

ביקורת מדינה בזמן אמת / יורם רבין וענבל עפרון-וינשטיין

א. הפרקטיקה של עריכת ביקורת בזמן אמת¹

ביקורת מדינה נערכת בדרך כלל לאחר מעשה, היינו לאחר סיום פעולותיה של הרשות המבצעת בנושא מסוים מושא הביקורת. זאת כדי לאתר ליקויים ולקחים מהם תוכל הרשות המבצעת ללמוד ולהשתפר לעתיד לבוא. האם ראוי כי מבקר המדינה יערוך ביקורת בנושא מסוים תוך כדי פעולותיה של הרשות המבצעת בעניין?

סעיף 2(ב) לחוק-יסוד: מבקר המדינה קובע כך: "מבקר המדינה יבחן את חוקיות הפעולות, טוהר המידות, הניהול התקין, היעילות והחיסכון של הגופים המבוקרים, וכל עניין אחר שיראה בו צורך" (ההדגשה לא במקור). אומנם החוק אינו מעניק מפורשת למבקר המדינה סמכות לבצע ביקורת בזמן אמת, אך הסמכות הניתנת למבקר המדינה בחוק לקיים ביקורת בכל עניין רחבה באופן שכמעט אין לו שיעור ואפשר לגזור ממנה סמכות כזו בדרך של פרשנות. ואכן, במשרד מבקר המדינה, עריכתה של ביקורת "בזמן אמת" היא פרקטיקה ארוכת שנים. כך למשל, בשנת 1987 פרסם המבקר טוניק דוח ביקורת בזמן אמת על אופן ביצועו של פרויקט מטוס ה"לביא" שעסק בתהליכי קבלת ההחלטות והביצוע.² ייצור מטוס הלבאי הופסק בעיקר בגלל ההוצאות האדירות שהיו כרוכות בייצורו ובגלל ליקויים אחרים שפורטו בדוח. בשנת 1999, פרסם המבקר גולדברג דוח על היערכות הרשויות ל"באג 2000", עוד לפני שה"באג" היה צפוי להתחולל כמובן, ועיקרי הממצאים הובאו לידיעת הגופים המבוקרים כבר בשנת 1998.³ למעשה, ביקורת בזמן אמת נערכה מעת לעת בזמן כהונתם של כל מבקרי המדינה, והדוגמאות הן רבות.

ב. על ההצעה לשלול ביצועה של ביקורת בזמן אמת

בשנת 2017 טענו גורמים פוליטיים מסוימים שמבקר המדינה הקודם, השופט (בדימ) יוסף שפירא, וקודמו בתפקיד, השופט (בדימ) מיכה לינדנשטראוס, פעלו בנמרצות יתר בהשוואה לקודמיהם בתפקיד;⁴ הרחיבו את סמכויות המשרד באופן שפגע בעקרון הפרדת הרשויות, נתנו הוראות לגופי ביצוע, התערבו בהליכי חקיקה, ועוד שלל טענות. ביום 8 למאי 2017, הגיש חבר הכנסת בצלאל סמוטריץ' מסיעת הבית היהודי הצעת חוק פרטית לצמצום סמכויותיו של מבקר המדינה.⁵ בין השאר נכללה בהצעת החוק הצעה להוסיף לסעיף 10 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] (להלן: חוק מבקר המדינה), הנושא את הכותרת "היקף הביקורת", סעיף קטן (ג) שלפיו: "המבקר לא יתערב בהליך קבלת ההחלטות של גוף מבוקר, תוך כדי התהוותו, ולא ייתן הוראות לגוף כאמור לעשות פעולה מסוימת או להימנע מלעשות פעולה כאמור". סעיף זה מקורו בהתנגדות של גורמים מסוימים לסמכותו של מבקר המדינה לערוך "ביקורת בזמן אמת", וזאת על-בסיס ההנחה, כי ביקורת בזמן אמת מהווה התערבות לא ראויה מצד המבקר בתהליכים שאותם הוא נדרש לבקר.⁶ רמז להנחה זו ניתן למצוא בדברי ההסבר להצעת החוק, שם נכתב כי "באופן מובנה הביקורת שלו [של מבקר המדינה] היא ביקורת חיצונית ומאוחרת, שלא מתערבת בתהליכי העבודה תוך כדי התהוותם".⁷ מגיש ההצעה,

¹ האמור במאמר זה משקף אך ורק את עמדת הכותבים, והנכתב בו הוא על אחריותם בלבד. מכאן שאין באמור בו כדי לחייב את מבקר המדינה או גורמים אחרים במשרד מבקר המדינה.

