

## **הכרזת עצמאות: הדגם האינטגרטיבי של מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור כאמצעי להעצמת העצמאות של הביקורת בישראל\***

ד"ר יצחק בקר, עו"ד<sup>1</sup>

בכל העולם כולו נחשבת עצמאותה של הביקורת לאחד האלמנטים הנחוצים ביותר להבטחת ביקורת אמינה, יעילה ורלוונטית. השקפה זו באה לידי ביטוי גם במדינת ישראל, וכבר בחקיקה המקורית אשר באמצעותה נוצר התפקיד של מבקר המדינה נכללו הוראות שנועדו להבטיח למוסד החדש עצמאות של ממש.

במרוצת השנים, עם הרחבת סמכויותיו של מבקר המדינה ותחומי אחריותו, נוספו גם אלמנטים חקיקתיים שנועדו להרחיב את עצמאותה של הביקורת. גם יצירתו של מוסד אומבודסמן ישראלי - המכונה נציבות תלונות הציבור - כיחידה בתוך משרד מבקר המדינה, לפני כארבעים שנה, הובילה עם הזמן לצעדים שהעמיקו את עצמאות הביקורת על רשויות המדינה השונות.

בעמודים הבאים נדון בחשיבותה העקרונית והמעשית של העצמאות לביקורת על פעילותם של מנגנוני המגזר הציבורי ונסקור גם חלק מהסכנות האורבות לביקורת, ודרכה אף לציבור, במידה שתיפגע עצמאותה. לאחר שתובהר חשיבותה של העצמאות לפעילותה התקינה של הביקורת, נבחן וננתח אלמנטים שונים הנוגעים למוסד הישראלי המקורי של מבקר מדינה המשלב בתוכו גם את נציבות תלונות הציבור, ונראה איך הוראות חוק מתקופות שונות שזורות יחד ויוצרות מרקם ישראלי אותנטי, המבטיח עצמאות של ממש לביקורת על כל גווניה ודרגיה.

---

\* מאמר זה פורסם במקור באנגלית בכתב העת של ארגון האומבודסמנים האירופי: Isaac Becker, "Declaration of Independence: Using the Integrative Model of State Comptroller and Ombudsman to Enhance the Independence of Audit in Israel", **EUROSAI**, 15 (2009), 57

1 עוזר בכיר למנהל נציבות תלונות הציבור, בעל תואר שלישי במשפטים של האוניברסיטה העברית בירושלים.

## חשיבות העצמאות לביקורת

במציאות המודרנית המדינה או אחד מהאורגנים שלה מעורבים כמעט בכל פעולה או החלטה משמעותית של אזרחיה - מפעולות הדורשות היתרים, אישורים ורישיונות ועד החלטות המחייבות תשלומי מסים, אגרות והיטלים, וכמובן קנסות, הפרשי הצמדה וריבית; מפעולות הנוגעות לחינוך ולרווחה של האזרח או ילדיו ועד החלטות הנוגעות למעמדו האישי או המקצועי. אין כמעט תחום שאליו ידה של המדינה אינה מגעת.

במצב דברים זה הביקורת נחוצה יותר מתמיד. ככל שהחלטותיו של המגזר הציבורי מתקבלות רחוק יותר מעיני הציבור, קשה יותר לדעת אם הן עומדות בכללי מינהל תקין. למשל, אם יוענק לאזרח רישיון "מתחת לשולחן", תמיד יתעורר חשד שמא הועברה תמורה כלשהי בכיוון השני.

ביקורת יעילה עשויה להבטיח יחס שוויוני לתושבי המדינה, ללא משוא פנים מחד גיסא או קיפוח מאידך גיסא, ולהביא לחלוקה הוגנת של משאבי המדינה והשירותים שהיא נותנת.

הביקורת נועדה להאיר את הפינות האפלות של השירות הציבורי ולהפנות זרקור אף אל מתחת לשולחן. ואולם אם הביקורת היא הלפיד המאיר את הדרך לניהול ציבורי תקין, העצמאות היא החמצן המזין את לפיד הביקורת, ובלעדיו הלפיד עלול לכבות ולהותיר את הציבור בחשכה.

היעדר עצמאות מוביל, כמעט בהכרח, להיעדר יעילות ואפקטיביות של הביקורת. אם האדם או הגוף המבוקר, או מקורבים להם, יכולים להתערב בהחלטות הנוגעות להיקף הביקורת, לכמות המשאבים שתושקע בביקורת או לסוג המשאבים הללו, הרי ברור שהביקורת עצמה תינזק. אם יצליחו המבוקרים להכניס את מבצע הביקורת למצב של ניגוד עניינים, גם אז ייפגעו הביקורת והאמון של הציבור בה.

