

כ"ד באדר ב התשע"ט  
31 במרץ 2019

## **הנדון: פרסום דוחות ביקורת פנימית**

### **דוחות ביקורת פנימית לשנת 2018**

אחד מיעדי מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור השופט (בדימו') יוסף חיים שפירא הוא לתת פומביות לעבודת המשרד ולפעול בשקיפות, למען הגשמת זכות הציבור לדעת ועקרון חופש הביטוי. אף שממצאי הביקורות ובירור התלונות מוגשים לכנסת ומתפרסמים ברבים, בכל זאת פעולות רבות המתבצעות במשרד אינן מוצאות ביטוי פומבי באופן מוסדר ושוטף, והמידע עליהן אינו נגיש לציבור. הפרויקט "מובילים את השקיפות במגזר הציבורי" הוא מהלך יזום שמטרתו לחשוף לפני הציבור את פעילותו של המשרד שאינה מוצאת ביטוי בדוחות המבקר שמתפרסמים מדי פעם בפעם.

במסגרת הפרויקט מצא לנכון מבקר המדינה לתת פומבי להליכי הביקורת הפנימית המתקיימת במשרד מבקר המדינה.

**המבקר הפנימי:** הביקורת הפנימית במשרד מבקר המדינה נערכת על ידי משרד רו"ח רוזנבלום, הולצמן ושות' (להלן - המבקר הפנימי). המבקר הפנימי מעסיק לשם ביצוע הביקורת עובדים מקצועיים, ובהם רואי חשבון, כלכלנים, עורכי דין, משפטנים, מוסמכים במינהל עסקים, יועצי מס, אנשי תוכנה, מנתחי מערכות ומומחים בשוק ההון. המבקר הפנימי נבחר בהליך תחרותי מבין כמה מועמדים.

**הביקורת בשנת 2018:** בשנת 2018 הושלמו כמה ביקורות בתחומים שונים ומגוונים. המבקר הפנימי מבצע גם ביקורת שוטפת על חשבות המשרד. להלן הנושאים שהביקורת שנעשתה בהם הסתיימה ופירוט בעניין נושאים אלה:

1. השתתפות בהוצאות רכב
2. התקשרויות בפטור ממכרז
3. שימור ידע וניהול מסמכים
4. תשלום באמצעות המחאות

✧ 70 שנה למשרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור ✧

## השתתפות בהוצאות רכב

**כללי:** הביקורת בחנה את האופן שבו משלם המשרד לעובדיו בגין הוצאות הרכב שלהם.

**ממצאי הביקורת:** המשרד משתתף בהוצאות הרכב של עובדיו לפי הנהלים המשרדיים שנקבעו ולפי הכללים שנקבעו בשירות המדינה ואומצו על ידי המשרד; הביקורת מצאה כי לפי הנוהל המשרדי, הקידום בדרגות הניידות שמוענקות לעובדים הוא תלוי ותק ולא תלוי תפקיד, ולכן המליץ המבקר הפנימי לבחון את אופן הקידום; עוד מצאה הביקורת כי בהתאם לנוהל המשרדי מבוצע תשלום עבור "דרכים קשות" לפי דיווח של עובדים שסיימו את מכסת הקילומטרים שהוקצתה להם, אף אם אינם נוסעים בדרכים קשות; בביקורת נמצא כי עובדים שזכאים לתשלום בגין נסיעות עירוניות עד ל-500 ק"מ לפי דיווח וללא צורך בפירוט, אינם מדווחים על מספר הקילומטרים ומקבלים תשלום בגין 500 ק"מ. המבקר הפנימי המליץ לבקש דיווח, ללא פירוט, על מספר הקילומטרים שבוצעו בנסיעה עירונית; הביקורת העלתה כי כמה עובדים נסעו פחות ממכסת הקילומטרים המזערית שנקבעה ברמת הניידות שלהם, אולם למרות זאת הם קיבלו החזרי הוצאות קבועות בהתאם למכסה המלאה. המבקר הפנימי המליץ כי לעובדים שלא הגיעו למכסת הקילומטרים ישולמו החזרי הוצאות רכב קבועות באופן יחסי; הביקורת מצאה כי חלק מהעובדים שנקבעה להם דרגת הניידות הגבוהה ביותר ומקבלים החזר עבור מכסת קילומטרים גבוהה, אינם מבצעים נסיעות בין-עירוניות. המבקר הפנימי המליץ לבחון את הזכאות לקביעת דרגת ניידות בהתאם לאופי התפקיד; הביקורת מצאה כי עובד שסיים את מכסת הקילומטרים שהוקצתה לו זכאי בהתאם להוראות תכ"ס להחזר הוצאות נסיעה בתחבורה ציבורית, ותשלום זה אומנם מבוצע כדין. ואולם בהתאם להוראות תכ"ס יש לגבש רשימת בעלי תפקידים שזכאים להחזרים כאמור, ובביקורת לא נמצאה רשימה כזו. המבקר הפנימי המליץ לגבש רשימת בעלי תפקידים שזכאים להחזרים, וכן לבקש אסמכתאות על שימוש בתחבורה ציבורית; הביקורת העלתה כי אין התאמה בין הוראת תכ"ס בעניין הגדלת מכסת הקילומטרים לעובד לבין הנוהל המשרדי, כאשר הנוהל המשרדי מאפשר הגדלה של מכסת קילומטרים במספר נמוך יותר. הביקורת ציינה כי אומנם אין בכך חריגה מהנוהל, אך מוצע לבחון את מנגנוני אישור הבקשות להגדלת מכסת הקילומטרים.

**תגובת המשרד:** המלצות המבקר הפנימי מקובלות. המשרד יקים ועדה משרדית לבחינת התשלומים הקשורים בהחזקת רכב, והוועדה תבחן את מנגנוני הקידום בדרגות הניידות. המשרד משלם בגין "דרכים קשות" בהתאם לפסיקת בית הדין לעבודה ולהסכמים קיבוציים שנחתמו עם עובדי המשרד; הוועדה המשרדית תבחן כיצד נהוג בשירות המדינה לגבי דיווח על נסיעות עירוניות ותמליץ על שינוי נוהל המשרד בהתאם לממצאיה; הוועדה תבחן את נושא התשלומים הקשורים בהחזקת רכב וכן תבחן הוועדה את קביעת רמות הניידות ומסלולי הקידום; הסמנכ"ל למינהל וחשב המשרד יכינו רשימת בעלי תפקידים שיהיו זכאים לקבל החזר בגין נסיעות בתחבורה ציבורית עם סיום מכסת הקילומטרים שהוקצתה להם. כמו כן יבחן הצורך בדרישת אסמכתאות בהתאם לנהוג בשירות המדינה; מנכ"ל המשרד האציל את סמכותו בנוגע להגדלת מכסת

הקילומטרים לסמנכ"ל למינהל, ויתקיים מעקב הדוק אחר הביצוע של סעיפי התקציב הנוגעים להוצאות הרכב.

