

שיעור 1

פיקוח על מוסדות ציבוריים, על מוסדות כלכליים, לדוגמא, ממונה על הביטוח המשמש כפיקוח. הממונה על שוק ההון, ראש רשות ני"ע גוף המפקח על הנעשה בבורסה. כשאנו מדברים על ביקורת יש בעצם 3 תחומים:

1. **חיצונית** – ביקורת המדינה – הוא גוף חיצוני לגוף המבוקר, מורכב מכמה מאות אנשים. והיתרון של הביקורת שהיא מחוץ לגוף המבוקר. וזה גם היתרון שלו שאינו כפוף. הוא עצמאי. החיסרון שלו אינו מכיר את הגוף המבוקר, צריך להתחיל ללמוד את החוקים והנהלים תוך כדי עבודה. **כל מבקר עובד עפ"י חוק**. מבקר המדינה לפי חוק יסוד מבקר המדינה וחוק משולב ביקורת המדינה. כשאנו מדברים על חוק יסוד, מדינות שיש בהם חוקה, החוקה היא מעל כל החוקים. החוקים במסגרת החוקה הם יותר חזקים. בישראל יש כיום 11 חוקי יסוד. שני האחרונים נחקקו ב 92, כבוד האדם וחירותו וחופש העיסוק. הנוגעים בזכויות האדם. חוקים אחרים הם חוקים הנוגעים בתפקידים, חוק נשיא המדינה קבע שלא ניתן להדיחו רק לאחר שיהיה רוב מסוים. חוק יסוד הממשלה קובע, שצריך רוב מוחלט של 61, והוא קובע איך ממנים רה"מ או איך מפילים ממשלה. חוק יסוד הכנסת הנותן סמכות לחכ"ים ולא ניתן להוריד להם חסינות אלא אם כן הוא מוכן או שיש רוב שהצביעו בעד. ח"י ירושלים, הצבא, ועוד.

חוק מבקר המדינה הוא חוקתי ואין לו סמכות לשנות (מעל ל 60 חכים). חוק נוסח משולב ביקורת המדינה. הוא קיים וממשיך להיות בתוקף וכל פעם יש שינויים. כשיש נוסח חדש, הוא חוק שמשנים את תוכנו.

נוסח משולב הוא מכיוון שישנם הרבה שינויים ולכן יש חוקים שאחת לכמה שנים מוציאים נוסח משולב, מוציאים מה שבוטל ומוסיפים את החדשים.

אין סמכות אכיפה !!

2. **פנימית** – החיסרון שכפוף למנהל העליון, אך מכיר היטב את הנושא. מבקר פנימי הוא חלק מגופי הממשל והמנהל. בצבא, ברשות בתי הסוהר, משטרה, חברות ממשלתיות, חברות כלכליות שנסחרות בבורסה וכו'.

המבקר מכיוון שהוא חלק ממשרדי הממשלה, זה יכול להיות מגרעת משום שיש חשש לפגיעה אישית מול הממונים מעליו. נציב תלונות הציבור הוא גם חלק מהגוף המבקר. הבסיס לביקורת הפנימית הוא החוק מ 92.

אין סמכות אכיפה !!

3. **בקרה** – כל ביקורת נערכת בדיעבד, המבקר מתרכז בשנים שעברו לוקח מדגם תיקים ומתחיל לעבוד. הבקרה נערכת בזמן אמת. לדוגמא, בקרה במפעל למוצרים פגומים.

מכאן נובע שיש לו סמכות אכיפה, (סדרן בבית קולנוע). מבקר ממליץ (למעט בחוק מימון מפלגות).

מבקר המדינה מגיש את הדוח לוועדת ביקורת המדינה בהשתתפות מבקר המדינה או ראש החטיבה שערך את הדוח והוא עושה את הדיונים באותו נושא. לוועדת ביקורת המדינה של הכנסת, יש לה סמכות לאכוף הופעת נציג מדינה. הדיונים על דוח מבקר המדינה נערכים בוועדת ביקורת המדינה. הוועדה מורכבת מחברי כנסת ויו"ר הוועדה הוא מהאופוזיציה. הדוח מוגש ליו"ר הכנסת והוא מגיש לוועדה.

הדוגמא החזקה ביותר הוא מטוס הלבאי, היו הפגנות וויכוחים קשים על ההחלטה לבטל. המבקר המליץ לבטל את הייצור היו דיונים בוועדת הכנסת. זו דוגמא של ביקורת .

מבקר המדינה משמש זרוע של המחוקקת.

איך נערכת ביקורת?

אתה משווה בין חוק נורמה, תקנה, נוהל והרצוי ובין מה שמבוצע בפועל. למשל האם מקפידים על נהלי עבודה, (מנוחה, שעות, וכו') הוא לוקח תיקי כ"א ובודק את תוכן התיק והאם החוק מבוצע הלכה למעשה. חוקי מיסים, לנכות מ"ה מעובדים והעברתם לרשויות המס וכן ב"ל וכו'. איש הביקורת בודק את התיק האישי האם נוכו המיסים והאם הכסף הועבר לרשות. השוואה בין המעשה לנדרש.

תקני הביקורת

מהי ביקורת ?

התקן הראשון – תקן החוקיות. האם הגוף המבוקר פועל עפ"י חוק. לדוגמא אישור הפגנה ע"י המשטרה.

התקן השני הסדירות – לכל גוף יש נהלים פנימיים. בודקים האם עובדים עפ"י הנהלים הפנימיים, האם לדוגמא יש הנהח"ש וכו'.

התקדמות הביקורת הביאה לאחמ"כ לתקנים חדשים, והם נקראים **ES3** חסכוניות – האם אפשר לחסוך במספר העובדים המבצעים פעולה מסוימת ? יעילות – האם אפשר לקבל יותר תוצרים בכל האדם הפועל. ? אפקטיביות- האם הגוף פועל למען המטרות שלשמן הוא הוקם ?

טוהר המידות

טוהר המידות הוא התקן הבעייתי ביותר, משום שאין הגדרה בחוק מהו טוהר המידות ! בחוק המתייחס למבקר המדינה רשום שהמבקר יפעל לטפל בטוהר המידות אך לא רשום מהו, ולכן הוא קשת רחבה מאוד של נושאים, לדוגמא העסקת בני משפחה . עד לחמור ביותר שוחד. השופט חיים כהן הגדיר את 3 העקרונות של טוהר המידות.

מבקר המדינה שנתקל בתופעה של עבירה פלילית, הוא יפסיק את הביקורת ולהעביר את החומר לממונה.

היה והחשד הוא כלפי הממונה, מעביר את הדוח למבקר המדינה.

מדוע מבקר לא בודק עבירה פלילית?

משתי סיבות. 1. החוק קובע כך. 2. אין לו סמכות.

איך כל בעלי התפקידים משתלבים יחד?

וויסות מניות הבנקים שנת 82. החוק אוסר על בנק לרכוש את המניות שלו מההיגיון שלא להעלות את ערך המניה. מסתבר שארבעה מחמשת הבנקים הגדולים כן עשו זאת חוץ מהבינלאומי. המניות עלו ועלו עד שזה התפוצץ ויצר מצב של כמעט פשיטת הבנקים. המדינה נאלצה לקנות את הבנקים. מניות לאומי נרכשו עי המדינה, מבקר המדינה יצחק טוניק עשה דוח ביקורת על העניין. והוא המליץ להעביר את הנושא ליועמ"ש של הממשלה. היה על כך ביקורת ו. המדינה והיא המליצה על הקמת ו. חקירה ממלכתית. ע"י נשיא ביהמ"ש העליון בראשות השופט בייסקי. והוא המליץ להעביר את הנושא ליועמ"ש. החומר הועבר ליועמ"ש יוסף חריש, והוא החליט שאין מקום לחקירה פלילית ואז הגיש עו"ד גנור הגיש בג"צ לבדוק את סבירות החלטות הרשות המבצעת. בג"צ הנחה את היועמ"ש להעביר לחקירה וחקרה את יחה"א והיא המליצה לסגור את התיק מחוסר עניין לציבור.

בשלב זה דר. אלכס התמנה לראש אגף חקירות בטענה שזה לא סמכות המשטרה לסגור את התיק והמליץ להעמיד לדין פלילי.

התיק הגיע לביהמ"ש המחוזי ב-ים, השופטת נאור הרשיעה את כולם וערערו לעליון שאישר את הפס"ד של המחוזי. למעט חשב של אחד הבנקים שהזהיר מפני העניין.

המשמעות של אדם שהורשע בעבירה כזאת הוא עבירה שיש עמה קלון וקבלו מאסר על תנאי להתפטר ונקבעה שם הלכה שבנק לא יכול להמליץ לקנות מניות.

וכל הבנקים עברו לרשות המדינה. לאומי עד היום.

הדוגמא הזאת ממחישה את שילוב כל הגורמים, מבקר המדינה, ועדת הכנסת, וועדת חקירה, יועמ"ש משטרה ובימ"ש.

ומקרה זה הביא למהפכה. גם בבעלות על הבנקים וגם איסור מכירת מניות ואי אפשרות לביקורת של הבנק בעצמו.

לא תמיד מבקר צודק !!

