

## תהליכי תשלום לספקים באגף הגזברות

### 1. מבוא

#### 1.1 רקע

בהתאם לתוכנית העבודה השנתית של מבקר העירייה, נערכה ביקורת בנושא תהליכי תשלום לספקים באגף הגזברות בעירייה.

#### 1.2 מטרת הביקורת

- בחינת קיום נהלים רלוונטיים לתחום.
- בחינת מידת ואופן יישום הנהלים בפועל.
- בחינת תהליכי העבודה והבקורות השלובות בהן ומידת האפקטיביות שלהן תוך מיקוד בשלבים שונים של תהליך התשלום.

#### 1.3 שיטת הביקורת

- קיום שיחות ובירורים עם בעלי תפקידים ועובדי מחלקת הכספים בעירייה:
  - גזבר העירייה
  - חשב העירייה
  - מנהלת מחלקת תשלומים
  - ס. גזבר ומנהל התקציב הרגיל
  - מנהל התקציב הבלתי רגיל
  - מנהל חשבונות ראשי
  - מנהלת יח' תשלומים וערבויות
  - מנהלת יח' תקציב פיתוח
  - 7 עובדות של מחלקת מערך תשלומים
- סקירת נהלים רלוונטיים.
- בחינת מדגם של תשלומים אשר בוצעו בשנת 2010.
- סקירת אסמכתאות כגון: הזמנות עבודה, הוראות תשלום, פקודות זיכוי, חשבוניות וכדומה.

#### 1.4 היקף ותקופת הביקורת

במסגרת הביקורת נבחנו תהליכי העבודה במחלקת הגזברות בנושא תשלומים לספקים ומוסדות החל משלב קבלת הוראת התשלום במחלקת הגזברות ועד ביצוע התשלום בפועל באמצעי התשלום השונים. במסגרת הביקורת לא נבחנו תהליכי תשלום שכר העובדים והתשלומים הנלווים, לרבות תשלומים לקופות ולמוסדות. כמו כן לא נבדקו תשלומי הלוואות והעברות בין בנקים וכן לא נבדקו תשלומים באמצעות קופה קטנה. במסגרת הביקורת ניתן דגש על מספר תתי תהליכים ביניהם תהליכי פתיחת ועדכון פרטי ספק, ביצוע התשלום באמצעות מס"ב, ביצוע תשלומים באמצעות המחאות והיבטי הפרדת תפקידים ושימוש בהרשאות.

במסגרת הביקורת נבחנו תשלומים אשר בוצעו במהלך שנת 2010.

#### 2. רקע

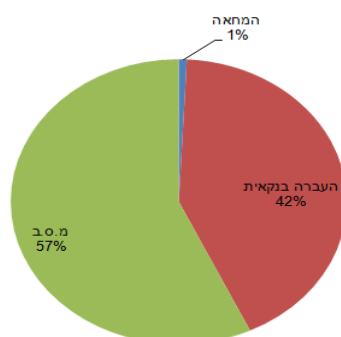
התשלומים לספקים מתבצעים באמצעות שלושה אמצעי תשלום:

- תשלום באמצעות מס"ב
- תשלום באמצעות העברות בנקאיות
- תשלום בהמחאות

בשנת 2010 שולמו ע"י העירייה כ- 404 מליון ₪ לכ- 3,000 מוטבים (ביניהם כ- 800 "מוטבים מזדמנים" - ספקים / מוטבים שאינם רשומים במערכת)

להלן התפלגות התשלומים לספקים ומוסדות בהתאם לאמצעי התשלום:

אחוז מהסה"כ	סכום ברוטו לתשלום באלפי ₪	אמצעי תשלום
57%	230,000	תשלום באמצעות מס"ב
42%	170,700	תשלום באמצעות העברה בנקאית
1%	3,100	תשלום באמצעות המחאות
<b>100%</b>	<b>403,800</b>	<b>סכום כולל</b>



## 2.1 תיאור תהליך אישור התשלום לספקים במחלקת הגזברות

כל אחת ממחלקות העירייה מעבירה אל מחלקת הגזברות מסמך "הוראת תשלום" בליווי חשבונית ספק. בהוראת התשלום מפורטת בקשת המחלקה לביצוע התשלום ומהות השרות אשר התקבל מהספק ובגינו נדרש התשלום. מנהל המחלקה המבקשת את ביצוע התשלום מאשר בחתימתו על הוראת התשלום את קבלת השירות או הטובין. על פי הנוהל הוראת התשלום נחתמת גם על ידי מורשה חתימה מטעם הנהלת העירייה כאישור.

במחלקת הגזברות המקבלת את הוראות התשלום מתבצעות הבדיקות הבאות:

- בדיקת קיום מסמכים נדרשים בצירוף להוראת התשלום כגון חשבונית מקור.
- בדיקת קיום תקציב.
- בדיקת קיום הזמנה או שריון תקציבי מאושר.
- בדיקת קיום הסכם חתום עם הספק (במידה ורלוונטי).
- זיהוי הספק ומספר החו"ז שלו בהנהלת החשבונות.
- בחינת קיום אישורי ניהול ספרים ואחוזי ניכוי במקור נדרשים.

