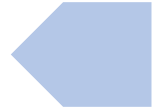




הגופים הנתונים לביקורת

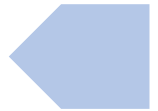
מי הגופים המבוקרים?



גופים מבוקרים מעצם טיבם, לפי החוק עצמו



גופים מבוקרים לפי חוק אחר, החלטת ממשלה או הסכם עם



גופים המבוקרים לפי החלטת המבקר או הוועדה לענייני ביקורת
המדינה (גופים "בני ביקורת")



החלת ביקורת המדינה מכוח החלטת מבקר המדינה



שיקולים להחלטה אם להחיל את ביקורת המדינה





מי הגופים המבוקרים?

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 הגופים שמבקר המדינה מוסמך לבקר. גופים אלה נחלקים לשלוש קבוצות:

1. גופי "ליבה" של הפעילות השלטונית, שביקורת חלה עליהם מעצם טיבם ומהותם (גופים מבוקרים מכוח סעיף 9(1)-(5));
2. גופים שהוחלה עליהם ביקורת בחוק ספציפי אחר או בהחלטה של הכנסת או בהסכם עם הממשלה (9(6));
3. גופים המרוחקים יותר מהליבה השלטונית, שמכוח זיקות שונות, המפורטות בחוק, ניתן להחיל עליהם את ביקורת המדינה ואת הפרק השביעי לחוק¹, בהחלטה פרטנית של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת או בהחלטה פרטנית של המבקר (9(7)-(9)).

להלן פירוט בדבר שלוש קבוצות הגופים:

• גופים מבוקרים מעצם טיבם, לפי החוק עצמו

- 9(1) - כל משרד ממשלתי;
 - 9(2) - כל מפעל או מוסד של המדינה;
 - 9(3) - כל אדם או גוף המחזיק, שלא לפי חוזה, ברכוש המדינה או המנהל אותו או המפקח עליו מטעם המדינה (יצוין כי בפועל אין כיום? גופים המבוקרים מכוח סעיף זה);
 - 9(4) - כל רשות מקומית;
- להבדיל מהרשויות המקומיות, אשר סעיף 9(4) לחוק קובע כי הן גופים מבוקרים מעצם טיבן, לגבי ועד מקומי נקבע בפקודת המועצות המקומיות כי תפקידו כרשות מקומית יעמוד הוועד המקומי לביקורת מבקר המדינה, אולם הביקורת עליו תופעל אם הוועדה לענייני ביקורת המדינה או המבקר החליטו על כך ובמידה שהחליטו².
- 9(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. מבחן ההשתתפות בהנהלה צריך ככלל להתקיים הן בהיבט המשפטי - היינו נקבע בתקנון של הגוף או במסמך המכונן שלו כי בהנהלתו יהיו נציגים של

¹ המאפשר לנציבות תלונות הציבור לברר תלונות בעניינם.

² סעיף 3(ב) לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש].





המשרד הממשלתי; והן בהיבט העובדתי - היינו יש בהנהלתו בפועל נציגים של המשרד הממשלתי בהנהלת הגוף.

● **גופים מבוקרים לפי חוק אחר, החלטת ממשלה או הסכם עם הממשלה**

9(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;

עם הגופים המבוקרים על פי חוק אחר נמנים לשכת עורכי הדין³, רשויות הניקוז⁴ ואיגודי ערים⁵. עם הגופים שהוחלה עליהם ביקורת על פי החלטת הכנסת נמנים חברות קדישא⁶, קרן ג'נרלי⁷ ותאגידי המים והביוב⁸. דוגמה להסכם להחלת הביקורת בין הממשלה ובין גוף מבוקר היא הסכם שנחתם בין הממשלה ובין המרכז הארצי לבחינות ולהערכה - מאל"ו⁹.

