונה. עוד נטען שבאחד המקרים שארעו בעבר סרבו אנשי המשרד לאיכות הסביבה להתקרב למוקד הסכנה, שכן העובדים לא בוטחו נגד תאונות מסוג זה.

הנהלים כיום קובעים, שאנשי המשרד לאיכות הסביבה אחראים על זיהוי החומר והערכת השפעותיו, והפינוי נעשה באחריות המפעל. עוד נקבע בנהלים שאנשי המשרד לאיכות הסביבה מטפלים בחומרים ניחים ואנשי משרד התחבורה אמורים לטפל בחומרים בתנועה. בכתבה נטען שאנשי משרד התחבורה כלל לא מיומנים בטיפול בחומרים מסוכנים. עוד נכתב, שהמשטרה אמורה לטפל בתושבים המקומיים באזור, אלא שלמעשה לשוטרים אין אמצעי מיגון המתאימים לפינוי תושבים.

הכתבה מצאה ששני מתנדבים פנסיונרים מפקחים על תקנות הבטיחות של המשאיות המובילות את החומרים המסוכנים. התקנות קובעות בין השאר, שאין להעביר במוביל אחד שני חומרים מסוכנים מסוגים שונים אשר המגע ביניהם עלול לגרום לריאקציה קטלנית, אך בפועל הדבר נעשה בעשרות מקרים כדי לחסוך בהוצאות ואין פקחים שיבדקו זאת. במשרד התחבורה אמרו בתגובה לכתבה, שכל נושא האכיפה מוטל על המשטרה.

מקורות המידע

אבישי מיכאלי, מנהל אגף המטענים במשרד התחבורה.

סנדרה מוסקוביץ, ממונה על חומרים מסוכנים בנציבות כבאות והצלה ראשית.

הגדרות המשתנים

ליקוי סס' 1: משרדי הממשלה לא סתוים סדיניות שתביא להעדפת ההובלה הבטוחה ברכבת על פני ההובלה במשאיות בכבישים. לא נעשה חישוב סולל הבודק את עלות הטיפול בתאונה רבת-נפגעים לעומת התועלת בסיוע ספשלתי לסיוון הפרשי ההובלה ברכבת (הגורם האחראי: משרד התחבורה).

סיכום הממצאים: מדבריו של איש משרד התחבורה עולה שלממשלה עדיין אין כל מדיניות מכוונת להעברת מטענים מסוכנים באמצעות רכבות ואין היא נותנת הטבות/סיוע למפעלים שרוצים לעשות

²⁶ רותם, ארז. "במרחק מיכלית אחת מהאסון הבא". 7 ימים - ידיעות אחרונות, 24.10.1997.

זאת אך נמנעים מכך בשל סיבות כלכליות. ייתכן ולמשק הדבר לא כדאי - אולם זאת ניתן לקבוע רק לאחר בדיקת עלות/תועלת. אי לכך, ניתן לאמר שלא נעשה דבר במטרה לבחון מדיניות שתביא להעדפת ההובלה הבטוחה ברכבות. החשיפה בנושא זה בכתבה העיתונאית היתה הולמת להערכתך.

ליקוי סט 2: קיימים ליקויים בנהלים המסדירים את הטיפול באירוע בו סעורבת משאית ועליה חומר מסוכן. לאנשי ששרד התחבורה אין ציוד להתמודד עם חומרים מסוכנים "בתנועה". לשוטרים אין ציוד מתאים שיאפשר להם לפנות תושבים במקום שנפגע מדליפה, המפעל אמור לדאוג לפינוי החומר המסוכן אך בזמן שאנשיו מגיעים יכולים להיפגע אנשים באזור הדליפה (הגורמים האחראים: ששרד התחבורה, המשרד לאיכות הסביבה, נציבות כבאות והצלה, משטרת ישראל).

סיכום הממצאים: הכתבה להערכתך היתה **שטחית** בהתייחסותה לליקויים ולבעיות בנהלים המסדירים את הטיפול באירוע בו מעורבים חומרים מסוכנים - ולמעשה התברר שחלק גדול מהליקויים עליהם דווח אינם קיימים בשטח (הנוהל הממשלתי בנושא אושר בשנת 1993 ולדברי מקורות המידע אין בעיות ביישומן בשטח). מהשיחות עולה שהבעיה האמיתית היא בהתארכות הטיפול באירוע מסוג זה מעל ומעבר לנדרש, בין היתר עקב העובדה שהמפעל הוא האחראי כיום לפינוי החומר המסוכן מהכביש. גם היום עוברות שעות עד שנציגי המפעל מגיעים למקום התאונה. מצב זה גורם לבזבוז עצום של אלפי שעות עבודה לאזרחים **ודבר לא נעשה כדי לשנות זאת.**

ליקוי סט 3: קיים סחסור חסור בכוח אדם ביחידת הפיקוח של ששרד התחבורה המורכבת משני פנסיונרים שעובדים בהתנדבות. במקביל, השוטרים לא סיוסנים ולא סודעים לתקנות הבטיחות לטיפול בסכנות המובילות חומרים מסוכנים. עליהן אחראי ששרד התחבורה (הגורם האחראי: ששרד התחבורה).

סיכום הממצאים: רק בשנת 2003 הוגדרו תקנים רשמיים לפקחים שיאכפו את התקנות המיוחדות החלות על משאיות המובילות חומרים מסוכנים. עד אז, הנושא טופל אד-הוק ובמשך שנים עבדו בהתנדבות שני הפנסיונרים שהיו אחראים לאכיפת התקנות על כל המשאיות הפועלות בישראל. ניתן לאמר, שמידת הטיפול בנושא היא ברמה של 3 מ-4: גם שישה פקחים הם הרי לעג לרש, אלא שהעובדה שישנם מקומות ידועים ומוסדרים אליהם מגיעות מרבית המשאיות, מקלה על הפקחים את עבודתם ומאפשרת להניח שהנושא **נמצא על סוף פיתרון**. פרק הזמן שעבר מאז הפרסום ועד למציאת התקנים - **קרוב לשש שנים**. בתחום זה החשיפה העיתונאית הוגדרה **כמעמיקה**, מאחר וכל המידע הרלוונטי ניתן בצורה מדויקת ורחבה מעבר לציפיותיו של הקורא הסביר.

18. "עקב התקפת גזים": הסיכון שבמפעלי התעשייה במרכז פתח תקווה²⁷

בכתבה דווח שבאזור התעשייה של פתח תקווה פועלים כ-80 מפעלים תעשייתיים המחזיקים ברשותם כמויות גדולות מאוד של חומרים כימיים מסוכנים. בתרחיש שהוכן על ידי חברה חיצונית, שנתיים לפני פרסום הכתבה, לא נשללה האפשרות של אסון המוני במקום בשל כשל טכני, על רקע לאומני או אפילו בעקבות שריפה שתשחרר חומרים רעילים לאוויר.

על פי הדיווח, מאז אסון פיצוץ הבונקרים במפעל תע"ש בנוף ים, גברו החששות במשרד איכות הסביבה באשר לאמצעי הבטיחות במפעלים התעשייתיים שם. מרבית המפעלים מרוכזים בלב שכונת מגורים, בניגוד לתקנות של משרד הבריאות, אשר ממליצות להרחיק את המפעלים לפחות שני קילומטרים משטח עירוני. ח"כ גונן שגב, לשעבר השר לאיכות הסביבה, צוטט כאומר שבפתח תקווה יש חומרים רעילים שאם יתלקחו, מאות ואפלי תושבים עלולים למות.

בכתבה צויין גם שבשנות השמונים חקרה את הנושא ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת אשר דרשה להגביר את מודעות הציבור לאפשרות של התרחשות אסונות תעשייתיים ולהדריכו כיצד לנהוג בעת אסון. מאז - דבר לא נעשה.

הכתבה גם התריעה מפני רמת הבטיחות הנמוכה במפעלים: כתב וצלם העיתון "מעריב" הצליחו לחדור לשטחי המפעלים כשבידם חבילה "חשודה", מבלי שאיש יעצור בעדם. ביחידה לאיכות הסביבה בעיריית פתח תקווה, לא הופתעו לשמוע על החדירה, ואמרו ש"תמיד יש מקום לשיפורים ותמיד יהיה מקום לשיפורים. השאלה היא היכן הגבול". לדברי הכתב, אין צורך להתאמץ הרבה כדי להיכנס לשטח המפעלים, מאחר ואין במקום כל שמירה: בידיים חשופות מסיטים את גדר התיל הקרועה וחודרים פנימה. בתגובה לכתבה, דרשו במשרד לאיכות הסביבה להגביר את השמירה על המפעלים.

מקורות המידע

✚ אהוד שטיין, ראש המחלקה לאיכות הסביבה בעיריית פתח תקווה.

✚ חזי חקק, דובר עיריית פתח תקווה.

הגדרות המשתנים

ליקוי סס' 1: האבטחה בכ-80 מפעלי התעשייה המחזיקים חומרים כימיים מסוכנים בפתח תקווה לקוייה בסיוחוד ולא סוצב שוסר בכל אחד מהמפעלים (הגורם האחראי: עיריית פתח תקווה)

סיכום הממצאים: לטענת אנשי עיריית פתח תקווה, רשות מקומית לא יכולה לחייב מפעל להציב שמירה במטרה למנוע פעילות חבלנית עוינת אולם לעומת זאת, העלייה בדרישות חברות הביטוח מחייבת למעשה את המפעלים המסוכנים לעשות זאת. בפועל נראה שהבעיה אכן נפתרה עקב תנאי השוק החופשי ועקב הלחץ הציבורי שהופעל על המפעלים, אולם לעירייה לא היתה כל יכולת לדעת זאת מאחר והיא לא ראתה את עצמה כאחראית... לדעתי יכלה הרשות לעשות את המינימום ההכרחי ולדאוג לסיור ביטחון מטעמה במפעלים בשעות בהן אין פעילות שוטפת, רק במטרה לנסות ולצמצם את הסיכון לפיגוע. אין להסתפק באמירה לפיה לא ניתן לחייב מפעל להציב שמירה: הרשות יכלה להפעיל על אותן חברות לחצים כבדים, ציבוריים ופיננסיים, במטרה להבטיח אבטחה ברמה גבוהה

²⁷ פטרסבורג, עופר. "עקב התקפת גזים". סופשבוע - מעריב, 20.11.1992.

ככל שניתן. במקרה של פיגוע, תושבי הרשות הם שייפגעו ואילו בעלי המפעל וראש העירייה יאלצו להופיע בפני ועדות חקירה למיניהן. אי לכך, ניתן לקבוע שלא נעשה דבר כדי לתקן את הליקוי. רמת הפרסום עצמו היתה לדעתי הולמת.

ליקוי סס' 2: ספעלי התעשייה סמוקמים בלב אזור סגורים בפתח תקווה, לסרות הסלצות משרד הבריאות להרחיקם לפחות שני קילומטרים משטח עירוני. בסצב של אסון. הנזק עלול להיות עצום (הגורם האחראי: עיריית פתח תקווה)

סיכום הממצאים: בעוד כחודש אמור לעזוב את אזור התעשייה בפתח תקווה המפעל המסוכן ביותר שפעל במקום עד היום, מפעל התרופות אסיא. למעשה, עם עזיבתו, תוסר מרבית הסכנה מעל האוכלוסיה האזרחית המתגוררת בסמוך לאזור התעשייה בפתח תקווה. יתר החברות על פי תרחישים שעשתה העירייה, כמעט ואינן מהוות סיכון. אם נאמץ את גרסת המחלקה לאיכות הסביבה הרי שלרשויות השלטון היתה מעורבות אקטיבית הן בעידוד המפעלים הגדולים והמסוכנים לעזוב את אזור התעשייה והן בהגברת הפיקוח ואמצעי הבטיחות הפנימיים הננקטים ביתר המפעלים. אי לכך ליקוי זה יוגדר כליקוי שנמצא על סף תיקון, ופרק הזמן שחלף בין חשיפתו לבין תיקונו - למעלה משנתיים. מידת ההעמקה בפרסום על ליקוי זה הוגדרה כהולמת, מאחר ולצד התיאור המפורט, לא נכתב שלמעשה מתוך 80 מפעלי התעשייה העוסקים בחומרים מסוכנים, רק בודדים מהווים סכנה אמיתית לציבור. עובדה זו חשובה ביותר ואי הזכרתה פגעה, להערכתנו, במידת המהימנות וההעמקה של הכתבה.

19. "שאלוהים ישמור": על המאבטחים במוסדות החינוך²⁸

העיתון "מעריב" בדק את מידת האבטחה המוצבת בבתי הספר בישראל, כשנה לאחר שהתקבלה החלטת ממשלה להעסיק אנשי ביטחון מקצועיים לשמירה על מוסדות החינוך. הכתבה הבהירה שטועה מי שחושב שבתי הספר מאובטחים על ידי שומרים מיומנים והוכיחה שבחלק מהמקומות מעסיקות חברות השמירה שומרים שמעולם לא שרתו בצבא, לצד פקידות פלוגתיות.

הבעיה עלתה למודעות הציבורית לראשונה ב-17 במרץ 1992, אז נרצחה אילנית אוחנה תלמידת בית ספר מיטראני במהלך מסיבת פורים ביפו. בעיית הביטחון בבתי הספר תפסה אז כותרות ראשיות ושר החינוך זבולון המר ז"ל הציע להעסיק שומרים בשכר. חודשיים וחצי לאחר מכן נרצחה הלנה ראפ ליד תחנת אוטובוס בבת ים, בדרכה לבית הספר. בעוד ההתראות לפיגועים רק עלו, הבינו במשרד החינוך שיש לפעול במהירות. ב-21 ביוני אישרה הממשלה סופית שכירת אנשי ביטחון מקצועיים לשמירה על בתי הספר בעלות של 92 מליון שקלים בשנה. הוחלט שהממשלה תסבסד 57% מההוצאה, וההורים ישלמו סכום של 46 שקלים בשנה.

ועדה בראשות יועץ ראש הממשלה לענייני טרור קבעה קריטריונים מחמירים להעסקת כוח אדם בחברות השמירה שייבחרו למשימה: גיל השומרים לא יעלה על 40, הם יהיו בוגרי יחידות קרביות בצה"ל, בעלי פרופיל 65 ומעלה, במצב נפשי ופיזי תקין. הוחלט גם לדרוש שהשומרים יהיו בעלי השכלה של עשר שנות לימוד לפחות וידעו את השפה העברית. כמו כן, הוסכם שהשומרים יידרשו ללבוש מדים, לשאת נשק ברשיון, להחזיק בתעודת מאבטח ולעבור בהצלחה קורס אבטחה של שלושה ימים במתקן אימונים בקיסריה.

בכתבה פורסמו תוצאות בדיקה שנערכה במסגרת סכסוך משפטי בתל אביב ולפיה בכל 40 בתי הספר בעיר ללא יוצא מן הכלל, לא מיושמות התקנות. המידע הוגש לבית משפט במסגרת תביעה של חברת אבטחה שעבודתה הופסקה על ידי העירייה, בטענה שעברה על התקנות. החברה טענה שכל החברות עושות זאת והצליחה להוכיח את טענותיה: התברר, ששומרים רבים הם סטודנטים שמביאים תיק ובו עבודות שעליהם להגיש לאוניברסיטה, אחרים משלימים בגרויות, קוראים עיתון ומקשיבים לרדיו. חלק לא נושאים כלל נשק וחלק אחר לא יודעים עברית. היו שקיבלו את הנשק ורשיון הנשק מחברת האבטחה מבלי לעבור ולו מטווח אחד, אלא רק לאחר שמילאו טפסים. חלק מה"שומרים" לא עברו קורס מאבטחים, חלקם אף לא שרתו בצבא.

הכתבה חשפה תופעה של "עבודה בעיניים" על חברות השמירה, אשר התאפשרה מאחר ובעלי החברות לא בדקו את המועמדים והאמינו לכתוב בקורות החיים. עם זאת במקרים רבים, כך נכתב, היו בעלי החברות שותפים לשבירת הכללים. אחד מהם אמר לכתבת "מעריב": "אם נעשה בדיקות לכל מועמד - לא יהיה לנו זמן לעבוד". בחברה מחתימים את העובדים על סעיף לפיו אם יודע שלא הצהירו אמת, הם יפוטרו לאלתר. "אם נעשה את כל התהליך זה ייקח חודשים, אין לנו ברירה", טען המרואיין האנונימי. הכתבת הצליחה גם להקליט מנהל חברה אשר הציע לה עבודה, למרות שהיא עצמה אינה עומדת בתנאים שקבע משרד החינוך.

²⁸ רון, ליאת. "שאלוהים ישמור". מתוך: סופשבוע - מעריב, 8.1.1993.

מקור המידע

שאל יגל, הממונה על אבטחה במשרד החינוך.

הגדרת המשתנים

ליקוי סס' 1: משרד החינוך לא ספקח על חברות האבטחה כראוי. ולכן בבתי הספר שומרים מאבטחים שלא עוסדים בקריטריונים שנקבעו (הגורם האחראי: משרד החינוך).

