

תרומתו של מבקר המדינה למאבק בשחיתות השלטונית ולשמירה על טוהר המידות

יורם רבין ואלון רודס*



1. רקע לגבי התפתחות תפקידיו של מבקר המדינה

רוב המדינות, והרוב המוחלט של המדינות הדמוקרטיות, הקימו מוסד ביקורת עליון ועיגנו את תפקידיו ומעמדו בחוקה או בחוק. מוסדות אלה הם שומר סף בעל חשיבות רבה לפיקוח ולבקרה על התנהלותם של פקידי ציבור, נבחרי ציבור ורשויות השלטון. ניצני ביקורת המדינה המודרנית הופיעו במאות ה-18 וה-19, על רקע שתי מגמות מרכזיות: הראשונה, התמוטטותם של משטרים טוטליטריים וצמיחתן של דמוקרטיות, לצד התפתחותן של תפיסות דמוקרטיות המכירות באחריות שחבים משרתי הציבור כלפי הציבור.¹ השנייה, הרחבת השירותים

* פרופ' יורם רבין הוא נשיא המסלול האקדמי, המכללה למינהל, ולשעבר היועץ המשפטי למבקר המדינה. עו"ד אלון רודס הוא מרצה מן החוץ בבית הספר למשפטים במסלול האקדמי, המכללה למינהל, בנושאים של משפט ציבורי וביקורת המדינה.

1 לגבי חשיבותה של הביקורת באופן כללי ראו למשל את דבריה של השופטת ביניש בבג"ץ 5743/99 דואק נ' ראש עיריית קרית ביאליק, פ"ד נד(3) 410, 415 (2000): "על חשיבותה ועל תפקידיה של הביקורת בכל גוף שלטוני דמוקרטי אין צורך להרחיב את הדיבור. הערובה לקיומו של משטר דמוקרטי תקין מצויה בחשיפתו לביקורת. כדי שמשטר דמוקרטי לא ינצל את כוחו לרעה עליו לפעול בגלוי, תוך חשיפת דרכי עבודתו בפני הציבור שהוא נזקק לאמונו. הביקורת על מוסדות השלטון מעוגנת בעקרונות היסוד של השיטה, והיא נשענת על חופש הביטוי ועל זכות הציבור לדעת". ראו גם את דבריה של השופטת פרוקצ'יה בבג"ץ 7805/00 אלוני נ' מבקרת עיריית ירושלים, פ"ד נז(4) 577, 605 (2003): "פרסומם בציבור של מימצאי ביקורת המתבצעת

שמעניקה המדינה לאזרחים והתפתחותה של "המדינה המנהלית" לצד התרחבות הביורוקרטיה. אם בעבר היה המנהל הציבורי מכשיר ששימש את השליט למימוש רצונותיו, כיום הפך המנהל הציבורי לחלק בלתי נפרד מחייהם של האזרחים,² והוא חייב להם חובת נאמנות.³ התפקידים שמילאו מוסדות הביקורת השתנו במרוצת הזמן. תפקידים חדשים הוטלו על מוסדות הביקורת העליונים, ומטרת קיומה של הביקורת השתנתה בהתאם. בעבר הלא רחוק עסקה ביקורת המדינה בתחומי ביקורת מסורתיים כגון אימות מסמכים וביקורת כספים אשר כללה בדיקת מאזנים וסדירות פיננסית. בעידן המודרני, וביתר שאת לאחר מלחמת העולם השנייה, החלו מוסדות הביקורת לקיים גם ביקורות ביצועים וביקורות על תמורות להשקעה (יחס עלות-תועלת), ולבחון ביתר שאת היבטים של חיסכון, יעילות ואפקטיביות.⁴ כיום, משרתי ציבור, פקידים וגופי ממשל מחזיקים במגוון רחב של סמכויות ובכוח רב. עם זאת חלה עליהם חובת השקיפות, והם נושאים באחריות לדווח לציבור על פעולותיהם. משרתי הציבור מופקדים על ניהול כלכלת המדינה ועל שמירת הסדר הציבורי והביטחון, בשם הציבור ולמענו. על כן, עליהם לקיים את החוק ולכבדו ולדבוק בעקרונות של מנהל תקין ושל שלטון החוק. תפקיד מרכזי בפיקוח המערכתי על משרתי הציבור נתון בידיהם של מוסדות ביקורת עליונים המקדמים שלטון המבוסס על קיום החוק ועל ההקפדה עליו.

