

נהלי מחלקת ביקורת

שירות בתי הסוהר



בתוקף מתאריך	08.08.2021
ת. עדכון אחרון	28.08.2022
עמוד מס' 1 מתוך 5 עמודים	

הפרק: ביקורת פנים	
מס' הנוהל: 01-1020	

שגרת ביקורות ובקורות פנימיות של מחלקת ביקורת בשירות בתי הסוהר

1. כללי

- 1.1 על פי חוק הביקורת הפנימית התשנ"ב – 1992, בכל גוף ציבורי תתקיים ביקורת פנימית על ידי מבקר פנימי.
- 1.2 האחריות והסמכות של מבקר הפנים נגזרת מכח חוק זה ומהתקנים המקצועיים הבינלאומיים של לשכת המבקרים הפנימיים העולמית (IIA).
- 1.3 מחלקת ביקורת בשירות בתי הסוהר, עורכת בהתאמה ובאופן שוטף ביקורות, בקורות, ובדיקות שונות, ביחידות, במחוזות ובדרג הנציבות, בכלל הרמות, בהתאם לתוכנית העבודה השנתית או בהתאם להנחיות הנציב או סגנו שייעודן בחינה מתמדת של היבטי ההתנהלות הארגונית.
- 1.4 בפקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], תשל"ב-1971 נקבע, כי "הימנעות ממתן סיוע שביקש מבקר המשרד לביטחון הפנים או ראש יחידת הביקורת בשירות, לשם עריכת ביקורת, וכן מסירת מידע כוזב במהלך עריכת ביקורת כאמור, הכשלתה בדרך אחרת או ניסיון להכשלתה כאמור", מהווה עבירה משמעת, שניתן להעמיד בגינה סוהר לדין משמעתי.

2. מטרה

- 2.1 לפרט את תהליך הביקורת הפנימית, לסוגיה השונים, ואת אופן ביצועה ע"י מבקרי הפנים במחלקת הביקורת בארגון.
- 2.2 לפרט את חובותיו של המבוקר בהקשר של שיתוף פעולה במהלך הביקורת, מתן התייחסות לממצאיה בהתאם לפרקי הזמן המוגדרים, ותיקון הליקויים שעלו במסגרתה.

3. הגדרות

- 3.1 "מבקר" - גורם מקצועי אחד או יותר, ממחלקת ביקורת, אשר הונחה ע"י רמ"ח ביקורת לבצע את הביקורת, הבקרה או הבדיקה.
- 3.2 "ביקורת" – פעילות מערכתית, בלתי תלויה ואובייקטיבית, מכח הוראות החוק, הנערכת ע"י גורם שאינו חלק מהתהליך המבוקר, ואשר מתבצעת בהתאמה לסיכונים העומדים בפני הארגון. הביקורת מיועדת להוסיף ערך מוסף ולשפר את פעולות הארגון ומסייעת לארגון להשיג את מטרותיו, בהבאת גישה שיטתית, ממוסדת לשם הערכה ושיפור המועילות של תהליכי ניהול סיכונים, הבקרה, הפיקוח

הפרק: ביקורת פנים		נוהל מס': 01-1020	
הנוהל: שגרת ביקורות ובקורות פנימיות של מחלקת ביקורת בשירות בתי הסוהר		בתוקף מתאריך: 08.08.2021	
		ת. עדכון אחרון: 28.08.2022	
		עמוד מס' 2	מתוך 5 עמודים

והשלטיטה. בין תפקידיה, לבדוק תקינותן של פעולות הארגון, הניהול התקין, טוהר המידות, החיסכון, היעילות והמועילות.

3.3 **"בקרה"** – פעילות נקודתית, מחזורית, מטעם ההנהלה, המותאמת לתהליכי העבודה הקיימים בארגון ושזורה בתוכם. תפקיד הבקרה הוא לפקח האם מדיניות הארגון מיושמת כהלכה בהתאם, באמצעות להוראות, להנחיות, לפקודות ולנהלים שהארגון קבע וכן, לתרום לשימור נכסי הארגון ולהבטיח שימוש נאות בהם; לאמת את נכונות ואמינות הדיווחים השונים.

דו"ח הבקרה, על פי רוב, הנו רשימה (Check list) ותוצרי הבקרה הינם ממצאים תקינים או ליקויים. המבקר רשאי לצרף את תובנותיו ו/או המלצותיו לדו"ח הבקרה.

3.4 **"בקרת תיקון ליקויים"** – בקרה חוזרת תוך פרק זמן סביר על בקרה או ביקורת שנעשתה, לבחינת סטטוס תיקון ליקויים או פערים מהותיים.

