



מבקר המדינה  
ונציב תלונות הציבור



מדינת ישראל

# ביקורת המדינה

תורה ומדריך מקצועי





# ביקורת המדינה

תורה ומדריך מקצועי



**ביקורת המדינה – תורה ומדריך מקצועי  
הוא קובץ של הנחיות פנימיות.**

**לפי הדין, הנחיות פנימיות אינן נוקשות,  
וניתן לסטות מהן מטעמים ענייניים אם  
נסיבות המקרה מחייבות החלטה שונה.**



# תוכן העניינים

דבר מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור

דבר המנהל הכללי

הגדרות

שמות חברי הצוותים שעסקו בכתיבת התורה והמדרש לביקורת המדינה

כרך א': תורת ביקורת המדינה

## 1. ביקורת המדינה: עקרונות, מטרות ותפקידים

- מהות ביקורת המדינה 1.1
- עקרון העצמאות של ביקורת המדינה 1.2
- תחומי הפעילות של מוסד ביקורת המדינה בישראל 1.3
- הגופים הנתונים לביקורת 1.4
  - גופים מבוקרים 1.4.1
  - החלת הביקורת על גופים חדשים 1.4.2
  - זיקות הביקורת - שיקולים שלפיהם יוחלט אם להחיל את ביקורת המדינה 1.4.3
- היקף הביקורת וגבולותיה 1.5
- תפקידי מבקר המדינה בתחום ביקורת המדינה 1.6
- תפקידי מבקר המדינה כנציב תלונות הציבור 1.7
- תפקידים נוספים של מבקר המדינה 1.8
- הוראות חוק וסמכויות עזר לצורך מילוי תפקידי מבקר המדינה 1.9
- הקשר עם הכנסת וועדותיה 1.10
  - דיוני הוועדה לענייני ביקורת המדינה בדוחות הביקורת 1.10.1
  - קשר עם ועדות הכנסת בנושא מימון מפלגות 1.10.2
  - התקציב והדוח הכספי של משרד מבקר המדינה 1.10.3
  - הכנסת ונציבות תלונות הציבור 1.10.4
- ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה 1.11

## 2. התקנים המקצועיים

2.1	חוקיות
2.2	סדירות וניהול תקין
2.3	ביקורת ביצועים: חיסכון, יעילות ומועילות
2.4	טוהר המידות
2.5	התקנים הבין-לאומיים
2.6	מחקר ופיתוח - הקשרים הבין-לאומיים
2.7	סקירת עמיתים
2.7.1	רקע
2.7.2	השיטה

## 3. ביקורת המדינה בהשוואה לסוגים אחרים של ביקורת

3.1	ביקורת המדינה והרשות השופטת
3.2	מבקר המדינה והיועץ המשפטי לממשלה
3.3	ביקורת המדינה והביקורת הפנימית
3.4	ביקורת המדינה והביקורת החשבונאית

## 4. המבנה הארגוני

4.1	מודלים שונים הנהוגים בעולם
4.2	המודל בישראל
4.3	המבנה הארגוני של משרד מבקר המדינה

# כרך ב': המדריך לביקורת המדינה

## 1. תכנון העבודה

1.1	חזון, יעדי-על, מטרות ויעדים
1.1.1	מפת סיכונים
1.1.2	יעדי-העל
1.1.3	מטרות
1.1.4	יעדים
1.2	התכנון הכללי: מאגר הסקרים המשרדי
1.2.1	הקמת מאגר הרעיונות החטיבתי
1.2.2	קבלת מידע מנציבות תלונות הציבור
1.2.3	מעבר ממאגר הרעיונות החטיבתי למאגר הסקרים המשרדי
1.3	התכנון המפורט: ביצוע הסקר
1.3.1	שלבי העבודה לביצוע הסקר
1.3.2	סיכום הסקר - הכנתה של הצעת תכנית עבודה למטלה
1.3.3	בקורות על תהליך ביצוע הסקרים באגף ובחטיבה
1.4	אישור תכנית עבודה שנתית לביקורת



1.4.1	הגשת הצעת תכנית העבודה השנתית לאישור המבקר
1.4.2	דיון לאישור תכנית העבודה השנתית על ידי המבקר
1.4.3	הכנת תכנית יישום - תכנית ביקורת מפורטת
1.4.4	ביטול ביקורת שאושרה ע"י המבקר
1.5	תיאום בין-אגפי ובין-חטיבתי לביצוע מטלת ביקורת
1.5.1	פעולות לתיאום בין-אגפי ובין-חטיבתי לביצוע מטלת ביקורת
1.5.2	עבודת ביקורת מערכתית בין-חטיבתית
1.6	ביקורת בנושאים רגישים
1.6.1	הגדרה
1.6.2	דגשים ועקרונות מנחים
1.7	ביקורת בזמן אמת
1.7.1	דגשים ועקרונות מנחים
1.7.2	השיקולים לביצוע ביקורת בזמן אמת
1.8	גאנט העבודה המשרדי
1.8.1	גאנט עבודה מדורג
1.8.2	אחריות ליישום תרשים העבודה הכלל-משרדי
1.8.3	אבני הדרך העיקריות של המשרד בגיבוש דוחות לפרסום
1.9	מעקב אחר התקדמות דוחות הביקורת
1.9.1	דוח התקדמות תקופתי
1.9.2	מעקב שוטף

## 2. עבודת השדה

2.1	היחסים בין עובדי הביקורת לגוף המבוקר
2.1.1	עקרונות מנחים
2.1.2	עבודה עם גופים שאינם מבוקרים
2.1.3	הופעה
2.1.4	שמירה על כבוד משרד מבקר המדינה
2.2	איתור ואיסוף של מידע לצורכי הביקורת
2.2.1	קבלת מסמכים ומידע מהגוף המבוקר
2.2.2	הצורך ביצירת איזון - הקפדה על עקרון המידתיות
2.2.3	מידע מוגן והטיפול בו
2.2.4	דרישה לחתימה על הצהרת סודיות
2.2.5	התמודדות עם קשיים מול הגוף המבוקר
2.2.6	איתור, איסוף וניתוח של מידע ממוחשב
2.3	תיעוד אסמכתאות ושמירתן
2.3.1	הגדרות
2.3.2	ניהול תיקי תיקוף
2.4	שמירת המידע ואבטחתו
2.4.1	אבטחת רשומות
2.4.2	אחסון רשומות בהתאם לרמת סיווגן
2.4.3	רישום ומשלוח של רשומות רגישות ומסווגות
2.4.4	הוצאת רשומות מסווגות ורגישות מהמשרד

2.4.5	צילום והדפסה של רשומות מסווגות
2.4.6	השמדת רשומות מסווגות ורגישות
2.4.7	מידור והכשר ביטחוני
2.4.8	פרסום מידע מסווג וקשר עם התקשורת
2.4.9	אבטחת מידע במחשבים
2.4.10	אבטחת מידע בתקשורת הטלפונית והסלולרית
2.4.11	דיווח ליחידת האבטחה או לממונה הביטחון
2.4.12	הפרדה בין חומרים אישיים למקצועיים
2.5	נורמות המשמשות את הביקורת
2.5.1	איתור נורמות החלות על גוף מבוקר
2.5.2	קביעת נורמות ראויות להחלה
2.5.3	קביעת נורמות בתחום טוהר המידות
2.6	מתודולוגיות
2.6.1	ביקורת באמצעות מדגמים סטטיסטיים
2.6.2	ביקורת באמצעות שימוש בשאלונים
2.6.3	ביקורת באמצעות שיתוף הציבור
2.6.4	ביקורת על תהליכי קבלת החלטות בגוף מבוקר
2.6.5	ביקורת ביצועים - חיסכון, יעילות ומועילות
2.6.6	ביקורת בתחום טכנולוגיות המידע
2.6.7	ביקורת בנושאי מכרזים והתקשרויות [פרק להשלמה]
2.6.8	ביקורת בנושאי מינויים ותקינה [פרק להשלמה]
2.6.9	ביקורת בנושאי כספים וחשבונות [פרק להשלמה]
2.6.10	ביקורת בנושא תקציב [פרק להשלמה]
2.7	גיבוש ממצאי ביקורת
2.7.1	אמות המידה לקביעת ממצא
2.7.2	ממצאים המעוררים חשש למעשה פלילי ולעבירת משמעת
2.8	גיבוש הערות והמלצות של משרד מבקר המדינה
2.8.1	גיבוש הערות של משרד מבקר המדינה
2.8.2	גיבוש המלצות של משרד מבקר המדינה

### 3. ייעוץ מקצועי

3.1	ייעוץ משפטי
3.2	ייעוץ כלכלי
3.3	ייעוץ בתחום ביקורת מערכות מידע
3.4	ייעוץ לשוני
3.5	יועצי המבקר
3.5.1	יועצים מיוחדים ועוזרי המבקר
3.5.2	יועץ המבקר לתפקידים מיוחדים
3.6	יועצים חיצוניים

### 4. כתיבת הדוחות וניסוחם

4.1	הנחיות כלליות לניסוח
4.1.1	כתיבה פורמלית

בהירות	4.1.2
חלוקה לפרקים ולסעיפים	4.1.3
כתיבה עקבית	4.1.4
אורך המשפט	4.1.5
כתיבה קצרה ותמציתית	4.2
קביעת אורך הדוח	4.2.1
הנחיות לניסוח תמציתי וממוקד	4.2.2
חלקי הפנייה ודוח הביקורת	4.3
המבוא	4.3.1
פעולות הביקורת	4.3.2
פרקי הממצאים והליקויים	4.3.3
הערות הביקורת והמלצותיה	4.3.4
תשובות הגופים המבוקרים	4.3.5
הסיכום	4.3.6
מבנה התקציר וחלקיו	4.4
אורך התקציר	4.4.1
סעיפי התקציר	4.4.2
הפנייה לעומת הצעת התמ"ה	4.5
פרסום שמות והטלת אחריות אישית	4.6
פרסום שמות כמידע עובדתי	4.6.1
הטלת אחריות אישית ופרסום שמות עובדים האחראים לליקויים	4.6.2
פרסום שם לציון פעולה חיובית	4.6.3
פרסום שם של גורם שאינו גוף מבוקר	4.6.4

## 5. קבלת תגובות המבוקרים

פגישת סיכום	5.1
פנייה בכתב	5.2
פנייה	5.2.1
מכתב לוואי	5.2.2
משלוח הפנייה	5.2.3
מימוש זכות הטיעון	5.3
למי מוקנית זכות הטיעון	5.3.1
אופן מימוש זכות הטיעון - שליחת פנייה	5.3.2
ביקורת אישית	5.3.3
סדר משלוח הפניות	5.3.4
שימוע בעל פה	5.3.5
תגובות והתייחסויות לתגובות	5.3.6
משלוח טיוטת דוח מעודכנת	5.3.7
מימוש זכות העיון	5.4
היקף זכות העיון	5.4.1
סייגים לזכות העיון	5.4.2

## 6. בקרת איכות

6.1	הבקרה המקצועית באגף ובחטיבה
6.2	בקרת היועצים - הייעוץ המשפטי והייעוץ הכלכלי
6.3	בקרת אגף התכנון, האסטרטגיה והבקרה
6.4	בקרת אגף העריכה והפרסומים
6.5	בקרת המנכ"ל ויישוב מחלוקות בין יועצים
6.5.1	קריאת הדוחות על ידי המנכ"ל
6.5.2	יישוב מחלוקות בין האגף לבין יועצים וגורמי מטה
6.6	אישור הדוחות על ידי מבקר המדינה
6.7	בקרת הקורא האחרון
6.8	תיק מבקר המדינה (תמ"ה)
6.8.1	מסמכי הפנייה לגופים המבוקרים
6.8.2	תשובות הגופים המבוקרים והתייחסות האגף אליהן
6.8.3	הערות היועצים וגורמי המטה והתייחסות האגף אליהן

## 7. פרסום דוח ביקורת

7.1	הדוחות וחוות הדעת של המשרד
7.1.1	הדוח השנתי של נציב תלונות הציבור
7.1.2	דוחות הביקורת
7.1.3	דוחות נפרדים וחוות דעת לפי סעיף 21 לחוק
7.1.4	דוחות מעקב אחר תיקון ליקויים
7.2	חסיונות והימנעות מפרסום
7.2.1	חסיונות בדין
7.2.2	הימנעות מפרסום - נקיטת זהירות בכתובה על נושאים רגישים
7.3	היערכות לפרסום דוח ביקורת
7.3.1	ההוצאה לאור
7.3.2	יחידת הרשומות
7.3.3	פרסום באתר האינטרנט
7.3.4	הכנת מסמכים לדובר המשרד
7.3.5	הכנת מסמכים ליחידה למעקב אחר תיקון ליקויים
7.3.6	הכנת מסמכים לקראת דיון בוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת

## 8. מעקב אחר תיקון ליקויים ויישום המלצות הביקורת

8.1	כללי
8.2	הגדרות
8.3	תפקידי היחידה למעקב אחר תיקון ליקויים
8.3.1	קבלת דיווחי המבוקרים
8.3.2	יחידת המעקב כגורם מתכלל
8.4	הגדרת הליקויים וההמלצות העיקריים
8.5	מתכונת הדיווח על תיקון הליקויים ועל יישום המלצות הביקורת
8.6	ביצוע ביקורות מעקב

## 9. הטיפול בפניות הציבור

[פרק להשלמה]

כרך ג': חוקים ההנוגעים לביקורת המדינה

כרך ד': הקוד האתי



# דבר מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור

עם כניסתי לתפקיד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור התווייתי חזון ולפיו, בין היתר, פעילות משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור תתבצע תוך חתירה למצוינות ותוך קידום החדשנות והקפדה על כללי אתיקה ומינהל תקין ועל נורמות מקצועיות עדכניות.

ביקורת המדינה נועדה להבטיח שיתקיים פיקוח ציבורי על הרשות המבצעת ועל זרועותיה. הביקורת האמורה נבדלת מסוגים אחרים של ביקורת ממשלתית, לרבות ביקורת פנימית, מבחינת מעמדה ומטרותיה, ולעתים גם מבחינת אופן ביצועה, ולפיכך הוכנו עבורה תורה ומדריך מקצועיים מיוחדים.

מן המפורסמות הוא שמשרד מבקר המדינה פועל לביצוע תהליכי בדיקה וביקורת באופן מקצועי, מעמיק, יסודי והוגן ולפרסום דוחות ביקורת אובייקטיביים, אפקטיביים, רלוונטיים וברורים, אשר יורדים לשורשן של תופעות. זוהי המסורת שהנחיל המשרד זהו גם עקרון היסוד שעליו מתבסס המדריך.

המדריך לביקורת הוא כלי עבודה נחוץ ואף הכרחי לעובדי משרד מבקר המדינה, אשר מטרותיו העיקריות הן לסייע בהבטחת איכות הביקורת בכל שלביה, החל בשלב תכנונה של מטלה וכלה בשלב פרסומה, ולעגן תורה סדורה בעניין ביקורת המדינה.

מדריך הביקורת עודכן לאחרונה בשנת 1987. מאז חלו תמורות ושינויים רבים - בין היתר בשל ההתפתחויות הטכנולוגיות - בסביבת העבודה, בשיטות לאיתור ולאיסופו של מידע ממוחשב, באופן תיעוד החומר, בדרכים לשמירת המידע ולאבטחתו וכיו"ב. כמו כן נקבעו יעדים חדשים כמו ביקורת בזמן אמת, פרסום שמות והטלת אחריות אישית. המדריך המוגש בזה עוסק בכל הסוגיות האמורות ומגדיר עקרונות, נורמות וסטנדרטים, שיטות עבודה, מתודולוגיה וטכניקות המיועדים להנחות את עובדי הביקורת במהלך עבודתם. כמו כן המדריך נועד לייעל ולשפר את תהליך עבודת ביקורת המדינה. המדריך לביקורת המדינה נחלק לשני שערים ובהם פרקים ותתי-פרקים רבים ומפורטים: האחד תיאורטי ועוסק בתורת ביקורת המדינה, והשני מעשי ועוסק ביישום תורה זו.

הכנת המדריך דרשה תשומות רבות וכן התגייסות והשקעה של כל המעורבים בהכנתו. תודתי נתונה לכל העוסקים במלאכה חשובה זו: למנכ"ל משרדנו, מר אלי מרזל, ולכל עובדות ועובדי המשרד ששקדו על הכנת המדריך.

בטוחני כי עובדי הביקורת במשרדנו ירבו להשתמש בכלי עזר חשוב זה ויפיקו ממנו את מרב התועלת. אין ספק כי מדריך זה ישפר את מיומנותם המקצועית של עובדי הביקורת ויתרום לשיפורה של איכות הביקורת.

בכבוד רב,



**יוסף חיים שפירא, שופט (בדימ')  
מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור**





# דבר המנהל הכללי

השלמת הפרויקט של גיבוש תורת ביקורת המדינה וכתובת מדריך הביקורת המעודכן היא רגע מרגש. עדכנונו של המדריך הוא מהלך היסטורי של פעם בדור, והוא ישפיע על ביקורת המדינה בעשרות השנים הבאות.

מאז הקמת המשרד פעלה הנהלתו להגדיר את עקרונות הפעולה של ביקורת המדינה, כדי לטייב את העבודה המקצועית ולהבטיח שתעמוד באמות המידה הקפדניות והאיכותיות ביותר. זאת בדומה למוסדות ביקורת עליונים ברחבי העולם, הפועלים לפי כללים מקצועיים סדורים. בשנות החמישים של המאה העשרים הוציא המשרד מדריך ראשון ובו רוכזו הנחיות בדבר שיטות עבודה בתחום ביקורת היעילות והחיסכון. בשנת 1987, לאחר מאמץ שנמשך שנים מספר, הוגדרו לראשונה עקרונות הפעולה של ביקורת המדינה במדריך לביקורת המדינה. ב-30 השנים שעברו מאז חלו תמורות משמעותיות בעבודת ביקורת המדינה ובסביבת העבודה של הביקורת.

הצורך בעדכון סדור ושיטתי של תורת הביקורת עלה מיד עם תחילת כהונתי כמנכ"ל המשרד, באוגוסט 2012, כמעט בכל דיון מקצועי. על כן, בהתאם ליעד שקבע מבקר המדינה לפעול בהתאם לנומרות מקצועיות עדכניות, התחלנו לפעול במרץ לעדכון המדריך לביקורת המדינה במסגרת פרויקט רחב היקף, שמטרתו - כתיבת קווים מנחים לביצוע כל שלבי הביקורת, החל בשלב התכנון המשרדי ובחירת נושאי הביקורת, הקשר עם נציבות תלונות הציבור, ביצוע הסקר המוקדם ועבודת השדה, סדרי הבקרה ועבודת המטה, כתיבת הדוחות, פרסומם והמעקב אחר תיקון הליקויים וכלה ביישום המלצות הביקורת. אכן, המטרה שנקבעה לפרויקט הייתה שאפתנית, ולשמחתי הרבה, במאמץ משותף, הגשמו אותה.

לשם ביצוע הפרויקט, אשר הייתה לי הזכות לעמוד בראשו, מונו חמישה צוותי עבודה בראשות ההנהלה הבכירה של המשרד, וכן מונתה מינהלת פרויקט, ובסך הכול השתתפו בפרויקט זה עשרות עובדים ומנהלים בכל הדרגים והתפקידים. במסגרת כתיבת המדריך צפו סוגיות כבדות משקל בתחום ביקורת המדינה, שחלקן נדונו במשרד במשך שנים ללא הכרעה, וכעת הן לובנו והוכרעו. כמו כן, נעשתה עבודת השוואה לתקני ביקורת מקצועיים בין-לאומיים, ואני שמח לציין כי מדריך חדש זה לביקורת המדינה עומד בכל התקנים המקצועיים הללו.

המדריך החדש נותן מענה לסוגיות רבות בעבודת הביקורת של משרדנו. עם זאת, הוא אינו מתיימר לתת מענה לכל השאלות המקצועיות שהמשרד מתמודד עמן. הוא גם אינו משמש תחליף להתעדכנות המקצועית השוטפת הנדרשת מעובדי המשרד ולהפעלת שיקול דעת ושכל ישר. ואולם המדריך הוא בסיס מקצועי משמעותי לשיפור המיומנות המקצועית של עובדי המשרד ולטיוב תהליכי העבודה המקצועיים.

המבחן להצלחתו של המדריך המעודכן יהיה המידה שבה הוא יהיה כלי עבודה יומי-יומי בידיהם של עובדים ומנהלים במשרד, ומעל הכול - היותו מדריך דינמי שיתעדכן בהתאם לצורכי העבודה ולדרישות המקצועיות. רק בדרך זו נוכל לשמור על העדכניות והרלוונטיות של המדריך ולמנוע מצב שבו יתנתק אט אט מחיי המעשה ויפסיק לשרת את המטרה שלשמה נכתב.

אני מבקש להביע את תודתי העמוקה לכל מי שסייע במישרין ובעקיפין במהלך ההיסטורי של כתיבת המדריך החדש לביקורת המדינה. בראש ובראשונה תודתי נתונה למבקר המדינה ונציב תלונות הציבור השופט (בדימ') יוסף חיים שפירא על חזונו, על ברכתו למהלך זה ועל תמיכתו בו. שנית, ברצוני להביע את תודתי והערכתי לחברי הנהלת המשרד, שליוו והובילו אתי יחד את הפרויקט. שלישית, אבקש להביע את תודתי והערכתי העמוקה לראש מינהלת הפרויקט מר אוהד דבי, וכן לחברה במינהלת הפרויקט גב' ענת עמירן, על עבודת האיגום והתכלול של כלל הפרקים למדריך שלם. אחרונים חביבים,

ברצוני להביע את תודתי והערכתי לכל עשרות המנהלים והעובדים שהיה להם חלק בפרויקט חשוב זה, ושמותיהם מפורטים בנספח למדריך החדש.

המדריך החדש לביקורת יהיה כלי עבודה מרכזי של עובדי משרד מבקר המדינה, והוא יהווה בסיס איתן לביצועה של עבודת ביקורת מקצועית, אובייקטיבית ואיכותית.

יישר כוח ובהצלחה לכולנו!

**בכבוד רב,**



**אלי מרזל  
מנכ"ל**

# שמות חברי הצוותים שעסקו בכתיבת התורה והמדרוך לביקורת המדינה

את תורת הביקורת והמדרוך לביקורת כתבו חמישה צוותים של עובדי המשרד. כמו כן ועדת ההיגוי העליונה קיימה דיונים רבים בנושא. את העבודה ריכזה מינהלה ייעודית שהוקמה לשם כך.

להלן שמות עובדי המשרד שהשתתפו בפרויקט (לפי סדר א"ב):

## מנהל הפרויקט:

המנהל הכללי - אלי מרזל

## ועדת היגוי עליונה

יו"ר - אלי מרזל

חברי ועדת ההיגוי: יוסף ביינהורן, מתן גוטמן, אוהד דבי, צבי ורטיקובסקי, יובל חיו, ראובן כץ, צחי סעד, יורם רבין (החליף את נורית ישראלי שפרשה מהמשרד), מירה רזין (החליפה את שמואל גולן שפרש מן המשרד), ליאורה שמעוני

## מינהלת הפרויקט

ראש המינהלת - אוהד דבי

חברי המינהלת: שי מזרחי, ענת עמירן

## צוות 1 - תורת ביקורת המדינה

יו"ר - יורם רבין (החליף את נורית ישראלי שפרשה מהמשרד)

מרכזת - ציפי שלזינגר

חברי הצוות: נדאל בלעום, יצחק בקר, ורד גוט, מתן גוטמן, חנה זרעלוביץ, אורלי לוינזון-סלע, מיכל לילך-מבורך, לאה עוזיאל

## צוות 2 - התכנון הכללי

יו"ר - יוסף ביינהורן

מרכזת - שירה פחטר-ארד

חברי הצוות: נעמי אברהם, יקותיאל אלעזר, ישראל אקשטיין, טוביה בירן, ירדנה דורון, אורלי לוינזון-סלע, אהוד לנגרמן, עמיחי שי

## צוות 3 - התכנון המפורט

יו"ר - מירה רזין (החליפה את שמואל גולן שפרש מהמשרד)

חברי הצוות: בני גולדמן, שחר גולדמן, רות זקן, אורית כהן-גנץ, מיכאל לבנת, רותם קפון

#### **צוות 4 - עבודת השדה**

יו"ר - יובל חיו

מרכז - תמיר גזיאל

ראשי תחומים - רוני לוי, דגנית שי

חברי הצוות: צביקה אוהל, עמוס אולצוור, ישראל אקשטיין, שחר גולדמן, דניאל ג'ייקובס, איילת גרוסמן, עידית דניאל, שלומי וייס, תהלה וינוגרד, קובי חיינה, איזי טנקמן, יפעת יששכר, ינון ליבזון, חגי לדרר, שירי מילוא-לוקר, מאיה מינס, אהובה נבו, יוסי פרוכטר, ערן צדוק, לימור קפלינסקי-אבריאל, חיים רוטמן (ז"ל), ויויאנה שניידר

#### **צוות 5 - סיכום, דיווח ומעקב**

יו"ר - צבי ורטיקובסקי

מרכזת - דנה גרוס

חברי הצוות: צביקה אוהל, דוד בר, יוסי הירש, ישראל וייס, אביחי לויט, שלומית סבן, שמעון עמר, חיה פוליטי, שלמה רצון

# הגדרות<sup>1</sup>

- "חוק יסוד מבקר המדינה", "חוק היסוד" - חוק יסוד: מבקר המדינה.
- "חוק מבקר המדינה" - חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].
- "המבקר" - מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור.
- "המשרד" - משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור.
- "ועדת הביקורת", "הוועדה" - הוועדה לענייני ביקורת המדינה.
- "נת"ץ" - נציבות תלונות הציבור.
- "אגף התכנון" - אגף התכנון, האסטרטגיה והבקרה.
- "יועצים" - ייעוץ משפטי, ייעוץ כלכלי, ייעוץ לשוני או כל ייעוץ מקצועי אחר.
- "גורמי המטה" - המבקר, המנכ"ל, ראש מטה המבקר, ראש מטה המנכ"ל, עוזריהם ויועציהם של המבקר והמנכ"ל, אגף התכנון וכן כל מי שהמבקר או המנכ"ל הגדירו ככאלה.
- "מפת סיכונים" - מסמך המציג את האירועים, הפעילות או הפעולות שעלולים לפגוע ביכולת המשרד להשיג את יעדי-העל וכן מדרג או מתעדף אותם. הערכת הסיכון תבצע באמצעות אומדן של תוחלת הפגיעה של גורמים אלה ביכולת להשיג את יעדי המשרד בתחום הפעלת הכוח ובתחום בניין הכוח, וזאת בהתבסס על בחינה של שני פרמטרים עיקריים - היתכנות התרחשותם של אירועים מהסוג האמור והיקף ההשפעה של התרחשות אירוע על פעילות המשרד. הערכת הסיכונים המשרדית היא תהליך דינמי ושוטף, ובהתאם לממצאיה יש לעדכן את מפת הסיכונים.
- "מאגר רעיונות חטיבתי" - יכלול רעיונות לנושאי ביקורת בדרג החטיבה וכן מידע גולמי על כל רעיון לסקר על בסיס מידע שנאסף לפני פנייה לגוף המבוקר (מידע גלוי, ביקורת קודמות או שניהם).
- "הצעת סקר", "נושא" - נושא לביקורת אשר בשל להעברה ממאגר הרעיונות החטיבתי למאגר הסקרים המשרדי.
- "מאגר סקרים משרדי" - יכלול את הצעות הסקרים לביקורת שמבקר המדינה אישר לבצעם. הצעות הסקרים במאגר יהיו ברמת בשלות שונה וישמשו לצורך תכנון רב-שנתי של שנת העבודה. המאגר יכלול את הצעות הסקרים של כל החטיבות, תוך שיוכן לחטיבה או לחטיבות הרלוונטיות, ויהיה פתוח לעיון כלל עובדי המשרד.
- "סקר" - תהליך איסוף חומר ותכנון מטלת הביקורת. הסקר נועד להגדיל את היקף המידע שהחטיבה כבר אספה ולאפשר קבלת החלטות בדבר מהות הביקורת, היקפה ודרכי ביצועה.
- "סיכום סקר" - תכנית עבודה מפורטת לביצוע מטלת ביקורת.
- "תכנית עבודה שנתית" - צבר סיכומי הסקרים שמבקר המדינה אישר כי יבוצעו מטלות ביקורת בעניינם בשנת העבודה הקרובה. תכנית זו היא חלק מתכנית העבודה השנתית הכלל-משרדית.
- "מטלת ביקורת" - פרויקט ביקורת שמבקר המדינה אישר לבצעו במסגרת תכנית העבודה המשרדית בשנת עבודה מסוימת.

[1] ההגדרות חלות על מונחים שצוינו בשני הכרכים - תורת ביקורת המדינה והמדריך לביקורת המדינה.

**"נורמה", "נורמת ביקורת", "סרגל ביקורת" - נורמה החלה על גוף מבוקר ואשר מחייבת אותו לפעול בדרך מסוימת; וכן נורמה אשר לדעת מבקר המדינה, ראוי שגוף מבוקר יפעל על פיה.**

**"ממצא ביקורת" - הפער בין נורמה המשמשת את הביקורת ובין האופן שבו הגוף המבוקר נוהג בפועל, בין שמדובר במעשה ובין שמדובר במחדל. ממצא עשוי להיות ממצא חיובי בהתאם לסעיף 15(ב)(4) לחוק.**

**"ליקוי" - ממצא ביקורת המעיד על פגיעה ניכרת בתפקודו של הגוף המבוקר או באינטרס ציבורי או בזכויות הפרט.**

**"הערת ביקורת" - ניסוח מסכם ותמציתי המשקף את מסקנת הביקורת המתבססת על ניתוח הנורמות, הממצאים והליקויים שהעלתה הבדיקה.**

**"המלצת ביקורת" - מתכונת פעולה כללית או פרטנית שלדעת משרד מבקר המדינה על הגוף המבוקר לנקוט כדי לתקן את הליקויים שהועלו בדוח הביקורת.**

**"תחזוקת נושא" - איסוף מידע לגבי הצעת סקר הנכללת במאגר הסקרים המשרדי.**

**"פנייה" - טיוטת דוח הביקורת המועברת לראשונה לגופים המבוקרים, לקבלת תגובתם.**

**"הצעת תמ"ה" - טיוטת דוח הביקורת הכוללת התייחסות לתגובות הגופים המבוקרים.**

**"תיק תמ"ה" (תיק מבקר המדינה) - התיק הכולל את טיוטת דוח הביקורת, לרבות את הפניות לגופים המבוקרים ולגופים האחרים המוזכרים בדוח ואת תשובותיהם, את ההערות של היועצים ושל גורמי המטה, ואת ההתייחסות של צוות הביקורת אליהן.**

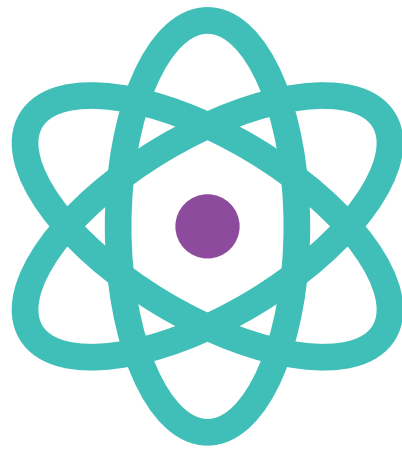
כרך

א

תורת ביקורת המדינה







# 1

ביקורת המדינה:  
עקרונות, מטרות ותפקידים



1.1

מהות ביקורת המדינה



# מהות ביקורת המדינה

ביקורת חיצונית על פעולותיהם של נציגי ציבור והבטחת הנשיאה באחריות ציבורית (accountability) מונחות מקדמת דנא ביסוד שיטת הממשל המבוססת על נציגים<sup>1</sup>. ניצנים לחובה של נציגי הציבור ליתן לציבור שולחיהם דין וחשבון על מעשיהם ניתן למצוא בתנ"ך בפרשת פְּקוּדֵי בַסֵּפֶר שְׁמוֹת, שבה ניתן לציבור דין וחשבון בדבר התרומות שנאספו לבניית המשכן, וכך נאמר בפרשה: "אֵלֶּה פְּקוּדֵי הַמִּשְׁכָּן מִשְׁכַּן הָעֵדוּת אֲשֶׁר פָּקַד עַל-פִּי מֹשֶׁה עֲבַדַּת הַלְוִיִּם בְּיַד אִיתָמָר בֶּן-אֶהֱרֹן הַכֹּהֵן"<sup>2</sup>. פרשת יתרו בספר שְׁמוֹת היא דוגמה יפה נוספת מהמקורות לחשיבותה של ביקורת לשיפור סדרי ממשל. יתרו הבחין בכך שמושה ישב לבדו ושפט את העם מבוקר ועד ערב, ושאל אותו "מָה-הַדָּבָר הַזֶּה אֲשֶׁר אַתָּה עוֹשֶׂה לָעָם מִדּוּעַ אַתָּה יוֹשֵׁב לְבַדְךָ וְכָל-הָעָם נֹצֵב עֲלֶיךָ מִן-בֹּקֶר עַד-עֶרֶב"<sup>3</sup>. משה השיב לו כי הוא עושה משפט בין איש לרעהו, ויתרו, כמבקר, מעיר "לא-טוב, הַדָּבָר אֲשֶׁר אַתָּה עוֹשֶׂה... כִּי-כִבַּד מִמֶּךָ הַדָּבָר לֹא-תוֹכַל עֲשֹׂהוּ לְבַדְךָ"<sup>4</sup>. לאחר שיתרו עמד על הליקוי, הוא המליץ למשה להקים מערכת משפט יעילה יותר והייררכית. קיימות עדויות לכך כי ביקורת ציבורית התקיימה גם בסין לפני 3,000 שנים<sup>5</sup>. זאת ועוד, ניצנים לביקורת המדינה ניתן למצוא באנגליה עם היווסדו של תפקיד מבקר האוצר של המלך בשנת 1,314, והם עדות לכך כי מדינה זו הקפידה על ניהול יעיל וחסכוני של משאבים עוד לפני שכווננו בה מוסדות דמוקרטיים נבחרים<sup>6</sup>.

יסודותיו של מוסד ה"אומבודסמן" (נציב תלונות הציבור) התגבשו בחוקה השוודית משנת 1809, אשר בה כונן מוסד ה-justiteombudsman, פקיד ציבור שאותו מינה הפרלמנט כדי שיפקח על המינהל הציבורי ויבטיח כי פקידי הציבור ממלאים את תפקידם נאמנה. ברבות הזמן שינה מוסד ה"אומבודסמן" את תפקידו והפך מגוף פרלמנטרי-פיקוחי טהור לגוף המקבל מהציבור תלונות על גופים שלפי החוק נתונים לביקורת<sup>7</sup>.

- [1] מרים בן פורת **חוק יסוד: מבקר המדינה** (2005), עמ' 3-5.
- [2] שְׁמוֹת ל"ח, כ"א. ראו זלמן בומבך "ביקורת כספים בתקופת התנ"ך", בתוך: אשר פרידברג (עורך), **ביקורת המדינה בישראל - הלכה ומעשה (קובץ מאמרים ומקורות)** (1999), עמ' 741.
- [3] שְׁמוֹת י"ח, י"ד.
- [4] שְׁמוֹת י"ח, י"ז-י"ח.
- [5] ראו הערה 2, גואו זנקיאן (Guo Zhenquian) "הביקורת בסין - בעבר ובהווה", עמ' 169.
- [6] ראו הערה 2, דוד דיאר "ביקורת 'שווי תמורת כסף': 800 השנים הראשונות", עמ' 103-104. ראו גם הערה 1, עמ' 4-5.
- [7] ראו: Walter Gellhorn, *The Swedish Justitieombudsman*, 75 YALE L.J. 1 (1965); Eklundh Claes, *The Swedish Parliamentary Ombudsman System*, in *HUMAN RIGHTS COMMISSIONS AND OMBUDSMAN OFFICES 423* (Hossain et al eds, 2000); Linda C. Reif *THE OMBUDSMAN, GOOD GOVERNANCE, AND THE INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS SYSTEM 5* (2004). ראו גם הערה 1, עמ' 22.

כיום במדינות העולם המערבי מוסדות ביקורת המדינה ונציבות תלונות הציבור הן מאושות המשטר הדמוקרטי. לא בכדי נקבע כי "ערובה לקיומו של ממשל תקין היא בהעמדתו לביקורת"<sup>8</sup>. התפתחותן של המדינה המינהלית ומדינת הרווחה המודרנית ובד בבד התרחבות הביורוקרטיה, בשנים שלאחר מלחמת העולם השנייה, הפכו את המינהל הציבורי לחלק בלתי נפרד מחיי היום-יום של כל אדם במדינה המודרנית<sup>9</sup>. המדינה החלה לספק לציבור שירותים רבים, לממן שירותים אחרים בעצמה או באמצעות גורמים שלישיים, וגורמים ממשלתיים הפכו לגופים מאסדרים (רגולטוריים) ולמפקחים בתחומים נוספים רבים. למעשה, בדרך כזאת או אחרת, הרשות המינהלית הפכה להיות מעורבת כמעט בכל מישור בחייו של הפרט<sup>10</sup>. הדבר מעורר דילמות מורכבות. מחד גיסא, המנגנונים הביורוקרטיים של המדינה המודרנית נוסדו על מנת לשרת את הפרט, הם מספקים לו ביטחון ורווחה ומבטיחים את זכויותיו. מאידך גיסא, שימוש לא ראוי בסמכות ובכוח הרב שניתנו למדינה ולעובדיה עלול לגרום לפגיעה באינטרס הציבורי, לשימוש לא יעיל במשאבים ציבוריים, לפגיעה באינטרסים ובזכויות של הפרט ולניצול כוח השררה לטובה אישית<sup>11</sup>.

על מנת להפחית במידת האפשר את הסיכונים הנשקפים בגין הקניית סמכויות נרחבות לגופי המינהל הציבורי, המדינה המודרנית ייסדה מערכות בקרה, פיקוח וביקורת על הרשות המבצעת ועל זרועותיה. באמצעות המערכות הללו תובטח חוקיות פעולות המינהל הציבורי, השמירה על טוהר המידות, השמירה על זכויות הפרט, הניהול התקין והיעילות, החיסכון והאפקטיביות של פעילות המינהל הציבורי. אולם הרשות השופטת והרשות המחוקקת אינן יכולות לבצע את כל מלאכת הפיקוח על המינהל הציבורי אדיר הממדים ורב הסמכויות<sup>12</sup>. וכפי שתיאר זאת אשר פרידברג בספרו: "החלשותם של המוסדות המחוקקים והתחזקותם של הגופים המבצעים, זרזו את הקמתן של מסגרות ביקורת מדינה שנועדו לתת בידי המחוקקים כלי לפיקוח על פעולות הגופים המבצעים. תהליך התחזקותה של מדינת הרווחה וריבוי תכניותיה, הדגישו עוד יותר את הצורך בהגברת הפיקוח מטעם הרשות המחוקקת על הגופים המבצעים"<sup>13</sup>.

על כן, לצד הרשות המחוקקת והרשות השופטת, למוסדות ביקורת המדינה ולנציבות תלונות הציבור תפקיד מרכזי במערך האיזונים והבלמים במדינה דמוקרטית<sup>14</sup>. מעמדו של המוסד לביקורת המדינה הוא אחד מאמות המידה לחוסנה הדמוקרטי של המדינה. קיומה של ביקורת חיצונית ועצמאית על הרשות המבצעת ופרסום ממצאי הביקורת ברבים מבטאים את העיקרון שעובדי הציבור במדינה דמוקרטית הם נאמני ומשרתיו של הציבור ולא אדוניו, והם משמשים כמניע מרכזי להגברת הנשיאה באחריות של המינהל הציבורי ולהקפדה על שקיפות פעולותיו. ביקורת מדינה אפקטיבית, עצמאית ואובייקטיבית על רשויות השלטון היא ערובה לקיומה של חברה חופשית ודמוקרטית. עמד על כך בית המשפט העליון:

[8] בג"ץ 7805/00 רוני אלוני נ' מבקרת עיריית ירושלים, בפס' 21 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה (פורסם במאגר ממוחשב ב-11.5.03).

[9] ראו: יצחק זמיר, **הסמכות המינהלית** (2010), עמ' 34.

[10] ראו: דפנה ברק ארז, **אזרח, נתין, צרכן: משפט ושלטון במדינה משתנה** (2012), עמ' 20-33.

[11] ראו הערה 9, עמ' 39. ראו גם:

R. Gregory and P. HUTCHESSON THE PARLIAMENTARY OMBUDSMAN 15 [1975] ("...in the modern state... democratic action is possible only through the instrumentality of bureaucratic organization; yet bureaucratic power—if it is not [properly controlled]—is itself destructive of democracy and its values").

[12] ראו למשל פסק דינו של בית המשפט העליון של קנדה:

British Columbia Development Corporation v. Friedmann (Ombudsman), [1984] 2 S.C.R. 447, 459-460: "The traditional controls over the implementation and administration of governmental policies and programs—namely, the legislature, the executive and the courts—are neither completely suited nor entirely capable of providing the supervision a burgeoning bureaucracy demands. The inadequacy of legislative response to complaints arising from the day-to-day operation of government is not seriously disputed. The demands on members of legislative bodies is such that they are naturally unable to give careful attention to the workings of the entire bureaucracy. Moreover, they often lack the investigative resources necessary to follow up properly any matter they do elect to pursue. The limitations of courts are also well-known. Litigation can be costly and slow. Only the most serious cases of administrative abuse are therefore likely to find their way into the courts. More importantly, there is simply no remedy at law available in a great many cases"

[13] ראו הערה 2, "מבוא", עמ' יא, יב.

[14] ראו הערה 2, יצחק א' ונבצל "פיקוח הפרלמנט על המינהל הממשלתי, תפקידם של מוסדות ביקורת עליונים", עמ' 40,

“על חשיבותה ועל תפקידה של הביקורת בכל גוף שלטוני דמוקרטי אין צורך להרחיב את הדיבור. הערובה לקיומו של משטר דמוקרטי תקין מצויה בחשיפתו לביקורת. כדי שמשטר דמוקרטי לא ינצל את כוחו לרעה עליו לפעול בגלוי, תוך חשיפת דרכי עבודתו בפני הציבור שהוא נזקק לאמונו. הביקורת על מוסדות השלטון מעוגנת בעקרונות היסוד של השיטה, והיא נשענת על חופש הביטוי ועל זכות הציבור לדעת”<sup>15</sup>.

ברוב מדינות העולם הדמוקרטי הוקם מוסד ביקורת ממלכתי עליון<sup>16</sup> בלתי תלוי, שתפקידו לבקר את המינהל הממשלתי וגופים ציבוריים אחרים ולהעריך את פעולותיהם<sup>17</sup>. מהבחינה ההיסטורית, במרוצת הזמן התפתחו מוסדות ביקורת המדינה כדי לסייע לבתי המחוקקים במימוש סמכותם הבסיסית לפקח על השימוש בכספי המדינה. עד שנות הארבעים של המאה העשרים עסקה ביקורת המדינה בעיקר בפיקוח חשבונאי על פעולות הרשות המבצעת. לאחר מלחמת העולם השנייה, בעקבות כך שחלו תמורות המשמעותיות בתפקודה של המדינה, התרחשו שינויים יסודיים ביותר בדרכי ביקורת המדינה ובמעמדה. לצד עיסוקה בנושאים חשבונאיים מסורתיים היא החלה לעסוק, במידה גוברת והולכת, בענייני יעילות, חיסכון, אפקטיביות, בהערכת תוצאותיהן של פעולות הממשל ובבחינת תכניות ציבוריות שונות<sup>18</sup>.

תפקידם של מוסדות הביקורת במדינה המודרנית הוא, בין היתר, לענות על השאלות האלה: האם התקבל שווי ראוי תמורת הכספים שהוצאו, באיזו מידה הושגו המטרות שנקבעו בחוק או במדיניות או בתכנית פעולה מסוימת, והאם יש לשקול שיטות פעולה חלופיות שיאפשרו להשיג את המטרות ביתר יעילות. כמו כן, מוסדות ביקורת המדינה החלו להיות מעורבים במידה רבה במאבק בשחיתות הציבורית למען טוהר המידות בשירות הציבורי ולמען הטמעתן של נורמות אתיות בקרב משרתי הציבור<sup>19</sup>.

בד בבד הושם דגש על ערכם של מוסדות הביקורת ועל תרומתם לחברה, ובכלל זה על חשיבותה של תרומתם לשיפור חייו של הפרט (למשל באמצעות ביקורת על תכניות חברתיות המעניקות שירותים והטבות לתושבים, ביקורת על איכות סביבה, ובחינת האופן שבו הרשות המבצעת שומרת על זכויות הפרט)<sup>20</sup>. כמו כן, הוטמעה הגישה כי מוסדות הביקורת צריכים להיות ערים לשינויים המתרחשים בחברה ולהגיב לכך, ועליהם להביא לידיעת הציבור את ממצאי הביקורת בדרך אפקטיבית<sup>21</sup>. התקנים הבין-לאומיים של ארגון INTOSAI מסכמים את הערך והתרומה של מוסדות הביקורת העליונים על פי 12 העקרונות המפורטים בתרשים 1:

[15] בג"ץ 5743/99 דואק נ' ראש-עיריית קרית ביאליק, פ"ד נד(3) 410, 415 (2000).

[16] SAI - Supreme Audit Institution.

[17] בארגון הבין-לאומי של מוסדות ביקורת עליונים INTOSAI The International Organization of Supreme Audit Institutions, חברים 194 מוסדות ביקורת עליונים מרחבי העולם.

[18] ראו הערה 2, בנימין גייסט "ביקורת המדינה: עקרונות ומושגי יסוד", עמ' 3, 10; ראו התקן הבין-לאומי של ארגון מוסדות ביקורת עליונים: ISSAI 300 - Fundamental Principles of Performance Auditing.

[19] ראו טיוטת התקן הבין-לאומי של ארגון מוסדות ביקורת עליונים: ISSAI 5700 - Guideline for the Audit of Corruption Prevention.

[20] ראו התקן הבין-לאומי של ארגון מוסדות ביקורת עליונים: ISSAI 5100-5199 Guidelines on Environmental Audit.

[21] ראו התקן הבין-לאומי של ארגון מוסדות ביקורת עליונים: ISSAI 12 - The Value and Benefits of Supreme Audit Institutions - making a difference to the lives of citizens.

# העקרונות שלפיהם נקבעים ערכם ותרומתם של מוסדות הביקורת

## מוסד הביקורת משפר את חייו של הפרט

		
<b>מתן דוגמה ציבורית כמוסד ביקורת</b>	<b>שמירה על רלוונטיות עבור האזרחים, הפרלמנט ושאר בעלי העניין</b>	<b>חיזוק האחראיות, השקיפות וטוהר המידות במינהל הציבורי</b>
להבטיח כי מוסד הביקורת יפעל בשקיפות ויישא כראוי באחריותו הציבורית	להיות קשובים לסביבה המשתנה ולסכנות המתעוררות	לחזק את העצמאות של מוסד הביקורת
להבטיח ממשל תקין במוסד הביקורת	לקיים תקשורת אפקטיבית עם בעלי העניין	לבצע ביקורת אשר תבטיח שהגופים המבוקרים יישאו באחריות ציבורית לפעולותיהם ולאופן השימוש שלהם במשאבי אנוש
לשמור על הקוד האתי של מוסד הביקורת	לשמש מקור עצמאי מהימן ולספק תובנות אובייקטיביות והכוונה למען שיפור המינהל הציבורי	לאפשר למנהלי הגופים המבוקרים לממש את סמכותם בנוגע לתיקון הליקויים ויישום ההמלצות שהועלו בביקורת
לפתח יכולות מקצועיות באמצעות קידום למידה ושיתוף ידע		לדווח לציבור על ממצאי הביקורת ובכך להטיל על הגופים המבוקרים אחריות ציבורית



מוסד הביקורת הממלכתי העליון של מדינת ישראל הוא מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור. מוסד זה פועל מתוקף חוק יסוד: מבקר המדינה, אשר נחקק על ידי הכנסת (מכוח סמכותה המכוננת) בשנת 1988, והוא הקובע את מעמדה החוקתי של ביקורת המדינה בישראל. מדינת ישראל הכירה בחשיבות ביקורת המדינה עוד בראשית דרכה. חוק מבקר המדינה התקבל בכנסת במאי 1949, ומכוחו החלה פעילותו הרשמית של המוסד בספטמבר 1949.<sup>22</sup> החוק תוקן כמה פעמים, ובחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], שולב הנוסח של החוק המקורי עם התיקונים שהתקבלו עד אותה עת.<sup>23</sup> החוק הניח בסיס איתן לביקורת מדינה מעמיקה ויטודית, והקנה למבקר המדינה סמכויות נרחבות, הן מבחינת סוגי הגופים הנתונים לביקורתו הן מבחינת היקפה ועומקה של הביקורת באותם גופים.

בעקבות תיקון בחוק, משנת 1971 מבקר המדינה ממלא את תפקיד נציב תלונות הציבור נוסף על תפקידו כמבקר המדינה. תפקידו של המבקר כנציב תלונות הציבור עוגן בחוק היסוד. בתפקידו זה, בדומה לתפקידן של ערכאות שיפוטיות, המבקר מגן על זכויותיו של הפרט ובוחן נושאים פרטניים שבין היחיד לרשות, וכל אדם שנפגע על ידי גוף ממלכתי ציבורי שנקבע בחוק (גוף נילון) יכול להגיש לו תלונה.

אבותיו המייסדים של המשרד עמדו כבר בתחילת הדרך על הצורך לנקוט שיטות ביקורת מתקדמות, שאינן מבוססות על ביקורת חשבונות גרידא. ביום העיון הראשון של המשרד, שהתקיים ב-5 בספטמבר 1948, מיד לאחר תחילת פעילותו, נאמר כי יש "לעמוד על שינוי הערכין [ערכים] בעבודת הביקורת גופה, כוונתי למעבר מביקורות חשבונות גרידא ... לביקורת שונה מזו - היא ביקורת היעילות וההדרכה ... לא חיפוש מקומות התורפה וגילוי הטעויות בה העיקר, אלא חשיפת ערכיה הקונסטרוקטיביים: מניעת הטעות והבטחת היעילות"<sup>24</sup>. ואכן, הביקורת הוחלה על נושאים רבים ומגוונים הנוגעים למינהל הציבורי במדינת ישראל, וכבר בשנות פעילותו הראשונות של מוסד זה נוצקו היסודות האיתנים של ביקורת מדינה רחבת היקף, כפי שאנו מכירים אותה כיום. המשרד אף החל למלא תפקיד משמעותי ומוביל בזירה הבין-לאומית ובפעילות בארגון הבין-לאומי של מוסדות ביקורת עליונים<sup>25</sup>, ומבקר המדינה ד"ר יצחק א' נבנצל אף שימש כנשיא הארגון בשנים 1965-1968.<sup>26</sup> כיום מוסד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור הוא חלק בלתי נפרד מהשיטה החוקתית במדינת ישראל, הוא בעל תפקיד מרכזי בהגברת הנשיאה באחריות ציבורית של עובדי הציבור ונבחריה, בשמירה על האינטרסים הציבוריים, במאבק למען טוהר המידות ונגד השחיתות השלטונית ובהגנה על זכויות הפרט. במסגרת פעילותו הנרחבת של המשרד, הוא מנתח את הנתונים שמוסרים לו הגופים המבוקרים על פעילותם, מגבש אותם לכלל ממצאי ביקורת, קובע המלצות בעניינם, מפרסם אותם בכנסת ובקרב הציבור הרחב, ומבצע מעקב אחר תיקון הליקויים שעליהם עמד. כמו כן מברר המשרד תלונות פרטניות שמגיש הציבור לנציבות תלונות הציבור.

[22] ניתן לציין כי ביקורת על השלטון בוצעה גם בתקופת המנדט הבריטי על ארץ ישראל באמצעות לשכת הביקורת של המנדט הבריטי.

[23] ראו הערה 1, עמ' 5. במשך השנים שלאחר מכן תוקן החוק פעמים נוספות.

[24] בן ציון מאירי "הקדמה" יום העיון הראשון של הלשכה לביקורת (1949).

[25] INTOSAI - International Organization of Supreme Audit Institutions.

[26] ראו ד"ר יצחק א' נבנצל "תרומת ביקורת המדינה בישראל להתפתחות הביקורת הממלכתית בעולם", עיונים בביקורת המדינה, 39 (1985), עמ' 24; בנימין גייסט "התפתחות של 'אינטוסאי' - מבט אישי", עיונים בביקורת המדינה 58 (2000), עמ' 117.



# 1.2

עקרון העצמאות  
של ביקורת המדינה



# עקרון העצמאות של ביקורת המדינה

עצמאותה ואי-תלותה של ביקורת המדינה הן עקרונות יסוד בפעולתה. ייחודה של ביקורת המדינה כעצמאית ובלתי תלויה - מבחינת המעמד, הסמכויות, האמצעים הכספיים וקבלת עובדים - מאפשרת לביקורת מקצועית, עניינית, אובייקטיבית, ללא משוא פנים, אמינה ויעילה. עצמאות זו היא הבסיס לקיומה של ביקורת בלתי תלויה ברשות המבצעת. ניתן לומר כי אי-התלות היא נשמת אפה של ביקורת מדינה אובייקטיבית ונטולת פניות.

את עקרונות הפעולה של מוסדות הביקורת העליונים הסדיר הארגון הבין-לאומי של מוסדות ביקורת המדינה, INTOSAI, בהצהרת לימה משנת 1977 ובהצהרת מקסיקו משנת 2007<sup>1</sup>. עצמאותה של ביקורת המדינה הוגדרה בהצהרות אלה כעיקרון שחשיבותו ראשונה במעלה, ונקבע בהן, בין היתר, הצורך בבסיס פעולה חוקי או חוקתי למוסד ביקורת מדינה עליון; עצמאותו וחסינותו של העומד בראש מוסד זה; הצורך שיהיו בידי מוסד ביקורת המדינה מנדט רחב וסמכות למלא את תפקידיו על פי שיקול דעתו הבלעדי; החובה של המבוקרים לאפשר לעובדי הביקורת גישה מלאה למידע; הצורך במתן סמכות לפרסום ממצאי הביקורת ולדיווח פומבי בעניינם; החובה לאפשר חופש פעולה בכל הנוגע לתחומים, לנושאים ולמועדי הביקורת; החובה לפתח מנגנונים יעילים לתיקון ליקויים וכן החובה לתת למוסד ביקורת המדינה משאבים נאותים ולהקנות לו עצמאות ניהולית ותקציבית<sup>2</sup>. בשנת 2014 החליטה העצרת הכללית של האומות המאוחדות, בעקבות מאמץ משותף של עשרות מדינות ובהן ישראל, כי מוסד ביקורת מדינה יכול לפעול באופן אובייקטיבי ואפקטיבי רק אם תישמר עצמאותו ואי-תלותו בגופים המבוקרים ואם יהיה מוגן מפני השפעות חיצוניות<sup>3</sup>.

בישראל עוגנה עצמאות הביקורת כבר בראשית הדרך. בסעיף 3 לחוק (משנת 1949) בנוסחו המקורי נקבע כי "במילוי תפקידו יהיה המבקר אחראי בפני הכנסת בלבד ולא יהיה תלוי בממשלה"<sup>4</sup>. בכך דומה מוסד ביקורת המדינה בישראל למוסדות ביקורת רבים בעולם אשר פועלים בזיקה לרשות המחוקקת ומשמשים אחד מאמצעי הפיקוח והבקרה שלה על פעילותה של הרשות המבצעת. בחוק נקבעו הסדרים אשר מבטיחים את אי-התלות של מבקר המדינה ברשות המבצעת, ובכלל זה: דרכי המינוי והפסקת ההעסקה של המבקר ושל עובדי משרדו, דרכי קביעתם של תכנית העבודה והתקציב של משרד מבקר המדינה.

[1] ראו התקן הבין-לאומי של ארגון מוסדות ביקורת עליונים ISSAI 1- Founding Principles

[2] ראו שי מזרחי "הצהרת לימה ועצמאות ביקורת המדינה בישראל", עיונים בביקורת המדינה, 62 (2011), עמ' 103.

[3] ראו:

United Nations General Assembly, Promoting and fostering the efficiency, accountability, effectiveness and transparency of public administration by strengthening supreme audit institutions, 20 November 2014

[4] כיום סעיף 6 לחוק היסוד. ראו מרים בן פורת חוק יסוד: מבקר המדינה (2005), עמ' 327.

בחירתו של מבקר המדינה על ידי הכנסת ומינויו לתקופת כהונה קצובה וארוכה מבטאים את עצמאותו של מוסד ביקורת המדינה. בעבר תקופת כהונתו של מבקר המדינה נקבעה לחמש שנים, וניתן היה להאריכה בתקופת כהונה נוספת. תיקון החוק בשנת 1998, שבו נקבעה תקופת כהונה אחת בלבד של שבע שנים, נועד לחזק את עצמאותו ואי-תלותו של המבקר על ידי נטרול מוגבר של אפשרות ההשפעה של גופים מבוקרים על המשך כהונתו של המבקר ובכך למנוע היווצרות מחויבות של המבקר לגופים אלה.<sup>5</sup> בחוק היסוד ובחוק נקבעו הסדרים להפסקת העסקתו של מבקר המדינה מטעמי בריאות או מחמת התנהגות שאינה הולמת. זאת רק אם יתקיימו דרישות דוקוניות הקבועות בחוק, דוגמת הדרישה לקיומו של רוב מיוחד בכנסת.<sup>6</sup>

בסעיף הראשון בחוק היסוד נקבע כי ביקורת המדינה נתונה בידי מבקר המדינה, ובסעיף 10 לחוק נקבע כי במסגרת תפקידו יבדוק המבקר במידת הצורך כמה וכמה נושאים וכן יבדוק כל עניין שיראה בו צורך. מכאן שכל סדרי הביקורת וקביעת תכניות העבודה והפעולה נתונות בעיקרן בידי המבקר.

בחוק היסוד נקבע כי מבקר המדינה יקיים קשר עם הכנסת, ובסעיף 6 לחוק נקבע שקשר זה (שהוא בעל אופי של אחריותיות<sup>7</sup> - accountability) יבוא לידי ביטוי בקשר בין המבקר ובין ועדה מיוחדת של הכנסת - הוועדה לענייני ביקורת המדינה. לפי סעיף זה המבקר יקיים קשר עם הוועדה וימסור לה דין וחשבון על פעולותיו בכל עת שייראה לו או על פי דרישת הוועדה.

עצמאותו של מוסד מבקר המדינה באה לידי ביטוי גם במעמד העובדים ובהבטחת אי-כפיפותם של עובדי משרד מבקר המדינה להשפעותיהם של המבוקרים. סעיף 22 לחוק קובע שעובדי משרד המבקר דינם כדין שאר עובדי המדינה, אולם הם נתונים למרותו של מבקר המדינה בלבד; בידיה ניתנת סמכות בלעדית לתת להם הוראות ולקבל החלטות בנוגע להמשך העסקתם. באופן זה נשללת היכולת של עובדי ציבור ונבחריו להשפיע על עבודתם של עובדי הביקורת, והדבר מאפשר להם לבצע את עבודתם ללא חשש מפגיעה במעמדם או בשכרם.<sup>8</sup> כפועל יוצא מעקרון העצמאות של הביקורת ומאי-התלות בממשלה, מבקר המדינה הוא הקובע את שכר עובדי משרד מבקר המדינה, והנושא אינו נתון לפיקוח משרד האוצר. כמו כן, יש לציין כי לפי הצהרות לימה ומקסיקו שהוזכרו לעיל, יש להעסיק עובדי ביקורת ברמה גבוהה ועל שכרם להיות מותאם ליכולותיהם הגבוהות.

העצמאות המתוארת מאפשרת למבקר, בהתאם לסעיף 3 לחוק היסוד, להפעיל את סמכותו לקבלת כל מידע מהגופים המבוקרים הדרוש לו לצורכי הביקורת ומטילה על הגופים המבוקרים את החובה להמציא למבקר ידיעות, לרבות מידע סודי וחסיני,<sup>9</sup> וכן לקבל מידע מגוף מבוקר אחד לשם ביצוע ביקורת על גוף מבוקר אחר.<sup>10</sup> לצד פרשנות מרחיבה זו לעניין קבלת מידע מהגופים המבוקרים נקבעו מגבלות בנוגע לשימוש במידע באופן החורג ממטרת הביקורת.<sup>11</sup> לפי סעיף 23 לחוק, עובדי משרד המבקר חייבים לשמור בסוד כל מידע שהובא לידיעתם במסגרת עבודתם. כמו כן, בסעיף 30 לחוק נקבע שדוחות, חוות דעת או כל מסמך אחר שהוציא או הכין המבקר במסגרת מילוי תפקידו לא ישמשו ראיה בכל הליך משפטי או משמעותי, ובכך נקבעה הפרדה מלאה בין הביקורת ובין הליכים שיפוטניים. זאת ועוד, הוועדה רשאית, לפי סעיף 17(א) לחוק, בהתייעצות עם המבקר, להחליט כי מטעמי ביטחון המדינה, או מטעמי שמירה על יחסי החוץ או קשרי המסחר הבין-לאומיים, לא יונח דוח או חלק ממנו על שולחן הכנסת ולא יפורסם. נוסף על כך, המבקר רשאי, בהתאם לסעיף 17(ג) לחוק, להחליט כי דין וחשבון או חוות דעת שלו או חלקים מהם לא יפורסמו, מטעמים של שמירה על ביטחון המדינה, והם יומצאו ליו"ר ועדת הביקורת ויובאו לידיעת יו"ר ועדת החוץ והביטחון של הכנסת.<sup>12</sup>

[5] סעיף 7 לחוק היסוד.

[6] סעיף 13 לחוק היסוד וסעיפים 8א ו-8ב לחוק.

[7] ראו הערה 4, עמ' 342-343.

[8] שם, עמ' 336.

[9] ת"פ (מחוזי ת"א) 15-12-66313 **מדינת ישראל נ' עליאש** (פורסם במאגר ממוחשב, 21.2.17), מפי השופטת מרגולין-יחידי: "סמכות משרד מבקר המדינה היא רחבה, לא רק במובן זה שיש חובת שיתוף פעולה עימו, אלא גם במובן זה שאין מגבלות על החומרים המועברים לבדיקתו, לרבות חומרים חסיים או חומרים שבדרך אחרת לא היו מועברים".

[10] ראו הערה 4, עמ' 251.

[11] ראו הערה 9: "בהתחשב באותה סמכות כמעט בלתי מוגבלת לאיסוף חומרים לצורך הביקורת, קבע המחוקק מנגנונים שנועדו להבטיח שהשימוש בחומרים שנאספו במהלך הביקורת יהיה רק למטרות שקבע החוק ולמטרות הביקורת".

[12] ראו כרך ב', פרק 7.2, "חסינות".

עצמאותו של מוסד ביקורת המדינה מבטיחה לו גם חירות תקציבית. סעיף 10 לחוק היסוד וסעיף 24 לחוק קובעים כי ועדת הכספים של הכנסת תקבע את תקציבו של משרד מבקר המדינה על פי הצעת המבקר. זאת ועוד, סעיף 25 לחוק קובע שאחרי תום שנת הכספים יגיש מבקר המדינה את הדוח הכספי של משרדו לאישור הוועדה. יש בכך כדי לצמצם את המעורבות של מבוקרים פוטנציאליים מהרשות המבצעת בהקצאת משאבים למוסד ביקורת המדינה ולקדם את יישומו של עקרון אי-התלות הכללית בממשלה, שנקבע כעיקרון יסוד בסעיף 6 לחוק היסוד.





# 1.3

תחומי הפעילות  
של מוסד ביקורת המדינה  
בישראל



# תחומי הפעילות של מוסד ביקורת המדינה בישראל

מוסד מבקר המדינה הוקם בתוקף חוק מבקר המדינה, התש"ט-1949, שהתקבל בכנסת במאי 1949. בשנת 1958 הוכן נוסח משולב של חוק זה, ובשנת 1988 כונן חוק היסוד: מבקר המדינה. כיום התפקידים והסמכויות העיקריים של מבקר המדינה קבועים בחוק היסוד ובחוק. החוק בישראל מטיל על מבקר המדינה תפקידים נרחבים ומגוונים (וזאת גם לעומת מוסדות ביקורת במדינות אחרות), לרבות מבחינת היקף הגופים הנתונים לביקורת ומבחינת מאפייני הביקורת שעליו לבצע באותם גופים.

לפי סעיף 1 לחוק היסוד, "ביקורת המדינה נתונה בידי מבקר המדינה". סעיף 2(א) לחוק היסוד מטיל על מבקר המדינה לבצע ביקורת "על המשק, הנכסים, הכספים, ההתחייבויות והמינהל" של המדינה, של מפעליה ומוסדותיה ושל הגופים שעליהם חלה הביקורת.

סעיף 2(ב) לחוק היסוד קובע כי "מבקר המדינה יבחן את חוקיות הפעולות, טוהר המידות, הניהול התקין, היעילות והחסכון של הגופים המבוקרים, וכל ענין אחר שיראה בו צורך".

כבר בראשית דרכה הקיפה ביקורת המדינה את פעולותיהם של השלטון המרכזי והמקומי - משרדי ממשלה, מפעלים ומוסדות של המדינה, גופים נתמכים וגופים שהממשלה משתתפת בהנהלתם - החברות הממשלתיות והתאגידים הסטטוטוריים. הביקורת הוחלה על גופים מבוקרים נוספים על פי חוק, על פי החלטות הכנסת או על פי הסכם בינם לבין הממשלה. במרוצת השנים השתנה אופי הביקורת והורחבו הסמכויות של מבקר המדינה. כיום אפשר להחיל את ביקורת המדינה על כל הגופים שהממשלה, רשות מקומית, חברה ממשלתית או תאגיד סטטוטורי משתתפים בהנהלתם או תומכים בהם. הביקורת בגופים אלו מופעלת רק לאחר שהוועדה או מבקר המדינה החליטו להפעילה. עם הגופים שעליהם הוחלט להחיל את ביקורת המדינה נמנים, בין היתר, המוסדות להשכלה גבוהה וגופי התחבורה הציבורית. בעשורים האחרונים מתקיים בישראל תהליך מואץ של הפרטת גופים ציבוריים ומיקור-חוץ של פעילויות הרשות המבצעת, ועל כן משרד מבקר המדינה עוסק גם בבחינת אופן הפיקוח והבקרה של גופי הרשות המבצעת על גופים ופעילויות שהופרטו, והדברים אמורים בייחוד בגופים המספקים שירות חיוני לכלל הציבור או להיקף אוכלוסייה רחב בשוק לא תחרותי או העוסקים בתחום רגיש אחר<sup>1</sup>.

היקפה של ביקורת המדינה בישראל הוא מן הנרחבים ביותר בעולם. סעיף 2(א) לחוק היסוד קובע את היקפה ומסגרתה הכללית של ביקורת המדינה, ועל פיו "מבקר המדינה יקיים ביקורת על המשק, הנכסים, הכספים, ההתחייבויות והמינהל של המדינה, של משרדי הממשלה, של כל מפעל, מוסד או תאגיד של המדינה, של הרשויות המקומיות ושל גופים או מוסדות אחרים שהועמדו על פי חוק לביקורתו של מבקר המדינה". סעיף 2(ב) לחוק היסוד קובע כי "מבקר המדינה יבחן את חוקיות הפעולות, טוהר המידות, הניהול התקין, היעילות והחסכון של הגופים המבוקרים, וכל ענין אחר שיראה בו צורך"<sup>2</sup>.

הדגשים והגישות של ביקורת המדינה השתנו לאורך השנים. כיום משתמש משרד מבקר המדינה הן בכלי ביקורת חשבונאיים לביצוע ביקורת בנושא חוקיות ומינהל תקין והן בתקני החיסכון, היעילות והאפקטיביות. כמו כן, בעבודת הביקורת מושם דגש על שמירת זכויות הפרט וערכי הדמוקרטיה

[1] הגופים הנתונים לביקורתו של מבקר המדינה מנויים בסעיף 9 לחוק. על כך ראו פירוט בפרק 1.4.

[2] ראו מרים בן פורת **חוק יסוד: מבקר המדינה** (2005), עמ' 227.

במדינת ישראל, תוך בחינת פעולות הרשות המבצעת על בסיס אמות המידה החוקתיות הבאות לידי ביטוי בחוקי היסוד בדבר זכויות האדם ואמנות בין-לאומיות אשר מדינת ישראל חתמה עליהן ואשררה אותן.<sup>3</sup> משנת 1952 מופקד משרד מבקר המדינה על בחינת טוהר המידות של עובדי ציבור ונבחר ציבור הפועלים בגופים המבוקרים. כאמור, תפקיד זה מעוגן כיום בסעיף 2(ב) לחוק היסוד.<sup>4</sup>

תפקידים ייחודיים נוספים שעליהם מופקד מבקר המדינה ונציגי תלונות הציבור הם בתחומי מימון המפלגות. הדבר נועד להבטיח שוויון הזדמנויות של מועמדים ולמנוע פגיעה בטוהר המידות באמצעות ריסון הוצאותיהם, מניעת תלונות בתורמים בעלי עניין והגברת השקיפות בפעילותם של מפלגות, של גופים פעילים בבחירות ושל מועמדים, וכן באמצעות מניעת ניגודי עניינים בפעילותם של שרים וסגני שרים (וזאת מכוח סמכויות ייחודיות שמקורן בהחלטת ממשלה<sup>5</sup> המאמצת סדרה של כללים למניעת ניגוד עניינים בפעילותם של שרים וסגני שרים).

[3] ראו יוסף חיים שפירא "ההגנה על זכויות האדם בביקורת המדינה בעידן החוקתי" דברי מבקר המדינה בכנס שהתקיים ב-29.4.15 בבית הנשיא ושמו "כבוד האדם כעיקרון חוקתי"; אהרן ברק "מבקר המדינה וזכויות אדם בישראל" מבחר כתבים (כרך ג' - עיונים חוקתיים) 81 (2017); אלי מרזל, מתן גוטמן ואלון רודס "ממבקר המדינה לנציב זכויות האדם- דרך קצרה אך הכרחית", **עיונים בביקורת המדינה** 63 (יראה אור בשנת 2018), וכן ראו Elie. P. Mersel, Matan. A. Gutman, Human Rights & Shay Mizrahi, The Role of Supreme Audit Institutions in Promoting and Protecting Socioeconomic Human Rights EUROSAT J. 2015.

[4] ראו הערה 2, עמ' 230.

[5] החלטת הממשלה בדבר כללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים המבוססים על דוח הוועדה בראשות השופט אשר (1977); ראו י"פ, עמ' 1136-1139, ממ-16.1.03.

1.4

הגופים הנתונים  
לביקורת



# הגופים הנתונים לביקורת

## 1.4.1 גופים מבוקרים

סעיף 2(א) לחוק היסוד קובע שמבקר המדינה יבצע ביקורת על המדינה, על משרדי הממשלה, על כל מפעל, מוסד או תאגיד של המדינה ועל הרשויות המקומיות. לפי הסעיף, תבוצע ביקורת גם ב"גופים או מוסדות אחרים שהועמדו על פי חוק לביקורתו של מבקר המדינה".

בסעיף 9 לחוק הובאה רשימה של כל סוגי הגופים שמבקר המדינה מוסמך לבצע ביקורת עליהם - הן גופים שהוחלה עליהם ביקורת המדינה במפורש בחוק מבקר המדינה, בחוק אחר או בהחלטה אחרת של הכנסת, והן גופים אחרים שניתן להחיל עליהם את ביקורת המדינה באופן פרטני רק אם הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת או המבקר החליטו על כך.

מההוראות הרלוונטיות של חוק היסוד ושל החוק עולה כי קיימים "מעגלים" של גופים שלטוניים וציבוריים. גופי ה"ליבה" של הפעילות השלטונית מבוקרים מעצם טיבם ומהותם. ולעומת זאת יש גופים המרוחקים יותר מהליבה השלטונית, במדרג זיקות משתנה, ולגבי חלקם נדרשת החלטה ספציפית לעניין החלת הביקורת עליהם.

הגופים שנחשבים לגופים מבוקרים מעצם טיבם, לפי החוק עצמו, מפורטים בסעיפים 1(1), 9(2), 9(4) ו-9(5) בחוק (בהתאמה), כמתואר להלן:

- כל משרד ממשלתי;
- כל מפעל או מוסד של המדינה (בכלל זה רשויות סטטוטוריות כגון רשות הדואר, שירות התעסוקה);
- כל רשות מקומית (עיריות, מועצות מקומיות ומועצות אזוריות);
- כל חברה ממשלתית וכן כל מפעל, מוסד, קרן או גוף אחר, שהממשלה משתתפת בהנהלתם.

מלבד גופים אלו, שכאמור נחשבים לפי החוק עצמו לגופים מבוקרים מעצם טיבם, קובע סעיף 9(6) לחוק כי אפשר יהיה להחיל את הביקורת על "כל אדם, מפעל, מוסד, קרן או גוף אחר, שיועמדו לביקורת על פי חוק, על פי החלטת הכנסת או על פי הסכם ביניהם ובין הממשלה". עם הגופים שנקבעו כגופים מבוקרים על פי חוק ספציפי נמנים לשכת עורכי הדין<sup>1</sup>, רשויות הניקוז<sup>2</sup>, ואיגודי ערים<sup>3</sup>. עם הגופים שהוחלה עליהם ביקורת על פי החלטת הכנסת נמנים חברות קדישא<sup>4</sup>, קרן ג'נרלי<sup>5</sup> ותאגידי מים וביוב<sup>6</sup>. דוגמה להסכם להחלת הביקורת בין הממשלה ובין גוף מבוקר היא הסכם שנחתם בין הממשלה ובין המרכז הארצי לבחינות ולהערכה - מאל"ו<sup>7</sup>.

נוסף על הגופים שנקבע כי הם גופים מבוקרים מעצם טיבם, ניתן להחיל את ביקורת המדינה גם על גופים שבמעגלים חיצוניים לליבה של הפעילות השלטונית. סעיפים 9(7) ו-9(8) לחוק מאפשרים החלת ביקורת על כל חברת בת ממשלתית, מפעל, מוסד, קרן או גוף אחר שגוף מבוקר (שלא הוחלה עליו ביקורת באמצעות החלטה ספציפית) משתתף בהנהלתם או תומך בהם במישרין או בעקיפין. ואולם הביקורת תוחל על גופים כאלה רק אם החליטו על כך המבקר או הוועדה.

[1] סעיף 5 לחוק לשכת עורכי הדין, התשכ"א-1961.

[2] סעיף 48 לחוק הניקוז וההגנה מפני שטפונות, התשי"ח-1957.

[3] סעיף 7 לחוק חוק איגודי ערים, התשט"ו-1955.

[4] החלטת הכנסת מיום 25 בנובמבר 1996.

[5] החלטת הכנסת מיום 29 בינואר 2002.

[6] החלטת הכנסת מיום 27 ביוני 2011.

[7] הסכם מפרואר 2014.

להבדיל מהרשויות המקומיות, אשר בחוק עצמו נקבע כי הן גופים מבוקרים מעצם טיבן, על ועד מקומי הוחל הסדר דומה לזה הקבוע בסעיפים 9(7) ו-9(8) לחוק: בפקודת המועצות המקומיות נקבע כי ניתן להחיל את הביקורת על האופן שבו ועד מקומי ממלא את תפקידיו כרשות מקומית – אך זאת רק בכפוף להחלטה של המבקר או של ועדת הכנסת לענייני ביקורת המדינה לגבי אותו ועד מקומי<sup>8</sup>.

לפי סעיף 9(9) לחוק, ניתן להחיל ביקורת גם על "כל ארגון עובדים כולל, וכל מפעל, מוסד, קרן או גוף אחר שארגון עובדים כאמור משתתף בהנהלתם, ובלבד שהביקורת לא תופעל על פעילותם כאיגוד מקצועי; ואולם הביקורת על גוף כאמור לא תופעל אלא אם כן החליט על כך המבקר ובמידה שהחליט ובכפוף לאמנות בינלאומיות שמדינת ישראל צד להן".

להשלמת התמונה יצוין כי לפי סעיף 9(3) לחוק, מבקר המדינה מוסמך לבצע ביקורת גם על "כל אדם או גוף המחזיק, שלא לפי חוזה, ברכוש המדינה או מנהל אותו או מפקח עליו מטעם המדינה", זאת גם אם לא הוחלט ספציפית שהביקורת תוחל עליהם.

## 1.4.2 החלת הביקורת על גופים חדשים

מלבד הגופים שהביקורת הוחלה עליהם במישורין מכוח חוק מבקר המדינה או חוק ספציפי אחר, למבקר המדינה (או לוועדה לענייני ביקורת המדינה) הזקנתה הסמכות להחיל ביקורת על גופים נוספים שלגביהם מתקיימים התנאים הנדרשים לפי סעיפים 9(7), 9(8) או 9(9) לחוק, שלעתים מכונים "זיקת ביקורת". החלת ביקורת על גוף חדש, שלא הוחלה עליו הביקורת בעבר, מתאפשרת רק לאחר שנעשו כל הבדיקות המשפטיות הנדרשות והן העלו שאכן קיימת "זיקת ביקורת" מספקת להחלת ביקורת המדינה ולאחר שנקבע כי יש אינטרס ציבורי לקיום הביקורת כאמור.

לצורך בחינת קיומה של "זיקת ביקורת" לפי סעיף 9(7) לחוק, תידרש בחינה של התנאים הרלוונטיים כדי לקבוע אם הגוף שנבחן הוא חברת בת ממשלתית או גוף אחר שאחד הגופים המבוקרים לפי הסעיפים הרלוונטיים משתתף בהנהלתו. השאלה אם מדובר בחברת בת ממשלתית תוכרע לפי מסמכי היסוד של החברה וההוראות של חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975. הקביעה בנוגע ל"השתתפות בהנהלה" (כאמור בסעיף זה) עשויה להיות סבוכה יותר, ולצורך הכרעה בעניינה יש לבדוק מסמכים כגון מסמכי היסוד של הגוף הנבחן וכן פרוטוקולים ומסמכים של אורגני הגוף הנבחן ושל הגוף המבוקר<sup>9</sup>, שאפשר ללמוד מהם על ההשתתפות בהנהלה של הגוף הנבחן.

לצורך בחינת קיומה של "זיקת ביקורת" לפי סעיף 9(8) לחוק תידרש בחינה של מסמכים המשקפים את היקף התמיכה (ודרך התמיכה) שמקבל הגוף הנבחן מהממשלה או מאחד הגופים המבוקרים על פי הסעיפים הרלוונטיים בחוק.

לצורך החלת ביקורת על פי סעיף 9(9) לחוק על "ארגון עובדים", יש לבחון האם ארגון העובדים הוא "ארגון עובדים כולל" ואינו ארגון עובדים מסוג אחר (שאינו כולל). לצורך בחינה זו ניתן להיעזר בפסיקת בית הדין הארצי לעבודה שעמדה על ההבדל בין "ארגון עובדים כולל" לבין ארגון עובדים אחר<sup>10</sup>. אשר להחלת הביקורת על "מפעל, מוסד, קרן או גוף אחר שארגון עובדים כאמור משתתף בהנהלתו", תידרש בחינת זיקה דומה לזו המתבצעת על פי סעיף 9(7) לחוק. יצוין כי סעיף 9(9) לחוק קובע שביקורת כאמור – אם יוחלט להחילה על ארגון עובדים מסוים לפי סעיף זה – לא תוחל על פעילותו כאיגוד מקצועי.

## 1.4.3 זיקות הביקורת – שיקולים שלפיהם יוחלט אם להחיל את ביקורת המדינה

גוף שחלה עליו "זיקת ביקורת" כנדרש, מבקר המדינה יחיל עליו ביקורת, ובלבד שיש אינטרס ציבורי של ממש בביצוע ביקורת על אופן פעילותו, בהיבט העקרוני והערכי. בכפוף להוראות החוק, למבקר

[8] סעיף 3(ב) לפקודת המועצות המקומיות (נוסח חדש).

[9] קרי: אחד הגופים המנויים בפסקאות (2), (4), (5) ו-6) שבסעיף 9 לחוק.

[10] על ההבדל בין "ארגון עובדים כולל" לבין ארגון עובדים אחר, ראו: דיון (ארצי) מד/5-2 שקט נ' הסתדרות האקדמאים במדעי הרוח והחברה (פורסם במאגר ממוחשב, 22.12.85).



המדינה שיקול דעת נרחב בנוגע למגוון הגופים שניתן להחיל עליהם את ביקורת המדינה ולאופי הזיקות בין גופים כאלה לבין גורמים שלטוניים, ובסמכותו לקבוע אם זיקות אלה מצדיקות החלת ביקורת כאמור. בחינת הנושא מורכבת ומצריכה שקלול של כמה היבטים, בייחוד ב"עידן הפרטה", שבו יותר ויותר פעילויות שלטוניות או ציבוריות מועברות לגופים בעלי מאפיינים עסקיים הפועלים בשוק החופשי.

- לפני החלת הביקורת מכוח סעיפים 9(7), 9(8) ו-9(9) לחוק, יישקלו ההיבטים הנדרשים בנוגע להחלת ביקורת המדינה על הגוף הספציפי, לרבות השיקולים שלהלן:
1. הרקע ההיסטורי והחקיקתי להקמת הגוף ולפעולותיו והשינויים שחלו בתפקידיו ובמטרותיו לאורך השנים;
  2. תפקידי הגוף ומטרותיו, ובייחוד יש לבחון אם הגוף ממלא תפקידים ציבוריים או שיש לו סמכויות בעלות אופי ציבורי-שלטוני;
  3. תיאור של מבנה הגוף והחזקות המניות (מי מחזיק בהון המניות שלו ובאילו סוגים וכמויות);
  4. הליכים משפטיים שהגוף היה צד להם וקביעות של בתי המשפט לגבי מעמדו וסמכויותיו של הגוף;
  5. המבנה הענפי של התחום שהגוף עוסק בו (בין היתר יש לבחון אם הגוף הוא מונופול בנושאים מסוימים ושמה הוא פועל בשוק תחרותי, ואם כן – האם יתר המתחרים כפופים לביקורת המדינה);
  6. מכלול מערכת היחסים בין הגוף ובין המדינה;
  7. קיומו של אינטרס ציבורי לביצוע הביקורת אם מדובר באספקת שירות חיוני, באספקת שירות לכלל הציבור, בבלעדיות במתן השירות, וכדומה;
  8. קיום אינדיקציה או פוטנציאל לאי-תקינות ניהולית, לאי-סדרים כספיים, או לכל תופעה אחרת המצריכה ביקורת;
  9. אם מדובר בגוף נתמך – היקף התמיכה (ממתי היא ניתנת, האם היא ניתנת מדי שנה והאם היא מתקבלת מכמה משרדים).
  10. קיומם או היעדרם של גופים מאסדרים (רגולטורים) או גורמי פיקוח ובקרה בתחום שהגוף עוסק בו;
  11. בחינה באיזו מידה ניתן לבצע את הביקורת הרצויה על הגופים המאסדרים או המפקחים, ללא צורך בהחלת ביקורת ישירה על הגוף עצמו.

כאשר על פי האינטרס הציבורי הבא לידי ביטוי במכלול השיקולים שנמנו לעיל יש הצדקה להחלת ביקורת המדינה על גוף שמתקיימת בעניינו "זיקת ביקורת", ישקול מבקר המדינה בחיוב להחיל עליו את הביקורת. במקרים המתאימים רשאי מבקר המדינה להגביל את הביקורת שתוחל על גוף כזה לתקופה מסוימת, לתחום פעילות מסוים ואף למטלת ביקורת מסוימת.

יצוין כי ההחלטה להחיל על גוף מסוים את ביקורת המדינה אין משמעה בהכרח שהגוף האמור ייחשב לגוף שניתן להגיש תלונה נגדו למבקר המדינה בתוקף תפקידו כנציב תלונות הציבור. לצורך כך נדרשת החלטה ספציפית בדבר החלת הפרק השביעי של החוק על הגוף<sup>11</sup>, כפי שיבואר להלן בפרק 1.7 בשער הראשון העוסק בנציבות תלונות הציבור.

לפני תחילת העבודה על מטלת ביקורת בגוף אשר מבקר המדינה או הוועדה לביקורת המדינה החילו עליו את הביקורת, נדרש לעתים לבחון מחדש אם אפשר להחיל את הביקורת על גוף זה. זאת בעיקר בשל האפשרות שחלו בגוף שינויים של ממש, ובכלל זה – שינויים במבנה של הגוף, במטרותיו, בתפקידיו ובגורמים המשתתפים בהנהלתו. ייתכנו גם שינויים מרחיקי לכת בפעילות של הגוף, בהקצבות שניתנו לו ובמקורות התמיכה שלו. ייתכן שאחד או יותר משינויים אלה ישפיעו על היקף תחולתה של ביקורת המדינה על גוף כאמור. למשל, אם הוחלט להחיל על גוף כאמור את ביקורת המדינה לפי סעיף 9(7) לחוק, הרי שאם יפסיק גוף מבוקר להשתתף בהנהלתו של אותו גוף שהוחלה עליו הביקורת כאמור, יש מקום לבחון מחדש אם יש להחיל עליו ביקורת; הדברים אמורים גם בגוף שהוחלה עליו הביקורת לפי סעיף 9(8) לחוק והפסיק לקבל תמיכה מהממשלה או מגוף מבוקר אחר, וגם בגופים שהוחלט להחיל עליהם ביקורת בהיקף מוגבל – אם מבחינת משך הביקורת ואם מבחינת תחום הפעילות.

[11] מכוח סעיף 36(2) לחוק מבקר המדינה.



1.5

היקף הביקורת  
וגבולותיה



# היקף הביקורת וגבולותיה

כאמור, סעיף 2(ב) לחוק היסוד קובע כי "מבקר המדינה יבחן את חוקיות הפעולות, טוהר המידות, הניהול התקין, היעילות והחיסכון של הגופים המבוקרים, וכל עניין אחר שייראה בו צורך".

על מנת לאפשר לקיים ביקורת מדינה בהתאם למהותה ולאופייה כפי שנקבעו בחוק היסוד, מפרט סעיף 10 לחוק נורמות וסרגלים שונים של ביקורת. סעיף זה קובע כי במסגרת תפקידו יבדוק המבקר במידת הצורך:

- אם ההכנסות התקבלו לפי החוק ומותרות לפי החוק;
- אם כל הוצאה לא חרגה מתחום ההקצבה החוקית ושימשה למטרה שלשמה הוקצתה;
- אם כל פעולה שבתחום הביקורת נעשתה בהתאם לחוק ובידי המוסמך לעשותה;
- אם הנהלת החשבונות, הכנת המאזנים, ביקורת הקופה והמלאי ושיטת ניהול המסמכים הן יעילות;
- אם מצב הקופות ומלאי הרכוש מתאים לחשבונות;
- אם אופן החזקת הכספים ושמירת הרכוש מניח את הדעת;
- אם הגופים המבוקרים נהגו בחיסכון, ביעילות ומתוך הקפדה על טוהר המידות (כאשר מדובר בגופים שהביקורת עליהם הופעלה על פי חוק, החלטה או הסכם, נושאים אלה ייבדקו בכפוף לקבוע באותו חוק, החלטה או הסכם);
- אם הגופים המבוקרים נהגו בחיסכון, ביעילות ומתוך הקפדה על טוהר המידות (כאשר מדובר בגופים שהביקורת עליהם הופעלה על פי חוק, החלטה או הסכם, נושאים אלה ייבדקו בכפוף לקבוע באותו חוק, החלטה או הסכם);
- כל עניין אחר שהמבקר יסבור כי יש בו צורך.

במסגרת הביקורת כאמור יובאו בחשבון גם ההיבטים שלהלן:

1. **ביקורת חקיקה:** לא תתבצע ביקורת על חקיקה ראשית, תהליכי חקיקה או מעשי חקיקה ככל שהם נוגעים לעבודת הרשות המחוקקת, אולם אם במסגרת הביקורת יימצא שיש צורך בנקיטת צעדים שעשויים לכלול ייזום חקיקה, חקיקת משנה, נהלים וכיו"ב או עדכוןם, לא תימנע הביקורת מלהעיר על כך.
2. **הכרעות שיפוטיות:** לא תתבצע ביקורת על פסיקה של ערכאות שיפוטיות.
3. **הליכים תלויים ועומדים בפני בית משפט או ערכאות אחרות:** ככלל סמכותו של מבקר המדינה לעסוק בנושאים התלויים ועומדים בבתי-משפט או בפני ערכאות אחרות כגון ועדות שונות ברשות המבצעת. עם זאת, במקרים המתאימים המשרד ינהג בריסון בתחום זה כדי לשמור על כבוד הדדי בין הרשויות. כל אימת שצוות הביקורת מתלבט אם לעסוק במסגרת מטלת ביקורת בעניין תלוי ועומד הוא יפנה את העניין לחוות דעתו של היועץ המשפטי של המשרד, ועל בסיס זו יבחן מבקר המדינה כל מקרה לגופו ונתונה לו הסמכות לקבל את ההחלטה הסופית בנושא.
4. **נושאים מצויים בבדיקה של היועץ המשפטי לממשלה, בחקירה פלילית או משמעתית:** ככלל סמכותו של מבקר המדינה לעסוק בנושאים המצויים בבדיקה של היועץ המשפטי לממשלה טרם פתיחת חקירה פלילית, בחקירה פלילית או משמעתית. עם זאת, במקרים המתאימים המשרד ינהג בריסון על מנת למנוע שיבוש של הבדיקה (או החקירה) או מטעמים של כבוד הדדי בין הגופים השונים. כל אימת שצוות הביקורת מתלבט אם לעסוק במסגרת מטלת ביקורת בעניין מצוי בבדיקה או בחקירה הוא יפנה את העניין לחוות דעתו של היועץ המשפטי של המשרד, ועל בסיס זו יבחן מבקר המדינה כל מקרה לגופו ונתונה לו הסמכות לקבל את ההחלטה הסופית בנושא. למען הסר ספק יובהר, ביקורת של מבקר המדינה בעניין זה לא תעסוק בהיבטים הפליליים.

5. **החלטות מעין שיפוטיות (כגון החלטות של ועדות ערר לתכנון ובנייה):** גם בעניינין של החלטות אלה ינהג המשרד בדרך כלל בריסון, אך בלי שהדבר ימנע ביקורת על ביצוע תפקידם של גופים מבוקרים בהתאם לסרגלים הרלוונטיים לנושא.
6. **תקציב, תקינה והקצאת משאבים:** אין כל מניעה לבדוק נושאים אלו, אך ככלל ינהג המשרד בריסון לגבי קביעות שהתוצאה הישירה שלהן היא תוספת תקציב או תוספת תקינה. ואולם הדבר לא ימנע ביקורת הנוגעת לאי-מילוי חובה שהוטלה על המדינה או על גוף מבוקר על פי חוק יסודי, חוק או נורמה מחייבת אחרת<sup>[1]</sup>.

[1] להרחבה בעניין זה ראו כרך ב', פרק 2.8, "גיבוש הערות והמלצות של משרד מבקר המדינה".

# 1.6

תפקידי מבקר המדינה  
בתחום ביקורת המדינה





# תפקידי מבקר המדינה בתחום ביקורת המדינה

- ביקורת המדינה נועדה לחשוף ממצאים בדבר ליקויים באופן תפקודם של הגופים המבוקרים וממלאי התפקידים בגופים המבוקרים. במהלך הביקורת מבקר המדינה עשוי לגלות ליקויים מסוגים שונים וברמות חומרה שונות; בדין נקבעו דרכים שונות לטיפול בממצאים, כלהלן:
- ככלל, ממצאי הביקורת מלובנים תחילה מול הגופים המבוקרים וניתנת להם ההזדמנות להגיב על ממצאי הביקורת ולהסביר ליקויים שהתגלו<sup>1</sup>.
- אם העלתה הביקורת ליקויים שלא הוסברו או פגיעות בחוק, בעקרונות החיסכון והיעילות או בטוהר המידות – ימסור המבקר לגוף המבוקר את ממצאי הביקורת ואת דרישותיו לתיקון הליקויים; ואם ראה צורך בכך, יביא את העניין לידיעת השר הנוגע בדבר ולידיעת ראש הממשלה<sup>2</sup>.
- אם העלתה הביקורת ליקויים או פגיעות הנראים למבקר ראויים לדיון בוועדה קודם להמצאת דוח ביקורת בעניינים אלה – בשל זיקתם לבעיה עקרונית, או לשם שמירה על טוהר המידות או מסיבה אחרת – ימציא המבקר דוח נפרד לוועדה<sup>3</sup> במקרה כזה אפשר שממצאי הביקורת יפורסמו אף ללא קבלת תגובת הגוף המבוקר לפי סעיף 16 לחוק ורשאית הוועדה, ביוזמתה היא או על פי הצעת המבקר, גם להחליט למנות ועדת חקירה בנושא<sup>4</sup>.
- אם העלתה הביקורת חשש למעשה פלילי, יביא מבקר המדינה את העניין לידיעת היועץ המשפטי לממשלה<sup>5</sup>.
- אם העלתה הביקורת חשש שנעברה עבירת משמעת על פי כל דין, רשאי המבקר להביא את העניין לידיעת היועץ המשפטי לממשלה<sup>6</sup>.

לפי סעיף 6 לחוק, הדן בקשר בין המבקר לוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, ימסור המבקר לוועדה דוח על פעולותיו בכל עת שהדבר ייראה לו או בכל עת שהוועדה תדרוש ממנו לעשות כן. בדרך כלל, בסוף תהליך הביקורת, מסוכמים ממצאי הביקורת בדוח או בחוות דעת שמפרסם מבקר המדינה<sup>7</sup>.

[1] זכות התגובה של המבוקרים על ממצאים מתבססת על כללי הצדק הטבעי – זכות הטיעון וזכות העיון.

[2] סעיף 14(א) לחוק מבקר המדינה.

[3] סעיף 14(ב) (1) לחוק מבקר המדינה.

[4] שם. על ועדת החקירה יחולו הוראות חוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1968.

[5] סעיף 14(ג) לחוק מבקר המדינה להרחבה בעניין זה ראו כרך ב', פרק 2.8, "גיבוש ממצאי ביקורת", וכן החקר הבא: יורם רבין ותהלה וינוגרד "העלתה הביקורת חשש למעשה פלילי: על סעיף 14(ג) לחוק מבקר המדינה והסדרים קשורים"

**עיונים בביקורת המדינה**, כרך 63 (צפוי לראות אור בשנת 2018).

[6] סעיף 14(ג) לחוק מבקר המדינה.

[7] ראו כרך ב', פרק 7.1, "הדוחות וחוות הדעת של המשדר".



1.7

תפקידי מבקר המדינה  
כנציב תלונות הציבור



# תפקידי מבקר המדינה כנציב תלונות הציבור

בשנת 1971 תוקן החוק והוטל על המבקר לברר תלונות מקרב הציבור. בתפקידו זה מכהן מבקר המדינה כנציב תלונות הציבור. בשנת 1988 עוגן תפקיד זה בחוק היסודי<sup>1</sup>. גדרי סמכויותיו של נציב תלונות הציבור מוסדרים בפירוט בסעיפים 32-48 לחוק (להלן - הפרק השביעי). לפי הוראות הפרק השביעי ממלא נציב תלונות הציבור את תפקידו באמצעות יחידה מיוחדת במשרד מבקר המדינה שתיקרא - "נציבות תלונות הציבור"<sup>2</sup>.

בראש היחידה עומד מנהל נציבות תלונות הציבור, שאותו ממנה הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת לפי הצעת נציב תלונות הציבור<sup>3</sup>.

כאמור, אם מדובר בגוף המרוחק יחסית מהליבה השלטונית, עשויה להידרש החלטה ספציפית לצורך הכפפתו לביקורת המדינה. הדברים אמורים גם בתפקידו של מבקר המדינה כנציב תלונות הציבור. וכך קובע לעניין זה סעיף 36 לחוק:

"תלונה ניתנת להגשה על אחד מאלה:

1. גוף מבוקר כמשמעותו בפסקאות (1) עד (6) לסעיף 9;
2. אחד הגופים האמורים בפסקאות (7) ו-(8) לסעיף 9, במידה שהוועדה או נציב תלונות הציבור החליטו שפרק זה יחול לגביו והודעה על כך נתפרסמה ברשומות;
3. עובד, נושא משרה או ממלא תפקיד בגוף כאמור בפסקאות (1) ו-(2) לסעיף זה".

החלת הביקורת על גוף חדש לפי סעיפים 9(7) או 9(8) לחוק אין בה כשלעצמה כדי לאפשר הגשת תלונות על אותו גוף לנציבות תלונות הציבור, ולשם כך יש צורך בהחלטה מיוחדת של הנציב או הוועדה, כאמור בסעיף 36(2) לחוק. אפשר לקבל החלטה כזאת גם לגבי גוף שלא הוחלה עליו ביקורת המדינה.

השיקולים להחלת הפרק השביעי על גוף אינם זהים לשיקולים המפורטים לעיל להחלת הביקורת. לעניין החלת הפרק השביעי על גופים, יש לשקול בין היתר את הממשק בין השירות שמספק הגוף ובין הציבור: ככל שהגוף מספק שירותים לציבור רחב יותר (או אם הוא מספק שירותים לקבוצה מוחלשת בציבור), וככל שהשירותים האלה חיוניים יותר, כך תגבר הנטייה להחיל עליו את הפרק השביעי. עוד מובאת בחשבון העובדה כי משהוחל הפרק השביעי על גוף, רשאי הציבור להגיש תלונות בעניינו, ואין לנציבות שליטה על נושאייה ועל מספרן (אלא אם כן הוחל הפרק השביעי לצורך ברור תלונה מסוימת בלבד). מכיוון שהשיקולים להחלת הביקורת על גוף אינם זהים בהכרח לשיקולים להחלת הפרק השביעי עליו, ייתכן שיוחלט כי אף שביקורת המדינה הוחלה על גוף מסוים, לא ניתן יהיה להגיש תלונות עליו לנציב תלונות הציבור, ולהפך.

כאשר נציבות תלונות הציבור בוחנת פעולה במסגרת ברור תלונה, היא בוחנת לא רק אם המעשה או המחל של הרשות היו בניגוד לחוק או בוצעו ללא סמכות חוקית או בניגוד לכללי מינהל תקין, אלא גם אם הם לקו בנוקשות יתרה או התאפיינו באי-צדק בולט<sup>4</sup>.

[1] סעיף 4 לחוק היסוד.

[2] סעיף 32 לחוק מבקר המדינה.

[3] שם.

[4] סעיף 37 לחוק מבקר המדינה.



1.8

תפקידים נוספים  
של מבקר המדינה





# תפקידים נוספים של מבקר המדינה

- סעיף 5 לחוק היסוד קובע שמבקר המדינה ימלא תפקידים נוספים כפי שייקבע בחוק. במרוצת השנים הוטלו על המבקר תפקידים נוספים, כמפורט להלן:
- (א) עם חקיקת חוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973 (להלן - חוק מימון מפלגות), הונהג מימון ממלכתי למפלגות המיוצגות בכנסת, והחל בשנת 1994 הוקנתה זכות למימון הוצאות בחירות גם למפלגות שרשימת המועמדים שלה לא זכתה להיכנס לכנסת אך זכתה לפחות ב-1% מהקולות הכשרים בבחירות. חוק מימון מפלגות הטיל על מבקר המדינה לבקר את חשבונותיהן של המפלגות הללו, ונקבע כי יישלל מהן חלק מהמימון הממלכתי הרלוונטי אם המבקר יכין דוח לא חיובי על אופן פעילותן.<sup>1</sup>
- (ב) תפקיד מקביל הוטל על המבקר החל משנת 1978 בנוגע לחשבונותיהן של סיעות ורשימות המתמודדות בבחירות לרשויות המקומיות, וכן בנוגע לחשבונותיהם של המועמדים לראשי רשויות. עיקרי תפקידיו וסמכויותיו של המבקר בתחום זה מוסדרים כיום בחוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות), התשנ"ג-1993.
- (ג) בשנת 2005 הטיל המחוקק על מבקר המדינה לבקר גם את חשבונותיהם של מועמדים בבחירות מקדימות בתוך המפלגות עצמן (פריימריס). זאת אף שמועמדים אלה אינם זכאים למימון ממלכתי לכיסוי הוצאותיהם במסגרת בחירות מקדימות כאמור.<sup>2</sup>
- (ד) לפי החלטת הממשלה משנת 1977 (המבוססת על דוח הוועדה בראשות השופט אשר) נקבעו כללים למניעת ניגוד עניינים של שרים ושל סגני שרים, והוטל על המבקר לבדוק אם בעלי תפקידים אלה ממלאים את הוראות הכללים, בין היתר על ידי קבלת הצהרות מן השרים וסגניהם עם כניסתם לתפקיד ומדי שנה בשנה, וכן עם סיום תפקידם - בנוגע להון, לנכסים, לזכויות, להכנסות ולהתחייבויות שלהם ושל בני משפחתם.
- (ה) בחוק נציבות תלונות הציבור על מייצגי המדינה בערכאות, התשע"ו-2016, נקבע כי על המבקר להחיל את הביקורת המערכתית על מערך מייצגי המדינה בערכאות, בהתאם לסמכויות מבקר המדינה לפי כל דין.<sup>3</sup>

[1] סעיפים 2 ו-10 לחוק מימון מפלגות.

[2] עיקרי תפקידיו וסמכויותיו של המבקר בתחום זה מוסדרים כיום בפרק ב' של חוק המפלגות, התשנ"ב-1992 (סעיפים 28 עד 28כח לחוק).

[3] סעיף 28 לחוק נציבות תלונות הציבור על מייצגי המדינה בערכאות, התשע"ו-2016. יש לציין כי הסדר זה לא הטיל על מבקר המדינה תפקיד חדש ולא הקנה לו סמכויות חדשות, שכן סמכות הביקורת על מערך מייצגי המדינה בערכאות הוקנתה למבקר אף לפני שנקבע הסדר זה.



# 1.9

הוראות חוק וסמכויות עזר  
לצורך מילוי תפקידי  
מבקר המדינה



# הוראות חוק וסמכויות עזר לצורך מילוי תפקידי מבקר המדינה

על מנת לאפשר למבקר המדינה לבצע כיאות את תפקידי המגוונים, קבע המחוקק הוראות שונות והקנה למבקר סמכויות עזר וסיוע, ובכללן:

- 1. הסמכות לקבל חומר:** בסעיף 3 לחוק היסוד נקבע כי גוף הנתון לביקורת חייב להמציא למבקר "ללא דיחוי, לפי דרישתו, ידיעות, מסמכים, הסברים, וכל חומר אחר שלדעת המבקר דרושים לו לצרכי הביקורת". היקף המידע והמסמכים שעל הגוף המבוקר להמציא נקבע לפי שיקול דעתו של המבקר. סמכות חשובה זו משמעה שמוקנית למבקר גישה לכל חומר שבידי הגופים המבוקרים, לרבות חומר חסוי או סודי ביותר<sup>1</sup>.
- 2. הסמכות לקבל דוחות מאזנים ותסקירים:** סעיף 11(א) לחוק קובע שעל גוף מבוקר להמציא למבקר מדי שנה, ואף ללא דרישה מיוחדת של המבקר, דוח על הכנסותיו והוצאותיו באותה שנה. לפי סעיף זה, המבקר רשאי לדרוש מגוף מבוקר גם מאזן זכויות והתחייבויות, תסקיר המפרט את פעולותיו וכל מסמך שיידרש לו לשם אימותם. לפי סעיף 12 לחוק, על שר האוצר להמציא למבקר דוח הכנסות והוצאות ומאזן זכויות והתחייבויות של המדינה למועד תום שנת הכספים.
- 3. סמכויות לפי חוק ועדות חקירה:** סעיף 26 לחוק מקנה למבקר, וכן למי שהלה מינה באישור הוועדה, סמכויות של ועדת חקירה לפי חוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1968, ובכללן הסמכות לקבל ראיות, לזמן עדים, לכפות עליהם להתייצב, לחקור אותם ולחייבם להציג מסמכים. לפי סעיף 47(א) לחוק, סמכויות אלו מוקנות גם לנציב תלונות הציבור לצורך בירור תלונות.
- 4. הסמכות לדרוש דיווחים נוספים לצורך המעקב אחר תיקון ליקויים:** מאחר שמטרתה הבסיסית של הביקורת אינה רק חשיפת הליקויים ופרסומם אלא גם מעקב אחר תיקונם, נקבעו הוראות הנוגעות לעניין זה<sup>2</sup>. מלבד החובה החלה על ראש הגוף המבוקר וראש הממשלה לדווח למבקר על ההחלטות שהתקבלו בנוגע לתיקון הליקויים, הוקנתה למבקר גם הסמכות "בכל עת, לדרוש דיווחים נוספים" על אלה המנויים בחוק<sup>3</sup>.
- 5. הסמכות לקבוע קווים מנחים:** המבקר רשאי לקבוע קווים מנחים לגופים המבוקרים לפי סעיפים 9(5), (7) ו-8 לחוק<sup>4</sup> ולרואי החשבון שלהם בנוגע לאופן ניהול מערכת החשבונות שלהם, לאופן הכנת המאזן שלהם ולאופן בדיקת חשבונותיהם על ידי רואה החשבון. כמו כן רשאי המבקר לדרוש מגופים אלו שיכינו תכנית פעולה שנתית המבוססת על המצב הפיננסי-המשקי במשך השנה השוטפת ויגישו אותה למבקר<sup>5</sup>.

[1] ראו ת"פ (מחוזי ת"א) 66313-12-15 **מדינת ישראל נ' עליאש** (פורסם במאגר ממוחשב, 21.2.17), מפי השופטת מרגולין: "סמכות משרד מבקר המדינה היא רחבה, לא רק במובן זה שיש חובת שיתוף פעולה עימו, אלא גם במובן זה שאין מגבלות על החומרים המועברים לביקורת, לרבות חומרים חסויים או חומרים שבדרך אחרת לא היו מועברים".

[2] סעיפים 21 ו-22 לחוק מבקר המדינה.

[3] סעיף 21(ג) לחוק מבקר המדינה.

[4] גופים המכונים בהקשר זה "איגודים", ובהם חברות ממשלתיות, חברות-בת ממשלתיות וכן מפעלים ומוסדות שגופים מבוקרים מסוימים משתתפים בהנהלתם או שנתמכים על ידי הממשלה או גופים מבוקרים מסוימים.

[5] סעיף 13 לחוק מבקר המדינה. בהתאם לכך נקבעו הנחיות מבקר המדינה (קווים מנחים לרואה החשבון המבקר של איגוד), התשע"ח-2018.



1.10

הקשר עם הכנסת וועדותיה





# הקשר עם הכנסת וועדותיה

את מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור בוחרת הכנסת בהצבעה חשאית בישיבת הכנסת המתכנסת לצורך דיון בעניין זה בלבד, לכהונה של שבע שנים (בהתאם לסעיף 7[ב] לחוק היסוד), שאינה ניתנת להארכה (בהתאם לסעיף 7[ג] לחוק היסוד).<sup>1</sup>

את התקציב השנתי של ביקורת המדינה בישראל קובעת ועדת הכספים של הכנסת על פי הצעת המבקר (בהתאם לסעיף 10 לחוק היסוד)<sup>2</sup>, ובתום שנת הכספים מגיש המבקר דוח כספי של משרדו לאישור הוועדה לענייני ביקורת המדינה.<sup>3</sup>

הכנסת מוסמכת להפסיק את העסקתו של מבקר המדינה מטעמי בריאות, במסגרת החלטה שהתקבלה ברוב קולות של חבריה (בהתאם לסעיף 13[1] לחוק היסוד)<sup>4</sup> או מחמת התנהגות שאינה הולמת על פי החלטה שהתקבלה ברוב של שלושה רבעים מחבריה לפחות (סעיף 13[2] לחוק היסוד).<sup>5</sup>

חוק היסוד קובע שבמסגרת מילוי תפקידיו יהיה המבקר אחראי כלפי הכנסת בלבד, והוא מדגיש את עצמאותו ואי-תלותו של המבקר בממשלה (סעיף 6 לחוק היסוד). סעיף 12(א) לחוק היסוד קובע כי "מבקר המדינה יקיים קשר עם הכנסת, כפי שייקבע בחוק". וסעיף 12(ב) לחוק היסוד קובע כי "מבקר המדינה יגיש לכנסת דינים וחשבונות וחוות דעת בתחום תפקידיו ויפרסם אותם ברבים, והכול בדרך ובסייגים שייקבעו בחוק".

הדוחות וחוות הדעת של מבקר המדינה והדוח השנתי של נציב תלונות הציבור מונחים על שולחן הכנסת. בדוחות אלה מסכם המבקר את פעולות הביקורת ונציבות תלונות הציבור, מפרט את הליקויים ומביא את המלצותיו לתיקונם.<sup>6</sup>

המידע וההמלצות הכלולים בדוחות שמגיש מבקר המדינה לכנסת משמשים לה אמצעי לפיקוח על הרשות המבצעת. בכך מסייע מבקר המדינה לכנסת באופן מקצועי ובלתי תלוי למלא את חובתה, שהיא אחד מעמודי התווך של הפרדת הרשויות במדינה דמוקרטית: פיקוח הרשות המחוקקת על הרשות המבצעת.

כמו כן המבקר נמצא בקשר שוטף עם הוועדה, והוא מוסר לה דין וחשבון על פעולותיו.<sup>7</sup>

בלשכת המבקר פועל ממונה על הקשרים עם הכנסת.

[1] לעניין בחירת המבקר ראו גם סעיפים 4-1 לחוק מבקר המדינה.

[2] ראו גם סעיף 24 לחוק מבקר המדינה.

[3] סעיף 25 לחוק מבקר המדינה.

[4] וראו גם סעיף 8 לחוק מבקר המדינה: "הכנסת לא תקבל החלטה על העברת מבקר המדינה מכהונתו מטעמי בריאות אלא לפי הצעת ועדת הכנסת שהתקבלה ברוב של שני שלישים מחבריה על יסוד חוות דעת רפואית שניתנה על פי כללים שהחליטה הכנסת".

[5] וראו לעניין זה גם סעיף 8 לחוק מבקר המדינה.

[6] ראו כרך ב', פרק 7.1, "הדוחות וחוות הדעת של המשרד".

[7] סעיפים 15(א), 20(ב) לחוק מבקר המדינה.

## 1.10.1 דיוני הוועדה לענייני ביקורת המדינה בדוחות הביקורת

ככלל, הקשר עם הכנסת מתקיים באמצעות הוועדה. אם נדרשת נוכחות של עובדי המשרד בדיונים של ועדות אחרות, הדבר דורש את אישור המבקר.

הוועדה דנה בממצאי הביקורת. סעיף 6(א) בחוק קובע:

"המבקר יפעל מתוך קשר עם הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת ... וימסור לה דין-וחשבון על פעולותיו בכל עת שייראה לו או שיידרש על-ידי הוועדה".

