

התפתחות של "אינטוסאי"

מבט אישי*

בקיץ של 1989 ביקש ממני מר פיטר אלפריס, האחראי על קשרי החוץ במשרד מבקר המדינה של ארה"ב (GAO), שאכתוב את שזכור לי על הפעילות של "אינטוסאי", על מנת שישמשו בהכנות לקונגרס ה-14 של אירגון "אינטוסאי", שיתקיים בווינגטון ב-1992.

כיוון שהייתי מעורב אישית בענייני אינטוסאי משך 25 שנה, מאז שלב ההכנות לקראת הקונגרס ה-5 שהתקיים בירושלים ב-1965, הסכמתי בשמחה להצעתו. אני מחזיק בזיכרונות נעימים מקשר זה של עבודה למען ובתוך הקהילה הבין-לאומית של מבקרי המדינה ושל תרומה צנועה לקידום ביקורת המדינה.

אלה זיכרונות אישיים ולא תיאור היסטורי. לתיאורים היסטוריים קצרים יפנה הקורא, למשל, למאמר של המזכיר הכללי של אינטוסאי שפורסם בגרמנית ב-1989;¹ ולמאמר של ד"ר נבנצאל.²

הארגון

אף על פי שהקונגרס הראשון נערך כבר ב-1953 בהוואנה, כללי היסוד של ארגון אינטוסאי, כפי שהם מוכרים כיום, נקבעו בשלושה קונגרסים; הקונגרס ה-4, שנערך בווינה, ה-5 שנערך בירושלים, וה-6 שנערך בטוקיו. בקונגרסים אלו קיבל אינטוסאי את חיוניותו ובהם עוצבו תבניות ההתנהגות הרשמיות והבלתי-רשמיות.

שלושה אישים תרמו ביותר להתפתחות אינטוסאי: ד"ר יורג קנדוטש, שניהל במשך שנים רבות את משרד מבקר המדינה האוסטרי (1964-1980) והיה המזכיר הכללי הראשון של אינטוסאי; ד"ר יצחק א. נבנצאל, מבקר המדינה של ישראל משך 20 שנה (1961-1981), שהיה נשיא, סגן נשיא וחבר הוועד המנהל בין השנים 1965 ו-1981; ומר אלמר א. סטאטס שכהן כמבקר המדינה של ארה"ב (1966-1981) וחבר הוועד המנהל של אינטוסאי מ-1968 עד 1981. אחד מנשיאי אינטוסאי כינה אותם פעם "שלושת הענקים של אינטוסאי". אני מאמין כי אחד הגורמים שאפשר לשלושת האישים הללו לתרום רבות כל כך להתפתחות אינטוסאי היה השירות הממושך יחסית בו כיהנו בתפקידם; הדבר אפשר להם לנצל את עוצמתם והשפעתם ולהשאיר חותם ארוך-טווח על התפתחות הארגון ופעילויותיו. הם היו בעלי אישיות חזקה מספיק כדי להשפיע בתוך המוסדות בראשם עמדו ולהשיג את המימון הדרוש לפעילויות המרכזיות של הארגון - קונגרסים, פגישות הוועד המנהל, סמינרים, כתבי עת. רק בלימה, ב-1977, נקבע המימון של אינטוסאי על יסוד תרומות מצד המדינות המשתתפות. עד אותו מועד עיקר נטל המימון נפל על אוסטריה וארה"ב, המדינות שארגנו את הכנסים התלת-שנתיים, האו"ם וכמה מדינות שארגנו את הסמינרים הבין-לאומיים הראשונים, בהם ישראל.

* מאמר זה לא פורסם עד כה. תורגם מאנגלית ומובא בחוברת זו.

ד"ר קנדוטש היה מנהיג בעל חזון, אנרגיה וכוח רצון. הוא הפעיל את מלוא כישוריו אלה בשירות אינטוסאי. הוא יצר קשרי עבודה טובים עם ד"ר נבנצאל, שכיהן באותה עת כמבקר המדינה החדש של ישראל, והם עבדו בשיתוף פעולה הדוק לטובת "אינטוסאי". העובדה כי ד"ר נבנצאל דיבר גרמנית שוטפת תרמה לכך. ביחד הם הגו ויישמו את כללי היסוד של הארגון; האסיפה; הוועד המנהל והכללים בדבר תנאי ההצטרפות לוועד ולמשך כמה זמן; קיום קונגרסים תלת-שנתיים (וישיבות הוועד שהתקיימו בין הקונגרסים); יסוד מזכירות בין-לאומית בווינה וחוקי פעולתה; עידוד ארגונים אזוריים. אלמר סטאסט, שהצטרף לשני האישים החל מ-1965, זרז הוצאתו של כתב עת בין-לאומי לביקורת המדינה, שהחל מאז את פרסומו באנגלית בחסות ה-GAO. לא פעם היו חילוקי דעות קשים, בוועד המנהל, בעניין מי מקבל כמה מתקציב הארגון לפעילויות השונות וסטאסט נלחם על חלקו של כתב העת; אך הכול יושב לבסוף באופן ידידותי.

