



מבקר העירייה

עקרונות סקר סיכונים לדרוג חשיבות

נושאים לביקורת 2018

תוכן העניינים

1. כללי.....	3
2. מתודולוגיית העבודה.....	4
3. תוכנית עבודה רב שנתית.....	7
4. תוכנית עבודה שנתית.....	7
5. תחומי הביקורת.....	7

1.

בללי

תוכנית הביקורת מושתת על "סקר סיכונים לדרוג חשיבות נושאים לביקורת" שבוצע בשנת 2010. בשנת 2018 נערך, ריענון מקיף של סקר הסיכונים והתאמתו למבנה האירגוני הנוכחי של העירייה תוך מיפוי מחדש של תחומי הפעילות של העירייה והתאגידים. מטרת הסקר לזהות את התהליכים העיקריים בעירייה, לבחון את הסיכונים העיקריים הטמונים בהם ולדרג את חשיבותם על מנת לקבוע סדרי עדיפויות לביצוע ביקורת פנימית. זאת, כחלק מתפיסה כי הביקורת הפנימית מיועדת לשמש בין היתר, ככלי ניהולי לבדיקת נושאים בעלי סיכון גבוה ולאיתור ליקויים בבקורות.

מטרתו של סקר סיכונים לצרכי הביקורת הפנימית הנו לאתר תחומים בעירייה אשר חשופים בצורה מוגברת לסיכונים, ולנתב את משאבי הביקורת הפנימית בצורה יעילה אל מוקדי הסיכון. ככל שיחידה מסוימת או תהליך מסוים חשופים יותר לסיכונים, חשיבותם לצורך ביקורת פנימית גדלה. סקר הסיכונים מהווה בסיס לתוכנית עבודה רב שנתית לפעילות הביקורת הפנימית, המסתמכת על דירוג היחידות והנושאים השונים בהתאם למידת הסיכון והחשיפה המיוחסים להם.

סקר הסיכונים שבוצע בעירייה כלל איסוף נתונים על היחידות הארגוניות והתהליכים בעירייה, ריכוז הנתונים וניתוחם.

איסוף הנתונים בוצע באמצעות קיום פגישות עם בעלי תפקידים בעירייה ועיון במסמכים.

פעילות העירייה חולקה למספר תחומים עיקריים בהתאם למבנה הארגוני:

- ✓ מנהל כספי
- ✓ מנהל הנדסה
- ✓ משאבי אנוש
- ✓ יעוץ משפטי
- ✓ תחזוקה בטחון ולוגיסטיקה (תב"ל)
- ✓ חינוך
- ✓ רווחה
- ✓ שיפור איכות פיקוח הסביבה (שאיפ"ה)
- ✓ מערכות מידע ומחשוב
- ✓ פעילות מוניציפאלית כללית, ניהול ומטה
- ✓ תאגידים עירוניים

בכל תחום אותרו תהליכי העל העיקריים שחולקו למספר תתי תהליכים. בכל תהליך-משנה פורטו הנושאים הנדרשים לביקורת ודורגו בהתאם להערכת הסיכונים וחשיבותו של כל נושא לביקורת.

2.

מתודולוגיות העבודה

2.1

כללי

אחת המטרות העיקריות של הביקורת הפנימית הנה לסייע בידי ההנהלה בביצוע יעיל של עבודתה. לצורך כך בודקת הביקורת הפנימית את הבקורות השונות שהציבה ההנהלה. מטרת בקורות אלו הינן למנוע חשיפה לסיכונים אשר אם יתמשו, עלולה העירייה להיפגע. לביצוע ביקורת פנימית יעילה, יש להתמקד באותם תחומים בעירייה אשר להם חשיפת יתר לסיכונים. גישה זו מאפשרת הפקת תועלת אופטימאלית מהביקורת הפנימית. סקר סיכונים זה בוצע לצורך מטרה זו של איתור התחומים שיש לרכז בהם את משאבי הביקורת.