מדינת ישראל ייסדה מוסד ביקורת מדינה כבר בימיה הראשונים. החוק הראשון אשר עיגן את תפקידיו וסמכויותיו של משרד מבקר המדינה חוקק בשנת 1949,⁵ והוא הטיל על מבקר המדינה לקיים ביקורת ביצועים.⁶ בשנת 1988 חוקק חוק-יסוד: מבקר המדינה (להלן: חוק היסוד), אשר קבע את מעמדו החוקתי של מבקר המדינה. למבקר המדינה הישראלי ישנו תפקיד חשוב במאבק בשחיתות הציבורית ובשמירה על טוהר המידות, ואת נדבכיו השונים של תפקיד זה נציג להלן.

בגוף שלטוני הוא עניין חיוני כחלק מזכות הציבור לדעת וכנגזר מזכותו לקבל דין וחשבון על אודות מהלכי תפקודו של מוסד ציבורי. ערובה לקיומו של ממשל תקין היא בהעמדתו לביקורת, וכדי שהביקורת תהיה יעילה, על מימצאיה להיות גלויים וחשופים לעיני הציבור ולביקורתו. על-כן פרסום דוח הביקורת הוא תנאי הכרחי לאמון הציבור במוסדות השלטון וליעילות הפיקוח הציבורי עליו.

- 2 יצחק זמיר הסמכות המינהלית כרך א 33–34 (מהדורה שנייה, 2010).
- 3 שם, בעמ' 36; וראו גם דבריו של אשר פרידברג "מבוא" ביקורת המדינה בישראל יב (1990): "החלשותם של המוסדות המחוקקים והתחזקותם של הגופים המבצעים, זרזו את הקמתן של מסגרות ביקורת מדינה שנועדו לתת בידי המחוקקים כלי לפיקוח על פעולות הגופים המבצעים. תהליך התחזקותה של מדינת רווחה וריבוי תוכניותיה, הדגישו עוד יותר את הצורך בהגברת הפיקוח מטעם הרשות המחוקקת על הגופים המבצעים".
- 4 מרים בן-פורת חוק-יסוד: מבקר המדינה 4 (2005). ביקורת החיסכון, היעילות והאפקטיביות זכתה לכינוי "שלושת ה-E's" (Economy, Effectiveness, Efficiency), מטבע לשון שטבע מי שעמד בשנות השבעים בראש משרד הביקורת האמריקאי.
- 5 חוק מבקר המדינה, התש"ט–1949, ס"ח 33.
- 6 כפי שנכתב בדברי ההסבר "הביקורת מתיחסת לחוקיות ההוצאות, ההכנסות והפעולות המשקיות של הגופים הנתונים לפיקוח, וגם לחיסכון וליעילות בניהול משק הכספים, המפעלים הכלכליים והרכוש של המדינה" (הצעת חוק מבקר המדינה, התש"ט–1949, ח"ח 3).

2. סמכותו של מבקר המדינה לבחון טוהר מידות

בשנת 1952 תוקן חוק מבקר המדינה והוטל על מבקר המדינה תפקיד חדש – ביקורת טוהר המידות. מעניין לציין כי ביקורת טוהר המידות לא נכללה בהצעת החוק המקורית,⁷ אשר נגעה לתיקונים אחרים של החוק.⁸ בדיון שהתקיים בכנסת בקריאה הראשונה התייחסו חברי כנסת לכך שראוי להטיל על מבקר המדינה לערוך ביקורת המקדמת מאבק בשחיתות וקראו לכלול בהצעת החוק הסדר מתאים.⁹ קריאה זו באה לידי ביטוי בהצעת החוק אשר הובאה לקריאה שנייה ושלישית וכללה תיקון לסעיף 8 בחוק דאז, אשר לפיו על מבקר המדינה לבחון אם הגופים המבוקרים נהגו "בטוהר מידות". הצעת החוק עברה בכנסת והתקבלה כחוק ביום 28 ביולי 1952.¹⁰

יש לציין כי הקניית סמכות לערוך ביקורת בתחום טוהר המידות אינה נפוצה בקרב מוסדות מקבילים בעולם. אומנם, מרבית מוסדות הביקורת מכירים בחשיבות של המאבק בשחיתות ובאפשרותם לתרום את תרומתם למאבק זה,¹¹ אך רק לחלק קטן מהם הוקנתה סמכות מפורשת לקיים ביקורת בנושא זה, וברובם נבחנים תחומים אלו במסגרת ביקורת ביצועים (Performance audit) או ביקורת ציות (compliance audit).¹² סעיף 2(ב) לחוק היסוד קובע כי "מבקר המדינה

