

מבקר המדינה | דוח על הביקורת בשלטון המקומי | התשפ"ב-2022

ביקורת מערכתית

מניעת מעילות והונאות ברשויות המקומיות





מניעת מעילות והונאות ברשויות המקומיות

רקע

בישראל יש 257 רשויות מקומיות המנהלות תקציבים בהיקף של כ-71 מיליארד ש"ח ומעסיקות כ-165 אלף עובדים. הרשויות מנהלות תהליכים כספיים רבים למשל בתהליכי רכש, גבייה של מסי ארנונה ותשלומי שכר וכן מנהלות נכסים וציוד. כנאמנות של הציבור, הרשויות המקומיות מחויבות לנהל את ענייניהן הכספיים ואת נכסיהן בזהירות ולפעול לשמירה על שלמות הנכסים ועל כספי הציבור. מניעת מעילות והונאות היא ביטוי לחובה זו, ויש בה כדי להבטיח את המנהל התקין ואת טוהר מידות. בעשורים האחרונים התפתח הידע המקצועי בתחום זה ובמקומות שונים בעולם נקבעו תקנים וכללים בנושא. מסקר בין-לאומי מ-2020 על כ-2,500 מקרי מעילות שנחשפו בעולם עלה כי ההפסד בגינן נאמד בכ-3.6 מיליארד דולר וכי ארגונים בעולם מאבדים כ-5% מהכנסותיהם מדי שנה עקב הונאות, מעילות ואי-סדרים כספיים.



נתוני מפתח

<p>43%</p> <p>מהמעילות נחשפו בעקבות דיווחים מתוך הארגון - זאת לפי סקר לשנת 2019 של איגוד חוקרי ההונאות הבינ-לאומי ACFE. ההפסד החציוני לארגונים שהיה בהם מנגנון של קו חם בעקבות מעילה היה נמוך ב-50% מאשר בגופים שלא היה בהם מנגנון כזה</p>	<p>68%</p> <p>מאירועי מעילות והונאות שנבדקו על ידי משרד רואי חשבון בישראל בשנים 2018 - 2019 היו מעילות עובדים</p>	<p>32%</p> <p>מהמעילות וההונאות שנחשפו בארגוני ממשל בעולם בשנת 2019 היו ברשויות מקומיות</p>	<p>71 מיליארד ש"ח</p> <p>סך התקציב הרגיל של הרשויות המקומיות לשנת 2019; הרשויות העסיקו כ-165 אלף עובדים</p>
<p>9</p> <p>רשויות מקומיות מ-21 הרשויות המקומיות שנבדקו גיבשו קוד אתי. שש רשויות מתוכן ביצעו פעולות להטמעת</p>	<p>2</p> <p>מספר הרשויות מתוך 21 הרשויות שנבדקו (אילת ובאר שבע) שהנהלות שלהן ערכו סקר סיכונים וגזרו ממנו תוכניות עבודה</p>	<p>9.3-כ מיליון ש"ח</p> <p>אומדן הנוק הכספי שנגרם ב-14 הרשויות המקומיות שדיווחו על מעילות והונאות שנחשפו בהן בשנים 2015 - 2021 וברשות נוספת (ג'יסר - אזרקא)</p>	<p>14</p> <p>רשויות מקומיות מתוך 21 הרשויות שנבדקו דווחו כי התרחשה ונחשפה לפחות מעילה או הונאה אחת בין השנים 2015-2021 סך הכול נחשפו 21 מעילות</p>

פעולות הביקורת

בחדשים אפריל 2021 עד ינואר 2022 בדק משרד מבקר המדינה את הפעולות למניעת מעילות והונאות ב-21 הרשויות המקומיות שמנהלות את התקציבים הגדולים ביותר: העיריות **אילת**, **אשדוד**, **אשקלון**, **באר שבע**, **בני ברק**, **בת ים**, **הרצלייה**, **חדרה**, **חולון**, **חיפה**, **ירושלים**, **כפר סבא**, **מודיעין-מכבים-רעות**, **נתניה**, **פתח תקווה**, **ראשון לציון**, **רחובות**, **רמת גן**, **רעננה** ו**תל אביב-יפו** והמועצה האזורית **מטה בנימין** (להלן - הרשויות שנבדקו). כמו כן נבדקו פעולות משרד הפנים לאסדרת הנושא.

נוסף על כך, בארבע עיריות, **באר שבע**, **חיפה**, **פתח תקווה** ו**ראשון לציון**, התקיימה ביקורת עומק (להלן - הרשויות שנבדקו לעומק) על פעולות פרטניות למניעת הונאות ומעילות בתהליכי ליבה בחמישה תחומים.



תמונת המצב העולה מן הביקורת



פעולות המאסדר - משרד הפנים לא קבע הנחיות לנקיטת פעולות כלל-ארגוניות למניעת מעילות והונאות. כמו כן הביקורות שהוא עושה ברשויות המקומיות אינן עוסקות במישרין בהיבטים אלו. יצוין כי באוסטרליה, למשל, קיימת תוכנית למניעת מעילות והונאות ברמה המקומית וכי בשנת 2018 פרסם ארגון האו"ם מדריך להתמודדות עם תופעת השחיתות ברשויות המקומיות. המודל כולל, בין היתר, בחינה של סיכוני שחיתות, עיצוב של תרבות ארגונית תומכת למניעת שחיתות וניטור ודיווח.



מנגנוני דיווח והפקת לקחים - 21 הרשויות שנבדקו התבקשו למסור דיווח למשרד מבקר המדינה על מעילות והונאות שהתרחשו אצלן ונחשפו בתקופה שבין ינואר 2015 למאי 2021. שני שלישי מהן (14 רשויות) דיווחו על 21 מקרי מעילות והונאות שנחשפו. שמונה רשויות דיווחו על מקרה בודד ושש רשויות דיווחו על יותר ממקרה אחד. עלה כי שבעה מקרים היו במסגרת פעילות אגפי החינוך וחמש מעילות בתחום ניהול המלאי של הרשות המקומית והשאר במגוון תהליכים. תשעה מ-21 מקרי המעילות שנחשפו ועליהן דיווחו הרשויות היו בסכום הגבוה מ-50,000 ש"ח ושני מקרים היו בסכום של 1.2 מיליון ש"ח ומעלה. הסכום המצטבר של כלל המקרים שנחשפו ודווחו נאמד בכ-6,000,000 ש"ח.

נמצא כי הרשויות המקומיות בישראל אינן מונחות לדווח למשרד הפנים על מקרי מעילה או הונאה שהתגלו ואין למשרד הפנים נוהל פנימי לטיפול בדיווחים, ככל שמועברים אליו כאלו. עוד נמצא כי ככלל, משרד הפנים אינו מבצע הליך להפקת לקחים ממקרים של מעילה או הונאה אשר התרחשו ברשויות המקומיות ונדעו לו, ואינו מפרסם מידע מרוכז לכלל הרשויות המקומיות על לקחים שהופקו מאותם מקרי מעילה והונאה ואת הפעולות שיש לנקוט. יש לציין לחיוב את מחוז חיפה במשרד הפנים, אשר ביצע הליך הפקת לקחים ממעילה שהתבצעה במועצה המקומית **גי'סר א-זרקא** בשנת 2016. במעילה זו הורשע בגניבה מנהל חשבונות חיצוני שנתן שירותים למועצה כ-3.3 מיליון ש"ח, וזאת באמצעות שינוי פרטי חשבון בנק של ספקים לפרטי חשבונות של מקורביו. ואולם, הפקת הלקחים ממקרה המעילה ב**גי'סר א-זרקא** לא שותפה עם רשויות מקומיות שאינן במחוז חיפה.



ביצוע סקר סיכונים ועדכנו - חמישה מ-21 מבקרי הרשויות המקומיות שנבדקו לא ערכו סקר סיכונים, ושלושה ערכו סקר סיכונים בחלק ממחלקות העירייה. בשלוש מהעיריות שהיה להן סקר סיכונים - חלפו יותר מחמש שנים ממועד עריכתו. משרד הפנים לא קבע הנחיות לרשויות המקומיות בדבר עדכון הסקרים. אשר לביצוע סקר סיכונים על ידי הנהלת הרשות המקומית נמצא כי מלבד בשתי עיריות - **אילת** ו**באר שבע** - הנהלות הרשויות לא ערכו סקר סיכונים או השתמשו בו.



מינוי גורם אחראי לנושא מניעת מעילות והונאות ברשות - רק אחת מבין 21 הרשויות שנבדקו מינתה גורם אחראי לנושא מניעת מעילות והונאות.



נהלים, תוכנית הדרכה ואמצעי לדיווח אנונימי (קו חם) - ל-21 הרשויות המקומיות שנבדקו אין נוהל ייעודי לעיגון מדיניות בנושא מניעת מעילות והונאות, המאגד בתוכו את



הפעולות הנדרשות למניעת מעילות והונאות, מנגנוני דיווח ודרכי הטיפול במעילות שהתגלו. בנוסף, ל-21 הרשויות המקומיות שנבדקו אין תוכנית הדרכה כלל-ארגונית וייעודית בנושא מניעת מעילות והונאות ואין אמצעי לדיווח אנונימי (קו חם) להנהלה על חשדות למעילות והונאות.

רוטציה בין בעלי תפקידים ובדיקות פתע - 20 מ-21 הרשויות שנבדקו אינן מיישמות רוטציה בין עובדים בתפקידים שיש להם זיקה לנושאים כספיים או לניהול משאבי הרשות בשל קשיים ארגוניים ומגבלות; עיריית **רעננה** היא היחידה המיישמת רוטציה בתפקידים בתחום השכר וניהול ההון האנושי. עיריית **באר שבע** דיווחה כי היא מיישמת רוטציה במחלקות מסוימות, למשל במחלקת הארנונה. אשר לבדיקות פתע - 14 רשויות מתוך ה-21 שנבדקו אינן עושות בדיקות פתע; שבע רשויות עשו בדיקות פתע - רובן בקופות העירייה או בסוגיה נקודתית.

מניעת מעילות והונאות הקשורות בתשלומים לספקים - נמצא כי אין הנחיות של משרד הפנים לניהול תהליך התשלום לספקים ולבקורות הנדרשות למניעה של מעילות והונאות. משרד הפנים עסק, במסגרת הביקורות שהוא עשה, בהיבט אחד בלבד והוא אי ערכת התאמת חשבונות עם בנקים, חברות כרטיסי אשראי וספקים עיקריים, מבין מגוון ההיבטים המרכיבים את תהליך ההתקשרות עם ספק. עוד נמצא כי הרשויות המקומיות שנבדקו לעומק - **באר שבע, חיפה, פתח תקווה וראשון לציון** - פועלות באמצעים שונים כדי לצמצם את הסיכונים בנושא, אך יש פעולות ובקורות מונעות, מתריעות ומאתרות, שמומלץ ליישם, למשל יישום רוטציות בין בעלי תפקידים, בקרות על מהימנות הזנת הנתונים בפתיחת כרטיס ספק ובעדכון, הוספת בקורות ממוחשבות על הנתונים של ספקים למניעת כפילות או התקשרויות לא תקינות ויצירת ממשק בין המערכות הכספיות והלוגיסטיות.

מניעת מעילות והונאות הקשורות בניהול ההון האנושי - ככלל ארבע הרשויות שנבדקו לעומק - **באר שבע, חיפה, פתח תקווה וראשון לציון** - מיישמות בקרות המאפשרות לצמצם סיכוני מעילות והונאות בניהול ההון האנושי. עם זאת, יש פעולות ובקורות חסרות. למשל, ארבע הרשויות דיווחו כי יש עובדים שניתנה להם הרשאה גורפת לטפל בכל הנתונים של עובדי הרשות, ודבר זה מגביר את החשיפה לסיכון מעילה; הרשויות אינן נוהגות לקיים רוטציות בין תפקידים בשל קשיים ארגוניים ואינן מחייבות עובדים בתפקידים רגישים לצאת לחופשות רציפות; הבקורות על הזנת הנתונים בעת פתיחת כרטיס עובד חדש אינן מיטביות וחסרות בקורות על שינויים בקובצי אב של עובדים וגמלאים ועל תהליכי גריעת עובד ממערכות המחשוב.

מניעת מעילות והונאות הקשורות בתשלומי שכר - ברשויות שנבדקו לעומק נמצא כי ככלל, הן מיישמות בקורות המאפשרות למנוע סיכוני מעילות והונאות בתשלומי שכר לעובדים. יחד עם זאת בעיריית **חיפה** אין מחלקת בקרת שכר נפרדת, והבקרה מבוצעת על ידי עובדים במחלקת השכר; בעיריית **באר שבע** החלו בהקמת יחידת בקרת שכר אך עד מועד סיום הביקורת המהלך לא הושלם. נוסף על כך, חשבי שכר ברשויות שנבדקו יכולים להזין זכאויות שכר לחשבי שכר אחרים או לשנות פרטים לעובדים שהעסקתם ברשות הסתיימה. בעירויות **באר שבע וחיפה** חשבי שכר יכולים גם להזין זכאויות לעצמם ולקרובי משפחתם העובדים בעירייה. כמו כן, בעירויות **באר שבע, חיפה וראשון לציון** לא



מבוצעות בקרות לאיתור שינויים לא תקינים שנעשו בקובצי-האב של נתוני העובדים המופקים במחלקת משאבי אנוש.

מניעת מעילות והונאות הקשורות בחיוב ארנונה ובגבייתה - ככלל, הרשויות שנבדקו לעומק מיישמות בקרות המאפשרות למנוע סיכוני מעילות והונאות בנושאי ארנונה. כך למשל, כולן דיווחו כי הן בוחנות מדי תקופה את ההתאמה בין קודי הסיווג המופיעים במערכות המחשוב ובין הקבוע בצו הארנונה שלהן ומחייבות כי שני בעלי תפקידים שונים לפחות יהיו מעורבים בשינוי סיווג הנכס, מחיקת חובות או השבת כספים שנגבו ביתר. עם זאת, במקצת התהליכים הבקרות אינן מספקות: עיריית פתח תקווה לא הסדירה את נוהל הרשאות המשתמשים במערכת הגבייה העירונית; עיריית חיפה, פתח תקווה וראשון לציון אינן מבצעות בקרות אנליטיות על מספר השינויים שנעשו בנכסים בעיר כדי לאתר פעולות חריגות וחשדות למעילות.

מניעת מעילות והונאות בניהול המצאי העירוני - עיריית באר שבע, חיפה ופתח תקווה אינן יכולות לשייך במערכות המחשוב הייעודיות את פריטי המצאי לעובדים שקיבלו אותם. הדבר חשוב במיוחד בתקופת מגפת הקורונה שכן לחלק ניכר מהעובדים הושאלו מחשבים ניידים משום שהם עברו לעבוד מרחוק. כמו כן נמצא כי עיריית באר שבע וחיפה אינן מיישמות בקרות אנליטיות על אובדנים של מצאי.



קוד אתי - לתשע רשויות מקומיות מתוך 21 הרשויות המקומיות שנבדקו יש קוד אתי; שש מתוך התשע גם ביצעו פעולות להטמעתו.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ למשרד הפנים לבחון את הסוגיות המערכתיות והארגוניות הנוגעות למניעת מעילות והונאות ברשויות המקומיות, בהתאם להתפתחות הידע בנושא ובתוך כך לקבוע הנחיות בדבר מאפייני סביבת בקרה, הערכת סיכונים, פעולות בקרה, מידע ותקשורת בתוך הארגון ופעולות ניטור וכן להנחות את רואי החשבון מטעמו לערוך ביקורת בנושא זה בתדירות שתקבע על ידו. במסגרת הבחינה מומלץ להתייחס לידע ולעקרונות שהתפתחו בתחום ולניסיון הבין-לאומי.

על מבקרי הרשויות המקומיות של הרשויות המקומיות **בני ברק, בת ים, חיפה, רחובות ותל אביב-יפו** שטרם ערכו סקר סיכונים לעשות כן, כנדרש בחוזר מנכ"ל משרד הפנים, ועל מבקרי הרשויות המקומיות **אשדוד, חדרה וחולון** להשלים את סקר הסיכונים החלקי שערכו לסקר מלא. כמו כן מומלץ לעדכן סקרים שנערכו לפני למעלה מחמש משנים. מומלץ למשרד הפנים לקבוע לרשויות המקומיות הנחיות בדבר עדכון הסקרים. בנוסף, מומלץ גם להנהלות של הרשויות המקומיות לערוך סקרי סיכונים ולגזור מהם תוכניות עבודה רב-שנתיות לצמצום הסיכונים אשר עולים מהם.



מומלץ ל-21 הרשויות המקומיות שנבדקו לפעול לבצוע פעולות כלל-ארגוניות למניעת מעילות והונאות וכך לצמצם את הסיכונים בתחום זה. בין הפעולות הנדרשות: מינוי גורם אחראי לנושא, כתיבת נוהל ייעודי לעיגון מדיניות בנושא, גיבוש תוכנית הדרכה כלל-ארגונית וייעודית בנושא, הפעלת אמצעי לדיווח אנונימי (קו חם) להנהלת הרשות על חשדות למעילות והונאות וידוע העובדים על כך, יישום, ככל הניתן, של מנגנוני רוטציה בתפקידים שליבת עיסוקם היא ניהול כספים, משאבים ונכסים של הרשות המקומית וביצוע ביקורות פתע בנושאים מהותיים.

מומלץ כי משרד הפנים יפרסם הנחיות בנושא תהליך התשלום לספקים והבקורות הנדרשות למניעה של מעילות והונאות. עוד מומלץ כי משרד הפנים יכלול בביקורות שהוא עושה ברשויות המקומיות היבטים נוספים מלבד אי עריכת התאמת חשבונות עם בנקים, חברות כרטיסי אשראי וספקים עיקריים. מומלץ כי הרשויות המקומיות **באר שבע, חיפה, פתח תקווה וראשון לציון** ימפו את כלל הבקורות שהן מבצעות בתחום התשלום לספקים ויפעלו לתיקון הליקויים שנמצאו בביקורת כמו למשל דרישה לבקרה של שני בעלי תפקידים על הזנת נתונים בפתיחת כרטיס ספק, הוספת בקורות ממוחשבות על נתוני הספקים לאיתור כפילויות ולמניעה של התקשרויות לא תקינות ויצירת ממשק בין המערכות הכספיות והלוגיסטיות.

מומלץ כי הרשויות המקומיות שנבדקו לעומק - **באר שבע, חיפה, פתח תקווה וראשון לציון** - יגבשו נהלים פנימיים או הנחיות בנוגע לבקורות החסרות בתהליכי ליבה וישמרו על עקרון הפרדת התפקידים באמצעות צמצום ההרשאות הגורפות של עובדים; כמו כן מומלץ להנהיג חובת יציאה לחופשה רציפה לעובדים בתפקידים רגישים ולשפר את הבקורות על תהליך פתיחת כרטיס עובד.

מומלץ כי הרשויות **באר שבע, חיפה, פתח תקווה וראשון לציון** יפעלו לשמירה על עקרון הפרדת התפקידים כך שחשבי שכר לא יוכלו להזין זכאויות שכר לעמיתיהם בחשבות או לשנות פרטים לעובדים שהעסקתם ברשות הסתיימה את העירייה. לעיריות **באר שבע** ו**חיפה** אף מומלץ כי חשבי לא יוכלו להזין זכאויות לעצמם ולקרובי משפחתם העובדים ברשות. עוד מומלץ כי הרשויות יישמו בקורות לאיתור שינויים לא תקינים שנעשו בקובצי-האב המופקים במחלקת משאבי אנוש.

מומלץ כי עיריית **פתח תקווה** תסדיר נוהל הרשאות למשתמשים במערכת הגבייה העירונית וכי עיריית **חיפה, פתח תקווה וראשון לציון** יישמו בקורות אנליטיות על מספר השינויים שנעשו בנכסים.

מומלץ לעיריות **חיפה ופתח תקווה** לשייך במערכות המחשוב את פריטי המצאי לעובדים שקיבלו אותם. כמו כן, מומלץ לעיריות **באר שבע וחיפה** ליישם בקורות אנליטיות על אובדנים של מצאי.



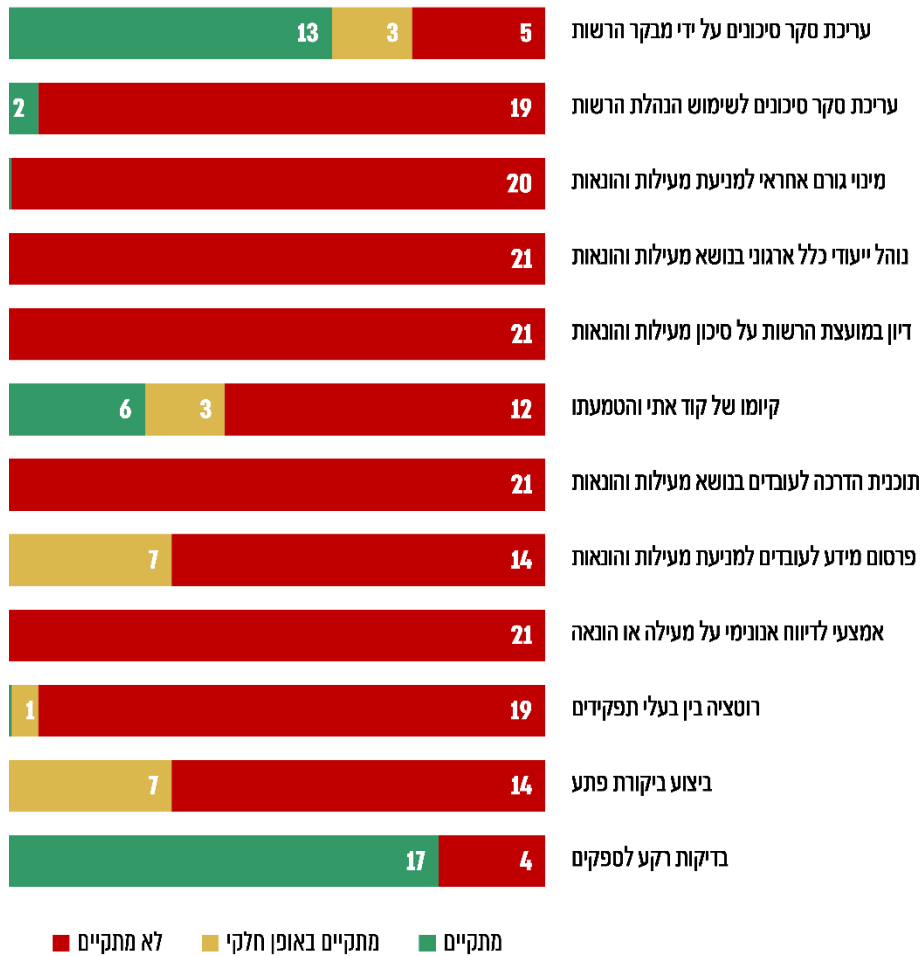
ניהול סיכוני מעילות והונאות על פי המודל של ארגון COSO*



* Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission.



התפלגות הרשויות המקומיות שנבדקו על פי מצב ביצוע פעולות כלל ארגוניות למניעת מעילות והונאות





סיכום

סיכון מעילות והונאות הוא סיכון מובנה בפעילותו של כל ארגון. בעשורים האחרונים התפתח בעולם הידע המקצועי בנושא מניעת מעילות והונאות, התגבשו עקרונות לאסדרתו וקווים מנחים לשיפור סביבת הבקרה וניהול הסיכונים. ואולם, בביקורת נמצאו ליקויים באסדרה של משרד הפנים. הדבר בא לידי ביטוי בהיעדר הנחיות פעולה במכלול ההיבטים הנוגעים למניעת מעילות והונאות בנוגע לרמה הכלל-ארגונית ובנוגע לסביבת הבקרה, בחוסר בדיווח והפקות לקחים ובמיעוט של ביקורות הממוקדות בתחום זה.

הביקורת ב-21 הרשויות הגדולות ביותר מבחינת היקף התקציבים שהן מנהלות העלתה כי לא מיושמות אצלן פעולות כלל-ארגוניות רבות שהתקנים הבין-לאומיים והספרות המקצועית מצאו אפקטיביות לצמצום הנזק ממעילות והונאות ולחשיפתן המהירה. בביקורת בארבע העיריות שנבדקו לעומק נמצאו ליקויים כמו מיעוט ביקורות של משרד הפנים ושל מבקרי הרשויות בנוגע למניעת מעילות והונאות. כמו כן נמצא כי ככלל, העיריות שנבדקו לעומק מיישמות בקרות מונעות ומאתרות בתחומים שנבדקו, אולם יש תהליכי עבודה פרטניים שנדרש לשפרם, להוסיף בקרות פרטניות ולהדק כמה מהבקרות.

כנאמנות של הציבור, הרשויות המקומיות מחויבות לנהל את ענייניהן הכספיים ואת נכסיהן בזהירות ולפעול לשמור על שלמות הנכסים ועל כספי הציבור. על משרד הפנים לפעול לאסדרה כוללת של הנושא ועל הרשויות המקומיות לגבש מדיניות בנושא וליישם פעולות ובקרות למניעת מעילות והונאות ולשמירה על כספי הציבור.



מבוא

בשנת 2019 היו בישראל 257 רשויות מקומיות. הרשויות המקומיות הן גופים דמוקרטיים נבחרים הנתונים לפיקוח של השלטון המרכזי בתחומים רבים. הן מעניקות לתושביהן שירותים ממלכתיים, כגון חינוך ורווחה, ושירותים מקומיים, כגון ניקיון ותברואה, פיקוח עירוני ותכנון.

לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס), הוצאות הרשויות המקומיות לשנת 2019 במסגרת התקציב הרגיל היו 71.31 מיליארדי ש"ח¹. באותה שנה העסיקו הרשויות המקומיות כ-165,000 עובדים בכ-126,000 משרות. עלות העסקתם הייתה כ-23 מיליארדי ש"ח².

מעילה (Embezzlement) מוגדרת פעולה אסורה על פי חוק של גניבת כספים או נכסים מארגון בתוך הסתרת ביצוע הפעולה באמצעות רישומים כוזבים או טכניקות אחרות³. הונאה (Fraud) היא מונח רחב יותר, הכולל גם מעילות ושחוד. בעברית השימוש במונח "הונאה" נפוץ לפעולות מרמה והטעיה של גורמים מחוץ לארגון, ואילו "מעילה" מיוחסת לגורם פנימי בארגון. כך, לדוגמה, עובד בארגון הגונב ומסתיר ברישומים את העבירה מבצע מעילה, ואילו ספק הגונב ומסתיר את העבירה מבצע הונאה. לעיתים ייתכן שיתוף פעולה בין גורם פנימי לגורם חיצוני כדי לגנוב כספים ונכסים ולחלוק בהם תוך כדי הטעיה (שילוב של הונאה ומעילה).

יצוין כי בחוק העונשין, התשל"ז-1977, מוגדרות עבירות פליליות כגון מרמה והפרת אמונים, זיוף, רישום כוזב במסמכי תאגיד, גניבה, גניבה בידי עובד, גניבה בידי עובד ציבור ושימוש בסמכות מינהלית לגבי נכס או עסק עם זיקה פרטית. מעילה והונאה אינן מוגדרות בשמות אלו בחוק כעבירות, אך הפעולות הכרוכות בהן, בדרך כלל, כמפורט לעיל, הן כשלעצמן עבירות לפי החוק.

כנאמנות של הציבור, הרשויות המקומיות מחויבות לנהל את ענייניהן הכספיים ואת נכסיהן בזהירות ולפעול לשמור על שלמות הנכסים ועל כספי הציבור⁴. מניעת מעילות והונאות היא ביטוי לחובה זו, ויש בה כדי להבטיח את המינהל התקין ואת טוהר המידות. בשל ריבוי הרשויות המקומיות, פיזורן ברחבי הארץ והיקפי הפעילות הכספית שלהן, מורכב לפקח על תפקודן ולאכוף את ההנחיות החלות עליהן ומכאן גדל הסיכון למעילות והונאות.

איגוד חוקרי ההונאות הבין-לאומי - ACFE (Association of Certified Fraud Examiners) (להלן - איגוד חוקרי ההונאות הבין-לאומי) הוא גוף העוסק בהדרכה ובהכשרה בנושא מניעת הונאות ומעילות ומפרסם סקרים נרחבים בתחום העבריינות במקומות עבודה. בשנת 2020 פרסם האיגוד

1 הלמ"ס, **הרשויות המקומיות בישראל 2019**. בהכללה, התקציב הרגיל הוא התקציב השוטף של הרשויות המקומיות, ואילו התקציב הבלתי רגיל הוא מקבץ תקציבים חד-פעמיים המיועדים לביצוע פרויקטים שונים לפיתוח, לאירועים מיוחדים או לרכישת ציוד יקר. התקציב הבלתי רגיל אינו קבוע אלא מוענק לרשות המקומית על פי צרכים מסוימים, ולכן אינו משקף את אופי פעילותה השוטפת של הרשות.

2 משרד האוצר, **דין וחשבון על הוצאות השכר של הגופים הציבוריים לשנת 2019, אגף השכר והסכמי עבודה**, עמ' 64.

3 ע' אלקלעי, **המדריך השלם לביקורת חקירתית: חקירה, איתור ומניעת מעילות** (2021), עמ' 39 - 40.

4 ראו גם בג"ץ 262/62 **פרץ נ' יושב ראש, חברי המועצה המקומית ותושבי כפר-שמריהו** (פורסם במאגר ממוחשב, 7.11.62): "בהשתמשה בנכסיה או בעשותה את פעולותיה, נטלה הרשות על עצמה תפקיד של נאמן כלפי הציבור".



סקר על בסיס 2,504 מקרים של הונאות ומעילות במקומות עבודה⁵ שהתבצעו מינואר 2018 עד ספטמבר 2019 ב-125 מדינות (להלן - סקר ACFE). מסקר ACFE עולה כי ההפסד בגין המעילות שנסקרו היה בסכום של כ-3.6 מיליארד דולר והוערך בו כי ארגונים בעולם מאבדים כ-5% מהכנסותיהם מדי שנה עקב הונאות, מעילות ואי-סדרים כספיים⁶. עוד עולה מהסקר כי משך הזמן הממוצע שהונאה או מעילה נמשכת לפני שהיא מתגלה היה כ-14 חודשים וכי ההפסד הממוצע היה כ-8,300 דולרים אמריקאים (להלן - דולרים) בחודש. נוסף על כך, ככל שמשך הזמן לגילוי ההונאה היה ארוך יותר, אבדו הכנסות רבות יותר בגינה.

בלוח שלהלן מובא פירוט מתוך הסקר בנוגע להתפלגות של המעילות וההונאות לפי סוג הארגון והנזק הכספי הממוצע שהיה כרוך בהן:

לוח 1: התפלגות הארגונים שבוצעו בהם מעילות והונאות, לפי סוג הארגון וסכום המעילה החציוני, 2019

סוג הארגון	השיעור	סכום המעילה החציוני (דולרים)
חברות פרטיות שאינן נסחרות בשוק ההון	44%	150,000
חברות ציבוריות הנסחרות בשוק ההון	26%	150,000
ארגוני ממשל	16%	100,000
ארגונים ללא מטרת רווח	9%	75,000
ארגונים אחרים	5%	100,000

על פי נתוני איגוד חוקרי ההונאות הבין-לאומי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בסקר צוין כי מבין המעילות וההונאות שהתרחשו בארגוני ממשל, 45% קרו בממשל המרכזי, 21% בממשל האזורי, ואילו ברשויות המקומיות היה שיעורן 32%, כמתואר בלוח להלן:

5 הסקר מתייחס באופן ספציפי להונאות תעסוקתיות (Occupational Frauds). לפי הלשכה העולמית לבוחני הונאות, אדם המבצע הונאה תעסוקתית הוא מי שמשתמש בעיסוקו להשיג תועלות אישיות, כגון עושר אישי, באמצעות שימוש לרעה או יישום לא נכון של המשאבים או הנכסים של הארגון שהוא מועסק בו.

6 ACFE, Report to the Nations, 2020 Global Study on Occupational Fraud and Abuse, p. 9



לוח 2: התפלגות ארגוני הממשל שבוצעו בהם מעילות והונאות, לפי רמת הממשל וסכום המעילה החציוני, 2019

סכום המעילה החציוני (דולרים)	שיעור הארגונים שבוצעה בהם מעילה	
200,000	45%	רמה ארצית
91,000	21%	רמה מחוזית
75,000	32%	רמה מקומית
-	2%	אחר

על פי נתוני איגוד חוקרי ההונאות הבין-לאומי, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

גם חברת רואי החשבון PwC ערכה סקר בין-לאומי לבחינת מידת הנזק שגרמו מעילות והונאות, והוא פורסם בשנת 2020 (להלן - סקר רואי חשבון PwC)⁷. מהסקר עלה כי ככל שהושקעו משאבים רבים יותר בתוכנית כלל-ארגונית למניעת מעילות, קטנה העלות לתיקון הנזקים בעקבות מעילה בארגון: סך ההוצאות שהוקצו לתיקון בעקבות מעילה בארגונים שהייתה להם תוכנית למניעת מעילות והונאות היו נמוכים ב-42% מאשר בארגונים שלא הייתה להם תוכנית כזו. כמו כן, ההוצאות לתיקון הנזקים בעקבות מעילה בארגונים שהייתה להם תוכנית למניעת מעילות והונאות היו נמוכים ב-17%⁸.

בישראל אין גוף ממלכתי הסוקר את היקף המעילות וההונאות. סקר עבירות צווארון לבן שערך משרד רואי החשבון פאהן קנה ניהול ובקרה בישראל⁹ בשנים 2018 - 2019 (להלן - סקר פאהן קנה) בדק כמה ארגונים שבמקצתם התרחשו אירועי מעילות והונאות. נמצא כי 68% מהאירועים שנבדקו היו מעילות עובדים¹⁰ ושמצחתן היו משולבות במעשי שחיתות¹¹ או מלוות גם בהונאות חשבונאיות כלפי גורמים שמחוץ לארגון¹².

7 *Fighting Fraud: A Never-ending Battle, PwC's Global Economic Crime and Fraud Survey, 2020*

8 הסקר נערך בקרב כ-5,000 מנכ"לים של חברות (CEO) מ-99 מדינות. 62% מהמשיבים היו מנהלים בכירים (C-Suit) ו-72% הועסקו בחברות שמחזור הרווחים שלהן גבוה מ-10 מיליוני דולרים בשנה. המשיבים דיווחו כי בשנתיים האחרונות הם חוו מעילות בהיקף כולל של כ-42 מיליארדי דולרים. סוגי העבירות שדווחו: מעילות של לקוחות (דווח על ידי 35% מהמשיבים), פשיעת סייבר (34%), שימוש לרעה בנכסים של החברה (31%) ושוחד ושחיתות (30%).

9 את הסקר ערכה מחלקת הביקורת החקירתית של משרד רואי החשבון. הסקר הקיף חברות וארגונים מובילים במגזר העסקי, ובהם גופים ממשלתיים, רשויות מקומיות, מלכ"רים וחברות ציבוריות ופרטיות מענפים שונים: מסחר, תעשייה, נדל"ן, פיננסים, היי-טק וכד'.

10 לעיתים בשיתוף פעולה עם גורמים חיצוניים.

11 שימוש לרעה של בעל תפקיד או מקבל החלטות בסמכויותיו כדי להשיג טובות הנאה או רווח אישי.

12 הונאות שמבצעת הנהלת הארגון כלפי גורמים חיצוניים, ובכלל זה מצג מעוות בכוונת זדון אשר למצבו הכספי של הארגון כדי להונות את ציבור המשקיעים או גורמים הנמצאים בקשר עסקי עם הארגון.



נוסף על הנזק הישיר שגורמות מעילות והונאות יש להן לעיתים גם השלכות עקיפות שליליות: פגיעה ביכולתם של גופי ממשל לתת שירותים ולספק באופן נאות את צורכי הציבור¹³; פגיעה בשמו הטוב של הארגון, וכאשר מדובר בגופי ממשל – עלולה להתרחש שחיקה באמון הציבור בפעולות הרשויות¹⁴.

קשה להעריך באופן ישיר את היקף המעילות וההונאות המתרחשות בפועל בארגונים ואת הנזק הכספי שהן גורמות כיוון שאחד ההיבטים העיקריים של פעולות אלו הוא הטעיה. הנתונים הנחשפים משקפים מטבע הדברים רק את מקרי ההונאה שהתגלו בפועל. יש להניח שחלק לא מבוטל מההונאות והמעילות אינו מתגלה וכי אלו המתגלות לא תמיד מדווחות. אחת הסיבות לאי-הדיווח היא חשש לפגיעה בדימוי הציבורי. יתר על כן, לעיתים קשה להבדיל בין הונאה או מעילה ובין עבודה רשלנית או חוסר זהירות של החשוד בביצוע¹⁵.

סיכון מעילות והונאות הוא סיכון מובנה בפעילותו של כל ארגון. מעילות מתרחשות בכל המגזרים - הציבורי, הפרטי והמגזר השלישי - ובכל ענפי התעשייה והשירותים. אף ארגון אינו חסין לחלוטין מפני מעילה, ועבירות מעין אלו יכולות להתבצע בכל מיני מחלקות בארגון¹⁶.

הרשויות המקומיות שנבדקו בביקורת דיווחו למשרד מבקר המדינה על 21 מעילות שנחשפו בשנים 2015 - 2021. תשעה מ-21 מקרי המעילות שנחשפו היו בסכום הגבוה מ-50,000 ש"ח ושני מקרים היו בסכום של 1.2 מיליון ש"ח ומעלה. כמו כן ב-2016 התרחשה בג'יסר א-זרקא מעילה באומדן נזק של כ-3.3 מיליון ש"ח. הסכום המצטבר של הנזקים ממעילות שנחשפו ברשויות שנבדקו ובג'יסר א-זרקא עומד על כ-9.3 מיליון ש"ח.

כדי לספק שירותים מגוונים ומורכבים, רשויות מקומיות נעזרות בגופים אחרים, כגון ספקים, יועצים וארגוני מגזר שלישי. גם פרקטיקה זו מגבירה את הסיכון. ריבוי התפקידים של הרשויות המקומיות, המורכבות של משימותיהן והיקף המשאבים הנדרשים לכך, וכן הממשקים שיש להן בתוך הארגון ומחוצה לו, מחזקים את הצורך שהרשויות המקומיות ינקטו פעולות יזומות למניעת הונאות ומעילות.

לנוכח הסיכונים הטמונים במעילות והונאות מומלץ שהרשויות המקומיות ינקטו פעולות יזומות למניעתן וכי הנושא יעוגן באסדרה של משרד הפנים. הביקורת נועדה להצביע על הפערים הקיימים בהיבטים אלו ולהמליץ בתוך כך על פעולות יישומיות שאפשר לנקוט כדי לשפר את יכולתן של הרשויות המקומיות למנוע מעילות והונאות.

ACFE, *Report to the Nations, 2020 Global Study on Occupational Fraud and Abuse*, p.8 13

International Public Sector Fraud Forum Guide to Understanding the Total Impact of Fraud, 2020 14

Chartered institute of Management Accounts, *Fraud Risk Management: A Guide to Good Practice* (2012), p. 9 15

ACFE, *Report to the Nations, 2020 Global Study on Occupational Fraud and Abuse*, p. 9 16



פעולות הביקורת

בחודשים אפריל 2021 עד ינואר 2022 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות משרד הפנים והרשויות המקומיות למניעת מעילות והונאות. במסגרת הביקורת נבדקו היבטים כגון אסדרת הנושא, ביצוע סקר סיכונים, גיבוש תוכנית עבודה למניעת מעילות והונאות, יצירת תרבות ארגונית הולמת למניעת מעילות ודיווח עליהן ועוד.

הביקורת התקיימה במשרד הפנים, שהוא המאסדר של הרשויות המקומיות, וב-21 הרשויות המקומיות המנהלות את התקציבים הגדולים ביותר ושבתחומן מתגוררת מחצית מאוכלוסיית המדינה: העיריות **אילת, אשדוד, אשקלון, באר שבע, בני ברק, בת ים, הרצלייה, חדרה, חולון, חיפה, ירושלים, כפר סבא, מודיעין-מכבים-רעות, נתניה, פתח תקווה, ראשון לציון, רחובות, רמת גן, רעננה ותל אביב-יפו** והמועצה האזורית **מטה בנימין** (להלן - הרשויות שנבדקו). יש לציין כי 13 מבין 21 הרשויות המקומיות שנבדקו הן רשויות איתנות¹⁷. ההתמקדות ברשויות הגדולות ביותר נובעת לא רק מהיקף תקציביהן והאוכלוסייה שהן משרתות אלא גם מציפייה שבזכות חוסנן הכלכלי, יכולותיהן הארגוניות והיקפי הפעילות הכספית שלהן הן תפעלנה למניעה של מעילות והונאות. עם זאת יובהר כי סיכוני מעילות והונאות קיימים בכל הרשויות המקומיות בלי קשר לגודלן, ומטרת הדוח היא לציין את הפערים בתחום כדי שכל הרשויות יוכלו ליישם את ההמלצות ולצמצם את הסיכונים למעילות ולהונאות.

