

מדינת ישראל

משרד האוצר - ביקורת פנים

26 בינואר 2025

אל,
מר שלמה הייזלר
מנכ"ל משרד האוצר

הנדון: תכנית עבודה מוצעת לשנת 2025 ודיווח ביצוע לשנת 2024

1. רקע כללי - תחומי פעילות היחידה

- **ביקורת פנימית** - מבקר המשרד הכפוף ישירות למנכ"ל, עורך ביקורות על-פי תכנית עבודה שנתית מאושרת ומדווח על ממצאיו למנכ"ל ולמנהלי היחידות המבוקרות. כמו כן על-פי ממצאי הביקורות נקבעים, לפי הצורך, צוותים לתיקון הליקויים אותם מלווה המבקר שעורך בסיום התהליך, לאחר תקופת זמן, ביקורת מעקב. בנוסף לדוחות הביקורת עולים במהלך שנת העבודה נושאים נוספים הדורשים בדיקה ואינם נכללים בתכנית העבודה השנתית.
- **מבקר המדינה** - אגף הביקורת הפנימית מהווה גורם מקשר בין האגפים השונים במשרד לבין מבקר המדינה, דבר הבא לידי ביטוי בקליטת דוחות הביקורת, העברתם לאגפים המבוקרים, תיאום וניסוח תגובת המשרד, על אגפיו השונים, בהתייחס לממצאים שהועלו בדוחות. יש לציין כי בשנים האחרונות גדלו משמעותית מספר הביקורות שמבצע מבקר המדינה במשרד האוצר בצורה ישירה וכן עקיפה, עובדה המצריכה היערכות בהתאם. התייחסות המשרד לדוח הסופי המרוכז בידי המבקר הפנימי מועברת על-ידו למפקח הכללי לביקורת המדינה במשרד ראש הממשלה המפרסם את "דוח הערות ראש הממשלה" לדוח מבקר המדינה המתפרסם במקביל.
- היחידה למעקב אחר תיקון ליקויים במשרד מבקר המדינה מחייבת (פועלת על בסיס חוק מבקר המדינה) את המשרד לדווח למבקר על מצב תיקון ליקויים שהועלו בדוחות קודמים. בהתאם לכך אמור היה לקום צוות לתיקון ליקויים בכל אגף במשרד שיפעל בתאום ובהנחיית מבקר הפנים (כנציג המנכ"ל) לצורך גיבוש דיווח אחיד ומגובש של המשרד לפי דרישות המבקר ולוחות הזמנים שנקבעו. בפועל הוסכם¹ כי ההליך הנ"ל אינו ישים במשרד ומועבר דיווח מכל אגף בהתאם לדרישה.
- **ועדה לביקורת המדינה בכנסת**² - יו"ר הוועדה קובע את נושאי הדיון שבחלקם מתייחסים לממצאים שהועלו בדוחות מבקר המדינה, וכן נושאים המועלים בדיוני הכנסת.
- **תחום טוהר המידות** - בנוסף לנושאי הביקורת מבצע המבקר הפנימי בדיקות בתחום טוהר המידות וזאת בתאום ובשיתוף עם נציבות שירות המדינה.

1. בישיבה בלשכת מנכ"ל, עם מנכ"ל משרד המבקר ונציגיו.

2. יש לציין כי בוועדה מועלים נושאים רבים המתייחסים ישירות או בעקיפין למשרד האוצר.

2. התאמת עבודת הביקורת למבנה המשרד

כללי

משרד האוצר ייתודי למשרדי הממשלה, כמשרד מטה הוא מורכב ממספר רב של אגפים כאשר בשישה מהם מנהל האגף הוא ברמת מנכ"ל. חלק מהאגפים מתפקדים כרגולטורים, מעצבי מדיניות ומפקחים כגון: תקציבים, רשות החברות, בעוד שאגפים/יחידות אחרות פועלים כגופים ביצועיים ביחידות באגף החשכ"ל המספקות שירותים למשרדי הממשלה כגון: מינהל הדיור, מינהל הרכב ומינהל הרכש. בהתאם לאמור לעיל התמקדה יחידת הביקורת, בכפוף לאמצעים העומדים לרשותה, בביקורות ביחידות הביצועיות במשרד, ופחות באלה המעצבות מדיניות הנובעת משיקולים מקצועיים. כמו-כן מתקיים שיתוף פעולה ותיאום עם משרד מבקר המדינה ויחידת הביקורת באגף החשכ"ל, בעיקר בתחומי ביקורת המשיקים בין השאר לאחריות החשב הכללי בנוסף לאגפים אחרים.