הונח דין וחשבון של המבקר על שולחן הכנסת, או פורסמו דין וחשבון או חוות דעת, תדון בהם הוועדה ותגיש לכנסת את סיכומיה והצעותיה, לקבלת אישורה<sup>8</sup>.

ישיבות הוועדה מתקיימות בימי עבודתה של הכנסת פעמים מספר בשבוע, ומשתתפים בהן דרך קבע ובאופן פעיל המבקר או נציגיו העוסקים בנושא הנדון, נציגי הגופים המבוקרים ונציגי גופים אחרים.

יו"ר הוועדה רשאי להזמין כל אדם שנשא או נושא משרה, או שמילא או ממלא תפקיד בגוף המבוקר בתקופת הביקורת, בעבר או במועד הדיון, כדי להגיב על האמור בדוח הנדון<sup>9</sup>. לפני מועד הדיון בכנסת מתקיים במשרד מבקר המדינה דיון הכנה, ובו נבחנים בין היתר מסמכי מעקב אחר תיקון ליקויים שהגישו הגופים המבוקרים.

הדיון בוועדה עוסק בממצאי משרד מבקר המדינה ובפעולות שבוצעו לתיקון הליקויים או בפעולות הנדרשות לצורך תיקונם. יו"ר הוועדה קובע את סדר היום בכל ישיבה משיבות הוועדה. בדרך כלל הישיבה נפתחת בדברי היו"ר ולאחריהם מציג מבקר המדינה או נציגו את ממצאי דוח הביקורת הרלוונטי. נציגי הגוף המבוקר מתבקשים להודיע כיצד בכוונתם לתקן את הליקויים שהעלתה הביקורת וכן למסור מידע נוסף, בייחוד לגבי לוח הזמנים לתיקון הליקויים שהועלו בדוח. בדיון מציגים חברי הוועדה לנציגי הגוף המבוקר את שאלותיהם והערותיהם. בסיום הדיון מסכם יו"ר הוועדה את הדיון, קובע משימות לפעולה ולוחות זמנים לביצוע. בדרך כלל הוועדה מגישה למליאת הכנסת אחת לשנה את "סיכומיה והצעותיה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה", ואלה מובאים לפני מליאת הכנסת לאישור.

ועדת המשנה של ועדת הביקורת, רשאית להחליט על הגבלת פרסומם של ממצאי ביקורת, בהתייעצות עם המבקר, וזאת לשם שמירה על ביטחון המדינה או כדי למנוע פגיעה ביחסי חוץ או בקשרי מסחר בין-לאומיים שלה<sup>10</sup>.

## 1.10.2 קשר עם ועדות הכנסת בנושא מימון מפלגות

ביקורת המדינה על בחירות ועל מימון מפלגות מתבצעת על פי חוק, והדוחות מוגשים ליו"ר הכנסת<sup>11</sup>.

נציגי משרד מבקר המדינה משתתפים לעתים בדיונים בוועדות הכנסת - ועדת הכנסת, ועדת חוקה, חוק ומשפט וועדת הפנים ואיכות הסביבה - העוסקות בחקיקת חוקי מימון מפלגות.

כמו כן מקיים משרד מבקר המדינה קשר שוטף עם חשבות הכנסת בענייני מימון מפלגות ובכלל זה קבלת נתונים מהכנסת בענייני מימון מפלגות והעברת מידע לכנסת לגבי קנסות שהטיל מבקר המדינה על המפלגות.

[8] סעיף 18(א) לחוק מבקר המדינה.

[9] סעיף 18א(א) לחוק מבקר המדינה. לגבי ההתייבות בפני הוועדה ראו בסעיפים 18(ב) עד 18א(ה) לחוק.

[10] סעיף 17(א) לחוק מבקר המדינה. להרחבה בנושא זה ראו להלן כרך ב', פרק 7.2, "חסינות והימנעות מפרסום".

[11] ראו כרך ב', פרק 7.1, "הדוחות וחוות הדעת של המשרד".

### 1.10.3 התקציב והדוח הכספי של משרד מבקר המדינה

על פי סעיף 10 לחוק היסוד, "תקציב משרד מבקר המדינה ייקבע לפי הצעת מבקר המדינה בידי ועדת הכספים של הכנסת, ויפורסם ביחד עם תקציב המדינה"<sup>12</sup>.

ועדת הכספים רשאית, על פי הצעת המבקר, לאשר שינויים בתקציב משרדו<sup>13</sup>. הוועדה מוסמכת לבקש מהמבקר הבהרות לגבי סעיפי התקציב המוצע והשינויים המוצעים.

התהליך המקובל לגבי משרדי ממשלה, שתקציבם נקבע על פי הצעת הממשלה, אינו חל על משרד מבקר המדינה, שכן עצמאות המבקר אינה עולה בקנה אחד עם תהליך של בדיקה, תיקונים או צמצומים בידי גורם כמו משרד האוצר (שהוא גוף מבוקר). תהליך כזה היה פוגע פגיעה מהותית באי-תלותו של המבקר בממשלה.

אחרי תום שנת הכספים מגיש המבקר את הדין וחשבון הכספי של משרדו לאישור הוועדה<sup>14</sup>.

### 1.10.4 הכנסת ונציבות תלונות הציבור

בחוק מבקר המדינה צוינו כמה סוגיות הנוגעות לקשר בין המבקר - בתוקף תפקידו כנציב תלונות הציבור ונציבות תלונות הציבור - לבין הכנסת והוועדה:

**מינוי מנהל נציבות תלונות הציבור:** לפי סעיף 32(א) לחוק ממנה הוועדה את מנהל נציבות תלונות הציבור בהתאם להצעת נציב תלונות הציבור.

**החלת הפרק השביעי לחוק מבקר המדינה, שעניינו בירור תלונות, על גופים שונים:** לפי סעיף 36(2) לחוק מבקר המדינה, מוסמכים הוועדה או נציב תלונות הציבור להחליט כי הפרק השביעי לחוק - הנוגע לבירור תלונות הציבור - יוחל על גוף שצוין בסעיפים 7(9) ו-9(8) לחוק. לאחר שהוועדה או הנציב קיבלו החלטה כאמור, יש לפרסם ברשומות הודעה בעניינה. לרוב נציב תלונות הציבור הוא שמחליט להחיל פרק זה לפי סעיף 36(2) לחוק.

**הגשת תלונות על ידי חברי כנסת:** לכנסת יש מעמד מיוחד בנוגע להגשת תלונות לנציבות תלונות הציבור. לפי סעיף 37(2) לחוק, חבר כנסת רשאי להגיש תלונה גם על מעשה הפוגע במישרין בזולת או המונע ממנו במישרין טובת הנאה. בנובמבר 1976 החליטה הוועדה כי בדוח השנתי של נציב תלונות הציבור יפורסמו שמותיהם של חברי הכנסת שהגישו תלונות לנציב. בעקבות כך נוהגת נציבות תלונות הציבור לפרסם מדי שנה את שמות חברי הכנסת שהגישו תלונות ואת מספר התלונות שהגיש כל אחד מהם.

**אי-בירור תלונות על הכנסת:** בסעיף 38(2) לחוק נקבע כי נציבות תלונות הציבור לא תברר תלונות "על הכנסת, על ועדה מוועדות הכנסת או על חבר הכנסת בשל מעשה שעשה במילוי תפקידו כחבר הכנסת או למען מילוי תפקידו זה". יצוין כי הנציבות כן נוהגת לברר תלונות על מינהל הכנסת ומשמר הכנסת.

**אי-קיום החלטתו של הנציב:** לפי סעיף 43(א) לחוק, אם בתום הבירור מוצאת הנציבות כי התלונה מוצדקת, היא מודיעה על כך למתלונן ולגוף הנילון. לפי סעיף 43(ב) לחוק, על הגוף הנילון להודיע לנציבות עד תום התקופה שזו נקבה על הצעדים שנקטו לתיקון הליקוי שנמצא. אם הגוף הנילון אינו עושה כן, או אם הודעתו אינה מניחה את הדעת, רשאי נציב תלונות הציבור "להביא את העניין לידיעת השר הנוגע בדבר או הוועדה".

[12] וראו גם סעיף 24 לחוק מבקר המדינה.

[13] שם.

[14] סעיף 25 לחוק מבקר המדינה.

**חובתו של היועץ המשפטי לממשלה לדווח לוועדה ולנציב תלונות הציבור על הטיפול בהודעת הנציב בדבר חשש שנעברה עבירה פלילית או לעבירת משמעת:** לפי סעיף 43(ד) לחוק, אם העלה בירור תלונה חשש שנעברה עבירה פלילית, על נציב תלונות הציבור להביא את הדבר לידיעת היועץ המשפטי לממשלה. הוא רשאי לעשות כן גם כאשר הועלה חשש שנעברה עבירת משמעת על פי כל דין. על היועץ "ש להודיע לנציב ולוועדה כיצד טופל העניין, וזאת בתוך שישה חודשים מיום שהועבר אליו הנושא.

**הגשת דוחות ליו"ר הכנסת וליו"ר הוועדה לענייני ביקורת המדינה:** לפי סעיף 46(א) לחוק, על הנציב להכין בתחילת כל שנה דוח על פעולותיו בשנה שקדמה לשנה שבה עסק הדוח. על הדוח לכלול סקירה כללית ותיאור של הטיפול במבחר תלונות. לפי הסעיף האמור, הדוח השנתי יונח על שולחן הכנסת, ובהתאם לכך נוהג נציב תלונות הציבור להגיש את הדוח השנתי, מדי שנה, לידי יו"ר הכנסת ויו"ר הוועדה. הנציב רשאי להגיש לכנסת גם דוחות מיוחדים "קודם להגשת הדין וחשבון השנתי"<sup>15</sup>, אך עד היום לא הוגש דוח מיוחד כאמור. לפי סעיף 46(ג), משהוגש דוח של הנציב, על הוועדה לדון בעניינו ולהגיש לכנסת את סיכומיה והצעותיה לאישור, אם יש כאלה.

**דיווח על תלונות בעניין הפליית נשים:** לפי חוק הרשות לקידום מעמד האישה, התשנ"ח-1998, רשאית הרשות לקידום מעמד האישה להגיש לנציב תלונות הציבור תלונה על מעשה הנוגע לתחום מתחומי פעולתה, אם היא סבורה שהתלונה ראויה להתברר בידי הנציב ואם הסכים לכך המתלונן<sup>16</sup>. בחוק נקבע כי **הנציב ידווח לכנסת מדי שנה על כל התלונות שנמסרו לו על ידי הרשות, "שעניינן הפליה של אשה כאשה" ויפרט את מסקנותיו לגביהן**<sup>17</sup>. מפעם לפעם מוגשות לנציבות במישרין תלונות שעניינן הפליית נשים, והיא מבררת אותן.

**דיווח על תעודות ממצאים שניתנו לחושפי שחיתות:** לפי החוק לעידוד טוהר המידות בשירות הציבור, התשנ"ב-1992, אם עובד ציבור התלונן בתום לב ובהתאם לנהלים תקינים על מעשה שחיתות או על פגיעה אחרת בטוהר המידות שבוצעו במקום עבודתו ותלונתו נמצאה מבוססת, מחובתו של העומד בראש הגוף שהוגשה לו התלונה להודיע למתלונן כי הוא זכאי לקבל תעודת ממצאים. לפי החוק האמור, על העומד בראש הגוף למסור לנציב תלונות הציבור דוח על מספר התלונות שהוגשו או הועברו לו ועל נושאייהן (אלא אם כן הגילוי עלול לגרום לשיבוש הליכי הבדיקה או החקירה) וכן על תעודות ממצאים שמסר למתלוננים בצירוף העתקיהן<sup>18</sup>. לפי החוק, **על נציב תלונות הציבור להגיש לכנסת בט"ו בשבט בכל שנה דין וחשבון ובו מרוכזים הדיווחים שנמסרו לו**<sup>19</sup>.

[15] סעיף 46(ב) לחוק מבקר המדינה.

[16] סעיף 6(א) לחוק הרשות לקידום מעמד האישה, התשנ"ח-1998.

[17] שם, סעיף 6(ג).

[18] סעיף 3(א) לחוק לעידוד טוהר המידות בשירות הציבור, התשנ"ב-1992.

[19] שם, סעיף 3(ב).

1.11

ועדת השרים  
לענייני ביקורת המדינה



# ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה



ועדת שרים לענייני ביקורת המדינה שכוננה מכוח החלטת ממשלה<sup>1</sup>, ואשר היו"ר שלה הוא שר המשפטים, דנה בהצעותיהם של השרים הנוגעים בדבר בעניין תיקון הליקויים במשרדיהם, שעליהם עמד מבקר המדינה, מקבלת החלטות בנושא ומקיימת מעקב אחר אופן יישום החלטותיה. כמו כן, ועדת השרים דנה בהמלצות מבקר המדינה ובהצעות לתיקון הליקויים לאחר שדוח מבקר המדינה הונח על שולחן הכנסת.







## 2

### התקנים המקצועיים

העקרונות שלפיהם משרד מבקר המדינה בוחן את פעולותיו של גוף מבוקר ושל עובדיו מתבססים על חוקיות, ניהול תקין וסדירות, חיסכון, יעילות, אפקטיביות וטוהר המידות, וזאת בהתאם לסעיף 2(ב) לחוק יסוד: מבקר המדינה, ותוך בחינת תקנים בין-לאומיים רלוונטיים. עקרונות אלו נועדו להבטיח שפעולותיהם של הגופים המבוקרים מתבצעות בהתאם לדין, לצורך קידום האינטרסים הציבוריים, תוך שמירה על זכויות הפרט ובדרך החסכונית, היעילה והאפקטיבית ביותר.

2.1

חוקיות



# חוקיות

סעיף 2(ב) בחוק היסוד וסעיף 10(א) בחוק קובעים את הבסיס הנורמטיבי לביצוע ביקורת חוקיות אשר נועדה לבדוק שאלות יסוד בנוגע לחוקיות ולסמכות של פעולות הגוף המבוקר, דהיינו האם ההחלטה או הפעולה נדונו, התקבלו, אושרו ובוצעו בהתאם לחוק. תפקידה של ביקורת החוקיות היא לבחון את פעולותיהם של עובדי הציבור וגופים מבוקרים בהשוואה לדרישות חוקי היסוד, חקיקה ראשית, חקיקת משנה, ההוראות והכללים החלים על פעולות הגוף המבוקר, אמנות בין-לאומיות המחייבות את מדינת ישראל ופסיקותיו המחייבות של בית המשפט<sup>1</sup>.

במסגרת בחינת החוקיות ייבחנו, בין היתר, השמירה על עקרון חוקיות המינהל, מילוי חובת הנאמנות של הגוף המבוקר לציבור; שמירה על כללי הצדק הטבעי במסגרת קבלת החלטות; גיבושה של תשתית עובדתית ראויה לפני מועד קבלת ההחלטה; שקילת מלוא השיקולים הרלוונטיים, לרבות סבירות ההחלטה ומידתיותה; תיעוד הדיונים השונים; זמן פעולה ראוי ועמידה בחובת ההנמקה.

אם העלתה הביקורת חשש לביצוע מעשה פלילי, מורה סעיף 14(ג) לחוק למבקר להביא את העניין לידיעת היועץ המשפטי לממשלה. העלתה הביקורת חשש שנעברה עבירת משמעת על פי כל דין, רשאי המבקר להביא את העניין לידיעת היועץ המשפטי לממשלה.

[1] ראו ניסים מזרחי "תקני ביקורת", בתוך: אשר פרידברג (עורך), **ביקורת המדינה בישראל - הלכה ומעשה (קובץ מאמרים ומקורות)** (1999) עמ' 27-29.



# 2.2

סדירות וניהול תקין





## סדירות וניהול תקין

בדיקת הניהול התקין וסדירות הפעולות שנקט המבוקר או ההוצאות שהוציא, נועדה לבחון את מידת ההקפדה של המבוקר על קיום נהלים, הוראות ונורמות ראויות, המסדירים את התהליכים השונים בגופים המבוקרים<sup>1</sup>. מלבד זאת, עוסקת ביקורת הניהול התקין והסדירות גם בבדיקת האישורים של הממונים לביצוע פעולות ולהוצאת כספים בגופים המבוקרים, ובכלל זה בבדיקה לגבי עצם קיומו של סעיף תקציבי מתאים ועצם ביצועו וקיומו של תיעוד סדור. בבדיקת הניהול התקין והסדירות של פעולות המינהל הציבורי היא מרכיב חיוני בביקורת המדינה. ביצוע מכרזים, רכישה והתקשרויות חוזיות הם תחומים אופייניים, שבהם מוטל על מבקר המדינה לבדוק את מידת ההקפדה על קיום חוקים, תקנות, כללים ונהלים הנוגעים בדבר, וכן כללים שהתווה מבקר המדינה עצמו לגבי עניינים דומים בעבר. ביקורת הניהול התקין והסדירות מסייעת גם בבדיקות בנושא היעילות והחיסכון, על ידי בדיקות שגרתיות של התכנסות הנהלות, מועצות וכדומה ובחינת נוכחות של חברים בשיבות תוך הקפדה על קיומם של תהליכי קבלת החלטות תקינים. כמו כן, הביקורת בתחומים אלה מסייעת בשמירה על משאבי הגוף המבוקר. בבדיקות הניהול התקין והסדירות המבוצעות לשם מניעת ליקויים ולשם שיפור המינהל הציבורי הן מכשיר רב-עוצמה של משרד מבקר המדינה המאפשרות להטמיע סדרי עבודה ראויים כדי לתרום לכך שמכלול השיקולים הרלוונטיים לעניין יובאו בחשבון.

[1] ראו ניסים מזרחי "תקני ביקורת", בתוך: אשר פרידברג (עורך), **ביקורת המדינה בישראל - הלכה ומעשה (קובץ מאמרים ומקורות)** (1999) עמ' 27-29.



# 2.3

ביקורת ביצועים:  
חיסכון, יעילות ומועילות



# ביקורת ביצועים: חיסכון, יעילות ומועילות

בתורת הביקורת המודרנית נהוג לבצע - נוסף על יתר הבדיקות - גם ביקורת ביצועים בהיבטים של חיסכון, יעילות ואפקטיביות (The 3 E's - Economy, Efficiency, Effectiveness) במסגרת פעילויות הגופים המבוקרים בתחומים שונים<sup>1</sup>.

**ביקורת חיסכון** משמעה מזעור עלויות המשאבים הדרושים לביצוע פעילות או פרויקט. ביקורת החיסכון נועדה לבדוק בעיקר את התשומות שהושקעו בפעילות הנבדקת כדי להפחית את התשומות הנדרשות לצורך השגת המטרה באיכות הנחוצה.

**ביקורת היעילות** נועדה לבחון אם שימוש שונה בתשומות ובמשאבים נתונים מאפשר להשיג תפוקה איכותית ורבה יותר.

ביקורת היעילות קשורה קשר הדוק לביקורת החיסכון, ופעמים רבות ביקורת החיסכון וביקורת היעילות הן שני צדדים של אותו המטבע. בחינת חיסכון-יעילות נוגעת למערכת היחסים בין עלויות פרויקט ותוצאותיו, ומתמקדת במחיר עבור יחידת תפוקה. במסגרת זו ניתן גם לבחון את משך ביצועם של פרויקט או תכנית ממשלתית.

**ביקורת אפקטיביות (מועילות)** נועדה לבדוק אם הושג יעדה של תכנית או פרויקט שביצע הגוף המבוקר, ואם כן - באיזו מידה. ביקורת אפקטיביות מתמקדת בהשגת המטרות והיעדים של הגוף המבוקר. היא עוסקת במערכת היחסים בין מטרות לבין תפוקות. סוגיית המועילות נחלקת לשני חלקים עיקריים: ראשית, האם הגוף המבוקר השיג את המטרות והיעדים המוצהרים של תכנית מסוימת. שנית, האם המטרות והיעדים הושגו בזכות יישום המדיניות של הגוף המבוקר או ללא קשר אליה. לדוגמה, אם המטרה המוצהרת של תכנית ממשלתית מסוימת היא הפחתת היקף האבטלה בשיעור מסוים, בביקורת ייבדקו בשלב הראשון שיעורי האבטלה לפני יישום התכנית ואחריה, ובשלב השני ייבדק אם הופחתו שיעורי האבטלה, וייבחן אם הפעולות שנקט הגוף המבוקר הן שהביאו להפחתת שיעור האבטלה או שמא ההפחתה מקורה באירועים בסביבה הכלכלית, שלגוף המבוקר לא הייתה כל השפעה עליהם. כדי לבחון אם אכן הושגו המטרות והיעדים יש לבצע מדידה והערכה של המטרות והיעדים שהושגו. כדי לבחון אם ניתן לזקוף את השגת המטרות והיעדים לזכות יישום המדיניות של הגוף המבוקר, נחוצה השוואה. השוואה אופטימלית יכולה להתבצע באמצעות בדיקת הביצוע הן לפני יישום המדיניות והן אחרי יישומה. במקרים מתאימים ניתן לבצע השוואה כאמור באמצעות קבוצת ביקורת. כמו כן ניתן לבחון את האופן שבו הגוף המבוקר השתמש במשאבים במסגרת התכנית המבוקרת ואת מידת השימוש במשאבים כאמור, ולבדוק אם משאבים אלה תרמו להשגת המטרות והיעדים. בדיקה שכזאת מזקקת את בחינת האפקטיביות ויכולה לסייע בבחינת השאלה אם ניתן לזקוף את השגת המטרות והיעדים לזכות יישום המדיניות הקיימת. תחום נוסף בבדיקת מועילות הוא בחינת תוצאות לוואי בלתי מתוכננות שמקורן ביישום מדיניותו של הגוף המבוקר.

[1] ראו התקן הבין-לאומי של ארגון מוסדות ביקורת עליונים: ISSAI 300 – Fundamental Principles of Performance Auditing, ראו גם ניסים מזרחי "תקני ביקורת", בתוך: אשר פרידברג (עורך), **ביקורת המדינה בישראל - הלכה ומעשה (קובץ מאמרים ומקורות)** (1999) עמ' 30.

ביקורת חיסכון, יעילות ואפקטיביות מכונה ביקורת ביצועים (Performance Audit). ביקורת זו מאפשרת לבחון באופן עצמאי, אובייקטיבי ואמין אם גוף מבוקר פועל על פי עקרונות החיסכון, היעילות והאפקטיביות ואם ביכולתו להשתפר בתחומים אלה. בתורת הביקורת קיימות שלוש גישות עיקריות לביצוע ביקורת ביצועים: (א) ביקורת מוכוונת תוצאות - ביקורת שנועדה לבחון אם הושגו מטרות שהוגדרו מראש; (ב) ביקורת מוכוונת בעיות - ביקורת המתמקדת בניתוח הנסיבות אשר גרמו להיווצרות ליקויים בתהליך השגת המטרות; (ג) ביקורת מוכוונת מערכות או תהליכים - ביקורת שמטרתה לבחון אם ההנהלה פועלת כראוי וביעילות. במסגרת ביצוע ביקורת הביצועים ניתן לנקוט גישה אחת או שילוב של כמה גישות מאלו שנמנו לעיל.

חשוב להדגיש כי ביקורת אינה "חכמה שלאחר מעשה", ומטרתה אינה להחליף את שיקול דעתו של הגוף המבוקר בשיקול דעתו של הגוף המבקר. החלטה הכרוכה בנטילת סיכון מחושב היא לגיטימית, ובלבד שהתמלאו כל הכללים החלים על הפעלת שיקול הדעת ונשקלו כל השיקולים הרלוונטיים. הערכת יעילות ואפקטיביות של גוף מבוקר מעלה, בדרך כלל, תמונה מורכבת של סוגי פעילות שאינם ניתנים בכל מקרה להגדרה מדויקת וחד-משמעית: פגמים בתהליך קבלת החלטות, חוסר תיאום בדרגי ההנהלה, היעדר ניתוח כלכלי נאות, עבודת מטה הלוקה בחסר ועוד.

# 2.4

טוהר המידות





## טוהר המידות

ביקורת בתחום טוהר המידות בוחנת את מידת עמידתם של עובדי הציבור ונבחרינו בנורמות ובכללי התנהגות מחייבים מתוקף תפקידם כנאמני הציבור<sup>1</sup>, וכפי שהגדירה זאת המבקר לשעבר השופט (בדימ') מרים בן פורת: "הביטוי 'טוהר המידות' מבטא התנהגות מוסרית והוגנת כיאה לעובדי ציבור ולנושאי משרות ציבוריות"<sup>2</sup>. בביקורת כאמור נבדק, למשל, אם פעולות שביצעו גורמים מבוקרים היו נגועות בניגוד עניינים, בשיקולים זרים, במשוא פנים או בניצול מעמד ושררה. כיום יש רשת של חוקים ונורמות המשמשת תשתית נורמטיבית רחבה בתחום טוהר המידות. להלן יובאו כמה דוגמאות לחוקים המבטאים את חשיבותו של טוהר המידות והכוללים הסדרים לשמירתו: חוק שירות המדינה (מתנות), התש"ם-1979, העוסק בחשש לפגיעה בטוהר המידות כשיקול רלוונטי בהחלטה מה ייעשה במתנה שניתנה לעובד ציבור; תיקון חוק מבקר המדינה משנת 1981 המקנה למבקר המדינה כנציב תלונות הציבור סמכויות רחבות לגבי עובד ציבור שחשף מעשי שחיתות ונפגע בשל כך<sup>3</sup>; החוק לעידוד טוהר המידות בשירות הציבורי, התשנ"ב-1992, העוסק בהגשת תלונה מוצדקת של עובד ציבור ובקבלת הוקרה על כך מנשיא המדינה או מיו"ר הכנסת; וחוק הגנה על עובדים (חשיפת עבירות ופגיעה בטוהר המידות או במינהל התקין), התשנ"ז-1997.

התנהגות אשר פוגעת בטוהר המידות פנים רבות לה. בקצה האחד של המנעד היא עלולה לבוא לידי ביטוי במסגרת מעשה פלילי, ואילו בקצה השני של המנעד היא עלולה לבוא לידי ביטוי במסגרת התנהגות לא-פלילית אך כזאת הגובלת בשחיתות ואשר אינה עולה בקנה אחד עם עקרונות מינהל תקין. כלומר, פגיעה בטוהר המידות עלולה להיות עבירה פלילית, עבירת משמעת, פעולה שלא בהתאם לכללי האתיקה הרלוונטיים, ופעולה שלא בהתאם לעקרונות היסוד של המשפט הציבורי הישראלי כגון פעולה שבוצעה בלא סמכות, מתוך שרירות, הפליה, משוא פנים, חוסר תום לב, שקילת שיקולים זרים, חוסר סבירות, אי-מידתיות וחוסר הגינות. הביקורת בתחום טוהר המידות היא כלי יעיל ורב-עוצמה להטמעת כללי מינהל תקין, האתיקה ויישום חובת הנאמנות של עובדי ונבחרי הציבור, והיא מרכיב מרכזי במלחמה בשחיתות הציבורית.

[1] נורית ישראלי "חמישים שנות טוהר המידות בחוק מבקר המדינה - המצב הנורמטיבי - מייצור לביצור" עיונים בביקורת המדינה 62 (2011), עמ' 95.

[2] ראו מרים בן פורת חוק יסוד: מבקר המדינה (2005), עמ' 230.

[3] ראו סעיפים 45-ד לחוק מבקר המדינה.



# 2.5

התקנים הבין-לאומיים



# התקנים הבין-לאומיים

יש הבדלים רבים וניכרים בין מוסדות ביקורת עליונים במדינות השונות, בין היתר מבחינת אופי המשטר והערכים שעל פיהם פועלים מוסדות אלה, המנדט החוקתי והחוקי שלהם, המבנה הארגוני שלהם, מעמדם הלאומי והציבורי והדגשים השונים שלהם בתחום ביקורת המדינה. עם זאת, הארגון הבין-לאומי של מוסדות הביקורת העליונים (INTOSAI) עוסק מאז ייסודו, בשנת 1953, ביצירה ובהטמעה של תקנים בין-לאומיים בנושא ביקורת המדינה. זאת, בין היתר, כדי לשפר את הביקורת על המגזר הציבורי ברחבי העולם ולתרום לחיזוק מעמדם ולהגדלת השפעתם של מוסדות ביקורת המדינה ברחבי העולם החברים בארגון. לתקנים הבין-לאומיים אין מעמד מחייב, ומוסדות הביקורת אינם מחויבים לפעול לפיהם. אולם מומלץ להתאים את מדיניות הביקורת בכל מוסדות הביקורת לקווים הכלליים שהתוותה התקינה הבין-לאומית. בהתאם לכך, משרד מבקר המדינה פועל להטמעת התקינה הבין-לאומית בכל תחומי עבודתו.

התקנים של INTOSAI - International Standards of Supreme Audit Institutions (ISSAI) - נוסחו על בסיס ההבנה שמוסדות הביקורת הם בראש ובראשונה גופים לאומיים הפועלים בכפוף למסגרות החוקתיות, הפוליטיות והציבוריות של מדינותיהם; והרי אלה, כאמור, נבדלות זו מזו במידה ניכרת. עם זאת, התקנים הבין-לאומיים מבקשים להציג כללי פעולה מוכרים והנחיות מקצועיות מקובלות שהם פרי הניסיון המצטבר של קהילת ביקורת המדינה הבין-לאומית, בהתבסס על ההנחה כי כל מוסד ביקורת יוכל לשאוב רבות מניסיון זה בהתאם למאפייניו המיוחדים. בדצמבר 2016 אושרה ב-INCOSAI (הקונגרס הבין-לאומי של ארגון INTOSAI) ההצעה לביצוע רביזיה של מסגרת (Framework) התקינה הבין-לאומית, ולהשלמתה עד שנת 2019<sup>1</sup>.

התקנים הבין-לאומיים נחלקים לארבעה נדבכים:

1. **העקרונות המייסדים:** לרבות תקן 1 ISSAI, שהוא למעשה הצהרת לימה משנת 1977 כלשונה. הצהרה זו הגדירה את מטרות ביקורת המדינה, קבעה את עצמאותה של ביקורת המדינה כעיקרון ראשון במעלה, דנה ביחס הראוי בין מוסד הביקורת לרשות המחוקקת ולרשות המבצעת, הציגה קווים כלליים בנוגע לשיטות ביקורת, לדיווח ועוד.
2. **דרישות סף חיוניות להבטחת תפקודו התקין של מוסד ביקורת המדינה:** לרבות תקנים 10-40 ISSAI - העוסקים בסוגיית העצמאות של ביקורת המדינה, בעקרונות השקיפות, בנשיאה באחריות, בקוד האתי וכן כללים בנוגע לבקרת איכות על עבודת הביקורת.
3. **עקרונות היסוד של ביקורת המדינה:** נדבך זה כולל את התקנים האלה: (א) תקן 100 ISSAI - מציג עקרונות, דרישות, תבחינים והנחות יסוד לצורך קביעת תקני ביקורת; (ב) תקן 100 ISSAI - 200 - מציג תקנים כלליים לניהול העובדים המקצועיים בכל הנוגע לביצוע מטלות ביקורת; (ג) 300 ISSAI - מציג את תקני עבודת השדה של הביקורת, כמסגרת מנחה לדרך הפעולה הראויה, האפקטיבית והמאוזנת שלפיה צריך לפעול עובד הביקורת; (ד) 400 ISSAI - מציג תקני דיווח המפרטים בקווים כלליים את המידע שיש לכלול בדוח ביקורת ואת המבנה הרצוי של דוח ביקורת, תוך הבחנה בין דוח ביקורת כספית לדוח ביקורת ביצועים (Performance Audit).

[1] פרטים נוספים על התקינה הבין-לאומית בכלל ועל הרביזיה בפרט ניתן למצוא באתר המרשתת: [www.issai.org/en\\_us/site-issai/introduction](http://www.issai.org/en_us/site-issai/introduction)

4. **הנחיות ביקורת:** נדבך זה כולל את תקנים ISSAIs 1000-5500, הנחלקים להנחיות יישום בתחום ביקורת הכספים, ביקורת הביצועים וביקורת החוקיות, ולהנחיות ביקורת בנושאים ספציפיים: (א) הנחיות היישום כוללות, בין היתר, תקנים בנושאי בקרת איכות, תיעוד, ביקורת הונאה, תכנון ביקורת של דוחות כספיים, הערכת סיכונים בנוגע לדוחות כספיים לקויים, עקרון המהותיות, ראיות והוכחות, ניתוח, מדגם והערכה, השוואה, שימוש בעבודת מבקרים פנימיים וכיוצא באלה; על אלה יש להוסיף תקנים המסבירים מהן ביקורת ביצועים וביקורת חוקיות. (ב) בתקנים ISSAI 5100-5500 נכללים תקני ביקורת בנושאים האלה: איכות הסביבה, הפרטה, מערכות מידע, חוב ציבורי, וכן סיוע בעת אסון.

על כל אלה יש להוסיף כמה הנחיות המוצעות למוסדות מבוקרים: INTOSAI GOV 9100-9299 מפרט הנחיות (שאינן תקני ביקורת) לניהול נאות של הגופים המבוקרים; כלומר תקנים שמוסד הביקורת יכול להציע למבוקרים לצורך ניהול נכון.

# 2.6

מחקר ופיתוח -  
הקשרים הבין-לאומיים





## מחקר ופיתוח - הקשרים הבין-לאומיים

בין מבקרי המדינה לנציבי תלונות הציבור (אומבודסמנים) במדינות העולם מתקיימים שיתוף פעולה הדוק וחילופי מידע הן במסגרת יחסי הגומלין ביניהם והן במסגרת ארגונים בין-לאומיים. שיתוף פעולה בין-לאומי הדוק תורם רבות למחקר של ביקורת המדינה, לבירור תלונות הציבור ולפיתוח התורה המקצועית בתחומים אלה. אשר למשרד מבקר המדינה בישראל, שיתוף הפעולה בינו ובין ארגונים בין-לאומיים שונים תורם לחיזוק הקשרים הדיפלומטיים של מדינת ישראל ולשיפור תדמיתה בעולם.

מבקר המדינה הישראלי הוא חבר פעיל בארגון הבין-לאומי של מוסדות הביקורת העליונים (International Organization of Supreme Audit Institutions - INTOSAI) משנות החמישים של המאה העשרים, והיה לו תפקיד מרכזי - בשיתוף עם מוסדות ביקורת המדינה של אוסטרליה וארצות הברית - בעיצוב דרכי העבודה של הארגון ובהגדרת מוסדותיו. בשנת 1965 אירח משרד מבקר המדינה של ישראל את הקונגרס התלת-שנתי החמישי של ארגון INTOSAI בירושלים, ומבקר המדינה דאז, ד"ר יצחק א' נבנצל, אף כיהן כיו"ר הארגון בשנים 1965-1968 ושימש במשך חמש-עשרה שנים חבר בוועד המנהל שלו. בשנת 1965 אף קיים משרדנו, בהרצליה, את הסמינר הבין-לאומי הראשון למבקרי מדינה. בשנת 1971 בווינה שבאוסטריה קיים משרדנו, בשיתוף עם משרד מבקר המדינה של אוסטרליה, את הכנס המשותף הראשון של ארגון INTOSAI ושל האו"ם ("UN-INTOSAI Inter-regional Seminar"), וקיבל עליו, בשיתוף עם מוסדות ביקורת המדינה של אוסטרליה ושל גרמניה, לארגן גם את שלושת הכנסים הבאים מסוג זה. בשנים 1974 ו-1975 היה משרדנו מהאבות המייסדים של הארגון האזורי של מוסדות הביקורת העליונים באפריקה (African Organization of Supreme Audit Institutions - AFROSAI).

נוסף על כך מבקר המדינה הישראלי חבר בארגון האזורי של מוסדות הביקורת העליונים של אסיה (Asian Organization of Supreme Audit Institutions - ASOSAI) - מאז הקמתו בשנת 1979, ובמקבילו האירופי (European Organization of Supreme Audit Institutions - EUROSAI) - משנת 2007. בקונגרס של ארגון EUROSAI שהתקיים ביוני 2014 בהולנד נבחר מבקר המדינה לשמש כמבקר של הארגון עד לשנת 2017, בשיתוף עם מבקר המדינה של קרואטיה, וכן נבחר המשרד לחבר בכוח המשימה בתחום הביקורת והאתיקה של הארגון<sup>2</sup> (Task Force on Audit & Ethics) בשנת 2016 נבחר המשרד גם לחבר בכוח המשימה של ארגון EUROSAI בנושא ביקורת השלטון המקומי Task Force on Municipality Audit<sup>3</sup>.

בשנת 2015 אירח משרד מבקר המדינה את כנס הצעירים השני של ארגון EUROSAI - The Second Young EUROSAI Conference YES 2.0, שעסק בנושא: "SAI&I". בכנס זה השתתפו גם ראשי מוסדות ביקורת עליונים מכמה מדינות בראשות נשיא ארגון EUROSAI (נשיא בית הדין לביקורת של הולנד). באפריל 2017 אירח משרד מבקר המדינה סמינר בין-לאומי מיוחד בנושא "National Threats & State Audit - Special Seminar for Heads of SAIs", ובו השתתפו ראשי מוסדות ביקורת עליונים

[1] ראו ד"ר יצחק נבנצל "תרומת ביקורת המדינה בישראל להתפתחות הביקורת הממלכתית בעולם", עיונים בביקורת המדינה, 39 (1985) בעמ' 39; וגם בנימין גייסט "התפתחות של אינטוסאי - מבט אישי", עיונים בביקורת המדינה, 58 (2000) בעמ' 117.

[2] בקונגרס של EUROSAI שהתקיים בטורקיה במאי 2017 הוארך המנדט של כוח המשימה בשלוש שנים נוספות. יצוין כי באותו קונגרס גם הוענק למשרדנו פרס על זכייתנו במקום הראשון בתחרות סרטוני וידאו בין-לאומית בנושא אתיקה שערך הארגון, בהובלת כוח משימה זה.

[3] בעבר היה משרדנו גם חבר בקבוצת העבודה של הארגון בנושא איכות סביבה (Working Group on Environmental Audit).

ובכירים אחרים ממוסדות אלה מ-13 מדינות, ובהם מבקר המדינה של ארה"ב, נשיא ארגון EUROSAI, המזכירה הכללית של ארגון INTOSAI והמזכיר הכללי של ארגון EUROSAI.

במסגרת תפקידו כנציב תלונות הציבור חבר מבקר המדינה בארגון האומבוסטמנים הבין-לאומי (International Ombudsman Institute - IOI), ובארגון האזורי האירופי של מוסד זה; בשנת 1977 הוא אף כיהן כסגנו של יו"ר ארגון IOI; ובשנים 1982-1984 הוא כיהן כחבר בוועדה המייעצת לשיתוף פעולה בין-לאומי בין אומבוסטמנים. כמו כן נציב תלונות הציבור הישראלי חבר בארגון האומבוסטמנים של מדינות אגן הים התיכון (Association of Mediterranean Ombudsmen - AOM) מאז היווסדו בשנת 2007, ומשמש מאז גם חבר בוועד המנהל של ארגון זה. כמו כן, משרדנו חבר במכון האירופי של אומבוסטמנים,

ה-European Ombudsman Institute EOI<sup>4</sup>.

בשנת 1977 אירח משרדנו בירושלים את הכנס של ארגון האומבוסטמנים האירופאי, ובשנת 1980 אירח משרדנו בירושלים את קונגרס האומבוסטמנים העולמי השני. באותה שנה אף קיים משרדנו בהרצליה את הסמינר הבין-לאומי הראשון לאומבוסטמנים.

בלשכת המנכ"ל מופקד עוזר הממונה על הקשרים הבין-לאומיים על החיזוק והפיתוח של קשריו הבין-לאומיים של המשרד. הקשר ההדדי הענף עם מוסדות ביקורת ועם אומבוסטמנים ברחבי העולם בא לידי ביטוי במגוון אופנים, כגון ביקורים הדדיים, חתימת מזכרי הבנות, חילופי מידע ומתמחים, השתתפות בכנסים ובסמינרים, שיתוף פעולה מקצועי בתחומים שונים ואף ביצוע ביקורת על מוסדות עמיתים (ראו בהמשך). במסגרת זו משתתפים גם העובדים והמנהלים במשרד בפעילות מקצועית בין-לאומית, בישראל או בחו"ל. עובדי המשרד ומנהליו המשתתפים בפעילות בין-לאומית בחו"ל זוכים לסיוע מהממונה על הקשרים הבין-לאומיים, בכלל זה לצורך התיאום הנדרש מהם לצורך הפעילות הבין-לאומית. בסיום כל פעילות בין-לאומית מכינים נציגי המשרד שהשתתפו בפעילות סיכום של עיקריה. סיכום זה מופץ במשרד, ומטרתו לשתף במידע ובידע שנרכשו באותה פעילות ולסייע בקידום המחקר והפיתוח המקצועי במשרד. לא אחת אימץ המשרד רעיונות שהעלו עובדי המשרד בעקבות פעילויות בין-לאומיות שהשתתפו בהן. למשל, שיפור תהליכי התכנון בביקורת ביצועים; שימוש באינפוגרפיקה בדוחות ביקורת ובדוחות הנציבות; שילוב תהליך של שיתוף ציבור בתהליך הביקורת; והקמת מעבדת חדשנות משרדית. במסגרת מדיניות המשרד בזירה הבין-לאומית משתדל המשרד שנוציגו בפעילויות הבין-לאומיות השונות, כגון כנסים וסמינרים, יציגו את פעילות המשרד ויתארו את מאפייניו הייחודיים (למשל יציגו כי מבקר המדינה בישראל משמש גם כנציב תלונות הציבור), בדגש על נושאים מקצועיים שהוא מצטיין בהם. לפיכך, ברוב הפעילויות הבין-לאומיות שבהן משתתפים עובדי המשרד הם גם מרצים על פעילותו של המשרד ומחלקים חומרים מקצועיים המתארים אותה.

התקשרויות רשמיות לשיתוף פעולה עם משרדי מבקרי מדינה ואומבוסטמנים בחו"ל מתבצעות באמצעות מזכרי הבנות (Memorandum of Understanding - MOU) כדי לבסס מסגרת של חילופי ידע מקצועי באמצעות פגישות הדדיות, קבוצות עבודה, חילופי עובדים, השתלמויות או סמינרים ואף עבודת ביקורת משותפת. משרדנו חתם על כמה מזכרי הבנות עם מוסדות ביקורת (למשל צ'ילה ורוסיה) ומוסדות אומבוסטמן (למשל פורטוגל).

כמו כן, משרד מבקר המדינה השתתף בביקורת מקבילות בנושאי איכות סביבה שארגן ארגון EUROSAI בשנת 2009 ובשנת 2016<sup>5</sup>, שבהן השתתפו כמה מוסדות ביקורת עליונים שעשו ביקורת בעת ובעונה אחת על כמה תתי-נושאים הנוגעים לנושא אב מוביל.

לצד הממונה על הקשרים הבין-לאומיים פועלת ועדה ושמה "פורום יחב"ל" (יחסים בין-לאומיים), בראשות מנכ"ל המשרד. פורום זה דן ביחסים ובשיתופי הפעולה עם מוסדות ביקורת המדינה והאומבוסטמנים של מדינות אחרות, והוא מייעץ למנכ"ל ולממונה על הקשרים הבין-לאומיים בנושא זה. כמו כן, חברי הפורום משתתפים בפעילויות הבין-לאומיות השונות המתקיימות בישראל ובחו"ל אשר משרדנו יוזם או משתתף בהן.

[4] הארגון אינו קשור ל-IOI.

[5] הביקורת הסתיימה בשנת 2018.

2.7

סקירת עמיתים



# סקירת עמיתים

## 2.7.1 רקע

סקירת עמיתים היא פעולה חיצונית ועצמאית להערכת אלמנט, יסוד או רכיב אחד או יותר בארגון החבר ב-INTOSAI והיא נעשית על ידי עמית או קבוצת עמיתים מקצועיים ממוסד ביקורת של מדינה אחת או מכמה מוסדות ביקורת של כמה מדינות החברות ב-INTOSAI. סקירת עמיתים אינה ביקורת אלא הערכה או המלצה הניתנת באופן וולונטרי על ידי עמיתים ממדינות אחרות. ההליך של סקירת עמיתים בכללותו הוא הליך התנדבותי במובן שמוסד הביקורת מהמדינה הנסקר אינו חייב להזמין את ההערכה. הערכת הסוקרים מתבצעת בעניינם של רכיבים מסוימים ומוגדרים ובסופו של התהליך המוסד הנסקר אינו חייב ביישום המלצות העמיתים.

הסקירה היא הליך המתבצע מתוך בחירה, ולא מכוחה של חובה בין-לאומית. המדינות החברות קובעות יחד את גבולות הסקירה, ולארגון אין כל סמכות לחייב מדינות אלה לפרסם את הליקויים שיימצאו בסקירה ולתקנם. בהקשר זה יצוין כי הליך סקירת עמיתים הולך וצובר תאוצה ברבים מהארגונים העוסקים בביקורת (כגון לשכת רואי החשבון בישראל).

משרד מבקר המדינה בישראל קבע כי הבטחת הרמה המקצועית של עובדי הביקורת היא אחת ממטרותיו העיקריות. המשרד משמש חבר מן המניין בארגון INTOSAI, ונוכח שאיפתו לחזק את קשריו הבין-לאומיים הוא הביע את נכונותו להשתתף בהליך סקירת עמיתים במסגרת תכנית העבודה השוטפת שלו. מנכ"ל המשרד הוא האחראי לקשר עם המדינות החברות בארגון בכל הנוגע לביצוע סקירת עמיתים.

יש כמה סיבות שבגינן מדינה יוזמת ביצוע של סקירת עמיתים:

1. הרצון ללמוד ממדינות מובילות בתחומי הביקורת, לאתר את התחומים הטעונים תיקון, לשפר את היכולות המקצועיות ולהתאים את שיטות העבודה לנוהג הבין-לאומי;
2. הרצון לקבל ממדינה אחרת גושפנקה ליכולת המקצועית;
3. רצונו של משרד מבקר מדינה החבר בארגון לבדוק היבט מהותי מסוים באמצעות משרד מבקר מדינה עמית;
4. הרצון לחזק את קשרי החוץ בין גופי הביקורת במדינות שונות.

ההשתתפות בסקירת עמיתים מעוררת סוגיות רבות במישור המקצועי ובמישור המינהלי החל בשלב תכנון הסקירה, עבור דרך שלב הסקירה עצמה וכלה בשלב הסיכום, הפקת הלקחים והמעקב אחר יישום המלצות הסקירה. מידע מפורט יותר אפשר למצוא בקובצי הנהלים של INTOSAI : ISSAI Appendix to 1 ISSAI 5600 - Peer Review Guideline (להלן - תקן הארגון);. Checklist

בפרק זה יפורטו הנחיות כלליות לגבי ההשתתפות של המשרד בסקירת עמיתים בארגון, הן כעמית הסוקר מדינה אחרת והן כעמית נסקר. לשכת המנכ"ל תיתן הנחיות פרטניות בנושא לעובדים הרלוונטיים.

## 2.7.2 השיטה

### 2.7.2.1 שלב א - יצירת קשר ראשוני עם עמית לשם ביצוע סקירת עמיתים

ככלל, על פי התקן של הארגון, הקשר הראשוני בין המדינות לשם ביצוע סקירת עמיתים יהיה בלתי פורמלי; זאת כדי למנוע פגיעה במדינה החברה בארגון אם היוזמה לא תבשיל לכדי ביצוע סקירה. א. **המשרד כעמית נסקר** - המשרד רשאי לפנות, באמצעות לשכת המנכ"ל, למדינה החברה בארגון ולהזמין אותה לבצע בו סקירת עמיתים. אם תתקבל הסכמה ראשונית של המדינה החברה לביצוע הסקר, תבצע לשכת המנכ"ל התקשרות פורמלית ותיתן לה פומבי בארגון.

עם יצירת הקשר הראשוני יעביר המשרד לעמית הסוקר מידע בסיסי על המעמד המשפטי של ביקורת המדינה בישראל, על תקני הביקורת של המשרד ועוד.

ב. **המשרד כעמית סוקר** - כל מדינה בארגון יכולה לפנות ללשכת המבקר או ללשכת המנכ"ל בהזמנה לביצוע סקירת עמיתים אצלה. הבקשה תידון בלשכת המנכ"ל, ולאחר שייבחנו היקף הסקירה המבוקש, המשאבים המשרדיים הנדרשים לביצוע הסקירה, פרויקטים נוספים שעל המשרד לבצע בתקופה בה מבוקשת הסקירה ועוד יוחלט אם המשרד ייעתר לפנייה לבצע את הסקירה.

לאחר יצירת הקשר הראשוני יבקש המשרד מהעמית הנסקר להעביר לידי מידע בסיסי על מדינתו - על המצב המשפטי בה, על תקני הביקורת של העמית ועוד.

### 2.7.2.2 שלב ב - הסכם לסקירת עמיתים

לאחר שהושגה הסכמה בסיסית בין המשרד למדינה האחרת, ינוסח מזכר הבנות בכתב בחתימת ראשי הארגונים (המבקר או המנכ"ל), ובו יסוכמו עקרונות הביקורת. כמו כן, הצדדים יחתמו על מסמך סודיות.

על פי התקן של הארגון, מזכר ההבנות יכלול כמה פרקים, ובהם:

א. **הגדרות** - הגדרות של המונחים העיקריים של סקירת העמיתים, פורמט הסקירה, יעדיה, סדרי הדיווח, תקנים אתיים ועוד;

ב. **המטרה** - הסיבות לבקשת העמית הנסקר לביצוע הסקירה;

ג. **לוח זמנים** - מועד התחלת הסקירה וסיומה. במסגרת קביעת לוח הזמנים יש להביא בחשבון את האפשרות שבמהלך הסקירה יתעוררו קשיים בלתי צפויים;

ד. **שפה** - קביעת שפת העבודה והדיווח;

ה. **צוות הסוקרים** - מספר אנשי הצוות, תפקידיהם וכישוריהם (רואי חשבון, כלכלנים, אנשי מחשוב וכו'); ו

ו. **היקף הסקירה ותוכנה** - גבולות הסקירה, הנושאים שהמסוקר אינו מעוניין לחשוף (סודות ביטחון, תחומים רגישים מהבחינה הפוליטית וכו'), והנושאים שהמסוקר מבקש להתמקד בהם.

ז. **קבצים ומסמכים** - על העמית הנסקר לקבוע במפורש כיצד ובאיזו מידה תינתן לעמית הסוקר גישה לרשומות. העמית הסוקר יכבד את סודיות המידע שיגיע לידיעתו במהלך הסקירה, ובכלל זה תרשומות מפגישות שקיים.

ח. **עניינים פרוצדורליים** - יש לקבוע את העניינים הפרוצדורליים כדי להבטיח שסקירת העמיתים תתבצע באופן תקין. עניינים אלה יכללו, בין היתר, דרישה מהעמית הסוקר לבחון ביסודיות את המצב המשפטי (בכלל זה אמנות והסכמים בין-לאומיים), החשבונאי והרגולטורי במדינתו של העמית הנסקר, גיבוש הסכמות לגבי קיום ראיונות עם עובדים במשרד הנסקר, ולגבי התייעצות עם מומחה מקומי במדינת העמית הנסקר והתשלום עבור שירותיו, קביעת אנשי קשר, הסדרת השימוש במסמכים (מקוריים או העתקים) שיוצאו ממשרדי העמית הנסקר, קבלת היתר לשימוש במסמכיו של העמית הנסקר ולשליחתם לעמית הסוקר באמצעות האינטרנט.

ט. **תקשורת ודיונים** - קביעה מראש של מועדי הדיון בנושאים שהעלה העמית הסוקר, על פי התקדמות הסקירה, כגון פגישה של צוותי הסקירה עם נציגי העמית הנסקר לאחר ריכוז הממצאים הראשוניים.

י. **תיעוד** - העמית הסוקר צריך לקבוע כיצד יתעד את ממצאי סקירת העמיתים. יש לקבוע אילו מסמכים ישמור לשם ביסוס ממצאיו. יש להתחשב גם בעובדה שהמסמכים של העמית הנסקר כתובים בשפתו ויש לתרגמם, לכן יש לקבל הסכמות בדבר המסמכים שיתורגמו.

יא. **מימון הסקירה** - העמיתים צריכים להסכים על מי יחולו עלויות ההעסקה של חברי צוות הסקירה, ובכלל זה עלויות טיסה, לינה במלון, ארוחות, נסיעות לביצוע הסקירה ועלויות תרגום. יצוין כי התכנית לסקירת עמיתים יכולה להיות נתמכת וממומנת על ידי תורמים בקהילת המדינות בהתאם לעקרונות של ארגון INTOSAI.

יב. **תמיכה בביצוע הסקירה** - העמית הנסקר יפעל לכך שהסקירה תתבצע בהצלחה, ובין היתר ישלח לצוות הסוקר - קודם בואו למדינת הנסקר - מסמכים המפרטים עקרונות משפטיים ואת המידע הנחוץ על העמית הנסקר, יקצה להם משרדים, עמדות מחשב ותקשורת אינטרנט.

לאחר החתימה על הסכם ההבנות יינקטו הצעדים האלה:

- (1) **המשרד כעמית נסקר** - לשכת המנכ"ל תפיץ לכלל העובדים את מזכר ההבנות שנחתם עם העמית הסוקר ותיתן הנחיות פרטניות לגבי כללי ההתנהגות בנוכחות צוות הסקירה. המנכ"ל ימנה נציג של העובדים שילווה את הסוקרים בחו"ל במהלך עבודתם.
- (2) **המשרד כעמית סוקר** - המנכ"ל ימנה צוות עובדים שיתכנן את אופן ביצוע הסקירה אצל העמית הנסקר בחו"ל בהתאם למזכר ההבנות. על הצוות המתכנן לתת הנחיות פרטניות לצוות הסקירה, ובהן הנחיות בנושא כללי ההתנהגות אצל העמית הנסקר.

### 2.7.2.3 שלב ג - תכנון הסקירה

על המשרד כעמית סוקר לבחור את צוות הסקירה בקפידה כדי שיתאים למילוי המשימות הצפויות לו. על צוות הסקירה להתכונן להכיר את העמית הנסקר מכל ההיבטים הרלוונטיים לרבות את יסודות שפת העבודה המשמשת אותו.

סמוך לפני שצוות הסוקר יתחיל בביצוע הסקירה יש לקיים דיון מקדים על בסיס ההסדרים שנקבעו במזכר ההבנות עם הפקידים הבכירים של העמית הנסקר. יש לדון במטרות הסקירה, בשיטת ביצוע הסקירה, במגבלותיה ובלוח הזמנים לביצועה.

אם המשרד הוא הגורם הנסקר, תצא מלשכת המבקר או מלשכת המנכ"ל הודעה מסודרת על דבר ביצוע סקירת העמיתים לכל עובדי המשרד, ובכלל זה יתבקשו העובדים לשתף פעולה עם הסוקרים.

### 2.7.2.4 שלב ד - דוח סופי

על פי תקן INTOSAI, העמיתים יכולים להסכים מראש מה יהיו אופיו ואורכו של הדוח הסופי ולקבוע אם הוא יכלול תקציר של ממצאי הסקירה, דוח מפורט או שניהם גם יחד. העמיתים יכולים להסכים, בין היתר, אם לפרט את ההמלצות לפי פרקי הזמן ליישומן (ההמלצות לטווח קצר - המלצות שראוי ליישמן בתוך שנה לכל היותר, וההמלצות לטווח ארוך - שראוי ליישמן בתוך שלוש שנים לכל היותר).

יצוין כי הדוח הוא רכוש של העמית הנסקר, והוא שיחליט אם לפרסמו והיכן. עם זאת, ארגון INTOSAI מעודד את העמיתים הנסקרים לפרסם את הדוח ולהפיץ אותו בין העמיתים, שכן המוטו של הארגון הוא כי "מניסיון הדדי כולם מרוויחים".<sup>2</sup>

### 2.7.2.5 שלב ה - מעקב אחר תיקון הליקויים

על פי תקן INTOSAI, ביצוע המלצות צוות סקירת העמיתים נתון לשיקול דעתו הבלעדי של העמית הנסקר. הצדדים יכולים להסכים שהעמית הנסקר ימסור תגובה בכתב על ממצאי הסקירה ועל ההמלצות. העמית הנסקר יכול לבקש שצוות הסקירה יבקר אצלו לאחר פרק זמן שייקבע כדי לבדוק את אופן יישום ההמלצות. לדיוני המעקב שבהם משתתפים העמית הנסקר וצוות הסקירה יש חשיבות רבה בכל הנוגע לבדיקת יישום ההמלצות ולהדרכה בדבר יישום המלצות שטרם יושמו.

[2] בלטינית - "Experientia mutual omnibus prodest", ובאנגלית - "Mutual experience benefits all".







# 3

ביקורת המדינה  
בהשוואה לסוגים אחרים של ביקורת

תפקידה של ביקורת המדינה הוא להעריך את אופן פעולתם של הגופים הנתונים לביקורתה, בהתאם לנורמות השונות המסדירות את עבודתם, ולפרסם ברבים את ממצאי הביקורת והמלצות לתיקון הליקויים שנמצאו. ביקורת המדינה היא מרכיב מרכזי במערך האיזונים והבלמים במדינה דמוקרטית. לצד משרד מבקר המדינה ונציבות תלונות הציבור פועלים גופים נוספים שתפקידם לבקר ולבחון את פעולות הרשות המבצעת ולהבטיח כי המינהל פועל בהתאם לחוק ולנורמות של מינהל תקין וכללים מקובלים. עם גופים אלה נמנים הרשות המחוקקת, הרשות השופטת, מערך הייעוץ המשפטי ברשות המבצעת בראשות היועץ המשפטי לממשלה, מבקרי הפנים בגופים הציבוריים ורואי החשבון המבקרים.

מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור לשעבר, ד"ר יצחק א' נבנצל, הגדיר את ייחודה של ביקורת המדינה כלהלן: "לגלות לפרלמנט ולציבור דברים שאותם יודע המינהל אך אינו רוצה לגלותם להם".<sup>1</sup> מבקרת המדינה לשעבר, מרים בן-פורת, ציינה כי "היעד שביקורת המדינה מבקשת להשיג היא רשות שלטונית נבונה ויעילה, ולא רק רשות שלטונית סבירה, הפועלת באורח תקין וחוקי".<sup>2</sup>

---

[1] ראו יצחק א' נבנצל "פיקוח הפרלמנט על המינהל הממשלתי, תפקידם של מוסדות ביקורת עליונים" בתוך אשר פרידברג (עורך), **ביקורת המדינה בישראל - הלכה ומעשה (קובץ מאמרים ומקורות)** (1999) עמ' 42.

[2] מרים בן פורת "מבקר המדינה ופסיקת בית המשפט העליון" **עיונים בביקורת המדינה** 53 (1995), עמ' 7.

# 3.1

ביקורת המדינה  
והרשות השופטת



# ביקורת המדינה והרשות השופטת

בדומה לביקורת המדינה, לרשות שופטת עצמאית תפקיד מרכזי במערך הבלמים והאיזונים במדינה דמוקרטית. בכל הנוגע לביקורת על הרשות המבצעת, תפקיד מרכזי של הרשות השופטת הוא להבטיח את "שלטון החוק בשלטון", על פי עילות הביקורת השיפוטית כגון חוקיות המינהל, כללי הצדק הטבעי, שמירה על זכויות הפרט, סבירות ומידתיות. לביקורת המדינה ולרשות השופטת יש כמה מאפיינים דומים, כגון עצמאות מוסדית ועצמאות אישית, תפקיד של בחינת חוקיותן של פעולות השלטון, והחשיבות של אמון הציבור בהם.<sup>2</sup>

לצד זאת, יש גם הבדלים בין ביקורת המדינה לביקורת השיפוטית, מהם מהותיים. ראשית, בית המשפט אינו יוזם ביצוע של ביקורת שיפוטית אלא מחיל את הביקורת השיפוטית והוא פועל רק לאחר שבעל דין פונה אליו בעניינו של הליך משפטי בעקבות סכסוך בין פרט לפרט או בין פרט לשלטון. לעומת זאת מבקר המדינה הוא מטבעו גורם יוזם הפועל בהתאם לתכנית עבודה שקבע לעצמו (זאת, פרט למקרים חריגים שבהם הכנסת, הוועדה לענייני ביקורת המדינה או הממשלה מבקשות שיכתוב "חוות דעת"). שנית, ההליך השיפוטי הוא אדוורסרי, דהיינו הליך שבמסגרתו כל צד מציג את טענותיו, ואין לו לשופט אלא את שהביאו לפניו הצדדים. לעומת זאת, ביקורת המדינה היא בעלת אופי חקירתי ויוזם. המבקר יכול לדרוש כל מסמך, ידיעה או הסבר הדרושים לו לצורכי הביקורת, ויש לו סמכות נרחבת לפעול מול הגופים המבוקרים ולרכז מידע על פעילותם.<sup>3</sup> שלישית, הביקורת השיפוטית על רשויות השלטון מתמקדת בבחינת החוקיות של פעולות השלטון. לעומת זאת, טווח הבדיקות של ביקורת רחב יותר וחל גם על תחומים של הניהול התקין, היעילות, והחיסכון ועל כל עניין שיראה בו צורך בו. כמו כן, חוק היסוד מסמיך את המבקר לבחון גם היבטים של "טוהר מידות" בפעילות הגופים המבוקרים. ואכן, כפי שצינו "היעד שביקורת המדינה מבקשת להשיג היא רשות שלטונית נבונה ויעילה, ולא רק רשות שלטונית סבירה, הפועלת באורח תקין וחוקי".<sup>4</sup> רביעית, הבדל ניכר בין ביקורות אלו נוגע לממצאי הביקורת. קביעותיו של בית המשפט מחייבות, ויש בידי כוח וסמכות לאכוף על רשויות המינהל את ביצוע החלטותיו. לעומת זאת, כלל החלטותיו וקביעותיו של מבקר המדינה אינן בבחינת צו מחייב. קביעותיו של מבקר המדינה – למעט כמה חריגים<sup>5</sup> – הן בגדר המלצה. עם זאת, הגוף המבוקר אינו יכול להתעלם מממצאי הביקורת. עקרונות מינהל תקין מחייבים את הגוף המבוקר לבחון את פעולותיו בהתאם לממצאי הדוח, לחוות הדעת או להחלטה שניתנה במסגרת בירור תלונה פרטנית. אכן "מינהל תקין מחייב, כי ביקורת מהותית של מבקר המדינה לגבי גוף הנתון לביקורתו לא תישאר אות מתה".<sup>6</sup> בדומה לכך ציינה מבקרת המדינה

[1] אמנון רובינשטיין וברק מדינה, **המשפט החוקתי של מדינת ישראל**, כרך א' עקרונות יסוד (2005), עמ' 271–272.

[2] ראו מיכל טמיר, **מבט ביקורתי על ביקורת המדינה** (2009), עמ' 21.

[3] ראו למשל דברי השופט חשין בבג"ץ 5437/92 **צעירי אגודת חב"ד נ' השר לענייני הדתות**, פ"ד נא (1) 480, 467 (1997): "לא אוכל לשחרר עצמי מתחושה כי לא כל האמת נגלתה לעינינו לבחינה ולביקורת... דומה כי הליכי בית המשפט הגבוה לצדק – במהלכם הרגיל – אינם מתאימים, על-פי טבע ברייתם, להכרעה בעתירה מעין-זו שלפנינו. בירור השאלות שהועלו יכולה היה שיעשה בידי מבקר המדינה; איזמל שבידי מבקר המדינה הותאם למלאכה זו, ואיזמל זה אין בידינו".

[4] ראו מרים בן פורת "מבקר המדינה ופסיקת בית המשפט העליון" **עיונים בביקורת המדינה** 53 (1995), עמ' 7.

[5] כגון מתן צו הגנה לפי סעיף 145 לחוק מבקר המדינה או סמכויות בתחום הביקורת על מימון מפלגות על פי חוק מימון מפלגות.

[6] בג"ץ 766/87 **צוקר נ' ראש עיריית תל-אביב-יפו**, פ"ד מב (2) 610, 618–619 (1988).

לשעבר, מרים בן-פורת, כי "רשות שלטונית שאינה מיישמת המלצות של מבקר המדינה חייבת לנמק זאת בשיקולים כבדי משקל"<sup>7</sup>. דברים חד-משמעיים ברוח זו קבע בג"ץ בזו הלשון: "יובהר: גם אם המלצות מבקר המדינה אינן מחייבות במישרין את הרשות לנהוג על-פיהן, הרי שהן משפיעות על האופן שבו עליה להפעיל את שיקול דעתה. אם הגוף המבוקר אינו מיישם את ההמלצות, רובץ עליו נטל לנמק את החלטתו בנימוקים בעלי משקל... ברי כי התעלמות גורפת ובלתי מנומקת מהמלצות המבוקר, לא תוכל להיחשב לסבירה. גם אי-מתן משקל מספק להמלצות המבוקר עלול, בנסיבות מסוימות, לעלות כדי אי-סבירות. על הגוף השלטוני לבחון את ההמלצות לגופן, תוך שהוא מעניק להן את המשקל הראוי ... שקילה ואיזון ראויים עשויים, בחלק מן המקרים, להצדיק אימוצן של מסקנות המבוקר והמלצותיו, ובמקרים אחרים - להביא לתוצאה שונה"<sup>8</sup>.

עוד חשוב להדגיש כי הביקורת השיפוטית, ביקורת המדינה ובירור תלונות הציבור הם לרוב מסלולים נפרדים, ויש לכך כמה ביטויים בחוק מבקר המדינה<sup>9</sup>. ראשית, סעיף 30 לחוק מבקר המדינה קובע כי "דו"חות, חוות דעת או כל מסמך אחר שהוציא או הכין המבקר במילוי תפקידיו לא ישמשו ראיה בכל הליך משפטי או משמעותי". עוד נקבע בסעיף זה כי "הודעה שנתקבלה אגב מילוי תפקידיו של המבקר לא תשמש ראיה בהליך משפטי או משמעותי". שנית, סעיף 38(5) לחוק קובע כי לא תבורר תלונה "בענין התלוי ועומד בבית משפט או בבית דין או שבית משפט או בית דין הכריע בו לגופו". שלישית, סעיף 45 לחוק קובע כי החלטותיו של נציב תלונות הציבור בעניין תלונה "אין בהם כדי להעניק למתלונן או לאדם אחר זכות או סעד בבית משפט או בבית דין שלא היה להם לפני כן; אין בהם כדי למנוע מהמתלונן או מאדם אחר להשתמש בזכות או לבקש סעד שהוא זכאי להם, אולם אם נקבע לכך מועד בחיקוק, לא יוארך המועד על ידי הגשת התלונה או בירורה", וכן נקבע בסעיף האמור כי "שום בית משפט לא ייזקק לבקשת סעד נגד החלטותיו וממצאיו של נציב תלונות הציבור בענין תלונה".

על השוני בין מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור לבין הרשות השופטת עמד בית המשפט העליון במילים אלה: "אכן, בית המשפט הגבוה לצדק לחוד, ונציב התלונות לחוד. הרקע הנורמטיבי לפעולותיהם של שני גופים אלה שונה הוא, הכוחות והכלים הניתנים להם שונים הם, מטרתם ותפקידם שונים הם, ואין זה רצוי לערבב ביניהם. אין נציב התלונות מהווה תחליף לבית המשפט, ואין אפשרות הפנייה אליו מהווה סעד חלופי או מיצוי הליכים, כשם שאין בית המשפט הגבוה לצדק מהווה תחליף לנציב התלונות. עניין לנו בשני מוסדות ממלכתיים, הפועלים בצורה שונה, הבנויים על הנחות נורמטיביות שונות, ואשר אינם משתלבים זה בזה"<sup>10</sup>.

כמו כן, מבקר המדינה נוהג בריסון עצמי בביצוע ביקורת על נושא שההליך בעניינו תלוי ועומד בערכאות שיפוטיות, וזאת מטעמים של כבוד בין הרשויות<sup>11</sup>. כמו כן, מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור כפוף גם הוא לביקורת שיפוטית כשאר רשויות השלטון<sup>12</sup>.

- [7] ראו הערה 4, עמ' 18. ראו גם אמנון רובינשטיין וברק מדינה, **המשפט החוקתי של מדינת ישראל: רשויות השלטון ואזרחות** (2005), עמ' 754. ראו גם בג"ץ 3989/11 **תנועת נאמני הר הבית בארץ ישראל נ' ועדת הכנסת לביקורת המדינה ומבקר המדינה** (ניתן ב-27.12.12), בפס" 11 לפסק דינו של השופט דנציגר ("בפסיקתו של בית משפט זה נקבע זה מכבר כי המלצות ביקורת המדינה מחייבות התייחסות והפעלת שיקול דעת סביר מצד הגוף המבוקר").
- [8] בג"ץ 9223/10 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש הממשלה**, פס" 21 לפסק דינו של השופט פוגלמן (טרם פורסם, 19.11.12).
- [9] בכל הנוגע ליחס בין הליך שיפוטי להליך בירור תלונה בנציבות תלונות הציבור ראו מרים בן פורת "יחסי הגומלין בין מבקר המדינה לבין היועץ המשפטי לממשלה", **המשפט** יד (2010), עמ' 149-150.
- [10] בג"ץ 453/84 **איתורית שירותי תקשורת בע"מ נ' שר התקשורת**, פ"ד לח(4) 617, 622 (1985). ראו גם הערה 2, עמ' 52-50.
- [11] ראו בג"ץ 4914/94 **טרנר נ' מבקרת המדינה**, פ"ד מט(3) 771 (1995). ראו שער ראשון, פרק 1.5, "היקף הביקורת וגבולותיה".
- [12] ראו הערה 2, עמ' 52.

על היקף הביקורת השיפוטית על מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור עמד בית המשפט העליון באחת הפרשות: "אין בית משפט זה יושב כערכאת ערעור על דו"חות של מבקר המדינה, על חוות דעת של מבקר המדינה הניתנות לפי סעיף 21 לחוק מבקר המדינה (נוסח משולב), או על תוצאות הבירור של נציב תלונות הציבור. גדרי הביקורת השיפוטית מצומצמים, ככלל, לבחינה האם נשמרו כללי היסוד של המשפט המנהלי על ידי הגורם המבקר... המדיניות השיפוטית הראויה היא כי בית המשפט לא ייכנס לבירור מחודש של נושאים שנידונו כבר בביקורת המדינה. הדבר אינו רצוי מבחינת הביקורת אשר תהפוך, למעשה, לבלתי חלוטה, ואשר תעוקר ממעשיותה ויעילותה"<sup>13</sup>.

בסיכומו של דבר, הביקורת השיפוטית וביקורת המדינה הן בעלות חשיבות רבה למערך האיזונים והבלמים במשטר הדמוקרטי. שתיהן משרתות תכלית חשובה של פיקוח על הרשות המבצעת והרעותיה באופן אובייקטיבי ומקצועי, למען שלטון החוק והמינהל התקין. אין מדובר במוסדות מתחרים אלא בכאלו שמשלימים זה את זה. הם פועלים זה לצד זה למען השלטת החוק ודאגה לפרט<sup>14</sup>.

[13] בג"ץ 4870/10 **רות בלום-דוד, עו"ד נ' מבקר המדינה**, פס' 12 לפסק דינה של השופטת נאור (2011).

[14] ראו אהרן ברק "על ערכים, שיפוט ודמוקרטיה בישראל", **עיונים בביקורת המדינה** 59 (2002), עמ' 21, 25.





# 3.2

מבקר המדינה  
והיועץ המשפטי לממשלה



## מבקר המדינה והיועץ המשפטי לממשלה

תפקידם של מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור והיועץ המשפטי לממשלה הוא לשרת את האינטרס הציבורי ולוודא כי הרשות המבצעת, על זרועותיה, פועלת על פי הדין. הן המבקר והן היועץ נהנים מעצמאות מקצועית, כל אחד בתחומו. אולם יש ביניהם גם הבדל מרכזי – המבקר הוא גורם חיצוני, נפרד מהרשות המבצעת, ונהנה מעצמאות מלאה הן מהבחינה המוסדית והן מהבחינה המהותית, ואילו היועץ המשפטי הוא חלק מהרשות המבצעת, ומשתייך מהבחינה הארגונית למשרד המשפטים.

ליועץ המשפטי לממשלה שני תפקידים עיקריים: הוא עומד בראש התביעה הכללית במדינה וכן הוא עומד בראש מערך הייעוץ המשפטי ברשות המבצעת. היועץ הוא בעל מעמד ייחודי בשיטת המשטר והמשפט הישראלית. לרוב מדובר במשפטן מקצועי בעל שם אשר נושא בסמכות העליונה לאכיפת החוק הפלילי, למתן ייעוץ לרשויות השלטון לגבי חוקיות פעולתו, ולייצוג רשויות המדינה בבתי המשפט ולהגנה על האינטרס הציבורי.<sup>1</sup> היועץ עצמאי בפעולותיו, ונאמנותו נתונה בראש ובראשונה לאינטרס הציבורי ולשלטון החוק ולא לממשלה. ההלכה הפסוקה העניקה ליועץ המשפטי את תפקיד הפרשן המוסמך של הדין בעבור הרשות המבצעת, וחוות דעתו היא המחייבת והמשקפת את המצב המשפטי.<sup>2</sup> יתרה מזו, פעולה שאינה עולה בקנה אחד עם עמדתו של היועץ המשפטי היא פעולה המנוגדת לדין, כפי שקבע בית המשפט העליון: "אכן, היועץ המשפטי לממשלה, כמו גם נציגיו במשרדי הממשלה השונים, הם שומרי הסף של שלטון החוק ופעילותם ככזו חיונית בכל רשות מרשויות המדינה. פירושו של דבר שהיועם"ש, בפרשנותו את הדין הקיים, אינו רק 'מייעץ'; הוא גם 'מפקח' על הממשלה... משמש עבודה כ'כלב שמירה' של שלטון החוק... לחוות דעתו יש אופי מעין-שיפוטי, מפני שהיועם"ש גוזר מסקנות נורמטיביות המתחייבות, להבנתו המקצועית, מיישום הדין הקיים על נסיבותיו של מקרה ספציפי... במובן זה, מבחינתה של הרשות המנהלית, פעולה בניגוד לדעת היועם"ש כמוה כפעולה בניגוד לדין, ופשיטא שאין רשות ראשית לפעול בניגוד לדין".<sup>3</sup>

בשל מעמדו הרם של היועץ המשפטי במסגרת המשטר והמשפט הישראליים עולה השאלה אם עמדתו בדבר פרשנות הדין מחייבת את מבקר המדינה.<sup>4</sup> ההשקפה המקובלת בהקשר זה היא שנוכח העובדה כי המבקר אינו כפוף לרשות המבצעת, וכי עצמאותו מעוגנת בהוראות חוק-יסוד: מבקר המדינה, המבקר אינו כפוף לחוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה.<sup>5</sup> ביקורת המדינה וביורר תלונות הציבור הוטלו באופן אישי על מבקר המדינה, והכפפתו לעמדה של גורם חיצוני ברשות המבצעת – בכיר ככל שיהיה – עלולה לפגוע באופן מהותי בעצמאותו וביכולתו למלא את תפקידו ללא מורא. אכן "ייעודו של מבקר המדינה הוא לעמוד על משמר תקינותו של המינהל, כולל חוקיות פעילותו, לערוך ביקורת על הזרועות השייכות לרשות המבצעת ועל גופים נוספים, וכן (כנציב) לברר תלונות של בני הציבור על התנהגות הזרועות האמורות, אם נפגעו מהן... המטלות הוטלו עליו אישית, והוא, ורק הוא, חתום על דו"חותיו והחלטותיו כמבקר וכנציב. ולכן לא ייתכן... שבמסגרת מילוי תפקידיו אלה, הוא יהיה כפוף ליועץ המשפטי לממשלה".<sup>6</sup>

[1] ראו מיכל סמיר, **מבט ביקורתי על ביקורת המדינה** (2009), עמ' 60-61.

[2] ראו למשל בג"ץ 4247/97 **סיעת מרצ במועצת עיריית ירושלים נ' השר לענייני דתות**, פ"ד נב(5) 241, 278 (1998).

[3] ראו בג"ץ 5134/14 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' מועצת מקרקעי ישראל**, פס' 48 לפסק הדין (פורסם במאגר ממוחשב, 14.11.16).

[4] לתיאור המחלוקת בנושא זה ראו מרים בן פורת "יחסי הגומלין בין מבקר המדינה לבין היועץ המשפטי לממשלה", **המשפט י"ד** (2010), עמ' 149; ראו גם הערה 1, עמ' 65.

[5] ראו בן פורת שם, עמ' 155.

[6] בן פורת שם, שם.

יתר על כן, היועץ המשפטי הוא בעצמו גוף מבוקר. אם סבר המבקר כי עמדתו של היועץ אינה עולה בקנה אחד עם נורמה אחרת שמסדירה את פעולתו, יכול המבקר להביא את דבר הפער לידיעתו של היועץ ולבקש ממנו לבחון את עמדתו. למשל, באחד מדוחות הביקורת סבר מבקר המדינה כי הפרשנות שנתן היועץ לדין הבין-לאומי לא עלתה בקנה אחד עם הפרשנות הראויה לדין, ולפיכך העיר המבקר בזו הלשון: "בהינתן ממצאי הדוח והדין המפורט בו, סבור מבקר המדינה כי מן הראוי שהיועץ המשפטי לממשלה יבחן מחדש את עמדתו בנושא".

עוד ראוי לציין כי סעיף 28 לחוק נציבות תלונות הציבור על מייצגי המדינה בערכאות, התשע"ו-2016, קובע כי "מבקר המדינה יקים, במשרד מבקר המדינה, צוות שיבצע ביקורת על מערך מייצגי המדינה בערכאות, בהתאם לסמכויות מבקר המדינה לפי כל דין". אמנם הסדר זה לא הטיל על מבקר המדינה תפקיד חדש ולא הקנה לו סמכויות חדשות, שכן סמכות הביקורת על מערך מייצגי המדינה בערכאות הייתה נתונה בידי המבקר מכוח החוק אך קודם שנקבע הסדר זה, אך יש בחקיקה זו משום הסמכה מפורשת לבצע ביקורת על מייצגי המדינה בערכאות. זהו ממשק נוסף ביחסים בין מוסד מבקר המדינה ליועץ המשפטי לממשלה ונציגיו, כגופים מבוקרים.

ממשק נוסף שבמסגרתו מתקיים קשר הדוק בין מבקר המדינה לבין היועץ המשפטי לממשלה כממונה על התביעה הכללית בא לידי ביטוי כל אימת שממצאי הביקורת או ממצאי הבירור של תלונות הציבור מעלים חשש למעשה פלילי. סעיפים 14(ג) ו-43(ד) לחוק המבקר מסדירים את אופן הטיפול במצבים אלה ומורים למבקר להביא לידיעת היועץ המשפטי לממשלה את החשש האמור לידיעת היועץ המשפטי לממשלה.<sup>8</sup>

בסיכומו של דבר, למבקר המדינה וליועץ המשפטי תפקיד חשוב בהשלטת שלטון החוק ובהבטחת האינטרס הציבורי בפעולות הרשות המבצעת. סמכויותיו של היועץ המשפטי הן רחבות היקף, ועמדותיו בתחום התביעה הכללית ובתחום הייעוץ המשפטי הן מחייבות. עם זאת, מבקר המדינה אינו כפוף לעמדתו של היועץ המשפטי לממשלה, הן בשל עצמאותו של המבקר והן בשל היותו של היועץ עובד של גוף מבוקר הנתון לביקורת המדינה (משרד המשפטים).

[7] מבקר המדינה, **דוח שנתי 164** (2014), "זרים שאינם בני הרחקה מישראל", עמ' 63. ראוי לציין כי בהתאם להמלצת מבקר המדינה נערכה ע"י המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט בין-לאומי) בחינה של הסוגייה ונקבע על ידו כי המדיניות הנוהגת בישראל לגבי הטיפול בזרים שאינם בני הרחקה אינה עולה בקנה אחד עם מחויבויותיה הבין-לאומיות של מדינת ישראל, ראו: **דוח שנתי 168** (2018) "הטיפול בזרים שאינם בני הרחקה מישראל - דוח מעקב" 149, 169.

[8] יורם רבין ותהלה וינוגרד "העלתה הביקורת חשש למעשה פלילי" - פרשנותו של סעיף 14(ג) לחוק מבקר המדינה, **עינים בביקורת המדינה** 63 (יראה אור בשנת 2018).

# 3.3

ביקורת המדינה  
והביקורת הפנימית



## ביקורת המדינה והביקורת הפנימית

חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק הביקורת הפנימית), קובע כי בכל "גוף ציבורי" (כהגדרתו בחוק) תתבצע ביקורת פנימית על ידי מבקר פנימי. תפקידו של המבקר הפנימי הוא לבדוק אם הפעולות של הגוף הציבורי שבו הוא משמש מבקר ושל נושאי משרה וממלאי תפקידים באותו גוף תקינות, מבחינת השמירה על החוק, על הניהול התקין, על טוהר המידות ועל החיסכון והיעילות, אם הן מועילות להשגת היעדים שנקבעו להן; ואם מקוימות ההוראות המחייבות את הגוף הציבורי. עוד עליו לבדוק את אופן ניהול הנכסים וההתחייבויות של הגוף הציבורי, ובכלל זה את הנהלת החשבונות שלו, את דרכי שמירת הרכוש, החזקת הכספים והשקעתם; וכן עליו לבדוק אם הגוף הציבורי קיבל החלטות על פי נהלים תקינים<sup>1</sup>. נוסף על כך, ביקורתו של המבקר הפנימי משמשת כלי פנימי עבור הנהלת הארגון. מבחינה זו המבקר הפנימי הוא אורגן בגוף המבוקר וככזה נתון אף הוא לביקורתו של מבקר המדינה. זאת ועוד, חוק הביקורת הפנימית מטיל על המבקר הפנימי של גוף ציבורי הכפוף לביקורת המדינה לבדוק אם תוקנו הליקויים שעליהם עמד מבקר המדינה בדוחותיו?<sup>2</sup>

הן מבקר המדינה והן המבקרים הפנימיים מופקדים על השמירה על חוקיות הפעולות, על הניהול התקין ועל עקרונות החיסכון והיעילות. אולם יש הבדל משמעותי בין שני גורמי הביקורת הללו. מבקר המדינה נהנה מעצמאות מלאה, והוא גוף חיצוני שאינו כפוף לגוף המבוקר מכוח חוק יסוד: מבקר המדינה וחוק מבקר המדינה. כמו כן, ביכולתו לבחון באופן נרחב ורוחבי פעולות של כמה גופים מבוקרים הנתונים לביקורתו בתחום מסוים, ולפרסם בציבור את דוחותיו והמלצותיו. המבקר הפנימי הוא גורם פנימי בגוף הציבורי שאותו עליו לבקר. המבקר הפנימי מתבקש להגיש את תכנית העבודה שלו לאישור המנכ"ל או הנהלת הגוף שהוא משמש כמבקר הפנימי, והם מתבקשים להקצות את המשאבים הנדרשים לביצוע הביקורת הפנימית. לפיכך, על אף תפקידו החשוב של מבקר הפנים עצמאותו פחותה מזו של מבקר המדינה.

[1] סעיף 4 לחוק הביקורת הפנימית.  
[2] סעיף 4(5) לחוק הביקורת הפנימית.





# 3.4

ביקורת המדינה  
והביקורת החשבונאית



# ביקורת המדינה והביקורת החשבונאית

מעמדו, תפקידו ודרכי עבודתו של רואה החשבון<sup>1</sup> בישראל, הוסדרו בשנת 1955 בחוק רואי החשבון, התשט"ו-1955, וכן בתקנות רואי החשבון (דרך פעולתו של רואה חשבון), התשל"ג-1973 (להלן - תקנות רואי החשבון).

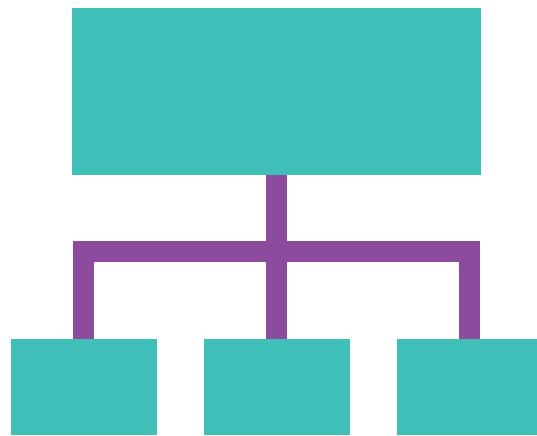
מטרתה של הביקורת שמבצע רואה החשבון היא לחוות דעה בשאלה אם הדוחות הכספיים משקפים באופן נאות, מכל הבחינות המהותיות ובהתאם לכללי חשבונאות מקובלים (Israeli GAAP)<sup>2</sup> את מצבו הכספי של המבוקר, את תוצאות פעילותו ואת השינויים בהונו העצמי ובתזרימי המזומנים שלו<sup>3</sup> לסוף התקופה החשבונאית.

מטרתה של ביקורת חיצונית על הדוחות הכספיים היא להקנות אמינות למידע המובא בדוחות הכספיים ולהגביר את מהימנות הנתונים הכלולים בהם, לצורכי ניהול וקבלת החלטות. רואה החשבון מבצע ביקורת על הדוחות הכספיים בהתאם לתקני ביקורת מקובלים בישראל, לרבות תקנים שנקבעו בתקנות רואי החשבון. תקנים אלה משמשים עבורו כקווים מנחים בעבודתו. מטרתה של הביקורת החשבונאית היא לוודא, במידה סבירה של ביטחון, שאין בדוחות הכספיים הצגה מוטעית מהותית (Reasonable Assurance), והיא כוללת בדיקה מדגמית של ראיות בדבר הסכומים והמידע בדוחות הכספיים, בחינה של הערכת נאותות המדיניות החשבונאית שיושמה וסבירות האומדנים וכן הערכת נאותות ההצגה בדוחות הכספיים בכללותה<sup>4</sup>.

בדומה למבקר המדינה, עצמאותו ואי-תלותו של רואה החשבון בגופים המבוקרים הן עקרונות יסודיים בפעילותו<sup>5</sup>, המאפשרות לו לבצע ביקורת מקצועית, עניינית, אובייקטיבית ואמינה. עם זאת, יש כמה הבדלים בין מבקר המדינה ובין רואה החשבון, ובהם הבדלים ניכרים - ראשית, תחומי פעילותו של רואה החשבון מצומצמים ביותר יחסית לאלו של מבקר המדינה, שכן הם נוגעים רק בנושאים הקשורים לדוחות הכספיים. שנית, גופים רבים נדרשים להגיש דוחות כספיים מבוקרים על ידי רואה חשבון, ובהם גופים פרטיים ועסקיים כמו חברות<sup>6</sup>, בנקים, חברות ביטוח, קרנות נאמנות, קרנות פנסיה וקופות גמל, לצד גופים ציבוריים כגון עיריות, חברות ממשלתיות, חברות לתועלת הציבור, הקדשים, אגודות שיתופיות ועמותות; ואילו הביקורת של מבקר המדינה ונציגי תלונות הציבור מתמקדת בגופים ציבוריים. שלישית - מבקר המדינה ונציגי תלונות הציבור מפרסם את ממצאי הביקורת בקרב הציבור הרחב, ואילו חוות דעתו של רואה החשבון לגבי גופים פרטיים (חברות פרטיות) אינה מתפרסמת כלל בציבור.

- [1] סעיף 1 לחוק רואי החשבון, התשט"ו-1955, מגדיר רואה חשבון כמי שבידיו רישיון בר תוקף שנתנה לו מועצת רואי החשבון על פי התנאים שנקבעו בסעיף 4(א) לחוק.
- [2] Generally Accepted Accounting Principles
- [3] ראו גילוי דעת 73 של לשכת רואי החשבון בישראל בנושא "מטרת ביקורת דוחות כספיים ועקרונות לעריכת ביקורת".
- [4] ראו סעיף 6 לגילוי דעת 91 של לשכת רואי החשבון בישראל בנושא "מכתב התקשרות לביצוע ביקורת של דוחות כספיים".
- [5] בהתאם לסעיף 2 לתקנות רואי חשבון (דרך פעולתו של רואה החשבון), התשל"ג-1973, ותקנות רואי חשבון (ניגוד עניינים ופגיעה באי תלות כתוצאה מעיסוק אחר), התשס"ח-2008.
- [6] סעיף 154 (א) לחוק החברות, התשנ"ט-1999, קובע שכל חברה בעלת מחזור עסקים מסוים, כפי שנקבע בחוק מחויבת למנות רואה חשבון.

לסיכום, רואה החשבון ומבקר המדינה ונציב תלונות הציבור הם עצמאיים ואינם כפופים לגופים המבוקרים ולכן הם נהנים מחופש פעולה ומאי-תלות במסגרת הביקורת שהם מבצעים. עם זאת, רואה החשבון מתמקד בבחינת מצבו הכספי של הגוף המבוקר כפי שבא לידי ביטוי בדוחותיו הכספיים, ואילו פעילותו של מבקר המדינה נרחבת וכוללת תחומים רבים של חוקיות, סדירות, יעילות, טוהר מידות וניהול תקין.



4

המבנה הארגוני



# 4.1

מודלים שונים  
הנהוגים בעולם





# מודלים שונים הנהוגים בעולם

מהבחינה הארגונית נוהגים לסווג את מוסדות ביקורת המדינה העליונים בעולם לשלושה מודלים עיקריים:

(א) **המודל האנגלי או מודל וסטמינסטר (Westminster model)** - מודל זה נהוג בעיקר במדינות המשפט המקובל כגון בריטניה, אוסטרליה, קנדה, הודו ובחלק ממדינות אירופה, בחלק ממדינות דרום אמריקה ובמקצת ממדינות אפריקה. המודל מתאפיין במשרד ביקורת מדינה לאומי אשר בראשו עומד מבקר (Comptroller) או מבקר כללי (General Auditor). המעמד הבלתי-תלוי של ראש המוסד נקבע בחוקה או בחוק. לרוב הרשות המחוקקת היא שממנה את המבקר, ואין להדיחו אלא באישור חברי הרשות המחוקקת. האחריות של מוסד הביקורת היא לרוב כלפי הרשות המחוקקת, ומבקר המדינה אינו בעל סמכות שיפוטית.

(ב) **המודל השיפוטי או המודל הנפוליאוני (Napoleonic model)** - מודל זה נהוג בצרפת, בספרד, בפורטוגל, באיטליה, במוסדות האיחוד האירופי, ברוב מדינות דרום אמריקה ובחלק ממדינות אפריקה ואסיה. במודל זה מוסד הביקורת הוא "בית דין לביקורת" או "בית דין לחשבונות" והוא בעל סמכות מינהלית ושיפוטית, ולרוב הוא נחשב לחלק מהרשות השופטת. בשיטה זו עומד בראש מוסדות ביקורת המדינה צוות של מבקרים הנהנה ממעמד שיפוטי או מעין שיפוטי, והללו מקבלים, כגוף, החלטות הנוגעות למעשי הרשות המבצעת בדומה לבית דין מינהלי או לבית משפט.

(ג) **המודל הקולגיאלי או מודל המועצה** - מודל זה נפוץ בעיקר במדינות אסיה, והוא מתאפיין במשרד ביקורת עצמאי המדווח לרשות המחוקקת, ובראשו עומדת מועצת ביקורת המקבלת החלטות כגוף, וכפופות לה ועדות בתחומים שונים. בראש המועצה עומד נשיא המשמש למעשה כמבקר המדינה. למשל, ביפן ובדרום-קוריאה יש מועצת ביקורת הנחלקת לוועדת ביקורת ולמועצה ביצועית.



# 4.2

המודל בישראל



# המודל בישראל

בישראל אומץ המודל האנגלי עם תוספת ייחודית: מבקר מדינה שנוסף על סמכות הביקורת מסורה לו סמכות לבירור תלונות ציבור. זהו מודל ייחודי בעולם של מוסד ביקורת עליון עם מוסד האומבדוסמן. על פי סעיף 1 לחוק-יסוד: מבקר המדינה "ביקורת המדינה נתונה בידי מבקר המדינה". כלומר, חוק היסוד והחוק מקנים למבקר סמכות אישית לביצוע הביקורת ולבירור תלונות ציבור.

המבקר עומד בראש המשרד וכפוף לו מנכ"ל המשרד. היחידות המקצועיות של המשרד נחלקות לשתי זרועות - זרוע ביקורת המדינה וזרוע נציבות תלונות הציבור.

זרוע ביקורת המדינה כוללת כיום חמש חטיבות, ובראש כל אחת מהן עומד מנהל חטיבה, והן מופקדות על הביקורת בתחומים השונים של המינהל הציבורי: (א) החטיבה לביקורת תחומי כלכלה ותשתיות לאומיות; (ב) החטיבה לביקורת משרדי ממשלה ומוסדות שלטון; (ג) החטיבה לביקורת תחומי חברה ורווחה; (ד) החטיבה לביקורת מערכת הביטחון; (ה) החטיבה לביקורת השלטון המקומי. כמו כן יש בזרוע ביקורת המדינה אגפים ייעודיים - האגף לתפקידים מיוחדים, העוסק בביקורת על נושאים רגישים בתחום טוהר המידות והשחיתות השלטונית. אגף זה כפוף ישירות למנכ"ל המשרד; האגף לביקורת מימון מפלגות; צוות העוסק בביקורת מייצגי המדינה בערכאות ויחידה העוסקת במעקב אחר תיקון ליקויים.

זרוע נציבות תלונות הציבור מופקדת על בירור תלונות הציבור בהתאם לסמכותו של מבקר המדינה כנציב תלונות הציבור. את מנהל הנציבות ממנה הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, לפי המלצת מבקר המדינה, ומנהל הנציבות אחראי לפני מבקר המדינה במשרתו. מנהל הנציבות כפוף מהבחינה המקצועית למבקר המדינה במסגרת תפקידו כנציב תלונות הציבור, וכפוף מהבחינה המינהלית למנכ"ל המשרד. מנהל הנציבות נושא באחריות לפעילות עובדי הנציבות, בתיאום עם מנכ"ל המשרד ולפי הנחיותיו של המנכ"ל. לנציבות תשעה אגפים המופקדים על קבלת התלונות, על מיון ועל בירורן על פי החוק.

לצד זרועות הביקורת ונציבות תלונות הציבור פועלות יחידות המטה והמינהל של המשרד, בכללן יחידת הייעוץ המשפטי, חטיבת המינהל ומשאבי האנוש, הייעוץ הכלכלי, אגף התכנון, האסטרטגיה והבקרה, אגף מערכות מידע, אגף ההדרכה ומרכז המידע, חשבונות המשרד, אגף העריכה והפרסומים, ותחום היחסים הבין-לאומיים.

המשרד הראשי נמצא בירושלים, ובו שוכנות לשכותיהם המרכזיות של מבקר המדינה, המנהל הכללי ומנהל נציבות תלונות הציבור ורוב יחידות המטה והמינהל. כמו כן פועלות במשרד שתי לשכות אזוריות, בתל אביב ובחיפה. נוסף על כך, לנציבות תלונות הציבור יש לשכות בבאר שבע, בלוד ובוצרת, ועמדה לקבלת קהל בבית משפט השלום בקריית שמונה.

המבקר מבצע את תפקידיו ומפעיל את סמכויותיו באמצעות עובדי משרדו, כפי שמוסדר בפרק החמישי לחוק מבקר המדינה. כאמור, עובדי משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור דינם כדין שאר עובדי המדינה, אולם בכל הנוגע לקבלת הוראות, לקביעת תנאי העסקתם ולפיטוריהם הם נתונים למרותו של המבקר בלבד.<sup>2</sup> המבקר רשאי להסתייע בביצוע תפקידיו באנשים שאינם עובדי משרדו אם הוא סבור שיש צורך בכך.<sup>3</sup>

[1] סעיף 32 לחוק מבקר המדינה.

[2] סעיף 22(א) לחוק מבקר המדינה.

[3] סעיף 22(ג) לחוק מבקר המדינה.



# 4.3

המבנה הארגוני  
של משרד מבקר המדינה





# המבנה הארגוני של משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור

מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור

מטה מבקר המדינה, דובר המשרד, אחראי על קשר עם הכנסת

המנהל הכללי

יועץ משפטי למבקר המדינה

מטה המנכ"ל, אחראי על קשרים בין-לאומיים, אחראי על בקרה תקציבית

מנהלת נציבות תלונות הציבור

- 9 אגפים
- לשכות אזוריות
- יועץ משפטי - נציבות תלונות הציבור

חטיבת המטה

- אגף מערכות מידע
- אגף העריכה והפרסומים
- אגף תכנון, אסטרטגיה ובקרה
- אגף הדרכה
- אגף תפק"מ
- לשכה משפטית
- חשב המשרד

ביקורת משרדי ממשלה ומוסדות שלטון

- 5 אגפים
- היחידה למעקב אחר תיקון ליקויים

ביקורת תחומי חברה ורווחה

- 5 אגפים

ביקורת תחומי כלכלה ותשתיות לאומיות

- 5 אגפים

ביקורת מערכת הביטחון

- 5 אגפים

ביקורת השלטון המקומי

- 5 אגפים
- אגף למימון מפלגות

מינהל

- אגף משאבי אנוש
- אגף בנא"מ
- אגף ביטחון
- יחידת הרשומות
- אגף חשבות וגזברות

— כפיפות מינהלית ומקצועית  
 ..... כפיפות מינהלית

המבנה הארגוני  
של משרד מבקר המדינה  
ונציב תלונות הציבור

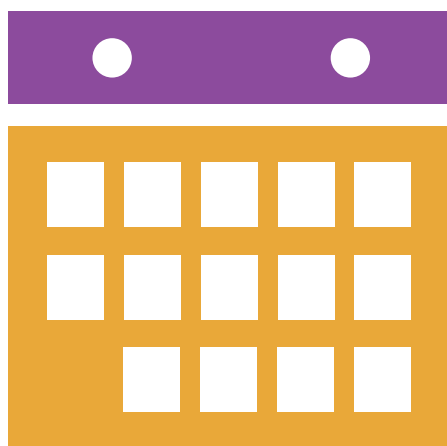


כרך



המדריך לביקורת המדינה





# 1

## תכנון העבודה



1.1

חזון, יעדי-על,  
מטרות ויעדים





# חזון, יעדי-על, מטרות ויעדים

מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור יגדיר את החזון שלו לפעילותו של המשרד. החזון מבטא את "האני מאמין" של מבקר המדינה, ומצב אידיאלי שעל המשרד לשאוף אליו בטווח הזמן הרחוק. החזון כולל את ייעודו של המשרד ואת הערכים העקרונות שינחו את פעולותיו לעתיד לבוא. החזון הינו מקור השראה לפעילות המשרד ובסיס ליעדי-העל של תכנית העבודה המשרדית.

יעדי-העל של משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור מבטאים כאמור את חזונו של המבקר, ומהווים את ההישגים שהמשרד היה רוצה לזקוף לזכותו בטווח הרחוק. הם משמשים כמגדלור המנחה את המשרד בעבודתו, וכן משמשים כתשתית לכתיבת תכנית העבודה המשרדית.

מטרות המשרד, הנקבעות בהתאם ליעדי-העל, נוגעות הן לתחום ביצוע ביקורת המדינה וביורר תלונות הציבור (הפעלת הכוח) והן לתחום הפנים-משרדי, ובכלל זה תחומי הניהול, המטה והמינהל (בניין הכוח).

השאיפה להשיג את יעדי-העל בתקופת כהונתו של כל מבקר תשפיע באופן מהותי על כלל המשימות הארגוניות, ובקביעתם יש הגדרה של כיווני הפעולה העתידיים הרצויים של המשרד ושל היקף ההשפעה של פעולתו על המינהל הציבורי ועל הציבור הרחב.

יעדי-העל מתורגמים במהלך תכנון העבודה למטרות וליעדים. על בסיס ניתוח סיכונים העלולים לפגוע ביכולת לממש את המטרות ייקבע התיעדוף לביצוע מטלות ביקורת ומשימות משרדיות שונות.

## 1.1.1 מפת סיכונים

מפת סיכונים היא מסמך המבטא, באמצעות דירוג או תיעודף, את האירועים והפעולות שעלולים לפגוע ביכולת המשרד לעמוד ביעדיו ובמטרותיו. האירועים או הפעולות האמורים ייבחנו לנוכח מידת יכולתם לפגוע במימוש יעדי-העל בתחום הפעלת הכוח ובתחום בניין הכוח. הערכת הסיכון תתבצע על ידי הערכה של תוחלת הפגיעה במימוש יעדי המשרד שתגובש באמצעות בחינתם של שני פרמטרים עיקריים - היתכנות התרחשותם של אירועים מהסוג האמור והיקף ההשפעה של התרחשותם על פעילות המשרד. ככל שיש היתכנות גבוהה יותר להתרחשותו של אירוע שעלול לפגוע, וככל שהיקף ההשפעה (הנזק הפוטנציאלי) גדול יותר, גדל הסיכון הנשקף למשרד. הערכת הסיכון תאפשר לדרג את האירועים המסכנים ולהכין מפה מתועדפת בהתאם לחומרת תרחיש האירועים השונים, והיא תשפיע על תכנון העבודה והקצאת המשאבים המשרדית. הערכת הסיכונים המשרדית היא תהליך דינמי ושוטף שאותו יבצעו מנכ"ל המשרד, מנהלי החטיבות, גורמי מקצוע ואנשי הביקורת המכירים את עבודת השדה. יש לבצעה בתדירות שלא תפחת מאחת לשלוש שנים ולעדכן בהתאם לכך את מפת הסיכונים.

### 1.1.1.1 מיפוי סיכונים העלולים לפגוע ביכולת להשיג את יעדי-העל בתחום הפעלת הכוח

הסיכונים בתחום הפעלת הכוח נוגעים לאיומים המרכזיים ולפוטנציאל הנזק למימוש יעדי-העל, המטרות והיעדים בתחומים בהם עוסק משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור. ככלל, סיכונים אלה נוגעים לקהילה ולסביבה החיצונית למשרד מבקר המדינה, דהיינו לציבור הרחב ולגופים המבוקרים.

במסגרת מיפוי הסיכונים הללו ייבחנו, בין היתר, הסיכונים שגופים מבוקרים חשופים להם במסגרת עבודתם, כגון: סיכונים טכנולוגיים, חסרונות הנוגעים למינהל תקין, סיכונים תפעוליים, כלכליים,

פגיעה ביציבות של מוסדות פיננסיים, השפעה על איכות הסביבה והגנה על איכות הסביבה, היעדר תשתיות, היעדר פיתוח אנרגיות מתחדשות, פגיעה בזכויות אדם, סיכון של עוני ואי-שוויון חברתי, היעדר כשירות, ואי-מוכנות למלחמה ולמצבי חירום.

### 1.1.1.2 מיפוי סיכונים העלולים לפגוע ביכולת המשרד להשיג את יעדי-העל בתחום בניין הכוח

הסיכונים בתחום בניין הכוח נוגעים לגורמים שבשליטת המשרד שבכוחם לקדם או לעכב את יישום יעדי-העל, המטרות והיעדים. במסגרת מיפוי סיכונים פנים-משרדי בתחום בניין הכוח ייבחנו סוגיות פנימיות שונות, כגון: התרבות הארגונית של המשרד, הכשרת המנהלים, ניהול הידע, רמת המומחיות, המצוינות, המקצועיות והרלוונטיות של עבודת המשרד, וכן ניהול המשאבים הארגוניים. כמו כן, ימופו הסיכונים שמקורם בפערים שבין האתגרים החיצוניים הניצבים לפני המשרד בתוקף מעמדו בעיני הציבור ובעלי העניין השונים ובין יכולותיו של המשרד.

### 1.1.2 יעדי-העל

יעדי-העל ייקבעו במסגרת הסמכויות שהוקנו למבקר המדינה בחוק הן במסגרת תפקידו כמבקר והן במסגרת תפקידו כנציב תלונות הציבור, והם יתנו ביטוי גם לתפקידו של מבקר המדינה כגורם העומד בראש רשות מינהלית ומכוח האחריות המוטלת עליו בתוקף תפקידו זה.

יעדי-העל הם רב-שנתיים וניתנים לתרגום למטרות וליעדי-משנה שנועדו לאפשר את הגשמת חזונו של המבקר, והם ינוסחו ברמת הפשטה גבוהה יחסית.

מקורם של יעדי-העל הוא, כאמור, חזון המבקר ומדיניותו בנוגע לפעולות שברצונו לקדם ולבצע במסגרת תפקידו. יעדי-העל יושפעו מהערכת מצב משרדית המתבססת, בין היתר, על מפות הסיכונים, על שיחות עם מנהלי החטיבות שיציגו את רשמיהם מ"הצרכים בשטח", על נושאים הנוגעים לסדר היום הציבורי, ועל מדיניות ממשלתית המחייבת התאמות של פעולות המשרד ושיש בה כדי להשפיע על מטלות הביקורת שיבוצעו.

כמו כן, יעדי-העל ושלב כתיבת תכניות העבודה - שהוא שלב מאוחר יותר בתהליך - יושפעו, במידה מסוימת, משיטות עבודה שונות הנהוגות בעולם הביקורת שיובאו כבסיס להשוואה. כל זאת תוך שמירה על עצמאותו ואי-תלותו של מוסד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור כמתחייב על פי דין.

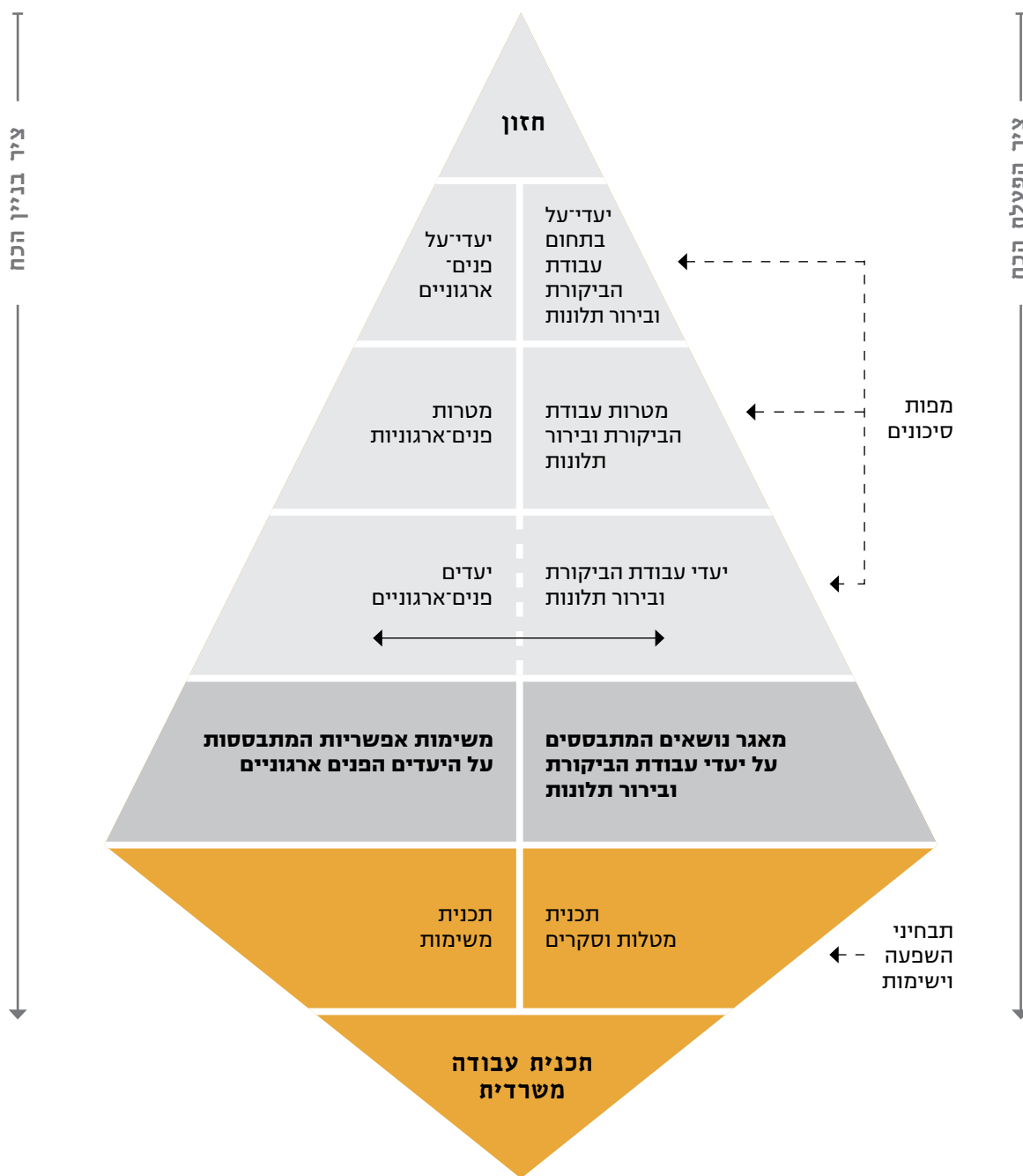
### 1.1.3 מטרות

לאחר שיוגדרו יעדי-העל תפעל הנהלת המשרד להגדרת מטרות. המטרות ייקבעו בתכנית העבודה ויתבססו על יעדי-העל, והן יגובשו בהתאם לנושאים המשמעותיים במפת הסיכונים שהמשרד גיבש וממשיך לעדכן מפעם לפעם. המטרות הן ההישגים הרחבים שפעילותו של המשרד מכוונת להשגתם במישור האסטרטגי. בשלב שלאחר מכן, ישמשו המטרות תשתית לקביעת יעדים, מטלות ומשימות. המטרות ישמשו שלב ביניים שתפקידו לתווך בין יעדי-העל ובין היעדים. המטרות ינוסחו באופן קונקרטי ומתוך שאיפה להגדיר בבירור את השינוי או התהליך המבוקש. כדי שהמטרות יסייעו בתהליך בחירת הנושאים והמשימות, יש להגדירן באופן בהיר, ממוקד ומזוהך ככל האפשר, כדי שיוכלו לסייע בהכוונת עבודת התכנון המשרדי.

### 1.1.4 יעדים

לאחר השלמת הגדרתם של יעדי-העל והמטרות, תגדיר הנהלת המשרד את היעדים באופן מדויק ככל האפשר ועל מנת שניתן יהיה לקבוע לפיהם מטלות ביקורת או משימות לעבודה המשרדית השוטפת. היעדים שייקבעו, כמו המטרות, יתבססו אף הם על מפת הסיכונים. היעדים ינוסחו לאחר שיפורטו הסיכונים הנוגעים לכל יעד על והמטרות שלפיהן נקבעו היעדים. בעת ניסוח היעדים תנחה את ההנהלה השאלה "כיצד עלינו לפעול להשגת יעדי-העל והמטרות?". מתוך כלל היעדים שיגובשו, ייבחרו היעדים שהשגתם תאפשר לצמצם ככל האפשר את הסיכונים שהוערכו כמשמעותיים ביותר במפת הסיכונים.

