



25 מרץ 2007
ו' ניסן תשס"ז
מפ' / 8160

נייר עמדה של לשכת המבקרים הפנימיים
מוגש לוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת

בנושא:

דו"ח הוועדה הציבורית לבחינת חוק הביקורת הפנימית ("ועדת זילר")

מבוא

לשכת המבקרים הפנימיים ישראל (להלן: הלשכה) הנה חברה בכירה ופעילה בלשכת המבקרים הפנימיים העולמית (IIA), שמושבה בארה"ב ובקונפדרציה האירופית למבקרים פנימיים (ECIIA). הלשכה מאגדת בתוכה כ- 1,200 מבקרים פנימיים במשרדי הממשלה, ברשויות מקומיות, בגופים ציבוריים, בחברות ציבוריות, בעמותות ובתאגידים נוספים.

הלשכה מייצגת את מקצוע הביקורת הפנימית והעוסקים בה בישראל והיא הגוף שהשר רשאי להתייעץ בו, עפ"י חוק הביקורת הפנימית התשנ"ב 1992. הלשכה ממלאת בצמידות להוראות חוקי מדינת ישראל, כללי האתיקה והתקנים של המקצוע, שליחות ציבורית ראשונה במעלה לתפקודם של הגופים הציבוריים במדינת ישראל – ביעילות ובחיסכון, בשמירה על הוראות החוק, ועפ"י אמות המידה הראויות של ניהול תקין ושל טוהר המידות.

פעילותה של הלשכה לקידום מקצוע הביקורת הפנימית והעוסקים בה בישראל להשגת ביקורת פנימית ראויה בגופים הציבוריים, מתקיימת בכל המישורים מאז שנת 1962.

פעילות הלשכה לחיזוק הביקורת הפנימית, הביאה לגיבוש הצעות חוק שהונחו במהלך השנים האחרונות על שולחן הכנסת. ההצעות כללו נושאים רבים שתיקונם נדרש וזאת לאור הניסיון שנצבר מאז חוקק חוק הביקורת הפנימית. הלשכה זכתה לברכתו של שר המשפטים לשעבר, יוסף טומי לפיד, ובסופם של דיונים שנערכו בין נציגי הלשכה לנציגי משרד המשפטים הוסכם למעשה על כל השינויים הנדרשים, למעט עניין הרישוי וההסמכה. עניין זה הובא בפני שרת המשפטים ציפי לבני, אשר החליפה בינתיים את יוסף טומי לפיד, ובמהלך הדיונים שנערכו עם נציגי הלשכה היא החליטה על הקמתה של ועדה לצורך הכרעה בסוגיית הרישוי. החלטתה של השרה לא יושמה למעשה, וחודשים רבים מאוחר יותר הוקמה וועדת זילר, בהרכב שונה לחלוטין מזה שעליו החליטה בתחילה השרה, וזאת ללא ידיעתה וללא שיתופה של לשכת המבקרים



הפנימיים. השתלשלות מלאה ומפורטת יותר של הרקע להקמתה של ועדת זילר, מובאת במסגרת מכתב של לשכת המבקרים הפנימיים אל השרה ציפי לבני מיום 26.10.05 – אשר מובא בזאת בנספח 3 לנייר העמדה.

כאן המקום לציין, כי במוסדות המקצועיים של הלשכה, חברים הפועלים בהתנדבות, בהם אישי ציבור ואקדמיה וכן מבקרים פנימיים בכירים המכהנים בשרות ארגונים מהגדולים והבולטים במשק. אשר על כן, עמדות הלשכה המובאות בזאת, ניתנות על רקע ניסיון מקצועי ואקדמי עתיר, ומתוך ראייה רחבה של השלכות החקיקה הצפויות על מידת האפקטיביות של הביקורת הפנימית וכן על היבטי ההתנהלות של הארגונים השונים. אכן, לא בכדי, קבעה שרת המשפטים בכתב המינוי שנתנה לוועדה בצוותה עליה בין היתר "לשמע את לשכת המבקרים הפנימיים ולשקול את המלצותיה".

הלשכה סבורה, כי חלק מהמלצות הועדה, יש בהן כדי "לחזק, לשפר ולהדק את הביקורת הפנימית וטוהר המידות", כפי שהוגדר במטרות אשר בכתב מינויה. עם זאת מתריעה הלשכה, שחלק מהמלצות הועדה, כפי שיפורט להלן, סותרות את העקרונות היסודיים ביותר של המקצוע, וכן עשויות לפגוע באופן חמור ובלתי הפיך במהותה ובייעודה של הביקורת הפנימית וכן באיכות המקצוע וברמתם המקצועית של העוסקים בו.

עיקרי השינויים אשר יביאו לדעתנו את השינוי המיוחל, מובאים במסגרת הצעת חוק הביקורת הפנימית (תיקון – חיזוק הביקורת הפנימית), התשס"ז 2007, אשר תוגש בתקופה הקרובה לשולחן הכנסת, המובאת בזאת כנספח 1 למסמך זה, וכן במסגרת הצעות חוק דומות אשר כבר מונחות על שולחן הכנסת ה-17.

1. רישוי המקצוע – צו השעה להבטחת עתידו ותועלתו בגופים המבוקרים

מהפיכת המידע, ההתקדמות הטכנולוגית המסחררת, ותהליכי ההפרטה המואצים, הביאו להתפתחות מהירה של המשק הישראלי, לרבות זה הציבורי והמוניציפאלי, ועם זאת לחדירה גוברת של ארגוני פשיעה, ולהחלשתם של מנגנוני בקרה ממשלתיים ו/או חיצוניים אחרים. התפתחות זו העמידה אתגרים הולכים וגוברים בפני מערכות הבקרה ואנשי המקצוע הפועלים בתחום הבקרה והביקורת, לרבות המבקרים הפנימיים. לאור זאת, הלכה והתבססה התובנה על מידת החיוניות והחשיבות של קיום מנגנוני בקרה יעילים ואפקטיביים בתוך הארגונים השונים, ובצורך לבחון את יעילותן והלימותם – ע"י מבקרים פנימיים. תובנה זו באה לידי ביטוי בחקיקה הנרחבת בתחום זה בארץ ובעיגונה של חובת קיום



ביקורת פנימית מקצועית, אפקטיבית ובלתי תלויה בגופים ציבוריים, בחברות ציבוריות, ברשויות המקומיות, בעמותות ועוד.

במקום בו נוטלת על עצמה המדינה הסדרה של עניין בדרך של רגולציה, מוטלת עליה גם חובה להעמיד אמצעים וכלי הגנה יעילים להבטחת מימושה של תכלית החקיקה. מחד, מוטלים על המבקר הפנימי אחריות ותפקידים רבים ומורכבים של ביקורת על כל מערכות הבקרה ופעולות הארגון, לרבות: בחינת חוקיות, תאימות, אפקטיביות, יעילות, חסכון, ניהול תקין וטוהר המידות, ומנגד, קיימים על פי החוק תנאים מינימאליים ביותר של כשירות למקצוע, ובהם: היעדר הרשעה בעבירת קלון, תואר אקדמי מוכר (בכל תחום) ושנתיים ניסיון בעבודת "ביקורת" שאין לה כל הגדרה ברורה.