סיכום הממצאים: הליקוי שנתגלה בכתבה מתייחס בעיקרו לחוסר הפיקוח הממשלתי על המאבטחים המוצבים במוסדות החינוך. יש לכך שתי השלכות: ביטחונית (מאבטח שלא עומד בקריטריונים ייתכן שלא יוכל למנוע פגיעה בתלמידים) ותקציבית (הממשלה וההורים משלמים עשרות מליוני שקלים אם לא יותר וייתכן שאין כל הצדקה להוציא את הכסף על מאבטחים שלא יוכלו לסייע בשעת צרה). בהיבט הפיקוחי, ניתן לאמר שכיום המצב כמעט ולא השתנה ואולי אף הורע, שהרי אם בעבר הועסקו במשרד החינוך פקחים מיוחדים שתפקידם היה לבדוק את המאבטחים, היום הדבר כמעט ולא נעשה על ידי המשטרה שאליה הועברה האחריות המלאה לכך. שינוי מדיניות נוסף היה ברמת הדרישות מהמאבטחים אשר הוגמשו באופן משמעותי, במקביל להעברת האחריות בנושא ממשרד החינוך למשטרה. כתוצאה מכך, בהיבט המעשי ייתכן בהחלט שכל המאבטחים עומדים בדרישות. בסיכומי של דבר, נראה שבבתי הספר רמת האבטחה כיום נמוכה ביחס לזו אותה קבעה הממשלה בהחלטתה מ-1992, בעיקר מאחר והמאבטחים כלל לא נדרשים לעמוד בקריטריונים המחמירים שאושרו אז ואליהם התייחסה הכתבה.

אי לכך, מידת תיקון הליקוי הוגדרה כ"חוסר עשייה מוחלט" ומידת ההעמקה בפרסום הוגדרה כגבוהה מאוד. הכתבה הצליחה באופן מרשים לחשוף את הנעשה באמת בתחום השמירה והביאה מידע רב, היסטורי ואקטואלי, לתאור המצב.

20. "פרשת החלב האסור": תנובה והסיליקון בחלב העמיד²⁹

באחת החשיפות הגדולות ביותר שידעה העיתונות הישראלית בעשור האחרון, דיווח רונאל פישר בעיתון "מעריב", שחברת תנובה החדירה בחשאי ושלא כדין סיליקון תעשייתי לתוך מליוני ליטרים של חלב עמיד שהיא מייצרת. החומר, די מתיל סילוקסאן, אסור לשימוש בחלב על פי תקנות משרד הבריאות בישראל ועל פי הוראות ה-FDA האמריקאני. מומחים אמרו שבמינונים גבוהים החומר אף חשוד כמחולל סרטן.

בכתבה דווח שמדי חודש מוכרת תנובה 2.5 מליון ליטר של חלב עמיד, כאשר כשנה וחצי קודם לפרסום הכתבה התגלתה בהליך הייצור בעיה שגרמה להפסדים גדולים: בתהליך מזיגת החלב מתוך מכלי הענק אל אריזות הקרטון נוצר קצף העולה על גדותיו, בועות האוויר הפריעו ליצירת משטח חלב אחיד ומנעו אפשרות של אטימה הרמטית. הבדיקות הקפדניות שבוצעו במפעל אילצו את "תנובה רחובות" להשמיד מאות אלפי ליטרים של אריזות חלב פגום. בכתבה נכתב שהחלב עבר את כל שלבי הייצור, בעלות של עשרות מליוני דולרים, אולם פעם אחר פעם הקצף הופיע ופגם באריזות. תנובה פנתה לחברה המתמחה בשיווק חומרים כימיים לתעשייה, ורכשה תכשיר בשם "בולם קצף": מדובר בכימיקל המבוסס על תרכובת של סיליקון, אליו מצטרפים חומרים אחרים. בשעת לילה מאוחרת החומר שנרכש הועבר למכלים גדולים, נמזג לדליים והוכנס לתוך דודי ענק בהם מרוכז החלב המיועד לשתיה.

בתחילה מסרה תנובה שהחומר אינו מסרטן ושהיא משתמשת בו רק לניקוי. אולם, יבואנית החומר מסרה שהוא מיועד לשימוש בתוך מזון ובשום אופן לא לניקוי. בבדיקות מעבדה שיזם סופשבוע הוכיחו שהחלב העמיד של תנובה אכן מכיל ריכוז גבוה של סיליקון. בסופו של דבר, בעקבות הפרסום, תנובה הורידה את החלב העמיד מהמדפים למשך מספר ימים, מנכ"ל החברה, יצחק לנדסמן, פרש מתפקידו והליקוי - תוקן.

מקור המידע

אברהם זיו, מנהל רשות המזון במשרד הבריאות

הגדרות המשתנים

ליקוי מס': החדרת החומר החשוד כמסוכן לחלב לא אותרה על ידי אף גורם סמסלתי שאמור היה לפקח על הנושא ולבדוק את החלב העמיד שמשווקת תנובה. הנושא הוכח סעל לכל ספק רק בבדיקות המעבדה שערך העיתון "מעריב" (הגורם האחראי: משרד הבריאות).

סיכום הממצאים: למרות שבמשרד הבריאות מסרבים להתייחס לחומר שהכניסה תנובה לחלב העמיד כאל חומר מסוכן, עדיין קשה לקבל את ההנחה המקלה האומרת שלא ניתן היה למנוע את קיומן של פרשות שכאלה. העובדה שמאז הפרסום לא נעשה דבר במשרד הבריאות כדי למנוע ליקויים מסוג זה בעתיד - אינה מנבאת טובות, והיא עשויה לסלול את הדרך למקרה דומה שיסתיים בפגיעה ציבורית גדולה יותר. יצוין, שלא כל צעד פיקוחי טומן בחובו עלות תקציבים, שהרי יכול המשרד לחייב את תנובה לערוך בדיקות מקיפות לחלב אותו היא משווקת אחת לתקופה ולהעביר למשרד את התוצאות. למרות שהכתבה לא תקפה במישרין את משרד הבריאות, ניתן לאמר שעדיין מדובר בליקוי שמשרד

²⁹ פישר, רונאל. "פרשת החלב האסור". מתוך: "סופשבוע - מעריב". 1.9.1995.

הבריאות אחראי לו ומאז הפרסום לא נעשה דבר לתיקונו. באשר למידת ההעמקה בפרסום, ניתן בהחלט לאמר שהכתבה היתה מעמיקה ביותר והתייחסה לנושא בהרחבה יתרה.

ליקוי סס 2: חברת "תנובה" שהיא חברה פרטית החדירה חוסרים החשודים כמסטרנים לחלב העמיד. דבר שסיכן סאות אלפי ישראלים (הגורמים האחראים: משרד הבריאות ותאגיד החלב "תנובה").

סיכום הממצאים: המקרה הפרטי של חברת "תנובה" הגיע לפתרונו תוך שבועות ספורים. בסופו של דבר החברה חזרה בה ממדיניות ההכחשה, הורידה את כל אריזות החלב העמיד מהמדפים והפסיקה להוסיף לחלב את החומר החשוד כמסרטן. אי לכך, ניתן לקבוע שהפרסום גרם לכך שהליקוי תוקן לחלוטין בפרק זמן של פחות מחצי שנה. במקרה זה, בניגוד למקרים דומים שתוארו בעבודה זו, לא היה כל צורך בהתערבות השלטונות, למרות שאין ספק שאם "תנובה" לא היתה נוהגת כפי שנהגה, משרד הבריאות יכול היה לכפות עליה לתקן את הליקוי שהתגלה בדרך ייצור החלב העמיד שלה.

21. "הציפורים האלה עוד יהרגו אותנו": החירייה ופעילות נתב"ג³⁰

שכיחות ההתנגשויות בין מטוסים לציפורים בנתב"ג היא מהגבוהות במערב ובסבירות מסוימת, היתקלות שכזו עלולה לגרום להתרסקות מטוס. לדברי אנשי מקצוע, אסון אווירי נורא בישראל הוא אפשרות ריאלית: אמנם לא תמיד ההתנגשות גורמת לאסון ולעתים רק לאחר הנחיתה מגלים הטייסים שנמצאו שרידי נוצות בין הלהבות, אולם אין לאיש ספק שגם ציפור אחת יכולה להפיל מטוס הישר לתוך שכונה אזרחית.

בכתבה תוארו כמה וכמה אירועים בהם פגעו ציפורים במטוס. בספטמבר 1994, למשל, שניות לאחר ההמראה, כאשר המטוס כבר עבר את נקודת האל חזור, נשמעו שני פיצוצים רצופים: הנוסעים הבחינו בשני הבזקי אור חזקים ובתא הטייס הבינו שמנוע מספר שלוש נהרס ומנוע מספר ארבע החל לאבד כוח. הקברניט התקשה לנסוק, והוא הצליח לנחות בנס רק לאחר ששפך לים טונות של דלק.

מדובר בבעיה כלל עולמית, אלא שבנתב"ג, על פי התחקיר, היא מטרידה יותר. במערכת איסוף הנתונים של בריטיש איירוויס מופיע נתב"ג במקום החמישי ברשימה של 23 שדות תעופה אירופים ואמריקאנים מבחינת שכיחות המפגש בין מטוסים לציפורים. ב-96 דיווחו טייסי אל על על יותר מ-40 היתקלויות בציפורים, כאשר על פי נתוני רשות שדות התעופה המתייחסים רק לתחומי נתב"ג, היו באותה שנה 34 היתקלויות (היתקלות אחת לכל 1461 המראות ונחיתות).

על פי הנתונים, לכ-75% מהאירועים לא היתה כל השפעה להיתקלות על הטיסה, ב-9% מהמקרים הופסקו ריצות ההמראה באמצע שעה שהמטוסים היו עוד על הקרקע, וב-8% מהמקרים נאלצו מטוסים להמריא חרף הפגיעות, לאחר שעברו את נקודת האל חזור. במקרים אלה נוחתים המטוסים נחיתת חירום.

המומחים מציינים כמה סיבות למצב המסוכן בנתב"ג: העובדה ששדה התעופה נמצא בסביבה ירוקה בלב שטח עירוני בנוי בצפיפות, מיקומו של השדה על אחד מנתבי הנדידה העולמיים של ציפורים, וקרבתו למזבלות חיריה ומודיעין. כשציפורים מביטות מלמעלה על נתב"ג - הן רואות כתם ירוק.

את בעיית השטח הירוק קשה לפתור, אך האצת הבנייה באזור גוש דן תורמת בהדרגה לצמצום השטחים החקלאיים ולהיעלמות הבעיה. את בעיית מסלולי הנדידה פותרים כיום באמצעות העלאת גובה המטוסים (ציפורים מגיעות עד לגובה של קילומטר וחצי לעומת מטוסים המגיעים לגובה של 12 קילומטר). אולם, הבעיה אשר טרם הוחל בפתרונה במועד פרסום הכתבה היא בעיית החירייה.

בכתבה נאמר שהמזבלות התוחמות את נתב"ג ממערב וממזרח, חיריה ומודיעין, מושכות את הציפורים "כמו מסעדה טובה". חיריה מרוחקת חמישה קילומטרים מהשדה בקו אווירי, דבר העומד בסתירה לתקנים הבינלאומיים, האוסרים בניית אתרים מושכי ציפורים בקרבה כזו לנמל תעופה. יאיר גנות, ראש האגף למבצעי קרקע ברשות שדות התעופה, צוטט בכתבה כאומר ש"חיריה היא פוטנציאל אדיר לאירוע בטיחותי והיא מכפילה את הסיכון להתרחשותו של אירוע התנגשות ברדיוס של שמונה קילומטרים מהאתר". בחורף, אגב, אחת הסכנות הגדולות היא השחפים הבאים מחיריה: ענני השחפים מרחפים מעל הר הזבל בלהקות ענקיות של עשרות עד אלפי שחפים. הם נמים בלילה על המים מול חוף יפו ובבוקר עפים לחיריה על מנת לאכול. לאחר ארוחת הבוקר, עולים השחפים לגבהים של 300 עד 1600 מטרים, הגבהים שאליהם מגיעים המטוסים בהמראות ובנחיתות.

³⁰ מגן, שרית. "הציפורים האלה עוד יהרגו אותנו". מתוך: סופשבוע - מעריב, 15.8.1997.

בכתבה נאמר עוד, שרשות שדות התעופה מעסיקה תשעה אנשים במסגרת היחידה למניעת מטרדי ציפורים בתעופה. היחידה עובדת כל היום כדי להגן על המטוסים, בין אם בפטרולים, ביריות הפחדה ובציד. המלחמה בציפורים נעשית באמצעות סיורי ג'יפים בשטח השדה, בין אם על ידי רעש שמושמע בתדר גבוה וגורם לציפורים להתעופף, תותח (שכבר לא מרגש את הציפורים) או בכדורי נפץ שלא פוגעים בציפורים אך מצליחים להרחיק אותן.

כל הגורמים התריעו על הסכנה הגדולה שבקרבת החירייה לנתב"ג. בנובמבר 95 כתב ראש ועדת הפיתוח באל על שהיתקלות בלהקת ציפורים גדולה עלולה לגרום לכך שאפילו הצוות המיומן ביותר לא יוכל לתת מענה. תאונה רבתי במקרה שכזה היא כמעט ודאית. חיריה אמורה היתה להיסגר בדצמבר 1997, על פי החלטת הממשלה. למעשה, בעבר כבר התקבלה החלטה לסגירת האתר בדצמבר 1995, אולם היא לא יושמה. "כולם יודעים שיש בעיה, השאלה היא מה יקרה קודם, יזיזו את החיריה, או שיפול מטוס", אמר גורם בכיר ברש"ת.

מקורות המידע

📌 רוני ציון, האחראי על איכות הסביבה וקשרי קהילה ברשות שדות התעופה.

📌 דורון ספיר, מנכ"ל איגוד ערים דן לתברואה.

הגדרות המשתנים

ליקוי סס' 1: ישנה קרבה ססוכנת בין אתרי איסוף האשפה בחירייה ובסודיעין לבין נתב"ג. קרבה אסורה על פי תקנים בינלאומיים. שעלולה להביא בסיכוי גבוה יחסית להתנגשות קטלנית בין סטוס לבין ציפור (הגורמים האחראים: רשות שדות התעופה ואיגוד ערים דן לתברואה)

סיכום הממצאים: המספרים במקרה זה מדברים בעד עצמם. במהלך חמש השנים שבין 1996 ל-2001 נרשמה ירידה דרמטית במספר ההתנגשויות בין מטוסים לציפורים באזור נתב"ג וזאת בעיקר בשל הפיכת אתר החירייה לאתר מעבר של אשפה וסגירתו כאתר הטמנה. בשנת 1997 פורסמה הכתבה המעמיקה והמרחיבה בנושא, בסוף שנת 1998 נסגר אתר החירייה ובשנת 2001 נסגר האתר במודיעין. אי לכך, ניתן לקבוע שהליקוי **תוקן באופן מלא** בפרק זמן של **למעלה משנתיים**. הכתבה היתה **מעמיקה, רחבה ומדוייקת**, וכללה התייחסות לכלל הגורמים המסכנים ולא רק לחירייה.

ליקוי סס' 2: למרות החלטות סמסלה שנתקבלו בנושא. עדיין לא נסגר אתר החירייה המסוקם בסרכז גוש דן. (הגורם האחראי: איגוד ערים דן לתברואה)

סיכום הממצאים: בסופו של דבר, למרות אי הנוחות לרשויות המקומיות הן נאותו ליישם את החלטת הממשלה ואת הצו שהוציא משרד הפנים והפסיקו להטמין פסולת חדשה במזבלת החירייה. אי לכך, כשנה לאחר פרסום הכתבה, בשנת 1998, נסגר האתר להטמנה, ובכך למעשה קוימו ההחלטות. נקבע, לכן, שהליקוי **תוקן במלואו** בפרק זמן של **חצי שנה עד שנתיים** מיום הפרסום.

23. "זו לא תאונה, זה מחדל": על טיפול של המשטרה בתאונות דרכים³¹

הכתבה מעלה כמה ליקויים הקשורים לטיפול הרשויות השונות במצב בכבישים ומגדירה את המצב כולו "תאונה למדינה". הכותב מביע דעה עצמאית ולא מסתפק רק בהבאת העובדות כאשורן. להלן חלקים מהכתבה המתארים את הליקויים המדוברים:

✚ המדינה "חולבת" מהנהגים שלושה מיליארד דולר מדי שנה, אולם רק 20% מהסכום מושקע בתשתיות תחבורה שנועדו לשפר את שביעות רצונם של אותם נהגים (בכתבה לא צוין מקור הנתונים). לפי דו"ח מבקרת המדינה, בשנת 1980 היו כ-30% בלבד מכלל הכבישים במדינה ראויים לכינוי "טוב". בשנת 1987 רק 13% מהכבישים היו ראויים לציון שכזה. השאר הוגדרו כדורשי תיקון. דו"ח המבקרת מתח ביקורת חריפה על מע"צ האחראית לסלילת כבישים וגם על מי שהעניקו לה תקציבים זעומים מדי.

בכתבה נכתב שבשנת 1980 עמד כל כלי רכב בישראל על 140 מטרים מרובעים של דרך סלולה בממוצע. בשנת 1989 הצטמק השטח הזה לפחות מ-90 מטר מרובע. יותר ויותר כלי רכב נוסעים על פחות ופחות כבישים. גם אם המדינה מחליטה שלא להשקיע את כספיה שלה בכבישים, הרי שניתן לנצל כספי משקיעים זרים. בכתבה נמתחה ביקורת על כך שהמדינה לא מאפשרת השקעות שכאלו בתשתיות ולא מוציאה מכרזים בשיטת ה-BOT.

