

מבוא

ביקורת המדינה היא מאושיות המשטר הדמוקרטי המודרני. התרחבות הבירוקרטיה הפכה את המינהל הציבורי לחלק בלתי נפרד של כל תושב במדינה דמוקרטית. במהלך השנים תפקידה של המדינה הפך לחשוב יותר ולמשמעותי יותר שכן הוא זה המספק לתושב את כל השירותים והאמצעים על מנת לחיות ברמה הטובה ביותר. יחד עם זאת, הדרך לשרת את הפרט מעניקה גם סמכות וכוח רב למדינה ולעובדיה וללא פיקוח נכון, יש פוטנציאל לפגיעה באינטרס הציבורי ולניצול הכוח לטובה אישית. מצב זה עלול באופן ישיר לפגוע בערכי הדמוקרטיה כלומר פגיעה בזכויות הפרט ושימוש לא יעיל במשאבים ציבוריים. לשם כך נוסדה מערכת הביקורת על הרשות המינהלית וזרועותיה (אתר מבקר המדינה).

מוסד מבקר המדינה מהווה כלי פוליטי חשוב מעצם תפקידו לממש את אמון הציבור ולחשוף את ההתנהלות האמתית של מוסדות המתנהלות בהתאם להחלטת הציבור – הכנסת ומפלגותיה. נבחר הציבור שואבים את כוחם ובסיס הלגיטימציה של ישירות מהעם מאחר והוא יכול גם להחליף אותם במידה ולא יתפקדו כראוי. תפקידו של המבקר היא לחקור את כל ההתנהלות היומיומית של המוסדות האלה ולחשוף תופעות של שחיתות, בזבוז כספים, חוסר יעילות והיעדר אפקטיביות שהתפתחו במערך היחסים שבין הפוליטיקה למינהל הציבורי. במילים אחרות, מבקר המדינה שומר על ביסוס הדמוקרטיה ואמון הפרט לגבי הבחירות שהוא עושה (ברזילי ונחמיאס, 1998 : 7).

חשיבות גבוהה לא פחות יש לייחס לתפקידי מבקר המדינה על מערכת הבחירות במדינה, הן לבחירות לכנסת והן לבחירות המקומיות מאחר וכניסתם לתפקיד של מועמדים חדשים או מועמדים קיימים צריכה להתחיל בדרך דמוקרטית תקינה ונכונה אחרת כל התקופה שבה הם יעמדו בשלטון תעבור בצורה מושחתת ולא תקינה.

בעבודה קצרה זו ארצה לבחון את חשיבות מוסד המבקר באופן מעמיק. אתייחס לחוקים שהגדירו את הקמתו ולאופי הביקורת אותו הוא נדרש לקיים על מנת לחשוף את הליקויים והכשלים של מוסדות ציבוריות רבות. אבחן את מורכבות תפקידו מצד אחד ואת חשיבותו הרבה מצד שני. אתייחס לתרומה הרבה שמעניקה הביקורת ולהשפעתה על עיצוב הנורמות של התרבות הפוליטית במדינה דמוקרטית. למרות שעיקר הביקורת בדוחות המבקר מהוות כיתוב משפטי ומתייחס לאופי החוקי של ההתנהלות, אדגיש בכתיבה את הצד הפוליטי בעיקר ואתייחס להיבטים הדמוקרטיים המתבטאים בתפקידו של מבקר המדינה.

מוסד מבקר המדינה-רקע

מוסד ביקורת המדינה התפתח במאות ה-18 וה-19 באירופה ומסמן הכרה באחריותם של מוסדות המדינה כלפי הציבור. תחילת דרכו החלה בבדיקה חשבונאית של סדירות פעולות הממשל, אך עם השנים התרחבו תפקידי הביקורת, והם כוללים גם היבטים של הערכת מדיניות – לא רק מהבחינה החוקתית והחסכונית, אלא גם יעילות ואפקטיביות המדיניות. מבחינה חוקתית, במדינות שיזמו את הקמת המוסד, מבקר המדינה הוא שלוחה של הפרלמנט (גל-נור ובלאנדר, 2013 : 308-307).

