



מבקר העירייה

דוח ביקורת בנושא

תשלומים לספקים

תוכן העניינים

3	עיקרי הממצאים וההמלצות
12	1. מבוא.....
13	2. מטרות הביקורת.....
13	3. היקף וגבולות הביקורת.....
13	4. ניהול נתוני ספקים.....
19	5. טיפול בהסכמי התקשרות וביצוע הזמנות.....
22	6. קליטת חשבוניות ספקים.....
24	7. ביצוע תשלום לספקים.....
26	8. ניתוח ותחקור נתונים.....

עיקרי הממצאים וההמלצות

תקציר זה כולל את עיקרי הממצאים וההמלצות. כדי לקבל מידע מלא יש לפנות לדוח המפורט

מספור הסעיפים מקביל למספור בדוח המפורט

כללי

.1

ביצוע תשלום לספקים מהווה את השער המרכזי דרכו עוברים כספי הרשות, ומכאן החשיבות למערכות הבקרה, הפיקוח והדיווח המובנות בתהליך אישור החשבונות ותשלום הכספים. הביקורת בוצעה באמצעות ביצוע דגימות בתהליך ההתקשרות ואישור תשלומים לספקים, ובאמצעות ניתוח ותחקור נתוני הספקים, ההזמנות והתשלומים. ניתוח ותחקור הנתונים בוצע באמצעות תוכנת הביקורת A.C.L, המאפשרת ניתוח ותחקור הנתונים של כלל האוכלוסייה הנבדקת, ואיתור חריגים באמצעות קליטת נתונים אשר יוצאו ממערכות המידע של העירייה.

ניהול נתוני ספקים

.4

רקע

4.1

פרק זה עוסק בתהליך הקמה וניהול של נתוני הספקים, החל מקיום נהלים מנחים ועד יישומם בפועל.

סקירת נהלים רלוונטיים

4.2

מבדיקת קיום נהלים מנחים בנושא ניהול נתוני ספקים נמצא כי קיים נוהל "תשלום לספקים ואחרים" אשר מפרט, בין היתר, את תהליך פתיחת ספק במערכת ותהליך עדכון נתוני ספק.

ממצאים

– פתיחת ספק: הנוהל אינו מפרט את הבקורות הקיימות בתהליך, כגון סקירה דו-חודשית של רשימת הספקים החדשים במערכת בידי מנהל המחלקה.

– ביצוע שינויים בספקים: נהוג לבצע הפרדה בין אופן ניהול נתונים רגישים של הספק, כגון פרטי בנק ופרטים מזהים, לבין ניהול נתונים לא רגישים, כגון פרטי קשר. נמצא כי הנוהל אינו מבחין בין הטיפול בנתוני ספק רגישים לבין נתונים לא רגישים. הפרדה מסוג זה תאפשר יישום בקרות ממוקדות ויעילות רק על נתונים אשר הוגדרו כנתונים רגישים, ובכך ליעל את תהליך הבקרה.

המלצות

- לעדכן את הנוהל בהתאם לתהליכים הקיימים בכל הקשור בפתיחת ספק חדש ובעדכון פרטי ספק.
- לשקול יישום בקרות ממוקדות על פרטי ספק רגישים כגון מס' חשבון בנק וכדומה באופן שינתב את הבקרות למוקדי הסיכון.

4.3

פתיחת כרטיס ספק

תהליך פתיחת כרטיס ספק כולל רשימת מסמכים נדרשים. נמצא, כי החל משנת 2014, כל המסמכים הרלוונטיים לפתיחת הספק נסרקים למערכת בידי מנהלת חשבונות במחלקת הנהלת החשבונות. כל המסמכים, לרבות מסמכים שהתקבלו לפני 2014, נשמרים פיזית בארכיב. במסגרת הביקורת נדגמו 15 ספקים מהמערכת ונתבקשו המסמכים הרלוונטיים עבור כל ספק על מנת לוודא כי פרטי הספק הינם בהתאם לדרישות הנוהל. נמצא כי לגבי חלק מהספקים שנדגמו לא אותרו המסמכים האמורים.

המלצות

- לוודא כי נתוני הספקים מוזנים באופן תקין לכרטיס הספק, בין היתר ע"י שמירת תיעוד נאותה.

4.4

קיומן של בקורות תקופתיות בתהליך פתיחת ושינוי פרטי ספק

בעת פתיחת ספק חדש במערכת, האחריות על המצאת המסמכים הרלוונטיים מוטלת על האגף באמצעותו בוצעה ההתקשרות. בעת ביצוע שינוי בפרטי ספק קיים, האחריות מוטלת על מחלקת הנהלת החשבונות.

ממצאים

- הפרדת תפקידים - נמצא כי עדכון נתוני הספק במערכת מבוצע בידי מנהלת חשבונות אחת ונבדק בידי מנהלת חשבונות נוספת, באופן המקיים את עקרון הפרדת התפקידים כנדרש.
- דוח שינויי פרטי ספק - נמצא כי עד יולי 2015 אחת לחצי שנה הופק דוח מתוך המערכת אשר מציג את הספקים החדשים שנפתחו במהלך התקופה שנבחרה ואת השינויים שבוצעו בספקים הקיימים. הדוח נסקר ונחתם בידי מנהל מחלקת הגזברות. יחד עם זאת, הדוח הנו הדפסה פיזית המכילה רשומות רבות, באופן שאינו מאפשר לקורא הדוח לבצע ניתוח מעמיק.

המלצות

- מומלץ על הגדלת תדירות הבקרה באופן שדוח "שינוי פרטי ספק" יכיל לכל היותר 150 רשומות, זאת במטרה להגביר את אפקטיביות הבקרה. במידת הצורך, ניתן לשלב גורם נוסף במחלקת הנהלת החשבונות שיבצע את הסקירה, במקום מנהל המחלקה.

4.5

הרשאות לפתיחת ועדכון פרטי ספק, ובקורות אפליקטיביות בתהליך

פתיחת ספק חדש ועדכון פרטי ספק הינן פעולות רגישות במערכת ולכן קיים צורך בקיום הפרדת תפקידים נאותה ובקורות אפליקטיביות, במטרה למנוע טעויות אנוש וביצוע פעולות בידי מי שאינו מורשה לכך. במסגרת הביקורת מופו ההרשאות לפתיחת ועדכון ספקים וכן מופו הבקורות האפליקטיביות במערכת. להלן תוצאות בדיקתנו:

- הרשאות כתיבה לפתיחת ועדכון ספקים קיימות לשתי מנהלות חשבונות בלבד. על פי המדיניות הקיימת, כאשר אחת מהן מקימה או מעדכנת ספק, מנהלת החשבונות השנייה בודקת את עבודתה.
- המערכת מחייבת הקלדת פרטי חשבון בנק כאשר לספק עודכנה צורת תשלום מסוג 'מס"ב'.
- המערכת מחייבת מילוי תאריך ומספר עוסק מורשה.
- בדיקה שערכנו העלתה כי המערכת אינה מאפשרת הזנה כפולה של מס מזהה של ספק, מספר עוסק מורשה או מספר חברה. אולם, במסגרת תחקור הנתונים המפורט בסעיף 8.2.2 נמצאו מספר ספקים בעלי מס מזהה (ע.מ, ח.פ) זהה. כרטיסי ספק כפולים נפתחים לחברות הכלכליות ולגופים נוספים משיקולי נוחות. אולם ממצאנו מעלים כי לספקים נוספים קיימים מספר כרטיסי ספק והבקרה לא נמצאה אפקטיבית.

4.6

עדכון נתונים רגישים בכרטיסי הספקים

מסקירת המדיניות המיושמת בפועל בכל הקשור לעדכון נתונים רגישים בכרטיסי הספקים עלו הממצאים כדלהלן:

- שינוי מספר מזהה של ספק תביא בהכרח לתהליך פתיחת ספק חדש.
- בעת שינוי פרטי חשבון בנק, על הספק לחתום מחדש על טופס רלוונטי ולהציג אסמכתא על קיום החשבון.
- עדכון הפרטים מבוצע בידי מנהלת חשבונות אחת ונסקר בידי מנהלת חשבונות אחרת, באופן שנשמר עקרון הפרדת התפקידים.
- קיימת בקרה תקופתית, סקירה של השינויים המבוצעים בנתוני הספקים.
- מסקירת הבקורות המפורטות בגוף הדוח ומדגימת אסמכתאות לשינויים בפרטי חשבון נמצא כי מתקיים תהליך תקין המקטין את הסיכון למינימום האפשרי. יחד עם זאת, נמצא כי הנוהל אינו מכיל התייחסות לבקורות המיושמת בפועל.

המלצות

- ראה המלצות שנרשמו בסעיפים 4.1 ו-4.3.

4.7

חסימה / סגירת חשבון ספק

במסגרת הביקורת נבדק אם קיימת מדיניות לסגירת ספקים במערכת בעקבות אי-פעילות או החלטה אחרת.

נמצא כי קיימת במערכת אפשרות לסגור ספק, אך השימוש באופציה זו מבוצע במקרים בודדים, כגון רישום כפול של ספק, או פתיחה של ספק עם נתונים שגויים. כמו-כן נמצא כי המערכת אינה מאפשרת לסגור ספק עם תשלומים בשנה האחרונה או הזמנה פתוחה. מסקירת הבקורות עולה כי לא קיימת סגירת ספקים אוטומטית במקרה של אי פעילות ממושכת של הספק.

המלצה

- אנו ממליצים כי ספקים ללא תקופת פעילות (כפי שתקבע ע"י הגזברות) ייסגרו ע"י המערכת באופן אוטומטית, ופתיחתם תהיה מותנית בתהליך פתיחת ספק מחדש.

