

## ביקורת מדינה בזמן אמת

מאת

יורם רבין, יובל חיו וענבל עפרון-וינשטיין\*

ביקורת בזמן אמת היא ביקורת בעת התרחשות האירועים או ממש בסמוך לאחריהם. הדילמות הכרוכות בשימוש בכלי המכונה "ביקורת בזמן אמת" העסיקו את מבקרי המדינה במהלך השנים, ואפשר למצוא להן ביטוי בשיח המקצועי בקרב המלומדים מתחום תורת הביקורת. הצעת חוק פרטית שהוגשה במאי 2017 לצמצום סמכויותיו של מבקר המדינה הציתה פולמוס ציבורי בעניין סמכותו של מבקר המדינה לבצע ביקורת בזמן אמת. בעקבות כך, השיח בנושא זה, שהיה בעבר מקצועי בעיקרו, נצבע בצבעים פוליטיים. ואולם עד כה לא נערך בנושא זה דיון עיוני אנליטי. במאמר זה נעשה ניסיון ראשון לנתח את מוסד הביקורת בזמן אמת הן ברמה העיונית הן ברמה המעשית, ולבחון אם מבקר המדינה מוסמך לבצע ביקורת בזמן אמת, ואם כן, באילו מצבים ונסיבות מוצדק שיעשה כן.

**מבוא. א. האם ראוי לקיים ביקורת בזמן אמת;** 1. טעמים כנגד עריכת ביקורת בזמן אמת; 2. טעמים התומכים בעריכת ביקורת בזמן אמת. **ב. מבט לעולם: תקנים בין-לאומיים ומשפט משווה;** 1. התקנים הבין-לאומיים; 2. המשפט המשווה. **ג. ישראל;** 1. הסמכות לבצע ביקורת בזמן אמת; 2. גישותיהם של מבקרי המדינה במשך השנים; 3. ביקורת בזמן אמת הלכה למעשה. **סיכום.**

\* פרופ' יורם רבין הוא נשיא המסלול האקדמי המכללה למנהל, ולשעבר היועץ המשפטי של מבקר המדינה; יובל חיו הוא ראש החטיבה לביקורת משרדי הממשלה ומוסדות שלטון במשרד מבקר המדינה; עו"ד ענבל עפרון-וינשטיין היא סגנית בכירה למנהל אגף הייעוץ המשפטי במשרד מבקר המדינה. הכותבים מבקשים להודות לעו"ד רויטל סהר, מתמחה לשעבר בלשכה המשפטית של משרד מבקר המדינה, על הערותיה המועילות למאמר, לעו"ד ענבל זכרו ולעו"ד דנה בן חמו, מתמחות לשעבר בלשכה המשפטית של משרד מבקר המדינה, על הסיוע במחקר, ולגב' שלומית לוי, רכזת לשכה בכירה בחטיבה לביקורת משרדי ממשלה ומוסדות שלטון במשרד מבקר המדינה, על הסיוע בריכוז החומרים ששימשו את כותבי המאמר. האמור במאמר זה משקף את עמדת הכותבים והנכתב בו הוא על אחריותם בלבד. מכאן שאין באמור בו כדי לחייב את מבקר המדינה או גורמים אחרים במשרד מבקר המדינה.

## מבוא

בשנת 2017 טענו גורמים פוליטיים מסוימים שמבקר המדינה דאז, השופט (בדימ') יוסף שפירא, וקודמו בתפקיד, השופט (בדימ') מיכה לינדנשטראוס, פעלו בנמרצות יתר בהשוואה לקודמיהם בתפקיד;<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup> 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 התהוותן, ולא ייתן הוראות לגוף כאמור לעשות פעולה מסוימת או להימנע מלעשות פעולה כאמור". סעיף זה מקורו בהתנגדות של גורמים פוליטיים 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.<sup>3</sup> 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".<sup>4</sup> מגיש ההצעה, ח"כ סמוטריץ', הבהיר את כוונתו בשלל ראיונות לכלי התקשורת. כך למשל, בראיון לערוץ 7, טען כך:

המבקר מערוב בין ביקורת ובקרה. הפעלת בקרה תהליכית בזמן אמת, כזו שמתערבת בתוכן של ההחלטות ולא רק באופן שבו הן מתקבלות או מבוצעות, סותרת את הרציונל 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.<sup>5</sup>

- 1 נמרצות שזכתה לכינוי "אקטיביזם ביקורתי". ראו בעז ענר "סמוטריץ' עלול להפוך את מבקר המדינה ללא רלוונטי ולא מועיל" *TheMarker* (18.12.2017) [www.themarker.com/opinion/](http://www.themarker.com/opinion/) 1.4730302.
- 2 הצעת חוק מבקר המדינה (תיקון – דיווח על תיקון ליקויים), התשע"ז-2017, פ/4167/20.
- 3 ראו למשל דפנה ליאל "ההצעה להגבלת כוחו של מבקר המדינה" *Mako* (24.10.2017) <https://bit.ly/3PGzI3X>: "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".
- 4 הצעת חוק מבקר המדינה (תיקון – דיווח על תיקון ליקויים), לעיל ה"ש 2, בעמ' 2.
- 5 חזקי ברוך "סמוטריץ' משיב למבקר" *ערוץ 7* (29.8.2017) <https://bit.ly/3LMJQVI>.

הצעת חוק זו זכתה גם לתמיכתה של שרת המשפטים איילת שקד. בריאיון לרשת ב', שנערך ביום 19 נובמבר 2017, תמכה השרה בהצעת החוק:

מוסד מבקר המדינה הוא מוסד מאוד 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.<sup>6</sup>

ביקורת דומה נשמעה מפיו של השר דאז להגנת הסביבה, לירושלים ולמורשת זאב אלקין:

אני לא מערער על חשיבות המוסד, וגם לא חושב שמינויו של שפירא פגום. אבל צריך רפורמה בהתנהלות. צודק ח"כ סמוטריץ' שמבקר לא צריך לבקר בזמן אמת. אין לו כלים ואנשי מקצוע, ואין עליו אחריות. זה ערוב רשויות מוחלט.<sup>7</sup>

בסופו של דבר נבלמה הצעת החוק האמורה לעיל והוסרה מסדר היום. אף על פי כן, בשל האפשרות שהצעת החוק תעלה לדיון נוסף בעתיד (בנוסף כזה או אחר), וכן בשל חשיבותה של הסוגיה, ראוי לקיים בה דיון עיוני. לכך יוקדש מאמרנו.

סדר הטיעון יהיה כדלקמן: **בפרק הראשון**, נציג את הטעמים נגד עריכתה של ביקורת בזמן אמת ולמול אלו את הטעמים התומכים בעריכתה. בהמשך נציג את עמדתנו, שלפיה הטעמים כנגד עריכתה של ביקורת בזמן אמת אינם שומטים את הבסיס תחת קיומה, וכי האיזון של "טעמי הנגד" ו"טעמי הבעד" תומכים במסקנה כי ביקורת לאחר קרות האירועים (ex post facto) תהווה את הכלל, ואילו ביקורת בזמן אמת תישמר למקרים מיוחדים. **בפרק השני**, נציג את העמדה העולה מהתקנים הבין-לאומיים של מוסדות הביקורת העליונים לגבי הסמכות לבצע ביקורת בזמן אמת, ונראה כי בשנים האחרונות עוגנה בתקנים סמכות כזו במפורש. בנוסף, נציג את המצב הנוהג במדינות שבהן מוכרת הסמכות לקיים ביקורת בזמן אמת, ובמדינות שבהן סמכות כזו אינה מוכרת. את **הפרק השלישי** נקדיש למצב בישראל, ונסקור לגביו את סוגיית הסמכות לבצע ביקורת בזמן אמת, את גישותיהם של מבקרי המדינה במשך השנים, וכן את המצב הנוהג הלכה למעשה בהקשר לסוגיה זו. **בפרק הסיכום** נציג את מסקנותינו מהמחקר.

## א. האם ראוי לקיים ביקורת בזמן אמת

מהי העמדה העיונית שראוי לאמץ בנוגע לפרקטיקה של ביקורת בזמן אמת? השאלה הנוגעת לעיתוי הביקורת – בעת התרחשות האירועים (בזמן אמת) או לאחריהם – העסיקה מלומדים

6 ראו בריאיון של אריה גולן עם אילת שקד, שרת המשפטים (19.11.2017) [www.kan.org.il/i?itemid=24749](http://www.kan.org.il/i?itemid=24749).

7 במאמרו של אריאל כהנא "מבקר ללא בקרה: מה קורה במשרד מבקר המדינה?" **מקור ראשון** (10.11.2017) (וראו גם אותה כתבה באתר [nrg](https://bit.ly/3yUDsZL) <https://bit.ly/3yUDsZL>).

מתחום תורת הביקורת, וממחקריהם אפשר לדלות טעמים עיוניים השוללים שימוש בכלי זה וטיעונים התומכים בו.<sup>8</sup> באלה וגם באלה נדון להלן.

## 1. טעמים כנגד עריכת ביקורת בזמן אמת

הטעם הראשון – ביקורת בזמן אמת פוגעת בעקרון הפרדת הרשויות

ביקורת לאחר מעשה ולא בזמן אמת מתבקשת מעצם עקרון הפרדת הרשויות.<sup>9</sup> חזקת תקינות המינהל מחייבת להניח שבהיעדר ראיה סותרת, פעולת המינהל תקינה לכן אין להפריע למינהל בביצוע תפקידיו ויש לדחות את הביקורת עד תום ביצוע הפעולה.<sup>10</sup> דברים ברוח זו, הנתועים בעקרון הפרדת הרשויות, כתבה מבקרת המדינה לשעבר השופטת (בדימ') מרים בן-פורת

8 לעניין מאמר זה – "ביקורת בזמן אמת" היא ביקורת בעת התרחשות האירועים או ממש בסמוך לאחריהם. בעולם קיים סוג נוסף של ביקורת הקרוי "ביקורת לפני מעשה". בדרך כלל מדובר בסמכות של מבקר המדינה לאשר הוצאות כספיות מסוימות בטרם ביצוע פרויקטים מסוימים. במאמר זה לא נעסוק בסוג כזה של ביקורת. לעניין ביקורת לפני מעשה ראו למשל המצב בפורטוגל, שם מחויב המינהל הציבורי לקבל את אישורו של מבקר המדינה קודם הקצאת הכספים לפעולות מסוימות. סוג זה של ביקורת לפני מעשה נעשה באמצעות הכלי המכונה "ויזה מוקדמת". על סוג זה של ביקורת עמד מבקר המדינה של פורטוגל במאמר שתורגם לעברית, בוז הלשון: "ויזה מוקדמת הינו המכשיר העיקרי שבאמצעותו מפעיל מבקר המדינה את הביקורת לפני מעשה. היא צריכה להינתן לפני שהפעולה תתחיל לגרום להוצאות כספיות. למשל, לפני מסירת חוזה לבנייה לאישור, ולא לאחר שהבניין כבר עומד על תילו ומחירו שולם. 'ויזות' כאלה דרושות לטיוטות של סוגים מסוימים של חוזים, וכל החוזים, ההתחייבויות כספיות, הוראות ואישורים הקשורים לפעולות האוצר והחשבים; מתן פנסיות לצמיחות ומענקים מכל סוג. ה'ויזה המוקדמת' באה להבטיח חוקיות של מסמך ההקצבה התקציבית". כמי שהתנסה בביצועה של ביקורת מסוג זה באופן שגרתי, חתם מבקר המדינה הפורטוגלי את דבריו במילים הבאות: "לדעתי, הכרחי קיומה של בדיקה לפני מעשה, המבוצעת כיום על ידי הביקורת העליונה בפורטוגל, נוכח מצבו של המינהל הציבורי. בדיקת מבקר המדינה מבוצעת בדרך של מתן 'ויזה', המונע עשיית צעדים מינהליים בניגוד לחוק והוצאות ללא כיסוי תקציבי. העבודה הרבה הכרוכה במתן האישורים, מוצדקת לאור התוצאות המעשיות". ראו פיניאירו פריניה "ביקורת המדינה בפורטוגל" **עיונים בביקורת המדינה** 34, 87, 89, 90 (1982). במחקרו של מזור מצוין כי משנות התשעים של המאה העשרים "הצטמצם מספר הפעולות שבית הדין לביקורת בפורטוגל מבקר לפני מעשה: בתחילת שנות התשעים של המאה העשרים ביקר גוף זה 110,000 – 140,000 פעולות, ואילו בשנת 1997, בעקבות שינויים בחקיקה, פחת מספרן ל-4,000. ראו יאצק מזור "משרד מבקר המדינה בפולין לעומת מוסדות ביקורת במדינות אחרות" **עיונים בביקורת המדינה** 61, 115, 125 (2007).

9 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). ביטויי 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 1998) (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".

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

בספרה: "ביקורת תכופה בזמן אמת מתקרבת לניהול. קיימים אמנם בלמים ואיזונים (checks and balances) בין רשות לרשות, אך כרגיל אין מלכות אחת נוגעת ברעותה"<sup>11</sup>. 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"<sup>12</sup>. מטעמים אלו, כך נטען, עולה כוונת המחוקק שמבקר המדינה יבקר את פעולות המדינה ולא ישתתף בניהולה אף לא כמלוא הנימה.

### הטעם השני – ביקורת 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 מעשיה לפי הבנתה ושיקוליה. אם טענה, רצוי שכרגיל תבוא הביקורת לאחר מעשה ותאיר את עיניה כדי שזו תפיק לקחים לעתיד לבוא.<sup>13</sup>

רושם שלפיו המבקר גולש לתחומה של הרשות המבצעת עלול לפגוע ביקורתו ובמעמדו של מוסד מבקר המדינה, התלויים בין השאר באמון שהציבור רוחש לו.

### הטעם השלישי – ביקורת 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 והם עלולים לעכב את ביצוען של פעולות מסוימות עד שהביקורת תאמר את דברה. כך אפשר שהדבר יוביל לעיכוב פעולתה של הרשות המבצעת. למשל, אם מבוצעת ביקורת בזמן

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

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

13 בן-פורת מבקר המדינה, לעיל ה"ש 11, בעמ' 9.

אמת בנוגע למכרוז 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 בנוסחה אלו עלולה אפוא להאריך את הליך המכרוז.

**הטעם הרביעי – ביקורת בזמן אמת עלולה לפגוע במקצועיות הביקורת**

ביקורת מדינה מקצועית דורשת ריחוק ופרספקטיבה, ולכן עלול להיווצר קושי להצביע על ליקויים ולהסיק מסקנות תוך כדי האירועים. עמד על כך גייסט במאמרו:

בשלב 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.<sup>14</sup>

## 2. טעמים התומכים בעריכת ביקורת בזמן אמת

אל מול טעמי הנגד שפורטו לעיל ניצבים טעמים התומכים בעריכת של ביקורת בזמן אמת:

**הטעם הראשון – ביקורת בזמן אמת מסייעת למנוע תוצאות הרסניות ("הסלע המתגלגל")**

הטעם העיקרי התומך בעריכתה של ביקורת בזמן אמת הוא כי היא מסייעת למנוע תוצאות הרסניות. טעם זה זכה לכינוי "הסלע המתגלגל". זכות 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 הממשמש?<sup>15</sup>

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".<sup>16</sup> יש לשים לב לכך

14 גייסט, לעיל ה"ש 12, בעמ' 13.

15 בן-פורת **מבקר המדינה**, לעיל ה"ש 11, בעמ' 174.

16 שם. הגיונו של רעיון המניעה נכון לא רק לגבי ביקורת מדינה אלא גם ביחס לחקירות משטרה. וראו את ההצעה להקנות למשטרה סמכות מניעתית בס' 3 להצעת חוק סדר הדין הפלילי (חקירת חשודים) (תיקון מס' 9), התשע"ח–2018, ה"ח 1240, שלפיו יוסף לחוק העיקרי ס' 11ג, אשר יעניק לחוקר משטרה סמכות לחקור אדם שעשויה להיות לו ידיעה הנוגעת לעבירת פשע או עוון אשר יש יסוד סביר להניח שעומדת להתבצע, והיא עלולה לסכן את שלומו או ביטחונו של אדם, את שלום הציבור או את ביטחון המדינה.

