

ביקורת המדינה: עקרונות ומושגי יסוד*

תחילתה של ביקורת המדינה המודרנית במאות ה־XVIII - XIX. הביקורת צמחה על רקע התמוטטותם של דפוסי השלטון המלוכני האבסולוטי ועלייתו של שלטון העם הדמוקרטי. ככל שממשלות דמוקרטיות התחזקו והוכרה זכות הקיום שלהן – תהליך שנמשך לאורך כל המאה ה־XIX כן גברה ההכרה באחריותם (Accountability) של מוסדות המדינה כלפי הציבור. נשיאה באחריות הינה, בסופו של דבר, היפוכה הגמור של הזכות למשול אבסולוטית – בין אם מדובר במלכים ובין אם מדובר ברודנים של ימינו.

בעידן המודרני, רעיון ביקורת המדינה וגיבושה ניתנים לחלוקה בין שתי תקופות: התקופה של 150–200 שנה שלפני מלחמת העולם השנייה, שנקבעו בה ונוסחו מושגי הסדירות והביקורת הכספית; והתקופה שלאחר המלחמה כשתחומי הביקורת התרחבו לבדיקת חיסכון, יעילות ואפקטיביות. חלוקה זו אינה חד־משמעית – ברוב הארצות ממשיכים לעסוק גם בביקורת סדירות וביקורת כספים.

בכל ארץ ריבונית מהווה ביקורת המדינה חלק מהממשל. אפילו מדינות קטנות שזכו לעצמאות בעשורים האחרונים הקימו מיד מוסד לביקורת המדינה כחלק ממרקם המינהל שלהן.

קשה לשייך את ביקורת המדינה לאחת משלוש רשויות השלטון המסורתיות. כל הניסיונות לעשות זאת נכשלו מפני שלא ניתן להגדירה כחלק מהרשות המחוקקת, השופטת או המבצעת. גם לא ניתן להגדירה כרשות רביעית מפני שאין לה סמכות לאכוף את החלטותיה. ניתן לומר, שביקורת המדינה הינה תפקיד ניהולי בדרג העליון של מינהל המדינה, ושמטרתה להבטיח דיווח פומבי בכל שקשור להוצאת כספי ציבור, כדי שהממשל יישא באחריות כלפי הרשות המחוקקת כמו כלפי הציבור.

במדינות רבות הביקורת משרתת, בראש וראשונה, את בית המחוקקים, ומקובל לראותה כיד ימינו. דוגמה טובה היא ארה"ב. מדינות חדשות נוטות לחקות את השיטה האמריקאית. ברם, יש גם מדינות – כמו שווייץ ושבדיה – שמוסדות ביקורת המדינה שלהן מבוססים ומתפקדים היטב, ומשרתים גם את הרשות המבצעת וגם את הרשות המחוקקת. קיימת סכנה בזהו יתר של הביקורת עם הרשות המחוקקת. כל מוסד מחוקק הוא גוף פוליטי. חבריו נבחרו כדי לייצג מטרות ייחודיות ולהשיגן, ובחירתם מחדש תלויה בהצלחתם לממשן. מוסדות הביקורת הם כלים בעלי עצמה, שניתן לעשות בהם שימוש לצרכים פרטניים. ניתן למנוע ניצול שכזה, רק כאשר הם מצליחים לשמור על עצמאותם גם בפני בתי המחוקקים.

עצמאות היא מושג המפתח לביקורת מוצלחת. לכאורה, הנחה זו היתה מקובלת מתחילת עידן הביקורת המודרנית. אולם נדרשו מאבקי כוח רבים – במישור הפוליטי, הביורוקרטי, והציבורי – עד שהושגה עצמאות בפועל, עם כל מה שהשתמע מכך. עדיין

* מאמר זה מופיע, במקורו, ב־A. Friedberg, B. Geist, N. Mizrahi and I. Sharkansky, *State Audit and Accountability: A Reader*, Jerusalem, State Comptrollers Office, 1991.

פורסם גם ב"עיונים בביקורת המדינה", חוברת מס' 47, התשנ"א-1991.

לא תמו המאבקים על עצמאותו של מוסד הביקורת; רק במדינות מעטות בעולם הושגה עצמאות מוחלטת. במדינות לא מעטות עצמאות הביקורת היא אחיזת עיניים בלבד, ובמקרה הטוב היא ממלאת תפקיד של ביקורת פנימית המשרתת את השליטים.

לעצמאות הביקורת היבטים אחדים:

— עצמאות ראש המוסד לביקורת – עצמאותו של מבקר המדינה מובטחת בדרך כלל בחוקת המדינה או בחוק מיוחד הקובע את משך כהונתו, את מעמדו המשפטי וכו'. מעמד זה אמור להגן עליו מפני כל אפשרות של לחצים מדיניים וכספיים, ולהבטיח שיתפקד ללא מורא.

— עצמאות תקציבית – קיימים נהלים המבטיחים את הכספים הדרושים לתפקוד אפקטיבי של מוסדות הביקורת. יכולתה של הביקורת לפעול ללא תלות ברשות המבצעת היא הכרחית; כצפוי, מילוי של תנאי זה הוא הקשה ביותר להשגה. האידיאל הוא שתקציב מוסד הביקורת מופרד מתקציב המדינה, ומאושר על ידי ועדה של המוסד המחוקק. כך מקובל, למשל, בבריטניה, בארה"ב ובישראל.

— שליטה על גיוס כוח אדם ופיטוריו, קביעת תנאי עבודה ושכר – קשה לזכות בביטוי כזה של עצמאות. אין דבר שהמופקדים על אוצר המדינה שונאים יותר מקיומו של מוסד ממלכתי הקובע לבד את תנאי עבודתו. ההתנגדות לביטוי זה של עצמאות שכיחה במיוחד בארצות מתפתחות.

בהקשר זה, יש להדגיש כי מוסדות ביקורת הם, על פי רוב, ארגונים קטנים. גם אם רבים צמחו מארגון המעסיק 100-300 עובדים לגוף שיש בו 500-700 עובדים, הם עדיין קטנים לעומת "לקוחותיהם". קשה לצפות גידול פתאומי של מוסדות הביקורת גם אם הרחבת היקף פעולתם היתה רצויה. תהליך הגידול היה נבלם גם מפני שגיוס בוחנים אמינים והכשרתם מחייב השקעה רבה, וגם משום שיש גבול, בלתי מוגדר אך מוחשי, לסובלנות המנגנון הממשלתי כלפי ביקורת חיצונית. לשלטון בבריטניה יש מסורת בירוקרטית ארוכה, והוא עדיין מנהל מאבק נגד הרחבת סמכויות הביקורת: חוק מ-1983, שבמובנים רבים הכניס מודרניזציה למוסד הביקורת, ביטא ניצחון חלקי בלבד של אותם גורמים בבית המחוקקים שרצו להרחיב את סמכויותיו של משרד מבקר המדינה ולהחיל את פעילותו על כלל החברות הממשלתיות.

— הזכות לבחור מה לבקר, מה לא ומתי – נלוות אליה השאלות: האם פעולות ראשי ממשלה נתונות לביקורת, או מדיניות הממשלה, פעילות הצבא ופעילות המוסדות החשאי. המבקר חייב להיות רגיש לשאלת העיתוי. כך, למשל, עליו להכריע אם ניתן או רצוי לבצע ביקורת לפני בחירות, וכך אולי להשפיע על תוצאותיהן, או לדחותה לאחר הבחירות. התשובות לשאלות אלה מצויות בקריטריונים המקובלים בקביעת נוהל בחירת נושאים, אבל בחירת הנושאים חייבת להישאר בתחום זכויותיו של המבקר.

— הזכות לפרסם או להחליט לא לפרסם את כל הממצאים כפופה לסייגים המקובלים ביחס לביטחון לאומי, למדיניות חוץ ולשמירת צנעת הפרט – ניתן לראות את זכות הפרסום כחובה לפרסם כל ממצא משמעותי, בין אם הוא נוח לשלטון בין אם לא, וללא צנזורה עצמית בנוסח "טובת המדינה", למעט הסייגים שהוזכרו.

תכנון ארגוני – מדיניות ביקורת

כמו בכל מוסד חשוב המשרת את הציבור, על מבקר המדינה ומוסדות הביקורת להגדיר היטב את מטרותיהם, ולפרט מה ברצונם להשיג וכיצד להגשים זאת, כלומר מדיניות ביקורת (בניגוד ל"ביקורת מדיניות" שהוא מושג שונה לגמרי). במקרים מסוימים יסודות מדיניות הביקורת נקבעים בחוק. ברור שאין די בניסוחו של המחוקק, ויש צורך במסמך מפורט שיתווה את מטרות המוסד ואת דרכי פעולתו. להלן הנושאים העיקריים שעל מסמך כזה לטפל בהם.

הבעיה הראשונה היא פילוסופית: האם מידת החכמה היא להפוך (או להישאר) היועץ למינהל של משרדי ממשלה וחברות ממשלתיות כשהדגש הוא על ייעוץ; או לפעול בתוקף לתיקון מהיר של הליקויים שגילתה הביקורת. התשובות לאותן שאלות נעוצות במרקם המדיני-ביורוקרטי של כל ממשל, במסורת הביורוקרטית שלו, במרכזיותה (או לא) של ביקורת המדינה, בכוחה הפוליטי, במעמדה ובהשפעתה. בקנדה, למשל, יש מסורת של מאבק שהחל עוד במאה הקודמת, בין מבקרי מדינה לבין שרי הממשלה הפדראלית. במאה ה-19 מבקר המדינה הראשון מתח ביקורת והעיר על מה שנראו בעיניו כחשבונות אש"ל מופרזים שהגישו שרים לאחר מסעותיהם בחוץ-לארץ; לדעתו הדרישה ל-10 דולר קנדי ליום היתה מופרזת, די היה ב-5 דולר ליום.¹ אותו מאבק עדיין נמשך, מאה שנה מאוחר יותר, כשמבקר המדינה הקנדי תובע את זכותו לבדוק את האש"ל של שרי הממשלה, ואילו הקבינט מתנגד לכך.² מבקר המדינה פנה לבית המשפט וטען לזכותו לעיין במסמכי הקבינט והותקף קשות על כך.³ הפרופ' סותרלנד, למשל, סברה שתביעת מבקר המדינה הקנדי "להעריך אם הקבינט עצמו עשה שיעורי בית ... משווה למשרדו תפקיד בקביעת מדיניות, דבר שאין להשלים אתו בממשל אחראי ומייצג". עוד מסקנה שהסיקה היתה כי:

"... יש לסדר מחדש את השיטה כך שרק מי שאחראי כלפי הבוחרים יפעיל כוח פוליטי. אחרת משרד מבקר המדינה יגרום לשינוי חוקתי באופן חד-צדדי ויהפוך אותנו לשיטה חצי-חוקתית – ופגומה מיסודה, שבה אחד המוסדות המרכזיים יהיה פטור מבקרה דמוקרטית".⁴

באנגליה, לעומת זאת, יש מסורת רבת-שנים של ייעוץ בענייני ניהול עד כדי הימנעות מהמלצות יסוד; מצב הביקורת דומה שם לזה של שופט כדורגל הזורק את הכדור לשחקנים במגרש. ואילו בבוליביה ניסה מבקר מדינה פעלתן לשנות מוסכמות ולהרחיב את תחום פעולתו ולבקר את הבנק המרכזי של ארצו. הדבר נמנע ממנו בכוח הזרוע והוא נכלה במעלית בניין הבנק, בעת שהוא ועוזריו ניסו להפעיל את סמכויותיו בתוך הבנק.⁵

בעיה שנייה במדיניות הביקורת היא העמידה על עקרון קבלת האחריות המלאה: באיזו מידה ובאיזו החלטיות מבקר המדינה עוקב אחרי כל הוצאה של כספי הציבור? על בסיס ניסיון העשור האחרון ניתן לומר שעקרונית אין גבולות לביקורת המדינה; אולם, בפועל, יש מגבלות.

מדינת ישראל היא הדוגמה הטובה ביותר לבחינת היבט זה של תפקיד המבקר: בידי מבקר

המדינה הופקדו סמכויות רחבות ביותר בכל הקשור במעקב אחר הוצאת כספי ציבור. הוא עורך ביקורת במשרדי ממשלה; במערכת הביטחון, לרבות היחידות החשאיות ביותר; ברשויות מקומיות; בחברות ציבוריות, לרבות אלה שבהן שיעור השתתפות הממשלה בבעלות נמוך מאוד; באוניברסיטאות; בתחום של מימון מפלגות ומערכת הבחירות (בגבולות ההקצבות לצרכים הללו); ברשויות סטטוטוריות; ברשויות ציבוריות, ובגופים פרטיים הנתמכים בכספי ציבור בצורה זו או אחרת. נוסף על כך מבקר המדינה גם מכהן כנציב תלונות הציבור (אומבודסמן) ומטפל בכ-10,000 פניות לשנה, מהן כ-6,000 תלונות.

ובכל זאת, אין הוא יכול לעקוב אחר כל שקל שמוציאים מקופת הציבור. ולמשל: סוגים מסוימים של חברות בת ממשלתיות הן מחוץ לתחום; חברות נכדה הן מחוץ לתחום; גם הסוכנות היהודית היא מחוץ לתחום למרות שכל תקציבה ממומן מכספי ציבור ופעולותיה משולבות בפעולות הממשלה בתחומי חברה רבים, כמו חינוך וקליטת עלייה.

יש נטייה להרחיב את תחום הסמכות של מבקרי מדינה; אולם תהליך ההרחבה הוא איטי, יש בו עליות ומורדות, וכרוכים בו מאבקים בתוך המנגנון הממשלתי, כשכל מדינה קובעת לעצמה דרך לפתרון הבעיות.

בעיה שלישית במדיניות הביקורת היא יישום שיטות ביקורת החיסכון, היעילות, והאפקטיביות. צורות הביקורת האחרות ביקורת הפעולות, ביקורת התמורה הכספית (איזה ערך מקבלים תמורת הכסף), ביקורת הביצועים, ביקורת היעילות וביקורת מקיפה – מבוססות על שלושת התחומים הללו. אלו הן צורות ביקורת מורכבות הדורשות זמן, כישורים מיוחדים, עבודת צוות, תבונה ומיומנות ברמה גבוהה יותר מאשר ביקורת סדירות – לרבות ביקורת חוקית – וביקורת כספית. אלו הן גם צורות ביקורת שמסקנותיהן שנויות יותר במחלוקת מממצאי הביקורת המסורתית. הערכת המבקר מודגשת יותר, התקנים המשמשים אמות-מידה אינם מקובלים בהכרח, והביקורת מסתכנת בערעור על פעולתה ובקריאת תיגר נגדה. משעוסקת הביקורת בתחומים הללו מופעלים יותר מתמיד מאמצים וכשירותים כדי להפיק דוחות מדויקים, מקצועיים וללא משוא פנים.

ייתכן שהמקרה של מבקר המדינה של אוסטרליה עשוי להדגים בדרך הטובה ביותר את נושא מדיניות הביקורת ואת הבעיות הכרוכות בו. החל משנות השבעים השקיעו מבקר המדינה האוסטרלי ובית הנבחרים האוסטרלי מאמצים רבים בניסוח תפקידו ומדיניותו של מבקר המדינה. התוצאה של המאמץ האחרון הוא דוח 296 שפרסמה ועדת הקצבות משותפת של בית הנבחרים של אוסטרליה: מבקר המדינה: בן ברית של העם ושל בית הנבחרים; רפורמת משרד מבקר המדינה האוסטרלי.⁶ הפתרון שאומץ על-ידי משרד מבקר המדינה האוסטרלי, וגם על-ידי משרדים אחרים לביקורת המדינה באותו חלק עולם, הוא הפרדה בין שתי מערכות הביקורת. האחת, בוחנת בשיטות המסורתיות את רוב מוסדות הציבור, והושקעו בה 83% ממשאבי הביקורת ב-1987/8.⁷ המערכת השנייה עורכת בדיקות נפרדות, שממצאיהן מתפרסמים בנפרד, ועניינן הוא בדיקה בתחומי החיסכון, היעילות והאפקטיביות. המשרד מאורגן בהתאם לכך.

אילו מבוא זה לביקורת המדינה הוקדש לניתוח מעמיק של מדיניות הביקורת, אפשר היה לערער עקרונית ומעשית על קבלת פשרה זו כפתרון. נראה שזה פתרון בר-חלוף וייתכן שישתנה כבר בשנות התשעים.

הבעיה הרביעית של מדיניות הביקורת כבר נזכרה, עד כמה המוסד לביקורת המדינה חייב לשרת את בית המחוקקים. בתחום זה חלו התפתחויות מעניינות, קצתן זכו לביסוס תיאורטי. הנטייה הרווחת היא למתן שירותים רבים יותר לרשות המחוקקת ולשימוש יעיל יותר בסמכויות הביקורת לצורך איסוף מידע ולניתוחו, ולהעמדתו לרשות בית המחוקקים. מהלך זה מתקדם בזהירות, כי הכול מודעים היטב לסכנה שעצמאות מוסד הביקורת תיפגע במקרה של הזדהות יתר עם הרשות המחוקקת.

בקנדה, למשל, ביקורת המדינה מייצעת לוועדות נוספות של בית המחוקקים ולא רק לוועדה להקצבות ציבוריות (הוועדה לענייני ביקורת המדינה של קנדה). אולם מבקר המדינה, מר דאי, "אינו מוכן להגיב על תכניות משרד מסוים כפי שבאו לביטוי בתקציבו השנתי. הוא גם אינו מוכן להגיב על טיעוני המשרד ביחס להתקדמותו במילוי המלצותיו, עד שהטיעונים אינם נבדקים. נטל הסקת המסקנות ביחס לקשר בין ליקויים שנתגלו בעבר על-ידי מבקר המדינה לבין תכניות להוצאות בעתיד נופל כולו על ועדת ההקצבות".⁸

בישראל, הכניס יו"ר ועדת הכנסת לענייני ביקורת המדינה שני חידושים: (1) הוועדה דנה יחד עם ועדות קבע אחרות של הכנסת בדוחות מסוימים העוסקים בעניינים שיש להם נגיעה לשתי הוועדות; (2) תוקן חוק מבקר המדינה המאפשר לוועדה לחייב פוליטיקאים, פקידי רשות ואחרים להופיע בפניה. לאחר תיקון החוק הוזמן, לראשונה, בינואר 1991 לוועדה ראש הממשלה כדי לענות על ממצאי הביקורת בתחום טיפול הממשלה בקליטת העלייה. יש לציין, שהסמכויות החדשות הוגבלו בסייגים לא מעטים.

הבעיה החמישית של מדיניות הביקורת היא האם לעסוק בביקורת מדיניות, ואם כן ובאיזו מידה; בעיה זו תידון להלן.

ביקורת מדיניות

ביקורת מדיניות פירושה הערכתו של תהליך קבלת החלטות ותוצאותיו בכל רמות פעולתה של הממשלה. היות וההחלטות החשובות ביותר של המינהל הציבורי מתבטאות במונחי מדיניות, אין להעלות על הדעת שהביקורת לא תעסוק בה. די להעניף מבט אל נושאי הדוחות, שפורסמו על ידי מוסדות ביקורת המדינה השונים, כדי לאשר זאת. לדוגמה, הדוח הקנדי על הגירה; הדוח הצרפתי על תחבורה ציבורית עירונית; הדוח האמריקני על משבר הבנקים לחיסכון ולמשכנתאות; והדוח הישראלי על ניהול משק המים.⁹

שרקנסקי¹⁰ מגדיר "מדיניות", כ"..." מטרת כל פעולות הממשלה, או הדרך העיקרית להשגת מטרות אלה. לפי הגדרה אחרת 'מדיניות' היא הפעילות הרגילה של הממשלה.

במלים אחרות 'מדיניות' עוסקת בדברים 'החשובים' או 'הרגישים' שבטיפול ממשלה. דברים 'חשובים' או 'רגישים' הם או יקרים או רבי השפעה או נוגעים לנקודות הקרובות לכל אחד".