3. תכנית עבודה מוצעת לשנת 2025

כללי

נערכה סקירה/מיפוי של תחומי הפעילות באגפים השונים כאשר נלקחה בחשבון מעורבותו המוגברת של מבקר המדינה במשרד העורך ביקורות ממוקדות מידי שנה במגוון נושאים ומתמקד בתחומים כגון: הכנת וביצוע תקציב המדינה, תחזיות הכנסות והוצאות המדינה ועוד. במסגרת זאת וכדי לא ליצור כפילויות בביקורת ועומס על המשרד – מתקיים תאום בנושא עם נציגי משרד מבקר המדינה. יש להדגיש כי שנת 2024 לא הייתה שנה שגרתית לאור המלחמה שפרצה ועדיין נמשכת ולכן משמעויות על תהליכי הביקורת, זמינות המבוקרים מבחינת לוחות זמנים, ביצוע המטלות ותכני הביקורת. יש לציין בנוסף כהפקת לקחים עוד מפריצת מגפת הקורונה נקבעים נושאים ולוחות זמנים לביצוע המתפרשים על זמנים ממושכים של יותר משנה אחת וזאת גם במטרה להקל על הגופים המבוקרים בשיתוף פעולה במהלך הביקורות והתייחסות לממצאים שהועלו. יש להוסיף את העיכוב של כשנה במכרז מומחים – רואי חשבון של שירותי ייעוץ המהווה כלי מרכזי בידי הביקורת, ובמקביל שירות מילואים ממושך בכל הגופים המעורבים שגרמו לעיכוב רב בביצוע המטלות. הנושאים המפורטים בחלקם הועלו בשנה קודמת ואמורים להתבצע במהלך שנה זאת והבאה, בהתאם נושאים חדשים לביקורת יתפרשו לתקופה ממושכת כאשר השאיפה להשלים את תהליך הביקורת הכולל במסגרת זמן של עד 18 חודש.

3.1 להלן פירוט תכנית הביקורת :

• אגף הממונה על השכר

הממונה על השכר הקים צוות שגיבש כלים, קווי מתאר והנחיות כלליות – כיצד אמור האגף להיערך בטרם הוא נכנס למו"מ עם איגוד מקצועי או סקטור מרכזי במשק. ההנחיות עוסקות בין השאר על צפי לדרישות השכר ומשמעותן התקציבית, כיצד ניתן לשפר את הפיריון ויעילות כנגד היענות לעדכון רמות השכר בהתייחס למיקרו ולכלל המשק, לקחים ולמידה ממו"מ קודם ועוד. על סמך כל אלה נדרש באגף לגבש אסטרטגיה והיערכות.

מטרת הביקורת – לבדוק כיצד בא לידי ביטוי מסמך הוראות זה בהתנהלות הממונה על השכר במו"מ מרכזיים שניהל. האם גלמדו הלקחים ומיושמים בהתאם וכיצד מערכין האגף את ההנחיות כך שיהיו עדכניות ותואמות לצרכי המו"מ בעתיד³.

סטאטוס : טיוטת הדוח אמורה להיות מופצת במהלך שנת 2025.

■ היערכות המשרד ואופן ביצוע ההגנה בתחום הסייבר

תחום לוחמת הסייבר וההגנה על מערכות המחשוב הפך לנושא חיוני בהתנהלות היוםיומית של הממשלה ובמיוחד במשרדים וגופים שבאחריותם מערכות מחשוב המוגדרות "קריטיות" לתפקודה התקין. באחריות משרד האוצר מספר מערכות מחשוב קריטיות כגון: מערכת מרכב"ה והבורסה וזאת בנוסף למערך המחשוב האוגר בתוכו מידע מסווג ביטחוני ומידע כלכלי רגיש. בהתאם לכך הופך המשרד למטרה וליעד תקיפה מועדף להאקרים חובבים ועד לגורמים עוינים ומדינות אויב בעלות כוונות פגיעה ספציפיות. עובדה זאת מחייבת את המשרד להיערך ולנקוט בפעולות הנדרשות על מנת להגן ולאפשר את הרציפות התפקודית גם בעת תקיפה או בכל מצב של אסון או קטסטרופה.

משרד האוצר מונחה בהתאם ע"י הגופים הביטחוניים כגון: שירות הביטחון ומערך הסייבר הממשלתי. כמו כן במטרה להסדיר את תחום ההיערכות והמוכנות בהגנת סייבר נתקבלה החלטת ממשלה בנושא המפרטת בין השאר את הצעדים והפעולות להם נדרשים המשרדים השונים לבצע. תחום טכנולוגי המשפיע ישירות על הנושא הוא המעבר לענן וההשלכות – הכלכליות ואבטחת המידע בהתאם

מטרות הביקורת:

בדיקת היערכות ומוכנות משרד האוצר בתחום הגנת הסייבר והרציפות התפקודית בעת אסון. כיצד מיישם המשרד את התקנים וההנחיות בתחום, כיצד יושמה החלטת הממשלה בנושא. האם נעשה מיפוי של המידע והמערכות השונות בהתאם לרמת הסיכון והיערכות להגנה בהתאם. עד כמה הארגון/המשרד

3. מטרה סופית של נושא הבדיקה יתואם עם הממונה על השכר.

