

שיחה עם מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, השופט (בדימוס) מיכה לינדנשטראוס

עליזה מעין¹, עו"ד גאיה הבר²

במלאת חמש שנים לכהונתך כמבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, מה הם השינויים המהותיים שחלו בביקורת המדינה בתקופה זו?

התשובה לכך היא מורכבת וכוללת משתנים רבים ובהם הגשמות יעדי מדיניות ועקרונות יסוד, תפיסת הציבור את ביקורת המדינה ואת משרד מבקר המדינה, שיתוף פעולה עם הרשות המחוקקת, מהלכים פנים-משרדיים וכיו"ב - וכל אלה נועדו לשרת את היעד האסטרטגי העיקרי, שהוא הגברת האפקטיביות של דוחות מבקר המדינה כדי להביא למינהל תקין, לחיסכון וליעילות, לשקיפות ולנשיאה באחריות בשירות הציבורי.

מבקר המדינה, על פי חוק היסוד³, בוחן את חוקיות הפעולות של הגופים המבוקרים, טוהר המידות, הניהול התקין, היעילות והחיסכון וכל עניין אחר שיראה בו צורך. מדיניות משרד המבקר, בהתייחס לביקורת, השתנתה בשנים האחרונות, תוך שהיא מתאימה את עצמה למציאות החברתית, הכלכלית והמדינית המשתנה - אם לטובה: הטכנולוגיות החדשות, המחשוב, המדע - ואם לרעה: השחיתות הציבורית, הגדלת הפער בין עניים לעשירים, סכנת ההשתלטות של ההון על השלטון, עקיפת שיטת המכרזים בנוסח "חבר מביא חבר", על רקע מפלגתי או על רקע משפחתי, ועוד כהנה וכהנה.

אם נסקור כמה מעקרונות היסוד שקבענו והחלנו בביקורת בשנים האחרונות, ניתן למנות בראש ובראשונה את הנושא של **ביקורת בזמן אמת**. מדובר בביקורת אשר אנו מבצעים במצבים מיוחדים שבהם קיים אינטרס ציבורי המחייב את קיומה כבר

1 מנהלת אגף ההדרכה ומרכזי מידע. בעלת תואר מוסמך בביקורת פנימית וציבורית מאוניברסיטת בר-אילן.
2 עוזרת למבקר המדינה ונציב תלונות הציבור. בעלת תואר מוסמך במשפטים מאוניברסיטת תל-אביב.
3 חוק יסוד: מבקר המדינה, סעיף 2(ב).

במועד ההתרחשות, או סמוך לה, ככל האפשר. מטרת הביקורת בזמן אמת היא להשפיע על תהליכי קבלת ההחלטות באורח מהותי בשלבים מוקדמים וכך לאפשר לרשות המבצעת לתקן ליקויים כבר בשלב מוקדם ולנתב את התהליך לדרך תקינה. התרעה על ליקויים, מוקדם ככל האפשר, למניעתם או לתיקונם בהקדם, משפרת את האפקטיביות של הביקורת, וזאת נוסף על היתרון של פרסום בסמיכות זמנים לאירועים שבהם עוסקת הביקורת, כאשר אותם אירועים טרם ירדו מסדר היום הציבורי. כדוגמה לביקורות מסוג זה שנערכו בשנים האחרונות ניתן למנות, למשל, את הביקורת על תכנית ויסקונסין⁴, הביקורת על תפקוד העורף במלחמת לבנון השנייה⁵ והביקורת על ההתנתקות בגוש קטיף⁶. חשוב להדגיש כי ביקורת בזמן אמת אינה ביקורת לפני מעשה. זו ביקורת רגילה אשר אינה נופלת באיכותה מביקורת אחרת הנעשית כנהוג במשרד מבקר המדינה, אך היא נערכת במהלך האירוע והעשייה, או בסמוך מאוד לאחריהם, בתקופה קצרה במיוחד. אמנם ביקורת בזמן אמת מטילה עומס יוצא דופן על המשרד ועל העובדים, אך כאמור, היא משפרת את יעילות הביקורת ואת האפקטיביות שלה. עוד חשוב לציין בהקשר זה, כי אף שהביקורת בזמן אמת היא כלי מוכר אשר גם מבקרי מדינה קודמים השתמשו בו, הרי שהשימוש בו הפך לנחוץ ולחיוני יותר בשנים האחרונות, כתוצאה מהשתנות הזמנים והשינויים במדינה וברשות המבצעת.

ביקורת בזמן אמת היא חריג לכלל, וקודם ביצועה נשקלים פרמטרים מספר, ובכלל זה חשיבותו הציבורית של הנושא; קיומו של חשש כי הנוק שייגרם מן הליקויים יהיה גדול ומשמעותי; היכולת להשפיע על התוצאה תוך כדי התהליך; והעובדה שמדובר בתהליך ממושך ובו שלבי תכנון וביצוע מובנים המאפשרים יישום המסקנות ותיקון הליקויים בשלבים עתידיים. כל זאת כמובן בזהירות הראויה, תוך הימנעות מגלישה לנעליה של הרשות המבצעת ובהימנעות עקרונית מלבקר את מדיניות הרשות המוסמכת.

4 מבקר המדינה, היבטים אחדים של תכנית מהל"ב ("תכנית ויסקונסין"), מאי 2007.

5 מבקר המדינה, היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה, יולי 2007.

6 מבקר המדינה, דוח ביקורת על ההתנתקות - סוגיות בפעילותה של מינהלת סל"ע, היערכות הרשויות המקומיות וקליטת המפונים, מרס 2006.

_____ שיחה עם מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, השופט (בדימוס) מיכה לינדנשטראוס

עקרון יסוד נוסף שהחלנו וקידמנו בביקורת בתקופה זו הוא **פרסום שמות**, והכוונה היא לפרסום שמות של בעלי תפקידים, בין מי שנושאים באחריות לתיקון ליקויים ובין מי שנמצא כי כשלו בתפקידם. הרציונל של עיקרון זה הוא שעובדי הציבור שכשלו לא יוכלו עוד להמשיך ולהסתתר מאחורי מסך האנונימיות, או לעכב את יישום המסקנות המערכתיות או האישיות באמצעים בירוקרטיים שונים, שכן מעתה יכול הדוח לחשוף אותם לביקורת הציבורית ובמקרים המתאימים לחייבם בהסקת מסקנות מיידית. בהקשר זה יפים דבריו של השופט ברנדייס, אשר צוטט בכמה פסקי דין ישראליים: *"אור השמש הוא המטהר הטוב ביותר ואור המנורה הוא השוטר היעיל ביותר"*⁷. הפרמטרים הנבחרים קודם החלת עיקרון זה הם, בין היתר, חומרת המחדל או המעשה הבלתי תקין ובכלל זה היקפו ומהותו של הנזק לגוף המבוקר, למערכת השלטונית, לעקרונות החוק, לעקרון השוויון ולאמון הציבור במערכות השלטון. כמו כן יש משקל לבכירות העובד, לסמכותו ולמעורבותו וכן לשאלה אם מדובר במעידה חד-פעמית או בתופעה חוזרת ונשנית. פרסום השמות של המבוקרים נעשה בזהירות רבה, בבדיקה קפדנית, תוך שמירה על כללי הצדק הטבעי במתן זכות טיעון כדי, חלילה, לא לפגוע בשמו הטוב של אדם מחמת טעות כלשהי. הביקורת מודיעה למבוקרים כי שמם יתפרסם בדוח וכל מבוקר יכול להגיש התנגדות לפרסום שמו. התנגדות זו תישקל לעומק ובהירות רבה על ידי המבוקרים.

