



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

## מעמדו וסמכויותיו של מבקר המדינה

- סקירה משווה -

י"ז באייר תשס"ו

15 במאי 2006

כתיבה: אורלי פישמן וליאור בן דוד

אישור: הודיה קין, ראש צוות

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 6016 649 - 02

פקס: 6103 649 - 02

[www.knesset.gov.il/mmm](http://www.knesset.gov.il/mmm)

## מבוא

סקירה זו הוכנה לבקשת עו"ד תומר רוזנר, היועץ המשפטי לוועדה לביקורת המדינה בכנסת, כמסמך ראשוני במסגרת הליך גיבוש עקרונות לרפורמה בחוק מבקר המדינה בישראל.<sup>1</sup> הסקירה מתמקדת בעיקרה בשתי סוגיות מרכזיות. הראשונה שבהן היא **מעמדו של מבקר המדינה אל מול הרשות המחוקקת**. בתחום זה בוחן המסמך את הקשרים הקיימים בין מוסד המבקר לפרלמנטים במדינות שונות, תוך התייחסות, בין השאר, לשאלות אלה: באיזו מידה נהנה מבקר המדינה מעצמאות ומשיקול דעת בלעדי בכל הנוגע להפעלת סמכויותיו ולביצוע תפקידיו? האם נתונה לפרלמנט סמכות להתערב בקביעת תוכנית העבודה של המבקר? האם מוסמך הפרלמנט לבקש (או לדרוש) מהמבקר לבצע ביקורות ספציפיות; ואם כן הדבר – מי הגורם הפרלמנטארי שרשאי לעשות זאת: חברי-פרלמנט יחידים? בעלי תפקידים מיוחדים? ועדה מסוימת בפרלמנט או המליאה כולה? הסוגיה השנייה שנדונה כאן עניינה **סמכויותיו של המבקר ביחס לגופים המבוקרים על-ידו**. במסגרת זו מתייחסת הסקירה לסוגי הביקורות שעורך המבקר בגופים שונים, לסמכויותיו במהלך ביצוע עבודת הביקורת ולסמכויות שמצויות (או שאינן מצויות) בידו לאכיפת ממצאי הביקורת שלו.

בטרם יידונו נושאים אלה, מן הראוי להקדים הערה חשובה: בישראל מבקר המדינה משמש גם כנציב תלונות הציבור. לעומת זאת, במדינות אחרות קיימת חלוקה לשני מוסדות עצמאיים ונפרדים: זה של ה-Comptroller או ה-Auditor General, המקביל ל"מבקר המדינה"; וזה של האומבודסמן (Ombudsman), המקביל לנציב תלונות הציבור.<sup>2</sup> לדברי מרים בן-פורת, מבקרת המדינה לשעבר, העובדה שבישראל שני התפקידים מבוצעים בידי אותו אדם מאפשרת היזון הדדי של מידע מהימן, היא מונעת שאלות של חלוקת תחומי הסמכות של כל אחד מהם ואת החשש מפני דיבור בשני קולות. אולם עד כה אף מדינה לא אימצה את המודל הישראלי.<sup>3</sup> במדינות רבות עוסק האומבודסמן מיוזמתו – בלי שהוגשה לו תלונה – גם בביקורת על המנהל, תחום אשר בישראל מופקד בידי מבקר המדינה. לא אחת נוצרת במדינות שונות – לפחות למראית עין – חפיפה בין הנושאים שבהם מטפל האומבודסמן לבין אלה שמטפלים בהם דוחות המבקר. אף על-פי כן, מבקר המדינה והאומבודסמן נחשבים במדינות העולם למוסדות נפרדים זה מזה, שאף אינם מקיימים קשר ותיאום ביניהם.<sup>4</sup> סקירה זו מתייחסת אך ורק ל**מוסדות מבקר המדינה** במדינות השונות.

הפרק הראשון במסמך סוקר בתמצות את ההסדרים המשפטיים והפרקטיקה הנוהגת במדינות שונות בשאלת סמכותו של הפרלמנט להתערב בעבודת המבקר. הפרק השני מציג במבט כללי כמה נושאים הנוגעים לסמכויות המבקר כלפי הגוף המבוקר. הפרקים הבאים סוקרים באופן מפורט יותר את מעמדו וסמכויותיו של המבקר בארצות-הברית, באוסטרליה, בקנדה, בבריטניה, בדנמרק, בשבדיה ובהולנד.

<sup>1</sup> בישראל, מעמדו, סמכויותיו ותפקידיו של מבקר המדינה מעוגנים בשני חוקים עיקריים: חוק יסוד: מבקר המדינה (שנכנס לתוקפו ב-1988) וחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]. סמכויות נוספות מוקנות למבקר המדינה גם בחוקים העוסקים במימון בחירות ובמימון מפלגות, כגון חוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973.

<sup>2</sup> מרים בן-פורת, **חוק-יסוד: מבקר המדינה**, ירושלים: התשס"ה-2005, בעמ' יט.

<sup>3</sup> שם, בעמ' 6.

<sup>4</sup> שם, בעמ' 21-26.

## 1. סמכויות הפרלמנט להתערב בעבודת המבקר – מבט כללי

מערכת היחסים בין מוסדות הביקורת לפרלמנט משתנה ממדינה למדינה. מבחינה פורמאלית, מוסד הביקורת יכול להיות חלק מהרשות המחוקקת או חלק מהרשות המבצעת או עצמאי ביחס לרשות הללו. הבדלים אלה בכל הנוגע למיקומו של מוסד הביקורת ביחס לרשויות השונות נעוצים בגורמים היסטוריים, תרבותיים, פוליטיים ואחרים.<sup>5</sup>

עבודת הביקורת שמבצעים מוסדות הביקורת העליונים, הבוחנים את תפקודם של גופים ממשלתיים וציבוריים ואת השימוש שרשויות הממשל עושות בתקציבן, קשורה, כמובן, קשר הדוק לאחד מתפקידיו הראשיים של בית המחוקקים: הפיקוח על הרשות המבצעת. טיב היחסים בין מוסד המבקר לבין הפרלמנט בכל מדינה ומדינה משקף נקודות איזון שונות בין שני אינטרסים מרכזיים: מחד, **עצמאות מוסד המבקר** חיונית כדי להבטיח אובייקטיביות בעבודת הביקורת, כדי לבסס אמינות לתוצאותיה; וכתוצאה מכך - כדי לתרום לחיזוק האפקטיביות של מוסד זה. מאידך, **קשר אפקטיבי עם הפרלמנט** חיוני אף הוא כדי להבטיח שדוחות הביקורת יזכו לתשומת לב הולמת מצד אלה שבסמכותם לתקן את הפגמים או לפחות לדאוג לכך שאחרים יעשו זאת.<sup>6</sup> נקודת האיזון בין שני האינטרסים הללו משתנה ממדינה למדינה, בין השאר, בהתאם למבנה השלטון הקיים בה ולתרבות הפוליטית שלה.

מידת העצמאות של מוסד הביקורת ומידת התלות שלו בפרלמנט ניתנות לבחינה באמצעות פרמטרים שונים ובהם: שיטת מינויו של המבקר, הסמכות להדיחו מתפקידו, אופן קביעת תקציב משרד המבקר ועוד. סוגיה מרכזית בהקשר זה היא סוגיית הפיקוח הפרלמנטארי על עבודתו של מבקר המדינה. בהקשר זה מתעוררת, בין השאר, השאלה, האם הפרלמנט (לרבות חברי-פרלמנט וועדות פרלמנטאריות) רשאי להתערב בתוכנית הביקורת של מבקר המדינה והאם בסמכותו לבקש או לדרוש מהמבקר עריכת ביקורת כזו או אחרת. להלן יוצגו בתמצית כמה תשובות שעולות מסקירה זו:

**באמצעות-הברית** רוב מוחלט של הביקורות שמבצע מבקר המדינה הפדראלי מקורו בבקשות ובדרישות ספציפיות של הקונגרס. כל סנאטור וכל חבר בבית הנבחרים רשאי לבקש מהמבקר לערוך ביקורת מסוימת. בגיבוש סדרי העדיפויות של משרד מבקר המדינה האמריקאי ניתנת עדיפות עליונה להנחיות מהקונגרס (congressional mandates); לבקשות ממנהיגי הסנאט ובית הנבחרים; ולבקשות מיושבי-ראש הוועדות בשני הבתים. מרבית הביקורות נרשמות באופן רשמי ככאלה שמבוצעות במענה לבקשותיהם של יושבי-ראש ועדות הסנאט ובית הנבחרים. עם זאת, כפי שיובהר בסקירה שלהלן, חלק ניכר מהבקשות הללו מקורן למעשה ביוזמות ובהצעות שמעלה משרד המבקר בעצמו.

**בקנדה** ההחלטה הסופית באשר לנושאים שבהם תיערך ביקורת נתונה בידי המבקר. עם זאת, המבקר נותן משקל רב לבקשות לביצוע ביקורות המתקבלות מהוועדות הפרלמנטאריות.

---

<sup>5</sup> Supreme Audit Institutions of The Central and Eastern European Countries, Cyprus, Malta and the European Court of Auditors, **Relations between Supreme Audit Institutions and Parliamentary Committees**, Limassol, November 2001, p. 6.

הדוח מופיע באתר האינטרנט של משרד מבקר המדינה של מאלטה (תאריך כניסה: 4 במאי 2006):  
<http://www.nao.gov.mt/reports/collaborations/Relation%20between%20SAIs%20and%20Parliamentary%20Committees.pdf>

<sup>6</sup> Ibid, pp. 176-177.

**באוסטרליה** מעניק החוק למבקר עצמאות מוחלטת בקביעת סדר היום שלו, בבחירות נושאים לביקורת ובקביעת תוכנית עבודה. על-פי החוק, בידי המבקר שיקול דעת מוחלט בביצוע תפקידיו ובהפעלת סמכויותיו והוא אינו כפוף להנחיות מכל גורם שהוא בכל הנוגע להחלטה אם ובאיזה אופן לערוך ביקורת זו או אחרת. אף על-פי כן, החוק גם מחייב את המבקר להתייחס לסדר העדיפויות של הפרלמנט בענייני ביקורת, כפי שהוא נקבע בידי הוועדה הפרלמנטארי לביקורת המדינה.

**בבריטניה** למבקר המדינה שיקול דעת מוחלט בביצוע תפקידיו, ובמיוחד בכל הנוגע להחלטה אם לערוך ביקורת ביצועים כלשהי וכיצד לבצעה. עם זאת, החוק גם מדגיש, כי בהחלטתו כאמור על המבקר להביא בחשבון את הצעותיה לעניין זה של הוועדה הפרלמנטארי לביקורת המדינה.

**בדנמרק** קובע החוק כי המבקר עצמאי בביצוע תפקידיו, אך יחד עם זאת, הוא מחויב לערוך חקירות ולהגיש דוחות בנושאים שהוועדה לביקורת המדינה מבקשת להאירם.

**בשבדיה** נהנה מוסד המבקר (הכולל שלושה מבקרי מדינה) ממעמד עצמאי, המאפשר לו להחליט באילו נושאים לערוך ביקורת בכפוף לסמכויותיו על-פי החוק. ועדה מייעצת הממונה בידי הפרלמנט מעירה את הערותיה לתוכנית הביקורת של שלושת מבקרי המדינה; והאחרונים נדרשים לדווח לוועדה על יישום התוכנית.

**בהולנד** הפרלמנט (ולא ועדות הפרלמנט) רשאי לבקש שתיערך ביקורת בנושאים מסוימים, וזאת רק בתום הליך של אישור הבקשה באחת הוועדות הפרלמנטאריות ובמליאת הפרלמנט. גם לאחר אישור בקשה כאמור נותר שיקול הדעת בידי מוסד הביקורת העליון, שמחליט באילו נושאים תיערך הביקורת וכיצד ליישמה.

בנוסף יצוין, כי סוגיית היחסים בין מוסדות ביקורת עליונים לבין ועדות פרלמנטאריות נבחנה בסקר מקיף שנערך בשנת 2001 בקרב מוסדות מבקר המדינה ב-14 מדינות באירופה (שאינן נכללות בסקירה משווה זו).<sup>7</sup> בין השאר התייחס הסקר גם לשאלות הנוגעות לסמכות הפרלמנט להתערב בתוכנית הביקורת של המבקר ולדרוש ממנו לערוך ביקורות ספציפיות. יש להדגיש, כי התשובות לשאלות אלה משקפות, כאמור, הסדרים משפטיים ופרקטיים שהיו נהוגים באותן מדינות נכון לשנת 2001 וייתכן כי מאז חלו בהם שינויים. עם זאת, מאחר והם רלוונטיים לנושא הנדון כאן מצאנו לנכון לציין כמה מהם:<sup>8</sup>

**בהונגריה** מבקר המדינה קובע את תוכנית הביקורת השנתית לאחר התייעצות עם ועדת ביקורת המדינה. ועדה זו וכל ועדה פרלמנטארי אחרת רשאיות לבקש מהמבקר לכלול בתוכניתו השנתית ביקורת מסוימת, אך בקשות אלה אינן מחייבות את המבקר והוא רשאי לקבלן או לדחותן. לאחר גיבוש תוכנית הביקורת השנתית, ועדות פרלמנטאריות אינן רשאיות לבקרה באופן ישיר. הן רשאיות לבקש ממליאת הפרלמנט להורות למבקר לתקן את תוכנית הביקורת שלו או לכלול בה נושא חדש; והחלטת הפרלמנט מחייבת את המבקר.