הוראות התשלום הינן טפסים ידניים המועברים אל הגזברות, בין עובדי הגזברות ולעיתים מוחזרים לטיפול נוסף ע"י המחלקות השונות. במחלקת הגזברות נעשה שימוש במערכת ייעודית, מערכת MAGIC, אשר משמשת למעקב אחר סטאטוס הוראות תשלום השונות. כל הוראת תשלום המגיעה את המחלקה נרשמת במערכת ה-MAGIC וכל שינוי בסטאטוס ההוראה עד לביצוע התשלום בפועל מעודכן באמצעות הזנה ידנית במערכת זו.

מערכת המידע הכספית בעירייה הינה מערכת החברה לאוטומציה. בגין כל הוראת תשלום אשר עברה את בדיקות מחלקת הגזברות ואושרה לתשלום מופקת במערכת האוטומציה פקודת זיכוי. פקודת הזיכוי יוצרת רישום של פקודת יומן בספרי העירייה.

בגין פקודות זיכוי אשר הגיע מועד תשלומן מופקות פקודות תשלום לביצוע תשלומים באמצעות העברה בנקאית או הדפסת המחאה או יופק דוח לתשלום באמצעות מס"ב עבור חתך תאריכי של פקודות זיכוי.

הועברו אל הביקורת שלושה נהלים אשר עוסקים בנושא :

- נוהל תשלום לספקים דרך מס"ב (הוראה מס' 5.1.02.01) . תאריך עדכון אחרון - מאי 2008.
- נוהל העברת חשבונות מהמחלקות ועד הוצאתם לתשלום (הוראה מס' 5.1.12.04). תאריך עדכון אחרון - יולי 2003.
- נוהל חתימה על מסמכי תשלום (הוראה מס' 5.1.02.06). תאריך עדכון אחרון - יולי 2002.

### 3. ממצאי הביקורת

#### 3.1 פתיחת ועדכון פרטי ספק במערכת האוטומציה

פתיחת ספקים וניהול נתוני הפרטים האישיים שלהם לרבות נתוני מספר חשבון הבנק המשמש לביצוע תשלומים באמצעות העברה בנקאית או מס"ב מנוהלים במערכת האוטומציה. עובדות יחידת מערך התשלומים הינן בעלות הרשאה לפתיחת ועדכון פרטי ספק במערכת. נוהל תשלומים לספקים דרך מס"ב הגדיר כי פתיחת ספק חדש או שינוי פרטי ספק ייעשו על סמך טופס חתום מהספק. כמו-כן, הגדיר הנוהל כי ראש מערך התשלומים יבדוק ויאשר כל חודש שינויים ופתיחה של חשבונות הבנק.

#### **ממצאים :**

- (1) פתיחת ועדכון פרטי חשבון בנק של ספק מבוצעים ע"י מחלקת התשלומים על בסיס קבלת טופס בכתב חתום על ידי הספק. הנוהל המקובל הינו קבלת דף לוגו ובו פרטי השינוי וחתימת הספק. לא קיימת דרישה לקבלת מסמך רשמי מהבנק או לחילופין צילום צ'ק אשר מהווים אסמכתא פורמאלית לקיום החשבון ורישומו על שם הספק הייעודי. הסתפקות בקבלת מסמך שאינו רשמי הינה פתח להזנה שגויה של מספר החשבון ולהעברת תשלומים לא ליעד הנדרש.
- (2) לא קיימת דרישה לקבלת מסמכי מקור לשם פתיחת או עדכון פרטי חשבון הבנק. ניתן להעביר בקשות באמצעות פקס. הסתמכות על מסמכים שאינם ממקור רשמי ואשר הינם העתק הינם פתח לשימוש לרעה - ניתן לשנות את הפרטים בטופס ללא השארת עקבות.
- (3) על פי נוהל תשלומים לספקים - על מנת למנוע הוצאת כספים ליעדים לא רצויים כתוצאה מריכוז סמכויות בידי גורם יחיד נקבע כי רק עובדות יחידת מערך התשלומים תהינה בעלות הרשאה לרישום ועדכון פרטי חשבון בנק של ספקים. לבקשת הביקורת הועבר לעיוננו דוח ובו ריכוז כל שינויי חשבונות הבנק אשר בוצעו בשנת 2010 וזוהות מבצען. נמצא כי בין מבצעי השינויים נכלל

מנהל החשבונות הראשי, אשר אמור להיות מנוע מגישה לשינוי נתונים אלה.

(4) על פי הוראות הנוהל נדרשת הממונה על מערך התשלומים לבדוק ולאשר כל חודש שינויים ופתיחה של חשבונות בנק.

נמצא כי בקרה זו של בחינת כל שינויי חשבון הבנק טרום ביצוע התשלום באמצעות מס"ב מבוצעת בפועל ע"י אחת מעובדות מערך התשלומים ולא ע"י הממונה.

העובדת האחראית לביצוע הבקרה בעלת הרשאה לביצוע שינויים בפרטי חשבונות הבנק בעצמה. מעיון בדוח שינויי חשבונות, אשר נמסר לביקורת כאמור נמצא כי בוצעו על ידה שינויי חשבון בפועל.

ביצוע בקרה על ידי עובד שהינו בעל הרשאה לביצוע הפעולה הנבדקת פוגם בבקרה וחושף את העירייה לביצוע שינויים לא מאושרים בחשבונות הבנק.