² מבקר המדינה דו"ח שנתי 37 פרויקט הלבאי – תהליך קבלת ההחלטות 1291 ואילך (1987)..

³ מבקר המדינה דו"ח על ההיערכות לקראת בעיית המחשוב של שנת 2000 (באג 2000) (1999).

⁴ נמרצות שזכתה לכינוי "אקטיביזם ביקורתי". ראו בעז ענר "סמוטריץ' עלול להפוך את מבקר המדינה ללא רלוונטי ולא מועיל" דה מרקר (18.12.2017).

⁵ הצעת חוק מבקר המדינה (תיקון – דיווח על תיקון ליקויים), התשע"ז-2017, פ/4167/20. הוגשה ליו"ר הכנסת ולסגניו והונחה על שולחן הכנסת ביום 8.5.2017.

ראו למשל דפנה ליאל "ההצעה להגבלת כוחו של מבקר המדינה" mako 23/10/2017: "אחרי המשטרה, הפרקליטות, השב"כ והתקשורת עכשיו גם מוסד מבקר המדינה על הכוונת של הממשלה. הצעת חוק חדשה של ח"כ בצלאל סמוטריץ' (הבית היהודי) תבקש להגביל את סמכויותיו של מבקר המדינה. לטענתו, מבקר המדינה נטל סמכויות רחבות מדי שפוגעות בתפקידו ולכן יציע שהמבקר לא יוכל לעסוק בנושאים בזמן אמת, אלא רק בדיעבד".

⁷ הצעת חוק מבקר המדינה (תיקון - דיווח על תיקון ליקויים), התשע"ז-2017, לעיל ה"ש 5, עמ' 2.

ח"כ סמוטריץ', הבהיר את כוונתו בשלל ראיונות לכלי התקשורת. כך למשל, בראיון לערוץ 7, טען כך: "המבקר מערב בין ביקורת ובקרה. הפעלת בקרה תהליכית בזמן אמת, כזו שמתערבת בתוכן של ההחלטות ולא רק באופן שבו הן מתקבלות או מבוצעות, סותרת את הרצינות של ביקורת לאחר מעשה ופוגעת ביכולת לקיימה בצורה מיטבית. בקרה תהליכית בזמן אמת מבוצעת במדינת ישראל על ידי גורמים אחרים המוסמכים לכך וכניסתו המזיקה של המבקר לתחום הזה פוגעת ביכולתו לקיים את הביקורת, מייצרת כפל רגולציה ופוגעת מאוד בציבור ובעבודת הממשלה"⁸.

הצעת חוק זו זכתה גם לתמיכתה של שרת המשפטים איילת שקד. בראיון לרשת ב', שנערך ביום 19 נובמבר 2017, תמכה השרה בהצעת החוק: "מוסד מבקר המדינה הוא מוסד חשוב ובמשך שנים רבות המוסד הזה פעל כפי שמתווה הצעת החוק של סמוטריץ'. מתקופתו של לינדנשטראוס המוסד החל לפעול על דעת עצמו, גם בביקורת בזמן אמת [...] הרבה גופים מקצועיים בשירות המדינה, בהם מוסד מבקר המדינה, הלכו ולקחו לעצמם עוד ועוד סמכויות עם השנים. הממשלה לא צריכה לעמוד מנגד כשהיא רואה גופים שלוקחים על עצמם עוד ועוד סמכויות בנושאים נרחבים"⁹.

בסופו של דבר נבלמה הצעת החוק האמורה לעיל והוסרה מסדר היום. השאלה הנוגעת לעיתוי הביקורת – בעת התרחשות האירועים (בזמן אמת) או לאחריהם – העסיקה מלומדים מתחום תורת הביקורת, וממחקריהם אפשר לדלות טעמים עיוניים השוללים שימוש בכלי זה וטיעונים התומכים בו.