# המתודולוגיה



\*על היעדים הפנים-משרדיים לתת מענה לפערים ביכולת לממש את היעדים בתחום ביצוע הביקורת ובירור התלונות



# 1.2

התכנון הכללי:  
מאגר הסקרים המשרדי



# התכנון הכללי: מאגר הסקרים המשרדי

מאגר הסקרים המשרדי מאפשר תכנון רב-שנתי, ניצול משאבים יעיל וביצוע של עבודת ביקורת על בסיס תכנון מפורט.

מנהל החטיבה יציג למבקר, למנכ"ל, ליועצים ולגורמי המטה, במסגרת הדיון לאישור מאגר סקרים, שייקבע לכל חטיבה בנפרד על פי גאנט העבודה המשרדי, הצעות לסקרים - המתבססות על מאגר הרעיונות החטיבתי - שאותן מבקש מנהל החטיבה לכלול במאגר הסקרים המשרדי. זאת כדי שהמבקר יאשר לבצע סקרים בהתבסס על הצעות אלה.

## 1.2.1 הקמת מאגר הרעיונות החטיבתי

כל עובד, באמצעות מנהל האגף שלו, יוכל להציע למנהל החטיבה, או לגורם שימנה מנהל החטיבה מקרב עובדי החטיבה, רעיונות רלוונטיים לסקרים אפשריים. כל חטיבה תהיה אחראית לניהול מאגר שבו ירוכזו רעיונות לביקורת שימשו בסיס להכנת הצעות לסקרים.

## 1.2.2 קבלת מידע מנציבות תלונות הציבור

למודל המשולב הישראלי של מוסד מבקר מדינה עם נציבות תלונות הציבור יתרונות רבים, ובראשם יכולתו לאפשר זרימת מידע בין הנציבות ליחידות הביקורת ובכיוון ההפוך. המידע הנאסף באמצעות התלונות המתקבלות בנציבות משמש תשומה לביקורת, ואילו המידע הנאסף באמצעות הביקורת מסייע לנציבות לברר את התלונות.

כדי לקיים קשר מיטבי בין הביקורת לבין נציבות תלונות הציבור, מנהלי חטיבות הביקורת יפנו למנהל נציבות תלונות הציבור כשלושה חודשים לפני המועד שבו עליהם להביא לאישורו של המבקר הצעות סקר כדי להוסיפן למאגר הסקרים המשרדי ויבקשו לקבל רשימת נושאים מוצעים לביקורת, העולים מתלונות שהוגשו לנציבות. מנהלי החטיבות יציגו את המידע במסגרת הדיונים לאישור מאגר הסקרים המשרדי.

זאת ועוד, בתחילת יולי בכל שנה, לאחר פרסום הדוח השנתי של נציב תלונות הציבור, יעביר מנהל נציבות תלונות הציבור למנכ"ל ולמנהל אגף התכנון רשימת נושאים מוצעים לטיפול מערכתי, העולים מתלונות שקיבלה הנציבות. המנכ"ל ימליץ למבקר, לאחר התייעצות עם מנהלי החטיבות הרלוונטיים וגורמי המטה, מהן דרכי הטיפול בנושאים אלו.

נוסף על כך יוכלו חטיבות הביקורת להפיק מתוך מערכת מנת"ה, בהתאם למנגנון ההרשאות שנקבע במשרד, נתונים ומידע על התלונות והפניות שהתקבלו במשרד. מפעם לפעם, וככל הניתן אחת לחצי שנה, ייפגשו מנהלי האגפים בחטיבות עם מקביליהם - מנהלי האגפים הרלוונטיים בנציבות - לצורך שיתוף במידע.

[1] ראו כרך ב', פרק 1.8, "גאנט העבודה המשרדי".

## 1.2.3 מעבר ממאגר הרעיונות החטיבתי למאגר הסקרים המשרדי

### 1.2.3.1 תנאי סף להוספת הצעת סקר למאגר הסקרים המשרדי

הוספת הצעת סקר למאגר הסקרים המשרדי ממאגר הרעיונות החטיבתי מותנית בהתאמתה לחוקי ביקורת המדינה, לסמכויות מבקר המדינה, ולהתאמתה ליעדי-העל, המטרות והיעדים שקבע מבקר המדינה בתכנית העבודה השנתית של המשרד.

בנוסף, על כל הצעת סקר לעמוד לפחות באחד משני תנאי הסף הבאים:

- א. **נושאים שעומדים על סדר היום הציבורי** - נושאים בעלי חשיבות מהבחינה הלאומית, הציבורית, הביטחונית והחברתית.
- ב. **פוטנציאל הנזק** - גופים מבוקרים עלולים להיחשף למגוון סיכונים, ובהם: סיכונים ניהוליים, סיכונים משפטיים, סיכונים כלכליים, סיכוני שוק, סיכוני נזילות, סיכונים תפעוליים, סיכונים לחיי אדם, סיכונים טכנולוגיים, סיכונים סביבתיים, כשירות ומוכנות למלחמה. על משרד מבקר המדינה לכוון את עבודתו באופן שיאפשר לו לבחון כיצד הגופים המבוקרים מתמודדים עם הסיכונים הנשקפים להם, וזאת כדי לצמצם את פוטנציאל הנזק אם יתממשו סיכונים אלו.

### 1.2.3.2 תיעודף הצעות סקר

החטיבה תדרג כל הצעת סקר שעמדה בתנאי הסף למעבר ממאגר הרעיונות החטיבתי למאגר הסקרים המשרדי בציון 1-5, לפי פרמטרים הנוגעים לתרומתה ולמידת דחיפותה, כלהלן:

- א. **תרומה** - מידת תרומתה של הצעת הסקר לקידום היעד שלפיו נקבעה המטלה. במסגרת בחינת פרמטר זה יישקלו מרכיבים כמותיים כגון היקף האוכלוסייה הרלוונטית, והיקף התקציב הציבורי שכרוך בנושא; ומרכיבים איכותיים כגון חשיבות הנושא והעניין הציבורי בו.
- ב. **דחיפות** - מידת האקטואליות של הצעת הסקר ומידת הדחיפות של ביצועה בעיתוי הנוכחי.

בשקלול שני הפרמטרים יתקבל ציון לכל הצעת סקר. הצעות הסקר בעלות הציון המשוקלל הגבוה ביותר יובאו לפני מבקר המדינה כדי שהוא יחליט אם לאשר את הוספתן למאגר הסקרים המשרדי.

### 1.2.3.3 דיונים לאישור מאגר הסקרים המשרדי

בהתאם לגאנט המשרדי, אחת לשנה יתקיים דיון ייעודי בעניינה של כל חטיבה לאישור מאגר הסקרים שלה. במסגרת הדיון תציג החטיבה הצעות סקר שהיא מבקשת להוסיף למאגר, ואת הצעות הסקר שהיא מבקשת לגרוע מהמאגר, אם יש כאלה, בצירוף נימוקים לכך. כמו כן תציג החטיבה את הפעולות שביצעה לקידום הסקרים שכבר נכללים במאגר, ואת הצפי לסיכום אותם סקרים.

כל הצעת סקר שהחטיבה מבקשת להוסיף למאגר תוצג למבקר בהתאם ל"תבנית לאישור המבקר להכנסת נושא ביקורת למאגר הסקרים". רצ"ב התבנית כנספח "א".

רק הצעות סקר שכבר נכללות במאגר הסקרים המשרדי, ואשר המבקר אישר אותן עקרונית, יוכלו להיכלל במסגרת הסקרים שיבוצעו בשנת העבודה הקרובה, בהתאם לאישור שנתן המבקר. יודגש כי רק לאחר שיתקבל אישור מבקר המדינה לביצוע סקר, ניתן להתחיל באיסוף מידע בגופים המבוקרים, לפי סעיף 3 לחוק היסוד. עם קבלת אישור המבקר להוספת הצעת סקר למאגר הסקרים המשרדי תשלח החטיבה לגופים המבוקרים הרלוונטיים מכתבי יידוע באשר לסקרים שאושרו.

כל אימת שהחטיבה מעוניינת להוסיף הצעת סקר למאגר הסקרים המשרדי או לגרוע ממנו הצעת סקר, בלי להמתין לדיון השנתי לאישור מאגר הסקרים המשרדי כאמור לעיל, רשאי מנהל החטיבה לייזם פנייה למבקר המדינה, למנכ"ל ולאגף התכנון ולבקש מהם לקבוע דיון לשם כך או להצטרף לדיון שנקבע לחטיבה אחרת. אם מבקר המדינה ינחה את החטיבה לבצע סקר או ביקורת בנושא מסוים, על החטיבה לדאוג להוסיף את הנושא למאגר הסקרים המשרדי באמצעות אגף התכנון.

אגף התכנון יפקד על המעקב אחר מאגר הסקרים המשרדי ועל ניהול המאגר בראייה כוללת. לגבי כל הצעת סקר יחווה אגף התכנון את דעתו גם בשאלה - האם האגף והחטיבה הרלוונטיים הם הגורמים האחראים לטיפול בנושא? ואם לא - מהו היתרון בכך שהאגף הוא שיבצע את הביקורת?



כמו כן יהיה האגף אחראי, בין היתר, להוספת הסקרים שאישר המבקר למאגר הסקרים המשרדי, לעדכון סטטוס הסקרים שבמאגר הסקרים המשרדי (לדוגמה - התחלת ביצועם של סקר או ביקורת בנושא) וכן למחיקת סקרים מהמאגר בהתאם להחלטת מבקר המדינה.

## נספח א' חבנית לאישור המבקר להוספת הצעת סקר למאגר הסקרים המשרדי

### 1. שם הסקר

הגדרה ממצה של שם המטלה, שם החטיבה, שם האגף, שם העובד המתחזק.

### 2. גופים מבוקרים עיקריים

מהם הגופים המבוקרים העיקריים.

### 3. עמידה בתנאי סף (ראה פירוט בתורת הביקורת בסעיף 1.2.3.1)

הוספת הצעת סקר למאגר הסקרים המשרדי ממאגר הרעיונות החטיבתי מותנית בהתאמתה לחוקי ביקורת המדינה, לסמכויות מבקר המדינה, ולהתאמתה ליעדי-העל, המטרות והיעדים שקבע מבקר המדינה בתכנית העבודה השנתית של המשרד.

יש לפרט להלן את יעד העל אליו משתייך הסקר, ניתן לקשר לכל היותר לשני יעדי על:

- יעד על - \_\_\_\_\_
- מטרה - \_\_\_\_\_
- יעד - \_\_\_\_\_
- יעד על משני - \_\_\_\_\_
- מטרה - \_\_\_\_\_
- יעד - \_\_\_\_\_

בנוסף, על כל הצעת סקר לעמוד לפחות באחד משני תנאי הסף הבאים:

- הנושא עומד על סדר היום הציבורי  
פרט \_\_\_\_\_
- פוטנציאל הנזק של הנושא  
פרט \_\_\_\_\_

### 4. העוגנים הנורמטיביים העיקריים

מהו המסד הנורמטיבי העיקרי שעליו מתבססת ההצעה לסקר.

(חוק יסוד, חוק, החלטת ממשלה, פסיקה, אמנות בינ"ל, תקינה בינ"ל ועוד).

### 5. תיעודף הצעת הסקר (ראה סעיף 1.2.3.2 בתורת הביקורת)

יש לדרג בציון 1-5 לפי הפרמטרים הבאים:

א. תרומה - מידת תרומתה של הצעת הסקר לקידום היעד שלפיו נקבעה המטלה.

ב. דחיפות - מידת האקטואליות של הצעת הסקר.

תרומה	דחיפות	ציון משוכלל
ציון		
הסבר		

# 1.3

התכנון המפורט:  
ביצוע הסקר



# התכנון המפורט: ביצוע הסקר

במשך שנת העבודה תקדם החטיבה את הסקרים הנכללים במאגר הסקרים המשרדי, בהתאם לתיעדוף שנקבע בדיון לאישור מאגר הסקרים המשרדי. מתוך מאגר זה החטיבה תגיש לאישור המבקר הצעת תכנית עבודה חטיבתית לביקורת<sup>1</sup>.

בכל שנה יוטל על מנהלי הביקורת לתחזק נושאים הנכללים במאגר הסקרים המשרדי שאישר מבקר המדינה, כאמור לעיל, ואשר מנהל החטיבה החליט שהם מתאימים לביצוע בשנת העבודה הבאה. תחזוקת נושא משמעה איסוף מידע לגבי הצעת סקר ממקורות גלויים (דוגמת אינטרנט ועיתונות), מפניות ציבור ומתלונות שמתקבלות במשרד, ממידע שמתקבל מגופים מבוקרים - לרבות במסגרת פגישות עמם - ומכל מקור מידע רלוונטי. מנהל הביקורת יתחזק את הנושאים בד בבד עם ביצוע מטלה אחרת (סקר או ביקורת). כך תנוצל שנת העבודה גם לאיסוף מידע על הצעות לסקרים פוטנציאליים לשנת העבודה הבאה על מנת שיהיה אפשר לקבל החלטה בעניינם לקראת תחילת ההליך השנתי לתכנון מטלות לשנת העבודה הבאה. במהלך התחזוקה יש לגבש כיווני בדיקה אפשריים ואף ראשי פרקים ראשוניים, לקראת ביצוע סקר וכדי להעשירו ככל שניתן במועד סיכום ולקראת הדיון לאישור תכנית העבודה בראשות מבקר המדינה<sup>2</sup>.

מטרתו של פרק זה היא לקבוע קווים מנחים לתהליך הסקר, קרי הפעולות שיש לבצע החל בשלב אישור מאגר הסקרים המשרדי, עבור דרך ביצוע הסקר וכלה בגיבושו של סיכום הסקר.

## 1.3.1 שלבי העבודה לביצוע הסקר

הסקר הוא שלב ההרחבה וההעמקה של האמור בהצעת הסקר שנכללה במאגר הסקרים המשרדי כדי לבחון אפשרויות שונות לביצוע ביקורת בנושא ולמיקודה. לשם כך יש ליצור בזמן ביצוע הסקר מסד מידע ממוקד, רלוונטי ושיטתי. בסיום הסקר ייכתב סיכום סקר, והוא ייכלל בהצעת תכנית העבודה לביקורת של החטיבה.

ככלל, כדי שיתאפשר תהליך אפקטיבי של ביצוע סקרים יש לשלב בו גם את היועצים וגורמי המטה, כדי להבטיח הן כי המשרד ימצה את המידע העומד לרשותו והן כי כל הגורמים האמורים ישאו באחריות משותפת לנושא.

להלן פירוט הפעולות שיש לבצע ויורחב עליהן להלן:

- א. בדיקת היתכנות מקדמית של ביצוע הביקורת והערכה מחודשת<sup>3</sup> של מידת התועלת שבה;
- ב. מיפוי ראשוני של הסקר;
- ג. פעולות מקדמיות הנדרשות לביצוע הסקר;
- ד. איסוף מידע, גיבושו וניתוחו לשם לימוד הנושא והבנתו;
- ה. עדכון נושאי הביקורת וזיהוי הליקויים המסתמנים;
- ו. גיבוש השערות והגדרת שאלות הביקורת;
- ז. מיפוי קשיים בביצוע הסקר והערכת מצב;
- ח. תהליך תיעודף הסקרים לקראת אישורם כמטלות.

[1] ראו כרך ב', פרק 1.4.1, "הגשת הצעת תכנית העבודה השנתית לאישור המבקר".

[2] ראו כרך ב', פרק 1.4.2, "דיון לאישור תכנית העבודה השנתית על ידי המבקר".

[3] הערכה ראשונית של הצעת הסקר המוצעת תתבצע בשלב גיבוש מאגר הסקרים המשרדי.

### 1.3.1.1 בדיקת היתכנות מקדמית

#### ניתוח SWOT

לאחר הוספת הצעת סקר למאגר הסקרים המשרדי, יבצע האגף הרלוונטי בדיקת היתכנות מקדמית לגבי ביצוע הביקורת בשנת העבודה הקרובה. ראוי לבצע בדיקה באופן שיטתי ודינמי. כלומר, רצוי לבצע את התהליך שלהלן בשלב מוקדם ככל האפשר, ולשוב ולבחון את האמור לאורך כל הסקר. אחת הדרכים היעילות לביצוע בדיקת היתכנות היא באמצעות ניתוח המכונה בספרות הניהולית בשם "ניתוח SWOT" (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats). באמצעות שיטה זו ינתח האגף את נקודות החוזק והחולשה של הגורמים המעורבים בביצוע מטלת הביקורת ואת ההזדמנויות והסיכונים הכרוכים בביצועה.

א. חוזקות וחולשות (Strengths, Weaknesses)

האגף יזהה, בשיתוף מנהל החטיבה, את החוזקות והחולשות של האגף, החטיבה והמשרד, מבחינת המשאבים, הידע והמיומנויות מקצועיות, ובהתאם לכך יבחן אם אפשר לבצע בהצלחה את מטלת הביקורת המוצעת. ואלה הנושאים שיש לבחון:

- (1) **משאבי כוח אדם** - האם עומד לרשות האגף כוח האדם הנדרש לביצוע הביקורת בהיקף הנדרש ובפרק הזמן הנדרש, בהתחשב בין היתר במועדי הפרישה של עובדים וביציאת עובדים לחופשות ולחופשות ללא תשלום (חל"ת)?
- (2) **מקצועיות** - האם לשם ביצוע הביקורת נדרשת יכולת מקצועית ייחודית? האם האגף יכול להתמודד, מהבחינה המקצועית, עם מטלת הביקורת? אם לא, האם יש באפשרותו של האגף לקבל את הייעוץ המקצועי הנדרש?
- (3) **ניגוד עניינים אפשרי** - האם עלול להיווצר חשש לניגוד עניינים לגבי העובדים או המנהלים שאמורים להשתתף בביצוע המטלה?

ב. הזדמנויות ואיומים (Opportunities, Threats)

על בסיס המידע הראשוני שנאסף תזהה הנהלת האגף, בשיתוף עם מנהל החטיבה, את ההיבטים האפשריים של ביצוע הביקורת בנושא המוצע. להלן יפורטו נושאים שיש לשים את הדגש בבחינתם:

- (1) **התאמתו של הנושא לביקורת** - האם הנושא אינו פוליטי בעיקרו? האם הנושא עומד ותלוי בערכאות?
- (2) **האינטרס הציבורי** - מהי ההשפעה הצפויה של הנושא על האינטרס הציבורי ועל תועלת הכלל ורווחתו?
- (3) **התרומה הפוטנציאלית של הביקורת בנושא** - האם דוח הביקורת עשוי להביא לשיפור מהותי בנושא? יש לתת עדיפות לנושאים אשר לגביהם יש למבקר המדינה יתרון יחסי על פני גורמים אחרים העוסקים בבקרה או בביקורת.
- (4) **הדחיפות** - מה מידת הדחיפות של ביצוע הביקורת בנושא? האם מדובר למשל בעניין, בפרויקט או במשימה שיש לקבל בהקדם החלטה בעניינם? האם מדובר באיום שהסבירות שיתממש בקרוב גבוהה? האם מדובר באירוע חמור שיש להפיק ממנו לקחים בדחיפות?
- (5) **העיתוי** - האם העיתוי מתאים מבחינת פעילות הגוף המבוקר (רפורמות המתבצעות בו, שינויים באיש תפקידים, מעבר למקום אחר וכדומה)? האם ביצוע הביקורת במועד הנוכחי עלול דווקא לפגוע בתכלית עבודת הביקורת?
- (6) **השפעה מערכתית** - האם לבדיקת הנושא עשויות להיות השפעות על גופים שאינם נכללים בבדיקה, ומהן?
- (7) **סיכונים** - מה הם ממצאי ניתוח הערכת סיכונים, אם בוצע ניתוח כאמור, הנוגעים לנושא הביקורת או לגוף הנבדק?
- (8) **שינויים בסביבה** - האם חלו שינויים בסביבה שבה פועל הגוף המבוקר, דוגמת החלטת ממשלה חדשה, פסיקה חדשה או שימוש בטכנולוגיה חדשה, שבעטיים יש מקום לבצע ביקורת בנושא הרלוונטי?
- (9) **תיעודו הנושא על ידי הגוף המבוקר** - מהו היקף התקציב שמקצה הגוף המבוקר לנושא, ומהו המשקל שניתן לנושא במסגרת תכניות העבודה השנתיות והרב-שנתיות של הגוף?
- (10) **טווח זמן השפעה** - האם תהיה לבעיה המסתמנת השפעה קצרת טווח או ארוכת טווח?
- (11) **סימנים לבעיה בתחום הנבדק** - האם התקבלו במשרד תלונות בנושא הנבדק? האם נציבות תלונות הציבור כבר מטפלת בתלונות בנושא?
- (12) **תיחום הביקורת** - האם ניתן לתחם את הנושא כדי לכתוב דוח ביקורת בהתאם ללוח הזמנים הנדרש?

- (13) **שינויים ושיפורים צפויים** – האם הנהלת הגוף המבוקר, הממשלה או גוף ממשלתי ממונה מתכוונים לפעול לשיפור תפקודו של הגוף בנושא האמור להיבדק?
- (14) **בדיקה מקבילה בידי גורם אחר** – האם גורם כלשהו בדק לאחרונה את הנושא? האם אגף אחר במשרד בודק במקביל את הנושא?
- (15) **חלופות לביצוע הביקורת על ידי המשרד** – האם המבקר הפנימי יכול לבדוק את הנושא? האם התכתבות עם הגוף המבוקר תאפשר טיפול מספק בנושא ותייתר את הצורך בביצוע הביקורת?
- (16) **מחזוריות** – מתי נבדק הנושא לאחרונה? האם נעשות ביקורות תכופות על אותו גוף מבוקר או באותו נושא? ביקורות תכופות כאמור יהיו אחד השיקולים לאי-ביצוע הביקורת.
- (17) **דוחות קודמים** – האם הוכן דוח ביקורת קודם בנושא? וכיצד ניתן לוודא שהליקויים מתוקנים?

לאחר שנבחנו כל ההיבטים הנוגעים להצעות הסקרים שבמאגר הסקרים המשרדי, יהיה ניתן לקבוע מהן הצעות הסקר בהן תתבצע העמקה מתוך כוונה לכלול סקרים אלו בצבר סיכומי הסקרים שיובאו בדיון לאישור תכנית העבודה השנתית.

### 1.3.1.2 מיפוי ראשוני של הסקר

לאחר שייבחר נושא לסקר, ועל סמך הידע הראשוני בעניינו, ימפה צוות הביקורת את הגופים המבוקרים הקשורים לנושא הסקר, יעמוד על התהליכים העיקריים המתקיימים בגופים אלה אשר נוגעים לאותו נושא, יקבע את גבולות הגזרה של הנושא ויבצע חלוקת משנה ראשונית. במסגרת קביעת היקף הביקורת יש לקבוע במפורש גם אילו גופים לא ייכללו בה. כמו כן תגובש השיטה להכנת הסקר, ותיבחן מתכונת השימוש במערכות מידע בביצועו. מומלץ לבצע בשלב זה "סיעור מוחות" באגף או במסגרת אחרת, לשם העלאת רעיונות.

יש למקד את הסקר באמצעות מתן מענה על השאלות What, Why, Who, Where, When:

**What** – מהי מטרת הביקורת, ואילו פעילויות ותהליכים יבוקרו?

**Why** – מדוע חשוב לבדוק תחום או נושא משנה או תהליך מסוימים?

**Who** – מיהם הגופים המבוקרים?

**Where** – היכן תתבצע הבדיקה? (עבודת השדה ואיסוף הנתונים לא יתבצעו בהכרח בכל הגופים המבוקרים).

**When** – מתי תתבצע הביקורת? ומהי התקופה שלגביה תיעשה הביקורת?

### 1.3.1.3 פעולות מקדמיות שיש לתת עליהן את הדעת לשם ביצוע הסקר

- על מנת לבצע את הסקר באופן תכליתי ויעיל, על הנהלת האגף לתת את הדעת על הסוגיות האלה:
- קביעת לוחות זמנים להכנת הסקר.
  - הקצאת כוח אדם בהתחשב ביכולות האישיות של צוות הביקורת ובאילוצים אחרים. ככלל, רצוי שמנהל הביקורת שיכין את הסקר יבצע גם את עבודת השדה, אולם הדבר נתון לשיקול דעתה של הנהלת האגף, על פי הנסיבות.
  - תיאום בין-חטיבתי<sup>4</sup> – על פי המידע שיתקבל בין היתר מאגף התכנון לגבי סקרים ומטלות ביקורת שמבצעים אגפים אחרים בנושאים משקים, יתאמו הנהלת האגף והנהלת החטיבה עם מנהלי האגפים ומנהלי החטיבות הרלוונטיים את סדרי העבודה ואת גבולותיה.
  - קבלת אישור כניסה ("ויזה") לגופים שאינם נתונים לביקורת של האגף – צוות הביקורת יבחן אם הסקר נוגע לגופים כאמור, ואם יתברר שהוא נוגע להם, תפנה הנהלת האגף למנהל האגף שגופים אלה נתונים לביקורתו ותבקש לקבל אישור כניסה אליהם. מנהל אגף שקיבל בקשה ל"ויזה" יפעל בהקדם האפשרי כדי לסייע לאגף הפונה, וכדי למנוע ככל הניתן עיכובים בביצוע הסקר.

[4] ראו כרך ב', פרק 1.5, "תיאום בין-אגפי ובין-חטיבתי לביצוע מטלת ביקורת".

ה. בחינת התנאים הלוגיסטיים המתקיימים בגוף המבוקר ונדרשים לביצוע הביקורת, כגון הסדרה של עמדת עבודה ועמדת מחשב וקבלת גישה למאגרים ממוחשבים.<sup>5</sup>

#### 1.3.1.4 איסוף מידע, גיבושו וניתוחו

בד בבד עם גיבוש גבולות הסקר וביצוע הפעולות המקדמיות הנדרשות, יש להעמיק בלימוד הנושא הנבדק ובהבנתו. צוות הביקורת יבחן את תקפות הניתוח הראשוני שביצע, באמצעות סקירה של מקורות מידע בנושא הרלוונטי. מנהל הביקורת, בליווי מרכז המטלה, יאסוף מידע נוסף מכל מקור אפשרי כדי לגבש מסד נורמטיבי, למקד את שאלות הביקורת ולבסס המלצה אם להמשיך את ביצוע הסקר או להפסיקו.

להלן רשימה של מקורות לאיסוף מידע (ראו נספח ב' – "מקורות מידע לביצוע הסקר"):

- א. **מקורות מידע זמינים:** חוקים ותקנות, עתירות, פסקי דין, החלטות ממשלה (לרבות דברי ההסבר להן), חוזרי מנכ"ל, דוחות קודמים, חוות דעת פנים-משרדיות קודמות, דוחות של נציבות תלונות הציבור.
- ב. **מקורות מידע חיצוניים בארץ ובחו"ל:** האינטרנט ואמצעי התקשורת, תלונות, מידע העומד לרשותם של מרכז המידע של הכנסת, גופי מחקר והאקדמיה, מידע מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, אתר משרד המשפטים, לרבות הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, הנחיות פרקליט המדינה, הנחיות רשות התאגידים ותזכירי חוק, ארכיוני עיתונים, מאגרי מידע בין-לאומיים, דוגמת מאגר המידע של ה-OECD, מאגרי המידע של ארגוני מוסדות הביקורת שמשרד מבקר המדינה חבר בהם (INTOSAI, EUROSAI, ASOSAI) או מאגרי דוחות של מבקרי מדינה בעולם. לצורך איסוף המידע ניתן להסתייע באגף ההדרכה ומרכז מידע במשרד, אשר נותן שירותי מידענות לכל עובדי המשרד. מטרת המידענות היא, בין השאר, לסייע לצוותי הביקורת לאתר מקורות מידע ולנצלם באופן מיטבי.
- ג. **מסמכים של הגוף המבוקר:** תקנון, נהלים, תקציב, דוחות ביקורת פנימיים, פרוטוקולים, דוחות כספיים, דוחות ועדות, דוחות של יועצים חיצוניים, תכניות אסטרטגיות, תכניות עבודה רב-שנתיות ושנתיות, מסמכים שמפורט בהם מידע בנושא המבנה הארגוני (הגדרות התפקידים, חלוקת הסמכויות וחלוקת תחומי האחריות).
- ד. **מערכות מידע בגוף המבוקר:** מידע שניתן להפיק בנושאי הסקר ממערכות המידע שבגוף המבוקר.
- ה. **פגישות בירור:** פגישות עם בכירי הגוף המבוקר ועם גורמים רלוונטיים אחרים.
  - ו. פגישות עם מומחי תוכן: בכלל זה פגישות עם נציגים של קבוצות אינטרס רלוונטיות, מומחים מהאקדמיה, או יועצים חיצוניים.<sup>6</sup>

יובהר כי בשלב זה חשוב כי הקשר עם גורמים שמחוץ למשרד יתקיים בזהירות, וכי יובהר להם שהבידיקות מתבצעות במסגרת סקר ואין בשיחות ובפגישות כדי לחייב את המשרד בביצוע מטלת ביקורת בנושא הנדון.

**תיעוד מסמכי הסקר ושמירה עליהם:** יש לתעד באופן שיטתי ומלא את המידע שנאסף בסקר ולשומרו כדי שישמש בהמשך כבסיס לביקורת. מנהל הביקורת אחראי לתיעוד המידע שנאסף במהלך ביצוע הסקר, ומרכז המטלה אחראי לוודא כי המידע תועד כראוי. אם יוחלט להמשיך בביצוע הביקורת, יהיה המידע שנאסף בסקר תשתית ראשונית חשובה לביצוע הביקורת.

#### 1.3.1.5 עדכון נושאי הביקורת וזיהוי הליקויים המסתמנים

עם הרחבת בסיס הידע ולאחר שהתגבשה הבנה טובה יותר של הנושא הנבדק, יעמוד צוות הביקורת, בתיאום עם מנהל האגף ומנהל החטיבה, על הנחות היסוד ויקבע את כיווני הביקורת. כמו כן, בהסתמך

[5] ראו כרך ב', פרק 2.2.6, "איתור, איסוף וניתוח של מידע ממוחשב".

[6] ראו כרך ב', פרק 3.6, "יועצים חיצוניים".

[7] ראו כרך ב', פרק 2.3, "תיעוד אסמכתאות ושמירתן".



על המידע שנאסף, יגבש צוות הביקורת ממצאים ראשוניים. בשלב זה יש למקד את הסקר בהתאם לעולה מממצאים אלה. יובהר כי בשלב הסקר אין חובה שהממצאים יהיו מבוססים לחלוטין, כפי שמתחייב בשלב הביקורת עצמה. עם זאת, יש לוודא שתהיה "מסה קריטית" של ליקויים מסתמנים, שימשו בסיס הכרחי המצדיק מתן המלצה לקיים ביקורת.

### 1.3.1.6 גיבוש השערות והגדרת שאלות הביקורת

- ככלל, משרד מבקר המדינה בוחן את פעולות הגופים המבוקרים בכמה תחומים:
- חוקיות הפעולות, לרבות מידת התאמתן לנורמות עליונות ולערכים אוניברסליים, כמו צדק חברתי וחזיונות האדם.
  - יעילות, חיסכון ומועילות (ביקורת ביצועים).
  - עמידה בכללי מינהל תקין (לרבות בתהליכי קבלת החלטות).
  - שמירה על טוהר המידות.
  - פעילות על פי עקרונות חשבונאיים מקובלים (ביקורת חשבונאית וכספית).

כבר בשלב הסקר על צוות הביקורת להגדיר את השאלות לפי תחומי הביקורת ויעדיה. השאלות ממוקדות את הביקורת, מאחר שתשובה עליהן מצריכה איסוף נתונים לגבי הנושא הנבדק והשוואתם לנורמות הרלוונטיות לאותו הנושא<sup>8</sup>. על השאלות לעסוק בכל ההיבטים של הביקורת, ויש לנסחן באופן נייטרלי.

על שאלות הביקורת למלא שני תנאים בה בעת - ייחודיות ומיצוי. לפיכך, שאלות ביקורת טובות צריכות להיות **S.M.A.R.T**:

**Specific** - על השאלות להיות ספציפיות, כדי שמתן מענה עליהן יאפשר להגדיר את התהליכים שיש לבחון.

**Measurable** - על השאלות לעסוק בפעולות שיש סרגלי ביקורת בעניינן, ומוטב שיהיו ניתנות למדידה.

**Action-oriented** - על השאלות להיות קצרות, ברורות וחד-משמעיות, ועליהן לעסוק בתהליכים שנרצה לבדוק.

**Relevant** - על השאלות להיות רלוונטיות לתחומי הביקורת.

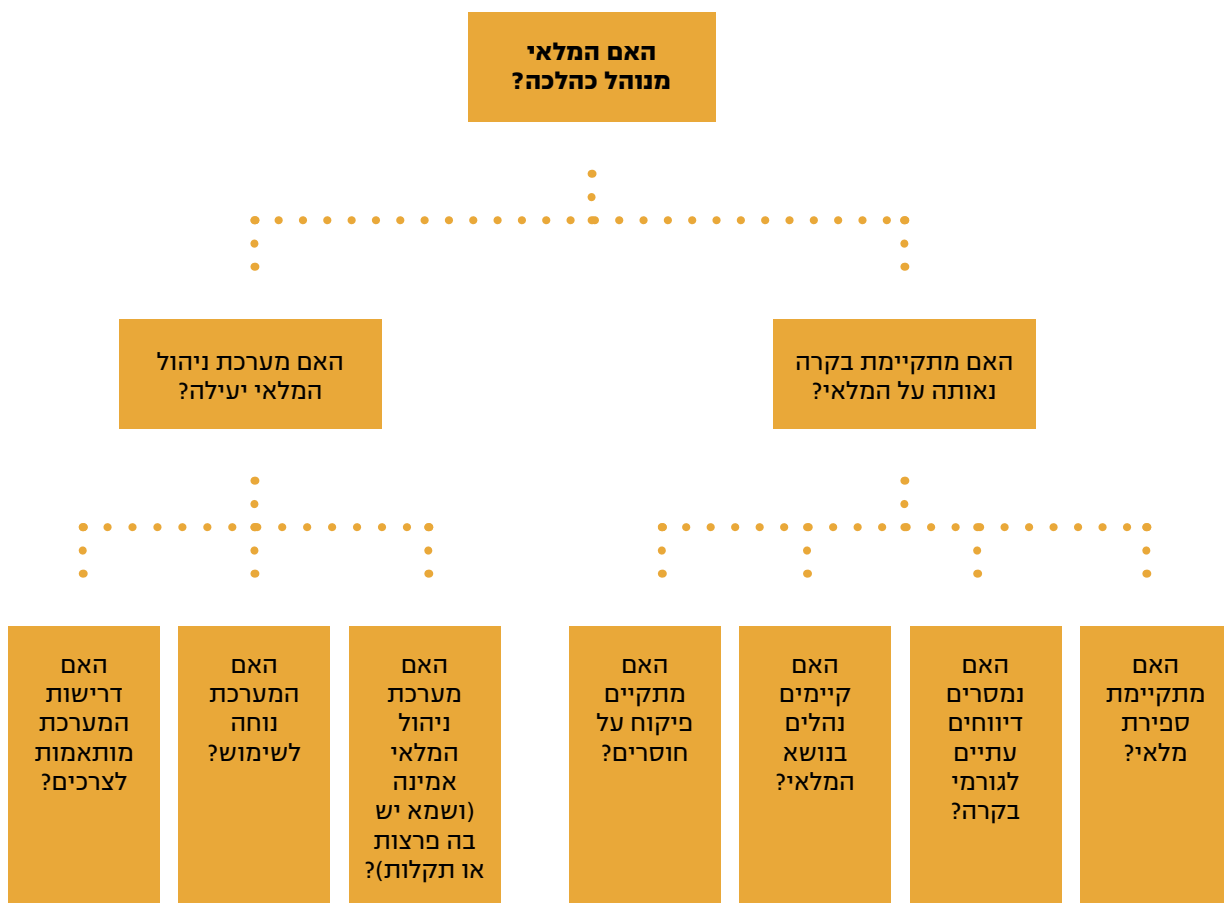
**Time-bound** - על השאלות לעסוק במסגרת זמן ספציפית.

[8] ראו כרך ב', פרק 2.5, "נורמות המשמשות את הביקורת".

כלי משמעותי לחשיבה שיטתית הוא עץ החלטות; במסגרתו אנו מנסחים שאלה כללית ומחלקים אותה לתתי-שאלות כמתואר בתרשים 4 שלהלן:

- תרשים 4 -

## ניסוח שאלה כללית וחלוקתה לתת-שאלות



### 1.3.1.7 מיפוי קשיים בביצוע הסקר והערכת מצב

בזמן ביצוע הסקר יביא צוות הביקורת לידיעת הממונים עליו את הקשיים שנתקל בהם ואת הקשיים הצפויים, למשל: קשיים בהגדרת סרגלי ביקורת, קשיים בקבלת נתונים מהגוף המבוקר, קשיים במדידה ובכימות של הנתונים, אי-שיתוף פעולה של הגוף המבוקר וקשיים לוגיסטיים.

כאמור, בזמן ביצוע הסקר יבחן צוות הביקורת אם מתקיימות נסיבות המצדיקות את הפסקתו. אם מתקיימות נסיבות כאלה, על האגף לקיים הערכת מצב ועל הנהלת האגף להמליץ למנהל החטיבה להפסיק את ביצוע הסקר ולבצע סקר בנושא אחר שייבחר ממאגר הסקרים המשרדי.

### 1.3.1.8 תהליך תיעודף הסקרים לקראת אישורם כמטלות

לקראת סיכום הסקרים, על מנת לגבש את הצעת תכנית העבודה החטיבתית לשנת העבודה הקרובה, החטיבה תבצע תהליך תיעודף של הסקרים. תהליך זה יבוצע על פי פרמטרים של תרומה, דחיפות ושימויות. כל אגף ידרג את הסקרים שביצע לפי הפרמטרים המפורטים להלן בציון 1-3.

יצוין כי תהליך זה דומה במהותו לתהליך העברת נושאים ממאגר רעיונות חטיבתי למאגר סקרים משרדי ולבדיקת ההיתכנות המקדמית שבוצע בשלב של הצעת הסקר (ראו פרק 1.3.1.1 - "בדיקת היתכנות מקדמית"), אולם במסגרת תהליך זה הדגשים עשויים להיות שונים נוכח השינויים שחלו מאז תחילת ביצוע הסקר והידע שנצבר מאז.

א. **תרומה** - מידת תרומתה של הצעת הסקר לקידום היעד שלשם השגתו נקבעה המטלה. על החטיבה לשקול מרכיבים כמותיים כגון היקף האוכלוסייה הרלוונטית והיקף התקציב הציבורי שכרוך בנושא; ומרכיבים איכותיים כגון חשיבות הנושא והעניין הציבורי בו. על אגף התכנון לוודא, לאחר אישורן של המטלות השונות כי לכל יעד-על יש ייצוג בתכנית המטלות השנתית המוצעת.

ב. **דחיפות** - מידת האקטואליות של הצעת הסקר ומידת הדחיפות של ביצועה בעיתוי הנוכחי.  
ג. **שימויות** - התאמת כוח האדם בחטיבה לביצוע המטלה, משך הזמן הדרוש לביצוע המטלה, היקף התקציב המשרדי הנדרש לביצוע המטלה.

החטיבה תדרג את הסקרים על סמך הציון שלהם, שייקבע בשקלול שלושת הפרמטרים. בדרך כלל הסקרים בעלי הציון המשוקלל הגבוה ביותר יוצעו למבקר המדינה כדי שיבחן אם לאשר את הכללתם בתכנית העבודה השנתית.

## 1.3.2 סיכום הסקר - הכנתה של הצעת תכנית עבודה למטלה

סיכום הסקר הוא הצעתה של תכנית עבודה מפורטת למטלת ביקורת שמובאת לאישור המבקר, במסגרת תכנית העבודה השנתית.

סיכום הסקר הוא התוצר של עבודת הסקר. כדי להקל את קריאתו והבנתו של סיכום הסקר, וכן כדי לאפשר למבקר ולהנהלת המשרד לגבש החלטה אם לאשר ביצוע ביקורת, הוא ייכתב במתכונת אחידה ומובנית, יהיה קצרה ותמציתית, אך יכיל את מלוא המידע החיוני על כיווני הבדיקה והיקפה, על שיטת הבדיקה, על המשאבים הנדרשים ליישומה וכדומה. אורך המסמך יהיה בין שלושה לחמישה עמודים (על פי העניין); ניתן להוסיף במידת הצורך נספחים.

### 1.3.2.1 מבנה סיכום הסקר

א. **נושא הביקורת** - שם ממצה של הנושא המוצע לביקורת. השם המוצע אינו בהכרח השם הסופי והמחייב, וייתכן שיוחלט לשנותו.

ב. **תיאור כללי של הנושא** - בסעיף זה יינתן בקצרה מידע על הגוף המבוקר העיקרי, התכנית או הפעילות העומדים במוקד הסקר, ובין היתר על היקף התקציב והיקף כוח האדם העומדים לרשותם. כמו כן יינתן, במידת הצורך, מידע על מעמדו המשפטי של הגוף המבוקר, על יעדיו ומטרותיו (אם נוסחו), על תהליכי העבודה העיקריים בו והבקורות עליהם, ועל גורמים מחוצה לו המשפיעים על פעילותו. כמו כן יצוינו דוחות קודמים של משרד מבקר המדינה ושל גורמים אחרים הקשורים לנושא הסקר.

ג. **חשיבות הביקורת** - בסעיף זה יפורטו השיקולים לביצוע הביקורת בנושא והערך המוסף

- שלה. בין היתר יפורטו: הקשר בין הבדיקה המוצעת ליעדי העל, למטרות וליעדים שקבע מבקר המדינה, תלונות שהתקבלו במשרד, ממצאי ביקורת קודמות, ליקויים שעלו בדוחות של מבקר הפנים של הגוף המבוקר, כתבות באמצעי התקשורת על הגוף המבוקר, תדירות ביצועה של הביקורת, היקף המשאבים העומדים לרשות הגוף המבוקר או הפרויקט שבו עוסקת הביקורת ומידת חדשנותו של הנושא. אם מדובר במעקב - יש לציין זאת.
- ד. **מטרת הביקורת** - בסעיף זה יפורט מה הבדיקה אמורה להעלות ואיזה שינוי היא אמורה לחולל. בהתאם לכך, יש לנסח את הסעיף כלהלן: "אנחנו מצפים שהממצאים יצביעו על... ולהמליץ על...".
- ה. **תכנית העבודה למטלה** - התכנית תוצג בלוח הבא, בהתאם לסעיפים 1-5 שמפורטים להלן:

לוח 1

### תכנית העבודה למטלה

ראשני פרקים	שאלת הביקורת	הנורמות	הליקויים המסתמנים	מתודולוגיה*
פרק 1 בנושא...				
פרק 2 בנושא...				
פרק 3 בנושא...				

- \* ובכלל זה גופים שיש להפעיל עליהם ביקורת. ניתן להבחין בין הגופים העיקריים שבהם תתבצע הביקורת ובין גופים משניים שבהם יתבצעו בדיקות השלמה בלבד.
- ראשי הפרקים** - התחומים העיקריים שבהם תתמקד הביקורת ונושאי המשנה שהיא תעסוק בהם.
  - שאלות הביקורת** - בסעיף זה יפורטו שאלות הביקורת העיקריות המתבססות על ההשערות המרכזיות. יש להגדיר את שאלות הביקורת באופן שתואר לעיל.
  - הנורמות** - הנורמות העיקריות הרלוונטיות לנושא הנבדק ולנושאי המשנה והמשפיעות על פעילותם של הגופים המבוקרים. מדובר, בין היתר, בחוקים, בתקנות, בהנחיות מינהליות פנימיות, בפסקי דין, ובהחלטות ממשלה (לרבות בדברי ההסבר להן).
  - הליקויים המסתמנים** - בסעיף זה יפורטו השערות בדבר היתכנות ליקויים לכאורה בעקבות מידע שנאסף בסקר, ומידת ביסוסם בשלב זה. יודגש כי הליקויים המסתמנים אינם אוסף מקרי של ליקויים, ונדרש קשר בינם לבין שאלות הביקורת.
  - מתודולוגיה** - פירוט שיטות הביקורת, דוגמת שליחת שאלונים וביצוע מדגמים<sup>9</sup>, מקור הנתונים שייאספו; פירוט הגופים המבוקרים ויחידות המשנה בהם, תוך ציון גופים שיש צורך בהחלת הביקורת עליהם; גבולות הבדיקה מבחינת התוכן וכן מהבחינה הגאוגרפית. על צוות הביקורת להציג בנספח מתווה של שיטת הביקורת המוצעת (כגון השאלון המוצע או מידע בדבר המדגם שייבדק).
1. **מערכות המידע** - בסעיף זה יפורטו בין היתר מערכות המידע הרלוונטיות לביקורת; הנושאים שהביקורת בעניינם תתבצע באמצעות מחשב; כלי הביקורת הממוחשבים הנדרשים לביצוע הביקורת, כגון תוכנת Idea או תוכנת Excel; הסיוע הנדרש מהאגף לביקורת מערכות מידע; כל נושא אחר הרלוונטי לביקורת אשר הטיפול בו יתבצע באמצעות מחשב.
- אם בשלב הכנת הסקר אין לאגף די מידע על מערכות המידע בגוף המבוקר או על היכולת לבצע ביקורת באמצעות מחשב, הרי שניתן לכתוב בסעיף העוסק בביקורת באמצעות מחשב - "בשלב זה אין מידע מספיק", ובלבד שהתקבל אישור מנהל החטיבה לכך.
- אם אין בגוף המבוקר מאגרי מידע שאפשר להסתייע בהם לביצוע המטלה, או אם מנהל האגף סבור כי מאגרי המידע של הגוף המבוקר אינם רלוונטיים לביצוע המטלה, יירשם כי אין מאגרי מידע רלוונטיים לביצוע הביקורת.

[9] ראו כרך ב', פרק 2.6.1, "ביקורת באמצעות מדגמים סטטיסטיים", ופרק 2.6.2, "ביקורת באמצעות שימוש בשאלונים".

- ז. **סיכונים צפויים** - סעיף זה מפרט את הקשיים והסיכונים הצפויים בביצוע הביקורת ואת אופן ההתמודדות האפשרי עם סיכונים אלה. בכלל זה יצוין אם בדיקת נושא מסוים עלולה "לגלוש" לבדיקת שאלות הנוגעות למדיניות, או אם בדיקת נושא מסוים כרוכה ברגישות פוליטית או אחרת, וגם קשיים הנוגעים לזמינות של עובדי הביקורת המיועדים, למחלוקות פנים-משרדיות, לקשיים בהשגת נתונים, לאי-שיתוף פעולה של הגופים המבוקרים ולמחלוקות עמם, וההיתכנות להליכים משפטיים.
- ח. **אמצעים ובקשות** - בסעיף זה יש לפרט את האמצעים והבקשות שיידרשו במהלך הביקורת. במידת האפשר עם הקמתה של מערכת תקצוב משרדית יוצגו העלויות המיוחדות הכרוכות במטלה. לדוגמה: מספר חברי הצוות; ליווי של יועצים פנים-משרדיים (בתחום המשפטי או הכלכלי) או של האגף למערכות מידע; שירותים של יועצים חיצוניים; הכשרה מקצועית בתחום מסוים; רכישת ציוד; ובקשות לוגיסטיות אחרות (למשל, נסיעות ברכב ממוגן, נסיעות לחו"ל, לינה ושעות נוספות). יש לנמק כל בקשה ולהבהיר את מידת חיוניותה לבדיקה (ראו נספח ג').
- ט. **לוח הזמנים לביצוע מטלת הביקורת** - יש לציין לאיזה דוח מיועד הסקר, ואם מדובר בלוח זמנים חריג יש לפרטו.
- י. נושאים עקרוניים - בסעיף זה יפורטו התלבטויות ושאלות שנויות במחלוקת, פניות של חברי כנסת ונושאים אחרים שיש להדגיש לפני המבקר.
- יא. **המלצות וסדרי עדיפויות** - על האגף והחטיבה להמליץ בסעיף זה על המקום שבו מדורג הנושא בסדר העדיפויות בתכנית העבודה החטיבתית.
- יב. **מבצעי הביקורת** - בסעיף זה יצוינו שמותיהם של העובדים שאמורים לבצע את הביקורת ושל מרכז המטלה. אם מבצעי הסקר אינם מי שיבצעו את הביקורת, מומלץ לציין אף את שמות מבצעי הסקר.
- יג. **נספחים** - בסעיף זה ייכללו מסמכים חשובים או רגישים שהאגף מוצא לנכון לצרף, וכן נספחים ב' וג' לפרק זה.

### 1.3.3 בקרות על תהליך ביצוע הסקרים באגף ובחטיבה

#### 1.3.3.1 בקרות באגף

- א. הנהלת האגף אחראית לביצוע הסקרים של האגף, בתיאום עם מנהל החטיבה.
- ב. מנהל האגף יעשה בקרה על שלבי הכנת הסקרים, על מנת להבטיח כי בוצעו הפעולות הנדרשות. אם יהיה צורך בכך, ישתתף מנהל האגף בדיונים שיתקיימו עם גורמים בגופים המבוקרים בשלב גיבוש הסקרים ויעיין במידע שהצטבר בנושא.
- ג. מנהל האגף יבחן את מידת הישימות של ביצוע המטלות - האם האגף יכול לבצע את המטלות על פי לוחות הזמנים הנדרשים, בהתחשב בהיקף כוח האדם העומד לרשותו, במאפייניו של כוח האדם של האגף ובכלל המטלות של האגף.
- ד. מנהל האגף יוודא כי הסקרים סוכמו על פי המתכונת הנדרשת במשרד ויוודא כי הסיכומים יוגשו למנהל החטיבה, בצירוף תיעודף בין הסקרים בהתאם למתכונת שהוצגה בפרק 1.3.1.8.

#### 1.3.3.2 בקרות בחטיבה

- א. מנהל החטיבה יבחן את אפשרויות הביצוע של הסקרים על פי משאבי כוח האדם בחטיבה ולוחות הזמנים המתוכננים לביצועם.
- ב. מנהל החטיבה יעשה בקרה על הליך ביצוע הסקרים, לרבות על מיצוי מקורות המידע הרלוונטיים ועל הניתוחים הראשוניים של נושאי הסקרים.
- ג. מנהל החטיבה יבחן את סיכומי הסקרים, על מנת לוודא כי היקף המידע המוצג בהם מספק בסיס נאות לקבלת החלטה בדבר ביצוע הביקורות בנושאים המוצעים.
- ד. מנהל החטיבה, בתיאום עם מנהלי האגפים, ימליץ למבקר, בהתבסס בין היתר, הן על נתוני הסקר שנאספו והן על מתכונת התיעודף לביצוע הסקרים לקראת אישורם כמטלות שהוצגה בפרק 1.3.1.8, אילו מהסקרים מוצע לאשר כמטלות ביקורת במסגרת תכנית העבודה השנתית.
- ה. מנהל החטיבה יחליט אם לקבל את הצעת מנהלי האגפים לגבי הרכב כוח האדם שיבצע כל אחת ממטלות הביקורת.

## נספח ב' מקורות מידע לביצוע הסקר

בסקר רצוי לסקור מקורות מידע רבים ככל שניתן. עם זאת יודגש כי לא בכל מטלה יש לסקור את כל המקורות, וכי שיקול הדעת וההיגיון הם שיקבעו בעניין.

להלן רשימה של מקורות מידע עיקריים. הרשימה מיועדת להקל על עובדי הביקורת ודרגי הניהול באגף ובחטיבה לבדוק אם מוצו כל מקורות המידע הרלוונטיים (הנספח יצורף למסמכים לאישור סקר).

הערות	לא רלוונטי	נסקרו חלקית	לא נסקרו	נסקרו
				החוקים, התקנות והפסיקה הנוגעים לנושא הנבדק
				החלטות ממשלה
				מסמכי יסוד של הגוף הנבדק
				מסמכים בדבר המבנה הארגוני של הגוף והגדרות בעלי התפקידים והסמכויות בו
				נהלים של הגוף
				תכניות אסטרטגיות, תכניות עבודה שנתיות ורב-שנתיות
				התקציב ודברי ההסבר לו (יש לציין פרטים חשובים שאפשר ללמוד ממסמכים אלה)
				דוחות קודמים של מבקר המדינה והיועצות בעובדים שהכינו אותם
				פרוטוקולים של דיוני הוועדה לענייני ביקורת המדינה
				הערות ראש הממשלה לדוחות מבקר המדינה
				החלטות הכנסת בנוגע לדוחות מבקר המדינה
				מידע העולה מדיוני ועדות אחרות של הכנסת
				דוחות ביקורת של מבקרי מדינה בעולם
				תלונות על הגוף המבוקר שהופנו למבקר המדינה ולנציב תלונות הציבור (רצוי לפרט מידע מהותי שעולה מהתלונות העיקריות)

הערות	לא רלוונטי	נסקרו חלקית	לא נסקרו	נסקרו
				דוחות של גורמי פיקוח חיצוניים (כגון המפקח על הבנקים)
				דוחות של ועדות בין-משרדיות, ועדות היגוי, ועדות אד-הוק, ועדות מומחים וועדות חקירה (יש לציין את מועדי הפרסום של הדוחות ואת עיקרי המסקנות)
				דוחות כספיים (יש לציין פרטים חשובים העולים מניתוח דוחות אלה)
				דוחות שהמציאו גופים מבוקרים על פי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1988
				פרוטוקולים של ישיבות הגוף המבוקר
				התכתביות של הגוף המבוקר עם גורמים חיצוניים (כגון משרדי ממשלה וגופים שלטוניים אחרים, יועצים משפטיים, יועצים כלכליים ויועצים חשבונאיים)
				מערכות מידע ממוחשבות של הגוף המבוקר*
				אתר האינטרנט של הגוף המבוקר
				ספרות מקצועית ומאמרים חשובים (יש לציין מידע חשוב העולה ממקורות אלה)
				מידע השוואתי לגבי הנושא הנבדק - מה נעשה בארגונים דומים; מה נעשה בעולם (מידע שהתקבל באמצעות האינטרנט או כלים אחרים)
				קטעי עיתונים ומידע מאמצעי התקשורת
				בדיקות שעשה הגוף המבוקר או גוף חיצוני מטעמו
				תצפיות וראיונות ראשוניים

הערות	לא רלוונטי	נסקרו חלקית	לא נסקרו	נסקרו
				מחקרים ומסמכים המתעדים התייעצויות שקיימו עובדי האגף בשלב הסקר עם גורמים חיצוניים, גופים אקדמיים, מכוני מחקר וגופים שאינם מבוקרים (יש לפרט)
				נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה
				מקורות נוספים

\* בסקר יש לבחון את מערכות המידע של הגוף הנבדק ולשקול אם להשתמש בהן לצורכי הביקורת, ואם כן - כיצד. במסגרת זו יש לבחון בקשות לסיוע מקצועי של האגף לביקורת מערכות מידע או אגף מערכות מידע במשרד (ראו גם נספח ג' - "דרישות לסיוע מגורמים אחרים").



## נספח ג' בקשות לסיוע מגורמים אחרים

נוסף על מקורות המידע יש להתייחס לצורכי הסיוע והתיאום, ובכלל זה יש לפרט קשיים שהועלו, וזאת במתכונת המפורטת להלן:

הערות	לא רלוונטי	מולאה באופן חלקי	לא מולאה	מולאה
				בקשה לסיוע של האגף לביקורת מערכות מידע
				בקשה לליווי צמוד של יועץ מהמשרד
				בקשה להעסקת מומחה או יועץ חיצוני בשכר (לרבות הצעת שמות)
				בקשה לקבלת "ויזות" וסיוע מחטיבות ואגפים אחרים
				בקשה לפתרון בעיות הנוגעות לקבלת מידע מהגוף המבוקר
				בקשה לסיוע לפתרון בעיות אחרות (יש לפרט)

**לתכנית הביקורת יצורף לוח זמנים משרדי משלב הפנייה ועד לשלב מסירת הצעת תמ"ה למבקר:**

השלב	המועד האחרון לסיום הביצוע
	הוצאת פנייה
	מסירת הצעת תמ"ה ליועצים ולאגף התכנון
	מסירת הצעת תמ"ה למנכ"ל
	מסירת הצעת תמ"ה למבקר



# 1.4

אישור תכנית עבודה שנתית  
לביקורת

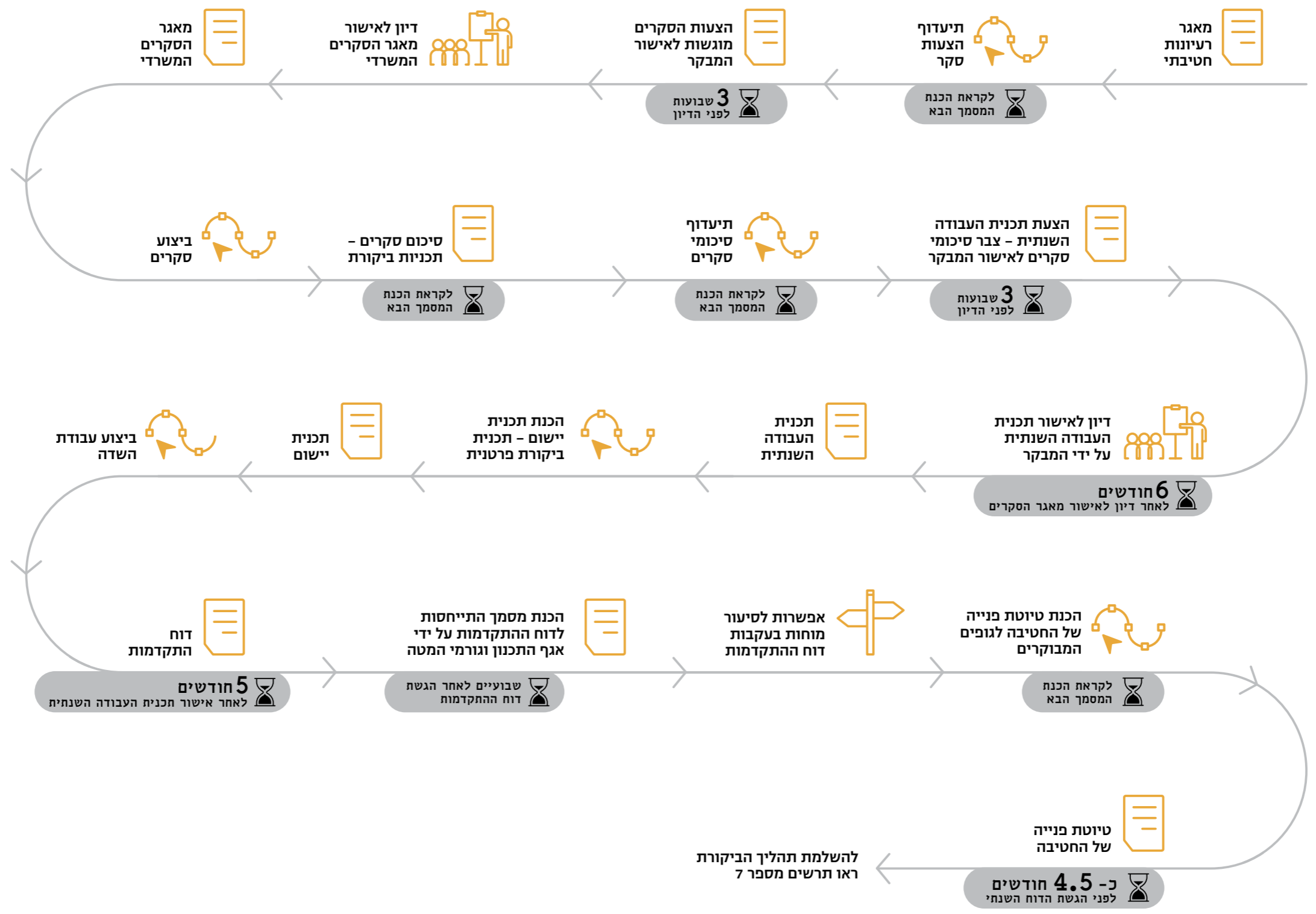


# אישור תכנית עבודה שנתית לביקורת

כל חטיבה תגיש לאישור המבקר הצעה לתכנית עבודה שנתית שתכלול סיכומי סקרים שביצעה. בעקבות כך יתקיים דיון לאישור תכנית העבודה. כל אחת מהחטיבות תקיים בנפרד דיון כאמור, וזאת בהתאם לגאנט העבודה המשרדי. בכל אחד מהדיונים ישתתפו המבקר, גורמי המטה והיועצים, ומטעם החטיבה ישתתפו מנהל החטיבה, מנהלי האגפים וסגניהם. במסגרת הדיונים האמורים יקבע המבקר אם לאשר לחטיבה את נושאי הביקורת לשנה השוטפת.



# תהליך עבודת הביקורת לקראת פנייה לגופים המבוקרים



תהליך עבודת הביקורת  
לקראת פנייה לגופים המבוקרים





## 1.4.1 הגשת הצעת תכנית העבודה השנתית לאישור המבקר

- א. הצעת תכנית העבודה השנתית שאותה תציג החטיבה ותביא לאישור המבקר תכלול את צבר סיכומי הסקרים שהכינה החטיבה, והיא תוגש במתכונת אחידה<sup>1</sup>. התכנית תכלול גם עתודה של נושאים נוספים בשיעור של לפחות 20% מכלל הנושאים.
- ב. הנהלת החטיבה תגיש את הצעת תכנית העבודה השנתית שלה - באמצעות אגף התכנון - לגורמי המטה, ליועצים ולנת"ץ לקבלת הערותיהם, זאת במועד שנקבע לכך בגאנט המשרדי, ולא יאוחר משבועיים לפני מועד הדיון לאישור תכנית העבודה. אגף התכנון יבחן אם תכנית העבודה מתאימה למתכונת הנדרשת.
- ג. אגף התכנון ימסור את מסמך הצעת תכנית העבודה של החטיבה גם למנהלי החטיבות האחרות.
- ד. היועצים, גורמי המטה, נת"ץ ומנהלי חטיבות אחרות שימצאו לנכון לעשות כן ימסרו את הערותיהם לחטיבה, באמצעות אגף התכנון, עד עשרה ימים לפני מועד הדיון לאישור תכנית העבודה. גורם מטה שאין לו הערות על המסמך ידווח על כך בכתב לאגף התכנון.
- ה. אגף התכנון יגיש להנהלת המשרד ולחטיבה מסמך ובו מפורטות הערותיו והערות האגפים - האגף למעקב אחר תיקון ליקויים, האגף לביקורת מערכות מידע והאגף לתפקידים מיוחדים (להלן - התפק"ם) - על הצעת תכנית העבודה, וזאת לא יאוחר משבוע לפני מועד הדיון. אם ימצא לנכון הוא יכלול את הערות היועצים במסמך.
- ו. החטיבה תבחן את ההערות שנמסרו לה, תחליט אילו מהן ליישם, ובמידת הצורך תעדכן את הצעתה לתכנית העבודה ותגיש אותה לאגף התכנון לא יאוחר משלושה ימים לפני מועד הדיון.

## 1.4.2 דיון לאישור תכנית העבודה השנתית על ידי המבקר

- א. בדיון לאישור תכנית העבודה יאשר המבקר את הצעת תכנית העבודה החטיבתית לשנה מסוימת. הצעת תכנית עבודה תכלול את הסקרים שהחטיבה ביצעה בפועל מתוך הרשימה שבמאגר הסקרים המשרדי.
- ב. הדיון לאישור תכנית העבודה יתקיים בהשתתפות גורמי המטה והיועצים וכן בהשתתפות מנהל נציבות תלונות הציבור, הנהלת החטיבה, מנהלי האגפים וסגניהם.
- ג. ככלל, דיון לאישור תכנית העבודה אינו מיועד לצורך הקראה של סיכום הסקרים, אלא לחידוד נושאים, לליבון מחלוקות, להעלאת סוגיות רגישות ועקרונות (כדוגמת קביעת מדיניות) ולהכרעת המבקר בנושאים שתידרש הכרעתו בעניינם. הנחת היסוד היא שהמשתתפים בדיון בקיאים בסיכום הסקרים ובניירות העמדה אשר הגורמים השונים כאמור הגישו לעיונם עובר לדיון.
- ד. בדיון לאישור תכנית העבודה תציג החטיבה את עיקרי הנושאים ואת הסוגיות שראויות לתשומת לבו של המבקר בנושא המוצע. כמו כן יועלו הערות היועצים וגורמי המטה ומנהלי החטיבות האחרים והתייחסויות החטיבה אליהן. כמו כן יוצגו מחלוקות בין החטיבה לגורמים אלה.
- ה. במהלך הדיון ימליצו היועצים באילו מטלות ראוי לשתפם כבר בזמן עבודת השדה.
- ו. בסיום הדיון בכל סיכום סקר יחליט המבקר אם לאשר את הסקר כנושא לביקורת במסגרת תכנית העבודה השנתית של החטיבה, ובכלל זה יציין את הערותיו ודגשיו.
- ז. בכל דיון תכנון, חטיבתי או אגפי, ובכלל זה בדיון לאישור תכנית העבודה השנתית, תתבצע סקירת סטטוס קצרה לגבי כלל הדוחות הפעילים.
- ח. אגף התכנון יעביר את סיכום הדיון אל הנהלת החטיבה, היועצים, גורמי המטה והנהלת המשרד, וזאת כדי לקבל את הערותיהם בנושא. הגורמים שפורטו לעיל יגישו את הערותיהם לאגף התכנון בתוך ארבעה ימים מהמועד שבו נשלח להם סיכום הדיון. אגף התכנון יפיץ סיכום סופי בקרב משתתפי הדיון, וכן יפיץ אותו בקרב מנהלי החטיבה האחרים, לידיעתם, וזאת לכל המאוחר בתוך 30 ימים ממועד הדיון.
- ט. אגף התכנון יפרסם את תכנית העבודה המאושרת בפורטל המשרדי.
- י. לאחר אישור תכנית העבודה ולפני התחלת ביצוען של מטלות הביקורת ישלחו האגפים לגופים המבוקרים הרלוונטיים מכתבים ובהם הודעה כי הוחלט לבצע בהם ביקורת בשנת העבודה הקרובה.

[1] ראו כרך ב', פרק 1.3, "התכנון המפורט: ביצוע הסקר".

### 1.4.3 הכנת תכנית יישום - תכנית ביקורת מפורטת

לאחר אישור תכנית העבודה ובד בבד עם תחילת עבודת השדה יכינו האגפים תכנית ליישום כל מטלה. תכנית היישום היא מסמך פנימי של האגף והחטיבה, המבוסס על סיכום הסקר, שנועד לשמש עבור מנהל הביקורת כלי עבודה שיטתי ולאפשר פיקוח ובקרה של הנהלת האגף והחטיבה על ביצוע המטלה. תכנית היישום מפרטת את שלבי העבודה לביצוע הביקורת (ראו נספח ד').

במשך ביצוע עבודת השדה יבחן האגף מדי פעם בפעם את תכנית היישום ויעדכן אותה על פי הצורך.

## לוח 2

## שלבי הכנת סקר, תכנית עבודה ותכנית יישום

השלב	הגורם האחראי	השותפים	התוצר
תיעודף רעיונות לביקורת ממאגר הרעיונות החטיבתי	הנהלת החטיבה	האגפים והנהלת החטיבה	הצעת נושאים למאגר הסקרים המשרדי
דיון לאישור מאגר הסקרים המשרדי	מבקר המדינה	המנכ"ל, היועצים, גורמי המטה והנהלת החטיבה והאגפים	מאגר סקרים משרדי
גיבוש קווים מנחים לביצוע הסקר	הנהלת האגף	צוות הביקורת באישור מנהל החטיבה	סיכום פנימי
איסוף מידע לסקר וניתוחו	צוות הביקורת	מרכז המטלה ומנהל האגף	מסמכים מרוכזים ושמורים באופן שיטתי
גיבוש ממצאי הסקר	צוות הביקורת	מנהל האגף, מנהל החטיבה, יועצים וגורמי מטה לפי הצורך	סיכומי דיונים, תרשומות, חוות דעת משפטיות
סיכום הסקר - כתיבת הצעת תכנית עבודה למטלה	צוות הביקורת	מנהל האגף	הצעת תכנית עבודה למטלה לאישור מנהל החטיבה
תיעודף הסקרים והכנת הצעה לתכנית עבודה חטיבתית	הנהלת החטיבה	האגפים	הצעה לתכנית עבודה חטיבתית, לרבות המלצות וסדרי עדיפויות
דיון לאישור תכנית העבודה	מבקר המדינה	המנכ"ל, היועצים, גורמי המטה והנהלת החטיבה	סיכום דיון (באחריות אגף התכנון); תכנית עבודה חטיבתית לביקורת
גיבוש תכנית יישום	צוות הביקורת	מנהלי הביקורת ומרכז המטלה, מנהל האגף	תכנית יישום

## נספח ד' תכנית יישום

שם המטלה: \_\_\_\_\_

צוות הביקורת: \_\_\_\_\_

מסגרת הפרסום: \_\_\_\_\_

מטרות הביקורת: \_\_\_\_\_

שאלות הביקורת	הנורמות	הליקויים המסתמנים	סדרי העדיפויות <sup>1</sup>	גופים מבוקרים <sup>2</sup>	הפעולות הנדרשות לאישוש המידע בדבר הליקויים ושיטות הביקורת	לוחות זמנים פנימיים <sup>3</sup>	אחריות הביצוע <sup>4</sup>
---------------	---------	-------------------	-----------------------------	----------------------------	---	----------------------------------	----------------------------

פרק 1  
בנושא...

פרק 2  
בנושא...

פרק 3  
בנושא...

- [1] כדי להגדיל את תרומת הביקורת, מומלץ לקבוע מראש סדרי עדיפויות לגבי נושאי הביקורת השונים, ובהתאם לכך להקצות לבדיקתם את משאבי הביקורת.
- [2] ובכלל זה גופים שיש להפעיל עליהם ביקורת. ניתן להבחין בין הגופים העיקריים שבהם תתבצע הביקורת ובין גופים משניים שבהם יתבצע בדיקות השלמה בלבד.
- [3] לוחות הזמנים יתבססו על לוח הזמנים המשרדי, וייקבעו בהם טווחי הזמן המשוערים לעבודת השדה ולכתיבה. במסגרת קביעת לוחות הזמנים יובאו בחשבון חופשות, קורסים ואילוצים אחרים.
- [4] במטלות שבהן מעורב יותר ממנהל ביקורת אחד ייקבעו תחומי האחריות של כל אחד מצוות הביקורת.

## 1.4.4 ביטול ביקורת שאושרה ע"י המבקר

במהלך ביצוע ביקורת, לאחר שהמבקר אישר את תכנית העבודה, עשויים להתעורר ספקות בשאלה אם יש הצדקה להמשיך בהשקעת המשאבים בביצועה. ספקות אלו עשויים להתעורר אם הממצאים החזויים לא אוששו, או אם חל שינוי מהותי שמעורר ספק אם יש מקום להמשיך בביקורת במתכונת שנקבעה ושמה יש להפסיק את עבודת הביקורת.

כל אימת שמתעורר ספק כאמור, על מנהל הביקורת, מרכז המטלה ומנהל האגף לבחון את הנסיבות, בהקדם האפשרי, ולהחליט אם ניתן להמשיך בביקורת במתווה שהמבקר קבע ואישר; ולחילופין אם ניתן להמשיך בביקורת תוך ביצוע שינויים בתכנית העבודה; ושמה יש הצדקה להפסיק את הביקורת. ראוי שהפסקת ביקורת תתבצע בנסיבות חריגות בלבד.

כל אימת שיוחלט שיש הצדקה להפסיק את הביקורת יפנה מנהל החטיבה למבקר, למנכ"ל ולמנהל אגף התכנון, ויודיע להם על כך בכתב.

המבקר הוא שייתן את האישור בדבר הפסקת הביקורת, וזאת בין היתר על סמך השיקולים האלה:

- המהות והתוחלת של הביקורת: באיזו מידה ממצאי הביקורת שהועלו עד כה מהותיים, והאם בהמשך צפויים להימצא ממצאים מהותיים נוספים, בהסתמך על המידע הנמצא בידי צוות הביקורת ומידע נוסף שעשוי להגיע לידי.
- קשיים במהלך עבודת הביקורת: לדוגמה, שינויים ארגוניים בגוף המבוקר המשפיעים על ביצוע המטלה.
- היעדרות של עובד לזמן ממושך: באיזו מידה היעדרות או אי-זמינות של עובד ביקורת (למשל עקב מחלה, שירות מילואים או טיפול בנושאים אחרים שבהם נדרש לטפל) עשויים להביא לידי כך שהוא לא יוכל לבצע את הביקורת באופן סדיר, והדבר יפגע במסגרת לוח הזמנים המשרדי שנקבע לביצועה. בנסיבות אלה, גם אם התגלו ממצאים מהותיים במהלך הביקורת, יש לשקול לבטל את הביקורת או לדחותה למועד אחר.
- שינוי סדרי עדיפויות: במהלך שנת העבודה עשוי לחול שינוי בתכנית העבודה - מפאת שינוי סדרי העדיפויות המשרדי מסיבות שונות - שמחייב הסטה של משאבים מביקורת קיימת לטיפול בביקורת חדשה, תוך ויתור (ולו זמני) על המשאבים שהושקעו בביקורת זו.

לאחר שיתקבל אישור המבקר להפסיק ביקורת, על מנהל האגף להציע למנהל החטיבה בהקדם האפשרי סקר חלופי מתוך מאגר הסקרים המשרדי, בהתאם ליכולתו של האגף. ביצועו של סקר חלופי כאמור אינו טעון אישור של המבקר (שכן, כאמור, המבקר כבר נתן אישור עקרוני לביצוע הסקרים הכלולים במאגר הסקרים). אם מוצע סקר שאינו נכלל במאגר הסקרים המשרדי, האגף, באמצעות מנהל החטיבה ואגף התכנון, יעביר את הסקר החדש לאישור המבקר באמצעות הליך של הוספת סקר למאגר הסקרים המשרדי. לאחר שהאגף יכין סיכום סקר בנושא יידרש אישורו של מבקר המדינה לכלול את הנושא בתכנית העבודה השנתית.



1.5

תיאום בין-אגפי ובין-חטיבתי  
לביצוע מטלת ביקורת





# תיאום בין-אגפי ובין-חטיבתי לביצוע מטלת ביקורת

לעתים משרד מבקר המדינה משלב בתכנית העבודה ביקורות העוסקות בנושאים שבדיקתם כרוכה בפעולות של כמה גופים מבוקרים שיש להם נגיעה ליותר מאגף אחד או מחטיבה אחת. למשל, רבות מהביקורות של חטיבת השלטון המקומי כוללות בדיקות משלימות במשרדי ממשלה ובגופים אחרים שאינם שייכים לחטיבה.

כך, לעתים אגפים שונים או חטיבות שונות במשרד מבצעים באותה שנת עבודה או בסמיכות זמנים ביקורות נפרדות העוסקות בנושאים חופפים.

תיאום בנושא תחומי הבדיקה של החטיבות והאגפים במסגרת הביקורת הוא מחויב המציאות, נוכח אי-היעילות שבהשקעת משאבים כפולים בנושאים משיקים והצורך למנוע כפילות בדוחות הביקורת, ונוכח הרצון להימנע מלהעמיס על הגופים המבוקרים עבודה מול כמה צוותי ביקורת בעת ובעונה אחת, ובפרט בנושאים משיקים. לפיכך מתחייב כי ביקורות בנושאים משיקים יאותרו בהקדם האפשרי על מנת לאפשר לצוותי הביקורת לקבוע את תחומי הבדיקה של כל אחת מהן.

## 1.5.1 פעולות לתיאום בין-אגפי ובין-חטיבתי לביצוע מטלת ביקורת

על אגף התכנון לבחון מדי רבעון, ובפרט במועדים שבהם מאושר או מתעדכן מאגר הסקרים המשרדי וכן במועדים של אישור תכנית עבודה, את רשימות הסקרים הנכללים במאגר הסקרים המשרדי, ובכלל זה סקרים של התפק"ם, על מנת לאתר חפיפה או נקודות השקה בין סקרים של כמה חטיבות ביקורת או בין סקרים של אגפים שונים באותה חטיבה.

אם יימצאו סקרים כאמור, על אגף התכנון להודיע על כך בהקדם האפשרי למנהלי החטיבות הרלוונטיים. זאת על מנת שלא יוחלט לבצע סקרים משיקים באותה שנת עבודה, ועל מנת שניתן יהיה לקבוע גבולות גזרה ודרכי תיאום בין-חטיבתיים ובין-אגפיים.

לאחר שיחליט מנהל החטיבה אילו סקרים מתוך מאגר הסקרים המשרדי יש לבצע לקראת שנת העבודה הקרובה, עליו להודיע על כך לאגף התכנון. זאת כדי שאגף התכנון יוכל לקיים פיקוח יעיל על עבודת המשרד ולצורך תיאום בין-חטיבתי כבר בשלב ביצוע הסקרים.

אם אושרו באותה שנת עבודה סקרים או ביקורות בנושאים משיקים, על מנהלי החטיבות והאגפים הרלוונטיים לקבוע ביניהם את אופן תחמת נושאי הביקורת, לסכם את הדברים בכתב ולהפיץ את הסיכום לאגף התכנון ולמנכ"ל.

גם בשלב שבו יגישו החטיבות את צבר סיכומי הסקרים, לקראת הדיון לאישור תכנית העבודה, יבחן אגף התכנון אם יש חפיפה בין נושאי הביקורת של כמה חטיבות ואם הזיקה בין הנושאים מחייבת מעורבות של החטיבות ותיאום בין-חטיבתי. אם נמצאו נושאים כאמור, על אגף התכנון להציג זאת בדיון לאישור תכנית העבודה.

לאחר הדיון לאישור תכנית העבודה, יפיץ אגף התכנון לכל מנהלי החטיבות את סיכום הדיון לגבי הנושאים שאושרו, ויסב את תשומת לבם במיוחד לתחומי ביקורת חופפים.

על מנהלי האגפים הרלוונטיים לוודא כי צוותי הביקורת ישתפו פעולה במתן העזרה ההדדית הדרושה להשלמת הביקורת בגופים המבוקרים שבאחריותם, וכי במהלך ביצוע הביקורות נשמרים הגבולות של תחומי הביקורת והכללים שנקבעו.

לפני הוצאת הפניות במקרים האמורים לעיל, כל אחד מהאגפים יעביר את טיטות הפנייה למנהל האגף המקביל הרלוונטי, על מנת שהמנהלים יוכלו להסב את תשומת הלב של האגפים לאי-דיוקים בכתיבה ולתקן טעויות מהותיות, אם יהיו, עוד לפני הוצאת הפנייה.

מנהלי האגפים יבחנו, בין היתר, אם הפניות כוללות אמירות, מסקנות או המלצות סותרות - בכלל זה מסקנות והמלצות שנכתבו בעבר - ויגבשו נוסח מוסכם.

למנהל אגף מקביל אין סמכות לעצור הוצאת פנייה, אולם עליו להביא לידיעת מנהלי החטיבות את הערותיו המהותיות לפני הוצאת הפנייה.

מנהל החטיבה האחראית לפנייה מוסמך לאשר הוצאתה בלי שיישמו הערות מנהל האגף בחטיבה האחרת, אם אין מדובר בטעויות מהותיות.

אם מתעוררת מחלוקת בין מנהלי האגפים בכל אחד משלבי הכנת הדוח, יש להביא את הסוגיה להכרעת מנהלי החטיבות; אם מנהלי החטיבות לא יישבו את המחלוקת יש להביאה להכרעת המנכ"ל.

יצוין כי את תכנית העבודה של אגף תפק"מ קובע ישירות מבקר המדינה בהתייעצות עם המנכ"ל. מאחר שאין גופים מבוקרים ספציפיים שכפופים לביקורת אגף תפק"מ, ומאחר שגם חטיבות אחרות מטפלות בנושאים רבים שהוא מטפל בהם, על מנהלי החטיבות לוודא כי מתאפשר לאגף התפק"מ לבצע את הביקורת שאישר המבקר.

## 1.5.2 עבודת ביקורת מערכתית בין-חטיבתית

### 1.5.2.1 יוזמה ושיקולים לביצוע ביקורת מערכתית בין-חטיבתית

לעתים מתעורר צורך לבדוק נושא מערכתי שכמה חטיבות עוסקות בו ונוגע לציבור הרחב, כגון היערכות המדינה למצבי חירום שונים או מחדל של המדינה בטיפול בסוגיות לאומיות. יש שמדובר בביקורת המתוכננת במסגרת הכנת תכנית עבודה שנתית, ויש שמדובר בביקורת בלתי מתוכננת המתבצעת ביזמת המשרד או לפי בקשת הוועדה לענייני ביקורת המדינה.

כשמדובר בביקורת מסוג זה, לרוב יש להקים כמה צוותים מכמה חטיבות ביקורת לצורך טיפול בנושא, והאחריות לביצוע הביקורת הכוללת היא בראשות אחד ממנהלי החטיבות, שאותו ימנה המבקר או המנכ"ל לצורך הובלת הפרויקט (להלן - מנהל החטיבה האחראי).

### 1.5.2.2 שלבים עיקריים בביצוע ביקורת מערכתית בין-חטיבתית

מנהל החטיבה האחראי ימנה - בשיתוף מנהלי החטיבות האחרות - צוותי ביקורת לביצוע הביקורת. כל צוות ימשיך לפעול בכפוף להנהלת החטיבה האינטגרלית שלו, כשם שמנוהלת כל ביקורת.

מנהל החטיבה האחראי ימנה את אחד ממנהלי אגפי הביקורת למרכז הביקורת, לפי שיקול דעתו, ובהתייעצות עם מנהלי החטיבות (להלן - מרכז הביקורת), וכן ימנה את ראשי הצוותים השונים.

לפני תחילת העבודה יתקיים דיון בהשתתפות מנהל החטיבה האחראי, מנהלי החטיבות והאגפים וצוותי הביקורת. בדיון ייקבעו, בין היתר, תחומי הבדיקה של כל אחד מצוותי הביקורת, לוחות הזמנים לביצועה, ואבני דרך לקבלת תפוקות ולדיווח.

מנהל החטיבה האחראי יקבע לוחות זמנים לקיום דיוני סטטוס שבהם יוצגו התקדמות הביקורת וכן בעיות וקשיים שעלו במהלך הביקורת.

מנהל החטיבה האחראי ומרכז הביקורת אחראים לבצע אינטגרציה בין פרקי הדוח, לוודא שאין סתירה בין ממצאי צוותי הביקורת ובין המלצותיהם ולגבש את פרקי הדוח לכלל דוח אחוד בהתאם למבנה שיאשר המבקר.

אם יש חפיפה בין הנושאים שבהם עוסקים צוותי הביקורת, יש לתאם ביניהם מראש את הביקורת בגופים המבוקרים, על מנת למנוע פגישות כפולות ועומס על הגופים המבוקרים.

1.6

ביקורת בנושאים רגישים



# ביקורת בנושאים רגישים

## 1.6.1 הגדרה

נושא רגיש הוא אחד מהמפורטים להלן:

- א. ענייני פוליטיקה, דת ומדינה; עניינים העלולים להשפיע על יחסי החוץ, על יחסים עם יהדות התפוצות ועל מעמדה של המדינה; סוגיות של העדפה או קיפוח של מגזרים בחברה; סוגיות הנמצאות במוקדים של מחלוקות ציבוריות וכרוכות בשאלות ערכיות; ממצאים המעוררים חשש למעשים פליליים; אמירות העלולות לבסס תביעה נגד המדינה.
- ב. ביקורת הנמתחת על פעולתם של נבחרים ציבור, ובהם שרים; חברי כנסת; רבנים ראשיים או שופטים; ראשי רשויות מקומיות.
- ג. ביקורת אישית על בעלי תפקידים בכירים במגזר הציבורי, לרבות היועץ המשפטי לממשלה; פרקליט המדינה; נגיד בנק ישראל; נציב שירות המדינה.
- ד. המלצות הכרוכות בהקצאת משאבים ניכרים נוספים.
- ה. כל עניין אחר שאגף הביקורת סבור, בעקבות התייעצות עם מנהל החטיבה, כי ראוי להגדירו כנושא רגיש.
- ו. כל נושא אשר מבקר המדינה או מנכ"ל המשרד הגדירו כנושא רגיש.

## 1.6.2 דגשים ועקרונות מנחים

הנהלת המשרד מתייחסת בכובד ראש לנושאים רגישים, והדבר בא לידי ביטוי בהוראות חוק כגון סעיף 14(ג) לחוק מבקר המדינה לעניין חשש למעשה פלילי וסעיף 17 לחוק מבקר המדינה לעניין השמירה על ביטחון המדינה ויחסי החוץ שלה, וכן בהוראות שונות שפורסמו במשך השנים.<sup>2</sup>

ככלל, הטיפול בסוגיות רגישות גם במסגרת ביקורת רגילה מצריך היוועצות במנהל החטיבה וכן ביועץ המשפטי, במנכ"ל המשרד ובמבקר המדינה, אם מנהל החטיבה סבור שיש בכך צורך, בין היתר לצורך סיכום דרכי הטיפול.

הטיפול בנושא רגיש, בכל שלב בתהליך עבודת הביקורת - לרבות בעת הדיון במאגר הסקרים המשרדי, סיכום הסקר, עבודת השדה או גיבוש דוח הביקורת, וכן בעת הטיפול בתלונות שהופנו אל אגף הביקורת - יתבצע על פי רוב כדלקמן:

- א. יש לסמן בציון "רגיש" את המסמכים המסכמים את שלבי הביקורת, לרבות מסמך לאישור הוספת הנושא למאגר הסקרים המשרדי, סיכום הסקר, דוח התקדמות המטלה, הפנייה והצעת התמ"ה, וזאת באופן בולט ובראש המסמך.
- ב. יש לציין בסיכום הסקר אם צוות הביקורת צפוי להידרש לנושאים רגישים, ואם כן - אילו השפעות עלולות להיות לכך.
- ג. במהלך עבודת השדה, על מנהל האגף לציין במסגרת דוח ההתקדמות שעליו להגיש כי מדובר במטלה רגישה ולפרט את הסוגיות הרגישות. על מנהל האגף להפנות את תשומת לבה של הנהלת המשרד כי יש להחליט אם לקיים דיון במתכונת של "סיעור מוחות" בענייניו של דוח זה.
- ד. בעת הגשת טיוטת הפנייה למנהל החטיבה, ליועצים ולגורמי המטה במשרד יש להפנות את

[1] יצוין כי פרק זה אינו עוסק ברגישות שמקורה בסיווג ביטחוני של נושאים.

[2] ראו בין היתר: "קווים מנחים לפרסום שמות בדוחות ביקורת", אוגוסט 2007 - בפורטל המשרדי; "נוהל קבלת מידע מוגן מגוף מבוקר", מאי 2004 - בפורטל המשרדי.

תשומת לבם לנושאים רגישים העולים מהטיטה. כמו כן, יש להביא לידיעתם ולאישורם של המנכ"ל ומבקר המדינה סוגיות רגישות העולות מהטיטות האמורות לפני המצאת הפניות לגופים המבוקרים.

ה. יש לנהוג באופן דומה גם בשלבי הכנתן של טיטות מתקדמות של הדוח, לרבות בכל שלבי הצעת התמ"ה.

במסגרת ניהול מטלת ביקורת בנושא רגיש יקפידו יחידות המשרד בכל הדרגים על כל אלה:

- א. תכנון בעל ראייה רחבה, ממלכתית ומורכבת של הסוגיות הרגישות הכרוכות בנושא הנבדק. יש להידרש למשמעויות הרב-תחומיות ולהשפעות המקומיות, הלאומיות והבין-לאומיות שעשויות להיות לביקורת בנושאים כאמור.
- ב. כדי לטפל בסוגיות רגישות יש לפעול באופן שיבטיח מידור פנימי, נוסף על חובת הסודיות החלה על עובדי המשרד. אי לכך, יש להציג מידע בנוגע לסוגיות כאמור רק לפני הגורמים במשרד הנדרשים לעסוק במטלת הביקורת. כמו כן, על מנהל האגף להציע למנהל החטיבה רשימה של עובדים שיושלו לצפות ולעייין בחומר קשיח וממוחשב במסגרת הביקורת בנושאים רגישים.
- ג. קבלת החלטות סדורה ומתועדת בעניינים הנוגעים לניהול המטלה ולביצועה.
- ד. ביצוע בדיקות בגופים מבוקרים ואצל האישים השונים הרלוונטיים למטלה תוך נקיטת משנה זהירות והתחשבות בכל הרגישויות המוסדיות, החברתיות, הדתיות והאישיות הכרוכות בכך.
- ה. שמירה על תיאום מיטבי בין יחידות המשרד, לרבות העברת מידע שוטף בעניינים הנוגעים לביקורת בנושאים אלה ושיתוף גורמי האגף, החטיבה והמטה בפרטים ובנתונים המתקבלים מהגופים המבוקרים; זאת, בין היתר, לצורך אימות התשתית העובדתית והראייתית המבססת את ממצאי הביקורת, ולשם הצגת עמדה מתוכללת, מאוזנת, מקצועית ואמינה לפני גורמי החוץ הרלוונטיים.

1.7

ביקורת בזמן אמת





# ביקורת בזמן אמת

לרוב הביקורת מתבצעת בדיעבד ובוחנת את פעולות הגוף המבוקר לאחר מעשה (או - במבט לאחור). ביקורת בזמן אמת היא ביקורת הנערכת על פעולה של הגוף המבוקר בעת ביצועה ולפני השלמתה. ביקורת בזמן אמת יש לבצע במקרים מיוחדים כאשר האינטרס הציבורי מצדיק זאת<sup>1</sup>, בעיקר לנוכח שתי מטרות מרכזיות שהיא משרתת: (א) מניעה - התרעה על ליקויים, על אי-חוקיות ועל אי-סדרים כבר במהלך פעילות הגוף המבוקר, כדי למנוע את התמשכותם. (ב) תיקון - תיקון הליקויים שהתגלו עוד לפני סיום הפעילות המבוקרת או בסמוך לאחריה.

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

## 1.7.1 דגשים ועקרונות מנחים

- א. ההחלטה אם לקיים ביקורת בזמן אמת נתונה בידי מבקר המדינה.
- ב. ביקורת בזמן אמת היא ביקורת רגילה המתבצעת תוך שימוש במתודולוגיות הביקורת הנהוגות במשרד, ובכללן הקפדה על זכויות המבוקרים ועל הליכי הבקרה הנהוגים במשרד. בשל חשיבות רכיב הזמן בביקורת מסוג זה יש לעשות את המאמצים המרביים כדי להשלימה בהקדם, ואולם יש להקפיד כי לוח זמנים הקצר לא יפגע באיכותה של הביקורת, במידת הדיוק שבה וביסודיות הטיוטה (הפנייה).
- ג. ביקורת בזמן אמת המתבצעת בד בבד עם פעילות הגוף המבוקר לא נועדה לעכב או להפסיק את פעילות הגוף המבוקר; היא לא נועדה לבוא במקום החלטות מנהלי הגוף המבוקר; והיא מתבצעת באמצעות מתודולוגיות ביקורת שונות מאלו המשמשות לביצוע תחקיר פנימי של הגוף המבוקר ולכן אינה תחליף לתחקיר זה.
- ד. במהלך עבודת הביקורת בזמן אמת על גורמי הביקורת להימנע מלקחת חלק בכל דרך בתהליך קבלת ההחלטות של גוף המבוקר בנושאי הביקורת.

## 1.7.2 השיקולים לביצוע ביקורת בזמן אמת

לנוכח הרגישות הכרוכה בביצוע ביקורת בזמן אמת, על החטיבה המגישה למבקר ולמנכ"ל מסמך ובו הצעת הסקר או סיכום הסקר להדגיש כי מדובר בביקורת בזמן אמת, ולדון בהיבטים המפורטים להלן. זאת יש לעשות גם במסמך המוגש למבקר ולמנכ"ל לשם קבלת החלטה בדבר חוות דעת לפי סעיף 21 לחוק מבקר המדינה, אם בהכנת חוות הדעת נכללים מרכיבים של ביקורת בזמן אמת. ואלה השיקולים שיש להביא בחשבון:

- א. **חשיבותו הציבורית של הנושא הנבדק:** האם יש אינטרס ציבורי מיוחד למניעת ליקויים ולתיקונם המהיר.

[1] ראו "קווים מנחים לביקורת בזמן אמת", אפריל 2008 - בפורטל המשרד.

- ב. **תרומת הביקורת למניעת נזק בלתי הפיך או נזק חמור במיוחד:** אם יש חשש שהליקויים יגרמו לנזק רב וחמור, גובר האינטרס הציבורי שלפיו יש לבצע ביקורת בזמן אמת כדי למנוע את הנזק או לאפשר לתקנו במהירות.
  - ג. **מידת היכולת להשפיע על התוצאה בעת התהליך:** ביקורת בזמן אמת תתבצע כאשר ממצאי הביקורת יוכלו לשמש את הגוף המבוקר בעת שהתהליך מתבצע או בסמוך לאחר השלמתו.
  - ד. **מידת המורכבות של הנושא:** כשמדובר בתהליך ממושך ורב-שנתי ובו שלבי תכנון וביצוע מובנים, יגבר הצורך בביקורת בזמן אמת ותגבר האפקטיביות שלה. בתהליכים מסוג זה ביקורת על שלבים שהסתיימו תאפשר את יישום המסקנות ואת תיקון הליקויים בשלבים הבאים אחריהם.
  - ה. **המועד המתאים לביצוע ביקורת בזמן אמת:** יש להקפיד כי ביקורת בזמן אמת תתבצע רק לאחר שעובדי הביקורת צברו ניסיון וידע שימשו בסיס לביקורת מהותית ולניתוח פעולותיו של הגוף המבוקר.
1. **הנזק שעלול להיגרם מעצם ביצוע הביקורת בזמן אמת.**

1.8

גאנט העבודה המשרדי



# גאנט העבודה המשרדי

מטרתנו של פרק זה היא לקבוע את היסודות של תכנית העבודה השנתית לכל חטיבה במשרד ולנציבות תלונות הציבור, שעל בסיסה יוכן תרשים העבודה לחטיבות הביקורת ולנת"ץ לשנה מסוימת. תרשים העבודה לחטיבות הביקורת ולנת"ץ ייכלל בתרשים העבודה הכלל-משרדי, שישקף, כאמור, גם פעילויות מרכזיות נוספות של המשרד: הדרכה, מינהל, אירועי המשרד, פעילויות ועד העובדים ועוד. התרשים הכולל נועד לשמש כלי ניהולי חשוב הן לתכנון פעילויות והן לבקרה על ביצוען.

התכנון הוא מרכיב חיוני בניהול עבודת הביקורת. הביקורת תהיה יעילה ואפקטיבית יותר אם הפעולות שיתבצעו במסגרתה יתוכננו מראש ויבוצעו בהתאם לתכניות שדרגי המשרד השונים דנו בהן והחליטו לאשרן. התכנון מחייב התחשבות בשיקולים רבים מסוגים שונים, לרבות החלטות המתקבלות במהלך שנת העבודה.

לכל נושאי הביקורת שהוצעו ואושרו - הן במסגרת התכנון השנתי והן במסגרת התכנון שמעבר לשנת ביקורת אחת - ייקבעו צוותי העבודה ופרק הזמן לביצועם. הסקרים והביקורות של כל יחידות המשרד יסוכמו בלוח זמנים ובתכנית עבודה שנתית כוללת של המשרד, המאושרת על ידי מבקר המדינה.

הביקורת מתבצעת בסביבה דינמית, וחלים שינויים תדירים במטרותיה, במבנה שלה, בשיטותיה, בנהלים החלים עליה ובכוח האדם המעורב בביצועה. יש להבטיח כי הביקורת תותאם לשינויים אלה. מהעובדה שהביצוע בפועל עלול להיות שונה מהמתוכנן מחמת נסיבות שאין לחזותן מראש לא משתמע כי התכנון מיותר, אלא עולה ביתר שאת הצורך לאפשר כי במסגרת הביקורת יתבצעו התאמות בהתאם לשינויים במצב.

אגף התכנון במשרד מבקר המדינה, הכפוף במישורין למנכ"ל, מרכז את התכנון הכולל של המשרד, ובין היתר מנחה את יחידות המשרד בכל הנוגע למתכונת תכניות העבודה השנתיות, וגם עוקב אחר ביצוען בהתאם לתכניות המאושרות. אגף התכנון אחראי, עם מנהלי החטיבות להכנת לוח הזמנים השנתי של תכנית העבודה של כל חטיבות המשרד.

המשרד מנהל שני תרשימי עבודה (גאנטים):

תרשים העבודה (גאנט) לחטיבות הביקורת ולנת"ץ - תרשים עבודה המשקף לוח זמנים שנתי, מינואר עד דצמבר, של עבודת הביקורת שמבצעות החטיבות השונות במשרד ועבודת נציבות תלונות הציבור. התרשים מפרט לגבי כל חודש את אבני הדרך העיקריות בגיבוש דוחות המשרד. את תרשים העבודה הפנים-חטיבתי או הנת"צי יכינו כל חטיבה או נת"ץ, בהתאם לתרשים העבודה הכלל-משרדי.

תרשים עבודה כלל-משרדי - תרשים שנתי מינואר עד דצמבר, הכולל - נוסף על תרשים העבודה לחטיבות הביקורת ולנת"ץ (המשקף, כמפורט לעיל, את עבודת הביקורת ונציבות תלונות הציבור בלבד) - גם פעילויות אחרות של המשרד, לדוגמה בתחומי ההדרכה והמינהל.

## 1.8.1 גאנט עבודה מדורג

עיקרון בסיסי הוא שכל חטיבה עובדת על פי לוח זמנים משלה ותכנית עבודה שנתית מחזורית (שאינה מתחילה בהכרח בינואר).

כדי לעמוד בתכנית העבודה יש צורך במעקב צמוד של הנהלת החטיבה והנהלת המשרד אחר התקדמות תכנית העבודה, בד בבד עם העברת דיווחים שוטפים מהחטיבות בנושא צפי לחריגה מלוחות הזמנים שנקבעו. על מנהלי החטיבות והאגפים לשים דגש על עמידה ביעדי תכנית העבודה ותכניה וכן בלוחות הזמנים שנקבעו.

דיון לאישור תכנית העבודה של כל חטיבה יתקיים לא יאוחר משלושה חודשים לאחר הוצאת הפניות של אותה החטיבה במסגרת הדוח הקודם.

מספר הדוחות המשרדיים (הקבועים והנפרדים) שיפרסם המשרד בכל שנה נתון לשיקול דעתו של מבקר המדינה. מועדי הפרסום של דוחות נפרדים וחוות דעת ייקבעו על פי החלטת מבקר המדינה וישולבו בתרשים העבודה המשרדי.

## 1.8.2 אחריות ליישום תרשים העבודה הכלל-משרדי

יסודות חשובים ביותר של השימוש בתרשים העבודה הכלל-משרדי - ובכלל, כאמור, תרשים העבודה לחטיבות הביקורת ולנת"ץ - הם עדכניות התרשים וזמינותו. לפיכך יימצא התרשים דרך קבע בפורטל המשרדי ויהיה זמין לכל מנהל ועובד במשרד.

אגף התכנון אחראי, בין היתר, להכנת תרשים העבודה הכלל-משרדי ולעדכנו. תרשים העבודה הכלל-משרדי יוכן בהתאם לעקרונות הקבועים בפרק זה, ולהלן יצינו הגורמים שימסרו לאגף התכנון - בצירוף עותק למנכ"ל - עדכון בנושא תרשים העבודה וכן התחומים שהם ימסרו עדכון בעניינם:

- רמ"ט המבקר - ימסור עדכון בנושא פעילות הכנסת.
- רמ"ט מנכ"ל - ימסור עדכון בנושא אירועי המשרד, תכניות עבודה של המטה, פעילות בין-לאומית.
- מנהל נציבות תלונות הציבור - ימסור עדכון בנושא פעילויות נציבות תלונות הציבור.
- מנהל החטיבה לביקורת השלטון המקומי - ימסור עדכון בנושא ביקורת על מימון מפלגות ובחירות.
- כל מנהלי חטיבות הביקורת - ימסרו עדכון בנושא כל שינוי בתכנית העבודה, וכן יעדכנו בעלי תפקידים רלוונטיים אחרים במשרד אם יש בשינוי כדי להשפיע על תרשים העבודה הכלל-משרדי (לדוגמה - יעדכנו את אגף ההדרכה בנושאים שעשויים להשפיע על גאנץ ההדרכה).
- סמנכ"ל למנהל ומשאבי אנוש - ימסור עדכון בנושא פעילויות מינהל ומשאבים חומריים, וכן בנושא פעילויות של אגף הביטחון שעשויות להשפיע על התרשים.
- מנהלת אגף ההדרכה - תמסור עדכון בנושא פעולות ההדרכה.
- מנהל אגף מערכות מידע - ימסור עדכון בנושא פעילויות המחשוב.
- החשב - ימסור עדכון בנושא פעילויות החשבונות.

אגף התכנון יציג למנכ"ל כל שינוי ועדכון בתרשים העבודה הכלל-משרדי שיועברו אליו. בכפוף לאישור המנכ"ל, אגף התכנון יעדכן את התרשים, יעלה את הנוסח המעודכן לפורטל המשרדי וישלח הודעה על כך להנהלת המשרד ולמנהלי יחידות המטה.

## 1.8.3 אבני הדרך העיקריות של המשרד בגיבוש דוחות לפרסום<sup>1</sup>

### 1.8.3.1 אבני הדרך העיקריות בגיבוש הדוחות השנתיים והדוח על הביקורת בשלטון המקומי

התאריכים שלהלן הם בבחינת המועדים האחרונים ויש להגיש את תיקי התמ"ה באופן מדורג עד מועדים אלו, כדי שלא כל תיקי התמ"ה של אותה חטיבה יגיעו לבעלי התפקידים המפורטים בלוח במועד הסופי. מובן שניתן להקדים את מועד הגשת המסמכים. במועד הסופי לא יגיעו יותר מ-20% מהתיקים.

[1] אשר לסוגי הדוחות של משרד מבקר המדינה, ראו כרך ב', פרק 7.1, "הדוחות וחוות הדעת של המשרד".

## לוח 3

## המועדים החטיבתיים לאבני הדרך השונות בתכנית העבודה

שם הדוח אבן הדרך	משרדים כלכליים	מערכת הביטחון	תחומי חברה ורוחה ומשרדי ממשלה ומוסדות שלטון	השלטון המקומי
דיון לאישור מאגר סקרים	1.12	15.4	15.7	1.10
דיון לאישור תכנית העבודה	15.5	1.10	1.1	15.3
דוח התקדמות תקופתי למבקר	15.10	1.3	1.6	15.8
הוצאת פניות	1.3	10.7	1.10	15.1
העברת הצעת תמ"ה ליועצים	10.5	19.9	5.12	3.3
העברת הצעת תמ"ה למנכ"ל	25.5	4.10	19.12	25.3
העברת הצעת תמ"ה ללשכת המבקר	10.6	20.10	5.1	15.4
העברת הצעת תמ"ה לחתימת המבקר	25.6	10.11	26.1	1.5
העברת הדוח לקורא אחרון	1.7	17.11	2.2	5.5
מסירת דוח לרה"ם	15.7	1.12	15.2	15.5 סיום הדוח
קבלת הערות רה"ם לדוח	24.9	8.2	26.4	—
פרסום הדוח	15.10	15.2	31.5	—

התאריכים המפורטים בלוח אינם ניתנים לשינוי (אם כי בנסיבות מסוימות אפשר לדחותם, כפי שיפורט בהמשך) ואולם יש להתאימם, במידת הצורך, מדי שנה באופן שאבני הדרך לא יחולו ביום שאינו יום עבודה (דוגמת שבת או חג).

בתוך 30 ימים לאחר האישור הסופי של המבקר לביצוע ביקורות לדוח מסוים, לרבות חוות דעת, יגיש מנהל החטיבה לאגף התכנון לוח זמנים פנים-חטיבתי מפורט לביצוע תכנית העבודה בהתאם ללוח הזמנים של אותה חטיבה כפי שמפורט בלוח דלעיל. פריסת הגשת הצעות תמ"ה ליחידות המטה (עד למועד הסופי הקבוע בלוח דלעיל) תיקבע בהתייעצות עם אגף התכנון ובכפוף לאישור המנכ"ל. המועד האחרון בלוח הזמנים להגשת הצעת תמ"ה ללשכת המבקר לא יחרוג מזה שצוין בהוראה הכללית שקבע המבקר לכל דוח כמפורט לעיל או למטלה מסוימת.

יש לעמוד בקפידה בלוחות הזמנים שנקבעו. אם הצעת תמ"ה לא תוגש במועד ללשכת המנכ"ל או המבקר תיידרש החטיבה לנמק את הסיבה לכך, וייתכן שלא יהיה אפשר לפרסם את הדוח במסגרת המיועדת. מנהל חטיבה יהיה מוסמך לשנות מועד להוצאת פנייה או מועד להגשת הצעת תמ"ה ליועצים ולגורמי המטה בתיאום עם המנכ"ל, ובלבד שמשך הדחייה לא יעלה על עשרה ימים ולא יידחה המועד שנקבע להגשת הצעת התמ"ה ללשכת המבקר ולאחר מכן לחתימת המבקר. שינוי מועד כאמור יובא מיד לידיעתו של אגף התכנון לשם עדכון לוח הזמנים. בשום שלב אין להמתין עד המועד האחרון להגשת הצעת התמ"ה.

ביצוע מטלה לא יימשך יותר משנת עבודה כפי שנקבעה לאותה חטיבה, אלא באישור (בדרך כלל מראש), של המנכ"ל.

### 1.8.3.2 אבני הדרך העיקריות בגיבוש דוח נציבות תלונות הציבור

להלן המועדים שנקבעו לגיבוש דוח נציב תלונות הציבור:

תחילת פברואר - הגשת פרק נתוני הדוח למבקר המדינה ולמנכ"ל לאישור.

תחילת מאי - העברת הדוח כולו לאישור המבקר והמנכ"ל ולאחר מכן העברת הדוח להדפסה.

השבוע השני של מושב הקיץ של הכנסת - הנחת הדוח על שולחן יו"ר הכנסת.

### 1.8.3.3 אבני הדרך העיקריות בגיבוש דוחות נפרדים

מיד כשמנהל חטיבה מוצא שיש צורך בפרסום דוח נפרד, עליו לעדכן בכך בכתב את המנכ"ל והמבקר ולנמק את המלצתו. לעתים יחליט מבקר המדינה מראש כי דוח מסוים יתפרסם כדוח נפרד. על מנהל החטיבה לעדכן את אגף התכנון בדבר בקשתו ובדבר החלטת המבקר, כדי שאגף התכנון יעדכן את מסגרת הפרסום של אותו דוח.

דוחות נפרדים יפורסמו במועדים שיקבע מבקר המדינה וישולבו בתרשים העבודה המשרדי. מנהלי החטיבות אחראים לעדכן באופן שוטף את אגף התכנון בדבר מועדי הפרסום שייקבעו לדוחות נפרדים.

### 1.8.3.4 אבני הדרך העיקריות בגיבוש דוח מימון מפלגות

דוחות הביקורת בנושא מימון המפלגות עוסקים בחשבונות השוטפים של מפלגות המיוצגות בכנסת, של מפלגות המתמודדות בבחירות לכנסת, של סיעות ומועמדים המתמודדים בבחירות ברשויות המקומיות, ושל מועמדים המתמודדים בבחירות מקדימות במפלגות.

אבני הדרך בגיבוש דוחות הביקורת על מימון מפלגות נקבעו בחקיקה הרלוונטית. להלן הפירוט:



## לוח 4

## אבני הדרך בגיבוש דוחות הביקורת על מימון מפלגות

חוק	מבוקרים	תקופה מבוקרת	הגשת דוח כספי למבקר המדינה	הגשת דוח מבקר המדינה ליו"ר הכנסת
חוק מימון מפלגות	מפלגות המתמודדות בבחירות לכנסת	תקופת הבחירות כהגדרתה בחוק	16 שבועות ממועד פרסום תוצאות הבחירות ברשומות*	22 שבועות מיום קבלת הדוחות הכספיים של המבוקרים**
חוק מימון מפלגות	מפלגות המיוצגות בכנסת (סיעות)	תקופה שוטפת	1 במאי בשנת הכספים העוקבת	1 באוקטובר בשנת הכספים העוקבת
חוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות), התשנ"ג-1993	מועמדים, סיעות ורשימות המועמדים שמתמודדים בבחירות ברשות מקומית	תקופת הבחירות כהגדרתה בחוק	שלושה חודשים לאחר יום הבחירות***	שמונה חודשים לאחר יום הבחירות
חוק המפלגות, התשנ"ב-1992	מועמדים שמתמודדים בבחירות מקדימות במפלגות	תקופת הבחירות כהגדרתה בחוק	6-10 שבועות לאחר יום הבחירות	12-16 שבועות מיום קבלת הדוחות הכספיים של המבוקרים

\* על פי הוראות החוק ועדת הכספים של הכנסת רשאית להאריך את המועד, בהסכמת מבקר המדינה.

\*\* על פי הוראות החוק ועדת הכספים של הכנסת רשאית להאריך את המועד לבקשת מבקר המדינה.

\*\*\* מבקר המדינה רשאי לקבל דוחות כספיים שהוגשו באיחור אם סבר כי הדבר מוצדק.

הליך הביקורת כולל את השלבים האלה: עבודת השדה, הוצאת פנייה, קבלת התייחסות המבוקרים על ממצאי הביקורת, משלוח השגה (התייחסות משרד מבקר המדינה על תשובת המבוקר), התייעצות יועצים, ואם הדבר נחוץ – קיום שימוע למבוקרים לפני גורמים במשרד קודם לקביעת מסקנות הדוח הסופיות.

### 1.8.3.5 אבני הדרך העיקריות בגיבוש חוות דעת לפי סעיף 21 לחוק מבקר המדינה

הטלת החובה להכין חוות דעת על פי סעיף 21 לחוק על ידי הוועדה לענייני ביקורת המדינה, כמוה כאישור של המבקר לביצוע מטלת ביקורת, לרבות לעניין התהליכים הפנים-משרדיים. משמע כי הכנת חוות דעת כאמור תתבצע באותו האופן שבו מתבצעת ביקורת שאישר מבקר המדינה, ולפיכך היא מחייבת הוצאת מכתב הודעה על ביקורת וניהול תהליכי הביקורת כסדרם – עבודת שדה, הוצאת פנייה והתייעצות עם היועצים וגורמי המטה במשרד.

נוסח הכתיבה של חוות דעת יהיה כנוסחו של דוח ביקורת, אלא אם כן יחליט מבקר המדינה אחרת בנוגע לחוות דעת מסוימת.

זכות העיון והתגובה הנתונה לגופים המבוקרים בעת ביצוע ביקורת נתונה להם גם בעת הכנת חוות דעת כמפורט לעיל<sup>2</sup>.