שטעם זה אינו מצדיק ביקורת בזמן אמת בכל המצבים והנסיבות, אלא רק במקרים מיוחדים שבהם מתקיים החשש שייגרם נזק בלתי הפיך שלא ניתן יהיה לתקנו 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 לממשלה,<sup>17</sup> הדרך המתאימה למיצוי בירוורו היא ביצוע פעולות ביקורת נוספות. מניעת ביקורת בעניינים אלה תפגע ביכולתו של מבקר המדינה למצות את בדיקתם, ופירושו הדבר הוא שמידע המתקבל במשרד מבקר המדינה בנושאים חשובים, כגון חשש לפגיעה בטוהר המידות ואשר מחייב לכאורה בדיקה, יתברר רק לאחר שפעולות המבוקרים נעשו כבר, היינו לאחר שהפגיעה בטוהר המידות אירעה.<sup>18</sup>

### הטעם השני – ביקורת 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 לבין 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.<sup>19</sup>

### הטעם השלישי – לביקורת בזמן אמת אפקטיביות גבוהה

ביקורת בזמן אמת מתפרסמת בסמיכות זמנים לאירועים נשואי הביקורת בטרם ירדו מסדר היום הציבורי. 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". לסיכום, לביקורת בזמן אמת יתרונות, כגון תרומה למניעתן של תוצאות קיצוניות, מתן מענה לביקורת בנושאים מורכבים ומתמשכים, ואפקטיביות רבה. מנגד, לביקורת בזמן אמת חסרונות, כגון פגיעה אפשרית בעקרון הפרדת הרשויות, חשש לעיכוב פעולת הרשות המבצעת ופגיעה אפשרית במקצועיות הביקורת. בשל הטעמים התומכים והטעמים הנוגדים, ולאחר איזון ביניהם,

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

18 דיון מעמיק בהצדקה לביצוע ביקורת בזמן אמת בנושאים הקשורים לחשש לפגיעה בטוהר המידות נערוך להלן בפרק 3.ג.

19 דיון מעמיק בהצדקה לביצוע ביקורת בזמן אמת בנושאים מורכבים ומתמשכים נערוך להלן בפרק 3.ג.

הדעה הרווחת היא כי ביקורת לאחר קרות האירועים (ex post facto) הייתה ונותרה הכלל, ואילו ביקורת בזמן אמת היא חריג השמור למקרים מיוחדים.

## ב. מבט לעולם: תקנים בין-לאומיים ומשפט משווה

### 1. התקנים הבין-לאומיים

העמדה המעוגנת בתקנים הבין-לאומיים של מוסדות הביקורת העליונים לגבי הסמכות לבצע ביקורת בזמן אמת התאפיינה בעבר בהתעלמות מכוונת.<sup>20</sup> בהמשך התחלפה ההתעלמות בהכרה מרומזת, ולבסוף התגבשה הכרה מפורשת. הצהרת לימה (1977), שבה עוגנו לראשונה עקרונות ביקורת המדינה בתקן ISSAI 1, אינה מאזכרת את הסמכות של מוסדות ביקורת עליונים לערוך ביקורת בזמן אמת.<sup>21</sup> גייסט מציין במאמרו כי ועדת INTOSAI, שפרסמה תקני ביקורת ב-1989, נמנעה אף היא מלעסוק בסוגיה.<sup>22</sup> בהצהרת מקסיקו (2007), שעניינה עצמאותם של מוסדות ביקורת עליונים,<sup>23</sup> שעוגנה בתקן ISSAI 10, נקבע כי קיומה של ביקורת מדינה הולמת מותנית בשמירה על שמונה עקרונות יסוד חיוניים. העיקרון השישי בהצהרת מקסיקו קובע את החופש של מוסדות ביקורת עליונים לקבוע את התוכן של הביקורת ואת מועד פרסום דוחות הביקורת,<sup>24</sup> אלא אם חופש זה הוגבל בחקיקה ראשית.<sup>25</sup> על אלו הוסיף עיקרון 5 בתקן ISAAI 12 (המכונה גם ISSAI-P 12) כי מוסדות ביקורת עליונים צריכים להגיב על שינויים חברתיים ועל סיכונים מתגבשים.<sup>26</sup> בדברי ההסבר המפרטים עיקרון זה נכתב כי על מוסדות הביקורת להגיב בזמן על שינויים חברתיים וסיכונים, ובעיקר על אלה הנוגעים לשחיתות ולטוהר מידות.<sup>27</sup> קביעה מפורשת בדבר הסמכות לבצע ביקורת בזמן אמת נעשתה רק בשנת 2013, בתקן ISSAI 100, שנוסחו בו עקרונות היסוד של ביקורת המגזר הציבורי.<sup>28</sup> בסעיף 23 לתקן זה, העוסק בסוגי הביקורת על המגזר הציבורי, נקבע כך (ההדגשה הוספה):

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

.The International Standards of Supreme Audit Institutions (ISSAI)	20
.The Lima Declaration, 1977 (ISSAI 1)	21
גייסט, לעיל ה"ש 12, בעמ' 12-13.	22
.Mexico Declaration on SAI Independence, 2007	23
שם, עיקרון 6: "The freedom to decide the content and timing of audit reports and to publish and disseminate them"	24
"SAIs are free to decide on the timing of their audit reports except where specific reporting requirements are prescribed by law"	25
."Principle 5: Being responsive to changing environments and emerging risks"	26
"SAIs should evaluate changing and emerging risks in the audit environment and respond to these in a timely manner, for example by promoting mechanisms to address financial impropriety, fraud and corruption"	27
.Fundamental Principles of Public-Sector Auditing	28



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).

## 2. המשפט המשווה

כללי

הסמכות לבצע ביקורת בזמן אמת התגבשה והוכרה במדינות שונות שנים רבות בטרם קיבלה ביטוי מפורש בתקינה הביין-לאומית. יתר על כן, העוסק בביקורת מדינה במאה העשרים ואחת יכול להיות מופתע מכך שרבים ממוסדות הביקורת שנוסדו לפני שנת 1900, ואולי אף מרביתם, הוקמו כדי לערוך ביקורת בזמן אמת.<sup>29</sup> ביקורת שלאחר מעשה התפתחה דווקא בשלבים מאוחרים יותר והסמכויות לקיים ביקורת בזמן אמת צומצמו בהדרגה.<sup>30</sup>

מדינות שבהן לא מקיימים ביקורת בזמן אמת

מוסדות ביקורת עליונים של מדינות רבות בעולם לא מקיימים ביקורת בזמן אמת. דוגמה מייצגת היא צרפת. ב"בית המשפט לחשבונות" (French Court of Accounts), מוסד הביקורת העליון במדינה זו, אין מקיימים ביקורת בזמן אמת אלא אך ביקורת לאחר מעשה. בהתאם להשקפה הצרפתית, ביקורת בזמן אמת מעלה את הסיכון לביקורת על מצבים זמניים, להצגת עובדות שייטכן ואינן מבוססות היטב, למחסור בראיות, ובעיקר עלולה לפגוע ביכולת להבין את התמונה הכללית. מבחינה חוקתית, המניעה מקיומה של ביקורת בזמן אמת מבוססת על רעיון הפרדת הרשויות, שלפיו אין זה ראוי שמוסד הביקורת יתערב בתהליך קבלת ההחלטות המתמשך שנוגע למדיניות הציבורית או לניהול הכספים, שעל ניהולם מופקדים הרשות המבצעת והרשות המחוקקת.<sup>31</sup>

מדינות שבהן מקיימים ביקורת בזמן אמת

במדינות מסוימות ביקורת בזמן אמת מהווה פרקטיקה מושרשת. להלן סקירה של המצב בכמה מדינות:

29 תיאור זה מתייחס כנראה למדינות ביבשת אירופה. ראו מזור, לעיל ה"ש 8, בעמ' 125.

30 ראו התיאור אצל מזור, שם, בעמ' 125.

31 האמור בפסקה זו מבוסס על התכתבות עם מוסד הביקורת הצרפתי. התכתובת שמורה אצל המחברים. תכתובת עם משרד מבקר המדינה של ליטא ששמורה אצל המחברים מעלה שגם במדינה זו אין עורכים ביקורת בזמן אמת.

מסורת של ביקורת בזמן קיימת בגרמניה. מוסד הביקורת העליון במדינה זו מלווה את פעולות השלטון תוך כדי ביצוען. הביקורת בזמן אמת מיועדת לספק ייעוץ מקצועי לבעלי העניין ולפקח על הצלחת המיזמים והפעולות, ולא רק להצביע על חסרונות לאחר מעשה. בשיטה הגרמנית, ביקורת מלווה את הביצוע מהשלב המוקדם ביותר, עוד בטרם התהוו התוצאות הראשונות. צוותי הביקורת נכנסים לפעולה לאחר שמתקבלת החלטה מינהלית ראשונה כדי לאתר החלטות פגומות ולטפל בהן בהקדם, ליידע את מקבלי ההחלטות בממשלה ולייעץ להם כשעוד אפשר לשנות את ההחלטה.<sup>32</sup>

**פולין** הפרקטיקה של ביקורת מדינה בזמן אמת ידעה עליות ומורדות. בשנת 1919 הוסמך מבקר המדינה של פולין לבצע ביקורת בזמן אמת. בשנת 1921 הוגבלה סמכות זו מאוד ומאז נעשה בה שימוש רק לעיתים נדירות. בשנת 1994 נשללה ממבקר המדינה בחוק הסמכות לבצע ביקורת בזמן אמת.<sup>33</sup> עם זאת, בשל היעדר סמכות לבצע ביקורת בזמן אמת, נהוג כיום כי משרד מבקר המדינה של פולין מבקש מגופים אחרים האוחזים בסמכויות פיקוח לבצע עבורו ביקורות שונות בזמן אמת. ביקורות אלו מכונות "Ad Hoc Audits". פירוט בנוגע לפרקטיקה זו אפשר למצוא באתר האינטרנט של משרד מבקר המדינה של פולין. כך למשל, באתר מדווח כי בשנת 2010, בביקורת שביצע מבקר המדינה בנושא מרכזי טיפול לילד, עלה צורך לבדוק אם מרכז מסוים עומד בתקנות הבטיחות וההיגיינה. בעקבות זאת ביקש משרד מבקר המדינה משירותי הסניטציה של המחוז לבצע ביקורת.<sup>34</sup> עוד מפורט באתר כי לבקשת משרד מבקר המדינה ביצעו וטרינרים ביקורת ב-36 שווקים שנמכרו בהם חיות, מחשש שיימצאו מתכות כבדות בדגים שגודלו באגמים מלאכותיים. דוגמה אחרת: שנה לאחר שהמשרד מצא אי-סדירויות בחישובי מע"מ בביקורת שביצע, הוא הסב את תשומת ליבם של גופי המס לחריגות כדי שיוודאו שתחשיבי המע"מ נערכו כדיון.<sup>35</sup>

הסמכות לקיים ביקורת בזמן אמת קבועה גם בחוק הביקורת של הרפובליקה העממית של סין.<sup>36</sup> בסעיף 34 לחוק זה נקבע:

למוסדות הביקורת הסמכות לעצור פעולות שוטפות של המבוקרים הנוגעות להכנסות ולהוצאות שנעשו אגב הפרה של הוראות המדינה. אם לא יצליחו לעצור פעולות אלה, יהיה עליהם להודיע, באישור הממונים על הנושא במוסד הביקורת ברמת המרחב או בדרג גבוה יותר, למחלקות הכספיות ולרשויות המוסמכות לעצור את העברת הכספים הקשורים במישרין לפעולות המנוגדות להוראות המדינה הנוגעות להכנסות או להוצאות או להקפיא את השימוש בכספים שכבר הועברו ליעדיהם. אולם נקיטת האמצעים האמורים לא תמנע את

Germany Bundesrechnungshof, *Sharing Good Practices Among Supreme Audit Institutions*, III EUROSAI INNOVATIONS 11 (April, 2015), [www.asosai.org/asosai](http://www.asosai.org/asosai) 32

מזור, לעיל ה"ש 8, בעמ' 126. 33

.Regional State Sanitary Inspectorate 34

<https://bit.ly/3PLt7W6>. מטעמים לא ידועים, הגישה לאתר מישראל נחסמה, אך ניתן להיכנס לאתר דרך כתובת אינטרנט מחוץ לישראל, למשל באמצעות VPN. 35

"חוק הביקורת של הרפובליקה העממית של סין" עיונים בביקורת המדינה 55, 18 (1996). 36

ניהול הפעולות העסקיות המנוהלות על פי חוק ואת הייצור והניהול השוטפים של המבוקרים.<sup>37</sup>

למשל, משרד הביקורת הלאומי של סין (CNAO) ביצע בשנת 2008 ביקורת בזמן אמת על מיזם השיקום והבנייה מחדש של אזור שנהרס ברעידת אדמה חזקה.<sup>38</sup> דוגמה אחרונה היא מוסד ביקורת המדינה של פינלנד. ביקורת בזמן אמת תוך כדי הפעילות הממשלתית נערכת בפינלנד בשני סוגי ביקורת: ביקורת ביצועים וביקורת המדיניות הפיסקלית, אשר לגביהם מופעל שיקול דעת לגבי העיתוי והרלוונטיות של הביקורת ביחס לפעולות הביצוע והמדיניות הפיסקלית בהתאם לתכנית העבודה של הביקורת. עם זאת וחרף כל האמור, סוג ביקורת המדינה הנפוץ ביותר בפינלנד היא ביקורת לאחר מעשה שבה נבחנת תכנית מדיניות ספציפית או תחום פעילות ספציפי במרחק של פרק זמן מסוים.<sup>39</sup> נוסף על כך, ישנה בפינלנד פרקטיקת ביקורת פיננסית שמבצע המשרד שהיא קרובה ברוחה לביקורת בזמן אמת. הניהול הפיננסי של המגזר הציבורי בפינלנד הוא דיגיטלי, ולמוסד הביקורת יש גישה ישירה לנתוני העסקה הפיננסית בזמן אמת. עורכי הביקורת בוחנים את הנתונים הכספיים בפרקי זמן שונים במהלך שנת הכספים ויכולים להצביע על אי-התאמות או טעויות אפשריות במהלך שנת הכספים. כאשר עורך הביקורת מאתר דבר מה לקוי בנתונים הפיננסיים המחייב ביצוע שינויים בנתונים הכספיים (למשל טעויות, רשומות נתונים לא מלאות), הוא מדווח על כך הן לצוות הביקורת והן לגורמי הגוף המבוקר. מבחינה מעשית, פירוש הדבר שהמבקר יכול לתקן את נתוני העסקאות בטרם סגירת החשבונות. יש לציין כי במהלך שנת הכספים שבה מבוצע תהליך הבדיקה, לא נכתב ולא מתפרסם דוח ביקורת. הנושאים מתועדים בדוח ביניים של המבקר, ודוח הביקורת הפיננסית הסופי מוגש אחת לשנה, בתום תהליך הביקורת לגבי שנת כספים נתונה. אולם, דומה אפוא כי פרקטיקה זו של ביקורת פיננסית עונה יותר להגדרה של "ביקורת לפני מעשה".<sup>40</sup>

## ג. ישראל

### 1. הסמכות לבצע ביקורת בזמן אמת

תפקידיו של מבקר המדינה בישראל וסמכויותיו קבועים בחוק-יסוד: מבקר המדינה ובחוק מבקר המדינה. שני חוקים אלו שותקים לגבי עיתוי הביקורת ואינם קובעים דבר בנוגע ליחס בין מועד

37 שם, בעמ' 22–23.