✚ עברייני מהירות גורמים רק לשלושה אחוזים מהתאונות, אולם המשטרה רודפת בעיקר אחריהם. על פי נתוני המשטרה, אלו הם הגורמים לתאונות בעשרת החודשים הראשונים של שנת 1989: 16.4% מהתאונות נגרמו בשל אי שמירת מרחק, 7.9% נגרמו בשל התנהגות הולך רגל, 7.4% בשל אי ציות לתמרור עצור, 6.3% בשל אי מתן זכות קדימה ורק 3% בשל נסיעה במהירות מופרזת. משטרת ישראל מתנהגת כאילו המצב הפוך: משאבים אדירים מוקצים למלחמה במהירות מופרזת ומשאבים מזעריים מוקדשים למלחמה באי שמירת רווח. מדוע מקצים ללכידת עברייני מהירות כל כך הרבה משאבים? סיבה אפשרית לכך: אכיפת חוקי המהירות היא מחלבת כספים. סיבה שנייה: קל יותר לאכוף מהירות על ידי מכשיר אלקטרוני אוטומטי מאשר לאכוף אי מתן זכות קדימה על ידי הצבת עשרות שוטרים בצמתים. בכתבה נאמר כי בשנת 1989 התברר שאי שמירת מרחק, שהיתה הגורם לאחוז הגדול ביותר של תאונות עם נפגעים, היא מבחינת האכיפה גורם חסר משמעות שחלקו בכלל הדו"חות עמד על 0.02%.

✚ בכתבה נכתב שנהג הפרייבט הישראלי לא יודע לנהוג, אולם המרכז היחיד בארץ ללימודי נהיגה מתקדמת כלל לא נועד בשבילו. באשר להכשרת הנהגים - טוען הכתב, שיש לבנות מרכזים מתאימים שיצויידו במסלולים מיוחדים ובצוות מדריכים מיומן. כיום יש בארץ מרכז אחד להוראת נהיגה מתקדמת, המשמש בעיקר לציי רכב מקצועיים אשר נדרשים לעבור השתלמויות שכאלה מתוקף תקנות שונות.

³¹ חן, י. יוחאי, ר. "זו לא תאונה, זה מחדל". סופשבוע - מעריב, 21.8.1992.

מקורות המידע

- ✚ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. פרסום 1179: תאונות דרכים עם נפגעים 2001, ירושלים, 2002.
- ✚ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. שנתון סטטיסטי מס' 53, ירושלים, 2002, טבל' 24.13 ו-24.14.
- ✚ מלמד, ג. "מהירות קטלנית". סופשבוע - מעריב, 24.11.1995.
- ✚ משרד האוצר. עיקרי תקציב שנת 2002, מתוך: אתר האינטרנט של משרד האוצר.
- ✚ משרד התחבורה. הצעת תקציב 2002, מתוך: אתר האינטרנט של משרד התחבורה.
- ✚ משרד התחבורה. הצעת תקציב 2003, מתוך: אתר האינטרנט של משרד התחבורה.
- ✚ פרוטוקול ישיבת ועדת הכנסת לכלכלה, מיום 5.5.2003.
- ✚ רב פקד רונית ברך, דוברת אגף התנועה של משטרת ישראל.

הגדרות המשתנים

ליקוי סס' 1: ההשקעה בתשתיות תחבורה בישראל נמוכה מאוד וגורמת לכך שיותר ויותר כלי רכב נסעים על פחות ופחות כבישים. המדינה אמנם גובה כספים רבים סהנהגים. אולם משקיעה סכומים קטנים יחסית בתשתיות (הגורם האחראי: משרד האוצר).

סיכום הממצאים: העובדות היבשות מוכיחות שבמשך העשור האחרון החריפה בעיית הצפיפות בכבישים. אמנם נתוני משרד האוצר מראים שהיתה עלייה של מיליארדי שקלים בשנה בהשקעות בהקמת תשתיות תחבורה, אולם נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מגלים שמשנת 1990 עד שנת 2001 גדל שטח הכבישים הסלול ב-40% ומספר כלי הרכב לעומת זאת גדל ב-90%. ממצב שבו על כל רכב בישראל היו כ-90 מ"ר של כביש סלול, כיום יש לכל רכב רק 65 מ"ר כביש. עם זאת, ניתן בהחלט לראות שהנושא טופל במהלך השנים, עם הסתתם של מיליארדי שקלים מסעיפי תקציב אחרים לתקציב התחבורה והגדלת ההשקעות הפרטיות בכביש חוצה ישראל ובפרוייקט מנהרות הכרמל.

מנתוני האוצר עולה שבעוד היקף ההשקעה השנתי בתשתיות תחבורה יבשתיות לא עלה על 3 מיליארד שקלים עד לשנת 1998, הוא חצה את רף ה-4 מיליארד שקלים בשנת 2000 והגיע לשיא של כ-8 מיליארד שקלים בשנת 2002. משנת 2000 כוללים הנתונים גם את ההשקעה הפרטית בכביש חוצה ישראל (כרבע מיליארד שקלים בשנת 2000, כחצי מיליארד שקלים בשנת 2001 וכמיליארד שקלים בשנת 2002). ראוי לציין שלצד תקציבי העתק נרשם זינוק חד במספר המכוניות (וגם בהכנסות המדינה מרישוי רכב/מיסוי דלק וכו'). לכן, הסקתי שנושא זה נמצא עדיין "בטיפול". מבחינת עומק הפרסום, הרי שלדעתי הכתבה היתה דלה בפרטים עובדתיים. אמנם הכתב ביטא בצורה חדה ויוצאת מן הכלל את דעותיו, אולם ניתן היה בהחלט להרחיב את צד הידיעות על חשבון הדעות. מידת ההעמקה, לכן, נקבעה כ"הולמת".

ליקוי סס' 2: המדינה לא יחסת פרוייקטים בשיטת ה-BOT שאפשרו למשקיעים זרים להשקיע כספים בתשתיות תחבורה בישראל. כפי שקורה בעולם (הגורמים האחראים: משרד האוצר ומשרד התחבורה).

סיכום הממצאים: החל משנת 2000, כשמונה שנים לאחר פרסום הכתבה, יצא לדרך פרוייקט ה-BOT הראשון במדינת ישראל - כביש חוצה ישראל. אמנם מעט מדי ומאוחר מדי, אבל בסופו של דבר ממשלת ישראל אימצה את רעיון המימון הפרטי בפרוייקטים תחבורתיים. פרויקט כביש 6 מושלם בימים אלה ובמקביל אושרו כבר באופן עקרוני כמה פרוייקטים נוספים שיבוצעו בשיטת ה-BOT או

ה-PFI. אי לכך, ניתן לקבוע שכיום כן פועלת המדינה בשיטות המימון הפרטי, ולכן הליקוי עליו הצביע הכתב תוקן לחלוטין, בפרק זמן של שמונה שנים מיום הפרסום. מבחינת עומק הכתבה, הרי שבהחלט ניתן היה שלא להסתפק באימרות כלליות על הנעשה בעולם, אלא לערוך תחקיר מעמיק על הצלחתה של שיטת ה-BOT. לכן לדעתי החשיפה בנושא היתה שטחית ומתלהמת.

ליקוי סס' 3: המשטרה רודפת בעיקר אחר עברייני המהירות וכמעט ואינה רושעת דו"חות לעברייני אי שמירת הוות. שהיא הסיבה המרכזית לתאונות הדרכים על פי נתוני 1989 (הגורם האחראי: ששטרת ישראל).

סיכום הממצאים: הכתבה שפורסמה בשנת 1992 טענה שעבירת המהירות המופרזת שולית מאוד כגורם לתאונות דרכים. לאחר למידה של הנושא, ניתן לאמר שהיתה הטעייה מסוימת בכתבה, מאחר וישנו פער גדול בין תאונות דרכים קלות ללא הרוגים לבין תאונות דרכים קשות וקטלניות. בשנת 2001 המהירות המופרזת היתה גורם משמעותי לתאונות קטלניות (19%), אך גורם זניח לתאונות הקלות יחסית (6%). מנתוני המשטרה עולה שבשנת 2002, 27% מהדו"חות ניתנו בגין עבירת המהירות אך במקביל, בארבע השנים האחרונות כלל לא ניתנו דו"חות בגין אי שמירת מרחק: במשך תקופה ארוכה פסל בית המשפט את השימוש במכשיר, ולאחר מכן המכשיר התיישן ויצא מכלל שימוש...

עם זאת, נראה שהכתבה הצביעה על ליקוי מהותי יותר ולפיו בפעולות האכיפה של המשטרה אין התחשבות בגורמים לתאונות דרכים. דוברת אגף התנועה מסרה שהחל מסוף שנת 1997, כחמש שנים לאחר פרסום הכתבה, נושא זה נפתר ברמה המערכתית: עם הקמתו של אגף התנועה החלה עבודת ניתוח שעשתה שימוש בנתונים הסטטיסטיים. לפיכך, ניתן לקבוע שהליקוי תוקן לחלוטין. מבחינת עומק הדיווח על ליקוי זה, גם כאן התרשמתי שהכתב הביא נתונים בסיסיים, פשטניים ושטחיים.

ליקוי סס' 4: המרכז היחידה לליסודי נהיגה סתקדסת בישראל לא נועד לנהג הפריבט הישראלי אלא לנהגים סקצועיים. כתוצאה סכך. לנהג הסמוצע אין אפשרות להתאמן בסרכזים שיעודו עבורו (הגורם האחראי: ששרד התחבורה).

סיכום הממצאים: דומה שכל ישראלי מודע לבעיות בשיטת לימוד הנהיגה כיום, המכינה את הלומד לטסט ופחות מתמקדת בהתמודדות עם סיטואציות מסוכנות בהן הוא עלול להתקל בכביש. בפועל, המצב כמעט ולא השתנה מאז פרסום הכתבה למעט הקמתם של כמה מגרשים מקצועיים חדשים. עם זאת, ניתן לקבוע שהנושא נמצא על סף פיתרון, מאחר ועל שולחנה של ועדת הכלכלה של הכנסת נמצאת כבר טיוטת תקנות מוכנה שתחייב כל נהג חדש בביצוע השתלמות במגרשים לאחר קבלת הרישיון (תמורת תשלום). פרק הזמן שעבר מאז פרסום הכתבה ועד לדיון הראשון בתקנות בוועדה (במאי 2003) - למעלה מעשר שנים. גם במקרה זה הכתבה היתה שטחית ולא הרחיבה בנושא.

תוצאות המחקר

ניתוח כמותי של התוצאות

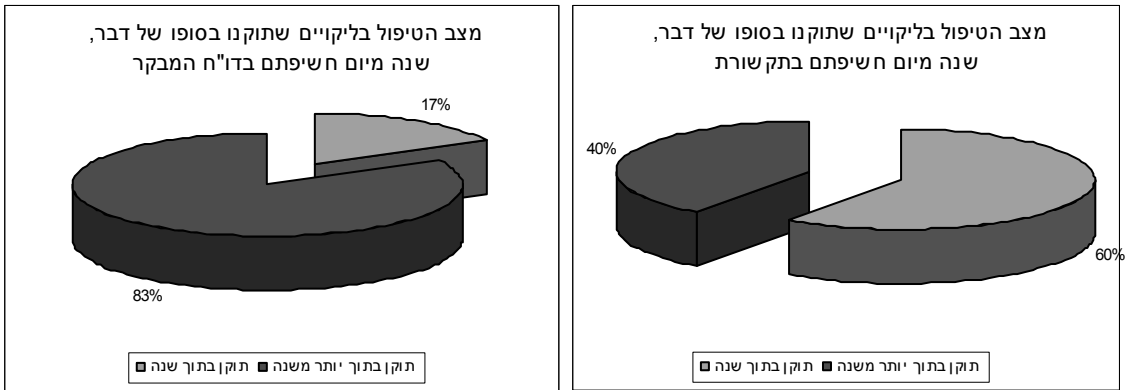
טבלאות הנתונים שהופקו עבור כל אחת מ-22 הפרשות שנידונו עובדו ונותרו באמצעות תוכנות Excel ו-SPSS³². קודם להמתקדות במשתנים מעניינים במיוחד, להלן מספר מסקנות העולות מניתוח בסיסי של מאגר הנתונים:

- ✚ כארבעה מתוך עשרה ליקויים אשר נחשפו באמצעי התקשורת נפתרו לחלוטין (38%), אולם בכשלושה מתוך עשרה לא נעשה דבר (31%). מבין כל עשרה ליקויים עליהם דיווח מבקר המדינה - נפתרו כחמישה (46%), אולם כשניים נותרו ללא טיפול (24%).
 - ✚ פרק הזמן הממוצע לתיקון מלא של ליקוי עליו דווח באמצעי התקשורת עומד על 2.7 שנים, לעומת 3.8 שנים לליקוי שנחשף על ידי משרד מבקר המדינה.
 - ✚ כ-60% מהליקויים שחשפה התקשורת ושנפתרו בסופו של דבר - תוקנו בפרק זמן של שנה אחת בלבד, לעומת כ-17% בלבד מסך הליקויים שחשף המבקר ושנפתרו בסופו של דבר.
 - ✚ לא נמצא הבדל מהותי במצב הטיפול הממוצע כיום בליקוי שנחשף באמצעי התקשורת לעומת ליקוי שנחשף בדו"ח מבקר המדינה: עבור התקשורת מידת הדרוג הממוצעת היא 2.7 בסולם של 1 עד 4, בעוד עבור המבקר – 2.8. עולה שבממוצע מרבית הליקויים הם "על סף תיקון" אם כי רמת השונות גבוהה יחסית.
 - ✚ מידת ההעמקה הממוצעת בדיווח על ליקוי באמצעי התקשורת היא 2.2 בסולם של 1 עד 3, לעומת מידת העמקה ממוצעת של 2.9 בדו"חות מבקר המדינה.
 - ✚ בכל תחקיר עיתונאי נמצאו בממוצע 2.17 ליקויים, לעומת 6.3 ליקויים שנמצאו בדו"חות מבקר המדינה.
 - ✚ כ-71% מהליקויים שנותחו בעבודה הם ליקויים אותם חשף מבקר המדינה והיתר, כ-29% מהליקויים, נחשפו על ידי אמצעי התקשורת.
 - ✚ במדגם כולו ממוצע זמן תיקון הליקויים עמד על 3.5 שנים. פרק הזמן הממושך ביותר שנדרש לרשויות עבור תיקון של ליקוי אחד (שתוקן בסופו של דבר) עמד על 11 שנים.
 - ✚ 26% מהליקויים שנחקרו, ללא קשר לזהות הגורם החושף, הוגדרו כליקויים אשר לא נעשה דבר לתיקונם, בעוד 44% נפתרו לחלוטין.
 - ✚ 28% מהליקויים שנפתרו לחלוטין בסופו של דבר הוסדרו לאחר פרק זמן של שנה או פחות, תיקונם של יתר הליקויים אך למעלה משנה.
- יצויין שבמהלך הניתוח, התגלו פגמים שנבעו בעיקר כתוצאה משיטת המחקר שנבחרה. הדיון בליקויים מופיע בפרק ההערות בהמשך, לצד הצעות לתיקון במחקרים עתידיים ומחקרי המשך.

³² הניתוח הסטטיסטי עצמו נעשה באמצעות תוכנת SPSS (גרסה 10.5), אליה הועברו נתוני הגלם מתוכנת ה-Excel. במדגם עצמו היו 89 דגימות, אולם כאשר בוצעו הרצות בהן נכלל משתנה "פרק הזמן עד לתיקון הליקוי" ירד מספר הדגימות ל-39, מאחר ובסופו של דבר, מרבית הליקויים לא נפתרו ובמקרים אלו המשתנה לא קיבל ערך מספרי.

הקשר בין הגורם המפרסם לבין זמן תיקון הליקוי

בדיקת הקשר שבין זהות חושף הליקוי לבין משך הזמן עד לפתרון הליקוי מגלה כי השפעת פעילות משרד מבקר המדינה איטית יותר ביחס לזו של כלי התקשורת. כאשר חשף המבקר ליקוי שנפתר, בכשני שלישים מהמקרים התיקון הושג לאחר יותר משנתיים ובכרבע מהמקרים הליקוי נפתר בתקופה של בין חצי שנה לשנתיים. לעומת זאת, כאשר הצליחו אמצעי התקשורת להביא לתיקון הליקוי – במחצית מהמקרים בקרוב הדבר היה בתוך כחצי שנה מהחשיפה. כאשר נבדק מצב התיקון (תוקן/לא תוקן) לאחר שנה אחת מיום הכתיבה/הפרסום התברר שכ-17.2% בלבד מהליקויים שחשף מבקר המדינה נפתרו בפרק זמן זה לעומת 60% (!) מהליקויים שחשפה התקשורת (המדובר הוא בליקויים שתוקנו בסופו של דבר).



המבחנים הסטטיסטיים מאמתים ומחזקים את כיוון הקשר שנמצא: ממבחן פירסון עולה כי ישנו מתאם מובהק ברמה בינונית של 0.415 בין זהות חושף הליקוי לבין מצב תיקונו לאחר שנה. מבדיקת מובהקות הקשר באמצעות מבחן χ^2 עולה שניתן להשליך מהמדגם לאוכלוסייה ברמת ביטחון הגבוהה מ-95% (הבדיקה נעשתה על טבלת 2X2 ולכן היה צורך להיעזר בתיקון Yates). למרות חוסר יכולתה לתקף את המדגם, נערכה גם בדיקת למדא למשתנים, שהצביעה על קשר חלש שאינו מובהק ברמה של 0.18 (רמת מובהקות של 0.525). סביר להניח שהשוני בתוצאות בין הבדיקות השונות מקורו בדרכי החישוב והבדיקה השונות של כל אחת מהן³³.