7 הצעת חוק מבקר המדינה (תיקון), התשי"ב-1952.
8 למשל, ההצעה כללה הסדר שלפיו כהונתו של מבקר המדינה תהיה בת חמש שנים, כתחליף להסדר המקורי שלפיו כהונתו של המבקר תחפוף את תקופת כהונתה של הכנסת שבתקופת כהונתה מונה והיא תפקע בתום ארבעה חודשים מכינוס הכנסת החדשה.
9 חבר הכנסת בנימין אבניאל מתנועת חרות ציין כי: "בהתאם לסעיף 8 שבחוק הקיים, מסור למבקר התפקיד הנכבד לבדוק אם המשרדים התנהלו בחסכון וביעילות. וסעיף זה נשאר בלי שינוי. בדרך אגב, אינני רואה כל סיבה מדוע לא יוסיפו אחרי המלים 'אם התנהלו בחסכון וביעילות' את המלים 'ובהתאם למידות הטובות הנדרשות מאת עובדי ציבורי'. לא לחברי הבית אני צריך לספר על הרגשים שמרגשים פה ושם על ליקויים ואף שחיתות של חלק, או נאמר אפילו: חלק קטן, אבל גם חלק קטן של המנגנון יכול לקלקל, מדוע למסור את הדבר הזה לבדיקה ולביקורת של מנגנון אחר? מדוע לא נמסור דבר זה לאישיות גבוהה ובלתי תלויה? מדוע לא נטיל עליו גם את התפקיד לחקור ולבדוק בכל המקרים ששם מרגשים שמהו אינו בסדר מבחינת המוסר הציבורי"; חבר הכנסת חנן רובין ממפלגת מפ"ם התייחס אף הוא לתפקידו של מבקר המדינה במאבק בשחיתות וציין כך: "בשום ארגון בשום מדינה, אין למנוע מניעה מוחלטת הופעות של שחיתות וחוסר - יושר. אבל מה אפשר להבטיח? שלא תטושטש שום הופעה מסוג זה, אלא שהציבור ידע. [...] יש לחזור ולהדגיש: אם יש למבקר המדינה תפקיד לפי חוק זה, הרי אין זה תפקיד משרדי בלבד: תפקידו הוא להוכיח לציבור הרחב שישנו מוסד במדינה, בלתי תלוי בממשלה, בלתי תלוי במפלגות, הפועל על פי הבנתו הוא בלבד, וזהו המוסד השומר על הטוהר בעבודות המשרדים הממשלתיים, והוא הוא הדואג לכך שהדברים יגיעו לידיעת הציבור".

10 חוק מבקר המדינה (תיקון), התשי"ב-1952, ס"ח 266.

11 Magnus Borge, *The Role of Supreme Audit Institutions (SAI's) in Combating Corruption*, 3 9th INTERNATIONAL ANTI-CORRUPTION CONFERENCE (Durban, South Africa, 8 October 1999).

12 Ionel Bostan, Bogdan Narcis Firtescu & Vasile Cosmin Nicula, *The Role of Supreme Audit Institutions in Promoting and Strengthening Ethics and Integrity in the Public Sector*.

