



האוניברסיטה העברית בירושלים

בית הספר למדיניות ציבורית

תוכנית המצטיינים ללימודי תואר מוסמך

**הפוליטיקה של הקמת ועדות חקירה
ממלכתיות על ידי הוועדה לביקורת המדינה**

עבודת גמר לתואר מוסמך במדיניות ציבורית

בהנחיית ד"ר רענן סוליציאנו-קינן

מוגשת על ידי:

מיכל שאול

מס' ת"ז: 031724974

מועד הגשה: דצמבר 2013

הקדמה ותודות

ועדות חקירה משמשות ככלי "מעין שיפוטי" לבחינת התנהלות רשויות השלטון, בתגובה למשבר או לאסון. בפעולתן בוחנות ועדות החקירה היבטים שלטוניים, חברתיים ואישיים בהתרחשותו של אסון או משבר קשים.

עבודתי זו נכתבה בעקבות תפקידי כחוקרת בוועדת החקירה לטיפול הרשויות במפוני גוש קטיף בין השנים 2009-2010. בעבודה זו נחשפתי למשמעות פעולתה של ועדת חקירה ממלכתית על רשויות שלטוניות, כמו גם למשבר כאוטי שנגע לחייהם של אנשים רבים. תחום זה של אופן התמודדותה של מדינה עם משבר מתמשך ומורכב עניין אותי באופן מיוחד. ועדות חקירה מהוות חלק מהתמודדות זו, ונושאות מאפיינים משפטיים, ובכך מצאתי עניין רב אף יותר.

כבר בתחילת איסוף החומר הנוגע לעבודת מחקר זו, התברר לי שוועדת חקירה הדומה לזו שבה עבדתי, שהוקמה בהחלטה של הוועדה לביקורת המדינה בכנסת, היא לכשעצמה ארוע נדיר שארע פעמים ספורות בלבד ולמעשה כמעט לא זכה לכשעצמו (בנפרד מוועדות חקירה ממלכתיות אחרות) להתייחסות מיוחדת במחקר. בעבודה זו נחשפתי לכתיבה מרתקת לגבי התמודדותן של מדינות עם משברים בהיבטים שונים, כמו גם מהלכים פוליטיים ושלטוניים מרתקים הנוגעים להתמודדות זו במשברים שארעו בישראל.

ברצוני להודות למנחה שלי, ד"ר רענן סוליציאנו-קינן, על העזרה, ההנחייה, ההדרכה, והעניין הרב בסוגייה זו, לאורך כל הדרך.

תודה נתונה לכל הגורמים העוסקים במלאכה, חנה פרידין מזכירת הוועדה ועו"ד תומר רוזנר היועץ המשפטי בוועדה לביקורת המדינה, וליונתן סרי-לוי בארכיון הכנסת. תודתי גם לכל מי שנאות והסכים לחלוק מזמנו וידיעותיו למען עבודה זו - חברי הכנסת לשעבר דן תיכון וזבולון אורלב, ותא"ל (במיל.) ח"כ לשעבר עמירה דותן.

תודה באהבה גדולה, לכל משפחת שאול הרחבה, הוריי - דניאלה וניסים, אחיי - מוריה ועובד, וגייסי - אלי זרעאלב, על התמיכה, ההבנה, שעות ההשקעה והסבלנות הרבה בדרך להגשת העבודה.

תוכן עניינים

4	רשימת טבלאות ותרשימים
5	תקציר
6-8	1. מבוא
9	2. שאלת המחקר
	3. סקירת ספרות
10-15	3.1 תפקידן של ועדות חקירה
16-17	3.2 ועדות חקירה בישראל
17-19	3.3 הקמת ועדת חקירה ממלכתית על ידי הכנסת
20-22	3.4 ועדות חקירה בארצות הברית ובבריטניה
23-25	4. השערות המחקר
25-26	5. מערך המחקר
26-27	5.1 שלבי המחקר
28-29	5.2 איסוף הנתונים
29	5.3 מגבלות המחקר
30-32	6. הגשת דוחות נפרדים על ידי מבקר המדינה
33-36	7. קטגוריות של התנהלות הוועדה לביקורת המדינה
	8. חקר מקרים
37-38	8.1 בחירת חקרי המקרים
	8.2 ניתוח המקרים שנבחרו
	8.2.1 המקרים בהם הוקמה ועדת החקירה
38-41	8.2.1.1 משבר מניות הבנקים
41-45	8.2.1.2 סיוע לניצולי השואה
45-49	8.2.1.3 משבר המים
49-54	8.2.1.4 סיוע למפוני גוש קטיף
	8.2.2 המקרים בהם דובר על הקמת ועדת חקירה ולא הוקמה
54-59	8.2.2.1 אסון צאלים ב'
59-62	8.2.2.2 קופות חולים
	8.2.3 המקרים בהם לא דובר על הקמת ועדת חקירה ולא הוקמה ועדת חקירה
62	8.2.3.1 הביקורת בשירות הלאומי
62-63	8.2.3.2 הסלון האווירי בפריז
63	8.2.3.3 מאבק בתאונות הדרכים
64-79	9. ממצאים ומסקנות
80-82	10. סיכום המסקנות והמלצות למחקרי המשך
83-88	11. ביבליוגרפיה

רשימת טבלאות ותרשימים

רשימת תרשימים

- 32 .1 **תרשים מס' 1** - הגשת דוחות נפרדים לאורך השנים (החל משנת 1980)
- 36 .2 **תרשים מס' 2** - הקשר בין הגשת דוחות נפרדים לבין הקמת ועדות חקירה
- 39 .3 **תרשים מס' 3** - השתלשלות העניינים במשבר מניות הבנקים
- 42 .4 **תרשים מס' 4** - השתלשלות העניינים במשבר ניצולי השואה
- 46 .5 **תרשים מס' 5** - השתלשלות העניינים במשבר המים
- 50 .6 **תרשים מס' 6** - השתלשלות העניינים במשבר הטיפול במפוני גוש קטיף
- 55 .7 **תרשים מס' 7** - השתלשלות העניינים באסון צאלים ב'
- 59 .8 **תרשים מס' 8** - השתלשלות העניינים - קופות החולים

2. רשימת טבלאות

- 30 .1 **טבלה מס' 1** - הגשת דוחות נפרדים על ידי מבקר המדינה החל משנת 1980
- 34 .2 **טבלה מס' 2** - חלוקת הדוחות הנפרדים בהתאם לקבוצות המקרים
- 73 .3 **טבלה מס' 3** – בולטות תקשורתית

תקציר

הקמת ועדות חקירה נדמית כתגובה כמעט מיידית למשברים ואסונות בדמוקרטיה מערביות. הקמת ועדת חקירה מאפשרת לבצע בדיקה מעמיקה לתהליכים המורכבים והכאוטיים הכרוכים בהתמודדות עם אסונות ומשברים, ומהוות "מכשיר" פוליטי, חברתי ומשפטי. ההסברים בדבר הסיבות להקמתן מייצגים גישות שונות להבנת ההתמודדות השלטונית עם המשבר, ובמסגרת זו (גישת ה"הימנעות מאשמה") היותן אמצעי להסרת אחריות מצד הגורמים המבצעים.

הקמת ועדת חקירה ממלכתית בישראל מיוחסת למקרים יוצאים מהכלל, בעניין בעל חשיבות ציבורית יוצאת דופן ורבה, המצדיקה את פעולת המוסד המיוחד. הדין הישראלי קובע שני מקורות סמכות לכינון ועדות חקירה ממלכתיות – סמכות הממשלה וסמכות הוועדה לביקורת המדינה בכנסת בהתבסס על ביקורות וממצאים של מבקר המדינה (המובעים בדו"ח נפרד מטעמו, חוות דעת או בדו"ח השנתי). רוב ועדות החקירה הממלכתיות בישראל הוקמו בהחלטת ממשלה, ורק ארבע ועדות חקירה ממלכתיות הוקמו מכוח סמכות הוועדה לביקורת המדינה בכנסת: הראשונה הוקמה בשנת 1985 לחקירת משבר מניות הבנקים, ושלוש ועדות נוספות הוקמו בין השנים 2008-2009 לחקר הסיוע לניצולי שואה, ניהול משק המים בישראל והטיפול במפוני גוש קטיף. במסגרת עבודתי אתיחס להחלטות הספורות הנדירות של הוועדה לביקורת המדינה על הקמת ועדות חקירה ממלכתיות, ואנסה להסביר את השימוש החריג בסמכות זו בתקופה קצרה ותכופה יחסית.

בעבודתי אשלב שיטת מחקר איכותנית-משווה, תוך שימוש בנתונים כמותיים. אבדוק נתונים כמותיים באשר לשכיחות ותדירות הגשת דו"חות נפרדים על ידי מבקר המדינה, דיונים בוועדה לביקורת המדינה לגבי הקמת ועדות חקירה ממלכתיות והחלטה על הקמתן כדי להתרשם מהיקף התופעה הנבדקת. לאחר מכן אנסה לאפיין ולהסביר את התופעה באמצעות בחינה איכותנית של כמה מקרים בודדים מתוך כלל הנתונים שנאספו בנושא.

הממצאים העיקריים שעולים מן המחקר מתארים תמונה המורכבת משחקנים ואינטרסים שונים ששילובם הביא להקמת ועדות החקירה. פעילותו של מבקר המדינה בהוצאת דו"חות נפרדים ובתמיכה, אפשרה תשתית וחומר נרחב להקמת הוועדות. הימנעות הממשלה מהקמת ועדות חקירה בעצמה, אך אי מניעת הקמה זו על ידי הוועדה לביקורת המדינה תרמה גם היא. לבסוף, חברי הכנסת בוועדה לביקורת המדינה ויו"ר הוועדה עצמו, השיקולים המנחים אותם, עליית הסוגייה לסדר היום, וסיום כהונתו של אהוד אולמרט כראש ממשלה, אפשרו הצבעה בעד הקמתה של הוועדה לביקורת המדינה.

1. מבוא

מקובל להניח שוועדות חקירה קמות לאחר התרחשותו של משבר או אסון וכי הן אחת הדרכים להתמודדות הגופים השלטוניים עם אירועים כאלה. מקרי משבר מהווים הזדמנות לבצע חקירה מעמיקה והוגנת, והזדמנות "לעשות סדר" בתהליך המורכב של עיצוב ויישום מדיניות ציבורית. ההחלטה על הקמת ועדת חקירה מוסברת בין השאר בשיקולים פוליטיים, שיקולים שנועדו להחזיר את אמון הציבור, ושיקולים לקידום למידה ממשבריים. (Parker & Sulitzeanu-Kenan, Elliot & McGuiness, 2002, Boin & Hart, 2003, 2008, Dekker, 2008, 2006A, 2010).

הקמת ועדת חקירה ממלכתית בישראל מיוחסת למקרים יוצאים מהכלל, בעניין בעל חשיבות ציבורית רבה (קלגסבלד, 2001). חלק ממאפייניהם הוא קיומה של מועקה ציבורית רחבה שבסיסה במשבר אמון כלפי מערכת הממשל, ברצון לשכך מחלוקת ציבורית, והנחת דעתו של הציבור שנעשתה חקירה מתאימה (סגל, 1984, גל-נור, 1973). בפועל, הנסיבות והמציאות העניקו לוועדת החקירה הממלכתית תפקיד חברתי-פוליטי ואף תפקיד של עריכת "בוררות לאומית". ועדת החקירה הממלכתית בישראל מהווה "דגם עליון" של גוף חקירה ציבורי, בין השאר מכיוון שבראשותה עומד שופט בית משפט עליון או בית משפט מחוזי ובשל סמכויות החקירה הנרחבות שניתנו לה (קלגסבלד, 2001, הולצמן-גזית וסוליציאנו-קינן, 2011).

על פי הדין הישראלי ניתן להקים ועדת חקירה ממלכתית בהחלטת ממשלה או בהחלטת הוועדה לביקורת המדינה בכנסת, על בסיס ממצאי מבקר המדינה. רוב ועדות החקירה הממלכתיות הוקמו בהחלטת ממשלה, ורק ארבע ועדות חקירה ממלכתיות הוקמו מכוח סמכות הוועדה לביקורת המדינה בכנסת: הראשונה הוקמה בשנת 1985 לחקירת משבר מניות הבנקים (ועדת בייסקי), ושלוש ועדות חקירה נוספות הוקמו במהלך שנת 2008 - הסיוע לניצולי השואה (ועדת דורנר), ניהול משק המים בישראל (ועדת ביין) וטיפול הרשויות במפוני גוש קטיף (ועדת מצא).

ועדות החקירה הממלכתיות מטיבן הן גופי חקירה חיצוניים, המשפיעות על אופן תפקוד הממשלה במהלך עבודתן, ועשויות להציע פתרונות בסיוע עבודתן עם פרסום מסקנותיהן. השאלה כאן עוסקת בנסיבות של החלטת הוועדה לביקורת המדינה של הכנסת (שבראשותה חבר כנסת מהאופוזיציה) לפי דו"ח שהוגש על ידי מבקר המדינה, על הקמת גוף חוקר חיצוני לממשלה, שיביא לפתרון קשיים הנתפסים כקשיי משילות בפתרון משברים, בעבודת הממשלה. מדובר אם

כך בבעיה בעלת שני צדדים – מצד אחד השינוי בהפרדת הרשויות בה הרשויות המחוקקת והמבקרת מתערבות ומפעילות ועדת חקירה על עבודת הרשות המבצעת ושיקוליה; מצד שני, קשיי המשילות של הרשות המבצעת עצמה שעשויים להביא להפעלת אמצעים קיצוניים יחסית דוגמת ועדות חקירה.

עבודתי עוסקת בנסיבות ובהקשרים שהביאו להקמת ועדות חקירה ממלכתיות על ידי הוועדה לביקורת המדינה בכנסת, בשיתוף מבקר המדינה, במשברים המונחים לפתחה של הממשלה. במסגרת זו אתייחס להחלטות הספורות והנדירות שנתקבלו בוועדה לביקורת המדינה על הקמת ועדות חקירה ממלכתיות, ואנסה להסביר את השימוש החריג בסמכות זו בתקופה קצרה ותכופה יחסית.

בתחילת העבודה תתואר שאלת המחקר - מהן הסיבות להקמת ועדות חקירה ממלכתיות על ידי הוועדה לביקורת המדינה. לאחר מכן תוצג סקירתהספרות בה אפרט את הממצאים והכתיבה האקדמית העיקרית הקיימת למתן הסבר וחקר נסיבות הקמתן של ועדות חקירה. ספרות נוספת שנסקרה קשורה למוסד ועדת החקירה בארץ. בהשוואה לספרות זו, עבודתי מציעה התייחסות להקמת ועדות חקירה על ידי הוועדה לביקורת המדינה של הכנסת ומתן הסבר להקמת ועדות אלו. השערות המחקרן כי הקמת ועדות חקירה על ידי הוועדה לביקורת המדינה, נובעת מריבוי דו"חות נפרדים המוצאים על ידי מבקר המדינה, וכן מקיומם של תנאים פוליטיים המאפשרים זאת ובמסגרת זו הימנעות הממשלה מהקמת ועדת חקירה בהחלטה שלה תוך איך מניעת הקמת ועדות חקירה על ידי הכנסת, ודחף להעלאת הסוגיה לסדר היום על ידי הוועדה לביקורת המדינה המושפע מהבולטות התקשורתית של הנושא ומהתמיכה הקיימת בממשלה המכהנת.

שיטת המחקר הינה איכותנית-פרשנית ובה חלקים כמותיים. במסגרת זו תיבדק שכיחות הגשת דו"חות נפרדים על ידי מבקר המדינה. הדו"חות הנפרדים המוגשים ימופו על פי אופן הטיפול בהם בוועדה לביקורת המדינה, ובהתאם לקיומם של התנאים להקמת ועדת חקירה. לאחר מכן ייבחנו מקרי מבחן בהתאם לנסיבות הפוליטיות והשחקנים המעורבים בהם. ייסקרו ארבעת המקרים בהם הוקמה ועדת חקירה ממלכתית, שלושה מקרים בהם הוגש דו"ח נפרד ונדונה הקמת ועדת חקירה ממלכתית אך לבסוף לא הוקמה, ושלושה מקרים בהם הוגש דו"ח נפרד על ידי מבקר המדינה ואף לא דובר על הקמת ועדת חקירה ממלכתית. על בסיס סקירה זו ותוך השוואה בין המקרים, בוצע ניתוח קטגורי במענה לשאלת המחקר ותוך התייחסות לנסיבות הפוליטיות סביב כל מקרה ומקרה.

ממצאי העבודה תומכים בחלק מהשערות המחקר. נמצא כי בתקופה בה הוקמו מרבית ועדות החקירה על ידי הוועדה לביקורת המדינה, אכן הוגשו דו"חות נפרדים רבים יותר באופן בולט על ידי מבקר המדינה בהשוואה לתקופות אחרות, מה שיצר תשתית רחבה יותר להקמתן. באשר לתנאים הפוליטיים, הרי שבכל המקרים בהם הוקמה ועדה נמנעה הממשלה מהקמת ועדת חקירה בעצמה, בשל החשש מייחוס אשמה לבעלי תפקידים בממשלה ושיקולים נוספים, אך גם נמנעה מלסכל את הקמתן על ידי הוועדה לביקורת המדינה. כמו כן נמצא כי בנושאים בהם הוקמה ועדת חקירה (כמו גם בחלק מהמקרים בהם רק דובר על הקמת ועדת חקירה) חלה עלייה בבולטות התקשורתית של הנושא, המצטרפת לשיקולים הפוליטיים המניעים את חברי הכנסת בוועדה הקשורים בצורך להציג טיפול בבעיה, וברוח הפוליטי הנובע מהצבעה בעד הקמת ועדת חקירה. נמצא כי הקמת שלוש ועדות חקירה מתוך הארבע שהוקמו, ארעה בתקופת חולשה של הממשלה המכהנת ולקראת סוף כהונתה, נסיבות שהקלו על הקמתן.

2. שאלת המחקר

שאלת המחקר היא מהן הסיבות להקמת ועדות החקירה המוקמות בהחלטת הוועדה לביקורת המדינה. במסגרת שאלה זו אנסה להבהיר מהו ייעודן של ועדות החקירה הממלכתיות הללובמתח שבין ביקורת על הממשלה לעבודת הממשלה עצמה, ומהו תפקידן של ועדות החקירה המוקמות בהחלטת הוועדה לביקורת המדינה בהליך הציבורי של פתרון משברים.

כדי לפרט את שאלות המשנה שנועדו ליתן תשובה לשאלת המחקר, נדרש להסביר את הבסיס החוקי להקמת ועדות חקירה ממלכתיות, ולהבין מיהם השחקנים הרלוונטיים בהקמתן. לפי הדין הישראלי ועדת חקירה ממלכתית עשויה להיות מוקמת בהחלטה של אחת משתי רשויות:

1. **הממשלה** מוסמכת בהתאם לסעיף 1 לחוק ועדות חקירה להורות על הקמת ועדת חקירה.
2. **הוועדה לביקורת המדינה של הכנסת**, בשני מקרים: האחד, בנושא שאינו נכלל בדו"ח מבקר המדינה אלא הוגש כדו"ח נפרד; והשני, בנושא שנכלל בדו"ח שנתי בנסיבות מיוחדות ובתנאים מיוחדים (כל אלו לפי סעיפים 14(ב) ו-14(ב1), לחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1948).

השלמתו של ההליך האמור בוועדה לביקורת המדינה לכדי ועדת חקירה ממלכתית הינו ארוע נדיר, שארע רק ארבע פעמים. פעם אחת (ראשונה) הוקמה ועדת חקירה הממלכתית בשנת 1985 - לחקר משבר מניות הבנקים. אחריה הוקמו שלוש ועדות חקירה ממלכתיות בדרך זו בשנת 2008. כדי להסביר את השימוש החריג בסמכות זו בתקופה קצרה יחסית, אבקש להביא לחשיפת פעילותם של שחקנים פוליטיים שלא נחקרו עד כה בהקשר של הקמת ועדות חקירה ממלכתיות והפוליטיקה של הקמתן:

1. תפקיד מבקר המדינה - עד כמה משמעותי ומרכזי תפקידו בהקמת ועדת חקירה ממלכתית? מהי תפיסתו לגבי כוחו בהקמת ועדת חקירה ממלכתית וכיצד נעשה שימוש בכוח זה כדי להביא להקמת ועדות חקירה ממלכתיות?
2. תפקיד הממשלה - איזו עמדה הממשלה תופסת בשאלת ההתמודדות עם המשבר? מיהם השחקנים מטעם הממשלה המובילים את ההתמודדות עם המשבר וייצוגו בוועדה לביקורת המדינה ומה מניעיהם בשאלת הקמת ועדת חקירה? מהי עמדת הממשלה בשאלת הקמת ועדת חקירה (גם על ידה עצמה) לעניין המשבר?
3. תפקיד הוועדה לביקורת המדינה - תוך הפרדה בין חברי הכנסת המרכיבים אותה, שיקוליהם הפוליטיים והמפלגתיים, וייחוד תשומת לב לתפקיד יו"ר הוועדה לביקורת המדינה.

3. סקירת ספרות

3.1 תפקידן של ועדות חקירה

בעידן המודרני בו מתרחשים שינויים טכנולוגיים וחברתיים תכופים, ולצידם משברים ואסונות, נדרשת מצד השלטון פעולה במערכות מורכבות וסבוכות. כשאסונות מתרחשים הציבור חווה משבר כאיום וחוסר ודאות, תוך שיבוש טווח רחב של תהליכים חבריים, פוליטיים וארגוניים, הדורש פעולה מהירה. גם בירוקרטים ומנהיגים בעצמם מתקשים להתמודד עם מונחים של הימשכות "סוף פתוח" בעקבות משבר זמני, בייחוד כשהם שואפים למצוא סיום למשבר, דבר שהינו לעתים בלתי אפשרי. יחד עם אלו, פוליטיקה, בירוקרטיה, כלכלה ועוד אינטרסים אינם נעלמים "למען התמודדות משותפת עם המשבר" אלא ממשיכים לשמור על האינטרס העצמי שלהם במסגרת המשבר (Boin & Hart, 2008).

גילוי אחריותיות שלטונית במשברים אינה מובנת מאליה, ושונה מהאחריותיות שמפגינה ממשלה בתקופות יציבות. השאלות המתעוררות לאחר משבר בתחום האחריותיות (מי ומה גרם למה שהתרחש? מי אחראי? את מי יש להעניש?) מובילות לקשת נרחבת של חקירות רשמיות, עיתונות חוקרת, הטלת אשם פוליטי, שאלות מצד הפרלמנט, חקירות משפטיות, קמפיינים המנוהלים על ידי קורבנות ומשפחות כמו גם קבוצות לובי שונות (Boin & Hart, 2008).

במציאות זו הלך והתגבר השימוש בחקירה ציבורית ככלי מרכזי לבירור והבנת משברים ואסונות המאופיינים בסדר גודל נרחב ומשפיעים על סדר היום הציבורי. ניתן להכליל ולומר כי ועדות החקירה מוקמות במקרים בהם חקירה ציבורית מתאימה לסיפוק הדעה הציבורית (Howe, 1999), ו"מהוות בעת ועונה אחת תגובה נסיבתית-ארעית ותגובה פורמלית-ממוסדת של המדינה על אירועים המזוהים כמשבר אמון" (גזית וסוליציאנו קינן, 2011).

גישת הלמידה

בהתאם ל"גישת הלמידה" להסברת המניעים להקמת ועדות חקירה, אסונות, תאונות ומשברים מתגלגלים מהווים מקרי מבחן ואתגר להנחות היסוד המרכיבות את הנורמות והפרקטיקות של חיי היום-יום. בבסיס גישת הלמידה מונחת התפיסה כי למידה בזמן משבר שונה מלמידה בעתות שגרה. התגובה הבסיסית למשבר היא הרצון ללמוד ממנו כדי למנוע אירועים עתידיים דומים, ולמידה על ידי גוף מקצועי בלתי תלוי עשויה לספק תשובה לשאלה מה השתבש, למדוד את

הצלחת התגובה למשבר ואף להדגיש דרכי מדיניות ונהלים שעשויים לשמש לאירועים עתידיים דומים (גזית וסוליציאנו קינן, 2011; Moynihan, 2008).

ועדת החקירה נתפסת כגוף חוקר בעל המהימנות והמיומנות לביצוע עבודת החקירה, כשמטרתה היא בירור עובדתי של שאלה שברוב המקרים נתונה במחלוקת, כחלק מדפוסי האחריות שמגלים מנהיגים וממשלות בעת משבר, שכן חקירות חיצוניות נתפסות כאמינות יותר ללמידת האסון, מאשר חקירה המנוהלת על ידי הגוף שנתפס כמי שגרם לאסון בעצמו (Boin, 2008). עם זאת, הקשיים בגישת הלמידה נמצאו ביעילותה ובישימותה:

1. גישת הלמידה נבחנה באשר ללמידה הארגונית שנעשתה ב-NASA – סוכנות החלל האמריקאית – בעקבות התרסקות המעבורת צ'לנג'ר בשנת 1986, ולאור התרסקות המעבורת קולומביה בשנת 2003 (Boin, 2008). נמצא כי המלצות ועדת החקירה לאסון הצ'לנג'ר שיקפה למידה בהקשר מצומצם ונקודתי, כשהארגון עצמו לא שש לאמץ ממצאים והמלצות משתמעות אלו בשל רצון שלא לשנות את ליבת הארגון. אלו גם מושפעים מכך שהגוף החוקר החיצוני אינו מכיר את המבנה הממוסד של הגוף הנחקר (הולצמן-גזית וסוליציאנו קינן, 2011).

2. קושי מובנה ב"גישת הלמידה" נובע מהטיית שיפוט בדיעבד, המסכנת את תוקף הערכת וממצאי ועדת החקירה ביחס לאירועים שאותם היא חוקרת (ליבליך, 1986). כך, שיפוט ועדת החקירה מושפע באופן קריטי מטיב תוצאת הארוע, ומייצג חוסר יכולת להשתחרר מן הידע על התוצאה. בצירוף נדירותן של ועדות חקירה, התייחסותן לאירועים טרגיים ככלל, ועיתוי הופעתן בארועים בהם היכולת ללמוד נמצאת בשפל, מגבילים את היכולת ללמוד ולאתר את המרכיבים "שהיו כביכול מנבאו של הארוע החריג לאור התוצאות." (ליבליך, 1986).¹

3. התמקדות בטעויות ושגיאות היחיד אינה מאפשרת להתמודד עם הסיבות המערכתיות למשברים, ובלמידה משמעותית. הפוליטיקה סביב משברים המונעת בדחף לחפש אשמים מעודדת מגננות, והשחקנים מנטרלים את עצמם מהתוצאות השליליות, מכחישים שיש בעיה ומכחישים שהם אחראים לבעיה. זרם האינפורמציה מדוכא או שנעשה בה שימוש כתחמושת להצדקת התנהגות ולהפחתת אשמה יותר מלנסות וללמוד שיעורים שימושיים. כך, מביאה

¹ ד"ר קלגסבלד אינו מקבל את עמדתו של פרופ' ליבליך ומבהיר כי אין לשלול את תוקף חקירת אירוע רק בשל החשש להיכשל בחכמה שלאחר מעשה. קלגסבלד מציע לצמצם את דוח ועדת החקירה לממצאים עובדתיים בלבד, והותרת המסקנות וההמלצות לפורומים פוליטיים וציבוריים (קלגסבלד, 2001).

הפוליטיקה של האשמה להגבלת ההבנה ולמידת המדיניות לאחר משבר) Elliot & McGuinness, 2002).

גישת ההימנעות מאשמה

בנסיבות של משבר מתעוררים דחפים ומוטיבציות הקשורים להישרדות פוליטית, להימנעות מאשמה ולהטלת אשמה (Sulitzeanu-Kenan, 2010). הימנעות מאשמה מזוהה כמוטיבציה הפוליטית הדומיננטית ביותר של מעצבי מדיניות, הנובעת מהטיה שלילית בקרב מקבלי החלטות רציונאליים, לפיה "מפסידים" יטו יותר לפעול על בסיס הפסד, מאשר "מנצחים" יפעלו על בסיס הצלחתם, ומעצבי מדיניות מנסים למזער את האשמה המופנית אליהם, תוך הימנעות מנטילת אחריות אישית בגין האירועים החמורים (הולצמן-גזית וסוליציאנו-קינן, 2011).

בעקבות משבר נוצרת "פוליטיקה של משבר" שבמסגרתה מתחרות הגדרות ומסגרות שונות לגבי מה קרה במהלך המשבר ומה משמעותו לבעלי התפקידים ולממשל. אסטרטגיות של אשמה ושל מסגור המשבר מהוות חלק חשוב בעיצוב אחריותו של משבר. שחקנים עשויים לצייר אירוע כהפרה של ערכי ליבה, לתאר את המשבר כהפרעה בודדת או סימפטומטית, של כשל מערכתי, כשל במדיניות, או להטיח אשם בצורה מרוכזת בשחקנים מסויימים או בקרב רשת של שחקנים (Boin & Hart, 2008). יתרון פוליטי נוסף נובע מתפיסת ועדות חקירה כמוסדות עצמאיים, אמינים, נייטרליים וא-פוליטיים, כרשות מוסכמת על הכלל, והכלל מקבל כפשוטן את מסקנותיה. גישת ההימנעות מאשמה מעמידה למבחן יתרון פוליטיזה מכיוון שעצם מינוי ועדת החקירה נובע משיקולים פוליטיים (Sulitzeanu-Kenan, 2010, 2006A).

על אף מינויין כגופים נפרדים ועצמאיים מהשפעות פוליטיות, עצם ההחלטה האם להקים ועדת חקירה במקרים מסויימים נמצאת בידי פוליטיקאים נבחרים והיא זו שעשויה להטות את הכף כיצד יסתיים המשבר. השאלה מדוע פוליטיקאים בוחרים במקרה מסוים למנות ועדת חקירה ולהימנע מכך במקרים אחרים, נבחנה במחקר הציג ניתוח 132 החלטות של ממשלת בריטניה בדבר קיומה חקירה ציבורית בין השנים 1984 ל-2003 (Sulitzeanu-Kenan, 2010). נמצא כי ב-44 החלטות הוחלט על חקירה ציבורית, וב-88 מקרים לא הוחלט על חקירה ציבורית. המחקר מצביע על שלושה גורמים פוליטיים המשפיעים על ההחלטה האם למנות ועדת חקירה, אם לא: מניעי אשמה, סדר יום ציבורי (ובמסגרת זו בולטות הנושא ועד כמה זכה לכיסוי תקשורתי) ופופולאריות הממשלה.

בהתאם לתיאוריית ה"הימנעות מאשמה" ומניעי האשמה, קיימת עלות הבאה בחשבון במינוי ועדת חקירה שלאחר משבר, במסגרת ניהולו. פוליטיקאים ייתרו יותר למנות ועדת חקירה, ככל שהם אינם מושא האשמה. הליך ההקמה מהווה הכרה בקיומה של בעיה, אך מותר את שאלת האחריות ללא מענה. צעד כזה מפחית מחד את הפוטנציאל להכחיש, לבטל או למסגר מחדש את הבעיה, אך מנגד מעניק שליטה כלשהי בהליך החקירתי ובמידה מסוימת גם בתוצאותיו. על פי הבנה זו, מינוי ועדת חקירה הינו בחירה ב"רע במיעוטו" (Sultzeanu-Kenan, 2010). העלות הפוליטית הכרוכה בהכרה הפומבית בבעיה מכונה "Loss of Acknowledgment", כשהמשלה והפוליטיקאי הממנה שואפים לצמצם ככל האפשר את השפעותיה (למשל באמצעות הגבלת מנדט הוועדה המתייחס לתחומי העיסוק של ועדת החקירה, בעת מינויה). עניין זה נעשה משמעותי יותר כשהמשבר מיוחס לגורמים הקרובים לגורם הממנה ועדת חקירה. כשלא ניתן להכחיש את המשבר, העלות במינוי ועדת חקירה הופכת ל"עלות שקועה" שהייתה מתחייבת ממילא, ונוצר איזון מחדש. במסגרת האיזון החדש, מינוי ועדת החקירה מהווה יתרון בכך שהוא מביא לשינוי זירת ההתרחשות המכונה "venue alteration". זירה אלטרנטיבית זו עדיפה לגורם הממנה, מכיוון שבמסגרתה ה"קהל" לאירוע אינו עויין כמו התקשורת, האופוזיציה או הציבור, אלא איטי וצפוי יותר – ועדת החקירה, Sultzeanu-Kenan, (2010).

קירבה לתקופת בחירות יוצרת דפוס שונה של קבלת החלטות, בהשוואה לתקופה שאינה תקופת בחירות, והמוטיבציה להימנע מאשמה חזקה יותר לקראת תקופת בחירות. ככל שהאשמה מכוונת רחוק מהגורם הממנה את הוועדה, עשויה גם כן להיווצר מוטיבציה חזקה למינוי ועדת חקירה, שעשויה להיות כרוכה בעלות נמוכה יחסית לביצוע "תיקון האירוע", Sultzeanu-Kenan, (2010).

הכיסוי התקשורתי משפיע על ההחלטה למנות ועדת חקירה בין השאר בשל הסיקור שניתן למספר הנפגעים. נמצא כי למספר הנפגעים באירוע יש קשר להחלטה למנות ועדת חקירה אך רק בטווח הקצר -מיד לאחר התרחשות האירוע.

אף לכיסוי תקשורתי קיימת משמעות פוליטית, ושיקולי הימנעות מאשמה משמשים גם בהתייחס לסוגיות המצויות על סדר היום התקשורתי, ביחס בין המשלה לאופוזיציה. ראשית, מפלגות אופוזיציה יקדמו תשומת לב תקשורתית לנושאים הנתפסים על ידי הציבור כמטופלים באופן מיטבי על ידן (נושאים המצויים "בבעלותן"). זאת מתוך הנחה שתשומת לב תקשורתית

ומעקב יובילו לקולות בוחרים. שנית, הממשלה מגיבה ומטפחת "חדשות טובות" המשקפות התפתחות חיובית. הממשלה מגיבה ל"חדשות רעות" רק כשאין לה ברירה, וזאת ממניעים של "הימנעות מאשמה", וכדי להגן על הלגיטימיות שלה. לעומתה, מפלגות האפוזיציה מגיבות ותורמות לעלייתן לסדר היום של חדשות "רעות" כי הן משקפות התפתחות שלילית בטיפול הממשלתי בבעיות (Thesen, 2012).