כאן המקום לציין, כי מקצוע הביקורת הפנימית מחייב השתלמות רב תחומית, אשר אינה קיימת בשום מסגרת לימודים או תארים אקדמאיים "רגילים". מאחר שעל המבקר הפנימי לבקר את כל פעילויות הגוף המבוקר, נושאי המשרה וממלאי התפקידים בו, הרי הוא נדרש לידע נרחב בכל התחומים הרלוונטיים, לרבות: מחשבים, משפטים, הנהלת חשבונות, כלכלה, מינהל ציבורי, מינהל עסקים, סטטיסטיקה, איכות הסביבה, פסיכולוגיה, דרכי חקירה ועוד. בנוסף לכל אלה, נדרש המבקר הפנימי לרכישת כישורי ביקורת אשר כוללים התמקצעות בדרכי הערכה ובדיקה של תהליכים ומערכות בקרה בכל התחומים הנ"ל. לאור זאת ברור, שאין בתואר אקדמאי רגיל (כפי שנקבע בחוק) כדי לספק למבקר הפנימי כלים מספקים למילוי תפקידו באופן ראוי.

על רקע זה, תעלומה היא בעינינו, כיצד זה שלצד הטלת חובה על ידי המחוקק לקיום ביקורת פנימית, טרם עוגנו עד היום בחוק כללים סבירים להבטחת רמתם המקצועית של העוסקים במקצוע, לרבות כלים ומשאבים ראויים להבטחת ביצוע ביקורת פנימית אפקטיבית.

מתוך היכרותנו את הנעשה, אנו מתריעים, כי לצד מבקרים פנימיים רבים מוכשרים וראויים הפועלים כיום בארץ, ישנו מספר רב של ארגונים בהם מתקיימת כיום ביקורת פנימית **למראית עין בלבד**, בין אם עקב העסקתם של נותני שירותים בהיקף מזערי, ובין אם עקב העסקתם של אנשים חסרי כל הכשרה ו/או כישורים מתאימים. תוצאותיו של סקר נרחב שנערך לאחרונה על ידי הרשות לניירות ערך בשיתוף פעולה עם אוניברסיטת בר-אילן ועם לשכת המבקרים הפנימיים, מעידות על היקף נרחב ביותר של התופעה. לצורך הדגמה: על פי תוצאות הסקר, ב-88% מהחברות הציבוריות שנבדקו בשנת 2004 (החייבות מכוח חוק בהעסקת מבקר פנימי), מתקיימת ביקורת פנימית מזערית בהיקף שעות שנתי **הנמוך מרבע משרה !!** ב-78% מהחברות שנבדקו נערכו **עד שני דוחות ביקורת בשנה בלבד !!** (ראה מסקנות והמלצות צוות הבחינה בנספח 2 למסמך זה). ממצאים דומים בחומרתם עלו גם בסקר שנערך על ידי הממונה על שוק ההון, ביטוח וחסכון במשרד האוצר, על מערכי הביקורת הפנימית בחברות



הביטוח ובחברות מנהלות של קרנות הפנסיה בשנים 2004-2005. על פי תוצאות הסקר, ב-85% מהחברות המנהלות קרנות פנסיה חדשות מתקיימת ביקורת פנימית מזערית בהיקף שעות שנתי **הנמוך מרבע משרה !!** כן נמצא, כי היקף שעות הביקורת הפנימית ביחס להיקף הנכסים בחברות הביטוח הגדולות, **נמוך פי שלושה** מזה הנהוג בחמשת הבנקים הגדולים!

ראוי לציון, שקיומה של התופעה לא נעלם גם מעיניה של ועדת זילר, בקובעה כי **"הניסיון מוכיח שיש המנצלים את ה"אמורפיות" הזו (של החוק) לרעה וחומקים לגמרי ממינוי מבקר פנימי, או שהם ממנים מבקר פנימי שאינו יותר מפרופורמה..."** (ע' 70 בדוח הוועדה).

הניסיון הנצבר בארץ ובעולם מלמד, כי הסדרה של כללי מקצוע בחקיקה תוך הסדרת תהליכי הכשרה, הסמכה ורישוי, קידמו את איכותם של המקצועות, העלו את רמתם של העוסקים בהם, מנעו או לפחות צמצמו את חדירתם של שרלטנים, חובבנים, מתחזים וארגוני פשיעה לשורות המקצוע, וכן סיפקו כלים לטיהורם של המקצועות מגורמים כנ"ל. כך למדנו במידה כזו או אחרת בעקבות הסדרת הרישוי במקצועות השונים בתחום הרפואה, ההשכלה, החינוך, עריכת דין, ראיית חשבון, הנדסה, אדריכלות, מדידות, ייעוץ השקעות, שמאות, תיווך, משרדי חקירות, חשמלאות, עבודה סוציאלית... ועוד ועוד. מכאן, **בלתי מתקבל על הדעת כי תחום מהותי בחשיבותו ומורכב מבחינת דרישותיו כביקורת הפנימית, יישאר פרוץ ומוזנח מבחינה זו.**

לאור האמור לעיל תמהים אנו, כיצד זה הגיעה ועדת זילר למסקנה, כי יש להותיר את המצב על כנו ולא להטיל חובת רישוי לעיסוק במקצוע (ע' 52 בדוח הוועדה). במסקנה זו נסמכת הוועדה על נימוקים (ע' 46 – 55 בדוח הוועדה), שאותם נפריך אחד לאחד, כדלקמן:

הפרכת נימוקי הוועדה

נימוק 1- רגולאציה מיותרת.

- משהוכרע כבר כי ביקורת פנימית תחויב על פי החוק ונקבעה הרגולאציה בתחום, צעד קטן נוסף של דרישת הרישוי הוא זניח בהיבט של הכבדת הרגולאציה ומנגד, הכרחי להבטחת יישומו של החוק באופן ראוי.

נימוק 2 – ביקורת פנימית היא עיסוק ולא מקצוע.

- הביקורת הפנימית הנה מקצוע אקדמאי אוניברסאלי וכך היא מוגדרת גם על ידי הלשכה המקצועית העולמית והפדרציה האירופאית של הביקורת הפנימית. לכן, תמוה בעינינו כיצד זה נסמכת הוועדה על טיעון קלוש וחסר תוכן ממשי, אשר אינו נסמך על הגדרות ו/או הסברים כלשהם. די אם נבחן את ההתייחסות של החוק לביקורת הפנימית, אשר קובע כללים בנוגע למינוי, הפסקת כהונה, תפקידים, כשירות והתאמה, כפיפות, דיווח ועוד, כדי ללמוד על רצינות ההתייחסות לנושא כאל מקצוע לכל



דבר. סקירה של מכלול המיומנויות הנדרשות מהמבקר הפנימי כאשר הוא עורך את הביקורת באין ספור תחומים ותהליכים מורכבים, מלמדת על הרמה והיקף הכישורים המקצועיים הנדרשים ממנו. בנוסף, קיומם של כללי אתיקה, תקנים והנחיות מקצועיות אשר פותחו על ידי מועצה מקצועית בינלאומית אשר מייצגת למעלה מ-200,000 מבקרים פנימיים ב-149 ארצות, המתורגמים לעברית על ידי המועצה המקצועית של הלשכה, תוך התאמתם לחיי העשייה בארץ ולחוקי מדינת ישראל (אשר הוזכרו גם בפסקי דין של בתי המשפט בישראל לרבות בבג"צ). קיומם של פרסומים מקצועיים וספרות מקצועית, קיומם של לימודים אקדמאיים, כנסים מקצועיים וכן של מסגרות רבות של הדרכה, השתלמויות והעשרה מקצועית, קיומה של פסיקה נרחבת המתייחסת אל הביקורת הפנימית כאל מקצוע, כל אלה מאפיינים מקובלים של "מקצוע", אשר מקצוע הביקורת הפנימית עונה עליהם בארץ ובעולם.