**בצ'כיה** מוסד המבקר עצמאי לקבוע את תוכנית הביקורת שלו וככלל, אף מוסד אחר אינו מוסמך לחייבו לבצע ביקורות כלשהן. המבקר מגיש את תוכנית הביקורת שלו לשני בתי הפרלמנט, לידיעה בלבד, והוא

<sup>7</sup> המדינות שנסקרו הן: אלבניה, בולגריה, קרואטיה, קפריסין, צ'כיה, אסטוניה, הונגריה, לטביה, ליטא, מלטה, פולין, רומניה, סלובקיה וסלובניה.

<sup>8</sup> Relations between Supreme Audit Institutions and Parliamentary Committees, pp. 84-87.

מדווח עליה באופן אישי בוועדת התקציב של הפרלמנט. שני בתי הפרלמנט והוועדות הפרלמנטאריות השונות רשאים להציע למבקר לערוך ביקורות מסוימות. הצעות אלה אינן מחייבות את המבקר.

**בפולין** קובע החוק, שמוסד ביקורת המדינה יבצע ביקורות על-פי צו של הפרלמנט או של גופיו. צווים אלה מחייבים את המבקר. צו לעריכת ביקורת מטעם ועדה פרלמנטארית מוצע כאשר הוועדה מקבלת החלטה לביצוע ביקורת מסוימת בידי המבקר. המבקר מבצע את משימותיו על בסיס תוכניות תקופתיות שמוגשות לפרלמנט. ועדת ביקורת המדינה דנה בתוכנית הביקורת השנתית, לאחר שזו אושרה במוסד הביקורת עצמו. בנוסף, במחצית הראשונה של כל שנה מבקר המדינה פונה לפרלמנט לקבלת הצעות בדבר נושאים לביקורת לשנה הבאה. הוועדות הפרלמנטאריות מנצלות זאת כדי להגיש למבקר נושאים שונים לביקורת. כאמור, הוועדות גם מוציאות במהלך השנה "צווי ביקורת" שמחייבים את המבקר.

## 2. סמכויות המבקר ביחס לגוף המבוקר – מבט כללי

ביקורת המדינה ברוב ארצות המערב עסקה בעבר בעיקר בפיקוח על סדירות חשבונות וחוקיות הוצאות במסגרת של "ביקורת חשבונות" או "ביקורת פיננסית" (financial audit). בעשורים האחרונים החלה ביקורת המדינה במידה גוברת והולכת לעסוק גם ב"ביקורת ביצועים" (performance audit) או ביקורת "שווי תמורת כסף" (value for money) ולבחון בתוך כך את פעולותיה של הרשות המבצעת לאור עקרונות של חיסכון, יעילות ואפקטיביות.<sup>9</sup>

**בכל המדינות שנסקרו במסמך זה עוסק מבקר המדינה גם בביקורת פיננסית וגם בביקורת ביצועים.** יש לציין, כי לעתים קיימים בחוק סייגים שונים בנוגע לסוג הביקורת שניתן לערוך בגופים מסוימים ו/או בנוגע להליך ביצועה. כך למשל, באוסטרליה המבקר רשאי לערוך ביקורת ביצועים (להבדיל מביקורת פיננסית) לחברות עסקיות הנמצאות בבעלות ממשלתית מלאה רק אם נתבקש לעשות זאת על-ידי השר האחראי על החברה, על-ידי שר האוצר או על-ידי הוועדה הפרלמנטארית לביקורת המדינה.

מבקרי המדינה נהנים, על-פי רוב, משורה של **סמכויות שנועדו לתת להם את הכלים הנחוצים לביצוע עבודת הביקורת**. כך למשל, בארצות-הברית מוסמך המבקר הפדראלי לבדוק תיקים, מסמכים וכל חומר אחר שנחוץ לעריכת הביקורת. בקנדה ניתנת למבקר גישה חופשית למידע הרלוונטי למילוי תפקידו; ויש לו סמכות לדרוש ולקבל מעובדי השירות הציבורי והתאגידים הממשלתיים דוחות והסברים בכל זמן סביר. הוא גם רשאי להציב בעלי תפקידים ממשרדו במחלקות המבוקרות על-ידו ולחקור כל אדם תחת שבועה בכל נושא הקשור לתחום הביקורת. באוסטרליה יש למבקר סמכות לדרוש מהגוף המבוקר גישה לתיקים ולמסמכים שברשותו, לדרוש שתשובות לשאלותיו יינתנו תחת שבועה ולהיכנס לחצרים של כל רשות או סוכנות פדראלית.

באשר לאכיפת ממצאי הביקורת ניתן לומר, כי על-פי רוב אין למבקרי המדינה סמכויות לאכוף את המלצותיהם. בהתייחס לסקר משווה שנערך בהקשר זה בכמה מדינות מציין יהושע רוט, כי מתשובותיהן

<sup>9</sup> דורון בל, חנה זרעלוביץ וכרמית פנטון, "מדיניות האנונימיות בדוחות מבקר המדינה", **עיונים בביקורת המדינה** 57, התשנ"ח-1997, בעמ' 28; הרי ס. הייבנס, "התפתחות ביקורת המדינה באמריקה: מבדיקת קבלות להערכת פרויקטים", **עיונים בביקורת המדינה** 48, התשנ"ב-1992, עמ' 19-36; ראובן שוורץ, "ביקורת המדינה במדינות דמוקרטיות מפותחות", **עיונים בביקורת המדינה**, 48, התשנ"ב-1992, עמ' 39-44.

של המדינות שהשתתפו בו עולה תמונה כללית לפיה, "נשמרים גבולות מפרידים בין מוסדות הביקורת לבין סמכויות אכיפה"<sup>10</sup>. לדבריו, הפרדה זו באה לידי ביטוי בשני מובנים:

- העדר הליך של הטלת סנקציות על-ידי המבקר עצמו על מבוקרים שאינם מתקנים ליקויים שהעלתה הביקורת, או שאינם מיישמים את המלצותיה.
- בדומה לישראל, הליך התיקון נסמך על דיון בדוחות הביקורת בפרלמנט (בדרך-כלל בוועדה המתאימה), על ביצוע מעקב ועל דיון ציבורי-תקשורתי.

במדינות שייסקרו להלן נראה כי אכיפת ממצאי הביקורת נעשית בעיקרה באמצעות המנגנונים הפרלמנטאריים. כך למשל, בארצות הברית נדרש הגוף המבוקר להגיש לקונגרס תגובה רשמית לדוח הביקורת ולציין את פעולות התיקון שבכוונתו לנקוט, בהתאם להמלצות המבקר. אמצעי מקובל לאכיפת הביקורת בארצות הברית הוא הליך השימוע (public hearing) המתקיים בפני ועדות הקונגרס, הליך שבמסגרתו מבקר המדינה או נציג מטעמו מעידים על עבודת הביקורת ועל ממצאיה ונציגי הגוף המבוקר נדרשים להגיב על ממצאים אלה. כמו כן, כדי להביא ליישום המלצותיו, לעתים מבקר המדינה מסייע לוועדות הקונגרס בגיבוש צעדי חקיקה הולמים.

גם בקנדה אכיפת ממצאי הביקורת נעשית בעיקר באמצעות הפרלמנט. הוועדות הפרלמנטאריות סוקרות את דוחות מבקר המדינה, מבצעות שימוע לגופים המבוקרים (הליך שבמסגרתו מופיע המבקר כעד) ומורות על המלצות ליישום הדוחות. הגופים המבוקרים נדרשים לדווח לוועדות על פעולותיהם ליישום המלצותיהן והמעקב אחר תיקון הליקויים בדוח המבקר נעשה באמצעות אותן ועדות ובעיקר באמצעות הוועדה הפרלמנטארית לביקורת המדינה (כאשר המבקר עצמו עורך ביקורות מעקב כדי לבדוק האם גופי הממשלה יישמו את המלצותיו).

באוסטרליה הדיון המתקיים בוועדה הפרלמנטארית לביקורת המדינה נתפס כמכשיר עיקרי להבטחת יישום ממצאי הביקורת. כמו כן, מבקר המדינה באוסטרליה נוהג לא פעם לשתף את הגוף המבוקר בהליך גיבוש המלצות הביקורת, כדי להגביר את מחויבותו של האחרון ליישום ממצאיה.

באשר לסוגיה של גיבוש המלצות נגד נושאי משרה ספציפיים ופרסום שמותיהם בדוחות המבקר יצוין, כי בארצות-הברית, באוסטרליה ובאוסטריה מבקר המדינה אינו מציין בדוחותיו את שמותיהם של עובדים שנמצאו אחראים לפגמים ולליקויים.<sup>11</sup> לעומת זאת, בדרום קוריאה רשאי המבקר לדרוש מהשר (או מסמכות אחרת) לנקוט בצעדים משמעותיים נגד עובד ציבור והשר נדרש לדווח למבקר על החלטה שכזו תוך 15 ימים מיום קבלתה. בנוסף, בעקבות ממצאי הביקורת, קיימת גם אפשרות להטלת קנס על עובד שהתרשל. בפולין מוסמך המבקר לקבוע כי יש צורך בנקיטת הליכים משמעותיים נגד נושא משרה

<sup>10</sup> יהושע רוט, עוזר בכיר למבקר המדינה וממונה על קשרים בין-לאומיים, סקירה משווה בנושא "אכיפת תיקון ליקויים ומעקבים במדינות שונות", נשלחה למרכז המחקר והמידע בכנסת בדואר אלקטרוני ב-4 במאי 2006. המסמך מתייחס לשלוש מדינות שנבחנו גם בסקירתנו זו (אוסטרליה, דנמרק וארצות-הברית) ולשש מדינות נוספות שלא נסקרו כאן (אירלנד, יפן, פולין, דרום-קוריאה, אוסטרליה וניו-זילנד).

<sup>11</sup> לא מצאנו מידע בנושא זה לגבי שאר המדינות שנסקרו במסמך.

האחראי למנהל לא תקין; ואלה עשויים להגיע עד כדי העברה או הדחה מתפקיד. עם זאת, למבקר אין סמכות לאכוף את המלצותיו לעניין זה ועל-פי רוב הן אינן מבוצעות.<sup>12</sup>

### 3. ארצות-הברית

#### כללי<sup>13</sup>

המוסד העליון לביקורת המדינה בארצות-הברית, הפועל **במישור הפדראלי**, הוא ה-GAO (בעבר נקרא המשרד General Accounting Office. ב-2004 שונה שמו ל-Government Accountability Office). ה-GAO הוקם על-ידי הקונגרס האמריקאי ב-1921. בראשו עומד המבקר הכללי של ארצות-הברית (Comptroller General of the United States). ה-GAO הוא גוף עצמאי ביחס לרשות המבצעת ונהוג להתייחס אליו כאל "הזרוע החוקרת" או "כלב השמירה" של הקונגרס, מאחר ותפקידו לבחון כיצד הממשל הפדראלי משתמש בכספי משלם המיסים. ב-GAO מועסקים כ-3,200 עובדים ובהם רואי-חשבון, מומחי בריאות, מהנדסים, מומחים בנושא איכות הסביבה, כלכלנים, היסטוריונים, אנשי מדעי-החברה, סטטיסטיקנים ועוד.<sup>14</sup> יצוין, כי בנוסף ל-GAO, לכל אחת מהמדינות המרכיבות את ארצות-הברית יש מבקר מדינה משלה, ולעתים אף יותר מאחד. סקירה זו מתייחסת למבקר הפדראלי בלבד.

מבקר המדינה מתמנה לתפקידו בידי נשיא ארצות-הברית, הבוחר את המבקר מתוך רשימת מועמדים שהקונגרס מגיש לו. מי שמכין את הרשימה הזו היא ועדה של הקונגרס המורכבת מנציגי בית הנבחרים ומנציגי הסנאט גם יחד, החברים בשתי המפלגות הגדולות. לאחר שהנשיא בחר את בחירתו, על המינוי לקבל את אישור הסנאט. המבקר נבחר לתקופת כהונה בת 15 שנים. הוא יכול להיות מועבר מתפקידו רק על-פי החלטה של בית הנבחרים ושל הסנאט גם יחד, אך עד עתה מעולם לא ננקט צעד שכזה.

#### מעמד המבקר מול הרשות המחוקקת

בניגוד למצב הקיים בדמוקרטיה פרלמנטאריות אחרות, בקונגרס של ארצות הברית אין מקבילה לוועדה לביקורת המדינה. קירוב מרבי לוועדה שכזו ניתן למצוא בוועדה לענייני ממשל (Committee on Governmental Affairs) הפועלת בסנאט ובוועדה לרפורמה ממשלתית (Committee on Government Reform) הפועלת בבית הנבחרים. שתי הוועדות הללו מפקחות על ה-GAO (כמו גם על גופים רבים

<sup>12</sup> ב-2003 המליץ המבקר בפולין 21 המלצות כאלה ורק אחת מהן בוצעה. ב-2004 מתוך 23 המלצותיו להדחת עובדים יושמו שתיים בלבד. המידע האמור לגבי פולין ודרום-קוריאקה לקוח מיהושע רוט, סקירה משווה בנושא "אכיפת תיקון ליקויים ומעקבים במדינות שונות".