הקשר בין הגורם המפרסם לבין מידת תיקון הליקוי נכון להיום

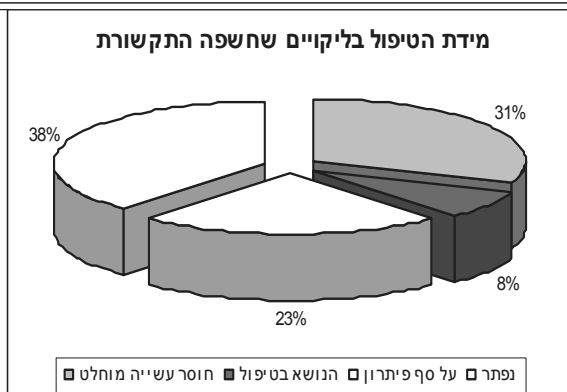
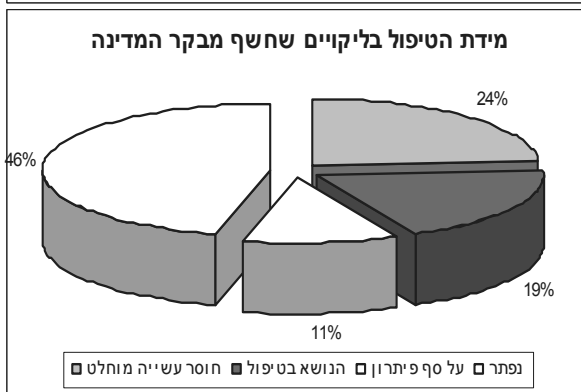
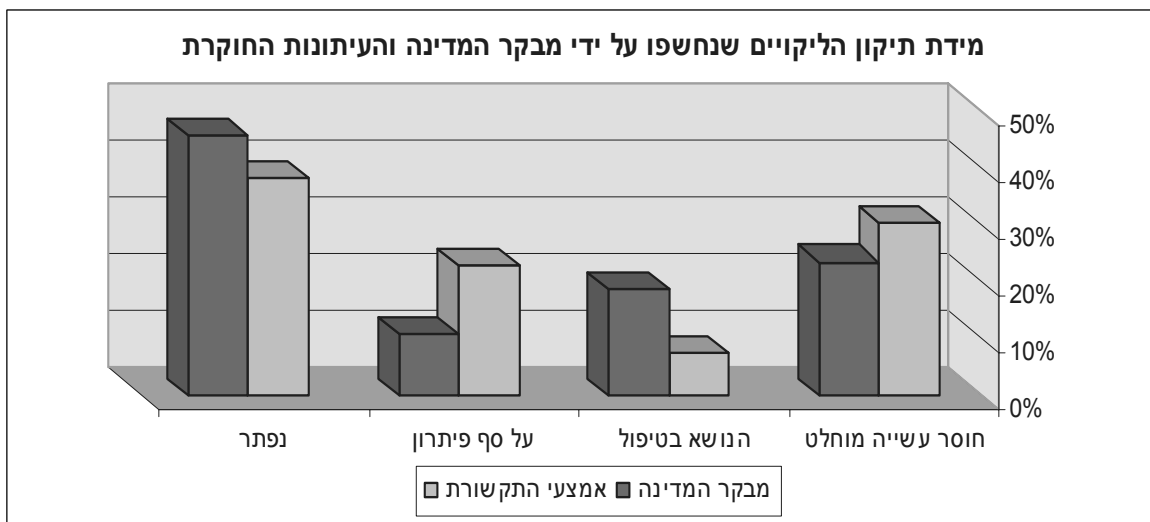
מהנתונים התברר כי 38.5% מהליקויים שפורסמו בתקשורת נפתרו לחלוטין לעומת 46% מאלה שפרסם המבקר וכי 30.8% מהליקויים שחשפה התקשורת לא טופלו כלל לעומת 23.8% מהליקויים שחשף המבקר. יצויין, שבניגוד לבדיקת מצב תיקון הליקוי (תוקן/לא תוקן), מידת התיקון כוללת ארבע קטגוריות (חוסר עשייה מוחלט, נמצא בטיפול, על סף פיתרון, נפתר).

כאשר מבין הארבע אוחד הדרוג של "חוסר עשייה מוחלט" ו"הנושא נמצא בטיפול", נמצא מתאם בין המשתנים, אולם הוא היה חלש ולא מובהק: מהנתונים נראה שכאשר מבקר המדינה חושף את הליקוי סביר יותר שכיום הוא יהיה בשלבי פיתרון מתקדמים יותר. מאחורי איחוד שני המשתנים עומדת התפיסה שבמדינת ישראל שלבי הביניים בפיתרון ליקוי יכולים תמיד לקבל תפנית של מאה ושמונים מעלות (כפי שהיה בפניו אתר הפסולת בפי גלילות), ולכן אין יכולת לקבוע האם ליקוי אכן

³³ יצויין עוד שמספר הדגימות היה קטן יחסית, דבר שמטיל צל מסוים על התוצאות שנמצאו.

נמצא "על סף פיתרון" כאשר הלכה למעשה הוא נמצא בתוך הצנרת הביורוקרטית. בבדיקה הסטטיסטית נמצא שמתאם פרסון במקרה זה היה שלילי ברמה של 0.081 ובמידת מובהקות של 0.452 (כיוון הקשר - כאשר התקשורת חושפת את הליקוי מידת התיקון שלו כיום תהיה נמוכה יותר). מבחן χ^2 הראה בברור כי לא ניתן לתקף את תוצאות המדגם לאוכלוסיה.

קידוד נוסף שנעשה במסגרת הבדיקה הסטטיסטית בדק את מצב תיקון הליקוי כיום (תוקן / לא תוקן). אחת מהשערות המחקר איתן יצאה עבודה זו לדרך היא כי בסופו של דבר, אמצעי התקשורת יתגלו כאפקטיביים יותר מאשר מוסד מבקר המדינה מבחינת היחס בין כמות הליקויים שנחשפו ותוקנו לעומת כמות הליקויים שנחשפו וטרם תוקנו. באוכלוסיית המדגם ניתן היה לראות עוד קודם שההשערה הופרכה - שהרי באופן יחסי המבקר הביא לתיקונם של ליקויים רבים יותר. אולם, הניסיון לתקף את התוצאות לגבי האוכלוסיה כולה נכשל: מבחן פירסון מצא קשר חלש מאוד ולא מובהק ובדיקת ההשערה באמצעות χ^2 גם היא לא אוששה את ההנחה לפיה קיים קשר סטטיסטי בין חושף הליקוי לבין מצב תיקונו. אי לכך, המתאם החלש שנתגלה תקף אך ורק לאוכלוסיה שנדגמה בעבודה זו ואין אפשרות להסיק ממנו לגבי כלל האוכלוסיה.

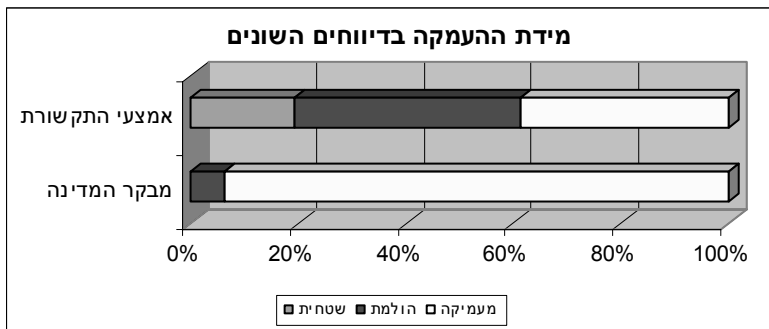


הקשר בין מידת ההעמקה לבין זהות חושף הליקוי

מהנתונים ניתן לראות באופן בולט שאף אחת מחשיפות מבקר המדינה אינה חשיפה שטחית ו-93.7% מחשיפותיו הן מעמיקות. באשר לאמצעי התקשורת, כ-19% מהחשיפות שטחיות, והיתר מתחלקות שווה בשווה בין חשיפות שהוגדרו "מעמיקות" לחשיפות שהוגדרו "הולמות".

מתאם פירסון בין זהות חושף הליקוי לבין מידת ההעמקה בדיווח הוא מתאם שלילי חזק ומובהק של

0.604 (כיוון הקשר: כאשר הליקוי נחשף על ידי אמצעי התקשורת יורדת מידת ההעמקה וההיפך). קשר חזק ומובהק הוכח גם באמצעות מבחני למדא וגמא, כאשר ההשערה נמצאה מובהקת במבחן χ^2 . על בסיס נתונים אלה, ניתן לתקף את ההשערה שהוכחה במדגם זה לכלל האוכלוסייה.



הקשר בין מידת ההעמקה לבין מהירות תיקון הליקוי

מהצלבת משתנה מידת ההעמקה בחשיפה כמשתנה בלתי תלוי מול מצב הטיפול לאחר שנה בליקויים שתוקנו בסופו של דבר, עולה כי כ-76% מהליקויים שנחשפו בצורה מעמיקה ותוקנו בסופו של דבר – תוקנו בפרק זמן של שנה אחת ויותר, לעומת כ-24% מהליקויים המתוקנים בפרק זמן של עד שנה אחת. ברקע בדיקה זו, יש לזכור את קיומו של מתאם גבוה בין זהות חושף הליקויים לבין מידת ההעמקה (מרבית החשיפות המעמיקות הן של המבקר).

בשל מספר הדגימות המועט בחלק מהערכים, לא ניתן לבצע במקרה זה בדיקת χ^2 , אולם הקשר נבדק באמצעות מבחני פירסון וגמא. מבחן פירסון גילה מיתאם נמוך אך לא מובהק של 0.182, מבחן גמא גילה מתאם בינוני אך לא מובהק של 0.429. ניתן לכן להסיק כי קיים קשר חלש יחסית בין המשתנים שלא ניתן לתקף אותו לכלל האוכלוסייה.

רגרסיה לינארית

על בסיס הממצאים הורצו רגרסיות לינאריות במטרה לבדוק האם וכיצד זהות הגורם החושף יחד עם מידת ההעמקה בחשיפה כמשתנים בלתי תלויים משפיעים על מצב הטיפול כעבור שנה בליקויים שתוקנו בסופו של דבר (נפתר/לא נפתר) ו/או מידת תיקון הליקוי כיום (לא טופל/בטיפול/על סף פיתרון/נפתר) כמשתנה תלוי.

בבדיקת מצב תיקון הליקוי כעבור שנה הצביעה הרגרסיה על יכולת חיזוי מרשימה בהתבסס על נתונים היסטוריים: ידיעת הגורם החושף את הליקוי ומידת ההעמקה של החשיפה מגדילה את יכולת הניבוי שלנו ב-24.5%. ה- R^2 עמד כאמור על 0.245 וה-Adjusted R^2 עמד על 0.203. מידת המובהקות של התוצאות היתה 0.006, מידה המאפשרת להסיק מהמדגם על האוכלוסייה כולה. מאחר והמשתנה

התלוי הוא אורדינלי ובין שני המשתנים הבלתי תלויים קיים מתאם גבוה, הרי שיש חשיבות שולית בלבד לערכי ה-BETA שנמצאו.

כאשר המשתנה התלוי הוחלף במשתנה אינטרוואלי (מספר השנים עד לתיקון הליקוי), רמת הניבוי ירדה בכמחצית. במקרה זה, הרגרסיה נבנתה במטרה לנבא כמה שנים יחלפו עד שליקוי מסוים יגיע לפתרונו המוחלט ולא במטרה לנבא האם הפיתרון יושג בתוך שנה אחת בלבד. במצב שכזה ה- R^2 ירד לרמה של 0.13 כאשר ה- R^2 Adjusted נמוך במיוחד, ברמה של 0.08. הרגרסיה עצמה מובהקת באופן גבולי, דבר שפוגע עוד יותר באיכותה (מידת המובהקות היא 0.09). עם זאת, הרגרסיה מראה שבהחלט ניתן לשפר את רמת החיזוי. במקרה זה ניתן גם לייחס משמעות רבה יותר למקדמי המשתנים ברגרסיה, תוך אזכור העובדה שקיים מתאם גבוה (0.604) בין משתנה מידת ההעמקה לבין משתנה זהות חושף הליקוי. להלן נוסחת הניבוי שנמצאה:

$$(מידת העמקה) \times 2.2 - (זהות חושף הליקוי) \times 2.8 - 10.4 = \text{זמן תיקון הליקוי בשנים}$$

ממשוואת הרגרסיה עולה שכאשר התקשורת חושפת את הליקוי, הרי שזמן התיקון שלו צפוי לרדת בכשלוש שנים (בהנחה ומידת ההעמקה זהה). עוד עולה מהמשוואה, שכלל שמידת ההעמקה גבוהה כך זמן תיקון הליקוי נמוך יותר. כיוון קשר זה הפוך ממתאם פירסון שחושב קודם לכן. להערכתי הרגרסיה "מפצה" את עצמה ופותרת בכך את בעיית המולטיקוליניאריות שמטילה צל על תוצאות ההרצה. בדיקת ערכי BETA מראה שלזהות חושף הליקוי חשיבות גדולה יותר מבחינת יכולת ההסבר של המשתנה התלוי.³⁴

בבדיקת מידת תיקון הליקוי כיום לא נמצאו תוצאות המאפשרות ניבוי ברמה סבירה. גם כאשר נעשה שימוש במשתנה מידת התיקון המקורי שכלל ארבע קטגוריות וגם כאשר נעשה שימוש במשתנה המקודד לשלוש קטגוריות - אחוז הניבוי ברגרסיה היה נמוך מאוד (במקרה הראשון $R^2=0.001$ ובמקרה השני $R^2=0.07$). בשני המקרים ה- R^2 Adjusted מגיע לרמה שלילית, ותוצאות הרגרסיה לא מובהקות בעליל.

לאור התוצאות, ניתן להעזר בידע מוקדם על זהות חושף הליקוי ומידת ההעמקה לצורך שיפור החיזוי של (1) מצב תיקון הליקוי לאחר שנה ו(2) משך הזמן הכולל שיארך עד להגעה לפיתרון. אולם, הרגרסיות הראו שכמעט ולא ניתן לשפר באמצעות המידע המוקדם את החיזוי באשר למידת הטיפול בליקוי נכון להיום. הקשר שנמצא הינו חלש מאוד ולא מובהק.

³⁴ ראוי לציין כי: (1) מספר התצפיות ברגרסיה זו נמוך ועומד על 39, דבר הפוגע ב- R^2 Adjusted. הדבר נובע מהעובדה שברגרסיה לא חושבו התצפיות שבהן הליקוי לא נפתר, מאחר ומחקר זה התמקד בעיקר בליקויים אשר הגיעו לפתרון; (2) חובה לציין שוב שבין שני המשתנים הבלתי תלויים יש בעיית מולטיקוליניאריות, דבר שפוגע באיכות ובמהימנות התוצאות; (3) במסגרת העבודה נעשו הרצות לסוגים שונים של רגרסיה לינארית (ובכללן רגרסיות עם משתנה בלתי תלוי אחד בלבד במטרה למנוע את בעיית המולטיקוליניאריות). כל ההרצות הביאו ליכולת ניבוי פחותה מאשר זאת שדווחה לעיל.