נימוק 3 – מקצועות רבים אחרים אינם מחויבים ברישוי, כגון: מנכ"ל, חשב, מנהל כוח אדם, מנהל רכש וכד'.

- כבודם של כל אלה במקומם מונח. עם זאת, אף אחד מהם אינו מקצוע, החוק אינו מגדיר תנאי כשירות או התאמה לעיסוק בהם, מעולם לא הוגדרו להם כללי אתיקה והנחיות מקצועיות, ולעוסקים בהם אין לשכה מקצועית בדומה למקצועות רבים אחרים. תפקידים אלו הם עיסוקים שתכליתם היא פנים ארגונית בלבד. המבקר הפנימי משרת את ארגונו בדומה לעיסוקים הנ"ל, אך בה בעת ממלא גם אינטרס ושליחות ציבוריים ובכך נבדל מהם באופן מהותי.

נימוק 4 – קיימת שונות בלתי ניתנת לגישור בין הארגונים השונים ועקב כך גם בין הכישורים הנדרשים מהמבקרים הפנימיים בהם.

- למרות השוני הקיים בתחומי העיסוק של הארגונים השונים, תהליכי ההתנהלות, עקרונות הבקרה וסוגי האיומים דומים מאוד בדרך כלל. בכל ארגון קיימים נכסים, תהליכי רכש, הנהלת חשבונות, תשלומי שכר, ניהול עובדים, ועוד, ללא כל קשר עם תחום העיסוק המסוים של הארגון. אף סוגי האיומים דומים בדרך כלל, ונובעים ממקורות דומים- בין אם חיצוניים (כלקוחות, ספקים, מתחרים) או פנימיים (כעובדים, בעלי עניין). תורת הביקורת הפנימית הנה תורה אוניברסאלית שהמומחה בה רוכש את הכלים לבחינה מקצועית ומובנית של מפת הסיכונים, של מערכות הבקרה, ושל התהליכים הארגוניים באשר הם.

נימוק 5 – חובת הרישוי עומדת בסתירה לעקרון שלפיו המבקר הפנימי הוא איש הארגון שפניו פנימה לארגון.



- נחזור ונדגיש, כי בנוסף להיותו איש הארגון, למבקר הפנימי שליחות ציבורית. בנוסף, איננו רואים כל סתירה בין היות המבקר הפנימי איש הארגון לבין כלל שיחייב אותו לעמוד בדרישות הכשרה והסמכה המעוגנים בחוק. הוא הדין באשר לעו"ד שהוא יועץ משפטי פנימי, וכן מהנדס, שמאי מקרקעין, רופא, אופטומטריסט או כל בעל מקצוע אחר בעל רישיון, שהנו עובד שכיר של ארגונו.

נימוק 6 – הצורך ברישיון יגביל כניסתם של אנשים טובים ומוכשרים למקצוע.

- תכליתה של חובת הרישיון היא העלאת ושמירת הרמה המקצועית של העוסקים במקצוע, הפועלים תחת כללי אתיקה, תקנים והנחיות מקצועיות אשר יוגדרו בחוק. ככל מקצוע אחר בו נדרש רישיון, הדרך לעיסוק במקצוע פתוחה בפני **כל אדם**, ובלבד שירכוש את הכלים והמיומנות ברמה המתבקשת כדי שיוכל לעמוד כראוי במטלות הציבוריות והפנים-ארגוניות הנדרשות ממנו.

נימוק 7 – בעיה בייחוד דרישת הרישוי מהמבקר הראשי ולא מצוות עובדיו.

- ראשית, קיימת בהצעת החוק גם דרישת רישוי מכפיפי המבקר הראשי בארגון. שנית, במה נבדלים עובדי לשכת המבקר מעובדי לשכת היועץ המשפטי שאינם עורכי דין אלא רק משפטים או מעובדי מחלקת ההנדסה שאינם מהנדסים (כהנדסאים או טכנאים) כמו גם מכלכלנים העוסקים בביקורת (חשבונאית) במסגרת משרד רואי חשבון? בעל המקצוע המורשה רשאי להיעזר בעובדים בעלי כישורים הולמים שאינם בעלי רישיון, וממילא הוא זה החותם על המוצר הסופי והנושא באחריות הכוללת לתוצאותיו.

נימוק 8 – היסודות התיאורטיים המקצועיים אינם בשלים דיים ואינם ברמה אקדמית מספקת.

- נימוק זה עשוי היה להיות ענייני, לפני למעלה מעשור שנים. הביקורת הפנימית היא אמנם מקצוע המתפתח בצעדי ענק ביחד עם ההתפתחות הטכנולוגית והחברתית המואצת. עם זאת, ניסיון בן למעלה מיובל שנים בלמעלה ממאה ארצות העולם המערבי, לרבות בארה"ב, באירופה, באוסטרליה וכמובן בישראל, הביאו לגיבושם של כללי אתיקה, הנחיות מקצועיות ותקנים מקצועיים ברורים וכתובים המקובלים על מאות אלפי מבקרים פנימיים ברחבי העולם. התקנים המקצועיים מתעדכנים כאמור מעת לעת על ידי המועצה המקצועית העולמית, אשר ללשכה הישראלית נציגות בה, וכן מתורגמים ומותאמים לחקיקה המקומית על ידי המועצה המקצועית של הלשכה. קיימת ספרות מקצועית ענפה בתחום. המקצוע זוכה לדריסת רגל גוברת והולכת גם באקדמיה, החל בלימודי תעודה דו-שנתיים, דרך לימודי תואר שני באוניברסיטת בר-אילן ובאוניברסיטת חיפה, לימודי תואר שני במשפטים לבעלי תואר שני בביקורת פנימית וכלה באישור ללימודי דוקטורט באוניברסיטת בר-אילן. בנוסף, נמצאת כיום הלשכה בתהליך מואץ של גיבוש התואר הראשון בביקורת פנימית.



מקצועות רבים המחייבים רישוי, כשמאים, הנדסאים, טכנאים ועוד, לא זכו לדריסת רגל דומה בתחום האקדמי כמו זו שלה זוכה מקצוע הביקורת הפנימית והיד עוד נטויה.

לצד הפרכתם של נימוקי הועדה כאמור לעיל, אנו מביאים בזאת את עיקרי הנימוקים לעמדתנו, שיש לעגן בחוק חובת רישוי, בפיקוחה של מועצת מבקרים פנימיים אשר תוקם במשרד המשפטים או במשרד ממשלתי רלוונטי אחר לצורך כך:

1. הטלת חובת רישוי ומתן רישיון לעומדים בבחינות מקצועיות הולמות ולבוגרי התמחות מעשית מתאימה, יגרמו בהכרח להעלאת רמתם המקצועית של העוסקים במקצוע. בלשכת המבקרים הפנימיים קיימת כבר תשתית מוצקה של בחינות מקצועיות הממתינה לאימוצה, והיא תכנית הבחינות לתואר בינלאומי של "מבקר פנימי מוסמך" – C.I.A, אשר מיושמת ומעניקה תארים כנ"ל לעשרות מבקרים פנימיים בארץ כבר למעלה מעשור שנים.