38 Lara Taylor-Pearce, *Auditing the Funds Donated to Fight Ebola: an Integral Element in the Fight against the Virus*, 42 INT'L J. OF GOV'T AUDITING 1, 3 (2015). במאמר מוזכרת גם ביקורת שביצע משרד הביקורת הלאומי של בריטניה (NAO) בזמן אמת על המיזם לאירוח המשחקים האולימפיים בלונדון בשנת 2012.

39 האמור בפסקה זו מבוסס על התכתבות עם מוסד הביקורת של פינלנד. התכתובת שמורה אצל המחברים.

40 להגדרת "ביקורת לפני מעשה" ראו לעיל ה"ש 8.

הביקורת למועד ביצוע הפעולות המבוקרות, ולפיכך אין הם קובעים דבר בעניין האפשרות לבקר אירועים במהלך התרחשותם, היינו בזמן אמת.<sup>41</sup> 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. נפרט להלן:

בסעיף 2 לחוק-יסוד: מבקר המדינה, על שני תתי-סעיפיו, מוגדר היקף הביקורת המסור לידי מבקר המדינה. בסעיף 2(ב) לחוק היסוד נקבע: "מבקר המדינה יבחן את חוקיות הפעולות, טוהר המידות, הניהול התקין, היעילות והחיסכון של הגופים המבוקרים, וכל ענין אחר שיראה בו צורך" (ההדגשה הוספה). התיבה "כל ענין אחר שיראה בו צורך", שאף מעוגנת בסעיף 10(א)(3) לחוק מבקר המדינה, משמעה כי סמכותו של מבקר המדינה כללית ורחבה ואינה מוגבלת לבריקת הנושאים המנויים בסעיפים 10(א)(1)-(א)(2) לחוק מבקר המדינה.<sup>42</sup> זאת ועוד, עיגונה של סמכות רחבה בחוק יסוד מעניק לה מעמד חוקתי.

ביקורת המדינה היא אחד מאמצעי הפיקוח של הכנסת על הממשלה. בסעיף 6 לחוק-יסוד: מבקר המדינה נקבע: "במילוי תפקידיו יהיה מבקר המדינה אחראי בפני הכנסת בלבד ולא יהיה תלוי בממשלה". סעיף זה מבטא את העיקרון שלפיו מבקר המדינה עצמאי ואינו תלוי ברשות המבצעת בעבודת הביקורת. היבטים אחרים של עקרון העצמאות ואי-התלות מעוגנים בסעיף 7 לחוק-יסוד: מבקר המדינה, שנקבע בו כי תקופת כהונתו של המבקר תהא שבע שנים ולא יהיה אפשר להאריכה, וכן בסעיף 10 לחוק-יסוד: מבקר המדינה, הקובע כי "תקציב משרד מבקר המדינה ייקבע לפי הצעת מבקר המדינה בידי ועדת הכספים של הכנסת", ולא בידי הרשות המבצעת.<sup>43</sup>

אם כן, ההחלטה אם לקיים ביקורת בעניין מסוים מוקנית על פי החוק למבקר המדינה, שיש לו כאמור מעמד עצמאי ובלתי תלוי ברשות המבצעת. להבדיל מבית המשפט, שפתיחת שעריו נתונה בידי הפרט הפונה אליו, המבקר הוא שיוזם את הביקורת בגוף מסוים או בעניין מסוים בהתאם לשיקוליו ועל פי המציאות הנגלית לעיניו.<sup>44</sup> ואולם, לפי סעיף 21 לחוק מבקר המדינה, רשאים הממשלה, הכנסת והוועדה לענייני ביקורת המדינה לבקש מהמבקר להכין חוות דעת

41 גם חוק מבקר המדינה, התש"ט-1949, ס"ח 33, אשר קדם לחוק מבקר המדינה משנת 1958, לא קבע דבר בהקשר זה.

42 בג"ץ דן בסמכותו הרחבה של מבקר המדינה ועמד על כך שהיא נועדה לאפשר למבקר המדינה חופש פעולה ומתחם שיקול דעת רחב, החיוניים לביקורת יעילה ומקיפה. בג"ץ 4870/10 בלום-דוד נ' מבקר המדינה, פס' 19 לפסק דינה של השופטת (כתוארה אז) נאור (נבו 2011.6.23). כן ראו בג"ץ 7805/00 אלוני, חברת מועצת עיריית ירושלים נ' מבקרת עיריית ירושלים, פ"ד נז(4) 577 (2003). גם בעניין זה עמד בג"ץ על כך כי "הליך הביקורת מחייב חופש פעולה בעריכת הביקורת ומתן אמצעים אפקטיביים בידי המבקר לבצע את תפקידו בצורה יעילה ומקיפה". כן ראו יצחק זמיר **הסמכות המנהלית** כרך ד 2363 (2017), שם נכתב: "הביקורת על ידי מבקר המדינה [...] היא ביקורת גורפת, המשתרעת על כל תחום ועל כל עניין, במטרה לחשוף ולמנוע ליקויים ותקלות בפעילות של הגוף המבוקר ולקדם מינהל חוקי, תקין, יעיל והוגן בגוף זה".

43 ראו גם ס' 24 לחוק מבקר המדינה.

44 ראו זמיר, לעיל ה"ש 42, בעמ' 2370, שם דן זמיר בסמכותו של מבקר המדינה ליוזם ביקורת כאשר מתעורר אצלו חשש, למשל בעקבות ידיעה בתקשורת כי גוף מסוים נוהג בדרך בלתי חוקית.

בנושא המצוי בתחום תפקידיו.<sup>45</sup> חוות דעת כזו מתבקשת מהמבקר מכוח המשקל המהותי והסגולי המוקנה למעמדו, והיא נובעת מרצונם של אותם גופים לדעת מה עמדת המבקר **מראש** לצורכי פעולתם והכרעותיהם לשם גיבוש דרכי פעולה שלטוניות והבטחת מינהל תקין.<sup>46</sup>

בעניין **בלום-דוד** עמד בג"ץ על כך שסעיף 21 לחוק מבקר המדינה מנוסח בלשון רחבה, כזו המאפשרת למבקר המדינה להכין חוות דעת בכל עניין שבתחום תפקידיו.<sup>47</sup> עוד נקבע בפסק הדין, בנוגע לסעיף 21, כי ייתכן שמטרתה העיקרית של חוות דעת תהיה **הנחיה לעתיד** בנושאים שהיא דרושה לגורמי השלטון, ואולם יכול שחוות דעת תכלול גם הבעת דעה או הצעות בנושאים שביקורת המדינה בדרך כלל עוסקת בהם. כמו כן, נקבע כי חוות דעת יכול שתעסוק בתחומת סמכויות בין רשויות ואף בין אנשים מסוימים כאשר מדובר במחלוקת בין-אישית.

נוסף על כך, סעיף 14(ב)(1) לחוק מבקר המדינה מאפשר למבקר להגיש דוחות מיוחדים בנפרד, במקרים שבהם העלתה הביקורת ליקויים או פגיעות הנראים לו ראויים לדיון הוועדה **קודם** להמצאת הדין וחשבון על פי סעיפים 15 ו-20 לחוק, וזאת בשל זיקתם לבעיה עקרונית או לשם שמירה על טוהר המידות, או מסיבה אחרת. בעקבות פרסום של דוחות מיוחדים יכולה הוועדה לענייני ביקורת המדינה להחליט על הקמתה של ועדת חקירה ממלכתית. כן יש דוחות אשר בשל חשיבותם, הבאתם לדיון בוועדה לענייני ביקורת המדינה אינה סובלת דיחוי.<sup>48</sup> לדעתנו, ניתוח הסעיפים המקנים למבקר סמכויות רחבות, כמפורט לעיל, לרבות ההסדרים הקבועים בסעיפים 21 ו-14(ב)(1) לחוק מבקר המדינה – לא כל שכן השילוב ביניהם – מוביל למסקנה כי למבקר המדינה ניתנה הסמכות לבחור את המועד לקיום הביקורת, לרבות הסמכות לבצע ביקורת בזמן אמת במקרים המתאימים.<sup>49</sup> לטעמנו, מסקנה זו מתבקשת גם מעצם העובדה

45 ראו ס' 21 לחוק מבקר המדינה.

46 ראו בג"ץ 4914/94 **טרנר נ' מבקרת המדינה**, פ"ד מט(3) 771, 782 (1995), שם נקבע בנוגע לס' 21 לחוק מבקר המדינה: "יש אפוא יסוד להניח כי בקשת חוות-דעת מכוונת לא במעט לנסיבות שבהן דרושה **הכרעה מראש**, לשם גיבוש דרכי פעולה שלטוניות והבטחת המינהל התקין כדי להחליט על שיטת פעולה **בטרם** ביקורת. במה דברים אמורים: המבקר אינו יכול להקיף בביקורתו בכל עת את הכול, מכל כול. הוא קובע סדרי עדיפות לפי שיקוליו, על-פי המטרות והמשימות המוצבות לפניו על-ידי חיובי החוק ועל-ידי המציאות הנגלית לעיניו. אולם יש שרשויות השלטון מבקשות מיוזמתן לקבוע עמדה וליזום פעולה ארגונית, ראשונית או מחדשת, וחשוב להן לדעת **מראש** מה תהיה עמדת הגורם המופקד על-פי החוק על קביעת הנורמות הערכיות, כפי שעולה מן החוק הנ"ל".

47 ראו פרשת **בלום-דוד**, לעיל ה"ש 42, פס' 19–21 לפסק דינה של השופטת (כתוארה אז) נאור.

48 בן-פורת **מבקר המדינה**, לעיל ה"ש 11, בעמ' 452.

49 אומנם ס' 21 לחוק מבקר המדינה מתייחס לחוות דעת, שהיא פרי יוזמתו של גורם שלישי, כמפורט בס' 21, בשונה מ"דין-וחשבון", שהוא הליך פרי יוזמתו של המבקר (לעניין ההבחנה בין שני ההליכים אלו ראו פרשת **טרנר**, לעיל ה"ש 46, פס' 15–16 לפסק דינו של הנשיא (בד"מ) שמגר). עם זאת, בהכנת **חוות דעת** פועל המבקר על פי אותם אמות מידה ואופני פעולה ראויים המשמשים אותו בעת הכנת **דוח** ביקורת כסדרו (ראו בעניין זה שם, פס' 15 לפסק דינו של הנשיא (בד"מ) שמגר), ובפועל הוועדה לענייני ביקורת המדינה אינה מבחינה בין "חוות דעת" ובין "דוח ביקורת" (ראו בעניין זה פרשת **בלום-דוד**, לעיל ה"ש 42, פס' 20 לפסק דינה של השופטת (כתוארה אז) נאור).

שבנסיבות מסוימות, האפשרות של עריכת דוח בעניין מסוים על ידי מבקר המדינה, היא האפשרות המעשית, ואולי אף האפשרות היחידה, לביקורת החוקיות באותו עניין.<sup>50</sup> לסיכום, מסמכויותיו הרחבות של מבקר המדינה, ממעמדו החוקתי, מעצמאותו ואי-התלות שלו ברשות המבצעת, ובהיעדר כל מגבלה או איסור לבצע ביקורת תוך כדי תהליך בגוף המבוקר, מתבקשת המסקנה שמבקר המדינה אוחד בסמכות לקבוע את עיתוי הביקורת, לרבות בסמכות לבצע ביקורת בזמן אמת.<sup>51</sup>

## 2. גישותיהם של מבקרי המדינה במשך השנים

במשך השנים ביצעו מבקרי מדינה ביקורת בזמן אמת במקרים שונים, ומפעם לפעם אף התייחסו מפורשות הן לסמכות לבצע ביקורת בזמן אמת והן למצבים שבהם מוצדק להפעיל סמכות כזו. נסקור להלן את עמדותיהם של מבקרי המדינה בהקשר זה, מן המוקדם למאוחר.

### המבקר יצחק טוניק<sup>52</sup>

מבקר המדינה הראשון שהתבטא מפורשות בהקשר זה הוא יצחק טוניק. טוניק השתמש במשל "הסלע המתגלגל" כדי להצדיק ביקורת בזמן אמת במצבי חירום שיש בהם סכנה לפגיעה בציבור:

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 הממשמש?<sup>53</sup>

שני דוחות מפורסמים אשר נכתבו בעקבות ביקורת שנעשתה בזמן אמת פורסמו בתקופתו של המבקר טוניק. בשנת 1984 פרסם המבקר טוניק דוח ביקורת בזמן אמת על סוגיית ויסות מניות הבנקים, משבר שאירע רק בשלהי שנת 1983.<sup>54</sup> לאחר הגשת הדוח, הפעילה הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת את סמכותה לפי סעיף 14(ב) לחוק מבקר המדינה ומינתה ועדת חקירה בעניין. כמו כן, המבקר טוניק ליווה את ביצוע החלטת הממשלה בדבר הצעדים שהיה צורך לנקוט כדי לרסן את האינפלציה הדוהרת של אותם ימים.<sup>55</sup> בשנת 1987 פרסם המבקר

50 ראו זמיר, לעיל ה"ש 42, בעמ' 2376.  
 51 בנוסף, יש מספר חוקים (חוק המפלגות, התשנ"ב-1992; חוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות), התשנ"ג-1993; חוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973) אשר מטילים על מבקר המדינה את האחריות לאסדר באופן שוטף ובזמן אמת היבטים שונים בנושאים הנוגעים לפעילות של מפלגות, רשימות מועמדים וסיעות בכנסת, ומאז חוקק חוק מימון מפלגות (תיקון מס' 35), התשע"ז-2017, ס"ח 520, גם גופים פעילים בבחירות.  
 52 מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור בשנים 1982-1987.  
 53 דבריו של טוניק מובאים בספרה של בן-פורת מבקר המדינה, לעיל ה"ש 11, בעמ' 174, ללא ציון מראה המקום המדויק שבו נאמרו או נכתבו.  
 54 מבקר המדינה דוח על מניות הבנקים – משבר אוקטובר 1983 (1984).  
 55 בן-פורת מבקר המדינה, לעיל ה"ש 11, בעמ' 11.

טוניק דוח ביקורת בזמן אמת על אופן ביצועו של פרויקט מטוס ה"לביא", שעסק בתהליכי קבלת ההחלטות והביצוע.<sup>56</sup> ייצור מטוס ה"לביא" הופסק בעיקר בגלל ההוצאות האדירות שהיו כרוכות בייצורו ובגלל ליקויים אחרים שפורטו בדוח.<sup>57</sup>

### המבקרת מרים בן-פורת<sup>58</sup>

מעמדתה של המבקרת בן-פורת בסוגיית הביקורת בזמן אמת לא הייתה שונה באופן עקרוני מעמדתה של המבקר טוניק, והיא אף הפנתה בספרה בהסכמה לדבריו.<sup>59</sup> בעניין הסמכות לבצע ביקורת בזמן אמת כתבה בן-פורת בספרה:

ככלל מתבצעת הביקורת לאחר מעשה, כלומר המעשה הנבדק כבר תם ונשלם. אולם, אין לטעמנו איסור בחוק לבצע ביקורת לפני השלמת המעשה, ואין גם הגדרה "מעשה", לעניין זה, מהו.<sup>60</sup>

בנוגע למלאכת האיזון הנדרשת בעת גיבוש החלטה לערוך ביקורת בזמן אמת, כתבה בן-פורת:

לפני שהוא מחליט אם לערוך ביקורת בשלב מוקדם, על המבקר לשקול, מצד אחד, את הצורך להימנע מגלישה לתחום הרשות המבצעת בטרם עת, ומצד שני – שמא קיים במקרה המסוים סיכון מוחשי שהשלמת הביצוע תגרום נזק חמור ובלתי הפיך, ולכן יש לבצע את הביקורת כבר בשלב מוקדם (המכונה על ידינו "זמן אמת").<sup>61</sup>

המבקרת בן-פורת הגשימה את תפיסתה שלעיל הלכה למעשה. למשל, בשנת 1991, זמן קצר לפני פרוץ מלחמת המפרץ השנייה, לאחר שהתגבר החשש שיתעורר עימות צבאי ושעלולה להיגרם בו פגיעה בלתי קונבנציונלית בישראל, פרסמה בן-פורת דוח ביקורת בנושא "ערכות המגן".<sup>62</sup> בדוח נחשפו ליקויים בקצב הייצור של ערכות המגן ובקצב חלוקתן לאוכלוסייה האזרחית.<sup>63</sup> בעקבות הדוח ערכה מערכת הביטחון מבצע מיוחד כדי להכשיר מסכות ולהתאימן לכלל האוכלוסייה, ואזרחי המדינה הוזמנו לבדוק את המסכות שברשותם ולהחליפן במידת

56 מבקר המדינה דוח שנתי 37 לשנת 1986 ולחשבונות שנת הכספים 1985: "פרויקט ה"לביא" – תהליך קבלת ההחלטות 1291 ואילך (להלן: דוח שנתי 37).