5. טיפול בהסכמי התקשרות וביצוע הזמנות

5.1 רקע

נוהל ההזמנות מסדיר את תהליך הטיפול של מחלקות העירייה בהזמנת עבודה לרכישת שירותים שונים ולהתקשרות עם ספק, קבלן, יועץ וכל נותן שירותים אחר בהיקף שאינו מחייב מכרז כמפורט בגוף הדוח.

5.2 ביצוע הזמנות

- במסגרת הביקורת נבדק יישום הוראות הנוהל באגף תב"ל ובגזברות.
- נמצא כי קיימת הלימה בין המדיניות המיושמת בפועל באגף תב"ל ובגזברות לבין המתואר בנוהל.
 - במסגרת דגימה שערכנו נמצאו 2 הזמנות מאגף תב"ל אשר היו ללא הצעות מחיר כנדרש בנוהל.
 - נמצא כי פרט לאזכור פיזי (חתימות ומלל כתוב) על גבי טפסי ההזמנות, לא קיימת אינדיקציה להצעות המחיר במערכת.

המלצות

- לבחון יישום אפשרות למתן אינדיקציה במערכת לקיומן של הצעות מחיר תקינות בהזמנה. אינדיקציה מסוג זה תאפשר הפקת דוחות ועריכת מעקב, בקרה וביקורת אחר שיעור ההזמנות אשר אושרו ללא קבלת הצעות מחיר. במידה והאינדיקציה לא תסומן בידי האגף, יהיה עליו לציין במלל חופשי מדוע לא נלקחו\התקבלו הצעות מחיר כפי שנדרש בנוהל.

5.3 מעקב אחר חריגה מתקציב

- קיימים שני סוגי סעיפים תקציביים בעירייה:
- תקציב רגיל - המיועד לפעולות השוטפת של הרשות.
- תקציב בלתי רגיל - (להלן – תב"ר), מסגרת תקציבית למימון פרויקטים של עבודות פיתוח ותשתיות, שיפוץ ובניה, המבוצעות במשך תקופה ארוכה.

ממצאים

- הנוהל מאפשר הזמנה בדיעבד, באישור מנכ"ל, דהיינו, לאחר שהתקבל השירות, באופן שיכול לגרום לחריגה מתקציב במקרה בו הסעיף התקציבי נוצל במלואו.
 - המערכת אינה חוסמת את האפשרות לחרוג מהתקציב, אך קיימות בדיקות ידניות הן מצד האגפים, הן מצד המחלקה הכלכלית והן מצד הנהלת החשבונות אשר מוודאות כי לא קיימת חריגה תקציבית.
 - המערכת אינה מאפשרת 'שריון' של סעיף תקציבי מעבר ליתרה הקיימת בו.
 - קיימות בקורות ידניות (סקירה בעין) של ההזמנות המבוצעות בידי האגפים השונים, במטרה לוודא כי ההזמנה משויכת לסעיף התקציבי הנכון.
 - המערכת אינה מאפשרת לשנות סעיף תקציבי לאחר הפקת הוראת תשלום.
- אנו סבורים כי הבקרה אחר חריגה מתקציב מנוהלת באופן נאות ובהלימה לנוהל הקיים.

קליטת חשבונות ספקים

.6

רקע

6.1

בהתאם לנדרש בנוהל "תשלומים לספקים", באחריות האגפים לקלוט את דרישות התשלום מהספק ולהעביר אותם ביחד עם המסמכים הרלוונטיים לאישור הנהלת החשבונות.

קליטת חשבונות

6.2

- מבדיקה שבוצעה במערכת נמצא כי המערכת אינה מאפשרת לבצע תשלום לספק ללא אישור תקף לניכוי במס במקור ו\או ללא אישור ניהול ספרים תקף, כנדרש.
- מסקירה שערכנו אודות נאותות תהליך קליטת החשבונות בעירייה נמצא כי קיימת הלימה בין התהליך בפועל לבין דרישות הנוהל, וכי התהליך הקיים נאות, כמפורט בגוף הדוח.

וידוא קיומן של בקורות אפליקטיביות נאותות בתהליך קליטת החשבונות

6.3

- במסגרת הביקורת מופו ונבדקו הבקורות האפליקטיביות הבאות בתהליך קליטת החשבונות.
- נמצא כי המערכת מעניקה לכל חשבונית מספר ייחודי משלה ואינה מאפשרת חזרה על אותו מספר.
 - נמצא כי בעת הקלדת קוד עיקול לספק, המערכת מציגה התראה ואינה מאפשרת ביצוע תשלום לאותו הספק.
 - נמצא כי המערכת אינה מאפשרת ביצוע תשלום מעבר לסכום שעודכן בהזמנה. במקרים כאלו, על האגף לעדכן את סכום ההזמנה המקורי ולפעול לקבלת אישורים בהתאם לנוהל ההזמנות.
 - המערכת מחייבת כי לכל החשבונות יוקלדו ערכים בשדות תאריך קליטה (יום קליטת הפקודה), תאריך רישום הפקודה, מספר חשבונית.

- נמצא כי הבקורות אשר הוגדרו מתקיימות באופן נאות, יחד עם זאת נמצאו מספרי חשבוניות כפולות של אותו הספק כמפורט בסעיף 8.3.2.

המלצה

- מומלץ כי תיושם בקרה אפליקטיבית שמטרתה לאתר ולמנוע כפילות במספר החשבונית של ספק ספציפי.

6.4

וידוא קיום בקורות ידניות נאותות בתהליך קליטת החשבוניות

- במסגרת הביקורת נסקר תהליך קליטת החשבונות והעברתן לפקודת זיכוי מצד יחידות החשבונות והרכש באגף תב"ל ומצד מחלקת הנהלת החשבונות.
- בבדיקת הטיפול של שני גורמים אלו נמצא כי:
 - מבוצעת סקירה בעין של האסמכתאות הרלוונטיות, לרבות מסמכי ההזמנה, במטרה לוודא כי קיימת התאמה בין הסכומים המופיעים בהן לבין הסכום שישולם בפועל.
 - מבוצעת סקירה של מסמכי ההזמנה במטרה לוודא קיומן של חתימות המורשים הרלוונטיים.
 - מצד מנהלת החשבונות האחראית על קליטת החשבוניות במחלקת הנהלת החשבונות נמצא כי:
 - מנהלת החשבונות מבצעת בנוסף גם סקירה של האסמכתאות הפיזיות מול פקודת הזיכוי במערכת במטרה לוודא כי המערכת מכילה את אותם מספרי ספק וחשבונית.
 - מנהלת החשבונות מדפיסה את האסמכתאות וחותרמת עליהן פיזית בתום ביצוע הסקירות.
 - מבדיקה שערכנו לבחינת נאותות הבקורות הידניות בתהליך קליטת חשבוניות נמצא כי הבקורות שהתקיימו היו נאותות.

.7

ביצוע תשלום לספקים

רקע

7.1

ביצוע תשלום באמצעות המסלקה הבנקאית (להלן – מס"ב) היא שיטת התשלום העיקרית בעירייה. הוראת מס"ב אחת יכולה להכיל מאות תשלומים שונים ולכן קיימת רגישות רבה לגורמים אשר מורשים לחתום דיגיטלית במערכת בטרם שידור ההוראה (הקובץ).

7.2

חתימת מורשים לפני שידור תשלום מס"ב

- נמצא כי שידור קובץ מס"ב מתבצע בכל יום רביעי, כפי שנרשם בנוהל. קיים חריג אחד של תשלום לבנק דקסיה, עבור פירעון מלוות, המבוצע בראשון לכל חודש, ללא קשר ליום בשבוע.
- הפקת התשלום למס"ב מבוצעת בידי אחת משתי מנהלות חשבונות בהתאם לנתוני מועד התשלום הרשומים במערכת. מדגימה של 8 הוראות תשלום, נצפה כי כולן הופקו ביום חמישי בשבוע שלפני יום רביעי, יום התשלום.

- נמצא כי גזבר העירייה, או חשב העירייה, וראש העיר הם היחידים אשר מורשים לאשר את הקובץ, יחד עם זאת הנוהל הקיים אינו מגדיר את הגורמים הנוספים אשר אחד מהם צריך לחתום לאישור הוראות התשלום.
- לראש העיר אין מחליף לחתימה על הקובץ במקרה של נבצרות.

המלצות

- מומלץ כי הגורמים אשר מורשים לחתום על הוראות התשלום יוגדרו בנוהל העבודה.
- מומלץ לקבוע גורם נוסף אשר יחתום על הקובץ במקום ראש העיר במקרה של נבצרות.

חסימת האפשרות לבצע ריצת תשלום כפולה

7.3

- הוראת תשלום באמצעות מס"ב הינה קובץ במבנה קבוע אשר מועבר למערכת הסליקה באמצעות ממשק. מערכת הסליקה מזהה את מבנה הקובץ ומקורו ופועלת לפי המידע שהוזן אליו בידי המערכת. במסגרת הביקורת נבדק כי אין אפשרות לביצוע הרצה כפולה של קובץ.
- נמצא כי המערכת מזהה אוטומטית את פקודות הזיכוי שהועברו בעבר לקבצי מס"ב באמצעות עדכון סטטוס אוטומטי לתשלום.
 - נמצא כי במקרה של החזר ממערכת הסליקה, ניתן לבטל את פקודת התשלום והזיכוי חוזר למערך התשלומים לפירעון.
 - ממצאינו מעלים כי לא מבוצעת סקירה מרוכזת של ביטול פקודות תשלום.

המלצות

- מומלץ כי ביטול פקודת תשלום או שינוי סטטוס התשלום תוגדר כפעולה רגישה במערכת.
- מומלץ כי ביטול פקודת תשלום יחייב רישום הסבר לסיבת הביטול במערכת.
- אחת לחודש תופק רשימת הביטולים ותסקר בידי החשב או מי שימונה לכך על ידו, במטרה לוודא כי לא בוצעו תשלומים כפולים וכי כל הביטולים בוצעו מסיבה המניחה את הדעת.