16.7.14

סיכום מעדיה..... שאטון התוק

מקורו נמוש סבוק זה משמטי מעורב שמעורר קלים.
האם התוק שולט באדם? הרי התוק נוצר בידי האדם.
האם שאטון התוק כולל גם איפסת התוק?
האם התוק לא פוגע באדם באכרת?
האם ראוי של חוק ישולט גם אם הוא חוק או צודק?
מה צינו של חוק באמי צודק? מה האכרת יכול לעלות?

קיימים שלושה הבאים של שאטון התוק:

1. הפיט הפורמלי.
2. הפיט היוצטפטרונאל - שאטון התוק התירתי.
3. הפיט המהותי.

קווי הצבול בין שלושת התחומים האלה משמטיים.

הפיט הפורמלי - במענו הפורמלי שאטון התוק משמטול של הזכרמים
המעצנה בין אם פרטים/חברות/לחוצות המעצנה תיבים אפולם עם חוק.
פדולה בניצוק אחוק תיתקל בסקציה מצב המעצנה.
מעטנו פה לשאטון התוק יש משמעות כפולה חוקיות השלטון והשלטת התוק.
הוא מתכטא בכך שאנו לא מתמננים בתוק של התוק אלא ^{הצדק} ~~הצדק~~
המשטרי אלא לעקרונ הסדר הצבורי.

אני תפיסה זו יש לכבד את התוק גם אם מענו לא ראוי.

הוקמה עם חוק לזון זה קצום ~~הצדק~~ באמציו המעצנה כוללת באמצעות
האורזנים הממלכתיים של אדם ^{כפול אחוק} ~~גם~~ אם קיימת חסונות אאטן הוא
עצין כפול אחוק.
הישות החמוקקת - כל התוקים שהיא מחוקקת צריכים אכרת בהתאם

המחוקק כפוף לחוק היסוד כל עוד לא שונה.
אינו יכול לחוקק חוק שמנגד לחוק יסוד.

לגבי הרשות השופטת, חייבים לשפוט עפ"י חוק.
אסור לשפוט להפר חוק. השופט אינו מעל החוק, למרות עצמאותו.
ולכן יש מקום לערור.

שלטון החוק והרשות המבצעת.
עיקר חשיבותו של עקרון שלטון החוק הפורמאלי הוא שמכילים אותו על הרשות המבצעת.
זהו עקרון של חוקיות מנהל.
כל רשות חייבת לפעול במסגרת הסמכויות שניתנו לה.
למשל, החוק קובע שאסור לעשות חיפוש על אדם אלא עפ"י צו חיפוש בנוכחות אדם ומול שני עדים.
החוק הוא הקובע ולא הכוח או הסמכות.
יש הבדל חשוב בין הפרט למוסד המדינה. הפרט עושה הכל חוץ ממה שנאסר עליו. המדינה עושה רק מה שהחוק התיר להם.

השופט אולשן קבע ששלטון החוק כפוף כמו האזרח.
שלטון החוק הוא אחד העקרונות מיסודות האיתנים של המדינה.

תת סעיף נוסף במסגרת ההיבט הפורמאלי, שלטון החוק במובנו הפורמאלי משמעותו השלטת החוק.
שלטון החוק הפורמאלי יישאר אות מתה, אם לא יקבעו נורמות ומוסדות אשר מתפקדים לדאוג להגשמת העיקרון. כלומר, שלטון החוק מחייב הסדרי אכיפה.
הסדרים אלה חייבים לכלול שלשה עניינים.
1. סנקציות על הפרת העקרונות של שלטון החוק.
2. מוסדות עצמאיים לקביעת קיום של הפרה והטלת הסנקציה. כלומר, מוד עצמאי כמו המשטרה, שר לביטחון פנים ל איכול הורות למשטרה לחקור או לא לחקור. זה תפקיד היועמ"ש של הממשלה. הפרקליטות עצמאית.
3. ביצוע הסנקציה הלכה למעשה – לא יתכן הטלת עונש ואדם לא ירצה את העונש.

מכוח עקרונות אלו חלה בין היתר עצמאות השפיטה. אותם העקרונות חלים על המשטרה והפרקליטות. (על המשטרה יש פיקוח, מפקד, בימ"ש, מבקר המדינה תקשורת ועוד).
ביהמ"ש יש לו סמכות להחליט אם החוק הופר. מאותו עקרון הגישה החופשית של כל אדם לפנות לבימ"ש.

ההיבט היוריספרודנטלי.

כללי – שלטון החוק במובנו הפורמאלי, הוא תנאי הכרחי להבנת המושג שלטון החוק.
לדוגמא, חוק הקובע איסור והיתר, אך אינו מובן. או שיטת חוק שהחוקים שנמצאים שם סותרים זה את זה ומשתנים בתדירות רבה.
האם שולט פה שלטון החוק?
פרופ' בשם פולר, קבע מושג שהוא וקרא לו מוסריות פנימית של החוק.

אלו הן דרישות מינימום שבלעדיהן לא קיימת שיטת משפט אלו הם תנאים למה שרולס (פילוסוף) מגדיר כצדק פורמאלי, ביסוד השיטה הזאת עומדת השאלה מה עושה מסגרת חברתית לשיטת המשפט. פרופ' פולר, קבע שעל החוק להיות, כללי חל על כולם. ידוע, ומפורסם, ברור וניתן להבנה. להיות יציב. איסור על חקיקה למפרע. על החוקים אסור לסתור זה את זה. אסור לחוק לדרוש דרישות שלא ניתן לבצע. ואכיפה נאותה. השופט ברק הוסיף, חלק מהדברים פולר כבר אמר- פומביות החוק, וודאות החוק, איסור רטרו אקטיבי (למפרע), להיות יציב ואיסור חקיקה סותרת.

חשוב להזכיר, שלטון החוק בשיקול דעת שיקולי. האם שלטון החוק במובנו, שולל שיקול דעת שלטוני? משום ששלטון החוק מנוגד לפחות לפי לוק מנוגד לשלטון האדם. למשל, השופט ברק קבע שיש להבטיח את שלטון החוק גם אם לא ניתן לכלול בחוק את כל ההסדרים ויש להתקין תקנות.

לפי אהרון ברק, שלטון החוק יובטח ע"י שלשה הסדרים:

1. החקיקה הראשית תקבע את ההסדרים הראשוניים, כלומר חוק ההיבט העקרוני ואילו חקיקת המשנה, התקנות והאקטים האישיים יעסקו בהסדרי ביצוע. כלומר החוק קובע את העקרונות את הטכניקות.
2. שיקול דעת מנהלי לעולם לא יהיה מוחלט. יש לגבש מערכת נורמות שתסרן את שיקול הדעת השלטוני. קביעת מסגרת להפעלת שיקול הדעת. ומכאן, כללי המשפט המנהלי שהוטחו ע"י הבג"צ, למשל, הבג"צ קבע עקרונות של הגבלת שיקול הדעת. אסור להיות בניגוד עניינים. זכות השימוע, לא יכול להחליט החלטה מבלי ששמעת מה יש לאדם להגיד, חייב לנמק מדוע. וחובת בדיקת העובדות.
3. ביקורת שיפוטית יעילה, על הפעל שיקול הדעת המנהלי. מדובר בביקורת חוקיות ולא של תבונה או יעילות. הבג"צ במסגרת בדיקת שיקול דעת בודק האם עבדת במסגרת החוק. לדוגמא, 'אין התחייבות למחיר הנמוך ביותר' –ברכישת מוצר... כלומר, הבג"צ לא יכול לבוא ולומר אני הייתי מחליט אחרת. תפקידך כביקורת שיקול דעת האם פעלת עפ"י חוק.

שיעור 2

שלטון החוק. ודיברנו על שני היבטים של שלטון החוק, נותר לנו ההיבט המהותי של שלטון החוק. הבעיה היא שאין התייחסות לתוכן החוק, אם החוק אינו חוקי ואינו מוסרי.

ההיבט המהותי

השופט חיים כהן: 'שלטון המשפט, הוא שלטון החוק שלנו. אין פירושו רק כאילו השלטונות השולטים במדינה, נוהגים עפ"י חוק, עדיין גם ממשלות טוטליטריות נוהגות עפ"י חוקי מדינותיהן. הלא הם החוקים שהן עצמן חוקקו למטרותיהן. וכפי מתכונתן שלהן. משל לנאצים, שעלו לשלטון עפ"י החוק ושפשעו את רוב פשעיהם בתוקף הסמכות. איש לא יחלוק על כך שבגרמניה לא שרר שלטון החוק, אלא שלטון הפשע'. כלומר, במצב שחוקק חוק לא מוסרי, לא תמיד צריך להישמע לחוק. ההיבט המהותי התוכני הינו,

1. איזון ראוי בין הכלל לפרט.
2. משטר דמוקרטי – ייצוגי מייצג את כל האוכלוסייה, שימור וכיבוד זכויות אדם. צדק חברתי, האדם מגשים עצמו במדינה. כיבוד כבוד האדם, חירות הביטוי. שוויוניות, (יחס שווה לכל האנשים), ובצדן שלום הציבור ביטחון המדינה וקיימה שעל המדינה להבטיח. יש למצוא איזון בין כיבוד זכות האדם, ועד כמה להגבילה מול קיום המדינה.
3. עליונות המשפט ועליונות החוק, (חוקה וחוקי יסוד) , המשמעות: כאשר החוקה מאזנת, בין זכות הפרט וצרכי הכלל, מחוקק דמוקרטי, רשות מבצעת נקייה מאי חוקיות , מערכת שיפוט עצמאית, מנגנוני אכיפה בלתי תלויים וכן קיום החוקים, ציות להם, אכיפתם וחינוך להם. הדוגמא: משפט שהיה בכפר קאסם, 1956 הטילו עוצר , בקבוצת פקודות (המפקד ליבוביץ) נשאל המפקד מה לגבי הפלאחים שלא יודעים על העוצר , הוא ענה 'אללה ירחמו'. וחיילי משמר הגבול וירו בהם ונהרגו 43 איש. כשהחיילים עמדו לדין הם אמרו שהם קיבלו הוראה. השופט בנימין הלוי שהיה שופט צבאי, אמר שזו הייתה הוראה בלתי חוקית שדגל שחור מתנוסס עליה.