<sup>13</sup> למעט במקרים בהם צוין אחרת, המידע בנוגע ל-GAO לקוח מאתר האינטרנט של מוסד זה, <http://www.gao.gov> (תאריך כניסה: 1 במאי 2006) וכן מהדוח **Relations between Supreme Audit Institutions and Parliamentary Committees**, pp. 169-177.

<sup>14</sup> **Report of the International Peer Review Team on GAO's Performance Audit Practice** (Prepared for GAO by the Office of the Auditor General of Canada), April 2005, p. 3. הדוח מופיע באתר האינטרנט של ה-GAO, <http://www.gao.gov/peerreviewrpt2005.pdf>, תאריך כניסה: 1 במאי 2006.



אחרים) והן מקבלות חלק גדול מדוחות הביקורת שלו. עם זאת, ועדות אלה לא נהנות מסמכויות מיוחדות או ממעמד מיוחד ביחס למבקר לעומת ועדות אחרות של הקונגרס. פיקוח על ה-GAO נעשה גם על-ידי ועדות ההקצבות (Appropriations Committees) של שני בתי הקונגרס, שבעיקרון שולטות על תקציבו ולא פעם גם משנות אותו. למעשה, ה-GAO עובד מול כל הוועדות בסנאט ובבית הנבחרים.

הקונגרס פונה אל ה-GAO בבקשות לבחון ולחקור את תוכניותיו והוצאותיו של הממשל הפדראלי. **מבקר המדינה מדווח ישירות לקונגרס**. על-פי החוק בארצות-הברית, **כל סנאטור וכל חבר בבית הנבחרים רשאים לבקש מהמשרד לביקורת המדינה לערוך ביקורת מסוימת** (בין אם ביקורת פיננסית, ביקורת ביצועים או כל סוג אחר של ביקורת). בנוסף לכך, **מבקר המדינה רשאי לערוך ביקורות גם על-פי יוזמתו שלו**. יש לציין, כי על-פי החוק גם **נשיא ארצות-הברית רשאי לבקש מה-GAO לערוך ביקורת מסוימת**, אך עד עתה אף נשיא לא השתמש בסמכות זו.

בפועל, היוזמה לביקורות שעורך מבקר המדינה מקורה באחד מאלה:

- הנחיה לביקורת (מנדט) שהתקבלה מהקונגרס כולו, או מאחד משני בתיו, בחוק או בהחלטה כלשהי;
- פניה בכתב אל מבקר המדינה ממנהיגות בית הנבחרים או הסנאט (יושב-ראש בית הנבחרים, או מנהיג הרוב או המיעוט בסנאט או בבית הנבחרים);
- בקשה בכתב אל מבקר המדינה מיושב ראש ועדת קונגרס כלשהי, או מבכיר החברים של סיעת המיעוט בוועדה, או הנחיות לביקורת בדוח של ועדה;
- פניה בכתב אל מבקר המדינה מחבר קונגרס כלשהו; או
- יוזמה של עובדי המשרד לביקורת המדינה.

כ-90% מהביקורת שעורך ה-GAO מתועדות באופן רשמי כביקורות שמבוצעות במענה לבקשות שהתקבלו מיושבי-ראש ועדות הסנאט ובית הנבחרים.<sup>15</sup> עם זאת, עובדה זו עלולה ליצור רושם מטעה במידה מסוימת, שכן בהליך גיבוש סדר היום של משרד מבקר המדינה מעורבים גורמים רבים (עובדי המשרד, פקידי רשויות ממשל, מומחים חיצוניים, חברי קונגרס ועובדי הקונגרס). לעתים קרובות, הצעות לביקורות שונות עולות מהדיונים המתקיימים בין גורמים אלה כשלמעשה קשה לאתר את מקור הרעיון לעריכת ביקורת זו או אחרת. ההצעה לביקורת עשויה להיות מאומצת במהלך הדיונים על-ידי ועדת הקונגרס הרלוונטית; ולהוות בסיס לפניה רשמית מצד יושב-ראש הוועדה אל מבקר המדינה לצורך ביצוע ביקורת ספציפית. **בנסיבות אלה, חלק ניכר מבקשות הביקורת שמוגשות על-ידי ועדה זו או אחרת בקונגרס מקורן למעשה בהצעות שהעלה ה-GAO בעצמו.**

הפוטנציאל הקיים לזרימת כמות גדולה של בקשות לביקורת ממקורות שונים אל ה-GAO הוביל לכך שהאחרון גיבש **סדרי עדיפויות ברורים** להיענות לבקשות אלה, כמפורט להלן:

<sup>15</sup> Relations between Supreme Audit Institutions and Parliamentary Committees, p. 172.

ב-2004 למשל, 71% מביקורות הביצועים של ה-GAO (performance audits) בוצעו במענה לדרישות ספציפיות של הקונגרס, 18% נוספים בוצעו מכוח מנדט סטטוטורי, ועוד 11% בוצעו מכוח סמכות המבקר על-פי חוק לבצע עבודת ביקורת על-פי יוזמתו כדי לתמוך בקונגרס. ראו: Report of the International Peer Review Team on GAO's Performance Audit Practice, p. 3.



- עדיפות עליונה ניתנת להנחיות מהקונגרס (congressional mandates); לבקשות ממנהיגי הסנאט ובית הנבחרים; ולבקשות מיושבי-ראש הוועדות בשני הבתים. יצוין, כי בקשות המגיעות ממנהיגי המיעוט בסנאט, בבית הנבחרים ובוועדות של שני הבתים זוכות לאותה עדיפות שניתנת לבקשות המגיעות מעמיתיהם מנהיגי הרוב.

- העדיפות הבאה ניתנת לבקשות שמגיעות מחברי קונגרס אינדיבידואלים, שבקשותיהם עוסקות בנושאים שנמצאים בסמכות הוועדות שבהן הם חברים.

- העדיפות הנמוכה ביותר ניתנת לבקשות שמגיעות מחברי קונגרס אינדיבידואלים, שבקשותיהם עוסקות בנושאים שאינם בסמכות הוועדות שבהן הם חברים.

לדברי מחברי הדוח בנושא "היחסים בין מוסדות ביקורת עליונים לוועדות פרלמנטאריות", לכאורה, ההיקף הפוטנציאלי של עבודת הביקורת שמקורה בבקשות מהקונגרס עלול להשתלט על משאביו המוגבלים של ה-GAO ולמנוע בעדו מלבצע עבודת ביקורת שהיא הכרחית על-פי השקפתו. במקרה הקיצוני, ייתכן אף מצב שבו ועדה מסוימת תנסה למנוע בעד מבקר המדינה מלבצע ביקורות "בלתי-רצויות" לדידה, מסיבה זו או אחרת, על-ידי כך שהיא "תשתלט" על סדר היום של המבקר בבקשות אחרות מטעמה. ואולם, מחברי הדוח האמור טוענים, שהפרקטיקה מוכיחה כי ניתן למנוע בקלות יחסית את הסיכון התיאורטי הזה. לדבריהם, גם אם תהליך זה אינו נעים, מבקר המדינה ועובדי משרדו הבכירים הצליחו תמיד להגיע להסכמה עם מנהיגי הוועדות השונות ולהציב גבולות סבירים בכל הנוגע למשאבים שמבקר המדינה יכול להשקיע לצורך עבודת ביקורת עבור ועדה בודדת זו או אחרת.<sup>16</sup>

גורם אחר שמאפשר ל-GAO לשמור על עצמאות יחסית הוא חלוקת הכוח בתוך הקונגרס עצמו. אם ה-GAO מעוניין לערוך ביקורת מסוימת, כמעט תמיד יימצא "ספונסר" (כך במקור) שיתן לאותה ביקורת את העדיפות הנחוצה. אם מנהיג ועדה מסוימת מסרב לעשות זאת, סביר מאד שמנהיג אחר - באותה ועדה, בוועדה אחרת באותו בית, או בוועדה אחרת בבית השני - יהיה מעוניין לקדם את העניין.<sup>17</sup>

בנוסף, ה-GAO תמיד יכול לבצע ביקורות שהוא סבור שהן הכרחיות על-פי יוזמתו שלו; ולהשתמש לשם כך במשאבים הקטנים - אך עדיין משמעותיים - שהוא שומר לאותה עבודת ביקורת פרי יוזמה עצמית. ואולם, עד כה המשרד לביקורת המדינה נדרש רק לעתים נדירות למשאבים אלה. הרזרבה שהוא שומר לביקורות פרי יוזמה עצמית מוקדשת בדרך-כלל למטרות אחרות, כמו מחקר בנושאים שהקונגרס עשוי להידרש להם בעתיד.<sup>18</sup> יש לציין, כי ה-GAO עובד גם בהתאם לתוכנית אסטרטגית שהוא מגבש לטווח עתידי של כמה שנים. כך למשל, בראשית 2004 גיבש המשרד תוכנית עבודה אסטרטגית לשירות הקונגרס לשנים 2004-2009.

כאשר מגיעה ל-GAO בקשה לביקורת מאחד מהגורמים האמורים, עליו להשיב לבקשה בכתב תוך 10 ימים; ואם הוא דוחה את הבקשה עליו לנמק מדוע. אם הבקשה מתקבלת, צוות של משרד המבקר נפגש עם המבקש כדי להבהיר את פרטי הבקשה, במידת הצורך, כדי לדון בפרק הזמן המשוער הנדרש לביצוע הביקורת וכדי להעריך את היקף המשאבים הנחוצים לשם כך. ההסכמה בין הצדדים תאושר במכתב

---

<sup>16</sup> Relations between Supreme Audit Institutions and Parliamentary Committees, pp. 172-173.

<sup>17</sup> Ibid, p. 173

<sup>18</sup> Ibid.

שיישלח למבקש ויצוין בו המועד המשוער לסיום עבודת הביקורת. במהלך העבודה צוות הביקורת מגיש למבקש דוחות ביניים על מצב עבודת הביקורת ומעדכן אותו בכל הנוגע לשינויים בהיקף העבודה ובלוח הזמנים שנקבע לה. השליטה על הביצוע בפועל של עבודת הביקורת היא כולה בידי ה-GAO, שיש לו סמכות בלעדית להחליט על תוכנית הביקורת (בהתאם למטרות ולהיקף שעליהם הוסכם). עם התקדמות העבודה, בסמכותו המלאה של ה-GAO להרחיב את יריעת הביקורת, אם הדבר נחוץ בעיניו לנוכח סוגיות בלתי-צפויות שצצו במהלך העבודה.

## סמכויות המבקר ביחס לגוף המבוקר

על-פי חוק, ל-GAO סמכות לבדוק תיקים, מסמכים וכל חומר אחר שנחוץ לעריכת ביקורת.

לפני פרסום דוח בנושא הביקורת, ה-GAO נותן לסוכנות הממשל המבוקרת ולצדדים אחרים הנוגעים בדבר הזדמנות למסור תגובות רשמיות על כל טיוטת דוח שנוגעת להם. בדרך-כלל ניתנים להם 30 ימים למסור את תגובותיהם והערותיהם. הערות ותגובות אלה מפורסמות בדוח הביקורת הסופי, ביחד עם תגובת ה-GAO לאותן הערות. ה-GAO רשאי להימנע מלתת לגוף המבוקר הזדמנות לקרוא את טיוטת הדוח ולהגיב עליה, אם הוא סבור שיש בכך כדי לסכן אנשים ולחשוף את חשאייתם, או להעמיד בסכנה את תוצאות עבודת הביקורת.

כאשר הדוח הסופי מוכן לפרסום, ניתנת למזמין הביקורת אפשרות לדחות את מועד פרסומו בציבור ב-30 ימים לכל היותר. לאחר מכן כל הדוחות נגישים לצדדיים מעוניינים, לעיתונות ולציבור הרחב, אלא אם כן יש להגביל את הפצת דוח הביקורת מטעמים של שמירה על הביטחון הלאומי.

לאחר שהוגש דוח ביקורת סופי, הסוכנות המבוקרת נדרשת על-פי רוב להגיש לקונגרס תגובה רשמית ולציין את פעולות התיקון שבכוונתה לנקוט בהן. יצוין, כי גוף מבוקר נדרש לדווח תוך 60 ימים לוועדה לענייני ממשל בסנאט על הפעולות שנקט בהן בעקבות הדוח. הדוח מועבר גם לוועדת ההקצבות של הסנאט, יחד עם הבקשה הראשונה שמגיש משרד כלשהו לקבלת הקצאה כספית, בתום 60 ימים מהגשת דוח הביקורת.<sup>19</sup>

אמצעי מועדף שבו נוקטות ועדות הקונגרס כדי לגרום לגופי הרשות המבוצעת להתמודד עם ממצאי דוח הביקורת הוא השימוע הפומבי (public hearing). במסגרת שימוע שכזה פקידים בכירים של הרשות המבוצעת נדרשים לא פעם להופיע בפני ועדה של הקונגרס ולמסור עדות פורמאלית על נושאים בהם עסק דוח המבקר, אם כי פעמים רבות השימוע שעורכת ועדה זו או אחרת אינו מערב את תוצאות הביקורת שערך ה-GAO. במקרים שבהם השימוע אכן מתייחס לדוח הביקורת, נהוג שהעד הראשון שמופיע בפני הוועדה הוא נציג ה-GAO, המעיד על עבודת הביקורת שנעשתה ועל ממצאיה. במקרים רגישים עדות זו יכולה להישמע גם מפי מבקר המדינה עצמו. מדי שנה, אנשי ה-GAO מעידים בכמה מאות שימועים פומביים הנערכים בוועדות הקונגרס השונות. בדרך-כלל, לאחר קבלת עדותם נשמעת עדות מפי נציג הגוף המבוקר.