בקורות סכום על התשלומים המועברים במס"ב

7.4

- במסגרת הביקורת נבדק כי מתקיימת בקרה נאותה לוודוא תקינות הוראת התשלום.
- נמצא כי מנהלת החשבונות במחלקה מבצעת התאמות יומיות מול חשבון הבנק ממנו בוצע התשלום. בין היתר נבדק כי התשלום שבוצע בפועל תואם לסכום ההוראה ואם קיימים החזרים ממערכת הסליקה.
 - במידה וקיים החזר (מצב שבו התשלום לא הועבר לספק מסיבות שונות, כגון חשבון בנק מבוטל) מנהלת החשבונות פונה טלפונית לספק לצורך טיפול.

- מבדיקה שערכנו לבחינת נאותות בקרות הסכום ודיוק על התשלומים המועברים במס"ב נמצא כי קיימות בקרות נאותות.

7.5

חסימת אפשרות לביצוע שינויים בקובץ תשלומים לאחר הפקתו מהמערכת

- הוראת תשלום, כאמור, מבוצעת באמצעות קובץ ייחודי המועבר באמצעות ממשק למרכז הסליקה הבנקאי. הקובץ הנו בעל מבנה ייחודי והוא מכיל פרטים רבים, לרבות חשבון הבנק אליו מבוצע התשלום וסכום התשלום. למרות מורכבותו של הקובץ, ניתן לפענח אותו באמצעים פשוטים ולבצע בו שינויים. במסגרת הביקורת נבדק כי הגישה אל הקובץ מוגבלת ונבדקו אמצעי הבקרה על השינויים בו.
- נמצא כי הקובץ המופק באמצעות המערכת אינו נגיש לאיש מעובדי מחלקת הנהלת החשבונות.
 - נמצא כי השינוי היחיד האפשרי הוא ביטול תשלום, החל מתשלום בודד עד הוראה שלמה, באמצעות שליחת פקס למרכז הסליקה עד יום לפני ביצוע התשלום בפועל (יום שלישי).
 - מבדיקה שערכנו נמצא כי קיימת בקרה נאותה לחסימת אפשרות לביצוע שינויים בקובץ תשלומים.

7.6

תשלום בהמחאות

- תשלום בהמחאות מבוצע לקופות קטנות, מע"מ, ביטוח לאומי ומספר מועט של ספקים. לעיתים מדובר בתשלום בסכום מהותי.
- נמצא כי לעירייה קיימים פנקסי המחאות וכן קיימת אפשרות להדפסה עצמית של המחאות.
 - נמצא כי על כל המחאה מחויבים לחתום שני חותמים, אחד מהם הנו ראש העיר והשני גזבר העירייה או החשב. בדיקת מדגם המחאות ששולמו העלתה כי על כולן קיימות 2 חתימות.
 - נמצא כי ביצוע תשלום בהמחאה מנוהל ומבוקר כשאר התשלומים במערכת וכי כל הבקרות אשר מיושמות על תשלומים אחרים מיושמות בין היתר גם על התשלומים באמצעות המחאות.
 - מסקירה שערכה הביקורת נמצא כי הבקרות המיושמות בתהליך התשלום באמצעות המחאות הינן נאותות ומספקות.

.8

ניתוח ותחקור נתונים

- במסגרת הביקורת בוצע ניתוח ותחקיר נתוני הספקים באמצעות תוכנת I.C.A שהינה תוכנה ייעודית לניתוח נתונים ממקורות שונים.
- הבדיקה נערכה על 100% מהנתונים שנמשכו ממערכות המידע של העירייה. במטרה לאתר חריגים היכולים להצביע על מגמות או כשלים. לצורך תחקור הנתונים נותחו ונבדקו הקבצים כדלהלן:
- קובץ נתוני אב ספקים, אשר כלל 7,479 רשומות.
 - קובץ נתוני הזמנות ספקים בתהליך רכש, אשר כלל 25,271 הזמנות.
 - קובץ נתוני חשבוניות ספקים בתהליך רכש, אשר כלל 36,408 חשבוניות.

- קובץ נתוני פקודות זיכוי של חשבוניות בתהליך רכש, אשר כלל 30,782 רשומות.
- קובץ נתוני פקודות תשלום של חשבוניות בתהליך רכש, אשר כלל 16,296 רשומות.
- קובץ נתוני אב עובדים, אשר כלל 2,803 עובדים.

מסגרת הבדיקה כללה הצלבת מידע ושליפת נתונים שהוגדרו כחריגים.

בשלב הראשון נשלפו הנתונים העונים על הקריטריונים שנקבעו. השלב השני כלל טיוב הנתונים באופן שמהנתונים הראשוניים נוכו נתונים שגויים ונתונים לא רלוונטיים לאופי הבדיקה. בשלב השלישי הועברו הנתונים לאגף הגזברות ולאגף משאבי אנוש לצורך בדיקה פרטנית של כל נתון שהוגדר כ-"חריג".

נדגיש כי חשיבות בדיקות אלו נובעות מבדיקת כל נתוני הספקים כפי שהוגדרו זאת בניגוד לבדיקות המתבססות על מדגמים.

תוצאות המדגמים, הסבר אגף הכספים והפעולות שננקטו מפורטים בגוף הדוח.

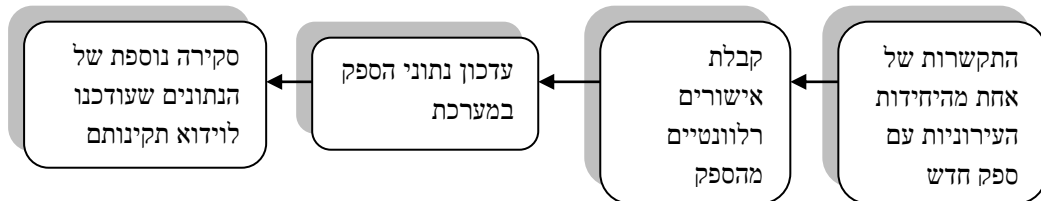
- הדוח המפורט -

1.

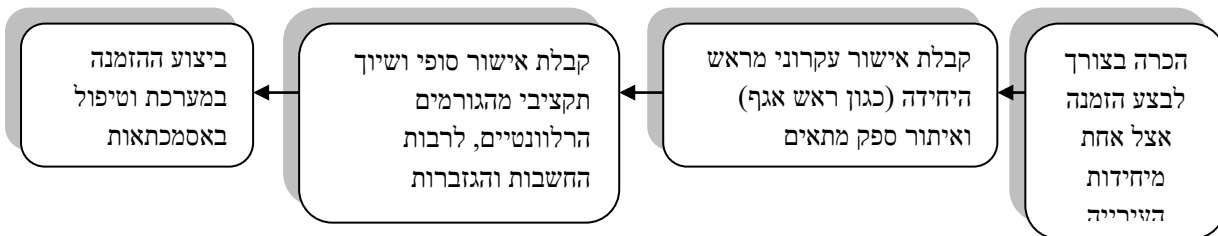
מבוא

ביצוע תשלום לספקים מהווה את השער המרכזי דרכו עוברים כספי הרשות, ומכאן החשיבות למערכות הבקרה, הפיקוח והדיווח המובנות בתהליך פתיחת כרטיסי הספקים אישור החשבונות ותשלום הכספים. למועד הביקורת קיימם 7,479 ספקים במערכת והיקף התשלומים בתקופה הנבדקת, יולי 2014 עד דצמבר 2015 (18 חודשים) הינו כ-323 מיליון ש"ח כולל תשלומים לחברות עירוניות. במסגרת דוח זה נבחנו התהליכים והבקורות הנוגעים לתשלומים לספקים, החל משלב דרישת או הזמנת הרכש או השרות ועד לביצוע התשלום בפועל. הביקורת בוצעה בחלקה באמצעות ביצוע זגימות בתהליך ההתקשרות ואישור תשלומים לספקים, ובאמצעות ניתוח ותחקור נתוני הספקים, ההזמנות והתשלומים. ניתוח ותחקור הנתונים בוצע באמצעות תוכנת הביקורת A.C.L, המאפשרת ניתוח ותחקור הנתונים של כלל האוכלוסייה הנבדקת, ואיתור חריגים באמצעות קליטת נתונים אשר יוצאו ממערכות המידע של העיריה.

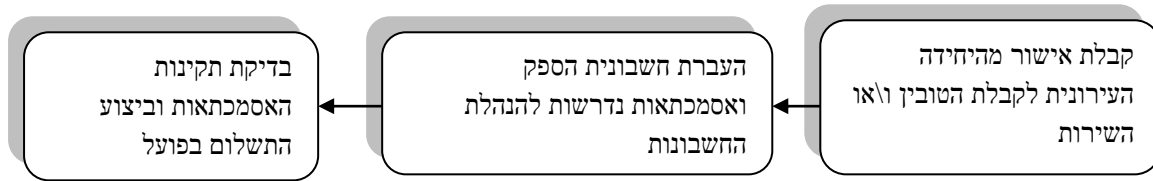
להלן תרשים זרימה המתאר את תהליך הקמת ספק במערכת:



להלן תרשים זרימה המתאר את תהליך ביצוע ההזמנות:



להלן תרשים זרימה המתאר את תהליך התשלום לספקים:



2.

