חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992 – תחולתו והפטורים ממנו

אשר פרידברג*

א. מבוא. ב. חוק הביקורת הפנימית. ג. בית נשיא-המדינה. ד. הכנסת. ה. משרד מבקר-המדינה. ו. ההסתדרות הכללית. ז. ההסתדרות הציונית העולמית והסוכנות היהודית לארץ-ישראל. ח. מוסדות להשכלה גבוהה. ט. סיכום.

א. מבוא

חוק הביקורת הפנימית התשנ"ב-1992 אינו חל על גופים וארגונים אחדים, הנהנים במישרין או בעקיפין מכספי המדינה. הכוונה לגופים כמו בית נשיא-המדינה, מינהל הכנסת, מבקר-המדינה, ההסתדרות הכללית, הסוכנות היהודית וההסתדרות הציונית. כמה מגופים אלה – בית הנשיא, מינהל הכנסת, ומשרד מבקר-המדינה – אמורים להיות מופת ציבורי וארגוני בתחום זה ולא היא.

מהו חוק זה? האומנם יש בישראל גופים, החסינים בפני ביקורת פנימית? מהו מעמדה ותיקף החלתה של הביקורת הפנימית? על שאלות אלה אנסה לענות במאמרי זה.

בשנות ה-40 של המאה הנוכחית החל תהליך התמסדותה של הביקורת הפנימית, כפונקציה מקצועית תוך-ארגונית. "אבות המקצוע", שהתכנסו בשנת 1941 בארצות-הברית, הצביעו על פונקציה זו כעל מרכיב במבלול הפעילות הארגונית, שמצא ביטויו במערכת פעולות ייחודיות, והגדירוה כ"ביקורת פנימית".[1] שנות ה-40, וכן העשורים שבאו לאחריה, התאפייגו בתהליכי גידול מהירים ביותר הן של התחום הממשלתי ציבורי

---

* מרצה בכיר ומנהל התוכנית ללימודי התמחות בביקורת ציבורית ופנימית, החוג למדע המדינה, אוניברסיטת חיפה.

1. ראו Sawyer Lawrence, B. Sawyer's Internal Auditing, The Institute of Internal Auditors, altamonte Springs (Florida, 1988) 20-21.

nevo.co.il

והן של התחום העסקי פרטי. לגידול זה נלוו כמה וכמה כשלים, קשיים ובעיות, שעיקרן ליקויים בתחומי הפיקוח והשליטה. עקב כך התעורר הצורך להקים ולהנהיג מסגרות תוך-ארגוניות, שתפקידן להעריך ולבחון באורח בלתי תלוי תהליכים, פעולות ומצבים. מסגרות אלה נועדו לסייע לארגונים ולהנהלותיהם להשיג יעדים שנקבעו, לשמור על הנכסים ולשפר ולייעל את המינהל. אחת המסגרות החשובות היתה הביקורת הפנימית.

מקומה, מעמדה, סמכויותיה, פעולותיה ודרכי עבודתה של הביקורת הפנימית בארגונים שונים, נגזרות מההגדרה הבסיסית שקבעה לשכת האם של המבקרים הפנימיים בארצות-הברית, ושאומצה על-ידי כל העוסקים במקצוע. על-פי הגדרה זו, ששונתה במקצת בשנת 1990, הביקורת הפנימית היא: "פעילות הערכה בלתי תלויה שנקבעה בתוך הארגון, כשרות לארגון, זוהי בקרה הפועלת על-ידי בחינת והערכת הלימותן ויעילותן של בקרות אחרות".[2]

לא אכנס כאן לעומק הסוגיה, שעניינה – מקומה ומעמדה של הביקורת הפנימית במסכת המינהל הציבורי והעסקי פרטי. עם זאת, ניתן להצביע על אמות-מידה להבחנה בין ביקורת פנימית לביקורת ציבורית מקצועית – המבוצעת בישראל על-ידי מבקר-המדינה, מבקר ההסתדרות הכללית, ומבקר הסוכנות היהודית – ההסתדרות הציונית העולמית. עיקרן של אמות-מידה אלו הן: מקור הסמכות, הכפיפות, מידת התלות, הקרבה לביצוע, המסגרת המבוקרת, סדרי הדיווח ועוד. קיימים גם כמה דגמים, שעל-פיהם ניתן לבחון ולנתח באורח השוואתי את הביקורת הציבורית והפנימית, כגון הדגם העוסק במידת עצמאותה של הביקורת לסוגיה.[3]

הנתונים מצביעים, ללא ספק, על התפתחותה המרשימה של הביקורת הפנימית בארצות השונות הן במגזרים הממשלתיים ציבוריים והן במגזרים העסקיים פרטיים.[4] ניתן גם להצביע על התרחבותה של המודעות לקיומה ולתועלת הצפונה בפעולותיה בקרב דרגי הניהול בארגונים למיניהם ובקרב רשויות הממשל והחוק. אולם המבקש להציג מאפיינים ברורים וחדים של הביקורת הפנימית בישראל ומחוצה לה, יתקל בקשיים. במונחים של מיסוד מקצועי הביקורת הפנימית היא עדיין צעירה לימים, ומגמות התפתחותה אינן אחידות. מעמדה, מקומה בארגון, מקורות סמכותה, כפיפותה, תלותה וגבולותיה, עשויים להיות שונים מארץ לארץ, ממגזר למגזר ומארגון לארגון. גם הנגישות

2. ראו **הצהרת אחריות הביקורת הפנימית** (נוסח עברי, 1981). הצהרה זו פורסמה במקורה בשנת 1947 על-ידי לשכת המבקרים הפנימיים בארצות-הברית, ועורכנה בשנת 1981. את הנוסח העברי עיבדה לשכת המבקרים הפנימיים בישראל. בשנת 1990 שונתה במקצת ההגדרה.

3. ובעניין זה ראו אשר פרידברג, "מסגרת מוצעת לבחינת תלותן של מערכות ביקורת לסוגיהן", **עלון מבקר הפנים**, גיליון 3, לשכת המבקרים הפנימיים, סניף ירושלים, (תשמ"ז).

4. על היקף הגידול ומגמותיו ניתן לעמוד מעיון בגיליון היובל של לשכת המבקרים הפנימיים בארצות-הברית, **International Auditor** (June 1991).

לחזור רלוונטי אמין כדי לנתח מגמות אלה, עלולה להיתקל בקשיים ולהכביד על חוקרי התחום.