ג. טעמים כנגד עריכת ביקורת בזמן אמת

הטעם השולל הראשון הוא, שביקורת בזמן אמת פוגעת בעקרון הפרדת הרשויות: ביקורת לאחר מעשה ולא בזמן אמת מתבקשת מעצם עקרון הפרדת הרשויות.¹⁰ חזקת תקינות המינהל מחייבת להניח שבהיעדר ראיה סותרת, פעולת המינהל תקינה.¹¹ לכן אין להפריע למינהל בביצוע תפקידיו ויש לדחות את הביקורת עד תום ביצוע הפעולה. דברים ברוח זו, הנתועים בעקרון הפרדת הרשויות, כתבה מבקרת המדינה לשעבר השופטת (בדימ') מרים בן-פורת בספרה: "ביקורת תכופה בזמן אמת מתקרבת לניהול. קיימים אמנם בלמים ואיזונים (checks and balances) בין רשות לרשות, אך כרגיל אין מלכות אחת נוגעת ברעותה."¹² לכך יש להוסיף, כי עקרון הפרדת הרשויות לא רק מקצה את התפקיד המיוחד לכל רשות אלא גם מטיל על כל רשות את האחריות לבצעו. לדברי גייסט, ביקורת בזמן אמת עלולה לפגוע בחלוקה זו של האחריות: "אם מבקר המדינה ממלא תפקיד פעיל בתהליך קבלת החלטות, ובכך אישר את ההחלטה במידה מסוימת, או אפילו השפיע עליה, הוא שותף לאחריות לקבלתה, ובו בזמן פוטר את הממשלה מחלק מאחריותה"¹³. מטעמים אלו, כך נטען, עולה כוונת המחוקק שמבקר המדינה יבקר את פעולות המדינה ולא ישתתף בניהולה אף לא כמלוא הנימה.

הטעם הנוגד השני הוא שביקורת בזמן אמת יוצרת רושם של גלישה לתחומה של הרשות המבצעת. גם אם הביקורת בזמן אמת מבוצעת באופן שאינו מתערב בעבודה של הרשות המבצעת, יש חשש כי מעשי המבקר והמלצותיו יתפרשו כהתערבות בהחלטותיו של הגוף המבוקר. במילותיה של בן-פורת: "זו ביקורת העלולה ליצור את הרושם שהמבקר מעורב בגיבוש החלטותיה של הרשות המבצעת. המבקר אינו חלק מרשות זו ואינו אמור ליטול חלק בתהליך קבלת החלטותיה. חשוב למנוע את הרושם כאילו בא המבקר לתפוס את מקומה של הרשות המבצעת או להפריע לה לכלכל את

⁸ חזקי ברוך "סמוטריץ' משיב למבקר" ערוץ 7 (29.8.2017).

⁹ ראו בראיון שבו התייחסה השרה שקד לשלל נושאים: "שקד לכאן רשת ב': 'גאל עמיר ישב בכלא עד סוף חיוו'", אתר תאגיד השידור הציבורי, כאן ב' (19.11.2017).

¹⁰ הפרדת הרשויות נועדה להבטיח כי השלטון יפעל לקידום טובת האזרחים ולהבטחת החירות. על עקרון הפרדת הרשויות בישראל ראו אמנון רובינשטיין וברק מדינה המשפט החוקתי של מדינת ישראל כרך א 127 (מהדורה שישית, 2005). ביטוי הקלסי של העיקרון בתיאור המפורסם שתיאר מונטסקייה את המשטר המדיני בבריטניה במאה השמונה עשרה. ראו שרל לואי מונטסקייה על רוח החוקים 146 (קלוד קליין עורך, עידו בסוק מתרגם, 1748): "החירות המדינית קיימת רק במשטרים מתונים... אך הניסיון מורה לנו מאז ומתמיד כי כל אדם אשר בידו השררה נגרר לעשות בה שימוש לרעה... כדי למנוע את אפשרות השימוש לרעה בשררה, צריך לערוך את הדברים כך שכוח יבלום כוח".

¹¹ על חזקת תקינות המנהל באופן כללי ראו אצל דפנה ברק-ארוז משפט מנהלי – משפט מנהלי דינוני 24–47 (2017).

¹² מרים בן-פורת חוק-יסוד: מבקר המדינה 174 (2005). התלמוד קובע: "אין מלכות נוגעת בחברתה אפילו כמלוא נימה" (תלמוד בבלי, מסכת יומא לח ב), היינו, לנושא משמעותי חייב להיות אחראי אחד בלבד; האחריות אינה יכולה ליפול בין הכיסאות.

¹³ בנימין גייסט "ביקורת המדינה: עקרונות ומושגי יסוד" עיונים בביקורת המדינה 58, 34 (2000).

מעשיה לפי הבנתה ושיקוליה. אם טעתה, רצוי שכרגיל תבוא הביקורת לאחר מעשה ותעיר את עיניה כדי שזו תפיק לקחים לעתיד לבוא".¹⁴ רושם שלפיו המבקר גולש לתחומה של הרשות המבצעת עלול לפגוע ביוקרתו ובמעמדו של מוסד מבקר המדינה, התלויים בין השאר באמון שהציבור רוחש לו.