מטרות הביקורת

מטרת ביקורת זו הינה לוודא כי תהליכי העבודה הנוגעים לתשלומים לספקים בעירייה, מבוצעים באופן מוסדר ומבוקר, תוך שמירה על כללים ובקורות מובנים בתהליכים, ובהתאם למדיניות ונהלי העירייה על מנת להפחית סיכונים בתהליכים רגישים אלו. הביקורת כללה בין היתר את הנושאים כדלהלן:

- תחזוקת נתוני אב ספקים.
- ביצוע הרכש וההזמנות מספקים.
- אישור החשבוניות המתקבלות מספקים.
- התהליכים הנוגעים לתשלום לספקים.
- ביצוע בדיקות ממוכנות על התהליכים השונים במטרה לאתר אנומליה וחריגים בנתוני הספקים, ההזמנות, החשבוניות או התשלומים.
- להמליץ על צעדים הנגזרים ממצאי הביקורת.

3.

היקף וגבולות הביקורת

התקופה עליה בוצעה הביקורת הינה יולי 2014 עד דצמבר 2015

הביקורת כללה שימוש בשיטות עבודה כדלהלן:

- סקירת נהלי העירייה:
 - נוהל הזמנות עבודה.
 - נוהל תשלומים לספקים ואחרים.
 - דוחות פנימיים ותכתובות.
 - סקירת מערכת האוטומציה, לרבות מודול התשלומים והספקים.
 - שיחות וברורים עם מנהלים ועובדים.
 - בחינת קיומם והלימותם של אמצעי בקרה, פיקוח ודיווח.
 - ביצוע בדיקות ממוכנות על 100% מהנתונים שהתקבלו.
- הביקורת התבססה על בדיקות מדגמיות ואין הכרח שתחשוף כל ליקוי אם קיים.**
- תגובת חשב העירייה משולבת בגוף הדוח.

ניהול נתוני ספקים

.4

רקע

4.1

ניהול בלתי נאות של נתוני הספקים יכול להביא לאי סדרים, לרבות ביצוע תשלומים שגויים ו/או חריגה מדרישות רגולטוריות.

פרק זה עוסק בתהליך הקמה וניהול של נתוני הספקים, החל מקיום נהלים מנחים ועד יישומם בפועל. נתוני הספקים כוללים בין היתר את אופן ותנאי התשלום לספק, פרטי חשבונות הבנק של הספק, מספרים מזהים (ח.פ. או מספר עוסק), אישור ניכוי מס במקור, אישור ניהול ספרים ופרטי התקשרות. על בסיס נתונים אלו מבוצע התשלום לספק.

סקירת נהלים רלוונטיים

4.2

מבדיקת קיום נהלים מנחים בנושא ניהול נתוני ספקים נמצא כי קיים נוהל "תשלום לספקים ואחרים" אשר מפרט, בין היתר, את התהליכים הבאים:

פתיחת כרטיסי ספק במערכת – על כל כרטיס במחלקת הנהלת החשבונות לכלול את פרטי הספק הרלוונטיים (כגון שם, מספר טלפון ופרטי בנק), עבור כל ספק יש לציין האם התקבלו אישור ניכוי מס ואישור ניהול ספרים.

עדכון נתוני ספק – על פי הנוהל, מחלקת הנהלת החשבונות אחראית לעדכן את כרטיסי הספק כאשר חלו שינויים בפרטיו ו/או במידה ופג תוקף של אחד האישורים (אישור מס או אישור ניהול ספרים). הנוהל מחייב כי כל שינוי בקובץ הספקים יובא לידיעה ולאישור מנהל המחלקה או מי שמונה מטעמו לאשר את השינוי.

ממצאים**פתיחת ספק**

הנוהל אינו מפרט את הבקורות הקיימות בתהליך, כגון סקירה דו-חודשית של רשימת הספקים החדשים במערכת בידי מנהל המחלקה.

ביצוע שינויים בספקים

נהוג לבצע הפרדה בין אופן ניהול נתונים רגישים של הספק, כגון פרטי בנק ופרטים מזהים, לבין ניהול נתונים לא רגישים, כגון פרטי קשר. נמצא כי הנוהל אינו מבחין בין הטיפול בנתוני ספק רגישים לבין נתונים לא רגישים.

הפרדה מסוג זה תאפשר יישום בקורות ממוקדות ויעילות רק על נתונים אשר הוגדרו כנתונים רגישים, ובכך ליעל את תהליך הבקרה.

המלצות

- לעדכן את הנוהל בהתאם לתהליכים הקיימים בכל הקשור בפתיחת ספק חדש ובעדכון פרטי ספק.

- לשקול יישום בקרות ממוקדות על פרטי ספק רגישים כגון מס' חשבון בנק וכדומה באופן שינתב את הבקרות למוקדי הסיכון.

תגובת המבוקר

הנוהל עודכן

פתיחת כרטיס ספק

4.3

סעיפים 3.6 ו-3.7 לנהל 'תשלום לספקים ואחרים' מפרט כי בעת פתיחת כרטיס ספק חדש, על מחלקת הנהלת החשבונות לקבל מהספק את הטפסים הבאים, באמצעות האגף הרלוונטי:

- טופס בקשה למילוי פרטים אישיים (שם, כתובת, טלפונים, דוא"ל, פקס).
- חשבונית עם שם הפירמה ומס' עוסק מורשה/ת.ז.
- בקשה להעברת כספים (פרטי חשבון וצילום המחאה או אישור מהבנק).
- אישורים נוספים בהתאם למאפייני לספק, כגון אישור עוסק פטור, ניהול ספרים, אישור לצורך ניכוי מס.

במסגרת הביקורת נבדק יישום הוראות הנוהל בידי הנהלת החשבונות. נמצא כי החל משנת 2014, כל המסמכים הרלוונטיים לפתיחת הספק נסרקים למערכת בידי מנהלת החשבונות במחלקת הנהלת החשבונות. כל המסמכים, לרבות מסמכים שהתקבלו לפני 2014, נשמרים פיזית בארכיב.

במסגרת הביקורת נדגמו 15 ספקים מהמערכת ונתבקשו המסמכים הרלוונטיים עבור כל ספק על מנת לוודא כי פרטי הספק הינם בהתאם לדרישות הנוהל.

ממצאים

מחלקת הנהלת החשבונות איתרה מסמכים רלוונטיים (טופס בקשה, חשבונית עם שם הפירמה, בקשה להעברת כספים ואישורים נוספים) לפתיחת הספק עבור 3 מתוך 15 הספקים אשר נדגמו. מלבד שלושת הספקים אשר התקבל תיעוד עבורם, ונמצא תקין, לא היה ניתן לוודא כי הספקים האחרים אשר נדגמו, נפתחו במערכת באופן נאות.

להלן רשימת הספקים שנדגמו ולא התקבל עבורם תיעוד המעיד על פרטי הספק:

מספר ספק במערכת	שם ספק	סה"כ הזמנות בתקופת הביקורת	כמות הזמנות מעל 160,000 ₪
6210068000	שגל לבן (1986) בע"מ	4,081,492.39 ₪	5
6200051000	רונון שכנר הנדסת תנועה	1,428,052.10 ₪	0
6200073000	רותם שלטים בע"מ	942,852.42 ₪	0
6090026000	טלקוד מחשבים בע"מ	907,096.42 ₪	1
6120102000	לב העיר-הרשת המקומית בע"מ	624,775.00 ₪	0
6100181000	יוניברסל מוטורס ישראל בע"מ	583,851.00 ₪	1
6100029000	י.ש.ו.ב. נכסים הפקות ומדיה	491,679.46 ₪	0
6060015000	ווי אנקור בע"מ	475,247.95 ₪	2
6100128000	יינות ביתן בע"מ	467,006.94 ₪	0
6050082000	המכללה להשגים בע"מ	193,800.00 ₪	0
6210146000	שון רון בע"מ	178,180.00 ₪	0
6130256000	מ.א.מ.ש ייצור והתקנות בע"מ	160,480.00 ₪	1

המלצות

- לוודא כי נתוני הספקים מוזנים באופן תקין לכרטיס הספק, בין היתר ע"י שמירת תיעוד נאותה.

תגובת המבוקר

- רובם של המסמכים שנדרשו הינם בגין ספקים ישנים אשר נפתחו במערכת לפני שנים רבות. הוזמן חומר מהארכיב אך לצערנו לא אותרו המסמכים.
- כיום הנתונים נסרקים למערכת, כך שמירת התיעוד נשמרת באופן קבוע.

קיומן של בקורות תקופתיות בתהליך פתיחת ושינוי פרטי ספק

4.4

בעת פתיחת ספק חדש במערכת, האחריות על המצאת המסמכים הרלוונטיים מוטלת על האגף באמצעותו בוצעה ההתקשרות.

בעת ביצוע שינוי בפרטי ספק קיים, האחריות מוטלת על מחלקת הנהלת החשבונות. לאחר קבלת האסמכתאות הרלוונטיות מידי האגפים ו\או הספקים, מחלקת הנהלת החשבונות אחראית על הקלדת הנתונים למערכת.

ממצאים**הפרדת תפקידים**

במסגרת הביקורת נבדק האם הבקורות התקופתיות בתהליכים השונים בניהול נתוני הספקים היכולות לגלות פעילות חריגה, מקיימות את עקרון הפרדת התפקידים. נמצא כי עדכון נתוני הספק במערכת מבוצע בידי מנהלת חשבונות אחת ונבדק בידי מנהלת חשבונות נוספת, כנדרש.

דוח שינויי פרטי ספק

נמצא כי עד יולי 2015 אחת לחצי שנה הופק דוח מתוך המערכת אשר מציג את הספקים החדשים שנפתחו במהלך התקופה שנבחרה ואת השינויים שבוצעו בספקים הקיימים. הדוח נסקר ונחתם בידי מנהל מחלקת הגזברות.

מדגימת 2 דוחות תקופתיים (הציון ראשון של 2015 והציון שני של 2014) המפרטים את הספקים החדשים והשינויים שבוצעו בספקים קיימים, נמצא כי הדוח הנו הדפסה פיזית המכילה רשומות רבות, באופן שאינו מאפשר לקורא הדוח לבצע ניתוח מעמיק.

