



מושגי יסוד בביקורת המדינה

דוחות המבקר

הדוח השנתי

מקבץ של דוחות ביקורת על גופים מבוקרים המומצא (מוגש) לראש הממשלה וליושב ראש הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת עד ל-15 בפברואר בכל שנה. בתוך עשרה שבועות ממועד זה הדוח השנתי מונח על שולחן הכנסת בצירוף הערות ראש הממשלה ומפורסם לציבור. הדוח השנתי מוגש ככלל בשלושה חלקים (מועדי הגשת חלקים א ו-ב נתונים להחלטת המבקר):

חלק א עוסק בעיקר בתחומי הכלכלה והתשתיות ומוגש ככלל ביולי בכל שנה; **חלק ב** עוסק בעיקר בתחומי הביטחון ומוגש ככלל בדצמבר בכל שנה. **חלק ג** עוסק בעיקר בתחומי החברה, הרווחה ובנושאים הנוגעים למשרדי ממשלה ומוסדות שלטון ומוגש ב-15 בפברואר בכל שנה. הוא הדוח האחרון לשנת הכספים (חלקים א ו-ב מוגשים לפניו, בשנה הקלנדרית הקודמת), והוא כולל דוח על מאזן המדינה.

דוח על הביקורת בשלטון המקומי

מקבץ של דוחות ביקורת על רשויות מקומיות וגופים מבוקרים הנוגעים לפעילות השלטון המקומי, שמועד גיבושו נתון להחלטת המבקר (לרוב מתפרסם ביולי בכל שנה)

חוות דעת

הכנסת, הוועדה לענייני ביקורת המדינה והממשלה רשאיות לבקש מהמבקר חוות דעת בכל עניין שבתחום תפקידיו. המבקר ינחה על הכנת חוות הדעת ויפרסמה במועד שיקבע (יניח אותה על שולחן הכנסת).





דוח מיוחד (דוח נפרד)

העלתה הביקורת ליקויים הנראים למבקר ראויים לדיון בוועדה לענייני ביקורת המדינה בשל זיקתם לבעיה עקרונית, או לשם שמירה על טוהר המידות או מסיבה אחרת, ימציא המבקר לוועדה, במועד שיקבע, דוח נפרד (מהדוח השנתי) ויפרסמו במועד שיקבע (יניחו על שולחן הכנסת).

דוח על מאזן המדינה

דוח על היבטים הנוגעים למאזן זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה.

אבני דרך בתהליך הביקורת

תוכנית תלת-שנתית לביקורת (תל"ש)

תוכנית עבודת הביקורת המשרדית שאישר המבקר לכל חטיבה, המתפרסת על פני שלוש שנות עבודה. התוכנית כוללת מטלות לביצוע (תוכנית עבודת הביקורת השנתית), נושאים לסקר ונושאים למחקר ולפיתוח. התוכנית מתעדכנת אחת לשנה או בהתאם לנסיבות.

מאגר נושאים

רשימה של נושאי ביקורת שיש היתכנות לשלבם בתוכנית התלת-שנתית לביקורת. כל אגף מנהל מאגר נושאים משלו ומעדכן אותו באופן שוטף.

מו"פ (מחקר ופיתוח)

שלב ראשוני בתכנון הביקורת שנועד ליצירת בסיס ידע לביצוע סקר או מטלה, לצורך קבלת החלטה בדבר היתכנות הביקורת ושימוותה. המו"פ מתבצע בעיקר באמצעות מידע גלוי והיקפו יקבע בהתאם למורכבות הנושא. שלב המו"פ מתחיל עם אישור המבקר לבצעו ומסתיים באישור המבקר להצגת תוצאותיו.

סקר

שלב בתהליך הביקורת שנועד להרחיב ולהעמיק את הידע בנושא הביקורת, למקד את מטרת הביקורת ונושאי הבדיקה, לתכנן את הביקורת ולגבש ממצאים ראשוניים לצורך קבלת החלטה על ביצוע הביקורת, היקפה ודרכי ביצועה. שלב הסקר מתחיל באישור המבקר לביצוע סקר ומסתיים בהחלטת המבקר להצגת תוצאותיו.





מטלת הביקורת

נושא ביקורת שהמבקר אישר לבצע בו ביקורת בשנת עבודה מסוימת.

פנייה

טיוטה של מטלת ביקורת שאושרה להפצה לגופים המבוקרים ולגורמים נוספים שהוזכרו בה לקבלת התייחסותם (מימוש זכות הטיעון). במקרים מסוימים יישלחו לנוגעים בדבר רק קיטועים מתוך טיוטת הדוח המלאה.

הצעת תמ"ה (תיק מבקר המדינה) - טיוטת תמ"ה

פנייה שמשולבות בה התגובות שהתקבלו מהגופים שאליהם היא נשלחה ושהוטמעו בה שינויים בעקבות התגובות.

תמ"ה שלם

הצעת תמ"ה שאישר המבקר להמצאה ולפרסום.

דוח "כמעט סופי"

הצעת תמ"ה או קיטועים ממנה שהמבקר אישר לשלוח לנוגעים בדבר להתייחסות אחרונה במקרים שבהם בוצעו בדוח שינויים מהותיים לאחר הפנייה או שחלקים ממנו נכתבו בצורה מחמירה יותר ביחס לפנייה. שליחת דוח כמעט סופי מתבצעת בהתאם לצורך ולנסיבות.

סוגי ביקורת

סוגי ביקורת

אחד מהבאים: ביקורת ציות, ביקורת ביצועים, ביקורת פיננסית או שילוב שלהן.

ביקורת ציות - Compliance Audit

ביקורת המתמקדת בבחינה של הסוגיה הנבדקת למול הנורמות החלות עליה, הקבועות בדין או נגזרות ממנו בהיבטי סדירות ותקינות.



ביקורת פיננסית - Financial Audit

ביקורת המתמקדת בבחינה של הסיכונים, המגמות והאתגרים העולים מתוך ניתוח הדוחות הכספיים של הגופים המבוקרים ובבחינה כלכלית של סוגיות שונות.

ביקורת ביצועים - Performance Audit

ביקורת המתמקדת בבחינת עמידתו של הגוף המבוקר בעקרונות של חיסכון (מזעור עלויות המשאבים לביצוע פעילות), יעילות (הפקת המרב מהמשאבים הזמינים) ומועילות (עמידה ביעדים ובמטרות שהוצבו) בסוגיה הנבדקת.

תחומי ביקורת

תחום ביקורת

עולם תוכן, תחום ידע או תחום פעולה נפוץ שייבדקו במסגרת הביקורת, לדוגמה: טכנולוגיות מידע והגנת הסייבר; מכרזים, רכש והתקשרויות; ניהול פרויקטים; מתן שירות לציבור; מניעת שחיתות וטוהר מידות.

ביקורת טכנולוגיות מידע והגנת הסייבר

ביקורת על מכלול הפעולות והאמצעים שנקט הגוף המבוקר ברובד הפיזי, הלוגי והאנושי כדי להבטיח סודיות, שלמות, אמינות וזמינות של המידע והתשתית המחשובית. בביקורת זו ייכללו אחד או יותר מהנושאים הללו: מערכות מידע ותשתיות, אגפי מחשוב, נושאים רוחביים לאומיים, תחום הגנת המידע והסייבר, מבדקי חוסן, הגנת הפרטיות והגנה על מאגרי מידע.

ביקורת מעקב

Follow-Up Audit - ביקורת מעקב

ביקורת המתמקדת באופן תיקון הליקויים וביישום ההמלצות שהועלו בביקורת הקודמת שבוצעה באותו נושא.



סיכונים



Risk - סיכון

האפשרות כי אירוע, פעילות או פעולה (פנימיים או חיצוניים לארגון) יפגעו ביכולת הארגון לעמוד ביעדיו ובמטרותיו, כדוגמת נזקים כספיים, פגיעה במוניטין, פגיעה באיכות הסביבה ופגיעה בחיי אדם.

Audit Risk - סיכון ביקורת

הסיכון שצוות הביקורת יסיק מסקנות מוטעות כתוצאה מהיעדר מידע מספק, חוסר שיתוף פעולה של הגוף המבוקר, היעדר צוות מיומן, משאבים מוגבלים, מורכבות הנושא או רגישותו ועוד.





הגדרות נושא הביקורת (מאפייני הביקורת)

מטרת הביקורת - Audit Objective

התכלית שלשמה מבוצעת הביקורת. מה רוצה הביקורת להשיג.

חשיבות הביקורת

הצורך בקיום הביקורת, הערך המוסף בביצועה, תרומתה והשפעתה הצפויה, ומדוע היא מבוצעת במועד זה.

נושאים לבדיקה

הסוגיות המרכזיות שייבדקו במטלת הביקורת כנגזרת של מטרת הביקורת. נושאי הבדיקה ייבחרו לפי הסיכונים, הפערים והממצאים המסתמנים שזוהו בנושא הנבדק.

שאלות הביקורת

שאלות שצוות הביקורת מנסח כנגזרת של נושאי הבדיקה כדי להשיג את מטרת הביקורת. שאלות הביקורת צריכות להיות בנות בדיקה ומנוסחות כך שמענה עליהן ייתן תמונת מצב מלאה ושלמה על אודות הנושא הנבדק.

היקף הביקורת - Audit Scope

מסגרת הביקורת שמתייחסת לגופים המבוקרים שייבדקו, לתקופת הזמן הנבדקת וללוח הזמנים לביצוע הביקורת.