ככל שמתרחבים תחומי הביקורת וסוגיה, הופכת הביקורת לכוללנית יותר, ומתרבים הגורמים העלולים להיפגע ממנה. כך מתנהל מעין מאבק מתמיד שבו התחזקות הביקורת והרחבתה יוצרות מעגלים הולכים וגדלים של אנשים המעוניינים להסיט את

עצמאות הביקורת והדגם האינטגרטיבי של מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור \_\_\_\_\_

הביקורת ממסלולה. דגש מיוחד הושם על התפתחותה של הביקורת בנושא היעילות כגורם מרכזי בהליך זה:

*"Efficiency auditing potentially empowered the state auditor as never before. The greater the threat of exposure and publicity the more that those being threatened, politicians or departmental managers, would seek to capture the process and use it for their benefit or to debilitate it<sup>2</sup>."*

ככל שגדל מספרם של המאוימים מהביקורת, כך מתעצם האיום לעצמאות הביקורת<sup>3</sup> ולעצמאותה הנחזית<sup>4</sup>. בעלי עצמה פוליטית או כלכלית עלולים לפעול באמצעים חקיקתיים, פרוצדורליים או תקציביים כדי לסכל ביקורת שהם חוששים ממנה; אחרים עלולים לנקוט אמצעים בוטים יותר, כמו פנייה ישירה למבצע הביקורת או לממונה עליו, על מנת לנסות להסיט את הביקורת לכיוונים בעייתיים פחות מבחינתם.

- 
- 2 ראו: Warwick Funnell, "Executive Coercion and State Audit: A Processual Analysis of the Responses of the Australian Audit Office to the Dilemmas of Efficiency Auditing 1978-84", *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, 11 (1998), 442
- 3 רוג'ר בארטלט רואה בביקורת ביקורת עצמאית אם היא מבוססת על *"an unbiased mental attitude in making decisions about audit work and financial reporting"*. Roger Bartlett, "A Scale of Perceived Independence: New Evidence on an Old Concept", *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, 6 (1993), 52, 55
- 4 חשיבותה של עצמאות נחזית משתקפת בכללי הביקורת של משרד מבקר המדינה האמריקני - US General Accounting Office:
- 3.03 *In all matters relating to the audit work, the audit organization and the individual auditor, whether government or public, should be free both in fact and appearance from personal, external, and organizational impairments to independence.*
- 3.04 *Auditors and audit organizations have a responsibility to maintain independence so that opinions, conclusions, judgments, and recommendations will be impartial and will be viewed as impartial by knowledgeable third parties.* (הדגשה שלי – י"ב)
- US General Accounting Office, *Government Auditing Standards* (2003 Revision), Washington.

אשר על כן, כל ניסיון לשמור על עצמאות הביקורת באמצעים חקיקתיים חייב להביא בחשבון את הדרכים השונות והמגוונות שבהן ניתן לאיים על עצמאותם של הביקורת ושל מבצעה. מעיון בדברי החקיקה הנוגעים לעניין בארץ נראה כי המחוקק הישראלי הצליח במידה רבה להתמודד עם האיומים הפוטנציאליים בתחום זה.

## מבקר המדינה ועצמאותה של ביקורת המדינה

מרכזיותו של מוסד מבקר המדינה במערכת הציבורית הודגשה כאשר קיבל התפקיד מעמד חוקתי, עת נחקק חוק יסוד: מבקר המדינה (להלן - חוק היסוד) בשנת 1988. יתרה מכך, עצם העובדה שתפקיד מבקר המדינה נוצר חודשים בלבד לאחר תום מלחמת השחרור, משקף את החשיבות הרבה שייחסו לביקורת המדינה מייסדי הדמוקרטיה הישראלית עוד בראשית ימיה של המדינה.

כבר אז, כשנה לאחר שהוכרז על עצמאותה של מדינת היהודים, הכריזו המחוקקים הראשונים שלה על עצמאותה של ביקורת המדינה על ידי יצירת מנגנון חוקי שנועד להבטיח עצמאות זו מפני פגיעות פוטנציאליות<sup>5</sup>.

העיקרון המנחה, מבחינת עצמאות הביקורת, מוצא את ביטויו כיום בסעיף 6 לחוק היסוד, וזה לשונו:

"במילוי תפקידיו יהיה מבקר המדינה אחראי בפני הכנסת בלבד ולא יהיה תלוי בממשלה."

