עיונים בביקורת המדינה

##### עיונים

###### בביקורת המדינה

חוברת מס' 61

התשס"ח - 2007



#### כתב עת של משרד מבקר המדינהונציבות תלונות הציבור

**המערכת**: יהושע רוט (עורך)

 ברכה טל

 נסים מזרחי

 ד"ר ראובן שוורץ

 פרופ' עירא שרקנסקי

 חנה יזראלוביץ

המאמרים המתפרסמים ב"עיונים" הם על אחריות הכותבים בלבד.

פרסום בכתב של החומר מתוך כתב עת זה מותר רק לאחר קבלת הסכמה מראש ובציון המקור.

**כתובת המערכת**: משרד מבקר המדינה, ת.ד. 1081 ירושלים 91010

מס' קטלוגי 759-07

ISSN 0579-2770

ניתן לקבל גרסה אלקטרונית של דוח זה באתר האינטרנט של
משרד מבקר המדינה בכתובת:

www.mevaker.gov.il

סדר: אונית שירותי מחשב בע"מ, ירושלים

דפוס: כתר בע"מ

### תוכן עניינים

דבר העורך

דמוקרטיה, שלטון החוק והאומבודסמן // פ. ניקיפורוס דיאמנדורוס 1

המנדט של האומבודסמן כלפי המדינה, כלפי האיחוד האירופי וביחס לקשרי החוץ של המדינה // בַּרנַבָּשׁ לנקוביץ 15

עקרון עצמאות השופטים והביקורת על פעולתם: עיונים בתכליותיו של חוק נציב תלונות הציבור על שופטים,
התשס"ב-2002 // טובה שטרסברג-כהן 27

הביקורת והתקשורת ככלבי השמירה של הדמוקרטיה - מבט השוואתי // גל אלון 43

מאפיינים של סיקור העיתונות הכתובה של סוגיות ונושאים מתוך דוחות מבקר המדינה // חן ברגמן 79

מינויים פוליטיים // אליעזר גולדברג 105

משרד מבקר המדינה בפולין לעומת מוסדות ביקורת במדינות אחרות // יאצק מזור 115

ביקורת המדינה והביקורת הפנימית בישראל - היבטים השוואתיים // נסים מזרחי 135

יחסי אזרח-שלטון מקומי בישראל // שוקי אמרני 179

הערכת תרומתו של מוסד מבקר המדינה לקידום מעמד האישה בישראל בין השנים 1980-2004 // יפעת לב ארי פרידברג 201

כותבי המאמרים 243

דבר העורך

**קובץ** מאמרים זה עוסק במגוון סוגיות העומדות על סדר יומם של מוסדות ביקורת המדינה והאומבודסמן ובניסיון להתחקות אחר הגורמים המשפיעים על התפתחותם של מוסדות אלה.

התרבות הפוליטית היא מרכיב רב עצמה בעיצוב הדפוסים החוקתיים והמוסדיים של רשויות המדינה ומוסדותיה השלטוניים וביצירת איזון הכוחות בין מרכיבי המשולש הקלאסי של הרשויות. תנאים שונים, התפתחות רעיונית ומסורות שונות מולידים מטבע הדברים התפתחות מושגית ותובנות שונות ובעקבותיהם דפוסים שונים של מוסדות אומבודסמן וביקורת מדינה. נסיבות היווצרותם של מוסדות אלה משפיעות גם על מידת הצלחתם להשיג את מטרותיהם (ראו את מאמריהם של ניקיפורוס, לנקוביץ ומזור).

סוגיית יחסי ביקורת המדינה עם התקשורת רובצת לפתחו של כל מבקר מדינה (אלון, ברגמן). תוצאתה של המדיניות בתחום זה, בין אם היא שמרנית ומסויגת ובין אם היא אקטיבית ופתוחה, קשורה בטבורה למדיניות בדבר אופי הביקורת ולסגנונה. מדיניותו של מבקר המדינה המכהן, השופט (בדימ') מיכה לינדנשטראוס, היא לפרסם את שמותיהם של עובדי ציבור בדוחות הביקורת - מדיניות המבטאת את תפישתו שיש להטיל אחריות אישית על עובדי ציבור - וכן לבצע ביקורת בזמן אמת. מדיניות זו, במקביל למדיניותו האקטיבית אל מול התקשורת , משפיעה על יחסי הגומלין בין משרד מבקר המדינה לרשויות השלטון האחרות. מכלול זה והשפעתו על השגת המטרה של שינוי דפוסי הניהול של הגופים המבוקרים ראויים וודאי יזכו למחקר אקדמי מקיף.

