

מ ס פ ר

10

ירושלים, חשון התשנ"ט, נובמבר 1998

נ י י ר ע מ ד ה

מוסד ביקורת המדינה: סמכות ואחריות

עקרונות, מוסדות השוואתיים, ניתוח,
ביקורת והמלצות לרפורמה

ד"ר גד ברזילי
פרופ' דוד נחמיאס



המכון הישראלי לדמוקרטיה

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא גוף עצמאי, המסייע לכנסת ולוועדותיה, למשרדים ולמוסדות ממשלתיים, לגופי השלטון המקומי ולמפלגות, באמצעות הגשת מחקרים והצעות לביצוע שינויים ורפורמות בדפוסי פעילותם.

בנוסף לכך מממש המכון הישראלי לדמוקרטיה את שליחותו על ידי מידע משווה בנושאי החקיקה ודרכי התפקוד של משטרים דמוקרטיים שונים. כמו כן הוא שואף להעשיר את השיח הציבורי ולעודד דרכי חשיבה חדשות על ידי ייזום דיונים בנושאים שעל סדר היום הפוליטי, החברתי והכלכלי, בהשתתפות מחוקקים, בעלי תפקידי-ביצוע ואנשי אקדמיה, ועל ידי פרסום מחקריו.

ד"ר גד ברזילי, איש מדע המדינה ומשפטן, מרצה בכיר בחוג למדע המדינה, מלמד גם בפקולטה למשפטים כמורה מן החוץ, ומרכז את התוכנית לפוליטיקה, משפט וחברה בחוג למדע המדינה, אוניברסיטת תל אביב.

פרופסור דוד נחמיאס, מופקד על הקתדרה למדע המדינה ע"ש רומלו בטנקורט וראש התוכנית למדיניות ציבורית באוניברסיטת תל אביב; עמית בכיר וראש הפרוייקט "מרכזי סמכות ואחריות בסקטור הציבורי" במכון הישראלי לדמוקרטיה.

הדברים המתפרסמים בניירות העמדה אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.



תוכן העניינים

עמ' 5	תודות
עמ' 7	מבוא: אקדמות לביקורת המדינה
עמ' 13	פרק ראשון: דמוקרטיה ומוסדות ביקורת: ההגמוניה הכוזבת של רציונליזציה שיפוטית
עמ' 23	פרק שני: אמות מידה תיאורטיות לביקורתה של ביקורת המדינה
עמ' 29	פרק שלישי: ביקורת המדינה בישראל
עמ' 29	א. מסגרת חוקתית והקשר מוסדי
עמ' 33	ב. ביקורת המדינה, התרבות הפוליטית ומוסדות שלטון אחרים
עמ' 39	פרק רביעי: היבט אמפירי של ביצועיות חוקתית
עמ' 57	פרק חמישי: הצעות לרפורמות
עמ' 65	הערות
עמ' 69	רשימת ניירות עמדה של המכון הישראלי לדמוקרטיה



עמוד 4 - ימני-ריק

תודות

בתודות רבות אנו מודים לאלה שסייעו לנו במחקר. אריק כרמון, נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה, היה הרוח החיה שהאיצה בנו כל עת לבצע את המחקר. אורי דרומי, העורך הנאמן של הסדרה, הוסיף לנו מיכולתו ונסיונו, בעוד נעמי קוליץ וישראל סגל ארגנו ערבי עיון סביב נושא המחקר שהועילו לנו. כן אנו מודים לח"כ יוסי כץ, יו"ר הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, לח"כ רן כהן, ח"כ דן מרידור, ח"כ רובי ריבלין, מר יאיר הורוביץ, מנכ"ל משרד מבקר המדינה, מר רפאל ורדי, המנכ"ל לשעבר של משרד מבקר המדינה, עו"ד ד"ר אמנון גולדנברג ופרופסור מרדכי קרמניצר, על השתתפותם בדיונים. הפורום הציבורי של המכון הישראלי לדמוקרטיה, על האנשים החברים בו, האיר לנו נקודות שתרמו למחקר. תודה מיוחדת מוקדשת לד"ר דוד דרי על סיועו בעצות ובמידע לצורך ביצועו של מחקר זה. ואחרונים, עוזרי המחקר שלנו, מר אלון יראוני, ובמיוחד מר ברק מנדלזון, שהפליא בעבודתו המסורה, האחראית והיעילה. האחראיות על הכתוב היא כולה שלנו.



עמוד 6 - ימני-ריק

מבוא: אקדמות לביקורת המדינה

מעורבותם הציבורית של מוסדות ביקורת המדינה בדמוקרטיה ברחבי העולם היא תופעה משטרית ופוליטית חשובה. במדינות אירופה, כדוגמה מרכזית, ניתן בעשרות השנים האחרונות דגש רב להגדרת היקף ודרכי פעילותם של מוסדות ביקורת המדינה. כך גם נעשה מאמץ בולט במסגרת הקהילה האירופאית לעצב ולהגדיר מוסד ביקורת כלל אירופאי, שיהווה חלק מן המאמץ הכללי יותר ליצור מסגרות משילות על-לאומיות או בינלאומיות. הסיבה המרכזית להקמתם של מוסדות הביקורת היא התרחבותה והתחזקותה של המדינה המודרנית כמדינה רגולטיבית מאז מחצית המאה התשע עשרה, ובמיוחד במחצית השניה של המאה העשרים.

ההתרחבות הרבה בכל תחומי הפעילות של המדינה, שהואצה מאד עם תהליכי התיעוש והעיור ובתגובה למשברים כלכלים, חברתיים ובינלאומיים, חייבה את התפתחותו של מנהל ציבורי מקצועי, מהימן, יעיל, מורכב ומסועף, שבו צבור מידע וניסיון מקצועי רב. במקביל, המנהל הציבורי הפך לגוף העיקרי שבו מרוכזים ומתועלים כספי ציבור ומשום כך, משאב אדיר לפוליטיקאים. יחסי גומלין אמביוולנטיים התפתחו בין נבחרי הציבור מחד גיסא, לעובדי הציבור הממונים מאידך גיסא. הראשונים רואים עצמם כמופקדים על המדיניות הציבורית בכלל וקופת המדינה בפרט משום שציבור הבוחרים הביע אמונו בהם. כוחם ובסיס הלגיטימציה שלהם שאוב ישירות מרצונו של ציבור הבוחרים שיכול גם להחליפם במידה ולא יתפקדו כהלכה.

לעומת זאת, עובדי הציבור הממונים רואים בהכשרתם המקצועית, בגישתם הא-פוליטית, בניסיונם הרב ובשליטתם על המידע והידע את המקור לכוחם, לצדקתם, ובמקרים של חילוקי דעות – לעליונות שיקוליהם על פני אלו של הפוליטיקאים. בצד הקונפליקט המבני בין עובדי ציבור לנבחרי ציבור, השתמשו האחרונים במשאבים הרבים של המנהל הציבורי לצורכי קידום אינטרסים אישיים, מפלגתיים ופוליטיים ייחודיים. המנהל נתפס כאמצעי – פעמים רבות פסול – לביסוס ושמירה על המשכיות השלטון במדינה. תופעות של שחיתות, בזבוז כספים, חוסר יעילות והעדר אפקטיביות היו מן התולדות השליליות שהתפתחו במערך היחסים המורכב שבין הפוליטיקה למנהל הציבורי.



בדמוקרטיה המערביות מוסדות ביקורת המדינה התפתחו על רקע זה. ציבור הבוחרים דרש את הקמתם כדי למסד דפוסי פיקוח שיטתי ומקצועי על פעולות הרשות המבצעת. פוליטיקאים נבחרים בשלטון רצו בהקמתם כדי לסכור במשהו את עוצמת המנהל הציבורי, ומפלגות אופוזיציונריות וקבוצות לחץ דרשו את הקמת מוסדות הביקורת כדי למנוע שימוש פוליטי לרעה במנהל. היסטורית, מוסדות הביקורת הממלכתית על השימוש בכספי ציבור הוקמו על בסיס גישה חשבונאית צרה, ומשום כך הם גם קרויים מוסדות ראיית חשבון, למשל ה-General Accounting Office (GAO) בארה"ב. תפקידם העיקרי – שהשתנה עם הזמן בעקבות שינויים בגישות ובאופני הבקרה – היה לבחון את ולפקח על דרכי הוצאת הכספים על ידי המנהל הציבורי.

מוסד מבקר המדינה בישראל, לרבות תפקידו כנציב קבילות הציבור, מעוגן בשני חוקים: חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 (נוסח משולב), וחוק יסוד: מבקר המדינה משנת 1988. חוקים אלה הם כוללניים ביותר ומעניקים, ככלל, סמכויות גורפות לביקורת המדינה. מכוח התשתית החוקתית בישראל – ובכפוף למספר סייגים שהושמו על ידי בית המשפט העליון – יכול למעשה מבקר/ת המדינה לבדוק כל עניין ציבורי, וזאת אפילו אם לא כרוך בו הבט פיננסי. למשל, סעיף 2(ב) לחוק יסוד: מבקר המדינה, קובע: "מבקר המדינה יבחן את חוקיות הפעולות, טוהר המידות, הניהול התקין, היעילות והחיסכון של הגופים המבוקרים, **וכל עניין אחר שיראה בו צורך**". (הדגשה שלנו. ג.ב, ד.ג.). מעבר לעובדה כי אין הגדרה ברורה ומוסכמת של "טוהר מידות" או "מנהל תקין"¹, הרי הסיפא של הסעיף כוללני במיוחד ומאפשרת לביקורת המדינה היקף סמכויות גורף.

אכן, ביקורת המדינה בישראל עסקה במגוון רחב ביותר של נושאים. טרם שעוד נעסוק באופן מעמיק יותר בתופעה זו, נזכיר בין השאר נושאים כגון: חלוקת מסיכות הגז בעת מלחמת המפרץ, פרשת טרנר, מינויים פוליטיים, איכותם של מכונים גריאטריים, טיב האימוץ הצבאי לטירוניות בצה"ל, העברת כספים למפלגות, סוגיות בשלטון המקומי, חברות ממשלתיות, ועוד.

על פניהם של דברים נראה כי למוסד ביקורת המדינה חשיבות רבה לתפקוד מנהלי, שמירה ומיסוד של משילות דמוקרטית. אנו לא רק נבחן את משמעות מוסד ביקורת המדינה בישראל אלא גם נשווה אותו למוסדות מקבילים בדמוקרטיה מערביות. נייר העמדה אינו מתמקד רק בהיבטים הפורמליים הצרים של סמכויות ביקורת המדינה. הוא מנתח



מכלול רחב של משמעויות מוסדיות ופרקטיות של ביקורת ממלכתית בקונטקסט המשטר הפוליטי בפרט ומשילות דמוקרטית בכלל. המחקר, עליו מבוסס נייר עמדה זה, כלל בין השאר: ניתוח שיטתי של דו"חות ביקורת המדינה ונציב קבילות הציבור; ניתוח של דו"חות מעקב אחרי ביצוע או אי ביצוע המלצות הביקורת; ניתוח דברי הכנסת, במידה ואלה רלוונטיים וניתוח ספרות השוואתית ותיאורטית. כל זאת בנוסף לניתוח חוקים ופסיקות רלוונטיות. כמו כן העמיד המכון הישראלי לדמוקרטיה לרשותנו סקירה מקיפה של דו"חות ביקורת המדינה החל מדו"ח מספר 39 ועד דו"ח הביקורת מספר 47. על מנת לאבחן תהליכי המשכיות ושינוי בביקורת המדינה ביצענו ניתוח תוכן שיטתי של דו"חות ביקורת המדינה ודו"חות נציב תלונות הציבור. הדיונים במכון הישראלי לדמוקרטיה, שבהם השתתפו מיטב המומחים בתחום, תרמו לגיבוש מספר רעיונות ולהמלצות.

תיאוריות אודות משילות דמוקרטית אינן רואות בביקורת המדינה תהליך פוליטי שמטרתו המרכזית היא ההקצאה הסמכותית של משאבים מוגבלים בחברה בדומה לשלוש רשויות השלטון. כמו כן, ביקורת המדינה אינה תהליך חשבונאי טכני גרידא. היא אינה אמורה להסתפק רק בבדיקה חשבונאית קפדנית של תקינות ומאזני ההוצאות וההכנסות של כספי הציבור. ביקורת המדינה אמורה להיות נדבך מרכזי של מערכת המשילות הדמוקרטית המאופיינת במידה רבה של דיווחיות (accountability) ושקיפות (transparency). כך למשל, ביקורת המדינה אמורה לבדוק גם את אופי שיקול הדעת של מקבלי החלטות נבחרים וממונים על מנת לאמוד את מאפייני השימוש במשאבים ציבוריים וכדי להעריך את האפקטיביות והיעילות הפיננסית הכרוכה בשימוש בכספי הציבור. היא אמורה לשפר ולייעל את המנהל הציבורי ואת דפוסי העיצוב, היישום וההערכה של המדיניות הציבורית.

כיצד, אם-כן, נגדיר את מוסד ביקורת המדינה? האם זוהי רשות שופטת, או זרועה הארוכה של הרשות המחוקקת (כפי שלמשל ניתן לטעון מנקודת מבט פוזיטיביסטית לגבי המצב בישראל כיום, שכן מבקר/ת המדינה נבחר לתפקידו על ידי הכנסת). מיקומו של מוסד ביקורת המדינה בהקשר המוסדי הוא בעייתי במיוחד. תיאורית הפרדת הרשויות תתקשה להסביר את מקור ההצדקה או הלגיטימציה לקיומו של מוסד ביקורת ממלכתי לצד הרשות המחוקקת, לצד הרשות השופטת ובנוסף לקיומם של גופים אחרים (למשל, פרקליטות המדינה) העוסקים בחקירה ובאישום.



בנוסף לחשיבות הנורמטיבית של היעדר הגדרה מספקת למעמד הביקורת הממלכתית, יש לכך גם חשיבות להבנת הפרקטיקות הפוליטיות. מהם יחסי הגומלין בין מוסד ביקורת המדינה לבין מוסדות שלטון אחרים? נראה בעליל כי ביקורת המדינה בהגדרתה כמוסד של פיקוח, נוגסת בסמכויותיה של הרשות המחוקקת. מצד אחר, ביקורת המדינה מגבילה את חופש הפעולה של הרשות המבצעת, על זרועותיה השונות. בנוסף לכך, ביקורת המדינה משתמשת בסמכויות שיפוטיות או מעין-שיפוטיות של בקרה מנהלית, המסורות כדבר של שגרה למערכת השיפוטיות. ההתנגשות הפוטנציאלית שבין מוסדות השלטון השונים מוצאת ביטוייה בפרקטיקות הפוליטיות ובהשלכותיהן על עיצוב המדיניות הציבורית. אם-כן, המצב החוקתי של ביקורת מדינה בישראל ובעולם חורג מהגדרות פורמאליות של סמכויות והוא נושא עמו הקשרים והשלכות של ממש על יסודות הדמוקרטיה.

ביקורת המדינה היא גם כלי פוליטי רב חשיבות, ומשום כך יש להבהיר את השלכותיה על התרבות הפוליטית. ביקורת המדינה מבטאת את הערכים הדומיננטיים ואת אמות היסוד של האתוסים והמיתוסים השוררים בחברה. יחד עם זאת, היא מתיימרת לעצב נורמות התנהגות שלטוניות וחברתיות כלליות. האם הניסיונות לעצב נורמות כאלו הם אפקטיביים? האם הביקורת מסוגלת אכן להביא לשינויים מנהליים, חקיקתיים או לשינויים חברתיים של ממש? זאת ועוד, חשוב לבחון את מידת התרומה של ביקורת המדינה לחוסנה של דמוקרטיה בתרבות פוליטית נתונה. בישראל לדוגמא, מוסד ביקורת המדינה נהנה מאמון ציבורי רב. לכאורה יש לכך השלכות חיוביות על התפתחותה של התרבות הדמוקרטית. אך לאמון הציבורי הגבוה, אפילו הסגידה לביקורת המדינה, משמעויות רבות וסותרות. למשל, הוא עשוי להוריד את רמת הציפיות אודות חשיבותם ותפקודם של מוסדות נבחרים וממונים אחרים וכך להחלישם.

נייר העמדה אינו בוחן אישים ספציפיים, למרות שהאישיות וסגנון המנהיגות מקרינים על מוסדות. כוונתנו לנתח את מוסד הביקורת עצמו ולהקשות בשאלות על אופיו של המוסד. למשל, שיטות ומושאי הביקורת; הכשרת עובדים, הכשרת המבקרים, ובאיזו מידה הקריטריונים בהם משתמשים המבקרים רלוונטיים ומתאימים למטרות הביקורת. למשל, האם קריטריונים משפטיים גרידא הם המתאימים ביותר לביקורת ולהערכה של מדיניות ציבורית? והאם הנטייה של מינוי או בחירת



משפטנים לתפקיד מבקר/ת המדינה, כפי ששכיח בישראל, עולה בקנה אחד עם יעודה ומטרותיה של ביקורת המדינה?

אנו מרחיבים את היריעה הרבה מעבר לפירוט נקודתי של סמכות ספציפית זו או אחרת של מוסד ביקורת המדינה. לעינינו עומדים מספר קריטריונים תיאורטיים לפיהם אנו בוחנים את המשמעות הציבורית והמשטרית-פוליטית של ביקורת המדינה: עצמאות (אוטונומיה) מקצועית, שקיפות ודיווחיות ציבורית, ייצוגיות ודרכי מינוי, אפקטיביות ויעילות. באמצעות קריטריונים אלה אנו מנסים לענות על הבעיה המרכזית המעסיקה אותנו: מידת תרומתו של מוסד ביקורת המדינה בישראל למשילות דמוקרטית ולשיפור המנהל והמדיניות הציבורית.



עמוד 12 - ימני-ריק

דמוקרטיה ומוסדות ביקורת: ההגמוניה הכוזבת של רציונליזציה שיפוטית

מבחינה היסטורית, מוסדות ביקורת הקדימו בהרבה את ההתפתחות המושגית והנורמטיבית של הדמוקרטיה החוקתית. עדויות על מוסדות ביקורת מצויות החל מן המאה ה-12. שליטים מינו יועצים פיננסיים על מנת לרכז ולפקח על הכנסות והוצאות הכספים. המאה התשע עשרה מתאפיינת בחקיקה שעניינה להסדיר פיקוח פיננסי על מוסדות השלטון, ומאז סוף מלחמת העולם השנייה קשה למצוא משטר פוליטי שלא הקים מוסד של ביקורת המדינה. כמובן שעצם קיומה של ביקורת ממלכתית אינה מורה על קיומה של דמוקרטיה. כדי להעניק לביקורת אפקטיביות ממשלית היא חייבת להתקיים במסגרת דמוקרטית.

בדמוקרטיה מערביות הנטייה הרווחת היא להעניק למבקרי המדינה מעמד חוקתי של שופטים או מעין-שופטים, וזאת כדי לסמל ולהדגיש את מעמדם הייחודי כמפקחים בלתי תלויים. לכך מתלווה עוצמה ציבורית ופוליטית של ממש. לפני מלחמת העולם השנייה נגזרה הביקורת מהעיקרון החשבונאי של בדיקת דרכי הכנסות והוצאות הכספים, ומבחינה פורמלית של החוקיות בשימוש בכספים. לאחר המלחמה, הרחבתה וסביכותה של הביורוקרטיה הציבורית והגידול המשמעותי בהוצאה הציבורית כתוצאה של התפתחות מדינת הרווחה הרגולטיבית, הביאו לעיגון גישת ה"שווי תמורת כסף" (value for money).