במאמר שפורסם בירחון *International Journal of Government Auditing* ב-1984,¹¹ מבחין המחבר בין מדיניות רבא (Policy) לבין מדיניות זוטא (policy). מדיניות רבא נמצאת מחוץ לתחום של ביקורת המדינה. מדובר במדיניות חוץ; בחלק גדול ממדיניות ביטחון; בשאלות יסוד של המדיניות הכלכלית דוגמת אופי המשק (קפיטליסטי, סוציאליסטי, או מעורב); רוב השאלות הקשורות לדת ומדינה (קיום דת רשמית, קיום חינוך דתי בבתי הספר, אך לא החלטות הנוגעות לבניית בתי תפילה); חברה ותרבות (נישואין וגירושין, התרת הפלות מלאכותיות); מדיניות מפלגתית. כל מדיניות אחרת היא מדיניות זוטא ופתוחה לביקורת המדינה. המחבר סבור שהבחנה זו עומדת במבחן, למרות שיש מקרים גבוליים ובעייתיים. לדוגמה, האם החלטות הממשלה ביחס להפרטת חברות ממשלתיות הן מחוץ לתחום? מבקרי המדינה של ישראל לא חשבו כך, ובשני מקרים מתחו ביקורת חריפה על החלטות הממשלה: המקרה הראשון, ב-1986, נמתחה ביקורת על החלטת הממשלה למכור את חברת "פז"; "... על ידי מכירת המניות הנ"ל תפסיק חברת פז להיות חברה ממשלתית וגם תישמט מידי הממשלה השליטה הדרושה לשמירת האינטרס של המדינה על התחום המרכזי של משק הנפט של המדינה ... לדעת הביקורת אין בביקורת ממשלתי על משק הנפט כדי להוות תחליף לשליטה הישירה בחברת פז המובילה בשטח זה".¹² במקרה השני, התערב מבקר המדינה לפני מכירת החברה הכלכלית לירושלים למשקיעים פרטיים, מפני שלדעתו עמדה הממשלה לבזבז את נכסיה.¹³

בדומה לזה, התקיים בקנדה משפט לאחר שמבקר המדינה ביקש לראות את מסמכי הקבינט בעניין רכישת חברת נפט על-ידי חברה ממשלתית לנפט, לאחר שהתעורר חשש שמא הקבינט החליט לשלם "יותר מדי כסף עבור הצעת רכישה זאת ללא לימוד מספיק, אולי בגלל עבודת מטה גרועה".¹⁴

ביקורת מדיניות היא המשך טבעי של ביקורת החיסכון, היעילות והאפקטיביות. ותרומתה גדולה לקידום מאמצי מבקר המדינה להיות רלוונטי. במהלכה נבדקים עבודת המטה, תהליך קבלת ההחלטות וגיבוש החלטות שלא תמיד מוגדרות היטב. עניינה של ביקורת המדיניות הוא העיסוק בהחלטות בתחומים החשובים לאזרח ובביצוען, התחומים הנבדקים הם: חינוך, ביטחון, איכות הסביבה, מדיניות התחבורה הציבורית, בריאות הציבור, ביטוח לאומי, שיכון, השימוש במשאבי טבע וכו'.

כמו בשלבים קודמים, כאשר התרחבו תחומי הביקורת או הוכנסו חידושים ביישומה, גם ביקורת המדיניות מעוררת לא פעם התנגדות כלפי מה שנחשב כהסגת גבולות הביקורת והתערבות בהליכים פוליטיים. בין המתנגדים, יש הטוענים כי מדיניות ציבורית היא עניין לנבחרי ציבור בלבד – ורק בית הנבחרים או פקידי רשות שנבחרו לתפקידם זכאים למתוח ביקורת על מדיניות. ברמה נמוכה יותר טוענים לפעמים, שאף דברים הקשורים לדירוג, או לשכר מנהלים או לנטילת סיכונים במפעלים מעין-מסחריים שייכים לתחום מדיניות הניהול, וביקורת המדינה אינה רשאית להתערב בהם. כלפי הטענות הללו ניתן להשיב שביקורת המדינה מטילה על הבוחנים כללים קפדניים ביותר המחייבים אותם

לנהוג באובייקטיביות ובמקצועיות. מה גם שכל ההחלטות המתקבלות במסגרת של מדיניות ביצוע הן נושאים לגיטימיים לביקורת על-ידי מוסדות ביקורת המדינה.

נורמות

הנורמות העיקריות לפיהן ביקורת המדינה שופטת התנהגות מינהלית קשורות לחוקיות ולסדירות הפעולות של מוסד ציבורי: חיסכון, יעילות, ואפקטיביות; ועליהן נוספת הנורמה של טוהר המידות של גופים ציבוריים ושל עובדי ציבור.

חוקיות

בדיקת חוקיות פעולתו של פקיד רשות, או של אדם המוציא כספי ציבור הינה מרכיב מרכזי בביקורת סדירות. מבחינת הביקורת, בדיקת חוקיותה של פעולה נעשית על-ידי הצגת שתי שאלות יסוד; האם ההחלטה או הפעולה חוקית, והאם האחראים זכאים (או חייבים) לקבל החלטות או לבצען. בדיקת חוקיות יכולה להיות פשוטה מאוד או מורכבת מאוד. פשוט יחסית לבדוק אם גוף ציבורי זכאי להעניק רשיונות, איזה סכום הוא רשאי לגבות תמורתם, ואם הפועלים מטעמו זכאים (או חייבים) לנהוג כפי שהם נוהגים. מסובך ביותר לקבוע את האחריות המשפטית של דירקטור בחברה ציבורית ביחס להחלטה שגרמה להפסדים כבדים; כן קשה לקבוע קביעות הנושאות אופי משפטי במהלך בדיקתן של החלטות שנתקבלו בדרגים הפוליטיים הגבוהים ביותר; לדוגמה, ביקורת מבקר המדינה האמריקני במקרה של האנייה "מייגו".¹⁵ נושאים משפטיים לא פחות בעייתיים עמדו בפני מבקר המדינה בישראל, כאשר נדרש לקבוע את אחריותם של מנהלי הבנקים הגדולים בישראל ל"וויסות" מחירי מניותיהם או של מניות חברות הבת שלהם בבורסה. נדרשו שבע שנים ודוח ועדת חקירה ממלכתית כדי להכריח את האחראים לפרוש לגמלאות ולהביאם לדין.¹⁶

סדירות

הרבה מעבודת הביקורת המסורתית הוקדש לבדיקת סדירות ההוצאות והפעולות של הממשלה, כשכל פריט נבדק לעצמו. תפקיד אחר של הביקורת המסורתית היה לאשר דוחות ממשלתיים תקופתיים על הכנסות והוצאות. אישור זה היה "משחרר" את הממשלה מאחריותה הכספית בתקופה הנידונה. סוגי ביקורת אלה הם שרידים מן התקופה שקדמה לביקורת המודרנית. אולם בארצות מסוימות הם ממשיכים להטיל את צילם על השימוש היעיל במשאבי הביקורת, והופכים את מה שהיתה פעם ביקורת משמעותית, שביצועה היה כרוך בדפוסים טקסיים, לפעולה פורמליסטית המבוצעת מכוח החוק ותו לא. בדיקת הרישום של סדירות ההכנסות וההוצאות, ללא פירוט כיצד ומדוע הוצאו (או נגבו) הכספים, ממלאת היום אחר מטרה מצומצמת מאוד של הביקורת. יתר על כן, המסמכים

הנבדקים והמאושרים אינם מקיפים את כלל פעילות הממשלה, שלעתים קרובות מתבצעת מחוץ למסגרת התקציב.

סקירת הסדירות של פעולות הממשל הינה עדיין חלק חיוני בביקורת המדינה. מה שהשתנה הוא, שככל שהמינהל הפך מתוחכם יותר, נושאי הביקורת ושיטות בדיקת הסדירות נעשו מתוחכמים יותר. לדוגמה: הוצאת מכרזים, רכישה, והתקשרויות חוזיות הם תחומים טיפוסיים לבדיקות השוטפות של הביקורת בתחום שמירת החוק, התקנות, וההליכים.

בתחומים רגישים של קשרי אנוש, הביקורת יכולה למלא תפקיד מרפא חשוב, בהשתמשה בביקורת הסדירות כאמצעי לשמירה קפדנית של הכללים האוסרים אפליה בגין מין, צבע, דת, מוצא אתני וכו'. בארה"ב ניתן לעשות זאת באמצעות בדיקת השמירה על חוק ההזדמנויות השוות. בישראל הדבר אפשרי באמצעות בדיקת שכיחותן של הזדמנויות לחינוך, לבריאות או לשירותים מוניציפליים, או להפעלת הליכי משמעת שונים. באותה מידה יש לביקורת סדירות השלכות על יעילות וחיסכון; כאלו, למשל, הן הבדיקות השגרתיות של השתתפות דירקטורים בשיבות דירקטוריון של חברות ממשלתיות, או בדיקת הנהלים לשמירה על מסמכים בעלי ערך כספי.

כעיקרון, ניתן לומר שאין לבצע ביקורת סדירות מודרנית רק "למען הסדר". ערכה החינוכי של ביקורת כזו מוטל בספק. מאידך גיסא, ביקורת סדירות המבוצעת מלכתחילה למען תיקון ליקויים מסוימים ושיפור המינהל הציבורי, הינה כלי חזק בידי הביקורת ותישאר כזו. כפי שכבר הוזכר, ביקורת סדירות וביקורת כספים עדיין מהוות חלק ניכר מעבודת מבקר המדינה האוסטרלי. אפילו תפקיד הביקורת כמאשרת חשבונות שרד עדיין. כך, למשל, מוסד הביקורת של הקהילייה האירופית, שהוקם ב-1975, מדגיש את תפקיד ה"שחרור מההתחייבות" כהמשך לביקורת החוקיות וביקורת הסדירות, נוסף לביקורת של ניהול הכספים – כלומר, לביקורת החיסכון, היעילות והאפקטיביות.¹⁷

חיסכון, יעילות ואפקטיביות

יש הסכמה כלל-עולמית שביקורת מודרנית חייבת לפרוץ מעבר לבדיקות הסדירות, וחייבת להקיף את ביקורת חיסכון, יעילות ואפקטיביות.