<sup>19</sup> יהושע רוט, סקירה משווה בנושא "אכיפת תיקון ליקויים ומעקבים במדינות שונות".

כאשר ה-GAO מדווח לקונגרס על ממצאיו הוא מפרט גם המלצות לביצוע. ל-GAO אין סמכות לאכוף את ממצאי הביקורת שערך ואת המלצותיו, אלא על-ידי שכנוע גורמים אחרים לפעול לשם כך. פעולת השכנוע הזאת מתבצעת, למשל, באמצעות אותן עדויות שמוסרים אנשי ה-GAO במסגרת הליך של שימוע פומבי בפני ועדת קונגרס. אמצעי אחר לגרום לאכיפת ממצאי הביקורת הוא שיתוף פעולה הדוק בין ה-GAO לבין אמצעי התקשורת, בכל הנוגע לפרסום דוח הביקורת.

כדי להקל על יישום המלצותיו ה-GAO רשאי לייצג לוועדות הקונגרס בנוגע לצעדי חקיקה הולמים; ואם נתבקש לעשות זאת, משפטנים מטעמו אף ינסחו הצעות חוק לבחינת ועדות הקונגרס הרלוונטיות, הצעות חוק שיעלו בקנה אחד עם המלצות הביקורת.

ה-GAO אינו מציין בדוחותיו את שמותיהם של עובדים שנמצאו אחראים לפגמים ולליקויים.<sup>20</sup>

ה-GAO מודד את הצלחתו על-ידי בחינת מספר ההמלצות שבוצעו בחלוף ארבע שנים ממועד פרסום הדוח מטעמו. על-פי הדיווח לשנת 2004, 83% מההמלצות שניתנו בשנת 2000 יושמו.<sup>21</sup> בסוף שנת 2005 דיווח ה-GAO, כי 85% מההמלצות שנתן ב-2001 יושמו בפועל.<sup>22</sup> בנוסף, ה-GAO מנהל מאגר מידע על המלצות שעדיין לא מומשו (open recommendations) וההמלצות הכלולות בכל דוח חדש שמתפרסם משולבות במאגר, דבר המאפשר מעקב אחר ביצוען. ועדות הקונגרס משתמשות במאגר זה לצורך דיוניהן בנושאי תקציב.<sup>23</sup>

## 4. אוסטרליה

כללי<sup>24</sup>

משרד מבקר המדינה ( Australian National Audit Office – ANAO ) הוקם באוסטרליה כבר ב-1901 מכוח ה-Auditor Act שנחקק באותה שנה. באוקטובר 1997 הוחלף החוק האמור בחוק חדש, The Auditor-General Act 1997 (להלן: חוק מבקר המדינה), שחיקק את עצמאותו ואת סמכויותיו של מבקר המדינה האוסטרלי.

המבקר מתמנה לתפקידו בידי ראש המדינה (המושל הכללי של אוסטרליה – The Governor General), בהמלצת נשיא הסנאט ויושב-ראש בית הנבחרים, לתקופת כהונה של עשר שנים.<sup>25</sup> המלצה זו טעונה אישור של הוועדה הפרלמנטארית לביקורת המדינה - Joint Committee of Public Accounts and

<sup>20</sup> תשובה שנשלחה מה-GAO ליהושע רוט, במענה לשאלתו בנושא זה, 27 בנובמבר 2005.

<sup>21</sup> יהושע רוט, סקירה משווה בנושא "אכיפת תיקון ליקויים ומעקבים במדינות שונות", נשלח למרכז המחקר והמידע בכנסת בדואר אלקטרוני ב-4 במאי 2006.

<sup>22</sup> אתר האינטרנט של ה-GAO, <http://www.gao.gov>.

<sup>23</sup> יהושע רוט, סקירה משווה בנושא "אכיפת תיקון ליקויים ומעקבים במדינות שונות".

<sup>24</sup> המידע על מבקר המדינה באוסטרליה לקוח מאתר האינטרנט של משרד מבקר המדינה האוסטרלי, <http://www.anao.gov.au> (תאריך כניסה: 2 באפריל 2006) וכן מהדוח **Relations between Supreme Audit Institutions and Parliamentary Committees**, pp. 165-169.

<sup>25</sup> המושל הכללי של אוסטרליה (Governor General) נחשב לראש המדינה ולנציגה של מלכת אנגליה. עם זאת, תפקידו הוא בעל אופי סמלי בעיקרו וסמכויותיו מוגבלות מאד.



Audit (JCPAA).<sup>26</sup> ניתן להעביר את מבקר המדינה מכהונתו (מטעמים של התנהגות בלתי-הולמת או אי-כשירות רפואית) רק על-פי החלטה שאושרה על-ידי שני בתי הפרלמנט.

### מעמד המבקר מול הרשות המחוקקת

ה-JCPAA היא וועדה משותפת לסנאט ולבית הנבחרים ועיקר הקשר בין הפרלמנט לבין משרד מבקר המדינה מתבצע דרכה. היא מורכבת מ-16 חברים: 10 מהם מבית הנבחרים ו-6 מהסנאט. יושב ראש הוועדה ומרבית חבריה הם **ממפלגת השלטון**. סגן יושב ראש הוועדה הוא תמיד ממפלגת אופוזיציה. מתוקף סמכותה הוועדה מקבלת ובוחנת את כל דוחות מבקר המדינה שמונחים על שולחן הפרלמנט.

ה-JCPAA רשאית לבקש ממבקר המדינה להגיש לה את אומדן התקציב השנתי של משרדו לשנת הכספים הבאה, לפני הכנת תקציב המדינה הכולל לאותה שנה. על המבקר להיענות לדרישה זו במועד, כדי לאפשר לוועדה לשקול את אומדן התקציב ולקבוע המלצות לגביו.<sup>27</sup>

חוק מבקר המדינה מקנה למבקר מעמד של **independent officer of the parliament**.<sup>28</sup> ההסדר האוסטרלי ממחיש היטב את הניסיון לקבוע איזון עדין בין שני חלקיו של התואר האמור: מחד, הרצון לשמור על עצמאות המבקר; ומאידך, הרצון לתת ביטוי קונקרטי להיותו, כאמור, officer of the parliament. החוק באוסטרליה מעניק למבקר **עצמאות מוחלטת בקביעת סדר היום שלו, בבחירת נושאים לביקורת ובקביעת תוכנית עבודה**. נקבע בו במפורש, כי **בידי המבקר שיקול דעת מוחלט בביצוע תפקידיו ובהפעלת סמכויותיו**; וכי הוא אינו כפוף להנחיות מכל גורם שהוא בכל הנוגע להחלטה האם ובאיזה אופן לערוך ביקורת זו או אחרת, או מהי העדיפות שיש לתת לנושא מסוים כלשהו.<sup>29</sup>

חריג להסדר זה קיים בקביעה, לפיה **ביקורות ביצועים של חברות עסקיות הנמצאות בבעלות ממשלתית מלאה מתבצעות אך ורק לפי בקשת השר האחראי, שר האוצר או ה-JCPAA**. חריג זה אינו מתייחס לביקורות של דוחות פיננסיים של אותן חברות או לביקורות ביצועים של גופים אחרים במגזר הציבורי. אם מבקר המדינה סבור שצריך או רצוי לערוך ביקורת לסוכנות כלשהי של ה-Commonwealth יש לו סמכות מלאה לעשות זאת. כמו כן, בסמכותו להחליט להימנע מעריכת ביקורת מסוימת אם הוא סבור שמן הראוי להפנות את תקציב משרד מבקר המדינה לביקורות אחרות. לאף אדם או גורם אין סמכות להורות למבקר לנהוג אחרת.

בצד קביעותיו המפורשות בכל הנוגע למעמדו העצמאי של המבקר, הדגיש המחוקק האוסטרלי גם את חובתו של המבקר להתחשב בסביבה המוסדית שבמסגרתה הוא פועל, קרי: הפרלמנט עצמו. חוק מבקר המדינה קובע, כי בהפעלת סמכויותיו ובביצוע תפקידיו **המבקר חייב להתייחס לסדר העדיפויות של הפרלמנט בענייני ביקורת, כפי שהוא נקבע על-ידי ה-JCPAA ולדוחות השונים שמוציאה ועדה זו**.<sup>30</sup>

<sup>26</sup> ספח 1 לחוק מבקר המדינה של אוסטרליה. ה-JCPAA פועלת מכוח ה-Public Accounts and Audit Committee Act 1951 (להלן: חוק הוועדה הפרלמנטארי לביקורת המדינה).

<sup>27</sup> סעיף 53 לחוק מבקר המדינה של אוסטרליה.

<sup>28</sup> Auditor General Act 1997, sec. 8 (1).

<sup>29</sup> Auditor General Act 1997, sec. 8 (4).

<sup>30</sup> סעיף 10 לחוק מבקר המדינה של אוסטרליה. בין שאר סמכויותיה ותפקידיה, ועדה זו קובעת את סדרי העדיפויות של הפרלמנט בענייני ביקורת ומייעצת למבקר המדינה על אותן עדיפויות [סעיף 8 (1) (iii) לחוק הוועדה הפרלמנטארי לביקורת המדינה]. הוועדה האמורה גם מוסרת לפרלמנט דין וחשבון על עבודת מבקר המדינה [סעיף 8 (1) (i) לחוק].



המבקר מקיים, אפוא, קשרים הדוקים עם הפרלמנט ובמיוחד עם ה-JCPAA. בפועל משרד מבקר המדינה קשוב לצרכים ולאינטרסים של הפרלמנט והוא מביא אותם בחשבון בקביעת סדרי העדיפויות שלו. בתכנון את עבודת הביקורת שלו מבקר המדינה מעוניין לשמוע לא רק את עמדות ה-JCPAA אלא גם את השקפותיהן של יחידות פרלמנטאריות נוספות ושל רשויות אחרות במגזר הציבורי. הצעות לביקורת מתקבלות בברכה גם מחברי קונגרס ומסנאטורים, אם כי הדרך המועדפת היא שהצעות אלה יועברו אל מבקר המדינה דרך ה-JCPAA. לעתים, משרד מבקר המדינה מקבל גם בקשות ישירות משרים, מראש הממשלה ומחברי פרלמנט שונים המעוניינים בעריכת ביקורות מסוימות. לבקשות ולהצעות אלה ניתן משקל רב בהליך תכנון עבודת הביקורת; והן מאושרות בהתאם לשיקול דעתו של מבקר המדינה. עם זאת יודגש, כי משרד המבקר האוסטרלי אינו כפוף להליך בקשת ביקורות הדומה לזה שנהוג ביחסים שבין ה-GAO לקונגרס בארצות-הברית, כפי שתואר לעיל.

אם כן, ה-JCPAA מפקחת על המשרד לביקורת המדינה; היא מעורבת בקביעת תקציבו; ומבקר המדינה נדרש להתחשב בסדרי העדיפויות שלה בקביעת תוכנית הביקורת שלו. מחברי הדוח בנושא "היחסים בין מוסדות ביקורת עליונים לוועדות פרלמנטאריות" מציינים, כי בהתחשב בנסיבות אלה, ובהרכבה הפוליטי של ה-JCPAA כמפורט לעיל, באופן תיאורטי ועדה זו יכלה להשתמש בכוחה כדי להפעיל לחץ פוליטי על המשרד לביקורת המדינה ולנתב את עבודתו. למרות זאת, הם מדגישים כי מדובר באיום תיאורטי שמעולם לא התממש בפועל, בין השאר מפני שלוועדה הפרלמנטארית לביקורת המדינה מסורת ארוכת שנים של העדר משוא-פנים ובנוסף לכך, מבקר המדינה והמשרד שהוא עומד בראשו נהנים מהערכה ציבורית רבה. בנסיבות אלה, לדברי כותבי הדוח, מפלגה שתסכן את עצמאותו של מבקר המדינה צפויה לשלם על-כך מחיר פוליטי כבד, ועל כן הדבר אינו מתרחש הלכה למעשה.<sup>31</sup>

### סמכויות המבקר כלפי הגוף המבוקר

משרד מבקר המדינה האוסטרלי מבצע ביקורות מסוגים שונים. בכל הנוגע לביקורת פיננסית (או ביקורת חשבונות - Financial Statement Audits), מבקר המדינה אחראי לעריכת דוחות ביקורת כספיים של גופים ציבוריים פדראליים (Commonwealth entities) לרבות משרדי ממשלה, סוכנויות ממשל, רשויות סטטוטוריות וחברות-בת שלהן וחברות עסקיות ממשלתיות וחברות-בת שלהן.<sup>32</sup> דוחות ביקורת אלה הם למעשה בחינה עצמאית של הדוחות הכספיים (financial statements) של גופי המגזר הציבורי האמורים. תוצאות הבחינה הזאת מוצגות בדוחות ביקורת שערוכים לפי פורמט סטנדרטי. הדוח מבטא את חוות דעתו של מבקר המדינה בכל הנוגע לשאלה האם ההצהרות הפיננסיות של אותם גופים והמידע שכלול בהן משקפים נאמנה את תוצאות פעילותו של הגוף המבוקר ואת מצבו הכספי. הדוחות הכספיים של כל גוף ציבורי, ביחד עם דוח הביקורת הכספית של מבקר המדינה לגביו, נכללים בדוח הכספי השנתי שמגיש הגוף; ושבאמצעותו הפרלמנט והציבור גם יחד יכולים לבקר את פעילותו. המבקר חייב להביא

---

האמור]. עם זאת, חוק הוועדה הפרלמנטארית לביקורת המדינה שולל במפורש את סמכותה לנהל את פעולותיו של מבקר המדינה [סעיף 8 (1A) לחוק האמור].