2. חובת הרישוי תעניק הכרה ויוקרה למקצוע ולעוסקים בו, ועל ידי כך תרחיב את מעגל האנשים השואפים להצטרף לשורותיו. הדבר יביא בהכרח להשבחתם של העוסקים במקצוע, לתועלת הארגונים בהם פועלת הביקורת הפנימית, ואגב כך לתובנה "נכונה" יותר על מהותה של הביקורת הפנימית בקרב הנהלות הארגונים השונים.

3. חובת הרישוי וקיומה של מועצה מקצועית האחראית על קביעת ההנחיות והתקנים המקצועיים המחייבים, יעניקו תוקף ונפקות משפטית להגדרת "תקנים מקצועיים מקובלים" הקיימת כיום בסעיף 4(ב) לחוק הביקורת הפנימית. סוף סוף תתקיים הסדרה מחייבת של נהלי העבודה הראויים, אשר ישמשו מחד את המבקרים הפנימיים כמודל מחייב וראוי במילוי תפקידם, ומנגד – כמודל לבחינת טיב עבודתם, אשר יכול להיבחן אף במישור המשפטי. בלשכת המבקרים הפנימיים קיימת כבר מערכת שלמה של כללי אתיקה, תקנים והנחיות מקצועיות "הממתינה" לאימוצה.

4. תהליך קביעתם ועדכוןם של כללי המקצוע על ידי המועצה הנ"ל, וכן נפקותם המחייבת, יאיצו את תהליכי החשיבה וההעמקה בתחום, ויתרמו על ידי כך באופן משמעותי לפיתוחה של התורה ולקידומו של המקצוע, בצמידות לפיתוחה בעולם, דבר המשמר את אי תלות המבקר הפנימי בהיותו בלתי תלוי בגופים מבוקרים כאלה או אחרים, המבקשים להכתיב למבקר הפנימי כיצד לעבוד ומה לבדוק.



5. במצב המשפטי הנוכחי, שבו קיימים בחוק תנאי כשירות נמוכים ובלתי ממוקדים לעיסוק בביקורת פנימית, קיימת זליגה של אנשים בלתי מיומנים וחסרי הכשרה מתאימה לתחום. במצב זה נגרם נזק כפול לביקורת הפנימית ולארגונים עצמם: היעדר קיום ביקורת פנימית מקצועית באותם הארגונים, וכן נזק חמור למוניטין של המקצוע.

6. להבדיל מתפקידים אחרים, בארגונים רבים יש חוסר הבנה באשר למהותה ולחשיבותה של הביקורת הפנימית. מצב זה הביא למינויים של עובדים בלתי נחוצים או המועמדים לפיטורין לתפקיד המבקר הפנימי (בבחינת "לצאת ידי חובה"), תוך ניצול תנאי הכשירות הנמוכים שבחוק, וללא כל קשר עם התאמתם של העובדים לתפקיד.

7. בשונה מתפקידים אחרים, הנהלות הארגונים יעדיפו לעיתים קרובות מבקר פנימי שאינו כה נמרץ ומוכשר לתפקידו. כך יחסך מהן נטל ההתמודדות עם ביקורת נמרצת ונוקבת על פעולותיהם. עקרון זה הוא בין הגורמים למינויים של מבקרים פנימיים בלתי מוכשרים, וכן לשרידות גדולה במיוחד של הפחות מוכשרים מביניהם.

8. המבקר הפנימי נהנה (בצדק) מקיומן של הגנות מיוחדות בחוק מפני פיטורין, ומכאן ששרידותו בתפקיד גדולה בדרך כלל ביחס לתפקידים בכירים אחרים בארגון. בשל עובדה זו, קיימת חשיבות מיוחדת למינויו של בעל מקצוע מוכשר ומתאים לתפקיד, וכן דרוש מנגנון חיצוני לארגון, שיאפשר את סילוקו של מבקר פנימי הפועל באופן בלתי מקצועי באופן חריג. מנגנון הרישוי, לרבות האפשרות לשלילת הרישיון (אם לא פעל על פי תנאיו), עשויים לתת מענה לצרכים אלה.

9. היעדר חובת רישוי בחוק הביקורת הפנימית ובחוקים רבים נוספים בתחום הביקורת הפנימית, נבעה בין היתר מחשש, שהיה רלוונטי לעת החקיקה, שמא יחסרו בעלי מקצוע הכשירים לתפקיד. מצב זה השתנה בשנים האחרונות באופן קיצוני, כאשר מאות בוגרי תכניות הכשרה ולימודים אקדמאיים בתחום הביקורת הפנימית, מצטרפים מדי שנה לשוק העבודה, ובנוסף אליהם גם בעלי מקצועות חופשיים רבים (כעורכי דין, ורואי חשבון) המבקשים להסב את מקצועם.

10. לצד הסמכות שתינתן למועצת המבקרים הפנימיים למתן רישיון לעיסוק בביקורת פנימית, חשובה לא פחות מכך, סמכות שתינתן לה לעריכת דין משמעותי ולנקיטת צעדי משמעת, עד כדי שלילת הרישיון, כנגד מי שאינם ראויים להמשיך ולהחזיק בו. מצב זה יספק הרתעה חיונית לאכיפת כללי



המקצוע על העוסקים בו, ובו בזמן גם כתובת לפניות הציבור, לרבות ממונים ומבוקרים, לצורך בירורים מקצועיים או תלונות כנגד מבקרים פנימיים המתרשלים בעבודתם. לצד היוקרה והסמכויות המוקנות למבקר הפנימי מכוח היותו בעל רישיון, מטיל עליו הרישוי גם אחריות לעבודתו.

11. מצאנו לנכון להביא שני ציטוטים מדברי מלומדים, אשר הועדה הסתמכה על דבריהם כנגד רעיון רישוי המקצוע, וזאת בניגוד גמור לעמדות שהביעו במשך שנים רבות, במאמרים מפרי עטם ובתורה שבעל-פה ובכתב שלימדו את תלמידיהם:

" ראוי הוא שהמבקר הפנימי, החותם על דין וחשבון שבו דברי ביקורת על פעולות שונות שבחן, יהיה אדם שעבר הכשרה מתאימה, התמחה בעבודתו, נבחן וקיבל רישוי לעסוק בביקורת פנימית, הצורך ברישוי, אחרי התמחות ובחינות, נובע מן האחריות שהמבקר הפנימי נוטל על עצמו במילוי תפקידו ובמסקנות וחוות דעת שהוא מגיש יחד עם הדין וחשבון שלו"
(מר ניסים מזרחי, מרצה ללימודי ביקורת פנימית באוניברסיטת חיפה – מתוך ספרו תורת הביקורת הפנימית, חלק א' פרק ג' עמ' 115).