לצידה (ולעתים לנגדה) של מוטיבציה להימנע מאשמה, קיימים מניעים וסוגי מוטיבציה נוספים: אחד מהם מכונה "credit claiming", כשהדחף המניע את מקבלי החלטות במסגרתו הוא לגרוף "רווח פוליטי", וכשזה חזק יותר מהחשש להיקלע להפסדים פוליטיים (וחזק יותר מהדחף להימנע מאשמה). נוסף לכך קיימת מוטיבציה לעשיית 'good policy' שמניעה מעצבי מדיניות לפעול גם אם אין בכך כל תמורה פוליטית (Weaver, 1986). ההנחה היא כי מקבלי החלטות פועלים ככלל להביא למקסימום את הסיכוי שלהם להיבחר בשנית. על כן לפי Weaver, מקבלי החלטות יפעלו ככלל לצמצם האשמה המיוחסת להם למינימום, אף אם לא יביאו את הרווח הפוליטי שיוכלו לגרוף למקסימום.²

הגישה הסימבולית – שיקום אמון הציבור

לפי גישה זו, תכלית ועדת החקירה היא לשמש "שופר" להעברת מסרים סמליים, ולספק קתרזיס לרגשות הצפים לאחר משברים ואסונות, למשל לקורבנות האסון (גזית וסוליציאנו-קין, 2011; Howe, 1999; Elliot & McGuinness, 2002). במסגרת זו לחקירות עצמן יש אופי של אירוע בפני עצמן (כך מתרחקת תכליתן מתכלית של למידה והפקת לקחים), ולמעשה רק כשהחקירה נגמרת – האסון עצמו מסתיים.

לאורך השנים, ועם השינויים שחלו למשל באמצעי התקשורת, הפך המידע בדבר הסיבות להיווצרות המשבר או האסון והגורמים המעורבים בו לגלויים ונגישים לציבור. עם זאת נותר הצורך האקוטי במינוי ועדת חקירה לאחר אירועים כאלה (Sultzeanu-Kenan, 2006A). במצב זה תחת תפקודן במציאת עובדות, ועדת החקירה משמשת כ- "providing confirmation". חלקים מהציבור מגבש עמדה שיפוטית בשלבים מוקדמים יחסית של הפרשה ומייחל למינוי ועדת

² כלשונו של Weaver:

"When push comes to shove, most officeholders seek above all not to maximize the credit they receive but to minimize blame. In formal terms, they are not credit-claiming maximizers but blame minimizers and credit-claiming and 'good policy' satisficers"

החקירה על מנת לספק אישור מוסמך לעמדותיו שהתקבלו לאחר האירוע וכמקור להעצמה
(Sultzeanu-Kenan, 2006A).

על פי גישה זו תפקיד ועדות החקירה לאחר משבר הוא כרשות פרשנית וכ"קובעות
משמעות", המשקפת קיומו של הליך הוגן, המסמל כי האירוע אינו נתפס בקרב מקבלי החלטות
כאירוע שגרתי, ניתנת לו משמעות משברית, וקיימת אפשרות לשיפור ושינוי המצב (הולצמן-גזית
וסוליציאנו-קינן, 2011). כך, משמשות ועדות החקירה כבעלות תפקיד להשבת אמון הציבור
במוסדות הציבור.

גישה זו נבחנה לאור הקמתה של ועדת החקירה לפיגועים שהתרחשו ב - 11.9.2001
בארה"ב (Parker & Dekker, 2008). הצרכים המבססים את הגישה הסימבולית התבטאו
בקריאות להקמת ועדת חקירה עצמאית שחייבו את הנשיא בוש לתמוך בוועדה באופן רטורי.
בדרכי עבודתה הוועדה ניסתה לזכות בהכרת הציבור, מיצבה את תפקידה כרשות פרשנית, חיפשה
ליצור הבנה משותפת וליצור היגיון באירועים. במסגרת זו הוועדה נאלצה להתעלות מעל
הפוליטיקה האמריקאית, תוך תשלום מחיר – אחדות הדעים בוועדה השתיקה התייחסות
לנושאים רגישים, ולא הוטלה אשמה ישירה על נשיאי ארה"ב. האסטרטגיה התקשורתית של
הוועדה תוכננה כך שתשיא את האמינות והתמיכה שתינתן לממצאיה, כמו שקיפות ומעורבות
מלאה של התקשורת. בנוסף נקבעה מסגרת להמשך עבודתה של הוועדה גם לאחר פרסום הדו"ח,
כך שחברי הוועדה המשיכו להיות מעין "כלב שמירה" מטעם הציבור על יישום הממצאים. אף לפי
הולצמן-גזית וסוליציאנו-קינן (2011) ועדות חקירה הנתפסות כבעלות תכונות של עצמאות וא-
פוליטיות, מתקשרות עם הוגנות דיונית המגדילה את האמינות הציבורית שלהן ושל המערכת
השלטונית כולה.

3.2 ועדות חקירה ממלכתיות בישראל

בישראל ועדות חקירה הינן חלק ממארג של גופים מנהליים ומעין-שיפוטיים, אמצעי לחשיפת עובדות, בירור עניינים וקבלת המלצות באירועים שאינם מתאימים או שאין רוצים למוסרם לטיפולם של גופי בירור והחלטה קיימים כגון הכנסת, בתי המשפט, מבקר המדינה או "התהליך הרגיל של קבלת ההחלטות בממשלה ובמשרדי הממשלה" (גל-נור, 1973; קלגסבלד, 2001).

סוגי ועדות חקירה בישראל

בדין הישראלי קיימים מקורות סמכות שונים שעשויים להביא לועדות חקירה מסוגים שונים (הולצמן-גזית וסוליציאנו-קינן, 2011). כך למשל, עשויות להיות מוקמות ועדות בירור בעיקר בנושאים פנימיים של הרשות הממנה, ועדות חקירה מכוח חוק ספציפי, או ועדת חקירה פרלמנטרית הממונה על ידי מליאת הכנסת מכוח סעיף 22 לחוק יסוד: הכנסת. ועדת החקירה הממלכתית מוקמת על פי החלטת ממשלה או החלטת הוועדה לביקורת המדינה של הכנסת ופועלת על פי חוק ועדות חקירה, תשכ"ט-1968. בהשוואה ליתר גופי החקירה, ועדת החקירה הממלכתית הינה "דגם עליון" למוסד החקירה בכללותו, לאור מבנה והרכב הוועדה, עצמאותה וזיהויה כא-פוליטית, והיא מקבלת מעמד וחשיבות עדיפים על פני גופי החקירה האחרים (הולצמן-גזית וסוליציאנו-קינן, 2011; קלגסבלד, 2001). לועדות החקירה הממלכתיות סמכויות, הגנות וחסינויות המוענקות בהתאם לחוק ועדות חקירה, ומייחדות אותן משאר גופי החקירה. כך, חברי הוועדה מתמנים על ידי נשיא/ת בית המשפט העליון ובראשה עומד שופט מחוזי או שופט בית המשפט העליון בפועל או בדימוס. אלו יוצרים מאפיינים ייחודיים בנוף גופי החקירה של ניתוק בין הגוף החוקר לבין הדרג הנחקר: חיזוק אי-התלות הפוליטית, ומינוי שופט בכיר המחזק תפיסה של עצמאות שיקול הדעת, נורמות של ריחוק ומאמץ מודע לאובייקטיביות (הולצמן-גזית וסוליציאנו-קינן, 2011).

תכלית הקמת ועדת חקירה ממלכתית בישראל

בדומה לגופי החקירה שתוארו לעיל, גם ועדת החקירה הממלכתית מבררת סוגיה עובדתית ולבסוף מוסרת דו"ח על תוצאות החקירה לגוף שהקימה. אך ייחודה הוא ב"ערך מוסף" הנוגע לשיקום משבר האמון בין הציבור לממשלה, כשקיימת מחלוקת ציבורית בעלת חשיבות יוצאת דופן, המביאה לכדי "בוררות לאומית" (קלגסבלד, 2001).

הביקורתיות המובעת כלפי ועדות החקירה הממלכתיות מצביעות על חוסר יכולת או חוסר רצון לפעול ולמשול מצד הממשלה, והנטייה להעביר שאלות פוליטיות ושאלות של מדיניות שנויות במחלוקת להכרעות שיפוטיות, כחלק מתופעת ה"משפטיזציה" (רובינשטיין ומדינה, 2005), הנובעת מחוסר האמון הציבורי במערכת הפוליטית. כך, ועדת החקירה הנושאת סממנים שיפוטיים, החלישה את כוחה של הממשלה וחיזקה את הרשות השופטת, "עד שקשה להגדיר עוד את ועדת החקירה הישראלית כזרוע של הרשות המבצעת" (קלגסבלד, 2001).

3.3 הקמת ועדת חקירה ממלכתית על ידי הכנסת

הקמת ועדת חקירה ממלכתית שלא בידי הממשלה, אפשרית בהחלטה של הוועדה לביקורת המדינה, לאור דו"ח מיוחד או דו"ח שנתי מאת מבקר המדינה, וזאת על פי סעיף 14 לחוק מבקר המדינה. הסדר זה הינו הסדר ייחודי, מאחר והכנסת (בית המחוקקים הישראלי) מפעיל סמכות חקירה כלפי הרשות המבצעת ומעשיה. בשיטת המשפט הישראלית, המבוססת על זו הבריטית, נפוצה יותר חקירה על ידי הרשות המבצעת את עצמה, וכך מרבית ועדות החקירה הממלכתיות בישראל הוקמו על ידי הממשלה. ייחודיות הסדר זה תוצג גם בהשוואה לשיטות האמריקאית והבריטית, לחקירת הרשות המבצעת.

הקמת ועדת חקירה ממלכתית לפי סעיף 14 – היסטוריה חקיקתית

שורשיה של ועדת החקירה לפי סעיף 14 לחוק מבקר המדינה הינם ועדת החקירה הפרלמנטרית שיכלה הכנסת להקים מכוח סעיף 10(ד) לחוק מבקר המדינה, תש"ט-1949, ולשונו היה:

"10(ד). המבקר רשאי להציע לוועדה כי תמונה ועדת חקירה מיוחדת, אם הדבר נראה לו

דרוש מפאת ליקויים חמורים שנתגלו בגוף המבוקר, ועל הוועדה להביא את ההצעה לפני

הכנסת."³

אף למתן סמכות מצומצמת זו (יחסית לסמכות הקיימת היום) קמו מתנגדים בשעתה, כפי שעולה מדברי חבר הכנסת בר-רב-האי בישיבת הכנסת מיום 17.5.49 שטען כי אין צורך להעניק סמכויות למבקר המדינה להקמת ועדת פרלמנטרית מיוחדת וראה בסעיף 10(ד) כפתח למי ש"איחר הזדמנות אחרת להיות אקטיבי בפעולת ביצוע של הממשלה" (דברי הכנסת 1 (תש"ט, 526).

³טיבה ומהותה של ועדת החקירה המיוחדת לא התבהרו, מהאמור בבג"צ 381/85 עולה כי מכיוון שחוק יסוד : הכנסת עוד לא היה קיים אז, לא מדובר בשילוב של הוראת סעיף 22 לחוק יסוד : הכנסת (סמכות הכנסת להקים ועדת חקירה פרלמנטרית).

במסגרת תיקון חוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 שונה סעיף 10 לחוק מבקר המדינה, תש"ט-1949 ובמקומו בין השאר נקבע היסוד לסעיף 14 דהיום, ולפיו:

"7. במקום סעיף 10 לחוק העיקרי יבוא סעיף זה:

(א)...

(ב) העלתה הבקורת ליקויים או פגיעות הנראים למבקר ראויים לדיון הועדה קודם המצאת הדין וחשבון על פי סעיפים 11 ו-11א – בשל זיקתם לבעיה עקרונית, או לשם שמירה על טוהר המידות או מסיבה אחרת – ימציא המבקר לועדה דין וחשבון נפרד; ואם עשה כן – רשאית הועדה, מיזמתה היא או על פי הצעת המבקר, להחליט על מינוי ועדת חקירה; החליטה הועדה כאמור, ימנה

שר המשפטים ועדת חקירה לפי פקודת ועדות חקירה שתחקור בענין."

התיקון המאפשר לראשונה את יוזמת הקמת ועדת חקירה לפי פקודת ועדות חקירה, על ידי ועדת הכספים של הכנסת (הוועדה לביקורת המדינה עוד לא הייתה קיימת), היווה חלק ממגמה להחמיר את הביקורת ואת משקלה בידי מבקר המדינה (דברי הכנסת 23 (תשי"ח) 851), כך שהצעת המבקר להקמת ועדת חקירה יכולה להישקל בוועדה ללא מעורבות של הכנסת כולה. בהתאם למצב החקיקתי דאז, המינוי במקרה כזה צריך להיעשות על ידי הרשות המבצעת - שר המשפטים, ללא שיקול דעתו לעניין.

השינוי הבא שחל בעניין ועדת החקירה המוקמת לפי חוק מבקר המדינה, מתייחס להכפפת הוועדה לחוק ועדות חקירה. הרקע לתיקון הוא החלפת פקודת ועדות חקירה, 1921, בחוק ועדות חקירה, תשכ"ט-1968. ח"כ י' ה' קלינגהופר הגיש הצעת חוק פרטית לשם הענקת סמכויות הכפייה⁴ המעוגנות בחוק ועדות חקירה (וסמכויות אלו בלבד מתוך החוק), גם לוועדת חקירה המוקמת מכוח סעיף 14 לחוק מבקר המדינה, מאחר וחשש כי ללא הפניה מתאימה לחוק ועדות חקירה, תהיה מנועה ועדת הכספים מלהחליט על מינוי ועדת חקירה בהתאם לסעיף 14(ב). במהלך אישור הצעת התיקון של ח"כ קלינגהופר נעשתה "התאמה" גורפת של הוועדה המוקמת מכוח סעיף 14, לחוק ועדות חקירה בכללותו, בעיקר בהוראה שלפיה ועדה זו תתמנה על-ידי נשיא בית-המשפט העליון ויחולו עליה כלל הוראות חוק ועדות חקירה, בשינויים המחויבים. ד"ר קלגסבלד התייחס למהלך זה בספרו כהענקת סמכות שאינה מוצדקת, שנוצרה "עקב אי-הבנה

⁴הסעיפים העוסקים באי-תלות בסדרי דין ובדיני ראיות, סמכויות יו"ר הוועדה, דינו של עד, משמעותו של סירוב להעיד, הוצאות ושכר למי שהעיד או אסף חומר.

ושורת משגים בהליכי החקיקה שקדמו לנוסח הקיים", וכ"תקלה חקיקתית" (קלגסבלד, 2001).⁵ לעומתו, הנשיא שמגר הביע עמדה שונה בבג"צ 381/85 (בנק לאומי לישראל בע"מ נ' ועדת החקירה לעניין ויסות מניות הבנקים), ולפיה "דווקא השינוי ההדרגתי הברור בתוכנו של סעיף 10 (סעיף 14(ב) בנוסח המשולב), מצביע על הכוונה לזנוח את רעיון הוועדה המיוחדת, שתפקידיה מוגדרים רק על ידי חוק המבקר או מכוחו, ולפנות אל מסגרת חקוקה קיימת כדי לאמץ את כל האמור בה ואת כל מה שנובע ממנה".

בשנת 1995 הציע ח"כ דוד מגן, יו"ר הוועדה לביקורת המדינה דאז, במסגרת תיקון מס'

29 לחוק מבקר המדינה כי בסעיף 14 אחרי סעיף קטן (ב), יבוא:⁶

"(ב1) הועדה רשאית, בנסיבות מיוחדות ובהסכמת המבקר להחליט על מינוי ועדת חקירה גם בנושא הכלול בדין וחשבון על פי סעיפים 15 ו-20 ויחולו הוראות הסיפה של סעיף קטן (ב)".

כלומר, הוועדה לביקורת המדינה הוסמכה להורות על הקמת ועדת חקירה ממלכתית בכל עניין שמופיע בדו"ח של מבקר המדינה. בדברי ההסבר להצעה זו הובהר כי מטרתה "לנתק את הזיקה שבין הכנת דו"ח נפרד לבין סמכות מבקר המדינה או הוועדה לביקורת המדינה ליזום הקמת ועדת חקירה ממלכתית במקרים מיוחדים". הצעת חוק זו התקבלה בניגוד לעמדת הממשלה, ובעקבותיה הגישה הממשלה הצעת חוק ממשלתית לביטול התיקון לחוק שלא התקבל. לבסוף הוסכם כפשרה כי הקמת ועדת חקירה ממלכתית על ידי הוועדה לביקורת המדינה של הכנסת, לגבי נושא הכלול בדו"ח השנתי של מבקר המדינה, תחייב הסכמתם של שני שלישים מחברי הוועדה לביקורת המדינה. וככל הנראה על רקע רצון להקים ועדת חקירה ממלכתית להתנהלות באסון צאליים ב' (ר' עמ' 59-54 בעבודה זו).

לסיכום תיקוני החקיקה עד כה, מצטיירת תמונה לפיה האפשרות להקים ועדת חקירה ממלכתית, בהתבסס על ממצאי מבקר המדינה (יהיו אלה בדו"ח נפרד או דו"ח שנתי) הלכה והתחזקה ברבות השנים, הגם שבפועל נעשה שימוש נדיר בסמכות זו, כפי שיפורט בעבודה זו. כלומר, כוחו של בית המחוקקים הישראלי להקים ועדת חקירה ממלכתית הלך וגבר ואף התבצר בהכפפתו לכלל חוק ועדות חקירה (מינוי בידי בית המשפט העליון, מהלך שאף כונה - טעות) והאפשרות להקים גם על בסיס דוח שנתי של מבקר המדינה.

⁵תיקון משמעותי זה נעשה ללא כל דיון משמעותי בהענקת סמכויות או בהכפפת מינוי ועדת החקירה לנשיא בית המשפט העליון. נראה כי הדבר נעשה באבחת יד, כפי שעולה מדברי ח"כ שלמה רוזן: "חבר הכנסת קלינגהופר הציע כי שר המשפטים ימנה את ועדת החקירה, אולם חוק ועדות החקירה, תשכ"ט-1968, מסמיד לכך את נשיא בית המשפט העליון, ועל כן מוצע הסעיף כדלהלן: ימנה נשיא בית המשפט העליון ועדת חקירה שתחקור בעניין. על ועדת החקירה יחולו הוראות חוק ועדות החקירה, תשכ"ט-1969, בשינויים המחוייבים". דברי הכנסת 64 (תשל"ב) 3440.

⁶תיקון 26, ה"ח 2418, ח' בתמוז התשנ"ה, 3.7.1995.

3.4 ועדות חקירה בארצות הברית ובבריטניה

ועדות חקירה בארה"ב

בשונה מבריטניה ומישראל, בארה"ב אין חקיקה המכוננת מנגנון להקמת ועדות חקירה עצמאיות, מעין שיפוטיות, בנושאים רבי חשיבות. בשיטה האמריקאית מקובלת חקירת נושאים המתאימים לוועדת חקירה ממלכתית באמצעות מוסד פוליטי - הקונגרס (קלגסבלד, 2001), או במקרים חריגים הקמת ועדה מיוחדת לבדיקת נושא *ad hoc* בראשות שופט (ע"פ 2910/94).⁷ הסמכות ואופן השימוש בוועדות הקונגרס לשם חקירה, ובכדי לענות על הצורך הציבורי ב"מתן תשובות", נטוע מראשית הקמת מערכת הממשל האמריקאי (Segal, 1984). סמכות הקונגרס לבצע חקירות אינו מפורש בחוקה האמריקאית, אך נפסק כי הוא נובע מסמכות הקונגרס לחוקק.

הליכי חקירה שונים מתנהלים על ידי הקונגרס כעניין שבשגרה וכחלק ממערך ה"איזונים והבלמים" בין הרשויות, כאמצעי לפיקוח על הרשות המבצעת והצבת ערך של אחריותיות כלפיה. מלבד מטרות אלו, לחקירה יש משמעות גם להליך החקיקה עצמו, וזו נועדה גם כדי להשיג מידע רלוונטי לצרכי חקיקה, כמובן תוך קיומן של השלכות פוליטיות. מובן כי לוועדות הקונגרס, בין השאר באמצעות חקירות הנעשות על ידיהן, תפקיד בהנעת דעה ציבורית לגבי נושאים מועדפים, עיצוב דעת קהל, והיכולת להביך את הממשל (McGeary, 1951).

היקף הפעלת סמכות החקירה על ידי הקונגרס ואופן הפעלתה, נקבעו על ידי בית המשפט העליון האמריקאי. כעניין שבשגרה מתנהלים מאבקים משפטיים בין הקונגרס לבין הרשות המבצעת והנשיא בדבר העברת המידע הנוגע לרשות המבצעת. עם זאת, בשיטה האמריקאית, שבה סמכות החקירה מסורה לרשות המחוקקת, חייבת החקירה לשאת מטרה תחקית, ואכן חקירות רבות נפסלו בהיעדר מטרה תחקית לגיטימית הנוספת על הרצון לספק מידע לציבור. תפקיד הקונגרס מקבל משנה חשיבות כשלפי הטענות לא ניתן לערוב למהימנות חקירה על ידי הממשלה, בפרשות המערבות את בכירה ובייחוד את בכירי התביעה, ואף נושאות אופי פלילי (דוגמת פרשת ווטרגייט).

Segal במאמרו מצביע על מספר כשלים שיכולים לנבוע מביצוע חקירה על ידי הגוף המחוקק, דוגמת ועדות הקונגרס או ועדות הפרלמנט (בבריטניה). כשל אחד הוא האפשרות שהדו"ח ישקף דעות של המפלגה שנמצאת ברוב באותה הוועדה, וכי הטיות ולחצים פוליטיים עשויים להשפיע על החקירה, או שתיתפס ככזו. ביקורת מעין זו ניתן לקרוא גם מד"ר

⁷ועדה בראשות שופט הוקמה למשל לחקר רצח הנשיא קנדי (Warren Commity), ולפיוועי 11/9/2001.

קלגסבלדהמבהיר כי בירור עובדתי של פרשות בעלות חשיבות ציבורית מיוחדת המתאפיינות בקיומו של משבר אמון ציבורי, צריך להיעשות באמצעות מוסד חקירה ממלכתי ולא באמצעות מוסדות פוליטיים. שיטות המשפט הנסקרות בספרו "הגיעו למסקנה שבירור פרשות ייחודיות אלה ייעשה באמצעות חקירה ממלכתית, ולא באמצעות חקירה של מוסד פוליטי" (קלגסבלד, 2001). בחירה זו כך מוסבר "נובעת גם ממידת האמון הקיימת בין הציבור לבין בית הנבחרים וגם מהפוקנציה העיקרית המוטלת על הוועדה, תוך התחשבות בעובדה שנושאי החקירה קשורים כמעט תמיד לתחומים פוליטיים במובן הצר והרחב כאחד של מונח זה".

ואכן, נמצא כי הליך החקירה בארצות הברית, התקבל בציבור בסקפטיות ולא הביא להשקטת הרוחות. Segal⁸ מצביע על מחסור בשיטה האמריקאית, בגוף שיקדם אחריות ציבורית בדרך של חקירה. הכוונה אינה לחקירה שתביא להליכים פליליים או משפטיים, אלא במצבים בהם נדרשת פעולה מצד השלטונות לחשיפת עובדות ולגיבוש המלצות שעל בסיסן הרשות המחוקקת או המבצעת תפעל.

ועדות חקירה בבריטניה

התפתחות ועדות החקירה הממלכתיות שזורה בהתפתחות מוסדות השלטון באנגליה (קלגסבלד, 2001), ומתקיימת במהלכה יריבות ארוכת שנים לגבי כוח החקירה בין סמכות המלך בוועדת החקירה המלכותית, לסמכות החקירה של הפרלמנט באמצעות ועדותיו (select committees).

במאה ה-19 ועדת החקירה המלכותית יוחדה למקרים בהם היו מעורבים הציבור כולו או בעיות חברתיות, ולמטרה של ייעוץ בשאלות של מדיניות, והחקירה לא היוותה את עיקר מהותה (בניגוד לתפקידה בתקופות קדומות יותר), בין השאר כדי לאפשר בדיקה והמלצה על ידי גוף שאינו בא מהרשות המבצעת ושחבריו אינם כפופים לה. חקירת פגמים והאשמות ספציפיים נשארו בידי ועדות הפרלמנט וכיום מספרן של הוועדות המלכותיות הולך ומתמעט.

בידי ועדות הפרלמנט קיים כוח חקירתי, אך זה לא הוגבל באופן פורמאלי מעולם, הסמכויות ניתנו לבית כולו אך מופעלות רק באמצעות ועדותיו המיוחדות שהוקמו אד-הוק לבירור עניין ספציפי. דוחות הוועדות מהווים תוצאה של פשרה בין אינטרסים מפלגתיים שונים וניסוחם מצריך זמן רב. על כן לעמדתו של ד"ר קלגסבלד, ועדת החקירה הפרלמנטרית אינה

⁸Segal מסתמך בעניין זה על ממצאי Salmon Commission on Tribunals of Inquiry שאמנם פעלה בהתייחס לחקירה הבריטית בעניין ועדות חקירה, אך בדקה במסגרת זו גם את השיטה האמריקאית ומצאה כי מינוי ועדת חקירה מיוחדת, לנושא אד הוק, שבראשה שופט בית משפט עליון, עשוי למנוע סכנות הקיימות באופן אינהרנטי בוועדות חקירה המוקמות בקונגרס. עוד נמצא כי מודל זה של ועדת חקירה שהיא עצמאית ומעין שיפוטית עשוי להתאים לשיטה האמריקאית.

מתאימה לעסוק בחקירה המזוהה עם ועדת חקירה ממלכתית שנועדה לבירור עובדתי של אירוע בעל חשיבות ציבורית מיוחדת המצוי באחריות הממשלה (קלגסלבד, 2001). פרשת מרקוני שהתרחשה בתחילת המאה ה-20 ובמסגרתה שחיתות שלטונית, נחקרה על ידי ועדת חקירה פרלמנטרית, והביאה לכתיבת שני דוחות שהתפצלו לפי קווים מפלגתיים. הפרשה "סתמה את הגולל" על חקירות פרלמנטריות והיותה גורם מכריע ביצירת מוסד ועדת החקירה הממלכתית.

תוצאות פרשת מרקוני הובילה לחקיקה בשנת 1921 (ששימשה בסיס מאוחר יותר לחוק ועדות חקירה הישראלי) שבמסגרתה הוקמו טריבונאלים נפרדים של חקירה, ובראשם שופט, המצויידיים בכוחות ובחסינויות של בית משפט. הסיבות לחקיקה זו מתוארות כחוסר שביעות רצון מוועדות הפרלמנט והחשש שהן לעולם תושפענה מהפוליטיקה, במיוחד בנושאים שנושא החקירה הוא בעל מאפיינים פוליטיים, ומכך שהגופים הביצועיים דומיננטיים בקרב המחוקק. ועדת חקירה מכוח חוק זה "אינה אלא הוועדה המלכותית ההיסטורית בלבוש חדש" (קלגסלבד, 2001). תפקידה זהה לתפקיד ההיסטורי של הוועדה המלכותית - זרוע של הרשות המבצעת המיועדת לחקירה עובדתית בסוגיה ספציפית, בעלת חשיבות מיוחדת, בתחום אחריות הרשות המבצעת. סמכות חקירה זו, שהייתה במקור בידי הרשות המבצעת, הועברה לתקופה לפרלמנט ולבסוף שבה לרשות המבצעת.

לפי ד"ר קלגסלבד, יתרונות הוועדה הממלכתית נובעים מכך שבהקמתה מופחת החשש מהטיה פוליטית (שכן בראשותה מכהן שופט וניתנו לה חסינויות מרחיקות לכת), וכן הושוו סמכויות הכפייה של ועדת החקירה לאלה של בית המשפט (קלגסלבד, 2001). ההתפתחויות שהביאו למוסד ועדת החקירה בבריטניה, מצביעות על תפקיד משמעותי של ועדות החקירה בפוליטיקה (Sulitzeanu-Kenan 2006B).

לסיכום פרק זה, יצויין כי ניתן לאפיין ועדת חקירה הקמה בהחלטת הוועדה לביקורת המדינה, כיצור כלאיים, בין חקירה המבוצעת על ידי בית המחוקקים כלפי הרשות המבצעת, אך במקרה של הכנסת בישראל - גם החלטה זו הינה החלטה של פוליטיקאים ולה השלכות והסברים פוליטיים כפי שיוסברו בעבודה זו. דהיינו, אין בוועדת חקירה כזאת מההפרדת רשויות הקיימת בחקירת הקונגרס את הממשלה, אך אין המדובר בהחלטת הפוליטיקאים אשר בממשלה בצורה מלאה, אלא תוך קיומה של הסתייגות ומעורבות אופוזיציה (יו"ר הוועדה לביקורת המדינה).

4. השערות המחקר

אפשרות או הזדמנות זו להקמת ועדת חקירה בהחלטת הוועדה לביקורת המדינה של הכנסת זכתה להתייחסות מועטה בכתיבה לגבי ועדות חקירה ומכאן הקושי ללמוד על תפקידן. ועדות החקירה הממלכתיות מצטיירות ככלי בידי הרשות המבצעת, ואין הפרדה בין לבין ועדות חקירה שעשויות להיות מוקמות על ידי הכנסת. בעבודה זו אנסה להסביר את הקמת ועדות החקירה הממלכתיות על ידי הוועדה לביקורת המדינה, והשערות המחקר לגבי סיבות אלו הן:

א. **שכיחות גבוהה של הוצאת דו"חות נפרדים על ידי מבקר המדינה - הוצאת דו"ח נפרד מתחייב לשם הקמת ועדת חקירה ממלכתית (אלא אם מדובר בוועדה המוקמת על בסיס דו"ח שנתי).** הוצאת דו"חות נפרדים מרובה, עשויה להגדיל את האפשרויות להקמת ועדת חקירה ממלכתית. בתקופת כהונתו של מבקר המדינה מיכה לינדנשטראוס, הוקמו שלוש ועדות חקירה ממלכתיות על ידי הוועדה לביקורת המדינה. בעצם הוצאת הדו"חות הנפרדים המרובה, לינדנשטראוס יצר מצע נרחב באופן פעילותו, שעל בסיסו יכולה היתה הוועדה לביקורת המדינה לבחור סוגיות שניתן לקדם עד כדי ועדת חקירה ממלכתית, בהליך הפשוט יחסית שמאפשר החוק (לעומת ההליך המורכב יותר כשמדובר בנושאים שבדוח שנתי רגיל). במסגרת זו, עסקו הדו"חות הנפרדים בסוגיות שיכלו להיכלל בדו"חות השנתיים (ראיון עם תומר רוזנר), אך עצם הבחירה לעסוק בהם בדוחות נפרדים, הגדילה את האפשרות להקמת ועדת חקירה ממלכתית. לשם השוואה, מבקר המדינה גולדברג, שקדם ללינדנשטראוס הוציא בימי כהונתו דו"חות נפרדים בודדים בלבד, במצב מעין זה, הסיכוי לאי הקמת ועדת חקירה גדל מאחר ואין דו"חות נפרדים להקים מתוכם ועדת חקירה. ההשערה היא שמאפייני פעילותו של המבקר לינדנשטראוס, שבמסגרתה הוציא דוחות נפרדים מרובים (בהשוואה למבקרי מדינה אחרים), איפשר הקמתן של ועדות החקירה.

ב. **קיומם של התנאים הפוליטיים להקמת ועדת חקירה ממלכתית - הסבר מרכזי להקמת ועדות חקירה, נובע מהגישה הפוליטית (מוטיבציה "הימנעות מאשמה").** על כן, צפוי כי ניתן להסביר את הקמת ועדות החקירה הממלכתיות על ידי הוועדה לביקורת המדינה, בקיומם של תנאים פוליטיים שונים המביאים המביאים למצב פוליטי המאפשר הקמת ועדת חקירה על ידי הוועדה לביקורת:

1. קיומם של תנאים פוליטיים שבעטיים הממשלה נמנעת מהקמת ועדת חקירה ממלכתית. במצב מעין זה, רשות שאינה הממשלה - הכנסת, היא שלוקחת על עצמה את הקמת ועדת החקירה הממלכתית. נימוק זה מבוסס על החשש הכבד של הממשלה מהקמת ועדות חקירה,

דוגמת החשש מצירוף מסקנות והמלצות לדוח הוועדה. כך, ממשלה יכולה לעשות כל שביכולתה שלא לחקור את אותו עניין או לחקרו באמצעים אחרים, אפילו במחיר המשך המחלוקת הציבורית ומשבר האמון (קלגסבלד, 2001).⁹ במסגרת זו יתכן כי גם בלחץ הציבור לא יהיה די כדי להקים ועדת חקירה ממלכתית. ועדת בייסקי לחקר משבר מניות הבנקים הובאה כדוגמה על ידי קלגסבלד שבו הממשלה מאנה להקים ועדת חקירה ממלכתית על אף המלצתו של היועץ המשפטי לממשלה (קלגסבלד, 2001). הקמת ועדת בייסקי, מובאת אף על ידי רובינשטיין, כוועדה שהוקמה כולה מחוץ לממשלה ומבלי שהממשלה תנקוט בו יוזמה כלשהי. זאת למרות הדרישה הציבורית להצביע על אחריות ממשלות, ו"על אחראי כלשהו למפולת משקית בעלת ממדים גדולים ביותר".

2. דחף להעלאת הסוגיה לסדר היום על ידי הוועדה לביקורת המדינה - מדובר במקרים שעולים לסדר יומה של הוועדה לביקורת המדינה (בעיקר באמצעות הדו"חות הנפרדים הנכתבים מאת מבקר המדינה) ונתפסים, מסיבות שונות (פוליטיות או ציבוריות) כסוגיות הרות גורל. במסגרת סיבות אלו, תיתכן קיומה של בולטות תקשורתית גבוהה לנושא המדובר. כלומר, הסוגיה תקבל חשיפה משמעותית בתקשורת, בין השאר כדי להצדיק את הקמת ועדת החקירה הממלכתית על ידי הוועדה לביקורת המדינה. חלק נוסף להשערה זו נובע מהשלב במעגל החיים האלקטורלי בו עשוייה להימצא שאלת הקמתה של ועדת חקירה ממלכתית. מאחר וחברי הכנסת מטעם הקואליציה מהווים רוב בוועדה לביקורת המדינה (הגם שראש הוועדה הינו מהאופוזיציה), ההשערה היא כי אלמנט התמיכה בממשלה משפיע גם הוא. לפי המשוער אם התמיכה בממשלה נמצאת בירידה, והממשלה "חלשה", חברי הכנסת מהקואליציה וסיעותיהם לא יעמדו בסכנה ממשית באם יצביעו בעד הקמת ועדת חקירה ממלכתית בניגוד לעמדת הממשלה.

3. הממשלה אינה מסכלת לחלוטין את הקמת ועדת החקירה הממלכתית - הגם שהקמת ועדת חקירה על ידי הוועדה לביקורת המדינה של הכנסת הינו מהלך שאינו רצוי מבחינת הממשלה, ואולי יכול לסכן חלק מחבריה, עדיין נוצרים תנאים שבהם חברי הקואליציה החברים בוועדה

⁹לארועים המכונים "ארועי אוקטובר 2000", מינה ראש הממשלה דאז אהוד ברק ועדת בירור ציבורית לבחינת "תפקוד המשטרה באירועי התנגשויות עם מפגינים ערבים". משפחות הרוגים פעלו יחד עם ארגונים נוספים להביא להקמת ועדת חקירה ממלכתית (ועדת אור). כפי שפורסם על ידי ארגון 'עדאלה': "חשש כבד התעורר שועדת בירור ציבורית, בהיותה נטולת כל סמכות משפטית או מעמד עצמאי, לא תוכל לחקור באופן מלא את האירועים שהביאו למות שלושה עשר אזרחים ערבים ולפציעת מאות נוספים".