מסקנות המחקר הכמותי

מהמחקר המעשי עולות מספר מסקנות, חלקן מובהקות וניתנות לתיקוף על כלל האוכלוסייה:

1. ישנו מתאם מובהק בין הגורם החושף את הליקויים לבין מצב תיקון הליקוי לאחר שנה אחת: הסבירות שלי קוי יתוקן בפרק זמן של פחות משנה כאשר אמצעי התקשורת חושפים אותו גדולה מהסבירות שהליקוי יתוקן בפרק זמן שכזה שעה שמבקר המדינה חושף אותו (בהנחה ושני הליקויים יפתרו בסופו של דבר). נמצא מתאם חיובי בין שני המשתנים ברמה של 0.415 וברמת מובהקות של 0.009 על פי מבחן פירסון. השערת המחקר נמצאה כמובהקת גם באמצעות מבחן χ^2 . באוכלוסייה שנדגמה בעבודת מחקר זו - רק ב-17% מהמקרים בהם תוקנו ליקויים אשר חשף המבקר נדרש פרק זמן של פחות משנה, לעומת 60% מהמקרים בהם תוקנו ליקויים אשר חשפה התקשורת.
2. התגלה מתאם גבוה ומובהק בין הגורם החושף את הליקוי לבין מידת ההעמקה בדיווח: כאשר מבקר המדינה חושף ליקוי מידת ההעמקה שבחשיפה היתה גבוהה יותר ביחס לתקשורת, כך על פי מבחני גמא, למדא ופירסון. מבחן כי בריבוע הראה שהתוצאות מובהקות. באוכלוסיית המדגם עצמה נמצא ש-93.7% מחשיפות המבקר הינן "מעמיקות" לעומת 38.5% בלבד מחשיפות של אמצעי התקשורת. 19.2% מחשיפות התקשורת הוגדרו "שטחיות". בממוצע בכל פרשה שחושף המבקר מתגלים שישה ליקויים לעומת שנים בכתבה עיתונאית, דבר המעיד גם הוא על מידת ההרחבה וההעמקה בטיפול בפרשות השונות.
3. נמצא מתאם חלש מאוד ולא מובהק בין הגורם החושף את הליקוי לבין מידת תיקונו נכון להיום. לפיכך, אין בסיס סטטיסטי המאפשר להוכיח שחשיפת הליקוי על ידי מבקר המדינה משפרת את רמת התיקון בהשוואה לחשיפה באמצעי התקשורת או ההיפך. עם זאת, באוכלוסיית המדגם נמצא ש-46% מהליקויים אשר חשף המבקר נפתרו לחלוטין (לעומת 38% מהליקויים שחשפה התקשורת). במקביל, "רק" ב-24% מהליקויים שחשף המבקר לא נעשה דבר (לעומת 31% מהליקויים שחשפה התקשורת). בבדיקת מידת התיקון על פי שלוש קטגוריות (תוקן/בטיפול/לא תוקן) התגלה מתאם נמוך של -0.081 ברמת מובהקות של 0.452 (כיוון הקשר: כאשר התקשורת חושפת את הליקוי ישנה סבירות גבוהה יותר שהליקוי לא תוקן אך נמצא עדיין בטיפול). בבדיקת מידת התיקון על פי שתי קטגוריות (תוקן/לא תוקן) התגלה מתאם חלש עוד יותר של -0.069 ברמת מובהקות של 0.518.
4. ידיעת זהותו של הגורם החושף ליקוי שתוקן וידיעת מידת ההעמקה בדיווח מאפשר לשפר ב-24% את מידת החיזוי לגבי מצב הליקוי שנה לאחר מכן (תוקן/לא תוקן) וב-13% את מידת החיזוי באשר למספר השנים שיעברו עד לתיקונו המלא. עם זאת, יש לציין שמידת המובהקות של הרגרסיה היא גבולית. מהנתונים עולה שזהות חושף הליקוי היא משתנה חשוב יותר ממידת ההעמקה בקביעת פרק הזמן שיעבור עד לתיקון. כאשר התקשורת חושפת את הליקוי, פרק הזמן החזוי עד לתיקונו קטן בשלוש שנים בהשוואה לליקוי שנחשף על ידי המבקר (כאשר משתנה מידת ההעמקה קבוע). עוד נמצא ברגרסיה שכל עלייה ברמת ההעמקה בדיווח מקצרת את זמן התיקון בשנתיים נוספות (כאשר משתנה חושף הליקוי קבוע).

ניתוח איכותי של התוצאות

במסגרת המחקר נערכו כחמש פגישות ועשרות שיחות עם גורמים בכירים במשרדי הממשלה האמונים על שורה ארוכה של נושאים אשר נדונו בעבודה זו. הראיונות עסקו בעיקר בליקויים עצמם, אולם בלטה גם ההתייחסות מצד גורמי הביצוע למידת השפעתם של המבקר והתקשורת.

במהלך השיחות התברר שישנם מספר משתנים נוספים העשויים להשפיע על מידת האפקטיביות של התקשורת או של מבקר המדינה בטיפול בנושאים. כך לדוגמא, הועלתה השערה מצד אחד מפקידי הציבור, לפיה ישנם נושאים בעלי מאפיינים ספציפיים בהם לחשיפה התקשורתית יש עדיפות משמעותית ביחס לחשיפה בדו"ח המבקר, דבר אשר מביא לתוצאות טובות ומהירות יותר. על פי טענה זו, קיימים נושאים אותם ניתן להגדיר כ"סקסיים" יותר, אשר יזכו לדגש רב ומתמשך בתקשורת. כך לדוגמא, ניתן להניח שפרשת החלב העמיד של תנובה היתה "נבלעת" לחלוטין בתוך דו"ח המבקר, מאחר שהביקורת הייתה מתייחסת בכלליות לרמת בדיקות החלב במשרד הבריאות, ללא אזכור פרטי המקרה הספציפי.

במקביל, גורמי הממשל ציינו את מידת העומק בפעילות המבקר ככזו המחייבת את הגורמים הרלוונטיים להסיק מסקנות ולתקן את הליקויים שנמצאו. בכמה מקרים, וביניהם בפרשת בדיקות הקרינה הרדיואקטיביות, מונו במשרדי הממשלה פקידים אשר כל תפקידם היה לפעול לתיקון הליקויים שהעלה המבקר, דבר שלא היה מתאפשר בחשיפה שטחית יחסית של התקשורת. להלן כמה קטעים מתומללים קצרים מתוך השיחות והמפגשים שנערכו לצורך המחקר:

"במשרד לאיכות הסביבה נותנים משקל אדיר להערות של מבקר המדינה. יש לזה השפעה מאוד לא סבוכת. אנחנו מסתכלים על מבקר המדינה כמנוף. ומנסים לקדם נושאים שעלו בביקורת. הדו"ח שפורסם בנושא בעיות הרעש היה מבחינתי מנוף נהדר לקדם נושאים. יש כאלה שמסתכלים על הדו"ח בחשש. שמא ימצאו שלקחו שוחד. אצלנו המנגנון מקדם את הטיפול בו. כל חודש אני צריך לדווח כיצד קידמנו את הנושאים... לא מזקן הגיעו אנשי המבקר שוב לעשות ביקורת. ואחרי חצי שנה של עבודה מאוד מאומצת, הם אמרו שאין דו"ח. שהכל בסדר. אז אמרתי להם - תכתבו שהכל בסדר. הם אמרו שזה לא נהוג".

נסטיליאן גלברג, ראש האגף למניעת רעש וקרינה במשרד לאיכות הסביבה, בעקבות שני דו"חות של המבקר שהצביעו על ליקויים בפעילותו.

"בדיעבד, אני מעריך שזה היה תהליך. אני לא חושב שהיה גורם אחד שאחראי לעניין. אלא תהליך ארוך שאי אפשר להפריד אותו לגורמים. בתהליך הזה היו החלטות מסעלה. היה גם צו של משרד הפנים והתוצאה הסופית נבעה גם מהעובדה שהפעילו על הרשויות לחץ חזק מאוד. גם לחץ תקשורת! עד שהן הבינו בסופו של דבר שצריך לסגור את האתר הזה. אסור לשכוח - החירייה אף פעם לא היתה חוקית ומאשרת".

דורון ספיר, מנכ"ל איגוד ערים דן לתברואה, מבהיר מדוע אתר החירייה לא נסגר. למרות החלטות הממשלה שהתקבלו בנושא לאורך השנים

"לא תמיד התקשורת יכולה לטפל בצורה אפקטיבית בנושאים שעולים בהרחבה בדו"חות מבקר המדינה וההיפך. אני חושב שבנושא של טיפול ברעש המטוסים, דו"ח מבקר המדינה היה אכן דרך בעיניי. הדו"ח נתן לכל הנושא תנופה גדולה מאוד שאחריה דברים התחילו להשתנות ולזוז. בנושא של החזרייה, אינטואיטיבית, אני חושב שהעיתונות היתה הרבה יותר משמעותית. אין ספק שהעובדה שמדובר היה בנושא סקסי תרמה לעניין".

נרובי ציון, האחראי על אכות הסביבה ברשות שדות התעופה, מסביר מדוע נושא החזרייה טופל על ידי התקשורת ונושא הרעש על ידי המבקר.

"אם אתה שואל אותי, אין ספק שהתקשורת משפיעה הרבה יותר ממבקר המדינה, שהדו"חות שלו נמצאים גם אצלי על המדף. התעשייה הצבאית עוברת סרסות השרון לאתר אחר משתי סיבות - התקשורת והתביעות המשפטיות. ההשפעה של הכתבות והלחץ הציבורי עצומה, והיא גם עובדת. הרבה יותר מאשר עוד דו"ח של המבקר".

ניחודה גיא, ראש האגף לבטיחות ולאכות הסביבה בתעשייה הצבאית, טוען שהלחץ התקשורתי והציבורי הוא היחיד שגרם לשינוי המדיניות בתע"ש.

להלן כמה מסקנות ונקודות חשובות לציון שעלו מהניתוח האיכותני של תוצרי המחקר:

✚ הליך איסוף הנתונים אודות טיפולם של משרדי הממשלה השונים בדיווחי התקשורת ובדו"חות המבקר, הצביע על פער גדול ומשמעותי במערכת הפקת הלקחים במשרדי הממשלה השונים. דומה שאין להשוות בין מערך הטיפול בביקורת בצבא לבין מערך הטיפול בביקורת במשרד התשתיות: אמנם צה"ל פעל באיטיות רבה בכל הקשור לפינוי שדות מוקשים, אך טיפולו היה מעמיק וייסודי מאוד. מאידך, בגופים אחרים ההתייחסות לחשיפות המבקר או לפרסומי התקשורת גובלת לעתים בזלזול ובהתעלמות של ממש – ללא קשר לזהות הגורם החושף.

✚ במהלך סקירת דו"חות המבקר הועלו שני נושאים המהווים כישלון קולוסאלי של גורמים ממשלתיים רבים, עד כי נראה שכולם נהנים מחברתם הטובה אחד של השני ומעדיפים להישאר תחת "מטריית הליקויים" במשך שנים. הן בדו"ח שעסק באיכות מי השתייה והן בדו"ח שעסק ברעידות אדמה ההרגשה היתה כי מרוב עצים מתקשים משרדי הממשלה לראות את היער. שורת הליקויים שמצא המבקר הייתה כל כך ארוכה, עד כי נוצר הרושם שמשרדים רבים חסו בצילו של הגורם המרכזי האחראי על הטיפול בנושא והתחמקו מתיקון הליקויים שנמצאו בפעילותם. מרשימה מפוקפקת זו לא נפקד גם מקומו של היועץ המשפטי לממשלה ושל אגף התקציבים במשרד האוצר.

✚ בכמה מקרים לא ניצלו משרדי הממשלה את דו"חות המבקר ככלי אסטרטגי לקביעת סדרי עדיפויות. במקום להעמיד בראש סדר העדיפויות את אותם ליקויים קריטיים עליהם הצביע המבקר, מטפלים משרדי הממשלה באופן איטי ומייגע בשורה של ליקויים אחרים. כך לדוגמא, בבעיות זיהום אזורי הקידוחים שנתגלו בדו"ח המבקר על איכות מי השתייה, נראה היה שהמשרד לאיכות הסביבה ומשרד הבריאות לא פעלו באופן מכוון-משימה לפיתרון הליקויים, אלא המשיכו את שגרת פעילותם, תוך הנחה ש"מתישהו" הפעילות תוביל לתיקון הליקויים.

הבדל משמעותי שנתגלה בין פעילות המבקר לבין פעילות התקשורת, הוא מידת ההישענות של משרדי הממשלה על הפרסום. לעתים רבות פקידי הממשלה כלל לא הכירו כתבות עיתונאיות אשר חשפו ליקויים בתחום פעילותם, כדוגמת הסכנות שבהובלת חומרים מסוכנים בכבישים. למרות שהדברים לא נאמרו במפורש, לעתים נוצרה תחושה שפקידי הממשלה לא רואים בכתבות עיתונאיות מקור לגיטימי לביקורת על פעילותם. ייתכן שמצב זה יתגלה כשונה לחלוטין כאשר מדובר בפוליטיקאים, אשר מייחסים ככל הנראה חשיבות גדולה יותר לפרסומים תקשורתיים מאשר לדו"חות הביקורת הציבוריים.

כאשר מדובר בפקידות הציבורית, נראה כי לעתים דו"חות המבקר נותנים משנה תוקף לטענותיהם ומאפשרים להם לפעול לא רק בשם המשרד אלא גם בשם המבקר. בכמה מקרים הוגדרו הדו"חות כ"אבן דרך" שהביאה לשינוי מהותי במשרדי הממשלה, כדוגמת הדו"ח בנושא מפגעי הרעש.

בכמה מקרים המבקר "התפרץ לדלת פתוחה" ולמעשה חשף ליקויים אשר היו ידועים לכולם ועמדו על שולחן הדיונים. אולם, עצם החשיפה בדו"ח המבקר הביאה להפעלתם של המנגנונים המוסדיים לפיתרון הליקויים, מנגנונים אשר לא היו נכנסים לפעילות אילולא הדו"ח. דוגמה מצויינת לכך היא דו"ח הביקורת על שדות המוקשים, שהביא למעורבותם הישירה בנושא של משרד ראש הממשלה ושל וועדת השרים לענייני ביקורת. מנגנוני הבקרה המוסדיים הפעילו לחץ קבוע על הגורמים המעורבים, ומאחר ואלה היו רגישים ללחץ ומעוניינים בתיקון הליקוי, הרי שזה נפתר בסופו של דבר.

ככלל, מעיון בפרשות שנדונו בעבודה זו, ללא קשר לזהות הגורם החושף, נראה שכמעט ואין נושאים שהטיפול בהם הוזנח באופן גורף. לעתים, הממסד מודע לליקויים אך משיקולים שונים, מוצדקים יותר או מוצדקים פחות, מעדיף שלא לעשות דבר כדי לתקנם (כדוגמת נושא בדיקות המזון ובעיות הרעש שיוצרים מטוסי חיל האוויר כתוצאה מאי התקנת הציוד המתאים בהם). לכן, ניתן לאמר ככלל שכמעט ואין דיווח של המבקר או של התקשורת אשר לא זכה להתייחסות בצורה כלשהי, גם אם שטחית ולא עניינית, על ידי משרדי הממשלה הרלוונטיים. מכך ניתן להסיק, שרובם המוחלט של הנושאים והליקויים המדווחים בתקשורת ובדו"חות המבקר מוכרים לדרג הפקידות.

סיכום תוצאות האחקר

לאחר הסקת המסקנות מהמחקר הכמותי ומהמחקר האיכותני, אחזור לשאלת המחקר ולהשערות שהועלו בתחילת הדרך. מטרת העבודה הייתה למצוא את ההבדלים האיכותיים והכמותיים בתוצאות פעילותם של אמצעי התקשורת ושל מוסד מבקר המדינה בסוגיות בעלות השפעה מהותית על טווח גדול יחסית של אוכלוסייה. סיכומי התוצאות שהובאו לעיל כללו את עיקרי ההבדלים הסטטיסטיים שנמצאו, התייחסו ליכולת ניבוי עתידית של תוצאות טיפול בליקויים ודנו גם בהבדלים בלתי ניתנים למדידה בין תוצאות פעילות המבקר והעיתונות החוקרת. להלן השערות המחקר והממצאים:

1. נדחתה ההשערה שאמצעי התקשורת יתגלו כאפקטיביים יותר בהשוואה למוסד מבקר

המדינה מבחינת היקף תיקון הליקויים: במחקר הכמותי לא נמצאה אמנם תשובה מובהקת לעניין זה, אולם מניתוח בסיסי של הנתונים התגלה ש-46% מהליקויים שחשף המבקר נפתרו לחלוטין עד היום לעומת 38% מהליקויים שחשפה העיתונות החוקרת. מדובר בפער קטן יחסית אשר לא אומת במבחן סטטיסטי. במחקר האיכותני נמצאו משתנים מסבירים נוספים להבדל, כדוגמת המשרד הממשלתי שהנושא נמצא באחריותו ומאפייניו של הליקוי עצמו. בנוסף, צוינה העובדה שלעתים מצליח מבקר המדינה לגרום למהפך תפיסתי במשרדי הממשלה, דבר אותו לא הצליחה לעשות התקשורת. במקרים אלה הדו"חות מהווים אסמכתא עבור המשרדים באופן שמקדם את הטיפול בנושאים שנתקעו בצנרת הבירוקרטית.

2. הממצאים מאוששים את השערה לפיה כאשר אמצעי התקשורת הצליחו להביא לתיקון

הליקויים - פרק הזמן מהחשיפה ועד לתיקון יהיה קצר יותר, יחסית למבקר המדינה: במחקר הכמותי הוכח שהסבירות שליקוי יתוקן בתוך פחות משנה כאשר אמצעי התקשורת חושפים אותו גדולה מהסבירות שהליקוי יתוקן בפרק זמן זה שעה שמבקר המדינה חושף אותו (בהנחה ובשני המקרים הליקוי תוקן בסופו של דבר). כמה מבחנים סטטיסטיים מחזקים ממצא זה ברמה גבוהה של מובהקות.

הסבר אפשרי לממצא זה ניתן למצוא במחקר האיכותני, אשר התייחס למקרים בהם מסיבות שונות התארך עד מאוד פרק הזמן לטיפול בליקויים שחשף המבקר. נמצא, בין השאר, שלעיתים החשיפה הייתה כה רחבה עד ש"מרוב עצים לא ראו את היער" ולעיתים משרדי הממשלה לא כיוונו את פעולותיהם לפיתרון הליקויים הספציפיים שנמצאו. לעומת זאת, פרסום תקשורתי מתמקד בדרך כלל במעט ליקויים אשר מוצגים בצורה חדה וברורה, דבר המאפשר לפתור אותם באופן מהיר הרבה יותר.

הגורם המושפע משחק גם הוא תפקיד: בעוד פעולות משרד המבקר מהוות "אסמכתא" עבור הפקידות הממשלתית, הרי שעבור הפוליטיקאים "מקור הסמכות" הוא העיתון. לפיכך, סביר להניח שהדרג בו נעשית ההתערבות לצורך תיקון הליקוי ישפיע גם הוא על משך זמן הטיפול. מנגנוני הבקרה המוסדיים הנכנסים לפעילות בעקבות דו"ח המבקר מלווים את הטיפול בליקוי במשך שנים, וזאת בניגוד לפרסום נקודתי בתקשורת.