משמעותה של גישה זו היא בקרה כוללת ומקיפה יותר, הבוחנת את אופי השימוש המנהלי והמקצועי בכספי הציבור בשני היבטים מרכזיים: האם נעשו רווחים בלתי ראויים, והאם התמורה בעד ההוצאה הייתה מוצדקת מבחינה ציבורית.² הביקורת כוללת בדיקת יעילות, אפקטיביות וחסכון. כך התפתחה ומוסדה למעשה במשטרים הדמוקרטיים רשות פוליטית נוספת – 'ביקורת המדינה'. כפי שנראה בהמשך, קשה ליישב בין התפתחויות היסטוריות אלו לבין העיקרון הליברלי של הפרדת רשויות.

ביסוד הקמת מוסדות הביקורת לא היו רק מניעים פוליטיים בתגובה לגידול הרב של הסקטור הציבורי ולביורוקרטיזציה, ולא רק ניסיון של בתי המחוקקים לשפר את מעמדם המוסדי וכוחם באמצעות פיקוח על

הרשות המבצעת. מוסדות הביקורת הוקמו גם כפועל יוצא של התפיסה ה"אובייקטיבית" כביכול של פוליטיקה. תפיסה זו טוענת כי ניתן להסביר באופן אובייקטיבי, למשל באמצעות מודלים רציונליים, התנהגות פוליטית, וכך לפקח, לבקר ולשפר את המנהל והמדיניות הציבורית.

הביקורת על התרחבותה של המדינה הרגולטיבית מעודדת ניסיונות להקטנת המגזר הציבורי על ידי צמצום פעילויות הממשל, קיצוץ הוצאות ציבוריות וחיזוק הרציונליזציה של פיקוח אובייקטיבי-מקצועי על המנהל והמדיניות הציבורית. משנות השבעים התחזקה בדמוקרטיה המערבית גם נטיית המשפטיות של החיים הציבוריים, שמצאה ביטוי חזק בפרקטיקות של הביקורת הממלכתית. הגישה הערכית המוטעת כאילו בקרה על ידי אליטות מעין-שיפוטיות (הנבחרות בדרך כלל על ידי הרשות המחוקקת) היא הפתרון לבעיות העת המודרנית, השתרשה. כך חברו להן תפיסות אובייקטיביות כביכול של פיקוח פוליטי עם תפיסות משפטיות יומרניות, כדי להביא למגמה פוזיטיביסטית במהותה של פיקוח על מוסדות פוליטיים באמצעות כללים חשבונאים אובייקטיבים וקני מידה שיפוטיים ומעין-שיפוטיים.

ביקורת המדינה נתפסה כזרועה הארוכה של הרשות המחוקקת, ולכן כביטוי מרכזי של פיקוח פרלמנטרי.³ תפיסה זו נגזרת מהמיתוס שלפיו עיצובה של הפוליטיקה במסגרת סטטוטורית נוקשה למדי יביא לפתרון אפקטיבי של בעיות חברתיות ופוליטיות.⁴ ההנחה המוטעית היא כי ניתן לעצב כללים סטטוטוריים ככלים מכווני מדיניות, ומאוחר יותר לבחון אותם ביחס לפרקטיקות הפוליטיות הספציפיות. הפער בין השימוש המתרחב בקריטריונים שיפוטיים או מעין-שיפוטיים לצורכי ביקורת לבין תהליכים פוליטיים פרקטיים גדול במיוחד במשטרים המבוססים על תרבות המשפט המקובל, המדגישה פרקטיקות יותר מאשר פורמליזציות חוקיות.

במשטרים פדרליים קיימת בעייתיות נוספת. הפיצול המבני-מוסדי מאפשר לביורוקרטיה הציבורית לצבור עוצמה רבה באמצעות התאמה בלתי מבוקרת של הארגונים לאינטרסים של המנהל. ביקורת המדינה הפכה לכלי פוליטי בידי השלטון המרכזי שבאמצעותו הוא מפקח או מונע את היווצרותם של מוקדי כוח מקומיים. הנה, בעוד ביקורת המדינה היא תוצאה של חלוקת הכוח בשלטון המרכזי, היא גם אמצעי למניעת חלוקת כוח נוספת ברמה המדינתית או המקומית. כתולדה של תופעה זו נוצרים בהכרח קונפליקטים בין מוסד הביקורת לרשויות השלטון השונות



המעוניינות בשליטה או בהשפעה על מוסד הביקורת, ובין מוסד הביקורת הפדרלי למוסדות ביקורת מקומיים.

קודם שנעבור לניתוח מספר גרסאות של מוסדות ביקורת המדינה בעולם, חשוב לחזור ולהדגיש כי ברוב הדמוקרטיות התרחש מעבר מביקורת חשבונאית הבוחנת את החוקיות והניהול הסדיר של כספים לביקורת המתמקדת על איכות הביצועיות המנהלית. במסגרת זו בוחנים את ההגיון התכנוני והכלכלי בפעילותו של גוף ציבורי וכן את היעילות והאפקטיביות של פעילויות או פרויקטים ספציפיים. מקובל כי בחינת ההגיון הכלכלי של ביצוע פעולה מסוימת פירושו כי הביקורת בוחנת את האפקטיביות, היעילות (למשל, באמצעות ניתוח עלות-תועלת) והחיסכון במסגרת יחידה אירגונית נתונה.⁵

במחקר זה בחנו (בנוסף לישראל בה נעסוק בהרחבה בהמשך) את הביקורת הממלכתית במספר רב של דמוקרטיות, ובהמשך נסקור את ההסדרים המוסדיים השכיחים. בנוסף בדקנו את ההתפתחויות בשוק האירופאי המשותף. המגמות עליהן אנו מצביעים משותפות לרוב המכריע של המדינות.

גרמניה

בגרמניה ביקורת המדינה היא אמצעי פדרלי לפיקוח על המנהל הציבורי. ראשיתו של המוסד (המכונה כיום – Bundesrechnungshof) בפרוסיה ב-1714, כחלק ממגמה כללית יותר של ריכוזיות ופיקוח מרכזי. המעמד החוקתי-דמוקרטי מוקנה כיום לביקורת בחוק היסוד (החוקה) הגרמנית מ-1949. בסדרת חקיקות מאוחרת יותר, משנות השבעים והשמונים, הובטח מעמדו של מוסד הביקורת הגרמנית כגוף פדרלי המפעיל פיקוח על כל גופי הממשל כולל על הפרלמנט.

מעמדם של כל שישים ושישה העומדים בראש המוסד (הנשיא וסגנו, ושישים וארבעה מנהלים) הוא כשל שופטים. למרות העובדה כי ראשי מוסד הביקורת נבחרים לתפקידם על ידי הבית העליון והתחתון של בית המחוקקים, הנוהג הוא כי סך כל הרכב הגוף הבכיר של הביקורת משקף את המפלגות הגדולות של הקואליציה והאופוזיציה. החוק הגרמני מחייב כי המבקר או סגנו ולפחות שלישי מן המנהלים יהיו משפטנים. עובדה זו משקפת את מידת המשפטיוזציה הגבוהה של מערכת הביקורת הגרמנית.



ניתן להסביר תופעה זו בניסיון הגרמני, הבולט במיוחד לאחר מלחמת העולם השנייה, לעשות שימוש במשפט כאמצעי לפיקוח חברתי ופוליטי.

היקף הסמכויות של ביקורת המדינה בגרמניה רחב ביותר, וחלקו הגדול התפתח הרבה מעבר לאמור מפורשות בחוק הרשמי. בנוסף לבחינת התקציב הפדרלי והשימוש בו משתרעת הביקורת על כל גוף פרטי שלממשל הפדרלי יש בו אינטרס ישיר או עקיף, וכן על כל תאגיד מסחרי או תעשייתי שבו חברה גם הממשלה הפדרלית. בנוסף, למוסד הביקורת נתון שיקול דעת האם לבקר גם גופים פרטיים המקבלים מענקים או ערבויות ממשלתיות או שבהם מכהנים מנהלים הממונים על ידי הממשלה הפדרלית. עם זאת, הביקורת אסורה בכל האמור לתוכני המדיניות הציבורית עצמה, והיא מתמקדת בבחינת הניהול הפיננסי והמידה שבה הממשל הצליח להגשים מטרות מדיניות מוגדרות שהציב לעצמו.

מוסד הביקורת רשאי להמליץ על שיפורים והתייעלות במנהל, אך בדרך כלל ימנע מביקורת ישירה וגלויה על אי יעילות. עניינה העיקרי של ביקורת המדינה הוא לוודא כי הרשות המבצעת בודקת את מידת הצלחת תוכניותיה ומפיקה לקחים.⁶ הביקורת הגרמנית ממלאת תפקיד מרכזי גם בתהליכי חקיקת משנה. כל חקיקת משנה בעלת השלכות פיננסיות מחויבת באישור מוסד הביקורת קודם אימוצה. אם כן, המודל הגרמני רואה בביקורת אמצעי המסייע ביעוץ ובהכוונה וכן כמסגרת המנחה את הביקורת הפנימית בארגוני המנהל הציבורי עצמו.

בגרמניה מקובלות מספר שיטות לעריכת הביקורת: האחת, ביקורת אפקטיביות והערכת פרויקטים; השנייה, ניתוח עלות-תועלת והשלשית, ניתוח המבנה הארגוני, תוכניות והחלטות, וזאת במידה שהן בעלות השלכות פיננסיות. במובן זה יכולה ביקורת המדינה להתריע מפני השלכה פיננסית חמורה שיש להחלטה מסוימת או לתוכנית שמתגבשת, וכך להשפיע על כוונת הרשות המבצעת. נציגי ביקורת המדינה משתתפים בישיבות המשותפות לנציגי משרד האוצר ומשרדי ממשלה אחרים.⁷

הציפיות כי ביקורת המדינה תביא לחיסכון כספי משמעותי התעוררו בעיקר בעקבות המשבר הכלכלי שלאחר מלחמת העולם הראשונה. עם זאת, החל משנות החמישים גבר הלחץ הפוליטי להשתמש בביקורת המדינה כמוסד מרכזי ליעוץ בענייני יעילות מנהלית. ביקורת המדינה הפכה לאמצעי בידי הפוליטיקאים לגיבוש קריטריונים מוסכמים המאפשרים השגת אפקטיביות גדולה יותר בעבודת המנהל הפדרלי.⁸ הקריטריונים המרכזיים היו משפטיים ושיקפו את המגמה הרווחת



במשטר הדמוקרטי הגרמני, שלאחר מלחמת העולם השנייה, לשלוט בתהליכים פוליטיים באמצעים משפטיים פוזיטיביסטיים. גישה זו ניכרת גם בהרכב הגוף המבקר. המבקר הגרמני נבחר לתפקידו לשנים עשרה שנים אלא אם הגיע לגיל שישים וחמש, על פי המוקדם. עם זאת, שיקול דעתו אינו מוחלט, ואת ההחלטות המכריעות מקבל סנאט המונה חמישה עשר חברים, משפטנים בהשכלתם.

ארצות הברית

מאז שנות החמישים גברה בארה"ב המגמה לבקר את פעילויות הזרוע המבצעת הן ברמה הפדרלית והן ברמת המדינות. ב-1921 הוקם משרד ביקורת המדינה (General Accounting Office). בתחילה היה מבקר המדינה מעין רואה חשבון לאומי שבחן את תקינות רישום ההוצאות וההכנסות. למרות תפקידו המצומצם יחסית, לוותה הקמת מוסד הביקורת במאבקים פוליטיים קשים שבמסגרתם ביקשה הנשיאות למנוע הקמת מוסד ביקורת או לרוקן אותו מסמכויותיו. לאחר מלחמת העולם השנייה, ההרחבה המשמעותית בפעילויות המדינה, תהליכי הביורוקרטיזציה המהירים בחברה האמריקנית וההתחזקות הרבה של הרשות המבצעת הגבירו את לחצי הקונגרס לבצר את מעמדה של הביקורת. החקיקה ב-1950 הפכה את מוסד הביקורת לגוף המעצב והממסד סטנדרטים לניהול מערכות חשבונאיות.⁹

המבקר מתמנה לתפקידו למשך תקופה ארוכה של חמש עשרה שנים. על פי חקיקה מ-1980 המבקר מתמנה לתפקידו על ידי הנשיא מתוך רשימת מועמדים המומלצת על ידי הסנט. מוסד הביקורת מפקח גם על עבודת גופי הביקורת בחמישים המדינות באמצעות קובץ הנחיות שפורסם בשנת 1972. מאז שנות השבעים ניכרת חדירת הביקורת לנושאים ביורוקרטיים-מקצועיים רבים, בעיקר תוך דגש על מידת האפקטיביות והיעילות בתכנון וביישום מדיניות.¹⁰ בעקבות מלחמת וויטנם, האווירה הביקורתית כלפי הממסד הפוליטי והמנהלי הרחיבה את חדירת הביקורת למגוון חיים ציבוריים נוספים. הקונגרס ניצל אווירה זו והרחיב את תחומי פעילות הביקורת מפיקוח פיננסי פורמלי לבחינת האפקטיביות והיעילות של מדיניות ציבורית.¹¹ אכן, בארה"ב נחשב מבקר המדינה לזרוע הארוכה של הקונגרס, ופעילותו מונחית במידה משמעותית משאלות המועלות על ידי חברי הקונגרס ביחס לאיכות הפעילות של המנהל הציבורי.



קנדה

בקנדה ביקורת המדינה הלכה והתרחבה עם השנים, במיוחד לאחר חקיקה בסוף שנות השבעים שהעניקה לביקורת המדינה סמכויות ייחודיות של פיקוח ובחינת תהליכי קבלת ההחלטות בממשל. עד 1977 הביקורת היתה חשבונאית גרידא והתמקדה על יעילות פיננסית. לאחר מכן, גברה המגמה של ביקורת על בסיס "שווי תמורת כסף", אם כי באופן מתון יותר מזה המקובל בארה"ב.¹² בית המשפט העליון הקנדי פסק כי מבקר המדינה רשאי לבחון גם את ההנמקות של קובעי המדיניות לצורך הוצאת כספים. מכאן, הוכרה זכותו של מבקר המדינה לבחון גם מסמכי קבינט סודיים.¹³

בעוד המשפט הקנדי הרחיב עד מאוד את סמכויות החקירה של מבקר המדינה הוא הגדיר את המבקר כסמכות חשבונאית, שעניינו בבחינת היבטים פיננסיים בלבד.¹⁴ במובן זה, ביקורת המדינה בקנדה מצומצמת יותר מזו הנהוגה ברוב הדמוקרטיות המערביות. בעוד במרבית הדמוקרטיות – וכפי שנראה גם בישראל – הורחבו סוגי הנושאים הנתונים לביקורת, בקנדה עיקר השינוי התמקד בהרחבת היקף פעילויות החקירה המותרות לביקורת במהלך עבודתה. אגב מאבקים משפטיים וחוץ-משפטיים עם הממשל המרכזי שטען לפררוגטיבה פוליטית, הרחיבו מבקרי המדינה את סמכויותיהם גם לבחינת חוות הדעת של הפקידות הבכירה לקבינט.

אנגליה

ביקורת המדינה הנוכחית באנגליה נוסדה ב-1984 מכוח חקיקה של הפרלמנט ב-1983.¹⁵ המבקר נבחר על ידי הפרלמנט על פי המלצה המשותפת לראש הממשלה וליו"ר הוועדה לביקורת המדינה (Committee of Public Accounts). תפקידי הביקורת מוגדרים כבקרה חשבונאית על גופי הממשל, כאשר המבקר חייב אמונים לפרלמנט בלבד.¹⁶ לביקורת סמכויות רחבות של חקירה ובחינה, אם כי קיים איסור מפורש בחוק לעסוק בביקורת מטרות המדיניות הציבורית.¹⁷ המסגרת המקובלת ביותר של ביקורת, כפי שהתפתחה במיוחד מאז 1946, היא של "שווי



תמורת כסף." סוג זה של טכניקת ביקורת התפתח לראשונה בסוף המאה התשע עשרה בעיקר בביקורת על חוזים.¹⁸

במסגרת שיטת ביקורת זו בולטת המגמה לעבור מביקורת המבוססת על השאלה "האם נחסך כסף?" לשאלה "האם הוצאת הכסף נעשתה באופן הטוב ביותר?" הדגש בביקורת הוא בעיקר על תחומי פעילות ממשלתית בהם ההוצאות הציבוריות גבוהות: רכש ביטחוני, בריאות ממלכתית, שירותים סוציאליים, תעסוקה, סובסידיות וסיוע לתעשייה. כמו כן, קיים מעקב של ביקורת המדינה על תהליכי ההפרטה של חברות ממשלתיות ושירותים ציבוריים. כדי לאתר מצבים ראויים של הוצאת כספי ציבור וכך לשפר את המנהל, דו"חות הביקורת נוטים להדגיש מקרים מוצלחים של הוצאה ציבורית תמורת ערך. בנוסף, מקובלת ההשוואה בין דרכי הטיפול של משרדים שונים בסוגיות דומות, וזאת גם כדי לתרום לשיפור המנהל הציבורי. מאז סוף שנות השישים התחזקה המגמה להרחבת והעמקת הביקורת. כיום הביקורת בוחנת גם את יישום המדיניות באמצעות הערכה שיטתית של התהליכים המנהליים המיושמים להשגת יעדי המדיניות.

צרפת

ביקורת המדינה בצרפת התקיימה בצורות שונות מהמאה הארבע עשרה, שעה שמבקרי מדינה היו החשבים שניהלו את כספי הממלכה. בעת המודרנית, החוקה של הרפובליקה החמישית (1958), מעגנת את ביקורת המדינה (Cour de Comptes) כאמצעי לפקח על ניהול התקציב הלאומי על ידי הרשות המחוקקת והזרוע המבצעת. במשפט ובציבוריות הצרפתית יש לביקורת המדינה, המוגדרת מלכתחילה כמוסד שיפוטי, חשיבות עליונה. מוסד זה נחשב יחד עם מועצת המדינה, שהינה בית המשפט הגבוה לענייני מנהל (Conseil d'Etat) ועם בית המשפט הגבוה לעניינים חוקתיים (Cour de Cassation) כמרכיב מרכזי בפקוח על הרשות המבצעת ותקינות המשילות הדמוקרטית.

בצרפת, יותר מאשר בכל מדינה אירופאית אחרת, ביקורת המדינה היא מוסד שיפוטי המפקח על חוקיות השימוש בכספי הציבור. שלוש גישות הביקורת המקובלות הן: ראשית, בחינה שנתית של חוקיות התקציב



הלאומי; שנית, בחינת החוקיות של עסקאות ופעולות שנעשות על ידי המדינה; ושלישית, בחינת היעילות והאפקטיביות של ניהול הכספים. ביקורת אחרונה זו כוללת גם פיקוח על מידת ההתאמה בין המבנה הארגוני לניהול הראוי של התקציב.

השוק האירופאי המשותף

ביקורת על מנגנוני כוח פוליטיים אינה ייחודית למדינות²⁰ אלא אף אומצה במסגרת השוק האירופאי המשותף. ב-1977 הוחלט על הקמת גוף ביקורת (European Court of Auditors) המבקר את הוצאות והכנסות תקציב השוק האירופאי המשותף. אמנם, אין זה מוסד על-לאומי היכול לאכוף את עצמו על ענייניהן הפנימיים המובהקים של מדינות השוק, אך זהו מוסד בינלאומי המשקף את הנטייה הכללית להקים ולקדם מוסדות ביקורת. חמישה עשר החברים במוסד זה ממונים על ידי מדינותיהם אולם פורמלית חל עליהם איסור להיות כפופים למדינותיהם. חובה על מוסדות הביקורת האירופאיים במדינות השונות לסייע למוסד הביקורת של השוק כדי לאפשר פיקוח ובקרה על האופן בו נעשה שימוש בכספי השוק האירופאי המשותף.