לביקורת המדינה, אינם מסכלים את הקמת ועדת החקירה הממלכתית. לפי השערה זו אילו הממשלה הייתה מעוניינת להתנגד באופן ממשי, היא הייתה אכן מתנגדת להקמת ועדת חקירה כפי שארע עם חקירת אסון הכרמל או חקירת מסמך הרפז (ראיון עם תומר רוזנר). בשני מקרים אלו עלתה האפשרות להקמת ועדת חקירה ממלכתית במסגרת הוועדה לביקורת המדינה, אך התנגדות ממשלתית חזקה מספיק מנעה את הקמתה.

5. מערך המחקר

מטרת פרק זה היא להציג את מערך המחקר שבו ייבחנו הנתונים המבססים את הממצאים והמסקנות המתייחסים להשערות המחקר תוך שימוש בנתונים כמותיים ובחינה איכותנית. השימוש בבחינה הכמותית נועדה לעמוד על היקף התופעה הנבדקת. השיטה האיכותנית - השוואתית, לחקר תופעה שהופעתה נדירה כמו הקמת ועדות חקירה ממלכתיות על ידי הוועדה לביקורת.

בהתבסס על שיטת מחקר זומטרת המחקר היא לזהות את קיומם או העדרם של גורמים שונים במקרים הנבדקים. על מנת להימנע מהטיית בחירה (selection bias) (Geddes1990) בחירת המקרים חייבת לכלול מקרים בהם הוקמה ועדה, לצד מקרים בהם לא הוקמה ועדה. ניתוח של מקרים הכוללים את שתי התוצאות הפוטנציאליות מאפשרת לזהות את הגורמים העשויים היו להשפיע על התוצאה. צירוף הימצאותם או אי הימצאותם של המשתנים, הוא המבנה הלוגי לאפשרות שהתופעה הנחקרת תתרחש. כך למשל, אחד המשתנים הרלוונטיים שיזוהו הוא - האם הוגש דוח נפרד על ידי מבקר המדינה? לאחר קביעת המשתנים הרלוונטיים והשפעתם (מובילים או לא מובילים להקמת ועדת חקירה ממלכתית) יהיה ניתן לזהות את שילוב המשתנים שקיומם הוביל להקמת ועדת חקירה ממלכתית (Hancke, 2009). הסיבות לבחירה בשיטת מחקר זו נובעת ממאפייני הקמת ועדות חקירה ממלכתיות על ידי הוועדה לביקורת המדינה:

1. נדירות התופעה הנחקרת - התופעה התרחשה רק ארבע פעמים ועל כן מדובר באוכלוסיית מחקר קטנה מאוד. אף המקרים בהם הוגש דו"ח נפרד ונערך דיון בוועדה לגבי אפשרות הקמת ועדת חקירה ממלכתית - ספורים. כמות מקרים זו אינה מאפשרת לבצע ניתוח כמותי-סטטיסטי.
2. הקמת ועדת חקירה מחייבת תנאים מסוימים הקבועים בחוק, ונדרשים בכל מקרה. לפי החוק נדרשים תנאים של דוח נפרד (או דוח שנתי מאז שנת 1995) ודיון בוועדה לביקורת המדינה (או

רוב של שני שלישים במקרה של דוח שנתי והמלצת מבקר). ניתן לבדוד מקרים ונסיבות בהם התרחשו תנאים אלו ולהשוות כיצד התרחשה התוצאה של הקמת או אי הקמת ועדת חקירה ממלכתית (Hancke,2009). כאמור, ועדת חקירה ממלכתית היא תולדה של משבר, וחלק מהתמודדות עם משבר. משברים הינם ארועים מורכבים ביותר, כאוטיים, ושונים זה מזה. למרות זאת, הדרך החוקית להקמת ועדת חקירה ממלכתית והשחקנים הפועלים לאורך דרך זו ומחוייבים לכך, מאפשרים מימדים מסויימים של השוואה בין המקרים.

3. מאפייני פיזור המקרים הנדירים - התופעה הנחקרת ארעה פעם אחת בשנות השמונים, ושלוש פעמים בתקופה של חצי שנה בשנת 2008. פיזור זה בהופעתה של ועדת חקירה ממלכתית המוקמת בהחלטת הוועדה לביקורת המדינה, מאפשרת לבדוד תנאים שהתקיימו בפרק זמן קצר יחסית של חצי שנה, כשחלק מהשחקנים ומהמאפיינים נותר קבוע (למשל: זהות המבקר ומאפייני פעילותו או יו"ר הוועדה לביקורת המדינה באותה תקופה).

5.1 שלבי המחקר

מחקר הנתונים בעבודה זו יבוצע בשלושה שלבים:

1. **הגשת דוחות נפרדים על ידי מבקר המדינה** - שלב זה נועד לזהות את כלל המקרים בהם התקיים הטריגר הראשוני להקמת ועדת חקירה שהוא הגשת דוח נפרד של מבקר המדינה (לפחות עד שנת 1995 כתנאי בלעדיו אין). לצורך כך נעשה מיפוי ואיתור דוחות מיוחדים של מבקר המדינה על בסיס דוחות המפורסמים באתר מבקר המדינה ועל בסיס סקירת ישיבות בוועדה לביקורת המדינה. בשלב זה יוצג גרף המרכז את המידע הקיים לגבי הגשת דוחות נפרדים החל משנת 1980 בחלוקה לתקופות מבקרי המדינה (תרשים מס' 1). בדיקת הגשת הדו"חות הנפרדים נעשתה החל משנת 1980.¹⁰

2. **איתור ומיפוי קבוצות המקרים להשוואה על פי התנהלות הוועדה לביקורת המדינה לאור הגשת דו"חות נפרדים** - בשלב זה ימופו שלוש קבוצות מקרים שונות, שבכל אחת מהן פוטנציאל אחר להקמת ועדת חקירה, אשר תשמשה בניתוח ההשוואתי. פוטנציאל זה מורכב מקיומם של תנאים חוקיים להקמת הוועדה – הגשת דו"ח ביקורת נפרד והחלטת הוועדה לביקורת המדינה או שימוש בדו"ח שנתי של מבקר המדינה בנסיבות מיוחדות, בהסכמת מבקר המדינה, וברוב של שני שלישים של חברי הוועדה. נוספים לתנאים החוקיים תנאים פוליטיים המביאים לבחירה

¹⁰השנה 1980 נבחרה כנקודת התחלה לבדיקת הגשת הדו"חות הנפרדים מהטעמים הבאים: לפני שנת 1980 לא הוקמו ועדות חקירה ממלכתיות על בסיס דו"חות נפרדים, והוועדה הראשונה שהוקמה בדרך זו הוקמה בראשית שנת 1985 כך ש-1980 שימשה כנקודת זמן מספקת לבחון מה ארע טרם הקמת ועדת החקירה הראשונה.

לקיים דיון בהקמת וועדה. על פי הרכב תנאים אלה ההשוואה כוללת את סוגי המקרים הבאים (שלושת סוגי המקרים הבאים יכוננו לאורך העבודה "קבוצות המקרים"):

א. קבוצת המקרים בהם הוקמה ועדת חקירה ממלכתית - הפוטנציאל להקמת ועדת חקירה (דו"ח נפרד / דו"ח שנתי ותנאים נלווים + תנאים פוליטיים) התממש. בקבוצה זו ייבחנו ארבעה מקרים (100% מכלל המקרים בקבוצה זו).

ב. קבוצת המקרים בהם הוגש דו"ח נפרד, נערך דיון בוועדה לביקורת המדינה בשאלה האם להקים ועדת חקירה ממלכתית, ולבסוף לא הוקמה ועדת חקירה ממלכתית - הפוטנציאל להקמת ועדת חקירה "כמעט" והתממש אך לבסוף לא התממש. בקבוצה זו ייבחנו לעומק שני מקרים (20% מהמקרים בקבוצה זו).

ג. קבוצת המקרים בהם הוגש דו"ח נפרד ולא התקיים דיון בשאלה האם להקים ועדת חקירה ממלכתית - במקרים אלו הפוטנציאל להקמת ועדת חקירה היה נמוך ולא התממש. בקבוצה זו ייבחנו שלושה מקרים (6% מהמקרים בהם לא הוגש דו"ח נפרד ולא התקיים דיון בשאלת הקמת ועדת חקירה ממלכתית).

ד. קבוצת המקרים בהם לא הוגש דו"ח נפרד והוקמה ועדת חקירה - אפשרות זו הינה תאורטית בלבד, ומהווה "קבוצה ריקה" מאחר והוועדה לביקורת אינה יכולה להקים ועדת חקירה ללא קיום דיון והצבעה.

לצורך שלב זה רוכזו הדוחות הנפרדים¹¹ שהוגשו על ידי המבקר בטבלה (טבלה מס' 2) לפי קבוצות המקרים האמורות.

3. **בחינה איכותנית וניתוח תשעה מקרים מתוך השלבים הקודמים** – כאמור, לצורך כך נבחרו כל ארבעת המקרים בהם הוקמה ועדת חקירה, שני מקרים מהקבוצה בהנדונה בוועדה האפשרות של הקמת ועדת חקירה ולא הוקמה לבסוף, ושלושה מקרים מהקבוצה בה לא נדונה בוועדה הקמת ועדת חקירה ולא הוקמה. בניתוח ימופו השחקנים המרכזיים בכל מקרה ומקרה ויצוינו תפקידיהם ועמדתם בהתייחס להקמת ועדת חקירה (או אי הקמתה).

5.2 איסוף הנתונים

הנתונים שנבדקו נאספו ממגוון של מקורות ובמגוון דרכים כמפורט להלן:

¹¹ במסגרת זו "כוסו" גם המקרים בהם התקיימה אפשרות להקמת ועדת חקירה (דובר על הקמת ועדת חקירה) לפי דוח שנתי של מבקר המדינה (מקרים בהם לא מוגש דוח נפרד אך קיים דיון על הקמת ועדת חקירה לפי דוח שנתי).

1. דוחות נפרדים של מבקר המדינה כפי שפורסמו באתר מבקר המדינה או אותרו באמצעות מפתחות המרכזים את נושאי הישיבות של הוועדה לביקורת המדינה.
2. מפתחות המרכזים את נושאי הישיבות של הוועדה לביקורת המדינה משנת 1980 ועד שנת 1999 (מועד תחילת פרסום ישיבות הוועדה באתר הכנסת).¹²
3. פרוטוקולים של הוועדה לביקורת המדינה משנת 1980 ועד היום.
4. דוחות שנתיים של מבקר המדינה.
5. סקירת כתבות מהעיתונות ומהאינטרנט.
6. בדיקת הבולטות התקשורתית נערכה בשני אמצעים :

א. הארכיון הממוחשב של 'ידיעות אחרונות' בספרייה הלאומית. תוכנה זו מפיקה, בין היתר, את מספר הכתבות שאותרו (למשל, תחת הערך "ויסות מניות") בין תאריכים שנבדקו. נבדקו מילות מפתח המתייחסות למשבר בחצי שנה לפני ההחלטה על הקמת הוועדה, בשבועיים לפני ההחלטה, ובשבוע לפני הקמת הוועדה וחושב ממוצע ליום לצורך השוואה בין תקופה של חצי שנה לתקופה של שבוע. בהתאם ליחס בין הממוצע ליום בשבוע שלפני ההקמה¹³ לבין הממוצע ליום בחצי השנה שלפני ההקמה, ניתן היה להניח אם קיימת עלייה בבולטות התקשורתית בשבוע שלפני ההקמה, או שלא קיימת עלייה כזאת (ואז אין בולטות תקשורתית בשבוע לפני ההקמה).¹⁴

ב. ארכיון הכתבות באתר האינטרנט של 'הארץ'. השימוש באמצעי זה נעשה בדומה לשימוש בארכיון ידיעות אחרונות, ונבדקו אותם ביטויים שנבדקו בארכיון ידיעות אחרונות. עם זאת ארכיון הכתבות באתר האינטרנט של 'הארץ' מוגבל בשנים, ולכן נבדקו בו רק חלק מהמקרים.¹⁵ תוצאות הבדיקה באתר 'הארץ' אוחדו עם תוצאות הבדיקות מאתר ארכיון ידיעות אחרונות, וכך התקבלו תוצאות המבוססות על שני מקורות.

¹² המפתחות נמסרו מארכיון הכנסת, ובהם נושא כל ישיבה וישיבה שהתקיימה בוועדה לביקורת המדינה בשנות ה-80. מתוך מפתחות אלו בודדו הישיבות שנושאן כולל "דו"ח מבקר המדינה" וקיימת אינדיקציה לכך שמדובר בדו"ח נפרד, למשל מתוך קריאת פרוטוקול הישיבה עצמה. מובן כי סקירה זו אינה ממצה כמו סקירת רשימת הדוחות הנפרדים כולם, אך נותנת אינדיקציה להיקפים בהשוואה לשנים מאוחרות יותר.

¹³ במקרים בהם לא הוקמה ועדת חקירה, אלא התקיים דיון באפשרות להקמת ועדת חקירה, נבדקה הבולטות בשבוע לפני הדיון בוועדה לביקורת המדינה. במקרים בהם לא התקיים דיון בוועדה לגבי אפשרות של הקמה, נבדקה הבולטות בתקופה שלפני מועד פרסום הדו"ח על ידי מבקר המדינה.

¹⁴ כדי לחשב ממוצע כתבות ליום בחצי שנה חולקו מספר הכתבות שנמצאו תחת הערך בטווח התאריכים הרלוונטי ב-183 ימים. ממוצע כתבות לשבוע חושב על ידי חלוקת מספר הכתבות שנמצאו תחת הערך בטווח התאריכים הרלוונטי ב-7 ימים. לאחר מכן ממוצע הכתבות ליום בשבוע חולק בממוצע הכתבות ליום בחצי שנה. אם היחס גדול מ-1 מדובר בעלייה בבולטות התקשורתית, אם היחס קטן מ-1 מדובר בירידה בבולטות התקשורתית, ואם היחס שווה לאחד, הרי שהבולטות התקשורתית הממוצעת בשבוע שלפני הקמת הוועדה שווה לבולטות הממוצעת בחצי השנה שקדמה לוועדת החקירה ולמעשה אין עלייה בבולטות התקשורתית.

¹⁵ באתר 'הארץ' נבדקו ביטויים הנוגים ל: הקמת ועדת החקירה לטיפול הרשויות במפוני גוש קטיף, הקמת ועדת המיס, הגשת הדוח הנפרד בעניין קופות החולים והגשת הדוח הנפרד בעניין הסלון הוואירי בפריז.

7. ראיונות עם גורמים מרכזיים בהקמת ועדות החקירה הממלכתיות – בסך הכל נערכו חמישה ראיונות: עם חבר הכנסת לשעבר דן תיכון (מעורב בהקמת ועדת החקירה למניות הבנקים), חבר הכנסת לשעבר זבולון אורלב (יו"ר הוועדה לביקורת המדינה בזמן הקמת שלוש ועדות חקירה), חברת הכנסת לשעבר עמירה דותן (מעורבת בהקמת ועדת החקירה לטיפול הרשויות במפוני גוש קטיף), עו"ד תומר רוזנר (היועץ המשפטי לוועדה לביקורת המדינה של הכנסת כיום ובתקופתו של זבולון אורלב), ועם גורם נוסף שהעדיף להישאר בעילום שם.

5.3 מגבלות המחקר

הקושי בשיטת המחקר הוא בידודם וזיהוים של תנאים ונסיבות קונקרטיים ובלעדיים שהביאו להקמתן של ועדות חקירה ממלכתיות. הקושי מתעורר סביב הצורך לזהות משתנים מתוך הסביבה הקיימת, ולהצביע עליהם כגורמים המשפיעים על הקמת ועדת חקירה. למשל עולה השאלה - מעבר להגשת דוח נפרד, ומחוייבות לנושא מצד יו"ר הוועדה לביקורת המדינה לשם דוגמה, מה עוד נדרש כדי להסביר הקמתה של ועדת חקירה ממלכתית? מלאכה זו דורשת היכרות עם פרוטוקולים מדיוני ועדות, חומר תקשורתי, וראיונות לשם זיהוי ההתפתחות כל מקרה ומקרה (Hancke, 2009). בנוסף, המקרים הנבחנו בעבודה זו משתרעים על פני שלושה עשורים, וקיים קושי לסקור את היקף העשייה בנושא. במסגרת זו לא נבחנו כלל המקרים בהם דובר על הקמת ועדת חקירה ממלכתית אך זו לא הוקמה. אף בהיבט זה בחינתם של אירועים שהתרחשו בשנות השמונים מוגבלת מבחינתהמידע הזמין.

6. שלב 1: המקרים בהם הוגש דוח נפרד על ידי מבקר המדינה

עד כה תואר מערך המחקר, ומפרק זה תחל בחינת הנתונים הקיימים התורמים לבחינת השערות המחקר. הגשת דוח נפרד על ידי מבקר המדינה הוא תנאי בלעדיו אין (מלבד במקרה של הקמה על בסיס דו"ח שנתי)¹⁶ להקמת ועדת חקירה ממלכתית בהחלטת הוועדה לביקורת המדינה. ההשערה הראשונה בעבודה זאת הינה כי הגשה מרובה של דו"חות נפרדים עשויה להגדיל את האפשרויות להקמת ועדת חקירה, מאחר ואלו יוצרים מצע נרחב שעל בסיסו יכולה הוועדה לביקורת המדינה לבחור סוגיות שניתן לקדם לכדי ועדת חקירה. הוצאת דו"חות מרובים נוגעת ישירות לתפקיד מבקר המדינה בהקמת ועדות החקירה. מדובר ב"כלי" שהשימוש בו נתון כולו לשיקולו של מבקר המדינה: בחירת הנושאים שלגביהם יוגש דו"ח נפרד (להבדיל למשל מהכללת הנושא בדו"ח שנתי), מועד פרסומו של הדו"ח השנתי, הצגת הדו"ח הנפרד בוועדה לביקורת המדינה והשתתפות בדיונים הנוגעים לדו"ח הנפרד. אופן פעולת מבקר המדינה משתנה בין מבקר למבקר, ותפיסתו את תפקידו. בדיקת דו"חות נפרדים, בחלוקה למבקרי המדינה, נועדה לבחון היבט זה, ולהסביר בין השאר את הקמתן של שלוש מתוך ארבע ועדות החקירה, בתקופה קצרה במהלך שנת 2008. מיפוי הדו"חות הנפרדים שהוגשו בחלוקה למבקרי המדינה מביא לתוצאות הבאות:

טבלה מס' 1: הגשת דוחות נפרדים על ידי מבקרי המדינה החל משנת 1980

מבקר/ת	תקופת כהונה	מספר דו"חות נפרדים שהוגשו בכל תקופת הכהונה	ממוצע דו"חות נפרדים לכל שנת כהונה
נבנצאל	1961-1981	173	1.5
טוניק	1982-1986	2	0.4
מלץ	1987-1988	0	0
בן פורת	1989-1998	11	1.1
גולדברג	1999-2005	9	1.29
לינדנשטראוס	2006-2012	33	4.7
שפירא	2013	3	3

¹⁶ אמנם משנת 1995 התקיימה האפשרות להחליט על הקמת ועדת חקירה ממלכתית בוועדה לביקורת המדינה בהתאם לדו"ח שנתי של מבקר המדינה. להחלטה כזו נדרשים תנאים נוספים שאינם נדרשים במקרה של החלטה על בסיס דו"ח נפרד, והם: קיומן של נסיבות מיוחדות, הסכמת מבקר המדינה ותמיכה של שני שלישי מחברי הוועדה לביקורת המדינה. תנאים אלו מקשים על האפשרות שתוקם ועדת חקירה ממלכתית בהתבסס על דו"ח שנתי. כמו כן, מתוך 4 ועדות חקירה שהוקמו בהחלטת הוועדה לביקורת המדינה רק אחת (ועדת המיס) הוקמה על בסיס דו"ח שנתי. לצורך מיפוי אפשרות זו של הקמת ועדת חקירה על בסיס דו"ח שנתי, נערכה סקירה של כותרות הדיונים בוועדה לביקורת המדינה משנת 1995, כדי לאתר דיונים בהם עלתה אפשרות זו.

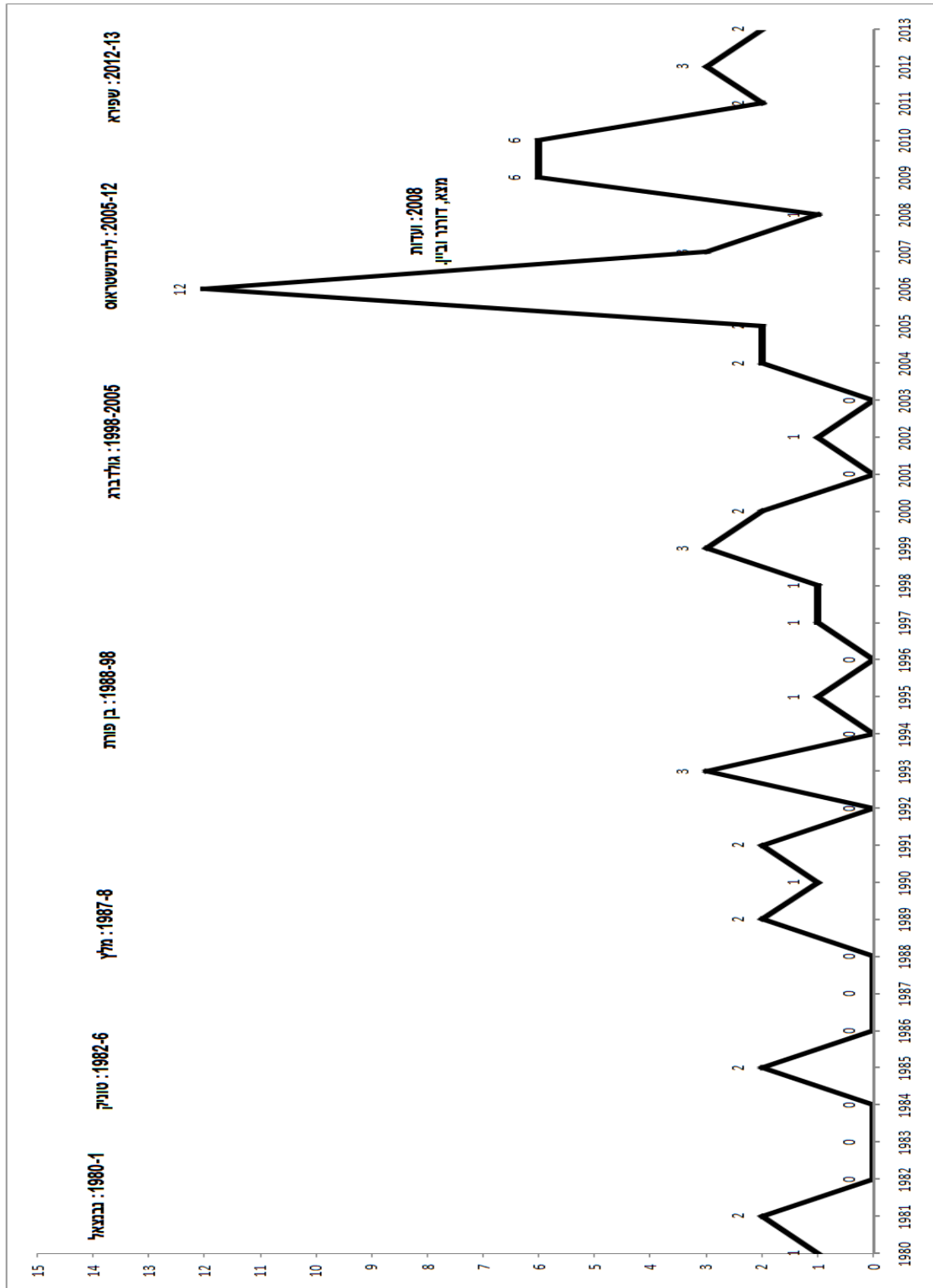
¹⁷ שלוש הדו"חות בטבלה לגבי תקופת כהונתו של המבקר נבנצאלהוגשו בין השנים 1980-1981, ואיני מתייחסת לדו"חות שהוגשו (ככל שהוגשו) לפני שנת 1980.

מהטבלה עולה כי מבקר המדינה לינדנשטראוס, הגיש באופן יחסי כמות גדולה יותר של דו"חות נפרדים מכל מבקר מדינה אחר (לפחות פי שלוש מכל מבקר מדינה אחר).¹⁸

נתונים אלו מוצגים בגרף שלהלן. הגרף מתאר את מספר הדו"חות הנפרדים (ציר ה-Y) שהוגשו בכל שנה ושנה (ציר ה-X) החל משנת 1980 ובו מצויינים שמות ותקופות כהונת מבקרי המדינה. מהגרף עולה בבירור העלייה החדה בהגשתם של דו"חות נפרדים במהלך כהונתו של המבקר לינדנשטראוס (בעיקר בשנת 2006). כמו כן עולה כי לאורך כל תקופת כהונתו כמות הדו"חות הנפרדים שהוגשו, הייתה רבה ביחס לכמות הדו"חות הנפרדים שהוגשו בתקופת כהונתם של מבקרים אחרים. ממצאים אלו עולים בקנה אחד עם תפיסתו של לינדנשטראוס את הצורך לקיים ביקורות "בזמן אמת", על מנת להציף ליקויים ולקדם את הטיפול בהם במועד התרחשותם. היבט זה מביא להגשת דו"ח נפרד, שגם הוא "בזמן אמת", במקום הכללת ליקויים והמלצות במסגרת של דו"ח שנתי היוצא אחת לשנה.

¹⁸הבדל זה מובהק סטטיסטית במבחן ANOVA עם השוואות בין כל זוגות המבקרים. כלומר, אין הבדלים מובהקים סטטיסטיים במספר הדו"חות המיוחדים שהגישו המבקרים שקדמו ללינדנשטראוס, אך מספר הדו"חות שהוא הגיש גדול באופן מובהק ($p < 0.001$) מכל אחד מקודמיו.

תרשים מס' 1: הגשת דו"חות נפרדים לאורך השנים (החל משנת 1980)



7. שלב 2: קטגוריות של התנהלות הוועדה לביקורת המדינה

הגשתם של דו"חות נפרדים מהווה מצע לקיומם של דיונים בוועדה לביקורת המדינה, בין השאר באפשרות להקמתה של ועדת חקירה ממלכתית. הנתונים המתייחסים להיקף הגשת הדו"חות הנפרדים בחלוקה למבקרי המדינה, מתארים את הפוטנציאל הראשוני להקמת ועדת חקירה. לאחר מיפוי הדו"חות הנפרדים, יש למפות את התנהלות הוועדה לביקורת המדינה ביחס לדו"חות, ולבדוק את דיוני הוועדה לגביהם (ככל שהתקיימו) כדי להבין מה נעשה בדו"חות הנפרדים לאחר שיצאו מידי מבקר המדינה. הנעשה בוועדה לביקורת המדינה חולק לקבוצות מקרים המסכמות את אפשרויות פעולת הוועדה לקראת מימוש או אי מימוש הפוטנציאל להקמת ועדת חקירה. מיפוי זה מהווה את השלב הבא לצורך בחירת מקרי החקר, הנבחרים מתוך הקבוצות השונות תוך השוואה ביניהן.

טבלה מס' 2: חלוקת הדו"חות הנפרדים בהתאם לקבוצות המקרים¹⁹

¹⁹ בטבלה זו, כל דו"ח מצויין בהתאם לחודש בו פורסם ולשנה בה פורסם (למשל 1.85 משמעותו דו"ח שפורסם בינואר 1985). כפי שצוין לעיל, ניתן לראות כי האפשרות התאורטית להקמת ועדת חקירה ללא דיון בכך בוועדה לביקורת המדינה היא קבוצה ריקה.

לא דובר על ועדת חקירה	דובר על ועדת חקירה	לא
1. 3.80 ביקורת באגודת "קורת גג" בית לזוגות צעירים	1. 12.90 מים	הוקמה ועדת חקירה
2. 2.81 חברת חיפוי נפט (השקעות) בע"מ	2. 4.93 מכירת מניות הבנקים שבהסדר	
3. 11.81 חברת אל על	3. 7.95 - בטיחות אימונים בצה"ל (דוח שנתי) - לצורך בחינת צאלים ב'	
4. 11.85 כרמל קום	4. 7.02 מרחב התפר	
5. 12.89 בנק לפיתוח תעשייה בע"מ	5. 5.07 לבנון ערף	
6. '89 פרויקטהאסטרא	6. 9.08 פלאשמורה (חוות דעת)	
7. 2.91 - מימון פרויקטים לפיתוח בעיריית בני ברק	7. 11.10 קופות חולים	
8. 7.91 מתן תמיכות למוסדות על ידי רשויות מקומיות	8. 12.10 כבאות והצלה לשעת חירום	
9. 93 ניקוז ונתיבי איילון	9. 6.12 אסון הכרמל	
10. 93 הביקורת בשירות הלאומי	10. 1.13 מסמך הרפז	
11. 1.95 ביטוח שער עסקות ייצוא		
12. 9.97 חברות מנהלות במנהל מקרקעי ישראל		
13. 2.98 נתיב		
14. 8.99 באג 2000		
15. 12.99 המוסדות המנהלים רשות השידור		
16. 3.99 צאלים ב'		
17. 6.00 מאבק בתאונות דרכים		
18. 9.00 חקירות בשב"כ		
19. 5.04 מנהל הכנסת		
20. 8.04 מינויים במשרד לאיכות הסביבה		
21. 7.05 אלחן טננבוים		
22. 12.05 מניות אלישרא		
23. 2.06 הטלת כופר מס הכנסה		
24. 2.06 שירות מידע ממרשם האוכלוסין		
25. 2.06 מינויים במד"א		
26. 4.06 הטבות שכר בבנק ישראל		
27. 5.06 משרד החקלאות כרייה בקרקע		
28. 5.06 הוועדה המקומית לתו"ב פ"ת		
29. 6.06 היבטים בפעילות משרד החוץ		
30. 7.06 רכבת ישראל תאונות		
31. 8.06 הרשות לעסקים קטנים		
32. 9.06 המועצה לביטחון לאומי		
33. 4.07 ניגוד עניינים שר התמי"ת		
34. 8.08 אקוואריה		
35. 2.09 המכללה האקדמית להנדסה והוועד למען החייל		
36. 3.09 מערכת ההשכלה הגבוהה		
37. 10.09 הסלון האווירי בפריז		
38. 12.09 כפר נופש בפלמחים		
39. 12.09 פליטת גזי חממה		
40. 3.10 קבלת פנים יום העצמאות		
41. 8.10 רוכלות בטיילת באילת		
42. 8.10 מינוי הקצונה הבכירה צה"ל		
43. 12.10 האגף לתפקידים מיוחדים		
44. 3.11 עמידות מבנים ברעידות אדמה		
45. 11.11 משרות ארון במשרד ראש הממשלה		
46. 6.12 יישום חוק המל"ל והמשט התורכי		
47. 9.12 מחירי מזון וחלב		
48. 12.12 אוני בר אילן		
	1. 1.85 ויסות מניות הבנקים	הוקמה ועדת חקירה
	2. 8.07 ניצולי שואה	
	3. 1.09 התנתקות (1.06 + 3.06 התנתקות	
	4. 2006 - מים (דוח שנתי) - סוגיות בפעילות מנהלת סל"ט ²⁰	

מטבלה מס' 2 עולה בבירור שבתקופת כהונתו של לינדנשטראוס (2005-2012) התקיימו מרבית הדיונים בהקמת ועדות חקירה שלא הובילו לבסוף לוועדת חקירה - חמישה מקרים מתוך עשרה בכלל תקופת המחקר. אלו מצטרפים לממצא הידוע לפיו שלוש ועדות חקירה מתוך ארבע, הוקמו

²⁰ועדת החקירה לטיפול הרשויות במפוני גוש קטיף הוקמה שלוש שנים לאחר דוחות בנושא שהוגשו בינואר, ומרץ 2006. דו"ח נפרד נוסף הוגש בחודש ינואר 2009. התעורר ספק האם הדו"חות המוקדמים אכן שימשו בסיס להקמת ועדת החקירה, שהקמתה אושרה באופן סופי רק על בסיס הדו"ח שהוגש בינואר 2009. בהתאם לאמור בפרוטוקול הדיונים בוועדה לביקורת המדינה לגבי הקמת ועדת החקירה, אין ספק כי הדו"חות המוקדמים שימשו בסיס להקמת ועדת החקירה ועל כן הדו"חות נכללו בקבוצה שבה התקיים דיון לגבי הקמת ועדת חקירה והוקמה לבסוף ועדת חקירה.

בתקופת כהונתו של לינדנשטראוס. כלומר, מרבית הדיונים באפשרות של הקמת ועדת חקירה נעשו על בסיס דו"חות נפרדים שהגיש המבקר לינדנשטראוס.

עוד עולה כי השכיחות להקמת ועדת חקירה על בסיס דוחות נפרדים עלתה בתקופתו של המבקר לינדנשטראוס. עד תקופתו של לינדנשטראוס הוגשו 25 דוחות נפרדים והוקמה ועדת חקירה אחת (יחס של 1: 25). בתקופתו של לינדנשטראוס הוקמו שלוש ועדות חקירה ממלכתיות והוגשו 33 דו"חות נפרדים (יחס של 1: 11). כמו כן נראה כי הרחבת האפשרות החוקית בשנת 1995 להקמת ועדות חקירה ממלכתיות בהתבסס על דו"ח שנתי של מבקר המדינה, לא הביאה להקמת יותר ועדות חקירה.

את הנתונים בטבלה מס' 2, ניתן להציג גם בדרך גרפית לפי שנים, המתארת את התנהלות הוועדה לביקורת המדינה ביחס לדוחות הנפרדים. גרף מס' 3 מתאר את הדו"חות הנפרדים (ציר Y) לאורך השנים (ציר X), ואת הקשר בינם לבין הקמת ועדות חקירה. הגרף האדום מתאר את מספר הדו"חות הנפרדים בכל שנה בהם נערך דיון באפשרות להקמת ועדת חקירה אך זו לא הוקמה, הגרף הכחול מתאר את מספר הדו"חות הנפרדים בהם לא נערך דיון באפשרות להקמת ועדת חקירה והעמודות הירוקות מתארות את המקרים בהם הוקמה ועדת חקירה. שלוש מהעמודות מתבססות על הגשתו של דו"ח אחד שהובילו להקמת ועדת חקירה. עמודה ירוקה אחת מתייחסת להגשת שלושה דו"חות נפרדים (העמודה הירוקה הגבוהה מביניהן) שהובילה להקמת ועדת חקירה אחת. עמודה זו מתייחסת לדו"חות הנפרדים שהובילו להקמת ועדת החקירה לטיפול הרשויות במפוני גוש קטיף, ועדה שהקמתה התבססה על שלושה דוחות נפרדים ולא על דו"ח נפרד אחד כמו שאר הוועדות.