3. נדחתה ההשערה לפיה היקף תיקון הליקויים יהיה נמוך מאוד ולא יעלה על 30%, ללא קשר

לזהותו של חושף הליקוי: ניתוח נתוני הממוצע של אוכלוסיית המדגם מגלה ש-46% מבין הליקויים אשר חשף מבקר המדינה נפתרו ו-11% נוספים מוגדרים כ"על סף פיתרון". לעומת

זאת, 38% מהליקויים שדווח עליהם באמצעי התקשורת נפתרו ו-23% נוספים מוגדרים כ"על סף פיתרון". עם זאת, התגלה שיעור לא מבוטל של נושאים אשר כלל לא טופלו: כרבע מהליקויים שהעלה מבקר המדינה נותרו כאבן שאין לה הופכין לעומת כשליש מהליקויים אשר חשפו אמצעי התקשורת. המחקר האיכותני מצא שהעדר הטיפול בליקויים אינו מצביע על העדר מודעות לקיומם, ללא קשר לגורם החושף את הליקוי. בדרך כלל נמצאו סיבות כאלה או אחרות, ובראשם הסיבות התקציביות, בהן נאחז הממסד כדי להסביר את חוסר העשייה הציבורי. כך היה לדוגמא בדו"ח רעידות האדמה ובכתבה על פרשת החלב העמיד.

4. הממצאים מאוששים את ההשערה שמידת ההעמקה בדיווחיו של מבקר המדינה תהיה גבוהה לאין ערוך ביחס למידת ההעמקה בדיווחי אמצעי התקשורת: כל המבחנים הסטטיסטיים שנעשו כדי לבדוק את הקשר בין שני המשתנים סיפקו הוכחה מובהקת לכך שדיווחיו של מבקר המדינה מעמיקים יותר מאשר דיווחי התקשורת. הבדיקות הבסיסיות שבוצעו על מאגר הנתונים גילו שבממוצע מרבית דיווחיו של מבקר המדינה הוגדרו כ"מעמיקים", בעוד הציון הממוצע שניתן לדיווחים באמצעי התקשורת היה "הולם" פלוס. עוד נמצא, שמספר הליקויים שחשף המבקר בכל פרשה גדול בממוצע פי שלושה ביחס לאלו שחשפו אמצעי התקשורת, נתון שמצביע גם הוא על מידת ההעמקה בבדיקת הנושאים. במחקר האיכותני נמצא שלא אחת משרדי הממשלה תופסים את משרד מבקר המדינה כגוף המוסמך למתוח ביקורת על פעילותם, יחס אשר לא ניתן לאמצעי התקשורת. אמנם לתקשורת אין כל מעמד חוקתי, אולם לא מן הנמנע שפרסום כתבות תחקיר ברמת העמקה דומה לזו של דו"חות מבקר המדינה, עשוי היה לשנות את יחסם של משרדי הממשלה לנושא.

ניגשתי למחקר זה במטרה לברר את התשובה לשאלה "מי משפיע יותר" - אמצעי התקשורת או מוסד מבקר המדינה. אמנם קשה היה להסיק מהנתונים תשובה ברורה וחד משמעית, אולם דומה שההובלה בכל הקשור לשינוי מעשי בפעילות המגזר הציבורי נתונה בידי משרד מבקר המדינה. אמנם ההבדל הסטטיסטי היה חלש ולא מובהק ובאופן כללי עוצמתם של שני הגופים אינה גדולה, אבל מניתוח כמותי פשטני של אוכלוסיית המדגם, עולה שמבקר המדינה דה פקטו הביא לפיתרון של ליקויים רבים יותר מאשר אמצעי התקשורת. הניתוח האיכותני הצביע על התייחסות מעמיקה ורצינית יותר לדו"חות המבקר וציון שורה של גורמים נוספים אותם יש לקחת בחשבון בבדיקת תוצאות פעילותם של שני המוסדות.

לאור התוצאות, יש מקום להשוות בין מידת הצלחתם של מבקר המדינה הבריטי ומבקר המדינה האמריקאני לבין מידת הצלחתו של מבקר המדינה הישראלי. השוואה זו מעמידה את ישראל במקום האחרון, לפחות על פי הממצאים שהתקבלו בעבודה זו: שיעור תיקון הליקויים בבריטניה עומד על כ-94% (National Audit Office 2003), שיעור תיקון הליקויים בארה"ב עומד על 97% (General Accounting Office 2003) ואילו שיעור תיקון הליקויים בישראל עומד על כ-46%.

הערות על המחקר

במהלך המחקר התבררה עוצמתו של הקושי (שנחזה מראש) בשיקוף של מציאות מורכבת באמצעות מספרים, בפרט כאשר הניתוח מתייחס לתהליכים דינמיים הנמדדים אמפירית. קשיים נוספים שהתגלו הם ההתמודדות עם ההיקף הקטן יחסית של המדגם, הבעייתיות שבחשיפה כפולה של ליקויים, התמודדות עם המשמעות הסובייקטיבית למדי של משתנה "מידת ההעמקה" וגילוי של ליקוי סטטיסטי אשר עלול לפגוע בתקפות התוצאות. כל אלה מחייבים לנקוט זהירות יתרה באשר להסקת מסקנות גורפות על סמך הממצאים שהתקבלו. להלן דיון קצר בבעיות השונות שהתגלו:

✚ נוצר קושי בהמרת מציאות למספרים: ישנם מקרים בהם אין כל מחלוקת וברור לכל שהליקוי המדובר אכן תוקן. מקרים רבים אחרים נמצאים "בתחום האפור" שבו הגבול בין ההגדרות באשר למצב הטיפול מעומעם למדי. המציאות הוכיחה גם שאין משמעות מעשית להגדרת "על סף תיקון", שהרי במקרים רבים מצב שכזה עלול לטמון בחובו גל נוסף של ויכוחים רבים מתישים וארוכים. יצויין שהבעייה נפתרה בחלקה על ידי קידודו מחדש של המשתנה לשלושה ערכים.

✚ לעתים נוצר מצב של "חשיפה כפולה" בדו"חות המבקר ובתקשורת: פעמיים בשנה מקדישים אמצעי התקשורת מקום נרחב לסיקור דו"חות המבקר, דבר שלמעשה מונע הפרדה מלאה בין השלכות הטיפול התקשורתית לבין השלכות הטיפול הביקורתית הפורמאלי. עם זאת, יש לזכור שפקידי הממשלה "מזהים" את הפרסום עם דו"ח המבקר והתייחסותם לביקורת שונה ככל הנראה מיחסם לפרסומים שהם אך ורק תקשורתיים. נראה גם שהתקשורת מעדיפה לעסוק בנושאים "סקסיים" מדו"חות הביקורת, ולא להתעמק בפרטים בפרשות סבוכות ומהותיות יותר.

✚ המדגם הקטן יחסית פגע בניתוחים הסטטיסטיים: אין ספק שמוטב היה לדגום פרשות נוספות כדי להגדיל את בסיס הנתונים ולשפר את מהימנות הבדיקות הסטטיסטיות. למעשה, חלק מהניתוחים הסטטיסטיים החשובים ביותר בוצעו על אוכלוסיה של כ-40 דגימות, מאחר והליקויים שתוקנו בסופו של דבר מהווים כמחצית מכלל הליקויים שנדגמו מלכתחילה.

✚ מבנה המדגם גרם לליקוי סטטיסטי שעלול לפגוע בתקפות התוצאות: המדגם חקר ליקויים שנחשפו בטווח של כעשר שנים כאשר התפתחות הטיפול בליקויים נבדקה עד לאמצע שנת 2003. למעשה נוצר חוסר שוויון בין ליקויים שנחשפו בתחילת העשור לבין ליקויים שנחשפו בסופו, מאחר והטיפול בליקויים המאוחרים יותר נבחן לאורך פרק זמן קצר יותר. בהנחה שמרבית הליקויים אשר חשף המבקר נפתרים לאחר פרק זמן גדול ביחס לליקויים שחשפה התקשורת, הרי שלא מן הנמנע שהיקף הליקויים שתוקנו ונחשפו על ידי המבקר - מוטה כאן כלפי מטה.

✚ "מידת ההעמקה" הפך למשתנה סובייקטיבי בצורה קיצונית: במהלך המחקר עלו תהיות רבות באשר לחשיבות המשתנה וליכולת למדוד אותו באופן אובייקטיבי על פי קריטריונים ברורים ועקביים. למרות שהמשתנה הוגדר מראש כסובייקטיבי, הקריטריונים שהוגדרו למדידה לא היו ברורים מספיק והדבר הביא לחיזוק מאפיינים סובייקטיביים ואף להשפעת דעות אישיות באשר לדרך בה צריכים עיתונאים/אנשי משרד המבקר לעשות את עבודתם.

ישנן כמה מסקנות אשר ניתן ליישמן בעתיד במחקרי המשך דומים באופיים:

1. הרחבת בסיס הנתונים באשר לכל ליקוי שנדגם: עבודה זו לא הגדירה משתנים בלתי תלויים נוספים כדוגמת המשרד הממשלתי האחראי, עולם התוכן של הליקוי, חומרתו ו/או הרקע ההיסטורי שלו, דבר שמנע אפשרות לאפיין את הליקויים שנפתרו/לא נפתרו בסיכומו של דבר. כך לדוגמא, ניתן לאפיין משרדים בעייתיים בתיקון ליקויים, לבדוק האם הליקוי הוא בגדר מחדל עתיק יומין ולדרג את מידת החומרה של הליקוי (ובכך להבדיל בין חוסר מקצועיותם של מאבטחים במערכת החינוך לבין הסיכון שבפיצוץ מיכלי הגז בפי גלילות).
2. הגדרת פרק זמן מוגדר לתיקון הליקויים שנדגמו: ניתן היה לפתור את הליקוי הסטטיסטי עליו הצבעתי לעיל על ידי הגדרה של פרק זמן מינימלי ומוגדר לתיקון כל ליקוי. כך למשל, ניתן היה לסרוק את דו"חות מבקר המדינה ואת פרסומי התקשורת בין השנים 1985-1995 ולהגדיר פרק זמן של 8 שנים לתיקון הליקויים. שיטת עבודה כזו היתה מאפשרת לבחון את הטיפול בליקויים בצורה נכונה ושוויונית יותר.
3. ביצוע מערך-בדיקות על פני כמה נקודות זמן: על מנת לבדוק האם מידת השפעתם של המבקר ואמצעי התקשורת השתפרה לאורך השנים, ניתן להרחיב את טווח המדגם בכמה שנים, ולהציב מספר נקודות זמן בהן תיבדק מידת תיקון הליקויים נכון לאותה תקופה. יש לבחון את ביצוע הבדיקות בצורה אשר תביא בחשבון את ההמלצה הקודמת בדבר הצורך בהגדרת פרק זמן מינימלי לתיקון הליקויים שבתוכו יוגדרו נקודות הזמן השונות.
4. שימוש במספר שופטים לצורך קביעת "מידת ההעמקה": רצוי מאוד להעביר את קטעי העיתונות ואת החלקים מדו"חות המבקר ליותר מאדם אחד לצורך דירוג מידת ההעמקה היחסית של כל קטע. בכך, ניתן היה לצמצם את ההשפעה הסובייקטיבית ולהגביר את מהימנות ההערכה.
5. בדיקת הטיפול הממשלתי גם בנושאים שוטפים שהופיעו בעיתונות: עבודה זו בדקה רק את כתבות התחקיר שהופיעו בגליונות סוף השבוע של שני העיתונים הגדולים. ניתן להרחיב את היריעה, ולבדוק גם נושאים שהתפרסמו בעמודי החדשות כדוגמת הטיפול בתקרות הפל-קל מאז אסון ורסאי (שנכלל, יש לציין, גם במסגרת כמה תחקירים עיתונאיים).
6. הגדלת מספר הליקויים שנדגמו: עבודה זו דגמה כ-90 ליקויים, מתוכם כ-40 נפתרו. הגדלת המדגם היתה מאפשרת לקבל תוצאות סטטיסטיות טובות יותר, ואולי אף לאושש כמה מההשערות שנדחו בשל בעיות מובהקות כאלה ואחרות.
7. השוואת מצב תיקון הליקויים בפועל למצב תיקון הליקויים המשוער בציבור: השערת המחקר הראשונית בעבודה זו היתה כי שיעור תיקון הליקויים לא יעלה על 30%. הממצאים הפריכו השערה זו, והצביעו על שיעור גבוה בהרבה (יחסית). אם אכן השערת המחקר היא ההשערה הרווחת בציבור, הרי שיש להעמיק בחקר הסיבות לפער.

התקשורת ומבקר המדינה: כלבי השמירה של הדמוקרטיה?

עבודת מחקר זו לא עסקה כלל בדיווחים על שחיתות אישית, בדיווחים על ניגודי עניינים למיניהם, בדיווחים על פגיעה בטוהר המידות או בדיווחים על התנהגות בלתי הולמת של פקידי ציבור. היא עסקה בנושאים הקשורים לכל אחד מאיתנו. הממצאים והמסקנות מתבססים על איסוף מידע שיטתי ביחס לפעילות הממסד ב-22 נושאים, אשר במדינה מתוקנת היו עומדים בראש סדר היום הציבורי ובמוקד מערכות הבחירות לכנסת ולראשות הממשלה.

המטרה היתה לבדוק את ההבדלים בתוצאות פעילותם של מבקר המדינה ושל אמצעי התקשורת ועל בסיס התוצאות למצוא את הדרכים לשפר את תפקודם של שני הגופים. הכותרת של עבודה זו, כמו גם פרק המבוא שלה, פסימיים מאוד ומעלים תהיות באשר למידת היותם של שני המוסדות כלבי שמירה אפקטיביים. הטענה שהובאה בתחילת העבודה התבססה על השקפה אישית, הגורסת שהתדרדרות הנורמות השלטוניות במדינת ישראל בד בבד עם חוסר העניין וחוסר האמון שמגלה הציבור במוסדות המשטר - מחלישים מאוד את כוחם של אותם "כלבי שמירה".

הפרק התיאורטי ניסה לקשר בין תהליכים אלה לבין כוחם הבלתי פורמאלי של שני הגופים, הגדיר את כוח האכיפה הנורמטיבי של מבקר המדינה וסקר את התאוריות השונות הקושרות בין פרסום תקשורת לבין שינוי מדיניות. הפרק הציג כמה הסברים תיאורטיים להחלשות בכוחם של שני המוסדות וסלל את הדרך למחקר האמפירי שמטרתו לבדוק היכן עומדת מדינת ישראל כיום: עד כמה התהליכים האקסוגנים והאנדוגנים המחלישים את מבקר המדינה ואת אמצעי התקשורת פגעו בכוח האכיפה הנורמטיבי של המבקר וביכולת ההשפעה של העיתונות החוקרת. ביקשתי לבדוק לא את התגובות וההצהרות, אלא את היכולת המעשית של כל אחד מהמוסדות להשפיע על המציאות ולשנות אותה.

הממצאים שהתקבלו באשר לביקורת המדינה היו טובים יותר ביחס להשערות המוקדמות, אולם עדיין רחוקים מאוד מהסטנדרטים במדינות מתקדמות אחרות. אל מול היקף תיקון ליקויים של 46% בישראל, מגיע היקף תיקון הליקויים בבריטניה ובארצות הברית לכ-95%. מעבר לפער המספרי, נראה שתרבות המינהל הציבורי במדינות אלה "מקדשת" את הליקויים שמוצא מוסד הביקורת ולא משאירה כלל אפשרות לפקידי הציבור להתעלם מהם. היה זה השופט בייסקי בבג"צ צוקר שכתב כי "מינהל תקין מחייב כי ביקורת מהותית של מבקר המדינה לא תישאר אות מתה", וטוב היה לו משפט זה היה מדריך את כלל משרדי הממשלה בישראל. את הממצאים שהתקבלו באשר לאמצעי התקשורת התקשיתי להשוות למדינות מערביות נוספות מאחר ולא מצאתי מחקרי השפעה דומים. היקף תיקון ליקויים של 38% היה טוב יותר משציפיתי, אולם עדיין, להערכתו, טעון שיפור.

במהלך העבודה דנתי בשורה של הבדלים בתוצאות פעילות אמצעי התקשורת ובתוצאות פעילות מבקר המדינה. הדיון לא נערך לצרכי ניתוח בלבד, אלא במטרה להסיק ממנו באשר לשיפורים אפשריים בפעילותם של הביקורת והתקשורת. להלן ארבע המסקנות המרכזיות אליהן הגעתי:

1. על משרד מבקר המדינה להקדיש חלק גדול יותר ממשאביו למעקב סטטיסטי אחר מידת תיקון

הליקויים שגילה בגופי השלטון השונים. עבודה זו בדקה עשר מבין מאות הפרשות המתפרסמות בדו"חות המבקר ויצאה מנקודת ההנחה הרווחת שכוח ההשפעה של המבקר קטן מאוד. לו משרד המבקר היה מפרסם מדי שנה "מדד תיקון ליקויים" לכל משרד ממשלתי, הרי שניתן היה לנצל את האמון הרב לו זוכה הביקורת כמנוף לתיקון הליקויים במשרדי הממשלה. בין אם הדבר ייעשה כתחרות בריאה ובין אם הדבר ייעשה מפאת אימת הציבור - התוצאה תהיה טובה מאוד עבור המינהל הציבורי בישראל. המלצה זו מתבססת על ההנחה שרוב הציבור נחשף מרצונו או שלא מרצונו לחלק אפסי מדו"ח המבקר ולכן עדיף היה לחשוף אותו לנתון מספרי קליט.