נוסף על כך, בארבע עיריות - **באר שבע, חיפה, פתח תקווה וראשון לציון** - התקיימה ביקורת עומק (להלן - ארבע הרשויות או הרשויות שנבדקו לעומק) על פעולות פרטניות למניעת הונאות ומעילות בתהליכי ליבה בתחום אמצעי התשלום, התשלומים לספקים, ניהול ההון האנושי, תשלומי השכר, הארנונה וניהול המצאי העירוני. במסגרת זו נבדקו סביבת הבקרה ונקיטת פעולות ובקורות בתהליכים פרטניים.

17 רשויות איתנות הן רשויות שעמדו בתבחינים שהוגדרו בפקודת העיריות [נוסח חדש] וששר הפנים הכריז עליהן כאיתנות. הכרזה כזאת משפיעה על מידת הפיקוח של המשרד על ענייניה - רשות איתנה פטורה מקבלת אישור השר לביצוע עסקאות במקרקעין, לעריכת חוים למתן זיכיון או מונופולין ולנושאים הקשורים בתקציבה (אישור התקציב, העברה בין סעיפים ועוד) ולמחיקת חובות. 13 הרשויות האיתנות שנכללו בביקורת הן: **אשדוד, אשקלון, באר שבע, הרצלייה, חדרה, חולון, חיפה, כפר סבא, פתח תקווה, ראשון לציון, רמת גן, רעננה ותל אביב-יפו**.



תרשים 1: נושאי הביקורת

<ul style="list-style-type: none"> • התשתית הנורמטיבית • הביקורת של משרד הפנים • דיווחים והפקת לקחים • סוגיות בגיוס עובדים 	<p>פעולות המאסדר למניעת מעילות והונאות ברשויות המקומיות</p> 	
<ul style="list-style-type: none"> • סקר סיכונים • מינוי גורם אחראי • מדיניות ונהלים • קוד אתי • הדרכות • פרסום מידע לעובדים • אמצעים לדיווח אנונימי 	<p>מניעת מעילות והונאות ברשויות המקומיות – סביבת הבקרה והיבטים כלל-ארגוניים</p> 	
<ul style="list-style-type: none"> ○ ביקורות של משרד הפנים ○ סקרי סיכונים ○ ביקורות של מבקרי הרשויות ○ סביבת הבקרה למניעת מעילות והונאות ○ יישום בקורת למניעת מעילות והונאות בתהליכים פרטניים 	<ul style="list-style-type: none"> • מניעת מעילות והונאות באמצעי תשלום • מניעת מעילות והונאות הקשורות בתשלומים לספקים • מניעת מעילות והונאות הקשורות בניהול ההון האנושי • מניעת מעילות והונאות הקשורות בתשלומי שכר • מניעת מעילות והונאות הקשורות בחייב ארנונה ובגבייתה • מניעת מעילות והונאות בניהול המצאי העירוני 	<p>מניעת מעילות והונאות בתהליכי ליבה</p> 

סקר ספרות והשוואה בין-לאומית

במסגרת הביקורת נסקרה ספרות מקצועית העוסקת בנושא מעילות והונאות ובאופן ההתמודדות עמן בכמה מדינות בעולם. בסקירה שלהלן מוצגים נתונים על היקף הנזק הנגרם ממעילות והונאות, על פרופיל המועל הפוטנציאלי, כלים מקובלים למניעת מעילות והונאות והתגובה הרצויה אם נחשפת מעילה או הונאה בארגון. הסקירה שלהלן כוללת נתונים על מעילות והונאות בכל מיני סוגי מגזרים: המגזר הפרטי, המגזר הציבורי והמגזר השלישי, זאת משום שהעקרונות להתמודדות עם מעילה או הונאה פוטנציאלית משותפים לכלל המגזרים.



המניע לביצוע מעילות

מודל מקובל בספרות להסברת מעילות הוא "משולש המעילות" (Fraud Triangle), שעל פיו מעילה מתרחשת כשיש שילוב בין שלושה מרכיבים: צורך, הזדמנות והצדקה¹⁸.

לפי הספרות, צורך הוא מצב עובדתי או נפשי שהמועל נמצא בו כאשר הוא מונע לביצוע מעילה¹⁹; הזדמנות היא פרצה המאפשרת את המעילה, כגון כשל בבקרה או היעדר בקרה על ביצוע פעולות המועל - למשל אמון מוחלט הניתן למועל בעבודתו ללא בקרה או פיקוח נאותים עליו, היעדר בקרות מתאימות, בקרות שאינן פועלות או תהליכי עבודה לקויים; הצדקה היא ההסבר שהמועל מספק לעצמו לביצוע הפעולה²⁰. ראו להלן בתרשים 2:

תרשים 2: משולש המעילות - התנאים לקיומה של מעילה



על פי ע' אלקלעי, המדריך השלם לביקורת חקירתית: חקירה, איתור ומניעת מעילות (2021), בעיבוד משרד מבקר המדינה.

18 ע' אלקלעי, המדריך השלם לביקורת חקירתית: חקירה, איתור ומניעת מעילות (2021), עמ' 40. מקור ההגדרות שהובאו לשלושת המרכיבים האמורים לעיל הם במדריך האמור.

19 לדוגמה, מעורבות המועל בכישלונות עסקיים, שקיעה בחובות כבדים, לחץ חברתי, נקמה ואפילו צורך באתגר יכולים להיות צורך לביצוע מעילה.

20 לדוגמה, כוונה עתידית להחזיר את הכספים שנלקחו, נורמה מקובלת בארגון, תחושת עשיית צדק, המעטה בחשיבות המעילה – כל אלו יכולים לשמש הצדקה לביצוע מעילה.



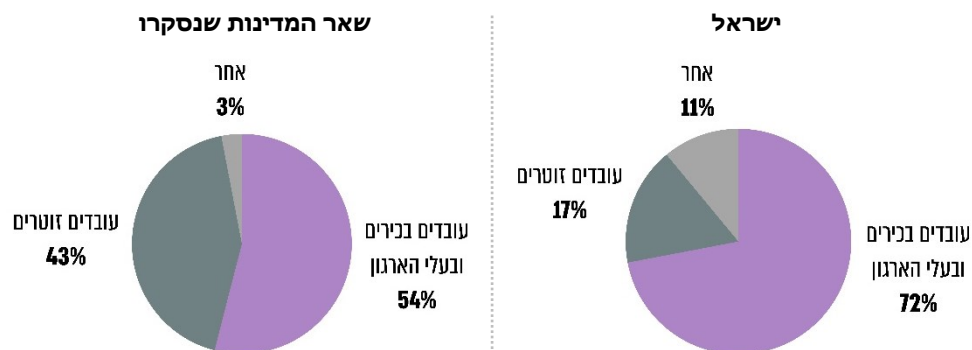
בהתקיים שלושת המרכיבים הללו גדל הסיכוי להתרחשות של מעילה בארגון. על אף האמור לעיל, חשוב לציין כי מרבית העובדים לא יבצעו מעילה גם אם יש פרצות והסיכוי להיתפס נמוך. רובם יפעלו בהתאם לנורמות המקובלות בארגון. ואולם, ככל שבקרר העובדים בארגון נהוגה נורמה של חוסר יושר, עלולה לגדול כמות העובדים שיצטרפו למעגל המועלים²¹.

מנתוני סקר ACFE עולה כי 72% מהמעילות שנחשפו מינואר 2018 עד ספטמבר 2019 ב-125 מדינות שנסקרו בוצעו על ידי גברים. כמו כן, ההפסד החציוני שגרמו לארגון מעילות שביצעו גברים ונחשפו היה 150,000 דולרים, ואילו מעילות שביצעו נשים גרמו הפסד של 85,000 דולרים.

עוד נמצא בסקר האמור כי עובדים ותיקים, כאלה שהועסקו בארגון יותר משש שנים, גרמו הפסדים גדולים פי שניים מאלו שגרמו מעילות של עובדים פחות ותיקים (200,000 דולרים לעומת 100,000 דולרים). כמו כן, ככל שגיל המועל עלה, ההפסד החציוני היה גבוה יותר. הסקר העלה כי 64% ממבצעי העבירות החזיקו בתואר אקדמי אוניברסיטאי וכי הם גרמו הפסד חציוני גדול יותר לארגון ממי שאינם אקדמאים - 195,000 דולרים לעומת 100,000 דולרים. בעלי שליטה או גורמים בהנהלה גרמו את הנזקים הכספיים הנרחבים ביותר בארגון: 700,000 דולרים ממעילות של גורמי הנהלה בכירה לעומת 164,000 דולרים בהנהלה זוטרה ו-100,000 דולרים ממעילות של עובדים מהשורה. עוד נמצא כי במחלקות הכספיים והתפעול התבצעו כ-30% מהמעילות²².

ממצאים דומים עלו גם בסקר פאהן קנה. בסקר נמצא כי 72% מהמעילות בישראל בשנים 2018 - 2019 בוצעו על ידי מנהלים ובעלי חברות או גורמים בכירים, בדומה למצב הקיים בעולם:

תרשים 3: רמת הבכירות של מבצע המעילה בהיררכיה הארגונית, 2019 – 2018



על פי ש' מדינה, הונאות ומעילות בישראל: תמונת מצב ומבט לעתיד על רקע משבר הקורונה (אוגוסט 2020), עמ' 32 - 36, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

כמו כן, בסקר התגלה מתאם חיובי בין מעמד מבצע המעילה בארגון ובין היקף הנזק הכספי. במרבית המעילות שביצעו עובדים זוטרים (55% מהעובדים הזוטרים), היקף הנזק הכספי היה

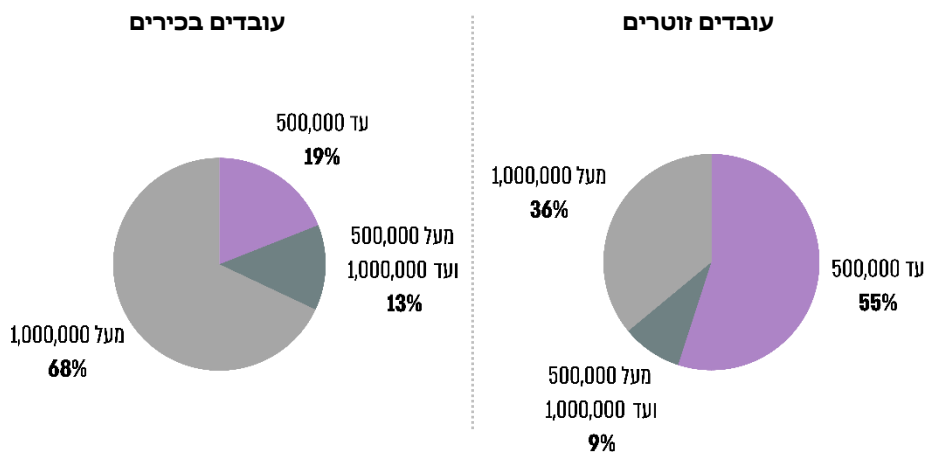
21 ע' אלקלעי, המדריך השלם לביקורת חקירתית: חקירה, איתור ומניעת מעילות (2021), עמ' 45.

22 ACFE, Report to the Nations, 2020 Global Study on Occupational Fraud and Abuse, P.40



נמוך מ-500,000 ש"ח, ואילו ברובן המכריע של המעילות שביצעו גורמים בכירים בארגון (68% מהעובדים הבכירים), היקף הנזק הכספי היה גבוה ממיליון ש"ח.

תרשים 4: היקף הנזק הכספי, לפי רמת בכירות של מבצע המעילה, 2018 - 2019 (ש"ח)



על פי ש' מדינה, הונאות ומעילות בישראל: תמונת מצב ומבט לעתיד על רקע משבר הקורונה (אוגוסט 2020), עמ' 32 - 36, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

על פי הספרות²³, הסיבה העיקרית לכך שאנשים מבצעים מעילות והונאות היא שהם יכולים לעשות זאת. אף על פי כן, הסבירות לביצוע מעילה פוחתת במידה ניכרת בכמה נסיבות: אם המועל הפוטנציאלי סבור כי התגמול ששיג יהיה צנוע, אם הוא מעריך כי יש סיכוי גבוה שהמעילה שביצע תתגלה, ואם הוא צפוי לעונש חמור אם ייתפס.

לפיכך, כדי למנוע מעילות יש לבנות מערך בקרה שיקשה על המועל לבצע את זממו ("בקרות מונעות") וליצור מערך איתור של מעילות שתכליתו הגדלת הסיכוי לאתרן ("בקרות מאתרות").

מעילות והונאות גורמות נזקים לארגונים ומסכנות אותם, ולכן חשוב ליצור סביבת בקרה ארגונית שתקשה את ביצוע העבירות הללו. טיפוח תרבות ארגונית הולמת וגיבוש תוכנית אסטרטגית עשויים לצמצם את ביצוען של מעילות והונאות ואת הנזקים הכרוכים בהן.

Chartered institute of Management Accounts, *Fraud Risk Management: A Guide to Good Practice* (2012), p. 16 23



אסטרטגיה למניעת מעילות והונאות

מניעה מתחילה בשינוי תפיסתי: במקום לטפל בנזק שגורמת מעילה לאחר מעשה, על הארגון לשאוף לבנות תוכנית מקיפה שמטרתה צמצום פעיל של הסיכון לביצוע מעילה. תוכנית למניעת מעילות מורכבת מכמה שלבים האמורים להפחית את הסיכון הכללי להתרחשותן של מעילות ולספק כלים לאיתור מוקדם ("דגלים אדומים") היכולים להצביע על חשדות לביצוע מעילות.

כדי לסייע למוסדות מבקרי מדינה לבצע ביקורת למניעת שחיתות, ארגון מבקרי המדינה הבין-לאומי - INTOSAI²⁴ - פרסם קווים מנחים לביצוע ביקורת למניעת שחיתות בגופים ובארגונים ממשלתיים²⁵. המסמך כולל דוגמאות למדיניות נגד שחיתות, היערכות ארגונית ויישום תהליכים למניעת שחיתות היכולים לשמש כסרגלי ביקורת. הדגש העיקרי מושם על מניעה באמצעים כגון תחילה של סמכויות, רוטציה של משרות, הגברת מודעות לנושא והדרכה של עובדים.

כמו כן, לשכת המבקרים הפנימיים העולמית פרסמה מסמך ובו הגדירה את התקינה המקצועית הבין-לאומית למבקרי פנים בנושא²⁶. על פי המסמך, הביקורת הפנימית חייבת להעריך את הפוטנציאל להתרחשות מעילה ולאמוד את יכולתו של הארגון לנהל את סיכוני המעילה שאליהם הוא נחשף. יתר על כן, המבקר הפנימי אמור לדווח באופן תקופתי להנהלה הבכירה ולדירקטוריון על ביצועי הביקורת הפנימית ולהקדיש תשומת לב גם לסיכוני הונאה²⁷. על המבקרים הפנימיים להחזיק בידע מספק כדי להעריך את סיכוני המעילה בארגון ואת האופן שהם מנוהלים. עם זאת על פי המסמך, מבקרי הפנים אינם נדרשים להיות מומחים בגילוי ובחקר של מעילות והונאות²⁸.

פרקטיקות הנהוגות בעולם למניעת מעילות והונאות

בשנת 2013 פרסם ארגון COSO²⁹ (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission) את מודל הבקרה הפנימית (להלן - מודל COSO). המודל מדגיש את מחויבות

International Organization of Supreme Audit Institutions - שמשדר מבקר המדינה הישראלי חבר בו.	24
INTOSAI, GUID-5270, <i>Guideline for the Audit of Corruption Prevention</i>	25
התקנים המקצועיים הבין-לאומיים של לשכת המבקרים הפנימיים העולמית (IIA) משמשים כ-200,000 מבקרים פנימיים חברי IIA בכ-180 מדינות. את תקנים אלה אימצו גם האו"ם, הארגון לשיתוף פעולה ולפיתוח כלכלי, ה-OECD ו-IFAC (בהם חברה מדינת ישראל), האיחוד האירופי - EU, ו-INTOSAI.	26
לשכת המבקרים הפנימיים העולמית, תקן 1210.A2 (2017).	27
שם.	28
ארגון COSO הוא ארגון אמריקאי התנדבותי, מהמגזר הפרטי, אשר נוסד בשנת 1985 כהתאגדות של חמישה ארגונים מקצועיים כדי לשפר את איכות הדוחות הכספיים באמצעות פיתוח של אתיקה עסקית, ייעול הבקרה הפנימית ופיקוח משותף.	29



הארגון לפעול באופן פעיל כנגד מעילות והונאות. בספטמבר 2016 פרסם הארגון את המדריך לניהול סיכוני הונאות³⁰, ובו פירוט כיצד ליישם עיקרון זה הלכה למעשה.

ההנחיות שהמדריך מספק להקמת מסגרת לניהול סיכוני הונאות מתבססות על חמישה עקרונות. המדריך גם מתאר כיצד ארגונים מגדלים ומסוגים שונים יכולים ליזום תוכניות משלהם לניהול יעיל של סיכונים אלה. המודל מציע ראייה רחבה, שלפיה האחריות חלה הן על הדרג התפעולי הן על מועצת המנהלים והנהלה. כך יוצר המודל אחריות מערכתית כלל-ארגונית להתמודדות עם סיכוני מעילות והונאות.

חמשת העקרונות של המודל COSO לניהול סיכוני הונאות³¹ מוצגים בתרשים שלהלן, ואלו הם: סביבת בקרה (Control Environment); הערכת סיכונים (Risk Assessment); פעולות בקרה (Control Activities); מידע ותקשורת (Information & Communication) ופעולות ניטור (Monitoring) (Activities).

תרשים 5: ניהול סיכוני מעילות והונאות על פי המודל COSO



על פי המודל COSO, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

על פי המודל COSO, כדי לייצר סביבת בקרה אפקטיבית כנגד מעילות והונאות, על הארגון לקבוע תוכנית לניהול סיכוני מעילות והונאות כחלק מתהליכי העבודה שלו. מרכיב חשוב

Fraud Risk Management Guide (September 2016) 30

שם. 31



בקביעת תוכנית העבודה הוא הטמעת קוד אתי הקובע את נורמות ההתנהגות הנדרשות מכל עובדי הארגון, והוא מושתת בראש ובראשונה על ישרה. הנחת המודל היא שככל שתתעצם הטמעתו של הקוד האתי בקרב עובדי החברה, הסיכון לביצוע מעילה יפחת.

בשלב הערכת הסיכונים מבוצעים מיפוי וזיהוי של מוקדי הסיכון לתרחישי מעילות והונאות. לאחר מכן, לכל מוקד סיכון משוערכות ההסתברות להתרחשותו ומידת הנזק העלול להיגרם אם יתממש תרחיש המעילה או ההונאה.

לאור הערכת הסיכונים על הארגון לבצע פעולות בקרה - בקרות מונעות ובקרות מאתרות - כדי לצמצם את הסיכון למעילות ולהונאות.

נוסף על כך, על פי המודל COSO, על הארגון לקבוע מנגנון דיווח שיאפשר למסור מידע בנוגע לחשדות לאירועי מעילות והונאות. על הארגון לפעול בגישה כוללת לחקירה ולנקוט פעולה מתקנת לטיפול במידע על הונאה באופן הולם ובזמן המתאים.

יתר על כך, על הארגון לבצע פיקוח וניטור שוטף על תהליך ניהול סיכונים המעילות וההונאות כדי לאפשר הסקת מסקנות, הפקת לקחים ושיפור של תהליכים. על מנגנון הניטור להלום באופן ישיר את תוכנית ניהול הסיכונים הארגונית ולאפשר להעביר בזמן אמת דיווחים לגורמים הרלוונטיים כדי שינקטו פעולות לתיקון הליקויים. פעולות אלו הן מרכיב חשוב ביצירת סביבת בקרה נאותה.

פעולות ובקרות למניעת מעילות והונאות

לפי איגוד חוקרי ההונאות הבינ-לאומי ACFE³², הבקרה והפעולה הנפוצה ביותר למניעת מעילות היא ביקורת רואי חשבון על דוחות כספיים (83%), ואחריה, בסדר יורד: גיבוש קוד אתי (81%), בקרה פנימית (74%), "קו חם" – מתן אפשרות לעובדי הארגון למסור מידע פנימי על מעילות של עובדים אחרים (64%), מדיניות ארגונית כוללת נגד מעילות (56%), הכשרת עובדים לזיהוי מעילות (55%), הקמת מחלקה, פונקציה או צוות נגד מעילות (44%) והערכת סיכונים מעילות (41%). יצוין כי באותו ארגון יכולות להתקיים כמה בקרות בעת ובעונה אחת.

סקר ACFE נמצא כי קו חם הוא הדרך הנפוצה לחשיפת מעילות: כ-43% ממקרי המעילה התגלו בעקבות דיווחים מתוך הארגון. עוד עלה בסקר כי ההפסד החציוני לארגונים שהיה בהם מנגנון של קו חם בעקבות מעילה היה נמוך ב-50% מאשר בגופים שלא היה בהם מנגנון כזה (100,000 דולר לעומת 198,000 דולר). עוד עלה כי כ-15% ממקרי המעילות נחשפו בעקבות ביקורות פנימיות ו-12% ממקרי המעילות נחשפו בזכות תהליכי בקרה פנימיים.

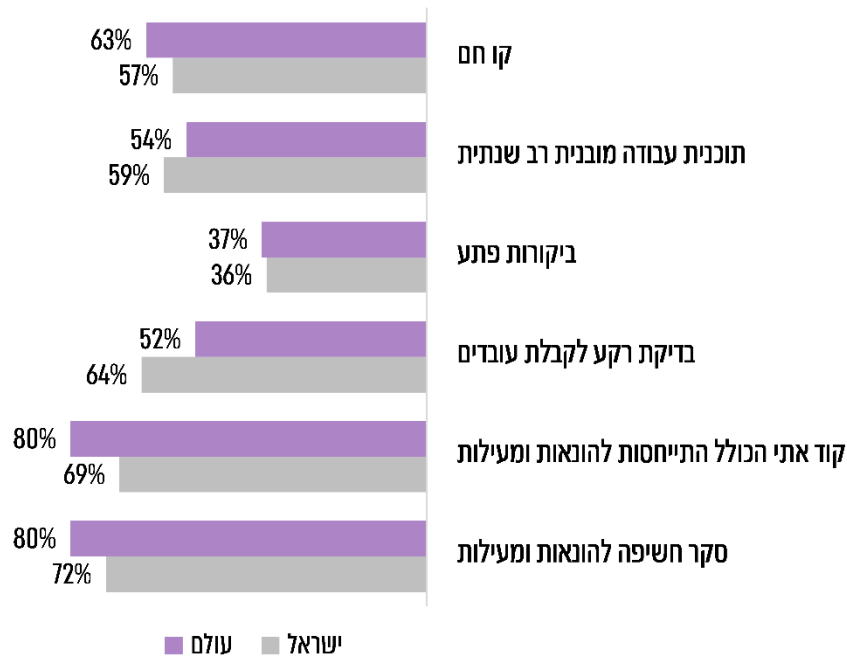
סקר רואי החשבון PwC העלה כי 60% מהחברות שביצעו בדיקה וחקירה לאחר מעילה דיווחו כי פעולות אלו הובילו לשיפור במצבן. ואולם, כמחצית מהמשיבים לסקר לא ביצעו חקירה לאחר חשיפת המעילה.

ACFE, Report to the Nations, 2020 Global Study on Occupational Fraud and Abuse, P.31 32



מסקר משרד רואי חשבון בישראל עלה כי האמצעים היעילים ביותר למניעת מעילות והונאות בישראל הם עריכת סקר סיכונים (72%) וגיבוש קוד אתי הכולל התייחסות להונאות ולמעילות (69%).

תרשים 6: מנגנוני בקרה עיקריים בארץ ובעולם, 2018 - 2019



על פי ש' מדינה, הונאות ומעילות בישראל: תמונת מצב ומבט לעתיד על רקע משבר הקורונה (אוגוסט 2020), עמ' 32 - 36, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מנגנוני אסדרה

בכמה מהמדינות בעולם נהוגות פרקטיקות שתכליתן יצירת תרבות ארגונית התומכת במניעת מעילות ובניית אסטרטגיה הנגזרת מחקיקה וקביעת תקנות להתמודדות עם סיכוני מעילות והונאות.

לאחר שבארצות הברית קרסו כמה חברות עסקיות שהציבור מחזיק בניירות הערך שלהן ושהן נסחרות שם בבורסות לניירות ערך (להלן - חברות ציבוריות), וזאת בשל אי-סדרים או הונאות שהובילו לדיווחים כספיים מטעים, חוקק בשנת 2002 החוק הפדרלי The Sarbanes-Oxley Act (SOX) (2002) (להלן - חוק סרבנס אוקסלי)³³. החוק חל על חברות ציבוריות כיוון שהן כפופות

Sarbens Oxley, Public Law 107-204 (July 30, 2002) 33



לתקנות הרשות האמריקאית לניירות ערך (SEC)³⁴. חוק סרבנס אוקסלי מבקש לחזק את הממשל התאגידי ולשם כך מחייב נושאי תפקידים בחברות ציבוריות לקיים בקורות בארגון כדי להבטיח דיווח כספי מדויק ולמנוע אי-סדרים או טעויות בהצגת המצב העסקי של החברה. חובה זו כרוכה בהטלת אחריות אישית על דרגי ההנהלה הבכירה. בסעיף 404 לחוק סרבנס אוקסלי נקבע כי SEC תקבע כללים שיחייבו לכלול בכל דוח שנתי הצהרה של ההנהלה על אחריותה להבטיח כי בארגון מבוצעות בקורות פנימיות על התהליכים העסקיים והערכה בנוגע ליעילותן של בקורות אלו. בסעיף 406 לחוק סרבנס אוקסלי נקבע כי SEC תקבע כללים שיחייבו לכלול בדוחות התקופתיים גילוי אם אומץ קוד אתי לבעלי תפקידים בכירים העוסקים בכספים, ואם לא - מה הסיבה לכך³⁵. בעקבות זאת, בשנת 2006 הגישה הוועדה לבחינת קוד ממשל תאגידי בישראל, בראשות פרופ' זוהר גושן³⁶, דוח לרשות לניירות ערך, ובו המלצות לחיזוק הממשל התאגידי, והרשות לניירות ערך אימצה אותו. ההמלצות בדוח הביאו להרחבת חובות הדיווח בתקנות ניירות ערך (דוחות תקופתיים ומידיים), התש"ל-1970³⁷, ולתיקון חוק החברות, התשנ"ט-1999, כך שגם חברות פרטיות המפיקות אג"ח יוכפפו לכללי הממשל התאגידי³⁸.

באיחוד האירופי יש גוף ייעודי, OLAF³⁹, שתפקידו לאתר, לחקור ולמנוע הונאות הנעשות בכספי האיחוד האירופי; לחקור מעשי שחיתות שעובדי מוסדות האיחוד עושים ולפתח חקיקה ומדיניות כנגד מעילות והונאות. בשנים 2010 - 2020 ביצע הארגון 2,200 חקירות, ובתוך כך השיב לתקציב האיחוד האירופי כ-7.5 מיליארדי אירו ונתן יותר מ-3,000 המלצות לפתיחה בהליכים שיפוטיים.

בתחילת שנת 2007 חוקק בבריטניה חוק המרמה (או ההונאה) (The Fraud Act, 2006). חוק זה החליף את ההתייחסות לעבירות הונאה בחוקי הגניבה (The Theft Acts, 1968-1996). החוק מגדיר מעשה מרמה כאחד מאלה: הצגת מצג שווא, הסתרת מידע שחובה על פי חוק לגלותו, ניצול לרעה של מי שתפקידו כרוך בשמירה על אינטרסים כלכליים של אחרים. החוק מטיל אחריות פלילית על מי שמבצע מעשה מרמה כאמור למטרת רווח אישי.

בבריטניה גם נקבעו כמה תקנים תפעוליים המכוונים את הדרג הניהולי בתוך משרדי הממשלה. ביוני 2020 פרסם המרכז להתמודדות עם מעילות בממשלת בריטניה תקן⁴⁰ העוסק בהתמודדות עם מעילות, שוחד ושחיתות. בתקן נקבע כי בכל ארגון ממשלתי ובכל ארגון המשמש זרוע של הממשלה יש להגדיר בעלי תפקידים אשר יישאו באחריות להתמודד עם סיכונים אלה, ואף הוגדר מומחה ממשלתי (Senior Officer for Counter Fraud) האמור ליישם מדיניות נגד מעילות בכלל השירות הציבורי.

34 הרשות לניירות ערך (Securities and Exchange Commission) בארצות הברית (בקיזור SEC) היא רשות פדרלית המפקחת על שוק ההון בארצות הברית כדי להבטיח שקיפות ותקינות, וכך להגן על המשקיעים.

35 <https://www.sec.gov/Archives/edgar/data/917100/000119312512100695/d267494dex99codeeth.htm>

36 בשנת 2005 מינתה הרשות לניירות ערך ועדה בראשות פרופ' זוהר גושן שמטרתה לבחון את המבנה והמתכונת הראויים להחלת ממשל תאגידי בישראל. הוועדה הוקמה על ידי משה טרי, יו"ר הרשות לניירות ערך על מנת להתייחס למבנה ולמתכונת הראויים של ממשל תאגידי בישראל.

37 תקנות ניירות ערך (דוחות תקופתיים ומידיים) (תיקון), התש"ע-2009.

38 חוק החברות (תיקון מס' 17), התשע"א-2011.

39 OLAF - European Anti-Fraud Office

40 *Government Functional Standard GovS 013: Counter Fraud, Bribery and Corruption Version: 1.1* (2020)



חקיקה המגדירה הונאות ומעילות כעבירה פלילית קיימת גם במדינות אחרות, בהן קנדה⁴¹ ואוסטרליה⁴². באוסטרליה, בדומה לבריטניה, קבע ארגון תקנים אוסטרליים⁴³, בין שאר התקנים שנקבעו לממשל תאגידי, תקן להתמודדות עם סיכוני מעילות ושחיתות⁴⁴. התקן תקף לחברות גדולות, לממשלה ולסוכנויות של הממשלה, והוא מתווה גישה מסודרת לבקרה על הונאות ומעילות, למניעתן וליתורן, וזאת כדי למנוע או לצמצם את האפשרות למעילה והונאה חיצונית ופנימית בארגון.

בישראל אין גוף ממלכתי ייעודי שתפקידו לאסדר את הסוגיות הקשורות במניעת מעילות והונאות במגזרים השונים, והסמכויות בנושא נתונות לגופים שונים, בהתאם לתפקידיהם, למשל לחשב הכללי במשרד האוצר, למאסדרים פיננסיים, כמו בנק ישראל, לרשות שוק ההון במשרד האוצר ולרשות ניירות ערך.

סיכון מעילות והונאות הוא סיכון מובנה בפעילותו של כל ארגון⁴⁵. הזדמנות לבצע מעילה היא למעשה כשל בבקרה הארגונית או היעדר בקרה על ביצוע פעולות המועל. כדי לצמצם את מרווח ההזדמנויות לביצוע מעילות מומלץ כי משרדי המשפטים והאוצר יבחנו אסדרה של תקינה ממשלתית ומיניו מומחה ממשלתי למניעת מעילות והונאות במסגרת זו, מומלץ להבנות צעדי מניעה ולבנות תוכנית מקיפה לצמצום פעיל של סיכוני מעילה בכלל השירות הציבורי.

משרד האוצר ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2022 כי כבר קיימים במשרד הפנים מנגנונים לביקורת על הרשויות המקומיות, וכי יחידת החשבות במשרד הפנים, אשר מקצה תקציבי ממשלה לרשויות המקומיות, פועלת לצמצום שימוש לא תקין בכספי הציבור באמצעות קביעת מבחני תמיכה, בחינת אסמכתאות כנגד תשלומים והגדרת נוהלי תקצוב. לדעת משרד האוצר, אין צורך בהקמת גופי ביקורת נוספים.

אגף החשב הכללי במשרד האוצר מסר בתשובתו כי הוא בוחן כלים ממוכנים ומבצע סקר סיכונים לאיתור מעילות והונאות בחשבונות של משרדי הממשלה. במסגרת זו הוא החל בשנת 2021 בפרויקט ניסיוני שמטרתו לאתר מעילות והונאות בתהליכים תפעוליים כספיים. בסיום הפרויקט הוא יבחן מתן המלצות לגופים נוספים לבצע שימוש בשיטות ובכלים אלו למניעת מעילות והונאות אצלם. אגף החשב הכללי גם ציין כי הוא סבור שיש צורך במתן כלים מעשיים בידי המבקרים הפנימיים בכל ארגון במשק למניעת מעילות והונאות, בין בחקיקה ובין באסדרה מקצועית, וכי הוא יירתם לכל מאמץ שיידרש בנושא זה. עוד ציין כי האסדרה של כל הנושא ברשויות מקומיות, אשר הן חלק מהשירות הציבורי ויש להן חובת נאמנות כלפי הציבור, חייבת להיעשות בשיתוף עם משרד הפנים.

Criminal Code (R.S.C., 1985, c. C-46) 41

The Criminal Code Act (1995) 42

ארגון סטנדרטים אוסטרליים (Standards Australia) הוא ארגון לא ממשלתי וללא מטרת רווח. הארגון מציע עזרה בפיתוח תקנים ובעדכוןם; מאמץ מגוון רחב של תקנים בין-לאומיים ומשתתף בהתאמתם. 43

Australian Standard 8001 – 2008, "Fraud and Corruption Control" (2008) 44

ACFE, *Report to the Nations, 2020 Global Study on Occupational Fraud and Abuse*, P.7 45



משרד המשפטים ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2022 כי מדובר בנושא רחב המערב היבטים פלייליים, רגולטוריים ומינהליים, וכי ננקטו צעדים לביצור שלטון החוק וטוהר המידות בשלטון המקומי ולמניעת שחיתות שלטונית בכלל; בשנת 2016 פורסם דוח הצוות, שמונה על ידי היועץ המשפטי לממשלה, לבחינת דרכים לחיזוק שלטון החוק וטוהר המידות בשלטון המקומי, שעשה עבודת מטה מעמיקה בנושא. משרד המשפטים הוסיף וציין כי לאחרונה הוקם במשרד המשפטים "אשכול מניעת שחיתות", אשר תפקידו ריכוז ותכלול של הפעולות למניעת השחיתות השלטונית. הצורך בגורם שיתכלל את המאבק בשחיתות התחדד לנוכח הניסיון שנצבר מעבודה בתחום זה, מלקחים שהופקו בעקבות טיפול רשויות האכיפה בפרשיות וכחלק מהליכי יישום של סטנדרטים בין-לאומיים והמלצות בביקורות בין-לאומיות.

עוד ציין משרד המשפטים כי תפקידיו של אשכול מניעת שחיתות כוללים בין היתר יצירת שיח בין הגורמים השונים המטפלים בנושא לצורך איתור ומיפוי של נושאים שאינם מטופלים היום ונדרש לקדם; תיאום וחיזוק של שיתוף הפעולה; פעולות במישור הבין-לאומי; ריכוז ידע ונתונים בנוגע לתופעות שחיתות ולמניעתן; וקידום הסברה לגורמים ממשלתיים וחץ-ממשלתיים וקשר עימם לצורך קידום פעילויות שתכליתן מניעת תופעות שחיתות.

מניעת מעילות והונאות ברמת השלטון המקומי

האתגר העיקרי במניעת מעילות ברמה המקומית הוא היעדר תמריץ לרשויות מקומיות לחשוף מעילות המתרחשות בתחומיהן⁴⁶. התמריץ לחשיפה אף עלול להיות שלילי, שכן עצם חשיפת המעילה עלול לפגוע בשמה הטוב של הרשות, והיא עלולה להיות מואשמת בכך שאפשרה את ביצוע המעילה בתחומה, קל וחומר במקרים שההשפעה הכספית הישירה על הרשות המקומית מועטה, והעלויות מוטלות על גורמים ממשלתיים ואחרים. לכן, על פי הספרות⁴⁷, נדרש שיתוף פעולה הדוק בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי בכל הקשור להתמודדות עם מעילות והונאות בדרך של מתן תמריצים לדיווח ועידוד רשויות מקומיות להתמודד עם מעילות. בפרט, על השלטון המרכזי לשבח ולתגמל רשויות המכירות בבעיית המעילה ונוקטות פעולות לטיפול הולם בהן ולא להעניש אותן על אובדן ההכנסות בעקבות המעילות שהתגלו. יתר על כן, שקיפות והעברת מידע על מעילות בין רשויות מקומיות ובין רשויות מקומיות לממשלה ולמגזר הפרטי הן נדבך חשוב במאבק כנגד מעילות והונאות. במסגרת זו מומלץ להכשיר ברשות המקומית צוות מקצועי ומיומן לשמור על כספי ציבור.

בשנת 2018 פרסם ארגון האו"ם מדריך להתמודדות עם תופעת השחיתות ברשויות המקומיות. המדריך מתווה תוכנית של שבעה שלבים למלחמה בשחיתות ומגדיר את מטרות המודל, את אופן הטמעתו ואת ניטורו. המודל כולל, בין היתר, בחינה של סיכוני שחיתות, עיצוב של תרבות ארגונית תומכת למניעת שחיתות, ניטור ודיווח⁴⁸.

Chartered institute of Management Accounts, *Fraud Risk Management: A Guide to Good Practice* (2012), p. 13- 46
14

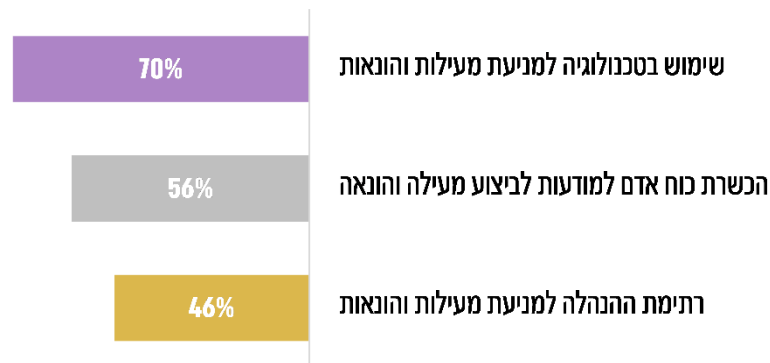
שם. 47

United Nations Development Programme: Guide To Corruption, Practical ways (2018) 48



ארגון רואי חשבון בבריטניה פרסם במרץ 2020⁴⁹ דוח שעניינו אופני ההתמודדות של רשויות מקומיות בבריטניה עם מעילות והונאות⁵⁰. 64% מהמשיבים ציינו כי מעילות הן בעיה משמעותית ברשויות מקומיות, 52% ציינו כי מספרן גדל עם השנים, ו-34% ציינו כי מעילות גורמות לבריטניה הפסדים גבוהים. המשיבים לסקר נשאלו מדוע רשויות מקומיות רגישות למעילות. 69% השיבו כי הדבר נובע מבקרות פנימיות חלשות. אשר לדרכי ההתמודדות הרצויות, כפי שמתואר בתרשים שלהלן, 70% השיבו שימוש בטכנולוגיות, 56% השיבו הכשרה של כוח אדם ו-40% ציינו הנהלה המראה מנהיגות נגד מעילות.