בכך דומה מוסד מבקר המדינה הישראלי למוסדות ביקורת רבים בעולם, אשר פועלים תחת חסותו של הפרלמנט, כמשקיפים ומפקחים על פעילותה של הרשות המבצעת. הוראת סעיף 6 מדגישה את עצמאותו של מבקר המדינה כלפי הממשלה, אולם אין היא מבהירה עד תום את העובדה שמבקר המדינה גם אינו "כפוף" לכנסת, אף שעליו

---

5 יש לציין כי העצמאות שבה דובר באותה עת הייתה בעיקר עצמאות מהממשלה. ראו סעיף 3 לחוק מבקר המדינה, התש"ט-1949.

\_\_\_\_\_ עצמאות הביקורת והדגם האינטגרטיבי של מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור

למסור לה דיווחים מפעם לפעם<sup>6</sup>. עצמאות זו - מבית המחוקקים - חשובה אף היא, וזאת נוכח האינטרסים והשיקולים הפוליטיים של יושבי הבית<sup>7</sup>.

המחוקק הישראלי ראה בעצמאותו של מבקר המדינה עניין חשוב, ולכן החליט לכלול בחוק היסוד - מסמך חוקתי לכל דבר - גם הוראות הנראות עקרוניות פחות, אך יש בהן כדי לתרום למרחב העצמאות העומד לרשות המבקר ועובדיו. כך, למשל, סעיף 10 לחוק היסוד קובע כי "תקציב משרד מבקר המדינה ייקבע לפי הצעת מבקר המדינה בידי ועדת הכספים של הכנסת". בדרך זו הובטח שתקציב המשרד של מבקר המדינה יוכן לא על ידי מבוקרים פוטנציאליים מהרשות המבצעת, אלא על ידי הצוות של מבקר המדינה עצמו. רק לאחר הכנת הצעת התקציב היא מועברת לוועדת הכספים של הכנסת לאישור סופי. הכנה אוטונומית של התקציב, על פי הוראה חוקתית של המחוקק, מקשה על בעלי קשרים לממשל או למי ממוסדותיו להשפיע על תכניתיה של הביקורת באמצעות מניפולציה של תקציב המשרד, המשמש כדם הזורם בתוך ורידי הביקורת ומאפשר את פעילותו התקינה של המשרד.

חוק היסוד מתייחס לעניין אחר אשר עלול להשפיע על העצמאות, או למצער העצמאות הנחזית, של ביקורת המדינה - והוא תקופת כהונתו של מבקר המדינה. כשנחקק חוק היסוד, נקבע בסעיף 7 שתקופת הכהונה תהיה של חמש שנים, אולם ניתן יהיה להעניק למבקר תקופת כהונה נוספת. בשנת 1998 הגיש חבר הכנסת מאיר שיטרית הצעת חוק שבאמצעותה ביקש להביא לתיקון בנושא זה<sup>8</sup>. ח"כ שיטרית

---

6 ניסים מזרחי, "ביקורת המדינה והביקורת הפנימית בישראל - היבטים השוואתיים", **עיונים בביקורת המדינה**, 61 (2007), עמ' 177.

7 בנימין גייסט, "ביקורת מבקר המדינה: עקרונות ומושגי יסוד", **עיונים בביקורת המדינה**, 47 (1991), עמ' 9.

8 את הצעת החוק שלו בדבר הגבלת כהונתו של מבקר המדינה הגיש ח"כ שיטרית יחד עם הצעה להגביל את כהונתו של נשיא המדינה. בעת הצגת ההצעות הסביר ח"כ שיטרית את הרעיון העומד מאחוריהן:

"שתי הצעות החוק שלי, שמונחות בפני הכנסת - הצעה אחת דנה בחוק יסוד: נשיא המדינה והצעה שנייה דנה בחוק יסוד: מבקר המדינה - עקרון אחד הוא. העניין הוא למנוע מהדרגה הנבחרת הזאת של נשיא המדינה ומבקר המדינה, ששניהם נישאים מעל כולם, לעמוד באמצע כהונתם לבחירה נוספת של הכנסת, כדי למנוע שיקולים פוליטיים כלשהם בפעולתם, הן של נשיא המדינה והן של מבקר המדינה. נדמה לי שיהיה יאה לכנסת ולמדינת ישראל, שהנשיא ומבקר המדינה או מבקר המדינה, מי שייבחר, יהיו מנועים מהצורך לבוא לבחירה נוספת בכנסת באמצע כהונתם, כדי לשחרר אותם מלחץ פוליטי כלשהו". **דברי הכנסת ה-14**, כרך 167, עמ' 167-168.