ציות ואי ציות לחוק

- אזרח שאינו שבע רצון מפעולות השלטון, אינו חייב להישאר בחוסר מעשה, לרשותו אמצעים שונים כדי לשנות את דרכו של השלטון. המשטר הדמוקרטי מציע לאזרח מגוון של דרכי פעולה/התנגדות. : 1. התבטאות, 2. התארגנות פוליטית, 3. אסיפה תהלוכה והפגנה, 4. הזכות לבחור את נציגיו למוסדות המדינה.
- לצדם יש גם מעשים בלתי חוקיים, שעלולים לגלוש לאלימות כלפי הגוף והרכוש. בתורת המשפט, מבחינים בין שלשה סוגי התנגדות אזרחית מחוץ לחוק:
1. סרבנות אזרחית – אי ציות לחוק או לפקודה חוקית. (הדורשים ממנו לעשות מעשה העומד בסתירה לצו מצפוני).
 2. מרי אזרחי המתעורר ממניעים פוליטיים, ובו האזרח מפר את החוק כאמצעי מחאה חריף מיוחד במטרה להביא שינוי החוק או למדיניות הממשלה.
 3. מרד – החלפת המשטר כולו, כל הדרכים שמנינו, מאופיינות באי חוקיות שגוררת הטלת סנקציה פלילית.

שיעור 3

המשך ליחסים בין בירוקרטיה לדמוקרטיה
ג'ון סטיוארט מיל אמר שהדמוקרטיה זקוקה לבירוקרטיה, אך קיימת סכנה מהאיום על ערכי יסוד של הדמוקרטיה שמהווה בירוקרטיה גדולת ממדים (הרב פקידים, מערכת מנופחת).
בעיה אחרת הבירוקרטיה אינה מייצגת את העם. שהרי הדמוקרטיה מייצגת את העם. סכנה אחרת, הבירוקרטיה נותנת פתרון 'טכני'.
נקודה נוספת, בירוקרטיה, ממחיות מקצועיות, פירוק מטלות כבדות לקטנות יותר. נהלי עבודה וכללי התנהגות קבועים ונוקשים למטרות משנה.
יש מבנה היררכי, מנהל סגנים וכו'
בעל שליטה ויכולת לסינון ועיבוד נתונים.
נקודה חשובה נוספת, מתח מתמיד בין הדרג המנהלי לפוליטי.
במדינה מודרנית נבחרו מפלגות פוליטיות הם והבירוקראטים המקצועיים נמצאים בשותפות לא נוחה.
קיימת היסטוריה של קונפליקטים לגיטימיים על חלוקת עבודה ביניהם.
יסוד הקונפליקט למחלוקת הוא שהדרג מנהלי כפוף לפוליטי, אך אינו עושה דברו ככלי פאסיבי (אינו יס מן).

הדרג הפוליטי אחראי על מה שקורה בתחומו, אך נזקק לרצונו ועצתו ומומחיותו של הדרג המנהלי.
כפילות זו, מעוררת שאלות מהותיות באשר לחלוקת העבודה הרצויה ביניהם. מהם השאלות?
1. מהו תחום פעולתו והשפעתו הלגיטימית של הפקיד המקצועי?
2. מה להפקיד בידי הפוליטיקאים?
3. מהם גבולות הנאמנות שחבים מנכ"ל המשרד לפוליטיקאי הממונה.
4. באילו אמצעים רשאים הפקידים להתמודד עם הפוליטיקאים ולהיפך?

הפתרונות :

הפתרון המומלץ, הפרדה בין מדיניות למנהל, כלומר, המנהל הציבורי הינו כלי ליישום מפורט ושיטתי של חוקים. הפוליטיקה קובעת למנהל את מטרותיו, ומנהל עוסק בביצועם. את הכלים והתוכנית הדרג המקצועי צריך להציג לפוליטי.

הגדרה אחרת, היחס בין מנהל לפוליטיקה, כמקביל ליחס בין פעולות החשיבה לפעולות העשייה הפזי. הפוליטי חושב, המנהלי מבצע.

פתרון נוסף, מודל היררכי, שהא חלוקה בין שניהם ואכפת המנהל לפוליטי.

פתרון אחר מודל מקצועי, להפריד בין פוליטי למנהל, אל יש לתת למנהל המקצועי עצמאות.

מודל פלורליסטי, הבירוקרטיה היא שחקן לגיטימי בין רבים לזירה הפוליטית.

מודל נוסף, מודל שיתופי, בירוקרטיה ייצוגית, ופתוחה להשפעת האזרח.

נשיאה באחריות ציבורית

נורמנטון הגדיר, החובה עפ"י חוק לספק למשקיפים בלתי תלויים כל מידע בעל ערך אודות הניהול הפיננסי. כלומר, נתינת דו"ח לשניים, לממונה עליך ולתת דו"ח לציבור.

זה חשוב לנו משום שהביקורת היא הכלי שבודק את הדיווחים.

בספר אחריות ציבורית בישראל, נאמר 'סוגיית האחריות הציבורית, ובעיקר היעדר מימושה ומיצויה הלכה למעשה, נחשבת זה מכבר לנקודת תורפה כואבת במיוחד בתרבות הדמוקרטית של ישראל.

חוק ועדות חקירה קובע שרוה"מ פונה לנשיא ביהמ"ש העליון יחד עם ועדת ביקורת המדינה של הכנסת. נשיא ביהמ"ש העליון ממנה חברים לוועדת החקירה.

ו. חקירה ממשלתית מתמנת ע"י שר כגון, פרשת לבון, ילדי תימן, מלחמת לבנון השנייה.

ו. חקירה יכולה להמליץ, אך אינה יכולה לאכוף המלצות.

המציאות מוכיחה שההמלצות לשה מיושמות תמיד הלכה למעשה.

בעבר כיבדו את זכותם מנגנוני הפיקוח הדמוקרטי רשויות החוק, מבקר המדינה וועדות חקירה דעת קהל והתקשורת לתבוע מנכלים לשלם במשרתם על הכישלון (אחריות אישית).

יצחק רבין בקדנציה הראשונה, רצה להתפטר בשל חשבון הדולארי של אשתו בארה"ב.

אז היה אסור לנהל חשבון דולרי בחו"ל המידע הגיע לדן מרגלית שהיה סופר עיתון הארץ בארה"ב.

כיום אנשים מסרבים להתפטר, דרעי. אולמרט, וכשמפטרים אותם הם משתמשים במונחים של עריפת ראשים, הדחה, הכרחתם אותי להתפטר וכו'.

בהלכה היהודית המצב שונה, עפ"י מאמר של הרב שרלו, שקובע 'מנהיג שלקה הן בשחיתות כלכלית או מינית ההלכה מתירה להם לחזור ולשרת את הציבור, רק לאחר תהליך עמוק של תשובה הכולל הכרה בחומרת מעשיו'. יש חשיבות לחרטה.

בתהליך של המשפט הרגיל אין עניין של חרטה.

לגבי שופטים, בעבר לשופטים היה תפקיד חשוב במיצוי אחריות ציבורית ובאכיפתה.

בגז קבע מספר הלכות. למשל, שר מתפטר עם הגשת כתב אישום.

זוה מדוע? משום שהוא איבד את יכולתו להקריין יושר ויושרה ממלכתית ולכן אתה חייב להתפטר.

שופטים ניצלו את מעמדם כראשי וועדות חקירה. או נשיא ביהמ"ש העליון או שופט מחוזי)

כדי לקבוע שעל קברניטים ובכירים לתת את הדין מבחינה ציבורית על מעשים ומחדלים

המצביעים על חוסר יעילות. על היעדר תשומת לב ראויה ועל מעשים שנעשו בפזיזות

רשלנות וחוסר תבונה. ומתוך אי ראיית הנולד.

יש כמה דרגות
רשלנות
פזיזות- זו רשלנות גבוהה
חוסר תבונה
ומתוך אי ראיית הנולד.

בתחילה הם קבעו זאת לדרג הבירוקרטי ואח"כ העלו את זה לדרג הנבחר.

השופטים דחו את הטענות שהדחת נבחר ציבור בידי מערכת המשפט, היא פגיעה בדמוקרטיה ובהכרעת הבוחר.

השופט ברק קבע 'שמשפט הציבור אינו מחליף את המשפט הציבורי'.
לגבי שופטים, קובע למשנה הנשיא בדימוס **השופט מצא**, 'השופט נושא באחריות ציבורית כלפי הציבור, כי לא ידבק שמץ רבב בהליכותיו גם כשלא בעת שבתו בדין'.