מתוך השלוש, אפשר לראות בחיסכון וביעילות שני פנים של אותו מטבע, לפי התיאוריה הקלסית של תשומות ותפוקות:

"כאשר אנו מדברים על ביקורת חיסכון, אנו בוחנים את הבעיה מצד התשומה, דהיינו בודקים את היכולת להשיג תפוקה זהה בתשומת משאבים קטנה יותר. כאשר מדברים על ביקורת היעילות, אנו בוחנים את הבעיה מצד התפוקה, דהיינו, אנו בודקים את היכולת להשיג תפוקה יותר גדולה באותה תשומה נתונה או מוגבלת של משאבים. כשאנו בודקים את היעילות והחיסכון, אנו עוסקים, למעשה, בביקורת של איזו שהיא פונקציה של תשומה-תפוקה. לכן, כדי שנוכל להגיע למסקנה ביקורתית, מן ההכרח, שנערוך השוואה של היחס תשומה-תפוקה, כשאנו מתייחסים בפועל אל איזה שהוא יחס תקני או אל מצב

קודם. אין די במדידת היחס כשלעצמו בנקודת פעילות כלשהי כדי להבהיר, אם היחס שצפינו או מדדנו הוא טוב או רע".¹⁸

בהמשך נזדקק למלה "יעילות" עבור שני המושגים. ביקורת האפקטיביות נועדה לבדוק אם אכן הושגו מטרות של תכנית או פרויקט.

נושאי ביקורת היעילות והאפקטיביות רבים כמספר סוגי הפעילות הציבורית בארץ מסוימת; טרם הצליחו לסווג אותם. בתחום ביקורת הסדירות ניתן להיעזר בחוק ובתקנותיו, וגם בנורמות מקובלות, במיוחד של דיווח כספי. אולם אין תקנים הניתנים ליישום בקלות בתחום ביקורת היעילות. יש לגבש אותם אחד אחד בכל מקרה, ולהתחשב במטרות הפעולה, בנסיבות החברתיות והכלכליות, בנורמות המקובלות במגזר המשק הרלוונטי או במדינות אחרות.¹⁹

יתר על כן, התוצאה הסופית של ביקורת היעילות, זו המופיעה בדוחות הביקורת, שונה באופן ניכר מממצאים מסורתיים. הפרות של חוק ותקנות ספציפיות, תשלומי יתר ותשלומי חסר, חסרונות מלאי, סטיות מנהלים מקובלים – כל אלה ממצאים ברורים יחסית. אבל בהערכת היעילות של מפעל ציבורי מתקבלת תמונה מורכבת של ניהול ותפעול שקשה לנסח במונחים פשוטים. ליקויים בתהליך קבלת ההחלטות, חוסר תיאום בתוך הנהלת המפעל, ניתוח כלכלי לא מספק או חסר, אינם ניתנים להגדרה מדויקת וחד-משמעית.

ביקורת חיסכון, יעילות ואפקטיביות כרוכה בעבודה בהיקף גדול ביותר. אם נזדקק למונחי תשומות, נוכל לקבוע שאין זה יוצא דופן ששניים – שלושה בוחנים משקיעים שנה – שנתיים עבודה בביקורת יעילות ואפקטיביות של מפעל אחד.

טוהר המידות

הפעילות הנורמטיבית של ביקורת המדינה מבוססת, במודע או שלא במודע, על עקרונות טוהר המידות. מוסדות ביקורת המדינה מודעים מאוד לחובת המנגנון הממשלתי לשמור כל הזמן על דרגה גבוהה של צדק, יושר ושוויון בכל מגעיו עם הציבור. מוסדות הביקורת מחמירים בדרך כלל בבואם לשפוט אותם קשרים: במיוחד הם נוטים לדחות תירוצים של טובת המדינה, של כדאיות, או של חוסר משאבים האמורים להסביר פגיעות בכללים או באזרחים.

ההתנהגות היומיומית של עובדי ציבור מונחית על ידי חוקים וכללי התנהגות כתובים. הטיפול בעבירות חמורות דוגמת גניבה, מעילה, וניצול מחפיר של סמכויות מוסדר על ידי החוק הפלילי. תקנות שרות המדינה, נעזרו במנגנוני משמעת, ומטפלות בעבירות פחותות. אולם, בתחומים שאינם מכוסים על ידי החוק והתקנות נשאר כר תמרון רחב להתנהגות מינהלית, שמתקבלות בה החלטות מפוקפקות מבחינת ההגינות והמוסר ומבצעים אותן. הביקורת חייבת להציע למערכת דרכים להפחית הזדמנויות לקבלת החלטות לא-הגונות, במיוחד בתחומים רגישים, כשהיא נסמכת על מקרים ספציפיים. הביקורת חייבת לבקר החלטות שגויות, ובכך לקבוע נורמות התנהגות חדשות למניעת

החלטות שגויות בעתיד.

יש פתגם שהפורנוגרפיה היא עניין של גיאוגרפיה. בדומה לזה, יש ארצות שבהן מקובלת במינהל העדפת קרובי משפחה, ונעשו ניסיונות להוכיח שהשחיתות מועילה למשקים מסוימים.

יש הגזמה בניסיון להדגיש את האופי היחסי של טוהר המידות. אין זה מתקבל על הדעת שיש חברות שבהן בני האדם מעדיפים לקנות צדק, אם כי ייתכן שישלימו עם הצורך לנהוג כך, כאשר זה הוא הכרח המציאות. הוא הדין ביחס לצורך להפעיל פרוטקציה כדי לקבל שירותים שמגיעים להם במקום לקבלם בזכות.

מלכתחילה יישום נורמות המוסר בעבודת הביקורת היה כללי ורב-פנים. הנורמות נוגעות לממצאים שעניינם הוא ניגודי אינטרסים, פרוטקציה, השפעה יתרה, שימוש לרעה בסמכויות לצרכים פרטיים או מפלגתיים (כגון מינויים פוליטיים לא מוצדקים), נסיעות להנאה במסווה של נסיעות עבודה ועוד. כל צורה של בזבוז כספים או שימוש לרעה במעמד ציבורי לרווחת הפרט.

לדוגמה, מבקר המדינה של ניו זילנד כותב על "בזבוז וראויותנות" בעירייה, לרבות ממצאים המצביעים על פרוטקציה ונסיעות להנאה; דוחות מועצת הביקורת היפנית כוללים דרך קבע ממצאים על כספים חסרים שלעתים מוחזרים על-ידי משפחתו של עובד הציבור הקשור לעניין; בית הדין לביקורת של צרפת כותב על ההיעזרות במתווכים מפוקפקים במאמצים לא-מוצלחים לגבות חובות בכוויית, תמורת דמי תיווך בסך 1 מיליון פרנקים צרפתיים; מבקר המדינה הקנדי פרסם דוח חריף מאוד על מתן שוחד לקונים פוטנציאליים של כור גרעיני קנדי בקוריאה; ואילו באפריקה היו מבקרי מדינה שמתחו ביקורת על מינוי בני משפחות השליטים, או לפחות של בני שבטם.²⁰

לא קל להגדיר נורמות בתחום זה, אך ניתן להתגבר על הקשיים, על-ידי בחינת כל מקרה לגופו, או על-ידי קביעת הנחיות המגדירות נורמות לעובדי מדינה; כך עשו בארצות רבות.

ביקורת לפני מעשה ואחריו

מטרת ביקורת המדינה היא למנוע שגיאות, ליקויים ועוונות במינהל הציבורי. אם כן, למה לא מצליחים בכך? מדוע אין הביקורת מסוגלת למנוע בזבוז עצום של כספי ציבור: מיליארדי דולרים יורדים לטמיון בהרפתקות, בעסקות מפוקפקות, במערכות מחשוב יקרות שאינן פועלות, במערכות ביטוח חברתי שמתמוטטות, בפעילות ביטחונית "המחייבת שיפור". כשמוצב אתגר זה בפני הביקורת עולה מיד השאלה המרכזית: ביקורת לפני המעשה או אחריו. הדילמה טרם נפתרה. ועדת INTOSAI, שפרסמה תקני ביקורת ב-1989, נזהרה שלא לטפל בבעיה. בדיון שלהלן תוצגנה הבעיות בקיצור, כדי לעודד מחשבה נוספת.

אמצעי בקרה המשולבים בתוך פעולות המינהל הציבורי הם חלק חשוב ממנו. נחוצים אמצעי בקרה וסדר לפני הקצבת משאבים: (א) האם בתכנון פרויקט התחשבו במידה הנדרשת בכל השלכותיו? (ב) האם המשאבים שאמורים להוציא: הם זמינים? (ג) האם די

בהם? (ד) האם ננקטו כללי הזהירות הדרושים טרם נחתמו חוזים לרכישת טובין ושירותים? (ה) האם פרויקטים ניסיוניים מצדיקים הקצבת משאבים גדולים? שאלות אלה חשובות במיוחד כאשר דנים בהוצאות ביטחוניות, כשמערכות נשק מתוכננות ומוזמנות שמונה עד עשר שנים מראש, ועלולות להתגלות כמיושנות בעת הפעלתן. אין ספק שיש צורך דחוף בהכנסת אמצעי בקרה בשלבי קבלת ההחלטות, באותה מידה שיש צורך שביקורת המדינה תחקור את קיום הבקרה ואם פעולתה תקינה.

נשאלת השאלה אם אמצעי בקרה אלה חייבים להיות פנימיים בלבד, או גם חיצוניים, ואם כך האם להפקיד את הפעלתם בידי ביקורת המדינה. יש מבקרי מדינה, לדוגמה, באמריקה הלטינית, באיטליה ובספרד, שעוסקים במידה מסוימת בביקורת לפני מעשה. אמצעי הבקרה הנפוצה שם הוא צורך המינהל לקבל "ויוזה" מביקורת המדינה כדי לשחרר כספים. כך ניתנת לביקורת הסמכות להטיל וטו על הוצאות לפני הקצבתן.

הטיעונים בעד ביקורת מוקדמת הם כדלקמן:

ביקורת לפני מעשה מבטיחה שפוליטיקאי חזק או ממשל בעל עצמה לא יתחילו בפרויקטים גרנדיוזיים בלי שיובטח מראש מימון מספיק וזמין, כמו שצריך.

ביקורת מוקדמת נותנת למבקר המדינה הזדמנות לבדוק אם ננקטו כל הצעדים הדרושים לקראת קבלת ההחלטה. מן הניסיון למדנו שאנשי הביקורת הם מוכשרים ונוטים לגלות נקודות תורפה שאף אחד אחר לא ראה. הצורך להצדיק את כל ההוצאות הגדולות, לפני חלוקתן, באמצעות בדיקה חיצונית ולא תלויה מבטיחה כשלעצמו שיימנעו בזבוז, הוצאות ראוותניות, והחלטות לא אחראיות.