בחינת ציוני דרך בהתפתחותה של הביקורת הפנימית בישראל, תצביע, מחד גיסא, על התרחבות רבה בפעולותיה שהביאה אף לגידול מרשים במספר המבקרים הפנימיים ולהתרחבות המודעות הציבורית לחיוניותה; מאידך גיסא, תחשוף בחינה זו סדרה מתמשכת של ליקויים, כשלים וקשיים שהכבידו מאוד על התפתחותה ועל רכישת מעמד הראוי לה.[5] פונקציה זו הפכה בסוף שנות ה-70 ובמהלך שנות ה-80, ברבים מהארגונים שבהם פעלה, ל"קישוט ארגוני"[6] ולמתקיימת "על הנייר בלבד".[7] מצב זה הביא בסוף שנות ה-80 ליוזמה הן של משרד הכלכלה והתכנון (אגף הפיקוח הכללי) והן של לשכת המבקרים הפנימיים, לגבש הצעה לחוק הביקורת הפנימית.[8] לאחר דיונים ממושבים התקבל חוק הביקורת הפנימית התשנ"ב-1992.[9]

ב. חוק הביקורת הפנימית

חוק הביקורת הפנימית התשנ"ב-1992 מחייב קיום ביקורת פנימית על-ידי מבקר פנימי בכל גוף ציבורי (סעיף 2 לחוק). אמות-המידה להגדרת גוף כ"גוף ציבורי" על-פי חוק זה הן: גוף מבוקר כמשמעותו בסעיף 9 (1), (2) או (5) לחוק מבקר-המדינה תשי"ח-1958 (נוסח משולב); גוף נתמך כמשמעותו בסעיף 32 לחוק יסודות התקציב התשמ"ה-1985. החוק מתייחס לקבוצת גופים נוספת, שחובת קיום ביקורת פנימית על-ידי מבקר פנימי תחול עליהם רק אם שר הכלכלה והתכנון ושר המשפטים, באישור הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, קבעו בהודעה ברשומות שהם "גוף ציבורי" לעניין חוק זה, כגון: גופים שבהנהלתם משתתפת חברה ממשלתית או חברה מעורבת; רשות מקומית או מוסד של המדינה (כלומר, גופים מבוקרים כמשמעותם בסעיף 7 (9) לחוק מבקר-המדינה); גופים הנתמכים במישרין או בעקיפין על-ידי הממשלה; חברה ממשלתית או חברה

5. ראו אשר פרידברג – עורך, **ביקורת פנימית במערכת המינהל הציבורי בישראל** (ציבות שידות המדינה, בית-הספר המרכזי למינהל, ירושלים) עמ' 16-34; 42-44.

6. את המושג הזה טבעתי במאמרי "הביקורת הפנימית – 'קישוט ארגוני'?" בתוך **ביקורת פנימית במערכת המינהל הציבורי בישראל** (לעיל, הערה 5). להלן קטע מהמאמר המבהיר מושג זה ומשמעויותיו: "מעצם קיומה של ביקורת פנימית בארגון ציבורי, ניתן להניח שיש עין המפקחת על פעולותיו. אך כאשר הביקורת הפנימית פועלת בקושי, או כאשר אינה יכולה לפעול ותכלית פעולותיה מתמצית בסדרת דו"חות המונחים במגירה זו או אחרת, ללא גואל, הרי שיש בכך משום אשליה והטעייה וכל קיומה בבחינת הודעה לציבור – ארגון זה מתקשט בביקורת פנימית". שם, 463.

7. ראו מבקר-המדינה, **דו"ח שנתי 38**, 1988, עמ' 160-167.

8. ה"ת התש"ן, 263.

9. ס"ת התשנ"ב, 198.

מעורבת; או רשות מקומית או מוסד של המדינה (כלומר, גופים מבוקרים כמשמעותם בסעיף 9 (8) לחוק מבקר המדינה); כל תאגיד המורשה לתת שירות לציבור (אם אינו בנק או חברה הנסחרת בבורסה או חברת ביטוח, ולעניין זה נקבעו הסדרים מיוחדים בחוק); כל תאגיד שפעולתו ממומנת, כולה או מקצתה, במישרין או בעקיפין מכספי המדינה.

סעיף 3 לחוק קובע כי לא ימונה ולא יכהן אדם כמבקר פנימי בגוף ציבורי, אלא אם כן נתקיימו בו התנאים המצטברים הבאים: הוא יחיד, תושב ישראל ולא הורשע בעבירה שיש עמה קלון; הוא בעל תואר אקדמי מאת מוסד מוכר להשכלה גבוהה בארץ או בחוץ-לארץ, או שהינו עורך-דין או רואה חשבון; הוא רכש ניסיון במשך שנתיים בעבודת ביקורת, או השתתף בהשתלמות מקצועית שאושרה על-ידי ועדה לענייני השתלמויות שהוקמה במיוחד לצורך זה. נקבעה גם ועדה, המוסמכת לאשר הצעה של גוף ציבורי למנות למבקר פנימי את מי שאינו עומד בדרישות האלו.

סעיף 4 לחוק קובע את תפקידיו של המבקר הפנימי. על המבקר הפנימי לבדוק על-פי תקנים מקצועיים מקובלים את חוקיות הפעולות של הגוף הציבורי המבוקר על-ידו ושל נושאי המשרות וממלאי התפקידים בו, את תקינות הניהול, טוהר המידות, החיסכון והיעילות והשגת היעדים שנקבעו. עליו לבדוק אם מקיימות ההוראות המתייבות את הגוף הציבורי ואם נתקבלו ההחלטות על-פי נהלים תקינים; אם מתבצעים כיאות ניהול נכסיו והתחייבויותיו, ובכלל זה הנהלת החשבונות שלו ודרכי שמירת רכושו והחזקת כספיו והשקעותיו; ואם הליקויים, שעליהם הצביע מבקר-המדינה בביקורותיו (כאשר מבוקר על-ידי מבקר-המדינה) אכן מתוקנים.

סעיף 5 לחוק מתייחס לסוגיות אחריותו וכפיפותו של המבקר הפנימי. המבקר הפנימי ישא באחריות ישירה בפני הממונים עליו: במשרדי הממשלה – השר הממונה על המשרד או המנהל הכללי (באגף החשב הכללי – החשב הכללי); בבנק ישראל – נגיד הבנק; בחברות ממשלתיות ובגופים ציבוריים אחרים – יושב ראש הדירקטוריון או יושב ראש של גוף הממלא תפקיד מקביל לשל דירקטוריון, או המנהל הכללי, הכול כפי שיקבע הדירקטוריון.

סעיפים 6-11 לחוק קובעים את סדרי עבודתו הבסיסיים של המבקר הפנימי, שבלעדיהם לא תוכל עבודתו להתבצע. הכוונה לדרכי הדיווח של המבקר; לאישור תוכנית עבודתו; לייחוד פעולותיו, כלומר, להימנעות ממילוי תפקיד נוסף על תפקידו (זולת תפקיד הממונה על תלונות הציבור); להמצאת מסמכים ולקבלת מידע; ולהליכי דיווח על עבירות שהעלה במהלך עבודתו.

סעיף 12 לחוק מתייחס לסוגיית ההגנה על המבקר הפנימי – מסד חשוב בפעולתו – העוסקת בהליכי הפסקת כהונתו. נקבע בו, שכהונתו של מבקר פנימי לא תופסק שלא בהסכמתו לפני תום התקופה שנתמנה לה, וכי לא יושעה מתפקידו במשרד ממשרדי הממשלה – אלא באישור נציב שירות המדינה; בבנק ישראל – באישור נגיד הבנק; בגוף ציבורי אחר – אלא אם כן החליט על כך הדירקטוריון או הגוף הממלא תפקיד הדומה לתפקיד הדירקטוריון על-פי הליכים הקבועים בחוק. על אף האמור לעיל, נקבע בחוק שכהונתו של מבקר פנימי תופסק, אם חדל להיות תושב ישראל או הורשע בפסק-דין חלוט בעבירה שיש עמה קלון.

nevo.co.il

סעיף 13 לחוק קובע, שהמבקר רשאי לבצע את תפקידו בעזרת עובדי לשכתו או בעזרת אנשים אחרים שנבחרו בהליך תקין של מינוי עובדים, ולאחר קבלת חוות דעתו של המבקר הפנימי. עוד קובע סעיף זה שעובדי לשכת המבקר והפועלים מטעמו לביצוע הביקורת הפנימית, יקבלו הוראות בענייני ביקורת מהמבקר הפנימי בלבד.