על רקע זה יש לבחון את המסקנות באשר לאופי הסוגיות המושכות את תשומת ליבה של התקשורת ולהשפעתן של הביקורת והתקשורת על תיקון הליקויים (אלון, ברגמן). אחד מסממניה האמפיריים של השפעה זו בא לידי ביטוי במגזר הרשויות המקומיות (אמרני). בהקשר זה יש להתייחס אף למבט המשווה בין פעילותה של ביקורת המדינה לזו של הביקורת הפנימית (מזרחי).

מערכות ציבוריות הן בדרך כלל מסגרות נוקשות המתקשות להסתגל לשינויים. עם זאת הן מתקיימות ופועלות בסביבה דינמית של ערכים משתנים, המאפשרים ודוחפים את החברה לפלס את דרכה לעבר יעדים גבוהים יותר תוך פיתוח כלים חדשים, או אקטיביים יותר. לביקורת המדינה ולאומבודסמן תפקיד חשוב בחידוד ובשכלול של ערכים וביצירת כלים להגשמתם. כך לגבי סוגית המינויים הפוליטיים בישראל (גולדברג) וכך לגבי הטיפול בתלונות על שופטים (שטרסברג-כהן).

סוגיית המינויים הפוליטיים מלווה את השירות הציבורי בישראל מאז הקמת המדינה ומבקר המדינה עסק בה לראשונה ב-1989. הטיפול של מבקרי המדינה בסוגיה זו במהלך השנים העלה וחידד את מודעות הציבור והמחוקקים להשלכות השליליות של תופעה פסולה זו. מודעות זו באה לידי ביטוי הן בחקיקה והן בהעלאת הרף של דרך הטיפול בנגע זה על ידי שימוש בכלים של חקירה פלילית.

אשר לסוגיית הטיפול בתלונות על שופטים, בישראל מתבררות תלונות בתחום זה על ידי מוסד מיוחד שהוקם למטרה זו ואילו בשבדיה הן מתבררות על ידי מוסד האומבודסמן. לשני המוסדות מטרה דומה. את השוני בין המסגרות המוסדיות העוסקות בכך ניתן להסביר ב?נסיבות השונות של היווצרות מוסדות, היבט שבו דובר ברישה של מבוא זה. עם זאת, במרבית מדינות העולם אין טיפול ממוסד בתחום זה, ועל רקע זה ניתן להבין את העלאתו של נושא זה על סדר היום בכנס האומבודסמנים של אירופה שהתקיים בוינה
ב-2006, במטרה לחדד את המודעות לצורך ליצור מסגרת ממוסדת לטיפול בתלונות אלה - כל מדינה בהתאם לרגישויות הנובעות ממסורותיה ומתרבותה הפוליטית.

ולבסוף, סוגיית שוויון ההזדמנויות בין יחידים ובין קבוצות בחברה ובחינת היישום ההוגן של עיקרון בסיסי זה, שהיא בבחינת אתגר גדול לביקורת המדינה. סוגיה זו עלתה על שולחנו של מבקר המדינה בישראל בהיבטים שונים, ובכלל זה מזווית הראייה של הקצאת משאבים ממלכתיים למגזרים שונים בחברה, המשפיעה מטבע הדברים על יכולתם של היחידים והקבוצות ליהנות משוויון ההזדמנויות. המאמר הכלול בקובץ זה (לב-ארי פרידברג) עוסק בשאלה זו מנקודת הראות המגדרית. עם זאת, ברי כי יש לראות סוגיה זו בפרספקטיבה רחבה יותר. מבחינת ביקורת המדינה משמעותה הוספת ה-E הרביעי, ה-Equity, על שלושת ה-'s המסורתיים (Economy, Efficiency,
Effectiveness). זוהי תרומה חשובה שמוסדות ביקורת המדינה והאומבודסמן יכולים להרים - וראוי שכך יעשו - לשיפור פני החברה והפיכתה לטובה וצודקת יותר.

### יהושע רוט