

תוכן עניינים

מבוא.....2

סקירת ספרות

א. צמיחתו של מוסד מבקר המדינה.....4

ב. השינויים שעבר מוסד מבקר המדינה.....6

מתודולוגיה.....10

ממצאים.....11

סיכום ומסקנות.....15

ביבליוגרפיה.....16

מבוא

עוד בראשית דרכה של מדינת ישראל עמדה במרכזה חשיבות ביקורת המדינה, עם התפתחותו של המשטר הדמוקרטי מודרני והתרחבותה של הבירוקרטיה הלכה וגדלה משקלה של ביקורת המדינה בקרב חיי היום יום של כלל אזרחי המדינה. בשנת 1949 חוקק לראשונה חוק מבקר המדינה לפיו הוקם מוסד מבקר המדינה שהיה מראשוני המוסדות במדינת ישראל. המדינה החלה לספק שירותים רבים, לממן שירותים אחרים בעצמה או באמצעות גורמים שלישיים, וגורמים ממשלתיים הפכו לגופים רגולטוריים ומפקחים בתחומים רבים נוספים. למעשה, כל צעד ושעל של הפרט מלווים על ידי הרשות המנהלית, בדרך זו או אחרת. מציאות זו מעוררת דילמות מורכבות. מחד גיסא, המנגנונים הבירוקרטיים של המדינה המודרנית נוסדו על מנת לשרת את הפרט, הם מספקים לו חיי רווחה ומבטיחים את זכויותיו. מאידך גיסא, לשימוש בסמכות ובכוח הרב שניתנו למדינה ולעובדיה יש פוטנציאל לפגיעה באינטרס הציבורי, לניצול כוח השררה לטובה אישית, לפגיעה בזכויותיו של הפרט ולשימוש לא יעיל במשאבים ציבוריים.

כדי לצלוח את הסכנות והחששות במתן סמכויות רחבות לגופי המנהל הציבורי, המדינה ייסדה מערכת בקרה המבטיחה את החוקיות והסדירות של המנהל הציבורי, את טוהר המידות, את השמירה על זכויות הפרט והניהול התקין בתחום היעילות והחיסכון של המדינה. לביקורת המדינה חלק מרכזי באותן מערכות ביקורת, ובתור שכזו היא חלק ממערך האיזונים והבלמים במדינה דמוקרטית. תפקידה של ביקורת המדינה היא להעריך את פעולתם של הגופים הנתונים לביקורת בהתאם לנורמות המסדירות את עבודתם. מעמדה של ביקורת המדינה הוא אחת מאמות המידה לחוסנה הדמוקרטי של המדינה. קיומה של ביקורת חיצונית על הרשות המבצעת ופרסום ממצאי הביקורת ברבים מבטאים את העיקרון שעובדי הציבור במדינה דמוקרטית הם נאמניו ומשרתיו של הציבור ולא אדוניו, והיא מהווה מניע מרכזי להגברת הנשיאה באחריות של המנהל הציבורי ולשקיפות פעולותיו. ביקורת אפקטיבית על רשויות השלטון היא ערובה לקיומה של חברה חופשית ודמוקרטית. (אתר אינטרנט - מבקר המדינה).

מוסד הביקורת הממלכתי העליון של מדינת ישראל הוא מבקר המדינה, הפועל כיום מתוקף חוק יסוד: מבקר המדינה, אשר כונן על ידי הכנסת בשנת 1988, ואשר מהווה גולת הכותרת בקביעת מעמדה של ביקורת המדינה בישראל. מבקר המדינה יבחן את חוקיות הפעולות, טוהר המידות, הניהול התקין, היעילות והחיסכון של הגופים המבוקרים, וכל עניין אחר שיראה בו צורך. בין סמכויותיו של מבקר המדינה נכלל גם "תואר נציב תלונות הציבור" בוא יבחן את תלונות הציבור הנוגעות לגופים ולאנשים כפי שיקבע בחוק, (חוק יסוד מבקר המדינה, התשמ"ח – 1988).