מבקר המדינה הוא שיקבע, לגבי כל חוות דעת שתוכן, באיזה מועד תתפרסם וכן באיזה אופן תתפרסם – כדוח נפרד או כחלק ממסגרת פרסום אחרת של המשרד.

[2] בעניין זה ראו בג"ץ 4914/94 טרנר נ' מבקרת המדינה, פ"ד מט(3) 771.

# 1.9

מעקב אחר התקדמות  
דוחות הביקורת



# מעקב אחר התקדמות דוחות הביקורת

## 1.9.1 דוח התקדמות תקופתי

כארבעה חודשים לאחר אישור תכנית העבודה השנתית תגיש החטיבה דוחות התקדמות לגבי כל אחת מהביקורות שהיא מבצעת.

דוח ההתקדמות יכלול, בין היתר, סטטוס ביצוע של הפרקים השונים של המטלה כפי שאושרה בדיון לאישור תכנית העבודה השנתית.

אם החטיבה מבקשת לחרוג מהתכנית שאושרה, עליה לציין זאת בדוח ההתקדמות בסעיף "שינויים מתבקשים במטלה".

במסגרת דוח ההתקדמות יצוין, לגבי הביקורות הרלוונטיות בלבד, כי מוצע לקיים בעניין סיעור מוחות ולנמק את הסיבה לכך.

את דוחות ההתקדמות יגיש מנהל החטיבה למבקר, למנכ"ל, לאגף התכנון וליועצים על פי המתכונת המפורטת להלן בנספח ה'.

אגף התכנון יבדוק אם ההתקדמות של הביצוע תואמת לתכנית העבודה של המטלה, כפי שאישר מבקר המדינה.

היועצים - כל אחד בתחמו - יידרשו להגיש לאגף התכנון בתוך שבוע ממועד הגשת דוחות ההתקדמות, את הערותיהם בנושא דוחות ההתקדמות אל אגף התכנון. בתוך שלושה ימים ממועד קבלת הערות היועצים, אגף התכנון יכין מסמך המרכז הערות אלה ויגיש את המסמך למבקר, למנכ"ל ולמנהל החטיבה.

בתוך שלושה ימים ממועד קבלת הערות אגף התכנון והיועצים יכתוב מנהל החטיבה מכתב ובו תגובה על הערות אגף התכנון והיועצים, וישלח את המכתב למבקר, למנכ"ל ולמנהל אגף התכנון. אם מנהל אגף התכנון ימצא זאת לנכון, הוא יפיץ את המכתב בקרב היועצים.

על בסיס האמור יחליט המבקר אם יש צורך להוסיף הערות ודגשים להמשך ביצוע הביקורות שאושרו. כמו כן, על בסיס דוחות ההתקדמות יחליטו המבקר והמנכ"ל אם לקיים דיון סיעור מוחות בנוגע לביקורת מסוימת.

## 1.9.2 מעקב שוטף

אגף התכנון ינהל מעקב אחר סטטוס ההתקדמות של דוחות הביקורת, בכלל זה דוחות מסווגים (למעט דוחות ברמת סיווג כזאת שהמבקר או המנכ"ל החליטו כי אגף התכנון לא יידרש לעסוק בהם).

חטיבות הביקורת יעדכנו את אגף התכנון בכל סיכום עם הנהלת המשרד הנוגע לסטטוס של דוח ביקורת.

אגף התכנון ייזום דיון סטטוס עם המנכ"ל לגבי התקדמות דוחות ביקורת שנדחו ביותר ממסגרת פרסום אחת.

## נספח ה' דוח התקדמות תקופתי

דוח התקדמות תקופתי לתקופה שמ- \_\_\_\_\_ עד \_\_\_\_\_

שם החטיבה: \_\_\_\_\_ אגף: \_\_\_\_\_

שם המטלה: \_\_\_\_\_

גופים מבוקרים עיקריים: \_\_\_\_\_

מרכז המטלה: \_\_\_\_\_ מספר מטלה: \_\_\_\_\_

מנהלי הביקורת: \_\_\_\_\_

מועד תחילת עבודה: \_\_\_\_\_

מסגרת פרסום: \_\_\_\_\_

מועד אישור המטלה לביצוע: \_\_\_\_\_

מועד מתוכנן למשלוח פנייה: \_\_\_\_\_

נא לפרט. בכל אחד מן הסעיפים 1-8 יש להקליד עד עמוד אחד בלבד

1. תיאור הנושא הנבדק

\_\_\_\_\_

2. סטטוס התקדמות

ראשי פרקים	שאלת הביקורת	הליקויים המסתמנים	מתודולוגיה	סטטוס ביצוע
------------	--------------	-------------------	------------	-------------

פרק 1 בנושא...

\_\_\_\_\_

פרק 2 בנושא...

\_\_\_\_\_

פרק 3 בנושא...

\_\_\_\_\_

3. שינויים מתבקשים במטלה

\_\_\_\_\_

4. סוגיות הטעונות קבלת עמדתו של יועץ (לרבות תמצית עמדת יועץ, אם התקבלה)

\_\_\_\_\_

5. בעיות שהתעוררו במהלך העבודה

\_\_\_\_\_

6. סוגיות עקרוניות המצריכות דיון סיעור מוחות או הכרעת המבקר בעניינן

\_\_\_\_\_

שם ממלא הדוח: \_\_\_\_\_ שם מנהל האגף: \_\_\_\_\_

חתימת ממלא הדוח: \_\_\_\_\_ חתימת מנהל האגף: \_\_\_\_\_

תאריך: \_\_\_\_\_ תאריך: \_\_\_\_\_



2

עבודת השדה





# עבודת השדה



הפעולות המקצועיות שעושה צוות הביקורת בפרק הזמן המתחיל בעת אישור תכנית העבודה השנתית בידי מבקר המדינה ומסתיים במועד המצאת טיוטת דוח הביקורת (הפנייה) לגופים המבוקרים מכונות "עבודת השדה". עבודת השדה היא התשתית המקצועית שעליה נסמכת עבודת הביקורת כולה. תקופת פעילות זו מיועדת לביצוע חקר נורמטיבי ואמפירי של תחומים שהוגדרו בתכנית העבודה השנתית של המשרד, הכוללת בעיקר את אלה: גיבוש המסגרת הנורמטיבית הרלוונטית לנושא הנבדק (סרגלי הביקורת), איסוף מידע מגופים מבוקרים ומגורמים רלוונטיים נוספים, עיבוד המידע ותיעודו, סיכום ממצאים וניתוחם והסקת מסקנות. בתום התהליך האמור מסכם הצוות את הממצאים ומכין את הפנייה, תוך פירוט המסד הנורמטיבי והתשתית העובדתית המבססים את ממצאי הדוח ואת מסקנותיו, הערותיו והמלצותיו.

הליך גיבוש ממצאי ביקורת מושתת על מיפוי נורמות הביקורת הרלוונטיות ועל פעולות של איסוף מידע, ניתוח וסיכום. בעת סיכום ממצאי ביקורת וכתיבתם מפעילים עובדי הביקורת שיקול דעת מקצועי, בכפוף לכללי המשפט המינהלי, בהיות מבקר המדינה ומשרדו בגדר רשות מינהלית הפועלת על פי דין. ממצאי הביקורת יגובשו לאחר שהוגדרו באופן ברור סרגלי הביקורת הרלוונטיים (ראו בפרק "נורמות ביקורת"); ולאחר שהמידע הרלוונטי נאסף וסוכם ונותחו הפערים בין העובדות לבין הנורמות.

במסגרת הליכי עבודת השדה מוצע להתמקד בגיבוש ממצאי ביקורת בתחומי הליבה של הגוף המבוקר שתיקונם יביא לכך שתהיה לביקורת ערך מוסף לציבור ואף ישפיע במידה ניכרת על תפקודו של הגוף המבוקר או על המינהל הציבורי בכללותו. בגדר ממצאי ביקורת משמעותיים ניתן לכלול, בין היתר, את אלה: ממצא המעיד על תפקוד לקוי במידה ניכרת של הגוף המבוקר; ממצא המצביע על אי-חוקיות בפעילות הגוף המבוקר; ממצא הנוגע לליבת הפעילות של הגוף המבוקר ועלול להשפיע על תוצריו העיקריים; ממצא שלא ניתן לייחס לו טענת זוטי דברים או קנטרנות; ממצא שעלולות להיות לו תוצאות מאקרו-כלכליות; ממצא הנוגע לפגיעה ממשית בזכויות הפרט; וכל ממצא הנוגע לטוהר המידות של גורם המועסק על ידי הגוף המבוקר.

יש להביא ככל הניתן רק ממצאים הנוגעים לפעילות שביצע הגוף המבוקר בשנתיים שקדמו למועד ביצוע הביקורת. למשל, כשמדובר בפרויקטים מתמשכים ניתן להזכיר אירועים קודמים רק כתשתית לתיאור הליקויים שהעלתה הביקורת הנוכחית. אם יש ליקויים רלוונטיים מדוחות קודמים, יש להביאם בהקשר המתאים.

ככלל יש להביא ליקויים שישמשו תשתית להפקת לקחים לעתיד. ניתן לחרוג מכלל זה ולציין ליקויים שכבר אי-אפשר לתקנם, למשל ליקויים הנוגעים לטוהר מידות.

העקרונות הנוגעים לכלל השלבים בעבודת השדה:

- א. עבודת השדה מושתתת על אדנים כדלקמן: תכנית פרטנית וממוקדת, שיטתיות רציולית, אמצעים טכנולוגיים ומתודולוגיות מדעיות מתקדמות, אובייקטיביות מקצועית בנוגע לנושא הנבדק, הגינות כלפי הגופים המבוקרים וניטרליות אישית בנוגע לגורמים הנבדקים באותם גופים.
- ב. אם אין לצוות הביקורת הידע המקצועי הרלוונטי לתחום הנבדק, הוא יוכל להיעזר ביועצים ובגורמי המטה במשרד. במקרים מתאימים תתאפשר היוועצות ביועצים חיצוניים המתמחים באותו תחום מקצועי.
- ג. תשתית נורמטיבית מבוססת היא תנאי בל-יעבור לקיומה של ביקורת על פעילותו של גוף מבוקר.
- ד. הליכי גיבוש הממצאים, המסקנות והמלצות הביקורת, יתבצעו באופן אחראי, בזהירות ומתוך שיקול דעת מקצועי שלא יחרוג מכללי המשפט המינהלי, לרבות סבירות ומידתיות.

- ה. המידע שיצטבר ברשות צוות הביקורת במהלך עבודת השדה יתועד ויישמר בהתאם לנוהלי המשרד.
- ו. נושא נבדק שהוגדר "ביקורת בזמן אמת" וכן נושא שבדיקתו אובחנה כ"רגישה" יטופלו בזהירות מרבית ובמסגרת בקרה ייחודית שתקבע הנהלת המשרד<sup>1</sup>.

---

[1] ראו כרך ב', פרק 1.6, "ביקורת בנושאים רגישים", ופרק 1.7, "ביקורת בזמן אמת".

# 2.1

היחסים בין עובדי הביקורת  
לגוף המבוקר



# היחסים בין עובדי הביקורת לגוף המבוקר

היחסים הראויים בין עובד הביקורת ובין הגוף המבוקר נוגעים במישרין למעמדו הציבורי של משרד מבקר המדינה ולמקצועיות של עובדיו.

הקוד האתי, שגיבש משרד מבקר המדינה (ראה כרך ד'), חל בין היתר על היחסים בין עובדי הביקורת ובין הגוף המבוקר.

פרק זה עוסק בעקרונות התנהגות כלליים הבאים לידי ביטוי גם בקוד האתי. היה והעובד ייקלע לנסיבות מיוחדות שבהן לא ברור לו כיצד ראוי שיתנהג, עליו לפנות לממונה עליו לקבלת הנחיות או להעלות את הסוגיה בפני פורום האתיקה המשרדי.

## 2.1.1 עקרונות מנחים

במסגרת העבודה בגוף המבוקר ינהג העובד באדיבות, יקפיד על יחס ענייני ומקצועי לסובבים אותו ויימנע מכל אמירה או מעשה שיש בהם כדי לפגום באמינותו ובמקצועיותו. כמו כן, יקפיד העובד על תפקוד אחראי. לדוגמה, על התייצבות בזמן לפגישות עבודה ועל היערכות ראויה לקראתן.

יש להקפיד על שימוש סביר ומקובל במשאבי הגוף המבוקר. אמנם קשה להימנע כליל מלהשתמש בשירותי הגוף המבוקר, כמו צילום מסמכים, שימוש בציוד משרדי, בריהוט ובשירותי חניה, אך יש לעשות זאת באופן שאינו מכביד על הגוף המבוקר ואינו גורם לבזבז משאבים בלתי סביר.

ככלל, אין לסעוד על חשבון הגוף המבוקר, וכאשר נדרש הדבר יש לקבל לכך אישור מראש ממנהל החטיבה. אם הגוף המבוקר מפעיל הסדר הסעדה בתשלום לגורמי חוץ ולמבקרים, רשאים עובדי הביקורת לסעוד במהלך עבודתם במתקני הגוף המבוקר בהתאם להסדר האמור. יש להשתמש ברשת האינטרנט שהגוף המבוקר העמיד לרשות צוות הביקורת אך ורק למטרות העבודה.

אם נדרשת מעובדי הביקורת עבודה ממושכת בגוף המבוקר, ראוי שכבר בתחילת הביקורת יסדיר משרד מבקר המדינה עם הנהלת הגוף, או עם אנשי הקשר בגוף המבוקר, מקום עבודה נפרד שיוקצה לעובד או לצוות הביקורת.

יש להימנע ככל האפשר מלהפריע למהלך התקין של העבודה בגוף המבוקר, ויש להקפיד על קיום פגישות ענייניות ויעילות ועל הצגת שאלות וסוגיות במרוכז. כמו כן, ראוי לקבוע את מועדי הפגישות עם עובדי הגוף המבוקר בהתחשב ביכולתם להתפנות לצורך כך, אך זאת בלי לוותר על הדרישות המקצועיות ועל לוחות הזמנים של עבודת הביקורת.

ראוי להימנע מלפנות לעובדי הגוף המבוקר בשעות קבלת קהל, ואין להציג להם שאלות בנוכחות קהל או בנוכחות עובדים אחרים של הגוף המבוקר שאינם קשורים לנושא הבדיקה.

בעת ביצוע הביקורת בגוף המבוקר רצוי לשמור על המדרג הארגוני שבו. פגישת הפתיחה תתקיים עם גורם בדרג בכיר, כמו המנהל הכללי, ולאחריה יש לתאם את העבודה באמצעות המנהלים והאחראים ליחידות הפועלות בגוף המבוקר.

יש להודיע ללשכת המבקר על קביעת מועד פגישה עם אחד מאלה: שר בממשלה, חבר כנסת, אחד מראשי מערכת ביטחון, נשיא בית המשפט העליון, היועץ המשפטי לממשלה, פרקליט המדינה או אישים בדרג ובמעמד דומה.

יש לעמוד על כך שעובדי הביקורת יהיו רשאים לפנות לעובדי הגוף המבוקר במסגרת עבודתם

ושתיתן להם הגישה הנדרשת למאגרי המידע שלו לצורכי הביקורת. מומלץ להבהיר נושא זה כבר בפגישת הפתיחה של צוות הביקורת עם הגורם הבכיר בגוף המבוקר המשתתף בפגישה. אם יתעוררו אי-הבנות עם הגוף המבוקר בנושא זה, יש להעביר את הדברים בהקדם האפשרי לטיפולם של הממונים במשרד, וזאת כדי למנוע עיכובים מיותרים בעבודת הביקורת.

ככלל, עובדי הביקורת יעיינו רק במסמכים הדרושים להם לצורך עבודתם, ועליהם לעשות כן ככל הניתן בשקיפות כלפי עובדי הגוף המבוקר. עיון במסמכים במשרדו של עובד בגוף המבוקר יתבצע בתיאום עמו. יובהר כי אין להוציא מסמכים מקוריים מהגוף המבוקר אלא העתקים שלהם בלבד.

ראוי לשמור על יחסים רשמיים ומקצועיים עם עובדי הגוף המבוקר. קשר הדוק מדי, שאינו ענייני ומקצועי גרידא, עלול להביא לפגיעה באובייקטיביות הנדרשת בעבודת הביקורת. עם זאת, יחס קר ומנוכר מצד עובד הביקורת כלפי עובדי הגוף המבוקר אף הוא אינו רצוי, שכן הוא עלול לפגוע ביחסי העבודה עמם ובכך לגרום נזק לעבודת הביקורת. ככלל, יש להימנע מקבלת הזמנות אישיות לאירועים פרטיים של עובדי הגוף המבוקר או לאירועים פנימיים של הגוף המבוקר שאינם בעלי זיקה לעבודת משרד מבקר המדינה.

אין לתת הוראות, הנחיות, עצות, חוות דעת או המלצות לעובד בגוף מבוקר בתחומי הבדיקה הספציפיים או בתחומים אחרים שבהם עוסק הגוף המבוקר. יובהר כי אין מניעה שעובד הביקורת ימסור לגוף המבוקר מידע שהוא בגדר פרסום רשמי או חומר נגיש וזמין לכול, לדוגמה הפניה לדוחות קודמים של משרד מבקר המדינה. אם הגוף המבוקר מפנה שאלות לעובד הביקורת או מבקש ממנו חוות דעת בנוגע לנושאים רגישים, כגון זכות העיון והטיעון, על העובד לפנות לממונים עליו ולליעוץ המשפטי במשרדו בעניין.

על עובדי הביקורת להצהיר על זיקות ועל ניגודי עניינים אפשריים במסגרת עבודתם, סמוך ככל האפשר לאחר היוודע להם על כך, על פי הנחיות המשרד<sup>1</sup>.

ככלל, כל מידע (on record) שנמסר לעובד הביקורת במהלך עבודתו טעון רישום לצורכי הביקורת, ועל העובד להבהיר זאת לבן שיחו. יש לתעד בכתב, סמוך ככל האפשר לאירוע, את הקשרים וחילופי הדברים עם הגוף המבוקר העשויים לשמש בסיס לביקורת.

אם עובד הגוף המבוקר מבקש למסור לעובד הביקורת מידע שאינו לציטוט (off record), רשאי עובד הביקורת לשמוע את הדברים, אולם כאשר עובד הביקורת סבור שתוכן הדברים עשוי לעורר חשש לביצוע מעשה פלילי, עליו להבהיר לבן שיחו טרם מסירת המידע שבנסיבות כאלה עובד הביקורת יהיה מחויב להביא את המידע לידיעת הממונים עליו, שכן על פי החוק מבקר המדינה מביא חששות למעשים פליליים שעולים במהלך ביקורת לידיעת היועץ המשפטי לממשלה, שבסמכותו להורות על פתיחת חקירת משטרה. יובהר כי משרד מבקר המדינה אינו מוסמך להעניק חיסיון במסגרת הליכים פליליים, ואם עובד של הגוף המבוקר יבקש זאת, הוא יוכל לכל היותר להעביר את בקשתו ליועץ המשפטי לממשלה. אם עובד הגוף המבוקר מבקש שלא לחשוף את זהותו ואת העובדה ששיתף פעולה עם משרד מבקר המדינה, הרי שקודם שישב עובד הביקורת על בקשתו, עליו לפנות לממונה עליו כדי לקבל את הנחיותיו בנושא.

לרוב, עם סיום העבודה בגוף המבוקר ולפני משלוח הפנייה יש לפעול לקיים שיחת סיכום בין אנשי משרד מבקר המדינה ובין הגורם הבכיר הרלוונטי בגוף המבוקר העיקרי או מי מטעמו. הקו המנחה את משרד מבקר המדינה בעניין זה הוא שעבודת הביקורת מתבצעת בגלוי, ולפיכך אין להעלים מהגוף המבוקר ממצאים שהעלתה הביקורת.

לא ראוי לשתף את אנשי הגוף המבוקר בחילוקי דעות פנימיים בין עובדי הביקורת, ואת אלה ראוי ללבן רק בין כותלי המשרד.

לעתים עשוי עובד הביקורת להיחשף לאמירות ביקורתיות של עובדי הגוף המבוקר כלפי משרד מבקר המדינה. בנסיבות אלו ישמור עובד הביקורת על איפוק ויימנע מעימותים.

[1] ראו "ניגוד עניינים - רענון ופירוט" (יולי 2011) - בפורטל המשרד.

## 2.1.2 עבודה עם גופים שאינם מבוקרים

דפוסי העבודה עם גופים שאינם מבוקרים, שאינם כפופים לביקורת המדינה, נבדלים מדפוסי העבודה עם גופים מבוקרים. הפנייה לגוף שאינו מבוקר או לאדם שאינו עובד בגוף מבוקר ופעולות בירור המתקיימות אצלם יתבצעו אגב שמירה על כל הכללים המקצועיים של עבודת הביקורת וכמתחייב מן העובדה שאינם נתונים לביקורת המדינה.

## 2.1.3 הופעה

כל עובד ביקורת מייצג את משרד מבקר המדינה, ולפיכך על עובדי המשרד להקפיד על הופעה נאותה כמתחייב מהתפקיד.

## 2.1.4 שמירה על כבוד משרד מבקר המדינה

עובד הביקורת יפעל בגוף המבוקר על פי הוראות כל דין, על פי נוהלי משרד מבקר המדינה וכל כלל או הנחיה רלוונטיים, וישווה לנגד עיניו כל העת את הצורך להבטיח שהציבור יוסיף לתת אמון במשרד מבקר המדינה.





# 2.2

איתור ואיסוף של מידע  
לצורכי הביקורת



# איתור ואיסוף של מידע לצורכי הביקורת

איתור ואיסוף של מידע<sup>1</sup> לצורך עבודת הביקורת ולביסוס ממצאיה כולל בין היתר קבלת מידע ומסמכים הנמצאים בידי גופים מבוקרים; מידע המתקבל מפגישות עם בעלי תפקידים בגופים המבוקרים ומידע המתקבל מגורמים שאינם מבוקרים וקשורים לנושאי הביקורת.<sup>2</sup>

## 2.2.1 קבלת מסמכים ומידע מהגוף המבוקר

בתחילת הביקורת יש לוודא שהגוף המבוקר או היחידה הרלוונטית בו ערים להוראות הדין בעניין המצאת ידיעות ומסמכים לנציגי משרד מבקר המדינה. לצורך כך תכלול ההודעה הרשמית של אגף הביקורת לגוף המבוקר בדבר ההחלטה להחיל עליו את הביקורת גם את תוכנו של סעיף 3 לחוק יסוד: מבקר המדינה.

צוות הביקורת יבקש מהגוף המבוקר להציג לפניו את סדרי התיוק ואת אופן שמירת המידע, המסמכים, הרשומות ומאגרי המידע הפיזיים והאלקטרוניים בגוף המבוקר, לרבות מערכות ממוחשבות לתיוק מסמכים ונתונים, אם יש כאלה. ככלל, צוות הביקורת (ולא הגוף המבוקר) הוא שיאתר מסמכים ומידע של הגוף.

## 2.2.2 הצורך ביצירת איזון – הקפדה על עקרון המידתיות

היכולת לבצע ביקורת מדויקת, מקיפה ומהימנה מותנית בקבלת מלוא המידע הרלוונטי לביקורת. סעיף 3 לחוק היסוד קובע כי "גוף העומד לביקורתנו של מבקר המדינה ימציא למבקר ללא דיחוי, לפי דרישתו, ידיעות, מסמכים, הסברים, וכל חומר אחר שלדעת המבקר דרושים לו לצורכי הביקורת".

משרד מבקר המדינה יתייחס למידע שחשיפתו עלולה לגרום לפגיעה בביטחון המדינה, ביחסי החוץ שלה, בסוד מסחרי ובחסינות שקבועים בדין ובפסיקה – כאל מידע רגיש, והוא יפעל בעניינו בהתאם להוראות חוק הגנת הפרטיות העוסקות במידע רגיש<sup>3</sup>.

הסמכות לדרוש מידע היא כללית ולא נקבעו סייגים בעניינה, אך יש לשמור על איזון בינה ובין אינטרס השמירה על מידע רגיש ולשקול בכל מקרה את האפשרות להסתפק במידע שפוטנציאל הפוגענות שלו פחות, כגון מידע ללא פרטים מזהים או מידע ממקורות רגישים פחות ובתנאי שלא תיפגע מהימנותם ותקפותם של ממצאי הביקורת. ככל שפוטנציאל הפוגענות של המידע המבוקש גדול יותר, יש לנקוט יתר ריסון וזהירות.

על עובדי המשרד חלה חובת סודיות מכוח סעיף 23 לחוק, ולפיה עליהם לשמור בסוד כל ידיעה שהגיעה אליהם במסגרת עבודתם. גם נוסח סעיף 3 לחוק היסוד מלמד כי מידע המתקבל מגוף מבוקר דרוש לצורכי ביקורת מסוימת, ואינו מתבקש "סתם" או לצורך ביצוע כל מטלה אחרת. לפיכך, מידע שהגיע לידי עובד המשרד לצורך מטלת ביקורת מסוימת ייחשף אך ורק לפני העוסקים במטלה. עם

[1] כל הידיעות והנתונים שעשויים לשמש את משרד מבקר המדינה לצורך פעולות ביקורת.

[2] לגבי דרכים נוספות לאיסוף מידע, ראו כרך ב', פרק 1.3, "התכנון המפורט: ביצוע הסקר", בתת-הפרק 1.3.1.4 "איסוף מידע, גיבושו וניתוחו".

[3] ראו כרך ב', פרק 7.2, "חסינות והימנעות מפרסום".

זאת, ניתן להעביר מידע שהתקבל מגוף מבוקר לצורכי מטלת ביקורת מסוימת, לאגף אחר במשרד, אם אותו מידע יכול לשמש לצורכי מטלת ביקורת אחרת, ובלבד שמידע זה אינו מוגן (ראו להלן).

לפני נקיטת פעולות לאיתור מידע בגוף המבוקר יש לבדוק אם חלות על הגוף הוראות חיסיון מיוחדות, מכוח החוקים שעל פיהם הוא פועל. כמו כן יש לבדוק את הרגישויות המיוחדות של המידע שברשותו, ואת היחס בין הוראות החיסיון והרגישויות לבין היכולת לבצע את הביקורת בהתאם להוראות חוק היסוד.

### 2.2.3 מידע מוגן והטיפול בו

מידע מוגן הוא מידע שחשיפתו עלולה לגרום לפגיעה בביטחון המדינה, ביחסי החוץ שלה, בסוד מסחרי ובחסינויות שקבועים בדין ובפסיקה, וכן מידע שהוגדר כמידע רגיש בחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 (להלן – חוק הגנת הפרטיות), הכולל: (1) נתונים על אישיותו של אדם, צנעת אישיותו, מצב בריאותו, מצבו הכלכלי, דעותיו ואמונתו; (2) מידע ששר המשפטים קבע בצו, באישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, שהוא מידע רגיש.

חלק מהגופים המבוקרים מחזיקים או מנהלים מאגרי מידע כהגדרתם בחוק הגנת הפרטיות – "אוסף נתוני מידע, המוחזק באמצעי מגנטי או אופטי והמיועד לעיבוד ממוחשב". במאגרי מידע שמור לעתים "מידע מוגן".

לעיתים הגופים המבוקרים מתנגדים לחשוף לפני המשרד מידע בטענה כי המידע מוגן בחיסיון וחשיפתו עלולה לפגוע בפרטיות או בערכים מוגנים אחרים. עמדת המשרד היא כי סעיף 3 לחוק היסוד, המאפשר קבלת מידע מגוף מבוקר, הוא בעל מעמד חוקתי על-חוקי המקנה לו מעמד מיוחד ולפיכך הוא גובר על חסינויות שבדין, ובכלל זה חוק הגנת הפרטיות<sup>4</sup>. עם זאת יש להחיל סמכות זו תוך ריסון ובאופן מידתי, ולבקש מידע רגיש רק לאחר שייבחן אם הוא חיוני לביקורת ויימצא כי לא ניתן להשתמש במידע רגיש פחות.

כאשר מתבקש מידע רגיש, יש לפעול בהתאם לנוהל קבלת מידע מוגן מגוף מבוקר<sup>5</sup>, הקובע מגבלות לגבי אופן השימוש במידע רגיש. ביסוד הנוהל מונחת התפיסה כי אם המידע שדורש משרד מבקר המדינה הוא מידע רגיש שחשיפתו עלולה להיות פוגענית, יש לנקוט זהירות רבה יותר. העיקרון המרכזי שנקבע בנוהל הוא כי אין לדרוש מגוף מבוקר מידע רגיש הנמצא בידיו, ובייחוד מידע שיש בו כדי לפגוע בצנעת הפרט, אלא לאחר שנבחנה ונשקלה ביסודיות חיוניותו של החומר לצורכי הביקורת. הדברים נכונים ביתר שאת כאשר מבוקש מידע מגוף א' לצורך ביקורת בגוף ב', או כאשר מבוקש מידע רגיש שהתקבל לצורכי ביקורת מסוימת כדי להשתמש בו לצורכי ביקורת אחרת.

ככל שהמידע רגיש יותר מבחינת פוטנציאל הפגיעה בפרטיות, בביטחון המדינה, בסוד מסחרי וכיו"ב, על האגפים לנהוג באיפוק רב יותר. הדרישה לקבלת מידע רגיש תוצג לגוף המבוקר רק לאחר שיעשה ניסיון להסתפק במידע הנמצא במאגרים גלויים, כגון האינטרנט, או במידע חלופי ממקורות רגישים פחות, וכן תישקל האפשרות להסתפק במידע שפוטנציאל הפגיעה שלו פחות, כגון מידע ללא שמות או ללא מספרי זהות. כל אימת שיתעורר ספק בנושא יש להתייעץ עם הייעוץ המשפטי.

כאשר העובד זקוק למידע רגיש עליו לפנות למנהל האגף הממונה על המטלה ולנמק מדוע נדרש לו מידע זה. מנהל האגף הממונה על המטלה ישקול ויבחן זאת עם מנהל החטיבה. רק אם ימצאו כי המידע חיוני לצורכי המטלה, יינתן אישור לדרישת המידע.

אם מדובר בדרישת מידע מוגן מגוף מבוקר לצורך ביצוע ביקורת בגוף מבוקר אחר, יש לנהוג ביתר זהירות, ולאחר שני השלבים האמורים על מנהל האגף הממונה על המטלה לפנות למנהל האגף הממונה על הביקורת בגוף המבוקר שממנו מבוקש המידע, ורק לאחר שהלה ישתכנע תבוצע הפנייה לגוף המבוקר. אם יתעוררו חילוקי דעות בין מנהלי האגפים יובא העניין לדיון בראשות מנהל החטיבה או מנהלי החטיבות ובהשתתפות נציגי הייעוץ המשפטי. אם יתגלעו חילוקי דעות, יובא העניין לדיון בראשות המנכ"ל.

[4] ת"פ (מחוזית"א) 15-12-66313 **מדינת ישראל נ' עליאש** (פורסם במאגר ממוחשב, 21.2.17), מפי השופטת מרגולין: "סמכות משרד מבקר המדינה היא רחבה, לא רק במובן זה שיש חובת שיתוף פעולה עימו, אלא גם במובן זה שאין מגבלות על החומרים המועברים לבידיקתו, לרבות חומרים חסויים או חומרים שבדרך אחרת לא היו מועברים".

[5] "נוהל קבלת מידע מוגן מגוף מבוקר", מאי 2004 – בפורטל המשרדי.

כאשר הגוף המבוקר מעלה הסתייגויות ממסירת המידע בשל רגישותו, יש לעמוד על הדרישה לקבל את המידע, אך מנגד יש לתת משקל לרגישות המידע בכל שלב משלבי כתיבת הדוח, עריכתו ופרסומו. יש להשתמש במידע בהתאם למאפייניו ולרגישותו ולתת את הדעת גם על זכות הטיעון, הכוללת את זכות העיון, שעשויה להקנות למבוקרים ולמי שעלול להיפגע מפרסום הדוח את הזכות לעיין במידע רגיש, אם ייעשה בו שימוש בדוח<sup>6</sup>.

כאשר החוק המסדיר את אופן השימוש במידע שבמאגר קובע מגבלות לעניין אופן השימוש בו בקרב עובדי הגוף המבוקר המחזיק במידע, או כאשר נדרש אישור מיוחד לעיין במידע (כגון פקודת מס הכנסה הדורשת אישור שר האוצר להשתמש במידע), על עובד הביקורת לשקול את אותם שיקולים שהיה הגוף צריך לשקול כתנאי לשימוש במידע, נוסף על שיקולי הביקורת.

יש להימנע לחלוטין מלנסות לקבל מידע בכלל, ומידע רגיש בפרט, בדרכים בלתי פורמליות, שלא על פי הנוהל. אופן פעולה כזה הוא בגדר חריגה מהוראות המשרד, ויתרה מזו – הדבר עלול לפגוע בתדמיתו ובאמינותו של המשרד ובנכונות הגופים המבוקרים לשתף פעולה עמו.

מידע מוגן, שנמצא בידי המשרד או שהמשרד קיבל מגורמים אחרים, לא ייחשף לפני שום גורם שאינו נמנה עם העוסקים במטלה במשרד. מנהל החטיבה יקבע, באישור המנכ"ל, הסדר פרטני לטיפול במאגרי המידע של הגוף המבוקר ולשימוש בהם. ייקבע ממונה על כל מאגר רגיש שיש למשרד מבקר המדינה גישה ישירה וקבועה אליו, ויפורטו פרטיו האישיים של הממונה. במקרים מסוימים, בהתאם לדרישת הגוף המבוקר, תיקבע גם תקופת ההרשאה לשימוש במאגר. העובד הממונה יהיה אחראי לשימוש במאגר, ויטפל בכל בקשה של עובד אחר להשתמש בו, לאחר שהבקשה תאושר בהתאם לנוהל קבלת מידע מוגן מגוף מבוקר.

כל מנהל אגף אחראי לניהול רשימה מרוכזת של מאגרי המידע שבידי אגפו, הכוללת פרטים אלה: שם המאגר, המחזיק במאגר, העובד הממונה על המאגר, האמצעי שבו מוחזק המאגר, מועד קבלת המאגר, תוקף הנתונים, הגורם שממנו התקבל המאגר, שמות המטלות שלצורך ביצוען נעשה שימוש במידע שבמאגר. יובהר כי אין חובה לכלול ברשימה זו מידע ומסמכים שהתקבלו כספריות תיוק או תיבות דואר אלקטרוני של הגוף המבוקר.

קיבל עובד לצורכי ביקורת מידע או אוסף נתוני מידע באמצעי אחסון מגנטי או אופטי או אחר המאפשר עיבוד ממוחשב ואחזור של המידע הממוחשב, יעלה אותו לספרייה האגפית ברשת המשרדית לצורך ניתוח המידע ועיבודו. העובד ישמור בספרייה האגפית ברשת את המידע ואת תוצאות העיבוד. היה המידע מאגר מידע כהגדרתו בחוק הגנת הפרטיות, יישמר המידע בדרך האמורה ויירשם ברשימת מאגרי מידע שתנוהל בכל אגף. אם מדובר במידע רגיש, יישמר המידע בספרייה ייעודית שלה הרשאות גישה מוגבלות (לעובד, לסגן ולמנהל האגף הרלוונטיים).

יש להקפיד על שמירת המידע המתקבל בהתאם לסיווגו ובהתאם לכללי אבטחת המידע במשרד, לפי המפורט בתדריך הביטחוני לעובדים, ובמידת הצורך יש להתייעץ עם הקב"ט בעניינים אלה ולפעול על פי הוראותיו.

אם סבור מנהל החטיבה הממונה על מטלת הביקורת כי צורכי המטלה מחייבים חשיפת מידע מוגן לפני גוף מבוקר או לפני אדם או גוף אחר, שאינם הגוף המבוקר שממנו התקבל המידע, עליו לפנות לייעוץ המשפטי ולפרט את הנימוקים המחייבים לדעתו את חשיפת המידע. התקבל המידע המוגן מגוף מבוקר שבאחריות חטיבה אחרת, מנהל החטיבה הממונה על מטלת הביקורת יציין בפנייתו גם את עמדתו של מנהל אותה חטיבה. היועץ המשפטי יחווה דעתו בשאלה אם ראוי לחשוף את המידע, ואם כן – באיזה אופן יש לחשפו. חיווה הייעוץ המשפטי את דעתו שיש לחשוף את המידע, יפנה מנהל החטיבה לגוף שמסר את המידע, יודיע לו על הכוונה לחשפו ויבקש שהלה יחווה את דעתו בנושא, ואם הוא מתנגד לחשיפת המידע יבקש ממנו גם לפרט את נימוקיו לכך. לאחר קבלת עמדת הגוף המבוקר תתקיים התייעצות חוזרת עם הייעוץ המשפטי ותתקבל החלטה בנושא בשיתוף עם מנהל החטיבה, ובהתחשב בעמדת הגוף המבוקר.

[6] ראו כרך ב', פרק 5.3, "מימוש זכות הטיעון", ופרק 5.4, "מימוש זכות העיון".

## 2.2.4 דרישה לחתימה על הצהרת סודיות

לעיתים מותנית העברת מידע מהגוף המבוקר בדרישה לחתימה על טופס לפי תקנות הגנת הפרטיות (תנאי החזקת מידע ושמירתו וסדרי העברת מידע בין גופים ציבוריים), התשמ"ו-1986 (להלן – תקנות הגנת הפרטיות), שעליו חותם גוף ציבורי המבקש לקבל לעיונו מידע רגיש מגוף ציבורי אחר, או על הצהרת סודיות.

אין להיענות לבקשה לחתימה על טופס לפי תקנות הגנת הפרטיות ואין לחתום על הטופס, זאת מכיוון שמשרד מבקר המדינה אינו מקבל את המידע מכוח ההסדר הקבוע בתקנות הגנת הפרטיות, אלא מכוח הסמכות המיוחדת המוקנית לו מכוח סעיף 3 לחוק היסוד.

ככלל אין להיענות גם לבקשת הגוף המבוקר לחתום על הצהרת סודיות, ויש להדגיש לפני הגוף המבוקר כי בהתאם לסעיף 23 לחוק, משרד מבקר המדינה מחויב לשמור בסוד כל ידיעה שהגיעה לעובדיו במסגרת עבודתם. יש להבהיר כי חובת סודיות זו כוללת גם אמצעי אבטחה והגנה כנדרש על פי סוג המידע וכן הוראות מידור שלפיהן המידע ייחשף אך ורק לפני העובדים הקשורים למטלת הביקורת שלשמה מועבר המידע.

עמד הגוף על דרישתו שמשרדו יחתום על הצהרת סודיות, ניתן להעביר את הדרישה בצירוף תוכן ההצהרה לייעוץ המשפטי. הייעוץ המשפטי יבחן את הדרישה ונסיבותיה וכן את ההצהרה, יודא שאין בנוסח ההצהרה כדי לפגוע בביקורת, יבצע בו שינויים במידת הצורך ויחליט אם ניתן לחתום על ההצהרה. את אופן אבטחת המידע בפועל יש להסדיר בתיאום בין קב"ט משרדנו לקב"ט הגוף המבוקר.

## 2.2.5 התמודדות עם קשיים מול הגוף המבוקר

כל אימת שהגוף המבוקר אינו ממלא את בקשת עובדי הביקורת להעמיד לרשותם גישה הולמת למידע או שהוא מציב להם מגבלות בלתי סבירות בעניין מתן הגישה למידע, אף שהופנה לסעיף 3 בחוק היסוד – המעגן את חובתו להמציא למבקר את המידע הנדרש לביצוע הביקורת – יש לתעד בכתב את ההתרחשות ולדווח עליה למנהל האגף. המנהל ידווח על כך למנהל החטיבה, לייעוץ המשפטי ובמידת הצורך למנכ"ל ולמבקר המדינה.

הגורמים במשרד ייוועצו בנושא ויחליטו מהי דרך הפעולה המתאימה, למשל האם יש לפנות רשמית אל ראש הגוף המבוקר בדרישה לקבל את המידע. במקרים חריגים ביותר תישקל האפשרות לפנות לוועדה לענייני ביקורת המדינה או להפעיל סמכויות מכוח סעיף 26 לחוק מבקר המדינה<sup>7</sup>.

## 2.2.6 איחור, איסוף וניתוח של מידע ממוחשב

העידן הממוחשב מציב אתגר מקצועי לכל העוסקים בעבודת הביקורת. מקורות מידע בגופים המבוקרים כדוגמת ארכיונים, קלסרים, מסמכים פיזיים ומזכרים הולכים ונעלמים, ובמקום זאת מרבית המידע נוצר, מעובד, נשלח, מתקבל ונשמר באמצעים דיגיטליים. חלק מהמידע נשמר באמצעי אחסון דיגיטליים כלל-ארגוניים, חלקו במחשב הנייח האישי של המבוקר וחלקו באמצעים נייחים (החסנים נייחים, מחשבים נייחים, מחשבי כף יד וטלפונים סלולריים).

השינויים האמורים מחייבים היערכות מקצועית של עובדי ומנהלי הביקורת שתבטיח ריכוז, מיון ואיתור יעילים של המידע הרלוונטי לביצוע מטלות הביקורת.

בפרק זה יוצג הפוטנציאל הגלום בעידן הממוחשב לייעולה ולטיובה של עבודת הביקורת, ומנגד יוצג הצורך ביצירת איזונים ובלמים ובנקיטת אמצעי זהירות בעת העתקת נתונים.

יש כמה דרכים פוטנציאליות לקבלת מידע ממוחשב מגופים מבוקרים, ובין היתר:

- באמצעות מדיה מגנטית, באמצעות תקליטורים שצרבו הגופים המבוקרים או באמצעות הֶסְסֵן נִיד (disk on key).
- באמצעות משלוח הודעת דואר אלקטרוני לכתובת הדואר האלקטרוני המשרדית של מנהל הביקורת. יודגש כי חל איסור מוחלט להעביר מסמכי עבודה מכל סוג באמצעות תיבות דואר

[7] בהתאם לסעיף זה, למבקר וכן למי שהוא מינה לצורך כך, באישור הוועדה, יוקנו כל הסמכויות האמורות בסעיפים 8-11 ו-27(ב) ו-1(ד) לחוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1968, בשינויים המחויבים.

- אלקטרוני פרטיות או אתרי אחסון חיצוניים.
- באמצעות שרת כספות – גופים מבוקרים שונים מפעילים שרת כספות מאובטח, המיועד להעברת קבצים בין גופים. השרת מכיל כספות פרטיות אישיות לכל משתמש ופועל באופן שכל משתמש יכול לפתוח רק את תיבתו האישית. ההתחברות לתיבה מתבצעת באמצעות זיהוי משתמש וססמה הניתנים לכל גורם-חוץ המורשה להתחברות.
- מסמכי נייר – צילום או סריקה של מסמך מודפס. אפשר לסרוק את החומרים ולקלוט אותם כקובצי תמונה, וכן אפשר להמיר אותם למסמך תמלילי ממוחשב (WORD או EXCEL) באמצעות תכנת תזכורת (OCR (Optical Character Recognition) – תוכנת זיהוי תווים אופטי<sup>8</sup> המותקנת ברשת המשרדית.

### 2.2.6.1 היקף המידע המבוקש מהגוף המבוקר

איסוף מידע ממוחשב ואיתור מידע קונקרטי לפי מילות מפתח הם כלי ביקורת רבי עוצמה המאפשרים קבלת מידע בהיקף רחב, משום כך יש לוודא כי הליכי האיתור והאיסוף של המידע מתבצעים תוך שמירה על עקרונות המידתיות.

המונחים "ידיעות" ו"מסמכים" אשר יש להעביר למשרד מבקר המדינה לפי סעיף 3 לחוק היסוד חלים גם על אלו השמורים באמצעים דיגיטליים.

יש למקד ככל הניתן את הבקשה למידע לנושאים הנכללים במאגר הסקרים המשרדי. אם ניתן לסנן את המידע הנמצא בתיקיות הגוף המבוקר ולהתמקד במידע הרלוונטי לביקורת בלבד, יש לעשות כן ולהעתיק אך ורק את המידע הרלוונטי. רק אם לא ניתן לסנן את המידע, ניתן בתנאים מסוימים, ובאישור מנהל החטיבה, להעתיק את התיקיה כולה אלא אם כן מדובר במידע רגיש או מוגן.

ככלל, לא ייעשה שימוש בדרך של העתקת כל המידע הממוחשב של הגוף המבוקר או חלק ניכר ממנו על מנת להגדיר את נושא הביקורת.

יש לזכור שעודף מידע אינו בהכרח מועיל ועלול לגרום לעבודה מיותרת של סינון ואיתור של חומרים רלוונטיים ולתסבוכות עתידיות.

יש לאפשר לעובד הגוף המבוקר, אם הוא חפץ בכך, להיות נוכח בעת שעובד הביקורת צופה במידע או מעתיקו.

ניתן לבקש מגוף מסוים מידע לצורך ביקורת בגוף אחר. כמו כן ניתן לבקש כי יתבצע עיבוד של מידע מיוחד שאינו נמצא ברשות הגוף המבוקר (בעניין זה ראו הפרק בנוגע לתשלום לגופים תמורת עיבוד מידע 2.2.6.8).

### 2.2.6.2 הטיפול בדואר האלקטרוני

קבלת מסמכים מתיבות דואר אלקטרוני (להלן – דוא"ל) או מתיקיות שהוגדרו כתיקיות אישיות של עובדים בגוף המבוקר תתבצע באופן שיצמצם ככל הניתן את הפגיעה האפשרית בפרטיותו של העובד בגוף המבוקר, תוך הקפדה על כך שהפגיעה תהיה סבירה ומידתית. לשם כך יש לפעול כדלהלן:

- א. איתור המידע במחשב יבוצע בתיאום עם העובד בגוף המבוקר שתיבת הדואר האלקטרוני או התיקיות האישיות שלו ייבדקו (להלן – העובד).
- ב. העובד יוכל להיות נוכח, לפי החלטתו, במעמד איתור המידע.
- ג. איתור המידע יבוצע, ככל שניתן, לפי מילות מפתח אשר יוגדרו באופן סביר ומידתי. עבודת איסוף החומר בידי הביקורת היא תהליך מתמשך ומתפתח, המתעצב עם התקדמות הביקורת. לפיכך, צוות הביקורת עשוי להרחיב ולשנות במהלך הביקורת הן את הגורמים ומקורות המידע בהם יאוותר מידע רלוונטי לביקורת, והן את מילות החיפוש שעל בסיסן יאוותרו מסמכים.
- ד. אם העובד נעדר ממקום עבודתו ואינו צפוי לשוב בתוך זמן סביר, יבוצע איתור המידע (באמצעות מילות מפתח) בתיאום עם הממונה עליו ובנוכחותו או בנוכחות עובד אחר בגוף המבוקר.
- ה. אין לפתוח דואר אלקטרוני ומסמכים של המבוקר לפני שהוא פתח אותם. אם נמצאו מסמכים כאלה, תינתן למבוקר שהות קצובה לפתוח אותם ולאחריה יוכל עובד הביקורת לעיין בהם.

[8] תוכנות כאלה מתמודדות בהצלחה עם המרה של תצלום או תמונה סרוקה של מסמך. התהליך כרוך בזיהוי כל אחד מהתווים השונים המרכיבים את הטקסט.

1. אם במסגרת איתור המסמכים נחשף מסמך אישי, ככלל לא ייעשה בו שימוש לצורכי הביקורת. אולם אם למסמך האישי שנחשף יש קשר לנושא הנבדק ניתן ליטול אותו, והשימוש בו יתבצע בהתאם להנחיות הייעוץ המשפטי.

### 2.2.6.3 חיבור ישיר למערכת הממוחשבת של גוף מבוקר

לעתים צרכי הביקורת מחייבים שימוש תדיר במידע שבידי הגוף המבוקר. במקרים כאלה אפשר לבחון את האפשרות להתחבר באופן קבוע למערכות המחשוב של הגוף המבוקר או למאגר מידע שלו. חיבור למאגר מידע יתבצע באישור מבקר המדינה, בהתאם להמלצת מנהל החטיבה והמנכ"ל, ולאחר שייבחנו אפשרויות לשימוש חלופי או מצומצם במידע. חיבור כזה מותנה בהסכמת המבוקרים, והם רשאים לסרב לכך, ותחת זאת לאפשר גישה למידע במשרדיהם.

חיבור למאגר עשוי להתבצע באמצעות גישה ישירה ממערכות המחשוב של משרד מבקר המדינה למערכות המחשוב של הגוף המבוקר, או באמצעות הקמת תחנת עבודה בגוף המבוקר שתשמש את עובדי הביקורת. תשתיות התקשוב, החמרה והתכנה הנדרשות לצורך כך ימומנו מתקציב משרד מבקר המדינה.

### 2.2.6.4 ניתוח מאגרי מידע, שליפה ועיבוד של נתונים

לצורך ביצוע ביקורות יעילות פותחו כלי ביקורת ממוחשבים, המאפשרים לנתח נתונים השמורים במאגרי מידע<sup>9</sup> ובמערכות המחשב של הגופים המבוקרים ולהשתמש בהם בביקורת<sup>10</sup>. עם זאת, השימוש במקורות מידע ממוחשבים מחייב זהירות רבה ביותר, נוכח ההיקף הנרחב של המידע הזמין ובשל הפגיעה האפשרית בערכים מוגנים, כגון הזכות לפרטיות. ביקורת באמצעות מחשב מתבצעת באמצעות עיבודים ממוחשבים שמספק הגוף המבוקר או באמצעות גישה ישירה למערכות המידע של הגוף (פעילות זו מכונה גם ביקורת ענ"א - עיבוד נתונים אוטומטי).

### 2.2.6.5 תוכנות עזר לביקורת - כלים לניתוח נתונים ולהסקת מסקנות

ניתוח מאגרי מידע הוא חלק בלתי נפרד מתהליך הביקורת, ומשמש כלי ביקורת מרכזי ויעיל. לניתוח מאגרי מידע יתרונות ברורים ומוכחים, ובכלל זה הם מאפשרים להקיף מאות אלפי רשומות ואף יותר, ובהתבסס עליהם אפשר להסיק מסקנות תקפות וחד-משמעיות.

כלי הביקורת הממוחשבים העיקריים המשמשים את משרד מבקר המדינה הם תוכנת Excel, המותקנת בכל תחנת עבודה במשרד, ותוכנת Idea, שניתן להתקינה בתיאום עם אגף מערכות מידע. במשרד פועלות תוכנות אחרות: WizRule ו-Wizsame - המסייעות בחיפוש חוקיות של נתונים וכן נתונים חריגים; WizWhy - לזיהוי מגמות; ו-SPSS (Statistical Package for the Social Sciences) - תוכנה לעיבוד סטטיסטי של נתונים.

כלים אלה מאפשרים יבוא נתונים ממגוון תוכנות; עריכת הנתונים ועיבודם; ביצוע מדגמים וניתוחים סטטיסטיים; פיתוח תרשימים, הכנת תרשימי זרימה ומערכת קשרי גומלין ועוד.

על מנת להנגיש את הדוח לקורא ולחדד ממצאי ביקורת ניתן להשתמש בגרפיקה של ה-SmartArt ולבחור מתוך מגוון תרשימי הזרימה את התרשים המתאים לסוג המידע המוצג: רשימה, תהליך, מיחזור, הייררכיה, קשרי גומלין, מטריצה או פירמידה. לחלופין ניתן ליצור את הטבלה באמצעות תוכנת Excel או להכין תרשים באמצעות תוכנת Power Point, לגזור אותם ולהדביקם בקובץ הדוח. בהתאם לצורך, תישקל האפשרות לבצע אינפוגרפיקה לנתונים שנאספו<sup>11</sup>. יש לבצע את ההזמנה מבעוד מועד באופן שהאינפוגרפיקה תשולב בהצעת תמ"ה ליועצים. במקרים חריגים, באישור מנכ"ל, ובהתאם לעומסי העבודה באגף העריכה והפרסומים, ניתן יהיה לשלב אינפוגרפיקה באחד משלבי הצעת התמ"ה המתקדמים יותר.

[9] אוסף של נתונים בתחום מסוים, המיועד לעיבוד או לאחזור (אחזור - איתור ושליפה של מידע או תוכן דיגיטלי).  
[10] מבוסס על "נוהל לחיזוק והטמעה של השימוש בכלי ביקורת ממוחשבים בביקורת המדינה", ספטמבר 2013 - בפורטל המשרד.

[11] באמצעות טופס הזמנת פריטי אינפוגרפיקה לדוח ביקורת של אגף העריכה והפרסומים.



## 2.2.6.6 שליפת מידע ממחסני נתונים

מחסני הנתונים נמצאים בשימוש של ארגונים רבים, והשימוש בהם הולך וגובר, דבר המשפיע על תהליך הביקורת באופן הבא:

- א. קבצים, דוחות ניהוליים, דוחות כספיים ודוחות ביקורת "נשלפים" פעמים רבות ממחסן הנתונים ולא מהמערכות התפעוליות. על מבצע הביקורת להבין את אופן העברת הנתונים מהמערכות התפעוליות למחסן הנתונים, לבחון את השלמות והדיוק של הנתונים וכן את הבקורות הקיימות בנוגע לתהליך ההעברה ולניהול הנתונים במחסן.
- ב. מבצע הביקורת יכול להשתמש בכלי שליפה הקיימים במחסן הנתונים ולבצע שאילתות, הורדת קבצים והפקת דוחות.
- ג. על מבצע הביקורת להביא בחשבון שהנתונים השמורים במחסן הם נתוני עבר ("נתונים היסטוריים").

## 2.2.6.7 כריית מידע

בשיטות כריית המידע, שהן השיטות העיקריות המשמשות כיום לביצוע ביקורת, נדרש המבקר להגדיר מראש אילו חריגים הוא מחפש. להלן יפורטו השיטות האמורות:

- א. תוכנות ביקורת - תוכנות מדף, תכניות שירות ותוכנות תפורות
- ב. השימוש ב-Test data
- ג. סקירת קוד תוכנה
- ד. השוואה בין קודי תוכנה
- ה. ראיונות, שאלונים ותשימי בקורות

השיטות לכריית המידע כוללות שימוש בעצי החלטה, רגרסיה, נוסחאות, רשתות עצבים ועוד. באמצעות שיטות אלו המערכת לומדת את הנתונים ומאפשרת שליפת חריגים וחיזוי על בסיס התבניות שנמצאו. המבקר אינו צריך להגדיר מהם החריגים. גישה זו עשויה לסייע בין היתר באיתור מעילות והונאות ושגיאות בהזנת נתונים וכן בזיהוי נתונים חריגים, לדוגמה הנחות חריגות ותשלומים חריגים. דוגמה לתוכנה לכריית מידע היא תוכנת WizRule.

## 2.2.6.8 תשלום לגופים תמורת עיבוד מידע

המידע שבידי המבוקרים נוצר, נשמר ומעובד באמצעים של המדינה או של הגופים המבוקרים עצמם, ובתור שכזה הוא בגדר נכס של המדינה או של הגופים המבוקרים, וניתן לומר כי הוא עומד לביקורת על פי סעיף 2 לחוק היסוד. הגישה אל כל מידע שכזה מובטחת באמצעות סעיף 3 לחוק היסוד.

גוף מבוקר יספק למשרד מבקר המדינה ללא תמורה כל מידע הנדרש ממנו והנמצא ברשותו לצורך ביצוע ביקורת (לרבות סקר) באותו גוף או בגופים אחרים, בין שהגוף המבוקר עצמו מנהל את המידע ובין שספק שירות מנהל עבורו את המידע.

במקרים מיוחדים, כאשר לצורך הפקת המידע או הנתונים הנדרשים מהמאגרים הממוחשבים שברשותו עליו לפתח תוכנה או לבצע הרצה תוך השקעה גדולה יחסית של משאבי מחשוב וכוח אדם, והגוף המבוקר דורש תשלום עבור ביצוע פעולות אלו, או בכל מקרה אחר שבו גוף מבוקר או גוף שאינו מבוקר דורש תשלום עבור הפקת מידע כאמור, יציג האגף את פרטי הדרישה למנהל החטיבה, לצורך בחינת המקרה לגופו.

אם הבחינה תעלה כי יש מקום לכסות את הוצאות הגוף המבוקר, יגיש האגף, באישור מנהל החטיבה, למנכ"ל המשרד בקשה לכיסוי ההוצאות האמורות וינמק את הצורך במידע המבוקש ובכיסוי ההוצאות הנדרשות לקבלתו, תוך בחינת שיקולי עלות לעומת תועלת לביקורת ולנוכח חלופות אחרות לקבלת המידע, אם באמצעות ביצוע עצמי או באמצעות רכישת שירות מגוף חיצוני אחר. האגף יצרף למכתבו חוות דעת של הייעוץ המשפטי. בתום התהליך האמור המנכ"ל יחליט אם לאשר את בקשת האגף.



# 2.3

תיעוד אסמכתאות ושמירתן



# תיעוד אסמכתאות ושמירתן

עבודת ביקורת המדינה מושתתת על עקרונות של מקצועיות, הוגנות ותכליתיות. לפיכך יש לבסס את הממצאים המצוינים בדוח הביקורת על הוכחות ראיות, אמינות ובהירות המגובות באסמכתאות. ריכוז סדור של האסמכתאות נדרש, בראש ובראשונה, על מנת שיהיו בידי צוות הביקורת כל האסמכתאות המוכיחות כי דוח הביקורת – לרבות הסרגלים, העובדות והניתוח העומדים ביסודו – תקפים. ריכוז סדור של האסמכתאות משמש גם לצורך כתיבה מקצועית של טיוטת הדוח, לצורך קיום תהליכי הבקרה הפנימיים המתקיימים במהלך הכנת הדוחות (בקרה של האגף, של החטיבה ושל היועצים וגורמי המטה של המשרד), לצורך מעקב אחר תיקון הליקויים, ולצורך דיון בוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת. האסמכתאות משמשות גם את צוות הביקורת בבואו לבחון את התייחסויות הגורמים המבוקרים לטיוטת הדוח. כמו כן שמירה סדורה של האסמכתאות הכרחית לצורך מתן זכות עיון לגורמים מבוקרים המעוניינים לקבל את האסמכתאות שעליהן התבססו ממצאי דוח הביקורת בעניינם.

## 2.3.1 הגדרות

**רשומה** – מסמך הכולל מידע רלוונטי לביקורת הכתוב על גבי נייר או השמור במדיה מגנטית או במדיה אלקטרונית.

**נייר עבודה** – רשומה אשר הכינו או עיבדו צוותי הביקורת, כדי שתשמש אותם להכנת דוח הביקורת ולהצגת ממצאיו. מדובר בין היתר בנייתו ממוחשב של בסיסי נתונים; תוצאות עיבוד של מידע; ניתוח אירועים; במחקר משווה; במדגמים סטטיסטיים; בסיכום ניתוח של תשובות לשאלונים; ובחווות דעת של יועצים מקצועיים.

**תרשומות** – סיכומי פגישות או שיחות שקיימו צוותי הביקורת.

**אסמכתאות** – רשומות, ניירות העבודה ותרשומות.

**מעגל אסמכתאות ראשון** – אסמכתאות המשמשות לביסוס ממצאי הביקורת.

**מעגל אסמכתאות שני** – אסמכתאות ששימשו חומר רקע להכנת דוח הביקורת, ולא שימשו אסמכתה לביסוס האמור בדוח הביקורת.

**מעגל אסמכתאות שלישי** – אסמכתאות שאסף צוות הביקורת, אך לא שימשו כחלק מהחומר הרלוונטי לביקורת.

**סיווג** – אסמכתה יכולה להיות ללא סיווג ביטחוני, בעלת סיווג ביטחוני; או בעלת סיווג "רגיש" מטעמים אחרים<sup>1</sup>. סיווג אסמכתה נועד למנוע נזק שעלול להיגרם אם היא תגיע לגורמים שאינם רשאים לקבלה, לרבות נזק ביטחוני, פגיעה בפרטיות או חשיפת סוד מסחרי.

## 2.3.2 ניהול תיקי תיקוף

הנגישות הרבה למידע רב באמצעות המרשתת ומאגרי המידע הממוחשבים של הגוף המבוקר מחייבים הגברת הבקורות באופן שיובטח כי האסמכתאות יהיו אמינות. למשל, לעתים נאספות אסמכתאות

[1] על הטיפול באסמכתאות מסוגות ראו "נוהל אבטחת מידע" – בפורטל המשרדי.

המשמשות טיטות בתהליך עבודה או מכתבים שכלל לא נשלחו. לפיכך יש לוודא שהאסמכתה (לרבות תרשומת משיחה) חתומה, ולפעול במקרה הצורך לבירור טיבה ומהימנותה.

כדי להבטיח כי דוח הביקורת מבוסס על אסמכתאות, יש לרכז בכל מטלת ביקורת את כלל האסמכתאות בתיקי תיקוף ולוודא כי הן מהימנות ובאיכות ראויה. ריכוז כאמור בתיקי תיקוף יהיה באחריות מנהל אגף הביקורת שמבצע את המטלה. ככלל, רצוי לשמור אסמכתאות של המעגל הראשון גם באמצעי אחסון אלקטרוניים, ובכל מקרה יש לפעול להרחבת השימוש במדיה אלקטרונית לצורך שמירת האסמכתאות.

### 2.3.2.1 תיק תיקוף - אסמכתאות המעגל הראשון

אסמכתאות אלה הן חומר ארכיוני שיש לשמרו לצמיתות, לפי נוהל לשמירת רשומות פיזיות, ניהולן וביעורן<sup>2</sup>. יש לשמור בתיק התיקוף של המטלה את כל החומרים והמידע ששימשו כאסמכתה לדוח הביקורת, ואם בוצע בו עיבוד, יש לשמור גם את תוצאות העיבוד בקובץ מגנטי או אופטי או בתדפיס. המידע יישמר במשך חמש שנים בארכיב של אגף הביקורת, ואם הדבר ניתן - גם בספרייה האגפית של הרשת המשרדית, ואחר כך יועבר למשך חמש שנים נוספות לארכיב המשרד, ולאחר מכן יועבר לארכיון המדינה.

בתיק התיקוף יישמרו האסמכתאות לפי סדר הופעתן בדוח (לפי פרקים, תתי-פרקים וכו').

אם מסמך מסוים (חוק, פרוטוקול ועדה ועוד) מבסס כמה עניינים המובאים בדוח, יש לצרפו לתיק התיקוף לגבי כל עניין בנפרד. ניתן לצרף לתיק רק את החלק הרלוונטי של המסמך.

רצוי לסמן ולהדגיש על גבי האסמכתה את אותם קטעים שמבססים עניינים המובאים בדוח הביקורת.

כאשר האסמכתה היא קובץ מחשב (בסיס נתונים או מאגר מידע גדול), יכלול התיק הפניה מדויקת למקום ברשת המחשוב המשרדית שבו שמור הקובץ.

כאשר המקור לאסמכתה הוא אתר אינטרנט, יש להדפיס את האסמכתה ולציין את תאריך פרסומה באתר.

תיק התיקוף יושלם עם העברת הצעת הפנייה למנהל האגף.

יש לעדכן את תיק התיקוף לאחר שבוצעו בטיטות הדוח שינויים המחייבים עדכון של האסמכתאות שעליהן מתבסס הדוח. לדוגמה, הוספת קטע או השמטתו, שינוי סדר הפרקים או הקטעים והוספת מקור לאסמכתה.

### 2.3.2.2 אסמכתאות המעגל השני והשלישי

אסמכתאות המשתייכות למעגל השני יישמרו בתיק נפרד מתיק התיקוף, בארכיב של אגף הביקורת, לתקופה של חמש שנים בלבד. אם האסמכתאות נכללות בקובצי מחשב, אין צורך להדפיסן, וניתן לשמור את הקבצים האמורים בספריות ממוחשבות של האגף ברשת המשרדית, לתקופה של חמש שנים. אסמכתאות המשתייכות למעגל השלישי יישמרו לשימוש בביקורות שיתבצעו בעתיד או ייגרסו, על פי הנחיית מנהל האגף.

אם מנהל האגף החליט לפי פרק זה שיש להשמיד מידע או מאגר מידע שהועלה לרשת המשרדית, יש למחוק מהספרייה האגפית אותם וכן את תוצאות העיבודים שבוצעו לגביהם. כמו כן, מנהל האגף יפנה למנהל הרשת בכתב בבקשה שימחק את המאגר ואת תוצאות העיבודים מהגיבויים שברשת.

### 2.3.2.3 אסמכתה להיעדר אסמכתה

לעתים עוסקים ממצאי הביקורת במחדלים, כמו היעדר תכניות עבודה, היעדר עבודת מטה והיעדר תיעוד. במקרים כאלה יש לפנות בכתב לגוף המבוקר, לפרט לפניו מהן האסמכתאות המבוקשות ולבקש לקבלן או לבקש אישור לכך שאין ברשותו מסמכים כאלה. לחלופין, יש לציין בטיטות הדוח (מסמך ה"פנייה") על סמך בדיקה בגוף המבוקר את היעדר האסמכתאות הנדרשות ולסכם את הממצא על סמך ההתייחסות שהתקבלה מהגוף המבוקר.

[2] ראו "נוהל לשמירת רשומות פיזיות, ניהולן וביעורן והנחיות לניהול דואר אלקטרוני" (מאי 2017) - בפורטל המשרד.

#### 2.3.2.4 אסמכתאות בתיק התמ"ה

לאחר משלוח הפנייה יעביר האגף העתק שלה בדואר האלקטרוני לאחראי לרשומות המשרד<sup>3</sup>, לשם פתיחת תיק תמ"ה<sup>4</sup>, בצירוף הפרטים האלה: שמות עובדי הביקורת, האגף, הלשכה והחטיבה העוסקים בה. פרטי המטלה: שם, מספר, הגוף המבוקר העיקרי ומסגרת פרסומה. האחראי לרשומות יעביר את תיק התמ"ה לאגף.

תיק התמ"ה יכלול חוצץ ובו החלטות עקרוניות שהתקבלו ותועדו בזמן ביצוע עבודת השדה מדרג הנהלת האגף ומעלה, כמו החלטות של מבקר המדינה, מנכ"ל המשרד ומנהל החטיבה.

כאשר קטע בתשובת גוף מבוקר הופך לאסמכתה המבססת ממצא, יש לתייקו הן בתיק התמ"ה והן בתיק התיקוף.

[3] החטיבה לביקורת מערכת הביטחון מגישה העתק של הפנייה לממונה על הדיווח והעריכה בחטיבה.

[4] ראו כרך ב', פרק 6.8, "תיק מבקר המדינה (תמ"ה)".





# 2.4

שמירת המידע ואבטחתו



## שמירת המידע ואבטחתו

משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור מטפל במידע רב ומגוון, חלקו בעל סיווג ביטחוני גבוה וחלקו רגיש מבחינות אחרות, כגון מהבחינה האישית, הרפואית, הכלכלית, העסקית והמסחרית. חלק גדול ממידע זה מתקבל מגופים מבוקרים או מאזרחים פרטיים, ולמשרד חובת נאמנות כלפיהם לצורך אבטחת המידע באופן המיטבי. יודגש כי חשיפת המידע לגורמים בלתי מוסמכים או בלתי מורשים עלולה לגרום לפגיעה בביטחון המדינה, ביחסי חוץ, באינטרסים כלכליים ומסחריים או בצנעת הפרט. יתר על כן, עובדי גוף ציבורי בכלל, ועובדי משרד מבקר המדינה בפרט, מחויבים על פי חוק הגנת הפרטיות, חוק מבקר המדינה וחוק העונשין, התשל"ז-1977, שלא לחשוף או לפרסם מידע שהם מקבלים במסגרת תפקידם לגורמים בלתי מוסמכים ושלא כחוק, והם צפויים לעונשים הקבועים בחוק אם תופר התחייבות זו. בהקשר זה יצוין כי כל חומר הביקורת ודוח הביקורת חסויים ואסורים לפרסום עד למועד פרסומם הרשמי.

על מנת שהמידע יאובטח באופן הטוב ביותר, נקבעו במשרד נהלים וכללים לאבטחתו. יש להכירם ולפעול על פיהם.

נוהל אבטחת מידע של משרד מבקר המדינה כלול בתדריך ביטחוני לעובדים, אשר ממוני הביטחון של כל אחת מלשכות המשרד מפיצים נוסח עדכני שלו לכל העובדים אחת לשנה<sup>1</sup>. חלק מהנוהל מובא להלן כלשונו, ועל העובדים ליישם את הוראותיו על פי ההנחיות העדכניות של ממוני הביטחון.

### 2.4.1 אבטחת רשומות

- א. רשומה היא כל סוג של מדיה, בכל פורמט שהוא, המכילה מידע.
- ב. סיווג רשומות (הדברים אמורים בייחוד ברשומות מסווגות ביטחונית):
  - (1) כל רשומה תסווג בהתאם לרגישות המידע שהיא מכילה.
  - (2) הסיווג יסומן על הרשומה באופן בולט.
  - (3) על תיקים או קלסרים המכילים רשומות מסווגות יירשם סיווג ביטחוני הזהה לסיווגה של הרשומה בעלת הסיווג הגבוה ביותר בקלטר, או גבוה ממנו.

### 2.4.2 אחסון רשומות בהתאם לרמת סיווגן

- א. כל רשומה תאובטח בהתאם לרמת סיווגה ולמידת רגישותה ותאוחסן באמצעי הביטחון המיועדים לכך שאושרו על ידי ממונה הביטחון הארצי או המחוזי:
  - (1) רשומה בסיווג "שמור" או בעלת סיווג אמון ("אישית", "למכתוב בלבד" וכדומה) - תאוחסן במקום הניתן לנעילה כגון חדר, ארון, מגירה או ארכיב.
  - (2) רשומה בסיווג "סודי" ומעלה תאוחסן בכספת או בחדר ביטחון. יש להכין רשימת תכולה של המסמכים המסווגים שבתוך הכספת ולתלותה על הצד הפנימי של דלת הכספת.
- ב. אחרי שעות העבודה או בעת שהעובד יוצא מהחדר יש לנעול רשומות מסווגות ביטחונית בהתאם לסיווגן.
- ג. במהלך שעות העבודה, כאשר על העובד לצאת מהחדר לזמן קצר, ניתן להשאיר רשומות בעלות סיווג "שמור" ומטה על השולחנות, ובלבד שנועלים את דלת המשרד.

[1] ראו "נוהל אבטחת מידע" - בפורטל המשרדי.

### 2.4.3 רישום ומשלוח של רשומות רגישות ומסווגות

- א. כל רשומה מסיווג "סודי" ומעלה שמשרד מקבל או מפיץ תירשם ביומן ייעודי של דואר נכנס או יוצא.
- ב. משלוח רשומה בסיווג "סודי" ומעלה תתבצע על פי נוהל משלוח רשומות מסווגות, בדגש על ספרור העותקים, צירוף אישור קבלה, תעודת משלוח ואריזה במעטפה אטומה.
- ג. משלוח רשומה בסיווג "סודי" ומעלה יתבצע באמצעות סבב דואר מסווג בליווי מאבטח חמוש.
- ד. דואר עד סיווג "שמור" ניתן לשלוח באמצעות סבב הדיוור הפנים-משרדי, באמצעות דואר ישראל בדואר רשום, או באמצעות שליח של חברת שליחויות, המאושר מהבחינה הביטחונית על ידי אגף הביטחון.

### 2.4.4 הוצאת רשומות מסווגות ורגישות מהמשרד

- א. אין להוציא רשומות מסווגות או רגישות מהמשרד ללא אישור הממונה הישיר.
- ב. הוצאת רשומות מסיווג "שמור" ומעלה מהמשרד מחייבת קבלת אישור והנחיות ביטחון מממונה הביטחון המחוזי.
- ג. אבטחת רשומות מסווגות שהוצאו מהמשרד מחייבת נקיטת אמצעי ביטחון מתאימים.
- ד. בכל מקרה - אין להשאיר רשומות מסווגות מחוץ למשרד ללא השגחה אישית של העובד.

### 2.4.5 צילום והדפסה של רשומות מסווגות

- א. צילום והדפסה של רשומות מסווגות בסיווג "סודי" ומעלה יתבצעו באמצעים שאישר ממונה הביטחון בלבד.
- ב. מכונות הצילום במשרד מסומנות במדבקות המציינות את דרגת הסיווג הגבוהה ביותר של מסמכים שניתן לצלם בהן.
- ג. עותקים נוספים ממסמכים בסיווג "סודי" ומעלה יצולמו באישור גורמים מוסמכים בלבד ויסופרו בהתאם לכך. אין לצלם עותקים רבים מהנדרש.

### 2.4.6 השמדת רשומות מסווגות ורגישות

- א. רשומות מסווגות שאין צורך בהן יושמדו באמצעי השמדה שאישר ממונה הביטחון.
- ב. רשומות עד סיווג "שמור" ניתן לגרוס באמצעות המגרסות האישיות או הקומתיות הפזורות במתקן, או להשליך למיכלים או לפחים המיועדים לפסולת נייר בלבד במשרדים או להניח במיכלי פסולת הנייר של חברת "קמ"מ" הפזורים במסדרונות. המיכלים ירוקנו אחת לשבוע וייגרסו במתקן באמצעות מגרסה ניידת.
- ג. העובדים ישמידו בעצמם רשומות מסיווג "סודי" ומעלה באמצעות המגרסות במתקן. דבר השמדתם יירשם ביומן הדואר הנכנס.
- ד. בכל מקרה - אין להשליך שום פסולת נייר לפח האשפה. יש להפריד בין פסולת הנייר לאשפה רגילה. בכל משרד ימצאו פחים מיוחדים המיועדים לפסולת נייר, שייבדלו מפחי האשפה הרגילים בצורתם או בשלטים המוצבים לידם.

### 2.4.7 מידור והכשר ביטחוני

- א. יש לשמור על מידור לגבי מידע רגיש מסווג הן בתוך המשרד והן מחוצה לו.
- ב. אין לחשוף מידע מסווג לפני עובדים שאינם מוסמכים להיחשף אליו מתוקף תפקידם, ואין לאפשר להם גישה למידע זה.
- ג. כל עובד מורשה להיחשף למידע ולרשומות התואמים את הכשרו הביטחוני ולטפל בהם.
- ד. אין לחשוף מידע מסווג או רגיש לפני גורמים זרים מחוץ למשרד שאינם מוסמכים להיחשף אליו מתוקף תפקידם (עיתונאים, דיפלומטים, אזרחים שאין הצדקה לחושפם לנושא וכדומה).
- ה. יש לדווח לממונה הביטחון המחוזי על כל שינוי במעמד עובד במשרד, ובכלל זה - שינוי תפקיד, מעבר ללשכה, חטיבה או אגף אחרים, עזיבה או פרישה מהמשרד. במידת הצורך העובד יזמן לממונה הביטחון המחוזי לקבלת תדריך או להרחבת הבדיקה הביטחונית.

### 2.4.8 פרסום מידע מסווג וקשר עם התקשורת

- א. גורם תקשורת - עיתונאי, איש רדיו, טלוויזיה או קולנוע, סופר, וכל גורם אחר העוסק בתחום

התקשורת.

- ב. חל איסור על עובד לקיים כל קשר עם גורם תקשורת בכל הנוגע לעבודתו ולענייני המשרד ללא אישור מדובר המשרד או מהמנכ"ל או ממבקר המדינה. חל איסור להעביר לגורם תקשורת מידע מסווג ביטחונית ללא אישור ממונה הביטחון.
- ג. חל איסור מוחלט על עובד לפרסם מידע מסווג או רגיש שנחשף אליו מתוקף תפקידו באמצעות ספר, עבודה אקדמית, כתבה, ריאיון, מאמר, לרבות מכתב למערכת עיתון, תצלום או סרט באמצעי תקשורת אלקטרוני וכתוב, פורומים, צ'אטים, רשתות חברתיות, אתרי אינטרנט וכיוצא בזה, ללא אישור הגורמים המוסמכים במשרד, כמצוין בסעיף הקודם.

## 2.4.9 אבטחת מידע במחשבים

- א. מידע מסווג ביטחונית יעובד ויישמר אך ורק במחשבים שאישר ממונה הביטחון הארצי.
- ב. אין לעבד ולשמור מידע מסווג ביטחונית במחשבים המחוברים לאינטרנט, ברשת הפנים-משרדית ובכלל זה ברשת החדשה ובמחשבים נישאים שלא אושרו לכך.
- ג. במחשב המחובר לאינטרנט לא יעובד כל מידע מסווג או רגיש של המשרד או של גופים מבוקרים, או כל מידע שסיווגו או רגישותו עולים על "בלמ"ס".
- ד. אין להעביר מידע מסווג ביטחונית בדואר האלקטרוני, למעט ברשתות מסווגות שאושרו לכך.
- ה. יש להפריד הפרדה מוחלטת בין מחשבים שאושרו לעיבוד מידע מסווג ביטחונית לבין מחשבי הרשת הפנים-משרדית ומחשבי האינטרנט, ואין לבצע קישור ביניהם בשום דרך.
- ו. חל איסור להשתמש בהתקני זיכרון חיצוניים כגון DVD, CD, DISK ON KEY, סמארטפונים וכדומה.
- ז. הכנסת מידע ממקורות חיצוניים לרשת הפנים-משרדית תתבצע באמצעות עמדת הלבנה בלבד (המוצבת בכל לשכה), זאת מחשש להזנת מידע מסווג ברשת הבלתי מסווגת או להדבקתה בפוגענים למיניהם.
- ח. הוצאת חומר מהרשת הפנים-משרדית לצורך העברתו לגורמים חיצוניים או לצורך העברתו בדואר אלקטרוני חיצוני תתבצע רק לאחר ביצוע תהליך השחרה שנועד לוודא שמידע מסווג או מיותר אינו מודלף אל מחוץ למשרד. תהליך ההשחרה מתבצע על ידי העובד בעמדתו, ובסיום התהליך עליו לפנות למנב"ט המחוזי או למרכז אבטחת מידע לצורך ביצוע תהליך הצריבה, ולחלופין הוא מתבצע על ידי המערכת באופן אוטומטי כאשר נשלחת הודעת דואר אלקטרוני חיצונית.
- ט. יש להשתמש אך ורק במדיה מגנטית (CD, DOK) שיספק המשרד. אין להשתמש במדיה מגנטית פרטית. כמו כן יש להפריד בין המדיה המגנטית שבה משתמשים במחשבים המסווגים לבין מדיה מגנטית שבה משתמשים במחשבי האינטרנט או הרשת הפנים-משרדית. אין להעביר מידע בין סוגי המחשבים השונים באמצעות מדיה מגנטית ללא ביצוע תהליכי הלבנה או השחרה.
- י. על מדיה מגנטית ואופטית המכילה מידע מסווג ביטחונית יסומן הסיווג באופן בולט. יש לשמור מידע כאמור בדיסקים ייעודיים שהופקו לצורך כך, וניתן לקבלם מממונה הביטחון המחוזי.
- יא. אין להוציא מהמשרד מדיה מגנטית המכילה מידע מסווג ביטחונית מחוץ למשרד ללא אישור ממונה הביטחון.
- יב. מדיה מגנטית תאובטח ברמת אבטחה התואמת את סיווג המידע שהיא מכילה.
- יג. השמדת מדיה מגנטית תתבצע על פי הנחיות ממונה הביטחון. דיסקים ודיסקטים עד סיווג "שמור" ניתן להניח במיכלים הצהובים המוצבים בכל לשכה. דיסקים ודיסקטים בסיווג "סודי" ומעלה וכן דיסקים קשיחים המיועדים להשמדה יש להעביר לממונה הביטחון.
- יד. הכניסה למחשבי המשרד תתבצע באמצעות ססמאות חשבון המשתמש ושומר מסך אישיות (שאינו ניתנות להעברה), שאותן יקבע המשתמש על פי מאפיינים מיוחדים (אורך, מורכבות, קושי ביצוע וכדומה).
- טו. במחשב שבו מעובד מידע שסיווגו "סודי" ומעלה, שאינו מחובר לרשת האדומה או לצהלנט, יותקן דיסק קשיח נתיק בלבד. במחשב זה לא יותקן דיסק קשיח קבוע נוסף. בגמר העבודה על המחשב יכובה המחשב ויוכנס לארכיב מאובטח, והדיסק הקשיח יישלף ויישמר ברמת אבטחה "סודי ביותר".
- טז. מחשבים עצמאיים, שבהם מעובד מידע מסווג ביטחונית, יחוברו למדפסת עצמאית, שאינה מקושרת לרשת או למחשבים אחרים ואינה משותפת עמם. אסור לשתף מדפסות בין רשתות או מחשבים בעלי סיווג שונה.
- יז. אין לחבר או להתקין חומרה או תוכנה מכל סוג, בדגש על תוכנה וחומרה פרטיים, במחשבי המשרד בכלל ובמחשבים המיועדים לעיבוד מידע מסווג ביטחונית בפרט, ללא אישור ממונה הביטחון. דוגמאות לחומרה האסורה בחיבור: מחשב פרטי, טאבלט, מחשבי כף יד, זיכרונות

- FLASH, DISK ON KEY, טלפונים סלולריים, מצלמות דיגיטליות, מודם או כונן חיצוני, כרטיס רשת או כל אמצעי תקשורת אחר, בכלל זה מקלדות ועכברים אלחוטיים.
- ח. התקני זיכרון חיצוניים (DISK ON KEY, CD) שהמשרד מספק לעובדים יאובטחו בהתאם לסיווג המידע שהם מכילים.
- ט. הטיפול, התמיכה והתחזוקה במחשבי המשרד יתבצעו אך ורק על ידי עובדי אגף מערכות מידע. את הטיפול והתחזוקה במחשבים המכילים מידע מסווג ביטחונית יבצעו אך ורק עובדי אגף מערכות מידע שקיבלו אישור לכך מממונה הביטחון. אין למסור לגורמים חיצוניים באופן עצמאי ציוד מחשוב של המשרד לתיקון.
- כ. מחשבים נישאים
- (1) אין לעבד במחשב נישא מידע שסיווגו "שמור" ומעלה ללא אישור בכתב של ממונה הביטחון.
- (2) מחשב נישא המשמש לעיבוד מידע מסווג ביטחונית יאובטח בסיום השימוש בו או בתום יום העבודה, על פי הכללים לאבטחת מידע המסווג "סודי" (יאוחסן בכספת).

### 2.4.10 אבטחת מידע בתקשורת הטלפונית והסלולרית

- א. סיווג המידע שניתן להעביר במערכות קשר אלחוטיות ובטלפונים סלולריים לא יעלה על "בלמ"ס".
- ב. סיווג המידע שניתן להעביר באמצעות מערכת הטלפונים במשרד לא יעלה על "בלמ"ס".
- ג. סיווג המידע שניתן להעביר באמצעות מכשירי פקס המחוברים לקו בזק לא יעלה על "שמור". משלוח פקס בסיווג "שמור" באמצעות מכשירי הפקס במשרד יתבצע על פי נוהל משלוח פקסים מסווגים המפורט בנוהל אבטחת רשומות.
- ד. סיווג המידע שניתן לשלוח במערכת FAX TO MAIL לא יעלה על "בלמ"ס".
- ה. סיווג המידע שניתן להעביר באמצעות מערכת "אבן יקרה" (טלפונים ופקסים אדומים) הוא עד "סודי".
- ו. הטלפון הסלולרי עלול לשמש לדלף מידע על ידי האזנות ועל ידי קישוריות האינטרנט שלו והאפליקציות המותקנות עליו, ובאופן זה עלול לדלוף מדיונים מידע מסווג וחומר ביקורת האסור בפרסום. לפיכך בעת דיונים וטיפול בחומרים מסווגים יש להוציא את המכשירים הסלולריים מן החדרים (הוראה זו חלה גם על מחשבים ניידים וגם על שעונים חכמים) ואין לצלם מסמכי עבודה באמצעות המכשירים הסלולריים. לנוחיות העובדים הותקנו ברחבי המשרד ומחוץ לחדרי הדיונים תאים להפקדת הטלפונים.

### 2.4.11 דיווח ליחידת האבטחה או לממונה הביטחון

יש לדווח לממונה הביטחון המחוזי ולממונה הישיר על כל תקלה, ליקוי או מחדל בתחום אבטחת המידע, לרבות אובדן רשומות מסווגות, ניסיונות לאיסוף מידע וחשיפת מידע מסווג לגורמים שאינם מוסמכים להיחשף אליו. ממונה הביטחון הארצי ידווח למנכ"ל ולסמנכ"ל למינהל באופן מידי על כל תקלה שאירעה בתחום אבטחת המידע.

### 2.4.12 הפרדה בין חומרים אישיים למקצועיים

כל מסמך הנוצר במהלך העבודה של עובד מדינה, אשר מוגדר כרשומה בהתאם להגדרת חוק הארכיונים, התשט"ו-1955, שייך למדינה ועליו להיות מוחזק במשרד, לפרק הזמן שנקבע בתקנות שלפי חוק זה. כלל זה חל הן על מסמך ניירי והן על מדיה מגנטית. בעניין זה יש לפעול לפי הנחיות גנז המדינה, הוראות התקשי"ר ונוהלי המשרד.

גם הודעות דואר אלקטרוני שנשלחו או התקבלו במסגרת פעילות ארגונית נחשבות לרשומות השייכות למשרד וחיובות להישמר בהתאם לתקנות ולכללים האמורים.

הגישה להודעות אלה צריכה להתאפשר לעובדי המשרד ולמנהליו לפי העניין, בלא תלות בעובד שיצר את המסמך או קיבל אותו בדואר האלקטרוני. לפיכך על העובדים להעביר מסמכים רשמיים מתיבות הדואר האלקטרוני שלהם אל המערכת הממוחשבת בתוך זמן סביר; וכן על העובדים לשמור מסמכי עבודה במערכת הממוחשבת המשרדית ולא בכוננים שבמחשביהם.

יש להקפיד על הפרדה בין חומר ששייך למשרד ובין חומר פרטי ששייך לעובד, ויש לשמור מסמכים אישיים בתיקייה פרטית ולא בתיקיות מקצועיות. כמו כן יש לסווג הודעות דואר אלקטרוני להודעות ארגוניות או להודעות פרטיות.

2.5

נורמות המשמשות  
את הביקורת





# נורמות המשמות את הביקורת

לא ניתן להצביע על ליקוי בפעילות גוף מבוקר בלי להסתמך על נורמה המשמשת את הביקורת. קביעת ממצאי ביקורת על יסודות ברורים של נורמות ביקורת חשובה לשם שמירה על אמן הציבור בעבודת משרד מבקר המדינה, באובייקטיביות של הדוחות ובאיכותם המקצועית.

במידת האפשר יש להגדיר את הנורמות הרלוונטיות לתחום הנבדק כבר בשלב תכנון מטלת הביקורת. לפני שמסתמכים על הנורמה יש לתת את הדעת על פרשנויות שונות שלה, אם יש פרשנויות כאלה. כל אימת שמתעורר ספק בעניינים הנוגעים לנורמות ביקורת, יש להביא את הסוגיה לידיעת היועצים המשפטיים והכלכליים במשרדנו לצורך קבלת חוות דעתם בעניינה. היועצות מוקדמת ביועצים אלו בעניין השימוש בנורמות ביקורת עשויה למנוע טעויות ועיכובים בהמשך העבודה.

## 2.5.1 איתור נורמות החלות על גוף מבוקר

להלן רשימה של המקורות העיקריים שבאמצעותם ניתן לאתר נורמות החלות על גוף מבוקר:

- א. החקיקה הראשית: חוקי יסוד וחוקים.
- ב. חקיקת המשנה של הרשות המבצעת: תקנות וצווים.
- ג. חקיקת המשנה של רשויות מקומיות: חוקי עזר.
- ד. ההלכה הפסוקה של בתי המשפט ובתי הדין.
- ה. הדין הבין-לאומי ההסכמי - אמנות בין-לאומיות שישראל אישרה והיא צד להן, והדין הבין-לאומי המנהגי.
- ו. הנחיות היועץ המשפטי לממשלה.
- ז. תקנון שירות המדינה (תקשי"ר).
- ח. תקנון הכספים והמשק (תכ"ם).
- ט. החלטות ממשלה.
- י. כללי אתיקה מקצועית.
- יא. דוחות של ועדות חקירה ממלכתיות.
- יב. דוחות, הוראות והנחיות של גופי פיקוח (רגולטורים).
- יג. דוחות של הביקורת הפנימית שהוגשו להנהלת הגוף המבוקר.
- יד. דוחות של ועדות משרדיות, ועדות בין-משרדיות, ועדות היגוי וועדות מומחים.
- טו. נהלים והנחיות של הגוף המבוקר.
- טז. מסמכי יסוד, מסמכי חזון, מטרות ויעדים של תאגידים מבוקרים.
- יז. תכניות עבודה של הגוף המבוקר.
- יח. תקציב ודוחות כספיים של הגוף המבוקר.
- יט. סיכומי דיון והחלטות של המוסדות המנהלים בגוף המבוקר.
- כ. חוזים שהגוף המבוקר הוא צד להם.
- כא. תקינה בין-לאומית ובפרט תקינה שיש לה זיקה לדין הישראלי, כגון מדדי OECD.
- כב. תקינה שקבע הארגון הבין-לאומי של מוסדות ביקורת המדינה (להלן - INTOSAI) בתחומי החיסכון, היעילות והמועילות.
- כג. ספרות מחקר ומאמרים מקצועיים בעלי משקל בראי הקהילות המקצועיות הרלוונטיות.
- כד. דוחות של מבקר המדינה ושל נציבות תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה.

לא בכל מטלת ביקורת יש לסקור את כל המקורות המוזכרים לעיל. לעתים יש לאתר נורמות ממקורות נוספים, וראוי להפעיל שיקול דעת נרחב בעניין זה.

אם נעשה שימוש בנורמות שמקורן אינו קבוע בדין (כגון הנחיות פנימיות, תכנית עבודה וספרות מחקר) עשוי להתעורר צורך בביסוס נוסף של ממצא הביקורת, והדבר עשוי להשפיע על דרך הצגתו ועל ניסוח ההערות וההמלצות בעניינו.

## 2.5.2 קביעת נורמות ראויות להחלה

יש שנורמות הביקורת מושתתות על נורמות כלליות שלדעת משרד מבקר המדינה נדרש או ראוי שגוף מבוקר הממלא תפקיד ציבורי יפעל על פיהן. שימוש בנורמות כאמור מתבצע למשל בביקורות בתחום היעילות והחיסכון, או בתחום טוהר המידות. להלן יפורטו כמה מהדרכים להצבת נורמות גם כאשר לא נמצאה נורמה מחייבת החלה באופן מפורש וישיר על גוף מבוקר מסוים:

- א. התבססות על נורמות החלות על גופים בעלי מאפיינים דומים. למשל, ניתן לפרט הוראות תכ"ם רלוונטיות במסגרת בדיקת אופן פעילותה של יחידת סמך שאינה כפופה להוראות ולפיקוח של החשב הכללי במשרד האוצר. במקרים כאלו יש לנסח את הביקורת כהמלצה לתיקון הפעולה של הגוף המבוקר באופן שפעולתו תתיישב עם הנורמה המקבילה שהוצגה ולנמק את הסיבות המצדיקות תיקון כזה.
- ב. התבססות על עקרונות יסוד של שיטת המשפט בישראל, שיישומם אמור להבטיח פעילות תקינה של המינהל והגנה על זכויות הפרט. לדוגמה: נאמנות לציבור, הגינות, סדרי מינהל תקין, סבירות, מידתיות, תום לב, היעדר משוא פנים, שקיפות, שוויון, טוהר מידות, יעילות, חיסכון ומועילות.
- ג. הצבעה על תקנים או מחקרים שבהתבסס עליהם אפשר להעריך את אופן פעילותו של הגוף המבוקר.

מכל מקום, בעת קביעת נורמות ראויות להחלה וניסוח ההמלצה בעניינן יש לנקוט זהירות רבה, לאחר בחינה יסודית של הנושא. כל אימת שמתעורר ספק יש להסתייע ביעוץ המשפטי במשרדנו (ובעת הצורך גם ביעוץ הכלכלי).

אם נמצא כי חלות לכאורה על הגוף המבוקר נורמות סותרות, יש לבצע בדיקה קונקרטית של המצב המשפטי שתכלול את אלה: (1) בחינת קיומו של ממצא ביקורת המתבסס על נורמות שיש ביניהן סתירה; (2) בחינת הצורך ליישב את הסתירה וגיבוש הערת ביקורת מתאימה בעניין זה. ככלל, במקרים אלו עדיף לנסח את הערת הביקורת באופן שאינו פסקני ("מוצע לבחון...", "יש לבחון ולפעול ליישוב...", "יש לתת את הדעת על...", וכיוצא באלה).

## 2.5.3 קביעת נורמות בתחום טוהר המידות

משרד מבקר המדינה הוא אחד הגופים הקובעים נורמות בתחום טוהר המידות<sup>1</sup>. סמכות מבקר המדינה בנושא זה מעוגנת בסעיף 2(ב) לחוק היסוד הקובע כי מבקר המדינה יבחן, בין היתר, את טוהר המידות של הגופים המבוקרים, ובסעיפים 10(א)(2), 14(א)-(ב) ו-15 לחוק מבקר המדינה, העוסקים בהיקף הביקורת ובדרכי הטיפול בממצאי ביקורת שעניינה, בין היתר, טוהר המידות.

החוקים האמורים אינם מגדירים "טוהר מידות" מהו. יש מעשים של פגיעה בטוהר המידות שמבקר המדינה בדק או הגדיר ככאלה הנמצאים בטווח שבין ליקויים מינהליים לבין חששות למעשים פליליים. דוגמאות לכך הן פעולה במצב המעורר חשש מוחשי לניגוד עניינים, שימוש לרעה בסמכויות לצרכים פרטיים או מפלגתיים, ראוותנות ובזבוז כספי ציבור, אי-דיווח על קבלת מתנות במסגרת התפקיד ומינויים הנגועים בשיקולים פסולים.

במסגרת דוחות מבקר המדינה מתייחסים לתחום זה לפי נסיבותיו של המקרה הנבדק. אפשר כי מבקר המדינה יעלה את רף הנורמות לנוכח שכיחותן של תופעות בלתי תקינות הטעונות תיקון, משמעותן הציבורית ועוד. הגדרתו של מעשה כפגיעה בטוהר המידות עלולה לפגוע קשות באדם או בגוף שביצע את המעשה. הסמכות לבחון ולקבוע נורמות של טוהר מידות מקנה אפוא למשרד מבקר המדינה עוצמה רבה, ולפיכך עליו לפעול בזהירות ובאחריות מרביות ותוך הפעלת שיקול דעת מקצועי.

[1] ראו כרך א', פרק 2.4, "טוהר המידות".

יש שלנוכח ממצאי הביקורת ממליץ משרד מבקר המדינה לשקול לבצע שינויים בחקיקה. לא אחת נורמות בתחום טוהר המידות שאותן קבעו מבקרי המדינה קיבלו מעמד מחייב בחוק או בנהלים. לדוגמה, הדין בתחום המינויים הפוליטיים התפתח במשך השנים בין היתר בעקבות פרסומם של דוחות מבקר המדינה בנושא.



# 2.6

מתודולוגיות



# מתודולוגיות

## 2.6.1 ביקורת באמצעות מדגמים סטטיסטיים

ביקורת באמצעות מדגם סטטיסטי מייצג (להלן - מדגם) היא בדיקה שיטתית של חלק מהאוכלוסייה הנחקרת, שבאמצעותה ניתן להסיק מסקנות בנוגע לאוכלוסייה הנחקרת כולה. פרק זה סוקר שיטת ביקורת באמצעות מדגם סטטיסטי מייצג של חלק מהאוכלוסייה, לצורך הסקת מסקנות בנוגע לאוכלוסייה כולה. על סמך מדגם אי אפשר להסיק מסקנות ודאיות לגבי האוכלוסייה שממנה נבחר המדגם, אלא רק להצביע על מסקנות ברמת אמינות מוגדרת. מטרתו של פרק זה היא להציג בקצרה שיטת ביקורת זו ולסייע בכך לצוותי ביקורת בגיבוש החלטתם בנוגע לשימוש בה.

ביקורת באמצעות מדגם מומלצת כאשר המידע הממוחשב הנמצא בידי הגוף המבוקר אינו מאפשר ניתוח שיטתי של האוכלוסייה כולה.

כאשר צוות ביקורת שוקל לבצע מדגם, רצוי שיעזר במומחה מקצועי לסטטיסטיקה או לשיטות מחקר<sup>1</sup>. במסגרת השיקולים בעניין זה יש להביא בחשבון את מורכבות המשימה וכן את הידע והניסיון של הצוות בשיטות מחקר סטטיסטיות ובביצוע מדגמים.

### 2.6.1.1 הגדרות

מדגם סטטיסטי מייצג - מדגם הנבחר מקרב האוכלוסייה הנבדקת, ועל פיו ניתן להסיק מסקנות סטטיסטיות בנוגע לכלל אוכלוסיית המחקר<sup>2</sup>. רוב המחקרים הסטטיסטיים מבוססים על מדגם כזה. הסקה סטטיסטית מאפשרת: (א) אומדן של ערך המשתנה הנחקר המתאר את כל האוכלוסייה, על פי הערך של המשתנה הנחקר המתאר את המדגם. (ב) בדיקת השערות סטטיסטיות על ערך המשתנה הנחקר המתאר את כל האוכלוסייה, לפי הערך של המשתנה הנחקר המתאר את המדגם.

מדגם אקראי פשוט - מדגם שנבחר בהגרלה רגילה ואשר לכל פרט באוכלוסייה יש אותה הסתברות להיכלל בו. כמו כן, התצפיות שבוצעו במסגרת מדגם כזה אינן תלויות זו בזו. רצוי להשתמש בכלי ביקורת ממוחשב לבחירת אוכלוסיית המדגם.

### 2.6.1.2 שלבי ביצוע הביקורת באמצעות מדגם

ראשית יש להחליט מהי שיטת הדגימה הרלוונטית לביקורת.

כדי לקבל מדגם המייצג את האוכלוסייה, יש לבחור מדגם בהיקף המתאים וכן לבחור להשתמש בשיטת דגימה הסתברותית המאפשרת לכל פרט באוכלוסייה להיכלל בו. יש שיטות דגימה הסתברותיות שונות, ובכללן: מדגם אקראי פשוט; מדגם שכבות, מדגם אשכולות ומדגם שיטתי. סוג המדגם שייבחר ייקבע על פי מאפייני האוכלוסייה. לרוב הביקורת מתבצעת באמצעות מדגם אקראי.

יודגש כי כאשר צוות הביקורת בוחר להעמיק את בדיקתו בנוגע לכמה פרטים שלא על פי שיטת דגימה סטטיסטית - לדוגמה באמצעות שליפה אקראית של כמה תיקים מתוך מלאי התיקים הזמין "על המדף", או שליפה לא אקראית של תיקים מסוימים - בחירה זו אינה יכולה להיחשב ל"מדגם מייצג", ועל בסיס שיטה זו לא ניתן להסיק מסקנה בעלת אופי סטטיסטי הנוגעת לאוכלוסייה כולה.

[1] ראו כרך ב', פרק 3.6, "יועצים חיצוניים".

[2] האוכלוסייה שמקרבה נבחר המדגם, ובהתאם לממצאי המדגם אפשר יהיה להסיק לגבי אוכלוסייה זו מסקנות במידת מה של ודאות.

### 2.6.1.3 תכנון המדגם

כאשר צוות ביקורת מתכנן להשתמש במדגם מייצג, יש לציין זאת בסיכום הסקר בסעיף "מתודולוגיה" במסגרת דיון לאישור תכנית העבודה המוגשת לאישור מבקר המדינה.

לפני ביצוע מדגם יש לנסח את השערות הביקורת שנרצה לאשש או להפריך באמצעותו.

לפני ביצוע מדגם במגבלות לוח הזמנים לביצוע המטלה רצוי לבצע ניסוי חלוץ שבו ייבדק חלק קטן מקרב אוכלוסיית המחקר. ניסוי החלוץ יסייע בגיבוש מתכונת הבדיקה הרצויה, לרבות הגדרת המידע שיש לאסוף ואופן איתורו וקביעת לוח זמנים ריאלי. רצוי להגדיר כבר בעת ביצוע ניסוי החלוץ את התקנים המחייבים, ועל פי הגדרה זו לפרט את הליקויים שהועלו בניסוי.

במקרים חריגים, ובכפוף לקבלת אישור הייעוץ המשפטי ואגף התכנון, ניתן לשקול לגבש את המדגם ולבחור את אוכלוסיית המדגם בשיתוף הגוף המבוקר.

### 2.6.1.4 שלב הבדיקה

בשלב זה תתבצע בדיקה פרטנית בגוף המבוקר על פי כל אחד מפרטי המדגם. הבדיקה תתבצע על פי הטופס של השאלות הסגורות אשר גובש בעקבות ניסוי החלוץ. ממצאי המדגם ירוכזו במאגר נתונים ממוחשב<sup>3</sup>.

הממצאים שהועלו בבדיקת המדגם יוגשו לגוף המבוקר לקבלת תגובתו - במסגרת פנייה או קודם לכן - בצירוף מסמך המפרט את אמות המידה ששימשו לביסוסם.

כאמור, ביקורת באמצעות מדגם מייצג מאפשרת להסיק מסקנות בנוגע לאוכלוסייה כולה. לצורך כך יש לבצע פעולת "אקסטרפולציה"<sup>4</sup> על ממצאי הביקורת שעלו מהמדגם.

### 2.6.1.5 שלב הדיווח

ממצאי המדגם עשויים להיכלל בדוח הביקורת. בהצגת הממצאים בדוח הביקורת רצוי לשלב טבלאות וגרפים, המקצרים ומפשטים את הצגת הממצאים. כמו כן אפשר להמחיש את הממצאים באמצעות דוגמאות מהמדגם. אם המדגם בוצע בסיוע יועץ מומחה, הרי שלפני העברת הפנייה לגופים המבוקרים יש להגיש לו את טיוטת הדוח, כדי שיאשר את הצגת ממצאי הבדיקה.

כאשר מובאים בדוח מידע קונקרטי או דוגמה שמקורם בתשובות שניתנו במדגם, תישלח פנייה בנושא לגוף המבוקר לקבלת תגובתו בנושא. בדרך כלל, רק כאשר מדובר במידע סטטיסטי העולה מהמדגם, או כאשר אין בדוח אמירה ביקורתית - במפורש או במשתמע - על גוף מבוקר פלוני, או כאשר הגוף או הגופים אינם ניתנים לזיהוי כלל - אין צורך בפנייה.

## 2.6.2 ביקורת באמצעות שימוש בשאלונים

פרק זה סוקר שיטת ביקורת באמצעות שאלונים שנועדו לאיסוף מידע. מטרתו של פרק זה היא להציג בקצרה את שיטת הביקורת האמורה, ובכך לסייע לצוותי ביקורת להחליט אם להשתמש בה<sup>5</sup>.

### 2.6.2.1 הנחיות ועקרונות כלליים

1. שאלון הוא סדרת שאלות שתוכנן, ניסוחן וסדר הצגתן קבוע מראש. שאלון הוא כלי עבודה המשמש לאיסוף מידע מגורמים רבים או בנושאים מורכבים. את השאלון ימלא הגורם המבוקר על פי רוב באמצעות מענה על שאלות שנכללו במסמך שנשלח לו או באמצעות ממשק אלקטרוני המיועד למילוי. לעתים הגורם שמבצע את הביקורת יכול למלא את השאלון בעצמו על סמך תשאל של הגורם המבוקר. השאלון יכול לכלול שאלות סגורות, אשר המשיב עליהן נדרש לבחור בין התשובות הקבועות מראש, או שאלות פתוחות שבהן המשיב מספק תשובה משלו. את המידע

[3] כבר בשלב זה אפשר להשתמש בטופס ממוחשב המכיל בדיקות קלט.

[4] אומדן ערכי של משתנה החורג מתחום הערכים שבו הוא נצפה או נתון.

[5] הכנתו של פרק זה במדריך התבססה בין היתר על היסודות שהניח והטמיע במשרד מר חיים רוטמן ז"ל בנושא השימוש בכלי ביקורת ממוחשבים.



- שנאסף בשאלון אפשר לרכז בקובץ ממוחשב ולנתח באמצעות כלי ניתוח סטטיסטיים, ועל פי הניתוח אפשר להסיק מסקנות.
2. שאלון הוא מסמך ביקורת לכל דבר, שנועד לריכוז מידע ולבירור עניינים עובדתיים ותפקודיים בגוף המבוקר. עם זאת לעתים לא יהיה די במידע שהתקבל במענה על שאלה בשאלון כדי לבסס באופן מלא ממצא ביקורת<sup>6</sup>. במקרים אלו ישמש המידע שהתקבל כבסיס לביצוע בדיקות השלמה בגוף המבוקר לצורך תיקוף ממצא ביקורת כנדרש.
3. כאשר צוות ביקורת בוחן את האפשרות להשתמש בשאלון, עליו לשקול להיעזר במומחה מקצועי לשיטות מחקר<sup>7</sup>. במסגרת השיקולים בעניין זה יש להביא בחשבון את מורכבות המשימה וכן את הידע והניסיון של הצוות בשימוש בשאלונים. מומחה מקצועי עשוי לסייע בגיבוש השאלון, בניסוח השאלות שבו, בקידוד התשובות, בריכוז המידע שמופק באמצעות השאלון ובניתוחו.
4. צוות ביקורת המתכוון להפיץ שאלון נדרש לציין זאת בסיכום הסקר, במסגרת דיון לאישור תכנית העבודה. בעת הצורך ניתן לבקש אישור להפיץ שאלון גם במהלך הביקורת. כמו כן על הצוות לפעול על פי "נוהל הפצת שאלונים - תיקון מ-10.06": "אין להפיץ שאלון לגופים המבוקרים ללא אישור המבקר או המנכ"ל לעצם הוצאת השאלון ולנוסח השאלון. בכל מקרה יש להתייעץ עם הייעוץ המשפטי בניסוח השאלון, ובמידת הצורך עם מומחה לשיטות מחקר בדבר השימוש בשאלון, ניסוח השאלון וגודל המדגם הדרוש"<sup>8</sup>.

### 2.6.2.2 גיבוש השאלון

- א. יש להגדיר את שאלות הביקורת וכן לנסח את השערות הביקורת שנרצה לאשש או להפריך באמצעות השאלון.
- ב. במסגרת תכנון השאלון יש לבחור את אוכלוסיית היעד: כלל האוכלוסייה הרלוונטית; מדגם מייצג, שממנו ניתן להסיק מסקנות בנוגע לכלל האוכלוסייה; או מדגם שאינו מייצג, שממנו לא ניתן להסיק מסקנות בנוגע לכלל האוכלוסייה. גם הפניית שאלון לגופים לא מבוקרים או לציבור הרחב טעונה אישור של מבקר המדינה, המנכ"ל והייעוץ המשפטי.
- ג. כבר בשלב תכנון השאלון יש לתת את הדעת על שיטת המילוי שלו (ידנית או ממוחשבת).
- ד. השאלון יכול לבוא קצר ובו תוסבר חשיבותו מנקודת מבטו של משרד מבקר המדינה. כמו כן יצינו במבוא פרטיו של איש קשר ממשרדנו הבקיא בנושא הנבדק. שאלונים ארוכים יחולקו לפרקים ואף לתתי-פרקים לפי הצורך.
- ה. במכתב הלוואי שיצורף לשאלון יש לקצוב לגוף המבוקר לוח זמנים למילוי.
- ו. בשאלון יש להוסיף "הערת אזהרה" בדבר החובה לשמור על סודיות המסמך ולהימנע מפרסומו.
- ז. על מנת להגביר את המחויבות של הגוף המבוקר למילוי השאלון כראוי, ייחתם השאלון לאחר מילוי בידי ממלא תפקיד בכיר בגוף זה (כגון מנכ"ל משרד ממשלתי או ראש רשות מקומית).
- ח. לעתים יישא השאלון אופי של שאלון אישי שימש לבירור בנושא אופן תפקודם של נושאי משרה בתחומים שונים (למשל: שאלון לנושאי משרה בנושא קבלת מתנות).
- ט. ניסוח שאלות סגורות וברורות תורם רבות לטיוב המידע שיתקבל מהגוף המבוקר באמצעות השאלון; כמו כן הדבר מקל את העיבוד הסטטיסטי של הנתונים המתקבלים.
- י. לנוכח פרק הזמן הנדרש לשם גיבוש השאלון ואישורו במשרד, וכן לנוכח פרק הזמן הנדרש לגוף המבוקר למלא את השאלון, מומלץ להתחיל בניסוח השאלות כבר בשלב הסקר או בשלב תחזוקת הנושא.
- יא. מומלץ לגבש את השאלון לאחר היכרות עם מאגרי המידע הרלוונטיים של הגוף המבוקר.
- יב. ניתן לשקול לנסח שאלות פתוחות בסוף כל תת-פרק או בסוף השאלון, כדי לאפשר לנשאל להוסיף הערות, להתבטא באופן מדויק או להבהיר יוצאים מן הכלל, בייחוד אם אין באפשרותו לעשות כן במתכונת של שאלות סגורות. חשוב לאפשר לנשאל להתבטא בייחוד בשלב ניסוי החלוץ (פיילוט), כדי לטייב את השאלות (ראו להלן).
- יג. לעתים ניתן לשקול לגבש את השאלון, לרבות את אוכלוסיית המדגם, בשיתוף הגוף המבוקר, מאחר שהדבר עשוי לקצר את התהליך ולייעלו. כמו כן, שיתוף הגוף המבוקר עשוי להגדיל את הסבירות שהוא יקבל את מסקנות הביקורת.

[6] ראו כרך ב', פרק 2.7, "גיבוש ממצאי ביקורת".

[7] ראו כרך ב', פרק 3.6, "יועצים חיצוניים".

[8] ראו "נוהל הפצת שאלונים - תיקון מ-10.06", אוקטובר 2006 - בפורטל המשרד.

### 2.6.2.3 הליך האישור המשרדי לנוסח השאלון והפצתו

לאחר שהאגף גיבש את השאלון ומנהל האגף אישר את הנוסח, יש להעביר את השאלון לעריכה לשונית. לאחר קבלת אישור מנהל החטיבה, יש להתייעץ עם הייעוץ המשפטי בכל הנוגע לניסוח השאלון. לשם הפצת השאלון יש לקבל את אישור המבקר או המנכ"ל.

### 2.6.2.4 ביצוע ניסוי חלוץ (פיילוט)

לפני הפצת השאלון רצוי לבצע שלב ניסיוני מקדים - ניסוי חלוץ. בשלב זה ישלח השאלון לקבוצה מצומצמת מקרב אוכלוסיית הבדיקה. לפי התשובות לשאלון הניסיוני ניתן יהיה לאתר בשאלון נקודות תורפה, שגיאות, בעיות לוגיות, ובעיות טכניות וכן ניתן יהיה לעמוד על שאלות שנחוץ להוסיף לשאלון.

