



# הנורמות המשמשות את הביקורת

מהן נורמות ביקורת?



המדרג הנורמטיבי



חלוקת הנורמות לפי מקורן



נורמות מחייבות - נורמות קשיחות

נורמות רכות

נורמות החלות מתוקף עקרונות כלליים

נורמות שמפתח המבקר

המקורות העיקריים שבהם אפשר לאתר נורמות רכות

שיקולים לבחירת הנורמות והקריטריונים שימשו בביקורת





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

## מהן נורמות ביקורת?

נורמות ביקורת הן אמות המידה והכללים החלים, או שראוי להחילם, בתחום הנבדק או על הגופים המבוקרים, והם משמשים להערכת הנושא הנבדק בביקורת. הנורמות כוללות הוראות מחייבות בתחום הנבדק שנקבעו בחוקי יסוד, בחוקים, בתקנות, בהנחיות מינהליות ובפסיקה (להלן ייקראו כולן - הוראות הדין); עקרונות שמצופה מהגופים המבוקרים ליישם בהתאם לכללי מינהל תקין (כגון יעילות, חיסכון, הוגנות ונגישות השירות); ציפייה מנומקת מהגוף המבוקר, הגם שלא הוגדרה במפורש בהוראות הדין אך נובעת מסמכות שהוקנתה לו.

בכל מטלת ביקורת על צוות הביקורת לאתר, למפות ולגבש את הנורמות הרלוונטיות ולבחון באיזו מידה המצב המצוי עולה בקנה אחד עם הנורמות.

בשלב הדיווח יש לציין במפורש אם הנורמות שעליהן מבוססים ממצאי הביקורת, מסקנותיה והמלצותיה הן נורמות מחייבות וידועות, או שמא מדובר בנורמות רצויות - שכן למבקר יש, בנסיבות מוצדקות, סמכות לעצב את נורמת הפעולה הרצויה - ובהתאם לאופי הנורמות יש לנסח את ממצאי הביקורת, את המסקנות ואת ההמלצות.

## המדרג הנורמטיבי

שיטת המשפט בישראל מבוססת על מדרג נורמטיבי שבו כל נורמה שואבת את תוקפה מנורמה בדרגה שמעליה:





ככל שהנורמה גבוהה יותר במדרג, כך היא מכרעת ומחייבת יותר. אם יש סתירה בין שתי נורמות שוות דרגה, יש שני כללים ליישוב הסתירה:

- הנורמה הספציפית גוברת על הנורמה הכללית
- נורמה מאוחרת בזמן גוברת על זו הקודמת לה בזמן.

### חוקי יסוד

חוקי היסוד אמורים להביא לידי ביטוי את ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית. בהיעדר חוקה, חוקי היסוד מהווים את המדרגה החוקתית, העומדת מעל החוק הרגיל. לחוק היסוד מאפיינים צורניים ייחודיים:

- בכותרתו מופיע הציון "חוק-יסוד".
- ניסוחו כללי (והפירוט יבוא לידי ביטוי בחוקים הרגילים).
- לא מצוינת בו שנת החקיקה.

### חקיקה ראשית

חוקים ופקודות, הכוללים הסדרים ראשוניים אשר קובעים את המדיניות הכללית ואת העקרונות המנחים.

### חקיקת משנה

דברי חקיקה העוסקים בהסדרי ביצוע, כגון תקנות הנחקקות מכוח הסמכה בחוק ומפרטות הוראות והסדרים בנושאים שהחוק עוסק בהם. הכנסת היא הרשות המחוקקת, אך בדומה לבתי מחוקקים במדינות אחרות, היא יכולה להסמיך בחוק את הרשות המבצעת להתקין חקיקת משנה. זאת מכמה טעמים:

- הכנסת הייתה מתקשה לעמוד בכוחות עצמה **בעומס החקיקה הנדרשת** (הליך החקיקה הראשית הוא סבוך ומסורבל).
- בעניינים רבים דורשת החקיקה, בעיקר בפרטיה, **מומחיות המצויה אצל הדרג המקצועי שברשות המבצעת** ואינה מצויה בידי הכנסת.
- פרטי החקיקה דורשים לעתים **תיקונים תכופים ומהירים**, ותיקון תקנות או צו הוא ביסודו תהליך פשוט ומהיר יותר מתיקון חוק.

חקיקת המשנה נחלקת לכמה סוגים:

- **תקנות**, שקובע לרוב שר, או **צווים** בעלי אופי כללי.
- **חוקי עזר** שמחוקקת הרשות המקומית.
- **כללים** שקובע גוף סטטוטורי כגון בנק ישראל או רשות ניירות ערך.





