

תקציר דוח ביקורת פנימית

עבודת הצוותים העסקיים – תהליכי בקרה

1. רקע

בשנים האחרונות החלה מדינת ישראל לאמץ דפוסים של תהליכי עבודה המקובלים בסקטור הפרטי, בהתאם לכך מקודמת בחינת הפעילות במשרדי הממשלה על בסיס כללים של ממשל תאגידי.¹ על פי כללים אלו, הארגון נבחן בסקר סיכונים, שמטרתו להציג בפני מקבלי ההחלטות במשרד את הסיכונים המגוונים להם חשופים, אשר התממשותם עלולה לגרום לנזקים (כספיים ואחרים) למשרד, לממשלה ולפגיעה באיכות השירות הניתן לאזרחי המדינה.

הדוח יעסוק בצד הניהולי-תפעולי ביחס לקיומה של בקרה בתהליך העסקי. בקרה זו, כפי שיפורט בהמשך, נדרשת לביצוע הן ברמת המרחב העסקי והן ברמת האגף העסקי, כאשר התמקדות בדוח זה היא על הבקרה בסיום התהליך ובדיעבד. קיימת חשיבות לקיום המעקב והבקרה, לאור העובדה שלמעלה מ-90% מהעסקות והפעילויות העסקיות מאושרות על-ידי ועדת עסקות צוותית וועדת עסקות מרחבית. מספר מצומצם של עסקות ופעילויות מועבר לאישור פורומים במטה הרשות.

במהלך החודשים נובמבר 2017 עד פברואר 2018 בחנה הביקורת את קיומם של תהליכי בקרה על עבודת צוותי העסקות ברמ"י וכן קיומה של הבקרה הלכה למעשה. כמו כן, נבדקו: מקור חובת קיום הבקרה, היקף הבקרות המבוצעות ותוצאותיהם ומודל הפקת לקחים והטמעת שינויים. הביקורת קיימה שיחות וביורורים עם

לטיוטת הדוח נמסרה תגובת

2. המסגרת הנורמטיבית לקיום הבקרות וניהולם

2.1 קיומם של נהלי בקרה בארגון אינו מעוגן בהוראות חוק אלא הוא חלק מתפישה הקובעת, כי קיומם של בקרות בארגון מהווה כלי לצורך עבודתו התקינה והיעילה של הארגון.

2.2 הוראות תכ"ס סעיף 5.2 "ניהול סיכונים תפעוליים" קובע כי "ניטור ובקרה שוטפים.. לאתר.. מוקדי ששלים.. ולתקן ליקויים בתהליכי העבודה או בהתנהלות עובדים".

סעיף 7.2.9 "ועדות מכרזים ועבודתן" קובע כי "ועדת המכרזים תערוך דיון אחת לתקופה... ותפיק את הלקחים הנדרשים...".

¹ ממשל תאגידי הוא שם כולל לעקרונות המחייבים יצירת מנגנוני פיקוח ראויים על אופן ניהולן של חברות ציבוריות. מנגנוני הבקרה והפיקוח מבטיחים כי החברה תתנהל כראוי ותפעל בשקיפות ועל פי כללי דיווח ובקרה ראויים.

2.3 הגדרות תפקיד – קיימות משרות ברמ"י אשר מתוקף הגדרת תפקידם, הם אחראים על ביצוע תהליכי בקרה:

- סגן מנהל מרחב עסקי – בתיאור העיסוק נקבע כי מטרת התפקיד, בין היתר, היא "...אחריות כוללת על בקרת איכות לתהליכי הייצור והפעילויות המבוצעות במרחב...".
- מרכז בקרת איכות ועוזר למנהל מרחב עסקי (להלן: "עוזר למנהל המרחב") – בתיאור העיסוק נקבע כי מטרת התפקיד, בין היתר, היא 'לבצע בקרת איכות על עבודת צוותי העסקות במרחב לצורך קיום תהליך שיפור מתמיד בתפקוד צוותי העסקות'. כן נקבע, כי 'אחראי לביצוע ביקורת בתוך תהליך העבודה וביקורת על התוצרים הסופיים של צוותי העסקות'. כחלק מתפקידו ינהל 'מעקב אחרי דוחות אי ביצוע ועוד ומעדכן את ראשי צוותי העסקות ואת סגן מנהל המרחב'.

2.4 תכנית עבודה שנתית - מידי שנה נקבעת ברמ"י תוכנית עבודה שנתית המעוגנת במערכת ה"תמ"ר – תכנון ממשלתי רוחבי". נושא הבקרה על תהליכי עסקות ברשות עוגן כבר בתוכנית העבודה של רמ"י לשנת 2016 באחריות אגף העסקות.