תרשים מס' 2: הקשר בין הגשת דו"חות נפרדים לבין הקמת ועדות חקירה

עד כה עסקתי בעיקר בתפקיד מבקר המדינה ובתגובת הוועדה לביקורת המדינה להגשת דו"חות נפרדים על ידי מבקר המדינה. מבקר המדינה נושא בתפקיד של יצירת התשתית להקמת ועדת חקירה באמצעות הגשת דו"חות נפרדים. כדי להבין את התנאים הפוליטיים בוועדה לביקורת המדינה, המאפשרים או מונעים הקמתה של ועדת חקירה, יש לערוך בדיקה פרטנית של מקרים דומים ושונים תוך השוואה ביניהם. לצורך כך יעשה שימוש ב"חקר מקרה" (Case study) שהינו שיטה נפוצה במחקר איכותני, ורלוונטי לעבודה זו מאחר ומדובר במיעוט מקרים בהם התרחשה התופעה הנחקרת. במחקר זה נחקרים מקרים מתוך טבלה מס' 2, ומתוך כל אחת מהקטגוריות שבהן אין "קבוצה ריקה".²¹

8.1 בחירת המקרים

תשעתהמקרים השונים נבחרו לצרכים השוואתיים תוך שימת לב להבדל ולדמיון ביניהם, הרלוונטיים להסקת המסקנות לשאלת המחקר, ואלו הם:

1. ארבעת המקרים בהם הוקמה ועדת חקירה ממלכתית לאור הגשת דוח נפרד או דוח שנתי.
2. שני מקרים בהם דובר על הקמת ועדת חקירה ממלכתית אך לא הוקמה ועדת חקירה ממלכתית. למעשה במקרים אלו היה "פוטנציאל" להקמת ועדת חקירה ממלכתית שלא התממש וחשוב להבין את הסיבות מדוע פוטנציאל זה לא התממש בהשוואה למקרים בהם הפוטנציאל התממש (והוקמה ועדת חקירה):
 - א. הדוח השנתי לעניין בטיחות אימונים בצה"ל מיום 21.4.94 - לאורו התקיים דיון האם להקים ועדת חקירה לעניין אסון צאלים. מקרה זה נבחר בשל השינוי החוקי שנוצר במהלך הדיונים בנושא בוועדה לביקורת המדינה - תיקון חוק מבקר המדינה שאפשר הקמת ועדת חקירה ממלכתית לאור דוח שנתי. אף מתעורר חשד כי החוק תוקן כדי לאפשר הקמת ועדת חקירה לבדיקת אסון צאלים, ומאחר ולא היה קיים דוח נפרד בנושא, נעשה ניסיון להשתמש בדוח השנתי בעניין בטיחות אימונים בצה"ל.
 - ב. דוח מיוחד שהוגש ביום 15.11.10 לעניין קופות החולים - בדוח נפרד זה נכתבה המלצה מפורשת מאת מבקר המדינה להקמת ועדת חקירה ממלכתית לאור הממצאים החמורים שבו. המלצה מעין זו נמצאה בדו"ח נפרד זה בלבד. המלצה חריגה זו עוררה עניין לגבי אופן הטיפול

²¹ה"קבוצה הריקה" היחידה מתייחסת למקרים בהם לא דובר על הקמת ועדה והוקמה ועדת חקירה, ולאחר שהוחלט שהדוחות הנפרדים בעניין ההתנתקות הובילו להקמת ועדת החקירה הגם שהוגשו שנים ספורות לפני ההחלטה בנושא, הרי שלא נמצאו מקרים המשתייכים לקבוצה זו.

בדו"ח, שכן לעומת דוחות נפרדים נראה כי מבקר המדינה עשה כבוד דרך להקמת ועדת חקירה והמליץ בעצמו לעשות כן.

3. שלושה מקרים בהם הוגש דוח נפרד, לא דובר על הקמת ועדת חקירה ממלכתית ולא הוקמה ועדת חקירה ממלכתית - מקרים אלו נבחרו אקראית מתוך קבוצה זו.²²

8.2 ניתוח תשעת המקרים שנבחרו

בחלק זה של המחקר יתוארו העובדות והנסיבות הרלוונטיות לתשעת חקרי המקרה. בכל מקרה יצויין בקצרה המשבר שאליו הוא מתייחס, ולאחר מכן הנסיבות הפוליטיות שסבבו את ההחלטה להקים או לא להקים ועדת חקירה. כך, יתוארו בהרחבה אירועים שונים שהתרחשו בתהליך, גורמים שונים מעורבים ועמדות רלוונטיות לפי מאפייני כל מקרה ומקרה.

8.2.1 ארבעת המקרים בהם הוקמה ועדת חקירה

8.2.1.1 הקמת ועדת החקירה למשבר המניות הבנקאיות (ועדת בייסקי)

ויסות מניות הבנקים התרחש במשך שנים שקדמו למשבר, במהלכן שבעה מבין הבנקים המסחריים בישראל טיפחו את שערי מניותיהם על ידי יצירת ביקושים וקליטת היצעם, מה שהביא למשבר חמור בשוק ההון ומערכת הבנקאות, עד כדי סגירת הבורסה בחודש אוקטובר בשנת 1983. ועדת בייסקי ציינה את אחריות הבנקים אך גם מוסדות השלטון והגופים המפקחים על הבנקים שידעו ולא השמיעו קולם. המשבר היה כרוך גם בפגיעה בשוק המשקיעים, והחשש ממנו גרר את התערבות משרד האוצר והממשלה שגיבשו הסדר בין המדינה לבין הבנקים (להלן: "ההסדר"). הקמת ועדת החקירה לוותה בחילופי ממשלות. המשבר ארע ממש טרם השבעתה של הממשלה ה-20 בראשות יצחק שמיר, והקמת הוועדה התקיימה בתקופת כהונתה של ממשלת אחדות לאומית בעת כהונתו של ראש הממשלה פרס.²³

תרשים מס' 3: השתלשלות העניינים במשבר מניות הבנקים

השבעת	משבר המניות	השבעת	הגשת דו"ח	הקמת ועדת
-------	-------------	-------	-----------	-----------

²²לאחר שנעשתה רשימת המקרים בקבוצה זו, והמקרים מוספרו, נשלפו שלושה מספרים מתוכנה ייעודית לשליפת מספרים באופן אקראי (random.org).

²³ממשלת ישראל ה-19 בראשות מנחם בגין הושבעה ב- 5.8.81 וסיימה כהונתה ביום 28.8.83. לאחריה הושבעה ממשלת ישראל ה-20 בראשות יצחק שמיר ביום 10.10.83. ביום 13.9.84 הושבעה הממשלה ה-21 שהייתה ממשלת אחדות לאומית על בסיס רוטציה כששמעון פרס שימש במשך שנתיים כראש ממשלה ויצחק שמיר יחליף אותו לאחר שנתיים, הממשלה בראשות פרס סיימה כהונתה ב- 20.10.86.

ממשלת בגין	הבנקאיות	ממשלת אחדות פרס ושמיר	נפרד ע"י מבקר המדינה	החקירה הממלכתית
אוגוסט 1981	אוקטובר 1983	ספטמבר 1984	1.1.1985	7.1.1985

העבודה הפרלמנטרית לאחר המשבר - לפי חלק מהגורמים, הסיבה לכך שלא הוקמה ועדת חקירה ולא התקיימה יוזמה לדו"ח נפרד מיד לאחר המשבר, היה החשש כי הדבר יפגע במערכת הבנקאית והכלכלית הקיימת, והיה צריך להמתין כי לא תהיה השפעה שלילית בעצם הקמתה של ועדת חקירה(דברי דן תיכון במליאת הכנסת, 21.4.86, 2.1.85). בוועדה לביקורת המדינה, בשלבים הראשונים, הגם שהסוגיה עלתה לדיון, נראה כי לא היה ברור מהו הכלי בו ניתן לעשות שימוש אפקטיבי (הוועדה לביקורת²⁴ 2.11.83, 31.1.84). לאחר חילופי הממשלה, ומשהתברר קיומו של סעיף החוק המאפשר הקמת ועדת חקירה לאור דוח נפרד של מבקר המדינה, הובלה הקמת ועדת החקירה על ידי חברי כנסת מתוך הוועדה לביקורת המדינה ובראשם דן תיכון וחיים רמון.²⁵ מוטיבציה בולטת שהתקיימה בוועדה גם לאחר הגשת הדו"ח הנפרד הוא רצון עז שהבנקאים יתנו את הדין על התנהלותם, "ישלמו בראשם",²⁶ כשהתקיים חשש שהמשבר היה "נשאר יתום" (ראיון דן תיכון). נוסף לכך, מהלכים אלו שהיה בהם כדי להשפיע על גורמים המרכזיים ביותר במשק הישראלי, העלו את קרנה של הוועדה לביקורת המדינה כוועדה משמעותית ו"חוקרת" (ראיון דן תיכון).

לאחר הגשת הדו"ח הנפרד על ידי מבקר המדינה, עלה חשש של "מרוץ דו מסלולי" בין הכנסת לממשלה, ואף עלה חשש שהממשלה תעשה שימוש בדו"ח הנפרד ותקים ועדת חקירה, וחשש זה התקיים ממש כמעט עד להקמת ועדת החקירה עצמה.²⁷

בדיוני הוועדה מיום 1.1.85 ומיום 2.1.85 שבהם כבר התקיימה אחדות דעים לגבי הקמת ועדת חקירה ממלכתית (שהוקמה ביום 7.1.85), התחילו להסתמן גושים פוליטיים, שנחלקו בשאלה האם לעכב את הקמת ועדת החקירה,²⁸ לא להקימה כלל או לנקוט בדרכים חלופיות

²⁴ בכל מקום להלן בו קיימת התייחסות לאמור בפרוטוקול הוועדה לביקורת המדינה, יצויין "הוועדה לביקורת" ולאחריה יופיע תאריך הפרוטוקול הרלוונטי.

²⁵ לדברי דן תיכון מתוך הראיון עמו: "אני הלכתי בחשאי לוועדה לענייני ביקורת המדינה; מצאנו את הסעיף הזה והכרחנו את מבקר המדינה - שלא רצה בשלב הראשון - להכין דוח מיוחד; וכך יצאנו לדרך".

²⁶ כפי שהסביר דן תיכון בראיון עמו: "אנחנו הודענו למנהלי הבנקים, שהיו כל יכולים, יותר חזקים מראש הממשלה, שאתם הפסדתם את הבנקים, הבנקים יותר לא שלכם, אנחנו נחלץ את הבנקים מהמשבר אבל התמורה היא שאתם תסתלקו... אבל מנהלי הבנקים חשבו שכרגיל, שני אלה (תיכון ורמון - מ.ש.) יהרגו אותנו ואנחנו נתאושש כי הם לא חשובים, מי שחשוב הם השרים בממשלה...".

²⁷ כך לפי דן תיכון בישיבה מיום 1.1.85, וגם לפי חיים רמון בדיון מיום 1.1.85: הממשלה עמדה מנגד במשך שנה וחצי למרות שהיועץ המשפטי לממשלה ביקש ממנה לקיים דיון בוועדת השרים לענייני כלכלה, היא דחתה אותו ולכן לעמדתו "הפקיעה את זכותה לטפל בנושא בכליה".

²⁸ בקרב חברי הכנסת מטעם הליכוד נחלקו הדעות בין ח"כ תיכון שביקש לעכב את הקמת הוועדה למרות תמיכתו בה, ח"כ לנדאו שסבר שאין להקימה כלל (לנדאו), וח"כ איתן (תחיה-צומת) ושאקי (מפד"ל) שביקשו לזמן את ראשי

(חברי הכנסת מהימין), או להקימה באופן מיידי (חברי כנסת מהשמאל). ביום 7.1.85 הוחלט²⁹ על הקמת ועדת חקירה ממלכתית לפי סעיף 14(ב) לחוק מבקר המדינה. יו"ר הוועדה, ח"כ ליבאי (עבודה) ציין כי נערך סיכום עם ראש הממשלה לפיו הממשלה תימנע מהקמת ועדת החקירה, והתברר כי טיוטת כתב המינוי לוועדה נכתב בשיתוף פקידי ממשלה ונדון בוועדת שרים לעניין, מה שמצביע על תמיכה ורצון של הממשלה כי הוועדה לביקורת המדינה תקים את ועדת החקירה.

עמדת הממשלה - הדעה הרווחת בדבר הנסיבות להקמת ועדת החקירה היא כי הממשלות השונות התנערו מאחריות בעניין, בשל סירובם להצביע על האחראים למשבר, ועל כן היה חשש שלא הייתה מוקמת כלל ועדת חקירה. לממשלה שכיחה מיד לאחר המשבר, בראשות הליכוד (טרם ממשלת האחדות), היה נוח להגן על הבנקים,³⁰ ושימור המצב הכלכלי שנדמה לכאורה כטוב ומשגשג "בזכות" הנסיבות הכלכליות שהוביאו לבסוף למשבר עצמו, הוא שהביא לכך שנבחרה מלכתחילה. הקמת ועדת חקירה אף יכלה לסכן את יציבות הממשלה עצמה, בהצבעת אי אמון (ועדה לביקורת, 7.1.85).

ועדת בייסקי הוקמה בניגוד לרצונם של "כמה וכמה שרים משתי המפלגות הגדולות",³¹ לאור קשריהם ההדוקים עם מנהלי הבנקים. נוסף על כך, בכירי הממשלה המכהנת (ממשלת אחדות לאומית) בעת הקמת הוועדה, כיהנו בממשלה שהתערבה במשבר עצמו, והיו מעורבים ב"הסדר מניות הבנקים" במסגרתו פעלו להגן על המניות תוך הגדלת מחירו של ההסדר מבחינת הממשלה. נושא זה לא נחקר על ידי המבקר או ועדת החקירה. לפי דן תיכון לאחר הגשת הדוח הנפרד, התקיימה ישיבת ממשלה בה שכנע שר המשפטים דאז, משה ניסים, את הממשלה לתמוך בוועדת החקירה למרות לחצי מנהלי הבנקים על בכירי הממשלה, מחשש להתנגשות בין הממשלה לכנסת, שהייתה עשויה לחשוף המעורבות העמוקה של הפוליטיקאים בבנקים.³² היועץ המשפטי

הבנקים. בסיום הדיון מיום 2.1.85 נאמר "בקול רם" כי יש אי הסכמות סיעתיות, בעיקר בקרב חברי הכנסת מהליכוד, שהתנגדו מסיבות שונות להקמה מיידי של ועדת החקירה, וח"כ זייגר (ליכוד) ביקש לדחות את ההצבעה לקיום "התייעצות סיעתית".

²⁹ בדיון מיום 7.1.85 נחלקו המצביעים בהתאם למפלגות כך: מערך - קואליציה - 5 תומכים, ליכוד - קואליציה - 4 תומכים, מפד"ל - קואליציה - 1 תומך. חסרו מהדיון 3 ח"כים של הליכוד בקואליציה, אחד של ר"צ מהאופוזיציה.

³⁰ הבנקאים נתפסו כ"כל יכולים", ולפי דן תיכון בראיון עמו: "החבריה האלה שלטו במדינה ללא מצרים. כל ראשי השלטון היו עולים אליהם ללשכות שלהם ומתייעצים איתם מה לעשות". וכן: "... זה הדבר הכי חמור שקרה בתחום הכלכלי במדינת ישראל, לא יכול להיות שלא תקום ועדה שתבדוק את העניין הזה. הממשלה לא תעשה כלום. הם חברים של מנהלי הבנקים, הם לא יגעו בהם. מפלגת העבודה שבזוהי בידי גיורא גזית שהיה מנכ"ל בנק הפועלים ומימן להם את כל המפלגה, כל המפלגות היו להם חובות אדירים לבנקים... גיורא גזית אמר לפרס אל תיגע בעניין הזה. אתה תיגע בעניין הזה אני אעשה לך פשיטת רגל למפלגה שלך. כל המפלגות נכלאו בידי מנהלי הבנקים. כולם היו חייבות, כולם היו במצב של פשיטת רגל, לכולם עשו הסדרים, אתה תעשה חכמות - אנחנו נשחק עם ההסדרים שלך".

³¹ דיון במליאת הכנסת מיום 17.2.1993, וכן דיון מיום 9.5.94, דברי דן תיכון.

³² "כל הממשלה, דרשה משר המשפטים, שיחסום את ההליך, זאת אומרת הכנסת והממשלה צעדו לקראת התנגשות חסרת תקדים... פתאום קם שר המשפטים משה ניסים ואמר שאי אפשר לחסום את זה, במקום שאתם תצאו נגד, תאשרו את ההמלצות ותלכו עם זה, זה כואב לכם, אני יודע - מודעי אתה איש של יפת, ורקנאטי אני יודע שאתה גם כן איש שלהם, אי אפשר לחסום אותם, במקום ללכת נגד, תלכו עם... משה ניסים ראה התנגשות נוראית בין הכנסת

לממשלה דאז, זמיר, החזיק בעמדה קיצונית אף יותר, ולפועל הממשלה היה להקים ועדת חקירה (וכזו, לעמדתו, הייתה עדיפה על פני ועדת חקירה המוקמת על ידי הוועדה לביקורת המדינה).

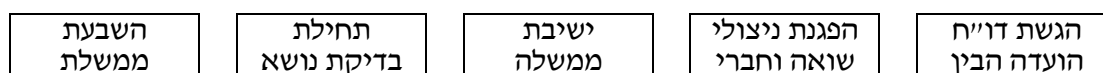
מבקר המדינה - הסבר "פורמאליסטי" להקמת ועדת החקירה, הוא כי דו"ח מבקר המדינה הוגבל לגופים המבוקרים לפי חוק מבקר המדינה, ואלו לא כוללים את הבנקים. יתכן וסיבה זו חיזקה את אחד הדחפים החזקים למינוי ועדת החקירה - מיצוי הדין "באופן אישי" עם הבנקאים. שתאפשר למצות את הדין עם הבנקאים באופן אישי. מבקר המדינה הסביר את עמדתו כי "ביקשתי הקמת ועדת חקירה, כי לא מיצינו את שאלת האחריות" (7.1.85).

בתחילה, נקט מבקר המדינה עמדה בדלנית, סרב להשתתף בדיון בוועדה לביקורת המדינה בהחלטה האם לבקש ממנו חוות דעת בנושא, לא רצה להביע את עמדתו בנושא, והציע לכלול את הנושא בדו"ח שנתי מטעמו. לאור התמשכות איסוף החומר, וחשש כי הוועדה לביקורת המדינה תאלץ לכפות עליו לחקור את הנושא (ראיון דן תיכון), הציע המבקר לבסוף לוועדה לביקורת המדינה לקבל את עמדתו להגשת דוח נפרד אף מפאת חשיבות הנושא. ביום 1.1.85, עם הגשת הדו"ח הנפרד, מבקר המדינה הביע את דעתו הנחרצת בדבר הצורך בהקמת ועדת חקירה, וכי קיימים גופים שלא נחקרו וצריכים להיחקר.³³

8.2.1.2 הקמת ועדת החקירה לניצולי שואה (ועדת דורנר)

להקמת ועדת חקירה בנושא הסיוע לניצולי השואה, קדם רצף אירועים הכולל בין השאר עבודה פרלמנטרית שנמשכה שנים אך לא הביאה בסופו של יום לתוצאות משמעותיות, עליית מפלגת הגמלאים לשלטון וסוגיות הנוגעות לקשישים לסדר היום הציבורי, מחאה ציבורית נרחבת סביב הסיוע לניצולי השואה ופרסום הדו"ח הנפרד מאת מבקר המדינה בנושא בעיתון המסוים בו פורסם. גורמי "רקע" אלו ניתן להעריך, ליקויים חמורים בטיפול בקבוצה רגישה כמו ניצולי השואה, עיתוי המחאה הציבורית בעניין ועיתוי הוצאת דו"ח מבקר המדינה, הקלו מאוד על הקמת ועדת החקירה (ראיון עם תומר רוזנר).

תרשים מס' 4: השתלשלות העניינים במשבר ניצולי השואה



לבין הממשלה, הוא הגיע למסקנה שאי אפשר לחסום את העניין, הם ילכו לבג"צ... אתם כולכם יש לכם אינטרסים בבנקים, הכל ייחשף. אז תזרמו עם שאף אחד לא יהיה נגד. לא היו ספקות שמי ששלט זה יו"ר בנק הפועלים במפלגת העבודה" (ראיון עם דן תיכון).

³³ במסגרת זו הבהיר המבקר את החשיבות שיש בהקמת ועדת חקירה למעמדה של הכנסת, מעמד שייפגע אם הכנסת לא תורה לחקור באמעות ועדת חקירה גופים שהיו צריכים להיחקר ולא נחקרו.



מתח בין עבודה פרלמנטרית קודמת לבין שינויים בסדר היום הציבורי ועליית מפלגת הגמלאים

- העיסוק בחקירת התחומים הכלכליים הקשורים לניצולי השואה החל שנים לפני הקמת ועדת החקירה, ובמסגרת זו אף הוקמה ועדת חקירה פרלמנטרית לאיתור רכוש קורבנות השואה המצוי בישראל, בראשות ח"כ קולט אביטל, ודו"ח מסכם מטעמה פורסם בשנת 2004. לפי דיווחי חברי השדולה למען ניצולי השואה בכנסת, חברי הכנסת שפעלו לעניין זה התקשו להעביר חוקים ופעלו מול "אויבים" בעניין זה, לאורך שנים רבות. על כן נוצר תסכול שהביא בקרב חברי כנסת אלו לתמיכה בהקמתה של ועדת חקירה. ביום 4.4.2006 כוננה הממשלה ה-31 בראשות אולמרט, כשבקואליציה ישרה לראשונה מפלגת הגמלאים בראשות רפי איתן שזכתה ל-7 מנדטים והביאה להקמת המשרד לענייני גמלאים. המומנטום שבו נושא הקשישים עלה לסדר היום הציבורי באופן כללי, וזכה לאהדה בקואליציה, התבטא לאורך דיוני הוועדה לביקורת המדינה בעניין ניצולי השואה. שינוי זה הביא לשני מתחים בסוגיית ניצולי השואה - מתח אחד נוצר בין מובילי המאבק הפרלמנטרי הוותיק (אנשי השדולה בכנסת) לבין תנופת הטיפול "החדשה" בניצולי השואה לאור עליית סוגיית הקשישים לסדר היום. מתח שני נוצר בין הטיפול הכללי הקשישים לצורך בהתייחסות לניצולי שואה וכששתי הקבוצות התחרו על אותם משאבים. אנשי מפלגת הגמלאים עצמם עמדו בפני מתח, מאחר שהיו חלק מהממשלה והקואליציה הומחוייבים לעמדתה, ומהצד השני מחוייבים לייצוג של הציבור שבחר בהם,³⁴ תוך התרשמותם מהטיפול הלקוי בניצולי השואה.³⁵

³⁴יש לציין כי סוגיית הטיפול בניצולי השואה, אמנם הופיע כחלק ממצע מפלגת הגמלאים (גיל), אך לא בראשו.

המאבק הציבורי למען ניצולי השואה - בשנת 2007 החל מאבק למען ניצולי השואה שהיו שותפות לוקבוצות פעילים שונות, שמטרתן הייתה להעלות את הנושא למודעות הציבור ולהפעיל לחץ על שר האוצר. נוסף לכך הקרנתו של הסרט התייעודי "מוסר השילומים" באפריל 2007 תרם להעלאת מצב ניצולי השואה לסדר היום הציבורי. שתי הפגנות בולטות בעניין זה התקיימו בשנת 2007: ביום 16.4.2007 נערכה הפגנה מול משכן הכנסת במחאה על מצבם הכלכלי הקשה של הניצולים (ynet, 16.4.07), וביום 5.8.2007 (nrg, 5.8.07) נערכה צעדה של אלפי ניצולי שואה, סטודנטים ואזרחים כדי "למחות על יחס הממשלה לניצולים".

פעולות הממשלה בעקבות המאבק הציבורי - בעקבות טענות חוזרות ונשנות בדבר מצוקתם הכלכלית של ניצולי השואה, לחץ ציבורי שהופעל בנושא ופעילות חברי הכנסת, הורה שר הרווחה והשירותים החברתיים דאז יצחק הרצוג על הקמת הוועדה הבין-משרדית לגיבוש פתרונות למצוקת ניצולי השואה, בראשות מנכ"ל משרד הרווחה והשירותים החברתיים מר נחום איצקוביץ, ודו"ח מטעמה הוגש בחודש מאי 2007. הממשלה קיימה ישיבה בנושא ניצולי השואה לקראת יום השואה, ונפגשה עם אנשי ארגוני ניצולי השואה, בד בבד עם המאבק הציבורי (וואלה, 19.8.07). בנובמבר 2007 אישרה הממשלה תוכנית אשר הביאה לתשלום קצבאות חודשיות לכאלפיים יוצאי מחנות וגטאות שלא קיבלו עד אותו שלבסיוע, ובינואר 2008 אישרה הממשלה את חלקה השני של התוכנית (החלטת ממשלה 2941 מיום 13.1.2008, החלטת ממשלה 2534 מיום 4.11.07, אתר משרד ראש הממשלה).

בחלק מאמצעי התקשורת עלה כי ראש הממשלה (אולמרט) "תקף" את מאבק ניצולי השואה ו"מצעד החיים" בכך שיצא כנגד לבוש המפגינים במדי אסירים, וכן הביע יד קשה בנוגע לגובה הקצבאות וכי אינו מתכוון להעלות את התקציב שסוכם שבוע לפני כן (nrg, 5.8.07). בפתח ישיבת הממשלה מיום 5.8.07 התייחס ראש הממשלה לנושא והזהיר מפני שימוש ציני בניצולי השואה לצרכים פוליטיים.

³⁵ בדיון מיום 9.10.07 בוועדה לביקורת המדינה, יו"ר הוועדה זבולון אורלב היטיב לתאר את הדילמה: "הטענות שלנו הן כלפי השר ולא כלפי הפקידים. כששר יושב פה ואומר שחבר כנסת מסיעתו עובר מסלול ייסורים אצל פקיד ממשלתי, זה לא דבר תקין...". בסיכומה של אותה ישיבה, בה מאיים אורלב בהקמת ועדת חקירה ממלכתית אם לא יינתנו פתרונות בתוך עשרה ימים, הוא מציין כי "הדבר מהווה מבחן "לחברינו" בקואליציה שצריכים להחליט איפה הם עומדים – לצד ניצולי השואה או "שהם מוכנים לחפות על מחדלים".

פרסום דו"ח מבקר המדינה (אוגוסט 2007) - הולדתו של דו"ח מבקר המדינה הינו דיון שהתקיים ביום 5.6.06 בו נתבקש מבקר המדינה, לאור ידיעות בתקשורת, לכתוב חוות דעת לנושא "התייחסות הממשלה לניצולי שואה".

ביום 15.8.2007 פרסם מבקר המדינה "דוח ביקורת על הסיוע לניצולי שואה", לאור בדיקה שנערכה בין החודשים אוגוסט 2006 ועד אפריל 2007. בפתח הדו"ח ציין מבקר המדינה כי להכנת הדוח הוענקה עדיפות על פני דוחות מבקר אחרים, "משום שמבחינה ערכית נמצא שנושא זה חשוב ביותר" כשלנגד עיניו עמדה מצוקת ניצולי השואה. על פי כתבות שפורסמו באמצעי התקשורת, דוח מבקר המדינה פורסם על רקע מאבקם של ניצולי השואה לשיפור זכויותיהם. נתון זה עשוי להסביר את עיתוי פרסומו של דו"ח נפרד זה - בעיצומו של מאבקם הציבורי של ניצולי השואה. בפתח הדברים בדו"ח עצמו נכתב כי פירוט בדבר חשיבות הנושא נועד "אולי כדי להדוף מראש טענות על עיתוי הפרסום, בשיאו של גל מחאה".

תפקיד ארגוני הניצולים - "מרכז הארגונים של ניצולי השואה בישראל" המהווה 'ארגון גג' המאגד עשרות ארגונים של ניצולי שואה' השפיע לאורך ישיבות הוועדה והמאבק הציבורי, לקידום ומיצוי זכויות הניצולים. תימוכין לחשיבותם נמצאת בהתייעצות שקיים עם יו"ר הוועדה אורלב בשאלה האם עדיין יש מקום לעמוד על הקמת ועדת חקירה ממלכתית (ועדה לביקורת, 29.10.07).

הקמת ועדת החקירה בוועדה לביקורת המדינה - להקמת ועדת החקירה קדמו שלושה דיונים קונקרטיים בוועדה לביקורת המדינה, במהלכם נשמעו ארגוני הניצולים, חברי כנסת והוצגה עמדת הממשלה, עד הקמת הוועדה ביום 7.1.2008.

ישיבת הוועדה מיום 9.10.2007 - בישיבה זו הגיש מבקר המדינה לינדנשטראוסאת הדו"ח הנפרד. בסיכומה הוחלט כי הוועדה תתכנס בתוך 10 ימים, בהשתתפות החשב הכללי ונציגי הממשלה, ואם לא יינתנו פתרונות "יהיה רוב מוחץ להקמת ועדת חקירה ממלכתית". על פי פרסומים בתקשורת "בשל העדר משמעת קואליציונית, קיים סיכוי סביר כי הצעתו של אורלב תתקבל" (ynet, 9.10.07).³⁶

³⁶ בישיבה התבטא אורלב כי "רק אם אקבל הוכחות חד משמעיות כי כל ההתייבויות לניצולי השואה קויימו, אמנע את הקמת ועדת החקירה הממלכתית. אם לא, שהממשלה תתמודד עם ועדה אשר לה סמכויות להסיק מסקנות אישיות נגד האחראים".

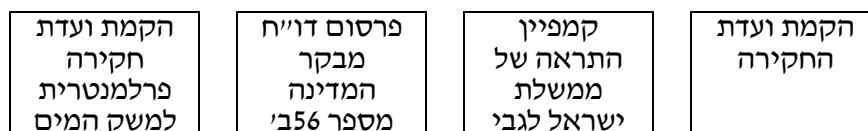
ישיבת הוועדה מיום 29.10.2007 - בדיון זה נכחו ארבעה חברי כנסת בסך הכל.³⁷ בפתח הדברים מסביר אורלב כי אחרי הישיבה הקודמת הוא עבר בין הסיעות, "בעיקר סיעות הקואליציה", שמסרו לו כי יש לקיים ישיבה נוספת ואם אין ברירה גם חברי הקואליציה יתמכו בהקמת ועדת חקירה ממלכתית (דיון ועדה, 29.10.07). לאור דיווח על אפשרות של קידום הסכמות בין הממשלה למרכז הארגונים ואפשרות לתיקון חקיקה, הוועדה החליטה לקיים ישיבת מעקב בשבוע הראשון של חודש ינואר לגבי הצורך בהקמת ועדת חקירה ממלכתית.

ישיבת הוועדה מיום 7.1.2008 - בישיבה זונכחו 12 חברי כנסת, חמישה מהאופוזיציה ושבעה מהקואליציה, וההצעה להקמת ועדת החקירה התקבלה פה אחד.³⁸ לדבריו של אורלב הוא לא קיים "ישיבות מקדימות" עם חברי כנסת ולא ניהל משא ומתן עם מפלגות שכן "אוי לבושה אם יתברר שהיו כאן גיוסים וקואליציות ואופוזיציות" (דיון ועדה, 29.10.07). לדיון זה לא הגיע נציג בכיר של הממשלה, על אף הזמנת הממשלה, ובתקשורת התבטא אורלב בעניין זה כי "היעדרותם של השרים ושל דינור רק משקפת את היחס המשפיל והמזלזל שהממשלה מעניקה לניצולי שואה" (7.1.08, ynet).³⁹

8.2.1.3 הקמת ועדת החקירה לעניין מים

בהקמת ועדת חקירה זו נעשה, וזו הפעם היחידה, שימוש בכלי "מרחיק לכת" והוא סעיף 14(ב) לחוק מבקר המדינה המאפשר הקמת ועדת חקירה בנושא הכלול בדיון וחשבון שנתי של מבקר המדינה (להבדיל מנושא שעלה במסגרת דו"ח נפרד). הדו"ח השנתי שעל בסיסו נעשה שימוש בסעיף הינו דו"ח מבקר המדינה 56ב', שפורסם כשנתיים לפני כן, בשנת 2006. תקופת הקמת ועדת החקירה לוותה במשבר מים קשה מאוד בשל רצף שנים שחונות שהגבירו את הלחץ "לעשות משהו" עם ממצאי הדו"ח השנתי, והממשלה מצידה פעלה למימוש תוכנית חירום בעניין משבר זה. כפי שארע בשתי ועדות החקירה הממלכתיות האחרות, הממשלה באותה עת הייתה של מפלגת קדימה, בשלהי כהונתה.

תרשים מס' 5: השתלשלות העניינים במשבר המים



³⁷שניים מהקואליציה (נודלמן וסולודקין) ושניים מהאופוזיציה (אורלב ווילן).

³⁸נכחו חמישה ח"כ מהאופוזיציה ושבעה חברי כנסת מהקואליציה.

³⁹באמצעי התקשורת עלה כי יום לפני הדיון בוועדה, נפגש ראש הממשלה אולמרט עם נציגי הניצולים וסיכם איתם על לוח זמנים חדש להענקת הקצבאות לאחר שהממשלה לא עמדה בלוח הזמנים המקורי שסוכם עמה לעניין, וואלה, 7.1.08.

		משבר המים	
יוני 2001	9.5.2006	יולי 2008	28.7.2008

עבודה פרלמנטרית קודמת – ועדת חקירה פרלמנטרית - ביום 27.6.2001 הוקמה ועדת חקירה פרלמנטרית לנושא משק המים שהוטל עליה לחקור מהן הסיבות שגרמו למשבר במשק המים, ולהמליץ על פעולות דחופות וצעדי חירום וגם על פתרונות לטווח הארוך. הוועדה הפרלמנטרית הסיקה כי משק המים נמצא למעלה משלושים שנה במשבר עמוק שהגיע לנקודה קריטית, שהינו "מעשה ידי אדם" וניהול יעיל ואחראי יכול היה למנוע אותו. בעת הקמת ועדת החקירה הממלכתית עלתה סוגיית ועדת החקירה הפרלמנטרית, והדמיון בין השתיים הביא לקריאות שלא להקים ועדת חקירה נוספת (כלכליסט, 30.12.09, nrg, 28.7.08).

משבר מים חמור בעת מינוי הוועדה ופעולות הממשלה - ועדת החקירה הממלכתית הוקמה ביולי 2008, בשנה בה פקד את ישראל משבר מים חמור (ynet, 12.11.08). לדברי ראש רשות המים דאז (פרופ' שני) בפני ועדת החקירה, המשבר ארע בשל ירידה בלתי צפויה בהיצע המים הטבעי, הערכה לא נכונה של הסיכונים, כשההסתברות לרצף מעין זה שנוצר של שנים שחונות הוא פחות מ-2%. החורף "האחרון" (לפני הקמת ועדת החקירה) היה שחון באופן קיצוני וממוצע הגשמים בו עמד על כ-65% מהממוצע הרב שנתי. מדידות שבוצעו בכנרת בתחילת חודש יולי הוכיחו כי הכנרת הגיעה לנקודת שפל, ופרופ' שני העריך כי בתוך חצי שנה יגיעו ל"קו השחור" שממנו רצוי מאוד שלא לשאוב מים (nrg, 28.7.08, הארץ, 29.7.08). סוגיה זו לא נעלמה מעיני יו"ר הוועדה, זבולון אורלב, שמעבר לפעילות בוועדה ניצל את המומנטום כדי להצביע על סכנה מיידית ומוחשית בעניין המים (דתילי, 28.7.08).