(5) במסגרת הביקורת בחנו מדגם של 6 אירועים של שינוי פרטי חשבונות ספקים. במסגרת בחינת המדגם בחנו קיומן של אסמכתאות נאותות כעדות לשינוי שבוצע:

מס' ספק	תאריך שינוי אחרון	
616068	3-10-2010	1
6060000058	7-9-2010	2
612457	15-12-2010	3
6034200027	14-11-2010	4
6034200013	1-12-2010	5
616227	15-9-2010	6

#### נמצא כי:

- בגין כל השינויים נמצאו אסמכתאות כתובות הכוללות את בקשת הספק לביצוע השינוי.
- באחד השינויים שבוצע (עבור ספק מס' 6060000058) התבסס השינוי על מסמך "בקשה לפתיחת חשבון בנק" אשר הכיל מספר חשבונות בנק. לא ניתן על סמך המסמך לזהות מהו חשבון הבנק הרלוונטי. בשיחה טלפונית עם הספק הובהר לנציגי המחלקה מהו מספר החשבון הרלוונטי. פרטי החשבון אשר הוזנו במערכת התבססו על מידע שנמסר בע"פ בניגוד להוראות הנוהל.

#### המלצות:

(1) מומלץ לשקול חיוב הספקים בהצגת אישור רשמי מהבנק על קיום חשבון ומספרו או לחילופין הצגת העתק המחאה כבסיס לרישום פרטי חשבון בנק של ספק או עדכון פרטיו.

#### **תגובת המבוקר:**

שינוי פרטי ספק או פתיחת ספק חדש תעשה ע"ס קבלת טופס חתום מהספק כולל לוגו החברה (מקור/פקס) בצירוף צילום צ"ק. בהיעדר צ"ק לספק יתקבל טופס המקור בלבד.

(2) מומלץ לחסום את הרשאת מנהל החשבונות הראשי לביצוע שינויים במספרי חשבון בנק, כך שתישמר הפרדת התפקידים כפי שמורה הנוהל.

#### **תגובת המבוקר:**

תיבדק האפשרות לחסום את ההרשאה.

(3) מומלץ לקיים את הבקרה על שינויי חשבון הבנק ע"י עובד שאינו בעל הרשאה בעצמו לביצוע השינוי.

#### **תגובת המבוקר:**

יוקפד כי הבקרה החודשית על שינוי/פתיחת חשבון בנק של ספק תבוצע ע"י עובד גזברות ללא הרשאת לביצוע השינוי בעצמו.

### **3.2 הפקת המחאות**

הפקת המחאות מתבצעת ע"י הדפסת המחאות באמצעות מערכת המידע. ניתן להפיק המחאות בשני אופנים:

(1) שיגור קובץ מרוכז של קבוצת המחאות והדפסה מרוכזת של המחאות. על פי הסכם של העירייה עם בנק לאומי בעת הפקת קובץ מרוכז של המחאות לתשלום מועבר הקובץ במקביל אל הבנק ובו מידע על מספר המחאה, הסכום לתשלום ושם המוטב. רק המחאות אשר הופיעו בקובץ יכובדו על יד הבנק.

(2) הפקת שק מידי באמצעות הדפסה במדפסת מקומית. המחאות בהדפסה בודדת מופקות מחשבון העירייה בבנק הפועלים.

לאחר הדפסת ההמחאות הן מועברות לחתימת מורשי החתימה. נדרשת חתימת שני מורשים בהתאם להחלטת מועצת העיר (ראה סעיף 3.5 להלן).

#### **ממצאים:**

(1) כל עובדות מחלקת התשלומים הן בעלות הרשאה להדפסת המחאות וכן לביצוע שינויים בהמחאה כגון שינוי שם המוטב טרום ההדפסה, כך שההמחאה תרשם על שם שונה מפרטי הספק במערכת. האפשרות הקיימת לכל אחת מעובדות המחלקה לבצע שינויים בהמחאות הינה פתח לביצוע תשלומים מוטעים או לא מאושרים.

#### **המלצות:**

(1) מומלץ להגדיר מדרג בהרשאות להדפסת המחאה, כך ששינויים בפרטי המחאה יבוצעו רק ע"י עובדים בודדים או לחילופין לבחון אפשרות לקיום בקרה בדיעבד אחר המחאות שבוצעו בהן שינויים טרום הדפסתן.

#### **תגובת המבוקר:**

בוצע עדכון בנוהל לגבי ביצוע תשלום באמצעות המחאות ויקבעו כללים לגבי המורשים ולכך ואמצעי בקרה.

### **3.3 ספק כללי**

קיימת אפשרות לבצע תשלומים גם למוטבים אשר אינם רשומים במערכת כספק. כאשר נדרש ביצוע תשלום לספק מזדמן או תשלום חד פעמי למוטב, כגון החזר לתושב או לעובד מבצעים את התשלום באמצעות חשבון מעבר, מעין ספק כללי (ספק מס' 6254).

בשנת 2010 שולמו כ- 5 מליון ₪ מחשבון המעבר לכ- 830 מוטבים שונים. עיקר התשלומים בוצעו באמצעות המחאות.

להלן התפלגות אמצעי התשלום בחשבון המעבר:



צורת תשלום	סכום תשלום באלפי ₪	מספר תשלומים	אחוז מסך הכול
תשלום באמצעות המחאה	2,706	857	91%
תשלום באמצעות העברה בנקאית	2,501	88	9%
תשלום באמצעות מס"ב	2	1	
<b>סה"כ</b>	<b>5,209</b>	<b>946</b>	<b>100%</b>

#### ממצאים :

(1) תהליך אישור התשלום בגין הספקים המזדמנים זהה לתהליך התשלום לספקים רשומים בכל הקשור לקבלת הוראת תשלום חתומה, קבלת חשבונית ומסמכים מבססים, קיום בדיקות ע"י עובדי הגזברות והפקת פקודת זיכוי.