2.5 החלטת הנהלה - הנהלת רמ"י בהחלטה 3392² (להלן: "החלטת הנהלה") קבעה שני מנגנוני בקרה כחלק מתהליך העסקי. הראשון, מדרג בעלי תפקידים בעלי סמכויות בתהליך העסקי - לאישור עסקות, לרבות הזנת עסקה במחשב (לדיון והחלטה) ולחתימה על מסמכים. השני, נקבע בהחלטת הנהלה, לפיה יש לקיים תהליך בקרה יזום של 5% מהעסקות, ובכללן פעילויות עסקיות הן ברמת המרחב העסקי (באחריות מנהל אגף עסקות). והן ברמת צוות המרחב העסקי (באחריות סגן מנהל המרחב העסקי). הנהלת המרחב תבצע את הבקרה על החלטות הצוותים.

לא הוכנו ואושרו כנדרש, נוהל אב/אאו נוהל ביצוע לנושא קיום בקרה בתהליך העסקי.

בתגובה [REDACTED] לטיוטת הדוח נמסר, כי נושא כתיבתו אישורו של נוהל הבקרה נמצא בתוכנית העבודה לשנת 2019.

נקבע רף כללי של 5% בדיקות בקרה, ללא בחינה מעמיקה וללא הבחנה בין סוגי העסקות והפעילויות במרחב העסקי. רף זה אינו נבחן מעת לעת.

3. בחינת קיום תהליכי הבקרה ואופן ביצוען

3.1 בקרת עסקות - רמת צוות המרחב העסקי

בהחלטת הנהלה נקבע כי "הנהלת המרחב תבצע את הבקרה על החלטות הצוותים" וכי יבוצע מדגם של 5% באחריות סגן מנהל המרחב העסקי. בנוסף וכמפורט לעיל, נושאי המשרה שהוגדר במסגרת תפקידם תחום זה הם: סגן מנהל המרחב ועוזר למנהל המרחב.

לא מבוצעת בקרת עסקות במרחב העסקי, כפי שנדרש הן מתוקף הגדרות בעלי התפקידים במרחב והן מתוקף החלטת הנהלה.

² החלטת הנהלה 3392 מיום 19.6.2013.

מתגובת המרחבים לטיטוט הדוח נמסר, כי:

- א. בעלי התפקידים במרחבים העסקיים, סגן מנהל המרחב ועוזר למנהל המרחב, לא הונחו לבצע את הליך הבקרה ככתוב בהגדרת התפקיד ובהחלטת ההנהלה. כמו כן, קיים קושי לבצע תהליך ללא שקיים נוהל עבודה מנחה.
- ב. אחד המרחבים העסקיים, ערך ישיבות בודדות לביצוע בקרה על מספר עסקות מצומצם בסמכות הצוותים.

3.2 בקרת עסקות - רמת המרחב העסקי

נסקרו פרוטוקולים של ישיבות הועדה לבקרת עסקות וכן קוימו שיחות ובירורים עם בעלי תפקידים שונים ברמ"י, על מנת לבדוק את אופן ניהול וביצוע בדיקות בקרת העסקות בדיוני הועדה.

- המדגם - המדגם נבחר על ידי אגף העסקות, הוא כולל הן עסקות המתאשרות ברמת צוות המרחב העסקי והן ברמת המרחב העסקי, בניגוד להחלטת ההנהלה. כמו כן, אין קריטריונים מובנים באשר לאופן בחירת העסקות והפעילויות העסקיות המבוקרות – כמות, מיקום גיאוגרפי (מרחב עסקי) וסיווג העסקה/פעילות עסקית.
 - תדירות והרכב הועדה - אין פורום קבוע המשתתף בישיבות. בנוסף, נמצא כי הדיונים התקיימו באופן עיתי וכשנה לאחר ביצוע העסקות, ולעיתים מתקיימים דיונים בנפרד לנציג האגף המשפטי ולנציג אגף החשבונות.
 - תיעוד – רישום הפרוטוקולים לא נערך במערכת ייעודית. המסמכים הכוללים את טופס הבדיקה והפרוטוקול הם קבצי אופיס (גיליון אלקטרוני ומסמך וורד) ומכאן גם שאינם זמינים לכלל המשתמשים ברמ"י. פרוטוקול הישיבה מאגם מספר פגישות של הועדה לבקרת עסקות ואינו חתום על-ידי מי מהמשתתפים.
- בתגובה לטיטוט הדוח מסר [REDACTED] כי הם פועלים להקמת פורטל אגפי, אשר יכלול את דיוני צוות הבקרה, באופן שיהיו זמינים לכל.
- הפצת הממצאים - הפצתו של הפרוטוקול נעשית על ידי אגף העסקות למשתתפים בתהליך הבקרה. הדוח לא תמיד מופץ בסמיכות למועד הישיבות. בנוסף, מידי שנה עורכים דוח מסכם שנתי, הכולל את נתוני העסקות שנבדקו ואת הליקויים העולים מהם, על פי סוג הליקוי, בטבלה מרכזת אחת. ככלל, סיכום זה מופץ לחברי הועדה לבקרת עסקות.
 - הפקת לקחים – לא נערכה הפקת לקחים שיטתית עבור הדוחות או הטמעת שינויים ברמת האגף בכללותו. אלו ככל שנדרשים מבוצעים ברמת המרחב או הצוות.