אחריות לגבי מגזרים נוספים:

אנשי תקשורת - פרופ' דן כספי – טוען ' מסחור כלי התקשורת, ושעבודם המוחלט לגחמות בעליהם באינטרס שלהם, פגעו אנושות ביכולת העיתונאים לממש את אחריותם הציבורית'.
תקשורת שהכח המניע אותה הוא שיקולי רווח והפסד, אינה בוחלת בהעלמת עין ושחיתות עם זו מעצימה את רווחיה ומתן פרסום למושחתים אם הפרסום מעלה את הריטינג'.

שיעור 4

נורמנטון

אחריות דיווח. ACCOUNTABILITY

עד כה דיברנו על שלטון החוק והמנהל (בירוק').

האחריות קשורה לביקורת.

תנאי חשוב ובסיסי להנהגת כל ביקורת בארגון, פנימית וחיצונית, הינו ההכרה בקיומו של עקרון החובה לתת דיון וחשבון.

חובה זו של מתן דוח מוטלת על כל מי שהופקדו בידי משאבים (כסף, כ"א) לכל מטרה.

נורמנטון מגדיר עובד העושה שימוש במשאבים שהופקדו בידי, קיימת הסכמה כללית, כי חלה עליו החובה לתת דו"ח על השימוש שעשה במשאבים אלה.

ספרו ' g.NORMANTON –

העיקרון הוא שמי שהוטלה עליו חובת ביצוע תפקיד (אפילו יומנאי עד לראש הארגון), חייב לתת דוח אובייקטיבי ואמין. כי מילא את תפקידו ביעילות ואפקטיביות ובנאמנות וכל אדם שהופקדו בידי משאבים (כנ"ל) והוא משתמש בהם, חלה עליו החובה לתת דוח על מעשיו במשאבים אלה.

מנהלים בכל הרמות זקוקים לסמכויות ככדי להוציא לפועל את התפקידים המוטלים עליהם ומשניתנה להם הסמכות הרי מוטלת עליהם גם האחריות והחובה לדווח על השימוש שעשו בסמכות זו.

המנהלים נושאים באחריות וחייבים בדיווח על מעשיהם ומעשי הכפופים להם. הגשמת אחריות זו והפיקוח על יישומם והנשיאה בה, נעשים באמצעות הנחיות לקווי מדיניות החלטות הוראות נהלים, תכניות עבודה, תקציבים, וכלים נוספים מנהליים העומדים לרשותם.

הדו ניתן לממונים ולציבור.

דוגמא של פס"ד: הרשות השנייה נגד משרד התחבורה – נודע לרשות השנייה של החדשות שהיה בלגן בשד"ת לוד, נודע להם שהמבקר הפנימי של משרד התחבורה על מה שקרה. והם ביקשו את הדוח הזה ע"מ לראות מה הייתה הבעיה ומה נעשה לשפר את הבלגן מבקר פנימי חייב לתת את הדוח רק למשרד שהוא מכהן בו ולא לציבור. ולכן כשהם ביקשו את הדוח, ענה להם המבקר שהוא נותן את הדוח רק לשר, והם אינם נמצאים במסגרת. הרשות השנייה אמרה שמצד שני יש את כח השקיפות לציבור ולכן הוא צריך ללתת את הדוח.

הרשות ה 2 פנתה לבג"ץ נגד משהת"ח .

בגץ נענה להם משום שלדעתו המשרד חייב לדווח לציבור ולממונה עליו.

ומאותו בגץ קיבלו את העיקרון שדוחות הביקורת פתוחים לציבור.

פקודת הפרוצדורה (עדות) משנת 1927.

סעיף אחד קובע שכל אדם חייב לענות לשאלות קצין משטרה תשובת אמת . סעיף שני אומר שאתה לא חייב לענות לשאלות קצין משטרה אם התשובה עלולה להפיל אותך, מה שנקרא 'זכות השתיקה'. זכות השתיקה אינה הוכחה אך היא יכולה לחזק חומר 'מה הסיבה שאתה לא עונה' !?

להגשמת חובה של מתן דוח, על המנהלים ליצור לעצמם כלי בקרה ודיווח יעילים, שיאפשרו להם לבדוק ולבחון תא אמינותם של הדיווחים שהם מקבלים. ועליהן יתבסס בסופו של התהליך מתן הדוח האישי שלהם.

מבקר המדינה משמש כלי בקרה על פעולות והדיווחים של הרשות המבצעת, כשהוא עושה את זה בשם הרשות המחקקת.

שיעור 5

הביקורת.

עוצמה וחולשה של הביקורת, מה יעילותה ומה חולשתה.

למבקר המדינה אין סמכות לאכוף את המלצותיו.

אבל בחוק מבקר המדינה (נוסח משולב 1958), עוסק באופן נרחב בטיפול בדוח מבקר המדינה לאחר פרסומו.

סעיף 16 א' מחייב את רה"מ למסור למבקר המדינה בתוך 10 שבועות ממועד פרסום הביקורת את הערותיו ותגובותיו של הגופים המבוקרים. וזאת משום שרוה"מ הוא המרכז (המפקח הכללי) והוא מוציא בספר את ההערות של המשרדים השונים כל אחד לגביו.

סעיף 21 א,ב,ג , מחייבים את הגופים המבוקרים ורוה"מ לדווח בעצמם ומיזמתם על הדרך שנבחרה לתיקון ויישום התיקונים בפועל.

פס"ד 766/87 צוקר נגד להט פס"ד מ"ב 610, עמוד 618-619 השופט בייסקי של בג"צ שיצא ממחיש את עוצמת יישום דוחות המבקר, שמסביר שלמרות שהחוק לא מחייב לאמץ את ההמלצות של המבקר, השופט דחה את טענתה של עריית ת"א, לפי התייחסות של מבקר המדינה לנהלים הפסולים של המדינה אינה מחייבת. צוקר היה חבר מועצת העיריה.

בייסקי: 'מנהל תקין מחייב כי ביקורת מהותית של מבקר המדינה לגבי גוף הנתון לביקורת של המבקר לא תישאר אות מתה'.
בג"צ אחר שחזר על אותה הלכה הוא בגץ 384/71, דודאי נגד הראל. נקבע: 'ניתן להניח באופן כללי שמילת המבקר כנציב תלונות הציבור תכובד, שאם לא כן יאלץ מי שמפר את עצות המבקר להתמודד עם השלכות מול דעת הקהל הישראלית והכנסת'.
בבג"ץ האחרון נקבע שסגן השר (רפאל פנחסי) שקרין למבקר המדינה מהווי מעשה של קלון המחייב את פיטוריו (שר דתות משס, המבקר בן פורת עשתה ביקורת במשרד ובישיבה לילית אנשי שס קבעו איך לתת תשובה שקרית למבקר המדינה ונתנו תגובה שקרית) בג"צ קבע ששקר למבקר המדינה מחייב פיטורי סגן השר. עד היום פנחסי כבר לא במערכת הפוליטית.
אלו היו ביטויים לעוצמת המבקר.

החולשה

1. אין אכיפה.
2. הביקורת מתבצעת ברוב המקרים לאחר מעשה. למרות השאיפה לזמן אמת זה לא הולך בפועל.
3. המבקר אינו מתערב בשיקול דעת של הגוף המבוקר בנושא מדיניות.
4. בנושאים מקצועיים ביותר כמו רפואה המבקר לא יתערב.
5. המבקר אינו רואה את תפקידו בקביעת אחריות אישית לליקויים (לינדנשטראוס שינה זאת), לא רשם את השמות הספציפיים של העובד.
6. המבקר לא יכול לתת לגופים מבוקרים הוראות מחייבות לתיקון הליקויים. (קשור לסעיף 1 לעיל).

הקשר בין מבקר המדינה למבקר הפנימי.

המבקר הפנימי אינו כפוף למבקר המדינה אלא לגוף בו הוא עובד.
סעיף 11 ב' לחוק הביקורת הפנימית קובע, **היה למבקר הפנימי בגוף מבוקר יסוד להאמין שהממונה (במשרד) מעורב בעבירה פלילית, יעביר המבקר את העניין במישרין לידיעת מבקר המדינה'. בשלשה תנאים: כלפי ממונה, יש חשד פלילי, ומדובר במוסד ציבורי שנתון לביקורת המדינה.**
מהטעם שלא נותנים לחתול לשמור על השמנת.....

קשר אחר בין המבקר הפנימי למבקר המדינה, הגנה על מבקר פנימי.

סעיף חוק קובע, הוא נתן למבקר המדינה סמכות לברר תלונות של מבקרי פנים. וזה כאשר מנסים להעביר את המבקר הפנימי מתפקידו, כאשר המבקר מתלונן למבקר המדינה, מבקר המדינה בודק את התלונה ורואה שהתלונה מוצדקת. כאשר המעשה של הפיטורין או העברת התפקיד הן בניגוד לחוק או לתקשיר.
תנאי שני, שהפיטורין נעשו בגלל דוח ביקורת שנכתב.
ואז מבקר המדינה נותן צו הגנה למבקר הפנימי:
1. לא לפטר אותו.
2. במקרה שאין ברירה וחייבים להעבירו למקום אחר, העברה לתפקיד אחר בלי שיפגעו זכויותיו.
3. במקרה שאינו יכול להמשיך במשרד, ויש הבנה שחייב לפסיק לעבוד, מבקר המדינה ידאג שזכויותיו לא יפגעו.

הקשר השלישי, מבקר המדינה יכול לבדוק את פעולותיו של המבקר הפנימי, אינו אחראי עליו אך יכול לבדוק את פעילותו.