המלצות

- מומלץ על הגדלת תדירות הבקרה באופן שדוח "שינוי פרטי ספק" יכיל לכל היותר 150 רשומות, זאת במטרה להגביר את אפקטיביות הבקרה. במידת הצורך, ניתן לשלב גורם נוסף במחלקת הנהלת החשבונות שיבצע את הסקירה, במקום מנהל המחלקה.

תגובת המבוקר

- ההמלצה התקבלה ומבוצעת מחודש 6/2015 הבדיקה נעשית אחת לחודשיים.

הרשאות לפתיחת ועדכון פרטי ספק, ובקורות אפליקטיביות בתהליך

4.5

פתיחת ספק חדש ועדכון פרטי ספק הינן פעולות רגישות במערכת ולכן קיים צורך בקיום הפרדת תפקידים נאותה ובקורות אפליקטיביות, במטרה למנוע טעויות אנוש וביצוע פעולות בידי מי שאינו מורשה לכך. במסגרת הביקורת מופו ההרשאות לפתיחת ועדכון ספקים וכן מופו הבקורות האפליקטיביות במערכת. להלן תוצאות בדיקתנו:

- הרשאות כתיבה לפתיחת ועדכון ספקים קיימות לשתי מנהלות חשבונות בלבד. על פי המדיניות הקיימת, כאשר אחת מהן מקימה או מעדכנת ספק, מנהלת החשבונות השנייה בודקת את עבודתה.
- המערכת מחייבת הקלדת פרטי חשבון בנק כאשר לספק עודכנה צורת תשלום מסוג 'מס"ב'.
- המערכת מחייבת מילוי תאריך ומספר עוסק מורשה.

בדיקה שערכנו העלתה כי המערכת אינה מאפשרת הזנה כפולה של מס מזהה של ספק, מספר עוסק מורשה או מספר חברה.

אולם במסגרת תחקור הנתונים המפורט בסעיף 8.2.2 להלן נמצאו ספקים בעלי מס מזהה (ע.מ., ח.פ.) זהה, כרטיסי ספק כפולים נפתחים לחברות הכלכליות ולגופים נוספים משיקולי נוחות. אולם ממצאנו מעלים כי לספקים נוספים קיימים מספר כרטיסי ספק והבקרה לא נמצאה אפקטיבית.

תגובת המבוקר

- מבין הרשימה, הממצאים העלו 2 כרטיסי ספק אשר נפתחו בשוגג עם מס' עוסק מורשה זהה. ספקים אלה עבדו באופן חד פעמי עם העירייה לפני כ- 10 וכ- 7 שנים. הכרטיסים נסגרו.

עדכון נתונים רגישים בכרטיסי הספקים

4.6

נוהל התשלומים לספקים מטיל את האחריות על ביצוע שינויים בפרטי הספק ובאישורי המס וניהול הספרים על מחלקת הנהלת החשבונות.

במסגרת הביקורת נבדק אופן עדכון נתונים רגישים (חשבון בנק, שיטת תשלום ומספר מזהה) בנתוני הספקים בידי מחלקת הנהלת החשבונות.

מסקירת המדיניות המיושמת בפועל במחלקת הנהלת החשבונות עלו הממצאים הבאים:

- שינוי מספרו המזהה של ספק בהכרח תביא לתהליך של פתיחת ספק חדש (ראה לעיל סעיף 4.2).
- בעת ביצוע שינוי בפרטי חשבון בנק, על הספק לחתום מחדש על טופס רלוונטי ("בקשה להעברת כספים") ולהציג אסמכתא לקיום החשבון (צילום המחאה ו/או אישור בנק).
- עדכון פרטי החשבון יבוצע בידי מנהלת חשבונות אחת וייסקר בידי מנהלת חשבונות שניה, באופן שנשמר עקרון הפרדת התפקידים.
- קיימת בקרה תקופתית, סקירה של השינויים המבוצעים בנתוני הספקים (ראה לעיל סעיף 4.3).

ממצאים

מסקירת הבקורות המפורטות ומדגימת אסמכתאות לשינויים בפרטי חשבון של חמשת הספקים המפורטים מטה, מציאו כי מתקיים תהליך תקין המקטין את הסיכון למינימום האפשרי. יחד עם זאת, נמצא כי הנוהל אינו מכיל התייחסות לבקורות המיושמת הפועל.

הספקים אשר נדגמו:

- בורסי הוצאה לאור
- לי לה לו מתנות
- אנסמבל בית האזרח
- חברת מוסדות חינוך
- עמותה לילדים בסיכון

המלצות

ראה המלצות שנרשמו בסעיפים 4.3 ו-4.1.

תגובת המבוקר

הנוהל עודכן

חסימה / סגירת חשבון ספק

4.7

חסימת תשלומים לספק תתבצע במקרים מסוימים הנקבעים על פי מדיניות העירייה. במסגרת הביקורת נבדק אם קיימת מדיניות לסגירת ספקים במערכת בעקבות אי-פעילות או החלטה אחרת. נמצא כי קיימת במערכת אפשרות לסגור ספק, אך השימוש באופציה זו מבוצע במקרים בודדים, כגון רישום כפול של ספק, או פתיחה של ספק עם נתונים שגויים. כמו-כן נמצא כי המערכת אינה מאפשרת לסגור ספק עם תשלומים בשנה האחרונה או הזמנה פתוחה. מסקירת הבקורות עולה כי לא קיימת סגירת ספקים אוטומטית במקרה של אי פעילות ממושכת של הספק.

המלצה

- אנו ממליצים כי ספקים ללא תקופת פעילות (כפי שתקבע ע"י הגזברות) ייסגרו ע"י המערכת באופן אוטומטי, ופתיחתם תהיה מותנית בתהליך פתיחת ספק מחדש.

תגובת המבוקר

- אנו וחברת אוטומציה לא ממליצים לבצע סגירה אוטומטית. ההמלצה מתקבלת בחלקה. כפי שסוכם עם הביקורת, בתחילת כל שנה תבוצע סגירה ידנית לכל כרטיסי הספקים אשר אינם פעילים בחמש השנים שקדמו למועד הסגירה.

טיפול בהסכמי התקשרות וביצוע הזמנות

5

רקע

5.1

נוהל הזמנות עבודה (להלן – "הנוהל") מסדיר את תהליך הטיפול של מחלקות העירייה בהזמנת עבודה לרכישת שירותים שונים ולהתקשרות עם ספק, קבלן, יועץ/מתכנן או כל נותן שירותים אחר, בהיקף שאינו מחייב מכרז.

הנוהל מחייב ביצוע הסכם התקשרות מאושר בידי המחלקה המשפטית במקרה ומדובר בהתקשרות עם מומחי ידע הדורשים יחסי אמן גבוהים, כגון מתכננים, שמאים ויועצים (להלן – "יועצים") בסכום העולה

על 30,000 ש"ח. במידה וההתקשרות עם היועץ הינה בסכום מצטבר העולה על 100,000 ש"ח, הנוהל מחייב אישור ההתקשרות בוועדת היועצים של העירייה.

בהזמנה מספק שאינו עונה להגדרה של "יועץ" ועד לסכום המחייב מכרז (ש"ח 160,000), הנוהל אינו מחייב ביצוע הסכם התקשרות מאושר בידי המחלקה המשפטית, אלא יישום של תהליך ביצוע הזמנה בהתאם לסכום ההזמנה. על פי הנוהל, כל ההזמנות מחייבות קבלת אישור מגורמים רלוונטיים ברשות וקבלת הצעות מחיר מספק אחד עד שלושה ספקים, וזאת בהתאם לסכום ההזמנה.

הנוהל אינו מפרט את אופן הטיפול במכרזים או בביצוע ההזמנות מספקים הפועלים במסגרת פרויקט מתמשך המתקצב במסגרת בלתי רגילה (להלן – תב"ר). במקרים אלו, קיימת חובה לביצוע הסכם התקשרות בהתאם לנוהל ניהול התקציב הבלתי רגיל.

האחריות לאשר את הסכמי התקשרות הינה על המחלקה המשפטית, ואילו האחריות על ביצוע ההזמנות והמעקב אחר הניצול התקציבי הינו על האגפים השונים אשר מפוקחים בידי מחלקת הגזברות (להלן גם – מחלקת התקצוב והכלכלה).

ביצוע הזמנות

5.2

נוהל הזמנות עבודה מסדיר בין היתר את תהליך ביצוע ההזמנות בעירייה כדלהלן:

- על היחידה העירונית לפנות בבקשה לביצוע הזמנה, באמצעות טופס ייעודי למנהל האגף אליו היה כפופה לצורך קבלת אישור עקרוני ולאחר מכן גם לחשבות האגף, בצרוף הצעות מחיר רלוונטיות.
- חשבות האגף אחראית (בין היתר) על הפקת ההזמנה, וידוא יתרה תקציבית פנויה לניצול, בדיקת תקינות הצעות המחיר שהתקבלו, בדיקת הצורך בקיום מכרז והעברת ההזמנה לקבלת אישור הגורמים הרלוונטיים, לרבות מחלקת הגזברות, בהתאם לסכום ההזמנה.
- מחלקת הגזברות מאשרת את ביצוע ההזמנה לאחר בדיקה כי היא מכילה את החתימות והאסמכתאות הנדרשות ועומדת בדרישות התקצוב.

ממצאים

במסגרת הביקורת נבדק יישום הוראות הנוהל באגף תב"ל ובגזברות.

