



עקרון העצמאות ואי תלות של ביקורת המדינה

הבסיס הנורמטיבי



כיצד באה לידי ביטוי עצמאות מבקר המדינה?



כיצד מיישמים את עצמאות הביקורת למעשה?





עצמאותה ואי-תלותה של ביקורת המדינה הן עקרונות יסוד בפעולתה. ייחודה של ביקורת המדינה כעצמאית ובלתי תלויה - מבחינת המעמד, הסמכויות, האמצעים הכספיים וקבלת העובדים - מאפשר לבצע ביקורת מקצועית, עניינית ואובייקטיבית ללא משוא פנים, ביקורת אמינה ויעילה. עצמאות זו היא אפוא הבסיס לקיומה של ביקורת בלתי תלויה ברשות המבצעת.

הבסיס הנורמטיבי

- עצמאות הביקורת עוגנה בחקיקה כבר בראשית הדרך. בסעיף 3 לחוק בנוסחו המקורי (משנת 1949) נקבע כי "במילוי תפקידו יהיה המבקר אחראי בפני הכנסת בלבד ולא יהיה תלוי בממשלה"¹. בכך דומה מוסד ביקורת המדינה בישראל למוסדות ביקורת רבים בעולם, אשר פועלים בזיקה לרשות המחוקקת ומשמשים אחד מאמצעי הפיקוח והבקרה שלה על פעילותה של הרשות המבצעת.
- עם חקיקת חוק היסוד בשנת 1988 עוגן עקרון אי-התלות בסעיף 6 לחוק, הקובע כי "במילוי תפקידיו יהיה מבקר המדינה אחראי בפני הכנסת בלבד ולא יהיה תלוי בממשלה". כן נקבע בסעיף 10 לחוק היסוד שתקציב משרד מבקר המדינה ייקבע לפי הצעת מבקר המדינה בידי ועדת הכספים של הכנסת.
- **התקינה הבין-לאומית** - את עקרונות הפעולה של מוסדות הביקורת העליונים הסדיר הארגון הבין-לאומי של מוסדות ביקורת המדינה INTOSAI בהצהרת לימה משנת 1977 ובהצהרת מקסיקו משנת 2007². עצמאותה של ביקורת המדינה הוגדרה בהצהרות אלה עיקרון שחשיבותו ראשונה במעלה, ונקבעו בהן, בין היתר, הצורך בבסיס פעולה חוקי או חוקתי למוסד ביקורת מדינה עליון; הצורך בעצמאותו וחסינותו של העומד בראש מוסד זה; הצורך שיהיו בידי מוסד ביקורת המדינה מנדט רחב וסמכות למלא את תפקידיו על פי שיקול דעתו הבלעדי; הצורך לחייב את המבוקרים לתת לעובדי הביקורת גישה מלאה למידע; הצורך במתן סמכות לפרסום ממצאי הביקורת; החובה לאפשר חופש פעולה בכל הנוגע לתחומים, לנושאים ולמועדי הביצוע של הביקורת; החובה לפתח מנגנונים יעילים לתיקון ליקויים וכן החובה לתת למוסד ביקורת המדינה משאבים נאותים ולהקנות לו עצמאות ניהולית ותקציבית³.

1 כיום סעיף 6 לחוק היסוד. ראו מרים בן פורת, **חוק יסוד: מבקר המדינה** (2005), עמ' 327.

2 ראו התקן הבין-לאומי של ארגון מוסדות הביקורת העליונים ISSAI -1- Founding Principles

3 ראו שי מזרחי, "הצהרת לימה ועצמאות ביקורת המדינה בישראל", **עיונים בביקורת המדינה** 62 (2011), עמ' 103.





- בשנת 2014 החליטה העצרת הכללית של האומות המאוחדות, בעקבות מאמץ משותף של עשרות מדינות ובהן ישראל, כי מוסד ביקורת מדינה יכול לפעול באופן אובייקטיבי ואפקטיבי רק אם יישמרו עצמאות ואי-תלותו בגופים המבוקרים, ואם יהיה מוגן מפני השפעות חיצוניות⁴.

כיצד באה לידי ביטוי עצמאות מבקר המדינה?

בחוק נקבעו הסדרים אשר מבטיחים את עצמאות מבקר המדינה ובהם:

דרכי המינוי והפסקת ההעסקה של המבקר - בחירתו של מבקר המדינה על ידי הכנסת ומינויו לתקופת כהונה קצובה וארוכה מבטאים את עצמאותו של מוסד ביקורת המדינה. בעבר תקופת כהונתו של מבקר המדינה נקבעה לחמש שנים, וניתן היה להאריכה בתקופת כהונה נוספת. תיקון החוק בשנת 1998, שבו נקבעה תקופת כהונה אחת בלבד של שבע שנים, נועד לחזק את עצמאותו ואי-תלותו של המבקר משום שהוא מונע מגופים מבוקרים להשפיע על המשך כהונתו של המבקר ובכך מונע היווצרות מחויבות של המבקר לגופים אלה⁵. בחוק היסוד ובחוק נקבעו הסדרים להפסקת העסקתו של מבקר המדינה מטעמי בריאות או מחמת התנהגות שאינה הולמת. זאת רק אם יתקיימו דרישות דווקניות הקבועות בחוק, דוגמת הדרישה לקיומו של רוב מיוחד בכנסת⁶.

דרכי קביעתה של תוכנית העבודה של משרד מבקר המדינה - בסעיף הראשון בחוק היסוד נקבע כי ביקורת המדינה נתונה בידי מבקר המדינה. בסעיף 2 לחוק נקבעו התחומים והנושאים שבהם תעסוק הביקורת וכן נקבע שהמבקר יבדוק כל עניין שיראה בו צורך. מכאן שקביעת סדרי הביקורת ותוכניות העבודה והפעולה נתונה בעיקרה בידי המבקר.

