



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

סוגיות בהסדרת הביקורת הפנימית במשרדי הממשלה בישראל

כתיבה: אוריאנה אלמסי

אישור: שלי לוי, ראשת צוות

עריכה לשונית: מערכית "דברי הכנסת"

ח' באדר א' תשע"ו

17 בפברואר 2016

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

מסמך זה נכתב לבקשת הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, והוא עוסק **בסוגיות בהסדרת הביקורת הפנימית במשרדי הממשלה בישראל** (לא כולל יחידות סמך), וכן בה-OECD בכמה מסוגיות אלו.

במסמך נציג את חוק הביקורת הפנימית בישראל, את הוועדות שהוקמו במהלך השנים לבחינת סוגיות בהסדרת תחום הביקורת הפנימית במשרדי הממשלה ואת דוח מבקר המדינה בנושא. כמו כן נציג את הקשיים שעלו, בין השאר בוועדות האמורות, בנוגע למעמדו של המבקר הפנימי במשרד ממשלתי ולכפיפותו להנהלת המשרד, להליכי מינויו, לקציבת כהונתו ולהפסקתה, וכן ליישום דוחות הביקורת הפנימית במשרדי הממשלה. בפרק האחרון של המסמך נציג ממצאים מרכזיים מפרסום של ה-OECD משנת 2015 שעסק בהסדרת הביקורת הפנימית במגזר הציבורי בכמה ממדינות הארגון.

לשם כתיבת מסמך זה פנה מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנובמבר 2015 לנציבות שירות המדינה בבקשה לקבל מידע על סוגיות הקשורות בביקורת הפנימית במשרדי הממשלה, ובכלל זה נתונים על מספר מבקרי הפנים במשרדי הממשלה, על גודלן של יחידות הביקורת הפנימית, על כפיפותן ועל תנאי ההעסקה של העובדים בהן. כמו כן ביקשנו הנציבות בסוגיות שעלו בדוחות הוועדות הציבוריות שבחנו את סוגיית הביקורת הפנימית במשרדי הממשלה. לאחר פניות חוזרות ונשנות, ורק סמוך להשלמת כתיבת מסמך זה, מסרה לנו נציבות שירות המדינה נתונים חלקיים על מספר עובדי יחידות הביקורת הפנימית במשרדי הממשלה. יש לציין כי באמצע נובמבר 2015 פורסמה הנחיה מחייבת של נציב שירות המדינה שכותרתה "נוהל ביקורת פנימית במשרדי הממשלה וביחידות הסמך", ובעקבותיה הוקם צוות ליישום ההנחיה. לדברי הנציבות, צוות היישום עושה עבודת מטה ובכללה מיפוי של יחידות הביקורת במשרדי הממשלה, והנציבות תפעל לפי המלצותיו. ואולם, הנציבות לא מסרה מה לוח הזמנים לסיום הליך המיפוי, וכן לא השיבה על שאלות אחרות שהפנינו אליה.

תמצית

סיכום הממצאים המוצגים במסמך:

- הביקורת הפנימית היא הערכה עצמאית, אובייקטיבית ובלתי תלויה של פעילות הארגון, ותכליתה להקנות ערך מוסף לארגון במילוי תפקידיו. המבקר הפנימי במשרד הממשלתי הוא אחד מעובדיו של המשרד שהוא מבקר, וכמו עובדים אחרים, הוא כפוף להנהלת המשרד.
- בתפקידו של המבקר הפנימי טמון קושי אינהרנטי הנובע מכך שעל המבקר הפנימי לבקר את הארגון שהוא משתייך אליו, והוא כפוף להנהלת הארגון שהוא מבקר. יתר על כן, חיוני לשמור על עצמאותו של המבקר כדי שיוכל למלא את תפקידו היטב. הקושי בא לידי ביטוי במגוון היבטים בעבודת המבקר, החל בתהליך בחירתו ומינויו, עבור במעמדו בארגון וקביעת תוכנית העבודה ואישורה וכלה בקביעת משך כהונתו ובקבלת ההחלטה על הפסקת כהונתו.
- שלא כמו במדינות אחרות, בישראל יש חקיקה ייעודית בתחום הביקורת הפנימית – **חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992, ששר המשפטים ממונה על ביצועו**. בתהליך חקיקת החוק צוין כי חוק זה הוא חוק מסגרת, כלומר חוק כללי ולא מפורט, בשל התנגדות משרדי הממשלה להצעת חוק מפורטת יותר שהוצעה קודם לכן. בחוק נקבע כי שר המשפטים **רשאי**, בהתייעצות עם לשכת המבקרים הפנימיים ובאישור הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, להתקין תקנות בכל עניין הנוגע לביצועו בגופים ציבוריים.

- מאז חקיקת חוק זה ועד היום לא הותקנו מכוחו תקנות. סוגיה זו שנויה במחלוקת ואף הובאה לפתחו של בג"ץ. בשנת 2012 עתרה לשכת מבקרי הפנים לבג"ץ בבקשה להורות לשר המשפטים להתקין תקנות לחוק ובהן תקנים מקצועיים מחייבים למבקרים הפנימיים. משרד המשפטים, שהציג את עמדת המדינה בעניין זה, סבר כי החוק מקנה לשר המשפטים סמכות רשות להתקין תקנות לביצוע החוק, אך "על פניו ספק שקיים צורך לעשות שימוש בסמכות זו ולהתקין תקנות לעניין התקנים המקצועיים המקובלים". המשרד הוסיף כי אפשר ליישם את חוק הביקורת הפנימית גם בלי תקנות.¹
- במהלך השנים הוקמו כמה ועדות לבחינת סוגיות בהסדרת הביקורת הפנימית בשירות המדינה, ובהן הוועדה לבחינת חוק הביקורת הפנימית בראשות השופט בדימוס ורדי זיילר ז"ל (2005), ועדה פנימית של נציבות שרות המדינה לבחינת תנאי הסף ותיאור התפקידים של הביקורת הפנימית (2011) והוועדה לבחינת תפקוד הביקורת הפנימית במשרדי ממשלה וביחידות הסמך בראשות רוני פרידמן, לשעבר משנה למנכ"ל משרד האוצר (2014). בשנת 2012 פרסם גם מבקר המדינה דוח בנושא זה. במסמך נציג כמה מההמלצות של גורמים אלו.
- **בדיון על הצורך לשמור על עצמאות המבקר הפנימי ועל שאלת כפיפותו** המליצה ועדת זיילר על הקמתו של גוף מקצועי חיצוני, "גוף על", שיהיה בעל סמכות הכרעה במחלוקות בין המבקר הפנימי לגוף המבוקר. על-פי המלצת הוועדה, גוף זה יהיה מורכב מבעלי תפקידים במשרד המשפטים ובמשרד מבקר המדינה. מבקר המדינה סבר בעניין זה כי אומנם יש למסד קשר בין המבקר הפנימי במשרד ממשלתי לגורם ביצוע ובקרה ממשלתי חוץ-משרדי, אך לדבריו, על גורם זה להיות חלק מהרשות המבצעת, ומכיוון שמשרד מבקר המדינה אינו חלק מרשות זו, הוא לא יוכל למלא את התפקיד. חברי ועדת פרידמן המליצו על הקמתה של ועדה מקצועית חיצונית לצד משרד המשפטים שתייעץ הן למבקר הפנימי והן למנכ"ל המשרד. משרד המשפטים מסר למרכז המחקר והמידע של הכנסת כי טרם גיבש את עמדתו בדבר הקמתו של גוף כאמור.
- **החוק אינו עוסק במעמדו של מבקר הפנים בארגון.** מבקר המדינה העיר על כך בשנת 2012. לדבריו, נציבות שירות המדינה קבעה למבקרים הפנימיים במשרדי הממשלה תקן דרגה נמוך מדרגת סמנכ"ל ואף נמוך משל שומרי סף אחרים ומדרגתם של רבים מהמנהלים האחרים במשרדי הממשלה. המבקר ציין כי דרגתם הנמוכה של מבקרי הפנים פגעה ביעילות עבודתם, משום שהם נדרשו לבקר בעלי תפקידים בעלי דרגה גבוהה משלהם. ועדת פרידמן המליצה כי המבקר הפנימי יימנה עם הסגל הבכיר של המשרד, ונציב שירות המדינה אימץ המלצה זו והיא אף נכללה ב"נוהל ביקורת פנימית במשרדי ממשלה וביחידות הסמך" שפרסם הנציב בנובמבר 2015.
- **הגורמים שיוגשו להם דוחות הביקורת הפנימית ויישום המלצותיהם.** חוק הביקורת הפנימית קובע כי דוחות הביקורת הפנימית במשרד הממשלתי יוגשו למנכ"ל המשרד, וחובה על הנהלת המשרד לדון בממצאיו בתוך 45 יום ממועד הגשתו. בדוח מבקר המדינה משנת 2012 נכתב כי "נמצא שיותר משליש מהמנכ"לים של משרדי הממשלה שנבדקו לא דנו בכל דוחות הביקורת הפנימית, אלא רק באלה שנראו להם חשובים". ועדת זיילר המליצה לקבוע בחוק שהדוח יוגש לשר, למנכ"ל וליועץ המשפטי של המשרד, וכך לצמצם את האפשרות להתעלם מממצאי הדוח. הוועדה המליצה עוד כי אם הדיון בדוח

¹ עו"ד דנה יפה, מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, מכתב, 10 בדצמבר 2015.



לא יניב מסקנות בתוך שלושה חודשים ממועד הגשתו, כל אחד משלושת הגורמים יהיה רשאי להודיע על כך למבקר המדינה או לגוף מתאים אחר שייקבע בדין.

- **פרסום דוח ביקורת הפנימית.** חוק הביקורת אינו עוסק בסוגיית פרסום דוח הביקורת הפנימית. באחד מפסקי-הדין שעסקו בסוגיה זו נכתב: "כאשר מדובר בגוף ששקיפותו לציבור רחבה, כמו משרד ממשלתי... ראוי שתימצא דרך לפרסם את ממצאי הביקורת של המבקר הפנימי". ועדת זיילר סברה כי יש יתרון בפרסום הדוח, שכן "מוסדות הציבור הם של הציבור ועבור הציבור, הוא 'בעל המניות' שלהם ולא נכון יהיה למנוע ממנו מידע שלילי מהנעשה בהם". הוועדה הציעה כי תינתן לראש הארגון האפשרות לעכב את פרסום הדוח ל-21 יום לצורך עיון בו. אם הושגה הסכמה פה אחד בין נמעני הדוח שלא לפרסמו, הדוח לא יפורסם. אם לא הושגה הסכמה, אזי "גוף העל" שעל הקמתו המליצה הוועדה הוא שיכריע בנושא. ועדת פרידמן לא עסקה בסוגיה זו.

- **הליך בחירת המבקר הפנימי ומשך כהונתו לא נקבעו בחוק, והפסקת כהונתו נדונה חלקית בלבד.** על כך כתבה ועדת זיילר: "נראה לנו שהלקוונות בדרך המינוי ובהסדרי הפסקת העבודה זועקות להסדר". להלן כמה מההמלצות של גורמים שעסקו בנושא:

מינוי מבקר פנים – ועדה פנימית של נציבות שירות המדינה וכן ועדת פרידמן קראו לבטל את האפשרות להתמנות לתפקיד המבקר הפנימי ללא השכלה אקדמית וניסיון רלוונטי, כלומר קראו לביטולה של ועדת חריגים למינוי מבקרי פנים הקבועה בחוק.

קציבת כהונה – ועדת זיילר המליצה שמבקר פנים ישמש בתפקידו עשר שנים, אך על סמך המלצות ועדת פרידמן ועל סמך החלטת הממשלה שעסקה בתקופת כהונה של אנשי הסגל הבכיר בשירות המדינה ממרס 2015 קבע נציב שירות המדינה כי המבקרים ישמשו בתפקידם שמונה שנים ללא אפשרות הארכה, ומינהל הסגל של הנציבות יגבש הסדר מיוחד לקציבת כהונה ולהסדרי רוטציה של המבקרים הפנימיים.