יבחן את חוקיות הפעולות, טוהר המידות, הניהול התקין, היעילות והחיסכון של הגופים המבוקרים, וכל עניין אחר שיראה בו צורך". בהתאם לכך, סמכותו של מבקר המדינה לקיים ביקורת בנושאים של טוהר מידות הינה סמכות בעלת מעמד חוקתי, על כל המשתמע מכך. החוק אינו כולל הגדרה כלשהי למונח "טוהר מידות", אך התייחסות לתוכנו ניתן למצוא בפסיקה ובספרות. הנשיא ברק ציין בפסק הדין בעניין שבס כי טוהר מידות הוא "התנהגות הוגנת וישרה של עובד הציבור"¹³. בהתאם לתפיסתו של השופט חיים כהן, קיימים שלושה סוגים של פגיעה בטוהר המידות: פגיעה פלילית, פגיעה משמעתית ופגיעה מוסרית.¹⁴ מבקרת המדינה והשופטת לשעבר בן-פורת סברה כי "הביטוי 'טוהר המידות' מבטא התנהגות מוסרית והוגנת כיאה לעובדי ציבור ולנושאי משרות ציבוריות"¹⁵. בהתאם לעמדתם של רבין, חיו ועפרון-וינשטיין "פגיעה בטוהר המידות יכולה להיות עבירה פלילית, עבירת משמעת, פעולה בניגוד לכללי האתיקה או פעולה בניגוד לעקרונות היסוד של המשפט הציבורי הישראלי, כגון פעולה בחוסר סמכות, מתוך שרירות לב, הפליה או משוא פנים, בחוסר תום לב, על בסיס שיקולים זרים, בחוסר סבירות, באי-מידתיות או בחוסר הגינות"¹⁶. כפי שיוסבר בהמשך, חשש לביצועם של מעשים פליליים או של עבירות משמעת אשר נחשפת במהלך הביקורת מועבר לגורמים המוסמכים שכן מבקר המדינה אינו אחוז בסמכויות בתחומים אלו, אך כל אותן פעולות אחרות אשר מהוות סטייה מדרך ההתנהגות המצופה ממשרת הציבור תיחשב אף היא כפגיעה בטוהר המידות. אם כן, תפקידו של מבקר המדינה לבחון את טוהר המידות מתמקד "בתחום הדמדומים, בשטחים אפורים, שבין מעשה פלילי לבין ממצאים שעניינם מינהל לקוי ובלתי תקין"¹⁷.

מבקרי המדינה השונים עסקו בנושאים כגון "יחסי הון-שלטון", מינויים פוליטיים והעסקת מקורבים, וניגודי עניינים אשר אינם חוצים את הרף הפלילי.¹⁸ לעיסוק בנושאים אלה תרומה כפולה למאבק בשחיתות השלטונית. ראשית, תרומה לגילוי מעשי השחיתות והבאתם לידיעת הציבור. שנית, עיצוב נורמות התנהגות ראויה ויצירת תרבות שלטונית נאותה. בכך, תורמת ביקורת טוהר המידות למיגור השחיתות הן בדרך של הרתעה והן בדרך של חינוך משרתי הציבור.

Possible Models and Tools to Follow, 2 JOURNAL FOR ETHICS IN SOCIAL STUDIES 43, 46-48 (2018).

13 דנ"פ 1397/03 מדינת ישראל נ' שבס, פ"ד נט(4) 385, 410 (2004).

14 חיים ה' כהן "הרהורים על טוהר-המידות" משפט וממשל ב 403, 412 (התשנ"ה).

15 בן-פורת, לעיל ה"ש 4, בעמ' 230.

16 יורם רבין, יובל חיו וענבל עפרון-וינשטיין "ביקורת בזמן אמת" ספר אליעזר גולדברג לביקורת רשויות השלטון (עתיד לראות אור ב-2021).

17 אשר פרידברג "מקומה של ביקורת המדינה בתחום בדיקת טוהר המידות בשירות הציבורי בישראל" ביקורת המדינה בישראל הלכה ומעשה 274 (מהדורה שלישית, 1995).

18 דורון נבות הקדיש רשימה לנושא זה. ראו דורון נבות "מבקר המדינה והבחינה של טוהר המידות בביקורת השירות הציבורי" ICON-S-IL Blog (24.11.2019). ברשימה זו מתייחס נבות לגישות של מבקרי המדינה השונים וכן נותן דוגמאות לדוחות ביקורת אשר עסקו, באופן כזה או אחר, בהיבטים של טוהר המידות.

3. ביקורת המעלה חשש לביצוע מעשה פלילי ויידוע היועץ המשפטי לממשלה בעניין

פעמים מעלה הביקורת ממצאים המעלים חשש לביצועה של עבירה פלילית. כאמור לעיל, ביצועה של עבירה פלילית פוגע בטוהר המידות. עם זאת, מבקר המדינה אינו אוהז בסמכויות לבדוק או לחקור עבירות פליליות ובהתאם לסעיף 14(ג) לחוק מבקר המדינה, כאשר מעלה הביקורת חשש לביצוע מעשה פלילי, על המבקר ליידע בדבר את היועץ המשפטי לממשלה.¹⁹ המקרים שבהם ביקורת שמבצע מבקר המדינה מעוררת חשש לביצוע מעשים פליליים אינם נדירים, וישנן דוגמאות למקרים אשר הועברו לידיעת היועץ המשפטי בהתאם לנתיב שנקבע בסעיף 14(ג) לחוק,²⁰ אשר חלקם הובילו לפתיחת חקירה וחלקם אף הסתיימו בהרשעה. סעיף 43(ד) לחוק מבקר המדינה קובע הסדר דומה לזה שנקבע בסעיף 14(ג) לחוק, כאשר החשש לביצועה של עבירה פלילית מתעורר במהלך בירור תלונה שהוגשה למבקר המדינה בכובעו כנציב תלונות הציבור. להסדרים אלו, אשר יש בהם כדי להניע הליכים פליליים נגד עובדי ציבור, תרומה ייחודית למאבק בשחיתות ולשמירה על טוהר המידות.