57 בן-פורת מבקר המדינה, לעיל ה"ש 11, בעמ' 11.

58 מבקרת המדינה ונציבת תלונות הציבור בשנים 1988–1998.

59 בן-פורת מבקר המדינה, לעיל ה"ש 11, בעמ' 174.

60 שם, בעמ' 9.

61 שם.

62 מבקר המדינה דוח שנתי 41, 971 "ערכות מגן לאוכלוסייה האזרחית" (1991).

63 המבקרת בן-פורת סיימה את הדוח (שם, בעמ' 987) בכותבה: "מבקר המדינה רואה בדאגה את מצב הדברים המתואר לעיל, שבו אין לחלק ניכר מאזרחי המדינה אפשרות לקבל ערכות מגן הנותנות הגנה הולמת מפני חל"ך [חומרי לחימה כימיים]. לדעתה, דרושה לאלתר החלטה בדרג ממשלתי על הדרך המהירה ביותר להגברת ייצור הערכות הטובות שפותחו, לבדיקת איכות הערכות הקיימות ולחלוקת ערכות באיכות הולמת לכל האוכלוסייה לגילאיה".

הצורך. דוד ליבאי, שר המשפטים לשעבר, אשר שימש במשך שמונה שנים יו"ר הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, הביע את דעתו כי ביקורת זו, שנערכה בזמן אמת, הייתה מוצדקת ומועילה.<sup>64</sup> המבקר בן-פורת חשפה בספרה טפח לגבי ההתלבטות אם לבצע ביקורת בזמן אמת בנושא זה:

ההתלבטות בין התערבות עמוקה כל כך בתחומיה של רשות אחרת – ולו גם בנסיבות הדורשות זאת במפגיע – לבין החשיבות של שמירת מרחק, אינה קלה ומחייבת שקילה זהירה ועניינית של נסיבות כל מקרה ומקרה. "הרבה יותר קל להיות צודק לאחר שהכול נעשה ורואים שהתוצאות אינן טובות". אולם בחירה באופציה זו בזמן מלחמה היא בלתי סבירה בעליל ובגדר העמדת עניינים שביוקרה מעל לדאגה לשלום הציבור וחיי האזרחים.

בן-פורת הביאה בספרה דוגמה נוספת לביקורת בזמן אמת שנערכה בתקופת כהונתה – הביקורת על מימון מיזמים בבני ברק<sup>65</sup> – אך ציינה כי לדעתה הביקורת בזמן אמת במקרה זה נערכה במידה מבוקרת. בעקבות דוח זה נמנע שר הפנים מלאשר הסכם שנחתם בין עירייה לבין יזם להקמת תשעה מוסדות חינוך בתחומה. עצירת המיזם חסכה יותר מ-30 מיליון דולר מקופת המדינה.<sup>66</sup> בן-פורת ציינה כי בד בבד בוצעה ביקורת על הקמת בית העירייה, אך באותה עת שר הפנים כבר אישר את ההסכם והבנייה הייתה בעיצומה. לכן הדוח לא מנע נזק של 4.5 מיליון דולר נוספים. השוואת התוצאות ממחישה את ההבדל באפקטיביות בין ביקורת בזמן אמת לבין ביקורת לאחר מעשה (או בשעת מעשה, אך מאוחר מכדי למנוע את הנזק).<sup>67</sup> בשנת 1993 פרסמה המבקר בן-פורת דוח ביקורת בזמן אמת על תהליך המכירה של גרעיני השליטה של הבנקים מידי הממשלה בעקבות משבר ויסות המניות.<sup>68</sup> הליקויים שנמצאו

64 ראו דוד ליבאי "השפעת ביקורת המדינה על הממשל ועל המינהל הציבורי" **עיונים בביקורת המדינה** 50, 11, 13–14 (1993): "בדוח מבקרת המדינה על ערכות המגן לאוכלוסייה האזרחית, המבקר טענה שלא הוכנו התקציבים הדרושים, שהאוכלוסייה אינה מצוידת כראוי ולעמוד מול התקפה, חס וחלילה, ביולוגית או כימית. והתשובה הייתה שהדוח של המבקר, בעניינים מסוימים לפחות, אינו מהימן, והמסקנות אינן אחראיות [...] היום אני מרשה לעצמי לומר שאין חולק על צדקת עמדתה של המבקר [...] ועובדה שבסופו של דבר גם צה"ל הצדיע למבקר המדינה [...] אם כן יש דברים שנבדקים; והדברים נעשו אז בזמן מלחמה. אני זוכר שבאותם ימים עניין המכתב שכתבה המבקר נשמר בסודיות רבה כדי שלא לגרום לדמורליזציה בציבור, אבל להתריע לפני שר הביטחון ואחרים שאחראים לכך, שלדעתה יש לעשות יותר ויש לעשות אחרת. כמובן, אחר כך הדברים גם פורסמו, אבל זה היה כבר לאחר מלחמת המפרץ, המבקר התריעה בזמן המלחמה; זו התרעה בזמן אמת".

65 מבקרת המדינה **דו"ח על מימון פרויקטים לפיתוח בעיריית בני ברק** (1991).

66 בן-פורת **מבקר המדינה**, לעיל ה"ש 11, בעמ' 10.

67 שם; מרים בן-פורת "מבקר המדינה ופסיקת בית המשפט העליון" **ספר זכרון לגד טדסקי – מסות במשפט אזרחי** 93, 112 (יצחק אנגלרד, אהרן ברק, מרדכי אלפרדו ראבילו וגבריאלה שלו עורכים) (1995).

68 מבקר המדינה **ההיערכות למכירת מניות הבנקים שבהסדר** (1993).



בביקורת וההמלצות שבדוח סייעו לשפר את המשך תהליך המכירה ולהטמיע שינויים ורפורמות חשובים בשוק ההון ובמערכת הבנקאות.

### המבקר אליעזר גולדברג<sup>69</sup>

גם המבקר גולדברג לא נמנע מביצוע ביקורת בזמן אמת במקרים מסוימים. כך למשל, בשנת 1999, פרסם המבקר גולדברג דוח על היערכות הרשויות ל"באג 2000", עוד לפני שה"באג" היה צפוי להתחולל כמוכר, ועיקרי הממצאים הובאו לידיעת הגופים המבוקרים כבר בשנת 1998.<sup>70</sup> בדיון שהתקיים במכון הישראלי לדמוקרטיה בשנת 2009 הביע גולדברג, לאחר שכבר פרש מתפקידו, את עמדתו, שלפיה על אף הקשיים שמעוררת הפרקטיקה של ביקורת בזמן אמת, "יש מקרים שאין מנוס. אם ישנה אפשרות לנזק בלתי הפיך או לאסון, אין אפשרות לדחות את הביקורת לזמן אחר".<sup>71</sup> מניחות ביקורות שנערכו בתקופתו, וכן מהתבטאותו היחידה בנושא, אפשר להסיק כי דעתו העקרונית של המבקר גולדברג לא הייתה שונה מזו של המבקרים שקדמו לו, שלפיה למבקר שמורה הסמכות לבצע ביקורת בזמן אמת במקרים מיוחדים.<sup>72</sup>

69 מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור בשנים 1998–2005.

70 מבקר המדינה דוח על ההיערכות לקראת בעיית המחשוב של שנת 2000 ("באג 2000") (1999).

71 המכון הישראלי לדמוקרטיה שולחן עגול: מבקרי המדינה 7 (2009) <https://bit.ly/3sVCFny>. להלן

הציטוט המלא מהדברים שאמר גולדברג בעל פה, כפי שנרשמו בפרוטוקול אותו דיון (לרבות השיבושים שכנראה נפלו בו): "כשאנחנו מדברים על ביקורת בזמן אמת יש למושג הזה מובן מקצועי. יש לו מובן מקצועי. זאת אומרת, המשמעות היא משמעות שעומדת בתורת הביקורת, לא די בכך שהמבקר בא במקום הפעולה או עושה את הביקורת בזמן ביצועה של הפעולה, אלא יש עוד תנאי אחד לביקורת בזמן אמת. שהדו"ח ייצא עוד לפני סיום הפעולה. זאת אומרת, הוא מביע את דעתו ומבקר תוך כדי עשייה. וזאת פרשה קשה מאד. אם אנחנו נעמוד על המשמעות של ביקורת בזמן אמת באותו מובן של גם דו"ח טרם סיום העשייה זאת אומרת שהמבקר כאן קובע עמדה שמטילה עליו אחריות לגבי הביצוע. הוא בא ואומר, תראו, אל תעשו את זה כך, זה לא טוב, תעשו את זה אחרת, אני חושב שהרבה נושאי תפקידים היו שמחים שהמבקר היה רושם ביקורת בזמן אמת. מה אכפת להם? האחריות נופלת עליו, לא עליהם, וזאת שמחה גדולה. יש מקרים שאין מנוס. אם ישנה אפשרות לנזק בלתי הפיך או לאסון, אין אפשרות לדחות את הביקורת לזמן אחר. השופטת [בן] פורת הביאה את הדוגמא הזאת ואני חושב, היא הביעה את זה בספרה אבל למעשה זאת אמירה עוד מזמנו המבקר. אם המבקר רואה שבראש ההר ישנו סלע שעומד להידרדר לתהום או לתחתית ההר ושם ישנם אנשים, ילדים ונמצאים אז הוא חייב מיד לצעוק. זאת הדוגמא שהמחיישה את המשמעות של ביקורת מתי יש צורך בביקורת בזמן אמת".

72 אך ראו התבטאותו של גולדברג לאחר סיום תפקידו כתגובה על הרחבת הפרקטיקה של ביקורת

בזמן אמת על ידי מחליפו בתפקיד, המבקר מיכה לינדנשטראוס: מיכאל טוכפלד "גולדברג: 'ביקורת בזמן אמת לא ראויה'" News 1 (11.4.2011) <https://bit.ly/3IFdLV4>: "שאלה: בכל זאת, מוכרחים לומר שהמבקר הנוכחי הפך את ביקורת המדינה לכלי משמעותי, בסיוע התקשורת, כאשר הוא נחלץ לבצע בדיקות בזמן אמת ומצליח למנוע מינויים לא ראויים. ראה פרשת גלנט, בר-לב, חקירת מינוי יוחנן דנינו למפכ"ל המשטרה. בכלל, הוא הפך למחסל מינויים סדרתי. גולדברג נזעק לשמע הביטוי 'בזמן אמת'. 'אני חושב שביקורת בזמן אמת היא ביקורת לא ראויה! לא ראויה!', הוא חוזר ומלווה את דבריו בחבטת יד בשולחן. 'לפי הפירוש שלי ביקורת בזמן אמת היא ביקורת בזמן הביצוע. אם אתה בודק יומיים אחרי סיום הפעולה זו ביקורת מאוד יעילה וסמוכה מאוד לסיום הפעולה, אבל זו אינה ביקורת בזמן אמת. אם אתה מתערב בזמן הביצוע ואומר לגוף המבוקר מה לעשות או מה לא לעשות, אתה למעשה לוקח על עצמך את האחריות והופך לחלק מהרשות

המבקר מיכה לינדנשטראוס<sup>73</sup>

תקופת כהונתו של המבקר לינדנשטראוס סימנה שינוי מגמה בכל הנוגע לשימוש בכלי הביקורת בזמן אמת. המבקר לינדנשטראוס נבדל מקודמיו בכך שקבע כי הרחבת השימוש בכלי של ביקורת בזמן אמת תהיה אחד מייעדיו בתפקיד כדי להגביר את האפקטיביות של הביקורת ולהביא לתיקון מהיר ויעיל של הליקויים. סמוך לאחר תחילת כהונתו של לינדנשטראוס, בינואר 2006, הוא כתב בהקדמה לדוח המיוחד בנושא מיגון היישובים בגזרת "עוטף עזה":

כידוע, בדיקת נושאים מיוחדים "בזמן אמת", תוך התרחשותם, עדיפה במקרים רבים על פני "בדיקה היסטורית", הנעשית תקופה ארוכה לאחר סיום ביצוע המעשה, נשוא הביקורת. זוהי מדיניותו החדשה של משרד מבקר המדינה.<sup>74</sup>

באפריל 2008, כשלוש שנים לאחר תחילת כהונתו ולאחר שכבר פרסם כמה דוחות על ביקורות שבוצעו בזמן אמת,<sup>75</sup> הושלמה עבודת המטה להכנת "קווים מנחים לביקורת בזמן אמת". בסוף התהליך אישר המבקר לינדנשטראוס את הקווים המנחים, והם נכנסו לתוקף.<sup>76</sup> בכללים נכתב כי "אין מדובר בכלי חדש אלא בעיקרון מוכר וידוע שיושם בעבודת משרד מבקר המדינה בישראל ובחול"ל", אך לצידה של אמירה זו הודגש הצורך להגביר את השימוש בכלי זה:

התגברות הצורך בביקורת בזמן אמת: ניתן לומר כי אף שהביקורת בזמן אמת היא כלי מוכר, השימוש בו הופך נחוץ וחיוני יותר בשנים האחרונות. הסיבות לכך נובעות מהשתנות הזמנים – מה שהיה נכון לפני כחצי מאה אינו בהכרח מתאים לימנו:

והגורם המבצע. אתה שואל אותי איך המבקר הנוכחי עושה זאת, אני באמת לא מבין את המושג שלו על ביקורת בזמן אמת".

73 מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור בשנים 2005–2012.

74 מבקר המדינה דוח ביקורת על ההתנתקות: מיגון היישובים בגזרת "עוטף עזה" החלטות ויישומן 5 (2006). בהמשך הדברים הוסיף לינדנשטראוס: "בדיקה זו, של תהליך ההתנתקות, תוך התרחשותו, על ידי אנשי מקצוע, מן המעולים במערכת ביקורת המדינה, ביסודיות וללא משוא פנים, הוכיחה את צדקת המדיניות האמורה". וראו דברים באותה הרוח שאמר המבקר לינדנשטראוס בריאיון כשנה לאחר כניסתו לתפקיד ("מפגש עם מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור – השופט בדימוס מיכה לינדנשטראוס" בדלתיים פתוחות (עיתון לשכת עורכי הדין – מחוז חיפה), 15, 20 (2006)): "אני סבור כי לעיתים עדיפה ביקורת בזמן אמת, הנערכת במהלך ביצוע הדברים. מקובלות ונפוצות יותר הן חוות דעת וביקורות הנערכות בד"כ במשך תקופה של שנה עד 15 חודש ובודקים בהן דברים לעומק מתוך פרספקטיבה ורטרוספקטיבה. בעניין זה קיים ויכוח על יעילותה של שיטת הביקורת בזמן אמת, אך אני מצאתי כי במקרים מסויימים אין לה תחליף והיא מכשיר יעיל לבקרת נזקים ומניעתם".