התנגד לאפשרות שמבקר מדינה מכהן יעמוד לבחירה לתקופת כהונה נוספת, שהרי הכנסת היא אשר מצביעה על המועמדות של מבקרי מדינה פוטנציאליים. במצב כזה חברי הממשלה ועמיתיהם למפלגה או לקואליציה הם שמכריעים בשאלה מי יכהן כמבקר המדינה, וזאת כאשר חלק מהם עומדים בראש אותם משרדים הנתונים לביקורת מבקר המדינה. אם כן, כאשר נבחנת המועמדות של מבקר מדינה מכהן נוצר מצב שבו, בעת שעובדי הביקורת מבצעים ביקורות על משרדי ממשלה, העומדים בראש המשרדים הללו אוחזים בידיהם את גורלו של המבקר עצמו, ככל שמדובר בהמשך כהונתו בתפקיד.

הכנסת השתכנעה שמצב כזה עלול לגרום לזות שפתיים ולפגוע בעצמאות הנחזית של המבקר, של עובדי הביקורת ושל הביקורת עצמה, ולפיכך תוקן סעיף 7 לחוק היסוד: תקופת הכהונה של מבקר המדינה הוארכה לשבע שנים, אך בוטלה האפשרות לבחור בו לכהונה נוספת בתפקיד.

יוצא אפוא שהציבור יכול להיות סמוך ובטוח ששיקולים לא ענייניים בנוגע לתקופת כהונה נוספת לעולם לא ישפיעו על פעולת מבקר המדינה. כמו כן, כפי שלא ניתן להשפיע על עבודת הביקורת באמצעות ה"גזר" של הארכת כהונתו של מבקר המדינה, כך גם לא ניתן לאיים ב"מקל" של הפסקת כהונתו. לפי סעיף 13 לחוק היסוד, הכנסת אמנם מוסמכת להעביר את מבקר המדינה מתפקידו "מחמת התנהגות שאינה הולמת את מעמדו כמבקר המדינה", אולם הדחה כזו דורשת רוב מיוחד - הצבעה חיובית של שני שלישים מחברי הכנסת<sup>9</sup>, רוב אשר לא בנקל ניתן להשיג בתנאים הקיימים של הדמוקרטיה הישראלית.

מבקר המדינה חסין אפוא במידה רבה מפני השפעותיהם של המבוקרים, לפחות ככל שהעניין נוגע להמשך כהונתו בתפקיד. ואולם ברור שמידה מסוימת של חסינות דרושה גם למועסקים במשרד מבקר המדינה - אלה המבצעים בפועל את הביקורת. המחוקק

9 לפי סעיף 8 של הנוסח המקורי של חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] מיום 17.3.58, היה ניתן להעביר את המבקר מתפקידו מכל סיבה שהיא, "במקרה שהכנסת החליטה, ברוב של שני שלישים מן המצביעים, להעבירו מכהונתו". לפי המתכונת הקיימת כיום, אי-אפשר להסתפק בהצבעה של שני שלישים של הנמצאים על מנת להביא לסיום כהונתו של המבקר. אפילו במצב שבו "מטעמי בריאות נבצר ממנו, דרך קבע, למלא את תפקידו", עדיין נדרש, על פי סעיף 13(2) לחוק היסוד, רוב מיוחד להדחה - הצבעה של רוב חברי הכנסת (ולא רוב הנוכחים).

עצמאות הביקורת והדגם האינטגרטיבי של מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור \_\_\_\_\_

הישראלי הכיר בצורך הזה, ולכן בחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] (להלן - חוק מבקר המדינה או החוק), כלל המחוקק הוראות ספציפיות הנוגעות לתחום הזה בהקשר של עובדי הביקורת עצמם. למשל, סעיף 22(א) לחוק קובע כדלהלן:

"עובדי משרד המבקר דינם כדין שאר עובדי המדינה, אולם בקבלת הוראות ולגבי פיטורים יהיו נתונים למרותו של המבקר בלבד."

באמצעות הוראה זו הבטיחה הכנסת שעובדי הביקורת יהיו אחראים כלפי מבקר המדינה בלבד, ובידיו הסמכות הבלעדית לקבל החלטות בנוגע להמשך העסקתו של כל עובד ועובד במשרד. בדרך זו נמנעת התערבות של גורמים ממשלתיים או בעלי שררה במגזר הציבורי בעניינים הללו, ועובד הביקורת חופשי לבצע את המטלות שלו בלי לחשוש מפגיעה במעמדו או במשכורתו מאת המבוקרים או מקורביהם.