"אנו סבורים שחיוב מבקר פנימי להוכיח את הכשרתו לביצוע תפקידי ביקורת פנימית, יסייע בהצבת אדם מתאים לתפקיד רגיש זה. מצד שני, קביעה ממוסדת של סדרי העבודה ושל הכללים שעל פיהם הוא אמור לפעול עשויה למנוע תופעות שבהן המבקר הפנימי כפוף להוראות לא ענייניות מבחינה מקצועית אך נועדו להסיטו מטיפול בנושאים רגישים ובלתי מתאימים להנהלה. לדין וחשבון של המבקר משקל ניכר בתוך הארגון (ולפעמים אף מחוצה לו) ... בהגשתו של דין וחשבון כזה נוטל על עצמו מי שחתום עליו אחריות מקצועית לא מבוטלת. מן הראוי איפה שלחתימה זו יינתן המעמד המתאים על ידי חיוב הזכאי לכך להוכיח כי אכן הוא ראוי לשאת באחריות זו"

(פרופסור אשר פרידברג ומר ניסים מזרחי, מתוך תזכיר שכתבו בתאריך 11/2/97 לשר המשפטים דאז מר צחי הנגבי).

למרבה האירוניה, בחרה הועדה להסתמך על דבריהם, דווקא לאחר שהפכו עורם והתגייסו לסיכול רעיון הרישוי למקצוע הביקורת הפנימית, אשר לו הטיפו בקנאות ובנחישות במשך שנים רבות.

12. להלן מספר ציטוטים מפרי עטם של בכירים ומלומדים אשר באופן עקבי ובמשך שנים רבות, נמנים על תומכי רעיון הרישוי של מקצוע הביקורת הפנימית, כדלקמן:



פרופ' דוד ליבאי, שר המשפטים לשעבר, יו"ר הועדה לביקורת המדינה לשעבר:

"כאשר כיהנתי כיו"ר הועדה לענייני ביקורת המדינה עמלתי יחד עם נציגי לשכתכם על הכנת חוק המבקרים הפנימיים ואף הגשתי הצעת חוק פרטית בנידון. כבר אז גרסתי שיש מקום לכונן מועצת מבקרים פנימיים ולהסמיכה להעניק רישיון לעיסוק בביקורת פנים למי שיעמוד בתנאים שיקבע החוק.

אותו זמן היה מיסוד מקצוע המבקרים הפנימיים בבחינת חידוש והייתה נטייה להמתין בחובת הרישוי עד שנראה את הלשכה פועלת בהתאם לחוק החדש.

נראה לי כי בחלוף 15 שנה ניתן וראוי לצעוד צעד נוסף בקידום המקצוע על ידי קביעת דרישות סף בחוק לעיסוק במקצוע הביקורת הפנימית והכפפת העוסקים בו לכללים המקצועיים, לכללי האתיקה ולדין המשמעתי".

פרופ' שמעון שטרית, שר הכלכלה והתכנון לשעבר, שר הדתות לשעבר, האוניברסיטה העברית ירושלים:

"נראה לי כי מוצדק לדרוש דווקא בעידן הכלכלה החופשית לחזק את מקצוע הביקורת הפנימית ע"י רישוי ועיגון בחקיקה. זאת כדי להגן על הצרכנים הן כבעלי מניות והן כמקבלי שרות מגופים מסחריים ומרשויות שלטוניות.

החיזוק מצד המחוקק ע"י רישוי ועיגון בחקיקה יגביר את תהליך ההתמקצעות של מקצוע מבקר הפנים שהגיע לרמה מכובדת.

קיים אינטרס ציבורי חיוני דווקא לעודד את ביקורת הפנים לאור ההתרחשויות בעולם הכלכלי הן בישראל והן בחו"ל המלמדות על חסר משמעותי במערכות בקרה מקצועיות, ובמסורת עמוקה של בקרה מקצועית מתמדת".

פרופ' מאיר חת – בין תפקידיו לשעבר: מפקח על הבנקים, יו"ר הבורסה לני"ע, יו"ר הדירקטוריון בנק לאומי, וכיום: חבר המועצה להשכלה גבוהה, ביה"ס למשפטים המכללה למנהל:

"התפקידים שהחוק מטיל על המבקר הפנימי מחייבים שמי שמתמנה למשרה זו, יהיה בעל כישורים מקצועיים וניסיון, שיאפשרו לו למלאם כהלכה.

הויתור על דרישה לתואר אקדמי במקצוע הביקורת הפנימית והעדר הסדר של הסמכה ורישוי, של מבקרים פנימיים, הוא חריג בולט בחקיקה המסדירה מקצועות שהמחוקק ראה מקום לקבוע מסגרות מחייבות לדרך פעולתם.... הסדר מכוח חוק של רישוי והסמכה, חיוני לשמירה על מעמדו של מקצוע הביקורת הפנימית...".



פרופ' משה גת, ראש המחלקה למדעי המדינה וד"ר **שמעון רוזביץ'**, המרכז האקדמי ללימודי תואר שני בביקורת פנימית וציבורית וראש המכון לשלטון מקומי, **אוניברסיטת בר אילן**:
"תמכנו בעבר והננו תומכים גם כיום בהסמכה ורישוי של המבקר הפנימי, אשר הוכשר כבעל מקצוע אקדמי אוניברסאלי (כבמקצועות אחרים אשר להם רישוי מחייב).
הסמכה ורישיון יחייבו הכשרה מקצועית ראויה, השתלמות מקצועית וניסיון ראויים.
מפאת רגישותו וחשיבותו של תפקיד המבקר הפנימי, מן ראוי שתקודם הסמכה ורישוי לתפקיד, ויפה שעה אחת קודם".

2. מתנגדי הרישוי מונעים משיקולים זרים

ההתנגדות הנמרצת ביותר לכל יוזמות החקיקה שהיו בשנים האחרונות ושכללו חובת רישוי, הייתה של לשכת רואי החשבון בישראל. רוב רובם של הנימוקים שהועלו בדוח ועדת זילר כנגד חובת הרישוי, ואשר נייר עמדה זה התייחס אליהם, הועלו על ידי לשכת רואי החשבון בהזדמנויות שונות, לרבות בוועדה עצמה. לשכת רואי החשבון מונעת ככל הנראה מאינטרס צר ושקוף - לשמר בידי חבריה את תחום הביקורת הפנימית כמוצר נלווה נוסף על מדפיהם העמוסים של רואי החשבון. הטלת חובת רישוי, והגדרת הביקורת הפנימית כמקצוע (רחמנא לצלן) אשר כפוף לכללים נפרדים ולמועצה נפרדת, יערים על רואי החשבון "קשיים" בהמשך "מכירתו" של המוצר האמור. מתוך אינטרסים צרים אלה של אנשי לשכת רואי החשבון, מעלים הם ברוב מרץ נימוקים "ברומו של עולם" על רגולאציה כבדה כביכול, על חוסר בשלות כביכול של ה"עיסוק" הנדון וכדומה, תוך שהם מנצלים את השפעתם וכוחם לסיכול כל הצעת חוק שבנושא. לצערנו הרב, היו גם מבין שורותינו קומץ זעום של אנשים בעלי דעה, אשר נתנו יד לסיכול רעיון הרישוי מטעמים שאינם מן העניין.

3. הגבלת תקופת כהונתו של המבקר הפנימי – בלתי סבירה ובלתי ראויה

בין המלצותיה של הועדה הנוגעת לקציבת תקופת כהונתו של המבקר הפנימי נכתב: " ...נראה לנו שתקופת כהונה בת עשר שנים היא תקופה אופטימאלית שצריך לחתור אליה... " (ע' 62 בדוח הועדה). הנימוקים המלומדים להמלצת הועדה דן מסתכמים בשורה אחת בלבד (בע' 61) שנביאה כאן במלואה: " ...ככל שתקופת הכהונה מתארכת כן גדלה השחיקה, כן חסר הרענון וכן גדל הסיכון לקפיאה על השמרים."