ב-1993, במסגרת אמנת מסטריכט (Maastricht Treaty), הוחלט על מתן סמכויות נוספות והרחבת תחומי הביקורת. לחמש עשרה מדינות השוק האירופאי נציגים במוסד המבקר ומעמדם הוא של שופטים בבית הדין האירופאי לצדק (European Court of Justice). מכאן, רק בית הדין יכול להדיחם. תפקיד הגוף הוא לבקר את חוקיות הוצאות והכנסות מוסדות השוק האירופאי המשותף ואת אופי ניהול התקציב. בדומה לרוב מוסדות הביקורת המדינתיים, מוסד המבקר נתפס כזרועה הארוכה של הרשות המחוקקת. הוא מדווח באופן שוטף לפרלמנט האירופאי וגם מביע את דעתו על שיטות הפיקוח במדינות השונות המאפשרות מעקב אחר עסקאות ושימושים שונים אחרים בכספי השוק האירופאי המשותף.

עובדי הגוף המבקר הם רואי חשבון המפתחים טכניקות של בדיקת היעילות והאפקטיביות של החלטות בעלות השלכות תקציביות. בדומה למגמה העולמית, התפתחה במיוחד שיטת האומדן "שווי תמורת כסף", שמשמעותה פיקוח הולך וגובר על שיקולי הדעת של מקבלי ההחלטות. יחד עם זאת, ככלל, תכני המדיניות אינם נתונים לביקורת. המושא המרכזי



בביקורת הוא ההיבט הפיננסי המובהק של החלטות. תפקיד חשוב נוסף של מוסד הביקורת האירופאי היא "ביקורת מלכתחילה" המחייבת את מועצת השוק האירופאי להיוועץ במוסד הביקורת לפני חקיקה פיננסית. חובת היוועצות זו מאפשרת לביקורת להנחות ולהשתתף בעיצוב מדיניות.

המגמה הכללית של היווצרות הביקורת כמוקד כוח פוליטי אגב שימוש בכללים מעין שיפוטיים וחשבונאים, אינה ייחודית למדינות שסקרנו ומאפיינת מדינות רבות אחרות. ברחבי העולם מצויים כיום למעלה ממאה וחמישים מוסדות ביקורת לאומית. מובן כי בין המדינות השונות קיימים הבדלים מסוימים הנובעים מהתפתחויות היסטוריות, ממבנה המשטר ומהתרבות הפוליטית. למשל, בפינלנד מבקר המדינה כפוף בעיקר לראש הרשות המבצעת, ולעומתו קיים מבקר אחר, שחשיבותו פחותה וסמכויותיו מצומצמות יותר, הנבחר על ידי הפרלמנט. בדנמרק קיים הליך ייחודי למדי של בחירת מבקר המדינה על ידי ועדה מיוחדת, המשקפת את יחסי הכוחות המפלגתיים בבית המחוקקים. למרות גווני הביניים בין מדינות, הצבנו את המרכיבים וההתפתחויות המרכזיות של מוסדות הביקורת.

במדינות דמוקרטיות מוסדות הביקורת התחזקו במידה רבה והפכו למרכיב מרכזי במערכת הממשל ובחיים הפוליטיים. הם משתלבים בצפיפות הליגליסטית המאפיינת את תהליכי הביורוקרטיזציה של המדינה המודרנית. המעבר מביקורת מדינה כראיית חשבון מוגבלת ופורמליסטית ביותר, לביקורת העוסקת בדפוסי ניהול ובהערכת פרויקטים, וגם לעיתים ביקורת על מדיניות, מחייבת הבנה מקיפה ושיטתית של ביקורת המדינה.

המודל הגרמני הוא דוגמא מאלפת להתרחבות מתמדת של ביקורת המדינה תוך שימוש בפוזיטיביזם משפטי. המודל האמריקני של הרחבת הבקרה כחלק מן המאבק של הקונגרס לחזק את מעמדו וכוחו מול הרשות המבצעת, הביא גם הוא לגיבוש הביקורת כמוקד כוח פוליטי. המודל האנגלי מלמד כי גם בתרבויות של משפט מקובל ופרלמנטריזם מתרחשת מגמה דומה. המודלים המקובלים בקנדה וצרפת צנועים יותר בהיקף הביקורת אך גם שם השתנתה התפיסה הצרה של ביקורת כראיית חשבון פורמלית גרידא. ההתפתחויות בשוק האירופאי המשותף מלמדות כי ביקורת מעין שיפוטית מקיפה הופכת בהדרגה גם לפרקטיקה בינלאומית.



מקומה הנוכחי ותפקודה של ביקורת המדינה מחייבים, כפי ששרקנסקי ואחרים מציעים, עניין מחקרי רב יותר של מדעני המדינה.²⁰ בהתאמה לכך מחייבת ביקורת המדינה גם לימוד מעמיק יותר של משפטנים וסוציולוגים. ביקורת המדינה היא בראש ובראשונה תופעה מעין-שיפוטית המעידה על מרכזיות המשפט בפוליטיקה ועל המשפט כפוליטיקה. בפרק הבא נעמוד על בעייתיות ההלימה בין מוסדות ביקורת המדינה לתיאוריה הדמוקרטית ועל התנאים התורמים לעצמאותם ולתפקודם הראוי של מוסדות ביקורת המדינה.



אמות מידה תיאורטיות לביקורתה של ביקורת המדינה

שאלת התאמתו של מוסד ביקורת המדינה לתיאוריה דמוקרטית היא בעלת חשיבות רבה. דיון תיאורטי מחייב אמות מידה עקרוניות המאפשרות את אומדן מידת ההתאמה של מוסד הביקורת לעקרונות דמוקרטיים. הספרות המקצועית אינה מציעה כיום דיון כולל ושיטתי בסוגיה זו. מחקרים שונים מציעים נקודות מבט תיאורטיות שונות ללא דגש על קשרי הגומלין, לרבות הניגודים הפנימיים האפשריים בין נקודות מבט כאמור. דיון שיטתי ומקיף מיועד לעמוד גם על אופי האינטראקציות בין היבטים שונים.

בניירות העמדה הקודמים שלנו על היועץ המשפטי לממשלה ובנק ישראל, הצענו מספר נקודות מבט תיאורטיות, שאותן נציג גם כאן בהקשר של ביקורת המדינה: עצמאות מקצועית בהפעלת שיקול דעת, שקיפות ודיווחיות ציבורית, ייצוגיות ודרכי מינוי, משילות ואפקטיביות.²¹ היבטים מרכזיים אלה עוזרים בהבנת מידת התאמתם של מוסדות מקצועיים ממונים בזירה הפוליטית למסגרת דמוקרטית.

עצמאות מקצועית בהפעלת שיקול דעת הוא המרכיב הדומיננטי במיסוד ביקורת המדינה. מחקרים רבים מדגישים כי ללא עצמאות כאמור יהיה תפקיד הביקורת ריק מכל תוכן, שכן גדולה הסכנה כי מוסד הביקורת יהיה נתון למניפולציות פוליטיות וייהפך לאמצעי בידי השלטונות לגיבוי מדיניותם. לכן, שיטות משפטיות שונות מדגישות את עצמאות הביקורת בהסתמך במיוחד על אי היכולת של גופים פוליטיים ברשות המבצעת להתערב בשיקול דעת הביקורת. עצמאות מוסדית אינה דבר המובן מאליו.

מאז מלחמת העולם השנייה גבר מאוד משקלה של הרשות המבצעת, ומאז שנות השבעים גבר כוחם של גופים חוץ פרלמנטריים, לרבות אמצעי התקשורת ההמונית. בהתאמה גדלים הלחצים הפוליטיים על אופני השימוש בתקציבי המדינה והלחצים על ביקורת המדינה, שלא להפעיל כראוי את שיקול דעתה. המעורבות הרבה של התקשורת בחיים הציבוריים מגדילה את מרחב האפשרויות של הביקורת להשפיע על גופים



ציבוריים (נושא שבו נעסוק בהמשך), אולם התקשורת לכשעצמה היא גם אמצעי ללחצים על שיקול דעת הביקורת.

עצמאות ביקורת המדינה מותנית בראש ובראשונה במידת המקצועיות של הביקורת, באופן בו היא צמודה לקריטריונים שיטתיים, מוסכמים ועקביים. קריטריונים אלה חייבים להתבסס על נורמות משפטיות, על עקרונות חשבונאים המקובלים בקהילה המקצועית, ובראש ובראשונה על התמחות מקצועית במנהל ציבורי ובמדיניות ציבורית. ללא אוטונומיה מקצועית לא תתפתח עצמאות בשיקול דעת. אוטונומיה מקצועית מאפשרת למבקר/ת המדינה להתמודד בדרך אפקטיבית עם לחצים פוליטיים של גופים ממשלתיים וחוץ-ממשלתיים.

מקצועיות היא תנאי הכרחי אך בלתי מספיק לעצמאות בשיקול דעת. חשיבות רבה יש לחסינות ואי תלות של הביקורת. הכוונה היא לחירותו של המבקר/ת מפני לחצים ישירים או עקיפים, כדוגמא – על ידי פגיעה אפשרית בתנאי השכר. לצד אי התלות חייבת להינתן לביקורת סמכות לאיסוף מסמכים ונתונים לגבי הגופים המבוקרים. נציין כי בשנים האחרונות חלו תמורות של ממש במדינות הדמוקרטיות, ושיטות משפטיות שונות התאפיינו בשינויים קונסטיטוציוניים שעניינם היה בשיפור מעמדו החוקתי של המבקר באופן המאפשר נגישות רבה יותר וזמינות למקורות המידע של גופים מבוקרים. מגמה זו מורה על החשיבות המיוחסת לאוטונומיה של הביקורת. ללא עצמאות בהפעלת שיקול דעת אין מקום למוסד הביקורת, שכן כל טעם קיומו הוא באי תלותו.

עם זאת, כיצד ניתן ליישב בין עצמאות בשיקול דעת לבין עיקרון הפרדת הרשויות? מהו מקומה של ביקורת מדינה עצמאית ובלתי תלויה במערכת ממשל המושתת על העיקרון החשוב של הפרדת רשויות? אם עצמאות הביקורת הכרחית הרי למעשה היא מהווה רשות רביעית, וזו אינה עולה, על פניהם של דברים, בקנה אחד עם העיקרון הליברלי של שלוש רשויות נפרדות – מחוקקת, מבצעת ושופטת. מצד שני, אם עיקרון העצמאות הוא משני, הרי אובד טעמה של הביקורת. פתרון אחד לבעייתיות זו הוא לקבוע כי אכן ביקורת מדינה ברמה לאומית היא מיותרת, והצדקתה היחידה היא כפיפותה במישרין לרשות עצמה. ביקורת פנימית של משרדים ממשלתיים היא דוגמא אחת לכך.

גישה אפשרית אחרת היא לנסות להתאים את העיקרון הדמוקרטי של הפרדת רשויות למציאות המשתנה. עיקרון זה, בהתאמתו לזמנים



מודרניים של שלהי המאה העשרים ותחילת המאה הבאה, אינו מחייב בהכרח שלוש רשויות שלטון בלבד. טעמו של העיקרון הוא בהבטחת מערכת איזונים ובלמים שיהיה בה כדי למנוע שרירות לב שלטונית. לשון אחרת, עיקרה של תפיסת הפרדת הרשויות הוא בעיגונה של חוקתיות, בהבטחה של מגבלות על כוחה של כל רשות שלטונית ביחסה אל רשות שלטונית אחרת. בניגוד לפתרון הקודם, עצמאות בהפעלת שיקול דעת לא רק שאינה סותרת את עיקרון הפרדת הרשויות אלא הולמת אותו. מוסד הביקורת צובר את עוצמתו ממטלות הפיקוח על התקציב, מדיניות התקצוב והניהול הציבורי, בעוד הוא עצמו מרוסן נוכח ההגבלות על סמכותו. למשל, הביקורת רשאית להמליץ על התנהגות רצויה אך אין בסמכותה לחייב רשויות אחרות לנהוג בהתאם להמלצות.

גישה זו מאפשרת התאמת עקרונות דמוקרטיים קלאסיים למציאות העכשווית. היא מעגנת במרכזה את הפרוצדורה הדמוקרטית כחוט השדרה המקשר בין יחידים וציבור למוסדות הפוליטיים. מכוחה ניתן להצדיק, למשל, פיקוח שיפוטי של בתי משפט. בהמשך נבהיר ביתר חדות את הקשרים בין פיקוח שיפוטי לבין ביקורת המדינה. בשלב זה, ברצוננו להדגיש את הטענה המרכזית של גישה זו שלפיה הפרוצדורה מחייבת מנגנונים שישמרו אותה במקרים בהם צפוי כשל של התהליכים הדמוקרטיים הסטנדרטיים. פיקוח שיפוטי וביקורת המדינה הם אמצעים של הצעד האחרון לתיקון כשלים של הפרוצדורה הדמוקרטית.

חסרונה של הגישה כהצגתה עד כה, הוא בהנחה שהובלעה כאילו כל דמוקרטיה היא בהכרח ליברלית או כאילו ליברליזם ודמוקרטיה חד הם. ולא היא. לתפיסה הליברלית חסרונות של ממש, ואין כל סיבה לטעון כי רק דמוקרטיה ליברלית היא דמוקרטיה. מובן כי ברמה התיאורטית יש לתפיסה הליברלית אלטרנטיבות בכל האמור לתפיסה של זכויות הפרט ושל דמוקרטיה. בהצגת הגישה לפתרון הבעיה – כיצד מתיישבת ביקורת עצמאית עם דמוקרטיה – הצגנו תפיסה ליברלית לא משום שכל דמוקרטיה היא ליברלית, אלא כיוון שהבעייתיות עצמה היא נגזרת של ליברליזם. עם זאת, לטענתנו מתחייבת ביקורת עצמאית גם מתפיסות אלטרנטיביות של דמוקרטיה.

למשל, תפיסה אליטיסטית שלפיה החיים הדמוקרטיים הליברליים הם אשליה עקב הדומיננטיות של קבוצות כוח לא פורמליות, מחייבת גם עצמאות כאמור. הביקורת תהיה משמעותית רק במידה והיא מנוהלת על ידי אליטת כוח המנוגדת לאליטה המושלת, והשייכת למוקדי כוח השונים



מאלה מהם שואבים השולטים את כוחם. עם זאת, התפיסה האליטיסטית מחייבת הסתכלות שונה על מוסד הביקורת. מלכתחילה תיתפס הביקורת כחלק בלתי נפרד מהממסד השליט, אלא אם מקורות הכוח של הביקורת שונים. לפיכך, מידת ההצדקה לביקורת המדינה מותנית בדרכי המינוי של המבקרים ובייצוגיות החברתית שלהם. הנה, עצמאות בהפעלת שיקול דעת הוא עיקרון יסודי ורלוונטי לבחינת מוסדות ביקורת מדינה מהיבטים תיאורטיים שונים. היכולת של מוסד הביקורת לשמור על שיקול דעת מקצועי מלמדת על המיקום של מוסד הביקורת ביחס למנגנוני מדינה אחרים.

השקיפות המוסדית והאישית הוא עיקרון מרכזי נוסף לתפקוד ולשימורה של הדמוקרטיה. ביסודם של דברים עומד הטיעון כי כל מוסד פוליטי וציבורי חייב להיות נתון לפיקוח ציבורי, וזאת על בסיס יכולתו של הציבור לעקוב אחר תהליכי עבודת המוסד והקריטריונים המנחים את שיקול דעתם של מקבלי ההחלטות. ההנחה הבסיסית היא כי שקיפות מאפשרת דיון ציבורי ופומבי בתקינות פעולות נושאי משרה ומוסדות. פירושה של שקיפות הוא כי החיסיון על מעשים ומחדלים של עובדי ציבור, נבחרי ציבור ומוסדות ציבור, חייב להיות מינימלי, אם בכלל. עצמאות מקצועית ללא שקיפות הולמת תמנע כל אפשרות לבחון באיזו מידה הביקורת היא מיתוס בהשוואה למציאות. יתר על כן, ביקורת על גופי ציבור מחייבת את שקיפותם ומשום כך גוף הביקורת עצמו אינו יכול מצדו לנקוט במדיניות חיסיון.

היעדר שקיפות יאיץ תהליך פוליטי של המרת עוצמה בשרירות ושל הפעלה לקויה של עצמאות הביקורת, במידה ובמקום שזו אכן קיימת. השקיפות מותנית בדיווחיות (accountability), כלומר – בחובה המוטלת על מוסד הביקורת לתת פרסום פומבי לפעולותיו. ההנחה הדמוקרטית היא כי דיווחיות הכרחית כדי להעניק לציבור מידע בסיסי ושוטף ביחס להפעלת שיקול דעתם של עובדי ונבחרי ציבור. דיווחיות כאמור ניתנת להיעשות באמצעות דו"חות שנתיים, דו"חות תקופתיים, דו"חות מיוחדים ושימוע. דיווחיות מקיפה יכולה לצמצם את הסכנה, שלפיה שקיפות עלולה דווקא להביא לעיוות הביקורת, עקב לחצים של גופים שונים המנסים להשפיע על סדר היום של הביקורת ועל תכניה.

עיקרון נוסף הרלוונטי לאופיו של מוסד הביקורת קשור לקונטקסט החברתי של הפעלת שיקול הדעת של הביקורת. ברבות מן השיטות המשפטיות והמשטרים הפוליטיים מודגשות דרכי המינוי והבחירה של



מבקרי מדינות. שיטות ותנאי המינוי משפיעים על מידת האוטונומיה והלגיטימציה של הביקורת. תיאורטית, יש לצפות כי המינוי לא יהיה בסמכותה של הרשות המבצעת מכיוון שהיא מושא הביקורת העיקרית. כן רצוי כי הממונה לתפקיד הביקורת לא יהיה נגוע בניגודי אינטרסים, למשל – כי לא ישא וכי לא נשא בתפקיד בתאגיד ממשלתי או בתאגיד ציבורי הנתמך מכספי ממשלה. כפי שכבר ציינו, ברובם של המשטרים הדמוקרטיים הבחירה לתפקיד המבקר היא בידי הרשות המחוקקת, המופקדת על איכות המינוי. מובן כי הכשרתו המקצועית של המבקר חשובה גם היא. ברוב הדמוקרטיות מבקרי מדינות הם רואי חשבון או משפטנים, וכבר הסברנו את הסיבה לכך. עם זאת, עקב הביקורת המופעלת על מנהל ציבורי סבוך ומקצועי, חשוב כי למבקרי מדינות תינתן הכשרה מקיפה או יעוץ מקצועי בתחומי המנהל והמדיניות הציבורית.

תנאי חשוב להצלחה של ביקורת מדינה הוא יכולתם של מבקרי מדינות להינתק מכל קשר חברתי עם האליטות השולטות, והנכונות של מבקרי מדינות שלא להזדהות בהכרח עם הערכים הדומיננטיים בחברה מסוימת. אין די בהכשרה מקצועית כדי להבטיח את הצלחתה של הביקורת, חשוב גם כי הביקורת תעלה על סדר היום חלופות חשיבה ביחס לשימוש בכספי הציבור. יכולת הביקורת להיות מקור לגיבוש רעיונות חדשים מותנית ביכולתה להיות ביקורתית גם ביחס לערכים ונורמות חשיבה והתנהגות של הממסד הפוליטי.