גם הליכי מינוים וקביעת תנאי העסקתם של עובדי ביקורת אינם דומים לאלה של יתר עובדי המדינה. נציבות שירות המדינה, האמונה על פרסומם ומעורבת בביצועם של כל המכרזים במשרדי הממשלה, אינה מעורבת כלל בהליכים הנוגעים לבחינה, בחירה וקליטה של עובדי ביקורת במשרד מבקר המדינה. המשרד מנהל בעצמו את כל המכרזים הנוגעים למשרות בו - הן המכרזים הפנימיים והן המכרזים החיצוניים. העצמאות השמורה למשרד בעניין העסקת עובדי הביקורת וקביעת מעמדם ותגמולם, מקשה על מבוקרים פוטנציאליים להחדיר עובד מטעמם למערכת הביקורת או להשפיע על תפקידו או מעמדו של עובד ביקורת חדש או ותיק.

אם כן, נראה שהיכולת של מבוקרים להשפיע על ביקורת המדינה בישראל היא מוגבלת למדי. לכאורה, אין באפשרותם להשפיע כלל על מעמדו או תנאי העסקתו של עובד ביקורת בתוך משרד מבקר המדינה. לעומת זאת, הדעת נותנת שלחלק מהמבוקרים השפעה לא מבוטלת במערכות שמחוץ למשרד מבקר המדינה. מבוקרים כאלה עלולים לנסות להשתמש בהשפעה זו כדי להימנע מביקורת שאינה רצויה עליהם או על בעלי בריתם, למשל, על ידי הצעת תפקיד מפתה במקום אחר במגזר הציבורי.

על מנת לנסות לסכל אפשרות כזו נחקק סעיף 22(ב) לחוק, הקובע כי עובד ביקורת שפרש מעבודתו "לא יועסק בגוף מבוקר במשך שנתיים מיום שפרש, אלא באישור המבקר". ברי כי גם הוראה זו נועדה לחזק את עצמאותה של ביקורת המדינה.

## מבקר המדינה ועצמאותה של הביקורת הפנימית

מהדיון לעיל עולה שהחקיקה הישראלית מבטיחה ברמה סבירה את עצמאותה של ביקורת המדינה. ואולם בחינת הפעולות של המגזר הציבורי מתבצעת לא רק על ידי העובדים המקצועיים של משרד מבקר המדינה; גם למבקרי הפנים הפועלים בגופים הציבוריים חלק חשוב בביקוח השוטף על הנעשה בהם. לכן חשוב לחזק גם את העובדים האחראים לביקורת הפנימית במגזר הציבורי. שכן אחרי הכול, כפי שציין פרופ' אשר פרידברג, מבחינה מסוימת הביקורת החיצונית והביקורת הפנימית הן "שני צדדים של אותה מטבע"<sup>10</sup>.

מדינת ישראל היא למעשה המדינה הראשונה בעולם שיצרה מסגרת חוקית כוללת בתחום הביקורת הפנימית<sup>11</sup>, זאת כאשר נחקק חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק הביקורת הפנימית). בסעיף 2(א) לחוק הביקורת הפנימית נקבע באופן חד-משמעי כי "בכל גוף ציבורי"<sup>12</sup> תקום ביקורת פנימית על ידי מבקר פנימי.

המטרות והדגשים של ביקורת פנימית בוודאי אינם זהים לאלה של ביקורת חיצונית כדוגמת ביקורת המדינה, כפי שכבר צוין בספרות המקצועית:

*Professional internal audit norms and academic observers emphasize that internal audit is a management tool intended to aid senior management. As such it is a tool of internal accountability*<sup>13</sup>.

עם זאת, גם אם לרוב הביקורת הפנימית משמשת כלי בידי הנהלת הגוף עצמו, הרי שביקורת כזו דורשת אף היא מידה מסוימת של עצמאות על מנת להשיג את יעדיה.

10 ראו: A. Friedberg, "Professional Audit in Israel: Introduction and Background", in: A. Friedberg, B. Geist, N. Mizrahi, & I. Sharkansky (eds.), **Studies in State Audit**, Jerusalem: State Comptroller's Office (1995), 15

11 ראו: A. Friedberg & N. Mizrahi, "Making History", **Internal Auditor** (April 1998), 72

12 "גוף ציבורי" הוגדר בסעיף 1 לחוק.

13 רוברט שוורץ ורענן סוליציאנו-קינן, "הפוליטיקה של הנשיאה באחריות: מיסוד הביקורת הפנימית בישראל", **עיונים בביקורת המדינה**, 60 (2004), עמ' 105. עם זאת, יש הסבורים שיש לראות בביקורת הפנימית גם כלי לביקורת החיצונית. כך, לדוגמה, משתקף לכאורה מדבריה של גבי שלומית גלר, סגנית הנשיא של לשכת המבקרים הפנימיים בישראל, בעת דיון בוועדת הכנסת לענייני ביקורת המדינה. מפרוטוקול מס' 73 מ-14.3.07 עולה טענתה של גבי גלר ולפיה המבקרים הפנימיים הם בעצם "הזרוע הארוכה" של הכנסת עצמה.