הפסקת כהונה – החוק קובע כי הפסקת כהונתו של מבקר פנים והשעייתו אסורות ללא אישור של נציב שירות המדינה. אם המבקר הפנימי סבור כי כהונתו הופסקה בתגובה על עבודתו, הוא רשאי לפנות אל נציב תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה, וזה רשאי להוציא צו לביטול הפיטורים או לפסוק לו פיצויים. ממשרד מבקר המדינה נמסר כי מבדיקה שנערכה במשרד, בהתחשב במגבלות של מערכות המידע, בשנים 2012-2015 "לא התבררו אצלנו תלונות של מבקרים פנימיים במשרדי הממשלה או על מבקרים אלה". חברי ועדת זיילר סברו כי רצוי שהשר הוא שיחליט על הפסקת כהונה של מבקר, ואילו ועדת פרידמן סברה כי המנגנונים הקיימים מספיקים ואין צורך בשינויים בנושא, שכן החובה לקבל את אישור נציב שירות המדינה מספקת למבקר הפנימי הגנה מפני החלטות הנגועות בשיקולים זרים.

- **הקמת יחידת הביקורת הפנימית במשרדי ממשלה, היקף התקינה והכישורים הנדרשים מעובדי היחידה אינם כלולים בחוק הביקורת הפנימית.** כיום קביעת תקן כוח האדם נתונה בידי המנכ"ל או סגנו, מתוקף חוק שירות המדינה. **מבקר המדינה** קבע בשנת 2012 כי מעורבות הנציבות בהיבט זה חיונית, ולדבריו "הנציבות לא השכילה לראות בתחום הביקורת הפנימית תחום המחייב קביעת תקנים מזעריים ונתנה יד לתקנון חסר של יחידות הביקורת הפנימית, לאיוש חסר של התקנים שאושרו ולקביעת מעמדו הארגוני הנמוך של המבקר הפנימי. במשך השנים דחתה הנציבות בקשות חוזרות ונשנות לבחון שוב את מעמדם של המבקרים הפנימיים במשרדי הממשלה ואת תנאי שכרם".



בדוח ועדת פרידמן משנת 2014 נכתב כי "מבדיקת הוועדה עלה כי על אף הוראת החוק קיימים משרדי ממשלה ויחידות סמך בהם לא מבוצעת כלל ביקורת פנימית, אם בשל העובדה שלא הוקמה יחידה כזו, אם בשל העובדה שלא הוגדרה היחידה שתבצע עבור אותו הארגון ביקורת פנימית, ואם בשל העובדה שליחידת הביקורת הפנימית לא היו המשאבים הנדרשים כדי לבצע את עבודתה גם על יחידות הסמך הכפופות למשרד. כך למשל, הוועדה מצאה שבמשרד לפיתוח הנגב והגליל, במטה לביטחון לאומי, הרשות הממשלתית למים וביוב וביחידות נוספות לא מתקיימת כלל ביקורת פנימית".

- כאמור, בנובמבר 2015 הוציא נציב שירות המדינה נוהל חדש תחת הכותרת "נוהל ביקורת פנימית במשרדי ממשלה וביחידות הסמך" המבוסס על המלצות ועדת פרידמן. לנוהל היה תוקף מחייב כבר עם הוצאתו, אך כדי ליישמו במלואו הוקם צוות יישום לעשות עבודת מטה, ובמסגרתה נשלחו שאלונים לכל משרדי הממשלה כדי לקבל נתונים עדכניים על פעילות יחידות הביקורת שלהם. על-פי התשובות שיתקבלו ימליץ צוות היישום לנציבות באילו משרדים ויחידות סמך תוקמנה יחידות ביקורת, מה תהיה התקינה ומה יהיה המבנה הארגוני של היחידה. לדברי נציבות שירות המדינה, השאלונים נשלחו למשרדי הממשלה, אך תהליך טיוב הנתונים לא הסתיים עד מועד סיום כתיבת מסמך זה.
- לאחר פניות חוזרות ונשנות, ורק סמוך למועד השלמת מסמך זה, העבירה נציבות שירות המדינה למרכז המחקר והמידע של הכנסת נתונים חלקיים על מספר עובדי יחידות הביקורת הפנימית במשרדי הממשלה. מנתונים אלו עולה כי כיום במשרדי הממשלה (בלי יחידות סמך) יש 73 עובדים ביחידות הביקורת הפנימית, כולל עובדי מזכירות (בלי סטודנטים). נציין כי לנציבות אין מידע על מספר עובדי הביקורת הפנימית במשרד הביטחון, וכן לא נמסר מידע על עובדי הביקורת הפנימית במשרד לשוויון חברתי, במשרד התפוצות, במשרד לענייני מודיעין ובמשרד לענייני אסטרטגיה והסברה.
- בפרסום של ארגון ה-OECD משנת 2015 קרא הארגון למדינות החברות להתמקד בשלוש רפורמות לשם חיזוק הביקורת הפנימית במגזר הציבורי: הבטחת מעמדו ועצמאותו של המבקר הפנימי במגזר הציבורי באמצעות חקיקה ראשית או חקיקת משנה; הגדרת קריטריונים להקמת יחידות ביקורת וגודלן תוך איזון בין יחידות ביקורת ביורוקרטיות וגדולות ליחידות קטנות ולא יעילות; הגדרה מדויקת של מטרות הביקורת הפנימית ותפקידיה במגזר הציבורי.



1. הביקורת הפנימית בישראל – רקע

הביקורת הפנימית היא הערכה עצמאית, אובייקטיבית ובלתי תלויה של פעילות של ארגון, ותכליתה להקנות ערך מוסף לארגון במילוי תפקידיו.² בהמלצות הוועדה לבחינת הביקורת הפנימית במשרדי הממשלה וביחידות הסמך שהקימה נציבות שירות המדינה משנת 2014 נכתב כי "הביקורת הפנימית היא משאב ניהולי בלתי נפרד מהארגון, הפועל לקידום מטרותיו ולשיפור דרכי עבודתו, תוך שמירת האינטרס הציבורי. כל זאת, באמצעות בדיקת תקינות פעילותו של הגוף המבוקר מבחינת קיום החוק, הניהול התקין, טוהר המידות, החיסכון, היעילות והמועילות (אפקטיביות) של פעולות הארגון".³

הביקורת הפנימית בגופים ציבוריים בישראל מוסדרת מכוח חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992. החוק קובע כי "בכל גוף ציבורי תקיים ביקורת פנימית על-ידי מבקר פנימי". הגופים הציבוריים שעליהם חל החוק:⁴

(1) גוף מבוקר כמשמעותו בסעיף 19(1), (2) או (5) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] (להלן: חוק מבקר המדינה);

(2) גוף נתמך כמשמעותו בסעיף 32 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985;

(3) גוף מבוקר כמשמעותו בסעיף 9(7) או (8) לחוק מבקר המדינה, תאגיד אשר פעילותו, כולה או מקצתה, ממומנת במישרין או בעקיפין מכספי המדינה, או תאגיד מורשה לתת שירות לציבור, והכול אם סעיפים 16 עד 18 אינם חלים לגביו והשר הממונה על החוק ושר המשפטים, באישור הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, קבעו בהודעה ברשומות שהוא גוף ציבורי לעניין חוק זה; והכול למעט מוסד להשכלה גבוהה שהוכר לפי סעיף 9 לחוק המועצה להשכלה גבוהה, התשי"ח-1958;

(4) קופת-חולים שהוכרה לפי חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994;

(5) מועצה דתית שהוקמה מכוח חוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], התשל"א-1971;

(6) בנק ישראל;

החוק מגדיר את תפקידיו של מבקר הפנים בארגון, הנדרש בין היתר:⁵

- לבדוק אם הפעולות של הגוף המבוקר ושל ממלאי התפקידים בו תקינות מבחינת השמירה על החוק, על הניהול התקין, על טוהר המידות ועל החיסכון והיעילות, ואם הן מועילות להשגת יעדי הארגון;
- לבדוק אם הגוף מקיים את ההוראות המחייבות של הגוף ציבורי;
- לבחון את ניהול הנכסים וההתחייבויות של הארגון, לרבות את הנהלת החשבונות שלו ואת אופן השמירה על רכושו והחזקת הכספים והשקעתם;

² שוקי אמרני, אתיקה וביקורת בשירות הציבורי בישראל, הוצאת לשכת המבקרים הפנימיים בישראל, 2012.

³ נציבות שירות המדינה, המלצות הוועדה לבחינת הביקורת הפנימית במשרדי הממשלה וביחידות הסמך (ועדת פרידמן), מרס 2014.

⁴ סעיף 1 לחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992.

⁵ סעיפים 4 ו-7 לחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992.



- לבדוק אם ההחלטות בגוף הציבורי התקבלו על-פי נהלים תקינים ;
- לבחון את תיקון הליקויים שעליהם הצביע מבקר המדינה.

נוסף על מבקר הפנים, החוק עוסק בפירוט גם במבקר הפנימי באגף החשב הכללי במשרד האוצר, וקובע שהוא יהיה אחראי לביצוע תקציב המדינה ביחידות החשבות והכספים במשרדי הממשלה.⁶ נציב שירות המדינה קבע בנוגע לכך כי יש לפעול להגברת שיתוף הפעולה והעברת המידע והממצאים בין המבקר הפנימי למבקר הכספים בארגון.⁷

החוק קובע כי הממונה על המבקר הפנימי במשרד הממשלתי יהיה השר הממונה על המשרד או המנהל הכללי, כפי שתקבע הממשלה, והמבקר הפנימי יישא באחריות ישירה בפני הממונה עליו. כמו כן, המבקר הפנימי נדרש להגיש לאישור הממונה תוכנית עבודה תקופתית או שנתית, והממונה "יאשר אותה בשינויים הנראים לו", והוא אף רשאי להטיל על המבקר משימות ביקורת פנימית נוספות על אלה הקבועות בתוכנית העבודה. יש לציין כי על-פי החוק, המבקר הפנימי אינו רשאי למלא תפקיד נוסף בגוף שבו הוא משמש מבקר, למעט תפקיד הממונה על תלונות הציבור או תלונות העובדים בארגון, ואף זאת – אם מילוי תפקיד זה לא יהיה בו כדי לפגוע במילוי תפקידו העיקרי.⁸

לפי החוק יש לאפשר למבקר גישה לכל מאגר ממוחשב, בסיס נתונים ותוכנית עבודה של הארגון, והוא רשאי לדרוש ולקבל כל מסמך או מידע שברשות הארגון או ברשות אחד מעובדיו ושלדעת המבקר דרוש למילוי תפקידו. מי שהמידע בידו חייב למסור אותו בתוך פרק הזמן ובאופן שנקבע בבקשת המבקר. כמו כן, המבקר רשאי להיכנס לכל נכס של הארגון ולבדוק אותו.⁹

בתפקידו של המבקר הפנימי טמון קושי אינהרנטי הנובע מכך שעליו לבקר את הארגון שהוא משתייך אליו והוא כפוף להנהלת הארגון שהוא מבקר. מצב עניינים זה מחריף, בשל הצורך החיוני בשמירה על עצמאותו של המבקר על מנת שיוכל לבצע את עבודתו בצורה המיטבית ביותר. קושי זה בא לידי ביטוי בכמה היבטים בעבודת המבקר, החל בתהליך בחירתו ומינויו, עבור במעמדו בארגון ובקביעת תוכנית העבודה שלו ואישורה, וכלה בקביעת משך כהונתו ובקבלת ההחלטה על הפסקת כהונתו. במסמך זה נתמקד בסוגיות אלו ואחרות בביקורת הפנימית במשרדי הממשלה בישראל.

2. הסדרת היבטים שונים בביקורת הפנימית בישראל

פעילותם של מבקרי הפנים בגופים ציבוריים בישראל מוסדרת כאמור בחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992.¹⁰ במהלך השנים עלו טענות בדבר קשיים ביישומו של חוק זה ואף התעוררה מחלוקת בדבר ההסדרים שיש לנקוט כדי להסדיר היבטים שונים בתחום הביקורת הפנימית.

מקורו של חוק הביקורת הפנימית בהצעת חוק ממשלתית שהוגשה בשנת 1990 בתגובה על ביקורת שנמתחה על תפקודן של יחידות הביקורת הפנימית בכמה משרדי ממשלה ובחברות ממשלתיות.¹¹ בדברי

⁶ סעיף 2(ג) לחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992.

⁷ נציבות שירות המדינה, סעיף 22 לנהל ביקורת פנימית במשרדי הממשלה וביחידות הסמך, 15 בנובמבר 2015.