התייחסות למשבר בשנת 2008 עצמה עלתה גם בישיבות ובפעילות המוסדות המנהלים את משק המים, שהגיעו לכדי החלטת ממשלה לתוכנית חירום להתמודד עם המשבר הקשה (נייר אגף תקציבים במשרד האוצר, 10.11.08). בנוסף החלה הממשלה בקמפיין התרעה תחת הכותרת "ישראל עוברת מאדום לשחור" שבמסגרתו הוצבו שלטון חוצות שמטרתו לשנות את התודעה הלאומית בקשר לתפישת משבר המים ולרתום את הציבור למאמץ משותף כדי לעבור את השנים הקשות עד לפתרונות ההתפלה (הארץ, 9.7.08).

דו"ח מבקר המדינה - מתוך דו"ח הוועדה הפרלמנטרית עולה כי מאז הקמת מוסד מבקר המדינה, עסק זה האחרון בהרחבה בנושאי המים, והחל משנת 1987 נכתבו דוחות חמורים במיוחד.

מועד פרסום הדו"ח השנתי של מבקר המדינה מספר 56⁴⁰ ובו פרק בעניין מניעת המלחה וזיהום של אקוויפרים והקמת מתקנים להתפלת מי ים, הינו 9.5.2006. עם זאת הדיון באמור בו והקמת ועדת החקירה בעקבותיו ארע למעלה משנתיים לאחר מכן, ביום 28.7.2008. ישיבות הוועדה לביקורת המדינה בעניין דו"ח מספר 56⁴¹ (לגבי שאר פרקיו) התקיימו במהלכה של שנת 2007, ובעיקר בתחילתה. דיון לאחר אמצע שנת 2008 מעלה חשש כי התזמון נבחר כדי להשיג מטרה כלשהי, אולי בהתאם למשבר החמור במשק המים.

מסקנות הביקורת שערך מבקר המדינה הופנו לכשלים שונים בעבודת משרדי הממשלה הרלוונטיים למניעת המלחה וזיהום והקמת מתקנים להתפלה, צעדים שהיה צורך לנקוט ולא ננקטו, קיומן של מחלוקות שונות בין הגורמים, וחוסר המעש מצד גורמים אחראיים בממשלה לפתרונות התפלה.⁴¹ בהתחשב בכך שועדת החקירה הוקמה בשיאו של משבר מים שהתרחש בשנת 2008, מתעורר ספק בדבר הקשר בין הסוגיות העולות בדו"ח מבקר המדינה, היקפן, וחומרן, לבין הקמתה של ועדת חקירה ממלכתית. דווקא בהקשר זה, לדעתי, לא קיים קשר סיבתי בין דו"ח מבקר המדינה לבין הקמת ועדת חקירה ממלכתית, ונעשה שימוש בדו"ח מבקר שהיה "בהישג יד" כדי להצדיק הקמתה של ועדת חקירה.

משרד האוצר והחקלאים - בדיונים סביב משבר המים וכן בדיונים להקמת ועדת חקירה ממלכתית ניתן לזהות שתי קבוצות המזוהות עם אינטרסים קונקרטיים:

1. משרד האוצר - באופן מסורתי זכה להאשמות (גם מצד ועדת החקירה הפרלמנטרית וגם מהשר בן אליעזר) בדבר ניווט משק המים לפי אמות מידה כלכליות (שהביאו למשל להפחתה בפתרונות התפלה) שהיא זו שהביא למשבר.⁴² לטענות כלפי האוצר הצטרף גם

⁴⁰דו"ח 56 א' לשנת 2005 עוסק במערכת הבטחון ופורסם ב- 31.8.05

⁴¹דו"ח המבקר כללה התייחסות הקונקרטית לגורמים רלוונטיים בממשלה, ולצעדים שהיה עליהם לנקוט אך הם לא נקטו, ותוצאות מהלכים אלו, בעבודת השירות ההידרולוגי בנציבות המים (עבודות תחזוקה, יכולת הפיקוח והבקרה), ממצאים לעניין הקמת מתקנים להתפלת מי ים, אי התקנת תקנות למניעת זיהום מים, מחלוקת בין נציבות המים למשרד לאיכות הסביבה בעניין סמכויותיהם, ליקויים בפעולת מנהלת מי השתייה. בסיכום חלק זה הסביר מבקר המדינה כי הנזקים הנגרמים לאקוויפרים כתוצאה משאיבת יתר חזרו ועלו מצידו, אך הממשלה, נציבות המים והמשרד לאיכות הסביבה לא עשו די לעצור את ההידרדרות, וכי לא קודמו די פתרונות לאספקת המים באמצעות התפלת מי ים.

⁴²בדיון בוועדה לביקורת התבטא בן אליעזר: "אני עומד על כך שהוועדה תקום ותסביר לכולם מה קומץ פקידים, מוכשרים ככל שיהיו, מסוגלים לעולל למדינה שלמה... אני רוצה שהוועדה תקבע חד משמעית מי אשם ולמה, שכן הפקידים משתנים אבל הקונספציה נשארת – תמיד לראות הכל דרך החור שבגרוש ודרך שנת התקציב"

ח"כ אבשלום וילן, ממרצ, שככלל קשור גם לאינטרסים החקלאיים,⁴³ ועל כן אין להתפלא על תמיכה מעין זו ואמירות כלפי האוצר שעשויות "להרחיק את האש" מהחקלאים.

2. חקלאים - החקלאים מהווים את השדולה הקיימת בעניין המים, ולהם עניין מרכזי במים כגורם ייצור. החקלאים נתפסים כמייצגי הפן האידיאולוגי, שאף הוכר מאוחר יותר על ידי ועדת החקירה כגורם לסטגנציה בנושא משק המים (ynet, 24.3.10), בשל התעקשות על שיטת תמחור המים. גישתם להקמת ועדת חקירה הינה שלילית מחשש להפניית אצבע מאשימה כלפי התנהלותם לאורך השנים והפעלת הלובי מטעמם וחשש כי יהפכו "להיות השעיר לעזאזל של המשבר הנוכחי" (ynet, 9.8.08).

הקמת ועדת החקירה - דיון מיום 28.7.2008 - בדיון בנושא מיום 28.7.2008 נכחו 12 חברי כנסת חברי ועדה, מהם 7 מהאופוזיציה ו-5 מהקואליציה. זבולון אורלב ניסה לשדר מסר של קבלת החלטה ללא מחלוקת קואליציה – אופוזיציה. לדבריו הקואליציה עודכנה על ידו כעשרה ימים קודם לכן, באפשרות הקמת ועדת חקירה, אך הוא לא קיבל את עמדתה. בדיון המוקדם שנערך בנושא (לפני הדיון הפורמאלי לפי דרישת החוק) הוא ביקש את עמדת הממשלה פעם נוספת, והסביר כי הוא מעוניין לקבל את תמיכתה ממש עד למועד הדיון (דיון ועדה, 28.7.08).⁴⁴ יתכן שברטוריקה מעין זו ניסה אורלב ליצור מצג לפיו אינו כופה ועדות חקירה על הממשלה, אלא שנעשתה קריאה והזדמנות הוגנת לממשלה להקים ועדת חקירה בעצמה, אך משלא נטלה את המושכות בעניין, "נאלצה" הוועדה לביקורת המדינה להקימה.

במהלך הדיון שיבח אורלב את השר בן אליעזר על "האחריות" שגילה בתמיכתו בהקמת ועדת חקירה, וציין כי תמיכה זו מביאה לכך שהחלטה על הקמת ועדת חקירה תתקבל פה אחד.⁴⁵ מהפרוטוקול עולה כי בן אליעזר הוא ששכנע את זבולון אורלב להקים ועדת חקירה ממלכתית. השר בן אליעזר היה מודע היטב כי עמדה שלו התומכת בצורה כל כך נחרצת בהקמת ועדת החקירה, יתכן ויש בה ניגוד לעמדת הממשלה, והוא מודה שאינה מייצגת את עמדת

⁴³ אבשלום וילן שימש כמזכיר הקיבוץ הארצי, לאחר כהונתו בכנסת ה-17 התמודד בהצלחה על תפקיד מזכ"ל התאחדות חקלאי ישראל

⁴⁴ דברי זבולון אורלב בדיון בוועדה: "אני מוכרח לומר שחרף פניה נוספת לא קיבלתי את עמדת הקואליציה, אני חושב שוועדות חקירה ממשלתיות לא צריכות להיות שדה התנגחות בין קואליציה לבין אופוזיציה... אם הממשלה תתמוך בעניין הזה אני חושב שנוכל היום לעשות היסטוריה בסוגיית משק המים מתוך כוונה שלוועדת חקירה ממשלתית יהיה משקל גדול מאוד כדי להביא לתיקון המצב... ישנן שתי אפשרויות, האחת שעל פי החוק הממשלה יכולה להקים ועדת חקירה, האפשרות השנייה שוועדת ביקורת המדינה יכולה להקים ועדת חקירה, אני מבין שאנחנו מעדיפים שוועדת הביקורת תכין...".

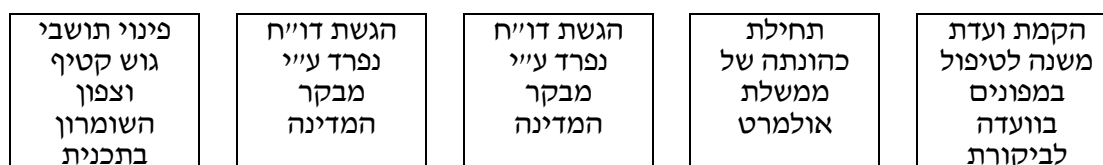
⁴⁵ ישיבת הוועדה המוקדמת בנושא: "אני קורא עיתונים, והבוקר קראתי בעיתון ידיעות אחרונות ששר התשתיות הלאומיות הבטיח להצטרף לתמיכה בהקמת ועדת חקירה בנושא משק המים, אז אם השר יתמוך בבזה אני מעריך שהוועדה תחליט פה אחד". בסוף הצליח אורלב "לאסוף" הסכמתם של 10 ח"כים מההוויים 2/3 מחברי הוועדה. על פי דיווחי התקשורת התעכב הדיון למשך מספר דקות את הרוב הדרוש והח"כים חתנו ואיתן "התנדבו" לגייס ח"כים להצבעה בוועדה.

הקואליציה או הממשלה, שבה הוא משמש כשר. בסוף התקבלו תמיכתם של 2/3 מחברי הכנסת שנכחו, 7 מהאופוזיציה ו-5 מהקואליציה.⁴⁶

9.2.1.4 הקמת ועדת החקירה לטיפול הרשויות במפוני גוש קטיף

רקע על המשבר - ועדת החקירה נועדה לחקור את טיפול הרשויות באזרחים שפוננו בחודש אוגוסט 2005 מיישובים בחבל עזה ובצפון השומרון. הפינוי בוצע במסגרת "תכנית ההתנתקות" שהוצגה על ידי ראש הממשלה אז שרון. הפינוי עצמו בוצע על ידי צה"ל והמשטרה ועל הטיפול במפונים הופקדה מנהלת סל"ע שהוקמה במשרד ראש הממשלה למטרה זו. במועד הקמת הוועדה שיקום מרבית המפונים טרם הסתיים כפי שדיווח מבקר המדינה בדוחות מיוחדים שהגיש בשנת 2006, ובינואר 2009. למרות זיהוי של משבר זה עם ציבור מאוד מסויים, בוועדה לביקורת המדינה מצבם של המפונים טופל בנושא שאינו פוליטי מפלגתי אלא לאומי (ראיון עם עמירה דותן), שיש חשיבות לקדמו, לא משנה באיזה צד מדובר במפה הפוליטית. כך הנושא אף הוצג - בנושא שזוכה לטיפול שאינו פוליטי, אלא חברתי-אנושי ממדרגה ראשונה.

תרשים מס' 6: השתלשלות העניינים במשבר הטיפול במפוני גוש קטיף



⁴⁶על פי דיווחי התקשורת, התעכב הדיון למשך מספר דקות כדי להשיג את הרוב הדרוש והח"כים חנין ואיתן "התנדבו" ללכת ולגייס ח"כים לוועדה, ynet, 28.7.08. עוד יצויין כי בישיבה שקדמה לישיבה בה הוחלט על הקמת ועדת החקירה, ועסקה באמור בדוח מבקר המדינה עצמו נכחו רק שישה חברי כנסת.



הגשת דו"ח נפרד נוסף ע"י מבקר המדינה, דיון בו והצבעה על הקמת ועדת חקירה

7.1.2009

עבודה פרלמנטרית בוועדה לביקורת המדינה - נושא ההתנתקות והטיפול במפונים קיבל במה נרחבת במסגרת הוועדה לביקורת המדינה, עוד טרם ההחלטה על הקמת ועדת חקירה. כבר בשנת 2006 הוחלט על הקמת ועדת משנה שבראשותה תעמוד ח"כ עמירה דותן (קדימה) שנועדה "לסייע בפיתרון הבעיות כמה שיותר מהר". את ועדת המשנה פקדו המפונים ונציג הרשות המבצעת באופן שוטף, אך כולם נתקלו בקושי "בהזזת הדברים", כולל הרשות המבצעת שהסבירה בפני ועדת המשנה קשיים בתוכה עצמה. מפעילות ועדת המשנה שנמשכה כשנתיים נראה כי במקרים רבים "קצרה ידה מלהושיע" הגם שנציגי מנהלת סל"ע נתפסו כעושים "עבודת קודש" (דיון 7.1.08). ועדת המשנה והוועדה לביקורת המדינה נתפסה כבמה לקיים דיון נוסף בעניין המפונים ולהפעיל לחץ נוסף על הממשלה, וייתכן שמצב זה אף הוא הביא לחץ להקים פורום שהוא מעל הוועדה לביקורת המדינה, שיוכל לסייע בנושא - ועדת החקירה.

לח"כ עמירה דותן (קדימה) תפקיד משמעותי כיוזמת הקמת ועדת החקירה. דותן השתייכה למפלגת השלטון, ונתפסה בתחילה כמי שאינה מזוהה עם המפונים (ראיון עם תומר רוזנר). לדבריה נשאה בתפקיד יו"ר ועדת המשנה כמייצגת מפלגה שחרטה על דגלה את תוכניתה "התכנסות", וכהכנה לפינוי עתידי נוסף (ראיון עם עמירה דותן). היא ניסתה לדבר על

ליבם של אנשי מפלגתה - מפלגת השלטון קדימה - ולא זכתה להקשבה אקטיבית או להסכמה פעילה עם עמדתה בדבר חשיבות הטיפול בנושא (ראיון עם עמירה דותן).⁴⁷ לדבריה היא "איבדה" את המפלגה שלה, אך זה לא עניין אותה בין היתר לא שאפה להיות חברת כנסת קדנציה נוספת. הקמת ועדת החקירה לוותה בתחושה שלה כי קיימת חשיבות עצומה לטיפול בנושא, וכי אין בידי חברת כנסת כלים אמיתיים אפקטיביים לטפל במצבים אלו בהם, למרות דיונים, פגישות ודיאלוג עם כל בעלי העניין, היא אינה מצליחה להביא לשינוי מצב קשה ומתמשך. התזמון של סוף ממשלת אולמרט, ושיתוף פעולה עם יו"ר הוועדה זבולון אורלב (המייצג בין השאר את ציבור המפונים), קידמו ואיפשרו את הקמת ועדת החקירה הממלכתית (ראיון עם עמירה דותן). זבולון אורלב עצמו עשה פעילות פרלמנטרית לגיוס ושכנוע חברי כנסת להצביע בעד הקמת ועדת החקירה (ראיון עם תומר רוזנר).

מבקר המדינה - לאחר ביצוע ההתנתקות הגיש מבקר המדינה שני דוחות מיוחדים בשנת 2006 ודוח מיוחד נוסף בשנת 2009 בעניין הטיפול במפונים. בכל אלו, עמדת מבקר המדינה היתה כי קיימים ליקויים רבים בטיפול במפונים. בזמן ההתנתקות מבקר המדינה ערך ביקורות "בזמן אמת", והתקיימו גם דיונים בהם בוועדה לביקורת המדינה (ישיבות הוועדה 9.8.05, 10.8.05). במצב זה אנשי מבקר המדינה הפכו לפלטפורמה להעברת מסרים לממשלה, והקשר הבלתי אמצעי בין המפונים המשיך לקראת הקמת ועדת החקירה, ויתכן כי המבקר פרסם את הדו"ח משנת 2009 לאחר שנענה לבקשת המפונים בעניין זה, ולאור הספק המשפטי⁴⁸ שהתעורר בדבר הקמתה של ועדת החקירה.

מבקר המדינה תמך בכך שהדוחות המיוחדים ישמשו כמכשיר להקמת ועדת חקירה. בדיון הוועדה לביקורת המדינה מיום 30.7.08 כשח"כ אורלב הקשה ושאל האם הדוחות שהגיש הינם "רגילים" או "נפרדים" – שיכולים לאפשר הקמת ועדת חקירה – מבקר המדינה הבהיר במפורש שמדובר בדוחות נפרדים, ואלו של חודש מרץ 2006 רלוונטיים להקמת ועדת חקירה בין השאר מכיוון שנערכו כ"ביקורת בזמן אמת", וכי הפרשנות שכעת ניתנה לדוחות אלו, מאפשרת

⁴⁷ דותן מציינת בראיון איתה כי גם בנושאים אחרים יצאה נגד אולמרט (ראש הממשלה המכהן דאז) למשל לאור התנהלותו במלחמת לבנון השנייה, ובעוד נושאים.

⁴⁸ המחלוקת המשפטית שליוותה את הקמת ועדת חקירה זו, ועלתה עוד בדיון הוועדה לביקורת מיום 30.7.08, עסקה בשאלה האם הדו"חות שכתב מבקר המדינה בשנת 2006 לעניין ההתנתקות, יכולים לשמש כבסיס להקמת ועדת חקירה ממלכתית לפי סעיף 14(ב)1. לפי הטענה, סמכות החקירה של ועדת החקירה לפי החוק מוגבלת לנושאים הנכללים ב"דיון וחשבון נפרד" וחלק מהנושאים שנכללו בכתב המינוי לוועדת החקירה לא נדונו בדו"חות מבקר המדינה משנת 2006. טענה זו גם היוותה את הבסיס להגשת בג"צ 10618/08 כנגד החלטת הוועדה לביקורת המדינה. עם הגשת דו"ח נפרד נוסף בחודש ינואר 2009, והחלטה נוספת מאותו מועד של הוועדה לביקורת המדינה להקים ועדת חקירה ממלכתית, על בסיס דו"ח זה והדו"חות משנת 2006, הוכשרה הדרך לוועדת החקירה הממלכתית. את טענת חוסר הסמכות הביע המשנה ליועץ המשפטי לממשלה בישיבות הוועדה לביקורת המדינה, עוד טרם הקימת ועדת החקירה. כמו כן, נשיאת בית המשפט העליון כתבה ביום 4.11.08 מכתב בעניין זה לח"כ מיכאל איתן, ששימש אז כיו"ר הוועדה לביקורת המדינה. לדבריו (במסגרת דיון הוועדה לביקורת מיום 24.11.08) נשיאת בית המשפט העליון הבהירה כי אם הוועדה לביקורת תעמוד על החלטה היא תמנה את חברי הוועדה כנדרש. בדיון זה אושרה הקמת ועדת החקירה. דברים אלו מתעוררים שאלות בדבר עצמאות הרשות המחוקקת והחלטותיה מול הרשות השופטת והרשות המבצעת, שלא יידונו במסגרת עבודה זו.

התייחסות אליהם כנפרדים (גם אם לא הייתה כוונה שיהיו כאלו במועד הגשתם).⁴⁹ בדיון מאוחר יותר (24.11.08) בו השתתף גם המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, החזיק המבקר בעמדה "מרחיבה" לפיה קיימת סמכות לאור הדוחות הקיימים דאז (משנת 2006) להקים ועדת חקירה. כנגד עמדת מבקר המדינה האשים ח"כ אבשלום וילן (מרצ) את המבקר בהתערבות פוליטית, כי לא היה צריך לקחת חלק בנושא כל כך טעון, וכי הקמת ועדת החקירה היא ככלי ניגוח ותו לא, שמעורר חשש האם כל פינוי עתידי ילווה בהקמת ועדת חקירה (ynet, 30.7.08).

נוסף על כך, לא ניתן להתעלם מהתזמון בו הוגש דו"ח מבקר המדינה הנפרד האחרון בעניין זה, בינואר 2009, בעיצומו של הדיון בבג"צ שהוגש בעניין. הגשת הדוח הנפרד על ידי מבקר המדינה דווקא במועד זה, סיימה את המחלוקת המשפטית בנושא, והכשירה את הדרך המשפטית לקיומה של ועדת החקירה.

עמדת הממשלה - משרד ראש הממשלה הוא המשרד שהטיפול במפונים הוטל תחת אחריותו. מנכ"ל המשרד, רענן דינור, השמיע מצד אחד עמדה כי "לממשלה אין מה להסתיר וכי ישתפו פעולה עם כל דבר שייבדק" ואף כי "לשכת ראש הממשלה מייחלת לימבוגר אחראי שיכריע בסוגיה של מפוני גוש קטיף" (דתילי, 30.7.08). בפני הוועדה לביקורת המדינה, טען כי אין כל רע בוועדת חקירה שיכולה להביא לדרבון המפונים ולעידוד הרצון שלהם להשתקם ולהתקדם, וציין את תרומתה הגדולה של הוועדה בעניין ניצולי השואה (דיון בוועדה 30.7.08). מהצד השני מזהיר דינור כי ועדת חקירה וכלל העיסוק בנושא רק מגביר כל הזמן את דרישות המפונים והמנגנונים הקשורים בהם, ויעכב את מציאת הפתרונות וסיום הטיפול. כמו כן לפני קבלת החלטה על הקמת ועדת החקירה, ניהלה הממשלה "קמפיין משלה", לפיו "יש פתרון לכל מתיישב" וכי ל-72% מהמשפחות עומד מגרש לבניית ביתם (nrg, 23.7.08).

במקביל לעמדתו של רענן דינור, היועץ המשפטי לממשלה הוא שניהל מאבק נחרץ וברור כנגד הקמת ועדת החקירה, עוד מהדיון הראשון בשאלת הקמתה. בדיוני הוועדה לביקורת המדינה מיום 30.7.08, ומיום 24.11.08, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה יהושע שופמן, טען שוועדה אין כלל סמכות להקים ועדת חקירה לפי סעיף 14(ב) מכיוון שסיבת הקמתה נובעת מדוחות מבקר שהוגשו במהלך שנת 2006, וכי הנושאים שבעטיים מעוניינים להקים את ועדת החקירה אינם מוזכרים בדוחות המבקר.

תקופת הקמת ועדת החקירה, ביולי 2008, הייתה סוף כהונת ממשלתו של אולמרט. לדברי עמירה דותן גם היבט זה דחף להקמת הוועדה, מאחר והיה ברור לה שאם לא

⁴⁹היועץ המשפטי של הוועדה לביקורת המדינה מעיר לו כי יש לציין עניין זה במפורש במסגרת הדוחות ואין מקום "להסתפק בפרשנות משפטית" בעניין זה.

תעשה "מעשה דרסטי" באופן מידי, הטיפול בנושא יידחה ולא יקבל את הטיפול הראוי (ראיון עם עמירה דותן). תזמון זה גם שכנע לדבריה את מבקר המדינה לתמוך בהקמת ועדת החקירה.

ארגוני המפונים וקיומם של "קורבנות" - המפונים מאורגנים במסגרת המכונה "ועד

המתיישבים", שייצג את רצונותיהם ובעיותיהם החל מיום הפינוי ועד הקמת ועדת החקירה ובמהלכה. אלו פעלו בשיתוף "שדולת חברי כנסת חוצת מפלגות" לקידום מהלכים בכנסת, ובמסגרת זאת קידמו את הקמת ועדת החקירה הממלכתית (עבודת דוקטורט, שי בן יוסף). נציגי ועד המתיישבים נכחו בדיוני ועדת המשנה, ו"הזינו" בקשייהם ובצרכיהם את הדיונים. הם למעשה העמידו חזית יעילה ומשכנעת כנגד פעולות הממשלה, תוך הצבעה שוטפת על כשלים ועל אופן התנהלות הרשות המבצעת.

הוועדה לביקורת המדינה - ביום 30.7.08 התקיים דיון בוועדה לביקורת המדינה בשאלת הקמתה

של ועדת חקירה ממלכתית. עוד טרם הדיון בוועדה יו"ר הוועדה אורלב הודיע כי הוא משוכנע כי ימצא בוועדה הרוב הדרוש להקמתה (כינוס השדולה למפוני גוש קטיף, 23.7.08), ובדיון עצמו ציין כי מדובר בסוגיה "ממלכתית לאומית, ולא פוליטית מפלגתית". כנגדו, ח"כ אבשלום וילן (מרצ) מתריס כי אורלב כבר הקים ועדת חקירה אחת באותו שבוע (ועדת המים), כשעניין המים מצוי בקונצנזוס לעומת נושא המפונים שהוא נושא "טעון" (הוועדה לביקורת, 30.7.08). בדיון זה השתתפו 14 חברי כנסת, 9 הצביעו בעד הקמת ועדת החקירה, 3 התנגדו ושניים נמנעו.⁵⁰ למעשה היה מדובר בהצבעה סוערת במיוחד, שבמהלכה "הוחלפו" חברי כנסת שלגביהם חששה מפלגת קדימה שיצביעו "בעד" הקמת ועדת חקירה, בחברי כנסת מטעם קדימה שיצביעו "נגד" (ראיון עם עמירה דותן).⁵¹ תוך כדי כך החלה "עבודה נגדית" על ידי חברי כנסת שהיו בעד הקמת ועדת החקירה להשאר כמה שיותר חברי כנסת שיצביעו בעד הקמת ועדת החקירה.

לאור השאלה המשפטית שעוררה הקמת ועדת החקירה, ביום 24.11.08 התקיים דיון נוסף

בוועדה, לאשרור ההחלטה הראשונית על הקמת ועדת החקירה, בראשותו של ח"כ מיכאל איתן (ליכוד), שבינתיים החליף את זבולון אורלב כיו"ר הוועדה. ח"כ איתן העלה את הסוגיות שעלו, בדיון זה השתתף גם המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, וחברי הוועדה אשררו את הקמת ועדת החקירה.

⁵⁰ בעד ההצעה: אורלב (מפד"ל), מיקי איתן (ליכוד), משה שרוני (צדק לזקן), עמירה דותן (קדימה), אברהם מיכאל (שי"ס), לימור לבנת (ליכוד), יעקב ליצמן (יהדות התורה), נודלמן (קדימה) ורותם (ישראל ביתנו); התנגדו: אבו וילן (מרצ), חנאסוויד (חדש) ויוחנן פלסנר (קדימה) נמנעו: יחימוביץ ושכיב שנאן (חברי מפלגת העבודה בוועדה).
⁵¹ כך למשל, הוחלף ח"כ עותניאלשנלר שחששו כי יצביע "בעד" הקמת ועדת חקירה, בח"כ יוחנן פלסנר שהיה ברור כי יצביע "נגד" הקמת ועדת חקירה.

ביום 7.1.09 הוגש דוח נפרד נוסף מטעם מבקר המדינה בעניין הטיפול במפונים והתקיים דיון בדו"ח הנפרד העדכני, שמבחינה משפטית יצר באופן מוחלט זיקה בין המנדט שניתן לוועדת החקירה הממלכתית לבין הדו"חות הנפרדים שהגיש מבקר המדינה. לאור הגשתו של דוח עדכני הוחלט לקיים בו הצבעה, וגם כאן הקמתה של ועדת חקירה ממלכתית אושרה.

8.2.2 המקרים בהם עלתה האפשרות להקמת ועדת חקירה ולבסוף לא הוקמה

בחלק זה יוצגו המקרים בהם עלתה האפשרות להקמת ועדת חקירה ממלכתית, אך לבסוף הוועדה לא הוקמה. במקרה אחד (אסון צאלים) עלתה האפשרות להקמת ועדת חקירה לאור דו"ח שנתי של מבקר המדינה. במקרה השני (קופות חולים) המליץ מבקר המדינה על הקמת ועדת חקירה בדו"ח הנפרד שכתב, אך לא התקיים דיון בנושא בוועדה לביקורת המדינה.

9.2.2.1 אסון צאלים ב'

רקע למשבר - ביום 5.11.92 התרחשה בבסיס צאלים שבנגב תאונת אימונים צבאית בה נהרגו חמישה חיילים מסיירת מטכ"ל, שכונתה "אסון צאלים ב'".⁵² בעקבות התאונה הקים הרמטכ"ל דאז אהוד ברק ועדה לחקירת הארוע בתוך צה"ל וכן התקיימה חקירת מצ"ח, והאסון עורר הדים רבים. ביום 7.7.95 פורסם בידיעות אחרונות תחקיר שקבע כי ברק נטש את שטח התאונה מיד לאחר שהתרחשה, מבלי לדאוג שהפצועים בשטח יטופלו, ואחריותו כמו גם של קצינים אחרים "טויחה". בעקבות פרסום התחקיר בידיעות אחרונות קמה סערה ציבורית ביחס להתנהגות ברק, וגברה התעניינות הציבור באסון ובחקירתו (דו"ח מבקר המדינה 1999).

תרשים מס' : השתלשלות העניינים אסון צאלים ב'



⁵² אסון צאלים א' התרחש שנתיים קודם לכן, ובו נהרגו חמישה חיילים מילואים.

להקמת ועדת
חקירה
בהתאם
לתיקון לחוק



25.7.1995

15.3.1999

מהלכים פרלמנטריים קודמים - פעילות פרלמנטרית התקיימה חודשים לפני חשיפת ידיעות אחרונות (אך התגברה משמעותית לאחר הפרסום), וכללה בין השאר הצעות חוק (ידיעות אחרונות, 10.7.95), ודיונים בוועדת המשנה של הוועדה לביקורת המדינה, שעסקו באופן ביצוע חקירות תאונות אימונים בצה"ל. קריאות להקמת ועדת חקירה נשמעו מחוץ לוועדה לביקורת המדינה (ידיעות אחרונות, 10.7.95). ברקע לפעילות זו עמד בין השאר הדו"ח השנתי של מבקרת המדינה (דו"ח שנתי 44 לשנת 1993) שבו הוקדש פרק לבטיחות באימונים בצה"ל.

ביום 18.7.95 עברה הצעתו של יו"ר הוועדה לביקורת המדינה דאז, ח"כ דוד מגן (ליכוד), לתקן את חוק מבקר המדינה, כך שהתאפשרה הקמת ועדת חקירה על בסיס דו"ח שנתי של מבקר המדינה,⁵³ ונוצרה האפשרות להקים ועדת חקירה על בסיס דו"ח שנתי 44 של מבקרת המדינה גם אם לא ייכתב דו"ח נפרד בנושא. דוד מגן הכחיש במסגרת הוועדה לביקורת המדינה וגם במליאת הכנסת את הקשר בין תיקון החוק לבין פרשת צאלים ב' (מליאת הכנסת 25.7.95).

מבקרת המדינה - ההערכה הייתה כי מבקרת המדינה נוהגת בזהירות ובאיפוק לאור ביקורת שהוטחה בה סביב חוות דעתה בפרשת "טרנר שחל", ותבדוק אם הצבא עצמו מצדד או מתנגד לקיומה (ידיעות אחרונות, 12.7.95). משקיבלה על עצמה לחקור את הדברים, לאחר בדיקה מקדמית שערכה, הסבירה כי אין לדעת אם הבדיקה תניב דוח רגיל או מיוחד. בהמשך, במסגרת דיון בוועדה לביקורת המדינה היא התבטאה כי זה הוא מקרה לדוגמה לכתיבת דו"ח ואם יהא צורך בדוח מיוחד ייכתב דוח מיוחד.

למבקרת המדינה נוצר תפקיד משמעותי לאור תיקון חוק מבקר המדינה מיום 18.7.95, לפיו נדרשת בין השאר הסכמת מבקר המדינה להקמת ועדת חקירה ממלכתית על בסיס דו"ח שנתי.⁵⁴ בדיון בוועדה לביקורת המדינה מיום 25.7.95. כפי שהבהיר ח"כ מגן, במידה והייתה נותנת את הסכמתה לכך, ניתן היה לקדם את החלטה על הקמת ועדת חקירה ממלכתית על בסיס הדו"ח השנתי שכתבה לעניין בטיחות באימונים בצה"ל. מבקרת המדינה הביעה עמדה

⁵³עד לתיקון זה, ניתן היה להקים ועדת חקירה ממלכתית בהחלטה של הוועדה לביקורת המדינה, רק על בסיס דו"ח נפרד של מבקר המדינה.

⁵⁴על פי סעיף 14ב1 לחוק מבקר המדינה, החלטה על הקמת ועדת חקירה ממלכתית על בסיס דו"ח שנתי בוועדה לביקורת המדינה, תוכל להתקיים בתנאים המצטברים הבאים: קיומן של נסיבות מיוחדות, בהסכמת מבקר המדינה, ברוב של שני שלישים מחבריה לפחות, ובישיבה שנועדה לעניין זה בלבד. תנאים מצטברים אלו אינם נדרשים כשמדובר בהחלטה על הקמת ועדת חקירה ממלכתית על בסיס דו"ח נפרד.

מסוייגת, וכי אינה יודעת לאן בדיקתה שהחלה "תתגלגל", ומה תוליד, ולאחר הבדיקה שתעשה היא תחליט אם תגיש דו"ח. בדבריה אין התייחסות לאפשרות הקמת ועדת חקירה ממלכתית.

תקשורת – ידיעות אחרונות - תפקידו של העיתון ידיעות אחרונות החל עם פרסום התחקיר בעניין. עמדה אפשרית של העיתון היתה לקדם את העיסוק הציבורי בנושא כדי לקבל הכרה בחשיבות פרסום התחקיר, שיכול היה להביא להקמת ועדת חקירה ממלכתית. ואכן קריאות להקמת ועדת חקירה ממלכתית פורסמו במהלך החודש בעיתון.⁵⁵ עוד יש לציין את עמדת העיתון לפיו התיקון לחוק מבקר המדינה שזים ח"כ מגן נובע מפרסום התחקיר על ידי העיתון. פרשנות אחרת לתפקיד העיתון היה ניסיון פוליטי להשפיע על הקריירה הפוליטית של אהוד ברק (דברי ח"כ שטייניץ, מליאת הכנסת, 20.2.2002).

