

מגמות 'אקטיביסטיות' בביקורת המדינה בישראל

ענת חולתא

מאי 2012

אודות בית הספר ע"ש פדרמן למדיניות ציבורית וממשל

בית הספר ע"ש פדרמן למדיניות ציבורית וממשל הוקם בשנת 2002 בעקבות החלטת האוניברסיטה העברית בירושלים להעמיד בראש סדר העדיפויות שלה תכניות עילית להכשרת מנהיגות מקצועית במגזר הציבורי. לשם כך פותחו תוכניות לימודים מתקדמות המיועדות הן למצטרפים פוטנציאליים והן לאלו הנמצאים כבר עכשיו בשירות הציבורי ומבקשים להוסיף ולהתמקצע.

בליבת תוכניות המוסמך של בית הספר ע"ש פדרמן מצויה תוכנית המצטיינים לתואר 'מוסמך במדיניות ציבורית'. מדי שנה מתקבלים לתוכנית הזו עד עשרים וחמישה תלמידים מצטיינים. התוכנית כוללת עריכת מחקר מקורי והתנסות מעשית המבטיחים כי הבוגרים ידעו לערוך מחקר בכוחות עצמם, ולהעריך את איכות מחקרי המדיניות של אחרים.

כדי לאפשר למוסמכים המצטיינים במה לפרסום מאמריהם, יזם ביה"ס את הסדרה הכתומה. הסדרה מאפשרת לחוקרים אלו, שרבים מהם השתלבו במגזר הציבורי, להשפיע על הדיון הציבורי בישראל באמצעות מחקריהם. אנו מפרסמים במסגרת הסדרה הכתומה רק את האיכותיות והמקוריות מבין העבודות המאושרות מדי שנה - עבודות שיש בהן כדי לעניין את הציבור הרחב ולסייע לקובעי המדיניות. פרסום זה מאפשר לכל קוראיו להתרשם ממגוון התחומים הנלמדים ונחקרים בבית הספר למדיניות ציבורית.

The Federmann School of Public Policy & Government

The Hebrew University of Jerusalem

The Faculty of Social Sciences

Mount Scopus, Jerusalem 91905

Tel: 972-2-5881533

Fax: 972-2-588047

Email: public_policy@savion.huji.ac.il

Homepage: <http://public-policy.huji.ac.il>

בית הספר ע"ש פדרמן למדיניות ציבורית וממשל

האוניברסיטה העברית בירושלים

הפקולטה למדעי החברה

הר הצופים, ירושלים 91905

טלפון – 02-5881533

פקס – 02-5880047

דוא"ל: public_policy@savion.huji.ac.il

אינטרנט: <http://public-policy.huji.ac.il>

ענת חולתא, ילידת ירושלים, 1974. גדלה בראשון-לציון.

כיום חברת הקיבוץ העירוני 'תמוז' בעיר בית-שמש.

בשנים 1994-1998 למדה ענת לתואר ראשון במשפטים באוניברסיטה העברית וסיימה את לימודיה בהצטיינות. עוד לפני תום לימודיה הצטרפה ענת לסגל המחלקה הפלילית בפרקליטות המדינה ומאז היא עובדת שם כפרקליטה. בשנת 2008 החלה ענת בלימודים לתואר שני בבית הספר למדיניות ציבורית. מסמך זה מבוסס על עבודת התיזה שלה, בהדרכתו של דר' רענן סוליציאנו-קינן. את עבודת התיזה הגישה ענת ימים ספורים לפני הולדת בתה השלישית.

Anat Hulata, born in Jerusalem, 1974. Raised in Rishon leTzion.

Currently a member of the Urban Kibbutz 'Tamuz' in the town of Bet-Shemesh.

In the years 1994-1998 Anat studied towards her bachelor's degree in law at the Hebrew University, and graduated with honors. Even before graduating from her studies Anat joined the staff of the criminal department at the Attorney General office, and has been working there ever since as an advocate. In 2008 Anat began studying towards her master's degree at the School of Public Policy. This publication is based on her thesis paper, written under the supervision of Dr. Raanan Sulitzeanu-Kenan. Anat submitted her thesis paper several days before the birth of her third child.

תודות :

תודה עמוקה וחמה לדר' רענן סוליציאנו-קינן על החשיפה לעולם חדש ומרתק של מחקר כמותני ועל סבלנות אין-קץ.

תודה ליפתח, יאיר, תהילה, יערה ונבו - הסיבה לכל הדברים כולם.

תקציר

מחקר זה מבקש לבחון את קיומן של מגמות 'אקטיביסטיות' בעבודת מבקר המדינה הישראלי לאורך השנים. הספרות המחקרית מצביעה על מגמות התפתחות ושינוי בעבודת מוסדות ביקורת מדינה ברחבי העולם. מוסדות הביקורת התמקדו בתחילה בביקורת 'מסורתית' צרה שעניינה חוקיות, תקינות וניהול ספרים. בהמשך, הלכה ותפסה מקום מרכזי ביקורת 'מתקדמת' שהדגישה את איכות פעילות הממשל ובעיקר עקרונות של חיסכון, יעילות ואפקטיביות. נטען בספרות המחקרית, כי יותר ויותר פעלו מוסדות ביקורת גם בתחום המדיניות ממש. כן נטען, כי קיימת נטייה אצל מוסדות הביקורת לפיתוח תקנים ומדדים עצמאיים, המבוססים על דוקטרינות ניהוליות המוחזקות על-ידי המבקר, אך מקורן אינו בממשל עצמו. מגמות 'אקטיביסטיות' אלו, עלולות להיות בעלות השפעה על מידת הלגיטימיות ממנה נהנה מוסד הביקורת הן בקרב הציבור והן אצל הגופים המבוקרים. כרסום בלגיטימיות עלול להוביל גם לפגיעה באפקטיביות של עבודת המבקר. לצורך המחקר נדגמו 99 פרקי ביקורת מתוך דו"חות העוסקים בשלושה משרדי ממשלה, תוך מתן ייצוג לכל מבקרי המדינה מאז תחילת עבודת המוסד, ב-1949. ממצאי הביקורת סווגו לפי חמש קטגוריות שגובשו מתוך הספרות, בדרך של ניתוח תוכן. בוצעו ניתוחים כמותיים בתוצאות המיון. למיטב ידיעתנו, זהו המחקר הראשון הבוחן שאלה זו באופן כמותי. תוצאות המחקר איששו את ההשערה כי קיימות מגמות 'אקטיביסטיות' בעבודת מוסד הביקורת בישראל.

Abstract

This research wishes to examine the existence of "activist" trends in the work of the Israeli State Comptroller over the years. The professional literature points to trends of development and change in the work of national audit institutes around the world. The audit institutes initially focused on a narrow "traditional" audit surrounding legality, regularity and book-keeping. Later on, a more "progressive" audit gradually received a central role, which emphasized the quality of government activity, and mainly principles of economy, efficiency and effectiveness. The professional literature claims that audit institutes increasingly engaged in the field of policy per se. It was further claimed that audit institutes have a tendency to develop independent standards and indices, based on managerial doctrines upheld by the Comptroller, but the source of which is not in government itself. These "activist" trends could have an influence on the degree of legitimacy the audit institute enjoys both in the general public and with the audited organs. An erosion in legitimacy could also lead to damage to the effectiveness of the Comptroller's work. For the purpose of the research 99 audit chapters were sampled from reports dealing with three government ministries, while granting representation to all State Comptrollers since the institute first began operating in 1949. The findings of the audit were grouped into five characterized gleaned from the literature, by way of content analysis. Quantitative analyses were performed on the results of this sorting. To the best of our knowledge, this is the first research to look into this issue quantitatively. The results of the research established the hypothesis that there existed "activist" trends in the work of the audit institute in Israel.

תוכן עניינים:

6	..... א. מבוא ושאלת המחקר
7	..... ב. סקירת ספרות
20	..... ג. השערות המחקר
21	..... ד. שיטת המחקר
27	..... ה. תוצאות
35	..... ו. דיון
38	..... ז. סיכום
39	..... ח. רשימת מקורות
41	..... נספח I – פירוט המדגם
45	..... נספח II – שיטת הקידוד
49	..... נספח III – היסטוגרמות
52	..... נספח IV – מיון לפי נושאים

א. מבוא ושאלת המחקר

במחקר זה נבחנה השאלה האם במהלך שנות עבודת המוסד לביקורת המדינה בישראל הוא נעשה מעורב יותר בקביעת תכניה של מדיניות הממשלה. עבודת ביקורת המדינה במרבית מדינות העולם התפתחה מביקורת חשבונאית 'מסורתית' המתמקדת בסדירות ובחוקיות, לביקורת 'מתקדמת' הבוחנת גם את תהליכי קבלת ההחלטות של הממשל, את יעילות פעולתו ואת האפקטיביות שלו. בקרב חוקרים הכותבים בנושא קיימת הסכמה כי גבול דק, לעתים דק מדי, מפריד בין ביקורת מדינה 'מתקדמת' ובין התערבות בתכניה של מדיניות הממשלה. יש הרואים בביקורת המדיניות אתגר מקצועי ומערכתי שהמציאות החברתית והפוליטית מחייבת מוסדות ביקורת אחראים ומתקדמים לעמוד בו ולעצבו. יש החוששים מפני השגת גבולן של הרשויות הנבחרות על-ידי מוסדות הביקורת ומפני אובדן הלגיטימציה והמעמד הציבורי הרם, ממנו נהנים מוסדות הביקורת עקב כך. זאת, בעיקר נוכח העובדה כי בהיעדר סמכויות כפיה ואכיפה, אפקטיביות הביקורת תלויה במידה רבה במעמדה בקרב הציבור ובקרב מקבלי ההחלטות. אין ספק כי מעורבותו של מבקר המדינה בעניינים השנויים במחלוקת פוליטית או ציבורית או שנמצאים על סדר היום הממשלתי מעוררים הדים רבים וזוכים לחשיפה תקשורתית. אך סוג זה של חשיפה אינו מגביר בהכרח את האפקטיביות של עבודת הביקורת.

בסקירת הספרות בנושא לא מצאנו כי בוצעה בחינה שיטתית ומקיפה של תכני עבודת מבקר המדינה בישראל – האומנם חל שינוי משמעותי בתחומי ובאופן עיסוקו? האמנם נוטה מבקר המדינה, עם השנים, להתערב יותר במדיניות הממשלה ולעסוק פחות בתחומי הביקורת המקובלים?

בכוונתנו לבדוק את חלקה היחסי של הביקורת ה'מסורתית' וה'מתקדמת' בכלל עבודת הביקורת לאורך השנים. נבדוק האם, ובאיזו מידה, נוטה ביקורת המדינה בישראל לאורך השנים לחרוג מגבולותיה של ביקורת החוקיות, כמו גם מגבולות ביקורת האפקטיביות, היעילות והחיסכון¹ אל עבר ביקורת המדיניות, עד כדי הסגת גבולה של הרשות המבצעת בקביעת המדיניות הציבורית.

כאמור, זיהוי אותו 'גבול' אינו מלאכה פשוטה ויש הטוענים כי לעתים הדבר אינו אפשרי. לצורך סיווג עבודת המבקר כהתערבות במדיניות, נעזרנו במחקר זה במבחני משנה המוצעים על-ידי שרקנסקי (Sharkansky 1988), ואשר יפורטו להלן.

¹ שיטת ביקורת שזכתה לכינוי "שלושת ה'E's": Effectiveness, Efficiency & Economy. וראו עוד להלן.

ב. סקירת ספרות

ביקורת המדינה בפרספקטיבה היסטורית:

כמעט בכל מדינה ריבונית בעולם קיים סוג כזה או אחר של מוסד ביקורת עליון. ברחבי העולם כיום מוכרים למעלה מ-150 מוסדות ביקורת מדינה. כל המדינות החדשות שקמו מאז מלחמת העולם השנייה ייסדו גם מוסדות ביקורת (פרידברג 1986, גייטס 1988, ברזילי ונחמיאס 1998, 21).

מוסד מבקר המדינה הישראלי החל את פעולתו בספטמבר 1949. מאז ועד היום, הוא נהנה ממוניטין כלל-עולמי – הן בזכות חוק מבקר המדינה תשי"ט-1949, שנחשב לאחד מחוקי הביקורת המתקדמים בעולם, והן בזכות מעמדו הציבורי של המוסד והיקפה של עבודת הביקורת (פרידברג 1995, גייטס 1997, לב-ארי 2007 והמקורות המצוטטים שם).

מבחינה היסטורית, קיימות עדויות לקיומם של מוסדות ביקורת כבר במאה ה-12, הרבה לפני התפתחותה של הדמוקרטיה או של המדינה המודרנית: דאגה לניהול משקי תקין היה אופייני לכלכלת ימי הביניים, ועוד הרבה לפני כינונם של מוסדות ציבור נבחרים, החלו לחוקק חוקים בנושא ומונו מבקרי אוצר המלך (דיואר 1988).

עם זאת, נוכח עקרונות היסוד המקובלים של הביקורת שיוצגו להלן ברור כי כדי להעניק לביקורת אפקטיביות ותוקף – עליה להתקיים באקלים דמוקרטי (ברזילי ונחמיאס 1998, 13). ואכן, בתקופת עליית המשטרים הדמוקרטים התחזקה ההסכמה סביב הצורך בנשיאה באחריות של גופי הממשל כלפי הציבור ולמוסדות הביקורת נודע תפקיד מרכזי הן בתיווך תהליכי הנשיאה באחריות כלפי הציבור, והן בשיקוף תביעות הציבור כלפי הממשל (גייטס 1988).

מוסדות הביקורת פרחו והתפתחו ברחבי העולם כולו בעיקר מאז המחצית השנייה של המאה ה-19, ובאופן מיוחד במחצית השנייה של המאה ה-20. הסיבה המרכזית לכך היא התרחבותה והתחזקותה של המדינה המודרנית כמדינה רגולטורית, והפיכתו של המנהל הציבורי לגוף העיקרי שבו מרוכזים ומתועלים כספי ציבור (ברזילי ונחמיאס 1998). במקביל, צמחו גם תופעות כמו שחיתות, בזבוז וחוסר יעילות. הדבר הוביל גם להתפתחותם של יחסי גומלין אמביוולנטיים בין נבחר הציבור לעובדי הציבור: בעוד הראשונים שואבים את כוחם ואת בסיס הלגיטימציה שלהם לניהול הקופה הציבורית מרצון הבוחר, האחרונים רואים בהכשרתם המקצועית, בניסיונם ובגישתם הא-פוליטית מקור של סמכות המצדיק את עליונות שיקול דעתם במקרים של חילוקי דעות (ברזילי ונחמיאס 1998).

פרידברג (1986) מציין, כי לגידול המהיר בהיקף פעולתו של הממשל המודרני ובתחומיו נתלוותה ירידת קרנם של המוסדות המחוקקים, עד כדי כך שלדעת חוקרים רבים תהליך הביקורת של הפרלמנט על התקציב הפך חסר משמעות. עקב כך חשיבותה של ביקורת המדינה גוברת והולכת.

על רקע זה, מטרתם של מוסדות ביקורת המדינה בדמוקרטיה המערבית היא מיסודו של דפוס פיקוח שיטתי ומקצועי על עבודת הרשות המבצעת בצד הרשות המחוקקת (ברזילי ונחמיאס, 1998), וכן סיוע לרשות המחוקקת לקיים שליטה ובקרה על התקציב (נבנצל 1966, פרידברג 1995).

מוסדות הביקורת הראשוניים הושתתו על בסיס עקרונות 'צרים' של ביקורת חשבונות *ביקורת סדירות וחוקיות* מסורתית (ברזילי ונחמיאס 1998)². ביקורת זו מתמקדת בשאלה האם ההחלטה/הפעולה המבוקרת חוקית, והאם התקבלה/בוצעה על-ידי גורם מוסמך (גייטס 1988). עם השנים, כמעט בכל מדינות העולם התרחש מעבר מביקורת חשבונאית זו, המתמקדת בחוקיות המנהל ובניהול התקין של הספרים, לביקורת שבמוקדה *איכות* הביצוע המנהלי (גייטס 1988, ברזילי ונחמיאס 1998). מלחמת העולם השנייה, הביאה עימה, בין היתר, הרחבה ומורכבות גוברים של הביורוקרטיה. התפתחותה של מדינת הרווחה לאחר המלחמה הביאה לגידול משמעותי בהוצאה הציבורית³. שני אלו יחד הביאו לפיתוח ההכרה "...שהציבור זכאי לדעת; שהוא זכאי שיובא לידיעתו לא רק האם הכספים הוצאו כיאות במונחים חשבונאיים טהורים, אלא גם מדוע וכיצד הם הוצאו" (גייטס 1988 בעמ' 90). ביקורת הסדירות התרחבה גם ככל שדרכי ההתקשרות של הממשלה הפכו מתוחכמים יותר, גם לבחינת מכרזים, חוזים, זכיינים וכיוצא באלו. כמו כן, במסגרת ביקורת הסדירות נבחת גם ההקפדה על כללים האוסרים אפליה ועל כללים שנועדו להבטיח שוויון הזדמנויות וייצוגיות (גייטס 1991).

ביקורת טוהר המידות נועדה "להפחית הזדמנויות לקבלת החלטות לא-הגונות" ובכך "לקבוע נורמות התנהגות חדשות למניעת החלטות שגויות בעתיד" (שם בעמ' 12), על-ידי החלה מחמירה של כללי צדק, יושר ושוויון, תוך 'דחיית' 'תירוצים' כגון טובת המדינה, כדאיות או חוסר משאבים כמסבירים פגיעות בכללים אלו⁴. נציין כבר כעת כי במסגרת מחקר זה הכללנו את ביקורת טוהר המידות כחלק מביקורת החוקיות והסדירות בהיעדרן של אמות מידה, או למצער, אמות מידה ברורות דיין, לאבחנה בין השניים.

כפועל יוצא מן התהליכים שתוארו לעיל, התפתחה שיטת הביקורת של 'שווי תמורת כסף' (value for money) שהחליפה את ביקורת החשבונות המסורתית. על-פי שיטה זו, נבחן אופן השימוש בכספי הציבור בשני היבטים מרכזיים: האם נעשו רווחים בלתי ראויים, והאם התמורה בעד ההוצאה מצדיקה את ההוצאה מבחינה ציבורית. זוהי, למעשה, גישת *הביקורת המתקדמת*, המכונה "שלושת ה-E's" (Efficiency, Economy & Effectiveness) – ביקורת היעילות, האפקטיביות והחיסכון (גייטס 1988, פרידברג 1995, ברזילי ונחמיאס 1998)⁵. פרידברג (1995) מציין בהקשר זה את שנות ה-50 של המאה הקודמת כ"אבן דרך", במהלכן חל מהפך בתפיסת תפקידי ביקורת המדינה, ותחומים שנחשבו בעבר בלתי חדירים הפכו לחלק מעבודת הביקורת השגרתית של ביקורת המדינה. במקום אחר (פרידברג 1986) הוא מתייחס למחקרים משנות ה-70 על מוסד ביקורת המדינה האמריקאי (GEO), שהראו

² אך ראו אצל דיואר (1988) המביא עדויות לביקורת מסוג 'שווי תמורת כסף' כבר במאות ה-17 וה-18. לטענתו לאחר מכן הייתה נסיגה בהיקפי הביקורת למשך כמאה שנים, ולאחר מכן שב ושגשג בסוף המאה ה-19 וביתר שאת ממחצית המאה ה-20.

³ ראו אצל סייבנס (1992), המתאר כיצד טבע משרד המבקר האמריקאי תחת הררי ניירות וחשבונות בתקופת מלחמת העולם ה-2, עד הגעה לתובנה, כי שיטת הביקורת המסורתית אינה יעילה עוד ונחוצים שינוי והשתכללות.

⁴ חוק מבקר המדינה הישראלי, הוא ייחודי בהטלה מפורשת של תפקיד ביקורת טוהר המידות על מבקר המדינה, אף שמבקרים רבים ברחבי העולם מתחבטים בסוגיות הקשורות בטוהר המידות (גייטס ופרידברג 1995).

⁵ ויש הטוענים, כי בבסיס גישה זו עומדת גם התפיסה האובייקטיביסטית של הפוליטיקה, לפיה אפשר להסביר במונחים אובייקטיביים ובאמצעות מודלים רציונאליים התנהגות פוליטית וכך לפקח, לבקר ולשפר את המנהל והמדיניות (ברזילי ונחמיאס 1998, בעמ' 14).

פעילות פוחתת והולכת בביקורת המסורתית והפניית תשומת לב מרובה למטלות מורכבות של ביקורת שלושת ה'E's, כמו גם דרישה מוגברת מצד הקונגרס והציבור למידע מסוג זה.⁶

ביקורת החיסכון מתמקדת ביכולת להשיג תפוקה זהה בתשומה קטנה יותר. ביקורת היעילות מתמקדת בצד התפוקה יותר ומהווה את צדו השני של מטבע ביקורת החיסכון. שני סוגי הביקורת הללו מחייבים, אפוא, השוואה של היחס תשומה-תפוקה אל מצב תקני, או אל מצב קודם (גייטס 1991). ביקורת האפקטיביות נועדה לבדוק אם אכן הושגו מטרותיה של תוכנית או של פעולה. ובלשונו של מזרחי (1991):⁷

"כדי להוכיח כי אכן קיימת סטייה מתקן החיסכון, או היעילות או האפקטיביות, על הביקורת לבחון ולהצביע על קיומה של פונקציה ייצור חליפית, שעל פיה ניתן לנצל כיאות את המקורות העומדים לרשות הגוף המבוקר".

משנות ה-70 של המאה ה-20 התחזקה בדמוקרטיה המערבית גם הנטייה ל'משפטיזציה' של החיים הציבוריים וחיפוש הפתרונות לבעיות של העת המודרנית בקרב האליטות השיפוטיות והמעין-שיפוטיות. 'אופנה' זו מתבטאת גם באופן שבו עוצבו מוסדות הביקורת בעולם, ובישראל ביתר שאת. ובמילותיהם של ברזילי ונחמיאס (1998, 21):

"ביקורת המדינה היא בראש ובראשונה תופעה מעין-שיפוטית המעידה על מרכזיות המשפט בפוליטיקה ועל המשפט כפוליטיקה".