היקפה של ביקורת המדינה בישראל הוא מן הנרחבים ביותר בעולם. ביקורת המדינה חלה על כל משרדי הממשלה, על מוסדות המדינה, על כל זרועות מערכת הביטחון (משרד הביטחון, צה"ל, התעשיות הצבאיות ואף היחידות החשאיות ביותר) ועל כל הרשויות המקומיות.

בעבודתי אחקור את התייחסות השונה לאורך השנים מצדם של מבקרי המדינה כלפי האירועים הביטחוניים בעוטף הצפוני ובגזרת עזה. אתמקד בין השנים 2006 ל-2018 ואבחון כיצד מבקר המדינה מגדיר את התנהלותם של מקבלי החלטות באמצעות קריטריונים על-פיהם מותח ביקורת בונה ונוקשה לאורך השנים. אראה מספר ביקורות של מבקר המדינה כלפי אנשים פרטיים כמו ראש הממשלה, בכירים במערך ההגנה וברשויות המקומיות הבאות לידי ביטוי בדוחות שבחרתי. אוסיף ואראה איך תפקידו של מבקר המדינה התגבש עם השנים עד כדי גוף ביקורתי עצמאי בעל סמכויות רבות והשפעות פוליטיות וביטחוניות. כמו כן, בהגדרת תפקידו של מבקר המדינה מצויים כמה קריטריונים בהם יעשה שימוש על מנת לבחון את הנעשה בשטח על כול אחד מגופי ונכסי המדינה אליה מחויבת.

סקירת ספרות

א. צמיחתו של מוסד מבקר המדינה

מבקר המדינה הינו מוסד קבוע המקיים ביקורת שוטפת על המגזר הציבורי. בראשית דרכו התמקד המוסד בביקורת חשבונאית, אכיפת החוק בתחום התקציבי ובהמשך עם ניהולו התקין ואפקטיבי של המוסד. 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. לאחר מלחמת העולם השנייה התרחבו סמכויותיו ומגבלותיו הפכו למזעריות וניתנה לו היכולת לבחון "כול עניין אשר יראה בו לנכון" (גלנור ובלאנדר, 2013).

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. חוק היסוד קבע בין היתר אילו גופים יהיו נתונים תחת ביקורת המוסד ובהן משרדי הממשלה, כול מפעל תאגיד או מוסד של המדינה, רשויות מקומיות וגופים אחרים יכללו גם הם. חוק זה מסדיר בתוכו את תפקידו של מבקר המדינה, את גבולות הביקורת שלו ואת מעמדו וסמכויותיו הכלליות. חוק היסוד קבע כי המבקר ייבחר ע"י הכנסת בהצבעה חשאית לתקופת כהונה של 7 שנים ובאפשרותה להדיחו מתפקידו ואיננו כפוף לאף הוראה של הממשלה, הוא רשאי לקבל כול אינפורמציה לצורכי תפקידו בחקר הגופים. 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 (גלנור ובלאנדר, 2013; מצקין, 2012).

מבקר המדינה מקיים ביקורת על המשק, הנכסים, הכספים, ההתחייבויות והמנהל של המדינה, יבחן את חוקיות הפעולות, טוהר המידות, הניהול התקין, היעילות והחיסכון של הגופים המבוקרים. חוק מבקר המדינה עוסק באופן נרחב בעשייה של הגופים הממשלתיים, לאחר פרסום הדוח על ראש הממשלה והגופים הנוספים לדווח ביוזמתם על דרך הטיפול בנושא. מכיוון שמבקר המדינה תחת הכנסת בלבד הוא מקיים איתה התייעצויות ודיווחים, ולאחר מכן מגיש דין וחשבון על ממצאי השנה שחלפה ואף המלצות על שינוי הליקויים לשיפור העתיד. בכובעו השני מבקר המדינה מייצג את התפקיד "נציב תלונות הציבור" ובו ידון ויטפל בכול התלונות שמגיעות אליו (אלון, 2007).

ניתן להרחיב ולומר כי תרומתה של הביקורת מתבטאת בכמה מישורים:

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.
2. תיקון ליקויים – בעקבות פרסום הדוחות של הביקורת, נוקטים הגופים המבוקרים בפעולות לתיקון הליקויים שנחשפו. פעולות אלו נעשות תוך זמן קצר וזה מה שחשוב.