חילוקי דעות מרים היו היוצא מהכלל. ככלות הכול, אינטוסאי הוא ארגון של עובדי מדינה מקצועיים ביותר. אף שקורה שפוליטיקאי עומד בראש מוסד לביקורת-על, לפני או אחרי שירותו בתפקיד זה, הרי המוצא והרקע של רוב מנהלי מוסדות לביקורת-על הם: השירות הציבורי, מערכת המשפט, מוסדות להשכלה גבוהה ולפעמים חברות לשעבר במערכות חקיקה. כתוצאה מכך, נושאים "רגישים" נידונים בדרך כלל בדלתיים סגורות או בוועד המנהל. המשתתפים בכנסים הפומביים של הארגון מקבלים הצעות שהוכנו בקפידה והם מאשרים אותם כמעט ללא דיון. יתכן שהרקע האירופי של קנדוטש ונבנצאל תרמו לדפוס זה של קבלת החלטות בלתי-רשמית. בארגונים מקצועיים, הבירוקרטיה במתכונת האירופית עדיין נוטה לפעול בעקבות מסורת המדינאי מטרניך ולא בעקבות נשיא ארה"ב וילסון.

הקונגרסים

הקונגרסים היו אבני דרך של התכנסויות בלתי רשמיות. העיקר לא היה בדיונים הרשמיים, אף שגם אלה תרמו. חשובים יותר היו הקשרים והשיחות עם עמיתים למקצוע. למסורים שבנו, הקונגרסים היוו הזדמנות לפעילות נמרצת; למסורים פחות הם הזדמנות (אני מקווה) ללימוד מוצדק, למרגוע ולחידוש קשרים באווירה הנעימה של המדינה והמוסד המארחים.

מספר המשתתפים עלה משנה לשנה. ב-1953 היו 34 מדינות מיוצגות בקונגרס בהוונה. בקונגרס בירושלים ב-1965 עלה המספר ל-64 מדינות, ועד לקונגרס ברלין ב-1989 בו השתתפו 120 מדינות וכמה ארגונים לאומיים ובין-לאומיים. כל מדינה והמוסד המארחים עשו ככל יכולתם, לפי המסורת המקומית והיכולת הכלכלית, להפוך את הקונגרס לאירוע בלתי נשכח.

הקונגרסים של אינטוסאי היו בעלי השפעה עצומה על התפתחות ביקורת המדינה בעולם, במדינות הצעירות ובמדינות מבוססות, כאחת.

אינטוסאי גדלה והתפתחה בתקופה היסטורית בה הרבה מדינות זכו לעצמאות. כל מדינה ייסדה, כמובן מאליו, מוסד לביקורת-על. כל המדינות האלו פנו, שוב כמובן מאליו, לאינטוסאי ולמדינות החברות בה, להדרכה כיצד לכוון מוסדות אלה ולהפעילם.

הקונגרסים שימשו במה טובה לפיתוח רעיונות. הם ביטאו גם את החכמה הקולקטיבית של קהילת המבקרים הבין-לאומית בדבר מצב הדברים שצריך להיות, גם אם המציאות במדינות רבות היתה רחוקה מאידיאלית. כך קבענו, בשלב מוקדם מאוד, את הצורך בעצמאות המוחלטת של משרד מבקר המדינה, אף שידענו שיש מדינות בהן מבקרי המדינה היו כלי שרת בידי מקור כוח מרכזי ונועדו לשרת את האינטרסים שלהם. היו כמה מקרים בהם ראשי המשטרה החשאית מונו, בסיום תפקידם זה, לעמוד בראש מוסדות ביקורת-על.

למרות הנסיבות הלאומיות, חברים חדשים של אינטוסאי יכלו תמיד לדרוש כי הנהלים המקצועיים שנקבעו בידי אינטוסאי ושקיבלו אישור בין-לאומי בקונגרסים, יישמו במדינותיהם. אני זוכר מקרים בהם חברים חדשים הצהירו, בגאווה לא מבוטלת, כי החקיקה במישור הלאומי העניקה להם את הסמכויות המומלצות על-ידי אינטוסאי (ייתכן שלא קיבלנו את החברים החדשים האלו במידה המתבקשת של התלהבות ותגיות).