סעיף 14 לחוק מתייחס לשמירת התוקף, ועל-פיו אין כאמור בחוק הביקורת הפנימית לגרוע מהוראות כל דין – להפחית או לצמצם מן המעמד, התפקידים והסמכויות הנתונים למבקר הפנימי בגוף ציבורי לפי מסמכי התאגדותו, תקנותיו או כל החלטה אחרת שלו שנתקבלו כשורה; או למנוע מגוף ציבורי, במסמכי התאגדותו ו/או בתקנותיו, להרחיב או להוסיף על המעמד, התפקידים והסמכויות הניתנות למבקר הפנימי.

מכיוון שחוקים שונים מתייחסים לנושא הביקורת הפנימית במגזרים שונים, נדרשו בהם תיקונים והתאמות בהתאם לחקיקת חוק הביקורת הפנימית. החוק (סעיפים 16-22) מתקן את פקודת החברות והבנקאות, את חוק הפיקוח על עסקי ביטוח, את חוק המועצה להשכלה גבוהה, את פקודת המועצות המקומיות, את פקודת העיריות ואת חוק החברות הממשלתיות.

התקנת התקנות, המתחייבות מביצועו של חוק זה בגופים הציבוריים, נמסרה לשר הכלכלה והתכנון בהתייעצות עם לשכת המבקרים הפנימיים ובאישור הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת.

סעיף 24 לחוק מתייחס לתחילתו ולהוראות מעבר בגינו. נקבע בו שתחילתו של החוק – קיום ביקורת פנימית בכל גוף ציבורי כמשתמע בחוק – בתום שנה מיום פרסומו (9.4.1992). תחילתם של הסעיפים הנוגעים לחברות, למערכת הבנקאית, לחברות הביטוח ולמועצות המקומיות (סעיפים 16-20), נקבעה ל-1 בחודש שלאחר תום שישה חודשים מיום פרסומו של החוק. כהוראת מעבר נקבע, שאין בהוראות החוק כדי לפגוע בכהונתו של מי שמילא בפועל את התפקיד של מבקר פנימי בגוף ציבורי ערב פרסומו של החוק, אף אם אין לו את הכישורים שנקבעו בחוק ואף אם תוארו היה אחר.

חוק זה, שכבל הידוע לי אין דומה לו במדינות אחרות, מתייחד בתפיסתו הכוללנית שמטרתה להניח תשתית חוקית לקיומה, לפיתוחה ולביסוסה של ביקורת פנימית במערכת המינהל הציבורי (ולא רק הציבורי) בישראל. הסיבה לכך היא הכרת חשיבותה וחיוניותה של הביקורת הפנימית כגורם תוך-ארגוני חיוני, שנועד לקיים מערכת בחינה והערכה בלתי תלויות של מכלול הפעילויות הכספיות והארגוניות בגופים ציבוריים. מגמת החוק היא להחיל, ככל הניתן, את הביקורת הפנימית על כל הגופים המוגדרים כ"גוף ציבורי". יתרה מזו, המושג "גוף ציבורי" הופך להיות דינמי וקיימת אפשרות לקבוע, לענין חוק זה, שגופים נוספים יוגדרו כ"גופים ציבוריים" (בהתאם לסעיף 1 (3) של החוק).

אמות-המידה הבסיסיות, שהנחו את המחוקק בהחלת הביקורת הפנימית על גופים ציבוריים, היו מימון ישיר או עקיף מכספי המדינה של פעילות ומתן שירותים שונים לציבור. רווקא על רקע זה בולטים כמה גופים וארגונים חשובים, שלא הוחלה עליהם החובה לקיים ביקורת פנימית על-פי החוק. הדברים אמורים, בין השאר, בבית נשיא-המדינה, במערכת המינהלית-משקית של הכנסת, במשרד מבקר-המדינה, בהסתדרות

nevo.co.il

הכללית ובסוכנות היהודית-ההסתדרות הציונית. מקרה מיוחד בהקשר זה הוא המוסדות להשכלה גבוהה (דיון על כך בהמשך).

מבחינת החוק הפכו גופים אלה למעין "חטיגי" ביקורת פנימית. אמנם בכמה מהם מתקיימת ביקורת פנימית, אך קיומה הינו וולונטרי ונתון בידי הגופים עצמם: ברצותם יקיימוה וברצותם יימנעו מלקיימה.

ג. בית נשיא-המדינה

פעילותו של בית הנשיא ממומנת במישרין מכספי המדינה. ככל הידוע, אין מתקיימת ביקורת פנימית, הבאה לבדוק את הפעילות המינהלית והמשקית של בית זה. גם מבקר-המדינה אינו מקיים ביקורת מסעמו על מערכת מינהלית משקית זו של בית הנשיא, שהוצאותיה אינן מבוטלות כלל ועיקר.[10] יש להבהיר כי על-פי סעיף 9 (2) לחוק מבקר-המדינה תשי"ח-1958 (נוסח משולב) יכול מבקר-המדינה לבדוק הוצאות אלו בהיות בית הנשיא, ללא ספק, מוסד של המדינה. לא נתחוורו הסיבות לאי-קיומה של ביקורת פנימית בבית הנשיא, ולכך שהמחוקק לא ראה לנכון להחיל את חוק הביקורת הפנימית עליו.

דיוננו מתייחס איפוא למערכת ארגונית שכפועל היא חסינת ביקורת מקצועית, ציבורית ופנימית כאחת. יהיו שיטענו למעמדו המיוחד של בית הנשיא ולרגישות הכרוכה בכך. נראה שדווקא בשל כך מן הראוי לקיים בגוף זה הן ביקורת חיצונית ציבורית (ביקורת המדינה) והן ביקורת פנימית. ובהקשר זה ראוי להדגיש שההיבטים הכספיים, המינהליים והמשקיים של מערכת בתי-המשפט נבדקים על-ידי מבקר-המדינה וממצאי הביקורת מתפרסמים; היבטים אלה נבדקים גם על-ידי יחידת ביקורת פנימית שפועלים בה עובדים אחדים. הרגישות והעצמאות של המערכת הארגונית של בתי-המשפט אינן נופלות מאלו של בית הנשיא, ובכל זאת פועלות בהן מערכות ביקורת מקצועיות – ציבורית ופנימית. דומה שאין צורך להדגיש את חשיבות הנהגתה של ביקורת מעין זו בבית הנשיא, כדי שתהיה מופת לארגונים ולגופים אחרים.

10. תקציב נשיא המדינה ולשכתו לשנת 1991 הסתכם ב-5,952,000 ש"ח. ההוצאה למעשה הסתכמה ב-5,372,033 ש"ח. ראו מדינת ישראל, משרד האוצר-החשב הכללי, **דין וחשבון כספי ליום 31 בדצמבר 1991**, חלק א, התשנ"ב-1992, עמ' 44.