הטעם הנוגד השלישי הוא שביקורת בזמן אמת עלולה לעכב את פעולת הרשות המבצעת. ביקורת בזמן אמת, כמו ביקורת מדינה לאחר מעשה, נעשית בשיטות הביקורת המקובלות, באמצעות מתודולוגיות הביקורת המוכרות ומתוך הקפדה על זכויות המבוקרים ועל הליכי הבקרה המקובלים במשרד מבקר המדינה. תהליך כזה של ביקורת אורך זמן. ניסיון החיים מלמד כי כאשר נערכת ביקורת בזמן אמת, בעלי התפקידים בגוף המבוקר חוששים שיימצא ליקוי בהתנהלותם ולעתים מעכבים את ביצוען של פעולות מסוימות עד שהביקורת תאמר את דברה. למשל, אם מבוצעת ביקורת בזמן אמת בנוגע למכרז רכש גדול מפני שעולה חשש שנפגע בו טוהר המידות, חברי ועדת המכרזים עלולים לעכב את החלטתם עד לאחר שיקבלו לידיהם את תוצאות הביקורת כדי לחסן את החלטותיהם מביקורת. עריכת ביקורת בזמן אמת בנסיבות אלו עלולה אפוא להאריך את הליך המכרז.

הטעם הנוגד הרביעי והאחרון הוא, שביקורת בזמן אמת פוגמת במקצועיות הביקורת. ביקורת מדינה מקצועית דורשת ריחוק ופרספקטיבה. קשה להצביע על ליקויים ולהסיק מסקנות תוך כדי האירועים. עמד על כך גייסט במאמרו: "בשלבי הביניים של תהליך המינהל, יש מקום נרחב לחילוקי דעות מוצדקים ביחס להערכת התוצאות. הביקורת תתקשה לדעת יותר ממקבלי החלטות והמציעים, שהם בדרך כלל מומחים ומתמצאים יותר בפרויקט [...] מסקנתה של הביקורת תהיה יותר משכנעת לאחר שהושגו התוצאות."¹⁵

ד. טעמים התומכים בעריכת ביקורת בזמן אמת

אל מול טעמי הנגד שפורטו לעיל ניצבים טעמים התומכים בעריכה של ביקורת בזמן אמת. הטעם התומך הראשון הוא שביקורת בזמן אמת מסייעת למנוע תוצאות הרסניות ("הסלע המתגלגל"). טעם זה זכה לכינוי "הסלע המתגלגל", וזכות היוצרים על כינוי זה נתונה ככל הנראה למבקר המדינה יצחק טוניק בדבריו אלו: "סלע לא יציב עומד להתנתק מראש הר, להתדרדר ולפגוע באנשים הניצבים למרגלותיו. האם על המבקר הצופה במחזה לחכות עד לנפילת הסלע והפגיעה בציבור האנשים, או שמא עליו להתריע ולפעול לסילוק הסלע מבעוד מועד, ובכך למנוע את האסון הממשמשש?"¹⁶

לפי טיעון זה, מוצדק לערוך ביקורת בזמן אמת "אם אכן קיימות סיבות כבדות משקל, כגון נזק חמור ובלתי הפיך העלול לנבוע מהמעשה אם לא יבוקר לפני שיושלם".¹⁷ יש לשים לב לכך שטעם זה אינו מצדיק ביקורת בזמן אמת בכל המצבים והנסיבות אלא רק במקרים מיוחדים כאמור שבהם לא ניתן יהיה לתקן את הנזק בעקבות ביקורת שלאחר מעשה. דוגמאות למצבים הנתמכים בטעם זה הן מקרים שבהם נבדק מידע המעלה חשש לפגיעה בטוהר המידות בעניינים שהטיפול בהם טרם הושלם (למשל בנוגע למכרזים או לתהליכי קבלת החלטות הנמצאים בעיצומם). כאשר החשש לפגיעה בטוהר המידות אינו מגיע לכדי חשש למעשה פלילי, כזה המחייב להביא את העניין לידיעת היועץ המשפטי לממשלה¹⁸, הדרך המתאימה למיצוי בירורו היא ביצוע פעולות ביקורת נוספות. מניעת ביקורת בעניינים אלה תפגע ביכולתו של מבקר המדינה למצות את בדיקתם, ופירוש הדבר הוא שמידע המתקבל במשרד מבקר המדינה בנושאים חשובים כגון חשש לפגיעה בטוהר המידות ואשר מחייב לכאורה בבדיקה, ייוותר בלא בירור הטענות או שיתברר רק לאחר שפעולות המבוקרים נעשו כבר.