לא רק החברים החדשים נהנו מהשותפות הנקראת אינטוסאי. כתוצאה מקיומו, הופעלו לחצים עדינים אך בעלי השפעה על מדינות מבוססות כדי שיחילו רפורמות בפעולת מוסדות הביקורת שלהם. אני לא רוצה להזכיר שמות מחשש לפגוע ברגשות, אך יש כמה מקרים ידועים של מוסדות לביקורת-על במדינות מפותחות ומתועשות, שעברו תהליכי רפורמציה בנושאים של "Efficiency, Effectiveness and Economy" רק בשנות השבעים ושנות השמונים המוקדמות.

כך יאה, ששני הפרסים שמעניקה אינטוסאי יהיו על שמם של קנדוטש וסטאטס. היה מקום ראוי לקבוע גם פרס מתאים על שמו של ד"ר נבנצאל.

אגב, אזכיר שהמאבק לעצמאות, הדרושה לביקורת אובייקטיבית, לא משוחדת ויעילה, טרם הסתיים. לעצמאות של מוסד ביקורת-על יש הרבה פנים, ובכלל זה:

- עצמאות של מבקר המדינה העומד בראש משרד מבקר המדינה.
 - עצמאות מבקר המדינה מכל סוג של לחץ מצד הממשלה.
 - עצמאות תקציבית: תקציב המאושר בידי הפרלמנט והנפרד מהתקציב הכללי.
 - עצמאות להעסיק ולפטר עובדים ולהגדיר את דרישות כוח האדם ואת תנאי שכרם.
 - הזכות לתכנן את העבודה (והזכות שעבודה זו לא תוכתב או תושפע על ידי אחרים).
 - הזכות לפרסם את כל הממצאים – וכן להחליט מה לא לפרסם – בגבולות סבירים בנוגע לשמירה על ביטחון המדינה, מדיניות החוץ וזכויות הפרט.
- רוב המוסדות לביקורת-על חסרים עדיין אחד או יותר מביטויי העצמאות הנ"ל.

הוועד המנהל

הפגישה הראשונה של הוועד המנהל התקיימה ב-1966, בווינה. המדינות שזכו לייצוג היו: אוסטריה, בלגיה, קנדה, צרפת, הונגריה, ישראל, יפן, ניגריה, סנגל וונצואלה. מאז התקיימה פגישות תקופתיות (בהתחלה, שנתיות), או באוסטריה או במקום כינוסם של הקונגרסים. על פי הצעתו של ד"ר נבנצאל, אחת ההחלטות הראשונות של הוועד המנהל היתה בקשה להצטרף למועצת האו"ם לנושא כלכלה וחברה (ECOSOC), ואמנם ב-1967 צורף אינטוסאי ל-ECOSOC במעמד של רשות לא-משלתית.

הסמינרים הבין-אזוריים (הבין-לאומיים)

הסמינרים הבין-אזוריים היו הצעד ההגיוני הבא בהתפתחות אינטוסאי. כולנו הרגשנו כי יש צורך דחוף להעביר חלק מהידע ומהניסיון של מוסדות הביקורת המבוססים למוסדות החדשים, שרובם היו עדיין בשלבי התפתחות.

המתכונת שנוסדה בזמנו, ושרובה עדיין מתקיימת כיום, התפתחה מתוך שיתוף הפעולה הקרוב בין ד"ר קנדוטש וד"ר נבנצאל. ד"ר קנדוטש סיפק את ה"כוח" – הארגון ומרבית האמצעים; וד"ר נבנצאל סיפק את התכנים כמנהל של ארבעת הסמינרים הראשונים שהתקיימו בין 1971 ו-1979. הוא סיפק גם חלק מן האמצעים.

ב-1970 התחייב ד"ר נבנצאל אישית לשכנע את עמיתיו במדינות המתפתחות להשתתף בסמינרים והקים עבורם צוות הדרכה במימון שלהם. ההיענות היתה מלאה ונדיבה. אנגליה, צרפת, ארה"ב, שוודיה והולנד סיפקו מיד את הידע, את חומר הלימוד ואת צוות ההדרכה הנחוץ להצלחת הסמינרים.

בהמשך היו עוד שותפים שסיפקו את ה"כוח" לסמינרים: האו"ם והקרן הגרמנית להתפתחות בין-לאומית. האו"ם היה שותף מלא מתחילת הדרך: הוא בחר 20 מועמדים לכל סמינר מקרב המדינות המתפתחות ומימן את השתתפותם בסמינרים; 5 נוספים מומנו בידי אינטוסאי; היתר מומנו בידי ארגוניהם. מספר המדינות המשתתפות השתנה בכל סמינר, ונע בין 25 ל-65 מדינות.

השותפה הרביעית ביוזמות אלה, שהשתתפה רק בסמינר השני והשלישי, היתה הקרן הגרמנית להתפתחות בין-לאומית, שסיפקה גם סיוע ארגוני וכלכלי. כתוצאה מכך, ארבעת הסמינרים התקיימו בגרמניה או באוסטריה:

— הסמינר הבין-אזורי הראשון של אינטוסאי והאו"ם התקיים בבאדן, ליד וינה, ב-1971.