- נמצא כי קיימת הלימה בין המדיניות המיושמת בפועל באגף תב"ל ובגזברות לבין המתואר בנוהל.
- במסגרת דגימה של 15 הזמנות, נמצאו 2 הזמנות מאגף תב"ל אשר היו ללא הצעות מחיר כנדרש בנוהל: בהזמנה אחת נמצא כי בוצעו פניות למספר ספקים, אך רק ספק אחד נענה לבקשה, ובהזמנה נוספת ניתן אישור מנכ"ל לביצוע הזמנה דחופה המבוססת על תמחור זהה להצעה שניתנה לעיריית רמת-גן. בשני המקרים ניתן אישור מנכ"ל, כפי שדורש הנוהל בסעיף 3.7.10 בנוהל ההזמנות.

— נמצא כי פרט לאזכור פיזי (חתימות ומלל כתוב) על גבי טפסי ההזמנות, לא קיימת אינדיקציה להצעות המחיר במערכת.

המלצות

- לבחון יישום אפשרות למתן אינדיקציה במערכת לקיומן של הצעות מחיר תקינות בהזמנה. אינדיקציה מסוג זה תאפשר הפקת דוחות ועריכת מעקב, בקרה וביקורת אחר שיעור ההזמנות אשר אושרו ללא קבלת הצעות מחיר. במידה והאינדיקציה לא תסומן בידי האגף, יהיה עליו לציין במלל חופשי מדוע לא נלקחו/התקבלו הצעות מחיר כפי שנדרש בנוהל.

מעקב אחר חריגה מתקציב

5.3

קיימים שני סוגי סעיפים תקציביים בעירייה:

תקציב רגיל

5.3.1

סעיף תקציבי 'רגיל' נקבע בידי ועדת הכספים והמועצה. בסמכות המועצה לשנות ולנייד סכומים בין סעיפים.

האחריות להימנע מחריגה תקציבית מוטלת על המחלקה הכלכלית ויחידות החשבות באגפים. יחד עם זאת, נוהל ההזמנות מאפשר (בסעיף 3.7.16) מתן אישור להזמנה בדיעבד, לאחר קבלת הטובין או השירות באופן בו אין שריון תקציבי לסעיף, אישור בדיעבד יינתן ע"י מנכ"ל העירייה בלבד. אישור בדיעבד יכול ליצור מצב בו לא יהיה תקציב בסעיף הרלוונטי בעת הוצאות ההזמנה, אך מכיוון שהטובין או השירות כבר התקבלו, יהיה הכרח לבצע את התשלום תוך חריגה מהתקציב.

תקציב בלתי רגיל

5.3.2

תקציב בלתי רגיל (להלן – תב"ר), מסגרת תקציבית למימון פרויקטים של עבודות פיתוח ותשתיות, שיפוץ ובניה, המבוצעות במשך תקופה ארוכה. לרוב מדובר בתקציב פיתוח, אשר מבוסס על צפי לגביית היטלי פיתוח, השתתפות ממשלה וגופים נוספים (כגון מפעל הפיס), ועודפי תקציב רגיל, ומיועד לרוב לפרויקטים מתמשכים. התב"ר מוגש ביחד עם התקציב רגיל לאישור ועדת הכספים והמועצה. התב"ר הינו ייעודי, אך ניתן לבצע בו שינויים בכפוף לקבלת אישור ועדת הכספים והמועצה. כמו-כן קיימת אפשרות לבטל סעיף תב"ר ולהעביר את יתרת העודפים שבו לקרן עודפים, שתחולק מחדש בהתאם לשיקולי העירייה.

ממצאים

- המערכת אינה חוסמת את האפשרות לחרוג מהתקציב, אך קיימות בדיקות ידניות הן מצד האגפים, הן מצד המחלקה הכלכלית והן מצד הנהלת החשבונות אשר מוודאות כי לא קיימת

- חריגה תקציבית. במידה וצפויה חריגה תקציבית, ניתן לפעול בהליך מורכב הכולל מתן אישור ביניים בידי המחלקה הכלכלית ולאחר מכן הזנת תקציב בין סעיפים (פעולה אשר דורשת גם את אישור מנכ"ל העירייה, הגזברות והמועצה).
- המערכת אינה מאפשרת 'שריון' של סעיף תקציבי מעבר ליתרה הקיימת בו.
 - קיימות בקרות ידניות (סקירה בעין) של ההזמנות המבוצעות בידי האגפים השונים, במטרה לוודא כי ההזמנה משויכת לסעיף התקציבי הנכון.
 - המערכת אינה מאפשרת לשנות סעיף תקציבי לאחר הפקת הוראת תשלום.
- אנו סבורים כי הבקרה אחר חריגה מתקציב מנוהלת באופן נאות ובהלימה לנוהל הקיים.

קליטת חשבוניות ספקים

6.6

רקע

6.1

האגפים העירוניים הינם הגורמים האחראיים לניהול ההתקשרות עם הספק וכפועל יוצא מכך האחריות להעברת דרישות התשלום של הספקים לאישור הגזברות. תהליך קליטת החשבוניות מתואר בנוהל 'תשלומים לספקים ואחרים' (להלן בסעיף 6 – הנוהל). בהתאם לאמור בנוהל, קליטת החשבוניות מבוצעת בידי האגפים השונים ופקודת הזיכוי (שבסופו של התהליך הופכת לתשלום בפועל) מטופלת בידי מחלקת הנהלת החשבונות. בהתאם לדרישות הנוהל, כל דרישת תשלום אשר מגיעה לעירייה, ללא קשר לסכום החשבונית, עוברת למחלקת הנהלת החשבונות לבדיקה.

קליטת חשבונית

6.2

בהתאם לנדרש בנוהל "תשלומים לספקים", באחריות האגפים לקלוט את דרישות התשלום מהספק ולהעבירם ביחד עם המסמכים הרלוונטיים לאישור הנהלת החשבונות. בהנהלת החשבונות מבוצעת בדיקה כי דרישת התשלום מכילה את החתימות הנדרשות בהתאם לנוהל וכי קיימת התאמה בין מספר הספק לפרטי התשלום. לאחר מכן מבוצעת העברה לביצוע פקודת זיכוי. תשלומים לספקים יבוצעו לרוב באמצעות מערכת הסליקה הבנקאית (להלן - מס"ב) אחת לשבוע בקובץ מרכז אשר הנהלת החשבונות מעדכנת אותו מספר פעמים ביום. תשלומים באמצעות קופות קטנות או תשלומי רשויות יבוצעו לעיתים קרובות באמצעות המחאות אשר חתומות בידי ראש העיר וגזבר העירייה או חשב העירייה מדובר בהיקף קטן בהשוואה לתשלומים המבוצעים באמצעות מס"ב.

בטרם העברת הדרישה לתשלום, הנהלת החשבונות בודקת כי לספק קיימים אישורים תקפים לניכוי במס במקור וניהול ספרים. כמו-כן מתבצעות בדיקות בעין כי סכום החשבונית תואם לסכום ההזמנה. במידה ולספק אין אישורים תקפים ומנהלת החשבונות תנסה בכל זאת להעביר לביצוע את דרישת התשלום, המערכת תחסום אפשרות זו. עדכון תוקף האישורים מתבצע אוטומטית באמצעות המערכת בכל יום א' או ידנית באמצעות מחלקת הנהלת חשבונות עם הצגת אישורים מהספק.

ממצאים

- מבדיקה שבוצעה במערכת נמצא כי המערכת אינה מאפשרת לבצע תשלום לספק ללא אישור תקף לניכוי במס במקור ו\או ללא אישור ניהול ספרים תקף, כנדרש.
- מסקירה שערכנו אודות נאותות תהליך קליטת החשבוניות בעירייה נמצא כי קיימת הלימה בין התהליך בפועל לבין דרישות הנוהל, וכי התהליך הקיים נאות.

וידוא קיומן של בקרות אפליקטיביות נאותות בתהליך קליטת החשבונית

6.3

על-מנת להימנע מאי-סדרים ושגיאות בתהליך קליטת החשבוניות ויצירת פקודת הזיכוי, מומלץ להיעזר בבקרות אפליקטיביות, כמו גם בקרות ידניות. במסגרת הביקורת מופו ונבדקו הבקרות האפליקטיביות הבאות:

- נמצא כי המערכת מעניקה לכל חשבונית מספר ייחודי משלה ואינה מאפשרת חזרה על אותו מספר.
- נמצא כי בעת הקלדת קוד עיקול לספק, המערכת מציגה התראה ואינה מאפשרת ביצוע תשלום לאותו הספק.
- נמצא כי המערכת אינה מאפשרת ביצוע תשלום מעבר לסכום שעודכן בהזמנה. במקרים כאלו, על האגף לעדכן את סכום ההזמנה המקורי ולפעול לקבלת אישורים בהתאם לנוהל ההזמנות.
- המערכת מחייבת כי לכל החשבוניות יוקלדו ערכים בשדות תאריך קליטה (יום קליטת הפקודה), תאריך רישום הפקודה, מספר חשבונית.
- נמצא כי הבקרות אשר הוגדרו מתקיימות באופן נאות, יחד עם זאת נמצאו מספרי חשבוניות כפולות של אותו הספק כמפורט בסעיף 8.3.2.

המלצות

- מומלץ כי תיושם בקרה אפליקטיבית שמטרתה לאתר ולמנוע כפילות במספר החשבונית של ספק ספציפי.

תגובת המבוקר

- קליטת אותו מספר חשבונות ספק נעשה באופן חריג ויזום באישור ובפיקוח חשב העירייה.
- קיימת בקרה אפליקטיבית למניעת כפילות במספר החשבונות.

וידוא קיום בקרות ידניות נאותות בתהליך קליטת החשבוניות

6.4

על-מנת להימנע מאי-סדרים ושגיאות בתהליך קליטת החשבוניות ויצירת פקודת הזיכוי קיים הכרח ליישם בקרות ידניות לצורך איתור טעויות ואי-סדרים.