⁸ סעיף 8 לחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992.

⁹ סעיף 9 לחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992.

¹⁰ חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992.

¹¹ דברי חבר הכנסת דוד ליבאי, יושב-ראש הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת דאז, בדיון לשם הכנה לקראת קריאה שנייה ושלישית על הצעת חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992; "דברי הכנסת", ישיבה מס' 397 של הכנסת ה-12, 16 במרס 1992.



ההסבר להצעת החוק נכתב כי "החוק המוצע הנו חוק מסגרת החל העל גופים השונים במהותם זה מזה"¹² (ההדגשה אינה במקור). בדיון בוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת לשם הכנת החוק לקריאה שנייה ושלישית הסבירו נציגי משרד הכלכלה והתכנון, שיזם את החוק, כי הצוות הבין-משרדי שעסק בנושא המליץ לנסח הצעת חוק כללית ולא מפורטת, משום שכמה שנים קודם לכן הוגשה הצעת חוק מפורטת וכל משרדי הממשלה התנגדו לה.¹³ החוק התקבל כאמור בשנת 1992. לדברי ד"ר שוקי אמרני, המשנה למנכ"ל משרד הפנים לשעבר ומרצה בתחום האתיקה והביקורת, מדינת ישראל היא המדינה הדמוקרטית היחידה שעיינה נושא זה בחקיקה ייעודית.¹⁴

בחוק זה, שהוא כאמור חוק מסגרת, נקבע כי "השר הממונה על ביצוע חוק זה והוא רשאי, בהתייעצות עם לשכת המבקרים הפנימיים ובאישור הוועדה לביקורת המדינה, להתקין תקנות בכל עניין הנוגע לביצועו בגופים ציבוריים"¹⁵ (ההדגשה אינה במקור). בחוק נכתב כי השר הממונה על ביצוע החוק הוא שר הכלכלה והתכנון, אך בהחלטת ממשלה מינואר 1996 שכוותרתה "ביטול משרד הכלכלה והתכנון" נקבע כי "האחריות לביצוע חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992, תוטל על שר המשפטים",¹⁶ לכן כיום השר הממונה על ביצועו הוא שר המשפטים.¹⁷

מאז חקיקת החוק ועד היום לא הותקנו תקנות לחוק ואף לא הוכנה טיוטת תקנות; סוגיה זו, כאמור, נתונה זה כמה שנים במחלוקת ציבורית.

בשנת 2012 דן מבקר המדינה בסוגיה וקבע כי "על שר המשפטים להתקין בהקדם תקנות לחוק הביקורת הפנימית שיבהירו, בין השאר, מה הם התקנים המקצועיים המחייבים את המבקרים הפנימיים בגופים הציבוריים, ובכלל זה תקנות לתקנים המקצועיים שראוי שיחולו על המבקרים הפנימיים במשרדי הממשלה".¹⁸ באותה שנה אף הגישה לשכת המבקרים הפנימיים עתירה לבג"ץ וביקשה מבית-המשפט להורות לשר המשפטים להתקין תקנות לחוק הביקורת הפנימית ובהן תקנים מקצועיים מחייבים למבקרים הפנימיים. העתירה נדחתה.¹⁹

עמדת המדינה הוצגה בתשובה על העתירה,²⁰ ולפיה החוק מקנה לשר המשפטים שיקול דעת בעניין זה ואינו מחייבו להתקין תקנות. עוד נכתב כי לא מתפקידו של השר לקבוע בתקנות את התקנים המקצועיים למבקרי הפנים, שהרי החוק קובע כי "המבקר הפנימי יערוך את הביקורת על-פי תקנים מקצועיים מקובלים".²¹ גם בתשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת בעניין זה השיב משרד המשפטים כי "מדובר בסמכות רשות, ועל פניו ספק שקיים צורך לעשות שימוש בסמכות זו ולהתקין תקנות לעניין התקנים המקצועיים המקובלים". לדברי המשרד "ניתן ליישם את החוק גם בהיעדר תקנות."²² בהמלצת

¹² הצעת חוק הביקורת הפנימית, התש"ן-1990.

¹³ פרוטוקול מס' 167 מיישיבת הוועדה לביקורת המדינה, הכנסת ה-12, 12 בנובמבר 1990.

¹⁴ שוקי אמרני, אתיקה וביקורת בשירות הציבורי בישראל, הוצאת לשכת המבקרים הפנימיים בישראל, 2012, עמ' 19.

¹⁵ סעיף 23 לחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992.

¹⁶ סעיף 6 להחלטת ממשלה מס' 444, "ביטול משרד הכלכלה והתכנון", 21 בינואר 1996.

¹⁷ מתוך בג"ץ 9467/12 שהגישה לשכת המבקרים הפנימיים למתן צו לשר המשפטים להתקין תקנות על-פי חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992, 31 בדצמבר 2012; סעיף 1 לחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992.

¹⁸ מבקר המדינה, דוח 63 לשנת 2012 – הביקורת הפנימית במגזר הציבורי, עמ' 129.

¹⁹ בג"ץ 9467/12 לשכת המבקרים הפנימיים בישראל נ' שר המשפטים, 21 במאי 2014.

²⁰ מתוך תגובה מקדמית מטעם המשיב, בג"ץ 9467/12 לשכת המבקרים הפנימיים בישראל נ' שר המשפטים, 6 במרס 2013.

²¹ סעיף 4(ב) לחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992.

²² משרד המשפטים, מחלקת ייעוץ וחקיקה, מכתב, 10 בדצמבר 2015.



בית-המשפט מחקו העותרים את העתירה, ובית-המשפט הורה לוועדת פרידמן שפעלה באותה עת – ועליה נרחיב בהמשך – לאפשר לעותרים להציג לפנייה את טיעוניהם.²³

סוגיית הביקורת הפנימית בשירות המדינה בישראל ואופן הסדרתה אף נדונה במהלך השנים בוועדות שונות:

- **הוועדה לבחינת חוק הביקורת הפנימית בראשות השופט בדימוס ורדי זיילר ז"ל (להלן: ועדת זיילר),**²⁴ שהקימה בשנת 2005 על-ידי שרת המשפטים דאז ציפי לבני, התבקשה לבחון אם יש צורך בתוספות, בשינויים ובתיקונים בחוק הביקורת הפנימית ולבדוק את מידת יישומו של החוק, את ההצעות לתיקון החוק ואת סוגיית הכישורים הנדרשים מהמבקר הפנימי. הוועדה הגישה את המלצותיה לשרה בדצמבר 2006, אך הן לא יושמו.²⁵ בשנת 2012 אף עתרו כמה מבקרי פנים המועסקים בשירות המדינה לבג"ץ בבקשה לפעול ליישום המלצות ועדת זיילר בתחומי התקינה, היקפי המשרה ותנאי ההעסקה של עובדי יחידות הביקורת.²⁶
- **ועדה פנימית של נציבות שירות המדינה לבחינת תנאי הסף ותיאור התפקידים של הביקורת הפנימית,** שהוקמה בשנת 2011, עסקה בין השאר בבחירתם של מועמדים שאינם עומדים בתנאי הסף לתפקיד מבקרי הפנים, בחירה המתאפשרת במסגרת ועדת חריגים הקבועה בחוק. על-פי חוק הביקורת הפנימית, תוקם ועדה המוסמכת לאשר בקשה למנות למבקר פנים את מי שאינו עומד בדרישות ההשכלה או הניסיון המקצועי המפורטות בחוק (להלן: ועדת חריגים). חברי ועדת החריגים הם מנכ"ל משרד המשפטים – היושב-ראש, נציב שירות המדינה או משנהו, נשיא לשכת המבקרים הפנימיים, ראש לשכת עורכי-הדין ונשיא לשכת רואי-החשבון.²⁷ הוועדה הפנימית של נציבות שירות המדינה המליצה לבטל את ועדת החריגים הקבועה בחוק או לקבוע קריטריונים לפעולתה.²⁸ היא הגישה את המלצותיה לנציב שירות המדינה בשנת 2013.
- **דוח מבקר המדינה 63 לשנת 2012**²⁹ – בשנת 2012 פרסם מבקר המדינה דוח שעסק בהיבטים של הביקורת הפנימית במגזר הציבורי, ובכללם מידת עצמאותם של מבקרי הפנים, מעמדם בארגון, הקצאת משאבים ליחידת הביקורת ואופן הטיפול בדוחות הביקורת שהם הגישו. בתגובת אגף המפקח הכללי לענייני ביקורת המדינה במשרד ראש הממשלה על דוח המבקר נכתב כי נציבות שירות המדינה השיבה שמונתה ועדה פנימית לבחינת דרישות הסף למשרות המבקרים הפנימיים והיבטים נוספים של הביקורת הפנימית בשירות המדינה. הוועדה הגישה לנציב את המלצותיה בפברואר 2013 והתבקשה לבחון כמה סוגיות נוספות עד סוף מרס 2013. עוד נמסר כי מערך הביקורת הפנימית יבחן במסגרת תוכנית העבודה השנתית של האגף הבכיר במשרדי ממשלה, ודוח המבקר ודוח הוועדה ישמשו לעזר בקבלת החלטות ובגיבוש מדיניות.³⁰

²³ בג"ץ 4960/12 מירב שגיא יהודיין ואח' נ' נציב שירות המדינה, 17 ביוני 2013.

²⁴ דוח הוועדה לבחינת חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992, דצמבר 2006.

²⁵ נציבות שירות המדינה, המלצות הוועדה לבחינת הביקורת הפנימית במשרדי הממשלה וביחידות הסמך (ועדת פרידמן), מרס 2014.

²⁶ בג"ץ 4960/12 מירב שגיא יהודיין ואח' נ' נציב שירות המדינה, 17 ביוני 2013.

²⁷ סעיף 3 לחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992.

²⁸ מתוך נציבות שירות המדינה, המלצות הוועדה לבחינת הביקורת הפנימית במשרדי הממשלה וביחידות הסמך (ועדת פרידמן), מרס 2014, עמ' 7.

²⁹ מבקר המדינה, דוח 63 – הביקורת הפנימית במגזר הציבורי, 2012.

³⁰ הערות ראש הממשלה לדוח מבקר המדינה 63 – הביקורת הפנימית במגזר הציבורי, עמ' 41.



- **ועדה לבחינת תפקוד הביקורת הפנימית במשרדי ממשלה וביחידות הסמך בראשות רוני פרידמן, לשעבר משנה למנכ"ל משרד האוצר (להלן: ועדת פרידמן),**³¹ שהוקמה באפריל 2013 על-ידי סגן נציב שירות המדינה, התבקשה לבחון את מכלול ההיבטים הארגוניים של עבודת המבקרים הפנימיים. הוועדה הגישה את המלצותיה במרס 2014, ונציב שירות המדינה אימץ אותן. על בסיס המלצות ועדת פרידמן הוציא נציב שירות המדינה בנובמבר 2015 הנחיה תחת הכותרת "נוהל ביקורת פנימית במשרדי הממשלה וביחידות הסמך".³² לנוהל היה **תוקף מחייב** כבר עם הוצאתו ב-15 בנובמבר 2015,³³ אך כדי ליישמו במלואו הוקם צוות יישום שעורך עבודת מטה (להרחבה ראו פרק 5).

נראה כי הדיון על אופן ההסדרה נוגע להיבטים שונים בעבודת הביקורת. לדוגמה, חברי ועדת זיילר סברו כי החוק אינו חל על גופים ציבוריים לא מעטים ומן הראוי להחילו עליהם. לדבריהם, "הניסיון מראה שיהקבצה של גופים לצורך הטלת חובת ביקורת פנים אינה לוכדת תמיד את כל מי שלפי הגיונו של חוק ראוי להילכד בו. הצעתנו היא להסמך בחוק את שר המשפטים להוסיף ולגרוע מתחולתו של חוק ביקורת פנים. נראה לנו שתיוקונים אלו יבטיחו שלא יהיו גופים שראוי שתהיה בהם ביקורת פנימית שיופלו בעניין זה לטובה מגופים אחרים שהחוק חל עליהם".³⁴

לעומת זאת, בעניין התקנים המקצועיים שעל-פיהם יעבדו מבקרי הפנים עמדת המדינה היא, כאמור, שאין צורך בקביעתם בתקנות ואפשר ליישם את החוק גם בלעדיו. מר בועז ענר, לשעבר סגנו של מבקר המדינה והיום מכהן כמרצה לביקורת פנימית וביקורת המדינה באוניברסיטת בר-אילן, מציע כלים לא חקיקתיים להסדרת סוגיות בביקורת הפנימית.³⁵ לדבריו, יש לחוקק "חוק ביקורת עקרוני-מסגרתית", שיקבע יסודות כלליים ויותר לשר הממונה את קביעת התקנות וההנחיות המינהליות באמצעות צוות מומחים, לאחר קיום התייעצויות, שימוע ודיון ציבורי, וכך יהיה אפשר ביתר קלות לעשות את השינויים הנדרשים בחוק.