יתרונות וחסרונות של הביקורת הפנימית לעומת הביקורת החיצונית

1. מומחיות הנובעת מהכרה מקרוב של עבודת הגוף המבוקר. מבקר פנימי הוא אדם שצמח בגוף שהוא מבקר. הוא מכיר את העבודה יותר טוב מחיצוני.
2. מהירות יחסית בה המבוקר יכול להגיב על הליקויים, התגובה תהיה יותר מהירה למבקר המדינה.
3. עצם קיום המוסד של מבקר פנימי, מהווה גורם מרתיע.
4. מבקר פנימי מהווה בתוקף תפקידו גורם מקשר עם מבקר המדינה וגופים נוספים כמו המשטרה.
5. מבקר הפנים מהווה גוף הממונה על מעקב על אחר ביצוע דוחות הביקורת שלו והמלצות מבקר המדינה.

פס"ד דבורה תומר, הייתה קצינת ח"ן ראשית והחלה לעבוד בבנק הפועלים כמבקרת פנים. היתה חקירה, מסתבר שהייתה קרן פנימית שלא פעלה כהלכה בניגוד החוק. דבורה עשתה ביקורת באותו גוף והייתה יכולה לעשות ביקורת גם בחברות בת, בכל יום החומר הלך לכספת. במקביל המשטרה החלה לחקור את הקרן הזו, ופנו לביקורת הפנימית והוא לא ידע על הביקורת ושאל מה עושים? אמרה להם תן להם פרפרזות, כלומר כותרות וכך הוא עשה. לימים כשהעסק התפוצץ נזכרו שפנו לדבורה ולא נתנה להם מידע ופתחו נגדה תיק פלילי על שיבוש חקירה (צברי הלך לכלא בגין העבירה), תומר אמרה של אהיה לה שום עניין אישי וזה היה סודי, העמידו אותה לדין פלילי והיא הורשעה על שיבוש חקירה. החוק אומר שאתה חייב לתת כל חומר אלא אם כן זה חומר שהולך להפליל אותך שאז יש לך זכות שתיקה. היא הגישה ערעור לביהמ"ש מחוזי והתקבל הערעור. עו"ד שלה טען שהחומר שביקשו עדיין לא היה ראיות חומר גולמי מאוד. פרקליטות המדינה ביקשה רשות להגיש ערעור (לכל צד יש 48 יום אפשרות לבקש ערעור, אבל לערכה שניה לעיון צריך לקבל רשות) ביהמ"ש עם מעט מאוד נימוקים דחה את הבקשה והיא זוכתה.

החיסרון הגדול הוא עצם העובדה שהמבקר הפנימי כפוף להנהלת הגוף המבוקר.

שלבי עבודת הביקורת

(פנימית וחיצונית)

1. בחירת נושאים, מה מבקרים?

* מותנה בעניין הציבורי

* מה הקריטריונים לבחור

* משאבים

* כוח אדם

* מידע חיצוני

* תלונות מהציבור

2. סקר מוקדם
- *האם יש טעם לבדוק ?
3. ביצוע הביקורת.
4. סיכום הביקורת תוך דיונים עם הגוף המבוקר.
5. שליחת טיוטת הביקורת לגוף המבוקר. (לעיתים המבקר כותב שאם לא יהיה מענה על הטייטה עד תאריך מסוימת, הטייטה תהפוך לביקורת)
6. ניסוח סופי של דוח הביקורת.
7. שליחת הדוח להנהלה .
8. דיון במשרד על הדוח והמנהל מחליט מה לקבל ומה לא לקבל.

מטרת הביקורת

1. לבחון את פעילות הארגון.
2. להצביע על ליקויים.
3. להצביע על סיכונים העשויים לפגוע בארגון ולסכנו.
4. להצביע על פריצה שינה עולה בקנה אחד (מעשה סיכון או משהו) שעלול לפגוע במנהל תקין או מעשה פלילי .

הערכה ככלי ביקורת

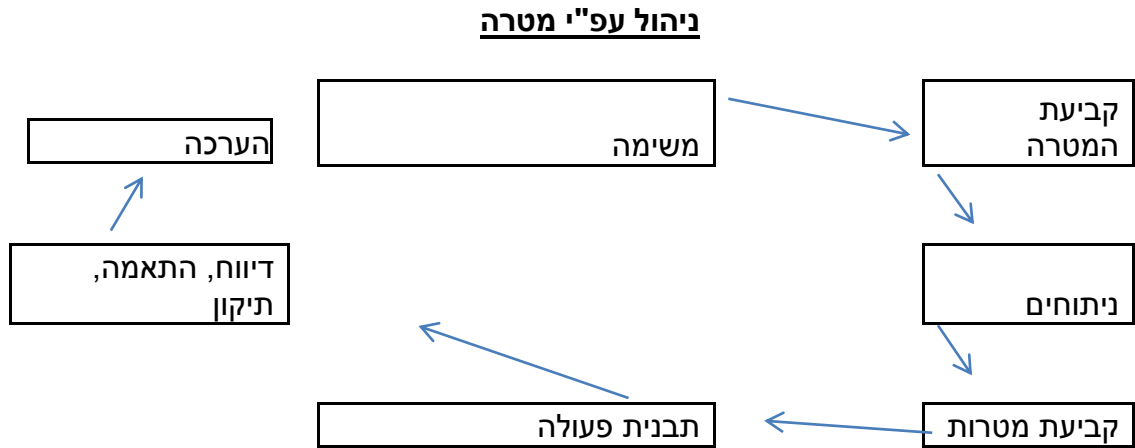
אחת מהשיטות המשפיעות על הביקורת.

מדיניות ציבורית חייבת לכלול את המרכיבים הבאים :

1. משפט מפורש של כוונה – מה הם היעדים שהמדיניות רוצה להשיג ? מה אוכלוסיית היעד?
2. בחירה בסדרת פעולות להשגת המטרות .
3. פירוט המהלכים = פירוט הצעדים כסדרם לפי הסדר שינקטו כלפי אוכלוסיית המטרה כדי להשיג ת היעד שנקבע.
4. תקציב – כמות הכספים או המשאבים שקובעי המדיניות מוכנים להשקיע כיד להשיג את היעד.
5. יישום המדיניות – האם המדיניות הושגה ? בדיקה באמצעות מנגנוני פיקוח, תיאום בקרה וכו'
6. מדיניות שלא ניתן להצדיקה תיחשב כשרירותית – כלא מוצדקת ואינה נכונה. לכן יש לספק למדיניות בסיס המעוגן בערכים חברתיים לגיטימיים חוקיים, שניתן להגן עליה.
7. הערכה- הערכה עשויה להכריע בין יעדים ודרכים להשגתם . הערכה קבועה לפני ההחלטה במהלכה ולאחריה. מטרת ההערכה של תהליך מדיניות לבדוק אם המדיניות מבוצעת באופן יעיל כחומר, היחס הטוב ביותר בין התשומות המושקעות לתפוקות. כאשר תשומות ההיבט הרחב ביותר.

ניהול על פי מטרות:

1. מה צריך לעשות ?
2. כיצד לעשות זאת?
3. מתי לעשות זאת ?
4. מה העלות?
5. כיצד תושג תוצאה משביעת רצון ?
6. מתי וכיצד ניתן לנקוט בפעולה מתקנת?



זה חשוב לביקורת משום שהביקורת נמצאת בכל שלב.

הביקורת כמייעצת

מסתבר שבשנים האחרונות יש התפתחות לפיה הביקורת מייעצת. כיום יש אלמנטים של ייעוץ בתחומי ביקורת שונים בייחוד בביקורת ביצועים. תפקיד הייעוץ עשוי לכלול הכנת חו"ד עבור הגוף המבוקר, עבור הפרלמנט ועבור הממשלה.

שיעור 6

גבולות הביקורת

המבקר הפנימי רשאי לפעול במסגרת התחום המזוהה עם תפקידו ומעמדו בארגון, ואין הוא רשאי לחצות גבולות אלה, כלומר מבקר פנימי פועל רק בארגון בו הוא קיים. כשנקבעת מסגרת עבודתו זה בא לידי ביטוי בכפיפותו של המבקר, מעמדו ודרכי הדיווח שלו.

המבקר כפוף לממנה כפי שנקבע בארגון, לרוב למנכ"ל של הארגון עצמו. אך יש לו סמכות לבקר גם את הממונה אך לא מעבר לזה. דיווח, יש לדווח לממונה אך יש מה שנקרא דיווח 'דואלי' דיווח כפול, לממנה ולדירקטוריון (שהוא מעל המנכ"ל). או למנכ"ל ולשר. אבל אם הממונה נתקל בדיווח פלילי הוא מדווח למבקר המדינה.

תפקידים

שם הקורס: מבוא לביקורת ציבורית **מרצה: ד"ר אלכס איש שלום** **מסכם: איציק כהן**

החוק אוסר על המבקר למלא תפקידים נוספים חוץ מתלונות הציבור. גם סמכותו של המבקר, היא רק בארגון בו הוא פועל, (מבקר במדרש הבריאות לא יכול לבקר במשרד אחר. חוקר משטרתי יכול לחקור כל דבר. מבקר המדינה יכול לבקר כל גוף ציבורי).
לגבי מדיניות יש דעה שמבקר אינו יכול לבקר את מדיניות הארגון. למשל, מבקר משרד רוה"מ אינו יכול לבקר מדוע יצאו למלחמה. אך הוא יכול לבדוק האם הגוף קיבל החלטה עפ"י חוק.