תרשים 7: שיעור ההסכמה בנוגע לאמצעים רצויים להתמודדות עם מעילות והונאות בבריטניה, 2020



על פי נתוני ארגון רואי החשבון בבריטניה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

באוגוסט 2019 בדק מבקר המדינה של אוסטרליה את יישומה של תוכנית למניעת מעילות והונאות ברמה המקומית במערב אוסטרליה בהתאם לתקן האוסטרלי⁵¹. במערב אוסטרליה יש 148 רשויות מקומיות, והן ניהלו בשנים 2017 - 2018 תקציב כולל בגובה 45 מיליארדי דולרים אוסטרליים והעסיקו קרוב ל-17,000 עובדים. בדוח המבקר האוסטרלי צוין כי לרשויות המקומיות יש בקרות פנימיות אך הן אינן מספקות. כך, למשל, 25% מהרשויות שנבדקו לא ביצעו סקרי סיכונים, 54% לא בנו תוכנית להתמודדות עם סיכונים מעילות, לכולן (112 רשויות) היה קוד אתי, 15% מהרשויות לא שמרו תיעוד על ניגודי עניינים ברשות, 28% ביצעו בדיקות רקע לספקים. עוד צוין כי עובדים חסרו מודעות להתרחשות של מעילות, כי לא היו תהליכי מיון מספקים לעובדים עם קבלתם לעבודה ברשויות וכי עובדים שדיווחו על עובדים אחרים שמעלו לא זכו להגנה.

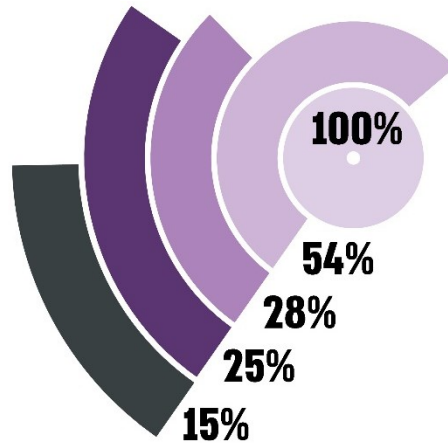
Chartered institute of Management Accounts, *Fraud Risk Management: A Guide to Good Practice* (2012) 49

הסקר נערך בקרב 303 מנהלים בכירים ברשויות מקומיות ו-14 משתתפים בשולחנות עגולים. 50

Fraud Prevention in Local Government, Report 5:2019-20 (August 2019) 51



תרשים 8: מצב יישום בקרות למניעת מעילות ברשויות המקומיות, לפי דוח מבקר המדינה של אוסטרליה, 2019



- 100% לכל הרשויות יש קוד אתי
- 54% שיעור הרשויות שלא הכינו תוכנית למניעת מעילות והונאות
- 28% שיעור הרשויות שלא ביצעו בדיקות רקע
- 25% שיעור הרשויות שלא ביצעו סקרי סיכונים
- 15% שיעור הרשויות שלא ערכו תיעוד לניגודי עניינים

על פי ממצאי מבקר המדינה של אוסטרליה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בשנת 2011 ערך מבקר המדינה של ניו-זילנד סקר לבחינת ההתמודדות של עובדים ברשויות המקומיות עם מעילות והונאות⁵². בסקר השתתפו עובדים מכל דרגות הניהול ברשויות המקומיות וכן עובדים מן השורה.

מהסקר עולה כי צמצום ההזדמנות והסרת הפיתוי לבצע מעילה הן הדרכים הטובות ביותר להגן על משאבים ציבוריים, בד בבד עם עיצוב תרבות ארגונית שבה הדרג הניהולי וצוות העובדים מנהלים שיח פתוח בנושא. על פי הסקר, שיעור המעילות היה קטן יחסית ברשויות שהתקיים בהן באופן סדיר שיח מעין זה והדיווח על מעילות בוצע בזמן אמת לגורמים הרלוונטיים. על פי הסקר, למרבית הרשויות בניו-זילנד יש מדיניות רשותית נגד מעילות והונאות, למרביתן יש קוד אתי ומנגנון דיווח פרואקטיבי המעודד את העובדים להצביע על מעילות אם גילו כאלה.

New Zealand Auditor-General, *Summary of our Fraud Survey Results for Local Authorities* (April 2020) 52



21 הרשויות שנבדקו התבקשו למסור דיווח למשרד מבקר המדינה על מעילות והונאות שהתרחשו אצלן ונחשפו בתקופה שבין ינואר 2015 למאי 2021. שני שליש מהן (14 רשויות) דיווחו על 21 מקרי מעילות והונאות שנחשפו. שמונה רשויות דיווחו על מקרה בודד ושש רשויות דיווחו על יותר ממקרה אחד. באשר לתהליכים שבהם התרחשו רוב מקרי המעילות או ההונאות שנחשפו, עלה כי שבעה מקרים היו במסגרת פעילות אגפי החינוך וחמש מעילות בתחום ניהול המלאי של הרשות המקומית והשאר במגוון תהליכים. תשעה מ-21 מקרי המעילות שנחשפו ועליהן דיווחו הרשויות היו בסכום הגבוה מ-50,000 ש"ח ושני מקרים היו בסכום של 1.2 מיליון ש"ח ומעלה. והסכום המצטבר של כלל המקרים שנחשפו ודווחו נאמד בכ-6,000,000 ש"ח.

בלוח שלהלן מפורטים מקרי המעילות וההונאות שעליהם דיווחו הרשויות שנבדקו:

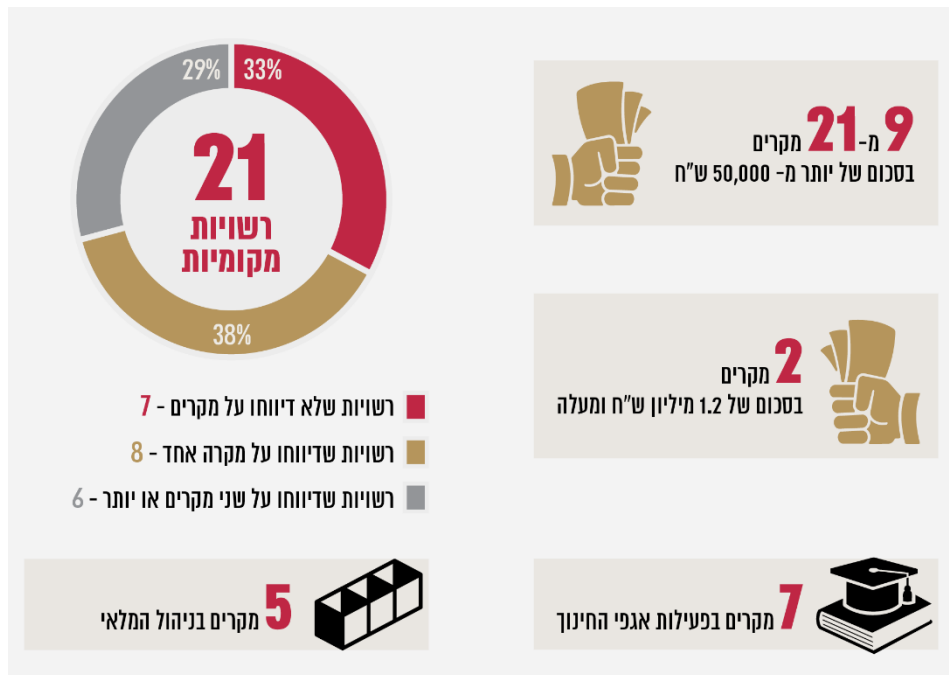
לוח 3: מקרי מעילות והונאות שנחשפו ברשויות המקומיות שנבדקו, 2015 - 2021 (מאי)

מועד המקרה	היחידה הארגונית שבה התרחש המקרה	אומדן נזק כספי (ש"ח)
1	2018	חינוך 3,500,000
2	2000-2015	שכר 1,200,000
3	2007-2011	חינוך 350,000
4	2016	לשכת ראש העיר 250,000
5	2018	חינוך 220,000
6	2019	כספים 175,000
7	2016	רישוי ופיקוח 100,000
8	2016	פארקים עירוניים 70,000
9	2019	חינוך 65,000
10	2020	כספים 15,000
11	2019	חינוך 10,000
12	2016	חינוך 10,000
13	2015	תברואה 10,000
14	2018-2020	שירותים פסיכולוגיים 9,000
15	2016	משאבי אנוש 7,500
16	2016	הכנסות 3,000
17	2016	משאבי אנוש 2,000



מועד המקרה	היחידה הארגונית שבה התרחש המקרה	אומדן נזק כספי (ש"ח)
18	2020	ספריות
19	2017	פארקים עירוניים
20	2017	חזות העיר
21	2020	חינוך
סה"כ		6,001,500

תרשים 9: מקרי מעילות והונאות שנחשפו ודווחו למשרד מבקר המדינה ב-21 הרשויות שנבדקו, 2015 - 2021 (עד מאי)



הרשויות המקומיות מנהלות תקציבים גדולים ומעסיקות מספר רב של עובדים. בעשורים האחרונים התגבשו בעולם מודלים לשיפור ההתמודדות עם מעילות והונאות ולמניעתן באמצעות שינוי בתרבות הארגונית ונקיטת פעולות מעשיות בתחום הבקרה, חלוקת הסמכויות ושיפור הידע של עובדים והגברת מודעותם לנושא. דרכי פעולה אלו יכולות לשמש גם את הרשויות המקומיות בישראל ואת משרד הפנים, המאסדר את פעולותיהן.

בפרקים הבאים יוצגו ממצאים על פעולות האסדרה של משרד הפנים והמצב ב-21 הרשויות שנבדקו בהקשר של מגוון היבטים של הנושא.



פעולות המאסדר

התשתית הנורמטיבית החלה על הרשויות המקומיות

משרד הפנים הוא המאסדר של השלטון המקומי, ולפיכך הוא נושא באחריות לגבש מדיניות כוללת לאסדרת השלטון המקומי, להכוונתו ולפיקוח על תפקודו התקיין. כגוף שלטון מרכזי עליו לפעול ליציבותן של הרשויות המקומיות, לשיפור תפקודן ולחיוק המינהל התקיין בהן⁵³.

מעילה או הונאה המתרחשות ברשות מקומית עלולות לפגוע ביציבותה, בתפקודה ולעיתים הן גם פוגעות במינהל התקיין באותה רשות. על כן, חשוב שמשרד הפנים ינקוט פעולות אסדרה למניעת מעילות והונאות ברשויות מקומיות.

במשרד הפנים יש כמה יחידות העוסקות באסדרה ובפיקוח על השלטון המקומי. רוב היחידות ובעלי התפקידים פועלים ברמה הארצית במטה משרד הפנים. נוסף עליהם, יש יחידות ובעלי תפקידים הפועלים ברמה המחוזית, לפי חלוקה מינהלית של המדינה לשישה מחוזות. להלן תרשים המבנה הארגוני של כמה מיחידות משרד הפנים שיש להן זיקה לרשויות ושפעולתן עשויה להיות רלוונטית למניעת מעילות והונאות.

תרשים 10: יחידות משרד הפנים העוסקות באסדרה של רשויות מקומיות



על פי אתר האינטרנט של משרד הפנים בעיבוד של משרד מבקר המדינה.

53 מבקר המדינה, דוח 63ג (2013), "היבטים בתפקוד משרד הפנים כמאסדר של השלטון המקומי", עמ' 1,213.



קביעת מסגרת נורמטיבית בנושא מעילות והונאות מאפשרת למאסדר להגדיר את הפעולות שעל הגורמים המפוקחים לנקוט בהיבטים שונים לצמצום סיכוני מעילות והונאות: היערכות הארגון, אפיון מנגנוני הבקרה הפנימית, אופן ניהול הסיכונים, סדרי דיווח וכן נושאים פרטניים בהתאם לצורך ובהתאם להתפתחות הידע בנושא. מאחר שהפעולות שיש לנקוט למניעת מעילות והונאות מושפעות משינויים טכנולוגיים, משינויים בדפוסי העבודה ומהפקת לקחים, עדכון ההנחיות מקבל משנה תוקף. ההוראות בנושא יכולות להיקבע בחקיקה ראשית, בחקיקה משנית או בהנחיות ונהלים. קביעת הוראות ועדכוןן מאחידה את הדרישות לפעילותם של הגופים המפוקחים למניעת מעילות והונאות ומאפשרות פיקוח ובקרה אפקטיביים על פעילותם. בתקנים לביקורת וגם בהנחיות שפרסמו מאסדרים של גופים שונים נקבעו עקרונות פעולה לביסוס בקרה נאותה, לניהול סיכונים וכן הוראות פרטניות למניעת מעילות והונאות, כמפורט להלן:

כאמור, INTOSAI קבע בהנחיות⁵⁴ לביצוע ביקורת כי כדי להבטיח מנגנון יעיל למניעת מעילות, הונאות ושחיתות בגופים ציבוריים נדרשת בקרה פנימית נאותה ולצידה מערך לניהול סיכונים. מכאן שהבטחת קיומם של מנגנונים אלה היא הבסיס להסדרת מניעת מעילות והונאות.

המפקחים על המוסדות הכספיים הגדולים בישראל⁵⁵, כמו רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון והפיקוח על הבנקים בבנק ישראל (להלן - המאסדרים הפיננסיים), קבעו לגופים אשר בפיקוחם הוראות מקיפות⁵⁶ שתכליתן למנוע ברמה המבנית מעילות והונאות. אסדרה זו מבוססת על מודל COSO ועל קיומו של מערך ניהול סיכונים במוסדות הכספיים.

נוסף על הוראות היוצרות תשתית ארגונית למניעה מבנית של מעילות והונאות, המאסדרים הפיננסיים קבעו הוראות פרטניות⁵⁷ לעניין מניעת מעילות והונאות, למשל הוראות של הפיקוח על הבנקים בדבר חיוב חופשה רציפה לעובדי הבנקים.

רשות החברות הממשלתיות היא גורם מטה ממשלתי לעניין הטיפול בחברות הממשלתיות בישראל, ותפקידיה כוללים ייעוץ וסיוע לחברות ממשלתיות בניהול עסקיהן⁵⁸. במסגרת זו הרשות קבעה הנחיות למניעה מבנית של מעילות והונאות⁵⁹, נוסף על תקנות שהתקין שר האוצר להגברת הבקרה הפנימית⁶⁰. בדומה להסדרה של המאסדרים הפיננסיים, הסדרה זו מבוססת על המודל COSO.

אגף החשב הכללי במשרד האוצר הוא הגוף הממונה על נכסי המדינה ועל ניהול קופת הממשלה. כדי למלא את תפקידו האגף מפרסם את תקנון כספים ומשק של מדינת ישראל (להלן - תכ"מ), מתוקף חוק נכסי המדינה, התש"א-1951. בהוראות תכ"מ נכללות הנחיות

INTOSAI, GUID-5270, <i>Guideline for the Audit of Corruption Prevention</i>	54
תאגידים בנקאיים, מבטחים וחברות מנהלות של קופות גמל.	55
הפיקוח על הבנקים, הוראות ניהול בנקאי תקין בפרקים "ניהול ובקרה" ו"סיכוני ניהול"; רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון, קודקס הרגולציה בפרק "ממשל תאגידי וניהול סיכונים".	56
רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון, קודקס הרגולציה, "מעילות והונאות מצד גורמים בתוך הארגון ומחוץ לארגון", (שער 5 חלק 3 פרק 1, סימן א'); הפיקוח על הבנקים, הוראות ניהול בנקאי תקין (הוראות 351 ו-360).	57
חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, ס' 54(4).	58
רשות החברות הממשלתיות, חוזר 2020-13-1: חוזר ניהול סיכונים תאגידי של חברות ממשלתיות וחברות בנות ממשלתיות (2020).	59
תקנות החברות הממשלתיות (דוחות נוספים בדבר אפקטיביות הבקרה הפנימית על דיווח כספי), התשס"ח-2007.	60



אופרטיביות, מקצועיות ועדכניות המחייבות את משרדי הממשלה ואת יחידות הסמך השונות של משרדים אלו בתחומים שונים, כגון תמיכות, התקשרויות ורכישות ודירור ממשלתי.

בפרק חמש של התכ"מ מצויות כמה הוראות המחייבות את משרדי הממשלה להכין סקר סיכונים תפעוליים ולתחזקו באופן שוטף. נוסף על כך, בהוראות התכ"מ יש הנחיות בנוגע ליישום בקרות מונעות בתהליכים כספיים.

דיני הרשויות מסדירים כמה סוגיות הקשורות למינהל תקין ולניהול כספים. כך, למשל, יש תקנות בנושא ניהול טובין של הרשות⁶¹, ניהול חשבונות⁶² ושטרי חוב⁶³. ואולם, אין בדיני הרשויות המקומיות הוראות בדבר מנגנוני הבקרה שיש ליישם כדי להתמודד עם סיכונים מעילות והונאות, ולמעשה, ההתפתחויות המתודולוגיות בתחום מניעת מעילות והונאות אינן מעוגנות בהן.

במהלך השנים קבע משרד הפנים בחוזרי מנכ"ל שהוא מפרסם לרשויות המקומיות הנחיות פרטניות לתחומים מסוימים. במסגרתם נקבעו תהליכי בקרה לאותו נושא, למשל נוהל לאישור גיוס וקבלת תרומות על ידי הרשויות המקומיות⁶⁴ ונוהל לחלוקת כרטיסים⁶⁵. ואולם, גם חוזרי המנכ"ל אינם מסדירים את כלל תהליכי הבקרה והפעולות שיש ליישם כדי להתמודד עם סיכונים מעילות והונאות, למעט חוזר מנכ"ל משנת 2004⁶⁶, המחייב את המבקר הפנימי של הרשות לערוך סקר סיכונים. ואולם, הנחיה זו אינה חלה על הנהלת הרשות המקומית ולא עודכנה במהלך השנים.

עלה כי על אף ההתפתחויות בידע ובמתודולוגיות למניעת מעילות והונאות, ועל אף המגוון ומספרן הרב של הרשויות המקומיות והיקפי הפעילות הכספית שלהן, משרד הפנים לא פרסם הנחיה או חוזר בנושא.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים לבחון את האפשרות לקבוע הוראות אשר יסדירו את המנגנונים למניעה מבנית של מעילות והונאות ברשויות המקומיות בתוך התחשבות באופי הפעילות ברשויות המקומיות בסיכונים העומדים בפניהם וביכולותיהן הכספיות.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2022 כי במסגרת בחינה מעמיקה של נושא ההונאות והמעילות הוא יבחן את הצורך בפרסום הנחיות בנושא.

61 תקנות העיריות (הסדר רכישות, ניהול מחסנים, רישום וניהול טובין), התשנ"ח-1998.

62 תקנות הרשויות המקומיות (הנהלת חשבונות), התשמ"ח-1988.

63 תקנות הרשויות המקומיות (רישום שטרי חוב), התשכ"ז-1967.

64 מנכ"ל משרד הפנים, **חוזר 4/2016: נוהל לאישור גיוס וקבלת תרומות ע"י הרשויות המקומיות.**

65 מנכ"ל משרד הפנים, **חוזר 5/2013: נוהל חלוקת כרטיסים על ידי רשויות מקומיות ותאגידים עירוניים.**

66 מנכ"ל משרד הפנים, **חוזר מנכ"ל 5/2004: מבקר פנימי בעיריות ובמועצות מקומיות.**



הביקורת של משרד הפנים על הרשויות המקומיות

משרד הפנים מקיים מערכת של ביקורת חשבונות וביקורת מינהלית ברשויות המקומיות ובגופים ציבוריים אחרים העוסקים בתחום המוניציפלי באמצעות אגף בכיר לביקורת. עם תפקידיו העיקריים⁶⁷ של האגף נמנים: עריכת ביקורת חשבונות על ידי רואה חשבון חיצוני, עריכת ביקורת מינהלית בגופי השלטון המקומי, עריכת ביקורת מיוחדת בגופי השלטון המקומי לצורך קבלת החלטות, ייעוץ והדרכה בתחום הביקורת הפנימית והחיצונית בשלטון המקומי וגיבוש המלצות לקידום נושא הביקורת הפנימית והחיצונית בשלטון המקומי.

את תפקידו בתחום ביקורת החשבונות והביקורת המינהלית מבצע אגף בכיר לביקורת בעיקר על ידי רואי חשבון חיצוניים שהוא מעסיק. את תוכנית הביקורת קובע האגף, ולבסוף הוא מגבש ומפרסם מדי שנה דוח מפורט.

בדוח המפורט מצויים נתונים כלליים וכספיים נבחרים בהתאם לדרישות האגף. לדוגמה, מפורטים פרטים על פעילות ועדת הביקורת, נתונים על חובות של נבחרים הרשות ועובדיה בגין חיובי ארנונה, אגרות וקנסות. כמו כן, מפורט מידע על תוצאות ביקורת בנושאים מינהליים שהאגף נדרש לבדוק. לדוגמה, בשנת 2019 בוצעה בדיקה בכלל הרשויות בנושא הקצאת מקרקעין ומבנים ללא תמורה. מקצת הממצאים העולים בביקורת השנתית על רשויות מקומיות נאספים ומנותחים ברמה כוללת עבור כלל הרשויות המקומיות (להלן - קובץ הממצאים).

מבדיקה של דוחות הביקורת המפורטים שנערכו בשנים 2015 עד 2019 ובקובץ הממצאים לשנים 2015 עד 2018 עולה כי הביקורות לא כללו סוגיות הנוגעות להיערכות הארגונית למנוע מעילות והונאות, למעט בדיקת קיומם של מנגנוני ביקורת, כמו מינוי מבקר לרשות המקומית ומינוי ועדה לתיקון ליקויים.

יצוין כי במסגרת בדיקה של נושאים מסוימים על ידי האגף נבחנות מפעם לפעם בקרות למניעת מעילות בתחומים פרטניים, לדוגמה: צבירת ימי חופשה לעובדים, בחינת קיום רישום נכסים, בחינת רישום מצאי ומחיקת חובות ארנונה באישור משרד הפנים. עוד יצוין, כי בהתאם לתקנה 6, לתקנות רואי החשבון (דרך פעולתו של רואה החשבון), התשל"ג-1973, נדרשים רואי החשבון המבקרים את הדוחות הכספיים של הרשות המקומית לערוך סקר על הבקרה הפנימית ברשות ולהביא בחשבון את ממצאי הסקר בקביעת פעולות הביקורת והתבססות על רישומי הרשות המקומית.

משרד מבקר המדינה ממליץ לאגף בכיר לביקורת לבחון את הסוגיות המערכתיות והארגוניות הנוגעות למניעת מעילות והונאות ברשויות המקומיות, בהתאם להתפתחות הידע בנושא, למשל לפי מודל COSO ולעקרונותיו בדבר סביבת בקרה, הערכת סיכונים, פעולות בקרה, מידע ותקשורת בתוך הארגון ופעולות ניטור ולהנחות את רואי החשבון מטעמו לערוך ביקורות בנושא זה בתדירות שתקבע על ידו.

67 עקרונות יסוד וקווים מנחים בעבודת אגף בכיר לביקורת, אתר המרשתת של משרד הפנים.



דיווחים והפקת לקחים

דיווחים על מעילות והונאות

לעיתים, מאסדר המפקח על היציבות הכספית של הגופים הנתונים לפיקוחו דורש מהם דיווח בדבר כל מקרה של מעילה והונאה שהתרחשה אצלם, וזאת כדי שהוא יהיה מודע לאירועים העשויים להשליך על היציבות הכספית של כלל הגופים המפוקחים וכדי שיהיה אפשר להפיק מכך לקחים כדי לשפר את הפעולות למניעת מעילות והונאות בעתיד.

כך, למשל, החשב הכללי קבע בהוראותיו⁶⁸ כי בכל משרד ממשלתי יהיה מנהל סיכונים משרדי וכי הוא ידווח למנהל הסיכונים הראשי⁶⁹, הכפוף לחשב הכללי, על אירועי כשל או "כמעט כשל" שהיו עשויים לממש סיכון תפעולי. אירועים אלו עשויים לכלול בתוכם גם אירועים של מעילה והונאה. עם זאת, החשב הכללי הגדיר סכום סף לאירוע כשל תפעולי המחייב דיווח, סכום הנגזר כשיעור מתקציב המשרד הממשלתי, ועל כן אין חובת דיווח על כל מעילה או הונאה.

דוגמה אחרת היא ההוראות של רשות שוק ההון. רשות שוק ההון קבעה⁷⁰ כי הגופים המוסדיים בישראל⁷¹ ידווחו לממונה על שוק ההון בתוך שבעה ימים מגילוי מעילה או הונאה. כמו כן, היא קבעה את מתכונת הדיווח וכי במועד מאוחר יותר יימסר לה דוח מסכם על המעילה, ובו הפקת לקחים בגוף המוסדי למניעת הישנות של מקרים דומים בעתיד. גם המפקח על הבנקים קבע הוראות דומות בנוגע לחובת דיווח על מעילות של עובדים ונושאי משרה בתאגיד הבנקאי⁷². יש לציין כי מדי שנה המפקח על הבנקים נדרש, על פי החוק, להגיש לוועדת הכספים⁷³ בכנסת דין וחשבון על מעילות שהתרחשו במערכת הבנקאית בשנה שחלפה.

נמצא כי הרשויות המקומיות בישראל אינן מונחות לדווח למשרד הפנים על מקרי מעילה או הונאה שהתגלו ואין למשרד הפנים נוהל פנימי לטיפול בדיווחים, ככל שמועברים אליו כאלו. וכי, בפועל, מקצת המעילות וההונאות שהתרחשו דווחו, וזאת רק לחלק מהגורמים הרלוונטיים במשרד הפנים, לדוגמה, מעילה שבוצעה בג'יסר א-זרקא בשנת 2016 באומדן נזק משוער של 3.3 מיליוני ש"ח דווחה, ואילו מעילה שהתבצעה בעיריית רחובות בשנת 2020 באומדן נזק משוער של 3.5 מיליוני ש"ח לא דווחה.

המועצה המקומית ג'יסר א-זרקא מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאפריל 2022 כי אף שהמועצה דלת משאבים, היא ביצעה ביקורת חקירתית ברגע שהתעורר חשד למעילה ועדכנה את משרד הפנים כבר כשהיו ממצאים ראשוניים. עוד ציינה המועצה כי עם קבלת

68 הוראות תכ"מ 5.2.5, "דיווח וריכוז אירועי כשל".

69 חבר הנהלת אגף החשב הכללי שעליו הוטלה האחריות לשמש מנהל הסיכונים הראשי באגף החשב הכללי.

70 רשות שוק ההון, ביטוח וחסכון, **קודקס הרגולציה**, שער 5 (חלק 4, פרק 3), "דיווח לממונה על שוק ההון", סעיפים 6.3 ו-7.5.

71 מבטח או חברה המנהלת קופת גמל.

72 הפיקוח על הבנקים, **הוראות לניהול בנקאי תקין**, הוראה 351: "מעילות של עובדים ונושאי משרה", והוראה 808: "דוח על מעילות של עובדים ונושאי משרה".

73 פקודת הבנקאות, 1941, סעיף 278.



הממצאים הראשוניים הושעו כמה עובדים, שונו סיסמאות והוחלפו המנעולים. כמו כן, המועצה פירטה צעדים שנקטה בעקבות המעילה, ובהם לדוגמה: החלפת כוח אדם, יצירת מבנה ארגוני ברור וחלוקת תפקידים, ביצוע ביקורות לעיתים תכופות, מעקב אחר דוחות מבקר משרד הפנים ויצירת אווירה ארגונית המוקיעה מעילות והונאות.

עריית **רחובות** ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2022 כי אם ייקבעו הנחיות לדיווח היא תפעל בהתאם להן.

מומלץ למשרד הפנים לקבוע לרשויות המקומיות הנחיות בנושא דיווח על מעילות והונאות שהתרחשו אצלן, תוך התייחסות למועדי הדיווח על מעילה או הונאה, למתכונת הדיווח והיקפו ולגורם במשרד הפנים שירכז את הדיווחים ויפיץ אותם לכל הנוגעים בדבר.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי במסגרת בחינה מעמיקה של נושא המעילות וההונאות, תיבחן סוגיית הדיווח - אופיו והיקפו ושיתוף הנוגעים בדבר.

הפקת לקחים והנגשתם

הפקת לקחים ממעילה או מהונאה שהתרחשה היא הליך חשוב למניעת הישנות של מקרים דומים בעתיד.

ואכן, נקבעו תובנות והנחיות כדי למנוע מעילות בעקבות הפקת לקחים מאירועים שהתרחשו. לדוגמה, בשנת 2004 קבע בנק ישראל הוראות המחייבות⁷⁴ יציאה לחופשה רציפה של עובדי הבנקים ורוטציה בתפקידים הרגישים בבנק כחלק מלקחי המעילה שהתבצעה בבנק למסחר בתחילת שנות האלפיים⁷⁵.

נוסף על כך, המפקח על הבנקים ורשות שוק ההון מפרסמים מדי פעם ריכוז ממצאים של ביקורות שהם מבצעים על הגופים שבאסדרתם. במסגרת הביקורות הם מוצאים מפעם לפעם ליקויים המעידים על חולשות ביכולת למנוע מעילות והונאות. כך, לדוגמה, רשות שוק ההון פרסמה ריכוז ממצאים של תוצאות ביקורת בנושא סייבר שהיא ביצעה על הגופים המוסדיים בישראל⁷⁶, וליקויים שהתגלו בה מגבירים את הסיכון למעילה או להונאה. בפרסום הציג הממונה את הליקויים שנמצאו ואת הפרקטיקה הראויה לטיפול בהם. דוגמה נוספת היא פרסום של המפקח על הבנקים על ריכוז ממצאים של תוצאות ביקורת בנושא היערכות המערכת הבנקאית למניעת מעילות, לגילוי ולטיפול בהן⁷⁷.

74 הפיקוח על הבנקים, **הוראות ניהול בנקאי תקין**, הוראה 360: "רוטציה וחופשה רציפה".

75 להרחבה ראו תפ (ת"א) 40182/02 **מדינת ישראל נ' אלון** (פורסם במאגר ממוחשב, 5.3.03).

76 רשות שוק ההון, ביטוח וחסכון, **עמדת ממונה: סיכום ממצאי ביקורת סייבר**, שה. 2018-7257.

77 הפיקוח על הבנקים, **בקה פנימית בסיכון מעילות** (3.10.21).



נמצא כי ככלל, משרד הפנים אינו מבצע הליך להפקת לקחים ממקרים של מעילה או הונאה אשר התרחשו ברשויות המקומיות ונדעו לו, ואינו מפרסם מידע מרוכז לכלל הרשויות המקומיות על לקחים שהופקו מאותם מקרי מעילה והונאה ואת הפעולות שיש לנקוט.

יש לציין לחיוב את מחוז חיפה במשרד הפנים, אשר ביצע הליך הפקת לקחים ממעילה שהתבצעה במועצה המקומית ג'יסר א-זרקא בשנת 2016. במעילה זו הורשע בגניבה מנהל חשבונות חיצוני שנתן שירותים למועצה כ-3.3 מיליוני ש"ח, וזאת באמצעות שינוי פרטי חשבון בנק של ספקים לפרטי חשבונות של מקורביו.

את הלקחים מהמעילה הנגיש מחוז חיפה בינואר 2019 לגזברים ברשויות שבמחוז חיפה⁷⁸, לחשבים מלווים⁷⁹ ולכמה עובדים ממשרד הפנים. זאת ועוד, נמצא כי הממונה על מחוז חיפה מנחה לעיתים רשויות מקומיות בהוראות קונקרטיות לבצע בקרות מסוימות בניהול כספיהן, בקרות העשויות למנוע מעילות. לדוגמה, הוא הנחה את הרשויות המקומיות שבאחריותו לבחון את כרטיס הספק בהנהלת חשבונות טרם אישור תשלום חשבון לאותו ספק.

ואולם, הפקת הלקחים ממקרה המעילה בג'יסר א-זרקא לא שותפה עם רשויות מקומיות שאינן במחוז חיפה, זאת אף שכמה מהליקויים שהתגלו במעילה רלוונטיים לכלל הרשויות המקומיות.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים לקיים הליך סדור להפקת לקחים ממעילות או הונאות המתרחשות ברשויות מקומיות, בדומה להליך שביצע מחוז חיפה של המשרד, ובעקבות זאת לפרסם מידע והנחיות לכלל הרשויות המקומיות כדי למנוע הישנות של מקרים דומים בכלל הרשויות.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי במסגרת בחינה מעמיקה של נושא המעילות וההונאות תיבחן גם האפשרות לקיום הליך סדור של הפקת לקחים.

סוגיות בגיוס עובדים

בפרק זה יודגם פער באסדרה החלה על הרשויות המקומיות בתחום גיוס עובדים, בהקשר של בדיקות רקע לעובדים לפני גיוסם, כדי לצמצם סיכוני מעילות.

אחד התנאים להתרחשותה של מעילה הוא המרכיב האנושי - הצורך של העובד בכסף וההצדקה שהוא נותן לביצוע המעילה. לכן, התייחסות למאפייני האישיות של העובדים ולעברם

78 בפועל השתתפו 30 גזברים.

79 לפי פקודת העיריות [נוסח חדש], סעיף 142ב, שר פנים ממנה חשב מלווה בשל התנהלות כספית לקויה.



במסגרת הליכי גיוסם עשויה לסייע במניעת מעילות והונאות⁸⁰. בפרט נכון הדבר כאשר מדובר בגיוס עובדים שעיסוקם כרוך בניהול כספים ומשאבים.

היעדר רישום פלילי

במסגרת תפקידו של משרד הפנים כמאסדר הוא פרסם לרשויות המקומיות תיאורי תפקיד ליותר מ-150 תפקידים שונים ברשויות מקומיות. בין השאר נקבעו ייעוד התפקיד, כפיפות, תחומי אחריות, המשימות העיקריות ותנאי הסף להעסקת עובד⁸¹.

תנאי הסף בתיאור דרישות התפקיד כוללים את ההשכלה הנדרשת, קורסים והכשרות, ניסיון מקצועי וניהולי והתייחסות לצורך בהיעדר רישום פלילי לבעל התפקיד. היעדר רישום פלילי יכול לשמש תנאי סף רק בנוגע לתפקידים שהוראות הדין מאפשרות לקבל בעניינם מידע על היעדר רישום פלילי.

מסקירה של כמה בעלי תפקידים שהגדיר משרד הפנים עולה כי לא כל בעלי התפקידים העוסקים, בין היתר, בכספי הרשות המקומית ובנכסיה, נדרשים כתנאי סף להיעדר רישום פלילי. לדוגמה, הדרישות לקבלת עובדים כמנהלי היכלי תרבות ומנהלי יחידות מחסני החירום אינן כוללות דרישה להיעדר רישום פלילי.

יצוין כי חוק המרשם הפלילי ותקנות השבים, התשמ"א-1981 (להלן - חוק המרשם הפלילי) מאפשר לקבל מידע מהמרשם הפלילי ללא כל תהליך נוסף רק על מועמדים למספר מצומצם של תפקידים ברשויות המקומיות⁸². כדי להרחיב את מספר התפקידים נדרשת החלטה של שר הפנים לאחר תהליך של התייעצות עם השר לביטחון הפנים ועם שר המשפטים ואישור של ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת.

עם זאת, נציב שירות המדינה, שבסמכותו לקבוע את דרישות הסף לתפקידים השונים בשירות המדינה, רשאי לדרוש מידע על היעדר רישום לכל עובדי המדינה⁸³.

בינואר 2019 חוקק חוק המידע הפלילי ותקנת השבים, התשע"ט-2019 (להלן - חוק המידע הפלילי), שטרם נכנס לתוקף. עם היכנסו לתוקף יבוטל חוק המרשם הפלילי. בחוק המידע הפלילי נקבע כי פקודת העיריות תתוקן וכי יועץ משפטי של רשות מקומית יהיה רשאי לקבוע אילו משרות והתקשרויות יהיו טעונות שקילה של העבר הפלילי, וזאת בהתייחס לסוג העבירה ולחומריתה.

חוק המידע הפלילי היה אמור להיכנס לתוקף בינואר 2021, אך בעקבות תיקון לחוק שיזמה הממשלה, כניסתו לתוקף נדחתה לינואר 2022. בינואר 2022 פורסם צו המידע הפלילי ותקנת

80 ע' אלקלעי, **המדריך השלם לביקורת חקירתית: חקירה, איתור ומניעת מעילות** (2021), עמ' 198.

81 הודעה על כך פורסמה לרשויות המקומיות במנכ"ל משרד הפנים, **חוזר 1/2014: קובץ ניתוח עיסוקים ותיאורי תפקידים בשלטון המקומי**.

82 חוק המרשם הפלילי ותקנות השבים, התשמ"א-1981, ס' 11 לתוספת הראשונה.

83 חוק המרשם הפלילי ותקנות השבים, התשמ"א-1981, ס' 1 לתוספת הראשונה.



השבים (דחיית יום התחילה), התשפ"ב-2022, שעניינו דחיית כניסתו לתוקף של חוק המידע הפלילי ליולי 2022.

עם כניסתו לתוקף של חוק המידע הפלילי, היועצים המשפטיים ברשויות המקומיות יהיו רשאים להרחיב את מספר המשרות שהעסקת אדם או התקשרות עימו יהיו טעונות שקילה של העבר הפלילי.

לנוכח הסיכון למעילות ולהונאות בשורה של משרות שיש להן זיקה לניהול כספי הרשות ונכסיה, מומלץ לרשויות המקומיות למפות את המשרות הרלוונטיות לסיכון מעילה והונאה ולקבוע מדיניות בנושא על מנת ליישמה בעת כניסת החוק לתוקף. מומלץ למשרד הפנים לפעול בשיתוף היועצים המשפטיים ברשויות המקומיות לגיבוש שיקולים מנחים שיש להביא בחשבון בהחלטות על המשרות שהעסקת אדם או התקשרות עימו יהיו טעונות שקילה של העבר הפלילי, לשם מתן מענה מיטבי על סיכון האמור, וזאת בלי לפגוע בעקרונות יסוד של שוויון הזדמנויות וחופש העיסוק מעבר לנדרש, בכלל הרשויות המקומיות.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי התקיימו ומתקיימים דיונים בין מרכז השלטון המקומי, משרד הפנים ומשרד המשפטים בדבר הקריטריונים והשיקולים שיש לשקול בקביעת סוגי המשרות שבהם ידרש לקבל את העבר הפלילי של המועמדים, וכן את האופן שבו יש לשקול את העבר הפלילי במסגרת ניהול המכרז לגיוס אותם מועמדים. לעמדת משרד הפנים והרשויות המקומיות, על מנת להבטיח שמירה על מינהל תקין וטוהר המידות, יש לאפשר גישה למידע האמור לגבי מנעד רחב של עובדים.

עיריית **באר שבע** ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאפריל 2022 כי היא סבורה שמאחר שבדיקת העבר הפלילי בגיוס עובדים כרוכה באיזון בין ערכים חוקתיים של פרטיות וכבוד האדם לבין ערכים של טוהר מידות ומינהל תקין, וכן מאחר שמדובר בסוגיה רוחבית שאינה שונה בין רשות לרשות, מוטב כי ייקבעו לכלל הרשויות המשרות או האפיונים של המשרות שלגביהן יש לבצע בדיקה של רישום פלילי, וכל רשות תיישם בדיקה זאת באופן פרטני בהנחיית היועץ המשפטי של הרשות. העירייה ציינה כי מיפוי של המשרות על ידי הרשויות באופן פרטני, לפני קביעת תבחינים והנחיות לכלל הרשויות, אף עלול להביא לחוסר אחידות ולפגיעה בעקרון השוויון בין נשאי משרות דומות ברשויות שונות.

מבחני מיון

הרשויות המקומיות נדרשות לבצע הליכי גיוס עובדים בהתאם לתקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים ברשויות המקומיות), התש"ם-1979 (להלן - תקנות קבלת עובדים). בתקנות קבלת



עובדים נקבע כי רשות מקומית רשאית לבחון מועמדים למשרותיה במכוני מיון וכי היא חייבת לעשות כן כשהיא מגייסת עובדים למשרה בדרגה גבוהה⁸⁴, כהגדרתה בתקנות אלה.

בתקנות קבלת עובדים נקבע כי מבחני המיון ישמשו לבדיקת הסגולות, הכישרים, הידיעות והניסיון הדרושים למילוי המשרה שבגינה נערך המכרז. התקנות אינן מחייבות כי המבחן יתייחס לרמת המהימנות של העובד, גם לא של עובדים אשר תפקידם כולל עיסוק בכספי הרשות ובנכסיה.

נוסף על כך, כיוון שהרשות אינה מחויבת לבחון במכוני מיון מועמדים למשרות שאינן בדרגה גבוהה, בפועל אין היא מחויבת לבחון עובדים שתפקידם כולל עיסוק בכספי הרשות ובנכסיה אם אין הם מוגדרים עובדים בדרגה גבוהה.