אין ספק כי נוסף על כך שהמדיניות החדשה מביאה ליישום מהיר ותכליתי של ממצאי הביקורת בטווח הקצר, הרי שבטווח הארוך היא מביאה לתיקון מערכת השלטון ולחיזוק אמון הציבור בה, שכן יש בה גורם הרתעתי מן המעלה הראשונה המבטיח אי-הישנות המקרים בעתיד. במקביל היא גם הופכת את דוח הביקורת לנגיש יותר לציבור, שכן התמונה המצטיירת לקורא היא מלאה וטובה יותר.

נקודה נוספת שבה השתנתה תפיסת הביקורת היא **הטלת אחריות אישית**, אשר משמעה כי עובדי ציבור צפויים לסנקציה אישית אם הם מתנהגים בניגוד לדין, בזדון, באדישות מוחלטת, ברשלנות רבתי או בעצימת עיניים. ככל שעצמת המעשה או

7 אמרתו של השופט ברנדייס צוטטה במשפט הישראלי בהקשרים שונים, ובין השאר: אישי ציבור (בג"ץ 1604/90 שליט נ' פרס, פ"ד מב(3) 353, 364); מוסדות ציבוריים (עע"מ 9135/03 המועצה להשכלה גבוהה נ' עיתון הארץ, טרם פורסם); וחברות ציבוריות (ע"א 218/96 ישקר נ' דיסקונט השקעות, טרם פורסם).

המחדל של עובד הציבור רבה יותר, כך הדרישה להסקת מסקנות אישיות תהיה גדולה יותר. עיקרון זה מתמצה היטב באמירה "לא הש"ג אשם. אשם מי שנמצא בראש הפירמידה או קרוב לראש הפירמידה". הרי גם אם תיעשה הביקורת בזמן אמת, ואם בדוחות הביקורת יצוינו שמותיהם המלאים של המבוקרים, מה הועילו יסודות אלו אם לא תהיה דרישה להסקת מסקנות אישיות, במקרים ראויים? למשל, במקרה שבו עובד בכיר קיבל החלטה במצב של ניגוד עניינים או פעל למינוי למשרה ציבורית שלא כדיון, וכתוצאה מכך העובד או מקורביו הפיקו טובת הנאה אישית, או אז יש מקום כי המבוקר יישא באחריות אישית. דוגמה נוספת היא מקרים שבהם הטיל המחוקק על עובד ציבור אחריות אישית מפורשת לפעולות מסוימות והוא לא מילא אחר הוראות החוק.

יש לציין כי הטלת האחריות האישית נעשית במקרים יוצאי דופן החריגים בחומרתם, וגם היא מיושמת בזהירות רבה ובאחריות, באורח מידתי ותוך הפעלת שיקול דעת ואיזון בין האינטרס הציבורי לפרטי - וכל זאת תוך שמירה על כללי הצדק הטבעי ולאחר שמוצתה זכות התגובה של המבוקרים. אכן זוהי גישה חדשה ומחמירה, אך היא מחויבת המציאות, בעלת ערך מרתיע מן המעלה הראשונה, והיא אף תורמת לאפקטיביות של הביקורת היות שהיא נותנת בידי הגורמים הממונים על תיקון הליקויים העולים מדוח הביקורת, כמו גם בידי הכנסת והציבור הרחב - כלי לתיקון מהיר של הליקויים. על ידי כל אלה, הטלת אחריות אישית תורמת להבטחת תקינותם של השירות הציבורי וטוהר המידות של עובדיו.

בהקשר זה של שינויים בביקורת המדינה חשוב להזכיר גם שינויים פנים-משרדיים שהתרחשו בשנים האחרונות ומשפיעים על עבודת הביקורת, ובכלל זה גיוס מספר ניכר של עובדים צעירים למשרד מבקר המדינה, במכרזים שבהם נקבע תנאי סף של קיומו של תואר שני במגוון תחומים. בכך הוספנו על כוח האדם האיכותי והמקצועי שכבר היה במשרד והבאנו להרחבה רבה של היקף פעילות הביקורת והטיפול בתלונות מן הציבור. חשוב לציין שאיוש המשרות החדשות נעשה תוך הגדלת שיעור העובדים ממגזרים שונים, במטרה לתת ייצוג הולם לכלל האוכלוסייה. עוד בנושא כוח אדם - לראשונה מאז הקמת המשרד נקבע תקן עובדים למשרד מבקר המדינה ולנציבות תלונות הציבור, ואנו פועלים על פיו ומחויבים לו. התקן חיזק את ביקורת המדינה ואת שדרת הניהול במשרד. נוסף על כך, המשרד משקיע משאבים רבים בהכשרת

_____ שיחה עם מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, השופט (בדימוס) מיכה לינדנשטראוס

העובדים לביצוע הביקורת באורח יעיל ומיטבי, וזאת תוך שימוש בתכניות הדרכה מקצועיות.

לסיום אציין שינוי נוסף שחל במשרד מבקר המדינה והוא הגישה השיתופית, המקדמת בברכה סיעור מוחות ושיתוף גורמים שונים בייעוץ למבקר המדינה. כך הוקמו בתוך המשרד פורומים של דרגי ניהול בכירים המסייעים למבקר בקביעת עקרונות יסוד לעבודת הביקורת ובלבון סוגיות מקצועיות שונות ("פורום מח"טים" ו"סגל א"). כמו כן הוקמו כמה ועדות חיצוניות למשרד ובהן הוועדה המייעצת, אשר בראשה עומד פרופ' רמי פרידמן וחברים בה אישי ציבור מכל המגזרים - אנשי רוח, אנשי אקדמיה, בכירי המגזר העסקי, נציגי המגזר החרדי והמגזר הלא-יהודי ועוד. הוועדה המייעצת מתכנסת באורח קבוע, וחבריה מייעצים למבקר המדינה בתחומי מדיניות, בנושאים מעשיים ובהצגת עמדות, מגמות והלכי רוח אשר רווחים בקרב הציבור או חלקים ממנו.

באיזה אופן עבודת הביקורת והשינויים שחלו בה משפרים את המינהל התקין?

השאלה ששואלים אותנו מקדמת דנא, ולא רק בתקופתי, אכן נוגעת לאפקטיביות של הביקורת. הדוחות המופקים על ידי משרד מבקר המדינה הם דוחות מבוססים, יסודיים ומעמיקים בסוגיות חשובות. עובדי משרד מבקר המדינה עוסקים בכל דוח במשך תקופה ארוכה, וקיימת במשרד מערכת דקדקנית של פיקוח ובקרה על הנאמר בדוח, הוא נקרא שוב ושוב על ידי כל דרגי המשרד, הדוח עובר ייעוץ משפטי וייעוץ כלכלי, ייעוץ לשוני וכיו"ב. בסופו של התהליך הארוך המתואר, הדוח מונח על שולחן הכנסת ומפורסם לציבור הרחב. ומה קורה אז עם הממצאים?

