

דוח מבקר המדינה | אייר התשפ"ג | מאי 2023



נושאים מערכתיים

---

# הביקורת הפנימית בשירות המדינה





## הביקורת הפנימית בשירות המדינה

### רקע

הביקורת הפנימית בגופים ציבוריים הוסדרה בישראל עם חקיקת חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992. חוק הביקורת הפנימית הורה כי בכל גוף ציבורי תקום ביקורת פנימית שתבחן את תקינות פעולתו של הגוף המבוקר מבחינת קיום הוראות החוק, הניהול התקין, טוהר המידות, החיסכון, היעילות והמועילות (אפקטיביות) של פעולות הארגון. בחוק נקבעו הוראות כלליות בנוגע למינוי המבקר הפנימי ודרכי הפסקת עבודתו; השתלבותו בגוף הציבורי (כפיפותו, תחומי הפעילות שבהם הוא רשאי לעסוק); וסדרי עבודתו (הדוחות שעליו להגיש והדיון בהם, גישתו למסמכים ומאגרי מידע ועובדי לשכתו).

הביקורת הפנימית היא משאב ניהולי של הארגון שבו היא פועלת, המסייע לקידום מטרותיו ולשיפור דרכי עבודתו, תוך שמירת האינטרס הציבורי. ככל שהיקף הפעילות בגוף גדול ומורכב יותר, כך גדלות הפונקציות הניהוליות והמקצועיות ומתרחבים קשרי הגומלין בין הגוף המבצע את הפעילות לבין גופים אחרים, וגובר הצורך בבחינת תקינות פעילותו של הגוף.

בדוח ביקורת זה נבחנו היבטים שונים הנוגעים לביקורת הפנימית הנעשית בשירות המדינה בישראל. שירות המדינה כולל 62 גופים - משרדי ממשלה ויחידות הסמך שלהם (המשרדים), וכן 22 מרכזים רפואיים ממשלתיים.



נתוני מפתח

**56%**  
מהמבקרים  
הפנימיים

שהשיבו על השאלון של משרד מבקר המדינה (18 מ-32) מצויים בקונפליקט בין חובתם לבצע ביקורת אובייקטיבית ובלתי תלויה לבין רצונם לזכות בקידום לתפקיד אחר בשירות המדינה

**כ-12.5**  
מיליארד  
ש"ח

התקציב השנתי שמקצה הממשלה ל-32 משרדים שבהם אין מתקיימת ביקורת פנימית או שנעשית בהם ביקורת בהיקף מצומצם במיוחד (פחות מדוח ביקורת אחד בממוצע בשנה)

**כ-36%**  
מהמבקרים  
הפנימיים

שהשיבו על השאלון של משרד מבקר המדינה (16 מ-44) מצביעים על קשיים בביצוע ביקורת פנימית באופן עצמאי ובלתי תלוי, הנובעים מתנאי העבודה וסדריה

**כ-28%**  
מהמשרדים

(17 מ-161) לא גובשו דוחות ביקורת פנימית כלל במהלך 6 שנים (2016 - 2021)

**ב-2**

המרכזים הרפואיים הגדולים ביותר לא מונה מבקר פנימי: במרכז הרפואי שיבא בתל השומר ובמרכז הרפואי תל אביב ע"ש סוראסקי (איכילוב)

**בכל 13**

המרכזים לבריאות הנפש והמרכזים הרפואיים הגריאטריים נערכה ביקורת פנימית בהיקף מצומצם ביותר: פחות מדוח ביקורת בממוצע בשנה (בכל 13 המרכזים יחד)

**ב-93%**  
מהמשרדים

שבהם נעשו דוחות ביקורת (41 מ-44 משרדים) לא מקוימת במלואה הוראת החוק המחייבת קיום דיון הנהלה בממצאי דוחות הביקורת בתוך 45 יום ממועד הגשתם

**89%**  
מההנהלות

של המשרדים שבהם נבדק נושא התקינה ביחידת הביקורת הפנימית (24 מ-27) לא העמידו עבור יחידת הביקורת שלהם את מספר המשרות המינימלי שקבעה נציבות שירות המדינה

1 למשרד התרבות והספורט ולמשרד החדשנות, המדע והטכנולוגיה יש מטה משותף, לרבות יחידה משותפת לביקורת פנימית, וההתייחסות אליהם בדוח זה תהיה במאוחד.



## פעולות הביקורת

בחדשים נובמבר 2021 עד יולי 2022 ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא הביקורת הפנימית בשירות המדינה. נבדקו מערך הביקורת הפנימית במשרדי הממשלה ויחידות הסמך; עצמאות הביקורת הפנימית; תשומות יחידות הביקורת הפנימית; תוצרי יחידות הביקורת הפנימית; סוגיית קיומם של קווים מנחים לעריכת ביקורת פנימית במשרדי הממשלה; וכן הביקורת הפנימית במרכזים הרפואיים הממשלתיים. הביקורת נעשתה בנציבות שירות המדינה (נש"ם). בדיקות השלמה נעשו במשרד המשפטים, במשרד הבריאות, במשרד האוצר וברשות המיסים.

נוסף על כך נאספו נתונים ומידע רלוונטיים מ-84 גופים בשירות המדינה: 29 משרדי ממשלה, 33 יחידות סמך ו-22 מרכזים רפואיים ממשלתיים (מהם 9 מרכזים כלליים, 8 מרכזים לבריאות הנפש ו-5 מרכזים גריאטריים). הנתונים והמידע נאספו באמצעות שני כלי ביקורת: האחד - שאלונים שעסקו בין השאר במשאבים העומדים לרשות יחידות הביקורת הפנימית, במידת העצמאות של המבקרים הפנימיים ובעמידת המשרדים והמרכזים הרפואיים בהוראות חוק הביקורת הפנימית ונוהל הביקורת הפנימית. בסך הכול התקבלו תשובות לשאלונים מ-83 מנכ"לים ומנהלים ומ-39 מבקרים פנימיים; השני - בחינת כ-900 דוחות ביקורת פנימית שנעשו בשירות המדינה בשנים 2016 - 2021.

## תמונת המצב העולה מן הביקורת

### מערך הביקורת הפנימית במשרדי הממשלה וביחידות הסמך

● **מתכונות הביצוע של הביקורת הפנימית במשרדים** - ב-25 מתוך 61 מהמשרדים (41%) אין משרה של מבקר פנימי ולא פועלות יחידות ביקורת פנימית עצמאיות. משרדים אלו אמורים לקבל שירותי ביקורת פנימית באמצעות יחידת ביקורת הפועלת במשרד אחר או מיחידת הביקורת של "משרד האם"<sup>3</sup>; ו-3 משרדים (4.9%) רוכשים שירותי ביקורת פנימית במיקור חוץ. בביקורת עלה כי במשרדים שבהם הופעלה מתכונת ביקורת באמצעות "משרד האם" או יחידת הביקורת של משרד ראש הממשלה, מספר הביקורות שנעשו היה מצומצם: רק ב-9 מ-25 משרדים אלו נכתבו

2 משרדים שאין בהם מבקר פנימי, לרבות משרדים האמורים לקבל שירותי ביקורת פנימית מיחידה הפועלת במשרד אחר: משרד ההתיישבות, משרד התפוצות, משרד ירושלים ומורשת, המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל, המשרד לשוויון חברתי וגמלאים, המשרד לשיתוף פעולה אזורי, המשרד לענייני מודיעין, שע"ם, המינהל לחינוך התיישבותי ועליית הנוער, מינהל התכנון, השירותים הווטרינריים, המרכז למיפוי ישראל, רשות המים, הרשות לשוק ההון ביטוח וחסכון, רשות התעופה האזרחית, המכון הגיאולוגי, המדפיס הממשלתי, השירות המטאורולוגי, הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב, הרבנות הראשית, הרשות להתחדשות עירונית, המטה לביטחון לאומי, לשכת הפרסום הממשלתי, מערך הסייבר הלאומי ורשות השירות הלאומי אזרחי.

3 יחידות סמך של משרדים שאין בהן מבקר פנימי והן מקבלות שירותי ביקורת פנים מאותם משרדים, וכן כמה משרדים שבהם מספר המשרות מצומצם ואין מבקר פנימי, והם מקבלים שירותי ביקורת פנים ממשרד ראש הממשלה.



דוחות ביקורת (ב-8 משרדים נכתבו 1 - 2 דוחות ב-6 השנים שנבדקו, ובאחד - 9 דוחות), ובשאר 16 המשרדים לא נכתבו דוחות במשך 6 השנים.

● **קיום ביקורת פנימית ברשות התחרות, רשות החשמל והרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן, שנשענו על קבלת שירותי ביקורת פנימית במיקור חוץ** - ברשות התחרות, שאמורה הייתה לקבל שירותי ביקורת פנימית במיקור חוץ, לא התקיימה ביקורת פנימית משנת 2018, ולפחות בשנים 2020 - 2021 נבעה ההחלטה שלא לקבל שירותי ביקורת פנימית במיקור חוץ משיקולי תקציב. רשות התחרות אינה עומדת אפוא בהוראות חוק הביקורת הפנימית, לכל הפחות משנת 2018. גם רשות החשמל והרשות להגנת הצרכן ביקשו לקיים ביקורת פנימית במיקור חוץ, אך בפועל במשך יותר משנתיים, עד סוף אפריל 2021, פעלה רשות החשמל ללא ביקורת פנימית כמתחייב מחוק הביקורת הפנימית; בכל התקופה שנבחנה לא נעשו דוחות ביקורת פנימית ברשות להגנת הצרכן, והיא אינה עומדת אפוא בהוראות חוק הביקורת הפנימית.

#### ● **עצמאות הביקורת הפנימית**

● ממצאי הביקורת העולים מתשובות המבקרים הפנימיים על השאלונים מצביעים על שורה של גורמים המצמצמים או העלולים לצמצם את עצמאותם במילוי תפקידם: ב-16 מתוך 44 המשרדים (36%) הצביעו המבקרים הפנימיים על קשיים בביצוע ביקורת פנימית באופן עצמאי ובלתי תלוי, הנובעים מתנאי העבודה וסדריה; ב-27 מ-42 משרדים (64%) המבקרים הפנימיים דיווחו על פעולות שמנעו מהם לבחון נושאים שהיו לדעתם ראויים לביקורת; המבקרים ב-8 מ-39 משרדים שהשיבו (21%) דיווחו על קשיים בגישה למאגרי מידע.

● המבנה התפקודי הקבוע בחוק משקף תפיסה יסודית שלפיה המבקר הפנימי כפוף למנכ"ל הגוף. האתגרים שמציב מבנה זה מחייבים להבטיח כי הוא מתקיים בדרך שתשמר את עצמאותו ואי-תלותו של המבקר הפנימי. הסדרים שיבטיחו יישום מיטבי של המבנה הקבוע כיום בחוק נחוצים, שכן במצב שבו המנכ"ל קובע את תוכנית העבודה ומקצה משאבים למבקר הפנימי, שנדרש גם לבקר את פעולות המנכ"ל, טמון חשש לניגוד עניינים ולו למראית עין, הן של המנכ"ל (בין היתר ממונה על המבקר הפנימי לבין היותו מבוקר על ידו), הן של המבקר הפנימי (בין היתר כפוף למנכ"ל לבין חובתו המקצועית לבקר את פעולות המנכ"ל). כמו כן, העובדה שהערכת הממונה את ביצועיו של העובד משפיעה על אפשרויות הקידום והתגמולים הניתנים לעובד יוצרת תלות מובנית של העובד בממונה. מצב זה עלול להביא לפגיעה בעקרון אי-התלות. על פי ממצאי הביקורת, ביותר ממחצית המשרדים שנבחנו (56%) המבקרים הפנימיים מצויים בקונפליקט בין רצונם לזכות בקידום לתפקיד אחר לבין חובתם לבצע ביקורת אובייקטיבית ובלתי תלויה, בין היתר על הנהלת המשרד או הגורם שמעריך אותם.

● **הקמת ועדה מקצועית לביקורת הפנימית** - משרד המשפטים לא החל בהקמת ועדה מקצועית לביקורת פנימית, אף שחלפו למעלה משש שנים מאז החליט לאמץ המלצות של ועדה ציבורית בדבר הקמת ועדה מקצועית לביקורת פנימית - ועדה שתשמש גוף מייעץ בתחום הביקורת הפנימית ותיתן המלצות מקצועיות ליצירת אחידות בדפוסי עבודת הביקורת במגזר הממשלתי וחוות דעת מייעצות למבקרים פנימיים ולמנכ"לי משרדים.



## יחידות הביקורת הפנימית - כוח אדם, שכר ומשימות

● **תקינה ואיוש משרות ביחידת הביקורת הפנימית** - הנהלות של 89% מהמשרדים שנבדקו בעניין זה (24 מ-27 המשרדים) לא העמידו עבור יחידות הביקורת הפנימית שלהם את מספר המשרות הנדרש על פי היקף המשרות המינימלי שקבעה נש"ם; בחינת יחידות הביקורת בהן מספר המשרות המאוישות נמוך מהתקן המינימלי שקבעה נש"ם מעלה כי מספר המשרות המאוישות בהן (86) קטן ב-106 ממספר המשרות הנדרש על פי נש"ם (192 משרות); ב-19 משרדים (70%) שיעור האיוש בפועל, ביחס ליעד התקינה, עמד על כחצי מכוח האדם הדרוש ואף פחות מזה.

● **מעקב של נש"ם אחר מימוש יעדי התקינה שקבעה** - נמצא כי נש"ם לא עקבה אחר עמידת המשרדים ביעדי התקינה שקבעה בשנת 2016 ולא נקטה פעולות להבטחת עמידה ביעדים המחייבים שקבעה. קיום יחידות ביקורת במצב שבו היקף כוח האדם שלהן קטן מהמינימום הנדרש משמעותו חשש לפגיעה ביכולת ביצועה של ביקורת פנימית נאותה.

● **ניצול משאבי יחידות הביקורת למשימות נוספות** - 5 מ-26 מבקרים פנימיים<sup>4</sup> (19%) דיווחו על הקצאה של 25% - 35% בלבד מתשומות יחידת הביקורת לצורך ביצוע ביקורת; ו-14 מבקרים (כ-54%) דיווחו ש-70% לכל היותר מתשומות היחידה הוקצו לטיפול בביקורת עצמה, ויתר התשומות הושקעו בטיפול בתלונות או בעיסוקים אחרים. השקעת חלק עיקרי של תשומות יחידת הביקורת בנושאים שאינם עבודת הביקורת עצמה אינה עולה בקנה אחד עם הוראת החוק המתירה טיפול בעיסוקים נוספים שהוגדרו בחוק רק אם אלה אינם פוגעים בעבודת הביקורת הפנימית. פגיעה זו מתעצמת בשעה שהיקף משאבי כוח האדם שהנהלות המשרדים מעמידות לרשות יחידות הביקורת הפנימית נמוך מהמינימום הנדרש על פי נש"ם.

### היקף המשאבים המוקצים לעריכת ביקורת במשרדים שונים

- במשרד האנרגייה הוקצו הלכה למעשה 0.5 משרות לעיסוק בביקורת פנימית - 7% ממספר המשרות הנדרש ביחידה.
- במשרד המדע והטכנולוגיה ומשרד התרבות והספורט הוקצו הלכה למעשה רק 0.35 משרות לעיסוק בביקורת פנימית - 7% ממספר המשרות הנדרש.
- במשרד החינוך הוקצו הלכה למעשה 1.2 משרות לעיסוק בביקורת פנימית - 12% ממספר המשרות הנדרש.
- ברשות האוכלוסין וההגירה - 1.05 משרות, 13% ממספר המשרות הנדרש.
- בהנהלת בתי המשפט - 2.1 משרות, 21% ממספר המשרות הנדרש.

● **ריכוז המענה לטיטות של דוחות מבקר המדינה** - נוהל הביקורת של נש"ם קובע כי אחד מתפקידי המבקר הפנימי הוא ריכוז המענה של המשרד על טיטות של דוחות

4 במשרד המדע והטכנולוגיה, משרד התרבות והספורט, רשות האוכלוסין וההגירה, משרד החינוך, הנהלת בתי המשפט ומשרד האנרגייה.



מבקר המדינה ועל תוצאות בירור של תלונות בידי נציב תלונות הציבור, ובכלל זה ריכוז התשובות של בעלי התפקידים השונים במשרד והכנת התייחסות כוללת. בביקורת עלה כי נש"ם קבעה בנוהל תפקיד זה של מבקר פנימי, שאינו נמנה עם תפקידיו על פי חוק הביקורת הפנימית, ובלי שהובטח שהדבר אינו פוגע במילוי תפקידו העיקרי, כנדרש בחוק. נמצא כי ב-17 יחידות ביקורת שהשיבו נדרשים עובדי היחידה לעסוק גם בגיבוש המענה לטיטות דוחות משרד מבקר המדינה, ו-3 מבקרים פנימיים אף ציינו כי הטיפול בפניות של משרד מבקר המדינה מצריך השקעת משאבים ניכרים.

- **שכר עובדי יחידת הביקורת הפנימית** - 75% מהמבקרים הפנימיים הצביעו בשאלונים על קושי בגיוס כוח אדם איכותי לשורות יחידותיהם ובשימורו, וציינו כי תנאי השכר הם בעיה שורשית; עולה כי הסדרי השכר הקיימים מגלמים קושי ממשי בגיוס בעלי מקצוע מתחומי המשפט, ראיית החשבון והכלכלה לשורות יחידות ביקורת הפנים, שכן השכר שישולם להם ביחידות הביקורת מבוסס על דירוג המח"ר; משכך הוא צפוי להיות נמוך בכ-40%, בנוגע למשפטנים, ובכ-25%, בנוגע לכלכלנים, בהשוואה לשכר שהם זוכים לו ביחידות אחרות במערך הממשלתי. בכך עלול להיווצר "תמריץ שלילי" להשתלבות עובדים מהתחומים האלה ביחידות הביקורת הפנימית.

#### תוצרי יחידות הביקורת הפנימית

- **משרדים שבהם לא נעשית ביקורת או שנעשית בהיקף מצומצם** - ב-32 מ-61 המשרדים (52%), שלהם הקצתה הממשלה בסך הכול כ-12.5 מיליארד ש"ח בשנה, לא מקוימות הוראות חוק הביקורת הפנימית המחייבות לקיים ביקורת פנימית בגוף ציבורי, או שנעשית בהם ביקורת בהיקף מצומצם במיוחד, באופן שמעמיד בספק את השגת מטרת החוק. במשרדים אלה לא נעשתה ביקורת פנימית במשך 6 שנים, או שהביקורת הייתה בהיקף של פחות מדוח אחד בשנה.
- **ביסוס תוכניות העבודה על סקרי סיכונים** - על פי נוהל הביקורת הפנימית ותקנים מקצועיים, תוכנית העבודה תתבסס בין היתר על סקר סיכונים משרדי. נמצא כי רק 5 מ-40 המבקרים שהשיבו (12%) מתבססים על סקר סיכונים בגיבוש תוכנית העבודה; 16 מ-40 המבקרים (40%) מתבססים על סקר סיכונים בגיבוש התוכנית "בחלק מהמקרים", ו-19 מ-40 (48%) אינם מתבססים על סקר סיכונים כלל.
- **נושאי הביקורת שבוצעו במשרדים** - הוראות חוק הביקורת הפנימית יושמו במהלך 6 שנים (2016 - 2021) במשרדים שונים באופן שאינו מממש את מטרת החוק שלפיהן ייבחנו תחומים שונים בפעולות המשרד: **במשרד לביטחון הפנים** נעשו 11 דוחות בלבד (8% מכלל הדוחות שנעשו במשרד, ובממוצע כ-2 דוחות בשנה) אשר עסקו בעיקר בניהול ההון האנושי במשטרת ישראל או בשירות בתי הסוהר או בשירותי כבאות והצלה, ו-2 דוחות בלבד (1% מכלל הדוחות שנעשו במשרד, ובממוצע פחות מ-0.5 דוח בשנה) עסקו בניהול תקציב ורכש. זאת בשעה שבגופים שבאחריות המשרד לביטחון הפנים היו בשנת 2021 כ-47,000 משרות ותקציבם מסתכם ב-20 מיליארד ש"ח; **בהנהלת בתי המשפט** היו בשנת 2021 כ-4,300 משרות, ולא נעשה בה בשנים האמורות דוח ביקורת פנימית שנושאו העיקרי היה ניהול הון אנושי ושכר; **במשרד**





**הרווחה**<sup>5</sup> לא נעשו דוחות ביקורת פנימית שנושאים העיקרי היה מחשוב, מידע וידע; **במשרד הביטחון** היו בשנת 2021 כ-2,150 משרות, ונעשה בו רק דוח אחד אשר עסק בעיקר בניהול ההון האנושי והשכר וכן דוח אחד בנושאי מחשוב, ניהול מידע וידע; **במשרד החינוך** לא נעשו דוחות ביקורת פנימית שנושאים העיקרי היה פעילות הנהלה ומטה או מחשוב, מידע וידע; **במשרד האוצר** לא נעשו דוחות ביקורת פנימית שנושאים העיקרי היה פעילות הנהלה ומטה או ניהול ההון האנושי ושכר; דוחות הביקורת הפנימית **במשרד החוץ** לא עסקו כמעט בפעילות המשרד בארץ, והתמקדו בביקורת על נציגותיו בחו"ל, ובכלל זאת לא עסקו בפעילות הנהלה ומטה המשרד, ביחידות מרכזיות במשרד המופקדות על ניהול תחומי הדיפלומטיה, בניהול משאבי אנוש של המשרד ובניהול התקציב, הרכש והנכסים. **במשרד הפנים** נעשו 8 דוחות, ו-3 מהם (38%) עסקו באותו אגף (האגף לעדות לא יהודיות). **ברשות המיסים**, שבה היו יותר מ-6,000 עובדים, נעשה רק דוח ביקורת אחד במהלך 6 שנים, שעסק בעיקרו בניהול הון אנושי ושכר.

- **דיוני הנהלה על דוחות הביקורת** - הוראת החוק המחייבת קיום דיון הנהלה בממצאי דוחות הביקורת בתוך 45 יום ממועד הגשתם אינה מקוימת במלואה ברובם המכריע (41 מ-44, 93%) של המשרדים שבהם נעשו דוחות ביקורת בשנים שנבדקו. בהיעדר דיון הנהלה במועד וקבלת החלטות לביצוע בעקבות ממצאי הביקורת הפנימית, המשרד פוגע למעשה באפקטיביות של הביקורת, ובכך הוא עלול להוריד לטמיון את השקעת משאבי הארגון בה.

- **הטיפול בממצאי דוחות הביקורת הפנימית** - על פי ממצאי השאלונים, ב-14 מתוך 43 משרדים (33%) שהשיבו על השאלות בנושא ובוצעו בהם דוחות ביקורת פנימית בתקופה שנבחנה, לא הוקמה ועדה לתיקון ליקויים כמתחייב על פי החלטת הממשלה.

- **מעקב אחר תיקון הליקויים** - ב-11 מתוך 40 המשרדים שהשיבו על השאלון (27.5%) דווח כי יחידת הביקורת אינה מקיימת מעקב סדור ומתועד אחר תיקון הליקויים; וב-7 משרדים שהשיבו (17.5%) דווח כי היא מבצעת מעקב סדור ומתועד רק בחלק מהמקרים. ב-19 מתוך 40 המשרדים שהשיבו (47.5%) דיווח המבקר הפנימי כי יחידת הביקורת מבצעת מעקב סדור ומתועד אחר תיקון כל הליקויים; וב-3 משרדים (7.5%) דווח כי יחידת הביקורת מבצעת מעקב סדור ומתועד אחר ליקויים משמעותיים בלבד.

- **העברת דוחות לעיון השר** - חוק הביקורת הפנימית מורה כי על המבקר הפנימי להעביר את דוחותיו גם לעיון השר הממונה על המשרד. ב-18 משרדים (41%) הדוחות אינם מועברים לעיון השר כנדרש; ב-10 משרדים (23%) הם מועברים לעיונו רק לעיתים; וב-16 מ-44 המשרדים שהשיבו (36%) דוחות הביקורת מועברים לשרים.

- **כללים מקצועיים לעריכת ביקורת** - משרד המשפטים לא גיבש מערכת אחידה של כללים מקצועיים המותאמים לביקורת פנימית בשירות המדינה: פחות ממחצית המבקרים שהשיבו (14 מתוך 32, כ-44%) מסתמכים על הכללים המקצועיים של לשכת המבקרים

5 עד אוגוסט 2021 כונה משרד זה "משרד הרווחה והשירותים החברתיים"; בהחלטת ממשלה 349 מיום 22.08.21 שונה שם המשרד ל"משרד הרווחה והביטחון החברתי".



הפנימיים; פחות משליש (10 מ-32) מסתמכים על נהלים פנימיים של הארגון; ו-12.5% (4 מ-32) מהמשיבים מסתמכים על סט אחר של כללים מקצועיים.

### הסדרת הביקורת הפנימית במרכזים רפואיים ממשלתיים

- **יחידת הביקורת הפנימית במשרד הבריאות** - החלטת הנציבות בדבר היקף המשרות המינימלי ביחידת הביקורת הפנימית במשרד הבריאות אינה הולמת את היקף המשימות והריכוז המקצועי שנדרשת יחידת הביקורת של משרד הבריאות לבצע למול המרכזים הרפואיים בהם כמעט 30,000 משרות (פי 21 מהיקף המשרות במשרד הבריאות) ויחידת הביקורת הפנימית של משרד הבריאות עורכת ביקורת גם בהם (בצד הביקורת שעורכים המבקרים הפנימיים של המרכזים הרפואיים).
- **ביקורת פנימית במרכזים לבריאות הנפש ובמרכזים גריאטריים** - ב-6 השנים שנבדקו (2016 - 2021) ערך משרד הבריאות ביקורת פנימית ב-13 מרכזים לבריאות הנפש ומרכזים גריאטריים, בהיקף מצומצם ביותר - פחות מדוח ביקורת בממוצע בשנה בכל 13 המרכזים יחד. עוד נמצא כי אף שהמרכזים הרפואיים הגריאטריים ומרכזי בריאות הנפש מאופיינים בסיכון מוגבר, עקב מאפייני האוכלוסייה שבהם, ואף כי נעשית בהם ביקורת פנימית בהיקף מצומצם ביותר, נש"ם ומשרד הבריאות לא קיבלו החלטה על מינוי מבקרים בהם.
- **ביצוע ביקורת פנימית במרכזים הרפואיים הכלליים** - ב-6 השנים שנבחנו נעשו ב-4 מרכזים רפואיים כלליים (שיבא, המרכז הרפואי לגליל, הלל יפה ורמב"ם), בידי המרכזים ובידי משרד הבריאות, בסך הכול פחות מ-2 דוחות ביקורת פנימית בממוצע לשנה בכל אחד מהמרכזים. ככלל, במרכזים הרפואיים הגדולים יותר נעשים פחות דוחות ביקורת: 6 דוחות בשיבא ו-11 ברמב"ם, לעומת 12 דוחות בזיו ו-14 בפורייה.
- **מספר משרות מבקרים פנימיים במרכזים רפואיים כלליים** - נכון למועד סיום הביקורת הייתה משרה אחת של מבקר פנימי בכל אחד מ-8 מבין 9 המרכזים הרפואיים הכלליים, ללא קשר לפרמטרים מרכזיים שנקבעו בוועדת פרידמן ויושמו בידי נש"ם: היקף כוח אדם ותקציב.
- **ביקורת פנימית במרכזים רפואיים גדולים** - נכון למועד סיום הביקורת, יולי 2022, ובחלוף יותר מ-8 שנים מאז קבעה נש"ם כי יש למנות מבקר פנימי בכל מרכז רפואי ממשלתי, לא מונה מבקר פנימי במרכז הרפואי הממשלתי הגדול ביותר - שיבא, שבו כ-1,580 מיטות אשפוז וכ-4,700 משרות. לשם השוואה, במשרדים בעלי היקף משרות דומה, היקף התקינה הבסיסי המינימלי הוא 8 - 11 משרות. יחידת הביקורת במשרד הבריאות מבצעת ביקורת מסוימת על המרכזים הרפואיים, וגם במרכז הרפואי שיבא, אולם ספק אם די בה לענות על חובת קיום ביקורת פנימית במרכז הרפואי. כמו כן נמצא כי לא מונה מבקר פנימי גם במרכז הרפואי השני בגודלו - המרכז הרפואי תל-אביב ע"ש סוראסקי (איכילוב). במרכז הרפואי ע"ש זיו, נכון למועד סיום הביקורת ובמשך כמעט שנה וחצי לא נעשתה ביקורת פנימית.
- **גיבוש תוכניות ביקורת במרכזים רפואיים ממשלתיים על בסיס סקרי סיכונים** - מתשובות המבקרים הפנימיים לשאלון עולה כי יותר מ-70% מהמרכזים הרפואיים לא גיבשו תוכניות עבודה ליחידת הביקורת על סמך סקרי סיכונים.




- **כפיפותם המקצועית של המבקרים הפנימיים במרכזים הרפואיים הממשלתיים הכלליים להנחיות המבקרת הפנימית במשרד הבריאות** - על פי תשובות המשרדים לשאלונים מאמצע שנת 2022, 5 מ-7 המרכזים הרפואיים שבהם היה מבקר פנימי בשנה זו<sup>6</sup> לא מעבירים דוחות ביקורת למבקרת הפנימית של משרד הבריאות, גם לא לאחר שזו פנתה למנהלי המרכזים בבקשה לקבלם. עד מועד סיום הביקורת לא נקבעה הגדרה אופרטיבית בדבר הכפיפות המקצועית של מבקרי המרכזים הרפואיים למבקרת הפנימית של משרד הבריאות, ובכלל זאת לא נקבעה מידת מעורבותה בגיבוש תוכניות העבודה של מבקרי המרכזים וסמכויותיה לקבל את תוצריהם ולקחת חלק באיש משורות המבקרים.
- **העברת דוחות המבקרים הפנימיים במרכזים הרפואיים הממשלתיים הכלליים לעיונם של שר הבריאות ומנכ"ל המשרד** - מממצאי השאלונים עולה כי 6 מ-7 המבקרים הפנימיים אשר כיהנו בתפקיד זה במרכזים הרפואיים הממשלתיים בתקופת הביקורת, לא העבירו את דוחות הביקורת לעיון שר הבריאות, כמתחייב על פי חוק הביקורת הפנימית; מבקר אחד מסר כי הוא מעביר את הדוחות לעיונם של השר והמנכ"ל לעיתים רחוקות.



**איוש משורות ביחידת הביקורת** - משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את פעולות נש"ם בשנת 2016 לגיבוש תקן כוח אדם ליחידות הביקורת הפנימית במשרדי הממשלה וביחידות הסמך.


**פעילות יחידת הביקורת הפנימית במשרד הבריאות** - משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את יחידת הביקורת הפנימית במשרד הבריאות. חרף המחסור במשאבי כוח האדם ביחידה, בהשוואה לתקינה הנדרשת, היחידה ביצעה פעולות ביקורת מסוימות במרכזים רפואיים ב-6 השנים שנבדקו, נוסף על ביצוע ביקורת פנימית שוטפת במשרד עצמו.


## עיקרי הממצאות הביקורת


מומלץ שמשרדי הממשלה ויחידות הסמך יקבעו תוכניות עבודה של יחידות הביקורת הפנימית שבהם גם על סמך סקרי סיכונים. מומלץ כי המבקרים הפנימיים בכלל משרדי הממשלה ויחידות הסמך יגבשו תוכניות עבודה רב-שנתיות, יכללו בהן את תחומי העיסוק של המשרד בשים לב לסקרי הסיכונים, ויפעלו למימושן. מומלץ שהנהלות המשרדים יוודאו שכך נעשה. 


6 המרכז הרפואי ברזילי, המרכז הרפואי הלל יפה, המרכז הרפואי הגליל, המרכז הרפואי ע"ש ברוך פדה (פורייה) והקריה הרפואית רמב"ם.





על הנהלות המשרדים הנסמכים על שירותי ביקורת פנימית של משרדים אחרים או על מיקור חוץ לצורך ביצוע ביקורת, לפעול לקיום ביקורת פנימית סדירה, כנדרש על פי החוק. 


מומלץ שהנציבות תשקול לקבוע בנוהל הביקורת הפנימית כי אין להתיר עיסוק בנושאים נוספים על תפקידי המבקר על פי חוק הביקורת הפנימית, וכי כל עוד משאבי יחידת הביקורת הפנימית נמוכים מהנדרש על פי הנציבות עצמה, היחידה תתמקד בעיסוק בביקורת פנימית. 


על המנכ"לים של כלל המשרדים, ובפרט מנכ"לי משרד החינוך, רשות האוכלוסין וההגירה, הנהלת בתי המשפט, משרד האנרגיה, משרד המדע והטכנולוגיה ומשרד התרבות והספורט, לוודא כי משימות שיוטלו על יחידות הביקורת הפנימית לא יפגעו במילוי תפקידן העיקרי הקבוע בחוק - ביצוע ביקורת פנימית. 

מומלץ שנש"ם תפעל להשלמת הפעולות הנדרשות לצורך מינוי מנהל היחידה המקצועית במשרד המשפטים, ומשרד המשפטים יפעל להקמת היחידה ובהמשך לכך יפעל להקמת הוועדה המקצועית לביקורת הפנימית, לרבות הגדרת סמכויותיה וקביעת סדרי עבודתה. עוד מומלץ שמשרד המשפטים ונש"ם יגבשו אמצעים נוספים לחיזוק עצמאותו של המבקר הפנימי, ובכלל זאת ילבנו את סוגיית הערכת ביצועי המבקר, כדי להבטיח שעצם ביצוע תפקידו כנדרש לא ייתפס כגורם העלול לפגוע בקידומו. כמו כן מומלץ שמשרד המשפטים יסדיר את התשתית המקצועית לביקורת פנימית בשירות המדינה, ובכלל זאת יפעל לגיבוש כללים מקצועיים מפורטים לעריכת ביקורת בשירות המדינה. 

על הנהלות המשרדים לפעול להקצאת משאבי כוח אדם ליחידות לביקורת פנימית, כנדרש על פי התקינה שקבעה נש"ם. מומלץ שהנציבות תעקוב אחר האופן שבו מיישמים המשרדים את הוראותיה, ותוודא שהיקף המשרות שהוקצו ואוישו ביחידות הביקורת הפנימית תואם את התקינה שקבעה. מומלץ כי נש"ם ואגף השכר במשרד האוצר יפעלו למציאת פתרון לסוגיית השכר ביחידות לביקורת פנימית. 

על הנהלות 17 המשרדים שבהם לא גובשו דוחות ביקורת בשנים שנבדקו, ועל הנהלות 15 המשרדים שבהם הביקורת הייתה בהיקף מצומצם כאמור, לפעול לקיום ביקורת פנימית באופן סדיר. על המשרד לביטחון הפנים, הנהלת בתי המשפט, משרד הרווחה, משרד הביטחון, משרד החינוך, משרד האוצר ומשרד החוץ לפעול לקיום ביקורת פנימית בתחומי הפעילות המרכזיים שלהם. 

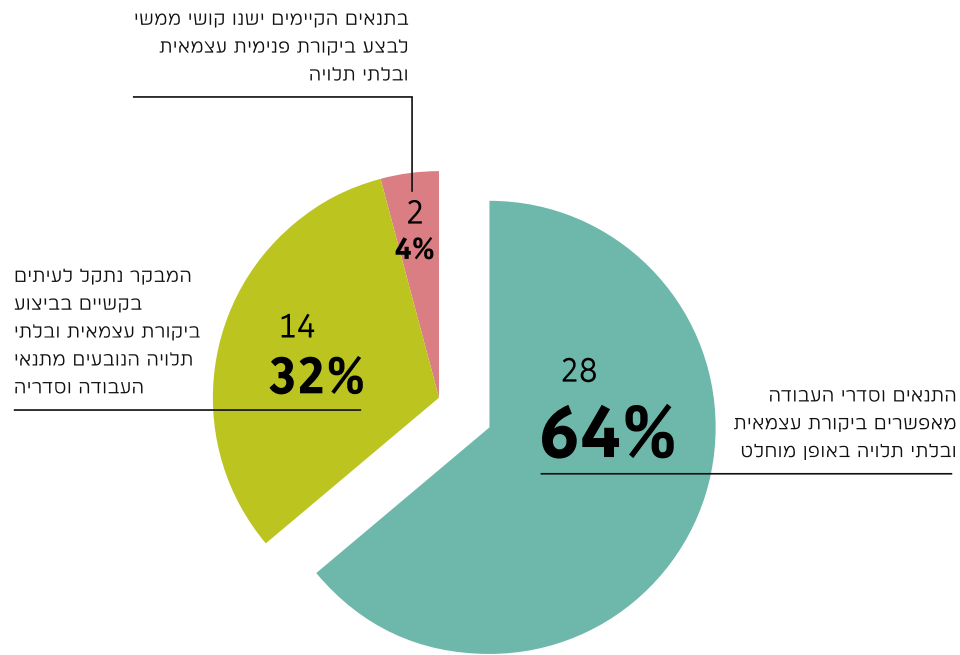
על מנכ"לי משרדי הממשלה ומנהלי יחידות הסמך להקפיד על קיום הוראות החוק המחייבות קיום דיון בממצאי דוחות הביקורת הפנימית, וכן להקפיד על קיום הדיונים בתוך 45 יום ממועד הגשתם לממונה. מומלץ שהנהלות המשרד ויחידות הביקורת הפנימית בכלל המשרדים יעקבו אחר תיקון הליקויים שהעלו, יגבשו תמונת מצב לגבי תיקון הליקויים ויציגו אותה מפעם לפעם למנכ"ל המשרד. 

על נש"ם לפעול להסדרת הביקורת הפנימית בכלל המרכזים הרפואיים הממשלתיים, ולהקפיד שהיקף המשאבים שיועמדו לרשות יחידות הביקורת הפנימית יהלום את המשימות המוטלות עליהן. על הנהלות המרכזים הרפואיים לפעול לקיום ביקורת פנימית סדירה ואפקטיבית בהם. מומלץ כי כל עוד עומדת בעינה החלטת הנציבות בדבר כפיפות המבקרים הפנימיים במרכזים הרפואיים להנחיותיה המקצועיות של המבקר הפנימית, 



במשרד הבריאות, יעבירו המרכזים הרפואיים באופן סדיר דוחות ביקורת פנים שיגובשו בהם למבקרת הפנימית של משרד הבריאות. עוד מומלץ שנש"ם והנהלת משרד הבריאות, בהתייעצות עם המרכזים הרפואיים והביקורת הפנימית של משרד הבריאות, יסדירו באופן מלא את הכללים הנוגעים למערך הביקורת הפנימית במרכזים הרפואיים הממשלתיים.

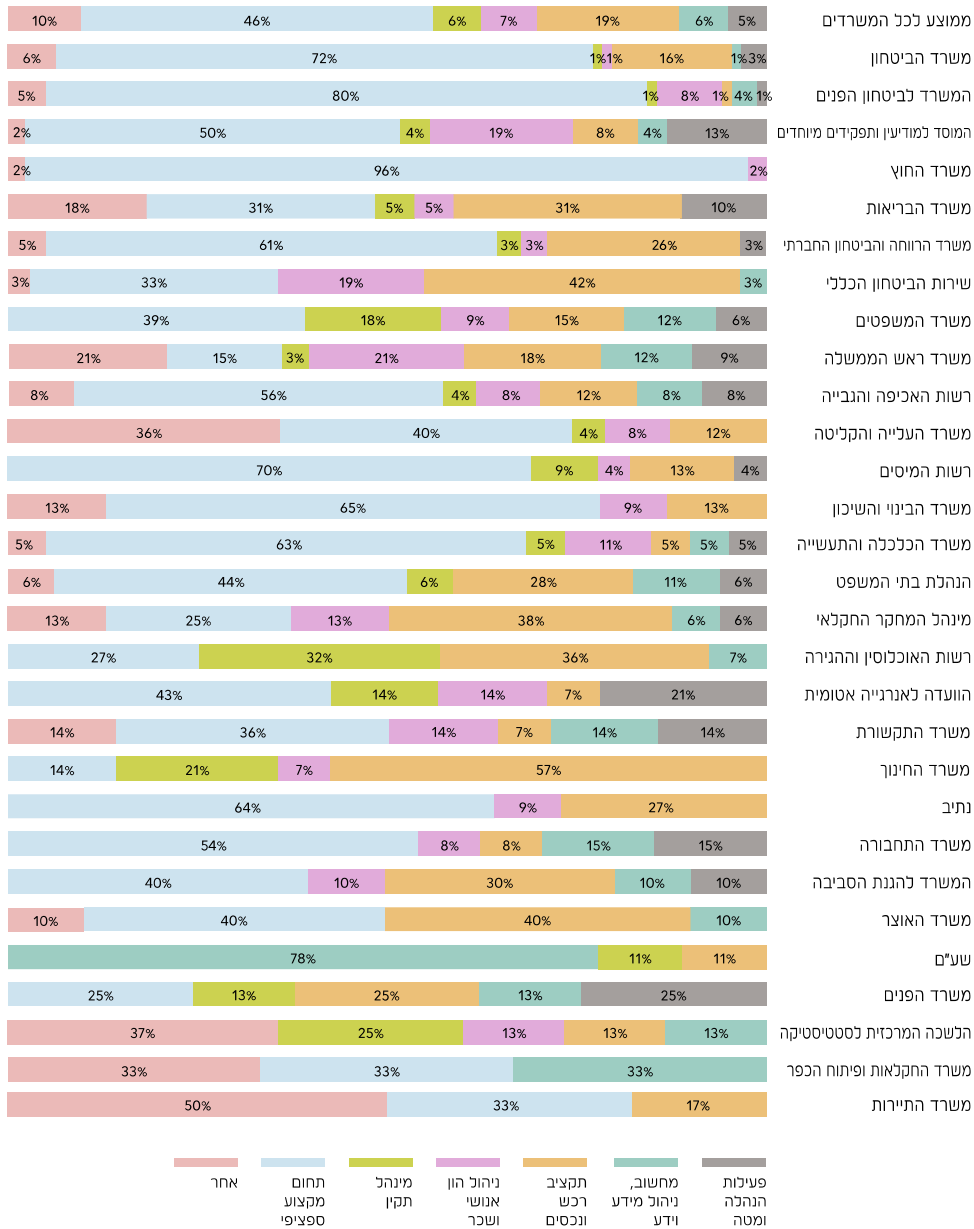
**התפלגות תשובות המבקרים הפנימיים לשאלה: "האם תנאי העבודה של המבקר הפנימי וסדריה מאפשרים ביצוע עבודת ביקורת עצמאית ובלתי תלויה?"**



על פי ממצאי השאלונים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



## התפלגות דוחות הביקורת הפנימית לפי נושאים, 2016-2021



על פי דוחות הביקורת שהועברו למשרד מבקר המדינה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



## סיכום

בביקורת נמצאו פערים הנוגעים, בין היתר, לכל אחד מהנדבכים האלה: חלק מיחידות הביקורת הפנימית אינן פועלות בתנאים של עצמאות ואי-תלות; הגישה של חלק מהמבקרים לתיעוד ולמסדי נתונים חלקית או חסרה; לא נוצרו הסדרים מספקים לחיזוק עצמאותו ואי-תלותו של המבקר הפנימי בשירות המדינה; משאבי כוח האדם המוקצים ליחידות הביקורת הפנימית במשרדים הם לרוב מעטים מהנדרש, ובמקרים מסוימים היחידות סובלות ממחסור חריף במשאבים. בחינת תוצרי יחידות הביקורת הפנימית בשירות המדינה בשנים 2016 - 2021 העלתה כי ב-32 מ-61 המשרדים (52%), שלהם הקצתה הממשלה בסך הכול כ-12.5 מיליארד ש"ח בשנה, לא מקוימות הוראות חוק הביקורת הפנימית, או שנעשית בהם ביקורת בהיקף מצומצם במיוחד, באופן שמעמיד בספק את השגת מטרת החוק.