ככל שתהליך המינוי מגוון יותר, במובן זה שמתקיים הליך של שימוע ציבורי ובחינת מועמדים שונים לתפקיד, תוך מתן אפשרות ליוזמות שונות למינוי מועמדים, כן תגבר השקיפות וכן תגבר ההסתברות כי ביקורת המדינה לא תשרת מתוך עיוורון ערכים דומיננטיים בחברה מסוימת. זהו המובן התיאורטי של ייצוגיות. ברור מאליו כי מבקרי מדינות אינם מיועדים להיות שרתים של סקטור חברתי מסוים. הייצוגיות נגזרת מאופיו של הליך המינוי המבוסס על בחירות. לכן, גם מטעם זה רצוי כי מבקרי מדינות יבחרו לתפקידם על ידי בתי המחוקקים ולא על ידי הרשות המבצעת. הליך המינוי בבית המחוקקים צריך לכלול, לפיכך, שלב של שימוע ציבורי בו נבחנת לא רק ההכשרה המקצועית של המבקר/ת אלא גם תפיסת העולם הערכית-חברתית של מי שאמור להיות מופקד על הגינות השימוש בתקציב הציבורי.

בעוד שלושת הקריטריונים הראשונים משמשים תבחינים למידת הדמוקרטייות של מוסד ביקורת המדינה, הקריטריון של משילות



ואפקטיביות מורה על יכולת ההשפעה של מוסד ביקורת המדינה במסגרת דמוקרטית. הדילמה התיאורטית בהקשר זה היא כדלקמן: מחד גיסא, ביקורת מדינה אינה מיועדת להכתיב קווי מדיניות. במידה והביקורת הייתה מחייבת זרועות שלטון אחרות לנהוג בהתאם לתכתיב מסוים היה בכך כדי לפגום בדמוקרטיה של השיטה כולה. מאידך גיסא, היות והביקורת אינה מיועדת לעיצוב או ליישום מדיניות היא עלולה לאבד את ערכה הציבורי. אפילו תהיה הביקורת בעלת אוטונומיה מקצועית, שקיפה, דיווחית, וייצוגית, הרי ללא אפקטיביות תהיה זו ביקורת מוגבלת ביותר. אפקטיביות של ביקורת מדינה פירושה כי הביקורת מביאה ללחץ על מקבלי החלטות לפעול באופן היעיל ביותר במסגרת של תקציב נתון, ללא פגיעה בנורמות אתיות וחוקיות, על מנת להשיג את המטרות שתוקצבו. ככל שמקבלי החלטות נענים ללחציה של הביקורת כן תיחשב זו לאפקטיבית יותר.

מידת האפקטיביות של ביקורת מדינה תיגזר משתי מערכות של משתנים: משתנים חיצוניים (אכסוגנים), ומשתנים פנימיים (אנדוגנים). המשתנים האכסוגנים יבטאו תרבות פוליטית, תרבות מנהלית, אינטרסים מוסדיים או פרסונליים של רשויות שלטון אחרות, ותחומי פעילות ציבורית של תקשורת, פיקוח שיפוטי וקבוצות חוץ פרלמנטריות. המשתנים האנדוגנים יבטאו את דפוסי עבודת הביקורת ואת אופי מעורבותה בתהליכי קבלת ההחלטות. ככל שהביקורת מבוססת על חקירה יסודית ושיטתית לאור אמות מידה ברורות של מנהל תקין, כן תיטה להיות בעלת השפעה. אולם, מערכת אחת של גורמים אינה מייתרת את האחרת. תקשורת המעורבת במדיניות ציבורית כמו גם גופים חוץ-פרלמנטריים העוקבים אחר פעילויות הביקורת יכולים להגביר את מידת האפקטיביות שלה. תרבות פוליטית וסדרי מנהל המכבדים תיקון ליקויים לצורך התייעלות וחסכון, יסייעו גם הם לאפקטיביות של ביקורת המדינה. יובהר כי אפקטיביות אינה מרמזת על תכני הביקורת. אלה יושפעו מן המעמד החברתי והסטטוס הציבורי של המבקר, תחומי השכלתו, תפיסתו את הקונטקסט החברתי-פוליטי שבו הוא מתפקד, מידת הביקורתיות והיכולת להציע חלופות בונות למדיניות הקיימת.



א. מסגרת חוקתית והקשר מוסדי

מההיבט המשפטי הצר מבקר המדינה הוא בגדר זרועה הארוכה של הכנסת.²² המבקר/ת נבחר/ת על ידי הכנסת. החוק אינו קובע כישורי מינימום הנדרשים מהמבקר, ובכך הותיר שיקול דעת רחב ביותר בידי הכנסת. אין אפשרות להדיח מבקר מדינה אלא ברוב של שני שלישים מבין המצביעים. החוק אינו קובע תנאים או קריטריונים להדחה ואף כאן הותיר מרחב של שיקול דעת ניכר בידי בית המחוקקים. בהקשרים אלה המצב המשפטי בישראל אינו שונה מן המקובל בדמוקרטיות רבות בהן נבחר המבקר על ידי בית המחוקקים. אולם בדרך כלל מקובל כי השיטה המשפטית תקבע עילות ברורות יותר להדחה כדי למנוע הפעלת לחצים אפשריים על המבקר.

האחריות של מבקר המדינה היא כלפי הכנסת בלבד; החוק אף מטיל על המבקר חובה של קיום קשר עם הכנסת. עם זאת, בכך לא מסתכם תפקידו של המבקר. לביקורת המדינה בישראל סמכויות נרחבות ביותר של פיקוח על גופים ציבוריים. סעיף 2 לחוק יסוד: מבקר המדינה, הוא מן הרחבים בשיטות המשפט הדמוקרטיות. הוא מטיל את חובת הביקורת על כל רשות של המדינה, לרבות רשויות מקומיות, על כל מוסד, מפעל או תאגיד של המדינה וכן על כל גוף שחקיקת הכנסת תקבע כי ביקורת המדינה חלה עליו. כפי שכבר ציינו הסעיף קובע כי מבקר המדינה יבחן שאלות של חוקיות, טוהר מידות, ניהול תקין, יעילות וחיסכון של גופים מבוקרים. ניסוח כוללני ומעורפל זה מותיר בידי ביקורת המדינה שיקול דעת נרחב ביותר.

מוסיף על כך סעיף 10 (ב) (3) לחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 [נוסח משולב] הקובע כי מבקר המדינה יכול לבקר כל עניין שיראה בו צורך. לשון כה כללית, המאפשרת למעשה לביקורת המדינה התרחבות תפקודית חסרת גבולות, היא נדירה ביותר בקנה מידה השוואתי. לכך נלווים אמצעי חקירה נרחבים. סעיף 11 (ה) לחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 וסעיף 3 לחוק יסוד: מבקר המדינה, קובעים כי המבקר רשאי לדרוש בכל עת מגוף

מבוקר שימציא לו כל מסמך שדרוש לדעת המבקר לצורכי ביקורת. אפשרויות חקירה אלו מצויות כיום במשטרים דמוקרטיים רבים, אם כי לא תמיד כתוצאה של חקיקה אלא כתולדה של התפתחויות פסיקה, כדוגמא בקנדה.

דו"חות הביקורת מיועדים להישלח ראשית לגופים המבוקרים לשם קבלת תגובותיהם, ואחר כך הם מונחים לדיון בוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת. תהליך זה מיועד להבטיח דיווחיות כלפי בית המחוקקים. הדו"ח (בין אם הוא שנתי או מיוחד) כולל המלצות לתיקון ליקויים. ביקורת המדינה לכשעצמה אינה יכולה לחייב משרד ממשלי לנקוט קו פעולה מסוים. נוסף לכך, דו"חות, חוות דעת או כל מסמך אחר שהוציא או הכין המבקר במילוי תפקידיו לא ישמשו ראיה בכל הליך משמעתי או משפטי. עם זאת, בכך לא מתמצה יכולת הביקורת בשלב הסקת המסקנות. במקרה של חשש למעשה פלילי חובה על מבקר המדינה להעביר העניין לידיעת היועץ המשפטי לממשלה. ב-1996, וכביטוי להתגברות מעמדה של ביקורת המדינה,²³ הוסף תיקון לסעיף 14 (ג) לחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 [נוסח משולב] ולפיו לאחר הבאת עניין על ידי מבקר המדינה ליועץ המשפטי לממשלה, יודיע האחרון תוך שישה חודשים מיום שהועבר אליו העניין על דרך טיפולו בנושא.

מבקר המדינה מוסמך לבקש מן הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת להחליט על מינוי ועדת חקירה, שהיה ותקום על פי החלטת הוועדה, יחול עליה חוק ועדות חקירה, תשכ"ט-1968. יתר על כן, סעיף 21 לחוק מבקר המדינה גם מאפשר לכנסת או לממשלה לבקש כי מבקר המדינה יכין חוות דעת בעניין בתחום ענייניו. במידה ויתבקש לכך, חובת המבקר היא להגיש חוות דעת. באמצעים אלו יכולה ביקורת המדינה לזכות בבולטות ציבורית רבה, הן מיוזמת המבקר או מיוזמת הממשלה או הכנסת, כאשר אלו רוצים לעשות שימוש במוסד הביקורת.

בחקיקה משנת 1971 הוספה לביקורת המדינה פונקציה מרכזית נוספת והיא נציבות תלונות הציבור. בכך יכול מבקר המדינה לצבור עוצמה ציבורית נוספת, בהיותו ערכאה אליה יכול לפנות כל אדם, היכול להעלות תלונה בכתב או בעל פה. התלונה יכולה להיות ביחס לכל גוף מבוקר, להוציא אישים או מוסדות ספציפיים אותם מונה החוק. חוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 [נוסח משולב] מוציא בסעיף 38 (6) מגדר תחולתו תלונות של חיילי סדיר או מילואים, אך תלונות אלה ניתנות לבירור על ידי



הנציב הצבאי לתלונות חיילים. חיילים יכולים מאז 1972 לפנות בתלונות אל נציב קבילות החיילים.²⁴ על הגשת תלונה לנציב תלונות הציבור יש מגבלת זמן של שנה מיום התרחשות האירוע נשוא התלונה או מיום שנודע עליה, לפי המוקדם ביותר. אם ימצא המבקר סיבה מיוחדת הוא יכול לדון בתלונה גם אם הוגשה לאחר מועד זה.

נציבות תלונות הציבור (אומבודסמן) היא בעלת חשיבות רבה בדמוקרטיה, שכן היא מאפשרת לאזרחי המדינה ותושביה אפיק של בירור והשמעת מחאה כנגד מוסדות המדינה. במובן זה יכול מוסד תלונות הציבור להיות סוכן לגיטימציה מן המעלה הראשונה למדינה ולמוסדותיה. אמנם, מההיבט הפורמלי הצר, החוק אינו מוסיף סמכויות רבות לנציב התלונות בהשוואה לאלה שיש לו כמבקר המדינה.²⁵ אולם, משפט אינו נבחן רק בסמכויות שהוא מעניק או שולל פורמלית אלא גם בהשלכות הפוליטיות שלו. בהקשר זה יש לנציב תלונות הציבור חשיבות בהיותו אפיק תקשורת המעניק לאזרח לפחות את אשליית הדמוקרטיה.

עם זאת, החוק אינו מטיל חובה על המבקר לבדוק כל תלונה, והחוק מותיר למבקר שיקול דעת רחב ביותר להחליט איזו תלונה ראויה לבירור. החוק אף אינו קובע קריטריונים כלשהם לפיהם יעריך המבקר מהי תלונה הראויה לבדיקה ואיזו תלונה אינה ראויה לבחינה כאמור. היה והחליט הנציב לבחון תלונה, האמצעים שיעמדו לידי הנם אלו של מבקר המדינה במסגרת סמכויותיו האחרות. היה ונמצאה תלונה מוצדקת אין בידי נציב התלונות אמצעי ענישה אלא בידי היכולת להמליץ על הצורך בתיקון הליקוי. ממצאיו של המבקר ביחס לתלונה אינם בגדר סעד משפטי. אך הממצאים יכולים להביא ללחץ פוליטי על הגוף המנהלי במסגרת המשרד או על ידי הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת.

על פי החוק ועל פי פסיקת בג"ץ אין ההליך בפני מבקר המדינה כנציב תלונות מוציא או קשור לאפשרויות של עתירה לבג"ץ באותו העניין.²⁶ הטעם בו נקט בית המשפט העליון היה כי מדובר בשני מוסדות ציבוריים שונים המבוססים על הנחות נורמטיביות שונות. קביעה זו אינה מדויקת. ישנם מצבים בהם הפנייה לנציב היא בתחום של מדיניות לקויה אך לא בתחום של הפרת זכות. ברור כי אז היה ותהיה פנייה לבית המשפט היא לא תעסוק בליקויי מדיניות אלא בהפרת זכויות.

מצד אחר, ישנם מצבים בהם הפנייה לנציב כמו גם העתירה לבית המשפט עוסקת בזכותו של אזרח שהופרה, אך בעוד בית המשפט ייתן או



יסרב לתת סעד, יעסוק הנציב בהקשריה הלקויים או התקינים של המדיניות. הנה, מצד אחד אין זה מוצדק לדחות עתירה לבג"ץ רק משום שהייתה באותו עניין פנייה לנציב התלונות,²⁷ מצד אחר אין למהר ולקבוע כי שני הגופים אינם משתלבים זה בזה. חשוב להדגיש כי בניגוד לבג"ץ הנציב אינו יכול לתת לאזרח סעד שהוא יותר מאשר המלצה לרשות המבצעת לתקן עיוות, היה והנציב מדווח על עיוות כזה.

התערבות בית המשפט העליון בשיקול דעת ביקורת המדינה היא נדירה. ככלל, בית המשפט העליון רואה בביקורת המדינה מוסד בעל שיקול דעת רחב ביותר והוא יהסס מאד מלהתערב בו. מגמה זו משקפת דוקטרינה פורמלית שלא להתערב בשיקול דעת של גופים מנהליים אלא במקרים חריגים כגון טעות בחוק או שיקולים בלתי סבירים או אפליה. עם זאת, הפיקוח השיפוטי על ביקורת המדינה עוד מצומצם מהרגיל.

ביקורת המדינה היא מוסד הנתפס כמקצועי והמפעיל את שיקול דעתו לאחר בחינה ואיסוף של נתונים, ולכן תהיה המגמה להתערב בשיקול דעתו מעטה עוד יותר. בית המשפט העליון אינו מעוניין בדרך כלל להפוך את הליך הביקורת לבלתי סופי. מדיניות שיפוטית של התערבות בשיקול דעת הביקורת עומדת בניגוד להגיון הביקורת. נוסף לכך יכולה מדיניות שיפוטית כזו להביא לחיכוכים מוסדיים שמידת כדאיותם לכלל השחקנים המוסדיים קטנה. לכן, בניגוד למגמה של בית המשפט העליון להרחיב את פיקוחו השיפוטי אין בית המשפט רואה עצמו כערכאת ערעור על מבקר המדינה. בהקשר זה הכיר בג"ץ באוטונומיה רחבה ביותר של ביקורת המדינה לערוך חקירות, לשקול ממצאים ולפרסם מסקנות.

כפי שנקבע נכון על ידי בית המשפט העליון, ההליך של חקירה ודרישה על ידי מבקר המדינה אינו הליך שיפוטי אפילו כאשר מעורבים בתהליך הביקורת יסודות אדברסריים, למשל – העברת חומר בדיקה להערות הגוף המבוקר קודם לפרסום מסקנות הביקורת.²⁸ עם זאת, הליך הביקורת אינו חסין מפני התערבות שיפוטית בכל תנאי. בפרשת טרנר-שחל, קיבל בג"ץ באופן חריג עתירה נגד מבקרת המדינה, מרים בן-פורת, כיוון שנמצא כי נפגעה זכות העותר, יעקב טרנר, לטיעון, וזאת קודם לפרסום חוות דעת בעניינו.²⁹



ב. ביקורת המדינה, התרבות הפוליטית ומוסדות שלטון אחרים

התמקדות התקשורת ותשומת הלב הציבורית בביקורת המדינה אינה תופעה מקרית וגם לא תופעה חד-פעמית. אין לייחס מקריות גם לנכונות של ועדת הכנסת לביקורת המדינה לבקש מעורבות של המבקר בנושאים שספק גדול עד כמה הם בגדר תחומי תפקודה של הביקורת, כגון: פרשת טרנר-שחל ופרשת צאלים ב'. מספר גורמים חברו יחדיו והביאו להתגברות המעורבות של הביקורת בחיים הציבוריים.

מחקרים כבר חשפו את התופעה של העדר תרבות מנהלית של טוהר מידות. להעדר תרבות כזו יש מספר תסמינים בולטים, כדוגמת – שכיחות גבוהה מאוד של מינויים פוליטיים במנהל הציבורי, שכיחות של בעיות משמעת במסגרת שירות המדינה, תופעות של אי ליגליזם (כדוגמת – עבירות שוחד, מרמה והפרת אמונים), והעדר קוד ברור המקדש את השירות לאזרח. דיון בגורמים להעדר תרבות מנהלית כאמור הוא מחוץ למסגרת הדיון של מחקר זה. הסברים תרבותיים המעידים על העדר תשתית ערכית לתרבות מנהלית של טוהר מידות וכן הסברים ארגוניים או אליטיסטיים המתמקדים בהשפעת הכוח הפוליטי על העדר תרבות כזו, מעידים כי בפנינו בעיה שורשית, שאינה פתירה בטווח זמן קצר או נראה לעין.³¹

הגידול בהיקף המנהל ותקציב המדינה הפכו את הביקורת על קיום נורמות לאתגר קשה עוד יותר. לצד הביורוקרטיזציה של החיים הציבוריים מתאפיינת הפוליטיקה הישראלית בגיוס המנהל לצרכים מפלגתיים. חלוקת משרדי ממשלה על פי מפתח מפלגתי, הענקת משרות בחברות ממשלתיות למקורבים פוליטיים ומינויים פוליטיים הם כמה מן התסמינים הבולטים של הפוליטיזציה של המנהל בישראל.

ביקורת המדינה נתפסת בעיני גורמים בציבור הרחב כמוסד היכול לעצב ולאכוף נורמות כאמור של טוהר מידות על צמרת המנהל בישראל. ציפייה כאמור באה לביטוי בהצהרות של פוליטיקאים ובכירי מנהל, כמו גם בפסיקות בית המשפט העליון. ציפייה כאמור משתקפת גם בסקרים המעידים מאז שנות השמונים על היוקרה הציבורית הרבה הניתנת לביקורת המדינה. מוסד מבקר המדינה בדומה לבית המשפט העליון ולצבא נהנה מתדמית של מוסד ממלכתי, היכול לברר סוגיות שנויות



במחלוקת באופן נייטרלי, מקצועי ואובייקטיבי. עובדה זו סייעה מאוד לביקורת המדינה לבצר את מעמדה המוסדי.³¹

בית המשפט העליון בפסיקותיו מדגיש את חשיבות וייחודיות ביקורת המדינה. אפילו כאשר התערב בית המשפט העליון בשיקול דעת הביקורת, וזאת באופן נדיר ביותר, הוא עשה זאת תוך הדגשת הסייגים המרובים על התערבות בג"ץ בעבודת הביקורת. ההסבר לתופעה אינו נעוץ רק בעובדה כי שלושת מבקרי המדינה האחרונים היו שופטים בדימוס של בית המשפט העליון. בג"ץ רואה במוסד הביקורת אמצעי ראשון במעלה בחשיבותו לאכיפת נורמות משפטיות על המנהל הציבורי. נורמות אלו המעוצבות במידה גדולה בפסיקת בג"ץ לא תיושמה ללא מעורבות ישירה של ביקורת המדינה בעבודת המנהל. ברור לכן כי לבית המשפט העליון יש עניין רב בחיזוקו של מוסד ביקורת המדינה.