דבר ראשון שחשוב להבהיר הוא כי דוחות מבקר המדינה פורסים תמונה מקיפה ומפורטת של עובדות רלוונטיות ושל נורמות משפטיות וציבוריות, ומצביעים על ליקויים מערכתיים ואישיים שהתגלו במהלך הביקורת. על דרך הכלל עוסקים דוחות מבקר המדינה בממצאים ובפירוט ליקויים ואינם קובעים במקרים רבים לגוף המבוקר, את הדרכים לתיקון הליקויים. טעם הדבר הוא שהאחריות לתיקון הליקויים ולהסקת המסקנות הנובעות מממצאי הדוח מוטלת, בראש ובראשונה, על

הרשות המבצעת. בהמשך לכך, חוק מבקר המדינה⁸ מפרט את חובת הגופים המבוקרים לפעול לתיקון הליקויים ולדווח על כך למבקר המדינה; בחוק נקבעו לוחות זמנים לכך וכן אופן הפעולה של הגופים המבוקרים בעניין זה. כלומר, האלמנט הראשון המביא ליישום דוחות הביקורת הוא חובה בחוק של הגופים המבוקרים לקיים את דבר מבקר המדינה.

אלמנט שני הוא הדיון בדוחות הביקורת. הפיקוח על כך שהרשות המבצעת מתקנת את הליקויים שמצא מבקר המדינה ומיישמת את המלצותיו נתון לרשות המחוקקת, לכנסת, ובעניין זה שיתוף הפעולה שלנו עם הוועדה לענייני ביקורת המדינה בשנים האחרונות הוא פורה ומצויין. בתקופת עבודתה של הכנסת נדונים בוועדה בכל שבוע כמה דוחות, והגופים המבוקרים מתבקשים להופיע לפנייה, לתת דין וחשבון על הפעולות שבוצעו מאז פרסום הדוח ולהתמודד עם שאלות נוקבות ומעמיקות של חברי הכנסת. במקרים מסוימים מתקיימים גם לאחר מכן דיוני מעקב⁹, ואין ספק כי לכנסת ולדיון הציבורי-תקשורתי המתקיים, בעקבות הדיונים הללו, יש חלק מכריע בכך שדוחות המבקר מיושמים.

נוסף על כך, משרד מבקר המדינה, בשגרת עבודתו, עוסק מדי שנה בשנה במספר רב של ביקורות מעקב שמטרתן לוודא שהגופים המבוקרים תיקנו את הליקויים שעליהם הצבענו בדוחות קודמים וביצעו את הפעולות שהתחייבו לפנינו ולפני הכנסת לבצען. עם זאת, ומתוך כך שהבנו שהדברים אינם מספקים, אנו פועלים בשנים האחרונות גם במישור הזה: לאחרונה פנינו לכנסת וביקשנו תמיכה בהקמת יחידה מיוחדת במשרד מבקר המדינה שתוודא את תיקון הליקויים המועלים בדוחות. ועדת הכספים של הכנסת נענתה לפנייתנו ונתנה לנו תקציב לביצוע משימה זו. כך הוקמה במשרד מבקר המדינה יחידה למעקב אחר תיקון ליקויים, והיא מצויה היום בתחילת פעולתה.

חשוב לציין כי בנושא של אכיפת תיקון הליקויים איננו שונים מרוב מבקרי המדינה בעולם, אשר גם להם אין סמכות לאכוף את המלצותיהם. אך אנחנו פועלים לשינוי חוק מבקר המדינה כך שיוגדר בו הליך של הטלת סנקציות על מבוקרים שאינם

8 סעיפים 21א ו-21ב לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].
9 למשל, בנושא דוח ביקורת על היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה קיימה הוועדה לענייני ביקורת המדינה 11 ישיבות, חלקן בפגרת הכנסת.

_____ שיחה עם מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, השופט (בדימוס) מיכה לינדנשטראוס

מתקנים ליקויים שהעלתה הביקורת, או שאינם מיישמים את המלצותיה. כך, מי שאינו מקיים את האמור בדוחות מבקר המדינה, ללא הצדק סביר, יהיה צפוי לדין משמעותי, וזאת כמובן בכפוף לשיקול דעת וכיו"ב. שינוי החוק בנושא הזה, כמו כל חקיקה, נדרש כמובן לעבור תהליך ארוך של אשרור ודיונים בכנסת, אולם אני מאמין כי זהו צעד בכיוון הנכון להגברת האפקטיביות של הביקורת.

ולבסוף, חשוב לציין כי תחושתנו היא שבשנים האחרונות חלה מהפכה של ממש בעניין האפקטיביות של עבודת הביקורת, אשר לחלקה הגדול אחראים אמון הציבור ועבודת התקשורת, ואשר הביאו לכך שהחלק הארי של המלצות המבקר מגיעות לידי מימוש. דוגמה לכך היא הדוח שכתבנו על היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה. מיד עם פרוץ המלחמה החלו כ-60 מעובדי המשרד בביקורת בנושא ההגנה על העורף, והיא נמשכה תקופה של שבועות. כאשר הגיעה טיוטת הדוח לגופים המבוקרים ובכלל זה פיקוד העורף ומערכת הביטחון, נעשו כל הפעולות האפשריות כדי לתקן את הליקויים שהועלו בו ולממש את המלצותיו. בסופו של יום, הרי הגופים המבוקרים, הרשות המבצעת, שואפים לבצע את הדברים על הצד הטוב ביותר, והביקורת מסייעת לכך.

מהי תפיסת עולמך בסוגיית המלחמה בשחיתות הציבורית?

הדבר הראשון שחשוב לציין בעניין זה הוא, שאף שחוק יסוד: מבקר המדינה וחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], מטילים על מבקר המדינה לעסוק ב"טוהר המידות" בגופים המבוקרים, הרי שהמושגים "טוהר המידות" ו"שחיתות" אינם מוגדרים בהם, ולכן צריך לבחון מה הם כוללים. הגדרת המושגים הללו חשובה על מנת שלא ליצור זילות שלהם, ולעתים נדמה שיש נטייה כזו בציבור.

לטעמנו, שחיתות קשורה בגורמים שונים ומגוונים. היא מושג קשה להגדרה ונוגעת לפרט ולכלל. מושג ה"שחיתות" הוא היפוכו של מושג "טוהר המידות". בהקשר הציבורי יש להדגיש כי עובדי הציבור הם שליחי הציבור המחזיקים בכוח ובסמכויות נאמנות עבור הציבור, ולכן ביסוד השחיתות עומדת הפרת חובתו של עובד הציבור כלפי הציבור שמינה אותו לתפקידו. עם זאת, חשוב להדגיש כי לא כל מצב של הפרת חובת הנאמנות כלפי הציבור עולה כדי שחיתות ציבורית. כלומר עובד הציבור יכול

להפר את חובתו כלפי הציבור גם באי-הפעלת שיקול דעת ראוי, ואף שמעשיו הם מעשים קשים ואולי אף חורגים מכללי המינהל התקין, אם אין בהם חריגה מטוהר המידות, ספק אם נוכל לומר כי הם נופלים בגדר שחיתות. עובד כזה אמנם יטופל במישור המינהלי, במישור הביקורת הציבורית - אך זו אינה שחיתות ציבורית.

