



# תהליך הביקורת השלם

תכנון



ביצוע - עבודת השדה



גיבוש הדוח וכתירתו



המצאת הדוח ופרסומו, ריכוז ליקויים והמלצות ומעקב אחר  
תיקון הליקויים





בתהליך הביקורת השלם, שהוא המחזור השלם של עבודת הביקורת, חמישה חלקים:

1. תכנון
  2. ביצוע - עבודת השדה
  3. דיווח - גיבוש הדוח וכתיבתו
  4. המצאת הדוח
  5. פרסום הדוח ומעקב אחר תיקון הליקויים
- בכל אחד מהחלקים קיימים מספר שלבים כפי שיפורט להלן. העקרונות המשותפים לכל שלבי תהליך הביקורת מפורטים בפרק עקרונות כלליים לעבודת הביקורת.
- להלן פירוט שלבי העבודה בכל חלק:

## תכנון

תכנון הביקורת הוא תהליך הכרחי לביצוע מוצלח של הביקורת ולהשגת יעדיה. לשם תכנון יסודי, איכותי ומקצועי של הביקורת נדרש תהליך מקדים שתכליתו הכרת מרחב הקיום של הפעילות בנושא שייבדק. לתכנון שני שלבים עיקריים, שבמסגרתם קובע הצוות אילו נושאים או גופים יעמדו לביקורת ובאיזה מועד ומכין את בסיס הידע לביקורת.

אלה הפעילויות שיש לבצע בכל אחד מהשלבים:

1. **בחירת נושאים ותיעדופם:** צוות הביקורת יגבש בשלב זה הצעות לנושאי ביקורת. ההצעות יעסקו בליבת פעילותו של הגוף המבוקר או בנושאי רחב הנוגעים גם לגוף המבוקר. יש לבחור בנושאים הצפויים להניב ממצאים משמעותיים ורלוונטיים רבים בתשומות סבירות. הצעות אלו יהיו הבסיס לבניית תוכנית הביקורת התלת-שנתית של החטיבה. להרחבה ולהסבר על המתודולוגיה בתחום זה ראו את הפרק בחירת נושאים ותיעדופם.
2. **בניית תוכנית הביקורת התלת-שנתית של החטיבה:** התוכנית התל"ש היא תוכנית עבודה מתגלגלת: בכל אחת משלוש שנות ביצועה נושאי הביקורת מקודמים, לאחר שהמבקר אישר זאת, משלב לשלב - משלב המו"פ לשלב הסקר ומשלב הסקר לשלב המטלה, כמפורט בפרקים הרלוונטיים.





3. המו"פ נועד ללימוד ראשוני, להבנת נושא הביקורת ולבדיקת ההיתכנות של הביקורת. הסקר נועד להעמקת הידע בנושא הביקורת, להגדרת יעדי הביקורת ושאלות הביקורת, להגדרת היקף הביקורת, לקביעת נורמות הביקורת ולבחירת כלי הביקורת. לאחר שאישר מבקר המדינה את סיכום הסקר יגבש צוות הביקורת תוכנית ביקורת מפורטת.

בשלב התכנון הבקרה היא פנים-חטיבתית, כמפורט בפרק הבקרה. החל משלב גיבוש התוכנית התלת-שנתית יתקיים דיון לאישור התוכנית התלת-שנתית של כל חטיבה בנוכחות הנהלת המשרד.

## ביצוע - עבודת השדה

בשלב עבודת השדה על צוות הביקורת לאסוף ולנתח ראיות ולהשיג ראיות מספיקות והולמות כדי לבסס ממצאי ביקורת; להסיק מסקנות בדבר שאלות הביקורת ולגבש המלצות. להלן התהליך האנליטי שעל צוות הביקורת לבצע בשלב עבודת השדה:



לצורך איסוף ראיות הביקורת וניתוחן יבחר צוות הביקורת את כלי הביקורת המתאימים לראיות שהוא נדרש לאסוף. הצוות יקפיד לתעד בין היתר את ראיות הביקורת, את תהליך ניתוחן, ואת שיקול הדעת שהפעיל בשלב הגיבוש של ממצאים ומסקנות.

**בקה בשלב עבודת השדה:** כחצי שנה לאחר אישור התוכנית התלת-שנתית של החטיבה יתקיים דיון בסטוס ההתקדמות של מטלות הביקורת בראשות הנהלת המשרד. בדיון יוצגו הפרקים





המתוכננים של הדוח והממצאים שנאספו עד אותו מועד. המבקר יכוון את צוות הביקורת וייתן דגשים נוספים.