4. הגנה על חושפי שחיתויות

בשנת 1971 תוקן חוק מבקר המדינה והוטל על המבקר התפקיד לברר תלונות פרטניות מאת הציבור.²¹ בתפקידו זה משמש מבקר המדינה כנציב תלונות הציבור (מוסד הידוע בעולם כ"אומבודסמן"). בשנת 1981 נערך תיקון נוסף לחוק מבקר המדינה,²² אשר העניק למבקר המדינה, בכובעו כנציב תלונות הציבור, סמכויות להגן על "עובד הציבור שחשף מעשי שחיתות, הפרות חוק או פגיעה במינהל תקין".²³ אומנם עובד הציבור המעוניין לקבל הגנה

19 לרשימה המוקדשת להיבטיו השונים של סעיף זה ראו יורם רבין ותהלה וינוגרד "העלתה הביקורת חשש למעשה פלילי: על סעיף 14(ג) לחוק מבקר המדינה והסדרים קשורים" עיונים בביקורת המדינה חוברת 63, 75 (2018).

20 ראו למשל אבירם זינו "דוח המבקר על הוצאות הזוג נתניהו: 'בזבזנו ראוותנית וחשש לפלילים'" מעריב – פוליטי-מדיני (17.2.2015); רוני זינגר "מבקר המדינה ליועמ"ש: יש לבחון פתיחת חקירה נגד בכירי קק"ל" כלכליסט – בארץ (12.4.2015); גולן חזני "מבקר המדינה: 'חשש לפלילים בפעילות נשות הדסה'" כלכליסט – בארץ (5.1.2016); שאול אמסטרדמסקי ורוני זינגר "מבקר המדינה: 'חשש לפלילים בהתנהלות נתניהו לגבי מימון נסיעותיו ובני משפחתו לחו"ל'" כלכליסט – בארץ (24.5.2016); משה כהן "דוח מבקר המדינה על קק"ל: ממצאים הועברו ליועץ המשפטי לממשלה" מעריב – חדשות בארץ (18.1.2017); יובל אזולאי "מבקר המדינה: חשד לפלילים במערך הרכש של המשטרה" גלובס – בארץ (27.3.2019).

21 חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 5), התשל"א–1971, ס"ח 112; בן-פורת ציינה כי מבקרי המדינה עסקו בבירור תלונות מאת הציבור עוד קודם לעיגון תפקיד זה בחוק באופן מפורש. ראו בן-פורת, לעיל ה"ש 4, בעמ' 26–27.

22 חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 11), התשמ"א–1981, ס"ח 280.

23 כלשון כותרת סעיף 45 לחוק מבקר המדינה.

לאחר שחשף מעשה שחיתות רשאי לפנות לקבלת סעד גם בבית הדין לעבודה,²⁴ אך בדרך כלל נתיב הפנייה לנציב תלונות הציבור עדיף מנקודת מבטו של חושף השחיתות מכמה טעמים: חיסכון בעלויות (פנייה לבית הדין לעבודה כרוכה בתשלום שכר טרחת עורך דין, אגרות וכדומה), טיפול על ידי אגף מיוחד במשרד מבקר המדינה אשר מתמחה בטיפול בחושפי שחיתויות וליווי הוליסטי שאינו רק משפטי (האגף כולל גם עובדים שהם פסיכולוגים, עובדים סוציאליים וכדומה). הסמכויות שניתנו לנציב בתחום ההגנה על חושפי שחיתויות רחבות וכוללות את הסמכות לתת סעד אופרטיבי בצורת צווים.²⁵ הצווים אותם מוסמך הנציב לתת כוללים "כל צו שימצא לנכון ולצורך, לרבות צו זמני, כדי להגן על זכויות העובד", "לצוות על ביטול הפיטורים או על מתן פיצויים מיוחדים" במקרים שבהם הייתה התלונה על כך שהעובד פוטר, וכן "לצוות על העברת העובד למשרה אחרת בשירות מעבידו".²⁶ במסגרת הסמכות הכללית ליתן כל צו, לרבות צו זמני, מעניק הנציב צו זמני להגנה מפני פיטורין ואף מטיל על המעסיק תשלום פיצויים במקרים שבהם בוחר העובד להפסיק לעבוד אצל מעסיקו בעקבות הפגיעה שנלוותה לחשיפת השחיתות מצדו.²⁷ אכן, "המאבק נגד השחיתות יכול להסתייע רבות בנכונות של אנשים פנימיים, שהם חלק מהמערכת השלטונית, להתריע על מעשי שחיתות",²⁸ ונציב תלונות הציבור מהווה כתובת מרכזית שאליה פונים עובדים המבקשים הגנה מפני התנכלות בשל חשיפת מעשה שחיתות, הפרת חיקוק או פגיעה במנהל תקין.