3.5 **"בקרת תנאי מחיית אסירים"** – בקרה ייעודית מוגדרת בתחום תנאי מחיית האסירים, הנערכת ע"י קצין בקרת תנאי מחיית אסירים, בהתאם להגדרת התפקיד.

3.6 **"בקרת פתע"** – בקרה הנעשית ללא תיאום מוקדם עם היחידה המבוקרת על מנת לבדוק את נשוא הבדיקה בשגרה, או איתור תקלות או בדיקת ליקויים שנתגלו בבקורות או בביקורות קודמות.

3.7 **"בדיקה"** – בחינה נושאית נקודתית הנדרשת לנוכח חשש לחוסר תקינות.

3.8 **"סקר מקדים"** – שלב בתכנון ביקורת או בקרה, במסגרתו נאסף חומר רקע רלוונטי ע"י המבקר ממקורות שונים ובכלל זה, בחינת התשתית הנורמטיבית; העולה מביקורות ובקורות ארגוניות וחץ ארגוניות; איתור בעלי התפקידים הרלוונטיים; איתור מידע רלוונטי מהמרשתת בארץ או בעולם; עריכת תצפיות וגיבוש מוקדי הביקורת.

3.9 **"התשתית הנורמטיבית"** – מסד הנתונים המהווים את הסמכות החוקית וההוראות המחייבות, הרלוונטיים לנושא הנבדק, כגון: חוקי יסוד; חוקים; תקנות; צווים; הוראות השירות; פקודות נציבות; נהלים; הנחיות.

4. השיטה

עריכת ביקורת או בקרה תתקיים בתהליך סדור ושיטתי בהתאם לשלבים הבאים:

4.1.1 **שלב התכנון** – במסגרת שלב התכנון תתבצענה הפעולות הבאות:

4.1.1.1 **בדיקת ישימות הנושא הנבחר** (האם ראוי/ רלוונטי) – הבנת מטרות הביקורת; לימוד הנושא המבוקר (לדוג': המבנה הארגוני של הגוף המבוקר, למידת תהליכים מרכזיים, חלוקת אחריות ויחסי גומלין בין תפקידים/ גופים); מיפוי והערכה מוקדמת של הסיכונים שהנושא טומן בחובו (לדוג': סיכון לפגיעה בחיי אדם, פגיעה בתדמית הארגון, פגיעה בקיום הוראות חוק וכיוצ"ב); בדיקה אם נדרש שינוי בהיקף הביקורת או שינוי הגוף המבוקר.

4.1.1.2 **הכנת סקר מקדים** הכולל את הפעולות הבאות:

4.1.1.2.1 **קריאה ואיסוף מידע ממקורות מתועדים** – חוקים, פקודות ונהלים רלוונטיים, פקודות מקומיות של הגוף המבוקר, בחינת הביקורות הפנימיות (של היחידה,

<p>נוהל מס': 01-1020</p>	<p>הפרק: ביקורת פנים</p>
<p>בתוקף מתאריך: 08.08.2021</p>	<p>הנוהל: שגרת ביקורות ובקורות פנימיות של מחלקת ביקורת בשירות בתי הסוהר</p>
<p>ת. עדכון אחרון: 28.08.2022</p>	
<p>עמוד מס' 3 מתוך 5 עמודים</p>	

המחוז, מטה הנציבות) והחיצוניות הקודמות שנעשו על הנושא וטיבן, מחקרים שנעשו בתחום, עבודות מטה, תחקירים, ממצאי ועדות חקירה.

4.1.1.2.2 **קבלת מידע חיוני מהמבוקר** – במפגש או באמצעות דוא"ל, ע"י העברת מסמך שאלות לגורם המבוקר, לדוגמא: הערותיו או המלצותיו באשר לאופן, עיתוי ומיקום הביקורת; מסמכים רלוונטיים מרכזיים שכדאי לקרוא; ביקורות או בקורות שהיו בנושא; הכרות עם הסמכויות הרלוונטיות.

4.1.1.2.3 **ביסוס התשתית הנורמטיבית לביקורת** – על הביקורת להשוות בין מה שמצוי בפועל לבין מה שרצוי על כן מחובתו של המבקר להכיר את התשתית החוקית הקשורה לנושא.

4.1.1.2.4 **תצפיות פיזיות/ צפייה מרחוק** במקום המבוקר באמצעי וידאו דיגיטליים.

4.1.1.2.5 **נתונים ממערכות ממוחשבות -** בחינת תיעוד במערכות שונות, לדוגמא מערכת צוהר.