\_\_\_\_\_ עצמאות הביקורת והדגם האינטגרטיבי של מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור

אחת המטרות העיקריות של הכנסת בחקיקת חוק הביקורת הפנימית הייתה אפוא להבטיח רמת עצמאות שתאפשר למבקרי הפנים למלא את ייעודם ולבצע את מלאכתם נאמנה - בייחוד נוכח המצב המורכב שבו פועל מבקר הפנים<sup>14</sup>.

למשל, לשם יצירת עצמאות עבור מבקר הפנים בתוך המערך האדמיניסטרטיבי בגוף הציבורי, נקבעה בסעיף 8 לחוק הביקורת הפנימית הוראה האוסרת על מבקרי פנים למלא תפקידים אחרים בגוף הציבורי שבו הם עובדים<sup>15</sup>. כך מתאפשר למבקר הפנים לרכז את פעילותו בתחום הביקורת, וגם נוצרת הפרדה ברורה בין הביקורת ומבקר הפנים מצד אחד, לבין הפעילות השוטפת של אותו גוף והעובדים המבצעים את הפעילות האמורה מצד שני<sup>16</sup>.

כמו כן חוק הביקורת הפנימית קובע שלא ניתן לפטר או להשעות מבקר פנים ללא הסכמתו המפורשת של נציב שירות המדינה<sup>17</sup>. כך מוענק למבקר הפנים מעמד מיוחד בגוף הציבורי, ובידי גורמים באותו גוף יש פחות כלים שבאמצעותם ניתן להשפיע על מעמדו. התקווה היא, כמובן, שמבקר פנים המשוחרר במידת מה מלחצים כאלו מן המבוקרים הפוטנציאליים שלו יבצע את מטלות הביקורת במקום עבודתו ללא מורא וללא משוא פנים.

גם ברשויות מקומיות זוכה מבקר הפנים למעמד מיוחד על מנת להבטיח רמה מינימלית של עצמאות. לדוגמה, לפי סעיף 171(ב)(2) לפקודת העיריות [נוסח חדש], נדרש רוב מיוחד במועצת העירייה - רוב של שלושה רבעים - על מנת לפטר מבקר פנים מתפקידו. מבקר פנים של עירייה אף זכאי לקבוע את תכנית העבודה שלו ואת היקף הביקורת שבכוונתו לבצע לפי שיקול דעתו<sup>18</sup>.

---

14 ראו: Friedberg, supra note 10, 18.

15 למעט התפקיד של נציב תלונות הציבור.

16 לדברי מזרחי (הערה 6 לעיל), הוראה זו תוקנה בעקבות מטלות נוספות שהוטלו על מבקרי פנים ולחצים שהפעילו עליהם הממונים עליהם, מצב שהקשה עליהם לתפקד ביעילות בתחום הביקורת.

17 סעיף 12 לחוק הביקורת הפנימית.

18 סעיף 170א(ג)(1) לפקודה.

למבקר המדינה, אף שמהבחינה העקרונית הוא אינו קשור באופן ישיר לביקורת הפנימית<sup>19</sup>, היה תפקיד משמעותי בהתפתחותה של ביקורת זו בעשורים האחרונים. חוק הביקורת הפנימית עצמו נחקק כתוצאה מדיונים שהחלו בנושא בעקבות דוחות של מבקר המדינה משנות השמונים של המאה העשרים אשר נגעו לפגמים בביקורת הפנימית במתכונתה באותה עת<sup>20</sup>.

כמו כן יש תחומים שבהם, למרות הכול, קישר המחוקק הישראלי בין מבקרי הפנים לבין מוסד מבקר המדינה. למשל, אחד מתפקידיו של מבקר הפנים על פי החוק הוא לבדוק אם תוקנו פגמים שהתגלו בביקורות של מבקר המדינה<sup>21</sup>. יתרה מכך, בסעיף 11 (ב) לחוק הביקורת הפנימית מתחה הכנסת קו ישיר בין מבקר הפנים לבין מבקר המדינה במקרה מסוים:

"(ב) היה למבקר הפנימי בגוף מבוקר יסוד להאמין שהממונה מעורב בעבירה פלילית, יעביר המבקר את הענין במישרין לידיעת מבקר המדינה."