התשובה לשאלה מהו קו הגבול שבין הפרת חובה לבין שחיתות טמונה לדעתי באותם ערכים המוגנים בידי ההוראות והכללים המסדירים את התנהגותם של עובדי הציבור, כפי שפירט הנשיא ברק בפסק הדין בעניין שבס¹⁰, באשר להפרת אמונים: "הערך הראשון הינו אמון הציבור בעובדי הציבור. הערך השני הינו טוהר המידות של פקידי הציבור. הערך השלישי הינו אינטרס הציבור שעליו מופקד עובד הציבור". שלושת האינטרסים הללו שלובים זה בזה, וקיומם הוא שמבטיח את קיומו של השלטון במדינה. חובתו הראשונית של השירות הציבורי - של עובדי הציבור הנשלחים לכהונתם בידי הציבור ובשמו - היא אפוא להגן על שלושה אינטרסים אלה, וככל שהפגיעה בהם קשה יותר כך ניטה יותר לסווגה תחת הכותרת שחיתות ציבורית. הדוגמאות למעשים הללו הן רבות - חלקן כוללות מעשי שחיתות המתגבשים לכדי עברה פלילית, ואילו חלקן האחר כולל מעשים קשים המשחיתים את השירות הציבורי, אשר אף אם הם אינם מצדיקים הרשעה פלילית, אפשר שיש בהם שחיתות ציבורית קשה המחייבת טיפול במישור הציבורי והמינהלי.

נראה כי קיים משבר אמון בין האזרח לבין המדינה בשאלה אם גופי אכיפת החוק מסוגלים לטפל ביעילות בנושא השחיתות הציבורית. שומעים כל הזמן על תופעות כגון "הפרת אמונים" על ידי אישי ציבור במוסדות השלטון, על שבירת כללי השוויון והפיכת המכרזים ל"אות מתה" כאשר "קשרים עדיפים על כישורים", וההרגשה היא שלא ניתן לשנות דבר, ש"הכלבים נובחים והשיירה עוברת", שהלוחמים בשחיתות הציבורית אינם אפקטיביים: תהליכי ההעמדה לדין מתעכבים, לעתים, תקופה ארוכה מדי, והם מאבדים את חשיבותם בחלוף העיתים ומתיישנים ואין בהם תגובה משפטית מתאימה. הפרקליטות סובלת מחוסר תקני פרקליטים כפי שמערכת השיפוט סובלת מחוסר תקני שופטים, וגם המשטרה סובלת מחוסר בכוח אדם ובאמצעים ראויים. גם התגובה העונשית ראויה לרוויזיה ולשיקול מחדש. ענישה קלה עלולה

10 דנ"פ 03/1397 מדינת ישראל נ' שמעון שבס נט (4) 385, עמוד 408

_____ שיחה עם מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, השופט (בדימוס) מיכה לינדנשטראוס

לעודד פשיעה או לפחות הרגשה שהעבריינין משלם מחיר קל על עברה חמורה המחייבת ענישה מרתיעה.

בנסיבות הללו ביקורת המדינה היא הבטחה לשמירה על הדמוקרטיה בישראל. הציבור נוטה לתת אמונו במוסד הביקורת, שהוא מוסד עצמאי, בלתי תלוי לחלוטין בגופים הממשלתיים, חסר פניות, א-פוליטי לגמרי ומשקף גם בו עצמו וגם בדרכי פעולתו את טוהר המידות, נושא הנמצא באופן קבוע על סדר יומה החברתי של המדינה. משרד מבקר המדינה עוסק בשחיתות הציבורית במוֹבְּנָה הנורמטיבי ולא בדין הפלילי. בה בעת, ישנם מעשים שמשרד מבקר המדינה מעיר עליהם והם גולשים לתחום הפלילי, או אז אנו עובדים בשיתוף פעולה מלא עם מערכת אכיפת החוק. בהמשך לכך המאבק בשחיתות הציבורית למען טוהר המידות הוצב כיעד מרכזי בעבודת משרד מבקר המדינה - חטיבות הביקורת הגבירו את העיסוק בנושאים אלו - כל חטיבה לקחה על עצמה כי אחוז מסוים מעבודתה במהלך שנת העבודה יוקדש לנושאי המאבק בשחיתות הציבורית ואף הוקם האגף לתפקידים מיוחדים. אגף זה הוא ייחודי במשרד מבקר המדינה, היות שהוא כפוף ישירות למבקר המדינה ופועל בהתאם למשימות שהוא מטיל עליו, "בזמן אמת" ובלוחות זמנים מהירים.

כל המאמצים הללו משתקפים בדוחות שפורסמו בשנים האחרונות וטיפולו בנושא השחיתות הציבורית, למשל דוחות שעסקו במינויים פוליטיים - במשרד לאיכות הסביבה¹¹; ברשות לעסקים קטנים¹²; במגן דוד אדום¹³; והדוח שעסק במינוי מקורבים בשמונה תאגידי ציבוריים¹⁴. דוחות אלה הצביעו על כך שנורמה של מינויים של מקורבים פוליטיים או אישיים, אשר הייתה מקובלת כ"רע הכרחי", היא תופעה חמורה המשחיתה את השירות הציבורי, היות שהיא פוגעת בשוויון ובחופש ההזדמנויות של מי שאינם מקורבים ומביאה למינוי אנשים בלתי כשירים למשרות ציבוריות. יוזכר כי דוחות אחרים הצביעו על שחיתות רחבה יותר.

11 מבקר המדינה, **דוח ביקורת על מינויים פוליטיים ומינויים בלתי תקינים במשרד לאיכות הסביבה**, אוגוסט 2004.

12 מבקר המדינה, **דוח ביקורת על הרשות לעסקים קטנים ובינוניים בישראל - מינויים פוליטיים**, אוגוסט 2006.

13 מבקר המדינה, **דוח ביקורת על מינויים במגן דוד אדום**, פברואר 2006.

14 מבקר המדינה, **דוח שנתי 58 א (2007)**, "העסקת עובדים בשמונה תאגידי ציבוריים".

נוסף על כל אלה, ועל מנת לשפר את איכות השלטון ולהגדיל את אמון הציבור במערכת השלטונית, נקבע במשרד מבקר המדינה יעד אסטרטגי של הטמעת נורמות ציבוריות שיביאו לצמצום הקשר הלא תקין בין "הון לשלטון". הכוונה לכל טובת הנאה אישית שנבחר ציבור או עובד ציבור מפיק, במישרין או בעקיפין, מקשריו עם בעלי הון, ולכל טובת הנאה שבעל הון יכול לקבל כתוצאה מקשריו עם השלטון ואשר אינה עומדת בפרמטרים שוויוניים. לצורך השגת היעד של הטמעת נורמות ציבוריות לצמצום הקשר הלא תקין בין "הון לשלטון", מונתה ועדה ציבורית בנושא הון-שלטון, בראשות פרופ' רמי פרידמן ובהשתתפות אישי ציבור ואקדמאים, ומטרתה לגבש סדרת המלצות לקביעת סל של נורמות ציבוריות וכן את דרכי הטמעתן והשרשתן. הטמעת הנורמות תיעשה הן בקרב השלטון, הן במישור העסקי והן בקרב הציבור הרחב, וזאת במטרה לצמצם את ממדי תופעת השחיתות בכלל והקשר הלא תקין בין "הון לשלטון" בפרט.