● **גופים המבוקרים לפי החלטת המבקר או הוועדה לענייני ביקורת המדינה (גופים "בני ביקורת")**

א. 9(7) - כל חברת בת ממשלתית, כהגדרתה בחוק החברות הממשלתיות, וכן כל מפעל, מוסד, קרן או גוף אחר שאחד הגופים המנויים בפסקאות 9(2)(4)(5) ו-9(6) משתתפים בהנהלתם; אולם הביקורת על גוף כזה לא תופעל אלא אם כן הוועדה או המבקר החליטו על כך ובמידה שהחליטו;

ב. 9(8) - כל מפעל, מוסד, קרן או גוף אחר הנתמכים, במישרין או בעקיפין, על ידי הממשלה או על ידי אחד הגופים המנויים בפסקאות 9(2)(4)(5) ו-9(6) בדרך הקצבה, ערבות וכיוצא באלה; אולם הביקורת על גוף כזה לא תופעל אלא אם כן הוועדה או המבקר החליטו על כך ובמידה שהחליטו;

ג. 9(9) - כל ארגון עובדים כולל וכל מפעל, מוסד, קרן או גוף אחר שארגון עובדים כולל 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 לו 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 שלו.

3 סעיף 5 לחוק לשכת עורכי הדין, התשכ"א-1961.
 4 סעיף 48 לחוק הניקוז וההגנה מפני שטפונות, התשי"ח-1957.
 5 סעיף 7 לחוק חוק איגודי ערים, התשט"ו-1955.
 6 החלטת הכנסת מיום 25.11.96.
 7 החלטת הכנסת מיום 29.1.02.
 8 החלטת הכנסת מיום 27.6.11.
 9 הסכם מפברואר 2014.