75 ראו למשל מבקר המדינה דוח ביקורת על בנק ישראל – הטבות שחר (2006). בהקדמה לדוח זה בחר המבקר לינדנשטראוס להדגיש: "על פי מדיניות משרד מבקר המדינה, מתבצעות כיום חלק נכבד מהביקורות בזמן אמת"; מבקר המדינה דוח ביקורת על ההתנתקות – סוגיות בפעילותה של מינהלת סל"ע, היערכות הרשויות המקומיות וקליטת המפונים (2006); מבקר המדינה היבטים אחדים של תכנית מהל"ב ("תכנית ויסקונסין") (2007); מבקר המדינה היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה (2007).

76 משרד מבקר המדינה קווים מנחים לביקורת בזמן אמת (2008).

- א. התפתחות טבעית בתורת הביקורת ודגש על שילוב תיקון הליקויים בה הובילו להבנה כי במקרים המתאימים יש לנסות ולמנוע את היווצרות הליקוי והנוק או את התמשכותו עוד בטרם הושלמו התהליכים.
- ב. חל שינוי בדפוסי המערכת הציבורית – הכנסת, הציבור, התקשורת קצרי רוח ומצפים לתגובות מהירות לאירועים.
- ג. חלים שינויים תכופים ביותר ברשות המבצעת (ממשלות, שרים מנכ"לים).

גישתו של המבקר לינדנשטראוס בנוגע לביקורת בזמן אמת הייתה עקבית. בריאיון שקיים לינדנשטראוס ב־2011, במלאת חמש שנים לכהונתו, הוא סיכם את השקפתו במילים האלה:

אם נסקור כמה מעקרונות היסוד שקבענו והחלנו בביקורת בשנים האחרונות, ניתן למנות בראש ובראשונה את הנושא של ביקורת בזמן אמת. מדובר בביקורת אשר אנו מבצעים במצבים מיוחדים שבהם קיים אינטרס ציבורי המחייב את קיומה כבר במועד ההתרחשות, או סמוך לה, ככל האפשר. מטרת הביקורת בזמן אמת היא להשפיע על תהליכי קבלת ההחלטות באורח מהותי בשלבים מוקדמים וכך לאפשר לרשות המבצעת לתקן ליקויים כבר בשלב מוקדם ולנתב את התהליך לדרך תקינה. התרעה על ליקויים, מוקדם ככל האפשר, למניעתם או לתיוקנם בהקדם, משפרת את האפקטיביות של הביקורת, וזאת נוסף על היתרון של פרסום בסמיכות זמנים לאירועים שבהם עוסקת הביקורת, כאשר אותם אירועים טרם ירדו מסדר היום הציבורי [...] חשוב להדגיש כי ביקורת בזמן אמת אינה ביקורת לפני מעשה. זו ביקורת רגילה אשר אינה נופלת באיכותה מביקורת אחרת הנעשית כנהוג במשרד מבקר המדינה, אך היא נערכת במהלך האירוע והעשייה, או בסמוך מאוד לאחריהם, בתקופה קצרה במיוחד. אמנם ביקורת בזמן אמת מטילה עומס יוצא דופן על המשרד ועל העובדים, אך כאמור, היא משפרת את יעילות הביקורת ואת האפקטיביות שלה. עוד חשוב לציין בהקשר זה, כי אף שהביקורת בזמן אמת היא כלי מוכר אשר גם מבקרי מדינה קודמים השתמשו בו, הרי שהשימוש בו הפך לנחוץ ולחיוני יותר בשנים האחרונות, כתוצאה מהשתנות הזמנים והשינויים במדינה וברשות המבצעת.<sup>77</sup>

77 עליזה מעיין וגאיה הבר "שיחה עם מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, השופט (בדימוס) מיכה לינדנשטראוס" **עיונים בביקורת המדינה** 62, 9, 9–10 (2011). וראו דברים באותה הרוח בריאיון שנערך עם המבקר לינדנשטראוס בשנת 2012: אורית אסנין, ארנית זונברג ויוסי הוד "סגירת מעגל" **בדלתיים פתוחות (עיתון לשכת עורכי הדין – מחוז חיפה)** 44, 8, 10 (2012): "המוטו שלי היה ביקורת בזמן אמת. זה דבר קשה לביצוע. לדוגמא, כשהתחילה מלחמת לבנון השנייה, ב-2006, שלוש אנשי צוות מטעמי הסתובבו ביום הראשון לפרוץ המלחמה, ובדקו את המוכנות שלנו – בדקו מקלטים ואת היערכות העורף. יצא דו"ח מצוין וחשוב מאוד, לדעתי. לממצאים שלו יש יכולת להציל חיי אדם. מדובר בסיטואציה שבה אנשי התריעו בזמן אמת. מקום שבו התגלה ליקוי, כגון שלא פתחו מקלט מסוים, הם הרימו טלפונים לראשי ערים ומועצות. עניינים בעייתיים טופלו מיידית בשל הביקורת שהתרחשה במקביל. אני סבור שהיופי והחשיבות של ביקורת בזמן אמת, היא האפקטיביות של תיקון הלקויים."

אף על פי כן, גם המבקר לינדנשטראוס סבר כי על פי רוב ביקורת יש לעשות בדיעבד, וכי ביקורת בזמן אמת היא חריג שנועד רק לבדיקה של אירועים מיוחדים, שהאינטרס הציבורי מחייב לבצע בהם ביקורת עוד במהלך ההתרחשות או סמוך לה ככל האפשר. כל זאת, כדי לאפשר לרשות המבצעת להימנע מליקויים או לתקנם בשלב מוקדם.<sup>78</sup>

לסיכום, לקראת סיום תקופת כהונתו של המבקר לינדנשטראוס היה ניכר כי משרד מבקר המדינה אכן הרחיב באופן מתון את השימוש בפרקטיקה של ביקורת בזמן אמת. מציאות זו אף השתקפה בפסיקת בית המשפט העליון.<sup>79</sup>

### המבקר יוסף חיים שפירא<sup>80</sup>

השימוש התדיר יחסית בכלי של ביקורת בזמן אמת, אשר אפיין את תקופת כהונתו של המבקר לינדנשטראוס, נמשך בתקופת כהונתו של המבקר שפירא. בתקופה זו המשיכו לחול ללא שינוי הקווים המנחים לביקורת בזמן אמת שאימץ לינדנשטראוס. בתקופת כהונתו של המבקר שפירא פורסמו כמה מטלות ביקורת בזמן אמת, כגון דוח על מבצע צוק איתן;<sup>81</sup> דוח על ההיערכות הלאומית להגנה מפני איום הרחפנים;<sup>82</sup> חוות דעת בנושא הסדרת הביטוחים הסיעודיים הקבוצתיים;<sup>83</sup> דוח בנושא הפרטת התעשייה הצבאית לישראל בע"מ;<sup>84</sup> הדוח בנושא מינוי רואי חשבון מבקרים לחברות ממשלתיות.<sup>85</sup>

את משנתו בדבר ביקורת מדינה בזמן אמת, סיכם מבקר המדינה שפירא בריאיון שערך במלאת חמש שנים לכהונתו:

לרוב הביקורת נעשית בדיעבד. ביקורת בזמן אמת מתבצעת באופן מדוד בהתאם להחלטת המבקר, ורק במקרים מיוחדים שבהם האינטרס הציבורי מחייב לבצע ביקורת בעניינים מסוימים כבר במועד התרחשותם – לשם מניעת התמשכות הליקוי או לשם תיקונו המהיר. ביקורת בזמן אמת לא נועדה לעכב או להפסיק את פעילות הגוף המבוקר ולא נועדה לבוא במקום החלטות מנהלי הגוף המבוקר. לכן גם ביקורת המתבצעת בזמן אמת אינה מתערבת בהליך קבלת ההחלטות או נותנת הנחיות לגופים המבוקרים. מטבע הדברים, עובדי משרד מבקר המדינה מצויים כל העת בקשר עם גופים מבוקרים רבים לצורך שימור הידע ואיסוף מידע לצורכי הביקורת, והדברים אמורים גם בגופים שבהם לא

78 **קווים מנחים לביקורת בזמן אמת**, לעיל ה"ש 76, ס' 2–3.

79 ראו דבריו של השופט דנציגר בבג"ץ 3989/11 **תנועת נאמני הר הבית בארץ ישראל נ' ועדת הכנסת לביקורת המדינה** (נבו 27.12.2012): "בשנים האחרונות ניכרת מגמת שינוי בעקרונות המנחים את ביקורת המדינה. בהתאם למגמה זו, החלה להתבצע במסגרת ביקורת המדינה ביקורת ב'זמן אמת' ולא אך 'לאחר מעשה'".

80 מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור בשנים 2012–2019.

81 מבקר המדינה **מבצע "צוק איתן"** (2017).

82 מבקר המדינה **ההיערכות הלאומית להגנה מפני איום הרחפנים** (2017).

83 מבקר המדינה **דוח שנתי 68 א 267** (2017).

84 מבקר המדינה **הפרטת התעשייה הצבאית לישראל בע"מ (תעש)** (2018).

85 מבקר המדינה **מינוי רואי חשבון מבקרים לחברות הממשלתיות** (2018).

מבוצעת מטלת ביקורת על פי תכנית העבודה השנתית. כך גם בכל שנה מקבל מבקר המדינה מהציבור מידע רב על כלל הגופים המבוקרים, ומצופה כי מידע זה לא יידחק לקרן זווית. כאשר מקבל מוסד הביקורת מידע מהציבור, או כאשר מוסד הביקורת מזהה, כמשקיף מהצד "נורות אדומות", אין מנוס מביצוע ביקורת בזמן אמת. בדרך זו יכול המבקר למנוע פגיעה בנפש, פגיעה ניכרת בקופה הציבורית ופגיעה בשלטון החוק. יש דוגמאות למכביר לביקורת בזמן אמת והן מתפרסות על פני העשורים האחרונים. דוגמאות אלו מלמדות כי מבקרי המדינה השתמשו באמצעי זה באופן מושכל ומרוסן. יש לזכור שבעניינים רבים הנוגעים למישור הציבורי לא תמיד ישנו נפגע ישיר אשר יעלה את טענותיו לפני בית המשפט ובחלק מהמקרים גם אין בנמצא עותר ציבורי רלוונטי. במקרים אלה בית המשפט אינו הגורם האפקטיבי שיכול להגן על האינטרס הציבורי. בהיעדר נפגע שפונה לערכאות משפטיות כאמור, התערבות בזמן אמת של מבקר המדינה, על סמך מידע שקיבל על ליקויים חמורים הדורשים התערבות מידית היא הדרך האפקטיבית ביותר להגן על האינטרס הציבורי ולמנוע שחיתות או נזק חמור ובלתי הפיך שמקורו בפגם המהותי שמתגלה.<sup>86</sup>

בשנת 2018 השיק משרד מבקר המדינה ברשותו של המבקר שפירא את "ביקורת המדינה – תורה ומדריך מקצועי" – קובץ הנחיות עבודה עדכניות שכתבו במשך כמה שנים צוותי עבודה מקצועיים במשרד מבקר המדינה.<sup>87</sup> במדריך הביקורת החדש נכלל פרק בנושא "ביקורת בזמן אמת",<sup>88</sup> ובו דגשים ועקרונות מנחים לביצוע ביקורת בזמן אמת וכן פירוט של השיקולים שיש להביא בחשבון כשנשקלת האפשרות לבצע ביקורת בזמן אמת. בין הדגשים והעקרונות המנחים לביצוע ביקורת בזמן אמת המופיעים במדריך הביקורת החדש, ניתן למצוא את העיקרון שלפיו ביקורת בזמן אמת היא ביקורת רגילה המתבצעת תוך שימוש במתודולוגיות הביקורת הנהוגות במשרד, ובכללן הקפדה על זכויות המבוקרים ועל הליכי הבקרה הנהוגים במשרד. על אף חשיבות רכיב הזמן בביקורת זו, מודגש כי נדרשת הקפדה שלוח הזמנים הקצר לא יפגע באיכותה של הביקורת, במידת הדיוק שבה וברמת היסודיות. עוד עיקרון מנחה שנקבע במדריך הוא שביקורת בזמן אמת המתבצעת בד בבד עם פעילות הגוף המבוקר, לא נועדה לעכב או להפסיק את פעילות הגוף המבוקר, לא נועדה לבוא במקום החלטות מנהלי הגוף המבוקר, והיא מתבצעת באמצעות מתודולוגיות ביקורת שונות מאלו המשמשות לביצוע תחקיר פנימי של הגוף המבוקר

86 דוד נהיר "שאלות ותשובות עם מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, השופט (בדימוס) יוסף חיים שפירא" **עיונים בביקורת המדינה** 63, 5, 29–30 (2018).

87 בשנות החמישים של המאה העשרים ריכז המשרד לראשונה במדריך הנחיות בדבר שיטות עבודה בתחום ביקורת היעילות והחיסכון. בשנת 1987 הוגדרו לראשונה עקרונות הפעולה של ביקורת המדינה במדריך לביקורת המדינה. ב-30 השנים שעברו מאז חלו תמורות רבות בעבודת ביקורת המדינה ובסביבת העבודה של הביקורת. תמורות אלה הובילו לעדכון תורת הביקורת ולגיבושה במדריך הביקורת החדש משנת 2018.

88 מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור **ביקורת המדינה – תורה ומדריך מקצועי** כרך ב, פרק 1.7 (להלן: **תורה ומדריך מקצועי**).

ולכן אינה תחליף לתחקיר זה. עיקרון מנחה נוסף שנקבע הוא שבמהלך ביקורת בזמן אמת, על גורמי הביקורת להימנע מלקחת חלק בכל דרך בתהליך קבלת ההחלטות של הגוף המבוקר. במדריך לביקורת אף פורטו השיקולים שצריכים להיות מובאים בחשבון כשנשקלת האפשרות לערוך ביקורת בזמן אמת, ובהם – חשיבותו הציבורית של הנושא הנבדק, תרומת הביקורת למניעת נזק בלתי הפיך או נזק חמור במיוחד, מידת היכולת להשפיע על התוצאה באמצעות הביקורת, מידת המורכבות של הנושא, מידת הניסיון והידע שנצבר כבסיס לביקורת מהותית, והנזק שעלול להיגרם מעצם ביצוע הביקורת בזמן אמת. עיון בפרק זה מעלה כי הוא נכתב בהתבסס על הקווים המנחים לביקורת בזמן אמת משנת 2008 וברוחם, וזאת ללא כל שינוי מהותי.<sup>89</sup> המסקנה העולה מההנחיות העדכניות היא, שככל שהדבר נוגע למדיניות המוצהרת לגבי ביקורת בזמן אמת המשיך המבקר שפירא את דרכו של המבקר לינדנשטראוס ללא שינוי.

#### המבקר המכהן מתניהו אנגלמן<sup>90</sup>

לשיטתו של המבקר אנגלמן,<sup>91</sup> ראוי כי סוגיית עיתוי הפתיחה בביקורת – לאחר קרות אירוע, בעת קרות אירוע או בבחינת ההיערכות אליה<sup>92</sup> – תהווה נדבך מרכזי במכלול השיקולים והנסיבות העומדים לנגד עיניו של המבקר בעת קבלת ההחלטה על פתיחה בביקורת, ובלבד שפעילות הביקורת לא תעכב את הגופים המבוקרים או תמנע מהם לממש את סמכותם ואחריותם.