לסיום אציין כי במסגרת מאבקנו בשחיתות הציבורית, ובצד הטלת אחריות אישית על נושא המשרה הבכיר לליקויים החמורים שנמצאו בפעולותיו ולנזק הכבד שנגרם לאוצר המדינה ולמשלם המסים הישראלי כפי שהוזכר קודם, אנו שוקלים לפעול גם להחלתו של עיקרון של חיוב אישי ולעגנו, בדרך של חקיקה על ידי הכנסת, בספר החוקים של המדינה. החיוב האישי של נושאי משרה, לרבות נבחרי ציבור, קיים כיום בשלטון המקומי בישראל, ומקורו בפקודת העיריות¹⁵. אנו בוחנים את האפשרות שהחיוב בהוצאות יחול על כל נושא משרה ציבורית האחראי לכל חסר או הפסד כספי שנגרמו בשל התרשלותו או התנהגותו השלילית. הבדיקה בעניין זה צריכה, כמובן, להיערך בזהירות הרבה ביותר, ובהקפדה על כלללי הצדק הטבעי, אולם סבורני שאימוץ החיוב האישי בשלטון המרכזי, בדומה לשלטון המקומי, יקבע נורמות של התנהגות ראויה בקרב נושאי משרה ציבורית, ישפר את איכות השלטון וימגר תופעות בלתי רצויות של מינהל לא תקין. עם זאת, אינני מתעלם מכך שהחיוב האישי בשלטון המקומי עדיין "מדשדש" וטרם הגיע למיצוי המתוכנן והמבוקש.

15 פקודת העיריות [נוסח חדש].

שיחה עם מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, השופט (בדימוס) מיכה לינדנשטראוס

איך אתה רואה את תפקידך כנציב תלונות הציבור?

מדינת ישראל היא המדינה היחידה שבה מבקר המדינה משמש גם כנציב תלונות הציבור. במדינות אחרות קיימת חלוקה לשני מוסדות עצמאיים ונפרדים. אני סבור כי יש יתרון רב לאיחוד התפקידים הללו בידי אדם אחד ולהפעלתם הסינרגטית במסגרת ארגונית אחת. הניסיון מלמד כי העברת המידע ההדדית בין מוסד הביקורת ובין מוסד האומבודסמן ותיאום הגישה ביניהם מסייעים רבות לשני המוסדות, מונעים "דיבור בשני קולות" בקשר לפרשנות החוק או לקביעת נורמות התנהגות של הרשות, תורמים לשיפור סדרי המינהל בשירות הציבורי ומחזקים את ההגנה על זכויות הפרט.

אחד היעדים שהצבתי בכניסתי לתפקיד הוא הגברת המודעות לקיומו של מוסד נציבות תלונות הציבור. בעניין זה חלה מהפכה של ממש. בשנים האחרונות מספר האזרחים הפונים לנציבות תלונות הציבור ומקבלים שם סעד וסיוע גדל באופן דרמטי מדי שנה בשנה. בשנת 2009 התקבל מספר שיא של תלונות מאז הוקמה הנציבות בשנת 1971 - כמעט 13,000 תלונות. זהו גידול של 20% במספר התלונות לעומת שנת 2008, והכפלה של מספר התלונות בחמש השנים האחרונות. המספרים הללו חשובים כי הם תוצאה של עבודתם הקשה והמסורה של האנשים המקצועיים במשרד מבקר המדינה ונציבות תלונות הציבור, והם מעידים על אמון הציבור במוסד מבקר המדינה ונציבות תלונות הציבור ככתובת לאזרח במגעיו עם השלטון.

אחת הסיבות לאמון הגובר ולמספר התלונות הגדל, היא העובדה שהפכנו את נציבות תלונות הציבור לנגישה יותר לציבור רחב יותר. נוסף על שלוש הלשכות שהיו בערים הגדולות - ירושלים, תל אביב וחיפה - פתחנו שלוש לשכות אזוריות לקבלת קהל בבאר שבע, בנצרת עילית ובנצרת תחתית. לשכה אזורית נוספת מתוכננת להיפתח בזמן הקרוב באזור רמלה-לוד. בלשכות עובדים דוברי רוסית וערבית, המסייעים לפונים ללשכה בהגשת התלונות ובקבלת מידע. בלשכה בבאר שבע עובד עורך דין דובר אמהרית, שמקל את הקשר עם אוכלוסיית יוצאי אתיופיה באזור הדרום. לשכות אלה נותנות מענה לאוכלוסיות חלשות הגרות בפריפריה אשר לא תמיד מודעות לזכויותיהן במגעיהן עם הרשויות או מסוגלות להתלונן.

הלשכות מקיימות פעולות הסברה בלשכות הרווחה של הרשויות המקומיות באזורים שבהן פועלות הלשכות ובקרב ארגונים חברתיים שונים, והנציבות גם הפיצה

במקומות רבים, ובהם לשכות רווחה ומרכזי סיוע, עלוני הסברה בכמה שפות. בפעולות הללו הרחבנו את מגוון המתלוננים ואת מגוון הנושאים שבהם מטפלת הנציבות, וכך, עיקר הפונים כיום ללשכות האזוריות הם מקרב אוכלוסיות שקודם לכן מיעטו לפנות לנציבות או לא ידעו כלל על דבר קיומה - בעיקר עולים חדשים והמגזר הלא יהודי. הפריסה הרחבה של הלשכות ברחבי הארץ גם תורמת לייעול בירורן של תלונות, בעיקר תלונות על גופים הנמצאים באזור שבו נמצאת הלשכה המצריכות ביקור במקום, כמו תלונות על מטרדים סביבתיים או על תחזוקה לקויה של מבנים או של דירות.

לסיום, חשוב לציין חידוש נוסף שהנהגנו בנציבות מתוך מטרה לחזק את תרבות השיח בין הרשות לאזרח, הוא בירור של תלונות מסוימות, בהליך בלתי פורמלי בעל מאפיינים של גישור. בהליך זה המטרה היא ליישב את הסכסוך בין המתלונן לרשות מתוך הסכמה. למשל, תלונות על יחס לא נאות של עובדי ציבור, או תלונות של מי שיש לו יחסים ארוכי טווח עם הרשות הנילונה הן תלונות המתאימות לבירור באמצעות גישור, וניסיונו בעניין זה מלמד שלפעמים די בפגישה אחת ליישור ההדורים.

יש גם תחושה של שינוי רב בכל הקשור למתן הגנה לחושפי שחיתויות, לדעתך יש יותר חושפי שחיתות או יותר מודעות לנושא?

משרד מבקר המדינה ונציבות תלונות הציבור רואים בהגנה על עובדים שחשפו מעשי שחיתות במקום עבודתם אינטרס לאומי, בהיותם נדבך חשוב בחומת ההגנה על טוהר המידות והיושר הציבורי במדינה, והמודעות לכך בציבור גדלה. ללא "מתריעים בשער" אלו, תתקשה המערכת לזהות את מעשי השחיתות ולהיאבק בהם. חושפי השחיתויות חשופים, במקרים רבים, לפגיעה ולהתנכלויות של מעסיקיהם, ולעתים אף של חבריהם לעבודה. פגיעה זו מגיעה לא אחת עד כדי פיטורי העובד או העברתו מתפקידו.