הפיקוח השיפוטי על מוסד ביקורת המדינה בישראל הוא מוגבל ביותר דווקא שעה בה בית המשפט העליון מגביר את פיקוחו ומחזקו על מוסדות אחרים. התדמית המקצועית של מוסד הביקורת תורמת לכך. הביקורת מבוססת על עבודת שטח מאומצת של איסוף נתונים והערכות המדורים השונים במשרד ביקורת המדינה. עובדה זו מקשה מאוד על פיקוח שיפוטי. נכון אמנם כי המבקר עוסק בשקילה של ראיות, אך הוא משוחרר מכבלי דיני הראיות ואין המלצותיו בגדר של מסמך שיפוטי. כאן טמון ההבדל בין התערבות שיפוטית בהליכים מעין שיפוטיים של גופים אחרים, לבין העדר כמעט מוחלט של התערבות כזו בשיקול דעת הביקורת.

נוכח הגדרת הדין ונוכח האינטרסים של בית המשפט העליון באכיפת נורמות על המנהל, אין בג"ץ נוטה להתערב בתהליכי קבלת החלטות של ביקורת המדינה, למרות שאלו מסתמכים במידה רבה מאוד על הגיונות השיח המשפטי. הנה למשל השוואה למוסד היועץ המשפטי לממשלה. כמו כאן גם שם התערבות שיפוטית בשיקול דעת הרשות היא נדירה, אך התערבות שיפוטית בשאלת הגדרת אינטרס הציבור תכופה יותר מהתערבות שיפוטית בשיקול דעת הביקורת. הסיבה לכך נעוצה באופי המעין שיפוטי של היועץ המשפטי לממשלה שתפקידו בין השאר להגיש כתבי אישום לבתי משפט, לבין ביקורת המדינה המבטאת הליך שונה ובלתי שיפוטי (במובן הפורמלי).

הסבר שונה ניתן להעניק במושגים של שליטה ובקרה לעומת קואופטציה. היועץ המשפטי לממשלה נתפס כמוסד הניתן לשליטה ובקרה על ידי בית



המשפט העליון, עקב סיבות שונות עליהן עמדנו בנפרד. לא כך מוסד ביקורת המדינה הנהנה מהגדרה סטטוטורית נפרדת של מוסד ממלכתי, ומן ההיבט הפורמלי הוא זרועה של הכנסת. ביקורת המדינה, בניגוד למערכת הייעוץ והחקירה הפלילית אינה בזיקה ישירה למערכת בתי המשפט והליכי עבודתה אינם בהכרח נהירים לשופטים. על כן תהיה נטיית בג"ץ שלא להתערב בשיקול דעת ביקורת המדינה אלא לראות בה מוסד אחר, מחוץ לזירה השיפוטית, המסייע באכיפת נורמות. השופטים יעדיפו קואופטציה על פני התערבות.

מעמדה של ביקורת המדינה היה לבולט עוד יותר בציבור נוכח שני תהליכים שלובים במערכת הפוליטית: הקיטוביות הפוליטית והעדר יעילות של מוקדי כוח שלטוניים. העדר מוקד כוח פוליטי אחד, במיוחד מאז מחצית שנות השבעים, הביא בהדרגה לירידה באפקטיביות השלטונית ולהחצנה של קונפליקטים אל מחוץ למוקד הכוח הפוליטי. ביטוי לכך מצאנו ב-1991 בסקר דעת קהל מקיף וראשון מסוגו. לפי אותו המחקר אין לגיטימציה רחבה למוסדות דמוקרטיים חשובים כמפלגות, הכנסת, והממשלה.³² האליטות הפוליטיות משקפות תהליך זה של אמון מצומצם יחסית בגילויים בסיסיים של דמוקרטיה פרלמנטרית. ניכרת הנטייה של חברי כנסת להעביר נושאים השנויים במחלוקת בין-מפלגתית להכרעת ביקורת המדינה.

הקיטוביות כרוכה בחוסר יציבות קואליציונית וממילא מתערער האמון של חברי הכנסת זה בזה. הפניית העניין לבדיקת ביקורת המדינה נתפסת לכן כפתרון זמין ונוח. העובדה כי מבקר המדינה הוא מוסד ממליץ ולא מוסד מכריע עוד מוסיפה לנטייה זו. ביקורת המדינה גם יכולה לשמש אמצעי להסחת אחריות מפוליטיקאים, התלויים בצורכי קואליציות ובריתות, למוסד התלוש כביכול מן ההקשר הפוליטי. הנה, המעורבות של מבקר המדינה בחיים הציבוריים לא נכפתה דטרמיניסטית על האליטות הפוליטיות. המעורבות הזו הייתה אמצעי בידיהם להביא להכרעות פוליטיות, ללגיטימציה שלהם ולדה-לגיטימציה של יריביהם.

העובדה כי מוסד הביקורת מתאפיין במשפטיזציה, וכי דו"חות הביקורת כתובים פעמים רבות בשפה משפטית עוד הקלה על המגמה האמורה. בנייר עמדה קודם, על היעוץ המשפטי לממשלה, הבהרנו את העוצמה והחסרונות של השיח המשפטי בישראל.³³ השימוש בשיח כאמור במסגרת עבודת הביקורת העצים את התדמית של הביקורת כהליך שיפוטי 'אובייקטיבי'. בספירה הפוליטית ניתן היה לעשות שימוש ציני למטרות



פוליטיות בתדמית כאמור. דו"חות הביקורת יכולים לשמש בעת ובעונה אחת לגיבוי טענות פוליטיות ולהשמצת יריבים, והכל תוך הסתמכות על דו"חות או חיווי דעה של הביקורת. מובן כי אין הדברים מהווים תופעה ישראלית בלבד, ושימוש מפלגתי בדו"חות או חיווי דעה של בקורת הוא תופעה כלל דמוקרטית. עם זאת, קיטוביות פוליטית מאיצה ומחזקת את האפשרות כי הביקורת עלולה להיות חלק מפסיפס של מניפולציות פוליטיות. לא רק הבלטת ממצאי הביקורת נעשית למטרות של הגשמת אינטרסים מפלגתיים אלא עצם הדרישה להפנות נושא מסוים לביקורת המדינה מכוונת להשגת מטרות מפלגתיות וניגוח יריבים.

פיצול מוקדי כוח פוליטיים כחלק מירידת ההגמוניות המפלגתית הביא להיווצרות התופעה של מפלגות ווטו בישראל. מפלגות ווטו הן מפלגות קטנות יחסית המסוגלות להכריע את גורל הקואליציות הממשלתיות, למרות שהן קטנות יחסית במספר המושבים שלהן בבית המחוקקים. עמדת הווטו של המפלגות הדתיות, והחרדיות בכלל זאת, אפשרה להן עוצמה קואליציונית רבה, וממילא גם עמדה שבה הן התנו תמיכה קואליציונית בהטבות מרחיקות לכת. זהו מקור לתופעות של שחיתות או חשד לשחיתות במערכת המפלגתית כולה, וממילא למעורבות גוברת של ביקורת המדינה, מאז מחצית שנות השבעים, במערכת המפלגתית. הפיצול הפוליטי חרג מן הבעייתיות הכרוכה בקיומן של מפלגות ווטו. התלות הקואליציונית בשנות התשעים בחבר כנסת זה או אחר הביאה לשחיקה של כללי משחק פוליטי (למשל: אלה הנוגעים להקמת קואליציות) והבליטה העדר קוד נורמטיבי כיצד לנהל באופן הגון תחרות פוליטית קשה בתנאים של אי וודאות.

משקלו הגובר של השיווק המפלגתי והאישי והשימוש של פוליטיקאים באמצעי תקשורת וטכנולוגיה, הפכו את העלות של התחרות הפוליטית ליקרה יותר ואת המימון המפלגתי לנושא כאוב יותר. בעוד בגי"ץ מוגבל ביכולתו לבחון אמפירית סוגיות של מימון מפלגתי, בלטה המעורבות של ביקורת המדינה, מאז שנות השבעים בבדיקת נורמות ושימוש בתקציבים מפלגתיים. מימון מפלגות הוא דוגמא טובה לנושא שספק רב האם כנסת מפוצלת ומקוטבת יכולה וצריכה לעסוק בו, במיוחד נוכח האקוטיות של מימון ממלכתי ותרומות ליכולת של מפלגות ופוליטיקאים לשרוד בתחרות פוליטית עזה ויקרה. העובדה – הרצוייה כשלעצמה – כי בראש ועדת הכנסת לביקורת המדינה עומד יו"ר האופוזיציה מגבירה את הפיתוי



לעשות שימוש בתקשורת כאמצעי לנגח יריבים פוליטיים באמצעות פרסום ממצאי הדו"ח.

התקשורת מקיימת דיאלוג אינטנסיבי עם ביקורת המדינה. דיווחי ביקורת המדינה הם סיפורים חדשתיים טובים, קלים להבנה בכל האמור לכותרות הדיווחים, וניתנים בקלות לשידור לציבור הרחב ולא רק לקהילות מקצועיות ספציפיות. ביקורת המדינה רוצה בתקשורת, הנותנת תהודה לממצאים בולטים בחוות הדעת והדו"חות. בהעדר יכולת ישירה לאכוף נורמות ולחייב עובדי ונבחרי ציבור לנהוג בהתאם להמלצות הביקורת, יש בידיה של הביקורת להשתמש בתקשורת כדי להפעיל לחצים ישירים או עקיפים על פוליטיקאים ועובדי ציבור. התקשורת גם יכולה להצביע על הישגי ביקורת המדינה, לתת להם פרסום ולהרחיב בכך את בסיס הלגיטימציה של מוסד זה.

אך דיווחי התקשורת ופרשנותה על ביקורת המדינה מוגבלים בעיקר לציטוטים חלקיים ולפרשנות על מקרים בולטים. התקשורת תתקשה לעמוד על הקריטריונים המנחים את הביקורת. קריטריונים אלו אינם מצוינים בדו"חות. הדו"חות חסרים אמות מידה מנהליות ברורות לפיהם הגיעה הביקורת למסקנותיה. השפה בה כתוב הדו"ח היא במידה גדולה משפטנית, אך אין בה כדי להעניק לקוראים מושג ברור על הקריטריונים לפיהם הוסקו מסקנות בדבר חוסר כדאיות, חוסר יעילות או העדר טוהר מידות. הציבור זוכה, אם כן, למנה גדושה של סנסציות אך לשברי מושג בלבד על תכני הביקורת.³⁴ הביקורת על מערכת הביטחון חסויה ברובה הגדול והמכריע, והציבור חסר מאוד יכולת להתדיין על מצבה של מערכת הביטחון. נוכח נגיסתה המתמשכת והמשמעותית של מערכת הביטחון בתקציב המדינה, בולט החיסרון העצום של היעדר היחשפות הציבור לממצאי הביקורת בתחום זה.



עמוד 38 - ימני-ריק

היבט אמפירי של ביצועיות חוקתית

בפרק זה נציג מספר מאפיינים אמפיריים לפעילותו של מוסד מבקר המדינה. לצורך כך ערכנו הבחנה בין חמישה נושאים לביקורת:

א. ביקורת בנושאים ביורוקרטיים מנהליים. קטגוריה זו כוללת ביקורת על היבטים של ארגון ואדמיניסטרציה, ביקורת על כללי דיווח וביקרה, ביקורת על יישום נהלים וביקורת על תהליכי (פרוצדורות) קבלת החלטות.

ב. ביקורת בנושאים מקצועיים. קטגוריה זו כוללת ביקורת על תכני קבלת החלטות וביקורת על בחינת שווי תמורת כסף.

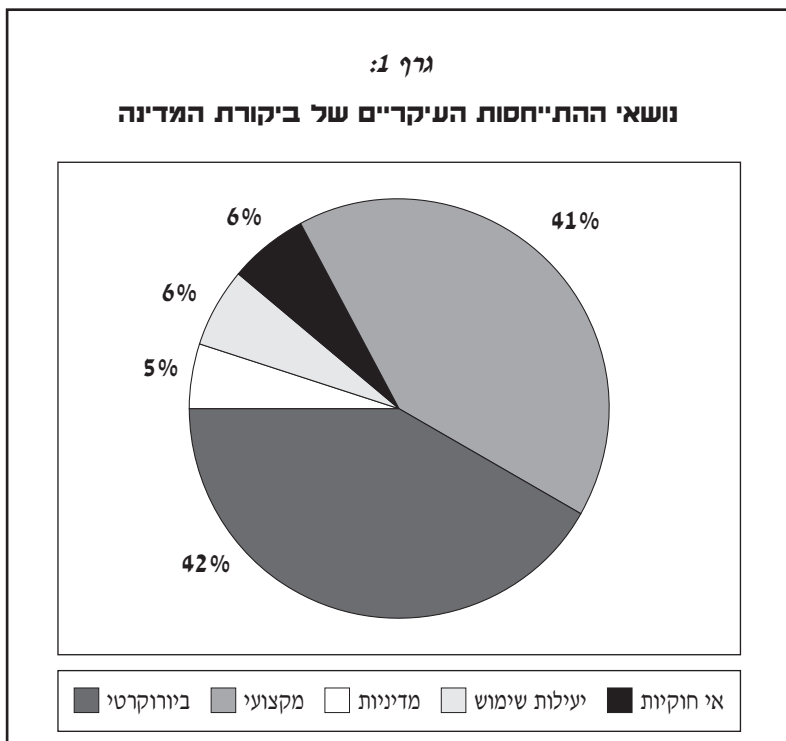
ג. ביקורת בנושאי מדיניות ציבורית – לשון אחרת, האם המדיניות המדריכה משרד ממשלתי מסוים או את הממשלה כולה היא נכונה ועדיפה.

ד. ביקורת על יעילות בשימוש. האם השימוש בכספים הוא היעיל ביותר האפשרי, במובן של חיסכון בעלויות.

ה. ביקורת על חוקיות השימוש בכספים, לרבות דיווח על בעיות שחיתות וטוהר מידות.

לצורך בחינה אמפירית של שכיחות כל אחת מן הקטגוריות האלו בחנו את הביקורת ביחס למספר משרדי ממשלה: משרד המשטרה (או המשרד לביטחון פנים) ומשרד הבריאות, שני משרדים שמבחינה פוליטית אינם מרכזיים בתהליך הרכבת הקואליציה השולטת, וחמישה משרדים מרכזיים: הביטחון, האוצר, הפנים, העבודה והרווחה ומשרד הבינוי והשיכון. ניתחנו את דיווחי הביקורת מידי חמש שנים, ביחס לכל שבעת משרדי ממשלה אלה החל מ-1950 (דו"ח ביקורת המדינה מס' 1) ועד 1997 (דו"ח ביקורת המדינה מס' 47). בסה"כ נבחנו 559 דיווחי ביקורת המדינה ביחס לפעולות שבעת המשרדים.





לאור הנתונים ניתן להסיק כי בכל האמור בדו"חות השנתיים קיימת המשכיות ועקביות רבה בעבודת הביקורת ביחס לנושאי ההתייחסות המרכזיים. העבודה השגרתית בעיקר עוסקת בביקורת על ליקויים ברמה הביורוקרטית-מנהלית (42%) ובפיקוח על נושאים מקצועיים (41%), וממעטת לבדוק היבטים של מדיניות ציבורית (5%). בניגוד לתדמית המקובלת של מוסד מבקר המדינה, במיוחד בשנים האחרונות, הרי עיקר עבודת הביקורת אינה בנושאי מדיניות.

עם זאת, חשוב לציין כי הביקורת אינה עוסקת בדרך כלל בבחינה חשבונאית של חיסכון גרידא. רק 6% מכלל דיווחי הביקורת מתמקדים בליקויי חיסכון בלבד בהתבסס על בחינה חשבונאית. היחידות המקצועיות של משרד מבקר המדינה בהחלט בוחנות את מידת הנכונות המקצועית של הפעלת שיקול הדעת מצד מקבלי ההחלטות, לרבות (אם כי לא בלבד) ההשלכות התקציביות. נושאים כגון: מערך המודיעין של המשטרה, טיב ההדרכה בבסיס הדרכה לחיילות, או מניעת השימוש במידע ממוחשב הם נושאים במסגרת ביקורת המדינה ומבטאים – בדומה לנושאים רבים אחרים – פרשנות רחבה לסמכות מוסד מבקר

המדינה. במסגרת הקטגוריה ה"ביורוקרטית-מנהלית", הרי ב-42% מן המקרים המדווחים הביקורת ממוקדת למעשה על מידת האפקטיביות הארגונית של המנהל, וזאת בשלוש סוגיות: דיווח ובקרה, יישום נהלים וקבלת החלטות.

בעייתיות גישה הביקורת טמונה לא רק בשאלת הסמכות הרחבה מכוח פרשנות אפשרית לדין הקיים, אלא גם במתודולוגית הביקורת: מהם הקריטריונים המקצועיים לפיהם מחליט המשרד כי יחידה מנהלית מסוימת לא פעלה כראוי? הנה לדוגמא, פעמים הקריטריון לביקורת הוא לשון החוק. מובן כי חשד לעבירה של עובד או נבחר ציבור מצדיק ואף מחייב ביקורת. אולם רק בחלק קטן יחסית של דיווחי הביקורת נטען לעבריינות. לשון החוק והמטפורה של 'כוונת המחוקק' משמשים לרוב כקריטריון ברור או משתמע לטיב קבלת ההחלטות המנהליות. נטייה זו, שאינה תורמת לשיפור המנהל הציבורי, משקפת כמובן את השכלתם של מבקרי המדינה בישראל, שהייתה בדרך כלל משפטית. המשפטיזציה של ביקורת המדינה, בהשוואה למתודולוגיות בקרה רצויות אחרות, עולה יפה מניתוח דו"חות הביקורת.

הביקורת היא בעייתית בעיקר ביחס לשני סוגים של פעולות מנהליות, המהוות את הרוב המכריע של הפעולות המבוקרות: פעולות מנהליות ספק חוקיות ספק בלתי חוקיות, ופעולות חוקיות לחלוטין אך לא בהכרח יעילות או אפקטיביות. החוק אינו מעצב נורמה רציונלית בהכרח וגם לא נורמה המעידה על יעילות או אפקטיביות. כל פעולה בלתי חוקית ראויה לביקורת חריפה, אך מרבית הפעולות המנהליות החוקיות ראויות לביקורת מהיבטים שונים: אפקטיביות (באיזו מידה מושגות המטרות המתוקצבות?), יעילות (באיזה מחיר?) וחסכון.

יתר על כן, בדרך כלל מוסד ביקורת המדינה יוזם את הנושאים והסוגיות בהם יתמקד לביקורת. אמנם יש מצבים בהם מוסד הביקורת חייב לתת דעתו על גוף מנהלי מסוים וביחס לפעולות מסוימות, אך בדרך כלל נהנים מבקרי המדינה משיקול דעת רחב. משום כך עולה שאלת הקריטריונים המנחים את בחירת נושאי הביקורת ואת מתודולוגיית הביקורת. אין ספק כי בחיסיון המוסדי אודות הקריטריונים טמונה עוצמה פוליטית רבה. זאת ועוד, החיסיון אינו תורם לשיפור המנהל הציבורי המתפקד בלאו הכי במסגרת מידע מוגבל וחוסר וודאות. פרסום פומבי של קריטריונים בהירים, שיטתיים ועקביים לקבלת החלטות במשרד מבקר המדינה יוסיף שקיפות רבה ודיווחיות למוסד.