## התקשרויות בפטור ממכרז

**כללי:** במסגרת ביצוע ביקורת שוטפת באגף החשבונות במשרד, בחנה הביקורת את הליכי ההתקשרויות הפטורות ממכרז.

**ממצאי הביקורת:** יש לסווג במערכת הממוחשבת לניהול הזמנות את התקנה ולפיה בוצעה ההזמנה. בשנת 2015 סווגו 23% מכלל ההזמנות, ובשנת 2016 סווגו 93% מכלל ההזמנות. המבקר הפנימי הצביע על השיפור הניכר והמליץ להקפיד על סיווג ההזמנות במערכת; נמצא כי כאשר המשרד מחליט להתקשר בפטור ממכרז הוא אינו מפרסם זאת באתר המרשתת (אינטרנט) בתוך חמישה ימים כנדרש, אלא בצורה מרוכזת לקראת סוף השנה. המבקר הפנימי המליץ לפרסם כל החלטה להתקשר בפטור ממכרז בתוך חמישה ימים מקבלתה; הביקורת בדקה התקשרויות בפטור ממכרז בסכום הנמוך מ-50,000 ש"ח, נמצא כי היחידות המזמינות אינן מקפידות לקבל מהספקים את כלל המסמכים הנדרשים, לשם העברתם ליחידת הרכש המשרדית. המבקר הפנימי המליץ להעביר לאגף החשבונות את כלל המסמכים ולשמור אותם במערכת הממוחשבת; הביקורת מצאה כי בנוגע לכמה התקשרויות לא נמצאו אמות מידה שעל פיהן נבחרה ההצעה הזוכה. המבקר הפנימי המליץ לשקול קביעת אמות מידה מראש, גם כאשר המכרז הוא לרכישה של מוצר מסוים שספק אם ניתן לקבוע לגביו אמות מידה; בהתאם לכללים, ניתן להתקשר עם ספק בפטור ממכרז בסכום של 50,000 ש"ח עד 100,000 ש"ח לתקופה של לא יותר מ-12 חודשים רצופים. המבקר הפנימי מצא כי בוצעו שתי התקשרויות בפטור ממכרז עם ספקים שונים בסכום כולל של כ-81,000 ש"ח. המבקר הפנימי בחן את ההתכתבויות ואת הליכי המכרז והוא סבור כי הפיצול נעשה בתום לב; המבקר הפנימי המליץ להימנע מפיצול התקשרויות; בהתאם להוראות, להתקשרות עם ספק יחיד נדרשת חוות דעת מנומקת שתוגש בטופס ייעודי שבו ייכתב בין היתר אילו פעולות נעשו לאיתור ספקים נוספים. לגבי שלוש מההתקשרויות שנדגמו נמצא כי חוות הדעת לא הוגשה בטופס ייעודי כאמור. עוד נמצא כי בנוגע להתקשרות עם שני ספקים לא פורטו הפעולות שנעשו לאיתור ספק נוסף. המבקר הפנימי המליץ למלא את הטופס הייעודי במלואו בכל התקשרות עם ספק יחיד; בקשות להתקשרויות מסוימות, ובהן התקשרויות המשך עם ספק, מובאות לאישורו של מבקר המדינה מסיבות שונות. המבקר הפנימי מצא כי בבקשת אישור אחת שהוגשה למבקר לא צוין מה הטעם לכך שנדרש אישורו לביצוע ההתקשרות. המבקר הפנימי המליץ לציין במפורש בבקשות את הסיבה לצורך באישור המבקר; המבקר הפנימי מצא כי לא מצוין בפרוטוקולים של ועדת המכרזים אם החלטה התקבלה פה אחד או ברוב קולות. המבקר הפנימי המליץ לציין הסתייגויות בפרוטוקול; המבקר הפנימי מצא כי חומרי הרקע לדיון בוועדת המכרזים נמסרים לחברים שלושה שבועות עד כמה ימים לפני הדיון. המבקר הפנימי המליץ לפעול בהתאם לכללים לעבודת הוועדה שפרסם יו"ר הוועדה, ובכל מקרה להפיץ את החומרים לכל הפחות שבוע לפני הדיון. אשר למקרים חריגים שבהם נדונה בקשה שהחומר לגביה התקבל באיחור, יש לציין זאת בפרוטוקול; מסקירת פרוטוקולים של ועדת המכרזים עלה כי נדונו נושאים אשר לא נכללו בסדר יומה, ולא נמסרו לגביהם חומרי רקע בעוד מועד. המבקר הפנימי המליץ להימנע מלדון בנושאים שלא נכללים בסדר היום, ובמקרים חריגים ודחופים שבהם מתקיים דיון כזה לציין את הדבר בפרוטוקול; מסקירת הפרוטוקולים של ועדת המכרזים עולה כי יש נושאים שנכללו בסדר יומה ולא נדונו. יו"ר הוועדה

מסר כי בנושאים אלו התקיים דיון קצר, והוחלט לדחות את המשך הדיון בהם. המבקר הפנימי מציין כי ראוי להתייחס בפרוטוקול לכלל הנושאים שנכללו בסדר היום.

**תגובת המשרד:** כל המלצות המבקר הפנימי התקבלו ונמסרו ליו"ר ועדת המכרזים ולמינהל הרכש המשרדי, לשם יישומן. גורמים אלה יקפידו להבא על קליטה וסיווג ההזמנות במערכת; פרסום הפרוטוקולים וההחלטות בהתאם להוראות דיני המכרזים; צירוף כל האסמכתאות למערכת הממוחשבת; תיעוד מלא של דיוני הוועדות. המבקר הפנימי יבצע ביקורת מעקב בנושא.

**שימור ידע וניהול מסמכים**

**כללי:** המבקר הפנימי בחן את נושא שימור הידע וניהול המסמכים במשרד. הממצאים וההמלצות העיקריים נוגעים לצורך בקיום תשתית ניהולית ארגונית לשימור ידע במשרד ולהגדרת תוכניות העבודה בנושא זה. ממצאים אחרים נוגעים לצורך לתת לעובדים גישה למידע המנוהל במשרד, דבר שעשוי לייעל את העבודה.