2.2

מטרה

מטרת סקר הסיכונים הנה לאתר תחומים בעירייה אשר חשופים בצורה מוגברת לסיכונים של אובדן כספים, אי סדרים, מעילות והונאות, פגיעה במוניטין העירייה, פגיעה בבטיחות, פגיעה באיכות הסביבה, בשירות לתושב וכד'. מיווי וזיהוי הסיכונים מבוצע לצורך הכנת תוכנית עבודה לביקורת הפנימית. ככל שתהליך מסוים או יחידה מסוימת חשופים יותר לסיכונים, חשיבותם לצורכי ביקורת פנימית גדלה. יודגש כי סקר סיכונים אינו ביקורת ולפיכך אין מטרתו לאתר חריגות וליקויים. כדי לוודא אם אמנם קיימת בעיה בתהליך, יש לבצע בה ביקורת.

2.3

מתודולוגיה

תהליך דרוג הסיכונים כולל מספר שלבים הנבנים זה על זה עד להשגת דירוג החשיפה הכוללת של הסיכון. בבסיס המתודולוגיה תהליך שיטתי של קשירת הסיכון לתהליך הנבחן וליחידות הארגוניות הקשורות בו. התהליך מאפשר כיסוי מקסימאלי של הסיכונים הן ברמת התהליך והן ברמת היחידה הארגונית. להלן תאור שלבי זיהוי ודירוג הסיכונים:

שלב 1מיפוי תהליכי העל (תהליכים מהותיים) בארגון

זיהוי התהליכים העיקריים מתבסס על מבנה האירגון וכן על שיחות עם בעלי תפקידים מרכזיים בעירייה במסגרתן נדרשו בעלי התפקידים לתאר את הפעילות שבאחריותם את מטרת התהליך, הגורמים מעורבים בתהליך, מערכות המידע הקשורות בתהליך, חשיפות וליקויים אפשריים בתהליך והבקורות הקיימות בתהליך.

שלב 2זיהוי תהליכי המשנה ונושאי הביקורת

כל תהליך - על חולק למספר תהליכי-משנה, כאשר לכל תהליך-משנה פורטו הנושאים הנדרשים לביקורת במסגרת אותו תהליך.

שלב 3

זיהוי ודירוג הסיכונים

לכל נושא ביקורת פורטו הסיכונים הפוטנציאליים העיקרים באותו נושא. הסיכונים דורגו על פי מידת השפעתם על פעילות העירייה: השפעה כספית, השפעה תפעולית, ציות ומוניטין. חשיבותו של כל אחד מנושאי הביקורת שוקללה בהתבסס על ניתוח סיכונים שבוצע על-פי המתודולוגיה המקובלת ועל בסיס פרמטרים לדירוג סיכונים שנקבעו מראש, כדלקמן:

מרכיב סיכון	משקולת (%)
השפעה כספית	30%
תפעול	30%
ציות	20%
מוניטין (שביעות רצון ואמון הציבור)	20%

דירוג הסיכונים (גבוה, בינוני, נמוך, נמוך מאוד) התבצע לפי אינדקס שנקבע מראש, על פי הפרמטרים המוצגים בטבלה שלהלן:

דירוג הסיכון	מרכיב הסיכון	כספי	תפעול	ציות	מוניטין
דירוג הסיכון	גבוה	הפסד כספי של מעל 10 מיליון ש"ח.	פגיעה הגורמת להשבתה של מחלקה/יחידה ארגונית ולא עמידה ביעדים ובמתן שירותים לציבור התושבים. בתקופה של מעל חודש ימים.	אי עמידה בחוקים ובתקנות העלולה להשבית או להגביל באופן משמעותי את פעילות העירייה או לחשיפה משפטית של עובדים ומנהלים אזרחית או פלילית.	פגיעה במוניטין הרשות ברמה המקומית והארצית בעלת השפעה של מעל חצי שנה.
	בינוני	הפסד כספי שבין 1-5 מיליון ש"ח.	פגיעה הגורמת להשבתה חלקית של מחלקה/יחידה ארגונית ולקושי בעמידה ביעדים ובמתן שירותים לציבור התושבים של עד חודש ימים.	אי ציות לחוקים ותקנות העלולה להשפיע באופן מוגבל על פעילות העירייה או להביא לחשיפה משפטית נמוכה של מנהלים או עובדים.	פגיעה במוניטין הרשות ברמה המקומית והארצית בעלת השפעה של חודש עד חצי שנה.