קביעתה של המלצה בעלת השלכות כה מרחיקות לכת על בסיס נימוק כה קלוש וצר, היא לדעתנו טעות חמורה הגובלת בקלות דעת מסוכנת מצד הועדה. החשש משחיקה קיים לגבי כל מקצוע בעולם, וקיימות דרכים מגוונות לטפל בו, שאינם כוללות פיטורין דווקא. הועדה לא הביאה כל נימוק להמלצתה על



הגבלת הכהונה לעשר שנים דווקא (ולא לחמישה עשר שנים למשל), ולא הציעה פתרון להעסקתו של מבקר פנימי מבוגר שפוטר, מלבד המלצתה כי " יהיה צורך למצוא הסדרים מתאימים שיפתרו את הבעיה..." (ע' 62 בדוח הועדה).

אנו מתריעים, כי להגבלת כהונתו של המבקר הפנימי אין כל הצדקה, היא תפגע קשות ביכולתו למלא את תפקידו באופן בלתי תלוי וכן פוגעת בזכות יסוד חופש העיסוק של המבקרים הפנימיים. להגבלה זו אין אח ורע בשום חקיקה אחרת בתחום הביקורת הפנימית, ולמיטב ידיעתנו, גם לא בקשר לנושאי משרה אחרים במגזר הציבורי. יתרונו המהותי של מבקר פנימי, הוא בהיותו עובד הארגון אשר לומד את אורחותיו מבפנים, יוצר מוניטין ויחסי אמון עם נושאי המשרה ועם עובדי הארגון, ומשיג על ידי כך היכרות עמוקה עם הנעשה בארגון, וגישה מוחלטת ובלתי אמצעית אל מקורות מידע הדרושים לו למילוי תפקידו. תהליך זה נמשך בדרך כלל זמן רב, והולך ומשתבח עם השנים. כל הגבלה של משך העסקתו של המבקר הפנימי, תפגע ביכולתו למצות את תהליכי הלמידה והחברות הללו, תיצור בו חששות באשר לפרנסתו ואגב כך תלות בלתי נסבלת בגורמים בעלי שליטה והשפעה בארגון, תוך נטייה להימנעות מעימותים, להתעסקות בנושאים שוליים "שאינם מושכים אש" או גרוע מכך, תגרום להכפפת שיקול דעתו בפני גורמים אחרים, בניגוד לכללי האתיקה ולכללים המקצועיים החלים עליו, כל זאת על מנת שתקופת כהונתו תוארך. תלותו של המבקר במבוקריו תגדל ככל שתקופת כהונתו תגיע לסיומה. אשר על כן, אין לקבל כל הגבלה בקשר עם משך העסקתו של המבקר הפנימי, וממילא לגורם הממנה אותו קיימת הסמכות גם לפטרו (במסגרת הכללים) בכל עת.

4. המבקר "כיחיד" עובד הארגון

תופעת מיקור החוץ בתחום הביקורת הפנימית היא לצערנו נרחבת. אין הלשכה מתנגדת למיקור חוץ, אם הוא מוזמן על ידי המבקר הפנימי שבתוך הארגון, והוא האחראי על תוצאות עבודת נותן השירות החיצוני. אנו סבורים, כי על המבקר הפנימי, כהגדרתו, להיות חלק בלתי נפרד מהארגון שאותו הוא משרת, ולצורך כך עליו להיות עובדו של הארגון. מהותה של הביקורת הפנימית, בהיותה מרכיב ממרכיבי הבקרה של הארגון הבודק ובוחן את מערכות הבקרה האחרות בו. גורם חיצוני לא יזכה לעולם לרמת הקרבה והפתיחות הנדרשת לו כדי לטוות את יחסי האמון ואת אמצעי הגישה אל מקורות המידע הדרושים לו למילוי תפקידו. יחסי עובד-מעביד עם הארגון נחוצים להבטחת ההזדהות של המבקר עם הארגון, הגנה עליו מפני הצרת צעדיו ו/או פיטוריו, שמירת מעמדו הראוי (הן בעיני המבוקרים והן בעיני הממונים) ומניעת כל פער ואפליה בין זכויותיו לבין אלה של עובדי הארגון האחרים. תופעת מיקור החוץ עודדה לצערנו את התופעה הנרחבת של **ביקורת למראית עין** שעליה הצבענו בתחילת מסמך זה, אשר במסגרתה נשכרים שירותי ביקורת חיצוניים במינון מזערי ובאמצעות חוזים קצרי טווח. רוב החוזים



המוכרים לנו בתחום זה כוללים סעיפים מגבילים ומפלים שונים, בעיקר בנוגע למינוי ולפיטורי המבקר הפנימי, באופן שמעמיד אותו תחת איום מתמיד של הפסקת החוזה עימו. הוא אינו זוכה להגנה הקיימת מכוח דיני העבודה, ובתחומים רבים הופך תלוי ברצונם הטוב של גורמים הנתונים לביקורתו, כגון מנהל הכספים והמנכ"ל. ממצאי הסקר שערכנו בנושא זה מדברים בעד עצמם.

הועדה התייחסה לתופעה זו והמליצה לצערנו להותיר את המצב הקיים על כנו. בנימוקיה, מעלה הועדה "עובדות" תמוהות בנוגע ליתרונות כביכול של המבקרים העצמאיים כדלקמן: "... התמקצעות גדולה יותר של המבקרים העצמאיים. הם מנוסים יותר,, חושיהם חדים יותר... תלותם בגוף המבוקר קטנה יותר..." (ע' 60 בדוח הועדה). אף במקרה זה נראים לנו נימוקי הועדה בלתי משכנעים. מבקר פנימי הפועל על פי ההנחיות המקצועיות ותקני המקצוע, מחויב בהתמקצעות ובהשתלמות מתמדת. הוא לומד ומזין עצמו באמצעות קשר עם עמיתיו למקצוע בארגונים דומים לשלו, וכן נהנה ממעמד בכיר ובלתי תלוי בגורמים המנהלים, כך שעצמאותו המקצועית נשמרת במלואה. מן הסתם, הוא גם בעל חושים חדים לא פחות משל עמיתו העצמאי...

הטענה לפיה נותן שירותים חיצוני אינו תלוי בארגון אותו הוא מבקר חסרת כל בסיס עובדתי. אף נותן שירותים כזה נזקק בדרך כלל לפרנסתו לכל גורם המוכן לרכוש את שירותיו בכל היקף שיוצע לו, וללא כל קשר עם הצרכים האמיתיים של הארגון. תקני הביקורת הפנימית המחייבים קביעת תכניות עבודה על סמך סקר סיכונים מקיף בארגון, יקבלו תוקף מחייב רק אם יעוגנו בחוק, ביחד עם קביעתם של תנאי רישוי הולמים.

אנו סבורים, שגם מבקר פנימי המשרת מספר ארגונים קטנים במקביל, יכול להמשיך ולשרתם כשכיר (בחלקיות משרה), וכך יתקיימו לגביו היתרונות החשובים שעליהם הצבענו, תודות להיותו חלק בלתי נפרד מהארגונים שבהם הוא פועל. תפיסה זו מיושמת למעשה במועצות המוניציפאליות המקומיות והאזוריות.