יוצא אפוא כי ההסדרה הנוכחית לעניין גיוסי עובדים ברשויות המקומיות אינה נותנת מענה מלא לעניין בחינת המהימנות של המועמדים לעבודה ברשויות מקומיות אשר במסגרת תפקידם עוסקים בכספי הרשות ובנכסיה.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים לשקול לחדד את הדרישות במבחני המיון למועמדים לתפקידים ברשויות מקומיות, כך שיכללו מבחני מהימנות, ולשקול לחייב ביצוע מבחני מיון עבור מועמדים לעבודה ברשות המקומית לתפקיד הכולל עיסוק בכספי הרשות, במשאביה ובנכסיה.

עיריית **רמת גן** ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2022 כי בתפקידים שיש להם זיקה לניהול כספים המועמדים לתפקיד עוברים מבחני מהימנות.

עיריית **באר שבע** ציינה בתשובתה כי אם ההנחיות יהיו לכלול במבחני המיון גם מבחני מהימנות, העירייה תפעל על פיהן, וכי בכל מקרה העירייה תבחן בכובד ראש את האפשרות להוסיף כתנאי לקבלת עובד למשרות רגילות העוסקות בכספי הרשות, במשאביה ובנכסיה, עמידה במבחני המיון, שיכללו גם בדיקת מהימנות.

עיריית **חיפה** ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאפריל 2022 כי על אף שהעירייה אינה מחויבת לקיים מבחני מיון לכלל עובדי העירייה, היא מבצעת מבחני אמינות לכל עובד חדש בתפקיד פיקוח או בתפקיד משרדי.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי במסגרת חוברות הנחיות ליישום תקנות קבלת עובדים ממאי 2021 הוא הנחה את הרשויות המקומיות כי יש לקבוע את מבחני המיון לעבודה בשים לב לסוג ולאופי של המשרה ולצורכי הרשות המקומית וציין כי לרשות המקומית כמעסיקה יש הכלים להחליט מה הם מבחני המיון המתאימים לכל משרה, ואילו משרות דורשות סוגים שונים של מבחנים.



84 משרה בדרגה גבוהה מוגדרת בתקנות קבלת עובדים משרה שדרגתה המרבית היא 11 עד 14 בדירוג המינהלי או דרגה מקבילה לה בכל אחד מהדירוגים המקצועיים האחרים הנוהגים ברשויות המקומיות. הדרגה המרבית נגזרת מגודל הרשות.



במסגרת תפקידו של משרד הפנים כמאסדר השלטון המקומי הוא ממונה על הבטחת יציבותן הפיננסית של הרשויות המקומיות ועל שמירת המינהל התקין בפעולותיהן. לכן מומלץ כי הוא ייחס חשיבות לסיכוני המעילה והונאה לגופים שבאסדרתו. עלה כי משרד הפנים לא קבע הנחיות לנקיטת פעולות כלל-ארגוניות למניעת מעילות והונאות, הביקורת שהוא עושה אינן עוסקות במישרין בהיבטים אלו, וכן לא נקבעו מנגנוני דיווח והפקת לקחים. פערים עלו גם בהיבטים של אסדרת ההון האנושי.

מניעת מעילות והונאות ברשויות המקומיות - סביבת הבקרה והיבטים כלל-ארגוניים

מודל COSO למניעת מעילות והונאות מציע מסגרת פעולה רחבה, שלפיה האחריות חלה הן על הדרג התפעולי הן על מועצת המנהלים וההנהלה. כך יוצר המודל אחריות מערכתית כלל-ארגונית. כיוון שהאסדרה החלה על הרשויות המקומיות לוקה בחסר, כפי שפורט בפרק לעיל, נבחנו פעולות 21 הרשויות המקומיות שנבדקו לאור הגישה המוצגת במודל COSO ועל בסיס הספרות המקצועית בנושא מניעת מעילות והונאות, מסמכים שחיברו ארגונים בין-לאומיים כמו האו"ם ו-INTOSAI, רגולציה שיישמו מדינות שונות, כגון בריטניה ואוסטרליה, והסדרים החלים על השלטון המרכזי ועל גופים פיננסיים בישראל.

סקר סיכונים

סקר סיכונים הוא תהליך מובנה אשר תכליתו לאתר את הסיכונים העלולים לפגוע במימוש מטרותיו של הארגון ולהעריכם. בסקר סיכונים פועלים לזהות את הסיכונים הקיימים בתהליכי העבודה השונים בארגון באמצעות איסוף המידע הנדרש מבעלי התפקידים, בדיקת מידע ואסמכתאות; מיפוי הסיכונים באופן מתודולוגי ודירוגם לפי רמת השלכה הפוטנציאלית שלהם על תפקוד הארגון. לרוב, את סקרי הסיכונים מבצעים הן המבקר הפנימי של הגוף, ככלי מקדים לבחירת נושאים לביקורת, הן הנהלת הגוף, ככלי ניהולי.

עריכת סקר סיכונים בידי מבקרי הרשויות המקומיות

משרד הפנים קבע בחוזר מנכ"ל משנת 2004 הנחיות למבקרי הרשויות בדבר עריכת סקר סיכונים⁸⁵, שעל פי תוצאותיו עליהם להכין תוכנית עבודה רב-שנתית לביצוע ביקורות (להלן -

85 חוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2004 "מבקר פנימי בעיריות ובמועצות מקומיות".



חוזר מנכ"ל). בדוח מבקר המדינה משנת 2020 נמצא כי ב-58% מ-133 הרשויות שנבדקו לא נערך סקר סיכונים⁸⁶.

בלוח שלהלן מפורטים ממצאים על מצב עריכת סקר הסיכונים ב-21 הרשויות שנבדקו, יולי 2021:

לוח 4: עריכת סקר סיכונים בידי מבקרי הרשויות המקומיות שנבדקו, יולי 2021

מספר הרשויות המקומיות	הרשויות המקומיות	מצב עריכת סקר סיכונים
13	אילת, אשקלון, באר שבע, הרצליה, ירושלים, כפר סבא, מודיעין-מכבים-רעות, מטה בנימין, נתניה, פתח תקווה, ראשון לציון, רעננה ורמת גן	ערכו סקר סיכונים
3	אשדוד, חדרה וחולון	ערכו סקר סיכונים בחלק ממחלקות או אגפי העירייה
5	בני ברק, בת ים, חיפה**, רחובות ותל אביב-יפו	לא ערכו סקר סיכונים*

* חלק מרשויות אלו ערכו סקירה של סיכונים אבטחה ובטיחות במתקנים, ואין הדבר נחשב סקר סיכונים.
 ** בחיפה הכין המבקר תוכנית ביקורת ביחידות העירוניות המבוססת על כמה משתנים כמו: תקציב, תקן העובדים, מועד הביקורת הקודמת, מספר התלונות בנושא והערכת מנכ"ל העירייה לגבי חשיבותו.

מהלוח עולה כי מבקרי חמש רשויות מתוך 21 שנבדקו לא ערכו סקרי סיכונים. בשלוש רשויות: **אשדוד, חדרה וחולון** נערך סקר בחלק ממחלקות העירייה או אגפיה. על מבקרי הרשויות המקומיות שטרם ערכו או השלימו סקר סיכונים לעשות כן, כנדרש בחוזר מנכ"ל.

עיריית **בת ים** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2022 כי בשנת 2022 היא תערוך סקר סיכונים בכפוף לאישור תקציבי, וכי בהתאם לתוצאות הסקר תוכן תוכנית עבודה רב-שנתית לביצוע ביקורות.

עיריית **חדרה** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2022 כי מבקרת העירייה ערכה בשנים 2019 ו-2020 סקר סיכונים מקיף מאוד, אשר כלל את רוב אגפי העירייה. סקר הסיכונים

86 מבקר המדינה, **דוח 71א** (2020), "המבקר, הגובר והיועץ המשפטי ברשות המקומית - תפקידם והתנהלותם", עמ' 393 - 394.



יימשך וצפוי להסתיים עד לשנת 2023. עוד ציינה העירייה, כי מתוך סקר סיכונים שערכה המבקרת עד כה, הוכנה תוכנית רב-שנתית שלפיה נקבעים נושאי הביקורת.

עיריית **חולון** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2022 כי במסגרת תוכנית העבודה של מבקר העירייה לשנת 2022 מתוכנן ביצוע סקר סיכונים בנושא מעילות והונאות ביחידות העירייה הרלוונטיות.

עיריית **רחובות** מסרה בתשובתה כי בדצמבר 2021 היא סיימה את הכנתו של סקר סיכונים, וכי מנכ"ל העירייה נושא באחריות לטיפול בממצאי הסקר.

עיריית **תל אביב-יפו** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2022 כי בעירייה מועסקים יותר מ-10,000 עובדים, ועל זאת יש להוסיף את התאגידים העירוניים, וכי מבקרת העירייה מבצעת מפעם לפעם סקרי סיכונים שוטפים, כחלק מגיבוש תוכניות העבודה השנתיות. העירייה ציינה כי עם זאת, עם הגידול בהיקפי הפעילות העירוניים עלה הצורך בעריכת סקר סיכונים מערכתי, וכי במהלך שנת 2019 החל משרד מבקר העירייה לגבש תוכנית לביצוע סקר סיכוני ביקורת כלל-ארגוני הכולל את כל היחידות העירוניות, כל התאגידים העירוניים וכל גופי הסמך הכפופים לסמכות הביקורת העירונית. העירייה ציינה כי במהלך שנת 2020 נבחר יועץ לליווי התהליך כאמור, אך בשל משבר הקורונה חלו עיכובים. העירייה מסרה כי נכון למועד התשובה, מבקרת העירייה נמצאת בהליכים סופיים לגיבוש תוצאות הסקר, ועל בסיסו תוכן תוכנית עבודה רב-שנתית מעודכנת מבוססת סיכונים.

כמה מהסיכונים שארגון חשוף אליהם ורמת החשיפה משתנים מפעם לפעם, הן בשל שינויים פנימיים בארגון, כגון החלפת מערכות מידע או גידול ניכר במספר העובדים, הן בשל שינויים חיצוניים לארגון, כגון שינוי בסביבה המקרו-כלכלית או שינויים ברגולציה הרלוונטית לארגון. על כן, יש לעדכן את סקר הסיכונים מפעם לפעם.

בהוראות התכ"מ קבע החשב הכללי כי יש לבצע עדכון מלא לסקר הסיכונים מדי ארבע שנים לפחות⁸⁷. גם רשות החברות הממשלתיות קבעה בהוראותיה כי על חברה ממשלתית לעדכן את סקר הסיכונים מדי ארבע שנים לפחות⁸⁸.

נמצא כי משרד הפנים לא קבע בחוזר מנכ"ל הנחיות לרשויות המקומיות לעדכון סקר הסיכונים. מומלץ למשרד הפנים לקבוע הנחיות בדבר עדכון הסקרים.

בלוח שלהלן מוצגים ממצאים על מועד ביצוע סקר הסיכונים ברשויות שנבדקו וביצעו סקר:

87 הוראות תכ"מ, פרק 5.2.2: "ביצוע ותחזוקת סקר סיכונים תפעוליים".

88 רשות החברות הממשלתיות, **חוזר ניהול סיכונים תאגידי בחברות ממשלתיות וחברות בת ממשלתיות** (2020), ס' 11(1).



לוח 5: מועד ביצוע סקר סיכונים של מבקרי הרשויות המקומיות שנבדקו, יולי 2021

הרשות	שנת עריכת הסקר
אילת	2013
אשקלון	2017
באר שבע	2013
הרצלייה	2018
ירושלים	2018
כפר סבא	2020
מודיעין-מכבים-רעות	2020
מטה בנימין	2020
נתניה	2018
פתח תקווה	2015
ראשון לציון	2019
רמת גן	2020
רעננה	2020

על פי נתונים שנאספו מהרשויות המקומיות שנבדקו.

מהלוח עולה כי סקרי הסיכונים של העיריות אילת, באר שבע ופתח תקווה בוצעו לפני יותר מחמש שנים.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את הכנת סקרי הסיכונים וממליץ לעיריות אילת, באר שבע ופתח תקווה לעדכן את סקרי הסיכונים שערכו.

עיריית **אילת** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2022 כי בכוונתה לעדכן את סקר הסיכונים ולפעול בהתאם לממצאיו.

עיריית **באר שבע** מסרה בתשובתה כי בסקר הסיכונים המקיף שהיא הכינה היא השקיעה משאבים ניכרים, וכי מדובר בסקר צופה פני עתיד. עוד מסרה העירייה כי לנוכח ההמלצה היא תשקול את הצורך בעדכון סקר הסיכונים בהתאם לעקרונות החיסכון, היעילות והמועילות והמשאבים הניכרים שהושקעו בעריכת הסקר הקיים, וכי תבחן אם עדכון הסקר יניב תועלת מהותית אל מול פעולות העירייה, במסגרת פעילותה השוטפת, לבחינת הסיכונים העדכניים בתחומי פעילות מרכזיים שלה, למשל באמצעות סקר סיכונים שהיא מתכוונת לבצע באגף משאבי אנוש.



עיריית פתח תקווה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2022 כי תעדכן את סקר הסיכונים בשנת 2023.

עריכת סקר סיכונים לשימוש הנהלת הרשות המקומית

סקר סיכונים יכול לשמש כלי יעיל ומעשי בידי הנהלת הרשות המקומית למניעת מעילות והונאות, נוסף על השימוש שעושים מבקרי הרשויות בסקרים כדי לגבש את תוכנית הביקורת שלהם. חשיפת הסיכונים והצגתם להנהלת הרשות וגיבוש תוכניות עבודה לצמצום הסיכונים בכלל, וסיכוני מעילות והונאות בפרט, מאפשרים לנקוט פעולות כדי למנוע סיכוני מעילות והונאות הן ברמה כלל-ארגונית הן ברמה פרטנית - כלומר בהתייחס לתהליכים מסוימים שהרשות המקומית או יחידה מסוימת בתוכה מבצעות, כמו תשלומים, גיוס עובדים והתקשרות עם ספקים. כאמור, חוזר מנכ"ל משרד הפנים מנחה את מבקר הרשות לערוך סקר סיכונים כתשתית לגיבוש תוכנית הביקורת, אך אין הוא מחייב את הנהלת הרשות להשתתף בתהליך של עריכת סקר הסיכונים ולפעול על פיו, ולמעשה אין הנהלת הרשות המקומית מחויבת לבצע סקר סיכונים ולגזור ממנו תוכניות עבודה. להבדיל, בהסדרים שנקבעו למגוון גופים בישראל ובעולם נקבעו הנחיות בנוגע לניהול הסיכונים. הנושא מעוגן במדריכים מקצועיים בעולם ובתקנים בין-לאומיים כמפורט להלן.

רשות החברות הממשלתיות פרסמה בשנת 2020 חוזר "ניהול סיכונים תאגידי בחברות ממשלתיות וחברות בת ממשלתיות"⁸⁹. הוראות החוזר מתייחסות בהרחבה לניהול הסיכונים בחברות ממשלתיות, ויש בהן התייחסות למשל לניהול סיכונים, לאחריות הדירקטוריון והנהלה לניהול סיכונים, לתפקיד מנהל הסיכונים בחברה ולשיטות העבודה.

המאסדרים הפיננסיים בישראל קבעו אף הם הוראות⁹⁰ נרחבות לעריכת סקר סיכונים לשימוש הדירקטוריונים של הגופים הפיננסיים שבפיקוחם והנהלותיהם. בין ההוראות יש חובה להחזיק פונקציה לניהול סיכונים ושדירקטוריון הגוף הפיננסי יפקח על ניהול הסיכונים.

במדריך לביקורת בנושא מניעת שחיתות, GUID-5270, של INTOSAI (להלן - מדריך INTOSAI) הומלץ כי בגופים ממשלתיים יבוצע תהליך הערכה של הסיכונים, לניתוחם ולניהולם וכי התהליך יכלול זיהוי של הסיכונים, הערכה של השפעתם ושל הסבילות לסיכון, בחינת היכולת של הבקרה הפנימית להתמודד עם הסיכונים וסדר עדיפויות להתמודדות עם הסיכונים⁹¹.

במדריך למניעת הונאות שפרסם ארגון CIMA⁹² בשנת 2009 הומלץ כי הנהלות של ארגונים יבצעו הליך של ניהול סיכונים בארגונים כדי ליישם מדיניות למניעת הונאות. המלצות דומות נמצאות

89 רשות החברות הממשלתיות, חוזר ניהול סיכונים תאגידי בחברות ממשלתיות וחברות בת ממשלתיות (2020), ס' 11(י).

90 הפיקוח על הבנקים, הוראות ניהול בנקאי תקין, הוראה 350: "ניהול סיכונים תפעוליים"; רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון, קודקס הרגולציה, חלק א, פרק 10: "ניהול סיכונים".

91 INTOSAI, GUID-5270, *Guideline for the Audit of Corruption Prevention*, p. 44-45

92 Chartered institute of Management Accounts, *Fraud Risk Management: A Guide to Good Practice* (2012), p. 9



גם במדריך האו"ם למניעת שחיתות ברשויות מקומיות⁹³ ובמדריך⁹⁴ למניעת הונאות ושחיתות שפרסם ארגון התקינה האוסטרלי⁹⁵.

בדוח מבקר המדינה⁹⁶ משנת 2020 צוין כי משרד הפנים הביע נכונות לפעול לשינוי אופן השימוש בסקר סיכונים כך שיהיה כלי בידי הנהלת הרשות המקומית ולא רק בידי המבקר.

בעניין זה ראוי לציין כי בפברואר 2018, במאי 2019, הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק פרטית שעניינה ניהול סיכונים תאגידי ברשויות המקומיות⁹⁷, אך ההצעה לא קודמה. בהצעת החוק הוצע לקבוע כי כל רשות מקומית תגדיר את סוגי הסיכון שאליהם היא חשופה באמצעות סקר סיכונים שתערך, תיצור ביניהם מדרג, תקבע סדרי עדיפות לטיפול בהם וכן תגדיר את הגורמים הרשאים ליצור חשיפות לסיכונים ואת תהליך הבקרה הפנימית ברשות המקומית, לרבות אופן הדיווח למועצת הרשות המקומית.

משרד מבקר המדינה בדק באילו רשויות הנהלת הרשות השתמשה בסקר סיכונים, הגם שאין הנחיות בנושא, ואם נגזרו מסקר הסיכונים תוכניות עבודה לצמצום אותם סיכונים.

נמצא כי מבין 21 הרשויות המקומיות שנבדקו, רק הנהלות עיריות אילת ובאר שבע הכינו סקר סיכונים על העירייה וגזרו ממנו תוכניות עבודה להפחתת חלק מהסיכונים שעלו בו. לדוגמה, בעיריית באר שבע נמצא בסקר הסיכונים כי קיימת תופעה של אי דווח מלא על נוכחות עובדים ובתוכנית העבודה גובשו כוונות פעולה להתמודדות עם תופעה זו. יש לציין כי הליך הכנת סקר הסיכונים בוצע בשנת 2013, ומאז לא עודכן הסקר.

עיריית תל אביב-יפו החלה בשנת 2020 תהליך לניהול סיכונים תאגידי הדומה לנדרש בהצעת החוק. ההליך צפוי להסתיים בשנת 2022.

משרד מבקר המדינה ממליץ להנהלות של הרשויות המקומיות לערוך סקרי סיכונים ולגזור מהם תוכניות עבודה רב-שנתיות לצמצום הסיכונים אשר עולים מהם.

עיריית אילת מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי נוסף על סקר הסיכונים בכוונתה לערוך סקר נרחב למניעת מעילות והונאות, וכי במסגרת הסקר ימופו תהליכי העבודה, יאותרו סיכונים מעילות והונאות בתהליכים אלו, תנותח הסבירות של הסיכון ורמת דירוגו ויגובשו המלצות להטמעת בקרות. תוצאות הסקר ישמשו בסיס לתוכנית עבודה פרטנית למיגור ולצמצום של הסיכונים למעילות והונאות.

93 UNDP, Guide To Corruption-Free Local Government

94 Australian Standard 8001 – 2008, "Fraud and Corruption Control" (2008)

95 ארגון סטנדרטים אוסטרליים (Standards Australia) הוא ארגון לא ממשלתי וללא מטרת רווח. הארגון מציע עזרה בפיתוח תקנים ובעדכוןם; מאמץ מגוון רחב של תקנים בין-לאומיים ומשתתף בהתאמתם.

96 מבקר המדינה, **דוח 71א** (2020), "המבקר, הגובר והיועץ המשפטי ברשות המקומית - תפקידם והתנהלותם", עמ' 395.

97 הצעת חוק, הצעת חוק הרשויות המקומיות (ניהול סיכונים תאגידי), התשע"ח-2018 (הצעת חוק פרטית מס' פ/5185/20); הצעת חוק הרשויות המקומיות (ניהול סיכונים תאגידי), התשע"ט-2019 (הצעת חוק פרטית מס' פ/170/21).



עיריית **אשדוד** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2022 כי בשנת 2021 היא פרסמה קול קורא פומבי לקבלת הצעות לביצוע סקר סיכונים כולל בעירייה. בקול הקורא זכתה חברה שהחלה את עבודתה בפברואר 2022. תכולת העבודה שהוגדרה כוללת את כל המצבים שבהם יכולה העירייה להיחשף לסיכון, והעבודה תתבצע לאורך כל הזמן שיידרש. בשלב הראשון ביצעה החברה הזוכה מיפוי אל מול כל מנהלי היחידות בגזברות העירייה, והיא ממתינה לממצאים. בשלב הבא יורחב המיפוי אל מול היחידות האחרות.

המועצה האזורית **מטה בנימין** ועיריית **ירושלים** מסרו בתשובותיהן למשרד מבקר המדינה ממרץ 2022 כי המלצת מבקר המדינה בעניין זה תיבחן על ידי הגורמים הבכירים ברשות, בהתייעצות עם מבקרות הרשות ובכפוף לקיומו של תקציב ייעודי לצורך הכנת הסקר. כמו כן, המועצה האזורית **מטה בנימין** ציינה בתשובתה כי נערכו סקר סיכונים אבטחת מידע וחוסן סייבר ומבדק סיכונים שבחן את הסיכונים במערך האבטחה התומך בשירותים שונים.

עיריית **כפר סבא** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2022 כי הנהלת העיריה תבחן את עריכת סקר סיכונים במסגרת הכנת תוכנית העבודה לשנת 2023.

עיריית **מודיעין-מכבים-רעות** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2022 כי בכונתה לערוך סקר סיכונים.

עיריית **נתניה** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2022 כי סקר הסיכונים מבוצע על ידי מבקר העירייה ומועבר לכל יחידות העירייה. בסקר הסיכונים נעשה שימוש הן בלשכת המבקר לצורך הכנת תוכניות עבודה והן ביחידות העירייה השונות להערכת סיכונים ולהקמת מנגנוני בקרה.

עיריית **פתח תקווה** מסרה בתשובתה כי תפעל ליישום ההמלצה בשנת 2022.

עיריית **רמת גן** מסרה בתשובתה כי תבחן את האפשרות לערוך סקר סיכונים.

נוסף על כך, משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים לפעול לעדכון ההסדרה של סקרי סיכונים בחוזר מנכ"ל בנושא מ-2004 כדי להפוך את סקר הסיכונים לכלי ניהולי ברשויות המקומיות ולא רק תשומה לתכנון ביקורת, וכן לקבוע מנגנון לעדכון הסקר.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי במסגרת בחינה מעמיקה של נושא ההונאות והמעילות, ייבחן הצורך בעדכון חוזר המנכ"ל, ובכלל זה הצורך של הרשויות המקומיות לעדכן את סקרי הסיכונים.

מינוי גורם אחראי למניעת מעילות והונאות

מינוי גורם אחראי בארגון לעניין מניעת מעילות והונאות מאפשר לטפל בנושא באופן מערכתי ומרוכז, לתאם בין הגורמים השונים ולתכלל את הפעילות הכלל-ארגונית. אותו גורם יכול להיות ממונה מטעם הנהלה על יישום תוכנית ארגונית למניעת מעילות והונאות⁹⁸.

98 ע' אלקלעי, המדריך השלם לביקורת חקירתית: חקירה, איתור ומניעת מעילות (2021), עמ' 203.



במדריך INTOSAI צוין כי יש לקבוע לכל גוף ציבורי ישות או עובד אשר יהיו אחראים למנוע שחיתות בארגון. חלק מתפקידו של אותו גורם ממונה יהיה להיות איש הקשר לנושא שחיתות בארגון, לרכז את מערך ההדרכה למניעת שחיתות ולבחון מקרים הנחשדים כשחיתות. עוד מוצע במדריך שלגורם האחראי לשחיתות יינתן כתב מינוי וכי המינוי יזכה לתהודה רחבה בארגון⁹⁹.

באוגוסט 2020 פרסם קבינט ממשלת בריטניה¹⁰⁰ תקן¹⁰¹ העוסק בהתמודדות עם מעילות, שוחד ושחיתות. בתקן נקבע כי בכל ארגון ממשלתי יש להגדיר בעלי תפקידים אשר יישאו באחריות להתמודד עם סיכונים אלה.

בישראל לא חלה על הרשויות המקומיות חובה למנות גורם כזה, ומשרד הפנים לא אפיין תפקיד זה.

עיריית פתח תקווה היא היחידה מבין 21 הרשויות שנבדקו אשר מינתה גורם אחראי ברשות לנושא מניעת מעילות והונאות. כתב המינוי לעובד האחראי למניעת מעילות והונאות בעיריית פתח תקווה ניתן בחודש אוגוסט 2021, במהלך תקופת הביקורת, אולם לא פורטו תפקידיו בעירייה.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים ולרשויות המקומיות לקיים עבודת מטה כדי לבחון באילו סוגי רשויות יש למנות גורם אחראי מבין עובדי העירייה או כותב נפרד, וכן לבחון אילו כישורים ומאפיינים נדרשים לתפקיד ומה מיקומו במבנה הארגוני של הרשויות, ולפרסם בהמשך לכך לרשויות קווים מנחים והנחיות בנושא, לרבות בעניין כתב המינוי ותחומי התפקיד.

עיריית באר שבע מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי יש שני תחומים עיקריים שבהם יש חשש למעילות והונאות - כספים ושכר, וכי בשתי היחידות העוסקות בנושאים אלה בעירייה יש עובדים ייעודיים שתפקידם לבצע פיקוח ובקרה על פעילות האגפים, לוודא כי נשמרים כללי מינהל תקין ולאחר חשש לתקלות או לפגיעה בטוהר המידות וחלילה למעשי שחיתות. בפועל עובדים אלה הם הגורם הרלוונטי למניעת מעילות והונאות. עם זאת, העירייה מסרה כי תחדד את הגדרת התפקיד של עובדים אלה ותוסיף לו גם את חובתם לפעול למניעת מעילות והונאות כחלק בלתי נפרד מתפקידם כגורמי פיקוח ובקרה. מטעמים של יעילות וחסכון, העירייה סבורה כי אין מקום להוסיף תקני כוח אדם ייעודיים לפיקוח ובקרה בתחום המעילות והונאות בלבד ובנפרד מיתר התחומים.

עיריית חולון מסרה בתשובתה כי היא תבחן מינוי גורם אחראי למניעת מעילות והונאות בשנת 2023 בהתאם לאילוצי תקציב העירייה.

עיריית ירושלים מסרה כי המטלות הכרוכות בכל הנוגע למניעת הונאות ומטלות מחולקות כיום בין כמה בעלי תפקידים לפי התחום הרלוונטי, וכי מינוי גורם אחראי רוחבי לתחום זה מצריך תקן נפרד ויוכל להיבחן על ידי העירייה בעתיד, בהתאם לצורכי העירייה.

INTOSAI, GUID-5270, *Guideline for the Audit of Corruption Prevention*, p. 22-24 99

Cabinet of the United Kingdom 100

Government Functional Standard GovS 013: Counter fraud, bribery and corruption Version: 1.1, 2020 101



עיריית **כפר סבא** מסרה כי תבחן את האפשרות ליישם את ההמלצה ולפעול בהתאם לה.

המועצה האזורית **מטה בנימין** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי המטלות הכרוכות בכל הנוגע למניעת הונאות ומעילות נחלקות כיום בין כמה בעלי תפקידים, לפי התחום הרלוונטי. המועצה ציינה כי מינוי גורם אחראי רחבי לתחום זה מצריך תקן נפרד והשקעת משאבים רבה, ולפיכך ייתכן שקיימת עדיפות לחלוקת התפקידים והמטלות בתחום מניעת הונאות ומעילות בין כמה בעלי תפקידים. עוד ציינה המועצה כי אם משרד הפנים יגדיר תפקיד למשרה בתחום זה, הנושא יישקל בעתיד על ידי המועצה ובהתאם למשאבים העומדים לרשותה.

עיריית **פתח תקווה** מסרה בתשובתה כי מקרים הקשורים במניעת מעילות והונאות מועברים לפתחו של הממונה על מעילות והונאות בעירייה לצורך בדיקה וטיפול, וכי אם משרד הפנים יעביר הנחיות והגדרת תפקיד מפורטת, הממונה והרשות יפעלו בהתאם לכך.

עיריית **ראשון לציון** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2022 כי הגורם אשר ישמש גורם אחראי בארגון לעניין מניעת מעילות והונאות, יהיה מנהל יחידת הבקרה במינהל הכספים, ועם גיוסו יוגדר לו התחום כחלק מאחריותו הישירה.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי כל עוד לא נקבעה חובה חוקית למינוי גורם אחראי, הוא אינו יכול לחייב את הרשויות לאייש משרה זו, והדבר נתון לשיקול דעתה של כל רשות ורשות ותלוי בתקציבה עם זאת, אם במסגרת בחינת הסוגיה של מניעת מעילות והונאות במשרד יוחלט על חובה למנות גורם אחראי, משרד הפנים יערוך עבודת מטה לקביעת תיאור התפקיד, כפי שהוא עושה לגבי תפקידים אחרים ברשויות המקומיות, ובהמשך לכך יפעל לביצוע תיקון החקיקה הנדרש לעיגון חובה זו.

מדיניות ונהלים

כדי להבטיח כי הארגון יטפל ברמה הכלל-ארגונית באופן יעיל ומועיל במעילות ובהונאות ולשפר את התרבות הארגונית ואת סביבת הבקרה, נדרש לגבש מדיניות ולעגנה בנהלים פנימיים שיסדירו את הפעולות ואת תהליכי העבודה שעל הארגון לבצע. בכוחם של נהלים להבהיר את תחומי האחריות של הגורמים הנוגעים בדבר ולהביאם לפעול באופן שיטתי ובתיאום זה עם זה.

מסקר ACFE עולה כי בארגונים שיש להם מדיניות בנושא, סכום המעילה החציונית הוא 100,000 דולר, ואילו בארגונים שאין להם מדיניות כזאת הסכום הוא 150,000 דולר. נוסף על כך יש פערים במשך הזמן החציוני מיום התרחשות המעילה עד גילוייה - בארגונים שיש להם מדיניות בנושא, משך זמן זה הוא 12 חודשים, ואילו בארגונים שאין להם מדיניות כזו - 18 חודשים¹⁰². על הרשויות המקומיות לא חלה חובה מפורשת לגבש מדיניות ונהלים, אולם חובות כאלו נקבעו על ידי המאסדרים הפיננסיים לגבי הגופים שהם מאסדרים, כמפורט להלן.

הממונה על שוק ההון, ביטוח וחסכון קבע בהוראותיו לגופים מוסדיים בנושא מניעת מעילות והונאות כי על דירקטוריון של גוף מוסדי לקבוע מדיניות למניעת הונאות ומעילות ולעגנה

ACFE, Report to the Nations, 2020 Global Study on Occupational Fraud and Abuse, p. 33-34 102



במערכת נהלים פנימיים שתבטיח תמיכה בשלמות המידע הפיננסי והתפעולי ובמהימנותו ותסייע במדידה של סיכוני הונאות ומעילות, בזיהויים ובסיווגם¹⁰³.

המפקח על הבנקים קבע בהוראותיו לתאגיד בנקאי בנושא ניהול סיכונים תפעוליים, הכוללים בתוכם את הסיכון למעילות ולהונאות, כי הנהלה בכירה של תאגיד בנקאי תתרגם את מסגרת ניהול הסיכון התפעולי שקבע הדירקטוריון שלו למדיניות ולנהלים ספציפיים, כאלה הניתנים ליישום ולאומות ביחידות העסקיות השונות¹⁰⁴.

נמצא כי בכל 21 הרשויות המקומיות שנבדקו יש נהלים הנוגעים לנושאים פרטניים שונים. מקצת הנהלים עוסקים בנושאים הקשורים למניעה פרטנית של מעילות והונאות, למשל נוהלי אבטחת מידע הנוגעים למערך ההרשאות ולהחלפת הסיסמאות למערכות המחשב או נוהל לניהול קופה קטנה המתייחס לפתיחת קופה ולסגירתה, לאבטחת הקופה ולהוצאות שיכוסו ממנה.

עם זאת, לכל 21 הרשויות המקומיות שנבדקו אין נוהל ייעודי לעיגון מדיניות בנושא מניעת מעילות והונאות המאגד בתוכו את הפעולות הנדרשות למניעת מעילות והונאות, מנגנוני דיווח, דרכי טיפול במעילות שהתגלו וכד'.

משרד מבקר המדינה ממליץ לרשויות המקומיות לגבש מדיניות בנושא ולעגנה בנוהל ייעודי לעניין מניעת מעילות והונאות. מומלץ שבנוהל יוסדרו נושאים הנוגעים לכלל יחידות העירייה, ובין היתר, כל מנגנוני הדיווח על מעילות והונאות ודרכי הטיפול בהן, נוסף על ההסדרה בהתאם למאפייני עבודה ייחודיים בנהלים הפרטניים.

עריית **באר שבע** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא סבורה שקיימים בעירייה נהלים מספקים אשר מאפשרים להנהלת העירייה להתמודד גם עם מניעת מעילות והונאות, הן באופן הטיפול בעובד שמעל והן בדרכים למניעה ולאיתור של חשד למעילות והונאות. העירייה הוסיפה כי יש אף חשש שקביעת נהלים ייעודיים ונפרדים לסוגים שונים של מעשים שהם פגיעה בטוהר המידות תפגע ביכולת של העירייה לפעול בזמן אמת במהירות וביעילות לעצור את המעילה או ההונאה, וכי דווקא נהלים כלליים העוסקים בכל סוגי האירועים שעלולים לקרות בתחום הפגיעה בטוהר המידות ומניעת כשלים, תקלות ומעילות הם אמצעי ניהולי יעיל יותר ומאפשרים לעירייה לפעול באפקטיביות מוגברת. עם זאת, העירייה ציינה כי תבחן את הצורך בחידוד הנהלים הקיימים או בעיבויים באופן שיתנו מענה נוסף גם בתחום המעילות וההונאות באופן נקודתי.

עריית **ירושלים** מסרה בתשובתה כי לא קיים אצלה כיום נוהל ייעודי שעוסק באופן מפורש במניעת הונאות ומעילות, אולם קיימים נהלים רבים שכוללים הוראות וסעיפים שמטרתם למנוע ביצוע מעשים שאינם תקינים בתחום זה לנוכח מספר לנוכח המספר הרב של הנושאים שבהם העירייה מטפלת והפיזור של הסיכונים למעילה הנוגע כמעט לכל תחומי העיסוק שלה. עוד

103 רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון, **קודקס הרגולציה**, "מעילות והונאות מצד גורמים בתוך הארגון ומחוץ לארגון", (שער 5 חלק 3 פרק 1, סימן א'.

104 הפיקוח על הבנקים, **הוראות ניהול בנקאי תקין**, ס' 14 עד ס' 17 להוראה 350: "ניהול סיכונים תפעוליים".



ציינה העירייה כי ספק אם ניתן לאגד תחת נוהל אחד את כלל הסיכונים האפשריים מהונאות ומעילות, אולם היא תבחן את האפשרות לקבוע נוהל כזה.

המועצה האזורית **מטה בנימין** מסרה בתשובתה כי לא קיים אצלה נוהל ייעודי העוסק במניעת הונאות ומעילות, אולם יש לה נוהלי עבודה רבים שכוללים הנחיות בנושאי בקרה, אבטחת מידע, משמעת וכד', שהם בעלי קשר ישיר למניעת הונאות ומעילות. המועצה סבורה כי ספק אם קיימת אפקטיביות לנוהל כללי ורוחבי אשר ינסה לאגד את כלל הסיכונים שעשויים להיות למועצה בכל התחומים עקב הונאות ומעילות. המועצה ציינה כי בכל מקרה, ההמלצה לגבי נוהל אחד תידון בעתיד במועצה ותיבחן על ידי הגורמים המקצועיים הרלוונטיים לנושא זה.

עיריית **נתניה** מסרה בתשובתה כי בעירייה פועלים כעת להכנת נוהל פנימי בכל הנוגע למנגנון דיווח על חשד למעילות. בשלב זה הדיווח מתקיים במוסדות החינוך, וזאת באמצעות איסוף מידע מדוחות של בקרים חיצוניים המלווים את בתי הספר בנושאים כספיים ועל ידי בקרות עומק הנעשות באמצעות רואי חשבון חיצוניים. נוסף על השלמת הנוהל הפנימי, קופה יומית, שהייתה קיימת עד כה בעירייה, נסגרה תוך מתן הנחיה להימנע מגביית מזומנים.

עיריית **פתח תקווה** מסרה בתשובתה כי טיוטת נוהל ייעודי לעיגון מדיניות בנושא מניעת מעילות והונאות תובא לאישור ראש העירייה במהלך שנת 2022.

עיריית **רמת גן** מסרה בתשובתה כי אינה רואה צורך בנוהל כולל לעיגון מדיניות בנושא מעילות והונאות, מאחר שבמסגרת הנהלים הפרטניים בכל נושא היא כוללת את הבקורות הנדרשות למניעת הונאות ומעילות.

פעולות מועצת הרשות

מועצת הרשות המקומית היא הגוף הנבחר הממונה, בין היתר, לפקח על פעילותה של הרשות המקומית. במסגרת זו המועצה יכולה לדון בפעולותיה של הרשות המקומית להתמודדות עם סיכוני מעילה והונאה.

בבריטניה, Local Government Association המליץ כי חברי מועצת הרשות המקומית יפתחו תרבות ארגונית המסוגלת להתמודד עם מעילות, הונאות ושחחד ויטמיעו אותה¹⁰⁵.

בהתייחס לפעילותם של גופים פיננסיים, יצוין כי הממונה על שוק ההון, ביטוח וחסכון קבע בהוראותיו לגופים המוסדיים לעניין מעילות והונאות כי על דירקטוריון גוף מוסדי לקבוע מדיניות, לאשר אמצעים ושיטות הנוגעים לדרכי התמודדות עם מעילות והונאות של גורמים בתוך הגוף המוסדי או של גורמי-חוץ הקשורים לו, ואשר עלולים לנצל לרעה את קשר זה, ולקבוע דרכי דיווח עליהם¹⁰⁶.

105 Local Government Association, *A councillor's workbook o bribery and fraud prevention*, p. 16

106 רשות שוק ההון, ביטוח וחסכון, **קודקס הרגולציה**, "מעילות והונאות מצד גורמים בתוך הארגון ומחוץ לארגון", (שער 5 חלק 3 פרק 1, סימן א').



גם המפקח על הבנקים קבע בהוראותיו לתאגידים הבנקאיים לעניין סיכונים תפעוליים, ובכללם סיכונים למעילה והונאה, כי על דירקטוריון של תאגיד בנקאי מוטלים כמה תפקידים לעניין סיכונים תפעוליים. אחד מהם הוא להתוות תרבות ניהול ותהליכים תומכים להבנת אופיו והיקפו של הסיכון התפעולי המובנה באסטרטגיות של התאגיד הבנקאי ובפעילויותיו¹⁰⁷.

בכל הרשויות המקומיות שנבדקו פועלת מתוקף הוראות החקיקה הרלוונטיות¹⁰⁸ ועדת ביקורת הדנה מפעם לפעם בדוחות מבקר העירייה ובליקויים העולים מהם, אשר לעיתים משקפים ליקוי בבקורות הרשות, בקורות הגורמות סיכון של מעילה והונאה.

כמו כן לעיתים מועצות הרשויות המקומיות דנות בדוחות ביקורת ספציפיים אשר נמצאו בהם ליקויים חמורים. לדוגמה, מועצת עיריית **כפר סבא** דנה בשנת 2020 בדוח ביקורת על הפארק העירוני שהתגלו בו ממצאים חמורים, ובהם מעילה בכספי הפארק, אשר הנזק בגינה נאמד ב-70,000 ש"ח לפחות. עיריית **כפר סבא** הוסיפה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי בעקבות הליקויים ודוח המבקר על הפארק העירוני, הופקו לקחים ומסקנות ונכתב והוטמע נוהל גבייה.