ההקשר הפוליטי - תקופת האסון בצאלים, כמו גם עליית הסוגיה לסדר היום בחודש יולי 1995, הייתה תקופת כהונתה של ממשלת ישראל ה-25 בראשותו של יצחק רבין שהתפזרה ב-22.11.95 לאחר הרצחו של רבין. בחודש יולי 1995 ציפו לבחירות שהיו אמורות להתקיים רק בחודש אוקטובר 1996. בחירות אלו היו בחירות בהן לראשונה ראש הממשלה אמור היה להיבחר ישירות, כך שדימויו האישי של מועמד לראשות הממשלה חשוב באופן מיוחד. דבר זה עשוי להסביר דחף להציג פן מסויים בדמותו של מתמודד אפשרי לראשות הממשלה – אהוד ברק – כפי שנעשה, ולהשפיע על תדמיתו. השפעה אפשרית נוספת על תדמיתו של אהוד ברק, נובעת מכך שבאוגוסט 2005 היה אמור ברק להתמנות לשר הפנים, לאחר שכיהן כרמטכ"ל. היו מי שניסו לקשור בין עיתוי מינויו לשר הפנים לעיתוי פרסום התחקיר (ידיעות אחרונות, 9.7.95). לאור הפרסומים והמשמעויות האמורות, הפכה הסוגיה (במנותק מהאסון עצמו לעיתים) לזירת התגוששות פוליטית בין מפלגות העבודה לליכוד (ידיעות אחרונות, 10.3.99).

קורבנות (הורים שכולים) והתנועה לאיכות השלטון - התנועה לאיכות השלטון חברה להורים השכולים וייצגה אותם במהלכים משפטיים. עמדת התנועה לאיכות השלטון וההורים השכולים הייתה חד משמעית כי "יש להקים ועדת חקירה" (ידיעות אחרונות, 10.7.95). הם הבהירו כי דרישתם היא למנות גוף חיצוני שייקח על עצמו את חקירת הטיפול של כל המערכת באסון וכי מבקרת המדינה מתאימה לכך. לפי התבטאויות ההורים הם ראו בוועדת חקירה כמי שתביא לצדק, ותוביל לכך שבעלי התפקידים המתאימים יישאו באחריות. כך נוצר לובי חריף ובעל השפעה לכלל מקבלי החלטות, בין השאר באמצעות פרסום החומר בידיעות אחרונות.

⁵⁵ כך למשל, לאחר שמבקרת המדינה הודיעה כי תחקור את הנושא ציין העיתון כי "מדבריה של בן פורת ניתן היה להבין, כי בקרוב תחליט – על סמך החומר שבידיה – לחבר דו"ח מיוחד. דו"ח כזה עשוי להוביל לכינון ועדת חקירה ממלכתית". ידיעות אחרונות 26.7.95

הוועדה לביקורת המדינה - ביום 10.7.95 התקיימה ישיבת הוועדה לביקורת המדינה בעניין "בקשת חוות דעת ממבקר המדינה לפי סעיף 21 לחוק מבקר המדינה על טיפולו של צה"ל וחקירתו את אסון צאלים ב"ח"כ מגן מציין כי הנושא מובא לאור "דיווחים בתקשורת ולחצים פוליטיים", ומציין כי "נשמעת קריאה בציבור להקים ועדת חקירה ממלכתית". בדיון זה ח"כ מגן מביע סקפטיות לגבי הקמת ועדת חקירה ממלכתית לנושא, אך מציע לדון במליאת הוועדה כולה בבקשה לקבלת חוות דעת ממבקר המדינה לפי סעיף 21 לחוק מבקר המדינה.⁵⁶

ביום 25.7.95 התקיים דיון בנושא "בקשת חוות דעת ממבקר המדינה לפי סעיף 21 לחוק מבקר המדינה על טיפולו של צה"ל וחקירתו את אסון צאלים ב"ח"כ מגן מציין כי התייחס ח"כ מגן לניסיונות הממשלה להעביר במהלך הלילה הצעת חוק משלה, שתמנע מהוועדה לביקורת המדינה להקים ועדת חקירה בהתבסס על דו"ח שנתי של מבקר המדינה. מכך ניתן להבין כי הממשלה מתנגדת להקמת ועדת חקירה ממלכתית על ידי הוועדה לביקורת המדינה לעניין, ואף נוקטת באמצעים משמעותיים כמו הבאת תיקון חוק משלה. ח"כ מגן ציין כי אין בכוונתו לעשות שימוש בתיקון החדש לחוק מבקר המדינה ומכחיש כי התיקון נעשה על מנת לחקור את התאונות בצה"ל ואת עניין צאלים בפרט, עם זאת הוא מציין בהמשך הדיון כי התקיימה אפשרות בדיון זה להקים ועדת חקירה. כנגד הדחף של חלק מחברי הכנסת כי תתקיים חקירה על ידי המבקר, ורצון כי תגיש דוח מיוחד, עומדות העמדות המבקשות להגן על צה"ל, על אהוד ברק, והטענות כי מדובר בפוליטיזציה וניסיון לעשות הון פוליטי על חשבון המשפחות.

חברי הוועדה התייחסו לכך שמבקר המדינה החלה את בדיקת הארוע כבר בשלב זה, ונראה כי היו תמימי דעים להשאיר את העניין להחלטת מבקר המדינה ולבדיקתה. למעשה אין דיון רציני ואמיתי באפשרות להקים ועדת חקירה ממלכתית על בסיס הדו"ח השנתי, כפי שהציעודד מגן, אולי בשל תחילתה של בדיקה על ידי מבקר המדינה או בשל חדשנותו של כלי זה שלא אפשרה את יישומו (החוק תוקן רק שבועיים לפני כן). גם ח"כ מגן עצמו לא הציג אפשרות זאת כאפשרות ממשית⁵⁷ שיכולה לקום מתוך הוועדה לביקורת המדינה. לאור דברים אלו אף לא התקיימה הצבעה באפשרות להקמת ועדת חקירה ממלכתית. עמדתה של מבקר המדינה כי לאחר בדיקה שתעשה, היא תחליט אם יש מקום להגיש דוח ובאילו נושאים.

⁵⁶ בהתאם לסעיף 21(א) לחוק מבקר המדינה "המבקר חייב בהכנת חוות דעת בכל ענין שבתחום תפקידו, אם יתבקש לכך מאת הכנסת, מאת הוועדה או מאת הממשלה. חוות דעת כאמור תונח על שולחן הכנסת ותפורסם במועד שיקבע המבקר." בהתאם לחוק חוות דעת בהתאם לסעיף 21 אינה יכולה להביא להקמת ועדת חקירה על ידי הוועדה לביקורת המדינה (הקמת ועדת חקירה ממלכתית מתאפשרת רק לאור דו"ח נפרד או דו"ח שנתי בהתאם לסעיף 14 לחוק מבקר המדינה).

⁵⁷ ח"כ מגן לא תאם את נושא הסכמת מבקר המדינה עמה מראש, הוא עצמו מציין בתחילת הדיון כי אינו מכוון למעשה להקמת ועדת חקירה, ויתכן שלא נעשתה עבודת הכנה עם חברי הכנסת כדי שיביעו את תמיכתם בהקמת ועדת חקירה.

הגשת דו"ח מבקר המדינה במרץ 1999 והאם יכול היה להביא להקמת ועדת חקירה ממלכתית ביום 15.3.99 הוגש דוח על ממצאי הביקורת בעניין אסון "צאלים ב", על ידי מבקר המדינה גולדברג (שהחליף בינתיים את המבקר בן פורת). דו"ח מבקר המדינה הוגש במרץ 1999 עם סיום כהונתה של הכנסת ה-14. הכנסת ה-15 התכנסה רק החל מיום 7.6.99 ולא אותרה כל ישיבה בוועדה לביקורת המדינה שעסקה בדו"ח זה.

מבקר המדינה בן פורת עסקה באסון צאלים מתחילת בדיקתה (שנת '95) ועד יומה האחרון בתפקיד. מפרסומים בתקשורת עולה כי עמדו בפניה קשיים לא מבוטלים, ולבסוף היא לא השלימה את הדו"ח, והוא הוגש על ידי מבקר המדינה שנכנס אחריה. המידע שפורסם על ידי ידיעות אחרונות בכתבות מחודש יולי 1995, ובמסגרת זו בדיקות ההאשמות נגד אהוד ברק, וסוגיית הטיפול בפצועים מיד לאחר האסון, לא נבדק על ידי מבקר המדינה (על פי החלטתה שלה). לדעתו של העיתונאי בן כספית, "שופטת קפדנית כמותה לא התכוונה לעשות הנחות לברק", והיא אף אישרה בפניו כי היו לה "חילוקי דעות קשים עם מי שהיה אז ראש המחלקה הבטחונית במשרד מבקר המדינה, אלוף ותיק במילואים..." (7.7.12, nrg). מפרסומים נוספים דעתה הייתה כי המבקר הנוכחי (גולדברג) היה לצידם של אנשי משרד מבקר המדינה (ידיעות אחרונות, 24.2.99). יתכן שדברים אלו הביאו לעיכוב בהגשת הדו"ח עד פרישתה. ממצאי הדו"ח שפורסם לבסוף נתפסו ככאלה ש"מטהרים" את שמו של אהוד ברק מהאשמות שהוטחו בו בשנת 1995, ואף סתר את כל הטענות המרכזיות של התחקיר שפורסם בעניין זה בידיעות אחרונות ביולי '95 (העין השביעית, 1.5.99). יתכן ומאבק זה שהתקיים בתוככי משרד מבקר המדינה, הביא לבסוף להגשתו של דו"ח נפרד "נטול עוקץ" שיכול היה להביא לבסוף להקמת ועדת חקירה, אם היו מאומתים הממצאים שנחשפו בידיעות אחרונות בשנת 1995. כאמור, ממצאים אלו שימשו את ח"כ מגן לנסות ולהקים ועדת חקירה ממלכתית על בסיס דו"ח שנתי בשנת '95.

המצב הפוליטי עם פרסום הדו"ח בשנת '99 - בתקופה שלפני פרישתה של מבקר המדינה, אהוד ברק היה כבר יו"ר אופוזיציה, "ראש ממשלה בדרך" ומי שהסתמן כאלטרנטיבה יחידה לבנימין נתניהו (ראש הממשלה שכיהן אז). יו"ר הוועדה לביקורת המדינה היה אדם מטעמו (של ברק), "שדאג להפציץ את אותו אלוף במילואים בחומרים מטעם ולהעביר את הזמן" (7.7.12, nrg) ואף "שוחח אתמול עם אהוד ברק והרגיע אותו, שהדו"ח טוב מבחינתו ולא יפגע במערכת הבחירות לכנסת" (ידיעות אחרונות, 10.3.99). כלומר, ליו"ר הוועדה לביקורת המדינה היה אינטרס שלא לעשות שימוש בדו"ח הנפרד להקמת ועדת חקירה. במצב דברים זה,

לא היה גורם מניע בעל מוטיבציה או אינטרס להקמת ועדת חקירה ממלכתית – לא מבקר המדינה ולא הוועדה לביקורת המדינה, כמו גם "התקשורת" שלא רצתה לעמוד במצב שתפגע בסיכוי להחליף את שלטון נתניהו. מרץ 1999 הייתה תקופה של מערכת בחירות (שנערכו ביום 18.5.99), וגורמים שונים יצאו כנגד "השימוש הפוליטי" בממצאי הדו"ח (ידיעות אחרונות 11.3.99).

9.2.2.2 דו"חות קופות החולים

דו"ח נפרד זה, נבחר ונבחן בשל ההמלצה החריגה שבו (שנכתבה על ידי מבקר המדינה) להקים ועדת חקירה לבדיקת תפקוד הנהלת קופת חולים מאוחדת. הדו"ח כונה על ידי המבקר כאחד החמורים שפורסמו על ידו, אך בסופו של יום לא הוקמה בעטיו ועדת חקירה ממלכתית ואף לא נערך דיון בעניין בוועדה לביקורת המדינה.

תרשים מס' 8: השתלשלות העניינים - קופות החולים



ביום 15.11.2010 הגיש מבקר המדינה "דוחות ביקורת על קופות החולים" שכללו התחייסות למספר סוגיות. הפרק הנוגע לקופת חולים מאוחדת כלל ממצאים חמורים הכוללים פגיעה בטוהר המידות ואי ניהול תקין. כל אלו הביאו את המבקר לקבוע כי יש מקום להטלת אחריות אישית על מנהלי הקופה, וכי קיים ספק אם הם יכולים להמשיך ולשמש בתפקידם לאור הממצאים. וכך נאמר בפתח הדו"ח ואף בסיכום ההמלצות:

"בסוגיות מסוימות לא התאפשר למשרד מבקר המדינה להעמיק ולחקור מעבר לאמור בדוח, ולכן יש מקום לבחון המשך חקירה ובדיקה. נוכח הליקויים החמורים בקופת חולים מאוחדת בתחומים רבים - גיוס מבוטחים, סדרי שיווק של שירותי הקופה, סדרי מכרזים והתקשרויות, חלוקת טובות הנאה על חשבון כספי הציבור, ניגודי ענייניים שהתגלו בה והחשש לפגיעה בטוהר המידות ולהסתרת מידע - על משרד הבריאות,

הממשלה או ועדת הכנסת לענייני ביקורת המדינה לשקול להקים ועדת חקירה לבדיקת

תפקודם של הנהלת קופת החולים מאוחדת והמוסדות המנהלים שלה."

את המלצתו להקמת ועדת חקירה לעניין קופת חולים מאוחדת, הסביר מבקר המדינה בחשש להסתרת מידע וחשש כבד שבנושאים רבים הבדיקה לא מוצתה: "המסקנה היא כי אין מנוס אלא להשלים את הבדיקה בדרך של במינוי ועדת חקירה לבדיקת פעילות מאוחדת בתחומים שונים..." (The Marker, 15.11.10). כמו כן מתואר מצב בו הנהלת הקופה ניסתה להכשיל ולשבש את חקירת מבקר המדינה (ישראל היום, 16.11.10). אף בדוח עצמו ציין המבקר את החשש להסתרת מידע כאחד הגורמים להמלצה לשקול הקמתה של ועדת חקירה.

הקשיים בפרסום הדו"ח וההליכים שקיים מבקר המדינה - לאחר פרסום הדוח התברר

כי התקיימו קשיים רבים בדרך לפרסומו. פרסום הדוח התעכב יותר משנתיים (The Marker, 29.6.10), בין השאר לאחר שהתבררה חומרת הממצאים. נוסף לכך, טרם פרסום הדוח היו מעורבים כבר היועץ המשפטי לממשלה ופרקליט המדינה שזומנו כדי לעמוד על חומרת הממצאים ולפעול ולעצור בזבוז כספים. קופ"ח מאוחדת התגוננה עם עורכי דין, ואף גייסה בכיר לשעבר במשרד מבקר המדינה - מוטי בס - שפרש "בטריקת דלת" ממשרד מבקר המדינה ארבע שנים קודם לכן תוך חילופי האשמות קשים בינו לבין לינדנשטראוס, לאחר שעמד לצידה של קופת החולים (the marker, 29.6.13).

אי קיומה של ישיבה בוועדה לביקורת המדינה והפעולות שננקטו לאחר הגשת הדוח -

לא ברור מדוע לאור חומרת הדברים, ולאור הגשתו של דו"ח שכונה "חריג בחומרתו", "אחד הדוחות החמורים של מבקר המדינה מאז ומעולם", ואף "חסר תקדים" (ישראל היום, 16.11.10), (the marker, 15.11.10) שיצר "רעידת אדמה במערכת הבריאות", לא התקיימה ישיבה בוועדה לביקורת המדינה בדו"ח זה.⁵⁸

ניתן לתאר את הנסיבות שסבבו את הגשת הדוחות והפעולות שננקטו באופן מיידי לאור דוחות המבקר ובהם: חקירה משטרתית וביצוע מעצרים (הארץ, 15.11.10); מעורבות היועץ המשפטי לממשלה ופרקליט המדינה בבדיקת 6 פרשיות בהן התקיימו חשדות למעשים פליליים (The Marker, 29.6.10); משרד הבריאות הקימה ועדה פנים משרדית לתפקוד קופת החולים (גלובס, 22.11.10); מנכ"ל משרד הבריאות הורה על כינוס מיידי של דירקטוריון קופת חולים; הוצאו

⁵⁸חיפוש פרוטוקולים נעשה על ידי מעבר מתאריך הגשת הדו"ח ועד היום על ראשי הפרקים של דיוני הוועדות, ואף בכל הוועדות של הכנסת לפי מילים כמו "קופת חולים", "מאוחדת" ולא נמצא דבר.

צווים כנגד בכירי הקופה להשבת הטבות השכר שלקחו התפטרות הגורמים המעורבים בקופת חולים מאוחדת.

באותה תקופה הממשלה המכהנת הייתה ממשלה בראשות בנימין נתניהו (ליכוד), שהושבעה ב- 31.3.09 וכיהנה עד 18.3.13. יו"ר הוועדה לביקורת המדינה עם הגשת הדו"ח (15.11.10) הוא ח"כ יואל חסון שהיה אז חבר כנסת מטעם סיעת קדימה, ח"כ צעיר יחסית בכלל ובוועדה לביקורת המדינה בפרט, שהיה חסר את הניסיון והמיומנויות הפוליטיות להקמת ועדת חקירה.⁵⁹ עם זאת, הדבר לא מסביר את אי קיומו הכללי של דיון בוועדה לביקורת המדינה בנושא.

יתכן והאמצעים שננקטו, בצירוף חקירה בהיקף נרחב תוך התמודדות עם הסתרת המידע והפעולות שעשתה הקופה להגן על עצמה, שימשו כ"אמצעים מחליפים" לאמצעים שהייתה מספקת ועדת חקירה ממלכתית, בהיבט התוצאתי ואף בהיבט ההליך שהתקיים מול מבקר המדינה. עם זאת, הם אינם מספקים בהכרח תשובה לחששות המבקר כי רב המידע הנסתר על הגלוי בהיבט זה בקופת חולים מאוחדת, וכי בדיקתו לא הקיפה את כל הליקויים הקיימים.

8.2.3 המקרים בהם הוגש דוח נפרד, לא דובר על ועדת חקירה ולא הוקמה

שלושת מקרים אלו נבחנו באופן אקראי, מתוך קבוצת המקרים שבהם מבקר המדינה הגיש דו"ח נפרד של מבקר המדינה, אך האפשרות להקמת ועדת חקירה על בסיסם לא עלתה במסגרת דיוני הוועדה לביקורת המדינה. משכך, גם לא הוקמה ועדת חקירה בעניינם. קבוצה זו מהווה קבוצה משווה לשאר המקרים, ומבהירה מה ייחודיות שאר המקרים בהם עלתה האפשרות להקמת ועדת חקירה, ואף הוקמה ועדת חקירה.

8.2.3.1 הביקורת בשירות הלאומי

ב-1 בנובמבר 1993 הוגש דוח נפרד על הביקורת בשירות הלאומי, על ידי מבקרת המדינה דאז, מרים בן פורת. הביקורת נערכה בשתי אגודות: האגודה להתנדבות בעם בישראל, ועמינדב, וכן במשרדי ממשלה ובגופים ציבוריים שקשורים עם שתי עמותות אלה לשם קבלת מתנדבות של השירות הלאומי. נמצא כיאופן ניהול מפעל השירות הלאומי, ובמיוחד ניהול האגודה להתנדבות בעם ישראל, אינו תואם את היקף הפעילות ואינו עולה בקנה אחד עם מנהל ציבורי תקין.⁶⁰

⁵⁹ כך למשל, לא הצליח לגייס את הרוב הדרוש בוועדה לביקורת המדינה להצעתו להקמת ועדת חקירה ממלכתית בעקבות הגשת דו"ח מיוחד לעניין היערכות שירותי הכבאות וההצלה לשעת חירום, בדיון שנערך ביום 14.12.10.
⁶⁰ נמצא כי ליו"ר האגודה יש בפועל סמכויות רחבות, כמעט בלעדיות בניהול ענייני האגודה, במו"מ ובהסכמים שחתמה האגודה עם גופים שונים שקיבלו מתנדבות ביקשה האגודה ליצור לעצמה מעמד של בלעדיות. כמו כן נמצאו

ביום 13.12.93 התקיים דיון בוועדה לביקורת המדינה על השירות הלאומי. היו"ר דן תיכון נקט מילים קשות כלפי מנהל האגודה (ואף הציע כי הוועדה על יציאה לחופשה לזמן מוגבל תהיה כהתפטרות לאלתר), ומציין כי טעם רע מאפיין את הדו"ח כמעט לכל אורכו. נציג האגודה מציין כי "החלטנו כי נקבל כל הצעה שלכם". נראה כי הפתרון שהסתמן גם מצד מבקרת המדינה בעניין הדוח הוא כי "יש להקים את המועצה הציבורית או גוף ראוי אחר, אינני מכתובה מדיניות, שתבדוק את הדברים ושתוודא שהכל מתנהל בסדר". הסיכום היה שהממשלה ביקשה פרק זמן של חודש נוסף כדי לקדם הצעת חוק בנושא, כמו גם לקבל דיווח לגבי איזה תיקון ליקויים בוצע, לא בוצע, ומה מתכוונים ליישם. נקבע שיתקיים דיון נוסף בעוד חודש, אך לא אותר דיון כזה. מועד הגשת הדו"ח היה שנה ארבעה חודשים לאחר כינונה של ממשלת ישראל ה-25 בראשותו של יצחק רבין (כיהנה מ-13.7.92 ועד 22.11.95). בראיון שנערך עם דן תיכון הבהיר כי מדובר בארוע שאינו בסדר גודל של הקמת ועדת חקירה ממלכתית (ראיון דן תיכון).

8.2.3.2 הסלון האווירי בפריז

הארוע שנבדק הוא המשלחת שיצאה לסלון האווירי בפריז שהתקיים ביוני 2009, ולה יצאה משלחת של 40 משתתפים וביניהם שר הביטחון ופמלייתו ובעלי תפקידים במשרד הביטחון. ממצאי הדו"ח, שהוגש ביום 14.10.09, הצביעו על ליקויים בשמירה על היעילות והחסכון בהליך איתור בתי מלון עבור שר הביטחון ופמלייתו. המבקר מתאר בחומרה את דרך התנהלותם של משרד הביטחון ושל העומדים בראשו בנושא זה, ומוצא ליקויים בטיפול בהוצאות הלינה של בעלי תפקידים בכירים בחו"ל. ממצאי הדו"ח התפרסמו באמצעי התקשורת, בהתייחס באופן אישי לאהוד ברק ולרעייתו (גלובס 1.7.09, 14.10.09, ynet 14.10.09).

ביום 16.11.09 התקיים דיון בדו"ח בוועדה לביקורת המדינה, היו"ר היה ח"כ יואל חסון, ובדיון נוכח גם שר הביטחון עצמו אהוד ברק ומנכ"ל משרד הביטחון. אהוד ברק בדבריו, הסביר כי הוא "אחראי" לכל הנעשה במערכת הביטחון וגם לממצאי הדו"ח המכונים על ידו "תקלה". יו"ר הוועדה חסון ציין כי שר הביטחון בהחלט שילם על העניין הזה מחיר אישי וציבורי לא פשוט.⁶¹

ליקויים חמורים בענייני כספים וחשבונות (הטבות מופלגות, אי התאמה, העסקת קרובי משפחה וכו'), כמו גם חוסר תשומת לב של משרד הממשלה בעת ביצוע התשלומים.

⁶¹ "הוועדה שמעה ומקבלת את העובדה ששר הביטחון לוקח אחריות על העניין הזה באופן אישי. אני גם צריך לומר בכנות ששר הביטחון בהחלט שילם על העניין הזה מחיר אישי, ציבורי, לא פשוט, ואני בטוח שמבחינתו זה אחד הדברים המרכזיים שיגרמו לו לשפר את מה שצריך לשפר כל עוד הוא עומד בראש המערכת הזאת, וגם מה שהיה בוועדה וגם מה שהיה בדוח מבקר המדינה."

8.2.3.3 מאבק בתאונות הדרכים

בחודש מאי 2000 הוגש דו"ח ביקורת בנושא המאבק בתאונות דרכים, על ידי המבקר מרים בן פורת. הדו"ח עסק בתופעת תאונות הדרכים, היקפה, הגורמים לגידולה, תוצאותיה והדרכים למלחמה בה, כמשימה לאומית. בדו"ח נסקרה פעילות הגופים הנלחמים בתאונות הדרכים, משרדי הממשלה השותפים למאמץ זה, תוכניות הממשלה בנושא, והוועדה המיוחדת שהוקמה בכנסת לעניין. לפי הדו"ח הממשלה אמנם נוקטת דרכים שונות כדי להילחם במכת המדינה ולצמצם את הנפגעים (סלילת כבישים, שיפור בטיחותם, חינוך, הסברה ואכיפת חוקים) אך אין בכך די.

הדו"ח הוגש בתקופת מעבר בין שתי ממשלות. הממשלה ה-23 הייתה ממשלה בראשות שמיר, שאושרה בכנסת ב- 11.6.90 וכיהנה עד יולי '92. היא הופלה בכנסת בהצבעת אי אמון ב-15 במרץ 1990, והמשיכה לכהן כממשלת מעבר עד לכינון ממשלה חדשה ב-11 ביוני 1990.

10. ממצאים ומסקנות

השערה 1: תפקיד מבקר המדינה ושכיחות הוצאת דוחות נפרדים

הנתונים מצביעים על כך שכשהוגשו יותר דוחות נפרדים - הוקמו יותר ועדות חקירה. מספירת מספר הדוחות הנפרדים שהוגשו בתקופתו של לינדנשטראוס, עולה כי השכיחות להקמת ועדת חקירה בתקופתו גבוהה, ביחס למבקרי המדינה הקודמים. עד תקופתו של לינדנשטראוס הוקמה ועדת חקירה ממלכתית אחת (1980-2005) כשבתקופה זו הוגשו 25 דוחות נפרדים (יחס של 1:25), בעוד בתקופתו של לינדנשטראוס (2005-2012) הוקמו שלוש ועדות חקירה ממלכתיות והוגשו 33 דו"חות נפרדים (יחס של 1:11). ועדות החקירה הממלכתיות המוקמות בהחלטת הוועדה לביקורת המדינה הן אירוע נדיר, ולא בכדי. כפי שיובהר להלן, נדרש אוסף של נסיבות והזדמנויות, שחלקן אינו שכיח כלל וכלל, המאפשרים הצבעה בוועדה לביקורת בעד הקמתה של ועדת חקירה (למשל, כשלון של הממשלה למנוע הקמתה, תמיכה של חלק מחברי הקואליציה בהקמה, התמודדות עם לחצים פוליטיים כבדים והשלכותיהם ועוד). מובן שכלל שמבקר המדינה ייצור יותר הזדמנויות באמצעות "דו"חות נפרדים" ייווצרו יותר הזדמנויות לאוסף נסיבות זה להתרחש, ובכך הוצאת דוחות מרובים מגדילה את הסבירות להקמת ועדת חקירה.

אך תפקיד מבקר המדינה אינו מתמצא בהוצאת דו"חות נפרדים, הגם שאקט זה הוא האקט המשמעותי ביותר מבחינת מבקר המדינה, בהקמת ועדת חקירה. במקרה בו מוקמת ועדת חקירה על בסיס דו"ח שנתי, נדרש מבקר המדינה לתת את הסכמתו להקמת ועדת חקירה כתנאי לכך. המבקרת בן פורת בעניין צאלים, העדיפה להמשיך ולערוך את בדיקתה המקדמית, ולא נתנה את הסכמתה להקמת ועדת חקירה ממלכתית על בסיס דו"ח שנתי, כפי שהציע ח"כ מגן. בהשוואה לכך, לא היה כל ויכוח באשר להסכמתו של המבקר לינדנשטראוס להקמת הוועדה לחקר משק המים, והיא ניתנה מיד. ניתן לשער כי הקמת ועדת החקירה לוותה בברכתו של מבקר המדינה עוד טרם שהדבר בא לדיון בפורום הוועדה לביקורת המדינה. באשר להקמה על בסיס דו"חות נפרדים, הרי שבעניין משבר המניות מבקר המדינה נתן את הסכמתו הברורה להקמת ועדת החקירה ואף האיץ בחברי הוועדה להקימה. הסכמה זו של המבקר טוניק, אף מלמדת כי הקמת ועדת חקירה מהווה אקט מעצים ומחזק כלפי מוסד המבקר.⁶² אף מהיקף הדו"חות

⁶² בדיון הוועדה לביקורת מיום 1.1.85, עם הגשת הדו"ח הנפרד, מבקר המדינה מביע את דעתו הנחרצת בדבר הצורך בהקמת ועדת חקירה ומבהיר את עמדתו באשר לאפשרות של אי הקמת ועדת חקירה: "אני דואג למעמד של ביקורת המדינה... ככל שייפגע מעמדו של מבקר המדינה, הרי הכנסת תיפגע. הבאתי בפניכם הצעה ברורה. אתם שלחתם

שהוצא (גוש קטיף) ומועד הוצאת הדו"ח (ניצולי שואה), ניתן ללמוד על תמיכתו של המבקר, וקשה להאמין שוועדות חקירה אלו היו מוקמות חרף התנגדותו. מובן כי אין די בתמיכה של מבקר המדינה, ובעניין קופות החולים על אף תמיכתו הברורה של מבקר המדינה בהקמת ועדת חקירה, אפילו לא התקיים דיון באפשרות זו במסגרת הוועדה לביקורת.

תפקיד מבקר המדינה אף מתבטא בהיותו מעין "בחנה מקדימה" להתנהלות הממשלה בטיפול במשבר. דו"חות שליליים רבים (גוש קטיף למשל) או התנהלות שלילית כללית המתבטאת גם בדו"ח נפרד (ניצולי שואה), עשויים להביא להנחה הגיונית כי ועדת החקירה תמצא אף היא ממצאים שליליים. בראיון עמו, הסביר זבולון אורלב כי ועדות חקירה הוקמו מקום שתפקוד הממשלה כשל למרות אפשרויות תיקון רבות שניתנו לה. התנהלות ממשלתית שאינה מספקת לאורך זמן, תוך קיומו של משבר מתמשך, המלווה בדו"חות שליליים של מבקר המדינה, עשויים לנבא דו"ח שלילי של ועדת חקירה כלפי הממשלה. מחקר בנושא, מצא כי דו"חות המעלים ביקורת שלילית כלפי התנהלות הממשלה, זוכים לאמון רב יותר (Sulitzeanu-Kenan, 2006A), וכי למעשה ועדות חקירה משמשות כמקור לאשרור דעות אודות אחריות הממשלה. על כן, ועדות החקירה משמשות אשרור למה שנמצא מוקדם יותר, כבר בדו"חות מבקר המדינה. כמו כן, דו"חות שליליים של מבקר המדינה אף משמשים כמנוף לחץ פוליטי על חברי הוועדה לביקורת המדינה ומי שעומד בראשה, בהיותם אינדיקציה מוסמכת ומבוססת לכשלונה של הממשלה. לאור הממצאים הכמותיים המעידים על עלייה בכמות הדו"חות הנפרדים בתקופת כהונתו של לינדנשטראוס בד בבד עם הקמתן של שלוש ועדות חקירה, כמו גם ההסברים לקשר שבין מבקר המדינה לוועדות החקירה ואופן התנהלותו שהביאו להקמתן, הרי שנמצאה תמיכה להשערה 1.

השערות 2(א) ו-2(ג): תפקיד הממשלה כנמנעת מאשמה אך לא מתנגדת מספיק

תפקיד הממשלה מושפע ממודל ההימנעות מאשמה. משברים משמשים כ"משחק הישרדות פוליטי" והמודל מתייחס להחלטה על הקמת ועדת חקירה כהחלטה פוליטית המושפעת בעיקר משיטות להימנעות מאשמה. להלן ינותחו המוטיבציות המרכזיות שהשפיעו על עמדת הממשלה והוועדה לביקורת המדינה בהקשר זה.

"הכרה בהפסד" עדיפה - החלטה על מינוי ועדת חקירה נתפסת כהחלטה שיש בצידה

עלות לטווח קצר של "הכרה בהפסד". דהיינו, הכרה במשבר ובהשלכותיו, בעיקר כשאלו הופכים לבלתי ניתנים להכחשה, עד כדי כך שעדיף להכיר בהפסד בטווח הקצר לטובת שינוי זירת

אותי לשדה. הכנסת מחכה לדו"ח שלי. באמצעותכם הבאתי אותו אליכם, כדי שאתם תעשו מעשה. אם אתם אומרים לי: לא נעשה דבר אלא נחזיר אותו לאותם גופים שלא נחקרו וצריכים להיחקר, איפה מעמדה של הכנסת?!"

המחלוקת. כך, העלות הפוליטית של מינוי ועדת חקירה, הופכת לעלות שקועה ונוצר איזון חדש המהווה יתרון כתוצאה משינוי מאזן הכוחות שנוצר לאחר הקמת ועדת החקירה. לעלות זו תפקיד גדול יותר כשהבעיה מיוחסת לגורמים הקרובים לממנה הוועדה, ולכן ככל שהאשמה מיוחסת לגורם הממנה - כך תהיה פחות נטיה להקים ועדת חקירה. דפוס זה מתחזק ככל שהבולטות התקשורתית של המשבר גבוהה יותר. בהתחשב בכך, שחברי הוועדה לביקורת המדינה הם חברי קואליציה, שהצליחו ליצור רוב בארבעת הדיונים שהביאו להקמת ועדות חקירה, הרי שייתכן ומוטיבציה זו היוותה חלק מההחלטה לתמוך בהקמתה, אם לא בממשלה אזי בדיוני הוועדה לביקורת המדינה, שבה הם הקול המכריע.

בעת הקמת ועדת החקירה הממלכתית לבדיקת משבר המים (יולי 2008) הגיע לשיאו משבר המים לאור שנת הבצורת הקיצונית, ונוצר חשש ממחסור במי שתייה. שר התמ"ת דאז - בנימין בן אליעזר - היה השר האחראי למשק המים (ורשות המים מצויה תחת משרדו), הביע תמיכתו באופן גלוי ונרחב בוועדה לביקורת המדינה בהקמת ועדת חקירה ממלכתית. לפי זבולון אורלב הקמת ועדת חקירה זו נחשבה למלאכה "קלה" בהשוואה להקמת ועדות החקירה הממלכתיות, לאור תמיכה זו של שר בכיר בממשלה. בהתחשב בכך שמדובר בחשש למחסור במי שתייה שהוא צורך קיומי מהמעלה הראשונה (Schwartz & McConnell, 2008), ובקיומה של בעייה שאינה ניתנת להכחשה, נוצר תמריץ משמעותי לשר התמ"ת דאז לתמוך בהקמת ועדת חקירה ממלכתית, כיוון שלא היה מעוניין כי מחסור במי שתייה יתרחש "במשמרת שלו". הסכנה הפוליטית ממנה התכוון להימנע, הייתה האשמה כי לא פעל בצורה דרסטית אל מול הבעייה האקוטית. כך, ככל שהיה מתממש התרחיש הגרוע ביותר, הוא יכול היה להגיד כי תמך בהקמת ועדת חקירה ממלכתית. בהתחשב בטיבו של משבר המים, שהאחריות לו נפרשת על ממשלות רבות, וקשה להצביע על גורמים אשמים קונקרטיים, ייתכן שהאיזון השתלם בהצבעה בעד ועדת חקירה (הממשלה). הגם שחקירה יכלה לחשוף פגמים שהיו מטילים אשמה על גורמים פוליטיים מכהנים, עלותה של אי הקמת ועדת חקירה ממלכתית, מבחינתו של בן אליעזר, וחוסר התמודדות עם המשבר בסדר גודל כזה, היה גבוה יותר מהטלת אשמה מסויימת (כאמור משבר המים נפרש על פני ממשלות רבות) במשבר הנוכחי (ראיון עם זבולון אורלב). ההתנגדות המרכזית בעניין זה באה מכיוון משרד האוצר, שהיה מסכל ממילא הקמת ועדת חקירה על ידי הממשלה (ראיון זבולון אורלב), והוועדה לביקורת המדינה זימנה הזדמנות לעקוף התנגדות זו (ראיון עם תומר רוזנר). בהתחשב בטיבו של המשבר (מחסור במים), ועדת חקירה יכלה להצטייר כאפשרות האחרונה להציג טיפול במשבר.