- במסגרת הביקורת נסקר תהליך קליטת החשבונות והעברתן לפקודת זיכוי מצד יחידות החשבונות והרכש באגף תב"ל ומצד מחלקת הנהלת החשבונות.
- בבדיקת הטיפול של שני גורמים אלו נמצא כי:
- מבוצעת סקירה בעין של האסמכתאות הרלוונטיות, לרבות מסמכי ההזמנה, במטרה לוודא כי קיימת התאמה בין הסכומים המופיעים בהן לבין הסכום שישולם בפועל.
 - מבוצעת סקירה של מסמכי ההזמנה במטרה לוודא קיומן של חתימות המורשים הרלוונטיים.
 - מצד מנהלת החשבונות האחראית על קליטת החשבונות במחלקת הנהלת החשבונות נמצא כי:
 - מנהלת החשבונות מבצעת בנוסף גם סקירה של האסמכתאות הפיזיות מול פקודת הזיכוי במערכת במטרה לוודא כי המערכת מכילה את אותם מספרי ספק וחשבונית.
 - מנהלת החשבונות מדפיסה את האסמכתאות וחותרת עליהן פיזית בתום ביצוע הסקירות.
- מבדיקה שערכנו לבחינת נאותות הבקורות הידניות בתהליך קליטת חשבוניות נמצא כי הבקורות שהתקיימו היו נאותות.

ביצוע תשלום לספקים

7.

רקע

7.1

נוהל תשלומים לספקים ואחרים מגדיר בין היתר את אופן ותדירות ביצוע התשלומים בעירייה. בהתאם לנוהל, מרבית התשלומים בעירייה מבוצעים באמצעות מערכת הסליקה הבנקאית (מס"ב), אחת לשבוע, בימי רביעי.

תשלומים באמצעות קופה קטנה נמצאים באחריות האגפים ומפוקחים בידי מדור התשלומים בעירייה.

חתימת מורשים לפני שידור התשלום

7.2

ביצוע תשלום באמצעות המסלקה הבנקאית (להלן – מס"ב) היא שיטת התשלום העיקרית בעירייה. הוראת מס"ב אחת מכילה מאות תשלומים שונים ולכן קיימת רגישות רבה לגורמים אשר מורשים לחתום דיגיטלית במערכת בטרם שידור ההוראה (הקובץ).

במסגרת הביקורת בדקנו את תהליך התשלום באמצעות מס"ב, כפי שהוא מבוצע במחלקת הנהלת החשבונות.

נמצא כי שידור קובץ מס"ב מתבצע בכל יום רביעי, כפי שנרשם בנוהל. קיים חריג אחד של תשלום לבנק דקסיה, עבור פירעון מלוות, המבוצע בראשון לכל חודש, ללא קשר ליום בשבוע.

הפקת התשלום למס"ב מבוצעת בידי אחת משתי מנהלות חשבונות בהתאם לנתוני מועד התשלום הרשומים במערכת. מדגימה של 8 הוראות תשלום, נצפה כי כולן הופקו ביום חמישי בשבוע שלפני יום רביעי, יום התשלום.

נמצא כי גזבר העירייה, או חשב העירייה, וראש העיר הם המורשים היחידים לשדר את הקובץ.

ממצאים

- הנוהל הקיים אינו מגדיר את הגורמים הנוספים אשר אחד מהם צריך לחתום לאישור הוראות התשלום.
- לראש העיר אין מחליף לחתימה על הקובץ במקרה של נבצרות.

המלצות

- מומלץ כי הגורמים אשר מורשים לחתום על הוראות התשלום יוגדרו בנוהל העבודה
- מומלץ לקבוע גורם נוסף אשר יחתום על הקובץ במקום ראש העיר במקרה של נבצרות.

תגובת המבוקר

המורשים לחתום מטעם העירייה מוגדרים בחוק והחוק מהווה נוהל עבודה בעניין זה.

חסימת האפשרות לבצע ריצת תשלום כפולה

7.3

- הוראת תשלום באמצעות מס"ב הינה קובץ במבנה קבוע אשר מועבר למערכת הסליקה באמצעות ממשק. מערכת הסליקה מזהה את מבנה הקובץ ומקורו ופועלת לפי המידע שהוזן אליו בידי המערכת. במסגרת הביקורת נבדק כי אין אפשרות לביצוע הרצה כפולה של קובץ.
- נמצא כי המערכת מזהה אוטומטית את פקודות הזיכוי שהועברו בעבר לקבצי מס"ב באמצעות עדכון סטטוס אוטומטי לתשלום.
 - נמצא כי במקרה של החזר ממערכת הסליקה, ניתן לבטל את פקודת התשלום והזיכוי חוזר למערך התשלומים לפירעון.
 - ממצאינו מעלים כי לא מבוצעת סקירה מרוכזת של ביטול פקודות תשלום.

המלצות

- מומלץ כי ביטול פקודת תשלום או שינוי סטטוס התשלום תוגדר כפעולה רגישה במערכת.
- מומלץ כי ביטול פקודת תשלום יחייב רישום הסבר לסיבת הביטול במערכת.
- אחת לחודש תופק רשימת הביטולים ותסקר בידי החשב או מי שימונה לכך על ידו, במטרה לוודא כי לא בוצעו תשלומים כפולים וכי כל הביטולים בוצעו מסיבה המניחה את הדעת.

תגובת המבוקר

- הביטול הוא נדיר. הנוהל עודכן בהתאם להמלצת המבוקר.

7.4

בקורות סכום על התשלומים המועברים במס"ב

מאחר והוראת תשלום המועברת באמצעות מס"ב מסתכמת לעיתים קרובות בסכום מהותי נדרש ליישם מספר בקורות לצורך וידוא תקינותה.

במסגרת הביקורת נבדק כי מתקיימת בקרה נאותה לוודא תקינות הוראת התשלום.

- נמצא כי מנהלת החשבונות במחלקה מבצעת התאמות יומיות מול חשבון הבנק ממנו בוצע התשלום. בין היתר נבדק כי התשלום שבוצע בפועל תואם לסכום ההוראה ואם קיימים החזרים ממערכת הסליקה.
- במידה וקיים החזר (מצב שבו התשלום לא הועבר לספק מסיבות שונות, כגון חשבון בנק מבוטל) מנהלת החשבונות פונה טלפונית לספק לצורך טיפול.
- מבדיקה שערכנו לבחינת נאותות בקורות סכום התשלומים המועברים במס"ב נמצא כי קיימות בקורות נאותות.

7.5

חסימת אפשרות לביצוע שינויים בקובץ תשלומים לאחר הפקתו מהמערכת

הוראת תשלום, כאמור, מבוצעת באמצעות קובץ ייחודי המועבר באמצעות ממשק למרכז הסליקה הבנקאי. הקובץ הנו בעל מבנה ייחודי והוא מכיל פרטים רבים, לרבות חשבון הבנק אליו מבוצע התשלום וסכום התשלום. למרות מורכבותו של הקובץ, ניתן לפענח אותו באמצעים פשוטים ולבצע בו שינויים. במסגרת הביקורת נבדק כי הגישה אל הקובץ מוגבלת ונבדקה האפשרות לבצע בו שינויים לאחר הפקתו מצומצמת למינימום האפשרי.

- נמצא כי הקובץ המופק באמצעות המערכת אינו נגיש לאיש מעובדי מחלקת הנהלת החשבונות.
- נמצא כי השינוי היחיד האפשרי הוא ביטול תשלום, החל מתשלום בודד עד הוראה שלמה, באמצעות שליחת פקס למרכז הסליקה עד יום לפני ביצוע התשלום בפועל (יום שלישי).
- מבדיקה שערכנו נמצא כי קיימת בקרה נאותה לחסימת אפשרות לביצוע שינויים בקובץ תשלומים.

7.6

תשלום בהמחאות

תשלום בהמחאות מבוצע לקופות קטנות, מע"מ, ביטוח לאומי ומספר מועט של ספקים. לעיתים מדובר בתשלום בסכום מהותי.

במסגרת הביקורת נסקר תהליך ביצוע התשלום באמצעות ההמחאות ונמצא כי הטיפול בהמחאות הינו באחריות חשב העירייה.

- נמצא כי לעירייה קיימים פנקסי המחאות וכן קיימת אפשרות להדפסה עצמית של המחאות.
- נמצא כי על כל המחאה מחויבים לחתום שני חותמים, אחד מהם הנו ראש העיר והשני גזבר העירייה או החשב. בדיקת מדגם המחאות ששולמו העלתה כי על כולן קיימות 2 חתימות.
- פרט לאמור לעיל, נמצא כי ביצוע תשלום בהמחאה מנוהל ומבוקר כשאר התשלומים במערכת וכי כל הבקורות אשר מיושמות על תשלומים אחרים מיושמות בין היתר גם על התשלומים באמצעות המחאות.

- מסקירה שערכה הביקורת נמצא כי הבקורות המיושמות בתהליך התשלום באמצעות המחאות הינן נאותות ומספקות.

ניתוח ותחקור נתונים

.8

רקע

8.1

במסגרת הביקורת בוצע ניתוח ותחקיר נתוני הספקים באמצעות תוכנת I.C.A שהינה תוכנה ייעודית לניתוח נתונים ממקורות שונים.

הבדיקה נערכה על 100% מהנתונים שנמשכו ממערכות המידע של העירייה. במטרה לאתר חריגים היכולים להצביע על מגמות או כשלים. לצורך תחקור הנתונים נותחו ונבדקו הקבצים כדלהלן:

- קובץ נתוני אב ספקים, אשר כלל 7,479 רשומות.
- קובץ נתוני הזמנות ספקים בתהליך רכש, אשר כלל 25,271 הזמנות.
- קובץ נתוני חשבוניות ספקים בתהליך רכש, אשר כלל 36,408 חשבוניות.
- קובץ נתוני פקודות זיכוי של חשבוניות בתהליך רכש, אשר כלל 30,782 רשומות.
- קובץ נתוני פקודות תשלום של חשבוניות בתהליך רכש, אשר כלל 16,296 רשומות.
- קובץ נתוני אב עובדים, אשר כלל 2,803 עובדים.