4.1.1.2.6 **מיפוי והערכה מוקדמת של הסיכונים בנושא המבוקר** (מהו הסיכון בהקשר נושא הביקורת, שפוגע ונוגע לכלל הארגון, למשל: פגיעה תדמיתית, פגיעה בקיום החוק או ההוראות וכיוצ"ב, סיכון לחיי אדם, פגיעה בכוח אדם).

4.1.1.2.7 **תיקוף מפרט הביקורת** – הנושאים שיבדקו, קרי, מוקדים ורכיבים לבדיקה, נתיב הביקורת (עם מי הולכים להיפגש), מפרט השאלות לבעלי התפקידים ואילו מסמכים נדרוש לקבל.

4.1.1.3 **מינוי המבקרים -** קביעת חלוקת תפקידים, אחריות ומשימות לצוות המבקרים. בקרת תנאי מחיית אסירים תיעשה ע"י קצין בקרת תנאי מחיית אסירים בהתאם להגדרת התפקיד וייעודו.

4.1.1.4 **הקצאת זמן ומשאבי הביקורת** – קביעת היקף הזמן הנדרש לביקורת והקצאת משאבים למטלת הביקורת.

4.1.1.5 **תוכנית הביקורת** – התוכנית תכלול את המרכיבים הבאים: מטרת הביקורת, היקף הביקורת, הגופים המבוקרים, המבקרים, לוח הזמנים, שיטת הביצוע, מיפוי הסיכונים, מפרט הביקורת והתשתית הנורמטיבית. התוכנית תאושר ע"י רמ"ח ביקורת.

4.1.2 **שלב הביצוע**

4.1.2.1 במסגרת תיאום הציפיות עם המבוקר, יציג המבקר את משך הזמן הנדרש, את בעלי התפקידים והמיקום או התחום אותו מגיע לבקר ודרישות מוקדמות נוספות, עפ"י העניין, במידת האפשר (הכנת מסמכים מראש, הקצאת בעל מקצוע וכיוצ"ב).

4.1.2.2 בנוסף, יובהר למבוקר, כי חלה עליו ועל כל סוהר אחר ביחידה, החובה לשתף פעולה באופן מלא עם המבקר, וכי היעדר שיתוף פעולה, מהווה עבירת משמעת בהתאם לפקודת בתי הסוהר.

4.1.2.3 במקרה של ביקורת פתע, יתייצב המבקר במקום המבוקר ללא הודעה מוקדמת מראש.

<p>נוהל מס': 01-1020</p>	<p>הפרק: ביקורת פנים</p>
<p>בתוקף מתאריך: 08.08.2021</p>	<p>הנוהל: שגרת ביקורות ובקורות פנימיות של מחלקת ביקורת בשירות בתי הסוהר</p>
<p>ת. עדכון אחרון: 28.08.2022</p>	
<p>עמוד מס' 4 מתוך 5 עמודים</p>	

בהתאם לשיקול רמ"ח ביקורת יעודכנו מפקד מחוז/ ראש אגף טרם ביצוע הביקורת.

4.1.2.4 בהגיע המבקר ליחידה המבוקרת, (מומלץ שני מבקרים לפחות לביקורת ומבקר אחד לפחות לבקרה), תיערך שיחת פתיחה עם פיקוד היחידה לרבות הצגת המבקרים, פירוט התהליך, הנושא, מוקדי הביקורת, בעלי התפקיד שירואיינו.

4.1.2.5 בסיום הביקורת, יערוך המבקר שיחת סיכום עם מפקד היחידה המבוקרת, בו יציין בע"פ את עיקרי הממצאים וממצאים חריגים, אם עלו, ויציין את הצורך בהשלמות עתידיות במידת הצורך.

4.1.3 כתיבת דו"ח הביקורת

4.1.3.1 המבקר יכתוב את דו"ח הביקורת במתכונת קצרה ועניינית לפי הפירוט הבא:

- הרקע לביצוע הביקורת, תאריך הביקורת, המקום המבוקר, המבקר המבצע, המלווה לביקורת
- הנושא, חשיבותו ומטרתו, הסיכונים הקיימים ממנו, אם קיימים
- פירוט עיקרי השיטה לפיה נערכה הביקורת
- התשתית הנורמטיבית עליה התבססה
- ממצאים
- תובנות/ מסקנות
- המלצות לגוף המבוקר ולרמות הממונות במידת הצורך
- נספחים רלוונטיים

4.1.3.2 במקרה של ביקורת נושאת, שעניינה נושא או תחום חוצה מחוזות, מתכונת הדו"ח תהיה במתכונת אחידה לכל היחידות המבוקרות.

4.1.3.3 בכתיבת דו"ח בקרה, לרבות בקרת תנאי מחיית אסירים, אין חובה לכתוב את עיקרי שיטת הבקרה, תובנות/ מסקנות, המלצות.