### 2.6.2.5 משלוח שאלונים ומעקב אחר קבלתם

- א. כאשר צוות ביקורת מבקש להפיץ שאלון לגוף מבוקר שנמצא באחריות אגף אחר, יש לו שתי אפשרויות: להפיץ את השאלון באמצעות אגף זה, או להפיץ את השאלון ישירות לגוף המבוקר ולמסור עותק שלו לאגף האמור. כל אימת שתתגלע בין מנהלי החטיבות אי-הסכמה בנוגע למתכונת ההפצה - יועבר הנושא להכרעת המנכ"ל.
- ב. האגפים שמפיצים שאלונים יבצעו מעקב ממוחשב כדי לוודא שהשאלונים יוחזרו לאחר שמולאו כנדרש, וישלחו תזכורות לגופים שלא מסרו את השאלונים עד למועד שנקבע.

### 2.6.2.6 ריכוז הנתונים, ניתוחם ודיווח על הממצאים

- א. הנתונים המתקבלים באמצעות השאלונים ירוכזו במאגר נתונים אחד, המאפשר עיבוד סטטיסטי ממוחשב.
- ב. על האגף לבצע בקרת איכות על אופן הזנת הנתונים במאגר הממוחשב.
- ג. תוצאותיהם של העיבוד הסטטיסטי וניתוח הנתונים עשויות להיכלל בדוח הביקורת. רצוי לשלב בדוח הביקורת טבלאות וגרפים, המקצרים ומפשטים את הצגת הממצאים. אפשר להמחיש את הממצאים באמצעות דוגמאות מהשאלונים.
- ד. אם יועץ סטטיסטי מלווה את המטלה, יש למסור לו את הנתונים המוצגים בטיטוט דוח הביקורת ואת תוצאות ניתוחם, כדי שיבחן אותם.
- ה. תוצאות העיבוד הסטטיסטי של הנתונים והניתוח שלהם, שייכללו בדוח הביקורת, יתועדו גם בתיק התיקוף של המטלה.
- ו. כאשר מובא בדוח ביקורת מידע קונקרטי, גם אם מקורו בתשובה לשאלון (ובייחוד לשאלות פתוחות), תישלח פנייה בנושא לגוף המבוקר לקבלת תגובתו, ובעת הצורך תישלח לו פנייה אישית. רק כאשר מדובר במידע סטטיסטי או במידע העולה מכלל התשובות לשאלונים, או כאשר אין בדוח אמירה ביקורתית על גוף מבוקר, או כאשר הגוף או הגופים אינם ניתנים לזיהוי כלל - אין צורך בפנייה. יודגש כי אם מתעורר ספק בנוגע לחובה לשלוח פנייה, לרבות בנוגע לממצאי ביקורת אישיים, יש לפנות לייעוץ המשפטי.
- ז. כאשר נשלח שאלון ובו שאלות "רגישות", לרבות בעלות אופי אישי, יהיה מקום לקיים התייעצויות פרטניות בנושא עם הייעוץ המשפטי - הן לגבי ניסוח השאלון והן לגבי תשובות שהתקבלו (למשל, תשובות המעוררות חשש לביצוע עבירות משמעת או עבירות פליליות).

## 2.6.3 ביקורת באמצעות שיתוף הציבור

### 2.6.3.1 כללי

באמצע שנות התשעים של המאה העשרים נוספו תהליכי שיח ושיתוף פעולה בין-מגזריים ל"ארגז הכלים" של החברה המודרנית, ומתחילת המאה העשרים ואחת חל גידול ניכר בהיקף השימוש שנעשה בהם, וכן במגוון הדרכים להפעלתם. תהליכים אלה התפתחו על רקע ההכרה ההולכת וגוברת בכך שבעיות ציבוריות רבות מתאפיינות במורכבות המחייבת עבודה משותפת של גורמים משלושת המגזרים - המגזר הממשלתי, המגזר הפרטי והמגזר השלישי - לצורך הגדרת הבעיות, גיבוש פתרונות ויישומם, וכן על רקע המעבר מנקיטת גישות של Government לנקיטתה של גישת ה-New Governance. כיום ממשלות במדינות שונות מכירות בחשיבות של נקודת מבטו של הציבור ורואות בשיתוף הציבור כלי המסייע בתהליכי קבלת החלטות וקביעת מדיניות המבוססים על צורכי הציבור. שיתוף הציבור מאפשר למקבלי ההחלטות להרחיב את מעגל השותפים להסכמות המתקבלות. כאשר משרדי הממשלה משתפים את הציבור בסוגיות שונות, השיתוף יכול לסייע בפתרון בעיה או

לתרום להיווצרות שיח והתדיינות בין מגוון משתתפים, גם כאלה שאינם מעורבים במישרין בבעיה, ולמרות זאת מחזיקים בידע רב ערך העשוי לתרום לפתרונה.

לתהליכי שיתוף הציבור מטרות מגוונות, כגון החלפת מידע, תיאום בין גורמים, היועצות, קבלת החלטות משותפות וקידום פעולות משותפות. כלים שונים של שיתוף הציבור מתאימים לשלבים שונים של קבלת החלטות וקביעת מדיניות. משום כך חשוב במיוחד לזהות בכל תהליך מה היא המטרה הרלוונטית, ולהתאים עבורה את כלי השיתוף הנכונים.

בעיות ציבוריות שיש לטפל בהן באמצעות שיתוף פעולה בין-ארגוני ובין-מגזרי מתאפיינות בכמה היבטים, ובהם: ריבוי בעלי עניין ונושאים, מחלוקת בנוגע להגדרת בעיות, אי-הסכמה או עמימות בנוגע לפתרונות ומורכבות טכנית או מדעית. בהקשר זה יצוין כי הצורך לשותף בעלי עניין בסוגיות שונות עשוי להתעורר, בין היתר, בשל חוסר במידע, ביכולות או במשאבים, וכן בשל הלגיטימיות המוגבלת של בעלי הסמכות בנוגע להחלטות או ליישום מדיניות. משום כך, תהליכי שיתוף המערבים מגוון בעלי עניין רלוונטיים מאוד גם כאשר מדובר ב"מרחבי מדיניות צפופים", שבהם פועלים ארגונים רבים בעלי מטרות משותפות ואף חופפות. במקרים כאלה נולדות לרוב יוזמות שמטרתן הגברת התיאום ושיתוף הפעולה לצורך התייעלות וחיסכון במשאבים.

### 2.6.3.2 שיתוף הציבור בתהליכי ביקורת המדינה

בשנים האחרונות הולכת ומשתרשת בעולם התפיסה כי מוסדות ביקורת המדינה יכולים להפיק תועלת רבה משיתוף הציבור בשלבים השונים של הביקורת, וכי שיתוף הציבור אף יביא להגברת מחויבותם של עובדי הציבור ונבחריו לשאת באחריות ציבורית.

בהקשר זה חשוב להבין כי שיתוף אפקטיבי של הציבור בתהליכי ביקורת הוא תהליך דו-כיווני, שבמסגרתו מתקיים קשר עם הציבור אשר עשוי לתרום לקבלת החלטות טובה יותר של מוסד הביקורת. שיתוף הציבור בתהליכי ביקורת כולל את המרכיבים והעקרונות האלה:

- ייסוד הליך מובנה ומוגדר כהלכה לשיתוף הציבור.
- כינון ערוץ המקשר בין מוסד הביקורת לאזרחים המעוניינים להשתתף בתהליכי הביקורת, אשר אינו מתמצה במתן מידע על דוחות הביקורת ובמתן המלצות בעניינם.
- פיתוח ערוץ המקשר בין המשתתפים והמביא לידיעתם כיצד השתתפותם תרמה לקבלת ההחלטות של מוסד הביקורת.
- קיומו של הליך שיתוף הציבור באופן שאינו פוגע בסמכותו הבלעדית של מוסד הביקורת לקבל החלטות ולשמור על עצמאותו<sup>9</sup>.

### 2.6.3.3 סוגים שונים של שיתוף הציבור בתהליכי ביקורת המדינה<sup>10</sup>

בשלבם שונים של הביקורת מעורבים אסטרטגיות רבות וכלים שונים לשיתוף הציבור החל בשלב התכנון, המשך בשלב עבודת השדה, וכלה בשלב המעקב אחר תיקון הליקויים ויישום המלצות הביקורת:

#### שיתוף הציבור בשלבי התכנון הכללי

לפי הסטנדרטים הבין-לאומיים של INTOSAI מומלץ שמוסד ביקורת ייסד מנגנון מובנה לקבלת תלונות מהציבור הרחב, וזאת, בין היתר, על מנת שאלו ישמשו בסיס למשימות ביקורת בעתיד. שיתוף מובנה של הציבור בשלבי התכנון הוא השלב הבא בתהליך הגברת מעורבותו של הציבור בפעילות מוסד הביקורת, שקודם לו שלב קבלת תלונות הציבור. במסגרת הליך זה הגורמים הרלוונטיים במוסד הביקורת מקיימים קשר מובנה עם הציבור ועם ארגוני חברה אזרחית באמצעים שונים, ומבקשים מהם הצעות פרטניות לביצוע משימות ביקורת. לעיתים הם אף מבקשים את חוות דעתם על תכנית העבודה העתידית של מוסד הביקורת. יש שתי דרכים עיקריות לשיתוף הציבור בשלב זה:

- מבגש תכנון שנתי (Annual Multi-stakeholder Planning Meetings) ובו מתבקשים גורמי חברה אזרחית לתת מידע והמלצות על משימות ביקורת, ומידע זה משמש כבסיס לטיוב תכנית העבודה השנתית של מוסד הביקורת.

[9] מתוך הגדרה של הבנק העולמי ראו : <http://www.e-participatoryaudit.org/module-02/citizen-participation-in-the-audit-process.php>

[10] חלק זה מבוסס על עבודת הבנק העולמי בנושא שיתוף הציבור בביקורת - <http://www.e-participatoryaudit.org/index.html>

- סדנת תכנון בנושא מוגדר (Thematic workshops) ובה מתקיים מפגש עם גורמי חברה אזרחית המתמחים בנושא ספציפי כגון תחום הבריאות או הרווחה.

### שיתוף הציבור בשלבי עבודת השדה

- בשלב עבודת השדה וביצוע הביקורת, שיתוף הציבור יכול לסייע רבות במתן מידע לצוות הביקורת. בשלב זה צוות הביקורת יכול להיעזר באמצעים שונים – כגון סקר או שאלון אינטרנטי, קבוצת מיקוד וראיונות עומק – כדי לאסוף מידע הנוגע למשימת הביקורת ולקבל הכוונה לבחינת ליקויים שונים. יש כמה דרכים לשיתוף ציבור בשלב זה:
- ביקורת משותפת (Participatory audit) שבמסגרתה ארגוני חברה אזרחית הם שותפים פעילים של מוסד הביקורת בגיבוש דוח הביקורת.
  - Support in the field ו-Feedback – מנגנון שבמסגרתו ארגוני החברה האזרחית ואזרחים נותנים למוסד הביקורת מידע בנוגע למשימת ביקורת פרטנית.

### שיתוף בשלבי הפצת דוח הביקורת

שלב חשוב נוסף המאפשר לרתום גורמים בחברה האזרחית להליך הביקורת הוא שלב סיום הדוח ופרסומו ברבים. רתימה של אזרחים וקבוצות שונות להפיץ את הדוח ולדרוש מהגופים המבוקרים ליישם את הדוח התגלתה כבעלת אפקטיביות רבה בהטמעת ממצאי הדוח בקרב הגופים המבוקרים, בתיקון הליקויים, וביצירת "סוכנים" של שינוי בקרב החברה האזרחית. שיתוף בשלב זה יכול להתבצע באמצעות קיום פגישות עם ארגוני החברה האזרחית הרלוונטיים והצגת עיקרי דוח הביקורת והמלצותיו, או באמצעות הפצת הדוח באופן ממוקד לקבוצות רלוונטיות בחברה האזרחית.

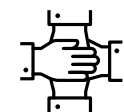
### שיתוף הציבור בשלב המעקב אחר תיקון ליקויים

תיקון הליקויים ויישום המלצות הביקורת על ידי הגופים המבוקרים הוא שלב משמעותי ביותר בתהליך הביקורת. שיתוף אפקטיבי של הציבור בשלב זה יכול לתרום רבות לאפקטיביות של דוחות הביקורת. ניתן לעשות זאת על ידי פרסום המידע בנוגע לתיקון הליקויים, למשל באמצעות אתר האינטרנט של מוסד הביקורת, ובאמצעות דוחות מעקב אחר תיקון ליקויים מיוחדים, וכן באמצעות רתימה של ארגוני חברה אזרחית לבצע מעקב שוטף בנושא תיקון הליקויים ויישום המלצות הביקורת. שיתוף ציבור בשלב זה מביא לידי ביטוי באופן הממצה ביותר את חוכמת ההמונים, שכן האזרחים, שנמצאים בכל מקום, יכולים לשמש כ"נאמני מעקב ליקויים" ולתת משוב על תיקון הליקויים בשטח.

## כלי השיתוף על ציר הביקורת



מעקב אחר  
תיקון ליקויים



פורומים /  
צוותי עבודה  
נושאים



כנסי  
שולחנות  
עגולים



הפצת דו"ח



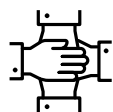
פרסומים  
רשמיים



שיח  
מקוון



עבודת השדה



פורומים /  
צוותי עבודה  
נושאים



ערוצי הקשבה  
(קבוצות מיקוד,  
ראיונות עומק)



תכנון מפורט



שיח  
מקוון



ערוצי הקשבה  
(קבוצות מיקוד,  
ראיונות עומק)



תכנון כללי



כנסי  
שולחנות  
עגולים



פרסומים  
רשמיים

#### 2.6.3.4 שיתוף הציבור בפעילותו של משרד מבקר המדינה

בהתאם למגמות שתוארו לעיל ובהתאם למדיניות מבקר המדינה, המשרד החל להפעיל בשנת 2016 מגוון ערוצים לשיתוף הציבור בשלבים שונים של עבודת הביקורת. לצורך כך שכר המשרד את שירותיה של חברה העוסקת בתחום (להלן – נותן שירותים חיצוני) לשם סיוע בביצוע הליך שיתוף הציבור בשלבים המפורטים להלן:

- א. **שלב התכנון הכללי** – במסגרת זו קבוצות שונות באוכלוסייה וגורמי חברה אזרחית יציעו למשרד משימות ביקורת ויספקו לו מידע רלוונטי שימשם בסיס נוסף לתכנון רב-שנתי של משימות ביקורת.
- ב. **שלב עבודת השדה** – ראו להלן.
- ג. **שלב המעקב אחר תיקון ליקויים** – במסגרת זו מוצע לבקש מהציבור הרחב, באמצעות רשתות חברתיות, משוב לגבי תיקון ליקויים שעליהם דיווחו הגופים המבוקרים.

#### 2.6.3.5 תובנות ולקחים – שיתוף ציבור בעבודת השדה

**תבחינים אשר יאפשרו לסייע לאגף ולחטיבה לגבש את החלטה בדבר שימוש בכלי של שיתוף הציבור:**

- א. **ידע מבוצר** – יישקל שימוש בהליך של שיתוף הציבור כאשר דוח הביקורת מתמקד בקבוצות אוכלוסייה גדולות וכאשר לדעת משרד מבקר המדינה חשוב לקבל, באופן בלתי אמצעי, מידע ישירות מ"משתמשי הקצה". למשל, הליך שיתוף הציבור יכול לסייע במטלה בנושא השירות שנותן משרד ממשלתי מסוים לאזרח, אולם ספק אם הליך זה יסייע בבחינה של עסקה כלכלית.
- ב. **הרחבת נקודות המבט** – הליך שיתוף ציבור מאפשר להציג בדוח ביקורת חוויית משתמש או מוטב של שירות מסוים, וכן להרחיב ולגוון את ממצאי עבודת הביקורת על ידי שילוב של נקודות מבט שונות של מקבלי שירות, אזרחים או בעלי עניין. לשם העשרת הדוח בנקודות מבט אלה ובתובנות שאפשר להפיק מכך יישקל השימוש בהליך שיתוף הציבור. בהקשר זה חשוב לזכור את ההטרוגניות של החברה הישראלית, ולתת את הדעת על הצורך להתמקד במגזרים ייחודיים כגון המגזר הלא יהודי והמגזר החרדי. כלומר, יש להתאים את תהליך השיתוף לאפיונים הייחודיים של הקבוצות הרלוונטיות.
- ג. **איתור "נקודות עיוורון"** – אם להערכת אגף הביקורת יש "נקודות עיוורון" שמקורן במידע לא שלם, ולחלופין אם האגף אינו בטוח בזיהוי הבעיות המרכזיות, עקב מידע סותר של מומחים שונים, תגבר הנטייה להשתמש בכלים שונים של שיתוף הציבור.

**מגבלות ותנאים שיש להביא בחשבון בעת תכנון מטלה המשלבת את שיתוף ציבור:**

- א. אם יש בידי האגף ידע מספיק ונרחב ממקורות משניים כגון סקרים, מחקרים ואף באמצעות הליכי שיתוף שהגוף המבוקר ביצע, הערך המוסף של הליך שיתוף ציבור כאמצעי לאיסוף מידע בלבד מועט יותר. במקרים אלו הליך שיתוף הציבור יהיה יעיל יותר כאשר המטרות שיוגדרו יהיו מורכבות ושיתופיות יותר, כגון היוועצות וקבלת החלטות משותפות.
- ב. הליך השיתוף הוא הליך "יקר" מבחינת תשומות הזמן שעל האגף להשקיע בביצועו. על כן, בעת שהאגף מתכנן תכנית עבודה למטלה שברצונו לשתף בה את הציבור, עליו להקצות לכך את המשאבים הנדרשים, על מנת שההשקעה לא תרד לטמיון.
- ג. הליך שיתוף הציבור הוא כלי איכותני באופיו, זאת גם כאשר נעשה שימוש בשאלונים כמותניים. אין להתבסס על הנתונים העולים ממנו לצורך קביעת ממצאים בעלי תקפות ומהימנות סטטיסטית. על כן, כל אימת שנדרש לבסס את הממצאים על כלל האוכלוסייה, יש לבצע מדגם סטטיסטי<sup>11</sup>.

#### 2.6.3.6 תכנון הליך שיתוף הציבור

- א. **אישור השימוש בכלי שיתוף** – על האגף אחראי, באמצעות מנהל החטיבה, להודיע ללשכת המנכ"ל ולאגף התכנון, בהקדם האפשרי, כי ברצונו להשתמש בכלי שיתוף, בפרט אם נדרשים סיוע והשתתפות של נותן השירותים החיצוני. ככלל, מומלץ לאסוף את חומרי הביקורת במהלך שנת העבודה ולקבל החלטה לקראת גיבוש תכנית העבודה. בתחילת כל שנת עבודה ולקראת אישור תכניות העבודה של החטיבה ירכז מנהל החטיבה את בקשותיו בהתאם לטבלה שלהלן ויגישן כחלק בלתי נפרד מתכנית העבודה החטיבתית<sup>12</sup>.

[11] ראו כרך ב', פרק 2.6.1, "ביקורת באמצעות מדגמים סטטיסטיים".

[12] ראו כרך ב', פרק 1.4, "אישור תכנית עבודה שנתיית לביקורת".

## לוח 5

## בקשה לשימוש בשיתוף ציבור

שם המטלה	שיתוף ציבור	הסבר קצר על הצורך בהליך שיתוף	פירוט הפעילות
ממאגר	בסקר או במטלת	ציבור, ופירוט אמצעי השיתוף	הנדרשת מנותן
הסקרים	ביקורת או	המועדף או כמה אמצעים (סקר	השירותים
המשרדי	בשניהם גם יחד	עמדות מקוון, כינוס של קבוצת	החיצוני
		מומחים או של קבוצות מיקוד מקרב	
		הציבור, ראיונות עומק פרטניים או	
		שולחנות עגולים בהשתתפות נציגים	
		מארגוני חברה אזרחית)	

ב. **הבניית כלי השיתוף לצרכים** – אנו יכולים להשתמש בכלי השיתוף בשלב הסקר, בשלב עבודת השדה או בשניהם גם יחד. יודגש כי הפעלת כלים מרובים בזמן קצר דורשת תיאומים רבים ותשומות זמן שיש לתכנן אותן מראש באופן מושכל. בשלב זה ניתן להתייעץ עם נותן השירותים החיצוני.

(1) **קבוצת מיקוד** – ככלל, הכלי המתאים ביותר לשימוש בשלב הסקר הוא קבוצת מיקוד. ניתן להסתייע בקבוצת מיקוד של מומחים מהאקדמיה או מהמגזר השלישי או בקבוצת מיקוד של בעלי תפקידים לשעבר (יש להתייעץ עם הייעוץ המשפטי בכל הנוגע להחלטה אם לשלב בעלי תפקידים מכהנים בקבוצות המומחים). מטרתו של הדיון עם המומחים היא לסייע לגבש את מתווה הביקורת באמצעות קיום דיון משותף שיחסוך בזמן יחסית לפגישות נפרדות, ומתוך הנחה שיש לדינמיקה בדיון ערך מוסף לעומת פגישות עם כל מומחה בנפרד. ערך מוסף נוסף הוא רתימת המומחים כ"שליחים" של המטלה לכשתתפרסם. אפשרות אחרת היא לקיים קבוצת מיקוד עם נציגי "משתמשי הקצה" על מנת שסייעו לעמוד על נושאי הביקורת החשובים.

(2) **שאלון מקוון** – שאלון מקוון מאפשר לאוכלוסייה רחבה להשמיע את קולה במענה על שאלות פתוחות וסגורות. לרוב, על מנת להגדיל את שיעור המשיבים לשאלון ואת טווח ההפצה שלו, יש לפתח כלי פשוט וקצר ככל שניתן ולהשתמש באמצעי קידום שיגבירו הן את החשיפה אליו והן את המוטיבציה לענות עליו, כגון פרסום ממומן ברשתות חברתיות<sup>13</sup>. ראוי להדגיש כי למרות הדמיון החיצוני בין כלי שיתוף זה ובין סקר, שאלון מקוון אינו תקף והניסיון להחיל את ממצאיו על כלל האוכלוסייה עשוי לעורר התנגדות וביקורת.

(3) **ראיונות עומק** – ניתן לקיים גם ראיונות עומק עם קבוצות אוכלוסייה רלוונטיות, כגון מקבלי שירות ובכלל זה אוכלוסיות "קצה" כגון אוכלוסיות מוחלשות ואוכלוסיות מיעוטים. שימוש בכלי זה מאפשר בחינה מעמיקה של סוגיות מורכבות, אולם הדבר דורש התאמה של כלי הריאיון לתרבויות שונות ושימוש במראיינים המתאימים לאוכלוסייה הנבחרת ולנושא.

(4) **מעגלי שיח מקוונים** – כלי זה נועד לאפשר תהליכי שיתוף מקוון שמטרתם יצירת תקשורת מתמשכת עם בעלי עניין שונים בשטח. מערכות לשיתוף מקוון מאפשרות התדיינות, העלאת רעיונות, העלאת חלופות ושיתוף בקבצים תוך הנגשת כלל חומרי הרקע, חומרי המדיה והמסמכים הקשורים לתהליך. שיתוף מקוון מאפשר היוועצות ושיח דו-כיווני בין מוסדות הממשל לאזרחים, ומטרתו לאפשר למשתתפים להעמיק את הדיון בסוגיות, תוך מחשבה חופשית והבעת דעה בזמנם הפרטי, ללא מינפולציה ותוך אינטראקציה מקוונת בין המשתתפים.

### ג. ביצוע שיתוף הציבור

לאחר שהאגף ייוועץ בנותן השירותים החיצוני ככל הנדרש, ובהתחשב בהמלצתו המקצועית, יבחר האגף את כלי השיתוף המתאים. על מנת למצות את התועלת שאפשר להפיק מכלים אלה, ראוי ליישם את העקרונות המפורטים להלן:

(1) לעתים הגוף המבוקר מתנגד לשיתוף הציבור בביקורת, עוד לפני קבלת תוצאות השיתוף, בשל עצם השימוש בכלי זה. מומלץ כי צוות הביקורת יודיע מראש, לכל הפחות לגוף המבוקר, על כוונתו להשתמש בכלי זה. בהתאם לשיקול הדעת של הנהלת החטיבה והאגף ישקול הצוות אם ראוי לחשוף פרטים מהמתודולוגיה שבה ישתמש ובכלל זה אם ראוי לאפשר לגוף המבוקר להעיר הערות בנוגע למתודולוגיה שנבחרה.

(2) לעתים שיתוף הציבור מחייב קשר רצוף עם נותן השירותים החיצוני, ועל האגף למנות איש קשר אשר ירכז את עבודת האגף מולו. מומלץ כי מנהל האגף יהיה איש הקשר מול הנציג. (3) על מנת להשיא את התועלות ממעורבותו של נותן שירותים חיצוני בעבודת הביקורת, על נותן השירותים החיצוני וצוות הביקורת לשתף פעולה בכל שלבי התהליך, ובכלל זה במסגרת פיתוח כלי השיתוף וניתוח הממצאים.

(4) על מנת לחסוך בזמן מומלץ לקיים יום לימוד עם צוות נותן השירותים, כדי להבהיר את מתווה הביקורת ולתת את המידע הרלוונטי ליישום מוצלח של תהליך השיתוף מחד גיסא, וכדי ללמוד על מאפיינים מרכזיים של תהליכי שיתוף, ועל היתרונות והחסרונות של כלי השיתוף השונים מאידך גיסא.

[13] ההתקשרות עם לפ"מ לביצוע הפרסום באישור ובאחריות של לשכת מנכ"ל.



(5) אם נדרש לבחור אחד מכמה כלי שיתוף מומלץ לבצע פיילוט בכל אחד מהם במסגרת קבוצה קטנה, כדי לבחון אם התקוות שנתלו בו אכן מוצדקות.

#### ד. שילוב שיתוף הציבור בדוח הביקורת

(1) עם סיומו של הליך השיתוף שנבחר אמור נותן השירותים החיצוני להגיש לצוות הביקורת דוח מסכם ולהציג לצוות הביקורת ריכוז של הממצאים הכמותיים והאיכותניים שנאספו במהלך שיתוף הציבור, בכלל זה כלי השיתוף שנבחרו (להלן – דוח השיתוף). מומלץ להכין את דוח השיתוף בהתבסס על שלד דוח הביקורת, והדבר יאפשר לשלב בפנייה ביתר קלות את ממצאי השיתוף ואת התובנות שהופקו במהלכו.

(2) אין מתכונת אחידה לשילוב תובנות השיתוף בפנייה ובשליבים של הצעת התמ"ה. ניתן לשלב בדוח הביקורת את ממצאי השאלון המקוון, תובנות ואף היגדים שעלו במסגרת ראיונות העומק או במסגרת פעילותן של קבוצות המיקוד תוך שמירה על חסיון פרטיהם של הדוברים.

(3) חשוב שממצאי השיתוף יתמכו בממצאי הביקורת ולא יעמדו בפני עצמם. לדוגמה, אפשר לנסח את הדברים כלהלן: "ממצאי שיתוף הציבור עולים בקנה אחד עם ממצאי מחקר שבוצע בשנת 2013".

בדוגמה נוספת: "במאי 2009 כתבה מנהלת אגף סיעוד דאז: מנתונים שנאספו באגף, הבעיה הקרדינאלית של מתן השירותים [טיפול ביתי] היא גניבת שעות עבודה" ודוח שיתוף הציבור מוסיף מימד נוסף לממצא "בתהליך שיתוף הציבור עלו שלוש סיבות עיקריות לחתימה על השעות שלא ניתנו: נורמות חברתיות של אי-דיוק בשעות; היעדר פיקוח נאות או דיווח לא אמין; רגישות אנושית בין הקשיש הסיעודי למטפלת".

### 2.6.4 ביקורת על תהליכי קבלת החלטות בגוף מבוקר

עבודת הביקורת עוסקת, בין היתר, בבחינה של תהליכי קבלת החלטות בגופים מבוקרים. יש החלטות שגוף מבוקר נדרש לקבלן בתהליך שנקבע באופן ברור ומפורט בחוק, בתקנות או במקורות אחרים. דוגמה לכך הם הכללים שנקבעו בחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 ובתקנות שהותקנו מכוח חוק זה, בכל הנוגע לביצוע התקשרות במכרז או בפטור ממכרז. נוסף על כך, פסיקת בית המשפט העליון כוללת נורמות ביקורת בנוגע לתהליכי קבלת החלטות ראויים.

להלן דגשים ועקרונות מנחים אשר לאורם יש לבחון את הביקורת המתבצעת בנושא תהליכי קבלת החלטות בגוף מבוקר:

- א. יש לוודא כי ההחלטה אינה מנוגדת לדין, וכי היא התקבלה בידי מי שהוסמך לקבלה.
  - ב. על ההחלטה להתקבל לאחר איסוף נתונים וגיבוש תשתית עובדתית רלוונטית מספקת.
  - ג. על ההחלטה להתקבל לאחר שנשקלו מלוא השיקולים הרלוונטיים שאותם היה ניתן לשקול בעת קבלת ההחלטה, ובכלל זה יש לשקול את הצורך בקבלתה, בין היתר מבחינת מטרות הגוף המבוקר, מידת התאמתה למטרות הגוף, הפגיעה האפשרית בזכויות הפרט בעקבות יישום ההחלטה, היתרונות והחסרונות הכרוכים בקבלתה מבחינת משאבי כוח אדם ותקציב הדרושים לביצוע ההחלטה, השיפור הצפוי בהיבטי היעילות והמועילות בעקבות קבלת ההחלטה ועדיפותה על פני חלופות אחרות.
  - ד. אם יש להחלטה השפעות לטווח ארוך או השפעות ניכרת מהבחינה התקציבית, עליה להיות מלווה בתהליך תכנון מפורט ומסודר יותר. התהליך כולל בעיקר בחינת צרכים, קביעת יעדים וסדרי עדיפויות, וקודם לביצוע יש לבחון חלופות, להתחשב בשיקולים של עלות מול תועלת ולהפיק לקחים מביצוע החלטות רלוונטיות אחרות, מהתכנון התקציבי ומלוחות זמנים לביצוע שנקבעו.
  - ה. לעתים יש צורך בקבלת חוות דעת מקצועיות לפני קבלת ההחלטה, כגון חוות דעת משפטיות, כלכליות או חשבונאיות.
  - ו. יש לבדוק אם ההחלטה מנוסחת באופן בהיר תוך התייחסות להיבטים רלוונטיים, כגון הגורם האחראי לביצועה ולוח זמנים.
  - ז. יש לבסס את ההחלטה על נימוקים תומכים ולתעד את תהליכי קבלתה כנדרש על פי סדרי מינהל תקין, אשר הוגדרו בעיקר בפסיקת בית המשפט העליון ובדוחות מבקר המדינה.
  - ח. בעת קבלת ההחלטה יש לתת את הדעת על מנגוני דיווח ובקרה על ביצועה.
- יש לציין כי לא כל החלטות צריכות להתקבל על פי כל הכללים המפורטים לעיל. שיקולים ענייניים

מסוימים עשויים להכתיב תהליך מקוצר יותר, ולכן ראוי להפעיל שיקול דעת מקצועי נרחב בעת בחינת תהליכים מקוצרים כאמור.

מחובתו של משרד מבקר המדינה להתריע גם על החלטה שאינה מיושמת או על שיבוש בתקינות הפעילות הנתונה לאחריותם של הגופים המבוקרים אשר נגרם עקב אי-קבלת החלטה, או עקב כך שכמה גופים מבוקרים קיבלו החלטות שאינן עולות בקנה אחד זו עם זו.

## 2.6.5 ביקורת ביצועים - חיסכון, יעילות ומועילות

ביקורת ביצועים כוללת ציון של התנאים הנחוצים לשם הבטחת השמירה על עקרונות החיסכון, היעילות והאמינות בפעילותו של גוף מבוקר וניתוחם של התנאים האמורים<sup>14</sup>. תנאים אלו נוגעים, בין היתר, לשיטות ניהול ושיטות תכנון תהליכים המאפשרים להשיג את התוצאות הרצויות במדויק ובהתאם ללוח הזמנים שנקבע מראש ולמטרות הפעילות שהגדיר הגוף המבוקר. כל אלו בהתחשב בסביבה הנורמטיבית, המוסדית והארגונית שבמסגרתה פועל הגוף המבוקר, לרבות האילוצים שבהם הוא נתון מכורח הנסיבות.

עבודת הביקורת מתמקדת בהיבטים אלה במסגרת פעילותה לאיתור ליקויים בתהליך קבלת ההחלטות של הגוף המבוקר ובאופן שהוא מוציאן לפועל, אשר עלולים לפגוע ביעילות, בחיסכון ובמועילות של הפעולות שנעשו לצורך השגת המטרות והיעדים שאותן הגדיר הארגון האמור ולטובת הציבור בכללותו. המלצות הביקורת נועדו להביא לשיפור ממשי בביצוע הפעולות הנסקרות.

### 2.6.5.1 חיסכון

על פי המונחים הרווחים בתקני הביקורת של INTOSAI, "חיסכון" משמעו מזעור עלויות המשאבים הדרושים לביצוע פעילות, בהתחשב באיכות הנחוצה; כדי שהמשאבים ינוצלו באופן שיבטיח כי הם יהיו זמינים, כי כמותם ואיכותם יהיו ראויות וכי עלותם תהיה הנמוכה ביותר יחסית לחלופות הידועות<sup>15</sup>.

- ביקורת על חסכוניות הפעולות של גופים מינהליים תנסה לספק תשובות על שאלות אלה:
- אם האמצעים או הציוד שנבחרו לשם ביצוע הפעילות, לרבות התשומות והתקורה, מייצגים את אופן השימוש החסכוני ביותר במשאבי הציבור.
  - אם נעשה שימוש חסכוני במשאבים הפיננסיים, החומריים והאנושיים באופן האמור.
  - אם קיימים עקרונות מינהליים ושיטות ניהול מקובלים ועדכניים, שבהתאם להם מקבל הגוף המבוקר את החלטותיו הניהוליות.

עם זאת יצוין כי במקרים רבים מתעורר קושי מהבחינה המקצועית לאבחן את טיב המשאבים שבהם בחר הגוף המבוקר ואת אופן השימוש בהם. נוסף על כך, קשה לעובדי הביקורת שאינם בקיאים באיכות ובכמות של המשאבים הנדרשים לקבוע את החלופות הראויות להן שיביאו להקטנת עלויות, בלי לפגוע באיכותן ובכמותן של התפוקות הרצויות.

אי לכך, כדי לאמוד את מידת החסכוניות של הפעילות האמורה וכדי לנסח נורמות רלוונטיות לגביה, ככלל יש להתבסס על נורמות מוכרות כגון הוראות תכ"ם והנחיות החשב הכללי, גם בהתייחס לפעילות של גופים שאינם כפופים לרגולציה של משרד האוצר. במקרים כאמור יש לנסח את המלצת הביקורת לתיקון הפעולה של הגוף המבוקר באופן שזו תתיישב עם הנורמה שהוצגה, ולנמק את הסיבות המצדיקות זאת. למשל, ניתן לנמק את הצורך באימוץ המלצות הביקורת בכך שהן ישפרו את פעולות הממשלה בתחום הכלכלי-חברתי, יתרמו להוזלת המחירים במשק, לפישוט תהליכים בירוקרטיים ולהגברת הזמינות והאיכות של השירותים הממשלתיים לציבור.

### 2.6.5.2 יעילות

על פי התקנים הבין-לאומיים של ביקורת ביצועים - "יעילות" קשורה ל"חיסכון" מבחינת מיצוי המשאבים העומדים לרשות גופים מבוקרים<sup>16</sup>. ביקורת על יעילות הפעולות שביצע הגוף המבוקר תנסה לספק תשובות על שאלות אלה:

- האם השימוש במשאבים הקיימים הוא מרבי וממצה, והאם היה אפשר להשיג את אותן תפוקות

[14] ראו כרך א', פרק 2.3, "ביקורת ביצועים: חיסכון, יעילות ומועילות".

[15] ראו: <http://www.issai.org/media/69911/issai-300-english.pdf>

[16] ראו: [http://www.issai.org/media/13224/issai\\_3000\\_e.pdf](http://www.issai.org/media/13224/issai_3000_e.pdf)

- מבחינת איכותן וזמן הפקתן - באמצעות חיטון במשאבים.
- ב. וכן להיפך - האם הגוף המבוקר והציבור משיגים את התפוקה המרבית מהבחינות האמורות (איכות וזמן הפקה) בזכות השימוש במשאבים הקיימים.
- ג. האם הגוף המבוקר יכול להשיג את התפוקות הרצויות בעלויות סבירות.
- התחומים הנבדקים בנוגע ליעילות הפעולות כוללים את אלה:
  - שימוש מיטבי במשאבים אנושיים, פיננסיים ואחרים.
  - ניהול, ארגון, תכנון והערכה של תכניות ופעולות ממשלתיות ורגולציה עליהן.
  - איכות השירות שניתן לציבור בהתאם לדרישות שהציב הגוף המבוקר לעצמו ובהתאם לציפיות של הציבור ממנו.
  - אומדן עלויות של תכניות ומיזמים ממשלתיים.
  - ניצול יעיל של משאבי הזמן.

על אף האמור לעיל, קשה לגבש ממצאים מהימנים בנוגע ליעילות הפעולות שנקט הגוף המבוקר כאשר אין נורמה ברורה שהנחתה את הפעילות הספציפית. אך קל יותר לזהות ליקויים כאשר חוסר היעילות ניכר באי-השגת המטרות שהציב הגוף המבוקר לעניין התפוקות הרצויות, באמצעות המשאבים הקיימים או משאבים שהיה נדרש להקצות לשם כך.

בהיעדרה של נורמה ברורה ניתן לבחון את האפשרות לבדוק ולבקר את פעולת הגוף המבוקר לנוכח עקרונות יסוד של שיטת המשפט בישראל כמו "סדרי מינהל תקין", שיישומם אמור להבטיח פעילות תקינה ויעילה של המינהל. כמו כן, אפשר לציין תקנים אוניברסליים או מחקרים של מוסדות ממשל או אקדמיה מוכרים היכולים לשמש כאבן בוחן להערכת פעילותו של הגוף המבוקר בתחום היעילות.

### 2.6.5.3 מועילות (אפקטיביות)

על פי התקינה הבין-לאומית שצוינה לעיל, "מועילות" נוגעת לקשר הסיבתי בין מטרות הפעילות שהגדיר הגוף המבוקר ובין תוצאות הפעילות בשטח. לא די במתן תשובה על השאלה אם המטרות הושגו בפועל, אלא אם כן הן הושגו בעקבות ההחלטות שהתקבלו בגוף המבוקר ובאמצעות המשאבים שהוא הקצה לשם כך.

לצורך ביצוע ביקורת מועילות ניתן לבדוק, בין היתר, עניינים כדלקמן:

- א. האם המטרות שהגדיר הגוף המבוקר הן ראויות מהבחינה המשפטית והכלכלית. בבדיקה זו יש לנקוט זהירות רבה, לאחר בחינה יסודית של הנושא. אם מתעורר ספק בנושא יש להסתייע ביעוץ המשפטי וביעוץ הכלכלי במשרדנו.
- ב. האם התכניות שהכין הגוף המבוקר בנוגע לפעולות הנסקרות הן ברורות ועקביות.
- ג. האם המשאבים שהוא סיפק לצורך השגת המטרה הם ראויים כשלעצמם, תואמים את צרכי הפעילות ורלוונטיים עבורה.
- ד. האם המבנה הארגוני של הגוף המבוקר תומך בתהליך קבלת ההחלטות בנוגע לביצוע הפעילות וכולל מערכות מפותחות של ניהול ובקרה ליישום התכניות והמטרות.
- ה. האם האיכות של השירותים שניתנים לציבור במסגרת פעילות הגוף המבוקר הנסקרת מספקים את צרכי הציבור וממלאים את דרישותיו.
- ו. האם הגוף המבוקר מודד ומכמת את פעילותו באמצעות מעקב שיטתי.
- ז. זיהוי של נסיבות וגורמים מעכבים, המשמשים כחסמים המונעים את קידום השגתן של המטרות ושל היעדים המוצהרים.
- ח. זיהוי גישות חלופיות להשגת המטרות שיישומן עשוי להשיא את כמות התוצרת ואת איכותה ולטייב באופן כללי את תוצרי הפעילות.
- ט. תוצרי לוואי של פעילות הגוף המבוקר בתחום הנסקר, החורגים מהמטרות שנקבעו לה.

### 2.6.6 ביקורת בתחום טכנולוגיית המידע

תחום ביקורת טכנולוגיית המידע<sup>17</sup> הוא תחום בעבודת הביקורת שבו נבדקת תקינות פעילותן של מערכות המידע וכן נבחנת האמינות, השלמות והזמינות של המידע המנוהל במערכות המידע בארגונים השונים. ביקורת בתחום טכנולוגיית המידע משלבת התמחויות בתחומים שונים, כגון תחומי הפיננסים, ראיית החשבון, מערכות המידע והמחשבים, וכן היכרות עם תהליכים עסקיים בארגונים.

הביקורת על מערכות המידע נועדה לוודא כי תשתיות המחשוב ומערכות המידע של הארגון הן תקינות, וכי התהליכים הקשורים למערכות המידע תואמים את הפעילות העסקית ומתבצעים באופן סביר. בביקורת זו נבדקים בין היתר הניהול של פרויקטים בתחום התוכנה; תהליך פיתוח של מערכות המידע; תהליכי הרכישה של רכיבי חומרה, תוכנה וציוד תקשורת; ניהול אבטחת המידע; ניהול הסיכונים; היתירות לגיבוי המערכת; ויכולתה להתאושש מפגיעה.

### 2.6.6.1 הגדרות

**אמנת שירות (SLA, Service Level Agreement):** אמנה אשר מגדירה את רמת השירות שהספק מתחייב לעמוד בה. רמת השירות מתמקדת במאפייני שירות עיקריים, כגון זמינות, שעות הפעלה, זמני השבתה<sup>18</sup>, תפוקות זמני תגובה<sup>19</sup>. עבור מאפיינים אלה נקבעו מדדים כמותיים ברורים ויחידות מדידה, וכן נקבעו תדירות המדידה ואופן הדיווח ללקוח. לדוגמה, הזמן המרבי למענה טלפוני במוקד שירות יהיה 30 שניות ב-90% מהפניות. לעתים תכלול אמנת שירות גם מנגנון של פיצוי מוסכם (קנס) בגין אי-עמידה ברמת השירות, או פרס אם נתוני המדידה בפועל טובים מהמדד המוסכם.

**כלי ביקורת ממוחשבים:** תוכנות מחשב לחקירת נתונים המוזנים במערכות מידע.

**מאגר מידע:** אוסף של נתונים בתחום מסוים, שניתן לאחזר אותם או לעבדם באופן ממוחשב, לשם הפקת מידע הנחוץ למשתמש.

**מידע:** כל הנתונים היכולים לשמש את משרד מבקר המדינה בביצוע ביקורת או בבירור תלונות.

**מחזור חיים של מערכת מידע:** כל השלבים (תחנות) הנכללים בתהליך הפיתוח והתחזוקה של מערכת ממוחשבת. מחזור החיים כולל שבעה שלבים מרכזיים: ייזום, אפיון, עיצוב ובנייה, בדיקות, התקנה והרצה, תפעול, תחזוקה, הערכה ותחקור. שמות נרדפים: עץ הפרויקט, תהליך הבנייה והפיתוח.

**מחסן נתונים (Data Warehouse):** מאגר נתונים מקיף, המכיל נתונים משולבים ומאפשר שליפה וניתוח שלהם וכן כריית מידע (Data Mining), כלומר הצלבת נתונים לצורך זיהוי קשרים ביניהם והסקת מסקנות מקשרים אלה.

**סיכון IT:** חשיפה של ארגון לאירוע אשר עשוי לפגוע במימוש יעדיו או במידע הנמצא בידיו - עקב שימוש שלו בטכנולוגיית מידע העומדת לרשותו או ביצוע פעולות בתחום טכנולוגיית המידע או ניהול פרויקטים בתחום זה - וכן אי-ציות של הארגון לאסדרה שנקבעה בתחום מערכות המידע.

**פורום חוכמ"ה (חיזוק והטמעה של כלים ממוחשבים בביקורת המדינה):** פורום בראשות מנכ"ל משרד מבקר המדינה ובו משתתפים המנכ"ל ונציגים מחטיבות הביקורת ומיחידות המטה.

**פיתוח מערכת מידע:** תהליך הכולל את כל השלבים במחזור החיים של המערכת, חוץ משלבי התפעול והתחזוקה. יש כמה שיטות לפיתוח ובהן: 1. **פיתוח סדרתי** - תהליך פיתוח המתבצע על פי מחזור החיים, שלב אחרי שלב, באופן רציף ועוקב. כל "פתיחה" של שלב חדש בפרויקט מותנית ב"סגירה" מסודרת של השלב הקודם, לרבות כל האישורים המקצועיים והניהוליים. אם תידרש חזרה לאחור, לרוב מדובר בחזרה לשלב הקודם. 2. **פיתוח בסבבים או פיתוח מדורג** - תהליך פיתוח המתבצע בשיטה של "סבבי פיתוח". בכל סבב מתבצעים אפיון מפורט של חלק נוסף של המערכת וכן עיצוב, בדיקות יחידה מורחבות והיערכות לקראת הסבב הבא. 3. **המודל הספירלי** - שיטה שבה הליבה של פיתוח המערכת מתבצעת בסבבים ההולכים ומתרחבים, בדומה לספירלה. בכל סבב עוברת המערכת שלב נוסף של פיתוח, אשר נחלק לארבעה מקטעים (תתי-סבבים): תכנון, חקר ישימות, בנייה, בחינה והערכה.

**פרויקט (מיזם):** אוסף של פעולות ותהליכי עבודה שמטרתם להפיק תוצר מסוים, כגון מערכת ממוחשבת חדשה או גרסה חדשה של מערכת שכבר פותחה בעבר, במסגרת לוחות הזמנים שנקבעו והמשאבים שהוקצו לכך. לכל פרויקט יש תכנית עבודה, הכוללת בין היתר לוחות זמנים לביצוע, אבני דרך וקשרים בין פעולות שונות המתבצעות במסגרתו. שלושת מרכיביו העיקריים של פרויקט הם התכולה שלו, לוח הזמנים לביצועו ועלויות הביצוע. בכל הנוגע לתחום טכנולוגיית המידע, פרויקט הוא תהליך הפיתוח והקמה של מערכת ממוחשבת. המונחים "פרויקט" ו"מערכת" משמשים לעתים באותה משמעות, הגם שעקרונות יש ביניהם הבדל: פרויקט הוא התהליך, ואילו המערכת היא התוצר.

[18] זמן השבתה (Off Time) - פרק זמן שבו המחשב אינו מוכן לשימוש.

[19] זמן תגובה (Response Time) - פרק הזמן שעובר מרגע שהמשתמש שלח את בקשתו (ביצע פעולה במסך) ועד שמתקבל משוב או תשובה מהמחשב.

### 2.6.6.2 מיפוי מערכות המידע והפרויקטים בגופים המבוקרים

- א. במסגרת פגישות ההיכרות עם יחידות המטה בגוף המבוקר, יש להיפגש גם עם הממונה על אגף מערכות המידע בארגון (להלן – מנמ"ר). מטרת הפגישה היא לקבל ממנמ"ר סקירה על מערכות המידע העיקריות בגוף המבוקר ועל המידע שבהן; לברר אם המערכות נתמכות על ידי מחשב מרכזי (Mainframe) או מופעלות בשיטה של שרת-לקוח (Client-Server), ושמה מדובר ב"מערכות פתוחות"<sup>20</sup>; וכן יש לברר אילו מאגרי מידע עיקריים פועלים בגוף, באיזה אופן מאוחסן בהם המידע, ובאיזה אופן הוא מאוחזר.
- ב. כמו כן, יש לבקש מיפוי של כלל מערכות המידע העיקריות בגוף המבוקר. המיפוי יאפשר לגבש תכנית ביקורת המבוססת על מקורות המידע העומדים לרשות הגוף.
- ג. יש לבקש לפחות אחת לחמש שנים מיפוי חוזר של מערכות המידע בגוף המבוקר. הדבר נדרש כדי לבדוק אם המערכות הוחלפו, אם נעשו בהן שינויים מהותיים, ואם נוספו עליהן מערכות שיש לבצע ביקורת גם בעניינן.

### 2.6.6.3 מיפוי המערכות הרלוונטיות לנושא הנבדק

- א. לאחר שנקבע הנושא שייבדק בתכנית העבודה שאישר מבקר המדינה, בדרך כלל יש לבקש ממנמ"ר מידע מפורט ומקיף על מערכות המידע הרלוונטיות לנושא זה.
- ב. יש לבחון את המידע על פי שאלות הביקורת ולקבל החלטות לגבי הנתונים הדרושים לביצוע הביקורת ולגבי אופן ניתוחם.
- ג. אם יתבצע לאחר כמה שנים מעקב בנושא המערכות הרלוונטיות, יש לבדוק במסגרתו אם חלו בהן שינויים.

### 2.6.6.4 מיפוי פרויקטים בגופים המבוקרים

- א. ראוי לבקש מהגופים המבוקרים גם למפות את הפרויקטים העיקריים שהם מבצעים לצורך בחירת הנושא המתאים ביותר לביקורת.
- ב. לאחר שיסיים הגוף המבוקר למפות את הפרויקטים שהוא מבצע ואת מערכות המידע שהוא מפעיל יתקיים תהליך לבחינת נושא הביקורת ולבחירת הפרויקטים או המערכות המתאימים שתבוצע ביקורת עליהם, על פי חשיבותם, עלותם, מידת מורכבותם ותרומתם לציבור.
- ג. במסגרת השיקולים לבחירת הפרויקטים ומערכות המידע שתבוצע ביקורת עליהם, יש להביא בחשבון, בין היתר, את השיקולים האלה:
  - (1) היקף הפרויקט ועלותו: ראוי להשקיע משאבי ביקורת בפרויקטים גדולים שעלותם גבוהה, בין שמדובר בפרויקטים המבוצעים במסגרת הליך של מכרז ובין שמדובר בפרויקטים המבוצעים באמצעות כוח אדם פנימי.
  - (2) חשיבות הפרויקט: אפשר להשקיע משאבי ביקורת גם בפרויקטים בהיקף בינוני, אם הם חשובים לציבור.
- ד. רצוי שלעובד הביקורת יהיה רקע בתחום שהוא מתכנן לבדוק. במקרה הצורך תיבחן במשרד נחיצות העסקתו של יועץ חיצוני.
- ה. להלן טבלה המפרטת את התחומים שבדרך כלל יש לבדוק במסגרת מיפוי מערכות מידע או יישום ספציפי:

[20] מערכת פתוחה (Open System) - מערכת מחשב התומכת בתהליכים המאפשרים לה לעבוד בשיתוף עם מערכות אחרות, והמאפשרת הגירה קלה של נתונים ממנה ואליה.

## לוח 6 התחומים הנבדקים במסגרת מיפוי מערכות מידע או יישום ספציפי

התחום	שאלת הביקורת
המשילות	תמונת מצב כללית של מחשוב התהליכים (העסקיים והתפעוליים)
	קיום מדיניות-על בנושא טכנולוגיית המידע
	המשאבים המופנים לפיתוח מערכות מידע באמצעות מיקור-חוץ, לעומת המשאבים המוקצים לפיתוח מערכות באמצעות עובדי הארגון
	העסקת מנמ"ר וכפיפותו
פיתוח, רכישה והיעזרות במיקור-חוץ	פיתוח המערכת באמצעות מיקור-חוץ או באמצעות עובדי הארגון
	רכישה עצמית של המערכת או רכישה באמצעות יועץ
	זמינות הנתונים המוזנים במערכת
	תדירות ביצוע השינויים במערכת
התפעול והתחזוקה	מספר נקודות הגישה, הממשקים (Interface) והמשתמשים ארכיטקטורת הרשת (Lan/Wan/Web)
	מספר האתרים שהרשת תומכת בהם
	קיום ממשקים לגופים חיצוניים
	מספר משתמשי הקצה
	תחזוקה באמצעות עובדי הארגון או באמצעות מיקור-חוץ
	מספר שנות פעילות המערכת
	נפח הנתונים המאוחסנים במערכת
החשיפה הפיננסית	היקף ההשקעה בפיתוח המערכת או ברכישתה
	מימון המערכת (מימון עצמי, ממשלתי, או באמצעות הלוואות)
	העלויות השנתיות הכרוכות בתחזוקת המערכת
החשיפה התפקודית	שימושים פנימיים וחיצוניים
	מתן שירות לגורמים חיצוניים באמצעות המערכת

התחום	שאלת הביקורת
הבקרה	הסמכת המערכת על ידי צד ג' <sup>21</sup> (כגון תקני ISO)
	המועד האחרון שבו משרד מבקר המדינה ביצע ביקורת בנושא המערכת
תחומים אחרים	

[21] תקני ISO (International Organization for Standardization) הם סדרת תקנים בין-לאומיים אשר ארגון התקינה הבין-לאומי מגבש ומפיץ כדי לקבוע רף איכות בחברות ובארגונים. במסגרת הטמעת התקן מגדירים את תהליכי העבודה העיקריים של הארגון, מגדירים את רמת האיכות של התוצרים, המסמכים, הטפסים, רשימות התיוג, התיעוד, הבחינה והבדיקה במסגרת תהליך האיכות.

### 2.6.6.5 ביקורת ניהול פרויקטים בתחום התקשוב

השלב של הפרויקט מתחילתו ועד סופו הם ייזום הפרויקט, תכנונו, ביצועו, ביצוע בקרה עליו וסיומו<sup>22</sup>. בפרויקט בתחום המחשוב שלבים אלה כוללים בין היתר את אפיון המערכת, הגדרת הארכיטקטורה והגדרת החומרה של המערכת, בחירתה, הטמעתה וביצוע ההסבות הנדרשות.

ביקורת פרויקט מבוצעת לפי גישות שונות, כמפורט להלן:

- א. גישה אינטגרטיבית - בדיקת כל השלבים: יזום, אפיון, בחירה, ביצוע, הטמעה והסבות. ביצוע בקורות הן בשלב העיצוב והן בשלב היישום.
- ב. ביצוע סקירות לפני היישום ואחריו.
- ג. בקרת איכות כוללת של הפרויקט - בקרה על התהליך והתוצרים.

### 2.6.6.6 מחזור החיים של פרויקט

א. שלב הייזום: השלב שבו עולה הרעיון לבצע את הפרויקט. תוצרי שלב זה הם ההחלטה להתחיל בביצוע פרויקט, למנות מנהל פרויקט וכן להכין מסמך ייזום או מסמך תכולת פרויקט ראשוני. מסמך זה משמש אישור לביצוע הפרויקט ומגדיר את מטרותיו ואת אופן ביצועו, את דרך הפעולה שנבחרה לכך, את בעלי העניין ואת אופן מעורבותם בפרויקט. כמו כן, כולל מסמך זה מדדי ביצוע, שבהם צריך לעמוד במסגרת ביצוע פרויקט.

ב. שלב התכנון: שלב זה כולל את הכנת תכניות העבודה, שבהן מפורטים תכולת העבודה, המשימות וסדרי העדיפויות לביצוען, האיכות הרצויה של המוצר או השירות, איוש כוח האדם, התקשורת בין כלל הגורמים המעורבים בביצוע הפרויקט, ניהול הסיכונים (הערכת הסיכונים, ובהם הסבירות שהפרויקט ייכשל), ביצוע הרכש וניהול הפרויקט בפועל על כלל מרכיביו.

בשלב זה גם ננקטים צעדים להתוויית אופן הניהול של עלויות הפרויקט, לרבות תכנון התקציב שיוקצה לכך, אומדן העלויות ומקורות התקצוב ותכנון דרכי הבקרה, כדי להבטיח שהפרויקט יבוצע במסגרת התקציב שנקבע. כמו כן כולל שלב זה קביעה של אבני דרך ולוחות זמנים ליישום הפרויקט. תזמון לוחות הזמנים נועד להבטיח כי הפרויקט יושלם במועד שנקבע וכל תוצריו יימסרו לבעלי העניין במועדים המוסכמים. התהליכים הנדרשים להבטחת התזמון הם הגדרת הפעולות, הגדרת הקשרים ביניהן, קביעת לוחות זמנים וביצוע בקרה כדי לוודא שהפרויקט מיושם כנדרש.

ג. שלב הביצוע: שלב שבו נעשה שימוש בכוח אדם ובמשאבים, לפי תכנית העבודה שנקבעה, בין היתר ליישום הפרויקט, להטמעתו ולהדרכת הגורמים הרלוונטיים לגביו. שלב הביצוע מתקיים בד בבד עם שלב הבקרה (ראו להלן).

ד. שלב הבקרה: שלב שבו נבדק התכנון לעומת הביצוע. בדיקה כזאת עלולה להביא לשינוי בתכולה, בלוחות זמנים, בעלויות ועוד. ביצוע שלב זה מתחיל סמוך לזמן תחילת התכנון ומסתיים בשלב סיום הפרויקט. לביצוע בקרה נדרשת מערכת שתשווה בין התכנון ובין הביצוע ותזהה סטיות מהתכנית, תנתח אותן ותציע אמצעים לתיקונן. הבסיס לביצוע הבקרה הוא שימוש במדדי ביצוע, השוואה לתקנים וביצוע שינויים לשם השלמת פערים בלתי רצויים בין המתוכנן ובין התוצרים בפועל.

ה. שלב הסגירה: השלב האחרון בפרויקט, שבו נדרש אישור של הלקוח שהפרויקט הסתיים. כמו כן כולל שלב זה ניתוח של הסיבות לפערים בין הנקבע בתכנון הפרויקט ובין ביצועו, הערכת עלויות סופית, הכנת דוח סיום, הערכת ביצועים וכן תיעוד הפרויקט, כדי לאפשר שימוש חוזר במידע שנצבר בזמן ביצועו.

### 2.6.6.7 מאפיינים ייחודיים לביקורת פרויקט תוכנה

- א. הגדרה מלאה של הצורך העסקי שהמערכת אמורה לספק ותרגומה משפה עסקית לשפה טכנית.
- ב. בדיקה של קיום מערך תפעול ותחזוקה של המערכת.
- ג. ייזום סקרי שביעות רצון בקרב משתמשי המערכת לסוגיהם (בתחום הניהולי ובתחום התפעולי), כדי להפיק את הלקחים הנדרשים לשיפור המערכת.
- ד. קביעת מנגנון וסדר עדיפויות לביצוע שינויים ושיפורים (שו"שים) במערכת, כדי להבטיח טיפול הולם בתקלות שהתגלו בה.

[22] שלמה גלברזון, אבי שטוב ועופר צביקאל, **ניהול פרויקטים: תכנון ביצוע ובקרה** (2009); צבי רז, **גוף הידע בניהול פרויקטים, המדריך המקיף לאנשי המקצוע** (1988).



- ה. בחינת ממשקי המערכת עם מערכות מידע אחרות.
- ו. בדיקות קבלה למערכת - שלב בדיקות הקבלה הוא שלב הכרחי בתהליך פיתוחה של מערכת. להלן פירוט בדיקות הקבלה שיש לבצע:
- בדיקות פונקציונליות (Functional) - בדיקות שמטרתן לוודא כי המערכת פועלת כנדרש ממנה.
  - בדיקות שימושיות (Usability) - בדיקות לגבי נוחות השימוש במערכת ויעילות העיצוב של האפליקציה.
  - בדיקות עומסים (Load) - בבדיקות אלה נבחנת יכולות התגובה של השרת במערכת שרת-לקוח במצב שבו מוטל עומס על המערכת, עקב כניסה של משתמשים רבים אליה בו זמנית.
  - בדיקות ביצועים (Performance) - בדיקות ביצועים של המערכת ברמות עומס שונות.
  - בדיקות שילוב מערכת/תאימות (Compatibility) - בדיקות לאימות היכולות לשלב את התוכנה או את אחד מרכיביה בסביבה הטכנולוגית שנקבעה בדרישות האפיון.

### 2.6.6.8 ביקורת בנושא ניהול סיכונים בפרויקטים

ניהול סיכונים הוא מכשיר מרכזי וחיוני עבור מנהל הפרויקט, הנהלת הארגון המבצע אותו וכל שאר הגורמים המעורבים בביצוע. ניהול סיכונים כולל איתור נקודות תורפה וכשלים אפשריים, הערכתם ונקיטת פעולות מתאימות לתיקונם בעוד מועד. יצוין כי הכשלים עשויים לגרום להריגות ניכרות מלוחות הזמנים ליישום הפרויקט, מהתקציב שנקבע לכך ומתכולת הפרויקט, ואף לגרום להפסקת הפרויקט. יש חשיבות יתרה הן לניהול סיכונים בפרויקטים להקמת מערכות מידע חדשות, עקב היותם פרויקטים שעלותם גבוהה, והן לניהול סיכונים בפרויקטים הנוגעים למערכות מידע קיימות, בשל חשיבות המידע המנוהל באמצעות מערכות אלו.

בפרק זה יפורטו העקרונות המנחים הבסיסיים של הביקורת בנושא ניהול סיכונים, בדגש על ביקורת בנושא ניהול סיכונים בתחום מערכות המידע.

#### עקרונות מנחים ודגשים

- א. **ניהול הסיכונים לעומת הערכת ניהול הסיכונים** - ניהול הסיכונים הוא אחד מתפקידיה של הנהלת הגוף המבוקר. תפקיד הביקורת הוא "להעריך את האפקטיביות, ולתרום לשיפור תהליכי ניהול סיכונים"<sup>23</sup>.
- ב. ככלל, יש להשתמש בדרך הפעולה הקיימת בנוגע לניהול הסיכונים, כדי לקבוע את נושאי המטלות של הביקורת, את תכנית העבודה ואת הדגשים בביצוע המטלות. בדוח הביקורת ראוי לציין את השפעותיהם האפשריות של הליקויים שנמצאו, לפי מפת ניהול הסיכונים של הגוף המבוקר.
- ג. **קביעת סרגלי הביקורת בתחום ניהול הסיכונים** - יש לאתר את הסרגלים הרלוונטיים לכל גוף מבוקר לגבי ניהול הסיכונים בכלל, ולכל תחום בו בפרט. למשל, נקבעו נהלים של החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - החשכ"ל) בנושא "ניהול סיכונים וביקורת", ובהם כמה פרקים שעוסקים בנושאי "ניהול סיכונים תפעוליים". אשר לניהול סיכונים הנוגעים למערכות מידע, יש כאמור מסמך של מטה התקשוב הממשלתי בנושא "עקרונות לניהול סיכונים ה-IT במשרדי הממשלה" שעליו אפשר להסתמך בעניין זה.
- ד. **התמקדות בסיכונים עיקריים בתחום טכנולוגיית המידע** - ככלל, יש להתמקד בביקורת בנושאים המצוינים במפת הסיכונים של הגוף המבוקר בתחום טכנולוגיות המידע<sup>24</sup>: (1) סיכונים בתחום ממשל טכנולוגיות מידע<sup>25</sup>, ובכלל זה סיכונים הנוגעים למבנה הארגוני של אגף מערכות מידע וסיכונים העלולים להיווצר בהיעדר נהלים מוגדרים. (2) סיכונים בתחום אבטחת המידע, ובכלל זה סיכונים הנוגעים למדיניות אבטחת המידע ולתכנון דרכי התמודדות עם אירועי אבטחת מידע. (3) סיכונים בתחום ההמשכיות העסקית וההיערכות לעתות חירום. (4) סיכונים בתחום ניהול הפרויקטים, ובהם סיכונים הנוגעים לתכנון התקציבי ולתכנון לוחות הזמנים. (5) סיכונים

[23] מצוטט מ"התקנים המקצועיים הבינלאומיים של לשכת המבקרים הפנימיים העולמית".

[24] כפי שפרסם, למשל, מטה התקשוב הממשלתי.

[25] IT Governance.

בתחום הרכש. 6) סיכונים בתחום פיתוח תוכנה וניהול שינויים. 7) סיכונים בתחום תפעול מערכות ותחזוקתן.  
ה. להלן שאלות מנחות לביצוע ביקורת ניהול סיכונים (Check List):

התחום	תחום המשנה	שאלת הביקורת
כללי	קיום תהליך ניהול סיכונים	האם מתקיים תהליך של ניהול סיכונים.
	בעלי התפקידים	האם נקבעו גורמים האחראים מהבחינה הניהולית למיפוי הסיכונים, להערכת האפשרויות לכשל ולפגיעה ולהערכת עוצמת הפגיעה.
ביצוע סקר סיכונים	הנחיות	האם נקבעו הנחיות לביצוע סקר סיכונים.
	מתודולוגיה	מהי המתודולוגיה לביצוע סקר סיכונים.
	תדירות	האם נקבעה תדירות הביצוע של סקר סיכונים.
	מיפוי הנכסים	האם מופו הטכנולוגיות ומאגרי המידע של הארגון.
זרימת המידע על ניהול הסיכונים	דיווחים להנהלה	האם הוגדרו הדיווחים הנדרשים להנהלה.
		האם מפת הסיכונים מוצגת להנהלה.
	תגובת ההנהלה	האם ההנהלה דנה במפת הסיכונים.
הניהול השוטף של הסיכונים	דוח חשיפות <sup>26</sup>	האם הוכן דוח חשיפות.
		האם יש הקפדה על כתיבה ואיסוף של דוחות כשל וכמעט כשל <sup>27</sup> .
		האם דוחות החשיפות מרוכזים בידי מנהל הסיכונים.
	עדכון מפת הסיכונים	האם נקבעו הנחיות לעדכון ולתחזוקה שוטפת של מפת הסיכונים.
		האם מפת הסיכונים מתעדכנת באופן שוטף בהתאם להתפתחויות.
המסקנות מניהול הסיכונים	סיכוני המפתח	האם הוגדרו סיכוני מפתח.
	תכנית הפחתה <sup>28</sup>	האם נקבעה תכנית הפחתה בהתבסס על מפת הסיכונים.

[26] דוח הכולל מידע שוטף על הסיכון התפעולי והצעות לנקיטת פעולות יזומות להתמודדות עם סיכון זה. ראו הוראת החשכ"ל 5.2.6.

[27] על פי הוראת החשכ"ל 5.2.5, מנהל הסיכונים התפעוליים המשרדי יהיה אחראי להגדיר תהליך לאיסוף מידע בנושא אירועי כשל וכמעט כשל במשרד ולעגנו בנוהל.

[28] תכנית למזעור הסיכונים אשר מופו במסגרת סקר הסיכונים. ראו הוראת החשכ"ל 5.2.3.

התחום	תחום המשנה	שאלת הביקורת
המסקנות מניהול הסיכונים	קביעת בקורות	אילו בקורות נקבעו בהתבסס על מפת הסיכונים.
	קביעת סוגי בקורות	האם נשקלו כל סוגי הבקורות (בקרה ממוחשבת, נוהלית, פיזית, מונעת, מתריעה ומגלה) כדי להפחית את הסיכונים.
	ניטור	האם מתבצעים ניטור ומדידה חוזרת של תוצאות תכנית ההפחתה.
ניהול סיכונים בנושא אבטחת מערכות מידע		יש לבחון אם ביצוע כל הפעולות שצוינו לעיל תורם להשגת: א. סודיות - Confidentiality ב. שלמות המידע ומניעת אובדנו - Integrity ג. זמינות - Availability
ניהול סיכונים הקשורים בפעולות במיקור-חוץ		יש לוודא כי מתבצע ניהול סיכונים לגבי פעולות שהוצאו למיקור-חוץ, בין היתר בנושא אבטחת מידע וקשרים פיננסיים.
מערכות סביבתיות ומונעות		האם במסגרת ניהול הסיכונים נעשה שימוש במערכות סביבתיות ומונעות (למשל, מערכות הגנה מאש) כדי לשמור על מערכות המידע היקרות והחשובות.

### 2.6.6.9 ביקורת תחום אבטחת מידע

ככלל, מטרת ביקורת טכנולוגיית המידע היא לוודא כי מערכות המידע, ובכללן המערכות לאבטחת מידע, פועלות כמתקן. תחום המחשבים הוא תחום דינמי המשתנה ומתעדכן בלא הרף, ולכן יש לעקוב אחר השינויים, בהתאם לכך יש לעדכן את נוהלי העבודה בתחום זה מדי פעם בפעם<sup>29</sup>.

אבטחת מידע מוגדרת בחוק הגנת הפרטיות - "הגנה על שלמות המידע, או הגנה על המידע מפני חשיפה, שימוש או העתקה, והכל ללא רשות כד"ן". חוק הגנת הפרטיות ותקנות הגנת הפרטיות קובעים כי האחריות לאבטחת המידע מוטלת על בעלי מאגר המידע, על המחזיקים בו ועל מנהליו.

אבטחת מידע מתבצעת באמצעות שתי שיטות: 1. אבטחת מחשבים פיזית - ביצוע פעולות בחומרה ובתשתיות, כדי למנוע פגיעה פיזית במאגר המידע. 2. אבטחה לוגית - קביעה של מנגנוני תוכנה ייעודיים, לדוגמה - שם משתמש וססמה, כתנאי להפעלת המחשב או לכניסה לבסיס נתונים. ניתן לשלב את שתי השיטות, לדוגמה באמצעות "כרטיס חכם", המשמש אמצעי פיזי לזיהוי המשתמש, אבל גם מחייב הזנת ססמה.

#### הבסיס הנורמטיבי

נוהל מתודולוגיית פיתוח ותחזוקה לטכנולוגיית המידע (להלן - נוהל מפת"ח), שקבע החשכ"ל, הוא נוהל מסגרת המחייב את משרדי הממשלה<sup>30</sup> ועוסק בפיתוח ובתחזוקה של מערכות ממוחשבות במשרדי הממשלה. הנוהל מפרט את השלבים בהקמתה של מערכת ממוחשבת ואת התוצרים הנדרשים בכל אחד מהם. בהחלטה של ועדת השרים לענייני חברה וכלכלה (הקבינט החברתי-כלכלי) בנושא "הרחבת תחומי פעילות התקשוב הממשלתי, עידוד חדשנות במגזר הציבורי וקידום מיזם לאומי 'ישראל דיגיטלית'"<sup>31</sup>, נקבע כי החלטת ממשלה 1981 מ-28.10.91 בדבר נוהל מפת"ח בטלה. עם זאת קבעה רשות התקשוב הממשלתי<sup>32</sup> כי כל עוד לא יקבע המשרד הממשלתי נוהל או מתודולוגיה מחייבים אחרים, יהיה נוהל מפת"ח הנוהל המחייב אותו.

נוהל מפת"ח משמש מסגרת לניהול נושא המחשוב בארגון, ובכלל זה לביצוע פרויקטים בתחום אבטחת המידע. בנוהל נקבע כי אבטחת מידע כוללת כמה רכיבים: שמירה על חיסיון המידע, זמינות מערכות המידע ושלמות המידע. אבטחת המידע נועדה להגן על מערכות המידע בעת ביצוע ארבע הפעולות הבסיסיות האלה: יצירה והוספה של מידע חדש (Create), קריאה ושליפה של מידע (Read), עדכון ושינוי של מידע (Update) ומחיקה וביטול של מידע (Delete). פגיעה במערכות הממוחשבות במגזר הציבורי עלולה לגרום, בין היתר, לפגיעה בשירותים הניתנים לאזרח ולפגיעה בצנעת הפרט.

בפברואר 2007 פרסם מכון התקנים הישראלי את תקן ישראלי 27001 (להלן - תקן 27001). תקן זה נועד לקבוע מתכונות להקמה, להפעלה, לניטור, לסקירה, לתחזוקה ולשיפור של מערכות לניהול אבטחת מידע. הטמעת הנוהל בארגון מחייבת קביעת מדיניות, מטרות, תהליכים ונהלים לניהול סיכונים ולשיפור אבטחת המידע. כמו כן אימץ מכון התקנים עוד תקנים בין-לאומיים הקשורים לאבטחת מידע, ובהם תקנים ישראליים 1495 ו-1972 על כל חלקיהם. תקנים חדשים בתחום זה נוספים על פי ההתפתחויות בתחום הדיגיטלי ובתחום הסייבר. התקן אומץ מתקן ISO בין-לאומי העוסק במיסוד מערכת לניהול אבטחת מידע ארגונית ולתהליך השוטף של הקמת המערכת ושיפורה השיטתי.

בספטמבר 2005 פרסם אגף המפקח הכללי לענייני ביקורת המדינה במשרד ראש הממשלה "נוהלי מסגרת לאבטחת מידע" (להלן - נוהלי המסגרת). נוהלי המסגרת כוללים 38 נהלים לאבטחת מידע במשרדי הממשלה, שעניינם קביעת מדיניות ומיפוי מידע, הגורם האנושי ואבטחת המידע, אבטחה

[29] בארגונים ביטחוניים ייתכן שההנחיות לאבטחת מידע יהיו שונות מההנחיות שיפורטו להלן או יתווספו להן.

[30] על פי החלטת ועדת השרים לכלכלה מאוקטובר 1991, שקיבלה תוקף של החלטת ממשלה, ועל פי הוראות תקנון, כספים ומשק.

[31] החלטה חכ/41 מ-29.9.14.

[32] רשות התקשוב הממשלתי: החלטת ממשלה 2097 (חכ/41) מ-10.10.14 קובעת, בין היתר, כי התקשוב הממשלתי ישמש מרכז ידע, וכי יועץ מקצועי בתחום התקשוב לממשלה יפעל לייעול מערך התקשוב ולקידום החדשנות הטכנולוגית במשרדי הממשלה וביחידותיהם ויקצה טכנולוגיות מתקדמות לשיפור השירות הממשלתי לציבור, להפחתת הנטל הבירוקרטי ולקידום מדיניות ממשל פתוח. בהחלטת הממשלה הורחבו והוגדרו מחדש היעדים, הסמכויות והתפקידים של רשות התקשוב הממשלתי.

לוגית, אבטחה פיזית, גיבוי, שחזור והתאוששות, אבטחת תקשורת ושימושי אינטרנט ואבטחת מידע במחשבים המנותקים מרשתות המשרד. לפי נוהלי המסגרת, על תחום אבטחת המידע בגוף ציבורי יופקד "הממונה על אבטחת מידע", שיהיה אחראי לבקר את הפעילויות הממוחשבות המתבצעות בגוף, כדי לוודא שהוא עומד בדרישות אבטחת המידע שנקבעו בחוקים, בתקנות ובנהלים. נוהלי המסגרת לא נקבעו כנוהל מחייב במשרדי הממשלה, אך ניתן ללמוד מהם על התשתית הנדרשת לאבטחת המידע ולשמירה על הפרטיות בגופים ציבוריים.

יודגש כי בתת-הפרקים שלהלן מובאים עיקרי הדברים בלבד, וכי ראוי להכין שאלונים מיוחדים לפני הפגישות הרלוונטיות עם בעלי תפקידים בגופים המבוקרים, על סמך בחינת הסרגלים המלאים שצוינו בתת-הפרק הרלוונטי ודוחות ביקורת שעסקו בנושא הנבדק.

## מדיניות הארגון

על פי החלטת ממשלה 2443 מ-2015, על מנכ"לים של משרדי הממשלה ושל יחידות הסמך לפעול לשיפור רמת הסייבר, ולשם כך עליהם למנות ממונה הגנת הסייבר, להקים ועדת היגוי משרדית, לקבוע אילו אנשי מקצוע יפעלו בתחום הגנת הסייבר, להקצות תקציב ייעודי לנושא ולקדם את עמידתו של המשרד בתקני אבטחת המידע. יו"ר הוועדה יהיה מנכ"ל המשרד, וחבריה יהיו נציגים בכירים במשרד הנושאים באחריות לתחום הגנת הסייבר, לרבות אחריות להיבטים הטכנולוגיים, האבטחתיים והתפעוליים, וכן מנהל התקציבים, מנהל משאבי אנוש, יועץ משפטי, נציג היחידה להגנת הסייבר בממשלה ונציגים נוספים לפי שיקול דעתו של המנכ"ל. הוועדה תתכנס לכל הפחות פעם בחציון.

ממשלתי בעל התפקיד האחראי להגנת הסייבר במשרד יפעל בכפיפות ישירה למנכ"ל או מטעמו. להלן פירוט תפקידיו:

- א. גיבוש מדיניות הגנת הסייבר במשרד בהתאם לתהליך ניהול סיכונים ארגוני.
- ב. הכנת תכנית עבודה להגנת הסייבר על פי המדיניות.
- ג. ניתוח והערכה שוטפים של תכנית הגנת הסייבר והמדיניות בהתאם לצרכים, לאיומים ולמענים, וכן של ההיערכות הארגונית להתמודדות עם אירועי סייבר.
- ד. גיבוש תכנית תקציבית לטיפול בהגנת הסייבר ולניהולה השוטף.
- ה. בקרה על היישום והניהול של תכנית העבודה להגנת הסייבר, בהיבט הארגוני הרחב ובהתאם למדיניות.

בביקורת בגוף מבוקר נדרש אפוא לבדוק בעניין זה בין השאר אם מונתה בו ועדת היגוי, מי הם חבריה, באיזו תדירות היא מתכנסת, האם מדיניות אבטחת המידע של הגוף מעוגנת במסמכים ואם ועדת ההיגוי עוקבת אחר היישום וההטמעה של המדיניות שנקבעה. כמו כן, ראוי לבדוק אם מונה ממונה הגנת הסייבר ומהם תפקידיו.

## הרשאות גישה

על הארגון לקבוע מדיניות בדבר הרשאות גישה, ובכלל זה מדיניות לגבי העובדים שיינתנו להם הרשאות כאלה (משתמשי קצה, טכנאים ומנהלים), ולגבי המידע שתיתן לכל עובד הרשאה בעניינו. כמו כן, נדרש לתעד את הפעילות בקובץ מיוחד לרישום סדרת פעולות המבוצעות במערכת ואת התוצאות שלה (log), לצורך איתור חריגים ונקודות תורפה של המערכת. כמו כן, על הארגון לקבוע כללים בנוגע לפעולות ניהול, כגון רישום פרטי משתמש חדש, שינוי פרטים של משתמש קיים, מחיקת משתמש, הקפאת הרשאות גישה של משתמש וביטולה. יש להדריך את המשתמשים לגבי אופן היישום הנכון של נוהלי הרשאות הגישה ולבצע ביקורות על כך. את הבקשה למתן הרשאות גישה לעובד מגיש הגורם המוסמך לכך מטעם הארגון. במסגרת בקשה כזאת יש לציין את כל הגישות למערכות הארגון הנדרשות לאותו עובד וכן את סוג ההרשאה הנדרש (צפייה, כתיבה, מחיקה וכו').

תקן ישראלי 1495 (חלק 6) עוסק במתן הרשאות גישה למידע השמור במערכות הארגון. בטבלה 1 בתקן מפורט לוח הזמנים לביצוע פעולות אלה בהתאם לרמת האבטחה הנדרשת (בסיסית, בינונית או גבוהה). לפני תחילת הביקורת יש להשתמש בהוראות תקן זה כסרגל לביקורת, למשל לבדוק אם בקשות ההרשאה הוגשו לפי הוראות אלה ולהשוות בין רשימת העובדים שעזבו לרשימת ההרשאות הקיימות.

## התאמת מאפייני הסמאות לתקן הישראלי

בתקן ישראלי 1495 (חלק 3) הוגדרו סוגי הסמאות ונקבעו כללים מחייבים לגבי צירופי הסמאות הנדרשים, תדירות שינוין של הסמאות, אורכן ועוד. לדוגמה, בתקן נקבע כי על סממה להכיל ארבעה תווים לפחות (ברמת האבטחה הבסיסית), שהם אותיות ומספרים שאינם עוקבים.

נוהלי המסגרת, שכאמור לא גובשו לכלל נוהל מחייב, קובעים כי הממונה על אבטחת המידע בארגון יקבע את הדרישות לניהול מערכת הסמאות, יפרסם דרישות אלה בקרב כלל המשתמשים ויפקח על אופן יישומן. עוד נקבע בנוהלי המסגרת כי לכל משתמש יהיו שם משתמש וסממה אישית. הסממה תכלול שישה תווים לכל הפחות, אותיות, ספרות וסימנים, ותוחלף מדי שלושה חודשים.

לצורך הכנת שאלון מומלץ ללמוד את דרישות התקן ונוהלי המסגרת ולקבוע על פיהן את השאלות שיוצגו לגוף המבוקר.

## הגנה בתחום התקשורת

אבטחת מערכות תקשורת היא מכלול הפעולות המבטיחות את הזמינות והשרידות של מערכות התקשורת, וכן מכלול הפעולות המבטיחות את הזמינות, השרידות, הסודיות, האמינות והשלמות של המידע בתקשורת. התקנים הישראליים 1972 ו-6021 וכן נוהלי המסגרת קובעים נורמות לאבטחת מידע במערכות תקשורת מחשבים.

יש כמה שיטות לאבטחת מערכות תקשורת מחשבים. אחת מהן היא שיטת המניעה, הכוללת -

(א) שילוב רכיבי אבטחה בתכנון מערכת התקשורת; (ב) קביעת הרשאות לגישה פיזית לרכיבי מערכת התקשורת; (ג) קביעת מנגנונים לזיהוי הרשאות, לאימות הזיהוי וסוגי הרשאות; (ד) הגדרת הרשאות גישה למשתמשים מורשים; הצפנה; מניעת התחזות.

כמו כן, ניתן לנקוט את שיטת הבקרה, הכוללת - (א) רישום של כל הגישות לשירותי מערכות התקשורת של משתמשים מורשים בלבד; (ב) הפעלת מנגנון להתרעה על גישות לא מורשות למערכת התקשורת; (ג) הפעלת מנגנון שיתעד גישות מורשות למנגנון האבטחה ויתריע על גישות לא מורשות למנגנון זה.

נוסף על כך ניתן לנקוט את שיטת ההתרעה על שימוש לא סביר, וכן שיטה המאפשרת ניטור וניתוח של אירועים חריגים ברשת ומעקב אחריהם.

נדרש להשתמש במנגנוני אבטחה מייצגים, כגון הצפנה; אכיפת נתיב בין תחנת הקצה לשרת, אימות זהות, תחזוקה מרחוק, מידור וזיהוי של כתובות IP, הפרדה בין רשתות, בקרת קישוריות רשת ושליטה ובקרה על הניתוב ברשתות משותפות. כמו כן, יש להיערך לקראת תקלות ומצבי אסון.

נדרש אפוא ללמוד את כל התקנים הרלוונטיים ובהתאם לכך לנסח את שאלות הביקורת, למשל - באילו שיטות מאבטח הארגון את מערכות התקשורת שלו והאם נקבעו מנגנוני זיהוי ברשת.

## אבטחה פיזית של מתקני המחשוב

אבטחה פיזית של מערכות מידע היא "מכלול השיטות, אמצעי הגנה פיזיים ונהלים, שמטרתם למדר את מערכות המידע ולהגן פיזית על אזור מוגדר כדי לאפשר גישה לאזור זה או למנוע אותה, לפי הצורך, וכן להגן על הנכסים הנמצאים בו מפני השמדה, השחתה או גניבה"<sup>33</sup>. כאמור, אבטחת מידע מוגדרת בחוק הגנת הפרטיות כלהלן - "הגנה על שלמות המידע, או הגנה על המידע מפני חשיפה, שימוש או העתקה, והכל ללא רשות כדין".

בחוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים, התשנ"ח-1998, נקבע כי גוף ציבורי המנוי בתוספת לחוק חייב למנות ממונה ביטחון שיישא באחריות ל"פעולות אבטחה פיזית", לרבות שמירה על רכוש, ול"פעולות לאבטחת מידע" מסווג. על הגופים המנויים בתוספת הרביעית לחוק זה מוטלת גם החובה לבצע "פעולות לאבטחת מערכות ממוחשבות חיוניות", לרבות פעולות הנדרשות לשמירה על המערכות הממוחשבות ועל המידע שבהן. גופים אלה חייבים למנות אחראי לארגון ולביצוע של פעולות לאבטחת מערכות ממוחשבות חיוניות ולפיקוח עליהן.

[33] תקן ישראלי 1495, חלק 5.

מכון התקנים פרסם כמה תקנים (לא רשמיים) בעניין אבטחת מידע, ובכללם תקן ישראלי 1243 בנושא בטיחות אש של מחשבים וציוד היקפי; ותקן 27001, שנועד לקבוע מתכונת להקמה, להפעלה, לניטור, לסקירה, לתחזוקה ולשיפור של מערכת לניהול אבטחת מידע. מכלול תקנים אלה משמשים נורמה מקיפה לאבטחת מידע בארגונים.

נוהל בקרת גישה למחשב המרכזי ולמחשבים האישיים (להלן – נוהל בקרת גישה), הכלול בנוהלי המסגרת, קובע כי יחידת המחשב המרכזי במשרד המעבד מידע בסיווג "חסוי" תתוכנן ותוקם על פי עקרון ההפרדה והמידור בין מרכיבי המערכת. המידור יבוצע באמצעות הקמת קירות או מחיצות אשר יהיו בהם מעברים המבוקרים באמצעים פיזיים, אלקטרוניים או אנושיים. קצין הביטחון יסייע בידי הממונה על אבטחת המידע לאפיין את האמצעים הנדרשים. החדר שבו נמצאת יחידת המחשב המרכזי יהיה נעול בכל עת, ובעלי התפקידים שאינם עובדי המשרד יורשו לשהות רק באזורים הנדרשים להם מתוקף תפקידם. בעלי תפקידים אלה יהיו מלווים מרגע כניסתם לאזור הממודר של מערך המידע עד צאתם מאזור זה.

עוד נקבע בנוהל בקרת גישה כי אופן ההוצאה של אמצעי אחסון מידע ממבנה יחידת המחשב המרכזי ואופן ההכנסה של אמצעים כאמור למבנה זה, וכן נידום של אמצעים אלה בין מרכיבי יחידות המחשב יעוגנו בנהלים הפנימיים של המשרד. חדרי המיזוג והכוח (חשמל) יופרדו לחלוטין מיחידת המחשב המרכזי, והגישה אליהם תהיה באמצעות פתחים נפרדים. הקודים בכל האמצעים לבקרת גישה יוחלפו אחת לשלושה חודשים לפחות או לאחר שעובד שהייתה לו גישה לקודים עזב את המשרד או את תפקידו, כל זאת באחריותו של הממונה על אבטחת מידע. מומלץ להתקין אמצעי זיהוי ביומטרי, לשם בקרה על הכניסה ליחידת המחשב המרכזי.

נוסף על כך נקבע בנוהל בקרת גישה כי יש להציב שלטים תואמים במקומות בולטים מחוץ לחדר שבו נמצאת יחידת המחשב המרכזי, כדי להפנות את תשומת לבם של השוהים בסביבת החדר לכך שהכניסה אליו והשהייה בו מותרות למורשים בלבד. ביחידת המחשב המרכזי תותקן מערכת גילוי והתראה מרכזית. המערכת תופעל בתום הפעילות במחשב. סדרי האבטחה, התקנת מערכות הגילוי וההתראה והפעלתן יתואמו עם מנהל אגף הביטחון. קצין הביטחון יקבע כיצד להגיב בעת שתאותר פעילות חריגה. האזור שבו נמצאים המפעילים והאזור שבו נמצאים שרתי המשרד יהיו ממודרים, ותותר בהם נוכחות של עובדי יחידת המחשב המרכזי בלבד. עובדי משרד אחרים או אורחים ישהו במקום רק בנוכחות עובד של היחידה.

נדרש אפוא לבדוק אם נקבעו הוראות לאבטחה פיזית של המתקן, הן מפני סיכונים בטיחות כגון מים ואש, בין היתר בחדר המחשב (החדר שבו נמצאת יחידת המחשב המרכזי), והן מפני סיכונים ביטחוניים, כגון פיגוע. כמו כן נדרש לבדוק אם נקבעו הוראות לביצוע סקרי סיכונים.

### ניהול הגיבויים ושחזור המידע

ביצוע גיבוי למידע חיוני לשרידות המידע, לזמינותו ולקיום היכולת לשחזרו, שכן מטרתו לאפשר לארגון להתאושש ממצבי אסון, להשיג את יעדיו, לקיים את חובותו לשמירת המידע וליישם את הוראות כל דין בדבר הבטחת שמירתו וזמינותו של מידע רגיש. תקן ישראלי 1495 חלק 7 – "גיבוי מידע ושחזורו" – קובע כי כל ארגון יגבה את כל המידע שברשותו באופן שיאפשר לשחזרו בעת הצורך, וכן ינהל יומן גיבויים. על הארגון לקבוע נוהלי עבודה לביצוע גיבויים ולמנות אחראי לביצוע גיבויים לפי נהלים אלה. עותק אחד של הגיבוי יישמר בקרבת המחשב, ועותק אחר יישמר באזור סיכון שונה (מרוחק מהמחשב). על הנוהל לכלול הוראות, בין השאר הוראות לגבי תכולת הגיבוי, היקפו, אמצעי הגיבוי, תדירות הגיבוי ומספר עותקי הגיבוי. לתקן האמור מצורפת טבלה ובה פירוט מלא של התדירות הנדרשת לביצוע הגיבויים, לפי רמת האבטחה הנדרשת. לדוגמה, גיבוי מלא של חומר ברמת אבטחה בינונית נדרש אחת לשבועיים. התקן כולל הגדרות של מונחים מקצועיים רבים מתחום הגיבויים, ומומלץ לעיין בו.

נדרש אפוא לבדוק אם דרך פעולתו של הארגון בנושא הגיבויים תואמת את הנקבע בתקן. לדוגמה, יש לבדוק באיזו תדירות מבצע הארגון גיבוי מלא של החומר שרמת אבטחתו גבוהה.

**בדיקה בנושא תכנית התאוששות מאסון<sup>34</sup> (DRP) ותכנית המשכיות עסקית<sup>35</sup> (BCP)**

תכנית המשכיות עסקית היא תכנית פעולה להפעלת המערכות החשובות של הארגון בשעת חירום, כדי לוודא שהפעילות העסקית ממשיכה להתבצע במהירות וביעילות. תכנית התאוששות מאסון היא חלק מתכנית ההמשכיות העסקית. בתכנית זו מפורטים התהליכים הנדרשים כדי שהמערך הטכנולוגי בארגון יתאושש בתוך פרק זמן מוגדר מאסון המשבית לזמן לא קצר את התשתית הטכנולוגית החיונית לפעילותו, וכדי שיוכל לתת שירות ברמה מוגדרת. בתקן ישראלי 24762 ניתן למצוא קווים מנחים לגבי התאוששות מאסון בתחום טכנולוגיות המידע והתקשורת.

ועדת ההיגוי לאבטחת מידע מופקדת על הכנת תכנית התאוששות של גוף ציבורי מאסון. על הוועדה לטפל בין השאר במצבי אסון העלולים להיגרם בשל כשל טכנולוגי, פגעי טבע ומעשי אנוש, שהתבצעו בשגגה או בזדון. הוועדה תגדיר מהו מצב אסון ומיהו בעל הסמכות להכריז על מצב אסון. על הוועדה להכין תכניות התאוששות מכל התרחישים האפשריים בסביבת מערך המחשוב של הגוף הציבורי ולהביא בחשבון בעת הכנת התכניות מרכיבים אלה: שיעור הנוכחות של בעלי התפקידים החיוניים, היקף הנזק למבנים ולמתקנים וזמינות שירותי התשתית - חשמל, מים, תקשורת. בתכנית ההתאוששות יפורטו הפעולות להצלת חיי אדם, להערכת נזקי האסון, לקביעת דרגתם ולצמצומם וכן השיקולים שעל פיהם יש להכריז על אסון ולקבוע מיהו הגורם המכריז. כמו כן יפורטו בתכנית תחומי הדיווח, על פי חלוקה לבעלי התפקידים בארגון; תחומי האחריות; הנסיבות שבהן יופסקו שירותי הדואר האלקטרוני והאינטרנט של הגוף; והסדרי התקשורת וההתראות.

בנוהלי המסגרת נקבע כי אחת לשנה, במסגרת תכנית העבודה השנתית, יבוצע באחריות משותפת של מנהל יחידת המחשב וממונה אבטחת המידע בגוף הציבורי תרגול המקיף את כלל היבטי תכנית ההתאוששות מאסון, לרבות שחזור קבצים מן הגיבויים ושימוש באתר החלופי. תרגול השימוש באתר החלופי יכלול שימוש בהעתקי גיבוי של המאגרים השונים. ממונה אבטחת המידע יתעד את מהלכו של התרגיל ויפיק בסופו דוח סיכום תרגיל. ממצאי התרגיל יידונו בישיבת ועדת ההיגוי לאבטחת מידע, המסקנות יתועדו וההמלצות ייושמו כנדרש.

במסגרת ההיערכות למצב חירום יש להביא בחשבון את החשש לפגיעה באספקת הכוח, במידע, בגיבויים ובאמצעים אחרים. כמו כן, במסגרת היערכות כאמור יש להביא בחשבון את העלויות הכרוכות בהתאוששות ואת משך הזמן הנדרש להתאוששות. אמצעי האבטחה של הארגון יאפשרו להתמודד עם מתקפות האקרים, מתקפות וירוסים, מתקפות מניעת שירות (Denial of Service), מתקפות קוד עיון וזליגת מידע מסווג. כמו כן יאפשרו אמצעי אבטחה אלה לבצע בקרת תוכן לגבי הדואר האלקטרוני והאינטרנט.

בביקורת ניתן לבדוק בין השאר את הנושאים האלה: האם הוכנו תכנית התאוששות מאסון ותכנית המשכיות עסקית, האם יש אתר חלופי ואם כן - היכן הוא נמצא, האם בוצעו תרגילים בנושא המעבר למצב חירום, למי הזקנתה הסמכות להכריז על מצב חירום (מוצע לעיין בנוהלי המסגרת לפני חיבור השאלון).

**2.6.6.10 ביקורת בתחום ההיערכות לסיכוני סייבר**

ההיערכות בתחום זה מבוססת בעיקרה על החלטת ממשלה ב/84 מ-11.12.02 ועל החלטות 2443 ו-2444 מ-15.2.15. התקנים שצוינו בהחלטות אלה הם תקן ישראלי 27001 ותקן ישראלי 15408. יודגש כי רק לאחרונה הוחל לבצע אסדרה בתחום הסייבר במגזרים שאינם ביטחוניים.

החלטה ב/84 מחייבת מינוי אחראי להגנה על מערכות ממוחשבות בגוף מונחה או בגוף מאובטח. אם נקבע שיש צורך באחראי להגנה על המערכות הממוחשבות בגוף מסוים, קל וחומר שיש צורך למנות אחראי להגנה על המערכות הממוחשבות בכל הענף. עוד נקבע בהחלטה ב/84 כי יש להקים ועדת היגוי מגזרית להגנה על מערכות ממוחשבות בכל גוף מונחה או מאובטח. על פי החלטה 2443, נדרש להקים ועדה כזאת בכל משרד ממשלתי. בהחלטה 2443 נאמר גם כי המנכ"לים של משרדי הממשלה "יגדירו בתוך 120 יום מיום קבלת החלטה זו תכנית מדורגת להטמעה... לתקן אבטחת מידע ארגוני ממשפחת ת"י ISO 27001" (תקן ישראלי שנקבע על פי תקן ISO בין-לאומי העוסק במיסוד מערכת לניהול אבטחת מידע ארגוני ובתהליך השוטף של הקמת המערכת ושיפורה השיטתי).

Disaster Recovery Planning - DRP [34]

Business Continuity Plan - BCP [35]



בהחלטה 2443 נקבע כי על המנכ"לים של משרדי הממשלה לכלול בתקציב השנתי של משרדיהם תקציב ייעודי להגנת סייבר, וכי שיעורו של תקציב זה יהיה לכל הפחות 8% מכלל התקציב שהוקצה לתחום טכנולוגיית המידע.

החלטה 2444 כוללת דרישה להקמת רשות לאומית להגנת סייבר, שתפקידיה יהיו בין השאר הפעלת מרכז סיוע להתמודדות עם איומי סייבר עבור כל המשק, באמצעות צוות מענה חירום למחשוב<sup>36</sup>.

### 2.6.6.11 ביקורת בתחום תפעול מערכות המחשוב

א. **ביקורת על המשילות בתחום טכנולוגיית המידע:** בדיקה אם הנהלת הארגון מנהלת ביעילות את השימוש בטכנולוגיית המידע, כדי לאפשר את ביצוע משימות הארגון. בכלל זה יש לבדוק את הנושאים המפורטים להלן:

- (1) האם נקבעה תכנית אב למחשוב? מהי מידת מימושה?
- (2) האם נקבעו תכנית עבודה רב-שנתית ותכנית שנתיית למחשוב? מהי מידת מימושה?
- (3) כיצד פועל הארגון לזיהוי ולאישור של הדרישות הקשורות לטכנולוגיית המידע?
- (4) כיצד פועלת ההנהלה ליישום המטרות הקשורות לטכנולוגיית המידע?
- (5) כיצד פועל הארגון בנוגע לניווט ההשקעות בתחום טכנולוגיית המידע?

ב. **ביקורת על האסטרטגיה של הארגון בתחום טכנולוגיית המידע:** יש לבדוק אם נקבעה אסטרטגיה בתחום טכנולוגיית המידע, ובכלל זה תכנית מאושרת והשלבים ליישומה, על פי היעדים של הארגון בתחום טכנולוגיית המידע. יש לוודא שהובאו בחשבון כל הסיכונים בנושא וכל המשאבים העומדים לרשות הארגון. בכלל זה יש לבצע בדיקות בנושאים המפורטים להלן:

- (1) האם לארגון יש אסטרטגיה שעל פיה הוא מנהל את הפעולות בתחום טכנולוגיית המידע?
- (2) כיצד פועל הארגון בנוגע לניהול הסיכונים?
- (3) האם המבנה של מערכת המחשוב בארגון מאפשר לארגון ליישם את המטרות שנקבעו בתחום טכנולוגיית המידע?
- (4) האם הארגון אישר נהלים מתאימים לצורך ניהול הפעולות בתחום טכנולוגיית המידע? האם הארגון מיישם נהלים אלה?
- (5) האם מיושם עקרון הפרדת התפקידים בתחום מערכות המידע? והאם הוא מבוצע בד בבד עם הפרדת התפקידים בארגון כולו?

### ג. דרישות פיתוח ותחזוקה

- (1) האם קבע הארגון נהלים לזיהוי דרישות המשתמשים למערכות מידע?
- (2) כיצד פועל הארגון בנוגע לניתוח הדרישות של המשתמשים, לתיעדופן ולניהולן?
- (3) כיצד פועל הארגון בנוגע לביצוע או לרכישה של פרויקטים בתחום טכנולוגיית המידע?
- (4) כיצד פועל הארגון בנוגע לניהול בקרה על פרויקטים בתחום טכנולוגיית המידע?
- (5) האם יש לארגון יחידת אבטחת איכות (QA), והאם תפקידיה ברורים?
- (6) כיצד הארגון מתכנן ומנהל את הבדיקות במערכות המידע שלו?
- (7) האם המרכזים של הארגון מתבצעים על פי נוהל מפת"ח או על פי נהלים או מתודולוגיה אחרים?
- (8) על פי אילו קריטריונים נבחרים הספקים?
- (9) מהי המדיניות של הארגון בנוגע לשינויים ושיפורים בתוכנות שלו? (האם הארגון מוודא כי רק שינויים ושיפורים שאושרו מיושמים)?
- (10) מהי המדיניות של ארגון הרכש בנוגע להזמנות של רכיבי מחשב (חומרה ותוכנה)?
- (11) האם הוגדרו תהליכי ההתקנה וההפעלה של מערכות חדשות?
- (12) מהו אופן הטמעת המערכות? כיצד מתבצעת הכשרת העובדים?

### ד. ניהול מערכות המידע

- (1) אילו מדדים משמשים להערכת השירות בארגון? (לדוגמה: מדדים בשימוש מרכז התמיכה, מידת זמן תגובה של התוכנה).
- (2) באילו כלים הארגון משתמש כדי לוודא שאמנת השירות מיושמת?
- (3) האם שירותי מערכות המידע של הארגון הם לשביעות רצונם של המשתמשים ועל פי

המטרות של הארגון?

- (4) האם יחידת טכנולוגיית המידע בודקת את ביצועי המערכות בזמן אמת או מדי פעם בפעם, כדי לוודא שהמערכות פועלות על פי צורכי הארגון?
- (5) האם יש מדיניות מסודרת בנושא הטיפול בתקלות?
- (6) האם הארגון קבע מדיניות ניהול שינויים בכל הנוגע לשילוב מערכות חדשות?
- (7) כיצד יחידת טכנולוגיית המידע מבטיחה שהארגון יוכל לחזור לגרסה קודמת במידת הצורך?
- (8) האם תיעוד המערכת מתעדכן כאשר נעשים בה שינויים?

## ה. מיקור-חוץ

- (1) האם נקבעה מדיניות בנושא מיקור-חוץ?
- (2) האם בחירת הספק מתבצעת על פי המוגדר במסמך פנימי לבדיקה (להלן - מפ"ל)<sup>37</sup>?
- (3) האם הארגון כולל את הדרישות של המשתמשים באמנת השירות?
- (4) האם ההחלטות מתקבלות בדרגים המתאימים?
- (5) האם נחתם חוזה עם הספק?
- (6) האם ננקטים צעדים נגד הספק כשהדרישות הכלולות באמנת השירות או דרישות אחרות אינן מיושמות?
- (7) האם הזכויות על הנתונים ועל הגנתם מעוגנות בחוזה?
- (8) האם הארגון הוא בעל היישום ושילם עבורו והאם הדבר מתועד?
- (9) האם אפשר לנהל את שירותי מיקור-החוץ במשרדי הארגון?
- (10) האם תהיה המשכיות עסקית אם הספק לא יוכל לספק שירותים בעתיד?
- (11) האם כל העלויות (לרבות עלויות עתידיות) זוהו?
- (12) האם בוצע ניתוח של עלות לעומת תועלת לפני ההחלטה לפנות למיקור-חוץ?
- (13) האם נבחנו חלופות לפני ההחלטה לפנות למיקור-חוץ?
- (14) האם השירותים הניתנים באמצעות מיקור-חוץ מעוגנים ב-DRP?

## ו. בקורות

- (1) האם קיימות בקורות פלט המתאימות לאופי הנתונים?
- (2) האם ניהול אסמכתאות המקור ואיסוף הנתונים מתבצעים באופן המותאם לצרכים?
- (3) האם נקבעו נהלים לטיפול בנתונים שגויים?
- (4) כיצד מנוהל אישור קליטת הנתונים?
- (5) כיצד מוודא הארגון כי הנתונים המשמשים לביצוע כל הפעולות (טרנזקציות) מלאים, אמינים ונכונים?
- (6) האם מתבצעות בקורות פלט המבטיחות כי הנתונים שהמערכת מפקה הם מלאים ונכונים?
- (7) האם נקבע נתיב ביקורת?

- ז. **תכלול (אינטגרציה) של המערכות:** הלקוחות דורשים מצד אחד כי הארגון ימלא את דרישותיהם באופן מדי, ומצד אחר הם דורשים להפחית את עלויות השירות. לצורך כך יש צורך בתכלול התהליכים העסקיים. תכלול כזה מקובל בתחומים האלה: ממשק המשתמש, הלוגיקה העסקית ואחסון הנתונים. במסגרת הביקורת על תכלול המערכת יש להתמקד בנושאים אלה:
  - (1) על מבצע הביקורת להיות ער לכך שהעיבוד והניהול של הנתונים אינם מבוצעים תמיד במערכת המבוקרת, ולכן עליו למפות את המקום שבו הם מבוצעים.
  - (2) יש לבחון את תהליך התכלול ואת השפעתו על יציבות המערכת, על אמינות הנתונים, על שלמותם וכיוצא בזה. יש לבחון את תיק האפיון ואת מילון הנתונים שהוגדר.
  - (3) ניתן להשתמש בנתיבי הביקורת המוגדרים בשרת התכלול.
  - (4) בביקורת על תכלול של ממשק המשתמש יש לשים את הדגש בבקורות קלט ובקורות פלט, ואילו בביקורת על תכלול של תהליכים ונתונים יש לשים את הדגש בבקורות עיבוד.

[37] מסמך המגדיר את אופן בדיקת הצעות הספקים וסיכום הבדיקה. המפ"ל כולל פירוט לגבי צוות הבדיקה, דרישות הסף, המשקל שניתן לכל דרישה, הקריטריונים, וטופסי הבדיקה, העלות לעומת התועלת ועוד. המפ"ל הוא מסמך משלים למפרט, וקיום של שניהם הוא תנאי הכרחי לפנייה בבקשה להצעות. המפרט הוא מסמך גלוי ופתוח לכול, ולעומתו המפ"ל הוא מסמך פנימי וחסוי.

- המטרות של הארגון?
- (4) האם יחידת טכנולוגיית המידע בודקת את ביצועי המערכות בזמן אמת או מדי פעם בפעם, כדי לוודא שהמערכות פועלות על פי צורכי הארגון?
  - (5) האם יש מדיניות מסודרת בנושא הטיפול בתקלות?
  - (6) האם הארגון קבע מדיניות ניהול שינויים בכל הנוגע לשילוב מערכות חדשות?
  - (7) כיצד יחידת טכנולוגיית המידע מבטיחה שהארגון יוכל לחזור לגרסה קודמת במידת הצורך?
  - (8) האם תיעוד המערכת מתעדכן כאשר נעשים בה שינויים?

#### ה. מיקור-חוץ

- (1) האם נקבעה מדיניות בנושא מיקור-חוץ?
- (2) האם בחירת הספק מתבצעת על פי המוגדר במסמך פנימי לבדיקה (להלן - מפ"ל)<sup>218</sup>?
- (3) האם הארגון כולל את הדרישות של המשתמשים באמנת השירות?
- (4) האם ההחלטות מתקבלות בדרגים המתאימים?
- (5) האם נחתם חוזה עם הספק?
- (6) האם ננקטים צעדים נגד הספק כשהדרישות הכלולות באמנת השירות או דרישות אחרות אינן מיושמות?
- (7) האם הזכויות על הנתונים ועל הגנתם מעוגנות בחוזה?
- (8) האם הארגון הוא בעל היישום ושילם עבורו והאם הדבר מתועד?
- (9) האם אפשר לנהל את שירותי מיקור-החוץ במשרדי הארגון?
- (10) האם תהיה המשכיות עסקית אם הספק לא יוכל לספק שירותים בעתיד?
- (11) האם כל העלויות (לרבות עלויות עתידיות) זוהו?
- (12) האם בוצע ניתוח של עלות לעומת תועלת לפני ההחלטה לפנות למיקור-חוץ?
- (13) האם נבחנו חלופות לפני ההחלטה לפנות למיקור-חוץ?
- (14) האם השירותים הניתנים באמצעות מיקור-חוץ מעוגנים ב-DRP?

#### ט. בקורות

- (1) האם קיימות בקורות פלט המתאימות לאופי הנתונים?
- (2) האם ניהול אסמכתאות המקור ואיסוף הנתונים מתבצעים באופן המותאם לצרכים?
- (3) האם נקבעו נהלים לטיפול בנתונים שגויים?
- (4) כיצד מנוהל אישור קליטת הנתונים?
- (5) כיצד מוודא הארגון כי הנתונים המשמשים לביצוע כל הפעולות (טרנזקציות) מלאים, אמינים ונכונים?
- (6) האם מתבצעות בקורות פלט המבטיחות כי הנתונים שהמערכת מפיקה הם מלאים ונכונים?
- (7) האם נקבע נתיב ביקורת?

- י. תכלול (אינטגרציה) של המערכות:** הלקוחות דורשים מצד אחד כי הארגון ימלא את דרישותיהם באופן מידי, ומצד אחר הם דורשים להפחית את עלויות השירות. לצורך כך יש צורך בתכלול התהליכים העסקיים. תכלול כזה מקובל בתחומים האלה: ממשק המשתמש, הלוגיקה העסקית ואחסון הנתונים. במסגרת הביקורת על תכלול המערכת יש להתמקד בנושאים אלה:
- (1) על מבצע הביקורת להיות ער לכך שהעיבוד והניהול של הנתונים אינם מבוצעים תמיד במערכת המבוקרת, ולכן עליו למפות את המקום שבו הם מבוצעים.
  - (2) יש לבחון את תהליך התכלול ואת השפעתו על יציבות המערכת, על אמינות הנתונים, על שלמותם וכיוצא בזה. יש לבחון את תיקי האפיון ואת מילון הנתונים שהוגדר.
  - (3) ניתן להשתמש בנתיבי הביקורת המוגדרים בשרת התכלול.
  - (4) בביקורת על תכלול של ממשק המשתמש יש לשים את הדגש בבקורות קלט ובקורות פלט, ואילו בביקורת על תכלול של תהליכים ונתונים יש לשים את הדגש בבקורות עיבוד.

### 2.6.7 ביקורת בנושאי מכרזים והתקשרויות [פרק להשלמה]

### 2.6.8 ביקורת בנושאי מינויים ותקינה [פרק להשלמה]

### 2.6.9 ביקורת בנושאי כספים וחשבונות [פרק להשלמה]

### 2.6.10 ביקורת בנושא תקציב [פרק להשלמה]

2.7

גיבוש ממצאי ביקורת



# גיבוש ממצאי ביקורת

הפעילות של משרד מבקר המדינה בתחום הביקורת מתבססת על העיקרון של בדיקה אינקוויזיטורית (יזמת), מקצועית ואובייקטיבית. הליך הביקורת אינו הליך שיפוטי או מעין שיפוטי, והוא אינו כפוף לדיני הראיות ואינו תלוי בסדרי דין.

עבודת הביקורת כוללת איסוף מידע וניתוחו, ומטרתה - הכנת דוח ביקורת הכולל, נוסף על הצגת הנושא, ממצאי ביקורת, מסקנות והמלצות. ממצאי הביקורת בדוחות המשרד מעידים על חריגות מנורמות ביקורת. ממצאים אלה חייבים להסתמך על אדנים מקצועיים ואובייקטיביים ברורים, אשר כל הפרטים הכלולים בהם מבוססים על עובדות הניתנות להוכחה באופן מקצועי ובלתי תלוי באמצעות אסמכתאות שבידי הביקורת.

## 2.7.1 אמות המידה לקביעת ממצא

יש לקדם את עבודת הביקורת ואת העלאת הממצאים באמצעות תהליך של למידה וחקר ובהתבסס על שיקוף אובייקטיבי של פני הדברים. זאת תוך פתיחות להסברי הגוף המבוקר והימנעות מדרך לעומתית של התנצחות ויצירת עוינות. תהליך ניתוח המידע העובדתי לצורך בחינת קיומו של ממצא ביקורת מחייב את עובדי הביקורת לפעול באופן מקצועי וניטרלי. ביסודו של תהליך זה יש לנתח את הפער בין הנורמה ובין האופן שבו הגוף המבוקר נוהג בפועל, בין שמדובר במעשה או במחדל, על יסוד אמות מידה של אמינות, שייכות, משקל וחומרה.

### 2.7.1.1 אמינות

ככלל, כדי לבסס את אמינות המידע, יש להצליבו עם נתונים נוספים ממקורות שונים ועצמאיים המאששים את נכונותו. הקביעה כי העובדות מבוססות ומלמדות על חריגה מנורמת ביקורת חייבת להתבסס על נתונים בדוקים, היכולים לשמש תשתית סבירה לקביעה זו.

