

הצהרת לימה ועצמאות ביקורת המדינה בישראל*

עו"ד שי מזרחי¹

הצהרת לימה², שהתקבלה בשנת 1977 בכנס הארגון הבין-לאומי של מוסדות ביקורת המדינה - International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) - שהתקיים בפרו, נועדה לקדם את עצמאותה של ביקורת המדינה.

בהצהרה מודגש כי מוסד ביקורת שאינו עצמאי לא יוכל להיחשב למוסד ביקורת העומד בתקן הבין-לאומי. עוד נאמר בהצהרה כי אין די בחקיקה המעגנת את עצמאותו של מוסד הביקורת, וכי לשם הבטחת יישומה של עצמאות זו נדרש בסיס משפטי איתן המושתת על מוסדות שלטוניים המתפקדים היטב. הללו מתקיימים אך ורק במדינות שיש בהן משטרים דמוקרטיים המבוססים על שלטון החוק.

נושא עצמאותם של מוסדות ביקורת המדינה ממשיך להופיע על סדר יומו של INTOSAI, והדבר בא לידי ביטוי בהצהרת מכסיקו משנת 2007, אשר במסגרתה אובחנו שמונה עקרונות או תנאים החיוניים לקיומה של עצמאות הביקורת - כפי שהם משתקפים בהצהרת לימה וכן בהחלטות אשר התקבלו בנושא בכנס INTOSAI, שהתקיים ב-2001 בסיאול שבדרום קוריאה.

עקרונות אלה יודגמו להלן, בקווים כלליים, באמצעות בחינת המסגרת המשפטית ומאפייניו של מוסד ביקורת המדינה בישראל - הוא מבקר המדינה.

העיקרון הראשון עניינו הצורך במסגרת חוקתית, חוקית או משפטית שעליה נשען מוסד הביקורת. על מסגרת זו לכלול הוראות המאפשרות יישום בפועל של עצמאות המוסד.

* מאמר זה מתבסס בחלקו על מאמר של המחבר, The Office of the State Comptroller of Israel: A Case Study in Independent Government Auditing, שהתפרסם בכתב העת של הארגון הבין-לאומי של מוסדות ביקורת המדינה (INTOSAI) באוקטובר 2009.

1 סגן מנהל אגף בחטיבה לביקורת השלטון המקומי במשרד מבקר המדינה. בעל תואר בוגר ומוסמך במשפטים מהאוניברסיטה העברית בירושלים.

2 לעיון בהצהרה ובכל המסמכים האחרים של INTOSAI הנוכחים להלן, ראו www.intosai.org.

פעילותו של מוסד ביקורת המדינה בישראל נשענת על שני דברי חקיקה עיקריים³:

- חוק יסוד: מבקר המדינה (להלן - חוק היסוד), משנת 1988, אשר מעגן את הבסיס החוקתי לעצמאותו של מבקר המדינה באמצעות הקביעה כי במסגרת ביצוע תפקידיו יהיה מבקר המדינה אחראי בפני הכנסת בלבד ולא יהיה תלוי בממשלה⁴;
- חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] (להלן - חוק מבקר המדינה), אשר מספק מסגרת מפורטת לניהולו ולדרך פעולתו של מוסד מבקר המדינה, ומבטיח כי עצמאותו תיושם בפועל.

העיקרון השני עוסק בעצמאותו של מי שעומד בראש מוסד הביקורת. על עצמאות זו לבוא לידי ביטוי בהבטחת יציבות כהונתו וכן בהקניית חסינות משפטית לפעולות שהוא נדרש לבצע במסגרת תפקידו. על החקיקה העוסקת בהיבטים אלה לפרט את התנאים למינויו, לסיום כהונתו ולפרישתו של ראש מוסד הביקורת, במסגרת הליך אשר יבטיח כי יפעל באופן עצמאי ובלא תלות ברשות המבצעת, שאותה הוא מבקר. יתרה מזו, כדי להבטיח כי ראש מוסד הביקורת יוכל למלא את תפקידו ללא מורא וביעילות, על כהונתו להיות ארוכה דייה ולהימשך תקופה קבועה מראש.

חוק היסוד קובע כי את מבקר המדינה תבחר הכנסת בבחירות חשאיות. תקופת כהונתו של המבקר היא שבע שנים, והוא יכול לכהן בתפקיד זה תקופת כהונה (קדנציה) אחת בלבד⁵. ראוי לציין בהקשר זה כי עד כה כל מבקרי המדינה שבחרה הכנסת היו ללא רקע פוליטי. על כל פנים, חוק מבקר המדינה אוסר על המבקר לעסוק בפעילות פוליטית בתקופת כהונתו⁶.