תיקני הביקורת

- עפ"י איזה מבחן ואמות מידה יקבע המבקר קיום ליקויים וכן עפ"י מה הצעותיו לתיקונים? הבעיה מסובכת כאשר מדובר בהערכת פעולות ואז יש לענות על השאלות הבאות:
1. האם ניתן היה להגיע לתוצאות טובות יותר או במשאבים זולים יותר?
 2. מדוע בוצעו הפעולות כפי שבוצעו?
 3. האם הושגו המטרות?

מהי ביקורת?

ביקורת היא אינה הערכה עצמאית ובלתי תלויה של פעילות מנהלית דרכי ביצוע ותוצאותיה. הערכה נעשית עפ"י כללים מקובלים של מנהל תקין הנבחנים עפ"י תקנים של התנהגות נורמטיבית.
הביקורת הינה השוואה בין התהליכים המזהים את ביצועה של פעולה מסוימת לבין הנורמה הסבירה שהמבקר רשאי לצפות כי אכן בוצע על פיה.



עפ"י אלו קריטריונים או תקנים מציבה הביקורת את המרכיבים העיקריים של הנורמה שעל פיה היא בוחנת את טיבה ותוצאותיה של הפעולה המבוקרת?
התקנים השכיחים שעל פיהם פועלים מרבית גופי הביקורת הם התקנים הבאים:

1. חוקיות וסדירות.
2. חיסכון.
3. יעילות
4. אפקטיביות
5. טוהר המידות.

1. **חוקיות וסדירות – חוק** - בדיקה האם הגוף המבוקר מקיים בקפדנות את דרישות החוק?! למשל, חוק הביטוח לאומי שקובע שצריך לנכות ב"ל ולשלוח לב"ל, אם לא נשלח לב"ל אין ביטוח לאומי.

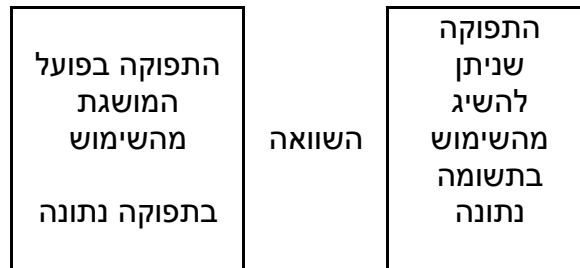


סדירות – האם יש יישום בפעול של נהלים והוראות שונות המסדירים את התהליכים השונים.

2. **חסכון יעילות ואפקטיביות** – מדובר בקנים ערכיים, ולעיתים סובייקטיביים (פרטי). השלשה (שלשת ה E) הללו יותר מסובכים מהחוקיות. כמבקר צריך להציע דרכים חלופיות כיצד לעבוד במקום העבודה שהייתה עד כה.
- חסכון** – האם ניתן להשיג תפוקה נתונה תוך שימוש מופחת בתשומות וגורמי ייצור.



- יעילות** – האם ניתן להשיג תפוקה עדיפה עי שימוש בתשומות וגורמי ייצור נתונים? האם נשנה את השיטה ועם אותו כ"א או משאבים נקבל את אותה תפוקה או אולי גבוהה יותר.



אפקטיביות - האם הגוף עובד ופועל להשגת מטרותיו? כלומר, עבודה של משרד מסוים לעשות פעולות מסוימות, האם הפעולות שהם עושים הם הפעולות עליהם הם אמונים ולא פעולות אחרות.

3. **טוהר המידות** - הבעיה עם טוהר המידות שזהו מושג שאינו מוגדר בשום חוק, הוא מופיע בחוק יסוד מבקר המדינה אך אינו מוגדר. ולכן להלן הגדרה: פגיעה בטוהר המידות הינה התנהגות שהחברה והציבור מגנים אותה, מאחר שהיא נוגדת את המידות הטובות הנדרשות מאדם החי בחברה ובפרט אילו שממלאים תפקיד ציבורי. המידות הטובות נובעות מנורמות המסורת המוסר האתיקה הצדק והסדר שהחברה חיה ומתנהגת על פיהם. לרוב מדובר בניקיון כפיים וניגוד עניינים (שחד וכו' וניגוד עניינים).

יש מספר תקנים נוספים:

1. **שקיפות** – בדיקת מתן מידע לארגון עצמו ומחוץ לארגון (לציבור). כאן המבקר בודק האם יש פרסום דוחות וכו'.
2. **שווינויות** – המבקר בודק האם הארגון נותן שירות תוך שוויוניות בחלוקת השירותים הניתנים. (לדוגמא, חקירת רה"מ במשרד שלו או בחדר חקירות וכו' אבל מצד שני לא יסגרו תיק נגד שר רק בגלל שהוא שר).

עקרונות הביקורת

1. אין לערוך ביקורת מבלי שמנהל הארגון או היחידה הנחקרת ידעו על כך. אין ביקורת פתע. צריך להודיע למבוקרים על הביקורת ובאילו נושאים מדובר.
2. אין להתחיל בביקורת לפני הכרת הארגון, מטרותיו, תרבותו הארגונית, מסמכי היסוד שלו, המבנה הארגוני והניהולי שלו.
3. מבקר אינו מתערב במהלך הפעילות ואל לו להפריע לה. עבודתו נעשית במקביל לעבודת השגרה שבמשרד וכו'.
4. כל עובדה חייבת להיבדק, להיות מבוססת ומדויקת בדיקה ואימות עובדות יעשו באופן צולב אופקית. כלומר, בדיקת השוואה. חובה למצוא את הסימוכין למה שעובדים חובה להיות בטוחים בעובדות לאחר בדיקת הנהלים והעובדות.
5. ממצאים יש להשוות מול חוקים הוראות, תקנות נהלים ונורמות מקובלות בארגון הנבדק ובקהילה הסובבת. כלומר, בדיקה מול החוק כולל קריאת החוק. כולל השוואה מול עבודת הארגון
6. אין לסטות ממטרות הביקורת.
7. לתת משקל ראוי לכל ממצא – לא להעצים ממצא קטן.
8. נתקלת בממצא שלא כלול במטרת הביקורת בדוק אותו וכן לציין שאינו כלול בדוח הביקורת.
9. ציין לשבח הישגים.
10. לציין ליקויים שתוקנו במהלך הביקורת.
11. לתת בימה לתגובות המבוקר.
12. צדק המבוקר, שנה את הממצאים והמסקנות.
13. במקרה של ספק, נהנה המבוקר.
14. דוח הביקורת יכול תיאור הרקע, ממצאים, מסקנות והמלצות. כל דוח כולל הרקע לדוח, מה נבדק, שיטת הבדיקה מסקנות והמלצות.
15. הדוח יכתב בצורה ברורה, קצרה וממצא.

סקר מוקדם

1. איסוף כל המסמכים והנתונים ובדיקה היכן הנקודה שכולה להיות בעייתית ואותה מחליט שאתה בודק.

שלבי הביקורת

1. איסוף מידע - יש שתי שיטות: תצפית ותשאול. **תצפית** – מסתכל איך העבודה נעשית. **תשאול** – שאלות מדוע העבודה נעשית בצורה זו ומדוע.
2. ניתוח – לאחר איסוף החומר, בדיקה של הפעולות שנעשו ובחינתו, איתור סטיות (שלא מחוץ למסגרת), במסגרת הניתוח יש גם אימות החומר מול החוקים והנהלים. ובמסגרת הניתוח יש גם חקירה, ליקוי שנמצא בודקים מה הסיבות לליקוי.
3. הסקת מסקנות והמלצות – בודקים מה משמעות הממצאים שנמצאו כולל הליקויים מה הסיבות, ואם יש המלצות להמליץ למנוע את אותם הליקויים.

דוח הביקורת הלכה למעשה

מהי מטרת דוח הביקורת?

1. הדוח מבטא את המטרה, ההיקף ותוצאת עבודת הביקורת.

שם הקורס: מבוא לביקורת ציבורית מרצה: ד"ר אלכס איש שלום מסכם: איציק כהן

2. הדוח ממחיש ומאשר כי עורכי הביקורת מילאו את חובתם. הדוח מהווה עידוד בכתב לגבי ביצוע הביקורת.
3. זהו מכשיר תקשורת שמסב את תשומת לב ההנהלה לממצאים וגורם במקרים רבים להנהלה לגרום לתיקון הליקויים ולאיימוץ ההמלצות.
4. הדוח מעודד פעילות במטרה להנהיג שיפורים דרושים בארגון.
5. הדוח הכתוב מאפשר למבקר לבדוק כי מה שעשה, עשה נכון ובמלואו.
6. הדוח משמש כלי ואמצעי לאנשי הביקורת ללמוד את הנושא הן את עבודת הארגון שהוא מבקר והן את עבודת הביקורת.
7. הדוח משמש כלי שיווק למבקר, את הידע והממצאים כלפי הארגון וכלפי מי שמקבל את הדוח.
8. ראייה להוכחה במשפט משמעותי(לא פלילי). כלומר למקרה של זימון לדיון משמעת של העובד במקום העבודה.