נמצא כי בכל הרשויות המקומיות שנבדקו לא התקיים במועצת העירייה דיון עקרוני בנוגע לביצוע סקר סיכונים ובנוגע לפעולותיה של הרשות המקומית להתמודדות עם סיכוני מעילה והונאה.

משרד מבקר המדינה ממליץ לרשויות המקומיות שנבדקו להעלות לסדר יומה של המועצה מפעם לפעם את הנושא מניעת מעילות והונאות, הסיכונים של הרשות בנושא ומנגנוני הרשות לטיפול בסיכון, נוסף על פעילותה של ועדת הביקורת ודיוני המועצה בדוחות ביקורת.

עיריית **באר שבע** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי אף שיש אבחנה ברורה בין הדין החל על מוסדות פיננסיים לבין זה החל העירייה, היא שקלה את ההמלצה להעלות באופן יזום על שולחנה של מועצת העיר נושא זה והחליטה שאם יועלה נושא חריג שהוא מהותי לפעילות העירייה, הנושא יובא גם לפתחה של המועצה.

עיריית **הרצלייה** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2022 כי ככלל הרשות עומדת בכל ההנחיות של האסדרה, וכי אם יתקבלו הנחיות חדשות בנושאים אלה, העירייה תמלא אחריהן.

עיריית **ירושלים** מסרה בתשובתה כי מועצת העירייה, בייחוד ברשויות מקומיות בסדר הגודל של עיריית ירושלים, מקיימת דיונים בנושאים שבהם נדרשת המועצה לדון על פי דין ובנושאים מהותיים בעלי חשיבות לפעילות העירייה. אם תידרש המועצה לדון בנושא הנוגע למניעת הונאות ומעילות, שהוא בעל חשיבות מהותית או נדרש מכוח הדין, המועצה תדון בו.

המועצה האזורית **מטה בנימין** מסרה בתשובתה כי מבדיקה שהיא ערכה, לא היו מאז כניסת ראש המועצה הנוכחי לתפקיד נושאים מהותיים או נושאים שבהם יש לדון על פי דין, שהצריכו דיון במועצה. המועצה האזורית הוסיפה כי מרבית הנושאים הנוגעים לתחום מניעת מעילות

107 המפקח על הבנקים, **הוראות ניהול בנקאי תקין**, ס' 14 להוראה 350: "ניהול סיכונים תפעוליים".

108 פקודת העיריות [נוסח חדש], ס' 149ג; ופקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] ס' 13ב.



והונאות הם נושאים מקצועיים גרידא, הנמצאים בטיפולם של הגורמים המקצועיים. אם יהיה צורך לקיים דיון בנושא מהותי הנוגע לתחום מניעת הונאות ומעילות, הוא יובא לדיון בפני המועצה.

עריית **פתח תקווה** מסרה בתשובתה כי לאחר קבלת תוצאות סקר הסיכונים ואישור טיטוט הנוהל העירוני בנושא מניעת מעילות והונאות, כאמור, הנושא יעלה לסדר יומה של המועצה בתדירות שתוגדר בנוהל ובהתאם לצורך.

קוד אתי

הקוד האתי הוא מסמך המפרט עקרונות ודפוסי התנהגות המבטאים ערכים המשמשים בסיס לפעילות תקינה ומוסרית. קוד אתי צריך להיות מותאם לארגון מסוים - לנסיבות, לסביבה, לצרכים ולערכים. קוד אתי הוא גם משאב של הארגון, שכן הוא מגדיר את דרכי ההתנהגות הראויות בו ומאפשר לפתור דילמות מקצועיות הפוגעות בארגון ובכושר התחרות שלו. הקוד יוצר לכידות ארגונית ומתווה מסגרת בכל הנוגע להתנהגות מקצועית ולאחריות, ולכידות זו משכיחה את פעילות הארגון ומונעת בזבוז משאבים עקב ביצוע עבירות, וכך מגבירה את אמון הציבור בארגון. כדי להטמיע ביעילות קוד אתי נדרשת תוכנית אתיקה המסדירה את הנהלים, את לוחות הזמנים ואת המשאבים המוקצים לתהליך זה. כדי שהקוד האתי בארגון יחלחל ויהפוך לחלק בלתי נפרד מהתרבות הארגונית יש צורך ליצור מעגלי שיתוף והסכמה רחבים ככל האפשר, וכך להפוך את עובדי הארגון לשותפים אמיתיים בעיצובו ובשמירה עליו¹⁰⁹.

במדריך INTOSAI נקבע כי כחלק מהליך למניעת מעילות והונאות בארגונים יש ליצור תרבות ארגונית התומכת במניעת מעילות והונאות, ובכלל זה, על ארגונים לכתוב קוד אתי ולהטמיע אותו¹¹⁰.

במדריך למניעת שחיתות בשלטון המקומי שפרסם ארגון האומות המאוחדות בשנת 2018 נקבע כי קיומו של קוד אתי ברשות המקומית הוא נדבך חשוב במניעת שחיתות בה¹¹¹.

המדינות אוסטרליה וניו-זילנד מתקדמות בקידום קוד אתי ברשויות המקומיות שבשטחיהן. באוסטרליה, חוק הרשויות המקומיות מחייב את הרשויות המקומיות במדינה לכתוב קוד אתי, ואילו בניו-זילנד, לסקר שהזמין בשנת 2012 מבקר המדינה שלה¹¹² וערך משרד רואי החשבון PwC דיווחו 93% מעובדי הרשויות המקומיות במדינה על קיום קוד אתי ברשות שהם עובדים בה ו-57% מסרו שהקוד מוטמע ברשות שהם עובדים בה לפחות מדי שנתיים.

109 מבקר המדינה, **דוח 71א'**, "הפיקוח והבקרה על תאגידים ציבוריים", 2020, עמ' 80.

110 INTOSAI, GUID-5270, *Guideline for the Audit of Corruption Prevention*, p. 32-34

111 UNDP, *Guide To Corruption-Free Local Government*

112 New Zealand Auditor-General, *Summary of our Fraud Survey Results for Local Authorities* (April 2020)



המפקח על הבנקים בישראל, קבע בהוראותיו כי על דירקטוריון של תאגיד בנקאי לקבוע קוד אתי שיגדיר ערכים ואמות מידה גבוהים של התנהגות מקצועית ואחראית, כאלה הכוללים התייחסות לנושאים כגון שחיתות, כדי שאלו ינחו את התאגיד הבנקאי בפעילותו השוטפת.

נציבות שירות המדינה¹¹³ גיבשה בינואר 2017 קוד אתי עבור עובדי המדינה. הקוד מקיף וכולל בתוכו מטרה, חזון, ייעוד, ערכים, כללים מנחים ואף דוגמאות להתמודדות עם דילמות אתיות.

בניגוד לעובדי המדינה, לעובדי הרשויות המקומיות לא גובש קוד אתי, וכפיפותם לקוד אתי תלויה בהחלטת הרשות שהם עובדים בה אם להחיל עליהם קוד כזה. יש לציין כי לראשי הרשויות המקומיות נכתב קוד אתי בשנת 2013. את הקוד גיבש צוות שכלל, בין השאר, נציגים מהשלטון המקומי, ממשרד המשפטים וממשרד הפנים, אבל הטמעתו לא הושלמה¹¹⁴.

משרד מבקר המדינה בדק אם לרשויות שנבדקו יש קוד אתי ואם הן פעלו להטמיעו:

לוח 6: קיומו של קוד אתי ברשויות המקומיות שנבדקו, יולי 2021

מספר הרשויות בקטגוריה	הרשויות	קיום קוד אתי והטמעתו
6	אשדוד, הרצלייה, חיפה, ירושלים, מודיעין מכבים-רעות ורעננה	יש קוד אתי ופעולות להטמיעו
3	כפר סבא, פתח תקווה ורחובות	יש קוד אתי אך הוא טרם הוטמע
12	אילת ¹¹⁵ , אשקלון, באר שבע, בני ברק, בת ים, חולון, חדרה, מטה בנימין, נתניה, ראשון לציון, רמת גן ותל אביב-יפו	אין קוד אתי

113 הסמכויות של נציבות שירות המדינה נקבעו בחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959. בין תפקידיה - ניהול העסקתם של עובדי המדינה.

114 להרחבה ראו מבקר המדינה, **דוח ביקורת על השלטון המקומי 2016** (2016), "היבטים חוקיים ואתיים הנוגעים לכהונת נבחרי ציבור ברשויות המקומיות", עמ' 223 - 226.

115 עיריית אילת גיבשה במסגרת תוכנית העבודה שלה לשנת 2020 ערכי ליבה, אך לא גובש מסמך של קוד אתי הכולל כללי פעולה הנגזרים מערכים אלו לכלל העובדים.



תרשים 11: קיומו של קוד אתי ברשויות המקומיות שנבדקו, יולי 2021



מהלוח עולה כי ל-12 מבין 21 הרשויות שנבדקו אין קוד אתי. לשאר הרשויות יש קוד אתי, ונמצא כי רובן פעלו להטמיעו, למעט העיריות **כפר סבא**, **רחובות** ו**פתח תקווה** שמסרו כי בכונתן לפעול להטמעתו.

הפעולות שננקטו להטמעה כללו: הפצת הקוד האתי, גיבושו בשיתוף עם העובדים, קיום שיח עם העובדים על הקוד האתי ועל הערכים בו ודיון עם העובדים על דילמות אתיות.

בביקורת נערכה השוואה בין הקודים השונים כדי לעמוד על הבדלים ביניהם:

הקוד האתי של עיריית **אשדוד** כולל מסמך מפורט ובו מצוינים התהליך לכתיבת הקוד, חזון העירייה, ערכי הליבה, ובכלל זה טוהר מידות, ופירוט של כל אחד מהערכים. כמו כן פורטו דוגמאות לדילמות אתיות, הדרך לטיפול בהן ומנגנון ההטמעה. נוסף על כך, לעירייה יש ועדת אתיקה וממונה האחראי על הקוד האתי בעירייה, ובכל מינהל בעירייה יש ממונה האחראי על הקוד האתי.

הקוד האתי של עיריית **ירושלים** כולל מסמך מפורט שבו מצוינים כללי האתיקה הנדרשים מהעובדים כלפי גורמים שונים, לדוגמה: העובד והעירייה, העובד והציבור, העובד ורכוש העירייה. נוסף על כך יש בו התייחסות לטוהר מידות. בעירייה יש ועדת אתיקה, ובכל מינהל בעירייה יש ממונה אחראי על הקוד האתי. העירייה אף פיתחה לומדה להטמעת הקוד האתי וקיימה כמעט בכל האגפים שיח על דילמות אתיות.

הקוד האתי של עיריית **רחובות** כולל מסמך מפורט שבו מצוינים כללי האתיקה הנדרשים מהעובדים כלפי גורמים שונים, לדוגמה: העובד והעירייה, העובד והציבור, העובד ורכוש העירייה.



הקוד האתי של עיריית **חיפה** כולל מסמך מפורט שבו מצוינים ערכי הליבה של העירייה, בהם: טוהר מידות, כבוד האדם, מקצועיות. לכל ערך ליבה בקוד האתי ניתנים פירוט ודוגמה לדילמה אתית הקשורה לערך הליבה.

הקוד האתי של עיריית **מודיעין-מכבים-רעות** כולל מסמך מפורט שבו מצוינים ערכי הליבה של העירייה, בהם: מצוינות, הוגנות, דוגמה אישית. הקוד כולל היבטים הנוגעים גם לטוהר מידות. לכל ערך ליבה בקוד האתי ניתן פירוט. נוסף על כך, יש לעירייה ועדת אתיקה, אחראי על הקוד האתי ומנגנון הטמעה.

הקוד האתי של העיריית **הרצלייה, כפר סבא ופתח תקווה** הוא מסמך תמציתי שבו מצוינים כמה ערכים, בהם מחויבות, שקיפות ומצוינות, ותיאור קצר לצד כל ערך.

בקוד האתי של עיריית **רעננה** 13 כללים שכל עובד עירייה נדרש להצהיר כי הוא יעמוד בהם. הכללים עוסקים בכמה נושאים, ובהם: שמירה על צנעת הפרט, שמירה על ניקיון כפיים, שמירה על הוגנות.

נמצא כי הקודים האתיים של העיריות **אשדוד, חיפה, ירושלים, מודיעין-מכבים-רעות** ו**רחובות** מפורטים ומכילים רכיבים רבים שנדרשו בקוד האתי של נציבות שירות המדינה וכי הקודים האתיים של העיריות **הרצלייה, כפר סבא, פתח תקווה ורעננה** אינם מפורטים, ועובדים עלולים שלא להבין מהם אילו נורמות מצופות מהם להתנהגות תקינה במילוי תפקידם בעירייה.

משרד מבקר המדינה ממליץ לרשויות המקומיות שלא גיבשו קוד אתי לפעול לגיבוש ולהטמעתו בקרב עובדי הרשות. נוסף על כך, מומלץ כי העיריות **הרצלייה, כפר סבא, פתח תקווה ורעננה** יפעלו לפירוט הקוד האתי כדי להבהיר לעובדיהן את נורמות ההתנהגות המצופות מהם.

עיריית **באר שבע** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא פועלת ללא לאות בכל הדרכים העומדות לרשותה על מנת לשמור על מנת לשמור על נורמות אתיות גבוהות ביותר של עובדי העירייה ונבחריה, וכן על מנת לשמור על מינהל תקין, עבודה נאותה של עובדי העירייה ונבחריה וכדי לייצר תרבות ארגונית שתמנע ככל הניתן מעילות והונאות ברשות, וזאת לצד קיום פעולות המקדמות את לכידות העובדים והגברת אמון הציבור בעובדי העירייה ונבחריה. העירייה פירטה כמה דוגמאות לפעולות המקדמות את האמון, כמו גיבוש קוד לבוש, בקרות המתקיימות בכל האגפים, גיבוש וקביעה של נוהל עבירות משמעת, גיבוש נוהלי אבטחת מידע, גיבוש נוהלי עבודה מחייבים בכל הקשור לניהול הון האנושי והיבטים כספיים והגשת הצהרות הון. כמו כן, העירייה מסרה כי היא תבחן את ההמלצה לקבוע קוד אתי לצד הפעולות שהיא מבצעת כיום.

עיריית **בת ים** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי לפני עשור היא גיבשה קוד שלא הוטמע, והיא תבחן אם לגבש קוד אתי חדש או להטמיע את הקיים.

עיריית **הרצלייה** מסרה בתשובתה כי היא השקיעה הרבה בתהליך גיבוש הקוד האתי ובניסוחו, כדי שיתאים לגיוון המאפיין את הארגון ולכל תחומי העיסוק הרבים של עובדיו. העירייה ציינה כי היא מאמינה כי תהליך הטמעת הקוד האתי הוא תהליך בעל משמעות מכריעה לצורך חלחול הערכים לעומק הארגון וליצירת התרבות הארגונית שהיא שואפת להנחיל וכי בשנת 2021 בוצעו



סדנאות להטמעת הקוד האתי בקרב מנהלי העירייה, תוך שיתוף ויצירת שיח עומק. העירייה הוסיפה כי תהליך הטמעת הקוד האתי נמשך, והוא חלק מתוכנית העבודה של העירייה גם לשנה הנוכחית.

עיריית **חדרה** מסרה בתשובתה כי בשנת 2012 התקשרה העירייה עם חברת ייעוץ כדי להוביל תהליך רחב היקף של גיבוש קוד אתי רשותי והטמעתו בקרב יותר מ-700 מעובדי העירייה, באמצעות קיום סדנאות לימוד והטמעה. בפועל גובש ונכתב קוד אתי לרשות, אולם בסופו של דבר הוא לא הופץ או פורסם. מאז לא בוצע תהליך נוסף של כתיבה, הטמעה או עדכון של הקוד האתי בעירייה.

עיריית **חולון** מסרה בתשובתה כי בשנת 2022 תבוצע בחינה לגיבוש קוד אתי, זאת נוסף על כך שגובשו ופורסמו במהלך שנת 2021 ערכי צוות לבסיס עבודת המינהלים השונים בעירייה.

עיריית **כפר סבא** מסרה כי תפרט יותר את הקוד האתי ותטמיע אותו.

המועצה האזורית **מטה בנימין** מסרה כי היא פועלת להטמיע נורמות של מינהל תקין ויצירת תרבות ארגונית סדורה בארגון. המועצה תשקול את ההמלצה להכין ולהטמיע קוד אתי, כחלק מתוכניות העבודה שלה לשנים הבאות.

עיריית **נתניה** מסרה בתשובתה כי הקימה ועדת אתיקה, וכי הוועדה זימנה לביורורים כמה עובדים.

עיריית **פתח תקווה** מסרה בתשובתה כי תפעל בהתאם להמלצה לפירוט הקוד האתי ולהטמעתו בקרב העובדים.

עיריית **ראשון לציון** מסרה בתשובתה כי בכוונתה להתוות מדיניות של קוד אתי בעירייה, וכי נכון למועד התשובה, מרץ 2022, היא עמלה על גיבוש הקוד האתי שעתיד להיות מיושם בתוך כחצי שנה.

עיריית **רחובות** מסרה בתשובתה כי היא בוחנת צעדים להטמעת הקוד האתי.

עיריית **רמת גן** מסרה בתשובתה כי תבחן גיבוש קוד אתי עבור הרשות.

עיריית **רעננה** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2022 כי במסגרת תוכניות הדרכה ופיתוח ארגוני לשנת 2022, ינוסח קוד אתי מורחב, המפרט באופן מעמיק את כל עקרונותי המהותיים, על מנת שכלל עובדי עיריית רעננה יהיו ערים לנורמות המצופות מהם להתנהגות תקינה במילוי תפקידם בעירייה. עוד ציינה העירייה כי היא פועלת ללא הרף לקידום ולחשיפה של תחום האתיקה ולהרחבתו לכל מעגלי העשייה בתחומי הפעילות ברשות. העירייה הוסיפה כי הקוד האתי הנוכחי הוא מסמך יסודי בלבד, אשר נכתב מתוך גישה שפעולות ההטמעה של נורמות ההתנהגות, החינוך וההדרכה הן המהות העיקרית.

עיריית **תל אביב-יפו** מסרה בתשובתה כי העירייה החליטה לפתח קוד אתי ולהטמיעו, וכי התוכנית בנושא אושרה ונקבע יעד להשלמת הקוד עד דצמבר 2022.



תוכנית הדרכה

הדרכת עובדים היא אמצעי לשינוי בתרבות הארגונית ולחיזוק הידע בתחום מניעת מעילות והונאות בארגון. ההדרכה מאפשרת לעובדי הארגון לדעת כיצד לזהות חשד למעילה או הונאה כדי לדווח עליה, לאתר אותה או למנוע אותה. נוסף על כך, קיום ההדרכות בנושא מעילות והונאות מגביר את המודעות של העובדים לנושא.

במדריך INTOSAI צוין כי לכל גוף ציבורי צריכה להיות תוכנית הדרכה ייעודית למניעת שחיתות וכי קיומה של תוכנית כזאת מגביר את המודעות של עובדי הארגון לנושא וכך מגביר את יכולותיו של הארגון להתמודד עם שחיתות¹¹⁶.

מסקר ACFE עולה כי בארגונים שהועברו בהם הדרכות לעובדים בנושא הונאות, סכום המעילה החציונית של מעילות והונאות שנחשפו היה 100,000 דולר, ואילו בארגונים שלא הועברה בהם הדרכה היה הסכום 160,000 דולר. כמו כן נמצאו פערים במשך הזמן החציוני מיום התרחשות ההונאה עד גילוייה - בארגונים שהועברה בהם הדרכה היה משך הזמן 12 חודשים, ואילו בארגונים שאין בהם הדרכה הוא היה 18 חודשים¹¹⁷.

בבריטניה, Local Government Association המליץ במדריך למניעת מעילות, הונאות ושחיד להנהיג תוכנית הדרכה ייעודית למנהלים בכירים ולכלל העובדים ככלי יעיל למניעת מעילות והונאות¹¹⁸. גם באוסטרליה המליץ ארגון התקינה, במסגרת תקן למניעת שחיתות, לקיים תוכנית הדרכה ייעודית לעובדים בנושא מעילות והונאות¹¹⁹.

שבע מהרשויות המקומיות שנבדקו דיווחו למשרד מבקר המדינה כי העובדים עוברים מפעם לפעם הדרכות בנושאים שונים. לכמה מהנושאים שהן ציינו יש זיקה לנושא מניעת מעילות והונאות, כגון: הדרכות בנושא אבטחת מידע¹²⁰, המלמדות למשל על הצעדים שיש לנקוט כדי למנוע חדירה למחשבי הרשות, או הדרכות על נושאים כספיים¹²¹, המלמדות למשל כיצד לזהות חריגות בשכר עובדי הרשות. ואולם, אין מדובר בהדרכה ייעודית בנושא מניעת מעילות והונאות לכל עובדי הארגון הרלוונטיים.

נמצא כי אין לרשויות המקומיות שנבדקו תוכנית הדרכה כלל-ארגונית וייעודית בנושא מניעת מעילות והונאות.

INTOSAI, GUID-5270, Guideline for the Audit of Corruption Prevention, p. 35 116

ACFE, Report to the Nations, 2020 Global Study on Occupational Fraud and Abuse, p. 33-34 117

Local Government Association, **A councilor's workbook o bribery and fraud prevention**, p. 13 118

Standards Australia, AS 8001-2008, "**Fraud and Corruption control**", p. 38 119

הדרכות מסוג זה בוצעו בעיריית **אילת, באר שבע, בת ים, חיפה, פתח תקווה ורמת גן.** 120

הדרכות מסוג זה בוצעו בעיריית **אשדוד, באר שבע, בת ים, חדרה ורעננה.** 121



לנוכח הידע ועקרונות הפעולה שהתפתחו בתחום מניעת מעילות והונאות, והצורך להתאים בקרות מסוגים שונים לתהליכי עבודה של כל מיני בעלי תפקידים ברשות, ממליץ משרד מבקר המדינה לרשויות המקומיות שנבדקו לגבש תוכנית הדרכה למניעת מעילות והונאות כדי להגביר את מודעות עובדי הרשויות לנושא וכך לסייע במניעת מעילות והונאות. תוכנית כזו תוכל לכלול נושאים כמו הנהלים והתקנים הרלבנטיים, סוגי הבקרות הנדרשות בתהליכי העבודה, כלים לאיתור "דגלים אדומים" ועליה להתייחס לידע ולכלים הנדרשים לדרגי עבודה שונים בארגון. מומלץ כי משרד הפנים יפתח תוכנית הדרכה מקוונת בנושא ויפעל לשלבה במערכי ההדרכה שהוא מפעיל.

עיריית **אילת** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי לאחר שביצעה סקר נרחב למניעת מעילות והונאות תגובש תוכנית הדרכה ייעודית ביחידות העירייה שעיסוקן ניהול כספים, משאבים ונכסים של העירייה.

עיריית **באר שבע** מסרה בתשובתה כי היא תשקול להוסיף בעתיד הרצאה ייעודית בתחום מניעת מעילות והונאות מגורם חיצוני, אשר תועבר לעובדים העוסקים בתחומים רגישים. הוספת הרצאה זו תישקל בכפוף לתוכניות העבודה, לתוכניות ההדרכה הקיימות בעירייה ולמשאבי העירייה. עוד ציינה העירייה כי כל עובדי הבקרה בעירייה עוברים הדרכות בתחום הבקרות, לרבות בנוגע למניעת שחיתות.

עיריית **בת ים** פירטה בתשובתה פעולות הדרכה פרטניות במגוון תחומים כגון רכש, ניהול כספים במוסדות חינוך וניהול ההון האנושי וציינה כי תיזום ימי עיון לעובדיה בנושא מניעת מעילות והונאות.

עיריית **הרצלייה** מסרה בתשובתה כי היא ככלל פועלת על פי ההנחיות של האסדרה, וכי אם יתקבלו הנחיות חדשות בנושאים אלה, העירייה תמלא אותן.

עיריית **ירושלים** מסרה בתשובתה כי היא פועלת בדרכים שונות לחזק את המודעות של כלל העובדים בכל הנוגע לשמירה קפדנית על מינהל תקין ועל אמות מידה מוסריות בכל היבט של עבודתם כעובדי ציבור, וכי התקיימו הדרכות רבות בעניין הטמעת כללי האתיקה. עוד ציינה העירייה כל גורם שעוסק בבקרה, אשר במסגרת תפקידו נדרש למנוע הונאות ומעילות, מקבל תדרוך מלא כחלק מהגדרות התפקיד שלו, וכי העירייה תמשיך לתת כלים לעובדים ותעביר הדרכות מתאימות בתחום זה.

המועצה האזורית **מטה בנימין** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי עובדת המועצה נשלחה ליום עיון מרוכז בנושא יישום תקנות הגנת הפרטיות, אבטחת מידע וסייבר במרכז השלטון המקומי, ועובדים נוספים של המועצה נשלחים באופן שוטף לימי עיון וקורסים בכל תחומי העיסוק של המועצה, שרבים מהם כוללים גם תכנים של הגברת הבקרה, איתור סיכונים ודגלים אדומים ומניעת הפרות משמעת. אכן, לא התקיימה הדרכה ספציפית בנושא מניעת הונאות ומעילה במועצה עצמה, והמועצה תשקול לקיים הדרכות בנושא או לשלוח עובדים לימי עיון בתחום זה.

עיריית **פתח תקווה** מסרה בתשובתה כי במסגרת הנוהל בנושא מניעת מעילות והונאות שהיא תכין, יוגדרו תתי-הנושאים שיילמדו בהדרכות לעובדים בהתאם לאגפים שבהם הם עובדים, וכי



הדרכות אלו ישולבו בתוכנית ההדרכה. העירייה ציינה כי אם יעלה צורך בהדרכות נוספות הן יועברו גם כן.

עיריית **ראשון לציון** מסרה בתשובתה כי תגבש ותיישם הדרכה להגברת המודעות בקרב העובדים.

עיריית **רמת גן** מסרה בתשובתה כי היא תבחן את האפשרות לבצע הדרכה בנושא מניעת מעילות והונאות לבעלי התפקידים הרלוונטיים בעירייה.

עיריית **רעננה** מסרה בתשובתה כי במסגרת תוכנית ההדרכה לשנת 2022 צפויים להתקיים כמה פורומים בקרב כלל הדרגים בעירייה ובמסגרתם ישולבו תכנים מעולם התוכן של תחום האתיקה ובנושא מניעת מעילות והונאות. כל זאת נעשה כדי להגביר את המודעות של עובדי הרשות לנושא ולתת בידיהם כלים אופרטיביים למניעת הונאות ומעילות.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי ישקול לפעול בנושא.

פרסום מידע לעובדים

עדכון שוטף של עובדי ארגון באמצעות פרסומים בנושא מניעת מעילות והונאות תורם ליצירת תרבות ארגונית המסייעת למנוע מעילות והונאות ולרענון המודעות של העובדים לנושא. הפרסום הוא גם פעולה משלימה לפעולות הדרכה בנושא מעילות והונאות בארגון.

בבריטניה, Local Government Association המליץ כי חברי מועצת הרשות יפעלו לתת פומביות למקרים שהתגלו מעילה, הונאה או שוחד ברשות המקומית שהם מכהנים בה. המדריך ממליץ לחברי המועצה לפעול לפרסם את מקרים אלו גם בכלי התקשורת¹²².

העיריות **באר שבע** ו**ראשון לציון** והמועצה האזורית **מטה בנימין** דיווחו למשרד מבקר המדינה כי הן מפיצות מידע לעובדיהן בנוגע להחלטות בית הדין למשמעת של עובדי הרשויות המקומיות והעיריות **בת ים**, **פתח תקווה**, **רמת גן** ו**רעננה** והמועצה האזורית **מטה בנימין** דיווחו כי הן מפיצות מידע לעובדיהן בנוגע עדכונים בנושא אבטחת מידע.

פרסומי החלטות בית הדין על עבירות משמעת ועדכונים בנושא אבטחת מידע קשורים למניעת מעילות והונאות באופן הבא: מקצת עבירות המשמעת הן דיווחים כוזבים של עובדים על ביצוע שעות עבודה או שהן נוגעות לגניבת רכוש מהרשות המקומית. העדכונים בנושא אבטחת המידע כוללים בעיקר אזהרות על אירועי סייבר העלולים לקרות או שקרו לארגונים אחרים ועצות בנושא אבטחת מידע.



עם זאת כל 21 הרשויות שנבדקו אינן מפרסמת מידע לעובדים בנושא מעילות והונאות, למשל דרכים לזהותן או להימנע מהן (במקרה של הונאה), מנגנוני הדיווח במקרה של מעילות והונאות והפקת לקחים מקצועית ממקרי מעילות והונאות שקרו ברשות.

משרד מבקר המדינה ממליץ לרשויות המקומיות כי נוסף על מידע על החלטות בית הדין למשמעת של עובדי הרשויות המקומיות ועדכונים בנושא אבטחת מידע, הן יפעלו לפרסם מעת לעת מידע נרחב יותר בעניין מעילות והונאות, הדרכים של העובדים לזהותן ואופן הדיווח עליהן.

עיריית **בת ים** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי תפיץ בקרב עובדיה מידע על החלטות בית הדין למשמעת מפעם לפעם.

עיריית **באר שבע** מסרה בתשובתה כי מעבר למידע על החלטות של בית הדין המשמעת, שהיא מפרסמת כיום בקרב עובדיה, היא מתכוונת לפרסם גם מידע על מעילות והונאות אשר טופלו במישור הפלילי בכפוף למגבלות החיסיון הנדרשות ממנה. כמו כן העירייה ציינה כי היא סבורה שלא נכון לתת לעובדים מידע בדבר הדרכים שבאמצעותן זיהתה העירייה תופעות של מעילות והונאות, וזאת על מנת לשמור על כלים ניהוליים ועל חיסיון דרכי הפעילות של הנהלת העירייה למניעת תופעות פסולות אלה. עוד מסרה העירייה כי תבחן אפשרות לקיים הרצאה ייעודית לעובדים הרלוונטיים, שתעסוק בדרכים לזהות מעילות והונאות, מנגנוני דיווח והפקת לקחים.

עיריית **הרצלייה** ועיריית **כפר סבא** מסרו בתשובותיהן למשרד מבקר המדינה כי בהתרחש אירוע מעילה או הונאה בעירייה הן יעבירו את המידע לעובדים.

עיריית **פתח תקווה** מסרה בתשובתה כי תאמץ את ההמלצה.

עיריית **רמת גן** מסרה בתשובתה כי תבחן פרסום מידע נרחב יותר בנושא.

אמצעים לדיווח אנונימי על מעילות והונאות בתוך הארגון

ערוץ אנונימי להעברת מידע מעובדי הארגון על חשד שיש להם להתרחשות מעילה או הונאה בארגון (להלן - קו חם) הוא אחד הכלים האפקטיביים למניעת מעילות והונאות בארגונים¹²³. קיומו של קו חם ויידוע העובדים שהם יכולים לדווח בו יכולים לסייע לחשוף מעילות והונאות בארגונים, לצמצם את הנזקים בגינן ולמנוע את הישנותן.

מסקר ACFE עולה שכ-43% מהמעילות וההונאות שנחשפו התגלו בזכות מידע שהגיע מעובדי הארגון. עוד עולה מהסקירה כי בארגונים שהפעילו קו חם, משך זמן ההתרחשות החציוני עד חשיפת המעילה או ההונאה היה שנה, ואילו בארגונים שלא היה להם קו חם הוא היה שנה וחצי.

123 ע' אלקלעי, המדריך השלם לביקורת חקירתית, 2021, עמ' 200.



כמו כן, סכום המעילה או ההונאה החציוני בארגונים שהפעילו קו חם היה 100,000 דולר, ובארגונים בלא קו חם - 200,000 דולר¹²⁴.

נוסף על כך, בסקירה האמורה עולה כי ארגונים אשר מבצעים פעילות שוטפת ליידוע העובדים על קיומו של קו חם ועל האפשרות לדווח בו על מעילות והונאות מגדילים את כמות הדיווחים באמצעותו. עוד עולה מהסקירה כי שיעור הדיווחים באמצעים ממוחשבים¹²⁵ עלה מ-58% בשנת 2016 ל-65% בשנת 2020. שיעור הדיווחים באמצעות מכתבים ירד מ-17% בשנת 2016 ל-12% בשנת 2020.

גם במדריך INTOSAI צוין כי הקמה של קו חם היא אמצעי חשוב במנגנונים למניעת שחיתות וכי חשוב שהקו חם יהיה נגיש וישמור על אנונימיות המדווחים אליו¹²⁶.

הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון קבע בהנחיותיו למניעת מעילות והונאות בגופים מוסדיים כי דירקטוריון של גוף מוסדי יסדיר קו חם לדיווחי עובדים על מעילות והונאות¹²⁷. כמו כן, המפקח על הבנקים קבע בהנחיותיו כי על דירקטוריון של בנק להבטיח מנגנון לדיווח על מעשים בלתי חוקיים, בהם מעילות והונאות, בתוך מתן הגנה נאותה לעובדים המתלוננים מפני השלכות שליליות¹²⁸.

גם במדינות שונות בעולם רואים חשיבות בייסוד קו חם ככלי אפקטיבי למניעת מעילות והונאות. לדוגמה, בבריטניה, Local Government Association המליץ במדריך למניעת הונאות ושחיתות לעודד עובדים לדווח על שחיתות והונאות¹²⁹. דוגמה נוספת היא מדריך לבקרה על הונאות ושחיתות שפרסמה בשנת 2018 הוועדה לפשע ושחיתות במדינת קווינסלנד שבאוסטרליה. במדריך הומלץ לייסד קו חם בארגונים ככלי למניעת הונאות ושחיתות¹³⁰.

למרות האפקטיביות של קו חם ככלי למניעת מעילות והונאות נמצא כי משרד הפנים לא קבע הנחיות לרשויות המקומיות בנושא.

הרשויות **אילת, חדרה, חולון, כפר סבא וראשון לציון** דיווחו כי אפשר להגיש בהן תלונות בתיבת תלונות. עם זאת, ברשויות **חדרה וראשון לציון** לא בוצעו פעולות ליידוע העובדים על תיבות אלו ועל האפשרות להגיש בהן תלונה לעניין מעילות והונאות. עוד יצוין כי דיווח באמצעות תיבת תלונות אינו מאפשר דיווח אנונימי.

הרשויות המקומיות **אילת, אשדוד, בת ים, באר שבע, חולון, ירושלים, מטה בנימין, פתח תקווה, נתניה, רחובות ורעננה** ציינו כי מבקר הרשות המקומית, שפרטיו מצויים באתר

Report to the Nations, 2020 Global study on Occupational Fraud and Abuse, ACFE, p. 33-34 124

הודעת דואר אלקטרוני או עמוד מרשתת ייעודי לדיווח. 125

INTOSAI, GUID-5270, "Guideline for the Audit of Corruption Prevention", p. 24-29 126

רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון, **קודקס הרגולציה**, שער 5 (חלק 3, פרק 1, סימן א') - "מעילות והונאות מצד גורמים בתוך הארגון ומחוץ לארגון", ס' 1.1. 127

המפקח על הבנקים, **הוראות ניהול בנקאי תקין**, ס' 15.1 להוראה 301: "דירקטוריון". 128

Local Government Association, **A councilor's workbook o bribery and fraud prevention**, p. 20 129

Crime and Corruption Commission, **Fraud and Corruption Control**, 2018, p. 48 130



המרשתת של העירייה, יכול לשמש כקו חם. ואולם, האפשרות לפנות למבקר הרשות אינה תחליף לקו חם. האחריות לטפל בתופעות של הונאה או מעילה היא של ההנהלה, וכך גם הסמכות לנקוט פעולות מיידיות למניעת נזק נוסף במקרה של חשש לביצוע מעשים כאלה.

עלה כי לרשויות שנבדקו אין קו חם לדיווח אנונימי להנהלה על חשדות למעילות והונאות, אף שאמצעי זה נמצא מועיל מאוד לחשיפת מעילות והונאות ולהפחתת הסיכונים הכרוכים מהן.

משרד מבקר המדינה ממליץ לכל הרשויות המקומיות להפעיל מנגנון לדיווח אנונימי להנהלה על חשדות למעילות והונאות ולעדכן את עובדי הרשות מפעם לפעם על האפשרות לדווח באמצעות אותו מנגנון.

עיריית **אשדוד** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי נוסף על האפשרות לפנות למבקר הרשות בעילום שם, היא תפתח תיבת דואר אלקטרוני בלשכת מנכ"ל העירייה שאפשר יהיה לפנות אליה בעילום שם, ותפרסם זאת בקרב עובדי העירייה.

עיריית **באר שבע** מסרה בתשובתה כי היא מעודדת מסירה של דיווחים אנונימיים ובודקת כל פנייה. העירייה מציינת כי בפועל מגיעות פניות ללשכת ראש העירייה, ללשכת מבקר העירייה וללשכת מנהל אגף משאבי אנוש. כמו כן, העירייה מציינת כי עדיף שהערץ אנונימי לדיווח על מעילות והונאות לא יהיה טלפוני אלא בכתב, משום שבערוץ טלפוני קיים לדעתה סיכוי גבוה יותר לתלונות שווא.

עיריית **הרצלייה** מסרה בתשובתה כי ככלל היא פועלת בהתאם להנחיות של האסדרה, וכי אם יתקבלו הנחיות חדשות בנושאים אלה, העירייה תמלא אותן.

עיריית **חיפה** מסרה בתשובתה כי היא תוציא הנחיה לכלל העובדים ביחידית העירוניות השונות, כי אם יתעורר חשד למעילה יש באפשרותם לפנות למבקר העירייה שיבדוק את הנושא בהתאם לנסיבות ועל פי שיקול דעתו. כמו כן, העירייה ציינה כי מבקר העירייה ידווח לראשת העירייה או למנכ"ל העירייה אחת לחצי שנה בעניין פניות שהתקבלו בנושא מעילות והונאות.

עיריית **ירושלים** מסרה בתשובתה כי אף שאין אמצעי מובנה בעירייה לדיווח אנונימי (בין השאר בשל חשש לתלונות שווא), כל עובד נדרש מתוקף תפקידו כעובד בארגון ומכוח החובות המוטלים עליו כעובד לדווח לממונה עליו על כל חשד לביצוע מעשה שאינו תקין או החורג מהנורמות. הניסיון שנצבר בעירייה מוכיח כי אם מתעורר חשש להונאות או למעילות, עובדי העירייה מדווחים על כך לממונה עליהם. עובדים במקרה של חשש להונאה/מעילה, כולל באופן אנונימי.

עיריית **כפר סבא** מסרה בתשובתה כי תיבת התלונות שלה זמינה לכלל העובדים והדבר הובא לידיעתם, וכי עם הפירוט המתוכנן של הקוד האתי כאמור, יודגש נושא הדיווח על מעילות והונאות.

המועצה האזורית **מטה בנימין** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי אף שאין במועצה אמצעי מובנה לדיווח אנונימי, ההנחה היא שכל עובד בארגון יכול לפנות לכל גורם אחר באופן אנונימי ולדווח על התנהלות שאינה תקינה לדעתו. כמו כן, כל עובד שנקלט לארגון נדרש ומחויב



לפעול על פי נוהלי המשמעת ועל פי כללי מינהל תקין ואף לדווח על כל ידיעה שיש לו בדבר חריגה מההנחיות. עוד ציינה המועצה כי אינה סבורה שיש להוסיף מנגנון לדיווח אנונימי על מעילה, אשר במידה מסוימת עשוי להביא לדיווחי שווא ולא בהכרח יגביר את ההרתעה.

עיריית **נתניה** מסרה בתשובתה כי היא פועלת לכתיבת נוהל פנימי למנגנון דיווח על חשד למעילות, וכי בשלב זה הדיווח מתקיים במוסדות החינוך, וזאת באמצעות איסוף מידע מדוחות של בקרים חיצוניים המלווים את בתי הספר בנושאים כספיים וכן על ידי בקורות עומק הנעשות באמצעות רואי חשבון חיצוניים.

עיריית **פתח תקווה** מסרה בתשובתה כי תאמץ את ההמלצה, וכי הדבר אף יעוגן בנוהל.