על המבקרים הפנימיים בכלל משרדי הממשלה ויחידות הסמך לגבש תוכניות רב-שנתיות ולכלול בהן את תחומי העיסוק של המשרד, בשים לב לסקרי הסיכונים, וכן לפעול למימושן. מומלץ כי הנהלות המשרדים והמרכזים הרפואיים הממשלתיים יפעלו למתן תנאים ומשאבים הולמים ליחידות הביקורת וידרשו מהן לקיים ביקורת מקצועית ושוטפת בכל תחומי העשייה; כמו כן על משרד המשפטים להשלים את הקמת הוועדה המקצועית לביקורת פנימית במשרד המשפטים, ולקבוע לה תפקידים וסמכויות אשר יאפשרו לה לבסס עצמה כגוף בעל משקל בגיבוש מערך ביקורת פנימית אפקטיבית בשירות המדינה. נוסף על כך מומלץ כי נש"ם תוודא שבתקן של כל משרד הוקצו די משאבים ליחידת הביקורת הפנימית וכן תוודא את עמידת המשרדים בהוראותיה.







## הביקורת הפנימית בשירות המדינה

### מבוא

הביקורת הפנימית בגופים ציבוריים הוסדרה בישראל עם חקיקת חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק הביקורת הפנימית). הביקורת הפנימית היא משאב ניהולי של הארגון שבו היא פועלת - משאב המסייע לקידום מטרותיו ולשיפור דרכי עבודתו, תוך שמירת האינטרס הציבורי. ככל שהיקף הפעילות בגוף גדול ומורכב, כך גדלות הפונקציות הניהוליות והמקצועיות ומתרחבים קשרי הגומלין בין הגוף המבצע את הפעילות לבין גופים אחרים, וגובר הצורך בבחינת תקינות פעילותו של הגוף.

חוק הביקורת הפנימית הורה כי בכל גוף ציבורי תקוים ביקורת פנימית שתבחן את תקינות פעולות מבחינת קיום הוראות החוק, הניהול התקין, טוהר המידות, החיסכון, היעילות והמועילות (אפקטיביות) של פעולות הארגון. בחוק נקבעו הוראות כלליות בנוגע למינוי המבקר הפנימי ודרכי הפסקת עבודתו; השתלבותו בגוף הציבורי (כפיפות, תחומי הפעילות שבהם הוא רשאי לעסוק); וסדרי עבודתו (הדוחות שעליו להגיש והדיון בהם, גישתו למסמכים ומאגרי מידע ועובדי לשכתו).

בשנת 2005 מינתה שרת המשפטים דאז ועדה בראשות השופט ו' זיילר, והטילה עליה לבחון את הצורך בתוספות, שינויים ותיקונים בחוק הביקורת הפנימית, במגמה לחזק ולשפר את הביקורת (להלן - ועדת זיילר). בדצמבר 2006 הגישה ועדת זיילר לשרה דוח על פעילותה ואת המלצותיה, אשר עסקו, בין היתר, בצורך לחזק את מעמדו של המבקר הפנימי ולהקים גוף-על בעל סמכות הכרעה בנושאים השנויים במחלוקת בין המבקר הפנימי ובין הממונה עליו בגוף המבוקר. המלצות ועדת זיילר לא אומצו על ידי משרד המשפטים או על ידי גורם אחר.

באפריל 2013 מינה סגן נציב שירות המדינה דאז ועדה בראשות עובד בכיר במשרד האוצר דאז, מר ר' פרידמן, לבחינת תפקוד הביקורת הפנימית במשרדי הממשלה, במטרה לבחון את מכלול ההיבטים הארגוניים הקשורים לעבודתם של המבקרים הפנימיים במשרדי הממשלה וביחידות הסמך שלהם (להלן - ועדת פרידמן). חברי הוועדה התבקשו להגדיר, בין היתר, מבנה ארגוני פונקציונלי של יחידת ביקורת במשרד ממשלתי וביחידת סמך, את הכפיפות הארגונית והמקצועית ואת תנאי העסקתם של עובדיה. במרץ 2014 הגישה ועדת פרידמן את מסקנותיה לנציב שירות המדינה דאז.

המלצות ועדת פרידמן בכל הנוגע לכללים וההנחיות הקשורים לביקורת הפנימית ומצויים בסמכות נציבות שירות המדינה (להלן גם - הנציבות או נש"ם) אומצו על ידי הנציבות, ועוגנו ב"נוהל ביקורת פנימית במשרדי הממשלה ויחידות הסמך" (להלן - נוהל הביקורת הפנימית) שהנציבות פרסמה בנובמבר 2015.<sup>7</sup>

בדוח ביקורת זה נבחנו היבטים שונים הנוגעים לביקורת הפנימית הנעשית בשירות המדינה בישראל. שירות המדינה כולל 62 גופים - משרדי ממשלה ויחידות הסמך שלהם (להלן - המשרדים) וכן 22 מרכזים רפואיים ממשלתיים.

7 הוראות הנוהל עודכנו ביולי 2016 ובפברואר 2018.

## ביקורת ב-84 גופים בשירות המדינה



**22**

מרכזים  
רפואיים  
ממשלתיים



**33**

יחידות סמך



**29**

משרדי ממשלה

## פעולות הביקורת

בחודשים נובמבר 2021 עד יולי 2022 ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא הביקורת הפנימית בשירות המדינה. נבדקו מערך הביקורת הפנימית במשרדי הממשלה ויחידות הסמך; עצמאות הביקורת הפנימית; תשומות יחידות הביקורת הפנימית; תוצרי יחידות הביקורת הפנימית; סוגיית קיומם של קווים מנחים לעריכת ביקורת פנימית במשרדי הממשלה; וכן הביקורת הפנימית במרכזים הרפואיים הממשלתיים. הביקורת נעשתה בניצבות שירות המדינה. בדיקות השלמה נעשו במשרד המשפטים, במשרד הבריאות, במשרד האוצר וברשות המיסים בישראל.



תשומות  
יחידות  
הביקורת



עצמאות  
הביקורת



מערך  
הביקורת



ביקורת  
פנימית  
במרכזים  
הרפואיים



קווים  
מנחים  
מקצועיים



תוצרי  
יחידות  
הביקורת



נוסף על כך נאספו נתונים ומידע רלוונטיים מ-84 גופים בשירות המדינה: 29 משרדי ממשלה, 33 יחידות סמך ו-22 מרכזים רפואיים ממשלתיים (מהם 9 מרכזים כלליים, 8 מרכזים לבריאות הנפש ו-5 מרכזים גריאטריים). הנתונים והמידע נאספו באמצעות שני כלי ביקורת: (א) שאלונים מסוג אחד נשלחו למנכ"לים של משרדי ממשלה, למנהלי יחידות סמך ולמנהלי מרכזים רפואיים, ושאלונים מסוג שני נשלחו למבקרים פנימיים במשרדים וביחידות הסמך. השאלונים עסקו בין השאר במשאבים העומדים לרשות יחידות הביקורת הפנימית, במידת העצמאות של המבקרים הפנימיים ובעמידת המשרדים והמרכזים הרפואיים בהוראות חוק הביקורת הפנימית ונוהל הביקורת הפנימית. בסך הכול התקבלו תשובות לשאלונים מ-83 מנכ"לים ומנהלים ומ-39 מבקרים פנימיים; (ב) בחינת כ-900 דוחות ביקורת פנימית שנעשו בשירות המדינה במהלך השנים 2016 - 2021.





## מערך הביקורת הפנימית במשרדי הממשלה וביחידות הסמך

### מתכונות הביצוע של ביקורת פנימית במשרדים

נוהל הביקורת הפנימית שנציבות שירות המדינה פרסמה קובע כי ככלל תפעל יחידת ביקורת פנימית בכל משרד ממשלתי, והיא אשר תעניק שירותי ביקורת פנימית גם ליחידות הסמך הכפופות למשרד, למעט אלו שהיקף הפעילות שלהן ומורכבותן מצדיקים הקמת יחידת ביקורת פנימית עצמאית, ולמעט יחידת סמך שהיא רשות סטטוטורית, ויש מקום לשמור על עצמאותה גם בתחום הביקורת הפנימית. במשרד בעל היקף פעילות וכוח אדם מצומצמים, המקבל את שירותי המינהל ממשרד ממשלתי אחר, יינתנו מאותו משרד גם שירותי הביקורת הפנימית.

עוד נקבע בנוהל הביקורת הפנימית כי ככלל יהיו המבקר הפנימי ועובדי יחידת הביקורת עובדי המדינה, אך במקרים חריגים - כשאין היקפי פעילות המצדיקים יחידת ביקורת פנימית עצמאית, ולא ניתן לספק את שירותי הביקורת באמצעות משרד או יחידה אחרים - יינתנו שירותי הביקורת בדרך של מיקור חוץ, בכפוף לקבלת אישורה של הנציבות.

במשרדים מתקיימות אפוא שלוש מתכונות אפשריות של מתן שירותי ביקורת פנימית: (א) משרדים שבהם פועלת יחידת ביקורת פנימית; (ב) משרדים שאין בהם יחידת ביקורת עצמאית, והביקורת הפנימית בהם נעשית ככלל בדרך של מיקור חוץ; (ג) שאר המשרדים שאין בהם מבקר פנימי, ובהם משרדים האמורים לקבל שירותי ביקורת פנים מ"משרדי האם", וכן כמה משרדים שמספר המשרות בהם מצומצם ואין בהם מבקר פנימי, והם מקבלים שירותי ביקורת פנים ממשרד ראש הממשלה (להלן - משרדים המקבלים שירותי ביקורת ממשרד אחר).<sup>8</sup>

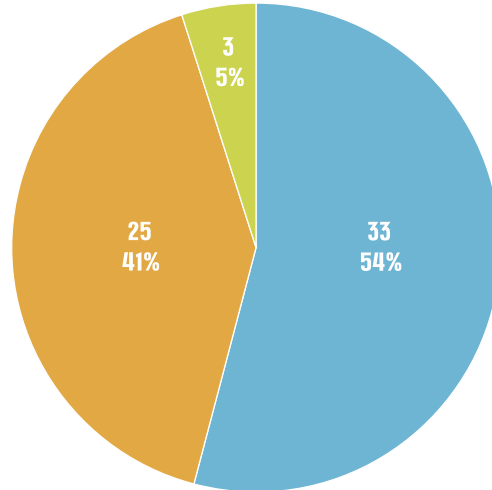
1. בתרשים להלן מוצגים נתונים על 61 המשרדים<sup>9</sup>, בציון מתכונת שירותי הביקורת הפנימית בהם בשנים 2016 - 2021 ושיעור המשרדים בכל מתכונת, מכלל המשרדים.

8 משרד ההתיישבות, משרד התפוצות, משרד ירושלים ומורשת, המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל, המשרד לשוויון חברתי וגמלאים, המשרד לשיתוף פעולה אזורי, המשרד לענייני מודיעין, שע"ם, המינהל לחינוך התיישבותי ועליית הנוער, מינהל התכנון, השירותים הווטרינריים, המרכז למיפוי ישראל, הרשות לשוק ההון ביטוח וחסכון, רשות התעופה האזרחית, רשות המים, המכון הגיאולוגי, המדפיס הממשלתי, השירות המטאורולוגי, הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב, הרבנות הראשית, הרשות להתחדשות עירונית, המטה לביטחון לאומי, לשכת הפרסום הממשלתית, מערך הסייבר הלאומי ורשות השירות הלאומי אורחי; משרדים המקבלים שירותי ביקורת פנימית בדרך של מיקור חוץ: רשות התחרות, הרשות להגנת הצרכן וסחר הוגן ורשות החשמל. ברשות המים לא פעל מבקר פנימי, והרשות אף לא נסמכה על משרד אחר לצורך קבלת שירותי ביקורת פנימית. בחלק מהמשרדים (המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל, המשרד לשוויון חברתי וגמלאים, המשרד לשיתוף פעולה אזורי) אין יחידת ביקורת, אך הנציבות לא ידעה לציין את אופן מתן שירותי הביקורת בהם.

9 כאמור למשרד התרבות והספורט ולמשרד החדשנות, המדע והטכנולוגיה יש מטה משותף, לרבות יחידה משותפת לביקורת פנימית, וההתייחסות אליהם בדוח זה תהיה במאוחד.



### תרשים 1: פילוח המשרדים בהתאם למתכונת הביקורת הפנימית בהם



■ יחידת ביקורת עצמאית ■ קבלת שירותי ביקורת ממשרד אחר ■ ביקורת במיקור חוץ

על פי ממצאי השאלונים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

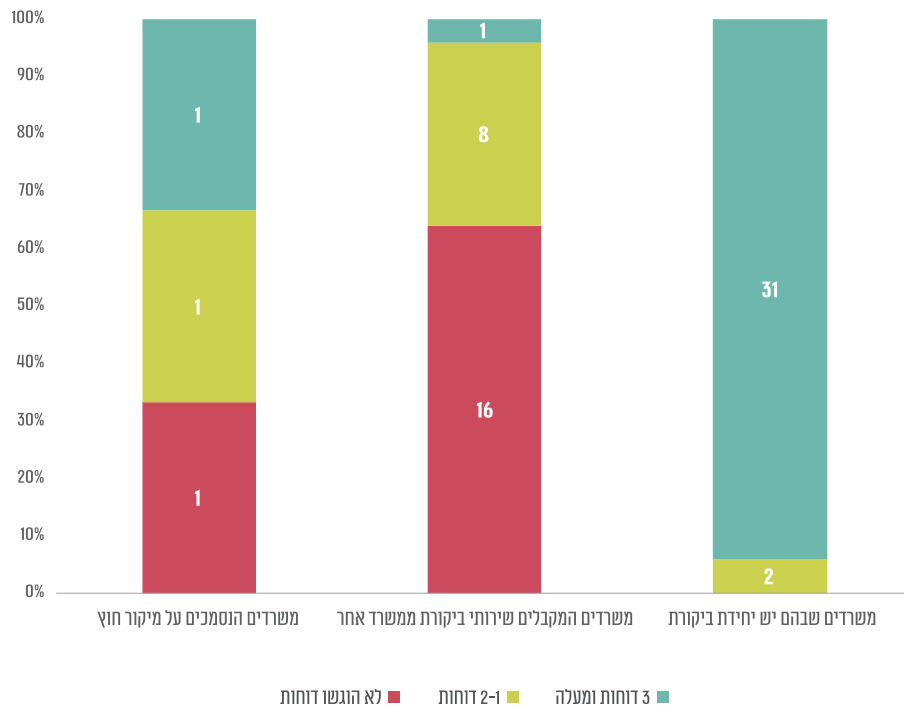
מהתרשים עולה כי ב-33 מ-61 המשרדים (54.1%) יש יחידות ביקורת פנימית עצמאיות או משרת מבקר פנימי; 25 מהמשרדים (41%) מקבלים שירותי ביקורת פנימית ממשרד אחר; ו-3 משרדים (4.9%) רוכשים שירותי ביקורת פנימית באמצעות מיקור חוץ.

2. משרד מבקר המדינה בחן אם ניתן לזהות קשר בין המתכונת שבה אמורים להינתן שירותי הביקורת במשרד הממשלתי לבין קיומה של ביקורת פנימית במשרד הלכה למעשה.

61 המשרדים סווגו ל-3 קבוצות, כמוצג בתרשים לעיל. לגבי כל אחת מהקבוצות נבדק בכמה מהמשרדים נעשו 3 דוחות או יותר במהלך שש השנים שנבדקו (2016 - 2021), כלומר דוח אחד בשנתיים לפחות, בממוצע; בכמה משרדים נעשו 1 - 2 דוחות בשנים האלה; ובכמה משרדים לא נעשו דוחות ביקורת בשנים האלה. הממצאים מוצגים בתרשים הבא (עוד בנוגע לדוחות ביקורת שנעשו במשרדים בשנים האלה והאופן שבו נאספו הנתונים ונותחו, וכן בנוגע להבחנה בין דוח ביקורת למוצר אחר של יחידת הביקורת הפנימית - ראו להלן).



**תרשים 2: פילוח קבוצות המשרדים לפי מספר דוחות הביקורת הפנימית שנעשו בהם, 2016 - 2021**



על פי ממצאי השאלונים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים ומנתונים שאסף משרד מבקר המדינה עולה כלהלך:

א. בכל 33 המשרדים שבהם יחידות ביקורת פנימית עצמאיות או משרת מבקר פנימי נעשו דוחות ביקורת בשנים 2016 - 2021; ב-31 מ-33 המשרדים האלה (94%) נעשו 3 דוחות או יותר.



ב. ב-16 מ-25 משרדים (64%) שאין בהם מבקר פנימי, ובהם משרדים הנסמכים ככלל על יחידות ביקורת של "משרד האם" או על יחידת הביקורת של משרד ראש הממשלה לצורך קבלת שירות ביקורת פנימית, לא נעשו כלל דוחות ביקורת בשנים האלה (משרד ההתיישבות, משרד התפוצות, משרד ירושלים ומורשת, המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל, המשרד לשוויון חברתי וגמלאים, המשרד לשיתוף פעולה אזורי, מינהל התכנון, רשות המים, הרשות לשוק ההון ביטוח וחסכון<sup>10</sup>, הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב, הרבנות הראשית, הרשות להתחדשות עירונית, לשכת הפרסום הממשלתית, רשות השירות הלאומי אזרחי, מערך הסייבר הלאומי והשירות המטאורולוגי). ב-8 מ-25 המשרדים האמורים (32%) נעשו בשנים האלה 1 - 2 דוחות ביקורת (רשות התעופה האזרחית, השירותים הווטרינריים, המטה לביטחון לאומי, המשרד לענייני מודיעין, המינהל לחינוך התיישבותי ועליית הנוער, המרכז למיפוי ישראל, המכון הגיאולוגי, המדפיס הממשלתי). במשרד אחד - שע"ם (שירות עיבודים ממוחשב של רשות המיסים) - נעשו 9 דוחות.

ג. ב-1 מ-3 משרדים הרוכשים שירותי ביקורת פנימית במיקור חוץ (בנוגע למשרדים אלה - ראו להלן), הרשות להגנת הצרכן וסחר הוגן, לא נעשו דוחות ביקורת בשנים האלה; במשרד נוסף, רשות החשמל, נעשו בתקופה שנבחנה 2 דוחות; ובמשרד נוסף, רשות התחרות, נעשו 4 דוחות ביקורת פנימית בתקופה שנבחנה.

מהנתונים עולה כי באותם משרדים שבהם הופעלה המתכונת שבה ביקורת פנימית מתבצעת בידי יחידת הביקורת של "משרד האם" או יחידת הביקורת של משרד ראש הממשלה, מספר הביקורות שנעשו היה מצומצם עד אפס: ב-9 מ-25 משרדים אלו נכתבו דוחות ביקורת (ב-8 משרדים נכתבו 1 - 2 דוחות במהלך שש השנים שנבדקו, ובאחד - 9 דוחות), ובשאר 16 המשרדים לא נכתבו דוחות במהלך שש השנים.

המשרד לשוויון חברתי וגמלאים השיב כי אם משרד ראש הממשלה יעמיד לרשותו את הכלים לקיום ביקורת פנים, יפעל לקידום ביקורת פנים כנדרש; המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל והמשרד לשיתוף פעולה אזורי השיבו כי הם אמורים לקבל שירותי ביקורת ממשרד ראש הממשלה, אך אינם מקבלים אותם; משרד התחבורה, האחראי לביצוע ביקורת פנימית בשירות המטאורולוגי, השיב כי התכוון לערוך בו ביקורת בשנת 2018, אך לא עשה כן בשל ביקורת שערך משרד מבקר המדינה בשירות ואשר פורסמה בשנת 2020.

משרד רה"ם השיב כי על פי החלטת הנציבות בשנת 2016, היחידה לביקורת פנימית במשרד מופקדת על הטיפול בביקורת הפנימית במשרד ירושלים ומורשת, במשרד התפוצות, במשרד לעניינים אסטרטגיים ובמשרד לענייני מודיעין; משרד רה"ם אינו אחראי, על פי החלטת הנציבות, לביקורת פנימית במשרד לשוויון חברתי וגמלאים, במשרד לשיתוף פעולה אזורי ובמשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל; משנת 2016 לא התקבלה במשרד רה"ם כל פנייה בדבר מתן שירותי ביקורת פנימית למשרדים אחרים, נוסף על המשרדים שנכללו כאמור בהחלטת הנציבות

10 הרשות לשוק ההון ביטוח וחסכון הוקמה כיחידת סמך בנובמבר 2016.



מ-2016, וכמו כן לא התקבלה פנייה בעניין מצד שלושת המשרדים האמורים. משרד רה"ם הוסיף כי לאור ריבוי מערכות הבחירות בשנים האחרונות, חלו שינויים רבים במשרדי הממשלה שעליהם מופקד אגף הביקורת הפנימית במשרד ובהנהלותיהם, ואלה הקשו על עריכת ביקורת פנימית מיטבית.

על הנהלות המשרדים הנסמכים כאמור על שירותי ביקורת פנימית של משרדים אחרים לפעול לקיום ביקורת פנימית סדירה במשרדים אלו, כנדרש על פי החוק, ולהבטיח כי פעולות הביקורת באותם משרדים לא מצטמצמות עקב הישענותם על שירותים הניתנים על ידי יחידת ביקורת אחרת.

משרד התפוצות השיב כי בחודש נובמבר 2021 החל המבקר הפנימי במשרד ראש הממשלה, האחראי לביקורת הפנימית במשרד התפוצות, בהליך ביקורת במשרד, ובמהלך שנת 2022 (לאחר סיום התקופה שנבחנה בדוח זה) הגיש דוח ביקורת למנכ"לית המשרד ולשר התפוצות; הרשות לשוק ההון ביטוח וחסכון השיבה כי סוכם עם משרד האוצר שיחידת הביקורת הפנימית שלו תקיים ביקורת פנימית גם ברשות; מינהל התכנון הודיע כי בכוונתו לפעול להסדרת ביצוע ביקורת פנימית בו כנדרש, באמצעות מיקור חוץ; רשות המים, אשר כאמור לא קיבלה שירותי ביקורת פנימית ממשרד אחר, השיבה שפנתה לנציבות וקיבלה את אישורה להתקשר באמצעות מכרז פומבי עם חברה שתעניק לה שירותי ביקורת פנים, והרשות עומדת לפרסם מכרז כזה.

משרד ההתיישבות השיב כי החל את פעילותו בשנת 2021 וכי הוא אמור לקבל את שירותי הביקורת הפנימית ממשרד ראש הממשלה. המשרד ציין כי במהלך שנת 2021 עיקר הפעילות היה הקמת המשרד ולמידה והפעלה של תחומי הפעילות שהועברו אליו. משרד רה"ם השיב כי בסוף מאי 2020 התקבלה החלטת ממשלה על הקמת משרד ההתיישבות שיקבל שירותי ביקורת פנימית ושירותים נוספים ממשרד רה"ם; בפועל, שטחי הפעולה של משרד ההתיישבות הועברו למשרד רה"ם רק בתחילת שנת 2021; בנוגע לשנת 2021, משרד רה"ם סבור כי לא נכון לערוך ביקורת פנימית במשרד חדש הנמצא בתהליך הקמה.

## החלטות בדבר קבלת שירותי ביקורת פנימית במיקור חוץ

כאמור, חוק הביקורת הפנימית מורה כי בכל גוף ציבורי תקיים ביקורת פנימית על ידי מבקר פנימי. בדוח ועדת פרידמן צוין כי קיימת חשיבות לכך שהמבקר הפנימי ועובדי הביקורת הפנימית במשרדים יהיו עובדי המדינה, וכך נקבע גם בנוהל הביקורת הפנימית, אשר הגביל אפשרות זו למקרים חריגים בלבד ובאישור הנציבות.

בתקופה שנבחנה (2016 - 2021) נעשתה ביקורת פנימית במיקור חוץ (או שננטו מהלכים לייסודה של ביקורת פנימית במתכונת זו) ב-3 יחידות סמך, כמפורט להלן.

1. **רשות התחרות:** הרשות היא יחידת סמך של משרד הכלכלה והתעשייה, ובראשית שנת 2021 היו בה 124 משרות. בתקן הרשות לא הייתה משרה של מבקר פנימי בתקופה שנבחנה (2016 - 2021), ועד סיום תקופת הביקורת, יולי 2022, הביקורת הפנימית נעשתה בה במיקור





חוץ. ב-2016 הגיש המבקר הפנימי שהרשות שכרה את שירותיו דוח ביקורת אחד; ב-2017 הוא הגיש 3 דוחות. מאז שנת 2018 לא גובשו דוחות ביקורת פנימית ברשות התחרות.

נמצא כי ברשות התחרות לא התקיימה ביקורת פנימית מאז שנת 2018. כך נמצא כי לפחות בשנים 2020 - 2021 נבעה החלטת הרשות שלא לקבל שירותי ביקורת פנימית במיקור חוץ משיקולי תקציב. עוד נמצא כי גם בעת שניתנו ברשות התחרות שירותי ביקורת פנימית במיקור חוץ (עד שנת 2017) הדבר נעשה בלי שהתקבל לכך אישור הנציבות, כנדרש בנוהל הביקורת הפנימית.

רשות התחרות השיבה כי בשנים 2020 - 2021 היא פעלה באמצעות תקציב המשכי, אשר הוקצה להוצאות קשוחות. הרשות הוסיפה כי בעקבות הביקורת היא פנתה לנציבות לקבלת אישור התקשרות עם מבקר פנימי במיקור חוץ, ועדיין לא קיבלה מענה.

רשות התחרות אינה עומדת אפוא בהוראות חוק הביקורת הפנימית, לכל הפחות החל בשנת 2018; ולפני כן היא ביצעה ביקורות באמצעות מיקור חוץ בלא שקיבלה את האישור לכך מהגורם המוסמך - נש"ם. מקרה זה מלמד כי הפעלת ביקורת פנימית בדרך של מיקור חוץ, בין אם עקב שיקולים בדבר סדרי עדיפויות בהקצאת התקציב ובין אם בשל קיומו של תקציב המשכי, עלולה להוביל, הלכה למעשה, לביטול של הביקורת הפנימית בארגון.

2. **רשות החשמל:** הרשות היא רשות סטטוטורית המהווה יחידת סמך במשרד האנרגיה, ובראשית שנת 2021 היו בה 72 משרות. בתקן כוח האדם של הרשות אין משרה של מבקר פנימי, ושירותי הביקורת בה ניתנים במיקור חוץ. בסוף שנת 2018 הסתיימה ההתקשרות של הרשות עם ספק שירותי הביקורת שלה.

ביוני 2019 פנתה רשות החשמל לנציבות בבקשה לקבל את אישורה להמשך רכישת שירותי ביקורת פנימית במיקור חוץ; בנובמבר 2019 אישרה הנציבות לרשות לרכוש שירותי ביקורת פנימית במיקור חוץ באופן זמני, עד בחינה נוספת של הבקשה כעבור שנה; בשלהי דצמבר 2019 פרסמה הרשות מכרז לצורך רכישת השירותים מספק; ובסוף אפריל 2021 החלה ההתקשרות עם הספק שנבחר במכרז.

נמצא כי באפריל 2021, כעבור שנה וחצי ממועד אישור הנציבות בנובמבר 2019, רשות החשמל שכרה מבקר פנימי במיקור חוץ, ועד סוף שנת 2021 לא הגיש המבקר הפנימי שהרשות שכרה דוחות ביקורת פנימית<sup>11</sup>. הנציבות לא שבה ובחנה את הנושא, ובכלל זה את יישום האישור שנתנה. יוצא אפוא כי במשך יותר משנתיים, מינואר 2019 ועד סוף אפריל 2021, פעלה רשות החשמל ללא ביקורת פנימית כמתחייב מחוק הביקורת הפנימית.

11 על אחד מדוחות הביקורת שהוגשו אומנם מצוין "מאי 2019", אך לפי בירור מול הרשות, הדוח נערך בשנת 2018 על ידי המבקר הפנימי הקודם.



3. **הרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן:** הרשות היא יחידת סמך של משרד הכלכלה והתעשייה, ובראשית שנת 2021 היו בה 55 משרות. לדברי הרשות, ב-2017 החלה לפעול לקבלת שירותי ביקורת פנימית, ופעולותיה לא הבשילו. ביוני 2019 פנתה הרשות לראשונה לנציבות כדי לקבל את אישורה לרכישת שירותי ביקורת פנימית במיקור חוץ, והאישור התקבל; אולם רק במהלך הביקורת, באפריל 2022, פרסמה הרשות מכרז לצורך רכישת השירותים, ונכון למועד סיום הביקורת, יולי 2022, היא לא סיימה את ההליך המכרזי, ומשכך, טרם החלה ביקורת פנימית בה.

נמצא כי בכל התקופה שנבחנה לא נעשו דוחות ביקורת פנימית ברשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן, והיא אינה עומדת אפוא בהוראות חוק הביקורת הפנימית.

על רשות התחרות, רשות החשמל והרשות להגנת הצרכן ולסחר הוגן לפעול כנדרש בחוק הביקורת הפנימית ולקיים ביקורת פנימית באופן סדיר. אם עולה צורך בשכירת מבקר פנימי במיקור חוץ, יש לבקש את אישור נציבות שירות המדינה לכך מבעוד מועד, ואם מתקבל אישור - לתקצב את פעילות הביקורת ולוודא את ביצועה.

מומלץ שנציבות שירות המדינה תוודא שמשרדים אשר קיבלו את אישורה לבצע ביקורת פנימית באמצעות מיקור חוץ אכן שוכרים שירותים כאלה ומבצעים ביקורת פנימית באמצעותם, באופן שוטף. כן מומלץ שהנציבות תבחן מפעם לפעם אם ההצדקות שעמדו בבסיס מתן האישור לביקורת במיקור חוץ עודן תקפות.

## עצמאות הביקורת הפנימית

עקרון עצמאות הביקורת מצוי בתשתית עבודת הביקורת הפנימית. יכולתו של המבקר הפנימי לבצע את תפקידו קשורה קשר הדוק ליכולתו לפעול באי-תלות ובניטרליות. עיקרון זה הודגש והובהר בין השאר בפסיקת בית המשפט העליון ובתקנים מקצועיים בין-לאומיים הנוגעים לתחום הביקורת הפנימית, כמפורט להלן.

בפסיקת בית המשפט העליון נקבע כי על המבקר הפנימי להיות עצמאי ובלתי תלוי ועליו להימנע מלהימצא במצב של ניגוד עניינים<sup>12</sup>. בתקנים המקצועיים הבין-לאומיים של לשכת המבקרים הפנימיים העולמית (IIA)<sup>13</sup> שאומצו כתקנים מקצועיים מחייבים על ידי לשכת המבקרים הפנימיים בישראל (להלן - התקנים המקצועיים), נקבע כי אחד מעקרונות הליבה של הביקורת הפנימית הוא היותה אוניברסיטית ומשוחררת מהשפעה בלתי הולמת<sup>14</sup>.

תפקידו של המבקר הפנימי כ"שומר סף" בשירות המדינה (הכולל, כאמור, משרדי ממשלה, יחידות סמך וכן 22 מרכזים רפואיים ממשלתיים) עלול להעמידו באופן אינהרנטי בעמדה

12 בג"ץ 5682/02 פלוני נ' ראש-ממשלת ישראל, פ"ד נז(3) 84 (2003), פסקה 15; בג"ץ 531/79 סיעת "הליכוד" בעריית פתח-תקוה נ' מועצת עיריית פתח-תקוה, פ"ד לד(2) 566 (1980), עמ' 579.

13 The Institute of Internal Auditors

14 ס' 3 בעמ' 8 לתקנים המקצועיים של לשכת המבקרים הפנימיים, וכן תקן 1100 שכותרתו "אי-תלות ואובייקטיביות". התקנים מפורטים באתר המרשתת של לשכת המבקרים הפנימיים.



לעומתית מול גורמים בארגון שהוא מבקר; מחד גיסא הוא חלק מהארגון וכפוף למנהל הכללי או לראש יחידת הסמך, ומאידך גיסא הוא נדרש לבחון באופן ביקורתי את פעולותיו של הארגון, לרבות פעולות הנהלת המשרד<sup>15</sup>. תלותו של המבקר הפנימי בגוף המבוקר ובהנהלתו עשויה לבוא לידי ביטוי בהיבטים שונים. היא עלולה להיות פתח להשפעה בלתי רצויה של הנהלת הארגון על עצמאותו, ובמקרים קיצוניים אף לשמש כלי בידיה למניעת ביקורת בכלל או בנושאים מסוימים<sup>16</sup>.

בדוח ועדת זיילר הודגשה החשיבות של מעמד המבקר הפנימי כגורם עצמאי ובלתי תלוי בגורמים אחרים בארגון. בדוח נכתב כי מבקרים פנימיים הם בלתי תלויים כאשר הם יכולים לבצע את עבודתם בחופשיות ובאובייקטיביות, ללא הכפפת שיקול דעתם בענייני ביקורת פנימית לשיקול דעתם של אחרים, ללא משוא פנים וללא דעה קדומה. ועדת פרידמן הדגישה אף היא כי ישנה חשיבות רבה לשימור עצמאות המבקר הפנימי, כדי לאפשר לו לבצע את תפקידו על פי אמות מידה מקצועיות ובלתי תלויות שאינן נגועות בשיקולים הזרים לביקורת הפנימית.

בדוח קודם שפרסם מבקר המדינה<sup>17</sup> צוין כי האפקטיביות של הביקורת הפנימית בשירות המדינה תלויה בין היתר במידת אי-תלותו של המבקר בגורמים שעליו לבקר, והומלץ לפעול להגברת עצמאותו של המבקר הפנימי.

## מקום המבקר הפנימי במבנה הארגוני ועצמאותו המקצועית

על פי חוק הביקורת הפנימית, הגורם הממונה על פעולותיו של המבקר במשרד ממשלתי יהיה השר הממונה על המשרד או המנהל הכללי. בפועל, הממונה על המבקר הפנימי הוא מנכ"ל המשרד, ובמרכז רפואי ממשלתי - מנהל המרכז<sup>18</sup>. יוצא דופן הוא מבקר מערכת הביטחון, האמון גם על הביקורת הפנימית במשרד הביטחון, והכפוף ישירות לשר הביטחון.

כממונה ישיר על המבקר הפנימי מוסמך המנכ"ל לאשר את תוכניות העבודה שלו, להקצות לו משאבים מתקציב המשרד לביצוע עבודתו, למלא חוות דעת על אופן מילוי תפקידו, להשפיע על קידומו המקצועי ולאשר את תנאי עבודתו, כגון חופשות ועבודה בשעות נוספות. על פי חוק הביקורת הפנימית המבקר הפנימי נדרש לבדוק, בין היתר, אם הפעולות של נושאי משרה, כגון המנכ"ל וחברי הנהלת המשרד, הן תקינות, בהיבטי השמירה על החוק, הניהול התקין, טוהר המידות, החיסכון והיעילות.

בנוהל הביקורת הפנימית קבעה נש"ם כי לא ניתן להכפיף את המבקר הפנימי לגורמים ניהוליים מלבד המנכ"ל או מנהל יחידת הסמך, לצורך שמירת עצמאותו בארגון; עוד נקבעו אמות מידה

15 כפי שעלה גם בדוח ועדת פרידמן.

16 כפי שעלה גם בדוח ועדת זיילר.

17 מבקר המדינה, **דוח שנתי 2012**, בפרק "הביקורת הפנימית במגזר הציבורי".

18 ביחידת סמך - מנהל יחידת הסמך. בדוח פרידמן צוין כי על פי מבנה משרד ממשלתי, כפיפות הדרג המקצועי - פרט למנכ"ל המשרד או למנהל יחידת סמך - אינה יכולה להיות לדרג הנבחר, ולכן כפיפותו של המבקר הפנימי היא למנכ"ל או למנהל יחידת הסמך.



לתקינה בסיסית מינימלית של יחידות הביקורת הפנימית ולרמות השכר של עובדיהן, כדי לחזק את אי-התלות של המבקר הפנימי בגורמים שהוא מבקר.

נש"ם קבעה בנוהל כללים שנועדו לחזק את עצמאות המבקר הפנימי, ואולם המבנה הארגוני, דהיינו כפיפות המבקר הפנימי לראש הארגון המבוקר על ידו, נותר כשהיה, ומשכך קיים חשש לניגוד עניינים שעלול להחלישו.

יצוין כי כפיפותו הישירה של המבקר הפנימי, מינהלית ומקצועית, למנכ"ל המשרד שונה מהסדרי הכפיפות החלים על שומרי סף אחרים במשרד הממשלתי - היועץ המשפטי בתחום המשפט והחשב בתחום ניהול הכספים<sup>19</sup>: החשב במשרד ממשלתי הוא עובד משרד האוצר<sup>20</sup>; והיועץ המשפטי של המשרד הממשלתי כפוף מקצועית ליועץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים<sup>21</sup>.

על רקע הסדרי הכפיפות המתוארים לעיל בדק משרד מבקר המדינה, באמצעות שאלון שהופץ בין המבקרים הפנימיים במשרדים, כמה היבטים הנוגעים לעצמאות המבקר הפנימי בשירות המדינה.

## ביצוע עבודת הביקורת באופן עצמאי ובלתי תלוי

המבקרים הפנימיים נשאלו בשאלון שהפיץ משרד מבקר המדינה באיזו מידה הם סבורים שהתנאים וסדרי העבודה הקיימים במשרד שבו הם פועלים מאפשרים להם לבצע את עבודת הביקורת באופן עצמאי ובלתי תלוי. השאלון הופנה ל-61 משרדים, ובסך הכול התקבלו תשובות ביחס ל-44 משרדים בשירות המדינה<sup>22</sup>. פילוח תשובותיהם מוצג בתרשים להלן.

19 בג"ץ 9518/16, פרופ' אלון הראל נ' כנסת ישראל (פורסם במאגר ממוחשב, 5.9.17), פסקה עד; מבקר המדינה, דוח שנתי 163 (2012), "הביקורת הפנימית במגזר הציבורי", עמ' 89; מבקר המדינה, דוח מיוחד (2004), "מינויים פוליטיים ומינויים בלתי תקינים במשרד לאיכות הסביבה", עמ' 10.

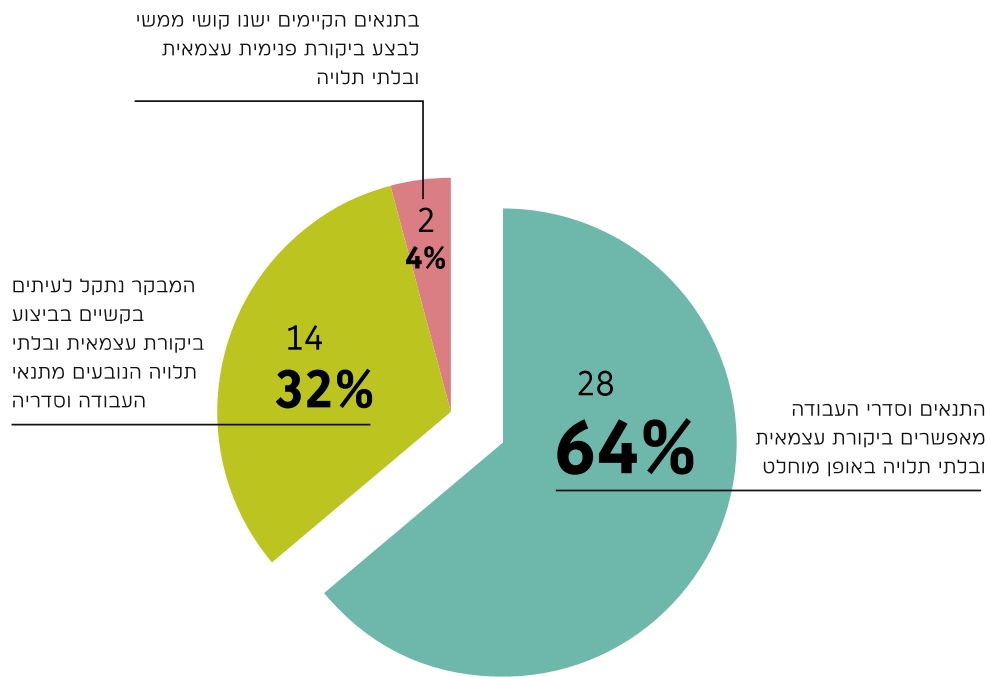
20 הוראת החשב הכללי 1.1.2 בדבר אחריות החשב.

21 ס' 2 להנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 9.1000 מ-3.7.02; עודכן לאחרונה במאי 2015.

22 משרדים שבהם לא נערכה ביקורת כלל לא נכללו, אלא אם כן המבקר הפנימי האחראי לביצוע הביקורת בהם מסר התייחסות ספציפית לשאלה זו. בין 44 המשרדים לא נכללו שני משרדים שהביקורת הפנימית בהם היא במיקור חוץ.



### תרשים 3: התפלגות תשובות המבקרים הפנימיים לשאלה "האם תנאי העבודה של המבקר הפנימי וסדריה מאפשרים ביצוע עבודת ביקורת עצמאית ובלתי תלויה"



על פי ממצאי השאלונים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

לגבי 28 משרדים (64%) ציינו המבקרים הפנימיים בשאלון שמילאו כי התנאים וסדרי העבודה מאפשרים ביצוע ביקורת עצמאית ובלתי תלויה; לגבי 14 משרדים (32%) ציינו המבקרים הפנימיים כי נתקלו בקשיים בביצוע הביקורת באופן עצמאי ובלתי תלוי, הנובעים מתנאי העבודה וסדריה; ולגבי 2 משרדים נוספים (4%) ציינו המבקרים כי בתנאים הקיימים ישנו קושי ממשי לבצע את הביקורת הפנימית באופן עצמאי ובלתי תלוי. עולה אם כן כי כשליש מהמבקרים הפנימיים מצביעים על קשיים, הנובעים מתנאי העבודה וסדריה, בביצוע ביקורת פנים באופן עצמאי ובלתי תלוי.

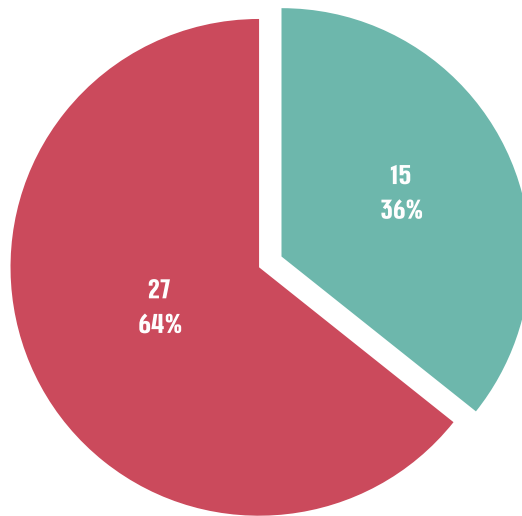
## ביקורת שלא יצאו לפועל - באופן חלקי או מלא

על פי חוק הביקורת הפנימית, המבקר הפנימי יגיש לאישור הממונה עליו הצעה לתוכנית עבודה שנתית או תקופתית, והממונה יאשר אותה בשינויים הנראים לו. הממונה רשאי להטיל על המבקר הפנימי משימות של ביקורת פנימית נוספות על הקבועות בתוכנית העבודה.



משרד מבקר המדינה בדק באמצעות השאלון אם אירעו מקרים שבהם נמנע מהמבקרים הפנימיים, באחת הדרכים שפורטו בשאלה, לערוך ביקורת בנושאים שהיו ראויים לכך לפי תפיסתם המקצועית, בשנים 2016 - 2021. הממצאים מוצגים בתרשים הבא.