כאמור, מבקר-המדינה אינו עורך ביקורת על הפעילות המינהלית והמשקית של בית הנשיא. מקרה שבו נזכר הנשיא בפעילות של מבקר-המדינה, היה בנושא מחלקת התניות במשרד המשפטים. ראו **דו"ח שנתי 29**, 1979, עמ' 440; וכן מעקב בנושא **בדו"ח השנתי 31**, 1981, עמ' 955.

nevo.co.il

ד. הכנסת

בכנסת נוהגת ביקורת פנימית מכוח החלטות ועדת הכנסת, שהתקבלו ב-30.12.1980. המבקר הפנימי מכהן במשרה חלקית, ומעמדו ותפקידיו מוגדרים בהחלטות ועדת הכנסת. על-פי החלטות אלה:

> המבקר הפנימי של הכנסת יהיה כפוף למזכיר הכנסת במישרין, פרט למקרים בהם מוצא המבקר הפנימי לנחוץ להגיש המלצות או ביקורת בקשר לתפקידו של מזכיר הכנסת. במקרים כאלה, יגיש המבקר את הערותיו ליו"ר הכנסת במישרין ויו"ר הכנסת ידווח על ביקורת זו בפני ועדת המשנה לביקורת.[11]

מדי פעם מוצא את דרכו לעיתונות דו"ח מרו"חות הביקורת של המבקר הפנימי בכנסת, העוסק בעיקר בתחום המינהלי משקי.[12] כל מידע על פעולת הביקורת בכנסת, חיצונית כפנימית, מעורר הדים ציבוריים בעקבות פרסומו.[13]

הוצאותיה של הכנסת גדולות ביותר והן ממומנות במישרין מכספי המדינה.[14] לפיכך נראה שחייבת לפעול בה ביקורת פנימית, ואמנם זו, כאמור, פועלת אך על בסיס וולונטרי ולא על בסיס חוקי. ככל הידוע, הוועדה לענייני ביקורת המדינה בדיוניה בנושא הצעת חוק הביקורת הפנימית, נתנה דעתה על מצב זה. לא ברור מה טעם ראה המחוקק שלא להחיל את חוק הביקורת הפנימית גם על תחומי המינהל והמשק של הכנסת. ומה עוד שהיה יכול להיות בכך משום מופת לארגונים אחרים בחינת – אם הכנסת ראתה בכך צורך, הרי שחשוב להנהיגה בכל גוף שיש לציבור עניין בו. ובהקשר זה יודגש, שאין מתקיימת ביקורת שוטפת מטעם מבקר-המדינה על המערכת המינהלית משקית של

---

11. ובעניין זה ראוי להבהיר את מעמדה של הביקורת בכנסת, לפני החלטה זו. בהתייחסה לסוגיית הביקורת הפנימית והחיצונית בכנסת, החליטה ועדת הכנסת ביום 29.6.1976 כך: "הביקורת בכנסת – יושב ראש הכנסת ימנה מבקר פנימי בכנסת לביצוע הביקורת המשקית-מינהלית לדבות המינהל והמשק של הבטחון, שיהיה כפוף ליושב ראש הכנסת. כן ממליצה הועדה בפני יו"ר הכנסת שישתמש בסמכותו לבקש ממבקר-המדינה לקיים ביקורת בתחומים הנ"ל בכל עניין שיו"ר הכנסת ימצא לנכון. דו"ח מבקר-המדינה יוגש ליושב ראש הכנסת ובאמצעותו לועדת הכנסת. כמו-כן יונח אחת לשנה על שולחן ועדת הכנסת סיכום ממצאי המבקר הפנימי של הכנסת". מבקר-המדינה, **דו"ח שנתי 27**, 1977, עמ' 765.

12. ראו דו"ח המבקר הפנימי של הכנסת מינואר 1993.

13. ולדוגמה, עיתון **ידיעות אחרונות** מיום 9.8.1991, הכותרת: "האם היה או לא היה דו"ח ביקורת על פעולות הכנסת"; עיתון **חדשות** מיום 29.8.1991, הכותרת: "מפקד גל"ץ מועמד למזכיר הכנסת".

14. תקציבה של הכנסת לשנת 1993 מסתכם ב-80,430,000 ש"ח.

nevo.co.il

הכנסת. אף כאן, סעיף 9 (2) לתוק מבקר-המדינה תשי"ח-1958 (נוסח משולב), מתיר למבקר לבדוק מערכת זו. אמנם ועדת הכנסת המליצה עוד בשנת 1976 לפני יו"ר הכנסת, שישתמש בסמכותו ויבקש ממבקר-המדינה לקיים ביקורת בתחומים שצוינו ובכל עניין שיו"ר הכנסת ימצא לנכון. ככל הידוע, מעט מאוד פניות היו בתחום זה ומועטות גם התייחסויותיו של מבקר-המדינה לפעולות הכנסת.[15]

ה. משרד מבקר-המדינה

מאז שנות פעילותו הראשונות עמד מבקר-המדינה על חשיבותה של הביקורת הפנימית לקיום ניהול תקין במשרדי הממשלה ובגופים אחרים המבוקרים על-ידו.[16] מבקר-המדינה שב ונדרש לסוגיה זו מדי שנים אחדות, תוך שהוא מצביע על יחסי הגומלין ושיתוף הפעולה המתחייב בין ביקורת המדינה לבין הביקורת הפנימית בגופים המבוקרים על-ידו.[17] עם זאת, מעולם לא ראה מבקר-המדינה תוכה לקיים בביתו שלו ביקורת פנימית על-ידי מבקר פנימי, אף שאותן אמות-מידה שהציב לגבי קיומה ופעילותה של ביקורת פנימית בגופים המבוקרים על-ידו, תואמות את פעילות משרדו בהיותה מערכת ארגונית. לא אתת אף נמתחה ביקורת על מבקר-המדינה באמצעי התקשורת, בנוסח: נאה דורש אך גם נאה מקיים?[18]

---

15. ראו לעיל, הערת 11. במהלך כל שנות קיומו פרסם מבקר-המדינה התייחסויות אחדות, בהקשרי ביקורת, לפעילויות הכנסת כגון: **דין וחשבון של מבקר-המדינה על מינהל מזנוני הכנסת**, 1960; **דין וחשבון על הביקורת בקרנות לבנין הכנסת**, 1960; **דו"ח שנתי 27**, 1977, עמ' 765. המבקר הוכיר שהחל בבדיקת סדרי הזמנת טובין, עבודות ושירותים על-פי בקשת יושב ראש הכנסת, לא פורטו ממצאים.

16. אחד הדו"חות השנתיים הראשונים של מבקר-המדינה כבר עוסק בסוגיה זו (תחת הכותרת "מבדק פנימי"). ראו משרד מבקר-המדינה, **דין וחשבון שנתי מס' 5**, תשט"ו-1954, עמ' 43-45.

17. ובעניין זה ראו מבקר-המדינה, **דו"ח שנתי 22**, 1972, עמ' 196; **דו"ח שנתי 23**, 1973, עמ' 178; **דו"ח שנתי 32**, 1982, עמ' 67; **דו"ח שנתי 36**, 1986, עמ' 886; **דו"ח שנתי 38**, 1988, עמ' 160; וכן, יצחק נבנצאל, "ביקורת מוסדות ציבור" בתוך: אשר פרידברג – עורך, **ביקורת המדינה בישראל הלכה ומעשה** ((1987), 371-384.

18. ראו, לדוגמה, צבי זרחיה, "מי יבקר את המבקר" (ידיעה), עיתון **הארץ**, מיום 10.3.1989; רשימתו של מאיר סיון, "קשוט עצמך תחילה, לסוגיית מקומה של הביקורת הפנימית במשרד מבקר-המדינה", **הד המח"ר**, גיליון 1 (ספטמבר 1990) 16.