הטיעונים נגד ביקורת מוקדמת ובעד ביקורת מאוחרת הם כדלקמן:

למעשה, הביקורת לפני מעשה, ובמיוחד ביקורת לצורך שחרור כספים הינן תרגילים ביורוקרטיים ומכניים חסר משמעות. אין אפשרות לבדוק, בצורה רצינית, עשרות אלפי פרויקטים לפני קבלת החלטות וביצוען.

בשלבי הביניים של תהליך המינהל, יש מקום נרחב לחילוקי דעות מוצדקים ביחס להערכת התוצאות. הביקורת תתקשה לדעת יותר ממקבלי ההחלטות והמציעים, שהם בדרך כלל מומחים ומתמצאים יותר בפרויקט, במיוחד כאשר נבחנות שאלות של חיסכון, יעילות ואפקטיביות. מסקנתה של הביקורת תהיה יותר משכנעת לאחר שהושגו התוצאות; אי אפשר להיות משכנע במידה כזו בשלב מוקדם יותר. טיעון זה חשוב מאוד לשם חיזוק שמו הטוב של מוסד הביקורת וסמכותו.

ייתכן, שהטיעון החשוב ביותר בעד ביקורת שלאחר מעשה, הינו הצורך שלא להפחית כהוא זה מחוש האחריות והסמכות של מקבלי ההחלטות. ביקורת מוקדמת יכולה להיות אפקטיבית במקומות שבהם הביקורת היא חלק מהרשות המבצעת; ייתכן אפילו שליחידות ביקורת ראוי להעניק מידה ניכרת של עצמאות שיפוט. ברם, אם מבקר המדינה ממלא תפקיד פעיל בתהליך קבלת החלטות, ובכך אישר את ההחלטה במידה מסוימת, או אפילו השפיע עליה, הוא שותף לאחריות לקבלתה, ובו בזמן פוטר את הממשלה מחלק מאחריותה. במצב עניינים כזה מצטמצמת בהכרח הביקורת על פרויקטים אלה לאחר מעשה. בפני דילמה כזו

עומד מבקר המדינה הגרמני, בשמשו יועץ לבית הנבחרים ונדרש להציע סוג של ביקורת לפני המעשה.

אזרחים ואמצעי התקשורת חוזרים ושואלים: מדוע אין מבקר המדינה מונע מלכתחילה, בזבוז, הוצאות ראוותניות והחלטות טיפשיות. התשובה ההכרחית היא שאין עובדי הביקורת "סופרמנים", אלא עובדי מדינה רגילים העושים כמיטב יכולתם – ועבודתם נעשית לאחר מעשה ולא לפניו. מה שיעשה על-ידיהם לפני מעשה תועלתו תהיה מוגבלת בלבד.

הלחץ לעריכת ביקורת מוקדמת מקורו בתקופה שבה עבר פרק זמן ארוך בין האירועים המבוקרים לבין פרסום הדוח. במידה מסוימת בעיה זו קיימת עדיין, אבל חל שיפור בתפקוד הביקורת, והתקצר פרק הזמן בין נושאי הביקורת לבין פרסום הדוחות. במקרים מיוחדים ניתן לפרסם דוחות ביקורת שבועות אחדים לאחר תחילת הבדיקה. כמעט שלא נשארים מוסדות ביקורת שבוחניהם נדרשים לנער אבק מתיקים בני עשר שנים ויותר של איזו שהיא עירייה נידחת כדי לבדוק את חשבונותיה.

נשיאה באחריות

מלכים אבסולוטיים לא היו חייבים לדווח לאיש, זולת הקדוש ברוך הוא; זוהי תמצית הזכות למלוך בחסד עליון. היום, עקרונית, קיימת דרישה לדיווח פומבי מלא על כל אגורה שנגבתה או הוצאה מתוך החשבון הציבורי על-ידי אלה הפועלים בשם הציבור. מדובר בכל עובדי הציבור, החל בראשי מדינה וראשי ממשלה וכלה בראשי היישוב הקטן ביותר.

פירוש הנשיאה באחריות הוא דיווח פומבי בצורה כלשהי על פעילות ציבורית, על גביית משאבים ועל הוצאתם, ללא הגבלה של "מה טוב לציבור לדעת". הרי מי ישפוט מה טוב לציבור לדעת – פוליטיקאים? פקידים? נאמנים? במקרים רבים מדי אלה השתמשו לרעה באמון שניתן בהם. ובכל זאת יש גבול לזכות הציבור לדעת.

ההישג של דיווח פומבי אינו מושג מעצמו; יש להילחם למענו לעמוד עליו ולעקוב אחר הפקת הלקחים. עצם נוכחותה של ביקורת המדינה משמשת תזכורת נפלאה לעובדי ציבור ביחס לחובתם להגיש דיווח תקופתי על מעשיהם.

על כללי הנשיאה באחריות נכתב ופורסם כבר רבות, בין היתר בכתב העת "עיונים בביקורת המדינה". אנו נעסוק בשלושה היבטים של הנשיאה באחריות המחייבים הדגש נוסף: סודיות, דיווח והגבלת זכות הציבור לדעת.

סודיות

מהות הנשיאה באחריות היא דיווח פומבי, או לפחות, נגישות לממצאי הביקורת על ידי כל מי שמעוניין בהם. כל סידור אחר הינו פחות מהפירוש האידיאלי של חובת עובד

הציבור. ובכל זאת מקובל שיש פעולות מסוימות של הממשל, שבגלל סיבות מדיניות או

אחרות - למשל, צנעת הפרט - יש לשמור עליהן בסוד, לתקופה מסוימת או לעולם.

על ביקורת המדינה לנסות להשיג דיווח פומבי על פעולות הממשלה במידה מרבית. עקרונית יש לפרסם את הכול - מלבד פעולות שפרסומן אסור על פי חוק, או שחלות עליהם סיבות מיוחדות שלא לפרסמן, כגון נזק לאינטרס הלאומי.

יש מדינות שנקטו צעדים של חקיקה כדי להסדיר את כל שכרוך בסודיות: מצד אחד יש חוקים שונים הדומים לחוק הסודיות הבריטי; מצד שני יש חוקים המבטיחים גישת הציבור לתיקי ממשלה כגון החוק האמריקאי לחופש מידע, או החוק השוודי הרדיקלי עוד יותר.²¹

השירותים החשאיים

איך מתמודדים מבקרי מדינה עם בעיית השירותים החשאיים? לא כל כך טוב! גם לביקורת לא ידוע הרבה על פעילותם מפני שמידת הוהירות דורשת שלא לפרסם את פעילותם ברבים.

על סמך העדויות המעטות הפתוחות לעיון, ספק אם למבקרי מדינה רבים הוענקה הסמכות והכוח לערוך ביקורת כלשהי בתחום השירותים החשאיים או הקרנות הסודיות, במטרה להבטיח נשיאה כלשהי באחריות. כך קורה גם במדינות הדמוקרטיות ביותר - אנגליה היא מקרה טיפוסי. כספים עבור "שירותי חוץ ושירותים חשאיים אחרים" כלולים בתקציב השנתי של הממשלה; בשנת הכספים 86-1985 כספים אלה הסתכמו ב־80 מיליון לירות סטרלינג. לפי הנוהג, פקיד בכיר מאוד מספק למבקר המדינה הבריטי אישורים מן השרים "האחראיים" שהכספים אכן הוצאו כנדרש. אין למבקר המדינה גישה לחשבונות ואין ועדת הביקורת של בית הנבחרים דנה בהם.²² מבקר המדינה האמריקאי החל רק לאחרונה בבדיקת פעולות ה־CIA. עד כה טרם פורסמו ממצאים כלשהם על שירות חשאי זה.

בישראל למבקר המדינה היתה תמיד גישה לניהול הכספים ולהוצאתם על־ידי השירותים החשאיים, דהיינו "המוסד" ושירות הביטחון הכללי. דיווח על הממצאים נעשה בשלוש רמות. במשך שנים הופיע בדוח השנתי משפט סתמי ומעורפל על נושאי הבדיקה לאותה שנה. למשל בדוח השנתי מ־1989 כתוב: "המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים: פעולות ביקורת; במוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים נבדק אחד האגפים".²³

מדי פעם גם פרסם מבקר המדינה דוחות על ענייני מינהל בארגונים אלה: ניהול מאגר כלי הרכב, תחזוקה, נכסים וכו'.

בדוחות סודיים שהוגשו לכנסת כלולים כל הממצאים, ובוועדה לענייני ביקורת המדינה הם נידונים; אולם אין הדיונים או ההמלצות מתפרסמים. למעשה, טרם פורסם אף אחד מהדוחות הסודיים שהכין מבקר המדינה, למרות שכבר עברו 40 שנה מאז הוכנו הדוחות הראשונים.

בכל זאת, ההסדר הזה זכה לציון בלתי מספיק מוועדת החקירה הממלכתית שעסקה בפעולות שירות הביטחון הכללי, ובדוח שהגישה ב־1987 מתחה ביקורת על מבקר המדינה מפני שהביקורת שערך בארגון עסק בנושאים מינהליים בלבד.²⁴ מאז עוסקת ביקורת המדינה גם במקצת מפעולות הארגונים החשאיים.

המצב אינו משיע רצון. גישת בעלי המקצוע בעניינים אלה היא שיש דברים שמוטב להניח להם, שהם דברים רגישים שתמיד זכו לטיפול זהיר בגלל סיבות מדיניות. יש אפילו הטוענים שביקורת המדינה עלולה להזיק לאינטרס הלאומי, בהדגישה חוקיות וסדירות (ראו להלן – הטענה נגד אחריות לא מוגבלת).

כנגד טיעונים אלה, יש להדגיש את הנזק שעלול לקרות או שכבר קרה כתוצאה מעמדות ונהלים אלה. מדובר בליקוי רציני באחריותה של הממשלה בתחום רגיש. חוסר הצורך בדיווח פומבי גם גורם תמיד לבזבוז, לחוסר יעילות ולדברים גרועים יותר.

לעומת זאת, המצב יותר טוב בענייני ביטחון כלליים. כל שלושת מבקרי המדינה שנזכרו – האמריקני, הבריטי והישראלי – משתדלים עד כמה שאפשר לערוך ביקורת בכל הוצאות הביטחון, ולפרסם את כל מה שניתן לפרסם. בתחום זה הם מונחים על־ידי העיקרון של דיווח מרבי של ממצאי הביקורת.