— הסמינר הבין-אזורי השני של אינטוסאי, האו"ם והקרן הגרמנית התקיים בברלין ב-1971 בשני חלקים: הראשון – במאי, והשני – בספטמבר.

— הסמינר השלישי של אינטוסאי, האו"ם והקרן הגרמנית התקיים בברלין, במאי 1976.

— הסמינר הרביעי של אינטוסאי והאו"ם התקיים בווינה במאי 1979.

מאז נערכו עוד ארבעה סמינרים, האחרון שבהם התקיים בווינה ב־1988. מאז פרישתם לגמלאות של ד"ר קנדוטש וד"ר נבנצאל ב־1981, לא עסקתי כלל בסמינרים, ובזכרונותי מועלים אפוא ארבעת הסמינרים הראשונים בלבד.

מתכונת הלימודים שנקבעה בזמנו נמשכת, בכמה שינויים, עד היום. דיונים בנושאים בסיסיים של ביקורת המדינה, בתרגום סימולטני לשפות הרשמיות של אינטוסאי וניתוח של "Case-studies" שהוכנו בידי צוות ההדרכה. הקמנו גם מערך של דיווח שעדיין מתקיים: סיכומים יומיים של הדיונים בכמה שפות שמונח על שולחנות המשתתפים כבר למחרת בבוקר. כאן הייתי רוצה לציין את הערכתי לד"ר פיטר בירן, ידידי ועמיתי ממשדד המבקר האוסטרי, שהיה אחראי לפעילות הבין־לאומית של המשדד עד אשר מחלתו אילצה את התפטרותו ולבסוף הביאה לפטירתו בגיל צעיר יחסית. פיטר ואני היינו אחראים לדוחות אלו ולהיבטים ארגוניים אחרים ועבדנו היטב כצוות.

נושאי הלימוד של הסמינרים היו כאמור, סוגיות יסוד בביקורת המדינה, שכוונו לצורכי המדינות המתפתחות. כך, הסמינר הראשון עסק בבעיות הבסיסיות של עצמאות ביקורת המדינה; השני – בשיטות הביקורת, בהדגשת ההיבטים של "Efficiency Effectiveness, and Economy"; השלישי – בביקורת של מפעלים ציבוריים; הרביעי עסק בביקורת כלכלה, יעילות וחסכון ושוב בנושא ביקורת של מפעלים ציבוריים. הסמינרים נמשכו שבועיים עד שלושה והיתה בהשתתפות מלאה לאורך כל הזמן.

גם האירועים החברתיים תרמו רבות. וינה וברלין הן ערים עתיקות ספוגות היסטוריה, ומרכזי תרבות של אירופה. ביקורים באופרה, קבלות פנים בארמון ההאבסבורגי בווינה, שיט בנהרות וטעימות מהיינות הצעירים המפורסמים של וינה יצרו אווירה ידידותית ששימשה רקע להתהוות יחסי ידידות ממושכים.

הארגונים האזוריים

קהילת מבקרי המדינה היא רבת פנים ותוססת מאוד; הם נוטים להיפגש תכופות לפעילויות שונות. כמה מהמפגשים נערכו לפי אזוריים גיאוגרפיים, כמו למשל הארגונים האזוריים של אינטוסאי; כמה מהם – על בסיס אתני או שפה משותפת, כמו למשל "אילאסיפ" (ILACIF) ו"ערבוסאי" (ARABOSAD); וישנם מפגשים על בסיס רקע תרבותי או פוליטי משותף, כמו למשל: מפגשים של מדינות החסות הבריטיות (Commonwealth), הנפגשות בדרך כלל באנגליה.

ב־1989 פעלו בקרב קהילת מבקרי המדינה הקבוצות האזוריות והאחרות האלה, מובאות לפי משך פעילותן:

- ILACIF: הארגון של מבקרי המדינה מאמריקה הלטינית, קיים מאז 1965.
- AFROSAI: ארגון אפריקני של מוסדות לביקורת־על, קיים מאז 1976.
- ARABOSAI: ארגון ערבי של מוסדות לביקורת־על, קיים מאז 1976.
- ASOSAI: ארגון אסיאתי של מוסדות לביקורת־על, קיים מאז 1978.

— SPASAI: ארגון דרום האוקיינוס השקט של מוסדות לביקורת-על, קיים מאז 1987.

— CAROSAI: ארגון קריבי של מוסדות לביקורת-על, קיים מאז 1988.

— EUROSAI: ארגון אירופאי של מוסדות לביקורת-על, קיים מאז 1989.

נוסף על ארגונים רשמיים אלו, ישנן התכנסויות פחות רשמיות של הקבוצות הבאות:

— מדינות החסות הבריטיות.