3. מעמדו של מבקר הפנים וכפיפותו

בדיון על הביקורת הפנימית בישראל ובעולם עולה כי כדי לשמור על עצמאותו של המבקר הפנימי ולהסיר כל חשש למצב של ניגוד עניינים שהוא עלול להיקלע אליו, יש לבחון סוגיות כגון מי הגורם שהמבקר כפוף אליו, אופן מינויו ומי ממנה אותו. בפרק זה נציג את הכללים הקבועים בחוק ואת המלצות הוועדות שעסקו בנושא בדבר הכפיפות הארגונית של המבקר הפנימי, מעמדו בארגון וסוגיית הקמת גוף מקצועי חיצוני לביקורת הפנימית במשרדי הממשלה. כמו כן נציג את העמדה המוצגת בסוגיות האלה ב"נוהל ביקורת פנימית במשרדי ממשלה וביחידות הסמך" שפרסמה הנציבות בנובמבר 2015.

כפיפות ארגונית - על-פי חוק הביקורת, הממונה על המבקר הפנימי במשרד ממשלתי יהיה השר הממונה על המשרד או המנהל הכללי, הכול כפי שתקבע הממשלה,³⁶ והמבקר הפנימי יישא באחריות ישירה בפני הממונה עליו.³⁷ עוד נקבע כי עובדי היחידה יקבלו הוראות בענייני הביקורת מהמבקר הפנימי בלבד.³⁸ על-פי דוח ועדת פרידמן, מבנה המשרד הממשלתי הוא כזה שהדרג המקצועי במשרד אינו יכול להיות כפוף

³¹ נציבות שירות המדינה, המלצות הוועדה לבחינת הביקורת הפנימית במשרדי הממשלה וביחידות הסמך (ועדת פרידמן), מרס 2014.

³² נציבות שירות המדינה, הנחיית נציב שירות המדינה מס' 2.1, [נוהל ביקורת פנימית במשרדי הממשלה וביחידות הסמך](#), 15 בנובמבר 2015.

³³ שרית מנור-פריד, נציבות שירות המדינה, שיחת טלפון, 14 בדצמבר 2015.

³⁴ דוח הוועדה לבחינת חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992, דצמבר 2006, עמ' 23.

³⁵ בועז ענר, מרצה ללימודי ביקורת פנימית וביקורת המדינה, מכתב ליושב-ראש הוועדה לביקורת המדינה, 20 בנובמבר 2014.

³⁶ סעיף 5א לחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992.

³⁷ סעיף 5ה לחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992.

³⁸ סעיף 13ב לחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992.



לדרג הנבחר, ולכן המבקר הפנימי כפוף למנכ"ל.³⁹ חברי הוועדה סברו כי המצב הקיים משקף כראוי את מעמדו של המבקר הפנימי ושומר על עצמאותו בארגון, אך ציינו כי יש להקפיד שהמבקר יהיה כפוף ישירות למנכ"ל ושלא יהיו ביניהם גורמים מתווכים.⁴⁰

מנגד, מבקר המדינה ציין כי בשל כפיפותם של המבקרים הפנימיים למנכ"ל המשרדים פעמים רבות הם נמנעו מבדיקת תפקודם של המנכ"לים, בין השאר משום שלמנכ"ל יש סמכות לאשר את תוכנית העבודה של המבקר.⁴¹ נראה כי החוק ביקש להתמודד עם מורכבות זו, שכן לפיו, אם למבקר הפנימי יש יסוד סביר להניח כי בוצעה עבירה פלילית, הוא יעביר זאת ללא דיחוי לידיעת הממונה, אך אם היה לו יסוד להניח כי הממונה מעורב בכך, הוא יעביר את העניין במישרין לידיעת מבקר המדינה.⁴² יש לציין כי החוק אינו עוסק במעמדו של מבקר הפנים בארגון. בדוח מבקר המדינה משנת 2012 נכתב כי נציבות שירות המדינה קבעה למבקרים הפנימיים במשרדי הממשלה תקן דרגה נמוך מדרגת סמנכ"ל, ואף נמוך משל שומרי סף אחרים ומשל רבים מהמנהלים הבכירים במשרדי הממשלה.⁴³ בדוח המבקר נכתב כי דרגתם הנמוכה של המבקרים הפנימיים פגעה ביעילות עבודתם, משום שהם נדרשו לבקר בעלי תפקידים שהם בעלי דרגה גבוהה משלהם.⁴⁴ חברי ועדת זיילר סברו כי יש להשוות את מעמדו של המבקר הפנימי למעמדו של סגן מנכ"ל המשרד או המקביל לתפקיד זה.⁴⁵ ועדת פרידמן אף המליצה שהמבקר הפנימי יימנה עם הסגל הבכיר של המשרד, ושיקבעו שלוש רמות בכירות שונות למבקרים בשירות המדינה.⁴⁶ ב"נוהל ביקורת פנימית במשרדי הממשלה וביחידות הסמך", שנציב שירות המדינה הוציא בנובמבר 2015, נקבע כי "המבקרים הפנימיים יימנו על הסגל הבכיר-מוביל במשרד הממשלתי/ביחידת הסמך", כדי "לחזק את מעמד הביקורת הפנימית, ובכדי לתת למבקרי הפנים כלים אפקטיביים להתמודדות מול גורמים בכירים בארגון."⁴⁷

הקמת גוף מקצועי חיצוני לביקורת הפנימית – ועדת זיילר וועדת פרידמן הצביעו על צורך חיוני בהקמתו של גוף מקצועי חיצוני בתחום הביקורת הפנימית במשרדי הממשלה.

ועדת זיילר המליצה להקים "גוף על" שיהיה בעל סמכות הכרעה במחלוקות בין המבקר הפנימי לגוף המבוקר, המורכב מבעלי תפקיד במשרד מבקר המדינה או במשרד המשפטים.⁴⁸ מבקר המדינה סבר כי יש למסד קשר בין המבקר הפנימי במשרד ממשלתי לגורם ביצוע ובקרה ממשלתי חוץ-משרדי, אך לדבריו, גורם זה צריך להיות חלק מהרשות המבצעת, ומכיוון שמשרד מבקר המדינה אינו חלק מהרשות המבצעת, הוא לא יוכל למלא תפקיד זה.⁴⁹

לשכת המבקרים הפנימיים בישראל, לשכת רואי החשבון ואיגוד המבקרים הפנימיים, שתמכו אף הם בהקמת גוף חיצוני מקצועי לביקורת הפנימית, צידדו בהקמת ועדת ביקורת כמו זו שמעוגנת בחוק

³⁹ נציבות שירות המדינה, המלצות הוועדה לבחינת הביקורת הפנימית במשרדי הממשלה וביחידות הסמך (ועדת פרידמן), מרס 2014, עמ' 18.

⁴⁰ שם.

⁴¹ מבקר המדינה, דוח 163 לשנת 2012 – הביקורת הפנימית במגזר הציבורי, עמ' 91.

⁴² סעיף 11 לחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992.

⁴³ מבקר המדינה, דוח 163 לשנת 2012 – הביקורת הפנימית במגזר הציבורי, עמ' 77.

⁴⁴ שם, עמ' 78.

⁴⁵ דוח הוועדה לבחינת חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992, דצמבר 2006, עמ' 45.

⁴⁶ נציבות שירות המדינה, המלצות הוועדה לבחינת הביקורת הפנימית במשרדי הממשלה וביחידות הסמך (ועדת פרידמן), מרס 2014, עמ' 25.

⁴⁷ נציבות שירות המדינה, הנחיית נציב שירות המדינה מס' 2.1, נוהל ביקורת פנימית במשרדי הממשלה וביחידות הסמך, 15 בנובמבר 2015.

⁴⁸ דוח הוועדה לבחינת חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992, דצמבר 2006, עמ' 57.

⁴⁹ מבקר המדינה, דוח 163 לשנת 2012 – הביקורת הפנימית במגזר הציבורי, עמ' 85.



החברות, התשנ"ט-1999, בעבור החברות הציבוריות.⁵⁰ תפקידי ועדת הביקורת האמורה הם עמידה על ליקויים בניהול עסקי של החברה והצעת דרכים לתיקונם, בחינת תוכנית העבודה והצעת שינויים, וכן בדיקה אם לרשות המבקר הפנימי עומדים המשאבים והכלים הנחוצים למילוי תפקידו.

ועדת פרידמן סברה כי שני המודלים הללו לגוף מקצועי חיצוני אינם מתיישבים עם שיטת המשטר הישראלית, הואיל והקמתו של "גוף על" עשויה ליצור מתח במערך היחסים בין המבקר הפנימי לגוף המבוקר. כמו כן, לדעת הוועדה הקמתה של ועדת ביקורת במשרד ממשלתי אינה מתיישבת עם העיקרון שלפיו משרדי הממשלה כפופים לפיקוח של הכנסת ושל מבקר המדינה. על כן הציעה ועדת פרידמן להקים **ועדת מקצועית חיצונית שתפעל בסמיכות למשרד המשפטים** ותייעץ למבקר הפנימי וגם למנכ"ל המשרד. הרכב הוועדה יגלם איזון בין גורמים שהם חלק מהמגזר הציבורי לבין גורמים שאינם נמנים עמו אך הם בעלי היכרות מעמיקה עם המגזר הציבורי ועם עבודת הביקורת הפנימית. הרכב הוועדה המוצע: יושב-ראש – נציג בכיר מהאקדמיה בתחום הביקורת הפנימית; שני מנכ"לים של גופים ציבוריים (אחד מהם של משרד ממשלתי); שני מבקרים פנימיים לשעבר שאינם עובדי מדינה (אחד מהם של משרד ממשלתי); מנהל היחידה לביקורת פנימית במשרד המשפטים.⁵¹

נוסף על כך הציעו חברי ועדת פרידמן להקים יחידה מקצועית במשרד המשפטים שתרכז את פעילות הוועדה המקצועית ותפעל ליישום המלצותיה. היחידה תופקד בין היתר על הכנת חומר מקצועי לחברי הוועדה ועל העברת המלצות לגורמים הנוגעים בדבר. עוד הוצע שמשרד המשפטים יבחן את הצורך בעיגון הוועדה בחוק הביקורת הפנימית.⁵²

במענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת השיב משרד המשפטים כי הוא החל לגבש את המלצות ועדת פרידמן לכדי תיקון חקיקה, אך תיקון זה טרם הבשיל בשל פיזור הכנסת ה-19 וחילופי השרים במשרד. בדצמבר 2015 מסר משרד המשפטים כי טרם נקבעה עמדת המשרד בדבר הקמתו של גוף כזה.⁵³

4. הדיווח של המבקר הפנימי, פרסום דוח הביקורת ותיקון הליקויים

יעילותה של הביקורת הפנימית נבחנת, בין היתר, על-ידי בחינת מידת היישום של ממצאי הביקורת. בפרק זה נציג את הכללים הקבועים בחוק ואת המלצות הוועדות השונות, בשאלות למי מוגש דוח הביקורת, האם מתקיים דיון בממצאי הדוח ומי מוודא שהליקויים שהמבקר הפנימי הצביע עליהם מתוקנים. כמו כן, נדון בסוגיית פרסום דוח הביקורת הפנימית.