תוכנית יישום - תוכנית ביקורת מפורטת למטלה

מסמך פנימי של אגף הביקורת המבוסס על סיכום הסקר, לשימוש צוות הביקורת ככלי עבודה שיטתי. תוכנית היישום מפרטת את אופן ביצוע הביקורת (מה עושים, איך עושים ומתי עושים), ובכך מאפשרת פיקוח ובקרה של הנהלת האגף והחטיבה על ביצוע המטלה.



איסוף ממצאים

כלי ביקורת

שיטות וכלים איכותניים ובמותניים לאיסוף מידע וניתוחו שבסופו של התהליך יוכלו לשמש ראיית ביקורת ויאפשרו להסיק מסקנות מהימנות על אף מגבלות הביקורת. השיטות כוללות, בין היתר, איסוף מסמכים, ראיונות, מדגמים, שאלונים, תצפיות, שיתוף הציבור וניתוח נתונים.

ראיות הביקורת (אסמכתאות לתיקוף הביקורת) - Audit Evidence

מידע המשמש את צוות הביקורת כדי לתקף ולבסס את הממצאים וכדי לאפשר הסקת מסקנות ברמת ודאות מספקת. ראיות הביקורת כוללות, בין היתר, קובצי נתונים, מסמכים, תצפיות מתועדות ותרשומות חתומות של פגישות. ראיות צריכות להיות מספיקות (Sufficient) מהבחינה הכמותית כדי לשכנע כי הממצאים סבירים, ומתאימות (Appropriate) מהבחינה האיכותית - כלומר רלוונטיות, תקפות ואמינות.

חשש למעשה פלילי לפי סעיף 14ג לחוק מבקר המדינה

העברת מידע המעלה חשש למעשה פלילי ליועץ המשפטי לממשלה.

רכיבי יסוד בביקורת

תשתית נורמטיבית / נורמות ביקורת

אמות המידה והכללים החלים, או שראוי להחילם, בתחום הנבדק או על הגופים המבוקרים, והם משמשים להערכת הנושא הנבדק בביקורת.

ממצא ביקורת - Audit Finding

מידע עובדתי, רלוונטי ובעל חשיבות הנובע מהשוואה בין הנורמה למצב בפועל, כפי שעולה מראיות הביקורת. ממצא שמשקף פער שלילי ביחס לנורמה מחייבת הוא ליקוי.

מסקנת ביקורת - Audit Conclusion

פרשנות לממצאים, לרבות תיאור סיבותיהם, תוצאותיהם והשלכותיהם האפשריות (סיכונים ונזקים שהתממשו או עלולים להתממש). המסקנה מסתמכת על הממצאים, מבהירה אותם ואת





משמעותם, תוך שהיא מציגה שיקולים נוספים בהקשר הרחב של נושא הביקורת, כדי להוביל להמלצת הביקורת.

המלצת ביקורת - Recommendation

הצעה בת יישום וצופה פני עתיד לפעולה מתקנת שיש בה ערך מוסף ושתתרום לשיפור פעולות הגופים המבוקרים ולטיוב השירות הציבורי. על המלצת הביקורת לנבוע מממצאי הביקורת וממסקנותיה ולתת, ככל הניתן, מענה לסיבות של הפער.

זכויות הצדדים לדוח

פגישת סיכום

פגישה שיוזם צוות הביקורת עם נציגי הגוף המבוקר, במידת הצורך, שמתקיימת לפני הפצת הפנייה לשם הצגת הממצאים העיקריים, המסקנות וההמלצות; קבלת הסברים ועדכונים מהגוף המבוקר בנוגע אליהם; ותיאום ציפיות לגבי המשך התהליך.

זכות הטיעון

עקרון יסוד במשפט הישראלי, ולפיו רשות מינהלית לא תפגע באדם אלא אם כן ניתנה לו מבעוד מועד הזדמנות נאותה להשמיע את טענותיו לפניה.

זכות העיון

זכות העיון נגזרת מזכות הטיעון, ולפיה יש לאפשר לאדם או לגוף העלול להיפגע מדוח הביקורת לעיין במסמכים ששימשו את הביקורת לצורך גיבוש עמדתה. הזכות אינה מוחלטת והיקפה תלוי בהיקף הפגיעה הצפויה.

שימוע

דיון לבקשת הגוף המבוקר או מי מטעמו (או כל גורם שהוזכר בטיוטת הדוח או עלול להיפגע ממנו) שבו הוא מציג בעל פה את טענותיו בעניין הדוח, לאחר שהעביר תגובה בכתב. השימוע יכול להיערך בפני המבקר, מנהל החטיבה או מנהל האגף, בהתאם לנסיבות.





חיסיון



מניעת פרסום של דוח מבקר המדינה, באופן חלקי או מלא, לאחר הגשתו לראש הממשלה וליו"ר הוועדה לענייני ביקורת המדינה, וזאת ממניעים של שמירה על ביטחון המדינה, של מניעת פגיעה ביחסי החוץ של ישראל או של מניעת פגיעה בקשרי מסחר בין-לאומיים.