טענה זו אינה מתיישבת בהכרח עם הטענה הקודמת באשר הנטייה לצורת חשיבה 'משפטית' שמכוונת דווקא לביקורת 'מסורתית' יותר של סדירות ותקינות ולא לביקורת ה'מתקדמת' של איכות הביצוע וטיב שיקול הדעת.⁸

לסיכום ניתן לומר שביקורת המדינה בעידן זה אינה יכולה להגביל את עצמה לביקורת סדירות וחוקיות. בכל העולם מצופה מן המוסד לבדוק גם את אופן הפעלת שיקול הדעת של מקבלי החלטות – נבחרים וממונים – בתחומים השונים של עיסוקיהם. בין היתר, בוחנים מוסדות הביקורת את מאפייני השימוש במשאבים ציבוריים; את יעילותם ומידת האפקטיביות של תהליכי קבלת החלטות והוצאת כספי הציבור; וכן את דפוסי העיצוב, היישום וההערכה של המדיניות הציבורית (ברזילי ונחמיאס 1998).

נטען בספרות כי החל משנות ה-80 קיימת חדירה גוברת והולכת של הביקורת לתחומי המדיניות (פרידברג 1995). מעניין להביא בהקשר זה את דבריו של גייטס (1988) כי שנות ה-80 התאפיינו בקיפאון בהתפתחות עבודת הביקורת, ואולם נוכח הדרישה הציבורית הגוברת ל'נשיאה באחריות' דומה כי התקבלה בברכה כל הרחבה בסמכויות המבקר

⁶ אך ראו הערתו של סייבנס (1992) כי עם המשבר הכלכלי של שנות ה-80 נדרש המבקר האמריקאי לחזור ולעסוק בהיקף גדול בביקורת חשבונות ובאמינות הדוחות הכספיים.

⁷ וראו גם אצל פרידברג (1986) בעמ' 60, המפרט את עשר הקבוצות של תפקידי הביקורת של קיינן.

⁸ אם כי גם בעולם המשפט מוכרת התופעה של מעבר משימוש בכללים פורמאליים לכללים מהותיים והתרחבותה של הביקורת השיפוטית גם לאופן ולאיות שיקול הדעת המנהלי. שלא כמו מוסד הביקורת, תופעה משפטית זו, המכונה באופן כללי על-ידי פרופ' מנחם מאוטנר "ירידת הפורמאליזם ועליית הערכים" (למשל מאוטנר 2008), זכתה למחקר ולכתיבה מחקרית מרובים.

ובהיקף פעולותיו. כן הוא מציע שורה של אתגרים לעבודת הביקורת לשנות ה-90, הכוללים גם פיתוח תקני ביקורת חדשים בתחומים שונים, ביקורת הפיריון וביקורת המדיניות.

במקביל, ככל שפעילות הממשל נעשתה מתוחכמת ומורכבת יותר וכללה גם פעילות באמצעות גופים שאינם חלק ישיר מהממשל (חברות ממשלתיות, תאגידים סטטוטוריים, עמותות וכד') (גייטס, 1988, פרידברג 1995), כך התרבו הגופים המבוקרים בהקשר זה טוען נורמטון (כפי שצוטט אצל פרידברג 1986, בעמוד 61), כי אין טעם שעבודת הביקורת תתמקד רק בהעברות כספים דרך 'הדלת הראשית' תוך העלמת עין מההוצאות הגדולות המתבצעות דרך 'הדלת האחורית' (מענקים לרשויות, השקעות בתאגידי מדינה, תמיכות בגופים חוץ-ממשלתיים וכד').

התהליכים אשר פורטו לעיל גרמו גם לכך שהביקורת מעורבת גם בנושאים שנויים במחלוקת, ועקב כך הופכת למרכיב במשחק הכוחות הפוליטי (גייטס 1991, פרידברג 1995). הדילמות והמתחים בעבודת הביקורת המתקדמת עומדים בבסיס העניין שלנו בכתובת מסמך זה, בשל הגבול הדק – כפי שנראה להלן – בין ביקורת שלושת E's ובין ביקורת המדיניות.

עקרונות יסוד בביקורת המדינה - על אף הבדלים לא מבוטלים בין מדינות בעיצוב מוסדות הביקורת שלהם⁹, קיימת הסכמה ביחס למספר עקרונות בסיסיים על פיהם מתנהלים המוסדות ברחבי העולם הדמוקרטי (פרידברג 1986). כך למשל, העקרונות בדבר שאיבת מקור סמכות עבודת הביקורת מן הרשות המחוקקת; הגדרת חובות מפורשים ורחבים של המצאת מסמכים ומידע על-פי דרישת הביקורת; היות מוסד הביקורת גוף בלתי תלוי, בעל משאבים עצמאיים (ראו גם אצל גייטס 1991 ואצל ברזילי ונחמיאס 1998). עצמאות הביקורת מושגת גם באמצעות פיתוחה של אוריינטציה מקצועית אוטונומית ושיטתית, המכוונת לתיקון ליקויים. לעניין זה, מודגש בספרות ההבדל שבין מומחיות בביקורת ובין מומחיות בתחום המבוקר (שם). כן מודגש בספרות העיקרון של ביקורת בדיעבד, ולא ביקורת בטרם מעשה¹⁰. עיקרון מרכזי נוסף הוא שקיפותה של פעולת הביקורת ורמה גבוהה של דיווח (ברזילי ונחמיאס 1998; גייטס 1991)¹¹. עקרונות אלה נועדו לשרת באופן היעיל ביותר את תכני הביקורת ותכליותיה, כפי שפורטו בפרק הקודם.

⁹ דוגמאות לדיונים השוואתיים במוסדות הביקורת ניתן למצוא למשל אצל ברזילי ונחמיאס 1998, החל בעמ' 16; גייטס 1991, פרידברג 1986, נבנצל 1966, סייבנס 1992.

¹⁰ עיקרון זה נחשב עדיין עיקרון יסוד בעבודת הביקורת, אף שקיימות דעות ושיטות שונות באשר למידותיו וגבולותיו. ראו, למשל, נבנצל 1966, גייטס 1991, דרי 2005 והדוגמאות שהם מביאים ממקורות השוואתיים. כן ראו אלון (2007) לטענה אודות הכרסום בעיקרון בתקופת כהונתו של המבקר לינדנשטראוס.

¹¹ בהקשר זה נציין את הוראות החוק העוסקות בסודיות ומטילות חיסיון על עבודת הביקורת בנושאי ביטחון וביקורת הגופים הביטחוניים. קיימת כתיבה מרובה בנושא זה, אך היא חורגת מעניינו של המסמך; עוד מעניין לציין בהקשר זה את הערותיו של גייטס (1988) על השינויים שצריכים להתחולל באופן בו מגישה הביקורת את הדוחות לציבור.

ביקורת המדינה בישראל

חוק מבקר המדינה בישראל נחקק בשנת 1949, ומאז הוכנסו בו תיקונים מעת לעת. את המוסד הקימו "יהודים משכילים יוצאי גרמניה ואוסטריה" – כלכלנים, רואי חשבון ומשפטנים – בחלקם בעלי תפקידים בכירים בגרמניה ובאוסטריה של לפני עליית הנאציזם ובהתאם לזאת, אפיינה את עבודת המוסד "קפדנות כמעט פנאטית" (גייטס 1997, בעמ' 18). דר' מוזס, מבקר המדינה הראשון, העיד על עצמו כבר בראשית הדרך שהוא אינו רואה את עיקר תפקידו בביקורת קונקרטיה על ליקויים נקודתיים, אלא "בהמצאת הצעות לממשלה ולכנסת... [ש]דורשות – על סמך חקירת בעיות המינהל – רפורמות מקיפות" (גייטס 1997).

מראשיתו, כלל חוק מבקר המדינה סמכויות גורפות ורחבות – הן מבחינת היקף הגופים המבוקרים, הן מבחינת היקף סמכויות המבקר ביחס אליהם והן מבחינת הגדרת תכני הביקורת. למעשה, מתיר החוק למבקר המדינה לבחון כל עניין ציבורי שהוא, לפי שיקול דעתו. בקנה מידה השוואתי, מצויה מידת שיקול הדעת המוקנה למבקר הישראלי קרוב לקצה המקסימליסטי (פרידברג 1986, ברזילי ונחמיאס 1998).

מבחינה פורמאלית, מהווה מבקר המדינה בישראל זרועה הארוכה של הכנסת: הוא נבחר על ידי, מודח על ידי ומדווח לה. הכנסת קובעת את היקף הגופים הכפופים לביקורת ויכולה אף להשפיע על העניינים בהם תעסוק הביקורת (ברזילי ונחמיאס 1998). עם זאת, החוק מעניק למבקר שיקול דעת נרחב ביותר בכל הנוגע לאופי ותוכן הביקורת. מונחים מרכזיים בחוק כגון 'טוהר המידות' נותרו מעורפלים וכוללניים וכן חוקק 'סעיף סל' המסמיך את המבקר לבדוק "כל עניין אחר שיראה בו צורך", באופן שמאפשר למבקר לצקת בו תוכן על פי שיקול דעתו (ברזילי ונחמיאס 1998, גייטס ופרידברג 1995). כך גם ביחס לאמצעי החקירה הנרחבים וסמכות המבקר לדרוש לפי חוק בכל עת ומכל גוף להמציא כל מסמך.

גם מבחינת היקף הגופים הכפופים לביקורת המדינה, נחשב המוסד הישראלי למקסימליסטי באופיו (פרידברג 1986). בתיקון לחוק משנת 1952 הוכנסו תחת כנפי הביקורת גם הרשויות המקומיות והאיגודים הממשלתיים. בתיקון נוסף משנת 1958 הוכנסו גם חברות הבת של כל הגופים המבוקרים. כן הוטל על המבקר התפקיד לבחון את נושא מימון המפלגות. מאז 1971, משמש המבקר גם כנציב תלונות הציבור.

חובת הדיווח המוטלת על המבקר הישראלי כוללת פרסום דוחות, וכן משלוח הדוח לתגובת הגופים המבוקרים ודיון בוועדה לענייני ביקורת המדינה¹².

החוק אינו כולל כל אמצעי כפיה של הביקורת, והדוחות כוללים המלצות בלבד, או בלשונו הציורית של דר' י"א נבנצל (1966, 43): המבקר הוא 'כלב שמירה' שמותר לו רק לנבוח, אבל לא לנשוד". ניתן לראות בהיעדר סמכות הכפיה איזון לסמכות הפורמאלית והמוסרית העצומה מהן נהנה המוסד: תלותו של המבקר בכך שהמלצותיו

¹² לא נעסוק במסמך זה בהוראות העוסקות בסודיות דוחות בעניינים מסוימים, ובפרט בכל הקשור לביקורת מערכת הביטחון.

יתקבלו על-ידי הציבור והגופים המבוקרים מחייבת שלדוחותיו יהיה כוח שכנוע, שיהיו מבוססים על תקנים מקובלים וטיעון ברור והיא מונעת שרירותיות (שם)¹³.

כותבים רבים מתייחסים לתרבות השלטונית בישראל ולמאפיינים סוציו-תרבותיים אחרים כגורמים המסבירים, ואולי אף מצדיקים, את היקפה הנרחב של הביקורת בישראל (ראו, למשל, גייטס ופרידברג 1995, ברזילי ונחמיאס 1998, אלון 2007 ועוד). כך, למשל, קובעים גייטס ופרידברג (1995, בעמ' 64), בהקשר של מעורבות המבקר בתופעות של פגיעה בטוהר המידות בדמות 'הטבות מערכתיות', 'סידורים מיוחדים' ו'זכויות יתר':

"אי אפשר לנתק את הממצאים על פגיעה בטוהר המידות במגזרים של השירות הציבורי בישראל מהרקע החברתי והמוסדי המורכב ומהחיכוך הקבוע הקיים בין הציבור לבין אינטרסים מגזריים ופרטיים בחברה הישראלית."

ובהמשך (עמ' 68):

"ביקורת המדינה ממלאת תפקיד חשוב גדול והולך (כולל תפקיד חינוכי) בקביעה ובאכיפה של נורמות מוסריות במינהל הציבורי. היא שמה דגש על החובה להקפיד על טוהר המידות כחלק מחובת הנשיאה באחריות בשירות הציבורי."

דילמות ומתחים בעבודת הביקורת

שיקול הדעת הרחב המסור למבקר המדינה והמעמד הרם ממנו הוא נהנה בציבוריות מעוררים גם שאלות מתחום יחסי הכוחות ומקורות הסמכות והלגיטימציה של הרשויות במדינה דמוקרטית, וההיבטים החברתיים והתרבותיים הקשורים בכך. דיונים בעלי אופי דומה נמצא גם בכתביה האקדמית המרובה סביב סוגיית ה'אקטיביזם השיפוטי של בית המשפט העליון, בעיקר מאז כהונתו של הנשיא (בדימוס) אהרון ברק¹⁴. עם זאת, כפי שמציינים כותבים רבים (ולמשל: Sharkansky 1988, פרידברג 1995, ברזילי ונחמיאס 1998), בשונה ממוסדות שלטוניים אחרים, בנושא ביקורת המדינה קיים מחסור בכתביה אקדמית ומחקרית.

אפקטיביות הביקורת

דילמה מרכזית קשורה במידת האפקטיביות של עבודת הביקורת (ברזילי ונחמיאס 1998): מצד אחד, היעדר יכולת הכפייה של הביקורת היא תנאי הכרחי לדמוקרטיה השיטה כולה. מצד שני, אם הביקורת אינה מיועדת ליישום או שאין בה הפעלת לחץ על מקבלי ההחלטות ליישום המסקנות היא תאבד את הרלוונטיות שלה. לעניין זה ראו אצל אלון (2007):

¹³ עם זאת, מספר הוראות בחוק בכל זאת מחייבות פעולה או התייחסות נוכח המלצות המבקר. כך, למשל, במקרה של חשד לפלילים המועבר לטיפול היועץ המשפטי לממשלה, חייב האחרון להודיע למבקר על דרך טיפולו בנושא בתוך שישה חודשים; ראש הממשלה חייב להגיב להמלצות שבדוח בתוך 10 שבועות.

¹⁴ וראו אצל Sharkansky (1988) המשווה בין המגמות הדומות בעבודת בתי-המשפט וביקורת המדינה.

"...לא תהיה זו יומרנות לטעון שבשנים האחרונות שילוב של ציבור אדיש ומנוכר יחסית בד בבד עם נורמות שלטוניות מתרופפות גרמו לפגיעה משמעותית בכוח האכיפה הנורמטיבי של המבקר" (עמ' 51).

"במצב בו גם הבוחרים מעורבים ומאמינים פחות, הרי שהאיום האלקטוראלי על נבחרי הציבור הולך וקטן. כאשר שני תהליכים אלה מזינים זה את זה, יוצאים מוסד הביקורת ומוסד התקשורת נפסדים. כוח ההשפעה שלהם הולך ונמוג" (עמ' 52).

המבקר עצמו אינו מפרסם מידע שיטתי וממצה על מידת היישום של המלצותיו, ואין בנמצא סטטיסטיקה זמינה על תוצאות הביקורת (ברזילי ונחמיאס 1998, אלון 2007)¹⁵. מספר מחקרים שנערכו בישראל בשאלת האפקטיביות הגיעו למסקנות מורכבות: במקרה אחד בו נבדק שיעור ההתייחסות והתגובה לביקורת המובאת בדו"ח עצמו עמד שיעור ההתייחסות על 44%. במקרה אחר הוא עמד על 51%. בשני המקרים, חלק מכריע מההתייחסויות היו חיוביות ביחס להמלצות (ראו אצל ברזילי ונחמיאס 1998 בעמ' 42), אך חשוב לציין כי לא נבחן יישומן בפועל.

בבדיקה אחרת הסיקו החוקרים (ברזילי ונחמיאס 1998) כי שיעור האפקטיביות עומד על 82%. אך כפי שצינו החוקרים עצמם, מהימנות מסקנה זו מוטלת בספק נוכח ביסוסה על שיעור הביקורות החוזרות והנחת היסוד כי המבקר חוזר ובודק באופן שיטתי עניינים שעסק בהם בעבר ומפרסם ביקורת חוזרת רק במקרים של ליקויים שלא תוקנו. נהפוך הוא - קיימים רמזים מספר לכך כי המבקר אינו מצליח לקיים דוחות מעקב שיטתיים אחר יישום המלצותיו (למשל: שרקנסקי 1984, 84, Sharkansky 1988, אלון 2007 ובפרט גייטס 2000). על מנת להגביר את מהימנות התוצאות החליטו החוקרים לנתח את דוחות המעקב של המבקר ביחס ליישום המלצות הביקורת. הציון הממוצע של האפקטיביות שהתקבל בבדיקה זו הוא 2.02 (מתוך 4) – ממצא המעיד על אפקטיביות חלקית¹⁶.

הביקורת והתקשורת

מערכת היחסים ההדוקה שבין מוסד הביקורת והתקשורת קשורה בסוגיית האפקטיביות שתוארה לעיל¹⁷. ליחסים הדוקים אלו עלולים להיות תוצאות סותרות (ברזילי ונחמיאס 1998): מחד גיסא, המעורבות הרבה של התקשורת בחיים הציבוריים והחשיפה הגבוהה של דוחות הביקורת בתקשורת מגדילים את השקיפות בחיים הציבוריים בישראל, וכן מגבירים את האפקטיביות של הביקורת ואת מרחב האפשרות של הביקורת להשפיע בפועל על התנהלותם של גופים ציבוריים. מאידך גיסא, התקשורת היא גם אמצעי ללחצים על שיקול דעת הביקורת, וקיים חשש כי רמת החשיפה הגבוהה גם הופכת את ביקורת המדינה לכלי פוליטי, עובדה העלולה גם לפגוע לרעה בעצמאותה. בהקשר זה גם מציינים ברזילי ונחמיאס (1998), כי אף שלאמון הציבורי הגבוה ממנו נהנה המבקר יתרונות ברורים, עלול הדבר גם להשפיע לרעה באופנים שונים, כגון הורדת רמת הציפיות בציבור ממוסדות אחרים ובדרך זו החלשתם.

¹⁵ אך ראו אצל גייטס (1990) הטוען (בעמ' 61), כי על ממצאים והמלצות שהובאו בדוח השנתי נעשה מעקב בתוך שנתיים, ונבדק באיזו מידה בוצעו ההמלצות ותוקנו הליקויים וכי דוחות המעקב מובאים בדוחות השנתיים. אמירה זו אינה משתקפת מקריאת הדוחות. פנייה למשרד מבקר המדינה לקבלת מידע בנושא מאמצע חודש אפריל 2010, טרם זכתה לתגובה.

¹⁶ וראו גם אצל (1988) Sharkansky המדווח על ממצאים מעורבים בשאלה האם המלצות המבקר משפיעות בפועל על המדיניות.

¹⁷ ראו אצל אלון (2007) המצטט חוקרים הרואים בתקשורת את 'כלי הנשק' העיקרי של המבקר.

מעניין להביא בהקשר זה תוצאותיו של מחקר שמצא הטיות באופן הסיקור התקשורתי את דוחות מבקר המדינה (ברגמן 2007): ממצאים סנסציוניים הנוגעים לגופו של איש ציבור ידוע ידווחו בהרחבה משמעותית לעומת ממצאים אחרים; נמצאה דעיכה משמעותית בסיקור העיתונאי כבר ביום השני שלאחר הפרסום וכן ממצאים נוספים, "העשויים ללמד על 'אופיו הרדוד' של הסיקור העיתונאי".

גם אצל דרי (2005) מצאנו ביקורת על האופן המובן מאליו שבו מתקבלות המלצות הביקורת על-ידי התקשורת, חכ"ם, חוקרים, הציבור הרחב וגם הגופים המבוקרים. דרי מציג את השאלה:

"האם ראוי שבחברה דמוקרטית יזכה מוסד אחד הנשען באופן מובהק על דיסציפלינה אחת, למונופולין על הגדרת התפישה הניהולית הרצויה לעבודת השירות הציבורי?"

שאלה עקרונית זו, אף שאינה נוגעת באופן ישיר בשאלת המחקר שלנו, מצויה בבסיס המוטיבציה שלנו לבחון את המגמות בעבודת המבקר לאורך השנים.

במחקר שהשווה בין רמת האפקטיביות של הביקורת ושל הדיווחים בעיתונות על תיקון ליקויים נמצא כי הביקורת אפקטיבית יותר בהשגת תיקון ליקויים בפועל, אך העיתונות מצליחה להביא לתוצאות מהירות יותר. עם זאת, גם הביקורת וגם התקשורת נכשלו ב'מבחן התוצאה' ביותר ממחצית המקרים (אלון 2007)¹⁸. בהיבט אחר אך קשור מציינים ברזילי ונחמיאס (1998), כי ביקורת המדינה מצויה כל העת במתח שבין ביטויה "את הערכים הדומיננטיים ואת אמות היסוד של האתוסים והמיתוסים השוררים בחברה" ובין היומרה שלה לעצב נורמות התנהגות שלטוניות וחברתיות חדשות או מתוקנות" (עמ' 10).

תקני הביקורת – ככל שעבודת הביקורת מתמקדת בהערכה ולא רק בתחום החשבונאי, או בביקורת הצמודה ללשון הברורה של חוק או נוהל, שאלת התקנים בהם נעשה שימוש מורכבת יותר (מזרחי 1991). לכאורה, מדובר בסוגיה מתודולוגית בלבד. אך למעשה, מדובר בעניין הנוגע לבסיס הלגיטימציה של עבודת המבקר: נוכח לשון החוק הרחבה והכוללת עליה עמדנו קודם, מתעוררת תהייה אודות התקנים והקריטריונים המקצועיים אותם מפעיל המבקר בבדיקות היעילות והאפקטיביות (מזרחי 1991, ברזילי ונחמיאס 1998, דרי 2005). בעוד שביקורת 'משפטית' באופייה נוטה להיות צמודה ללשון ברורה, ככל שהביקורת עוסקת ב'איכות' מתעורר גם הצורך בעיצובם של תקנים לאורם תימדד אותה איכות. ברזילי ונחמיאס (1998) סבורים כי נטייה משפטית להצמדות ללשון ברורה של חוק או של נוהל אינה תורמת לשיפור המנהל הציבורי וכי מרבית הפעולות המנהליות החוקיות ראויות לביקורת מהיבטים שונים. גם דרי (2005) מבקר את אופייה המשפטי של עבודת הביקורת וסבור כי היא "צרה מלהכיל" את מורכבות הסוגיות עמן היא מתמודדת.