לעניין זה מן הראוי לציין כי על פי הצעת החוק המקורית בנושא<sup>22</sup>, הפנייה במקרה זה הייתה אמורה להיות אל היועץ המשפטי לממשלה, אולם הכנסת החליטה לבסוף ליצור קשר דווקא בין מבקרי הפנים לבין מבקר המדינה.

## **נציב תלונות הציבור ועצמאותה של הביקורת הפנימית**

כפי שראינו, אמנם יש למבקר המדינה, ב"כובע הביקורת" שלו, נגיעה כלשהי לביקורת הפנימית, אך מדובר בקשר שולי יחסית. לעומת זאת, בפעילותו כנציב תלונות הציבור (להלן - הנציב) עשוי מבקר המדינה למלא תפקיד מפתח בנוגע להבטחת עצמאותה וחוסנה של הביקורת הפנימית.

19 מלבד, כמובן, העובדה שמבקר הפנים כפוף לביקורת של מבקר המדינה, בדומה לכל עובד אחר בגוף ציבורי.

20 ראו שוורץ וסוליציאנו-קינן, הערה 13 לעיל.

21 סעיף 4(א)(5) לחוק הביקורת הפנימית.

22 הצעת חוק 2008, ג' באב התש"ן, 25 ביולי 1990, רשומות התש"ן, עמ' 263.

\_\_\_\_\_ עצמאות הביקורת והדגם האינטגרטיבי של מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור

בתחילת שנות השמונים של המאה העשרים, כחלק מהמאמץ למגר את נגע השחיתות במגזר הציבורי, ביקש המחוקק הישראלי ליצור מנגנון הגנה מפני פגיעות פוטנציאליות במעמדם ובזכויותיהם של עובדים המנסים לחשוף מעשי שחיתות. בניסיון למצוא גורם מתאים להוביל את הנושא ולהפוך כתובת לחושפי השחיתות, החליט המחוקק הישראלי שדווקא מוסד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור יכול למשימה חשובה זו. כך יצא שעוד לפני שמלא לה עשור, קיבלה נציבות תלונות הציבור סמכויות נרחבות בתחום ההגנה על חושפי שחיתות במגזר הציבורי<sup>23</sup>.

בשנת 1981 תוקן אפוא חוק מבקר המדינה והתווספו לו סעיפים 45א-45ה, המפרטים את הזכויות של חושפי שחיתות ואת הסמכויות של נציב התלונות בנושא. בסעיפים אלה נקבע שהנציב מוסמך לברר תלונה של עובד בדבר התנכלויות מאת הממונים עליו כתוצאה מניסיונו לחשוף מעשה שנראה כשחיתות. על מנת להגן על העובד כראוי ולהרתיע מתנכלים פוטנציאליים, הוענקו לנציב סמכויות ייחודיות ומרחיקות לכת בתחום זה, כפי שניתן לראות בסעיף 45ג לחוק:

"(א) נציב תלונות הציבור רשאי ליתן כל צו שימצא לנכון ולצודק, לרבות צו זמני, כדי להגן על זכויות העובד, בשים לב לתיפקודו הראוי של הגוף שבו הוא עובד.

(ב) היתה התלונה על כך שהעובד פוטר, רשאי נציב תלונות הציבור לצוות על ביטול הפיטורים או על מתן פיצויים מיוחדים לעובד, בכסף או בזכויות.

(ג) נציב תלונות הציבור רשאי לצוות על העברת העובד למשרה אחרת בשירות מעבידו.

(ד) צו לפי סעיף זה מחייב את מי שממונה על העובד ואת העובד עצמו, והמפר אותו עובר עבירת משמעת ואולם אין באחריותם של אלה, בשל עבירת משמעת, כדי לגרוע מאחריותם הפלילית בשל הפרת אותו צו."

---

23 לפירוט בנוגע ליצירת מנגנון זה ועקרונותיו ראו: ליאת שכטר, נאוה רז ושלומית לוירר, "הגנת נציב תלונות הציבור על חושפי שחיתות", **עיונים בביקורת המדינה**, 59 (2002), עמ' 105.

מהאמור לעיל עולה כי המחוקק הכיר במצבו המיוחד והפגיע של עובד הפועל לחשיפת שחיתות במקום עבודתו ומשום כך יצר מנגנון המיועד לסייע לו. מנגנון זה היה קיים אך שנים אחדות, כאשר החלו הדיונים בנוגע למסגרת כוללת הנוגעת לביקורת פנימית. המחוקקים הבינו שמבקר פנים ימצא את עצמו, כמעט כדבר שבשגרה, במצב בעייתי במיוחד בגוף הציבורי שבו הוא מכהן, שכן תפקידו העיקרי של מבקר הפנים הוא לאתר פעולות לא נאותות, ולעתים אף לא תקינות, של העובדים האחרים באותו גוף ציבורי. המחוקקים הבינו שבמצב כזה יש מקום ליצור הגנה מיוחדת עבור האנשים האמורים לבצע את הביקורת הפנימית לפי חוק הביקורת הפנימית, שבאותה תקופה קרם עור וגידים.