**ממצאי הביקורת:** המבקר הפנימי מצא כי במשרד נצבר ידע ייחודי רב, הן בנציבות תלונות הציבור והן ביחידות הביקורת, אך אין אחראי ארגוני לניהול ידע. המבקר הפנימי ציין כי ראוי לקבוע גורם אחראי לניהול הידע וכן לשקול קבלת ייעוץ חיצוני בסיסי למיפוי הידע; המבקר הפנימי מצא כי אין במשרד נוהלי עבודה בתחום ניהול הידע. תהליכי ניהול הידע מבוצעים ביחידות השונות ללא מתודולוגיות ושיטות עבודה סדורות. המבקר הפנימי המליץ לקבוע נהלים לשימור ידע; המבקר הפנימי ציין כי המשרד מקיים קשרי עבודה מקצועיים עם גופי ביקורת מדינה בחו"ל. לדעת המבקר הפנימי, ראוי לקבוע כללים בנוגע לאופן השימור וההפצה של הידע שהתקבל מחו"ל; נמצא כי במשרד אין מערכת ייעודית לניהול ושיתוף של מסמכים. המבקר הפנימי המליץ לבחון רכישה והטמעה של מערכת ייעודית לניהול מסמכים, אשר תאופייין בהתאם לדגשים שיינתנו בדיון עם הגורמים הרלוונטיים.

**תגובת המשרד:** המלצות המבקר הפנימי לקביעת נהלים לשימור ידע מקובלות בעיקרן. סוג הידע שיש לשמור ופרקי הזמן לשמירה קבועים בחוק הארכיונים, התשט"ו-1955. כמו כן, יש נהלים לעניין שימור ידע וניהולו - "נוהל לשמירת רשומות פיזיות ניהולן וביעורן" ו"הנחיות לעובד לקראת פרישה בעניין שמירת הודעות דואר אלקטרוני ומסמכים המודפסים על גבי נייר". מתבצעת עבודת מטה במשרד למיפוי מאגרי המידע השונים ולקביעת אופן הטיפול בהם, זאת מתוך הבנה כי פעילות המשרד מושתתת על ידע רב שנצבר עקב הפעילות המקצועית והתפתחות הטכנולוגיה (זרימה של כמויות של מידע). תוצרי עבודת המטה שהוזכרה לעיל ייבחנו בהתחשב בהמלצות המבקר הפנימי שבדוח זה. לאחר השלמת עבודת המטה תיבחן המלצת המבקר הפנימי להטיל את האחריות לטיפול בניהול המידע המשרדי על גורם אחד בלבד. כמו כן, תיבחן האפשרות להתקשר עם יועץ חיצוני למיפוי הידע; המלצת המבקר הפנימי בנוגע להפצת הידע המקצועי שהתקבל מגופי ביקורת בחו"ל תועבר לממונה על הקשרים הבין-לאומיים; הערת המבקר הפנימי בנוגע לצורך במערכת לניהול מסמכים מקובלת, והטיפול בנושא נמצא בתהליכים מתקדמים.

## תשלום באמצעות המחאות

**כללי:** במסגרת ביצוע ביקורת שוטפת באגף החשבות במשרד, בחנה הביקורת את השימוש שעושה המשרד בתשלומים באמצעות המחאות. המבקר הפנימי ציין כי חשבות המשרד מיישמת, ככל שניתן, את המלצות הביקורת וכי כלל התפעול זכה לשדרוג ולשיפור. עוד צוין כי לא נמצא כל ניצול לרעה בתשלומים.