<sup>31</sup> Relations between Supreme Audit Institutions and Parliamentary Committees, pp. 168-169.

<sup>32</sup> סעיפים 11-13 לחוק מבקר המדינה של אוסטרליה.

לידיעתו של השר האחראי כל עניין חשוב שמובא לתשומת לב המבקר בעת שהוא עורך ביקורת פיננסית לאחד הגופים האמורים.<sup>33</sup>

במסגרת ביקורת ביצועים (Performance Audits) נעשית הערכה של חסכון, יעילות ואפקטיביות בניהול יחידות שונות במגזר הציבורי, בין השאר על-ידי בחינה והערכה של שימוש במקורות, מערכות מידע, הספק, תפוקה, מדדי ביצוע, מערכות בקרה, ועמידה בדרישות חוקיות ואתיות. בסמכות מבקר המדינה, על-פי בחירתו, לבקר את עבודתם של כל הגופים הציבוריים הפדראליים (Commonwealth bodies).<sup>34</sup> חוק מבקר המדינה קובע כי המבקר רשאי, בכל עת, לערוך ביקורת ביצועים לסוכנויות הממשל השונות, לרשויות ולחברות פדראליות ולגופי המשנה שלהן. עם סיום כתיבת דוח הביקורת מבקר המדינה חייב להניח העתק של הדוח על שולחנו של כל אחד משני בתי הפרלמנט וכן למסור העתק של הדוח לשר הנוגע בדבר או לשר הממונה על הרשות שנבדקה.<sup>35</sup> כמו כן, המבקר גם חייב להעביר העתק של טיוטת הדוח לראש הסוכנות או הרשות המבוקרת, לשם קבלת תגובתו והערותיו.<sup>36</sup> על-פי חוק מבקר המדינה, המבקר רשאי בכל עת לערוך ביקורת ביצועים כללית בנוגע לאספקט מסוים בפעילותו של כלל המגזר הציבורי או של חלק ממנו, כאשר היקף ביקורת זו אינו מצטמצם לפעולת סוכנות, גוף או אדם מסוים. דוח על ביקורת ביצועים מסוג זה יוגש לשני בתי הפרלמנט ולשר האוצר. המבקר רשאי בנוסף להגיש את הדוח גם לכל שר אחר שהמבקר סבור שיש לו אינטרס מיוחד בדוח.<sup>37</sup>

בנוסף לאמור עד כה, לגבי כל אחד מהגופים המבוקרים שפורטו לעיל, המבקר רשאי להעביר טיוטה של דוח הביקורת שלו לכל אדם שיש לו, לדעת המבקר, עניין מיוחד בדוח.<sup>38</sup> בכל המקרים האמורים, אם מקבל טיוטת הדוח מוסר למבקר המדינה, תוך 28 ימים מיום קבלתה, הערות בכתב למסמך שקיבל, אזי המבקר חייב לשקול את ההערות הללו לפני שהוא מגבש את הדוח הסופי שלו.<sup>39</sup> כאשר הדוח הסופי מאושר על-ידי מבקר המדינה, הוא מוגש ל-JCPAA, לשר האוצר, לשר האחראי על הגוף המבוקר ולגוף המבוקר עצמו. מרגע זה הדוח גם חשוף לציבור הרחב.

לצורך ביצוע עבודתו יש למבקר המדינה סמכות סטטוטורית לדרוש מהגוף המבוקר גישה לתיקים ולמסמכים שברשותו. למבקר גם סמכות לדרוש שתשובות לשאלותיו יינתנו תחת שבועה, למרות שרק לעתים רחוקות נעשה שימוש בסמכות זו. פקידי משרד מבקר המדינה רשאים להיכנס לחצרים של כל רשות או סוכנות פדראלית, אך עליהם להציג אישור רשמי לכך ממבקר המדינה, במידה והם מתבקשים לעשות זאת.<sup>40</sup> אדם אינו פטור מהצגת מסמכים או ממתן תשובות למבקר מן הטעם שהתשובה או

<sup>33</sup> סעיף 26 (1) (a) לחוק מבקר המדינה של אוסטרליה.

<sup>34</sup> למעט חברות עסקיות הנמצאות בבעלות ממשלתית מלאה (GBEs-Governmental Business Enterprises) ואנשים המועסקים מכוח ה- Members of Parliament (Staff) Act 1984. כאמור, המבקר רשאי לערוך ביקורת ביצועים לחברות עסקיות הנמצאות בבעלות ממשלתית מלאה רק אם נתבקש לעשות זאת על-ידי השר האחראי על החברה, על-ידי שר האוצר או על-ידי ה-JCPAA. עם זאת, המבקר עצמו רשאי לפנות אל אחד מהגורמים הללו כדי לקבל אישור לערוך ביקורת כאמור.

<sup>35</sup> סעיף 15 לחוק מבקר המדינה של אוסטרליה.

<sup>36</sup> סעיפים 16, 19 (1) ו-19 (2) לחוק מבקר המדינה של אוסטרליה.

<sup>37</sup> סעיף 18 לחוק מבקר המדינה של אוסטרליה.

<sup>38</sup> סעיף 19 (3) לחוק מבקר המדינה של אוסטרליה.

<sup>39</sup> סעיף 19 (4) לחוק מבקר המדינה של אוסטרליה.

<sup>40</sup> סעיף 33 (2) לחוק מבקר המדינה של אוסטרליה.

המסמך עלולים להפיל. עם זאת, תשובה או מסמך שסיפק הנחקר על-פי דרישת המבקר, או כל דבר אחר שהושג כתוצאה ישירה או עקיפה מהתשובה או המסמך שסופקו, אינו קביל לשמש ראיה כנגדו בהליך פלילי כלשהו, בכפוף לכמה חריגים.<sup>41</sup>

בכל הנוגע לאכיפת ממצאי הביקורת, משרד מבקר המדינה באוסטרליה נוהג בגישה "שיתופית", שבמסגרתה משתף המבקר את הגוף המבוקר בהליך גיבוש ההמלצות כדי לגרום לאחרון מחויבות לבצע את התיקונים הנדרשים בעבודתו. משרד המבקר גם עובד בשיתוף עם גופי ביקורת הפועלים ברשויות ובגופים המבוקרים עצמם, כדי לוודא טיפול נאות בממצאים. הדיון המתקיים בוועדה הפרלמנטאריה (ה-JCPAA) נתפס כמכשיר עיקרי להבטחת יישום ממצאי הביקורת.<sup>42</sup>

משרד מבקר המדינה האוסטרלי אינו מציין בדוחותיו לפרלמנט את שמותיהם של עובדים שנמצאו אחראים לפגמים וליקויים. בנימוקיו למדיניות זו מציין המשרד, בין השאר, כי בהפעילו את סמכויותיו המאפשרות לו נגישות לתיקים ולמסמכים של גופים שונים; ובהשיגו מידע מהאנשים שהמידע הרלוונטי מצוי בידם, המבקר שואף לשמור על יחסים טובים עם אותם גופים, במטרה להבטיח זרימה גלויה וחופשית של מידע וניהול דיונים באווירה של הבנה וכבוד הדדי.<sup>43</sup>

## 5. קנדה

### כללי<sup>44</sup>

משרד מבקר המדינה (auditor general) בקנדה הוא גוף עצמאי המבקר את פעולות הממשלה ואת דרך הוצאת כספי הציבור, ומדווח על כך לפרלמנט. בנוסף, החל משנת 1995, מכהן מבקר המדינה גם בתפקיד נציב לענייני איכות הסביבה ופיתוח בר-קיימא (Commissioner of the Environment and Sustainable Development) ומגיש דוחות בנושאים אלו לפרלמנט. הפרלמנט העניק למבקר סמכויות ותחומי אחריות המעוגנים ב-Auditor General Act, וב-Financial Administration Act ובחוקים נוספים. מבקר המדינה מתמנה לתפקידו בידי הממשלה לתקופת כהונה בת 10 שנים. המושל הכללי (The Governor in Council) רשאי להעבירו מכהונתו, אך זאת רק לנוכח פניה משותפת של שני בתי הפרלמנט – הסנאט ובית הנבחרים.

<sup>41</sup> סעיף 35 לחוק מבקר המדינה של אוסטרליה.

<sup>42</sup> יהושע רוט, סקירה משווה בנושא "אכיפת תיקון ליקויים ומעקבים במדינות שונות", נשלח למרכז המחקר והמידע בכנסת בדואר אלקטרוני ב-4 במאי 2006.

<sup>43</sup> 29 במרץ 2005, Amali Bandara, Director, External Relations and Publications, Australian National Audit Office, מסמך מ-2006. בנובמבר 2005 שנשלח אל יהושע רוט. המסמך הועבר למרכז המחקר והמידע בכנסת ב-2 במאי 2006.

יצוין, כי גם מוסד הביקורת העליון באוסטריה (Austrian Court of Audit) נמנע מלציין בדוחותיו את שמותיהם של עובדים שנמצאו אחראים לפגמים וליקויים. על-פי גישתו, האחריות לפגמים וליקויים רובצת לפתחו של מי שעומד בראש הגוף המבוקר - השר או המנכ"ל, על-פי המקרה - והוא זה שיוזמן להעיד בפני הוועדה הפרלמנטאריה הרלוונטית על ממצאי הדוח. תשובת מוסד הביקורת האוסטרי נתקבלה ב-17 באוגוסט 2005.

<sup>44</sup> למעט במקרים בהם צוין אחרת, המידע על מבקר המדינה בקנדה לקוח מאתר האינטרנט של המבקר הקנדי, <http://www.oag-bvg.gc.ca> (תאריך כניסה: 3 באפריל 2006); וכן מהדוח **Relations between Supreme Audit Institutions and Parliamentary Committees**, pp. 123-126.





## מעמד המבקר מול הרשות המחוקקת

בפרלמנט הקנדי פועלות ועדות פרלמנטאריות ייעודיות, המפקחות על פעולות הממשלה. בבית הנבחרים פועלת ה-PAC (Public Accounts Committee) או בשמה האחר: Standing Committee on Public Accounts (SCPA) שבסמכותה לבחון את דוחות המבקר וכן את תקציב משרדו. בסנאט פועלת ה-National Finance Committee שגם היא מוסמכת לבחון את דוחות המבקר.

עיקר הקשר בין המבקר לבין הפרלמנט הוא עם ה-PAC. לוועדה זו, המתמקדת במנהל הציבורי וביישום מדיניות הממשלה, מגיש המבקר את דוחותיו השנתיים ואת דוחותיו הנוספים בתפקידו כמבקר המדינה.<sup>45</sup> יושב-ראש הוועדה הוא חבר פרלמנט מהאופוזיציה. מידי שנה, נפגש צוות המבקר עם ה-PAC בין 20 ל-25 פגישות. בשתיים מן הפגישות דנים הצדדים בתוכנית הביקורת ובסדרי העדיפויות וכן בדוח על ביקורת הביצועים. ה-PAC בודקת גם את המסמכים הקשורים לתקציב משרד המבקר.

על-פי ה-Auditor General Act, **המבקר בוחר באילו נושאים לערוך ביקורת**. משרד המבקר נוהג להכין תוכנית ביקורת רב-שנתית, המתבססת על ניתוח סיכונים מקיף וזיהוי התחומים המשמעותיים והרלוונטיים ביותר עבור הפרלמנט, כמו נושאים בעלי סיכון גבוה מבחינה כלכלית, בריאותית או בטיחותית. בד בבד, משרד המבקר גם מקבל דרישות רבות לביצוע ביקורת בנושאים שונים מאזרחים, מחברי פרלמנט, מוועדות פרלמנטאריות ומאחרים. הבקשות שמתקבלות נבדקות בקפידה וההחלטה הסופית לגבי עריכת ביקורת בנושא זה או אחר מתקבלת, בין השאר, לאור חשיבות הנושא וכוח האדם הפנוי.

תשומת-לב מיוחדת מעניק משרד מבקר המדינה **לבקשות לביצוע ביקורת בנושאים מסוימים המתקבלות מוועדות פרלמנטאריות**, אולם, כאמור, **ההחלטה הסופית בדבר הנושאים בהם תיערך ביקורת נתונה בידי המבקר**. לדוגמא, בשנת 2001 ערך המבקר ביקורת בנושא מענקים ותרומות בקנה מידה ממשלתי רחב, וזאת בעקבות בקשה של ה-PAC. **מדיניות המבקר היא כי למרות עצמאותו בקביעת נושאי הביקורת, הוא שואף לתת שירות טוב לפרלמנט ומענה מקיף, ככל הניתן, לבקשות הוועדות**. הפרלמנט אינו מעורב בקביעת המתודולוגיה של עבודת הביקורת.