על ממדי המערכת הארגונית של משרד מבקר-המדינה: בינואר 1992 מנה תקן המשרד 516 משרות. תקציב המשרד בתקופה אפריל-דצמבר 1991 הסתכם ב-27,470,000 ש"ח. ראו מבקר-המדינה, **דו"ח שנתי 42**, 1992, בפרק "פעולות מבקר-המדינה ומשרדה בתקופת הדין וחשבון".

nevo.co.il

אין עוררין על חשיבות אי-התלות של מבקר-המדינה בגופים המבוקרים על-ידו. חוקי ביקורת המדינה הם חד-משמעיים באשר למעמדו של המבקר הן ההצהרתי והן המעשי בתחום זה.[19] עם זאת, על-פי חוק מבקר-המדינה הביקורת, או מוסד הבדיקה היחידה המתקיימת באשר לפעולותיו, היא בהתאם לסעיף 25 של חוק מבקר-המדינה תשי"ח-1958 (נוסח משולב) ולפיו "אחרי תום שנת הכספים יגיש המבקר את הדין וחשבון הכספי של משרדו לאישור הוועדה".

מאחר שמשרד מבקר-המדינה הוא מערכת ארגונית לכל דבר שמקור תקציבו בכספי המדינה, ושיש לראותו גם כגוף הנותן שירות לאזרחי המדינה (בתפקידו כנציב תלונות הציבור), מתחייב, לדעתי, לקיים בו ביקורת פנימית לכל דבר ולמנות בו מבקר פנימי כנדרש בחוק לגבי כל גוף ציבורי אחר.

לא נתחוור לי מה טעם ראה המחוקק, שלא להחיל על משרד מבקר-המדינה את החובה לקיים ביקורת פנימית במשרדו על-פי חוק. במקרה זה ברורות להלוטין משמעויותיו של המופת שמוסד הביקורת העליון של המדינה יכול לשמש, ובעיקר המשמעויות וההשלכות העלולות להתעורר מאי קיומה של פונקציה זו במשרד מבקר-המדינה הן להלכה והן למעשה.

ו. ההסתדרות הכללית

ההסתדרות הכללית היא ארגון וולונטרי חברתי, פיננסי ותעשייתי מן הגדולים במערכת המינהל הציבורי בישראל. כמעט שאין "פינה" במערכת זאת, שלא תמצא בה "עקבות" של גוף רב-ממדים זה. שורשי עוצמתה של ההסתדרות הכללית נעוצים עוד בתקופה שלפני הקמת המדינה ובראשיתה. היא מבצעת פעולות רחבות היקף ובעלות משמעות ציבורית לאומית מהמעלה הראשונה, כגון: ביטוח בריאות המקיף יותר מ-80% מכלל מבוטחי הבריאות במדינה, שירותי התחבורה, שירותי שיווק וצרכנות בתעשייה, בחקלאות, בשירותים ועוד. חוקרים ציינו שפעולות אלה התבצעו ומבוצעות – במרבית שנות קיומה של המדינה – בהסכמה ובמידה רבה של תמיכה מצד הגופים המחוקקים ורשויות הביצוע העליונות של המדינה.[20]

המדינה הנציחה, שלא מכוח חוק אלא מכוח הסכמה, מצב שבו מצויות בידי ההסתדרות הכללית מסכת של פעילויות ממלכתיות ציבוריות, הנוגעות לאוכלוסיות רחבות היקף בישראל. מן הדין היה לעמוד על ביצוען התקין והיציל של פעילויות אלה, תוך זיקה ברורה וחד-משמעית לאמות-מידה של נשיאה באחריות ציבורית, ביקורת ציבורית מקצועית, וביקורת פנימית.

---

19. כגון חוק יסוד: מבקר-המדינה התשמ"ח-1988 סעיף 6; וכן, חוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 (נוסח משולב), סעיפים 25,24,22.

20. ובסוגיה זו עיין אשר פרידברג, **ביקורת ציבורית בשולי מערכת המינהל הציבורי בישראל**, חיבור לשם קבלת התואר דוקטור לפילוסופיה, האוניברסיטה העברית, תשמ"ו-1985) 13-21.

בהסתדרות הכללית מבצע מבקר ההסתדרות ביקורת ציבורית מקצועית משנת 1968. בנוסף לכך הוחלה בסוף שנות ה-70 ביקורת מטעם מבקר-המדינה על מסגרות ארגוניות מסוימות שלה – "קופת חולים כללית" ו"אגד" – מכוח סעיף 9 (8) לחוק מבקר-המדינה תשי"ח-1958 (נוסח משולב). סעיף זה מתייחס להחלת הביקורת על כל מפעל, מוסד, קרן או גוף אחר הנתמכים, במישרין או בעקיפין, על-ידי הממשלה או על-ידי מפעל או מוסד של המדינה, רשות מקומית ומפעלים, מוסדות, קרנות או גופים אחרים שיועמדו לביקורת על-פי חוק, או החלטת הכנסת, או על-פי הסכם ביניהם לבין הממשלה. הסובסידיות רחבות ההיקף שניתנו לקופת החולים ול"אגד", הן שהביאו את מבקר-המדינה להחליט להפעיל ביקורת מטעמו בגופים אלה.

בחינת פעולותיה של הביקורת הפנימית בהסתדרות הכללית, הן על-פי דו"חות מבקר ההסתדרות והן על-פי דו"חות מבקר-המדינה, מצביעה על סדרה של ליקויים בסיסיים במעמד, בתפקוד, בדרכי פעולה ובאפקטיביות שלה במשך שנים רבות.[21] נראה שבשנת 1986 חל שינוי ביוזמת מבקר ההסתדרות ובגישת מוסדות ההסתדרות לנושא הביקורת הפנימית. ועדת מבקר ההסתדרות אף קבעה כי "גוף פעיל החפץ חיים, חייב בביקורת ובבקרה עצמית, כחלק אינטגרלי וכתנאי לתיפקודו התקין ולהבטחת קיומו".[22] בסוף שנת 1986 אישרו מוסדותיהן הנבחרים של ההסתדרות הכללית וחברת העובדים נוהל אחיד ומקיף לעבודת מבקרים פנימיים בהסתדרות ובמשק העובדים. נקבע שבכל תאגיד, הנשלט על-ידי חברת העובדים וכן בתאגידים של המשק העצמי, ימונה מבקר פנימי. המינוי, וכן ביטולו, מחייבים אישור הוועדה המרבזת של ההסתדרות (או בהתאמה של הוועדה המנהלת של חברת העובדים). כן נקבעו סמכויותיהם, כפיפותם ודרכי פעולתם של המבקרים הפנימיים במסגרות האלה.[23]

---

21. כגון מבקר-ההסתדרות, **דין וחשבון על פעולות משרד מבקר ההסתדרות**, סקירה על **פעולות ועדת המבקר**, הערות מוכיר ההסתדרות, תל-אביב, תשל"ג-1973, עמ' 13-14; **סקירה על פעולות**, תשל"ו-1976, עמ' 10-11; **סיכומים על ממצאים * מגמות * המלצות * בביקורת ובמעקב**, תשל"ט-1979, עמ' 8-9; **דין וחשבון מס' 4, ממצאים * סיכומים * המלצות בביקורת ובמעקב**, תשמ"ב-1981, עמ' 7; **דין וחשבון שנתי 9**, תש"ן-1989, עמ' 113-25; מבקר-המדינה, **דו"ח על הביקורת בקופת חולים של ההסתדרות הכללית של העובדים בארץ ישראל**, ירושלים, תש"ם-1979, עמ' 12-14.