כמו כן, יש לשמור על העיקרון ולפיו הפנייה תכלול רק את הממצאים שאומתו ובוססו כנדרש. כדי לבסס ממצא יש לשקול גם את איכות המידע (טיבו של מקור המידע, האקטואליות שלו, אמצעי מסירתו ועוד). יש להימנע מכלול ממצאים משוערים ובלתי מבוססים בטיטות הדוח, כמי שמבקשים להשתמש ב"בלון ניסוי" בהנחה שתגובת הגוף המבוקר תסייע לבססם לאחר מכן.

ככלל, ממצאים המבוססים רק על מידע שהתקבל בעל פה מבעלי תפקידים בגופים המבוקרים יועברו לאישורם בכתב. אם בפגישה נמסרו פרטים בעניינים רגישים או בעניינים הנוגעים לטוהר המידות, או אם המידע שנמסר משמש לביסוס ממצא הנוגע לפעילות לא תקינה של גורם שלישי, תועבר התרשומת לקבלת אישור, סמוך ככל הניתן למועד שבו התקיימה הפגישה.

לעומת זאת, כאשר התרשומת מבססת פרטים עובדתיים או מידע אחר שאינו מבסס עניינים כמתואר לעיל, ניתן להסתפק בכך שבשלב הפנייה תועבר הטיטה לתגובת מי שעל בסיס דבריו נכתבו הפרטים. דרך זו תאפשר לו לאשר, להכחיש את דבריו שנכתבו בפנייה או לנסחם באופן מדויק יותר, ואם הוא יכחיש את הדברים לא יהיה מנוס מלהשמיט מהדוח את הדברים או את הממצא המבוסס עליהם.

### 2.7.1.2 שייכות

יש לבסס ממצא על יסוד מידע שקשור במישרין או בעקיפין למהותו של הנושא הנבדק. על כן יש לוודא כי המידע שנאסף רלוונטי מהותית לניתוח הממצא ולהוכחת החריגה מהנורמה הנהוגה באותו עניין. כמו כן יש לתת את הדעת על משך הזמן שעבר בין מועד ביצוע הביקורת לבין המועד שבו חל הליקוי.

### 2.7.1.3 משקל

יש לבחון את משקלו של המידע יחסית למערך הכולל של הנתונים העובדתיים. כלומר, גם אם נאספו נתונים עובדתיים אמינים הנוגעים לנושא הנבדק, יש לבחון את משקלם הכולל כדי לקבוע אם אמנם יש בהם כדי להצדיק ממצא ולבססו. לצורך קביעת משקלו של הממצא העובדתי, יש לבצע את מבחן הסבירות<sup>1</sup>.

בעת בחינת מסמכים היכולים לבסס את ממצאי הביקורת, יש לתת את הדעת על מכלול של היבטים הנוגעים לתיקוף הראיה, כגון: שם וחתימה, ציון תאריך, הגדרת "מעמדו" של המסמך – טיוטה או מסמך פורמלי; הבחנה בין דעה או תפיסה העולה במהלך דיון לבין סיכום או החלטות בסיומו; הבחנה בין מסמך המבטא רעיונות לבין מסמך המנחה לביצוע פעולות; עמדה ארגונית מול עמדה אישית; מעמדו הארגוני של הגורם החתום על המסמך.

אם נמצאו נתונים עובדתיים הסותרים לכאורה את הממצא, יש לבחון אותם. אם בעת גיבוש פנייה או הצעת תמ"ה נותרו ליקויים שמוטל ספק בנוגע ליכולת לבססם מאחר שנתון עובדתי מסוים אינו מתיישב לכאורה עם המידע המבסס את הממצאים, ניתן לכלול את הממצאים בדוח רק לאחר שיבוצעו בדיקות השלמה שיבססו אותם כראוי.

### 2.7.1.4 חומרה

ככלל, אם ממצא הביקורת מעיד על ליקויים חמורים במיוחד או אם בעקבות פרסום הממצא צפויה להיגרם פגיעה במעמדו, בשמו הטוב או בקניינו של עובד בגוף מבוקר (אם מדובר בביקורת אישית), יש לבסס את הביקורת באופן מורחב ומשמעותי יותר.

### 2.7.1.5 התמקדות בליקויים מהותיים

על מנת לזהות אם הליקויים שהועלו בביקורת הם מהותיים ניתן להיעזר בכמה שאלות מפתח, כגון: מהו הערך המוסף של הביקורת? האם יש בה חידוש? האם עצם הליקוי המסוים עלול לגרום נזק? האם ניתן להפיק לקחים משמעותיים מהסיבות והנסיבות שהביאו להיווצרות הליקוי? כיצד תיקון הליקוי יביא לפתרון הבעיה הקיימת או יתרום לערך מוסף משמעותי?

בגדר ליקויים מהותיים ניתן לכלול, בין היתר: ליקוי שיש לו השפעה שלילית ניכרת על תפקודו של הגוף המבוקר או ליקוי המסיט את פעולתו של הגוף המבוקר לכיוון שלא לשמו הוקם; ליקוי בעל השפעות מאקרו-כלכליות; ליקוי שמעיד על חוסר אפקטיביות מהותי בפעילות הגוף. ליקויים שאינם מהותיים נוגעים בדרך כלל לזוטי דברים או לקנטרונות, או שלא ניתן לתקנם (למשל: הוועדה לא התכנסה במועדים הנדרשים), או שאי אפשר לעמוד בבירור על נזק ניכר שנגרם בגינם (למשל: חסרה חתימה של החשב על פקודת התשלום, שלא בהתאם להוראות תכ"מ).

על מנת לזהות את הליקויים המהותיים, יש לאתר תחילה היכן נמצאים ה"נתיבים הקריטיים" של המטלה – מהם הנושאים המרכזיים שבהם נרצה להתמקד בביקורת על מנת לייצר ערך מוסף. לאחר מכן יש להתמקד בביסוס ליקויים מהותיים במסגרת ה"נתיבים הקריטיים" שנבחרו.

מלבד עיון במסמכי הגוף המבוקר, הדרך המרכזית והיעילה ביותר לזיהוי הליקויים המהותיים הצפויים במטלה היא באמצעות ראיונות עומק של בעלי תפקידים בכירים (מבוקרים ולא מבוקרים). את אותם בעלי תפקידים נשאל שאלות במישרין ובעקיפין על אופן תפקודו של הגוף, לדוגמה:

1. **מטרות הארגון:** האם משיגים אותן? האם יש לארגון נתונים שמעידים על כך (יעדים ומדדים)? אם לא, מה הנזק שנגרם מכך? מהם החסמים (הפנים-ארגוניים והחיצוניים) להשגת המטרות?
2. **אתגרים:** אילו אתגרים ניצבים לפני הארגון? באילו בעיות "בוערות" עוסק הארגון כיום? אילו לא היה לו אילוץ תקציבי, היכן היה משקיע את המשאבים הפנויים? איזה נזק נוצר בגין התקציב הלא מספק?
3. **שאלות ישירות:** מהם הנושאים החשובים בתחום מטלת הביקורת שלדעת המראיין כדאי שנתמקד בהם? אילו היה במקומנו מה היה בוחן? ביצוע ראיונות רבים וכן פיתוח המיומנות לשאול "שאלות גדולות" יכוונו את צוות הביקורת לבעיות המרכזיות שאיתן הגוף מתמודד ולחסמים להשגת מטרות הארגון. כך תתבהר תמונת המצב לגבי הליקויים המהותיים וניתן יהיה לתכנן באופן יעיל ומושכל את עבודת השדה.

[1] בג"ץ 297/82, **בורג נ' שר הפנים**, פ"ד לז(3) 29, "המבחן הוא, אם כל החומר הרלוונטי יש בו כדי להביא את הרשות המינהלית, שעה שהיא פועלת כרשות מינהלית סבירה, לידי קביעתו של הממצא...".



## 2.7.2 ממצאים המעוררים חשש למעשה פלילי ולעבירת משמעת

בהתאם להוראת סעיף 14(ג) לחוק מבקר המדינה, אם במהלך הביקורת מתעורר חשש למעשה פלילי, על מבקר המדינה להביא את הדבר לידיעת היועץ המשפטי לממשלה; בהתאם להוראת אותו סעיף, אם מתקיים חשש שנעברה עבירת משמעת על פי כל דין, רשאי מבקר המדינה להביא את הדברים לפני היועץ המשפטי לממשלה.

אם איסוף נתוני המידע ובחינתם לאור אמות המידה האמורות מוביל למסקנה כי יש חשש לביצוע מעשה או עבירת משמעת, יש לפעול כדלקמן: עובדי הביקורת ומנהל האגף יעבירו, לאחר קבלת אישור מנהל החטיבה, ובאמצעותו, את כל הנתונים העובדתיים לבחינת היועץ המשפטי של המשרד. אם היועץ המשפטי יקבע כי יש חשש למעשה פלילי או לעבירת משמעת הוא יעביר למבקר המדינה – באמצעות מנכ"ל המשרד – את חוות דעתו, אשר תעסוק, בין היתר, בנושא המשך ביצוע הביקורת.

בהתייחס לשאלת המשך ביצוע הביקורת יבחן היועץ המשפטי אם המשך העיסוק בנושא עלול לשבש חקירה פלילית אם חקירה כזאת תיפתח בעתיד. אם מתעורר ספק בנושא, יבצע היועץ המשפטי של המשרד בחינה בלתי פורמלית מול היועץ המשפטי לממשלה או מול גורמי חקירה אחרים, כדי לברר אם יש מניעה לכך שהביקורת תמשיך לעסוק בעניין. אם יסבור היועץ המשפטי של המשרד כי לא עולה חשש לשיבוש חקירה, ישלים צוות הביקורת את עיסוקו בנושא, ורק לאחר הנחת דוח הביקורת על שולחן ראש הממשלה או פרסומו הוא יביא את דבר החשש למעשה פלילי לידיעת היועץ המשפטי לממשלה.

אם ימצא היועץ המשפטי של המשרד כי יש חשש שעיסוקם של עובדי הביקורת בנושא עלול לגרום לשיבוש חקירה עתידית, יובא העניין לידיעת היועץ המשפטי לממשלה באופן מיד.

על פי סעיף 14(ג) לחוק, היועץ המשפטי לממשלה יודיע למבקר על דרך טיפולו בנושא, תוך ששה חודשים מיום שהועבר אליו העניין. היועץ המשפטי במשרד מבקר המדינה יהיה אחראי למעקב אחר הדיווחים העתיים של היועץ המשפטי לממשלה בנושא זה.



# 2.8

גיבוש הערות והמלצות  
של משרד מבקר המדינה



# גיבוש הערות והמלצות של משרד מבקר המדינה

חוק מבקר המדינה קובע כי בדוחות מבקר המדינה על משרדי הממשלה ומוסדות המדינה<sup>1</sup> יפורטו כל פגיעה בטוהר המידות וכן כל ליקוי ופגיעה בחוק או בעקרונות החיטון והיעילות הראויים לדעת מבקר המדינה להיכלל בדוח. נוסף על כך קובע החוק כי מבקר המדינה יביא את המלצותיו לתיקון הליקויים שהועלו בבדיקה ולמניעתם<sup>2</sup>.

ככלל, בשלב שלאחר גיבוש הממצאים והליקויים נכתבות הערות הביקורת בעניינם. הערת הביקורת נועדה להעניק משמעות ברורה וכוללת לתמונה המתקבלת ממכלול הממצאים והליקויים. אם לנוכח צבר הממצאים והליקויים מסתמן כי מדובר בתופעה, ראוי לגבש הערת ביקורת שתביא זאת לכלל ביטוי. כל אימת שראוי שתינקט פעולה כלשהי, יש להוסיף המלצות הנוגעות לתיקון הליקויים.

בשלב הפנייה יש לבסס את הערת הביקורת על ניתוח הנורמות, הממצאים והליקויים שהעלתה הביקורת, ובשלב הכנת הצעת התמ"ה יש לשוב ולבחון באופן מדוקדק אם הערות הביקורת מבוססות דיין נוכח תשובות הגופים המבוקרים.

מטרת פרק זה היא לעמוד על דרכים ראויות לגיבוש הערות והמלצות בדוחות מבקר המדינה ולשילובן בדוחות הביקורת.

## 2.8.1 גיבוש הערות של משרד מבקר המדינה

- א. ככלל, יש למקד את הערת הביקורת באופן שתכוון לגוף המבוקר ולבעל התפקיד שנושא באחריות ישירה לליקוי שהועלה בביקורת, ובעת הצורך יש למקדה גם בגורמים הקשורים בעקיפין לטיפול בליקוי כאמור. כל אימת שהדבר נדרש, רצוי לפרט את הנזק שנגרם בגין הליקוי שבו עוסקת ההערה.
- ב. הערות הביקורת צריכות להתבסס במישורן על הנורמות, הממצאים והליקויים. עליהן לכלול "ערך מוסף" – נדבך שאינו בגדר חזרה על הממצאים והליקויים אלא תוספת של מידע. ניסוח הערת הביקורת צריך להיות ברור והגיוני, תוך הדגשת הזיקה שבין סרגל הביקורת, התשתית העובדתית, הממצאים, הליקויים ותשובות המבוקרים ובין הערת הביקורת. על הערת הביקורת לבטא באופן תמציתי את המשמעות הכוללת של הליקויים שהועלו, לציין את הנזק שנגרם ולשמש בסיס הגיוני להמלצה, אם היא נדרשת.
- ג. הערות הביקורת צריכות להסתמך על הערכה הוגנת של כל הממצאים שהועלו ולשקף את מידת הסטייה מהנורמה שהם מבטאים. יש לנסחן באופן מאוזן, להביא בחשבון את תשובות הגוף המבוקר, לבחון אם הממצאים היו ידועים לגוף המבוקר עוד קודם לביקורת ולהתייחס למידע שהתקבל מגופים אחרים שבהם התבצעו בדיקות השלמה.
- ד. לעתים אין צורך להביא הערת ביקורת לאחר ממצא ביקורת. אם בביקורת הועלה ממצא כבד משקל, למשל אם בוצעה פעולה המנוגדת לנורמה מפורשת (חוק, תקנה או נוהל), לא בהכרח נדרשת מסקנה, שכן לעתים די בהעמדת הממצא בצד הנורמה המפורשת לצורך הסקת המסקנה המתחייבת.
- ה. כאשר הממצאים אינם מסתמכים על נורמות שנקבעו בהוראת דין מפורשת אלא על נורמות

[1] סעיף 15(ב2)-(3) לחוק מבקר המדינה.

[2] בדומה לכך קובע סעיף 20(א) לחוק מבקר המדינה כי גם דוח על גופים מבוקרים אחרים יוצגו ההמלצות לתיקון הליקויים ולמניעתם.

- שלדעת המשרד ראוי שיוחלו על הגוף המבוקר כדי לקדם תכלית ציבורית, יש להבהיר ולנמק מדוע המשרד רואה באופן תפקודו של הגוף המבוקר משום ממצא או ליקוי לנוכח הנורמות שהוצגו בדוח. נימוקים כאמור עשויים להידרש אף כאשר הביקורת בוחרת להחיל על גוף מבוקר נורמה כללית אשר לא הוחלה עליו במפורש מכוח הוראות הדין, אף שהיא חלה על גופים אחרים.
1. אם הסרגל הנורמטיבי מנוסח באופן כללי המאפשר פרשנויות שונות, יש לבחון היטב סוגיה זו בשיתוף עם הייעוץ המשפטי בהקדם האפשרי ובהתאם לכללי הפרשנות המקובלים בנוגע למהותה של הנורמה שנעשה בה שימוש. בין היתר יש להתייחס לשאלות אלה: האם מוצדק להחיל את הנורמה במקרה הנדון; האם אפשר לראות בממצאים הפרה מובהקת של הנורמה; מהי חומרת הליקוי שמקורו בהפרת הנורמה. בהתאם לתשובות שיינתנו על שאלות אלה יש לגבש את הערת הביקורת.
  2. בגיבוש הערת ביקורת המבוססת על ניתוח אינדוקטיבי (הסקת מסקנה כללית המבוססת על בדיקת מקרים פרטניים), יש לבחון היטב את המקרים שבהם נמצאה חריגה מהנורמה, את היקפם ואת משקלם לעומת מקרים אחרים שבהם לא נמצאה חריגה. יש לוודא כי אין מדובר במקרים בודדים אלא במקרים המעידים על מגמה של חריגה מסרגל הביקורת.
  3. גיבוש הערת ביקורת המבוססת על ניתוח דדוקטיבי (הסקת מסקנה על פרט מסוים על יסוד עקרונות כלליים) תלויה בהנחות היסוד ובבקיאות בכל העובדות הכלליות וההיבטים הנוגעים לעניין. יש להיזהר מלהסתמך על הנחות כוללניות שאינן מאומתות.
  4. הערת ביקורת מקיפה או כללית המבוססת על נתונים ממדגם סטטיסטי צריכה להסתמך על שיטות מחקר מקובלות ועל ממצאי העיבוד הסטטיסטי כדי שניתן יהיה להחיל אותה על כלל האוכלוסייה הרלוונטית<sup>3</sup>.
  5. כאשר מדובר במסקנות אישיות הנוגעות לבעלי תפקידים בגוף המבוקר ובנושאים רגישים, יש לערב את מנהל החטיבה והייעוץ המשפטי כבר בשלב גיבוש המסקנות<sup>4</sup>.
  - א. אפשר להביא הערת ביקורת בסיומו של סעיף או פרק בדוח. בסיכום הדוח אין לכלול הערות ביקורת שלא הובאו בגוף הדוח, אלא אם כן הן נקבעות במישורין על סמך הממצאים, הליקויים והערות הביקורת שהובאו בגוף הדוח.
  - ב. על פי חוק מבקר המדינה (סעיף 15[ב]4), אם במהלך הביקורת התגלו שיפורים או פעולות בולטות לטובה הראויים לדעת המבקר להיכלל בדוח, יש לשקול לתת לכך ביטוי בדוחות. למשל, ניתן לציין לשבח מסירות של עובדים מסוימים או של יחידה מסוימת לתפקידים אשר עובדים בתנאי שטח קשים. גוף מבוקר שיתקן את הליקויים במהלך הביקורת עשוי לזכות לציין חיובי בדוח הסופי, כדי לעודד גופים מבוקרים נוספים לנהוג כך.

כאשר בדוח הביקורת מצוינים ממצאים חיוביים כאמור לעיל, יסב מנהל החטיבה את תשומת לבו של המבקר לכך.

## 2.8.2 גיבוש המלצות של משרד מבקר המדינה

- א. על בסיס הערת הביקורת מנוסחת המלצת הביקורת, אולם לעתים אין צורך בהמלצה ואפשר להסתפק בליקוי ובהערת ביקורת. זאת, למשל, כאשר נמצאת חריגה מובהקת וניכרת מהנורמה החלה בנסיבות העניין.
- ב. המלצת הביקורת תינתן לאחר שיקול דעת מעמיק, תוך התחשבות בכל ההיבטים הידועים ובאפשרויות המעשיות ליישום ההמלצה. בניסוח ההמלצה ניתן להבהיר את הקשר בין הליקוי, הערת הביקורת וההמלצה. כמו כן עדיף להשתמש בשפה חיובית המציגה את היתרונות שביישום ההמלצה.
- ג. ככלל, בעת גיבוש המלצות הביקורת יש להתייחס להיקף הממצאים שהועלו ולחומרתם, וכן לנסיבות הארגוניות והתקציביות שיש בהן כדי להשפיע, ולו בעקיפין, על יכולתו של הגוף המבוקר לפעול לתיקון המצב. בהקשר זה ראוי לתת ביטוי לתהליכים של תיקון הליקויים בגוף המבוקר, אם צוות הביקורת קיבל מידע מבוסס בנוגע לתהליכים אלו.
- ד. על פי נוהלי המשרד, אין להמליץ המלצות שהן בגדר ביקורת על תוכנו של החלטות מדיניות לגופן. זאת בהתבסס על ההנחה שאת החלטות המדיניות מקבל גורם מוסמך הנדרש לבחור

[3] ראו כרך ב', פרק 2.6.1, "ביקורת באמצעים מדגמים סטטיסטיים".

[4] ראו כרך ב', פרק 1.6, "ביקורת בנושאים רגישים".

- בין חלופות שונות, תוך איזון בין השיקולים הרלוונטיים לקבלת החלטות מסוג זה, וזאת כל אימת שאין נורמה המחייבת הכרעה מסוימת דווקא. במקרים חריגים, שלגביהם ניתנו אישור או הנחיה של מבקר המדינה, ניתן לבקר החלטות מדיניות כאמור.
- ה. לעתים, על פי רוב בעקבות בדיקות בתחומי היעילות והיחסון, מועלים ממצאים הנוגעים להיבטים מבניים וארגוניים בגוף המבוקר. יש לנקוט זהירות רבה בעת קביעת ההמלצות בתחומים אלה, ועל כל פנים העיסוק בהן, ככלל, אינו יכול לשאת אופי של ייעוץ ארגוני או של התערבות פרטנית וספציפית בביצוע.
- ו. יש למקד את המלצת הביקורת בראש ובראשונה בגוף המבוקר או בבעל התפקיד שנושא באחריות ישירה לליקוי שהועלה בביקורת, ובעת הצורך גם בגורמים הקשורים בעקיפין לטיפול בליקוי כאמור.
- ז. ראוי לנסח את המלצות הביקורת באופן שיעלה בקנה אחד עם המלצות שהמשרד נתן בעבר. אם ההמלצה אינה מתיישבת עם המלצות קודמות, יש לאבחן את המקרה ולהבהיר מדוע ההמלצה האמורה שונה מההמלצות הקודמות בנושא.
- ח. יש להימנע ממתן המלצות ביקורת מפורשות בדבר הקצאת משאבים נוספים (תקציב וכוח אדם), אלא אם כן יש סרגל חוקי מובהק המחייב הקצאה כזאת. עם זאת, כל אימת שמוטלת על הגוף המבוקר חובה מפורשת חוקתית או חוקית לבצע פעולה מסוימת, אין הוא יכול להתנער מחובתו בדין בטענה כי אין לו די משאבים. אם הקצאת המשאבים האמורה נדרשת לשם שמירה על זכות יסוד, מחובתו של הגוף המבוקר לשקול הקצאת משאבים סבירים כדי להימנע מלפגוע בזכות היסוד.
- ט. כל אימת שנדרשת הקצאת משאבים לצורך יישום המלצת הביקורת (גם אם הדרישה האמורה לא נכתבה בהמלצה במפורש) יש לנסחה בזהירות. עם זאת ניתן להמליץ על ייעול הקצאת המשאבים בתוך הגוף המבוקר כדי שתתאפשר הקצאת תקציבים גם להשגת יעדים אחרים.
- י. בניסוח המלצות בעניינים הדורשים התמחות או ידע בתחומים מקצועיים מסוימים, כגון תחומי הרפואה וההנדסה, יש לפעול כלהלן:
- (1) המלצות ביקורת בנושאים משפטיים וכלכליים ייכללו בדוח לאחר התייעצות עם הייעוץ המשפטי ועם הייעוץ הכלכלי.
  - (2) גיבוש המלצות ביקורת בנושאים מקצועיים אחרים (למשל פרויקטים בתחום ההנדסה והמחשוב) מחייב לבדוק מראש אם נחוץ ואפשר לשכור שירותי ייעוץ חיצוני לניתוח הממצאים. כאשר לא ניתן ייעוץ חיצוני וצוות הביקורת מסתייע ביועצים המועסקים במשרד, יש לקבל מהם חוות דעת גם בנוגע להמלצות.
  - (3) ככלל, אם הביקורת בוצעה בגוף העוסק בנושאים שנדרשת בעניינם התמחות ספציפית (למשל בתחומים של ארכאולוגיה וגאולוגיה), יש להימנע מכתובת המלצות הנוגעות במישרין בעניינים מקצועיים גרידא הנוגעים לגוף המבוקר, אם פעולתו התבססה על תהליכי בחינה ראויים ועל החלטות שהתקבלו על בסיס הפעלת שיקול דעת ראוי. ההמלצות יגובשו רק לאחר שייבדקו שיקול הדעת ומתחם סבירות הפעילות של הגוף המבוקר.
- יא. המלצות שבהן שיקול דעתו של משרד מבקר המדינה מחליף את שיקול דעתו של הגוף המבוקר יינתנו רק במקרים חריגים ואם נמצאו טעמים שמצדיקים זאת, ורק לאחר שכלל גורמי המשרד בחנו המלצות אלו. ככלל, המלצות ביקורת הנוגעות בתחומים של "שיקול דעת" או של "סבירות" יכולות להינתן אם יש פגם מוכח בשיקול הדעת, כמו שיקולים זרים, או אם יש דרך מדידה המאפשרת להוכיח את חוסר הסבירות או להציג תוצאות שליליות ולא מידתיות של הדברים. כאשר מדובר בהמלצות אישיות הנוגעות לבעלי תפקידים בגוף המבוקר, יש לקיים דיון מקדים עם מנהל החטיבה ולעתים עם הייעוץ המשפטי כבר בשלב גיבוש ההמלצות.







3

”עוץ מקצועי



3.1

ייעוץ משפטי



# ייעוץ משפטי

- א. הייעוץ המשפטי הוא גוף מטה שבראשו עומד היועץ המשפטי של המשרד, והוא אחראי למתן הייעוץ המשפטי במשרד בתחום המינהלי ובתחום הביקורת.
- ב. הייעוץ המשפטי של המשרד הוא גוף עצמאי ואינו תלוי בגורמים המשפטיים ברשות המבצעת – לא ביועץ המשפטי לממשלה עצמו ולא בעובדי משרד המשפטים.
- ג. עובדי הייעוץ המשפטי מופקדים על בדיקה משפטית של האמור בדוחות, והם אחראים לנוכחותם ולתקפותם המשפטית.
- ד. חוות דעת ופרשנות משפטית שנותן הייעוץ המשפטי במסגרת אחריותו והערותיו לגבי סוגיה משפטית הן שיכריעו, אלא אם כן החליט המבקר אחרת.
- ה. קבלת ייעוץ משפטי היא חיונית במסגרת כל מטלות הביקורת. הייעוץ המשפטי נדרש הן לשם גיבוש ותיקוף של נורמות משפטיות שעליהן תתבסס הביקורת, והן לצורך טיפול בסוגיות משפטיות המתעוררות בכל שלבי עבודת הביקורת.
- ו. הניסיון המקצועי מלמד כי ליווי משפטי מקצועי בשלבים הראשונים של עבודת הביקורת עדיף על פני ליווי משפטי בשלבים מאוחרים יותר. לכן, אם מתעורר צורך בכך ואם הדבר מתאפשר, ראוי לספק ליווי משפטי למטלת הביקורת כבר מראשיתה.
- ז. אם הנהלת המשרד תעלה את הצורך במתן ליווי משפטי במסגרת דיוני התכנון, או אם מנהל החטיבה יעלה צורך זה בשלב מאוחר יותר, יקבע היועץ המשפטי מיהו הרפרנט שילווה את מטלת הביקורת בכל שלביה. ליווי משפטי יינתן בהתאם לצורך אף בשלב גיבוש הסקרים ואישור מאגר הסקרים המשרדי.
- ח. כאשר מבקר המדינה קובע כי הייעוץ המשפטי במשרד ילווה באופן מיוחד מטלת ביקורת כלשהי, על צוות הביקורת לקיים קשר תדיר עם היועץ המשפטי שמלווה את המטלה.
- ט. על צוות הביקורת לבצע בדיקה ראשונית גם בהיבטים משפטיים. אם נודע לצוות הביקורת שעניין הנוגע במישרין לנושא הביקורת נדון בהליך משפטי, עליו להציג ליועץ המשפטי על מנת שיבחן אם ניתן לעסוק בנושא וכיצד לתחום את גבולות הביקורת.
- י. על הייעוץ המשפטי לבחון את כל הסוגיות המשפטיות הנוגעות למטלת הביקורת, ובכלל זה הליכי חקיקה ופסיקה בעניינים התלויים ועומדים בערכאות משפטיות וכן תקדימים משפטיים ועמדות ביקורת משפטיות עקרוניות שקבע המשרד.
- יא. עם התקדמות עבודת הביקורת יתייעץ צוות הביקורת עם הייעוץ המשפטי, בהתאם לצורך, בנוגע לסוגיות משפטיות חדשות שהתעוררו.
- יב. להלן הנסיבות שבהן על צוות הביקורת לפנות ליועץ המשפטי המלווה או ליועץ המשפטי של המשרד, לפי העניין:
- (1) כאשר השימוש במסמכים משפטיים, לרבות חיקוקים, נהלים, חוות דעת משפטיות והסכמים שונים כרוך בפרשנות משפטית בנוגע לסוגיה הנבדקת.
  - (2) כאשר הנושא הנבדק נמצא בהליך משפטי כלשהו (לרבות לעניין בוררות או אם הוגשה עתירה בעניין שבו עוסקת הביקורת) ימסור האגף לייעוץ המשפטי את המידע שברשותו, על מנת שיחווה דעתו בעניין השפעותיו האפשריות של מצב זה על המשך עבודת הביקורת. אם חוות הדעת עשויה להשפיע על מתווה הבדיקה או על עצם קיום הבדיקה בנושא מסוים, נדרש האגף להציג את חוות הדעת האמורה לפני מנהל החטיבה. יש להעביר כל עניין מהותי השנוי במחלוקת, לרבות בנוגע ליישום חוות הדעת המשפטית, להחלטת המנכ"ל, ועל פי הצורך יעביר המנכ"ל את הדברים להכרעת מבקר המדינה.
  - (3) אם במהלך הביקורת התגלה ליקוי המעורר חשש לביצוע מעשה פלילי בגוף מבוקר, יש להעביר את הפרטים הרלוונטיים ליועץ המשפטי של המשרד. היועץ המשפטי יבחן אם יש צורך להביא את הנושא לפני המבקר, כדי שהלה יחליט אם יש להודיע על כך ליועץ המשפטי לממשלה בהתאם להוראות סעיף 14(ג) בחוק מבקר המדינה.

- (4) אם מתעורר קושי לקבל מידע מהגוף המבוקר, על הצוות לדווח על כך בהקדם למנהל האגף, ועל פי הצורך הלה ידווח על כך למנהל החטיבה ולייעוץ המשפטי של המשרד<sup>1</sup>. הייעוץ המשפטי יהיה מעורב בהליכי הבחינה וההחלטה הנוגעים לדרך הפעולה הנדרשת בנסיבות אלה.
- (5) לפני שצוות הביקורת יפיץ שאלונים בקרב גופים מבוקרים, עליו למסור את השאלונים לייעוץ המשפטי, לצורך עיון מקדים וקבלת הערות, כמפורט בפרק 2.6.2 "ביקורת באמצעות שימוש בשאלונים" שבמדריך זה.
- (6) פגישות עם יועצים משפטיים של גופים מבוקרים מחייבות תשומת לב מיוחדת של צוות הביקורת, ולכן מוצע כי במקרים רגישים או מורכבים הצוות יביא לידיעת היועץ המשפטי המלווה את תוכן הפגישה - לפני שתתקיים או לאחר מכן. ככלל, היועץ המשפטי המלווה לא ישתתף בפגישות עם גורמים חיצוניים. במקרים חריגים שבהם צוות הביקורת מבקש לשתף את היועץ המשפטי המלווה בפגישה עם גורם חיצוני כלשהו הנוגע למטלה, עליו להפנות בקשה בעניין זה לייעוץ המשפטי של המשרד.

[1] ראו "רענון - נוהל קבלת מידע מגוף מבוקר" (פברואר 2012) - בפורטל המשרד.

3.2

ייעוץ כלכלי





# ייעוץ כלכלי

- א. את שירותי הייעוץ כלכלי ייתן עובד המשרד או יועץ חיצוני שייבחר באישור המנכ"ל.
- ב. מטלה בעלת היבטים כלכליים תלווה בידי הייעוץ הכלכלי של המשרד בהתאם להחלטות שיתקבלו בדיונים לאישור מאגר הסקרים המשרדי ובדיונים לאישור תכנית העבודה. מטלה, כאמור, נוגעת לסוגיות בענייני כלכלה, תקציב, יעילות ומועילות כלכלית, לרבות חיטון בעלויות ובהוצאות כספיות, וכן להיבטים פיננסיים או חשבונאיים הכרוכים בבדיקה ובניתוח של פעילותו של גוף מבוקר.
- ג. לייעוץ הכלכלי אחריות לנכונות ההיבטים הכלכליים (למעט העובדתיים) של המטלות.
- ד. הייעוץ הכלכלי ייתן ברמות ליווי שונות, כפי שיקבע היועץ הכלכלי בהתייעצות עם אגפי הביקורת, ויכלול השתתפות בפגישות עבודה ובמפגשי סיעור מוחות.
- ה. להלן הנסיבות שבהן רצוי שצוות הביקורת יפנה לייעוץ הכלכלי:
- (1) במסגרת ביצוען של מטלות בעלות היבטים כלכליים. כבר בשלבים הראשוניים של הטיפול במטלות אלו ייפגש צוות הביקורת עם הייעוץ הכלכלי של המשרד ויקבל ממנו עצות מקצועיות לגבי אופן בדיקת הנושא הנדון.
  - (2) כאשר נעשה שימוש נרחב במסמכים כלכליים, לרבות מאזנים ודוחות כספיים, המצריכים התייחסות מקצועית.
  - (3) כאשר הייעוץ הכלכלי נדרש להשתתף בפגישה עם גורם חיצוני הקשור לענייני המטלה.



3.3

ייעוץ בתחום  
ביקורת מערכות מידע



## ייעוץ בתחום ביקורת מערכות מידע

- א. האגף לביקורת מערכות מידע במשרד מבקר המדינה מייעץ לעובדי הביקורת לגבי סוגיות בתחום ביקורת מערכות המידע העולות בעקבות ביצוע ביקורת.
- ב. האגף לביקורת מערכות מידע מייעץ למשרד גם לגבי ביקורת באמצעות כלים ממוחשבים. כלים אלה מאפשרים לנתח נתונים המאוחסנים במערכות ממוחשבות, שהם בבחינת "מידע גולמי", ולהפיק מהם מידע מהימן ורלוונטי לביקורת (ראו להלן).
- ג. לכל חטיבה יש לפחות נציג אחד בפורום חוכמ"ה של המשרד, המשמש כרכז ביקורת באמצעות כלי ביקורת ממוחשבים. אשר על כן, צוות הביקורת יכול להסתייע בו במהלך עבודת השדה לשם בדיקות הנוגעות למטלה באמצעים האמורים.



3.4

ייעוץ לשוני





# ייעוץ לשוני



אגף העריכה והפרסומים אחראי לוודא שדוחות הביקורת ינוסחו באופן נאות ואחיד מבחינת הלשון וסגנון הכתיבה, וכן הוא אחראי להקפיד על שפה תקינה ועל הדיוק והבהירות של הדוחות. כמו כן אחראי האגף להבטיח כי הקשר בין כל פרקי הדוח יהיה הגיוני וברור, וכי מבנה הדוח, הכותרות, המספור וכדומה יהיו תקינים.

צוותי הביקורת יכולים להסתייע באגף העריכה במשרד, בין היתר לניסוח מסמכים בשלבים שונים של עבודת הביקורת<sup>1</sup>.

---

[1] ראו "הנחיות מעודכנות להגשת דוחות לעריכה לשונית" (ספטמבר 2013) - בפורטל המשרדי.



3.5

יועצי המבקר



# יועצי המבקר

## 3.5.1 יועצים מיוחדים ועוזרי המבקר

לעתים ממנה מבקר המדינה יועצים מיוחדים הפועלים בלשכתו. אם מתעוררות סוגיות הקשורות לתחומי העיסוק והידע של אותם יועצים ובמסגרת הגדרת תפקידם, רשאי צוות הביקורת להתייעץ גם אתם, וזאת באישור מנהל האגף.

## 3.5.2 יועץ המבקר לתפקידים מיוחדים

אם מבקר המדינה ימצא זאת לנכון, הוא ינחה את יועצו לתפקידים מיוחדים ללוות מטלות מסוימות, ובכללן מטלות העוסקות בנושאים רגישים כגון חשש למעשים פליליים, לפגיעה בטוהר המידות ולשחיתות ציבורית או פוליטית. היועץ ילווה את האגף לתפקידים מיוחדים (תפק"ם) במסגרת מטלות הביקורת שהוא מבצע.

כמו כן, על צוותי הביקורת, ככלל, להיוועץ ביוזמתם ביועץ בכל שלבי עבודת הביקורת, ובכלל זה במהלך תחזוקת מאגר הסקרים, במהלך עבודת השדה ובמהלך גיבוש הצעת התמ"ה:

- א. כאשר נדרש סיוע בכל הנוגע לאיסוף מידע או מודיעין;
- ב. כאשר מתקיימות פגישות ומתקבל מידע בנושאים רגישים ממקורות שאינם גופים מבוקרים; בפגישות עבודה עם מבוקרים שהופכות לפגישות בעלות רגישות גבוהה (לדוגמה, המבוקר מבקש לשתף את משרד מבקר המדינה בנושאים רגישים, ולעתים עד כדי חשש להפלה עצמית);
- ג. כאשר במסגרת עבודת הביקורת מתקיים קשר עם חושפי שחיתויות;
- ד. כאשר נדרש ליצור קשר עם יחידות חקירה מיוחדות במסגרת חקירה סמויה;
- ה. כאשר נדרש קשר בין צוותי הביקורת ובין הרשות להגנת עדים.



3.6

יועצים חיצוניים

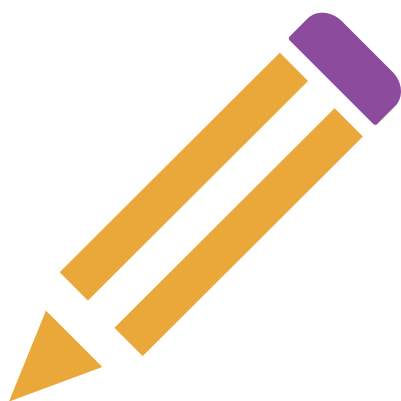




## יועצים חיצוניים

- א. ככלל, חשוב לעמוד על הצורך בקבלת ייעוץ חיצוני בשלב תחזוקת הנושא או בשלב אישור תכנית העבודה של החטיבה. על מנהל החטיבה להפנות למנכ"ל המשרד כל בקשה של צוות הביקורת להסתייע בייעוץ חיצוני מקצועי, בצירוף הנמקות לבקשה ולהערכה של היקף השעות הנדרש, וזאת בהקדם האפשרי.
- ב. לפני שייבחר יועץ חיצוני, יש צורך לוודא כי היועץ מתאים לביצוע המטלה, וכי צוות הביקורת יכול להפיק תועלת מעבודתו, מהבחינה המקצועית. יש לעשות ככל האפשר כדי לוודא שהיועץ אינו מזהה באופן מובהק עם עמדה מסוימת הקשורה למטלת הביקורת ושלא מתערר בענייניו חשש לניגוד עניינים כלשהו. יש להביא בחשבון את מרב השיקולים הרלוונטיים לבחירה, ובעיקר את אלה:
- (1) האם היועץ הוא בעל רישיון או תעודת הסמכה בתחום פעילותו.
  - (2) מהו מעמדו של היועץ בקרב עמיתיו למקצועי?
  - (3) האם יש ליועץ ניסיון קודם בנוגע לתחום הנבדק.
- ג. המידע שמוסר היועץ החיצוני לצוות הביקורת בעניינים שבהם עוסקת המטלה אינו אמור לשמש תחליף לשיקול דעתו המקצועי של הצוות בנוגע לעיבוד המידע האמור, לניתוחו ולגיבוש הערות צוות הביקורת והמלצותיו. חשוב שתובהר ליועץ החיצוני, עובר להתקשרות המשרד עמו, הסוגיה של הפרדת התחומים בין סמכויות משרד מבקר המדינה ואחריותו להכנת דוח הביקורת - בין היתר על בסיס המידע העובדתי שקיבל מהיועץ החיצוני - ובין אחריותו של היועץ לתיקוף מידע זה.





# 4

## כתיבת הדוחות וניסוחם

רמת כתיבה גבוהה של דוחות הביקורת תורמת רבות ליכולתם של הדוחות להשפיע על הגופים המבוקרים, על בעלי התפקידים בדרג המדיני והניהולי, על התקשורת ועל הציבור. לפיכך חייבים הדוחות, ובכללם הפניות לגוף המבוקר, להיות איכותיים לא רק מבחינת התוכן אלא גם מבחינת סגנון הכתיבה והניסוח.

מטרת פרק זה היא להציג את מבנה דוח הביקורת (הפנייה והצעת התמ"ה) והתקציר, ולקבוע הנחיות לכתיבה וניסוח בכלל ולכתיבה תמציתית וממוקדת בפרט<sup>1</sup>.

---

[1] ראו "נוהל לכתיבה תמציתית ואפקטיבית של דוחות ביקורת" (נובמבר 2016) - בפורטל המשרדי.

# 4.1

הנחיות כלליות לניסוח



# הנחיות כלליות לניסוח

## 4.1.1 כתיבה פורמלית

מטרת דוחות הביקורת היא תיאור עובדות והבעת דעה אובייקטיבית המבוססת על נורמות משפטיות ואחרות. לפיכך מתאימה להם דרך הכתיבה הפורמלית – להבדיל מכתבי אישית או ספרותית – ובכלל זה שימוש בשפה ברורה והימנעות מביטויים העלולים להשתמע לשני פנים; הימנעות ממילים נרדפות ומביטויים מליציים שלא לצורך; ניסוח אובייקטיבי וכתובה בגוף שלישי ("לדעת משרד מבקר המדינה", ולא "לדעתנו").

## 4.1.2 בהירות

א. על עובדי הביקורת להתחשב בקורא, באשר הוא לא בדק בעצמו את הנושא הנדון בדוח ואולי אף אינו מכירו כלל, והדוח הוא מקור המידע היחיד העומד לרשותו. כותבי הדוח, הבקיאים בנושא, עלולים לפסוח בנקל על מידע שנראה להם מובן מאליו, אך בלעדיו אין הדברים מובנים לקורא, ולעומת זאת הם עלולים להרבות בפרטים עד שהקורא יתקשה להבחין בין עיקר לטפל. לכן יש להפעיל שיקול דעת מתמיד בנוגע לאופן שבו יוצג בדוח המידע הידוע לעובדי הביקורת.

ב. הדוח ייכתב בשפה בהירה ופשוטה, אם נושא הביקורת מאפשר זאת. רצוי להימנע ממונחים טכניים שאינם מובנים לקורא הסביר. אם מן הנמנע לעסוק בנושא בלא שימוש במונחים טכניים שאינם נחלת הכלל, יש להסבירם לפחות בהערות שוליים או בסוגריים. ואולם אין להרבות בביאור מונחים יתר על המידה.

## 4.1.3 חלוקה לפרקים ולסעיפים

א. יש להקפיד כי החלוקה לפרקים תהיה הגיונית, וכי כל כותרת תשקף את תוכן הפרק.

ב. יש להשתמש בכותרות ובסיעוף כדי להקל את הקריאה ואת ההתמצאות בדוח. המספור והכותרות יהיו במתכונת שנקבעה במסמך "הוראות להדפסת תיקי תמ"ה" בפורטל המשרדי. סגנונות הכותרות צריכים לשקף את המדרג (הייררכיה) של הפרקים.

## 4.1.4 כתיבה עקבית

יש להקפיד על כתיבה עקבית (קוהרנטית), שבה יש קשר הגיוני והתאמה בין החלקים. למשל:

א. יש להשתמש במונחים באופן עקיב ולא לכנות דבר אחד בשמות שונים. למשל, אם צוינו בדוח "בני נוער", אין לכנותם בהמשך "ילדים", זאת על מנת שהקורא לא יתהה אם מדובר באותה קבוצה, בחלק ממנה או בקבוצה שונה.

ב. כאשר מביאים דוגמה יש להקפיד שהיא תנוסח באופן הממחיש את העניין שהדוח עוסק בו. למשל, אם צוין בדוח שתושבים צברו חובות ארנונה במשך חמש שנים ויותר, אין להביא דוגמה שאפשר ללמוד ממנה רק על סכום החוב ולא על פרק הזמן שבו נצבר.

ג. יש להקפיד על שימוש במילות קישור מתאימות – מילות ניגוד, הוספה וכו' – כדי לסייע בהבנת הכתוב.

## 4.1.5 אורך המשפט

משפט ארוך ומורכב הוא לעתים גם קשה להבנה. יש לבדוק את האפשרות לחלק משפט כזה לכמה משפטים, ולהיעזר לפי הצורך במילות קישור.

עם זאת אין לפסול לחלוטין את השימוש במשפט מורכב. למשל, אם הרעיון המובא במשפט מסובך

וקשה לפרקו למשפטים קצרים יותר, מוטב להבהיר את הנושא באמצעות משפט מורכב בנוי כהלכה. הכותב הנבון ישתמש אפוא בשני סוגי המשפטים, בהתאם לנדרש, ויחתור למזיגה שיש בה כדי להעשיר את חיוניותו של הסגנון ולהגביר את התעניינותו של הקורא בכתוב.



# 4.2

כתיבה קצרה ותמציתית



# כתיבה קצרה ותמציתית

דוחות הביקורת משמשים במידה רבה את "הדרג המנהל" - שרים, חברי כנסת, מנכ"לים ובעלי תפקידים אחרים בדרג הניהולי הבכיר - ואת העיתונאים. כדי להגביר את האפקטיביות של הדוחות, עליהם להיות ממוקדים, קצרים ככל האפשר ותכליתיים, ועליהם לעסוק בליקויים מהותיים. פרטים בלתי רלוונטיים עלולים להפריע לקורא להתמקד בפרטים החשובים בדוח, ואף להרתיע את הקורא מלהתעמק בו.

## 4.2.1 קביעת אורך הדוח

כדי להבטיח שהדוחות יהיו באורך סביר יינקט תהליך עבודה פנים-חטיבתי שמטרתו לקבוע את אורכו המרבי של כל דוח בהתחשב בתוכנו:

א. ככלל, לקראת סיום עבודת השדה, לפני כתיבת הפנייה, יגיש האגף למנהל החטיבה, לקבלת אישורו, הצעת שלד של מבנה הפנייה, ובה ראשי פרקים ותיאור של כל ליקוי עיקרי בשורה אחת או בכמה שורות. מנהל החטיבה ידון עם האגף בנושא השלד ויחליט אם לאשרו, וכן ינחה אותו בדבר האורך המרבי של הדוח.

ב. על פי הערכה זו ינחה מנהל החטיבה את העובדים והמנהלים לסכם את הליקויים בדרך שנועדה להביא לכך שאורך הדוחות יהיה כדלהלן:

דוח קצר - עד 25 עמודים

דוח בינוני - עד 40 עמודים

דוח ארוך - עד 50 עמודים

לחריגה של עד 20% מהאורך המרבי יידרש אישור מנהל החטיבה. לשם חריגה גדולה יותר יידרש אישור המנכ"ל.

אורכו של דוח מערכתי בין-חטיבתי ייקבע בדיון בין מנהל החטיבה המוביל את ביצוע המטלה ובין המנכ"ל.

ככלל, נדרש שהצעת התמ"ה לא תהיה ארוכה מהפנייה, אף לאחר שיוספו תשובות המבוקרים. הדבר יתאפשר באמצעות אינטגרציה בין ליקויים הנוגעים לכמה גופים וכן באמצעות השמטה של ליקויים שטיעוני הגוף המבוקר בעניינם התקבלו, של דוגמאות, של הסברים ועוד.

## 4.2.2 הנחיות לניסוח תמציתי וממוקד

### 4.2.2.1 חזרות

- יש להימנע מחזרות על הסברים, על נורמות, על ליקויים ועוד.
- אין לפצל נושא לכמה מקומות בדוח אם אפשר לאחד את כל האמור עליו במקום אחד.
- המילה "כאמור" היא תמרור אזהרה. בכל מקום שנאמר "כאמור" יש לבדוק אם אפשר לוותר על המידע באחד המקומות שבהם הוא מובא.

### 4.2.2.2 ציטוטים

ככלל, מוטב להימנע מציטוטים ארוכים מתוך מסמכים כמו תשובת הגוף המבוקר, הוראות או פסק דין - ומוטב לתמצת את הנוסח המקורי כולו במילים שלנו. אם יש חשיבות מיוחדת דווקא להבאת

[1] מספר העמודים - ברווח של שורה וחצי. המספר אינו כולל את עמודי הנספחים.

ציטוט יש לצמצם ולהביא רק מה שדרוש - אם הנוסח המקורי ארכני, יש להשמיט משפטים וחלקי משפטים מיותרים ולשים במקומם שלוש נקודות או לתמצת אותם במילים שלנו.

#### 4.2.2.3 הערות שוליים

דוח מבקר המדינה אינו מאמר אקדמי. בשלב הצעת התמ"ה יש לבחון את נחיצותה של כל הערה והערה ולצמצם ככל האפשר את מספר הערות השוליים.

אם מצטטים מדוח כלשהו, ממאמר או מדברי מלומד, חובה לתת לו מזכה (קרדיט) בהערת שוליים. יש להימנע מהערות שוליים המביאות מידע שהקשר בינו ובין הליקויים שבדוח אינו הדוק. אין להביא בשלב הצעת התמ"ה (לאחר שלב הפנייה) הערות שוליים שאינן דרושות לקורא הסביר, כמו הפניות לתכתובות בגוף המבוקר.

#### 4.2.2.4 סעיפים בחוק ובמסמכים שונים

בדרך כלל בשלב הצעת התמ"ה אין צורך לציין באיזה סעיף של החוק, של הנוהל, של ההסכם וכד' נאמר כל דבר. די לומר שבחוק מסוים נקבע כך וכך. אם בדוח נידון סעיף מסוים, שינויים שנעשו בו וכד' - יש מקום לציין את מספרו של הסעיף.

#### 4.2.2.5 שמות מקוצרים

אם גופים, חוקים וכד' שמשמשים בדוח כמה פעמים הם בעלי שמות ארוכים - יש לקבוע להם שם מקוצר ולהשתמש בו.

# 4.3

חלקי הפנייה  
ודוח הביקורת



# חלקי הפנייה ודוח הביקורת

כל פנייה ודוח ביקורת יכללו מבוא, קטע המתאר את פעולות הביקורת, פרקים המתארים את הליקויים ובהם הערות והמלצות של משרד מבקר המדינה ופרק סיכום. נוסף על כך ייכתב תקציר של הדוח<sup>1</sup>. להלן הסברים בנוגע לכל אחד מהחלקים:

## 4.3.1 המבוא

המבוא ייכתב בקיצור המרבי ויכלול רק מידע מהותי ותשתית נורמטיבית בסיסית הדרושים לשם הצגת הליקויים. כלומר, נקודת המוצא בכתיבת המבוא היא הרלוונטיות לליקויים.

מידע ותשתית נורמטיבית הנוגעים לנושא ספציפי יובאו בפרק העוסק בליקויים באותו נושא, וככלל רצוי שהם יהיו סמוכים ככל האפשר לליקויים שהם נוגעים אליהם. לפיכך, אם הוצג במבוא דבר הנאמר גם בפרק מסוים – יש לשקול לוותר עליו במבוא.

במבוא לחוות דעת הניתנת לפי סעיף 21 לחוק מבקר המדינה, יש לציין זאת ולכתוב לבקשת מי ניתנת חוות הדעת ובאיזה מועד הוגשה הבקשה.

מבוא לדוח מעקב יכלול רק פתיחה קצרה והפניה לדוח שהליקויים המפורטים בו הם הבסיס למעקב.

## 4.3.2 פעולות הביקורת

הפרק שלאחר המבוא יכלול קטע אחד שכותרתו "פעולות הביקורת". בפרק זה יפורטו הנושאים העיקריים שנבדקו, מתי והיכן נעשו הבדיקות (באילו יחידות של הגוף המבוקר ובאילו מקומות), ועל פי הצורך – באיזו תקופה עוסקת הבדיקה והיכן נעשו בדיקות משלימות מחוץ לגוף המבוקר או לגופים המבוקרים העיקריים. כמו כן יש לציין בהערות שוליים דוחות קודמים של משרדנו שעסקו באותו גוף ובאותו נושא.

## 4.3.3 פרקי הממצאים והליקויים<sup>2</sup>

המבנה הבסיסי של פרק או סעיף שעוסק בממצאים יהיה כלהלן:

**התשתית הנורמטיבית:** הצגת הנורמה שמידת עמידתו של הגוף המבוקר בה נבדקת בפרק או בסעיף הזה<sup>3</sup> (המצב הרצוי).

**התשתית העובדתית:** הצגת הממצאים שעלו בבדיקה (המצב המצוי).

**ניתוח העובדות:** הצגת הליקויים שמקורם בפרק שבין הנורמה לממצאים.

[1] אשר לתקציר – ראו פרק 4.4, "מבנה התקציר וחלקיו".

[2] ראו כרך ב', פרק 2.7, "גיבוש ממצאי ביקורת" ופרק 2.8, "גיבוש הערות והמלצות של משרד מבקר המדינה".

[3] במידת הצורך אפשר להביא גם תיאור של התשתית הנורמטיבית הנוגעת לפעילותו של הגוף המבוקר או לנושא מסוים. התיאור יכלול במבוא של הדוח או בתחילת הפרק, ובהמשך לא יהיו חזרות מיותרות.

**הערות הביקורת והמלצות:** קביעות משרד מבקר המדינה בדבר המסקנות הכלליות הנוגעות לליקויים והמלצותיו בדבר הדרכים לתיקונם.

לא תמיד דרושים כל הרכיבים שצוינו לעיל. לדוגמה, אם עצם הצגת הסרגל והתשתית העובדתית מבהירה מהו הליקוי, לעתים אין צורך בנייתו ובהערת ביקורת.

ניתן להציג בקצרה את עיקר הפרק (הליקוי) כבר בתחילתו, אחרי התשתית הנורמטיבית, ואחר כך להביא את הפירוט.

להלן הנחיות מפורטות בדבר הרכיבים של פרקי הממצאים והליקויים:

#### 4.3.3.1 הצגת הנורמה

יש לתאר את הנורמה בתמציתיות, ואין לציין נורמה אם לא נמצא ליקוי הנוגע לה. יש להציג את הנורמה סמוך לפני הצגת הליקוי.

#### 4.3.3.2 תיאור הממצאים והליקויים

- א. לבו של כל פרק בחלק זה הוא הליקויים והערות הביקורת. יש להביא רק את המידע ההכרחי הנדרש ולהקפיד שהכתוב יוביל בדרך הקצרה ביותר אל הליקוי.
- ב. יש לנסות ליצור הכללות מליקויים בעלי מכנה משותף ולא להציגם כל אחד בנפרד. למשל, כשמציינים ליקוי שנמצא בכמה גופים יש להביאו פעם אחת ולציין בגוף הדוח או בהערת שוליים באילו גופים נמצא.
- ג. כאשר מתארים פעולות שנעשו, תוכן מכתבים ומסמכים אחרים, דברים שנאמרו בישיבות וכד', ככלל אין לציין כל פרט ופרט, אלא יש לתמצת את הדברים ולתאר רק את המסקנה העולה מהשתלשלות העניינים או את "השורה התחתונה". עם זאת, יש להימנע מאמירות סתמיות וכלליות מדי. למשל, אין להסתפק באמירה "לפני מתן האישור לפטור ממכרז לא בדקה רמ"י את בקשת הפטור כראוי", אלא לפרט את הליקויים בהליך שבגינם הוא אינו תקין.
- ד. המשרד מעודד שימוש בכלים חזותיים להמחשת הממצאים ולהנגשת הדוח לציבור הרחב. במידת הצורך אפשר להוסיף תמונות, מפות, לוחות ותרשימים הממחישים בבירור את הליקויים. אחרי שהובאו לוח או תרשים אין לפרט שוב נתונים המובאים בהם, אלא יש להסביר בקצרה מהי המסקנה שעולה מהנתונים. מדור ההוצאה לאור הוא האחראי לתחום האינפוגרפיקה במשרד. להגשת בקשות למדור לביצוע עבודות אינפוגרפיקה יש לפעול לפי המסמך "קווים מנחים לעיצוב חדשני של דוחות הביקורת" מאפריל 2017.

#### 4.3.3.3 כותרות

בגוף הדוח, להבדיל מהתקציר (ראו להלן), ניתן להשתמש גם בכותרות ניטרליות.

#### 4.3.3.4 הדגשת קטעים

הדגשת קטעים (בגופן מודגש) נועדה להסב את תשומת הלב לליקויים החשובים והבולטים, לנוחות השימוש של מקבלי ההחלטות ושל חברי הכנסת. עודף הדגשות יביא להחטאת מטרה זו, ולכן אין להדגיש את כל הערות הביקורת וודאי שלא את כל הליקויים. ככלל, יש להשתמש בהדגשות רק לציון ליקויים או הערות ביקורת בולטים. אם יש צורך לבצע הדגשה, כמתואר לעיל, תודגש הערת הביקורת; ואם אין הערת ביקורת בנושא – יודגשו המסקנה או הממצא עצמו.

#### 4.3.3.5 דיוק ואובייקטיביות

מעמדו העצמאי של מבקר המדינה הוא בעיני הציבור ערובה לאובייקטיביות שלו. לנוכח זאת, יש להבטיח כי הנתונים שבדוח יהיו מדויקים לחלוטין ושלמים, וכי ההמלצות שבדוח ינוסחו באופן הוגן ומאוזן וללא דעות קדומות.

#### 4.3.3.6 גישה בונה

רצוי להציג ליקויים בפרספקטיבה מאוזנת מתוך התחשבות בקשיים או בנסיבות מיוחדות שעמם התמודדו עובדי הגוף המבוקר. יש לשים דגש בדוח על הצעדים הדרושים לשיפור המצב ולתיקון המעוות.



**4.3.3.7 דוגמאות**

- ה. בהצעת התמ"ה אין להרבות בדוגמאות. אם יש טעם בהדגמה, יש להסתפק בדוגמאות אחדות.
1. אין צורך להדגים כל ליקוי. יש להביא דוגמה רק אם יש בה כדי להמחיש את הליקוי.
  2. בפנייה ניתן להציג דוגמאות רבות יותר. ראו להלן בפרק 4.5, "הפנייה לעומת הצעת התמ"ה".

**4.3.3.8 סיכומי ביניים**

ככלל, סיכום ביניים יובא אך ורק בסוף פרק ארוך, כשיש צורך בהצגת תמונת המצב הכללית העולה מליקויים רבים.

**4.3.4 הערות הביקורת והמלצותיה**

- א. ככלל, הערות הביקורת והמלצות הביקורת צריכות להיות מופנות לגורם ספציפי, ויש לבחון היטב למי ראוי להפנותן ואם בכוחו של הגוף המבוקר ליישמן. יש להפנות את הערות הביקורת לבעל התפקיד הרלוונטי, בייחוד אם הוא נושא באחריות אישית לעניין. את ההמלצות יש להפנות לראשי הגוף המבוקר, ועל פי הצורך לבעלי תפקידים בדרגת סמנכ"ל ומעלה.
- ב. יש להימנע מהערות והמלצות ביקורת שרק חוזרות על הצגת הליקוי ללא כל ערך מוסף. אם תוכן ההערה מתמצה בכך שהיה על הגוף המבוקר לעשות מה שנכתב קודם לכן והוא לא עשה זאת – אין טעם בהערה זו.
- ג. כאשר מובאים כמה ליקויים בעלי מאפיינים דומים, למשל בכמה גופים, יש לרכז את ההערות וההמלצות ולא להעיר או להמליץ שוב ושוב באותו עניין.
- ד. יש לנסח את ההמלצות בהתאם לשיקולים מעשיים, דהיינו מתוך מחשבה כיצד ניתן יהיה לתקן את הליקויים וליישם את ההמלצות.

**4.3.5 חשובות הגופים המבוקרים**

יש לתמצת את עמדת הגוף המבוקר ולתת לה ביטוי הולם, בהתחשב בנסיבות העניין. אם הגוף המבוקר מקבל את הערות הביקורת, רצוי להסתפק בציון עובדה זו, ואין צורך להביא את דברי הגוף המבוקר בפירוט. אם הגוף הביע נכונות לתקן ליקוי – יש לציין זאת. עם זאת, יש להימנע מלציין הבטחות שתמימות שהניסיון מלמד שאין כוונה לעמוד בהן.

כאשר הגוף המבוקר חולק על משרד מבקר המדינה בעניין מהותי ועקרוני, יש לתת לתשובתו ביטוי תמציתי והולם בהתחשב בנסיבות העניין, ולציין את הסתייגות המשרד מתשובת המבוקר בסמוך אליה.

**4.3.6 הסיכום**

- א. הסיכום בסוף הדוח יהיה קצר ותמציתי מאוד (יש לשאוף לארבעה קטעים קצרים לכל היותר). הוא ייכתב במישור העקרוני ובראייה מערכתית, ואין מקום לפרט בו שוב את הליקויים וההמלצות.
- ב. מבנה הסיכום יהיה כלהלן:
  - (1) פסקה קצרה המציגה את הנושא, חשיבותו וכד';
  - (2) פסקה שיש בה מבט מסכם וכוללני מאוד על הליקויים – הערות עקרוניות ומתכללות;
  - (3) פסקה ובה המלצות מתכללות בראייה מערכתית, אסטרטגית.
- ג. יש לכלול בפרק הסיכום רק מסקנות והמלצות שהובאו בגוף הדוח או הנובעות במישורין מהליקויים או מהמסקנות וההמלצות שהובאו בגוף הדוח.
- ד. גם את ההערות וההמלצות העקרוניות בסיכום יש להפנות לגורם ספציפי.



4.4

מבנה התקציר וחלקיו



# מבנה התקציר וחלקיו

התקציר נועד לאפשר למנהלים בכירים ולקורא שעתותיו אינו בידו לעמוד במהירות על הנושא שנבדק ועל עיקרי הליקויים וההמלצות. עליו להיות תמציתי ולעסוק בסוגיות המרכזיות בלבד. קורא המעוניין בהרחבת הנושא ימצא את מבוקשו בדוח המלא.

שמות מקוצרים של גופים, חוקים וכד' והערות שוליים הדרושים גם בתקציר וגם בגוף הדוח יובאו הן בתקציר והן בגוף הדוח. רצוי שלא להרבות בהערות שוליים בתקציר.

## 4.4.1 אורך התקציר

אורך התקציר לא יעלה על 10% מאורך הדוח.

## 4.4.2 סעיפי התקציר

- א. **רקע כללי:** פסקה או שתיים קצרות המציגות את נושא הדוח.
- ב. **פעולות הביקורת:** כמו בדוח המלא.
- ג. **הליקויים העיקריים:**
  - (1) התקציר לא נועד להביא את כל הליקויים, אלא בעיקר ליקויים מהותיים ועקרוניים שאליהם צריכים להידרש מקבלי ההחלטות הבכירים.
  - (2) הכותרות בתקציר ינוסחו במידת האפשר באופן המשקף את הליקוי או הערת הביקורת העיקריים, למשל: "אי-קביעת יעדים לתכנית הפעולה...".
  - (3) תיאור הליקויים יהיה תמציתי ביותר, בבחינת "השורה התחתונה", אך ייצג היטב את האמור בגוף הדוח ואת מידת החומרה של הליקויים כשם שעולה מהדוח. למרות התמצות, הנוסח יהיה קרוב ככל הניתן לנוסח שבגוף הדוח.
  - (4) הנורמה לא תובא בתקציר אלא במקרים חריגים, והיא תובן מתיאור הליקוי. אין להביא בתקציר דוגמאות, אך אם הדבר הכרחי ניתן לציין בתקציר דוגמה בולטת. כמו כן, בדרך כלל אין להביא בתקציר תשובות של גופים מבוקרים.
- ד. **ההמלצות העיקריות:**
  - (1) ההמלצות בתקציר יובאו בפרק נפרד וינוסחו באופן דומה ככל האפשר להמלצות שבגוף הדוח. כשיש כמה המלצות הנוגעות לאותו נושא ראוי להביאן יחד בקטע אחד כוללני המקשר ביניהן.
  - (2) ההמלצות יבטאו את מה שמשרדנו מצפה מהגוף המבוקר לעשות, ויש להפנותן לגורם ספציפי.
- ה. **סיכום:** בסוף התקציר יובא סיכום זהה לזה של הדוח המלא.



4.5

הפנייה לעומת הצעת התמ"ה





## הפנייה לעומת הצעת התמ"ה

- א. הפנייה הנשלחת לגוף המבוקר תנוסח במתכונת של הצעת תמ"ה הכוללת את כל העובדות, הליקויים והמסקנות העולות מהם ובכלל זה מסקנות אישיות, וזאת על מנת לצמצם ככל האפשר את השינויים שיידרש לבצע בפנייה בהמשך.
- ב. בפנייה אפשר לכלול יותר דוגמאות מאשר בהצעת התמ"ה, על מנת לאפשר לגוף המבוקר לבחון את הליקויים ולהגיב עליהם. אם מדובר בפרטים רבים או בדוגמאות רבות הם יובאו בנספחים, אך גם הם ייכתבו בקצרה ואין להרבות בהם שלא לצורך. אם מצורפים לדוח נספחים אין בכך כדי למנוע הצגה עניינית ותמציתית של דוגמאות מעטות בגוף הדוח.
- ג. בפנייה ייכללו התקציר והסיכום של הדוח במתכונת שבה יופיעו בנוסח הסופי של הדוח. במקרים חריגים, על פי שיקול דעתו של מנהל החטיבה, לא ייכללו אלה בפנייה. במקרים כאלה יש להקפיד כי לאחר מכן הם יישלחו למבוקרים, לקבלת תגובתם על הנושא.
- ד. להלן יצוינו עוד כמה פעולות שיש לעשות בעת המעבר מפנייה להצעת התמ"ה: אם נשלחו פניות לכמה גופים – בשלב הצעת התמ"ה יש לאחדן לדוח אחד עקבי (שיש קשר ברור והגיוני בין חלקיו); בדרך כלל יש להשמיט דוגמאות וטבלאות מפורטות ולהסתפק בתיאור כוללני (ניתן להשאיר דוגמה אחת או שתיים או טבלה הממחישות היטב את הליקויים); יש להשמיט הערות שוליים שאין בהן כדי להועיל לקורא הדוח שיתפרסם, כמו הפניות לתכתובות פנימיות של הגוף המבוקר והפניות למספרי סעיפים בחוק או בהסכמים, אם אין חשיבות למספר הסעיף; יש להשמיט את ההפניות לנספחים ולמחוק את הנספחים; אם לא חשוב לציין תאריך מדויק יש לציין במקומו את החודש והשנה בלבד.



# 4.6

פרסום שמות  
והטלת אחריות אישית



## פרסום שמות והטלת אחריות אישית

ככלל, שמות בעלי תפקידים בגוף המבוקר יצוינו בדוח בשלושה הקשרים: כמידע עובדתי גרידא, בהקשר של ליקויים ובהקשר של פעולה חיובית. שמו של מי שאינו גוף מבוקר או עובד בגוף כזה לא יצוין בדוח אלא במקרים חריגים ביותר באישור מבקר המדינה.

ההנחיות המובאות להלן אינן פוטרות את עובדי הביקורת משיקול דעת פרטני בדבר הוספתו או גריעתו של שם זה או אחר; יש לשקול את ההצדקה לפרסם את מי מהשמות בהתחשב במכלול הנסיבות.

### 4.6.1 פרסום שמות כמידע עובדתי

בעלי תפקידים בגופים מבוקרים – לרבות נבחרים ציבור, בעלי תפקידים מדרגת סמנכ"ל ומעלה, בעלי תפקידים בצבא מדרגת תא"ל ומעלה ובעלי תפקידים במשטרה מדרגת תנ"ץ – אשר כיהנו במועד סיום הביקורת בתפקיד בשירות הציבורי, יוזכרו בדוח בשמם גם אם אין כוונה להטיל עליהם אחריות לליקויים כלשהם.

בדרך כלל לא יצוין שמו ותואר תפקידו של מי שאינו מכהן עוד בשירות הציבורי או באותו גוף מבוקר ואין ביקורת עליו, ולכן גם אין כוונה לתת לו את זכות התגובה.

### 4.6.2 הטלת אחריות אישית ופרסום שמות עובדים האחראים לליקויים

הטלת אחריות אישית לליקויים שעלו בביקורת היא כלי חשוב לאכיפת סדרי מינהל ושלטון תקינים, ופרסום שמו של עובד ציבור האחראי לליקויים או למחדלים חמורים שנתגלו בדוח הביקורת הוא אמצעי מרתיע ובעל משקל לשם מימוש האחריות הציבורית של עובדי הציבור ונבחריהו. לפיכך ככלל, וכדי לממש את האחריות האישית בדרך אפקטיבית, כאשר ישנה כוונה להטיל על בעל תפקיד בגוף המבוקר אחריות לכשל חמור בכלל ולפגיעה בטוהר המידות בפרט, יצוין בדוח שמו של בעל התפקיד בכל דרג שהוא.

אחריות אישית באמצעות פרסום שם בעל התפקיד תוטל באופן מידתי, תוך נקיטת זהירות ואחריות. קודם הפרסום ייבחנו האינטרס הציבורי שבפרסום ויסוד השקיפות מחד גיסא, והצורך במניעת פגיעה לא מבוססת בשמו הטוב של המבוקר מאידך גיסא. לפיכך ההחלטה בדבר פרסום השם נדרשת להתבסס על כמה שיקולים, ובהם חומרת הפגיעה באינטרס הציבורי ובערך המוגן שמייחס דוח הביקורת לעובד הציבור; הדרג של העובד; האם המחדל או המעשה כרוך בפגיעה בטוהר המידות; האם מדובר בתופעה חוזרת ונשנית או במעידה חד-פעמית; האם יש נסיבות מקלות שיש בהן כדי להפחית מחומרת הליקויים (לדוגמה – מועד כניסתו של העובד לתפקידו; משקלו הציבורי של האירוע; נסיבות אישיות רגישות; מידת הסבירות שבעל התפקיד ימלא תפקידים נוספים בשירות הציבורי). לאחר איזון בין מכלול השיקולים יש לבחור את אחת מדרכי הפעולה הבאות: (א) העדר הטלת אחריות אישית; (ב) הטלת אחריות אישית תוך פרסום שמו של בעל התפקיד בגוף המבוקר; (ג) במקרים חריגים הטלת אחריות ללא פרסום מפורש של שמו של בעל התפקיד.

ההחלטה הסופית בדבר הטלת אחריות אישית ופרסום שמו של בעל התפקיד או הימנעות מכך הינה בסמכות מבקר המדינה, ולכן על עובדי הביקורת להביא לתשומת לב גורמי המטה כאשר טיוטת דוח

המועברת לאישורם נוקטת בדרך של הטלת אחריות אישית או לחילופין כאשר קיימת התלבטות בקרב צוות הביקורת האם יש מקום להטיל אחריות אישית. יש להביא לידיעת גורמי המטה את סוגית הטלת האחריות האישית במועד מוקדם כלל שניתן, וראוי לעשות כן עוד בשלב כתיבת הפנייה.

בהתאם לעקרונות הצדק הטבעי (הזכות להישמע), זכאי כל מי ששמו מזכר בטיטוט הדוח בהקשר לליקוי להגיב על הטענות שהועלו בעניינו<sup>1</sup>. אם מזכרים בטיטוט הדוח שמות של עובדים רבים עלול שלב השימוע להאריך באופן ניכר את תהליך הביקורת. לכן, לעתים על עובדי הביקורת לשקול שיקולים של עלות לעומת תועלת: האם הכרחי לפרסם את שמם של כל העובדים או מוטב לפרסם רק את שמות הבכירים שבהם, ולחלופין - להסתפק בדוגמאות נבחרות.

יודגש כי הטלת אחריות אישית ופרסום שמות של בעלי תפקידים בגופים המבוקרים ייעשו בזהירות רבה, תוך שמירה על כללי הצדק הטבעי ולאחר שמוצתה זכות התגובה של המבוקרים, בהתאם לכללים הנהוגים במשרד.

### 4.6.3 פרסום שם לציון פעולה חיובית

סעיף 15(ב)4 לחוק קובע כי דוח הביקורת יציין שיפור או פעולות בולטות לטובה, הראויים לדעת המבקר להיכלל בדין וחשבון. במקרה ובו החליט המבקר לעשות שימוש בסמכותו ולציין בדוח הביקורת שיפור או פעולות בולטות לטובה, יש לבחון האם ראוי גם לפרסם את שם בעל התפקיד בגוף המבוקר אשר תרם לשיפור או לפעולה החיובית. פרסום השם בניסיון אלה ייעשה במקרים מיוחדים וחריגים בלבד הראויים לשבח, וזאת בהיקף מצומצם ובזהירות המתחייבת. לא יפורסם שם בעל התפקיד כאשר מדובר בפעולה שבשגרה המתבצעת במסגרת מילוי תפקידו וחובותיו של עובד הציבור. שם העובד יפורסם רק בהקשר המדויק והמצומצם שנבדק.

### 4.6.4 פרסום שם של גורם שאינו גוף מבוקר

יש שהביקורת מעלה מחדל או מעשה שאינו תקין של גורם שאינו גוף מבוקר - יזם או אדם פרטי אחר, חברה או עמותה. במקרה כזה יש "להסב" את הביקורת על הגוף המבוקר. אם לא ניתן לעשות כך שמו של אדם או גוף כזה לא יצוין בדוח, והוא יכונה היזם, יזם א' וכד', ללא אזכור מפורש של שמו. במקרים נדירים ביותר ובאישור המבקר ניתן יהיה לאזכר את שמו המלא של אדם או גוף לא מבוקר, וזאת לאחר מיצוי זכות התגובה בהתאם לכללים הנהוגים במשרד.

[1] ראו כרך ב', פרק 5.3, "מימוש זכות הטיעון".



# 5

## קבלת תגובות המבוקרים





5.1

פגישה סיכום



# פגישת סיכום

---

ככלל, עם סיום עבודת השדה על עובד הביקורת והממונה עליו להיפגש עם הדרג הבכיר בגוף המבוקר העיקרי לפגישת סיכום. מטרת שיחת הסיכום היא הצגת ממצאי הביקורת העיקריים, אימותם וקבלת הסברי הגוף המבוקר בנוגע לממצאים אלה. אמנם הפרטים הנדונים בפגישה זו ייכללו בפנייה שתישלח לגוף המבוקר (ראו להלן), ועם זאת חשוב לקיים שיחת סיכום על מנת למנוע התכתבות מיותרת. השיחה מסייעת בידי צוות הביקורת לקבוע את משקלו של כל ממצא וממצא ומאפשרת למבוקרים להשמיע מבעוד מועד את טענותיהם העקרוניות. היא מאפשרת דו-שיח הוגן ופתוח לגופו של עניין ויכולה למנוע טעויות מיותרות של צוות הביקורת.



5.2

פנייה בכתב



# פנייה בכתב

## 5.2.1 פנייה

- א. הביקורת המתבצעת בגוף מבוקר תסוכם במסגרת פנייה בכתב אל גוף זה. הוצאת פנייה בכתב בדבר ממצאי הביקורת מתבקשת מכמה סיבות:
- (1) כל הכתוב בדוח צריך להיות מבוסס עובדתית באמצעות מסמכים ונתונים רלוונטיים. הוצאת הפנייה בכתב מאפשרת לגוף המבוקר להשיג על העובדות ועל הדרך שבה משרד מבקר המדינה מציג אותן או מפרש אותן, אם הוא סבור שהדברים לא הובנו או לא הוצגו כראוי.
  - (2) ההצגה בכתב של ממצאי הביקורת ושל הנוסח שבו יוצגו מאפשרת למבוקרים להגיב על הערות הביקורת ונותנת להם הזדמנות להעמיד דברים על דיוקם.
  - (3) תהליך משלוח הפנייה וקבלת התשובות בכתב יש בו כדי למנוע מהגוף המבוקר להעלות לאחר פרסום הדוח טיעונים ונתונים חדשים שלא נכללו בתשובתו לפנייה.
- ב. פנייה תקיף תחום פעולה נרחב, והיא תוכן במתכונת שהוצגה בפרק על כתיבת הדוחות וניסוחם.
- ג. כאשר הממצאים נוגעים לכמה גופים מבוקרים או לגופים שאינם מבוקרים, הקטעים הנוגעים אליהם ישלחו לכל גוף בנפרד.

## 5.2.2 מכתב לוואי

- א. לפנייה יצורף מכתב לוואי ובו יצוינו, לפי הצורך, העניינים הראויים לתשומת לב מיוחדת. אם הפנייה נשלחה גם לגופים אחרים לקבלת תגובתם ניתן לציין זאת במכתב הלוואי. מכתב הלוואי צריך לכלול "הערת אזהרה" לגוף המבוקר בדבר חובתו לשמור על סודיות הפנייה ולהימנע מפרסומה.
- ב. על מכתב הלוואי יחתום מנהל האגף או סגן מנהל האגף. על מכתב הלוואי לשר או חבר כנסת יחתום מבקר המדינה.
- ג. יש לבקש מהמבוקר להשיב על מכתב הלוואי בתוך פרק זמן סביר ולא יאוחר מ-21 ימי עבודה ממשלוח הפנייה. יש לנקוב בתאריך האחרון למתן תשובה כדי למנוע אי-הבנות של הגוף המבוקר.

## 5.2.3 משלוח הפנייה

- א. את טיוטת הדוח, או את הקטעים הנבחרים, יש לשלוח לגורם בכיר מקצועי ורלוונטי בגוף המבוקר, ולפי הצורך גם לשר האחראי או ליו"ר או לשניהם.
- ב. במידת האפשר, על האגף לוודא כי הגוף המבוקר קיבל את הפנייה.





5.3

מימוש זכות הטיעון



# מימוש זכות הטיעון

זכות הטיעון היא מכללי הצדק הטבעי, והיא בגדר עיקרון יסוד במשפט הישראלי ולפיו רשות מינהלית לא תפגע באדם אלא אם כן ניתנה לו מבעוד מועד הזדמנות נאותה להשמיע את טענותיו לפני הרשות תביא את טענותיו בחשבון בין שיקוליה.

## 5.3.1 למי מוקנית זכות הטיעון

זכות הטיעון מוקנית לכל מי שעלול להיפגע מהאמור בדוח הביקורת, גם אם איננו גוף מבוקר או בעל תפקיד בו.

לפיכך אין לכלול בדוח ביקורת אמירות בעניינו של אדם, לא כל שכן אמירות הפוגעות בשמו הטוב ובכבודו, אלא אם כן ניתנה לו הזדמנות הוגנת להשמיע את טענותיו, ויש לשקול טענות אלה בלב פתוח ובנפש חפצה.

זכות הטיעון מוקנית לכל גורם שדוח הביקורת ממליץ לו לנקוט פעולה, או שניתנה המלצה לגביו, גם אם אין ממצאי ביקורת בנוגע אליו.

אין למתוח ביקורת על גוף שאינו מבוקר או על אדם שאינו עובד בגוף מבוקר ולא עבד בו לפני. עם זאת, יש להקנות את זכות הטיעון לגורם שאינו גוף מבוקר אם הוא עלול להיפגע מהאמור בדוח, אלא אם כן ברור שבדוח הסופי לא יוזכר שמו ולא ניתן יהיה לזהותו. בנוסף יש לאפשר לגורם שאינו גוף מבוקר לאמת את העובדות המובאות בדוח.

כל אימת שיתעורר ספק בדבר הקניית זכות הטיעון, יש להתייעץ עם הייעוץ המשפטי, וככלל הנטייה היא שספק יוכרע לחומרה, וראוי לתת את זכות הטיעון גם במקרה של ספק.

## 5.3.2 אופן מימוש זכות הטיעון - שליחת פנייה

לצורך מימוש זכות הטיעון, תועבר פנייה לכל מי שמוקנית לו זכות טיעון כמפורט לעיל. הפנייה תכלול רכיבים אלה: את כל העובדות הרלוונטיות לגורם שאליז נשלחת הפנייה, ההמלצות והמסקנות העולות מהביקורת ובכלל זה מסקנות אישיות. הטייטה תכלול גם את התקציר והסיכום.

עסקה הביקורת בתפקיד שמילא אדם בגוף המבוקר שאינה עולה כדי ביקורת אישית (כמפורט להלן), אין חובה לשלוח אליו פנייה אישית. אולם בעת משלוח הפנייה לגוף יש לבקש ממנו להעביר את הקטעים הרלוונטיים לתגובת כל בעלי התפקידים הנזכרים בו.

משלוח קטעים מהפנייה אינו מחייב שליחה של התקציר והסיכום, אלא של הקטעים הרלוונטיים מתוכם. אם בשלב הפנייה הוחלט - לנוכח נסיבות חריגות - שלא לכלול בה תקציר וסיכום, יש לשלוחם לגוף המבוקר לאחר מכן, לקבלת תגובתו.

## 5.3.3 ביקורת אישית

ביקורת אישית - אזכור פרטני של בעל תפקיד בשמו או בתפקידו, וזאת במסגרת קטע ביקורת שבו מייחסים לו את הליקוי.

ביקורת אישית חמורה - ביקורת אישית הנוגעת לענייני טוהר מידות, חוסר יושר וחוסר אמינות, או ביקורת המייחסת במפורש רשלנות לנושא משרה ועלולה לפגוע בשמו הטוב או בכבודו.

כאשר הדוח כולל ביקורת אישית על מי שפרש מהשירות הציבורי, יישלחו אליו הקטעים הרלוונטיים לשם קבלת תגובתו.

ככלל, יש להימנע מכתובת ביקורת על אדם שנפטר.

אם הפגיעה האישית באדם עשויה להיות חמורה, יש לשקול להיפגש עמו.

אולם אם צפויה להתקיים חקירה פלילית והדבר עלול להביא לשיבוש הליכי חקירה, יש לבדוק עם הייעוץ המשפטי אם יש לקיים פגישה עם אותו אדם או לשלוח פנייה אליו.

### 5.3.4 סדר משלוח הפניות

הייתה בדוח ביקורת אישית על נושא משרה ציבורית, תישלח אליו פנייה אישית, נוסף על הפנייה לגוף המבוקר ובד בבד עמה, לפי העניין ולפי מידת רגישותו.

הייתה בדוח ביקורת אישית חמורה, תישלח תחילה פנייה אישית לאותו בעל תפקיד, ורק לאחר שניתנה הדעת על תשובתו, תישלח פנייה לגוף המבוקר ולגורמים מבוקרים נוספים (פנייה מדורגת).

### 5.3.5 שימוע בעל פה

היקפה ואופן מימושה של זכות הטיעון נקבעים על סמך מכלול הנסיבות של כל מקרה ומקרה, תוך איזון בין מכלול האינטרסים והזכויות הרלוונטיים, ובהם שיקולים של הגנה על תקינות תפקודה של הביקורת ויעילות עבודתה.

על פי רוב, תוקנה למבוקרים זכות טיעון בכתב בלבד, ואין להם זכות קנויה לשימוע בעל פה לפני מבקר המדינה או לפני כל גורם אחר במשרדו. הזכות לקיים שימוע בעל פה תוקנה רק במקרים חריגים המצדיקים זאת.

בין הנושאים שישקלו במסגרת בחינתה של בקשה לקיום שימוע בעל פה, ייכללו נושאים אלה:

- א. חומרת ממצאי הביקורת - כגון פגיעה בטוהר המידות.
- ב. החשש שפרסום הביקורת יגרום לפגיעה במגיש הבקשה, בין היתר בנסיבות שבהן מדובר בביקורת אישית על מגיש הבקשה עצמו.
- ג. חשש של המבקש כי העלאת טיעונו בכתב תפגע בפרטיותו או תביא לחשיפת פרטים סודיים.
- ד. הצורך בשמירה על עקרון השוויון מבחינת הטיפול בטענותיהם של מבוקרים ומבחינת היענות לבקשותיהם לשימוע בעל פה.
- ה. עיתוי הגשת הבקשה, לרבות בהיבטים של שיהוי או עיכוב בלוח הזמנים הנוגע למטלת הביקורת או לפרסום דוח של מבקר המדינה;
- ו. כל נושא אחר הרלוונטי לעניין, לרבות שיקולי מדיניות ושיקולים מערכתיים.

הוגשה לצוות הביקורת בקשה לשימוע בעל פה לפני צוות הביקורת, מוסמך הממונה על הביקורת (סגן מנהל אגף או מנהל אגף) לאשר את הבקשה לאחר ששקל את השיקולים המנויים לעיל. לא העלתה הבחינה כי יש הצדקה בסיס להיענות לבקשה, תישלח למבקש הודעה על כך בכתב.

הוגשה לצוות הביקורת בקשה לשימוע בעל פה לפני המנכ"ל או מבקר המדינה, תועבר הבקשה למנכ"ל או למבקר המדינה (בהתאמה).

קיבלו מבקר המדינה או המנכ"ל (במישרין או באמצעות צוות הביקורת) בקשה לקיים לפנייהם שימוע בעל פה, יקבלו אלה החלטה בעניין הבקשה לאחר שישקלו את השיקולים המנויים לעיל, ולצורך כך יתייעצו עם צוות הביקורת ובמידת הצורך עם הייעוץ המשפטי של המשרד. לא העלתה הבחינה בסיס להיענות לבקשה, תישלח למבקש הודעה על כך בכתב.

על המבקש להודיע אם בכוונתו להגיע לשימוע בליווי עורך דין; ואם החליט לעשות כן, ייבחן אם יש צורך שניציג של הייעוץ המשפטי יהיה נוכח בשימוע.

אין בקיום שימוע כאמור כדי להקנות לאותו גוף או אדם זכות לקבל תגובה נוספת מטעם המשרד, בין בכתב ובין בעל פה, לטיעונים שהושמעו או הועלו על הכתב, או לקבל לידי חומר נוסף מהמשרד, ובכלל זה - נוסח מעודכן של דוח הביקורת.

### 5.3.6 תגובות והתייחסויות לתגובות

יש להקפיד לכלול בדוח את התגובה או את עיקריה, אם הם כוללים טיעונים של ממש המחייבים התייחסות בעניינם.

פרק הזמן לקבלת תגובה ייקבע בהתאם להחלטת מנהל האגף ומנהל החטיבה, לחומרת הממצאים, להיקפם וללוח הזמנים של הביקורת, ואשר לא יעלה על 21 ימי עבודה.

הועברה פנייה לתגובה, ולא התקבלה תשובה בפרק הזמן שהוגדר מראש, יש לשלוח לגוף תזכורת שתקבע פרק זמן נוסף, שאורכו המרבי שבעה ימי עבודה. התזכורת תישלח בחתימת מנהל החטיבה עם העתק לאגף התכנון ולמנכ"ל, ויאמר בה שהיעדר תגובה יביא לכך שהביקורת תיכתב בלא להתחשב בעמדת הגוף המבוקר. כל ארכה לאחר מכן תינתן באישור של מבקר המדינה או מנכ"ל המשרד. אשר לפנייה אישית, יש לשלוח למבוקר תזכורת ובה תיקבע ארכה למתן תגובה. בתזכורת יודגש כי אם לא תתקבל תגובה על הפנייה האישית בתוך פרק זמן שיקבע משרד מבקר המדינה, המשרד יהיה רשאי להשלים את הדוח ולפרסם אותו גם ללא תגובת אותו מבוקר. אין לקבוע ארכה נוספת.

ככלל, לגופים שאינם מבוקרים תישלח תזכורת אחת בלבד - של מנהל האגף. השיקולים בהחלטה אם מנהל החטיבה ישלח תזכורת נוספת הם, בין היתר, חשיבות התגובה לשם קביעת ממצאי הביקורת וחומרת הפגיעה במבוקר.

אם התקבלה תשובה לאחר שהערותיו של גורם מטה בעניין נכללו בהצעת התמ"ה, יש להסב את תשומת לבו של אותו גורם מטה לתשובה ולכל שינוי מהותי שחל בהצעת התמ"ה בעקבות מתן התשובה.

כאשר גוף מבוקר מטיל בתשובתו על גוף מבוקר אחר את האחריות לליקויים, או כאשר יש בתשובתו אמירות פוגעניות בנוגע לגוף מבוקר אחר ויש כוונה לשלב זאת בדוח, יש לתת לאותו גוף זכות תגובה משנית ולאפשר לו להגיב על תשובה זו, בתוך פרק זמן שייקבע מראש.

אין לשלוח לגוף המבוקר השגות על תשובתו, אלא בנסיבות חריגות ונדירות ביותר ובאישור מנהל החטיבה. בעת הצורך תישלח לגוף המבוקר בעקבות קבלת תשובתו בקשה לקבלת הבהרות, מסמכים או מידע משלים.

### 5.3.7 משלוח טיוטת דוח מעודכנת

אם בוצעו בנוסח הצעת התמ"ה שינוי מהותי או החמרה לעומת הנוסח שהועבר במסגרת הפנייה, יש לאפשר למבוקר להגיב על שינויים אלה, וחובה למסור לו טיוטת דוח מעודכנת (נוסח "כמעט סופי") לתגובה נוספת.

ככלל, ההתמודדות עם התשובה לא תיחשב כהחמרה, אלא אם כן יש בה פגיעה אישית נוספת, שונה מקודמתה.

נעשו שינויים מהותיים או מחמירים בדוח, לאחר קבלת הערות המנכ"ל והמבקר, יש לשלוח את הקטעים ששוננו למבוקרים הרלוונטיים, לקבלת תגובתם לפני אישורו הסופי של הדוח.

ההחלטה אם מדובר בשינוי מהותי או בהחמרה, המצריכים העברת השינוי לתגובה נוספת, נתונה בידי מנהל האגף. כל אימת שמתעורר ספק, תהיה ההחלטה נתונה בידי מנהל החטיבה, לאחר בחינת העניין בשיתוף עם הייעוץ המשפטי ועם המנכ"ל וגורמי מטה אחרים בהתאם לצורך. כאשר מדובר בשינויים שהוסיף מבקר המדינה, הוא יכריע בנושא, לאחר שתובא לפניו עמדת הייעוץ המשפטי.

מנהל החטיבה יחליט אם היקף השינויים מצריך העברה של הטיוטה כולה או של הקטעים הרלוונטיים בלבד.

כאשר הדוח כולל ביקורת אישית, קל וחומר כאשר מדובר בביקורת אישית חמורה, תהיה נטייה מוגברת לשלוח למבוקרים טיוטת דוח מעודכנת, לעומת מקרים שבהם הביקורת היא ארגונית ואין בה כדי לפגוע אישית בבעל תפקיד בגוף המבוקר. אם מתעורר ספק בנושא יש להתייעץ עם הייעוץ המשפטי.



5.4

מימוש זכות העיון





# מימוש זכות העיון

מזכות הטיעון נגזרת גם זכות העיון, היינו הזכות לעיין במסמכים ששימשו את הרשות לצורך קבלת החלטתה. לפיכך, למבוקר זכות לעיין במסמכים ששימשו את המשרד לצורך גיבוש הממצאים, כדי שיוכל לממש את זכות הטיעון ולהשיב לפנייה<sup>1</sup>.

עם זאת, זכות העיון אינה מוחלטת, ויש לאזנה עם אינטרסים אחרים, ובכלל זה צרכי הביקורת. זכות העיון כפופה גם לסייגים ולמגבלות המתחייבים מן הצורך להבטיח את פעילותו התקינה של הגוף המבוקר. היקף זכות העיון תלוי בנסיבות העניין ובהיקף הפגיעה הצפויה.

אין חובה להודיע למבוקרים כי מוקנית להם זכות העיון במסמכי הביקורת, פרט למקרים המפורטים להלן, שבהם ככלל, יש לציין במכתב הלוואי לפנייה כי המסמכים שעליהם מבוססת הביקורת עומדים לעיון הגורם שאליו מופנית הפנייה:

- א. כאשר בעלי התפקידים מוזכרים בשמם או ניתנים לזיהוי ומיוחסים להם ליקוי או הערת ביקורת שמשקפים פגיעה אישית בהם.
  - ב. כאשר הפנייה כוללת אמירות שעניינן טוהר המידות ובכלל זה ניגוד עניינים, חוסר יושר וחוסר אמינות.
  - ג. כאשר האמור במסמכי הביקורת עלול לגרום לפגיעה בשמו הטוב (האישי או המקצועי) או בכבודו של הנפגע או עלול לגרום לפגיעה כלכלית בו.
- במקרים אלה יצוין במכתב הלוואי: "אם הנך רואה את עצמך נפגע מהאמור במסמך זה, אתה רשאי לפנות בבקשה לעיין במסמכים עליהם מבוססת הביקורת".

## 5.4.1 היקף זכות העיון

הוגשה בקשה לעיין במסמכי הביקורת, יש לאפשר למי שמוקנית לו זכות העיון לעיין בכל חומר ששימש אסמכתה לביקורת (המעגל הראשוני), וכן בחומר נוסף ששימש את עובדי הביקורת, כרקע כללי לדוח גם אם לא כאסמכתה ישירה (המעגל השני) גם אם יש בהם כדי לחזק את עמדת המבוקר.

ככל שהליקויים המוצגים בדוח חמורים יותר, למשל אם הם מעידים על פגיעה בטוהר המידות או אם פירוטם בדוח עלול לגרום לפגיעה בשמו הטוב של המבוקר, יש לתת פרשנות רחבה יותר לזכות העיון ולאפשר למבוקר, במידת האפשר, לעיין בכל החומר שאספה הביקורת, גם אם הוא לא שימש אותה, ובכלל זה מסמכים שעשויים לאשש את עמדת המבוקר (המעגל השלישי)<sup>2</sup>.

על מנהל האגף לברור, מתוך כלל חומר הביקורת, את המסמכים הרלוונטיים לעניינו של המבוקר שיש למוסרם לו במסגרת זכות העיון. כל אימת שמתעורר ספק בנושא, יש להתייעץ בנושא עם מנהל החטיבה, ואם עדיין נותר ספק – יש להביא את העניין להכרעת הייעוץ המשפטי.

היה בין מסמכי הביקורת חומר שהועבר מגוף שאינו מבוקר, ויש כוונה להעבירו למי שעלול להיפגע מהביקורת, תישלח לאותו גוף הודעה על הכוונה להעביר את המסמכים לצד ג', ותינתן לו האפשרות להגיב על כך. העלה הגוף התנגדות למסירת המסמכים ופירט את האינטרסים העלולים להיפגע בעקבות כך, תיבחן התנגדותו וכן תיבחן האפשרות להשחיר חלק מהחומרים או להסתפק בכתביבת פרפרזה של המסמך.

ניתן למסור למי שמוקנית לו זכות העיון גם מידע שלכאורה אמור להיות בידי.

[1] בג"ץ 7805/00 רוני אלוני נ' מבקרת עיריית ירושלים, (פורסם במאגר ממוחשב ב-11.5.03).

[2] ראו כרך ב', פרק 2.3, "תיעוד אסמכתאות ושמירתן".

יש להעמיד לרשות המבוקרים תנאים סבירים לעיין בחומר ולצלמו. יש למיין את החומר מראש ולא בנוכחות המבוקר.

## 5.4.2 סייגים לזכות העיון

למרות האמור לעיל, יש כמה סייגים בנוגע למימוש זכות העיון:

- א. אין למסור במסגרת זכות העיון מסמכי עבודה פנימיים או התכתבויות פנימיות של משרדנו.
- ב. במסגרת מימוש הזכות תינתן הגנה למוסרי מידע שביקשו שלא להיחשף - במקרה כזה ניתן לתת את המידע תוך השמטת פרטים מזהים.
 

אם מידע ששימש אסמכתה לביקורת מתבסס על תרשומת עם מקור המבקש שלא להיחשף, ואם כל הפרטים בתרשומת "הולבנו" באמצעות מסמכים אחרים, אין צורך לכלול את התרשומת בין המסמכים ששימשו אסמכתה לביקורת. אם פריטים שנכללו בתרשומת לא "הולבנו", וחשיפת המקור הוגבלה, ניתן למסור חלקים מהתרשומת.
- ג. יש לשקול את מקור המידע ואת התנאים שהוצבו למסירתו, את סיווגו, את מידת רגישותו וטענות חיסיון אפשריות. כמו כן יש לשקול מהן ההשפעות האפשריות של העברת מסמכים של צד ג', ואם העברתם עלולה לפגוע באינטרסים ציבוריים. כאשר גורם מתנה את העברת המסמכים למשרד מבקר המדינה בכך שהם לא ייחשפו לגורמים אחרים, יש לבחון אם ניתן להעבירם בלא להפר את התנאי האמור.
- ד. כאשר עולה מהחומר חשש למעשה פלילי שלא תואר בדוח, אין לחשוף את המידע, כדי למנוע שיבוש חקירה עתידית.

מסמכים שיש מגבלה על מסירתם כאמור לעיל, ניתן למוסרם תוך השמטת פרטים מזהים, תוך השחרתם או תוך ניסוחם מחדש.

כל אימת שחל אחד הסייגים האמורים לעיל, יש להתייעץ עם הייעוץ המשפטי.

כאשר עובד של גוף מבוקר שכבר פרש מתפקידו מבקש לקבל - מכוח זכות העיון - מסמך של הגוף שנוצר לאחר פרישתו, יש להיוועץ בגוף המבוקר ולקבל את אישורו להעברת המסמך.

ככלל אין להעביר לגוף אחר, במסגרת זכות הטיעון והעיון, תשובות של גוף אחר. כאשר בתשובת הגוף יש משום הטלת אחריות על הגוף האחר או אם התשובה כוללת אמירות פוגעניות כלפיו, נוצרת זכות טיעון משנית ויש לאפשר לגוף לראות את הקטעים הרלוונטיים מתשובת הגוף האחר על ידי כתיבת פרפרזה או קיטוע של החלקים הרלוונטיים ומסירת הקטעים הנבחרים בלבד.

מסמכי גוף אחד יועברו לגוף אחר בכפוף לקבלת אישור של הייעוץ המשפטי להעברתם.

כבר בעת כתיבת הפנייה יש לתת את הדעת על הצורך לממש את זכות הטיעון והעיון, לכן כאשר דוח הביקורת מסתמך על מסמך מסוים, יש להביא בחשבון שהמסמך עלול להיחשף במסגרת זכות העיון. אם לדעת משרד מבקר המדינה יהיה קושי לחשוף מסמך מסוים - בשל רגישותו, או מחשש שיחשוף את מקור המידע, יש לשקול מלכתחילה אם מוטב להימנע מלהסתמך עליו.

אין לכלול בדוח ממצא הנסמך אך ורק על מסמך שלא ניתן לחשוף, ויש להשמיטו.

על מנת להדגיש לפני הגוף המבוקר כי המידע מועבר לידי לצורכי תגובה על הביקורת בלבד, יש להחתים את בעל התפקיד שקיבל את החומר לעיונו על טופס "התחייבות לשמירה על סודיות מסמכי הביקורת של משרד מבקר המדינה" ובו הצהרה כי ידוע למקבל המידע כי שמירת המידע בסוד היא תנאי מפורש למסירת המסמך, וכי פרסום של מידע שלא כדין הוא בגדר עבירה פלילית. כמו כן יתחייב מקבל המידע שלא למסור דבר מתוך החומר אלא למי שמוסמך לקבלו (בא כוחו), לא לפרסמו בשום דרך ולהשתמש בו לצורכי מימוש זכות הטיעון והעיון בלבד.

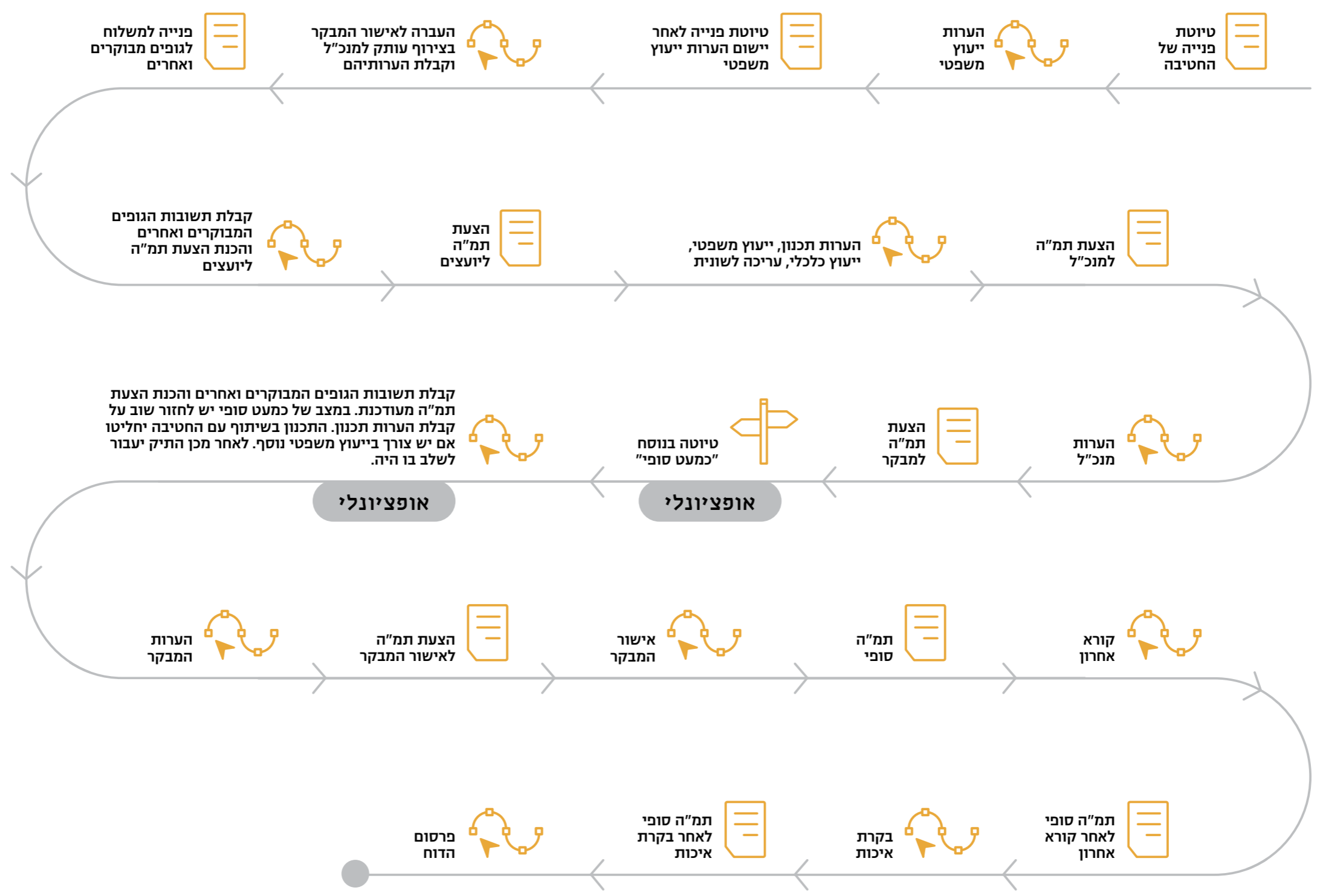


# 6

## בקרית איכות



# תהליך כתיבת הדוח הסופי ובקרת גורמי מטה לקראת פרסומו



תהליך כתיבת הדוח הסופי  
ובקרת גורמי מטה לקראת פרסומו



# 6.1

הבקרה המקצועית  
באגף ובחטיבה





# הבקרה המקצועית באגף ובחטיבה

- א. מנהלי האגפים ומנהלי החטיבות אחראים לוודא שכל תהליכי התכנון והביצוע של עבודת הביקורת יתבצעו בהתאם להנחיות מבקר המדינה והמנהל הכללי, ובהתאם להוראות המדריך המקצועי לביקורת המדינה ולנוהלי המשרד.
- ב. מנהלי האגפים ומנהלי החטיבות אחראים לכך שכל ממצא ביקורת יסתמך על אסמכתאות מהימנות.
- ג. מנהלי האגפים ומנהלי החטיבות אחראים לעשות בקרה על תהליך הכנת פניות לגופים המבוקרים, על תהליך כתיבת דוחות ביקורת, ועל המעקב אחר העמידה בלוח הזמנים, ובכלל זה הם אחראים להתייחסות לתשובות הגופים המבוקרים וליישום הערות היועצים וגורמי המטה האחרים, בראייה מערכתית, תוך הקפדה על הנחיות המשרד. כמו כן, הם אחראים להבטחת איכותם של הדוחות ולסיוע בקידום הכנתם.
- ד. מנהל האגף אחראי ליישום הערותיהם של היועצים, גורמי המטה והנהלת המשרד שנמצא כי הן מחייבות תיקון בטיטת הדוח. הערות כלליות שאינן בתחומי המומחיות של היועצים ייושמו לפי שיקול הדעת של מנהל האגף. על פי הצורך מנהל האגף יתאם את יישום ההערות עם מנהל החטיבה.
- ה. על מנהלי האגפים ומנהלי החטיבות לוודא כי מתקיימים כל שלבי הבקרה של היועצים, גורמי המטה והנהלת המשרד, כמפורט בפרק זה.



# 6.2

בקרת היועצים -  
הייעוץ המשפטי והייעוץ הכלכלי



## בקרת היועצים - הייעוץ המשפטי והייעוץ הכלכלי

- א. היועצים מעירים הערות בתחום התמחותם, בעניינים מהותיים, עקרוניים או רגישים בכל שלבי ההכנה של טיוטות דוח הביקורת, לפי שיקול דעתם, בהתאם להנחיית מבקר המדינה והמנכ"ל.<sup>1</sup>
- ב. בשלב גיבוש הפנייה, על צוות הביקורת להיוועץ בייעוץ המשפטי והכלכלי בעניינים של היבטים משפטיים וכלכליים מהותיים, אם הוא סבור כי יש היבטים הדורשים התייעצות מוקדמת.
- ג. לפני שליחת הפנייה יש להעביר את הטיטה לייעוץ המשפטי ולייעוץ הכלכלי לצורך קבלת הערותיהם, זאת לאחר קבלת הערות מנהל האגף, ובמידת האפשר - גם הערות מנהל החטיבה. בכל עניין מהותי על האגף להתייעץ עם היועץ הרלוונטי לא יאוחר מהמועד שלפני הוצאת הפנייה.
- ד. אם יחליטו מנהל החטיבה בשיתוף עם היועץ המשפטי או עם היועץ הכלכלי כי אין צורך בכך שמי מהם יקרא את הפנייה, לא תועבר הפנייה לקריאה כאמור.
- ה. לאחר שהתקבלו תשובות הגופים המבוקרים וגובשה הצעת התמ"ה ליועצים, יש להעבירה לייעוץ המשפטי ולייעוץ הכלכלי, לקבלת הערותיהם, במקביל להעברתה לאגף התכנון.
- ו. בעת שהיועצים נותנים ייעוץ מקצועי בנושא הפנייה והצעת התמ"ה, הם יכתבו את הערותיהם על הטקסט במתכונת של "עקוב אחר שינויים" או "בלוני הערות" (במקרים מיוחדים יינתנו הערות בכתב על גבי הטקסט).
- ז. הערות היועצים על הפניות ועל הצעות התמ"ה שהוגשו להם יינתנו בתוך פרק זמן קצוב, לפי קריטריונים שיקבע ויאשר מנכ"ל המשרד.
- ח. האחריות להטמעת התיקונים בעקבות ההערות של היועצים מוטלת על מנהל האגף ומנהל החטיבה.
- ט. עם קבלת הערות היועצים, על האגף לכתוב תגובה עליהן ולהביא לידי ביטוי בדוח את השינויים המתחייבים מהן. יש לפרט בהערות על גבי הטקסט ("בלונים") ו"מעקב אחר שינויים" כל שינוי שנעשה בגוף הדוח בעקבות הערות היועצים, ואם האגף חולק על תוכן של ההערות עליו לפרט את הנימוקים לאי-יישומן. האגף ימסור את תגובותיו כאמור למנהל החטיבה, לגורמי המטה הנדרשים וליועצים, והן יישמרו בספרייה הממוחשבת ובתיק התמ"ה.
- י. הייעוץ המשפטי והייעוץ הכלכלי אחראים לוודא שהערותיהם המקצועיות (להבדיל מהערותיהם הכלליות) מיושמות עוד לפני העברת הצעת התמ"ה למנכ"ל.
- יא. היועצים יעירו הערות משני סוגים:
- (1) הערות מקצועיות בתחומי התמחותם (להלן - הערות מקצועיות).
  - (2) הערות שלא בתחומי התמחותם (כגון הערות עריכה או הערות הנוגעות לתחום מומחיותו של גורם מטה אחר. להלן - הערות כלליות), ובלבד שמדובר בהערות חשובות שנועדו לשפר את הדוח.
- יב. ככלל, על היועצים לשאוף לכך שהערותיהם יכללו במידת האפשר גם הצעות לפתרון או לתיקון של הפסקה הרלוונטית באופן שיאפשר להסדיר את הבעיה שהיועצים עמדו עליה בהערותם.
- יג. היועצים אחראים לוודא שהערותיהם המקצועיות לדוחות ייושמו. במידת הצורך, יתקיים שיח בין האגפים לייעוץ כדי להגיע להסכמה בנוגע לאופן הטיפול בהערות.
- יד. לכל פנייה ולכל הצעת תמ"ה ליועצים הנשלחים לייעוץ משפטי יש לצרף "טופס ליווי מטלה

[1] פרק זה מתמקד בתפקידי היועצים משלב גיבוש הפנייה ועד שלב האישור הסופי של דוח הביקורת. בכל הנוגע לתפקידי היועצים בשלבים השונים עד וכולל עבודת השדה, ראו כרך ב', פרק 3, "ייעוץ מקצועי".

לייעוץ משפטי<sup>2</sup>. לכל פנייה ולכל הצעת תמ"ה ליועצים הנשלחים לייעוץ הכלכלי יש לצרף "טופס ליווי למסמך ביקורת המועבר ליועץ הכלכלי"<sup>3</sup>. מטרת הטפסים היא, בין היתר, להביא לתשומת לבם של היועצים סוגיות משפטיות וכלכליות מהותיות.

---

[2] הטופס נמצא בפורטל המשרדי.

[3] הטופס נמצא בפורטל המשרדי.

# 6.3

בקרת אגף התכנון,  
האסטרטגיה והבקרה





# בקרת אגף התכנון, האסטרטגיה והבקרה

אגף התכנון הוא גורם מטה הכפוף למנכ"ל, והוא מנהל את כל המידע והבקרה על המטלות עד לאישורן הסופי על ידי המבקר כמפורט להלן.

א. בקרה בשלב הפנייה:

(1) עם שליחת הפנייה לגופים המבוקרים יש להגיש העתק שלה לאגף התכנון. על אגף התכנון לוודא שהביקורת בוצעה בהתאם לסיכום הסקר - הצעת תכנית העבודה, ובהתאם לדוח ההתקדמות.

(2) על אגף התכנון לוודא כי הפנייה נשלחה לכל הגופים שאליהם היא אמורה להישלח.

ב. בקרה בשלבים השונים של הצעת התמ"ה:

(1) לאחר גיבוש הצעת התמ"ה ליועצים יש להעבירה לאגף התכנון. אגף התכנון אחראי לביצוע בקרת איכות על הצעת התמ"ה, לרבות מתן הערות מתודולוגיות לגבי האמור בה. עוד אחראי אגף התכנון לבחון כיצד אגף הביקורת מטפל בתשובות הגופים המבוקרים ולוודא כי מוצתה זכות העיון והטיעון שלהם.