בהיבט זה שימשה ועדת החקירה ככלי לקידום מדיניות – במקרה זה הקמת מתקני התפלה לפתרון משבר המים, חרף התנגדות של משרד האוצר – באמצעות ועדת חקירה. כך, כשפעולות הממשלה פנימה ובמסגרת "השחקנים" הקיימים הגיעה למבוי סתום, הוכנס שחקן חדש ומשמעותי ביותר - ועדת החקירה הממלכתית. בעניין ועדת המים השערה ב(1) לפיה הממשלה לא מקימה ועדת חקירה למשבר בשל החשש מייחוס אשמה, מקבלת תמיכה.

לאור המחלוקות הפנים ממשלתיות בעניין, שהפכו גלויות וברורות לאור עמדתו של שר בכיר - בן אליעזר, ותחושתו של זבולון אורלב כי לא הייתה עמדה ממשלתית לגבי הקמת ועדת חקירה (לעומת התנגדות ברורה להקמת הוועדות לטיפול במפוני גוש קטיף ובניצולי השואה), הרי שנתמכת במקרה זה גם השערה ב(3) לפיה גורם משמעותי נוסף הוא שהממשלה נמנעת מסיכולמלא של הקמת ועדת החקירה הממלכתית, ובכך מאפשרת קידום מדיניות בניגוד לעמדתמשרד האוצר.

באשר להקמת ועדת בייסקי, הרי שבעת המשבר ולאחריו הממשלה המכהנת הייתה ממשלת בגין (ליכוד). לכן בהתרחשות המשבר עצמו וסמוך לאחריו נוצר סיכון ברור לממשלה המכהנת ולשריה הבכירים, וכך ניתן להסביר מדוע לא קמה ועדת חקירה על ידי הממשלה המכהנת בתקופת המשבר עצמו. אחרי ממשלת בגין, קמה ממשלת אחדות לאומית לה היו שותפות המפלגות המערך והליכוד, וככל שהייתה מוקמת ועדת חקירה על ידי הממשלה, היה הדבר מהווה מינוי ועדת חקירה לארוע שהתרחש **תחת הממשלה המכהנת**, כך שבכירה היו בסכנה ישירה להטלת אשמה. (ובכלל זה קירבה רבה של המשבר לראש הממשלה ולשר האוצר - בכירים בממשלה).

נראה כי עלות זו בהחלט נלקחה בחשבון בהחלטה שלא להקים ועדת חקירה ממלכתית על ידי הממשלה דאז. נוסף על כך, המפלגות עצמן (ליכוד, מערך ועוד) היו תלויות בחסדי הבנקים עצמם לשם מימון (ראיון דן תיכון), ושיקול זה היה משמעותי בהתנגדות חברים בכירים בממשלה להקמת ועדת חקירה. עם זאת, יש להביא בחשבון כי בהצבעה על הקמת ועדת החקירה, תמכו בהקמה גם חברי כנסת מטעם הליכוד (לאחר התמודדות כנראה עם דילמותקואליציוניות). לפי דן תיכון, התמיכה התקיימה לאחר ששר המשפטים עצמו במסגרת ישיבת ממשלה שיוחדה לעניין, שכנע את חברי הממשלה לתמוך בהקמת ועדת חקירה, מאחר ולא היה מכך כל מוצא. בעניין הוועדה לבדיקת משבר מניות הבנקים, השערה ב(1) לפיה הממשלה לא מקימה ועדת חקירה למשבר בשל החשש מייחוס אשמה, זוכה לתמיכה. כמו כן, נתמכת גם

השערה ב(3) לפיה הממשלה אינה מסכלת לחלוטין את הקמת ועדת החקירה הממלכתית, אך אינה יכולה להקימה בעצמה.

לגבי ועדות החקירה לטיפול במפוני גוש קטיף, ולעניין ניצולי השואה, ההתנהלות דומה במידה מסויימת למשבר המים. גם בשתי ועדות אלו, אין מחלוקת על העובדות ועל הצורך לטפל בבעייה, אך קיימת התנגדות משרד האוצר להוצאה נוספת לצרכים אלו וחשש מהשלכות רוחב של טיפול בקבוצות מסויימות אלו (ראיון זבולון אורלב). טעם זה כפי ששימש במשבר המים, שיתק את היחלצות הממשלה מהמשברים ומהתמשכות הליקויים בטיפול בסוגיה, לפי ממצאי מבקר המדינה. כך, הקמת ועדת חקירה שימשה כדרך להיחלצות מהמבוי הסתום, לקידום מדיניות של טיפול בקבוצות אלו, תוך הכנסת "שחקן חדש" - הוועדה לביקורת המדינה. אך בשונה מוועדת המים, בשני מקרים אלו לא היה שר בכיר בממשלה שתמך בהקמתן. אמנם, חברי כנסת מהקואליציה הם אלו שהובילו וקידמו תקופה ארוכה את הקמת ועדות החקירה הממלכתיות (קולט אביטל בעניין ניצולי שואה ועמירה דותן בעניין גוש קטיף). נוספו להן קבוצות של "קורבנות" מאורגנות ומיוצגות היטב שהגיעו לדיונים בוועדה לביקורת המדינה, שוחחו עם חברי הכנסת "אחד אחד" באופן אישי על מנת להצביע בעד הקמת ועדת החקירה (ראיון זבולון אורלב) והיוו לובי אפקטיבי לקידום הסוגיה בדרך שהתווה יו"ר הוועדה לביקורת המדינה). בשני המקרים, אשמה, ככל שהייתה נמצאת, הייתה מיוחסת לראש הממשלה המכהן. בעניין גוש קטיף הטיפול במפונים הוגדר כחלק ממשימות משרד ראש הממשלה עצמו, ובעניין ניצולי השואה הטלת האשמה בתקשורת באותה עת לטיפול במשבר הוטל על ראש הממשלה עצמו, והוא זה שקידם פתרונות ממשלתיים. כאמור, בשני מקרים אלו לא היה סיכוי להקמת ועדת חקירה מטעם הממשלה (ראיון זבולון אורלב). כל ניסיון כזה היה נתקל בהתנגדות של משרד האוצר שהיה מסכל מהלך כזה, ובכל מקרה הייתה מסכנת את הממשלה עצמה.

בשתי ועדות אלו, הממשלה התנגדה באופן חד משמעי להקמת ועדת חקירה (על פי זבולון אורלב, בניגוד לוועדת המים שבה לא הייתה עמדה ממשלתית). יתכן שהתנגדות זו נבעה מהמהלכים הנרחבים הממשלה בעצמה לטיפול במשברים, ושהביאו לכך שהממשלה לא ראתה עצמה כמי שצריכה להזדרז ו"להכיר בהפסד" שלה בטיפול במשברים, שחלקם (הטיפול בניצולי השואה) מתמשכים על פני ממשלות רבות. התנגדות נוספת קמה מצד משרד האוצר, משרד בעל כוח ממשלתי רב, כשהשר העומד בראשו בא ממלפגת השלטון. בעניין ועדות אלו השערה ב(1) לפיה הממשלה לא מקימה ועדת חקירה למשבר בשל החשש מייחוס אשמה, נתמכת.

עם זאת, הממשלה לא התנגדה די הצורך כדי להביא להצבעה כנגד הקמת הוועדה. אמנם בעת הקמת הוועדה למפוני גוש קטיף, ניסתה סיעת קדימה להביא לכך שההצבעה בעד הקמת הוועדה לא תצלח, אך גם מהלך זה לא הצליח, יתכן בשל מאמצים פוליטיים מוקדמים וסוג הנושא והובלתו על ידי מי שאינה מזוהה עם המפונים כדי לשוות לו מראה "נייטרלי" (ראיון תומר רוזנר). הנושאים שנבחרו והיקף הכשלים שנתגלו בהם כפי שהצטייר בטיפול ממושך בוועדה לביקורת המדינה (ובראשם מפוני גוש קטיף) לא איפשרו התנגדות ציבורית של **חברי הכנסת** להקמת ועדת חקירה. בעניין זה, אף חבר כנסת לא רצה להיתפס כמי שהתנגד לחקור כשלים ממשלתיים בטיפול במשברים שאינם שנויים במחלוקת כמו הטיפול בניצולי שואה, וגם על חברי הכנסת להראות שעשו משהו למען הציבור (ראיון תומר רוזנר). זבולון אורלב מסביר כי יש הבדל בין התנהלות שר בממשלה להתנהלות חבר כנסת. חבר כנסת חשוף לביקורת רחבה בהשוואה לשר(חבר כנסת נתון לחשש שתיבדק הצבעתו בנושאים השונים). אורלב עשה בהנחה זו שימוש כיו"ר הוועדה, על ידי יצירת לחצים פוליטיים על חברי הכנסת שנדרשו לתמוך בהקמת ועדת חקירה. נוסף לכך, דיוני הוועדה נפתחו להשתתפות התקשורת, כך שהתנהלותו של כל חבר כנסת הייתה מתועדת והציבור יכול היה להיחשף אליה. מערכת לחצים זו יצרה בסיס לקידום הסכמות להקמת ועדת חקירה, והביאה למשל להסכמות סיעתיות עם ש"ס שיתמכו בהקמת ועדת החקירה לטיפול במפוני גוש קטיף, בתמורה לתמיכה של סיעתו בנושאים אחרים. דוגמה נוספת לכך היא המתח שנוצר לגבי הסיוע לניצולי שואה, בקרב חברי הכנסת מטעם מפלגת הגמלאים. מצד אחד מפלגת הגמלאים הייתה חלק מהממשלה וחברי כנסת מטעמה היו מחוייבים לעמדה הסיעתית ולמדיניות הממשלה, ועל כן התקשו לתמוך בביקורת שהושמעה כלפי הממשלה. מצד שני, כחברי כנסת וכמייצגים ציבור בוחר בעל אינטרס לקידום הסוגייה, ותוך התרשמות מהטיפול הלקוי בניצולים, לא יכלו להרשות לעצמם להצביע כנגד הקמת ועדת חקירה, ולצאת כנגד מדיניות ממשלתית שהם עצמם שותפים לה.

הסבר נוסף לאי התנגדות מספקת של הממשלה באה לידי ביטוי במשבר מניות הבנקים. חברי כנסת טענו נחרצות כי על הבנקאים "לשלם בראשם" על המשבר, וכך קרא גם מבקר המדינה ונכתב באמצעי התקשורת. קשה להניח כי הממשלה היא זו שהייתה מביאה לכך באמצעות מינוי ועדת חקירה, הגם שלבסוף היא לא התנגדה להקמתה ואף תמכה בה. לפי דן תיכון השרים היו מחוייבים כלפי הבנקאים בעצמם, ובנוסף חששו כבעלי תפקידים בממשלה להיפגע מממצאי ועדת חקירה (כפי שלבסוף ארע). עם זאת המשבר הוודאי ונזקיו האדירים הביאו לקריאות תוך ממשלתיות לתמוך בהקמת ועדת החקירה, גם אם לא להקים ועדה כזאת מתוך הממשלה.

בעניין הקמת ועדות אלו נתמכת השערה ב(3) לפיה הממשלה התנגדה, אך לא התנגדה מספיק כדי למנוע את הקמת ועדות החקירה. השערה זו נתמכת במסקנה העולה מחקר המקרים, לפיה הרכב הלחצים המופעלים על פוליטיקאים במסגרת הוועדה לביקורת שונים מהלחצים המופעלים על שרים בממשלה. נמצא כי לפחות בשני מקרים שנבדקו הלחצים הפוליטיים על חברי הכנסת, המופעלים על כל חבר כנסת באופן אישי (להבדיל מממשלה שלמה), הביאו לכך שהצבעה כנגד הקמת ועדת חקירה הייתה מביאה לתוצאה פוליטית בלתי נסבלת ברמת חבר הכנסת. לחצים אלו היו חזקים יותר מההתנגדות הממשלתית להקמת הוועדות, שאף היא לא הייתה חזקה.

במקרים בהם לא הוקמה ועדת חקירה - לעניין אסון צאלים, הרי שהממשלה המכהנת בעת פרסום הדו"ח הנפרד (99') הייתה ממשלת עבודה. במצב זה קיים סיכון בהקמת ועדת חקירה לממשלה, ועל כן אין כאן נכונות ל"הכרה בהפסד" מצד הממשלה עקב קירבה רבה של האשמה מדי לגורם הממנה. כמו כן, חודש לאחר הפרסום בידיעות אחרונות היה אמור אהוד ברק להתמנות לשר הפנים, לאחר שכיהן כרמטכ"ל, ויתכן שהקמת ועדת חקירה והטלת אשם על ברק הייתה מסכלת את דרכו הפוליטית במפלגת העבודה. בכל מקרה, באמצעי התקשורת פורסם כי הממשלה עצמה מתנגדת להקמת ועדת חקירה ממלכתית, וביטוי לכך יכול להיות בהתנגדות ממשלתית (שלא צלחה) להצעת החוק של יו"ר הוועדה לביקורת המדינה דוד מגן, לאפשר הקמת ועדת חקירה ממלכתית על בסיס דוח שנתי של מבקר המדינה.

בעניין קופות החולים, יתכן שלאור הפעולות שנקטה הממשלה דאז בענין דו"ח מבקר המדינה, שכללו שיתוף פעולה בין מבקר המדינה למשטרה, מעורבות היועץ המשפטי לממשלה ופעולות משרד הבריאות, הרי שלא נראה שהיה מקום להכיר בהפסד או שקיים משבר בכלל. לפחות לגבי עניין צאלים, שיקול ההימנעות מאשמה הוא ברור יחסית וקשה להאמין שבתנאים הפוליטיים שהתקיימו הייתה מוקמת ועדת חקירה על ידי הממשלה. באשר לקופות החולים, הרי שהמצב הפוליטי אינו ברור מספיק כדי להניח השערה לעניין זה, והאם ניתן להסביר את אי הקמת ועדת החקירה בחשש ממשלתי מאשמה שתוטל לפתחה.

לגבי המקרים בהם לא דובר על הקמת ועדת חקירה - הביקורת בשירות הלאומי, הסלון האווירי בפריז והמאבק בתאונות הדרכים - קשה להאמין כי הקמת ועדת חקירה הייתה מאומצת כדרך לנהל משבר או להטיל אשמה על ידי הוועדה לביקורת המדינה, בסדר גודל כזה של "משברים" שבהם עסק הדו"ח. כלומר, ועדת חקירה הייתה אמצעי קיצוני מדי לבעיות בסדר גודל שגם הטלת אשמה בהן, לא הייתה מחיר משמעותי מבחינת האשמים. בעניין הביקורת בשירות הלאומי -

מדובר בביקורת כלפי עמותות, והטלת אשמה הייתה אולי כלפי גורם מפקח ויש גורם של ריחוק. בסלון האווירי בפריז כאמור הוטלה אשמה על אהוד ברק באופן אישי, והוא התחייב שיפקח על חריגות בנושא אופן אישי. בעניין תאונות הדרכים - לא דובר על ארוע ספציפי אלא על התנהלותם של גורמים רבים ברשות המבצעת (ולא של אנשים קונקרטיים) לאורך שנים ולאורך תהליכים מרובים כך שקשה להאמין שהיתה מוטלת אשמה באופן קונקרטי.

השערה ב(2) - דחף להעלאת הסוגיה לסדר היום על ידי הוועדה לביקורת המדינה

השערה זו נבחנת כמהווה כוח נגדי אל מול עמדת הממשלה. הממשלה "נמנעת מאשמה" ואינה מקימה ועדת חקירה מסיבה זו, ויחד עם זאת לא מסכלת כליל את הקמת ועדת החקירה על ידי הוועדה לביקורת המדינה. למעשה הזרקור מוסט מפוליטיקאים "אחראים" שממנים (במקרים בהם ועדת חקירה מוקמת על ידי ממשלה) למצב בו חברי כנסת ממנים ועדת חקירה. במצב זה נוצרת שאלה - מי מרוויח פוליטית מהקמת ועדת החקירה, ומה הרווח המתקבל מהקמתה. לאור עמדת הממשלה שתוארה לעיל, נדמה כי משקל הנגד המביא להקמת ועדת החקירה, עובר אל חברי הכנסת המצביעים בעד הקמת הוועדה.

במינוי על ידי חברי כנסת, ההסבר הנשען על כך שהקמת ועדת חקירה מאפשרת לבעלי תפקידים להתייעץ, להרוויח "הפסקה" במהלך האירועים (Elliott&McGuinness 2002), ושינוי זירת התרחשותם, רלוונטיים פחות מאחר וחברי הכנסת אינם בהכרח נושאים באחריות למשבר, וודאי שלא כמו שהממשלה נושאת באחריות לו. דו"ח ועדת החקירה לסיוע לניצולי שואה הוגש חודשים ספורים לאחר מינוי ועדת החקירה, והציע פתרונות קונקרטיים לבעיות שהיו ידועות תקופה ארוכה בטיפול בניצולי השואה, ולווה בהתייצבות חברי ועדת החקירה לדיוני הוועדה לביקורת המדינה בכל הקשור ליישום ההמלצות (ראיון זבולון אורלב). בעניין זה, אמנם קיימת "שינוי זירה" (venue alteration) המתבטא בהעברת הטיפול במשבר לוועדת חקירה, במקום בהשארתו בידיים ההפכפכות של התקשורת והציבור (Sulitzeanu-Kenan, 2010), אך הרווח הפוליטי הקיים בכך, אם בכלל, אינו לממשלה שלא רצתה בוועדת החקירה מלכתחילה. כך, נחשפת תועלת שנוצרת מהקמת ועדת חקירה ממלכתית, אך במקרה זה התועלת אינה נוצרת לממשלה מכיוון שהיא אינה הממנה, אלא כפי שיודגם להלן לחברי הכנסת וליו"ר הוועדה לביקורת המדינה. ניתן לנבא תועלת זו בין השאר באמצעות בחינת הבולטות התקשורתית שלגביה מתנהגים חברי הכנסת ככל הפוליטיקאים - הם אינם יכולים להתעלם מסוגיות המצויות בראש

סדר היום הלאומי, ובמצב זה אף אינם יכולים להתנגד בהצבעה על הקמת ועדת חקירה ממלכתית.

בולטות תקשורתית

בספרות, הסיכוי למינוי ועדת חקירה עולה ככל שהכיסוי התקשורתי רב יותר, בין השאר מכיוון שנושא שאינו מכוסה תקשורתית לא מערב שיקולים אלקטורליים. הבולטות התקשורתית משפיעה על הנטייה לבצע "שינוי זירה" על ידי פוליטיקאים - במקום לעסוק בנושא אשר "בוער" בתקשורת, באופוזיציה ובציבור באופן הפכפך וביקורתי, עדיף עיסוק של ועדת חקירה המהווה קהל איטי וצפוי הרבה יותר. כך נוצרת אפשרות לשלוט ולקבוע את חוקי המשחק (Sulitzeanu-Kenan, 2010).

נוסף על כך, בראש הוועדה לביקורת המדינה עומד נציג אופוזיציה. בספרות נמצא כי כשחדשות "נעשות גרועות" האופוזיציה מגיבה, ובצורה חזקה יותר מהממשלה שמגיבה לחדשות רעות רק כשאין לה ברירה. בדרך זו האופוזיציה משפיעה על איך ומה יגיע לסדר היום החדשותי, וכך יכולה להפוך סוגיות ונושאים לפוליטיים ולהעלותם לסדר היום (Thesen, 2012). ברור כי נציג אופוזיציה העומד בראשות ועדה, המוסמכת להקים ועדת חקירה ממלכתית, עשוי לעשות שימוש בדחף זה להעלות "חדשות גרועות" לסדר היום.

זבולון אורלב הסביר כי דעת הקהל קריטית בהחלטתו האם סוגיה מתאימה להקמת ועדת חקירה אם לאו. ללא דעת קהל לא ניתן יהיה לגייס את חברי הכנסת לתמיכה בהקמת ועדת חקירה. משברים נקודתיים, שהמצוקות הנובעות מהן אינן מורגשות בקרב הציבור באופן יומיומי (למשל רעידות אדמה), לא יכולים להביא להקמת ועדת חקירה. גם אם דעת הקהל אינה קיימת או נמצאת ברמה לא מספיק גבוהה, אופי המשברים היו כאלה שניתן היה לגייס להם דעת קהל תומכת מספיק כדי ליצור לחץ על חברי הכנסת להצביע בעד הקמת ועדת חקירה. הימצאותו של הנושא ממילא על סדר היום (למשל סוגיית הקשישים או משבר המניות) מקל על מוטיבציות אלה והקמת ועדת חקירה מהווה המשך טבעי ואמצעי להמשיך ולשמור על "החדשות הרעות" בראש סדר היום.

בשל הקשר בין הבולטות התקשורתית והימצאותה של סוגייה על סדר היום (ובאיזו מידה הסוגייה על סדר היום), נבדקו הופעתם של ביטויים שונים המאפיינים כל משבר ומשבר באמצעי התקשורת טרם המועד הרלוונטי לקבלת החלטה בדבר הקמת ועדת חקירה או טרם

המועד בו הוגש דו"ח נפרד (במקרה שלא הוקמה ועדת חקירה או לא דובר על הקמתה, הסבר מפורט בדבר אופן חישוב הבולטות התקשורתית ר' בפרק איסוף הנתונים בעמודים 28-29).

טבלה מס' 3: בולטות תקשורתית

שם המשבר	ביטוי שנבדק ותוצאת בדיקת הבולטות	רמת הבולטות בהשוואה לשאר המקרים
מניות הבנקים	משבר המניות - עלייה פי 3.26	גבוהה (בכלל הביטויים הייתה עלייה בבולטות התקשורתית)
	מניות הבנקים - עלייה פי 8	
	ויסות מניות הבנקים - עלייה פי 26.7	
	ויסות המניות - עלייה פי 23.23	
סיוע לניצולי שואה	ניצולי השואה - ירידה פי 0.79	בינונית
	ניצולי שואה - עלייה פי 1.66	
	סיוע לניצולי שואה - לא הופיע	
טיפול במפוני גוש קטיף	גוש קטיף - ירידה פי 0.1	בינונית.
	התנתקות - עלייה פי 1.6	
מים	משק המים - ירידה פי 0.87	בינונית. ⁶³
	רשות המים - כלל לא הופיע	
	משבר המים - עלייה פי 2.37	
צאלים	צאלים ב' - עלייה פי 5.1	גבוהה (בכלל הביטויים הייתה עלייה בבולטות התקשורתית)
	אסון צאלים ב' - עלייה פי 5.5	
	אסון צאלים - עלייה פי 5.9	
קופות חולים	קופות חולים - ירידה פי 0.4	בינונית
	קופת חולים מאוחדת - עלייה פי 7.1	
השירות הלאומי	הביטויים "שירות לאומי", "עמינדב" ו"אגודה להתנדבות בעם ישראלי" כלל לא הופיעו בשבוע לפני ישיבת הוועדה, ובביטוי "השירות הלאומי" חלה ירידה של פי 0.14.	נמוכה
הסלון האווירי	הביטויים "משלחת מערכת הבטחון לפריז", "הסלון האווירי בפריז", "משלחת לפריז", ו"אהוד ברק בפריז" כלל לא הופיעו בשבוע לפני הדיון בוועדה.	נמוכה.
תאונות דרכים	תאונות דרכים - עלייה פי 1.1	בינונית
	משרד התחבורה - ירידה פי 0.39	
	בטיחות בדרכים - כלל לא הופיע בשבוע לפני הגשת הדו"ח	

הממצאים מצביעים כי במקרים בהם הוקמו ועדות חקירה, חלה עלייה בבולטות התקשורתית של לפחות ביטוי אחד המתייחס למשבר הרלוונטי. כך גם בשני המקרים בהם רק דובר על אפשרות להקמת ועדת חקירה. על כן קיימת תמיכה לחלק מהערה ב(2) לפיה חשיפה

⁶³ בבדיקה דומה של הביטויים במנוע החיפוש של עיתון "הארץ" חלה ירידה דווקא (בערכים של בין 0.36-0.53).

משמעותית בתקשורת המתבטאת בעלייה בבולטות התקשורתית, מאפיינת את המקרים בהם הוקמה ועדת חקירה. עם זאת, גם במקרים בהם לא הוקמה ועדת חקירה לעתים נוצרה עלייה בבולטות התקשורתית, ועל כן אין המדובר בתנאי המסביר לכשעצמו ובאופן בלעדי את הקמת ועדות החקירה.

המשברים שלגביהם הוקמו ועדות חקירה, לא היו ניתנים להכחשה, ניתן להבחין בכך בין השאר בהיבט הבולטות התקשורתית. ועדות החקירה עצמן, נתפסו כמתאימות ביותר לפתור אירועים מתמשכים, שאינם נקודתיים, ושהמשלה נתפסה כמי שכשלה בפתרון. ועדות חקירה כמעט ואינן מעוררות מחלוקות או ספקות בניטרליות הפוליטית שלהן, הנלקחת כמובנת מאליה כן, הפוליטיקאים "משאילים" לגיטימיות מוגברת המיוחסת לשופטים העומדים בראשות ועדת החקירה כדי ליישב את המשבר (Sulitzeanu-Kenan, 2006A).

ועדות החקירה נתפסו על ידי יו"ר הוועדה לביקורת המדינה כ"כלי שלטוני" שאינו שיפוטי המספק הזדמנות לבחון את מגוון הטענות, ללא מחויבות לשיקולים שאינם רלוונטיים לדעתו כגון תקציב המדינה, ומסוגל "לקבל החלטות אמיתיות" וללא אינטרסים (ראיון זבולון אורלב). כמו כן, הוועדה לביקורת המדינה מציעה קבוצה – או קואליציה – קטנה למדי לצורך קבלת החלטה, חברי כנסת ספורים. בדרך זו קל לערוך פעולות שכנוע שונות, הסכמים עם סיעות, ושיחות עם כל אחד מחברי הכנסת, ולמעשה לקדם מדיניות ולהעביר מסר של "טיפול" בבעיה. נראה כי חברי הכנסת החברים בוועדה, מושפעים מגורמים שונים:

א. המחיר של להצביע כנגד ועדת החקירה - בהתחשב בנושאים בהם מדובר, ובחשיפה התקשורתית לה נושאים אלו זכו, המחיר של להצביע כנגד הקמת ועדת חקירה הוא גבוה מדי. חבר כנסת בודד עשוי להרוויח מכך שהוא יתמוך בהקמת ועדה וכך יצטייר כמי שקידם את הטיפול במשבר, במיוחד כשמדובר במקרים בהם יש קבוצות של קורבנות ומשברים הנושאים עמם השפעות הומניטאריות. עם זאת, אם יצביע כנגד הקמת ועדת חקירה, עשוי חבר הכנסת להפסיד את תמיכת הציבור, בהתחשב בכך שהנושא והמצוקות הנלוות לו מצויות על סדר היום, זוכה לעניין ואכפתיות ציבורית. מחיר זה הוסבר והודגם לעיל בהתייחס לפעולת המשלה שלא למנוע הקמתן של ועדות חקירה על ידי הוועדה לביקורת, ובהשוואה לשיקולי המשלה לתמוך בהקמת ועדה.

ב. הרווח הפוליטי הוא רב יותר, לאור כשלון המשלה עצמה בטיפול בבעיה. כך, במצב בו המשלה לא הצליחה לטפל במשבר המים, לטפל בניצולי השואה או במפוני גוש קטיף,

בוועדה לביקורת המדינה הנושא טופל על ידי השחקן החזק ביותר שיש בידיה - ועדת חקירה ממלכתית. חברי הכנסת התומכים, הגם שחלקם שייכים למפלגות קואליציה, מצטיירים כמעין "דון קישוט" המביאים למלחמה ב"טחנות הרוח" - משרד האוצר, באמצעות הקמת ועדת חקירה. אך ניתן להסתכל על היבט זה, בצורה ביקורתית פחות.

ג. קידום הטיפול במשבר. בשלוש ועדות החקירה (משבר המים, ניצולי השואה ומפוני גוש קטיף) עלה מצב בו אין התקדמות ממשית בטיפול הממשלתי למרות הזדמנויות רבות שניתנו, ונסיונות רבים לתקן מצב זה (בעיקר לגבי מפוני גוש קטיף).⁶⁴ עם זאת הממשלה כושלת במסגרות המוסדיות הקיימות לטפל בצורה יעילה במשבר ולקדם פתרון אמיתי. ועדת חקירה ממלכתית הוא אפיק טיפול נוסף במשבר כאשר הממשלה לא מצליחה לטפל בו. בגוש קטיף, לאחר שנתיים של עבודה במסגרת של ועדת משנה נוצרה תחושה כי נדרש טיפול שונה שיביא לבסוף לתוצאות, לאחר שפעולות חברי הכנסת "קצרו מלהושיע". מצב דומה נוצר בעניין ניצולי השואה. לגבי משבר המים, המחלוקות שנוצרו בין בעלי האינטרסים לא אפשרו פתרון שיהיה אפשר להסתמך עליו, ובמועד בו הוקמה ועדת חקירה הוצג מצב בו קיים חשש ממשי לקיומם של מי שתייה. מובן כי גם מאופן פעולה זה יכול להיווצר רווח פוליטי, יחד עם אפשרות של טיפול במשבר והבאה לסיומו.

שיקולים אלו, המבוססים על ממצאים שעלו מחקר המקרים, מביאים למסקנה נוספת והיא שלחברי הכנסת החברים בוועדה לביקורת המדינה, קיימות מוטיבציות שונות לקידום הטיפול במשבר. חלקם, דוגמת זבולון אורלב בעניין הטיפול במפוני גוש קטיף, נראה כי פעל ממוטיבציה של 'credit claiming' (Weaver) שבמסגרתה יכול להיווצר רווח פוליטי ממשי בו הוא משרת את קהל בוחריו,⁶⁵ ויכול לסייע לו בבחירות עתידיות. בהיבט זה לאורלב (ויתכן שלכל יו"ר ועדה, נציג אופוזיציה) אין כל הפסד מהקמת ועדת חקירה אלא רק "רווח". לעומתו, ניתן להתרשם שעמירה דותן פעלה ממוטיבציה של 'good policy' (Weaver), ולא הייתה נתונה לשיקולים שנועדו לסייע לה להיבחר בשנית, אלא מתוך קידום פתרון למשבר (שהרי מפלגתה לא תמכה בה בהקמת ועדת החקירה, והיא לא תכננה להיבחר לכנסת הבאה).⁶⁶ כך, התועלת לקהל בוחרי המפלגה שלה

⁶⁴ במשבר מניות הבנקים המוטיבציה להקמת ועדת החקירה, אינה דומה לשאר ועדות החקירה בהיבט של פתרון המשבר. במשבר מניות הבנקים נראה כי המשבר נפתר (עד כמה שהיה אפשר) על ידי הממשלה לאחר התרחשותו. עם זאת נוצר צורך להביא לכך שפעולות הגורמים שהביאו למשבר, יחקרו ויוסקו מסקנות נגדם או לגבי בחינת המדיניות שהביאה למשבר.

⁶⁵ למעשה המפונים עצמם (ציבור דתי לאומי) מהווים את קהל הבוחרים של אורלב, ממפלגת המפד"ל.

⁶⁶ מפלגתה של ח"כ דותן דאז, מפלגת קדימה, הייתה מפלגת השלטון שהתנגדה להקמת ועדת החקירה, משיקולי הימנעות מאשמה כמי שכשלה בעיני מבקר המדינה ויו"ר הוועדה לביקורת בטיפול במפוני גוש קטיף. עמירה דותן לא פעלה מאותם מניעים של הימנעות מאשמה ו"הגשימה" בכך את "נבואתו" של Weaver כי: "Those who fail to avoid blame are likely to find themselves unemployed".

מתמיכתה בהקמת ועדת החקירה כנראה נמוכה (לאור התנגדות המפלגה), ומבחינתה 'עלות' צעד זה הינה נמוכה מאחר ולא היה בכוונתה להיבחר שוב לכנסת.

יחד עם זאת חשוב לציין כי מערכת הלחצים על חברי הכנסת לעניין תמיכה או התנגדות בהקמת ועדת חקירה ממלכתית, מורכבת ואינה פשוטה. אם עמירה דותן הייתה "נכנעת" לעמדת מפלגתה, הדבר יכול היה לסכל את הקמת ועדת החקירה (כפי שהסביר זבולון אורלב, נדרש חבר כנסת או גורם המשתייך לממשלה כדי להביא להקמתה). התנאים הנדרשים להקמת ועדת חקירה על ידי הוועדה לביקורת המדינה, יוצרים קושי בהקמתה מכיוון שרוב החברים בה הם חברי קואליציה. על כן עמדתה של ח"כ דותן בעניין המפונים הוא המצב השכיח פחות, בו לחצי הקואליציה על חבריה אינם נושאים פרי, ויוצרים מ"חלון הזדמנויות" ייחודי שאפשר את הקמת ועדת החקירה.

לעניין אסון צאלים, הרי שלאחר הגשת הדוח הנפרד כלל לא נערך דיון בוועדה לביקורת המדינה. כשהסוגייה עלתה לסדר היום בעקבות פרסומי ידיעות אחרונות בנושא, ליו"ר הוועדה לביקורת המדינה (ח"כ דוד מגן) יכול היה להיווצר רווח פוליטי לא מבוטל. הסוגייה הייתה ללא ספק על סדר היום מבחינה תקשורתית, והיה בה עיסוק ציבורי נרחב, תוך הפניית אצבע מאשימה לאהוד ברק. עם זאת התנאים שהתקיימו במועד הדיון לא אפשרו הקמת ועדת חקירה ממלכתית - האפשרות החוקית הייתה באמצעות סעיף חוק שרק תוקן (הקמת ועדת חקירה ממלכתית בהתבסס על דו"ח שנתלי), מבקרת המדינה העבירה מסר זהיר כי הנושא החל את בדיקתה, ובעיקר - ח"כ מגן לא עמד במלוא החוזק מאחורי רעיון הקמת ועדת החקירה הממלכתית וציין אותה רק בתור אפשרות. דעות שאר חברי הכנסת בוועדה לביקורת המדינה התפלגו וחלקם הביעו עמדה נחרצת ומבוססת נגד הקמת ועדת חקירה, וכך לא התבססה די תמיכה באפשרות של הקמת ועדת חקירה ממלכתית. יתכן ויו"ר אחר של ועדה לביקורת המדינה, היה מצליח בתנאים אלו (בולטות תקשורתית משמעותית, הימנעות ממשלתית) לייצר הקמת ועדת חקירה, אם היה עושה די עבודת הכנה מקדימה לגיוס חברי הכנסת בוועדה להצביע בעד הקמתה.