נציבות תלונות הציבור עושה מאמץ ניכר, במגבלות שנקבעו בחוק מבקר המדינה בעניין זה, כדי להגן על זכויותיהם ועל מעמדם של עובדים שחשפו מעשי שחיתות במקום עבודתם, אם בדרך של הוצאת צווי הגנה זמניים וקבועים ואם בדרכים מתאימות אחרות. המחוקק הקנה לנציב שיקול דעת רחב בנוגע לתוכן צו ההגנה, והוא

_____ שיחה עם מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, השופט (בדימוס) מיכה לינדנשטראוס

רשאי לתת כל צו שימצא לנכון ולצודק כדי להגן על זכויות העובד, וזאת בשים לב לצורך בשמירה על התפקוד התקין של הגוף שבו הוא עובד ובמניעת שיבושים בפעילותו. הנציב רשאי לתת צו הגנה זמני, שתוקפו עד סיום בירור התלונה או עד מתן החלטה אחרת של הנציב. הצו נועד למנוע פגיעה נוספת במתלונן במהלך הבירור או למנוע שינוי במצב הדברים, אם יש חשש שבתום הבירור לא ניתן יהיה להחזיר את המצב לקדמותו. אם התלונה היא של עובד שפוטר, רשאי הנציב להורות על ביטול הפיטורים; ואם סבור הנציב שהחזרת העובד לעבודה עלולה לפגוע בתפקודו התקין של הגוף שהוא עובד בו, הוא רשאי להורות על מתן פיצויים מיוחדים לעובד, בכסף או בזכויות. הנציב אף רשאי להורות על העברת העובד למשרה אחרת בשירות מעבידו.

אלה הכלים שהחוק נותן וביישומם אנו נוהגים בפתיחות ובליברליות במתן צווי הגנה, בעיקר צווי הגנה זמניים הניתנים כשלב ראשון. חשוב לציין כי לנציבות תלונות הציבור יש בעניין זה סמכות מקבילה לסמכות בית הדין לעבודה, אך האזרח מעדיף לפנות אלינו כי אצלנו השירות ניתן בחינם, על ידי עובדי הנציבות שהם עורכי דין מקצועיים ובעלי ידע נרחב. פועל יוצא של האמור לעיל הוא שגדל באורח ניכר מספר צווי ההגנה שניתנו במהלך השנים האחרונות.

אולם הנושא שחשוב לתת עליו את הדעת בהקשר של חושפי שחיתויות הוא רחב יותר ממתן צווי הגנה. ניסיון העבר מלמד שיש במדינה שלנו לעתים מצב שמי שחשף שחיתות אינו מתקבל באהדה בקרב חבריו לעבודה והממונים עליו, אלא שהם רואים בחשיפת מעשי השחיתות משום "בגידה" בארגון שבו הם עובדים. יש סיפור לגבי אחד מנשיאי ישראל בעבר, שכשאמרו לו שעל פי החוק הוא צריך להעניק תעודות הוקרה לחושפי שחיתות, הוא אמר: "אני לשטינקרים לא מוכן לתת תעודות הוקרה". לנו, כנציבות תלונות הציבור, אין כלים לעזור לחושפי השחיתויות לאחר מתן הצו. אנחנו יכולים רק למנוע התנכלות ופיטורים במקום העבודה. מעבר לכך צריכות להיות במדינה פעולות הסברה וחינוך, שהציבור יכיר בערך הפעולות של אותם חושפי שחיתות ויעודד אותם. בעניין זה, של הגנה על חושפי מעשי שחיתות, פרסמנו חוות דעת¹⁶, ובה לאחר שסקרנו את האמצעים הקיימים להגנה על חושפי מעשי שחיתות

16 מבקר המדינה, חוות דעת - הגנה על חושפי מעשי שחיתות, דצמבר 2007.

ואת החקיקה הקיימת, גם הצענו תיקוני חקיקה בעניין זה - אולם אלה טרם בוצעו ע"י גורמי החקיקה.

מדי פעם בפעם עולה השאלה "מי יבקר את המבקר?" מה עמדתך בעניין זה?

במשטר הדמוקרטי במדינת ישראל ישנם כמה גורמים אשר בפועל מהווים גורמי ביקורת על משרד מבקר המדינה. הגורם הראשון שחשוב להזכיר בעניין זה הוא בית המשפט העליון, וזאת לפי סעיף 15 לחוק יסוד: השפיטה, היות שבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק יכול לתת צווים לרשויות המדינה. משרד מבקר המדינה הוא רשות מרשויות המדינה, ולכן חלים עליו כללי היסוד של המשפט המינהלי, וכפועל יוצא גם פיקוחו השיפוטי של בית המשפט הגבוה לצדק. הדברים הללו אף נאמרו על ידי הנשיא שמגר בבג"ץ טרנר¹⁷ שציין כי בג"ץ מוסמך לבחון את מעשי מבקר המדינה, אך על דרך הכלל לא ישים עצמו ערכאת ערעור על הביקורת ויתמקד בתקינות תהליכי העבודה וקבלת ההחלטות¹⁸. מובן שביקורת כזו תלויה בכך שגורם כלשהו יגיש עתירה כנגד משרד מבקר המדינה.

גורם נוסף שיכול לבקר את מבקר המדינה הוא כנסת ישראל, המקיימת ביקורת שוטפת וקבועה על משרד מבקר המדינה ונציבות תלונות הציבור. על פי חוק יסוד: מבקר המדינה, מבקר המדינה נבחר בידי הכנסת ואחראי לפניה¹⁹, הוא מקיים עמה

17 בג"ץ 4914/94 יעקב טרנר נ' מבקרת המדינה, פ"ד מט(3), 771.

18 "מבקר המדינה הוא רשות מרשויות המדינה, הוא אף ממלא תפקיד ציבורי על פי דין, ועל כן משתרעת סמכותו של בית המשפט מן הבחינה הפורמלית גם על פעולותיו. בידי בית המשפט הגבוה לצדק מסור שיקול דעת בהפעלת סמכויותיו. המדיניות השיפוטית הראויה היא שבית המשפט לא ייכנס לברור מחודש של נושאים שדונו כבר בביקורת המדינה. הדבר אינו רצוי מבחינת הביקורת אשר תהפוך, למעשה, לבלתי חלוטה, ואשר תעוקר ממעשיותה ויעילותה. בכך יפעל הדבר לרעת סדרי המינהל התקינים שהביקורת מבקשת להשליט. הדבר גם אינו רצוי מבחינת בית המשפט, כי אין לטפח את האפשרות שבית המשפט יהפוך לערכאת ערעור כללית על ממצאי הביקורת ומסקנותיה. ביקורת המדינה היא כלי ממלכתי העומד על רגליו הוא ותחומי פעולותיו חובקים את הביקורת שהוא מבצע. הלימוד של דברי הביקורת הוא מחובתה של הרשות המבצעת שהיא מושא הביקורת, ושל הרשות המחוקקת אשר לה מוגש הדו"ח שדון לאחר מכן לפרטיו בוועדה שהכנסת ייחדה לכך."

19 סעיף 6 לחוק היסוד.