יצוין בנוסף, כי שר האוצר רשאי לדרוש מהמבקר לערוך ביקורת על הדוחות שמפרסם הבנק המרכזי של קנדה.<sup>46</sup> כמו-כן, מבקר המדינה רשאי לבחון, במידה שלשיקול דעתו אין הדבר מפריע להשגת מטרותיו העיקריות, נושאים אותם ביקש לחקור ה-Governor in Council.<sup>47</sup>

## סמכויות המבקר כלפי הגוף המבוקר

מבקר המדינה בקנדה מבקר את מגוון פעולות הממשל הפדראלי בנושאים כמו בריאות, תרבות, איכות הסביבה, אוצר, חקלאות, תחבורה, מדע ועוד.

<sup>45</sup> את דוחותיו בתפקידו כנציב לענייני איכות הסביבה ופיתוח בר-קיימא מגיש המבקר לוועדה לאיכות הסביבה.

<sup>46</sup> סעיף 9 ל-Auditor General Act.

<sup>47</sup> סעיף 11 ל-Auditor General Act.

הגופים המבוקרים בממשל כוללים כ-100 מחלקות ולשכות בממשל הפדראלי, כ-40 תאגידים ממשלתיים (Crown corporations) של הממשל הפדראלי, ארגונים פדראליים, ממשלות שלוש הטריטוריות<sup>48</sup> וכ-20 תאגידים ומשרדים של הממשל הטריטוריאלי (territorial corporations).

המבקר עורך מידי שנה **ביקורת פיננסית** (financial auditing) ו**ביקורת ביצועים** (performance auditing). האחרונה בודקת את הניהול, הנהלים והדיווח של מערכות השלטון; ובוחנת האם תוכניות הממשלה מנוהלות ומבוצעות באופן ראוי ויעיל מבחינה כלכלית ומבחינת ההשפעה על איכות הסביבה. כמו כן נבחנת השאלה, האם לממשלה קיימים אמצעים למדידת האפקטיביות של התוכניות. המבקר בודק את יישום המדיניות, אך הוא אינו מבקר את המדיניות עצמה. ביקורת הביצועים כוללת המלצות שנועדו לשמש מנוף לשיפור מתמשך בתפקוד הממשלה. **ביקורת מעקב** (follow-up audits) נערכות על-מנת לבדוק האם הממשלה יישמה את ההמלצות באופן מספק. תוצאות הביקורת מפורסמות מידי שנה בדוח. **ביקורת מיוחדות** (special examinations) הן סוג של ביקורת ביצועים, הנערכות לתאגידים ממשלתיים פדראליים פעם בחמש שנים.

המבקר מפרסם את ממצאיו, הכוללים גם **ממצאים חיוביים** וגם המלצות לשיפור.

מבקר המדינה רשאי לייעץ לנושאי משרה ולעובדי השירות הציבורי של קנדה בסוגיות העולות מהדוחות, ובמיוחד, לאילו העוסקים בענייני האוצר.<sup>49</sup>

המבקר זכאי לגישה חופשית למידע הרלוונטי למילוי תפקידו, וכן יש לו סמכות לדרוש ולקבל מעובדי השירות הציבורי וכן מכל נושאי משרה ועובדי התאגידים הממשלתיים כל מידע, דוחות והסברים שיראה כהכרחיים למטרה זו, בכל זמן סביר.<sup>50</sup> לצורך מילוי תפקידו בצורה אפקטיבית, רשאי מבקר המדינה להציב בעלי תפקידים ממשרדו בכל אחת מהמחלקות המבוקרות על-ידו.<sup>51</sup> למבקר יש סמכות לחקור כל אדם תחת שבועה בכל נושא שיש לו נגיעה לביקורת.<sup>52</sup>

המבקר מוסר ל-PAC ולשאר הוועדות הפרלמנטאריות את סיכום הפרקים מדוחותיו הנוגעים לתחום עיסוקה של כל ועדה וועדה. הוועדות סוקרות את דוחות המבקר, מבצעות שימוע לגופים המבוקרים, ומורות על המלצות ליישום הדוח. מבקר המדינה מופיע בדיונים אלה כעד. לגופים המבוקרים נתונים 150 ימים לדיווח לוועדות כיצד הם פעלו ליישום המלצותיהן. במקרים בהם לא פעל מי מהגופים המבוקרים לפי המלצות ה-PAC, מוסמכת זו לבקש מאותו גוף להגיש לה דוח מצב, או לחילופין, תוכנית פעולה לתיקון הליקויים שנמצאו בדוח המבקר. תהליך זה של "follow up" נעשה, באופן רגיל, פעם בשנה. בצורה זו, מבטיחה ה-PAC את השלמת המעגל של נשיאה באחריות ומתן דין-וחשבון.

<sup>48</sup> קנדה מורכבת מעשר פרובינציות ושלוש טריטוריות. בעוד שממשלות הפרובינציות נהנות מסמכויות ריבוניות רבות, בשלוש הטריטוריות סמכויות השלטון העיקריות נמצאות בידי הממשל הפדראלי.

<sup>49</sup> סעיף 12 ל-Auditor General Act.

<sup>50</sup> סעיפים 13(1) ו-14(2) ל-Auditor General Act.

<sup>51</sup> סעיף 13(2) ל-Auditor General Act.

<sup>52</sup> סעיף 13(4) ל-Auditor General Act.

## 6. בריטניה

כללי<sup>53</sup>

מבקר המדינה בבריטניה (Comptroller and Auditor General - C&AG), עומד בראש המשרד לביקורת המדינה (National Audit Office - NAO). תפקידו לבצע ביקורת פיננסית וביקורת ביצועים במשרדי הממשלה, בסוכנויות הממשלה ובגופים ציבוריים הזוכים למימון ממשלתי; ולדווח לפרלמנט על ההוצאות הכספיות העיקריות של הממשלה.<sup>54</sup> ההוראות הנוגעות לעבודת המבקר מעוגנות בחוקים הבאים: National Audit Act 1983; Government Resources and Accounts Act 2000; Exchequer and Audit Departments Act 1866; Exchequer and Audit Departments Act 1921.

המבקר מתמנה לתפקידו בהליך מיוחד: המינוי הרשמי נעשה בידי ראש המדינה, מלכת אנגליה, על-פי פניה מבית הנבחרים שמאשר את המינוי. בחירת המועמד נעשית בתיאום בין ראש הממשלה, המניע את המהלך, לבין יושב-ראש ה-Committee of Public Accounts (PAC).<sup>55</sup> מינויו אינו מוגבל בזמן ורק המלכה מוסמכת להעבירו מכהונתו, בעקבות בקשה להדיחו המופנית אליה משני בתי הפרלמנט.

### מעמד המבקר מול הרשות המחוקקת

**המבקר נחשב ל-Officer of the House of Commons.**<sup>56</sup> החוק הבריטי קובע מפורשות, כי בכפוף לסמכויותיו הסטטוטוריות, למבקר המדינה שיקול דעת מוחלט בביצוע תפקידיו ובמיוחד, בכל הנוגע להחלטה אם לבצע ביקורת ביצועים כלשהי וכיצד לבצעה. עם זאת, החוק גם מדגיש, כי בהחלטתו כאמור על המבקש להביא בחשבון כל הצעה לעניין זה מה-PAC.<sup>57</sup>

ה-PAC מונה 15 חברים, הנבחרים לכהן בה בהתאם לכוחן היחסי של המפלגות בבית הנבחרים. על-פי הנוהג, יושב-ראש הוועדה הוא חבר בכיר באופוזיציה ובדרך-כלל, גם שר לשעבר. הוועדה אינה עוסקת במדיניות הממשלה, אלא בשאלה האם תקציב המדינה נוצל בהתאם לרצון הפרלמנט שאישר אותו. גוף מקשר נוסף בין הפרלמנט למבקר המדינה הוא ה-Public Accounts Commission, שהוקמה מכוח ה-National Audit Act 1983 (להלן: הנציבות). בנציבות חברים יושב ראש ה-PAC, מנהיג בית הנבחרים ו-7 חברים נוספים מבית הנבחרים שאף אחד מהם אינו שר. מדי שנה מגיש מבקר המדינה לנציבות הערכה תקציבית של הוצאותיו הצפויות לשנה הבאה. הנציבות בוחנת את תוכניות המבקר ואת תקציבו ועליה לשקול לעניין זה גם את המלצות ה-PAC ומשרד האוצר. לאחר מכן היא מגישה את המלצותיה ותיקוניה

<sup>53</sup> אתר מבקר המדינה בבריטניה: <http://www.nao.org.uk/>, כניסה בתאריך: 30 במרס 2006.

<sup>54</sup> משרד מבקר המדינה אינו עורך ביקורת על גופי השלטון המקומי. ביקורת זו נערכת על-ידי ה-Audit Commission, שהיא גוף נפרד לחלוטין ממשרד מבקר המדינה.

<sup>55</sup> סעיף 1(1) ל-National Audit Act 1983.

<sup>56</sup> סעיף 2(1) ל-National Audit Act 1983.

<sup>57</sup> סעיף 3(1) ל-National Audit Act 1983.



בנושא התקציב (אם ישנם) לבית הנבחרים.<sup>58</sup> הנציבות גם ממנה רואה-חשבון ומבקר למשרד מבקר המדינה.

מערכת הקשרים בין ה-PAC למבקר המדינה חיונית לעבודתם של שני הגופים. המבקר מגיש את כל דוחותיו לפרלמנט והם נדונים בפני ה-PAC. חקירותיה של הוועדה מתבססים על דוחות המבקר ועל תזכיריו. יושב-ראש הוועדה ומבקר המדינה נפגשים באופן סדיר כדי לדון בנושאים בעלי אינטרס משותף. בנוסף, המבקר מקיים מפגשים קבועים עם הוועדה על-מנת לדון בעבודת ביקורת עתידית.

יש לציין, כי פרט למבקר המדינה, מסתמכת הוועדה גם על עבודתם של Accounting Officers, המתמנים בידי משרד האוצר לכל סוכנות של הרשות המבצעת וגופים ציבוריים לא-ממשלתיים. הללו אחראים אישית לוודא ניהול כספי תקין של הארגון שלהם ולדווח על כך ל-PAC. אם ה-PAC מחליטה לשמוע עדויות בעקבות דוח שהגיש לה מבקר המדינה, היא מזמנת אליה את ה-Accounting Officers הרלוונטיים ונושאי משרות אחרים בגופי הממשלה המבוקרים. מבקר המדינה נהנה ממעמד של עד קבוע בפני הוועדה והוא או סגנו נוכחים בכל השימועים הללו. דיוני הוועדה על-פי רוב פתוחים לציבור ולעתים אף מועברים באמצעי התקשורת.

בנוסף לאמור עד כה, משרד מבקר המדינה גם מסייע לפרלמנט במתן מענה לשאלות של חברי הפרלמנט בקשר להוצאות הציבוריות. מידי שנה, משיב המשרד לכ-400 פניות של חברי הפרלמנט בנושא זה.

### סמכויות המבקר כלפי הגוף המבוקר

מבקר המדינה עורך, כאמור, גם ביקורת פיננסית וגם ביקורת ביצועים בכל משרדי הממשלה ויחידות הסמך שלהם ובגופים שממומנים בידי הממשלה. המבקר רשאי לדרוש בכל זמן סביר את כל המסמכים הנחוצים לו לשם ביצוע ביקורתו, ורשאי הוא לדרוש מכל אדם הנושא באחריות למסמכים אלו כל מידע או הסבר.<sup>59</sup>

למבקר המדינה אין סמכות למנוע הוצאה כספית כלשהי, לכפות תוספת תשלום או חיוב נוסף, או לנקוט בצעדי ענישה כלשהם. המבקר גם מנוע על-פי החוק מלבקר את יעדי מדיניות הממשלה.<sup>60</sup> מעבר לדיווח שמעביר המבקר לפרלמנט, הוא רשאי גם לחשוף את דוחות הביקורת שלו בפני הציבור הרחב ואמצעי התקשורת.

לאחר הדיונים, ה-PAC מוציאה דוח בנושאים הנידונים והממשלה מחויבת להגיב להמלצות הוועדה שבדוח עד חודשיים מיום פרסום הדוח. בעקבות הדיונים והדוחות, המבקר ו/או ה-PAC רשאים להחליט על ביצוע ביקורת מעקב.

<sup>58</sup> סעיף 24(2) ו-3(3) ל-National Audit Act 1983.

<sup>59</sup> סעיף 18(1) ל-National Audit Act 1983 וסעיף 8 ל-Government Resources and Accounts Act 2000.

<sup>60</sup> סעיף 26(2) ל-National Audit Act 1983.