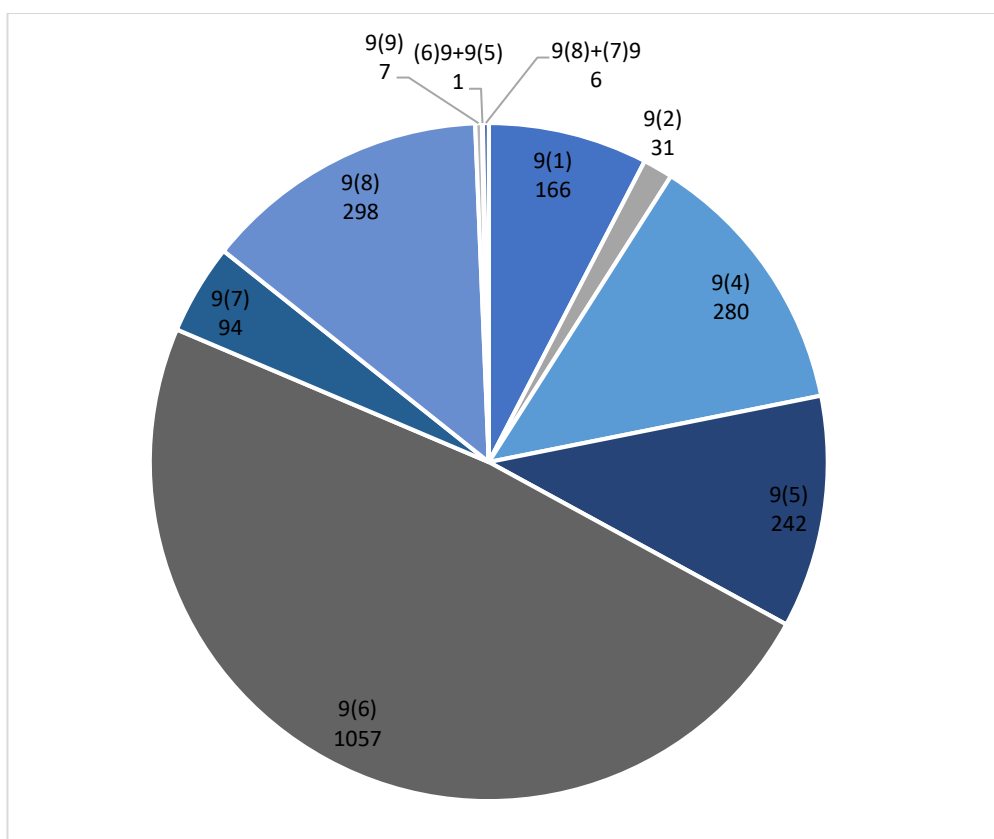




ארגון עובדים כולל מוגדר ארגון עובדים ארצי הפועל כאיגוד מקצועי ביותר מענף עבודה אחד. פעילות כאיגוד מקצועי מוגדרת ייצוג עובדים לשם קידום, מימוש או הגנת זכויותיהם כעובדים.

נכון לחודש פברואר 2022 קיימים 2,182 גופים מבוקרים. להלן פילוח הגופים המבוקרים לפי סעיף החוק לפיו מתבצעת הביקורת ולפי סוג הגוף המבוקר. פילוחים נוספים ניתן לראות כאן.

תרשים 1: מספר הגופים המבוקרים בכל אחד מסעיפי החוק





תרשים 2: מספר הגופים המבוקרים לפי סוג

סוג הגוף	החטיבה לביקורת מערכת הביטחון	החטיבה לביקורת תחומי החברה והרווחה	החטיבה לביקורת תחומי הכלכלה והתשתיות הלאומיות	החטיבה לביקורת משרדי הממשלה ומוסדות השלטון	החטיבה לביקורת השלטון המקומי	סכום כולל
ועדים מקומיים					871	871
וועדות לתכנון ולבניה					152	152
מועצות דתיות			135			135
מועצות מקומיות					127	127
חברות וגופים עירוניים					79	79
עיריות					77	77
גופים הנתמכים ע"י המדינה	5		14	3	1	76
חברות ממשלתיות	8		33	9		66
איגודי ערים ותאגידים למים וביוב			64			64
מועצות אזוריות					54	54
גופי סמך וגופים ממשלתיים	10		16	18	2	52
גופים ומוסדות אקדמיים						49
יחידות במשרדי ממשלה	3		11	16	11	44
גופים שהועמדו לביקורת עפ"י חוק, עפ"י החלטת כנסת או הסכם עם הממשלה			9	14	1	42
גופים נתמכים עירונית					32	32
משרדי ממשלה	2		6	12		29
מרכז רפואי (ממשלתי)						27
גופים שהממשלה משתתפת בהנהלתם	2		4	8		25
איגודי ערים					20	20
תאגידים סטטוטוריים			6	4	1	19
מועצות וגופים מיעצים	2		2	1		18
מרכזים רפואיים (קופ"ח)						15
גופים שבהנהלתם משתתף גוף המבוקר לפי סעיפים 9(2) או 9(4) או 9(5) או 9(6)	1		7		1	14
רשויות נחל וניקוז				13		13
אשכול רשויות					11	11
תאגידי בריאות						11
גופי קבורה						10
חברות ממשלתיות מעורבות	1		5			9
חברות בת ממשלתיות	1		7			8
הסתדרות וועדים						7
גופים הנתמכים ע"י גוף המבוקר לפי סעיפים 9(2) או 9(4) או 9(5) או 9(6)	2					4
צה"ל						4
קופות חולים						4
מפעלים או מוסדות של המדינה				3		3
עמותות ממשלתיות						3
גופים המאגדים רשויות מקומיות					2	2
צה"ל/משרד ממשלתי/גופי סמך וגופים ממשלתיים	2					2
חברה עירונית-ממשלתית			1			1
מרכז רפואי						1
מרכז רפואי (ממשלתי - עירוני)						1
משרד ממשלה, צה"ל						1
סה"כ	44	410	185	101	1,442	2,182