היבטים אחרים של סודיות לעומת פומביות

בעיית הסודיות, או לפחות של הצורך בזהירות, מתעוררת גם בכל הקשור לניהול ענייני חוץ, כולל סחר חוץ; לגילוי סודות מקצועיים של תעשיות ומפעלים ציבוריים ולהגנה על צנעת הפרט. לעניין האחרון יש השלכה חשובה על פעולת ביקורת המדינה: האם על מבקרי המדינה לפרסם את שמותיהם של עובדי ציבור שסרחו?

יחסי חוץ וסחר חוץ

אין ספק שעל מבקרי מדינה לפעול בזהירות בקשר לגילוי מידע או מתיחת ביקורת בענייני חוץ לרבות סחר חוץ. גילויים עלולים להביך לא רק את ממשלתם, אלא גם ממשלות זרות, ועלולים לגרום נזק כלכלי ולזרוע חוסר אמון ביחסים בין אומות. עקרונית, על ביקורת המדינה לשאוף לגילוי מרבי, ואמנם האפקטיביות של ביקורת המדינה תלויה בנחישותה לפרסם; אך אין מבקר מדינה יכול להרשות לעצמו לנהוג תמיד על פי מצפנו כשהוא מתעלם מהתוצאות.

אין כללים נוקשים לפתרון הדילמה; כל משרד ביקורת בוחן כל מקרה לגופו. טרם ניסו לגבש הנחיות בנידון.

להלן דוגמות אחדות:

1. המקרה הבולט ביותר הינו גילוי השוחד ששילם יצרן נשק שוודי לפוליטיקאים הודיים. חשיפת תשלומים אלה בדוח מבקר המדינה שוודי מילא תפקיד בהפלת ממשלת הודו ב־1989, ותרם להחלפת הנהגתה הפוליטית.²⁵

2. בקנדה מבקר המדינה גילה תשלום שלמונים לפקידים דרום קוריאניים בקשר למכירת כור גרעיני לדרום קוריאנה.

3. מבקר המדינה הצרפתי גילה את דמי התיווך ששולמו כדי להחיש גביית כספים שהיו חייבים לחברה ממשלתית על ידי ממשלת כווית.

מאידך גיסא, לא פרסם מבקר המדינה האמריקאי כלל דוח על מה שמכונה שערוריית אירן-קונטראס, על אף שיתכן שגילוי פרשה זו גרם למעורבותו בביקורת ה-CIA. מבקר המדינה הגרמני טרם פרסם דוח על פעולות הרשויות הגרמניות ביחס למעורבות חברות גרמניות בסיוע לעירק בפיתוח ובייצור נשק אב"ך, לרבות גז רעיל; טובת המדינה הינה עדיין אילוף חזק.

בישראל נחקק חוק המעביר לכנסת את האחריות לדווח ביקורות אלה. חוק מבקר המדינה (סעיף 17(א)) קובע שהוועדה לענייני ביקורת המדינה רשאית "על פי הצעת מבקר המדינה להתחיל שחלקים מסוימים מן הדין וחשבון לא יונחו על שולחן הכנסת אם הדבר נראה לה דרוש לשם שמירה על ביטחון המדינה או כדי למנוע פגיעה ביחסי חוץ או בקשרי מסחר בין-לאומיים שלה". למעשה הוועדה מחליטה בדיונים סגורים מה לפרסם ומה לא, עד לפסיק האחרון. מבקר המדינה עם צוות עוזריו, נוכח בדיונים אלה; הוא עצמו יכול להציע שלא לפרסם דוחות מסוימים או חלקים מהם; לפעמים הוא נוקט עמדה נייטרלית.

החוק גם קובע (סעיף 17(ג)) שבמקרים יוצאי דופן "רשאי המבקר, אם הממשלה תביא לפניו נימוקים סבירים להנחת דעתו, לתת דין וחשבון מוגבל על ענף או יחידה שביקר, או להימנע ממתן דין וחשבון עליהם". במקרים אלה עליו להודיע לוועדה על החלטתו. במשך 42 שנות קיום משרד מבקר המדינה היו מעט מאוד מקרים כאלה.

חשיפת מידע מסחרי

חברות ממשלתיות הפועלות על בסיס מסחרי ומפעלים ציבוריים אחרים זכאים להסתיר מידע מסחרי חיוני מעיני מתחריהם בדיוק כשם שזכות זו נשמרת לעסקים פרטיים. עקרונית, עובדי ביקורת חייבים ליהנות מגישה חופשית לכל מידע בגוף המבוקר, לרבות מזכרים פנימיים כמוסים של יושב-ראש הדירקטוריון. המידע יכול לגלות באיזו דרך הושגה התקשורת, את זהות המתווכים ואת הסכום ששולם כדמי תיווך, ואפילו מחירים של טובין או שירותים. על המבקרים לשמור על סודיות מסחרית זאת.

שיקול הדעת שלא לחשוף מידע חייב להיות מוגבל מאוד. מטרת הביקורת היא חשיפה מרבית של הפעילות המשמעותית של המפעל. אין לוותר על חשיפה כשהפעולה הנבדקת נעשתה באמצעים לא-חוקיים, או על ידי התעלמות מהנחיות הממשלה, או שבוצעה ללא סמכות. כך, למשל, שכיחים מקרים בהם המנכ"ל פועל לבד בלי לדווח לבעלי תפקידים אחראיים בחברה. מקרה שכיח אחר – וכל מקרה כזה יש לחשוף – הינו חתימת התחייבויות או מתן סוכנויות בגלל שיקולים לא מוצדקים או בגלל שיקולים של אינטרסים אישיים. המבקר חייב בגילוי מלא גם אם המפעל צבר הפסדים גדולים שכיסויים יבוא מכספי הציבור.

לעתים קרובות נתקלים מבקרי מדינה בדרישה שינהגו בסודיות כלפי החלטות מפקפקות, שהמפעל מעדיף שלא יוודעו בציבור. יש להתנגד לדרישות אלה. לדוגמה, מפעלים ציבוריים מעדיפים שלא לתת פומבי לשכר מנהליהם, או לשכר יועציהם, אולם אם שכר זה חריג בגובהו ולעתים קרובות כזה הוא המצב – המידע צריך להתפרסם.

הגנה על צנעת הפרט

צנעת הפרט היא מגבלה יסודית ומובנת מאליה שהוטלה על זכויות הביקורת לחשוף דברים. הביקורת זכאית או צריכה להיות זכאית, להגיע לכל תיקי המס, לתיקים רפואיים, לתיקים צבאיים, ואפילו לתיקים פסיכיאטריים. לעתים קרובות המידע שנחשף בתיקים אלה מסייע בחשיפת ליקויים במינהל.

אנשי הביקורת יודעים שאין דבר משכנע יותר מהצטברות דוגמאות ספציפיות כדי להוכיח משהו.

אין קושי מיוחד בשמירת הזכות לצנעת הפרט. בדוח המתפרסם אפשר לתאר את הממצאים במושגים כלליים כגון "בכך וכך מקרים נמצאו...", "במקרה מסוים נמצאו..." וכו'.

האם מזכות זו, שלא לפרסם שמות, רשאים ליהנות גם פקידים האחראים לליקוי ניהול חמורים? גם זאת דילמה שאין לה פתרון ברור וחד-משמעי; אמצעי התקשורת, במקרים אלה, חריפים בדרישתם לדעת מי האחראים.

עד עתה עמדו מבקרי מדינה בלחצים אלה. עמדתם נשענת על עיקרון חשוב, שגם בית הדין הגבוה לצדק הכיר בו,²⁶ כי אין מבקרי מדינה שופטים, אין מוסדותיהם בתי משפט, ואין נוהליהם מוגבלים על פי כללי הראיות. לכל אחד, כולל פקיד בכיר, הזכות להגן על פעולותיו; ברגע שהדוח מתפרסם וחושף שמות, זכות זאת נשארת על הנייר בלבד. שמו של האיש מוכתם, ולא יועילו כל הסבריו; כזה הוא כוח דוחות הביקורת.

יש מבקרי מדינה המפרסמים שמות. לדוגמה, מבקר המדינה של ניו-זילנד, בדוח שכבר הובא ממנו,²⁷ עשה כן; וכן עשה מבקר המדינה הישראלי. לפעמים אין מתפרסם השם, אבל קל לזהות את ממלאי התפקידים ("ראש העיר של...", "מנכ"ל משרד האוצר ב-1987"), ועיתונאים מזדרזים למלא את החסר. שמות מתפרסמים במקרים קיצוניים של מינהל לא-תקין, לאחר שלאחראי ניתנה הזדמנות נאותה להסביר את פעולתו, כדי לדייק בעובדות, או כדי להגן על חפים מפשע, ולאחר שהתברר שאי-פרסום שמות היה עלול לגרום לבלבול ביחס לזיהוי האחראי האמיתי למחדל.

שאלת הדיווח הפומבי המוגבל

דוח 296 של הוועדה המשותפת לענייני ביקורת המדינה של בית המחקקים האוסטרלי, שנזכר לעיל, בודק את הנימוקים בעד דיווח פומבי מוגבל. מן הראוי להביא קטע מן הפרק "נשיאה באחריות ויעילות":

"מערכת הבעיות שאתה התמודדה הבדיקה היתה הקשר בין נשיאה באחריות לבין יעילות במגזר הציבורי. מגזר ציבורי יעיל משתמש במשאבים המינימליים לשם השגת התוצאה הרצויה. יש דעה שיעילות ונשיאה באחריות מתקוות; כלומר, הדחף ליתר דיווח פומבי יוצר מחסום בפני יתר יעילות. במילים אחרות, לפי דעה זו, יעילות ונשיאה באחריות מתקיימות זו לצד זו, והתגברותה של האחת מחלישה את השנייה".

"לדעת הוועדה אין בהכרח ניגוד בין נשיאה באחריות לבין יעילות. היא סבורה, אמנם, שהחלטות פוליטיות, יכולות לקבוע באיזו מידה של יעילות מוסד ממשלתי מנצל את משאביו; כן הן יכולות לקבוע את המטרות ואת הקריטריונים לפיהם אפשר להעריך את האפקטיביות של המוסד. ההתנגדות לזכותו של בית המחוקקים להשפיע על היעילות והאפקטיביות של גופים שהוא עצמו יצר, לא היתה במקומה. ממשלות אוסטרליות מכל הגוונים הפוליטיים קיבלו החלטות כאלה וימשיכו לעשות כן. המציאות בכל הארצות היא ששיקולים פוליטיים משפיעים על פעילותן של רשויות סטטוטוריות. כמובן, שקיימות דרגות שונות של שליטה פוליטית.