5. ביקורת בחירות ומימון מפלגות

תפקיד נוסף שהוטל על מבקר המדינה, התורם אף הוא לשמירה על טוהר המידות, הוא ביקורת בתחום הבחירות ומימון המפלגות. המבקר מבצע תפקיד זה מכוח חיקוקים חיצוניים לחוק מבקר המדינה,²⁹ אשר מסמיכים אותו לבקר את חשבונותיהן של המפלגות המתמודדות בבחירות לכנסת ושל הסיעות והרשימות המתמודדות בבחירות הנערכות ברשויות המקומיות. כמו כן, בוחן המבקר את חשבונותיהם של המועמדים בבחירות המקדימות במפלגות והמועמדים לראשות מועצות אזוריות. הביקורת עוסקת הן בניהול החשבונות השוטפים, הן בהקפדה על הכללים לקבלת תרומות והן בעמידה במגבלות שנקבעו לעניין ההוצאות המותרות למועמדים ולמפלגות. בסופו של תהליך הביקורת מפרסם המבקר דוח הכולל את ממצאיו וכן

24 לפי חוק הגנה על עובדים (חשיפת עבירות ופגיעה בטוהר המידות או במינהל התקין), התשנ"ז-1997.

25 זהו מצב מיוחד למדי, שכן הן בעת מילוי תפקידו כמבקר המדינה והן בכובעו כנציב תלונות הציבור מוסמך המבקר/הנציב להמליץ על תיקון ליקויים, אך אין לו סמכות לאכוף את המלצותיו.

26 סעיף 45 לחוק מבקר המדינה.

27 דוד נהיר "שאלות ותשובות עם מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, השופט (בדימוס) יוסף חיים שפירא" עיונים בביקורת המדינה חוברת 63, 5, 13-14 (2018).

28 דפנה ברק-ארו "המשפט המינהלי והמאבק בשחיתות השלטונית" משפטים 667, 690 (2019).

29 חוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973; חוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות), התשנ"ג-1993; חוק המפלגות, התשנ"ב-1992.

את רשימת התרומות והערבויות שניתנו למפלגות ולמועמדים. דוגמה בולטת לחשיבות הביקורת בתחום זה למניעת נגע השחיתות השלטונית הוא פסק הדין הנודע בעניין פנחסי,³⁰ שבו נדונו עבירות שיוחסו לחבר הכנסת דאז פנחסי אשר בוצעו במהלך מערכות בחירות וכללו ניהול מערכת חשבונות בניגוד לכללים ודיווחים כוזבים למבקר המדינה במטרה לקבל את כספי המימון הניתנים למפלגות.³¹

6. תפקידו של מבקר המדינה בשמירה על הכללים למניעת ניגודי עניינים של שרים וסגני שרים

פעולות של איש ציבור הנעשות בעת שהוא נתון בניגוד עניינים מהוות פגיעה בטוהר המידות, ולעיתים אף עלולות לעלות לכדי מעשה שחיתות החוצה את הרף הפלילי. המשפט המנהלי אף אוסר על הימצאות במצב שבו עלול להיווצר ניגוד עניינים, במטרה "למנוע את הרע בטרם יארע".³² עם זאת, חרף הכוח הרב הנתון בידי שרים וסגני שרים, במשך שנים רבות לא נקבע הסדר כולל ומפורט לעניין מגבלות ואיסורים אשר חלים על שרים וסגני שרים במטרה למנוע מצב אפשרי של ניגוד עניינים. בשנת 1977 מינתה הממשלה ועדה ציבורית שעליה הוטל להמליץ על כללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים. הוועדה, שבראשה עמד השופט אשר, הגישה את המלצותיה ואלו אומצו בהחלטת ממשלה, אשר עדכנה אותן מעת לעת.³³ הכללים קובעים כי על שרים וסגני שרים לבצע תפקידם בלא משוא פנים, תוך הימנעות ממצב של ניגוד עניינים. עוד נקבעו הוראות לעניין ייחוד כהונה ואיסור על עיסוק נוסף וכן מגבלות על בעלות ושליטה בנכסים וניהול עניינים עסקיים וכספיים. הכללים הטילו על מבקר המדינה