4. המלצות

הביקורת ממליצה לפעול לחיזוק הבקורות הקיימות ברמ"י בכלל, ובנושא העסקי, כפי שנבדק בדוח זה, בפרט.

מסגרת נורמטיבית

4.1 לפעול לאישור נוהל בקרה, שיכלול הוראות ניהוליות ותפעוליות, שיכללו בין היתר הוראות לאופן ביצוע בקרת העסקות, הדיווח, התייעוד ותהליכי הפקת לקחים.

4.2 לבצע בחינה משמעותית של היקף העסקות הנדרשות בביצוע הבקרה, כמו כן לקבוע מועד לבחינה מחודשת להיקף העסקות.

4.3 מומלץ לפעול לקידום ועדכון מתמיד של סקר סיכונים, כך שיהווה נדבך לתהליך הבקרה. כמו כן, מומלץ למנות מנהל סיכונים לרמ"י, שיהיה בעל האחריות לניהול ותחזוקת הסיכונים ובכללם תכלול הבקורות.

ניהול וביצוע בקרת עסקות

4.4 להנחות את סגני מנהלי המרחב ועוזרי מנהלי המרחב לפעול, כנדרש מהגדרות התפקיד שלהם ובהתאם להחלטת הנהלת רמ"י, לביצוע בקרה על עסקות ופעילויות המאפשרות בצוותים העסקיים.

4.5 להנחות את כלל חברי צוות הבקרה במטה רמ"י לקיים דיונים, בהתאם לנקבע בהחלטת הנהלה או בנוהל מסודר שיקבע. הן מבחינת פורום הועדות, כמות העסקות הנבחנו וכדומה.

4.6 לתעד את דיוני צוות הבקרה, הן במרחב והן באגף העסקות במערכת החלטות שקופה שתהא זמינה למכלול המשתמשים בה או בעלי עניין.

4.7 ליצור מערך של בחינת הפקת לקחים כתוצאה מהבקורות הנערכות וכן נקיטת פעולות הטמעת תיקון הליקויים העולים מהפקת לקחים זו.

תהליכים ממוחשבים

4.8 מומלץ לעשות שימוש בכלים מחשובים לביצוע הבקורות ולשם בחירת המדגם באופן המיטבי.

4.9 נוכח תהליכי האפיון של מערכות המחשוב במסגרת רמיטק מומלץ כבר כעת לכלול במסגרת זו את ההגדרות הנדרשות לשם ביצוע בקורות יעילות בעתיד, לרבות הגדרת דוחות אותם ניתן יהיה להפיק.

נספח

להלן נתוני הועדה לבקרת עסקות על פי דוחות הועדה שנמסרו לביקורת:

2014	2015	2016	
156	346	310	סה"כ עסקות שבוקרו
103	263	246	עסקות עם ליקויים חלקיים
66%	76%	79%	אחוז העסקות עם ליקויים

להלן עיקרי ממצאי הועדה, על פי סוגי הליקויים שנמצאו:

2014		2015		2016		סוג הליקוי	מסד
אחוז השגויים מסה"כ העסקות	מס' עסקאות	אחוז השגויים מסה"כ העסקות	מס' עסקאות	אחוז השגויים מסה"כ העסקות	מס' עסקאות		
42%	66	38%	131	24%	75	חוסר במסמכים רלוונטיים (מסמכים לא סרוקים בהדמיה, חו"ד לא עדכניות ועוד)	1
22%	34	29%	100	25%	78	טפסי עסקה לא חתומים ו/או לא ציון תאריך חתימת הטופס	2
13%	21	14%	50	16%	51	רקע עסקה לא מפורט/לא ברור מספיק	3
13%	21	12%	40	14%	42	מעקב אחר הטיפול בעסקה (כגון: חתימת חוזה, תשלום הוצ"פ או התמורה במועד ועוד)	4
9%	14	4%	14	5%	15	קליטת סמל גביה שגוי (הפרשת חלף היטל השבחה)	5

דף 5 מתוך 6

אגף ביקורת פנימית

6%	9	3%	10	17%	53	קליטת נתונים לא תקינה / לא עדכניים בעסקות כוכב(החלטות מועצה, מטרת ההרשאה, התאמת תקי' ההרשאה להסכם גג, תקנת פטור / קליטת נתוני תכנון, אופציה לתקופה נוספת, קליטת זכויות עתידיות בעסקות בפטור ממכרז, משך תקופת הפיתוח, קליטת מטרת החכירה ועוד)	6
1%	2	4%	14	8%	24	חוי"ד תכנונית (ציון אחוז ההפרשות לצרכי ציבור, חוסר בפירוט נתוני התכנון ועוד)	7

דף 6 מתוך 6

אגף ביקורת פנימית