## גיבוש הדוח וכתירתו

הממצאים, המסקנות וההמלצות יגובשו לכדי דוח ביקורת שיפורסם לציבור.

מטרת הדוח היא להציג את פעולות הביקורת, את הממצאים ואת ההמלצות גם לגופים המבוקרים ולשמש להם כלי עבודה לשיפור פעילותם ולמעקב על פעולות התיקון. כמו כן, הדוח משמש כלי לפיקוח ולבקרה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת על הגופים המבוקרים.

העקרונות לכתירת דוחות ביקורת המדינה מוסדרים בתקנים בין-לאומיים, ולפיהם הדיווחים בדוחות הביקורת יהיו מקיפים, משכנעים, אקטואליים, קריאים ומאוזנים. העקרונות מפורטים בפרק מבנה הדוח ורכיביו.

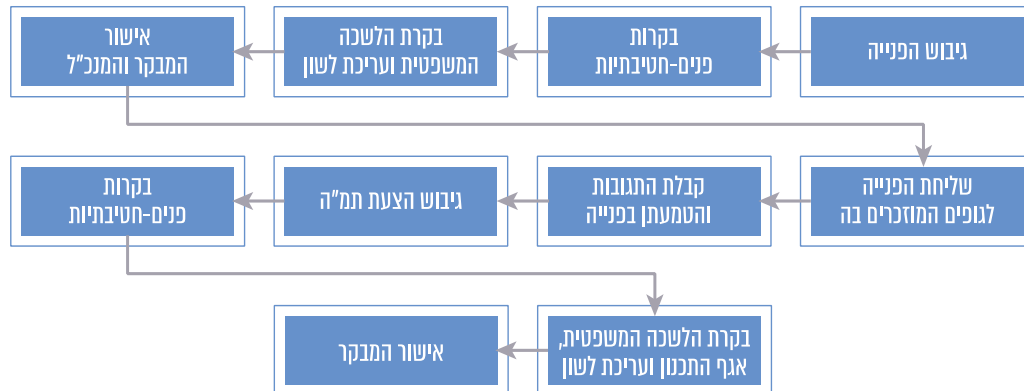
אלה השלבים בכתירת הדוח:

1. פנייה - צוות הביקורת יגבש טיוטת פנייה ויתעד בה את הממצאים, המסקנות וההמלצות הביקורת. לאחר יישום הערות גורמי הבקרה בחטיבה ובמשרד (ייעוץ משפטי, ייעוץ כלכלי ועריכת לשון), הטיוטה תועבר לאישור המבקר. לאחר קבלת אישור המבקר ישלח צוות הביקורת את הפנייה לגופים המבוקרים ולגורמים נוספים שהוזכרו בה לקבלת תגובתם (מימוש זכות הטיעון). במקרים מסוימים ישלחו לנוגעים בדבר רק קטעים מהפנייה.
2. גיבוש הצעת תמ"ה - צוות הביקורת יקרא את תגובות הגופים המבוקרים והגופים האחרים שהפנייה נשלחה אליהם ויטמיע אותן בפנייה על הצוות לתעד את בחינת התגובות, את השינויים שנעשו בדוח בעקבותיהן ואת הסיבות לדחיית תגובות שהתקבלו. לאחר הטמעת התגובות ולאחר יישום הערות גורמי הבקרה בחטיבה ובמשרד (ייעוץ משפטי, ייעוץ כלכלי, תכנון ועריכת לשון), יעביר צוות הביקורת את הצעת התמ"ה לאישור המבקר.





להלן בתרשים סיכום תהליך גיבוש הדוח וכתיבתו:



## המצאת הדוח ופרסומו, ריכוז ליקויים והמלצות ומעקב אחר

### תיקון הליקויים

#### 1. המצאת הדוח השנתי

סעיף 15 (א) לחוק מבקר המדינה, קובע כי לא יאוחר מ-15 בפברואר בכל שנה ימציא המבקר לראש הממשלה וליו"ר הוועדה לענייני ביקורת המדינה דוח על תוצאות הביקורת על משרדי ממשלה ועל מפעלים ומוסדות של המדינה (גופים מבוקרים לפי סעיפים 19(1) ו-19(2) לחוק) שבוצעה בשנה הקודמת. יצוין כי בפועל לעיתים קרובות נכללים בדוח השנתי גם פרקים על גופים המבוקרים לפי סעיפים אחרים בחוק.