— מדינות דוברי הצרפתית.

— המדינות הסקנדינביות.

— מדינות הקהילה האירופאית.

כפי שקורה לעתים רבות במינהל הציבורי, הארגונים האזוריים מפתחים צורות התנהגות דומות, אם כי לא זהות, לאלה של ארגון האם, אינטוסאי. כולם החלו לארגן קונגרסים תלת-שנתיים, או בעלי תדירות דומה; סמינרים בין-לאומיים; תכניות הדרכה אחרות; הם אפילו החלו להוציא כתבי עת.

ההתפתחות של "אסוסאי", לדוגמה, היא אופיינית, אם כי ייתכן שהיא יוצאת דופן במידת הדינמיות שלה ובמרחב פעילותה.

אני מאמין כי הכוח המניע בהתפתחות אסוסאי היה השופט פרנסיסקו טנטויקו, היו"ר של מועצת הביקורת (Commission On Audit) של הפיליפינים בשנים 1975–1985. מר טנטויקו, מנהיג נמרץ נוסף של אינטוסאי, הגיע לקונגרס התשיעי של אינטוסאי בלימה נחוש בדעתו להקים ארגון אסיאתי והוא הניע 6 מדינות לתמוך בארגון זה, בהן ישראל. עד 1978 הארגון כבר הוקם. במשך העשור הראשון לקיומו התבסס הארגון האזורי וקיים קונגרסים תלת-שנתיים, מזכירות בין-לאומית, סמינרים בין-לאומיים רבים וכתב עת. ב-1979 כבר קיים הארגון את האסיפה הכללית (השם של הקונגרס התלת-שנתי) הראשונה שלו בניו דלהי. מאז התקיימו כנסים בסיאול (1982), בטוקיו (1985) ובבאלי (1988). ב-1982 התקיים הסמינר הבין-לאומי הראשון בסיאול, בו-זמנית לאסיפה הכללית, שבמסגרתו נדונו אותם נושאים כמו באסיפה, וזאת המתכונת שהתקיימה מאז. סמינרים בין-לאומיים התקיימו לאחר מכן באוסטרליה, הודו, אינדונזיה, הרפובליקה של קוריאה, יפן, מלזיה, פיליפינים (שניים מהם בשיתוף פעולה עם ישראל), סרי לנקה ותאילנד – יותר מעשרים בעשור שנים.

ארגון אסוסאי היה חבר פעיל וותיק של IDI (ארגון ההדרכה והפיתוח של אינטוסאי) ואפילו פיתח פעילות מחקרית משלו, שהתוצאה הראשונה שלה – סקר של ביקורת מדינה במפעלים ציבוריים – כבר הוצאה לאור. לפחות לשתי חברות של אסוסאי – הודו והפיליפינים – יש מרכזי הכשרה מיוחדים לפעילויות ההכשרה האזוריים והבין-לאומיים. נושא זה נדון רבות גם באינטוסאי אך משום מה לא התממש מעולם (פעם, במהלך כהונתו של ד"ר קנדוטש, היו תכניות מתקדמות להקמת מרכזי הכשרה קבוע בקרית האו"ם החדשה שהוקמה בווינה, אך הן לא יצאו אל הפועל).³

ארגון אסוסאי היה הראשון שדן וניתח את הנושא של ביקורת פוליטית וחברתית. כפי שצוין, הארגון כבר קיבל עליו פעולות מחקר רציניות וכוללניות.

הארגונים האזוריים והאגודות האחרות מולאו תפקיד חשוב ביותר בקידום ביקורת המדינה. הם מתגברים על חלק מהמנגנונים, המסורבלים אך הנחוצים, של ארגונים בין-לאומיים. במהלך פעילויות רבות הסרכול שבתרגום דיונים ומאמרים מצטמצם או מתבטל. ארגון ההכשרה יעיל יותר. הם עוסקים בפעילויות בין-לאומיות של מוסדות לביקורת המדינה, מעורבים בפעילויות במלוא המרץ וההתלהבות האינטלקטואלית, והם מאפשרים לעובדים מדרגים נמוכים יותר להשתתף בפעילויות הבין-לאומיות, שכן הקונגרסים של אינטוסאי מתקיימים באוגוסט ומשתתפים בהם בעיקר ראשי המוסדות לביקורת המדינה ועוזריהם.

פעולות שונות

אינטוסאי פיתחה גם פעולות נוספות, מהן על בסיס קבוע ומהן "אד הוק", מפעם לפעם. הרשו לי לציין את העיקריות שבהן לאו דווקא לפי סדר חשיבותן להתפתחות הארגון.