רבים מן המאמינים בקיומו של יחס הפוך בין נשיאה באחריות לבין יעילות חיפשו דרכים לצמצם את אמצעי הבקרה הממשלתיים. גם בלי לקבל את טענותיהם סבורה הוועדה, שיש לשנות אמצעי בקרה העלולים לפגוע ביעילותם של מוסדות ממשלתיים ללא סיבה מספקת.

יש הטוענים שבמוסדות ממשלתיים הנושאים באחריות הכבדה ביותר (כנראה משרדים ממשלתיים), מידת היעילות היא הנמוכה ביותר, ואילו במוסדות הממשלתיים המדווחים פחות מאחרים (למשל, חברות ממשלתיות) מידת היעילות היא הגבוהה ביותר. בפני הוועדה לא הוצגו שום ראיות עובדתיות העשויות לתמוך בטענות אלו. אולם, ישנן ראיות ספורות המצביעות על כך, שאילו פעלו חברות ממשלתיות בסביבה תחרותית באמת, ניתן היה להשיג יתר יעילות".²⁸

נימוקים אלה אינם חדשים. הם הועלו על ידי הנשיא רוזבלט בארה"ב כשיצר חברות ממשלתיות ענקיות, כגון רשות עמק הטנסי (TVA) בשנות השלושים. הוא החליט לעשות כן, אמר, כדי ליצור "חברה בעלת סמכויות של ממשלה, אך עם הגמישות והיזומה של חברה פרטית". יש הטוענים שגמישות ויזומה אינן מסתדרות יפה עם אכיפה נוקשה של ביקורת המדינה. עמדה זו התחזקה באנגליה ב-1983 משנחקק חוק חדש לביקורת המדינה; כתוצאה מכך התעשיות המולאמות הוצאו מתחום הביקורת.

חוק מיילס למינהל הציבורי קובע כי "עמדתך תלויה במושבך" (Where you stand depends on where you sit). מנהלי גופים ממשלתיים, במיוחד גופים מסחריים למחצה, וגם פוליטיקאים אחדים, שבים ומשתמשים בטיעונים דומים, לפיהם הביקורת מזיקה לעתים יותר משהיא מועילה. מבקרי מדינה טוענים שטיעונים כגון אלה הם מוגזמים, ובכל מקרה אין הטיעונים מתקבלים על הדעת: בכל מקום שמוציאים כספי ציבור קיימת ביקורת מדינה. אין נשיאה אמיתית באחריות במדינה מודרנית, שבה כספי ציבור רבים מוצאים על-ידי ארגונים עצמאיים או עצמאיים למחצה, שכאילו נוצרו כדי להגביר את יעילות הממשלה, ללא ביקורת.

התשובה מונחת ב"ניואנסים", בהבדלים הדקים, בפרטים. ביקורת מדינה הנערכת בייעילות ובתבונה, בשיתוף פעולה עם הגוף המבוקר, עשויה לתרום לייעילות ולחיסכון, לתיקונים במינהל ובקבלת החלטות, ולאיוון העדין בין סיכונים סבירים ולא סבירים. ביקורת קנאית העומדת על ביצוע נהלים כלשונם מתוך התעלמות ממשמעותם, ואפילו כשהם אינם מובנים, אכן עלולה לגרום לאבדן יוזמה, לקונפורמיות ולחוסר יעילות. ואמנם, במשך שנות עבודתו של המחבר בביקורת המדינה, הוא ראה דוגמות לפגיעה בייעילות, כשמנהלי מפעלים ממשלתיים החליטו, בלחצי הביקורת, שהזהירות מחייבת עשייה "לפי הספר", למרות שעשייה כזו משמעה חוסר יעילות.

הקשר עם הגוף המבוקר

ב-1986 מבקר המדינה האוסטרלי פרסם את אחד מדוחותיו הראשונים על יעילות, שהוקדש לבדיקת משרד המסים האוסטרלי.²⁹ בהתאם לנהגי הדיווח האוסטרלי, פורסמה גם תגובת הגוף המבוקר, שהתחילה כדלקמן:

"קודם כל עלי להביע את דאגתי ביחס להוצאות שנגרמו על-ידי הבדיקה הזאת למשרדי. הבדיקה נערכה מאז 1984, וכל אותה עת הטילה מעמסה הולכת וגדלה על זמנם של הפקידים, במיוחד בתחומי מערכות ואכיפה. אנו מתקשים לקבל את דרישותיכם שמטבען גורמות לעיכובים בהשגת מטרותינו הביצועיות, ואת המטרות הכלליות ואת המטרות הספציפיות שנקבעו לתכנית השיפורים שהכנו".

"אם הדוח שלכם הוא אמת-מידה אז התשובה של השקעתנו בזמן אינה מצדיקה את עלותה. מרבית הבעיות שהובאו בממצאים שלכם, אם לא כולן, היו ידועות ומטופלות. אתם יודעים על ההתקדמות שחלה, אולם, בגלל סיבות הידועות רק לכם, התעלמתם ממנה. האם אפשר שוב לבקש מכם הצגה מאוזנת יותר?"

זהו גילוי של תגובה נועזת של אדם שבקושי סבל את הביקורת, ומשקפת את העימות בין מבקר לבין מבוקר. אין מנוס מהמסקנה שכולם תומכים בביקורת – בתנאי שזו נערכת במקום אחר. ובכל זאת יש צורך חיוני להשיג יחסי עבודה טובים בין המבקר לבין הגוף המבוקר, אחרת קיימת סכנה שהשקעת משאבי הביקורת תרד לטמיון. שמו של ספר על מבקר המדינה הקנדי תופס במדויק את אופי הקשר אליו יש לשאוף ביחסים בין מבקר למבוקר: "חמים אך לא הדוקים" ("Cordial But Not Cozy").

אימוץ כללי יסוד אחדים עשוי להבטיח שיתוף פעולה ויחסי עבודה תקינים.

הראשון הוא הכלל הרומי העתיק: שמע את הצד שכנגד. יש להקצות די זמן לגוף המבוקר כדי שיוכל להגיב על ממצאי הביקורת, בהתחלה, במהלך הבדיקה, ובוודאי בשלב הסיכום. מבקר המדינה בישראל נוהג להגיש בכתב את כל ממצאי הביקורת לגוף המבוקר, ומחייב אותו להגיש תגובה בכתב, אפילו כאשר אין היא יותר מאישור שהממצאים התקבלו ואין טענות וטענות נגד.

הכלל השני הוא שעל הגוף המבוקר להיות משוכנע בניטרליות ובהעדר הפניות של המבקר. חשד קל שבקלים שעבודת המבקר הושפעה במידה זו או אחרת על-ידי מניעים פוליטיים, אידיאולוגיים או אישיים, ידרדר מהר את היחס בין מבקר למבוקר, והמבקר ימצא את עצמו לא רצוי.

הכלל השלישי הוא להימנע מהשמעת דעות אישיות. אומרים על מבקרים שהם מומחים לכל דבר ובקיאיים בשום דבר. מנהל ביקורת נקרא היום להבין בענייני מסים, מחר – בהתפלת מיים, ומחרתיים – בטיפול בקשישים. מנהלי ביקורת הם מומחים לביקורת. מומחיות מסוימת ניתנת לרכישה, או על-ידי השכלה עצמית או על-ידי העזרות ביועצים, אולם על עובדי הביקורת לכבד את הבקאות של המבוקר, שחזקה עליו שהוא יודע את מקצועו יותר טוב מהמבקר. כן על המבקר להכיר כי המבוקר אינו פחות פיקח ממנו (לפחות כזו צריכה להיות ההנחה הראשונית). אם דעות המבקר על התפלת מיים מבוססות, אך שונות מאלה של הגוף המבוקר, שהן לא פחות מבוססות, דעות הגוף המבוקר הן הקובעות. לסיכום, בכל מקרה של ספק, מתיישרים לימין הגוף המבוקר.

הכלל הרביעי הוא לחפש דרכים לשיתוף פעולה. תורמים לכך הגינות, קורקטיות, אדיבות, דיוק בזמנים, שמיעת הצד השני. ליקוי חסר משמעות ניתן לתיקון במקום באמצעות הערה ידידותית, כבדרך אגב.

לעתים גם ניתן להציע עצה – אך יש להיזהר בתחום רגיש זה. לא פעם גופים מבוקרים משתדלים לערב את הביקורת בתהליך קבלת ההחלטות. הם מבקשים עצות בתקווה, שכך יצליחו למנוע ביקורת מאוחר יותר. טמונה פה סכנה שיש להתחמק ממנה. אין זאת אומרת, שאסור לביקורת להציע עצות. בדרך כלל, עובדי הביקורת הם בעלי ידע ויכולים לעזור על-ידי הפניית המבוקר לאנשים היכולים לעזור לו, או להפנות אותו אל חוקים ותקנות שיש להם נגיעה לבעיה, או להפנות אותו לתקדימים הנוגעים למקרים דומים שהוזכרו בדוחות ביקורת או במקומות אחרים.

לגופים המבוקרים חייבת להינתן הזדמנות להגיב כראוי על דוחות הביקורת. בדרך כלל תגובותיהם בתוך הדוח גופו או מצורפות אליו. במקרים חשובים ייתכן קיום מסיבות עיתונאיים, שמתבטאים בהן המבקרים והמבוקרים. בממשלים המקיימים ועדות קבע לטיפול בדוחות ביקורת, מוזמנים הגופים המבוקרים להציג את גרסתם ואת תגובתם לממצאים ואת תיקוני הליקויים שביצעו.

יחסי אמון ויחסים הגונים אינם נבנים בין לילה, אלא במשך תקופה ארוכה של הידברות שבסופה מתבססים יחסים משביעי רצון. ככלות הכול, יחסים אלה תלויים בנוף אנושי המשתנה בהתמדה.