המבקר רשאי להמציא את הדוח בחלקים, ובלבד שעד למועד האמור יומצא הדוח במלואו. ואכן, במסגרת הדוח השנתי המבקר נוהג להמציא ולפרסם את תוצאות הביקורת בשלושה מועדים במהלך השנה, ושלושת החלקים יחד מהווים את הדוח השנתי. ואלו החלקים:

- א. **דוח שנתי** העוסק בעיקר בתחומי הכלכלה והכספים, את מועד הגשתו קובע המבקר. מועד המצאתו ופרסומו כמפורט בגאנט הביקורת.
- ב. **דוח שנתי** העוסק בעיקר בביקורת של גופים במערכת הביטחון את מועד הגשתו קובע המבקר. מועד המצאתו ופרסומו כמפורט בגאנט הביקורת.
- ג. **דוח שנתי** העוסק בעיקר בביקורת יתר משרדי הממשלה ומוסדות המדינה. חלק זה יוגש לראש הממשלה וליו"ר הוועדה לביקורת המדינה לא יאוחר מ-15 בפברואר בכל שנה.





ד. **הדוח על מאזן זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה** - דוח זה מוגש על פי חוק מבקר המדינה בכל שנה לשר האוצר לא יאוחר מחודש מרץ שלאחר המועד שבו המציא השר את המאזן למבקר המדינה. הדוח מונח על שולחן הכנסת ומתפרסם בעת ובעונה אחת עם חלקו השלישי של הדוח השנתי, שהוגש ב-15 בפברואר.

טרם המצאת הדוח על צוות הביקורת לקיים 2 בקרות נוספות, בקרת קורא אחרון ובקרה טכנית כמפורט בפרק המצאת הדוח.

## 2. פרסום הדוח

**פרסום הדוח השנתי** - מועד המצאת הדוח לראש הממשלה וליו"ר הוועדה לענייני ביקורת המדינה מוקצבים לראש הממשלה עשרה שבועות לפרסום הערותיו על הדוח. במהלכם מרכז משרד רה"ם את תגובות הגופים המבוקרים לפי סעיף 9(1) ו-9(2) בעניין תיקון הליקויים שפורטו בדוחות הביקורת. בתום עשרת השבועות ריכוז התגובות מוגש למשרד מבקר המדינה ולוועדה לענייני ביקורת המדינה ובמועד זה מניח מבקר המדינה את הדוח שלו על שולחן הכנסת ומפרסמו לציבור. לקראת פרסום הדוח שולחת יחידת הדוברות במשרד הודעה מוקדמת לאמצעי התקשורת.

**פרסום דוחות אחרים** - מלבד הדוח השנתי מניח מבקר המדינה ומפרסם דוחות נוספים. דוחות אלה אינם מוגשים לראש הממשלה וליו"ר ועדת הביקורת של הכנסת לפני פרסומם. גם לקראת פרסומם נשלחת הודעה מוקדמת לאמצעי התקשורת, ודוחות הביקורת וטבלאות המרכזות את הליקויים וההמלצות נשלחים לגופים המבוקרים. אלה הדוחות המתפרסמים:

א. **דוח על הביקורת בשלטון המקומי** - סעיף 20(ב) לחוק מבקר המדינה קובע שיש להגיש דוחות על גופי השלטון המקומי. הדוח מונח על שולחן הכנסת ומתפרסם במועד שקובע המבקר.

ב. **דוחות מיוחדים** - סעיף 14(ב) לחוק מאפשר למבקר המדינה להגיש לוועדה לענייני ביקורת המדינה דוח נפרד בנושא מיוחד למשל מהסיבות האלה: חשיבותו של הנושא, דחיפות תיקון הליקויים שהעלתה הביקורת, הצורך בשמירה על טוהר מידות, זיקתו של הדוח לבעיה עקרונית או לנושא שעל סדר היום הציבורי. דוח זה מכונה דוח מיוחד, והוא מונח על שולחן הכנסת ומתפרסם במועד שקובע המבקר.