ובעניין זה ראוי להעיר, שמדי פעם נמתחת ביקורת גם על איכות עבודתו של מבקר ההסתדרות עצמו. עולה הדרישה לקיים ביקורת מטעם מבקר-המדינה בתחומי הפעולה של ההסתדרות הכללית ושלוחותיה, שחלק ממימונם הוא מכספי המדינה ושטרם בוקרו על-ידו עד עתה. ראו עיתון **הארץ** מיום 13.1.1993 : "תכרי האופוזיציה בוועדת ביקורת המדינת דרשו קיום ביקורת גם במוסדות ההסתדרות; עיתון **גלובס** מיום 13.1.1993: "מבקרת המדינה תבחן האפשרות לבקר גם את ההסתדרות".

22. ראו מבקר ההסתדרות, **דין וחשבון תקופתי 7**, תל-אביב, מרס 1987, עמ' 63.

23. ראו אשר פרידברג, (לעיל, הערה 5) 29-32.

בשנת 1992, בעקבות חקיקת חוק הביקורת הפנימית, התאים מבקר ההסתדרות את הנוהל הזה לחוק.[24]

בהקשר זה יש להוסיף כי בשלבים מסוימים של דיוני הוועדה לענייני ביקורת המדינה בהצעת חוק הביקורת הפנימית, נכללה ההסתדרות הכללית בין הגופים, שבהם יש לקיים ביקורת פנימית על-פי החוק המוצע. אך נראה שחלה מגמה מצמצמת וגוף רב-ממדים זה הוצא, עקב סיבות שלא נתחוורו, מהגופים שעליהם הוחל החוק.[25]

אף כי נראה, עקב הפעילות השוספת ומעקב מתמיד של מבקר ההסתדרות, שההתייחסות לביקורת הפנימית בהסתדרות הכללית היא רצינית, נותרה הוולונטריות מאפיין מובהק של פעולת הביקורת הפנימית בגוף זה. חיוני, לדעתי, להשתית את פעולת הביקורת הפנימית בהסתדרות הכללית על בסיס חוק הביקורת הפנימית. יתרה מכך, מוסדות ההסתדרות הם גם תאגידים המורשים לתת שירות לציבור. על-פי סעיף 1 (3) של חוק הביקורת הפנימית, מסמכותם של שר הכלכלה והתכנון ושר המשפטים לקבוע, באישור הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, שהללו גופים ציבוריים לעניין חוק הביקורת הפנימית.

ז. ההסתדרות הציונית העולמית והסוכנות היהודית לארץ-ישראל

הקמתם וקיומם של גופים אלה, שנוסדו בראשית המאה הנוכחית, היתה והינה מכוח שותפות וולונטרית המבוססת על קונצנזוס רחב בעם היהודי בארץ ובחו"ל. גופים אלה היוו לפני קום המדינה את ממשלת ה"מדינה שבדרך". ולמרות שנישלו חלק מתפקידיהם לאחר קום המדינה, הלכו פעולותיהם והתרחבו. מכוח חוק, שעניינו מעמדן של ההסתדרות הציונית והסוכנות היהודית (1952), ומכוח אמנות שנכרתו בעקבות החוק בשנים 1961, 1954 ו-1979, הוכרו ההסתדרות הציונית העולמית והסוכנות היהודית כ...

> סוכנויות המוסמכות שיוסיפו לפעול במדינת ישראל לפיתוח הארץ ויישובה לקליטת עולים מהתפוצות ולתיאום פעולותיהם של מוסדות ואיגודים יהודיים הפועלים בתחומים אלה.[26]

---

24. מבקר ההסתדרות, **נוהל אחיד לעבודת מבקרים פנימיים במוסדות ובתאגידי חברת העובדים**, 1.6.1992. (נתתם על-ידי נפתלי בלוטנטל, מבקר ההסתדרות ונציב תלונות הציבור).

25. בעניין זה ראוי להשוות בין הצעת חוק הביקורת הפנימית התש"ן-1990 לבין החוק עצמו. על-פי הצעת החוק סעיף 1 (ב) נקבע כי "שר הכלכלה והתכנון ושר המשפטים רשאים, באישור ועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, לקבוע בהודעה ברשומות, כי תאגיד אשר פעילותו, כולה או מקצתה, ממומנת מכספי המדינה או **תאגיד שהוא ארגון עובדים**, יהיו גוף ציבורי" (ההדגשה שלי). סעיף זה אינו נזכר בחוק עצמו.

26. ראו **חוק מעמדן של ההסתדרות הציונית העולמית והסוכנות היהודית לארץ-ישראל, תשי"ג-1952**. האמנות בין הסוכנות היהודית לארץ-ישראל וההסתדרות הציונית העולמית לבין

nevo.co.il

המדינה העבירה איפוא, על-פי חוק, סדרה של פעילויות ממלכתיות ציבוריות בתחומי העלייה, הקליטה, ההתיישבות, ניהול קרקעות ופיתוחן, שיקום שכונות ועוד, לידי הגופים האלה. פעולות אלה נוגעות לאוכלוסיות רחבות היקף בישראל. גם כאן, מן הדין היה לעמוד על ביצוען התקין והיעיל של פעולות ביקורת, תוך זיקה ברורה וחד-משמעית לאמות-מידה של נשיאה באחריות ציבורית, ביקורת ציבורית מקצועית וביקורת פנימית. עניינו, כמובן, בסוגיית הביקורת הפנימית בגופים אלה, אך יש להוכיר כי פועלת בהם, באורח וולונטרי, ביקורת ציבורית מקצועית משנת 1947 על-ידי מבקר הסוכנות היהודית וההסתדרות הציונית העולמית. ובהקשר זה יאמר שמעולם לא הובמחה בגופים אלה, לא בחקיקה ולא בדרך אחרת, קיומה של ביקורת ציבורית מקצועית ברמה דומה לזו של ביקורת המדינה, שתסייע לתהליך הנשיאה באחריות ציבורית בגופים אלה. להערכתי, עקב אופיין הממלכתי ציבורי של הפעולות, שמבצעים גופים אלה ואשר נוגעים לקבוצות אוכלוסייה ישראליות נרחבות, מתחייבת בהם ביקורת ברמה זו.[27]

דומה שדווקא בשל תולשתם היחסית של מוסדות הביקורת הציבורית בסוכנות היהודית ובהסתדרות הציונית, הפועלים על-פי תקנונים וולונטריים,[28] יש להדגיש את הצורך בקיומה של מערכת ביקורת פנימית אפקטיבית ויעילה. ממצאים של מבקר ההסתדרות הציונית והסוכנות היהודית מלמדים, כי פעילותה של הביקורת הפנימית בגופים אלה היא לקויה עד לקויה ביותר. בכמה ממחלקות הסוכנות היהודית וההסתדרות הציונית לא נתקיימה כלל ביקורת פנימית במשך שנים רבות.[29] במחצית שנות ה-80 אף הערין מבקר הסוכנות היהודית וההסתדרות הציונית כי "ברוב היחידות הגדולות של הסוכנות היהודית פועלת ביקורת פנימית בהיקף בלשהו", והוסיף "שיהיה זה מתפקידה של הביקורת של מבקר הסוכנות היהודית להשפיע על המנהלים בארגון לתת לביקורת הפנימית את המקום הראוי לה על ידי איוש מתאים של המשרות, בחירה מתאימה של

ממשלת ישראל בגין חוק זה, נחתמו ב- 1954 ובנוסחן כיום ב- 28.7.1959 ונתפרסמו ב**ילקוט הפרסומים**, 2565 מיום 16.9.1979. האמנה בין ההסתדרות הציונית העולמית (הקרן הקיימת לישראל) לבין ממשלת ישראל בדבר ריכוז ניהול קרקעות המדינה והקרן הקיימת לישראל בידי מינהל מקרקעי ישראל, ואילו ביצוע פיתוחן, ייעורן והכשרתן של קרקעות אלו על-ידי הקרן הקיימת לישראל, נברתה בנובמבר 1961.