**תרשים 4: מניעה או עצירה של ביקורת פנימית**



■ גופים שבהם נמנעה עריכת ביקורת ■ גופים שבהם לא נמנעה עריכת ביקורת

על פי ממצאי השאלונים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי ב-64% מהמשרדים (27 מתוך 42 המשרדים שהשיבו לשאלה זו)<sup>23</sup> המבקרים הפנימיים ציינו כי נמנע מהם לערוך ביקורת באופן אחד או יותר מהאופנים המצוינים בשאלה (בנוגע לאופנים - ראו להלן). נמצא כי ב-6 מהמשרדים ציינו המבקרים כי נמנעה מהם ביקורת ביותר מאופן אחד. ב-36% מהמשרדים ציינו המבקרים כי לא נמנעה עריכת ביקורת פנימית.

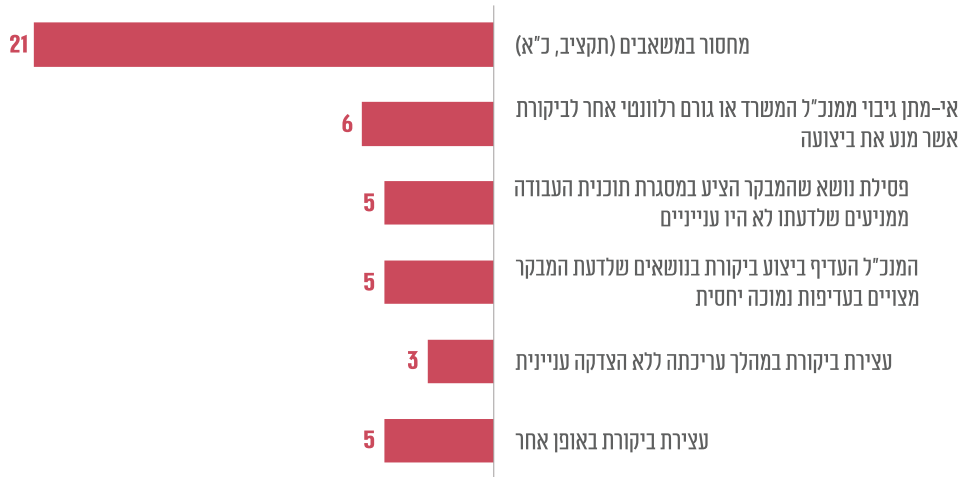
להלן דוגמאות שעלו מהשאלונים: אחד המבקרים ציין כי במשך כמה שנים ביקש לבצע ביקורת בתחום מסוים במשרד, ושני מנכ"לים שכיהנו בתקופות שונות מנעו זאת; מבקר אחר ציין כי אחד מהמנכ"לים ניסה לשכנע את יחידת הביקורת לשנות ממצאים שנגעו לתפקודו בעבר, ובמקרה אחר מנע את גישת המבקר למסמכים; מבקר נוסף ציין כי המנכ"ל מנע ביקורת בנושא שלדעת המבקר חיוני היה לבקרו, בשל התנגדות האחראי לנושא.

<sup>23</sup> מספר המשיבים אינו כולל משרדים שלא התקבלה תשובתם, שהביקורת בהם נערכת ככלל במיקור חוץ או שלא בוצעה בהם ביקורת, אלא אם כן בחרו להשיב באופן ספציפי על שאלה זו. כאשר "משרד אם" ציין מחסור במשאבים כסיבה למניעת ביקורת, לגבי משרדו ולגבי המשרד הסמוך על משרדו, נספרו שתי התשובות.



פילוח תשובות המבקרים הפנימיים ב-27 המשרדים שבהם נמנעה ביקורת, אשר לאופן שבו היא נמנעה, מוצג בתרשים להלן.

### תרשים 5: התפלגות הסיבות למניעת ביקורת פנים



על פי ממצאי השאלונים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי רוב המבקרים שהשיבו וציינו כי נמנע מהם לערוך ביקורת (21 מ-27), דיווחו כי זו נמנעה בשל מחסור במשאבים; 6 מבקרים דיווחו על אי-מתן גיבוי לביקורת אשר מנע את ביצועה; 5 מבקרים דיווחו על פסילת נושא שהמבקר הציע ממניעים שלדעתו היו לא ענייניים; 5 מבקרים דיווחו על העדפת המנכ"ל לנושאים אחרים שלדעת המבקר מצויים בעדיפות נמוכה יחסית; 3 מבקרים דיווחו על עצירת ביקורת ללא הצדקה עניינית, לדעתם; 5 מבקרים דיווחו על מניעת הביקורת באופן אחר.

ממצאי הביקורת מעלים כי ב-27 המשרדים האמורים נעשו פעולות שמנעו מהמבקר הפנימי לבחון אירועים או נושאים שהיו לדעתו ראויים לביקורת. נמצא כי בחלק ניכר מהמשרדים שבהם דווח על מחסור במשאבים (17 מתוך 21), ציין המבקר הפנימי במפורש את המחסור בכוח אדם ביחידת הביקורת.

על הנהלות המשרדים לפעול להקצאת משאבי כוח אדם ליחידות לביקורת פנימית, כנדרש על פי התקינה שקבעה נש"ם (ראו להלן בנוגע לתקינה שקבעה נש"ם).

## גישה מוגבלת של מבקרים פנימיים למסמכים ולמערכות מידע

עריכת ביקורת פנימית מחייבת היכרות רחבה ומעמיקה של המבקר הפנימי עם הגוף מושא הביקורת, לרבות המסמכים ומאגרי המידע הנוגעים לפעילותו. זאת לשם איתור מוקדי פעילות שנראה שיש צורך בעריכת ביקורת בהם, ולשם גיבוש התשתית העובדתית שעליה נשענת



הביקורת עצמה. כך למשל, לצורך ניתוח מאגר מידע או נתונים מתוך מאגר מידע לצורכי ביקורת נדרשת לעיתים גישה ישירה למאגר - זאת לצורך הכרת תכולתו, כדי שהמבקר יוכל להחליט איזה חלק מהמאגר נחוץ לו לצורכי הביקורת.

ועדת זיילר מצאה לנכון לציין בהקשר זה כי תנאי הכרחי לקיומה של ביקורת פנימית ראויה הוא חשיפה מלאה של כל מוצאותיו ומבואותיו של הגוף המבוקר בפני המבקר הפנימי, וכי פריסה חלקית של מידע יכולה לגרום לכך שנושאים שנכון היה להתייחס אליהם בביקורת הפנימית לא יזכו לחשיפה, מפני שמידע עליהם כלל לא הגיע למבקר הפנימי; התבססות המבקר על מידע חלקי בלבד עלולה להביא לכך שממצאיו ומסקנותיו ילקו באי-דיוק ואפילו בהחטאת המטרה, ואף יהיו מעוותים לחלוטין.

על מנת ליתן בידי המבקר הפנימי כלים שיאפשרו לו לבסס היכרות רחבה ומעמיקה עם פעילות הגוף המבוקר, נקבע בסעיף 9 לחוק הביקורת הפנימית כי המבקר הפנימי רשאי לדרוש ולקבל כל מסמך וכל מידע שברשות הגוף שבו הוא משמש מבקר, או שברשות אחד מעובדיו, ושלדעת המבקר הוא דרוש לביצוע תפקידו; מי שנדרש למסור מסמך או מידע כאמור יהיה חייב למלא אחר הדרישה תוך תקופה הקבועה בדרישה ובאופן הקבוע בה. מלשון החוק עולה כי יש לאפשר למבקר הפנימי גישה למידע ומסמכים גם במקום שבו מדובר במידע החסוי על פי דין; על המבקר יחולו המגבלות הקבועות בדין לגבי המורשים לקבל מידע כזה.

עם התפתחות יכולות המחשוב ואיסוף הנתונים בעשורים האחרונים מחזיקים גופים רבים מאגרי מידע, לרבות מאגרי נתונים ממוחשבים הנדרשים להם לצורך פעילותם. ניתוח מאגרי מידע כאלו הוא כלי ביקורת יעיל המאפשר הסקת מסקנות והצגת תמונה מקיפה לגבי היבטים שונים בפעילות הארגון. כדי לאפשר למבקר הפנימי שימוש במאגרים האלו לביצוע עבודתו, נקבע בסעיף 9 לחוק כי תהיה לו גישה, לצורך ביצוע תפקידו, לכל מאגר רגיל או ממוחשב, לכל בסיס נתונים ולכל תוכנית עבודה של עיבוד נתונים אוטומטי של הגוף שבו הוא משמש מבקר. המבקר הפנימי רשאי להיכנס לכל נכס של הגוף שבו הוא משמש מבקר ולבדוק אותו. סמכות שהוקנתה בסעיף זה למבקר הפנימי וחובה שהוטלה עליו יחולו גם על עוזריו ועל כל אדם הפועל מטעמו.

1. בשאלון שהפיץ משרד מבקר המדינה התבקשו המבקרים הפנימיים במשרדים להתייחס לקיום הוראות הדין בעניין הגישה שניתנת להם למסמכים ומידע, הלכה למעשה. פילוח התשובות מוצג בתרשימים שיובאו להלן.

המבקרים הפנימיים ב-8 מ-39 משרדים שהשיבו על השאלה (21%) דיווחו על קשיים בגישה למאגרי מידע: 2 מהם דיווחו שאין להם גישה, ו-6 נוספים דיווחו ש"לעיתים אין להם גישה" למאגרי מידע הנחוצים להם לצורכי הביקורת; 2 מתוך המבקרים הפנימיים הללו ציינו כי נוסף על הקשיים בגישה למאגרי מידע הם אינם מקבלים גישה למידע ומסמכים הנחוצים להם.

2. הגם שהחובה לאפשר למבקר הפנימי גישה למסמכים ומידע קבועה במפורש בחוק הביקורת הפנימית, עולה מממצאי הביקורת הצורך לפעול כדי להבטיח גישה של המבקר למאגרי מידע ומסמכים.



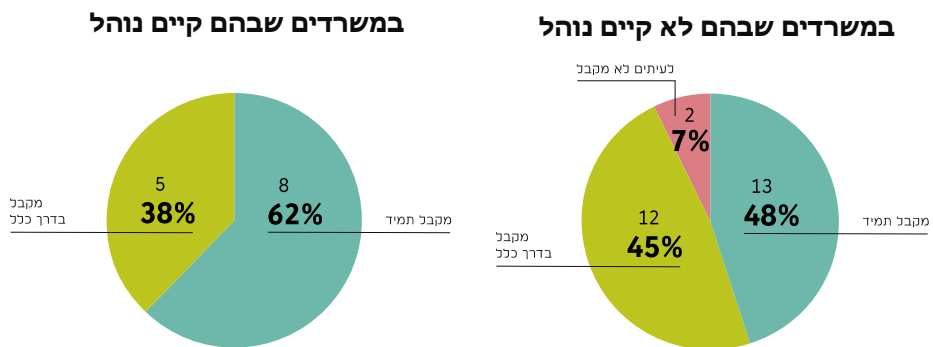


בהקשר לכך בדק משרד מבקר המדינה באמצעות השאלון אם המשרדים פעלו כדי להבטיח גישה כזו באמצעות נוהל או הנחיות רשמיות לעובדי המשרדים (להלן בתת-פרק זה - נוהל משרדי). הממצאים מוצגים בתרשים שיובא להלן.

מתשובות המבקרים הפנימיים לשאלון עולה כי ב-68% מהמשרדים שנבדקו (27 מתוך 40) לא קיים נוהל משרדי המסדיר את גישת עובדי יחידת הביקורת למסמכים ומאגרי מידע, ורק ב-32% מהמשרדים (13 מתוך 40) קיים נוהל כזה.

כדי לבחון את תרומתו האפשרית של נוהל משרדי מעין זה להשגת התוצאה הרצויה הוצלבו תשובות המבקרים ב-40 משרדים לשתי שאלות: (א) האם ניתנה להם גישה למסמכים ומידע; (ב) האם קיים נוהל משרדי בגוף שבו הם עובדים. תוצאות ההשוואה מוצגות להלן בתרשימים.

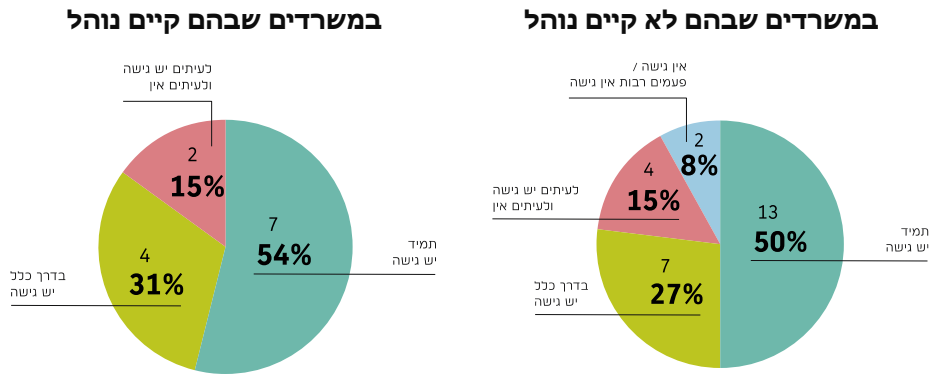
### תרשים 6: גישת המבקרים למסמכים



על פי ממצאי השאלונים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



### תרשים 7: גישת המבקרים למאגרי מידע



על פי ממצאי השאלונים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשימים עולה<sup>24</sup> כי שיעור המקרים שבהם ניתנה למבקר הפנימי גישה מלאה למסמכים ("תמיד") במשרדים שבהם קיים ניהול פנימי המסדיר את הגישה של המבקר הפנימי למסמכים ולמידע גבוה בכ-14% לעומת שיעור זה במשרדים שבהם לא קיים ניהול משרדי כזה.

נש"ם השיבה כי אין להעמיד למבקר פנימי הרשאות גורפות למאגרי מידע, אלא להעמיד לרשותו את הנתונים ככל שנדרש. לשכת המבקרים הפנימיים IIA ישראל (חל"צ) ציינה בתשובה ששלחה למשרד מבקר המדינה כי ממידע שנצבר בלשכה אכן עולה כי לעיתים נמנעת מהמבקרים הפנימיים, לרבות המבקרים הפנימיים בשירות המדינה, גישה ישירה למאגרי מידע. הלשכה סבורה כי יש מקום להבהיר את חובתם של המבוקרים השונים בשירות המדינה לשתף פעולה באופן מלא עם המבקרים הפנימיים ולאפשר להם גישה ישירה ומיידית למאגרי המידע, ללא סינון או מגבלה.

לצורך ניתוח מאגר מידע או נתונים מתוך מאגר מידע לצורכי ביקורת נדרשת לעיתים גישה ישירה למאגר, וניהול משרדי עשוי לתרום לשיפור גישתו של המבקר הפנימי למסמכים ומאגרי מידע, ולממש בכך את הוראות סעיף 9 לחוק הביקורת הפנימית. מומלץ כי כל המשרדים שבהם לא קיים ניהול כאמור יפעלו לגיבושו ולהטמעתו, ויבטיחו כך את גישת המבקר למסמכים ומאגרי המידע, ככל הנדרש על פי צורכי הביקורת. כן מומלץ שהנציבות תוודא שכך פועלים המשרדים.

24 במשרדים שבהם קיים ניהול משרדי התפלגו התשובות לשאלה "באיזו מידה את/ה מקבל כל מסמך וכל מידע הדרוש לך למילוי תפקידיך?" באופן הבא: 38% "מקבל בדרך כלל" ו-62% "מקבל תמיד". במשרדים שבהם לא קיים ניהול משרדי התפלגו התשובות לאותה השאלה באופן הבא: 7% "לעיתים לא מקבל", 45% "מקבל בדרך כלל" ו-48% "מקבל תמיד".



## הערכת ביצועי המבקר הפנימי והשפעתה על ביצוע תפקידו

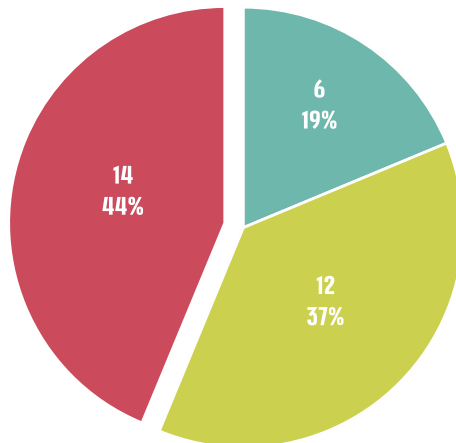
המבקר הפנימי במשרד ממשלתי, ביחידת סמך או במרכז רפואי ממשלתי הוא עובד הארגון על כל המשתמע מכך, לרבות בכל הנוגע להערכת ביצועיו ולאפשרות קידומו לתפקיד בכיר יותר בשירות המדינה. למעשה, המבקר אחראי לערוך ביקורת פנימית אובייקטיבית בארגון, גם על פעולותיהם של גורמים שהם בעלי השפעה על תנאי עבודתו, ובכלל זה גורם המעריך את ביצועיו, גורמים המשפיעים על העברתו לתפקיד אחר או קידומו לתפקיד בכיר יותר וגורמים המשפיעים על שכרו. בתקנים המקצועיים של לשכת המבקרים הפנימיים הוגדר המונח אובייקטיביות בהקשר הזה: "גישה נפשית בלתי מוטה, המאפשרת למבקרים הפנימיים לבצע מטלות ביקורת, באופן שבו הם מאמינים בתוצר עבודתם וללא התפשרות על איכותה"<sup>25</sup>.

1. בשירות המדינה מוערכים עובדי המדינה אחת לשנה על ידי הממונים עליהם. ההערכות השנתיות מצטברות בתיקו האישי של העובד ומשמשות כלי לקבלת החלטות הקשורות בפיתוח קריירה, לצורכי הדרכה והענקת תגמולים.

בשאלון שהופץ נשאלו המבקרים הפנימיים אם ביצעיהם הוערכו על פי המתכונת להערכת ביצועי עובדים ומנהלים המקובלת במשרד. 31 מבקרים מתוך 33 השיבו לשאלה, ונמצא כי רובם (26 מתוך 31, 84%) מוערכים במתכונת הרגילה. עוד נמצא כי הערכת הביצועים של כל המבקרים שהוערכו במתכונת זו בוצעה על ידי מנכ"ל המשרד (או מנהל יחידת הסמך הרלוונטית).

2. המבקרים הפנימיים נשאלו אם הם סבורים כי ביצוע תפקידם כנדרש (לרבות ביצוע ביקורת על גורמים בכירים במשרד) עלול לפגוע באפשרויות הקידום שלהם בשירות המדינה בכלל או במשרד שבו הם מועסקים כעת, בפרט. פילוח התשובות מוצג בשני התרשימים הבאים.

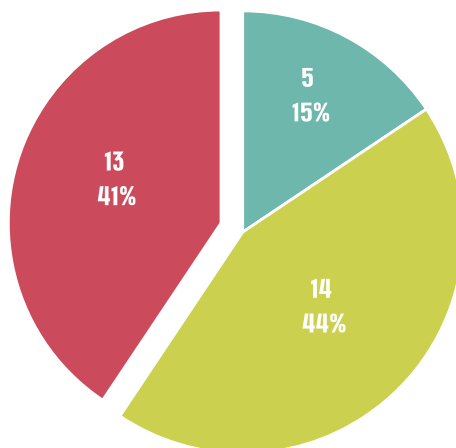
**תרשים 8: תשובות המבקרים הפנימיים לשאלה "האם ביצוע תפקיד המבקר הפנימי כנדרש עלול לפגוע באפשרותך להתמנות לתפקיד אחר בשירות המדינה?"**



■ לא ■ עלול לפגוע במידת מה ■ כן

על פי ממצאי השאלונים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

**תרשים 9: תשובות המבקרים הפנימיים לשאלה "האם ביצוע תפקיד המבקר הפנימי כנדרש עלול לפגוע באפשרות קידומך בארגון?"**



■ לא ■ עלול לפגוע במידת מה ■ כן

על פי ממצאי השאלונים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



מהתרשימים עולה כי 56% (18 מתוך 32) מהמבקרים הפנימיים שהשיבו לשאלה זו סבורים כי ביצוע תפקידם כראוי עלול לפגוע (6) או לפגוע במידת-מה (12) באפשרות קידום לתפקיד אחר בשירות המדינה, ו-59% (19 מתוך 32) סבורים כי ביצוע תפקידם כראוי עלול לפגוע (5) או לפגוע במידת-מה (14) באפשרות קידום לתפקיד אחר בארגון שבו הם פועלים.

האפקטיביות של הביקורת הפנימית בשירות המדינה תלויה בין היתר במידת עצמאותו של המבקר ואי-תלותו בגורמים שעליו לבקר. עצמאות המבקר הפנימי חיונית כדי לאפשר לו לבצע את תפקידו על פי אמות מידה מקצועיות שאינן נגועות בשיקולים הזרים לביקורת הפנימית.

העובדה שהערכת הממונה משפיעה על אפשרויות הקידום והתגמולים הניתנים לעובד יוצרת תלות מובנית של העובד בממונה. יישומה של מתכונת זו גם על המבקר הפנימי מציב אותו במצב של חשש לניגוד עניינים, בין ביצוע תפקידו באופן מקצועי כנדרש, לרבות ביצוע ביקורת אובייקטיבית על פעולות הנהלת המשרד, לבין שאיפתו הטבעית שביצועיו יוערכו כגבוהים, כבסיס לקידום בעתיד או לקבלת תגמול על עבודתו. מצב זה עלול להביא לפגיעה בעקרון אי-התלות. על פי ממצאי הביקורת, ביותר ממחצית המשרדים שנבחנו מצויים המבקרים הפנימיים בקונפליקט בין רצונם ליזכות בקידום לתפקיד אחר לבין חובתם לבצע ביקורת אובייקטיבית ובלתי תלויה, בין היתר על הנהלת המשרד או הגורם שמעריך אותם.

מומלץ שנש"ם תגבש עקרונות להערכת ביצועים של מבקר פנימי בשירות המדינה, בשים לב למאפייני תפקידו והתוצרים הנדרשים מעבודתו.



ממצאי הביקורת העולים מתשובות המבקרים הפנימיים לשאלונים שמילאו מצביעים על שורה של גורמים המצמצמים או העלולים לצמצם את עצמאותם של המבקרים הפנימיים במילוי תפקידם: 36% מהמבקרים הפנימיים הצביעו על קשיים הנובעים מתנאי העבודה וסדריה בביצוע ביקורת פנים באופן עצמאי ובלתי תלוי; לגבי 27 מהמשרדים דיווחו המבקרים על פעולות שמנעו מהם לבחון נושאים שהיו לדעתם ראויים לביקורת (ברוב המקרים, 21 מתוך 27, הדבר נבע ממחסור בתקציב או כוח אדם); 8 מ-39 מבקרים שהשיבו (21%) דיווחו על קשיים בגישה למאגרי מידע; וכ-56% מהמבקרים הפנימיים שהשיבו סבורים כי ביצוע תפקידם כראוי עלול לפגוע במידת-מה באפשרות קידום לתפקיד אחר בשירות המדינה.



המבנה התפקודי הקיים הקבוע בחוק משקף תפיסה יסודית שלפיה המבקר הפנימי כפוף למנכ"ל הגוף. האתגרים שמציב מבנה זה מחייבים להבטיח כי הוא מתקיים בדרך שתשמר את עצמאותו ואי-תלותו של המבקר הפנימי. הסדרים שיבטיחו יישום מיטבי של ההסדר הקבוע כיום בחוק נחוצים, שכן במצב שבו המנכ"ל קובע את תוכנית העבודה ומקצה משאבים למבקר הפנימי, שנדרש גם לבקר את פעולות המנכ"ל, טמון חשש לניגוד עניינים ולו למראית עין, הן של המנכ"ל - בין היותו ממונה על המבקר הפנימי לבין היותו מבוקר על ידו, והן של המבקר הפנימי - בין היותו כפוף למנכ"ל לבין חובתו המקצועית לבקר את פעולות המנכ"ל. יצוין כי החשש לניגוד העניינים הוא מובנה, וגם אם לא מתקיים בפועל ניגוד עניינים בפעולתו של המבקר הפנימי, יש צורך להסדיר את הנושא<sup>26</sup>.

יצוין כי בחוק הביקורת הפנימית קבועות הוראות שנועדו למתן את תלותו של המבקר הפנימי במנכ"ל המשרד, כגון סעיף 12 א(1), הקובע כי לא תופסק כהונתו של מבקר פנימי שלא בהסכמתו לפני תום התקופה אשר לה נתמנה והוא לא יושעה מתפקידו - במשרד ממשרדי הממשלה - אלא באישור נציב שירות המדינה. אולם החוק לא כולל מנגנון להגברת העצמאות ואי-התלות בהתנהלות השוטפת של המבקר.

נש"ם השיבה למשרד מבקר המדינה כי על פי חוק הביקורת הפנימית, המבקר כפוף למנכ"ל המשרד. עם זאת, ובשל הרגישות האמורה, ניתן יהיה לבחון בעתיד אפשרות להכפיף מהבחינה המקצועית את המבקרים הפנימיים לבעל התפקיד שייבחר במשרד המשפטים (בנוגע לתפקיד זה - ראו להלן).

מומלץ כי נש"ם תגבש סט כללים אשר ייתנו מענה לקשיים שהעלו מבקרי הפנים אשר למילוי תפקידם. עוד מומלץ כי מיד לאחר הקמתה של היחידה המקצועית במשרד המשפטים (כמפורט להלן), היחידה תידרש לאותם קשיים שהעלו מבקרי הפנים בנוגע למילוי תפקידם, ותנתח הלכה למעשה, על סמך הממצאים העולים בדוח זה ובדיקות שתקיים בעצמה, את הקושי האמור, ותשקול להטמיע הסדרים תפקודיים מתאימים שיבטיחו כי הכפיפות של המבקר הפנימי למנכ"ל תתקיים באופן שהוא יוכל למלא תפקידו באופן עצמאי ובלתי תלוי.

## הקמת ועדה מקצועית לביקורת הפנימית

### ייסוד גורם מקצועי חיצוני כמענה לסוגיית העצמאות

האתגר הנובע מכפיפותו של מבקר פנימי בשירות המדינה למנכ"ל המשרד שאת פעולותיו הוא נדרש לבקר, עלה ונדון בוועדת זיילר ובוועדת פרידמן. ועדת זיילר המליצה על הקמת "גוף-על" שיהיה בעל סמכות הכרעה ויוכל לדון במחלוקות מהותיות העלולות להתגלע בין המבקר הפנימי להנהלת הגוף שבו הוא מכהן, אך ועדת פרידמן מצאה כי גוף כזה לא יתאים למבנה הממשלתי

26 ראו התייחסות למצב דומה, אך לא בעניין מבקרים פנימיים, בבג"ץ 415/19 משה לוי נ' שר הפנים (פורסם במאגר ממוחשב, 21.4.20), פסקאות 16 - 21 לפסק הדין.



הישראלי ואף עלול להיות בעל השפעה שלילית על מערך היחסים שבין המבקר הפנימי להנהלת הגוף המבוקר.

לפיכך המליצה ועדת פרידמן להקים "ועדה מקצועית לביקורת הפנימית" (להלן - הוועדה המקצועית), שתשמש גוף מייעץ בתחום הביקורת הפנימית, הן למבקר הפנימי עצמו והן למנכ"ל המשרד, ותפקידיה יהיו: מתן המלצות מקצועיות ויצירת אחידות בדפוסי עבודת הביקורת במגזר הממשלתי; מתן חוות דעת מייעצות בתחום הביקורת הפנימית למבקרים פנימיים ולמנכ"לי משרדים; ומתן המלצות לנציב שירות המדינה בעניין פיתוח מקצועי של עובדי ביקורת והכשרות בתחום הביקורת הפנימית. עוד המליצה ועדת פרידמן כי הוועדה המקצועית תפעל בסמיכות למשרד המשפטים, בהיות שר המשפטים הגורם האחראי לביצוע הוראות החוק, וכי תוקם יחידה מקצועית מצומצמת במשרד המשפטים (להלן - היחידה המקצועית) שתרכז את פעילות הוועדה המקצועית ותוציא לפועל את המלצותיה. יודגש כי הקמת הוועדה המקצועית היא אחת הפעולות המרכזיות הנדרשות, על פי ועדת פרידמן, לקידום סוגיית עצמאות הביקורת הפנימית בשירות המדינה.

נמצא כי ההמלצות של ועדת פרידמן בדבר הקמת ועדה מקצועית לביקורת הפנימית התקבלו בידי משרד המשפטים (כפי שעולה ממסמך של משרד המשפטים ממאי 2018, בדבר החלטה שהתקבלה בספטמבר 2017), והוא החל בפעולות ראשונות להקמת היחידה בשנת 2015. על פי מתווה ההצעה שגובש במשרד המשפטים, ראשית ימונה ראש היחידה המקצועית, לאחר מכן ישלים ראש היחידה את הקמתה ולבסוף יגבש את הוועדה המקצועית עצמה. כן עולה כי בשנת 2018 סיכמו משרד המשפטים, נציבות שירות המדינה ואגף התקציבים את הרכב היחידה המקצועית ואת מקורות ההקצאה של כוח האדם בה.

במהלך הביקורת, בפברואר 2022, הודיע משרד המשפטים למשרד מבקר המדינה כי החליט להוציא לפועל את הקמת היחידה המקצועית, וביוני 2022 פורסם מכרז לאיוש משרת מנהל היחידה. מתשובת משרד המשפטים עולה כי עד סוף שנת 2022 טרם כונסה ועדת בוחנים כדי לבחור מנהל ליחידה.

עד סוף שנת 2022 לא הסתיים ההליך המכריז המנוהל בנש"ם ולא נבחר מנהל היחידה המקצועית, כפעולה ראשונית לקראת הקמת הוועדה המקצועית. יוצא אפוא כי יותר משש שנים לאחר שהמלצת ועדת פרידמן בדבר הקמת ועדה מקצועית לביקורת הפנימית אומצה על ידי משרד המשפטים, לא החל המשרד בהקמתה של הוועדה המקצועית עצמה.

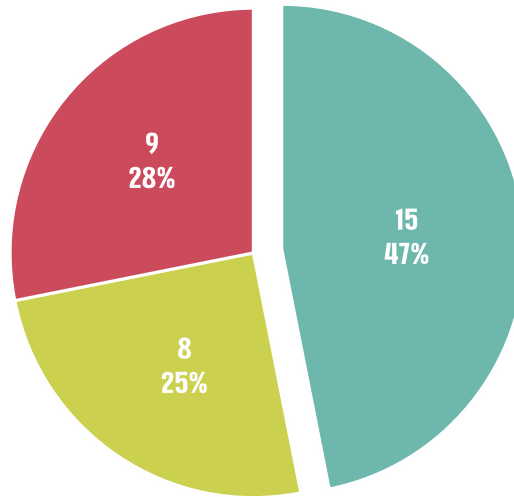
מומלץ שהנציבות תפעל להשלמת הפעולות הנדרשות לצורך מינוי מנהל היחידה המקצועית במשרד המשפטים, ומשרד המשפטים יפעל לשם הקמת היחידה ובהמשך לכך יפעל להקמת הוועדה המקצועית לביקורת הפנימית, לרבות הגדרת סמכויותיה וקביעת סדרי עבודתה.



## הקמת גוף העל כפתרון מספק לסוגיית עצמאות המבקר הפנימי

בשאלון שהופץ להם נשאלו המבקרים הפנימיים אם לדעתם הקמת גוף במתכונת שהציעה ועדת פרידמן (ועדה מקצועית לביקורת פנימית) עשויה לתרום להגברת עצמאות עבודתם בשירות המדינה ולפתרון הקונפליקט המובנה הגלום בכפיפותם לגורמים שהם מבקרים. פילוח תשובות המבקרים הפנימיים מוצג בתרשים להלן.

**תרשים 10: התשובות לשאלה "האם אתה סבור שיש בהקמת גוף במתכונת שהוצעה בידי ועדת פרידמן כדי לתרום לעצמאות עבודת המבקר הפנימי ופתרון הקונפליקט המובנה?"**



■ לא יתרום ■ עשוי לתרום אך דרוש פתרון אחר ■ יתרום לעצמאות המבקרים הפנימיים

על פי ממצאי השאלונים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה שכמחצית מהמבקרים שהשיבו (15 מ-27<sup>32</sup>) סבורים כי יש בהקמת גוף במתכונת שהוצעה על ידי ועדת פרידמן כדי לתרום לעצמאות המבקרים הפנימיים; כמחצית מהמבקרים שהשיבו סבורים כי הפתרון שהוצע - אם וכאשר יצא אל הפועל - לא יתרום לעצמאות המבקרים הפנימיים (9, 28%, מהמשיבים) או שאין די בו כדי להביא לפתרון ודרוש בצידו פתרון אחר (8, 25%, משיבים).



27 במשרד התיירות לא היה מבקר פנימי בתקופת הביקורת, ומענה המשרד לשאלונים היה חלקי.





מן המקובץ לעיל עולה כי עד כה, וחרף חלוף השנים מאז הגישו ועדת זיילר וועדת פרידמן את המלצותיהן (16 שנים ו-8 שנים, בהתאמה), לא נוצרו הסדרים מספקים לחיזוק עצמאותו ואי-תלותו של המבקר הפנימי בשירות המדינה.

מומלץ כי משרד המשפטים, בקובעו את תפקידי הוועדה המקצועית, יביא בחשבון את ממצאי הביקורת ואת הצורך לתת להם מענה, לרבות בקרה על ביצוע ביקורת פנימית שוטפת בכל משרד וגיבוש דוחות ביקורת באופן סדיר ובהיקף הדרוש. זאת בשים לב גם למשרדים שבהם לא פועלת יחידת ביקורת פנימית.

נוסף על כך, מומלץ שמשרד המשפטים והנציבות יגבשו אמצעים נוספים לחיזוק עצמאותו של המבקר הפנימי, ובכלל זאת ילבנו את סוגיית הערכת ביצועי המבקר, כדי להבטיח שעצם ביצוע תפקידו כנדרש לא ייתפס כגורם העלול לפגוע בקידומו.

## יחידות הביקורת הפנימית - כוח אדם, שכר ומשימות

### איוש משרות ביחידות הביקורת הפנימית

על פי חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, הסמכות לאשר תקן בשירות המדינה נתונה לנציב שירות המדינה, וזאת בהתאם להצעת השר או מי שהוסמך לכך על ידיו. בדוח ועדת פרידמן נקבע כי המשמעות המעשית של קביעה זו היא שהיוזמה להקצאת משרות כוח האדם ליחידת הביקורת הפנימית נתונה למנכ"ל המשרד ולסמנכ"ל למינהל.

בדוח קודם משנת 2013 הצביע מבקר המדינה על המורכבות הגלומה בכך שבעלי תפקידים המבוקרים על ידי יחידת הביקורת הפנימית מחזיקים ביכולת להשפיע על היקף כוח האדם ביחידה זו ועל שכר העובדים בה<sup>28</sup>.

ועדת פרידמן המליצה לקבוע, לגבי כל יחידת ביקורת בשירות המדינה, מספר מינימלי של משרות ביקורת פנימית, על פי אמות המידה האלה: היקף כוח האדם במשרד ומספר המשרות הבכירות שבו; גובה תקציב המשרד; הפיזור הגיאוגרפי של יחידות המשרד; האם יחידת הביקורת מטפלת בתלונות הציבור; האם היא מספקת שירותי ביקורת למשרד ממשלתי אחר או ליחידת סמך, נוסף על המשרד או היחידה העיקריים שהיא מבקרת; ומאפיינים ייחודיים של המשרד, אם יש כאלה, אשר יש בהם כדי להשפיע על מורכבות הביקורת הפנימית. הוועדה הדגישה כי מדובר בתקינה בסיסית בלבד, שבהיעדרה קיים חשש לפגיעה ביכולת הביצוע של ביקורת פנימית נאותה.

28 מבקר המדינה, דוח שנתי 63 (2012), "הביקורת הפנימית במגזר הציבורי", עמ' 94.



עוד המליצה הוועדה על רמות המשרה המתאימות ליחידת הביקורת הפנימית, בהתאם להיקף המשרות שנקבע לה<sup>29</sup>. זאת, בין היתר, כדי לצמצם את תלותם של עובדי יחידות הביקורת הפנימית בגורמים פנים-משרדיים המבוקרים על ידם<sup>30</sup>.

בינואר 2016 מינה נציב שירות המדינה דאז צוות ליישום המלצות ועדת פרידמן בדבר תפקוד הביקורת הפנימית במשרדי הממשלה (להלן - צוות היישום). הצוות ניתח את מאפייני המשרדים בהתאם לאמות המידה שגובשו בוועדת פרידמן לצורך קביעת מספר המשרות המינימלי ביחידות לביקורת פנימית.

בהתאם לממצאי הניתוח קבעה נש"ם באותה שנה באילו משרדים ממשלתיים תוקם יחידת ביקורת עצמאית ובאילו משרדים תבוצע הביקורת הפנימית על ידי יחידת ביקורת פנימית במשרד אחר (כמצוין לעיל); לגבי משרדים שבהם יש לקיים יחידת ביקורת קבעה נש"ם טווח של מספר משרות מינימלי ביחידת הביקורת (להלן - יעד התקינה). את כל אלה נש"ם ציינה בהוראותיה למשרדים משנת 2016, והורתה ליישמן בשני שלבים: שלב ראשון - בתוך חצי שנה, עד יוני 2017, אז יהיה על המשרד לעמוד ברף התחתון של הטווח, ושלב שני - בתוך ארבע שנים, עד סוף שנת 2020<sup>31</sup>, אז יהיה עליו לעמוד ברף העליון של הטווח. על פי הגדרת הנציבות מדובר בתקינה מינימלית שאין לחרוג ממנה, אך הובהר כי אם מנכ"ל המשרד הממשלתי יכיר בצרכים פנימיים העולים על התקינה המינימלית שנקבעה, מוטלת עליו האחריות להקצות תקנים נוספים לצורכי ביקורת פנימית מתוך תקציב המשרות הקיים של המשרד.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את פעולות נש"ם בשנת 2016 לגיבוש תקן כוח אדם ליחידות הביקורת הפנימית במשרדי הממשלה וביחידות הסמך.

צוות היישום מצא אז כי ביחידות הביקורת הפנימית במשרדים חסרות בסך הכול 47 משרות לעומת התקינה שהומלצה לאותה עת (שנת 2017). בהמשך להגשת המלצות ועדת פרידמן הסכימו הנציבות ואגף התקציבים במשרד האוצר על הקצאת 19 משרות ייעודיות ליחידות הביקורת הפנימית, בפריסה לשלוש שנים (2015 - 2017)<sup>32</sup>; הקצאת המשרות הותנתה בכך שמשרד המקבל משרה ייעודית יקצה תקציב למשרה נוספת, מתקציבו השוטף; בנובמבר 2016

29 רמת משרה מוגדרת באמצעות מתח דרגות; הדירוג של העובד והדרגה שבה הוא מועסק הם מרכיבים מרכזיים בקביעת שכרו. לדוגמה: ביחידה בת 3 אנשים יכהנו: מבקר פנימי במתח דרגות 42 - 44; מנהל תחום במתח דרגות 40 - 42; מרכז או מרכז בכיר במתח דרגות 39 - 41 או 38 - 40. ביחידה בת 8 אנשים יכהנו: מבקר פנימי במתח דרגות כאמור; מנהל תחום בכיר במתח דרגות 41 - 43; 2 מנהלי תחום במתח דרגות כאמור; ו-4 מרכזים או מרכזים בכירים במתח דרגות 39 - 41 או 38 - 40.

30 יצוין כי התקן שנקבע מתייחס לעובדים מקצועיים בתחום הביקורת בלבד ואינו כולל עובדי מינהלה.

31 המכתב נוקט לשון "בתוך ארבע שנים"; היות שרובם המכריע של המכתבים נשלחו ב-2016, נבחר המועד של סוף שנת 2020 כמועד אחיד לבחינת קיום ההנחיה.

32 ההמלצות הוגשו במרץ 2014 והסיכום על ההקצאה התקבל באפריל 2014.



החליטה נש"ם לאילו משרדים יוקצו 14 המשרות הראשונות<sup>33</sup>, והחליטה כי יתר 9 המשרות<sup>34</sup> יוקצו גם הן מתוך תקציב המשרות הקיים של המשרדים.

משרד מבקר המדינה בדק את מספר משרות עובדי הביקורת (ללא עובדים מינהליים וללא סטודנטים) שאמורות להיות ביחידות הביקורת של 27 משרדים<sup>35</sup> בשנת 2020, ואת מצבת עובדי הביקורת בהן באותה שנה; וחישב את שיעור העמידה של המשרדים ביעדי התקינה שנש"ם קבעה לשנת 2020. הממצאים מוצגים בתרשים להלן.

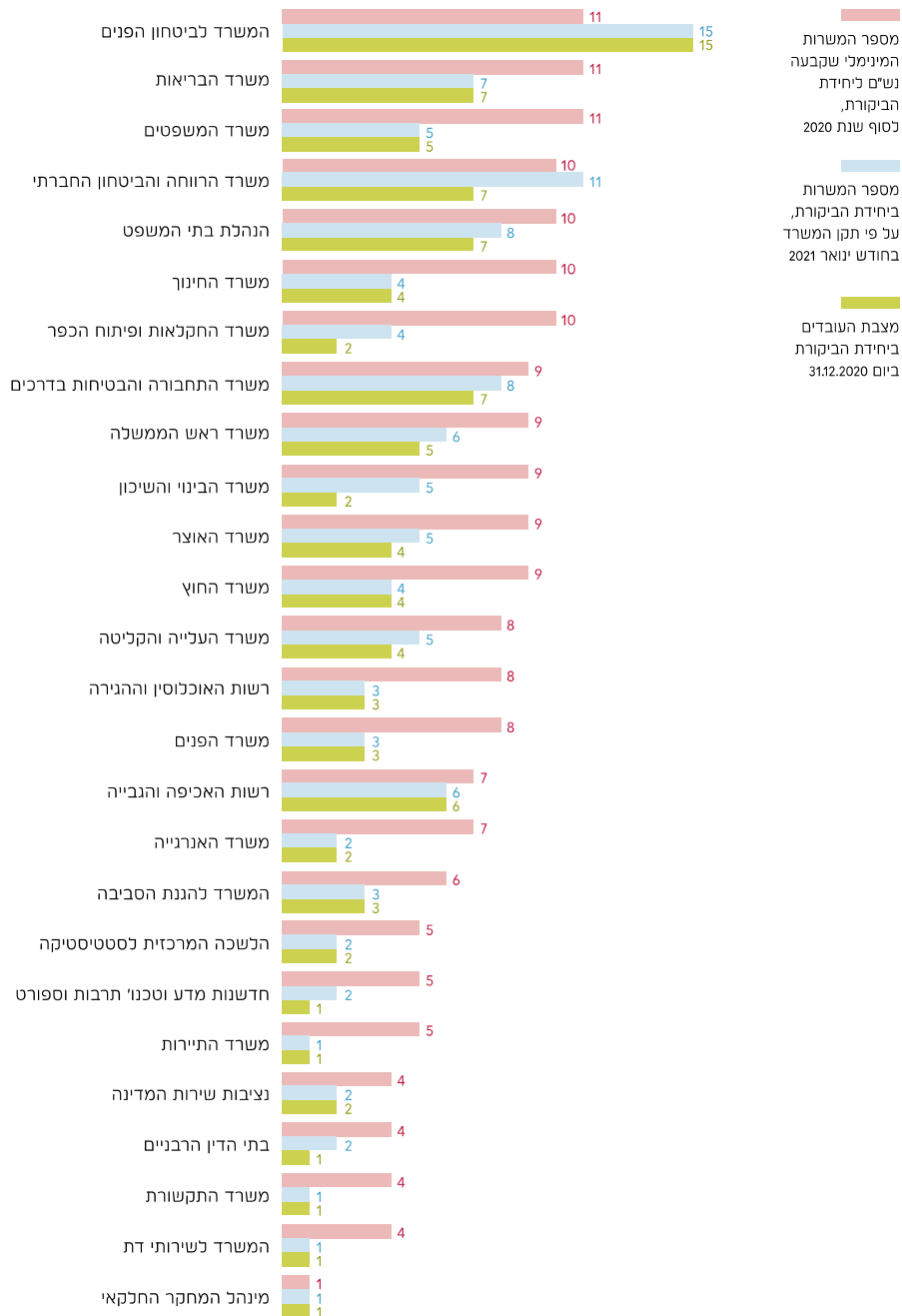
33 המשרדים שלהם הוקצו התקנים (תקן אחד לכל משרד): משרד הבריאות, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, משרד החינוך, משרד הכלכלה והתעשייה, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, משרד החוץ, משרד האוצר, משרד ראש הממשלה, משרד השיכון והבינוי, רשות האוכלוסין וההגירה, משרד הפנים, משרד התשתיות הלאומיות, המשרד להגנת הסביבה ומשרדי התרבות והספורט והמדע והטכנולוגיה.