## הנחיות מינהליות

הנחיות אלה הן למעשה כללים גמישים שרשות מינהלית קובעת לעצמה כדי שידריכו אותה בהפעלת סמכותה. אם בנסיבות של מקרה מסוים קיימים שיקולים ענייניים המצדיקים סטייה מן ההנחיות, הרשות רשאית לסטות מן ההנחיות שקבעה. החובה להביא לידיעת הציבור הנחיות מינהליות מעוגנת בסעיף 6 לחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, ולפיו "רשות ציבורית תעמיד לעיון הציבור את ההנחיות המינהליות הכתובות שעל פיהן היא פועלת ושיש להן נגיעה או חשיבות לציבור".

ההנחיות המינהליות אמורות לשרת הן את צורכי המינהל הציבורי והן את צורכי הפרט: מבחינת המינהל הציבורי - ההנחיות מסייעות בידו לקבל החלטה בכל מקרה הנופל במסגרת ההנחיות במהירות וביעילות ולהימנע מקבלת החלטות הסותרות זו את זו במקרים דומים. מבחינת הפרט - ההנחיות מאפשרות לו לשער מראש במידה סבירה של ביטחון מה ההחלטה הצפויה במקרה מסוים, וכן יש בהנחיות כדי לסייע בידו למנוע החלטה הסוטה מההנחיות ללא הצדקה ומקפחת אותו.

## הלכה פסוקה

ההלכה הפסוקה מצויה מחוץ למדרג האמור, מכיוון שהיא עשויה לעסוק בכל אחת מרמות הנורמות החקיקתיות. ההלכה הפסוקה נועדה בעיקר לפרש את נורמות החקיקה (הפרשנות שאומצה בפסיקה נעשית חלק מהאופן שבו קוראים ומבינים את הנורמה). זאת, לצד קביעות מסוימות של בתי המשפט שהתקבלו במקרים שבהם חסרה נורמה ברורה בחקיקה הקיימת ובהנחיות הקיימות. הוראות הדין בעניינים מסוימים אינן מפורטות במלואן אלא מקנות סמכות כללית לגורם האחראי. במקרים אלו על צוות הביקורת לבחון את סבירות פעולתו של הגוף המבוקר בהתאם לעקרונות מקובלים במשפט המינהלי. בין היתר, על צוות הביקורת לקבוע אילו פעולות נדרש הגוף המבוקר לבצע לשם מימוש סמכות זו ומה מצופה ממנו - ופעולות אלו ישמשו **קריטריונים לביקורת**. הציפייה שביצועיו של גוף מבוקר יעמדו בקריטריונים באופן מלא איננה מציאותית, למשל בבדיקת היעילות, החיסכון והאפקטיביות של פעולות המבוקר. לעתים יש לבחון את הביצועים בהשוואה לביצועים שהאדם הסביר היה מצפה להם בנסיבות שבהן נתון הגוף המבוקר, או באמצעות "מבחן ההשתדלות" - כלומר לבחון אם הגוף המבוקר פעל כמיטב יכולתו באופן מציאותי לשיפור המצב.

## נורמות מחייבות - נורמות קשיחות

צוות הביקורת יגבש את המצב הנדרש בתחום הנבדק או בגוף המבוקר כפי שנקבע בהוראות הדין.





## המקורות העיקריים שבהם אפשר לאתר נורמות מחייבות

- חוקי היסוד, החקיקה הראשית ודברי ההסבר להם
- חקיקת המשנה של הרשות המבצעת: תקנות וצווים
- חקיקת המשנה של הרשויות המקומיות: חוקי עזר
- ההלכה הפסוקה של בתי המשפט ובתי הדין
- הדין הבין-לאומי, הסכמים ואמנות בין-לאומיות שישראל אישרה והיא צד להן
- הנחיות היועץ המשפטי לממשלה
- תקנון שירות המדינה (תקשי"ר)
- תקנון הכספים והמשק (תכ"ם)
- החלטות ממשלה
- כללי אתיקה מקצועית
- דוחות של ועדות חקירה ממלכתיות
- דוחות, הוראות והנחיות של גופי פיקוח (מאסדרים - רגולטורים)
- דוחות הביקורת הפנימית שהוגשו להנהלת הגוף המבוקר
- נהלים והנחיות של הגוף המבוקר
- מסמכי יסוד, מסמכי חזון, מטרות ויעדים של תאגידים מבוקרים
- תוכניות עבודה של הגוף המבוקר.
- תקציב ודוחות כספיים של הגוף המבוקר.
- סיכומי דיון והחלטות של המוסדות המנהלים בגוף המבוקר.
- חוזים שהגוף המבוקר הוא צד להם.