הגשת דוח הביקורת – החוק קובע כי המבקר הפנימי יגיש בכתב לממונה את דוח הביקורת ובו מסקנותיו, ואפשר שיכלול גם המלצות.⁵⁴ חברי ועדת זיילר הציעו לתקן את החוק כך שדוח הביקורת יוגש למנכ"ל המשרד, לשר וליועץ המשפטי של המשרד, בנימוק ש"ככל שמספר האנשים ו/או הגופים הרלוונטיים בתוככי הגוף המבוקר, שלהם יימסר הדוח, יהיה גדול יותר, כן תקטן היכולת של גורם אחד להטיל מסך שכחה על הדוח".⁵⁵

⁵⁰ נציבות שירות המדינה, המלצות הוועדה לבחינת הביקורת הפנימית במשרדי הממשלה וביחידות הסמך (ועדת פרידמן), מרס 2014, עמ' 14.

⁵¹ נציבות שירות המדינה, המלצות הוועדה לבחינת הביקורת הפנימית במשרדי הממשלה וביחידות הסמך (ועדת פרידמן), מרס 2014, עמ' 15.

⁵² שם, עמ' 14-16.

⁵³ עו"ד דנה יפה, מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, מכתב, 10 בדצמבר 2015.

⁵⁴ סעיפים 6 ו-6א לחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992.

⁵⁵ דוח הוועדה לבחינת חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992, דצמבר 2006, עמ' 67-69.



דיון בממצאי הדוח ותיקון ליקויים – לפי החוק, הנהלת הארגון נדרשת לקיים דיון בממצאי הדוח בתוך 45 יום ממועד הגשתו, ופרוטוקול הדיון יוגש לממונה, כלומר למנכ"ל המשרד. אם הנהלת הארגון לא קיימה דיון על דוח המבקר, אחד מחברי ההנהלה רשאי לפנות אל הממונה בכתב ולדרוש ממנו לקיים דיון בתוך 30 יום מקבלת הדרישה.⁵⁶

מבקר המדינה קבע כי "נמצא שיותר משליש מהמנכ"לים של משרדי הממשלה שנבדקו לא דנו בכל דוחות הביקורת הפנימית, אלא רק באלה שנראו להם חשובים. המנכ"לים הזניחו אפוא נושאים שהם עצמם ראו בהם בתחילת שנת העבודה נושאים חשובים..."⁵⁷. עוד נמצא כי בכל משרדי הממשלה יש ועדות מעקב בראשות המנכ"ל לתיקון ליקויים שעלו מדוחות מבקר המדינה, אך בשליש מהם לא דנו בדוחות הביקורת הפנימית.⁵⁸

חברי ועדת זיילר הציעו כי אם הדיון בדוח לא יניב מסקנות בתוך שלושה חודשים ממועד הגשתו, או שהדיון לא יניב את המסקנות המתחייבות מהליקויים שנחשפה בדוח, כל אחד משלושת הגורמים שהיא המליצה שיקבלו את הדוח יהיה רשאי להודיע על כך למבקר המדינה או לגוף מתאים אחר שייקבע בדיון. הממונה אף יידרש לדווח למבקר המדינה או לגוף מתאים אחר שייקבע בדיון על טיב הצעדים שנקטו בעקבות ממצאי הדוח. אם הממונה לא יפעל ליישום הממצאים, המבקר הפנימי יודיע על כך למבקר המדינה. עוד הוצע כי כל גוף יוציא אחת לשנה גילוי דעת ובו פרטים על מסגרת הביקורת הפנימית שנעשתה אצלו בשנה החולפת.⁵⁹

פרסום דוח הביקורת הפנימית – חוק הביקורת אינו עוסק בשאלה אם יש לפרסם את דוחות הביקורת הפנימית. סוגיה זו נדונה בוועדות ובבית-המשפט. יש הסבורים כי פרסום ממצאי דוח הביקורת הפנימית עלול לפגוע בשיתוף הפעולה של גורמים שונים בגוף המבוקר עם יחידת הביקורת. מנגד, יש התומכים בפרסום דוחות אלו. שופטת בית-משפט העליון איילה פרוקצ'ה כתבה בפסק-דין כי "פרסום בציבור של ממצאי ביקורת המתבצעת בגוף שלטוני הוא עניין חיוני כחלק מזכות הציבור לדעת וכנגזר מזכותו לקבל דין וחשבון על אודות מהלכי תפקודו של מוסד ציבורי. ערובה לקיומו של ממשל תקין היא בהעמדתו לביקורת, וכדי שהביקורת תהיה יעילה, על ממצאיה להיות גלויים וחשופים לעיני הציבור ולביקורתו. על כן פרסום דוח הביקורת הוא תנאי הכרחי לאמון הציבור במוסדות השלטון וליעילות הפיקוח הציבורי עליו".⁶⁰

בית-המשפט נדרש לסוגיה זו בין השאר בשנת 2006, כאשר חברת החדשות בע"מ ביקשה לעיין בדוח ביקורת פנימית של משרד התחבורה בהסתמך על חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998. בפסק-הדין נכתב בין השאר כי "כאשר מדובר בגוף ששקיפותו לציבור רחבה, כמו משרד ממשלתי... ראוי שתמצא דרך לפרסם את ממצאי הביקורת של המבקר הפנימי". בית-המשפט הורה למשרד התחבורה לחשוף את דוח הביקורת הפנימית שלו.⁶¹ ערעור המדינה לבית-המשפט העליון בעניין זה נדחה, ובפסק-הדין נכתב כי "קבלת מידע על אודות דרכיו ואורחותיו של השלטון חיונית ליכולתו של הציבור לפקח על פעילותו של רשויות השלטון, וידיעתן של רשויות השלטון כי חשופות הן לביקורת תביא מצדה ליתר סדר ומשטר".⁶²

⁵⁶ סעיפים 6 ו-6א לחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992.

⁵⁷ מבקר המדינה, דוח 63 לשנת 2012 – הביקורת הפנימית במגזר הציבורי, עמ' 137.

⁵⁸ שם, עמ' 85.

⁵⁹ דוח הוועדה לבחינת חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992, דצמבר 2006, עמ' 67-69.

⁶⁰ בג"ץ 7805/00 אלוני, חברת מועצת ירושלים, נ' מבקרת עיריית ירושלים.

⁶¹ עע"מ 6013/04, מתוך דוח הוועדה לבחינת חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992, דצמבר 2006, עמ' 72.

⁶² שם.



חברי ועדת זיילר סברו כי יש יתרון לפרסום ממצאי הביקורת: "מוסדות הציבור הם של הציבור ועבור הציבור, הוא 'בעל המניות' שלהם ולא נכון יהיה למנוע ממנו מידע שלילי מהנעשה בהם". לדבריהם, פרסום הדוח יתרום גם להעלאת מעמדו של המבקר הפנימי. חברי הוועדה הציעו כי תינתן לראש הארגון האפשרות לעכב את פרסום הדוח ל-21 יום לצורך עיון בו, ואם החליט כי יש סיבה מוצדקת לאי-פרסום הדוח, כולו או חלקו, ינמק בכתב את החלטתו וישלח אותה למבקר הפנימי ולנמעני הדוח. בתוך 21 יום נוספים ישיבו הנמענים אם הם מסכימים להחלטה. אם הושגה הסכמה פה אחד לאי-פרסום הדוח, הוא לא יפורסם. אם לא הושגה הסכמה, אזי "גוף העל" שעל הקמתו המליצה כאמור הוועדה הוא שיכריע בנושא.⁶³ נציין כי חברי ועדת פרידמן לא עסקו בסוגיה זו.

תפקידו של מבקר הפנים בגיבוש המענה של הארגון שבו הוא עובד על דוחות מבקר המדינה – על-פי הנחיית נציב שירות המדינה, תפקידי המבקר הפנימי הם גם "ריכוז המענה למבקר המדינה ונציב תלונות הציבור מטעם מנהל הארגון, הכוללת קבלת טיטות דוחות ופניות ממבקר המדינה, ריכוז התשובות של בעלי התפקידים השונים במשרד, הכנת התייחסות של המשרד ומעקב אחר תיקון הליקויים שעלו מדוחות הביקורת. יובהר כי המבקרים הפנימיים אינם אמורים להשיב או להגן על הארגון בו הם פועלים, אלא עליהם לרכז את פעילות הארגון אל מול משרד מבקר המדינה".⁶⁴

5. הליך מינוי המבקר הפנימי, משך כהונתו והפסקתה ומעמד עובדי יחידת הביקורת

בחוק לא נקבעו הליך בחירת המבקר הפנימי ומשך כהונתו, והוא עוסק רק חלקית בהפסקת כהונתו. לדברי חברי ועדת זיילר, "נראה לנו שהלקונות בדרך המינוי ובהסדרי הפסקת העבודה זועקות להסדר" (ההדגשה אינה במקור).⁶⁵ להלן נעסוק בתנאי הסף להצגת המועמדות לתפקיד המבקר הפנימי, בהליך מינויו ובמשך כהונתו והפסקתה. כאמור, רק בנובמבר 2015 פורסם נוהל נציבות שירות המדינה העוסק בסוגיות אלו.

כשירות המועמדים לתפקיד – לפי חוק הביקורת הפנימית, המועמד לתפקיד המבקר הפנימי נדרש לעמוד בכל התנאים האלה: יחיד; תושב ישראל; לא הורשע בעבירה שיש עמה קלון; בעל תואר אקדמי או שהוא עורך-דין או רואה-חשבון; בעל ניסיון של שנתיים בעבודת ביקורת או השתתף בהשתלמות מקצועית שאישרה ועדה לענייני השתלמויות בהרכב נציג לשכת המבקרים הפנימיים שיהיה היושב-ראש, המפקח הכללי במשרד הכלכלה והתכנון ונציג מוסד להשכלה גבוהה המקיים לימודי ביקורת פנימית, שקבע השר אחרי שהתייעץ עם כל המוסדות המקיימים לימודים כאמור.⁶⁶

הנציבות קבעה כי תנאי הסף לתפקיד המבקר הפנימי יהיו אלו הקבועים בחוק, ומי שאינו עומד בתנאים אלו מועמדותו תיפסל. עם זאת, כאמור, החוק מאפשר הקמת ועדת חריגים לבחירת מועמדים שאינם עומדים בתנאי הסף. בהקשר זה נציין כי בעקבות ערר שהוגש על מכרז פנימי באחד ממשרדי הממשלה קבעה הנציבות כי בהיעדר קריטריונים לעבודתה של ועדת חריגים, יש לקבל גם את מועמדותם של מי שאינם עומדים בדרישות ההשכלה והניסיון הקבועים בחוק, ואם ועדת הבחונים תבחר בהם, בחירתם תחייב את אישור ועדת החריגים.⁶⁷

⁶³ דוח הוועדה לבחינת חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992, דצמבר 2006, עמ' 75-77.

⁶⁴ סעיף 2(4) להנחיית נציב שירות המדינה מס' 2.1, נוהל ביקורת פנימית במשרדי הממשלה וביחידות הסמך, 15 בנובמבר 2015.

⁶⁵ דוח הוועדה לבחינת חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992, דצמבר 2006, עמ' 56.

⁶⁶ סעיף 3(א) לחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992.

⁶⁷ נציבות שירות המדינה, המלצות הוועדה לבחינת הביקורת הפנימית במשרדי הממשלה וביחידות הסמך (ועדת פרידמן), מרס 2014, עמ' 30-31.



לדברי ועדת פרידמן, "הלכה למעשה **קיומה של ועדת החריגים רוקן מתוכן את דרישות הסף לתפקיד מבקר הפנים**, שכן כל מועמד שאינו עומד בדרישות ההשכלה או הניסיון יכול היה להגיש את מועמדותו לתפקיד ובאישור ועדת החריגים יכול אף להתמנות לתפקיד הבכיר של המבקר הפנימי. למעשה, קרה שדווקא תפקיד המבקר הפנימי על התמחותו הייחודית, ניתנו הקלות בתנאי הסף, לכל דורש משרה".⁶⁸ הוועדה קראה לשינוי החוק ולביטול האפשרות להתמנות לתפקיד המבקר הפנימי ללא השכלה אקדמית וניסיון רלוונטי לביקורת פנימית ולקבוע דרישת סף להשכלה אקדמית, ובכלל זה הכשרה בביקורת פנים.⁶⁹ מכאן עולה כי ועדת פרידמן קראה לביטולה של ועדת החריגים.