_____ שיחה עם מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, השופט (בדימוס) מיכה לינדנשטראוס

קשר שוטף ומגיש לה את דוחותיו²⁰. הכנסת היא גם בעלת הסמכות למנות את המבקר ולהעבירו מתפקידו²¹. באופן ספציפי על פי חוק מבקר המדינה הוועדה לענייני ביקורת המדינה בכנסת היא הגוף המפקח מבחינה מקצועית ובאורח שוטף על עבודת משרד מבקר המדינה ונציבות תלונות הציבור. הוועדה דנה בדוחות המבקר ומגישה לכנסת את סיכומיה והחלטותיה בנושא²². פיקוח הכנסת על משרד מבקר המדינה בא לידי ביטוי גם בהיבט הניהולי - תקציב משרד מבקר המדינה על שינויו מאושר בידי ועדת הכספים של הכנסת²³, ואילו הוועדה לענייני ביקורת המדינה מפקחת על ביצוע התקציב, לאחר שמבקר המדינה מגיש לאישורה את הדוח הכספי השנתי בתום שנת התקציב, והיא בוחנת מדי שנה בשנה, בדיון מעמיק, את ביצוע התקציב ואת הוצאות המשרד²⁴.

גורם נוסף שמבקר את מבקר המדינה בפועל, בביקורת שוטפת וקבועה, הוא מבקר הפנים של משרד מבקר המדינה ונציבות תלונות הציבור, שהוא מבקר חיצוני ועצמאי, משרד רואי חשבון המתמחה בביקורת פנימית ונבחר במכרז פעם בשבע שנים, וכך הוא מנותק ממשרד המבקר. מבקר הפנים בודק את כל תחומי הפעילות של המשרד בהתאם להסדרים הקבועים בחוק הביקורת הפנימית²⁵. בהתאם לחוק, המבקר הפנימי בודק, בין היתר אם הפעולות של משרד מבקר המדינה ונציבות תלונות הציבור תקינות מבחינת השמירה על החוק, אם יש הקפדה על הניהול התקין, על טוהר המידות, על החיסכון והיעילות, אם אנו מקיימים הוראות המחייבות גוף ציבורי, את אופן ניהול הנכסים, הנהלת החשבונות והחזקת הכספים וכיו"ב²⁶. למבקר הפנים יש גישה לכל המידע והמסמכים הרלוונטיים לעבודתו, הוא רשאי להיפגש עם כל אדם במשרד ופועל מול כל גורם²⁷; הוא פועל על פי תכנית עבודה שנתית וכן על פי נושאים שעולים מפעם לפעם.

20 סעיף 12 לחוק היסוד.

21 סעיפים 13-14 לחוק היסוד וסעיפים 8א ו-8ב לחוק מבקר המדינה.

22 סעיפים 6, 10, 14, 15, 18 ו-46 לחוק.

23 סעיף 10 לחוק היסוד וסעיף 24 לחוק.

24 סעיף 25 לחוק.

25 חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992.

26 סעיף 4 לחוק הביקורת הפנימית.

27 סעיף 9 לחוק הביקורת הפנימית.

חשוב לזכור שמשרד מבקר המדינה עומד לביקורת יומיומית וחשובה על ידי הציבור. מעבר לכלל הגורמים המפקחים שנקבעו על פי חוק כפי שהזכרתי, מבקר המדינה הוא ידו הארוכה של הציבור, הוא שליח ציבור, והציבור הוא שהופך את הביקורת לאפקטיבית ומשפיעה. בעניין זה יש חשיבות רבה למדיניות השקיפות של משרד מבקר המדינה המאפשרת לאמצעי התקשורת להביא את הביקורת לציבור הרחב מחד גיסא, וככלי לביקורת - חיובית או שלילית - על עבודת משרד מבקר המדינה מאידך גיסא. התקשורת עשויה לשמש "רוח גבית" או "רוח חזיתית" לביקורת. פועל יוצא מכך הוא, כמובן, התמיכה הציבורית שלה זוכה הביקורת, תמיכה שמשמעותה חיזוק הביקורת והגברת האפקטיביות שלה, זאת כתוצאה ממדיניות השקיפות והפתיחות כלפי התקשורת הכתובה והאלקטרונית.

בשנים האחרונות נשמעת הדעה שיש לתת לביקורת המדינה מעמד של רשות רביעית, מהי עמדתך?

כידוע, השיטה שבה תמך הפילוסוף הצרפתי שרל מונטסקיה היא הפרדה לשלוש רשויות שלטון: הרשות המחוקקת - שאחראית לקביעת החוקים; הרשות השופטת - שאחראית לפירוש החוקים והרשות המבצעת - שאחראית לביצוע החוקים. במדינות שונות בעולם יש מעמד קונסטיטוציוני שונה למוסדות הביקורת. בארה"ב ובבריטניה, למשל, מוסדות הביקורת פועלים במסגרת הרשות המחוקקת; בצרפת, יוון, פורטוגל וטורקיה פועל המבקר כחלק מן הרשות השופטת, ואילו בישראל, בלגיה, גרמניה, איטליה, ספרד ושוויץ - מוסדות הביקורת הם גופים עצמאיים המסייעים לפרלמנט ולרשות המבצעת. ברור כי ככל שמעמדו של מבקר המדינה הוא עצמאי יותר כך מתחזקת יכולתו לבצע ביקורת חדה, שקופה ואפקטיבית יותר. מידת העצמאות של מוסד הביקורת ומידת הפיקוח של רשויות אחרות, ובמקרה שלנו הכנסת, הם גורמים המשפיעים על היות מוסד הביקורת, לכאורה, רשות רביעית. נבליט כאן את המילה "לכאורה". הנושא נתון בוודאי במחלוקת ואין דעה אחידה וסופית בו, הן בקרב המבקרים והן בקרב האקדמיה. מכל מקום, עצמאותו המלאה של המבקר כיום, על פי החוקים המקנים לו סמכות, מצביעה על סממנים של "רשות רביעית".

_____ שיחה עם מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, השופט (בדימוס) מיכה לינדנשטראוס

יודגש כי בישראל הכנסת היא אמנם מקור הסמכות של מבקר המדינה, ובמילוי תפקידיו הוא אחראי בפני הכנסת בלבד ולא יהיה תלוי בממשלה, מאידך אין עוררין על עצמאות המבקר בכל הקשור לביצוע השוטף של תפקיד הביקורת שהמחוקק הטיל עליו.

ובמבט לעתיד, מהם תחומי העשייה בפעילות משרד מבקר המדינה ונציבות תלונות הציבור עד לסיום כהונתך?

הדברים הברורים מאליהם הם הנושאים הקשורים בליבת העבודה של משרד מבקר המדינה ונציבות תלונות הציבור והטמעתם בקרב הציבור. כלומר, לחזק את המשטר הדמוקרטי בישראל; להטמיע נורמות של תקינות בסדרי הממשל ובמינהל הציבורי; להילחם בשחיתות הציבורית למען טוהר המידות בקרב עובדי הציבור; וכן להגביר את האפקטיביות של דוחות מבקר המדינה כדי להביא למינהל תקין, לחיסכון, ליעילות ולמועילות, להגברת השקיפות ולנשיאה באחריות אישית. בהקשר זה, אל נשכח את הנאמר בחוק יסוד: מבקר המדינה לגבי ביקורת המדינה - "מבקר המדינה יבחן את חוקיות הפעולות, טוהר המדות, הניהול התקין, היעילות והחסכון של הגופים המבוקרים, וכל ענין אחר שיראה בו צורך" (ס' 2(ב)).