5. נקודות האור שבהמלצות הועדה

כפי שציינו בראשית המסמך ובנייר המלווה לנייר העמדה, חלק מהמלצות הועדה מקובלות עלינו מהבחינה העקרונית ויש בהן לדעתנו לתמוך בקידום הביקורת הפנימית בארץ. להלן נזכיר את עיקריהן (על פי מספרן בנספח של עיקרי ההמלצות, בע' 92 ואילך בדוח הועדה), וזאת לרבות הערותינו לכל אחת מהן כלהלן:

המלצה 1 – הכללת פסקה הצהרתית בחוק, בנוגע לאפשרות של הרחבת הביקורת מעל הנדרש בחוק.
- ההמלצה מיותרת בעינינו, שכן חוק הביקורת הפנימית מהווה ממילא חוק מסגרת, שאין בו כדי להגביל את הביקורת הפנימית.

המלצה 2 – הבהרה בחוק לעניין שימוש בתואר "ביקורת פנים".



- הבהרה בלתי ישימה לטעמנו, מאחר שאת התוכן להגדרת התואר יש לקבוע באמצעות מועצת הביקורת הפנימית, על פי הצעת החוק.
- **המלצה 3** – הרחבת רשימת הגופים החייבים בביקורת פנימית.
- בהצעת החוק קיימת הרחבה של רשימת הגופים שיש לחייב בקיום ביקורת פנימית (ס' 1 בהצעת החוק).
- **המלצה 4** – חיזוק מעמדו של המבקר הפנימי בקביעת תכנית עבודתו.
- המלצה דומה מעוגנת כבר בהצעת החוק (ס' 7 בהצעת החוק).
- **המלצה 5** – עיגון סמכות מבקר פנימי במשרד ממשלתי כלפי חשב המשרד וכלפי צד שלישי.
- המלצה דומה מעוגנת כבר בהצעת החוק (ס' 2(ג) בהצעת החוק).
- **המלצה 6** – חיזוק סמכותו של המבקר הפנימי בנוגע לקבלת מידע.
- ככלל, הדבר מעוגן כבר בחוק הביקורת הפנימית. נדרשת אכיפה של הוראות החוק.
- **המלצה 7** – החמרת הענישה על הפרה חוזרת של ההוראות בדבר מסירת מידע למבקר הפנימי.
- המלצה דומה מעוגנת כבר בהצעת החוק (ס' 12 בהצעת החוק).
- **המלצה 8** – השוואת מעמדו של המבקר הפנימי לאלה של סגן המנכ"ל בארגון.
- בהמלצה מעוגנת גם אפשרות לסטייה מהעיקרון הנ"ל באישורם של המנכ"ל והיועץ המשפטי. אפשרות זו אינה מקובלת, באשר היא סותרת את עקרון אי תלותו של המבקר הפנימי בגורמים המבוקרים. לעניין קידום מעמדו של המבקר הפנימי בארגון, המלצה דומה מעוגנת כבר בהצעת החוק (ס' 2(ד) בהצעת החוק).
- **המלצה 9** - השוואת שכרו ותנאי עבודתו של המבקר הפנימי לאלה של סגן המנכ"ל בארגון, וכן שמירת מעמדם של כפיפי המבקר הפנימי לאלה של עובדים אחרים ברמה מקבילה בארגון.
- המלצה דומה מעוגנת כבר בהצעת החוק (ס' 2(ד) ו-11 בהצעת החוק).
- **המלצה 10(ב)** – דרישת קיום סיווג בטחוני מתאים למבקר פנימי בארגון שבו נדרשת כשירות ביטחונית.
- ההמלצה מובנת מאליה, ומשום כך מיותרת.
- **המלצה 15** – דרישה להקצאת המשאבים הדרושים למבקר הפנימי לשם ביצוע תכנית העבודה.
- המלצה דומה מעוגנת כבר בהצעת החוק (ס' 7(ג) ו-7(ד) בהצעת החוק).
- **המלצה 16** – קבלת עובדים ללשכת המבקר הפנימי בהסכמתו בלבד, וכן הבטחת תנאי עבודתם.
- ההסדר הקיים בחוק בנושא קבלת עובדים ליחידת הביקורת מספק, ולגבי תנאי עבודתם, המלצה דומה מעוגנת כבר בהצעת החוק (ס' 2(ד) בהצעת החוק).
- **המלצה 18(א)** – הגשת דוחות הביקורת במשרדים ממשלתיים לשר, למנכ"ל וליועץ המשפטי של המשרד.
- הלשכה מסתייגת מהטלת חובת דיווח ליועץ המשפטי, וכן חסר מקומה של ועדת הביקורת.



המלצה 18(ג) – חובת דיווח למבקר הפנימי על נקיטת צעדים לתיקון הליקויים.

- המלצה דומה מעוגנת כבר בהצעת החוק (ס' 9(ד) בהצעת החוק.

המלצה 21(ב) – המבקר הפנימי אינו מייצג את הארגון בפני מבקר המדינה, לעניין ביקורת המדינה.

- הדבר מובן מאליו ומשתמע גם מהחוק הקיים.

6. המלצות הועדה שהלשכה מסתייגת מהן

להלן רשימת המלצות הועדה, אשר ללשכה הסתייגויות לגביהן. חלק מההסתייגויות פורטו באריכות בגוף המסמך, ולגבי האחרות, הן מוצגות להלן בתמצית:

המלצה 10(א) – חובת הרישוי והסמכת מבקרים פנימיים.

- ראה פירוט הסתייגויות בסעיף 1 במסמך, וכן הצעתנו במסגרת ס' 3 בהצעת החוק.

המלצה 11 – אישור מינוי מבקר פנימי על ידי ועדה חיצונית.

- ההמלצה סותרת את עקרון ה"פנימיות" של המבקר הפנימי, ועלולה להתפרש כהתערבות וככפייה חיצוניים, באופן שימנע מהמבקר הפנימי לתפקד. ראה הצעתנו בס' 2 ו-3(י) בהצעת החוק.

המלצה 12 – הכרעה בחילוקי דעות על ידי גורם חיצוני, ובעניין הפסקת עבודתו של המבקר הפנימי.

- ככלל, ההמלצה סותרת את עקרון ה"פנימיות" של המבקר הפנימי. הסמכות להכרעה במקרים של חילוקי דעות צריכה להיות נתונה בידי ועדת הביקורת של הארגון. במקרים חריגים של הפסקת כהונה משיקולים זרים תתכן התערבות חיצונית, ראה הצעתנו בס' 10(ג) בהצעת החוק.

המלצה 13 – מבקר פנימי שכיר או עצמאי.

- ראה פירוט הסתייגויות בסעיף 4 במסמך, וכן הצעתנו בס' 2(ד) בהצעת החוק.

המלצה 14 – הגבלת משך כהונה של המבקר הפנימי.

- ראה פירוט הסתייגויות בסעיף 3 במסמך, וכן הצעתנו בנוגע להפסקת כהונה בס' 10 בהצעת החוק.

המלצה 17 – קביעת תקנים מקצועיים לביקורת פנימית על ידי שר המשפטים.

- תקנים מקצועיים לביקורת פנימית קיימים במסגרת לשכת המבקרים הפנימיים, והם ייבחנו על ידי מועצת מבקרים פנימיים המורכבת מגורמים מקצועיים בלתי תלויים. אין להסמיך את השר, שהנו גוף מבוקר, לקבוע כללים מקצועיים לביקורת הפנימית. ראה הצעתנו בס' 4 בהצעת החוק.