¹⁸ שיעור תיקון הליקויים שנושאים שפורסמו בדוחות עמד על 46%, לעומת 38% בעניינים שנחשפו בעיתונות. עם זאת, נוכח גודלו של המדגם ואופן בנייתו במקרה זה אנו מציעים להתייחס באופן זהיר לתוצאות (בסה"כ נבחנו 22 פרשיות, 10 מתוכן נחשפו על-ידי התקשורת ו-12 על-ידי המבקר. מן הדוחות ומהכתבות העיתונאיות בפרשיות אלו חולצו 90 ליקויים בסה"כ).

אך בה בעת, מבקרים חוקרים שונים את השימוש שעושה המבקר בתקנים הבלתי-משפטיים. ביקורתו של דרי (2005) פרוסה על פני שלושה מישורים: א. המבקר כקובע תקני ביקורת שאין מקורם בממשל עצמו; ב. שימוש בתקנים עמומים, וכתוצאה מכך גם קביעת ממצאים עמומים והמלצות עמומות; ג. אי-התאמה של תקני הביקורת לאופיין של המשימות המבוקרות, הנובעת, לעתים קרובות, מן הפער שבין המומחיות בביקורת ובין המומחיות בתחום המבוקר. דרי טוען, כי מאחר שבביקורת האפקטיביות, היעילות והחיסכון אין בנמצא סרגל ברור ומוסכם של התנהלות מנהלית נאותה, בהכרח נשען המבקר בעבודתו על דוקטרינת ניהול כזו או אחרת, אשר לא זו בלבד שאינה תואמת תמיד את זו הנהוגה בגופים המבוקרים, אלא שלעתים הגופים המבוקרים כלל לא מודעים לה. כך, למשל, מתאר דרי את המתח שבין הערכים המוגשמים באמצעות קשיחות בנהלים ובתהליכי קבלת החלטות ובין השאיפה להשגת תוצאות, המובילה להגמשה של אותם נהלים (ברוח ה-NPM) (עמ' 10). האם זהו תפקידו של המבקר להכריע במתח זה? או לחלופין – האם ראוי הדבר כי תיערך – בו זמנית – ביקורת על עמידה בנהלים וגם על השגת תוצאות? וראו דברים ברוח דומה גם אצל גייטס (1991). דרי אף מצביע על ההבנות השונות בספרות המחקרית לגבי ביקורת הישגים ומהן הדרכים והתקנים לעריכתה וטוען (עמ' 9) כי אין בנמצא גרעין של ידע ושיטות מקובלות דרכם ניתן להגיע לתוצאות מהימנות בבדיקות אפקטיביות.

בביקורתו על שימוש בתקנים עמומים מביא דרי (2005) דוגמאות שונות, כגון שימוש בביטויים יחסיים כמו "לא תמיד הקפידה", "לא מפורט דיו", בקרה "נאותה" או "לא ברור מספיק", שלא זו בלבד שקשה לאמוד אותם או לבקר אותם, אלא שספק אם ניתן באמת ללמוד מהם (עמ' 15). כן הוא מצביע על השימוש שעושה הביקורת במה שהוא מכנה: "משפטי טרואיזם" – "משפטים שהם קשים או בלתי ניתנים להפרכה או לבחינה אמפירית". לדוגמא, הערה כי יישום "ראוי" של תוכנית היה מוביל לשיפור המצב: מהו יישום 'ראוי'? האם ייתכן יישום 'ראוי' ללא שיפור המצב, או שמא אי-השיפור (היעדר התוצאה) מלמד מני ובי גם על יישום לא ראוי?¹⁹

גם מזרחי (1991) עומד על מידת הסובייקטיביות שבתקני הביקורת הבוחנת חיסכון, יעילות ואפקטיביות. הוא מדגיש כי לא זו בלבד שהכלים העומדים בעניין זה בפני המבקר אינם טובים יותר מאלו הקיימים בידי הגוף המבוקר, אלא שמכיוון שהמבקר אינו מחזיק במומחיות ספציפית בתחום המבוקר, חייבת הדרך להשגת יעילות או חיסכון להיבחר על-ידי המבוקר עצמו. המצב רגיש אף יותר כשמדובר בבדיקות אפקטיביות, המזמנות הערכת פעולות הממשל לפי אמות מידה ערכיות. כך, למשל, כאשר נבדקת התמורה בעד ההשקעה לא תמיד ניתן לבטא את התמורה במונחים מוחלטים; בבדיקת השגת היעדים נשאלת השאלה האם כל היעדים ראויים לאותה מידה של תשומת לב? וכמובן, בבחינת תוצאות כמעט שלא ניתן למצוא מדדים כמותיים להערכה, אלא מדדים סובייקטיביים של טיב ושל איכות.

גם גייטס (1991) עומד על חסרונם של תקני ביקורת הניתנים להגדרה או ליישום בקלות בתחום ביקורת היעילות. לדעתו, יש לגבש את התקנים בכל מקרה ומקרה, "ולהתחשב במטרות הפעולה, בנסיבות חברתיות והכלכליות, בנורמות המקובלות במגזר המשק הרלוונטי או במדינות אחרות". גייטס מתייחס גם למתחים האפשריים בין ערכים מנהלתיים שונים, כמו אחריותיות (accountability) ויעילות.

¹⁹ אך ראו אצל גייטס (1990), בעמ' 59 המתייחס לקיומו של 'מדריך מפורט לתקני ביקורת' המשמש את הבוחנים במוסד. יצוין, כי פניה למשרד מבקר המדינה באמצעות אתר האינטרנט, מאמצע חודש אפריל 2010, לבירור עניין זה ולקבלת המדריך לצורך כתיבת המחקר, טרם נענתה.

לדעתו של דרי (2005), ההכרה כי על מנת להשיג תוצאות נדרשת גם הסמכות והגמישות להשגתן אינה תואמת את הנטייה במנהל בישראל. לטענתו, הנטייה היא להימנע מהענקת שיקול דעת לדרגים הקרובים לשטח ונטייה זו זוכה לתמיכה עקבית ונחרצת של מבקר המדינה (עמ' 10). הוא טוען, כי ביקורת המדינה בישראל אינה רגישה דיה להבדלים מהותיים בין משימות שונות של המנהל (בעיקר ההבדלים שבין משימות לגביהן קיימת תמימות דעים ערכית, לעומת כאלו השנויות במחלוקת, או משימות לגביהן דרכי הטיפול והפיתרון ברורים לעומת כאלו המצויות בחוסר וודאות או בוויכוח בקרב אנשי המקצוע)²⁰. לדעת דרי, קיימת הטיה בישראל לטובת הפרדיגמה המסורתית של המנהל הציבורי - ההפרדה בין מנהל ופוליטיקה (׳ילסון׳), תורת הניהול המדעי (׳טילור׳) והמודל הבירוקראטי (׳בר׳). הביקורת מתייחסת באופן שלילי ומגדירה כ'ליקוי' מאפיינים ופעולות של המינהל כמו ביזור, גמישות, ניסוי, וכפילות, וכן מעודדת ומתמרצת מאפיינים ופעולות של המנהל כגון כינון מנגנוני-על, ריכוז סמכויות ומניעת כפילויות²¹.

דווקא כאן מעניין לציין את דברי המבקר דרי ׳יא נבצל כבר בשנת 1966, המזהיר מפני אובדן הלגיטימיות, ועימו אובדן יעילות הביקורת, מקום בו המבקר לא יצליח לשכנע בכוננות הביקורת או שיציע הצעה שאינה סבירה או שנויה במחלוקת רבה מדי (בעמ' 43).

ביקורת המדיניות

כאמור, בקרב כל מוסדות הביקורת בעולם ניכרת מגמה של התרחבות תחומי והיקפי הביקורת (גייטס 1991, ברזילי ונחמיאס 1998). ברזילי ונחמיאס (1998) מציינים את התגברות המעורבות של ביקורת המדינה בחיים הציבוריים בישראל לאורך השנים. לדעתם, ניתן להסביר תופעה זו על-ידי מספר גורמים: היעדר תרבות מנהלית של טוהר מידות; הגידול בהיקף המנהל ותקציב המדינה בצד פוליטיזציה של המנהל ומאפיינים בולטים של גיוס המנהל וכספי הציבור לצרכים מפלגתיים ופוליטיים. על רקע תופעות אלו נתפסת הביקורת כמי שיכולה לעצב ולאכוף נורמות של טוהר מידות על צמרת המנהל. לדעת החוקרים, ציפייה זו משתקפת בבירור בסקרי דעת קהל, אשר באופן עקבי גם מלמדים על אמון מצטמצם והולך של הציבור במוסדות הדמוקרטיים ובנבחריהם (עמוד 25). על רקע זה, הפניית העניין לבדיקת ביקורת המדינה נתפסת כפיתרון זמין ונוח, שגם חברי הכנסת נוטים לעשות בו שימוש גדל והולך סביב נושאים השנויים במחלוקת בין-מפלגתית²². בעניין זה שבים ומציינים החוקרים את החשש כי ביקורת המדינה תיהפך לכלי פוליטי ואמצעי בידי גורמים פוליטיים ״להביא להכרעות פוליטיות, ללגיטימציה שלהם ולדה-

²⁰ בניתוח זה נעזר דרי במודל מיון המשימות של *תומפסון וטודו*. תמציתו של המודל היא, כי ככל שהמצב העובדתי והערכי מוכר וידוע, מושגי המפתח הרלוונטיים הם ׳ניהול מדעי׳ והפרדה בין פוליטיקה ומנהל. אך ככל שהיעדים הערכיים ו/או המקצועיים עמומים יותר או שנויים במחלוקת, אתגרי המנהל הם קבלת החלטות בתנאי אי-וודאות, מנגנוני פשרה ומשא ומתן, ויצירת מערכות גיבוי ולמידה.

²¹ חשוב לציין בהקשר זה, כי על אף הביקורת השיטתית והעקבית המוצגת במסמך של דרי, אין המסמך מבוסס על מחקר אמפירי – שלו או של אחרים – אלא על דוגמאות אקראיות בלבד.

²² להתייחסות בעלת אופי דומה לגורמים לאופי ולסגנון מעורבות המבקר הישראלי בענייני מדיניות ראו גם אצל Sharkansy 1988.

לגיטימציה של יריביהם". התופעה של שימוש ציני ומניפולטיבי בדוחות הביקורת אינה ייחודית לישראל, אך קיטוביות פוליטית מאיצה ומחזקת תופעה זו²³. כתוצאה מכך עבודת המבקר מתרחבת, אך היא גם חשופה יותר לאותה ביקורת המוטחת כלפי שחקנים בתהליך המדיניות. הדבר הופך את המבקר ל'מתחרה' בשדה הביקורת: בתקשורת ההמונים, בציבור הרחב, בחברי הפרלמנט, באנשי האקדמיה. וראו גם אצל פרידברג (1995, עמ' יג):

"...תחומיה המתקדמים [של הביקורת] אינם בבחינת שחור-לבן אלא בתחום ה'אפור' של שיפוט הערכות ושיקול דעת... גם תוכניות ממשלתיות נעשות מורכבות יותר... בתנאים אלה מוצאת עצמה ביקורת המדינה – מכורח הנסיבות – נוטלת חלק גדל והולך במסכת הפעילות הפוליטית".

"ככל שביקורת המדינה תיטה יותר לכיוונים המתקדמים בביקורת, יש להניח שתרבנה ההתקפות עליה; ככל שתיטה יותר לכיוון המסורתי כך תהפוכנה פעולותיה ל'בלתי מזיקות' וסביר שתהיה בשלום עם מירב הכוחות הפוליטיים שבמערכת".

"כך הופכת ביקורת המדינה, לעתים, לגוף שלא ניתן יותר להתעלם הימנו ושצריך לספקו, או להתחמק הימנו, או לעשות בו שימוש בהתאם לצרכים."

דומה שקיימת הסכמה עקרונית כי ביקורת המדינה אינה אמורה להכתיב מדיניות, וכי אסור למבקר להחליף את שיקול דעתה של הרשות המבצעת, השואבת את מקור סמכותה מרצון הבוחרים²⁴. אך מכיוון שלא תמיד יש הפרדה ברורה בין מדיניות ובין ביצוע, לעתים המבקר עצמו חייב לקבוע "מהי מדיניות ומהו ביצוע – או ביצוע גרוע – המתעטף באצטלה של מדיניות" (שם). בשנות ה-80 העלה גייטס (1985) את סוגיית ביקורת המדיניות באופן גלוי על סדר היום. בין הכותבים ישנה מחלוקת בסוגיית ביקורת המדיניות – הן בפרשנות המציאות והן בהשקפה הנורמטיבית בדבר הרחבת תחומי ביקורת המדינה גם למדיניות.

בראש המצדדים נמצא גייטס, הרואה בביקורת המדיניות התפתחות חיובית ואף חיונית בעבודת הביקורת. לדעתו, מדובר בהמשך טבעי של הביקורת המתקדמת והתאמתה לדרכי הפעולה המשתנות של המדינה, ובלעדי התפתחות זו עלול המבקר למצוא עצמו בלתי רלוונטי (גייטס 1985). האובייקטיביות והמקצועיות של הבוחנים מאפשרת להם, לדעת גייטס, לבקר את תהליך קבלת ההחלטות בכל דרגי הממשל, מבלי להשיג את גבולה של הממשלה. החששות וההסתייגויות הנשמעים כעת יחלפו בעתיד בדומה לשלבים קודמים בהיסטוריה בהם התרחשו שינויים והתפתחויות בעבודת הביקורת (גייטס 1991). גייטס (1988) מבחין בין ביקורת ה-Policy שהיא אסורה ובין ביקורת ה-policy שהיא מותרת, ומבוצעת בדרגים הזוטרים יותר של הממשל. הכוונה לעיסוק של הביקורת בתוצאות המדיניות, וכן בתהליכי גיבושה (כגון, המידע שעמד בפני הרשות בקבלת ההחלטות) – להבדיל מהתערבות בתוכן המדיניות עצמה.

²³ חששות דומים הובעו כבר בשנות ה-80 (שרקנסקי 1984).

²⁴ ראו את אזהרתו של הד"ר י"א בנצל, מבקרה השני של מדינת ישראל, כבר בשנת 1966: "בתנאים המורכבים של עולמנו כיום אין באפשרות הפרלמנט לפקח, בקביעות ובשיטתיות הדרושות, על ביצוע המדיניות שאושרה על-ידיו. כאן נוטל המבקר על עצמו את תפקיד הביקורת. לא את המדיניות הוא מבקר, אלא את ביצועה." (עמ' 43)

שרקנסקי (Sharkansky 1988) סבור כי הצהרות של מוסדות הביקורת על כך שהם נמנעים מלבקר את תוכן המדיניות הממשלתית אינן משקפות את המציאות. לטענתו, מבקר המדינה בישראל מרבה לבקר מדיניות ממשלתית ולהציע אחרת במקומה²⁵. כמי שמצוי בראש המתנגדים לביקורת המדיניות טוען שרקנסקי כי האבחנות הדקות המוצעות על-ידי גייטס אינן עומדות במבחן המציאות. בפועל, טוען שרקנסקי, מתערבת ביקורת המדינה בעניינים שאין לה כלים אובייקטיביים אמיתיים לעסוק בהם. הניסיון להבחין בין 'מטרות' של הממשל ובין 'אמצעים' להשגת יעדים בעייתיים: מה שאחד קורא לו 'מטרה' אחר יקרא לו 'אמצעי' ונדיר שמסמכים רשמיים יבחינו באופן ברור בין השניים. במאמרו הנ"ל (החל מעמ' 80), מציג שרקנסקי שישה מבחני-משנה, שעיצב על בסיס דוגמאות מתוך דוחות הביקורת בישראל, המהווים לדעתו התערבות אסורה במדיניות. מאחר שלמבחני משנה אלה תפקיד חשוב במחקרנו, נביא אותם כאן בהרחבה:

- א. הגדרת נושאים שלדעת המבקר צריכים להיות במוקד מאמצי המדיניות;
- ב. הגדרת נושאים בהם גופים ממשלתיים לא עשו די כדי להתמודד עם מטרות חשובות, בטענה שיעדים שנבחרו לטיפול אינם מספקים;
- ג. ביקורת על גופים בגין כישלונם לנקוט באמצעים מתאימים לקראת אירועים עתידיים שהיו סימנים מוקדמים להגעתם;
- ד. ביקורת על יחידה ממשלתית בכך שהמשיכה ליישם מדיניות מונהגת, למרות הנזק שנגרם לאינטרס לאומי חשוב;
- ה. ביקורת כלפי הממשלה בגין מנגנון קביעת המדיניות שלה;
- ו. נקיטת עמדה בעניינים חשובים בזמן שהם תלויים ועומדים בממשלה;

אפשר שניתן לסווג את עמדתו של מזרחי (1991) כעמדת ביניים. הוא מציג גישה מודרנית לביקורת, במהלכה נבחנות דרכים חלופיות לשיפור היעדים. לדעתו, גישה זו, הבודקת את המדיניות עצמה, הינה שלב מתקדם ומורכב יותר של ביקורת האפקטיביות. במסגרת בדיקה זו עשוי המבקר לקבוע שבחירת היעדים ודרכי הצבתם בפני הארגון המבוקר טעונה שיפור. לדעתו של מזרחי (2007), בדיקה של נושאים מערכתיים עלולה להגיע מעצם טבעה אל הנקודה המעוררת את השאלה שמא הביקורת חורגת מתפקידיה ומסמכויותיה וחודרת לתחום המדיניות.

פרידברג (1995) מוצא את ניצני מעורבות ביקורת המדינה בישראל גם בתחום השנוי במחלוקת של ביקורת המדיניות כבר במחצית שנות ה-60. מאז, מעורבות זו הולכת וגוברת והיא סובלת, בין היתר, ממחסור בבחינה מחקרית ראויה, ודאי ביחס למידה שבה נחקרים שחקנים אחרים במערכת הפוליטית. לדעת פרידברג, ההתפתחות המהירה של ביקורת המדינה בישראל, נוכח מגמות ההתפתחות, לא לוו במחקר מתאים (עמ' יד)²⁶.

²⁵ במאמר זה הוא מדגים התנהגות דומה גם של המבקר האמריקאי, הבריטי והפיליפיני – אם כי בסגנון מעודן הרבה יותר ותקיף הרבה פחות מזה של המבקר הישראלי. אך חשוב להדגיש, כי עמדתו של שרקנסקי אינה מבוססת על מחקר, לא כל שכן מחקר כמותי.

²⁶ וראו גם Sharkansky (1988) בעמ' 77, הקורא ליתר מחקר אודות עבודת מבקר המדינה ומשער, כי מחקר כזה יוכיח שמוסדות הביקורת אקטיביים הרבה יותר מכפי שנדמה.

המחקר היחיד שמצאנו הנוגע ישירות לשאלת המחקר שלנו הוא מחקרם של ברזילי ונחמיאס (1998). השניים בחנו ממצאי ביקורת לאורך השנים וסיווגו אותם לפי נושאי הביקורת. החוקרים הופתעו לגלות כי בניגוד לתדמית המקובלת בשנים האחרונות, עיקר עבודת הביקורת לא הייתה בנושאי מדיניות. נמצא, כי 42% מן הממצאים עסקו בעניינים ביורוקראטיים ומנהליים (ארגון, כללי דיווח ובקרה, יישום נהלים ופרוצדורות של קבלת החלטות); 41% מן הממצאים עסקו בנושאים מקצועיים וביקורת 'שווי תמורת כסף'; 6% מהממצאים עסקו ביעילות (חיסכון בעלויות); 6% עסקו בחוקיות, לרבות ענייני שחיתות וטוהר מידות; ורק 5% עסקו באופן ישיר בשאלות מדיניות: האם המדיניות הנוהגת נכונה ועדיפה. נציין כבר כעת כי אף שהמחקר דגם באופן אקראי ממצאי ביקורת לאורך שנות עבודת הביקורת, בעיבוד ובניתוח הנתונים לא ניתנה משמעות לגורם הזמן, כך שאין אפשרות אמיתית ללמוד ממחקר זה על שינויים במגמות לאורך השנים. מסיבה זו, וכפי שיפורט בהרחבה בהמשך, בחרנו בעבודה זו לעשות שימוש בשיטה של מחקר אורך (longitudinal analysis).

ג. השערות המחקר

למדנו מסקירת הספרות על מגמות של שינוי בעבודת מבקר המדינה לאורך השנים, שאלו עיקרן: המחצית השנייה של המאה הקודמת התאפיינה במעבר מביקורת מסורתית, שבמוקדה תקינות פעולת הממשל, לביקורת 'מתקדמת' של חיסכון, יעילות, ואפקטיביות, שבמוקדה איכות פעולת הממשל (גייטס 1998). התרחבות נוספת בעבודת הביקורת התרחשה החל משנות ה-80 של המאה הקודמת, בדמות מעורבות של מוסד הביקורת בביקורת המדיניות (שם, וכן פרידברג 1995). מגמות מרחיבות ומקסימליסטיות של מוסד הביקורת בישראל לעומת מוסדות אחרים בעולם כבר מראשית ימיו (פרידברג 1986) אך גם מאפיינים סוציו-תרבותיים ופוליטיים בישראל (ברזילי ונחמיאס 1998, אלון 2007) הביאו לכך שהמבקר הישראלי הפך מעורב יותר ויותר בנושאים שנויים במחלוקת עד כדי התערבות בקביעת מדיניות הממשל בתחומים שונים. המדובר הן במעורבות בנושאים ובתכנים של פעולת הממשל (Sharkansky 1998) והן בקביעת תקני הביקורת והערכים הניהוליים שלו (דרי 2005).