פגיעה במוניטין הרשות ברמה המקומית לתקופה של מספר ימים.	אי עמידה בהחלטות רגולטיביות של גורמי ממשל.	פגיעה הגורמת לקושי נקודתי במתן שירותים לתושב.	הפסד כספי של עד 5 מיליון ₪.	נמוך	
פגיעה מינורית במוניטין הרשות.	אי עמידה בנהלי העירייה.	פגיעה הגורמת לקושי מינורי במתן שירותים לתושב.	הפסד כספי של עד 1 מיליון ₪.	נמוך מאוד	

שלב 4

דירוג כל אחד מנושאי הביקורת באמצעות שקלול הסיכונים שזוהו לאותו נושא. השקלול התבצע תוך מתן חשיבות שונה לרמת הסיכון: ניתן משקל רב יותר לסיכונים שדורגו כגבוהים ביחס לסיכונים שדורגו כנמוכים. התוצאות שנתקבלו חולקו לטווחים ותורגמו לארבע רמות חשיבות כלהלן:

גבוה : קיימת חשיבות **גבוהה** לביצוע ביקורת בנושא זה.

בינוני: קיימת חשיבות **בינונית** לביצוע ביקורת בנושא זה.

נמוך: קיימת חשיבות **נמוכה** לביצוע ביקורת בנושא זה.

נמוך מאוד: קיימת חשיבות **נמוכה מאוד** לביצוע ביקורת בנושא זה.



יודגש כי הסיכונים האמורים הינם סיכונים "שורשיים" דהיינו סקר הסיכונים אינו משכלל בקרות מובנות בכל אחד מהפעילויות והתהליכים. בקרות, באמצעותם מגדירים או מקטינים את רמת הסיכון. במסגרת עריכת ביקורת בכל אחד מהנושאים יבחן בין השאר קיומם של הבקרות והלימותם. גישות שונות לשימוש בתוצאות סקר הסיכונים

סקר הסיכונים מהווה, כאמור, בסיס מרכזי לבניית תוכנית העבודה. קיימות שלושה גישות מרכזיות לשימוש בתוצאות סקר הסיכונים לבניית תוכנית העבודה כלהלן:

גישה ראשונה: בחירת נושאי ביקורת לפי רמת הסיכון שלהם בלבד, כפי שזוהתה במהלך סקר הסיכונים. **גישה שנייה** (הגישה הפונקציונלית): בחירת נושאי ביקורת לפי רמת סיכון, אך באופן המאפשר כיסוי אופטימאלי של תהליכי העבודה באירגון על פני טווח של מספר שנים, תוך התחשבות בפילוח תהליכי העבודה. על פי גישה זו ייבדק תהליך העבודה כולו כולל נושאים המוגדרים כחשיבות בינונית או נמוכה. בבסיס הגישה עומדת ההכרה כי עריכת ביקורת כרוכה בריתוק משאבים ניהוליים ומטעמי יעילות עדיפה בדיקה פונקציונלית של תהליך או יחידה באופן כולל, יתרון נוסף לגישה זו הינה מבט כולל על התהליך, או היחידה.

גישה שלישית: בחירת נושאי ביקורת לפי רמת סיכון כאשר חלק קטן ממשאבי הביקורת מופנה לבחינת נושאים המוגדרים בעלי סיכון נמוך כדי לממש את עקרון "נראות הביקורת" בכל פעילויות הארגון.

אנו נוקטים שילוב של הגישה השנייה והשלישית, תעדוף נושאי הביקורת מתבצע על פי רמת הסיכון, כאשר נבחר תהליך או יחידה אירגונית הביקורת מתבצעת באופן פונקציונלי דהיינו נבדק מכלול תפקוד התהליך או היחידה ובכלל זה גם נושאים בעלי סיכון בינוני או נמוך, שיקול נוסף הינו עיקרון "נראות הביקורת" הגשמת עיקרון זה מחייבת הפניית משאבים מוגבלים גם ליחידות שדורגו בדרגת סיכון נמוכה.

תוכנית עבודה רב שנתית

.3

מטרת תוכנית העבודה הרב שנתית לאפשר כיסוי יעיל ושיטתי של הפעילויות בארגון באמצעות תכנון של יעדי הביקורת ותהליכי הגשמתם על פני מספר שנים.