אשר על כן, בשנת 1990 תוקן חוק מבקר המדינה, והסמכויות הכלולות בסעיף 45 הוחלו במפורש על מבקרי הפנים. יתרה מכך, נוכח מצבם הייחודי של מבקרי הפנים, הורחבה ההגנה המוענקת להם נוסף על זו הניתנת לעובדים אחרים במגזר הציבורי.

על פי סעיף 45 לחוק, נציב תלונות הציבור מוסמך להגן על עובד "רגיל" רק אם הוא טוען כי פעל לחשיפת מעשה שחיתות. במקרה זה מוטל על העובד להוכיח במידה מספקת את הפעולות שביצע בנושא וכן להראות שטענתו בדבר קיום מעשה שחיתות לכאורה הייתה סבירה בנסיבות העניין. לעומת זאת, לפי סעיף 45א(2) לחוק, מבקר פנים רשאי לפנות לנציבות תלונות הציבור בכל מצב שבו הפגיעה בו בוצעה "בתגובה על פעולותיו במילוי תפקידו כמבקר פנימי". כך פרס המחוקק את מערכת ההגנה של נציב תלונות הציבור על כל מבקרי הפנים בגופים ציבוריים, ללא קשר לנושא חשיפת שחיתות כלל ועיקר.

התפתחות זו היא עוד חוליה בשרשרת ההוראות שבאמצעותן ביקש המחוקק להדגיש את חשיבותה של הביקורת ולהגן על עצמאותם של המבצעים אותה - גם בתוככי הרשויות הציבוריות - על מנת לחזק את הביקורת ולנסות להבטיח את הצלחתה.

## סיכום

עצמאותה של הביקורת היא מרכיב נחוץ ביותר לתפקודו התקין של המינהל הציבורי. כפי שביקשנו להראות, המחוקק הישראלי מצא לנכון לנצל את המנגנון האינטגרטיבי

\_\_\_\_\_ עצמאות הביקורת והדגם האינטגרטיבי של מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור

הייחודי של מוסד מבקר המדינה ונציבות תלונות הציבור על מנת להוסיף רבדים של הגנה ובידוד עבור מבצעי הביקורת ברשויות הציבוריות השונות.

התוצאה היא שלמוסד מבקר המדינה ונציבות תלונות הציבור תפקיד משמעותי ביותר לא רק בביצוע של ביקורת המדינה, אלא גם בחתירה להשגת עצמאות ואוטונומיה שיגנו על הביקורת, על כל גווניה, ויבטיחו את המשך חוסנה מול אתגרי העתיד.

## רשימת מקורות

גייסט, בנימין, "ביקורת מבקר המדינה: עקרונות ומושגי יסוד", **עיונים בביקורת המדינה**, 47 (1991) 9.

מזרחי, ניסים, "ביקורת המדינה והביקורת הפנימית בישראל - היבטים השוואתיים", **עיונים בביקורת המדינה**, 61 (2007) 173.

שוורץ, רוברט וסוליציאנו-קינן, רענן, "הפוליטיקה של הנשיאה באחריות: מיסוד הביקורת הפנימית בישראל", **עיונים בביקורת המדינה**, 60 (2004) 105.

שכטר, ליאת ורז, נאוה ולוירר שלומית, "הגנת נציבות תלונות הציבור על חושפי שחיתות", **עיונים בביקורת המדינה**, 59 (2002) 105.

Bartlett, Roger, "A Scale of Perceived Independence: New Evidence on an Old Concept", 6 **Accounting, Auditing and Accountability Journal** (1993), 52.

Friedberg, A., "Professional Audit in Israel: Introduction and Background", in: A. Friedberg, B. Geist, N. Mizrahi and I. Sharkansky (eds.), **Studies in State Audit**, Jerusalem: State Comptroller's Office (1995), 5.

Friedberg, A. and Mizrahi, N., "Making History", **Internal Auditor** (April 1998), 70.

Funnel, Warwick, "Executive Coercion and State Audit: A Processual Analysis of the Responses of the Australian Audit Office to the Dilemmas of Efficiency Auditing 1978-84", 11 **Accounting, Auditing and Accountability Journal** (1998), 436.

