

מבט על, גיליון 1202, 7 באוגוסט 2019

האם רוח חדשה נושבת במשרד מבקר המדינה?

שמואל אבן

מוסד מבקר המדינה הינו הגוף היחיד, מחוץ למערכת הביטחון, המבצע ביקורת מקיפה ובלתי תלויה בנושאים ביטחוניים ומכאן גם חשיבותו לביטחון הלאומי. לאחרונה מונה מתניהו אנגלמן לתפקיד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור. לפי משנתו הביקורת אמורה להיות תהליך בונה ולעסוק בנושאים בעלי ערך לאומי, הביקורת היא כלי שעומד לצד הממשלה וראש הממשלה, יש להימנע מעריכת ביקורת שעלולה להשפיע על קבלת החלטות בזמן אמת, ועל מבקר להציג גם את הצלחות המבוקרים. לעומתו, קודמו בתפקיד, השופט בדימוס יוסף שפירא, הדגיש שמבקר המדינה אינו מבקר הפנים של הממשלה וכי הביקורת אינה תלויה ברצון המבוקרים. מאמר זה מציג את עבודת מוסד מבקר המדינה בתחום הביטחון הלאומי, את גישת המבקר החדש, ומציע מספר המלצות למבקר.

תרומת מוסד מבקר המדינה לביטחון הלאומי

בדוחות משרד מבקר המדינה ניתן למצוא עיסוק רב במגוון נושאים הנוגעים לביטחון לאומי. למשל, בדוח השנתי האחרון (מאי 2019), הוצגה ביקורת בנושאים הבאים: היערכות גופים חיוניים להגנת הסייבר, פעילות מערכת הביטחון בתחום הגנת הסביבה, השירותים הרפואיים לנכי צה"ל, היבטים בפעילות המשטרה הצבאית החוקרת, פעילות בתי המשפט הצבאיים באזור יהודה ושומרון. דוחות קודמים עסקו, בין היתר, בתהליכי קבלת החלטות בקבינט בנוגע לרצועת עזה לפני מבצע "צוק איתן" ובתחילתו, ההתמודדות עם איום המנהרות, כשירות מערך המילואים של כוחות היבשה בצה"ל, היערכות וכשירות מערך גיוס כוחות המילואים לתנאי ירי תלול מסלול על העורף, היבטים של הטיפול בצה"ל בנושאי בטיחות ביבשה, ההיערכות בצה"ל למניעת שריפות ולכיבוין, תהליכי התייעלות והתכנסות למסגרת תקציב הביטחון, שינויים ארגוניים במשרד הביטחון. זו רשימה חלקית, המשקפת כיסוי נרחב של מוסד מבקר המדינה את נושאי הביטחון הלאומי.

חשיבותו של מוסד המבקר לביטחון הלאומי נובעת גם משום שהוא הגוף היחיד, מחוץ למערכת הביטחון, המבצע ביקורת מקיפה ובלתי תלויה, המבוססת על עבודת חקר. דוחות הביקורת משרתים את הממשלה (נדונים בוועדת שרים לביקורת המדינה) ואת הכנסת (ועדת החוץ והביטחון). הגופים המבוקרים עשויים אף הם להפיק מהם תועלת רבה, הגם שהם חולקים לא אחת על מסקנות הביקורת. הפרסום הפומבי של חלקים מדוחות המבקר תורם לבקרה ציבורית חוץ-ממסדית על מערכת הביטחון, שהיא מטבעה אינה שקופה לציבור. יש לציין כי בתוך מערכת הביטחון פועלים מבקר המערכת ומבקר צה"ל, שעבודתם אינה חשופה לציבור, אלא במקרים שלצבא יש עניין מיוחד בכך. לדוגמה: פרסום מסקנות ועדה בראשות מבקר צה"ל, שבחנה את טענות האלוף (מיל) יצחק בריק.

משנתו של המבקר החדש

ב-3 ביוני 2019 אישרה הכנסת, ברוב של 67 חברי כנסת, את מינוי מתניהו אנגלמן לתפקיד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור החדש. בראיונות לתקשורת הסביר אנגלמן, בין היתר, את השקפתו לגבי המושג "ביקורת בונה", שהינה בין היתר כלי שעומד לצד המנהל, ובמקרה זה - ממשלת ישראל וראש הממשלה (גלי צה"ל, 3 ביוני 2019). בנאום שנשא במליאת הכנסת, ב-1 ביולי 2019, טרם כניסתו לתפקיד, הציג משנה סדורה שהתמקדה בין היתר בעקרונות הבאים:

- א. **חשיבות הביקורת וערכה** - על הביקורת להיות הליך בונה ותורם, זהו עקרון יסודי.
 - ב. **נושאי הביקורת** - יש לקיים הלימה בין נושאי הביקורת ליעדים לאומיים, לצורך חיזוק חוסנה הביטחוני והכלכלי של המדינה ולחיזוק חוליות חלשות בחברה הישראלית.
 - ג. **גבולות הביקורת** - יש להבחין אבחנה ברורה בין הביקורת לבין הליכי קבלת ההחלטות. מעורבות הביקורת בקבלת החלטות עלולה לפגוע במעמדה כאובייקטיבית וכבלתי תלויה, ועל כן ראוי למבקר לדבוק בעמדתו כמשקיף וכבוחן תהליכים מן הצד (מאמירה זו עשוי להשתמע שעל המבקר להימנע מביקורת בזמן אמת).
 - ד. **יחסי ביקורות-מבוקר** - יש לעודד את המבוקרים, למשל בדרך של ציון ממצאים תקינים.
- ב-12 ביוני 2019, בשלהי כהונתו, התייחס מבקר המדינה היוצא, השופט (בדימוס) יוסף חיים שפירא, למעמד תפקיד מבקר המדינה, על רקע "יוזמות לשנות את אופיו ומעמדו של מוסד מבקר המדינה". בשונה מהגישה הבונה והמשתפת שהציג אנגלמן, שפירא הדגיש, כי מבקר המדינה אינו מבקר פנים, שכפוף להנהלה ומתאם את תוכנית העבודה עם המנהל; ועל כן ביקורת המדינה אינה ביקורת הפנים של ממשלת ישראל, והיא אינה תלויה ברצונם של הגופים המבוקרים. הבחנה זו נועדה כנראה לחדד את מעמדו של מבקר המדינה כשומר סף, האחראי בפני הכנסת בלבד בלא תלות בממשלה (לפי חוק יסוד: מבקר המדינה).

הגם שמבקר המדינה החדש וקודמו מייחסים חשיבות רבה לעצמאות מוסד מבקר המדינה, נראה שקיים שוני מהותי בתפיסה של כל אחד מהם את תפקיד המבקר ואת יחסי מבקר-מבוקר. עתה יש לאחל הצלחה למבקר החדש ולהמתין ולראות כיצד תבוא גישתו לידי ביטוי בעבודת מוסד מבקר המדינה.

המלצות למבקר המדינה החדש

על רקע יוזמות שעלו להגביל את סמכויות המבקר, ראוי לעמוד מכל משמר על עצמאותו וחופש הפעולה של מוסד מבקר המדינה. לעניין זה חשיבות לדמוקרטיה הישראלית.

נוכח ייחודיותו של מבקר המדינה בתחום מערכת הביטחון - מומלץ שימשיך בכיסוי רחב ועמוק של מערכת זו על כל ארגוניה הצבאיים והאזרחיים. על אף שמבקר המדינה אינו מחויב לתאם את תוכנית העבודה שלו, רצוי שיתיעץ עם גופים ביטחוניים ואזרחיים לגבי נושאים ושאלות ביקורת, וזאת במטרה להשיא את האפקטיביות של עבודתו.

השאלה האם על המבקר לפעול בזמן אמת או בדיעבד אינה חדשה. ביקורת בדיעבד מועילה כדי למנוע השפעה לא רצויה של תהליך הביקורת על קבלת ההחלטות, אולם היא עשויה לצמצם את

כוחו של המבקר כשומר סף, כאשר ישנם כשלים בתפקוד מערכות הבקרה ברשות המבצעת, או תופעות שיש הכרח לקטוע אותן באיבן. ככלל, מומלץ למבקר להימנע מביקורת בזמן אמת בעת אירועים קצרי מועד, כגון מבצע צבאי, אולם אין להירתע מביקורת על תפקוד מערכות השלטון באירועים ותהליכים ארוכי טווח, גם אם טרם הסתיימו. בתוך כך, מומלץ למבקר להקפיד להבחין בין תקלות נקודתיות בביצוע, ובין כשלים קונספטואליים בחשיבה, בתכנון ובהתנהלות, שהם לרוב מתמשכים וחמורים יותר.

ליחסי מבקר-מבוקר יש חשיבות להצלחת תוצאות הביקורת, לפחות לפי גישת אנגלמן. השאלה כיצד לתרגם זאת לשפת מעשה:

מומלץ למבקר להקפיד לבחון את תפקוד המבוקרים בהתחשב במידע שעמד לרשותם ובמגבלות הזמן והמשאבים שבהם היו נתונים בעת האירוע.

על המבקר לעודד את מערכות המדינה לעדכן מסמכי מדיניות, נהלים והוראות, באופן שיטתי. עם זאת, לא אחת התרשמו מבוקרים במערכת הביטחון, כי ביקורת המדינה נתנה משקל יתר לבחינה של התהליך הפורמלי והמעטה להתייחס לתוצאה, או לפחות לאיכות ההתמודדות עם האתגר. בנוסף, ניתן משקל רב לעמידה או לאי-עמידה בנהלים ובהחלטות שהתקבלו בעבר, כמו גם למספר הדיונים שהתקיימו או לא התקיימו בנושא מסוים (קריטריון שאינו מעיד בהכרח על איכות ההחלטות). מבלי להמעיט בחשיבות התהליך הפורמאלי, במקרים חריגים מומלץ למבקר לנסות לגלות הבנה לסטיות מהחלטות קודמות או מנהלים מסוימים (שאינם נדרשים על פי חוק), וזאת בהנחה שנעשו בשיקול דעת נוכח מציאות משתנה, כדי לעמוד במשימות מבצעיות.

המבקר אמנם יכול לציין גם ממצאים תקינים, כפי שמבקש לעשות אנגלמן, אולם מומלץ להגביל מדיניות זו למקרים שבהם יש צורך להציג את הליקויים בהקשר לכלל תפקודי המבוקר בתחום הנדון, כחלק מהצגת ביקורת הוגנת. יצירת מחויבות מצד המבקר להצגת ממצאים חיוביים עלולה לחייב אותו לעקביות, שיתקשה לעמוד בה בכל דוחות הביקורת, והיא אף עלולה להאפיל על ממצאי הביקורת.