27. בנושא זה עיינו Sharkansky Ira. **Wither the State, Politics and Public Enterprise in Three Countries**, (New-Jersey, Chatham 1979), chapter 3.
וכן אשר פרידברג, "ביקורת ציבורית בארגון וולונטרי, הביקורת בהסתדרות הציונית העולמית – הסוכנות היהודית לארץ-ישראל", **עיונים בביקורת המדינה**, חוברת 39 (התשמ"ה) 58-82.

28. ראו א) **תקנון המבקר והמשרד לביקורת ההסתדרות הציונית העולמית**, תשכ"ג-1963. הוכנסו שינויים בתקנון בשנים 1967, 1974, 1976, 1986, ו-1991.
ב) **תקנון המבקר, הסוכנות היהודית לארץ-ישראל**, 1971. הוכנסו שינויים בתקנון בשנים 1973, 1976, 1977, 1978, 1979, ו-1980.

29. ראו אשר פרידברג (לעיל, הערה 5) 32-34.

nevo.co.il

משימות והתייחסות לממצאים. כמו כן ישתדל המבקר לתת לביקורת הפנימית תמיכה עקיפה, בין השאר, על ידי טיוע להדרכת עובדי הביקורת הפנימית".[30]

ברברי הביקורת מצויה, בלשון המעטה, עדות קשה לרמת תפקוד נמוכה ביותר של הביקורת הפנימית בגופים הנדונים. רק ביוני 1992 הוציא מנכ"ל הסוכנות היהודית נוהל מחייב לביקורת פנימית בסוכנות היהודית, המותאם לחוק הביקורת הפנימית.[31]

העלתי את שאלת חלות חוק הביקורת הפנימית על הסוכנות היהודית וההסתדרות הציונית באחת מישיבותיה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, שדנה בהצעת חוק הביקורת הפנימית. טענתי שמכיוון שגופים אלה מפעילים מערכות ונותנים שירותים ממלכתיים ציבוריים במהותם למגוון אוכלוסיות ישראליות, מן הדין שיוחל עליהם חוק הביקורת הפנימית. גופים אלה התנגדו להחלה כיוון, שלטענתם, פועלות במסגרותיהם הן ביקורת ציבורית מקצועית מטעם מבקר הסוכנות וההסתדרות הציונית והן ביקורת פנימית. ואמנם על-פי חוק מעמדן של ההסתדרות הציונית והסוכנות היהודית והאמנות הנלוות לו, יש צורך להתייעץ בהם בנושאי חקיקה הנוגעים לפעולותיהן.[32] מצב דברים זה הביא לכך, שאין חלה חובה חוקית על גופים אלה לקיים ביקורת פנימית אף שבמקרים מסוימים, כמו חטיבת ההתיישבות של ההסתדרות הציונית, הם מקבלים כספי מדינה ונותנים שירותים רחבי היקף בתחומי העלייה, הקליטה ההתיישבות, שיקום השכונות ועוד.

ח. מוסדות להשכלה גבוהה

מוסדות אלה מהווים מקרה מיוחד בשאלת חלותו של חוק הביקורת הפנימית עליהם. לית מאן דפליג, שמוסדות אלה "יונקים" תקציבי מדינה בהיקף ניכר ביותר. כך לדוגמה, מרבית תקציביהם הרגילים – 70%-75%, ממומנים על-ידי אוצר המדינה; וכך גם נתחים גדולים של תקציבי הפיתוח.[33]

ב-10.7.1981 המליצה הוועדה לתכנון ולתקצוב של המועצה להשכלה גבוהה לקבוע בתקנונו של כל מוסד להשכלה גבוהה כי:

30. ראו משרד המבקר, הסוכנות היהודית לארץ-ישראל, **דין וחשבון לעצרת הסוכנות היהודית לשנת 1984/85**, עמ' 14.

31. מכתבו של מנכ"ל הסוכנות היהודית, משה נתיב, מיום 24.6.1992, שעניינו נוהל מחייב לביקורת פנימית בסוכנות היהודית המותאם לחוק הביקורת הפנימית. יש להניח שנוהל זה, בשינויים המתחייבים, חל גם על ההסתדרות הציונית.

32. סעיף 7 באמנות שנחתמו בין ממשלת ישראל לבין הסוכנות היהודית לארץ-ישראל וההסתדרות הציונית העולמית (לעיל, הערה 26) קובע: "הממשלה תיוועץ בסוכנות היהודית" (ובהתאמה בהסתדרות הציונית) "בענייני חקיקה הנוגעים במיוחד לתפקידיה בטרם יוצעו לכנסת".

33. ראו מבקר-המדינה, **דו"חות על הביקורת במוסדות להשכלה גבוהה**, 1990, עמ' 13.

nevo.co.il

א. בכל מוסד יהיה מבקר פנימי;
ב. בגופים הציבוריים של המוסד תהיה ועדת ביקורת, שרוב חבריה לא יהיו מסגל המוסד;
ג. תפקידי המבקר ייקבעו על ידי ועדת הביקורת ונשיא המוסד;
ד. הכל יהיה פתוח לפני המבקר אך לא יהיה רשאי להתערב בעניינים אקדמיים כגון מינויים והעלאות בדרגה, אך הוא רשאי לבדוק אם ההחלטות שנתקבלו תואמות את הכללים;
ה. המבקר יהיה כפוף לנשיא;
ו. דו"חות המבקר יוגשו לנשיא, לועדת הביקורת ולמנכ"ל.

אף שניתן לראות בתקנון זה המלצה בלבד, בכל זאת מכתן כיום בכל מוסד להשכלה גבוהה מבקר פנימי. בכמה מהם גם עומד לרשות המבקר צוות עובדים הכפוף לו.

עם חקיקת חוק הביקורת הפנימית, הוכנס תיקון בחוק המועצה להשכלה גבוהה (סעיף 15 א) הקובע כי:

> על המבקר של מוסד מוכר יחולו הוראות סעיפים 3, 4, 8 עד 10, 12, 14 (ב) ו-(ג) ו-24 (ג) לחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992, בשינויים המחוייבים לפי העניין.

אולם סעיף 1 (3) לחוק הביקורת הפנימית, המגדיר את חלות המושג "גוף ציבורי" מבחינת חוק הביקורת הפנימית, (סעיף 2 (א) לחוק), מוציא במפורש את המוסדות להשכלה גבוהה מהגדרה זו ובנוסחו:

> והכל למעט מוסד להשכלה גבוהה שהוכר לפי סעיף 9 לחוק המועצה להשכלה גבוהה התשי"ח-1958.[34]

כלומר, על-פי חוק הביקורת הפנימית אין מוטלת חובה על המוסדות להשכלה גבוהה לקיים ביקורת פנימית. אך משהוחלט לקיימה באמצעות מבקר פנימי, יחולו עליה סעיפי החוק הזה.