מהי מידת האפקטיביות של מוסד מבקר המדינה? הערכת האפקטיביות המוסדית מהווה בעיה אנליטית ומתודולוגית מורכבת לכשעצמה, ובמיוחד עקב העדר מידע שיטתי וממצה על מידת היישום של המלצות הביקורת. אמת מידה אחת לאומדן אפקטיביות הביקורת יכולה להיות מידת ההתייחסות והתגובה של משרדי הממשלה והיחידות השונות בהם לדו"ח הביקורת. כדוגמא ניתחנו שיטתית את דו"ח 45 של מבקר המדינה לשנת 1994. יוצא כי שיעור ההתייחסות של משרדי הממשלה והיחידות השונות בהם לביקורת עמד על כ-51%. מכאן, בשיעור די משמעותי אם כי חלקי של המקרים, שמשרדי הממשלה הגיבו לביקורת, ובאופן המכריע של אותם 51% מן המקרים הייתה תגובתם בגדר היענות להמלצות הביקורת.

מגמה דומה התגלתה בניתוח דו"ח 44 של מבקר המדינה. שיעור ההתייחסות לסעיפי הביקורת עמד על 44% ומעיד על אפקטיביות חלקית של ביקורת המדינה. ראו טבלאות 1 ו-2 להלן.



טבלה 1: אפקטיביות

דו"ח מספר 45 של מבקר המדינה לשנת 1994

נושא הביקורת	מספר המבוקרים	מספר המגויבים	סעיפים שזכו להתייחסות
משרד האוצר – תקציב המדינה לשנת 1993 וביצועו	8	3	5 מתוך 30
הובלת גרעינים באניות הנושאות דגל אמריקני	3	2	2 מתוך 7
גמול – קופה מרכזית להשקעות של קופות גמל	6	2	3 מתוך 12
אבטחת המידע במערך המסים	3	2	6 מתוך 9
הטיפול בתלונות חמורות על עובדי מס הכנסה	2	1	5 מתוך 6
מערכת ניהול חשבונות מס רכוש	2	2	6 מתוך 6
פרסומי נציבות מס הכנסה	2	1	5 מתוך 5
עיקולים אצל "צד שלישי" בגין חובות מס הכנסה של עצמאים וחברות	2	1	6 מתוך 7
בקרת אגף המכס ומע"מ על סחורות ליצוא	2	2	3 מתוך 3
הטיפול ביועצי מס	2	2	2 מתוך 2
איכות הסביבה – היבטים בתחום הפיקוח על חומרים מסוכנים	6	3	6 מתוך 11
פיקוח על בטיחות קרינה ופינוי פסולת רדיואקטיבית	9	5	4 מתוך 7
משרד הבינוי והשיכון – תכנון ושיווק של קרקע המיועדת לבנייה למגורים	5	3	10 מתוך 19
הקצאת קרקע לקבלנים באמצעו "הרשמה והגרה"	2	1	5 מתוך 5
התכנית לשיקום ולהתחדשות השכונות	1	1	6 מתוך 9
שיקום שכונת עימי בתל-אביב-יפו	4	2	5 מתוך 13
הקמת מחלפים וגשרים	1	1	9 מתוך 14
איכות הסלילה של קטע הכביש רעננה-מורשה	2	1	6 מתוך 10
סדרי הטיפול במחצבות	4	3	38 מתוך 39
משרד הבריאות – חלוקת כספי תמיכה מיטות אשפוז כלליות	1	1	2 מתוך 12
האגף לתכנון ולבינוי מוסדות רפואה	1	0	0 מתוך 8
הקמת יחידה לאבזורים ומכשירים רפואיים	1	1	1 מתוך 4
מכשירים רפואיים ותרופות לשעת חירום	1	0	0 מתוך 4
מאגרי מידע על בעלי מקצועות רפואיים	1	1	2 מתוך 12
מחשובן של לשכות בריאות הציבור	2	0	0 מתוך 6



נושא הביקורת	מספר המבוקרים	מספר המגיבים	סעיפים שזכו להתייחסות
מרכז רפואי רמבי"ם	2	2	6 מתוך 12
השימוש בשתלי-עצם בניתוחים אורטופדיים	12	0	0 מתוך 4
חניונים בבתי חולים	3	1	1 מתוך 6
מגן דוד אדום – תכנית ההבראה	3	2	1 מתוך 6
המשרד לענייני דתות – תמיכות מתקציב תרבות תורנית וחרדית	3	1	1 מתוך 24
כוללים לחקלאים בשנת שמיטה	2	1	11 מתוך 11
מעלה – המרכז לציונות דתית	2	0	0 מתוך 5
מועצה דתית פתח תקווה	2	1	0 מתוך 12
משרד החוץ – שגרירות ישראל בלונדון	1	1	5 מתוך 16
התקשרות עם עמותת "מתת של ידע מישראל"	1	1	3 מתוך 8
הסברת תהליך השלום	1	1	3 מתוך 6
משרד החינוך, התרבות והספורט – הרפורמה בחינוך הטכנולוגי	7	0	0 מתוך 8
ביקור סדיר של תלמידים במוסדות חינוך מוזיאון ישראל	2	0	0 מתוך 4
מוזיאון ישראל	3	1	3 מתוך 7
בית ברל – קרן ברל כצנלסון ומכללת בית ברל	2	1	2 מתוך 2
משרד החקלאות – שימוש בקרקע חקלאית ליעודים עסקיים-מסחריים	10	1	1 מתוך 18
משרד המשטרה – מעצרים	2	2	11 מתוך 11
משרד העבודה והרווחה – העסקת מובטלים בעבודות מיידיות	3	0	0 מתוך 5
בית הספר המרכזי להכשרת עובדים בשירותים חברתיים	2	1	1 מתוך 4
תעסוקת מוגבלים	5	1	5 מתוך 8
שיקום נוער – מפתנים	3	1	6 מתוך 6
האבטלה בקרב אוכלוסיית הבדואים בדרום הארץ	1	1	2 מתוך 7
משרד הפנים – בחירות לרשויות המקומיות	2	0	0 מתוך 5
המועצה האזורית הר חברון	1	1	10 מתוך 12
המשרד לקליטת העלייה – סל קליטה ומענק עלייה	4	1	1 מתוך 4
משרד התחבורה – נמל יפו	2	1	14 מתוך 14



נושא הביקורת	מספר המבוקרים	מספר המגיבים	סעיפים שזכו להתייחסות
אוצר מפעלי ים בע"מ	4	2	5 מתוך 14
מינוי פוליטי	2	1	3 מתוך 9
נתיבי אילון בע"מ – פרויקט אילון	3	1	2 מתוך 8
חברת נתיבי אילון – פינויים	3	1	3 מתוך 5
חברת נתיבי אילון – שחר ומשכורת מנכ"ל	4	1	3 מתוך 3
משרד התיירות – סיוע להשקעות בתיירות	3	1	5 מתוך 6
הטיפול בלוויים המתקשים לפרוע את חובותיהם	3	1	2 מתוך 6
משרד התעשייה והמסחר – חשיפת המשק			
הישראלי ליבוא	2	1	4 מתוך 10
גני תעשייה ופארקים תעשייתיים	2	1	3 מתוך 7
ההגנה על הצרכן – הפיקוח על הסחר הקמעונאי	1	1	6 מתוך 7
הקן לעידוד השיווק לחו"ל	1	1	7 מתוך 8
שיקום מרכזים מסחריים באזורי פיתוח	1	1	3 מתוך 8
משרד התקשורת – ניהול הספקטרום האלקטרומגנטי	1	1	6 מתוך 11
המוסד לביטוח לאומי – התקציב המנהלי	1	1	3 מתוך 3
שכירת דיור לסניף תל אביב	1	1	3 מתוך 6
נפגעי עבודה – תשלום גמלאות לתלויים	2	1	5 מתוך 5
התנאים להכרה באירוע לב כתאונה בעבודה	1	1	2 מתוך 2
רשות הדואר – שירות העברת מסרים	1	1	8 מתוך 13
רשות הנמלים והרכבות – פרישה לגמלאות	3	1	9 מתוך 11
רשות העתיקות – פעולות רשות העתיקות	2	1	3 מתוך 5
רשות השידור – התזמורת הסימפונית ירושלים,			
רשות השידור	1	1	8 מתוך 14
הסכם לשכירת אולפנים	1	1	4 מתוך 7
הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו - הפיקוח על השידורים	1	1	13 מתוך 13
ענייני מינהל וכספים	1	1	7 מתוך 10
משרד הביטחון – תקציב הביטחון ככלי לניהול ולבקרה	2	0	0 מתוך 4
ניהול תקציבי מפא"ת	1	1	4 מתוך 6
ניהול חשבונות חייבים וזכאים במשרד הביטחון	1	1	4 מתוך 4
הבקרה על הרכש בהקפה בצה"ל ובמשרד הביטחון	2	1	3 מתוך 5
חטיבת שינוע ותובלת חו"ל במינהל ההרכשה	1	1	4 מתוך 6



נושא הביקורת	מספר המבוקרים	מספר המגיבים	סעיפים שזכו להתייחסות
מתן היתרים לסוכנים לקבלת עמלה בעסקות ייבוא של ציוד צבאי	1	1	1 מתוך 6
הליכים לרכש מערכת מיתוג הודעות	2	2	2 מתוך 2
תהליך אישור הזכאות לנכים באגף השיקום	1	1	6 מתוך 6
יחידת הממונה על הביטחון במערכת הביטחון	1	1	3 מתוך 4
העסקת קצינים שהורשעו בדין משמעתי	2	1	2 מתוך 2
צה"ל – בית הספר לקשר, אלקטרוניקה ומחשבים	1	1	4 מתוך 6
בטיחות בהפעלה ובהחזקה של נשק ותחמושת בשגרה	1	1	2 מתוך 4
יחידת הניסויים של חיל החימוש	1	1	2 מתוך 5
היבטים הקשורים בשינוי של פרופיל רפואי	1	0	0 מתוך 6
העסקת מרצים במסגרת פעולות הסברה בצה"ל	1	1	3 מתוך 3
מדיניות המחשוב בצה"ל	1	0	0 מתוך 7
חבר משרתי הקבע והגמלאים – חבר משרתי הקבע והגמלאים בע"מ ומועדון חבר צרכנות בע"מ	1	1	3 מתוך 6
אזור יהודה ושומרון – פעולות קצין מטה לענייני תקשורת	1	0	0 מתוך 6
התעשיות הבטחוניות – תוכנית ההבראה התפעולית לחברת תע"ש	3	1	13 מתוך 15
הליכים להבראת רפא"ל	2	0	0 מתוך 7
התעשייה האווירית – המשבר העסקי ותוכניות ההבראה	1	1	1 מתוך 7
פרויקט ה"אסטר"ה"	1	1	2 מתוך 5
עסקת ייצוא	1	1	4 מתוך 4
מוכנות לשעת מלחמה וחירום – כוח אדם במערך המל"ח לקראת הפעלתו לשעת חירום	1	0	0 מתוך 6
היערכות מל"ח בעיריית אשדוד	3	1	10 מתוך 11
הרשות הארצית לתובלה יבשתית בשעת חירום	2	1	1 מתוך 3

* דו"ח מספר 45 של מבקר המדינה לשנת 1994 יצא בסוף אפריל 1995. הערות שר הכלכלה והתכנון לדין וחשבון זה יצאו במאי 1995. דו"חות המעקב אחר החלטות הכנסת והממשלה בעקבות דו"ח 45 וביצוען פורסמו באוקטובר 1996.



טבלה 2: אפקטיביות

דו"ח מספר 43 של מבקר המדינה לשנת 1993

נושא הביקורת	מספר המבוקרים	מספר המגיבים	סעיפים שזכו להתייחסות
משרד האוצר			
תקציב המדינה לשנת 1992 וביצועו	2	1	3 מתוך 11
תכנית גמלאות מיוחדת לעולים	6	0	0 מתוך 10
הסדרת ההתקשרויות בין מלם מערכות בע"מ לבין משרדי הממשלה	3	1	2 מתוך 8
קנסות מנהליים על עבירות מס הכנסה	1	1	3 מתוך 8
מס הכנסה ממפיצי פיס וספורטוטו	1	1	4 מתוך 6
תשלומי מס הכנסה בשוברי תשלום משובשים	2	1	7 מתוך 7
בלו על הדלק	2	1	7 מתוך 7
פיקוח על אכסון ומכירה של טובין	5	1	5 מתוך 9
הפיקוח על סוכני מכס	1	1	5 מתוך 5
הטיפול בעבירות של העלמת הכנסות	3	0	0 מתוך 2
פיצויים למגדלי חיטה בגין נזקי בצורת	2	2	3 מתוך 5
מס יבוא על רכב נוסעים	1	0	0 מתוך 3
פיקוח רשויות המכס על כניסות משניות ארצה	1	1	1 מתוך 1
מלכ"רים ומוסדות ציבוריים	2	2	6 מתוך 6
החברה למפעלי כלכלה ותרבות לעובדי מדינה בע"מ	2	1	10 מתוך 10
משרד ראש הממשלה -			
גנוץ המדינה	2	1	3 מתוך 9
המרכז למחקר גרעיני בנחל שורק - התקשרות עם ספקים	1	1	3 מתוך 6
המשרד לאיכות הסביבה -			
הכנת תסקירי השפעה על הסביבה ובדיקתם	2	1	0 מתוך 6
משרד הבינוי והשיכון -			
הקצאת תקציבים להשלמות פיתוח בשכונות ותיקות ולהקמת מוסדות ציבור	2	1	3 מתוך 20
היבטים במתן סיוע בדיור לאוכלוסייה הנוקדת	1	1	3 מתוך 12
הפסקת בנייה בעקבות שינוי סדרי עדיפויות	2	1	1 מתוך 10
ניהול ומכירה של דירות שבעלות המדינה	1	1	5 מתוך 7



נושא הביקורת	מספר המבוקרים	מספר המגיבים	סעיפים שזכו להתייחסות
פעולות לשינוי חוק הגנת הדייר באשר לבניינים ולדירות המשמשים לעסקים	1	1	1 מתוך 6
ההיערכות לרעידות אדמה בישראל	6	2	1 מתוך 10
הפעלת פרויקטים לפיתוח כבישים בינעירוניים	1	1	0 מתוך 5
שיקום רשת הכבישים הבינעירוניים	1	1	3 מתוך 7
שיקום והרחבה של כביש תל-אביב-ירושלים	1	1	4 מתוך 8
מסירת עבודות תכנון, תיאום ופיקוח לגורמי חוץ	1	1	10 מתוך 13
מועצת מקרקעי ישראל – נהליה וסדרי עבודה	2	1	0 מתוך 14
שינוי יעודן של קרקעות חקלאיות	2	2	3 מתוך 6
שינוי ייעוד של קרקע חקלאית בנהריה	1	1	1 מתוך 7
משרד הבריאות –			
מיכשור וציוד בחדרי ניתוח בבתי חולים	3	0	0 מתוך 6
הפיקוח על סמים מסוכנים בבתי חולים ממשלתיים	3	1	10 מתוך 10
איכות מי השתייה	6	0	0 מתוך 21
בית החולים נהריה	1	1	6 מתוך 11
הפיקוח על מחירי התרופות	1	0	0 מתוך 4
תרופות וציוד רפואי מתכלה בשירות האספקה ובמחסנים של משרד הבריאות	1	1	11 מתוך 11
העסקת עורכי דין פרטיים לגביית חובות לבתי חולים	2	1	5 מתוך 11
קופ"ח כללית – התארגנותה המשפטית כאגודה וכחברה	1	1	2 מתוך 2
קופ"ח כללית – זמינות שירותי הרפואה המקצועית במרפאות	1	1	7 מתוך 7
המשרד לענייני דתות –			
תמיכות במוסדות ללימוד תורה	1	1	4 מתוך 13
המועצה הדתית נתניה	2	2	6 מתוך 9
ניהול הרבנות הראשית לישראל	1	1	מתוך 4
עמותות תורניות נתמכות באור יהודה	2	0	0 מתוך 12
משרד החוץ –			
שגרירות ישראל במוסקבה	1	1	4 מתוך 6
הפעולות לשתי"פ ביני"ל וסיוע לארצות מתפתחות	1	1	4 מתוך 11



נושא הביקורת	מספר המבוקרים	מספר המגיבים	סעיפים שזכו להתייחסות
ענייני עובדים	2	0	0 מתוך 2
משרד החינוך והתרבות -			
פיקוח והקצאת משאבים באמצעות המחוזות היבטים בביצוע מדיניות הטיפול של תלמידים מחוננים ומוכשרים	1	1	3 מתוך 5
שמירה במוסדות חינוך בירושלים	1	1	2 מתוך 8
תשלומי הורים לבתי ספר יסודיים ועל יסודיים בירושלים	2	1	1 מתוך 2
עבודות שיקום של נזקי שיטפון באיצטדיון רמת גן	2	2	2 מתוך 4
בחורף 1992	2	0	0 מתוך 9
משרד החקלאות -			
השקעות הון בחקלאות	1	1	4 מתוך 5
יצוא תפוחי אדמה	1	1	1 מתוך 1
קביעת מחיר לחיטה ממלאי לשעת חירום	1	1	3 מתוך 7
פיתוח מפעלי מים	3	0	0 מתוך 11
משרד המשטרה -			
מערך התנועה במשטרה	1	1	9 מתוך 12
משרד המשפטים -			
הסיוע המשפטי - הליכי הטיפול והשירות לאורח	1	1	3 מתוך 8
בתי משפט לעניינים מקומיים	2	1	2 מתוך 9
משרד העבודה והרווחה -			
מערך הטיפול בנפגעי אלכוהול	3	2	4 מתוך 4
מערכת המידע של האגף לתעסוקה ולמעמד האשה	1	1	3 מתוך 3
סדרי מינהל ובקרה בהעסקת עובדים מאוי"ש בישראל	3	1	2 מתוך 5
משרד הפנים -			
שירותי הכבאות וההצלה	4	1	8 מתוך 14
היבטים בפיקוח על הרשויות המקומיות	1	0	0 מתוך 10
מינהל האוכלוסין - השירות לאורח	1	1	2 מתוך 2
מפעל הביוב בירושלים	2	2	2 מתוך 7
מועצה מקומית עמנואל והעמותות "אור זורח" "אוהל יעקב" ו"איחוד מוסדות עמנואל"	4	0	0 מתוך 20



נושא הביקורת	מספר המבוקרים	מספר המגיבים	סעיפים שזכו להתייחסות
המשרד לקליטת עלייה -			
אתרי דיור זמני	6	4	3 מתוך 12
משרד התיירות -			
החברה לפיתוח עכו העתיקה	1	1	8 מתוך 8
חברת בית הספר לתיירות בישראל בע"מ	1	1	6 מתוך 6
המינהלה לפיתוח התיירות בנגב	1	1	3 מתוך 7
רישוי שירותי תיירות והפיקוח עליהם	1	1	2 מתוך 5
משרד התעשייה והמסחר -			
ענף המזון - הגבלות ביבוא ופיקוח על המחירים	1	1	9 מתוך 14
מערכת ניהול הכספים	2	1	4 מתוך 9
פיתוח אזורי תעשייה	1	1	2 מתוך 8
אכיפת תקנים	1	1	1 מתוך 5
משרד התקשורת -			
רכישת ציוד שידור, הפעלתו והפיקוח עליו	3	3	3 מתוך 12
טלוויזיה בכבלים	1	1	5 מתוך 9
המוסד לביטוח לאומי -			
ביטוח ברשות לעקרת הבית	1	1	2 מתוך 4
מידע על הכנסות מבוטחים לצורך קביעת זכאות לגמלאות	1	1	3 מתוך 3
נכות כללית	1	1	4 מתוך 5
שירותים מיוחדים לנכים	1	1	5 מתוך 7
ביטוח אבטלה	1	1	3 מתוך 4
רשות הדואר -			
מבנה להנהלה ולשירות הבנקאי	1	1	3 מתוך 17
העסקת עובדים	1	1	12 מתוך 13
חלוקת דואר	1	1	10 מתוך 12
סדרי רכישה ואחסנה של ציוד	1	1	8 מתוך 13
רשות הנמלים והרכבות -			
תקציבים לפיתוח הרכבת	2	1	6 מתוך 15
הסדרים כספיים עם בתי ממגורות בנמלי חיפה ואשדוד	1	1	6 מתוך 10
תשלומי ייעול לעובדים בנמל אשדוד	1	1	4 מתוך 6



