**עבודת מבקר המדינה – אתגרים ומגמות – מר יובל חיו – 28/3/2019**

אנו מצויים כעת בפרשת דרכים. הדברים אמורים ביחס למבקר המדינה, אך עשויים להיות נכונים גם למערכות ממשלתיות מקבילות – בית המשפט העליון, משטרת ישראל ועוד. כל המערך השלטוני במדינת ישראל מצוי בפרשת דרכים. מדובר על ארבעה מעגלים מרכזיים שבהם קיימת היום הבעייתיות.

המעגל הראשון מדבר על היוזמה להגביל את פעולת המבקר לביקורת בדיעבד.

הרצון לבוא ולשרטט את הגבולות של הביקורת בצורה דיכוטומית מתבטא בהצעת חוק שהונחה על שולחן הכנסת וביקשה לומר בצורה מפורשת שהמבקר לא יתערב במהלך דברים ופעולות שנעשות במוסדות השלטון.

בפועל – זה עלול להביא את הביקורת לשיתוק. קשה לזהות את הנקודה שבה פעולה מסויימת הסתיימה ועכשיו אפשר להיכנס לביקורת. ניתוח של תהליכים במנהל ובגופים ציבוריים אחרים מביא למסקנה שיש תהליך מתמשך ובלתי פוסק של הערכה, תכנון, קבלת החלטה, יישום, הערכה, תיקון, קבלת החלטה, יישום וכן הלאה. זה קורה ברוב המהלכים שנמצאים היום במדינת ישראל. לדוגמה – רפורמה בשירות המדינה שהחלה לפני כשש שנים ולא הסתיימה. אם ביקורת המדינה תוגבל למה שקורה אחרי שהתהליך מסתיים, זה אומר שרק עוד מספר שנים תוכל להתחיל הביקורת בנושא – ומה המשמעות של פרסום ביקורת על ליקויים בתהליכי קבלת החלטות מספר שנים אחרי שכל ההחלטות יתקבלו?

דוגמה נוספת – היערכות להגנה מפני איומי סייבר. יש החלטות ממשלה על הקמת תשתית להתמודדות עם סוגיית הסייבר במדינת ישראל. החלטות משמעותיות התקבלו בעניין זה לפני 10 שנים, ב-2011, ב-2016 וב-2017. איפה הנקודה שבה ביקורת המדינה מתחילה לבדוק האם אכן המדינה נערכה כיאות להתמודד עם איומי הסייבר? המשמעות היא דרמטית. כאמור הפעולה המנהלית היא לא פעולה עם קווים חדים וברורים, אלא היא פעולה שזורמת בתהליכים מחזוריים.

דוגמה נוספת – ביקורת על עבודת מיטב בקליטת חיילים. התהליכים שם היו ב-10-15 השנים האחרונות בשינוי מתמיד, בעיצוב מחודש. איפה הנקודה שבה ביקורת המדינה נכנסת? כל תהליך שנמצא בהליך של רפורמה, ועדה שהוקמה בגוף לבחון את המשך הדרך וכו'.

מימד נוסף שקשור לביקורת בדיעבד נוגע לנושא טוהר המידות. סוגיות של מכרזים, שיקולים זרים, ניגודי עניינים, מינויים. כל התווך שמתחת לפלילי למעשה חשוף ולא מטופל. מבקר המדינה מקבל כל שנה כ-4,000 תלונות של אזרחים, עיתונאים, חברי כנסת, עמותות מהמגזר השלישי וכו' וחלק ניכר מתלונות אלה נוגעות לתחום של טוהר המידות – דברים שלא הגיעו דווקא לרף הפלילי.

למשל – דוגמה על כך שמתנהל עכשיו במערכת הביטחון מכרז מושחת, או שבימים אלה מתקבלות החלטות על רכישת אמצעי לחימה ויש חשש לשיקולים זרים בעת קבלת ההחלטות; טענה על כך שמתקיימים ניגודי עניינים במוסד שצריך לקבל החלטה. לא ניתן לפנות למשטרה – כי אין ראיה כלשהי שתביא לפתיחת חקירה. המשמעות היא שמשאירים תווך גדול ללא מענה.