החלת ביקורת המדינה מכוח החלטת מבקר המדינה

כאמור, מלבד הגופים שהביקורת הוחלה עליהם במישרין מכוח חוק מבקר המדינה או חוק ספציפי אחר, למבקר המדינה (או לוועדה לענייני ביקורת המדינה) הוקנתה הסמכות להחיל ביקורת על גופים נוספים שלגביהם מתקיימים התנאים הנדרשים לפי סעיפים 9(7), 9(8) או 9(9) לחוק, המכונים גם "זיקת ביקורת". מצא אגף ביקורת שיש צורך להחיל את הביקורת על גוף שהביקורת לא הוחלה עליו עד כה, לאחר שנוכח כי חלק מפעולות גוף מבוקר נעשות על ידי גוף אחר שהוא תומך בו או משתתף בהנהלתו, או שחלק מתקציביו מועברים אליו, יבדוק האגף אם מתקיימת "זיקת ביקורת" מספקת להחלת ביקורת המדינה עלה גוף האחר, וכן יבחן אם יש אינטרס ציבורי לקיום הביקורת עליו.

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 והוראות חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975. הקביעה בנוגע ל"השתתפות בהנהלה" (היינו חובת מינוי נציגי גופים מבוקרים לפי סעיפים 9(2)-9(6) בתקנון הארגון וקיומם בפועל של נציגים אלו בהנהלה) 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 המבוקר¹⁰ 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 כך יש לבדוק את הדוחות החשבונאיים של הגוף, לוודא כי גוף מבוקר אכן מעביר לו את הכספים ולבחון את היקפם ואת משך הזמן שבו הם מועברים.

להחלת הביקורת יפנה אגף הביקורת ללשכה המשפטית כדי שתבחן אם ניתן להחיל את הביקורת על הגוף, ואם מתקיימות הדרישות שבחוק לצורך ההחלה. הלשכה המשפטית תפנה לנציבות תלונות הציבור כדי לבדוק אם יש מקום להחיל על הגוף גם את הפרק השביעי לחוק.

לצורך החלת ביקורת על פי סעיף 9(9) לחוק על "ארגון עובדים" יש לבחון אם ארגון העובדים הוא אכן "ארגון עובדים כולל". לצורך בחינה זו ניתן להיעזר בפסיקת בית הדין הארצי לעבודה שעמדה על ההבדל בין "ארגון עובדים כולל" לבין ארגון עובדים אחר¹¹. אשר להחלת הביקורת על "מפעל, מוסד, קרן או גוף אחר שארגון עובדים כאמור משתתף בהנהלתו", תידרש בחינת זיקה דומה לזו

¹⁰ קרי: אחד הגופים המנויים בפסקאות (2), (4), (5) ו-6) שבסעיף 9 לחוק.

¹¹ על ההבדל בין "ארגון עובדים כולל" לבין ארגון עובדים אחר ראו: דיון (ארצי) מד/5-2 שקט נ' הסתדרות אקדמאים במדעי הרוח והחברה (פורסם במאגר ממוחשב, 22.12.85).





הנעשית על פי סעיף 9(7) לחוק. יוזכר כי סעיף 9(9) לחוק קובע שביקורת כאמור - אם יוחלט להחילה על ארגון עובדים מסוים לפי סעיף זה - לא תוחל על פעילותו כאיגוד מקצועי.

שיקולים להחלטה אם להחיל את ביקורת המדינה

מצאה הלשכה המשפטית של המשרד שמתקיימים לכאורה התנאים להחלת החוק, תשלח פנייה למבקר המדינה ותציג בה את הבקשה להחלת הביקורת ואת חוות דעתה בדבר התקיימות הדרישות שבחוק. מבקר המדינה יבחן את הפנייה ואת הנתונים ויחליט אם יש אינטרס ציבורי של ממש בביצוע ביקורת, בהיבט העקרוני והערכי וכי יש מקום להחיל את הביקורת ואת הפרק השביעי על הגוף. למבקר המדינה שיקול דעת נרחב בהחלטה אם להחיל את הביקורת, והוא רשאי אף להחילה במידה שהחליט, לגבי עניין מסוים או לצורך ביקורת מסוימת.