על סמך ממצאים אלה בספרות, השערת המחקר המרכזית שלנו היא כי עבודת מבקר המדינה הישראלי מאופיינת במגמה 'אקטיביסטית' לאורך השנים – נטייה להרחבת תחומי פעילות המבקר ואופייה של הביקורת. אנו צופים כי מגמה זו תבוא לידי ביטוי כמותי בשלושה אופנים:

1. בנסיגה הדרגתית בשיעור הממצאים שעניינים ביקורת 'מסורתית' של סדירות וחוקיות, לטובת ביקורת 'מתקדמת' של חיסכון, יעילות ואפקטיביות.
2. בגידול בשיעור ממצאי והמלצות הביקורת העוסקים במדיניות במכלול הממצאים וההמלצות.
3. בגידול בחלקם היחסי של ממצאי והמלצות ביקורת בהם המבקר מחיל תקני ביקורת ומדדים שמקורם במוסד הביקורת, ולא בגופים המבוקרים.

ד. שיטת המחקר

לצורך מתן תשובה לשאלת המחקר ובחינת השערות המחקר נבחרה השיטה של מחקר אורך (longitudinal analysis). שיטת מחקר זו מאפשרת מעקב אחר תהליך המתרחש לאורך זמן, והשוואה בין מדדים שונים בנקודות זמן שונות. על כן היא מתאימה לתהליך הנבדק של בחינת שינויים באופי עבודת הביקורת לאורך השנים. כפי שצינו כבר, לא מצאנו בספרות מחקר כמותי הכולל באופן שיטתי מגמות בעבודת הביקורת לאורך זמן. כפי שיוסבר גם להלן, בהרכבת המדגם למחקר ניתן מענה גם לאפשרות של שוני באופי עבודת הביקורת הנובע מהמשרד המבוקר וכן מזהותו הפרסונאלית של המבקר. ככל הידוע לנו, אין בספרות המקצועית תיעוד של מחקר שבחן רכיבים אלו.

שלב א' – בניית מערך המחקר

מאז הקמת מוסד מבקר המדינה כיהנו בתפקיד 7 מבקרי מדינה. מתוך כלל הדוחות השנתיים של מבקר המדינה מיום הקמת המוסד נדגמו באופן אקראי 3 דוחות מכל תקופת כהונה – סה"כ 21 דוחות מבקר. בכל אחד מן הדוחות נדגמו חלקים העוסקים באחד מתוך שלושה משרדי ממשלה – בריאות, תחבורה, משפטים – ובסך הכול שבעה דוחות לכל משרד, כל אחד מהם נכתב על-ידי מבקר אחר. כל דוח ביקורת, המתייחס לאחד משלושת המשרדים שנבחרו, מורכב מפרקים. מספר הפרקים אינו שווה בכל הדוחות. בסך הכול נבחנו במחקר זה 99 פרקי ביקורת, בנושאים שונים. להלן יובא פירוט מערך המחקר.

דגימה אקראית מתוך כלל הדוחות של כל מבקר

כאמור, מחקר אורך מחייב השוואה בין מדדים בנקודות זמן שונות. לשם כך יש להגדיר באופן ברור את נקודות הזמן הנבדקות. במקרה זה, אין קריטריון מגדיר לנקודות הזמן הנבחרות (כגון אירוע מסוים שהתרחש באותה נקודת זמן). מכאן דווקא חשיבות מיוחדת לכך שהשנים הנבדקות ייבחרו באופן **אקראי**, על פני רצף הזמן.

יחד עם זאת, נלקחה מראש האפשרות כי עבודת המבקר עשויה להיות מושפעת גם מזהותו הפרסונאלית, ולא רק מרצף הזמן. אישיותו, סגנונו, השקפתו המקצועית והארגונית של מבקר המדינה עשויים להשפיע על צורתה ועל תכניה של עבודת הביקורת תחת הנהלתו. על מנת לאפשר בידוד של מרכיב זה בנייתוח הנתונים, ניתן ייצוג במדגם לכל אחד ואחד משבעת מבקרי המדינה שעמדו בראש המוסד מאז קום המדינה²⁷. הדוחות שנבחנו נדגמו אפוא באופן אקראי – שלושה דוחות, בשנים שונות, מתוך הדוחות של כל מבקר²⁸.

²⁷ במהלך שנות קיומה של מדינת ישראל, כיהנו שבעה מבקרי מדינה: מר זיגפריד מוזס - 1949 עד 1961; דר' יצחק ארנסט נבנצל - 11.12.1961 עד 10.12.1981; מר יצחק טוניק - 14.1.1982 עד 7.1.1987; מר יעקב מלץ - 5.2.1987 עד 30.6.1988; גב' מרים בן פורת - 4.7.1988 עד 4.7.1998; מר אליעזר גולדברג - 5.7.1998 עד 3.7.2005; מר מיכה לינדנשטראוס - מאז 4.7.2005.

²⁸ מלבד המבקר מר יעקב מלץ, שכיחן בתפקידו פחות משנתיים ובתקופת כהונתו ניתנו שני דוחות מדינה בלבד. על כן, נבחנו ביחס אליו שלושה חלקי דוח, שנבחרו מתוך שני הדוחות שפרסם.

בחינת ביקורת משרדי הממשלה

עבודת מוסד הביקורת רחבת היקף. מלבד הדוח השנתי, מפרסם המבקר דוחות שונים, כגון דוח נציב תלונות הציבור; דוחות בענייני בחירות ומימון מפלגות, דוחות על הרשויות המקומיות, דוחות בנושאים מערכתיים נבחרים או בעקבות אירועים מיוחדים. במהלך השנים התרחבה עבודת הביקורת והשתנתה. אף היקף הגופים המבוקרים השתנה: גופים חדשים נוספו לרשימת הגופים המבוקרים ואחרים יצאו ממנה²⁹. אף מבנהו והרכבו של הדו"ח השנתי השתנה עם השנים. ואולם, מאז תחילת עבודת ביקורת המדינה בשנת 1949, נמצא בדו"ח השנתי חלק מרכזי וקבוע של ביקורת עבודת משרדי הממשלה – בחלוקה על-פי משרדים.

ההחלטה להתמקד במחקר זה בביקורת על משרדי הממשלה מאפשרת בחינה שיטתית של פורמט אחיד. כמו כן, הדבר מאפשר לנטרל מגמות שהשפיעו על מבנה הדוחות עם השנים, או בהתאם לסגנונם ולסדר יומם של המבוקרים השונים. עיצוב מערך המחקר באופן שאינו מוטה מן השינויים הללו מהווה יתרון בביצוע ניתוח שיטתי של נתונים. יחד עם זאת, יש להיות מודעים גם למגבלה של בחירה זו, שכן היא אינה מאפשרת לבדוק את משמעותם של השינויים הללו בתוך מכלול עבודת הביקורת. אשר על כן, אם עיקר השינויים באופי עבודת הביקורת והתהליך הנבחן של אקטיביזם נמצא דווקא בדוחות המיוחדים, או בביקורת בנושאים מערכתיים, ולא בביקורת השיטתית על עבודת משרדי הממשלה – הדבר לא יקבל ביטוי בתוצאות מחקר זה.

בחירת מדגם של שלושה משרדי ממשלה מסוגים שונים

כאמור, במחקר זה מבוסס המדגם על עבודת הביקורת ביחס לשלושה משרדי ממשלה: משרד הבריאות, משרד התחבורה ומשרד המשפטים. בחירה זו איננה מקרית. בבחירת משרדי הממשלה לצורך המדגם ניתן משקל לשלושה קריטריונים:

א. בחירת משרדים שהיו קיימים כבר מראשית ימי המדינה, מבלי שנערכו שינויים מרחיקי לכת במבנה שלהם או בהיקף סמכויותיהם.

בחירה זו מאפשרת לנטרל השפעתם של גורמים הנובעים משינוי מבנה הממשלה, ומפיצול והרכבה של משרדים (כמו למשל במקרה של משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה – על גלגוליו השונים). כן היא מאפשרת בחינה רצופה ושיטתית של אותו המשרד לאורך השנים ללא קטיעה של רצף הבדיקה (כפי שהיה קורה למשל במקרה של משרד הסעד שהיה קיים בראשית ימי המדינה במקביל למשרד העבודה עד לאיחודם בשנת 1977 למשרד העבודה והרווחה, ופיצולם שוב בשנת 2003 למשרד התמי"ת ולמשרד הרווחה והרחבתו בשנת 2007 למשרד הרווחה והשירותים החברתיים; או משרד התשתיות הלאומיות שהוקם לראשונה ב-1977 כמשרד האנרגיה והתשתית ועוצב במתכונתו הנוכחית רק בשנת 1996).

ב. בחירת משרדים שדוחות הביקורת בעניינם אינם כוללים חלקים סודיים שאינם גלויים לציבור.

²⁹ רשימת הגופים המבוקרים וכן רשימת גופים שהיו מבוקרים בעבר ניתן למצוא באתר מבקר המדינה, בקישור:

http://www.mevaker.gov.il/serve/site/audited_bodies.asp

ג. מתן ייצוג במחקר לסוגים שונים של משרדים – משרד 'הוצאה' (משרד הבריאות), משרד 'מטה' (משרד המשפטים) ומשרד 'תשתיות' (משרד התחבורה).

בחירה זו נועדה, מצד אחד, למנוע הטיות בתוצאות המחקר הנובעות מסוג המשרד הנבדק (למשל עקב האפשרות כי אופי הביקורת על משרד 'תשתיות' שונה באופן עקבי מאופן הביקורת על משרד 'מטה'). מצד שני, ככל שקיים הבדל באופי הביקורת בהתאם לאופי המשרד וניתן לאפיין הבדל זה – בניית מערך המחקר באופן ייצוגי זה יאפשר לבודד את מרכיב המשרד בשלב עיבוד הנתונים.

בדיקת דוחות שלמים, ולא חלקי דוחות

משנבחרו הדוחות למדגם, בוצעה עבודת הניתוח על הדוח השלם המתייחס לאותו המשרד, ולא על חלקים מתוכו. מספר הפרקים בדוחות השונים נע בין 1 ל 11 (כאשר רק בשלושה מקרים מורכב הדוח מפרק אחד בלבד). כל פרק מהווה עבודת ביקורת בנושא מסוים ועומד בפני עצמו. כתוצאה מכך מערך המחקר כולל בסך הכול 99 פרקים של עבודת ביקורת בנושאים שונים³⁰. במהלך איסוף הנתונים נמצא כי מלבד ההבדלים במספר הפרקים (קרי, מספר הנושאים) הנבחנים בכל דוח, קיימים הבדלים משמעותיים גם באורך הפרקים. כתוצאה מכך הוחלט בשלב עיבוד הנתונים להתבונן באופן מושכל גם על מדד זה.

שלב ב' – הגדרת המשתנים המוסברים – סוגי ממצאי הביקורת

בשלב זה הוגדרו, בהתבסס על סקירת הספרות, חמישה סוגים עיקריים של ממצאי ביקורת:

1. ביקורת תקינות וסדירות – הכוונה לביקורת 'מסורתית' בעלת אופי חשבונאי, וכן ביקורת שעניינה מידת ההקפדה על קיום חוקים, תקנות, נהלים ונורמות מחייבות אחרות (כמו החלטת ממשלה מפורשת, פסק דין מפורש של בית המשפט העליון או הנחייה מפורשת של היועץ המשפטי לממשלה).
2. ביקורת 'מתקדמת' של חיסכון, יעילות ואפקטיביות – הכוונה למצבים בהם היעד או המטרה הרצויים הוגדרו על-ידי הגוף המבוקר או גוף מוסמך אחר (ובכלל זאת המחוקק), והביקורת עוסקת בשאלה באיזו מידה אלו הושגו והאם הביצוע נעשה באופן יעיל וחסכוני. בקטגוריה זו כללנו גם ממצאי ביקורת שעניינם עצם העובדה ששאלות החיסכון, היעילות והאפקטיביות לא נבחנו כלל על-ידי הגוף המבוקר.
3. ביקורת על עצם העובדה שלא נקבעו קריטריונים, מדדים או יעדי מדיניות ברורים.
4. ביקורת שעניינה חיסכון, יעילות ואפקטיביות – אך במצבים בהם אין סרגל ברור ומוסכם של התנהלות נאותה או שקיימת מחלוקת או אי-בהירות בדבר האמצעי המקצועי המתאים, והמבקר הוא שמגדיר את מדד/תקן הביקורת ובוחר את התנהלות הגוף המבוקר על פיו. בהגדרת קטגוריה זו התבססנו על מחקרו של דרי (דרי, 2005) שאפיין והדגים את התופעה של החלת תקן חיצוני בעבודת הביקורת.

³⁰ במספר בודד של מקרים וכתוצאה מן הבחירה האקראית של הדוחות, נמצא ביקורת חוזרת על אותו נושא, או נושא דומה. לרשימת הפרקים שנבחנו במדגם ראו נספח I.

5. ביקורת המדיניות – לצורך אפיון ממצאי הביקורת שעניינם ביקורת המדיניות נעזרנו במבחני המשנה המוצעים על-ידי שרקנסקי (Sharkansky 1988), שהובאו לעיל. חשוב להדגיש כי נעזרנו במבחני משנה אלה כמבחני עזר בלבד שאינם מהווים רשימה סגורה וזאת ככלי עבודה לסיווג ממצאים בקטגוריה החמישית. אין הכוונה שאומצה במחקר גם התייחסותו השיפוטית של שרקנסקי לסוג זה של עבודת הביקורת. על-פי מבחני עזר אלו, סווגו כממצאי ביקורת המדיניות המקרים הבאים:

- מצבים בהם המבקר מגדיר נושאים שלדעתו צריכים להיות במוקד מאמצי המדיניות (קרי, ביקורת על סדרי העדיפויות של הגוף המבוקר).
- מצבים בהם הביקורת היא על היעדים לטיפול שנבחרו על-ידי הגוף המבוקר, או גוף מוסמך אחר, בטענה שצריך היה לבחור יעדים אחרים – חשובים או דחופים יותר.
- ביקורת על כך שהגוף המבוקר המשיך ליישם מדיניות מונהגת, או לבצע הנחייה בתוקף, למרות נזק שנגרם עקב כך לאינטרסים אחרים.
- ביקורת על תוכנה של מדיניות ממשלתית נוכח משמעותיה הערכיות וקביעה כי צריך היה לנקוט במדיניות אחרת, או שהנושא מחייב דיון ציבורי.
- ביקורת כלפי מנגנון קביעת המדיניות והגדרת היעדים.
- נקיטת עמדה בנושאים התלויים ועומדים להכרעה על-ידי הממשלה או מי מגופיה.

תהליך הגדרת הקטגוריות השונות למיון היה מורכב. בין היתר בוצעו 'בדיקות הרצה' (פיילוט) בדרך של מיון ממצאי ביקורת במספר דוחות מבקר שאינם חלק מהמדגם, תוך הפקת לקחים ושכלול הקטגוריות עד לעיצוב הסופי. בעיצוב הקטגוריות ניתנה תשומת לב מיוחדת לכך שהקטגוריות תהיינה מוציאות, דהיינו שלא תהיה חפיפה בין טווחי ההחלה שלהן.

כמו כן, בדיקות ההרצה העלו כי אין די בהתמקדות בחלק של ריכוז הממצאים המופיע בתחילתו או בסופו של כל פרק לצרכי עבודת המיון, אלא יש לקרוא בעיון את הפרק כולו ולבצע את עבודת מיון הממצאים בתוך הפרק עצמו. מסקנה זו נובעת ממספר נימוקים: נמצא כי החלק של ריכוז הממצאים לא כולל בהכרח את כל הממצאים המצויים בפרק עצמו; לעתים ניסוח מחדש של הממצא בחלק של ריכוז הממצאים משנה משמעותו ביחס להופעתו המקורית בתוך הפרק; לעתים קריאת הממצא בריכוז הממצאים בלבד הוציאה אותו מהקשרו באופן שגרם לטעויות במיון (למשל, בשל שימוש במטבעות לשון אופייניים שעשויים לכוון למיון מסוים, אך בהבנת ההקשר כולו מתברר שיש למיין באופן אחר³¹).

³¹ ולדוגמה: שימוש במטבע - "מצב זה אינו תקין" – עשוי לכוון לסיווג הממצא כממצא בקטגוריה 1 – תקינות וסדירות. אך לעתים הבנת הממצא בהקשרו המדויק העלתה, כי למעשה יש לסווגו בקטגוריה 4 – החלת תקן חיצוני; והפוך: לעתים קרובות נעשה שימוש במטבע הלשון: "לדעת הביקורת" גם במצבים בהם מן ההקשר ברור, כי בבסיס עמדת המבקר עומדת נורמה מחייבת, או עיקרון מוסכם של יעילות וחסכון.

שלב ג' – קריאת הדוחות שבמדגם ומיון הממצאים לפי הקטגוריות

בשלב זה בוצע מיון שיטתי של הממצאים בדוחות שעלו במדגם על-פי חמש הקטגוריות שפורטו לעיל בדרך של ניתוח תוכן (content analysis). הממצאים קודדו לקטגוריות השונות, והתוצאות הוזנו לתוך טבלה.

יצוין כי לא מצאנו תיעוד בספרות למחקר בעל אופי דומה. בספרות הקיימת מצאנו הדגמות בלבד, באופן בלתי שיטתי, של טענות התרשמותיות ואנקדוטליות באופיין. מחקרם של ברזילי ונחמיאס (1998) שתואר לעיל אינו מפרט את בניית המדגם למחקר ואת גודלו. אף לא מצאנו בו התייחסות לשיטתיות בניית הקטגוריות למיון ואופן ביצועו, ממנה ניתן היה ללמוד לצורך עריכת מחקר זה. מכל מקום נראה כי הקטגוריות שהוגדרו שם מתייחסות לנושא הביקורת ולא לסוגה.

שלב ד' – בדיקת מהימנות

לצורך בחינת מידת המהימנות של מלאכת ניתוח התוכן שביצענו ערכנו בחינה עצמאית של השיטה באמצעות שופטים חיצוניים³²: ביקשנו משני אנשים שונים³³ למיין באופן עצמאי את אחד הפרקים שבמדגם, לאחר שקיבלו הסבר מפורט על מטרת העבודה ועל המתודה המחקרית (ראו בנספח II), ולאחר הדגמה של אופן מיון הממצאים לפי חמש הקטגוריות. עבודת השופטים החיצוניים הייתה עצמאית ולא בוצע מהלך של יישוב מחלוקות בדרך של התדיינות או הפעלת סמכות³⁴. בבדיקת המתאם בין סיווג הממצאים כפי שביצענו אותם ובין השופטים התקבל ציון מהימנות בינוני (Krippendorff $\alpha=0.56$)³⁵.

להבנתנו מדובר במקרה שבו קשה מאד, מבחינה אובייקטיבית, להגיע למהימנות גבוהה בין שופטים: מדובר בניתוח תוכן מורכב של טקסטים ארוכים למדי ומסובכים, המחייבים תשומת לב וריכוז לפרק זמן שאיננו קצר. פעולת המיון מתייחסת לקטגוריות מקצועיות שגובשו מתוך קריאה של ספרות מקצועית ובמצב שבו גם המומחים עצמם חלוקים ביניהם לעתים בשאלות שבבסיס הגדרת סוגי הממצאים השונים. על-אף פעולות ההכנה שנעשו, אין אפשרות אמיתית להביא את השופטים החיצוניים לאותה רמת היכרות עם מכלול החומר שלהבנתנו בונה את המיומנות הנדרשת במיון הטקסטים. כפי שתואר לעיל, אף אנחנו הלכנו ושכללנו את מיומנות העבודה שלנו בבדיקות ההרצה וככל שנחשפנו ליותר ויותר טקסטים.

בספרות המחקרית מוכרת הבעיה של מידת האמון שניתן לתת במסקנות מחקריות המבוססות על ניתוח תוכן כמותני, ושיטות מחקר דומות המצריכות הפעלת שיקול דעת אנושי. לצורך קביעת מידת המהימנות של מחקרים

³² במונח 'מהימנות' במקרה זה הכוונה למהימנות בין-שופטים, המכונה לרוב בספרות intercoder reliability או

reproducibility (Weber 1996) שבה נבדק המתאם שבין מקודדים שונים לאותו טקסט.

³³ שני הבודקים החיצוניים: דר' אבנר ישראלי, דר' לכימיה העובד במגזר הפרטי ודר' יפתח גולדמן, דר' לפילוסופיה של החברה העובד כמרצה במוסדות אקדמיים.

³⁴ והשוו לאזהרותיו של קריפנדורף (Krippendorff 1980) כפי שמובאות אצל (Weber 1996, p. 17).

³⁵ לפי נוסחת אלפא של קריפנדורף.

אלו פותחו מבחנים ומדדים שונים, הנותנים מענה לצרכים שונים (כמו מספר השופטים, כמות המידע הנבחן, מספר אפשרויות הקידוד שהוצעו לשופטים) (Rourke et.al 2000). נוסחת אלפא של Krippendorff לבחינת מהימנות מקובלת כבחינה טובה ביותר, ומכל מקום מתאימה ביותר למערכי מחקר דומים לשלנו (Hayes et.al 2007). אף שקיימת הכרה בכך כי ניתוח תוכן והפעלת שיפוט אנושי ביחס לטקסטים כרוכים במידה מסוימת של סובייקטיביות, הרי שמידה מופרזת של אי-התאמה בין שופטים עלולה להעיד על ליקוי בהגדרת הקטגוריות, בהפעלת השופטים, או באופן ביצוע פרוטוקול קידוד התוכן. עם זאת, ככל שהמידע המנותח הוא בעל אופי סמוי ומרומז יותר – המחייב מידה רבה יותר של פרשנות – כך צפויים קשיים רבים יותר, ומידה מרובה של סובייקטיביות בניתוח התוכן. הדרך להגביר את המהימנות במקרים אלו תלויה, במידה מרובה, במידת הפירוט של הקריטריונים לסיווג ובהגדרה מדויקת ככל האפשר של פרוטוקול הקידוד וברמת ההכשרה והאימון של השופטים (Rourke et.al 2000). אף נמצא כי קשה יותר להשיג ציונים גבוהים בבדיקות מהימנות ככל שיחידת הניתוח הטקסטואלית ארוכה יותר (פסקאות לעומת מילים בודדות), וזאת גם במקרים בהם נדרשת רמת פרשנות נמוכה של תוכן הטקסט – עד כדי שניתן לבצע את הקידוד בעזרת מחשב (Weber 1996).