במעגל השני - רפורמה נוספת שמדובר בה – הטלת אחריות אישית על מבוקרים – ביקורת על נבחרי ציבור – אזכור שמות. מדובר ברפורמה שערך מבקר המדינה לינדנשטראוס, בכך שדוחות הביקורת מטילות אחריות על כשלים בתפקודם של בעלי תפקידים תוך אזכור שמם. שינוי המדיניות יצר תגובת נגד חזקה מצד המערכת המנהלית – ובעיקר הפוליטית. הדבר רלוונטי בעיקר לדרגים הבכירים, כולל שרים. המעבר לדוחות שהם יותר שקופים. דוגמאות לביקורת מסוג זה – הרפורמה בשוק התקשורת, שהובילה לפרשת בזק (תיק 4,000) שהזכירה את ראש הממשלה בשמו, והדו"ח כולל גם את שמו של מנכ"ל משרד התקשורת עם הערות לתפקודו. דוגמה נוספת – הדו"ח בדבר אכיפה אלקטרונית במשטרת ישראל שהפכה לפרשת מינוי ניצב אדרי (הליך מינוי המנכ"ל), לאחר שהדו"ח הגיע לידי ועדת המינויים.

נשאלת השאלה האם אנחנו רוצים להיות במצב שבו ביקורת המדינה תתקרב לעניינים הרגישים או לא?

במעגל השלישי - ביקורת על הליכי קבלת החלטות והממשל לביקורת מדיניות – בדיקת הליכי קבלת החלטות בנוגע לנושאים אקטואליים עם נגיעה לנבחרי ציבור שמצוי על סדר היום הציבורי – נתפס בסופו של יום כביקורת לא לגיטימית על מדינות. לדוגמה – ביקורת שנעשתה בנוגע לצוק איתן, שהגיעה עד לרמת קבלת החלטות בקבינט המדיני. האם אנחנו רוצים לעצור זאת? מתברר שממצאים שהיו על קבלת החלטות במלחמת לבנון השניה עיצבו את תהליכי העבודה של הקבינט בצוק איתן – כלומר הביקורת יוצרת דרכי פעולה נכונות יותר, אך יש לה מחיר.

מעגל רביעי – נושא הגישה למידע. אחת מהתגובות המשמעותיות שמבקר המדינה חווה כתוצאה ממה שנתפס כפעולה אקטיביסטית נוגע למתן גישה למסמכים. בעבר היה קל יותר לקבל גישה. היום בעידן הממוחשב – המידע מפוזר ברחבי הרשת: כוננים אישיים, כוננים משותפים, מיילים מתוייקים ולא מתוייקים, מאגרים וספריות פרטיות, מאגר מסמכים ארגוני וכו'. אין שום נוהל לשמירת כל המידע, וקשה מאוד להתחקות אחר תהליכי קבלת החלטות בנושאים משמעותיים במשך 20 השנה האחרונות.

ניתן להצביע על שתי מגמות מנוגדות: מצד אחד החשש מהחלשת מעמדם של שומרי הסף לצורך חיזוק היכולת למשול, וזאת נוכח הטענה שעודף הביקורת, משפטיזציה וכו' מונעים מנבחרי הציבור למשול; ומהצד השני אינטרסים כבדי משקל הנוגעים לקיומה של ביקורת עדכנית, רלוונטית, תורמת ומשפיעה. נדרש למצוא את האיזון בין קיום מערכי הביקורת לבין מתן אפשרות אפקטיבית למשול – ונקודת האיזון היא מאוד מורכבת ולא פשוטה.

דו"ח הרכש במשטרת ישראל שהתפרסם כעת היה אמור להתפרסם במאי במסגרת דו"ח שנתי. הדו"ח השנתי הונח בפברואר על שולחן ראש הממשלה, כנדרש על פי חוק. נדרש גם לקיים זכות שימוע וטיעון למבוקרים – והם ביקשו סיבוב נוסף כדי לקרוא ולהעיר על הדו"ח (אחרי שכבר התקיים סבב אחד כזה). במבקר המדינה התנגדו, כי המשמעות היא שזה מעכב את פרסום הדו"ח – אך משטרת ישראל התעקשה על קיום זכות הטיעון, כל הלו"ז נדחה והדבר הוביל לכך שהדו"ח בנוגע לרכש לא הונח בפברואר על שולחן הממשלה, מה שלא מאפשר לפרסמו במאי.

במצב כזה העיקרון הוא לפרסם את הדו"ח לציבור. כל סטייה מעיקרון זה עלולה להיתפס כשיקול זר.