## 7. דנמרק

כללי<sup>61</sup>

משרד מבקר המדינה של דנמרק (NAOD - National Audit Office of Denmark) פועל מכוח חוק מבקר המדינה משנת 1975.<sup>62</sup> בראש המשרד עומד מבקר המדינה (Auditor General). מועמדות לכהונת מבקר המדינה מוגשת ליושב-ראש הפרלמנט על-ידי הוועדה לביקורת המדינה (Public Accounts Committee - PAC). יושב-ראש הפרלמנט הוא שממנה את המבקר, לאחר התייעצות עם סגניו ולאחר קבלת אישורה של ה- Standing Order Committee בפרלמנט הדני.<sup>63</sup>

### מעמד המבקר מול הרשות המחוקקת

משרד מבקר המדינה הוא גוף עצמאי שמבצע ביקורת בשם הפרלמנט. מאז תיקון חוק מבקר המדינה ב-1991, המשרד ממוקם מבחינה ארגונית תחת סמכות הפרלמנט. עיקר עבודתו מול הפרלמנט מתבצעת למעשה מול הוועדה לביקורת המדינה. ועדה זו פועלת מכוח ה- Act of the Public Accounts Committee שנחקק בדנמרק ב-1976. הוועדה מורכבת משישה חברים הנבחרים לתפקידם על-ידי הפרלמנט, תוך שמירה על ייצוג פרופורציונאלי של המפלגות העיקריות. חברי הוועדה אינם צריכים להיות חברי פרלמנט. המלצות מבקר המדינה בנוגע לתקציב משרדו במסגרת חוק התקציב השנתי מוגשות לוועדת ביקורת המדינה; והאחרונה שוקלת אותן ומעבירה אותן ביחד עם המלצותיה ליושב-ראש הפרלמנט. תקציב המשרד לביקורת המדינה הוא חלק מתקציב הפרלמנט.<sup>64</sup>

חוק מבקר המדינה של דנמרק קובע מפורשות שהמבקר עצמאי בביצוע תפקידיו והוא עצמו אינו יכול לכהן כחבר פרלמנט.<sup>65</sup> גורמים שונים יכולים להציע למבקר לערוך ביקורות כאלה ואחרות, אך הוועדה לביקורת המדינה היא הגוף היחיד שרשאי לבקש שתבוצע ביקורת מסוימת. הבקשה הזו היא למעשה בקשה מחייבת, שכן על-פי החוק, המבקר מחויב לערוך חקירות ולהגיש דוחות בנושאים שהוועדה האמורה מבקשת להאירם.<sup>66</sup> לנוכח זאת, מבקר המדינה משלב את בקשות הוועדה לביצוע ביקורות בתוכנית העבודה שלו. עם זאת יצוין, כי הוועדה אינה מתערבת בשיקוליו המתודולוגיים של מבקר המדינה במסגרת עבודת הביקורת שלו.<sup>67</sup>

משרד מבקר המדינה מבצע את מלאכת הביקורת, בין השאר, לאור חזון שגיבש לשנת 2010 ועל-פי תוכנית עבודה שנתית. החזון הזה כולל, בין היתר, דוחות ביקורת שנתיים וכן עריכת "תוכניות הוצאה ציבורית" שנועדו לחזק ולייעל את המנהל הציבורי, על בסיס ניתוח וביקורת של מגוון אספקטים

<sup>61</sup> אתר האינטרנט של משרד מבקר המדינה בדנמרק, <http://www.rigsrevisionen.dk>, תאריך כניסה: 3 באפריל 2006.

<sup>62</sup> The Auditor General's Act cf. Act no 321 of June 26, 1975. החוק כיום כולל כמה תיקונים שהתווספו לו ב-1991 (חוק מס' 245 מ-22 באפריל 1991) וב-1996 (חוק מס' 465 מ-12 ביוני 1996).

<sup>63</sup> סעיף 1 (1)-(2) לחוק מבקר המדינה של דנמרק.

<sup>64</sup> סעיף 1 (5) לחוק מבקר המדינה של דנמרק.

<sup>65</sup> סעיף 1 (3)-(4) לחוק מבקר המדינה של דנמרק.

<sup>66</sup> סעיף 8 (1) לחוק מבקר המדינה.

<sup>67</sup> Relations between Supreme Audit Institutions and Parliamentary Committees, p. 129.



הקשורים לעבודת המנהל ומתן המלצות לעתיד. כדי לשמור על מידת האקטואליות של הדוחות בנוגע לתוכניות הוצאה ציבורית נעשה מאמץ להפיקם תוך זמן קצר, במיוחד כאשר מדובר בדוחות שנערכים על-פי בקשה דחופה של הוועדה לביקורת המדינה. משרד ביקורת המדינה בוחר נושאים שונים לעריכת תוכניות הוצאה ציבורית על-פי תכנון של שנתיים עד שלוש שנים מראש והוא מעדכן את תוכניותיו אלה באופן שוטף, בין השאר לאור בקשותיה של הוועדה לביקורת המדינה.

חוק מבקר המדינה גם מחייב את המבקר לסייע לוועדה לביקורת המדינה בבדיקתה את דוחות המדינה. על-פי בקשת הוועדה האמורה, מבקר המדינה ישתתף במפגשים בינה לבין ועדת הפרלמנט.

עוד קובע החוק, כי מבקר המדינה יגיש לוועדה הפרלמנטרית לביקורת המדינה דוח על כל עבודת ביקורת שביצע כאשר המבקר סבור שהביקורת דורשת את תשומת לב הוועדה לנוכח משמעותה הכלכלית או המהותית.<sup>68</sup> בנוסף, המבקר מגיש דוח שנתי על פעולותיו לוועדה הפרלמנטרית לביקורת המדינה, בהתאם ללוח זמנים שנקבע בינו לבין הוועדה.<sup>69</sup> הוועדה מעבירה את הדוחות הללו, בצירוף הערותיה, לפרלמנט ולשר הנוגע בדבר.<sup>70</sup>

### סמכויות המבקר כלפי הגוף המבוקר

מבקר המדינה בודק את כל אותם מוסדות ציבוריים שהוצאותיהם ממומנות בידי המדינה וכן חברות ציבוריות בע"מ (state limited liability companies) שנתונות לשליטה מסוימת (controlling influence) של המדינה. הביקורת הפיננסית חלה על כל חשבונות המדינה; חשבונות של מוסדות, אגודות, קרנות וכיו"ב שהוצאותיהם או גירעונותיהם מכוסים על-ידי המדינה; חשבונות של יחידות מנהל עצמאיות שהוקמו על-פי חוק ונכללות בחוק התקציב; וחשבונות של שותפויות וחברות שנמצאות בבעלות (ולו חלקית) של המדינה או של אחד ממוסדותיה.<sup>71</sup> יצוין כי סמכות הביקורת של המבקר אינה כוללת את הבנק המרכזי של דנמרק. באשר לחשבונות הפרלמנט עצמו – הללו יבוקרו על-פי הוראת נשיאות הפרלמנט.<sup>72</sup>

הביקורת הפיננסית נועדה לבחון האם דוחותיהם של מוסדות המדינה ומשרדי הממשלה מספקים שקיפות אמיתית והוגנת והאם לא נפלו בהם טעויות מהותיות. במסגרת זו, המבקר בוחן, למשל, האם המשרד פועל בהתאם לפרוצדורות הולמות והאם הן כוללות את אמצעי הבקרה הדרושים. תוצאותיה של הביקורת הפיננסית מדווחות בפגישות שנתיות בין פקידי משרד מבקר המדינה לבין הנהלות משרדי הממשלה. דוח הביקורת הפיננסית כולל, בין השאר, כמה בחינות של נושאים בין-משרדיים נבחרים.

בנוסף לביקורת פיננסית עורך המבקר הדני גם ביקורת ביצועים, שמטרתה לבחון האם המוסד משתמש בכספי הציבור בצורה ראויה מבחינה כלכלית, תוך התחשבות בחסכון, יעילות ואפקטיביות. במסגרת זו, משרד המבקר בוחן, בין השאר, האם פעילות המוסד המבוקר עולה בקנה אחד עם מטרותיו. תזכירים ודוחות של ביקורת ביצועים מוגשים על-ידי משרד מבקר המדינה לוועדה לביקורת המדינה. משרד

<sup>68</sup> סעיף 17 (2) לחוק מבקר המדינה של דנמרק.

<sup>69</sup> סעיף 17 (4) לחוק מבקר המדינה של דנמרק.

<sup>70</sup> סעיף 18 (1) לחוק מבקר המדינה של דנמרק.

<sup>71</sup> סעיף 2 (1) לחוק מבקר המדינה של דנמרק.

<sup>72</sup> סעיפים 2 (3) – (4) לחוק מבקר המדינה של דנמרק.

המבקר מכין מדי שנה בין 17 ל-20 דוחות ביקורת ביצועים ובנוסף לכך מגיש כ-80 תזכירים בשנה בתחום זה לוועדה האמורה. לאחר שהוועדה לביקורת המדינה בוחנת את הדוחות שמגיש לה המבקר, הדוחות נמסרים לפרלמנט עצמו.

יצוין, כי בנוסף לאמור עד כה, במסגרת תפקידיו משרד מבקר המדינה גם מציע יעוץ והדרכה למוסדות המדינה בכל הנוגע לארגון הדוחות ולניהול הבקרה על החשבונות שלהם.

הערותיו של מבקר המדינה בנוגע לביקורת ובדיקה של חשבונות, ייענו על-ידי הרשות הנוגעת בדבר בתוך שישה שבועות מקבלתו, אלא אם כן מבקר המדינה אישר לרשות להגיב תוך פרק זמן ארוך יותר. אם מבקר המדינה אינו יכול לקבל את עמדת הרשות הנוגעת בדבר, אזי לאחר שסיים את התכתבותו עמה הוא רשאי להפנות את החלטתו הסופית ישירות אל השר ולבקש את תגובתו והערותיו בתוך שישה שבועות. לכל המאוחר בתום שלושה שבועות לאחר קבלת תשובתו של השר, או בתום מגבלת הזמן האמורה, מבקר המדינה יעביר את המקרה שבדק לוועדה לביקורת המדינה.<sup>73</sup>

חוק מבקר המדינה קובע כי המבקר ימסור לשר הנוגע בדבר, על-פי בקשת האחרון, מידע על סוג והיקף הביקורת שערך. עוד קובע החוק, כי המבקר ימסור לשר הנוגע בדבר (גם אם לא ביקש זאת) מידע הכרחי על ממצאיו במסגרת ביקורת החשבונות שערך.<sup>74</sup>

לגבי כל מקרה שכלול בדוח מבקר המדינה – לפחות ארבעה שבועות לפני הגשתו לוועדה לביקורת המדינה הוא יוצג לשר הנוגע בדבר. אם מדובר בביקורת שעוסקת בחברות בע"מ שלמדינה יש בהן השפעה מכרעת (decisive influence) אזי המקרה צריך להיות מוצג בנוסף גם בפני דירקטוריון החברה.<sup>75</sup>

בתוך חודשיים עד ארבעה חודשים (תלוי בסוג הדוח שבו מדובר) מהיום בו הוועדה הפרלמנטרית לביקורת המדינה הגישה את הדוח לפרלמנט ולשר הנוגע בדבר, על השר למסור לוועדה לביקורת המדינה הודעה על הצעדים שבהם נקט בעקבות האמור בדוח. תגובת השר (ובמקרים בהם מדובר בחברות בע"מ כמפורט לעיל, גם תגובת דירקטוריון החברה) תועבר למבקר, שנדרש מצדו, תוך חודש ימים, למסור את הערותיו לתגובה לוועדה לביקורת המדינה. הודעות השרים הנוגעים בדבר והערותיו הנוספות של מבקר המדינה יכללו בהמלצות הסופיות שהוועדה לביקורת המדינה מגישה לפרלמנט.<sup>76</sup>

## 8. שבדיה

כללי<sup>77</sup>

בחדש יולי 2003 הוקם בשבדיה מוסד לביקורת מדינה (State Audit Institution – SAI - Riksrevisionen), שהחליף את המוסד הישן (Riksrevisionsverket) והמבקרים הפרלמנטאריים (Parliamentary Auditors). ה-Riksrevisionen-

<sup>73</sup> סעיף 16 לחוק מבקר המדינה של דנמרק.

<sup>74</sup> סעיף 15 לחוק מבקר המדינה של דנמרק.

<sup>75</sup> סעיף 17 (3) לחוק מבקר המדינה של דנמרק.

<sup>76</sup> סעיף 18 לחוק מבקר המדינה של דנמרק.

<sup>77</sup> אתר מבקר המדינה בשבדיה: <http://www.riksrevisionen.se>, תאריך כניסה: 17 באפריל 2006.



הוא המוסד העליון לביקורת המדינה בשבדיה והוא פועל תחת הפרלמנט.<sup>78</sup> בראשו עומדים שלושה מבקרים. יש בו שש מחלקות המבצעות ביקורת ביצועים ושש מחלקות המבצעות ביקורת פיננסית. כל מבקר אחראי על שתי מחלקות של ביקורת פיננסית ועל שתי מחלקות של ביקורת ביצועים. ב-Riksrevisionen יש גם שלוש יחידות מיוחדות: יחידה בינלאומית, יחידה להבטחת איכות ונהלים ויחידה לביקורת חברות ממשלתיות וביקורת מיוחדות.

## מעמד המבקר מול הרשות המחוקקת

ה-Riksrevisionen נהנה ממעמד עצמאי, המעוגן בחוקה. בהתאם לכך, שלושת מבקרי המדינה, כל אחד בתחומי אחריותו, מחליט באילו נושאים לערוך ביקורת וכיצד לערוך אותה.

תוכנית הביקורת היא הכלי הבסיסי לניהול ולתכנון פעילות המבקרים, ואליה מתווספת גם תוכנית אופרטיבית (תוכנית הפעולה). שלושת מבקרי המדינה מחליטים ביחד בנוגע לנושאים בעלי עניין משותף, כמו תוכנית הביקורת, תוכנית הפעולה והנושאים המנהליים שבתוך המוסד לביקורת המדינה.