מחקר ופיתוח

אלה אינן פעילויות קבועות. נעשו ניסיונות והועלו הצעות לגבש את הבסיס התיאורטי של המקצוע וליצור סדרת כללים של ידע ספיציפי שיבדיל בין ביקורת המדינה לבין שאר ענפי המינהל הציבורי, או יהפכו אותו לנושא נפרד במדעי החברה. כמה מניסיונות אלו הביאו תוצאות טובות.

מחקר תיאורטי: לדעתי, היתה זו תמיד נקודת החולשה של פעולות הארגון. הדבר מפתיע בהתחשב באישיותם וברקעם של "שלושת הענקים" שהניעו פעולות רבות כל כך בשנים הראשונות. ייתכן שהתשובה לכך היא שמבקרי מדינה, כציבור, הם אנשים זהירים ובעלי גישה פרגמטית מעשית כלפי מינהל ציבורי.

ארגון אינטוסאי עשה מספר ניסיונות, בהתחלה, כדי לבסס את ביקורת המדינה כנושא אקדמי. אני זוכר במיוחד את התקוות שהועלו לצרף מרצה לביקורת מדינה באוניברסיטת קליפורניה בחסותו של פרופ' אהרון וילדבסקי, אך דבר לא יצא מכך.

אבן דרך בתחום זה היה פרסום ספרו (לדוקטורט) של א. לסלי נורמנטון בנושא "האחריות והביקורת של ממשלות" על ידי אוניברסיטת מנצ'סטר ופרגר ב-1966. ספר מלא תבונה, רחב בהרבה מתחום מקצועינו, ועדיין ספר חובה לכל מי שמתעניין בבסיס התיאורטי של ביקורת המדינה; לדעתי, הספר נמנה על הקלסיקה של המינהל הציבורי.

כיוון שמשך שנים רבות לא נכתב אף ספר מעשי דומה, ניסיתי למלא את החסר בעצמי על ידי עריכת ספר, ובו תרמו 21 סופרים בהם מהבולטים והמובילים בתחום המקצועי דאז, בנושאים של תיאוריה, מתודולוגיה ויישום של ביקורת המדינה (הוצא לאור ע"י מקמילן, אנגליה, ב-1981, בשם State Audit - Developments in Public Accountability).
- "ביקורת המדינה: התפתחות באחריות הציבורית".

מספר המחקרים גדל מאוד במהלך שנות השמונים. התפרסמו ספרים העוסקים בנושא מוסדות לביקורת המדינה בארצות מסוימות, וכן מאמרים ומחקרים המתמקדים בנושאים מסוימים של ביקורת המדינה. במיוחד גברה ההתעניינות בהיסטוריה של ביקורת המדינה, שככלות הכול, היא ענף עתיק במקצוע המינהל הציבורי. ב-1989 למשל, פרסמו המוסדות לביקורת המדינה של גרמניה ושל הולנד כרכים העוסקים בהיסטוריה מפורטת של מוסדותיהם, גרמניה לקראת יום השנה ה-275 להיווסדו, והולנד לקראת יום השנה ה-175⁴. דוד דיור, ממשרד מבקר המדינה של אנגליה, הביע התעניינות רבה בנושא וכתב כמה מאמרים על מקורותיה והתפתחותה של ביקורת המדינה בבריטניה.

מהי בדיוק ביקורת מדינה? קל יותר להגדיר מה איננה. לי נראה, כי ביקורת המדינה אינה רשות רביעית, כפי שטוענים רבים, כיוון שאין היא נמנית על מלאכת החקיקה, השיפוט או הענף הביצועי. אני מסכים עם ד"ר האנס שפר, המנכ"ל הקודם של משרד מבקר המדינה הגרמני, הגורס כי ביקורת המדינה חסרה כמה מהמרכיבים החיוניים להגדרה של "רשות", כמו סמכות האכיפה. אם כך, ביקורת המדינה היא תופעה ייחודית אך איננה "רשות". בספר המוזכר לעיל הגדרתי זאת כך:

"ביקורת המדינה היא פעילות יחידה במינה, נפרדת מצורות ביקורת ממשלתיות אחרות במעמדה, ביעדיה, ולפעמים גם בשיטותיה. ביקורת המדינה הינה, או אמורה להיות, עצמאית; היא עוסקת בבעיות ברמה הגבוהה ביותר של ניהול המדינה; היא מבקרת מבחוץ ובאובייקטיביות את פעולות מינהל המדינה וישויות ציבוריות שונות; יש לה – או אמורים להיות לה – גישה בלתי מוגבלת לחשבונות, תיקים וכוח אדם של כל ארגון ציבורי הכפוף לבדיקתה.