נושא הביקורת	מספר המבוקרים	מספר המגיבים	סעיפים שזכו להתייחסות
לשכות שר התחבורה והמנהל הכללי של משרדו	1	1	3 מתוך 6
שינוע חברה להנצלה ושירותי ים בערבון מוגבל	3	1	3 מתוך 6
רשות שדות התעופה -			
עבודות תחזוקה ושירותים	1	1	12 מתוך 14
הפעלת מסעדות בנמל התעופה בן גוריון	1	1	7 מתוך 9
רשות השידור -			
פיתוח מערכות ממוחשבות	1	1	5 מתוך 25
סיוע רשות השידור להפקת סרטי קולנוע	3	1	5 מתוך 10
מינויים פוליטיים -			
עובדים בלשכות של שרים	4	2	אין מידע
העסקת יועצים	3	3	אין מידע
עובדים בלשכות של מנהלים כלליים	2	2	אין מידע
מינויים של עובדים בכירים בגופים ציבוריים	6	5	אין מידע
מערכת הביטחון -			
היערכות העורף לשעת חירום	5	1	3 מתוך 7
ערכות מגן לאוכלוסייה האזרחית	2	2	2 מתוך 4
מקלוט ומיגון לאוכלוסייה האזרחית	2	1	2 מתוך 3
הערכות הרשות לבנייה ולציוד מכני הנדסי לשעת חירום	3	2	5 מתוך 6
היערכות מלי"ח בעיריית חדרה	2	1	1 מתוך 7
תכנון רב שנתי לצה"ל	1	0	0 מתוך 1
תכנית תקציב רב שנתית למשרד הביטחון ולצה"ל	2	0	0 מתוך 5
הטיפול בלקחי "פרשת דותן"	2	2	12 מתוך 24
הקמה ושימור של מוקדי ידע ותשתית טכנולוגיים קריטיים	3	0	0 מתוך 4
הגדרה של הדרישות המקצועיות מממלאי תפקידים	1	1	1 מתוך 1
תהליך הטיפול בתלונות הציבור	1	0	0 מתוך 3
הבטחת איכות המוצרים המסופקים לצה"ל מייצור סדרתי בארץ	2	1	1 מתוך 3
חטיבת המכירות במשרד הביטחון	1	1	5 מתוך 7
פעולות חברת גפים בע"מ	1	1	2 מתוך 2



נושא הביקורת	מספר המבוקרים	מספר המגיבים	סעיפים שזכו להתייחסות
בטיחות באימונים	1	1	3 מתוך 5
משחקי מלחמה	1	1	3 מתוך 5
הכשרת צוערים לקצונה	1	1	2 מתוך 7
שטחי אימונים	1	1	2 מתוך 4
האזנות סתר בצה"ל	1	1	1 מתוך 4
אבטחת מחנות ומתקנים במרחב הצפון המינהל האזרחי – פעולות קצין מטה לענייני פנים באיו"ש	1	1	9 מתוך 9
נפות המינהל האזרחי בבית לחם ובטול כרם	4	2	4 מתוך 9
התעשייה האווירית: ניהול הרכוש הקבוע	1	1	1 מתוך 8
רפא"ל – חטיבת מערכות הנשק	2	2	4 מתוך 4

* דו"ח מספר 44 פורסם באפריל 1994. הערות שר הכלכלה והתכנון לדו"ח פורסמו במאי 1994. ספר המעקב אחר ביצוע החלטות הממשלה בנושא הדו"ח פורסם בפברואר 1996. ספר המעקב אחר ביצוע החלטות הכנסת פורסם באוקטובר 1996.

לאור הממצאים ניתן להסיק כי לפחות בכל האמור להתייחסות משרדי הממשלה לממצאי הדו"חות קיימת נטייה של היענות משמעותית אם כי במפורש חלקית לביקורת המדינה. חשוב לציין כי בחירת דו"חות 44, 45 לא נבעה מבחירה מדגמית אלא מקיומו של מידע מלא על שנים אלה על בסיס דיווחי משרד מבקר המדינה, הממשלה והכנסת. הדיווחים על כלל ביקורת המדינה, באופן המאפשר בחינת אפקטיביות, הם חלקיים ביותר והנתונים שפורסמו מקשים על בחינה ממצה של הסוגיה. לכן, יש לראות בניתוח דו"חות 44, 45 דוגמא בלבד. עם זאת, סביר להניח כי לפחות לגבי שנות התשעים יכולה דוגמא זו להצביע על נטייה רווחת.

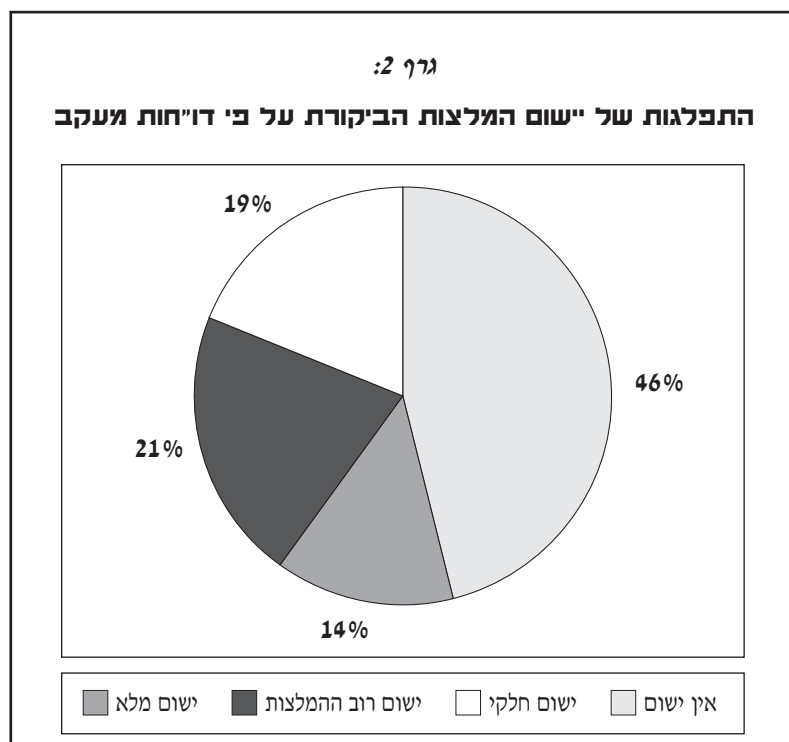
מדד שונה של אפקטיביות הביקורת מבוסס על ניתוח שיטתי של דו"חות לאורך השנים ובחינת שיעור המקרים בהם ביקורת המדינה חוזרת ומציינת את קיומו של ליקוי מסוים. ההנחה היא כי במידה והדו"ח השנתי אינו מציין קיומו של ליקוי שאוזכר בעבר, מעידה עובדה זו על ביקורת אפקטיבית. לצורך בחינת מדד אפקטיביות זה בחנו 594 נושאים שנבחנו על ידי ביקורת המדינה, כפי שפורסמו בדו"חות 39-47.³⁵ מספר הנושאים שחזרו על עצמם לפחות פעם אחת היה 104, מכאן כי לפי קריטריון זה



שיעור האפקטיביות של ביקורת המדינה עמד על כ-82%, שכן, ב-490 מקרים מתוך 594, נמצאה הביקורת כאפקטיבית. חשוב לציין, עם זאת, כי מדד זה נוטה להיטיב עם הביקורת. ההנחה היא כי במידה והביקורת אינה חוזרת על נושא מסוים הדבר מעיד כי הליקוי תוקן. ייתכן, עם זאת, כי העדר התייחסות לליקוי שהופיע בעבר נובע מגורמים אחרים, למשל – שינוי במדיניות מוסד מבקר המדינה לגבי הנושאים אותם יש לבחון.

לפיכך החלטנו לבחון באותם דו"חות את מסקנות המעקב של מוסד מבקר המדינה ביחס ליישום המלצות הביקורת. בדו"חות מבקר המדינה אותם סקרנו מופיעים ארבעים ושלושה דו"חות מעקב. בעשרים מהם מדווח על העדר יישום המלצות הביקורת. בשמונה מעקבים הייתה המסקנה כי רוב המלצות דו"ח מבקר המדינה לא יושמו. בתשעה דו"חות מעקב מופיעה המסקנה כי רוב המלצות הביקורת יושמו. בשישה דו"חות בלבד נמסר על יישום מלא של המלצות הביקורת.

כדי להמחיש את מידת האפקטיביות של הביקורת כפי שהיא משתמעת מדו"חות המעקב בלבד יצרנו סולם אורדינלי, שלפיו 4 מבטא אפקטיביות



מוחלטת, כלומר 100% מקרים של דיווח על יישום מלא של המלצות הביקורת. 1 מבטא העדר מוחלט של כל אפקטיביות, כלומר, ב-100% מן המקרים שנבחנו מדווח על העדר מוחלט של יישום המלצות הביקורת. הערכים 2, 3 מבטאים דרגות ביניים. 2 מבטא דרגת ביניים של אפקטיביות חלקית, בעוד 3 מבטא דרגת אפקטיביות חלקית אך גבוהה יחסית. מדד האפקטיביות של מוסד מבקר המדינה לפי דו"חות המעקב שפורסמו החל מדו"ח 39 ועד ולרבות דו"ח 47 עומד על 2.02. ממצא זה מעיד על אפקטיביות חלקית, גבוהה אמנם מן החציון אך עדיין מוגבלת.

לכך יש ביטוי נוסף – רק בחמישה עשר דו"חות מעקב (35%) נמצא יישום מלא או יישום רוב המלצות הביקורת. הפער בין ממצא זה לבין ממצא המצביע על אפקטיביות גבוהה עליה הסקנו מניתוח עצמאי של דו"חות הביקורת, נובע כנראה מהטיה חזקה בניתוח דו"חות הביקורת. העובדה כי דיווח על ליקוי מסוים בדו"ח ביקורת אחד, לא חזר והופיע בדו"ח ביקורת מאוחר יותר, אינה נובעת בהכרח מתיקונו של אותו ליקוי אלא משיקולי המבקר/ת ומשיקולי המשרד באיזה היבט של המנהל יש להתמקד בשנה מסוימת.

מוסד מבקר המדינה עוסק גם בטיפול בקובלנות אזרחים. מהם הממצאים בכל האמור לעבודת האומבודסמן? לצורך כך ניתחנו מדגמית את דו"חות נציב הקבילות החל מן הדו"ח הראשון ב-1975. המדגם כלל את הדו"חות מן השנים 1975, 1980, 1985, 1990, 1995, 1997. בחנו את הדיווחים על תלונות אזרחים ביחס למשרד האוצר, משרד הביטחון והצבא, משרד הבריאות, משרד הפנים ומשרד המשטרה. מצרף של משרדים אלה מאפשר תמונה מייצגת למדי של מועקות האזרח בתחומים של בטחון פנים, בטחון בכלל, כספים ומנהל, רשויות מקומיות, נושאי פנים שונים ובריאות.

בולטת העובדה כי רב יחסית השימוש שעושים אזרחים באומבודסמן. מספר התלונות הממוצע לשנה עומד על כ-6616 והוא דומה במשהו למספר העתירות והערעורים לבית המשפט העליון. נכון אמנם כי משרד מבקר המדינה זוקף תופעה זו למסע הפרסום שערכה הנציבות, אך הסיבה לדעתנו עמוקה יותר. בחלק הקודם של המחקר בו ניתחנו את מעמד היועץ המשפטי לממשלה כבר עמדנו על תרבות הליטיגציה, ההתדיינות, שרווחה בישראל במיוחד, מאז שנות השמונים.³⁶ תרבות זו של התדיינות ופנייה למוסדות משפטיים ומעין משפטיים לא פסחה גם על האומבודסמן.



טבלה 3: תלונות הציבור לנציב תלונות הציבור

(נתונים לגבי משרדי האוצר, בטחון – צה"ל, בריאות, פנים ומשטרה)

שיעור תלונות מוצדקות	מהן מוצדקות	סיום לגופו של עניין	הסתיים הטיפול בתלונות*	מספר תלונות שהתקבלו	
51.0%	2616	5142	6271	5561	תשליה
45.4%	2732	6016	7937	7857	תש"מ
42.6%	1626	3816	5554	5162	תשמ"ה
37.0%	1503	4068	6421	6415	תש"נ
37.2%	1638	4404	8361	7782	תשנ"ה
35.5%	1418	3994	7168	6921	תשנ"ז

* המספר כולל תלונות משנים קודמות.

עם זאת, כפי שמעידה טבלה 3, בין שני שליש למחצית מן התלונות נמצאו על ידי הנציבות כבלתי מוצדקות. בשנות השמונים והתשעים נטתה הנציבות לקבוע כי הצדק הוא עם הרשויות ולא עם האזרחים. החשיבות של הנציבות היא רבה, מעצם העובדה כי אזרחים יכולים למצוא אפיק של התבטאות ומחאה פוליטיים. אפיק זה זכה עד כה להתייחסויות מדעיות מועטות ביותר, למרות שהשימוש בו אינו מצומצם מזה שנעשה בבג"ץ. למרות הבדלים מהותיים בין בג"ץ לבין נציבות קבילות הציבור, אנו סבורים כי הקונטקסט התרבותי פוליטי הוא דומה ביותר. ועוד חשוב לציין כי אמנם ההיענות של הנציבות לקובלנות היא מוגבלת, אך היא עולה על שיעור קבלת העתירות בפני בג"ץ.

כיוון שהתהליך המשפטי בבית המשפט העליון שונה משמעותית מן ההליך המעין-שיפוטי של הנציבות, לא ניכנס כאן לניתוח הסיבות מדוע הנציבות נענית יותר לקובלנות מאשר בג"ץ לעתירות. רצוננו להבהיר כי מצד אחד הנציבות אינה נוטה לרצות את האזרח, אך מצד שני משמעותה הפוליטית רבה. בהיותה של הנציבות מקור לפניות אזרחים רבים, היא משמשת כמקור לגיטימציה ליסודות דמוקרטיים. יכולתם של אזרחים לפנות ולהתלונן מחזקת בקרבם את התחושה – בין אם נכונה היא ובין אם לאו – כי נבחרו ועובדי הציבור נתונים לפיקוח ציבורי. מגמה זו מחזקת את הלגיטימציה של המשטר הפוליטי. אמנם הנציבות תורמת בכך ליציבות דמוקרטית. אולם, היא מונעת רפורמות של ממש בסטטוס קוו.



בכך יש מקום לדאגה – יותר מכפי שהנציבות תורמת לרפורמות, היא משמרת מצב קיים.



הצעות לרפורמות

בפרק זה נצביע על מספר אפשרויות לרפורמות שעניינן בשיפור מוסד מבקר המדינה. פרק זה חייב להיקרא בצמוד למחקר כולו, ובהמשך לניירות העמדה הקודמים על היועץ המשפטי לממשלה ועל נגיד בנק ישראל. כמובן כי ההמלצות לרפורמות מהוות רק נגזרת צרה של המחקר כולו. מדעי החברה חייבים להיות מודעים למשמעויות של תופעות פוליטיות גם כאשר אלו אינן ניתנות לשליטה או לשיפור. לפיכך, ניתחנו את מוסד מבקר המדינה בהיבטים שאינם בהכרח רלוונטיים לעצם יכולתנו להגדיר את הצורך ברפורמה מסוימת. עם זאת, ביכולתנו להצביע על מספר המלצות.

1. עצמאות (אוטונומיה) מקצועית

לכאורה נראה כי עצמאות ביקורת המדינה היא רחבה. העברת מבקר/ת מן התפקיד אינה אפשרית אלא ברוב של שני שלישים, הפיקוח השיפוטי של בית המשפט העליון על ביקורת המדינה מתקיים אך ההתערבות בשיקול הדעת, החלטות ופעולות הביקורת היא נדירה ביותר. מצד אחר, אין בחוק הגדרות ברורות של עילות להדחת המבקר/ת. יתר על כן, העצמאות המוסדית של מוסד מבקר המדינה היא רחבה הרבה פחות בכל הקשור ליחסי הכנסת עם המבקר/ת. יש לזכור כי יו"ר ועדת הביקורת של הכנסת הוא נציג האופוזיציה, וכי החוק כיום מאפשר לוועדת הביקורת לחייב את מוסד מבקר המדינה לעסוק בכל עניין שהוועדה סבורה כי מן הראוי שהמבקר יעסוק בו. ישנן סיבות אחרות המביאות לצמצום בעצמאות ביקורת המדינה, אך אלה הן סיבות תרבותיות או מוסדיות שניתחנו בחלקים הקודמים, ואין אפשרות להביא לשיפורן באמצעות הצעות לרפורמות.

נוכח זאת אנו ממליצים על השיפורים הבאים:

א. **תיקון החוק באופן שיובהרו עילות הדחה ספציפיות להדחת מבקר/ת מדינה.** להוציא מקרה של התפטרות, מומלץ כי עילות



הפסקת המינוי יהיו אחת מאלה: מצב בריאותי לקוי המונע תפקוד, חוסר התאמה מובהק ביותר לתפקיד עקב התנהגות אישית, ניגוד אינטרסים בין תפקיד המבקר לבין זיקתו לגוף מבוקר.

ב. המצב החוקי כיום (סעיף 13 לחוק-יסוד: מבקר המדינה, סעיף 8 (א) (3) לחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 [נוסח משולב]) הוא כי די ברוב של שני שלישים מבין המצביעים בכנסת להביא להדחת מבקר/ת מדינה. **יש לחייב כי הרוב הדרוש להדחה יהיה שני שלישים מבין חברי הכנסת. נוכח רגישויות תפקידי הביקורת והעימותים האפשריים עם הממשלה יש לצמצם אפשרויות להדחתו של מבקר מדינה.**

ג. **יש לתקן את סעיף 21 לחוק מבקר המדינה באופן שלא יחייב את הביקורת לעסוק בנושאים שהוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, או הכנסת או הממשלה מעוניינות בהם.** הסכנה למניפולציות פוליטיות קיימת בלאו הכי, אך יש לצמצמה על ידי הענקת שיקול דעת למוסד מבקר המדינה לסרב לבחון נושא אם לדעת המבקר/ת אין זה ראוי או נכון לעסוק בעניין. מובן כי החלטה כאמור של מבקר/ת כפופה תמיד לפיקוח בג"ץ.

2. דיווחיות ושקיפות

הדיווחיות והשקיפות של מוסד מבקר המדינה מבוססים על דו"חות שנתיים או מיוחדים ועל חוות דעת. אלה הם דיווחיות ושקיפות חלקיים ביותר, שכן הביקורת מדווחת על מסקנותיה, אך לא על הדרך בה הגיעה למסקנותיה. זאת ועוד, פרסום ממצאי הביקורת ניתנים למגבלות חיסיון.

לאור זאת אנו ממליצים:

א. **לפרוס את דו"ח ביקורת המדינה השנתי למספר פרקים שיונחו על שולחן הכנסת והוועדה באופן נפרד.** באופן זה יתאפשר דיון ציבורי ממוקד בדו"חות ספציפיים. במצב כיום בו מתפרסם דו"ח שנתי אחד בן כ-1000 עמודים אין אפשרות לקיומו של דיון ציבורי מקיף כזה.