זאת ועוד, ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה רשאית, לפי סעיף 17(א) לחוק, להחליט בהתייעצות עם המבקר כי מטעמי ביטחון המדינה, או מטעמי שמירה על יחסי החוץ או קשרי המסחר הבין-לאומיים, לא יונח דוח או חלק ממנו על שולחן הכנסת ולא יפורסם. נוסף על כך, המבקר רשאי, לפי סעיף 17(ג) לחוק, להחליט כי דין וחשבון או חוות דעת שלו או חלקים מהם לא יפורסמו, מטעמים של שמירה על ביטחון המדינה, והם יומצאו ליו"ר ועדת הביקורת ויובאו לידיעת יו"ר ועדת החוץ והביטחון של הכנסת. סעיפים אלו מותירים למבקר המדינה את החירות לבקר כל נושא.

4 ראו:

United Nations General Assembly, Promoting and fostering the efficiency, accountability, effectiveness and transparency of public administration by strengthening supreme audit institutions, 20 November 2014

5 סעיף 7 לחוק היסוד.

6 סעיף 13 לחוק היסוד וסעיפים 8 ו-8ב לחוק.





מעמד עובדי משרד מבקר המדינה והבטחת אי-כפיפותם להשפעותיהם של המבוקרים - סעיף 22 לחוק קובע שעובדי משרד המבקר דינם כדין שאר עובדי המדינה, אולם הם נתונים למרותו של מבקר המדינה בלבד; בידי ניתנת סמכות בלעדית לתת להם הוראות ולקבל החלטות בנוגע להמשך העסקתם. כמו כן, חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, קובע כי בידי מבקר המדינה יהיו הסמכויות של נציב שירות המדינה לפי החוק האמור, בנוגע לעובדי משרדו. באופן זה נשללת היכולת של עובדי ציבור ונבחריו להשפיע על עבודתם של עובדי הביקורת, והדבר מאפשר להם לבצע את עבודתם ללא חשש מפגיעה במעמדם או בשכרם. כפועל יוצא מעקרון העצמאות של הביקורת ומאי-התלות בממשלה, מבקר המדינה הוא הקובע את שכר עובדי משרדו, והנושא אינו נתון לפיקוח משרד האוצר. כמו כן, יש לציין כי לפי הצהרות לימה ומקסיקו שהוזכרו לעיל, יש להעסיק עובדי ביקורת ברמה גבוהה, ושכרם צריך להיות מותאם ליכולותיהם הגבוהות.

סעיף 3 לחוק היסוד מקנה למבקר סמכות לקבל לידי מידע ממוקד כל מידע הדרוש לצורכי הביקורת. כדי להבטיח את שיתוף הפעולה של הגופים המבוקרים עם עבודת הביקורת יצר המחוקק **הפרדה מלאה בין הביקורת ובין הליכים שיפוטניים** - בסעיף 30 לחוק נקבע שדוחות, חוות דעת וכל מסמך אחר שהוציא או הכין המבקר במסגרת מילוי תפקידיו לא יישמשו ראיה בכל הליך משפטי או משמעתי, וכך גם כל הודעה שהתקבלה אגב מילוי תפקידו. ראו את הפרק בנושא ראיות ביקורת.

חירות תקציבית - סעיף 10 לחוק היסוד וסעיף 24 לחוק קובעים כי ועדת הכספים של הכנסת תקבע את תקציבו של משרד מבקר המדינה על פי הצעת המבקר. זאת ועוד, סעיף 25 לחוק קובע שאחרי תום שנת הכספים יגיש מבקר המדינה את הדוח הכספי של משרדו לאישור הוועדה. יש בכך כדי לצמצם את המעורבות של מבוקרים פוטנציאליים מקרב הרשות המבצעת בהקצאת משאבים למוסד ביקורת המדינה ולקדם את יישומו של עקרון אי-התלות הכללית בממשלה, שנקבע כעקרון יסוד בסעיף 6 לחוק היסוד.

סמכות המבקר לשמש כוועדת חקירה - סעיף 26 לחוק מבקר המדינה קובע כי למבקר המדינה ולמי שנתמנה על ידיו לכך באישור הוועדה יהיו הסמכויות האמורות בסעיפים 8 עד 11 ו-27(ב) ו-27(ד) לחוק ועדות חקירה, תשכ"ט-1968, בשינויים המחוייבים.

כיצד מיישמים את עצמאות הביקורת למעשה?

עצמאות ביקורת המדינה באה לידי ביטוי, בין היתר, באמצעות בנייה בלתי תלויה של תוכנית הביקורת, קביעת היקף הביקורת, מועד ביצועה ומועד פרסומה, אופן ביצוע הביקורת והצגת ממצאיה בדוח.





עובדי משרד מבקר המדינה, כזרוע ביצועית של המבקר, מחויבים לבצע את ביקורת המדינה באופן עצמאי, אובייקטיבי ובלתי תלוי. אחד מערכי הליבה שנקבעו במסגרת הקוד האתי של המשרד הוא **אובייקטיביות ואי-תלות**, ולפיו מחויבים עובדי הביקורת להקפיד על אלה:

- הפעלת שיקול דעת עצמאי והימנעות ממצבים שבהם עלולה להיווצר, ולו למראית עין, תלות בגופים שצוותי הביקורת באים במגע עימם.
- ביצוע הביקורת באופן ענייני, ללא הטיה וללא משוא פנים, ללא שיקולים זרים, במנותק מדעה פוליטית, ללא דעה קדומה ובהתבסס על עובדות ונתונים אמינים בלבד.
- הימנעות ממצבים שבהם עלול לעלות חשש לניגוד עניינים אישי או מוסדי.