החוק אינו קובע את תנאי הסף והכשירות הנדרשים מהעובדים האחרים ביחידת הביקורת הפנימית, למעט הדרישה שימונו בהליך תקין לאחר קבלת חוות דעת של המבקר הפנימי.⁷⁰ מינוי עובדי יחידת הביקורת הוא באחריות המנכ"ל והסמנכ"ל (ולא נציבות שירות המדינה), מכוח חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, והם רשאים לקבוע את התקן של כוח האדם ביחידת הביקורת.⁷¹

הליך מינוי המבקר הפנימי – החוק אינו עוסק בדרך מינויו של המבקר הפנימי ועובדי יחידת הביקורת, אלא כאמור רק בוועדת החריגים שהוצגה לעיל. ועדת זיילר המליצה כי מינוי של מבקר פנימי יחייב אישור של ועדה שהוקמה מכוח סעיף 18 לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, שבראשה עומד נציג היועץ המשפטי לממשלה ועם חבריה נמנים איש ציבור ונציג נציב שירות המדינה.⁷² ועדת פרידמן, שכאמור, נציב שירות המדינה אימץ את המלצותיה, המליצה שוועדת בוחנים תבחר את המבקרים הפנימיים ושמנכ"ל המשרד הרלוונטי יהיה חבר בוועדה ולא יהיה אפשר למנות גורם אחר מטעמו, אלא אם כן הוא נתון במצב של ניגוד עניינים. להלן הרכב ועדת הבוחנים על-פי המלצות ועדת פרידמן:

הרכב ועדת הבוחנים לבחירת עובדי יחידת הביקורת	הרכב ועדת הבוחנים לבחירת מבקר הפנים	
<ul style="list-style-type: none"> נציב שירות המדינה או נציגו; המבקר הפנימי של המשרד או יחידת הסמך או מי מטעמו; עובד ביקורת פנימית מאחד ממשרדי הממשלה או מיחידות הסמך; נציג ההסתדרות שהוא בא כוחו של האיגוד המקצועי הרלוונטי 	<ul style="list-style-type: none"> נציב שירות המדינה או נציגו; מנכ"ל המשרד או מנהל יחידת הסמך; נציג משרד המשפטים בעל זיקה לתחום הביקורת הפנימית; נציג ההסתדרות שהוא בא כוחו של האיגוד המקצועי הרלוונטי 	<p>מכרז פנימי ובין-משרדי</p>
<p>הוועדה קבעה כי שינוי בהרכב ועדת הבוחנים במכרז פומבי מחייב את שינוי כללי שירות המדינה (מינויים) (מכרזים בחינות ומבחנים), התשכ"א-1961.⁷³ לדברי הוועדה, לאחר השינוי הנוהל יעודכן בהתאם.</p>		<p>מכרז פומבי</p>

משך הכהונה וקציבתה – כאמור, בחוק הביקורת הפנימית לא נקבע כמה זמן ישמש המבקר בתפקידו. חברי ועדת זיילר טענו כי למשך כהונתו של מבקר פנימי יש השלכות נוגדות: מצד אחד, ככל שהמבקר משמש בתפקידו זמן ארוך יותר, כך היכרותו עם הגוף המבוקר מעמיקה וניסיונו גדל. מצד שני, ככל

⁶⁸ שם.

⁶⁹ נציבות שירות המדינה, המלצות הוועדה לבחינת הביקורת הפנימית במשרדי הממשלה וביחידות הסמך (ועדת פרידמן), מרס 2014, עמ' 32.

⁷⁰ סעיף 13 לחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992.

⁷¹ חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959.

⁷² דוח הוועדה לבחינת חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992, דצמבר 2006, עמ' 61.

⁷³ כללי שירות המדינה (מינויים) (מכרזים בחינות ומבחנים), התשכ"א-1961. כללים אלו נקבעו מתוקף חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959.



שכהונתו מתארכת כך גדלה שחיקתו, עולה הסיכון לפגיעה ביעילותו ונדרש לו רענון. חברי הוועדה סברו כי עשר שנים הוא משך הכהונה האופטימלי של מבקר פנימי.⁷⁴ גם חברי ועדת פרידמן סברו כי יש לקצוב את כהונת המבקרים הפנימיים, אך הציעו כי ישמשו בתפקידם עד שמונה שנים ללא אפשרות הארכה. על סמך המלצות ועדת פרידמן והחלטת הממשלה שעסקה בתקופת הכהונה של אנשי הסגל הבכיר בשירות המדינה ממרס 2015⁷⁵ קבע נציב שירות המדינה, בנוהל שפרסם בנובמבר 2015, כי המבקרים ישמשו בתפקידם שמונה שנים ללא אפשרות הארכה, ומנהל הסגל של הנציבות יגבש הסדר מיוחד לקציבת כהונה ולהסדרי רוטציה של המבקרים הפנימיים.⁷⁶

הפסקת כהונה – בחוק הביקורת הפנימית נקבע כי לא תופסק כהונתו של מבקר פנימי במשרד ממשלתי שלא בהסכמתו לפני תום התקופה אשר לה נתמנה והוא לא יושעה מתפקידו אלא באישור נציב שירות המדינה, אלא אם כן חדל להיות תושב ישראל או הורשע בפסק-דין חלוט בעבירה שיש עמה קלון.⁷⁷ נוסף על כך, חוק מבקר המדינה קובע כי אם מבקר פנימי מתלונן שכהונתו הופסקה בתגובה על עבודתו, נציב תלונות הציבור במשרד מבקר המדינה רשאי להוציא צו כדי להגן על זכויותיו ולהורות על ביטול הפיטורים או לפסוק לו פיצויים.⁷⁸

ממשרד מבקר המדינה נמסר למרכז המחקר והמידע של הכנסת, כי מבדיקה שנערכה במשרד ובכפוף למגבלות מערכת המידע, בין השנים 2012-2015 "לא התבררו אצלנו תלונות של מבקרים פנימיים במשרדי הממשלה או על מבקרים אלה"⁷⁹ (ההדגשה במקור).

חברי ועדת זיילר סברו כי רצוי שהשר הוא שיחליט על הפסקת כהונה של מבקר פנימי במשרד הממשלה.⁸⁰ מנגד, חברי ועדת פרידמן סברו כי המנגנונים הקיימים מספקים ואינם מצריכים שינויים. לדבריהם, הנוהל הקיים שלפיו הפסקת הכהונה של המבקר מחייבת את אישורו של נציב שירות המדינה בלבד, והוא אינו רשאי להאציל מסמכותו זו לגורם אחר, מספק למבקר הגנה מפני החלטות הנגועות בשיקולים זרים.⁸¹ גם בסוגיה זו אימץ נציב שירות המדינה את המלצות ועדת פרידמן וכלל אותן בנוהל הביקורת הפנימית בנובמבר 2015.⁸² יש לציין כי בנוגע לעובדי יחידת הביקורת החוק קובע כי הפסקת עבודתם תיעשה בהליך תקין ובהסכמת המבקר הפנימי או בהוראת בית-משפט או בית-דין מוסמך. אם המבקר הפנימי אינו מסכים להפסקת עבודתם, הדבר ייעשה באישור נציב שירות המדינה.⁸³

חוק הביקורת הפנימית אינו עוסק בדרך הקמת יחידת הביקורת, בהיקף התקינה ובכישורים הנדרשים מעובדי היחידה. על-פי חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, המנכ"ל והסמנכ"ל רשאים להציע לנציבות שירות המדינה שינויים בתקני כוח אדם במשרד, ובכלל זה יחידת הביקורת הפנימית, לפי מגבלות התקציב. מכאן שהיוזמה לקביעת תקן כוח האדם ביחידות הביקורת הפנימית אינה נתונה בידיה של הנציבות אלא בידי המנכ"ל והסמנכ"ל.

⁷⁴ דוח הוועדה לבחינת חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992, דצמבר 2006, עמ' 62.

⁷⁵ החלטת ממשלה מס' 2464, השלמת הסדרי רוטציה ותקופות כהונה בסגל הבכיר של שירות המדינה, 8 במרס 2015.

⁷⁶ סעיף 8 להנחיית נציב שירות המדינה מס' 2.1, נוהל ביקורת פנימית במשרדי הממשלה וביחידות הסמך, 15 בנובמבר 2015.

⁷⁷ סעיף 12 לחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992.

⁷⁸ סעיף 45 א(2) לחוק מבקר המדינה תשי"ח-1958.

⁷⁹ מירי אלה, משרד מבקר המדינה, מכתב, 14 בינואר 2016.

⁸⁰ דוח הוועדה לבחינת חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992, דצמבר 2006, עמ' 58.

⁸¹ נציבות שירות המדינה, המלצות הוועדה לבחינת הביקורת הפנימית במשרדי הממשלה וביחידות הסמך (ועדת פרידמן), מרס 2014, עמ' 21.

⁸² נציבות שירות המדינה, סעיף 7 להנחיית נציב שירות המדינה מס' 2.1, נוהל ביקורת פנימית במשרדי הממשלה וביחידות הסמך, 15 בנובמבר 2015.

⁸³ סעיף 12 ו-13 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958.



מבקר המדינה סבור שמכיוון שלבעלי התפקידים הנתונים לביקורת של יחידת הביקורת הפנימית יש השפעה על היקף כוח האדם ביחידה, על שכרם של עובדי הביקורת ובעקיפין גם על איכות עבודת הביקורת, "מעורבותה של הנציבות בקביעת תקן כוח האדם של יחידת הביקורת הפנימית במשרד נדרשת וחיונית, כדי למתן את התלות של המבקר הפנימי במנכ"ל ובסמנכ"ל למנהל בעניין זה".⁸⁴ עם זאת, לדברי מבקר המדינה, "הנציבות לא השכילה לראות בתחום הביקורת הפנימית תחום המחייב קביעת תקנים מזעריים ונתנה יד לתקנון חסר של יחידות הביקורת הפנימית, לאיוש חסר של התקנים שאושרו ולקביעת מעמדו הארגוני הנמוך של המבקר הפנימי. במשך השנים דחתה הנציבות בקשות חוזרות ונשנות לבחון שוב את מעמדם של המבקרים הפנימיים במשרדי הממשלה ואת תנאי שכרם".⁸⁵

חברי ועדת פרידמן שללו את ההמלצות שלפיהן מנגנונים חיצוניים יקבעו את אופן הקצאת המשאבים לביקורת הפנימית, ותחת זאת המליצו להטיל על מנכ"ל המשרד את האחריות להעמיד את המשאבים החומריים הנדרשים לתפקוד הביקורת הפנימית, כמו של עובדים אחרים במשרות מקבילות, ולהעמיד תקציב לרכישת שירותים הנדרשים להשלמת עבודת הביקורת.⁸⁶ בנוגע להקצאת כוח אדם המליצה הוועדה לקבוע אמות מידה שלפיהן ייקבע היקף פעילותה של יחידת הביקורת ומורכבותה, וכך יוחלט אם יש צורך ביחידת ביקורת עצמאית וייקבע היקף התקינה הבסיסי ורובד המשרה של המבקר הפנימי ועובדיו. חברי ועדת פרידמן סבורים כי בהחלטה על היקף התקינה של יחידת הביקורת יש לתת למורכבות הארגון משקל גדול יותר מלגודלו של המשרד. הוועדה המליצה לקבוע כללים אחידים להגדרת רמות המשרות ביחידת הביקורת כדי שתהיה אחידות בין המשרדים, וכך להביא לצמצום התלות שלהם בגורמים פנים-משרדיים.⁸⁷

יש לציין כי איגוד המבקרים הפנימיים⁸⁸ הציע מנגנון אחר להקצאת משאבים ליחידת הביקורת: 1. הכנסת היא שתקבע את התקציב המבקרים הפנימיים; 2. ייקבע אחוז מסוים מתקציב המשרד שיוקצה לביקורת הפנימית; 3. תוקם ועדת ביקורת חיצונית שתקבע בין היתר את המשאבים הנדרשים ליישום תוכנית העבודה של המבקר הפנימי.⁸⁹

כאמור, נציב שירות המדינה אימץ את המלצות ועדת פרידמן וגיבש נוהל לעבודת הביקורת הפנימית במשרדי הממשלה.⁹⁰ על-פי הנחיית הנציב, בכל משרד ממשלתי תפעל יחידת ביקורת שעובדיה יהיו עובדי מדינה,⁹¹ ורק במקרים חריגים, כאשר היקף הפעילות במשרד אינו מצדיק הפעלת יחידה עצמאית, ייקבע כי עבודת הביקורת תיעשה במיקור חוץ.⁹² היקף פעילותה ומורכבותה של יחידת הביקורת ייקבעו בין השאר על-פי הקריטריונים האלה: מספר העובדים במשרד; מספר המשרות של עובדים בסגל הבכיר (קרי, במתח דרגות 42-44 בדירוג המח"ר ומעלה או המקבילות להן); פיזור גאוגרפי של המשרד ויחידות הסמך שלו; האם המבקר הפנימי מופקד על טיפול בפניות הציבור.