השוני הינו בשלב ביצוע התשלום בפועל במסגרתו מתקיימת הזנה ידנית של שם המוטב, אשר עתיד להיות מודפס על המחאה או שינוי מספר חשבון הבנק בעת ביצוע העברה בנקאית או תשלום באמצעות מס"ב.

לא קיימת בנהלים התייחסות נפרדת לאישורי תשלומים מחשבון המעבר ולבקורות הנדרשות, לרבות השוואה בין שם המוטב בהמחאה לשם וזהות הספק בפקודת הזיכוי, בחשבונית ובהוראת התשלום.

בתהליך התשלום באמצעות חשבון המעבר קיימת חשיפה גדולה יותר לביצוע תשלומים מוטעים או לא מאושרים - תהליך העבודה המובנה מחייב שינויים תמידים בשם המוטב או פרטי חשבון הבנק באופן אשר מקשה על הבקרה. בנוסף, לא קיים חשבון מרכז לספק (חוי"ז) בגינו ניתן לבצע התאמה ולזהות חריגות בדיעבד.

(2) במסגרת סקירת התשלומים אשר בוצעו בשנת 2010 נמצא כי אחת מעובדות המחלקה עשתה שימוש בחשבון המעבר לשם ביצוע תשלום לעצמה בגין החזר הוצאות אשר הייתה זכאית לקבל באופן אישי. (פקודת זיכוי מס' 120598).

לעובדת הייתה זכאות להחזר אולם אין זה ראוי שעובד מחלקת הכספים יבצע תשלומים לעצמו.

(3) לא קיימת בנוהל הגדרה מהם המקרים בגינם ניתן לבצע תשלומים מחשבון המעבר ומתי חובה לפתוח כרטיס ספק מזוהה. הנוהג הינו כי עד

שני תשלומים למוטב ניתן לבצע באמצעות חשבון המעבר. מעבר לשני תשלומים יש לפתוח ספק במערכת. נמצאו 21 מוטבים אשר קיבלו מעל שני תשלומים במהלך שנת 2010, כאשר כל התשלומים בוצעו באמצעות חשבון המעבר.

תאריך תשלום	שם חשבון	לתשלום	צורת תשלום	מספר פקודה	מספר המחאה	מונה המחאה	
18-01-10	א'	153	המחאה	155866	570862	150274	1
25-04-10		150	המחאה	159796	571206	154523	
21-11-10		247.89	המחאה	169709	571912	164578	
03-08-10	ב'	206	המחאה	164769	96227	159660	2
21-10-10		220	המחאה	168176	96436	163050	
13-12-10		206	המחאה	170757	571962	165496	
30-08-10		153	המחאה	165713	571839	160602	
22-04-10	ג'	2295	המחאה	159790	571200	154509	3
08-07-10		3705	המחאה	163629	571706	158516	
13-10-10		1500	המחאה	167646	571867	162525	
18-01-10	ד'	85.48	המחאה	155856	570852	150245	4
25-05-10		91.77	המחאה	160573	569862	155296	
29-06-10		48	המחאה	163015	571301	157903	
14-10-10		59	המחאה	167657	571878	162527	
18-01-10	ה'	1500	המחאה	155900	570896	150309	5
28-11-10		400	המחאה	170032	96589	164899	
30-12-10		1500	המחאה	171575	96746	166331	
04-02-10	ו'	212	המחאה	156436	95611	150825	6
21-09-10		92.13	המחאה	166878	96356	161752	
08-11-10		110	המחאה	168949	96522	163814	
18-11-10		95	המחאה	169696	96563	164566	
08-11-10	ז'	4750	המחאה	168961	96525	163827	7
28-11-10		2200	המחאה	168962	96526	163828	
28-12-10		2200	המחאה	168963	96527	163829	
22-04-10	ח'	1147	המחאה	159791	571201	154510	8
18-01-10		1935	המחאה	155884	570880	150293	

תאריך תשלום	שם חשבון	לתשלום	צורת תשלום	מספר פקודה	מספר המחאה	מונה המחאה	
25-04-10		1159	המחאה	159815	571225	154542	
08-07-10		573	המחאה	163631	571708	158518	
13-10-10		1300	המחאה	167641	571862	162520	
13-10-10		295	המחאה	167642	571863	162521	
20-10-10		780	המחאה	168183	96439	163057	
13-12-10		489	המחאה	170754	571959	165493	

10-03-10	ט'	265.5	המחאה	157904	571013	152443	9
25-05-10		242	המחאה	160564	569853	155287	
29-07-10		337.5	המחאה	164637	571751	159532	
13-06-10		225	המחאה	162150	571255	157036	

01-02-10	י'	1218	המחאה	156411	570934	150800	10
28-11-10		1296	המחאה	170039	96594	164906	
13-10-10		1320	המחאה	167637	571858	162516	

20-01-10	י"א	2944	העברה בנקאית	155945	12	150325	11
18-02-10		3000	העברה בנקאית	157295	4	151693	
18-03-10		2960	העברה בנקאית	158706	8	153403	
16-05-10		2980	העברה בנקאית	160794	7	155700	
18-06-10		3048	העברה בנקאית	162697	2	157586	
11-07-10		3110.4	העברה בנקאית	163813	16	158702	
05-08-10		3080	העברה בנקאית	164610	15	159504	
01-09-10		3040	העברה בנקאית	165725	104426	160615	
20-10-10		2880	העברה בנקאית	167391	17	162483	
20-11-10		2904	העברה בנקאית	168620	16	163489	
20-12-10		2914	העברה בנקאית	170354	11	165216	

13-10-10	י"ב	1300	המחאה	167643	571864	162522	12
13-10-10		1399	המחאה	167644	571865	162523	
13-12-10		351	המחאה	170767	571972	165511	
18-01-10		1935	המחאה	155881	570877	150290	
22-04-10		1159	המחאה	159792	571202	154511	
22-04-10		3089	המחאה	159793	571203	154512	
08-07-10		597	המחאה	163634	571711	158521	

08-07-10	י"ג	100	המחאה	163619	571696	158506	13
13-10-10		1320	המחאה	167638	571859	162517	

תאריך תשלום	שם חשבון	לתשלום	צורת תשלום	מספר פקודה	מספר המחאה	מונה המחאה	
13-12-10		480	המחאה	170755	571960	165494	
22-04-10		2550	המחאה	159789	571199	154508	
08-07-10	י"ד	991	המחאה	163630	571707	158517	14
10-10-10		1590	המחאה	167389	96422	162258	
20-10-10		780	המחאה	168185	96441	163059	
14-10-10	ט"ו	190	המחאה	167670	571891	162540	15
25-10-10		1140	המחאה	168204	96452	163077	
22-04-10		190	המחאה	159778	571188	154497	
08-07-10		427	המחאה	163620	571697	158507	
08-07-10		190	המחאה	163621	571698	158508	
29-07-10		150	המחאה	164640	571754	159535	
18-01-10	ט"ז	1951	המחאה	155882	570878	150291	16
15-04-10		2964	המחאה	159408	95854	154127	
08-07-10		2790	המחאה	163632	571709	158519	
29-07-10	י"ח	117.2	המחאה	164617	571731	159511	17
29-07-10		107.5	המחאה	164618	571732	159512	
28-11-10		291.8	המחאה	170031	96588	164898	
18-01-10	י"ח	1455	המחאה	155883	570879	150292	18
22-04-10		1957	המחאה	159777	571187	154496	
22-04-10		1128	המחאה	159780	571190	154499	
08-07-10		978	המחאה	163633	571710	158520	
13-12-10		1120.8	המחאה	170775	571980	165519	
13-10-10		1300	המחאה	167645	571866	162524	
15-04-10	י"ט	3000	המחאה	159409	95855	154128	19
15-05-10		180	המחאה	160824	95961	155729	
21-11-10		102.4	המחאה	169715	571918	164591	
14-10-10		150	המחאה	167386	96419	162255	
18-01-10	כ'	150	המחאה	155891	570887	150300	20
01-02-10		416	המחאה	156410	570933	150799	
22-04-10		250	המחאה	159787	571197	154506	
05-02-10	כ"א	146.25	המחאה	156428	570951	150817	21
25-05-10		576	המחאה	160572	569861	155295	

תאריך תשלום	שם חשבון	לתשלום	צורת תשלום	מספר פקודה	מספר המחאה	מונה המחאה
05-07-10		540	המחאה	163385	571634	158315
30-08-10		347	המחאה	165719	571845	160608

(4) חשבון המעבר משמש לביצוע תשלומים הן לספקים בגין תהליכי רכש, הן לעובדים בגין החזרי הוצאות והן ולתושבים בגין החזרי היטלים ואגרות. כל התשלומים נרשמים באמצעות חשבון מעבר אחד ללא הפרדה באופן אשר מקשה על ביצוע בקרה וניתוח סבירויות.

#### המלצות:

- (1) מומלץ להגדיר בנוהל תהליכי בקרה על תשלומים לספקים מזדמנים לשם הידוק הבקרה למניעת חשיפה לביצוע תשלומים לא מאושרים. בנוסף, יש לקבוע כללים בדבר סוגי התשלומים אשר ניתן לשלם באמצעות חשבון המעבר לרבות כמות תשלומים מותרת לכל מוטב.
- (2) מומלץ לשקול במונחי עלות /תועלת שימוש במספר חשבונות מעבר נפרדים האחד לתשלום לספקים מזדמנים, השני לתשלום בגין החזרי הוצאות לעובדים והשלישי עבור החזרים לתושבים. באופן זה ניתן יהיה לבצע בקרה ובחינת סבירות של כל סוג חשבון בנפרד.
- (3) מומלץ להגדיר כנוהל עבודה שעובד המחלקה לא יבצע תשלומים לעצמו. יש לקיים בקרה בנושא.

#### תגובת המבוקר:

יעודכן הנוהל כך שתיערך הפרדה לגבי תשלומים למוטבים מזדמנים. כרטיס 62543 ינוהל עבור תשלומים ע"פ רשימות (מלגות, מענקים, החזר קנסות וכו').  
כרטיס 62540 ינוהל עבור ספקים מזדמנים שאינם עוסק מורשה ואינם מוציאים חשבונית מס.  
יפתחו שני כרטיסים נוספים: האחד עבור עובדים והשני עבור תושבים ואחרים. הכנת המחאה לעובד מערך תשלומים הזכאי לכך, לא תבוצע ע"י העובד אלא ע"י מורשה אחר במחלקה.

#### 3.4 הרשאות למערכת האוטומציה

#### ממצאים:

(1) על אף בקשת הביקורת לא הועבר אלינו מידע מרוכז ואסמכתאות בדבר זהות המורשים והרכב ההרשאות הקיימות בתחום פתיחת ספקים, הפקת פקודות זיכוי ואישור תשלומים.

לא קיים בעל תפקיד במחלקת הגזברות אשר בידי מידע מרוכז בדבר הרכב ההרשאות של העובדים בתחום ולא מתקיימת בקרה תקופתית שוטפת אחר זהות ההרשאות והתאמתן להגדרות הפרדת התפקידים הנדרשות.

(2) עובדות מחלקת תשלומים עושות שימוש בהרשאת הגישה למערכת של עובדת אחרת, אשר הרכב ההרשאות שלה רחב יותר. שימוש עובד אחד בהרשאת הגישה של עובד אחר מהווה פגיעה בהפרדת התפקידים, הינה הזדהות "שקרית" למערכת ואינה מאפשרת ייחוס אמיתי של הפעולות למבצען. קיימת חשיפה לביצוע פעולות לא מאושרות ללא יכולת איתור מבצען.

(3) לאחת מעובדות המחלקה נמצאו שני שמות משתמש, האחד כולל את שם משפחתה והשני שם פרטי בלבד. לא ידוע לביקורת האם שונה שם המשתמש או שקיימות לעובדת שתי הרשאות.

#### **המלצות:**

(1) מומלץ לקיים בקרה תקופתית אחר הרשאות המשתמשים למערכת והתאמתן לתפקידי וסטאטוס העובדים תוך שמירה על עקרונות הפרדת התפקידים.

(2) מומלץ להקפיד על גישה למערכת של כל עובד באמצעות שם המשתמש האישי שלו תוך הקפדה על סודיות סיסמת הגישה. יש לאסור כניסה של עובד למערכת באמצעות הרשאת גישה של עובד אחר.

(3) מומלץ לוודא כי לא קיימת הרשאה כפולה לעובדת בגינה נמצאו עדויות לקיום שני שמות משתמש שונים.

#### **תגובת המבוקר:**

יבוצע עדכון נוהל תשלומים לספקים : יעודכנו הרשאות עובדי מערך תשלומים, תידרש מניעת הרשאה כפולה למשתמש אחד ויידרש איסור השימוש בהרשאות של משתמש אחר.

### 3.5 ביצוע תשלומים באמצעות מס"ב

כ-60% מתשלומי העירייה מתבצעים באמצעות מס"ב. (בשנת 2010 שולמו כ- 230 מליון ₪ באמצעות מס"ב).

תשלומים באמצעות מס"ב מבוצעים שלוש פעמים בחודש באופן מרוכז, ב-5 וב-15 וב-25 בכל חודש.

ביצוע התשלום באמצעות מס"ב מתבצע בשני חלקים :

1. שידור קובץ התנועות לתשלום - פרטי כל אחד מהספקים וסכום התשלום המגיע לו. הקובץ משודר למס"ב באמצעות מערכת האוטומציה.
2. שידור קובץ אישור לביצוע התשלום בו נכלל סכום התשלום המצטבר וכמות התשלומים. קובץ זה אמור להיות משודר למס"ב חתום דיגיטאלית ע"י מורשי החתימה של העירייה, כפי שנמסרו למס"ב. החתימה מתבצעת באמצעות כרטיס (DOK - Disk on keys) אישי וסיסמא.

מורשי החתימה אשר הוגדרו בעירייה לביצוע תשלומים הינם :

נציגי הנהלה	נציגי גזברות
ראש העיר	הגזבר
מ"מ ראש העיר	מנהל התקציב הרגיל
אחד משלושת סגני ראש העיר	מנהל מחלקת תקציבים
מנכ"ל העירייה	חשב העירייה

נדרשת חתימת שניים ממורשי החתימה - האחד מבין נציגי הנהלה והשני מבין נציגי הגזברות.

ממצאים :

(1) בנוהל הוגדרו שני שלבי אישור לביצוע התשלומים באמצעות מס"ב. בשלב הראשון - אישור תשלום ידני - חתימה ידנית של שני מורשי חתימה על דוח ריכוז תשלום למס"ב אשר מועבר לחתימתם. שלב שני - אישור ממוחשב לתשלום - אישור התשלום באמצעות חתימה דיגיטאלית תוך שימוש בכרטיס הייעודי, ה-Dok.

הנוהל הגדיר כי מורשה חתימה של ההנהלה יכול ליפות כוחם של מורשי החתימה בגזברות, לפעול ולאשר בשמו את שלב התשלום הממוחשב. **בפועל**, שלב התשלום הממוחשב מתבצע ע"י החשב לבדו אשר הינו בעל גישה אל כרטיסי האישור של כל מורשי החתימה. קיים מסמך ייפוי כוח באמצעותו הסמיך כל מורשה חתימה בהנהלת העירייה את מורשי החתימה בגזברות לחתום בשמו.

**מתן ייפוי כוח לחתימת מורשה חתימה אחר עומד בסתירה להצהרות העירייה מול מס"ב, בהסכם ההתקשרות ובסתירה להחלטות מועצת העיר באשר למורשי החתימה.**

**מתן ייפוי כוח לאחר לחתום בשמו על מס"ב הינה כמוה כמתן ייפוי כוח לאחר לחתום על שק. לא ניתן לכבד שק שנחתם ע"י מיופה כוח אלא אם הוגדר החותם באופן רשמי מול הבנק כמיופה כוח בחשבון. בנוסף, החתימה על המס"ב מתבצעת באמצעות חתימת יחיד בניגוד להחלטת מועצת העיר המחייבת שתי חתימות לאישור תשלום ובניגוד לנהוג במגזר הציבורי.**

#### **תגובת המבוקר:**

השלב השני של חתימה דיגיטלית במס"ב הינו שלב טכני המאשר תשלום קובץ אשר נמצא כבר במס"ב ואושר בחתימה ידנית של המורשים על דוח ריכוז מודפס.

ביצוע האישור הדיגיטלי ע"י החשב ע"ס ייפוי כוח המורשים לחתימה נובע מהיעדר יכולת פיזית להביא את מורשי החתימה בעצמם לחדרי הגזברות מספר פעמים בחודש ובשעות מתאימות לצורך ביצוע אישור התשלום.

#### **התייחסות הביקורת:**



שלב החתימה הדיגיטאלית הינו שלב אישור התשלום, היתה לשלב החתימה של מורשה החתימה על שק. השלב המקדמי של חתימה ידנית על גבי דוח נייר מודפס הינה תהליך פנימי בעירייה אשר אינו מגובה במסגרת ההסכם של העירייה עם מס"ב וניתן לדמות אותו לחתימה על דוח מערכת אשר מציג את רשימת ופרטי כל השקים העתידיים להיות מודפסים. נהיר לכל כי חתימה על דוח שקים מרכז אינה פוטרת את מורשי החתימה מלחתום אישית על כל שק. אכן, החשיפה לביצוע שינויים בקובץ הנתונים, אינה גבוהה עקב העובדה שקובץ הנתונות מועבר בנפרד למס"ב, אך כפי שלא ניתן לתת ייפוי כוח לאחר לחתום בשמך על שק לא ניתן לתת יפוי כוח לחתימה במס"ב. המלצת הביקורת המובאת בהמשך, מקבלת את הקושי בשילוב מורשי החתימה הקיימים בתהליך החתימה אי לכך ממליצה על עיגון פורמאלי של זהות מורשי החתימה בפועל באישור מועצת העיר ומול מס"ב.

(2) בהיעדרו של החשב חותמת באופן דיגיטאלי על אישור התשלום למס"ב אחת מעובדות מחלקת תשלומים. מתן אפשרות לעובד אחד להקים ספק, לפתוח או לשנות את פרטי חשבון הבנק שלו, להקים ולאשר פקודת זיכוי ולחתום באופן עצמאי על ביצוע התשלום הינה פגיעה חמורה בעקרון הפרדת התפקידים, אשר הינו בקרה בסיסית הבאה לוודא שלא ירוכזו סמכויות בידי גורם יחיד למניעת הוצאת כספים לא רצויים.

### **תגובת המבוקר:**

יבוצע עדכון בנוהל כך שבהיעדר החשב תבוצע העברת הכרטיס הדיגיטלי בנוכחות שני עובדים: מורשה חתימה ללא הרשאה להקמת תשלום במע' האוטומציה ועובד נוסף שיפעל ע"ס ייפוי כוח של הסגנים, מורשי החתימה.

### **המלצות:**

- (1) מומלץ לאשר במועצת העיר את מורשי החתימה במערכת מס"ב בהתאם לתהליכי העבודה בפועל ולעגן מול מס"ב את זהות החותמים המאושרים בהתאמה למורשים המבצעים בפועל את החתימה על התשלום.
- (2) יש לוודא כי מבצעי התשלום בפועל, אשר חותמים חתימה אלקטרונית, אינם בעלי הרשאות לביצוע פעולות במערכת התשלומים עצמה, כך שלא קיימת בידם האפשרות להקים תשלום ולבצעו באופן עצמאי.

יש לוודא שהחתימה תעשה באמצעות שני חותמים, בהתאם להחלטת מועצת העיר.

### תגובת המבוקר:

יבוצע עדכון בנוהל כך שמבצעי החתימה האלקטרונית לא יורשו לבצע פעולות גם במערכת התשלומים כך שלא יתאפשר להם להקים תשלום ולבצעו באופן עצמאי.

### 3.6 בחינה של מדגם תשלומים שבוצעו בשנת 2010

במסגרת הביקורת נדגמו 24 תשלומים אשר בוצעו למוטבים שונים במהלך שנת 2010:

מס' פקודת זיכוי	מס' ספק	סכום לתשלום	
120598	6254	1,500	1
70930	6254	325,241	2
50755	6254	78,859	3
61156	6254	825,610	4
100282	6254	367,947	5
70938	6254	94,371	6
100514	611869	197,320	7
100524	67484	111,847	8
80540	614364	18,458	9
90260	62257	633,836	10
50041	613745	360,083	11
50042	613747	132,000	12
30094	6900000002	116,000	13
90750	60544	4,492,327	14
120961	61104	1,948,309	15
80715	616227	14,854	16
120546	6034200027	2,000	17
120211	616407	104,400	18
70025	65804	34,800	19
50903	616126	18,189	20
61202	60279	411,811	21
30839	6900000032	2,022,180	22
30914	615945	8,700,000	23
111017	6034200013	700	24

עבור התשלומים במדגם נבדק:

- קיום אסמכתאות נדרשות כגון הוראת תשלום, חשבונית ספק, העתק הסכם (במידה ונדרש) וכדומה.