הסיבה המרכזית להקמתם של מוסדות הביקורת היא התרחבותה והתחזקותה של המדינה המודרנית כמדינה רגולטיבית מאז המחצית השנייה של המאה התשע עשרה. תחומי הפעילות של המדינה הורחבו כתוצאה מתהליכי התיעוש, דבר שחייב את התפתחותו של מנהל ציבורי מקצועי, מהימן, יעיל, מורכב ומסועף אשר צובר מידע וניסיון מקצועי ובו מרוכזים ומתועלים כספי הציבור. גוף זה מופקד על המדיניות הציבורית וחייב לקבל את אמונו, אחרת הם יכולים להחליף אותו במידה ולא יתפקד כראוי. אולם, עובדי ציבור אלו היו מנצלים את הכשרתם המקצועית ומעמדם על מנת להעניק עליונות לשיקול שלהם על פני אלו של הפוליטיקאים. לצורך כך, התפתחו מוסדות ביקורת המדינה, כדי למסד דפוסי פיקוח שיטתי ומקצועי על פעולות הרשות המבצעת (ברזילי ונחמיאס, 1998 : 8-7).

מוסד מבקר המדינה בישראל מעוגן בשני חוקים: חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 וחוק יסוד: מבקר המדינה משנת 1988. חוקים אלו כלליים מאוד ומעניקים למוסד ביקורת המדינה סמכויות גורפות. מכוח התשתית החוקתית בישראל, ובכפוף למספר סייגים קבע בית המשפט העליון, יכול מבקר המדינה לבדוק כל עניין ציבורי, גם אם לא כרוך בו היבט פיננסי. ביקורת זו נועדה להגביר את היקף אחריותם של נושאי משרות ציבוריות באמצעות תקינות פעולות הממשל אל מול נורמות של טוהר המידות, החיסכון, היעילות והאפקטיביות. מבקר המדינה בעצם נתפש כרשות בפני עצמה, שתפקידה להתריע מפני חריגות ממנהל תקין ולסייע בשיפור עבודת רשויות הביצוע, תוך מאבק בשחיתות הפוליטית ובאתיקה הפגומה המתרחשת מתחת לפני הקרקע (מצקין, 2012 : 141).

ביקורת המדינה מבטאת את הערכים הדומיננטיים ואת אמות היסוד של האתוסים והמיתוסים השוררים בחברה. יחד עם זאת, היא מבקשת לעצב נורמות התנהגות שלטוניות וחברתיות כלליות. בהגדרתה ביקורת המדינה מהווה מוסד של פיקוח הנוגס בסמכויות של הרשות המחוקקת. מצד אחר, ביקורת המדינה מגבילה את חופש הפעולה של הרשות המבצעת, על זרועותיה השונות. נוסף על כך, היא משתמשת בסמכויות שיפוטיות של בקרה מנהלית. התנגשות פוטנציאלית זו בין מוסדות השלטון השונים מוצאת ביטוייה בפרקטיקות הפוליטיות ובהשלכותיהן על עיצוב המדיניות הציבורית. מצב זה חורג מההגדרות הפורמליות של סמכויות ומהווה השלכות רבות על יסודות הדמוקרטיה, שכן תיאוריית הפרדת הרשויות נתקשה להסביר את מקור ההצדקה או הלגיטימציה לקיומו של מוסד ביקורת מסוג זה (משרד מבקר המדינה, 2000 ; ברזילי ונחמיאס, 1998 : 10).

תרומת הביקורת מאופיינת במספר מישורים, אציין בקצרה כמה מהם :

1. הגברת השקיפות – הסרת המסך מעל פעולות בלתי תקינות, ליקויים ומחדלים. הצורך בשקיפות נובע מחובת הנאמנות כלפי הציבור כנבחר על ידו במסגרת חובת הגילוי הנאות אשר יאפשר לציבור לשפוט, לבדוק ולבחון את פעולותיהם ושקף את עשייתם של עובדי הממשל.