נראה שביסוד מצב ייחודי ומוזר זה, עומד סעיף 15 לחוק המועצה להשכלה גבוהה תשי"ח-1958, שלפיו חל חופש על המוסדות האלה לכלכל את ענייניהן האקדמיים והמינהליים, לרבות קביעת תוכנית מחקר והוראה, מינוי רשויות המוסד, מינוי מורים והעלאתם בדרגה, קביעת שיטות הוראה ולימוד וכל פעולה מדעית, חינוכית או משקית אחרת. נראה שקיומה של ביקורת פנימית נכנס לגדר "חופש" מוקנה זה, אף שמדובר בכספי מדינה בהיקף אדיר. סבורני, שקיומה של ביקורת פנימית יעילה ואפקטיבית

34. חוק הביקורת הפנימית התשנ"ב-1992, סעיף 1 (3), סיפא.

nevo.co.il

במוסדות אלה צריך שיהא על-פי חוק. ממצאי ביקורת המדינה, המצביעים על סדרת ליקויים, במשך שנים, בקיומה ובפעולתה של ביקורת פנימית וולונטרית במוסדות להשכלה גבוהה, יש בהם בוודאי כדי לתמוך בכך.[35]

ט. סיכום

תופעה זו של גופים, הפועלים בכספי המדינה או הנותנים שירות לאזרחי המדינה, ושאין חלה עליהם חובה על-פי חוק לקיים ביקורת פנימית, לא נעלמה מעיניהם של חוקרים ואנשי מעשה בתחום. יש אף שטרחו להוכירה במפורש. וכך כותב אחד מבני הסמכא בעניין זה:

> החוק אינו חל על הסתדרות העובדים הכללית וחברת העובדים ומוסדותיהן, ועל הסוכנות היהודית וההסתדרות הציונית העולמית ושלוחותיהן. בגופים אלה פועלות מערכות של ביקורת פנימית, על פי תוקות או תקנונים פנימיים משלהם. הוראות אלה מסדירות את החובה לקיים בגופים אלה ביקורת פנימית, והמתוקק לא מצא לנכון להתערב בהם באמצעות החוק. שאלה שנותרה ללא מענה בחוק נוגעת לביקורת הפנימית במנגנון הכנסת, שבה פועל כיום מבקר פנימי, בבית הנשיא ובמשרד מבקר-המדינה. בכל הגופים הללו פועל מנגנון מינהלי תפעולי לא מבוטל, ומן הראוי היה שהכנסת תיתן את דעתה ותחייב גם גופים אלה לקיים בתוכם ביקורת פנימית על ידי מבקר פנימי.[36]

מבין הגופים שנזכרו ושעליהם לא חלה החובה החוקית למנות מבקר פנימי, ראוי להבחין בגופים שבהם אין מתקיימת כלל ביקורת פנימית על-ידי מבקר פנימי (אף לא באורח וולונטרי) – בית הנשיא ומשרד מבקר-המדינה, לבין גופים המקיימים ביקורת פנימית אף שלא על-פי חוק – הכנסת, ההסתדרות הכללית, הסוכנות היהודית וההסתדרות הציונית וכן האוניברסיטות. כמה מגופים אלה ובעיקר בית הנשיא, משרד מבקר-המדינה ואף הכנסת – שבה מתקיימת ביקורת פנימית באורח וולונטרי – דרוש שיהיו בתחום זה מופת ארגוני לקיומה של פונקציית ביקורת פנימית תקינה, יעילה ואפקטיבית, על-פי חוק.

ניתן בוודאי להביא סיבות רבות לאי קיומה של ביקורת פנימית על-פי חוק בגופים הנזכרים. מניפולטיביות משפטנית אין בה כדי לחפות על הצורך והכורח הברורים לקיים

---

35. לדוגמה, מבקר-המדינה, **דו"חות על הביקורת במוסדות להשכלה גבוהה**, 1985, עמ' 88; **דו"חות על הביקורת במוסדות להשכלה גבוהה**, 1990, עמ' 254.

36. ראו ניסים מורחי, "חוק הביקורת הפנימית", **המבקר הפנימי**, בטאון לשכת המבקרים הפנימיים בישראל, חוברת 85 (שנה ל"ב – מרס 1993) עמ' 10-27.

nevo.co.il

ביקורת פנימית על-פי חוק בגופים המהווים מערכות ארגוניות תפעוליות שלציבור עניין בהן, ושפעולותיהן ממומנות במישרין או בעקיפין מכספי המדינה ו/או שהן נותנות שירותים שונים, ישירים ועקיפים, לציבור. אלו צריכות להיות אמות-המידה הבסיסיות להחלתו המובנת מאליה של חוק הביקורת הפנימית על גופים שונים.

התמסרותה של נורמה, המונעת את החלתו של חוק הביקורת הפנימית על גופים המוגדרים על-פי אמות-המידה הנזכרות, היא שלילית ועלולה לגרום להיווצרות רמות שונות של ביקורת פנימית. כך לדוגמה, יהיה ניתן למנות לתפקיד מבקר פנימי אדם, שכישוריו אינם תואמים את הדרישות ממבקר פנימי המתמנה על-פי חוק, גם מעמדו, כפיפותו וסמכויותיו של מבקר פנימי בגופים שאין חוק הביקורת הפנימית חל עליהם, עשויים להיות שונים. בתנאים אלה עלולה הביקורת הפנימית בגופים ציבוריים או בגופים שלציבור עניין בהם, ושאין חוק הביקורת הפנימית חל עליהם, להפוך ל"קישוט ארגוני" על כל השלילה המשתמעת מכך.[37]

הביקורת הפנימית נתפסת כביקורת מתמדת ושוטפת – להבדיל מביקורת המדינה ומביקורת ציבורית מקצועית אחרת (של ההסתדרות הכללית, או של הסוכנות היהודית וההסתדרות הציונית), המתבצעת בגופים רבים בשכיחות מועטה ביותר. מובן שהעדר ביקורת פנימית בגופים הנזכרים, או קיומה שלא על-פי חוק, עלולים לתרום להיווצרות מצבים שבהם יהיו הם "נקיים" כמעט מכל סוג של ביקורת במהלך תקופות ממושכות. כבר בשלב זה, ראוי ששר הכלכלה והתכנון ושר המשפטים, באישור הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, יעשו שימוש בסמכות שהוקנתה להם על-פי סעיף 1 (3) לחוק הביקורת הפנימית כדי להחיל את ההגדרה "גוף ציבורי" על גופים, שהחוק לא חוחל עליהם ושפעילותם ממומנת במישרין או בעקיפין מכספי המדינה, או תאגידים הנותנים שירות לציבור, ובאשר לגופים אחרים שלציבור עניין בהם ושאין אפשרות להחיל עליהם את הסעיף הזה, ראוי שהמחוקק יתן דעתו בהקדם לפתרון הבעיה.

37. ראו אשר פרידברג, "הביקורת הפנימית 'קישוט ארגוני'?" בתוך: **ביקורת פנימית במערכת המינהל הציבורי בישראל**, (לעיל, הערה 3) 402-404.

nevo.co.il