בנובמבר 2015 הוציא נציב שירות המדינה נוהל חדש תחת הכותרת "נוהל ביקורת פנימית במשרדי ממשלה וביחידות הסמך", המבוסס על המלצות ועדת פרידמן. לנוהל היה **תוקף מחייב** כבר עם הוצאתו ב-15

⁸⁴ מבקר המדינה, [דוח 163 לשנת 2012 – הביקורת הפנימית במגזר הציבורי](#), עמ' 93-94.

⁸⁵ שם, עמ' 85.

⁸⁶ שם, עמ' 23.

⁸⁷ שם, עמ' 28.

⁸⁸ [איגוד המבקרים הפנימיים בישראל](#).

⁸⁹ נציבות שירות המדינה, [המלצות הוועדה לבחינת הביקורת הפנימית במשרדי הממשלה וביחידות הסמך](#) (ועדת פרידמן), מרס 2014, עמ' 23.

⁹⁰ הנחיית נציב שירות המדינה מס' 2.1, [נוהל ביקורת פנימית במשרדי הממשלה וביחידות הסמך](#), 15 בנובמבר 2015.

⁹¹ שם, סעיף 3.3.

⁹² שם, סעיף 3.3.



בנובמבר 2015,⁹³ אך כדי ליישמו במלואו הוקם צוות יישום שעורך עבודת מטה, ובמסגרתה נשלחו שאלונים לכל משרדי הממשלה וליחידות הסמך לשם קבלת נתונים עדכניים על פעילות יחידות הביקורת שלהם. על-פי התשובות שיתקבלו ימליץ צוות היישום לנציבות באילו משרדים ויחידות סמך תוקמנה יחידות ביקורת, מה תהיה התקינה ביחידה ומה יהיה המבנה הארגוני שלה.⁹⁴ לדברי גבי שרית מנור-פריד, חברה בצוות היישום בנציבות שירות המדינה, השאלונים נשלחו למשרדי הממשלה אך טרם התקבלו תשובות.⁹⁵ נזכיר כי עד למועד סגירת המסמך לא התקבלה תשובת הנציבות על בקשת מידע מפורטת ששלחנו אליה בנוגע לסוגיות בהסדרת הביקורת הפנימית במשרדי הממשלה.

לאחר פניות חוזרות ונשנות, ורק סמוך להשלמת כתיבת מסמך זה, מסרה לנו נציבות שירות המדינה נתונים חלקיים על מספר עובדי יחידות הביקורת הפנימית במשרדי הממשלה. מנתונים אלו עולה כי במשרדי הממשלה (בלי יחידות הסמך) מועסקים **73 עובדים ביחידות הביקורת הפנימית**, ובכללם מבקרי פנים ועובדי מזכירות (בלי סטודנטים). חשוב לציין כי לא כל משרדי הממשלה נכללו בנתונים; מהנציבות נמסר כי אין בידיה נתונים על מספר מבקרי הפנים במשרד הביטחון, והיא לא העבירה לידינו נתונים על המשרד לענייני מודיעין, המשרד לנושאים אסטרטגיים והסברה, המשרד לשוויון חברתי ומשרד התפוצות. לפירוט מספר עובדי יחידות הביקורת הפנימית לפי משרדי ממשלה ראו נספח. מהנתונים שמסרה הנציבות למרכז המחקר והמידע של הכנסת אי-אפשר לקבל תמונה מלאה על היקף מערך הביקורת הפנימית במשרדי הממשלה. כמו כן, לא די בנתונים אלו לבחון אם אכן נעשית בהם ביקורת פנים.

בהקשר זה, בדוח ועדת פרידמן משנת 2014 נכתב:

"מבדיקת הוועדה עלה כי על אף הוראת החוק קיימים משרדי ממשלה ויחידות סמך בהם לא מבוצעת כלל ביקורת פנימית, אם בשל העובדה שלא הוקמה יחידה כזו, אם בשל העובדה שלא הוגדרה היחידה שתבצע עבור אותו הארגון ביקורת פנימית, ואם בשל העובדה שליחידת הביקורת הפנימית לא היו המשאבים הנדרשים כדי לבצע את עבודתה גם על יחידות הסמך הכפופות למשרד. כך למשל, הוועדה מצאה שבמשרד לפיתוח הנגב והגליל, במטה לביטחון לאומי, הרשות הממשלתית למים וביוב וביחידות נוספות לא מתקיימת כלל ביקורת פנימית."⁹⁶

6. מהנעשה בעולם

במדינות שונות בעולם הביקורת הפנימית נחשבת לרכיב אחד במערך שלם של בקרה פנימית כוללת (internal control) במגזר הציבורי, והיא התפתחה ככלי שנועד לסייע להנהלה הבכירה למזער סיכונים וטעויות בארגון, למנוע חוסר יעילות בכלל וחוסר יעילות כלכלית בפרט ולמנוע הונאה. בשל אי-זמינות של מידע בנושא הביקורת הפנימית, בפרק זה נתבסס על סקירה שערך ה-OECD ופורסמה בשנת 2015.⁹⁷ בסקירה זו, שהתפרסמה במסגרת הסדרה "תמורה ראויה להשקעה" (value for money), ייחד הארגון פרק לנושא הבקרה הפנימית במגזר הציבורי, המתבסס בין השאר על סקר שערך הארגון בעשר מדינות. ואולם,

⁹³ שרית מנור-פריד, נציבות שירות המדינה, שיחות טלפון, 14 בדצמבר 2015 וב-15 בפברואר 2016.
⁹⁴ סעיף 10 להנחיית נציב שירות המדינה מס' 2.1, [נוהל ביקורת פנימית במשרדי הממשלה וביחידות הסמך](#), 15 בנובמבר 2015.
⁹⁵ שרית מנור-פריד, נציבות שירות המדינה, שיחות טלפון, 14 בדצמבר 2015, ו-15 בפברואר 2016.
⁹⁶ נציבות שירות המדינה, [המלצות הוועדה לבחינת הביקורת הפנימית במשרדי הממשלה וביחידות הסמך \(ועדת פרידמן\)](#), מרס 2014, עמ' 26.

⁹⁷ OECD, *Building on Basics, Value for Money in Government*, Chapter 10 – Internal Audit Management, OECD Publishing, 2015.



הפרק אינו מפורט די הצורך ואינו מאפשר ללמוד לעומק על האופן שבו פועלת הביקורת הפנימית במדינות האלה ועל ההבדלים ביניהן. עם זאת, פרסום זה מדגיש כמה מההיבטים המרכזיים שלדעת הארגון מצריכים חיזוק, ולכן נתמקד להלן בהצגת כמה מהממצאים העיקריים שעלו בסקירה זו לצד כמה דוגמאות.

בפרסום האמור ה-OECD מציין כי יש שני סוגים של ביקורת פנים :

- Compliance Audit – ביקורת שנועדה לוודא שהפעילות במשרד תואמת את תקציב המשרד, הסדרים רגולטורים אחרים, חוזים שנחתמו ופרקטיקות נהוגות.
- Performance Audit – ביקורת המתמקדת בבחינת ערכן הכלכלי של התשומות, יעילותן של התפוקות וכן יעילותה של מדיניות הממשלה במבחן התוצאה.

על-פי ה-OECD, לשם קיומה של ביקורת פנימית יעילה יש להבטיח את קיומם של שלושת העקרונות האלה :

1. **עצמאות מספקת של הביקורת הפנימית (Sufficient Independence)** – מידת העצמאות של מבקרי הפנים במגזר הציבורי אינה זהה למידת העצמאות של המבקרים החיצוניים המשתייכים למוסד העליון לביקורת במדינה (SAI – Supreme Audit Institution).⁹⁸ כדי שהביקורת הפנימית תהיה יעילה, רצוי להבטיח את עצמאותם של מבקרי הפנים כדי שיוכלו להתריע לפני ההנהלה על הסיכונים בארגון גם בנסיבות שבהן אזהרותיהם אינן מתקבלות בברכה. ברוב מדינות ה-OECD מבקרי הפנים הם עובדי מדינה, ותוכנית העבודה שלהם צריכה להיקבע בתיאום ובהסכמה עם ההנהלה הבכירה של הארגון. עם זאת, לדברי ה-OECD, רצוי שהעצמאות התפקודית של מבקרי הפנים תהיה מובטחת ותעוגן בחקיקה. כמו כן, רצוי שמבקרי הפנים יהיו בעלי מעמד בכיר בארגון אך בלי שתהיה להם אחריות אופרטיבית במשרד, כדי שיוכלו למלא את תפקידם בחופשיות ובאובייקטיביות.
2. **דיווח למקבלי ההחלטות** – לדברי ה-OECD, כדי שלביקורת הפנימית תהיה השפעה, רצוי שדוחות הביקורת יוגשו למקבלי ההחלטות בארגון. ואולם, ה-OECD מעלה בהקשר זה את השאלה מיהם מקבלי ההחלטות לעניין זה. ככלל, מבקרי הפנים מדווחים לצמרת הארגון, כלומר לשר, לעובד המדינה הבכיר בארגון או למנהל הרשות. לפי ה-OECD, מסירת הדוח לצמרת הארגון אינה ערובה לכך שהמלצותיו ייושמו, אך הביקורת הפנימית משמשת כלי סיוע להנהלה, ולכן האחריות הבלעדית להפחתת הסיכונים בארגון היא של ההנהלה.
3. **הבטחת איכות** – עם התפתחות תפקידם של מבקרי הפנים במגזר הציבורי עבודת הביקורת התפתחה אף היא ונעשתה מקצועית יותר. הדבר בא לידי ביטוי בין השאר בהכשרתם המקצועית של המבקרים הפנימיים. לדברי ה-OECD, כדי שמבקרי הפנים יסייעו להנהלת הארגונים במגזר הציבורי ביעילות, רצוי שדוחות הביקורת יתמקדו בנקודות תורפה של הארגונים במגזר הציבורי, שהן שונות מנקודות התורפה של הארגונים הפרטיים. אומנם נקודת המוצא בעבודת הביקורת הפנימית במגזר הציבורי היא בחינה אם המשרד פעל לפי החוק והכללים, אך הביקורת הפנימית עוסקת גם בכשלים בניהול הפיננסי של המשרד, ולכן ממבקרי הפנים נדרשת גם התמחות בתחומים האלה: מימון ציבורי,

⁹⁸ [Supreme Audit Institution \(SAI\)](#).



מדיניות ציבורית ותהליכי קבלת החלטות בסביבה פוליטית, פרקטיקות תקציביות ומערכות טכנולוגיות של מידע ותקשורת (ICT system).

יש לציין כי לדברי ה-OECD, רוב התקנים המקצועיים שלפיהם מבקרי הפנים במשרדי הממשלה עובדים גובשו במוסד הבין-לאומי לביקורת פנים (IIA – Institute of Internal Auditors), והם מותאמים לארגונים פרטיים, אך בתקנים אלו יש רכיבים המותאמים גם למגזר הציבורי. בחלק ממדינות ה-OECD התקנים המקצועיים של הביקורת הפנימית פותחו במשרד האוצר, כגון במדינות ה-OECD שהן חברות באיחוד האירופי, שבהן גיבוש התקנים המקצועיים נעשה האגף במשרד האוצר (Central Harmonization Unit) (within the MoF), שתפקידו לדאוג לאחידות בין גורמי הממשלה.