3 על היבטים שונים של נושא הסדרת פעילות משרד מבקר המדינה אפשר ללמוד מחוקים אחרים, כגון חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, שגם בהם מובטחת אי-תלותו של מבקר המדינה ברשות המבצעת. פרט לכך הוטלו על מבקר המדינה, בהתאם לסעיף 5 לחוק יסוד: מבקר המדינה, תפקידים אחרים; ראו, למשל, חוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973.

4 סעיף 6 לחוק היסוד.

5 סעיף 7 לחוק היסוד.

6 סעיף 7 לחוק מבקר המדינה.

בחוק היסוד (בדומה להליכים הקבועים בחוק מבקר המדינה) נקבע כי הפסקת כהונתו של מבקר המדינה תתאפשר רק במקרה שבו נבצר מהמבקר, דרך קבע, למלא את תפקידו - ואף אז נדרשת החלטה של הכנסת שהתקבלה ברוב קולות של חבריה; או במקרה של התנהגות שאינה הולמת - בכפוף להחלטה של הכנסת ברוב של שלושה רבעים מחבריה לפחות.⁷ עוד נקבע בחוק היסוד כי פרסומו של מבקר המדינה חסינים בפני תביעות לשון הרע.⁸

העיקרון השלישי עניינו הצורך שיהיו בידי מוסד ביקורת המדינה מנדט רחב דיו וסמכות לפעול על פי שיקול דעתו בלבד בכל הנוגע למילוי תפקידיו. עיקרון זה מדגיש גם את חשיבות חירותו של מוסד הביקורת מפני התערבות הממשלה, ואף הרשות המחוקקת, בבחירת הנושאים לביקורת או בתכנון הביקורת וביצועה, בדיווח עליה או במעקב אחר תיקון ליקויים שעלו בה; וכן מפני התערבות כזו בארגון ובניהול מוסד הביקורת.

כמו כן על פי עיקרון זה על מוסד הביקורת להיות מוסמך לבקר את השימוש בכספי הציבור, משאביו ונכסיו בידי כל גוף הנהנה מאלו, ללא קשר לטבעו המשפטי של אותו גוף; את גביית המסים, האגרות והתשלומים בידי הממשלה או כל גוף ציבורי אחר; את החוקיות והתקינות של חשבונות הממשלה או כל גוף ציבורי אחר; את איכות הניהול הכספי והדיווח; ואת החיסכון, היעילות והמועילות של פעולות הממשלה והגופים הציבוריים.

מבקר המדינה בישראל מקיים את הדרישות הללו - הן מבחינת ארגונו וניהולו של המוסד ועבודת הביקורת והן מבחינת מהותה והיקפה של הביקורת, בין שמדובר בסוגי הנושאים העומדים לביקורת ובין שמדובר במיחות הגופים המבוקרים: חוק היסוד נוקט גישה רחבה בכל ההיבטים הללו ונקבע בו כי מבקר המדינה יקיים ביקורת על המשק, הנכסים, הכספים, ההתחייבויות והמינהל של המדינה, של משרדי הממשלה, של כל מפעל, מוסד או תאגיד של המדינה, של הרשויות המקומיות ושל גופים או מוסדות אחרים שהועמדו על פי חוק לביקורתו של מבקר המדינה. כמו כן על פי חוק היסוד, מבקר המדינה יבחן את חוקיות הפעולות, טוהר המידות, הניהול

7 סעיף 13 לחוק היסוד; סעיפים 8א-8ב לחוק מבקר המדינה.

8 סעיף 13(4) לחוק איסור לשון הרע, התשכ"ה-1965.

התקין, היעילות והחיסכון של הגופים המבוקרים, וכן יבחן כל עניין אחר שיראה בו צורך.⁹

למשל, כל גוף מהגופים המרכיבים את מערכת הביטחון - ויהיה זה החשאי ביותר - עומד לביקורת מבקר המדינה, וגם פעולותיו הרגישות ביותר עשויות להיות נתונות לביקורת זו.

מבקר המדינה בישראל חופשי לבחור את נושאי הביקורת, ולהחליט על פי שיקול דעתו הבלעדי כיצד לתכנן את עבודתו, לבצעה ולדווח עליה; כמו כן נתונה לשיקול דעתו ההחלטה אם לעשות ביקורת חוזרת כדי לבדוק אם תוקנו ליקויים שהתגלו בביקורת¹⁰. ארגון משרד מבקר המדינה וניהולו - ובכלל זה מתן הוראות לעובדי המשרד ופיטוריהם - נתונים למרותו של מבקר המדינה¹¹.