הפרלמנט השוודי מינה וועדה מייעצת (The Advisory Board of Riksrevisionen) המורכבת מ-11 חברים ו-11 סגנים. כל 22 האנשים שמונו לשמש בוועדה זו בחודש מרץ 2003 הם חברי פרלמנט או שהיו חברי פרלמנט. בשבדיה נערכו דיונים ממושכים באשר לחלוקת האחריות בין שלושת מבקרי המדינה לבין הוועדה המייעצת, דיונים שקדמו להקמת ה-Riksrevisionen, וכיום תפקיד הוועדה המייעצת מוסדר בחוקה וכן בתקנות המסדירות את עבודת ה-Riksrevisionen. בדוח על החוקה לעניין ה-Riksrevisionen, שהתפרסם על-ידי ה-Parliamentary Standing Committee, הושם דגש על חשיבות ההבחנה הברורה בין תפקידי הוועדה המייעצת לבין תפקידי ה-Riksrevisionen.

תפקיד הוועדה המייעצת, אם-כן, הוא לעקוב אחר עבודת הביקורת, ולתת הערכה עצמאית האם וכיצד החלטות פוליטיות צריכות להתבצע כתוצאה ממסקנות מבקרי המדינה והמלצותיהם בדוחות הביקורת. בנוסף, לוועדה המייעצת יש זכות קדימה ביחס לפרלמנט באשר היא מחליטה מהן ההצעות וההצהרות, העולות מדוחות הביקורת, אשר תוגשנה לפרלמנט. הוועדה קובעת גם את התקציב המוצע ל-Riksrevisionen ומאשרת את הדוח השנתי ודוחות נוספים.

באינטראקציה בין הוועדה המייעצת לבין מבקרי המדינה, הוועדה מעירה את הערותיה לעניין תוכנית הביקורת, ולפי חוק, על המבקרים לדווח לוועדה אודות יישום התוכנית.

## סמכויות המבקר כלפי הגוף המבוקר

<sup>78</sup> המוסד נקרא גם בשמו הבינלאומי הקודם - SNAO (Swedish National Audit Office).

ה-Riksrevisionen מבקר את פעילות הממשלה ומפקח על דרך שימושה בכספי מסים, הן באמצעות ביקורת פיננסית והן באמצעות ביקורת ביצועים. תחומי הביקורת העיקריים הם ביטחון ציבורי (תיאום ומנהל כספיים), רווחה, בריאות, חינוך ופיתוח.

**הביקורת החשבונאית** בוחנת ואומדת את אמינות הדוחות הכספיים של הממשלה; המנהל הפרלמנטארי והמשרדים תחתיו – הבנק של שבדיה והאומבודסמן הפרלמנטארי; מנהל ארמון המלוכה; קרן הביטוח הלאומי וגופים נוספים. ה-Riksrevisionen מפרסם דוח שנתי, בו מוצגת הביקורת החשבונאית, מגיש אותו לפרלמנט ולממשלה ומעדכן את הוועדה המייעצת בדבר תוכנו.

**ביקורת הביצועים** בודקת את הפעילות של הממשלה; בתי-המשפט; הגופים המנהליים תחת הממשלה; המינהל הפרלמנטארי והגופים תחת הפרלמנט; מנהל ארמון המלוכה; חברות ממשלתיות והקרנות לסיוע לאבטלה. ביקורת זו מתרכזת בעיקר בבחינת ההשפעות על תקציב המדינה, בבדיקת היישום והתוצאות של פעילויות הממשלה והתחייבויותיה, הדרך בה מיישמת הממשלה את החלטות הפרלמנט, דרך קבלת החלטות על-ידי הדרג הניהולי של גופי הממשלה וכן בבדיקת השימוש במענקים ממשלתיים. יעד עיקרי של הביקורת הוא קידום היעילות והאפקטיביות של ההוצאה הכספית הממשלתית. ממצאי ביקורת הביצועים מפורטים גם הם בדוחות והללו מוגשים לוועדה המייעצת. הממצאים החשובים ביותר כלולים בדוח השנתי ביחד עם ממצאי הביקורת החשבונאית.

## 9. הולנד

### כללי<sup>79</sup>

מבקר המדינה בהולנד הוא טריבוונל עליון עצמאי, הנקרא (Algemene Rekenkamer). בראש הטריבוונל עומדת וועדה, המורכבת מנשיא ומשני חברים.<sup>80</sup> סמכויות הטריבוונל ותפקידיו מעוגנות בפרק 4 לחוקה<sup>81</sup> ובפרק 4 ל-Governments Accounts Act.<sup>82</sup> על-פי המלצות הטריבוונל, ממנה לו מלכת הולנד מזכיר כללי, המייעץ לוועדה ועומד בראש הגופים המקצועיים של הטריבוונל. גופים מקצועיים אלה כוללים חמש הנהלות שונות, ובהן הנהלות הביקורת (audit directorates), אשר תחתן פועלות לשכות ביקורת (audit bureaus), המאורגנות בהתאם לחלוקת התפקידים המיניסטריליים. לשכות אלה עורכות בפועל את הביקורת.

<sup>79</sup> למעט במקרים בהם צוין אחרת המידע בפרק זה לקוח מאתר האינטרנט של (International Organization of Supreme Audit Institutions) INTOSAI, <http://www.intosaiitaudit.org/mandates/index.htm>, תאריך כניסה: 8 במאי 2006; וכן מהדוח. **Relations between Supreme Audit Institutions and Parliamentary Committees**, pp. 141-144.

<sup>80</sup> Government Accounts Act, section 39.1.

<sup>81</sup> The Constitution of the Kingdom of the Netherlands, articles 76-78.

<sup>82</sup> Government Accounts Act, sections 39-63.

## מעמד המבקר מול הרשות המחוקקת

הטריבונל הוא גוף עצמאי לחלוטין, והוא מדווח הן לפרלמנט והן לממשלה. חברי הטריבונל ממונים על-ידי מלכת הולנד לכהונה הנמשכת עד לפרישתם לגמלאות; וניתן להעבירם מתפקידם על-ידי בית-המשפט העליון, לאחר שהפרלמנט קבע זאת בחוק.<sup>83</sup>

הטריבונל מקיים קשר על הפרלמנט כולו ועם הוועדות הפרלמנטאריות. הביקורת שעורך הטריבונל מובאת לעיונו של השר הנוגע בדבר או לעיון הפרלמנט. במקרה שבו מובא דוח הביקורת לעיון הפרלמנט, הטריבונל מציע למסור דיווח על הביקורת לפני פרסומה בעיתונות. ברוב המקרים ועדת הכספים מקבלת את הצעתו ומזמנת ועדות אחרות לישיבה שבה מוסר הטריבונל דיווח על הביקורת שביצע. בדרך-כלל, הוועדות הפרלמנטאריות הרלוונטיות נוכחות בישיבה זו.

ישנם כללים המבטיחים כי הטריבונל לא יהיה נתון להשפעה של מפלגה אחת או של מספר מועט של מפלגות, כמו הכלל לפיו **בקשה של הפרלמנט לביצוע ביקורת בנושא מסוים תהיה רק באישור רוב הפרלמנט**. הטריבונל מנסה להבטיח גם שהויכוח הפוליטי יותר בין הפרלמנט ובין הממשלה וכי הוא לא יהפוך לצד שלישי בויכוח. לדוגמא, כאשר נושא העולה מדוח הביקורת מעלה שאלות והפרלמנט פונה לטריבונל בבקשה להביע את דעתו בקשר לשאלה האם על שר מסוים להתפטר מתפקידו – תשובת הטריבונל תהיה תמיד כי אין לו עמדה בנושא זה והסוגיה תוכרע על-ידי הפרלמנט. גם שאלות בנושא תוכן המדיניות העתידית הרצויה לא ייענו בדרך-כלל.

**תפקידן של הוועדות הפרלמנטאריות בדיונים עם הטריבונל מתחיל באותה ישיבה בה מוסר הטריבונל דיווח על הביקורת**. כאמור, לדיון מוזמנות כל הוועדות הרלוונטיות לנושא והוא סגור לקהל הרחב. ישיבה זו מתנהלת בנוכחות נציגי המפלגות הגדולות, מפלגות השלטון והאופוזיציה כאחד.

מידת עצמאותו של הטריבונל ביחס לפרלמנט רבה. **בכל שנה מכין הטריבונל תוכנית עבודה** לאחר **התייעצות פנימית** בין לשכות הביקורת, הנהלות הביקורת והוועדה. **הפרלמנט והממשלה רשאים לבקש שתיערך ביקורת בנושאים מסוימים, אולם הטריבונל הוא שמחליט באילו נושאים תיערך הביקורת וכיצד ליישמה**. חובתו על-פי החוק לערוך ביקורת שנתית, בה הוא מתייחס גם ליעילות הממשלה.<sup>84</sup>

ב-2001 חלו מספר שינויים במעורבות הפרלמנט בעיצוב תוכנית הביקורת. עד אז הפרלמנט היה מעורב יותר בתוכנית העבודה. במהלך התהליך נמסרה לפרלמנט טיוטת התוכנית, כאשר ועדת הכספים פעלה כמתווכת בין שאר הוועדות הפרלמנטאריות לבין הטריבונל. הוועדות התבקשו להעלות הצעות והמלצות כיצד לאמץ את תוכנית הטריבונל וכמה מהן הובילו לשינויים. החל משנת 2001 הונהג נוהל שונה, לפיו התהליך מתחיל **במתן אפשרות לחברי הפרלמנט להציע הצעות לתוכנית הביקורת לפני עיצובה בידי הטריבונל**. הצעות אלה יהיו תשומות לתהליך. כאמור, **הפרלמנט (ולא ועדות הפרלמנט) רשאי לבקש כי תיערך ביקורת בנושא מסוים. לשם כך נדרש רוב בפרלמנט וכן עמידה בקריטריונים הבאים:**

- הרעיון לבקשה הועלה על-ידי אחד או יותר מחברי הוועדות.

<sup>83</sup> The Constitution of the Kingdom of the Netherlands, articles 77.1, 77.3.

<sup>84</sup> Government Accounts Act, section 58.

▪ במידה שיושג רוב בוועדה, הבקשה תונח על שולחנה של וועדת הכספים ליעוץ.

▪ ועדת הכספים תספק ייעוץ ביחס לתוכן הבקשה ואופי הביקורת הנדרש מהטריבונל.

התהליך מלווה בקשר רציף בין צוותי העבודה של הטריבונל לפרלמנט והוא נועד להבטיח שהבקשה תהיה מקובלת על הטריבונל. מסיבה זו, תגובת הטריבונל היא כמעט תמיד חיובית. יצוין, כי הטריבונל מספק לוועדת הכספים סיוע על בסיס קבוע, על-ידי השאלת צוותו המקצועי.

**המתודולוגיה של עבודת הביקורת היא עניינו של הטריבונל בלבד, והפרלמנט אינו מעורב בכך.**

תקציב הטריבונל הוא חלק מתקציב משרד הפנים. שר הפנים ממליץ על התקציב, אך זה מאושר על-ידי הפרלמנט. במקרה של אי הסכמה ביניהם, הטריבונל מעלה את הנושא בפני ועדת הכספים. הכלל הוא כתוב הוא כי הפרלמנט נוהג בזהירות בהפעלת סמכויותיו בנושא זה, מאחר שמעורבות רבה מדי תיפגע בעצמאות הטריבונל.

### **סמכויות המבקר כלפי הגוף המבוקר**

הטריבונל עורך הן ביקורת פיננסית (ביקורת חשבונות) והן ביקורת ביצועים, ומדווח על כך לפרלמנט.

**הביקורת הפיננסית** שעורך הטריבונל בוחנת את הניהול הפיננסי של השרים ואת הדוחות הכספיים השנתיים של משרדי הממשלה. לעניין הניהול הפיננסי, הטריבונל בוחן האם ההתחייבויות, ההוצאות הכספיות והקבלות נעשו בהתאם לחקיקה התקציבית. לעניין הדוחות הכספיים, הטריבונל בוחן האם הם מייצגים את הניהול הפיננסי בצורה מדויקת והאם נערכו בהתאם לדרישות הרלוונטיות.

אם לטריבונל יש ביקורת על הניהול הפיננסי או על הדוחות הכספיים, הוא יודיע על כך לשר הנוגע בדבר. בתוך חודש, יידע השר את הטריבונל מהם הצעדים שנקטו במענה לביקורת. רק לאחר מכן ייתן הטריבונל את החלטתו הסופית והוא יידע על כך את השר הנוגע בדבר ואת שר האוצר.

לצורך עבודת הביקורת, הטריבונל רשאי לדרוש מן השרים שיספקו לו את תוכניות הביקורת של מבקרי הפנים במשרדם; וכן כל מידע על תוצאות ביקורת זו, לרבות דוחות ביקורת הפנים. בנוסף, הטריבונל רשאי, אם הדבר נחוץ לביצוע תפקידו, לבדוק את חשבונות העו"ש ואת הבטוחות של הממשלה; לבדוק דוחות של מניות של נכסים לא מוניטאריים וכן לבדוק ספרים, מסמכים וכל מידע אחר כפי שיקבע. השרים חייבים למסור לטריבונל כל מידע שיידרשו למסור על-ידו ושעשוי לעזור לו במילוי תפקידו. יצוין, כי כל המידע באשר לסעיפי תקציב חשאיים יועבר לנשיא הטריבונל, שישמור על חשאיות המידע.

הטריבונל דבק בעיקרון של שמיעת שני הצדדים, ולפני פרסום הממצאים, המסקנות וההמלצות, הוא מקיים דיון עם הגופים המבוקרים וכולל את הערותיהם בדוח.<sup>85</sup>

<sup>85</sup> Government Accounts Act, section 51.1-55.