(2) לאחר מכן ימסור אגף התכנון את הערותיו לאגף הביקורת, והאגף יגיב עליהן ויביא לידי ביטוי את השינויים המתחייבים מהן.

(3) לאחר שאגף הביקורת יישם את הערותיהם של הייעוץ המשפטי, הייעוץ הכלכלי ויועצים חיצוניים (אם אכן מועסקים יועצים כאלה) וכן את הערותיו של אגף התכנון, יעביר אגף התכנון את הצעת התמ"ה למנכ"ל המשרד לקבלת הערותיו. להצעת התמ"ה יצורף מכתב מלווה של מנהל האגף ובו הוא מציין מחלוקות בין הביקורת ליועצים, אם התעוררו מחלוקות כאמור, וכן יצורף אישור של מנהל החטיבה. אגף התכנון יצרף למנכ"ל מסמך בו יפנה את תשומת לבו למחלוקות בין אגף הביקורת לבין היועצים ו/או אגף התכנון, וכן הערות נוספות שימצא לנכון.

(4) אגף התכנון אחראי לבדיקת אופן יישומן של הערות המנכ"ל על ידי האגף.

(5) אגף הביקורת אחראי להפנות את תשומת לבו של אגף התכנון לשינויים מהותיים שבוצעו (שלא בעקבות הערות המנכ"ל, אלא למשל בעקבות מתן תשובות לטייטה בנוסח כמעט סופי). אגף התכנון אחראי לקבל את אישורו של המנכ"ל לשינויים מהותיים אלה לפני העברת התיק ללשכת מבקר המדינה.

(6) לאחר שהמנכ"ל אישר להעביר את הצעת התמ"ה למבקר, יעביר אותה אגף התכנון ללשכת מבקר המדינה לשם קבלת הערות על הדוח.

(7) לאחר שאגף התכנון וידא כי האגף יישם את הערות לשכת המבקר, יעביר את הצעת התמ"ה לאישורו הסופי של המבקר.

(8) לאחר האישור הסופי של מבקר המדינה יעביר אגף הביקורת את דוח הביקורת לקורא האחרון, לקבלת הערותיו. האחריות לוודא כי יושמו הערות הקורא האחרון מוטלת על מנהל האגף. על אגף התכנון לוודא כי בקרה זו אכן בוצעה.



6.4

בקרת אגף העריכה  
והפרסומים



# בקרת אגף העריכה והפרסומים

- כל דוחות הביקורת ייערכו בשלבים המפורטים להלן, ובכלל זה דוחות מיוחדים וחוות דעת<sup>1</sup>.
- א. עריכה לשונית עיקרית: העריכה הלשונית תבוצע לפני הגשת דוח הביקורת לאישור סופי של המבקר, ובמידת האפשר לפני קריאת מנכ"ל המשרד או בד בבד עם קריאתו. אם בעקבות הערות המבקר נעשים בדוח שינויים משמעותיים, האגפים אחראים לוודא שהנוסח המתוקן ייערך גם הוא.
  - ב. עריכה לשונית מקדימה: בהתאם לשיקול דעתו של מנהל החטיבה תבוצע עריכה לשונית מקדימה לפני משלוח הפנייה לגופים המבוקרים או מיד לאחר הוצאתה, או לפני הגשת הצעת התמ"ה ליועצים.
  - ג. אם לא נעשתה עריכה לשונית מקדימה, יועבר הדוח לאחר יישום הצעות העריכה הלשונית העיקרית לאגף העריכה כדי לוודא שההצעות יושמו, וזאת בד בבד עם המשך הטיפול בדוח.
- ככלל, דוחות הביקורת יוגשו ליחידת העריכה בקובץ ממוחשב וייערכו במחשב במתכונת של "מעקב אחר שינויים".

[1] הנחיות אגף העריכה והפרסומים (28.8.13). הנחיות מפורטות של אגף העריכה מתפרסמות בפורטל המשרדי.



6.5

בקרת המנכ"ל  
ויישוב מחלוקות בין יועצים





# בקרת המנכ"ל ויישוב מחלוקות בין יועצים

## 6.5.1 קריאת הדוחות על ידי המנכ"ל

- א. לאחר יישום הערות היועצים לפנייה, מנהל האגף יודא - באישור מנהל החטיבה - כי הפנייה מועברת לאישור מבקר המדינה עם העתק למנכ"ל.
- ב. אגף התכנון יעביר את הצעת התמ"ה למנכ"ל לאחר יישום הערותיו והערות היועצים, ובאישור מנהל האגף ומנהל החטיבה.
- ג. לאחר שהמנכ"ל מעביר את הערותיו על אגף הביקורת להכין מסמך ובו תגובותיו על הערות המנכ"ל הכולל את ההפניות לשינויים שנעשו בטיוטת הדוח לנוכח הערות המנכ"ל, ולהכניס מסמך זה לתיק התמ"ה. אגף הביקורת אחראי להפנות את תשומת לבו של אגף התכנון לשינויים מהותיים שנעשו (שלא בעקבות הערות המנכ"ל, אלא למשל בעקבות תשובות לטיוטה בנוסח כמעט סופי). אגף התכנון אחראי לקבל את אישורו של המנכ"ל לשינויים מהותיים אלה לפני העברת התיק ללשכת מבקר המדינה.
- ד. העברת הצעת התמ"ה לקריאת מבקר המדינה מותנית בקבלת אישור המנכ"ל.
- ה. אם לאחר אישור המנכ"ל מתעורר צורך בשינוי מהותי של הנוסח, למשל בעקבות קבלת תשובה נוספת של גוף מבוקר, יש להגיש למנכ"ל לאישור נוסף את הנוסח במתכונת של "עקוב אחר שינויים". אם מדובר בהשמטת פסקאות - אין צורך להגיש את הנוסח החדש.

## 6.5.2 יישוב מחלוקות בין האגף לבין יועצים וגורמי מטה

- א. לפי שיקול דעתם של מנהל החטיבה, היועצים וגורמי המטה, הם יעלו לדיון לפני המנכ"ל מחלוקות מהותיות שהתעוררו ביניהם בכל שלב משלבי הכנתו של דוח הביקורת. אם המחלוקת לא יושבה בדרג מנכ"ל, היא תובא לדיון לפני המבקר.
- ב. בעת הגשת הצעת התמ"ה למנכ"ל או למבקר יציינו היועצים במכתב לוואי לאגף התכנון מהם חילוקי הדעות שטרם יושבו. במכתב יוצגו בקיצור העמדות השונות והנימוקים לכל עמדה. העתק של המכתב יישלח לאגף שיש חילוקי דעות עמו. כאשר אין חילוקי דעות - יש לציין במפורש עובדה זו.
- ג. אם אגף התכנון מבקש להוסיף מידע הנוגע לחילוקי הדעות או להתייחס אליהם, עליו לכתב את האגף לכך.
- ד. במידת הצורך, יקיים המנכ"ל דיונים עם אגף הביקורת בשיתוף היועצים שעמם יש לאגף מחלוקת, על מנת שהמנכ"ל יוכל להכריע בין הצדדים.



6.6

אישור הדוחות  
על ידי מבקר המדינה



# אישור הדוחות על ידי מבקר המדינה

- א. לפני שליחת הפנייה לגופים המבוקרים ולאחר יישום הערות היועצים, יודא מנהל האגף - באישור מנהל החטיבה - כי הפנייה מועברת לאישור מבקר המדינה עם העתק למנכ"ל.
- ב. אגף התכנון יעביר את "הצעת התמ"ה למבקר" ללשכת מבקר המדינה, לקבלת הערותיו של המבקר וכן לקבלת אישורו הסופי.
- ג. אם מבקר המדינה יורה על כך, תועבר "הצעת התמ"ה למבקר" לקריאת מי מאנשי לשכתו.
- ד. החטיבה תטפל בהערות שיתקבלו, והטיוטה המתוקנת תועבר למבקר המדינה באמצעות אגף התכנון.
- ה. אם נדרשים שינויים מהותיים בטיוטת הדוח לנוכח הערות מבקר המדינה, יש להביא את הדבר לידיעת מנהל החטיבה ואגף התכנון. אם לא יושמו הערות המבקר, יש להביא זאת לידיעת המבקר באמצעות אגף התכנון.
- ו. לאחר שמבקר המדינה מאשר את טיוטת דוח הביקורת אין לעשות בדוח הביקורת שום שינוי ללא אישורו.
- ז. לאחר הגשת הדוח השנתי לראש הממשלה, אין לעשות בו שום תיקון או שינוי למעט תיקון טעויות סופר או שגיאות הגהה. במקרים חריגים במיוחד ייעשה הדבר רק באישורו הכתוב של מבקר המדינה.



6.7

בקרית הקורא האחרון





# בקרת הקורא האחרון



- א. כקורא האחרון ישמש עובד ביקורת או סגן העובד בחטיבה, בהתאם להחלטת מנהל החטיבה. אגף התכנון אחראי לעשות בקרה על עצם ביצוע שלב זה.
- ב. הקורא האחרון משמש מנגנון הבקרה האחרון - מהבחינה המקצועית ומהבחינה הלשונית - לפני מסירת הדוח הסופי לגורמי הוצאה לאור. תפקידו לוודא שלא אירעו בדוח תקלות מקצועיות או שיבושים טכניים; שנשמר הרצף הלוגי והענייני של הדוח בכלל ושל תיאור הממצאים בפרט; שנשמר המבנה הבסיסי האחיד של דוחות מבקר המדינה; ושהדוח נכתב על פי הנהלים בדבר המבנה והעיצוב של הדוחות.
- ג. קריאת דוחות כקורא אחרון היא חלק בלתי נפרד מחובתו של כל עובד ביקורת או סגן שהמשימה הוטלה עליו.



6.8

תיק מבקר המדינה (תמ"ה)



# תיק מבקר המדינה (תמ"ה)

עם סיומה של עבודת השדה והעברת הפנייה לגוף המבוקר, יכין האגף שבמסגרתו בוצעה המטלה תיק תמ"ה בהתאם להנחיות אגף התכנון. תיק תמ"ה מכיל, בין היתר, את טיוטות דוח הביקורת החל בשלב הפנייה, עבור דרך קבלת תשובות הגופים המבוקרים והערות היועצים וגורמי המטה, וכלה בקבלת תגובותיו של האגף על התשובות וההערות. תיק התמ"ה משקף אפוא תמונה מערכתית כוללת ואינטגרטיבית של עבודת הביקורת. התיק משמש את היועצים, גורמי המטה והנהלת המשרד לביצוע בקרה בכל שלב משלבי הטיפול בדוח.

תיק התמ"ה כולל את המסמכים האלה:

## 6.8.1 מסמכי הפנייה לגופים המבוקרים

- א. גיליון מעקב המרכז את הגופים שאליהם נשלחו הפניות; את מועדי שליחת הטיוטות; את מועדי שליחת התזכורות; ואת מועדי קבלת התשובות. בגיליון המעקב יפורטו כל הפניות שנשלחו, לרבות פניות לשרים, שנשלחו מלשכת המבקר; פניות משלימות (תוך ציון הקטעים שנשלחו); פניות חוזרות ("טיוטה בנוסח כמעט סופי").
- ב. הפנייה לגופים המבוקרים וקטעים ממנה שנשלחו לגופים מבוקרים שונים, מכתבי יידוע, פניות חוזרות לגופים המבוקרים ("טיוטה בנוסח כמעט סופי"), והערות היועצים וגורמי המטה שהתקבלו בשלב זה.

## 6.8.2 תשובות הגופים המבוקרים והתייחסות האגף אליהן

- א. האגף יוסיף לתיק התמ"ה את התייחסותו לתשובות הגופים המבוקרים, לפני העברת הצעת התמ"ה ליועצים.
- ב. האגף יכתוב את התייחסותו לתשובות הגופים המבוקרים, על גבי כל אחת מהתשובות, באמצעות הערות בצד המסמך ("בלונים") או במסמך נפרד. בהתייחסויות יצוין אילו חלקים מהתשובה שולבו בהצעת התמ"ה ובאיזה קטע. אם האגף מסתייג מחלקים מהותיים של התשובה, עליו לנמק את ההסתייגות ובמידת הצורך להפנות את תשומת לב היועצים באגף התכנון לחילוקי הדעות המהותיים.
- ג. תשובות חדשות שהתקבלו לאחר שלב הצעת התמ"ה ליועצים. על האגף להפנות את תשומת לבו של אגף התכנון לתשובות אלו.

## 6.8.3 הערות היועצים וגורמי המטה והתייחסות האגף אליהן

- א. הן הערות היועצים וגורמי המטה והן התייחסות האגף אליהן ייכתבו ככלל באמצעות הערות בצד המסמך ("בלונים"), או במקרים חריגים באמצעות שימוש בטבלאות שבהן יצוינו מספרי הקטעים בנוסח הקודם וכן מספרם בנוסח החדש. כמו כן יצוינו הקטעים שהושמטו או נוספו (יש לרשום בסוגריים "קטע חדש").
- ב. מסמך חילוקי דעות - ציון חילוקי דעות בין האגף לבין היועצים או גורמי המטה במשרד שטרם יושבו.

[1] ראו "כללי זהב להכנת תיקי תמ"ה" (ספטמבר 2013) - בפורטל המשרדי.





7

פרסום דוח ביקורת





7.1

הדוחות וחוות הדעת  
של המשרד



# הדוחות וחוות הדעת של המשרד

מבקר המדינה ונציגי תלונות הציבור מגיש ומפרסם בכל שנה דוח על בירור תלונות הציבור ועשרות רבות של דוחות ביקורת ואף חוות דעת, זאת על פי חוק מבקר המדינה ועל פי חוקים הנוגעים לבחירות ולמימון מפלגות.

## 7.1.1 הדוח השנתי של נציגי תלונות הציבור

סעיף 46 לחוק מבקר המדינה קובע כי נציגי תלונות הציבור יגיש לכנסת דוח מדי שנה בשנה, עם פתיחת מושב הכנסת. ועדת הכנסת לענייני ביקורת המדינה (להלן – ועדת הכנסת) תדון בדוח ותגיש לאישור הכנסת את סיכומיה והצעותיה בעניינו.

הדוח השנתי כולל סקירה כללית, ובה פרקים בדבר דיוני הכנסת בנושא הדוח הקודם, תלונות שהתקבלו מחברי כנסת, נתונים על מספר התלונות שהתקבלו מן הציבור ועל תוצאות בירורן, וכן פרק בדבר יישום לקחי הבירור מעבר לעניינה של תלונה יחידה. עוד כולל הדוח תיאור של הטיפול במבחר תלונות הנוגעות למשרדי ממשלה, לרשויות מקומיות ולגופים אחרים.

## 7.1.2 דוחות הביקורת

- דוח הביקורת הוא המוצר הסופי של הביקורת בנושא מסוים. מטרת הדוח הן:
- להמציא לגוף המבוקר, לכנסת ולציבור מידע על ממצאי הביקורת ועל המלצות מבקר המדינה לתיקון הליקויים שהועלו;
  - לשמש מסמך יסוד שלפיו יוכלו הן הגוף המבוקר והן ועדת הכנסת לקבל החלטות בנוגע לצעדים הדרושים לשיפור המצב;
  - לשמש עבור הגוף המבוקר, משרד מבקר המדינה והכנסת אסמכתה למעקב אחר תיקון הליקויים ואחר ביצוע החלטות ועדת הכנסת;
  - פרסום הדוח ברבים יש בו כדי לדרבן את הגופים המבוקרים לתקן את הליקויים ולמנוע את הישנותם.

### סוגי הדוחות ומסגרות הפרסום שלהם

- דוחות ביקורת על משרדי ממשלה ועל מפעלים או מוסדות של המדינה** – לא יאוחר מ-15 בפברואר בכל שנה ממציא המבקר לראש הממשלה וליו"ר הוועדה, לעיונו, דוח על תוצאות הביקורת על משרדי ממשלה ועל מפעלים ומוסדות של המדינה (גופים המבוקרים לפי סעיפים 9[1] ו-9[2] לחוק), שבוצעה בשנה הקודמת<sup>2</sup>. המבקר רשאי להמציא את הדוח בחלקים, ובלבד שעד למועד האמור יומצא הדוח במלואו<sup>3</sup>. לאחר הגשת הדוח, מוקצה לראש הממשלה פרק זמן של עשרה שבועות לקבלת הערותיו על הדוח<sup>4</sup>. בתום עשרה שבועות כאמור יונחו הדוחות, וכן התגובות וההערות, על שולחן הכנסת, ואולם אם המועד האמור יהיה בימי פגרת הכנסת, יונח

[1] אשר לפעולת המעקב אחר תיקון ליקויים, ראו פרק 8, "מעקב אחר תיקון ליקויים ויישום המלצות הביקורת".

[2] סעיף 15(א) לחוק מבקר המדינה.

[3] שם, שם.

[4] שם, סעיף 16.

הדוח על שולחן הכנסת לא יאוחר מתום השבוע הראשון של הכנס הקרוב של הכנסת.<sup>5</sup> גוף מבוקר שעניינו נדון בדוח נדרש להעביר לראש הממשלה את תגובתו לגבי כל ליקוי או פגיעה הנוגעים לו, עד המועד שקובע ראש הממשלה.<sup>6</sup> על ראש הממשלה למסור למבקר, בתוך עשרה שבועות מהיום שבו קיבל לידי את הדוח, במלואו או חלק ממנו, את הערותיו לגבי כל ליקוי או פגיעה שפורטו בדוח; את תגובות הגופים המבוקרים על הדוח, כפי שהועברו אליו כאמור; דיווח על תיקון ליקויים ופגיעות שפורטו בדוחות קודמים וכן דיווח על החלטות שקיבלה הממשלה בעקבות הדוחות וביצוע החלטות אלה.<sup>7</sup>

בפועל, בשנים האחרונות דוחותיו האחרונים של מבקר המדינה נחלקים לשלושה חלקים, וכל אחד מהם מוגש במועד אחר:<sup>8</sup>

**חלק א** עוסק בעיקר בתחומי הכלכלה והכספים;

**חלק ב** עוסק בעיקר במערכת הביטחון;

**חלק ג** עוסק בעיקר במשרדי ממשלה ובמוסדות מדינה. חלק זה מוגש לא יאוחר מ-15 בפברואר בכל שנה.

ב. **דוחות ביקורת על גופים מבוקרים אחרים** - במהלך השנה מכין המבקר דוח גם על תוצאות הביקורת על הגופים המבוקרים לפי סעיפים 9(3), 4(4), 5(5), 6(6), 7(7), 8(8) ו-9(9) לחוק (המכונים בחוק "גופים מבוקרים אחרים").<sup>9</sup> דוחות על גופים אלה מתפרסמים, בדרך כלל, בדוח השנתי על חלקיו.

ג. **הדוח על מאזן זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה** - מוגש על פי חוק מבקר המדינה בכל שנה לשר האוצר לא יאוחר מחודש מרץ שלאחר המועד שבו המציא השר את המאזן למבקר המדינה. הדוח מונח על שולחן הכנסת ומתפרסם בעת ובעונה אחת עם חלקו השלישי של הדוח השנתי.

ד. **דוח על הביקורת בשלטון המקומי** - חוק מבקר המדינה (סעיף 20[ב]) קובע שיש להגיש דוחות על גופי השלטון המקומי אך אינו קובע את מועד פרסומם. בפועל מתפרסם על פי רוב דוח שנתי המרכז את דוחות הביקורת על גופים אלה. הדוח מונח על שולחן הכנסת ומוגש ליו"ר הכנסת, וכן נשלח לראשי הרשויות המקומיות ולמנכ"לי הגופים המבוקרים האחרים שהדוח כולל ממצאים לגביהם. על דוח זה חלים סעיפים 20(ה), 1(ו), 2(ז). הדוח העוסק בבחירות לרשויות המקומיות מוגש גם לשר הפנים ומתפרסם ברבים.

ה. **דוחות על בחירות ומימון מפלגות** - ביקורת המדינה על בחירות ומימון מפלגות נעשית לפי חוק מימון מפלגות; חוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות), התשנ"ג-1993; וחוק המפלגות, התשנ"ב-1992. הדוחות מוגשים ליו"ר הכנסת ולגופים אחרים הקבועים בחוק ומתפרסמים במועדים הקבועים בחוקים אלו.

### 7.1.3 דוחות נפרדים וחוות דעת לפי סעיף 21 לחוק

#### 7.1.3.1 דוחות נפרדים

לפי סעיף 14(ב) לחוק, מבקר המדינה יגיש לוועדה לענייני ביקורת המדינה, קודם המצאת הדוח לפי סעיפים 15 ו-20 לחוק, דוחות נפרדים בנושאים מיוחדים. פרסום דוח נפרד מתבצע מסיבות שונות, כגון חשיבותו המיוחדת של הנושא; הצורך לתקן בדחיפות ליקויים שהועלו בביקורת; הצורך בשמירה על טוהר המידות; זיקתו של הדוח לבעיה עקרונית או לנושא שעל סדר היום הציבורי. דוחות נפרדים יעלו, בדרך כלל, סוגיות הנוגעות לביקורת בזמן אמת, לביקורת בנושאים רגישים וכן לביקורות מערכתיות בין-חטיבתיות.<sup>10</sup>

#### 7.1.3.2 חוות דעת לפי סעיף 21 לחוק

סעיף 21 לחוק מבקר המדינה קובע כי "המבקר חייב בהכנת חוות דעת בכל עניין שבתחום תפקידיו,

[5] שם, סעיף 16(א)(2).

[6] שם, סעיף 16(א)(1).

[7] שם, שם.

[8] להרחבה בנושא זה ראו כרך ב', פרק 1.8, "גאנט העבודה המשרדי".

[9] חוק מבקר המדינה, סעיף 20(א).

[10] ראו כרך ב', פרק 1.5, "תיאום בין-אגפי ובין-חטיבתי לביצוע מטלת ביקורת", פרק 1.6 - "ביקורת בנושאים רגישים";

ופרק 1.7 - "ביקורת בזמן אמת".

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

בג"ץ קבע כי סעיף 21 האמור מאפשר הכנת חוות דעת בכל עניין שבתחום תפקידיו של מבקר המדינה. עוד נקבע בפסק דין זה כי ייתכן שמטרתה העיקרית של חוות דעת היא הנחיה לעתיד לגורמי השלטון בנושאים שבהם היא דרושה, ואולם ייתכן שחוות דעת תכלול הבעת דעה או הצעות גם לגבי נושאים הנכללים בדרך כלל בביקורת המדינה. כמו כן נקבע כי חוות דעת עשויה לעסוק בתחימת סמכויות בין רשויות ואף במחלוקת בין אנשים ספציפיים<sup>11</sup>.

יובהר כי הכנת חוות דעת כאמור תתבצע ככלל, באותו האופן שבו מתבצעת ביקורת שאישר מבקר המדינה, ולפיכך הכנת חוות דעת מחייבת הוצאת מכתב הודעה על ביקורת וניהול תהליכי הביקורת כסדרם – עבודת שדה, הוצאת פנייה והתייעצות עם היועצים וגורמי המטה במשרד.

יש שדוחות וחוות דעת אלה נכללים בדוח השנתי על חלקיו, ויש שהם מתפרסמים בדוחות נפרדים.

#### 7.1.4 דוחות מעקב אחר תיקון ליקויים

ראו בעניין זה בפרק 8 "מעקב אחר תיקון ליקויים ויישום המלצות הביקורת". דוחות מסוג זה נכללים על פי רוב בדוח השנתי על חלקיו ובדוח על הביקורת בשלטון המקומי.

[11] בג"ץ 4870/10 רות בלום-דוד, עו"ד נ' מבקר המדינה (טרם פורסם).



# 7.2

חסיונות והימנעות מפרסום





# חסיונות והימנעות מפרסום

## 7.2.1 חסיונות בדין

חוק היסוד קובע בסעיף 12(ב): "מבקר המדינה יגיש לכנסת דינים וחשבונות וחוות דעת בתחום תפקידו ויפרסם אותם ברבים".

לפי מדיניותו של מבקר המדינה, דוחותיו וחוות הדעת יפורסמו ברבים ויזכו לחשיפה מרבית בציבור, כל זאת במגבלות החיסיון ההכרחיות.

במקרים מסוימים יש מקום שלא לפרסם במלואם ממצאי ביקורת של מבקר המדינה, וזאת בשל חשש לפגיעה בביטחון המדינה או ביחסי החוץ שלה.

תהליכי הטלת החיסיון על דוחות ועל חוות דעת של מבקר המדינה או על חלקים מהם מתבצעים מכוח סעיף 17 בחוק מבקר המדינה, על פי העילות הרשומות בו.

על פי סעיף 17(א) לחוק, ועדת משנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת (להלן - ועדת המשנה) רשאית להחליט, בהתייעצות עם המבקר, כי דוח או חוות דעת של המבקר, או חלקים מהם, לא יונחו על שולחן הכנסת ולא יפורסמו, אם הדבר נראה לה דרוש לשם שמירה על ביטחון המדינה או כדי למנוע פגיעה ביחסי חוץ או בקשרי מסחר בין-לאומיים שלה.

כדי להבטיח שלמרות החיסיון יתקיים דיון בדוח ויתבצע מעקב אחרי אופן יישום המלצותיו, מומצא העתק של דוח או של חוות דעת, שלגביהם קיבלה ועדת המשנה החלטה כאמור, לעיונו של יו"ר ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, והוא יהיה רשאי, בהסכמת יו"ר הוועדה לענייני ביקורת המדינה, להביא את הדוח או את חוות הדעת לידיעת ועדת משנה של ועדת החוץ והביטחון של הכנסת שהעניין הנדון בהם נמצא בתחום סמכותה.

על פי סעיף 17(ג) לחוק, בשים לב לצורך לשמור על ביטחון המדינה, רשאי גם המבקר, אם הממשלה מביאה לפניו נימוקים סבירים המניחים את דעתו, להחליט כי דוח או חוות דעת לא יונחו על שולחן הכנסת ולא יפורסמו. במקרים אלה, גם הערות ראש הממשלה ותגובות הגופים המבוקרים לא יונחו על שולחן הכנסת ולא יפורסמו. דוח, חוות דעת של המבקר או חלקים מהם, שלגביהם קיבל המבקר החלטה כאמור, יומצאו לראש הוועדה ויובאו לידיעת יו"ר ועדת החוץ והביטחון של הכנסת.

יובהר כי הנוסח של דוח הביקורת המחייב את הגופים המבוקרים ואת משרד מבקר המדינה הוא הנוסח המלא הקודם להטלת החיסיון.

## 7.2.2 הימנעות מפרסום - נקיטת זהירות בכתיבה על נושאים רגישים

יש שמבקר המדינה נמנע מפרסום פריטי מידע וזאת בשל רגישותם מטעמי פרטיות, סוד מסחרי, סוד עיתונאי, טעמי דת, טעמים לאומיים וכיו"ב. חוק מבקר המדינה אינו עוסק במקרים אלה, וההחלטה מה לכלול בפנייה ובדוח הסופי (המוגש לראש הממשלה) בנסיבות אלה נתונה בידי המבקר.

האחריות לביצוע הנחיה בדבר הימנעות מפרסום מוטלת על מנהלי האגפים בתיאום עם מנהלי החטיבות. כדי להגביר את מודעות מנהלי האגפים וגופי המטה לצורך האפשרי בהימנעות מפרסום מידע מסוים, יועלה הצורך הצפוי כבר בעת הגשת תכנית העבודה השנתית של החטיבה לאישור המבקר, אם ניתן להעריך את הצורך בשלב מוקדם זה.



7.3

היערכות לפרסום  
דוח ביקורת



# היערכות לפרסום דוח ביקורת

לאחר סיום עבודת הביקורת והכנת הדוח, לאחר קבלת אישורו הסופי של המבקר לדוח הביקורת ובד בבד עם הגהת הדוח, יפעל האגף כמפורט להלן:

## 7.3.1 ההוצאה לאור

את הנוסח שאושר לפרסום יש להגיש, לאחר ביצוע בקרת איכות, למדור ההוצאה לאור באגף העריכה והפרסומים. המדור מכין סדר דפוס, והנוסח שסודר נשלח לעובדי הביקורת להגהה בשני שלבים. בהגהה אין לעשות שום שינוי למעט תיקון טעויות סופר. שינוי חיוני החורג מכך מצריך אישור של המנכ"ל.

## 7.3.2 יחידת הרשומות

לקראת פרסום הדוח, על יחידת הרשומות לקבוע את כמות הדוחות הנדרשת להפצה. קיימת רשימה קבועה להפצה הכוללת את הכנסת, את משרדי הממשלה וספריות. כמו כן נשלחת פנייה אל החטיבות והאגפים שיש להם נגיעה לדוח והם מתבקשים להשיב אם נדרשים להם עותקים נוספים להפצה, ואם כן- באיזו כמות.

## 7.3.3 פרסום באתר האינטרנט

לפני פרסום דוחות הביקורת במרחב המקוון, על מנהל האגף הרלוונטי להכין עבור כל דוח, מיד לאחר שמבקר המדינה נתן לו אישור סופי, את המסמכים האלה:

- תקציר לאתר האינטרנט ולדף הפייסבוק המשרדי - בתקציר יובאו בשתיים-שלוש פסקאות עיקרי הדוח: ממצאים, ליקויים והמלצות המבקר. התקציר יפורסם באתר האינטרנט ולדף הפייסבוק המשרדי, בהתייעצות עם דובר המשרד והאחראי לאתר האינטרנט ולפעילות במרחב המקוון.
- רשימת גופים מבוקרים - יש לציין חמישה או שישה מהגופים המבוקרים העיקריים בדוח.
- רשימת מילות מפתח - עבור כל דוח ביקורת יש לציין חמש או שש מילות מפתח (צירופי מילים וביטויים) הנוגעות לדוח. מילות המפתח יוגדרו כמאפייני הדוח ובאמצעותן יוכל מנגנון החיפוש לאתר ולהציג את תוצאות החיפוש המתאימות ביותר עבור דוח הביקורת.

מנהל האגף יגיש את המסמכים לדובר המשרד ולאחראי לאתר האינטרנט ולפעילות במרחב המקוון.

## 7.3.4 הכנת מסמכים לדובר המשרד

שבועיים לפני שיפורסם דוח בציבור יגיש האגף הרלוונטי לדובר המשרד מסמך ובו לכל היותר חמישה ליקויים עיקריים וחמש המלצות עיקריות שהובאו בדוח. על הנוסח להיות קצר ביותר, ברור ומובן.

## 7.3.5 הכנת מסמכים ליחידה למעקב אחר תיקון ליקויים

בתוך 14 יום ממועד הגשתו של דוח שנתי לראש הממשלה וליו"ר הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת (בדוח על הביקורת בשלטון המקומי - בתוך 14 יום ממועד קבלת אישורו של מבקר

המדינה) יגיש כל אגף ביקורת שדוחות ביקורת שלו כלולים במסגרת פרסום זו ליחידת המעקב אחר תיקון ליקויים טבלאות ייעודיות ובהן רשימות הליקויים וההמלצות המרכזיים (כהגדרתם בפרק 8 להלן) שבכל הדוחות שהכין, ורשימת הגופים המבוקרים שהדוחות עסקו בהם. על מנהלי האגפים לאשר את הטבלאות.

אשר לדוחות או חוות דעת המתפרסמים בנפרד (דוחות מיוחדים), יתבצעו פעולות אלה בד בבד עם העברת הדוח להכנה לפרסום.

### 7.3.6 הכנת מסמכים לקראת דיון בוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת

לאחר שנקבע מועד שבו תתכנס הוועדה לדיון, ולשכת המבקר הודיעה על כך לחטיבת הביקורת, יכין האגף שביצע את הביקורת הרלוונטית תקציר של הדוח לשם הצגתו לוועדה.

בתקציר יוצגו הממצאים והליקויים העיקריים העולים מן הדוח. ניתן להשתמש בתקציר הדוח. על התקציר להיות תמציתי וקל להצגה בעל פה (משפטים קצרים ופשוטים ככל האפשר). בדרך כלל, משך הצגתו בוועדה יהיה כשלוש עד חמש דקות.

כמו כן, לפי הצורך, יכין האגף מצגת עם עיקרי הליקויים וההמלצות.



8

מעקב אחר תיקון ליקויים  
ויישום המלצות הביקורת





8.1

כללי



# כללי



מטרת ביקורת המדינה היא להביא לתיקון הליקויים שהעלתה הביקורת ולמניעת הישנותם. המעקב אחר תיקון ליקויים הוא חוליה חיונית בתהליך הביקורת, על מנת שהמשרד יוכל לתת דין וחשבון לציבור, לכנסת ולגופים המבוקרים לגבי מידת תיקון הליקויים שהועלו בדוחותיו. בג"ץ קבע כי "מינהל תקין מחייב, כי ביקורת מהותית של מבקר המדינה לגבי גוף הנתון לביקורתו לא תישאר אות מתה"<sup>1</sup>.

הגברת האפקטיביות של דוחות הביקורת מחייבת כי הדוח ינוסח באופן ברור ובהיר. בעיקר חיוני לנסח כך את פסקאות הליקויים והמלצות הביקורת, על מנת להבהיר לגוף המבוקר בהקדם כיצד עליו לפעול לתיקון הליקויים שהועלו בדוח הביקורת. כאשר ניסוח פסקת הליקוי וההמלצה לתיקון בהירים, ממוקדים ומפורטים, וזוהות הנמען האחראי לביצוע התיקון ברורה, יש סבירות גבוהה יותר שהגוף המבוקר יקיים דיון אפקטיבי בדרכים לתיקון הליקוי.

כדי להבטיח שהמעקב אחר פעילות הגופים המבוקרים לתיקון הליקויים יהיה יעיל, חיוני להגדיר את הליקויים וההמלצות המרכזיים בכל דוח ביקורת. הגדרת הליקויים וההמלצות המרכזיים עשויה לסייע למשרד מבקר המדינה בהגדרת הדרישה לתיקונם, הן מבחינת לוחות זמנים והן מבחינת קביעת הגורמים הנושאים באחריות לתיקונם של כל ליקוי.

כפי שקבע בג"ץ "גם אם המלצות מבקר המדינה אינן מחייבות במישרין את הרשות לנהוג על-פיהן, הרי שהן משפיעות על האופן שבו עליה להפעיל את שיקול דעתה. אם הגוף המבוקר אינו מיישם את ההמלצות, רובץ עליו נטל לנמק את החלטתו בנימוקים בעלי משקל...?"<sup>2</sup>.

סעיפים 21א-21ג לחוק מבקר המדינה מעגנים את החובות הללו: על ראשי הגופים המבוקרים להקים צוותי תיקון ליקויים בראשות מנכ"ל הגופים; על צוותי תיקון הליקויים לדון בנושא תיקון הליקויים שהעלתה הביקורת ולקבל החלטות בנושא; ועל ראש הגוף המבוקר לדווח למבקר המדינה על החלטות צוותי תיקון הליקויים. על הגוף המבוקר למלא את חובותיו אלה בתוך 105 יום ממועד פרסום דוח הביקורת או חוות הדעת או ממועד הנחתם על שולחן הכנסת, בהתאם להגדרת המועד הקובע בסעיף 28(א)(1) לחוק.

אי-מילוי החובות שהוטלו על עובדי הגופים המבוקרים מכוח סעיפי החוק שעניינם דיון בתיקון ליקויים ודיווח על תיקון ליקויים בלא הצדק סביר עלול להיחשב בגדר עבירת משמעת.

מטרתו של פרק זה לקבוע קווים מנחים לפעילות המשרדית הנוגעת למעקב אחר פעילות הגופים המבוקרים לתיקון הליקויים וליישום המלצות הביקורת. על משרד מבקר המדינה לפעול לכך שהגוף המבוקר יפעל לתיקון הליקויים וליישום המלצות, ולכך שהליקויים יתפרסמו בפומבי על מנת להגביר את מחויבותם של הגופים המבוקרים ושל עובדיהם לשאת באחריותם כלפי הציבור.

תהליך המעקב אחר תיקון הליקויים ויישום המלצות הוא תהליך רב-שלבי מתמשך הכולל את השלבים האלה או את חלקם: כתיבת הפנייה לגוף המבוקר; המצאת הדוח לראש הממשלה וליו"ר הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת; מתן הערות ראש הממשלה; פרסום דוח הביקורת; דיווח ראש הגוף המבוקר על תיקון הליקויים לאחר פרסום דוח הביקורת; דיווח ראש הממשלה על תיקון הליקויים במשרדי הממשלה ומוסדות המדינה; וביצוע ביקורת מעקב ביוזמת משרד מבקר המדינה. שלבים אלה מתקיימים בד בבד עם שלבים נוספים כגון דיונים (של ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה, כאשר זו מוקמת, ושל הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת) המכוונים לתיקון הליקויים ולקביעת הדרכים לתיקונם.

[1] בג"ץ 766/87 אריה צוקר נ' שלמה להט, ראש עיריית תל-אביב-יפו, מב(2) 610 (1988).

[2] בג"ץ 9223/10 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ראש הממשלה.



8.2

הגדרות



# הגדרות

—

**"ראש הגוף המבוקר"** - כאמור בסעיף 21א(א) לחוק.

**"המועד הקובע"** - כאמור בסעיף 28(א)(1) לחוק.

**"מעקב שוטף"** - התכתבות עם המבוקרים בנושא תיקון הליקויים.

**"ביקורת מעקב"** - ביקורת ממוקדת שמטרתה לברר אם תוקנו ליקויים מרכזיים שהועלו בדוחות הביקורת ויושמו המלצות מרכזיות שצוינו בדוחות אלה, וכיצד התבצע התיקון או היישום.

**"ליקוי מעקב"** - ליקויים מתמשכים הרלוונטיים לבדיקת מעקב.

**"היחידה למעקב"** - היחידה למעקב אחר תיקון ליקויים במשרד מבקר המדינה.





8.3

תפקידי היחידה למעקב  
אחר תיקון ליקויים



# תפקידי היחידה למעקב אחר תיקון ליקויים

## 8.3.1 קבלת דיווחי המבוקרים

סעיף 21א(ב) לחוק מבקר המדינה קובע כי בכל גוף מבוקר ימנה ראש הגוף צוות לתיקון ליקויים בראשות המנכ"ל או בעל תפקיד מקביל לו. על פי סעיף 21א(ג), על צוות תיקון הליקויים לדון בתוך 60 ימים מהמועד הקובע (מועד הנחת הדוח או חוות הדעת על שולחן הכנסת או מועד פרסומם – לפי הגדרת המועד בסעיף 28), בדרכים לתיקון הליקויים שהעלה מבקר המדינה. בתוך 15 ימים ממועד מינויו של הצוות לתיקון ליקויים עליו לדווח לראש הגוף המבוקר על ההחלטות שקיבל.

לפי סעיפים 21א(ד) ו-21ב(ג) לחוק מבקר המדינה, רק לראש גוף מבוקר נתונה הסמכות לאשר את המלצתו של צוות לתיקון ליקויים לדחות את תיקונו של ליקוי מסוים. על ראש הגוף המבוקר לנמק את החלטתו.

לפי סעיף 21ב(א) לחוק, ראש הגוף המבוקר ידווח למבקר המדינה בתוך 30 ימים מיום שדווח לו על החלטות הצוות לתיקון ליקויים, על הדרכים לתיקון הליקויים ועל המועד לתיקונם. לפי סעיף 21ב(ג) לחוק, המבקר רשאי לדרוש בכל עת דיווחים נוספים על אלה המפורטים בחוק.

יוצא אפוא כי לפי הוראות החוק, בתוך 105 ימים מהמועד הקובע על ראש הגוף המבוקר למסור למשרד מבקר המדינה דיווח מפורט על החלטותיו של צוות תיקון הליקויים בגוף המבוקר.

יחידת המעקב מטפלת בריכוז ובתכלול של הכנת הפירוט בנושא איגום הליקויים והמלצות הביקורת ממכלול דוחות הביקורת הכלולים במסגרת הפרסום (דוח שנתי, דוח נפרד וכיו"ב), משלוח דרישות לגופים המבוקרים לקבלת דיווחיהם על פעילות צוותי תיקון הליקויים, קבלת הדיווחים האמורים מראשי הגופים המבוקרים, הפצתם לחטיבות ולאגפים הנוגעים בדבר וקבלת החלטות בנוגע לדרישות לדיווחים נוספים מן הגופים המבוקרים לגבי מצב התקדמות טיפולם בתיקון הליקויים ויישום ההמלצות.

## 8.3.2 יחידת המעקב כגורם מחכלל

יחידת המעקב משמשת כגורם המשרדי המתכלל את תחום המעקב אחר תיקון הליקויים ויישום המלצות הביקורת על ידי הגופים המבוקרים ואת ביקורות המעקב שמבצעות חטיבות המשרד.

יחידת המעקב מבצעת פעולות מעקב כגורם משלים לחטיבות. ביצוען תלוי בהיקף המשאבים והזמן שעומדים לרשותה.

היחידה עוקבת אחר הדיווחים של הגופים המבוקרים ומוודאת כי הדיווחים מתבצעים בהתאם להוראות ובהתאם למועדים הקבועים בחוק.

30 יום לאחר שהשלימו הגופים המבוקרים את מתן הדיווחים מגישה יחידת המעקב למבקר המדינה ולמנכ"ל משרד מבקר המדינה – בצירוף העתק לאגף התכנון ולחטיבה הרלוונטית – דין וחשבון מתומצת בדבר הדיווחים שהתקבלו.

אחת לשנה מכינה יחידת המעקב דין וחשבון המפרט את כל הדיווחים שהתקבלו מהגופים המבוקרים, בצירוף נתונים סטטיסטיים ודיווחים על הפעולות העיקריות שבוצעו בשנה הקודמת וההחלטות העיקריות שהתקבלו בה לתיקון ליקויים.

במסגרת תהליכי התכנון המשרדיים, יחידת המעקב מחווה את עמדתה בעניין של הצעות חטיבות

הביקורת לגבי הנושאים הראויים למעקב בכל שנת עבודה. ככלל, עמדת היחידה מתבססת על התיעוד שקיבל נושא הביקורת במסגרת מאגר הסקרים המשרדי, וכן על בסיס דיווח הגופים המבוקרים על תיקון הליקויים ויישום ההמלצות והמועד שנקבע ליישומן.

כל בקשה או פנייה שמוגשת למשרד בנושא מעקב אחר תיקון ליקויים מועברת ליחידת המעקב, לקבלת התייחסותה, והטיפול בה מתבצע בתיאום עם החטיבה הנוגעת בדבר.

8.4

הגדרת הליקויים  
והמלצות העיקריים



# הגדרת הליקויים וההמלצות העיקריים

לנוכח מספרם הרב של הליקויים שבדוחות משרד מבקר המדינה, ולנוכח הצורך להבטיח כי הגופים המבוקרים יפעלו באופן אפקטיבי לתיקונם, חשוב למקד אותם בליקויים ובהמלצות שמשרדנו מחשיב אותם כעיקריים.

לצורך הגשת הדרישות היזומות של משרד מבקר המדינה לגופים המבוקרים לקבלת דיווחיהם על תיקון הליקויים, מרכזים אגפי הביקורת את הליקויים וההמלצות שמשרד מבקר המדינה הגדירם כעיקריים. הדעת נותנת שהליקויים וההמלצות הכלולים בתקציר הדוח הם בגדר ליקויים והמלצות עיקריים. עם זאת, ייתכן שליקויים והמלצות נוספים שלא נכללו מסיבות שונות בתקציר יוגדרו כעיקריים.

האחריות להגדרת הליקויים וההמלצות העיקריים נתונה בידי אגף הביקורת, ועל יחידת המעקב לסייע לו בהגדרתם.





8.5

מתכונת הדיווח  
על תיקון הליקויים  
ועל יישום המלצות הביקורת



# מתכונת הדיווח על תיקון הליקויים ועל יישום המלצות הביקורת

בתוך 14 יום ממועד הגשת דוח לראש הממשלה וליו"ר הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת (בדוח על השלטון המקומי - בתוך 14 יום מיום קבלת אישורו של מבקר המדינה) תגיש כל חטיבה ליחידת המעקב טבלאות ייעודיות ובהן רשימות הליקויים וההמלצות העיקריים שנכללו בכל הדוחות שהכינה בצירוף הגופים המבוקרים שבהם נמצאו הליקויים ושההמלצות נוגעות אליהם. על מנהלי האגפים לאשר את הרשימות.

אשר לדוחות או לחוות דעת המתפרסמים בנפרד (דוחות מיוחדים), לאחר שמבקר המדינה יאשר את הנוסח הסופי של הדוח ובד בבד עם העברת הדוח להכנה לפרסום, יגיש האגף שהכין את הדוח ליחידת המעקב את רשימת הליקויים וההמלצות העיקריים.

עם פרסום הדוח תעביר יחידת המעקב את רשימת הליקויים וההמלצות במרוכז לתגובת ראשי הגופים המבוקרים תוך פירוט הדרישה לדיווח על פי סעיפים 21(א) ו-21(ב) לחוק. העתק של הרשימה יועבר לחטיבה הרלוונטית.

בשלב זה יידרשו ראשי הגופים המבוקרים לדווח למשרד מבקר המדינה על אופן תיקון הליקויים העיקריים ועל יישום ההמלצות העיקריות, ואין בכך כדי לגרוע מחובתם לדווח על תיקון כלל הליקויים המפורטים בדוחות הביקורת כמתחייב בחוק מבקר המדינה. את הדיווח תרכז יחידת המעקב, והיא תגיש העתק של הדיווח לחטיבה הרלוונטית.

בכוונת משרד מבקר המדינה לתת פומבי לדיווח של הגופים המבוקרים. המתכונת לכך תיקבע בהמשך.



8.6

ביצוע ביקורות מעקב



# ביצוע ביקורות מעקב



בהתייעצות עם יחידת המעקב, 20% מהצעות הנושאים של כל חטיבה לתכנית עבודה יכללו רכיבי מעקב אחר תיקון ליקויים שהועלו בדוחות ביקורת שפורסמו, ככלל, שנתיים עד חמש שנים לפני שנת העבודה המתוכננת.

ביקורת המעקב יכולה לעסוק בחלק מהליקויים שהועלו בדוח מסוים, ולחלופין אפשר לבצע ביקורת מעקב מורחבת על ממצאי דוח שלם שפורסם. אפשר שביקורת מעקב מורחבת תכלול גם היבטים חדשים שלא בוקרו בדוח הקודם.

במסגרת ביקורת מעקב ייבחנו, בין היתר, אופן יישום אופן המלצות הביקורת ונכונות הדיווחים בדבר תיקון הליקויים שנמסרו על פי חוק למשרד מבקר המדינה.







# 9

## הטיפול בפניות הציבור



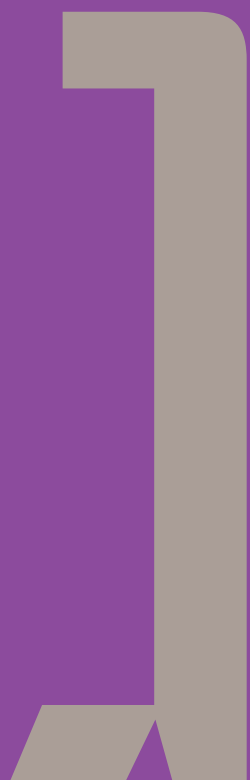
# הטיפול בפניות הציבור

—

[פרק להשלמה]

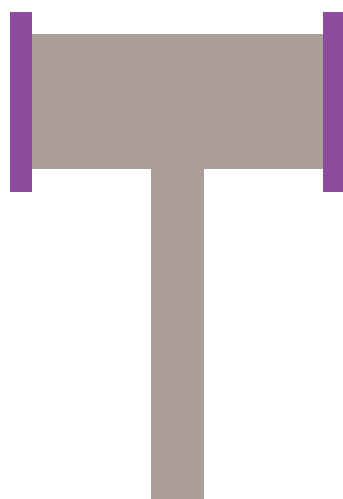


כרך



חוקים הנוגעים  
לביקורת המדינה





1

חוק יסוד:  
מבקר המדינה





# חוק יסוד: מבקר המדינה\*

מהות	1. ביקורת המדינה נתונה בידי מבקר המדינה.
ביקורת המדינה	2. (א) מבקר המדינה יקיים ביקורת על המשק, הנכסים, הכספים, ההתחייבויות והמינהל של המדינה, של משרדי הממשלה, של כל מפעל, מוסד או תאגיד של המדינה, של הרשויות המקומיות ושל גופים או מוסדות אחרים שהועמדו על פי חוק לביקורתו של מבקר המדינה. (ב) מבקר המדינה יבחן את חוקיות הפעולות, טוהר המידות, הניהול התקין, היעילות והחיסכון של הגופים המבוקרים, וכל עניין אחר שיראה בו צורך.
חובה להמציא ידיעות	3. גוף העומד לביקורתו של מבקר המדינה ימציא למבקר ללא דיחוי, לפי דרישתו, ידיעות, מסמכים, הסברים, וכל חומר אחר שלדעת המבקר דרושים לו לצורכי הביקורת.
תלונות הציבור	4. מבקר המדינה יברר תלונות מאת הציבור על גופים ואנשים כפי שייקבע בחוק או לפיו; בתפקידו זה יכהן מבקר המדינה בתואר "נציב תלונות הציבור".
תפקידים נוספים	5. מבקר המדינה ימלא תפקידים נוספים כפי שייקבע בחוק.
אחריות בפני הכנסת	6. במילוי תפקידיו יהיה מבקר המדינה אחראי בפני הכנסת בלבד ולא יהיה תלוי בממשלה.
בחירה ותקופת כהונה (תיקון: התשנ"ח)	7. (א) מבקר המדינה ייבחר בידי הכנסת בהצבעה חשאית; סדרי הבחירה ייקבעו בחוק. (ב) תקופת כהונתו של מבקר המדינה תהיה שבע שנים. (ג) מבקר המדינה יכהן תקופת כהונה אחת בלבד.
כשירות (תיקון: התשנ"ח)	8. כל אזרח ישראלי שהוא תושב ישראל כשיר להיות מועמד לכהונת מבקר המדינה; חוק יכול שיקבע תנאי כשירות נוספים.
הצהרת אמונים	9. מבקר המדינה הנבחר יצהיר ויחתום לפני הכנסת הצהרת אמונים זו: "אני מתחייב לשמור אמונים למדינת ישראל ולחוקיה ולמלא באמונה את תפקידי כמבקר המדינה".
תקציב	10. תקציב משרד מבקר המדינה ייקבע לפי הצעת מבקר המדינה בידי ועדת הכספים של הכנסת, ויפורסם ביחד עם תקציב המדינה.

\* חוק יסוד: מבקר המדינה, ס"ח 1237 (24.2.1988) 30.

חוק יסוד: מבקר המדינה (תיקון מס' 1) ס"ח 1665 (1.4.1998) 196.

חוק יסוד: מבקר המדינה (תיקון מס' 2) ס"ח 2017 (1.8.2005) 714.

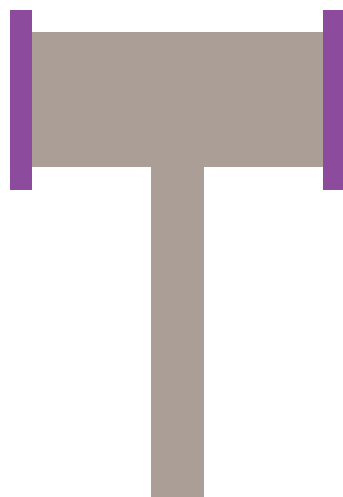
11. משכורתו של מבקר המדינה ותשלומים אחרים שישולמו לו בתקופת כהונתו או לאחריה, או לשאייריו לאחר מותו, ייקבעו בחוק או בהחלטה של הכנסת או של ועדה מוועדותיה שהכנסת הסמיכה לכך.
12. (א) מבקר המדינה יקיים קשר עם הכנסת, כפי שייקבע בחוק.  
 (ב) מבקר המדינה יגיש לכנסת דינים וחשבונות וחוות דעת בתחום תפקידיו ויפרסם אותם ברבים, והכול בדרך ובסייגים שייקבעו בחוק.  
 מבקר המדינה לא יועבר מכהונתו אלא באחד מאלה:
13. (1) מטעמי בריאות נבצר ממנו, דרך קבע, למלא את תפקידו - ביום שבו החליטה הכנסת על כך, בהחלטה שהתקבלה ברוב חבריה לפחות, לאחר הליך שייקבע בחוק;  
 (2) מחמת התנהגות שאינה הולמת את מעמדו כמבקר המדינה - ביום שבו החליטה הכנסת על כך, בהחלטה שהתקבלה ברוב שלוש רבעים מחבריה לפחות, לאחר הליך שייקבע בחוק.
14. נבצר ממבקר המדינה למלא תפקידיו, ימונה ממלא מקום המבקר באופן ולתקופה כפי שייקבע בחוק.

משכורת  
וגמלאות

קשר עם הכנסת  
והגשת דוחות

העברה מכהונה  
(תיקון: התשס"ה)

ממלא מקום  
המבקר



## 2

חוק מבקר המדינה,  
התשי"ח-1958 (נוסח משולב)



# חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 (נוסח משולב)\*

החוק המקורי - חוק מבקר המדינה, התש"ט-1949 - נתקבל בכנסת ביום י"ט באייר התש"ט (18 במאי 1949). החוק תוקן על ידי החוקים הבאים: חוק מבקר המדינה (תיקון), התשי"ב-1952; חוק מבקר המדינה (תיקון), התשי"ד-1954; וחוק מבקר המדינה (תיקון), התשי"ח-1958. בחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], שולב הנוסח של החוק המקורי עם התיקונים, שנתקבלו עד לאותה עת.

הנוסח המובא להלן הוא הנוסח המשולב, כפי שתוקן על ידי החוקים הבאים:

1. חוק מבקר המדינה (תיקון), התשכ"ב-1961, ס"ח 352 (13.11.1961); 6;
2. חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 2), התשכ"ב-1962, ס"ח 363 (14.2.1962); 42 [התשכ"ב (2)];
3. חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 3), התשכ"ד-1964, ס"ח 414 (21.1.1964); 42;
4. חוק גמלאות לנושאי משרה ברשויות השלטון, התשכ"ט-1969, ס"ח 555 (4.4.1969); 98;
5. חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 5), התשל"א-1971, ס"ח 623 (9.4.1971); 112;
6. חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 6), התשל"ב-1972, ס"ח 663 (27.7.1972); 134;
7. חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 7), התשל"ד-1974, ס"ח 725 (24.2.1974); 38;
8. חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 8), התשל"ה-1975, ס"ח 758 (6.2.1975); 58;
9. חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 9), התשל"ח-1978, ס"ח 881 (12.1.1978); 53;
10. חוק לתיקון פקודת המשטרה (מס' 7), התשמ"א-1980, ס"ח 962 (28.2.1980); 76;
11. חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 11), התשמ"א-1981, ס"ח 1026 (27.5.1981); 280;
12. חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 12), התשמ"ד-1983, ס"ח 1102 (4.1.1984); 37;

\* חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958, [נוסח משולב], ס"ח 248 (20.3.1958). 92

13. חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 13), התשמ"ד-1984, ס"ח 1115 (4.4.1984) 129 [התשמ"ד (2)];
14. חוק מבקר המדינה (הוראות מעבר), התשמ"ח-1988, ס"ח 1237 (24.2.1988) 31;
15. חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 15), התש"ן-1990, ס"ח 1312 (28.3.1990) 114;
16. חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 16), התשנ"א-1990, ס"ח 1333 (28.11.1990) 18;
17. חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 17), התשנ"ב-1992, ס"ח 1389 (19.3.1992) 135;
18. חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 18), התשנ"ג-1993, ס"ח 1418 (31.3.1993) 100;
19. חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 19), התשנ"ד-1993, ס"ח 1444 (31.12.1993) 38;
20. חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 20), התשנ"ד-1994, ס"ח 1464 (19.5.1994) 144 [התשנ"ד (2)];
21. חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 21), התשנ"ד-1994, ס"ח 1464 (19.5.1994) 144 [התשנ"ד (3)];
22. חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 22), התשנ"ד-1994, ס"ח 1475 (28.7.1994) 260 [התשנ"ד (4)];
23. חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 24), התשנ"ה-1995, ס"ח 1507 (2.3.1995) 138;
24. חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 23), התשנ"ה-1995, ס"ח 1508 (17.3.1995) 144 [התשנ"ה (2)];
25. חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 25), התשנ"ה-1995, ס"ח 1515 (6.4.1995) 174 [התשנ"ה (3)];
26. חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 26), התשנ"ה-1995, ס"ח 1534 (25.7.1995) 371 [התשנ"ה (4)];
27. חוק בנק ישראל (תיקון מס' 19), התשנ"ה-1995, ס"ח 1535 (3.8.1995) 375 [התשנ"ה (5)];
28. חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 27), התשנ"ה-1995, ס"ח 1543 (10.8.1995) 448 [התשנ"ה (6)];
29. חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 29), התשנ"ו-1996, ס"ח 1572 (8.3.1996) 134;
30. חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 30), התשנ"ו-1996, ס"ח 1572 (8.3.1996) 134 [התשנ"ו (2)];
31. חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 31), התשנ"ז-1997, ס"ח 1610 (6.2.1997) 64;
32. חוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים, התשנ"ח-1998, ס"ח 1685 (7.8.1998) 352;
33. חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 33), התשס"א-2001, ס"ח 1781 (19.3.2001) 174;

34. חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 34), התשס"ג-2003, ס"ח 1898 (5.8.2003) ;524
35. חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 35), התשס"ה-2005, ס"ח 1979 (3.2.2005) ;126
36. חוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים (תיקון מס' 2), התשס"ה-2005, ס"ח 1983 (21.2.2005) 212 [התשס"ה (2)];
37. חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 37), התשס"ה-2005, ס"ח 2017 (1.8.2005) 720 [התשס"ה (3)];
38. חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 38), התשס"ז-2007, ס"ח 2102 (5.7.2007) ;374
39. חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 39), התשס"ח-2007, ס"ח 2121 (4.12.2007) 66 [התשס"ח (1)];
40. חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 40), התשס"ח-2008, ס"ח 2132 (7.2.2008) 182 [התשס"ח (2)];
41. חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 41), התשס"ח-2008, ס"ח 2134 (18.2.2008) 205 [התשס"ח (3)];
42. חוק שירות המילואים, התשס"ח-2008, ס"ח 2152 (16.4.2008) 502 [התשס"ח (4)];
43. חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 43), התשס"ח-2008, ס"ח 2177 (6.8.2008) 820 [התשס"ח (5)].
44. חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 44), התשע"א-2011, ס"ח 2275 (31.1.2011) 300 [התשע"א].
45. חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 45), התשע"ב-2012, ס"ח 2365 (27.6.2012) 476 [התשע"ב].
46. חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 46), התשע"ג-2013, ס"ח 2399 (27.6.2013) 86 [התשע"ג].
47. חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 47), התשע"ד-2013, ס"ח 2411 (7.11.2013) 32 [התשע"ד].
48. חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 48), התשע"ה-2014, ס"ח 2477 (25.11.2014) 36 [התשע"ה].
49. חוק מבקר המדינה (תיקון מס' 49), התשע"ז-2017, ס"ח 2628 (3.4.2017) 598 [התשע"ז].

## פרק ראשון: המבקר

1. (א) מבקר המדינה (להלן - המבקר) ייבחר בידי הכנסת בהצבעה חשאית בישיבת הכנסת שנועדה לעניין זה בלבד.
- (ב) היו שני מועמדים או יותר, המועמד שבעד בחירתו הצביע רוב חברי הכנסת - הוא הנבחר; לא הצביע רוב כאמור בעד מועמד אחד - מצביעים שנית; בהצבעה השנייה יועמדו לבחירה רק שני המועמדים שקיבלו את קולותיהם של מספר חברי הכנסת הגדול ביותר בהצבעה הראשונה; המועמד שבעד בחירתו הצביעו בהצבעה השנייה רוב חברי הכנסת המשתתפים בהצבעה ומצביעים בעד אחד המועמדים - הוא הנבחר; קיבלו שני מועמדים מספר קולות שווה חוזרים על ההצבעה.
- (ג) היה מועמד אחד בלבד, תהיה ההצבעה בעדו או נגדו והוא יהיה הנבחר אם מספר הקולות שניתנו בעדו עלה על מספר הקולות שניתנו נגדו; היה מספר הקולות שניתנו בעדו שווה למספר הקולות שניתנו נגדו, מצביעים שנית.
- (ד) לא נבחר המבקר לפי סעיף קטן (ג), תיערך בחירה חוזרת בתוך שלושים ימים מיום ההצבעה לפי הוראות סעיף זה וסעיפים 2(ב) ו-1(ג) ו-3, ואולם הצעת המועמד לפי סעיף 3(א) תוגש לא יאוחר משבעה ימים לפני יום הבחירה.
2. (א) בחירת המבקר תיערך לא מוקדם מתשעים ימים ולא יאוחר משלושים ימים לפני תום תקופת כהונתו של המבקר המכהן; נתפנה מקומו של המבקר לפני תום תקופת כהונתו, תיערך הבחירה תוך ארבעים וחמישה ימים מהיום שבו נתפנה מקומו.
- (ב) יושב ראש הכנסת, בהתייעצות עם סגניו, יקבע את יום הבחירה ויודיע עליו בכתב לכל חברי הכנסת לפחות שלושה שבועות לפני יום הבחירה.
- (ג) חל מועד הבחירה שלא בזמן אחד הכנסים של הכנסת, יכנס יושב ראש הכנסת את הכנסת לשם הבחירה.
3. (א) (1) הצעת מועמד למבקר המדינה תוגש בכתב ליושב ראש הכנסת, בצירוף הסכמת המועמד בכתב, ביום הארבעה עשר שלפני יום הבחירה; חבר הכנסת לא ישתף עצמו בהצעה של יותר ממועמד אחד;
- (2) מי שעשרה חברי הכנסת לפחות הציעו את מועמדו יהיה מועמד למבקר המדינה, אלא אם כן פחת מספר המציעים מעשרה בשל מחיקת שם של חבר הכנסת כאמור בפסקה (3);
- (3) שיתף עצמו חבר הכנסת בהצעה של יותר ממועמד אחד, יימחק שמו של חבר הכנסת מרשימת המציעים של כל המועמדים שהציע; פחת מספר המציעים של מועמד מעשרה בשל מחיקת שם מרשימת המציעים, רשאי חבר הכנסת שלא שיתף עצמו באף הצעה לצרף את שמו לרשימת המציעים של אותו מועמד, לא יאוחר משמונה ימים לפני יום הבחירה.
- (ב) יושב ראש הכנסת יודיע לכל חברי הכנסת, בכתב, לא יאוחר משבעה ימים לפני יום הבחירה, על כל מועמד שהוצע ועל שמות חברי הכנסת שהציעוהו, ויכריז על המועמדים בפתיחת ישיבת הבחירה.
4. במעמד הצהרת האמונים לפי סעיף 9 לחוק יסוד: מבקר המדינה, רשאי המבקר, בתיאום עם יושב ראש הכנסת, לשאת דברים לפני הכנסת.

בחירת המבקר  
(תיקונים: התשמ"ח,  
התשס"ג, התשע"ד)

מועד הבחירה  
(תיקונים: התשל"א,  
התשמ"ח, התשע"ג)

הצעת מועמדים  
(תיקונים: התשמ"ח,  
התשע"ג)

נאום המבקר  
בכנסת  
(תיקונים: התשמ"ח,  
התשנ"ד (3))



4א. (בוטל).  
 5. (בוטל).  
 [תיקונים: התשכ"ב, התשכ"ב (2), התשכ"ט, התשמ"ח] [תיקון: התשמ"ח]

6. (א) המבקר יפעל מתוך קשר עם הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת (בחוק זה - הוועדה) וימסור לה דין וחשבון על פעולותיו בכל עת שייראה לו או שיירש על ידי הוועדה.  
 [תיקונים: התשל"ד, התשנ"ג]

(ב) מי שכיהן כשר, כסגן שר או כמנהל כללי או משנה למנהל כללי של משרד ממשלתי לא יהיה יושב ראש הוועדה תוך שנתיים מיום סיום כהונתו כאמור.  
 (ג) חבר הוועדה שכיהן באחת המשרות המפורטות בסעיף קטן (ב) או בתוספת לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, לא ישתתף בדיוני הוועדה הנוגעים לתחום אחריותו בתקופה שבה כיהן כאמור.

7. (א) תוך תקופת כהונתו לא יהיה המבקר פעיל בחיים הפוליטיים ולא יהיה רשאי -  
 איסור התעסקות [תיקון: התשנ"ה (2)]

- (1) להיות חבר בכנסת או במועצה של רשות מקומית או מועמד לחברות כזו;
- (2) להיות חבר בהנהלה של חבר בני אדם המנהל עסקים לשם השגת רווחים;
- (3) לשמש בכל משרה אחרת או לעסוק, במישרין או בעקיפין, בעסק או במקצוע;
- (4) להשתתף, במישרין או בעקיפין, במפעל, במוסד, בקרן או בגוף אחר, שהם בעלי זיכיון מאת הממשלה או נתמכים על ידיה או שהממשלה משתתפת בהנהלתם או שהועמדו לפיקוחה של הממשלה או לביקורתו של המבקר, וכן ליהנות, במישרין או בעקיפין, מהכנסותיהם;
- (5) לקנות נכסי המדינה, בין מקרקעין ובין מטלטלין, לחכרם, לקבלם במתנה, להשתמש בהם או להחזיק בהם בכל דרך אחרת, לקבל מהממשלה קיבלות או זיכיונות או הענקה אחרת, נוספת על שכרו, פרט לקרקע או להלוואה לשם התיישבות או לצורכי שיכון.

(ב) מי שהיה מבקר אסור לו, שלוש שנים מתום כהונתו, להיות חבר בהנהלה של חבר בני אדם המנהל עסקים לשם השגת רווחים ושהוא גוף מבוקר לפי סעיף 9(3), (5), (6), (7), (8) ו-9.

8. כהונת המבקר פוקעת -  
 תום הכהונה [תיקון: התשמ"ח]

- (1) בתום תקופתה;
- (2) בהתפטרותו או בפטירתו;
- (3) בהעברתו מכהונתו.

8א. (א) הכנסת לא תעביר את המבקר מכהונתו מחמת התנהגות שאינה הולמת את מעמדו, אלא עקב דרישה בכתב שהוגשה לוועדת הכנסת בידי עשרים, לפחות, מחברי הכנסת, ולפי הצעת אותה ועדה.

(ב) ועדת הכנסת לא תציע להעביר את המבקר מכהונתו מחמת התנהגות שאינה הולמת את מעמדו, אלא לאחר שניתנה לו הזדמנות להשמיע את דברו.  
 [תיקונים: התשמ"ח, התשס"ה (3)]

(ג) דיוני הכנסת לפי סעיף זה ייערכו בישיבה שנועדה לעניין זה בלבד או בישיבות סמוכות זו לזו שנועדו כאמור; הדיון יתחיל לא יאוחר מעשרים ימים אחרי החלטת ועדת הכנסת; על מועד תחילתו יודיע יושב ראש הכנסת לכל חברי הכנסת בכתב לפחות עשרה ימים מראש; חלה תחילת הדיון שלא בזמן אחד הכנסים של הכנסת, יכנס יושב ראש הכנסת את הכנסת לשם קיום הדיון.

העברה מכהונה  
מטעמי בריאות  
(תיקונים: התשס"ה  
(3))

18. הכנסת לא תקבל החלטה על העברת מבקר המדינה מכהונתו מטעמי בריאות אלא לפי הצעת ועדת הכנסת שהתקבלה ברוב של שני שלישים מחבריה על יסוד חוות דעת רפואית שניתנה על פי כללים שהחליטה הוועדה.

סמכות להשלמת  
דין וחשבון  
וחוות דעת  
(תיקון: התשע"ב)

18. מסר המבקר למבוקרים טיוטה של דין וחשבון או של חוות דעת והסתיימה כהונתו כאמור בסעיף 18(1), שלושה חודשים או יותר לאחר מסירת הטיוטה, יהיה מוסמך לסיים את הכנת הדין וחשבון או חוות הדעת ולהגישם בתוך שלושה חודשים מיום סיום כהונתו.

## פרק שני: תחומי הביקורת

9. ואלה הגופים (בחוק זה - גוף מבוקר), אשר יעמדו לביקורתו של המבקר:

גוף מבוקר  
תיקונים: התשנ"ה  
(2), התשנ"ז,  
(התשס"א)

- (1) כל משרד ממשלתי;
- (2) כל מפעל או מוסד של המדינה;
- (3) כל אדם או גוף המחזיק, שלא לפי חוזה, ברכוש המדינה או המנהל אותו או המפקח עליו מטעם המדינה;
- (4) כל רשות מקומית;
- (5) כל חברה ממשלתית, כהגדרתה בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (להלן - חוק החברות הממשלתיות) וכן כל מפעל, מוסד, קרן או גוף אחר, שהממשלה משתתפת בהנהלתם;
- (6) כל אדם, מפעל, מוסד, קרן או גוף אחר, שיועמדו לביקורת על פי חוק, על פי החלטת הכנסת או על פי הסכם ביניהם ובין הממשלה;
- (7) כל חברת בת ממשלתית, כהגדרתה בחוק החברות הממשלתיות, וכן כל מפעל, מוסד, קרן או גוף אחר, שאחד הגופים המנויים בפסקאות (2), (4), (5) ו-6) משתתפים בהנהלתם, אולם הביקורת על גוף כזה לא תופעל, אלא אם הוועדה או המבקר החליטו על כך ובמידה שהחליטו;
- (8) כל מפעל, מוסד, קרן או גוף אחר הנתמכים, במישרין או בעקיפין, על ידי הממשלה או על ידי אחד הגופים המנויים בפסקאות (2), (4), (5) ו-6) בדרך הקצבה, ערבות וכיוצא באלה; אולם הביקורת על גוף כזה לא תופעל, אלא אם הוועדה או המבקר החליטו על כך ובמידה שהחליטו;
- (9) כל ארגון עובדים כולל, וכל מפעל, מוסד, קרן או גוף אחר שארגון עובדים כאמור משתתף בהנהלתם, ובלבד שהביקורת לא תופעל על פעילותם כאיגוד מקצועי; ואולם הביקורת על גוף כאמור לא תופעל אלא אם כן החליט על כך המבקר ובמידה שהחליט ובכפוף לאמנות בין-לאומיות שמדינת ישראל צד להן; החליט המבקר להפעיל את הביקורת כאמור, יהיו למבקר כל הסמכויות שהוקנו לו לגבי גוף מבוקר אף לגבי פעילותו של ארגון עובדים כולל, מפעל, מוסד, קרן או גוף כאמור, כאיגוד מקצועי, ובלבד שהמבקר סבור כי הדבר דרוש לצורכי הביקורת על פעילות אחרת שלהם;

לעניין פסקה זו -

"פעילות כאיגוד מקצועי" - ייצוג עובדים לשם קידום, מימוש או הגנת זכויותיהם כעובדים;

"ארגון עובדים כולל" - ארגון עובדים ארצי, הפועל כאיגוד מקצועי ביותר מענף עבודה אחד;

10) גוף שחדל, לאחר יום ב' באדר א' התשנ"ז (9 בפברואר 1997), להיות כלול ברשימת הגופים המנויים בפסקאות (1) עד (9), לגבי התקופה שבה נכלל ברשימת הגופים כאמור, כל עוד לא חלפו שלוש שנים מהיום שחדל להיכלל בה; לגבי גוף לפי פסקה זו יהיו למבקר, לפי העניין, כל הסמכויות שהוענקו לו לגבי גוף מבוקר.

היקף הביקורת  
(תיקונים: התשל"ה,  
התשנ"ה (2))

10. (א) במסגרת תפקידיו יבדוק המבקר במידת הצורך -  
(1) [א] אם כל הוצאה הוצאה בתחום ההקצבה החוקית ולמטרה שנועדה לה;

[ב] אם ההכנסות נתקבלו לפי החוק ומותרות לפי החוק;  
[ג] אם יש לכל הוצאה או הכנסה מסמך מספיק;  
[ד] אם כל פעולה שבתחום ביקורתו נעשתה בהתאם לחוק ובידי המוסמך לעשותה;

[ה] אם הנהלת החשבונות, עריכת המאזנים, ביקורת הקופה והמלאי ושיטת ניהול המסמכים הן יעילות;

[ו] אם אופן החזקת הכספים ושמירת הרכוש מניח את הדעת;  
[ז] אם מצב הקופות ומלאי הרכוש מתאים לחשבונות;

(2) אם הגופים המבוקרים לפי סעיף 9(1), (2), (4) ו-5) נהגו בחיסכון וביעילות ובטוהר המידות; בדיקה זו תקיף גם גופים המבוקרים לפי סעיף 9(6), אם אין בחוק, בהחלטה, או בהסכם האמורים באותה פסקה קביעה אחרת, ואת הגופים המבוקרים לפי סעיף 9(7), (8) ו-9), אם הביקורת הופעלה לגביהם ובמידה שהופעלה; כל עניין אחר שיראה צורך בו.

(ב) לפי הצעת הממשלה או המבקר רשאית הוועדה לקבוע מפעם לפעם לגבי גוף מבוקר או לגבי סעיף בתקציבו, דרכי ביקורת מיוחדות או מוגבלות.

## פרק שלישי: סדרי הביקורת

גוף מבוקר יגיש  
דוח, מאזן,  
תסקיר וידיעות  
(תיקונים: התשמ"ח,  
התשנ"ה (2))

11. (א) גוף מבוקר חייב להמציא במועד שיקבע המבקר, אולם לא יאוחר מארבעה חודשים לאחר תום שנת הכספים שלו, דין וחשבון על הכנסותיו והוצאותיו באותה שנה.

(ב) המבקר רשאי לדרוש מגוף מבוקר במועד שיקבע -  
(1) מאזן זכויותיו והתחייבויותיו של הגוף המבוקר למועד תום השנה;

(2) תסקיר המפרט ומתאר תיאור ענייני את הפעולות המשקיות והמינהליות, שהגוף ביצע באותה שנה.

(ג) לדין וחשבון ולמאזן יצורף כל מסמך, שהמבקר ידרוש לשם אימות.

(ד) המבקר רשאי לדרוש את הדין וחשבון ואת המאזן מכל מפעל, מוסד, קרן או גוף אחר, שהם גופים מבוקרים לפי סעיף 9(7), (8) או (9), גם אם לא הופעלה עליהם הביקורת לגבי השנה, שאליה מתייחס הדין וחשבון או המאזן.

(ה) (בוטל).

שר האוצר יגיש  
דין וחשבון  
כולל ומאזן של  
המדינה

12. שר האוצר חייב להמציא במועד שיקבע המבקר, אולם לא יאוחר משישה חודשים לאחר תום שנת הכספים של המדינה, דין וחשבון כולל על ההכנסות וההוצאות של המדינה באותה שנה, בצירוף כל מסמך שידרוש המבקר לאימות הדין וחשבון; כן חייב שר האוצר להמציא במועד שיקבע המבקר, אולם לא יאוחר מתשעה חודשים לאחר תום שנת הכספים של המדינה, מאזן זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה למועד תום שנת הכספים בצירוף כל מסמך שידרוש המבקר לאימות המאזן.

הביקורת על  
האיגודים  
(תיקון: התשל"ה)

13. נוסף על ההוראות שבחוק זה או בכל חוק אחר יחולו הוראות סעיף זה על הגופים המבוקרים לפי סעיף 5(9), (7) ו-8 (בסעיף זה - האיגודים):

- (1) המבקר רשאי, לאחר התייעצות עם שר האוצר, לקבוע קווים מנחים לאיגודים בדבר מערכת החשבונות ובדבר עריכת המאזן על ידי האיגודים;
- (2) המבקר רשאי לקבוע לגבי רואה החשבון, העוסק בראיית חשבונותיו של איגוד, קווים מנחים בדבר ההיקף והאופן של בדיקותיו ושל הדין וחשבון שלו בקשר לאותו איגוד ובדבר הנסיבות שבהן ידווח רואה החשבון למבקר במישרין;
- (3) המבקר רשאי לדרוש מכל איגוד שיערוך תכנית פעולות שנתית, מבוססת על המצב הפיננסי-המשקי במשך השנה השוטפת, וכוללת תחזית לפעולות הפיננסיות והמשקיות של האיגוד להבא, ושימציא אותה תכנית למבקר במועד שיקבע המבקר; כן רשאי המבקר לקבוע קווים מנחים לעריכת התכנית השנתית הנדרשת.

דרכי הטיפול  
בתוצאות  
הביקורת  
(תיקונים: התשל"ב,  
התשנ"ה (4),  
התשנ"ה (6),  
התשנ"ו (2),  
התשס"א,  
התשס"ח (1),  
התשס"ח (5))

14. (א) העלתה הביקורת ליקויים שלא הוסברו או פגיעות בחוק, בעקרונות החיטון והיעילות או בטוהר המידות, ימסור המבקר לגוף המבוקר את ממצאי הביקורת ואת דרישותיו לתיקון הליקויים, ואם ראה צורך בכך יביא את העניין לידיעת השר הנוגע בדבר ולידיעת ראש הממשלה.

- (1) (ב) העלתה הביקורת ליקויים או פגיעות הנראים למבקר ראויים לדיון הוועדה קודם המצאת הדין וחשבון על פי סעיפים 15 ו-20 - בשל זיקתם לבעיה עקרונית, או לשם שמירה על טוהר המידות או מסיבה אחרת - ימציא המבקר לוועדה דין וחשבון נפרד אשר יונח על שולחן הכנסת ויפורסם; ואם עשה כן - רשאית הוועדה, מיזמתה היא או על פי הצעת המבקר, להחליט על מינוי ועדת חקירה; החליטה הוועדה כאמור, ימנה נשיא בית המשפט העליון ועדת חקירה שתחקור בעניין; על ועדת החקירה יחולו הוראות חוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1968, בשינויים המחוייבים.
- (2) על אף האמור בפסקה (1), המציא המבקר לוועדה דין וחשבון נפרד כאמור באותה פסקה, בימי פגרת הכנסת, יפורסם הדין וחשבון האמור במועד שיקבע המבקר, מוקדם ככל האפשר, ויונח על שולחן הכנסת לא יאוחר מתום השבוע הראשון של הכנס הקרוב של הכנסת.

(ב) הוועדה רשאית, בנסיבות מיוחדות ובהסכמת המבקר, להחליט על מינוי ועדת חקירה גם בנושא הכלול בדין וחשבון על פי סעיפים 15 ו-20 ויחולו עליה הוראות סעיף קטן (ב), סיפה; ואולם לא תחליט הוועדה כאמור, אלא ברוב של שני שלישים מחבריה, לפחות, בישיבה שנועדה לעניין זה בלבד; הזימון לישיבה הראשונה יהיה בהודעה של לפחות עשרה ימים מראש.

(ג) העלתה הביקורת חשש למעשה פלילי, יביא המבקר את העניין לידיעת היועץ המשפטי לממשלה; ורשאי הוא לעשות כן אם העלתה הביקורת חשש שנעברה עבירה משמעתית על פי כל דין; היועץ המשפטי לממשלה יודיע למבקר ולוועדה, תוך שישה חודשים מיום שהועבר אליו העניין, על דרך טיפולו בנושא.

## פרק רביעי: דוחות וחוות דעת של המבקר

דוח המבקר על משרדי הממשלה ומוסדות המדינה [תיקונים: התשנ"ב, התשנ"ד (2), התשס"א, התשס"ח (2)]

15. (א) לא יאוחר מיום 15 בפברואר בכל שנה ימציא המבקר לראש הממשלה וליושב ראש הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת לעיון דין וחשבון על תוצאות הביקורת של הגופים המבוקרים לפי סעיף 9(1) ו-2), שנערכה במהלך שנת הכספים שחלפה; המבקר רשאי להמציא את הדין וחשבון בחלקים, ובלבד שעד למועד האמור יומצא הדין וחשבון במלואו.

(ב) בדין וחשבון לפי סעיף קטן (א) יסכם המבקר את פעולותיו בשטח הביקורת, וכן -  
(1) יפרט כל פגיעה בטוהר המידות;  
(2) יפרט כל ליקוי ופגיעה בחוק או בעקרונות החיסכון והיעילות הראויים לדעת המבקר להיכלל בדין וחשבון;  
(3) יביא את המלצותיו לתיקון הליקויים ולמניעתם;  
(4) יציין שיפור או פעולות בולטות לטובה, הראויים לדעת המבקר להיכלל בדין וחשבון.

הערות ראש הממשלה והנחה על שולחן הכנסת [תיקונים: התשכ"ד, התשנ"ח, התשנ"ה (3), התשס"א, התשס"ח (1), התשס"ח (5)]

16. <sup>1</sup> (א) (1) ראש הממשלה ימסור למבקר, בתוך עשרה שבועות מהיום שבו קיבל לידיו את הדין וחשבון, במלואו או חלק ממנו, את כל אלה:  
(א) הערותיו לדין וחשבון, לגבי כל ליקוי או פגיעה שפורט בו;  
(ב) תגובות הגופים המבוקרים לדין וחשבון, כפי שהועברו אליו כאמור בסעיף קטן (1א);  
(ג) דיווח על תיקון ליקויים ופגיעות שפורטו בדינים וחשבונות קודמים, לרבות פרטים כאמור בסעיף 21ב(א) ו-1(ב) וכן דיווח על החלטות שקיבלה הממשלה בעקבות הדינים והחשבונות וביצוע החלטות אלה.  
(2) בתום התקופה כאמור בפסקה (1), יונחו הדין וחשבון, וכן התגובות וההערות על שולחן הכנסת; ואולם היה המועד האמור בימי פגרת הכנסת, יונח הדוח על שולחן הכנסת לא יאוחר מתום השבוע הראשון של הכנס הקרוב של הכנסת.

(1א) גוף מבוקר שעניינו נדון בדין וחשבון יעביר את תגובתו לראש הממשלה לגבי כל ליקוי או פגיעה שפורטו בדין וחשבון הנוגעים לו, בתוך מועד שיקבע ראש הממשלה.

(ב) המבקר, ביוזמתו או לפי הצעת הוועדה, רשאי לקבוע בהתייעצות עם הוועדה, כי בשנה מסוימת תהא התקופה הנקובה בסעיף קטן (א) קצרה בלא יותר מארבעה עשר ימים או ארוכה באותה מידה; החלטה כאמור תתקבל ותימסר לוועדה ולראש הממשלה לא יאוחר מהיום שבו מוגש הדין וחשבון, במלואו או חלק ממנו, כאמור בסעיף 15(א).

שמירה על ביטחון המדינה ויחסי חוץ שלה [תיקונים: התשכ"ד, התשנ"א, התשנ"ח (3), התשס"א, התשס"ח (3)]

17. (א) ועדת משנה של הוועדה (להלן - ועדת המשנה) רשאית להחליט, בהתייעצות עם המבקר, כי דין וחשבון או חוות דעת של המבקר, או חלקים מהם, לא יונחו על שולחן הכנסת ולא יפורסמו, אם הדבר נראה לה דרוש לשם שמירה על ביטחון המדינה או כדי למנוע פגיעה ביחסי חוץ או בקשרי מסחר בין-לאומיים שלה. הוראות סעיף 5 לחוק הכנסת, התשנ"ד-1994, יחולו לגבי ועדת המשנה.

(1א) העתק של דין וחשבון או חוות דעת של המבקר או חלקים מהם, שלגביהם קיבלה ועדת המשנה החלטה כאמור בסעיף קטן (א), יומצא

[1] סעיף זה, כנוסחו לאחר תיקון התשס"א, יחול לגבי דוח או חוות דעת שהוגשו לאחר יום 19.3.2001.

על ידי המבקר לעיונו של יושב ראש ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, והוא יהיה רשאי, בהסכמת יושב ראש הוועדה, להביא לידיעת ועדת משנה של ועדת החוץ והביטחון של הכנסת שהעניין הנדון בהם מצוי בתחום סמכותה; אין בהוראה זו כדי לגרוע מסמכויותיה של הוועדה לפי חוק זה.

(ב) (בוטל).

(ג) בשים לב לצורך לשמור על ביטחון המדינה, רשאי המבקר, לאחר שהממשלה הביאה לפניו נימוקים סבירים להנחת דעתו, להחליט כי דין וחשבון או חוות דעת של המבקר או חלקים מהם, לא יונחו על שולחן הכנסת ולא יפורסמו; דין וחשבון, חוות דעת של המבקר או חלקים מהם, שלגביהם קיבל המבקר החלטה לפי סעיף זה, יומצאו ליושב ראש הוועדה ויובאו לידיעת יושב ראש ועדת החוץ והביטחון של הכנסת.

(ד) הערות ראש הממשלה ותגובות הגופים המבוקרים לגבי דין וחשבון של המבקר או חלקים ממנו, שלגביהם הוחלט כאמור בסעיפים קטנים (א) או (ג), לא יונחו על שולחן הכנסת ולא יפורסמו.

18. (א) הונח הדין וחשבון על שולחן הכנסת, או פורסמו דין וחשבון או חוות דעת, תדון בהם הוועדה ותגיש לכנסת את סיכומיה והצעותיה לאישור, והיא רשאית להגישם פרקים פרקים.

סדרי הדיון  
בוועדה ובכנסת  
{תיקונים: התשל"ה,  
התשמ"ד, התשנ"ד,  
(4), התסס"א,  
התסס"ה, התסס"ח  
{(3)}

(1א) דין וחשבון, חוות דעת של המבקר או חלקים מהם שלגביהם קיבלה ועדת המשנה החלטה כאמור בסעיף 17(א) יידונו על ידי ועדת המשנה, והוראות סעיף 5 לחוק הכנסת, התשנ"ד-1994, יחולו לגביה.

(2א) דין וחשבון, חוות דעת של המבקר או חלקים מהם, שלגביהם קיבל המבקר החלטה כאמור בסעיף 17(ג), יידונו על ידי ועדה משותפת של יושב ראש הוועדה ויושב ראש ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, ואשר בראשה יושב ראש הוועדה (בסעיף זה - הוועדה המשותפת); בדיון כאמור, יהיו לוועדה המשותפת הסמכויות הנתונות לוועדה על פי כל דין; ישיבותיה של הוועדה המשותפת יהיו חסויות.

(ב) לא הגישה הוועדה את סיכומיה והצעותיה לדין וחשבון שהוגש לפי הוראות סעיף 15(א), תדון הכנסת בדין וחשבון עם הנחת הדין וחשבון שלאחריו, על שולחן הכנסת.

(ג) סיכומיה והצעותיה של הוועדה לגבי אותם חלקים מן הדין וחשבון שלא הונחו על שולחן הכנסת כאמור בסעיף 17(א), וכן סיכומים והצעות של הוועדה המשותפת, לא יונחו גם הם על שולחן הכנסת ויראום כאילו אישרה אותם הכנסת; סיכומים והצעות כאמור בסעיף קטן זה יומצאו לראש הממשלה.

18.א. (א) לצורך הכנת סיכומיה והצעותיה של הוועדה לפי סעיף 18, רשאי יושב ראש הוועדה להזמין כל אדם שנשא משרה או מילא תפקיד בגוף מבוקר בתקופה שהדין וחשבון של המבקר דן בה, להתייצב לפני הוועדה כדי להגיב על האמור בדין וחשבון לגבי עניינים שאותו אדם היה קשור אליהם; כן רשאי הוא להזמין אדם הנושא משרה או ממלא תפקיד כאמור אותה שעה, או שנשא משרה או מילא תפקיד כאמור לפני כן, כדי להגיב על האמור בדין וחשבון; יושב ראש הוועדה חייב להזמין אדם כאמור אם באה דרישה לכך מאת הוועדה או מאת שלושה מחבריה לפחות; בסעיף קטן זה, "נשא משרה או מילא תפקיד", בגוף מבוקר - לרבות בהפעלת סמכות לגבי על פי חוק, או בהיותו חבר הנהלה או עובד בו.

התייצבות לפני  
הוועדה  
{תיקונים: התשנ"א,  
התסס"א}

(ב) מי שהוזמן לפי סעיף קטן (א) ולא התייצב, רשאית הוועדה, ברוב

חבריה, לדרוש ממנו להתייצב לפניו כאמור; הדרישה תהיה בכתב חתום ביד יושב ראש הוועדה, ויצורף לה העתק מהדין וחשבון של המבקר או מהחלק שאליו מכוונת הדרישה; הדרישה תומצא לפחות עשרה ימים לפני המועד שנקבע להתייצבות.

(ג) מי שהוזמן או נדרש להתייצב לפני הוועדה יגיש לה, לפחות יומיים לפני המועד שנקבע להתייצבותו, תמצית בכתב מתגובתו, בצירוף העתקים של המסמכים שבדעתו להגיש לוועדה.

(ד) מי שקיבל דרישה להתייצב כאמור בסעיף קטן (ב) ולא עשה כן, ולא הראה טעם צודק לכך, דינו - קנס.

(ה) לא ידרש להתייצב לפי סעיף זה -

- (1) נשיא המדינה או יושב ראש הכנסת;
- (2) בעניין של שפיטה - נושא משרה שיפוטית.

דין וחשבון של המבקר על מאזן המדינה (תיקונים: התשל"ח, התשנ"ב)

19. את הדין וחשבון על מאזן זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה ימציא המבקר לשר האוצר לעיון לא יאוחר מסוף חודש מארס שלאחר המצאת המאזן על ידי שר האוצר לפי סעיף 12, ויניח אותו על שולחן הכנסת בעת ובעונה אחת עם הדין וחשבון לפי סעיף 15.

דוח המבקר על גופים מבוקרים אחרים (תיקונים: התשל"ה, התשמ"ד (2), התשנ"ה (2), התשס"א, התשס"ח (1), התשס"ח (5))

20. (א) עם סיום הביקורת של הגופים המבוקרים לפי סעיף 9(3), (4), (5), (6), (7), (8) ו-9 (בסעיף זה - גופים מבוקרים אחרים), יכין המבקר דין וחשבון על תוצאות ביקורתו; בדין וחשבון כאמור יכלול המבקר סיכום, פירוט והמלצות כאמור בסעיף 15(ב).

(ב) המבקר ימציא כל דין וחשבון על ביקורת הגופים המבוקרים לפי סעיף 9(4) לראש הרשות המקומית המבוקרת בצירוף העתקים בשביל כל חברי הרשות המקומית; העתק מכל דין וחשבון כזה ימציא המבקר לוועדה, לראש הממשלה ולשר הפנים.

(ג) את הדין וחשבון על ביקורת הגופים המבוקרים לפי סעיף 9(3), (5), (6), (7), (8) ו-9 ימציא המבקר לוועדה; העתק מכל דין וחשבון כזה ימציא המבקר לראש הממשלה, לשר הנוגע לעניין ולגוף המבוקר; ואולם העתק מדין וחשבון כזה על גוף מבוקר לפי סעיף 9(9) ימציא המבקר לגוף המבוקר בלבד.

(ד) ראש הגוף המבוקר כהגדרתו בסעיף 21א, בגופים מבוקרים אחרים, ימסור למבקר, בתוך עשרה שבועות מהיום שבו קיבל לידי את הדין וחשבון, במלואו או חלק ממנו, את הערותיו לדין וחשבון לגבי כל ליקוי או פגיעה שפורטו בו.

(ה) הוראות סעיף 16(ב) יחולו, בשינויים המחויבים, לעניין המועדים להגשת ההערות לפי סעיף זה.

(ו) בתום התקופה כאמור בסעיף קטן (ד), יונחו הדין וחשבון, וכן ההערות על שולחן הכנסת ויחולו לעניין זה הוראות סעיף 16(א)(2) סיפה.

(ז) ראש הממשלה יקבע, באישור הוועדה, הוראות לעניין הכנת ההערות לפי סעיף זה, לרבות לעניין מתכונת כתיבתן, אופן ריכוזן ועריכתן.

חוות דעת (תיקונים: התשס"א, התשס"ח)

21. (א) המבקר חייב בהכנת חוות דעת בכל עניין שבתחום תפקידי, אם יתבקש לכך מאת הכנסת, מאת הוועדה או מאת הממשלה; חוות דעת כאמור תונח על שולחן הכנסת ותפורסם במועד שיקבע המבקר.

(ב) על אף האמור בסעיף קטן (א), הכין המבקר חוות דעת כאמור באותו סעיף קטן, בימי פגרת הכנסת, תפורסם חוות הדעת האמורה במועד שיקבע המבקר, מוקדם ככל האפשר, ותונח על שולחן הכנסת לא יאוחר מתום השבוע הראשון של הכנסת הקרוב של הכנסת.

דיון בתיקון  
הליקויים  
(תיקונים: התשס"א,  
התשס"ח)

- 21א. (א) בסעיף זה, "ראש הגוף המבוקר" - כל אחד מאלה:  
(1) בגוף מבוקר לפי סעיף 9(1) או (2) - השר האחראי על אותו גוף;  
(2) בגוף מבוקר לפי סעיף 9(4) - ראש הרשות המקומית;  
(3) בגוף מבוקר אחר - הדירקטוריון או גוף מקביל לו בגוף המבוקר.

(ב) בכל גוף מבוקר ימנה ראש הגוף המבוקר צוות לתיקון ליקויים, שבראשו יעמוד המנהל הכללי באותו גוף ובאין מנהל כללי - בעל התפקיד המקביל לו באותו גוף (להלן - הצוות).

(ג) העלתה הביקורת ליקויים בפעולתו של גוף מבוקר, ידון הצוות בדרכים לתיקון הליקויים בתוך שישים ימים מהמועד הקובע כהגדרתו בסעיף 28א(1), יקבל החלטות בדבר תיקונם, וידווח על דיוניו ועל החלטותיו לראש הגוף המבוקר בתוך 15 ימים מיום קבלת ההחלטות.

(ד) הצוות רשאי, באישור ראש הגוף המבוקר, לדחות את תיקונו של ליקוי מסוים.

דיווח על תיקון  
הליקויים  
(תיקונים: התשס"א,  
התשס"ח)

21ב. (א) ראש הגוף המבוקר כאמור בסעיף 21א(א) ידווח למבקר על ההחלטות שהתקבלו לפי סעיף 21א(ג) ו-1(ד), בתוך שלושים ימים מיום שדווחו לו, ואם הגוף מבוקר לפי סעיף 9(1) או (2) - ידווח ראש הגוף המבוקר כאמור גם לראש הממשלה; ראש הגוף המבוקר ידווח, בין השאר, על הדרכים לתיקון הליקויים והמועד לתיקונם, וכן על הליקויים שהוחלט לדחות את תיקונם והנימוקים לכך.

(ב) ראש הממשלה ידווח למבקר, בתוך שמונה חודשים ממועד המצאת דין וחשבון לידי, שנקבע בו כי נמצאו ליקויים בפעולתו של גוף המבוקר לפי סעיף 9(1) או (2), על תוצאות טיפולו בליקויים אלה.

(ג) המבקר רשאי, בכל עת, לדרוש דיווחים נוספים, על אלה המנויים בסעיף זה.

(ד) המבקר רשאי, באישור הוועדה, לקבוע מתכונת לדיווח על תיקון ליקויים, לרבות הפרטים שייכללו בו.

אי-ביצוע  
פעולות לתיקון  
ליקויים  
(תיקון: התשע"א)

21ג. לא קיים עובד גוף מבוקר את שהוטל עליו מכוח סעיף 21א או 21ב, בלא הצדק סביר, יהווה הדבר עבירת משמעת לפי הדין המשמעת החל באותו גוף מבוקר.

## פרק חמישי: משרד מבקר המדינה

עובדי משרד  
המבקר  
(תיקון:  
התשנ"ו)

22. (א) עובדי משרד המבקר דינם כדין שאר עובדי המדינה, אולם בקבלת הוראות ולגבי פיטורים יהיו נתונים למרותו של המבקר בלבד.

(1) (ב) על עובדי המשרד העוסקים בביקורת יחולו האיסורים החלים על המבקר לפי סעיף 7(א), ואולם רשאי המבקר לפי בקשת עובד כאמור, להתיר לו לעשות דבר מהדברים המנויים בסעיף 7(א) (2), (3) ו-4(להלן - הפעילות), אם לדעתו אין בפעילות כדי לפגוע בביקורת או ליצור ניגוד עניינים; אין בהיתר כאמור כדי לפטור את העובד מעמידה בדרישות כל דין או נוהג, המסדירים את הפעילות;

(2) עובד כאמור בפסקה (1) שפרש מעבודתו, לא יועסק בגוף מבוקר במשך שנתיים מיום שפרש, אלא באישור המבקר.

[2] סעיף זה יחול לגבי דוח או חוות דעת שהוגשו לאחר יום 19.3.2001.



ממונה ביטחון  
(תיקונים:  
התשנ"ח, התשס"ה  
(2))

- (ג) המבקר רשאי להסתייע בביצוע תפקידיו באנשים שאינם עובדי משרדו במידה שיראה צורך בכך.
- 22.א. (א) המבקר ימנה ממונה ביטחון, שיהיה אחראי על ארגון פעולות אבטחה כמשמעותן בחוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים, התשנ"ח-1998 (בסעיף זה - החוק), במשרד המבקר, ועל הפיקוח על פעולות אלה.
- (ב) לא יתמנה אדם כממונה ביטחון לפי סעיף קטן (א) אלא אם כן התמלאו בו התנאים הקבועים בסעיף 4(ב) לחוק, והוא עמד בתנאי ההכשרה הקבועים בסעיף 5 לחוק.
- (ג) לממונה ביטחון יהיו הסמכויות האמורות בסעיף 3 לחוק והוראות סעיף 13 לחוק יחולו על מי שממונה ביטחון הטיל עליו לשמש כאבטח במשרד המבקר.
- (ד) הוראות סעיף 14 לחוק יחולו על ממונה ביטחון ומאבטח במשרד המבקר, ואולם תעודת המינוי תוצא בידי המבקר או מי שהוא הסמיך לכך.
- (ה) המבקר יקבע נוהלי בקרה ופיקוח על הפעלת סמכויות בידי ממונה ביטחון ומאבטח שמונו על פי סעיף זה.
23. עובדי משרד המבקר וכל אדם אחר שבעזרתו מבצע המבקר את תפקידיו חייבים לשמור בסוד כל ידיעה שהגיעה אליהם לרגל עבודתם ולהתחייב על כך בכתב עם התחלת העבודה.
24. תקציב משרד המבקר ייקבע על ידי ועדת הכספים של הכנסת, על פי הצעת המבקר, ויפורסם ביחד עם תקציב המדינה. ועדת הכספים רשאית, על פי הצעת המבקר, לאשר שינויים בתקציב משרדו.
25. אחרי תום שנת הכספים יגיש המבקר את הדין וחשבון הכספי של משרדו לאישור הוועדה.

חובת הסודיות

תקציב המשרד  
(תיקון: התשל"ד)

דוח כספי  
לוועדה

## פרק שישי: הוראות שונות

סמכויות של  
ועדת חקירה  
(תיקון: התשל"א)

(תיקונים:  
התשל"א, התשס"א)

עונשין  
(תיקונים: התשס"א  
התשס"ח (1),  
התשס"ה (5))

26. המבקר וכן מי שנתמנה על ידיו לכך באישור הוועדה יהיו להם כל הסמכויות האמורות בסעיפים 8 עד 11 ו-27(ב) ו-1(ד) לחוק ועדות חקירה, התשכ"ט-1968, בשינויים המחויבים.
27. (בוטל).
28. (א) ואלה דינם מאסר שנה אחת או קנס כאמור בסעיף 61(א)(2) לחוק העונשין, התשל"ז-1977:
- (1) המפרסם דוח שעל המבקר להגיש בהתאם להוראות סעיפים 15 או 20, או בהתאם להוראות כל חוק אחר או חוות דעת שהכין המבקר לפי הוראות סעיף 21, או המפרסם חלק מדוח או חוות דעת כאמור, או מתוכנם, לפני המועד הקובע; בפסקה זו, "המועד הקובע" -
- (א) לעניין דוח שיש להגישו בהתאם להוראות סעיף 15 או 20 - מועד ההנחה על שולחן הכנסת כאמור בסעיף 16 או 20, לפי העניין;
- (ב) לעניין חוות דעת שיש להכין לפי הוראות סעיף 21 - המועד להנחתה על שולחן הכנסת או לפרסומה שקבע המבקר לפי סעיף 21(ב), לפי המוקדם;

- (ב) לענין דוח נפרד לפי סעיף 14(ב) - מועד ההנחה על שולחן הכנסת או מועד הפרסום לפי סעיף 14(ב)2, לפי המוקדם;  
 (ג) לענין דוח שיש להגישו בהתאם להוראות כל דין אחר - המועד להגשת הדוח, ואם נקבע מועד לפרסומו - המועד לפרסומו;  
 (2) המפרסם דוח או חוות דעת או חלק מהם או מתוכנם בניגוד להוראות סעיף 17;  
 (3) המפרסם ללא נטילת רשות מטעם המבקר ממצאי ביקורת של המבקר.

(ב) אין בהוראות סעיף זה כדי לפטור אדם מאחריות פלילית על פי כל דין אחר.

29. נבצר מהמבקר, דרך ארעי, למלא תפקידיו, תמנה הוועדה ממלא מקום למבקר לתקופה שלא תעלה על שלושה חודשים; הוועדה רשאית להאריך את המינוי לתקופות נוספות, ובלבד שסך כל תקופות כהונתו של ממלא מקום המבקר לא יעלה על שישה חודשים; נבצר מהמבקר למלא תפקידיו במשך תקופה של שישה חודשים רצופים, יראו אותו כאילו התפטר.

ממלא מקום המבקר  
 (תיקון: התשמ"ח)

30. (א) דוחות, חוות דעת או כל מסמך אחר שהוציא או הכין המבקר במילוי תפקידיו לא ישמשו ראיה בכל הליך משפטי או משמעתי.

חומר שאינו ראיה  
 (תיקון: התשל"א)

(ב) הודעה שנתקבלה אגב מילוי תפקידיו של המבקר לא תשמש ראיה בהליך משפטי או משמעתי, חוץ ממשפט פלילי בשל מסירת עדות בשבועה או בהן צדק, שהושגה מכוח הסמכויות האמורות בסעיף 26.

## פרק שביעי: בירור תלונות הציבור

(תיקון: התשל"א)

31. (בוטל).  
 32. (א) נציב תלונות הציבור ימלא את תפקידו באמצעות יחידה מיוחדת במשרד מבקר המדינה, שתיקרא "נציבות תלונות הציבור"; מנהל הנציבות יתמנה על ידי הוועדה לפי הצעת נציב תלונות הציבור ויהיה אחראי לפניו במישרין; על מינוי מנהל הנציבות לא תחול חובת המכרז לפי סעיף 19 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959.

(תיקונים: התשל"א, התשמ"ח)

היחידה לבירור תלונות  
 (תיקונים: התשל"א, התשל"ד, התשל"ה, התשס"א)

(ב) משנתפנתה משרתו של מנהל הנציבות, או משנבצר ממנו למלא תפקידו מסיבה כלשהי, רשאי נציב תלונות הציבור להטיל את מילוי התפקיד על אדם אחר לתקופה שלא תעלה על שלושה חודשים.

33. כל אדם רשאי להגיש תלונה אל נציב תלונות הציבור.  
 34. תלונה שהוגשה בכתב ותלונה שהוגשה בעל פה ונרשמה מפי המתלונן תיחתם בידי המתלונן ויצוינו בה שם המתלונן ומענו.  
 35. תלונה של אסיר כמשמעותו בפקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], התשל"ב-1971, תוגש במעטפה סגורה, ונציב בתי הסוהר, או מי שהוא הסמיך לכך, יעבירה - בלי שיפתחנה - אל נציב תלונות הציבור.

תלונה של מי  
 (תיקון: התשל"א)

דרך הגשת התלונה  
 (תיקון: התשל"א)

תלונה של אסיר  
 (תיקון: התשל"א)

36. תלונה ניתנת להגשה על אחד מאלה:

תלונה על מי  
 (תיקונים: התשל"א, התשל"ד)

- (1) גוף מבוקר כמשמעותו בפסקאות (1) עד (6) לסעיף 9;  
 (2) אחד הגופים האמורים בפסקאות (7) ו-(8) לסעיף 9, במידה שהוועדה או נציב תלונות הציבור החליטו שפרק זה יחול לגביו והודעה על כך

נתפרסמה ברשומות;

(3) עובד, נושא משרה או ממלא תפקיד בגוף כאמור בפסקאות (1) ו-(2) לסעיף זה.

תלונה על מה  
(תיקונים: התשל"א,  
התשס"ז)

37. נושא לתלונה יכול שיהיה -

(1) מעשה הפוגע במישרין במתלונן עצמו, או המונע ממנו במישרין טובת הנאה, או מעשה הפוגע במישרין באדם אחר או המונע ממנו במישרין טובת הנאה והמתלונן קיבל, להנחת דעתו של נציב תלונות הציבור, את הסכמתו של אותו אדם להגיש תלונה בענינו, או

(2) כשהמתלונן הוא חבר הכנסת - אף מעשה הפוגע במישרין בזולת או המונע ממנו במישרין טובת הנאה,

והמעשה הוא בניגוד לחוק או ללא סמכות חוקית או בניגוד למינהל תקין, או שיש בו משום נזקשות יתירה או אי-צדק בולט; לעניין זה "מעשה" - לרבות מחדל ופיגור בעשייה.

38. בתלונות אלה לא יהיה בירור:

תלונות שאין  
לברר אותן  
(תיקונים: התשל"א,  
התש"ס, התשנ"ה  
(5), התשס"א,  
התשס"ז, התשס"ח  
(4))

(1) תלונות על נשיא המדינה;

(2) תלונות על הכנסת, על ועדה מוועדות הכנסת או על חבר הכנסת בשל מעשה שעשה במילוי תפקידו כחבר הכנסת או למען מילוי תפקידו זה;

(3) תלונה על הממשלה, על ועדת שרים או על שר בפעולתו כחבר הממשלה, למעט פעולתו כממונה על משרד או על תחום פעולה;

(3א) תלונה על נגיד בנק ישראל, למעט על פעולתו כממונה על הבנק;

(4) תלונה על פעולה שיפוטית או מעין שיפוטית;

(5) תלונה בעניין התלוי ועומד בבית משפט או בבית דין או שבית משפט או בית דין הכריע בו לגופו;

(6) תלונה של המשרת בשירות סדיר לפי חוק שירות ביטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986, או המשרת שירות מילואים לפי חוק שירות המילואים, התשס"ח-2008, הנוגעת לסדרי השירות, לתנאי השירות או למשמעת;

(7) תלונה של שוטר או של סוהר הנוגעת לסדרי השירות ולתנאי השירות או למשמעת במשטרת ישראל או בשירות בתי הסוהר;

(8) תלונה של עובד המדינה, או של עובד בגוף כאמור בסעיף 36, בעניין הנוגע לשירותו כעובד, אולם יהיה בירור על מעשה החורג מהוראת חוק, תקנות, תקנון שירות המדינה, הסכם קיבוצי, או מהסדרים כלליים שנקבעו מטעם נציב שירות המדינה, ולגבי גוף כאמור בסעיף 36 - מהסדרים כלליים דומים.

(9) תלונה של אדם בענינם של המנויים בפיסקאות (6), (7) ו-(8), הנוגעת לאמור באותן פסקאות, לפי הענין.

תלונות שבירורן  
מצריך סיבה  
מיוחדת  
(תיקון: התשל"א)

39. ואלה תלונות שלא יהיה בהן בירור, אלא אם מצא נציב תלונות הציבור שיש סיבה מיוחדת המצדיקה את בירורן:

(1) תלונה בעניין שניתנה בו החלטה שעליה אפשר, או היה אפשר, להגיש על פי דין השגה, ערר או ערעור, והוא אינו מסוג העניינים שסעיף 38(5) דן בהם;

(2) תלונה שהוגשה לאחר שעברה שנה מיום המעשה שעליו נסבה התלונה או מהיום שהמעשה נודע למתלונן, לפי המאוחר יותר.

40. (א) משהוגשה תלונה, יפתח נציב תלונות הציבור בבירורה, זולת אם ראה שאינה ממלאה אחרי סעיף 34, או שאינה בגדר סעיפים 36 או 37, או שאין לברר אותה מאחת הסיבות המנויות בסעיפים 38 ו-39, או שהיא קנטרנית או טרדנית, או אם סבר שהוא אינו הגוף המתאים לבירור העניין.

פתיחת הבירור  
(תיקונים: התשל"א,  
התשס"א)

(ב) במקרים האמורים בסעיף קטן (א) יודיע נציב תלונות הציבור למתלונן בכתב, שלא יברר את התלונה, ויציין את הנימוקים לכך.

41. (א) נציב תלונות הציבור רשאי לברר את התלונה בכל דרך שיראה, ואינו קשור להוראות שבסדר דין או בדיני ראיות.

דרכי הבירור  
(תיקונים: התשל"א,  
התשס"ז)

(ב) נציב תלונות הציבור יביא את התלונה לידיעת מי שהתלונה עליו, ואם היה עובד כאמור בסעיף 36(3) - גם לידיעת הממונה עליו (להלן - הממונה), ויתן להם הזדמנות נאותה להשיב עליה; נציב תלונות הציבור רשאי לדרוש ממי שהתלונה עליו להשיב על התלונה תוך התקופה שיקבע בדרישתו.

(ג) נציב תלונות הציבור רשאי לשמוע את המתלונן, את מי שהמתלונן פנה בענינו כאמור בסעיף 37(1), את מי שהתלונה עליו וכל אדם אחר אם ראה תועלת בדבר.

(ד) לצורך הבירור רשאי נציב תלונות הציבור לדרוש מכל אדם או גוף לתת לו, תוך תקופה שיקבע בדרישה ובאופן שיקבע, כל ידיעה ומסמך העשויים, לדעת נציב תלונות הציבור, לעזור בבירור התלונה; מי שנדרש למסור ידיעה או מסמך כאמור יהיה חייב למלא אחר הדרישה; אין באמור בסעיף קטן זה כדי לגרוע מהוראות סעיפים 47 עד 51 לפקודת הראיות [נוסח חדש], התשל"א-1971.

42. נציב תלונות הציבור רשאי להפסיק את בירור התלונה, אם נוכח שנתקיימה אחת העילות המצדיקות שלא לפתוח בבירורה, או שעניין התלונה בא על תיקונו או שהמתלונן ביטל את תלונתו; במקרה זה יודיע בכתב למתלונן, למי שהתלונה עליו ולממונה, שהפסיק את הבירור, ויציין את הנימוקים לכך.

הפסקת הבירור  
(תיקון: התשל"א)

43. (א) מצא נציב תלונות הציבור שהתלונה הייתה מוצדקת, יודיע על כך למתלונן, למי שהתלונה עליו, ואם ראה לעשות כן - גם לממונה, ויציין את נימוקיו; נציב תלונות הציבור רשאי לפרש בתשובתו את תמצית ממצאיו ורשאי הוא להצביע בפני מי שהתלונה עליו ובפני הממונה על הצורך בתיקון ליקוי שהעלה הבירור ועל הדרך והמועד לתיקונו.