המבקר אנגלמן עמד על המתח המובנה הקיים בין שימוש בכלי הביקורת ב"זמן אמת" לבין החשש ממעורבות המבקר בתהליכי קבלת ההחלטות השמורים לגופים המבוקרים:

חשוב לבצע הבחנה ברורה בין תפקיד המבקר, העוסק בביקורת, לבין הליכי קבלת ההחלטות: קבלת ההחלטות צריכה להתבצע על ידי מקבלי ההחלטות, ובראשם ממשלת ישראל והנהלות הגופים המבוקרים. המבקר בוחן, בודק וממליץ בפני מקבלי ההחלטות, אך, ככלל, אל לו להתערב בהליכי קבלת ההחלטות. מעבר להיבט המהותי קיים היבט נוסף פרקטי: מעורבות בקבלת החלטות עלולה לפגוע במעמדה של הביקורת כאובייקטיבית וכבלתי תלויה,

89 במבוא לפרק, שם, נכתב כך: "ראוי לציין כי ההבחנה בין ביקורת בזמן אמת לביקורת 'רגילה' אינה כה ברורה וחד-משמעית, שכן רבות מן הביקורות שעושה המשרד עוסקות בפעילות שוטפת ומתמשכת של הגוף המבוקר, ולעתים אף מתבצעות בעת שהפעילות עדיין מתקיימת. ככלל, ביקורת על תהליכי עבודה שוטפים ומתמשכים אינה מוגדרת כ'ביקורת בזמן אמת', ואולם במקרים מסוימים ביקורת על תהליך כן תיחשב לביקורת בזמן אמת. זאת, למשל, אם מדובר בתהליך עבודה קיים שהוגדר לוח זמנים קבוע לביצועו, אשר מטרתו מוגדרת, ואשר הביקורת עשויה להשפיע על עניינים יסודיים הנוגעים לו עוד לפני השלמתו".

90 מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור החל מיולי 2019.

91 עמדת המבקר אנגלמן המובאת לעיל הועברה אלינו על ידיו בעקבות פנייתנו אליו לבקשת התייחסותו לסוגיית ביקורת בזמן אמת.

92 ראו למשל "מבקר המדינה יבחן את היערכות מדינת ישראל לשינויי האקלים וההתחממות הגלובלית והשלכותיהם על הציבור" מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור (20.1.2020) <https://bit.ly/3yYJjgt>.

ואשר על כן ראוי למבקר לדבוק בעמדתו כמשקיף וכבוחן תהליכים מן הצד, ולא כמי שמעורב בקבלת החלטות.<sup>93</sup>

לתפיסתו זו של המבקר אנגלמן, עמדתו מחדדת את חשיבות השמירה על עקרון הפרדת הרשויות, תוך הימנעות מטשטוש הגבולות שבין הרשות המבצעת, האמונה על קבלת ההחלטות וכפועל יוצא מכך נושאת באחריות לפעולותיה, לבין מוסד מבקר המדינה, הבוחן פעולות אלו מפרספקטיבה אובייקטיבית, בלתי תלויה ומקצועית גרידא. המבקר אנגלמן סבור כי עמדה זו חותרת להשגת האיזון המיטבי שבין אפקטיביות ורלוונטיות ביקורת המדינה מחד גיסא, והימנעות מגלישת הביקורת למישור קבלת ההחלטות מאידך גיסא. להשקפתו, עמדתו בנושא עולה בקנה אחד עם עמדתו של המבקר גולדברג, שלפיה למבקר המדינה שמורה הסמכות לבצע ביקורת "בזמן אמת" במקרים מיוחדים.

### 3. ביקורת בזמן אמת הלכה למעשה

בחלק אחרון זה של המאמר אנו מבקשים לקיים דיון פרטני במצבים שבהם נערכת ביקורת על תהליכים מורכבים ומתמשכים. בהקשר זה נבסס את ההצדקה העקרונית לקיים ביקורת בזמן אמת בנוגע לתהליכים אלו ונדגים את תוצאותיה באמצעות דוחות ביקורת שפרסם משרד מבקר המדינה במשך השנים. בהמשך חלק זה נעמוד גם על המאפיינים וההיבטים המעשיים הכרוכים בטיפול של ביקורת המדינה בזמן אמת במידע המעלה חשש לפגיעה בטוהר המידות.

#### ביקורת על תהליכים מורכבים ומתמשכים

הדיון בנושא הביקורת בזמן אמת בהקשר של תהליכים מורכבים ומתמשכים מחייב להתמודד ראשית עם השאלה אם בעת ביקורת בנושא מערכת שהממשלה מטפלת בו לאורך זמן אפשר תמיד לזהות את הפעולות שהסתיימו ולהפרידן מאלו הנמשכות? ואם אפשר לעשות כן, כיצד הגבלת הביקורת לפעולות שכבר הסתיימו ומניעת עיסוקה בפעולות הנמשכות תשפיע על היכולת לבקר את פעולתו המערכתית של הממשל בנושא או בתחום מסוימים, ולעשות זאת בצורה כוללת וממצה ובדרך שתאפשר להסיק מסקנות ביקורת תקפות?

חקר המדיניות הציבורית עוסק רבות בניסיון לתאר את תהליכי קבלת ההחלטות ואת דרכי יישומן ברשויות הממשל.<sup>94</sup> אחת הגישות לתיאור דרך קביעת המדיניות בממשל היא הגישה התהליכית.<sup>95</sup> לפי גישה זו, המדיניות הציבורית נקבעת בתהליך קבלת החלטות דינמי, מורכב וממושך, שמשתתפים בו מגוון רב של גורמים מתוך המערכת הממשלתית ומחוצה לה, ויש בו כמה שלבים:<sup>96</sup> (א) זיהוי הבעיה – גורמים בממשל או מחוצה לו מזהים בעיה המחייבת התערבות ממשלתית; (ב) גיבוש דרכי פעולה חלופיות לפתרון הבעיה; (ג) החלטה בדבר

93 פרוטוקול ישיבה מס' 21 של הכנסת ה-21, 5–8 (1.7.2019). נאום הצהרת אמונים של מתניהו אנגלמן בכנסת ישראל, ירושלים.

94 דוד נחמיאס ואסף מידני **מדיניות ציבורית – יסודות ועקרונות** 21 (מהדורה שנייה 2019).

95 THOMAS R. DYE, UNDERSTANDING PUBLIC POLICY 14–16 (11<sup>th</sup> ed. 2004).

96 נחמיאס ומידני, לעיל ה"ש 94, בעמ' 127–132.



המדיניות המועדפת, גיוס תמיכה פוליטית לקידומה ועיגונה בדין; (ד) יישום המדיניות בהתאם להנחיות אופרטיביות ולאחר שיישומה תוקצב; (ה) הערכת המדיניות המיושמת והצעת שינויים ותיקונים. הגישה התהליכית רואה במובן מסוים את התהליך כמחזורי, שכן השלב האחרון, הערכת המדיניות, הוא גם השלב הראשון – זיהוי בעיה שפתרונה מחייב תהליך בחינה והחלטה חדש.

לפי גישה מקובלת אחרת, לתהליך קביעת המדיניות הציבורית שלושה ממדים: עיצוב, יישום והערכה, והם אינם בהכרח מתקיימים בזה אחר זה, אלא הם שלובים זה בזה ויכולים להתקיים אף בעת ובעונה אחת.<sup>97</sup>

תהליכי קביעת המדיניות ויישומה הם מורכבים. ביצועו של כל אחד מן השלבים נתקל פעמים רבות בקשיים ובעיכובים עקב שינויים בסביבה ובמערכות המשפיעות על המערכת הממשלתית, עקב ריבוי שחקנים הפועלים בסביבה החסרה הסכמות ועקב המורכבות של תוכניות הפעולה. לעיתים קרובות מתגלות חולשות גם ביישום פעולות שכבר הוחלט לבצע. פעולת הממשל נשענת אפוא בעיקרה על תהליכים מתמשכים ומורכבים של תכנון, החלטה, יישום והערכה. תהליכים אלה כרוכים זה בזה ומתקיימים פעמים רבות באופן מחזורי לאורך שנים. לעיתים קשה להצביע על מועד שבו הושלם הטיפול בנושא, וממנו ואילך לא ייעשו עוד פעולות באותו נושא. משום כך, בעת ביצוע ביקורת על נושא שהממשל מנהל במשך שנים, לעיתים מתעורר קושי ממשי לבדל את הפעולות שהושלמו מאלו הנמצאות בעיצומן, והביקורת עליהן עשויה להיחשב ביקורת בזמן אמת. זאת ועוד, גריעה של פעולות מסוימות מהביקורת כדי שלא תיחשב ביקורת בזמן אמת עלולה לפגוע ביכולת לבצע ביקורת מקיפה ורלוונטית הנשענת על תמונת מצב עדכנית, ועלולה אף לפגוע במהימנות מסקנות הביקורת.

התבוננות בנושאים שבדקה ביקורת המדינה בשני העשורים האחרונים מעניקה משנה תוקף למסקנות האמורות. בעשורים הראשונים לעבודת המשרד פרסמו מבקרי המדינה בעיקר דוחות ביקורת בנושאים ממוקדים (דוחות העוסקים כל אחד ביחידה ארגונית מסוימת בגוף מבוקר),<sup>98</sup> ואילו בעשורים האחרונים התרבו הביקורות בנושאים "מערכתיים":<sup>99</sup> כל דוח עוסק בנושא או בתחום טיפול רחב, שבניהולו ובקידומו עוסקים במשך כמה שנים כמה גורמים ממשלתיים. אופי הנושאים המבוקרים השתנה בין היתר בשל התפיסה המקצועית שלפיה תרומה מרכזית של ביקורת המדינה לעבודת הממשל היא יכולתה לבקר את הטיפול הממשלתי הכולל ולעמוד על

97 שם, בעמ' 365–424.

98 ראו למשל מבקר המדינה **דוח שנתי 2** (1952), "האגף ליישוב החיילים ושיקומם" (במשרד הביטחון); **דוח שנתי 18**, 444 (1968), "מסירת עבודות לקבלנים" (במשרד השיכון); מבקר המדינה **דוח שנתי 24**, 458 (1974), "גיוס שוטרים" (משרד המשטרה, משטרת ישראל); מבקר המדינה **דוח שנתי 32**, 143 (1982), "היחידה לתקינה וסיווג משרות" (נציבות שירות המדינה); מבקר המדינה **דוח שנתי 32**, 187 (1982), "אגף המדידות – מינהל וכספים" (משרד הבינוי והשיכון); **דוח שנתי 37**, לעיל ה"ש 56, בעמ' 411, "המרכז למחקר מדיני" (משרד החוץ); מבקר המדינה **דוח שנתי 39** 408 (1989), "מחלקת חנינות" (משרד המשפטים).

99 ראו למשל מבקר המדינה **היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה** (2007); מבקר המדינה **דוח שנתי 363** 3 (2013); מבקר המדינה **משבר הדיור** (2015) (להלן: **משבר הדיור**); מבקר המדינה **דוח שנתי 366** 57 (2016) (להלן: **דוח שנתי 366**); מבקר המדינה **הסדרי הפנסיה במדינה** (2016).



קשרי הגומלין בין האחראים להיבטים שונים של הנושא ועל מידת התיאום ביניהם. זאת להבדיל מן המבקרים הפנימיים, המוסמכים כל אחד לבדוק את פעילות הגוף שבו הוא פועל.<sup>100</sup> מטבע הדברים, בכואו של צוות הביקורת לבחון נושא רחב ומערכתי שמטפלים בו במשך שנים כמה משרדי ממשלה, יקשה עליו עוד יותר לבדל את הפעולות שטרם הושלמו ממכלול הטיפול המתמשך של המשרדים בנושא המבוקר ולהימנע מביקורת בזמן אמת.

לצורך ניתוח ההיבטים היישומיים של הימנעות מביקורת בזמן אמת ולשם הבהרת הקושי לזהות פעולות שטרם הושלמו ולגרוע אותן מתוכנית הביקורת, יפורטו להלן ארבעה סוגים של ביקורות שבוצעו בשנים האחרונות: ביקורות על יישום רב-שנתי של תוכנית ממשלתית; ביקורות על שלבי התכנון והניסוי של תוכנית ממשלתית; ביקורת על תהליך קבלת החלטות הנמצא בעיצומו; ביקורת בד בבד עם הליכי בחינה, חקיקה או רפורמה.

1. **ביקורת על יישום רב-שנתי של תוכנית ממשלתית:** היישום של רוב תוכניות הממשלה היסודיות והנרחבות, רובן תוכניות שהממשלה קיבלה החלטה ייעודית לבצע, אורך כמה שנים.<sup>101</sup> הביקורת של מבקר המדינה על יישום תוכנית כזו נעשית לעיתים שנים אחדות לאחר שהוחל ביישומה, כאשר מסתמנים חסמים וקשיים ביישום וחריגה ממתווה היישום שהוגדר. התפיסה שביסוד ההחלטה לבצע ביקורת בנסיבות אלו היא שמסקנות הביקורת עשויות לשמש תשומה להמשך היישום וכך לשפר אותו לצד תשומות של פעולות מדידה והערכה שמבצעים גופי הממשל לצורך עדכון מתווה היישום. ביקורות מסוג זה נעשו בשנים האחרונות בין היתר בנושאים האלה: קציר המלח בים המלח;<sup>102</sup> מעבר היחידות הארציות של הממשלה לביירה;<sup>103</sup> הרפורמה בניהול ההון האנושי בשירות המדינה;<sup>104</sup> משבר הדיור.<sup>105</sup> ביקורות כאלה נעשו גם בנוגע למיזמים נרחבים בתחום המחשוב – מיזמים שביצועם נמשך שנים רבות וכולל תהליכי אפיון, פיתוח והטמעה.<sup>106</sup> גם במקרים אלה בחר מבקר המדינה לבדוק את התקדמות המיזם בשלבים מתקדמים, על פי רוב כשכבר היה ידוע שהוא נקלע למשבר.

יישום כל אחת מהתוכניות הללו נמשך שנים, ולכאורה אפשר להגדיר את כל תקופת היישום "זמן אמת". ואולם, בתקופת היישום של כל תוכנית נעשות עשרות ומאות פעולות תכנון, החלטה, יישום והערכה, שאפשר לראות בכל אחת מהן פעולה שהסתיימה ולבחון אותה. יתרה

100 על הדמיון בין הביקורת של מבקר המדינה ובין הביקורת של המבקר הפנימי ועל ההבדלים ביניהם ראו זמיר, לעיל ה"ש 42, בעמ' 2363–2364.

101 ראו למשל החלטה 1661 של הממשלה ה-31 "העברת היחידות הארציות של הממשלה לירושלים" (13.5.2007), שבה נקבע לוח זמנים ליישום בתוך שמונה שנים; החלטה 4060 של הממשלה ה-32 "ביצוע פרויקט הגנות הקבע בים המלח ומימונו והגדלת התמלוגים המשולמים למדינה" (1.1.2012), שבה נקבע לוח זמנים ליישום בתוך חמש שנים; החלטה 481 של הממשלה ה-33 בנושא "דוח הוועדה לשיפור ניהול ההון האנושי בשירות המדינה" (30.6.13), שבה נקבע לוח זמנים ליישום בתוך שלוש שנים.

102 דוח שנתי 166, לעיל ה"ש 99, בעמ' 307–347.

103 מבקר המדינה דוח שנתי 64 א 95–120 (2013).

104 מבקר המדינה הרפורמה בניהול ההון האנושי בשירות המדינה 84–3 (2017).

105 משבר הדיור, לעיל ה"ש 99.

106 ראו מבקר המדינה דוח שנתי 165 א 1289–1331 (2015); מבקר המדינה דוח שנתי 63 א 334–369 (2013).

מזו, בכל המקרים האמורים קשה מאוד לבדל את פעולות הגוף המבוקר שהסתיימו מן הפעולות המתמשכות. הפרדה כזו גם תפגע בהכרח ביכולת לגבש תוכנות ביקורתיות תקפות ועדכניות. עוד יובהר כי כאשר ביקורות על תוכניות ומיזמים ממשלתיים רב-שנתיים מבוצעות עוד בתקופת היישום, תיקון הליקויים משיג שתי מטרות – שיפור היישום של המיזם או התוכנית המבוקרים והפקת לקחים לקראת היישום של תוכניות עתידיות. לעומת זאת, השלמת הביקורת רק לאחר השלמת היישום (שכאמור נמשך לעיתים שנים רבות) מגבילה את תרומת הביקורת לתחום הפקת הלקחים.