התוכנית מבוססת על מיפוי שיטתי של היחידות השונות המרכיבות את העירייה והפעילויות עליהן הן מופקדות למועד הכנת התוכנית, ומשמשת כמערכת תומכת החלטות של נושאי ותכיפות הביקורת. התוכנית הרב שנתית משמשת בסיס לתוכניות העבודה השנתיות הנגזרות ממנה זאת תוך בחינה מתמדת והתאמתה במידת הצורך לשינויים וההתפתחויות בארגון.

תוכנית העבודה הרב שנתית מבוססת בעיקרה על סקר הסיכונים לדרוג חשיבות נושאי הביקורת. כאמור, בבניית תוכניות העבודה נבחרה הגישה הפונקציונלית שעיקרה התחשבות במבנה הפעילות של הארגון ובחינת נושא או תהליך באופן פונקציונלי גם אם חלק מהפעילות עליו הוא מופקד דורגו בסיכון נמוך.

גישה זו מייעלת את תהליך הביקורת, מאפשרת ניצול יעיל של משאבי הביקורת ומצמצמת את משאבי הניהול של היחידות המבוקרות המופנים לצורך הביקורת.

כדי לשמור על עקרון המחזוריות ולהבטיח פריסת הביקורת על פני כל תחומי הארגון נכללו בתוכנית העבודה תחומים שאינן בהכרח מדורגים בסיכון גבוה כדי לקבע את "נראות ומורא הביקורת" בכל תחומי הפעילות של הארגון.

תוכנית עבודה שנתית

.4

תוכניות העבודה השנתית מהוות את המסגרת הפורמאלית המפורטת לעבודת הביקורת ולקביעת יעדיה הכמותיים.

יחד עם זאת, כדי לשמור על מידה של גמישות הנובעת מאופיו המתפתח של הארגון ומבלי לפגוע בתוכנית העבודה השנתית הוקצה מקום לעבודת אד הוק .

עקרונות בקביעת תוכניות העבודה:

סקר הסיכונים עומד בבסיס תוכנית העבודה יחד עם זאת, בבחירת נושאי הביקורת מתוך מאגר הנושאים הכולל עומדים העקרונות כדלהלן:

סיכונים וביקורת:

- החשיפה לסיכונים של פעילויות, נושאים ופעולות.

- ההסתברות לגבי קיומם של ליקויים תפעוליים, ניהוליים ומנהלתיים.
 - קיום בקרות רלוונטיות אחרות בארגון והמידע המצוי על יעילות או חולשות בקרות אלו.
- עקרון המחזוריות:
- הצורך בשמירה על מחזוריות בביצוע הביקורת בשלוחות השונות של הארגון.
 - פריסת הביקורת על פני מרבית תחומי הפעילות של הארגון לשם ביסוס העיקרון של "מורא הביקורת" והמחשת נוכחותה.
 - ממצאים של ביקורת קודמת והזמן שחלף מביקורת קודמת באותו נושא או בנושא רלוונטי אחר.
- משמעויות נוספות:
- משמעות ניהולית תפעולית ו או כלכלית של הנושא מבחינת בקרה פנימית והשגת יעדי הארגון.
 - נושאים שהארגון מייחס להם משקל אף אם אינם מבוטאים בערכים כספיים, ואשר להם השפעה על תדמית הארגון.
 - נושאים בהם ביקורת מתבקשת על ידי הנהלת החברה או חברי וועדת הביקורת.

5. תחומי הביקורת

תוכנית העבודה מקיפה את כל פעילויות העירייה לרבות "גופי עירייה מבוקרים" כהגדרתם בפקודת העיריות. לעיריית הרצליה מבנה ארגוני מבוזר, הכולל אגפים תפעוליים, גופי סמך חברות עירוניות וגופים נתמכים.

פעילות העירייה מגוונת וכוללת קשת רחבה תחומים וממשקים רבים.

תוכנית העבודה כוללת ביקורות שנתיות בכל אגפי העירייה מידי שנה תוך מתן דגש לממשקים הניהוליים הדיווחים והבקרתיים שבין המחלקות והאגפים השונים להנהלת העירייה.

תוכנית העבודה כוללת הקצאת משאבים לנושאים נוספים שיקבעו במהלך השנה, זאת כדי לשמור על הגמישות המתחייבת מהצורך להגיב על אירועים שונים ולאפשר בדיקות אד הוק באופן שלא יפגע בתוכנית העבודה.