במדינות רבות נהוג לפרסם לא רק את היקף תיקון הליקויים, אלא גם את סכומי הכסף שחסך המבקר בעבודתו. בישראל, בשלב ראשון, ניתן לערוך ניתוח סטטיסטי על פעילותם של משרדי הממשלה השונים בעקבות הביקורת, לפרסם זאת בציבור ולא לפי מנכ"לים ושרים להקדיש לנושא תשומת לב רבה יותר. ייתכן ובבוא היום יחדלו כמה מהם מלהאמין שניתן לפתור ליקויים באמצעות הודעות לעיתונות ומילים ריקות מתוכן. במקום בו נכשלים הפקידים במשרד ראש הממשלה וועדות השרים אשר מוחלפות מדי קדנציה, יכולה להצליח סטטיסטיקה קלה יחסית לעשייה. כשם כפי שמשרד האוצר מפרסם מדי שנה את חריגות השכר במגזר הציבורי, כך מן הראוי שתעשה הביקורת.

מבחינה מעשית, ניתן לחלק את המדדים המספריים לשניים - כאלה המתייחסים רק לליקויי השנה האחרונה וכאלה המתייחסים לסך הליקויים הנצברים, כך שלמשרדי הממשלה יהיה עניין לא רק בתיקון הליקויים, אלא גם בהעברת דיווחים על כך למשרד המבקר. כתוצאה מכך, יוצר לחץ בתוך המשרדים לתקן את הליקויים במהירות, דבר שעשוי להקטין את משך התיקון הממוצע שהינו גבוה יחסית, כפי שנמצא בעבודת מחקר זו.

מבחינת המשאבים הנדרשים לכך, אין ספק שהדבר מחייב הקצאת כוח אדם במשרד המבקר. עם זאת, טובה חשיפה של שמונה ליקויים ותיקונם של שבעה, מאשר חשיפה של עשרה ליקויים ותיקונם של חמישה בלבד. מאחורי תפיסה זו עומדת ההנחה שמטרת הביקורת היא בסופו של דבר לשנות ולשפר, גם אם לא באופן ישיר, ולא להתריע ולחקור בלבד.

2. על משרד ראש הממשלה למלא אחר הוראות החוק באשר למעקב אחר תיקון הליקויים שהעלה

משרד מבקר המדינה: בזהירות הנדרשת ניתן לאמר שקיימת סתירה בין דו"חות המעקב שמפרסמת לשכת ראש הממשלה לבין דרישות החוק. סעיף מספר 21 בחוק מבקר המדינה אשר נוסף לחוק לפני כשלוש שנים, קובע ש"ראש הממשלה ידווח למבקר, בתוך שמונה חודשים ממועד המצאת דין וחשבון לידי... על תוצאות טיפולו בליקויים אלה". בפועל, דו"חות המעקב של משרד ראש הממשלה כוללים בעיקר אוסף תגובות של הגופים המבוקרים ביחס לדו"ח האחרון בהתאם לסעיף 16 בחוק מבקר המדינה ("ראש הממשלה ימסור למבקר, בתוך עשרה שבועות מהיום שבו קיבל לידי את הדין וחשבון... הערות לדו"ח, תגובות הגופים המבוקרים לדו"ח... והערותיו המפורטות לדו"חות קודמים בעניינים שטרם העיר את הערותיו לגביהם").

בהנחה ואין דו"ח נוסף אשר מוגש ישירות למבקר ולא מגיע לעין הציבור, הרי שמשרד ראש הממשלה נמנע למעשה מלקיים במלואן את הוראות סעיף 21 והוא אינו מספק דיווח מלא ומפורט על תוצאות הטיפול בליקויים שהעלה המבקר שמונה חודשים לאחר הפרסום.

דו"חות ראש הממשלה המפורסמים בציבור כיום, כוללים הערות ותגובות אותן מחוייב ראש הממשלה לתת לאחר עשרה שבועות (על פי סעיף 16 בחוק) ובנוסף, דיווחים חלקיים לגבי אחוז קטן מאוד מהליקויים שנחשפו בעבר תחת הכותרת "לקט מעקבים". מרבית הליקויים שפרסם המבקר כלל לא מזכרים בדו"חות המעקב של משרד ראש הממשלה המתפרסמים בשנה שלאחר מכן, דבר אשר על פניו אינו עולה בקנה אחד עם הוראות סעיף 21. ניתן לטעון שהחוק מחייב את משרד ראש הממשלה להתייחס לדרכי הטיפול בכל הליקויים אשר חשף המבקר, שמונה חודשים מיום החשיפה, גם אם בחלק גדול מהמקרים לא נעשה דבר כדי לתקן את הליקוי. פרסום שכזה, בהנחה וייערך בצורה מסודרת, יגביר את רמת השקיפות בעיקר מאחר ורק כך ניתן יהיה להפיק בקלות יחסית סטטיסטיקות רשמיות באשר למידת תיקון הליקויים.

בתגובה לדברים מסר עוזי ברלינסקי, מנהל אגף בכיר לביקורת המדינה וביקורת פנימית במשרד ראש הממשלה, כי אי דיווח על ליקויים משמעותו כי "על הגוף המבוקר מוטלת עדיין חובת תיקון הליקויים". לדבריו, המידע המפורסם ב"לקט המעקבים" בדו"חות המשרד כולל דיווחים על ליקויים שתוקנו וליקויים אשר חלה התקדמות ממשית בתיקונם. הפרסום - נעשה במסגרת החוק ובאופן המאפשר "שקיפות מלאה לתהליכים".

3. על משרד מבקר המדינה לנצל בצורה טובה יותר את היתרונות והחסרונות של הפרסום

התקשורת: המחקר מצא שאמצעי התקשורת מצליחים להביא לתיקון ליקויים בפרק זמן קצר יותר ביחס למבקר המדינה בעיקר בשל יכולתם להפעיל לחץ ציבורי מהיר ומיידי על מקבלי ההחלטות השונים. במקביל, ידוע שכאשר מתפרסם דו"ח מבקר המדינה על מאות עמודים מתמקדים אמצעי התקשורת בליקויים בודדים.

מוצע לכן שהביקורת לא תפרסם את הדו"ח כמקשה אחת, ובהדרגה תפעל להפריד 5-6 נושאים שיוגדרו כחשובים במיוחד ויופצו למערכות התקשורת בתאריכים שונים לאורך השנה. עוד יכולה הביקורת לפרסם מיוזמתה דו"חות מעקב אחר ליקויים שנחשפו בעבר כדי להחזירם לסדר היום הציבורי. בצורה זו ניתן יהיה למקסם את ההשפעה החיובית של החשיפה התקשורתית לליקויים השונים ולפזר אותה על פני כמה וכמה מועדים במהלך השנה.

יש לציין שכבר היום מפורסמת הביקורת בכמה מועדים לאורך השנה. לפני מספר שנים אף הוחלט במשרד המבקר לפצל את הדו"ח השנתי ולפרסמו בשני חלקים. מבחינה חוקית, פיצול הדו"ח נעשה על בסיס תיקון מס' 33 לחוק מבקר המדינה, שהתיר לפרסם את דו"ח הביקורת בחלקים "ובלבד שעד למועד האמור [15 בפברואר] יומצא הדין וחשבון במלואו" (סעיף 15א). עם זאת, ההפרדה כיום היא על בסיס הגופים המבוקרים ולא על בסיס הנושאים שעלו במהלך הביקורת.

להחלטה להרחיב את פיצול הפרסום השלכות ארגוניות הקשורות לדרכי הפעילות במשרד, אולם בצידה יתרון משמעותי: כך יוכל המבקר לנווט את הפרסום התקשורת ל נושאים מסוימים, שייכתן ואינם באים לידי ביטוי עם פרסום הדו"ח המלא. פרסום פרקים מיוחדים במקביל לפרסום דו"חות מעקב אחר תיקון הליקויים יכול לתרום לאפקטיביות הביקורת ובלבד שתישמר המידתיות בתדירות הפרסומים על מנת שלא לגרום לזילות הביקורת.

4. מן הראוי שאמצעי התקשורת המעוניינים להביא לתיקון הליקויים שחשפו ינצלו את מערך המעקב המוסדי אחר ליקויים שחושף מבקר המדינה: משרד מבקר המדינה עוקב באדיקות אחר הפרסומים באמצעי התקשורת הארציים ולעיתים נעזר בפרסומים לצורך ביצוע ביקורת בגופים הממשלתיים. לא ברור מדוע הביקורת היא זו שמחפשת אחר אותם פרסומים והתקשורת נמנעת מהצגה מאורגנת ומתוכננת של פרסומים שונים הן ברמה הארצית והן ברמה המקומית בפני מבקר המדינה. מאחר והביקורת על פעילות הרשות המבצעת נתונה באופן פורמאלי בידי מבקר המדינה ובאופן בלתי פורמאלי גם בידי אמצעי התקשורת, הרי ששיתוף פעולה ממוסד יכול לסייע לשניהם לממש את מטרותיהם (וזאת בהנחה שמטרתם של אמצעי התקשורת כמו גם של המבקר היא לתקן את הליקויים ולא רק לדווח עליהם).

לא לחינם מצא המחקר הכמותי שמרבית הליקויים אשר נפתרו לאחר החשיפה בתקשורת תוקנו לאחר שנה אחת בלבד. לא לחינם הועלתה במחקר האיכותני הטענה לפיה דו"חות המבקר נתפסים לעתים על ידי חלק מהפקידים כ"אבן דרך" בטיפול הבירוקרטי בנושאים שונים. ההסבר לשני ממצאים אלה טמון לדעתי בעובדה שמשך זמן ההשפעה של הפרסום התקשורתי קטן בהרבה ביחס לזמן הפעילות של מנגנון הבקרה הממסדי: טעמה הרע של כתבה עיתונאית חולף במהירות ביחס למעקב הבירוקרטי שיכול להימשך שנים.

אלא שבעוד המנגנון להעברת מידע בין משרד המבקר לתקשורת קיים אך מנוצל באופן חלקי בלבד, הרי שאין כל מנגנון ממוסד שפועל בכיוון ההפוך, למרות שהקמתו היא בגדר אינטרס משותף של שני הצדדים: העיתונאים מחד עשויים להינות מביקרה עניינית, מעמיקה וארוכת טווח של דיווחיהם, ומשרד המבקר מאידך, עשוי לקבל מידע נוסף על ליקויים שיתכן ולא היו מגיעים לידיעתו; העיתונאים יתנו ביטוי לתוצאות פעילות המבקר בעקבות חשיפה שהם עצמם אחראים לה, ובמקביל, משרד המבקר יינה מפרסומים נוספים שעשויים להגדיל את הלחץ הציבורי על מקבלי ההחלטות.

בחברה הישראלית הולכים ומתרבים הקולות הטוענים שמוסד ביקורת המדינה ומוסד התקשורת נמצאים בתקופה קשה. התדרדרות הנורמות השלטוניות אל מול ציבור אדיש שמידת האמון שהוא נותן בממסד הולכת ויורדת - מקטינים מכוחם של שני הגופים ופוגעים ביכולת ההשפעה שלהם. תהליך זה מזין את עצמו, הוא מדרדר את המשטר הדמוקרטי ומסכן את קיומו של מינהל ציבורי תקין. בסופו של יום, עשויה המדינה למצוא עצמה עם פוליטיקאים אשר מקריבים את העשייה על מזבח ההודעות לתקשורת, עם מגזר ציבורי אדיש לביקורת אשר איבד תקווה ועניין ביכולתו לשנות, ועם עם אשר חדל להאמין בכוחו לקבוע כיצד נבחריו ועובדיו ינהלו את ענייני המדינה.

דווקא בתקופה זו צריכים שני המוסדות לעצור, לחשוב ולהפיק לקחים. הציבור הרחב לא בחר בעיתונאים לתפקידם ואף לא בחר באופן ישיר את מבקר המדינה ואת עובדי משרדו. אולם, כאשר נראה שהכנסת הפכה לגילדה המגנה על חבריה, ובעוד ראש הממשלה עצמו נחקר בחשד לעבירות חמורות של קבלת שוחד וניגוד עניינים, ייתכן כי סוגיות חשובות מאוד נזנחות ולא מטופלות. אלו הן הסוגיות בהן עסק מחקר זה. דווקא בקו תפר עדין שכזה, יכולים וצריכים שני הגופים שלא נבחרו מעולם לשלב ידיים, למקסם את יכולת ההשפעה שלהם ולהבטיח שליקויים ומחדלים אכן יתוקנו. יישום ההמלצות שהועלו בנייר עמדה זה עשוי להיות צעד ראשון בדרך הנכונה.

בבליוגרפיה

ספרים, מאמרים וכתבי עת

1. אבניאון, איתן. "תקן, אכיפה, נורמה", מילון ספיר, 1997.
2. אריאן, א. נחמיאס, ד. נבות, ד. שני, ד. מדד הדמוקרטיה הישראלית 2003 (כנס הנשיא – הדמוקרטיה הישראלית במבחן השעה), ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2003.
3. באלינט, ענת. "ממלאי הפקודות". העין השביעית, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 30, 2001, עמ' 6-9.
4. בר-אילן-ירושלמי, מ. מדד הכנסת: תפיסת הציבור את הרשות המחוקקת, הכנסת: המרכז למחקר ומידע, 2001.
5. ברזילי, ג. סגל, ז. יער-יוכטמן, א. בית המשפט העליון בעין החברה הישראלית, תל אביב: הוצאת פפירוס, 1994.
6. ברק, אהרן. "המסורת של חופש הביטוי בישראל ובעיותיה". מתוך: משפטים, כרך כ"ז (2), 1996, עמ' 224-248.
7. ברק, אהרן. "על ערכים, שיפוט ודמוקרטיה בישראל". מתוך: עיונים בביקורת המדינה, 59, 2002.
8. גיא, כרמית. "כותבים ובוכים". העין השביעית, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 27, 2000, עמ' 8-9.
9. גייסט, ב. "ביקורת המדינה: עקרונות ומושגי יסוד". עיונים בביקורת המדינה, מס' 47, 1991, עמ' 31-9.
10. גייסט, ב. "היבטים של ניהול ביקורת המדינה". עיונים בביקורת המדינה, 45, 1990, עמ' 28-32.
11. גייסט, ב. "זכרונות". עיונים בביקורת המדינה, 58, 1997, עמ' 16-34.
12. גייסט, ב. ופרידברג, א. "ביקורת המדינה וטוהר המידות בשלטון הציבורי". עיונים בביקורת המדינה, 53, 1995, עמ' 34-49.
13. גילון, מ. "ייסודי הביקורת וגבולותיה". עיונים בביקורת המדינה, חלק א': 10, 1963, עמ' 20-10, חלק ב': 11, 1963, עמ' 30-44. הודפס מחדש במלואו בפרידברג, א. ביקורת המדינה בישראל - הלכה ומעשה, ירושלים: אקדמון, 1990 (מהדורה שנייה), עמ' 49-71.
14. דורון, ג. אסטרטגיה של בחירות, רחובות: הוצאת כיוונים, 1996.
15. דיואר, ד. "ביקורת 'שווי תמורת כסף': שמונה מאות השנים הראשונות". מתוך: פרידברג, א. ביקורת המדינה בישראל - הלכה ומעשה, ירושלים: אקדמון, 1995 (מהדורה שלישית), עמ' 73-78.
16. הופנונג, מנחם. ישראל - ביטחון המדינה מול שלטון החוק: 1948-1991, ירושלים: הוצאת נבו, 1991.
17. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. פרסום מספר 1179: תאונות דרכים עם נפגעים 2001, חלק א', ירושלים, 2002.
18. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. שנתון סטטיסטי מס' 53, ירושלים, 2002, טבלאות 24.13 ו-24.14.
19. ויגודה, ע. יובל, פ. ביצועי המגזר הציבורי בישראל – נייר עבודה מס' 1, חיפה: אוניברסיטת חיפה, 2001.
20. ויגודה, ע. יובל, פ. ביצועי המגזר הציבורי בישראל – נייר עבודה מס' 2, חיפה, 2002. (דרך אתר האינטרנט http://poli.haifa.ac.il/~erany/material_vigoda/nappa-il-02.pap.doc)
21. זמיר, י. הסמכות המינהלית – כך א', ירושלים: נבו הוצאה לאור, 1996.
22. טוניק, יצחק. חוק יסוד: מבקר המדינה - הסתייגויות מבקר המדינה שהופנו לשר המשפטים, משרד מבקר המדינה: ירושלים, באמצעות אתר האינטרנט של משרד מבקר המדינה, 1985.
23. טל, א. גבולות ביקורת המדינה בישראל, ירושלים: האוניברסיטה העברית, 1962.
24. כ"ץ, אליהוא. "עיתונאות כמקצוע". הרצאה שניתנה בשנת 1989 ביום עיון באוניברסיטת תל אביב. פורסמה בתוך כספי, דן. לימור, יחיאל (עורכים). אמצעי תקשורת המונים בישראל - מקראת, תל אביב: הוצאת האוניברסיטה הפתוחה, 1998, עמ' 319-312.
25. כספי, דן. "השפעתם של אמצעי תקשורת המונים על ניסוח סדר היום של הכנסת". מתוך: יום עיון שנת 1980, ירושלים: האוניברסיטה העברית - מכון אשכול, 1981, עמ' 34-50.
26. כספי, דן. תקשורת המונים - כך ב' (יחידות 5-6), תל אביב: הוצאת האוניברסיטה הפתוחה, 1995.
27. לביא, ש. "ביקורת המדינה ברשויות המקומיות בראי התקשורת". מתוך: פרידברג, א. (עורך) הביקורת ברשויות המקומיות בישראל, ירושלים: משרד הפנים, 1999, עמ' 275-298.
28. מדינת ישראל, דן וחשבון הועדה הציבורית לחוקי העתונות, ירושלים, 1997.
29. מוזס, ז. "משרד מבקר המדינה כצינור הביקורת הציבורית", מתוך: דרכי הביקורת הציבורית בישראל, ירושלים: אגודה ישראלית למדעי המדינה, 1957, עמ' 9-19.
30. מרמרי, חנוך. "בין עיתונות לרפואת שיניים". מתוך: ספר השנה של העיתונאים, תל אביב, 1995, עמ' 43-48.
31. משרד האוצר. עיקרי תקציב שנת 2002, אתר האינטרנט של משרד האוצר.