לא בכל תחומי המחקר הכמותיים במדעי החברה קיימת מסורת מבוססת של ביצוע בדיקות מהימנות ודיווח עליהן כחלק בלתי-נפרד מן המתודולוגיה המחקרית (Rourke et.al 2000). ככל שהמתודולוגיה המחקרית מתפתחת, כך מתפתחים במקביל גם מודלים לקידוד/ניתוח תוכן באופן שמגביר את המהימנות שלהם ומחזק את יכולת הסקת המסקנות הכלליות מן המחקר. השימוש החוזר באותו מודל במחקרים שונים על-ידי חוקרים שונים מאפשר לבסס את מהימנות המודל בדרך של חזרה על התוצאות (replicability) או, לחלופין, לשנות ולשכלל את המודל ככל שנחשפים בו קשיים (Rourke et.al 2000).

כאמור, בתחום מחקרנו קיימת מעט מאוד ספרות מחקרית, לא כל שכן ספרות המבוססת על מחקר כמותני. במקרים שנמצאו ואשר צוטטו בסקירת הספרות לא מצאנו דיווח על מהימנות המחקרים או הצעה למודל קידוד באופן המאפשר חזרה. עם זאת, אי ההצלחה להגיע לרמת מהימנות גבוהה מהווה חלק ממגבלות מחקר זה, והיא נדונה להלן בפרק הדיון.

שלב ה' – עיבוד סטטיסטי

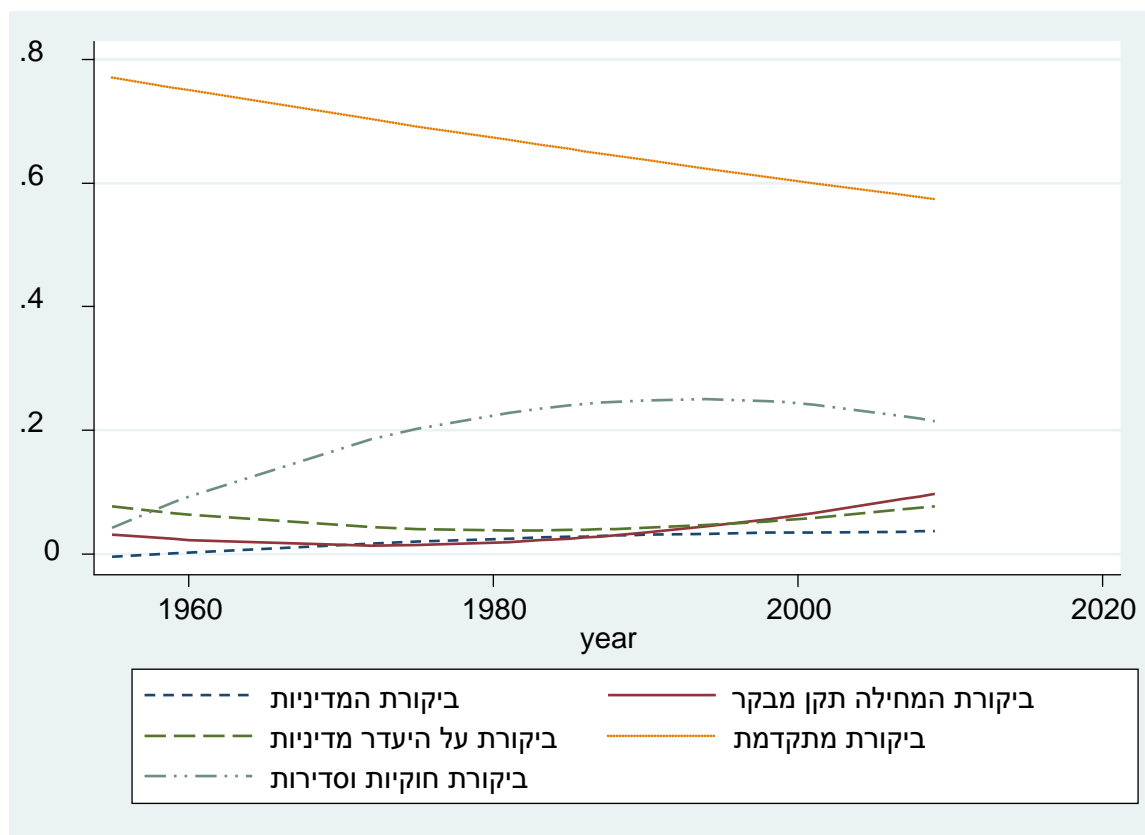
בשלב זה בוצעה המרה של טבלת הממצאים לגיליון סטטיסטי ונבחנו קשרים בין המדדים השונים על-פי השערות המחקר, כפי שיפורט בפרק התוצאות.

ה. תוצאות

מגמות בעבודת המבקר - כללי

מהתבוננות כללית בחלקם היחסי של סוגי הממצאים השונים בגרף 1 נראה בבירור כי חלקם של ממצאי הביקורת המתקדמת (יעילות, חסכון ואפקטיביות) במכלול הממצאים גדול ביותר לאורך כל השנים, ומהווה את עיקר עבודת הביקורת (60%-80% לאורך מרבית השנים, ומעט פחות מ-60% החל משנת 2000). גם לממצאי הביקורת המסורתית שעניינם חוקיות וסדירות ישנה נוכחות משמעותית לאורך השנים, אך שלושת סוגי הממצאים האחרים (ביקורת על היעדר מדיניות, ביקורת המחילה תקן או סטנדרט חיצוני, וביקורת המדיניות) חולקים ביניהם נתח קטן מסך כל הממצאים.

גרף 1 – שיעור סוגי ממצאי הביקורת בכלל הממצאים לאורך השנים



- מהתבוננות בגרף 1 נראה כי ניתן להצביע על מגמות השינוי הבאות, ביחס לכל אחד מסוגי הממצאים:
1. נראית מגמת עלייה בשיעור ממצאי החוקיות והסדירות, והתייצבות בשנות ה-80 וה-90.
 2. נראית מגמת ירידה בשיעור ממצאי הביקורת המתקדמת לאורך השנים – מלמעלה מ-80% בתחילת הדרך ועד למטה מ-60% כיום.
 3. לא נראית מגמה ניכרת לעין ביחס לממצאי ביקורת על היעדר מדיניות או קריטריונים.
 4. נראית מגמת עלייה בשיעור הממצאים בהם נקבע תקן חיצוני ע"י המבקר מאז שנות ה-90.
 5. נראית מגמה עלייה בשיעור ממצאי המדיניות עם השנים. עליה זו נראית עקבית, אך מתונה בגודלה: מ-0% ממצאי מדיניות בשנות החמישים ועד לכ-5% כיום.

להלן יפורטו הניתוחים הסטטיסטיים שנעשו על מנת לאמת או להפריך את המגמות שאותרו מתוך התבוננות בגרף
1.

בדיקת השערות המחקר

בבחינת ההיסטוגרמות של התפלגות שיעור ממצאי הביקורת בסוגים השונים נמצא כי התפלגות השיעורים אינה נורמאלית (ראו נספח III). בשל צורתה המיוחדת של ההתפלגות – שחזרה על עצמה ביחס לכל סוגי הממצאים, למעט הממצאים שעניינם ביקורת מתקדמת - בוצעו הניתוחים הסטטיסטיים בשיטת רגרסיית פואסון, ולא ברגרסיה ליניארית.

אשר לממצאים שעניינם ביקורת מתקדמת ביצענו המרה של השיעורים (העלאה בחזקת 2) על מנת לקבל קירוב להתפלגות נורמאלית שיאפשר הפעלה של רגרסיה ליניארית על הממצאים (ראו נספח III).

טבלה 1 - רגרסיות פואסון של שעורי סוגי המלצות, בשליטה על הזמן ועל המשרדים

שינוי בשיעור המלצות מדיניות	שינוי בשיעור המלצות 'סטנדרט חיצוני'	שינוי בשיעור המלצות 'העדר מדיניות'	שינוי בשיעור המלצות 'חוקיות 'וסדירות'	
0.03*	0.042**	-0.013	*0.02	שנה
(0.014)	(0.015)	(0.014)	(0.008)	
-.541	0.793*	.473	-.331	משרד הבריאות
(.496)	(0.319)	(.654)	(0.228)	
-.446	1.201**	-2.831*	-.375	משרד המשפטים
(.946)	(0.389)	(1.292)	(0.261)	
-62.357*	-86.529**	21.568	-42.121*	קבוע
27.746	29.375	28.313	16.611	
99	99	99	99	מס' תצפיות

*, ** מייצגים רמות מובהקות של 5% ו 1%, בהתאמה; טעויות תקן מקובצות (clustered S.E.) לפי זהות המבקר.

טבלה 2 - רגרסיה ליניארית על שיעור המלצות מסוג 'ביקורת מתקדמת' (לאחר העלאה בריבוע) בשליטה

על הזמן ועל המשרדים:

שינוי בשיעור המלצות	
ביקורת מתקדמת	
שנה	*-0.006
	(.002)
משרד	0.023
הבריות	(0.072)
משרד	0.112
המשפטים	(0.053)
קבוע	13.109**
	3.563
R-squared	0.096
מס' תצפיות	99

*, ** מייצגים רמות מובהקות של 5% ו 1%, בהתאמה; טעויות תקן מקובצות (clustered S.E.) לפי זהות המבקר.

כזכור, השערת המחקר המרכזית שלנו הייתה כי יאותרו מגמות אקטיביסטיות בעבודת מבקר המדינה לאורך השנים. צפינו כי מגמות אלו יבואו לידי ביטוי בנסיגה בממצאי ביקורת מסוג 'חוקיות וסדירות' לטובת ביקורת 'מתקדמת' של חיסכון, יעילות ואפקטיביות; בגידול בשיעור ממצאי הביקורת המהווים התערבות בעבודת הממשל – הן ביחס לתוכן המדיניות ודרכי עיצובה והן ביחס לתקני הפעולה והתפיסות הניהוליות (ממצאי 'מהימנות' וממצאי 'תקן מבקר').

תוצאות המחקר תומכות במידה מרובה בהשערת המחקר המרכזית שלנו ומאששות את הציפייה להגדלת שיעורם של ממצאי ביקורת מסוגים 'אקטיביסטים' במהלך השנים: נמצאה מגמת עלייה מובהקת בשיעור ההמלצות בהן מחיל המבקר תקן ביקורת חיצוני³⁶. כן נמצאה מגמת עלייה מובהקת בשיעור ממצאי ביקורת בנושא מדיניות במהלך השנים³⁷.

³⁶ בביצוע רגרסיה ליניארית לא התקבלו תוצאות מובהקות בבדיקה זו.

³⁷ תוצאה דומה התקבלה גם בביצוע רגרסיה ליניארית.

תוצאות המחקר לא תמכו בהשערה כי הייתה ירידה בממצאי ביקורת מסוג 'חוקיות וסדירות' ועלייה בממצאי ביקורת 'מתקדמת'. הנתונים מלמדים על תוצאה הפוכה: קיימת מגמה מובהקת של עלייה בשיעור ההמלצות מסוג 'חוקיות וסדירות'³⁸ ושל ירידה בשיעור המלצות הביקורת המתקדמת לאורך השנים³⁹.

הבדלים במגמות הביקורת בהבחנה בין מבקרים

ביקשנו לבחון את המגמות בעבודת הביקורת ביחס לסוגי הממצאים השונים בשליטה על זהות המבקר. זאת על מנת לבחון האם מלבד גורם הזמן קיימת השפעה באפיון עבודת הביקורת גם לזהות המבקר המכהן. ככל שקיים מתאם בין השינויים במגמות לאורך הזמן, כפי שתוארו לעיל, ובין המגמות המתגלות בבדיקה לפי זהות המבקרים לפי סדר כהונתם המשמעות היא כי יש לייחס את ההבדלים בין המבקרים, ככל שיימצאו, לגורם הזמן ולא לזהות הפרסונאלית של המבקר. אך אם תימצא, ביחס למבקר מסוים, מגמה שונה לעומת המגמה שנמצאה בבדיקה לפי זמן קיימת סבירות רבה יותר כי מדובר בהשפעה פרסונאלית של זהות המבקר.

ביחס לממצאי 'תקינות וסדירות' לא נמצא הבדל מובהק לשיעור הממצאים בין המבקרים השונים ($F = 1.74, p =$.122).

ביחס לממצאים שעניינם ביקורת 'מתקדמת' (טבלה 3) נמצאה השפעה ברמת מובהקות גבולית לזהות המבקר ($F = 2.05, p = .066$). המגמה הנצפית בטבלה 3 תואמת במידה רבה, אך לא מלאה, את מגמת הירידה לאורך השנים שנמדדה בבדיקה לאורך זמן. יצוין כי שיעור השיא של ממצאי מהימנות – למעלה מ-80% - נמדד אצל המבקר השני, מר נבצל, שכיחן בתפקידו במשך 20 שנה – במשך שנות ה-60 וה-70.

³⁸ בביצוע רגרסיה ליניארית התקבלה תוצאה דומה, אך ברמת מובהקות גבולית ($p=0.065$). מגמת הירידה בשיעור ממצאים אלו בשני העשורים האחרונים אשר נצפתה בעין בגרף 1 איננה משמעותית ברמה המשפיעה על המגמה הכללית, מבחינה סטטיסטית. גודל המדגם במחקר זה לא אפשר עריכת מבחן אמין אודות שינוי זה במגמה בשני העשורים האחרונים, לעומת העשורים שלפניו.

³⁹ תוצאה דומה התקבלה גם בביצוע רגרסיה ליניארית.

טבלה 3 – ממוצע שיעור ממצאי הביקורת המתקדמת, בשליטה על זהות המבקר

סטטית תקן	ממוצע שיעור ממצאי ביקורת מתקדמת	
38.2%	74.4%	זיגפריד מוזס (כיהן בשנים 1949-1961)
18.2%	80.3%	יצחק ארנסט נבנצל (כיהן בשנים 1962-1981)
27.4%	64.4%	יצחק טוניק (כיהן בשנים 1982-1986)
25.7%	54%	יעקב מלץ (כיהן בשנים 1987-1988)
19.5%	64.4%	מרים בן-פורת (כיהנה בשנים 1988-1998)
21.5%	58.3%	אליעזר גולדברג (כיהן בשנים 1998-2005)
22.7%	62.3%	מיכה לינדשטראוס (מכהן מאז 2005)

לא נתקבלה תוצאה מובהקת בבדיקת ההבדלים בין המבקרים בשיעור הממצאים שעניינם היעדר מדיניות/קריטריונים ($F = 1.22, p = .304$).

לא נתקבלה תוצאה מובהקת בבדיקת ההבדלים בין המבקרים בשיעור הממצאים בהם מחיל המבקר תקן ביקורת חיצוני ($F = 1.77, p = .114$); וכך גם ביחס לשיעור המלצות המדיניות ($F = 1.04; p = .407$).

עם זאת, מעניין לציין את מגמת העלייה בשיעור ממצאי המדיניות מ-0% בעבודת המבקר הראשון ועד לרמה הגבוהה ביותר שנמדדה - 4.3% בעבודת המבקר הנוכחי (טבלה 4). חריג בולט למגמת העלייה הכללית הוא שיעור ממצאי המדיניות בתקופת כהונתו של מר אליעזר גולדברג (המבקר השישי) - 2.5%. לאחר תום כהונתו של מר גולדברג, שבנו ומצאנו המשך של מגמת העלייה המתונה בעבודתו של המבקר הנוכחי, מר לינדשטראוס (4.4%), לעומת עבודתה של מבקרת המדינה הגב' בן-פורת שכיהנה בתפקיד לפני מר גולדברג (4.2%). נראה, איפוא, כי אף שהממצאים שנתקבלו אינם מובהקים מבחינה סטטיסטית, יש טעם בהתבוננות באופן תיאורי על ממצאים אלו, התואמים גם את המגמות שנתקבלו בבדיקה לפי שנים ממנה עולה כי מוסד הביקורת תחת הנהגתו של מר גולדברג היה 'שמרן' יותר ביחס למגמה הכללית.

מכל מקום נשוב ונזכיר כי אף שמדובר במגמת עלייה עקבית וברורה הרי שהיא עליה מתונה ובשינויים קטנים בלבד, כאשר גם ברמת השיא מהווים הממצאים בנושאי מדיניות 4.5% בלבד מכלל ממצאי הביקורת.

טבלה 4 - שיעור ממצאי המדיניות, ביחס לכלל הממצאים, בשליטה על זהות המבקר:

ממוצע שיעור ממצאי ביקורת מדיניות	סטטית תקן	
0	0	זיגפריד מוזס (כיהן בשנים 1949-1961)
1.6%	4.6%	יצחק ארנסט נבנצל (כיהן בשנים 1962-1981)
2.3%	4.9%	יצחק טוניק (כיהן בשנים 1982-1986)
3.2%	6.1%	יעקב מלץ (כיהן בשנים 1987-1988)
4.2%	7.7%	מרים בן-פורת (כיהנה בשנים 1988-1998)
2.5%	3.2%	אליעזר גולדברג (כיהן בשנים 1998-2005)
4.4%	5.2%	מיכה לינדשטראוס (מכהן מאז 2005)

הבדלים בין משרדים

כאמור, בבחירת משרדי הממשלה השונים למדגם בחרנו משרדים משלושה 'סוגים' שונים (מטה, הוצאה, תשתיות), וביקשנו לבחון קיומם של הבדלים בעבודת הביקורת ביחס לכל משרד. כפי שניתן לראות גם מטבלאות 1,2 לעיל, נמצא כי שיעור המלצות המדיניות בהם מחיל המבקר תקן חיצוני גדול באופן מובהק במשרד המשפטים לעומת המשרדים האחרים. לעומת זאת, משרד המשפטים זכה לפחות ביקורת על היעדרה של מדיניות/קריטריונים לעומת המשרדים האחרים. ביחס ליתר המשרדים, וליתר סוגי הממצאים – לא נמצאו הבדלים מובהקים.

הבדלים בין נושאי ביקורת שונים

כאמור, התמונה שהתקבלה בבדיקת ההבדלים בין המשרדים לא הייתה ברורה דיה. בהתבוננות חוזרת בנושאי הביקורת, לאחר קבלת התוצאות וניסיון לנתח אותם, נראה היה כי אכן קשה להבחין באפיונים מסוימים של נושאי הביקורת במשרדים הספציפיים. כך, למשל, לא נראה כי במשרד התחבורה, שהוא משרד 'תשתיות', נבחנו בעיקר נושאים הקשורים לתחזוקה, בינוי והתקשרויות לביצוע פרויקטים. אף במשרד הבריאות, שהוא משרד 'הוצאה', לא מצאנו כי נבחנו בעיקר עניינים הקשורים לשירות לציבור. משכך, ביקשנו לבחון האם ניתן למיין את נושאי הביקורת השונים, ללא קשר לחלוקה לפי משרדים.

כיוון שבחינה זו נעשתה בדיעבד – בשלב ניתוח התוצאות – הגבלנו את עצמנו למיין לפי נושאים המוציאים זה את זה, ולא אפשרנו חפיפה בין הנושאים. מיון אחר היה מחייב אותנו לחזור אל חומרי הגלם ולסווג אותם מחדש על-פי תתי-נושאים ולא לפי פרקים, דבר שלא יכולנו לעמוד בו במגבלות הזמן והיריעה של מחקר זה.

מצאנו, כי ניתן למיין את נושאי הביקורת לארבעה נושאים עיקריים:

1. ביקורת על פעולת הממשל ביחס לפרויקט מסוים - הכוונה לפרויקט תחום בזמן/במקום (כגון פרויקט בינוי מסוים, מכרז ספציפי).

2. ביקורת מערכתית על נושא מסוים – הכוונה למצבים בהם הביקורת מתמקדת בפעולות הממשל על חלקיו השונים, ביחס לתחום מדיניות מסוים, לדוגמה, התמודדות הממשל על חלקיו השונים עם תחום מדיניות ספציפי (כגון – איכות מי השתיה; מכשירים רפואיים לנכים).
3. ביקורת על ביצוע פונקציה ממשלתית מסוימת – הכוונה למצבים בהם הביקורת מתמקדת באופן שבו מבצע הממשל את תפקידו בתחום תפקודי ספציפי ומוגדר – כגון התקשרות הממשלה עם 'אגד' או פיקוח על מחירי התרופות.
4. ביקורת כוללת על תפקודו של גוף מבוקר כלשהו – הכוונה למצבים בהם הביקורת מתמקדת בתפקודו של גוף/ארגון ובוחנת אותו מהיבטים תפקודיים שונים (כגון – בתי הדין לעבודה, נמל יפו).

לאחר מיון נושאי הביקורת בפרקים שנבחנו במדגם לארבע הקטגוריות הנ"ל (ראו נספח IV) ביצענו מבחנים סטטיסטיים לפי סוגי הממצאים השונים, תוך שליטה הן על גורם המשרד והן על גורם נושא הביקורת (ראו טבלאות 5,6).

ביחס לממצאי 'תקינות וסדירות' (טבלה 5) לא נמצאו הבדלים מובהקים בין המשרדים, אך נמצא שיעור נמוך יותר באופן מובהק של סוג ממצאים זה בביקורת פרויקטים לעומת נושאי ביקורת אחרים. עם זאת יש להדגיש כי מתוך 99 הפרקים שמוינו לנושאים, שישה בלבד עסקו בביקורת פרויקטים.

לא נמצאו הבדלים מובהקים ביחס לשיעור ממצאי ביקורת 'מתקדמת' (טבלה 6) הן באבחנה בין נושאים והן באבחנה בין משרדים.

ביחס לממצאים שעניינם היעדר מדיניות/קריטריונים נמצא (טבלה 5) כי באופן מובהק קיים שיעור גבוה יותר של ממצאים אלו בנושאי ביקורת מערכתית על נושא מסוים ולאחר מכן, בהתאמה, ביקורת על ביצוע פונקציה ממשלתית מסוימת, ביקורת על פרויקטים⁴⁰, ביקורת כוללת על גוף מסוים. כמו כן נמצא, כי באופן מובהק משרד המשפטים זוכה לביקורת פחותה מסוג זה, לעומת המשרדים האחרים.

ביחס לממצאים שעניינם 'תקן חיצוני' (טבלה 5) לא נמצאו הבדלים מובהקים בין נושאי הביקורת השונים אך נמצא כי באופן מובהק משרד המשפטים ומשרד הבריאות זוכים ליותר ביקורת מסוג זה בהשוואה למשרד התחבורה.