עיריית **רחובות** מסרה בתשובתה כי מנכ"ל העירייה והמבקר ערוכים לקבלת פניות אנונימיות וכי הלשכה שבה שוכן משרד מבקר העירייה מאפשרת כניסה צדדית דיסקרטית לצורך קבלת פניות אנונימיות, אשר בפועל נעשה בה שימוש. כמו כן, העירייה ציינה כי מקרה שהתרחש בעירייה נחשף בעקבות תלונה שהועברה למבקר העירייה, וכי מי שביצע אותו פוטר והוגש נגדו כתב אישום.

עיריית **רמת גן** מסרה בתשובתה כי תמנה עובד שניתן יהיה לדווח לו על חשד למעילה או הונאה, וכי דבר מינוי העובד יפורסם בקרב עובדי העירייה.

עיריית **רעננה** מסרה בתשובתה כי במסגרת הפורטל הארגוני קיימת האפשרות להגיש תלונה במגוון נושאים, בין היתר בנושאי חשדות בדבר מעילות והונאות, וכי הפורטל נגיש וחשוף לכלל עובדי העירייה ומאפשר פנייה אנונימית או גלויה. עוד מסרה העירייה כי בתוכניות העבודה לשנת 2022 מתוכנן עדכון ושדרוג של הפורטל הארגוני בכל הקשור לדיווח אנונימי ולפניות עובדים להגשת תלונות במגוון נושאים.

מומלץ למשרד הפנים להסדיר את הנושא במסגרת מכלול הסוגיות שיש להסדיר בתחום מניעת מעילות והונאות.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי במסגרת בחינה מעמיקה של נושא המעילות וההונאות הוא ייבחן את היתרונות והחסרונות של הפעלת מנגנון אנונימי לדיווח על מעילות והונאות ויקבל את החלטה בנושא בהתאם לכך.

פעולות בקרה ומניעה כלל-ארגוניות

רוטציה בין בעלי תפקידים

אחת הדרכים למנוע מעילות בארגונים היא לקיים רוטציה בין בעלי תפקיד העוסקים בפעילות כספית מהותית לארגון, וזאת כדי שהעובדים ידעו שתקופת כהונתם בתפקיד קצובה בזמן, ואחריה ימלא עובד אחר את תפקידם ויוכל להציף תקלות ולגלות את המעילה.



מסקר ACFE עולה כי בארגונים שיש בהם רוטציה בין בעלי תפקידים¹³¹ היה סכום המעילה החציוני 100,000 דולר, ואילו בארגונים שאין בהם רוטציה הוא היה 130,000 דולר. נוסף על כך, יש פערים במשך הזמן החציוני מיום התרחשות ההונאה עד גילויה. בארגונים שיש בהם רוטציה בין בעלי תפקידים משך זמן זה היה תשעה חודשים, ואילו בארגונים ללא רוטציה הוא היה 18 חודשים.¹³²

משרד הפנים קבע בחוזר מנכ"ל משנת 2018 כי על רשויות מקומיות להנהיג רוטציה בין פקחים עירוניים על אזורי פיקוח¹³³. מעבר לכך, משרד הפנים לא קבע בהוראותיו מנגנוני רוטציה לבעלי תפקידים אחרים, לרבות בתפקידים שנעשית בהם פעילות כספית מהותית.

אגף החשב הכללי במשרד האוצר - הגוף הממונה על מינוי החשבים במשרדי הממשלה - נוהג לעשות רוטציה בין החשבים במשרדים הממשלתיים לאחר כחמש שנות עבודה במשרד כלשהו, וזאת בשל הרגישות הרבה הכרוכה בתפקיד החשבים¹³⁴.

במדריך INTOSAI נכתב כי רוטציה בין בעלי תפקידים היא כלי יעיל למניעת שחיתות בארגון. במדריך מוצגים מקרי מבחן של תפקידים היכולים להתאים לביצוע רוטציה, כגון: עובד הנמצא בקשר הדוק עם ספקים או עובד השולט בתהליך מסוים וגם בבקרה עליו. עוד מצוין במדריך כי רוטציה יכולה לתרום לארגון בהיבטים נוספים, כגון הגברת הידע של העובדים וצמצום התלות בעובדי מפתח¹³⁵.

המפקח על הבנקים קבע בהוראותיו¹³⁶ כי על דירקטוריון של תאגיד בנקאי לקבוע מדיניות של רוטציה למנהלים ולעובדים. מדיניות זו תתייחס בין השאר לזיהוי התפקידים הדורשים רוטציה, למשך זמן הרוטציה ולבקרות עליה.

עיריית רעננה מסרה בתשובתה כי היא רואה ברוטציה בין בעלי תפקידים כלי יעיל למניעת שחיתות, הונאה ומעילות בארגון, וכי קיימים בעירייה תפקידים שליבת עיסוקם היא כספים, משאבים ונכסים ובהם יש רוטציה. עוד ציינה העירייה כי במחלקת השכר יש מדי שנה תחלופה בין תחומי האחריות השונים, וכי באגף משאבי אנוש מתבצעת רוטציה של הטיפול בתחומים מקצועיים בין מחלקות ומדורים.

עיריית באר שבע דיווחה כי ככלל, אין תפקידים בעירייה שנהוג בהם רוטציה אך יש תפקידים שמבצעים בהם רוטציה פנימית. לדוגמה, במחלקת הארנונה, פקיד בקרה העוסק בהכנסות מארנונה מעסקים עובר לתפקיד של פקיד בקרה על הנחות מארנונה.

131 יש לציין כי רוטציה בין בעלי תפקידים וחופשה כפויה אוחדו לסעיף אחד בסעיף זה של הסקירה של ACFE

132 Report to the Nations, 2020 Global study on Occupational Fraud and Abuse, ACFE, p. 33-34

133 מנכ"ל משרד הפנים, חוזר 2018/6, "רוטציות בין פקחי הרשות המקומית באזורי הפיקוח".

134 להרחבה ראו מבקר המדינה, דוח 60א (2010), "משרד האוצר - מינויים וסדרי חקיקה", עמ' 324.

135 INTOSAI, GUID-5270, "Guideline for the Audit of Corruption Prevention", p. 35-39

136 המפקח על הבנקים, הוראות ניהול בנקאי תקין, הוראה מס' 360: "רוטציה וחופשה רציפה".



עלה כי למעט בעיריית **רעננה**, אין ברשויות שנבדקו מנגנון רוטציה מוסדר בין כל בעלי התפקידים אשר לליבת עיסוקם יש זיקה לכספי הרשות ולנכסיה ולניהול ההון האנושי. בפגישות שהתקיימו ברשויות המקומיות **חיפה**, **ראשון לציון** ו**פתח תקווה** עלה כי לצד היתרונות שיש לרוטציה, יש גם קשיים ארגוניים לבצע אותה - לעיתים עובדים מתנגדים לה, וכרוכה בה מורכבות ארגונית.

עיריית **באר שבע** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי אין הנחיות בדבר מנגנוני רוטציה, וכי קביעתם היא שינוי מהותי בסדרי העבודה ובזכויות העובדים ויש ליישם על פי דין ועל פי חוקת העבודה וההסכמים הקיבוציים. לפיכך סבורה העירייה כי מדובר בשינוי שלא ניתן לעשותו בכל רשות בנפרד, באופן רוחבי ומוסכם. כמו כן, העירייה ציינה כי אם ייקבעו הוראות מחייבות בעניין מנגנוני רוטציה היא תפעל בהתאם להן, אך כל עוד אין כאלו העירייה סבורה שסוגיה זו צריכה להיבחן מהבחינה המקצועית ויש לשקול שיקולים של יעילות וחסכון לעומת הסיכון למעילות ולהונאות. העירייה ציינה כדוגמה כי קיום רוטציה בין מנהל אגף שיש לו ניסיון ובין מנהל שאין לו ניסיון עלול לגרום לבעיות בתפקוד האגף.

עיריית **הרצלייה** מסרה בתשובתה כי נקבעו הוראות ליישום מנגנוני רוטציה, וכי קיום רוטציה בין בעלי תפקידים קשה לביצוע בשל מורכבות ארגונית והצורך בהסכמת העובד, וכי חיוב רוטציה עלול גם להביא לקשיים בגיוס עובדים לעירייה. עוד מסרה שבקרה נאותה תאפשר לפקח על העובדים.

עיריית **חולון** מסרה בתשובתה כי החלה בביצוע רוטציה לפי אזור בתחום גביית חובות עסקים, וכי תיישם רוטציה גם בתחום הפיקוח על הבנייה.

עיריית **חיפה** מסרה בתשובתה כי היא החליטה לבצע רוטציה בין שלושה בעלי תפקידים של מנהלים בתחום משאבי אנוש. עוד מסרה כי עם כניסתה של מנהלת מחלקת שכר חדשה, התבצעו שינויים במחלקת השכר ושנו תחומי אחריותם של כל חשבי השכר.

עיריית **כפר סבא** מסרה בתשובתה כי בשנים האחרונות, ובפרט בחודשים האחרונים, היו חילופי גברי לבעלי תפקידים שלהם זיקה לכספי העירייה ולהון האנושי.

המועצה האזורית **מטה בנימין** ועיריית **ירושלים** מסרו כי יישום רוטציה עשוי לעורר קושי מאחר שהדבר מצריך שינויים ארגוניים, עשוי לפגוע בזכויות העובדים ומעורר קושי מבחינת דיני העבודה ואף טעון אישור והסכמה של ועד העובדים וארגון העובדים היציג. עוד מסרו כי אם יוציא משרד הפנים, או כל גורם מאסדר, הנחיות בנושא זה, הרשויות יבחנו את הדברים וישקלו את עמדתן בעניין.

עיריית **פתח תקווה** מסרה בתשובתה כי תבחן את האפשרות ליישום רוטציה, שכן מדובר בתפקידים הדורשים ידע, מקצועיות, מומחיות, מיומנות וניסיון רב, וניודם עשוי לפגוע ביעילות ובאפקטיביות של הרשות ובמתן השירות לתושב.

עיריית **ראשון לציון** מסרה בתשובתה כי אינה מכירה שום הנחיה המעוגנת בחקיקה הראשית, בתקנות או בהנחיות המקצועיות לביצוע רוטציה בין בעלי תפקידים בתחומי הכספים וניהול המשאב האנושי ברשות, אך עם זאת הרי שהיא מייחסת חשיבות ליישום רוטציה בין בעלי תפקידים ותפעל ליישם את ההמלצה.



משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי מכיוון שאיננו משמש המעסיק הישיר של עובדי הרשויות המקומיות, הרי שכל הנחיה בעניין ביצוע רוטציה בתפקידים ברשות המקומית איננה מצויה בתחום סמכותו. הוא הוסיף כי ככלל, אין מניעה לקיים רוטציה בין בעלי תפקידים כל עוד מדובר בתפקידים בעלי מתח דרגות דומה ודרישות סף דומות. עם זאת, בלי שנקבעה חובה בדין לביצוע הרוטציה, קיומה תלוי ברצונם של העובדים ובהסכמתם לעבור מתפקיד לתפקיד. המשרד ציין כי חוקת העבודה (שהיא ההסכם הקיבוצי לעובדי הרשויות המקומיות) בנוסחה כיום מצמצמת מאוד את הגמישות הניהולית של הרשות המקומית ואינה מאפשרת למעסיק לקבוע הסדר של רוטציה בלי הסכמת העובדים, וכי במסגרת עבודת מטה שהוא הוביל בנושא מעבר בין תפקידים ברשויות המקומיות פורטו החסמים בעניין זה.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים ולרשויות המקומיות לבחון באילו מהתפקידים שליבת עיסוקם היא ניהול כספים, משאבים ונכסים של הרשות המקומית, נכון לאסדר יישום מנגנוני רוטציה ולפעול בהתאם לכך כדי שניתן יהיה ליישם¹³⁷.

בדיקות פתע

בדיקות פתע הן אחד הכלים היעילים למניעת מעילות והונאות. לעריכת בדיקות פתע יש השפעה פסיכולוגית רבת-משמעות משום שהעובדים יודעים שבכל רגע נתון עלולות להיחשף מעילה או הונאה¹³⁸.

מסקר ACFE עלה כי בארגונים שיש בהם מערך בדיקות פתע, סכום המעילה החציונית היה 100,000 דולר, ואילו בארגונים שאין בהם מערך כזה הסכום היה 150,000 דולר. כמו כן, יש פערים במשך הזמן החציוני מיום התרחשות ההונאה עד גילויה - בארגונים שיש בהם מערך

137 לפי חוקת העבודה לעובדים ברשויות המקומיות בישראל (נוסח משולב של חוקת העבודה מ-1.2.60 ושל הסכמים קיבוציים והוראות והודעות בענייני עובדים אשר נחתמו בין הצדדים עד 30.6.01), העברת עובד מתפקיד לתפקיד, בהיעדר הסכמה של העובד, כפופה להסכמת ועד העובדים וההסתדרות ובהיעדר הסכמה כאמור למנגנון יישוב חילוקי דעות. אולם תיתכן רוטציה באמצעות שינוי תחום האחריות במסגרת אותו תפקיד ולא דווקא באמצעות חילופי תפקידים, ולכן לא כל רוטציה בהכרח דורש הסכמה של העובד, אם כי רצוי שכל רוטציה תתבסס, ככלל, על רצון והסכמה הדדית של כל הנוגעים בדבר. עוד צוין כי בג"ץ קבע ש"לאור טיבם המיוחד של חווי העבודה ולאור עיקרון הפרוגטיבה הניהולית, ניתן לראות עובדים כמסכימים לשינויים המתבצעים תדיר במקום העבודה, שינויים הנדרשים לצורך תפעולו השוטף והיומיומי של העסק כעסק חי ומתפקד בסביבה דינמית ומשתנה... בעת כריתת החוזה או ההתקשרות ביחסי עבודה, נוטל העובד על עצמו את 'הסיכון' לשינויים מעין אלה. לפיכך, זכותו של העובד לשמור על תנאי עבודתו המקוריים נסוגה, בהסכמתו המשתמעת, בפני הפרוגטיבה הניהולית של המעביד, קרי, זכותו של המעביד ליישם את השינויים הדרושים לתפעולו השוטף והתקין של (מקום) העסק שלו. בנסיבות אלה, בהעדר תניה חוזית הקובעת אחרת, יראו את העובד כמי שהסכים במשתמע לביצועם של שינויים אלה. לשון אחר, כאשר עסקינין בשינויים מסוג זה, נקודת המוצא תהיה כי העובד הסכים להם במשתמע בעת כריתת חוזה העבודה או קשרת יחסי העבודה", בג"ץ 8111/96 הסתדרות העובדים החדשה נ' התעשייה האווירית לישראל בע"מ (פורסם במאגר ממוחשב, 2.6.04).

138 ע' אלקלעי, המדריך השלם לביקורת חקירתית: חקירה, איתור ומניעת מעילות, (2021), עמ' 203.



בדיקות פתע היה משך הזמן 11 חודשים, ואילו בארגונים שאין בהם מערך כזה הוא היה 18 חודשים¹³⁹.

במדריך INTOSAI צוין כי בדיקות פתע ממוקדות יכולות להיות כלי יעיל למניעת מעילות והונאות וכי הן אמורות להיות שזורות בבקרה הפנימית של הארגון¹⁴⁰.

משרד מבקר המדינה בדק ברשויות המקומיות המבוקרות אילו בדיקות פתע הן ערכו בתקופה ינואר 2017 עד יולי 2021, לא כולל בדיקות שנעשו במסגרת הכנת דוחות ביקורת של מבקר הרשות או אירועים חד-פעמיים. ריכוז בדיקות הפתע שבוצעו מוצג בלוח שלהלן:

לוח 7: בדיקות פתע שנערכו ברשויות המקומיות שנבדקו, ינואר 2017 - יולי 2021

הרשות המקומית	סוגי בדיקות הפתע שנערכו
חולון	בדיקה אקראית של מסמכים מעבר לנדרש בעת תשלום כספים לספקים או החזר כספים לתושבים.
רעננה	בדיקות אקראיות במערכת הפיננסית.
אילת	בדיקות פתע בחשד לדיווח כוזב או עבודה ללא היתר של עובדים.
באר שבע, בת ים, נתניה וחדרה	בדיקות פתע לקופות ¹⁴¹ , לדוגמה, עיריית באר שבע מסרה תוצאות לבדיקת פתע של קופה במחלקת גבייה. התוצאות העלו כי סכומי הכסף שהיו בקופה תאמו לנדרש וכי היו ברשות הקופאי אמצעים תקינים לזיהוי שטרות מזויפים והיה רצף של מספרי הקבלות.
אשדוד, אשקלון, בני ברק, הרצלייה, חיפה, ירושלים, כפר סבא, מטה בנימין, מודיעין-מכבים-רעות, פתח תקווה, ראשון לציון, רחובות, רמת גן ותל אביב-יפו	לא נערכו בדיקות פתע.

על פי דיווחי הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

Report to the Nations, 2020 Global study on Occupational Fraud and Abuse, ACFE, p. 33-34 139

INTOSAI, GUID-5270, "**Guideline for the Audit of Corruption Prevention**", p. 39-43 140

141 בדיקת פתע של קופה היא ספירת קופה ללא התראה מראש ובדיקה אם הסכומים המצויים בקופה תואמים לרישום בהנהלת החשבונות.



תרשים 12: בדיקות פתע ברשויות המקומיות, ינואר 2017 - יולי 2021



מהלוח עולה כי 14 מבין 21 הרשויות המקומיות המבוקרות לא ביצעו כלל בדיקות פתע, ושאר הרשויות ביצעו ביקורת פתע בנושאים ספציפיים. יוצא אפוא כי כלי פשוט ויעיל למניעת מעילות והונאות אינו די בשימוש בידי הרשויות המקומיות המבוקרות.

משרד מבקר המדינה ממליץ לרשויות המקומיות לבצע בדיקות פתע כדי לסייע בחשיפת מעילות והונאות ואף להרתיע את עובדי הרשות מלבצע מעילות והונאות.

עיריית **באר שבע**, עיריית **הרצלייה**, עיריית **מודיעין-מכבים-רעות**, עיריית **פתח תקווה** ועיריית **רמת גן** מסרו בתשובותיהן למשרד מבקר המדינה כי הן מקבלות את ההמלצה לביצוע ביקורות פתע. עיריית **הרצלייה** הוסיפה כי תקפיד על ביקורת פתע בקופות העירייה, ועיריית **באר שבע** ציינה כי היא סבורה כי בדיקות פתע הן אמצעי יעיל וזול לאיתור ולמניעה של מעילות והונאות, וכי הן אמצעי הרתעתי רב-משמעות. עוד ציינה כי בכונתה להרחיב את בדיקות הפתע באופן שהן יבוצעו בעוד מחלקות נוספות נוסף על הביקורות והבקורות שייעשו על ידי מחלקת בקרת שכר ובמחלקת ומשאבי אנוש.

עיריית **חיפה** מסרה בתשובתה כי היא שוקדת על הקמת אגף בקרה שתפקידו לבצע בקרות בתחומים שונים.

עיריית **ירושלים** מסרה בתשובתה כי עד כה היא לא מצאה לנכון לבצע בדיקות פתע לעובדים מעבר לביקורות הרבות שמבוצעות על ידי גורמי הביקורת בעירייה ומעבר לבקרה השוטפת שמפעילה העירייה. עם זאת, העירייה מסרה כי תבחן את יישום ההמלצה.

עיריית **כפר סבא** מסרה בתשובתה כי היא תבחן את יישום ההמלצה.

מועצה אזורית **מטה בנימין** מסרה בתשובתה כי במסגרת התנהלותה השוטפת היא מבצעת בדיקות ובקורות שונות בתחום משאבי האנוש, וכי היא תבחן את יישום ההמלצה.



בדיקות רקע לספקים

אחת הדרכים לבצע מעילה או הונאה בארגונים היא קשירת קשר בין גורם בתוך הארגון לגורם מחוץ לו שיש לו קשרים כלכליים עם הארגון. ארגון שישכיל לצמצם למינימום האפשרי את קשרים אלה יוכל לצמצם סיכונים למעילות ולהונאות.

בפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות)¹⁴² נקבע: "פקיד או עובד של עירייה לא יהיה נוגע או מעונין, במשרין או בעקיפין, על ידי עצמו או על ידי בן-זוגו או שותפו או סוכנו, בשום חוזה שנעשה עם העירייה ובשום עבודה המבוצעת למענה". תכליתה של הוראה זו היא להבטיח כי אין ניגוד עניינים בין ספק של העירייה לעובד שלה.

17 מבין 21 הרשויות שנבדקו השיבו בעניין זה וציינו כי הן נוהגות לבקש מספקים תצהיר על היעדר קרבת משפחה לעובדי עירייה או פירוט זיקות לאיתור ניגוד עניינים¹⁴³. העיריות בני ברק, נתניה, רמת גן ותל אביב-יפו אינן נוהגות לבקש מידע מסוג זה.

מומלץ כי העיריות בני ברק, נתניה, רמת גן, תל אביב-יפו ישלבו במכריהן דרישה לתצהירי ספקים בדבר זיקות לעובדי הרשות - לאיתור ניגודי עניינים.

עיריית רמת גן מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא מקבלת את ההמלצה ותוסיף בטופס פתיחת ספק שאינו בהליך מכריזי בקשה לתצהיר על היעדר קרבה משפחה לעובדי עירייה. העירייה גם ציינה כי נכלל במכריזה תצהיר לספקים בדבר היעדר קרבת משפחה לעובדי העירייה ובמקרה של התקשרות עם יועצים הם אף ממלאים שאלון ניגוד עניינים.

עיריית תל אביב-יפו מסרה בתשובתה כי בכוונתה לשלב במכריזה תצהיר מספקים בדבר היעדר קרבת משפחה לעובדי העירייה או פירוט זיקות לאיתור ניגוד עניינים.

ביטוח מפני נזקי מעילות והונאות

אחת הדרכים להתמודד עם נזקים ממעילה או הונאה היא רכישה של פוליסת ביטוח המכסה את נזקי הרשות בעטייה של מעילה או הונאה. רשויות בעלות פוליסה ביטוח מסוג זה יכולות לתבוע את חברת הביטוח בעת קרות מקרה הביטוח.

היקף הכיסוי הביטוחי מפני נזקי מעילה או הונאה נקבע בפוליסה, וככל שהיקף הכיסוי גבוה יותר, הפרמיה המשולמת עבור פוליסת הביטוח גבוהה יותר. על כן, קביעת גובה הכיסוי הביטוחי שהרשות המקומית רוכשת צריך להיגזר מהערכת הסיכון למעילה ומההיקף הכספי הצפוי שלה.

142 פקודת העיריות, ס' 174.

143 הרשויות אילת, אשדוד, אשקלון, באר שבע, בת ים, הרצלייה, חולון, חדרה, חיפה, ירושלים, כפר סבא, מדועין-מכבים-רעות, מטה בנימין, פתח תקווה, ראשון לציון, רחובות ורעננה.



משרד מבקר המדינה בדק אם יש ביטוח ואת היקף הכיסוי הביטוחי של הרשויות המקומיות שנבדקו אל מול היקף הפעילות הכספית ברשות בשנת 2019¹⁴⁴. ל-12 מ-21 הרשויות המקומיות שנבדקו יש ביטוח מפני מעילות והונאות. יצוין כי במקרים על מעילות או הונאות ברשויות אלו, שדווחו למשרד מבקר המדינה, לא נדרשה הפעלת פוליסת הביטוח¹⁴⁵. בלוח שלהלן מוצגים הנתונים שנאספו¹⁴⁶:

לוח 8: היקף כיסוי ביטוחי מפני מעילות והונאות, 2021 (אלפי ש"ח), והיקף הפעילות הכספית ברשות, 2019 (מיליוני ש"ח), ברשויות המקומיות שנבדקו

רשות	היקף כיסוי ביטוחי מפני מעילות והונאות, 2021 (אלפי ש"ח)	היקף הפעילות הכספית 2019 (מיליוני ש"ח)	דירוג הרשות לפי היקף הפעילות הכספית לשנת 2019*
הרצלייה	2,500	949	14
ירושלים	2,000	6,411	1
רמת גן	2,000	1,357	10
אשקלון	2,000	967	13
נתניה	1,500	1,707	7
מודיעין-מכבים-רעות	1,200	641	20
חולון	1,000	1,333	11
רעננה	1,000	853	17
חדרה	1,000	692	18
כפר סבא	800	858	16
אשון לציון	450	1,904	5
בת ים	200	890	15
תל אביב-יפו	אין כיסוי ביטוחי מפני מעילות והונאות	5,477	2
חיפה		2,843	3
פתח תקווה		1,976	4
באר שבע		1,814	6

144 להיקף הפעילות הכספית יש קשר למידת הסיכון של מעילות והונאות. היקף הפעילות הכספית הוא היקף התשלומים שהרשות המקומית ביצעה בשנת 2019, כפי שהוא מופיע בדוח הכספי המבוקר שלה לשנת 2019.

145 הפוליסה לא הופעלה בשל מגוון סיבות: מקרים בהם סכום המעילה או ההונאה היה נמוך מסכום השתתפות העצמית בפוליסה; מקרים בהם הרשויות הצליחו להשיב את הנזק ממצע המעילה; מקרים בהם צד ג' הקשור להליך המעילה לקח אחריות והשיב את כספי המעילה.

146 פוליסות הביטוח של הרשויות המקומיות.



רשות	היקף כיסוי ביטוחי מפני מעילות והונאות, 2021 (אלפי ש"ח)	היקף הפעילות הכספית 2019 (מיליוני ש"ח)	דירוג הרשות לפי היקף הפעילות הכספית לשנת 2019*
אשדוד	אין כיסוי ביטוחי מפני מעילות והונאות	1,705	8
בני ברק		1,451	9
רחובות		1,062	12
מטה בנימין		654	19
אילת		623	21

המקור: נתוני הדוחות הכספיים של הרשויות המקומיות ונתונים שנאספו מהרשויות המקומיות שבוקרו. * מהרשות עם הפעילות הכספית הגבוהה ביותר מדורגת במקום 1 והרשות עם הפעילות הכספית הנמוכה ביותר המדורגת במקום ה-21. הגוונים בתאי הטבלה מייצגים בנוגע לכל טור את גובה הסכומים - סכומים גבוהים יחסית (גוני ירוק); סכומי ביניים (גוני צהוב וכתום) וסכומים נמוכים יחסית (גוני אדום). ירוק כהה מייצג את הסכום הגבוה ביותר ואדום כהה את הסכום הנמוך ביותר.

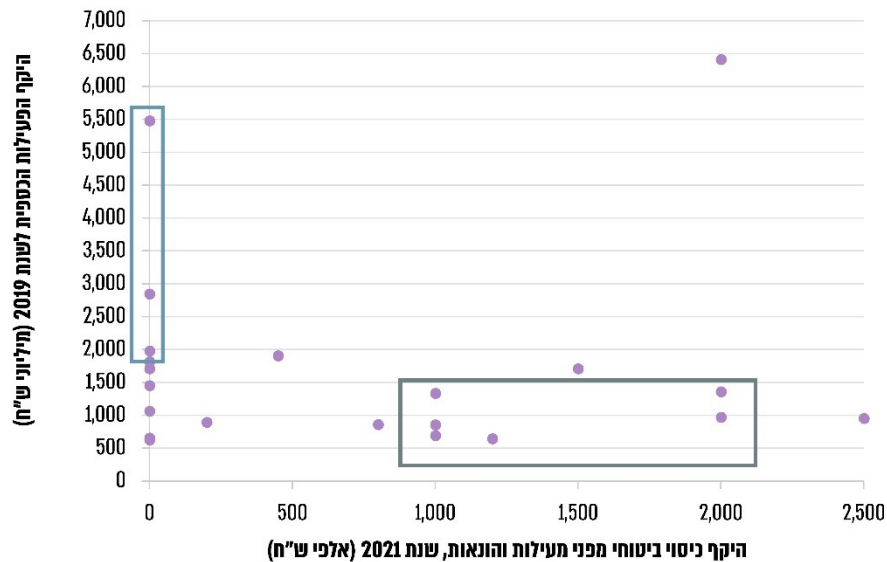
מהלוח עולה כי טווח היקף הכיסוי הביטוחי מפני מעילות והונאות ברשויות המקומיות שנבדקו הוא אפס עד 2.5 מיליוני ש"ח; בקרב רשויות שבחרו לבטח את עצמן, טווח היקף הכיסוי הביטוחי הוא 200,000 עד 2.5 מיליוני ש"ח. נוסף על כך, מקדם המתאם בין היקף הכיסוי הביטוחי להיקף התשלומים בתקציב הרגיל לשנת 2019 הוא 0.03.

מכאן שכמעט שאין קשר בין היקף הכיסוי הביטוחי להיקף התקציב.

בתרשים שלהלן אפשר לראות שהמתאם הנמוך בא לידי ביטוי בעיקר בהבדל שבין הרשויות המצויות במלבן האפור, אשר היקף הפעילות הכספית שלהן נמוך מ-1.5 מיליארד ש"ח והיקף הכיסוי הביטוחי שלהן הוא מיליון ש"ח או יותר, ובין הרשויות במלבן הכחול, אשר היקף הפעילות הכספית שלהן גבוה מ-1.5 מיליארד ש"ח ואין להן כיסוי ביטוחי:



תרשים 13: התפלגות הרשויות, לפי היקף הכיסוי הביטוחי מפני מעילות והונאות, 2021 (אלפי ש"ח), ולפי היקף הפעילות הכספית, 2019 (מיליוני ש"ח)



על פי נתוני הדוחות הכספיים של הרשויות המקומיות ונתונים שנאספו מהרשויות המקומיות שבקרו.

כאמור, ההנהלות של שתיים בלבד (אילת ובאר שבע) מבין 21 רשויות מקומיות שנבדקו השתמשו בסקר סיכונים וסקרים, ואלו נערכו בשנת 2013. מכאן שלצורך קבלת החלטות בנושא הביטוח לא הייתה תשתית עובדתית המעוגנת בסקר סיכונים עדכני שיאפשר להחליט מה סכום הכיסוי הביטוחי הנדרש, אם בכלל.

שלוש רשויות המקומיות דיווחו כי הן מבססות את ההחלטה לרכוש ביטוח ואת ההחלטה בדבר היקף הכיסוי הביטוחי על עצותיו של יועץ ביטוח ומחליטות בנושא על סמך ניסיון העבר.

לנוכח השונות בסכום הכיסוי הביטוחי, המתאם הנמוך בהקשר של היקף הפעילות הכספית והיעדר זיקה בין קבלת ההחלטות לסיכונים בפועל, יש חשש כי רשויות מקומיות משלמות סכומים גבוהים עבור היקף כיסוי ביטוחי שיתכן שאינן נדרשות לו או שיש רשויות מקומיות שאינן מכוסות די הצורך מפני אירוע של מעילה או הונאה אצלן.

משרד מבקר המדינה ממליץ לרשויות המקומיות לשקלל בהחלטות על רכישת פוליסת ביטוח מפני נזקי מעילות והונאות את הערכת הסיכונים לגביהן בתחום ואת היקף הפעילות הכספית כדי שההחלטה תשקף את עקרונות החיסכון והמועילות ובהתאם לכך לשקול להתייעץ בנושא עם גורם מקצועי. עוד מומלץ כי הרשויות (אילת, אשדוד, בני ברק, באר שבע, חיפה, מטה בנימין, פתח תקווה, רחובות ותל אביב-יפו) יבחנו מדי פעם את הצורך ברכישת כיסוי ביטוחי מפני נזקי מעילות והונאות.



עיריית **אשדוד** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי בעקבות ההמלצה היא רכשה פוליסה עם כיסוי ביטוחי מפני מעילות והונאות בסכום של עד 1.58 מיליון ש"ח.

עיריית **באר שבע** מסרה בתשובתה כי היא ביססה את ההחלטה שלא לרכוש ביטוח בתחום של מעילות והונאות על חוות דעתו של יועץ ביטוח. העירייה ציינה כי מדובר בתחום מקצועי, וכי יש לשקול את עלות הביטוח לעומת הסיכון של התממשות אירוע ביטוחי, ובהתאם לכללי החיסכון והמועילות יש לקבל החלטה אם יש מקום לרכוש כיסוי ביטוחי זה.

עיריית **ירושלים** והמועצה האזורית **מטה בנימין** מסרו כי הביטוחים שלהן מבוצעים בהתאם להמלצות הגורמים המקצועיים הרלוונטיים העוסקים בתחום הביטוח. סוגי הפוליסות והיקפן נקבעים לפי עלויות הפוליסה ולפי היקף הסיכונים של הרשות. הרשויות מסרו כי יעבירו את ההמלצה ליועצי הביטוח של הרשויות, וכי יפעלו בהתאם לעמדת גורמי המקצוע בנושא. **מטה בנימין** הוסיפה כי רכישת הפוליסה תבוצע בכפוף למגבלת התקציבית שלה.

עיריית **כפר סבא** מסרה בתשובתה כי תבחן את ההמלצה בעת חידוש הביטוח שלה, וכי במסגרת הבחינה יובאו בחשבון מכלול הנתונים כפי שהשתקפו בדוח.

עיריית **פתח תקווה** מסרה בתשובתה כי תבחן את ההמלצה, וכי ממצאי הבחינה יובאו לאישור ההנהלה.

עיריית **ראשון לציון** מסרה בתשובתה כי סכום הביטוח בפוליסת נאמנות נשאר ללא שינוי זה שנים רבות, בין היתר לנוכח העובדה שניסיון העבר מלמד שלא הוגשו תביעות במסגרת הפוליסה וכפועל יוצא מטיפול העירייה באופן שוטף בשיפור ובייעול של מערכות בקרה והרשאה במערכות הכספים. עוד ציינה העירייה כי לדעתה אין נוסחה נכונה המתכללת את כלל הסיכונים וקובעת את היקף הביטוח הנדרש בהקשר זה.

עיריית **רמת גן** מסרה בתשובתה כי תבחן את נושא הכיסוי הביטוחי עם יועץ הביטוח של העירייה.

עיריית **תל אביב-יפו** מסרה בתשובתה כי לאחר התייעצות עם גורם מקצועי היא סבורה כי הכדאיות של רכישת ביטוח מפני מעילות והונאות מוטלת בספק, והיא סבורה כי יש ביכולתה להתמודד עם מעילות והונאות באמצעים משפטיים ואחרים.



בעשורים האחרונים התפתח הידע בנושא מניעת מעילות והונאות והתגבשו מודלים ועקרונות פעולה בנושא. בדיקת הפעולות והאמצעים הכלל-ארגוניים ש-21 הרשויות המקומיות שנבדקו מיישמות העלתה כי אין הלימה בין הידע והפרקטיקות שהתפתחו כדי למנוע מעילות והונאות לנעשה בפועל ברשויות המקומיות, בין השאר בשל היעדר אסדרה רשמית:



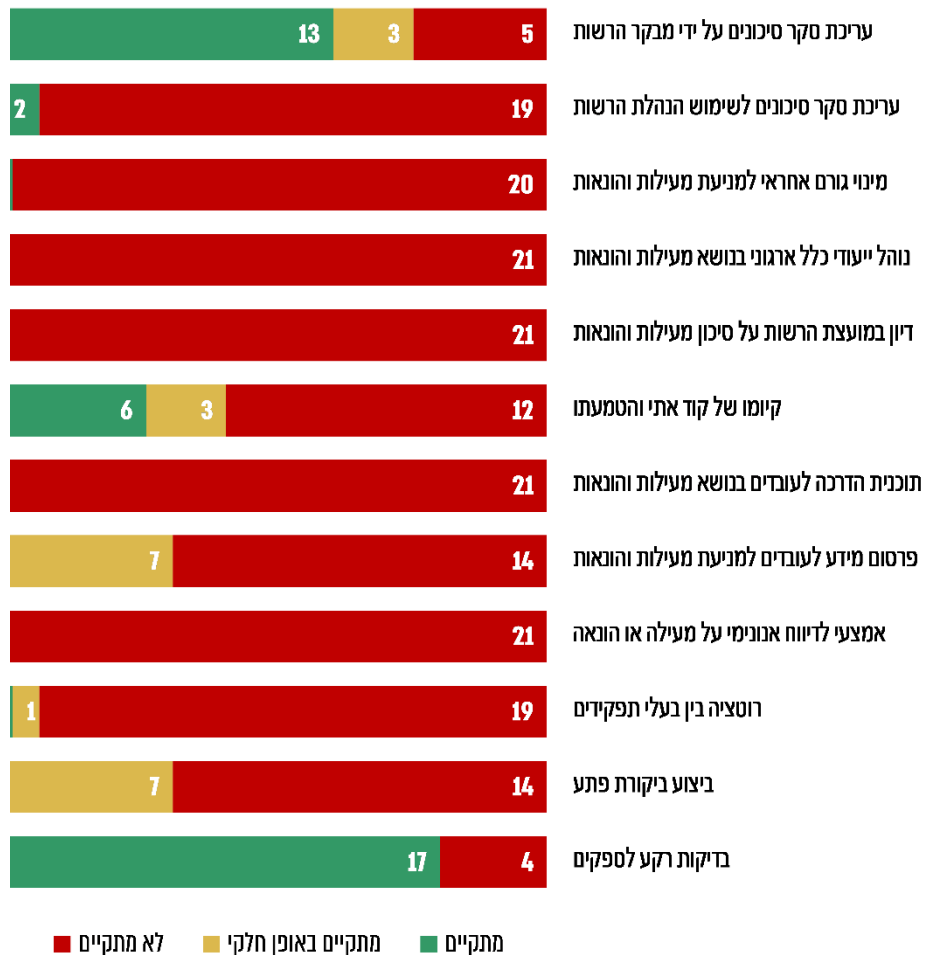
הנהלות הרשויות המקומיות שנבדקו כמעט שאינן ממפות סיכונים לצמצום הסיכון למעילה ולהונאה - אומנם 16 הרשויות מתוך 21 ביצעו סקר סיכונים מלא או חלקי, אולם רק בשתי רשויות הסקר משמש את ההנהלה. באף רשות לא מונה עד מועד הביקורת גורם אחראי לבצע פעולות למניעת מעילות והונאות, ולרשויות אין נוהל ייעודי בתחום. כמו כן, מועצות הרשויות לא דנו בנושא כדי לפקח על פעולות הרשויות.

כמו כן, לרשויות המקומיות אין תוכניות הדרכה ייעודיות בנושא, ורק לחמש רשויות מתוך ה-21 יש קוד אתי מפורט. כמו כן הרשויות ממעטות לפרסם לעובדים מידע בנושא, ולשום רשות אין אמצעי לדיווח אנונימי על חשדות למעילות והונאות. 19 מ-21 הרשויות שנבדקו אינן מיישמות רוטציה בין עובדים בתפקידים שיש להם זיקה לנושאים כספיים או לניהול משאבי הרשות ו-14 מהן אינן עושות ביקורת פתע.

התרשים שלהלן מסכם את הממצאים שנמצאו ב-21 הרשויות המקומיות שנבדקו:



תרשים 14: התפלגות הרשויות המקומיות שנבדקו על פי מצב ביצוע פעולות כלל ארגוניות למניעת מעילות והונאות



על כן, מומלץ לרשויות המקומיות שנבדקו לפעול לביצוע הפעולות הכלל-ארגוניות שפורטו לעיל למניעת מעילות והונאות וכך לצמצם את הסיכונים בתחום זה.

מומלץ למשרד הפנים לפעול לצמצום הפערים המשמעותיים שנמצאו בין הידע, המודלים ועקרונות הפעולה שהתגבשו לצמצום הסיכון למעילה ולהונאה ובין הפרקטיקה הנוהגת ברשויות המקומיות בישראל.



מניעת מעילות והונאות בתהליכי ליבה

בעיריות **באר שבע, חיפה, פתח תקווה וראשון לציון** נעשתה בדיקת עומק לבחינה של הפעולות שהעיריות נוקטות למניעת מעילות והונאות בתהליכי ליבה בשישה תחומים שיש להם זיקה לתהליכים כספיים להוצאות הרשות המקומית ולניהול נכסיה: שימוש באמצעי תשלום, תשלום לספקים, ניהול ההון האנושי, תשלום שכר, חיוב בתשלומי ארנונה וניהול המצאי העירוני. בדיקה זו נערכה כיוון שהרשויות מחויבות לנהוג בזהירות בניהול הכספים, כנאמן של הציבור. בפקודת העיריות נקבע כי גזבר העירייה ממונה מתוקף תפקידו על ניהול ענייניה הכספיים של הרשות. בדינים החלים על הרשויות המקומיות נקבעו דרכי המיני של גזבר הרשות¹⁴⁷, תחומי אחריותו וסמכויותיו¹⁴⁸ ואופן פיטוריו¹⁴⁹. בסעיף 192 לפקודת העיריות¹⁵⁰ נקבע: "הגזבר יהיה אחראי לביטחונה של קופת העירייה". בביקורת נבדקו גם פעולות הביקורת שעשה משרד הפנים, הסיכון שנקבע לתהליכים בסקרי הסיכונים של הרשויות שעשו סקרים, וביקורת שעשו מבקרי העיריות בנושאים אלו.