30 בג"ץ 1843/93 פנחסי, סגן שר וחבר-כנסת נ' כנסת ישראל, פ"ד מט(1) 661 (1995). לחבר הכנסת פנחסי יוחסו עבירות של רישום כוזב במסמכי תאגיד, ניסיון לקבל דבר במרמה, קשירת קשר לביצוע פשע והצהרה כוזבת. הדיון בעבירות נערך אגב שאלת הבקשה להסרת חסינותו של פנחסי.

31 ראו שם, פס' 3 לפסק הדין: "על-פי האמור בכתב האישום, ח"כ פנחסי קשר עם אחרים קשר להימנע מלרשום בספרי החשבונות של ש"ס תשלומים לפעילים במערכות הבחירות. הוא עשה כן כדי להימנע מתשלום מס המתחייב מהתשלום לפעילים וכדי לאפשר תשלומים לפעילים אשר הצהירו כי אינם עובדים וכי 'תורתם אמנותם', ועם זאת – לקיים מערכות חשבונות מלאות ותקינות כדי שש"ס תוכל לקבל את אישורי מבקר המדינה הנדרשים על-פי דין, כתנאי לקבלת מלוא מימון המפלגות. ח"כ פנחסי ואחרים פעלו למימוש התכניות הפליליות הללו, תוך שהם מבצעים עבירות של רישום כוזב במסמכי תאגיד; ניסיון לקבל דבר במרמה; קשירת קשר לביצוע פשע; הצהרה כוזבת. במסגרת זו הם קיבלו הלוואות שלא נרשמו בספרי החשבונות של ש"ס. הם משכו כספים במזומנים כדי לחלקם לפעילים. הם לא רשמו תשלומים אלה בספרים. בהתאם לכך הגישו בידועים דינים וחשבונות כוזבים למבקר המדינה, וזאת כדי לקבל במרמה אישור לקבלת מלוא התשלומים של מימון המפלגות".

32 פס' 4 לפסק דינו של השופט ברק בבג"ץ 531/79 סיעת "הליכוד" בעיריית פתח-תקוה נ' מועצת העיר פתח תקוה, פ"ד לד(2) 566 (1980).

33 הודעה בדבר כללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים, התשס"ג–2003.

את התפקיד לבדוק את עמידתם של השרים וסגני השרים בהוראות ובכללים שנקבעו. הכללים מטילים על השרים וסגני השרים חובות דיווח למבקר המדינה ובהן הצהרה שנתית,³⁴ וכן הצהרה מפורטת על הון, נכסים וזכויות בעת תחילת הכהונה.³⁵ עוד נקבע בכללים הסדר ייחודי שלפיו במקרים מסוימים יהיה חייב השר או סגן השר לגרום לכך שעסק פרטי, שהזכויות בו עברו לאדם אחר בשל הכללים, יועמד לביקורת של מבקר המדינה. הכללים אף מטילים על מבקר המדינה למנות ועדה המוסמכת לדון בבקשה של שר או סגן שר לקבל היתר לאי-קיום כלל מהכללים (הוועדה מכונה "ועדת ההיתרים").³⁶ הכללים מעניקים סמכויות גם ליועץ המשפטי לממשלה, אך חלקו של מבקר המדינה בבדיקת העמידה בכללים למניעת ניגודי עניינים של שרים וסגני שרים הוא משמעותי ומהווה נדבך ציבורי חשוב בשמירה על טוהר המידות מצד שרים וסגני שרים שהתנהלותם אמורה לשמש דוגמה חיובית לכלל הציבור.