4.1.4 הפצת טיוטת דו"ח הביקורת

4.1.4.1 עם סיום כתיבת דו"ח הביקורת/הבקרה, תופץ טיוטת הדו"ח להתייחסות המבוקר ולהתייחסות גורמי פיקוד ומטה רלוונטיים נוספים על פי העניין תחת הכיתוב "טיוטה", לאחר אישור רמ"ח ביקורת, תוך 14 יום מקיומה, כאשר מדובר בביקורת ותוך שבעה ימים מקיומה, כאשר מדובר בבקרה.

4.1.4.2 טיוטת הביקורת/ בקרה תופץ ללשכת ראש אגף / ממ"ז רלוונטי עפ"י העניין ולצורך קבלת התייחסות היחידה המבוקרת, למעט במקרים בהם מדובר בבקשת התייחסות הנדרשת מיחידות הכפופות לסגן הנציב, לגביהן תופץ הטיוטה ישירות ללשכת מפקד היחידה / החטיבה ולידיעת לשכת סגן הנציב.

הפרק:	ביקורת פנים	נוהל מס':	01-1020
הנוהל:	שגרת ביקורות ובקורות פנימיות של מחלקת ביקורת בשירות בתי הסוהר	בתוקף מתאריך:	08.08.2021
		ת. עדכון אחרון:	28.08.2022
		עמוד מס'	5 מתוך 5 עמודים

4.1.4.3 ממצאים הנוגעים לליקויים שאינם סובלים דיחוי, יועברו באופן מידי לידיעת הגורם המבוקר ולגורם האחראי על הנושא.

4.1.5 קבלת התייחסות המבוקר

4.1.5.1 המבוקר יתבקש להעביר את התייחסותו, תוך פרק זמן שיקבע ממועד ההפצה, ושאינו עולה על שבועיים.

4.1.5.2 בהתייחסותו יאשר או ידחה את ממצאי הדו"ח, ובהתאם לכך ינמק את הסתייגותיו.

4.1.5.3 בנוסף יפרט את הפעולות שנעשו בעקבות הביקורת או העתידות להיעשות, בהתאם לשיקול דעתו, לתיקון הליקויים ויצרף אסמכתאות במידת האפשר.

4.1.5.4 היה ועלה צורך להשיב להתייחסות המבוקר, לרבות תיקון ציון או ממצא שנמצא שגוי לאחר התייחסות המבוקר, יובהר הדבר במסגרת הדו"ח הסופי.

4.1.6 הפצת הדו"ח הסופי

4.1.6.1 עם קבלת המענה של המבוקר יגובש דו"ח הביקורת/ הבקרה הסופי ויופץ בצירוף התייחסות היחידה המבוקרת, ולא יאוחר משבוע מקבלת ההתייחסות, לשכת ר' אגף / ממ"ז רלוונטי, לגורמי פיקוד ומטה רלוונטיים נוספים על פי העניין ולידיעת לשכת סגן הנציב.

4.1.6.2 כאשר מדובר ביחידות הכפופות לסגן הנציב, הפצת הדו"ח הסופי תהיה ישירות לשכת מפקד היחידה / חטיבה ולידיעת לשכת סגן הנציב.

4.1.7 דיון בממצאי ביקורות ובקורות רוחביות, יתקיים ככל ויעלה צורך בכך, בראשות סגן הנציב או בראשות ר' האגף הרלוונטי, שבאחריותו מצוי הנושא הרוחבי המבוקר.

4.1.8 בקרת תיקון ליקויים - לבדיקת סטטוס תיקון הליקויים שנמצאו בביקורת/ בבקרה:

4.1.8.1 בהנחיית רמ"ח ביקורת, תתבצע בקרת תיקון ליקויים על בקורות / ביקורות שנערכו ע"י מחלקת ביקורת או ע"י גורמי ביקורת מחוץ לארגון בהתאם לאמור בנהל 03-1001 – "הטיפול בביקורת חיצונית", תוך עדכון ותיאום עם היחידה המבוקרת.

4.1.8.2 דו"ח בקרת תיקון ליקויים יופץ עד 7 ימים מקיומה להתייחסות היחידה המבוקרת תוך 7 ימים מקבלת הדו"ח, לפי הוראות סעיף 4.1.4.2. עם קבלת התייחסויות היחידה לדו"ח, יופץ הדו"ח הסופי, לפי הוראות סעיף 4.1.6.1.

5. אחריות ביצוע:

ברמת היחידה – מפקד היחידה

ברמת המחוז – מפקד המחוז

ברמת הנציבות - רמ"ח ביקורת