

משרד האוצר

אגף החשב הכללי

הביקורת הפנימית במשרדי הממשלה

דו"ח שנתי 26, עמ' 215

בחודשים נובמבר—דצמבר 1975 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב בנושא הביקורת הפנימית במשרדי הממשלה. ביקורת קודמת בנושא זה נערכה עליידי מבקר המדינה בשנת 1972. ממצאיה העיקריים של הביקורת החוזרת היו: בארבעה משרדי ממשלה לא הגיע היקף יחידת הביקורת למינימום הדרוש; לא עלה בידי החשב הכללי ליצור את הכלים ההכרחיים לקיום ביקורת פנימית על מערכת החשבונות והפעולות הכספיות של המשרדים; במשרדים אחדים לא הוצאו הוראות נוהל בדבר הפעלת הביקורת הפנימית; יחידות ביקורת פנימית אחדות לא קיימו מעקב אחר תיקון ליקויים, שהעלתה ביקורת המדינה; לא לכל יחידות הביקורת הפנימית הייתה תכנית עבודה שנתית.

בחודשים אוקטובר 1979 — ינואר 1980 שב מבקר המדינה וסקר יחידות ביקורת פנימית ב־26 משרדי ממשלה ויחידות סמך, וכן בגופים סטאטוטוריים. ממצאי הביקורת מראים כי יחידות הביקורת הפנימית לא תמיד ממלאות את התפקידים, שהוטלו עליהן עפ"י הוראות התקשי"ר, או חלק מהם: —

1. בכמה משרדים יש יותר מיחידת ביקורת פנימית אחת: במשרד העבודה והרווחה לא מוזגו יחידות הביקורת של משרד העבודה ומשרד הסעד, וכל אחת ממשיכה לפעול ללא תיאום עם האחרת. במשרד החקלאות יש נוסף על יחידת הביקורת המשרדית גם יחידת ביקורת באגף בינוי, נכסים אפסנאות ומשק, ויחידת ביקורת שלישית במינהל המחקר התקלאי; אין תיאום בין עבודת יחידות אלה. במשרד הפנים יש שתי יחידות ביקורת: במשרד ובאגף המשטרה, והתיאום ביניהם הוא כללי בלבד. במשרד הבינוי והשיכון יש יחידת ביקורת פנימית הפועלת ללא תיאום עם יחידת הביקורת הפנימית במע"צ.
2. ברוב היחידות שנבדקו נופל מספר המשרות המאוישות ממספר המשרות בתקן, עד כדי פגיעה ממשית בתכנית העבודה (ראה להלן). ברכבת ישראל אינה מאוישת המשרה היחידה של מבקר פנימי מאז 1973. בתקן משרד ראש הממשלה שתי משרות, אולם מועסקת מבקרת פנימית אחת, ואף היא מקדישה רק מתצית מומנה לביקורת, היות והיא מופקדת גם על או"ש ועל הדרכה.
3. בחמישה משרדים וגופי סמך אין ליחידת הביקורת הפנימית כל תכנית עבודה ערוכה מראש. באותם משרדים שבהם נקבעה תכנית עבודה לשנת 1978 ונעשה נסיון לבצעה, על פי רוב לא עמדה היחידה בתכנית העבודה שנקבעה, ובכל המקרים לא נבדקו מספר נושאים שנקבעו. הסיבות לכך נובעות בעיקר ממחסור בכוח אדם (התכנית תוכננה עבור תקן מבקרים מלא, בעוד שכאמור יש משרות רבות לא מאוישות), וכן מעריכת ביקורת בנושאים אד-הוק, כשפעולות ביקורת אינן נערכות לפי תכנית עבודה שנתית, עלול להווצר מצב שבו תיפגע מתזוירות הביקורת ותחומים מסויימים לא ייבדקו.
4. בהוראות התקשי"ר נקבע כי "האחראי בכל משרד יפרסם... הוראות מפורטות בדבר הפעלת יחידת הביקורת הפנימית... אשר תתבססנה על הוראות התקשי"ר". בכמחצית מן המשרדים שנבדקו לא הוציאו הממונים על הביקורת הפנימית נהלים מיוחדים לביצוע עבודת הביקורת.
5. בחלק מן המשרדים שנבדקו הטיפול בממצאי הביקורת הפנימית הוא על רמה נאותה. עם זאת ניתן להצביע על מספר ליקויים: במשרד ראש הממשלה לא נקבעו דרכים ונהלים לטיפול בממצאי הביקורת הפנימית, ואף לא היה טיפול בהם. ברשות הנמלים עקב חילוקי דעות לגבי נוהלי עבודה ובשל טענות של יחידות מבוקרות. כי הביקורת הפנימית לא קיימה עימן בירורים במהלך הבדיקה, נפגעו היחסים בין יחידת הביקורת הפנימית לבין

היחידות האחרות והנהלת הרשות. במשרד הבינוי והשיכון לא היה טיפול סדיר בממצאי הביקורת הפנימית, ובמקרים שהתקבלו החלטות, הן לא הוצאו לפועל במלואן.

6. כמחצית מיחידות הביקורת הפנימית שנבדקו אינן עורכות מעקב סדיר אחר הטיפול בדו"חות שהגישו ובאיזו מידה בתצו המלצותיהן. במצב זה מאבדת הביקורת הפנימית הרבה מן האפקטיביות שלה.

7. החל משנת 1973 מוטלת האחריות לביצוע ביקורת בנושאי משק ואפסנאות על יחידות הביקורת הפנימית במשרדים. לפי הוראות התקשי"ר, העתקים מדו"חות של המבקרים הפנימיים בנושאים אלה יועברו על ידי המנהל הכללי של כל משרד לחשב הכללי. עוד בביקורת הקודמת עמד מבקר המדינה על כך שיחידות הביקורת הפנימית לא הקדישו תשומת לב מספקת לנושא זה ולא דיווחו כיאות על ממצאיהן ליחידת הפיקוח המרכזית הפועלת באגף החשב הכללי. עד היום לא חל כל שיפור בנידון. בחלק מהמשרדים היו פעולות הביקורת הפנימית בנושאי משק ואפסנאות מצומצמות ביותר, ולעתים לא נערכו כל בדיקות בנושאים אלה במשך תקופה ארוכה. במקרים שבהם נערכו בדיקות, לא תמיד הומצאו העתקים מדו"חות הביקורת ליחידה המרכזית באגף החשב הכללי*.

8. בכמה מהיחידות שנבדקו הוטל על הביקורת הפנימית לרכז את הטיפול בתגובות המשרד לממצאי הביקורת של מבקר המדינה, ולעתים אף להשיב בשם המשרד. במצב זה יש משום סתירה פנימית, שכן אין זה תפקידה של יחידת הביקורת הפנימית שנועדה לחשוף ליקויים, להשיב על ממצאים, אשר נחגלו במהלך ביקורת אחרת.

מינהל הכנסות המדינה

כוח אדם באגף מס הכנסה

דו"ח שנתי 28, עמ' 151

מצבת העובדים

מספר המשרות באגף מס הכנסה ומס רכוש, כפי שצוינו בתקנות התקציב לשנת הכספים 1977, היה 3,587; בספטמבר 1977 הועסקו 3,239 עובדים, מהם 2,709 היו עובדים קבועים, והיתר עובדים ארעיים.

עד לנובמבר 1977 לא היו בנציבות נתונים מפורטים ומעודכנים על התפלגות עובדי אגף מס הכנסה ומס רכוש לפי תפקידיהם. בנובמבר 1977 ריכז מדור העובדים של הנציבות, על פי דו"חות שקיבל ממשרדי השומה, נתונים של התקן ואישו-בתחום תפעול מס הכנסה במשרדי השומה, לפי תפקידים. נתונים אלה הראו שכרבע מ-2,520.5 המשרות שבתקן של משרדי השומה לא אוישו בעובדים קבועים; אם יובא בחשבון, שבתקופה הנדונה הועסקו במשרדים אלה 395 עובדים ארעיים, הגיע הפער בין המצבה לבין התקן רק ל-10%, אך לעובדים הארעיים חסרה במקרים רבים המיומנות הדרושה ונוסף על כך תחלופת העובדים האלה הייתה גבוהה.

בשנת 1978 הנהיגה הנציבות דיווח חודשי על מצבת כח האדם ביחידות האגף, מפורט לפי התפקידים. על פי נתוני הדו"ח ליולי 1979 הגיע מספר העובדים הקבועים במשרדי השומה ל-2,163, כלומר, גידול של 16% מאז נובמבר 1977. מאחר שגם התקן הוגדל — ל-2,871 משרות — יוצא שגם ביולי 1979 כרבע מן המשרות לא היו מאוישות בעובדים קבועים; אם יובאו בחשבון 431 העובדים הארעיים שהועסקו באותו חודש, עדיין הגיע הפער בין המצבה לבין התקן ל-10% בקירוב.

בנובמבר 1977, כרבע מ-746 המשרות של עובדי שומה מקצועיים במשרדי המס לא אוישו בעובדים קבועים. התקן נקבע עוד לפני הפעלת הריפורמה במס הכנסה בשנת 1975. באוגוסט 1976 ערכה המחלקה לפיקוח ולתכנון שומה שבנציבות אומן של מספר המפקחים, שיהיה דרוש

* ראה דו"ח זה עמ' 130.