

פעילות הביקורת הפנימית

במשרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור

- יוני 2017 -

1. רקע כללי

תפקיד הביקורת הפנימית במשרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור (להלן - משרד מבקר המדינה) הוא לבחון ולהעריך באופן אובייקטיבי את פעולות מינהל משרד מבקר המדינה ממלאי התפקידים במשרד, בכל הנוגע לשמירה על החוק, על הניהול התקין, על טוהר המידות, על החיסכון, על היעילות ועל האפקטיביות. כן נועדה הביקורת הפנימית לבחון את קיומה של תרבות ארגונית התואמת את מטרות המשרד, את נושא הנשיאה באחריות, את קיומם של איזונים ובלמים ראויים בין בעלי תפקידים שונים, את קיומם של הוראות ונהלים מתאימים ועדכניים, את מידת השימוש בתהליכים ממוחשבים ואחרים בעת ביצוע בקורות ועוד.

מבקר הפנים במשרד הוא גורם בכיר האחראי לביצוע פעילות הביקורת הפנימית השוטפת, בהתאם לאמור בהוראות כל דין, לתקנים מקצועיים ולכללי אתיקה מקובלים.

הביקורת הפנימית במשרד מבקר המדינה היא ייחודית מהסיבות האלה: (א) מדובר בביקורת וולונטרית, שהרי חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992, אינו חל על משרד מבקר המדינה. החוק מיושם במשרד מבקר המדינה בשינויים המחויבים, מתוך הבנה יסודית כי ביקורת הפנים מסייעת בייעול עבודת הרשות הציבורית ובצמצום הליקויים בה וכן במניעת הישנותם. (ב) משרד מבקר המדינה שם לו ליעד לשמש דוגמה ומופת לשאר גופי המגזר הציבורי בכל הנוגע לדרך פעולה ראויה ותקינה, ועל כן הביקורת הפנימית בו נוקטת גישה קפדנית ומחמירה. גישה זו זוכה לעידוד הן של הנהלת המשרד, ובכללה מנכ"ל המשרד, והן של ראש המערכת - מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור. (ג) על הביקורת הפנימית להביא בחשבון את הצורך בשמירה קפדנית על העצמאות של משרד מבקר המדינה ועל אי-תלותו בגופים מבוקרים. (ד) מבקר הפנים במשרד מבקר המדינה והכפופים לו אינם עובדי המשרד, אלא נותני שירותי ביקורת הנבחרים בהליך מכרזי, זאת בשונה ממרבית הגופים הציבוריים האחרים, שבהם מבקר הפנים והכפופים לו הם עובדי הגוף הציבורי.

לביקורת הפנימית במשרד מבקר המדינה יש תרומה גם בנוגע לניהול הסיכונים במשרד, בין השאר משום שהיא מספקת להנהלת המשרד, בעוד מועד או בזמן אמת, מידע אשר יקטין את החשיפה של המשרד לסיכונים.

2. המבקר הפנימי

משרד רוזנבלום-הולצמן רואי חשבון זכה במכרז לביצוע הביקורת הפנימית במשרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור (להלן - מבקר הפנים של המשרד). משרד מבקר המדינה התקשר לראשונה עם משרד רוזנבלום-הולצמן ביולי 2006. משך ההתקשרות היה לשנה עם אפשרות להארכה מדי פעם בפעם, ובלבד שתקופת ההארכה הכוללת באותה התקשרות לא תעלה על שבע שנים. בראשית שנת 2014 התקיים מכרז פומבי, והוחלט להאריך את ההתקשרות עם משרד רוזנבלום-הולצמן. בהסכם ההתקשרות נקבע כי למשרד בלבד שמורה האפשרות להאריך את תקופת ההסכם בשנה בכל פעם ובסך הכול בעוד חמש שנים, בכפוף לצורכי המשרד, למידת שביעות הרצון משירותי הזוכה, לאישור התקציב בכל שנה, למגבלות התקציב ולהוראות כל דין.

צוות העובדים אשר מבצע את הביקורת כולל רואי חשבון בעלי ותק רב, מומחי מחשוב, מומחי כלכלה ומומחי ביקורת חקירתית.

3. תכנית העבודה של המבקר הפנימי

תכנית העבודה של המבקר הפנימי מאושרת בכל שנה על ידי המנכ"ל. תכנית העבודה נגזרת מתכנית עבודה רב-שנתית, המבוססת על סקר סיכונים שביצע מבקר הפנים של משרד מבקר המדינה. כמו כן, נגזרת תכנית העבודה מצרכי המשרד. כך למשל, מתבצעת ביקורת על חשבונות המשרד (רכיבי שכר, ועדת גלוברזון, תשלומים, התאמות בנקים, התקשרויות וכו') וזאת משום שמשרד מבקר המדינה אינו מבוקר על ידי משרד האוצר.

מבקר הפנים של משרד מבקר המדינה אינו מעורב בביצוע ביקורת המדינה או בבירור תלונות לגופן. תפקידו הוא לבצע ביקורת על פעולות מינהל המשרד.

3.1. סקר סיכונים לקביעת יעדי הביקורת הפנימית

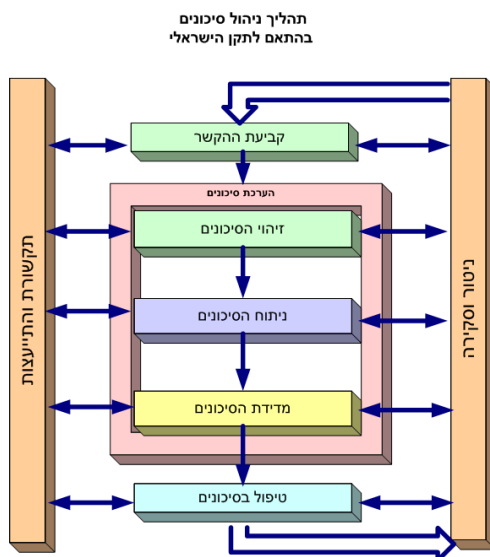
בהתאם להחלטת מנכ"ל המשרד נעשה בשנת 2015 סקר סיכונים מקיף בכל יחידות המשרד. בתחילת שנת 2016, לאחר דיונים שקיימה הנהלת המשרד, הוצגו תוצאות הסקר. במרץ 2016 אושרו הסקר ותכנית עבודת הביקורת הרב-שנתית. סקר הסיכונים

נדון בפורומים שונים, והובאו בו בחשבון חשיפות לסיכונים ייחודיים בפעילות המשרד. מהסקר נגזרה תכנית הביקורת הפנימית.

סקר הסיכונים הגדיר "סיכון" - "אפשרות כי אירוע, פעילות או פעולה (פנימיים או חיצוניים לארגון) יפגעו ביכולת הארגון לעמוד ביעדיו ובמטרותיו. התממשות הסיכון עלולה לגרום לנזקים מסוגים שונים: כספיים, פגיעה במוניטין, באיכות הסביבה ואף לסכן חיי אדם."

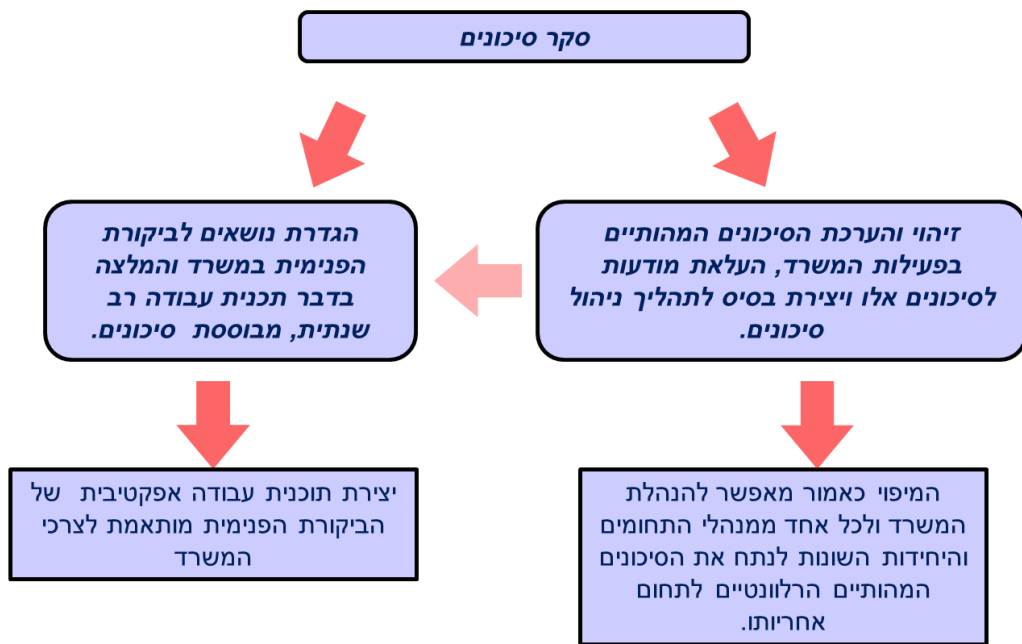
לפיכך בעת ביצוע סקר הסיכונים שוקללו שני מרכיבים עיקריים: הסבירות (likelihood) להתרחשותו של אירוע מסכן; והחומרה (severity) של הנזק הצפוי למשרד בעת קרות האירוע המסכן. ככל שהסבירות להתרחשות אירוע מסכן גבוהה יותר והיקף הנזק הצפוי בעת קרות אירוע כאמור גבוה יותר - יהיה הסיכון למשרד גבוה יותר.

3.1.1. רקע כללי



ביצוע סקר סיכונים כחלק בלתי נפרד מפעילות מערך הביקורת הפנימית מפורט בכמה הנחיות מקצועיות, הן של IIA (תקן מקצועי 2010) והן של התקנים בישראל, ובכללם תקן ישראלי 31000 לגבי ניהול סיכונים.

סקר הסיכונים כלל פירוט של התהליכים המהותיים בפעילות הארגון ושל הנושאים אשר יש לבדוק, וקביעת סדרי עדיפויות על יסוד שיטה מקובלת להערכת סיכונים, כמפורט בתרשים שלהלן:



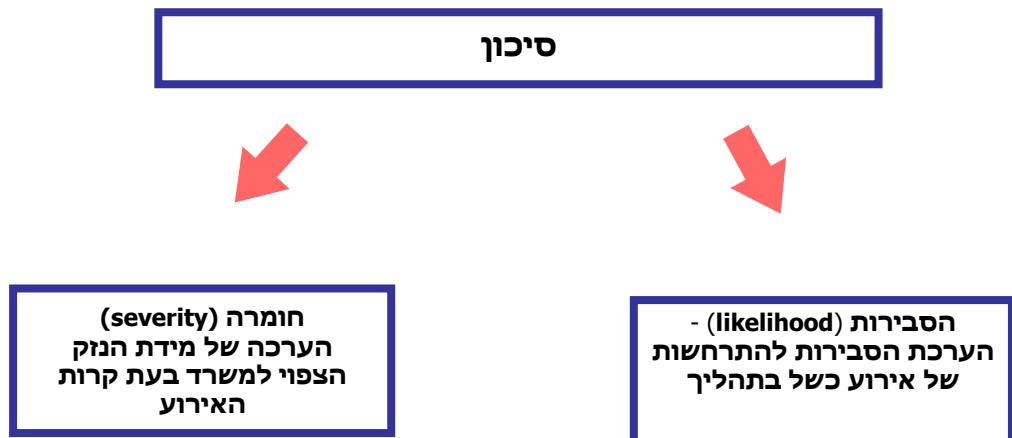
כפועל יוצא כלל הסקר אף מטרות משנה:

- הגדרת נושאי הביקורת לצורך הכנת תכנית עבודה רב-שנתית של הביקורת הפנימית, והערכת מידת החשיפה לסיכון הגלומה בכל נושא.
- שימוש במתודולוגיות מקובלות להערכת סיכונים, לצורך קביעת קדימויות בעבודת הביקורת הפנימית.
- בסיס לקביעת תקציב עבור עבודת הביקורת והיקף ביקורת פנימית נדרש.

3.1.2. מתודולוגיה

כל ארגון חשוף לסיכונים רבים, הן חיצוניים והן פנימיים. לפיכך נדרשת הנהלת הארגון לקבוע מתודולוגיית פעולה, הכוללת עקרונות וכללים ברורים לזיהוי הסיכונים השונים, לקביעת מידת החשיפה להם ולניהולם.

תהליך הערכת הסיכונים בארגון הוא תהליך דינמי ושוטף. שינויים חיצוניים ופנימיים מחייבים את הנהלת הארגון ואת מערך ביקורת הפנימית ליזום שינויים ועדכונים בתכנית הביקורת, בהתחשב בסיכונים החדשים העומדים לפתחו של הארגון. בהתאם לתקנים מקצועיים ומודלים מקובלים, הערכת הסיכון הגלומה בכל אחד מתחומי הביקורת במשרד מבקר המדינה נאמדת באמצעות ניתוח ושקלול של שני מרכיבים עיקריים:



ככל שהסבירות לאירוע כשל גבוהה יותר והיקף הנזק הצפוי בעת קרות אירוע כאמור גבוה יותר - כך הסיכון לארגון גבוה יותר.

הערת תיזק	5	גסה	גסה	גסה מאוד	גסה מאוד	גסה מאוד
	4	בינוני	גסה	גסה	גסה	גסה מאוד
	3	בינוני	בינוני	בינוני	גסה	גסה
	2	נמוך	נמוך	נמוך	בינוני	בינוני
	1	נמוך מאוד	נמוך מאוד	נמוך	נמוך	נמוך
		1	2	3	4	5
הערת הסבירות לשל בתהליך						

לצורך קביעת רמת הסיכון לגבי כל נושא ביקורת, קיימה הנהלת משרד מבקר המדינה דיונים עם המבקר הפנימי ואופיינה "מפה חמה" (heat-map) המגדירה את מידת הסיכון למשרד, בהינתן הערכה לגבי סבירות לאירוע כשל ולגבי חומרת הנזק הצפוי בעקבותיו.

על בסיס דיוני עומק בוצעה, בשיתוף הנהלת המשרד, הערכת סבירות לאירוע כשל והערכה של חומרת הנזק הצפוי בעקבותיו, תוך שילוב של גורמי סיכון כמותיים ואיכותיים, כמפורט בתרשימים שלהלן:

3.1.3. הערכת חומרת הנזק השירי הפוטנציאלי¹

דירוג	הגדרה	נזק כספי מצטבר	נזק מקצועי	נזק תדמיתי
1	נמוך מאוד	עד 10,000 ש"ח	ללא השפעה	ללא נזק
2	נמוך	עד 100,000 ש"ח	השפעה נקודתית על היבט שנבדק בגוף מבוקר	אירוע נקודתי המשפיע על תדמית המשרד בעיני מבוקר או ספק מסוים
3	בינוני	עד 500,000 ש"ח	השפעה ישירה על תחום שנבדק בגוף מבוקר	פגיעה אפשרית בתדמית המשרד בעיני גורמים רבים
4	גבוה	עד מיליון ש"ח	השפעה ישירה על דוח ביקורת, עד כדי צורך בגניזת הדוח	פגיעה מתמשכת בתדמית המשרד
5	גבוה מאוד	יותר ממיליון ש"ח	השפעה ישירה ולטווח ארוך על איכות דוחות הביקורת	חשיפה לפעילות ציבורית או תקשורתית או פרלמנטרית נגד המשרד

¹ נזק שירי – הערכת הנזק הפוטנציאלי האפשרי לאחר שיקלול איכות וטיב המענה והבקות הקיימות בארגון כנגד הסיכון.

הערכת חומרת הנזק היא סובייקטיבית ומבוססת על היכרות עם משרד מבקר המדינה, על שיחות עם חברי הנהלת המשרד ועל ממצאים שעלו בביקורות פנים שנעשו במשרד. במסגרת הערכה זו הובאו בחשבון פעולות המניעה העיקריות הקיימות במשרד והוערך הסיכון השיורי.

3.1.4. הערכת הסבירות לאירוע כשל

דירוג	הגדרה	מדד איכותי	מדד כמותי
1	נמוך מאוד	תהליך פשוט הנעשה במלואו באמצעות מערכות מידע. אין ממשקים ארגוניים. מרחב שיקול הדעת מועט ביותר.	לא היו אירועים בשנים האחרונות.
2	נמוך	תהליך פשוט הכולל מערכות מידע. מעט ממשקים ארגוניים. מרחב שיקול דעת מועט.	לא היו אירועים בחמש השנים האחרונות.
3	בינוני	תהליך פשוט הכולל מעורבות של מערכות מידע והתערבות ידנית מעטה. ממשקים ארגוניים מעטים. מרחב שיקול דעת בינוני.	התרחש כמה פעמים בשלוש השנים האחרונות.
4	גבוה	תהליך מורכב. מעורבות מעטה של מערכות מידע וביצוע התערבות ידנית. ממשקים ארגוניים מרובים. מרחב שיקול שעת נרחב.	התרחש פעמים אחדות בשנה האחרונה.
5	גבוה מאוד	תהליך מורכב הכולל מעורבות מעטה ביותר של מערכות מידע ונשען על התערבות ידנית וממשקים ארגוניים מרובים. מרחב שיקול דעת נרחב ביותר.	התרחש כמה פעמים בשנה האחרונה.