המטרה של ביקורת המדינה ניתנת להגדרה כאוסף של מידע על פעולות הארגונים אותם היא בודקת, והשוואתם לנורמות כדי לעודד את תיקון הליקויים ולשפר את המינהל הציבורי. נורמות הן נורמות מקובלות של פעילות או התנהגות, או נורמות ספציפיות המזוהות כיישומיות לתחומי פעילות מסוימים, או נורמות הנקבעות בידי משרדי הביקורת בעצמם. התהליך על פיו ממצאי ביקורת המדינה והמלצותיה מתורגמים לפעילות מינהלית מתקנת – יחסיה עם ענפי ממשלה שונים – הוא מורכב אך חיוני".

ד"ר נורמנטון הגדיר זאת 15 שנה קודם לכן כך:

"לכן אני מבקש למטרת מחקר זה, להגדיר את האחריות הציבורית כמורכבת ממחויבות סטטוטורית להעניק כל מידע קיים לגבי הניהול הכספי שאותו יבקשו משקיפים עצמאיים ואובייקטיבים שבידם הזכות לדווח על ממצאיהם בדרגות המדינה הגבוהות ביותר. המסתורין של דוחות כספיים רשמיים מסרבל, ולא מוסיף לאחריות הציבורית במובן זה. הדוחות עצמם אינם אלא מדריך בסיסי לבדיקה, ומהווים מסגרת לתחום הכספי. המסגרת צריכה לקבל תוכן מהבדיקה השיטתית, על ידי קבלת כל ההסברים והתייעוד על כל החריגות בהם נתקלים.

זוהי הביקורת הציבורית, להבדיל מביקורת במגזר הפרטי. ביקורת במגזר הפרטי נועדה לאשר חשבונות וחייבת להבטיח את נכונותם הטכנית ואמיתותם. כל השירותים האחרים אשר ייתכן והיא מעניקה הם פרטיים וחסיים, מלבד לעיני

ההנהלה, ממנה היא מקבלת את שכרה. כתוצאה מכך אף מדינה לא יישמה אותה לצרכי ביקורת ציבורית, הדורשת עצמאות מוחלטת מבחינת מעמד וקבלת שכר".

אולם, אנו עדיין רחוקים מלהגדיר את כללי היסוד, כפי שישנם למשל, בתחום הכלכלה. למזלנו נושא האחריות הפך לנושא "חם" גם בקרב הקהילה המדעית, ויותר ויותר מוסדות להשכלה גבוהה שילבו קורסים על ביקורת ציבורית או ביקורת המדינה בתכנית הלימודים. למשל, שלוש אוניברסיטאות בארץ בהן מלמדים ביקורת ציבורית או ביקורת המדינה, בדרך כלל לתואר השני, וכמה תיזות לדוקטורט הוקדשו לנושא זה.

מילון מונחים: כמעט מתחילתן של הפעולות האינטנסיביות של אינטוסאי בשנות השישים, היה עניין רב בהכנת מילונים רב-לשוניים למונחים בביקורת המדינה. זו היתה, במידה מסוימת, אובססיה של האירופאים, כי ארגון אזורי אחר לא התעניין במיוחד בנושא. יש לפחות שתי תוצאות ממשיות של פעילות זו: מילון גרמני-ספרדי למונחים משפטיים וניהוליים (Europa-Glossar der Rechts und Verwaltungs sprache; Glosario europeo de terminologia juridica y administration) שהוצא לאור ע"י לנגנשייט, מו"ל גרמני מוביל לספרי מחקר, ב-1979. הספר השני הוא מילון ב-5 שפות - אנגלית, צרפתית, גרמנית, ספרדית וערבית - של מונחי ביקורת ציבורית, וכותרתו: "נייר עבודה: מבחר מונחים וביטויים בשימוש בביקורת חיצונית של המגזר הציבורי".

ביבליוגרפיות: בתחילה היה עניין רב בהכנתה ועדכונה של ביבליוגרפיה בנושא ביקורת המדינה. אחד מהחוזרים המיוחדים של אינטוסאי, שהוצא ב-1971, הוקדש לביבליוגרפיה בנושא ביקורת המדינה (הוכן ע"י החתום מטה). אך ההתעניינות בנושא גוועה, והוא נשאר בטיפולם של חברים אחרים.

מגוון הפריטים שצריכים להיכלל בביבליוגרפיה מקיפה גדל מאוד. בשנות השבעים ציינתי כמה פעמים במאמרים, ניירות עבודה וכו', כי קיים חוסר עניין מחקרי בתחומנו. המצב השתנה רבות. למשל, בעיתון שהוצא לאחרונה על ידי המוסד לביקורת-על של אוסטרליה,⁵ יש ביבליוגרפיה בת 13 עמודים, רובה בנושאים הקשורים לאוסטרליה, בנושא ביקורת המדינה.