32. משרד התחבורה. **הצעת תקציב 2002**, ירושלים: משרד התחבורה, 2003.
33. משרד התחבורה. **הצעת תקציב 2003**, ירושלים: משרד התחבורה, 2004.
34. נבנצל, י.א. "ביקורת מוסדות ציבור", מתוך: **המבקר הפנימי**, 3, שנה י"ג, 1975, עמ' 14-27.
35. נבנצל, י.א. "פיקוח הפרלמנט על המינהל הממשלתי, תפקידים של מוסדות ביקורת עליונים", מתוך הרצאה שניתנה באוניברסיטת סנט ברברה, קליפורניה, במארכ 1966. פורסם בפרידברג, א. **ביקורת המדינה בישראל - הלכה ומעשה**, ירושלים: אקדמון, 1990 (מהדורה שנייה), עמ' 72-79.
36. נבנצל, י.א. **משמעותו של 'טוהר המידות' בחוק מבקר המדינה**, אתר האינטרנט של משרד מבקר המדינה, 1977.
37. נגבי, משה. "החופש תם". **העין השביעית**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 32, 2001.
38. נגבי, משה. **נמר של נייר: המאבק על חופש העיתונות בישראל**, תל אביב: ספריית פועלים, 1985.
39. נחמיאס, ד. ברזילי, ג. **מוסד ביקורת המדינה: סמכות ואחריות**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 1998.
40. סגל, זאב. **חופש העיתונות - בין מיתוס למציאות**, תל אביב: הוצאת פפירוס, 1996.
41. פרידברג, א. **ביקורת המדינה בישראל - הלכה ומעשה**, ירושלים: אקדמון, 1990 (מהדורה שנייה).
42. פרידברג, א. "השפעת ביקורת המדינה על תהליכים פוליטיים באמצעות כלי התקשורת", מתוך: **עיונים בביקורת המדינה**, 42, 1988, עמ' 39-56.
43. פרס, י. ויער-יוכטמן, א. **בין הסכמה למחלוקת: דמוקרטיה ושלוש בתודעה הישראלית**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 1998.
44. קדמן, יצחק. "תפקיד העיתונות בעיצוב סדר היום של הכנסת בנושאי רווחה". מתוך: **קשר**, 1, 1987, עמ' 35-44.
45. שניצר, ש. "העיתונות, סמכותה ואחריותה". **ספר השנה של העיתונאים**. 1962 (תשל"ב), עמ' 131-135.
46. **תקנון האתיקה המקצועית של העיתונות**, כפי שאושר במליאת מועצת העיתונות ביום 16.5.1996.
47. Amanpour, Christiane. "Television's Role in Foreign Policy". In: **Quill**, 84, April 1996, pp 16-17.
48. Arian, A. Shamir, M. "Two Reversals: Why 1992 was not 1977". In: Arian, A. Shamir, M. (eds.) **The Elections in Israel 1992**, New York: Albany State University, 1995, pp 17-54.
49. Ben-Porat, M. "The state comptroller and supreme court decisions". From: Friedberg, A. Geist, B. Mizrahi, N. Sharkansky, I. **Studies in State Audit**, Jerusalem: State Comptroller's Office, 1995, pp. 60-82.
50. Burgh, H. **Investigative Journalism**, New York: Routledge, 2000.
51. Caiden, G.E. "New Directions in State Audit", From: Geist, B. (ed.), **State Audit**, London: The Macmillan Press, 1981, pp 136-155.
52. Cohen, B.C. **The Press and Foreign Policy**, Princeton: Princeton University Press, 1963.
53. Ehrlich, M. **The Journalism of Outrageousness: Tabloid Television News vs. Investigative News**, Columbia: AEJMS., 1996.
54. Entman, R.M. **Democracy without citizens**, New York: Oxford University Press, 1989.
55. Ettema, J.S. & Glasser, T.L. "On the Epistemology of Investigative Journalism". From: **Communication**, 8(2), 1985, pp 183-206.
56. Fallows, J. **Breaking The News**, New York: Pantheon Books, 1996.
57. Foot, P. "The Slow Death of Investigative Journalism". From: Glover, S. (ed.) **Secrets of the Press**, London: Allen Lane - The Penguin Press, 1999, pp 79-89.
58. Geist, B. "Introduction". From: Friedberg, A. Geist, B. Mizrahi, N. Sharkansky, I. **Studies in State Audit**, Jerusalem: State Comptroller's Office, 1995, pp 1-4.
59. General Accounting Office, **Performance and Accountability, Highlights: Fiscal 2002**, Washington, 2003.
60. Goidel, R. "If You Report It, Will They Care?". From: Eksterowicz, A.J. & Robert, N.R. **Public Journalism and Political Knowledge**, Boston: Rowman & Littlefield Publishers inc., 2000, pp. 143-168
61. Goldstein, T. **The News at Any Cost**, New York: Simon and Schuster, 1985.
62. Ingham, B. **Kill the Messenger**, London: Harper Collins, 1991.
63. Lazarsfeld, P.F. Berelson, B. Gaudet, H. **The People's Choice: How the voter makes up his mind in a presidential campaign**, New York: Columbia University Press, 1948 (Second Edition).
64. McCombs, M.E. Shaw, D.L. "The Agenda-Setting Function of Mass Media". In: **The Public Opinion Quarterly**, 36 (2), 1972, pp. 176-187.
65. Merritt, D. **Public Journalism and Public Life: Why Telling the News Is Not Enough**, New Jersey: Lawrence Erlbaum, 1998.
66. Mindich, D.T.Z. **Just the Facts**, New York: New York University Press, 1998.
67. Nabokov, V.V. **Lolita**, New York: Knopf, 1991.

68. National Audit Office, **Helping the Nation Spend Wisely: Annual Report 2002**, London, 2003.
69. O'malley T. and Soley C. **Regulating the Press**, London: Pluto Press, 2000.
70. Rogers, E.M. & Dearing, J.W. "Agenda-Setting Research: Where Has It Been. Where Is It Going?". From: **Communication Yearbook**, 11, 1987, pp 555-594.
71. Rudholm, S. "Sweden's Guardians of the Law". From: Rowat, D.C. (ed.) **The Ombudsman** London: George Allen & Unwin Ltd. Second edition 1968, pp17-21.
72. Shachar, R. Shamir, M. "Modeling Victory in the 1992 Elections". In: Arian, A. Shamir, M. (eds.) **The Elections in Israel 1992**, New York: Albany State University, 1995, pp 55-80.
73. Sharkansky, I. "The Politics of Auditing". In: Smith, B.L.R. (ed.), **The New Political Economy: The Public Use of the Private Sector**, London: The MacMillan Press, 1975.
74. Tuchman, G. "Making News by Doing Work: Routinizing the Unexpected". **The American Journal of Sociology**, 79 (1), 1973, pp 110-131.
75. Weeks, K.M. **Ombudsmen Around the World** Iowa: Institute of Governmental Studies, 1973.
76. Zavelberg, H.G. "Audit Profile: The Federal Republic of Germany". **International Journal of Government Auditing**, 16, 2, 1989, pp 14-15
77. Zavelberg, H.G. "Performance Auditing in the Federal Republic of Germany". **International Journal of Government Auditing**, 17, 4, 1990, pp 5-16

החלטות ממשלה

78. החלטות ממשלה מספר 1740 ומספר תמ/11 מיום כ"ב תמוז התשמ"ו, 29 ביולי 1986.
79. החלטת ממשלה מספר 1153 מיום ז' בסיון התשמ"ח, 23 במאי 1988.
80. החלטת ממשלה מספר 1240 מיום י"ז בטבת התש"ן, 14 בינואר 1990.
81. החלטת ממשלה מספר 404 (תמ/12) מיום ח' בכסלו התשנ"ג, 3 בדצמבר 1992.
82. החלטת ממשלה מספר 444 מיום כ"ט בטבת התשנ"ו, 21 בינואר 1996.
83. החלטת ממשלה מספר 696 מיום כ"ג באייר תשל"ה, 4 במאי 1975.
84. החלטת ממשלה מספר 92 מיום ט' בחשוון תשמ"א, 19 באוקטובר 1980.
85. החלטת ממשלה תמ/288 מיום כ"ט לניסן התשנ"ד, 10 באפריל 1994.

פסקי דין

86. בג"צ 2533/97, התנועה למען איכות השלטון נ' ממשלת ישראל.
87. בג"צ 4267/93, אמיני - אזרחים למען מינהל תקין וטוהר המידות נ' ראש ממשלת ישראל
88. בג"צ 4914/94, טרנר נ' מבקרת המדינה
89. בג"צ 53/73, חברת "קול העם בע"מ" נ' משרד הפנים.
90. בג"צ 644/81, עומר אינטרנשיונאל אינק. נ' שר הפנים.
91. בג"צ 766/87, צוקר נ' להט
92. דנ"פ 5567/00, אריה דרעי נ' מדינת ישראל
93. דנ"פ 8539/02, יצחק מרדכי נ' מדינת ישראל
94. ע"פ 332/01, מדינת ישראל נ' שמעון שבס
95. ע"פ 4336/96, מדינת ישראל נ' שמחה דיניץ.

חקיקה

96. הצעת חוק העונשין (ניצול תלות של מטפל במטופל), התשס"ב-2002.
97. הצעת חוק העונשין (תיקון - איסור קיום קשר מיני בין מטפל ומטופל), התשס"א-2001, של חברת הכנסת נ' רונן (2829/פ).
98. הצעת חוק העונשין (תיקון - יחסי מטפל מטופל), התש"ס-2000, של חבר הכנסת א' פינס וקבוצת חברי כנסת (1503/פ).
99. חוק איסור לשון הרע (התשכ"ה 1965)
100. חוק הגנת הפרטיות (התשמ"א 1981)
101. חוק יסוד: מבקר המדינה (1988)

102. חוק מבקר המדינה (1958)

103. חוק מימון מפלגות

104. פקודת העיתונות

דו"חות מבקר המדינה

105. משרד מבקר המדינה, דו"ח ביקורת מיוחד בנושא מרחב התפר, ירושלים, 2002
106. משרד מבקר המדינה, דו"ח על הביקורת בבתי זיקוק לנפט מפעל חיפה, ירושלים, 1997.
107. משרד מבקר המדינה. דו"ח מבקר המדינה 41' לשנת 1990, ירושלים, 1991.
108. משרד מבקר המדינה. דו"ח מבקר המדינה 42 לשנת 1991, ירושלים, 1992.
109. משרד מבקר המדינה. דו"ח מבקר המדינה 44 לשנת 1993, ירושלים, 1994.
110. משרד מבקר המדינה. דו"ח מבקר המדינה 47 לשנת 1996, ירושלים, 1997.
111. משרד מבקר המדינה. דו"ח מבקר המדינה 50' לשנת 1999, ירושלים, 1999.
112. משרד מבקר המדינה. דו"ח מבקר המדינה 51' לשנת 2000, ירושלים, 2001.
113. משרד מבקר המדינה. דו"ח מבקר המדינה 52' לשנת 2001, ירושלים, 2002.
114. משרד מבקר המדינה. דו"ח מבקר המדינה 53' לשנת 2002, ירושלים, 2003.
115. משרד מבקר המדינה. דו"ח שנתי מס' 4, ירושלים, 1953.

דו"חות משרד ראש הממשלה

116. משרד מבקר המדינה. הערות ראש הממשלה לדו"ח מבקר המדינה 51'א, ירושלים, 2000.
117. משרד ראש הממשלה. הערות ראש הממשלה לדו"ח מבקר המדינה 50'ב, ירושלים, 2000.
118. משרד ראש הממשלה. הערות ראש הממשלה לדו"ח מבקר המדינה 51'ב, ירושלים, 2001.
119. משרד ראש הממשלה. הערות ראש הממשלה לדו"ח מבקר המדינה 52'א, ירושלים, 2001.
120. משרד ראש הממשלה. הערות ראש הממשלה לדו"ח מבקר המדינה מס' 52'ב, ירושלים, 2002.
121. משרד ראש הממשלה. הערות ראש הממשלה לדו"ח מבקר המדינה מס' 53'א, ירושלים, 2002.
122. משרד ראש הממשלה. הערות ראש הממשלה על דו"ח מבקר המדינה 53'ב, ירושלים, 2003.

קטעי עיתונות

123. אברמוביץ, שלמה. "כל משגיח מלך". מתוך: 7 ימים - ידיעות אחרונות, 23.8.1991
124. אברמוביץ, שלמה. "רישיון להרוג". מתוך: 7 ימים - ידיעות אחרונות, 19.11.93.
125. אלון, מרדכי. "פצצת הזמן הגדולה במדינה". מתוך: 7 ימים - ידיעות אחרונות, 29.5.1998.
126. ברקוביץ, עינת. "אני מאוכזב מרמת העיתונאים בתחום המשפט, מעולם לא קראתי בעיתון כלשהו דיווח מדויק על פסק דין". מתוך: גלובס, 15.7.2003.
127. בר-קימה, אורלי. "רעידת אדמה או ברווז עיתונאי?". מתוך: הארץ, 17.1.1999.
128. גבירץ, יעל. "לא נקבע מועד לפיצוץ הבא". מתוך: 7 ימים - ידיעות אחרונות, 16.7.1993.
129. זאבי, גייל. "אסיר משוחרר, פסיכולוגי ברישיון". מתוך: סופשבוע - מעריב, 13.12.1996.
130. חוגי, ג'קי. "קורבנות המוקשים", מתוך: סופשבוע - מעריב, 7.1.2000.
131. חן, י. יוחאי, ר. "זו לא תאונה, זה מחדל". מתוך: סופשבוע - מעריב, 21.8.1992.
132. ליכטמן, מ. "פרשנות". מתוך: גלובס, 1.11.1995.
133. מגן, שרית. "הציפורים האלה עוד יהרגו אותנו". מתוך: סופשבוע - מעריב, 15.8.1997.
134. מלמד, ג. "מהירות קטלנית". מתוך: סופשבוע - מעריב, 24.11.1995.
135. נאמן, א. "קטילת הביקורת". מתוך: ידיעות אחרונות, 31.10.1995.
136. נגב, אילת. "מפחדים ממני? שיפחדו". מתוך: ידיעות אחרונות, 6.8.1993.
137. סגל, זאב. "חגורת ביטחון". מתוך: הארץ, 31.10.1995.
138. סגל, זאב. "לא רק שופטים". מתוך: הארץ, 25.1.1999.
139. פטרסבורג, עופר. "עקב התקפת גזים". מתוך: סופשבוע - מעריב, 20.11.1992.

140. פישר, רונאל. "פרשת החלב האסור". מתוך: "סופשבוע - מעריב". 1.9.1995.
141. קורין-ליבר, ס. טל, ד. "קדנציה שלמה בפנים". מתוך: גלובס, 18.4.1999.
142. קמפנר, מלי. גילת, מרדכי. "על ספת הפסיכולוג". מתוך: 7 ימים - ידיעות אחרונות, 13.11.92.
143. רון, ליאת. "שאלוהים ישמור". מתוך: סופשבוע - מעריב, 8.1.1993.
144. רותם, ארז. "במרחק מיכלית אחת מהאסון הבא". מתוך: 7 ימים - ידיעות אחרונות, 24.10.1997.
145. רינגל-הופמן, אריאלה. "ירייה באפילה". מתוך: 7 ימים - ידיעות אחרונות, 4.8.1995.

אתרי אינטרנט

146. אתר האינטרנט של משרד האוצר, http://www.mof.gov.il/bud_frame_h.htm
147. אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, http://idi-web.idi.org/OLD/hebrew/survey2_3-99.htm#trust, http://idi-web.idi.org/OLD/hebrew/survey1_1-00.htm#trust
148. אתר כנסת ישראל, http://www.knesset.gov.il/elections16/heb/about/percent_times.htm
149. אתר משרד מבקר המדינה האמריקאני, <http://www.gao.gov>
150. אתר משרד מבקר המדינה הבריטי, <http://www.nao.org.uk/about/history.htm>
151. אתר משרד מבקר המדינה הישראלי, <http://www.mevaker.gov.il>
152. אתר סנונית, <http://www.snunit.k12.il/5years>