34 47 המשרות החסרות בניכוי 19 משרות מהתקציב הקיים של המשרדים ו-19 משרות מתקציב תוספתי למשרדים.

35 לא נכללו משרדים בתחום הביטחון, שלגביהם לא אותרו בנציבות מסקנות של צוות היישום לגבי היקף המשרות הנדרש: משרד הביטחון, המוסד למודיעין ותפקידים מיוחדים, שירות הביטחון הכללי והוועדה לאנרגייה אטומית, וכן רשות המיסים ונתיב.



**תרשים 11: יעדי תקינה ומצבת עובדים ביחידות לביקורת פנימית, בסוף שנת 2020**



על פי מסמכים ומאגרי נתונים של נש"ם, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



בנוגע למשרד הכלכלה והתעשייה יצוין כי בתקופה שנבדקה (2016 - 2021) היו ביחידת הביקורת הפנימית שתי משרות, ויעד התקינה שקבעה נש"ם בשנת 2016 היה 10 משרות. ואולם בהתאם להחלטת הממשלה 1754 מיולי 2016 הועבר תחום התעסוקה (זרוע העבודה) ממשרד זה למשרד הרווחה והשירותים החברתיים, ולפי החלטת הממשלה 133 מיולי 2021 הועברה יחידת זרוע העבודה בחזרה למשרד הכלכלה והתעשייה<sup>36</sup>. המשמעות היא שברובה המכריעה של התקופה שנבדקה לא כלל משרד הכלכלה והתעשייה את זרוע העבודה, ולו היה נקבע לגביו יעד תקינה מעודכן המתחשב בכך, יש להניח שהוא היה נמוך מיעד התקינה שקבעה נש"ם.

הנהלת בתי הדין הרבניים השיבה כי פרסמה כמה מכרזים לאיוש משרות ביחידה לביקורת פנימית ולא היו בהם מועמדים. מתשובת משרד התחבורה עולה כי לדעתו, מספר המשרות ביחידה לביקורת פנימית במשרד צריך להיקבע גם על סמך תקציב הפיתוח של המשרד, ולא רק על פי תקציבו הרגיל.

מהתרשים ומהאמור לעיל עולה כי 24 מ-27 המשרדים שנבדקו (89%) לא עמדו ביעד התקינה שקבעה נש"ם; יתר 3 המשרדים (11%) עמדו ביעד שנקבע. ב-16 מ-27 המשרדים (59%) מספר המשרות בתקן יחידת הביקורת היה 50% או פחות ממספר המשרות הנדרש. אשר לפער בין התקינה המינימלית שקבעה נש"ם לבין מספר המשרות המאושרות: בשני משרדים (המשרד לביטחון הפנים<sup>37</sup> ומינהל המחקר החקלאי, סה"כ 7%) מספר המשרות המאושרות היה שווה ליעד התקינה או גבוה ממנו, ובשאר 25 המשרדים (93%) מספר המשרות המאושרות היה קטן מהיעד; ב-19 משרדים (70%) שיעור האיוש בפועל, ביחס ליעד התקינה, היה 50% או פחות.

למשל, ביחידת הביקורת הפנימית של משרד התיירות וביחידה של המשרד לשירותי דת היה בסוף שנת 2020 רק עובד ביקורת אחד בכל משרד, אף שיעד התקינה בהן היה 5 עובדים ו-4 עובדים, בהתאמה; במשרד החינוך היו באותה עת 4 עובדים ביחידת הביקורת, אף שיעד התקינה היה 10 עובדים.

יוצא אפוא כי הנהלות הרוב הגדול של המשרדים שנבדקו (89%) לא העמידו עבור יחידות הביקורת הפנימית שלהם את מספר המשרות הנדרש על פי היקף המשרות המינימלי שקבעה נש"ם; בחינת יחידות הביקורת בהן מספר המשרות המאושרות נמוך מהתקן המינימלי שקבעה נש"ם מעלה כי מספר המשרות המאושרות בהן (86) קטן ב-106 ממספר המשרות הנדרש על פי נש"ם (192 משרות); שיעור האיוש ברוב המשרדים (70% מהמשרדים) עומד על כחצי מכוח האדם הדרוש על פי יעד התקינה, ואף פחות מזה.

36 למעט כמה תכניות כמו תכנית "תעסוקה נתמכת" ותוכנית "תעסוקה לרווחה", אשר ייוותרו במשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.

37 במשרד לביטחון הפנים מצבת כוח האדם הייתה גבוהה מהתקינה הבסיסית שקבע צוות היישום: בשנת 2017 היו 12 עובדים ביחידה (לעומת תקינה בסיסית של 11 - 109%), ובשנת 2020 היו 15 עובדים (לעומת תקינה בסיסית של 11 - 136%).



כן נמצא כי נציבות שירות המדינה לא עקבה אחר עמידת המשרדים ביעדי התקינה שקבעה, כחלק מיישום המלצות ועדת פרידמן, וכי לא נקטה פעולות כדי להבטיח עמידה ביעדים המחייבים שקבעה. קיום יחידות ביקורת במצב שבו היקף כוח האדם שלהן קטן מהמינימום הנדרש משמעותו חשש לפגיעה ביכולת הביצוע של ביקורת פנימית נאותה.

משרד האנרגייה השיב למשרד מבקר המדינה כי בינואר 2022 אוישה משרת מנהל תחום בכיר (ביקורת פנימית) ובאפריל 2023 תאויש משרת מנהלת תחום (ביקורת פנים), וכי לא הוקצה למשרד תקציב לאיוש משרה מבין 19 המשרות הייעודיות האמורות. משרד התיירות השיב כי יפעל לאייש משרה נוספת ביחידת הביקורת הפנימית בשנת 2023, וכי כדי לגשר על פער התקינה הקיים הוא מקצה תקציב למיקור חוץ ולהעסקת סטודנט. רשות האוכלוסין וההגירה השיבה כי תערוך בחינה של היקף התקינה ביחידה, בדגש על המשימות המוטלות על הביקורת כנדרש בחוק. משרד הרווחה והביטחון החברתי השיב כי הוא פועל בימים אלו לאיוש המשרות החסרות באגף הביקורת, לאחר שניסיונות קודמים לאיושן לא צלחו.

על הנהלות המשרדים<sup>38</sup> לפעול להקצאת משאבי כוח אדם ליחידות לביקורת פנימית, כנדרש על פי התקינה שקבעה נש"ם וכפועל יוצא מהמלצות ועדת פרידמן. מומלץ שהנציבות תעקוב אחר האופן שבו מיישמים המשרדים את הוראותיה, ותוודא שהיקף המשרות שהוקצו ואוישו ביחידות הביקורת הפנימית תואם את התקינה שקבעה. כן מומלץ כי הנציבות תבחן מפעם לפעם את הצורך בעדכון התקינה (למשל בעקבות שינויים בתחומי האחריות של המשרדים והיקפי הפעילות בהם, לרבות במסגרת תקציבי פיתוח).

## ניצול משאבי יחידות הביקורת למילוי משימות נוספות

חוק הביקורת הפנימית מונה כאמור את סוגי העניינים שעל המבקרים הפנימיים לבדוק. בין השאר עליהם לבדוק אם פעולות ממלאי התפקידים בגוף הציבורי תקינות מבחינת השמירה על החוק, על הניהול התקין, על טוהר המידות ועל החיסכון והיעילות, ואם הן מועילות להשגת היעדים שנקבעו להן; אם מקוימות ההוראות המחייבות את הגוף הציבורי; ובכל הנוגע למשרדי ממשלה ויחידות סמך - את תיקון הליקויים שעליהם הצביע מבקר המדינה. עוד נקבע בחוק כי מבקר פנימי לא ימלא, בגוף שבו הוא משמש מבקר, תפקיד נוסף על הביקורת הפנימית, זולת תפקיד הממונה על תלונות הציבור או הממונה על תלונות העובדים, ואף זאת - אם מילוי תפקיד נוסף כאמור לא יהיה בו כדי לפגוע במילוי תפקידו העיקרי.

הוראות החוק וההנחיות בנוהל נותנות אפוא ביטוי לכך שתפקידה העיקרי של הביקורת הפנימית הוא ביצוע הפעולות המנויות בסעיף 4(א) לחוק, קרי - ביצוע עבודת הביקורת עצמה, ואין לאפשר

38 הנהלת בתי המשפט, משרד המשפטים, משרד הרווחה והשירותים החברתיים, רשות האוכלוסין וההגירה, משרד החינוך, משרד הבריאות, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, משרד האוצר, משרד החוץ, המשרד להגנת הסביבה, רשות האכיפה והגבייה, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, משרד הפנים, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, משרד הכלכלה והתעשייה, משרד הבינוי והשיכון, משרד ראש הממשלה, משרד העלייה והקליטה, בתי הדין הרבניים, משרד האנרגייה, משרד החדשנות, המדע והטכנולוגיה, התרבות והספורט, נציבות שירות המדינה, משרד התיירות, משרד התקשורת והמשרד לשירותי דת.



מצב שבו ביצוע פעולות מותרות נוספות יפגע במילוי תפקידה העיקרי של יחידת הביקורת. בנוהל הביקורת צוין כי יש להקצות לטיפול בתלונות הציבור את המשאבים הנדרשים כדי שתפקיד הביקורת הפנימית בארגון לא ייפגע מהקצאת משאבים לטיפול בתלונות.

1. משרד מבקר המדינה בדק באמצעות השאלונים אם יחידות הביקורת הפנימית אחראיות גם לטיפול בתלונות הציבור ותלונות עובדים, ואם כן - האם לדעת המבקרים הפנימיים הטיפול בתלונות פוגע או עלול לפגוע ביכולתה של היחידה לתת את המענה הדרוש בתחום הביקורת (מספר הביקורות, היקפן, עומקן וכיוצ"ב).

מניתוח התשובות עולה כי 24 מתוך 33 יחידות הביקורת הפנימית שהשיבו לשאלה זו (73%) עוסקות גם בטיפול בתלונות הציבור ובתלונות עובדים; כ-42% מהיחידות שהשיבו כי הן עוסקות בטיפול בתלונות (10 מתוך 24) השיבו כי הטיפול בתלונות פוגע או עלול לפגוע ביכולתה של יחידת הביקורת ליתן את המענה הדרוש בתחום הביקורת. זאת על אף הוראת החוק הקובעת שלא יהיה במילוי התפקיד של טיפול בתלונות ציבור ותלונות עובדים כדי לפגוע במילוי תפקידן העיקרי - ביקורת פנימית.

2. המבקרים הפנימיים במשרדים התבקשו להעריך (באחוזים) את הקצאת משאבי יחידת הביקורת שבראשה הם עומדים, בין שלוש הקטגוריות הבאות: (א) עבודת ביקורת; (ב) טיפול בתלונות ציבור ותלונות עובדים; (ג) עיסוקים אחרים. 26 מבקרים פנימיים השיבו לשאלה זו<sup>39</sup>, והנתונים שהתקבלו מוצגים בלוח שלהלן:

לוח 1: חלוקת תשומות העבודה ביחידות הביקורת

המשרד	תשומות לעריכת ביקורת	תשומות לטיפול בתלונות	תשומות למשימות אחרות
משרד האנרגיה	25%	5%	70%
הנהלת בתי המשפט	30%	50%	20%
משרד החינוך	30%	10%	60%
רשות האוכלוסין וההגירה	35%	40%	25%
משרד המדע והטכנולוגיה ומשרד התרבות והספורט	35%	20%	45%
משרד החקלאות ופיתוח הכפר	60%	30%	10%
הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה	60%	30%	10%

39 יחידות הביקורת של משרדים אלו ציינו שאינן עוסקות בתלונות ולכן לא נדרשו להשיב לשאלה זו: משרד הבריאות, המשרד לביטחון הפנים, הנהלת בתי הדין הרבניים, נתיב ומשרד הביטחון. משרד התיירות לא קיבל שאלון. משרד התחבורה השיב כי טיפל בתלונות הציבור ותלונות עובדים בתקופה שנבחנה בביקורת, אך לא מסר פרטים לגבי חלוקת התשומות.



המשרד	תשומות לעריכת ביקורת	תשומות לטיפול בתלונות	תשומות למשימות אחרות
רשות האכיפה והגבייה	60%	30%	10%
נציבות שירות המדינה	60%	20%	20%
רשות המיסים	65%	30%	5%
משרד הבינוי והשיכון	65%	10%	25%
שירות הביטחון הכללי	70%	20%	10%
משרד הפנים	70%	10%	20%
המשרד להגנת הסביבה	70%	3%	27%
משרד המשפטים	75%	5%	20%
משרד הכלכלה והתעשייה	75%	15%	10%
המשרד לשירותי דת	75%	0%	25%
משרד ראש הממשלה	77%	13%	10%
מינהל המחקר החקלאי	78%	10%	12%
משרד העלייה והקליטה	80%	20%	0%
משרד האוצר	80%	10%	10%
משרד החוץ	84%	8%	8%
משרד הרווחה והביטחון החברתי	85%	5%	10%
המוסד למודיעין ותפקידים מיוחדים	90%	10%	0%
הוועדה לאנרגייה אטומית	98%	2%	0%
משרד התקשורת	100%	0%	0%

על פי ממצאי השאלונים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי 5 מ-26 מבקרים פנימיים (במשרדי המדע והטכנולוגיה והתרבות והספורט, רשות האוכלוסין וההגירה, משרד החינוך, הנהלת בתי המשפט ומשרד האנרגייה, סה"כ 19%) דיווחו על הקצאה של 25% - 35% בלבד מתשומות יחידת הביקורת לצורך ביצוע ביקורת; ו-14 מבקרים (כ-54%) דיווחו על הקצאה של 70% לכל היותר מתשומות היחידה לטיפול בביקורת עצמה, וכי יתר התשומות הושקעו בטיפול בתלונות או בעיסוקים אחרים, כדוגמת ריכוז המענה לפניות משרד מבקר המדינה.





יוצא אפוא כי רוב יחידות הביקורת הפנימית (14 מתוך 26) שהשיבו לשאלה זו מפנות לביצוע תפקידן העיקרי - ביקורת פנימית - 70% ממשאבי כוח האדם שלהן או פחות.

משרד הכלכלה והתעשייה השיב למשרד מבקר המדינה כי לאחרונה, במסגרת הסדרת תחום פניות הציבור במשרדי הממשלה, הועבר הטיפול בתלונות הציבור מאגף הביקורת הפנימית לאגף השירות במשרד. משרד התחבורה השיב כי לאחר סיום הביקורת ערך שינוי מסוים, ובעקבותיו חלוקת המשאבים של יחידות הביקורת הפנימית היא כלהלן: שיעור תשומות העבודה בביקורת כ-60%; שיעור תשומות העבודה בטיפול בתלונות כ-20%; ושיעור תשומות העבודה ביתר המשימות כ-20%.

משרד מבקר המדינה בדק את הקצאת תשומות יחידות הביקורת לפי שלוש הקטגוריות האמורות בחמשת המשרדים שבהם שיעור התשומות שהושקעו בביקורת היה הנמוך ביותר, בשילוב עם הנתונים שהוצגו לעיל לגבי שיעור האיוש ביחידות ביקורת אלו. ממצאי הבדיקה מוצגים בלוח שלהלן:

**לוח 2: משרדים שבהם שיעורי תשומות העבודה שהוקצו לעריכת ביקורת היו הנמוכים ביותר**

המשרד	יעד התקינה לשנת 2020 לפי צוות היישום (א)	מספר המשרות המאוישות ביחידת הביקורת (2021) (ב)	שיעור תשומות העבודה שהושקעו בביקורת (ג)	מספר המשרות שהוקצו למעשה לעריכת ביקורת (מכפלת ב' ב- ג' = ד)	שיעור תשומות כוח האדם שהוקצו למעשה לעריכת ביקורת, מתוך יעד התקינה (האחוז שמהווה ד מ-א)
הנהלת בתי המשפט	10	7	30%	2.1	21%
רשות האוכלוסין וההגירה	8	3	35%	1.05	13%
משרד החינוך	10	4	30%	1.20	12%
משרד המדע והטכנולוגיה ומשרד התרבות והספורט	5	1	35%	0.35	7%
משרד האנרגיה	7	2	25%	0.50	7%

על פי ממצאי השאלונים ומסמכי נש"ם, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



הנציבות קבעה את תקני כוח האדם ביחידות הביקורת הפנימית מתוך הנחה כי הן עשויות לעסוק גם בבירור תלונות, ובתנאי שאין בכך פגיעה בביצוע ביקורת. מהלוח עולה כי הלכה למעשה, במשרד האנרגיה הוקצו 0.5 משרות לצורך עיסוק בביקורת פנימית - 7% ממספר המשרות הנדרש ביחידה על פי צוות היישום; במשרד המדע והטכנולוגיה ומשרד התרבות והספורט הוקצו רק 0.35 משרות לצורך עיסוק בביקורת פנימית - 7% ממספר המשרות הנדרש ביחידה על פי צוות היישום; במשרד החינוך הוקצו 1.2 משרות לצורך עיסוק בביקורת פנימית - 12% ממספר המשרות הנדרש ביחידה על פי צוות היישום; ברשות האוכלוסין וההגירה - 1.05 משרות, 13% ממספר המשרות הנדרש ביחידה על פי צוות היישום; ובהנהלת בתי המשפט - 2.1 משרות, 21% ממספר המשרות הנדרש ביחידה על פי צוות היישום.

הנהלת בתי המשפט השיבה כי לאחרונה הוקמה בה חטיבת שירות לקוחות אשר צפויה לטפל בפניות הציבור, ובכך יגדל למעשה שיעור התשומות של אגף הביקורת בעבודת הביקורת. משרד החינוך השיב כי הנושאים המטופלים על ידי יחידת הביקורת הפנימית מלבד ביצוע הביקורת והטיפול בתלונות הם בין השאר טיפול בדוחות מבקר המדינה ומעקב אחר הליקויים שעלו בהם, וכי המשרד פועל לצמצום פערי התקינה כדי לקדם הקצאת משאבים לעבודת הביקורת.

על המנכ"לים של כלל המשרדים, ובפרט מנכ"לי משרד החינוך, רשות האוכלוסין וההגירה, הנהלת בתי המשפט, משרד האנרגיה וכן משרדי המדע והטכנולוגיה והתרבות והספורט, לוודא כי משימות שיוטלו על יחידות הביקורת הפנימית לא יפגעו במילוי תפקידן העיקרי הקבוע בחוק - ביצוע ביקורת פנימית. במקביל יש לבחון את היקף התקינה ביחידות ואיש המשרות, בשים לב למשימות המוטלות על היחידות ולביצוע ביקורת פנימית כנדרש בחוק.

## ריכוז המענה למשרד מבקר המדינה

בחוק הביקורת הפנימית נקבעו כאמור סוגי העניינים שעל המבקרים הפנימיים לבדוק, ובהם, בכל הנוגע למשרדי ממשלה ויחידות סמך - תיקון הליקויים שעליהם הצביע מבקר המדינה. עוד נקבע בחוק כי מבקר פנימי לא ימלא, בגוף שבו הוא משמש מבקר, תפקיד נוסף על הביקורת הפנימית, זולת תפקיד הממונה על תלונות הציבור או הממונה על תלונות העובדים, ואף זאת - אם מילוי תפקיד נוסף כאמור לא יהיה בו כדי לפגוע במילוי תפקידו העיקרי. ועדת פרידמן המליצה כי אחד מתפקידי המבקר יהיה גם ריכוז המענה של המשרד על טיטות דוחות של מבקר המדינה.

נוהל הביקורת קבע כי אחד מתפקידי המבקר הפנימי הוא ריכוז המענה של המשרד על טיטות של דוחות מבקר המדינה ובירור תלונות בידי נציב תלונות הציבור, ובכלל זה ריכוז התשובות של בעלי התפקידים השונים במשרד והכנת התייחסות המשרד.

הנוהל הבהיר כי מבקרים פנימיים אינם אמורים להשיב או להגן על הארגון שבו הם פועלים, אלא עליהם לרכז את פעילות הארגון אל מול משרד מבקר המדינה- ריכוז שמשמעו, בין היתר,



קבלת טיטות דוחות ופניות ממבקר המדינה, ריכוז התשובות של בעלי התפקידים השונים במשרד והכנת התייחסות של המשרד.

הנציבות קבעה אפוא בנוהל תפקיד של מבקר פנימי שאינו נמנה עם תפקידיו על פי חוק הביקורת הפנימית. זאת מבלי שהובטח שהדבר אינו פוגע במילוי תפקידו העיקרי כמבקר כנדרש בחוק.

במכתב מאוגוסט 2017 העלה איגוד המבקרים הפנימיים בישראל<sup>40</sup> לפני נציב שירות המדינה כי קביעת הנציבות שלפיה המבקר הפנימי אחראי גם לריכוז מענה המשרד הממשלתי לפניות משרד מבקר המדינה, אם הוא כולל עיסוק במהות הביקורת של משרד מבקר המדינה, עלולה לעמוד בסתירה להוראת סעיף 8(א) לחוק הביקורת הפנימית, האוסרת על המבקר הפנימי למלא תפקיד נוסף על הביקורת הפנימית; מאידך גיסא, אם הריכוז כולל אך ורק פעולות טכניות נעדרות מהות, הרי אין כל הצדקה להקצות לביצוען את משאביהן של יחידות הביקורת. בדיון שקיים הנציב עם נציגי האיגוד בדצמבר 2018 סיכם הנציב כי רשם לפניו את עיקרי הדברים, והנחה את סגן נציב שירות המדינה לעסוק, עם נציגי איגוד המבקרים הפנימיים, בנושאים שהועלו בדיון.

נמצא כי מאז דצמבר 2018 לא חלה התקדמות בעניין זה.

מתשובות של מבקרים פנימיים לשאלון עולה, כי ב-17 מתוך 32 (53%) יחידות ביקורת שהשיבו לשאלה זו נדרשים עובדי היחידה לעסוק גם בגיבוש המענה לטיטות של דוחות משרד מבקר המדינה.

שלושה מבקרים פנימיים ציינו בתשובתם לשאלון כי הטיפול בפניות של משרד מבקר המדינה מצריך השקעת משאבים ניכרים: מבקר אחד ציין כי מנכ"ל המשרד קבע שהטיפול בפניות האלה הוא "המשימה הדחופה ביותר"; ומבקר נוסף ציין כי יחידת ביקורת הפנים עוסקת בשלבים שונים של ביקורת מבקר המדינה - לרבות הודעה על הגורמים הרלוונטיים לביקורת, הכנה למענה של המשרד על טיטות של דוחות ביקורת, פתרון קשיים שעולים בין צוותי הביקורת של משרד מבקר המדינה ליחידות המשרד המבוקר, וטיפול בהתייחסות המשרד לתיקון הליקויים שעלו בביקורת, ובכלל זה ריכוז החומרים לצורך עבודת צוות לתיקון ליקויים, הפועל בהתאם לחוק מבקר המדינה, התש"ח-1958 [נוסח משולב]; מבקר שלישי ציין כי העיסוק של יחידת הביקורת הפנימית במשימות נוספות המוטלות עליה, בייחוד טיפול בתלונות ובדוחות משרד מבקר המדינה, דוחה לעיתים, הלכה למעשה, ביצוע משימות של ביקורת פנימית.

בהקשר זה ראוי להבחין בין הטיפול בתלונות המצוין בחוק הביקורת הפנימית וריכוז המענה לפניות מבקר המדינה - פעולות שהיקפן נתון ונגזר מהיקף התלונות שהוגשו ומהיקף הפניות של משרד מבקר המדינה, לבין עבודת הביקורת - אשר היקפה נקבע בידי המשרד עצמו. יש חשש כי גם מסיבה זו העיסוק בביקורת נדחה לעיתים והיקף העיסוק בה מצטמצם.

40 IIA ישראל - איגוד מבקרים פנימיים בישראל - היה גוף מקצועי של מבקרים פנימיים, שעל פי תיאורו במכתב היה הגוף היחיד והבלעדי בישראל המוכר על ידי לשכת המבקרים הפנימיים העולמית, ה-IIA. לצידו פעלה עד 2019 לשכת המבקרים הפנימיים. ב-2019 הושגה הסכמה על הקמת גוף משותף, לשכת המבקרים הפנימיים IIA ישראל, שנועד לשמש כמייצג הבלעדי של המבקרים הפנימיים בישראל.



בתשובת משרד העלייה והקליטה הומלץ שהגורם האחראי והחתום על המענה לטיטות דוחות מבקר המדינה יהיה ראש הגוף המבוקר, שכן כאשר מבקר פנימי חותם על המענה, כפי שקורה לעיתים, הוא נעשה למעשה גורם ביצועי ונושא באחריות לפעולות הגוף המבוקר; בתשובת משרד הפנים נאמר כי יש מקום לקבוע, באופן שאינו משתמע לשתי פנים, כי אין להטיל את תפקיד ריכוז המענה למשרד מבקר המדינה על המבקרים הפנימיים, ויש לאפשר להם להתרכז בעבודת הביקורת הפנימית; משרד התחבורה השיב כי חוק הביקורת הפנימית אוסר על המבקר הפנימי למלא כל תפקיד נוסף על הביקורת הפנימית, פרט לטיפול בתלונות הציבור או בתלונות עובדים, גם אם מצבת כוח האדם ביחידתו מאפשרת ביצועו ללא פגיעה בעבודתו העיקרית.

השקעת חלק עיקרי של תשומות יחידת הביקורת בנושאים שאינם עבודת הביקורת עצמה אינה עולה בקנה אחד עם הוראת החוק המתירה טיפול בעיסוקים נוספים שהוגדרו בחוק רק במקום בו אלה אינם פוגעים בעבודת הביקורת הפנימית. פגיעה זו מתעצמת בשעה שהיקף משאבי כוח האדם שהנהלות המשרדים מעמידות לרשות יחידות הביקורת הפנימית נמוך מהמינימום הנדרש על פי הנציבות.

מומלץ שהנציבות תשקול לקבוע בנוהל הביקורת הפנימית כי אין להתיר עיסוק בנושאים נוספים על תפקידי המבקר על פי חוק הביקורת הפנימית, וכי כל עוד משאבי יחידת הביקורת הפנימית נמוכים מהנדרש על פי הנציבות עצמה, היחידה תתמקד בעיסוק בביקורת פנימית.

מתשובת משרד האנרגיה עולה כי זה כמה חודשים המבקר הפנימית אינה עוסקת עוד בריכוז פניות משרד מבקר המדינה.

## שכר עובדי יחידת הביקורת הפנימית

רוב עובדי המדינה מועסקים באחד משני האופנים האלה: על פי כתב מינוי (כ-85% מעובדי המדינה) או על פי חוזה מיוחד (כ-15% מעובדי המדינה). משכורתו של עובד המדינה המועסק על פי כתב מינוי נקבעת על פי כמה גורמים: משלח ידו, המשמש לשיוכו לדירוג מסוים (דירוג המח"ר<sup>41</sup>, המהנדסים וכו'); הדרגה שנקבעה לעובד (על פי "מתח דרגות" הצמוד למשרה); מספר שנות הוותק שלו; תוספות שכר; עבודה נוספת; החזר הוצאות ותשלומים נוספים<sup>42</sup>.

בדוח ועדת פרידמן צוין כי עובדי הביקורת הפנימית מועסקים במגוון צורות העסקה (בכתבי מינוי, בחוזה משימה חולפת ובחוזים אישיים מסוגים שונים, לרבות חוזה לכלכלנים, חוזה למשפטנים וחוזה למומחים); וכי השונות בצורות ההעסקה גורמת להבדלי שכר ולחוסר אחידות בתנאי השירות בתפקיד זהה בשירות המדינה.

לאור האמור הציעה ועדת פרידמן לממונה על השכר ולנציבות שירות המדינה ליצור סולם שכר ייחודי ומתאים לעובדי הביקורת הפנימית, אשר ייתן מענה לסוגיות האמורות.

41 מח"ר - מדעי החברה והרוח.

42 מבקר המדינה, **דוח שנתי 73א** (2022), בפרק "מבנה השכר וההעסקה בשירות הציבורי".



בנוהל הביקורת הפנימית נקבע כי המבקרים הפנימיים בשירות המדינה יועסקו על פי כתב מינוי ובדירוג מח"ר<sup>43</sup>. הנוהל מסדיר את המבנה הרצוי של יחידות הביקורת הפנימית ובתוך כך גם את דרגת המשרה של בעלי התפקידים ביחידה. בלוח שלהלן מוצגים תיאור התפקידים ומתח הדרגות הנלווה אליהם, כפי שנקבע בנוהל.

### לוח 3: המשרות ביחידת הביקורת ומתח הדרגות הנלווה להן

המשרה	מתח הדרגות בדירוג מח"ר
"מרכז", "מרכז בכיר"	38 - 40, 39 - 41
מנהל תחום	40 - 42
מנהל תחום בכיר	41 - 43
מבקר פנימי	42 - 44 (רמות א, ב, ג)*

\* בהתאם להחלטת הממשלה 2464 (8.3.15) קיימות שלוש רמות שכר כולל לעובדים בסגל הבכיר-המוביל. בדומה לשאר משרות המטה השייכות לסגל הבכיר-מוביל, רמת משרת המבקר הפנימי תיגזר בהתאם לרמת הדירוג של המשרד הממשלתי או יחידת הסמך, כפי שתיקבע על ידי נציבות שירות המדינה.

1. הועלה כי הקביעה שהמבקרים הפנימיים בשירות המדינה יועסקו על פי דירוג מח"ר משמעותה שמבקרים פנימיים בעלי השכלה או הכשרה בתחומים המשפטי או הכלכלי אינם זכאים בתפקידים כמבקרים פנימיים לתנאי ההעסקה המשופרים שלהם היו זכאים לו היו מועסקים ביחידות אחרות, שבהן היו יכולים להיות מועסקים בדירוג המשפטי או בחוזה כלכלנים.

יצוין כי השכר לעובד בדירוג המח"ר נמוך ככלל בהשוואה לשכר עובד בדירוג משפטי או בדירוג כלכלנים: השכר החודשי הממוצע (ברוטו) של עובד מדינה בדירוג המח"ר ב-2019 היה כ-15,700 ש"ח, לעומת כ-22,300 ש"ח בדירוג משפטי (הסכם קיבוצי) (פער של כ-42%) וכ-19,600 ש"ח בדירוג כלכלנים (חוזים מיוחדים) (פער של כ-25%).

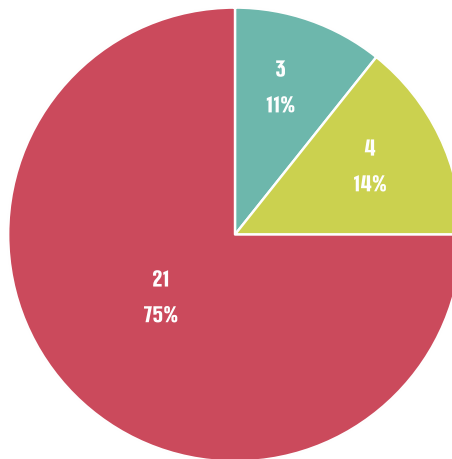
2. לנוכח ממצא הביקורת שלעיל, ולפיו 93% מהמשרדים לא עמדו ביעד התקינה שקבעה נש"ם לשנת 2020, משרד מבקר המדינה בחן באמצעות השאלונים אם קיים קושי באיוש

43 יצוין כי בשירות המדינה נהוגים תנאי העסקה ייחודיים לתחומי עיסוק מסוימים, כדוגמת "דירוג משפטי" (החל על עובדי השירות המשפטי או הפרקליטים או הסנגורים הציבוריים או עובדים המשרתים במשרות אחרות שלהן צמודות דרגות בדירוג המשפטיים, ועובדים המשרתים במשרות אחרות שעליהן מחליט נציב שירות המדינה) וכן "חוזה כלכלנים" (לעוסקים בכלכלה, סטטיסטיקה או שמאות, אם הם בעלי תואר ראשון בחשבונאות, כלכלה או סטטיסטיקה או שהוסמכו כרואי חשבון או שמאי מקרקעין). מתוך טבלת קשרים דרגה/דירוג (מעודכן לפי התקשי"ר ל-18.6.20), [https://www.gov.il/he/departments/general/rating\\_rank](https://www.gov.il/he/departments/general/rating_rank)



משרות ביחידות לביקורת פנימית, הנעוץ בגובה השכר לעובדיהן. בסך הכול השיבו על השאלה הרלוונטית בשאלון מבקרים של 28 משרדים<sup>44</sup>. הממצאים מוצגים בתרשים הבא.

**תרשים 12: התשובות לשאלה "באיזו מידה את/ה מסכים/ה עם ההיגד הבא: 'גובה שכרם של עובדי יחידת ביקורת במשרדי מקשה על גיוס כוח אדם איכותי ועל שימורו לאורך זמן'?"**



- אין קושי כזה
- נכלל יש קושי, אך לא היה לו ביטוי מעשי ביחידת הביקורת שעליה אני מופקד
- נכלל יש קושי, ואף היה לו ביטוי מעשי ביחידת הביקורת שעליה אני מופקד

על פי ממצאי השאלונים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי 25 מתוך 28 המבקרים הפנימיים שהשיבו על שאלה זו (89%) סבורים כי גובה שכרם של עובדי יחידת הביקורת מקשה על גיוס העובדים ליחידת הביקורת ושימורם; 21 מהמבקרים שהשיבו (75%) ציינו כי לקושי זה היה ביטוי מעשי ביחידת הביקורת שעליה הם מופקדים. 11 מ-25 המשיבים ציינו באופן ספציפי את הקושי לגייס משפטים וכלכלנים נוכח סוגיית הדירוג המקצועי.

3. בדוח ועדת פרידמן צוין כי חלק ניכר מרכיבי השכר בגין עבודה נוספת מותנה בהקצאת משאבים ייחודיים של המשרד, באישור הסמנכ"ל הבכיר למינהל ומשאבי אנוש, דבר המגביר את תלות יחידת הביקורת הפנימית בגורמים המבוקרים. עוד ציינה הוועדה כי גובה שכר העידוד המרבי ליחידות ביקורת פנימית עומד על 15%, לעומת יחידות אחרות שבהן השיעור המרבי עומד על 20% - 25%.

44 לא נכללו תשובותיהם של מבקרים פנימיים ביחידות שבהן אין עובדים ביחידת הביקורת מלבד המבקר הפנימי עצמו ומשרדים שבהם מתבצעת הביקורת הפנימית במיקור חוץ.



יצוין כי בעבר פעלו כמה מבקרים פנימיים בשיתוף פעולה עם איגוד המבקרים הפנימיים בישראל מול נציב שירות המדינה ומול הממונה על השכר במשרד האוצר בניסיון לקבוע סולם שכר ייחודי למבקרים פנימיים, אך מהלכים אלו לא הבשילו.

לשאלת משרד מבקר המדינה הבהירה הנציבות כי ניתן להכיר בדירוג המקצועי של עובד רק כאשר דרישות הסף של התפקיד הקבועות בעיסוק הרלוונטי מחייבות את ההכשרה המזכה בדירוג (למשל תפקידים במחלקה המשפטית המחייבים הסמכה כעורך דין); היות שתנאי הסף הקבועים בעיסוקים למשרות ביחידת הביקורת הפנימית אינם כוללים דרישות כאלו, לא ניתן לשלם את שכר העובדים ביחידות האלה על פי הדירוגים המקצועיים האמורים.

ועדת פרידמן עמדה על כמה קשיים הנוגעים לתנאי ההעסקה והשכר של עובדי יחידות הביקורת הפנימית. הביקורת העלתה כי 75% מהמבקרים הפנימיים הצביעו על קושי בגיוס כוח אדם איכותי לשורות יחידותיהם ובשימורו, ושתנאי השכר הם בעיה שורשית. עוד עלה בביקורת כי הסדרי השכר הקיימים מגלמים קושי ממשי בגיוס בעלי מקצוע מתחומי המשפט, ראיית החשבון והכלכלה לשורות יחידות ביקורת הפנים, שכן השכר שישולם להם ביחידות הביקורת צפוי להיות נמוך בכ-40%, בנוגע למשפטנים, ובכ-25%, בנוגע לכלכלנים, בהשוואה לשכר שלו הם זוכים ביחידות אחרות במערך הממשלתי. בכך עלול להיווצר "תמריץ שלילי" להשתלבות עובדים מהתחומים האלה ביחידות הביקורת הפנימית.

לנוכח מסקנות ועדת פרידמן, הנתונים על השכר וממצאי משרד מבקר המדינה על הקושי לגייס עובדים ליחידות לביקורת פנימית, גם על רקע תנאי השכר בהן, מומלץ כי נש"ם ואגף השכר במשרד האוצר יפעלו למציאת פתרון לסוגיית השכר ביחידות לביקורת פנימית; זאת כתשתית לאיש המשרות ביחידות בידי אנשים המתאימים לתפקידים שבהן והבטחת עצמאות היחידות.

## תוצרי יחידות הביקורת הפנימית

עיקר תפקידה של יחידת הביקורת הפנימית הוא לבצע ביקורת ולהעביר את סיכום ממצאיה לממונה עליה ולשר הממונה על המשרד. לכן בצד בחינת תשומות העבודה המושקעות בביצוע הביקורת, כפי שהוצג לעיל, נבחנו גם דוחות ביקורת של יחידות הביקורת הפנימית במשרדים והטיפול בממצאי הביקורת: מספר הדוחות אשר גיבושם הסתיים במהלך שש שנים, 2016 - 2021; התחומים העיקריים שבהם הם עסקו, כמפורט להלן; והיקף השימוש של יחידות הביקורת במיקור חוץ לצורך גיבוש דוחות אלה. כן נבחנו עמידתם של המשרדים בהוראות חוק הביקורת הפנימית ונוהל הביקורת הפנימית ביחס לתוצרי העבודה, לרבות העברת דוחות הביקורת לעיונו של השר הממונה, קיום דיונים של הנהלת המשרד בדוחות הביקורת ומעקב אחר תיקון הליקויים.



## ביצוע ביקורת פנימית במשרדים

### היקף דוחות הביקורת

להלן יובאו נתונים על מספר דוחות הביקורת שגובשו במשרדים בשנים 2016 - 2021. מקור הנתונים הוא השאלונים שמולאו במשרדים והמסמכים שצורפו להם. בסך הכול התקבל מידע על כ-900 דוחות ביקורת. יובהר כי: (א) הובאו בחשבון דוחות ביקורת אשר גיבושם הסתיים. בדיקות של תלונות ציבור, בדיקות של תלונות עובדים, בירורים נקודתיים וסקרי סיכונים לא נחשבו דוחות ביקורת לצורך הניתוח<sup>45</sup>; (ב) לא הובאו בחשבון דוחות מעקב אחר תיקון ליקויים שהועלו בדוחות ביקורת קודמים; (ג) נמצאו הבדלים מהותיים בין הדוחות הן במספר הנושאים הנדונים בהם והן באורכם. למשל, יש דוחות שבהם עשרות עמודים ואף יותר, לצד דוחות בני חמישה עמודים או אף פחות. כדי לשקף תמונה מאוזנת ומדויקת ככל האפשר, יוצגו להלן גם נתונים על מספר העמודים הממוצע בדוחות<sup>46</sup>; (ד) דוח ביקורת על נושא רוחבי בכמה יחידות של אותו המשרד נחשב כדוח ביקורת אחד.

בלוחות להלן מוצגים נתונים על מספר דוחות הביקורת הפנימית של המשרדים שהופקו בשנים 2016 - 2021 (על פי ההבחנה שלעיל) ומספר העמודים הממוצע בדוח, בחלוקה למשרדים שבהם 500 משרות בתקן או יותר (להלן - משרדים גדולים), משרדים שבהם 100 - 499 משרות (להלן - משרדים בינוניים) ומשרדים שבהם 100 משרות או פחות (להלן - משרדים קטנים). נבדקו מספר הדוחות של כל משרד; מספר הדוחות לכל 100 משרות בתקן המשרד; ומספר הדוחות לכל 10 מיליון ש"ח בתקציב המשרד (על שינוי<sup>47</sup>). הנתון לגבי מספר העמודים הממוצע נועד להשלמת התמונה העובדתית, ואין בו כשלעצמו כדי להעיד על תוכן הדוח ואיכותו.

יצוין כי במשרדים שבהם פועלות יחידות סמך, ונקבע לגביהם כי יחידת הביקורת של "משרד האם" אחראית גם לביקורת ביחידת הסמך - ההתייחסות בטבלאות היא נפרדת למשרד וליחידת הסמך אף על פי שדוחות הביקורת נעשו כולם בידי יחידת הביקורת של "משרד האם".

45 חריג לעניין זה הוא מצב שבו בדיקת תלונה שימשה "טריגר" לעריכת דוח ביקורת הבוחן את הסוגיה נושא התלונה באופן כללי, רחב ומקיף.

46 מספר העמודים בדוח חושב כמספר העמודים הכולל במסמך בניכוי עמודי שער, תוכן עניינים, תמצית מנהלים ונספחים.

47 אם תקציב המשרד מכיל בתוכו תקציב של משרד אחר, יחידת סמך עצמאית או קופת חולים, תקציבים נוכח מתקציב המשרד.