לעניין קופות החולים, הרי שלא נערך דיון בוועדה לביקורת המדינה באפשרות הקמת ועדת חקירה ממלכתית, הגם שקיימת לנושא בולטות תקשורתית מסויימת.

לגבי שאר הארועים - הבולטות התקשורתית הנמוכה והדיון עצמו מעידים על עניין נמוך של חברי הכנסת בפתרון הסוגיות, וודאי שלא בהקמת ועדת חקירה ממלכתית.

תמיכה בממשלה

היבט התמיכה האלקטורלית בממשלה, והשלב במעגל החיים האלקטורלי, הקיים בזמן המשבר ולאחריו, משמעותי ביותר. כך, משבר יכול לפרוץ סמוך לאחר שממשלה נבחרה, והמנהיגות החדשה עוד נהנית מתקופת "ירח הדבש" שלה, ויכולה לעשות שימוש במשבר כדי להתחזק ממנו, וזאת בשונה מהתקופה שלפני הבחירות שבה אין לדעת אם המנהיגות הנוכחית תמשיך לכהן. הקריירה של ראש הממשלה עצמו נבחנת בהיבט זה וכשמצבו רגיש בשל חוסר תמיכה או אפילו אם קיים איום בחוסר תמיכה, פגיעות הממשלה גבוהה יותר. כך, תמיכה פוליטית מסוייגת או קטנה, עשויה להחריף בוואקום שיוצר משבר מכיוון שהוא מעלה שאלות בדבר כשירות הממשלה למשול (Hart & Boin, 2008). על כן, השלב האלקטורלי והתמיכה בממשלה רלוונטית לשאלת הקמת ועדת חקירה, וההנחה היא שבזמן שאין תמיכה בממשלה - הנטייה להקים ועדת חקירה גדול יותר, וקל יותר להקים ועדת חקירה (Sulitzeanu-Kenan, 2010).

ועדת בייסקי הוקמה בינואר 1985, כשממשלת האחדות החלה את כהונתה ביום 13.9.84, כחצי שנה לפני כן. לפי הסכם הרוטציה, ראש הממשלה החל את כהונתו עם הקמת ממשלת האחדות ויסיים אותה רק ביום 20.10.86, כלומר שנה ותשעה חודשים לאחר הקמת ועדת החקירה. לכאורה נראה כי במצב מעין זה, בו התמיכה בממשלת האחדות יציבה, יהיה קשה יותר להקים ועדת חקירה, וחברי הכנסת מהקואליציה לא יתנו ידם להקמת ועדת חקירה שתחקור חלקים מהממשלה המכהנת. בפועל, הממשלה נתנה הסכמתה להקמת ועדת החקירה, ואף שעלו דילמות קואליציוניות לגבי הקמת ועדת החקירה, אלו יושבו לאחר ישיבת הממשלה בה ניתנה הסכמה זו. לעניין הוועדה למשבר מניות הבנקים, אין תמיכה להשערה כי במצב בו התמיכה בממשלה גבוהה, קיימת סבירות נמוכה להקמת ועדת חקירה.

ועדות החקירה לעניין המים, ניצולי השואה והטיפול במפוני גוש קטיף הוקמו בתקופה של חצי שנה, החל מינואר 2008, בסוף כהונתה של ממשלת אולמרט. ממשלה זו כיהנה מיום 4.5.2006 ועד ליום 31.3.2009, כשביום 10.2.2009 נערכו בחירות, 8 חודשים לפני מועדן המתוכנן.⁶⁷ אהוד אולמרט, הגיע לראשות הממשלה עקב מצבו הבריאותי של ראש הממשלה לפניו - שרון, ומלכתחילה לא תוכנן כי ישמש כראש ממשלה. ברקע ועדות החקירה התבררו אירועים שונים שהעיבו על התמיכה בממשלת אולמרט:

⁶⁷ במקור נקבעו הבחירות להיערך ביום 26.10.10 אך עקב התפטרותו של אולמרט מראשות הממשלה וכשלון המגעים להרכבת ממשלה חדשה על ידי לבני וברק, הן הוקדמו ליום 10.2.2009. הקדמתן ליום 10.2.2009 נקבעה ביום 27.10.08.

א. דו"ח ועדת וינוגרד - ועדת הבדיקה הממשלתית לחקר מלחמת לבנון השנייה, הגישה דו"ח סופי בינואר 2008. במסקנות הוועדה נקבעה המלחמה כ"החמצה חמורה", וכי אולמרט כשל בתפקידו, בקבלת ההחלטות ובניהול המלחמה.

ב. חקירות אולמרט - החל מינואר 2007 נפתחו חקירות פליליות נגד התנהלותו של אולמרט בסוגיות שונות (הבית ברחוב כרמיה, מעטפות הכסף וכו').

ג. בקיעים בקואליציה, והקדמת הבחירות - בחודש יולי 2008 התקבלו ברוב רגיל שלוש הצעות אי אמון בממשלה וביום 30.7.08 הודיע אולמרט במסיבת עיתונאים שכינס כי אינו מתכוון להתמודד בבחירות לראשות מפלגת השלטון. ביום 21.9.2008 הודיע אולמרט על התפטרותו מתפקיד ראש הממשלה, והממשלה החלה לכהן כממשלת מעבר.

הוועדה לניצולי השואה, הוקמה בחודש ינואר 2008, שנה וחודשיים לפני סוף כהונת אותה ממשלה (למרות שבזמן הקמתה עוד לא ידעו על כך). בינואר 2008 נראה עוד היה קיים מועד הבחירות המקורי - כמעט שלוש שנים לאחר מכן). עם זאת, כבר היו קריאות להתפטרות ראש הממשלה בעקבות פרסום דו"ח וינוגרד הסופי.

לעומת זאת, בעת הקמת ועדות החקירה לעניין המים והטיפול במפוני גוש קטיף (ביולי 2008) כבר היה ברור שהממשלה הנוכחית מתקרבת אל קיצה (התקבלו הצעות אי אמון ובאותו יום הודיע אולמרט כי אינו מתכוון להתמודד בבחירות לראשות מפלגת השלטון).

שיקולים אלו בדיוק פועלים לחיזוק הסבירות כי הוועדה לביקורת המדינה תקים ועדה חקירה בתקופה אידיאלית לשם כך, שבסיומה יוכלו חברי הכנסת לנצל פעולה זו להרוויח הון פוליטי בבחירות. עם זאת, לדברי זבולון אורלב השיקולים האלקטורליים, וסיום כהונת הממשלה, לא היוו השפעה על הקמת ועדות החקירה ולטענתו הוא יכול היה להקימן בכל עת, ללא קשר לתמיכה בממשלה שהייתה באותה עת. זאת בין השאר, לדבריו, מכיוון שתמיד היה לצידו גורם מהממשלה עצמה שתמך בהקמת ועדת החקירה - בוועדת המים היה זה השר בן אליעזר, בוועדה לטיפול במפוני גוש קטיף הייתה זו ח"כ עמירה דותן, ובוועדה לניצולי שואה היו די חברי כנסת מהקואליציה שתמכו "ללא בעיה". למרות דבריו של ח"כ אורלב, לא בטוח שתמיכה כזאת, של גורמים מתוך הממשלה או שסיעתם בממשלה, הייתה מתקבלת אם היה מדובר בתקופה בה הייתה הממשלה חזקה. כמו כן, המשברים התקיימו כל הזמן, והטיפול בדמות ועדת חקירה "התפרץ" דווקא בעיתוי מאוד ספציפי מבחינה פוליטית. זבולון אורלב עצמו סיפר כי חלק מההסכמות נבעו מסיכומים סיעתיים עם חלק מחברי הכנסת, כלומר, אם תהיה תמיכה של חברי

כנסת מסיעה מסויימת בהקמת ועדת חקירה, תתקבל תמיכה ממקום אחר באמצעות סיעה אחרת. ייתכן שסיכום מעין זה לא יכול היה להתקיים בעיתוי פוליטי אחר, למשל כשהממשלה חזקה יותר.

לעניין ועדות החקירה לניצולי שואה, משבר המים ומפוני גוש קטיף, קיימת תמיכה להשערה כי בזמן שהתמיכה בממשלה יורדת, קיימת סבירות גבוהה יותר להקמת ועדת חקירה.

בעניין צאלים, הרי שהדיון בו הועלתה האפשרות הממשית להקמת ועדת חקירה התקיים ביום 25.7.95, בתקופת כהונת ממשלת רבין, פחות משנה לפני סיום כהונת הממשלה דה פקטו (בעקבות רצח רבין), ושנה ושלושה חודשים לפני המועד המתוכנן המקורי לבחירות. כאמור, הייתה חשיבות רבה לאשמה שהייתה יכולה להיות מיוחסת לאהוד ברק "יורש העצר" ועל כן לא נראה היה שהממשלה הייתה מקימה ועדת חקירה מעין זו. נראה כי אף לעניין אסון צאלים קיימת תמיכה להשערה הקושרת בין ירידה בתמיכה בממשלה לבין הקמת ועדת חקירה, לאור הבחירות שלא נראו באופק עדיין והתנגדות חברי הכנסת מטעם הקואליציה להקמתה.

בעניין קופות החולים, דוח מבקר המדינה פורסם בנובמבר 2010. כהונת ממשלת נתניהו החלה ביום 31.3.09. הבחירות התקיימו רק ביום 22.1.13 כשנתיים וחודשיים לאחר פרסום דוח מבקר המדינה. כלומר, חוזקת הממשלה שהחלה את כהונתה שנה ושבעה חודשים לפני כן יכולה להיות מוערכת כיציבה. קשה להעריך את הסיכון בדו"ח קריטי כלפי הממשלה בתקופה מעין זו, ייתכן כי חוזקת הממשלה הביאה לכך שלא הוקמה ועדת חקירה בסופו של יום, אך קשה לבחון זאת בהעדר דיון בדו"ח בוועדה לביקורת המדינה.

לגבי המקרים בהם לא עלתה אפשרות של ועדת חקירה (הסלון האווירי בפרז, השירות הלאומי ותאונות הדרכים), הרי שקשה מאוד לקשור בין מצבה של הממשלה באותה עת לבין המצב בו לא הוקמה ועדת חקירה.

10. סיכום המסקנות והמלצות למחקרי המשך

השאלה שנשאלה בעבודה זו היא מהן הסיבות המסבירות ארבעה ארועים נדירים - הקמתן של ועדות חקירה ממלכתיות בהחלטת הוועדה לביקורת המדינה. מאפיין נוסף הצריך הסבר במסגרת עבודה זו, והוא הקמת שלוש מארבע ועדות החקירה שהוקמו בדרך זו, בתקופה של חצי שנה בשנת 2008.

לאור ניתוח כמותי המתייחס לתפקיד מבקר המדינה, וניתוח איכותי המתייחס לנסיבות ולשחקנים הכרוכים בהקמתן של ועדות החקירה, המסקנה היא כי בארבע ועדות החקירה נוצר צירוף של נסיבות המאפשרות הקמתה של ועדת חקירה: תפקידו המשמעותי של מבקר המדינה (אך לא הבלעדי) ונסיבות פוליטיות שבחלקן סייעו להקמת ועדות החקירה ובחלקן לא הביאו למניעת הקמתן. צירוף נסיבות זה איפשר את הקמתן של ועדות חקירה ממלכתיות. אין המדובר על "צירוף מקרים" גרידא אלא על דפוס החוזר על עצמו, המורכב מהנסיבות שבהתקיימן מתאפשרת הקמת ועדת חקירה ממלכתית.

תפקיד משמעותי של מבקר המדינה התאפיין בכל ועדות החקירה שהוקמו. בחלקן פעולתו התאפיינה בהגשת דו"חות נפרדים רלוונטיים ובזמן אמת, מתוך תפיסה כי אופן פעולה זה מחזק את פעולות הביקורת ומביא לתיקון ליקויים מיידי. בחלק מהמקרים באה לידי ביטוי תמיכה ממשית של מבקר המדינה בהקמתה של ועדת חקירה (משבר מניות הבנקים, משבר המים).

אך לא די בתפקידו של מבקר המדינה, ולאחר שזה הגיש את דו"חותיו נדרשות נסיבות פוליטיות מסויימות, המאפשרות במסגרת הוועדה לביקורת המדינה את קידום הקמתה של ועדת חקירה ממלכתית. המאפיינים משותפים כמעט לכל ועדות החקירה שהוקמו וכוללים:

א. סבירות נמוכה להקמתה של ועדת חקירה על ידי הממשלה, בעיקר בשל חשש מייחוס אשמה לבעלי תפקידים בממשלה. מאפיין זה התבטא בכל ארבעת ועדות החקירה שהוקמו, כשדובר במשברים שבחלקם האשמה הייתה יכולה להיות מכוונת לראש הממשלה עצמו.

ב. למרות הדחף להימנע מאשמה המונע הקמת ועדת חקירה על ידי הממשלה, הממשלה לא סיכלה את הקמת ועדות החקירה. במקרה של משבר מניות הבנקים הממשלה אף תמכה בפה מלא בהקמת ועדת חקירה על ידי הוועדה לביקורת המדינה, במשבר המים שר מהממשלה תמך בהקמת ועדת החקירה, ובעניין מפוני גוש קטיף הממשלה לא הצליחה למנוע הקמת ועדת חקירה

ג. עלייה בבולטות התקשורתית למשבר שבעטיו הוקמה ועדת החקירה. מגמה זו משפיעה על חברי הכנסת המרכיבים את הוועדה לביקורת המדינה לגריפת רווח פוליטי ומדרבנת את

פעולת יו"ר הוועדה להציג "חדשות רעות" לרעתה של הממשלה המכהנת. פרמטר זה יכול להביא לכשעצמו להעלאת רעיון להקים ועדת חקירה ממלכתית כפי שארע לגבי אסון צאלים, אך אין די בקיומו בלבד כדי להביא להקמת ועדת חקירה וכפי שהתברר גם במקרים שלא הוקמה ועדת חקירה הייתה עלייה בבולטות התקשורתית.

ד. התדרדרות התמיכה בממשלה המכהנת. במצב כזה חברי הכנסת המרכיבים את הוועדה לביקורת, השייכים לקואליציה, אינם חוששים לתת את קולם לטובת הקמת ועדה שתחקור את התנהלות הממשלה המכהנת. להיפך, נקודת המבט משתנה וצופה פני בחירות.

ה. לחברי הוועדה לביקורת עדיפה הצבעה בעד הקמתה של ועדת חקירה מאשר הצבעה כנגד הקמתה של ועדת חקירה. מצב זה מתאפשר באמצעים פוליטיים שונים (דוגמת חשיפה תקשורתית שלילית למי שיצביע כנגד או הסכמים בין סיעות) ובשל מאפייני המשברים כמשברים אנושיים-הומניטריים שנחיצות הטיפול הדרסטי בהם אינו שנוי במחלוקת.

בנוסף לכך עבודה זו שפכה אור על תפקיד ועדות החקירה הממלכתיות שהוקמו על ידי הוועדה לביקורת. ההקשרים הפוליטיים בהם הוקמו הוועדות, מוציאים מבחינות רבות תפקיד זה מגדר תפקיד ה"למידה" או השבת אמון הציבור במערכת השלטונית. תפקידים אלו לא עלו במסגרת הראיונות או הפרוטוקולים שהתקיימו. תפקיד אחד שתואר הינו תחושה כי יש להביא לכך שהאשמים יתנו את הדין על מעשיהם וכי הממשלה לא תביא למצב זה. דחף זה עלה בעיקר בהקשר של הקמת הוועדה לחקר משבר מניות הבנקים. **תפקיד אחר שעלה בעיקר לגבי שלוש הוועדות שהוקמו בשנת 2008 הוא תפקיד של קידום הטיפול במשבר, והבאת טיפול זה לנקודת קיצון שבה הטיפול יוצא מגדר הטיפול הרגיל במשבר של הרשות המבצעת, ועובר ל"זכוכית המגדלת" של ועדת חקירה. מובן כי ועדת חקירה אינה יכולה לשמש כרשות המבצעת אך יתכן והכוונה היא ליצור מוטיבציה שונה בקרב הגורמים המבצעים, לגרום להם לממש ולהתקדם עם מדיניותם תחת השגחת גורם חיצוני. אפשרות נוספת היא כי ועדת החקירה כגורם הנתפס כ"נייטרלי" יוכל להציע פתרונות שהרשות המבצעת לא העלתה בעצמה לפתרון מצב מורכב.** בהסתכלות ביקורתית על תפקיד זה, הרי שיש מעורבות של הכנסת בעבודת הרשות המבצעת תוך הכנסת רשות נוספת - ועדת החקירה - לתוך עבודה מקצועית. יתכן שפתרון זה נעשה כאמצעי נגד אופן הטיפול הממשלתי הקיים במשבר, למשל כנגד מדיניות משרד האוצר. אמירות כנגד מדיניות זו הושמעו בשלושת ועדות החקירה שהוקמו בשנת 2008, וכי נוצרה תקווה שוועדות החקירה יעקפו את מדיניות משרד האוצר בטיפול במשבר.

עבודה זו עסקה בהקשר אחד של טיפול שלטוני במשבר והוא הקמת ועדת חקירה ממלכתית, באמצעות הוועדה לביקורת המדינה של הכנסת. במידה רבה, מדובר ב"נישה" מאוד מסויימת(אם כי מעניינת מאוד) של השימוש בוועדות חקירה בישראל. מחקרים נוספים יכולים להיערך בתחומים הבאים הנוגעים להקמת (או אי הקמת) ועדות חקירה ממלכתיות על ידי ממשלת ישראל:

- א. הקמת ועדות חקירה ממלכתיות על ידי הממשלה - מהן הנסיבות הפוליטיות להקמתן על ידי הממשלה, מתי הממשלה נמנעת להקים ומתי היא דוחפת להקמתן.
- ב. בשנים האחרונות נמנעה הממשלה מהקמת ועדת חקירה ממלכתית אלא ביכרה על פניה "ועדת בדיקה" ממשלתית. מעניין לבדוק כיצד השתנה אופן השימוש בכלי ועדות החקירה לאורך השנים ומה השפיע על שינוי זה.

11. ביבליוגרפיה

ראיונות

דן תיכון, (ראיון אישי), ח"כ ויו"ר הכנסת לשעבר, חבר בוועדה לביקורת המדינה בתקופת הקמת ועדת החקירה למשבר מניות הבנקים, 1.10.13.

תומר רוזנר, (ראיון אישי), עו"ד והיועץ המשפטי לוועדה לביקורת המדינה בעת הקמת ועדות החקירה למשבר המים והטיפול במפוני גוש קטיף, 8.10.13.

עמירה דותן, (ראיון אישי), תא"ל (מיל.) ח"כ לשעבר, יו"ר ועדת המשנה בוועדה לביקורת המדינה לטיפול במפוני גוש קטיף וחברת הוועדה לביקורת המדינה בעת הקמת ועדות החקירה לטיפול במפוני גוש קטיף, משבר המים וסיוע לניצולי שואה, 10.10.13.

זבולון אורלב, (ראיון אישי), ח"כ לשעבר, יו"ר הוועדה לביקורת המדינה בעת הקמת ועדות החקירה לטיפול במפוני גוש קטיף, משבר המים וסיוע לניצולי שואה, 30.10.13.

ספרים ומאמרים בעברית

גל-נור י', ועדות חקירה כאמצעי לקבלת החלטות בידי הממשלה, **נתיבי ארגון ומנהל**, 323 (1973).

הולצמן-גזית י', וסוליציאנו-קינן ר', אמת או ביקורת: אמון הציבור בוועדות חקירה ושינוי עמדות ביחס לאירוע הנחקר - דו"ח ועדת וינוגרד כמקרה-בוחר, **משפט וממשל** 225 (2011).

זמיר י', ועדת החקירה מן הבחינה המשפטית, **הפרקליט** לה (ג) 323 (1983).

ליבליך י', ועדת חקירה מן ההיבט הפסיכולוגי או - הדלות שברטרנספקציה, **הפרקליט** לז (ג) 417 (1984).

סגל ז', ועדת חקירה מכוח חוק ועדות חקירה, תשכ"ט-1968: מעמדה הקונסטיטוציוני ומתחם הלגיטימיות לפעולתה, **מחקרי משפט** ג 199 (1984).

קלגסבלד א', **ועדות חקירה ממלכתיות**, 2001.

רובינשטיין א' ומדינהב', **המשפט החוקתי של מדינת ישראל**, הוצאת שוקן, מהדורה שישית, 2005.

מאמרים וספרים באנגלית

Boin A. 2008. 'Learning from Crisis: NASA and the Challenger disaster'. In **Governing After Crisis**. Boin, A. McConell, A. Hart, P.T. (eds.) Cambridge University Press pp.232-254

Boin A. McConell & A. Hart P.T. 2008. 'Introduction' In **Governing After Crisis**. Boin, A. McConell, A. Hart, P.T. (eds.) Cambridge University Press pp.14

Boin A.& Hart P. 2003. 'Public Leadership in Times of Crisis: Mission Impossible?' **Public Administration Review** 63(5) 544

Elliot D. and M.McGuinness. 2002. 'Public Inquiry: Panacea or Placebo?' **Journal Of Contingencies and Crisis Management** , 10, 14-25.

Geddes B, 1990. 'How the Cases You Choose Affect the Answers You Get: Selection Bias in Comparative Politics', **Political Analysis** 2, 131–50.

Hancké, B. 2009. **Intelligent research design: a guide for beginning researchers in the social sciences**. Oxford University Press, 63-74.

Howe G. 1999. 'The Management of Public Inquiries'. **Political Quarterly** 70, 294

McGeary M. 1951. 'Congressional Investigations: Historical Development', 18 **U.Chi. L. Rev.** 425.

Moynihan D.P. 2008. 'Learning Under Uncertainty: Networks in Crisis Management' **Public Administration Review** 68, 350-365.

Parker C.F. and Dekker S. 2008. 'September 11 and Postcrisis investigation: Exploring the Role and Impact of The 9/11 Commission'. In **Governing After Crisis**. Boin, A. McConell, A. Hart, P.T. (eds.) Cambridge University Press pp.255-282

Segal Z. 'The Power to Probe into Matters of Vital Public Importance', 58 **Tul. L. Rev.** 941.

Sulitzeanu-Kenan R. 2006A. 'If They Get It Right: An Experimental Test Of The Effects Of The Appointment And Reports Of UK Public Inquiries', **Public Administration** Vol. 84 (3), 623.

Sulitzeanu-Kenan R. 2006B. '**Blame Avoidance and the Politics of Public Inquiries in the UK 1984-2003**', Submitted for the Degree of D.Phil, Oxford University.

Sulitzeanu-Kenan R. 2010. Reflection In The Shadow of Blame: When Do Politicians Appoint Commissions of Inquiry? **British Journal of Political Science**, Vol. 40(2) 613.

Thesen G. 2012. When good news is scarce and bad news is good: Government responsibilities and opposition possibilities in political agenda-setting, **European Journal of Political Research** 52, 364.

Weaver R. Kent, 1986. 'The Politics of Blame Avoidance', **Journal of Public Policy**, Vol. 6(4), 371.

פסקי דין בעברית

בגצ 381/85 בנק לאומי לישראל בע"מ נ' ועדת החקירה לעניין ויסות מניות הבנקים, פ"ד לט(4) 225 (1985).

ע"פ 2910/94 ארנסט יפת ואח' נ' מדינת ישראל, פ"ד נ(2) 221 (1996).

מקורות משפטיים נוספים

חוק ועדות חקירה, תשכ"ט 1969

פקודת ועדות חקירה, 1921

חוק מבקר המדינה, תשי"ח 1958

חוק מבקר המדינה, תשי"ט 1949

דברי הכנסת 1 (תשי"ט, 526)

דברי הכנסת 23 (תשי"ח, 851)

הצעות חוק 2418, ח' בתמוז התשנ"ה, 3.7.1995

ממשלת ישראל, החלטה מס. 2941 מיום 13.01.2008, תוכנית הסיוע לניצולי השואה - תכנית לשינוי ושיפור בקצבאות הזקנה ובגמלאות הבטחת הכנסה לקשישים נזקקים. באתר משרד ראש הממשלה: <http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2008/Pages/des2941.aspx>.

ממשלת ישראל, החלטה מס. החלטה מס. 2534 של הממשלה מיום 04.11.2007, תכנית סיוע לניצולי שואה - תכנית לשינוי ולשיפור בקצבאות הזקנה ובגמלאות הבטחת הכנסה לקשישים נזקקים. באתר משרד ראש הממשלה: <http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2007/Pages/des2534.aspx>.

דו"חות ופרוטוקולים

כנסת ישראל, פרוטוקול דיוני הוועדה לביקורת המדינה, ושל מליאת הכנסת, בין השנים 1980 - 2013

מבקר המדינה, דין וחשבון שנתי מספר 44 לשנת 1993 (ירושלים, 1994)

מבקר המדינה, דין וחשבון שנתי מספר 56 ב' לשנת 2005 (ירושלים, 2006)

מבקר המדינה, דין וחשבון על מניות הבנקים - משבר אוקטובר 1983 (ירושלים, 1984)

מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשירות הלאומי (ירושלים, 1993)

מבקר המדינה, דין וחשבון על ממצאי הביקורת בעניין אסון צאלים ב' (ירושלים, 1999).

מבקר המדינה, דוח ביקורת בנושא המאבק בתאונות הדרכים דוח מס 3 / שנת 2000 (ירושלים, 2000)

מבקר המדינה, דוח ביקורת על ההתנתקות מיגון היישובים בגזרת "עוטף עזה" החלטות ויישומן (ירושלים, 2006)

מבקר המדינה, דוח ביקורת על ההתנתקות סוגיות בפעילותה של מנהלת סל"ע היערכות הרשויות המקומיות וקליטת המפונים (ירושלים, 2006)

מבקר המדינה, דוח ביקורת על הסיוע לניצולי שואה (ירושלים, 2007)

מבקר המדינה, היבטים בטיפול במפוני "גוש קטיף" בעקבות ההתנתקות - מעקב (ירושלים, 2009)

מבקר המדינה, משלחת מערכת הביטחון לסלון האווירי בפריז (ירושלים, 2009)

מבקר המדינה, דוחות ביקורת על קופות החולים (ירושלים, 2010)

משרד האוצר - אגף התקציבים, נייר "ניתוח משק המים - ועדת חקירה ממלכתית", 10.11.08, הוגש לוועדת החקירה הממלכתית לניהול משק המים, באתר ועדת החקירה: http://elyon1.court.gov.il/heb/mayim/hodaot/shaul_meridor.pdf

עיתונות

סיוע לניצולי שואה

ברנובסקי יעל, ועדה ממלכתית תחקור עיכוב הסיוע לניצולי השואה, ynet, 7.1.08, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3491234,00.html> (תאריך שליפה: 29.3.13).

וולף פנחס, ועדת חקירה להתנהלות מול ניצולי השואה, וואלה!, 7.1.08, <http://news.walla.co.il/?w=9/1218731> (תאריך שליפה: 29.3.2013).

זליקוביץ מורן, ביום השואה: ניצולים עלו לכנסת - להפגין, ynet, 16.4.07, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3388559,00.html> (תאריך שליפה: 30.3.13).

מזורי דליה, ישראל 2007: אלפים צעדו למען ניצולי השואה, nrg, 5.8.07, <http://www.nrg.co.il/online/1/ART1/617/834.html> (תאריך שליפה: 30.3.13).

מערכת וואלה!, מאבק ניצולי השואה: גובש מסמך הסכמות, וואלה!, 19.8.07, <http://news.walla.co.il/?w=9/1156179> (תאריך שליפה: 30.3.2013).

מרנדה אמנון וברנובסקי יעל, להקים ועדת חקירה ממלכתית לענייני ניצולי השואה, ynet, 9.10.07, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3458088,00.html> (תאריך שליפה: 30.3.13).

משבר המים

- דראל יעל, "ועדת החקירה: להתפיל קצת פחות; לייבא יותר", **ynet**, 24.3.10, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3867497,00.html> (תאריך שליפה: 1.4.13)
- זרחיה צבי, בסוק מוטי, בר-אלי אבי, "תוקם ועדת חקירה ממלכתית לבדיקת משבר המים בישראל", **הארץ**, 29.7.08, <http://www.haaretz.co.il/misc/1.1339620> (תאריך שליפה: 1.4.13)
- חובל רויטל, "ניתוח "כלכליסט": הרבה ועדות חקירה, מעט מים", **כלכליסט**, 30.12.09, <http://www.calcalist.co.il/articles/0,7340,L-3379303,00.html> (תאריך שליפה: 1.4.13)
- מרנדה אמנון, "תוקם ועדת חקירה ממלכתית למשבר המים", **ynet**, 28.7.08, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3574245,00.html> (תאריך שליפה: 1.4.13)
- סלע שמרית, "ישראל עוברת מאדום לשחור" - קמפיין התרעה על מצב הכנרת", **הארץ**, 9.7.08, <http://www.haaretz.co.il/misc/1.1336189> (תאריך שליפה: 2.4.13)
- שמואלי אסף, "האם החקלאים מייצאים מים לחו"ל?", **ynet**, 9.8.08, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3579795,00.html> (תאריך שליפה: 1.4.13)
- שמואלי אסף, "ראש רשות המים: ישראל לא חזתה את המשבר", **ynet**, 12.11.08, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3622099,00.html> (תאריך שליפה: 1.4.13)
- שרון עמי, "תוקם ועדת חקירה ממלכתית למשבר המים", **דתילי**, 28.7.08, <http://www.datili.co.il/index.php?id=25283> (תאריך שליפה: 1.4.13)
- nrg מעריב, "אושרה ועדת חקירה ממלכתית לבדיקת מצב המים", **nrg**, 28.7.08, <http://www.nrg.co.il/online/1/ART1/766/047.html> (תאריך שליפה: 1.4.13)

טיפול במפוני גוש קטיף

- טאוב עמיעד, "ועדת חקירה ממלכתית תבדוק את הטיפול במפוני גוש קטיף", **דתילי**, 30.7.08, <http://www.datili.co.il/index.php?id=25326> (תאריך שליפה: 5.4.13)
- מרנדה אמנון, "הכנסת הקימה ועדה לחקירת הטיפול במפונים", **ynet**, 30.7.08, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3575219,00.html> (תאריך שליפה: 5.4.13)
- ששון ירון, "מחקר: 81% ממפוני גוש קטיף ללא בתי קבע", **nrg**, 23.7.08, <http://www.nrg.co.il/online/1/ART1/763/887.html> (תאריך שליפה: 6.4.13)

אסון צאלים ב'

- ברון גבי, "ח"כ שלום: חקירת תאונות אימונים - למשרד המשפטים", **ידיעות אחרונות**, 10.7.1995
- ברון גבי, "דו"ח צאלים ב' יפורסם עוד לפני הבחירות", **ידיעות אחרונות**, 24.2.99
- דואק נחמה, קרני יובל, ברון גבי, "בליכוד נבוכים, בעבודה מרוצים: "ברק יצא נקי"", **ידיעות אחרונות**, 10.3.99
- דואק נחמה, ברון גבי, "סנה: הדו"ח לא מאשים את האלופים", **ידיעות אחרונות**, 10.3.99
- דואק נחמה, "ברק: לא נשתמש בדו"ח צאלים במסע הסברה", **ידיעות אחרונות**, 11.3.1999

כספית בן, "האם נתניהו ישלם על בחירתו בחרדים?", **nrg**, 7.7.12, <http://www.nrg.co.il/online/1/ART2/383/749.html>

צימוקי טובה, "יש להקים ועדת חקירה", ידיעות אחרונות, **ידיעות אחרונות**, 10.7.1995

צימוקי טובה, "ועדת המשנה לצה"ל תזמן את בן-יאיר ואת בייניש", **ידיעות אחרונות**, 12.7.1995

צימוקי טובה, "מבקרת המדינה, בן פורת: "התחלתי לבדוק פרשת צאלים ב". קשה לדעת לאן יתגלגלו הדברים", **ידיעות אחרונות**, 26.7.1995

קרא ברוך, "קצה הקרחון", **העין השביעית**, 1.5.99, <http://www.the7eye.org.il/24394> (נקרא ביום 27.4.13)

קשתסילבי, "הכנסת תדון בהצעת ח"כ רון נחמן להקים ועדת חקירה ממלכתית", **ידיעות אחרונות**, 16.7.1995

שיפר שמעון, צימוקי טובה, "תביעה לחקור שוב את אסון צאלים", **ידיעות אחרונות**, 9.7.1995

קופות חולים

אבן דן, "דו"ח מבקר המדינה: חשדות לפלילים בהתנהלות בכירים בקופת חולים מאוחדת", **הארץ**, 15.11.2010, <http://www.haaretz.co.il/news/law/1.1229935> (נקרא ביום 2.5.13)

גילת מרדכי, דיין עוזי, שבת מיכל, "קופה של שרצים", **ישראל היום**, 16.11.2010, http://www.israelhayom.co.il/site/newsletter_article.php?id=8895 (נקרא ביום 2.5.13)

לינדר-גנץ רוני, "מבקר המדינה בדו"ח חסר תקדים: שחיתויות בעשרות מיליוני שקלים בקופת חולים מאוחדת", **The Marker**, 15.11.2010, <http://www.themarker.com/misc/1.581774> (נקרא ביום 2.5.13)

לינדר-גנץ רוני, "מבקר המדינה: חשש לפלילים בקופת חולים מאוחדת - הממצאים חמורים", **The Marker**, 29.6.2010, <http://www.themarker.com/misc/1.576074> (נקרא ביום 2.5.13)

פרנט צמרת, "הוארך מעצר חוקר מע"מ החשוד בקבלת שוחד", **גלובס**, 22.11.2010, <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000602832> (נקרא ביום 2.5.13)

הסלון האווירי בפריז

דרוקמן ירון, "הסלון שעלה מיליון: שליש מההוצאה בפריז - לשווא", **ynet**, 14.10.2009, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3789542,00.html> (נקרא ביום 1.5.13)

מגן הדס, "החיים הטובים של אהוד ברק ורעייתו בסלון האווירי בצרפת: 4 לילות בסוויטה בפריז ב-20,625 שקל ללילה", **גלובס**, 14.10.2009, <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000505210> (נקרא ביום 1.5.09)

רימון רן, "לינדנשטראוס יבדוק: האם ברק לן בפריז ב-2,500 יורו ללילה?", **גלובס**, 1.7.2009, <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000476850> (נקרא ביום 1.5.13)