פעולות למניעת מעילות יכולות להתבצע במישור הארגוני והניהולי ובטיוב סביבת הבקרה, כגון כתיבת נהלים או הנחיות מקצועיות, מיכון של תהליכים ויצירת ממשקים ממוחשבים בין מערכות (בתוך הסדרת הרשאות מתאימות), וכן בהפעלת יחידת בקרה ייעודית וביישום רוטציה בתפקידים. כמו כן, אפשר לבצע פעולות פרטניות מסוגים שונים, ובכלל זה בקורות ממוחשבות, כדי לצמצם את האפשרות לביצוע מעילות והונאות ולאתר תופעות חריגות שיאפשרו לבדוק תהליכים ופעולות.

עיריית **באר שבע** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי ככלל היא מקבלת את הגישה כי ביקורת אנליטית באמצעים מחשוביים יכולה לסייע בחיזוק הפיקוח והבקרה, וכי היא פועלת באמצעים העומדים לרשותה, ובהתאם למשאביה. העירייה גם ציינה כי לצד הצעדים שנקטים לשיפור הביקורת האנליטית וכמענה מידי על הצורך בחיזוק הפיקוח והבקרה בנושאים שבהם הדבר נדרש, העירייה פועלת לחיזוק הבקרה האנושית ואף הקימה יחידות בקרה ייעודיות בתחומים העיקריים.

עיריית **ראשון לציון** מסרה בתשובתה כי היא מבנה את החשיבות הרבה של ביצוע בקורות בתהליכי כספים ואף הקצתה בתקן שלה משרות להקמת מערכות בקרה על חשבון משרות בתחומים אחרים. העירייה הוסיפה כי בנייר עמדה שכתבה דובר על חשיבות העבודה ועל עיבוי מחלקת הבקרה בעובדים מקצועיים ומשרות נוספות לנוכח הסיכון הגדול הטמון בתחום.

בפרקים שלהלן יוצגו ממצאים מדיווחיהן של הרשויות המקומיות למשרד מבקר המדינה ומהמסמכים שהן התבקשו למסור על היערכותן הארגונית ועל הבקורות שהן מיישמות.

147 פקודת העיריות, סעיף 167(ה)(1), החל גם על מועצות מקומיות ואזוריות מכוח פקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש], סעיף 34א (להלן - פקודת המועצות המקומיות).

148 לדוגמה, פקודת העיריות, סעיפים 2ג170, 2ג170 ו-203, החלים גם על מועצות מקומיות ואזוריות מכוח פקודת המועצות המקומיות, סעיף 34א.

149 פקודת העיריות, סעיף 171(ב)(1), החל גם על מועצות מקומיות ואזוריות מכוח פקודת המועצות המקומיות, סעיף 34א.

150 החל גם על מועצות מקומיות ואזוריות מכוח פקודת המועצות המקומיות, סעיף 34א.



מניעת מעילות והונאות באמצעי תשלום

במרבית המעילות המבוצעות בארגונים מעורבים אמצעי תשלום, שכן הם ה"צינורות" הכספיים שבאמצעותם יוצא הכסף מהארגון. מעילה עלולה להתבצע גם באמצעות גבייה של כסף והסתרת הפעולה באמצעות רישום כוזב בספרים¹⁵¹.

הרשויות המקומיות משתמשות במגוון אמצעי תשלום, ובכלל זה: מערכת סליקה בנקאית (להלן - מס"ב)¹⁵², המחאות, העברות בנקאיות, הוראות קבע וכרטיסי אשראי. בחלק זה נבחן את נושא מניעת מעילות והונאות בשימוש במס"ב, המחאות והוראות קבע - אמצעי התשלום שבאמצעותם מבוצעים למעשה הרוב המוחלט של התשלומים ברשות.

בלוח שלהלן מתואר היקף השימוש בכל אחת מהרשויות באמצעי התשלום השונים בשנת 2019:

לוח 9: היקף השימוש באמצעי התשלום השונים בעיריות שנבדקו לעומק, 2019 (מיליוני ש"ח)

ראשון לציון	פתח תקווה	חיפה	באר שבע	
1,053	961.1	949.6	1,400	תוכנת מס"ב
139	101	731.2	126.2	המחאות
57	82.3	39.5	48.2	הוראות קבע
3	-	-	-	אשראי
1,252	1,144.4	1,720.3	1,574.4	סך הכול

על פי דיווחי הרשויות המקומיות למשרד מבקר המדינה.

בסעיף 189 לפקודת העיריות נקבע: "כל הכספים המתקבלים על ידי העירייה או בשבילה מכוח הוראותיהם של הפקודה או של כל דין אחר, או בכל דרך שהיא, יהיו קופה שתיקרא קופת העירייה".

בסעיף 190 בפקודת העיריות מוגדרת הסמכות לשלם מקופת העירייה ונקבע: "כל ההוצאות שהעירייה מתחייבת בהן כדין לפי הוראות הפקודה או כל דין אחר, וכן כל סכום אחר המגיע ממנה כדין, ייקפו לחובת קופת העירייה וישולמו מתוכה, ובלבד שלא ישולם מקופת העירייה

151 ע' אלקלעי, המדריך השלם לביקורת חקירתית: חקירה, איתור ומניעת מעילות (2021), עמ' 48.

152 מס"ב היא מערכת של חברת שירותים משותפת הנמצאת בבעלות הבנקים. החברה משרתת את כלל הציבור המעוניין לבצע העברות בנקאיות בהיקפים גדולים באמצעות תוכנה המייצרת קובץ ובו נתוני כלל המוטבים לתשלום מהארגון.



שום תשלום אלא אם הורשה על ידי התקציב השוטף או הורשה במיוחד על ידי המועצה באישורו של הממונה".

בסעיף 191(א) בפקודת העיריות נקבע: "כל פקודת תשלום או שובר תשלום או שיק לחובת קופת העירייה ייחתמו על ידי ראש העירייה, או פקיד אחר שהורשה לכך על ידי המועצה, וייחתמו חתימה שכנגד על ידי הגזבר, ואם נחתמו כך רשאי הבנק לפרוע על פיהם". בסעיף 191(ב) נקבע: "הגזבר רשאי, באישור המועצה, להסמיך עובד מעובדי העירייה הכפוף לו, לחתום בשמו על פקודת תשלום, שובר תשלום או שיק כאמור בסעיף קטן (א) ובלבד שסכומם אינו עולה על הסכום שקבע השר בתקנות; אין בהסמכה כאמור כדי לשחרר את הגזבר מחובותיו ומאחריותו לפי כל דין".

הרשויות המקומיות חייבות בניהול מערכת הנהלת חשבונות לפי תקנות הרשויות המקומיות (הנהלת חשבונות), התשמ"ח-1988 (להלן - תקנות הרשויות המקומיות להנהלת חשבונות). ניהול החשבונות דרוש לצורך ניהול פעולותיה של הרשות ולצורך הפקת מידע וגילוי נאות על מצבה הכספי בכל עת, וכן על תוצאות פעולותיה הכספיות.

באפריל 2017 פרסם משרד הפנים את חוברת ההנחיות המעודכנת להנהלת חשבונות ודיווח כספי ברשויות המקומיות (להלן - הנחיות משרד הפנים להנהלת חשבונות ברשויות המקומיות). החוברת נועדה לקבץ את הוראות החוק ואת ההנחיות השונות בנושאי חשבונאות ודיווח כספי ברשויות המקומיות.

מנכ"ל משרד הפנים פרסם בשנת 2005 את נוהל הטיפול בהמחאות לרשויות מקומיות¹⁵³, ובשנת 2009 פרסם חוזר¹⁵⁴ לשמירת אסמכתאות על ביצוע תשלומים ברשויות המקומיות.

חוזרי מנכ"ל משרד הפנים אינם מסדירים את אופן השימוש באמצעי תשלום כדוגמת אשראי, העברות ומס"ב, אך נקבעו בהם הוראות לגבי טיפול בהמחאות ושמירת אסמכתאות על ביצוע תשלומים. בנוסף, הם אינם עוסקים במניעת מעילות והונאות באמצעי התשלום.

מומלץ למשרד הפנים לקבוע לרשויות המקומיות קווים מנחים למניעת מעילות והונאות בשימוש באמצעי התשלום השונים.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי במסגרת בחינה מעמיקה של נושא ההונאות והמעילות ייבחנו היתרונות והחסרונות של פרסום קווים מנחים למניעת מעילות והונאות באמצעי תשלום.

153 מנכ"ל משרד הפנים, חוזר 1/2005: נוהל טיפול בהמחאות על ידי רשויות מקומיות, איגודי ערים וועדות מרחביות.

154 מנכ"ל משרד הפנים, חוזר 7/2009: שמירת אסמכתאות על ביצוע תשלומים ברשויות המקומיות.



סקרי סיכונים שבוצעו ברשויות שנבדקו

כאמור, הרשות המקומית עוסקת במגוון רחב של תחומים, ולכן, מטבע הדברים, חשופה לסיכונים. בחוזר מנכ"ל¹⁵⁵ משנת 2004 קבע משרד הפנים כי לשם הגברת יעילות עבודת הביקורת, בטרם הכנת תוכנית העבודה לביקורת, על מבקר הרשות המקומית לערוך סקר סיכונים ברשות.

מבין 11 הרשויות שמסרו לצוות הביקורת את סקרי הסיכונים שביצעו מבקרי הפנים שלהן¹⁵⁶, נושא אבטחת אמצעי תשלום עלה כנושא עתיר סיכונים בשש רשויות¹⁵⁷, ובהן עיריית ראשון לציון, שהיא אחת מארבע העיריות שנבדקו לעומק. בעיריית באר שבע שערכה סקר ב-2013 ובעיריית פתח תקווה שערכה סקר בשנים 2015 - 2016, נושא אבטחת אמצעי תשלום לא נמצא כעתיר סיכונים.

בעיריית ראשון לציון הוגדרו כמה פעולות חשבונאיות בתוכנה של מרכז מס"ב, בהמחאות ובכרטיסי אשראי בסקר הסיכונים שהזמינה מבקרת העירייה כפעולות ברמת סיכון גבוהה: ביצוע פעולות שלא על ידי גורמים מורשים במערכת הסליקה הבנקאית ובהמחאות; שידור מנת מס"ב למספר חשבון בנק שגוי; היעדר הפרדת תפקידים בביצוע תשלומים; ביצוע תשלומים כפולים; שינוי מספר חשבון בקובץ מס"ב המוכן לשידור; שימוש בכרטיס מגנטי בידי גורם לא מורשה.

בעיריית חיפה לא נעשה סקר סיכונים רשותי בנושא אבטחת אמצעי תשלום. הסקרים של עיריות באר שבע ופתח תקווה בוצעו יותר מחמש שנים לפני ביצוע הביקורת.

מומלץ לעיריית חיפה לבצע סקר סיכונים בנושא אמצעי תשלום. לעיריות באר שבע ופתח תקווה מומלץ לעדכן את סקר הסיכונים בנושא.

עיריית באר שבע מסרה בתשובתה כי היא פועלת לעדכון הסיכונים בחלק מתחומי הפעילות שלה והיא תשקול את הצורך בעדכון סקר הסיכונים המקיף. עדכון זה יבוצע לאור עקרונות החיסכון, היעילות והמועילות המשאבים הניכרים המושקעים בסקר כזה.

עיריית פתח תקווה מסרה בתשובתה כי נושא אבטחת אמצעי תשלום לא נמצא עתיר סיכונים מכיוון שרוב התשלומים מבוצעים במס"ב לאחר שכל מסמך כספי נחתם על ידי בעלי תפקידים שונים. העירייה הוסיפה כי ההרשאות הקיימות ותהליכי האישור נבחנים מפעם לפעם.

155 מנכ"ל משרד הפנים, חוזר 5/2004.

156 הרשויות: אילת, אשקלון, באר שבע, הרצלייה, מטה בנימין, כפר סבא, נתניה, פתח תקווה, ראשון לציון, רמת גן ורעננה.

157 הרשויות: אילת, הרצלייה, כפר סבא, מטה בנימין, ראשון לציון ורעננה.



ביקורת של מבקרי העיריות בנושא אמצעי תשלום

משרד מבקר המדינה בדק האם מבקרי העיריות שנבדקו לעומק כללו בביקורות שלהם את נושא אמצעי התשלום - אבטחתם ומניעת מעילות בשימוש בהם.

מבין ארבע העיריות שנבדקו לעומק נמצא כי בעיריית חיפה נערכה ביקורת על אבטחת אמצעי תשלום בשנת 2004. מבקר העירייה הצביע על כך שאין נוהל לביצוע תשלומים בתוכנת מס"ב, וכן מצא ליקויים ביישום עקרון הפרדת התפקידים בסוגיות הקשורות להזמנת המחאות מבית הדפוס אשר מנפיק אותן עבור העירייה. עוד הוא מצא ליקויים בסימול סטטוס ההמחאה במערכות המחשוב, למשל: המחאה הודפסה, מוכנה לחתימה, נחתמה, עברה לקופה, עברה למחלקה, שוחררה, וזאת כדי לאתר אותה במערכת המחשוב של הרשות¹⁵⁸.

מבקרת עיריית ראשון לציון פרסמה בשנת 2011 דוח שעסק בבקרה על הפקדת המחאות דחיות בקופת העירייה וכן דוח על תשלומים שמבצעת הרשות באמצעות מס"ב¹⁵⁹. בדוחות הביקורת שפרסמה במהלך העשור האחרון בדקה המבקרת היבטים שונים בנושא אמצעי תשלום.

נמצא כי מבקרי העיריות באר שבע ופתח תקווה לא ערכו ביקורות בנושא אבטחת אמצעי תשלום ומניעת מעילות והונאות בתחום זה בעשרים השנים האחרונות; בעיריית חיפה הביקורת האחרונה בנושאים אלו בוצעה לפני כ-17 שנים ובעיריית ראשון לציון הביקורות האחרונות בוצעו לפני כעשור.

מומלץ למבקרי ארבע הרשויות לערוך גם ביקורות בנושא אבטחת אמצעי תשלום ומניעת מעילות והונאות בתחום זה, בהתאם לסיכונים הכרוכים בו.

עיריית פתח תקווה מסרה בתשובתה כי מבקרת העירייה תבצע ביקורות בנושא אמצעי תשלום.

פעולות הרשויות למניעת מעילות והונאות באמצעי תשלום

מניעת מעילות והונאות באמצעי תשלום מתקיימת בכמה רבדים: הגנה פיזית על אמצעי התשלום עצמם; ביצוע בקורות לאיתור פעולות חריגות ביומן או במערך המחשוב של הארגון; שיפור תהליכי העבודה והפרדת התפקידים בכל הקשור לשימוש באמצעי התשלום השונים.

158 מבקר עיריית חיפה, דוח שנתי (2004), "אבטחת אמצעי תשלום".

159 מבקרת עיריית ראשון לציון, דוח שנתי (2011), "בקרת הפקדת המחאות דחיות בקופת העירייה"; מבקרת עיריית ראשון לציון, דוח שנתי (2011), "תשלומים באמצעות מרכז סליקה בנקאי".



תשלומים באמצעות תוכנת מרכז הסליקה הבנקאי

תשלומים באמצעות תוכנת מס"ב מרוכזים בקובץ ובו מפורטים חשבונות הבנק המזוכים והסכומים המועברים. הרשויות המקומיות מסתייעות בתוכנה זו לביצוע עיקר התשלומים לעובדים ולספקים. תהליך הכנת התשלומים מבוצע בכל רשות באגף התשלומים שבמינהל הכספים, והתשלומים מבוצעים באמצעות מס"ב. התשלומים, ובכלל זה תשלומים לספקים או שכר, מועברים במרוכז לזכאים, כמה פעמים בחודש. השימוש בתוכנת מס"ב חוסך לרשות את הצורך להפיק מאות המחאות או העברות בנקאיות ולשלוח אותן לספקים ולעובדים, וכך נמנעת חשיפה של טעויות ומעילות.

לתשלום באמצעות מס"ב כמה יתרונות: התשלום באמצעי זה אמור להבטיח כי את הפעולה מבצע הגורם המורשה לכך; התוכנה נועדה למנוע את האפשרות לשנות את סכום התשלום וזהות הספק או העובד לאחר נעילתו של קובץ התשלומים; השימוש במס"ב עשוי להפחית סיכוני תפעול והונאה המובנים בשימוש בהמחאות או בהעברות למספר רב של ספקים ועובדים בפרק זמן קצר. אף על פי כן, הליך זה טומן בחובו גם סיכונים פיננסיים, ובהם תשלומים לספקים לא מורשים או לעובדים פיקטיביים בהיקפים גדולים; רישום שגוי של מקבצי תשלומים; וכן תשלומים עבור שירותים שלא בוצעו.

כלומר, בכך שתוכנת מס"ב מרכזת מגוון רחב של תשלומים היא תורמת להפחתת סיכונים הקיימים בשימוש באמצעי תשלום אחרים, אמצעים שהם מבוחרים מטבעם, אולם גם מגבירה את הסיכון לביצוע מעילות בהיקף כספי רחב, שכן מספר הפעולות הרב והיקף התשלומים אשר מבוצעים בכל העברה מקשים לבצע בקרה על התשלומים בזמן אמת. בתרשים שלהלן מתואר תהליך העברת קובצי תשלומים באמצעות תוכנת מס"ב:



תרשים 15: תהליך העברת קובצי תשלומים באמצעות תוכנת מס"ב



את כל הפעולות באתר מס"ב, כולל חתימה אלקטרונית לאישור התשלומים, מבצעים הגורמים המורשים בארגון באמצעות רכיב חומרה מאובטח.

התאמה בין קובץ התשלומים לקובצי מס"ב

אי-התאמה בין קובצי התשלומים המאושרים, כפי שהוכנו במחלקת הנהלת חשבונות, ובין הקובץ המשודר באמצעות תוכנת מס"ב, הקובץ המוציא אל הפועל את התשלומים הללו, עלולה להיות סיכון לביצוע מעילה. במקרה של אי-התאמה כזאת ייתכן שבפועל יבוצעו תשלומים מבלי שניתן



להם אישור, ולכן עלולים תשלומים לא מאושרים אלה להגיע לידי מי שאינו אמור לקבלם. לכן יש לנקוט פעולות לצמצום הסיכון לאי-התאמה בין הקבצים והמערכות לתשלום.

ארבע הרשויות דיווחו כי לפני העברת הקובץ למס"ב בודקים את סכומי התשלום שני בעלי תפקידים לפחות. עיריית **פתח תקווה** ציינה כי שלוש מחלקות שונות בודקות את התאמת הסכומים, ומנהל המאשר את המס"ב בודק את סכומי התשלום.

ארבע הרשויות דיווחו גם כי לפני העברת הקובץ למס"ב הן בודקות את סכומי התשלום אל מול הזמנות שאושרו ואל מול החשבוניות שנקלטו על פי מסמכים מאמתים. כמו כן, עיריית **באר שבע** ציינה כי בעת ביצוע העברה למס"ב נעשית עוד בקרה מדגמית לבדיקת עבודתם של החשב האגפי ושל הנהלת החשבונות המרכזית.

ארבע הרשויות דיווחו כי לאחר ביצוע ההעברה למס"ב הן בודקות התאמה מלאה של הסכומים לתשלום בין קבצים ששודרו מהנהלת חשבונות למס"ב ובין קבצים שהתקבלו במס"ב.

בעיריות **חיפה**, **פתח תקווה** ו**ראשון לציון** נערכת השוואה בין פרטי הבנק של המוטבים לתשלום הרשומים בקובץ כרטיסי חובה וזכות במחלקת הנהלת חשבונות ובין קובץ התשלומים המשודר למס"ב. עיריית **באר שבע** דיווחה כי לא נערכת בדיקה זו.

בארבע הרשויות נדרשים אישורים של שני בעלי תפקידים ומבוצעות פעולות להתאמת הנתונים בקבצים. עם זאת, נמצא כי עיריית **באר שבע** אינה עורכת השוואה בין פרטי חשבונות הבנק של מוטבים לתשלום הרשומים במחלקת הנהלת חשבונות לבין הפרטים בקובץ המועבר לשידור במס"ב, לאחר הוצאתו ממערכת התשלומים.

עיריית **באר שבע** פירטה כמה בקרות אחרות שהיא עושה בשלבים שונים של תהליך התשלום במערכת התשלומים, למשל אישור של האגף על כך שקיבל את השירות שהוזמן ואישור של החשב שבדק את החשבון ומאשר וכן בקרה מרכזית על תהליכים אלו.

מומלץ לעיריית **באר שבע** לבצע, נוסף על הבקרות במערכת התשלומים, בדיקות כוללות על בסיס קבוע לאיתור אי-התאמות של פרטי חשבונות בנק של מוטבים בין הקובץ שמיועד לשידור במס"ב לבין הנתונים במערכות התשלום, וזאת סמוך למועד שידור הקובץ.

מורשי חתימה על קובץ מס"ב

מורשי חתימה הם מי שהרשות הסמיכה ואישרה לבצע פעולות שוטפות בחשבונות הבנקים ולאשר את תשלומי הרשות. קביעת מורשי חתימה נועדה למנוע מצב שגורם שאינו מורשה יוכל לחייב את הרשות באמצעות חתימתו לטובת צד שלישי. כל רשות מקומית נדרשת לקבוע ולאשר פרוטוקול זכויות חתימה שיסמך את בעלי התפקידים לפעול בשם הרשות. פרוטוקול זכויות החתימה של הרשות מגדיר שתי קבוצות של בעלי תפקידים המורשים לחתום בשמה. הרכב חתימות של חותם מקבוצה אחת עם חותם מקבוצה שנייה בצירוף חותמת העירייה מחייב את



חשבונות הבנק של העירייה. באופן כללי, הקבוצות מתפלגות לבעלי תפקידים, כמו לדוגמה בעיריית **פתח תקווה**: קבוצה אחת - ראש העירייה ומנכ"ל העירייה; קבוצה שנייה - גזבר העירייה, מנהל אגף התקציבים וסגן מנהל אגף החשבונות. חשוב לעדכן את הבנק בזהות מורשי החתימה בכל פעם שחל שינוי.

ארבע הרשויות דיווחו כי הן מעדכנות את הבנקים כאשר חל שינוי בזהות מורשי החתימה. ארבע הרשויות מסרו כי הן מקבלות מהבנק אישור מסירה או קבלה בעת קבלת עדכון על זהות מורשי החתימה. עיריית **פתח תקווה** גם ציינה כי היא מקבלת מהבנק אישור בכתב. עיריית **באר שבע** דיווחה כי היא מקבלת אישור טלפוני.

בעיריית **ראשון לציון** לא נמצא מסמך אישור מהבנק על קבלת עדכון בנוגע לשינוי בזהות מורשי החתימה על קובצי מס"ב בשנים 2018 - 2020, זאת אף על פי שחלו שינויים בזהות מורשי החתימה ברשות במהלך תקופה זו. עיריית **ראשון לציון** הוסיפה כי החלפת רשימת מורשי החתימה מטופלת באופן מיידי באמצעות הלשכה המשפטית וכי רק בעלי תפקידים שהורשו לטפל בתשלומים עושים כן.

עיריית **באר שבע** מסרה בתשובתה כי שינוי מורשי חתימה נעשה באמצעות טפסים שמתקבלים מהבנק, וכי היא ממלאת אותם וגם היועץ המשפטי של הרשות חותם עליהם. טפסים אלה נשלחים בפקס או בדואר האלקטרוני לבנק, והעירייה מוודאת טלפונית כי הטפסים התקבלו.

עיריית **ראשון לציון** מסרה בתשובתה כי רשימת מורשי חתימה מעודכנת נמסרת לכל הבנקים באופן שוטף והם מעדכנים אותה. העירייה ציינה כי היא מבצעת בירור באמצעות הטלפון בדבר העדכון.

עלה כי עיריית **ראשון לציון** לא דאגה לקבל אישור מסירה או קבלה בגין עדכון מורשי החתימה של הרשות וכי עיריית **ראשון לציון** וגם עיריית **באר שבע** מקבלות אישור טלפוני.

מומלץ לעיריית **באר שבע** ו**ראשון לציון** לקבל אישור בכתב מהבנק על ביצוע עדכון זהות מורשי החתימה, במקום בירור טלפוני.

שינוי פרטים בקובץ התשלומים

הוראת תשלום מבוצעת באמצעות קובץ המועבר בממשק למס"ב. לקובץ מבנה ייחודי, והוא מכיל פרטים רבים, לרבות חשבון הבנק שאליו מבוצע התשלום וסכום התשלום. על אף מורכבותו של הקובץ, אפשר לפענח אותו באמצעים פשוטים ולבצע בו שינויים בטרם מורשי החתימה נועלים אותו בהעברת כרטיס מגנטי המצוי בידיהם¹⁶⁰.

ארבע הרשויות דיווחו כי אי אפשר לשנות פרטים בקובץ התשלומים המשודר לתוכנת מס"ב ממועד הפקתו ועד שמורשי חתימה ברשות חותמים עליו. עיריית **פתח תקווה** ציינה כי הקובץ משוגר ועולה לרשת כסכום אחד, כך שאי אפשר לשנות את הקובץ עצמו.

160 ע' אלקלעי, המדריך השלם לביקורת חקירתית: חקירה, איתור ומניעת מעילות (2021), עמ' 51.



הפרדת תפקידים בהעברת קובצי תשלומים

ארבע העיריות דיווחו כי בעת ביצוע תשלום במס"ב מתקיימת הפרדת תפקידים, כלומר גורם אחד מייצא את קובץ התשלומים ממערכת הנהלת חשבונות לתוכנת מס"ב וגורם אחר עורך בקרה על הקובץ, חותם ומאשר.

ארבע הרשויות דיווחו כי רשימת מורשים לחתימה אלקטרונית על קובץ התשלומים העובר למס"ב נקבעה מול מערכת מס"ב.

שמירה פיזית על התקני הזיהוי ועל הדוח המשודר למס"ב

לצורך השידור למס"ב ניתנים למורשי החתימה התקני זיהוי (רכיב חומרה מאובטח) וסיסמה הידועה רק להם. ואולם, כשאחד המורשים אינו נמצא בארגון, התקן החתימה מועבר לגורם אחר בארגון, והוא מבצע את השידור עבור המורשה. מצב זה הוא פתח לביצוע מעילה באמצעות שידור על ידי גורם לא מורשה בארגון. תיעוד מלא של שידור העברת התשלומים מהרשות המקומית למס"ב חיוני לצורך שחזור תנועות הכספים ומשמש נתיב בקרה לרשות. תיעוד כזה מצמצם את החשיפה לסיכונים לביצוע מעילות. כך, לדוגמה, ברשויות מקומיות רבות, התקני הזיהוי לשידור למס"ב שניתנו לראש העיר ולגזבר נמצאים בפועל אצל הממונה על ביצוע התשלומים¹⁶¹. כלומר, ייתכן שהעברות התשלומים האמורים להתבצע אך ורק באישור דרגים גבוהים יכולים להתבצע שלא על פי כללי מינהל תקין.

ארבע הרשויות דיווחו כי התקני הזיהוי לצורך שימוש באתר התשלומים של מס"ב נשמרים ברשות מורשי החתימה שברשות.

ארבע הרשויות דיווחו כי כל פרטי קובץ התשלומים ששודר, כולל הסכום הכולל, מודפסים לקבצים בפורמט PDF¹⁶².

יידוע המוטבים על התשלום

מרכיב אחר של בקרה על תשלומים הוא יידוע המוטבים בדבר התשלום הצפוי לעבור אליהם מהרשות. כך מתבצעת בקרה צולבת העשויה להפחית את הסיכון לביצוע תשלום לגורם אחר, כזה שאיננו אמור לקבל את התשלום, למשל עקב התחזות.

ארבע הרשויות דיווחו כי למוטבים שנכללו בקובץ התשלומים למס"ב נשלחת הודעה באמצעים אלקטרוניים, ובה פרטים על הסכומים העומדים לעבור לחשבונם במועד התשלום הקרוב.

161 שם.

162 קבצים בפורמט זה מאפשרים שימוש פחות אקטיבי בהם ויותר שימוש פסיבי של קריאה בלבד - אלו קבצים אשר קשה לשנותם, לעבדם, לעדכןם ולשלבם במערכות אחרות.



בלוח להלן מוצג מצב הביצוע של פעולות וביקורת בארבע הרשויות בנושא תשלום באמצעות מערכת הסליקה הבנקאית:

לוח 10: מצב הביצוע של פעולות וביקורת בארבע הרשויות בנושא תשלום באמצעות מערכת הסליקה הבנקאית

ראשון לציון	פתח תקווה	חיפה	באר שבע	פעולות או ביקורת שעליהן דיווחו הרשויות	
✓	✓	✓	✓	לפחות שני בעלי תפקידים בודקים את סכומי התשלום דרך מס"ב	התאמה בין קובץ תשלומים לקבצי מס"ב
✓	✓	✓	✓	סכומי התשלום נבדקים על פי מסמכים מאמתים אל מול הזמנות שאושרו וחשבוניות שנקלטו	
✓	✓	✓	✓	מתבצעת בדיקת התאמה מלאה בין קבצים ששודרו מהנהלת חשבונות למס"ב לבין קבצים שהתקבלו במס"ב	
✓	✓	✓	✗	נערכת השוואה בין פרטי חשבונות בנק של מוטבים לתשלום הרשומים בקובץ כרטיסי חובה וזכות אל מול קובץ התשלומים שמשודר למס"ב סמוך לשידורו	
✓	✓	✓	✓	העירייה מעדכנת את הבנקים כאשר חל שינוי בזהות מורשי החתימה	מורשי חתימה
✗*	✓	✓	✗*	העירייה מקבלת אישור מסירה או קבלה בכתב מהבנק בעת עדכון זהות מורשי החתימה	
✓	✓	✓	✓	אין אפשרות לשנות פרטים בקובץ התשלומים המשודר לתוכנת מס"ב ממועד הפקתו ועד לחתימתו על ידי מורשי חתימה ברשות	שינוי פרטים בקבצי תשלומים
✓	✓	✓	✓	ישנה הפרדת תפקידים בעת ביצוע תשלום במס"ב	הפרדת תפקידים



ראשון לציון	פתח תקווה	חיפה	באר שבע	פעולות או בקורות שעליהן דיווחו הרשויות	
✓	✓	✓	✓	רשימת מורשים לחתימה אלקטרונית על קובץ התשלומים שעובר למס"ב נקבעה מול מערכת מס"ב	
✓	✓	✓	✓	התקני הזיהוי לצורך שימוש באתר התשלומים של מס"ב נשמרים ברשות מרשי החתימה שברשות	שמירה פיזית
✓	✓	✓	✓	כל פרטי קובץ התשלומים ששודר כולל הסכום הכולל מודפסים לקבצים בפורמט PDF	
✓	✓	✓	✓	נשלחת הודעה אלקטרונית למוטבים, ובה פרטים על הסכומים העומדים לעבור לחשבונם במועד התשלומים הקרוב	ידוע מוטבים על תשלום

על פי דיווחי הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* עיריות **באר שבע** ו**ראשון לציון** מוודאות עם הבנק באמצעות הטלפון כי בוצע העדכון.

תשלומים באמצעות המחאות לפירעון מידי

אבטחה פיזית של המחאות

נטילת המחאה ללא רשות, למשל מארון לא נעול או מתחתיתה של ערימת המחאות הנמצאות במדפסת, וזיוף חתימות של מורשי החתימה בארגון, היא אחת השיטות הנפוצות לגניבת המחאות. במקרים רבים מצליחים גורמים שונים לגנוב המחאות הממתינות לחתימה של המורשים כשהן אינן מאובטחות¹⁶³.

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מינואר 2005¹⁶⁴ נקבע כי המחאות של הרשות, כמו גם ההמחאות שהרשות המקומית מקבלת מגורמי-חוץ, יוחזקו בקופה נעולה וממוגנת בסביבה מאובטחת. הקופה תהיה סגורה במשך כל שעות היממה, למעט כשהיא נפתחת לצורכי עבודה שוטפת, והיא תיסגר מייד לאחר השימוש. פתיחת הקופה תיעשה בנוכחות הממונה על הקופה או הכספת ברשות המקומית.

163 ע' אלקלעי, המדריך השלם לביקורת חקירתית: חקירה, איתור ומניעת מעילות (2021), עמ' 50.

164 מנכ"ל משרד הפנים, חוזר 1/2005: נוהל טיפול בהמחאות על ידי רשויות מקומיות, איגודי ערים וועדות מרחביות.



ארבע הרשויות דיווחו כי אף המחאה לא נעלמה בחמש השנים האחרונות.

עיריות **באר שבע, חיפה ופתח תקווה** דיווחו כי ההמחאות מאובטחות בכספת. עיריית **ראשון לציון** דיווחה כי היא מאבטחת את ההמחאות בסוף היום בכספת, ובמהלך היום במגירה נעולה.

אשר לשמירת העתקי ההמחאות, עיריות **באר שבע ופתח תקווה** דיווחו כי הן שומרות העתקים להמחאות בכספת; עיריית **חיפה** שומרת את ההעתקים להמחאות בארון נעול, ואילו עיריית **ראשון לציון** דיווחה כי היא שומרת את ההעתקים להמחאות בקלסרים.

עיריות **חיפה, פתח תקווה וראשון לציון** דיווחו כי המפתחות לכספת נמצאים אצל בעל תפקיד מוגדר; בעיריית **באר שבע** הכספת נפתחת באמצעות קוד השמור אצל בעל תפקיד מוגדר. נוסף על כך, ארבע העיריות מסרו כי המחאות הממתינות לחתימת מורשים שמורות במקום מוגדר, ובעל תפקיד שאינו מורשה אינו יכול לגשת להמחאות. כמו כן, ארבע הרשויות מסרו כי מדפסת ההמחאות ממוקמת במקום המיועד לה.

עיריות **באר שבע, פתח תקווה וראשון לציון** דיווחו כי המחאות אינן נשלחות בדואר רגיל. עיריית **חיפה** מסרה כי המחאות בסכומים הקטנים מ-1,500 ש"ח יכולים להישלח גם בדואר רגיל.

ככלל ארבע הרשויות מאבטחות את ההמחאות באופן פיזי כראוי בהתאם לדיווחיהן. שימת לב צריכה להינתן לשמירת ההמחאות במהלך כל שעות היממה במקום נעול שאינו נגיש לכל עובד.

טיפול בהמחאות

רישום המחאות

רישום מדוקדק וקפדני על גבי המחאה עשוי למנוע מעילות. כך, לדוגמה, שינוי שם המוטב על גבי המחאה חתומה של הארגון או זיוף חתימה של מורשה חתימה בארגון מאפשרים למועל לפדות את המחאה¹⁶⁵.

ארבע הרשויות דיווחו כי הן רשמות את ההמחאות לתשלום באופן ממוחשב.

ארבע הרשויות דיווחו כי ההמחאות לתשלום מבוצעות על גבי דפי המחאות ריקים המיועדים לכך. נוסף על כך, עיריית **פתח תקווה** ציינה כי ההמחאות נרשמות על פי סדרה וכי היא מוחלפת מדי תקופה.

165 ע' אלקלעי, המדריך השלם לביקורת חקירתית: חקירה, איתור ומניעת מעילות (2021), עמ' 49 - 50.



יצוין לחיוב כי עיריית פתח תקווה מקפידה להחליף את מספרי הסדרות של המחאות שהיא מנפיקה. שיטת עבודה זו יכולה להקשות על מי שמבקש לבצע מעילה באמצעות שיבוש של רישומי המחאות.

בקרה אחר רציפות מספרי ההמחאות: חשוב לבצע בקרה אחר רציפות מספרי ההמחאות כדי לאתר המחאות שנגנבו מהרשות וכן בקרה אחר המחאות שלא נעשה בהן שימוש מסיבות שונות, כמו ביטולים, טעויות וכיוצא בזה.

ארבע הרשויות דיווחו כי המחאות לתשלום ממוספרות על פי מספר סידורי רציף וכי אי אפשר להפיק המחאה שלא על פי הרצף הסידורי. עוד הוסיפו כי הן מבצעות בקרה עיתית אחר רציפות מספרי ההמחאות.

מניעת שינויים בהמחאות: ארבע הרשויות גם דיווחו כי אי אפשר לשנות ידנית את מספר ההמחאה או את סכום ההמחאה בעת הפקתה. על ההמחאה חותמים לפחות שני בעלי תפקידים, ומוטבעת בה חותמת של הרשות או מודפס הלוגו של הרשות. עיריית **באר שבע** דיווחה כי על גבי ההמחאה נכתב כי אין לבצע בה שינוי, וכי היא מודפסת בתיחום "למוטב בלבד" ו"בלתי סחיר"; בעיריית **פתח תקווה** צוין כי ההמחאה מודפסת, מצוין עליה כי היא "למוטב בלבד", היא תקפה למשך שישים ימים, ולאחר הדפסתה אי אפשר לבצע בה שינויים; עיריית **ראשון לציון** מסרה כי על גבי המחאה לתשלום אפשר לשנות תאריך בלבד וכי שינוי סכום ההמחאה מוביל לביטולה ומתבצע במערכת הפיננסית באופן ממוחשב ומתועד.

ארבע הרשויות דיווחו כי הן לא תוחמות את סכום ההמחאה באמצעות כוכביות, אולם עיריית פתח תקווה ציינה כי הסכום מודפס במערכות המחשוב, רשום על גבי ההמחאה באופן מילולי וכולל את הסיומת "בלבד".

עלה כי מרבית הבקורות למניעת שינויים בהמחאות מיושמות הלכה למעשה אולם הרשויות אינן תוחמות את סכום ההמחאה באמצעות כוכביות.

מומלץ לעיריות **באר שבע**, **חיפה**, **פתח תקווה** ו**ראשון לציון** לתחום את סכום התשלום בכוכביות כדי למנוע אפשרות לביצוע מעילה.

עיריית **באר שבע** מסרה בתשובתה כי היא תבחן את העלות הכספית הכרוכה בהוספת אפשרות לתחום את סכום ההמחאה באמצעות כוכביות. עם זאת ציינה כי את מרבית תשלומיה היא מבצעת באמצעות מס"ב, וכי ההמחאות המופקות מיועדות להעברת תשלומים לרשויות המס - ביטוח לאומי, מס ערך מוסף ומס הכנסה.

עיריות **פתח תקווה** ו**ראשון לציון** מסרו בתשובותיהן כי הן תבחנה את יישומה של ההמלצה ביחד עם החברה המפתחת את מערכות המחשוב ברשות.



בדיקת פרטי ההמחאות טרם שליחתן

ארבע הרשויות דיווחו כי הנתונים הרשומים על ההמחאות, כמו למשל שם המוטב, מועד התשלום והסכום לתשלום, נבדקים טרם שליחתן למוטב.

ארבע הרשויות דיווחו כי ישנו מנגנון המאפשר בקרה על מספרי ההמחאות שעדיין לא נחתמו על ידי מורשי החתימה ברשות.

אסמכתאות תומכות לביצוע תשלום בהמחאות

מנכ"ל משרד הפנים פרסם בשנת 2009 חוזר¹⁶⁶ בנושא שמירת אסמכתאות על ביצוע תשלומים ברשויות המקומיות, ובו נקבע כי גזבר הרשות יודא שבין מסמכי התשלום שבידי הרשות המקומית יישמר תיעוד המזהה את שמות החותמים על ההמחאות שהרשות מוציאה. הדבר ייעשה באחת משתי החלופות הללו: חתימת מורשי חתימה על ספח ההמחאה או על העתק ההמחאה שנותר בידי הרשות המקומית כאסמכתה לתשלום או סריקת ההמחאה החתומה לפורמט PDF וצירוף ההמחאה הסרוקה לאסמכתאות מבססות תשלום. תיעוד נתיב בקרה אחר - פעולות שבוצעו באסמכתאות - עשוי להפחית את הסיכון לביצוע מעילה ולמעקב אחר נאותות ביצוע התשלום.