ביחס לממצאי הביקורת שעניינם מדיניות (טבלה 5) נמצא, ברמת מובהקות גבולית ($p=0.063$), שיעור גבוה יותר של ממצאים בביקורת מערכתית על נושא מסוים. לא נמצאו הבדלים מובהקים בסוג ממצאים זה בין המשרדים השונים.

⁴⁰ ברמת מובהקות גבולית ($p=0.081$)

טבלה 5 – רגרסיות פואסון על השינויים בשיעור ממצאי ההמלצות, בשליטה על נושאי ביקורת

שינוי בשיעור	שינוי בשיעור	שינוי בשיעור	שינוי בשיעור	
המלצות	המלצות	המלצות	המלצות 'חוקיות	
מדיניות	'סטנדרט חיצוני'	'העדר מדיניות'	וסדירות'	
0.343	-0.766	1.184	-0.525*	ביקורת פרויקטים
(0.929)	(0.65)	(0.679)	(0.261)	
0.632	0.025	1.24**	-0.411	ביקורת מערכתית
(0.34)	(0.375)	(0.341)	(0.317)	על נושא מסוים
0.343	-1.04	1.143**	-0.019	ביקורת על ביצוע
(0.634)	(0.623)	0.392	(0.289)	פונקציה
				ממשלתית
-62.357*	-86.529**	21.568	-42.121*	קבוע
27.746	29.375	28.313	16.611	
99	99	99	99	מס' תצפיות

* , ** מייצגים רמות מובהקות של 5% ו 1%, בהתאמה; טעויות תקן מקובצות (clustered S.E.) לפי זהות המבקר.

טבלה 6 - רגרסיה ליניארית על שיעור המלצות מסוג 'ביקורת מתקדמת' (לאחר העלאה בריבוע) בשליטה

על נושאי הביקורת:

שינוי בשיעור המלצות	
ביקורת מתקדמת	
0.049	ביקורת פרויקטים
(0.103)	
-0.01	ביקורת מערכתית על
(0.074)	נושא מסוים
-0.057	ביקורת על ביצוע
(0.131)	פונקציה ממשלתית
13.109*	קבוע
3.563	
0.096	R-squared
99	מס' תצפיות

* מייצג רמת מובהקות של 1%; טעויות תקן מקובצות (clustered S.E.) לפי זהות המבקר.

אורך הדוחות

התרשמותנו הבלתי-אמצעית במהלך קריאת הדוחות הביאה אותנו לבדוק גם את השינויים באורך הדוחות ובקשר שבין אורך הדוחות ובין מספר הממצאים בדוחות. התוצאות החד-משמעיות של בדיקה זו לימדו כי קיים קשר חזק ביותר בין אורך הדוח ובין מספר ממצאי הביקורת שבדוח. כן נמצאה מגמה ברורה ויציבה של התארכות פרקי הביקורת עם הזמן, ובעיקר מאז שנות ה-80 ($F= 27.23; p < .001$).

ו. דיון

ביקשנו לבחון האם קיימות מגמות 'אקטיביסטיות' בעבודת מוסד ביקורת המדינה בישראל, כפי שניתן להתרשם מן הספרות בנושא שאינה מבוססת על מחקר כמותי. 'אקטיביזם ביקורתי' מאופיין על ידו כנטייה גוברת לעסוק במסגרת הביקורת בנושאי מדיניות, וכן להחיל תקני ביקורת ותפיסה ניהולית חיצונית שמקורה במבקר ולא בממשל. על פי תוצאות המחקר אנו משיבים על שאלה זו בחיוב. תוצאות המחקר מראות בבירור כי הייתה עליה עקבית ברמת ה'אקטיביזם' בעבודתו של מבקר המדינה במהלך השנים. שיעור ממצאי הביקורת בהם מחיל המבקר תקן חיצוני שאין מקורו במנהל עצמו וכן שיעור ממצאי הביקורת המהווים התערבות במדיניות גדלים והולכים.

מצאנו תימוכין לתיאורים בספרות אודות נטייה ל'משפטיזציה' של החיים הציבוריים בישראל (ברזילי ונחמיאס, 1998, דרי, 2005), המשפיעה גם על עבודת הביקורת, נוכח העלייה בשיעור ממצאי 'תקינות וסדירות'⁴¹. תוצאה זו אף מתיישבת עם טענתו של דרי (2005) כי המבקר בישראל נוטה לעודד שיטות ניהול 'שמרניות' וקשיחות. מגמת העלייה בממצאי ביקורת 'תקינות וסדירות' שנמצאה במחקר אינה מתיישבת עם הדיווחים (אצל פרידברג 1986) על ירידה בביקורת המסורתית לטובת ביקורת מתקדמת בשנות ה-70 בארצות-הברית. עובדה זו יכולה להצביע על הבדלים בין שתי החברות, אך מאחר שלמיטב הבנתנו דיווחים אלו אינם מבוססים על מחקרים כמותיים, איננו סבורים כי ניתן להכריע במידת אמינות מספקת בסיבה לאי ההתאמה.

למגמות האקטיביסטיות הנ"ל מצאנו שני חריגים פרסונאליים: המבקר השישי, מר גולדברג, שבתקופתו נמצאה מידה מרוסנת יחסית של התערבות במדיניות, והמבקר הראשון, מר מוזס, שבתקופתו הודגמה מידה מרובה יחסית של החלת תקני ביקורת חיצוניים⁴². חריגים אלו אינם מובהקים מבחינה סטטיסטית, ככל הנראה משום גודל המדגם, אך הם ניכרים לעין בהתבוננות בתוצאות. תוצאה ראשונית זו מזמינה, לדעתנו, מחקר עתידי שיבחן באמצעות מדגם גדול יותר את השפעתם הפרסונאלית של המבקרים על אופייה של עבודת מוסד הביקורת.

נמצא עוד כי משרד המשפטים זכה לפחות ביקורת בגין היעדר מדיניות אך ליותר ביקורת בה הוחל תקן חיצוני; בביקורת מערכתית על נושא מסוים, נמצא שיעור גבוה יותר של ביקורת על היעדר מדיניות, וכן נטייה רבה יותר לקבוע ממצאים המהווים התערבות במדיניות; בביקורת פרויקטים נמצאו פחות ממצאים בנושאי חוקיות וסדירות, אך יתכן שגודל הקבוצה קטן מכדי להסיק מסקנות כלליות.

השיעור הגבוה מאד של ממצאי ביקורת 'מתקדמת' במכלול עבודת הביקורת מלמדת על התמקדות המבקר הישראלי ב'איכות הביצועיות המנהלית'. הדבר תואם את המגמות המתוארות בספרות אודות מוסדות הביקורת ברחבי העולם מאז מחצית המאה הקודמת (גייטס 1988, פרידברג 1995).

כאמור, המגמות האקטיביסטיות שמצאנו תואמות את התיאורים בספרות על מעורבות גוברת של המבקר בענייני מדיניות ועל פיתוחם והחדרתם של תקני ביקורת עצמאיים (גייטס 1988, ברזילי ונחמיאס 1998, דרי 2005). תוצאות המחקר הראו כי מדובר בעלייה עקבית ומדודה כבר משנות ה-50, דבר המאשש את הבחנתו של פרידברג (1995)

⁴¹ מעניין לציין בהקשר זה, כי כל מבקרי המדינה הישראליים, בלי יוצא מן הכלל, היו בעלי הכשרה משפטית וקריירות בתחום המשפט, בטרם נבחרו לתפקידם.

⁴² מעניין בהקשר זה להזכיר את התייחסותו של גייטס (1997) לאישיותו האקטיביסטית של דר' מוזס והצהרותיו המרחיבות אודות תפקיד מוסד הביקורת.

ביחס לעבודת הביקורת בישראל, אף שבספרות מיוחסת ההתפתחות של ביקורת המדיניות לשנות ה-80 ואילך. הממצא המלמד על שיעור גבוה יותר של ממצאי מדיניות בביקורת מסוג 'נושאים מערכתיים' מתיישב עם תובנתו של מזרחי (2007) אודות הקשר שבין התרחבות עבודת הביקורת לנושאים מערכתיים ובין החשש לפריצת גבולות ולהתערבות יתר בענייני הממשל.

כאמור בפרק התוצאות, על אף המגמה הברורה של עלייה בשיעור ממצאי הביקורת ה'אקטיביסטיים' (ביקורת המדיניות והחלת תקני ביקורת חיצוניים), מדובר בסופו של דבר בשיעור ממצאים קטן מתוך סך עבודת הביקורת.⁴³ לכאורה, קיים פער בין תפוצתם הנמוכה של ממצאים אלו בתוך מכלול העבודה ובין מידת תשומת הלב המוקדשת לנושא בציבוריות הישראלית ובכתיבה, המועטה ממילא, אודות עבודת הביקורת. אנו סבורים כי במקרה של ביקורת המדיניות קיימת חשיבות מרובה ל'איכות' הביקורת ולא לכמותה. בשונה מסוגי ממצאים אחרים, בענייני מדיניות ובהחלת דפוסי ניהול חיצוניים אין נדרשת כמות ממצאים גדולה על מנת ליצור אפקט משמעותי. די בממצא בודד שבו מביע המבקר את עמדתו כי יעדי הפעולה של הגוף המבוקר שגויים וכי יש להציב תחתם יעדים אחרים כדי להשפיע באופן דרמטי על הפעילות של אותו גוף, של הגופים הסובבים אותו או על ההתייחסות הציבורית אליו (בשונה, למשל, ממצאים בנושא תקינות וסדירות, שם כמות הליקויים או ההערות היא שיוצרת את הרושם הכללי). משום כך אנו סבורים, כי החשיבות הרבה היא לעצם מגמת העלייה המובהקת בשני סוגי ממצאים אלו ולא בשיעורם ביחס לכלל הממצאים.

הנטיות המשפטיות ה'דוקטוריות' של עבודת המבקר זכו לביקורת בספרות (למשל, ברזילי ונחמיאס 1998; דרי 2005), אך בה בעת זכו לביקורת גם הנטיות הלא-משפטיות, הכרוכות בעיצוב נורמות, מדדים ותקנים שלא מתוך לשונו הברורה של החוק, על-ידי אותם חוקרים ממש. תוצאות המחקר מלמדות כי אין מדובר בשתי תופעות התלויות זו בזו, וכי אין המגמה האחת באה על חשבון השנייה. כאמור, מצאנו מגמת עלייה הן בממצאי ביקורת התקינות והסדירות והן בשני סוגי הממצאים המצביעים על אקטיביזם בעבודת הביקורת (החלת התקנים החיצוניים וביקורת המדיניות). העלייה בשיעורן של ביקורת התקינות והסדירות ושל הביקורת האקטיביסטית גם יחד באה על חשבון הביקורת המתקדמת, שחלקה היחסי ירד (אף כי נשאר, עדיין, החלק המרכזי מבחינה כמותית).

כבר עמדנו לעיל על התופעה החברתית הרחבה יותר של ה'משפטיזציה' של החיים הציבוריים בישראל, כמסבירה את העלייה בשיעור ממצאי התקינות והסדירות. אך גם התופעה של אקטיביזם בעבודת הביקורת נקשרה בספרות באפיונים חברתיים רחבים של החברה בישראל, של אופי המשטר ושל היחסים בין הציבור ובין המוסדות הפוליטיים (למשל Sharkansky 1988, פרידברג 1995, ברזילי ונחמיאס 1998). על רקע זה, דומה כי אין להמעיט בחשיבותן של האזהרות המופיעות בספרות כבר משנות ה-80 מפני מעורבות יתר של מוסד הביקורת בעניינים פוליטיים ושנויים במחלוקת ומפני כרסום בלגיטימיות של עבודת המבקר (למשל שרקנסקי 1984, גייטס 1985, פרידברג 1995), הן אצל הגופים המבוקרים והן בקרב הציבור. יש לזכור שאחד המאפיינים החשובים של מוסד הביקורת הוא היעדר אמצעי הכפייה, דבר הגוזר תלות כמעט-מוחלטת בסיקור התקשורת, בדעת קהל חיובית ובאימוץ מרצון של המלצות הביקורת אצל הגופים המבוקרים (ולמשל, Sharkansky 1988, גייטס 1991, ברזילי ונחמיאס 1998). על כן מעורבות יתר של המבקר, המובילה לכרסום בלגיטימיות שלו, עלולה להוביל בהמשך גם לפגיעה באפקטיביות של עבודת הביקורת.

⁴³ לעניין זה נצביע על הדמיון בשיעורי ממצאי המדיניות במחקר זה - 4.5% בתקופת השיא - ובין הנתונים עליהם מדווחים ברזילי ונחמיאס (1998) - כ-5% בממוצע.

חשוב להתייחס למגבלותיו של מחקר זה, ובראש ובראשונה לבעיית המהימנות עליה עמדנו בהרחבה בפרק השיטות. על אף הסברינו אודות המגבלות האובייקטיביות המקשות על קבלת ערכי מהימנות גבוהים בסוג זה של מחקר, אין להתעלם מן הקושי שבהסקת מסקנות כלליות מן המחקר במצב דברים זה. דומה כי ריבוי העשייה המחקרית אודות עבודת הביקורת ושכלולם של כלים מתודולוגיים בתחום של ניתוח טקסטים מורכבים יכולים להביא לשיפור בעתיד של תוצאות המהימנות, וגם לאפשר את הפרספקטיבה הנחוצה להבנה מלאה של תוצאות מחקר זה. כאמור בפרק השיטות, בשל מיעוט הכתיבה המחקרית אודות עבודת הביקורת בכלל והמחקר האמפירי בנושא זה בפרט, אנו חסרים כעת את הפרספקטיבה הזו.

מגבלה נוספת שהוזכרה כבר לעיל נובעת מכך שהמדגם שנבחר במחקר זה מתמקד בביקורת השיטתית על משרדי הממשלה בלבד. נוכח השינויים הנרחבים בהיקף עבודת הביקורת, במספר הגופים המבוקרים ובסוגם, והמקום שתופסים הדוחות המיוחדים של מוסד הביקורת במכלול עבודתו, ייתכן שאין במדגם שערכנו כדי להאיר באופן מלא את המגמות בעבודת הביקורת. מעניין יהיה לראות האם מחקר שיתמקד בגופים המבוקרים שאינם משרדי ממשלה, ברשויות המקומיות או בדוחות המיוחדים יגיע לתוצאות דומות.

נראה, שהגדלת המדגם הייתה מאפשרת קבלת תמונה ברורה יותר, שמתוכה ניתן היה לגזור מסקנות ותובנות כלליות לגבי ההבדלים בין משרדים שונים ובין נושאי הביקורת השונים וכן לחדד את ההבדלים בין המבוקרים. דומה כי בנושא זה התוצאות שהתקבלו במחקר עמומות מדי ומכל מקום אין בידינו כלים מספקים כדי להסבירם או להעמידם באופן מספק בתוך הקשר רחב. הגדלת המדגם אף הייתה יכולה לאפשר התבוננות חדה יותר בשינויים במגמות לאורך העשורים השונים של עבודת הביקורת ולא רק התבוננות במגמות הכלליות. הדבר נכון לדעתנו בעיקר ביחס לממצאים בנושא תקינות וסדירות.

מחקר עתידי שיבחן לעומק את הממצאים ה'אקטיביסטיים' ויאפיין אותם על-פי סוגים, או על-פי נושאי הביקורת יוכל לסייע בהבנת המגמות בעבודת המבקר ואולי יקנה מצע מעמיק לבחינה עתידית של הקשר בין אופייה של עבודת הביקורת ובין הלגיטימיות של המוסד והאפקטיביות שלו.

ז. סיכום

מוסד הביקורת מלווה את עבודת הרשויות בישראל מאז הקמת המדינה. כבר מראשיתו זכה המוסד למעמד ציבורי רם וליוקרה והערכה בין-לאומית בזכות מקצועיותו, בזכות החקיקה המתקדמת שאפשרה את עבודתו, וגם בזכות תעוזתו ותחומי התפרשותו.

למרות זאת, בניגוד למוסדות שלטון אחרים בישראל, זכה מוסד הביקורת למעט מאוד עיסוק אקדמי, ומחקר אמפירי בפרט. עובדה זו מעוררת תהייה, בעיקר על רקע הימצאותו של מבקר המדינה יותר ויותר בעין הסערה עקב עיסוקו בתחומים שנויים במחלוקת בציבוריות הישראלית, עד כדי עימותים מתוקשרים בין מוסד הביקורת ובין ראשי השלטון.

מחקר זה הראה לראשונה, באופן אמפירי, כי ה'יתחושה' הקיימת לעתים בציבור ובכתיבה האקדמית כי עבודת הביקורת משנה את פניה ונוטה להיות יותר ויותר אקטיביסטית אכן מבוססת במציאות: עם השנים מעורב מבקר המדינה יותר בענייני מדיניות והוא מחיל יותר תקני ביקורת וסטנדרטים ניהוליים עצמאיים. להבנתנו, תוצאות מחקר זה יכולות לסייע בהבנת הקשר שבין תופעות חברתיות כלליות כמו נטייה ל'משפטיזציה' של החיים הציבוריים, כרסום באמון הציבור בנבחרי הציבור, והתרופפות הממשליות והמנהיגות בישראל ובין אקטיביזם של מוסד הביקורת. בד בבד קשור האקטיביזם הביקורתי גם בפגיעה בלגיטימיות של עבודת הביקורת וכפועל יוצא מכך גם באפקטיביות של עבודתו.

קשרים מורכבים אלו מחייבים, ללא ספק, עבודת מחקר ועיסוק אקדמי נרחבים הרבה יותר מכפי שמחקר זה מאפשר. אנו מקווים כי יש במחקר שלפנינו לפחות כדי לעורר מוטיבציה לאותה עבודת מחקר מקיפה, וכן לפיתוח המתודולוגי הנחוץ על מנת להוציאה אל הפועל.

ח. רשימת מקורות

- אלון ג., (2007), "הביקורת והתקשורת ככלבי השמירה של הדמוקרטיה – מבט השוואתי" **עיונים בביקורת המדינה**, 61, 43.
- באושר צ', (1990) "ביקורת על טיב הניהול: הגברת יכולת הניהול של הממשלה" **עיונים בביקורת המדינה**, 46, כפי שפורסם ב: א. פרידברג (עורך) **ביקורת המדינה בישראל הלכה ומעשה * מאמרים ומקורות** (מהדורה 3 מורחבת, תשנ"ה) הוצאת אקדמון, 79.
- ברגמן ח., (2007) "מאפיינים של סיקור העיתונות הכתובה של סוגיות ונושאים מתוך דוחות מבקר המדינה" **עיונים בביקורת המדינה** - 61, 79.
- ברזילי ג. ונחמיאס ד., (1998), **מוסד ביקורת המדינה: סמכות ואחריות, עקרונות, מוסדות השוואתיים, ניתוח ביקורת והמלצות לרפורמה**, נייר עמדה 10, המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- גייטס ב., (1985), "ביקורת מדיניות", **עיונים בביקורת המדינה**, 41, 39.
- גייטס ב., (1988), "ביקורת המדינה בשנות ה-90", **עיונים בביקורת המדינה**, 44, כפי שפורסם ב: א. פרידברג (עורך) **ביקורת המדינה בישראל הלכה ומעשה * מאמרים ומקורות** (מהדורה 3 מורחבת, תשנ"ה) הוצאת אקדמון, 85.
- גייטס ב., (1990), "היבטים של ניהול ביקורת המדינה", **עיונים בביקורת המדינה**, 53.
- גייטס ב., (1991), "ביקורת המדינה: עקרונות ומושגי יסוד", **עיונים בביקורת המדינה**, 47, 2.
- גייטס ב., (1997), "זכרונות", **עיונים בביקורת המדינה** 52, 16.
- גייטס ב., (2000), "לסוגיית האפקטיביות של ביקורת המדינה ברשויות המקומיות בישראל", **עיונים בביקורת המדינה** 58, 87.
- גייטס ב. ופרידברג א., (1995), "ביקורת המדינה וטוהר המידות בשירות הציבורי", **עיונים בביקורת המדינה** 53, 62.
- דיור ד., (1988) "ביקורת 'שווי תמורת כסף': 800 השנים הראשונות" **עיונים בביקורת המדינה** 43, כפי שפורסם ב: א. פרידברג (עורך) **ביקורת המדינה בישראל הלכה ומעשה * מאמרים ומקורות** (מהדורה 3 מורחבת, תשנ"ה), הוצאת אקדמון, 74.
- דרי ד., (2005) **ביקורת המדינה; ערמות ופתגמים**, הסדרה הכחולה, 3, דהן מ. (עורך), בית הספר למדיניות ציבורית ע"ש פדרמן, האוניברסיטה העברית.
- לב-ארי פרי י., (2007), "הערכת תרומתו של מוסד מבקר המדינה לקידום מעמד האישה בישראל בין השנים 1980-2004" **עיונים בביקורת המדינה**, 71, 201.
- מאוטנר מ., (2008) **משפט ותרבות בישראל בפתח המאה העשרים ואחת**, עם עובד, ספרית ספיר, ההוצאה לאור של אוניברסיטת תל-אביב.
- מזרחי נ., (1991), "תקני הביקורת", **עיונים בביקורת המדינה** 47, 26.
- מזרחי נ., (2007), "ביקורת המדינה והביקורת הפנימית בישראל – היבטים השוואתיים", **עיונים בביקורת המדינה**, 61, 135.
- נבצל י"א, (1966) "פיקוח הפרלמנט על המינהל הממשלתי: תפקידם של מוסדות ביקורת עליונים", מתוך: א. פרידברג (עורך) **ביקורת המדינה בישראל הלכה ומעשה * מאמרים ומקורות** (מהדורה 3 מורחבת, תשנ"ה) הוצאת אקדמון 71.