לוח 4: מספר דוחות הביקורת הפנימית במשרדים גדולים, 2016 - 2021<sup>48</sup>

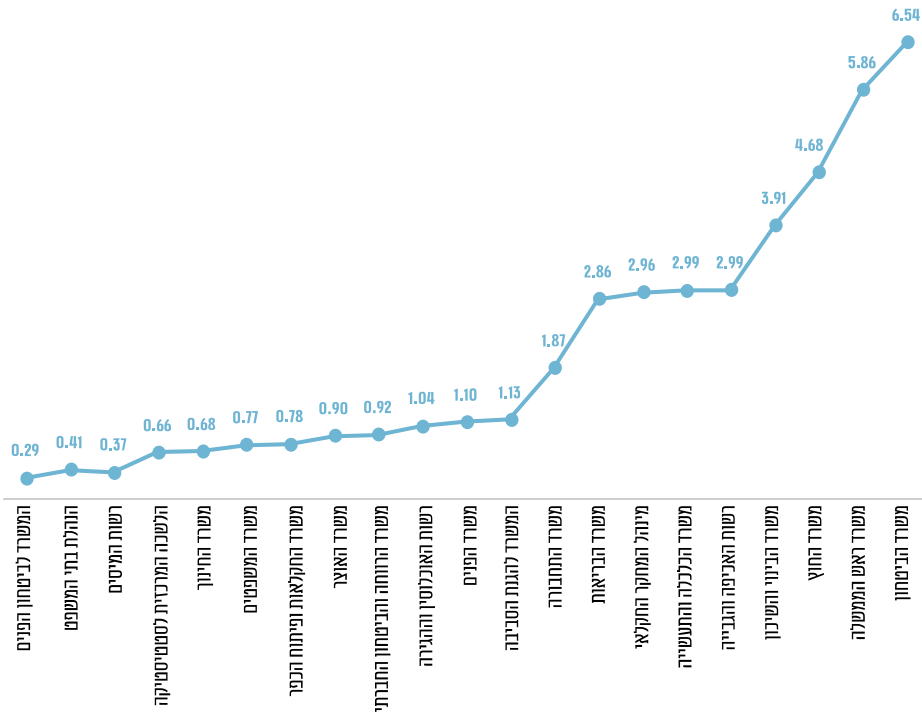
מספר משרות (2021)	תקציב באלפי ש"ח (2021)	מספר עמודים ממוצע	מספר דוחות	המשרד
2,155	62,989,275	54	141	משרד הביטחון
47,168	20,094,930	20	139	המשרד לביטחון הפנים
חסוי	חסוי	28	96	המוסד למודיעין ותפקידים מיוחדים
1,005	1,793,668	19	47	משרד החוץ
1,362	7,888,321	49	39	משרד הבריאות
4,131	10,046,623	31	38	משרד הרווחה והביטחון החברתי
חסוי	חסוי	41	36	שירות הביטחון הכללי
4,279	2,259,659	39	33	משרד המשפטים
563	1,918,428	27	33	משרד ראש הממשלה
835	337,047	20	25	רשות האכיפה והגבייה
6,152	2,319,036	14	23	רשות המיסים
588	358,874	36	23	משרד הבינוי והשיכון
2,113	890,709	22	22	רשות האוכלוסין וההגירה
636	2,369,528	47	19	משרד הכלכלה והתעשייה
4,339	1,982,454	27	18	הנהלת בתי המשפט
540	258,562	13	16	מינהל המחקר החקלאי
חסוי	145,886	39	14	הוועדה לאנרגייה אטומית
2,056	65,040,204	14	14	משרד החינוך
694	555,892	71	13	משרד התחבורה
1,114	952,595	28	10	משרד האוצר
882	1,608,833	25	10	המשרד להגנת הסביבה
728	450,411	55	8	משרד הפנים
1,210	324,003	22	8	הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה
769	1,607,057	15	6	משרד החקלאות ופיתוח הכפר

על פי ממצאי השאלונים ודוחות הביקורת שהתקבלו, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

48 מספר העובדים במשרד לביטחון הפנים כולל את מספרם במשרד עצמו, במשטרה, בשירות בתי הסוהר ובשירותי כבאות והצלה. תקציב המשרד בלוח זה כולל גם את תקציבם של שלושת הגופים האלה.



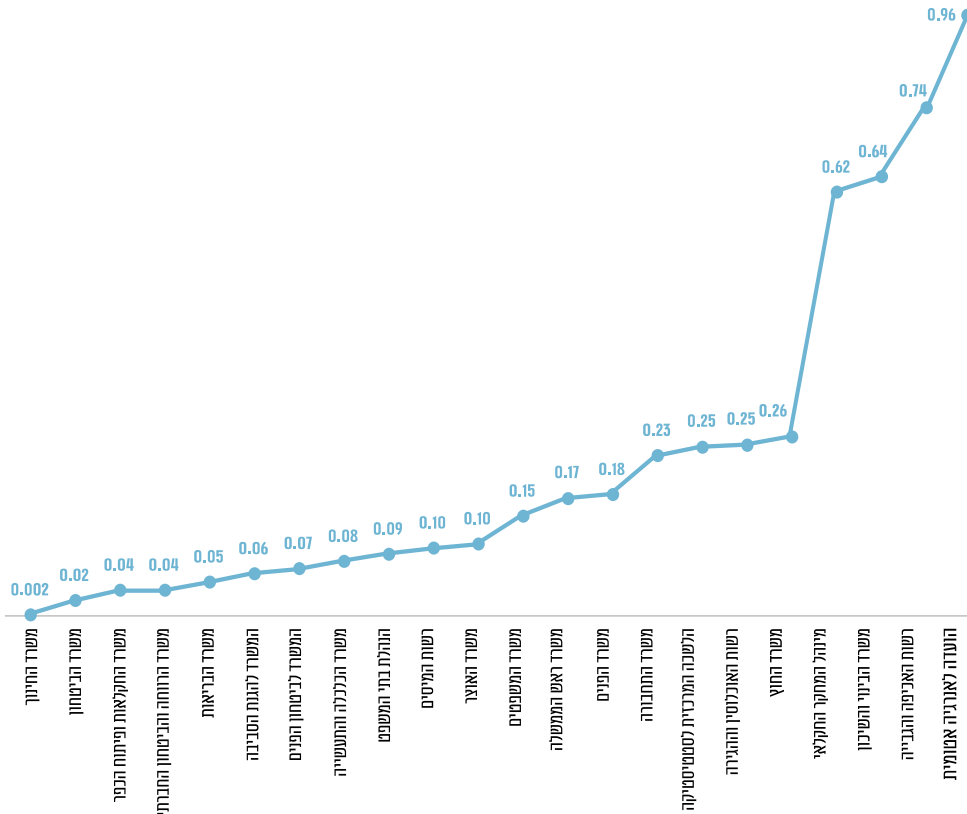
**תרשים 13: מספר דוחות ביקורת לכל 100 משרות, במשרדים גדולים, 2016 - 2021**



על פי ממצאי השאלונים ודוחות הביקורת שהתקבלו, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



### תרשים 14: מספר דוחות ביקורת לכל 10 מיליון ש"ח בתקציב המשרד, במשרדים גדולים, 2016 - 2021



על פי ניתוח שאלונים, נתוני תקציב מאתר החשב הכללי והשלמות מנתוני נציבות שירות המדינה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח והתרשימים עולה כי ישנו פער ניכר בין המשרדים הגדולים במספר הדוחות המתוקנן ל-100 משרות בשנים 2016 - 2021: 0.29 במשרד לביטחון הפנים ו-6.54 במשרד הביטחון; וכן ישנו פער ניכר בין המשרדים הגדולים במספר הדוחות המתוקנן ל-10 מיליון ש"ח מתקציב המשרד - מ-0.002 ל-0.96 (משרד החינוך והוועדה לאנרגיה אטומית, בהתאמה); היקפו הממוצע של דוח ביקורת במשרד גדול באותה תקופה נע בין 13 לבין 71 עמודים (מינהל המחקר החקלאי ומשרד התחבורה, בהתאמה).

משרד החינוך השיב כי הנתון בדבר מספר הדוחות שבוצעו במשרד הוא תולדה של חוסר כוח האדם ביחידת הביקורת הפנימית במשרד, הנמשך לאורך תקופה ארוכה. משרד התחבורה השיב כי ערך חמישה דוחות בדיקה בתקופת הביקורת, שעסקו בנושאים ממוקדים ונערכו בכלי הביקורת הפנימית.



לוח 5: מספר דוחות הביקורת הפנימית במשרדים בינוניים, 2016 – 2021

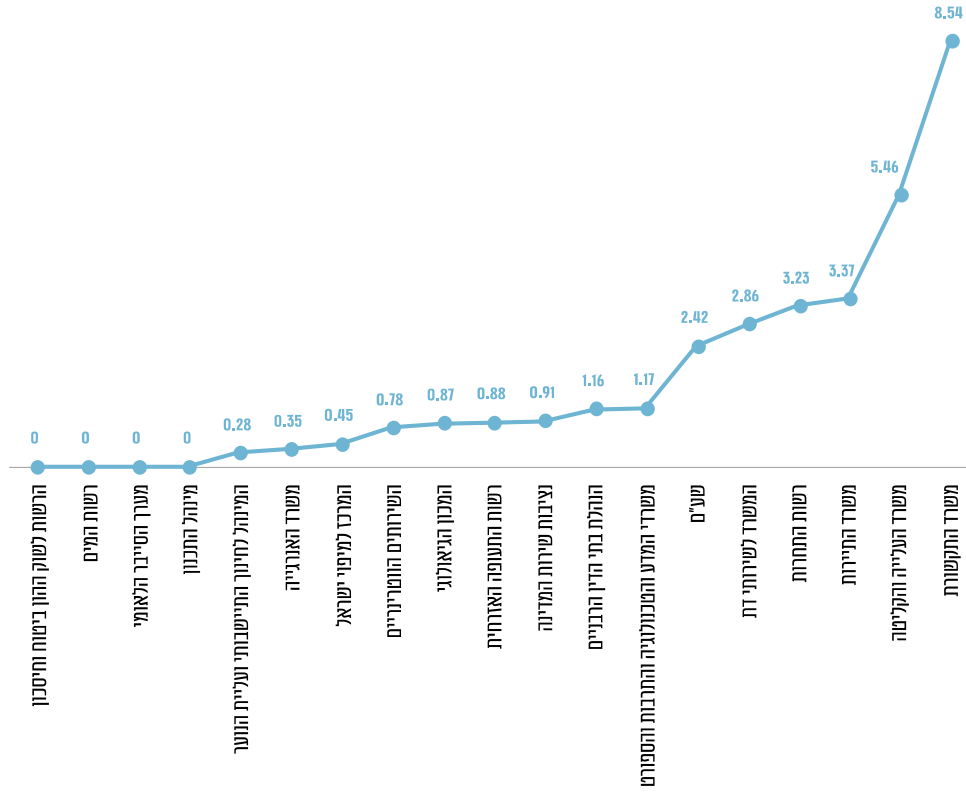
מספר דוחות (2021)	מספר עמודים ממוצע	תקציב באלפי ש"ח (2021)	מספר משרות (2021)	המשרד
458	20	1,909,513	25	משרד העלייה והקליטה
164	42	123,172	14	משרד התקשורת
372	18	344,338	9	שע"ם
178	24	302,487	6	משרד התיירות
124	24	73,209	4	רשות התחרות
345	57	235,135	4	הנהלת בתי הדין הרבניים
256	20	2,843,161	3	משרדי המדע והטכנולוגיה והתרבות והספורט
105	22	635,721	3	המשרד לשירותי דת
255	23	181,815	2	השירותים הווטרינריים
219	8	151,591	2	נציבות שירות המדינה
113	74	45,121	1	רשות התעופה האזרחית
359	21	4,333,833	1	המינהל לחינוך התיישבותי ועליית הנוער
287	26	635,754	1	משרד האנרגיה
221	14	121,123	1	המרכז למיפוי ישראל
115	136	91,987	1	המכון הגיאולוגי
332	0	370,360	0	מינהל התכנון
213	0	243,921	0	מערך הסייבר הלאומי
206	0	124,519	0	רשות המים
185	0	107,547	0	הרשות לשוק ההון ביטוח וחסכון

על פי ממצאי השאלונים ודוחות הביקורת שהתקבלו, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

משרד החקלאות ופיתוח הכפר השיב כי ההפרדה בין המשרד לבין השירותים הווטרינריים, כאילו מדובר בשתי ישויות נפרדות, היא מלאכותית. משרד מבקר המדינה מציין כי על פי הנציבות, השירותים הווטרינריים פעלו בתקופת הביקורת כיחידת סמך של המשרד. במהלך שנת 2022 המשרד פנה לנציבות לצורך איחוד השירותים עימו, ובפברואר 2023 תהליך האיחוד נמצא בשלבי ביצוע.



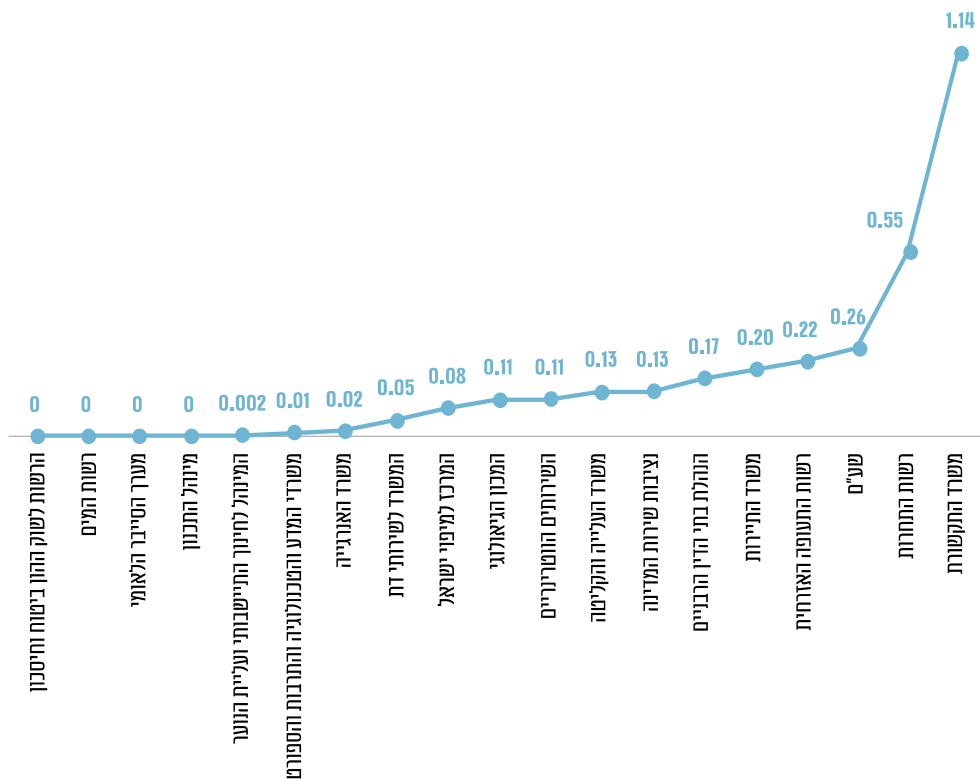
### תרשים 15: תקנון - מספר דוחות ביקורת לכל 100 משרות, במשרדים בינוניים, 2021 - 2016



על פי ממצאי השאלונים ודוחות הביקורת שהתקבלו, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



**תרשים 16: תקנון - מספר דוחות ביקורת לכל 10 מיליון ש"ח בתקציב המשרד, במשרדים בינוניים, 2016 - 2021**



על פי ממצאי השאלונים, נתוני תקציב מאתר החשב הכללי והשלמות מנתוני נציבות שירות המדינה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח והתרשימים עולה כי בין המשרדים הבינוניים ישנו פער ניכר במספר הדוחות המתוקן ל-100 משרות בשנים 2016 - 2021: מספרם נע בין 0 (מינהל התכנון, מערך הטייבר הלאומי, רשות המים והרשות לשוק ההון ביטוח וחסכון) ל-8.54 (משרד התקשורת); וכן יש פער ניכר במספר הדוחות המתוקן ל-10 מיליון ש"ח מתקציב המשרד - מ-0 (4 המשרדים) ועד 1.14 (משרד התקשורת); היקפו הממוצע של דוח ביקורת במשרדים אלו באותה תקופה נע בין 8 ל-136 עמודים (נציבות שירות המדינה והמכון הגיאולוגי, בהתאמה).



## לוח 6: מספר דוחות הביקורת הפנימית במשרדים קטנים, 2016 – 2021

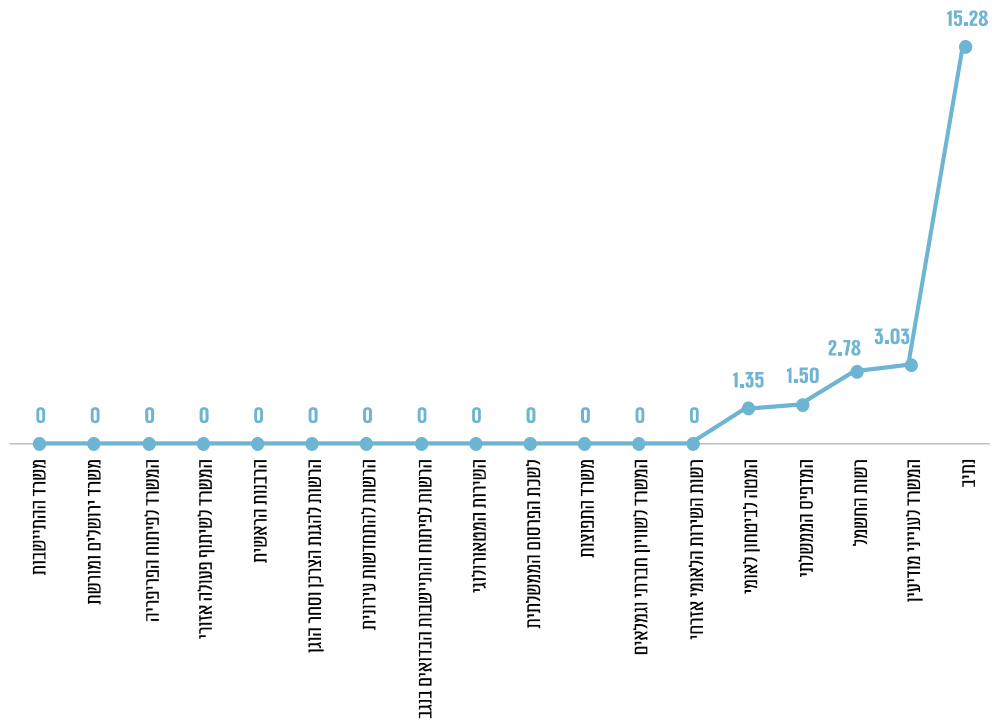
מספר משרות (2021)	תקציב באלפי ש"ח (2021)	מספר עמודים ממוצע	מספר דוחות	המשרד
72	72,962	19	11	נתיב
72	43,821	15	2	רשות החשמל
74	57,300	9	1	המטה לביטחון לאומי
67	82,623	75	1	המדפיס הממשלתי
33	31,328	22	1	המשרד לענייני מודיעין
89	455,273	0	0	המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל
84	259,667	0	0	המשרד לשוויון חברתי וגמלאים
75	39,656	0	0	הרבנות הראשית
68	106,957	0	0	הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב
66	37,057	0	0	השירות המטאורולוגי
58	375,219	0	0	לשכת הפרסום הממשלתית
55	37,154	0	0	הרשות להגנת הצרכן וסחר הוגן
39	49,391	0	0	המשרד לשיתוף פעולה אזורי
35	194,737	0	0	רשות השירות הלאומי אזרחי
29	300,076	0	0	משרד ההתיישבות
29	85,424	0	0	משרד התפוצות
28	80,256	0	0	הרשות להתחדשות עירונית
21	115,723	0	0	משרד ירושלים ומורשת

על פי ממצאי השאלונים, נתוני תקציב מאתר החשב הכללי והשלמות מנתוני נציבות שירות המדינה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

\* הנתון לגבי משרד ההתיישבות מחודש מרץ 2021 (הנתונים לגבי יתר המשרדים מחודש ינואר 2021).



**תרשים 17: תקנון - מספר דוחות ביקורת לכל 100 משרות, במשרדים קטנים, 2016 - 2021**

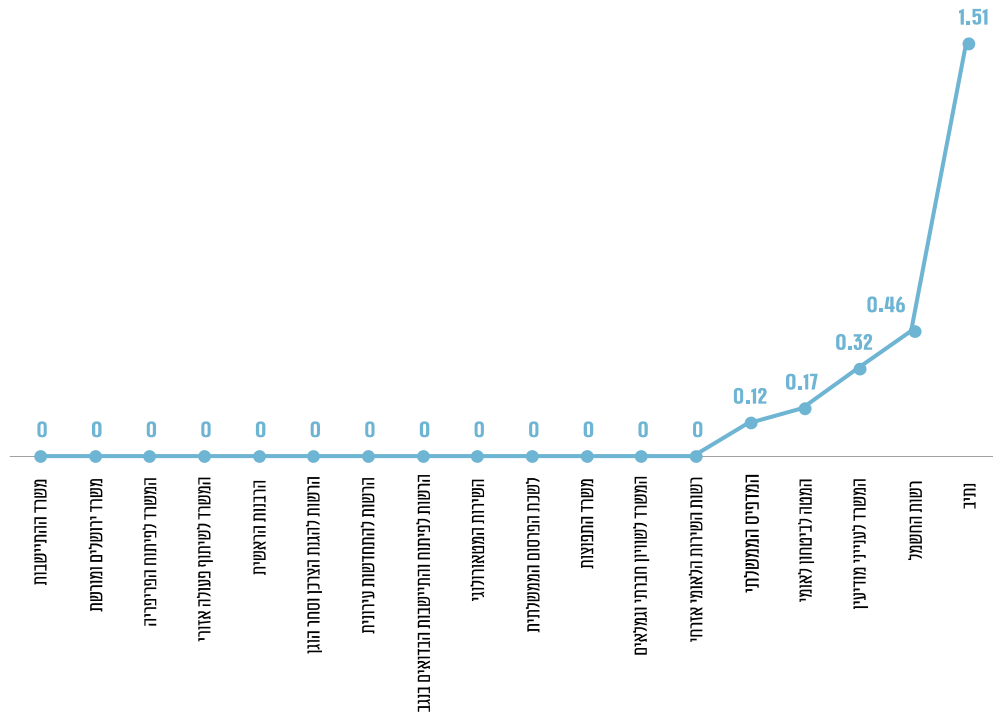


על פי ממצאי השאלונים, נתוני תקציב מאתר החשב הכללי והשלמות מנתוני נציבות שירות המדינה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.





### תרשים 18: תקנון - מספר דוחות ביקורת לכל 10 מיליון ש"ח בתקציב המשרד, במשרדים קטנים, 2016 - 2021



על פי ממצאי השאלונים, נתוני תקציב מאתר החשב הכללי והשלמות מנתוני נציבות שירות המדינה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח והתרשימים עולה כי במשרדים הקטנים, מספר הדוחות המתוקן ל-100 משרות בשנים 2016 - 2021 נע בין 0 (13 משרדים)<sup>49</sup> ל-15.28 (נתיב); מספר הדוחות המתוקן ל-10 מיליון ש"ח מתקציב המשרד נע בין 0 (13 משרדים) ל-1.51 (נתיב); היקפו הממוצע של דוח ביקורת במשרדים אלו באותה תקופה נע בין 9 ל-75 עמודים (המטה לביטחון לאומי והמדינה הממשלתי, בהתאמה).

יצוין כי דוח רוחבי שערך משרד רה"ם בשנת 2019 בנושא תשלומי שכר וניהול בקרת שכר, נעשה במשרד ונגע גם למטה לביטחון לאומי, למערך הסייבר ולנתיב.

מכלל הלוחות עולים שני הממצאים האלה:

49 המשרד לפיתוח הפריפריה, המשרד לשוויון חברתי וגמלאים, הרבנות הראשית, הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב, השירות המטאורולוגי, לשכת הפרסום הממשלתי, הרשות להגנת הצרכן וסחר הוגן, המשרד לשיקוף פעולה אזורי, רשות השירות הלאומי אזרחי, משרד ההתיישבות, משרד התפוצות, הרשות להתחדשות עירונית ומשרד ירושלים ומזרח.



1. ב-17 משרדים (28% מ-61 המשרדים) לא גובש בשנים 2016 - 2021 אף דוח ביקורת. כפי שעלה מממצאי הביקורת שלעיל, בכל המשרדים הללו לא קיימת יחידת ביקורת פנימית, וברובם שירותי הביקורת אמורים היו להינתן על ידי יחידת ביקורת פנימית של "משרד האם" או יחידת הביקורת של משרד ראש הממשלה. נמצא כי במשרדים האלה היו בשנת 2021 יותר מ-1,600 משרות עובדים, ותקציבם הכולל של המשרדים עמד על כ-3 מיליארד ש"ח.

2. ב-15 משרדים אחרים גובשו במהלך שש השנים שנבחנו (2016 - 2021) 1 - 5 דוחות ביקורת, כלומר פחות מדוח ביקורת אחד בממוצע לשנה. נמצא כי במשרדים האלה היו בשנת 2021 יותר מ-2,600 משרות עובדים והוקצו להם מעל 9.5 מיליארד ש"ח.

מהאמור עולה כי ב-32 מ-61 המשרדים (52%), שלהם הקצתה הממשלה בסך הכול כ-12.5 מיליארד ש"ח בשנה, לא מקוימות הוראות חוק הביקורת הפנימית המחייבות לקיים ביקורת פנימית בגוף ציבורי, או שנעשית בהם ביקורת בהיקף מצומצם במיוחד, באופן שמעמיד בספק את השגת מטרת החוק; זאת כיוון שלא נעשתה בהם ביקורת פנימית במשך שש שנים, או שהביקורת הייתה בהיקף של פחות מדוח אחד בשנה.

משרד רה"ם השיב כי לא ערך ביקורת במשרד ירושלים ומורשת ובמשרד התפוצות בשל סדרי עדיפויות שהוא קבע וכיוון שלא עמדו לרשות האגף המשאבים הנדרשים לכך (כאמור, התקינה המינימלית שקבעה נש"ם ליחידת הביקורת הפנימית של משרד רה"ם כללה 9 משרות, ובשנת 2021 היו מאוישות רק 5 מהן); לאחר התקופה הנבדקת, בשנת 2022 ערך משרד רה"ם ביקורת רוחבית בנושא קופות גמל וקרנות השתלמות, בין השאר במשרד ירושלים ומורשת, במשרד התפוצות, במערך הסייבר הלאומי, במשרד לענייני מודיעין ובלשכת הפרסום הממשלתית; בנוגע למל"ל צוין בתשובת משרד רה"ם כי בשנת 2020 לא נערכה ביקורת מתוכננת משום שהמל"ל עסק באותה שנה בניהול משבר מגפת הקורונה, וכי בשנת 2022 נערכה ביקורת נוספת במל"ל. משרד האנרגיה השיב למשרד מבקר המדינה כי במהלך התקופה שנבחנה הייתה במשרד משרה יחידה בתחום הביקורת הפנימית, והמבקר הפנימית טיפלה לבדה בכל משימות יחידת הביקורת.

על המבקרים הפנימיים של 32 המשרדים האמורים לפעול לקיום ביקורת פנימית באופן סדיר, ובכלל זאת לפעול לגיבוש דוחות ביקורת. על הנהלות 17 המשרדים האמורים<sup>50</sup> שבהם לא גובשו דוחות ביקורת במהלך השנים שנבדקו, ועל הנהלות 15 המשרדים<sup>51</sup> שבהם הביקורת הייתה בהיקף מצומצם כאמור, לוודא ביצוע ביקורת פנימית באופן סדיר.

50 מינהל התכנון, מערך הסייבר הלאומי, רשות המים, רשות שוק ההון, ביטוח וחסכון, המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל, המשרד לשוויון חברתי וגמלאים, הרבנות הראשית, הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב, השירות המטאורולוגי, לשכת הפרסום הממשלתית, הרשות להגנת הצרכן וסחר הוגן, המשרד לשיתוף פעולה אזרחי, רשות השירות הלאומי אזרחי, משרד ההתיישבות, משרד התפוצות, הרשות להתחדשות עירונית, משרד ירושלים ומורשת.

51 השירותים הווטרינריים, נציבות שירות המדינה, רשות התעופה האזרחית, המינהל לחינוך התיישבותי ועליית הנוער, משרד האנרגיה, המרכז למיפוי ישראל, המכון הגיאולוגי, רשות החשמל, המטה לביטחון לאומי, המדפיס הממשלתי,



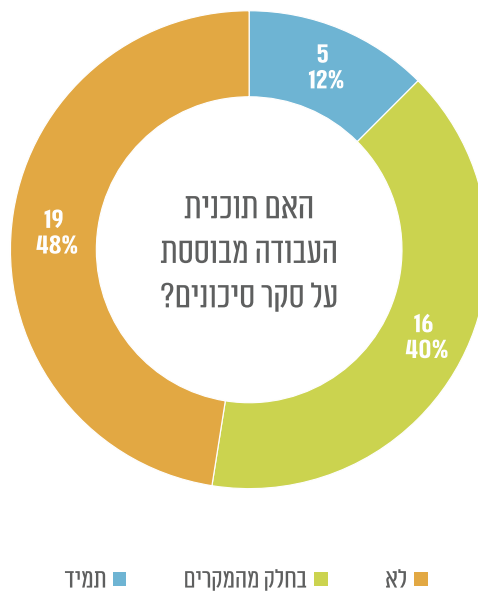
## ביסוס תוכניות העבודה על סקרי סיכונים

ניהול סיכונים אמור לכסות את כלל פוטנציאל הסיכונים שהארגון חשוף להם, בכל פעילות הארגון ובכל שטחי פעולתו. בכל תהליך נדרש להגדיר רשימת סיכונים קיימים העלולים לפגוע בהשגת מטרות הארגון. סקר סיכונים מיועד לזהות את הסיכונים ולאפיינם<sup>52</sup>.

נוהל הביקורת הפנימית מורה כי תוכנית העבודה והיקף הביקורת יתבססו בין היתר על סקר סיכונים משרדי, היעדים והמטרות השנתיות של הגוף המבוקר ואירועים מרכזיים בפעילותו. בתקנים המקצועיים נקבע<sup>53</sup> כי על המבקר הפנימי הראשי להכין תוכנית עבודה מבוססת סיכונים, בהתאם למטרות הארגון, כדי להחליט על סדרי העדיפויות של הביקורת הפנימית.

המבקרים הפנימיים נשאלו בשאלונים אם גיבוש תוכניות העבודה של יחידת הביקורת בשנים 2016 ואילך אכן הסתמך על סקרי סיכונים. נותחו תשובותיהם של 40 מבקרים פנימיים שהשיבו<sup>54</sup>. פילוח התשובות מוצג בתרשים שלהלן.

תרשים 19: התשובות לשאלה "האם גיבוש תוכניות העבודה של יחידת הביקורת הפנימית בשנים 2016 ואילך הסתמך על סקרי סיכונים?"



המשרד לענייני מודיעין, רשות התחרות, הנהלת בתי הדין הרבניים, משרדי המדע והטכנולוגיה והתרבות והספורט, המשרד לשירותי דת.

52 שלומית גלר, **הביקורת הפנימית: התיאוריה ויישומה** (2009), עמ' 246.

53 ס' 2010 בתקנים המקצועיים הבין-לאומיים של לשכת המבקרים הפנימיים העולמית (IIA), המופיעים כתקנים המקצועיים המחייבים גם של לשכת המבקרים הפנימיים בישראל.

54 ממספר המשרדים הכולל הופחתו משרדים שבהם לא נעשתה ביקורת בתקופה הרלוונטית (17 משרדים); משרדים שבהם נעשתה הביקורת במיקור חוץ (2); ומשרדים שלא התקבל מהם מידע בעניין זה (2).



מהתרשים עולה כי רק 5 מתוך 40 המבקרים שתשובותיהם התקבלו (12%) מתבססים על סקר סיכונים בגיבוש תוכנית העבודה; 16 מתוך 40 מבקרים (40%) השיבו כי הם מתבססים על סקר סיכונים בגיבוש תוכנית העבודה "בחלק מהמקרים"; ו-19 מתוך 40 (48%) השיבו כי הם אינם מתבססים על סקר סיכונים בגיבוש תוכנית העבודה.

מומלץ שמשרדי הממשלה ויחידות הסמך יקבעו תוכניות עבודה של יחידות הביקורת הפנימית שבהם גם על סמך סקרי סיכונים.

## נושאי הביקורת שבוצעו במשרדים

כעולה מהוראות החוק ומנוהל הביקורת הפנימית, הביקורת הפנימית היא משאב ניהולי פנימי בלתי נפרד מהארגון, והיא פועלת לקידום מטרותיו ולשיפור דרכי עבודתו תוך שמירת האינטרס הציבורי. זאת באמצעות בדיקת תקינות פעולתו של הגוף המבוקר מבחינת קיום החוק, הניהול התקין, טוהר המידות, החיסכון, היעילות והמועילות של פעולות הארגון, ניהול הנכסים וההתחייבויות של הגוף הציבורי, דרכי שמירת הרכוש ועוד. הביקורת הפנימית משתרעת אפוא על כל יחידות הארגון והיא נדרשת לבקר את כל תחומי הפעילות שלו<sup>55</sup>.

1. משרד מבקר המדינה בחן את דוחות הביקורת שהמבקרים הפנימיים דיווחו עליהם בשאלונים ושגיבושם הסתיים במהלך השנים 2016 - 2021, וסיווג את הדוחות לקטגוריות על פי הנושא העיקרי שבו עסקו: פעילות הנהלה, מטה והליך קבלת החלטות (להלן - פעילות הנהלה ומטה); מינהל תקין; תחום מקצועי ספציפי; מחשוב, ניהול מידע וידע; ניהול כספים, תקציב, רכש, לוגיסטיקה ונכסים (להלן - תקציב, רכש או נכסים); ניהול הון אנושי ושכר; ונושאים אחרים. דוח שעסק בכמה נושאים סווג על פי הנושא העיקרי שבו עסק.

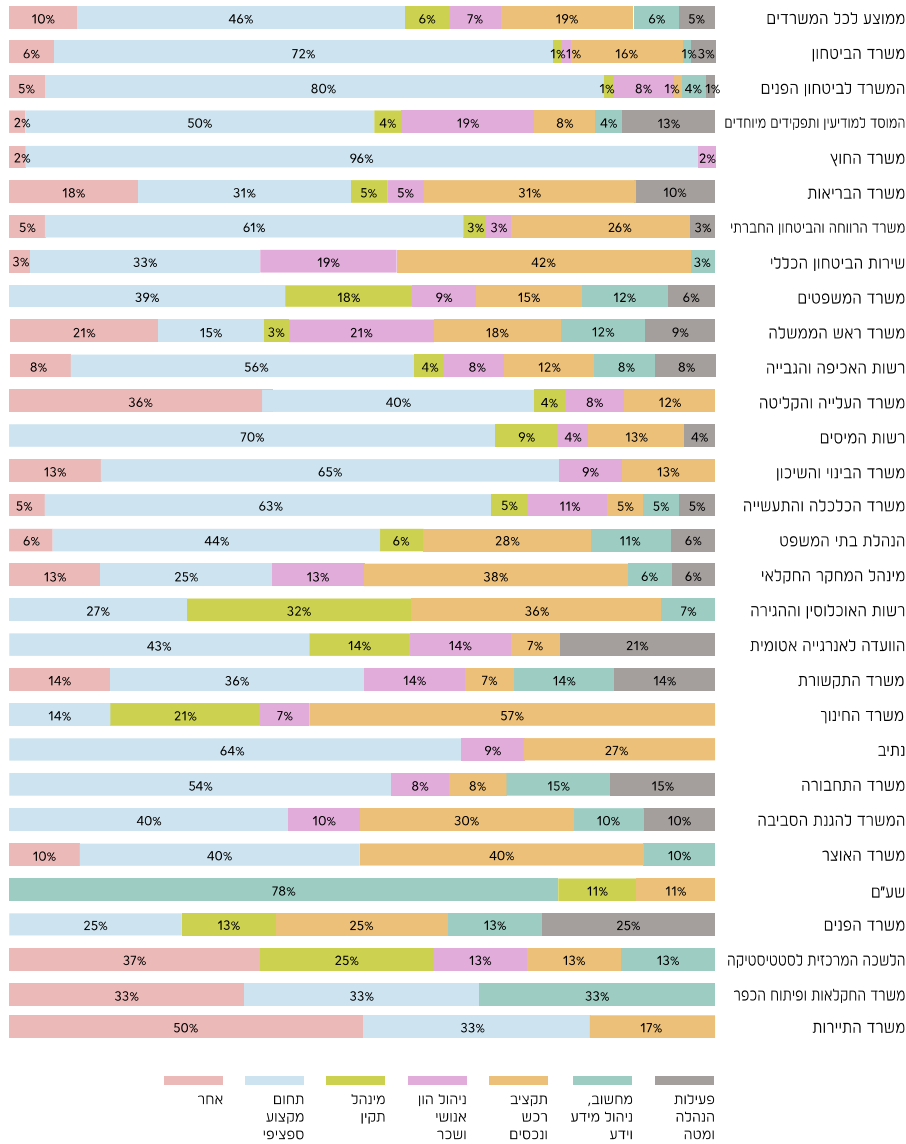
יודגש כי בדוחות הביקורת שנבדקו היה לעיתים עיסוק בנושאים משניים, והבדיקה התמקדה בנושא המרכזי שבכל דוח.

בתרשים שלהלן מוצגים נתונים על התפלגות דוחות הביקורת הפנימית ב-29 משרדים שבהם נעשה במוצע דוח אחד בשנה לפחות, על פי הנושאים העיקריים שבדוחות, בשנים 2016 - 2021.

55 שלומית גלר, הביקורת הפנימית: התיאוריה ויישומה (2009), עמ' 29.



תרשים 20: התפלגות דוחות הביקורת לפי נושאים, 2016 - 2021



על פי דוחות הביקורת שהועברו למשרד מבקר המדינה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים ומנתונים נוספים עולה שישנה שונות בין המשרדים מבחינת המיקוד בנושאי הביקורת, כמפורט להלן:

א. **דוחות על פעילות הנהלה ואופן קבלת ההחלטות במטה:** ב-12 מ-29 המשרדים (41%) לא גובשו בשנים 2016 - 2021 דוחות שהנושא העיקרי בהם הוא פעילות הנהלה או פעילות מטה המשרד. נוסף על כך, ב-30 מ-32 המשרדים שבהם נעשה



פחות מדוח אחד בממוצע לשנה, לא היו דוחות ביקורת שעוסקים בנושאים האלה. יוצא אפוא כי בכ-69% מהמשרדים (42 מ-61) לא נעשו דוחות ביקורת בנושאים אלה. עוד עולה כי במשרדים שבהם בוצעו בשנים אלו דוחות שעסקו בפעילות ההנהלה או מטה המשרד, שיעורם היחסי נע בין 1% (המשרד לביטחון הפנים) לבין 25% (משרד הפנים) מכלל הדוחות.

ב. **דוחות בנושאי מחשוב וניהול המידע והידע בארגון:** ב-11 מ-29 המשרדים (38%) לא בוצעו בשנים 2016 - 2021 דוחות שהנושא העיקרי בהם הוא מחשוב וניהול המידע והידע בארגון (לרבות חשיפה לאיומי סייבר). נוסף על כך, בכל המשרדים שבהם נעשה פחות מדוח אחד בממוצע לשנה לא נבדקו נושאים אלה. יוצא אפוא כי ב-70% מהמשרדים (43 מ-61) לא נעשו דוחות ביקורת בנושאים אלה. עוד עולה כי במשרדים שבהם בוצעו בשנים אלו דוחות שעסקו במחשוב וניהול המידע והידע, שיעורם היחסי היה בין 1% (משרד הביטחון) ל-33% (משרד החקלאות ופיתוח הכפר) מכלל הדוחות.

ג. **דוחות בנושאי תקציב, רכש או נכסים:** ב-27 מ-29 המשרדים (93%) נכתבו בשנים 2016 - 2021 דוחות ביקורת פנימית בנושאים אלה. במשרדים שבהם בוצעו דוחות בנושאים אלה היה שיעורם בין 1% (המשרד לביטחון הפנים) ל-57% (משרד החינוך) מכלל הדוחות.

ד. **דוחות בנושא ניהול ההון האנושי:** ב-7 מ-29 המשרדים (24%) לא בוצעו בשנים 2016 - 2021 דוחות שהנושא העיקרי שנבחן בהם הוא ניהול ההון האנושי. נוסף על כך, ב-28 מ-32 המשרדים שבהם נעשה פחות מדוח אחד בממוצע לשנה, לא נבדק נושא זה. יוצא אפוא כי ב-57% מהמשרדים (35 מ-61) לא נעשו דוחות ביקורת בנושא זה. עוד עולה כי במשרדים שבהם נעשו דוחות בנושא זה, היה שיעורם בין 1% (משרד הביטחון) ל-21% (משרד ראש הממשלה) מכלל הדוחות.

ה. **דוחות בנושא מינהל תקין וטוהר המידות:** ב-11 מ-29 המשרדים (38%) לא בוצעו דוחות שהנושא העיקרי בהם הוא מינהל תקין וטוהר המידות. נוסף על כך, ב-31 מ-32 המשרדים שבהם נעשה פחות מדוח אחד בממוצע לשנה, לא נבדקו נושאים אלה. יוצא אפוא כי ב-69% מהמשרדים (42 מ-61) לא נעשו דוחות ביקורת בנושאים אלה. עוד עולה כי במשרדים שבהם נעשו דוחות בנושאים אלה, היה שיעורם בין 1% (משרד הביטחון והמשרד לביטחון הפנים) ל-32% (רשות האוכלוסין) מכלל הנושאים העיקריים שבהם עסקו הדוחות.

משרד הביטחון השיב כי בביקורת שבהן עלה חשש לעניין טוהר המידות, הביקורת נעצרה והטיפול הועבר לגורמים הרלוונטיים.

2. מהתרשים עולה כי בכמה משרדים לא נעשו דוחות ביקורת פנימית בנושאים מסוימים במהלך שש השנים (2016 - 2021). בנושאים אחרים נעשתה ביקורת בהיקף מצומצם. לעיתים עסק חלק ניכר מדוחות הביקורת בנושא אחד או ביחידה אחת מיחידות המשרד, ואילו נושאים אחרים או יחידות אחרות לא בוקרו, או שבוקרו במידה מצומצמת.

א. המשרד לביטחון הפנים אחראי לביצוע ביקורת פנימית במשטרת ישראל, בשירותו בתי הסוהר, בשירותי כבאות והצלה וביחידות המשרד עצמו. בכל הגופים האלה היו בסך הכול כ-47,000 משרות ותקציבם הסתכם בכ-20 מיליארד ש"ח בשנת 2021.



המשרד לביטחון הפנים הוא המשרד הגדול ביותר בהיבט של מספר המשרות (בגופים שהוא אחראי לביצוע ביקורת פנימית בהם) והשלישי בגודלו בהיבט התקציבי. נמצא כי במשרד זה בוצעו בשש השנים האמורות 139 דוחות ביקורת: 111 מהם (80%) עסקו בעיקר בנושאים מקצועיים ספציפיים לגופי ביטחון הפנים.

נמצא כי 11 דוחות בלבד במשרד לביטחון הפנים (8% מכלל הדוחות שנעשו במשרד, ובממוצע - כ-2 דוחות בשנה) עסקו בניהול ההון האנושי במשרתת ישראל או בשירות בתי הסוהר או בשירותי כבאות והצלה; 2 דוחות בלבד (1% מכלל הדוחות שנעשו במשרד, ובממוצע - פחות מ-0.5 דוח בשנה) עסקו בניהול תקציב ורכש; ודוח אחד עסק בפעילות ההנהלה.

המשרד לביטחון הפנים השיב כי תוכנית העבודה נגזרת מיעדי המשרד וכי בתוכנית העבודה שאושרה לשנת 2023 נכללות ביקורות בנושאי ההון האנושי, רכש ומערכות מידע.

מומלץ שהמשרד לביטחון הפנים יסדיר את הביקורת הפנימית במשרד ובגופים שבתחום אחריותו - המשטרה, שירות בתי הסוהר ושירותי כבאות והצלה.

ב. בהנהלת בתי המשפט היו בשנת 2021 כ-4,300 משרות עובדים ותקציבה היה כ-2 מיליארד ש"ח. נעשו בה 18 דוחות ביקורת בשש השנים שנבחנו, 8 מהם (44%) עסקו בעיקר בתחומים מקצועיים ספציפיים; 5 דוחות (28%) עסקו בניהול תקציב, רכש ונכסים; 2 דוחות (11%) עסקו במחשוב, ניהול מידע וידע; דוח אחד עסק בפעילות הנהלה ומטה; ודוח אחד עסק בסוגיות הנוגעות למינהל תקין.

בהנהלת בתי המשפט לא נעשו בשש השנים שנבחנו דוחות ביקורת פנימית שנושאים העיקרי היה ניהול ההון האנושי ושכר.