4. החלטה 2443 מיום 15.02.15 - קידום אסדרה לאומית והובלה ממשלתית בהגנת סייבר.

גמיש ומתעדכן בהתייחס לאיומים ותקיפות – ונערך להגיב אליהם כדי למנוע פגיעה בבסיסי המידע ובתפקוד השוטף, האם קיימת תכנית פעולה חליפית תואמת ועוד.
סטאטוס: ביצוע אמור להתקיים תוך שיתוף פעולה עם אגף מערך הסייבר והאגף למערכות מידע – בכפוף לאילוצים ולוחות הזמנים ביחידות.

■ מערך האבטחה במתקנים השונים בקריות הממשלה

האגף אחראי בין השאר על ניהול מערך האבטחה והביטחון במשרד האוצר וקריות הממשלה, אחריות על תחום אבטחת המידע, הסייבר ומערך החירום. האגף מונחה בתחומים אלה על-ידי המשרד לביטחון פנים ורשות הסייבר. יש לציין כי מערך האבטחה מתבצע באמצעות מכרז כן שהמאבטחים אינם עובדי המשרד וכלי הנשק הם רכוש החברות הזוכות במכרז.

מטרת הביקורת – בדיקת מערך ואופן יישום מדיניות האבטחה במתקנים השונים, מתכונת ההעסקה של המאבטחים, התאמת מכרז האבטחה לצרכים השונים כולל עלויות ואופן הבקרה והשליטה של האגף בקריות הממשלה השונות ובמשרד.

הערה: הנושא לעיל מתקשר לביקורת במינהל הדיור הממשלתי שהסתיימה בשנה קודמת. במהלך השנה עבר תחום ניהול מערך האבטחה בקריות הממשלה לאחריות אגף החשב הכללי בחטיבת הנכסים והדיור. בהתאם לכך תיבדק האפשרות להמשיך הנושא במהלך השנה הנוכחית בהתאם לשינויים שחלו במערכת. סטאטוס: תהליך הביקורת יחל בשנת 2025.

מינהלת הגמלאות = ביקורת מעקב

בשנים 2022-23 נערכה ביקורת מקיפה במינהלת הגמלאות, המינהלת הפועלת אגף החשב הכללי במשרד אחראית על תשלומי פנסיה לגמלאי שירות המדינה בהיקף כספי של כ- 23 מיליארד ₪ לשנה.

בביקורת עלו ממצאים, בין השאר, במערך הסליקה שבאחריות המינהלת, בהתייחס להפרשות חובה לעובדי המדינה – גם עבור עובדים פעילים⁵. נמצאו טעויות בהפרשים, כמו-כן בשל העובדה שלא מאתרים את העובדים-המוטבים, הכספים חוזרים לבנק ישראל מהיצרנים ולא מתקיים הליך בקרה ומעקב אחר הסכומים שהוחזרו, האם הם משקפים נאמנה את הסכומים הנכונים – בין השאר כתוצאה מהיעדר מערכות תומכות שיאפשרו את הצגת הנתונים.

כמו כן עלו ממצאים בתשלומי פנסיה על אוכלוסיות המוגדרות כמיוחדות – עובדי רפא"ל, כבאים, מורים, שופטים מנכ"לים ועוד, המצביעים על חוסר בקרה ראויה על תשלומי הפנסיה, עובדה שיכולה

5. במהותה המינהלת מטפלת בגמלאים בפנסיה תקציבית ולכן תמוה שעוסקת בנוסף בסליקה פנסיונית לעובדים פעילים בפנסיה צוברת ותקציבית.

ליצור מצב של תשלומים עודפים מחד ותשלומים בחסר לאחרים מאידך, היכולים לגרור תביעות משפטיות פרטניות וייצוגיות.

בהתאם לאמור לעיל, הוחלט לבצע ביקורת מעקב אחר פעילות המינהלת, אופן תיקון הליקויים ותמונת מצב נכון להיום בהתייחס לפעילות.