- סייבנס ה.ס., (1992), "התפתחות ביקורת המדינה באמריקה: מבדיקת קבלות להערכת פרויקטים", **עיונים בביקורת המדינה** 48, כפי שפורסם ב: א. פרידברג (עורך) **ביקורת המדינה בישראל הלכה ומעשה *מאמרים ומקורות** (מהדורה 3 מורחבת, תשנ"ה) הוצאת אקדמון, 100.
- פרידברג א., (1995) "מבוא", מתוך: א. פרידברג (עורך) **ביקורת המדינה בישראל הלכה ומעשה *מאמרים ומקורות** (מהדורה 3 מורחבת, תשנ"ה) הוצאת אקדמון.
- פרידברג א., (1986), "מאפייני הביקורת הציבורית בישראל", **עיונים בביקורת המדינה** 40, כפי שפורסם ב: א. פרידברג (עורך) **ביקורת המדינה בישראל הלכה ומעשה *מאמרים ומקורות** (מהדורה 3 מורחבת, תשנ"ה) הוצאת אקדמון, 58.
- שרקנסקי ע., (1984), "הרהור שני על הפוליטיקה של הביקורת", **עיונים בביקורת המדינה**, 38, כפי שפורסם ב: א. פרידברג (עורך) **ביקורת המדינה בישראל הלכה ומעשה *מאמרים ומקורות** (מהדורה 3 מורחבת, תשנ"ה) הוצאת אקדמון, 25.

- Hayes A.F., Krippendorff K., (2007) "Answering the Call for a Standard Reliability Measure for Coding Data" *Communication Methods and Measures* 1(1) pp. 77-89.
- Rourke L., Anderson T., Garrison D.R. & Archer W., (2000) "Methodological Issues in the Content Analysis of Computer Conference Transcripts" *International Journal of Artificial Intelligence in Education* 11 pp. 3-19.
- Sharkansky I., (1988) "Israel's Auditor as Policy-Maker" *Public Administration* 66(1), pp. 77-89.
- Weber R.P. (1996, 2nd ed.) *Basic Content Analysis*, Series: Quantitative Application in the Social Sciences, 49, Sage University publication, California.

נספח I פירוט דוחות הביקורת ופירוט הפרקים שנבחנו במדגם

אורך הפרק (עמודים)	נושא הפרק	קוד שנה-פרק	אורך הדוח		מבקר	שנה	מס' דוח
			בעמ'	משרד			
0.25	רשיונות לייבוא מוצרי תחבורה	5502	1.25	תחבורה	מוזס	1955	6
0.5	עבודות בשדה התעופה בלוד	5501	1.25	תחבורה	מוזס	1955	6
0.5	סדרים מנהליים במוסדות בריאות למיעוטים	5903	5	בריאות	מוזס	1959	10
0.5	הוועדה הרפואית הממשלתית לתביעת פיצויים מגרמניה	5906	5	בריאות	מוזס	1959	10
0.5	משק המכונות	5905	5	בריאות	מוזס	1959	10
1	רופאי המנגנון	5901	5	בריאות	מוזס	1959	10
1.5	בתי חולים לחולי נפש	5902	5	בריאות	מוזס	1959	10
1.5	הסדרים ארכיוניים	5904	5	בריאות	מוזס	1959	10
0.5	ההוצאה לפועל	6001	6.5	משפטים	מוזס	1960	11
0.5	ספריות משרד המשפטים	6002	6.5	משפטים	מוזס	1960	11
1.5	אגף האפוטרופוס הכללי	6003	6.5	משפטים	מוזס	1960	11
3.5	בדיקת מינהל במחלקת רישום הקרקעות	6004	6.5	משפטים	מוזס	1960	11
5	בתי משפט מחוזיים - מנהל וכספים	7201	5	משפטים	נבנצל	1972	22
1.75	העברת בעלויות על רכב מנועי	7506	33	תחבורה	נבנצל	1975	25
3	שיקום והרחבה של שדה התעופה עטרות	7503	33	תחבורה	נבנצל	1975	25
4	מסירת עבודות תכנון, מחקר וייעוץ	7502	33	תחבורה	נבנצל	1975	25
4.25	הרשות לתובלה ימית - פעולות בשעת חירום	7505	33	תחבורה	נבנצל	1975	25
6	חשבונות תובלה בשעת חירום	7504	33	תחבורה	נבנצל	1975	25
14.5	חברת נתיבי אילון	7501	33	תחבורה	נבנצל	1975	25
1.5	הזמנת תרופה חיונית	7906	39	בריאות	נבנצל	1981	31
1.5	מפעל לשירותי כביסה	7909	39	בריאות	נבנצל	1981	31
1.5	שמירה בבתי"ח ממשלתיים	7908	39	בריאות	נבנצל	1981	31
2	הקטנת כח האדם המועסק במערכת הבריאות	7902	39	בריאות	נבנצל	1981	31
3	ביה"ח הממשלתי בעיר העתיקה י-ם	7905	39	בריאות	נבנצל	1981	31
3	המרכז הגריאטרי בנתניה	7904	39	בריאות	נבנצל	1981	31
3.5	מכשירים רפואיים לנכים	7907	39	בריאות	נבנצל	1981	31
3.5	ענ"א בבי"ח תל השומר	7911	39	בריאות	נבנצל	1981	31

5	חולים במחלות ממושכות	7903	39	בריאות	נבנצל	1981	31
6.5	המידע על חולי נפש והשימוש בו	7910	39	בריאות	נבנצל	1981	31
13	התחשבות עם מוסדות רפואיים ציבוריים	7901	39	בריאות	נבנצל	1981	31
6	תשלום תמיכות לאגד	8301	21	תחבורה	טוניק	1983	33
6	ארגון הובלה יבשתית בשעת חירום	8303	21	תחבורה	טוניק	1983	33
9	פיקוח על מוסכים ומכונים מורשים לרישוי רכב	8302	21	תחבורה	טוניק	1983	33
2	כהונת עובדים בכירים בהנהלות של חברות	8511	65	בריאות	טוניק	1985	35
3	מחיר יום אשפוז כללי ועלותו	8507	65	בריאות	טוניק	1985	35
3	מכשירים רפואיים לנכים	8506	65	בריאות	טוניק	1985	35
3.5	תאגידים שמשרד הבריאות משתתף בהנהלתם	8510	65	בריאות	טוניק	1985	35
4	בניית אגף במרכז הרפואי חיפה	8508	65	בריאות	טוניק	1985	35
6	רכישת תרופות וחומרי רפואה	8504	65	בריאות	טוניק	1985	35
6	לשכת הבריאות המחוזית חיפה	8503	65	בריאות	טוניק	1985	35
7	השתתפות הממשלה בתקציבי קופות החולים	8509	65	בריאות	טוניק	1985	35
7.5	בטיחות קרינה	8505	65	בריאות	טוניק	1985	35
8.5	בית החולים לחולי נפש 'מזרע' - עכו	8502	65	בריאות	טוניק	1985	35
11.5	אשפוז חולים כרוניים במוסדות חוץ	8501	65	בריאות	טוניק	1985	35
2	הקדשות ציבוריים	8601	39	משפטים	טוניק	1986	36
4	פעולות הכונס הרשמי	8603	39	משפטים	טוניק	1986	36
5	תשלומים לגורמי חוץ והתקשרויות עמם	8607	39	משפטים	טוניק	1986	36
6	משפטי תעבורה	8605	39	משפטים	טוניק	1986	36
7.5	בתי הדין לעבודה	8604	39	משפטים	טוניק	1986	36
7.5	הוצאה לפועל של פסקי דין לטובת המדינה	8602	39	משפטים	טוניק	1986	36
8	מכירת מעוקלים על ידי ההוצאה לפועל	8606	39	משפטים	טוניק	1986	36
2	מכירת תמיסה למיחזור	8709	97	בריאות	מלץ	1987	37
2	הטיפול בבעיית השימוש וההפצה של סמים	8708	97	בריאות	מלץ	1987	37
5	התקציב הרגיל של בית החולים שיבא תל השומר	8710	97	בריאות	מלץ	1987	37
5	בטיחות קרינה	8707	97	בריאות	מלץ	1987	37
5.5	היערכות הגופים הממשלתיים לביצוע ביטוח סיעוד	8706	97	בריאות	מלץ	1987	37
7.5	בית החולים פלימן בחיפה	8704	97	בריאות	מלץ	1987	37
8	מרכז לבריאות הנפש טירת הכרמל	8705	97	בריאות	מלץ	1987	37
8.5	ועדות בדיקה וועדות משמעת רפואיות	8702	97	בריאות	מלץ	1987	37

11	מאגר כח אדם רפואי במדינה	8701	97	בריאות	מלץ	1987	37
	התכנית להסדרת חובות קופת החולים של ההסתדרות הכללית ואיזון תקציבה	8711	97	בריאות	מלץ	1987	37
19		8703	97	בריאות	מלץ	1987	37
24	בית החולים הכללי רמב"ם בחיפה	8703t	46	תחבורה	מלץ	1987	37
4	מינהל הספנות והנמלים	8702t	46	תחבורה	מלץ	1987	37
4	ביצוע החוזה בין הממשלה לבין קואופרטיב דן	8708t	46	תחבורה	מלץ	1987	37
4.5	הרשות לתובלה אווירית בשעת חירום	8707t	46	תחבורה	מלץ	1987	37
5.5	המכון הישראלי לחקר הספנות והתעופה	8706t	46	תחבורה	מלץ	1987	37
6	ענייני נמל תל אביב	8701t	46	תחבורה	מלץ	1987	37
7	מסירת עבודות תכנון ומחקר	8705t	46	תחבורה	מלץ	1987	37
7.5	ענייני נמל יפו	8704t	46	תחבורה	מלץ	1987	37
8	ענייני נמל חדרה	8802	9	משפטים	מלץ	1988	38
2.5	סיוע משפטי	8801	9	משפטים	מלץ	1988	38
6.5	רשם הפטנטים, המדגמים וסימני המסחר	8901	17	משפטים	בן פורת	1989	40
6	הוצאה לפועל - שטרות ושיקים לגביה	8902		משפטים	בן פורת	1989	40
11	רשומות - עריכתן פרסומן והפצתן	9002	35	תחבורה	בן פורת	1990	41א
7	מערכות המידע לרישום ולרישוי נהגים וכלי רכב	9001	35	תחבורה	בן פורת	1990	41א
27	התקשרות הממשלה עם אגד	9408	89	בריאות	בן פורת	1994	44
3	קופ"ח כללית - התארגנותה המשפטית כאגודה וכחברה	9405	89	בריאות	בן פורת	1994	44
7	הפיקוח על מחירי התרופות	9409	89	בריאות	בן פורת	1994	44
7	קופ"ח כללית - זמינות שירותי הרפואה המקצועית במרפאות	9407	89	בריאות	בן פורת	1994	44
7	העסקת עורכי דין פרטיים לגביית חובות בבתי החולים						
	תרופות וציוד רפואי מתכלה בשירות האספקה ובמחסנים של משרד הבריאות	9406	89	בריאות	בן פורת	1994	44
8		9404	89	בריאות	בן פורת	1994	44
8	בית החולים נהריה	9401	89	בריאות	בן פורת	1994	44
9	ציוד בחדרי ניתוח בבתי חולים	9402	89	בריאות	בן פורת	1994	44
15	הפיקוח על סמים מסוכנים בבתי"ח	9403	89	בריאות	בן פורת	1994	44
20	איכות מי השתייה	9001	9	תחבורה	גולדברג	1998	49
9	חברת נתיבי אילון - מחלפי אילון דרום וקיבוץ גלילות	9901	8	משפטים	גולדברג	1999	50ב
8	מינויים לתפקידי פירוק ונאמנות בכונס הרשמי והפיקוח עליהם	102	93	בריאות	גולדברג	2001	52ב
15	שירותי בריאות לתלמיד	104	93	בריאות	גולדברג	2001	52ב
19	פיקוח על קופות החולים						

24	שירותי הבריאות במגזר המיעוטים	101	93	בריאות	גולדברג	2001	52ב
32	תמיכה במוסדות ציבור	103	93	בריאות	גולדברג	2001	52ב
28	סדרי מנהל בבתי החולים	701	218	בריאות	לינדנשטראוס	2007	58ב
32	מניעת השמנה	704	218	בריאות	לינדנשטראוס	2007	58ב
36	השתתפות עצמית בשירותי בריאות	702	218	בריאות	לינדנשטראוס	2007	58ב
39	הקצאת אביזרים רפואיים ע"י קופ"ח	705	218	בריאות	לינדנשטראוס	2007	58ב
74	אשפוז סיעודי	703	218	בריאות	לינדנשטראוס	2007	58ב
28	הרפורמה בנמלי הים	9002	56	תחבורה	לינדנשטראוס	2008	59ב
28	השירות לנוסע באוטובוסים	9001	56	תחבורה	לינדנשטראוס	2008	59ב
13	הליכים ופעולות למחשוב בתי המשפט	901	24	משפטים	לינדנשטראוס	2009	60ב

נספח II – שיטת הקידוד

קטגוריה 1:

ממצאים בנושא חוקיות וסדירות – הכוונה לביקורת 'מסורתית' של תקינות חשבונאית וכן לביקורת בה נשאבים התקנים מהחוק והתקנות או מהוראות מחייבות אחרות – כמו התקשי"ר, פסיקת בית-המשפט, הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, החלטת ממשלה מפורשת. עבודת הביקורת בקטגוריה זו מתמקדת בבחינת מידת ההקפדה על קיומם של ההוראות והנהלים.

דוגמאות:

- מתוך הביקורת על משרד הבריאות, בדו"ח שנתי מספר 44 לשנת 1994 בנושא: "הפיקוח על סמים מסוכנים בבתי חולים ממשלתיים" (מספר סידורי של הפרק – 9402):

"בדיקה שעשה משרד מבקר המדינה בשלושת המחוזות העליתה, כי במחוזות ירושלים והדרום, חיפה והצפון רק כמה מבתי המרקחת שבבתי החולים הממשלתיים דיווחו אחת לשנה, כנדרש בתקנות, על תנועת הסמים המסוכנים אצלם".

- מתוך הביקורת על משרד התחבורה, בדו"ח שנתי מספר 49 לשנת 1998 בנושא: "חברת נתיבי איילון בע"מ" (מספר סידורי של הפרק – 9801):

"ההיקף הכספי הכולל של תוספות התשלום שאישרה נת"א לקבלן ב' הגיע לכ- 4.7 מיליון ש"ח, שהם כ- 48% מהיקף החוזה, אולם ועדת המכרזים נתבקשה לאשר ואישרה רק את הפיצוי על העיכובים בעבודה בסך 1.3 מיליון ש"ח, ששיעורו כ- 13% מהיקף החוזה".

קטגוריה 2:

ממצאים בנושא יעילות, חיסכון ואפקטיביות – הכוונה לביקורת 'מתקדמת' מסוג E's. בביקורת מסוג זה מתמקדת הביקורת באופן השגת יעדי הממשל. לעתים מדובר ביעדים שהגדיר הגוף המבוקר עצמו ולעתים מדובר בביצוע היעדים כפי שהוגדרו על-ידי הגוף המוסמך הממונה על הגוף המבוקר – כגון הממשלה או המשרד הממונה על הגוף המבוקר. לעתים היעד או המטרה נקבעו בחקיקה. במקרה כזה עבודת הביקורת מתמקדת בשאלה האם פעולות הגופים המבוקרים מגשימים ביעילות, באפקטיביות ובחיסכון את מטרת החקיקה ויעדיה. תחת קטגוריה זו כללנו גם ממצאי ביקורת שעניינם העובדה כי הגוף המבוקר לא מדד את הביצוע ולכן לא קיימת תשתית על-פיה ניתן לבחון את מידת החיסכון, היעילות והאפקטיביות בפעולתו.

דוגמאות:

- מתוך ביקורת על משרד משפטים בדו"ח שנתי מספר 60 לשנת 2009 בנושא "הליכים ופעולות למחשוב בתי המשפט" (מספר סידורי של הפרק - 901):

"הציוד שנרכש בעלות של מיליוני ש"ח המתין לפחות שנתיים עד שנעשה בו שימוש, ויש ציוד שעדיין לא הוכנס לשימוש יותר מארבע שנים לאחר שנרכש. חלק מהציוד הזה כבר נחשב מיושן מהבחינה הטכנולוגית, אינו

מתאים לצרכים ודורש החלפה. כמו כן, בשנים שחלפו מאז נרכש הציוד ירדו מחירי הרכיבים במידה ניכרת, ואילו נרכש הציוד בסמוך למועד תחילת הפעלת המערכת, הייתה עלות ההצטיידות נמוכה בהרבה".

- מתוך ביקורת על משרד המשפטים בדו"ח שנתי מספר 50 לשנת 1999 בנושא: "מינויים לתפקידי פירוק ונאמנות בכונס הרשמי והפיקוח עליהם" (מספר סידורי של הפרק – 9901):

"הדוחות הם אמצעי להבאת המידע האמור לידיעת הכנ"ר, ולכן ראוי להקפיד על קבלתם במועד".
הסבר: המדובר במקרה זה בהגשת דוחות שוטפים על פעולות בעלי תפקידים ממונים בהליכי פירוק ופשיטת רגל. הגשת דוחות אלה היא חובה המעוגנת בחוק. במקום אחר במהלך הפרק נקבע ממצא ביקורת שבמוקדו עצם אי-קיום הוראות החוק על-ידי בעלי תפקיד. ממצא זה סווג בקטגוריה 1. אך כאן, הביקורת היא על אפקטיביות הפיקוח של כונס הנכסים הרשמי על בעלי תפקידים הממונים על-ידו ועל כן הוא סווג בקטגוריה 2, אף שמושא הפיקוח הוא חובה חוקית.

קטגוריה 3:

ביקורת על חוסר במדיניות ובמדדים – הכוונה לממצאי ביקורת שעניינם עצם העובדה שהגוף המבוקר, או גוף מוסמך אחר, לא גיבשו מדיניות בנושא המבוקר או שלא הגדירו מדדים רלוונטיים לביצוע המדיניות באופן שלמעשה מותיר את המדיניות ריקה מתוכן או בלתי אפשרית ליישום מושכל.

דוגמאות:

- מתוך ביקורת על משרד התחבורה בדו"ח שנתי 41 לשנת 1990 בנושא "מערכת המידע לרישום ולרישוי נהגים וכלי רכב" (מספר סידורי של הפרק – 9002):

"הבדיקה העלתה, כי במשרד לא נקבעה מדיניות אבטחת מידע ולא נקבעו בנהלים סדרי אבטחת מידע".

- מתוך ביקורת על משרד הבריאות בדו"ח שנתי 37 לשנת 1987 בנושא: "מאגר כוח אדם רפואי במדינה" (מספר סידורי של הפרק – 8701):

"אין במשרד יחידה האחראית על תכנון כוח אדם רפואי, ואף אין המשרד מרכז באופן קבוע נתונים בסיסיים, שבלעדיהם אין להתחיל בתכנון. לדעת הביקורת, אין בפעולות אד הוק הנקטות כדי להוות תכנון של ממש, הדרוש בעניין כה חשוב".

קטגוריה 4:

ממצאים המבוססים על תקן ביקורת חיצוני המובא על-ידי המבקר – בקטגוריה זו סיווגנו ממצאים שמבחינת תוכנם עוסקים בביקורת 'מתקדמת' של חיסכון, יעילות ואפקטיביות בעבודת הממשל ואולם המקור לתקן הביקורת או למדד המופעלים אינו בממשל עצמו. הכוונה למצבים בהם אין סרגל ברור ומוסכם של התנהלות נאותה או טובה והמבקר הוא שמגדיר אותה. אגב כך, נשען המבקר על דוקטרינת ניהול כזו או אחרת, או על תפיסה מקצועית שאינה בהכרח זו אשר הנחתה את פעולת הגוף המבוקר או שאינה בהכרח התפיסה האפשרית היחידה. תחת קטגוריה זו כללנו גם מצבים בהם עולה כי התקן או האמצעי המקצועי שנויים במחלוקת בתוך המנהל או בין גופים והמבקר בוחר להכריע במחלוקת ולקבוע ממצאים על סמך הכרעתו.
בסיווג ממצאים בקטגוריה זו נעזרנו רבות בדוגמאות ובהסברים שבעבודתו של דרי [דרי, 2005].

דוגמאות:

- ביקורת על משרד הבריאות בדו"ח שנתי מספר 52 לשנת 2001 בנושא: "שירותי הבריאות במגזר המיעוטים" (מספר סידורי של הפרק – 101):

"לדעת משרד מבקר המדינה, יש לשקול התערבות מתואמת של הגורמים השונים (משרד הבריאות, משרד העבודה והרווחה, משרד הפנים, רשויות מקומיות וקופות החולים) בהדרכת ההורים באשר לגורמי הסיכון, ובהגברת אמצעי הבטיחות בכל הקשור בסביבת התינוק והילד".

הסבר: ממצא זה מופיע בסיומה של פסקה העוסקת בגורמים למוות ולתחלואה של תינוקות ומתייחסת לתוכניות ולפעולות בתחום זה תחת אחריות משרד הבריאות. לאורך הפרק אין התייחסות למשרדים אחרים ואחריותם בתחום זה, ואף אין הפניה לתוכנית או ליעד פעולה של הממשל שעניינו צורך או שאיפה לפעילות משולבת בין-משרדית בתחום זה. במקרה זה, אף לא נמצא לאורך הפרק נימוקים או הסברים מדוע נושא זה דווקא מצריך פעילות בשיטה זו. המדובר בצורת עבודה ובתקן ביקורת חיצוני שמקורו איננו בתוך הממשל, בתוכניות העבודה שלו ובמדיניות הנוהגת שלו, אלא בתפיסה ניהולית מסוימת המוחזקת על-ידי המבקר. במקרה זה אף אין נמצא נימוק מדוע מדובר בשיטה עדיפה על פני זו הנוהגת.

- ביקורת על משרד הבריאות בדו"ח שנתי מספר 58 לשנת 2007 בנושא: "מניעת השמנה" (מספר סידורי של הפרק – 704):

"הפעולות שמקיימות קופות החולים לעידוד השמירה על אורח חיים בריא ולטיפול בתופעת ההשמנה בקרב מבוגרים וילדים הן תוצאה של יוזמות נקודתיות ולא של הכוונה מגוף מרכזי".

הסבר: לאורך הפרק כולו לא נמצא כי הקמת גוף מרכזי או הכוונה על-ידי גוף מרכזי היא צורת הפעולה שנבחרה על-ידי הממשלה או המשרד לטיפול בנושא הביקורת. אף לא נמצא כי קיימת תמימות דעים מקצועית כי זו צורת הפעולה המועדפת. המבקר במקרה זה מציב תקן חיצוני של התנהלות הירארכית ומונחית ומחליט בעצמו כי היא עדיפה על פני ההתנהלות הנוכחית המבוססת על יוזמות נקודתיות ומקומיות.