פרקי דוח הביקורת

1. מטרת הביקורת .
2. מבוא – שם כותבים את הרקע לנושא המבוקר, הגוף המבוקר- מהו ומה מקורו, היקף הביקורת- מה נבדק, מטדולוגיה – שיטת הביקורת, תקופת הביקורת – תאריכים. ועורך הביקורת.
3. נהלים תקנים וכללים, לפיהם על נושא המבוקר להתנהל.
4. ממצאי הביקורת – כלומר מה נמצא בביקורת כולל מה שנאמר לעיל.
5. מסקנות .
6. המלצות.
7. סיכום, תמצית הדברים והתייחסות למבוא, כלומר מה היו מטרות הדוח והאם בוצעו.

מעקב אחר תיקון הליקויים

הביקורת אינה שלימה ללא מעקב אחר הליקויים שיישמו את ההמלצות שלך, מה תוקן. וזה נעשה ע"י ביקורת חוזרת ואם נערכו שינויים מה המהות שלהם האם זה מתאים להמלצות. באם לא בוצעו השינויים, למה?!

שיעור 7

המבקר הפנימי

חוק הביקורת הפנימית.

מי יכול להיות מבקר? השכלה אקדמאית ע"ד ר"ח או אקדמאי, ניסיון של שנתיים.

פרשת פקדוי.

הפרשה הראשונה שמדברת על ביקורת בתנך, הליכי בניית המשכן, דו"ח בניית המשכן וכל מה שיש בכתב כמויות.

ביקורת קיימת בכל התקופות הקדומות ברחבי ממלכות ואימפריות שונות לבדוק מה קורה ומה יש.

התקדמות רבה לביקורת בעיקר בחברות מסחריות, בא בעיקר כאשר הייתה הפרדה בין הנהלה לחברות.

בתקופה הקדומה בעל העסק היה יושב מקרוב ומפקח. כאשר מעמד של בעלי התעשייה התפתח והיו לו עוד ועוד מפעלים, לא היה יכול ללכת ולפקח על כל המפעלים היה צריך מישהו מטעמו שיפקח על ההנהלה ועל העבודה עצמו, וכך התפתח הדירקטוריון ממונים מטעם הבעלים והם החזיקו מישהו שיפקח מה קורה במפעל. וכך התפתחה הביקורת הפנימית בתעשייה וחברות.

ביקורת המדינה הייתה התפתחות, היה דיכוי העם. במאה ה-17 נשברת הדיקטטורה, הייתה המהפכה הצרפתית. הפרדת הרשויות זכויות האזרח, זכויות האזרח של ארה"ב ומתוך כך נוצר ביקורת המדינה. מישהו צריך לפקח על המשטר.

ביקורת המדינה הראשונה החלה לפני 250 בהולנד ובגרמניה לפני 200 שנה. תפקיד המבקר לבדוק מה שקורה האם אין פגיעה בזכויות האזרח.

הביקורת הפנימית עוסקת ב-3 תחומים:

ביקורת תפעולית – איך פועל המשרד/המפעל.

ביקורת מנהלית – בדיקת המנהל נהלים וחוקים וכו'.

ביקורת מקיפה -מקיפה את כל מה שקורה במפעל.

הביקורת הפנימית – הגדרה

ב-1999 התקבלה ההגדרה של ביקורת פנימית גם בארגון הביקורת העולמית וגם בלשכת הביקורת המפקחים בארץ.

היא פעילות אובייקטיבית ובלתי תלויה של בדיקה וייעוץ.

המבקר אינו עושה רק ביקורת הוא גם מייעץ.

שנועדה להבטיח, להוסיף ערך ולשפר את הפעילות הארגונית היא מסייעת לארגון להשיג את יעדיו באמצעות יישום גישה שיטתית ומקצועית שנועדה להעריך ולשפר את האפקטיביות של ניהול הסיכונים (תחום חדש, שמנסים לאתר איפה הסיכון לארגון). לדוגמא: קבלן חוץ בניקיון שצריך לפקח עליו למנוע קבלת כסף במרמה וכו'.

נבדוק את הניהול סיכונים, את הבקרה(כרטיסן למשל), המבקר לא קובע איפה תהיה בקרה. ותהליכי ההנהגה הניהולית בארגון.

שמים את הדגש על האובייקטיביות (לפי הערכה מקצועית), אי תלות של הביקורת, ובעיקר את מעמדה כגורם המסייע לארגון לשפר את התהליכים התוך ארגוניים כחלק מאמצעי הארגון להשיג את יעדיו, הוא בודק את הליכי הניהול התקינים.

יש שאלה. האם המבקר צריך להשתתף בישיבות ההנהלה?

כל ארגון לפי ההחלטות שלו. אין הגדרה בחוק לעניין.

האפיונים של הביקורת הפנימית

1. וגבלת לגבולות הארגון בלבד.
2. פועלת עם הפנים לארגון ולציבור.
3. בודקת אם ההתנהגות הנורמטיבית החלה על הארגון היא המדיניות הקובעת.
4. שואבת את סמכותה מהנהלת הארגון. כלומר, הביקורת שואבת את הסמכות מההנהלה.
5. מכאן שביקורת תלויה בהנהלה.
6. מדווחת למוסדות העליונים של הארגון והציבור.
7. בלתי תלויה ביחידות המשנה העומדות לביקורתה. לא תלוי בסמנכ"לים השונים. תלוי במנכל.

חוק הביקורת הפנימית – 1992

מדינת ישראל היא המדינה היחידה בעולם שיש בה חוק ביקורת פנימית. שלש סיבות לחקיקת החוק:

1. יש במדינה את לשכת המבקרים הפנימיים. עד 92 מעמדם היה בשפל, לא התייחסו אליה והיו משרדים שלא היו בהם מבקרים פנימיים. והלשכה בתור איגוד עשתה הרבה כדי לשפר את מעמדם. והם פעלו כדי לחוקק.
2. מבקר המדינה עשה ביקורת בנושא מעמד המבקרים הפנימיים במשרדי הממשלה. הממצאים היו גרועים. יש משרדים שאין מבקר פנימי, אין אנשים ואין תנאים. ואז הוא המליץ לשפר את המצב.
3. וויסות מניות הבנקים בשנים 80 – 82 (לבנק אסור לקנות את מניותיו כדי לא ליצור הרצת מניות העלאת ערך פיקטיבית) הבנקים לא התחשבו בחוק וקנו מניות (לאומי, פועלים, מזרחי, דיסקונט) הבנק הבין לאומי לא קנה. הייתה ירידה של המניות והבנקים נקלעו למשבר כדי לא לגרום לנפילת הבנקים והמדינה נאלצה לרכוש את הבנקים. הקימו וועדה לבדיקת העניין וההמלצה הייתה שבנק לא יוכל לתת המלצות לרכישת מניות. הוועדה מצאה שלא הייתה ביקורת שהרי אם היה מבקר הוא היה מגלה את זה.

בסעיף 1. החוק מחייב שבכל גוף (ציבורי) שלציבור יש בו עניין חייב להיות מבקר פנימי. מהו גוף ציבורי? הוא גם מוגדר בחוק שהוא מבוקר ע"י מבקר המדינה.

גוף ממשלתי,

גוף נתמך גוף המקבל תמיכה ממשרד ממשלתי.

בנקים.

חברות ביטוח

חברה שנסחרת בבורסה, שהציבור מחזיק את המניות שלה.

חברה פרטית אינה חייבת בביקורת פנימית וכן גם עמותה אינה חייבת.

3 מוסדות שאינם חייבים להחזיק מבקר פנים, אך מחזיקים מבקר:

הכנסת

הנשיא

מבקר המדינה

גופים נוספים שחויבו להחזיק מבקר:

ההסתדרות.

הסוכנות היהודית.

כישורים

בחוק הביקורת הפנימית בסעיף 3 נקבעו חמישה כישורים מצטברים החייבים להתקיים כדי שאדם יוכל לכהן כמבקר פנימי.

1. יחיד – כלומר אדם יחיד ולא תאגיד או שותפות.

2. תושב ישראל (סניפי חו"ל של בנק ישראלי יוכלו להחזיק בחו"ל מבקר שאינו ישראלי).

3. לא הורשע בעבירה שיש עמה קלון).

4. בעל תואר אקדמאי, או עו"ד או רו"ח.

5. בעל ניסיון של שנתיים בביקורת או השתלמות מקצועית. במידה ואין הכשרה או ניסיון ניתן

להכשיר את המינוי באמצעות ועדת חריגים. הועדה מורכבת ממנכ"ל משרד המשפטים

(יו"ר), נציב שירות המדינה, נשיא לשכת המבקרים הפנימיים, ראש לשכת עורכי הדין, ונשיא לשכת רואי החשבון.

תפקידים

סעיף 4 לחוק הביקורת הפנימית מפרט את התפקידים של המבקר הפנימי – תקני הביקורת.

סמכויות

סעיף 9 לחוק הביקורת הפנימית

א. המבקר הפנימי רשאי לדרוש ולקבל כל מסמך וכל מידע שברשות הגוף אותו הוא מבקר או מעובד אותו הגוף, ואשר לדעת המבקר דרוש לו לצורך מילוי תפקידו. מי שנדרש לספק חומר כזה – חייב לספק אותו בתקופה הקבועה בדרישה ובאופן הקבוע בה.

ב. למבקר הפנימי תהיה גישה לצורך ביצוע תפקידיו לכל מאגר רגיל או ממוחשב לכל בסיס נתונים ולכל תוכנית עבודה של עיבוד נתונים אוטומטי של הגוף בו הוא משמש מבקר.