ב. **מבקר המדינה חייב בפרסום הקריטריונים שלפיהם נבחרו נושאים לביקורת, ומהם הקריטריונים לפיהם הגיע המבקר למסקנה אליה הגיע ביחס לגוף המבוקר.**



ג. אנו ממליצים לשקול את **הידוק הקשר בין מוסד מבקר המדינה לבין הכנסת**. כיום, קשר זה נעשה במיוחד על ידי הוועדה לביקורת המדינה של הכנסת, שיכולה לדרוש מן המבקר/ת למסור דין וחשבון. מכוחו של סעיף 4 לחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 [נוסח משולב] רשאי מבקר המדינה, בתיאום עם יו"ר הכנסת, לשאת דברים לפני הכנסת במעמד הצהרת האמונים של המבקר. **אנו ממליצים לאמץ את מוסד השאילתה באופן בו לפחות בכל האמור לדו"חות מיוחדים יוכלו חברי הכנסת להציג שאילתות למבקר**.

ד. המצב המשפטי כיום מאפשר לוועדה להחליט על פי שיקול דעתה ולאור הצעת המבקר על הטלת חיסיון "לשם שמירה על בטחון המדינה או כדי למנוע פגיעה ביחסי החוץ או בקשרי מסחר בין-לאומיים שלה." (סעיף 17 (א) לחוק מבקר המדינה). זהו סעיף קשה שכן הוא מאפשר צנזור של ביקורת על כל פעולה של הממשלה או כל גוף מבוקר מטעמים של ביטחון ושמירה על יחסי חוץ. הסעיף כוללני מאוד ומאפשר לוועדה שיקול דעת רחב ביותר, במידה ומוצגת בפני הוועדה הצעה של המבקר על הטלת חיסיון כאמור. סעיף 17 (ב) לחוק מאפשר הטלת צנזורה כזו לגבי מערכת הביטחון. כאן המחוקק נתן לוועדה שיקול דעת רחב עוד יותר. מוטלת עליה חובת היוועצות עם המבקר אך אין עליה חובה להישמע לדעתו או להמתין להצעתו. בשים לב לעובדה כי לפוליטיקאים יש אינטרסים שונים הנובעים מתנאי התחרות הפוליטית, זהו סעיף קשה הפוגע בעקרונות דמוקרטיים.

בפועל, הרוב המכריע של הביקורת על הצבא ומערכת הביטחון חסוי. אנו ממליצים כי בחוק מבקר המדינה יובהר (סעיפים 17 א, ב) כי אין להטיל חיסיון על דו"חות או חוות דעת הביקורת אלא מטעמים מיוחדים של סכנה חמורה וקרובה לוודאות, וכי בכל מקרה ידרשו המלצתו ונימוקיו של המבקר מדוע להטיל צנזורה כזו, וכי החוק יחייב פרסום מידע בסיסי של עיקרי הממצאים על מערכת הביטחון, באופן בו בניגוד למצב כיום תגבר שקיפותה של מערכת הביטחון בכל האמור לנושאי הביקורת.

חמור מכך, המצב כיום הוא כי המבקר רשאי להימנע ממתן דו"ח לגבי ענף או יחידה או לתת עליהם דו"ח מוגבל בלבד. כל זאת אם הממשלה ביקשה זאת, ואם המבקר סבור כי הנימוקים שנתנה הממשלה הם סבירים. במקרה כזה אין לוועדה כל שיקול דעת וחובתו המשפטית של



המבקר היא להודיע לוועדה בעל פה ובצורה הנראית לו מהו הענף או היחידה לגביהם ימנע לחלוטין או חלקית ממתן חוות דעת (ראה: סעיף 17 (ג) לחוק מבקר המדינה). זהו מצב חמור העומד בניגוד להגיון של אופי הקשר ההדוק בין מוסד מבקר המדינה לבין הכנסת. זהו סעיף המאפשר מניפולציות פוליטיות בשם הביטחון הלאומי, באופן היכול לפגוע קשות בביקורת על מערכת הביטחון וכן בביקורת על כל פעולה של הממשלה או זרוע מזרועותיה, וזאת בשם הביטחון הלאומי. **אנו ממליצים לבטל סעיף חמור זה המהווה פגיעה קשה בעקרונות דמוקרטיים. די בעובדה הבעייתית כי ניתן להטיל חיסיון בשם הביטחון הלאומי ובוודאי שאין להוסיף ולאפשר לממשלה או לזרוע מזרועותיה להתחמק מביקורת המדינה.**

דומים הדברים לגבי נציב תלונות הציבור. סעיף 44 לחוק מבקר המדינה מטיל על הנציב חובה לברר האם תלונה מסוימת אינה יכולה להביא לפגיעה בביטחון המדינה, יחסי החוץ או קשרי המסחר הבינלאומיים של ישראל. הנציב צריך לעניין זה את תגובתם של ראש הממשלה ושר הביטחון, או בנושאי חוץ – של ראש הממשלה ושר החוץ. החוק משאיר בנושא שיקול דעת בלי מסויג למסד הפוליטי, כאמור. על פי הודעתם בלבד, חובה על הנציב שלא לכלול בהודעתו לגבי תלונה כל חומר או ידיעה אשר "לדעת ראש הממשלה או שר הביטחון הם עניין לבטחון המדינה, או אשר לדעת ראש המשלה או שר החוץ הם עניין ליחסי החוץ או לקשרי המסחר הבינלאומיים של המדינה." (סעיף 44 (א) לחוק מבקר המדינה).

הסעיף במהדורתו זו הוא חמור, שכן הוא מאפשר למסד הפוליטי לעקר את נציבות הקבילות מביקורת יעילה ביחס לתלונות אזרחים בכל הנוגע לפעולות ממשלה שניתן לקשור אותן לנושאי ביטחון או חוץ. **יש לתקן את הסעיף באופן בו יוכלו השרים או ראש הממשלה כאמור למנוע פרסום חומר או ידיעה רק במקרים חריגים ביותר, מטעמים מיוחדים שינתנו על ידם. מבקר המדינה יוכל על פי שיקול דעתו לדחות או לקבל, לחלוטין או חלק מטענות השר וראש הממשלה. היה והחליט להטיל צנזורה כאמור, יעשה זאת מטעמים מיוחדים בלבד. הטעמים יפורסמו על ידי הנציבות. צנזורה כאמור תוכל להיות מוצדקת רק במידה ולביטחון המדינה או יחסי החוץ שלה יגרם נזק חמור ביותר ובוודאות קרובה לוודאי.**



3. מינוי וייצוגיות

הדין הקיים אינו מפרט רבות בנושאי הבחירה למשרת מבקר המדינה. כזכור, המבקר נבחר על ידי הכנסת בהצבעה חשאית, לתקופה של חמש שנים, וכהונתו לא תעלה על שתי תקופות זו אחר זו, ובסה"כ עשר שנים. החוק אינו קובע תנאי כשירות, להוציא אזרחות ותושבות ישראלית. בפועל, בולטת העובדה כי שלושת מבקרי המדינה האחרונים היו שופטי בית המשפט העליון וכי רוב מבקרי המדינה היו משפטנים. כבר הבהרנו וניתחנו את האטיולוגיה של המשפטיזציה של מוסד מבקר המדינה. הסברנו את הפרובלמטיות של תופעה זו נוכח העובדה כי ליגליות של פעולות מנהל אינה בהכרח מעידה על מוסריותן או על מידת נכונותן לצורכי השגת מטרות מדיניות ואין היא מעידה על האפקטיביות של אותן פעולות.

נוכח זאת אנו ממליצים:

- א. **לכלול בתהליך הבחירה של מבקר המדינה שימוע בכנסת במסגרת הוועדה לביקורת המדינה של הכנסת.** במהלך תהליך שימוע כזה יוכלו חברי הכנסת לעמוד על הכשרתו, תכונותיו, תפיסותיו והתאמתו לתפקיד של המועמד.
- ב. **מבקר מדינה אינו חייב להיות משפטן. כמקובל במשטרים פוליטיים דמוקרטיים יכול המבקר להיות איש אקדמיה, איש מנהל ציבורי, רואה חשבון, מנכ"ל בכיר לשעבר, ועוד. אנו ממליצים לקבוע בחוק כי רצוי (אם כי לא חובה) כי כישורי המועמד יכללו (גם) השכלה בתחום המנהל.**
- ג. **אנו ממליצים לשקול מחדש את הנוהג שהשתרש למנות לתפקיד מבקר המדינה שופטים של בית המשפט העליון, לאחר סיום תפקידם השיפוטי ועם צאתם לגמלאות, בגיל 70.** אין פסול הכרחי בנוהג זה. שופטי בית המשפט העליון המסיימים תפקידם הם כמובן מועמדים היכולים להיות ראויים. אך אסור כי מוסד ביקורת המדינה ייתפס כאכסניה לשופטים הפותחים לאחר גיל השבעים בקריירה ציבורית שנייה.

יובהר כי אין אנו מביעים בכך פסול כנגד מבקרי מדינה בעבר, השופטים מלך, מרים בן-פורת, וכמובן אין אנו מטילים פסול במבקר הנוכחי, אליעזר גולדברג. אך במחקרנו אנו מביעים ביקורת על התופעה – שהייתה



לשיטה – של מינוי שופטי בית המשפט העליון לתפקיד מבקרי המדינה, מבלי שתיבחן ברצינות ובנכונות הראויה למינויים מקרב מגזרים אחרים. מוסד ביקורת המדינה הוא מוסד ציבורי החייב להיות פתוח לתחרות דמוקרטית פתוחה לכל קבוצות ומגזרי האוכלוסייה הישראלית ובכלל זאת גם לבנות ובני המיעוט הערבי-פלסטיני בישראל.

חשוב להבהיר לציבור כי מוסד מבקר המדינה פתוח לשכבות ציבור שונות. ההנחה כי מינוי שופטים מבית המשפט העליון לתפקיד הביקורת הכרחי עקב דמותם הקונסנזואלית, מוטעית. ראשית, רבים מבין השופטים של בית המשפט העליון אינם מוכרים אפילו לאליטות הפוליטיות, ושנית, אין הם בהכרח נהנים מקונסנזוס. ההנחה כי רק שופטים הם בלתי תלויים ולכן ראויים לתפקיד, שגויה גם היא. ספק רב אם קיים נושא תפקיד ציבורי שאינו תלוי במובן המוחלט של המושג. נוסף לכך, אנשי מנהל בכירים לשעבר, אנשי אקדמיה, רואי חשבון וכו' אינם בהכרח תלויים יותר בגופים אינטרסנטיים.

4. משילות ואפקטיביות

במחקר עסקנו בממדי האפקטיביות החלקית של ביקורת המדינה. חלקה של הבעיה טמון בהעדר נכונות של המנהל הציבורי והגופים המבוקרים להפיק לקחים או להודות בקיומם של ליקויים. ברצוננו להעלות כאן שתי המלצות לשיפור האפקטיביות של ביקורת המדינה.

א. **עידוד משרד מבקר המדינה להגביר את הכשרתם של עובדיו בתחומי המנהל, המדיניות והכלכלה.** יכולתם של אנשי המשרד לנתח את הגופים המבוקרים באמצעות מתודולוגיות של חקר אפקטיביות היא הכרחית.³⁷

ב. **שימת דגש על ניתוחי אפקטיביות של הגופים המבוקרים ביחס למטרות המדיניות הנקבעות עבורם.** במצב כיום בולטת המגמה של מוסד מבקר המדינה להציב נורמה משפטית, למשל – חוק קיים, לגזור מן הנורמה הזו את הרצוי מנהלית, ולבקר את הפרקטיקה הניהולית. הבהרנו כבר כי שיטת ביקורת זו מביאה לרדוקציה של עבודת הביקורת לכדי בחינת חוקיות. **הביקורת חייבת להיעשות באמצעות הצבת אמות מידה ברורות, שיטתיות ועקביות של מנהל תקין ואפקטיבי.**



כל המלצותינו ממוקדות בהיבט המוסדי הניתן, יחסית בקלות, לרפורמות. מחקרנו רחב יותר ומצביע על תופעות תרבויות רחבות יותר ועל הבעייתיות הכרוכה בהן. באווירת העדר תרבות מנהל תקין בולטת הכרחיות קיומו של מוסד מבקר המדינה, למרות הקשיים התיאורטיים והפרקטיים המתלווים למוסד זה. הקונטקסט המוסדי והתרבותי בו פועל מוסד מבקר המדינה מסביר חלק מחולשותיו. הצבענו על כך וניתחנו זאת, ואין אלא לקוות כי מחקר זה כמו גם אחרים שיבואו בעקבותיו יעלו על סדר יומה של החברה הישראלית את הצורך בביקורת דמוקרטית ואפקטיבית. אנו מקווים כי בצד הצורך בקיומו של מוסד הביקורת תגבר הנכונות לשנותו.



עמוד 64 - ימני-ריק

הערות

1. ראה למשל: בנימין גייסט, אשר פרידברג, "ביקורת המדינה וטוהר המידות בשירות הציבורי," **עיונים בביקורת המדינה**, 53 (1995) עמ' 34-49. בעת הדיונים שהתקיימו במכון הישראלי לדמוקרטיה עמד ח"כ רן כהן על הבעייתיות הרבה של המושג: טוהר המידות, ועל הקושי לבקר את מוסדות השלטון בהיעדר נורמה אחידה של טוהר מידות.
2. בנימין גייסט, "ביקורת המדינה בשנות ה-90," **עיונים בביקורת המדינה**, 42 (1988): 155-165.
3. Franz Fiedler, "Auditing and Democracy," **International Journal of Government Auditing** (October 1992): 1-2; David A. Dewar, "Independence and State Audit," **International Journal of Government Auditing** (July 1988): 10-12.
4. חשוב לציין כי בחלק מן הדמוקרטיות מעמדה של ביקורת המדינה אינו נקבע בחקיקה רגילה אלא בחוקה. כך למשל מצב הדברים באוסטריה ובצרפת.
5. Heinz Gunter Zavelberg, "Performance Auditing in the Federal Republic of Germany," **International Journal of Government Auditing** (October 1990): 5-16.
6. Zavelberg, *ibid.*
7. "Audit Profile: The Federal Republic of Germany," in **International Journal of Government Auditing** (April 1989): 14-17.
8. ינס-הרמן טרוינר, "הנציב הפדראלי ליעילות במינהל הציבורי," **עיונים בביקורת המדינה** 46 (1990): 31-45.
9. The Budget and Accounting Act 1950.
10. Richard E. Brown, Ralph Craft, "Auditing and Public Administration: The Unrealized Partnership," **Public Administration Review** 40 (3) (June 1980): 259-265; Edward M. Wheat, "The Activist Auditor: A New Player in State and



- Local Politics," **Public Administration Review** 51 (5) (October 1991): 385- 392.
11. הרי ס. הייבנס, "התפתחות ביקורת המדינה באמריקה: מבדיקת קבלות להערכת פרוייקטים," **עיונים בביקורת המדינה** 48 (1992): 36-19.
12. ראובן שוורץ, "ביקורת המדינה במדינות דמוקרטיות מפותחות," **עיונים בביקורת המדינה** (1992): 37-49.
13. Sharon L. Sutherland, "The Politics of Audit: The Federal Office of the Auditor General in Comparative Perspective," **Canadian Public Administration** 29 (1) (1986): 118-148.
14. An Act Respecting the Office of the Auditor General of Canada and Matters Related or Incidental Thereto – 1976. החוק נכנס לתוקפו ב-1977.
15. National Audit Act –1983.
16. David A. Dewar, "Current Issues in Auditing: The Audit of Central Government," in **Current Issues: The Audit of Central Government**, pp. 196-207.
17. National Audit Act – 1983.
18. דוד דיואר, "ביקורת 'שווי תמורת כסף': 800 השנים הראשונות," **עיונים בביקורת המדינה** 43 (1988): 73-83.
19. בנייר עמדה זה לא היקפנו את כל המדינות אותן למדנו. למשל, באוסטרליה קיים מודל רחב של ביקורת מדינה בדומה לזה בארה"ב, בעוד בהודו המודל הוא צר למדי ומתמקד בעיקר בביקורת חשבונאית של התקציב. בבלגיה קיים מודל הדומה מאוד לזה הצרפתי, והוא מתמקד בביקורת החוקיות של הוצאות כספיות והניהול התקציבי. למרות מגמות שינוי מאז מחצית שנות השבעים, והרחבת היקף הפעילות של ביקורת המדינה בבלגיה, הדגש הוא על בחינת החוקיות, כאמור.
20. Ira Sharkansky, "Pushing the Frontiers of State Audit: Political Auditing by Israel's State Comptroller," in **International Journal of Public Administration** (Forthcoming).



21. גד ברזילי, דוד נחמיאס, **היועץ המשפטי לממשלה: סמכות ואחריות. מוסדות היועץ המשפטי והתביעה הכללית: עקרונות, מוסדות השוואתיים, ניתוח, ביקורת והמלצות לרפורמה** (ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 1997); דוד נחמיאס, גד ברזילי, **בנק ישראל: סמכות ואחריות. מוסדות בנקים מרכזיים: עקרונות, מוסדות השוואתיים, ניתוח, ביקורת והמלצות לרפורמות** (ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 1998).
22. אמנון רובינשטיין, **המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל** (ת"א: שוקן, 1996) מהדורה חמישית (אמנון רובינשטיין וברק מדינה) עמ' 677-681.
23. זאב סגל, "תופעה כללית ורחבה: רקע משפטי" **הארץ**, 1.5.1996 עמ' 6.
24. חוק השיפוט הצבאי (תיקון מס' 6) התשל"ב-1972.
25. רובינשטיין, עמ' 679.
26. בג"ץ 453/84 **איתורית שירותי תקשורת בע"מ נ. שר התקשורת** פ"ד לח (4) 617.
27. חנן מלצר, "פניה לנציב תלונות הציבור – ערכאה קודמת לבג"ץ?" **עיוני משפט ב** (תשל"ב) 238.
28. בג"ץ 4914/94 **טרנר נ. מבקרת המדינה** פ"ד מט (3) 771.
29. **שם**.
30. ראו למשל: אהוד שפרינצק, **איש הישר בעיניו יעשה. אי-לגליזם בחברה הישראלית** (ת"א: ספרית פועלים, 1986); יונתן שפירא, **חברה בשבי הפוליטיקאים** (ת"א: ספרית פועלים, 1996).
31. גד ברזילי, אפרים יוכטמן-יער, זאב סגל, **בית המשפט העליון בעין החברה הישראלית** (ת"א: פפירוס, 1994).
32. גד ברזילי, אפרים יוכטמן-יער, זאב סגל, **שם**.
33. גד ברזילי, דוד נחמיאס, **היועץ המשפטי לממשלה**.
34. מובן כי העובדה שהדו"ח הוא במספר רב של עמודים, וכולל מספר רב של סוגיות ונושאים, מקשה מאוד על קריאה שיטתית בו.
35. לצורך זה הסתמכנו על עבודת קידוד שנעשתה במסגרת פרויקט מתמחים של המכון הישראלי לדמוקרטיה בוועדה לענייני ביקורת



המדינה של הכנסת. תודתנו נתונה לגבי עינב גולומב, גבי מיכל צור וגבי ענבר הורביץ שערכו את סיכום הביקורת והמפתח הטכני לדו"חות.

36. ראו גד ברזילי, דוד נחמיאס, **היועץ המשפטי לממשלה**.

37. לשיטות הערכה של אפקטיביות, ראו:

David Nachmias, **The Practice of Policy Evaluation** (New York: St. Martin Press, 1980).