קטגוריה 5:

ביקורת המדיניות – כפי שהוסבר כבר לעיל, לצורך איתור ממצאים בקטגוריה זו נעזרנו בכתיבתו של שרקנסקי, ובעיקר במבחני המשנה שחילצנו מתוך מאמרו בנושא המבקר הישראלי כקובע מדיניות (Sharkansky 1988). המדובר בממצאים שהמאפיין העיקרי שלהם הוא שהמבקר איננו בוחן כיצד ביצע המנהל את עבודתו אלא מהי עבודתו של המנהל. בין היתר, הכוונה לממצאים בהם המבקר מגדיר אלו נושאים לדעתו צריכים להיות במוקד מאמצי המדיניות; ביקורת על כך שהיעדים לטיפול שנבחרו על-ידי הגוף המבוקר, או גוף מוסמך אחר, אינם החשובים או הדחופים; ביקורת על כך שהגוף המבוקר המשיך ליישם מדיניות מונהגת שהתקבלה על-ידי הגוף המוסמך, על אף שבכך נגרם נזק לאינטרסים אחרים; ביקורת על תוכנה של מדיניות ממשלתית, נוכח משמעויותיה הערכיות; נקיטת עמדה בנושאים ערכיים העומדים על הפרק; נקיטת עמדה בנושאים התלויים ועומדים להכרעה על-ידי הממשלה או מי מגופיה.

דוגמאות:

- מתוך ביקורת על משרד המשפטים בדוח שנתי 40 לשנת 1989 בנושא "הוצאה לפועל – שטרות ושיקים לגבייה" (מספר סידורי של הפרק – 8901):

"נוכח השיעור הניכר של השיקים בסכומים הנמוכים מ-1000 ש"ח המוגשים לביצוע, תצמח תועלת רבה מהגבלת הגישה הישירה לשכות ההוצל"פ לשיקים עד סכום כזה. הגבלה כזו עשויה להפחית עד כדי מחצית את העומס המוטל על לשכות ההוצל"פ ולהביא לייעול ולזרוז הטיפול בגביית שיקים וחובות בסכומים גבוהים יותר".

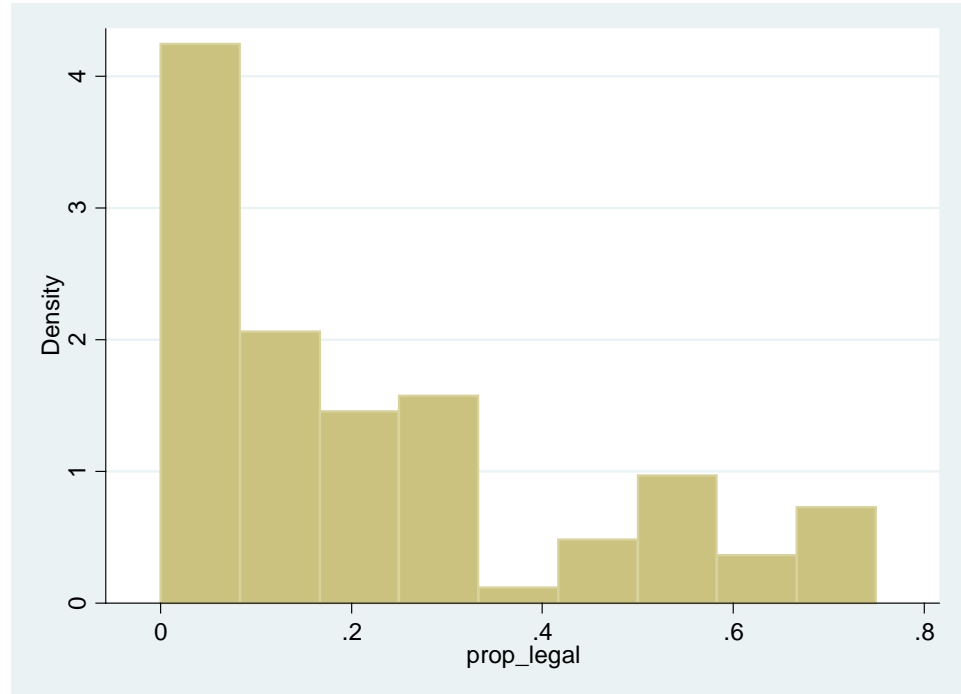
הסבר: המדובר בממצא שמבחינה צורנית נחזה להיות ביקורת מסוג 'ביקורת מתקדמת' [קטגוריה 2], בשל שימוש בביטויים כמו 'תועלת', הפחתת עומס, 'ייעול וזרוז הטיפול'. אלא שמקריאת ההקשר כולו נלמד כי במקרה זה מדובר בנקיטת עמדה על תפקידה מערכת ההוצאה לפועל כפי שהיא מוגדרת בחוק וקביעה, כי היא צריכה להפסיק לשרת פעילות עסקית בהיקפים כספיים נמוכים (עניין המחייב שינוי החקיקה). מה שנדמה במבט ראשון כביקורת בנושא אופן תפקוד הגוף המבוקר (איך מתמודדת מערכת ההוצאה לפועל עם העומס) הוא למעשה ביקורת על מדיניות הגבייה ואכיפת ביצוע שטרות על-ידי המדינה (מהו תפקידה של מערכת ההוצאה לפועל ואת מי היא אמורה לשרת).

• מתוך ביקורת על משרד הבריאות בדו"ח שנתי 35 לשנת 1985 בנושא: "אשפוז חולים כרוניים במוסדות חוץ" (מספר סידורי של הפרק – 8501):

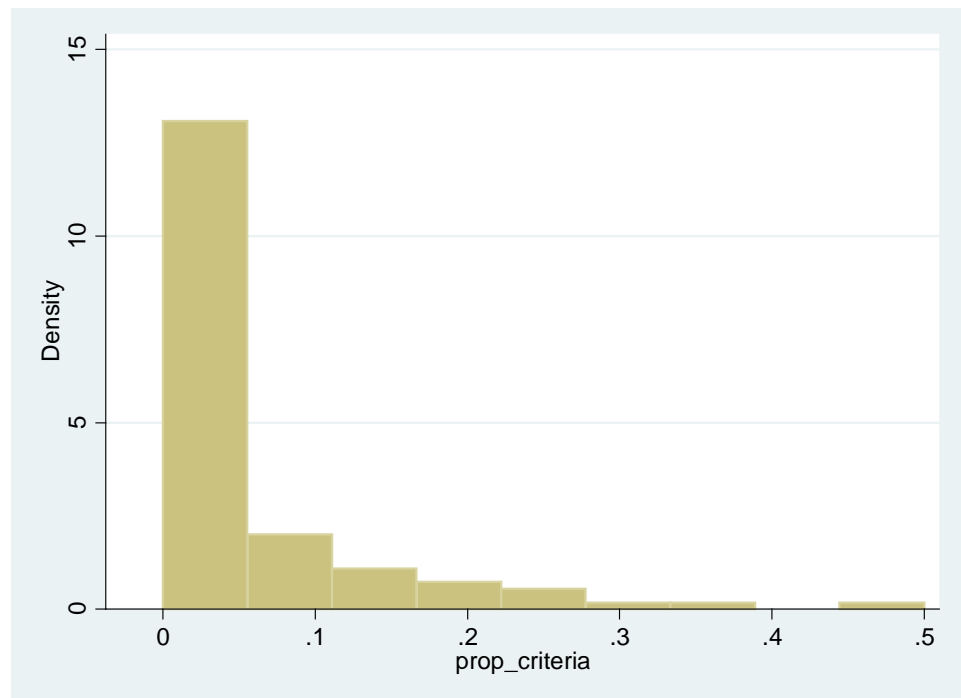
"עקב הזדקנות האוכלוסייה במדינה, לא מצאה עדיין מצוקת האשפוז של חולים אלה את פתרונה המלא... יש לתת עדיפות לנושא זה".

נספח III היסטוגרמות של התפלגות ממצאי הביקורת לפי סוגי ממצאים

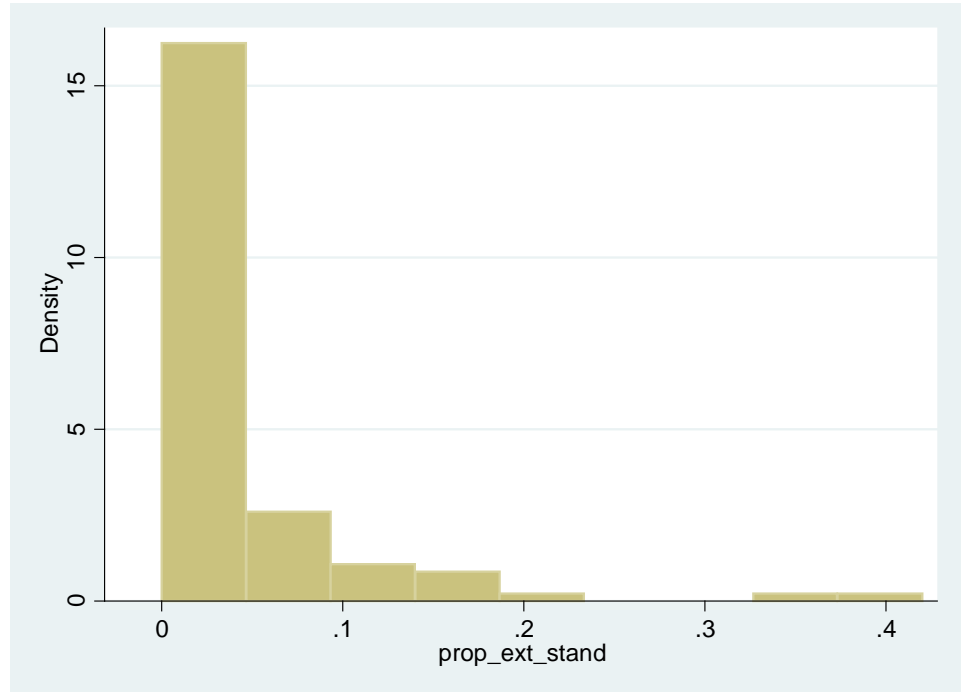
1. התפלגות ממצאי תקינות וסדירות



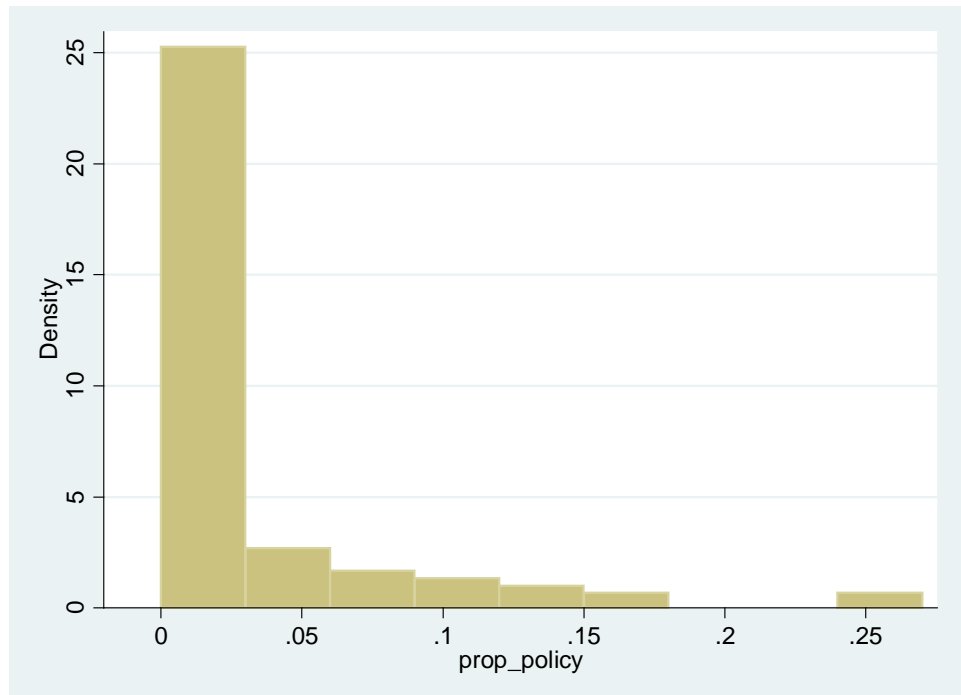
2. התפלגות ממצאי ביקורת שעניינם חוסר במדיניות/קריטריונים



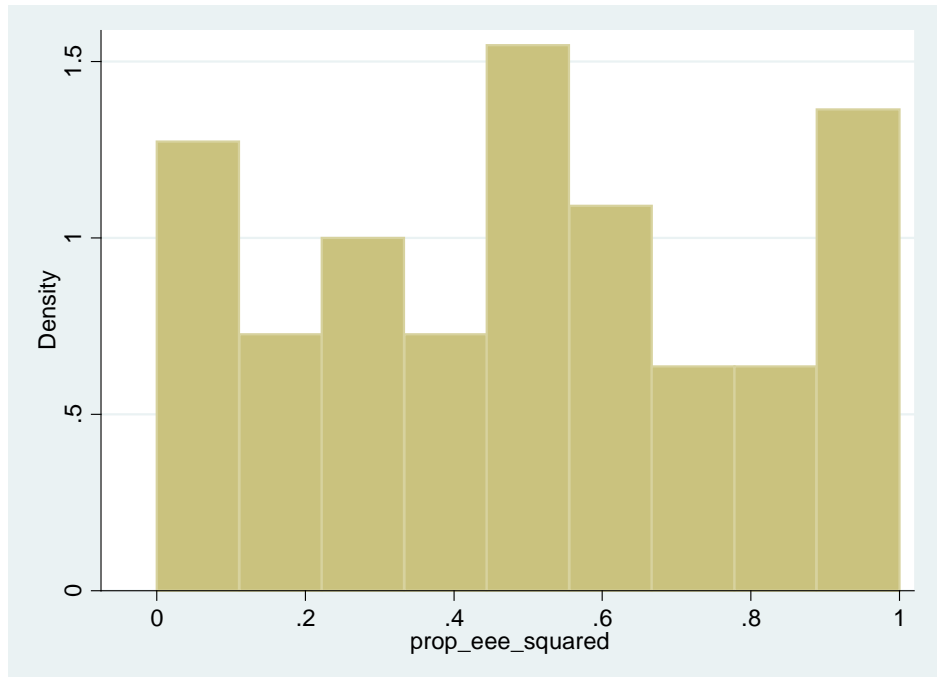
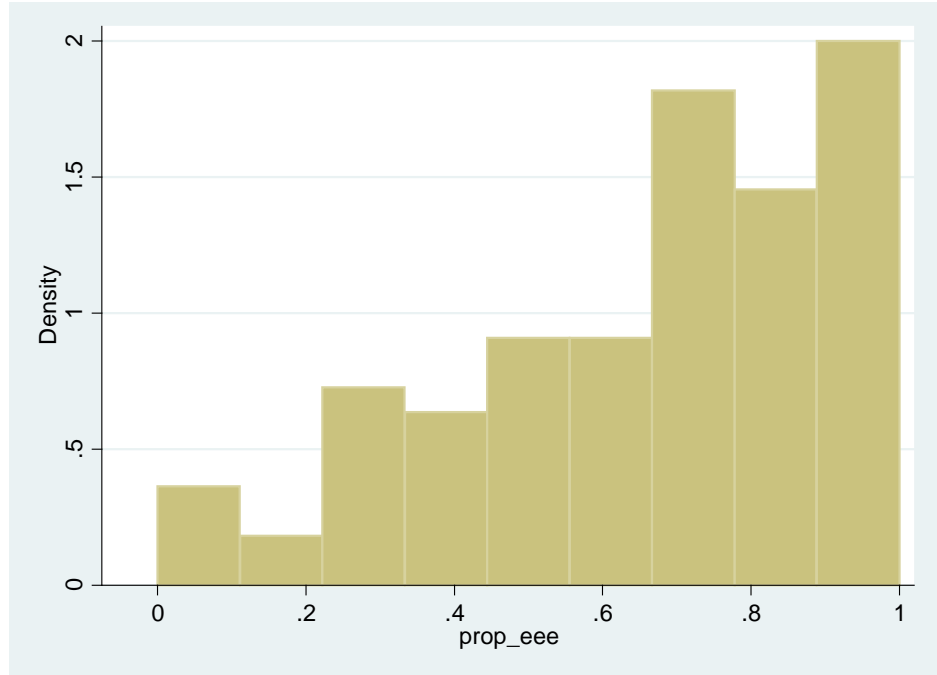
3. התפלגות ממצאי ביקורת בהם המבקר מחיל תקן חיצוני



4. התפלגות ממצאי ביקורת בנושאי מדיניות



5-6 התפלגות ממצאי ביקורת מתקדמת – לפני ואחרי העלאת השיעורים בחזקת 2



נספח IV – חלוקת הפרקים השונים שבמדגם לפי נושאי הביקורת:

<u>ביקורת כללית על תפקודו של גוף/יחידה (במכלול נושאים)</u>	<u>ביקורת על אופן הביצוע של פונקציה שלטונית מסוימת</u>	<u>ביקורת על התמודדות מערכתית עם נושא מסוים</u>	<u>ביקורת על אירוע נקודתי / פרויקט נקודתי</u>
הוועדה הרפואית הממשלתית לתביעת פיצויים מגרמניה	סדרים מנהליים במוסדות בריאות למיעוטים	מפעל לשירותי כביסה	עבודות בשדה התעופה בלוד
רופאי המנגנון	בדיקת מינהל במחלקת רישום הקרקעות	מכשירים רפואיים לנכים	שיקום והרחבה של שדה התעופה עטרות
בתי חולים לחולי נפש	בתי משפט מחוזיים - מנהל וכספים	הקטנת כוח האדם המועסק במערכת הבריאות	בניית אגף במרכז הרפואי חיפה
ההוצאה לפועל	חשבונות תובלה בשעת חירום	חולים במחלות ממושכות	התכנית להסדרת חובות קופת החולים של ההסתדרות הכללית ואיזון תקציבה
ספריות משרד המשפטים	עני"א בב"ח תל השומר	ארגון הובלה יבשתית בשעת חירום	חברת נתיבי אילון - מחלפי אילון דרום וקיבוץ גלויות
אגף האפוטרופוס הכללי	התחשבות עם מוסדות רפואיים ציבוריים	המידע על חולי נפש והשימוש בו	הרפורמה בנמלי הים
חברת נתיבי אילון	תשלום תמיכות לאגד	שמירה בבתי"ח ממשלתיים	
ביה"ח הממשלתי בעיר העתיקה י-ם	העברת בעלויות על רכב מנועי	הזמנת תרופה חיונית	
המרכז הגריאטרי בנתניה	מסירת עבודות תכנון, מחקר וייעוץ	הסדרים ארכיוניים	
תאגידים שמשרד הבריאות משתתף בהנהלתם	פיקוח על מוסכים ומכונים מורשים לרישוי רכב	כהונת עובדים בכירים בהנהלות של חברות	
לשכת הבריאות המחוזית חיפה	השתתפות הממשלה בתקציבי קופות החולים	מחיר יום אשפוז כללי ועלותו	
בית החולים לחולי נפש 'מזרע' – עכו	אשפוז חולים כרוניים במוסדות חוץ	מכשירים רפואיים לנכים	
פעולות הכונס הרשמי	תשלומים לגורמי חוץ	רכישת תרופות וחומרי	

	רפואה	והתקשרויות עמם	
	בטיחות קרינה	הוצאה לפועל של פסקי דין לטובת המדינה	בתי הדין לעבודה
	הקדשות ציבוריים	מכירת מעוקלים על ידי ההוצאה לפועל	מינהל הספנות והנמלים
	משפטי תעבורה	ביצוע החוזה בין הממשלה לבין קואופרטיב דן	הרשות לתובלה אווירית בשעת חירום
	מכירת תמיסה למיחזור	התקציב הרגיל של בית החולים שיבא תל השומר	הרשות לתובלה ימית - פעולות בשעת חירום
	הטיפול בבעיית השימוש וההפצה של סמים	מסירת עבודות תכנון ומחקר	המכון הישראלי לחקר הספנות והתעופה
	היערכות הגופים הממשלתיים לביצוע ביטוח סיעוד	הוצאה לפועל - שטרות ושיקים לגביה	ענייני נמל תל אביב
	סיוע משפטי	התקשרות הממשלה עם אגד	ענייני נמל יפו
	רשומות - עריכתן פרסומן והפצתן	קופ"ח כללית - התארגנותה המשפטית כאגודה וכחברה	בית החולים פלימן בחיפה
	מאגר כוח אדם רפואי במדינה	הפיקוח על מחירי התרופות	ענייני נמל חדרה
	מערכות המידע לרישום ולרישוי נהגים וכלי רכב	קופ"ח כללית - זמינות שירותי הרפואה המקצועית במרפאות	מרכז לבריאות הנפש טירת הכרמל
	ציוד בחדרי ניתוח בבתי חולים	העסקת עורכי דין פרטיים לגביית חובות בבתי החולים	בית החולים הכללי רמב"ם בחיפה
	איכות מי השתייה	תרופות וציוד רפואי מתכלה בשירות האספקה ובמחסנים של משרד הבריאות	רשם הפטנטים, המדגמים וסימני המסחר
	שירותי בריאות לתלמיד	הפיקוח על סמים מסוכנים בבתי"ח	בית החולים נהריה

	שירותי הבריאות במגזר המיעוטים	רשיונות לייבוא מוצרי תחבורה	ועדות בדיקה וועדות משמעת רפואיות
	מניעת השמנה	מינויים לתפקידי פירוק ונאמנות בכונס הרשמי והפיקוח עליהם	
	השתתפות עצמית בשירותי בריאות	פיקוח על קופות החולים	
	אשפוז סיעודי	תמיכה במוסדות ציבור	
	השירות לנוסע באוטובוסים	סדרי מנהל בבתי החולים	
	הליכים ופעולות למחשוב בתי המשפט	הקצאת אביזרים רפואיים ע"י קופ"ח	
		משק המכוניות	