לפני החלת הביקורת מכוח סעיפים 9(7), 9(8) ו-9(9) לחוק יישקלו ההיבטים בנוגע להחלת ביקורת המדינה על הגוף הספציפי, לרבות השיקולים שלהלן:

- הרקע ההיסטורי והחקיקתי להקמת הגוף ולפעולותיו והשינויים שחלו בתפקידיו ובמטרותיו לאורך השנים;
- תפקידי הגוף ומטרותיו, ובייחוד יש לבחון אם הגוף ממלא תפקידים ציבוריים או שיש לו סמכויות בעלות אופי ציבורי-שלטוני;
- מבנה הגוף והחזקת המניות, דהיינו מי מחזיק בהון המניות שלו ובאיזה היקף;
- הליכים משפטיים שהגוף היה צד להם וקביעות של בתי המשפט לגבי מעמדו וסמכויותיו;
- המבנה הענפי של התחום שהגוף עוסק בו (בין היתר יש לבחון אם הגוף הוא מונופול בנושאים מסוימים ואם הוא פועל בשוק תחרותי, ואם כן - האם יתר המתחרים כפופים לביקורת המדינה);
- מכלול מערכת היחסים בין הגוף ובין המדינה;
- קיומו של אינטרס ציבורי לביצוע הביקורת אם מדובר באספקת שירות חיוני, באספקת שירות לכלל הציבור, בבלעדיות במתן השירות וכד';
- קיום אינדיקציה או פוטנציאל לאי-תקינות ניהולית, לאי-סדרים כספיים או לכל תופעה אחרת המצריכה ביקורת;
- אם מדובר בגוף נתמך - היקף התמיכה (ממתי היא ניתנת, האם היא ניתנת בכל שנה והאם היא מתקבלת מכמה משרדים).
- קיומם או היעדרם של גופים מאסדרים (רגולטורים) או גורמי פיקוח ובקרה בתחום שהגוף עוסק בו;





○ המידה שבה ניתן לבצע את הביקורת הרצויה על הגופים המאסדרים או המפקחים בלי להחיל ביקורת ישירה על הגוף עצמו.

במקרים שבהם המבקר יראה בכך צורך, ניתן להגביל את הביקורת ולקבוע שתוחל על הגוף לתקופה מסוימת, לתחום פעילות מסוים ואף למטלת ביקורת מסוימת.

יצוין כי ניתן להחיל על גוף מסוים את ביקורת המדינה או את הפרק השביעי לחוק או את שניהם.

החליט המבקר להחיל על גוף מסוים את הביקורת או את הפרק השביעי לחוק יחתום על החלטה המכריזה על היות הגוף גוף מבוקר או נילון או מבוקר ונילון, ומכתב בחתימת היועץ המשפטי של המשرد, המודיע על החלת הביקורת או הפרק השביעי יישלח לגוף המבוקר. העתקי המכתב יישלחו למנהלת הנציבות, למנהל החטיבה ולמנהל האגף הרלוונטיים, וכן לאגף התכנון וליחידת הרשומות באגף לתמיכה מקצועית.

אם הוחל הפרק השביעי על גוף מסוים, תפורסם ההחלה ברשומות.

לפני תחילת העבודה על מטלת ביקורת בגוף אשר מבקר המדינה או הוועדה לביקורת המדינה החילו עליו את הביקורת, יש לבחון מחדש אם זיקות הביקורת עדיין קיימות. זאת בעיקר בשל האפשרות שחלו שינויים במבנהו של הגוף, במטרותיו, בתפקידיו ובגורמים המשתתפים בהנהלתו. ייתכנו גם שינויים מרחיקי לכת בפעילות של הגוף, בהקצבות שניתנו לו ובמקורות התמיכה שלו. אחד או יותר משינויים אלה אפשר שישפיעו על היקף תחולתה של ביקורת המדינה על גוף כאמור.