ג. במשרד הרווחה היו בשנת 2021 כ-4,130 משרות עובדים ותקציבו היה כ-10 מיליארד ש"ח. במשרד נעשו 38 דוחות ביקורת בשש השנים שנבחנו, 23 מהם (61%) עסקו בעיקר בתחומים מקצועיים ספציפיים; 10 דוחות (26%) עסקו בניהול תקציב, רכש ונכסים; דוח אחד עסק בניהול ההון האנושי ושכר; דוח אחד עסק בפעילות הנהלה ומטה; ודוח אחד עסק במינהל תקין.

במשרד הרווחה לא נעשו בשש השנים שנבחנו דוחות ביקורת פנימית שנושאים העיקרי היה מחשוב, מידע וידע.

ד. במשרד הביטחון היו בשנת 2021 כ-2,150 משרות עובדים ותקציבו היה כ-63 מיליארד ש"ח. במשרד נעשו 141 דוחות ביקורת פנימית בשש השנים שנבחנו, 101 מהם (72%) עסקו בעיקר בתחומים מקצועיים ספציפיים; 23 דוחות (16%) עסקו בתקציב, רכש ונכסים; 4 דוחות (3%) - בפעילות הנהלה ומטה; ו-2 דוחות (כ-1%) בסוגיות הנוגעות למינהל תקין.



במשרד הביטחון נעשה רק דוח אחד במהלך שש השנים אשר עסק בעיקר בניהול ההון האנושי והשכר, ודוח אחד עסק בנושאי מחשוב, ניהול מידע וידע.

ה. במשרד החינוך היו בשנת 2021 כ-2,050 משרות עובדים ותקציבו היה כ-65 מיליארד ש"ח. במשרד נעשו 14 דוחות ביקורת בשש השנים שנבחנו. 8 מהם (57%) עסקו בעיקר בתחום תקציב, רכש או נכסים; 3 דוחות (21%) - בסוגיות הנוגעות למינהל תקין; ו-2 דוחות עסקו בעיקר בתחומים מקצועיים ספציפיים.

במשרד החינוך לא נעשו בשש השנים שנבחנו דוחות ביקורת פנימית שנושאים העיקרי היה פעילות הנהלה ומטה או מחשוב, מידע וידע.

משרד החינוך השיב כי מיקוד הדוחות בנושאי תקציב, כספים ורכש נובע מהיות משרד החינוך בעל התקציב הגדול ביותר מכלל משרדי הממשלה.

ו. במשרד האוצר היו בשנת 2021 כ-1,110 משרות עובדים ותקציבו היה כ-950 מיליון ש"ח. במשרד נעשו 10 דוחות ביקורת בשש השנים שנבחנו, 4 מהם (40%) עסקו בעיקר בתחומים מקצועיים ספציפיים ו-4 נוספים (40%) עסקו בניהול תקציב, רכש ונכסים; דוח אחד עסק במחשוב, ניהול מידע וידע.

במשרד האוצר לא נעשו בשש השנים שנבחנו דוחות ביקורת פנימית שנושאים העיקרי היה פעילות הנהלה ומטה או ניהול ההון האנושי ושכר.

ז. במשרד החוץ היו 1,005 משרות בשנת 2021 (זהו המשרד ה-12 בגודלו בהיבט זה), ותקציבו היה כ-1.8 מיליארד ש"ח. במשרד נעשו 47 דוחות ביקורת בשש השנים שנבחנו: 45 מהם (96%) נגעו לפעילות נציגויות המשרד בחו"ל; דוח אחד עסק בניהול ההון האנושי ("שיגור וקליטת שליחים"); ואחד - ב"נושאים אחרים" ("ביקורת באגף כלכלה").

דוחות הביקורת הפנימית במשרד החוץ לא עסקו כמעט בפעילות משרד החוץ בארץ, ובכלל זאת לא עסקו בפעילות הנהלה ומטה המשרד, ביחידות מרכזיות במשרד המופקדות על ניהול תחומי הדיפלומטיה, בניהול משאבי האנוש של המשרד ובניהול התקציב, הרכש והנכסים.

משרד החוץ השיב כי תפקידו של המפקח הכללי (המפכ"ל) המשמש במשרד כאחראי לתחום הביקורת הפנימית, ראו גם להלן), הוא לבדוק את מערכת המגעים והיחסים של הנציגויות עם גורמים שונים במדינות השירות, לרבות הקהילות היהודיות, ולפעול לפתרון בעיות הקשורות בתפקוד יחידות המשרד והנציגויות. המשרד ציין כי הביקורת שהוא עורך בנציגויות בוחנות גם סוגיות הנוגעות לקשר בין ובין המטה, ולא ניתן להפריד בין הביקורות הנערכות בנציגויות לבין ביקורות על מטה המשרד בארץ.





משרד מבקר המדינה מציין כי בחינת תפקוד הנציגויות, גם אם היא כוללת מרכיבים מסוימים הנוגעים ליחסי הנציגות עם מטה המשרד, אינה יכולה להחליף דוחות ביקורת פנימית הבוחנים נושאים הנוגעים לכלל מערך החוץ המנוהל במשרד, כגון ניהול ההון האנושי, תהליכי הרכש, מערכות המחשוב במטה המשרד ופעילות הנהלת המשרד, באופן מקיף, כנושא עיקרי ובראייה כוללת, ולא אגב בחינת תפקודה של נציגות זו או אחרת.

3. ברשות המיסים היו בשנת 2021 כ-6,150 משרות עובדים ותקציבה היה כ-2.3 מיליארד ש"ח. ברשות נעשו 23 דוחות ביקורת פנימית בשש השנים שנבחנו, 16 מהם (70%) עסקו בעיקר בתחומים מקצועיים ספציפיים; 3 דוחות (13%) עסקו בעיקר בתקציב, רכש ונכסים; 2 דוחות (9%) - בנושאי מינהל תקין; דוח אחד (4%) - בפעילות הנהלה ומטה; ודוח אחד (4%) עסק בעיקרו בניהול הון אנושי ושכר ברשות. היחידה לביקורת פנימית ברשות אחראית גם לביקורת בשע"ם, שהיא יחידת סמך של משרד האוצר המספקת שירותי מחשוב לרשות המיסים; בשע"ם היו כ-370 עובדים ונעשו 9 דוחות, ו-7 מהם עסקו בעיקר במחשוב, מידע וידע.

יוצא אפוא כי ברשות המיסים, שבה היו יותר מ-6,000 עובדים, נעשה במהלך שש שנים רק דוח ביקורת אחד שעסק בעיקרו בניהול הון אנושי ושכר.

4. במשרד הפנים נעשו בתקופה שנבדקה 8 דוחות; 3 מהם (38%) עסקו באותו אגף (האגף לעדות לא יהודיות).

משרד הפנים השיב למשרד מבקר המדינה כי ההחלטה לערוך כמה ביקורות באגף לעדות לא יהודיות נבעה מכך שדוח ביקורת שבוצע באגף זה לימד על התנהלות חריגה.

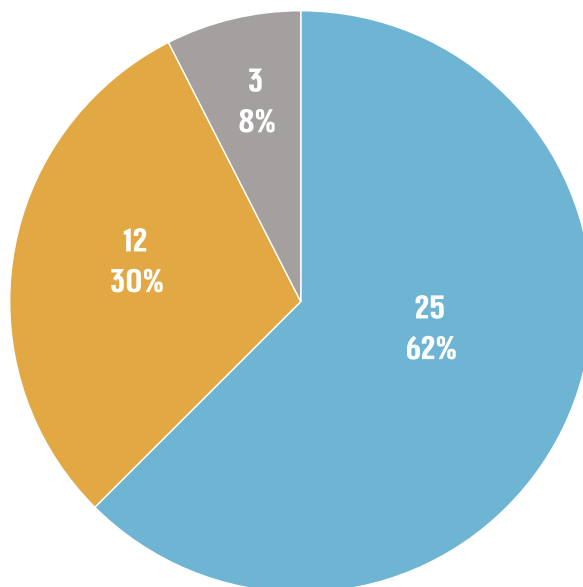
תשעה משרדים ציינו בתשובותיהם כי חלק מדוחות הביקורת שערכו עוסקים, לצד הנושאים העיקריים שבהם, גם בנושאים משניים: משרד הביטחון השיב כי דוחות הביקורת שנעשו כוללים מרכיבי משנה שתומכים בנושא המבוקר המרכזי, ומרכיבי משנה אלה כללו גם עיסוק בסוגיות מחשוב, שימור הידע וניהול כוח אדם; משרד האוצר השיב כי הדוחות מתייחסים גם למבנה יחידות המשרד ולפעילות ההנהלה; משרד התיירות השיב כי יחידת הביקורת הפנימית רואה חשיבות רבה בביצוע ביקורות רבות ורחבות כדי להגיע למרבית נושאי הפעילות של המשרד, והדוחות שעשתה כללו ביקורת בנושאים משניים, כגון נושאי כספים, תקציב ורכש. המשרד ציין שהוא מתכוון לכלול בתוכנית העבודה לשנת 2023 נושאים בתחומים נוספים; משרד העלייה והקליטה השיב כי דוחות ביקורת עסקו גם בנושאים משניים (12 דוחות ביקורת פנימית עסקו גם בנושא המינהל התקין, 2 דוחות עסקו גם במחשוב, ניהול מידע וידע ו-10 דוחות עסקו גם בפעילות ההנהלה); הנהלת בתי המשפט השיבה כי חלק מדוחות הביקורת הפנימית שנערכו עסקו בכמה נושאים שנגזרו מהנושא המרכזי של הדוח; משרד הפנים השיב כי חלק מהדוחות שנעשו בו עסקו גם בניהול כוח אדם; משרד החינוך השיב כי אחד מדוחותיו, שנשא העיקרי היה ניהול התקציב, הרכש והנכסים, עסק גם בנושא ניהול מידע וידע; משרד הרווחה השיב כי חלק



מהדוחות עסקו בנושאי הנהלה ומטה וכך בנושאי מחשוב, מידע וידע בנושא משני; משרד החקלאות השיב כי בכל ביקורת נבדקים נושאים נוספים, מעבר לנושא העיקרי.

5. בשאלון שהופץ למנכ"לי המשרדים ומנהלי יחידות הסמך (המנכ"לים) הם נשאלו באיזו מידה עסקה הביקורת הפנימית במשרדם בסוגיות שבליבת העשייה של המשרד. מתוך 44 המשרדים שבהם נעשו דוחות ביקורת בשש השנים שנבחנו, התקבלה תשובתם של 40 מנכ"לים. התשובות שהתקבלו מוצגות בתרשים להלן.

**תרשים 21: התשובות לשאלה "באיזו מידה עסקה הביקורת הפנימית בסוגיות שבליבת העשייה של המשרד?"**



■ דוחות הביקורת עסקו בסוגיות שבליבת עשיית המשרד במידה רבה  
 ■ דוחות הביקורת עסקו בסוגיות שבליבת עשיית המשרד במידה בינונית  
 ■ דוחות הביקורת עסקו בסוגיות שבליבת עשיית המשרד במידה מועטה

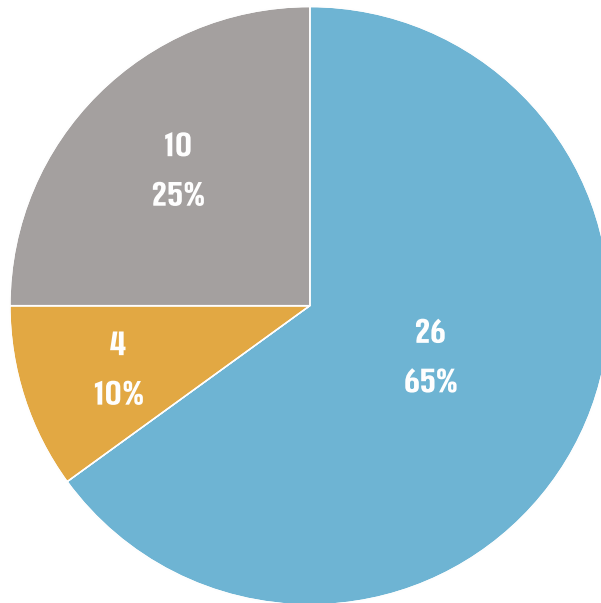
על פי ממצאי השאלונים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי 25 מ-40 מנכ"לים (62%) דיווחו שהביקורת הפנימית במשרדם עסקה במידה רבה בסוגיות שבליבת העשייה של המשרד; 12 מ-40 המנכ"לים (30%) דיווחו שהיא עסקה בסוגיות אלה במידה בינונית; ו-3 מ-40 המנכ"לים (8%) דיווחו שהביקורת הפנימית במשרדם עסקה בסוגיות שבליבת העשייה של המשרד במידה מועטה.

6. בשאלון שהופץ למנכ"לים הם נשאלו באיזו מידה תוצרי הביקורת במשרדם תרמו לשיפור עבודת המשרד. מבין 44 המשרדים שבהם נעשו דוחות ביקורת בשש השנים שנבחנו, התקבלה תשובתם של 40 מנכ"לים. התשובות שהתקבלו מוצגות בתרשים להלן.



### תרשים 22: התשובות לשאלה על המידה שבה תרמו תוצרי הביקורת הפנימית במשרד לשיפור עבודת המשרד



- תוצרי הביקורת הפנימית תרמו למשרד במידה רבה
- תוצרי הביקורת הפנימית תרמו למשרד במידה בינונית
- תוצרי הביקורת הפנימית תרמו למשרד במידה מועטה

על פי ממצאי השאלונים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי 26 מ-40 מנכ"לים (65%) דיווחו שלתוצרי הביקורת במשרדם הייתה תרומה רבה לעבודת המשרד; 10 מ-40 המנכ"לים (25%) דיווחו כי לתוצרי הביקורת הייתה תרומה בינונית לעבודת המשרד; ו-4 מ-40 המנכ"לים (10%) דיווחו כי הייתה להם תרומה מעטה בלבד.





הביקורת העלתה אפוא כי תחומי פעילות מרכזיים במשרד לביטחון הפנים, הנהלת בתי המשפט, משרד הרווחה, משרד הביטחון, משרד החינוך, משרד האוצר ומשרד החוץ נותרו ללא ביקורת פנימית או עברו ביקורת מצומצמת בלבד במהלך שש שנים, כמפורט לעיל. משמעות הדבר כי למעשה, יישום הוראות חוק הביקורת הפנימית נעשה במשרדים אלה באופן שאינו מממש את מטרת החוק כי ייבחנו תחומים שונים בפעולות המשרד. על המשרדים האלה לפעול לקיום ביקורת פנימית בתחומי הפעילות המרכזיים שלהם, לרבות פעילות הנהלות המשרדים ומטותיהם, ניהול ההון האנושי, התקציב, הרכש והנכסים, וכך מחשוב וניהול המידע והידע בארגון (לרבות מענה לאיומי סייבר).

מומלץ כי במסגרת פעולות משרד המשפטים להקמת הוועדה המקצועית לביקורת הפנימית, בהתאם להמלצת ועדת פרידמן, ייקבע כי אחד מתפקידיה הוא לבקר את פרישתם של נושאי הביקורת על כלל פעילות המשרד ובהלימה לפירוט התחומים הנדרשים להיות מבוקרים בחוק הביקורת הפנימית. מומלץ כי המבקרים הפנימיים יגבשו תוכניות עבודה רב-שנתיות ויכללו בהן את תחומי העיסוק של המשרד, בשים לב לסקרי הסיכונים, ומומלץ שהנהלות המשרדים יודאו שכך נעשה.

## שימוש במיקור חוץ

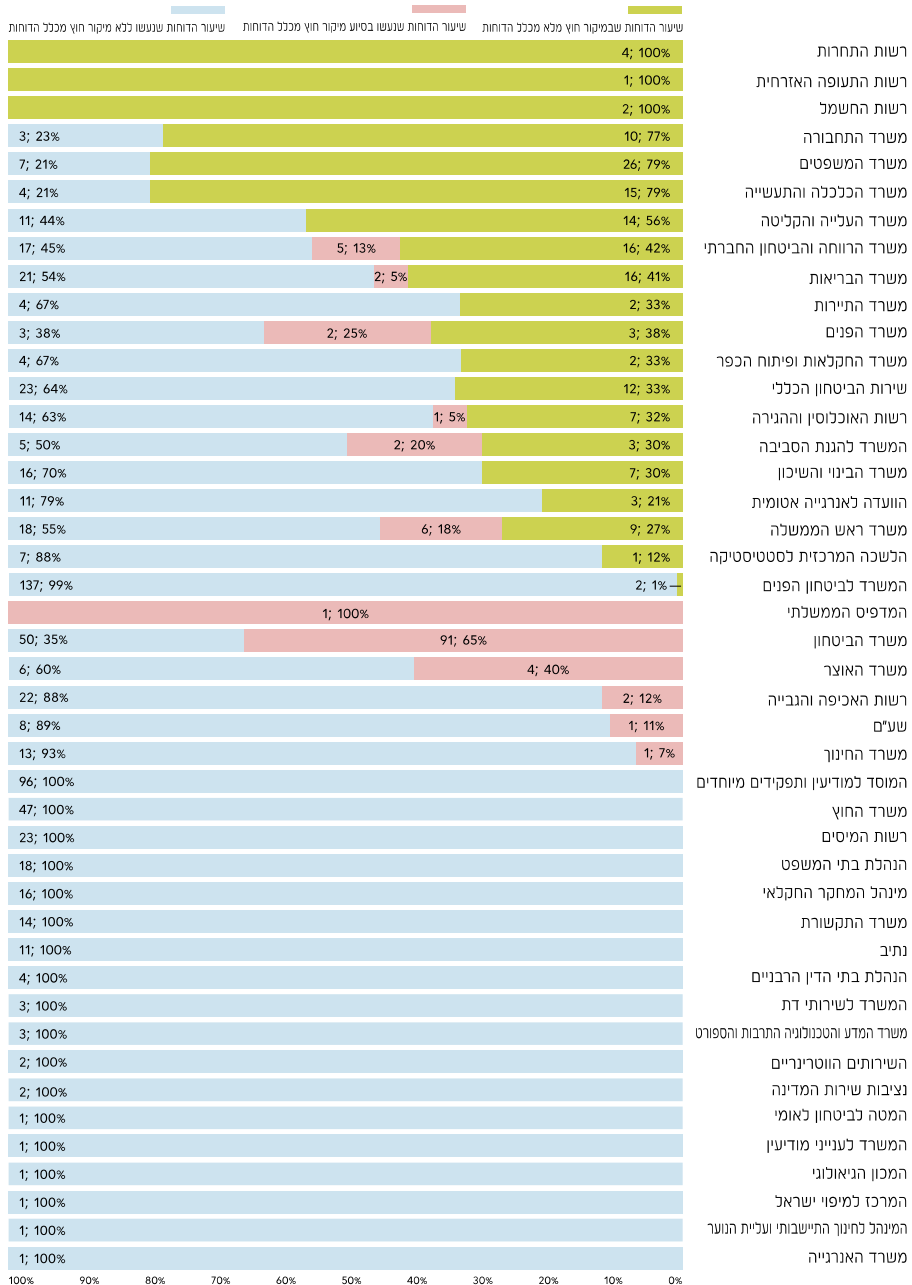
סעיף 13 לחוק הביקורת הפנימית מתיר למבקר הפנימי לבצע את תפקידיו בעזרת עובדי לשכתו או "בעזרת אנשים אחרים שנבחרו בהליך תקין". בדוח ועדת פרידמן צוין כאמור כי קיימת חשיבות רבה לכך שהמבקר הפנימי יועסק ישירות על ידי המשרד שהוא מבקר. הוועדה סברה שחשוב שהמבקר ועובדי הביקורת הפנימית במשרדים יהיו עובדי המדינה.

בנוהל הביקורת הפנימית נקבע כי בעת הצורך, בביצוע ביקורת פנימית בתחום מקצועי מוגדר המחייב התמחות מקצועית מיוחדת, כגון תחום מערכות המידע, או לצורך ביצוע פעולות ביקורת ייחודיות, רשאית יחידת הביקורת הפנימית להיעזר באנשי מקצוע במיקור חוץ; המבקר הפנימי ינהל מקצועית, ינחה וילווה את נותני השירותים.

בתרשים הבא מוצגים נתונים שנאספו באמצעות השאלונים, על מידת ההסתייעות של יחידות הביקורת הפנימית במיקור חוץ (ב-44 המשרדים שבהם נעשו דוחות ביקורת בתקופה שנבחנה). בלוח מוצגים: המספר הכולל של דוחות הביקורת שנעשו במשרד בשנים 2016 - 2021, מספר הדוחות שנעשו באמצעות מיקור חוץ, מספר הדוחות שנעשו באמצעות סיוע חלקי של מיקור חוץ ומספר הדוחות שנעשו ללא מיקור חוץ, וכך שיעורם של הדוחות בכל קטגוריה מכלל הדוחות.



### תרשים 23: הסתייעות יחידות הביקורת הפנימית במיקור חוץ בעריכת הביקורת, 2016 - 2021



על פי ממצאי השאלונים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



מהתרשים עולה כי ב-18 משרדים בוצעו כל דוחות הביקורת במלואם על ידי יחידת הביקורת; ב-5 משרדים בוצעו יותר מ-80% מדוחות הביקורת על ידי עובדי יחידת הביקורת; וב-7 משרדים נעשו יותר מ-50% מהדוחות במיקור חוץ מלא. למשל: במשרד התחבורה (וברשות התעופה האזרחית, שעל הביקורת הפנימית בה אמונה יחידת הביקורת של משרד התחבורה) בוצעו בתקופה הרלוונטית 14 דוחות ביקורת, 11 מהם (79%) נעשו במיקור חוץ ורק 3 דוחות (21%) בוצעו במלואם על ידי עובדי יחידת הביקורת; במשרד הכלכלה והתעשייה בוצעו בתקופה הרלוונטית 19 דוחות ביקורת, 15 מהם (79%) נעשו במיקור חוץ ו-4 דוחות (21%) בוצעו במלואם על ידי עובדי יחידת הביקורת; במשרד המשפטים בוצעו בתקופה הרלוונטית 33 דוחות ביקורת, 26 מהם (79%) נעשו במיקור חוץ ו-7 דוחות (21%) בוצעו במלואם על ידי עובדי יחידת הביקורת; וב-9 משרדים נוספים<sup>56</sup> בוצעו 30% - 50% מהדוחות בכל אחד מהמשרדים באמצעות מיקור חוץ.

נמצא כי חלק מדוחות הביקורת שבוצעו במיקור חוץ עסקו גם בנושאים שאינם מחייבים התמחות מיוחדת (כגון דוחות בנושאי משאבי אנוש, לוגיסטיקה והתקשרויות וכיוצא"ב). אפשר להניח כי ביצוע דוחות כאלה באמצעות מיקור חוץ לא נועד לענות על הצורך בהתמחות מיוחדת, ולפיכך אינו נובע מהצורך שאותו קבע נוהל הביקורת הפנימית כמצדיק שימוש במיקור חוץ.

משרד המשפטים, משרד העלייה והקליטה ומשרד התחבורה ציינו בתשובתם כי גם כאשר הביקורת נעשית במיקור חוץ, יחידת הביקורת הפנימית מעורבת בתהליך הביקורת. משרד המשפטים, משרד התיירות, משרד הכלכלה והתעשייה, משרד הבריאות ומשרד התחבורה השיבו כי חלק מפעילות יחידת הביקורת הפנימית התבצעה במיקור חוץ בשל התקינה החסרה ביחידה, זאת כדי לאפשר ביצוע ביקורות נוספות.

ממצאי הביקורת על משאבי היחידות לביקורת פנימית במשרדים המפורטים לעיל ותשובות המשרדים המפורטות לעיל, מלמדים על זיקה בין היקף השימוש במיקור חוץ לבין מחסור במשאבי כוח אדם ביחידת הביקורת. מצב שבו מספר העובדים ביחידת הביקורת קטן בהשוואה לתקן שקבעה ועדת פרידמן, עלול לאלץ את המבקר הפנימי לבצע ביקורת באמצעות מיקור חוץ.

56 רשות האוכלוסין וההגירה, משרד הרווחה והביטחון החברתי, משרד הבריאות, משרד התיירות, משרד הפנים, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, שירות הביטחון הכללי, משרד הבינוי והשיכון, המשרד להגנת הסביבה.



חוק הביקורת הפנימית מתיר ביצוע ביקורת פנימית תוך הסתייעות ב"אנשים אחרים", ונוהל הביקורת הפנימית קובע כללים להסתייעות במיקור חוץ בשירות המדינה. ביצוע שיטתי של דוחות ביקורת באמצעות מיקור חוץ אינו עולה בקנה אחד עם הוראות נוהל הביקורת הפנימית, המתיר זאת בתחום מקצועי מוגדר המחייב התמחות מקצועית מיוחדת, כגון תחום מערכות המידע, או לצורך ביצוע פעולות ביקורת ייחודיות. מתשובות של כמה משרדים עולה כי הם עשו שימוש במיקור חוץ בשל מחסור בכוח אדם ביחידות הביקורת הפנימית. מומלץ אפוא כי 7 המשרדים שצוינו לעיל<sup>57</sup>, אשר 50% או יותר מדוחות הביקורת הפנימית בהם נעשו במיקור חוץ מלא, יבחנו אם הביקורות שנעשות במיקור חוץ במשרדיהם עומדות בהוראות נוהל הביקורת הפנימית המגביל את השימוש במיקור חוץ למקרים המותרים בו, ובד בבד, מנהלי המשרדים האלה יודאו שכוח האדם של יחידות הביקורת הפנימית יהיה בהיקף הנדרש כפי שקבעה נש"ם, כדי שהמבקרים הפנימיים יוכלו לקיים את הוראות הנוהל.

## דיוני הנהלה על דוחות הביקורת

חוק הביקורת הפנימית קובע כי הנהלת הגוף הציבורי תקיים דיון בממצאי דוח ביקורת פנימית בתוך 45 יום ממועד הגשת הדוח לממונה. קיום הדיון במועד חיוני לצורך קבלת החלטות בדבר תיקון הליקויים, בדבר מועדי התיקונים ובדבר יישום ההחלטות.

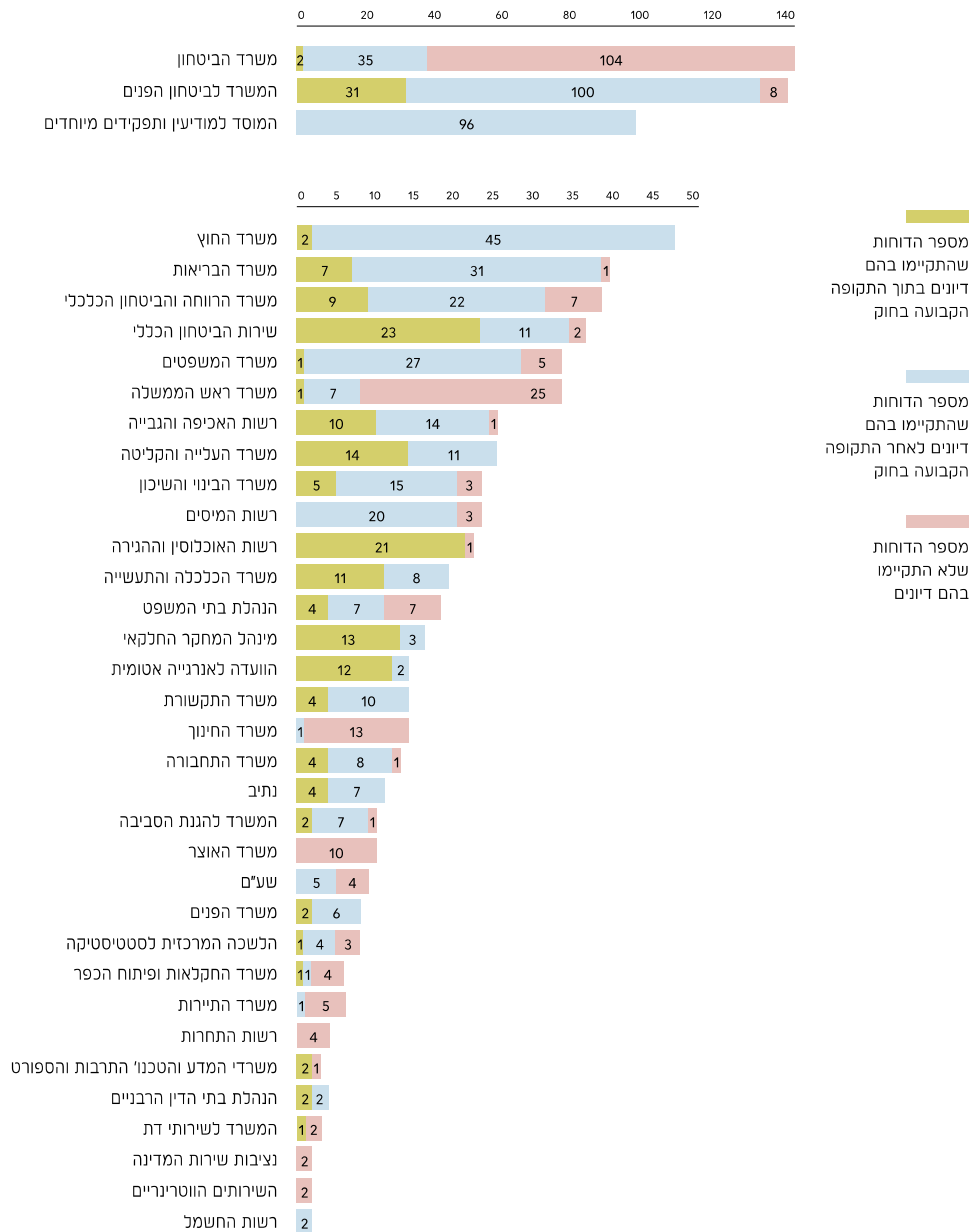
משרד מבקר המדינה בחן באמצעות השאלונים באיזו מידה מקיימים המשרדים שבהם נעשתה ביקורת בשנים 2016 - 2021 (44 משרדים) את הוראת החוק הזו. הממצאים בנוגע ל-36 משרדים שבהם נעשו שני דוחות ביקורת לפחות, מוצגים בתרשים שלהלן<sup>58</sup>.

57 משרד המשפטים, משרד התחבורה, משרד הכלכלה והתעשייה, משרד העלייה והקליטה, רשות התחרות, רשות התעופה האזרחית ורשות החשמל.

58 הנחות עבודה והערות הנוגעות לנתונים המוצגים: (א) בשאלון התבקשו המבקרים לציין את המועד שבו התקיים דיון הנהלה לגבי הדוח. אם לא צוין דבר במקום המיועד לכך, הובא בחשבון כי לא התקיים דיון; (ב) אם צוין שהתקיים דיון בדוח וצוין כי לא ידוע מתי התקיים - הונח כי הדוח לא נדון במסגרת הזמן הקבועה בחוק, אלא אם כן צוין במפורש אחרת; (ג) לגבי רשות המיסים, ב-14 מ-20 הדוחות שלגביהם התקיים דיון, הוא התקיים בפני פקידי השומה או גורם רלוונטי אחר, ולא בפני הנהלת המשרד; (ד) לגבי המשרד לשירותי דת, הדיון שהתקיים בדוח לא התקיים בפני הנהלת המשרד אלא בחשבות המשרד.



## תרשים 24: פילוח דוחות הביקורת שבוצעו בכל אחד מהמשרדים על פי מידת העמידה בחובה לקיים דיונים בדוחות בתוך 45 ימים מהגשתם



על פי ממצאי השאלונים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



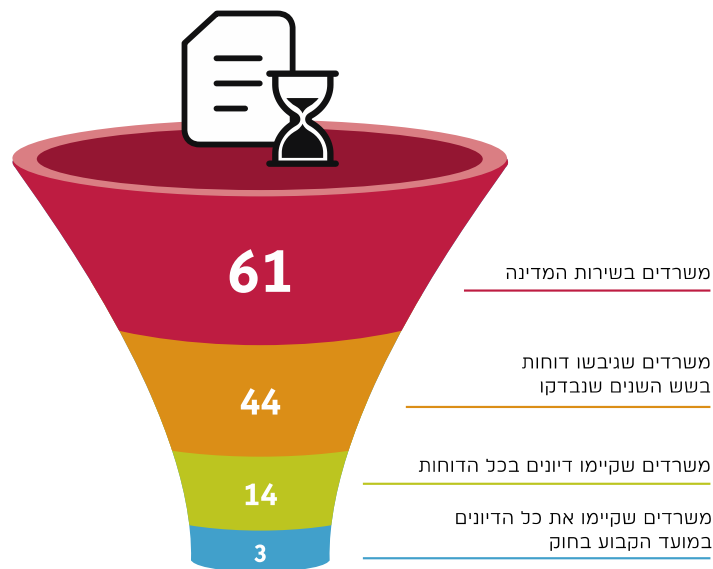


מהתרשים עולה כי ב-11 מתוך 36 המשרדים שבהם נעשו 2 דוחות ביקורת לפחות (31%) התקיימו דיוני הנהלה בכל דוחות הביקורת; ב-15 משרדים (42%) התקיימו דיונים ביותר ממחצית הדוחות, אך לא בכלם; וב-10 משרדים (28%) התקיימו דיונים בפחות ממחצית דוחות הביקורת שבוצעו. בולטים בהקשר זה כמה משרדים בעלי היקף פעילות גדול ומשמעותי: במשרד האוצר בוצעו במהלך התקופה האמורה 10 דוחות ביקורת ובאף אחד מהם לא התקיים דיון הנהלה בממצאי הדוח; במשרד החינוך בוצעו במהלך התקופה הזו 14 דוחות ביקורת ורק באחד מהם (7%) התקיים דיון הנהלה בממצאי הדוח; ובמשרד ראש הממשלה בוצעו במהלך התקופה הזו 33 דוחות ביקורת ורק ב-8 מהם (24%) התקיימו דיוני הנהלה בממצאי הדוחות.

עוד עולה מהשאלונים כי 3 מכלל 44 המשרדים שגיבשו דוחות ביקורת במהלך התקופה שנבחנה, קיימו את הדיון בממצאי הדוח בתוך פרק הזמן הקבוע בחוק (כולם משרדים בהם נעשה בשנים אלו דוח ביקורת אחד בלבד); ב-3 משרדים נוספים קוימה הוראת החוק הזו לגבי למעלה מ-80% מהדוחות; ב-4 משרדים נוספים היא קוימה לגבי למעלה מ-50% מהדוחות; וב-34 משרדים (77% מהמשרדים שבהם נעשו דוחות ביקורת) הוראת החוק קוימה בנוגע למחצית הדוחות או פחות מכך.

הממצאים מסוכמים בתרשים שלהלן.

**תרשים 25: גיבוש דוחות ביקורת וקיום דיון הנהלה בממצאיהם בתוך פרק הזמן שנקבע בחוק, 2016 - 2021**





מהמתואר עולה כי הוראת החוק המחייבת קיום דיון הנהלה בממצאי דוחות הביקורת בתוך 45 יום ממועד הגשתם אינה מקוימת במלואה ברובם המכריע (41 מ-44, 93%) של המשרדים שבהם נעשו דוחות ביקורת בשנים שנבדקו.

משרד הרווחה והשירותים החברתיים השיב שככלל הוא מקיים דיונים בדוחות הביקורת כנדרש, למעט מקרים שבהם לא היה עוד צורך בקיום הדיון, לדוגמה כאשר התקיים מהלך מקביל שייתר את הצורך בדיון נפרד בדוח, וכאשר חלק מיחידות המשרד עברו למשרד אחר בטרם התקיים דיון בדוחות שהוגשו בתחומן. הוועדה לאנרגייה אטומית השיבה כי שני הדוחות שבהם לא התקיימו דיונים בתוך 45 יום הוגשו בתקופת סגרי הקורונה, ולכן הדיונים בהם נדחו. משרד הביטחון השיב כי הוא מקיים דיונים בדוחות ביקורת פנימית העוסקים גם בצה"ל רק אחרי שהם נדונו בצה"ל, ולכן מתארך משך הטיפול בהם אל מעבר ל-45 יום.

קיום דיון הנהלה בממצאי דוח הביקורת הוא כאמור שלב חיוני בתהליך הביקורת, והוא דרוש כדי שהנהלת המשרד תקבל את ההחלטות הנדרשות על פי ממצאי הביקורת ותתקן את הליקויים שעלו בה. המחוקק קבע את פרק הזמן שבו יש לקיים את הדיון בהנהלה, כדי שניתן יהיה לדון במצאים ולתקנם במועד קרוב. משרד שאינו מקיים דיון בממצאי הדוח, או שאינו מקיים את הדיון בתוך פרק הזמן שנקבע לכך, למעשה אינו מקיים את הוראת הדין האמורה. בהיעדר דיון הנהלה במועד וקבלת החלטות לביצוע בעקבות ממצאי הביקורת הפנימית, המשרד פוגע למעשה באפקטיביות של הביקורת, ובכך הוא עלול להוריד לטמיון את השקעת משאבי הארגון בה.

על מנכ"לי משרדי הממשלה ומנהלי יחידות הסמך להקפיד על קיום הוראות החוק המחייבות קיום דיון בממצאי דוחות הביקורת הפנימית, וכן להקפיד על קיום הדיונים בתוך 45 יום ממועד הגשתם לממונה.

המשרד לשירותי דת השיב כי בשנת 2022 החל לקיים דיונים בדוחות ביקורת; הנהלת בתי המשפט השיבה כי במהלך השנה החולפת נכתב בה נוהל ביקורת פנימית המעגן את חובת קיומו של דיון בממצאי דוחות הביקורת תוך 45 ימים; רשות האכיפה והגבייה השיבה כי מנהל הרשות הנחה להקפיד על קיום הדיונים בתוך 45 ימים ממועד הגשת הדוח הסופי כנדרש; המוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים השיב כי יפעל לעמוד בפרק הזמן המצוין בחוק לקיום דיונים בדוחות ביקורת פנימית.

## העברת הדוחות לעיון השר

חוק הביקורת הפנימית מורה כי על המבקר הפנימי להעביר את דוחותיו גם לעיונו של השר הממונה על המשרד.<sup>59</sup>

העברת דוחות הביקורת הפנימית לעיונו של השר הממונה עשויה לסייע בידיו לקיים את אחריותו המיניסטריאלית, ובכלל זאת לוודא שהמשרד פועל ליישום מדיניותו ומתנהל באופן תקין, וכן

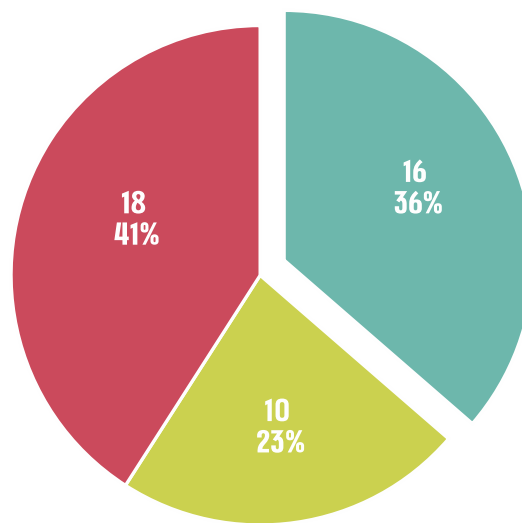
59 חובה זו חלה מכוח סעיף 6(א) לחוק במקום שבו השר הוא ה"ממונה" על המבקר הפנימי או מכוח סעיף 6(ב)(1) לחוק במקום שבו השר אינו ה"ממונה".



בהגברת אפקטיביות הביקורת הפנימית, שיפור עבודת המשרד ותיקון הליקויים שנמצאו בביקורת.

בשאלון שהופץ למבקרים הפנימיים הם התבקשו לציין אם יחידת הביקורת מעבירה את דוחות הביקורת לעיונו של השר הממונה על המשרד. כל 44 המבקרים במשרדים שבהם בוצעו דוחות ביקורת פנימית בתקופה שנבדקה השיבו לשאלה זו, והממצאים מוצגים בתרשים הבא.

**תרשים 26: התשובות לשאלה "האם דוחות הביקורת מועברים לעיונו של השר הממונה על המשרד?" (כלל המשרדים שבהם בוצעו דוחות ביקורת)**



■ אינם מועברים ■ מועברים לעיתים ■ מועברים תמיד

על פי ממצאי השאלונים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי ב-18 משרדים<sup>60</sup> (41%) הדוחות אינם מועברים לעיון השר כנדרש בחוק; ב-10 משרדים<sup>61</sup> (23%) מועברים הדוחות לעיון השר רק לעיתים; וב-16 משרדים מ-44 המשרדים שהשיבו דוחות הביקורת מועברים לשרים. (36%)

60 משרד ראש הממשלה, משרד האנרגיה, משרד החינוך, משרד המשפטים, המשרד לשירותי דת, משרד החוץ, רשות המיסים, הנהלת בתי המשפט, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מינהל המחקר החקלאי, שע"ם, המינהל לחינוך התיישבותי ועליית הנוער, רשות התחרות, המכון הגיאולוגי, הוועדה לאנרגיה אטומית, נתיב, רשות החשמל, המטה לביטחון לאומי.

61 משרד האוצר, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, משרדי המדע והטכנולוגיה והתרבות והספורט, משרד הרווחה והביטחון החברתי, המשרד להגנת הסביבה, רשות האוכלוסין וההגירה, רשות האכיפה והגבייה, נציבות שירות המדינה, השירותים הווטרינריים, המדפיס הממשלתי.



יוער כי ממצאים בנושא זה הועלו בדוח קודם של מבקר המדינה משנת 2013<sup>62</sup>: 70% מהמבקרים הפנימיים במשרדים שנבדקו מסרו אז כי אינם מקיימים את הוראת החוק המחייבת את מסירת הדוחות לשר. בדוח נכתב כי ראוי שגם השר הממונה ידרוש מהמבקר הפנימי לקבל את דוחות הביקורת, כאשר אלה אינם מועברים אליו דרך קבע. בתגובתו דאז על ממצאי הביקורת מסר משרד המשפטים כי ישקול לקדם פעולות שידגישו את החשיבות של העברת דוחות הביקורת הפנימית במשרדי הממשלה גם אל השרים העומדים בראשם.

ארבע יחידות סמך סבורות, על פי תשובותיהן למשרד מבקר המדינה, כי אינן נדרשות להעביר את דוחות הביקורת הפנימית הנעשים בהן לשר הממונה, כמפורט להלן.

1. על פי חוק משק החשמל, התשנ"ו-1996, הוקמה רשות החשמל במשרד התשתיות הלאומיות, אשר הפך בהמשך למשרד האנרגיה. על פי חוק זה, רשות החשמל תפעל בין השאר בהתאם למדיניות השר ולמדיניות הממשלה; הרשות תהיה הגורם המקצועי במשרד בתחום משק החשמל, וכי בגיבוש עקרונות המדיניות יתייעץ השר עם הרשות כגורם המקצועי במשרד בתחום משק החשמל. נציבות שירות המדינה מסרה למשרד מבקר המדינה כי רשות החשמל היא יחידת סמך במשרד האנרגיה.

רשות החשמל השיבה שאינה יחידת סמך אלא מעמדה הוא מעמד רשות סטטוטורית במשרד האנרגיה, שהיא בעלת סמכויות עצמאיות, ושתחומי הייעוץ המשפטי, החשבות וביקורת הפנים ברשות הם עצמאיים לחלוטין<sup>63</sup>. כיוון שכך, מסרה הרשות, היא אינה חייבת בדיווח לשר ואינה מעבירה לו את דוחות הביקורת הפנימית.

2. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה השיבה למשרד מבקר המדינה כי היא יחידת סמך עצמאית וא-פוליטית, ולכן עליה להעביר את הדוחות רק לעומד בראשה- מנהל היחידה, הסטטיסטיקן הלאומי.

3. רשות התחרות, יחידת סמך במשרד הכלכלה והתעשייה, השיבה למשרד מבקר המדינה כי היא רשות עצמאית שבראשה עומדת הממונה על התחרות, ודוחות הביקורת הפנימית נמסרים לממונה על התחרות.

4. הנהלת בתי המשפט השיבה כי נוכח עקרון הפרדת הרשויות היא מעבירה את דוחות הביקורת למנהל בתי המשפט, האחראי כלפי שר המשפטים לביצועם של סדרי המינהל של בתי המשפט בהתאם לקבוע בסעיף 82(ב) לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשמ"ד-1984.

62 מבקר המדינה, **דוח שנתי 163** (2012), "הביקורת הפנימית במגזר הציבורי".

63 על פי החלטת הממשלה 345 (5.8.15).



משרד מבקר המדינה מציין כי חוק הביקורת הפנימית אינו מחריג את יחידות הסמך מהוראת החוק, וכל עוד אין בנמצא הסדר חוקי פרטני בעניין זה, כל מבקר פנימי בשירות המדינה צריך להעביר את הדוחות הפנימיים לשר הממונה על היחידה. על המבקרים הפנימיים במשרדים להעביר דרך קבע את דוחות הביקורת שגיבשו לידי השר הממונה על המשרד, כנדרש על פי החוק. מומלץ שמנכ"לי המשרדים ומנהלי יחידות הסמך יודאו שהדוחות מועברים לשרים, לצורך הגברת אפקטיביות הדוחות ושיפור עבודת המשרד.

הוועדה לאנרגייה אטומית השיבה כי תמצית דוחות הביקורת הפנימית תוצג לראש הממשלה; משרד האנרגייה, משרד המדע והטכנולוגיה ומשרד התרבות והספורט השיבו כי כלל דוחות הביקורת הפנימית יועברו אל השרים; משרד החינוך השיב כי החל בדוח הבא שיוגש יישלח העתק לשר הממונה; משרד החקלאות ופיתוח הכפר השיב שהביקורת הפנימית תקפיד על העברת דוחות הביקורת גם לעיון השר.

## הטיפול בממצאי דוחות הביקורת הפנימית

### ועדה למעקב אחר תיקון הליקויים

ביקורת פנימית נועדה להביא לשיפור פעילותו של הגוף המבוקר, ואפקטיביות הביקורת תלויה במידה רבה בפעולות המשרד המבוקר לתיקון הליקויים שהועלו.

בהחלטת ממשלה מ-1980<sup>64</sup> נקבע כי בכל משרד ממשלתי יקים המנכ"ל ועדה למעקב ותיקון ליקויים, ובין תפקידיה יהיו מעקב אחר תיקון הליקויים ויישום ההמלצות של המבקר הפנימי. בהחלטת ממשלה נוספת מ-1996<sup>65</sup> נקבע כי בראשות ועדת המעקב יעמוד מנכ"ל המשרד.

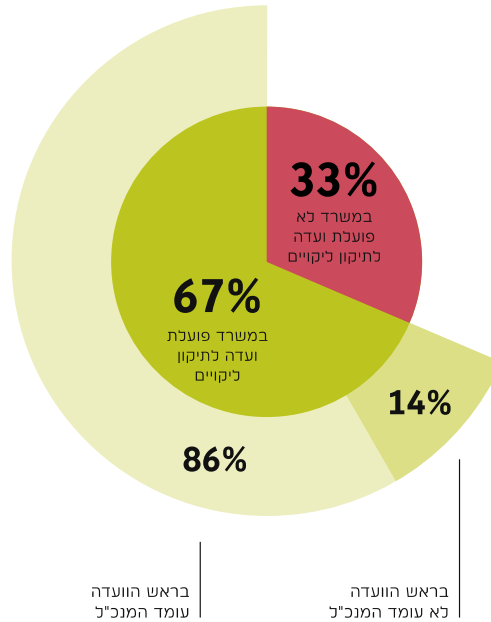
מנכ"לי המשרדים התבקשו לציין בשאלון אם קיימת ועדה כאמור, ואם כן - מי העומד בראשה. בתרשים הבא מוצגים ממצאי השאלונים בנוגע למעקב אחר תיקון ליקויים.

64 החלטת הממשלה 92 (19.10.80).

65 החלטת הממשלה 686 (21.3.96).



### תרשים 27: פעילות ועדה לתיקון ליקויים



על פי ממצאי השאלונים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי על פי ממצאי השאלונים, מתוך 43 משרדים שהשיבו לשאלות בנושא ובוצעו בהם דוחות ביקורת פנימית בתקופה שנבחנה, ב-29 משרדים (67%) הוקמה ועדה לתיקון ליקויים וב-14 משרדים (33%) לא הוקמה ועדה כזו<sup>66</sup>. מתוך 29 המשרדים שבהם הוקמה ועדה לתיקון ליקויים, ב-25 משרדים (86%) עומד בראש הוועדה מנכ"ל המשרד או מנהל יחידת הסמך, לפי העניין; ב-4 משרדים<sup>67</sup> - (14%) - עומד בראש הוועדה מנהל בדרג נמוך יותר.

משרד האוצר השיב למשרד מבקר המדינה כי בגלל מבנהו הייחודי של המשרד, שבו כמה מנהלים בדרג מנכ"ל עם סמכויות סטטוטוריות בנפרד ממנכ"ל המשרד, מתנהלים הדיונים עם הגורמים המבוקרים באגפים בנפרד על פי הצורך, בהתאם לממצאים שעלו בביקורת. עם זאת המשרד יבחן את האפשרות להקים ועדה לתיקון ליקויים כנדרש; משרד הביטחון השיב כי הפרוטוקולים מדיוני הוועדה לתיקון ליקויים מועברים לשר ולמנכ"ל, ואם הדבר נדרש, נידונים

66 משרד האוצר, המינהל לחינוך התיישבותי ועליית הנוער, הנהלת בתי המשפט, השירותים הווטרינריים, הוועדה לאנרגייה אטומית, מינהל המחקר החקלאי, המרכז למיפוי ישראל, משרד התקשורת, המוסד למודיעין ותפקידים מיוחדים, שירות הביטחון הכללי, רשות האכיפה והגבייה, רשות החשמל, רשות המיסים וש"ע"ם.

67 משרד הביטחון, משרד הבריאות, משרד החוץ ורשות התחרות.



גם בידיהם; משרד הבריאות השיב כי לאור גודל המשרד ומחויבויות רבות של המנכ"ל, ממלא תפקיד זה המשנה למנכ"ל.

על 14 המשרדים שבהם לא הוקמה ועדה לתיקון ליקויים - משרד האוצר, המינהל לחינוך התיישבותי ועליית הנוער, הנהלת בתי המשפט, השירותים הווטרינריים, הוועדה לאנרגייה אטומית, מינהל המחקר החקלאי, המרכז למיפוי ישראל, משרד התקשורת, המוסד למודיעין ותפקידים מיוחדים, שירות הביטחון הכללי, רשות האכיפה והגבייה, רשות החשמל, רשות המיסים וש"ע"ם - להקים ועדות לתיקון ליקויים, שבראשן יעמוד מנכ"ל המשרד או מנהל יחידת הסמך, לפי העניין, כנדרש על פי החלטת הממשלה. על ארבעת המשרדים שבהם עומד בראש הוועדה מנהל בדרג נמוך יותר ממנכ"ל המשרד או מנהל יחידת הסמך - משרד הביטחון, משרד הבריאות, משרד החוץ ורשות התחרות - להקפיד שבראש הוועדה יעמוד מנכ"ל המשרד, כנדרש.

הוועדה לאנרגייה אטומית והמוסד למודיעין ולתפקידים מיוחדים השיבו כי יקימו ועדות לתיקון ליקויים; רשות האכיפה והגבייה ומינהל המחקר החקלאי הודיעו כי החלו בפעולות הנדרשות להקמת ועדה לתיקון ליקויים, שבראשה יעמדו ראשי המשרדים.

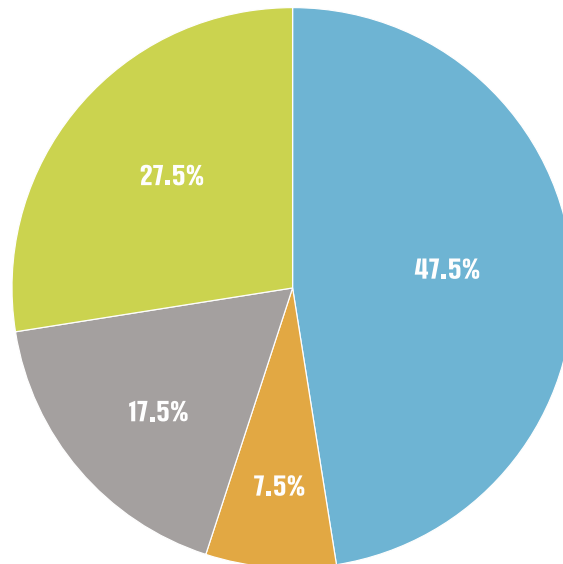
## מעקב אחר תיקון הליקויים

בחוק הביקורת הפנימית נקבע כי המבקר הפנימי יערוך את הביקורת על פי תקנים מקצועיים מקובלים. בהקשר לכך יצוין כי תקן מקצועי 2500 של לשכת המבקרים הפנימיים העולמית IIA בנושא ניטור ההתקדמות קובע כי המבקר הפנימי נדרש להקים ולתחזק מערכת למעקב אחר התקדמות יישום התוצאות של מטלת ביקורת שעליה דיווח להנהלה. בנוהל הביקורת הפנימית הוגדר המעקב אחר תיקון ליקויים העולים בדוחות הביקורת הפנימית כאחד מתפקידיה של יחידת הביקורת הפנימית במשרד.

בתרשים להלן מוצגים ממצאי השאלונים שהפיץ משרד מבקר המדינה בדבר המידה שבה יחידות הביקורת הפנימית במשרדים מקיימות מעקב סדור ומתועד אחר תיקון הליקויים שעלו בדוחות הביקורת. 40 מתוך 44 המשרדים שגיבשו דוחות ביקורת בשנים 2016 - 2021 השיבו על השאלות האלה.



**תרשים 28: ביצוע מעקב אחר תיקון הליקויים שעלו בדוחות ביקורת פנימית, 2016 - 2021**



- אין מעקב סדור ומתועד
- מתבצע מעקב רק בחלק מהמקרים
- מתבצע מעקב רק אחר ליקויים משמעותיים
- מתבצע מעקב אחר כל הליקויים

על פי ממצאי השאלונים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

כעולה מהתרשים, על פי השאלונים שמילאו המשרדים, ב-19 מתוך 40 המשרדים שהשיבו (47.5%) דיווחו המבקרים הפנימיים שיחידת הביקורת מבצעת מעקב סדור ומתועד אחר תיקון כל הליקויים; ב-3 משרדים (7.5%) דיווחו המבקרים הפנימיים שיחידת הביקורת מבצעת מעקב סדור ומתועד אחר ליקויים משמעותיים בלבד; ב-7 משרדים (17.5%) דווח כי מתבצע מעקב סדור ומתועד על ידי יחידת הביקורת רק בחלק מהמקרים; וב-11 משרדים (27.5%) דווח כי יחידת הביקורת אינה מקיימת מעקב סדור ומתועד אחר תיקון הליקויים.

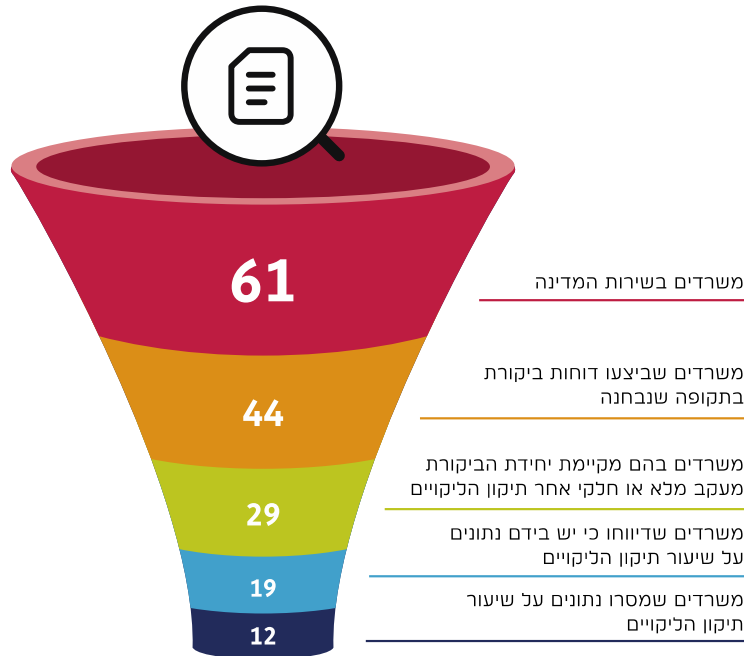




המבקרים הפנימיים נשאלו אם יש בידם נתונים על שיעור תיקון הליקויים במשרד שבו הם פועלים. מתוך 29 המשרדים האמורים שבהם מקיימת יחידת הביקורת מעקב - מלא או חלקי<sup>68</sup>, השיבו 19 משרדים כי יש בידם נתונים כאלו, ו-12 מהם המציאו נתונים למשרד מבקר המדינה<sup>69</sup>.

בתרשימים הבאים מוצגים נתונים הנוגעים לתיקון ליקויים שעלו בדוחות ביקורת פנימית במשרדים, על פי התשובות לשאלונים.

### תרשים 29: מעקב אחר תיקון ליקויים שעלו בדוחות ביקורת פנימית



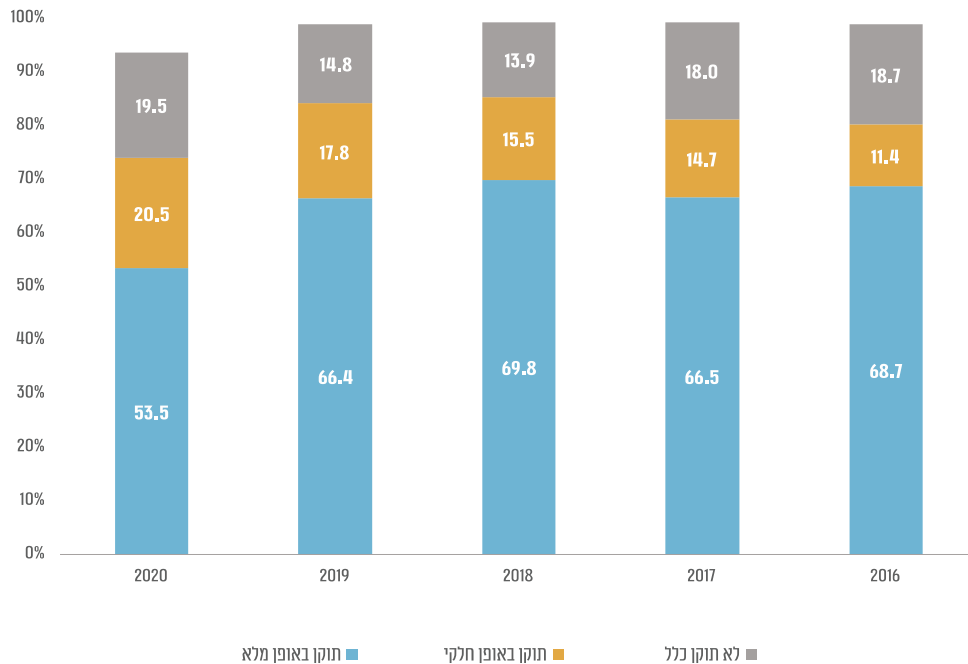
על פי ממצאי השאלונים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

68 משרדים שהשיבו שמתנהל מעקב סדור אחר כל הליקויים, אחר הליקויים המשמעותיים בלבד או בחלק מהמקרים.

69 7 משרדים נוספים טענו שיש בידיהם נתונים כאמור, אך לא הציגו אותם או שמסרו תשובות מילוליות שאינן מאפשרות ניתוח כמותי. יצוין כי 3 מ-12 המשרדים מסרו נתונים רק לגבי חלק מהשנים; וכי ב-2 מהמשרדים התייחס שיעור התיקון לדוחות נבחרים שנבדקו על ידי המשרד ולא לכל הדוחות שנעשו בו.



**תרשים 30: ממוצע שיעור תיקון הליקויים שעלו בדוחות ביקורת פנימית ב-12 המשרדים שמסרו נתונים על כך (באחוזים)<sup>70</sup>, 2016 - 2020**



על פי ממצאי השאלונים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

נמצא כי ב-11 מתוך 40 המשרדים (27.5%) שהשיבו לשאלה האם הם מקיימים מעקב סדור ומתועד אחר תיקון הליקויים, אין כלל מעקב סדור ומתועד אחר תיקון הליקויים; ב-10 משרדים מתוך 29 המשרדים (34%) שבהם מתבצע מעקב, אין נתונים על שיעור תיקון הליקויים לאורך השנים. מהתרשים עולה כי בין 12 המשרדים שבהם נעשה מעקב אחר תיקון הליקויים שעלו בדוחות ביקורת פנימית ושגיבשו נתונים לגבי שיעור תיקון הליקויים, ממוצע שיעור הליקויים שתוקנו באופן מלא מכלל הליקויים שעלו באותה שנה, בשנים 2016 - 2020, נע מ-53.5% (בשנת 2020) ועד 69.8% (בשנת 2018). כן עולה כי שיעור הליקויים שלא תוקנו כלל במשרדים אלו באותן השנים נע מ-13.9% (בשנת 2018) ועד 19.5% (בשנת 2020), ובסך הכול בממוצע רב-שנתי כ-17% מהליקויים המופיעים בדוחות הביקורת הפנימית במשרדים הללו לא תוקנו.

מומלץ שהנהלות המשרד ויחידות הביקורת הפנימית בכלל המשרדים יעקבו אחר תיקון הליקויים שהועלו. עוד מומלץ כי יחידות הביקורת הפנימית יגבשו תמונת מצב לגבי תיקון הליקויים ויציגו אותה מפעם לפעם למנכ"ל המשרד.

70 חלק מהמשיבים ציינו לגבי ליקויים מסוימים כי הם "בטיפול" או כי "לא הצליחו לקבל לגביהם דיווח", ולכן הנתונים המוצגים בכל עמודה אינם מסתכמים בהכרח ל-100%.



## כללים מקצועיים לעריכת ביקורת פנימית בשירות המדינה

חוק הביקורת הפנימית חל על מגוון רחב של גופים ציבוריים, ובהם כאמור משרדי ממשלה ומרכזים רפואיים ממשלתיים, חברות ממשלתיות ומועצות דתיות. החוק מתמקד ביצירת מסגרת נורמטיבית לביצוע הביקורת הפנימית; הוא כמעט שאינו עוסק בתוכנם של כללים לעריכת הביקורת, למעט קביעה כי המבקר הפנימי יערוך את הביקורת על פי תקנים מקצועיים מקובלים, ואינו קובע מה הם התקנים המקצועיים המקובלים.

### ביקורת פנימית על סמך כללים מקצועיים

לשכת המבקרים הפנימיים (IIA) ישראל היא חברה לתועלת הציבור שמטרתה להיות סמכות מקצועית מובילה בביקורת פנימית במדינת ישראל, ולשמש מסגרת ארגונית מקצועית למבקרים פנימיים<sup>71</sup>. באתר הלשכה מפורסמים תקנים מקצועיים בין-לאומיים של לשכת המבקרים הפנימיים העולמית (IIA).

כללים אלו מתייחסים למגוון רחב של גופים במשק, לרבות חברות מסחריות ציבוריות וחברות החייבות בדיווח לרשות ניירות ערך, ואינם מוכוונים דווקא לביקורת פנימית בשירות המדינה. יתר על כן, תקנים אלו כוללים הוראות הנוגעות לתפקידו של הדירקטוריון בהפעלת הביקורת הפנימית, וסיכונים הנוגעים לממשל תאגידי והונאות, שעה שהמבנה של משרד ממשלתי בישראל אינו כולל רכיב המקביל לדירקטוריון בתאגיד, וסיכוני הליבה שלו לעיתים שונים. ממילא ההוראות בנושאים אלו, לפחות ברובן, אינן ישימות לגביו כלשונן. כמו כן בתקנים אלו אין התייחסות ספציפית וישירה לנושאים כגון ניהול תקין וטוהר מידות - סוגיות מרכזיות ומהותיות בשירות הציבורי.

נוהל הביקורת הפנימית שגיבשה הנציבות הוא למעשה המסמך היחיד המתייחס באופן פרטני לביקורת פנימית בשירות המדינה. הנוהל אינו עוסק, בעיקרו, בביצוע הביקורת הפנימית, ואינו קובע כללים מקצועיים ודרכי פעולה לביצועה.

בשאלון שהופץ ל-32 מבקרים פנימיים בשירות המדינה<sup>72</sup> נשאלו המבקרים אם הם פועלים על פי כללים מקצועיים כלשהם בביצוע הביקורת הפנימית, ואם כן - על אילו כללים הם מסתמכים. הם גם נשאלו אם לדעתם יש מקום לגבש כללים ייעודיים שינחו את פעולותיהם המקצועיות של המבקרים הפנימיים בשירות המדינה.

71 אתר לשכת המבקרים הפנימיים, <https://theia.org.il/>

72 ללא משרד התיירות.



25 מתוך 32 מבקרים (78%) דיווחו בשאלון כי הם מסתמכים בעבודתם על סט סדור של כללים מקצועיים; 7 מתוך 32 (22%) דיווחו שאינם מסתמכים על סט כללים סדור. מתוך 25 המבקרים שהשיבו כי הם מסתמכים על סט סדור של כללים לשם עריכת הביקורת ציינו 20 מבקרים את סט הכללים המנחים אותם בעבודתם: 14 מבקרים ציינו את הכללים של לשכת המבקרים הפנימיים; 10 מבקרים ציינו כי הם פועלים על פי נהלים פנימיים של הארגון; ו-4 מבקרים ציינו כי הם פועלים על פי סט אחר של כללים מקצועיים. יצוין כי חלק מהמשיבים ציינו יותר מסט כללים אחד, וחלק מהם ציינו את הוראות החוק ונוהל הביקורת הפנימית כסט כללים מחייב.

לשכת המבקרים הפנימיים השיבה כי התקנים המקצועיים הבין-לאומיים הם גנריים ומתאימים בכללם לכל סוגי המבקרים, הארגונים והמדינות; תפקידה של הלשכה, על בסיס התקינה הבין-לאומית, ותפקידה של הוועדה המקצועית שהייתה אמורה לקום במסגרת המלצות דוח פרידמן, לקבוע את התקנים המקצועיים לאופן עבודת המבקרים הפנימיים.

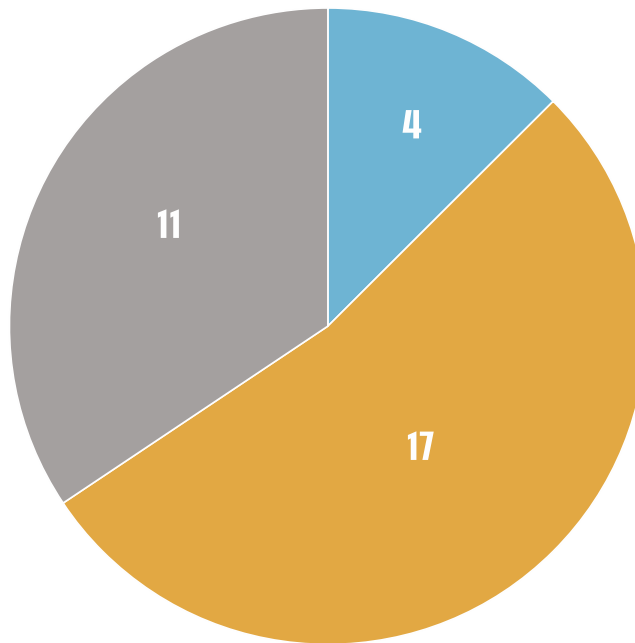
משרד המשפטים לא גיבש מערכת אחידה של כללים מקצועיים המותאמים לביקורת פנימית בשירות המדינה. פחות ממחצית המבקרים שהשיבו (14 מתוך 32, כ-44%) מסתמכים על הכללים המקצועיים של לשכת המבקרים הפנימיים, פחות משליש (10 מתוך 32) מסתמכים על נהלים פנימיים של הארגון, ו-12.5% (4 מ-32) מהמשיבים מסתמכים על סט אחר של כללים מקצועיים.

כך למשל, אין כללים מקצועיים לשירות המדינה הנוגעים לעקרונות יסוד בעריכת ביקורת, כגון הצורך לבסס ממצאי ביקורת על הפער שבין נורמה תקפה- כגון הוראת חוק, נוהל או החלטות מינהליות - לבין האופן שבו פועל הגוף המבוקר; אין כללים מקצועיים לאופן הביקורת בתחומים שמונה החוק, כגון ביקורת על טוהר המידות ועל יעילות פעילותו של הגוף המבוקר; וכן אין כללים בדבר אופן ביסוס ממצאי הביקורת (למשל: האם אפשר להסתמך על דברים שהמבקר שמע בעל-פה, או שיש לוודא שהדברים תקפים גם בכתב). כמו כן אין כללים מקצועיים הנוגעים לביקורת על תהליכי קבלת החלטות.

המבקרים הפנימיים נשאלו באיזו מידה לדעתם נחוצה מערכת אחידה וסדורה של כללים מקצועיים לעריכת ביקורת במשרדים. תשובותיהם מוצגות בתרשים 31 להלן.



### תרשים 31: התשובות לשאלה "באיזו מידה נחוצה מערכת כללים סדורה לעריכת ביקורת במשרדי הממשלה?"



■ נחוץ ■ לא נחוץ אך יכול לסייע ■ כלל לא נחוץ

על פי ממצאי השאלונים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי 11 מתוך 32 מבקרים (34%) השיבו כי נחוצה מערכת כללים מקצועיים לעריכת ביקורת בשירות המדינה; 17 מתוך 32 המבקרים הפנימיים שנשאלו (53%) סבורים שמערכת כזו אינה נחוצה אך תוכל לסייע להם בעבודתם; ו-4 מתוך 32 (12.5%) השיבו כי מערכת כזו כלל אינה נחוצה.

ממצאי הביקורת שפורטו לעיל בדבר השונות שנמצאה בין המשרדים, לרבות בהקשר לתוצרי הביקורת במשרדים, מחדדים אף הם את הצורך בהסדרת הכללים המקצועיים למבקרי הפנים בשירות המדינה.



## ביקורת פנימית במשרד החוץ ובנציגויות ישראל בעולם

במשרד החוץ היו 1,005 משרות בשנת 2021, ותקציבו באותה שנה היה כ-1.8 מיליארד ש"ח. במשרד נערכו 47 דוחות בשנים 2016 - 2021 (כ-8 דוחות במוצע לשנה).

במשרד החוץ אין בעל תפקיד המוגדר כמבקר פנימי. במשרד קיימת "חטיבה לביקורת ומבדק פנים" ובראשה עומד מפכ"ל (המפקח הכללי).

בחינת 47 הדוחות שגיבשה החטיבה בשנים 2016 - 2021 העלתה כאמור כי 45 מהם התמקדו בפעילות של נציגויות המדינה מחוץ לגבולות ישראל. לדוחות הביקורת על הנציגויות יש מבנה קבוע בעיקרו: סקירת מאפייני הנציגות - פרטים על המדינה שבה נמצאת הנציגות; סקירת רשימת השליחים וסדרי העבודה הנהוגים בנציגות וכן ציון פעולותיה העיקריות; מסקנות המתארות את ההתרשמות הכללית של צוות הביקורת; והמלצות.

לדוגמה, בדוח על נציגות מסוימת צוין כי היא שוכנת בבניין משרדים במרכז העיר והביקורת התרשמה שהנציגות "שמורה ומטופלת היטב". לא צוין מה נדרש מהנציגות בכל הנוגע לתחזוקת המבנה שבו היא שוכנת ומה מצבו בפועל; בהמשך נכתב כי הביקורת התרשמה שהנציגות יישמה את מרבית תוכנית העבודה שהציבה לעצמה בשנה קודמת ואף נוספו לה פעילויות שלא תוכננו מלכתחילה. לא מצוינים בדוח פרטים על תוכנית העבודה והמשימות שבה, וכמה מהן יושמו. בדוח אחר, על קונסוליה מסוימת, נכתב כי "בשל סיבות שונות" פעילותה בתחום הכלכלי מוגבלת, וזאת על אף החשיבות שמייחס האגף לכלכלה לפעילות זו, והומלץ להגביר את שיתוף הפעולה עם נספח משרד הכלכלה והתעשייה. בדוח לא צוין אילו פעילויות נדרשה הנציגות לבצע בתחום הכלכלי, ומה מהן בוצע.

משרד החוץ השיב למשרד מבקר המדינה כי במהלך השנים 2021 - 2022 גיבש נוהל בדיקה ומודל לכתיבת דוחות.

לנוכח האמור לעיל, מומלץ שמשרד החוץ יפעל לגיבוש דוחות ביקורת על כל יחידותיו, לרבות יחידות המטה בארץ. עוד מומלץ שמשרד החוץ יכלול בנוהל כללים לביסוס ממצאי ביקורת על הפער שבין נורמה תקפה- כגון הוראת חוק, נוהל או החלטות מינהליות - לבין האופן שבו פועל הגוף המבוקר, ופירוט המלצות שיש לכלול בדוח ביקורת.



יוצא אפוא כי הביקורת הפנימית בשירות המדינה אינה מושתתת על כללים מקצועיים לביצועה. מומלץ שמשרד המשפטים יסדיר את התשתית המקצועית לביקורת פנימית בשירות המדינה, ובכלל זאת יפעל לגיבוש כללים מקצועיים מפורטים לעריכת ביקורת פנימית בשירות המדינה.



## ביקורת פנימית במרכזים הרפואיים הממשלתיים

בראש מערכת הבריאות הציבורית בישראל עומד משרד הבריאות, ובו מטה המשרד ולשכות בריאות אזוריות. מערכת הבריאות מורכבת בעיקרה ממערך של מוסדות בריאות ממשלתיים (להלן - מרכזים רפואיים) ומוסדות בריאות שאינם ממשלתיים. המרכזים הרפואיים הממשלתיים הם יחידות סמך של משרד הבריאות.

בישראל פועלים כיום 22 מרכזים רפואיים ממשלתיים: 9 מרכזים כלליים, 8 מרכזים לבריאות הנפש ו-5 מרכזים גריאטריים. סך מספר העובדים במרכזים הרפואיים היה בתחילת שנת 2021 יותר מ-29,000 (כ-45% מסך העובדים בכלל שירות המדינה)<sup>73</sup>. בלוח שלהלן מוצגים נתונים על מספר המשרות בתקן של כל מרכז רפואי ממשלתי נכון ליום 1.1.21.

לוח 7: מספר המשרות בתקן של כל מרכז רפואי ממשלתי, ינואר 2021

מספר המשרות בתקן (מעוגל למספרים שלמים) ליום 1.1.21	המרכז הרפואי
<b>מרכזים רפואיים כלליים</b>	
4,749	המרכז הרפואי ע"ש חיים שיבא תל השומר
3,529	רמב"ם - הקריה הרפואית לבריאות האדם
3,102	המרכז הרפואי שמיר (אסף הרופא)
2,195	המרכז הרפואי לגליל
2,093	המרכז הרפואי ע"ש אדית וולפסון
2,089	המרכז הרפואי הלל יפה
2,080	המרכז הרפואי ע"ש ברזילי
1,436	המרכז הרפואי ע"ש ברוך פדה, פורייה
1,318	המרכז הרפואי ע"ש רבקה זיו
<b>22,591</b>	<b>סה"כ במרכזים הכלליים</b>
<b>מרכזים רפואיים לבריאות הנפש</b>	
708	מרחבים - מרכז רפואי לבריאות הנפש באר יעקב-נס ציונה

73 בשירות המדינה היו כ-64,600 משרות בשנת 2019.



מספר המשרות בתקן (מעוגל למספרים שלמים) ליום 1.1.21	המרכז הרפואי
618	המרכז לבריאות הנפש - שער מנשה
602	איתנים - המרכז הירושלמי לבריאות הנפש
489	המרכז הרפואי לבריאות הנפש - מזור
488	לב השרון - מרכז רפואי לבריאות הנפש
426	מעלה הכרמל - המרכז הרפואי לבריאות הנפש
588	המרכז לבריאות הנפש באר שבע
471	אברבנאל המרכז לבריאות הנפש
<b>4,390</b>	<b>סה"כ במרכזים לבריאות הנפש</b>
	<b>מרכזים רפואיים גריאטריים</b>
759	המרכז הרפואי שהם לשיקום וחזרה לתפקוד
540	המרכז הרפואי הגריאטרי שמואל הרופא - באר יעקב
450	דורות מרכז רפואי לשיקום וגריאטריה
281	המרכז הגריאטרי-שיקומי פלימן
172	המרכז הגריאטרי ראשון לציון
<b>2,202</b>	<b>סה"כ במרכזים הגריאטריים</b>

על פי נתוני המרכזים הרפואיים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בדוח זה מנותח מצב הביקורת הפנימית במרכזים הרפואיים בנפרד מיתר שירות המדינה, בשל מאפייני פעילותם: (א) מהות עיסוקם, הממוקד במתן שירות רפואי לציבור; (ב) מכלול הסיכונים הכרוכים בפעילותם, ובראשם סיכונים לחיי אדם ולבריאות הגופנית והנפשית של מקבלי השירות בהם; (ג) היקף כוח האדם בהם. כעולה מהטבלה דלעיל, מספר המשרות במרכזים הרפואיים הכלליים נע מכ-1,300 לכ-4,700, ובממוצע - כ-2,500 משרות. מרכזים אלה הם גופים עתירי כוח אדם בהשוואה לרובם המכריע של משרדי הממשלה<sup>74</sup>. במרכזים לבריאות הנפש היו באותה תקופה כ-550 משרות בממוצע במרכז, ובמרכזי הבריאות הגריאטריים - כ-440 משרות בממוצע.

74 לפי דוח הממונה על השכר במשרדי הממשלה לשנים 2020 - 2021, עמ' 159, רק 5 ממשרדי הממשלה מעסיקים יותר מ-2,500 עובדים.





## הסדרת הביקורת הפנימית במרכזים רפואיים ממשלתיים

חוק הביקורת הפנימית ונוהל הביקורת הפנימית אינם מתייחסים באופן ספציפי למרכזים הרפואיים, אך אינם מחריגים אותם מתחולתם, ובהיותם יחידות סמך במשרד הבריאות חלות עליהם ההוראות הקבועות בחוק ובנוהל.

מנהלי המרכזים הרפואיים כפופים, מינהלית ומקצועית, לראש חטיבת המרכזים הרפואיים הממשלתיים במשרד הבריאות, הכפוף בעצמו, מינהלית ומקצועית, למנכ"ל משרד הבריאות.

ככלל, עד 2014 לא היו במרכזים הרפואיים יחידות לביקורת פנימית ואף לא הוקצו להם משרות של מבקרים פנימיים. נקודת המוצא של נש"ם באותה העת הייתה שהביקורת הפנימית במרכזים הרפואיים הממשלתיים מבוצעת על ידי יחידת הביקורת הפנימית של משרד הבריאות.

בדוח ועדת פרידמן (2014) צוין, בהסתמך על דיווחיו של המבקר הפנימי דאז של משרד הבריאות, כי בשל היקף המשרות שעמד לרשות היחידה שבניהולו, לא בוצעה ביקורת פנימית סדירה במרכזים לבריאות הנפש ובמרכזים הגריאטריים. עם זאת ועדת פרידמן לא גיבשה המלצות ספציפיות לגבי מערך הביקורת הפנימית במרכזים הרפואיים.

במרץ 2014, בסמוך לאחר הגשת מסקנות ועדת פרידמן, ביקשה הנציבות להסדיר את סוגיית המבקרים הפנימיים במרכזים הרפואיים, והודיעה למרכזים כי לנוכח החשיבות הנודעת לעריכת ביקורת פנימית בהם, ימונו להם מבקרים פנימיים. נקבע כי בשלב הראשון ימונו מבקרים פנימיים בכל המרכזים הרפואיים הכלליים, והביקורת במרכזים לבריאות הנפש ובמרכזים הגריאטריים תיעשה באמצעות אגף הביקורת של משרד הבריאות; כן נקבע כי המבקרים הפנימיים שימונו יהיו כפופים מינהלית למנהלי המרכזים הרפואיים וכפופים מקצועית להנחיות המבקר הפנימי של משרד הבריאות (להלן - מכתב ההסדרה).

1. במכתבה מיולי 2016 להנהלת משרד הבריאות קבעה הנציבות כי התקן הבסיסי ביחידת הביקורת הפנימית במשרד הבריאות יעמוד על טווח של 9 - 11 משרות. על פי האמור במכתב ההסדרה, תקינה זו מביאה בחשבון את הטיפול ביחידות הסמך, דהיינו במרכזים הרפואיים, ובתלונות הציבור.

יצוין כי נכון לינואר 2021, תקן כוח האדם של משרד הבריאות, ללא מרכזים רפואיים (מטה המשרד ולשכות הבריאות), כלל כ-1,400 משרות, ותקציבו היה כ-7.8 מיליארד ש"ח. לשם השוואה בלבד, הנציבות קבעה כי מספר המשרות המינימלי ביחידת הביקורת של משרד האוצר יהיה דומה- 9 משרות, בשעה שתקן משרד האוצר באותו מועד כלל כ-1,100 משרות (כ-82% מהיקף המשרות במשרד הבריאות), ותקציבו היה נמוך בשיעור ניכר מזה של משרד הבריאות - 0.95 מיליארד ש"ח<sup>75</sup>; במשרד המשפטים, שתקציבו 2.3 מיליארד ש"ח (כ-29% מתקציב משרד הבריאות) ותקן כוח האדם בו 4,279 משרות (פי 3 מתקן משרד הבריאות), נקבע תקן מינימלי ליחידת הביקורת הזהה לזה של משרד הבריאות - 11 משרות.

75 לפי נוסחת צוות היישום, תקציב המשרד והיקף כוח האדם בו אינם הפרמטרים היחידים שהצוות הביא בחשבון, אך הם המשמעותיים והבלטים שבהם.



מההשוואה עולה כי על אף האמור במכתב ההסדרה, החלטת הנציבות בדבר היקף המשרות המינימלי ביחידת הביקורת הפנימית במשרד הבריאות אינה הולמת את היקף המשימות והריכוז המקצועי שנדרשת יחידת הביקורת של משרד הבריאות לבצע למול המרכזים הרפואיים, בהם כמעט 30,000 משרות (פי 21 מהיקף המשרות במשרד הבריאות) ויחידת הביקורת הפנימית של משרד הבריאות עורכת ביקורת גם בהם (בצד הביקורת שעורכים המבקרים הפנימיים של המרכזים הרפואיים). עוד יצוין בהקשר זה כי נכון למועד סיום הביקורת, רק 5 משרות מ-6 המשרות בתקן יחידת הביקורת הפנימית במשרד הבריאות, היו מאוישות, כ-50% מהנדרש על פי הנציבות (11 משרות)<sup>76</sup>.

מומלץ שהנציבות ומשרד הבריאות יתאימו את היקף המשרות ביחידה לביקורת פנימית של המשרד להיקף המשימות המוטלות עליה.

2. נוהל הביקורת הפנימית של הנציבות נוגע למשרדי ממשלה וליחידות סמך, ואינו מחרוג מן המשרדים או מיחידות הסמך. על פי הנוהל, ההחלטה האם תוקם יחידת ביקורת פנימית עצמאית ביחידת סמך תיקבע על פי היקף הפעילות של יחידת הסמך ומורכבותה, בהתאם לאמות מידה שנקבעו בנוהל; בין אמות המידה היו מספר המשרות ביחידת הסמך, היקף תקציבה, מספר המשרות שבה המשתייכות לסגל הבכיר בשירות המדינה, והאם המבקר הפנימי מטפל בתלונות המגיעות מן הציבור.

אף שהמרכזים הרפואיים הם גופים עתירי משאבים ופעילותם מורכבת, לא הותאמו רמות הדירוג של משרות הביקורת בהם לכללים שהנציבות קבעה בנוהל. למשל, בסעיף 4 בנוהל נקבע בעניינו של מבקר פנימי במשרד, כי כדי לחזק את מעמד הביקורת הפנימית ולתת למבקרים כלים אפקטיביים להתמודדות מול גורמים בכירים בארגון, המבקרים יימנו עם הסגל הבכיר המוביל במשרד, וכן נקבע כי מתח הדרגות של משרת מבקר פנימי יהיה מח"ר 42 - 44; קודם לגיבוש הנוהל, במאי 2014, קבעה הנציבות כי מבקר פנימי במרכז רפואי שבו יותר מ-600 מיטות יכהן במשרה שמתח הדרגות שבה 41 - 43, והחלטה זו הייתה תקפה גם בתקופת הביקורת.

משרד הבריאות השיב כי לעמדתו, האמור בנוהל הביקורת הפנימית בנוגע לדרגת המבקר הפנימי אינו חל על מבקרים פנימיים במרכזים רפואיים ממשלתיים. המשרד הזכיר בהקשר זה שתי יחידות סמך של משרדים אחרים שבהן אין יחידת ביקורת פנימית עצמאית: יחידת סמך שבה כ-500 עובדים ויחידת סמך שבה כ-70 עובדים. משרד הבריאות ציין עוד כי השוואת דרגות המבקרים הפנימיים במרכזים רפואיים לדרגת המבקר הפנימי במשרד הבריאות ובמשרדים גדולים אחרים, "תביא לפער בלתי מתקבל על הדעת בין דרגתם לבין דרגות מבקרי הפנים של המיניסטרוני באגף לביקורת פנים", ועלולה להביא לדרישות דומות של מבקרים פנימיים ולפתיחה של הסכמי שכרם. המשרד הוסיף כי המבקרים במרכזים הרפואיים כפופים מקצועית למבקר הפנים של המשרד ואינם יכולים להיות בעלי דרגה שווה לדרגתה, וכי המשרד אינו מוצא לנכון לפעול לשינוי מתח הדרגות של מבקרי

76 לפי תשובות שהתקבלו מהשאלונים.



המרכזים ככלל בעת הזו, וישקול לפעול לכך בהמשך בהתאם לתבחינים שייקבעו, למאפיינים ייחודיים של מרכזים רפואיים ספציפיים ובהתאם להגדרות הנציבות.

מומלץ כי הנציבות ומשרד הבריאות יבחנו את תחולת הנוהל על המרכזים הרפואיים, ובכלל זאת יבחנו את התאמת מתח הדרגות של המבקרים הפנימיים במרכזים רפואיים לכללים שבנוהל, בשם לב לממצאי הביקורת. בהתייחס לתשובת משרד הבריאות כאמור, מוצע כי במסגרת הבחינה יילקחו בחשבון הנתונים הבאים: בכל אחד מהמרכזים הרפואיים הממשלתיים הכלליים היו בשנת 2021 1,300 - 4,700 משרות עובדים, ומכאן שבהיבט היקף כוח האדם, המרכזים האלה דומים לקבוצת עשרת המשרדים הגדולים ביותר (ראו לוח 4 לעיל); בשלוש יחידות סמך (המצוינות בלוחות 4 ו-5 לעיל), היו באותה שנה פחות מ-1,300 משרות עובדים, ובראש היחידות לביקורת פנימית בהן הייתה משרת מבקר פנימי במתח דרגות 42 - 44, לדוגמה בנציבות שירות המדינה (שבה היו כ-200 משרות עובדים)<sup>77</sup>.

## ביקורת פנימית במרכזים לבריאות הנפש ובמרכזים רפואיים גריאטריים - הלכה למעשה

לטיפול בפגועי נפש ובקשישים במרכזים לבריאות הנפש ובמרכזים גריאטריים מאפיינים ייחודיים לעומת מרכזים רפואיים כלליים. האחריות לאוכלוסייה של פגועי נפש והטיפול בהם תובעניים וקשים ודורשים מהמטפל לגלות מסירות, אחריות, חמלה וסבלנות. חסרי ישע ככלל, והקשישים בהם בפרט, תלויים בחסדיהם של המטפלים בהם. פערי הכוחות בינם לבין האחראים להם גדולים, וכאשר האחראים פועלים בניגוד לנדרש מהם, עלולים המטופלים להתקשות לדווח או להגיש תלונה על כך<sup>78</sup>.