14 בן-פורת, לעיל ה"ש 12, בעמ' 9.

15 גייסט, לעיל הערה 13, בעמ' 13.

16 בן-פורת, לעיל ה"ש 12, בעמ' 174.

17 שם.

18 חובה המעוגנת בסעיף 14(ג) לחוק מבקר המדינה. על סעיף זה ראו יורם רבין ותהלה וינוגרד "העלאת הביקורת חשש למעשה פלילי: על סעיף 14(ג) לחוק מבקר המדינה והסדרים קשורים" **עיונים בביקורת המדינה** 63, 75 (2018).

הטעם התומך השני הוא שביקורת בזמן אמת מאפשרת לקיים ביקורת בנושאים מורכבים ומתמשכים. חלק ניכר מפעולת הממשל נעשה בתהליכים מחזוריים, במשך שנים, ולעיתים קשה להצביע על המועד שבו הושלם הטיפול בנושא ושממנו ואילך לא ייעשו עוד פעולות בתחום זה. במקרים אלה קשה להפריד בין הפעולות שהושלמו ובין פעולות הנמצאות בעיצומן שלגביהן יש להימנע מביקורת בזמן אמת. הימנעות מביקורת במצב כזה עלולה לפגוע באפשרות לבצע ביקורת מקיפה ורלוונטית על סמך תמונת מצב עדכנית ולפגוע במהימנות מסקנות הביקורת.

הטעם התומך השלישי הוא שביקורת בזמן אמת היא בעלת אפקטיביות גבוהה. אומנם ביקורת בזמן אמת מעוררת קשיים ולעיתים מספקת תמונה חלקית, אך גלום בה פוטנציאל רב לשיפור ותיקון תוך כדי התהליך ולהוספת ערך מיידי לגוף המבוקר. טעם זה הוא כללי ותומך בעריכתה של ביקורת בזמן אמת לא רק במצב חירום מסוג "סלע מתגלגל".

תנא דמסייע לטעמים התומכים בעריכתה של ביקורת בזמן אמת ניתן למצוא בתקנים הבין-לאומיים של מוסדות הביקורת העליונים.¹⁹ בשנת 2013 נקבעה הסמכות לבצע ביקורת בזמן אמת בתקן ISSAI 100, שנוסחו בו עקרונות היסוד של ביקורת המגזר הציבורי.²⁰ בסעיף 23 לתקן זה, העוסק בסוגי הביקורת על המגזר הציבורי, נקבע כך:

“SAIs may carry out audits or other engagements on any subject of relevance to the responsibilities of management and those charged with governance and the appropriate use of public resources. **These engagements may include** reporting on the quantitative outputs and outcomes of the entity’s service delivery activities, sustainability reports, future resource requirements, adherence to internal control standards, **real-time audits of projects or other matters**. SAIs may also conduct combined audits incorporating financial, performance and/or compliance aspects.”

יש לשים לב כי עיגון מפורש זה בדבר הסמכות לבצע ביקורת בזמן אמת הוא כללי וחל על כל סוגי הביקורת (ולא רק על ביקורת פיננסית או חשבונאית).

ה. סיכום

לביקורת בזמן אמת יתרונות, כגון תרומה למניעתן של תוצאות קיצוניות, מתן מענה לביקורת בנושאים מורכבים ומתמשכים ואפקטיביות רבה. בנוסף, פרקטיקה זו נתמכת על-ידי התקנים בינלאומיים של מוסדות הביקורת העליונים. מנגד, לביקורת בזמן אמת חסרונות, כגון פגיעה אפשרית בעקרון הפרדת הרשויות, חשש לעיכוב פעולת הרשות המבצעת ופגיעה אפשרית במקצועיות הביקורת. לאחר איזון בין הטעמים התומכים לטעמים הנוגדים, ראוי לגישתנו לקבוע, כי ביקורת לאחר קרות האירועים תהווה את הכלל, ואילו ביקורת בזמן אמת תוצב כחריג השמור למקרים שבהם היא נדרשת לצורך מניעת פגיעות בלתי הפיכות בתקינות השלטונית ובטוהר המידות במגזר הציבורי.

פרופ' יורם רבין הוא נשיא המכללה למנהל, ולשעבר היועץ המשפטי של מבקר המדינה.

עו"ד ענבל עפרון-ויינשטיין היא סגנית למנהל אגף ייעוץ משפטי במשרד מבקר המדינה.

ציטוט מוצע: יורם רבין וענבל עפרון-ויינשטיין "ביקורת מדינה בזמן אמת" (27.11.2019) ICON-S-IL Blog