**ממצאי הביקורת:** המבקר הפנימי מצא כי מדרג ההרשאות לחתום על המחאות אשר נקבע במשרד, אינו מצוי בידי הבנק, ולכאורה הבנק יכול לכבד תשלומים אף אם לא נחתמו על ידי הגורם המורשה. המבקר הפנימי המליץ להעביר לבנק טופס חדש שישקף את מדרג ההרשאות; המבקר הפנימי בדק מדגם תשלומים באמצעות המחאות לצורך בחינת עמידה בהרשאות חתימה שנקבעו. בבדיקה זו לא נמצאו חריגות. עם זאת, נמצא כי בלשכה אחת לא נשמרו העתקים של המחאות ידניות. המבקר הפנימי המליץ לשמור את העתקי המחאות הידניות, ולהקפיד כי רק בעלי תפקידים אשר מנויים במסמך הרשאות יחתמו על אמצעי תשלום; המבקר הפנימי בחן את היקף התשלומים שבוצעו באמצעות המחאות ומס"ב לתקופה מרץ 2014 עד תחילת אוקטובר 2017 ומצא כי ישני ירידה הכמות התשלומים ובהיקפם. המבקר ציין כי מדובר בשיפור משמעותי וחיובי וראוי להמשיך במגמה זו; המבקר הפנימי בחן מדגש המחאות רגילות וידיניות ומצא כי לא קיימת הגבלה לגבי תקרת סכום המחאות. המבקר הפנימי המליץ לשקול לבצע הגבלה של תקרת סכום המחאות הרגילות לסך של עד 10,000 ש"ח, ואת המחאות הידיניות לסכום של 2,000 או 3,000 ש"ח בהתאם להוראות החשב הכללי; המבקר הפנימי סקר מדגם של המחאות שבוטלו ומצא עכי בחלק מהמקרים מבוצע הביטול באמצעות כתיבת המילה "מבוטל" על הספח בלבד, ולא על המחאה עצמה. המבקר הפנימי המליץ להקפיד לכתוב את המילה "מבוטל" על גוף המחאה המבוטלת, וכן לבצע קרע בהמחאה; המבקר הפנימי בדק קובץ מרוכז של תשלומים, ממרץ 2014 ועד אוקטובר 2017, המציג סדר רץ של המחאות, תאריך תשלום, מהות התשלום וכו', ומצא 63 מקרים של חוסר רציפות. עוד נמצא עי החשבות אינה מבצעת בדיקה תקופתית של רצף התשלומים. המבקר הפנימי המליץ כי החשבות תבחן מדוע המחאות מופיעות כחסרות ברצף, וכן לפעול להגדרת דוח רציפות חדש לצורך מעקב ובקרה; המבקר הפנימי ניתח את קובץ התשלומים ומצא מספר תשלומים שבוצעו לכאורה באותו מספר המחאה, כגון תשלום המשקף חיוב וזיכוי. המבקר הפנימי המליץ להגדיר במערכת דוחות שיציפו תשלומים לכאורה "חריגים"; המבקר הפנימי בדק התאמות בנקים ומצא כי התאמות מבוצעות פעם בחודש. המבקר הפנימי המליץ לבצע התאמות בתדירות יומית.

**תגובת המשרד:** המשרד השיב כי הוא פועל בהתאם להוראת חשכ"ל, ועם זאת חשב המשרד יפנה לבנק ויבקש פירוט זכויות חתימה בהתאם לעדכון שיישלה; המשרד השיב כי המלצת המבקר הפנימי בנוגע לשמירת העתקי המחאות ידניות מקובלת וכי חשב המשרד יפעל בשיתוף הסמנכ"ל למינהל לקביעת הנחיות מתאימות; המשרד השיב כי הוא מבצע פעולות לצמצום השימוש

בהמחאות, באמצעות פעילות נמרצת של אגף החשבות והסמנכ"ל למינהל, ובהתאם להמלצות הביקורת הפנימית ולהנחיית מנכ"ל המשרד; המשרד השיב כי לאחר בדיקת ההמלצה על-ידי חשב המשרד, הוחלט שלא להגביל את הסכום של ההמחאות הרגילות. עם זאת, באשר להמחאות ידניות הוחלט לאמץ את ההמלצה. המשרד השיב כי המלצת הביקורת מקובלת, וחשבות המשרד תכתוב "מבוטל" על גוף ההמחאה; המשרד השיב כי חשב המשרד יבחן את חוסר הרציפות, וכי תוגדר בקרה לבחינה תקופתית של רצף מספרי ההמחאות; המשרד השיב כי ישנם מקרים בהם מספר תשלומים מבוצעים עבור שירות אחד, או שמבוצע תשלום אחד עבור מספר פעולות. המשרד ציין כי להבא יהיה מצוין במערכת עבור איזה שירות בוצע התשלום והאם מדובר בתשלום נוסף; המשרד הגיב כי יבחן את הצורך לבצע התאמות בנקים בתדירות גבוהה, זאת בהתחשב בהיקפי השימוש ההולכים ומצטמצמים בהמחאות.