ג. **דוחות על בחירות ומימון מפלגות** - ביקורת המדינה על בחירות ומימון מפלגות נעשית לפי חוק מימון מפלגות; חוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות), התשנ"ג-1993, וחוק





המפלגות, התשנ"ב-1992. הדוחות מוגשים ליו"ר הכנסת ולגופים אחרים הקבועים בחוק ומתפרסמים במועדים הקבועים בחוקים אלו.

הפעולות הנדרשות לצורך פרסום הדוח מפורטות בפרק בנושא.

**אי-פרסום דוחות או חלקים מהם** - ככלל, דוחות מבקר המדינה יפורסמו ברבים ויזכו לחשיפה מרבית בציבור, במטרה להניע את הגופים המבוקרים לפעולה מתקנת ולשמש אמצעי בקרה על פעולות הרשות המבצעת. אך כל זאת במגבלות החיסיון ההכרחיות. סעיף 17(א) לחוק מאפשר שלא לפרסם דוח או חלקים ממנו בשל חשש לפגיעה בביטחון המדינה, ביחסי החוץ שלה או בקשרי מסחר בין-לאומיים. הטלת חיסיון על דוח תבוצע כמפורט בנהל חסיון דוחות.

### 3. ריכוז ליקויים והמלצות

אגף המפקח הכללי לענייני ביקורת המדינה במשרד רה"ם הוא האחראי להכנת "קובץ הערות ראש הממשלה", המתפרסם במקביל לפרסום דוחות הביקורת השנתיים של משרדנו. כדי למנוע כפילות בעבודה ולייעל אותה הוסכם בין משרד מבקר המדינה למשרד ראש הממשלה כי משרד מבקר המדינה יעביר את רשימות הליקויים והמלצות הביקורת למשרד ראש הממשלה. לפיכך צוות הביקורת יזין את הליקויים וההמלצות למערכת דול"ב באמצעות העתקתם מתוך גוף הדוח אל השדות הייעודיים במערכת הוראות מפורטות מופיעות בפרק הזנת הליקויים וההמלצות במערכת דולב ושליחת ריכוז לגופים המבוקרים. כשבעה ימים לאחר המצאת הדוח למשרד רה"ם ישלחו ריכוזי הליקויים וההמלצות שהוזנו למערכת, אל משרד רה"ם ולקראת פרסום הדוח ישלחו גם אל הגופים המבוקרים. בהתאם לחוק, על הגופים המבוקרים לדווח למשרד בתוך 105 ימים ממועד הנחת הדוח על שולחן הכנסת ופרסומו לציבור.

### 4. מעקב אחר תיקון ליקויים

עבודת הביקורת אינה מסתיימת עם המצאת הדוח ופרסומו. להשלמתה ולמיצוי מיטבי של הביקורת יש לבצע מעקב אחר תיקון הליקויים שעלו בדוח הביקורת ואחר יישום ההחלטות שהתקבלו בגופים המבוקרים בעקבות הדוח וצוינו בתגובותיהם על טיוטת הדוח. פעולות המעקב במשרד יבוצעו בשני רבדים: ברובד הראשון יעקוב צוות הביקורת אחר דיווחי הגופים המבוקרים על ריכוזי הליקויים שנשלחו אליהם, בהתאם לפרק. ברובד השני יקיים צוות הביקורת ביקורת מעקב על חלק מדוחות הביקורת בהתאם להנחיות בפרק ביקורת מעקב. במקביל, הוועדה לענייני ביקורת המדינה מקיימת דיונים על חלק מדוחות הביקורת.

### 5. הפקת לקחים





בתהליך הפקת הלקחים מתבצעת בדיקה פנימית סדורה שבה נבחנים פרטי הביצוע של פעילות מסוימת ותוצאותיה. הפקת לקחים לגבי דוחות הביקורת תבוצע פעמיים בשנה, כחודש וחצי לאחר המצאת הדוח או השלמתו (במרץ עבור דוחות שנתיים ב' ו-ג', ובספטמבר עבור דוח ביקורת על השלטון המקומי ודוח שנתי א'); הפקת הלקחים לגבי דוח ביקורת מיוחד תבוצע באחד משני המועדים שלעיל. תהליך הפקת לקחים יבוצע כמפורט בנוהל למידה, תחקור והפקת לקחים.

לסיכום, להלן תרשים המתאר את הפעולות הנדרשות בכל אחד משלבי תהליך הביקורת בהתאם ללוח הזמנים המפורט בתרשים:

