

דוח ביקורת פנים לשנת 2020

תשלומים לספקים

22/11/2021

שלמה טבח, מבקר המועצה
בליווי דינה סבן, מבקרת המועצה לשעבר

ב"ה, י"ח כסלו תשפ"ב
22 נובמבר 2021

לכבוד :
ד"ר גדי אלפסי, עו"ד
ראש המועצה
כאן
א.נ.,

הנדון: דוח מבקר המועצה לשנת 2020

הנני מתכבד להגיש את דוח מבקר המועצה לשנת 2020 בהתאם לסעיף 145' לצו המועצות המקומיות. הדוח כולל ממצאים מסקנות והמלצות בנושא תשלומים לספקים. הדוח הוכן בליווי וסיועה של גב' דינה סבן, מבקרת המועצה הקודמת, ותודתי הרבה מסורה לה. אני מקווה כי המועצה תמצא בו כלי עזר לשיפור וייעול תהליכי העבודה במועצה בנושאים שנבדקו. אני מוצא לנכון להודות לגזברית המועצה גב' לירז שוורץ-טל ובפרט לגב' גינה קולקר שסייעה לי רבות במהלך עבודת הביקורת. בהתאם לאמור בצו, מועבר במקביל עותק מהדוח לועדת הביקורת. בצו נקבע כי בתוך שלושה חודשים ממועד קבלת הדוח מהמבקר עליך להגיש לועדת הביקורת את הערותיך על הדוח ולהמציא למועצה העתק מהדוח בצירוף הערותיך.

בכבוד רב,
שלמה טבח
מבקר המועצה

העתק :
חברי ועדת הביקורת

הבסיס החוקי לעבודת המבקר

להלן הוראות צו המועצות המקומיות, תשי"א-1950 בנושא הביקורת במועצה

פרק שמיני: עובדים וביקורת

סימן ב': מינוי מבקר וסמכויותיו (תיקון: תשנ"ז)

145א. מינוי מבקר המועצה

- (א) המועצה, בהחלטת רוב חבריה, תמנה מבקר פנימי במשרה מלאה, למועצה (להלן – המבקר), על פי הוראות צו המועצות המקומיות (שירות עובדים), תשכ"ב-1962.
- (ב) היה מספר התושבים בתחום המועצה 10,000 או יותר, רשאי השר לאשר שהמבקר יכהן במשרה חלקית שלא תפחת מחצי משרה בתנאי שהשלמת משרתו לא תהיה אלא בעבודת ביקורת ברשות מקומית אחרת ובאישור השר.
- (ג) היה מספר התושבים בתחום המועצה פחות מ-10,000 רשאי השר לאשר שהמבקר יכהן במשרה חלקית שלא תפחת מרבע משרה ובתנאים האמורים בסעיף קטן (ב).
- (ד) המבקר לא ימלא במועצה תפקיד נוסף על הביקורת זולת תפקיד הממונה על תלונות הציבור או הממונה על תלונות העובדים, וזאת אם מילוי תפקיד נוסף כאמור לא יהיה בו כדי לפגוע במילוי תפקידו העיקרי.
- (ה) המבקר לא ימלא מחוץ למועצה תפקיד שיש בו או שעלול להיות בו ניגוד עניינים עם תפקידו כמבקר.

145ב. מינוי מבקר

- (א) לא ימונה אדם למבקר מועצה ולא יכהן כמבקר מועצה אלא אם כן נתקיימו בו כל אלה:
- (1) הוא יחיד;
 - (2) הוא תושב ישראל;
 - (3) הוא לא הורשע בעבירה שיש עמה קלון;
 - (4) הוא בעל תואר אקדמי מאת מוסד להשכלה גבוהה בישראל או מוסד להשכלה גבוהה בחוץ לארץ שהכיר בו, לענין זה, מוסד להשכלה גבוהה בישראל או שהוא עורך דין או רואה חשבון;
 - (5) הוא רכש ניסיון במשך שנתיים בעבודת ביקורת;
- (ב) מי שכהן כחבר מועצה לא ימונה למבקר אותה מועצה ולא יכהן ככזה, אלא אם כן עברו שנים עשר שנים כחבר מועצה.
- (ג) מי שהיה מועמד בבחירות למועצה לא יכהן כמבקר אותה מועצה, למשך כל תקופת כהונתה של המועצה שהיה מועמד לה.
- (ד) על אף האמור בסעיף קטן (א), רשאי הממונה על המחוז לאשר מינויו למבקר המועצה של אדם אשר לא נתמלא בו –
- (1) אחד התנאים המנויים בסעיף קטן (א)(4), אם רכש ניסיון במשך עשר שנים בעבודת ביקורת בגוף ציבורי כמשמעו בחוק הביקורת הפנימית, תשנ"ב-1992;
 - (2) התנאי שבסעיף קטן (א)(5), אם עבר השתלמות מקצועית שאישר השר.

145ד. תפקידי המבקר

(א) ואלה תפקידי המבקר:

- (1) לבדוק אם פעולות המועצה, לרבות פעולות לפי חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965, נעשו כדין בידי המוסמך לעשותם תוך שמירה על טוהר המידות ועקרונות היעילות והחיסכון;

- (2) לבדוק את פעולות עובדי המועצה ;
- (3) לבדוק אם הוראות הנוהל של המועצה מבטיחות קיום הוראות כל דין, טוהר המידות ועקרונות היעילות והחסכון ;
- (4) לבקר את הנהלת החשבונות של המועצה ולבדוק אם דרכי החזקת כספי המועצה והחזקת רכוש ושמירתו מניחות את הדעת ;
- (5) לבדוק אם תוקנו הליקויים בהנהלת ענייני המועצה שעליהם הצביע המבקר או מבקר המדינה.
- (ב) הביקורת לפי סעיף קטן (א) תיעשה גם לגבי המועצה הדתית שבתחום המועצה וכן לגבי כל תאגיד, מפעל, מוסד, קרן או גוף אשר המועצה משתתפת בתקציבם השנתי כדי יותר מעשירית לגבי אותה שנת תקציב, או משתתפת במימון הנהלתם (כל אחד מאלה, להלן - גוף מבוקר).
- (ג) בכפוף להוראות סעיף קטן (א), יקבע המבקר את תכנית עבודתו השנתית, את נושאי הביקורת בתקופה פלונית ואת היקף הביקורת לפי-
- (1) שיקול דעתו ;
- (2) דרישת ראש המועצה לבקר ענין פלוני ;
- (3) ככל האפשר בהתאם להמלצות ועדת הביקורת.
- (ד) המבקר יקבע, לפי שיקול דעתו, את הדרכים לביצוע ביקורתו.
- (ה) המבקר יכין ויגיש לראש המועצה מדי שנה הצעת תקציב שנתית ללשכתו לרבות הצעת תקן עובדים ; המועצה תדון במסגרת דיוניה בהצעת התקציב השנתי, בהצעת התקציב והתקן של לשכת המבקר, כפי שהגיש המבקר.

145ה. המצאת מידע למבקר

- (א) ראש המועצה וסגניו, חברי המועצה, עובדי המועצה, ראש המועצה הדתית וסגניו, חברי המועצה הדתית, עובדי המועצה הדתית, וחברים ועובדים של כל גוף מבוקר, ימציאו למבקר, על פי דרישתו, כל מסמך שברשותם אשר לדעת המבקר דרוש לצורכי הביקורת ויתנו למבקר כל מידע או הסבר שיבקש.
- (ב) למבקר או לעובד שהוא הסמיך לכך תהיה גישה, לצורך ביצוע תפקידו, לכל מאגר מידע רגיל או ממוחשב, לכל בסיס נתונים ולכל תוכנת עיבוד נתונים אוטומטי של המועצה או של גוף מבוקר.
- (ג) לגבי מידע החסוי על פי דין, יחולו על המבקר ועל העובדים מטעמו המגבלות הקבועות בחוק או לפיו לגבי המורשים לטפל במידע כאמור.
- (ד) עובד של המבקר שאינו עובד המועצה יחולו עליו לעניין עבודתו האמורה, כל איסור והגבלה החלים על עובד הציבור שהוא עובד המבקר.
- (ה) לצורך ביצוע תפקידו, יוזמן המבקר ויהיה רשאי להיות נוכח בכל ישיבה של מליאת המועצה או של כל ועדה מוועדותיה או כל ועדה מוועדותיו של גוף מבוקר ; בישיבה שאינה סגורה רשאי להיות נוכח גם עובד מעובדיו של המבקר.

145ו. דו"ח על ממצאי הביקורת

- (א) המבקר יגיש לראש המועצה אחת לשנה דו"ח על ממצאי הביקורת שערך ; בעת הגשת הדו"ח כאמור ימציא המבקר העתק ממנו לוועדת הביקורת.

- (ב) בנוסף לאמור בסעיף קטן (א) רשאי המבקר להגיש לראש המועצה ולוועדת הביקורת דו"ח על ממצאי ביקורת שערך, בכל עת שייראה לו או כאשר ראש המועצה או ועדת הביקורת דרשו ממנו לעשות כן.
- (ג) בתוך שלושה חודשים מיום קבלת דו"ח המבקר, יגיש ראש המועצה לוועדת הביקורת את הערותיו על הדו"ח וימציא למועצה העתק מהדו"ח בצירוף הערותיו.
- (ד) ועדת הביקורת תדון בדו"ח המבקר ובהערות ראש המועצה עליו ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה, בתוך חודשיים מיום שנמסרו לה הערות ראש המועצה כאמור בסעיף קטן (ג); בטרם תשלים הועדה את סיכומיה והצעותיה רשאית היא, אם ראתה צורך בכך, לזמן לדיוניה נושאי משרה של המועצה או של גוף מבוקר כדי לאפשר להם להגיב על הדו"ח.
- (ה) תוך חודשיים מן היום שבו הגישה ועדת הביקורת את סיכומיה והצעותיה, תקיים המועצה דיון מיוחד בהם ותחליט בדבר אישור ההצעות.
- (ו) לא יפרסם אדם דו"ח מן האמורים בסעיף זה או את תוכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ואולם רשאים המבקר או ראש המועצה באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור; לעניין סעיף קטן זה, "דו"ח" - לרבות חלק מדו"ח ולרבות ממצא ביקורת.
- (ז) הוגש דו"ח הביקורת למועצה יעביר ראש המועצה העתק ממנו לשר; אין בהוראות סעיף זה לגרוע מסמכות השר לפי סעיף 203.

תוכן העניינים

1.	מבוא	6
2.	מטרות הביקורת	7
3.	המסגרת הנורמטיבית	7
4.	היקף וגבולות הביקורת	8
	ממצאים המלצות ומסקנות	8
5.	הקמה וניהול נתוני ספקים	8
6.	טיפול בהסכמי התקשרות וביצוע הזמנות	16
7.	קליטת חשבוניות ספקים	17
8.	ביצוע תשלום לספקים	20
9.	ניתוח ותחקור נתונים	24

1. מבוא

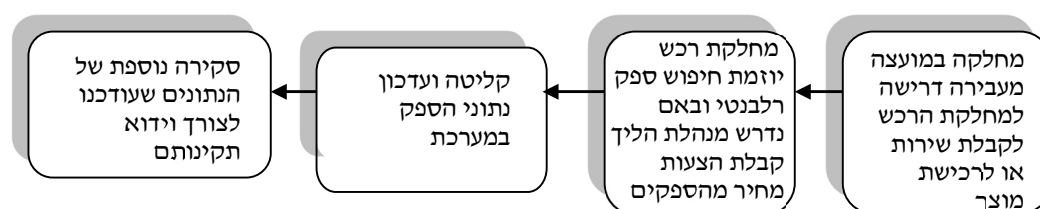
ביצוע תשלום לספקים מהווה את השער המרכזי דרכו עוברים כספי הרשות, ומכאן החשיבות למערכות הבקרה, הפיקוח והדיווח המובנות בתהליך פתיחת כרטיסי הספקים, אישור החשבונות ותשלום הכספים בפועל אל הזכאים.

למועד הביקורת קיימים 2,143 ספקים במערכת, והיקף התשלומים בתקופה הנבדקת- פברואר 2020 עד פברואר 2021 (13 חודשים) הינו כ- 107 מיליון ₪.

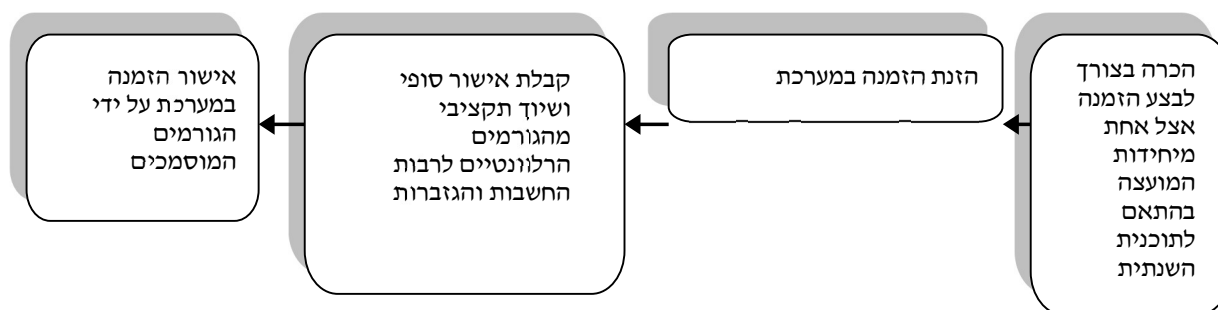
במסגרת דוח זה נבחנו התהליכים והבקורות הנוגעים לתשלומים לספקים, החל משלב דרישת או הזמנת הרכש או השירות ועד לביצוע התשלום בפועל.

הביקורת בוצעה בחלקה באמצעות ביצוע דגימות של תהליך ההתקשרות ואישור תשלומים לספקים ובאמצעות ניתוח ותחקור נתוני הספקים, ההזמנות והתשלומים.

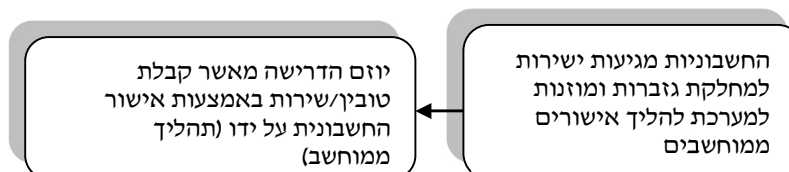
להלן תרשים זרימה המתאר את תהליך הקמת ספק במערכת :



להלן תרשים זרימה המתאר את תהליך ביצוע ההזמנות :



להלן תרשים זרימה המתאר את תהליך התשלום לספקים :



2. מטרת הביקורת

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

- תחזוקת נתוני אב ספקים
- אישור החשבוניות המתקבלות מספקים
- התהליכים הנוגעים לתשלום לספקים
- ביצוע בדיקות ממוכנות על תהליכים השונים במטרה לאתר אנומליה וחריגים בנתוני הספקים, ההזמנות, החשבוניות או התשלומים
- המלצות על צעדים הנגזרים ממצאי הביקורת הסיכונים הפוטנציאליים בנושא הנבדק:
- סיכון ציות: אי עמידה בחוקים ובתקנות בנושאי התשלומים, וביצוע תשלומים שלא בהתאם לנהלים.
- סיכון תפעולי: אי התאמת מערכת התשלום לתהליך, טעויות בהפקת הזמנות עבודה או ברישום פקודות יומן.
- סיכון כספי: תשלומים לספקים לא מורשים, תשלומים בעודף, אי איתור תשלומים שבוצעו.
- סיכון הונאה: תשלומים עבור שירותים שלא בוצעו, תשלום לספק פיקטיבי, תשלומים כפולים/חוזרים, הוראות קבע פיקטיביות.

3. המסגרת הנורמטיבית

הביקורת התבססה על מסגרת נורמטיבית הכוללת:

- פקודת העיריות
- פקודת וצווי המועצות המקומיות
- חוק מס ערך מוסף
- פקודת מס הכנסה
- חוק עסקאות עם גופים ציבוריים
- חוזרי מנכ"ל משרד הפנים
- הנחיות להנהלת חשבונות ודוח כספי ברשויות המקומיות של אגף בכיר לביקורת ברשויות מקומיות במשרד הפנים ("הספר הצהוב")
- נהלי מועצה רלוונטיים

4. היקף וגבולות הביקורת

התקופה עליה בוצעה הביקורת הינה פברואר 2020 עד פברואר 2021.
הביקורת כללה שימוש בשיטות עבודה כדלהלן:

- סקירת נהלי המועצה:
 - ✓ נוהל רכש והתקשרויות עבודה
 - ✓ נוהל תשלומים לספקים ואחרים
 - דוחות פנימיים ותכתובות
 - סקירת מערכת תוכנת רכש ופיננסית (EPR) בעיקר מודול התשלומים והספקים
 - שיחות ובירורים עם מנהלים ועובדים
 - בחינת קיומם והלימותם של אמצעי בקרה, פיקוח ודיווח
 - ביצוע בדיקות על הנתונים שהתקבלו
- הביקורת התבססה על בדיקות מדגמיות ואין הכרח שתחשוף כל ליקוי אם קיים.**
תגובת גזברית המועצה משולבת בגוף הדוח.

ממצאים המלצות ומסקנות

5. הקמת וניהול נתוני ספקים

רקע

ניהול בלתי נאות של נתוני הספקים יכול להביא לאי סדרים, לרבות ביצוע תשלומים שגויים ואף לחריגה מדרישות רגולטוריות.
פרק זה עוסק בתהליך ההקמה והניהול 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. נתונים אלה משמשים בסיס לביצוע התשלום לספק.

5.1 סקירת נהלים רלוונטיים

מבדיקת קיום נהלים מנחים בנושא ניהול נתוני ספקים נמצא כי קיים "נוהל תשלום לספקים". הנוהל עוסק בהגדרת תהליכי אישור התשלומים לספקים, אחריות וסמכות. תחולת הנוהל היא החל מקבלת חשבונית ספק במשרדי המועצה ועד לתשלום לספקים. עם זאת, **נוהל זה אינו עוסק**

באופן ההקמה וניהול של נתוני הספקים.

למעשה, המועצה מתנהלת ללא נהל כתוב, והנושא מתבצע באופן הבא:

5.1.1 פתיחת כרטיסי ספק במערכת

ככלל, 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.

פתיחת כרטיסי ספק במערכת של המועצה, מבוצעת על ידי ג'יני ממחלקת הגזברות. ג'יני מקבלת ממחלקת הרכש טופס "נספח 11: טופס אישור ספק". הטופס ממלא על ידי

מחלקת הרכש ונחתם על ידי הגורמים הרלוונטיים במחלקת הרכש ומועבר אל ג'ני. לטופס זה מצורפים המסמכים הרצ"ב:

- "נספח 10- מסמך התחייבות" חתום על ידי הספק;
- "מכתב בקשה להירשם כספק" חתום על ידי הספק הכולל בין השאר את פרטי איש הקשר אצל הספק, כתובת ופרטי חשבון הבנק; אישור על ניהול חשבון בנק של הספק;
- אישור על ניהול פנקסי חשבוניות ורשומות לפי חוק עסקאות גופים ציבוריים (אכיפת ניהול חשבוניות ותשלום חובות מס), התשל"ו-1976;
- אישור לצורך ניכוי מס ואישור ניהול ספרים;
- דוגמא של חשבונית מס של הספק;
- אישור עו"ד/יועץ משפטי של הספק בדבר זכויות חתימה מחייבות אצל הספק;
- תעודת תו תקן (לפי מידע שנמסר לנו מסמך זה אינו מסמך חובה לצורך פתיחת כרטיס ספק);

5.1.2 עדכון נתוני ספק

כפי שצוין לעיל, אין נוהל בנושא. מבדיקה שבוצעה עם ג'ני, מחלקת הנהלת החשבוניות אחראית (ג'ני ואולגה) לעדכן את כרטיסי הספק כאשר חלו שינויים בפרטיו ו/או במידה ופג תוקף של אחד האישורים (אישור מס או אישור ניהול ספרים).

ממצאים

פתיחת כרטיס ספק במערכת

אין נוהל העוסק בנושא. נראה כי הטיפול מבוצע באופן תקין על ידי ג'ני ואולגה ממחלקת הגזברות. עם זאת, מאחר ואין נוהל, ממילא אין פירוט של הבקורות שנדרשות בתהליך כגון: סקירה דו-חודשית של רשימת הספקים החדשים במערכת בידי מנהל המחלקה.

ביצוע שינויים ועדכונים בנתוני הספקים

מאחר ואין נוהל בנושא ממילא אין הפרדה בין אופן ניהול נתונים רגישים של הספק, כגון פרטי בנק ופרטים מזהים, לבין ניהול נתונים לא רגישים, כגון פרטי קשר. נדרשת הפרדה 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. בשל העדר קיומו של נוהל מסודר אין מנגנון שקובע כי כל שינוי בקובץ הספקים יובא לידיעה ולאישור מנהל המחלקה או מי שמונה מטעמו לאשר את השינוי.

המלצות

- מוצע לכתוב נוהל הקמת ספק במערכת הנהלת חשבוניות שיכלול ויקיף את כל התהליכים הקיימים והנדרשים בכל הקשור בהקמת ופתיחת ספק חדש ובעדכון פרטי ספק.
- לשקול יישום בקורות ממוקדות ויזומות על פרטי ספק רגישים כגון מס' חשבון בנק וכד' באופן שינתב את הבקורות למוקדי הסיכון.
- מוצע לכלול בטופס אישור ספק את רשימת המסמכים הנדרשים (צ"ק ליסט) שתאפשר בדיקה שאכן כל המסמכים הנדרשים לצורך הפתיחה קיימים.

תגובת המבוקר

- נושא פתיחת כרטיסי ספק יוטמע בנוהל תשלומים לספקים וההמלצה בגין צירוף צ'ק ליסט תיבחן לחיוב.
- עדכון/שינוי פרטי חשבון בנק במערכת ידרוש אישור ממוחשב של גורם נוסף שיקבל הרשאה לכך. לטיפול מול מערכת EPR.

5.2 פתיחת כרטיס ספק- מסמכים וטפסים

כפי שצוין לעיל, בעת פתיחת כרטיס ספק חדש במועצה מתבקש הספק להמציא את הטפסים הבאים באמצעות האגף הרלוונטי:

- "נספח 10- מסמך התחייבות" חתום על ידי הספק;
- "מכתב בקשה להירשם כספק" חתום על ידי הספק הכולל בין השאר את פרטי איש הקשר אצל הספק, כתובת ופרטי חשבון הבנק; אישור על ניהול חשבון בנק של הספק;
- אישור על ניהול פנקסי חשבוניות ורשומות לפי חוק עסקאות גופים ציבוריים (אכיפת ניהול חשבוניות ותשלום חובות מס), התשל"ו-1976;
- אישור לצורך ניכוי מס ואישור ניהול ספרים;
- דוגמא של חשבונית מס של הספק עם שם הפירמה ומס' עוסק מורשה/ת.ז.;
- אישור עו"ד/יועץ משפטי של הספק בדבר זכויות חתימה מחייבות אצל הספק;
- אישורים נוספים בהתאם למאפייני הספק כגון עוסק פטור וכד';
- תעודת תו תקן (אינו הכרחי)

במסגרת הביקורת (ובהעדרו של נוהל מסודר) נבדקו הנושאים הבאים: היישום בפועל של דרך הפעולה הקיימת בידי מחלקת הנהלת החשבוניות בדבר איסוף המסמכים וכן קליטת המסמכים במערכת החשבוניות בשלמות.

נמצא כי החל משנת 2014, כל המסמכים הרלוונטיים לפתיחת הספק נסרקים למערכת בידי מנהלת חשבוניות במחלקת הנהלת החשבוניות. בנוסף, כל המסמכים, לרבות מסמכים שהתקבלו לפני 2014, נשמרים פיזית בארכיב.

במסגרת הביקורת נדגמו 22 ספקים מהמערכת ונתבקשו המסמכים הרלוונטיים עבור כל ספק על מנת לוודא כי פרטי הספק הינם בהתאם לדרישות הנוהל וכן קליטת המסמכים במערכת החשבוניות לשם שלמות פרטי כרטיס הספק.

ממצאים

מחלקת הנהלת החשבוניות איתרה מסמכים רלוונטיים (כמפורט וכנדרש לעיל) הנדרשים לפתיחת כרטיס ספק עבור ספק אחד בלבד, מתוך 22 הספקים אשר נדגמו. מלבד הספק אשר התקבל תיעוד מלא עבורו, ואשר נמצא 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:

מס'	מספר ספק	שם ספק	סה"כ הזמנות בתקופת הביקורת	כמות הזמנות מעל 7,000 ₪
1	70201150	א. ליטמן בע"מ	קבלן מועצה הסכם ללא הזמנה	
2	70210043	י. ס. תשתיות	181,281	5
3	70210092	עמי תעשיות אלומיניום	קבלן מועצה הסכם ללא הזמנה	
4	70213234	מתכת באר שבע עדין בע"מ	קבלן מועצה הסכם ללא הזמנה	
5	70215029	ס.ס. קרן הנדסה בע"מ	קבלן מועצה הסכם ללא הזמנה	
6	70201407	א.פ. נירוסטה סנטר תעשיות 2004 בע"מ	758,955	1
7	70219087	קייטרינג גן עדן (עמר) בע"מ	88,000	1
8	70220055	רוזן בסיס חברת עורכי דין	הסכם 14% מגובה התקבולים	
9	70213245	מוקד מטרה בע"מ	360,050	1
10	70206021	ויקטור עמרם	58,000	1
11	70201368	א.א. שידורית טלפייגי	3,732	0
12	70217070	פירסט עפר/ע.פ.ק. תכנון ויעוץ	22,000	1
13	70216021	עדה כרמי מלמד	אדריכלית מועצה הסכם ללא הזמנה	
14	70216049	עזרי קידר	475,200	2
15	70203077	גדיש חברה להנדסה	הסכם 3.69% מביצוע קבלן חופרי ר.אבו קוש	
16	70201126	אביב ולירז הפקות אירועים	אין ביצוע	
17	70215059	סי.פי.אם שירותי מחשוב בע"מ	402	0
18	70213239	ממרם ציוד רפואי	13,429	1
19	70201418	אלקטרוטרם שיווק (1978) בע"מ	10,957	1

20	70201079	אלדן ציוד אלקטרוני בע"מ	434,766	8
21	70204086	דהב מד	138,000	1

- המערכת אינה מחייבת הקלדת פרטי חשבון בנק כאשר לספק עודכנה צורת תשלום מסוג מס"ב. עם זאת, וכצפוי, בעת ניסיון לביצוע העברת תשלומים המערכת מתריעה על חוסר אפשרות להעברת כספים.
- המערכת אינה מחייבת מילוי תאריך פתיחת תיק ומספר עוסק מורשה.

המלצות

- בטרם קליטת כרטיס ספק יש לוודא שכל המסמכים הנדרשים קיימים במלואם.
- לוודא כי נתוני הספקים מוזנים באופן תקין ובשלמות לכרטיס הספק תוך שמירת תיעוד נאותה.
- מוצע כי בעת פתיחת כרטיס ספק, המערכת תחייב מילוי תאריך פתיחה (או שהמערכת תרשום זאת באופן אוטומטי) וכן תחייב קליטת מספר מזהה של הספק (כגון ח.פ. או ע.מ.).

תגובת המבוקר

- מחלקת גזברות מקבלת טופס ממחלקת הרכש טופס "אישור ספק" וטופס "בקשה להירשם כספק" הכולל את אישור פרטי הבנק של הספק.
- הטפסים הנדרשים מהספק כלולים בטפסים הנ"ל.
- המועצה תעדכן את הנוהל בהתאמה.
- מבחינתנו לא חסרים טפסים במערכת. אנחנו עובדים עפ"י הנדרש.
- המערכת אינה מחייבת קליטת ח.פ. - יידרש כשדה חובה.
- תאריך קליטת ספק – אינו נתון שהגזברות רואה בו צורך מחייב. ישנו לוג שינויים, אותו ניתן להפיק בכל רגע נתון ולצפות במועדי השינויים.

5.3 ניהול ספקים - הפרדת תפקידים

פתיחת ספק חדש ועדכון פרטי ספק הינן פעולות רגישות במערכת ולכן קיים צורך בקיום הפרדת תפקידים נאותה ובקורות, במטרה למנוע טעויות אנוש וביצוע פעולות בידי מי שאינו מורשה לכך. בעת פתיחת ספק חדש במערכת, האחראיות על המצאת המסמכים הרלוונטיים מוטלת על האגף באמצעותו בוצעה ההתקשרות. בעת ביצוע שינוי בפרטי ספק קיים, האחראיות מוטלת על מחלקת הנהלת החשבונות. לאחר קבלת האסמכתאות הרלוונטיות מידי האגפים ואו 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.

- **הזנת נתוני הספק במערכת** - מבוצע בידי מנהלת חשבוניות אחת ומבוקר על ידי מנהלת חשבוניות אחרת, כנדרש - לא נמצא ליקוי.
- **שינוי חשבון הבנק ושינוי מספר הספק** - כאשר מבוצע שינוי במספר כרטיס הספק ו/או חשבון הבנק של הספק, לא נמצאה בקרה של גורם אחר שהדברים מבוצעים כנדרש.

המלצות

בכל פעולה של קליטת ספק, שינוי פרטי ספק או שינוי מספר כרטיס ספק, הביקורת ממליצה לבצע הפרדת תפקידים בין המזין לבין הבודק.

תגובת המבוקר

מקובל, יבוצע אימות כפול ממוחשב של עדכון/שינוי פרטי בנק במערכת.

5.4 קיומן של בקורות תקופתיות בתהליך פתיחת ושינוי פרטי ספק

ממצאים

פתיחת ושינוי פרטי ספק

במסגרת הביקורת נבדק:

- **האם שינוי מספר ספק גורם אוטומטית לפתיחת כרטיס ספק חדש**
נמצא כי המערכת לא בהכרח מחייבת פתיחת כרטיס חשבון חדש. כאשר שונה השם של הספק ישנה התרעה במערכת. עם זאת, אין מניעה כלשהי על שינוי פרטי הספק ואילו כאשר מוחלף/שונה מספר מזהה של הספק, המערכת אינה מונעת הקמת ספק בעל אותו שם אשר כבר קיים במערכת. למעשה לא קיימת כל בקרה על נושא זה.
- **האם כאשר מתבצע שינוי חשבון הבנק של הספק מצורף אישור על פרטי חשבון הבנק**
מבדיקה שנעשתה עולה כי מנהלת החשבוניות האחראית על העניין לא משנה את פרטי חשבון הבנק של הספק ללא אישור ניהול חשבון מעודכן. לא זו בלבד, אלא שהמסמך נסרק למערכת. למרות זאת, המערכת לא מתריעה על אי צירוף מסמך אישור ניהול חשבון.
- **האם מופק דוח מתוך המערכת אשר מציג אחת לתקופה את הספקים החדשים שנפתחו במהלך התקופה שנבחרה ואת השינויים שבוצעו בכרטיסי הספקים הקיימים.**
נמצא כי לא מופק דוח מהמערכת אשר מציג את הספקים החדשים שנפתחים במהלך התקופה הנבחרת ואת השינויים בוצעו בכרטיסי הספקים הקיימים.

המלצות

- מומלץ להוסיף לנוהל פתיחת ספק (שייכתב על פי המלצת הביקורת לעיל) פרק המפרט את הבקורות שיש לבצע כל תקופה שתיקבע, בדבר שינויים בכרטיסי ספקים והוספת כרטיסי ספק חדשים למערכת.
- בדרך זו אחת לתקופה (רבעון/חצי שנה) יופק דוח מהמערכת שיציג את הספקים החדשים שנפתחו במהלך התקופה הנבחרת וכן את רשימת הספקים בהם בוצעו שינויים בכרטיסיהם. מוצע כי הדוח יהיה פשוט וקריא על מנת שניתן יהיה לבצע בו ניתוח אמין ומדויק.

תגובת המבוקר

מקובל, יתווסף לנוהל שיעודכן.

5.5 הרשאות במערכת ספקים

במסגרת הביקורת מופו ההרשאות לפתיחת ועדכון ספקים וכן מופו הבקורות.

ממצאים

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.
- בעת פתיחת כרטיס ספק, אם מוקלד מספר מזהה של ספק שכבר קיים, המערכת מתריעה על כך ואינה מאפשרת פתיחת כרטיס נוסף. משיחה עם מנהלת החשבונות עולה כי בשל אילוף זה לא יתכן מצב של כרטיסים כפולים.

המלצות

- מוצע כי תהיינה שתי הרשאות שונות: האחת לקליטה שינוי ועדכון נתונים והשניה לצפיה בלבד. הדבר נצרך בשל הרצון להימנע ממצב שבו הגורם המבקר יוכל גם הוא לערוך שינויים. במצב זה לא תהיה בקרה נוספת עליו.

תגובת המבוקר

- תהיה הפרדה באילוף של עדכון חשבון בנק בין שתי עובדות לפחות. פיצול נוסף כפי שמוצע יקשה על העבודה השוטפת לאור העובדה שמדובר במחלקה קטנה של שתי עובדות.

5.6 בקורות במערכת ניהול ספקים

במסגרת הביקורת נבדקו הבקורות הקיימות במערכת ניהול ספקים.

נמצא כי :

- שינוי מספרו המזהה של ספק יביא בהכרח לתהליך של פתיחת ספק חדש- ראה לעיל סעיף 5.4.
- בעת ביצוע שינוי בפרטי חשבון בנק, על הספק להציג אסמכתא לקיום החשבון צילום (המחאה ואו אישור בנק)- ראה לעיל סעיף 5.4.
- המערכת הממוחשבת מתריעה על חריגה מהתקציב אך אינה חוסמת את האפשרות לחרוג מהתקציב. בכל שנה בחודש נובמבר מבוצע עדכון תקציב שמותאם לביצוע בפועל. במקרים בהם מועבר תקציב ממחלקה למחלקה נדרש הליך של עדכון תקציב (מיונים) ואישור משרד הפנים למהלך.

ממצאים

מסקירת הבקורות המפורטות ומדגימת אסמכתאות לשינויים בפרטי חשבון של הספקים המפורטים מטה, מצאנו כי מתקיים תהליך תקין המקטין את הסיכון למינימום האפשרי. הספקים אשר נדגמו :

- משטרת ישראל 70223074
- נגב ברמה אחרת 70214032
- יו-ביטק סולושונס 70210078
- מרכז השלטון המקומי 70213075
- כהן אלישע משרד עורכי דין 70211003
- אול יו ניד בע"מ 70201167
- מינהל המחקר החקלאי 70213241
- קומסיין בע"מ 70219012

המלצות

- מומלץ כי בעת שינוי פרטי חשבון הבנק של הספק, יידרש הספק להעביר אישור ניהול חשבון מקורי שישמש כאסמכתא ובהעדר אסמכתא מקורית יחתום הספק על טופס הצהרה שאלו הם פרטי חשבון הבנק המעודכנים שלו לצורך העברת הכספים.

תגובת המבוקר

- הספק מעביר טופס הצהרה יחד עם אישור מהבנק. דרישה של טפסים מקוריים בעידן הטכנולוגי לא ישימה ותקשה על העבודה השוטפת.

5.7 חסימת / סגירת חשבון ספק

סגירת/חסימת תשלומים לספק אמורה להתבצע במקרים מסוימים הנקבעים על פי מדיניות המועצה. במסגרת הביקורת בדקנו האם קיימת מדיניות ברורה ואחידה באשר לסגירת ספקים במערכת בעקבות חוסר פעילות או בשל החלטה אחרת.

ממצאים

בדיקתנו העלתה את הממצאים הבאים:

- אין נוהל או דרך פעולה המסדירים את נושא חסימה/סגירת חשבון ספק. ממידע שנמסר לנו עולה כי הפעם האחרונה שבה בוצע מהלך של סגירת כרטיסי ספקים היתה לפני כחמש שנים.
- קיימת במערכת אפשרות לסגור ספק גם ללא פניה אל בית התוכנה, אך השימוש באופציה זו מבוצע במקרים בודדים, כגון רישום כפול של ספק, או פתיחה של ספק עם נתונים שגויים.
- גם כאשר יש לספק הזמנה פתוחה, המערכת מאפשרת לסגור או לחסום את הכרטיס. ברמה המעשית לפני שמבוצעת סגירת כרטיס ספק וככל שקיימת הזמנה פתוחה מנהלת החשבונות סוגרת/מבטלת את ההזמנה בטרם סגירת הכרטיס.
- לא קיימת סגירת ספקים אוטומטית במקרה של חוסר פעילות ממושכת של הספק.

המלצות

- מוצע להכין נוהל שיסדיר את דרכי הפעולה לסגירת כרטיס/חסימת כרטיס ספק.
- מוצע כי ספקים ללא תקופת פעילות (כפי שתקבע ע"י הגזברות) ייסגרו ע"י המערכת באופן אוטומטי, ופתיחתם תהיה מותנית בתהליך פתיחת ספק מחדש על כל המשתמע מכך.

- מאחר וקיומה של הזמנה בכרטיס הספק "מנצלת" את התקציב, מוצע להפעיל בקרה שתוודא שההזמנה בוטלה בטרם סגירת כרטיס הספק.

תגובת המבוקר

- ההמלצה תיבחן מול בית התוכנה (EPR), לגבי כרטיסים שאינם פעילים מעל חמש שנים.

6. טיפול בהסכמי התקשרות וביצוע הזמנות

6.1 רקע

קיימים שני סוגי תקציבים במועצה :

6.1.1 תקציב רגיל

סעיף תקציבי "רגיל" נקבע בידי ועדת הכספים והמועצה ועל פיו מתנהלת המועצה באופן שוטף כל שנה.

דרך המלך היא לעמוד בתקציב שאושר. יחד עם זאת, סעיף 5.4 בנוהל הרכש והתקשרויות (הוצאת הזמנת עבודה דחופה לספק, הנחיות כלליות) מאפשר להוציא הזמנה דחופה על ידי מנהל היחידה, מנכ"ל ומנהל הרכש במקרים בהם אושרה העבודה לפני הוצאת הזמנה מאושרת.

"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.

6.1.2 תקציב בלתי רגיל

תקציב בלתי רגיל (להלן: "תב"ר"), הינו מסגרת תקציבית למימון פרויקטים של עבודות פיתוח ותשתיות, שיפוץ ובניה, המבוצעות במשך תקופה ארוכה.

6.2 מעקב אחר חריגה מתקציב

ממצאים

בדיקתנו העלתה את הממצאים הבאים :

- כאשר ישנה חריגה מהתקציב, הגזברות מודיעה למנהל היחידה שעורך את ההזמנה שישנה חריגה. במצב זה ישנה אפשרות לשימוש בסעיף אחר בתקציב עבור ההזמנה הספציפית. במצב זה המערכת מוציאה עדכון תקציב- חריגה, אשר מועבר לאישור הגזברות, ראש המועצה ומשרד הפנים.
- במידה וצפויה חריגה מתקציב ישנו מנגנון המאפשר אישור זמני/אישור ביניים המבוצע על ידי הגזברית וראש המועצה.
- המערכת מאפשרת "שריון" של סעיף תקציבי מעבר ליתרה הקיימת בו, אך נרשמת חריגה.
- במסגרת הביקורת נמצא כי קיימות הזמנות ידניות רק במקרים של הזמנות דחופות במסגרת המזמין רושם את סעיף התקציב ומחלקת הגזברות בודקת שהשיוך תקין ונכון. לאחר שההזמנה הדחופה מגיעה לגזברות (כולל החתימות של מנכ"ל וגזברית המועצה) היא מוזנת למערכת.
- לא ניתן לעבור לאישור הזמנה כאשר ישנן שורות עם כמות או מחיר אפס וכן לא ניתן לעבור לאישור הזמנה כאשר אין שיוך לסעיף תקציבי.

- קיימות בקורות ידניות (סקירה בעין) של ההזמנות המבוצעות בידי האגפים השונים, במטרה לוודא כי ההזמנה משויכת לסעיף התקציבי הנכון.
- לאחר קליטת חשבונית מספק לא ניתן לשנות סעיף תקציבי, אך ניתן לשנות סעיף תקציבי דרך פקודות יומן ומנגד ניתן לבקש עדכון תקציב ומיון בין הסעיפים.
- אנו סבורים כי הבקרה אחר חריגה מתקציב מנוהלת באופן נאות ובהלימה לנוהל הקיים. אין ממצאים.

7. קליטת חשבוניות ספקים

אגפי המועצה הינם הגורמים האחראיים לניהול ההתקשרות עם הספק/נותן השירות, וכפועל יוצא מכך האחריות להעברת דרישות התשלום של הספקים לאישור הגזברות מוטלת על האגף הרלוונטי.

ההליך קליטת החשבוניות מתואר בנוהל תשלום לספקים (בסעיף 5).

בהתאם לאמור בנוהל, עם קבלת החשבונית (בדואר, ידנית או ישירות למנהל היחידה/עובד) היא תועבר אל מזכירות המועצה בחותמת "התקבל" ולאחר מכן תועבר אל מנהל החשבונות האחראית על תחום הספקים. באחריות מנהלת החשבונות לבצע מכלול פעילויות שמטרתן לבדוק ולאמת את החשבונית אל מול הטובין או השירות שהתקבלו ומול ההזמנה הרלוונטית. לאחר ביצוע מכלול הבדיקות, מבצעת מנהלת החשבונות פקודת זיכוי ורישום ההוצאה לספק בהתאמה ולאחר מכן תאושר החשבונית במסלול אישור החתימות כמפורט בסעיף 5.2 בנוהל.

יצוין, כי על פי הנוהל, אחראים מנהלי היחידות לאשר את ביצוע העבודה/קבלת הטובין ע"פ דרישות המועצה ובדיקת התאמת פרטי חשבונית הספק לפרטי ההזמנה.

7.1 קליטת חשבונית

בהתאם לנוהל תשלום לספקים תאריך קבלת חשבונית ספק במועצה הינו תאריך המוטבע על החשבונית בחותמת "התקבל". עם קבלת החשבונית בדואר או ידנית, תחתים מזכירת המועצה חותמת "התקבל" (כולל תאריך קבלה) ותעביר את החשבונית למנהלת חשבונות האחראית על תחום ספקים. חשבוניות שלא מגיעות למועצה בדואר (אלא ישירות למנהל יחידה/לעובד) יועברו ע"י מקבל החשבונית למזכירת המועצה.

מנהלת החשבונות האחראית על תחום ספקים מבצעת את הפעילויות הבאות:

- בדיקת התאמת פרטי החשבונית שהוגשה לפרטי ההזמנה שנשלחה לספק: כמות, מחיר ופרטים אחרים.
- ככל שקיימת חריגה מהזמנה שאינה מאושרת, תפיק מנהלת החשבונות הודעת חיוב לספק בדבר ההפרש שאינו מאושר.
- במידה ומדובר בהתקשרות על בסיס חוזה שנתי ו/או מכרז, באחריות מנהלת הרכש להקים הזמנה שנתית בהתאם להסכם הקיים. מנהלת חשבונות ספקים תוודא התאמת החשבונית לתנאי ההסכם/המכרז.
- לאחר וידוא התאמה, תסרוק את החשבונית אל מערכת התשלומים בתוכנת EPR ותבצע רישום של פקודת זיכוי ורישום ההוצאה לספק בהתאמה.

- תדפיס את ההזמנה שיצאה לספק ובצירוף חשבונית המקור תתייך בקלסר מיועד לטובת המשך הליך האשור.
 - תאשר את רישום החשבונית במסלול אשור החתימות (סעיף 5.2 לנוהל).
באחריות מנהלי יחידות לבצע את הפעילויות הבאות :
 - אישור ביצוע העבודה או קבלת השירות/טובין, עפ"י דרישות המועצה ובדיקת התאמת פרטי חשבונית הספק לפרטי ההזמנה.
 - באם ישנה חריגה מההזמנה/תשלום ללא הזמנה יצרפו הסבר לחריגה במקום המיועד לכך במערך התשלומים בתוכנת EPR ויצרפו אסמכתאות רלוונטיות ככל שישנן.
 - ככל וישנן חשבוניות שלא אושרו או לא אושרו חלקית ע"י מנהל היחידה, הן תועברנה עם הסברים לגזבר המועצה. העתק מהחשבונית ישמר אצל מנהל היחידה להמשך טיפול.
- בהתאם לנדרש בנוהל "תשלום לספקים", לכל סעיף תקציבי תהיה רשימת חותמים אשר אמורים לאשר את חשבונית הספק ממועד הגעתה למועצה ועד ביצוע התשלום לספק. בעיקרון, תועבר החשבונית בתחילה לאישור של רכז היחידה המזמינה ולאחריו מנהל היחידה. באחריות מנהל חשבוניות ספקים, לפתוח את מסלולי האשור בהתאמה בתוכנת EPR במועצה. במרבית המקרים ברירת המחדל לביצוע אישור מסלול התשלומים תהיה להלן :
- מנהל/ת חשבוניות ספקים- קליטת חשבונית ואישורה בכפוף להזמנה
 - אחראי/ת התקשרויות ביחידה- אשור קבלת הטובין/השירות
 - מנהל היחידה המזמינה- אשור מנהל לקבלת הטובין/שירות והתאמה להזמנה
 - מנכ"ל המועצה- אשור מנהל לתהליך
 - מנהלת חשבוניות ראשית - בקרה לתקציב והרישום החשבונאי
 - מנהלת חשבוניות ספקים- אשור סופי והדפסת טופס אשור תשלום לחתימות
 - חתימת גזבר
 - חתימת ראש המועצה
 - ביצוע תשלום במס"ב
- במחלקת הנהלת החשבוניות 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 החשבוניות מעדכנת אותו מספר פעמים ביום.
- תשלומים באמצעות קופות קטנות או תשלומי רשויות יבוצעו לעיתים קרובות באמצעות המחאות אשר חתומות בידי ראש המועצה וגזברית המועצה. מדובר בהיקף קטן בהשוואה לתשלומים המבוצעים באמצעות מס"ב.

בטרם העברת פקודת לתשלום, הנהלת החשבונות בודקת כי לספק קיימים אישורים תקפים לניכוי במס במקור וניהול ספרים מתוך מערכת מבזק ספקים. כמו-כן, מתבצעות בדיקות בעין כי סכום החשבונית תואם לסכום ההזמנה. במידה וההזמנה לא מאושרת לא ניתן למשוך אותה לתשלום.

במידה ולספק אין אישורים תקפים ומנהלת החשבונות תנסה בכל זאת להעביר לביצוע את דרישת התשלום, המערכת מתריעה ואז מבוצעת בדיקה בשע"מ (גישה למערכת המחשוב של רשות המסים) ואף מתקשרים לספק. המערכת לא חוסמת את האפשרות להעביר תשלום במס"ב גם אם אין אישורים. עדכון תוקף האישורים מתבצע לפני כל העברת תשלום באמצעות מס"ב.

ממצאים

- מבדיקה שבוצעה במערכת נמצא כי המערכת אינה חוסמת אפשרות לבצע תשלום לספק ללא אישור תקף לניכוי במס במקור וואו ללא אישור ניהול ספרים תקף, כנדרש. במקרים בהם אין אישור תקף על ניכוי במקור, המערכת מתריעה על כך, ואם בכל זאת מבוצעת העברת תשלום, המערכת תנכה מס בשיעור 30% (ע"פ התקנות) והתשלום לספק יועבר בניכוי המס.
- כאשר מתקבלת חשבונית היא לא מועברת למזכירת המועצה אלא היא מועברת על ידי הספקים למחלקת גזברות באופן ישיר ונקלטות במערכת.
- מסקירה שערכנו אודות נאותות תהליך קליטת החשבונות במועצה נמצא כי קיימת הלימה בין התהליך בפועל לבין דרישות הנוהל, וכי התהליך הקיים נאות למעט הממצא לעיל.

המלצות

- מוצע לעדכן את הנוהל כך שיירשם כי חשבוניות ספקים יועברו באופן ישיר אל מחלקת הגזברות ולא למזכירת המועצה כי אין מזכירה.

7.2 וידוא קיומן של בקורות אפליקטיביות (ישומיות) נאותות בתהליך קליטת החשבונית

על-מנת להימנע מאי-סדרים ושגיאות בתהליך קליטת החשבונות ויצירת פקודת הזיכוי, מומלץ להיעזר בבקורות אפליקטיביות (ישומיות), כמו גם בקורות ידניות.

ממצאים

במסגרת הביקורת מופו ונבדקו הבקורות האפליקטיביות הבאות:

- נמצא כי המערכת מעניקה לכל חשבונית מספר ייחודי משלה ואינה מאפשרת קליטת חשבונית עם אותו מספר.
- במקרים בהם מגיע עיקול על כספי הספק, מחלקת הנהלת חשבונות מעדכנת את כרטיס הספק. כאשר מגיע מועד התשלום לספק (אשר בכרטיסו קיים עיקול) המערכת מציגה התראה בעניין ואם וככל שמבוצע תשלום הרי שהוא מועבר לאחר ניכוי סכום העיקול. במקרים בהם יש צורך מבוצע תשלום לגורם המעקל.
- נמצא כי המערכת אינה מאפשרת להקליד ולשלם חשבונית בסכום שמעבר להזמנה מאושרת.
- המערכת מחייבת כי לכל החשבונות יוקלדו ערכים בכל השדות ובכלל זה: תאריך קליטה, יום קליטת הפקודה, תאריך רישום הפקודה, מספר חשבונית. המצב היחיד בו תשלום מועבר

ללא קיומה של חשבונית הוא כאשר מתקבלים שירותים במקום או מראש. במקרים אלו התשלום מאושר רק לאחר חתימה של ראש המועצה והגזברית.

- נמצא כי לא ניתן להעביר תשלום בגין חשבונית כפולה של אותו ספק קרי לא ניתן להעביר תשלום בגין שתי חשבוניות עם מספר זהה של אותו ספק משום שהמערכת לא מאפשרת לקלוט חשבונית כפולה.
- נמצא כי הבקורות אשר הוגדרו מתקיימות באופן נאות.

המלצות

- אין המלצות

7.3 וידוא קיום בקורות ידניות נאותות בתהליך קליטת החשבוניות

כדי להימנע מאי-סדרים ושגיאות בתהליך קליטת החשבוניות ויצירת פקודת הזיכוי יש הכרח ליישם בקורות ידניות לצורך איתור טעויות ואי-סדרים. במסגרת הביקורת נסקר תהליך קליטת החשבוניות והעברתן לפקודת זיכוי מצד מחלקת הגזברות והנהלת החשבוניות.

ממצאים

בדיקתנו העלתה את הממצאים הבאים:

- לפני כל תשלום מבוצעת סקירה בעין של האסמכתאות הרלוונטיות, לרבות מסמכי ההזמנה, במטרה לוודא כי קיימת התאמה בין הסכומים המופיעים בהן לבין הסכום שישולם בפועל. ללא קיומה של הזמנה מאושרת וחשבונית תואמת לא ניתן לקלוט או לשלם חשבונית.
- מבוצעת סקירה של מסמכי ההזמנה במטרה לוודא קיומן של חתימות המורשים הרלוונטיים. ללא קיומו של אישור לא תיקלט פקודת מס"ב, ולא זו בלבד, אלא שאת המס"ב מבצעת הגזברית בעצמה בלבד.
- במחלקת הנהלת חשבוניות מתקיימת הפרדת תפקידים כך שמנהלת חשבוניות אחת קולטת את פקודת התשלום ואילו מנהלת חשבוניות אחרת מבקרת את מנהלת החשבוניות שקלטה את הפקודה. כל פקודה כזו נחתמת ומאושרת על ידי מנהלת החשבוניות האחרת.
- מנהלת החשבוניות מבצעת בנוסף גם סקירה של האסמכתאות הפיזיות מול פקודת הזיכוי במערכת במטרה לוודא כי המערכת מכילה את אותם מספרי ספק וחשבונית.

המלצות

מבדיקה שערכנו לבחינת נאותות הבקורות הידניות בתהליך קליטת חשבוניות נמצא כי הבקורות שהתקיימו היו נאותות.

8. ביצוע תשלום לספקים

רקע

נוהל תשלום לספקים עוסק בהגדרת תהליך אישור התשלומים לספקים, אחריות וסמכות. תחולת הנוהל היא החל מקבלת חשבונית ספק במשרדי המועצה ועד לתשלום לספקים. נוהל תשלומים לספקים ואחרים מגדיר בין היתר את אופן ותדירות ביצוע התשלומים במועצה.

בהתאם לנוהל, מרבית התשלומים במועצה מבוצעים באמצעות מערכת הסליקה הבנקאית (מס"ב). מועד התשלום לספק הוא ב- 15 לכל חודש לפי תנאי אשראי רגילים (למעט

תשלומים לחברת מקורות המשולמים ב- 19 לכל חודש) וב- 1 לכל חודש לפי תנאי אשראי מיוחדים. תנאי האשראי לתשלום לספקים הם שוטף + 45 ימים והמערכת מעניקה תאריך תשלום אוטומטי בהתאם לכך בעת הקלדת החשבונית. תשלומים באמצעות קופה קטנה נמצאים באחריות עובדת מאגף הגזברות. הקופה הקטנה מבוקרת על ידי מנהלת חשבונות מהאגף.

8.1 חתימת מורשים לפני שידור התשלום

שיטת התשלום העיקרית במועצה הינה תשלום באמצעות המסלקה הבנקאית (להלן: "מס"ב"). הוראת מס"ב אחת עשויה להכיל מאות (ואף יותר) 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.

ממצאים

מדגימת 11 הוראות תשלום עולים הממצאים הבאים:

- שידור קובץ מס"ב אינו מתבצע ב- 15 לכל חודש כמצוין בנוהל.
- על כל הוראת תשלום חתומים ראש המועצה והגזברית.
- שידור תשלום המס"ב מבוצע על ידי הגזברית וכולל שני אישורים דיגיטליים (אישור ראש המועצה ואישור הגזברית). משיחה עם מחלקת הנהלת חשבונות עולה כי הגזברית מחזיקה בכרטיס של ראש המועצה והיא מבצעת את האישור גם בשמו.
- לאחר שידור המס"ב הגזברית חותמת על טופס השידור כבקרה נוספת.
- הפקת התשלום למס"ב מבוצעת בידי אחת משתי מנהלות חשבונות בהתאם לנתוני מועד התשלום הרשומים במערכת.
- נמצא כי גזברית המועצה, וראש המועצה הם המורשים היחידים לשדר את הקובץ.

המלצות

- מוצע לקבוע גורם נוסף אשר יחתום על הקובץ במקום ראש המועצה והגזברית במקרה של נבצרות.
- מוצע להפיק ולשדר את קובץ התשלומים בהתאם למועד הקבוע בנוהל. ככל המועד אינו תואם את הנסיבות מוצע לעדכן את הנוהל ולפעול בהתאם.
- מוצע כי לאחר שידור התשלום על ידי הגזברית ראש המועצה יאשר את התשלום עם הכרטיס שלו כפי הנדרש בנוהל על מנת ליצור הפרדת תפקידים ובקרה כפולה גם בגין שידור התשלום בפועל.

תגובת המבוקר

- שידור המס"ב נעשה רק לתאריך ערך כמפורט בנוהל 15 לכל חודש, ומבוצע בפועל מס' ימים קודם בהתאם להספק וללוחות הזמנים.
- שידור המס"ב נעשה טכנית ע"י הגזברית, אך רק לאחר הליך של חתימת ראש המועצה על טופס השידור בסמוך לביצוע הפעולה הממוחשבת.

8.2 חסימת האפשרות לבצע ריצת תשלום כפולה

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 במערכת. במסגרת הביקורת נבדק האם ישנה אפשרות לביצוע הרצה כפולה של קובץ.

ממצאים

- המערכת אינה מאפשרת הזנת ושידור אותו תשלום שנית.
- המערכת מעדכנת את סטטוס התשלום שהועבר באמצעות מס"ב באופן אוטומטי.
- כאשר תשלום לא נקלט (לדוגמא במקרה וחסרים פרטים) הוא חוזר. המערכת לא מראה חיווי כלשהו שמאותת על כך. האחראית על התשלום מבצעת בדיקה בעין.
- נמצא כי לא ניתן לבטל תשלום מס"ב אלא רק באמצעות פניה אקטיבית אל בית התוכנה ובמקרה כזה מבוטל כל הקובץ בכללותו.

המלצות

- מומלץ לפנות אל בית התוכנה שיאפשר למערכת להציג חיווי במקרה של תשלום שהוחזר/לא נקלט בנוסף על בדיקה בעין.
- מומלץ לבחון היתכנות של ביטול של תשלומים בודדים המועברים במס"ב במקרי הצורך כדי להימנע מביטול כל הקובץ.
- מומלץ כי ביטול פקודת תשלום יחייב רישום הסבר לסיבת הביטול במערכת.
- מומלץ כי אחת לחודש תופק רשימת הביטולים שתסקר בידי הגזברית או מי שימונה לכך על ידה, במטרה לוודא כי לא בוצעו תשלומים כפולים וכי כל הביטולים בוצעו מסיבה המניחה את הדעת.

תגובת המבוקר

- המועצה לא מכירה מצבים מעין אלו. בכל מצב בו תאורטית תוחזר הוראת התשלום המערכת מבצעת התראה.
- לגבי יתר ההמלצות- הגזברות מוצאת אותם כלא רלבנטיות.
- בעת ביטול ספציפי- תידרש המועצה לביטול כולל של המס"ב.

8.3 בקרות סכום על תשלומים גבוהים המועברים במס"ב

היות שהוראת תשלום המועברת באמצעות מס"ב מסתכמת לעיתים קרובות בסכום מהותי, נדרש ליישם מספר בקרות לצורך וידוא תקינותה.

ממצאים

- במסגרת הביקורת נבדק כי האם מתקיימת בקרה נאותה לווידוא תקינות הוראת התשלום. מבדיקה שערכנו לבחינת נאותות בקרות סכום התשלומים המועברים במס"ב נמצא כי קיימות בקרות נאותות:
- מבוצעת בדיקה ידנית של מנהלת חשבונות וכן של הגזברית.

- בנוסף לאחר ביצוע המס"ב, מבוצעת התאמת בנק ע"י מנהלת חשבוניות להתאמת הסכומים וכן בדיקה של הגזברית אחת לשבוע במסגרתה מבוצעת סקירת חשבוניות הבנק והתנועות. יצוין כי הממצאים המפורטים לעיל תוקנו בהתאם לתגובת המבוקר.

8.4 חסימת אפשרות לביצוע שינויים בקובץ תשלומים לאחר הפקתו מהמערכת

הוראת תשלום, כאמור, מבוצעת באמצעות קובץ ייחודי המועבר באמצעות ממשק למרכז הסליקה הבנקאי.

הקובץ הינו 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.

ממצאים

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 ולא ניתן לשנות בו כלום.
- 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.
- מבדיקה שערכנו נמצא כי קיימת בקרה נאותה לחסימת אפשרות לביצוע שינויים בקובץ תשלומים.

המלצות

אין המלצות

8.5 תשלום בהמחאות

נוהל תשלום לספקים קובע בסעיף 5.4.5 כי תשלומים באמצעות המחאות יבוצע במקרים חריגים בלבד. תשלום בהמחאות מבוצע רק למוסדות ולתשלומים מראש ובחתימת ראש המועצה והגזברית.