- קיום חתימות של כל הגורמים הנדרשים לאשר ולחתום בהתאם לנהלים.
- תאימות בין פרטי התשלום במסמכים השונים - זהות הספק, הסכום לתשלום ומהות ההוצאה בכל אחד מהמסמכים המבססים.

#### **ממצאים:**

- (1) לא נמצאו חריגות או אי התאמות בין פקודות הזיכוי והמסמכים הנלווים.
  - (2) נמצא כי שינויים בטפסי הוראת התשלום מתבצעים ע"י מחיקת הנתון הקודם, תוך שימוש בטיפקס, באופן שלא נשאר עדות לנתון הקודם. (לדוגמה - שינויים שבוצעו בפקודת זיכוי מס' 30839).
- טופס הוראת התשלום הינו מסמך הבסיס המהווה אסמכתא לאישור התשלום ע"י גורמים שונים. מחיקת נתונים בטופס זה ללא השארת הגרסה הקודמת וללא עדות לאישור השינויים הינה פתח לביצוע תשלומים לא מאושרים.

#### **המלצה:**

- (1) מומלץ לבצע שינויים בהוראות התשלום תוך השארת עדות לנתון הקודם ותוך הקפדה על חתימת מורשי החתימה על הנתון המעודכן כעדות לאישור.

#### **תגובת המבוקר:**

יבוצע עדכון בנוהל כך שבכל מקרה של תיקון הוראת תשלום יישארו הנתונים השגויים ללא מחיקתם ותצורף חתימת מורשה ליד התיקון יחד עם הנתון המעודכן.

#### **4. עיקרי תגובת המבוקר לדוח הביקורת**

בתגובתו מסר המבוקר כי אנשי אגף הגזברות מודים על בדיקת הנושא הנידון ועל המסקנות והממצאים שהועלו, אותם ינסו ליישם בהקדם בעירייה.

לשם כך הוכן בגזברות עדכון לנוהל תשלום לספקים הכולל את השינויים שהוחלט עליהם בגזברות בעקבות דו"ח הביקורת.

#### **התייחסות הביקורת:**

הביקורת מודה לאגף הגזברות על שיתוף הפעולה ועל הנכונות המיידית לאימוץ ויישום המלצות הביקורת.

הביקורת מבקשת להדגיש את זריזות התגובה באגף הגזברות ומברכת על עדכון נוהל תשלומים לספקים אשר נערך מיד בסמוך להוצאת טיוטת דוח הביקורת הנוכחי באופן אשר הביא לביטוי את תיקון הליקויים עליהם הצביעה הביקורת.

**הערה :** תגובת המבוקר שולבה בסעיפי הדו"ח השונים.

\*\*\*\*\*

## הערות ראש העיר לדו"ח מבקר העירייה 2010

### תהליכי תשלום לספקים באגף הגזברות

ראש העיר מאמץ את המלצות המבקר תוך שמברך על שיתוף הפעולה ועל הנכונות המיידית לאימוץ ויישום המלצות הביקורת.

להלן התייחסות לדו"ח המבקר:

#### פתיחת ועדכון פרטי ספק במערכת האוטומציה (סעיף 3.1 לדו"ח המבקר)

ראש העיר מקבל את המלצת המבקר תוך שהנחה כי שינוי פרטי ספק יבוצע ע"י טופס חתום מהספק כולל לוגו החברה בצרוף צ'ק. בהיעדר צ'ק לספק יתקבל טופס מקור בלבד.

#### הפקת המחאות (סעיף 3.2 לדו"ח המבקר)

ראש העיר מקבל את המלצת המבקר תוך שהנחה לעדכן בנוהל לגבי ביצוע תשלום באמצעות המחאות ויקבעו כללים לגבי המורשים לכך ואמצעי בקרה

#### ספק כללי (סעיף 3.3 לדו"ח המבקר)

ראש העיר מקבל את המלצת המבקר תוך שמציין כי יעודכן הנוהל כך שתיערך הפרדה לגבי תשלומים לפי סוגי מוטבים שונים. וכן, הכנת המחאה לעובד מערך התשלומים לא יבוצע ע"י העובד אלא ע"י מורשה אחר במחלקה.

#### הרשאות למערכת האוטומציה (סעיף 3.4 לדו"ח המבקר)

ראש העיר מקבל את המלצת המבקר תוך שציין כי יעודכן נוהל תשלומים לספקים - יעודכנו הרשאות עובדי מערך התשלומים, תידרש מניעת הרשאה כפולה למשתמש אחד ויידרש איסור השימוש בהרשאות של משתמש אחר.

#### ביצוע תשלומים באמצעות מס"ב (סעיף 3.5 לדו"ח המבקר)

ראש העיר מקבל את המלצת המבקר תוך שהנחה לעדכן הנוהל כך שבהיעדר החשב תבוצע העברת הכרטיס הדיגיטלי בנוכחות 2 עובדים. כמו כן, יעודכן הנוהל כך שמבצעי החתימה האלקטרונית לא יורשו לבצע פעולות גם במערכת התשלומים כך שלא יתאפשר להם להקים תשלומים ולבצעו באופן עצמאי.

בחינה של מדגם תשלומים שבוצעו בשנת 2010 (סעיף 3.6 לדו"ח המבקר)  
ראש העיר מקבל את המלצת המבקר תוך שהנחה לעדכן הנוהל כך שבכל מקרה של הוראת תשלום יישארו הנתונים בשגויים ללא מחיקתם ותצורף חתימת מורשה חתימה ליד התיקון יחד עם הנתון המעודכן.