מסגרת הבדיקה כללה הצלבת מידע ושליפת נתונים שהוגדרו כחריגים.

בשלב הראשון נשלפו הנתונים העונים על הקריטריונים שנקבעו. השלב השני כלל טיוב הנתונים באופן שמהנתונים הראשוניים נוכו נתונים שגויים נתונים לא רלוונטיים לאופי הבדיקה. בשלב השלישי הועברו הנתונים לאגף הגזברות ולאגף משאבי אנוש לצורך בדיקה פרטנית של כל נתון שהוגדר כ-"חריג". כפי שיפורט להלן בדיקה זו כללה מתן הסבר ונקיטת פעולה במקרים בהם התעורר הצורך כגון סגירת חשבונות ספק. נדגיש כי חשיבות בדיקות אלו נובעות מבדיקת כל נתוני הספקים כפי שהוגדרו זאת בניגוד לבדיקות המתבססות על מדגמים.

בדיקת נתוני אב ספקים

8.2

קובץ הספקים מכיל את נתוני הספקים הכוללים נתונים מזהים של הספקים ונתוני חשבון הבנק לצורך התשלום. להלן תוצאות בדיקת תחקור נתוני קובץ הספקים.

כפילות במספר ספק

8.2.1

לא נמצאו ספקים שונים בעלי אותו מספר ספק.

כפילות במספר ח.פ או מספר עוסק מורשה

8.2.2

במסגרת הבדיקה נמצאו 12 ספקים להם נפתחו מספר כרטיסי ספק, הקמת מספר כרטיסי ספק בעלי אותו מספר חברה או מספר מורשה מסרבלת את הבקרה ויכולה להוות פתח לטעויות ואי סדרים. אנו סבורים שיש לשאוף לרשימת ספקים חד ערכית באופן שיצמצם את האפשרות לטעויות ויקל על מנגנוני הבקרה והפיקוח.

להלן תוצאות בדיקת אגף הגזברות:

מספר ספקים	פרטים
8 ספקים	פתיחה יזומה של מספר כרטיסים לאותו ספק לצורך הפרדה בין פעילויות
1 ספק	תיק עוסק מאוחד ולכן נפתחו שתי כרטיסים בעלי שמות שונים על מספר עוסק מורשה זהה
1 ספק	נסגרו בעקבות הביקורת
סה"כ 12 ספקים	

8.2.3

פרטי בנק של מקבלי שכר שנמצאו בקובץ הספקים (נספח ב')

במסגרת הבדיקה הושאו פרטי הבנק של מקבלי השכר בעירייה לפרטי הבנק המופיעים בקובץ הספקים. הבדיקה התייחסה למספרי חשבון בנק בלבד. דהיינו רשומה זו אינה כוללת עובדים המופיעים גם כספקים אלא ספקים ועובדים בעלי פרטי בנק זהים. בדיקתנו העלתה 8 ספקים בעלי פרטי בנק זהים לעובדים להלן תוצאות ברור אגף הגזברות.

מספר מקרים	פרטים
6 ספקים	ילדים של עובדים שהועסקו ב"ספורט חצות" התשלום הועבר לחשבון ההורה שהינו עובד עירייה. בעקבות הביקורת נסגרו הכרטיסים
1 ספק	ספק עם חשבון בנק משותף לאשתו שהינה עובדת עירייה
סה"כ 8 ספקים	

8.2.4

מקבלי שכר המופיעים בקובץ הספקים (נספח ג')

הבדיקה כללה השוואת פרטי מקבלי השכר לפרטי הספקים במטרה לאתר עובדים המוגדרים כספקים במערכת המידע.

ממצאינו העלו 28 עובדים בעלי כרטיס ספק. להלן תוצאות ניתוח הנתונים:

מספר מקרים	הסבר
21	ספקים שהפכו לעובדים, כרטיס הספק נסגר
7	עובדי עירייה פעילים בעלי כרטיסי ספק- הכרטיסים נסגרו
סה"כ 28	

8.2.5

מספר עוסק מורשה, מספר חברה לא תקין (נספח ד')

אחד הפרטים החשובים הינו מספר העוסק מורשה או מספר חברה זהו הפרט המזהה באופן חד ערכי את זהות הספק ומכאן חשיבותו. במסגרת בדיקתנו נשלפו ספקים להם הוזן מספר עוסק מורשה או מספר ח.פ. לא תקין.

ממצאינו 57 כרטיסי ספק בעלי מספר חברה או מספר עוסק מורשה לא תקין. להלן תוצאות בדיקת אגף הגזברות:

מספר מקרים	הסבר
19 ספקים	תושבי חוץ, בשדה מספר עוסק מורשה או חברה הוזנו מספרי הזכרונות
27 ספקים	כרטיסי הספק נסגרו
1 ספק	תוקן מספר העוסק מורשה
סה"כ 57	

מספר מזהה לא תקין לספק יכול לנבוע מהזנה לא תקינה של השדה המזהה של הספק ועלול להוביל לטעויות באופן ניהול הספרים, בניכוי מס במקור ותשלומים לספקים שאינם קיימים.

8.2.6

חשבונות ספקים סגורים להם בוצעו תשלומים (נספח ה')

מסגרת הבדיקה כללה בדיקת תשלומים לספקים בסטטוס ספק סגור. המערכת אינה יכולה לאפשר תשלומים לספק הנמצא בסטטוס "סגור" יש לשנות את סטטוס הספק ל"פתוח" כדי לאפשר תשלומים. בדיקתנו לא העלתה ספקים בסטטוס סגור להם הועברו כספים.

8.3

בדיקת נתוני הזמנות מספקים

ההזמנות המוזנות למערכת מהוות אסמכתא להזמנת השרות או הטובין. ההזמנות מעדכנות את הסעיף התקציבי הרלוונטי.

8.3.1

הזמנות ללא שיוך לסעיף תקציבי

בדיקתנו לא העלתה הזמנות שלא שויכו לסעיף תקציבי.

8.3.2

הזמנות כפולות (נספח ז')

במסגרת בדיקתנו נבדקו הזמנות כפולות. קיום הזמנות כפולות עלול לגרום לתשלומים כפולים ולטעויות בשיוך החשבונות להזמנה. ממצאינו העלו 3 הזמנות כפולות. להלן תוצאות הברור של מחלקת התקצוב:

מספר מקרים	הסבר
3	בכל המקרים מדובר על שינוי שם הספק, כאשר לספק הייתה הזמנה פתוחה ולכן נפתחה הזמנה זהה עם שם הספק החדש

סה"כ 3

8.3.3

תאריך, הזנת הזמנה בימי שבתון (נספח ו')

המערכת מתעדת את תאריך קליטת ההזמנה באופן ממוכן ונתון זה מופיע בשדה "תאריך הקליטה" לעומת זאת השדה "תאריך ההזמנה" מעודכן באופן יזום ע"י מזין ההזנה למערכת.

במסגרת בדיקתנו נשלפו ההזמנות שבוצעו בימי שישי ושבת שאינם ימי עבודה בהם משרדי אגף הגזברות סגורים. בדיקתנו העלתה 115 הזמנות ש"תאריך ההזמנה" הינו בשישי או שבת ו- 67 הזמנות בהן "תאריך הקליטה" הינו בשישי או שבת. נדגיש כי תאריך הקליטה הינו ממוכן ומעיד על הזנת ההזמנות בימים אלו זאת לעומת "תאריך ההזמנה" המוזן על ידי המשתמשים. להלן תוצאות הברור ממחלקת התקציבים:

- תאריך ההזמנה המוזן על ידי המשתמשים לא משקף תמיד את תאריך ההזמנה, לעיתים מוזנים תאריך עתידי בשדה זה.
- בדיקת המשתמשים במערכת העלתה כי הזמנות אלו בשישי ושבת בוצעו ביחידות קצה הפועלות בסופי שבוע.

8.4

בדיקת נתוני חשבוניות

8.4.1

כללי

קליטת חשבוניות הספק סוגרות במערכת את ההזמנות ומהווה חלק מתהליך התשלום. במסגרת הביקורת נבדקו חשבוניות הספק במערכת המידע

8.4.2

שיוך חשבונות לספקים במערכת

במסגרת הבדיקה לא נמצאו חשבוניות שאינן משויכות לספקים במערכת.

8.4.3

חשבוניות כפולות (נספח ח')

במסגרת הבדיקה אותרו 4 חשבוניות ספק בעלי מספר חשבוניות ספק זהה. חשבונות אלו אינן משקפות תשלומים חלקיים. מספר חשבונית ספק הינו מספר ייחודי, קיומם של חשבוניות כפולות יכול להביא לטעויות ואף לתשלומים כפולים.

להלן תוצאות בדיקת אגף הגזברות

מספר ספקים	הסבר
ספק 1	תשלום סכום חלקי ואח"כ השלמת התשלום
ספק 2	בשדה מס' הזמנה הוזן מספק הפרויקט כדי להקל על המעקב והבקרה, בשדה המשני הוזנו מספרי ההזמנה
ספק 1	עוסק מורשה, מספרי הזמנות זהים עבור שנים עוקבות
ספק 1	עוסק פטור לא מדובר במספר חשבונית אלא במספר מפנקס הקבלות של עוסק זה

- 8.4.4 חשבונות ללא שיוך להזמנה (נספח ט')
ממצאינו העלו עשרות חשבוניות ספק בסכומים נמוכים שאינן משויכות לא להזמנה ולא לחוזה.
- 8.4.5 תאריכי קליטה בימי שישי ושבת
לא נמצאו חשבוניות ספק שנקלטו בימים שישי ושבת.