במסגרת הביקורת נסקר תהליך ביצוע התשלום באמצעות ההמחאות ונמצא כי הטיפול בהמחאות הינו באחריות מנהלת חשבוניות ספקים.

ממצאים

- היקף התשלומים המבוצע באמצעות המחאות מגיע לכ- 1% מכלל התשלומים במועצה.
- נמצא כי למועצה קיימים פנקסי המחאות המודפסים באופן עצמאי.
- נמצא כי על כל המחאה מחויבים לחתום שני חותמים, אחד מהם הינו ראש המועצה והשני גזברית המועצה. מבדיקה מדגמית של 16 המחאות ששולמו נמצא כי על 2 המחאות היתה חתימה אחת בלבד ולא שתיים כנדרש. (ככל הנראה עקב בדיקת העתק המחאה ולא המחאה מקורית). נמצא כי בשלב קבלת החשבונית מבוצעת בקרה אל מול הקבלה ולאחר ההתאמה נרשם הסכום על השיק.
- 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.

המלצות

- מוצע כי לאחר רישום השיק תבוצע בדיקה על ידי מנהלת חשבוניות אחרת במחלקה על מנת לוודא כי הסכום תואם לנדרש.
- מוצע לוודא כי על כל המחאה תהיינה 2 חתימות כנדרש.
- לבדוק עם הבנקים את הגדרות דוגמאות החתימה.

תגובת המבוקר

- כל ההמלצות מיושמות בפועל

9. ניתוח ותחקור נתונים

9.1 רקע

במסגרת הביקורת נעשה ניסיון לביצוע ניתוח ותחקיר נתוני הספקים. מבדיקות שבוצעו עם מחלקת הנהלת חשבוניות עולה כי המועצה לא משתמשת בתוכנה ייעודית או מערכת לניתוח ותחקור נתוני הספקים ממקורות שונים. בשל כך, לא מבוצעת ביקורת שיטתית ממוחשבת בנושא. לא זו בלבד, אלא שקיים קושי מובנה באיתור חריגים היכולים להצביע על מגמות או כשלים.

עם זאת, לצורך תחקור הנתונים נותחו ונבדקו הנושאים הבאים:

- קובץ נתוני אב ספקים, אשר כלל 2,143 רשומות.
 - קובץ נתוני אב עובדים, אשר כלל 69 עובדים.
- מסגרת הבדיקה כללה הצלבת מידע ושליפת נתונים שהוגדרו כחריגים.

9.2 בדיקת נתוני אב ספקים

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

ממצאים

9.2.1 כפילות במספר ספק

המערכת אינה מאפשרת קליטת ספקים שונים בעלי מספר ספק זהה. מבדיקה שבוצעה עולה כי אין כפילות של מספרי ספק במערכת.

9.2.2 כפילות בשם ספק

מבדיקה שבוצעה נמצאו 18 ערכים כפולים קרי כרטיסי ספק בעלי שם זהה.

9.2.3 כפילות במספר ח.פ. או מספר עוסק מורשה

במסגרת הביקורת נמצא כי בעת פתיחת כרטיס ספק המערכת מתריעה על קיומו של ספק בעל אותו ח.פ. או אותו מספר עוסק מורשה. עם זאת, המערכת אינה מונעת פתיחת כרטיס ספקים בעלי כפילות שכזו. במסגרת הבדיקה נמצאו 117 ערכים כפולים קרי, ספקים להם נפתחו מספר כרטיסי ספק. הקמת מספר כרטיסי ספק בעלי אותו מספר חברה או מספר עוסק 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.

9.2.4 פרטי בנק של מקבלי שכר שנמצאו בקובץ הספקים

במסגרת הבדיקה הושאו באופן מדגמי (26%) פרטי הבנק של מקבלי השכר במועצה 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 כי לא נמצאו ספקים בעלי פרטי בנק זהים לעובדים.

9.2.5 מספר עוסק מורשה, מספר חברה לא תקין

אחד הפרטים החשובים הינו מספר העוסק מורשה או מספר חברה. זהו הפרט המזהה באופן חד ערכי את זהות הספק ומכאן חשיבותו. מבירור שנערך מול מחלקת הנהלת חשבונות עולה כי לא מבוצעת בקרה לבדיקת ליקויים במספרים המזהים של הספקים. במסגרת בדיקתנו נשלפו ספקים להם הוזן מספר עוסק מורשה או מספר ח.פ. לא תקין. כמו כן בדיקתנו מעלה כי מספר ליקויים נוספים בכרטיסי הספק והכל כמפורט להלן. בדיקתנו מעלה את כי ישנם מספר כרטיסי ספק להם מספר חברה או מספר עוסק מורשה לא תקין:

<u>מספר מקרים</u>	<u>הליקוי</u>
4	כרטיס בעל 5 ספרות במקום 8 ספרות
12	כרטיס ללא שם
72	כרטיסים עם מס' עוסק מורשה או ח.פ. בעל ערך 0
7	כרטיסים עם מס' עוסק מורשה או ח.פ. בעל ערך 1
2	כרטיסים עם מס' עוסק מורשה או ח.פ. בעל ערך 11
2	כרטיסים עם מס' עוסק מורשה או ח.פ. בעל ערך 111
1	כרטיסים עם מס' עוסק מורשה או ח.פ. בעל ערך 1111
2	כרטיסים עם מס' עוסק מורשה או ח.פ. בעל ערך 11111
2	כרטיסים עם מס' עוסק מורשה או ח.פ. בעל ערך 111111
3	כרטיסים עם מס' עוסק מורשה או ח.פ. בעל 10 ספרות
4	כרטיסים עם מס' עוסק מורשה או ח.פ. שהוא מס' תיק ניכויים של הספק

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.

תגובת המבוקר

- מבדיקה עולה כי רובם ככולם של הכרטיסים הועברו מתוכנה קודמת עוד בשנת 2007, והם סגורים ולא פעילים, יתר הכרטיסים מדובר בכרטיסי מעבר של עכבונות קבלנים ו/או חלוקת הכנסות של רשויות סמוכות.

- המועצה תפעל מול חברת התוכנה לביטול האפשרות להקליד ח.פ. זהה לאותו ספק.

- לגבי כרטיסים בעלי שם זהה – אין כאלו במערכת.

9.2.6 חשבונות ספקים סגורים להם בוצעו תשלומים

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.

9.3 בדיקת נתוני הזמנות מספקים

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

9.3.1 הזמנות ללא שיוך לסעיף תקציבי

בדיקתנו לא העלתה הזמנות שלא שויכו לסעיף תקציבי.

9.3.2 הזמנות כפולות

במסגרת בדיקתנו נבדקו הזמנות כפולות. קיום הזמנות כפולות עלול לגרום לתשלומים כפולים ולטעויות בשיוך החשבונות להזמנה. ממצאינו העלו כי לא קיימות הזמנות כפולות.

9.3.3 תאריך הזנת הזמנה בימי שבת

במסגרת הביקורת נבדק האם מוזנות הזמנות למערכת בימי שישי, שבת ימי חג ושבתון. מבדיקה שנערכה על ידי מנהל הרכש עולה כי לא הוזנו למערכת במועדי שבתון.

9.4 בדיקת נתוני חשבוניות

9.4.1 כללי

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

9.4.2 שיוך חשבונות לספקים במערכת

במסגרת הבדיקה לא נמצאו חשבוניות שאינן משויכות לספקים במערכת.

9.4.3 חשבוניות כפולות

במסגרת הבדיקה לא נמצאו חשבוניות ספק בעלי מספר חשבוניות ספק זהה. מספר חשבונית ספק הינו מספר ייחודי, קיומם של חשבוניות כפולות יכול להביא לטעויות ואף לתשלומים כפולים.

9.4.4 חשבוניות ללא שיוך להזמנה

במסגרת הבדיקה לא נמצאו חשבוניות שאינן משויכות לא להזמנה או לחוזה.

9.4.5 תאריכי קליטה בימי שישי ושבת

לא נמצאו חשבוניות ספק שנקלטו בימים שישי ושבת. יצוין כי אמנם אין מניעה לקלוט חשבונית ספק בימים שאינם ימי עבודה, אך עם זאת מכיוון שישנו מסלול אישור תשלום לספק הכולל גורמים רבים נמצא כי לא סביר שתהיינה "תקלות" בעניין זה.

סוף דבר

הח"מ מבקש להודות לעובדי מחלקת הגזברות ובפרט לגב' **ג'ניה קולקר** - מנהלת חשבונות, וכן לגב' **לירז שוורץ-טל** - גזברית המועצה, אשר שיתפו עימי פעולה באופן מלא וסייעו רבות בקבלת מידע, נתונים והסברים שהיוו בסיס להכנת דוח ביקורת זה.