סטאטוס: הבדיקה תתבצע בחלק השני של שנת 2025

■ ניהול תחום הבטיחות במשרד - מעקב

בדיקת תקפות וקיומם של נהלים בתחום הבטיחות במשרד, אופן יישומם בפועל, בעלי תפקידים ותחומי אחריות בנושאי הבטיחות השונים. אופן הפיקוח והבקרה של המשרד בניהול הבטיחות ביחידות החוץ. בעבר נערכה ביקורת מקיפה בנושא והוחלט לבצע ביקורת מעקב, בנוסף למבנה המשרד הראשי – נבדקים בצורה מדגמית יחידות חוץ השייכות ובאחריות המשרד הראשי כגון: מינהלת הגמלאות ורשות החברות.

סטאטוס – בתחילת שנת 2025, כחלק משינוי כולל בניהול מערך התחזוקה – עבר התחום לניהול חברה חיצונית במסגרת מכרז שנערך בהנחיית הדיוור הממשלתי בחשכ"ל. למעבר הנ"ל השלכה ישירה גם על תחום הבטיחות על רבדיו השונים. בכוונת הביקורת לבדוק ולעקוב אחרי שמירת כללי הבטיחות כפי שנקבעו במסמכי המכרז ואת השינויים שיידרשו לבצע – לאחר תקופת זמן של הרצה ופעילות שוטפת.

כמו כן לקראת סוף שנת 2025 או בשנה שלאחריה, ישנה כוונה לערוך בדיקה מקיפה על אופן יישומו של המכרז הנ"ל, השלכות כלכליות, בדיקת עלות תועלת, הפקת לקחים ועוד.

■ העסקת יועצים/נותני שירותים במשרד האוצר

משרדי הממשלה מעסיקים כח אדם בדרכים שונות לשם מילוי משימותיהם. חלק הארי של המועסקים הינם עובדי מדינה קבועים, זמניים וארעיים שההוצאה בגין העסקתם נכללת במסגרת פריטי תקציב המכונים "שיא כח אדם" ועבודה בלתי צמיתה. לעיתים נדרשים המשרדים להתקשר באופן ישיר לתקופה קצובה עם אדם/משרד מומחה או בעל ידע בתחום מבוקש שלא במסגרת יחסי עובד מעביד לצורך מתן ייעוץ בתחום ההתמחות. הוראות התכ"מ מנחות בצורה מפורטת את מזמין השירות כיצד לבצע את ההתקשרות, האישורים הנדרשים, אופן התשלום והתעריפים. כך למשל לא ניתן להתקשר עם יועץ לתקופה העולה על 5 שנים, מקום מושבו העיקרי לא יהיה בתחומי המשרד ולא יוקצו לו שירותי משרד. יש לציין כי החשב הכללי מנהל בתחומי הפעילות העיקריים מאגר יועצים⁶ מהם נדרש לבצע הליך בחירה מסודר כגון: קבלת הצעות, הליך מכרזי ועוד.

6. משרדי רו"ח, ניהול סיכונים, אדריכלים ומהנדסים. לצורך שירותי ייעוץ ייחודיים או התמחות קיימות הנראות ברורות כיצד לבצע את הליך הבחירה.

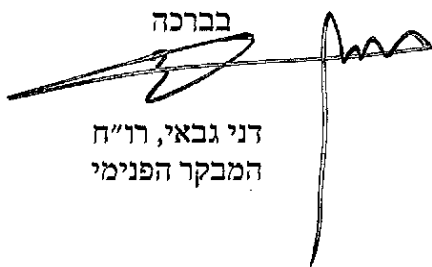
*יש לציין כי ישנה כוונה להתמקד בבדיקה ברשות בתחום הביטוח / שוק ההון – בין השאר בהתאם לממצאים ולתוצרים שעלו בדוח פניות הציבור מבין התחומים השונים בהן עוסקת הרשות. תחום הבדיקה - ייקבע בתיאום עם מנהל הרשות.

■ ממשלה ירוקה

כמדי שנה ובהתאם להחלטת ממשלה מבצע מבקר הפנים ביקורת על עמידה ביעדים להפחתת צריכה במוצרים מחוללי זיהום הכוללים בין השאר: הפחתה וחסכון בצריכת משאבים, הגברת שימוש בחומרים ממוחזרים ועוד. הביקורת כוללת גם את מינהל הרכש ומינהל הרכב וכן את כל יחידות החוץ של המשרד. הדוח מוגש מידי שנה למשרד להגנת הסביבה וכולל דיווח (לאחר בדיקה) של עמידה ביעדים שנקבעו ודיווח של המשרד על פעולות שביצע בנושא.

סטאטוס: חופץ

* יש לציין כי בנוסף, במהלך השנה עולים נושאים שונים שוטפים הדורשים בדיקה מיידית, או שהביקורת מוצאת לנכון לבחון תחומים אלה בתיאום עם הגורמים המתאימים, נושאים אלה נבדקים בהתאם לדרישה ואינם מופיעים בתכנית העבודה.

בברכה

דני גבאי, רו"ח
המבקר הפנימי