הקשר עם הביקורת הפנימית

מבקרי מדינה עודדו ומעודדים הקמה וגיבוש של מערכות ביקורת פנימית בארגונים ציבוריים: משרדי ממשלה, רשויות סטטוטוריות, רשויות מקומיות ומפעלים ציבוריים. מערכת ביקורת פנימית שמתפקדת היטב מהווה כלי חשוב לניהול טוב ומקלה על מבקר

המדינה למלא את תפקידו בצורה אחראית. לאחרונה מדגישים מבקרי מדינה גם פיתוח הליכי מידוע והערכה טובים יותר בגופים המבוקרים, כגון הערכת פעולות. במדינות מסוימות, דוגמת ארה"ב, הנפיקו מבקרי המדינה הנחיות כתובות לעבודת הביקורת הפנימית. ב־1990 פרסם מבקר המדינה של אוסטרליה סקר על הביקורת הפנימית במגזר הציבורי; ב־1987 פרסם משרד מבקר המדינה הבריטי דוח על הביקורת הפנימית בשלטון המרכזי; מבקר המדינה בישראל עורך פעם בכמה שנים בדיקה מקיפה של הביקורת הפנימית – האחרונה שבהן נערכה ב־1986.³⁰

היחסים עם המבקרים הפנימיים צריכים להיות מושתתים על שיתוף פעולה. אף־על־פי שהמבקרים הפנימיים פועלים כחלק מהנהלת הגופים המבוקרים, תפקידיהם דומים לאלה של מבקרי מדינה חיצוניים, ושיטות העבודה שלהם דומות. המטרות שונות, הדגשים שונים, אך יש הרבה מן המשותף בעבודתם.

יש צורך בתיאום מעשי בעבודות השדה. לעתים קרובות אין היגיון שמבקר מדינה יבדוק פעולות שהביקורת הפנימית בודקת או שבדקה לא מזמן. מנהלי ארגונים ציבוריים טוענים בצדק נגד כך שמאלצים אותם לבלות זמן רב במתן תשובות לשאלות דומות המופנות על־ידי ארגוני ביקורת שונים. יש בכך גם משום בזבוז משאבים. ואם שני ארגוני ביקורת מוסרים דוחות השונים מאוד בנוגע לעובדות ולפרשנות, מתעורר ספק חמור ביחס לאמינותם של המבקרים ונפגעת יוקרתם.

סיכום

ביקורת המדינה היא תפקיד ניהולי, הממוקם בדרג הגבוה ביותר של המינהל הציבורי, ומטרתה להבטיח נשיאה באחריות על הוצאות של כספי ציבור. היא מבצעת זאת באמצעות השוואת ממצאי הביקורת לתקנים של סדירות, של חוקיות ושל חיסכון, יעילות ואפקטיביות, ועל ידי הצעת דרכים לתקן שגיאות ומחדלים ולשפר עניינים. במהלך עבודתה היא גם מדגישה את ההיבט של טוהר המידות באמצעות ביקורת סטיות מנורמות אלה.

מוסדות ביקורת המדינה קובעים מטרות ויעדים שהם פרי התרבות הפוליטית של כל מדינה ושל התפתחותה ההיסטורית. יש להבהיר מטרות אלה בהצהרה על מדיניות הביקורת שתפרט, בין היתר, את היחסים עם הגופים המבוקרים ואת היקף הביקורת ("שלמות הביקורת"); את נורמות הביקורת, לרבות חיסכון, יעילות ואפקטיביות; את מי משרתת הביקורת ובאיזו מידה; ומה גבולות היכולת שלה. בכל שקשור לעיתוי הביקורת – לפני הוצאת הכספים או אחריה – יש טיעונים חזקים בעד ביקורת שלאחר מעשה; בכל זאת, אין תשובה חד־משמעית לשאלה זו. יש מבקרי מדינה המוסיפים לבצע ביקורת מוקדמת.

עצמאות המבקר היא המפתח, להצלחה או לכישלון הביקורת ולהיבטים אחדים: עצמאות במהלך הכהונה, עצמאות בתקציבים ובכוח אדם, עצמאות לפעול ולשפוט.

מבקר מדינה יכול לחזק את התהליך הדמוקרטי כל עוד הציבור יכול לסמוך על יושרו ועל יכולתו לפרסם ממצאים; חלק משמעותי בעבודת הביקורת הוא פרסום ממצאים שהרשות המבצעת היתה מעדיפה שלא יובאו לידיעת הציבור והרשות המחוקקת. על כן הביקורת זקוקה לגישה חופשית אל כל מידע, ללא גבול וללא מכשול. מאידך גיסא, יש גבולות לזכות הציבור לדעת ולחובה ליידע אותו. גבולות אלה הם ההגנה על ענייני חוץ וביטחון, על סחר חוץ ועל צנעת הפרט. גם בתחומים אלה יש להבטיח נשיאה באחריות, אך כפוף לביטחונות.

היחסים עם הגופים המבוקרים צריכים להיות חמים אך לא הדוקים. יחסים אלה נוצרים באמצעות אמון והבנה הדדית, שיש לבנותם במשך הזמן. היחסים עם מבקרי פנים צריכים להיות מבוססים על שיתוף פעולה; שני הצדדים יכולים לעזור איש לרעהו בעבודתם.

הערות

- 1 Sonia Sinclair, **Cordial But Not Cozy: A History of the Office of the Auditor General**; Toronto: McClelland and Stewart, 1979, p 23.
- 2 **Report of the Auditor General to the House of Commons for the Fiscal Year Ended 31st March 1989**, p. 27.
- 3 שם, עמ' 24-27; Sharon L. Sutherland, "The Politics of Audit: The Federal Office of the Auditor General in Comparative Perspective", **Canadian Public Administration**, Vol. 9, No. 1 (Spring 1986), pp. 118-148.
- 4 Sutherland, עמ' 118 ו-147, בהתאמה.
- 5 "An Interview with the Auditor General of Bolivia", **International Journal of Government Auditing**, July 1987, pp. 5-6.
- 6 Report 296, Joint Committee of Public Accounts, **The Auditor General Ally of the People and Parliament**, Australian Government Publishing Service, Canberra, 1989; **Submission by the Auditor-General to the Royal Commission on Australian Government Administration. An Examination of Proposals for Extending the Role and Activities of the Auditor General, and of Related Concepts, to Improve Efficiency in All Government Areas**, Canberra 1974; Department of Prime Minister and Cabinet, Department of Finance, Public Service Board, **Report of the Inter-Departmental Committee Established to Review the Process of Efficiency Audits**, Canberra, 1983.
- 7 Report 296, **op. cit.**, p. 40.
- 8 Mark Hill, "Estimates Committees: A Different Perspective on the Auditor General's Report", **Opinions** (Spring 1990), pp. 3-4.

- 9 **Report of the Auditor General of Canada to the House of Commons**, March 1990, pp. 299-394; **Rapport au President de la Republique**, Cour des Comptes, 1990, pp. 261-308; U.S. GAO, **Thrift Resolutions: Estimated Costs of FSLIC's 1988 and 1989 Assistance Agreements Subject to Change**", GAO/AFMD-90-81, Sept. 13, 1990;
מבקר המדינה, דוח על ניהול משק המים, ירושלים, 1990.
- 10 פרופ' עירא שרקנסקי בהרצאה שנשא בירושלים לרגל קבלת פרס אלמר סטאטס, הוצא לאור ע"י מבקר המדינה של ישראל, ירושלים, 1984.
- 11 B. Geist, "Auditing Government Policies", in **International Journal Government Auditing**, vol. 11. NO. 4, October 1984.
- 12 מבקר המדינה, דוח על הביקורת בפז (נכסים) בע"מ ופז חברת נפט בע"מ, ירושלים, ינואר 1986.
- 13 מכתב ממבקר המדינה של ישראל לשר האוצר, 9/9/1989.
- 14 Sutherland, עמ' 119.
- 15 U.S. General Accounting Office, **System to Warn U.S. Mariners of Potential Political Military Hazards: SS Mayaguez, A Study, 10-76-33**, Washington, 11 February, 1986.
- 16 מבקר המדינה: דוח על מניות הבנקים המשבר של אוקטובר 1983 ירושלים, אוקטובר 1985.
- 17 See, for example, **Court of Auditors of the European Communities**, 17 brochure issued by the Court, Luxembourg 1989.
- 18 יוסף דואר, "היבטים בביקורת היעילות והחיסכון של חברות ממשלתיות", עיונים בביקורת המדינה, מס' 24, תשל"ו-1975.
- 19 Richard Brown, Thomas Gallagher and Meredith Williams, "Auditing Performance in Government", in **Auditing Performance in Government: Concepts & Cases**, New York, John Wiley & Sons, 1982, chap. 11.
- 20 **Report on an Investigation into Allegations of Mismanagement Against the Waitemata City Council**, New Zealand, 1988/89; Board of Audit, Japan, **The Audit Report for Fiscal 1985, selected chapters in English**, pp. 86-87; **Cour des Comptes Rapport au President de la Republique**, 1987, pp. 319-322; Sinclair, **op. cit.** pp. 153-176.
- 21 Ulf Lundvik, "The Public's Access to Official Documents in Sweden: The Rules and Their Consequence", **The Ombudsman Journal**, No. 1, September 1981, pp. 1-9.

- Alan Doig, "Value for Money and the Price of Security", **Parliamentary Affairs**, 1988, vol. 41; מבקר המדינה של אנגליה, 1990. 22
- מבקר המדינה, דוח שנתי 40, עמ' 932. 23
- דוח שנתי של ועדת החקירה בשיטות החקירה של שירותי הביטחון הכלליים בנוגע לפעילות מחבלים 1989 כרך I, ירושלים, אוקטובר 1989, עמ' 79. 24
- New York Times**, Nov. 2, 1989, **Newsweek**, October 23, 1989, and **ראה**: 25
Time, October 3, 1989.
- בג"צ, פס"ד 652/75, 1976. 26
- Report on an Investigation into Allegations of Mismanagement Against the Waitemata City Council**, New Zealand, 1988/89. 27
- Report 296, **op. cit.**, pp. 9-10. 28
- Report on Australian Taxation Office**, Australian Auditor General, 1986; **ציטטא מן הדוח**. 29
- The Auditor General, **Survey of Internal Audit in the Commonwealth Public Sector**, Audit Report No. 6, 1990-91, Canberra, Australian Government Publishing Service, 1990; National Audit Office of the United Kingdom, **Internal Audit in Central Government**, Report by the Comptroller and Auditor General, London, 1987; מבקר המדינה, דוח שנתי 37, ירושלים, 1989. 30