כאמור, ליבת העבודה של הביקורת הפנימית היא מתן תמיכה להנהלה על-ידי ייעוץ בכל הקשור למזעור הטעויות והפרקטיקות הלא-יעילות ומניעת הונאה בארגון. ההתפתחות העיקרית בשנים האחרונות בתחום הביקורת הפנימית במגזר הציבורי היא עיגונה בחקיקה ראשית ובהסדרים רגולטוריים, מתוך התחשבות בסטנדרטים הבין-לאומיים בתחום זה ובחשיבותה של הכשרה מקצועית. ה-OECD הציג בפרסום האמור מידע על אופן ההסדרה בעשר המדינות שסקר⁹⁹:

מדינה	החקיקה המסדירה את פעילות הביקורת הפנימית	הקריטריונים להקמת יחידת ביקורת פנימית	הנמען של דוח הביקורת	דיווח למוסד העליון לביקורת במדינה (SAI) ¹⁰⁰
אוסטרליה	Financial Management and Accountability Act 1997 (FMA) Commonwealth Authority and Companies (CAC Act) 1997	נתון לשיקול דעתו של ראש המשרד או הארגון	מבקר הפנים מדווח למנכ"ל המשרד הממשלתי או לראש הארגון	חלק מהדוחות
אוסטריה	Federal Law on the Competencies of the Ministries	על-פי המוסד הבין-לאומי לביקורת פנים	לשר או לראש הארגון	50% מהדוחות
קנדה	Financial Administration Act Law and Policy on Internal Audit	מדיניות הממשלה בנוגע לביקורת הפנימית	מוגש לסגן המשרד דרך ועדת הביקורת הממשלתית (Departmental Audit Committee) עם העתק למבקר המדינה	כל הדוחות
דנמרק	Auditor General Act	חוק הביקורת הכללי	מנהל המשרד הממשלתי או הארגון, ולמוסד הביקורת העליון במדינה	כל הדוחות
פינלנד	Central Government Budget Act and Central Government Budget Decree	ראש המשרד או הארגון	מנהל המשרד הממשלתי או הארגון	כל הדוחות

⁹⁹ OECD, Building on Basics - Value for Money in Government, Chapter 10 - Internal Audit Management, OECD Publishing, 2015.

¹⁰⁰ SAI- Supreme Audit Institution - the lead public sector audit organization in a country, [Good Practices in Supporting Supreme Audit Institutions](#), Tony Hegarty and Kennedy Musonda, Co-Chairs of the Task Force on Public Financial Management, publishing.



90% מהדוחות	לשר או לראש הארגון	אין מידע	Government's Accounting Act	הולנד
אין מידע	ראש המשרד הממשלתי או הארגון למוסד העליון לביקורת במדינה.	ראש המשרד או הארגון	Public Finance Act	ניו-זילנד
75% מהדוחות	ראש המשרד הממשלתי או ראש הארגון ועוד גורמים	ראש המשרד או הארגון	Financial Management Regulation of Ministry of Finance	נורבגיה
25% מהדוחות	לשר או לראש הארגון	אין מידע	General Budget Law	ספרד
כל הדוחות	ראש הארגון או המשרד הממשלתי	נתון לשיקול דעתה של הממשלה	Government Ordinance on Internal Audit	שבדיה

בעשר המדינות שנסקרו אין חקיקה ייעודית לביקורת פנימית. בחלק מהן עקרונות תפקידי הביקורת הפנימית מעוגנים בחוקים אחרים (כגון חוק התקציב או חוקי הניהול הפיננסי), ובאחרות הביקורת הפנימית מוסדרת בחקיקת משנה. כאמור, בישראל יש חוק ייעודי בנושא זה – חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992.

ברוב המדינות שהשתתפו בסקר זה צמרת המשרד היא הממונה על הקמת יחידת הביקורת הפנימית על-פי שיקולה. בקנדה, שבדיה ובאוסטרליה הקריטריונים להקמת יחידת הביקורת מעוגנים בחוק, ועל-פי ה-OECD הדבר הוביל להקמת יחידות ביקורת גדולות באוסטרליה ובקנדה. לעומת זאת, שבדיה ובמידה מסוימת גם בנורבגיה, בחלק מהמקרים נדרש אישור ממשלתי להקמת יחידת ביקורת פנימית.

ברוב המדינות יחידות הביקורת מבוזרות בכל המשרדים הממשלתיים, כלומר יש יחידת ביקורת בכל משרד ממשלתי, מתוך הכרה בחשיבות הגישה הישירה של המבקר הפנימי לשר או לראש הארגון. בהולנד המצב שונה: מאז שנת 2010 יש בה יחידת ביקורת מרכזית אחת לכל משרדי הממשלה, הנחשבת למרכז שירות משותף (shared service centre). היחידה הוקמה במסגרת יישום התוכנית להתייעלות הממשלה, כחלק ממהלך כולל לריכוז כל שירותי התמיכה, ובהם שירותי המידע הטכנולוגיים ומשאבי האנוש, מתוך שיקולים כלכליים ושיקולי יעילות. בסופו של התהליך כל יחידות הביקורת בהולנד יהיו תחת המטרייה של משרד האוצר. עם זאת, יש לציין כי ליבת הפעילות של הביקורת הפנימית בהולנד היא אישור של דוחות כספיים שנתיים, ולא סיוע להנהלה במזעור סיכונים ופרקטיקות לא יעילות. לפי ה-OECD, אם מטרות אלו הן מטרות הליבה של הביקורת הפנימית, היה על יחידות הביקורת להיות מבוזרות בין המשרדים.

מספר עובדי הביקורת פנימית במשרדי הממשלה שונה בכל מדינה ומדינה; בהולנד למשל יש 769 עובדים בכל יחידות הביקורת, ובפינלנד – 33 עובדים. גם גודלן של יחידות הביקורת שונה בכל מדינה ומדינה. בכל המדינות שנסקרו למעט שבדיה לא נקבעו קריטריונים ברורים לגודלן של יחידות הביקורת, וברוב המדינות ההחלטה בעניין נתונה בידי צמרת המשרד.



מהפרסום של ה-OECD אפשר ללמוד גם על הקשר בין הביקורת הפנימית לבין המוסד העליון לביקורת במדינה, כלומר גוף-העל הממונה על מערך הביקורת במדינה. למשל, בקנדה מבקר המדינה מייצע בהקמת יחידות הביקורת הפנימית ובקביעת תחומי אחריותן ובוחן את תפקודו של ראש יחידת הביקורת. הוא חבר בוועדה למינוי ראש יחידת הביקורת ואף שותף בקבלת ההחלטה על הפסקת כהונתו. מבקר המדינה משמש גורם מנחה מרכזי ומספק כלים למבקרי הפנים בכל משרדי הממשלה. הוא קובע את התקנים המקצועיים למבקרי הפנים בממשל הפדרלי, מייצע, תומך ומתווה קווים מנחים ליישום המדיניות בנושא הביקורת הפנימית, מגבש עקרונות לגיוס חברי ועדות הביקורת המשרדיות ולאופן מינויים, להקמת ועדות ביקורת משרדיות קטנות במשרדים קטנים שבהם אין ועדת ביקורת ועוד.¹⁰¹

בדנמרק, לעומת זאת, מוסד הביקורת העליון (RR – Rigsrevisionen) הוא לא רק גורם מנחה ומייצע, אלא הוא בעל האחריות הכוללת לפעילות הביקורת הפנימית בממשלה כולה. מאז שנת 1991 ה-RR כפוף לפרלמנט של דנמרק, אך הוא גוף עצמאי ומעמדו מעוגן בחוק הביקורת הכללית (The Auditor General Act). במשרד מועסקים כ-270 עובדים, והם בוחנים את דוחות הביקורת במשרדים ובודקים אם עבודת הממשלה תואמת להחלטות הפרלמנט.¹⁰² יחידות הביקורת הפנימית בדנמרק מסונפות ל-RR, והוא קובע באילו משרדי ממשלה תוקם יחידת ביקורת ובאילו תנאים היא תפעל, ואף ממנה את ראשי יחידות הביקורת הפנימית. על-פי ה-OECD, ככלל, ה-RR זהיר בהחלטותיו בדבר הקמת יחידת ביקורת ואינו נוקט גישה אקטיבית, ורק כאשר הוא משוכנע שיש ליקויים בניהול הפיננסי במשרד ממשלתי כלשהו הוא פועל להקמת יחידת ביקורת פנימית. אפשר לומר שהתפתחות הביקורת הפנימית בדנמרק שונה מהתפתחותה בשאר מדינות ה-OECD; בשאר מדינות ה-OECD הקמת יחידות הביקורת במשרדי הממשלה היא על-פי רוב החלטה של הנהלת המשרד, ואילו המוסד העליון לביקורת משמש גוף מייצע בלבד, ואין לו הסמכויות המוקנות ל-RR בדנמרק בנושא זה.

אשר למינוי ראש יחידת הביקורת והפסקת כהונתו, על-פי ה-OECD משרד מבקר המדינה בקנדה, המשמש מוסד עליון לביקורת במדינה, הוא גורם מייצע בדבר מינוי ראשי יחידות הביקורת הפנימית ובהליך שבו נבחנת הפסקת כהונתם בשל תפקודם. לעומת זאת, בהולנד מינויו ופיטוריו של ראש יחידת הביקורת מחייבים את אישור בית-הדין ההולנדי לביקורת, ובדנמרק, כאמור, ה-RR הוא הממנה את מבקרי הפנים.

לסיכום, ה-OECD קרא למדינות החברות להתמקד בשלוש רפורמות בתחום הביקורת הפנימית:

1. לפעול להבטחת מעמדו ועצמאותו של המבקר הפנימי במגזר הציבורי בחקיקה ראשית או בחקיקת משנה. במסמך צוין שבקנדה יש חקיקה מאוזנת בנושא זה.
2. להגדיר קריטריונים להקמת יחידות ביקורת וגודלן תוך מציאת האיזון הראוי בין יחידות ביקורת ביורוקרטיות וגדולות ליחידות קטנות ולא יעילות;



3. להגדיר ביתר דיוק את מטרותיה ואת תפקידיה של הביקורת הפנימית במגזר הציבורי. בהקשר זה הוזכרה קנדה כמדינה שהגדירה בבירור את תפקיד המבקר הפנימי במגזר הציבורי.

נספח - מספר עובדי יחידות הביקורת הפנימית במשרדי הממשלה

שם משרד	מספר העובדים במשרד בסוף 2014 ¹⁰³	מספר עובדי יחידת הביקורת הפנימית עם מבקר ומזכירות (לא כולל סטודנטים) ¹⁰⁴	הגורמים הנתונים לביקורת של יחידת הביקורת הפנימית ¹⁰⁵
מערכת הבריאות הממשלתית	31,594	6	יחידת הביקורת למשרד הבריאות, בתי-החולים ולשכות הבריאות
משרד משפטים	3,818	6	לא כולל הנהלת בתי-המשפט
משרד הרווחה והשירותים החברתיים	2,967	6	
משרד החינוך	2,140	3	כולל רמ"א – הרשות להערכה ומדידה בחינוך
משרד הכלכלה והתעשייה	1,400	4	
משרד החוץ	1,228	4	
משרד הפנים	1,100	3	
משרד האוצר	1,091	4	כולל המדפיס הממשלתי
משרד ראש ממשלה	1,000	4	כולל המטה לביטחון לאומי, סייבר, המשרד לשיתוף פעולה אזורי, משרד ירושלים ומורשת והמשרד לפיתוח הנגב והגליל
משרד התחבורה	940	4	
משרד הבינוי והשיכון	630	5	
המשרד להגנת הסביבה	592	2	
משרד החקלאות ופיתוח הכפר	591	4	
משרד העלייה והקליטה	504	4	
המשרד לביטחון פנים	372	7	כולל התוכנית להגנת עדים, הרשות לכיבוי והצלה, המשטרה ושירות בתי-הסוהר
משרד התיירות	246	1	
משרד המדע והטכנולוגיה	234	1	כוח האדם במטה משותף לשני המשרדים
משרד התרבות והספורט		1	
משרד התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים	198	2	
המשרד לשירותי דת	182	1	כולל המרכז למקומות קדושים
משרד התקשורת	173	1	

¹⁰³ מתוך: דוח נציבות שירות המדינה – אגף בכיר לתכנון ובקרה, [ייצוג הולם לבני האוכלוסייה הערבית, לרבות הדרוזים והצירקסים, בשירות המדינה לשנת 2014](#), 31 בדצמבר 2014.

¹⁰⁴ שרית מנור-פריד, נציבות שירות המדינה (משרדי ממשלה ויחידות סמך), מכתב, 15 בפברואר 2016.

¹⁰⁵ שם.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע