

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 התקיין, 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

**ב-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 משרד 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 הממשלתית, 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 שמערך 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 מיינץ בתחום הביקורת הפנימית ותיתן המלצות מקצועיות ליצירת אחידות בדפוסי עבודת הביקורת במגזר הממשלתי וחוות דעת מיעצות 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 באיוש משרות 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 משרות 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 ואישו 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. 

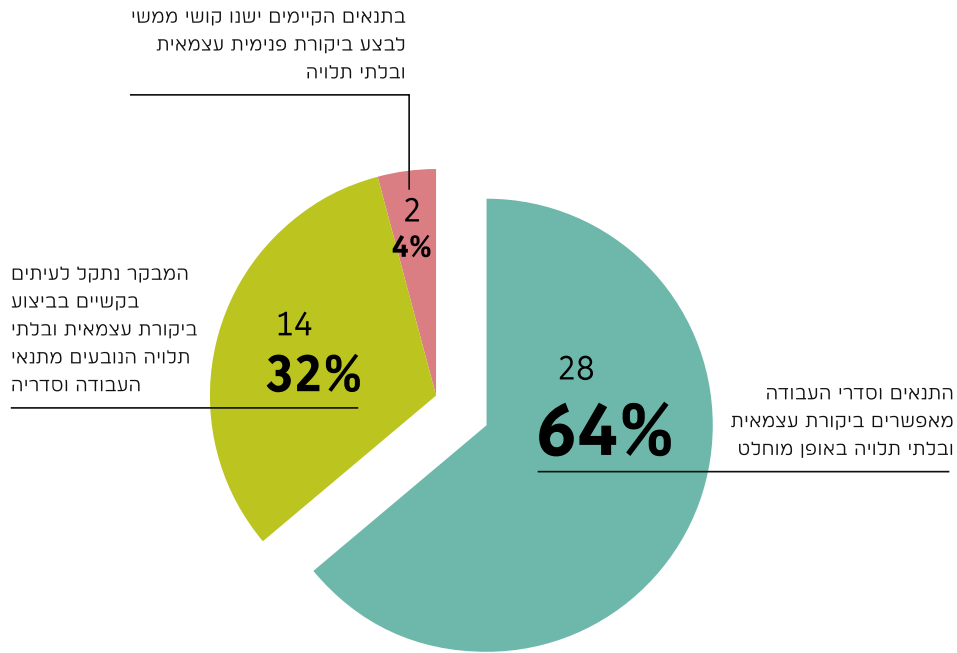
על מנכ"לי משרדי הממשלה ומנהלי יחידות הסמך להקפיד על קיום הוראות החוק המחייבות קיום דיון בממצאי דוחות הביקורת הפנימית, וכן להקפיד על קיום הדיונים בתוך 45 יום ממועד הגשתם לממונה. מומלץ שהנהלות המשרד ויחידות הביקורת הפנימית בכלל המשרדים יעקבו אחר תיקון הליקויים שהעלו, יגבשו תמונת מצב לגבי תיקון הליקויים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

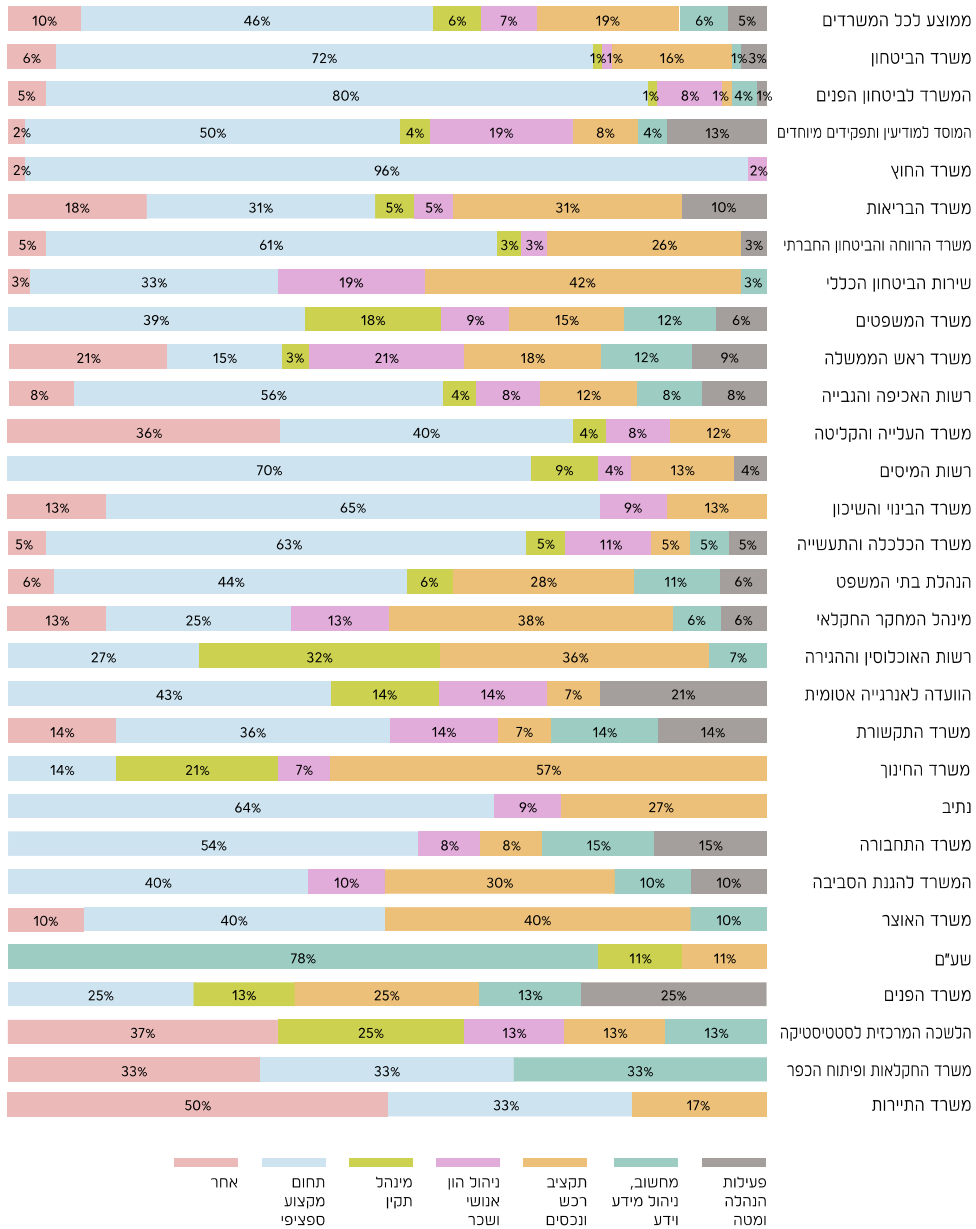
**התפלגות תשובות המבקרים הפנימיים לשאלה: "האם תנאי העבודה של המבקר הפנימי וסדריה מאפשרים ביצוע עבודת ביקורת עצמאית ובלתי תלויה?"**



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.