דוגמאות טובות לעצמאות שיקול דעתו של מבקר המדינה הן בנוגע לבחירת נושאי הביקורת, לדרך ניהולה ולדרך פרסומה, והן בנוגע לארגון משרדו ניתן למצוא בשינויים העמוקים שהנהיג מבקר המדינה הנוכחי, השופט בדימוס מיכה לינדנשטראוס, ובכללם ההרחבה הניכרת של היקף הביקורת בזמן אמת (Real-Time Audit), פרסום שמותיהם של עובדי ציבור בדוחות הביקורת, והביקורת על ארגונים בכירים - לרבות חקירת דמויות ציבוריות מרכזיות בגופים אלה בעניינים של מעשי שחיתות. כמו כן הוקם במשרד מבקר המדינה אגף מיוחד למאבק בשחיתות.

ואולם, אין להתעלם מהחריגה מהכלל האמור לעיל בנוגע לעצמאות שיקול דעתו של המבקר לגבי בחירת נושאי הביקורת וקביעת תכנית העבודה של המשרד: על פי סעיף 21 לחוק מבקר המדינה, "המבקר חייב בהכנת חוות דעת בכל עניין שבתחום תפקידו, אם יתבקש לכך מאת הכנסת, מאת הוועדה לביקורת המדינה של הכנסת או מאת הממשלה" (ההדגשה אינה במקור). נעשו ניסיונות לתת לסעיף פרשנות מצמצמת לפיה לשון החובה שבסעיף אינה מבטלת את שיקול דעתו של מבקר המדינה ויש בהוראת

9 סעיף 2 לחוק היסוד; וראו גם סעיף 10 לחוק מבקר המדינה.

10 לעניין תיקון ליקויים ראו גם סעיפים 21א-21ב לחוק מבקר המדינה.

11 סעיף 22 לחוק מבקר המדינה; וראו גם סעיף 372(3) לחוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג-1963, וסעיף 41(3) לחוק שירות המדינה (מינויים), תשי"ט-1959.

חוק זו מרכיב של רשות¹²; למרות זאת, הוראה זו אינה מתיישבת לחלוטין עם העיקרון השלישי ועם עקרון אי-תלותו של המבקר המעוגן בחוק היסוד.

העיקרון הרביעי עניינו הדרישה כי למוסד הביקורת תינתן גישה בלתי מוגבלת למידע. לפי עיקרון זה ראוי להקנות למוסד הביקורת סמכות מספקת שתאפשר לו להשיג במישרין, באופן חופשי וללא מגבלות ועיכובים, כל מסמך הדרוש לו לביצוע הביקורת.

חוק היסוד - שהוא בעל אופי חוקתי - קובע שגוף העומד לביקורתו של מבקר המדינה ימציא למבקר ללא דיחוי, לפי דרישתו, ידיעות, מסמכים, הסברים, וכל חומר אחר שלדעת המבקר דרושים לו לצורכי הביקורת¹³. חובה זו גוברת על כל חסינות שבדין ואף מאפשרת לקבל חומר מגוף מבוקר אחד לשם עשיית ביקורת על גוף מבוקר אחר.

העיקרון החמישי קובע כי מוסד הביקורת מוסמך לדווח על עבודתו ואף מחויב לעשות כן; עיקרון זה נועד לאפשר למוסד לדווח על תוצאות עבודת הביקורת, וחשוב לא פחות - לחייב את המוסד על פי דין לדווח לפחות פעם בשנה על תוצאות עבודתו.

חוק היסוד קובע כי מבקר המדינה יגיש לכנסת דוחות וחוות דעת בתחום תפקידיו ויפרסם אותם ברבים¹⁴. חוק מבקר המדינה קובע כי לא יאוחר מ-15 בפברואר בכל שנה ימציא המבקר לראש הממשלה וליו"ר הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת לעיון דוח על תוצאות הביקורת על משרדי הממשלה, מפעליה ומוסדותיה, שנעשתה בשנה הקודמת¹⁵. ראש הממשלה ימסור למבקר, בתוך עשרה שבועות מהיום

12 ואולם ראו בבג"ץ 4914/94 **יעקב טרנר נ' מבקרת המדינה**, פ"ד מט(3) 771, 782-783, את התייחסותו של הנשיא שמגר המבחין בין דוח ביקורת לחוות דעת, ויחד עם זאת מתייחס לסעיף כקובע חובה בלתי-מסויגת.