המלצה 18(ב) – דיווח למבקר המדינה בעניין דיון בדוחות המבקר הפנימי.

- ההמלצה סותרת את עקרון ה"פנימיות" של המבקר הפנימי, ועלולה להתפרש כהתערבות וככפייה חיצוניים, באופן שימנע מהמבקר הפנימי לתפקד. לעניין חובת הדיווח ראה הצעתנו בס' 6 בהצעת החוק.

המלצה 18(ד-ה) – דיווח למבקר המדינה או לגורם חיצוני אחר על אי תיקון ליקויים.



- ההמלצה סותרת את עקרון ה"פנימיות" של המבקר הפנימי, ועלולה להתפרש כהתערבות וככפייה חיצוניים, באופן שימנע מהמבקר הפנימי לתפקד.
המלצה 18 (ו – ז) - חובת דיווח על מצב תיקון הליקויים לגורמים שונים.
- אין להטיל חובת דיווח ליועץ המשפטי ו/או לרואה החשבון החיצוני. חובת הדיווח חלה כלפי הממונה וכלפי ועדת הביקורת. עקרון ה"פנימיות" של המבקר הפנימי מחייב להשאיר בידי הממונה את הסמכות להחליט על הרחבת הגורמים המדווחים.
המלצה 19 – חובת מתן גילוי דעת על מצב הביקורת הפנימית בארגון, לגורמים סטטוטוריים.
- ההמלצה סותרת את עקרון ה"פנימיות" של המבקר הפנימי, ועלולה להתפרש כהתערבות וככפייה חיצוניים, באופן שימנע מהמבקר הפנימי לתפקד.
המלצה 20 – פרסום דוחות ביקורת פנימיים.
- לפרסום דוחות ביקורת פנימית ברבים עלולות להיות השלכות חמורות על היקף שיתוף הפעולה עם המבקר הפנימי ועל יכולתו לתפקד בארגון. יש להקפיד בעניין זה על הכללים שנקבעו בחוק, וכן על המבחנים המשפטיים שנקבעו בפסיקה של בתי המשפט (עע"מ 6013/04, עת"מ 454/02, בג"צ 7805/00).
- **המלצה 21 (א) –** הטיפול בתלונות הציבור על ידי המבקר הפנימי או גורם אחר.
אין לאפשר מינוי ממונה על תלונות הציבור בארגון זולת המבקר הפנימי. הענקת סמכויות לעריכת בדיקות ולקבלת מידע לגורם מקביל אחר בארגון מסכן את מעמדו של המבקר הפנימי ועלולה לשמש לעקיפתו על ידי הגורמים המבוקרים. ראה הצעתנו בס' 4(א) בהצעת החוק.
- **המלצה 22 –** סמכות הכרעה בחילוקי דעות שונות לגוף חיצוני.
- ההמלצה סותרת את עקרון ה"פנימיות" של המבקר הפנימי, ועלולה להתפרש כהתערבות וככפייה חיצוניים, באופן שימנע מהמבקר הפנימי לתפקד.

7. ומה חסר בדוח הועדה

- קיימים מספר נושאים בעלי חשיבות רבה לדעתנו לחיזוקה של הביקורת הפנימית, אשר הועדה לא נתנה עליהם את הדעת במידה מספקת, והנם מובאים להלן באופן תמציתי:
- הרחבת דרכי הטיפול העומדים לרשות המבקר הפנימי במקרים של חשדות לעבירה פלילית כנגד גורמים מבוקרים.
 - טיפול יסודי בתופעה הנרחבת של "ביקורת למראית עין" והשתמטות מחובת קיום ביקורת פנימית ראויה. הועדה ציינה את קיום התופעה, אך לא הציעה לה פתרון ממשי.



- הצורך ב"גורם על" לפתרון חילוקי דעות בתחומים שונים בעבודתו של המבקר הפנימי (כגון בקביעת תכנית העבודה). הועדה הצביעה על צורך בקיומו של גורם כנ"ל אך לא פרטה כל הצעה מעשית בקשר אליו.
- צורך בקידום ועדות הביקורת, אף במשרדי הממשלה, אשר להן תפקיד חיוני ביותר בחיזוקה של הביקורת הפנימית.
- צורך במינוי המבקר הפנימי באמצעות מכרז.
- צורך בחיזוק ההגנות על המבקר הפנימי, במקרים של התנכלויות על רקע עבודתו ובניסיונות לפיטוריו מתוך מניעים זרים.
- צורך בחיזוק אי תלותו של המבקר הפנימי בגורמים הנתונים לביקורתו, כגון במסגרת האפשרות הקיימת להכפפתו למנהל הכללי בארגון.
- צורך בהגדרה ובקביעה של התקנים המקצועיים המחייבים את העוסקים במקצוע.

במסגרת הצעת החוק בה אנו תומכים, ניתנו הפתרונות הראויים לכל הסוגיות הללו. הנימוקים וההסברים המפורטים מובאים בזאת במסגרת דברי ההסבר של הצעת החוק.

לסיכום:

מדי יום מוכחת חשיבותם הרבה של מבקרים פנימיים בארגונים וברשויות ברחבי הארץ, המסייעים לארגוניהם בהשגת היעדים, בהגברת החיסכון והיעילות, בשמירה על טוהר המידות, במניעת חריגות ממינהל תקין ובשמירה על החוק. הצלחתם של המבקרים הפנימיים נובעת מהיותם אנשי יושרה וצדק, מהמקצועיות שלהם, אך לא פחות מכך, מהגיבוי הניתן להם כמי שמתמנים ופועלים על פי חוק. רבים וטובים בממשלה ובכנסת מבינים את חשיבותה וחיוניותה של הביקורת הפנימית, ולמרות זאת אינם מביאים לידי מעשה את הנדרש על מנת לגשר על הפער העצום שקיים בין מידת חשיבותו של המקצוע לבין מעמדו הסטטוטורי ואופן יישומו להלכה ולמעשה. עיקרי השינויים אשר יביאו לדעתנו את השינוי המיוחל, מובאים כאמור במסגרת הצעת חוק הביקורת הפנימית (תיקון – חיזוק הביקורת הפנימית), התשס"ז 2007, אשר תוגש בתקופה הקרובה לשולחן הכנסת, המובאת בזאת כנספח 1 למסמך זה, וכן במסגרת הצעות חוק דומות אשר כבר מונחות על שולחן הכנסת ה-17.

אנו קוראים לך, כב' יו"ר הועדה לביקורת המדינה, וכן לחברי הוועדה, לעשות את המעשה אשר יביא למהפכה שכה נדרשת כדי להעלות את הביקורת הפנימית בישראל למעמד ולרמה המקצועית הראויים לה,



לשכת המבקרים הפנימיים ישראל

THE INSTITUTE OF INTERNAL AUDITORS ISRAEL

ועל מנת להבטיח קיומה של ביקורת ראויה, מקצועית, אפקטיבית ובלתי תלויה בגופים הציבוריים במדינת ישראל, תוך הגברת ההגנה על המבקרים הפנימיים והרחבת סמכויותיהם, בד בבד עם הגברת האחריות המוטלת עליהם, כפי שהדבר יבוא לידי ביטוי ברישוי מקצוע הביקורת הפנימית על פי החוק.