מתודולוגיה: בתחום של שיטות הביקורת התקדמה אינטוסאי בשיטתיות יותר מאשר בבניית תיאוריות. מאז הקונגרס הרביעי, חמישי ושישי, הם התמקדו בביסוס נהלים למתודולוגיה, והגדירו את הניסיון והידע של המדינות החברות לגורמות מקובלות של ביקורת המדינה, עד כמה שניתן. בדרך זו בכל קונגרס, ולאחר מכן בכל סמינר בין-אזורי, הוצאו סיכומים והמלצות אשר ביטאו את המכנה המשותף של הנושאים שעלו לדיון. לאחר שהשתתפתי בתהליך זה פעמים רבות, אני יכול להעיד כי הדבר לא תמיד היה קל. היו (ועדיין יש) מדינות חברות באינטוסאי אשר התקשו להסכים לסיכום מוצע, פשוט משום שלא היתה להם הסמכות לפעול באופן עצמאי. איכשהו נמצא תמיד הנוסח הנכון, אם כי הקריאה בהם כיום אינה תמיד מעניינת, כי הם מהווים מסמכים משעממים המבטאים פשרות. מצד אחר, מי קורא סיכומים לאחר פרסומם?

בין כל הסיכומים, ההצהרות וההמלצות ששימשו אבני היסוד של הפיתוח המקצועי, יש שניים בעלי משקל רב במיוחד: "הצהרת לימה על נוהלי ביקורת בסיסיים", והשני, שנוסח והוצא לאחרונה: "נוהלי הביקורת של אינטוסאי".

מסמכים אלה נוסחו ואושרו לאחר מספר שנים של דיונים בוועדה מיוחדת. "הצהרת לימה" מסכמת את ההמלצות שהתקבלו בקונגרסים קודמים. הנהלים של אינטוסאי מבוססים גם הם על דיונים בקונגרסים ובסמינרים של הארגון.⁶

לסיכום

"אינטוסאי" הוא ארגון מקצועי בין-לאומי שהוכיח את חיוניותו במקרים רבים. זהו ארגון גג שהוליד משפחה ענפה של ארגונים אזוריים. כמו בכל משפחה, ההתפתחות של הילדים – שהאחרון שבהם נולד השנה שונה, כל אחד ואופיו המיוחד, אך כולם דומים להורים. הארגון תמיד שמר על אופיו המקצועי והאפולטי, וכולנו יכולים להיות גאים בכך. המוטו הלטיני של אינטוסאי הוא – "Experientia Mutua Omnibus Prodest": ניסיון הדדי הוא לטובת כולם. הייתי מבקש להציע מוטו נוסף, מאותו מקור – החכמה והגאוניות של הרומאים – המתאים יותר לאינטוסאי הבוגרת: "Fortiter in re, suaviter in modo" – דבר בשקט, אך היה תקיף במעשיך.

הערות

- 1 Tassilo Broesigke, 'Die Internationale Zusammenarbeit der Obersten Rechnungskontrollbehörden, in Heinz G. Zavelberg (ed.), **Die Kontrolle der Staatsfinanzen: Geschichte und Gegenwart**, Berlin, Duncker and Humblot, 1989.
לרוע המזל יש במאמר כמה השמטות חמורות. אחת מהן היא בהערת שוליים 7א', עמ' 439, שם נאמר, כי יש דוחות של הקונגרסים שהוצאו לאור כספר לקראת הקונגרס בווינה (1964), מדריד (1964), לימה (1977) וסידני (1986). דוחות בגודל ספר, בכמה שפות, פורסמו גם לקראת הקונגרסים שהתקיימו בירושלים (1965), בטוקיו (1968) ובמנילה (1983).
- 2 יצחק א. נבנצאל, "תרומת ישראל להתפתחות הביקורת הציבורית בעולם", עיונים בביקורת המדינה, כרך 39, ירושלים, 1985.
- 3 הבסיס הכלכלי שהאו"ם, ולאחרונה גם ה־IDI מעניקים לסמינרים של אינטוסאי, מוענק במקרה של אסוסאי על ידי ממשלות המדינות המשתתפות.
- 4 Heinz G. Zavelberg (ed) **Die Kontrolle der Staatsfinanzen Geschichte und Gegenwart 1714-1989**, Berlin, Duncker and Humblot, 1989; p.j. Margry E.C van Heukelon, A.J.R.M. Rinders (eds.) **Van 'Camere Vander Rekenkamer' Tot Algemene, Rekeninghen** - 's Gravenhage - (The Hague), 1989.

- The Auditor General: **Ally of the People and Parliament**, Report 296 of the Joint Committee of Public Accounts, the Parliament of the Commonwealth of Australia, 1989. 5
- הדוח על קונגרס לימה כולל הדפסות מחדש של המלצות הקונגרסים הקודמים. 6
ההמלצות של הקונגרסים ממנילה (1983) וסידני (1986) נמצאים בדוחות של קונגרסים אלו.