13 סעיף 3 לחוק היסוד. לעניין זה ראוי להוסיף כי למבקר המדינה, וכן למי שהוא מינה באישור הוועדה לביקורת המדינה של הכנסת, יוקנו כל הסמכויות של ועדת חקירה, בהתאם לסעיף 26 לחוק מבקר המדינה. בין סמכויות אלה ראויות לציון הסמכויות להזמין, ולחזור ולהזמין, אדם לבוא ולהעיד או להציג מסמכים או מוצגים אחרים שברשותו; לחייב עד להעיד בשבועה או בהן צדק בהתאם להוראות החיקוק החל בבית משפט אזרחי לעניין זה; לכפות התייצבותו של אדם שלא ציית להזמנה כאמור ולא הצטדק על כך בדרך המניחה את הדעת; לצוות על גביית עדות בחו"ל. סמכויות אלה של המבקר יהיו כשל בית משפט בהליך אזרחי. נוסף על כך, מי שהוזמן להעיד או להציג מסמך או מוצג אחר כאמור, חובותיו יהיו כשל נחקר לפי פקודת הפרוצדורה הפלילית (עדות). השימוש בסמכות זו נעשה במקרים חריגים ובנסיבות מיוחדות.

14 סעיף 12(ב) לחוק היסוד.

15 סעיף 15 לחוק מבקר המדינה.

שבו קיבל לידי את הדוח, את הערותיו לדוח, ובתום תקופה זו מונח הדוח על שולחן הכנסת¹⁶.

פרסום הביקורת על גופים אחרים הנתונים לביקורת המבקר, כגון רשויות מקומיות, כפוף להליך אחר, אשר עומד גם הוא בתנאי העיקרון החמישי¹⁷.

העיקרון השישי מחייב מתן חירות מלאה למוסד הביקורת להחליט על תוכנם של דוחות הביקורת ועל מועד פרסומם והפצתם. יש לאפשר למוסד הביקורת לפעול לפי שיקול דעתו בלבד בנוגע להצגת אבחנות והמלצות לתיקון בדוח, בנוגע למועד הפרסום של הדוח¹⁸, ובנוגע להפצת הדוח מרגע שהוגש לרשות הרלוונטית על פי דין.

על פי חוק מבקר המדינה, המבקר יסכם בדוחותיו¹⁹ את פעולותיו בתחום הביקורת, וכן יפרט כל פגיעה בטוהר המידות; יפרט כל ליקוי ופגיעה בחוק או בעקרונות החיסכון והיעילות הראויים לדעתו להיכלל בדוח; יביא את המלצותיו לתיקון הליקויים ולמניעתם; וכן יציין שיפור או פעולות בולטות לטובה, הראויים לדעתו להיכלל בדוח²⁰.

עקרונית, כל דוחות מבקר המדינה מפורסמים ברבים, אולם ייתכן שדוח או חוות דעת של המבקר, או חלקים מהם, לא יונחו על שולחן הכנסת ולא יפורסמו, מטעמי שמירה על ביטחון המדינה או כדי למנוע פגיעה ביחסי חוץ או בקשרי מסחר בין-לאומיים שלה²¹. עם זאת, החוק מבטיח שיתקיים דיון בעניינם של דוחות חסויים אלה²².

העיקרון השביעי עוסק בקיומם של מנגנונים יעילים ליישום המלצות ולתיקון ליקויים: על מוסד הביקורת להגיש את דוחותיו לרשות המחוקקת או לאחת

16 סעיף 16 לחוק מבקר המדינה.

17 סעיף 20 לחוק מבקר המדינה.

18 למעט במקרים שבהם המועד נקבע בחוק.

19 הן בזה המוגש עד ל-15 בפברואר כל שנה - כמבואר לעיל - והן בדוחות על גופים מבוקרים אחרים, כאמור בסעיף 20 לחוק מבקר המדינה.

20 סעיף 15(ב) לחוק מבקר המדינה.

21 סעיף 17 לחוק מבקר המדינה; אם את ההחלטה שלא לפרסם דוח של מבקר המדינה קיבלה ועדת המשנה של הוועדה לביקורת המדינה ולא מבקר המדינה, כפופה אותה החלטה להתייעצות עם המבקר.

22 סעיף 18(א) ו-18(א2) לחוק מבקר המדינה: בדוח ידונו, לפי העניין, ועדת משנה של הוועדה לביקורת המדינה של הכנסת, או ועדה משותפת של יו"ר הוועדה לביקורת המדינה ויו"ר ועדת החוץ והביטחון של הכנסת.