לא בכל מטלת ביקורת יש לסקור את כל המקורות המוזכרים לעיל. כמו כן, ייתכן כי התשתית הנורמטיבית אינה מלאה ועדכנית, אלא חסרה או ארכאית (חוזר מנכ"ל חסר, נוהל פוגעני ועוד), ודבר זה עצמו עשוי להיות ליקוי. לעיתים על צוות הביקורת לאתר נורמות ממקורות נוספים.



## נורמות רכות

לעתים הנורמות ועקרונות הפעולה הרצויים מנוסחים באופן כללי או מטילים חובות כלליות ולכן אינם מספקים כשלעצמם כדי לקבוע אם הפעילות בתחום הנבדק עולה בקנה אחד עם הנדרש והמצופה. במקרים אלה חשוב מאוד שצוות הביקורת יגבש קריטריונים שבאמצעותם יוכל לבדוק את מידת ההתאמה של הפעילות בתחום הנבדק לנדרש או למצופה על פי העקרונות הכלליים. (אם קיימת הנחיה ברורה בדבר אופן יישום הנורמות ועקרונות הפעולה הרצויים אזי מדובר בנורמה מהסוג הראשון, קשיחה). מוצע לבחון היטב סוגיה זו בשיתוף הלשכה המשפטית בהקדם האפשרי ובהתאם לכללי הפרשנות המקובלים בנוגע למהותה של הנורמה שנעשה בה שימוש.

שני סוגים של נורמות רכות:

### נורמות החלות מתוקף עקרונות כלליים

נורמות אלו מתבססות, בין היתר, על ערכי היסוד של שיטת המשפט בישראל, כמו הוגנות ויושרה, הימנעות מעשיית רווח אישי מעסקים ציבוריים, הימנעות מנפוטיזם, שקיפות, שוויון, נאמנות לציבור, כבוד האדם, סבירות, הגינות, סדרי מינהל תקין, מידתיות, תום לב, היעדר משוא פנים, טוהר המידות, יעילות, חיסכון ומועילות, נשיאה באחריות וכו'.

### נורמות שמפתח המבקר

יש שנורמות הביקורת מושתתות על נורמות שלדעת משרד מבקר המדינה נדרש, מצופה או ראוי שגוף מבוקר הממלא תפקיד ציבורי יפעל על פיהן. צוות הביקורת יכול לגבש נורמה בדרכים אלה:

- **שאלת נורמה או נוהג רצוי** (על ידי היקש - אנלוגיה), לדוגמה נורמה הנהוגה במדינה אחרת או במגזר הפרטי.
- **קבלת השראה** מנורמה או מנוהג רצוי תוך התאמתם לנסיבות הנבדקות.

### המקורות העיקריים שבהם אפשר לאתר נורמות רכות

- דברי ההסבר לחוק הרלוונטי לנושא או הגוף הנבדק.
- חוות דעת משפטיות ופסיקות של בתי המשפט.
- כללי אתיקה מקצועית.
- דוחות של ועדות משרדיות, ועדות בין-משרדיות, ועדות היגוי וועדות מומחים.
- תקנים בין-לאומיים ובפרט תקנים שיש להם זיקה לדין הישראלי, כגון מדדי OECD.



- תקנים מומלצים או תקנים של גופים מקבילים.
- תקנים שקבע הארגון הבין-לאומי של מוסדות ביקורת המדינה בתחומי החיסכון, היעילות והמועילות.
- השוואות בין-לאומיות.
- ספרות מחקר ומאמרים מקצועיים בעלי משקל בעיני הקהילות המקצועיות.
- דוחות של מבקר המדינה ושל נציב תלונות הציבור.
- הצהרות של הממשלה.
- שיטות עבודה מקובלות במגזר הפרטי.
- דרכי הפעולה של הגוף המבוקר בשנים שונות.
- נורמות החלות על גופים בעלי מאפיינים דומים.

## שיקולים לבחירת הנורמות והקריטריונים שישמשו בביקורת

בקביעת נורמות וקריטריונים שישמשו בביקורת, בין שהם חלים על הגוף המבוקר או על הנושא המבוקר ובין שראוי להחילם עליו, על צוות הביקורת לוודא שהם:

- רלוונטיים והגיוניים או קשורים בקשר סיבתי לשאלות הביקורת;
- אפשר להבינם, והם אינם משתמעים לשתי פנים;
- שלמים;
- אובייקטיביים ומסייעים להפיק מידע החף מהטיה, כנדרש בביקורת;
- אמינים: נורמות אמינות מובילות למסקנות עקיבות, כלומר מבקרים אחרים שישתמכו על הנורמות הללו באותן נסיבות יגיעו לאותן מסקנות.
- קבילים: נורמות המקובלות על מומחים בכלל ועל מומחים בתחום הספציפי בפרט, על הגוף המבוקר ועל המחוקקים.