**2. ביקורת על שלבי התכנון והניסוי של תוכנית ממשלתית:** שלבי התכנון והניסוי של מיזמים ממשלתיים גדולים נמשכים לעיתים שנים רבות, ומעורבים בהם כמה גופים ומשרדים. שלבי התכנון והניסוי אמורים להוביל להחלטה בדבר הדרך ליישום המיזם, וממצאי הביקורת יכולים לשפר את ההחלטה המתקבלת בנושא.

במקרים חריגים החליט מבקר המדינה לבצע ביקורת על שלבים אלה עוד בטרם הוחל ביישום התוכנית עצמה. דוגמה בולטת לכך היא הדוח שפרסם מבקר המדינה בשנת 2015 בנושא תיעוד לאומי ביומטרי – תקופת המבחן.<sup>107</sup> הרקע לביצוע הביקורת היה חקיקת חוק הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים ונתוני זיהוי ביומטריים במסמכי זיהוי ובמאגר מידע, התש"ע-2009. לפי חוק זה, בנוסחו אז, יונפק לתושבי ישראל מסמך זיהוי (תעודת זהות או דרכון) בעל שבב אלקטרוני, ובו מידע ביומטרי – תמונה של תווי הפנים ותמונות של טביעות האצבעות המורות. עוד נקבע בחוק כי המידע הביומטרי יישמר לא רק בתעודות אלא גם במאגר מידע מרכזי (מאגר ביומטרי). בשל מחלוקת שהתעוררה בציבור בנוגע להקמת המאגר הביומטרי, נקבע שיישום הפרויקט יחל בתקופת מבחן של שנתיים. הדבר נועד לבחון מה מידת נחיצותו של המאגר הביומטרי ומהו המידע שיש לשמור בו, ולבחון את ישימותן של הוראות החוק בדבר שמירת הפרטיות ואת אופן השימוש במאגר. בחוק אף נקבע כי בסיומה של תקופת המבחן יוחלט אם ההצטרפות למאגר תהיה מחייבת ואם להחיל את החוק בהדרגה או להאריך את תקופת המבחן בשנתיים לכל היותר.

מבקר המדינה החליט לערוך ביקורת על יישום תקופת המבחן, ובתקציר הדוח שפרסם בנושא נכתב בין היתר כלהלן:

בשל אופייה המיוחד של תקופת המבחן, היותה תחומה בלוח זמנים ומשמעותה, מבקר המדינה ראה חשיבות לבחון את התנהלותה עוד בטרם הסתיימה. זאת, על מנת לאפשר לגופים המעורבים בתקופת המבחן לתקן את הטעוץ תיקון ולהשלים את משימותיהם בצורה המיטבית במהלך תקופת המבחן.<sup>108</sup>

בסיכום הדוח נכתב כלהלן:

נוכח העובדה שמדובר בתקופת מבחן ייחודית בנושא בעל משמעות ציבורית, אשר החוק קבע לוחות זמנים קשיחים ליישומה, יש חשיבות במתן מענה מידי

107 מבקר המדינה תיעוד לאומי ביומטרי – תקופת המבחן (2015).

108 שם, בעמ' 8.

לממצאים האמורים, הן על ידי רשות האוכלוסין והרשות לניהול המאגר הביומטרי, והן על ידי גורמי הפיקוח – הממונה על היישומים הביומטריים והוועדה המייעצת. כמפורט ברוח, במהלך החודשים ספטמבר 2014 – ינואר 2015 [במהלך תקופת הביקורת] דיווחו הגורמים המעורבים בתקופת המבחן אודות פעולות שעשו או שבכוונתם לקיים לצמצום חלק מפערים אלו. משרד מבקר המדינה סבור כי ראוי שהממונה על היישומים הביומטריים והוועדה המייעצת יעקבו אחר השלמת פערים אלו, ובראשם – פערים בנוגע לבחינת החלופות למאגר והמידע שיש לשמור בו, תוך עמידה על מכלול המשמעויות הנובעות מהם, לרבות בנוגע ללוחות הזמנים שנקבעו ליישום תקופת המבחן. ככל שייוכחו שקיים קושי בהשלמת פערים אלו, עליהם ליידע בכך את שר הפנים ואת הגורמים אשר רשות האוכלוסין והרשות לניהול המאגר הביומטרי מגישות להם את דיווחיהם החצי שנתיים. זאת, על מנת שתעמוד בפני גורמים אלה תמונה מלאה בנוגע להתנהלות תקופת המבחן ולעמידתה בדרישות שנקבעו בדין.<sup>109</sup>

ממשלת ישראל עסקה בתכנון וביישום של פרויקט תעודת הזהות החכמה והתיעוד הביומטרי במשך קרוב לעשור, והיה אפשר להגדיר את כל התקופה האמורה "זמן אמת" – זמן שבו מנוהל ומקודם מיזם ממשלתי. ואולם יש מקום לראות בשלב הניסוי שלב נפרד, שחובות הגוף המבוקר בו ידועות, ושליקויים שיתגלו בו עלולים להשפיע על כל שלבי הביצוע של המיזם. בתהליכים מסוג זה ביקורת בזמן אמת מאפשרת ליישם את המסקנות ולתקן את הליקויים בשלבים העתידיים, ובנסיבות אלו ספק רב אם סביר לדרוש כי ביקורת המדינה תושהה עד השלמת המיזם.

**3. ביקורת על תהליך קבלת החלטות שמתקיים במהלך הביקורת:** לעיתים, בעוד משרד מבקר המדינה מבצע ביקורת על נושא מסוים, מקיים הגוף המבוקר תהליך קבלת החלטות בעניין מרכזי הקשור במישרין לנושא המבוקר ועשוי להשפיע על דרך הטיפול בו. כאשר מסתמנים ממצאים מהותיים הנוגעים לתהליך קבלת ההחלטות, וכאשר תהליך זה נוגע לכלל הנושאים הנבחנו ממילא בביקורת, נדרש משרד מבקר המדינה לשאלה אם אפשר ונכון להימנע מלעסוק בתהליך קבלת החלטות למרות ההשפעה הנרחבת האפשרית של ההחלטות שיתקבלו בו על הנושא המבוקר. מקרים אלו מורכבים במיוחד ומחייבים משנה זהירות, שכן הטעמים כנגד ביקורת בזמן אמת, ובעיקר אלו הנוגעים להפרדת רשויות וגלישה לתחום הסמכות והאחריות של הרשות המבצעת, עלולים להתעצם.

דוגמה למקרה כזה היא הביקורת שערך מבקר המדינה בשנת 2016 בנושא ההשקעה בתשתיות במגזר התקשורת הנייחת והיבטים מבניים.<sup>110</sup> בביקורת זו נבדקו בין היתר היבטים של הבחינה שעשה משרד התקשורת בעניין ביטול הפרדה המבנית בין בזק ליס.

109 שם, בעמ' 13.

110 מבקר המדינה היבטים בפעולות משרד התקשורת לאסדרת מגזר התקשורת הנייחת 83–164 (2017).

בסמוך לסיום הביקורת, בסוף דצמבר 2016, הודיע משרד התקשורת לבזק כי הוא מקדם תחילה ביטול של ההפרדה התאגידית בין בזק ליס (שהיא נדבך בהפרדה המבנית). בעקבות זאת נחתם הסכם מיזוג בין בזק ליס, והוגשה לרשם החברות הצעת מיזוג ובה נקבע שהמועד הקובע למיזוג הוא 31.12.2016. בעקבות ההודעה התקיימה בינואר 2017 ישיבה משותפת של הוועדה לענייני ביקורת המדינה ושל ועדת הכלכלה של הכנסת, ובמענה לבקשת הוועדות הודיע מבקר המדינה כי בביקורת בנושא מגזר התקשורת הנייחת ייבחן גם היבט זה. בדיון הציע מבקר המדינה כי משרד התקשורת ישהה את פעולותיו בנושא עד פרסום הדוח. בקטעי הדוח המתארים את פעולות הביקורת נכתב בין היתר כלהלן:

במהלך ינואר–פברואר 2017 פנה משרד התקשורת אל מבקר המדינה וציין כי הוא מעוניין לקדם את ביטול ההפרדה התאגידית או המבנית (בנוסח טיוטת שימוע שהוכנה בשנת 2015). משרד מבקר המדינה השיב לפנייתו וציין שלא חל שינוי בנסיבות שהביאו להמלצה להמתין עם קידום ביטול ההפרדה התאגידית עד לפרסום דוח זה, וכי על משרד התקשורת לבחון את טיוטת שימוע ביטול ההפרדה המבנית לנוכח השינויים שחלו מטבע הדברים מאז גובשה בשנת 2015. הליקויים המפורטים בדוח זה בנוגע לגיבוש טיוטת מדיניות ההמשך ולאופן קידום ביטולה של ההפרדה התאגידית והמבנית מדגישים את החשיבות שהייתה לבחינת הנושא ואת הצורך במתן מענה לליקויים המרכזיים המפורטים בדוח לפני קידום המהלכים האמורים.<sup>111</sup>

זו אכן דוגמה למקרה שבו במהלך ביקורת בנושא מסוים החל משרד התקשורת לקדם מהלכים יסודיים הנוגעים לאותו נושא. אין ספק כי היה קשה לבחון הליכי טיפול מתמשכים בנושא זה אילו נעשתה הפרדה בין נושא עיסוקו של משרד התקשורת בשאלת ביטול ההפרדה בין החברות, שהחל כמה שנים קודם לכן, לבין הליך ההחלטה שקיים המשרד במהלך הביקורת בקשר לחברת בזק. כאמור, במקרה זה ועדות הכנסת הן שביקשו מן המבקר לבחון את הדברים. אשר להצעת המבקר להמתין לממצאי הדוח, זו נועדה לספק למשרד התקשורת כלי לשכלול יכולתו לקבל החלטה מושכלת בנושא.

**4. ביקורת בד בבד עם תהליכי בחינה, חקיקה או רפורמה:** כאמור, על פי הגישה התהליכית, שלב ההערכה הוא אחד משלבי קביעת המדיניות. שלב ההערכה אפשר שיתבטא ברצף של מהלכים שהדרגים המקצועיים עושים באורח שוטף, ואשר מזינים כל העת את תהליכי התכנון וההחלטה, ואפשר כי ההערכה תהיה משימה ממשלתית נפרדת ומוגדרת. כאשר היא משימה נפרדת, היא עשויה לקבל ביטוי מעשי באחד מאלה: הקמת ועדת בדיקה שתגיש למקבלי ההחלטות מסקנות, ואלה ישמשו תשומה להליכי בחינה והחלטה; הליך בחינה והערכה מקיף שנועד להוביל לתיקון חקיקה; תכנון רפורמה יסודית ומקיפה בתחום מסוים. גישה שלפיה פעולת הערכה היא עילה לדחיית מועד הביקורת עלולה לעורר קושי מהותי ואף למנוע ביצוע ביקורת בנושאים מהותיים במשך שנים ארוכות. קושי זה מתעורר בין

111 שם, בעמ' 93.

כשמדובר בפעולות ההערכה השוטפות, שכן אלו נעשות כאמור באופן מתמשך במסגרת היחידות המקצועיות השונות, ולכן קיומה של ביקורת עשוי להיתקל בכל עת בפעולת הערכה שמבצע הגוף המבוקר; ובין כשמדובר בפעולות הערכה רחבות הנושאות אופי של משימה ייעודית נפרדת כגון הליך של יזום תיקוני חקיקה, בחינה באמצעות ועדת בדיקה או גיבוש רפורמה. יודגש כי גישה שלפיה פעולת הערכה כשלעצמה אינה מצדיקה דחיית ביקורת, אין בה כדי ליתר את חובתו של משרד מבקר המדינה להפעיל שיקול דעת ולבחון את אופייה של פעולת ההערכה, שכן לעיתים קיומה מצדיק את דחיית הביקורת.

ביקורות בד בבד עם תהליכי הערכה נעשו בשנים האחרונות בכמה מקרים. כך לדוגמה פרסם מבקר המדינה בשנת 2017 דוח ובו ממצאי ביקורת בנושא היבטים בפעילות רשם העמותות.<sup>112</sup> הביקורת בוצעה בשעה שהתרחש תהליך ממושך של תיקון חוק העמותות שנמשך כמה שנים. במקרה אחר, בשנת 2017, נבחנה האפשרות לבצע ביקורת על רשם המקרקעין שבמשרד המשפטים, ומבקר המדינה החליט לדחות את הביקורת משום הליך רפורמה שקודם באותה עת ביחידה.

לסיכום, שלילת האפשרות לערוך ביקורת בזמן אמת אינה מתיישבת עם מאפייני עבודת הממשל ועם אופיין וטיבן של הפעולות המבוקרות. מכלול פעולות הממשל בנושא מערכת במשך שנים הוא מארג של מעשים מינהליים הכרוכים זה בזה, שחלקם הם בגדר מעשה עשוי וגמור וחלקם בגדר תהליך מתמשך.

#### ביקורת בתחום טוהר המידות

ערך טוהר המידות של השירות הציבורי זכה למעמד חוקתי במשפטנו מעת שעוגן בשני דברי החקיקה של ביקורת המדינה: (א) סעיף 2(ב) לחוק-יסוד: מבקר המדינה,<sup>113</sup> הקובע כי מבקר המדינה יבחן, בין היתר, את טוהר המידות של הגופים המבוקרים; (ב) בסעיפים 10(א) ו-14(א)–(ב) ו-15(ב) לחוק מבקר המדינה, העוסקים בהיקף הביקורת ובדרכי הטיפול בתוצאות ביקורת שעניינה, בין היתר, טוהר המידות. החוקים האמורים אינם קובעים טוהר מידות מהו. ואולם, ביקורת בתחום טוהר המידות בוחנת אם עובדי הציבור ונבחרי עומדים בנורמות ובכללי התנהגות המתחייבים מתוקף תפקידם כנאמני הציבור.<sup>114</sup> כפי שהגדירה זאת מבקרת המדינה לשעבר השופטת (בדימ') מרים בן-פורת: "הביטוי 'טוהר המידות' מבטא התנהגות מוסרית והוגנת כיאה לעובדי ציבור ולנושאי משרות ציבוריות".<sup>115</sup>

112 מבקר המדינה דוח שנתי 67ב 833–896 (2017).

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

114 נורית ישראלי "חמישים שנות טוהר המידות בחוק מבקר המדינה – המצב הנורמטיבי – מייצור לביצור" עיונים בביקורת המדינה 62, 95, 95–102 (2011); יורם רבין ואלון רודס "תרומתו של מבקר המדינה למאבק בשחיתות השלטונית ולשמירה על טוהר המידות" שקיפות – שחיתות ומה שביניהן 167 (2021).

115 ראו בן-פורת מבקר המדינה, לעיל ה"ש 11, בעמ' 230. כן ראו דברי הנשיא ברק (כתוארו אז) בפרשת שבס, לעיל ה"ש 113, בעמ' 410. ברק הגדיר טוהר מידות: "התנהגות הוגנת וישרה של עובד הציבור".

התנהגות הפוגעת בטוהר המידות פנים רבות לה.<sup>116</sup> בקצה האחד של המנעד – התנהגות שאינה פלילית אך אינה עולה בקנה אחד עם עקרונות המינהל התקין. כלומר – 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. הביקורת בתחום טוהר המידות היא כלי יעיל ורב עוצמה להטמעת עקרונות של המינהל התקין, האתיקה ויישום חובת הנאמנות של עובדי הציבור ונבחרייו, והיא מרכיב מרכזי במלחמה בשחיתות הציבורית.<sup>117</sup>

פעמים רבות הביקורת עוסקת בסוגיות הנוגעות לתחום טוהר המידות לאחר שצוותי הביקורת נחשפים למידע המעלה חשש לפגיעה בתחום זה. לעיתים המידע מתקבל בתלונה או בפנייה המוגשת למשרד מבקר המדינה בנושא כלשהו; יש שהמידע מתקבל במהלך הביקורת – בפגישות עם עובדי הגוף המבוקר או בקריאה במסמכי הגוף המבוקר; לעיתים מוסר את המידע בעל תפקיד בגוף מבוקר מתוך כוונה ברורה לחשוף פעולות מושחתות.