תוצאות הבירור  
(תיקונים: התשל"א,  
התשל"ה, התשס"א)

(ב) מי שהתלונה עליו או הממונה יודיע לנציב תלונות הציבור, תוך המועד האמור בסעיף קטן (א), על הצעדים שנקטו; לא עשה כן, או שהודעה אינה מניחה את דעתו של נציב תלונות הציבור, רשאי הוא להביא את העניין לידיעת השר הנוגע בדבר או הוועדה.

(ג) מצא נציב תלונות הציבור שהתלונה לא הייתה מוצדקת, יודיע על כך למתלונן, למי שהתלונה עליו, ואם ראה לעשות כן - גם לממונה, ויציין את נימוקיו; ורשאי הוא לפרש בתשובתו את תמצית ממצאיו.

(ד) העלה בירור התלונה חשש שנעברה עבירה פלילית, יביא נציב תלונות הציבור את העניין לידיעת היועץ המשפטי לממשלה; ורשאי הוא לעשות כן אם העלה בירור התלונה חשש שנעברה עבירה משמעטית על פי כל דין; היועץ המשפטי לממשלה יודיע לנציב ולוועדה, בתוך שישה חודשים מיום שהועבר אליו העניין, על דרך טיפולו בנושא.

44. (א) הודעה של נציב תלונות הציבור לפי סעיף 43(א) או (ג) לא תכלול ולא תגלה חומר או ידיעה אשר לדעת ראש הממשלה או שר הביטחון הם עניין לביטחון המדינה, או אשר לדעת ראש הממשלה או שר החוץ הם עניין ליחסי החוץ או לקשרי המסחר הבין-לאומיים של המדינה.
- (ב) ראה נציב תלונות הציבור כי הודעתו עלולה לכלול או לגלות חומר או ידיעה כאמור בסעיף קטן (א) ולא הביעו השרים את דעתם כאמור שם, יבקש נציב תלונות הציבור את דעת ראש הממשלה, שר הביטחון או שר החוץ, לפי העניין, לפני שייתן את הודעתו.
- (ג) נציב תלונות הציבור יהיה פטור מלציין את ממצאיו או נימוקיו -
- (1) כשהתלונה הייתה בעניין מינוי למשרה פלונית או הטלת תפקיד פלוני;
  - (2) כשהחומר או הראיה עלולים לדעתו לפגוע שלא כדין בזכותו של אדם זולת המתלונן;
  - (3) כשיש לדעתו בגילוי החומר או הראיה משום גילוי סוד מקצועי או ידיעה סודית כמשמעותם לפי כל דין.

45. (א) החלטותיו וממצאיו של נציב תלונות הציבור בעניין תלונה -
- (1) אין בהם כדי להעניק למתלונן או לאדם אחר זכות או סעד בבית משפט או בבית דין שלא היה להם לפני כן;
  - (2) אין בהם כדי למנוע מהמתלונן או מאדם אחר להשתמש בזכות או לבקש סעד שהוא זכאי להם, אולם אם נקבע לכך מועד בחיקוק, לא יוארך המועד על ידי הגשת התלונה או בירורה.
- (ב) שום בית משפט לא ייזקק לבקשת סעד נגד החלטותיו וממצאיו של נציב תלונות הציבור בעניין תלונה.

תלונה של עובד הציבור שחשף מעשי שחיתות הפרות חיקוק או פגיעה במינהל תקין  
[חיקונים: החשמ"א, התש"ן, התשע"ה]

44א. על אף האמור בסעיף 38(8) -

- (1) תלונה של עובד כאמור בסעיף 36(3), למעט שוטר, סוהר וחייל (להלן בפרק זה - העובד), על מעשה כאמור בסעיף 37 שעשה מי שממונה עליו בתגובה על כך שהוא הודיע בתום לב ועל פי נהלים תקינים על מעשי שחיתות הפרה חמורה של חיקוק או פגיעה חמורה במנהל תקין שבוצעו בגוף שבו הוא עובד או על כך שסייע לאחר להודיע כאמור - תבורר לפי הוראות פרק זה, בכפוף לסעיפים 45 עד 45א;
- (2) תלונה של עובד, שהוא מבקר פנימי בגוף כאמור בסעיף 36(1) או (2), למעט שוטר, סוהר וחייל, על העברתו מתפקידו או על מעשה החורג מהוראות חוק, תקנות, תקנון שירות המדינה, הסכם קיבוצי, או מהסדרים כלליים שנקבעו מטעם נציב שירות המדינה, או מהסדרים כלליים דומים, הפוגע במישרין במתלונן עצמו או המונע ממנו במישרין טובת הנאה, שעשה מי שממונה עליו בתגובה על פעולותיו במילוי תפקידו כמבקר פנימי - תבורר לפי הוראות פרק זה, בכפוף לסעיפים 45 עד 45א.

תלונה של עובד משרד מבקר המדינה שחשף מעשי שחיתות, הפרות חיקוק או פגיעה במינהל תקין  
[חיקון: התשע"ז]

- 45א1 (א) על אף האמור בסעיפים 36-38(8), עובד משרד מבקר המדינה רשאי להגיש תלונה על מעשה כאמור בסעיף 37 שעשה מי שממונה עליו בתגובה על כך שהוא הודיע בתום לב ועל פי נהלים תקינים על מעשי שחיתות, הפרה חמורה של חיקוק או פגיעה חמורה במינהל תקין שבוצעו במשרד המבקר, או על כך שסייע לאחר להודיע כאמור.
- (ב) תלונה כאמור בסעיף קטן (א) תוגש באמצעות יושב ראש הכנסת; הוגשה תלונה כאמור יעבירה יושב ראש הכנסת לבירור בידי שופט בדימוס של בית המשפט העליון או של בית המשפט המחוזי, שימנה יושב ראש הכנסת, לאחר התייעצות עם נשיא בית המשפט העליון, ויחולו על בירורה הוראות פרק זה, בכפוף לסעיפים 45 עד 45א, בשינויים המחויבים.

(ג) שופט בדימוס שמונה כאמור בסעיף קטן (ב) יהיו נתונות לו הסמכויות המסורות לנציב תלונות הציבור לעניין תלונות כאמור לפי פרק זה, והוא יהיה רשאי, אם ראה צורך בכך, להסתייע בביצוע תפקידיו באנשים מתאימים, שאינם עובדים, נושאי משרה או ממלאי תפקיד בגוף מבוקר או במשרד מבקר המדינה.

(ד) שופט בדימוס שמונה כאמור בסעיף קטן (ב) ואדם המסייע לו כאמור בסעיף קטן (ג) זכאים לקבל שכר והחזר הוצאות מאוצר המדינה, והכל כפי שיקבע מנהל בתי המשפט.

45ב. מצא נציב תלונות הציבור שיש סיבה המצדיקה זאת, רשאי הוא לברר תלונה כאמור בסעיף 45א(1), אך אם העובד הודיע על מעשים כאמור באותו סעיף שלא על פי נהלים תקינים.

תלונה שבירורה מצריך סיבה מיוחדת  
(תיקונים: התשמ"א, התש"ן, התשע"ה)  
סעדים  
(תיקונים: התשמ"א, התשנ"ד)

45ג. (א) נציב תלונות הציבור רשאי ליתן כל צו שימצא לנכון ולצודק, לרבות צו זמני, כדי להגן על זכויות העובד, בשים לב לתיפקודו הראוי של הגוף שבו הוא עובד.

(ב) הייתה התלונה על כך שהעובד פוטר, רשאי נציב תלונות הציבור לצוות על ביטול הפיטורים או על מתן פיצויים מיוחדים לעובד, בכסף או בזכויות.

(ג) נציב תלונות הציבור רשאי לצוות על העברת העובד למשרה אחרת בשירות מעבידו.

(ד) צו לפי סעיף זה מחייב את מי שממונה על העובד ואת העובד עצמו, והמפר אותו עובר עבירת משמעת; ואולם אין באחריותם של אלה, בשל עבירת משמעת, כדי לגרוע מאחריותם הפלילית בשל הפרת אותו צו.

45ד. היועץ המשפטי לממשלה רשאי לבקש שהנציב יעיין מחדש בהחלטה שניתנה לפי סעיף 45ג, הייתה התלונה של עובד המדינה, רשאי לבקש כך גם נציב שירות המדינה; הייתה התלונה של מי שאינו עובד המדינה, רשאי לבקש כך גם העומד בראש הגוף המבוקר.

עיון מחדש  
(תיקונים: התשמ"א, התש"ן)

45ה. הגשת תלונה כאמור בסעיפים 45א או 45ב שלא בתום לב או מתוך קנטרנות, היא עבירת משמעת.

הגשת תלונה שלא בתום לב  
(תיקון: התשמ"א)

45ו. גוף כאמור בסעיף 36(1) או (2), למעט משטרת ישראל, שירות בתי הסוהר וצבא ההגנה לישראל, יפרסם במקום העבודה, במקום בולט, את עיקרי הוראות סעיפים 45א עד 45ה, בנוסח שיקבע נציב תלונות הציבור.

פרסום הוראות  
(תיקון: התשמ"א)

46. (א) נציב תלונות הציבור יכין בראשית כל שנה, דין וחשבון על פעולותיו בשנה שקדמה לה, שיכיל סקירה כללית ותיאור הטיפול במבחר של תלונות. דין וחשבון כאמור יונח על שולחן הכנסת.

דין וחשבון  
(תיקונים: התשל"א, התשל"ד, התשמ"א, התשס"ה (5))

(ב) נציב תלונות הציבור רשאי להגיש לכנסת דין וחשבון מיוחד קודם להגשת הדין וחשבון השנתי. דין וחשבון כאמור יונח על שולחן הכנסת.

(ג) הונח דין וחשבון על שולחן הכנסת, תדון בו הוועדה ותגיש לכנסת את סיכומיה והצעותיה לאישור, ויחולו, לעניין זה, הוראות סעיף 18א, בשינויים המחויבים.

(ד) דין וחשבון לפי סעיף זה לא יפורסם לפני הנחתו על שולחן הכנסת.

(ה) הוראות סעיף 44 יחולו בשינויים המחויבים גם על דין וחשבון לפי סעיף זה.

47. (א) סעיפים 22, 23, 26, 28 ו-30 יחולו בשינויים המחויבים גם לעניין פרק זה.

(ב) אין בהוראות פרק זה כדי לגרוע מסמכותו של מבקר המדינה להיעזר בפעולותיו האחרות בחומר שהגיע לידיו בקשר לתלונות, בין שבירר ובין שלא בירר אותן.

48. הוראת כל דין שלפיה ימונה, בגוף מבוקר, אדם שתפקידו לברר תלונות על אותו הגוף אין בה כדי לגרוע מסמכויותיו וממעמדו של נציב תלונות הציבור לפי חוק זה.

תחולת הוראות  
(תיקונים:  
התשל"א, התשל"ה)

עדיפות סמכויות  
ומעמד  
(תיקון: התשנ"ה)







# 3

חוק נציבות תלונות הציבור  
על מייצגי המדינה בערכאות,  
התשע"ו-2016 (סעיפים נבחרים)



# חוק נציבות תלונות הציבור על מייצגי המדינה בערכאות, התשע"ו-2016\* (סעיפים נבחרים)

הגדרות

1. בחוק זה -

"ערכאה" - בית משפט, בית דין שהוקם על פי דין, ועדת ערר, בורר, מגשר, גוף שלפניו מתנהל הליך משמעותי על פי דין וכל רשות המפעילה סמכות שפיטה, למעט בית דין צבאי או בית משפט צבאי;

"מייצג המדינה בערכאות" -

- (1) מי שמייצג את המדינה, לפי דין, בהליך המתברר בערכאות;
- (2) מי שמייצג לפי סעיף 2 לפקודת סדרי הדין (התייצבות היועץ המשפטי לממשלה) [נוסח חדש]<sup>1</sup>;
- (3) תובע כמשמעותו בסעיף 12(א) לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982<sup>2</sup>;
- (4) מי שהיועץ המשפטי לממשלה הסמיכו לפי סעיף 258 לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965<sup>3</sup>;
- (5) מי שהוא בעל סמכות תביעה לפי סעיף 264 לפקודת העיריות<sup>4</sup>;
- (6) מי שמייצג בהליך פלילי בהתאם לייפוי כוח שניתן לו לפי סעיף 196 לצו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950<sup>5</sup>, או לפי סעיף 233 לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) התשי"ח-1958<sup>6</sup>;

"הנציב" - מי שמונה לפי סעיף 2(א);

"הנציבות" - נציבות תלונות הציבור על מייצגי המדינה בערכאות;

"השר האחראי" - השר האחראי על הגוף שאצלו מועסק מייצג המדינה בערכאות;

"השר" - שר המשפטים.

\* חוק נציבות תלונות הציבור על מייצגי המדינה בערכאות, התשע"ו-2016, ס"ח 2574 (11.8.2016) 1162.

[1] דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 11, עמ' 282.

[2] ס"ח התשמ"ב, עמ' 43.

[3] ס"ח התשכ"ה, עמ' 307.

[4] דיני מדינת ישראל, נוסח חדש 8, עמ' 197.

[5] ק"ת התשי"א, עמ' 178.

[6] ק"ת התשי"ח, עמ' 1259.

תלונות שאין  
לברר אותן או  
שבירורן מצדיק  
סיבה מיוחדת

16. (א) הנציב לא יברר תלונה אם מתקיים לגביה אחד מאלה:
- (1) התלונה אינה על מעשה של מייצג המדינה בערכאות או שאינה על מעשה כאמור בסעיף 12(א);
  - (2) התלונה היא קנטרנית או טורדנית על פניה או עוסקת בזוטי דברים;
  - (3) התלונה מעוררת חשש ממשי לביצוע עבירה פלילית; תלונה כאמור בפסקה זו תועבר בידי הנציב לטיפול היועץ המשפטי לממשלה, והעתקה יועבר לידיעת השר;
  - (4) התלונה היא על מעשה שמתקיים בשלו הליך משפטי, ובכלל זה הליך אזרחי, הליך פלילי החל משלב החקירה, או הליך משמעותי, לרבות הליך לפי חוק לשכת עורכי הדין, התשכ"א-1961<sup>14</sup>, או על מעשה שהתקיים בשלו הליך כאמור ובית המשפט הכריע בו לגופו;
  - (5) התלונה היא על מעשה שמתקיים בשלו בירור תלונה בידי נציב תלונות הציבור לפי חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]<sup>15</sup> (בחוק זה - חוק מבקר המדינה), או בידי כל רשות אחרת המוסמכת לברר תלונות לפי דין, או על מעשה שהתקיים בשלו בירור כאמור והנציב או הרשות המוסמכת האחרת, לפי העניין, הכריעו בו לגופו;
  - (6) (א) התלונה נוגעת להפעלת שיקול דעת משפטי; התעוררה שאלה אם התלונה נוגעת להפעלת שיקול דעת משפטי, תועבר השאלה להכרעת היועץ המשפטי לממשלה, והנציב ישהה את בירור התלונה עד להכרעה בשאלה האמורה; הכריע היועץ המשפטי לממשלה כי התלונה נוגעת להפעלת שיקול דעת משפטי, יופסק בירור התלונה; לעניין זה, "שיקול דעת משפטי" - לרבות שיקול דעת בקבלת החלטות בנוגע לאופן ניהול הליכים והכנתם;
  - (ב) סמכות היועץ המשפטי לממשלה לפי פסקת משנה (א) אינה ניתנת לאצילה;
  - (7) הנציב סבור כי הממונה על הנילון או כל גורם אחר, הוא הגורם המתאים לברור התלונה בנסיבות העניין; סבר הנציב כאמור, יעביר את התלונה לממונה על הנילון או לגורם שמצא כמתאים לברור התלונה כאמור, לפי העניין, וזה יחליט אם לבררה;
  - (8) התלונה היא על מעשה של הנילון שנוגע להליך תלוי ועומד לפני ערכאה; ואולם, הנציב רשאי לברר תלונה כאמור שעניינה הימשכות לא מוצדקת של פעולות שעשה מייצג המדינה בערכאות; לא יחליט הנציב לברר תלונה כאמור אלא באישור היועץ המשפטי לממשלה; לעניין זה, "הליך תלוי ועומד לפני ערכאה" - לרבות הליך שניתן עדיין להגיש בעניינו ערעור או ערר לערכאה.
- (ב) הנציב לא יברר תלונות כמפורט להלן, אלא אם כן מצא שקיימת סיבה מיוחדת המצדיקה את בירורן:
- (1) התלונה היא על אחד מאלה:
    - (א) מעשה שהיה ניתן להגיש עליו, על פי דין, ערר או ערעור לערכאה, אם חלף המועד להגשתם והם לא הוגשו;
    - (ב) מעשה שניתן להגיש עליו, על פי דין, השגה, לגורם שאינו ערכאה, אך אם הוא מכונה ערר או ערעור או בכינוי שונה, בין שחלף המועד להגשת ההשגה ובין שלא;
  - (2) התלונה היא על מעשה שהגוף המתאים לדון ולהכריע בו הוא הערכאה הדנה בהליך שבמסגרתו נעשה המעשה האמור, ובלבד שהמתלונן היה צד לאותו הליך;
  - (3) התלונה הוגשה לאחר שעברה שנה מיום המעשה שעליו נסבה התלונה או מהיום שעילת התלונה נודעה למתלונן, לפי המאוחר,

ואם התלונה מתייחסת למעשה שנוגע להליך משפטי שהסתיים  
- שנה מיום שניתן פסק דין חלוט באותו הליך משפטי.

(ג) החליט הנציב שלא לברר תלונה, יודיע על כך למתלונן בכתב, בצירוף  
נימוקיו והעתק ההודעה יימסר לנילון ולממונה עליו.

(ד) טען הנילון כי אין לברר את התלונה נגדו בשל התקיימות עילה מהעילות  
המפורטות בסעיפים קטנים (א) או (ב) והחליט הנציב לדחות את הטענה  
ולברר את התלונה, יודיע על החלטתו לנילון, לממונה עליו ולמתלונן.

(ה) הודיע מי שהוא ממונה ישיר או עקיף על הנילון, בכתב, לנציב כי  
הנילון פעל לפי הוראת גורם מקצועי בכיר ממנו או מתוך ציות לנהלים  
מחייבים או לדרכי עבודה מקובלות, רשאי הנציב להפסיק את בירור  
התלונה; היה הגורם המקצועי האמור מייצג המדינה בערכאות, רשאי  
הנציב לקבוע כי לצורך המשך בירור התלונה יהיה הגורם המקצועי  
האמור - הנילון, ושמו של הנילון המקורי יימחק מהתלונה והבירור  
לגביו ייפסק.

(ו) הנציב רשאי להפסיק בירור תלונה אם סבר כי המתלונן או מי מטעמו  
פרסם את פרטי התלונה לרבות שם הנילון, במטרה לפגוע בנילון או  
להשפיע על הליכי בירור התלונה.

...

ביקורת  
מערכתית על ידי  
מבקר המדינה

28. (א) מבקר המדינה יקים, במשרד מבקר המדינה, צוות שיבצע ביקורת על  
מערך מייצגי המדינה בערכאות, בהתאם לסמכויות מבקר המדינה  
לפי כל דין.

(ב) אין בהוראות סעיף קטן (א) כדי לגרוע מסמכויותיו של מבקר המדינה  
לפי כל דין.

...

הוראות מעבר

31. (א) הוראות חוק זה יחולו גם על תלונות שהוגשו לנציבות הביקורת על  
מערך התביעה וייצוג המדינה בערכאות (בסעיף זה - הנציבות היוצאת)  
שפעלה ערב פרסומו של חוק זה (להלן - יום התחילה), ובירורן טרם  
הסתיים, לעניין פעולות בירור שטרם בוצעו, בלבד.

(1) ראה הנציב שמונה לפי חוק זה לראשונה כי ניתן להשלים עריכה  
של ביקורת מערכתית מסוימת שהנציבות היוצאת החלה בה  
ולפרסם דוח בעניינה, בתוך שישה חודשים ממועד תחילת כהונתו,  
ישלים את הבדיקה ויפרסם את הדוח בתוך התקופה האמורה,  
ובלבד שטיטת הדוח גובשה לפני יום התחילה.

(2) בפעולתו כאמור בפסקה (1), רשאי הנציב לפעול בהתאם למסמך  
העקרונות בעניין הנציבות היוצאת מיום י"ב בתשרי התשע"ד  
(16 בספטמבר 2013).

(3) על אף האמור בפסקה (2), על הנציב ועובדי הנציבות, ועל  
פעולותיהם ופרסומים או העברת מידע מטעמם, בנוגע לפעולות  
כאמור בפסקה (1), יחולו הוראות סעיפים 21(א) ו-22(ב), (1),  
23-ו בשינויים המחוייבים.

(4) הנציב יעביר לידי מבקר המדינה, בתוך שישה חודשים ממועד  
תחילת כהונתו, כל מסמך, מידע או חומר אחר שברשות הנציבות  
היוצאת או הנציבות, שהוכן או נאסף בנוגע לביקורת מערכתית;  
מסמך, מידע וחומר כאמור לא ישמשו לבירור תלונות לפי חוק  
מבקר המדינה או חוק זה.

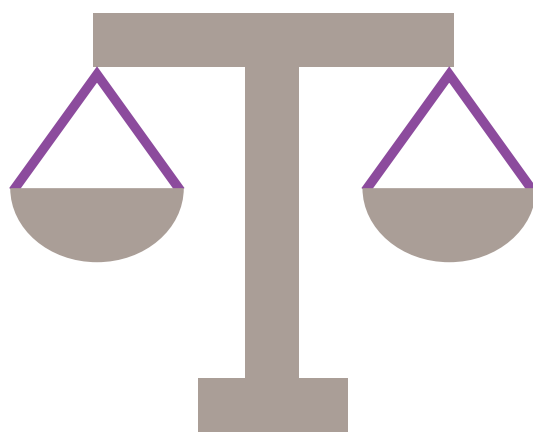
(5) העלה דוח כאמור בפסקה (1) חשש לעבירה פלילית יביא הנציב  
את העניין לידיעת היועץ המשפטי לממשלה; העלה דוח כאמור  
בפסקה (1) חשש לעבירה משמעתית, יביא הנציב את העניין

לידיעת השר האחראי והיועץ המשפטי לממשלה.

(ג) הוראות סעיף 23 יחולו גם על תלונות שהוגשו לנציבות היוצאת, אלא אם כן נעשה שימוש במסמכים המנויים באותו סעיף בהליך משפטי או משמעותי.

(ד) (1) הוראות סעיף 14(א)(16) לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, כנוסחו בחוק זה, יחולו גם על תלונות שהוגשו לנציבות היוצאת, אלא אם כן בקשה לקבלת מידע לגביהן לפי החוק האמור הוגשה ערב יום התחילה.

(2) הוגשה בקשה כאמור בפסקה (1) ערב יום התחילה, לא יימסרו במענה לבקשה פרטים אישיים או פרטים שיכולים להביא לזיהויו של מייצג המדינה בערכאות.



# 4

חוק לעידוד טוהר המידות  
בשירות הציבור, התשנ"ב-1992





# חוק לעידוד טוהר המידות בשירות הציבור, התשנ"ב-1992\*

1. בחוק זה -  
 "גוף בודק" - גוף המוסמך על פי דין לבדוק או לחקור תלונה כאמור בסעיף  
 2;  
 "עובד ציבור" - כמשמעותו בחוק העונשין, התשל"ז-1977, לרבות עובד של  
 גוף מבוקר כמשמעותו בחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].
2. (א) עובד הציבור שהתלונן לפני הממונה עליו במישרין או בעקיפין, לפני  
 המבקר הפנימי במקום עבודתו או לפני גוף בודק, בתום לב ועל פי נהלים  
 תקינים, על מעשה שחיתות או על פגיעה אחרת בטוהר המידות שבוצעו  
 במקום עבודתו, ונמצאה תלונתו מבוססת, יצוינו ממצאי הבדיקה או  
 תוצאותיה בכתב על ידי מי שלפניו הוגשה התלונה, ותימסר למתלונן  
 תעודה על כך (להלן - תעודת ממצאים).
- (ב) על אף האמור בסעיף קטן (א), הועברה תלונה כאמור בסעיף קטן  
 (א) לגוף אחר המוסמך על פי דין להחליט על נקיטת הליכים פליליים  
 או משמעתיים בענין התלונה, תימסר תעודת הממצאים על ידי מי  
 שעומד בראש גוף זה.
- (ג) העומד בראש גוף שלפניו התלונן עובד ציבור או שהועברה אליו תלונת  
 עובד ציבור לפי חוק זה, או מי שהוא הסמיך לכך, יודיע, בכתב, למתלונן,  
 עם הגשת התלונה, על זכותו לקבל תעודת ממצאים אם תלונתו תימצא  
 מבוססת; הגיש העובד תלונה לפני הממונה עליו, יודיע לו הממונה,  
 בכתב, אם העביר את התלונה לבדיקתו של גוף בודק.
- (ד) העתק מכל תעודת ממצאים שנמסרה, יועבר למבקר הפנימי של הגוף  
 שאליו נוגעת התלונה, אם היה כזה.
- (ה) תוכן תעודת ממצאים שנמסרה למתלונן לפי סעיף זה, לא ישמש ראיה  
 בהליך משפטי.

הגדרות  
 (תיקון: התשס"ז)

ציון תלונה  
 מבוססת  
 (תיקון: התשס"ז)

\* חוק לעידוד טוהר המידות בשירות הציבור, התשנ"ב-1992, ס"ח 1389 (19.3.1992) 134.  
 חוק לעידוד טוהר המידות בשירות הציבור (תיקון מס' 1), ס"ח 1464 (19.5.1994) 144.  
 חוק לעידוד טוהר המידות בשירות הציבור (תיקון מס' 2), ס"ח 1670 (30.6.1998) 246.  
 חוק לעידוד טוהר המידות בשירות הציבור (תיקון מס' 3), ס"ח 2104 (26.7.2007) 391.  
 חוק לעידוד טוהר המידות בשירות הציבור (תיקון מס' 4), ס"ח 2323 (6.12.2011) 38.

3. (א) לא יאוחר מל' בתשרי, מדי שנה, ימסור מי שעומד בראש גוף שהוגשו או הועברו לו תלונות כאמור בסעיף 2, דיווח לנציב תלונות הציבור על אלה:
- (1) התלונות שהוגשו או הועברו לו לפי חוק זה ונושאייהן, אלא אם כן הגילוי עלול להביא לשיבוש הליכי הבדיקה או החקירה;
- (2) תעודות ממצאים שמסר, בצירוף העתקיהן; בדיווח כאמור יצינו שמות המתלוננים, אלא אם כן הודיעו שאינם מעוניינים בכך, ויצוין בו באילו מהתעודות יש מידע שאין לגלותו בשל עילה מן העילות המנויות בסעיף 9(א) לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן - חוק חופש המידע).
- (ב) נציב תלונות הציבור יגיש לכנסת, בט"ו בשבט, מדי שנה, דין וחשבון הכולל ריכוז של הדיווחים שנמסרו לו לפי סעיף קטן (א); ואולם לא ייכלל בדין וחשבון מידע המפורט בתעודות ממצאים שנמסרה למתלונן, אם הוא הודיע שאינו מעוניין בכך, או מידע שאין לגלותו בשל עילה מן העילות המנויות בסעיף 9(א) לחוק חופש המידע.
4. ראה נשיא המדינה שנסיונות המקרה מצדיקות זאת רשאי הוא להעניק למי שתלונתו נמצאה מבוססת תעודת הוקרה על תרומתו לטוהר המידות במוסדות הציבור בישראל; בתעודה יצינו פרטי התלונה וממצאי הבדיקה.
5. (א) כל אזרח בישראל רשאי להמליץ, בדרך שתקבע בתקנות, על הענקת תעודת הוקרה.
- (ב) שר המשפטים יפרסם, מדי שנה, קריאה לציבור להמליץ על מועמדים לקבלת תעודת הוקרה; הקריאה תתפרסם בשני עיתונים יומיים לפחות.
- (ג) שר המשפטים יפנה, מדי שנה, לנציב תלונות הציבור, נציב שירות המדינה, ראש אגף חקירות ומודיעין במשטרת ישראל, החשב הכללי במשרד האוצר ולמבקרים הפנימיים בגופים שעליהם חל חוק זה, בבקשה להמליץ על מועמדים לקבלת תעודות הוקרה; שר המשפטים רשאי לפנות בבקשה כאמור גם לעומדים בראש גופים בודקים נוספים, ולעומדים בראש ארגונים שעניינם שמירה על טוהר המידות בשירות הציבור.
6. על מתן תעודת הוקרה תינתן הודעה פומבית כפי שייקבע בתקנות.
7. שר המשפטים ממונה על ביצוע חוק זה והוא רשאי, בהתייעצות עם נשיא המדינה ובאישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, להתקין תקנות בכל ענין הנוגע לביצועו, לרבות -
- (1) דרכי ציון ממצאי הבדיקה כאמור בסעיף 2, ופרטים שייכללו בתעודה האמורה באותו סעיף;
- (2) טקס חלוקתן של תעודות ההוקרה;
- (3) דרכי הגשת המלצה על מתן תעודת הוקרה.

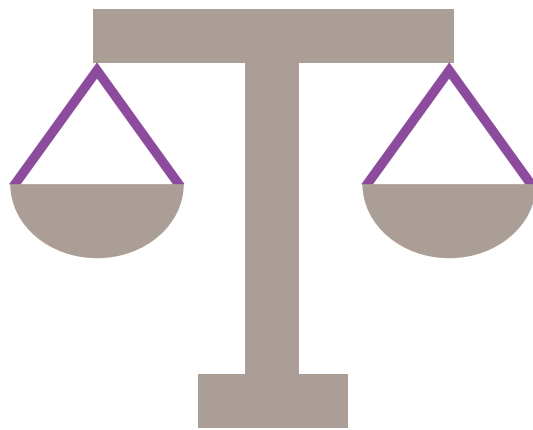
דיווח על תלונות ועל ממצאים (תיקון: התשס"ז)

תעודת הוקרה (תיקונים: התשנ"ח, התשס"ז, התשע"ב)

המלצה (תיקון: התשס"ז)

פרסום

ביצוע (תיקונים: התשנ"ד, התשנ"ח, התשע"ב)



# 5

תקנות לעידוד טוהר המידות  
בשירות הציבור, התשנ"ד-1994



# תקנות לעידוד טוהר המידות בשירות הציבור, התשנ"ד-1994\*

בתוקף סמכותי לפי סעיפים 5, 6 ו-7 לחוק לעידוד טוהר המידות בשירות הציבור, התשנ"ב-1992 (להלן - החוק), ולאחר התייעצות עם נשיא המדינה ועם מבקר המדינה, אני מתקין תקנות אלה:

## 1. בתקנות אלה -

הגדרות

(תיקון: התשע"ב)

"גוף בודק" - לרבות גוף המוסמך על פי דין להחליט על נקיטת הליכים פליליים או משמעתיים;

"המלצה" - המלצה של אזרח ישראל, לפי סעיף 5 לחוק, על הענקת תעודת הזקרה;

"חוק מבקר המדינה" - חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב];

"מתלונן" - עובד ציבור שהתלונן לפני הממונה עליו, במישרין או בעקיפין, לפני המבקר הפנימי במקום עבודתו או לפני גוף בודק, בתום לב ועל פי נהלים תקינים, על מעשה שחיתות או על פגיעה אחרת בטוהר המידות שבוצעו במקום עבודתו;

"תלונה מבוססת" - כל אחת מאלה:

(1) תלונה של מתלונן שבעקבותיה הורשע עובד ציבור בפסק דין פלילי חלוט או בפסק דין משמעתי חלוט, בביצוע מעשה שחיתות או מעשה אחר הגורם לפגיעה בטוהר המידות, או שנקבעה בו אשמת הנאשם בביצוע מעשה כאמור אף בלא הרשעה;

(2) תלונה של מתלונן שבעקבותיה נפתחה חקירה בידי גוף בודק, ותיק החקירה נסגר בלא הגשת כתב אישום, ומי שטיפל מטעם הגוף הבודק בתיק החקירה האמור סבר, מטעמים מיוחדים שיירשמו, כי לתלונה שהביאה לפתיחת תיק החקירה היה בסיס;

(3) תלונה של מתלונן שבעקבותיה תוקן הליקוי נושא התלונה;

(4) תלונה שמבקר המדינה מצא אותה מוצדקת לפי הוראות חוק מבקר המדינה;

\* תקנות לעידוד טוהר המידות בשירות הציבור, התשנ"ד-1994, ק"ת 5607 (14.6.1994) 1008.

(5) הממונה הישיר על המתלונן, המבקר הפנימי במקום עבודתו או גוף בודק, לפי העניין, קבע, מטעמים מיוחדים שיירשמו, כי לתלונה היה בסיס, אך אם לא ננקטו בעקבותיה הליכים משמעותיים או פליליים או אם לא תוקן בעקבותיה הליקוי נושא התלונה;

"תעודת הוקרה" - תעודה על תרומה לטוהר המידות, המוענקת לזכאי, לפי סעיף 4 לחוק, בידי נשיא המדינה;

"תעודת ממצאים" - תעודה לפי סעיף 2 לחוק על ממצאי בדיקה, הניתנת למי שתלונתו נמצאה מבוססת.

א1. (א) מסר מתלונן תלונה לממונה עליו, למבקר הפנימי במקום עבודתו או לגוף בודק, יציע מקבל התלונה למתלונן, למסור את פרטיו לפי טופס 1 שבתוספת, לשם קבלת תעודת ממצאים, אם תימצא תלונתו מבוססת.

טופס מסירת תלונה (תיקון: החשע"ב)

(ב) מקבל התלונה יצרף את הטופס למסמך שערך בדבר התלונה וימסור למתלונן עותק של הטופס המלא.

2. (א) בתעודת ממצאים הנערכת בידי הממונה במישרין או בעקיפין על המתלונן או בידי מבקר פנימי במקום עבודת המתלונן, בעקבות קביעתו, מטעמים מיוחדים שיירשמו, כי לתלונה היה בסיס, אך אם לא ננקטו בעקבותיה הליכים משמעותיים או פליליים או לא תוקן בעקבותיה הליקוי נושא התלונה, ייעשה ציון ממצאי בדיקה בדין וחשבון בכתב שייערך לפי טופס 2 שבתוספת, ויחתם בחתימת יד הממונה, או המבקר הפנימי, לפי העניין; דין וחשבון כאמור יישלח למתלונן לא יאוחר מ-45 ימים לאחר השלמת הבדיקה.

דרכי ציון ממצאי בדיקה בידי ממונה או מבקר פנימי (תיקון: החשע"ב)

(ב) תוקן בעקבות תלונה הליקוי נושא התלונה, ייעשה ציון ממצאי בדיקה בדין וחשבון בכתב שייערך לפי טופס 3 שבתוספת ויחתם בחתימת יד הממונה או המבקר הפנימי, לפי העניין; דין וחשבון כאמור יישלח למתלונן לא יאוחר מ-45 ימים לאחר שתוקן הליקוי נושא התלונה.

א2. (א) נסגר תיק חקירה בלא הגשת כתב אישום, ומי שטיפל מטעם הגוף הבודק בתיק החקירה, סבר, מטעמים מיוחדים שיירשמו, כי לתלונה שהביאה לפתיחת תיק החקירה היה בסיס, תכלול תעודת ממצאים הנערכת בידי הגוף הבודק, את ציון ממצאי הבדיקה, שייעשה בדין וחשבון בכתב, לפי טופס 4 שבתוספת; דין וחשבון כאמור יישלח למתלונן לא יאוחר מ-45 ימים לאחר סגירת התיק.

דרכי ציון ממצאי בדיקה בידי גוף בודק (תיקון: החשע"ב)

(ב) ניתן פסק דין פלילי חלוט או פסק דין משמעותי חלוט המרשיע עובד ציבור בביצוע מעשה שחיתות או מעשה אחר הגורם לפגיעה בטוהר המידות או הקובע את אשמת הנאשם בביצוע מעשה כאמור אך אם לא הורשע, תכלול תעודת הממצאים שנערכת בידי גוף בודק, את ציון ממצאי הבדיקה בדין וחשבון בכתב לפי טופס 5 שבתוספת, שיחתם בידי גורם מוסמך, והוא יישלח יחד עם פסק הדין המרשיע למתלונן; דין וחשבון כאמור יישלח לא יאוחר מ-45 ימים לאחר קבלת פסק דין פלילי חלוט או פסק דין משמעותי חלוט כאמור לעיל.

(ג) גוף בודק רשאי לדחות את מתן תעודת הממצאים למועד מאוחר יותר מן המועדים האמורים בתקנות משנה (א) ו-1(ב), אם שוכנע כי מתן תעודת הממצאים עלול לשבש הליך פלילי או משמעותי המתנהל במועד הקבוע כאמור.

12. (א) בדיקת מבקר המדינה תלויה ומצא אותה מבוססת, יבואו דין וחשבון של מבקר המדינה לפי הפרק הרביעי לחוק מבקר המדינה או הודעה למתלונן לפי הפרק השביעי לחוק האמור במקום דין וחשבון לפי תקנה 2 או 2א, לפי העניין.
- (ב) מבקר המדינה יצרף לדין וחשבון שישלח למתלונן מכתב שיצוין בו כי הוא תעודת ממצאים לפי החוק.
3. (בוטלה).
4. (א) המלצה תוגש לשר המשפטים; ההמלצה תהיה מנומקת, ויפורטו בה הנסיבות המיוחדות המצדיקות הענקת תעודת הוקרה.
- (ב) שר המשפטים יעביר את ההמלצה שקיבל, בצירוף חוות דעת מטעמו וכן כל חומר רקע שעליו הוא ביסס את חוות הדעת כאמור, לנשיא המדינה.
5. החליט נשיא המדינה להעניק תעודת הוקרה, יחתום עליה.
6. (א) תעודת הוקרה תוענק בידי נשיא המדינה בטקס, במעמד שר המשפטים ומבקר המדינה.
- (ב) הטקס יתקיים בלשכת נשיא המדינה או במקום אחר שקבע נשיא המדינה.
- (ג) על מתן תעודת הוקרה תפרסם לשכת נשיא המדינה הודעה ברשומות וכן בעתון יומי אחד לפחות.
7. תחילתן של תקנות אלה שלושים ימים מיום פרסומן.

דרכי ציון  
ממצאי בדיקה  
בידי מבקר  
המדינה  
(תיקון: התשע"ב)

הגשת המלצה  
(תיקון: התשע"ב)

תעודת הוקרה  
(תיקון: התשע"ב)  
הענקת תעודת  
הוקרה ופרסום

תחילה

**תוספת  
טופס 1  
(תקנה 1א(א))**

טופס מסירת פרטי מתלונן ויידוע בדבר זכותו לקבלת תעודת ממצאים לפי תקנה 1א לתקנות לעידוד טוהר המידות בשירות הציבור, התשנ"ד-1994, ולפי סעיף 2(ג) לחוק לעידוד טוהר המידות, התשנ"ב-1992

מר/גב' \_\_\_\_\_

חוק לעידוד טוהר המידות בשירות הציבור, התשנ"ב-1992 (להלן - החוק), קובע כי את/ה זכאי/ת לקבל תעודת ממצאים אם תימצא תלונתך מבוססת.

לשם קבלת תעודה כאמור, את/ה מתבקש/ת למלא את פרטיך, כדי שהגורם המחויב לתת את תעודת הממצאים, יוכל לשלוח לך אותה, ככל שתימצא/י זכאי/ת לה, עם השלמת הבדיקה של תלונתך.

שם המתלונן/ת (שם פרטי ושם משפחה): \_\_\_\_\_

כתובת למשלוח תעודת ממצאים (רחוב, מספר בית, עיר מגורים ומיקוד):

\_\_\_\_\_

טלפון לבירורים: \_\_\_\_\_

כתובת דואר אלקטרוני: \_\_\_\_\_

אני/איני מסכים/מה ששמי וכן המידע המפורט בתעודת הממצאים שאקבל, אם אימצא זכאי/ת לכך, יצוין בדיווח שיימסר לנציב תלונות הציבור לפי סעיף 3 לחוק.



**טופס 2**  
**(תקנה 2(א))**

טופס תעודת ממצאים על פי תקנה 2(א) לתקנות לעידוד טוהר המידות בשירות הציבור, התשנ"ד-1994, שייתן ממונה או מבקר פנים במקום עבודתו של מתלונן, אם קבע, מטעמים מיוחדים שיירשמו, כי לתלונה היה בסיס, אף אם לא ננקטו בעקבותיה הליכים משמעותיים או פליליים או אם לא תוקן בעקבותיה הליקוי נושא התלונה

לכבוד: \_\_\_\_\_ (שם הזכאי/ת לתעודת ממצאים)

מקום העבודה: \_\_\_\_\_ (שם הגוף הציבורי שבו מועסק הנמען)

בכתובת: \_\_\_\_\_

אני מאשר בזה כי ביום \_\_\_\_\_, הגישה/ה מר/גב' \_\_\_\_\_ (שם הזכאי/ת לתעודת ממצאים), תלונה על מעשה שחיתות או על פגיעה אחרת בטוהר המידות בשירות הציבור, לפי החוק, וכי תלונתו/ה נמצאה מבוססת.

תמצית התלונה שהוגשה: \_\_\_\_\_

תיאור תמציתי של מהלך הבדיקה שנערכה: \_\_\_\_\_

המסקנות של ממצאי הבדיקה: \_\_\_\_\_

שם הגוף הציבורי שבו מועסק העובד: \_\_\_\_\_

שם נותן התעודה: \_\_\_\_\_

הגדרת תפקיד: \_\_\_\_\_

תאריך: \_\_\_\_\_

חתימה: \_\_\_\_\_

### טופס 3 (תקנה 2(ב))

טופס תעודת ממצאים על פי תקנה 2(ב) לתקנות לעידוד טוהר המידות בשירות הציבור, התשנ"ד-1994, הניתן למתלונן שתלונתו נמצאה מבוססת, בידי ממונה או מבקר פנים במקום עבודתו, בנסיבות שבהן תוקן הליקוי נושא התלונה בעקבות תלונתו

לכבוד: \_\_\_\_\_ (שם הזכאי/ת לתעודת ממצאים)

מקום העבודה: \_\_\_\_\_ (שם הגוף הציבורי שבו מועסק הנמען)

בכתובת: \_\_\_\_\_

אני מאשר בזה כי ביום \_\_\_\_\_, הגישה/מר/גב' \_\_\_\_\_ (שם הזכאי/ת לתעודת ממצאים), תלונה על מעשה שחיתות או על פגיעה אחרת בטוהר המידות בשירות הציבור לפי החוק, ובעקבות התלונה תוקן הליקוי נושא התלונה.

תמצית התלונה שהוגשה: \_\_\_\_\_

אופן תיקון הליקוי נושא התלונה: \_\_\_\_\_

זהות הגוף הציבורי שבו מועסק העובד: \_\_\_\_\_

שם נותן התעודה: \_\_\_\_\_

הגדרת תפקיד: \_\_\_\_\_

תאריך: \_\_\_\_\_

חתימה: \_\_\_\_\_

**טופס 4**  
**(תקנה 2א(א))**

טופס תעודת ממצאים על פי תקנה 2א(א) לתקנות לעידוד טוהר המידות בשירות הציבור, התשנ"ד-1994, הניתן על ידי גוף בודק למתלונן שנמצא כי לתלונתו היה בסיס על אף שתיק החקירה שנפתח בעקבות תלונתו נסגר בלא הגשת כתב אישום

לכבוד: \_\_\_\_\_ (שם הזכאי/ת לתעודת ממצאים)

מקום העבודה: \_\_\_\_\_ (שם הגוף הציבורי שבו מועסק הנמען)

בכתובת: \_\_\_\_\_

אני מאשר בזה כי ביום \_\_\_\_\_, הגישה/ה מר/גב' \_\_\_\_\_ (שם הזכאי/ת לתעודת ממצאים), תלונה על מעשה שחיתות או על פגיעה אחרת בטוהר המידות בשירות הציבור, לפי החוק, ועל אף שתיק החקירה שנפתח בעקבות התלונה נסגר, בלא הגשת כתב אישום, נמצא כי לתלונה היה בסיס.

תמצית התלונה שהוגשה: \_\_\_\_\_

תיאור תמציתי של מהלך הבדיקה שנערכה: \_\_\_\_\_

הטעמים שבשלהם לא הוגש כתב אישום, ככל שאין מניעה מוצדקת למוסרם: \_\_\_\_\_

זהות הגוף הבודק: \_\_\_\_\_

שם נותן התעודה: \_\_\_\_\_

הגדרת תפקיד: \_\_\_\_\_

תאריך: \_\_\_\_\_

חתימה: \_\_\_\_\_

## טופס 5 (תקנה 2א(ב))

טופס תעודת ממצאים על פי תקנה 2א(ב) לתקנות לעידוד טוהר המידות בשירות הציבור, התשנ"ד-1994, הניתן בידי גוף בודק למתלונן, שבעקבות תלונתו ניתן פסק דין פלילי חלוט או פסק דין משמעותי חלוט המרשיע עובד ציבור או קובע את אשמתו אף אם לא הורשע, בביצוע מעשה שחיתות או מעשה אחר הגורם לפגיעה בטוהר המידות

לכבוד: \_\_\_\_\_ (שם הזכאי/ת לתעודת ממצאים)

מקום העבודה: \_\_\_\_\_ (שם הגוף הציבורי שבו מועסק הנמען)

בכתובת: \_\_\_\_\_

אני מאשר בזה כי ביום \_\_\_\_\_, ניתן פסק דין פלילי/משמעותי (מחק את המיותר) חלוט, \_\_\_\_\_ (מספר ההליך),

המרשיע את מר/גב' \_\_\_\_\_

הקובע את אשמת מר/גב' \_\_\_\_\_ בלא הרשעה (מחק את המיותר) בביצוע עבירה המהווה מעשה שחיתות או גורמת לפגיעה אחרת בטוהר המידות בשירות הציבור לפי החוק.

מצורף בזה עותק של פסק הדין

ההליכים הפליליים/משמעותיים (מחק את המיותר) אשר הסתיימו בהרשעה/בקביעת אשמה (מחק את המיותר) של מר/גב' \_\_\_\_\_, הוגשו בעקבות תלונתו של מר/גב' \_\_\_\_\_ (שם הזכאי/ת לתעודת ממצאים).

אשר על כן נמצאה תלונתו האמורה של \_\_\_\_\_ (שם הזכאי/ת לתעודת ממצאים) מבוססת.

זהות הגוף הבודק: \_\_\_\_\_

שם נותן התעודה: \_\_\_\_\_

הגדרת תפקיד: \_\_\_\_\_

תאריך: \_\_\_\_\_

חתימה: \_\_\_\_\_

חותמת הגוף הבודק: \_\_\_\_\_



6

חוק הגנה על עובדים  
(חשיפת עבירות ופגיעה בטוהר המידות  
או במינהל התקין), התשנ"ז-1997



# חוק הגנה על עובדים (חשיפת עבירות ופגיעה בטוהר המידות או במינהל התקין), התשנ"ז-1997\*

—

1. בחוק זה, "גוף ציבורי" - גוף המנוי בתוספת;  
 הגדרות  
 (תיקונים:  
 החש"ח, החש"ד)
- "ממונה מטעם המעסיק" - מי שממונה מטעם המעסיק על ענייני עבודה של עובד מסוים או של כלל העובדים;  
 "ענייני עבודה" - כל אחד מאלה:
- (1) תנאי עבודה;
  - (2) קידום בעבודה;
  - (3) הכשרה או השתלמות מקצועית;
  - (4) פיטורים או פיצויי פיטורים;
  - (5) הטבות ותשלומים הניתנים לעובד בקשר לפרישה מעבודה.
2. (א) לא יפגע מעסיק בענייני עבודתו של עובד ולא יפטרו בשל כך שהגיש תלונה נגד מעסיקו או נגד עובד אחר של אותו מעסיק, או שסייע לעובד אחר בקשר להגשת תלונה כאמור.  
 (ב) לא יפגע ממונה מטעם המעסיק בענייני עבודה של עובד, ולא יגרום לפגיעה בענייני עבודתו או לפיטוריו, בשל כך שהגיש תלונה נגד מעסיקו או נגד עובד של אותו מעסיק, או שסייע לעובד אחר בקשר להגשת תלונה כאמור.
3. (א) לבית הדין האזורי לעבודה תהא סמכות ייחודית לדון בהליך אזרחי בשל הפרת הוראות סעיף 2 והוא רשאי -  
 סמכות שיפוט  
 ותרופות  
 (תיקונים:  
 החש"ח, החש"ד)

\* חוק הגנה על עובדים (חשיפת עבירות ופגיעה בטוהר המידות או במינהל התקין), התשנ"ז-1997, ס"ח 1611 (20.2.1997) 66.  
 חוק הגנה על עובדים (חשיפת עבירות ופגיעה בטוהר המידות או במינהל התקין) (תיקון מס' 1), ס"ח 1827 (30.1.2002) 125.  
 חוק הגנה על עובדים (חשיפת עבירות ופגיעה בטוהר המידות או במינהל התקין) (תיקון מס' 2), ס"ח 2159 (26.6.2008) 574.  
 חוק הגנה על עובדים (חשיפת עבירות ופגיעה בטוהר המידות או במינהל התקין) (תיקון מס' 3), ס"ח 2459 (15.7.2014) 600.

- (1) לפסוק פיצויים אך אם לא נגרם נזק של ממון, בשיעור שייראה לו בנסיבות הענין, וכן רשאי הוא לחייב את המפר בתשלום פיצויים שאינם תלויים בנזק (בסעיף זה - פיצויים לדוגמה), בסכום שלא יעלה על 50,000 שקלים חדשים; ואולם רשאי בית הדין לפסוק פיצויים לדוגמה בסכום שלא יעלה על 500,000 שקלים חדשים, בשל חומרת ההפרה או נסיבות הנוגעות להפרה, לרבות התנהגות המפר או היותה הפרה חוזרת;
- (2) ליתן צו מניעה או צו עשה, לרבות צו המבטל פיטורין או צו המורה על העברת העובד למשרה מתאימה אחרת, אם ראה שהענקת פיצויים בלבד לא תהא צודקת; בבואו ליתן צו לפי סעיף זה, יביא בית הדין בחשבון, בין היתר, את השפעת הצו על יחסי העבודה במקום העבודה ואת האפשרות שעובד אחר ייפגע; הוראות פסקה זו כוחן יפה על אף הוראות סעיף 3(2) לחוק החוזים (תרופות בשל הפרת חוזה), התשל"א-1970.

(א1) בפסיקת פיצויים לדוגמה לפי סעיף קטן (א)(1) רשאי בית הדין להתחשב

- (1) בקנס שהוטל על המפר לאחר שהורשע, בשל אותה הפרה, בעבירה לפי חוק זה;
- (2) בפיצויים מיוחדים שנציב תלונות הציבור ציווה לתתם לפי סעיף 45ג(ב) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

(א2) הסכומים הנקובים בסעיף קטן (א)(1) יעודכנו ב-1 בינואר בכל שנה (בסעיף קטן זה - יום העדכון), בהתאם לשיעור עליית המדד החדש לעומת המדד הבסיסי; לעניין זה -

"המדד החדש" - המדד שפורסם לאחרונה לפני יום העדכון;

"המדד הבסיסי" - המדד שפורסם בחודש יוני 2008;

"מדד" - מדד המחירים לצרכן שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

(ב) הוראות סעיף קטן (א)(2) יחולו על כל מעסיק שהוא גוף ציבורי וכן על כל מעסיק שאינו גוף ציבורי המעסיק יותר מ-25 עובדים.

(ג) מצא בית הדין האזורי לעבודה, כי תלונת התובע או כי התלונה שסייע בהגשתה היתה תלונת שווא, בנסיבות שהתובע ידע על כך או שהיה עליו לדעת על כך, לא יתן בית הדין סעד לפי חוק זה; ואם מצא כי התלונה או כי הסיוע בהגשתה היו גם שלא בתום לב, רשאי בית הדין לחייב את התובע, לאחר שנתן לו הזדמנות סבירה לטעון את טענותיו לענין זה, בתשלום פיצויים למעסיק או לעובד אחר שנגדו הוגשה התלונה.

א3. בתובענה של עובד בשל הפרת הוראות סעיף 2, תהיה חובת ההוכחה על הנתבע כי פעל שלא בניגוד להוראות הסעיף האמור, אם טרם חלפה שנה מיום הגשת התלונה על ידו או בסיועו כאמור באותו סעיף, ואם הוכיח העובד את כל אלה:

נטל ההוכחה  
(תיקונים:  
התשס"ב, התשס"ח,  
התשע"ד)

(1) כי המעסיק פגע בענייני עבודתו או פיטר אותו או כי הממונה מטעם המעסיק פגע בענייני עבודתו או גרם לפגיעה בענייני עבודתו או לפיטורין, לפי העניין;

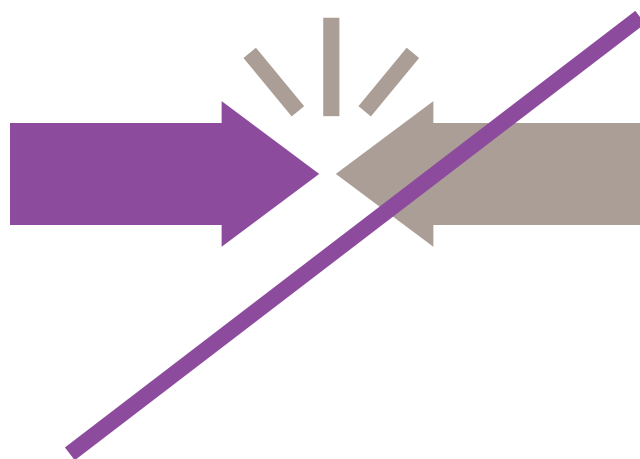
(2) כי לא היתה בהתנהגותו או במעשיו סיבה לפגוע בענייני עבודתו או לפטרו, ולענין פגיעה בענייני עבודה שלגביהם נקבעו תנאים או כישורים - גם כי התקיימו בו התנאים או הכישורים האמורים.



- היקף ההגנה  
(תיקונים:  
התשס"ח, התשע"ד)
4. הגנות ותרופות לפי חוק זה יינתנו רק לגבי תלונה שהתקיימו בה כל אלה:  
 (1) התלונה הוגשה בידי העובד בתום לב או שהעובד סייע בהגשת התלונה בתום לב;  
 (2) התלונה הוגשה על הפרת חיקוק במקום העבודה, או על הפרת חיקוק בקשר לעבודת העובד או בקשר לעסקו או לפעילותו של המעסיק, ובגוף ציבורי - גם אם התלונה הוגשה על פגיעה בטוהר המידות או במינהל התקין;  
 (3) התלונה הוגשה לרשות המוסמכת לקבל תלונה או המוסמכת לבדוק או לחקור בענין המשמש נושא התלונה.
- התיישנות  
(תיקון: התשס"ח)
- עונשין  
(תיקונים:  
התשס"ח, התשע"ד)
5. לא יזדקק בית-הדין האזורי לעבודה לתובענה בשל הפרת הוראות חוק זה שהוגשה לאחר שחלפו שנים עשר חודשים מיום שנוצרה עלת התובענה.  
 5א. (א) פגע מעסיק בענייני עבודה של עובד או פיטר אותו, בניגוד להוראות סעיף 2(א), או פגע ממונה מטעם המעסיק בענייני עבודה של עובד או גרם לפגיעה בענייני עבודתו או לפיטוריו, בניגוד להוראות סעיף 2(ב), דינו - מאסר שלוש שנים או קנס כאמור בסעיף 61(א)(3) לחוק העונשין, התשל"ז-1977.  
 (ב) בבואו להטיל קנס לפי סעיף קטן (א) רשאי בית הדין להתחשב -  
 (1) בפיצויים לדוגמה כמשמעותם בסעיף 3, שהוטלו על הנאשם בפסק דין סופי בשל המעשה שבשלו יש לגזור את דינו;  
 (2) בפיצויים מיוחדים שנציב תלונות הציבור ציווה לתתם לפי סעיף 45ג(ב) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].
- הוספת גופים לתוספת
- שמירת דינים
- דין המדינה  
(תיקון: התשע"ד)  
ביצוע ותקנות
6. שר העבודה והרווחה רשאי, באישור ועדת העבודה והרווחה של הכנסת, להוסיף גופים נוספים לרשימת הגופים הציבוריים שבתוספת.  
 7. הוראות חוק זה אינן גורעות מהוראות כל דין אחר.  
 8. לענין חוק זה דין המדינה כמעסיק כדין כל מעסיק אחר.  
 9. שר העבודה והרווחה ממונה על ביצוע חוק זה והוא רשאי להתקין תקנות בכל ענין הנוגע לביצועו.

**תוספת  
סעיף 1  
גוף ציבורי**

- (1) משרד ממשלתי ומוסדות המדינה;
- (2) רשות מקומית וכל תאגיד שבשליטתה;
- (3) תאגיד שהוקם בחוק וכן חברה ממשלתית כהגדרתה בחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975;
- (4) תאגיד שניהול עסקיו נתון לפיקוח או לביקורת על פי חוק שנתייחד לעסקים מהסוג שהוא מנהל;
- (5) מוסד חינוך מוכר, כהגדרתו בחוק לימוד חובה, התש"ט-1949;
- (6) מוסד להשכלה גבוהה כמשמעותו בחוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958;
- (7) קופת חולים כהגדרתה בחוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994;
- (8) ארגון עובדים וארגון מעבידים, וכן תאגיד שבשליטתם;
- (9) ההסתדרות הציונית העולמית;
- (10) הסוכנות היהודית לארץ-ישראל;
- (11) הקרן הקיימת לישראל;
- (12) קרן היסוד - המגבית המאוחדת לישראל;
- (13) כל מפעל, מוסד, קרן או גוף אחר, שהממשלה משתתפת בהנהלתם. בתוספת זו, "שליטה" - היכולת לכוון את פעילותו של התאגיד.



# 7

הודעה בדבר כללים  
למניעת ניגוד ענינים של שרים  
וסגני שרים, התשס"ג-2003



# הודעה בדבר כללים למניעת ניגוד ענינים של שרים וסגני שרים, התשס"ג-2003\*

מודיעים בזה כי הממשלה תיקנה את הכללים שקבעה למניעת ניגוד ענינים של שרים וסגני שרים, שהודעה עליהם פורסמה בילקוט הפרסומים 4936, התשס"א, עמ' 462 (להלן - הכללים).

נוסח הכללים המובא בזה יובא במקום הכללים האמורים.

## פרק א': כללי

הגדרות

1. בכללים אלה -

"בן משפחה" - בן זוג, ילד קטין, או כל קרוב שפרנסתו על השר;

"חבר בני אדם" - כל גוף של שני בני אדם או יותר, בין מואגד ובין לא מואגד, חברה, אגודה שיתופית, שותפות, אגודה עותמאנית, התאחדות וכל גוף שנוסד על פי דין;

"כספים" - פיקודונות לסוגיהם השונים, בסכום העולה על הסכום הקובע, במטבע ישראלי, במטבע חוץ או באיגרות חוב המונפקות לפי חוק מילווה קצר מועד, התשמ"ד-1984, בכל סוג השקעה, למעט בתכניות חיסכון, בקרנות השתלמות ובקופות גמל;

הודעה  
(תיקון: התשע"ז)

"הסכום הקובע" - 242,494.36 שקלים חדשים (ראה תיקון מס'4), הסכום האמור יהיה צמוד למדד המחירים לצרכן (להלן - המדד) וישתנה ב-1 בפברואר של כל שנה (להלן - יום השינוי) לפי שיעור עליית המדד שפורסם לאחרונה לפני יום השינוי לעומת המדד שפורסם לאחרונה לפני יום השינוי הקודם; מזכיר הממשלה יפרסם את הסכום שעודכן כאמור בהודעה ברשומות;

\* הודעה בדבר כללים למניעת ניגוד ענינים של שרים וסגני שרים, התשס"ג-2003, י"פ 5147 (16.1.2003) 1136.  
הודעה בדבר כללים למניעת ניגוד ענינים של שרים וסגני שרים (תיקון מס' 1), י"פ 6631 (21.7.2013) 6936.  
הודעה בדבר כללים למניעת ניגוד ענינים של שרים וסגני שרים (תיקון מס' 2), י"פ 7016 (1.4.2015) 4621.  
הודעה בדבר כללים למניעת ניגוד ענינים של שרים וסגני שרים (תיקון מס' 3), י"פ 7246 (10.4.2016) 5128.  
הודעה בדבר כללים למניעת ניגוד ענינים של שרים וסגני שרים (תיקון מס' 4), י"פ 7519 (7.6.2017) 6536.

"ניירות ערך" - תעודות המונפקות בסדרות על ידי תאגיד ומקנות זכות חברות, השתתפות או תביעה בו, בין אם הן על שם ובין למוכ"ז, לרבות ניירות ערך שמנפיקה המדינה, אופציות וחוזים עתידיים כמשמעותם בחוק השקעות משותפות בנאמנות, התשנ"ד-1994;

"ענין אישי" - לרבות ענין אישי של קרוב של השר;

"עסק" - לרבות משלח יד, מקצוע, מסחר, מלאכה, חקלאות או תעשייה;

"קרוב" -

(א) בן זוג, צאצא, הורה, הורי הורה, אח, אחות, צאצאי בן הזוג, בן זוג של כל אחד מאלה, צאצא של אח או אחות ואח או אחות של הורה;

(ב) כל אדם אחר שיש לשר ענין אישי במצבו הכלכלי;

"שליטה" - כל זכות הקיימת לאדם לבדו או יחד עם קרובו ל-10% לפחות מהון המניות המוצא, או ל-10% לפחות מכוח ההצבעה, או בזכות לקבל 10% לפחות מהרווחים או בזכות למנות מנהל, של כל חבר בני אדם;

"שר" - לרבות ראש הממשלה וסגן שר.

- |    |  |                                   |
|----|--|-----------------------------------|
| 2. | כללים אלה יחולו נוסף על האמור בכל דין.   | שמירת דינים                       |
| 3. | שר ינהג במילוי תפקידיו בלא משוא פנים, תוך גישה הוגנת כלפי הכל ובלא שיהיה לו ענין אישי בהחלטותיו או בפעולותיו אף למראית עין.  | מילוי התפקיד בלא משוא פנים        |
| 4. | מחובתו של השר לנהל את עניניו כך שלא ייווצר ולא יהיה ניגוד ענינים בין מילוי תפקידו כשר לבין עניניו האישיים.   | חובה למנוע ניגוד ענינים           |
| 5. | (א) שר יקדיש את כל זמנו ומרצו למילוי תפקידו כשר;<br>(ב) שר לא יעסוק בכל עסק, ולא יחזיק בכל משרה זולת משרת השר; הוראה זו לא תחול על פעילות פוליטית ומפלגתית הנושית בלא תמורה;<br>(ג) שר לא יעסוק, תמורת תשלום, בהשמעת נאומים או הרצאות, בכתיבת מאמרים או בפעילות ספרותית, אלא באישור ועדת ההיתרים האמורה בפרק ד'. | ייחוד הכהונה ואיסור התעסקות נוספת |

## פרק ב': הוראות מיוחדות

- |     |  |                |
|-----|--|----------------|
| 6.  | בלי לגרוע מההוראות הכלליות האמורות בפרק א', יחולו על השר בתקופת כהונתו הוראות אלה:   | הוראות מיוחדות |
| (1) | איסור כהונה בגוף שמטרתו השגת רווחים:<br>שר לא יעסוק בכל עסק ולא יהיה נושא משרה, חבר בהנהלה או בכל מוסד אחר של חבר בני אדם העוסק בפעילות כלשהי שמטרתה השגת רווחים;                                    |                |
| (2) | איסור כהונה בגוף אחר:<br>שר לא יהיה נושא משרה, חבר בהנהלה או בכל מוסד אחר של חבר בני אדם המקבל מימון מאוצר המדינה, בין באופן ישיר ובין באופן עקיף, או המקבל תרומות, למעט כהונה כחבר בהנהלה של מפלגה; |                |
| (3) | איסור קבלת שכר והכנסות אחרות:<br>(א) שר לא יקבל שכר או טובת הנאה, זולת שכרו שמשלמת לו המדינה;<br>(ב) שר לא יקבל הכנסות מעסק או מכל חבר בני אדם;  |                |

(ג) האמור בפסקה זו לא יחול על -

- (1) הכנסות מרכוש ומהשקעות;
- (2) הכנסות מתגמולים או תקבולים אחרים מקרן פנסיה, מקרן תגמולים ועל פי פוליסת ביטוח ותשלומים אחרים כיוצא באלה;
- (3) תקבולים הנובעים ממכירת זכויות בעסק או ממכירת מניות בחבר בני אדם שהשר השתתף בהם טרם היותו לשר, בתנאי כי תקבולים אלה אינם נמדדים ואינם תלויים בהכנסות העסק או חבר בני אדם לאחר מכירת הזכויות או המניות;
- (4) איסור שימוש במידע: שר לא יעשה עסקה, בין במישרין ובין בעקיפין, תוך שימוש בידיעה מוקדמת, בידיעה סודית או בכל ידיעה אחרת שהיא בידיעתו או שיש להניח שהיא בידיעתו, שאינה נחלת הכלל; (5) שר לא יחזיק כספים או ניירות ערך, אלא באמצעות "נאמנות עיוורת" כאמור בסעיף 16;
- (6) איסור רכישת נכסי המדינה: שר לא ירכוש ולא יקבל נכסי המדינה, בין במישרין ובין בעקיפין, מלבד רכישה או קבלה של נכסים הנמכרים או המוענקים לציבור על פי עקרונות כלליים ומוגדרים מראש ואשר לציבור אפשרות שווה לרכוש או לקבל.

הסדרים למניעת ניגוד ענינים

7. (א) בכל מקרה שיש לשר ענין אישי בפעולה או בהחלטה, שיש בה כדי להשפיע על הענקת טובת הנאה או זכות, אסור לו להשתתף בכל דרך שהיא בפעולה או בקבלת ההחלטה; הובא ענין כאמור לפני השר כחבר ממשלה, כחבר ועדת שרים או בכל דרך אחרת, חייב השר להצהיר מיד על הענין האישי שיש לו; הודעה על הצהרת השר בדבר ענין אישי תישלח למבקר המדינה.

(ב) היה שר במצב של ניגוד ענינים -

- (1) לגבי סמכות הנתונה לו על פי חיקוק, ניתן - לאחר קבלת חוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה - לפעול באחת מדרכים אלה:
  - (א) להעביר את סמכויות הפעולה או ההחלטה של השר באותו ענין לשר אחר משרי הממשלה לפי סעיף 31(ב) לחוק-יסוד: הממשלה;
  - (ב) היה ניגוד הענינים זמני ולא מתמשך, לקבוע כי ימלא את התפקיד ראש הממשלה, או שר אחר לפי סעיף 24(ב) לחוק-יסוד: הממשלה.
- (2) לגבי סמכות אחרת, ויש צורך בקבלת החלטה בדרג מיניסטריאלי - ניתן, לאחר קבלת חוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה, לפעול באחת מדרכים אלה:
  - (א) להסמיך ועדת שרים להפעיל את הסמכות, ואותו שר לא ישתתף בדיון ובהחלטה בוועדת השרים באותו ענין;
  - (ב) שר אחר, לפי קביעת הממשלה, יפעיל את הסמכות;
  - (ג) משתרע ניגוד הענינים על כל שטח הפעולה - להעביר את שטח הפעולה למשרד אחר לפי סעיף 31(ד) לחוק-יסוד: הממשלה.

(ג) על אף האמור בסעיף קטן (ב) (1) ו- (2), אם בשל מהות הענין האישי ויתר נסיבות הענין, נראה כי אין מדובר בחשש לניגוד ענינים של ממש, ניתן, לאחר קבלת חוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה, להסתפק בכך שהשר ישתתף בהחלטה או בפעולה שר נוסף שתקבע הממשלה. במקרה של חילוקי דעות בין שני השרים, יובא הנושא להכרעת הממשלה או ועדת שרים, והשר יפעל לפי הכרעה כאמור.

8. ראה מבקר המדינה כי שר הצהיר על ענין אישי ונמנע מלקחת חלק בקבלת החלטות, כאמור בסעיף 7, במידה המפריעה לו למלא את תפקידו כראוי, יפעל המבקר בדרך הקבועה למקרה של חריגה מכללים אלה, כמפורט בסעיף 11.
- ענין אישי הפוגע במילוי תפקיד השר
9. (א) שר שקיבל תשלום בעד פעילות כאמור בסעיף 5(ג) ידווח למבקר המדינה על פרטי התשלום בתוך חודש מיום קבלתו.
- דיווח למבקר המדינה
- (ב) שר שמפיקדון תכנית חיסכון או מקופת גמל שלו נמשכו כספים יודיע על כך בתוך חודש מיום המשיכה למבקר המדינה.
10. בתוך 60 ימים מתום כל שנה לכהונת שר, ובתוך 60 ימים לאחר סיום כהונת שר, יגיש השר למבקר המדינה הצהרה ובה פרטים אלה:
- הצהרה שנתי
- (1) ההון, הנכסים, הזכויות וההתחייבויות שיש לשר ולבני משפחתו בתום אותה שנה או בתום תקופת הכהונה;
- (2) מקורות ההכנסה של השר ובני משפחתו באותה שנה או באותה תקופה וסכומי ההכנסה מכל מקור;
- ההצהרה תהיה בהתאם לטופס שיקבע מבקר המדינה.
11. (א) מבקר המדינה יבדוק מילוי הוראות וכללים אלה בידי השרים, ויהיו לו כל הסמכויות הקנויות למבקר המדינה בחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] (להלן - חוק מבקר המדינה).
- פעולות מבקר המדינה
- (ב) מלבד אם נאמר במפורש אחרת בכללים אלה, ישמור מבקר המדינה על סודיות הצהרות השרים ולא יגלה כל פרט בלי לקבל את הסכמת השר הנוגע בדבר.
- (ג) מבקר המדינה רשאי להביא לידיעת ראש הממשלה כי הוא בודק אם שר נהג בהתאם לכללים אלה, ולהמציא לראש הממשלה מידע בנדון.
- (ד) מבקר המדינה רשאי, אם נסיבות הענין מצדיקות זאת לדעתו, לדווח על סטייה מכללים אלה לועדת משנה שתיבחר על ידי ועדת הכנסת לענין ביקורת המדינה, ולהביא לידיעתה את ממצאיו.
- (ה) מצא מבקר המדינה כי קיים חשש לעבירה פלילית - יעביר את הענין לידיעת היועץ המשפטי לממשלה.

## פרק ג': חובות השר עם כניסתו לתפקיד

12. מיד עם תחילת כהונתו כשר ולא יאוחר מ-30 ימים לאחר מכן, יתפטר השר מכל משרה, תפקיד או כהונה, ויפסיק כל עיסוק או פעילות שאינם בהתאם לכללים אלה.
- התפטרות והפסקת עיסוק
13. שר שהוא בעל זכויות בעסק או בעל מניות המקנות לו שליטה בחבר בני אדם, ינקוט בתוך 60 ימים מתחילת הכהונה כשר, באחת מדרכים אלה כדי למנוע מצב של ניגוד ענינים:
- מכירת עסק ומניות עם תחילת הכהונה
- (1) ימכור את הזכויות בעסק או את המניות לאדם שאיננו קרובו ולא חבר בני אדם בשליטתו;
- (2) עבד קרוב של השר עמו בעסק או בחבר בני אדם כאמור לפחות שנה לפני המינוי כשר, רשאי השר למכור או להעביר את כל הזכויות בעסק או את כל המניות לאותו קרוב בתנאי כי הקרוב איננו בן זוגו או ילדו הקטין;



(3) יחזיר את העסק לאדם שאיננו קרובו ושאינו חבר בני אדם שבשליטתו, תמורת דמי חכירה קבועים מראש לכל תקופת כהונת השר, בתנאי כי דמי החכירה אינם תלויים בהכנסות מהעסק.

העמדה לביקורת מבקר המדינה

14. (א) נוסף על חובות השר על פי כללים אלה חייב השר לגרום לכך שעסק או חבר בני אדם שאיננו גוף מבוקר, יעמוד לביקורת מבקר המדינה על ידי חתימת הסכם עם הממשלה על פי סעיף 9(6) לחוק מבקר המדינה, במקרים אלה:

- (1) אם מועברות זכויות בעסק או מניות המקנות שליטה בחבר בני אדם לקרוב כאמור בסעיף 13(2);
- (2) אם הועברו זכויות בעסק או מניות המקנות שליטה בחבר בני אדם לקרוב של השר בתוך שלוש שנים לפני מינויו לשר;
- (3) אם החזיר השר כאמור בסעיף 13(3).

(ב) בביצוע הביקורת ישתמש מבקר המדינה בסמכויות שהוענקו לו בחוק מבקר המדינה; מבקר המדינה יפעיל את סמכויותיו לגבי העסק או חבר בני האדם כדי לבדוק אם נהגו בטוהר המידות ואם לא נוצלו לרעה הקרבה או הקשר עם השר.

מכירה תוך שמירת זכויות

15. שר שעם כניסתו לתפקיד מכר זכויות בעסק או מניות שליטה בחבר בני אדם רשאי לשמור לעצמו זכות לרכישה חוזרת של הזכויות או המניות עם תום תקופת כהונתו, בתנאי כי הרכישה החוזרת תהיה תמורת תשלום המחיר המלא של כל הזכויות או המניות בעת הרכישה החוזרת.

העברת ניירות ערך לנאמנות

16. (א) בתוך 60 ימים מיום מינויו יעביר השר את הכספים ואת ניירות הערך שבבעלותו ובעלות בני משפחתו לחברת נאמנות ציבורית ובלתי תלויה, אשר תחזיק ותנהל אותם בדרך של "נאמנות עיוורת".

(ב) השר ובני משפחתו לא ייתנו לחברת הנאמנות כל הוראות באילו ניירות ערך להחזיק ואילו ניירות ערך למכור או לרכוש, למעט הנחיה חד פעמית, קודם לתחילת מתן השירות, בדבר סוגי ההשקעה שייכללו בתיק ובדבר השיעור המרבי של כל סוג ביחס לשווי התיק, או הנחיה כי אלה יקבעו לפי שיקול דעתה של חברת הנאמנות.

(ג) חברת הנאמנות לא תמסור לשר ולבני משפחתו, כל עוד מכהן השר בתפקידו, כל מידע על העסקאות שנעשו בניירות הערך; המידע היחיד שיימסר יהיה שווי כלל ניירות הערך, הרווחים שמומשו, והמס ששולם בשל רווחים אלה.

(ד) שטר הנאמנות בין השר לבין חברת הנאמנות יובא לאישור היועץ המשפטי לממשלה.

(ה) הוראות סעיף זה לא יחולו על מניות שקיימת חובה להעבירן על פי סעיף 13.

הצהרה על הון, נכסים וזכויות בעת תחילת הכהונה

17. בתוך 60 ימים מיום תחילת כהונתו, יצהיר השר למבקר המדינה, בדין וחשבון מפורט ועל פי טופס שיקבע המבקר, על עניינים אלה:

- (1) ההון, הנכסים, הזכויות וההתחייבויות שיש לשר ולבני משפחתו ביום כניסתו לתפקיד;
- (2) המקורות והסכומים של הכנסתו והכנסת בני משפחתו בשנה שקדמה למינויו כשר;
- (3) פרטים מלאים על נכסים שהועברו על פי סעיף 13(1) ו-2(2), בציון שם הרוכש או מקבל העברה וקרבתו לשר;
- (4) פרטים מלאים על עסק שהשר החזיר על פי סעיף 13(3), ועל תנאי החכירה, בצירוף ההסכם המקנה את הזכות לרכישה חוזרת;

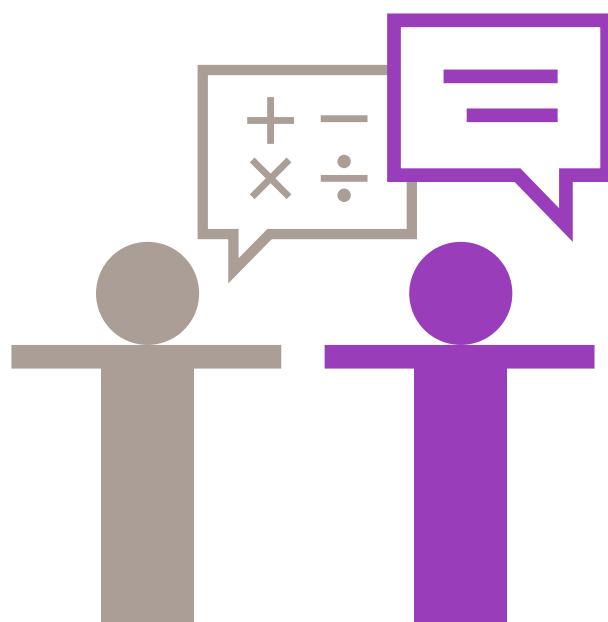


## פרק ה': שונות

הארכת מועדים

24. מבקר המדינה רשאי להאריך מועד שנקבע בכללים אלה מטעמים מיוחדים.





8

הנחיות מבקר המדינה (קווים מנחים  
לרואה החשבון המבקר של איגוד),  
התשע"ח-2018



# הנחיות מבקר המדינה (קווים מנחים לרואה החשבון המבקר של איגוד), התשע"ח-2018\*

בתוקף סמכותי לפי סעיף 13(2) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] (להלן - החוק), אני קובע קווים מנחים אלה:

1. בקווים מנחים אלה - הגדרות

"איגוד" - כמשמעותו בסעיף 13 לחוק;

"רואה חשבון מבקר" - רואה חשבון שמונה לשם ביצוע פעולת ביקורת כהגדרתה בסעיף 154 בחוק החברות, התשנ"ט-1999, או שמונה על פי כל דין אחר;

"דוחות כספיים" או "דוחות" - דוח על המצב הכספי או מאזן, דוח רווח והפסד או רווח או הפסד או דוח על הרווח הכולל או דוח על הפעילויות לתקופה, דוח על השינויים בהון או בהון העצמי או בנכסים נטו, דוח על תזרימי מזומנים וביאורים הכוללים את תמצית המדיניות החשבונאית המשמעותית וביאורים אחרים;

"חברה מוחזקת" - חברה מאוחדת או חברה כלולה, כהגדרתה בתקנה 1 לתקנות ניירות ערך (דוחות כספיים שנתיים), התש"ע-2010.

2. קווים מנחים אלה יחולו על רואה החשבון המבקר של איגוד. תכולה

3. רואה החשבון המבקר יודרך בעבודתו על ידי התקנים, ההנחיות וההוראות האחרות של לשכת רואי חשבון בישראל, אלא אם כן הם סותרים במפורש או מכללא קווים מנחים אלה או חיקוק אחר. אופן הבדיקה והיקפה

4. רואה החשבון המבקר ינקוט את כל האמצעים הסבירים כדי להבטיח את ביצוע בדיקותיו במועד ובהיקף הדרושים. ביצוע בדיקות

5. (א) רואה החשבון המבקר ידווח בלא דיחוי למבקר המדינה במישרין אם נודע לו אגב ביצוע תפקידו באיגוד אחד מאלה:  
(1) עובדות המצביעות על ליקויים חמורים בהנהלת החשבונות או במינהל הכספים של האיגוד;  
(2) עניין המעלה אצלו חשש למעשה פלילי או מידע הנוגע להתנהלות לא תקינה מהותית של האיגוד או של נושא משרה בו בקשר למילוי תפקידו. דיווח מיידי

(ב) רואה החשבון המבקר ידווח בלא דיחוי למבקר המדינה אם בשל הגבלה בביקורת כמשמעותה בתקני הביקורת של לשכת רואי חשבון בישראל, הוא צפוי להימנע או להסתייג ממתן חוות דעתו על הדוחות הכספיים של האיגוד.

\* קובץ התקנות 7960, י"ח באדר התשע"ח, 5.3.18

- (ג) הדיווח לפי סעיף קטן (א) ייעשה נוסף על כל פעולה אחרת שרואה החשבון המבקר חייב או מוצא לנכון לנקוט; בד בבד עם הדיווח רשאי רואה החשבון המבקר, אם לא נאסר עליו על פי כל דין לעשות כן, למסור הודעה בכתב לדירקטוריון, להנהלה, ליושב ראש ועדת הביקורת או למי שתפקידיהם באותו גוף מקבילים לאלה של דירקטוריון, הנהלה ויושב ראש ועדת הביקורת בחברה רגילה.
- (ד) הוחלף רואה החשבון המבקר של איגוד, מכל סיבה שהיא, יודיע רואה החשבון המבקר הנכנס על כך בכתב בלא דיחוי למבקר המדינה.
6. רואה חשבון מבקר של איגוד לפי סעיף 9(5) או 9(7) לחוק יגיש למשרד מבקר המדינה אחת לשנה דוח שנתי מפורט (להלן - דוח מפורט); אם פנה מבקר המדינה בכתב לרואה החשבון המבקר של איגוד לפי סעיף 9(8) לחוק - יגיש גם הוא למבקר המדינה דוח מפורט מדי שנה; בהכנת הדוח המפורט יפעל רואה החשבון המבקר כמפורט להלן:
- (א) הדוח המפורט יוכן בהתאם לתוספת להנחיות אלה;
- (ב) הפרטים הנדרשים בכל סעיף של הדוח המפורט יוצגו בו כל אחד בנפרד, זולת אם אינם מהותיים;
- (ג) רואה החשבון המבקר יצביע בדוח המפורט על כל נושא שעל פי שיקול דעתו המקצועי הוא מהותי ואשר נכלל במידע הנלווה שהאיגוד מפרסם כחלק בלתי נפרד מן הדיווח הכולל את דוחותיו הכספיים;
- (ד) רואה החשבון המבקר ימציא את הדוח המפורט למבקר המדינה במישרין, ובד בבד יגיש אותו לאיגוד, סמוך ככל האפשר לאחר מועד מסירת חוות דעתו על הדוחות הכספיים של האיגוד, ולא יאוחר מ- 60 ימים לאחר המועד האמור;
- (ה) מבקר המדינה רשאי לבקשת רואה החשבון המבקר, להאריך את התקופה להמצאת הדוח המפורט מראש או לאחר שהחלה;
- (ו) נמנע מרואה החשבון המבקר להגיש את הדוח המפורט למבקר המדינה מכל סיבה שהיא, יודיע על כך בכתב בלא דיחוי למבקר המדינה ויצוין את הסיבות לכך;
- (ז) התבקש רואה החשבון המבקר על ידי מבקר המדינה בפנייה בכתב להבהיר נושאים שבהם עסק בדוח המפורט, ינהג רואה החשבון המבקר בהתאם לבקשת מבקר המדינה.
7. הודעה זו באה להוסיף על כל חובה המוטלת על רואה החשבון המבקר על פי חיקוק אחר.
8. הודעת מבקר המדינה (קווים מנחים לרואה חשבון של איגוד), התשל"ו -1976 - בטלה.
- שמירת חיקוקים
- ביטול



## תוספות

(סעיף 6)

תוכן הדוח המפורט

(א) בדוח המפורט יציגו הפרטים האלה:

- (1) שם האיגוד המבוקר;
- (2) שם משרד רואה החשבון המבקר את האיגוד;
- (3) שנת הכספים שבה החל רואה החשבון המבקר לבקר את האיגוד;
- (4) מספרי טלפון ופקס וכתובת דואר אלקטרוני של משרד רואה החשבון המבקר;
- (5) השנה המבוקרת.

(ב) שכר טרחה - יציגו הפרטים שלהלן לעניין רואה החשבון המבקר:

- (1) השכר הכולל שמשולם לו בעד שירותי ביקורת, שירותים הקשורים לביקורת ושירותי מס, וכן שעות העבודה שייחד למתן שירותים אלה;
- (2) השכר הכולל בעד שירותים שנתן רואה החשבון המבקר לאיגוד שאינם נכללים בפסקה (1), שעות העבודה שייחד למתן שירותים אלה ותיאור השירותים האמורים ומהותם;
- (3) אם השכר שפורט לפי פסקה (1) כולל שכר בעד שירותי מס ששיעורו גדול מ- 45% מסך השכר שפורט לפי הפסקה האמורה, או שכר בעד שירותי מס שאינם שירותי הגשת דוחות מס לרשויות המס - יפורטו הסכום ששולם בעד שירותים כאמור ותוסבר מהות שירותים אלה; כמו כן יפורטו שעות העבודה שייחד רואה החשבון המבקר למתן שירותי המס האמורים;
- (4) יפורטו העקרונות לקביעת שכר הטרחה של רואה החשבון המבקר לשנת הדיווח והגורמים אשר אישרו את שכר הטרחה;
- (5) הנתונים הנדרשים בפסקאות (1) עד (3) יוצגו לגבי שנת הדיווח ולגבי שנת הדיווח שקדמה לה, לגבי כל שנה בנפרד;
- (6) כאשר שכר הטרחה בעבור ביקורת מהווה פחות ממחצית ההכנסה הכוללת של רואה החשבון המבקר מהאיגוד בשנת הדיווח, תובא התייחסות של רואה החשבון המבקר לעניין עמידתו בכללי אי-התלות החלים עליו.

(ג) רואה החשבון המבקר ימציא פרטים בכתב על היקף בדיקותיו בכל עת שיידרש לכך על ידי מבקר המדינה.

(ד) אם הפרטים הנדרשים לפי התוספת כלולים בדוחות הכספיים המבוקרים של האיגוד, רשאי רואה החשבון המבקר להסתפק, לצורך הדוח המפורט, בהפניה לפרטים אלה בדוחות הכספיים המבוקרים של האיגוד.

(ה) רואה החשבון המבקר יכלול בדוח המפורט את אלה:

- (1) פירוט הממצאים העיקריים של הסקר האחרון שערך רואה החשבון המבקר על הבקרה הפנימית באיגוד;
- (2) פירוט הממצאים העיקריים של הביקורת על אפקטיביות הבקרה הפנימית על הדיווח הכספי, אם בוצעה, לרבות סיכונים מהותיים וקריטיים באיגוד.

- (ו) פרטים בדבר תיקוני טעויות, שינויים בשיטה החשבונאית ושינויי אומדן חשבונאיים בדוחות הכספיים של האיגוד, אם נעשו כאלה, לרבות הנימוקים לביצועם והתייחסות רואה החשבון המבקר אליהם.
- (ז) ליקויים והערות מהותיות שעלו וניתנו אגב הביקורת, לרבות ליקויים והערות שרואה החשבון המבקר העלה לפני דירקטוריון האיגוד או גוף מקביל לו או ועדותיו במהלך עבודת הביקורת לרבות בעניין הבקרה הפנימית.
- (ח) פרטים בדבר הערכות שווי מהותיות שבוקרו על ידי רואה החשבון המבקר לצורך מתן חוות דעתו על הדוחות הכספיים.
- (ט) פרטים בדבר הסתמכות על מומחים.
- (י) פרטים בדבר ישיבות הדירקטוריון או גוף מקביל לו או ועדותיו שעסקו בקיומן של מגבלות על עבודת רואה החשבון המבקר, והתייחסות גורמים אלה לקיומן של המגבלות, אם היו.
- (יא) פרטים בדבר התייחסותו של הדירקטוריון או גוף מקביל לו או ועדותיו לליקויים ולהערותיו של רואה החשבון המבקר אשר עלו אגב הביקורת, לממצאי הביקורת ולהשלכותיהם.
- (יב) פירוט הערבויות לחובות והלוואות שקיבל האיגוד מאת המדינה, מפעל או מוסד של המדינה, רשות מקומית או איגוד אחר, כפי שהן משתקפות במסמכי האיגוד, ואשר חורגות מעסקי האיגוד הרגילים בשל טיבן, היקפן או תוצאתן האפשרית, ואשר יש להן או עשויה להיות להן השפעה מהותית על האיגוד.
- (יג) פרטים בדבר תביעות משפטיות שהוגשו נגד האיגוד בשנה המדווחת ואשר רואה החשבון המבקר התמקד בהן בביצוע הביקורת שלו, או שראויות לדעתו להיות מובאות לידיעתו של מבקר המדינה, בציון היקפה הכספי של כל תביעה, מהותה והסכום שהופרש בגינה.
- (יד) פירוט הפניות תשומת הלב, ההסתייגויות, ההימנעויות או חוות הדעת השליליות הנוגעות לדוחות של חברות מוחזקות אשר באו לידי ביטוי בדוח רואה החשבון המבקר של האיגוד.
- (טו) פרטים בדבר קנסות, דמי כופר ותשלומים כיוצא באלה שהוטלו על האיגוד וששולמו על ידו בשנה המדווחת, ואשר רואה החשבון המבקר התמקד בהם בביצוע הביקורת שלו, או שראויים לדעתו להיות מובאים לידיעתו של מבקר המדינה, בציון סכומם ומהותם.
- (טז) פרטים בדבר התנועה בהפרשה לחובות מסופקים של האיגוד בשנה המדווחת אשר רואה החשבון המבקר התמקד בה בביצוע הביקורת שלו, או שראויה לדעתו להיות מובאת לידיעתו של מבקר המדינה, לרבות מהות התנועה בהפרשה ואופן חישובה.
- (יז) פרטים בדבר ממצאי בדיקת התשלומים לפקידים בכירים באיגוד בהתאם לחוזרי רשות החברות הממשלתיות, אם דווח עליהם לרשות החברות הממשלתיות.
- (יח) מידע נוסף שלא נדרש בקווים מנחים אלה, ואשר לדעת רואה החשבון המבקר חשוב להביא לידיעת מבקר המדינה.

כרך



הקוד האתי





# 1

## הקוד האתי



# הקוד האתי - דבר מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור

עוד בראשית ימיה של המדינה ראו האבות המייסדים להקים מוסד ביקורת מדינת, ולא בכדי. הביקורת היא אבן היסוד של מינהל תקין ותקינות שלטונית. הביקורת נועדה להיות גורם מוביל, מתקן וממליץ, מכוח סמכותה המוסרית<sup>1</sup>. על כך עמד גם בית המשפט העליון בבג"ץ תנועת נאמני הר הבית<sup>2</sup>: "להמלצותיו של מבקר המדינה אין תוקף מחייב וחווה דעתו אינה בבחינת פסק דין או הליך שיפוטי... ודוק, אין המדובר בנקודת תורפה, כי אם במקור כוחה של ביקורת המדינה". מכוח הסמכות המוסרית אף פעלנו למתן סיוע לחושפי שחיתות גם כאשר לא התקיימו דרישות החוק לעניין הזכאות לקבלת הגנה מידי הנציב<sup>3</sup>.

מכאן שהאפקטיביות של הביקורת תלויה בראש ובראשונה בדוגמה האישית שנותן מוסד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור. ככל שעולה קרנו המוסרית של מוסד זה כך מתגבר אמון ציבור המבוקרים בביקורת, שהוא תנאי שבלעדיו לא ניתן לקיים ביקורת מלאה וממצה. שילוב הדברים מביא להגברת אמון הציבור בכללותו בביקורת המדינה, ומתוך כך גם במוסדות השלטון עצמם. כפי שלימדונו פילוסופים, "דוגמה אישית אינה מקור ההשפעה העיקרי על אחרים - היא המקור הבלעדי"<sup>4</sup>, וכן - "הדרך הנכונה לחנך בני אדם היא להיות להם לדוגמה"<sup>5</sup>. בשנים האחרונות אף ראינו פעם אחר פעם את פירות עמלנו, כאשר בסקרי דעת קהל שבדקו את סוגיית אמון הציבור במוסדות המדינה ניצב מוסד מבקר המדינה במקומות הראשונים ברשימה.

לצד ההקפדה על מקצועיות הביקורת ועצמאותה ולשם שמירה על מעמדנו זה, הנחיתי את המנהל הכללי של משרדנו מר אלי מרזל לפעול לכינונו של קוד אתי אשר ישמש מצפן מוסרי עבור עובדי משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור.

האתיקה, כידוע, פנים רבות לה. יש הרואים בה את תורת המוסר, ויש הרואים בה את תורת המידות, שהיא יישומו של המוסר. יש הרואים באתיקה עניין אקדמי לדון בו, ויש הרואים בה דרך חיים. לעניין האתיקה המקצועית מתאימה הגדרתו של פרופ' אסא כשר: "האתיקה היא תפיסה סדורה של האידיאל המעשי של ההתנהגות, במסגרת המקצועית, שהיא מסגרת מוגדרת של פעילות אנושית מיוחדת". האתיקה היא אפוא הערכים אשר הארגון בוחר שימשו נר לרגליו. הקוד האתי הוא האופן שבו רואה הארגון את יישומם של הערכים בפעילותו השוטפת ובהתמודדותו עם קשיים ערכיים.

[1] במערכת המשפט הוכרה החובה המוסרית ליישם את המלצות המבקר אף כבעלת תוקף משפטי, ראו: בג"ץ 766/87 **צוקר נ' ראש עיריית תל-אביב-יפו**, פ"ד מב(2) 610, 618-619 (1988); אמנון רובינשטיין וברק מדינה, המשפט החוקתי של מדינת ישראל: רשויות השלטון ואזרחות (2005), עמ' 754.

[2] בג"ץ 3989/11 **תנועת נאמני הר הבית בארץ ישראל נ' ועדת הכנסת לביקורת המדינה** (פורסם במאגר ממוחשב, 27.12.12).

[3] למשל, כאשר דובר בשוטרים, המוחרגים מתחולת סעיף 45 לחוק מבקר המדינה, או בעובדים של ארגון עובדים שאינו גוף נילון על פי הפרק השביעי.

[4] אלברט שווייצר (1875 עד 1965).

[5] אלברט איינשטיין (1879 עד 1955).

חובתנו כמוסד ביקורת להרים את דגל המוסר והאתיקה נובעת גם מתפקידיו של מבקר המדינה כממונה על טוהר המידות בשירות הציבורי וכממונה על יישום כללי האתיקה של השרים וסגני השרים, בבחינת "קשוט עצמך ואחר כך קשוט אחרים"<sup>6</sup>.

לאחר עמל רב ובסופו של תהליך חשיבה שבו שותפו עובדי המשרד, גובשו הנורמות האתיות אשר הנהלת המשרד ועובדיו רואים בהן את הערכים החשובים ביותר להעצמת מוסד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור ולהצעדתו קדימה בתלם של יושרה ומקצועיות. נורמות אלה נוסחו לקוד אתי מקיף וערכי, שאף אני סמכתי את ידי עליו.

תודתי נתונה למנהל הכללי של המשרד מר אלי מרזל, אשר עמד בראש ועדת ההיגוי לקוד האתי, למנהלת אגף ההדרכה ומרכז המידע גב' נעמי אברהם, לכל הצוותים שעסקו בגיבושו של הקוד האתי ולכל המנהלים והעובדים אשר הבינו את חשיבות התהליך ונתנו יד להצלחתו.

היו ברוכים!



**יוסף חיים שפירא, שופט (בדימ')  
מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור**



# דבר המנכ"ל, יו"ר ועדת ההיגוי לקוד האתי

מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, השופט (בדימוס) יוסף חיים שפירא, הצביע מיד עם כניסתו לתפקיד על הצורך בקוד אתי למשרדנו. זאת מתוך תפיסה כי כולנו שייכים לאותה מסגרת ארגונית מקצועית, ועל כן כולנו – עובדי ביקורת, מבררי תלונות ציבור, אנשי מינהל, מנהלים ועובדים כאחד – חייבים לפעול בכפוף למסגרת משותפת של ערכי ליבה אתיים. אנו ניצבים לפני דילמות אתיות מדי יום ביומו בכל תחומי עבודתנו, ומטרתנו של הקוד האתי היא להקנות לנו כלי שיהווה אמת מידה שלפיה נוכל להסדיר דילמות אלה או כמעטפת הערכית שתשמש מצפן המנחה אותנו בביצוע כל פעולותינו.

מבקר המדינה הראשון, זיגפריד מוזס, יזם לראשונה הקמת ועדה לחקר עקרונות וסטנדרטים להתנהגותם הראויה של נושאי תפקידים ציבוריים, ומבקר המדינה לאורך השנים העצימו את החשיבות של ההתנהגות הראויה של נבחרי ציבור ועובדי ציבור. הדברים נכונים ביתר שאת לגבי משרדנו, אשר אמור לשמש דוגמה להתנהלות ראויה ואתית בכל המינהל הציבורי במדינת ישראל. כגוף שמפקד על ביקורת המדינה ועל בירור תלונות ציבור, ובמסגרת זו לבחון את טוהר המידות של עובדי הציבור ונבחרי, חובה עלינו לפעול ברמה האתית הגבוהה ביותר.

לאור מדיניותו של מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, ולחובה החלה עלינו כארגון לשמש דוגמה למינהל הציבורי, החל משרדנו לבצע תהליכי חשיבה ודיון עמוקים ומקיפים בנושאי אתיקה, אשר נועדו לפתח תרבות אתית שתהלוּם את תפקידו, ייעודו וחזונו של המשרד. לתהליך זה היו שותפים מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, חברי פורום ההנהלה, וכן ועדת ההיגוי לכתיבת הקוד האתי בראשותי, שבה השתתפו נציגים מכל מגזרי הפעילות והדרגים בארגון המשרד ובהנהלתו.

הגישה התהליכית שננקטה הייתה מתוך פנים הארגון החוצה. כלומר, הקוד פותח מתוך היכרות עם צרכי המשרד והדילמות שבהן אנו נתקלים בעבודתנו היומיומית ותוך התייחסות למה שכינינו "כתמי השמן" הייחודיים למשרדנו – אותם תחומים ואזורים שמקורם בנסיבות והתפתחויות ארגוניות במשרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור בישראל אשר עלינו להיזהר שבעתים שלא למעוד בגינם. לצורך כך, וברוח ערכי האתיקה, שאפנו לקיים תהליך שיתופי, מעמיק ונרחב, שמטרתו להגדיר את העקרונות הערכיים הייחודיים המשותפים לנו, תוך התייחסות לכללים המקצועיים המחייבים אותנו – כללי האתיקה של שירות המדינה, הקוד האתי של הארגון הבין-לאומי של מוסדות ביקורת עליונים (INTOSAI), וקוד ההתנהגות של הארגון הבין-לאומי של האומות המאוחדות (IOI).

זכיתי לעמוד בראש התהליך הנרחב, המרגש, המקיף והמשמעותי שעבר הארגון בשנה וחצי האחרונות. חברי ועדת ההיגוי כתבו את הטייטה לקוד האתי של המשרד על בסיס למידה ועבודה מעמיקה בתחום האתיקה וכן נושאים ודילמות שהעלו העובדים בתחומים השונים, בכלל זה קבוצות מיקוד מקרב כלל עובדי המשרד. טייטה זו הועברה בשני סבבים להנהלה המצומצמת של המשרד ולמבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, והערותיהם הוטמעו בקוד. טייטת ערכי הליבה לקוד האתי הוצגה לעובדי המשרד, והערותיהם הובאו בחשבון במסגרת עיצוב המסמך הסופי.

בלי להפחית מחשיבותם של כל הערכים שנבחרו, ברצוני להתעכב על שני ערכים שאני מייחס להם חשיבות יתרה: כבוד לאדם הוא ערך משמעותי בכל אשר אנו עושים, ועלינו לפעול לאורו של ערך זה - בין שמדובר ביחסים שבין מנהלים לעובדים במשרד, ביחסים שבינינו לבין עצמנו, ובוודאי שביחסיו כלפי עובדים בארגון מבוקר, האדם העומד בראשו, עמיתים, כפיפים, ממונים, מתלוננים או כלפי הציבור ככלל. לצד זאת, מצוינות היא ערך ראשון במעלה בכל תחומי עשייתנו - עלינו לשאוף תמיד להצטיין בעשייתנו המקצועית, לרצות ללמוד ולהעמיק את ידיעותינו ולשכלל את יכולותינו בכל תחום.

בתהליך העבודה על טיפוחה של תרבות אתית במשרדנו נחשפות החולשות של הארגון ומתחדדים נושאים לטיפול שאינם חלק מנושא האתיקה, אשר ייתכן שלא היינו ערים להם די הצורך ללא תהליך זה. עליו, כעומד בראש ארגון זה, ועל הנהלת המשרד, לטפל בנושאים אלה במגוון דרכים.

הטמעת האתיקה במשרד התמקדה ותמשיך להתמקד בחינוך לעשייה אתית, בהעלאת דילמות אתיות ובשיח פתוח על דילמות והיבטים אתיים בעבודתנו. הנושא ישולב בהדרכות המקצועיות והניהוליות, וייכלל במסגרת העבודה השוטפת בכל תפקיד בארגון. באופן זה נוכל לממש את הרצון שלנו לשמש דוגמה לעמיתינו לעבודה, לארגונים שאנו עובדים אתם ולכלל הציבור הרחב.

התהליך אינו מסתיים כאן; אמנם זוהי אבן דרך משמעותית, אך התהליך ימשיך להיות נר לרגלינו בהתנהלות היומיומית של הארגון ובמסגרת תכניותינו ארוכות הטווח. לשם כך, ומתוך בחינת הצרכים הארגוניים בנושא הטמעת האתיקה בארגון, הציעה ועדת ההיגוי מנגנונים להטמעתה ולפיתוחה של תרבות אתית בארגון, אשר מטרתם המרכזית היא שימור המודעות לאתיקה הארגונית והפעילות על פיה במסגרת תרבות הארגון ושגרת חייו. המנגנונים יכללו, בין היתר, פורום אתיקה, קהילת ידע ושילוב נושא האתיקה בכל הדרכה לעובדים.

בהזדמנות זו אני רוצה להודות מקרב לב למבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, השופט בדימוס יוסף חיים שפירא, על תמיכתו והגיבוי שהוא נותן למהלך אסטרטגי זה וכן לכל מי שהשתתף בתהליך עד כה, ובייחוד לחברי ועדת ההיגוי, לגב' נעמי אברהם ולד"ר ורדה זילברברג וצוותה.



**אלי מרזל,**  
**מנכ"ל**

# מבוא לקוד האתי

המסמך שלפניכם - הקוד האתי של משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור - מפרט את ערכי הליבה האתיים המשותפים לכלל עובדי משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, בכל התפקידים והדרגים - מנהלים ועובדים כאחד. הקוד האתי ישמש כמעטפת ערכית לכל פעולותינו במשרד וכמצפן לכל עובד בארגון בכל תחומי עיסוקו. ערכי הליבה יתנו את דרך ההתנהגות הראויה והמצופה מעובדי המשרד מהבחינה האתית, ואף יסייעו בהגברת מחויבות ההנהלה והעובדים להתנהגות ברמה אתית גבוהה, תוך חיזוק הגאווה וההזדהות של כולנו עם הארגון שאנו עובדים בו, ובכך נתרום לחיזוק אמון הציבור במשרד ונממש את ייעודנו לשמש מודל לדוגמה לכל המינהל הציבורי במדינת ישראל.

דילמות אתיות הן חלק בלתי נפרד מעבודתו המקצועית, והן מלוות אותנו אף בחיינו האישיים. כל אימת שאין נורמה משפטית או מינהלית שיש בה כדי להתוות פתרון לדילמה, ערכי הליבה המפורטים בקוד זה יהיו לעזר בהתמודדות באופן מיטיבי עמה, יהיה בהם כדי לסייע במיפוי השיקולים השונים והערכים המתנגשים וכן באיזון ראוי ביניהם, ובבחינת חלופות פעולה לשם מציאת פתרון ראוי יותר.

אין באמור בקוד זה כדי לגרוע מכללי האתיקה החלים על כלל עובדי שירות המדינה, וכן מכללי אתיקה המקצועיים המיוחדים החלים על בעלי תפקידים שונים במשרד.

הקוד האתי מבוסס על תפיסה כי פיתוח התרבות האתית במשרד מחייב את העלאת המודעות והרגישות לנושאים אתיים באמצעות הטמעה, חינוך, הדרכה וניהול. הקוד הוא מצפן ערכי שנועד לסייע לעובדי המשרד בכל הדרגים לפעול באופן ראוי יותר ואף מקצועי יותר. הקוד האתי אינו מוסיף הוראות שישמשו במסגרת הליכים משמעותיים לפי חוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג-1963, גם אם יש בו התייחסויות לנושאים שחלקם נוגעים לתחום המשמעת, בגלל היותן מעוגנות בנורמות שבחקיקה, בתקשי"ר, בהלכה פסוקה, בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה וכדומה. במסגרת הליכי משמעת כאמור ייעשה שימוש בהוראות משפטיות שאינן נסמכות על הקוד האתי.

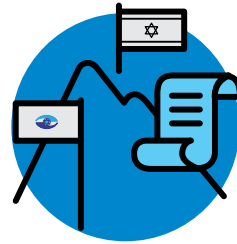
קוד אתי הוא אבן יסוד, אך לצדו יש לקיים תכניות הטמעה, שאותן נפעיל ונקדם לשם הטמעת תרבות אתית בארגוננו.



# ערכי הליבה

הערכים המפורטים להלן ינחו אותנו, עובדים ומנהלים כאחד, הן בקשרינו עם הציבור הרחב, הגופים המבוקרים, הגופים הנילוגים, המתלוננים ושאר הגורמים שעמם אנו באים במגע, והן במסגרת הפנים-ארגונית, דהיינו בקשרינו עם עמיתינו, הממונים עלינו והכפופים לנו.

1. נפעל במסגרת תפקידנו מתוך תחושת שליחות ונאמנות לציבור, למדינת ישראל, לערכיה ולחוקיה.
2. נמלא את תפקידנו לשם שמירה על טוהר המידות ומינהל תקין, איכותי ויעיל בשירות הציבורי.
3. בעבודתנו נעסוק בנושאים מהותיים ומרכזיים, בעלי ערך למדינת ישראל, תוך מימוש היעדים שקבע מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור.
4. נפעל להגנה על זכויות האדם בקרב הגופים הנתונים לביקורת המדינה ולבירור תלונות הציבור.

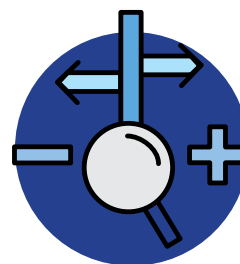


## שליחות ומחויבות לערכי הארגון

1. נפעל ביושר, בהגינות ובענווה ונשמור על טוהר המידות.
2. נעשה שימוש מושכל ומידתי בסמכויות שהוענקו לנו מכוח הדין ולא נצל את מעמדנו כעובדי משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור שלא לצורך מילוי תפקידנו.



## יושרה והוגנות



## אובייקטיביות ואי-תלות

1. נקפיד על הפעלת שיקול דעת עצמאי ונימנע ממצבים שבהם עלולה להיווצר, ולו למראית עין, תלות בגופים שעמם אנו באים במגע במסגרת עבודתנו.
2. נפעל באופן ענייני, ללא הטיה וללא משוא פנים, ללא שיקולים זרים, במנותק מדעה פוליטית, ללא דעה קדומה ובהתבסס על עובדות ונתונים אמיתיים בלבד.
3. נימנע ממצבים שבהם עלול לעלות חשש לניגוד עניינים אישי או מוסדי.

—



## דוגמה אישית וארגונית

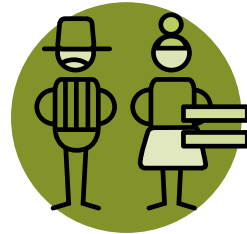
1. נשמר דוגמה למשרתי הציבור, למוסדות שלטון אחרים ולציבור, בבחינת "נאה דורש נאה מקיים"; זאת מתוך הכרה בכך שבפועלנו כגוף עליון לביקורת ולבירור תלונות אנו צריכים לשמש מודל להתנהגות על פי אמות המידה הראויות.
2. המנהלים בכל הרמות במשרד ישמשו בהתנהלותם דוגמה לכל עובדי המשרד.
3. נפעל באופן המכבד את משרתנו ומעמדנו כעובדי המשרד; נקפיד על ייצוגיות הולמת בהתנהגות ובהופעה, על לשון ונימה ראויים ועל סגנון כתיבה נאות.
3. נימנע ממעשים או התבטאויות פומביים העלולים לפגוע בשמו הטוב של המשרד, לרבות במסגרת שימוש באינטרנט וברשתות החברתיות, ונשמור על כבודם של גופים ואנשים אחרים.
4. נעודד התנדבות ומעורבות חברתית של המשרד ושל עובדיו כיחידים בכפוף למגבלות הנובעות ממעמדו של המשרד ותפקידיו.

1. נפעל על פי סטנדרטים מקצועיים גבוהים, תוך גילוי אחריות אישית, עדכון ושיתוף הידע, שכלול היכולות המקצועיות שלנו ושאיפה מתמדת למצוינות, מתוך סקרנות וחתירה להגיע לחקר האמת ולשיפור המינהל הציבורי.
2. נמלא את תפקידנו באופן מהימן, תכליתי, יעיל ושירותי.
3. נשמור על קשרי עבודה מקצועיים, נאותים וענייניים עם הגופים המבוקרים ועובדיהם, עם הגופים הנידונים ועובדיהם, עם המתלוננים ועם כל הגורמים שעמם אנו באים במגע.
4. נקפיד על הפקת לקחים מקצועיים ונפעל ליישומם במסגרת תהליכי העבודה המשרדיים.
5. נשמור על סודיות המידע שאליו נחשפנו במסגרת עבודתנו, ולא נעשה בו שימוש שאינו לצורכי מילוי תפקידנו.
6. נעודד, נבחן ונשקול באופן פתוח וענייני דעות מקצועיות שונות, תוך כיבוד ההיררכיה הארגונית.



## מקצועיות ומצוינות

1. נתייחס בכבוד ובאופן שוויוני לאדם באשר הוא אדם, ללא הבדל דת גזע או מין.
2. נימנע ממעשה שיש בו משום פגיעה באדם, בכבודו או במעמדו שלא לצורך.
3. זכויות האדם יהיו נר לרגלינו.



## כבוד לאדם ושוויוניות



## עמיתנות (קולגיאליות)

1. נפעל לכך שהקשרים בינינו לבין עמיתינו לעבודה וכן הקשרים בין היחידות השונות במשרד יתאפיינו בכבוד הדדי, בהגינות, בשיתוף פעולה, בהתחשבות, ובאמון הדדי.
2. נקיים שיח ענייני ומכבד ונקפיד על הקשבה ובחינה מקצועית בלתי מוטה של עמדות שונות.
3. המנהלים בכל הדרגים במשרד יפעלו ליצירת אקלים ארגוני של אמון, טיפוח ההון האנושי ופתיחות לביקורת בונה, וכולנו נתייחס לכל עובד באופן הוגן ושוויוני.
4. המנהלים בכל הדרגים במשרד יפעלו לתיאום ציפיות לקראת ביצוע עבודה, למתן גיבוי וסיוע מקצועי במהלכה, וכן למתן משוב הוגן וענייני בסיומה.
5. תהליכים מהותיים, ארגוניים ומקצועיים הנערכים במשרד וקבלת החלטות מהותיות בענייני עובדים יבוצעו בשקיפות האפשרית.