ג. המבקר הפנימי רשאי להיכנס לכל נכס של הגוף שבו הוא משמש מבקר ולבדוק אותו.

ד. המבקר הפנימי חייב לשמור בסוד כל מסמך ומידע שהגיע אליו במסגרת תפקידו, אלא בהתקיים תנאים מסוימים (כגון פרסום הדו"ח)

קבלת דוח ביקורת כראיה. סעיף 10

מבקר שעושה ביקורת והוציא דוח האם אפשר להשתמש בחומר הזה כראיה במשפט? החוק קובע שבמשפט פלילי לא ישמש כראיה. בדין משמעתי אפשר לעשות בזה שימוש. סעיף 10 קובע שבמשפט פלילי כל חומר שנאסף לא יהווה ראיה במשפט פלילי, יהיה ראיה במשפט משמעתי. הסיבה שאם אדם ידע שהוא נותן חומר שיכול לשמש נגדו כראיה הוא לא ישתף פעולה.

פס"ד אזולאי, לאדם היה חשבון בבנק שנגנב לו משם כסף. המבקר הפנימי של הנבק עלה על כך. אזולאי הגיש תביעת נזיקין נגד הבנק. והוא ביקש מהבנק את דוח הביקורת כראיה. הבנק אמר שהדוח לא משמש כראיה. בביהמ"ש העליון קבעו שזה שלא ניתן להשתמש כראיה בביקורת אין זה חסיון, כלומר אין חסינות ואין חסיון אך אינו יכול לשמש כראיה לפלילי.

סדרי עבודתו של המבקר הפנימי.

כל מבקר בסוף שניה מגיש תוכנית עבודה, מה רוצה לבקר ומה הנושאים. מי שמאשר לו הוא הבוס שלו. יש כאן בעיה, משום שהמנכל יכול שלא לאשר לו ביקורת מסוימת וזה ההבדל בינו למבקר המדינה. **דיווח**, המבקר נותן את הדוח שלו להנהלה ולציבור.

מילוי תפקידים אחרים

סעיף 8 לחוק קובע, אוסר על מבקר פנימי למלא תפקידים נוספים בגוף שהוא משמש מבקר, חוץ מתלונות הציבור או נציב תלונות העובדים.

חשש לעבירה פלילית

סעיף 11 קובע, עשית דוח ביקורת ועלית על חשד לעבירה פלילית. אם החשד הוא כלפי עובד בארגון, יש להפסיק את הביקורת ולהעביר את החומר לממונה. אם החשד הוא כלפי הממונה יפסיק את הביקורת ויעביר את החומר למבקר המדינה. **הבעיה היא**, שאם הוא נתקל בעבירה פלילית ומעביר לממונה, לא כתוב בחוק מה הממונה עושה עם החומר.

הגנה על המבקר הפנימי ועל עובדיו

במקרה שהמבקר הרגיז את האחראים, יש להגן עליו. סעיף 12 (א) לחוק הביקורת קובע, לא תופסק כהונתו של מבקר פנימי שלא בהסכמתו לפני תום התקופה אשר לה נתמנה אלא בהסכמה והוא לא יושעה מתפקידו במצבים הבאים:

1. במשרד ממשרדי הממשלה אלא באישור נציב המדינה.
2. בגוף ציבורי אחר רק באישור הדירקטוריון שהוא דן בפיטוריו ומודיעים לו על כך וצריך רוב של שני שלשים מחברי הדירקטוריון על מנת לפטרו.
3. הגנה של מבקר המדינה, מבקר המדינה בודק אם באמת הפיטורין כתוצאה מהביקורת והוא מוציא צו זמני לעצירת הפיטורין. אם הפיטורין מוצדקים ולא בגלל הביקורת הוא לא יתערב. ואם הוא ראה שהפיטורין הם בגלל דוח הביקורת עומדות בפניו 3 אפשרויות. 1. אוסר את הפיטורין. 2. אין ברירה אלא להעבירו ידאג להעברה לתפקיד אחר. 3. במקרה שאין ברירה אלא לפטרו הוא דואג לכך שהפנסיה שלו לא תפגע.

סיכום הקורס:

מה הולך להיות במבחן?

חזרה על הנושאים :

שלטון החוק לא תהיה שאלה. (שני השיעורים הראשונים)

בירוקרטיה- הפיקוח, חוקיות, סבירות שוויוניות, חובת מתן דו"ח לממונה ולציבור, אחריות מיניסטריאלית, אחריות ציבורית (פחות לשים לב לעניין).

בקרה מנהלית – מהות (אין חובה בחוק לעשות בקרה) , בקרה בזמן אמת וכיצד מקיימים?

ההבדל בין מבקר פנים למבקר מדינה.

תרומת הביקורת לארגון – בעיות , פתרונות.

אפקטיביות הביקורת פנים –

אפקטיביות ביקורת המדינה.

חולשה ועוצמה של ביקורת המדינה.

הקשר בין מבקר המדינה למבקר פנים, לזכור שמבקר פנים לא כפוף למבקר המדינה, הקשר הוא במקרה של פיטורין שהוא מקבל הגנה. מבקר המדינה יכול לבדוק את תפקוד הביקורת במשרדים השונים.

היתרונות וחסרונות הביקורת הפנים לעומת מבקר המדינה.

שלבי עבודת הביקורת - איסוף חומר, הכנת תוכנית, סקר, תגובה וכו'.

מטרת הביקורת.

הערכה ככלי ביקורת (לקרוא ברפרוף לא חייב במבחן).

הביקורת כמייעצת – היום משמש כיועץ.

גבולות הביקורת – המבקר פועל רק בארגון.

תקני הביקורת – החוקיות, הסדירות, החיסכון יעילות מועילות וטוהר המידות (חשוב למבחן).

עקרונות הביקורת - תגובה ואין ביקורת פתע. בשונה מבקרה.

שלבי הביקורת – סקר מוקדם, שאלות.

מטרת דוח הביקורת – הדוח עצמו, ללמד , לתגובה.

פרקי דוח הביקורת.

ביקורת פנימית – מתי נוצרה הביקורת , מה הסיבה לביקורת הפנימית כשיש הפרדה בין

הניהול.

הגדרה של הביקורת , הייעוץ הוא הבולט שם.

אפיוני הביקורת פנים אינה תלויה ביחידות המשנה.

חוק הביקורת הפנימית 1992, מה הסיבות , שהיה לחץ של המבקרים הפנימיים והתמוטטות

הבנקים, מה הסיבות, וזה קיים רק בישראל.

על מי חל חוק הביקורת הפנימית – על כל ארגון ציבורי שהוא נתמך וגם עמותות מעל סכום

מסוים. לשכת נשיא המדינה כנסת לשכת מבקר המדינה - כל אלו אינם צריכים ביקורת על פי

חוק.

חברה פרטית אינה צריכה להחזיק מבקר.

מי צריך מבקר?

מה הכישורים: אקדמאי, אזרחי ישראל, השתלמות , ניסיון, ללא עבר פלילי וכו' (5)

תפקידים – לא יכול למלא תפקיד אחר למעט נציג פניות ציבור או עובדים.

סמכויות – מה מבקר? ורק בארגון שלו, יכול לשאול שאלות ויכול לקחת כל מסמך ולהיכנס

לכל מסמך וסודיות. **לא יכול לאכוף את הביקורת שלו.**

דוח ביקורת כראיה, אינו יכול לשמש במשפט פלילי אלא משמעתי.

שם הקורס: מבוא לביקורת ציבורית מרצה: ד"ר אלכס איש שלום מסכם: איציק כהן

מילוי תפקידים נוספים – לא ניתן למלא תפקיד נוסף.

טיפול כשיש חשד פלילי= להפסיק ביקורת ולהעביר לממונה אם נגד הממונה להעביר למבקר המדינה.

הגנה על מבקר פנימי – המבקר הפנימי מתקבל לתפקיד ע"י מכרז. לא ניתן לפטרו ללא אישור נציב המדינה. יש הגנה על זכויותיו.

מבקר הרשות הפנימית:

מבקר הרשות הפנימית – עובד עפ"י חוק העריות, הרשויות. הכישורים = אותם כישורים.

תפקידים כנ"ל.

סמכויות כנ"ל.

דרך עריכת הביקורת – מגיש לראש הרשות עם העתק לוועדת הביקורת וראש הרשות צריך לתת תגובה לוועדת הביקורת תוך 3 חודשים, שהיא עושה דיון על הדוח והתגובות והיא מעבירה למועצת הרשות תוך חודשיים והמועצה עושה דוח סופי.

מבקר המדינה

נבחר לקדנציה אחת של 7 שנים ע"י כנסת.

כישוריו – רק אזרח ישראל ולא להתעסק עם פוליטיקה. (פחות ממבקר פנים)

לא משמש ראיה לא במשפט פלילי ולא משמעת.

כשיש חשד לפלילי הוא מעביר ליועמ"ש לממשלה והיועמ"ש לממשלה מעביר למשטרה.

מבנה הבחינה:

הבחינה תהיה בשני חלקים:

חלק ראשון שאלה אחת עם סיפור בעיה ולהתמודד איתה בקצרה.

חלק שני מבחן אמריקאי, 10 שאלות מתוך 11 של כן/לא.

סוף הקורס!

בהצלחה!!