7. ביקורת בזמן אמת ככלי למניעת שחיתות שלטונית

ביקורתו של מבקר המדינה נערכת, בדרך כלל, כביקורת לאחר מעשה, כלומר לאחר שהמעשה השלטוני הושלם. עם זאת, קיימת פרקטיקה של ביקורת ב"זמן אמת", היינו, ביקורת במהלך שלבי תכנון וגיבוש מדיניות, או בשלב יישומן של תוכניות מתמשכות. ביקורת בזמן אמת כוללת גם בחינה של אופן קבלת ההחלטות בעת התהוותן, זאת בשונה מבחינתן בדיעבד או בחינת עניין מסוים לאחר שזה כבר הפך למעשה עשוי.³⁷ לפרקטיקה זו, אשר אינה מעוגנת במפורש בחיקוקים השונים הנוגעים לביקורת המדינה, יתרונות וחסרונות.³⁸ יתרון מובהק המשמש כטעם המצדיק ביקורת בזמן אמת הוא תרומתה למניעת פגיעה בטוהר המידות ומעשי שחיתות. ביקורת שלאחר מעשה אינה מאפשרת את מניעת ההתנהגות האסורה, וגילוי הפגם לאחר שהמעשה האסור הושלם אינה מאפשרת במקרים רבים לתקנו או לכל הפחות מקשה על התיקון. כך למשל במקרים של חשש להטיית מכרזים, קבלת החלטות תוך הימצאות בניגוד עניינים או מינוי פוליטי פסול.³⁹ לביקורת בזמן אמת יש יתרון בזיהוי מוקדם של הפגם, שכן ייתכן שלאחר השלמת המעשה לא ניתן יהיה לגלותו ולמונעו.

34 בהתאם לסעיף 10 לכללים, על ההצהרה לכלול: "(1) ההון, הנכסים, הזכויות וההתחייבויות שיש לשר ולבני משפחתו בתום אותה שנה או בתום תקופת הכהונה; (2) מקורות ההכנסה של השר ובני משפחתו באותה שנה או באותה תקופה וסכומי ההכנסה מכל מקור".

35 בהתאם לסעיף 17 לכללים.

36 סעיפים 18 ו-19 לכללים.

37 להרחבה על ביקורת הנעשית בזמן אמת ראו רבין, חיו ועפרון-וינשטיין, לעיל ה"ש 16.

38 לדיון בחסרונות וביתרונות ראו שם.

39 הוגמאות לקוחות מהמאמר, שם.

8. סיכום: מבקר המדינה, השחיתות השלטונית וערך השקיפות

ברשימה זו עמדנו בקצרה על תפקידיו השונים של מבקר המדינה, אשר ממצבים אותו כשחקן חוקתי חשוב במניעה של שחיתות ושמירה על טוהר המידות. הקשר בין המאבק בשחיתות לבין שקיפות שלטונית ברור לכול. האמרה (המעט שחוקה) שלפיה "אור השמש הוא המחטא הטוב ביותר" נכונה בהקשר זה. למבקר המדינה באמצעות דוחותיו יש תפקיד חשוב בקידום השקיפות.⁴⁰ כפי שציין מבקר המדינה לשעבר נבנצל, "הרי המבקר מבחין (הוא מבקר המדינה) חייב לגלות לפרלמנט ולציבור דברים שאותם יודע המינהל אך אינו רוצה לגלות להם".⁴¹ למעשה, השקיפות שזורה כחוט השני כחלק מההסדרים השונים שהוצגו. חוץ מפרסום דוחות הביקורת, מפרסם המבקר גם את החלטותיו בעניין הגנה על חושפי שחיתויות, את תוצאות הביקורת על מימון הבחירות והמפלגות (לרבות סנקציות שהוטלו ורשימות תורמים), וכן את החלטות הוועדה למתן היתרים הפועלת מכוח כללי ועדת אשר. ההחלטה להטיל על מבקר המדינה לבצע ביקורת בתחום "טוהר המידות" והתפקידים הנוספים שהוטלו עליו לאורך השנים מקפלים בתוכם את התפיסה שלפיה למבקר המדינה תפקיד חשוב במאבק בשחיתות, ויתר על מכן, את ההבנה כי מדובר בחובה החלה עליו כלפי הכנסת וכלפי הציבור.

40 עקרון הדיווח לציבור נכלל ב"הצהרת לימה" המהווה את אחד ממסמכי היסוד לביקורת מדינה לפי הארגון הבין-לאומי של מוסדות ביקורת עליונים. ראו The Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts, 1977.

41 יצחק א' נבנצל "פיקוח הפרלמנט על המינהל הממשלתי, תפקידם של מוסדות ביקורת עליונים" ביקורת המדינה בישראל – הלכה ומעשה (קובץ מאמרים ומקורות) 42 (אשר פרידברג עורך, 1999).