מוועדותיה לשם בחינתם ולשם ביצוע מעקב אחר יישום המלצותיו ותיקון ליקויים. מוסד הביקורת עצמו נדרש להפעיל מנגנוני מעקב אחר תיקון ליקויים.

לאחר הנחת דוח ביקורת על שולחן הכנסת, כמפורט לעיל, דנה בו הוועדה לביקורת המדינה של הכנסת, והיא מגישה את סיכומיה והצעותיה לאישור הכנסת.²³ יחד עם הדוחות מונחות גם הערות הגופים המבוקרים בנושא הליקויים שנמצאו.²⁴

העומד בראשו של כל גוף מבוקר מחויב למנות צוות לתיקון ליקויים. אם העלתה הביקורת ליקויים בפעולתו של הגוף, ידון הצוות בדרכים לתיקון הליקויים, יקבל החלטות בדבר תיקונם וידווח על דיוניו ועל החלטותיו לראש הגוף המבוקר.²⁵ ראש הגוף המבוקר ידווח למבקר המדינה על החלטות צוות תיקון הליקויים, על הדרכים לתיקון הליקויים והמועד לתיקונם, וכן על הליקויים שהוחלט לדחות את תיקונם ויפרט את הנימוקים לכך. המבקר רשאי, בכל עת, לדרוש דיווחים נוספים. כמו כן המבקר רשאי, באישור הוועדה לביקורת המדינה של הכנסת, לקבוע מתכונת לדיווח על תיקון ליקויים, לרבות הפרטים שייכללו בה.²⁶

העיקרון השמיני והאחרון עניינו הדרישה כי מוסד הביקורת יינה מחירות תקציבית ואוטונומיה ניהולית, וכן ממצאי ראוי של משאבים אנושיים, חומריים וכספיים. בהתאם לכך, אסור שלרשות המבצעת תהיה שליטה על הגישה למשאבים אלה.

חוק היסוד קובע שתקציב משרד מבקר המדינה ייקבע לפי הצעת מבקר המדינה בידי ועדת הכספים של הכנסת, ויפורסם במועד פרסומו של תקציב המדינה.²⁷ ראוי להדגיש כי עד כה נהנה משרד מבקר המדינה מהבנה ושיתוף פעולה מלאים מצד הכנסת בכל הנוגע לצרכיו הכספיים. מכל מקום, המבקר מנהל את תקציב משרדו כפי שהוא מוצא לנכון.

סיכומו של דבר, נושא עצמאות ביקורת המדינה ממשיך להעסיק את INTOSAI, וישראל יכולה לספק דוגמה מעשירה בסוגיה מרכזית זו. עקרונות הצהרת לימה, כפי

23 סעיף 18 לחוק מבקר המדינה.
24 סעיפים 16(א)(1), 20(ד) לחוק מבקר המדינה.
25 סעיף 21א לחוק מבקר המדינה.
26 סעיף 21ב לחוק מבקר המדינה.
27 סעיף 10 לחוק היסוד.

ששורטטו בהצהרת מכסיקו ובכנס סיאול, מיושמים בישראל כמעט במלואם; החרוג הנמצא בסעיף 21 לחוק מבקר המדינה אינו מתיישב עם עקרון שיקול הדעת והעצמאות בבחירת נושאים לביקורת ובקביעת תכנית העבודה, ועל כן ראוי שיינתן לו פירוש מצומצם באופן המקנה למבקר המדינה שיקול דעת אם להיענות לבקשות למתן חוות דעת. מכל מקום, הדגם הישראלי ראוי לשמש מדינות המבקשות לבסס או להרחיב את עצמאותו של מוסד ביקורת המדינה שלהן.

רשימת מקורות

חוק יסוד: מבקר המדינה.

חוק מבקר המדינה, התשי"ט-1958 [נוסח משולב].

חוק איסור לשון הרע, התשכ"ה-1965.

חוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973.

חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959.

חוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג-1963.

פקודת הפרוצדורה הפלילית (עדות).

בג"ץ 4914/94 יעקב טרנר נ' מבקרת המדינה, פ"ד מט(3) 771, 783.

S. Mizrahi, *The Office of the State Comptroller of Israel: A Case Study in Independent Government Auditing*, *Int'l J. of Government Auditing* (October 2009), 8.

The Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts (1977), www.intosai.org.

The Mexico Declaration on SAI Independence (2007), www.intosai.org.