מעבר לכך, נושא חשוב ורציני הוא הטמעה וביסוס של הנושאים שהוזכרו קודם בקרב עובדי משרד מבקר המדינה ונציבות תלונות הציבור. מדובר בשינוי של המדיניות שנהגה במשרד, ושלפיה חונכו דורות של עובדים. התפעלתי - ועודי מתפעל - מכוח האדם הקיים במשרד, הן במישור של עבודת הביקורת והן במישור המינהלי. בסופו של דבר זהו משרד שיש בו רמת ידע מקצועי והשכלה גבוהים ומרשימים ביותר. עם זאת חשבתי שכוח האדם במשרד מצומצם מדי, גם בשל תהליכים טבעיים של פרישת עובדים שהתבגרו וגם משום השאיפה להרחיב את היקף הביקורת ואת הטיפול בתלונות הציבור. לכן נקטנו צעדים לגיוס כוח אדם משכיל, מקצועי ובעל רקע במגוון תחומים, ובשנים האחרונות יש מגמה של הצעת כוח האדם במשרד. בפועל, בחמש שנות כהונתי גייסנו כ-170 עובדים במשרד אשר מניין עובדיו הוא כ-570, ולדבר יש השפעה רבה על הביקורת. פועל יוצא של הדברים הוא שהשקענו ואנו ממשיכים להשקיע במשאב האנושי, והדברים כרוכים בעבודה רבה ומתמשכת, הן בהשקעה

בכוח האדם החדש בהדרכה ובהכשרה לסטנדרטים הגבוהים המקובלים אצלנו והן בהטמעה וביסוס של השינויים בתפיסת העבודה שהנהגנו בשנים האחרונות אצל כלל העובדים.

נושא נוסף אשר חל בו שינוי גדול בשנים האחרונות הוא בתחום הפעילות הבין-לאומית של משרד מבקר המדינה ושל נציבות תלונות הציבור. ישראל חברה בכמה ארגונים בין-לאומיים²⁸ ומקיימת פעילות ענפה במסגרת זו אשר כוללת מפגשי עבודה ומפגשי גומלין עם עמיתים בעולם. נוסף על כך, עובדי הביקורת של משרד מבקר המדינה משתתפים ב"קבוצות עבודה", סמינרים וכנסים של הארגונים הבין-לאומיים. למשל בדצמבר 2009 התקיימה בקופנהגן, דנמרק, הוועידה ה-15 של האו"ם לשינוי אקלים, ובה נקבעו יעדי ההפחתה של פליטת גזי החממה לתקופה שלאחר שנת 2012. לקראת כינוסה יזם ארגון EUROSAI ביקורת משותפת על הטיפול בפליטת גזי חממה בכמה מדינות. את הביקורת ריכז משרד מבקר המדינה של פולין ונטלו בה חלק עשר מדינות, וביניהן ישראל.

לדברים הללו יש חשיבות רבה בשני מישורים: במישור של ייצוג מדינת ישראל, היות שנוצרות מערכות יחסים והזדמנויות לעמיתים בחו"ל להכיר את הנעשה בישראל. כך למשל, לאחרונה נבחרנו לוועד המנהל של ארגון נציבי תלונות הציבור של מדינות אגן הים התיכון²⁹, שבו חברות, בין היתר, מדינות ערביות רבות, והנציג של נציבות תלונות הציבור בישראל נבחר פה אחד על ידי נציגי הארצות הללו, כולל מדינות החברות בליגה הערבית. המישור השני הוא המישור המקצועי של החלפת דעות, למידה והפריה הדדיות.

28 בתוקף תפקידו כמבקר המדינה, חבר בארגון הבין-לאומי של המבקרים - INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions); בארגון המבקרים האירופים - EUROSAI (European Organization of Supreme Audit); ובארגון המבקרים באסיה - ASOSAI (Asian Organization of Supreme Audit Institutions). כמו כן בתוקף תפקידו כנציב תלונות הציבור, חבר בארגון הבין-לאומי של האומבוסדסמנים - IOI (International Ombudsman Institute); בארגון הבין-לאומי של האומבוסדסמנים - אירופה, במכון האירופי של האומבוסדסמנים - EOI (European Ombudsman Institute) ובארגון נציבי תלונות הציבור של מדינות הים התיכון - AOM (Association of Mediterranean Ombudsman).

29 Association of Mediterranean Ombudsman - AOM

_____ שיחה עם מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, השופט (בדימוס) מיכה לינדנשטראוס

מלבד זאת ישנם נושאים אשר לגביהם אנו בוחנים את האפשרות ליזום בעתיד שינויי חקיקה. אחד מהם למשל הוא נושא עצמאות הייצוג המשפטי של משרד מבקר המדינה ונציבות תלונות הציבור. נכון לעת הזו, על אף עצמאותו של משרד מבקר המדינה ונציבות תלונות הציבור בכל דבר ועניין, מכוחו של חוק יסוד: מבקר המדינה³⁰, נהוג כי המשרד מיוצג בהליכים משפטיים בידי היועץ המשפטי לממשלה ופרקליטות המדינה, שהם גופים מבוקרים. קיים אפוא חשש - שאף התממש בפועל - כי יתגלעו חילוקי דעות משפטיים בין משרד מבקר המדינה לבין היועץ המשפטי לממשלה, או כי היועץ יסרב לייצג את המשרד בהליך משפטי מסוים. כן קיים חשש למראית עין של ניגוד עניינים, הנובע מהיות הפרקליטות גוף מבוקר. על מנת למנוע מצב זה, שעלול לגרום לאי-הבנה ציבורית, אנו שוקלים את האפשרות לעגן בחוק את עצמאות הייצוג המשפטי למשרד מבקר המדינה ולאמץ את מודל הייעוץ המשפטי העצמאי של הכנסת. נושא נוסף שהזכרנו כבר קודם הוא הכוונה להכריז על אי קיום המלצות המבקר בדוח ביקורת שוב ושוב, כ"עבירת משמעת" אשר בעטייה ניתן יהיה, במקרים הראויים, להעמיד מבוקר לדין משמעתי.

לסיכום, הסקרים מחמיאים כיום מאד למשרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור. אמון הציבור בנו רב ומרשים. הכל תלוי, כמובן, ביסודיות, בעומק, במקצועיות ובזהירות בה נכתבים ונערכים דוחות מבקר המדינה. אם אנו רוצים להמשיך וליהנות מהיחס המיוחד כלפינו אנו חייבים להמשיך בדרך היסודיות וההקפדה על היושר, המקצועיות והשוויון למבוקרים בהם אנו נוהגים כיום בדוחות המופקים על ידנו. נושאים אלו נתונים בידי כל אחת ואחד מתוכנו, עובדים מקצועיים ועובדים מנהליים כאחד. אין דמוקרטיה בלי ביקורת וכדי לשמר את הדמוקרטיה יש לחזק את הביקורת. זהו צו השעה.

30 העצמאות היא מהותית - בביצוע הביקורת, בכך שמבקר המדינה אינו כפוף למרות הממשלה או היועץ המשפטי לממשלה וכן בכדי להבטיח את העצמאות המהותית ניתנה גם עצמאות בנושאי תקציב וכוח אדם.