יובהר כי אם המידע מעלה חשש לביצוע מעשה פלילי, על פי רוב הוא מובא לאלתר, בהתאם לסעיף 14(ג) לחוק מבקר המדינה, לידיעת היועץ המשפטי לממשלה. ואולם במרבית המקרים חשש לפגיעה בטוהר המידות אינו מגיע לכדי חשש למעשה פלילי, ומיציגי הביקורת בעניין מחיב פעולות ביקורת.

מחיר הטעות המקצועית של טיפול לא מיטבי במידע מסוג זה (גם כאשר מדובר בבדיקה שאינה בזמן אמת) עלול להיות גדול, שכן ממצאים ומסקנות שגויים או לא מדויקים עלולים לפגוע באופן קשה ומידי בנושאי משרה בשירות הציבורי. העיסוק בעניינים אלו סבוך ורגיש בייחוד בממשק שבין ביקורת המדינה לבין העיסוק בפן הפלילי. בכל הנוגע לתחום הממשק האמור נכון לתת את הדעת לכמה היבטים: ביקורת המדינה חסרה כלים מרכזיים שנדרשים למיציגי בדיקת מידע המעלה חשש לביצוע עבירות פליליות או משמעתיות, ויכולתה לקבוע ממצאים עובדתיים כאשר עלולות טענות סותרות בעניין מידע שכזה היא מוגבלת. כמו כן פעולות צוותי הביקורת לבירור טענות המעלות חשש לביצוע מעשה פלילי עלולות לגלוש לתחומי הסמכות והאחריות של גורמי החקירה והאכיפה ואף לשבש פעולות חקירה עתידיות. היבטים אלה עשויים לתמוך בגישה שלפיה כאשר מצוי במשרד מבקר המדינה מידע המעלה חשש לביצוע עבירות, בין שהמידע התקבל בפנייה יזומה למשרד מבקר המדינה ובין שהתקבל במהלך הביקורת, יש להעבירו לאלתר ליועץ המשפטי לממשלה.

הטעמים האמורים מתעצמים כאשר מדובר בבדיקה הנעשית בזמן אמת לגבי מידע הנוגע לטוהר המידות או מידע המעלה חשש לביצוע עבירות פליליות. ואולם הדיון בהקשר זה יהיה חסר אם לא נעמוד על אופיים של המקרים שבהם מתעורר בזמן אמת חשש לביצוע עבירות או

116 ראו חיים ה' כהן "הרהורים על טוהר-המידות" משפט וממשל ב 403, 412 (1994). כהן עמד על שלושה סוגים של פגיעה בטוהר המידות: פגיעה פלילית, פגיעה משמעתית ופגיעה מוסרית.

117 תורה ומדריך מקצועי, לעיל ה"ש 88, פרק 2.4.

פעולות המצויות בתחום טוהר המידות, ואם לא תינתן הדעת להיבטים המעשיים הנוגעים למקרים אלו.

הניסיון מלמד כי לעיתים המידע המעלה חשש לביצוע עבירות נוגע בפעולות המצויות בעיצומן, והן חלק מהליך מינהלי או מתהליך קבלת החלטות שצפוי להסתיים בתוך זמן קצר. כך למשל, כאשר מתקבל במהלך מכרז מידע המעלה חשש להטיית המכרז; כאשר עולה חשש שנושא משרה מטפל בעניין העומד לפני הכרעה כשהוא מצוי בניגוד עניינים; כאשר בעיצומו של תהליך קבלת החלטות עולה חשש ששקלים שיקולים זרים; כאשר עולה חשש בדבר כוונה לבצע מינויים פוליטיים פסולים. במקרים האמורים ההחלטה להעביר את המידע ליועץ המשפטי לממשלה עלולה להתקל בשני קשיים:

הקושי הראשון נובע מכך שעל פי רוב מדובר בנסיבות מחשידות בלבד או בחשש ראשוני ולא במכלול עובדתי בשל דיו לצורך העברתו לבחינת היועץ המשפטי לממשלה. קושי זה גובר כאשר המידע אינו מצביע על נושא משרה מסוים החשוד בביצוע עבירה או כאשר קיים ספק אם לאותם עניינים הנוגעים לתחום טוהר המידות יש אופי פלילי או משמעותי.

קושי מעשי נוסף נובע מדחיפות הברור כאשר מדובר בפעולות המתרחשות בהווה ועשויות להתגבש ולהסתיים בתוך זמן קצר. הליך הבחינה וההחלטה במערך הייעוץ המשפטי לממשלה של המידע שהועבר אליו על פי סעיף 14(ג) לחוק מבקר המדינה עשוי לארוך חודשים, ולכן אינו מתאים למקרים שבהם יש צורך לבצע במהירות בחינה עובדתית ראשונית כדי להחליט אם נדרשת התערבות לשם מניעת נזק חמור, וזאת עד למיצוע הברור הכולל של העניין.

על פי רוב שני הקשיים הללו משולבים זה בזה; כלומר, מדובר במידע ראשוני גולמי שעדיין אינו מקיים את החשש הנדרש לצורך העברתו ליועץ המשפטי לממשלה, וממילא אם יוחלט על העברתו, יהיה קושי במיצוע הברור הראשוני בטווח הזמן הקצר. יש לומר כי ההתמודדות עם שני הקשיים המעשיים האמורים נוגעת בשאלה יסודית יותר – האם מבקר המדינה מוסמך לשקול במקרים אלה את הסיכוי למיצוע הברור בטווח זמן קצר. סוגיה זו ראויה לבחינה מערכתית משותפת של כמה גורמי אכיפה – משרד מבקר המדינה, היועץ המשפטי לממשלה, אגף המשמעת בנציבות שירות המדינה ומשטרת ישראל. ייתכן שלצורך בחינה כזו יהיה צורך לרכז מידע עובדתי בדבר האופן שבו מוצו בירורים כאלו בעבר, אם במסגרת משרד מבקר המדינה ואם לאחר שהועבר המידע לידיעת היועץ המשפטי לממשלה.

הגבלת העיסוק בעניינים המתרחשים בזמן אמת בלא שהוסדר מנגנון שיבטיח כי בדיקות כאלה ימוצו לא תשרת את האינטרס הציבורי. בחינה מעמיקה של ההיבטים המעשיים הנוגעים לתחום זה נחוצה גם לנוכח התפיסה השגויה הקונה לה אחיזה בציבור ולפיה פעולות לא ראויות שאינן מצויות בתחום הפלילי הן תקינות, ועקב כך אין פועלים למניעתן, אין נוקטים סנקציה כלפי מבצעייהן ואף אין עומדים על הפגם שבהן.

#### פניותיה של הכנסת לקבלת חוות דעת בראי זמן האמת

על הצורך בביצוע ביקורות בזמן אמת אפשר כאמור ללמוד גם מבקשותיה של הכנסת ממבקר המדינה להכין עבורה חוות דעת מכוח סעיף 21 לחוק מבקר המדינה, הקובע כי "המבקר חייב בהכנת חוות דעת בכל עניין שבתחום תפקידיו, אם יתבקש לכך מאת הכנסת, מאת הוועדה

[לענייני ביקורת המדינה] או מאת הממשלה. חוות דעת כאמור תונח על שולחן הכנסת ותפורסם במועד שיקבע המבקר".

בחינת הנושאים שלגביהם ביקשה הוועדה חוות דעת של מבקר המדינה מלמדת כי לא אחת דובר בעניינים שחייבו ביצוע ביקורת במהלך הליכי תכנון, קבלת החלטות וביצוע של הרשות המבצעת בנושאים שעמדו על סדר היום הציבורי. להלן כמה דוגמאות לנושאים שהוועדה ביקשה ממבקר המדינה לבחון: טיפול רשויות המדינה בשוהים הבלתי חוקיים (16.8.2016);<sup>118</sup> תהליך קבלת ההחלטות בנושא הגז הטבעי (30.6.2015);<sup>119</sup> קיום התנאים לקבלת החלטה בדבר עתידו של המאגר הביומטרי (29.6.2015);<sup>120</sup> שינוי מבני ורפורמה במשק החשמל (21.9.2014).<sup>121</sup> הגבלת הביקורת אך ורק לפעולות שהסתיימו לא הייתה מאפשרת למשרד מבקר המדינה להכין במקרים אלו ובמקרים אחרים את חוות הדעת שהכנסת ביקשה ממנו להכין.

## סיכום

ביקורת המדינה שואבת את סמכותה משני חיקוקים: חוק-יסוד: מבקר המדינה וחוק מבקר המדינה. היקף הביקורת המסורה למבקר המדינה נגזר מחיקוקים אלה, והוא כולל את בחינת החוקיות, טוהר המידות, הניהול התקין, היעילות והחיסכון של הגופים המבוקרים וכל עניין אחר שהמבקר יראה בו צורך. עם זאת, חיקוקים אלו שותקים לגבי עיתוי הביקורת והם גם אינם קובעים דבר לגבי האפשרות לערוך ביקורת על אירועים תוך כדי התרחשותם, היינו בזמן אמת. הדילמות הכרוכות בשימוש בכלי המכונה "ביקורת בזמן אמת" העסיקו את מבקרי המדינה במהלך השנים, ואפשר למצוא להן ביטוי בשיח המקצועי בקרב המלומדים מתחום תורת הביקורת. הצעת חוק פרטית שהגיש חבר הכנסת בצלאל סמוטריץ' לצמצום סמכויותיו של מבקר המדינה זכתה לתמיכה בחוגים מסוימים והציתה פולמוס ציבורי בעניין סמכותו של מבקר המדינה לבצע ביקורת בזמן אמת. בעקבות כך, השיח בנושא זה, שהיה בעבר מקצועי בעיקרו, נצבע בצבעים פוליטיים. ואולם עד כה לא נערך בנושא זה דיון עיוני אנליטי. במאמר זה נעשה ניסיון ראשון לנתח את מוסד הביקורת בזמן אמת הן ברמה העיונית הן ברמה המעשית, ולבחון אם מבקר המדינה מוסמך לבצע ביקורת בזמן אמת, ואם כן, באילו מצבים ונסיבות מוצדק שיעשה כן. להלן מסקנותינו:

**סמכותו של מבקר המדינה לערוך ביקורת בזמן אמת:** מבקר המדינה אוחד בסמכות לקבוע את עיתוי הביקורת, לרבות בסמכות לבצע ביקורת בזמן אמת. מסקנה זו מבוססת על סמכותו הכללית של מבקר המדינה לבצע ביקורת, סמכות המוגדרת באופן רחב שכמעט אין לו שיעור

118 פרוטוקול ישיבה מס' 154 של הוועדה לענייני ביקורת המדינה, הכנסת ה-20 (16.8.2016).  
 119 פרוטוקול ישיבה מס' 11 של הוועדה לענייני ביקורת המדינה, הכנסת ה-20 (30.6.2015).  
 120 פרוטוקול ישיבה מס' 10 של הוועדה לענייני ביקורת המדינה, הכנסת ה-20 (29.6.2015).  
 121 פרוטוקול ישיבה מס' 148 של הוועדה לענייני ביקורת המדינה, הכנסת ה-19 (21.9.2014).



והמעוגנת בהסדר חוקתי (חוק־יסוד: מבקר המדינה) ובהסדרים הקבועים בסעיפים 14(ב) ו-21 לחוק מבקר המדינה.

**הטעמים העיוניים בעד ביקורת בזמן אמת ונגדה:** דיון עיוני העלה טעמים לכאן ולכאן. מצד אחד לביקורת בזמן אמת תועלות רבות: היא מסייעת למנוע תוצאות הרסניות (טעם שזכה לכינוי "הסלע המתגלגל"); מאפשרת לקיים ביקורת בנושאים מורכבים ומתמשכים; מועילה רבות לשיפור תהליכים ולתיקונם עוד במהלכם, וכך היא מעניקה ערך מידי לגוף המבוקר. מן הצד האחר לביקורת בזמן אמת יש חסרונות: היא פוגעת בעקרון הפרדת הרשויות; יוצרת רושם של גלישה לתחומה של הרשות המבצעת; עלולה לעכב את פעולת הרשות המבצעת; ועלולה לפגוע במקצועיות הביקורת. לדעתנו, איזון ראוי בין הטעמים מביא למסקנה שדרך המלך היא ביצוע ביקורת לאחר קרות האירועים (ex post facto), ואילו ביקורת בזמן אמת יש לבצע באופן חריג ובמקרים מיוחדים.

**הסמכות לקיים ביקורת בזמן אמת נתמכת בתקנים הבין־לאומיים:** עוד עמדנו על כך שסמכותם של מוסדות ביקורת עליונים לבצע ביקורת בזמן אמת מעוגנת בתקנים בין־לאומיים של מוסדות אלו. בעבר התקנים הבין־לאומיים התעלמו בכוונת מכוון מלעסוק בנושא זה, אך עם השנים התחלפה ההתעלמות בהכרה מרומזת, ולבסוף, בשנת 2013, האפשרות לבצע ביקורת בזמן אמת בכל סוגי הביקורת זכתה להכרה מפורשת ועוגנה בסעיף 23 לתקן ISSAI 100.

**הסמכות לקיים ביקורת בזמן אמת היא פרקטיקה מושרשת במדינות שונות:** הסמכות לערוך ביקורת בזמן אמת התגבשה והוכרה במדינות שונות שנים רבות בטרם קיבלה ביטוי מפורש בתקינה הבין־לאומית. עוד עמדנו על הנתון המעניין, ויש מי שיאמר מפתיע, שלפיו רבים ממוסדות הביקורת שנוסדו לפני שנת 1900, ויכול שאף מרביתם, הוקמו כדי לערוך ביקורת בזמן אמת. פרקטיקת הביקורת שלאחר מעשה התפתחה דווקא בשלבים מאוחרים יותר, לצד צמצום הדרגתי של הסמכויות לקיים ביקורת בזמן אמת. לצד זאת, הפנינו את הזרקור לכמה מדינות (גרמניה, סין, פולין ופינלנד) שבהן ביקורת בזמן אמת היא עדיין פרקטיקה מושרשת.

**ביקורת בזמן אמת הלכה למעשה:** בחלק האחרון של המאמר קיימנו דיון פרטני מלווה בדוגמאות במצב של ביקורת על תהליכים מורכבים ומתמשכים. בנוגע למצב זה ביססנו את ההצדקה העקרונית לביצוע ביקורת בזמן אמת והדגמנו את תוצאותיה באמצעות דוחות ביקורת שפרסם משרד מבקר המדינה במהלך השנים. בהמשך עמדנו גם על המאפיינים וההיבטים המעשיים הכרוכים בטיפול של ביקורת בזמן אמת במידע המעלה חשש לפגיעה בטוהר המידות. כאמור, הכלל הגדול היה ונשאר ביצועה של ביקורת לאחר מעשה, ואילו ביקורת בזמן אמת היא חריג השמור למקרים מיוחדים. עמדנו כי הכלי של ביקורת בזמן אמת אכן הכרחי ונדרש במקרים מסוימים לצורך ביצוע התפקיד שהוטל על מבקר המדינה לשם הבטחת התקינות השלטונית ולמניעת נזקים חמורים או בלתי הפיכים. עם זאת, החלטה לפתוח בביצוע ביקורת בזמן אמת מחייבת תשומת לב לאפשרות של גלישה לנעליה של הרשות המבצעת ולצורך להימנע מכך, ושקילה זהירה של מגוון שיקולים נוספים, כמפורט לעיל.