המטפלים במחלקות האשפוז במרכזים רפואיים שבהם מאושפזים חסרי ישע מעורבים מאוד בשגרת חייהם, והחולים חשופים בפניהם כמעט על כל צעד ושעל שלהם, גם בפעולות האישיות והאינטימיות ביותר; במובנים רבים חייהם ואיכותם תלויים בהם. עבור חולים חסרי ישע שמצבם מחייב אשפוז לתקופות ממושכות, בית החולים או המוסד שבו הם חוסים הוא הבית. שם הם חיים ושם אמורים לטפל בצורכיהם ולדאוג לשלומם. המנדט המסור למטפלים כרוך קשר בל יינתק באמון שניתן בהם שיעשו את מלאכתם - הנעשית הרחק מעינם של ההורים ובני המשפחה, ובנסיבות שהמטופל וסביבתו אינם גורם בקרה יעיל - באמונה ולטובת החולים ורווחתם<sup>79</sup>.

במכתב ההסדרה ממרץ 2014 קבעה הנציבות כאמור כי בשלב ראשון ימונו מבקרים פנימיים במרכזים הרפואיים הכלליים בלבד, והביקורת במרכזים לבריאות הנפש ובמרכזי הבריאות הגריאטריים תיעשה באמצעות אגף הביקורת של משרד הבריאות.

77 על פי נתונים שנציבות שירות המדינה מסרה למשרד מבקר המדינה.

78 ע"פ 8301/10 אירנה חיימוב נ' מדינת ישראל (פורסם במאגר ממוחשב, 31.3.11).

79 ת"פ (מחוזי ב"ש) 27526-11-13 מדינת ישראל נ' אברהם לוסקי (פורסם במאגר ממוחשב, 17.7.16).



משרד מבקר המדינה מצא כי במהלך שש השנים שנבדקו (2016 - 2021) ערך משרד הבריאות (מעבר לביקורות שערך במטה משרד הבריאות) ביקורת פנימית ב-13 מוסדות רפואיים - מרכזים לבריאות הנפש ומרכזים גריאטריים, בהיקף מצומצם ביותר: בסך הכול גובשו 4 דוחות ביקורת - דוח רוחבי אחד<sup>80</sup> ו-3 דוחות פרטניים<sup>81</sup>. במהלך שש שנים נערכה אפוא ביקורת פנימית בהיקף מצומצם בלבד - פחות מדוח ביקורת בממוצע בשנה, בכל 13 המרכזים הרפואיים האלה יחד.

עוד נמצא כי אף על פי שהמרכזים הרפואיים הגריאטריים ומרכזי בריאות הנפש מאופיינים בסיכון מוגבר עקב מאפייני האוכלוסייה שבהם, ואף כי נעשית בהם ביקורת פנימית בהיקף מצומצם ביותר - 4 דוחות בשש שנים (פחות מדוח אחד בממוצע בשנה) בכל המרכזים הרפואיים האלה יחד - הנציבות ומשרד הבריאות לא קיבלו החלטה על מינוי מבקרים בהם.

משרד הבריאות השיב למשרד מבקר המדינה כי בעקבות הביקורת הוכנסו לתוכנית העבודה 2023 - 2024 של האגף לביקורת פנים במשרד הבריאות, אשר תועבר לאישור מנכ"ל המשרד, ביקורת בבית חולים גריאטרי וביקורת בבית חולים פסיכיאטרי, במגמה לערוך ביקורת מתוכננת אלו בכל שנה.

המרכז לבריאות הנפש מעלה הכרמל השיב כי אין למרכז מבקר פנימי ואין די באגף הביקורת של משרד הבריאות לביצוע ביקורת מספקת; המרכז הרפואי לשיקום וגריאטריה דורות השיב למשרד מבקר המדינה כי במרכז מתקיימים תהליכי בקרה על ידי גורמים שונים, כגון בקורת מנהל רפואי על פעולות קליניות ובקרת רואה חשבון על הדוחות הכספיים של בית החולים.

משרד מבקר המדינה מצוין כי אין בפעולות הבקרה אשר פורטו בתשובת המרכז הרפואי לשיקום וגריאטריה דורות כדי לתת את המענה הדרוש בכל הנוגע לקיום ביקורת פנימית במרכז הרפואי.

על נציבות שירות המדינה לפעול להסדרת הביקורת הפנימית בכלל המרכזים הרפואיים הממשלתיים לבריאות הנפש ובמרכזים הרפואיים הגריאטריים, בהיקף המאפשר לבצע ביקורת סדירה ואפקטיבית. זאת תוך הקפדה על כך שהיקף המשאבים שיועמדו לרשות גורמי הביקורת הפנימית יהלום את המשימות המוטלות עליהם. על הנהלות המרכזים הרפואיים לפעול לקיום ביקורת פנימית סדירה ואפקטיבית בהם.

80 דוח על ניסויים רפואיים בבני אדם במוסדות גריאטריים.

81 דוח על אבטחה וביטחון במרכז הרפואי איתנים; דוח בעקבות תלונה על ניגוד עניינים במרכז הרפואי שמואל הרופא; דוח בעקבות תלונה בנושא בינוי והנדסה בבית החולים שער מנשה.



## ביצוע ביקורת פנימית במרכזים הרפואיים הכלליים - הלכה למעשה

במכתב ההסדרה ממרץ 2014, בו ביקשה הנציבות להסדיר את סוגיית המבקרים הפנימיים במרכזים הרפואיים, נקבע כאמור כי בכל מרכז רפואי ימונה מבקר פנימי אחד, זאת ללא קשר לפרמטרים מרכזיים שנקבעו בוועדת פרידמן לגבי התקינה במשרדי הממשלה: היקף כוח אדם ותקציב. כך, במרכז הרפואי ע"ש זיו בצפת, שבו היו 1,318 משרות ותקציבו כ-414 מיליון ש"ח (נתוני שנת 2021), ובקריה הרפואית לבריאות האדם רמב"ם (להלן - רמב"ם), שבו היו כ-3,529 משרות ותקציבו באותה שנה היה כ-1,341 מיליון ש"ח, מספר משרות הביקורת שנקבע זהה (משרה אחת).

משרד מבקר המדינה בחן את היקף הביקורת הפנימית שנעשתה במרכזים הרפואיים הכלליים בשנים 2016 - 2021. בלוח שלהלן מוצגים נתונים על תשעת המרכזים הרפואיים הכלליים, מספר הדוחות שנערכו בהם בשנים האמורות, תקציבם ומספר המשרות בהם ב-2021.



לוח 8: מספר דוחות ביקורת במרכזים הרפואיים הכלליים, גם ביחס להיקף התקציב והמשרות, 2021 – 2016

מספר דוחות ל-100 משרות	מספר דוחות לכל 10 מיליון ש"ח בתקציב	מספר משרות (תקן, 2021)	תקציב באלפי ש"ח (2021)	סה"כ דוחות למרכז רפואי	דוחות (רוחביים או פרטניים) שנעשו ביחידת הביקורת של מ. הבריאות ועסקו במרכז הרפואי	דוחות שנעשו ע"י המבקר הפנימי במרכז הרפואי	המוסד הרפואי
0.72	0.24	2,093	619,628	15	3	12	המרכז הרפואי ע"ש אדית וולפסון
0.97	0.39	1,436	358,828	14	2	12	המרכז הרפואי ע"ש ברוך פדה, פורייה
0.67	0.25	2,080	561,188	14	3	11	המרכז הרפואי ברזילי
0.91	0.29	1,318	414,930	12	1	11	המרכז הרפואי זין
0.39	0.13	3,102	915,489	12	2	10	המרכז הרפואי שמיר (אסף הרופא)
0.31	0.08	3,529	1,341,533	11	2	9	רמב"ם - הקריה הרפואית לבריאות האדם
0.36	0.11	2,195	726,429	8	3	5	המרכז הרפואי לגליל
0.34	0.11	2,089	610,194	7	2	5	המרכז הרפואי הלל יפה
0.13	0.03	4,749	2,227,490	6	6	0	המרכז הרפואי ע"ש חיים שיבא תל השומר

על פי ממצאי השאלונים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

כעולה מהלוח, נוסף על דוחות הביקורת שעשו המבקרים הפנימיים בבתי החולים עצמם, ערכה יחידת הביקורת הפנימית של משרד הבריאות דוחות ביקורת שעסקו בבתי החולים (בדרך כלל נבחנו בכל ביקורת כמה בתי חולים): (א) ביקורת רוחבית בנושא התקשוריות עם מדינות זרות באמצעות תאגידי הבריאות נערכה ב-11 המרכזים הרפואיים הממשלתיים הכלליים; (ב) ביקורת

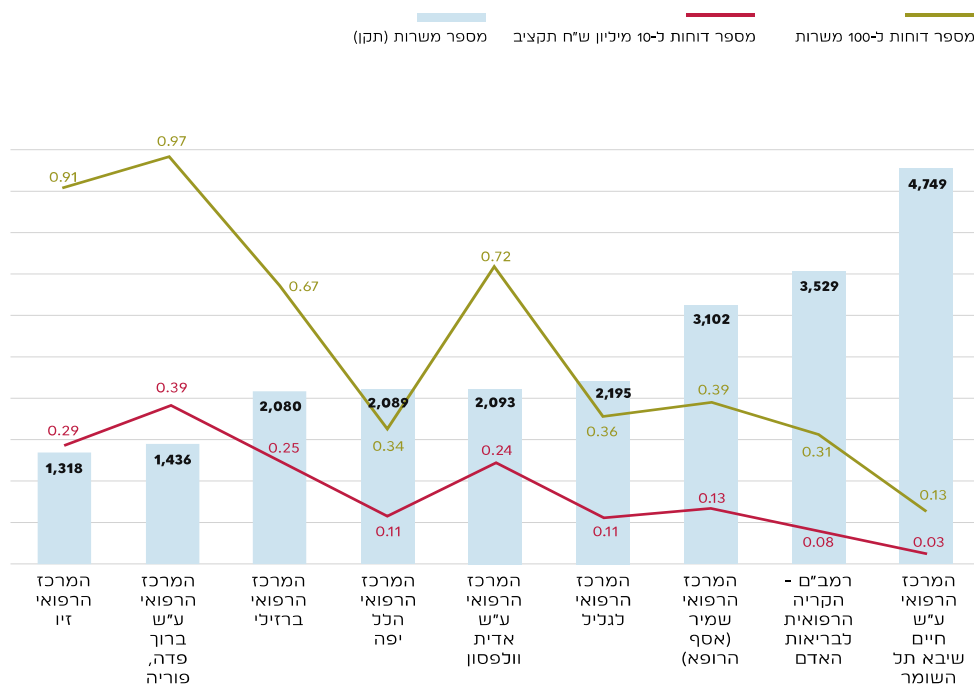


רוחבית בנושא אבטחה וביטחון נערכה ב-7 מרכזים רפואיים<sup>82</sup>; (ג) ביקורת רוחבית בעניין מעבר עובדי הניקיון בבתי החולים להעסקה כעובדי מדינה נערכה ב-6 מרכזים רפואיים<sup>83</sup>; כן גובשו בידי יחידת הביקורת של משרד הבריאות 3 דוחות ביקורת על המרכז הרפואי ע"ש שיבא<sup>84</sup> ו-2 דוחות ביקורת על המרכז הרפואי לגליל<sup>85</sup>.

מהלוח עולה כי ב-4 מרכזים רפואיים כלליים (שיבא, המרכז הרפואי לגליל, הלל יפה ורמב"ם) נעשו בידי המרכזים הרפואיים ובידי משרד הבריאות, בסך הכול, פחות מ-2 דוחות ביקורת פנימית בממוצע לשנה, בשש השנים שנבחנו.

בתרשים שלהלן מוצג היקף הדוחות שבוצעו במרכזים אלו ביחס לגודלם מבחינת היקף כוח אדם ותקציב:

**תרשים 32: מספר דוחות הביקורת במרכזים הרפואיים הכלליים, ביחס להיקף התקציב והמשרות בהם, 2016 - 2021**



על פי ממצאי השאלונים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

82 שיבא, איכילוב, פורייה, ברזילי, וולפסון, הלל יפה וכפר שאול (בריאות הנפש).

83 אסף הרופא, וולפסון, ברזילי, רמב"ם, שיבא ואיכילוב.

84 ניהול נכסי נדל"ן; הטיפול האמבולטורי; וביור תלונה על שימוש במכונות הנשמה בתקופת הקורונה.

85 ביקורת בנושא רכש ומכרזים וביקורת בנושא המעבדה להפריה חוץ-גופית.



מהתרשים ומניתוח סטטיסטי עולה כי מתקיים קשר שלילי בין מספר דוחות הביקורת שנעשים במרכזים הרפואיים לבין מספר המשרות בהם (מתאם פירסון:  $-0.53$ ) והיקף התקציב שלהם ( $-0.59$ ), כך שככלל, במרכזים הרפואיים הגדולים יותר נעשים פחות דוחות ביקורת: 6 דוחות ביקורת ו-11 דוחות ביקורת במרכזים הרפואיים שיבא ורמב"ם (בהתאמה), לעומת 12 דוחות ו-14 דוחות במרכזים הרפואיים ע"ש זיו ופורייה (בהתאמה).

עוד עולה כי בהשוואה לנתונים המוצגים לעיל לגבי משרדי הממשלה ויחידות הסמך האחרות, נעשו במרכזים הרפואיים פחות דוחות ביקורת בכל שש השנים שנבדקו יחד (2016 - 2021): במשרדים הגדולים (500 משרות ומעלה) נעשו בממוצע 2.08 דוחות לכל 100 משרות עובדים, במשרדים הבינוניים (100 - 499 משרות) נעשו בממוצע 1.72 דוחות לכל 100 משרות עובדים, ובמרכזים הרפואיים הכלליים נעשו בממוצע 0.53 דוחות לכל 100 משרות עובדים.

עלה כי בניגוד למשרדי הממשלה, בהם קבעה נש"ם את מספר עובדי הביקורת ביחידות הביקורת הפנימית לפי פרמטרים שגיבשה ועדת פרידמן, לרבות כוח האדם והתקציב של המשרד, הרי שלמרכזים הרפואיים הכלליים נקבעה משרה אחת של מבקר פנימי ללא קשר לגודלו של המרכז, מספר המועסקים שבו ותקציבו. במצב זה ישנם מרכזים רפואיים כלליים שמקיימים פעילות בהיקף נרחב ביותר ונשענים על מבקר פנימי אחד, בעוד שיחידות ומשרדי ממשלה המקיימים פעילות מצומצמת יותר באופן יחסי, נשענים על יחידות ביקורת המונות כמה עובדים. להלן דוגמאות: למשרד האוצר ולרשות האוכלוסין וההגירה נקבעה תקינה מינימלית של 9 עובדים (משרד האוצר) או 8 עובדים (רשות האוכלוסין וההגירה), אף שמספר המשרות בגופים אלו ותקציבם נמוכים מאלה של הקריה הרפואית רמב"ם והמרכז הרפואי שמיר.

לצד כל אלה, משרד מבקר המדינה מוצא לנכון לציין לחיוב את יחידת הביקורת הפנימית במשרד הבריאות: חרף המחסור במשאבי כוח האדם ביחידה, בהשוואה ליעד התקינה, היחידה ביצעה פעולות ביקורת מסוימות במרכזים רפואיים במהלך 6 השנים שנבדקו, נוסף על ביצוע ביקורת פנימית שוטפת במשרד עצמו.

המרכזים הרפואיים רמב"ם והלל יפה והמרכז הרפואי לגליל ציינו בתשובותיהם למשרד מבקר המדינה כי מספר משרות הביקורת בבית החולים נמוך באופן משמעותי בהשוואה למספר המשרות ביחידות הביקורת במשרדים הממשלתיים, ולכן אין לצפות לתוצרים בהיקף דומה. הקריה הרפואית רמב"ם השיבה כי המבקר הפנימית בה עובדת ב-75% משרה; מתשובת המרכז הרפואי לגליל עולה כי בשנים 2019 - 2021 המבקר הפנימי נעדר באופן חלקי מעבודתו על רקע נסיבות אישיות; המרכז הרפואי הלל יפה השיב כי מיולי 2016 ועד פברואר 2017 לא כיהן בו מבקר פנימי, כי למגפת הקורונה היו השלכות על תוכנית העבודה של הביקורת הפנימית, וכי המרכז הרפואי נפגע בשנת 2021 ממתקפת סייבר, אשר גם היא השליכה על ביצוע ביקורת פנימית.

משרד הבריאות השיב למשרד מבקר המדינה כי חטיבת המרכזים הרפואיים מבצעת מיפוי בבתי חולים כדי לבחון את סטטוס הביקורת בהם.





על נציבות שירות המדינה לפעול להסדרת הביקורת הפנימית בכלל המרכזים הרפואיים הממשלתיים. זאת תוך הקפדה על כך שהיקף המשאבים שיועמדו לצורכי הביקורת הפנימית יהלום את המשימות המוטלות עליה. על הנהלות המרכזים הרפואיים לפעול לקיום ביקורת פנימית סדירה ואפקטיבית בהם.

## מספר משרות המבקרים הפנימיים במרכזים הרפואיים הכלליים

1. נמצא כי נכון למועד סיום הביקורת, יולי 2022, ובחלוף יותר מ-8 שנים מאז קבעה הנציבות כי יש למנות מבקר פנימי בכל מרכז רפואי ממשלתי, לא מונה מבקר פנימי במרכז הרפואי הממשלתי הגדול ביותר - המרכז ע"ש שיבא בתל השומר, שבו כ-1,580 מיטות אשפוז וכ-4,700 משרות. לשם השוואה, במשרדים בעלי היקף משרות דומה, היקף התקינה הבסיסי המינימלי נע בין 8 ל-11 משרות<sup>86</sup>.

כאמור, יחידת הביקורת במשרד הבריאות מבצעת ביקורת מסוימת על המרכזים הרפואיים, וגם במרכז הרפואי שיבא. אולם ספק אם די בביקורת זו כדי לענות על חובת קיום ביקורת פנימית במרכז הרפואי, משני טעמים: האחד - הביקורת נעשית בידי עובדי משרד הבריאות בלבד, ולא מעורבים בגיבושה עובדים של המרכז הרפואי. ועדת זיילר מצאה כאמור כי יתרונה של ביקורת פנימית הוא בהיותה מבוצעת בידי "איש פנים של הגוף המבוקר... המכיר מבפנים את מוצאותיו ואת מבואותיו... ונגישותו לכל הנעשה בגוף היא קלה. העובדים מכירים אותו, הוא מכיר אותם". עשיית ביקורת בידי עובדים שאינם עובדי המרכז הרפואי חסרה מאפיינים אלה של ביקורת פנימית; השני - מספר הדוחות שבוצעו בשיבא בשנים 2016 - 2021 עמד על דוח אחד בממוצע בשנה. בחישוב של מספר דוחות ל-100 משרות - היקף הביקורת בשיבא קטן ביותר, בהשוואה למשרדים גדולים (0.29 - 6.54 דוחות לכל 100 משרות), ובהשוואה למרכזים רפואיים כלליים אחרים (0.13 דוחות לכל 100 משרות בשיבא לעומת 0.31 - 0.91 במרכזים אחרים).

מהאמור עולה כי לא מונה מבקר פנימי וכמעט אין ביקורת פנימית במרכז הרפואי הממשלתי הגדול ביותר - המרכז ע"ש שיבא בתל השומר, כך שבפועל תכלית חוק הביקורת הפנימית אינה מושגת.

המרכז הרפואי שיבא השיב למשרד מבקר המדינה כי במרכז הרפואי פועלים כמה מנגנוני בקרה המאפשרים לשפר ביצועים ולעמוד על פערים, כגון ביקורת משרד מבקר המדינה וביקורת פיננסית של רואי חשבון; במרכז הרפואי אין מבקר פנימי מתוך שיקול דעת והערכה ריאלית כי מינוי מבקר יחיד למרכז רפואי ענקי כמו שיבא, ללא התקינה והתקצוב

86 במשרד הרווחה (כ-4,100 משרות) 8 - 10 משרות ביחידת הביקורת, ובמשרד המשפטים (כ-4,280 משרות) 9 - 11 משרות ביחידת הביקורת.



הנדרשים, אינו יכול לשרת את המטרה שלשמה נועד, וכי עדיף להשקיע את התקן בצוות הרפואי.

משרד מבקר המדינה מציין כי המנגנונים הנזכרים בתשובת המרכז הרפואי שיבא אינם תחליף לביקורת פנימית הפועלת בהתאם לחוק הביקורת הפנימית. על הנהלת שיבא לפעול למינוי מבקר פנימי, בהתאם להחלטת הנציבות במכתב ההסדרה, ולוודא שיהיו בידי הכלים המתאימים לביצוע ביקורת פנימית באופן שיהלום את היקף פעילותו של המרכז. על נציבות שירות המדינה לוודא שכך נעשה.

נציבות שירות המדינה השיבה כי נושא מינוי מבקר פנימי במרכז הרפואי ע"ש שיבא יידון במסגרת תכנית עבודה לשנת 2023.

2. בתקשי"ר נקבע כי אם התמנה עובד למשרה אחרת, במהלך תקופת הניסיון במשרתו האחרת ניתן לאייש את המשרה שהתפנתה בין השאר בדרך של הטלת תפקיד ומינוי בפועל או בדרך של מילוי מקום, תוך יידוע המועמדים שאיוש המשרה דרך קבע מותנה בהתפנתה דרך קבע; עוד נקבע כי מינויו דרך קבע של עובד למשרה פנויה, שממלאה הקודם נמצא בתקופת ניסיון במשרה אחרת, מותנה בכך שממלא המשרה לשעבר וכן העובד עברו בהצלחה את תקופת הניסיון במשרותיהם, ובכך שהעובד עמד בתנאים המצוינים בתקשי"ר לקבלת המשרה דרך קבע. לא עמד אחד מהם בתקופת הניסיון, לא יתמנה העובד למשרה הפנויה.

בחודש מאי 2021 סיים המבקר הפנימי של המרכז הרפואי ע"ש זיו בצפת את תפקידו עקב מינויו לתפקיד המבקר הפנימי של נציבות שירות המדינה.

כעבור יותר משנה, ביולי 2022, פרסם המרכז הרפואי ע"ש זיו מכרז למינוי מבקר פנימי למרכז הרפואי, ונכון לאוקטובר 2022 לא מונה מבקר פנימי חדש.

במכתב למשרד מבקר המדינה מסר המרכז הרפואי זיו כי העיכוב בפרסום המכרז נוצר כיוון שעל פי ההנחיות התפקיד נשמר עבור המבקר הפנימי הקודם עד סיום תקופת הניסיון שלו בתפקידו החדש.

במרכז הרפואי ע"ש זיו יש משרה אחת בלבד של ביקורת פנימית, ולכן בפועל, נכון למועד סיום הביקורת, ובמשך כמעט שנה וחצי, לא נעשתה בו ביקורת פנימית. המרכז הרפואי בחר שלא לאייש משרה זו באופן זמני.

המרכז הרפואי זיו השיב למשרד מבקר המדינה כי טרם הושלמו פעולות הנציבות לצורך איש משרת המבקר הפנימי.

על הנציבות להשלים את פעולותיה לאיוש משרת המבקר הפנימי במרכז הרפואי ע"ש זיו, ולוודא כי המשרדים והמרכזים הרפואיים הממשלתיים פועלים לאיוש זמני של משרות, על פי הוראות התקשי"ר.



נציבות שירות המדינה השיבה כי היא פועלת להשלמת המכרז.

3. המרכז הרפואי ת"א ע"ש סוראסקי (איכילוב) הוא עירוני-ממשלתי, ועובדיו הם עובדי עיריית תל אביב-יפו<sup>87</sup>. מרכז רפואי זה הוא השני בגודלו מבין המרכזים הרפואיים הממשלתיים (והעירוניים-ממשלתיים), ובו כ-1,500 מיטות אשפוז. ליד המרכז הרפואי פועל "תאגיד הבריאות ליד המרכז הרפואי ת"א".

נמצא כי בשנים 2016 - 2021 לא פעל מבקר פנימי במרכז הרפואי, וכי יחידת הביקורת הפנימית של משרד הבריאות ערכה בו שני דוחות ביקורת בשנים האמורות וכללה אותו בשני דוחות ביקורת רוחביים נוספים.

המרכז הרפואי ת"א ע"ש סוראסקי השיב למשרד מבקר המדינה כי אכן לא מונה מבקר פנימי במרכז הרפואי עצמו, אך בתאגיד הבריאות שליד המרכז הרפואי פועלת ביקורת פנימית (במיקור חוץ), וזו ערכה בשנים 2016 - 2021 כמה ביקורות בנושאים רלוונטיים לבית החולים. המרכז הרפואי ציין כי תוכנית העבודה של הביקורת הפנימית בתאגיד הבריאות מאושרת על ידי ועדת הביקורת של התאגיד לאחר שמוגשת לה רשימת נושאים מומלצים המגובשת על ידי יו"ר הוועד המנהל של התאגיד ומנכ"ל המרכז הרפואי תל אביב, מנכ"ל תאגיד הבריאות וסמנכ"ל כלכלה רפואית של המרכז הרפואי תל אביב. המרכז הרפואי צירף לתשובתו 7 דוחות ביקורת שבוצעו בשנים 2016 - 2021: 4 מהם עוסקים בניהול מלאים במרכז הרפואי, ו-3 דוחות עוסקים בנושאים הנוגעים הן לתאגיד הבריאות והן למרכז הרפואי<sup>88</sup>. הדוחות עוסקים ככלל בניהול כספים ורכש, ואינם עוסקים בליבת העיסוק של המרכז הרפואי, כגון השירות הרפואי לציבור, מערך חדרי הניתוח ומכוני הדימות, מערך המעבדות, תברואה ומניעת זיהומים.

על משרד הבריאות ועיריית תל אביב-יפו לוודא כי במרכז הרפואי ע"ש סוראסקי תיעשה ביקורת פנימית, כנדרש בחוק הביקורת הפנימית.

## גיבוש תוכניות ביקורת במרכזים רפואיים ממשלתיים על בסיס סקרי סיכונים

נוהל הביקורת הפנימית קובע כי תוכנית העבודה של יחידות הביקורת תתבסס בין היתר על סקר סיכונים, היעדים והמטרות השנתיות של הגוף המבוקר ואירועים מרכזיים בפעילותו.

סקר סיכונים הוא כלי עבודה שנועד לזהות את הסיכונים שהארגון חשוף להם ולאפיינם. תוכנית עבודה המבוססת על הסיכונים שזוהו ועל מטרות הארגון מאפשרת לקבוע גם סדרי עדיפויות של הנושאים לביקורת הפנימית<sup>89</sup>.

87 הגם כי המרכז הרפואי ע"ש סוראסקי אינו ממשלתי אלא עירוני-ממשלתי, משרד מבקר המדינה מצא לנכון לציין את הפרטים האמורים בדוח ביקורת זה.

88 טיפול בחיובים; בינוי מגורי צוות; וביטוחים.

89 שלומית גלר, **הביקורת הפנימית: התיאוריה ויישומה** (2009), עמ' 245.



מרכזים רפואיים מאופיינים כאמור בסיכונים הנוגעים לעולם בריאות הציבור: סיכונים המאפיינים מרכזים כלליים, כגון זיהומים בחדרי ניתוח וביחידות לטיפול בילודים, וסיכונים המאפיינים מרכזים לטיפול במתמודדי נפש או בחולים בגיל השלישי, שרבים בהם חסרי ישע.

משרד מבקר המדינה בחן באמצעות שאלונים אם גיבוש תוכניות העבודה של יחידות הביקורת במרכזים הרפואיים הסתמך על סקרי סיכונים.

מתשובות המבקרים הפנימיים לשאלון עולה כי יותר מ-70% מהמרכזים הרפואיים לא גיבשו תוכניות עבודה ליחידת הביקורת על סמך סקרי סיכונים.

שלושה מרכזים רפואיים השיבו כי אין ברשותם משאבים לצורך ביצוע סקרי סיכונים; מרכז רפואי אחר השיב שהמבקר הפנימי עבר לאחרונה הכשרה בנושא ניהול סקר סיכונים, וכי תוכנית הביקורת שגובשה לשנת 2022 - 2023 מתבססת על סקר סיכונים שערך המבקר הפנימי.

מומלץ כי משרד הבריאות והמרכזים הרפואיים יבססו את תוכניות העבודה של היחידות לביקורת פנימית בהם על סקרי סיכונים, ויקצו לצורך זה את המשאבים המתאימים. כמו כן מומלץ שהנציבות תוודא שהוראותיה בנושא גיבוש תוכנית עבודה ליחידת הביקורת על סמך סקרי סיכונים יקוימו בגופי מערכת הבריאות.

## כפיפותם המקצועית של המבקרים הפנימיים במרכזים הרפואיים הממשלתיים הכלליים להנחיות המבקר הפנימית במשרד הבריאות

הנציבות קבעה במכתב ההסדרה כי מבקרים פנימיים במרכזים רפואיים יהיו כפופים בהיבט המינהלי למנהלי המרכזים, ובהיבט המקצועי - להנחיות המבקר/ת הפנימית/ת של משרד הבריאות.

בספטמבר 2018 הפיצה המבקר הפנימית של משרד הבריאות טיוטה להתייחסות הנהלת המשרד והנציבות. מטרת המסמך הייתה להגדיר את הכפיפות המקצועית הנזכרת במכתב ההסדרה של הנציבות. הטיוטה כללה בין השאר הנחיות הנוגעות לתיאום ואישור של תוכניות העבודה של המבקרים הפנימיים במרכזים הרפואיים בידי הנהלות המרכזים והמבקר הפנימית של משרד הבריאות; העברת דוחות הביקורת הפנימית במרכזים הרפואיים למבקר/ת הפנימית/ת של משרד הבריאות; ומעורבותו/ה במינוי המבקרים הפנימיים במרכזים. באוגוסט 2020 העבירה המבקר הפנימית טיוטה מעודכנת להתייחסות.

נמצא כי נציבות שירות המדינה והנהלת משרד הבריאות לא גיבשו על טיוטות ההנחיות של המבקר הפנימית של משרד הבריאות מ-2018 ומ-2020, והטיוטה לא נקבעה כנוהל מחייב. על רקע זה, עד מועד סיום הביקורת לא נקבעה הגדרה אופרטיבית בדבר הכפיפות המקצועית של מבקרי המרכזים הרפואיים למבקר הפנימית של משרד הבריאות, ובכלל זאת לא נקבעה מידת מעורבותה בגיבוש תוכניות העבודה של מבקרי המרכזים, ולא סמכויותיה לקבל את תוצריהם ולקחת חלק באיוש משרות המבקרים.



כמו כן, נמצא כי באוקטובר 2021 ביקשה המבקר הפנימית של משרד הבריאות ממנהלי המרכזים הרפואיים הכלליים להעביר לעיונה את רשימת דוחות הביקורת ואת דוחות הביקורת הפנימית שנעשו במרכזים הרפואיים בחתך לפי שנים, וכן ביקשה לקבל דוחות מעקב של המבקרים הפנימיים על תיקון הליקויים שעלו בדוחות ביקורת.

על פי תשובות המשרדים לשאלונים מאמצע שנת 2022, 5 מ-7 מרכזים רפואיים שבהם היה מבקר פנימי בשנה זו (המרכז הרפואי ברזילי, המרכז הרפואי הלל יפה, המרכז הרפואי הגליל, המרכז הרפואי ע"ש ברוך פדה, פורייה והקריה הרפואית רמב"ם) לא מעבירים דוחות ביקורת למבקר הפנימית של משרד הבריאות. גם בעקבות פניית המבקר למנהלי המרכזים הרפואיים לא הועברו אליה דוחות ביקורת שנעשו במרכזים הרפואיים האלה.

המרכז הרפואי ברזילי השיב למשרד מבקר המדינה כי הכפיפות הניהולית היא אך ורק למנהל בית החולים, ואין הכרח בהעברת דוחות הביקורת של בית החולים למבקר הפנים של משרד הבריאות; המרכז הרפואי רמב"ם השיב כי "הכפיפות המקצועית" של מבקרי בתי החולים למבקר/ת משרד הבריאות לא הוגדרה, וכי כדי לשמור על עצמאות פעילות המבקר הפנימי במרכז, יש להימנע ממעורבותו בתוכניות העבודה; מתשובות המרכז הרפואי ע"ש הלל יפה והמרכז הרפואי ע"ש ברוך פדה, פורייה עולה כי הם סבורים שאין מקום להעברת דוחות הביקורת הפנימית של המרכז הרפואי למבקר הפנימית של משרד הבריאות.

מומלץ כי כל עוד עומדת בעינה החלטת הנציבות בדבר כפיפות המבקרים הפנימיים במרכזים הרפואיים להנחיותיה המקצועיות של המבקר הפנימית במשרד הבריאות, יעבירו המרכזים הרפואיים באופן סדיר דוחות ביקורת פנים, לרבות דוחות מעקב על תיקון הליקויים שעלו בדוחות הביקורת שגובשו בהם, למבקר הפנימית של משרד הבריאות. עוד מומלץ שהנציבות והנהלת משרד הבריאות, בהתייעצות עם המרכזים הרפואיים והביקורת הפנימית של משרד הבריאות, יסדירו באופן מלא את הכללים הנוגעים למעורבות הביקורת הפנימית במרכזים הרפואיים הממשלתיים. בכלל זה יבחנו ויובהרו: הממשק בין משרד הבריאות לבין המרכזים הרפואיים בכל הנוגע לביקורת הפנימית; סוגיית כפיפות המקצועית של המבקרים הפנימיים במרכזים למבקר הפנימית של משרד הבריאות וסמכויותיה בהקשר זה; וסוגיית תחולתו של נוהל הביקורת הפנימית על המרכזים הרפואיים. עוד מומלץ שהנציבות ומשרד הבריאות יעקבו ויוודאו שהמרכזים הרפואיים יפעלו בהתאם לכללים שייקבעו.



## עצמות המבקרים הפנימיים במרכזים הרפואיים

עקרון עצמות הביקורת מצוי בתשתית עבודה הביקורת הפנימית<sup>90</sup>. משרד מבקר המדינה בדק, באמצעות השאלון שהופץ בין המבקרים הפנימיים של המרכזים הרפואיים הכלליים, היבטים הנוגעים לעצמותם. השאלון הופנה ל-7 מבקרים פנימיים שפעלו בתקופת הביקורת ב-7 מרכזים<sup>91</sup>.

המבקרים הפנימיים נשאלו באיזו מידה הם סבורים שהתנאים וסדרי העבודה הקיימים במרכז הרפואי שבו הם פועלים מאפשרים להם לבצע את עבודת הביקורת באופן עצמאי ובלתי תלוי. מתשובות המבקרים הפנימיים עולה כי רובם (4 מתוך 7 מבקרים) נתקלים לעיתים בקשיים בהקשר זה. 3 מבקרים נוספים ציינו כי התנאים מאפשרים את ביצוע הביקורת באופן מוחלט.

עוד נשאלו המבקרים הפנימיים אם נמנע מהם לבחון אירועים או נושאים שהיו ראויים לדעתם לביקורת, באחת (או יותר) מהדרכים שפורטו בשאלה. מתשובות המבקרים עולה כי בשלושה מרכזים רפואיים נמנעה ביקורת. הדיווחים התייחסו לחמישה סוגי מניעה: (א) מחסור במשאבים (שני מרכזים רפואיים); (ב) תיעדוף של נושאים המצויים בעדיפות נמוכה לדעת המבקר הפנימי, באופן שלא איפשר לו בדיקת נושא שכלל בתוכנית העבודה (מרכז רפואי אחד); (ג) עצירת ביקורת בעיצומה ללא הצדקה עניינית (מרכז רפואי אחד); (ד) היעדר גיבוי ממנהל המרכז הרפואי, שמנע עריכת ביקורת בנושא ראוי לביקורת לדעת המבקר (מרכז רפואי אחד); (ה) פסילת נושא שהוצע מטעמים לא ענייניים (מרכז רפואי אחד).

מומלץ שמשרד הבריאות ינחה את הנהלות המרכזים הרפואיים להקפיד על ניהול תהליכי העבודה בנושא באופן שתובטח עצמות הביקורת הפנימית בהם, ובכלל זאת נדרש להבטיח כי יועמדו לרשותם של המבקרים המשאבים הנחוצים לצורך עריכת הביקורת.

## העברת דוחות המבקרים הפנימיים במרכזים הרפואיים הממשלתיים הכלליים לעיונם של שר הבריאות ומנכ"ל המשרד

חוק הביקורת הפנימית קובע כי על המבקר הפנימי במשרד ממשלתי הממשלה חלה חובה להעביר את דוחותיו לשר הממונה<sup>92</sup>. בהיות המרכזים הרפואיים הממשלתיים יחידות סמך

90 בג"ץ 5682/02 פלוני נ' ראש-ממשלת ישראל, פ"ד נז(3) 84 (2003), פסקה 15; בג"ץ 531/79 סיעת "הליכוד" בעריית פתח-תקוה נ' מועצת עיריית פתח-תקוה, פ"ד לד(2) 566 (1980), עמ' 579; ס' 3 בעמ' 8 לתקנים המקצועיים של לשכת המבקרים הפנימיים ותקן 1100 של לשכת המבקרים הפנימיים העולמית (IIA); **דוח ועדת זיילר**, עמ' 11; **דוח ועדת פרידמן**, ס' 2.3.

91 במרכז הרפואי שיבא לא פועל מבקר פנימי זה כמה שנים. במרכז הרפואי זיו כיהן מבקר פנימי עד מאי 2021, ומאז ועד סוף תקופת הביקורת לא מונה מבקר פנימי תחתיו. במרכזים הרפואיים הגריאטריים ובמרכזים הרפואיים לבריאות הנפש לא מכהן מבקר פנימי עובד המרכז.

92 אם השר הוא הגורם הממונה על המבקר הפנימי - חובת מסירת הדוחות לעיונו נובעת מסעיף 6(א) לחוק, ואם השר אינו הגורם הממונה נובעת חובת מסירת הדוחות לעיונו מסעיף 6(ב)(1) לחוק.



במשרד הבריאות, חלה חובה על המבקרים הפנימיים הפועלים בהם להעביר את דוחותיהם לעיונו של שר הבריאות.

כאמור לעיל, מנהלי המרכזים הרפואיים כפופים מינהלית ומקצועית למנהל חטיבת המרכזים הרפואיים הממשלתיים (חטיבה המרכזת את כלל התפקידים והסמכויות הניהוליים לגבי המרכזים הרפואיים ומספקת להם קשב ניהולי מיטבי וכוללני), ומנהל החטיבה כפוף למנכ"ל משרד הבריאות.

ממציא השאלונים עולה, כי 6 מתוך 7 המבקרים הפנימיים אשר כיהנו בתפקיד זה במרכזים הרפואיים הממשלתיים בתקופת הביקורת לא העבירו את דוחות הביקורת לעיון שר הבריאות או מנכ"ל משרד הבריאות; מבקר אחד מסר כי הוא מעביר את הדוחות לעיונם של השר והמנכ"ל לעיתים רחוקות.

על המבקרים הפנימיים של המרכזים הרפואיים לפעול על פי הוראות חוק הביקורת הפנימית, ולהעביר אל שר הבריאות דוחות ביקורת פנימית שערכו. על הנהלות משרד הבריאות והמרכזים הרפואיים לוודא שכך נעשה.

המרכז הרפואי ע"ש פדה, פורייה השיב כי יעביר דוחות ביקורת פנימית לעיון השר.



## סיכום

הביקורת הפנימית היא משאב ניהולי של הארגון שבו היא פועלת, המסייע לקידום מטרותיו ולשיפור דרכי עבודתו, תוך שמירת האינטרס הציבורי. ביקורת פנימית אפקטיבית תלויה בין השאר בכמה נדבכים: מידת העצמאות של מבצעה; אי-תלותם בגורמים המבוקרים; גישה מלאה לתיעוד ולמסדי הנתונים של הארגון; וקיום משאבי ביקורת מספיקים לביצוע המשימות.

בדוח ביקורת זה, שלצורך הכנתו אסף משרד מבקר המדינה נתונים ומידע מ-84 גופים בשירות המדינה- 29 משרדי ממשלה, 33 יחידות סמך ו-22 מרכזים רפואיים ממשלתיים, נמצאו פערים הנוגעים לכל אחד מהנדבכים האמורים: חלק מיחידות הביקורת הפנימית אינן פועלות בתנאים של עצמאות ואי-תלות; הגישה של חלק מהמבוקרים לתיעוד ולמסדי נתונים חלקית או חסרה; לא נוצרו הסדרים מספיקים לחיזוק עצמאות ואי-תלותו של המבקר הפנימי בשירות המדינה; ומשאבי כוח האדם המוקצים ליחידות הביקורת הפנימית במשרדים הם לרוב מעטים מהנדרש, ובמקרים מסוימים היחידות סובלות ממחסור חריף במשאבים.

בחינת תוצרי יחידות הביקורת הפנימית בשירות המדינה בשנים 2016 - 2021 העלתה כי ב-32 מ-61 המשרדים (52%), שלהם הקצתה הממשלה בסך הכול כ-12.5 מיליארד ש"ח בשנה, לא מקוימות הוראות חוק הביקורת הפנימית או שנעשית בהם ביקורת בהיקף מצומצם במיוחד, באופן שמעמיד בספק את השגת מטרת החוק. זאת כיוון שלא נעשתה בהם ביקורת פנימית במשך שש שנים, או שהביקורת הייתה בהיקף של פחות מדוח אחד בשנה. בחינת תוכן הדוחות שנעשו באותן שנים העלתה כי תחומי פעילות מרכזיים ב-7 מ-29 משרדים (24%) שבהם נעשתה ביקורת בהיקף ממוצע של דוח אחד בשנה לפחות, לא בוקרו, או בוקרו במידה מצומצמת.

עוד עלה כי על אף סיכונים ייחודיים ומשמעותיים הכרוכים בפעילותם של המרכזים הרפואיים הממשלתיים, במרכזים הגריאטריים ובמרכזים לבריאות הנפש אין יחידות ביקורת ולא הוקצתה להם משרת מבקר פנימי; במרכז הרפואי הממשלתי הגדול ביותר - ע"ש שיבא, ובמרכז הרפואי העירוני-ממשלתי הגדול ע"ש סוראסקי (איכילוב), אין יחידות ביקורת פנימית ולא מונה מבקר פנימי.

על המבוקרים הפנימיים בכלל משרדי הממשלה ויחידות הסמך לגבש תוכניות רב-שנתיות ולכלול בהן את תחומי העיסוק של המשרד, בשים לב לסקרי הסיכונים, וכן לפעול למימושן. מומלץ כי הנהלות המשרדים והמרכזים הרפואיים הממשלתיים יפעלו למתן תנאים ומשאבים הולמים ליחידות הביקורת ולדרישה מהן לקיים ביקורת מקצועית ושוטפת, בפריסה על כל תחומי העשייה; כמו כן על משרד המשפטים להשלים את הקמת הוועדה המקצועית לביקורת פנימית במשרד המשפטים, ולקבוע את תפקידיה וסמכויותיה, אשר יאפשרו לה לבסס עצמה כגוף בעל משקל בגיבוש מערך ביקורת פנימית אפקטיבית בשירות המדינה. נוסף על כך מומלץ כי נציבות שירות המדינה תוודא שבתקן של כל משרד הוקצו די משאבים ליחידת הביקורת הפנימית, וכן תוודא את עמידת המשרדים בהוראותיה.