ארבע הרשויות דיווחו כי יש תיעוד פיזי וממוחשב להמחאות פגומות/מבוטלות/ישנות/מסדרות שונות וכי הן עוקבות אחר ביצוע פעולות בהמחאות, בפרט נבדקת ההתאמה בין אסמכתאות ובין ביצוע הפעולות בהמחאות, כמו המתנה לחתימה/מסירה וכיוצא בזה.

עוד דיווחו ארבע הרשויות כי הן שומרות אסמכתאות לכל המחאה שהרשות מוסרת או מטפלת בה.

אשר לבדיקת ההמחאות לעומת ההמחאות שנפרעו, דיווחו עיריות באר שבע, חיפה ופתח תקווה כי העתקי ההמחאות נבדקים למול ההמחאות שהוצגו לבנק לפירעון. עיריית פתח תקווה ציינה כי המקור והעתק של ההמחאה מודפסים אוטומטית במדפסת המחאות ממוגנטת הנמצאת במחלקה לתשלומי ספקים. עיריית ראשון לציון דיווחה כי אינה מבצעת בדיקה זו.

מומלץ לעיריית ראשון לציון לבדוק המחאות שהוצגו לבנק לפירעון אל מול העתקים של ההמחאות הללו וזאת כדי להבטיח שנפרעו רק ההמחאות שאמורות היו להיפרע. בדיקה זו יכולה להפחית סיכון לחשיפת הרשות למעילה.

בלוח להלן מוצג מצב הביצוע של פעולות ובקורות בארבע הרשויות בנושא תשלום באמצעות המחאות לפירעון מידי:

166 מנכ"ל משרד הפנים, חוזר 7/2009: שמירת אסמכתאות על ביצוע תשלומים ברשויות המקומיות.



לוח 11: מצב הביצוע של פעולות ובקורות בארבע הרשויות בנושא תשלום באמצעות המחאות לפירעון מיידי

ראשון לציון	פתח תקווה	חיפה	באר שבע	פעולות או בקורות	
חלקי*	✓	✓	✓	המחאות מאובטחות בכספת	אבטחה פיזית של המחאות
✗		✗		העסקי המחאות נשמרים בכספת	
✓	✓	✓	✓	המפתחות לכספת או הקוד נמצאים אצל בעל תפקיד מוגדר	
✓	✓	✓	✓	המחאות ממתינות לחתימת מורשים במקום מוגדר	
✓	✓	✓	✓	רק לבעל תפקיד מורשה יש גישה להמחאות	
✓	✓	✓	✓	מדפסת ההמחאות ממוקמת במקום ייעודי	
✓	✓	חלקי*	✓	המחאות לא נשלחות בדואר רגיל	
✓	✓	✓	✓	המחאות נרשמות באופן ממוחשב	טיפול בהמחאות
✓	✓	✓	✓	יש בקרה עתית אחר רציפות מספרי ההמחאות	
✓	✓	✓	✓	אי אפשר לשנות ידנית את מספר ההמחאה או את סכום ההמחאה בעת הפקתה	
✓	✓	✓	✓	על ההמחאות מוטבעת חותמת של הרשות או מודפס הלוגו שלה	
✓	✓	✓	✓	על ההמחאה חותמים לפחות שני בעלי תפקידים	
✗	✗	✗	✗	סכום ההמחאה מתוחם באמצעות כוכביות	
✓	✓	✓	✓	נבחנת נכונות הנתונים הרשומים על ההמחאות	



ראשון לציון	פתח תקווה	חיפה	באר שבע	פעולות או בקורות
✓	✓	✓	✓	יש בקרה על מספרי ההמחאות שעברו לחתימת מורשי חתימה אך הם לא חתמו עליהן
✓	✓	✓	✓	נשמרות אסמכתאות לכל המחאה שהרשות מוסרת או מטפלת בה
✗	✓	✓	✓	העתקי ההמחאות נבדקים למול ההמחאות שהוצגו לבנק לפירעון
✓	✓	✓	✓	נשמר תיעוד פיזי וממוחשב להמחאות פגומות/מבוטלות/ישנות/מסדרות שונות
✓	✓	✓	✓	יש מעקב אחר ביצוע פעולות בהמחאות

על פי דיווחי הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* רק בחלק משעות היממה.

** המחאות בסכומים הקטנים מ-1,500 ש"ח נשלחים גם בדואר רגיל.

תשלומים באמצעות הרשאות לחיוב חשבון בנק

הרשאה לחיוב חשבון בנק (להלן - הוראת קבע או הרשאה לחיוב) היא שיטת תשלום שבה הלקוח מורה לבנק לכבד באופן מיידי כל דרישת תשלום אשר מגיעה מגוף מסוים ולהעביר אליו את הסכום הנדרש ישירות מחשבונו. הוראות קבע משמשות לתשלום של חשבונות תקופתיים קבועים ושל שירותים אחרים הנצרכים באופן זמני במהלך תקופה מסוימת.

תשלום בהוראת קבע חוסך זמן בביצוע כל תשלום בנפרד, מאפשר לבצעו לפי המועד המתאים לצרכיו של המשלם ומבטיח כי התשלום יבוצע בזמן, וכך ייחסכו תשלומי פיגורים.

אף על פי כן, הליך תשלום בהוראת קבע טומן בחובו גם סיכונים: אם נופלות טעויות בסכום התשלום, אפשר לזהות אותן רק בדיעבד, ולעיתים רק כעבור זמן, ואם לא נבדקים החשבונות, ייתכן שטעויות אלה לא יתגלו. כמו כן, עצם מתן ההרשאה ללא פיקוח ובקרה עלול להיות סיכון למעילה, שכן ההרשאה היא למעשה שער שדרכו יוצאים כספים למוטבים.



פתיחת הוראת קבע ואיתור אי-התאמות

ארבע הרשויות דיווחו כי יש רשימת מורשי חתימה הרשאים לפתוח הוראות קבע בבנקים. עיריית **פתח תקווה** הוסיפה כי כמה מההוראות הקבע אושרו בהתאם לחוזים עם חברות מסוימות.

ארבע הרשויות דיווחו כי הן מנהיגות בקרה כדי לוודא שההוראת קבע מוקמת בהתאם למסמכים מאמתים.

ארבע הרשויות דיווחו כי הן משוות מפעם לפעם בין הוראות הקבע שהוקמו, על בסיס האסמכתה המקורית שלהן, ובין הוראות הקבע המשולמות בפועל. עיריית **ראשון לציון** הוסיפה כי בדיקה זו מתבצעת במינהלים השונים. עיריית **באר שבע** דיווחה כי קיימות הוראות קבע מועטות ובתחומים קבועים.

עיריית חיפה, **פתח תקווה** ו**ראשון לציון** דיווחו כי הן שומרות אסמכתאות לפעולות שבוצעו בהוראות קבע. עיריית **באר שבע** דיווחה כי אינה עושה כן אך הוסיפה כי היא בודקת אל מול החיוב בחשבון הבנק.

היעדר תיעוד פעולות רישום ותיעוד אסמכתאות יוצר הזדמנות לבצע מעילה כיוון שאי אפשר לאתר בדיעבד את הגורמים שביצעו את הפעולה, את אופן הפעולה וכד', ולכן מצמצם את האפשרות לגלות את המעילה. תיעוד בכל הנוגע להוראות קבע חשוב כיוון שמדובר בפקודות תשלום מתמשכות.

מומלץ כי עיריית **באר שבע** תשמור את כל האסמכתאות לפעולות שבוצעו בהוראות קבע ותתעד אותן.

איתור אי-התאמות בין הוראות קבע לתשלומים בפועל

מצב בו מוגדרות הוראות קבע אך הן אינן פעילות עלול לשמש פתח לביצוע מעילה בהרשאות אלו ולהעברת כספים דרכן ללא הצדקה. גם חוסר התאמה בין התשלומים המוגדרים בהוראות הקבע ובין התשלום בפועל עלול לשמש סימן לביצוע מעילה שכן ייתכן כי באמצעות הוראת הקבע מועברים כספים עודפים כחלק ממעילה.

ארבע הרשויות דיווחו כי הן מבצעות מפעם לפעם בדיקה לאיתור הוראות קבע לא פעילות.

כמו כן, ארבע הרשויות דיווחו כי הן משוות בין סכום החיוב (בדרישת התשלום) ובין הסכום שהועבר בפועל. עיריית **פתח תקווה** הסבירה כי כל תשלום שבוצע בהוראת קבע נבדק במחלקת החשבות כדי לוודא כי לא יחול תשלום כפול, כי החיוב מתבצע בהתאם לשירותים שקיבלה הרשות, וכי הוא תואם לסכום שנרשם בחשבונית. עיריית **ראשון לציון** הוסיפה כי בדיקה זו מתבצעת במינהלים השונים, וכי קיימות הוראות קבע מועטות ובתחומים קבועים ברשות.

עיריית **באר שבע** מסרה בתשובתה כי קיימים שני סוגים של הוראות קבע: הוראת קבע שסכומה מוגבל, והוראת קבע שסכומה אינו מוגבל. אשר להוראות קבע מהסוג הראשון מתבצעת בדיקה



שוטפת כדי לוודא שאין חריגה מהחיוב ושהסכום תואם למסמכי ההוראה לבנק. אשר להוראות מהסוג השני, העירייה ציינה כי לא ניתן לעקוב אחר הרשאות חיוב משתנות בגין חיובים שוטפים של תשלומי חובה כגון חשבונות חשמל, וכי המעקב אחר הוראות קבע אלה מתבצע לאחר קבלת חשבוניות, כך שבסופו של התהליך מתבצעת השוואה בין החיוב בבנק לבין מסמכי החשבוניות שאושרו.

עיריית חיפה, פתח תקווה וראשון לציון דיווחו כי הן מבצעות בדיקות השוואתיות בגין סך הסכומים המשולמים בהוראת קבע, למשל לממוצע החודשי, לחודש קודם או לתקופה מקבילה. עיריית ראשון לציון הוסיפה כי בדיקה זו מתבצעת במינהלים השונים. עיריית באר שבע מסרה כי איננה מבצעת בדיקות השוואתיות תקופתיות בגין סך הסכומים המשולמים בהוראות קבע, אך הוסיפה כי היא מבצעת בדיקה והתאמה מול רישום חשבוניות.

מומלץ לעיריית באר שבע להנהיג בדיקות השוואה בין תקופות שונות של סך הסכומים המשולמים בהוראות קבע, כדי לאתר סכומי חיוב חריגים. הבדלים משמעותיים בסכומים של תשלומי הוראות קבע בין תקופות שונות עשויים להצביע על תופעות חריגות בתשלומי הוראות הקבע ואף על חשש לביצוע מעילה.

ביצוע התאמות בנקים

הליך "התאמת בנקים" הוא פעולה מהותית בתחום ניהול כספים שבמהלכו משווים בין התנועות בדפי בנק (תשלומים או הכנסות בפועל בחשבון הבנק) ובין רישומים במחלקת הנהלת חשבונות ברשות. התאמות בנקים מאפשרות לאתר מקרים חריגים של הוצאת כספים שאינם רשומים במערכת הפיננסית. מודול הכספים מאפשר לקלוט את תנועות הבנק למערכת הפיננסית ולבצע הרצה ממוחשבת של תנועות הבנק מול התנועות הרשומות במערכת הפיננסית. בתום ההרצה מופק דוח "אי-מתאימים" המציג את כל המקרים שמתבצעת תנועה בדפי הבנק או בהנהלת חשבונות ללא מקבילה בהנהלת החשבונות בבנק, בהתאמה.

ארבע הרשויות דיווחו כי הן מבצעות התאמת בנקים ממוחשבת בתדירות קבועה.

מניעת מעילות והונאות הקשורות בתשלומים לספקים

תשלום לספקים הוא שער מרכזי שדרכו עוברים כספי הרשות, ומכאן החשיבות שבקיטום של מנגנוני בקרה בתהליכים השונים, כגון: פתיחת כרטיס הספק, אישור החשבונות ותשלום



הכספים. ספקים עלולים לבצע הונאות רבות בעצמם או בשיתוף פעולה עם עובדים. בחלק זה נתמקד בפעולות העשויות להוביל למניעת מעילות הקשורות בתשלום לספקים¹⁶⁷.

בלוח שלהלן מוצגים מספר הספקים שאיתם עובדות ארבע הרשויות שנבדקו בשנת 2019¹⁶⁸:

לוח 12: מספר הספקים שאיתם עובדות ארבע הרשויות שנבדקו לעומק, 2019

מספר הספקים	באר שבע	חיפה	פתח תקווה	ראשון לציון
כ-3,500	כ-5,000	כ-6,000	כ-8,500	

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים משנת 2008¹⁶⁹ הוסדר מועד רישום ההתחייבויות וההוצאות בגין תשלומים של הרשות לספקים ולנותני שירותים. היבטי רישום ובקרה אחרים שנועדו להבטיח שהרישום ישקף נכונה את חובותיה של הרשות ואת זכויותיה מוסדרים בתקנות ובהנחיות בנושא הנהלת חשבונות. לא נמצאו הוראות או הנחיות של משרד הפנים לניהול התהליך ולבקרת הנדרשות למניעה של מעילות והונאות. עם זאת, ברשויות נהוגות פרקטיקות, שמקצתן מבוססות על נהלים פנימיים.

בתרשים שלהלן מתוארים השלבים העיקריים בתהליך התשלום לספקים המקובל ברשויות המקומיות:

167 ע' אלקלעי, המדריך השלם לביקורת חקירתית: חקירה, איתור ומניעת מעילות (2021), עמ' 58.

168 ב-2020 החלה מגפת הקורונה, ולכן הנתונים שלה אינם מייצגים ולא מוצגים בלוח.

169 מנכ"ל משרד הפנים, חוזר 1/2008: בקרה על רישום במועד של התחייבות לספקים ונותני שירותים.



תרשים 16: תיאור תהליך התשלום לספקים

התקשרות עם ספק

פתיחת כרטיס במערכות המחשוב על בסיס מסמכים מאמתים כגון: פרטי המחאה מבוטלת, אישור ניהול ספרים תקין, תעודת עוסק מורשה ואישור ניכוי מס במקור וכן אישור על קיום רישיון עסק

רישום התחייבות לתשלום במערכת הממוחשבת או הפקת הזמנת עבודה

הגשת חשבוניות שהופקו על ידי ספקים ליחידה העירונית

רישום פקודת תשלום במערכות המיחשוב

בדיקת פקודות התשלום והחשבונות ואישורם לתשלום במערכת על ידי עובדי יחידת התשלומים

העברת הוראות תשלום וחשבונות מאושרים לצורך ביצוע תשלום

העברת תשלום לספק באמצעי התשלום המקובלים ברשות

מהתרשים עולה כי תהליך התשלום לספקים מורכב מכמה שלבים, החל בפתיחת כרטיס הספק, עבור דרך בקורת ברמת היחידה המתקשרת עם הספק והחשב היחידתי וכלה ביחידת התשלומים המבצעת את התשלומים לספקים ולנותני שירותים. לתהליך התשלום יש השלכות כספיות תפעוליות גבוהות על הרשות, ומעורבות בו יחידות רבות של העירייה.



ביקורת של משרד הפנים

בהנחיית משרד הפנים להנהלת חשבונות ודיווח כספי ברשויות המקומיות נקבע כי על הרשויות לערוך התאמה שוטפת עם גורמי-חוץ שונים, כמו ספקים המספקים לה שירותים¹⁷⁰.

משרד הפנים בדק מדי שנה בשנים 2015 - 2017, במסגרת הביקורת שהוא ביצע ברשויות המקומיות באמצעות אגף בכיר לביקורת ברשויות המקומיות, את פעולות הרשויות להתאמת חשבונות עם בנקים, חברות כרטיסי אשראי וספקים עיקריים. הוא לא בדק סוגיות אחרות הקשורות בתשלומים לספקים ובמניעת מעילות והונאות בתחום זה. בלוח שלהלן מוצגות תוצאות הבדיקות:

לוח 13: מספר הרשויות המקומיות שנמצא כי אינן עורכות התאמת חשבונות עם בנקים, חברות כרטיסי אשראי וספקים עיקריים, 2015 - 2017

סך כל הרשויות שנבדקו	סך כל הרשויות שנמצא אצלן ליקוי בעריכת התאמת חשבונות עם בנקים, חברות כרטיסי אשראי וספקים עיקריים	עיריות	מועצות אזוריות	מועצות מקומיות	
251	17	8	1	8	2015
250	17	8	0	9	2016
248	21	9	0	12	2017

על פי נתוני משרד הפנים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מניתוח הנתונים עולה כי כ-7% מהרשויות אינן עורכות התאמת חשבונות עם בנקים, חברות כרטיסי אשראי וספקים עיקריים.

על פי הנתונים שדיווח משרד הפנים, הביקורת שלו עוסקת בהיבט אחד מבין שלל ההיבטים אשר קשורים בתהליך ההתקשרות עם ספק, כגון: פתיחת כרטיס ספק, ביצוע הזמנה ותשלום.

לנוכח העובדה כי הרשויות שנבדקו לעומק מתקשרות עם אלפי ספקים ולנוכח המורכבות הכרוכה בהתקשרות זו הן בהיבטים הקשורים לביצוע ההזמנה עצמה הן בהיבטי התשלום עבור ההזמנה שבוצעה, מומלץ למשרד הפנים לשקול להרחיב את הביקורת ולכלול בה היבטים נוספים הקשורים בתשלום לספקים ובסיכוני מעילות והונאות ולקיים את הביקורת מדי שנה.

170 משרד הפנים, הנחיית להנהלת חשבונות ודיווח כספי ברשויות המקומיות (2017), עמ' 121.



משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הוא צפוי לבדוק במסגרת הביקורת שהוא מבצע את נושא רכש וספקים לעומק.

סקרי סיכונים שבוצעו ברשויות שנבדקו

11 מבין 21 הרשויות שנבדקו מסרו לצוות הביקורת את סקרי הסיכונים שביצעו מבקרי הפנים¹⁷¹. בשמונה רשויות מבין אלו אשר מסרו את סקרי הסיכונים עלה נושא התשלום לספקים כנושא עתיר סיכונים¹⁷², ובהן העיריות **באר שבע** ו**ראשון לציון**.

ממצאי סקר הסיכונים שערכה עיריית **באר שבע** בשנת 2013 העלו אי-עקביות וחוסר סדר בביצוע בדיקה להתאמה בין רישומים שונים בנוגע לתשלומים לספקים¹⁷³ כסיכון היחיד שהוגדר "גבוה". בסקר הובהר כי העירייה עובדת עם כ-3,000 ספקים ומנהלת כמות רישומים גדולה (יותר מ-10,000 תנועות) בשנה וכי אי-סדר או אי-התאמה בחשבונות הספקים עלולים לגרום תשלומים לא נכונים ולהוביל לאי-סדר בספרים ולהצגה לא נכונה של הדוחות הכספיים.

בסקר הסיכונים שעדכנה מבקרת עיריית **ראשון לציון** בשנים 2019 - 2020 עלו נושאים שהוגדרו ככאלה הטומנים בחובם סיכון גבוה: קיזוז חובות ספקים ללא אישור; הקמת ספק ותשלום לספק פיקטיבי; תשלום כפול לספק; תשלום עבור שירות או טובין שלא בוצע או שלא התקבל; ביצוע תשלום ללא סעיף תקציבי או ללא יתרה תקציבית ושינוי פרטי חשבון הבנק של ספק במערכת הממוחשבת. בשנת 2021 נערכה בחינה מחודשת של הנושאים לרבות עדכון רמת הסיכון, בין היתר בהתאם לעדכון הבקורות. עקב כך התעדכנה הגדרתה של רמת הסיכון בנוגע לכמה מהסיכונים מגבוהה לבינונית.

עוד נמצא כי בשנת 2017, ביצע רואה חשבון פרטי ביוזמת מינהל הכספים בעיריית **ראשון לציון** ביקורת למניעת תרחישי מעילה בתשלומים באמצעות מס"ב. בדוח הביקורת צוין כי אין לעירייה מערכות מידע המספקות דוחות חריגים על שינויים שבוצעו במספרי חשבון הבנק של הזכאים וכי חסר לה מידע על קיומם של "זכאים פיקטיביים" ברשימת התשלומים. הביקורת המליצה להרחיב את הפיקוח הצולב בין גורמים המעורבים בתהליך ולהשתמש בדוחות בקרה ממוכנים להתרעה על מצבי תשלום חריגים. עיריית **ראשון לציון** ציינה כי בעקבות המלצות הביקורת היא הטמיעה תהליך עבודה חדש לתשלום במס"ב.

171 הרשויות: **אילת, אשקלון, באר שבע, הרצלייה, מטה בנימין, כפר סבא, נתניה, פתח תקווה, ראשון לציון, רמת גן ורעננה.**

172 הרשויות: **אילת, באר שבע, הרצלייה, כפר סבא, מטה בנימין, ראשון לציון, רמת גן ורעננה.**

173 על פי משרד הפנים, **הנחיות להנהלת חשבונות ודוח כספי ברשויות המקומיות (2017)**, על הרשות לערוך מדי חודש בדיקה כדי להבטיח התאמה בין רישומי התשלומים לספקים במערך הנהלת החשבונות ובין הרישומים במערכות הממוחשבות המנהלות את כרטיסי הספקים. בדיקה זו מאפשרת לבחון חריגות בסכום ההתחייבות לספק. אם התגלתה אי-התאמה ביתרה שהתקבלה בסוף חודש נתון בספרי הספק, יש לאתר את הסיבות לה ולתקנה.



בעיריית **חיפה** לא נעשה סקר סיכונים בנושא וגם לא נעשו ביקורות פרטניות אחרות. ביזמת מינהל הכספים לאיתור סיכוני מעילות והונאות בתחום התשלומים לספקים. בעיריית **באר שבע** ו**פתח תקווה** הסקרים הם, במועד הביקורת, מלפני יותר מחמש שנים.

ומולץ לעיריית **חיפה** לבצע סקר סיכונים רשותי, ולעיריות **באר שבע** ו**פתח תקווה** לשוב ולבצע סקר ובפרט סקר סיכוני מעילות והונאות בתשלומים לספקים, נוכח העובדה כי הסקרים הקודמים בנושא נעשו לפני יותר מחמש שנים ממועד הביקורת.

ביקורת של מבקרי העיריות בנושא תשלומים לספקים

בביקורת נבדק אם מבקרי העיריות שנבדקו בביקורת העומק פרסמו בעשר השנים האחרונות דוחות שעניינם תשלומים לספקים. נמצא כי מבקרי עיריות **חיפה** ו**ראשון לציון** נדרשו לנושא התשלום לספקים בדוחות ביקורת שונים: מבקר עיריית **חיפה** פרסם בשנת 2004 פרקים על ליקויים בתשלומים לספקים¹⁷⁴. בשנת 2011 פרסם דוח נוסף שעסק במחלקת רכש, ובו פרקים בנושא ביצוע הזמנות מספקים. הוא קבע כי בעת ביצוע הזמנה לא מתקיים עקרון הפרדת התפקידים¹⁷⁵. גם בשנת 2015 פרסם מבקר עיריית **חיפה** דוח בנושא תשלומים לספקים, ובו ציין ליקויים בהיבטים שונים בתהליך התשלום, ובהם: ליקויים בפתיחת כרטיסי ספק, ליקויים במתן הרשאות למורשי חתימה, שינויים בתנאי תשלום לספקים ותיעוד לקוי של אסמכתאות המתקבלות מספקים שהעירייה מתקשרת עימם¹⁷⁶.

בעיריית **ראשון לציון** פרסמה מבקרת העירייה בעשור האחרון כמה דוחות שכללו היבטים הנוגעים לתשלום לספקים¹⁷⁷. לדוגמה, בשנים 2015 ו-2016 היא פרסמה שני דוחות על עיכובים בתשלומי העירייה לספקים ועל תהליך אישור חשבוניות לספקים בחברה העירונית; מטרת הביקורת בשני הדוחות הייתה לבחון את הליך אישור החשבוניות לתשלום לספקים החל משלב בדיקתן ואישורן במינהל המזמין וכלה באישורן ותשלומן ביחידת התשלומים במינהל הכספים, וזאת כדי לבחון דרכים להתייעלות ולקיצור משך תהליך אישור התשלומים, במידת הצורך.

174 מבקר עיריית חיפה, **דוח שנתי** (2004) "אבטחת אמצעי תשלום".

175 מבקר עיריית חיפה, **דוח שנתי** (2011), "תשלומים לספקים".

176 מבקר עיריית חיפה, **דוח שנתי** (2015), "מחלקת רכש".

177 מבקרת עיריית ראשון לציון, **דוח שנתי** (2011), "תשלומים באמצעות מרכז סליקה בנקאי"; מבקרת עיריית ראשון לציון, **דוח שנתי** (2013), "ניהול ובקרת הוצאות בהוראות קבע"; מבקרת עיריית ראשון לציון, **דוח שנתי** (2014), "אבנים משתלבות"; מבקרת עיריית ראשון לציון, **דוח שנתי 36** (2015), "עיכובים בתשלומי העירייה לספקים"; מבקרת עיריית ראשון לציון, **דוח שנתי 37** (2016), "תהליך אישור חשבוניות לספקים בחברה העירונית". מבקרת עיריית ראשון לציון, **דוח שנתי** (2019), "יחידת גיוס עירונית"; מבקרת עיריית ראשון לציון, **דוח שנתי** (2021), "עיכוב באישור חשבוניות החברה הכלכלית - דוח מעקב".



מבקרי עיריות באר שבע ופתח תקווה לא בדקו בעשרים השנים האחרונות את נושא התשלומים לספקים, זאת אף שנושא זה טומן בחובו סיכונים ואף שבעיריית באר שבע, למשל, היבטים הקשורים בתהליך ציינו בסקר הסיכונים כטומנים בחובם סיכון גבוה.

מומלץ למבקרי רשויות באר שבע ופתח תקווה לערוך ביקורות בנושא זה על בסיס סקר הסיכונים האמור.

עיריית באר שבע מסרה בתשובתה כי מבקר העירייה ישקול לכלול את נושא התשלום לספקים בתוכנית העבודה הרב-שנתית שלו.

עיריית פתח תקווה מסרה בתשובתה כי מבקרת העירייה תבצע ביקורות בנושא תשלום לספקים.

סביבת הבקרה למניעת מעילות והונאות בתשלום לספקים

משרד מבקר המדינה בדק סוגיות הקשורות לסביבת בקרה נאותה לצורך צמצום הסיכון למעילות ולהונאות בתחום התשלום לספקים בארבע העיריות שהתקיימה בהן ביקורת על תהליכי הליבה.

בכל אחת מארבע הרשויות שנבדקו, אגף החשבות אמן על ניהול המערך הכספי והחשבונאי של העירייה ועל קיום תהליכי מבדק ובקרה חשבונאיים ומתן גילוי נאות על מצבה הכספי של העירייה. בין תפקידיו של האגף: בדיקה ורישום חוזים והסכמים עם ספקים/קבלנים חיצוניים; בדיקה ואישור פקודות תשלום שהכינו יחידות העירייה, ניכוי מס במקור, קיזוז חובות במידת הצורך, הכנת המחאות לתשלום ועריכת התאמות עם ספקים.

נהלים: כל ארבע הרשויות שנבדקו העבירו למשרד מבקר המדינה נהלים שנועדו להסדיר את התהליך.

מערכות מידע: כדי לבצע את המשימות הללו, אגף החשבות בכל אחת מארבע הרשויות שנבדקו מסתייע בכמה מערכות ממוחשבות: תהליכי הרכש וביצוע הזמנה מבוצעים במערכות מידע ממוחשבות ייעודיות, תהליכי התשלום מבוצעים במערכות הפיננסיות, והעברת התשלומים בסופו של תהליך מבוצעת במס"ב.

העיריות באר שבע, חיפה ופתח תקווה נעזרות בגורמי מקצוע חיצוניים לטיפול במערכות המידע, הרכש והספקים. בעיריית ראשון לציון עובדי הרשות מתפעלים בעצמם את המערכות.

שימוש במערכות ממוחשבות מסייע לרשות להפיק מידע חשוב ממכלול הנתונים שהיא אוספת, ובכלל זה מידע היסטורי, עכשווי ותחזיות בנוגע לפעילותה. בעזרת נתונים מעובדים אלו הרשות יכולה לאתר דפוסים חשובים לאופן ניהולה, לבצע בקרה על פעילותה ולהפיק דוחות המתריעים על אירועים חריגים ויכולים להעלות חשש לביצוע מעילות.



עיריית **באר שבע**, **חיפה** ו**ראשון לציון** דיווחו כי הן אינן מבצעות בקרות על תשלומים לספקים באמצעות מערכות ממוחשבות ייעודיות. עיריית **פתח תקווה** דיווחה כי בקרות על תשלומים לספקים נעשות באמצעות מערכות ייעודיות. ארבע הרשויות דיווחו כי בקרות על תשלומים לספקים נעשות בחלקן באופן ידני. עיריית **באר שבע** ו**ראשון לציון** דיווחו כי תוצאות הבקרה הידנית מוקלדות לקובצי אקסל ומושוות לנתונים מבקרות קודמות.

מומלץ לארבע הרשויות לפעול להטמיע בקרות ממוחשבות כדי לנטר ולנהל את הסיכונים הקיימים בהתקשרויות עם נותני שירותים. ניטור המידע ובקרה עליו באמצעות מערכות ממוחשבות ייתן לרשות דרך נוספת למנוע מעילות.

עיריית **באר שבע** מסרה בתשובתה כי היא מקבלת את ההמלצה לחזק את הבקרות האנליטיות באמצעות מערכות ממוחשבות ייעודיות, אך ציינה כי היעדרן של בקרות אלו אינו פותח פתח למעילות ולהונאות בתחום התשלומים, שכן היא מנהיגה בקרות אפקטיביות אחרות.

עיריית **חיפה** מסרה בתשובתה כי הוספת בקרות ממוחשבות תיבחן לעומק.

עיריית **פתח תקווה** מסרה בתשובתה כי פנתה לחברה המפתחת את מערכות המחשוב לבדיקה אם קיימות בקרות ממוחשבות בנושא תשלום לספקים מעבר לבקרות הקיימות אצלה.

הפרדת תפקידים: הפרדת תפקידים בארגון היא אחד האמצעים המאפשרים לבצע בקרות פנימיות ולמנוע טעויות ומעילות הנגרמות מתלות בפונקציה עיקרית אחת ומשליטה של גורם יחיד בתהליך שלם. על פי הספרות, הפרדת תפקידים היא הבקרה היעילה ביותר במניעת מעילות¹⁷⁸.

אחת הדרכים ליצור הפרדת תפקידים היא מניעת מצב שלעובד אחד יש הרשאות לבצע את כל תהליכי הרכש והתשלום לספקים, קרי: להקים ספק במערכת, להוציא הזמנה חדשה, לקלוט חשבונית, לקלוט סחורה ולאשר קבלת שירות.

ארבע הרשויות דיווחו כי לשום עובד במינהל הכספים אין כל ההרשאות לביצוע תהליך רכש מלא, ולפיכך אין איש היכול לסגור מעגל רכש שלם בעצמו.

עוד דיווחו ארבע הרשויות כי פרטי הספקים מרוכזים בידי גורם נפרד מהגורם הממונה על העברת התשלומים לספקים.

הקמת ספק: עם זאת, בנוגע לבקרה על הליך הפתיחה עצמו של כרטיס ספק, עיריית **באר שבע** דיווחה כי נדרשת חתימת הספק וחתימת מנהל הכספים, וההקמה מבוצע במדור התאמת ספקים. עיריית **ראשון לציון** דיווחה כי נדרש אישור של גורם אחד ודרישה לשינוי הבקרה הועברה לחברת שמספקת שירותי מחשב. יצוין כי עיריית **ראשון לציון** יצאה במכרז לאספקה, ליישום, לפיתוח, להטמעה, לתחזוקה, ולרישוי של מערכות גבייה, פיננסיות ואחרות ולתמיכה בהן. במכרז נדרשת החברה הזוכה לכך שבמערכת שתוקם תיידרש חתימת שני גורמים בעת

178 ע' אלקלעי, **המדריך השלם לביקורת חקירתית: חקירה, איתור ומניעת מעילות**; United Nations 2021 Development Programme: Guide To Corruption, Practical ways (2018), p.61



פתיחת כרטיס ספק. על פי דיווחי עיריות **חיפה ופתח תקווה**, לפתיחת כרטיס ספק חדש נדרשים שני גורמים שונים.

הזנת פרטי חשבון בנק של ספק: פרטי חשבון בנק הם פרטים רגישים, משום שהם קובעים את היעד שאליו יגיעו התשלומים. הזנה שלהם ללא בקרה של שני בעלי תפקידים היא סיכון לביצוע מעילה באמצעות הזנה לא תקינה של פרטי חשבון בנק. עיריית **באר שבע** ציינה כי יש הפרדה בין המחלקה הפותחת את כרטיס הספק לבין המחלקה המבצעת את התשלומים. עיריות **חיפה ופתח תקווה** דיווחו כי נדרשים שני בעלי תפקידים לקליטת נתוני פרטי חשבון הבנק של ספקים, ואילו עיריית **ראשון לציון** דיווחה כי לא נדרשים שני בעלי תפקידים, וכי היא כללה דרישה לבקרה כזו במכרז למערכות הפיננסיות.

הזמנת רכש: ארבע הרשויות דיווחו כי מתקיימת הפרדת תפקידים גם בחתימה על פתיחת הזמנת רכש. בפרט, בעיריית **באר שבע** צוין כי לכל הזמנת רכש שנפתחת נדרשות שתי חתימות וכי ההיקף הכספי של ההזמנה הוא המכתיב אילו דרגים נדרשים לחתום עליה.

תשלום לספקים: דווח כי מתקיימת הפרדת תפקידים בעת ביצוע תשלום לספקים, כלומר גורם אחד בודק את החשבוניות ומאשר אותן, וגורם אחר משלם. כך, לדוגמה, בעיריית **באר שבע** דווח כי אישורי תשלום נעשים במחלקת בקרת ספקים, ותשלומים מבוצעים במחלקת תשלומים.

נמצא כי בכל ארבע הרשויות מתקיימת הפרדת תפקידים בשלבים השונים בתהליך התשלום לספקים. עם זאת, בעיריית **באר שבע** ובעיריית **ראשון לציון** לא מבוצעת בקרה על נכונות הזנת פרטי חשבון הבנק למערכת על ידי שני גורמים לפחות. בקרה זו חיונית כבקרה מונעת, בפרט כאשר הכרטיס משמש להתקשרות ארוכת טווח עם הספק.

עיריית **באר שבע** מסרה כי עם הקמת הכרטיס, הספק מקבל מסרון על כך.

מומלץ לעיריית **באר שבע** ליישם בקרה על הליך פתיחת כרטיס הספק והזנת הנתונים לכרטיס, בהתאם לטופס הבקשה ולאישורים הנדרשים להגשת בקשה להקמת ספק.

עיריית **פתח תקווה** מסרה בתשובתה כי פתיחת כרטיס ספק באמצעות פורטל הספקים תבטל את האפשרות ליצירת כרטיס ספק פיקטיבי, וכי בפתיחת כרטיס ספק שלא באמצעות הפורטל המערכת הממוחשבת מאפשרת פתיחת כרטיס ספק על ידי משתמש מורשה ואישורו של הספק על ידי משתמש מורשה אחר. העירייה ציינה כי תבחן את האפשרות שמשתמשים במחלקת השונות ברשות יפתחו כרטיס ספק ומחלקת הנהלת חשבונות תאשר זאת.

מדיניות הרשאות ממוחשבות: מערך ההרשאות במערכות המידע בארגון נדרש לעמוד בעקרון "הצורך לדעת" (Need to Know). רק בעלי התפקידים האמורים להשתמש במידע אמורים לקבל גישה אליו. ניהול הרשאות ממוחשב של המשתמשים במערכות המחשוב בהתאם לרשימה של מדרג ההרשאות על פי עובד הוא פן נוסף של שמירה על עקרון הפרדת תפקידים.

ארבע הרשויות דיווחו כי הן מנהלות רישום של הרשאות ממוחשבות לפי מדרג הרשאות הניתנות לעובדים העוסקים בתהליך התשלום לספקים, וזאת בהתאם לתפקידיהם.



ארבע הרשויות דיווחו כי רק העובדים המועסקים ביחידות הכספים רשאים לפתוח כרטיס ספק במערכות המחשוב.

רוטציה בתפקידים: בקרה מרכזית אחרת אשר יכולה להביא למניעת מעילות היא רוטציה של עובדים בתפקידים הקשורים בתהליכי רכש וכספים. תחלופה של עובדים בתפקידים אלו מונעת למשל יצירת קשר אישי בין קניין הרשות ובין ספק. כמו כן, הידיעה של עובד כי הוא יוחלף בתפקיד ומישהו אחר יהיה מעורב בפעילותו יכולה לתרום להרתעה.

ארבע הרשויות דיווחו כי לא נהוגה אצלם רוטציה בתפקידי מפתח האמונים על התקשוריות עם ספקים.

כמה מהרשויות ציינו כי ביצוע רוטציות הוא תהליך מורכב מהבחינה הארגונית וכי לעיתים, אף שאין הליך מוסדר של רוטציה, בפועל מתרחשים חילופי תפקידים בשל שינויים בארגון (התקדמות בתפקיד, מעבר לתפקידים אחרים בעקבות מכרזים, פרישה וכד').

רוטציה בכמה מהתפקידים עשויה להפחית את הסיכון לביצוע מעילה הקשורה בהתקשוריות עם ספקים. מומלץ לרשויות המקומיות להנהיג מדיניות של ביצוע רוטציה בין עובדים בתפקידי מפתח בתחום הרכש והתשלומים וזאת בלי להסתמך על ההנחה שיתקיימו חילופי גברי בתפקידים השונים בשל שינויים שהארגון עובר.

כפי שצוין לעיל, משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי מכיוון שאיננו משמש המעסיק הישיר של עובדי הרשויות המקומיות, הרי שכל הנחיה בעניין ביצוע רוטציה בתפקידים ברשות המקומית איננה מצויה בתחום סמכותו, וכי אין מניעה לקיים רוטציה בין בעלי תפקידים כל עוד מדובר בתפקידים בעלי מתח דרגות דומה ודרישות סף דומות. משרד הפנים ציין כי קיומה של רוטציה תלוי ברצונם של העובדים ובהסכמתם לעבור מתפקיד לתפקיד, וכי חוקת העבודה מצמצמת מאוד את הגמישות הניהולית של הרשות המקומית.

עיריית **פתח תקווה** מסרה בתשובתה כי הליך ההתקשרות עם ספק נחלק לשרשרת של בעלי תפקידים שבוחנים אם לאשר כל שלב בו, וכי לכל בעל תפקיד ניתנו הרשאות ספציפיות וברורות וניתן לעקוב אחר פעולותיו של כל מאשר ולבצע זיהוי שמי שלו.

עיריית **ראשון לציון** מסרה בתשובתה כי אינה מכירה שום הנחיה המעוגנת בחקיקה הראשית, בתקנות או בהנחיות המקצועיות בנוגע לביצוע רוטציה בין בעלי תפקידים בתחומי הכספים ובנוגע לניהול המשאב האנושי ברשות, אך עם זאת היא מייחסת חשיבות ליישום רוטציה בין בעלי תפקידים ותפעל ליישם את ההמלצה.

מומלץ כי משרד הפנים ייתן דעתו למגבלות הארגוניות והמשפטיות העשויות להקשות את הביצוע של רוטציה בתפקידי מפתח בתהליכי רכש וכספים ברשויות המקומיות, אשר חלקן מקורן בהסכמים מלפני עשרות שנים, ויבחן את האמצעים הנדרשים כדי לבצע רוטציה בתפקידים אלו ואת דרכי הפעולה לצמצום מגבלות אלה נוכח שינוי העיתים ועימו השינוי בסיכונים לביצוע מעילות.



יישום בקרות פרטניות בתהליך התשלום לספקים

נוסף על סוגיות בהיערכות של סביבת הבקרה שצוינו לעיל, נבדק יישום של בקרות פרטניות בשני תת-תהליכים הכלולים בתהליך הרכש והתשלום לספקים: פתיחת כרטיס ספק ותשלום עבור הזמנה.

פתיחת כרטיס ספק

כפי שצוין, פתיחת כרטיס ספק במערכות המחשוב של העירייה ללא בדיקה מדוקדקת עלולה להוביל למעילה שכן ייתכן שהנתונים שיירשמו בכרטיס ספק כזה יאושרו להעברת כספים לגורם פיקטיבי, שאינו אמור לקבלם. נתון רגיש במיוחד הוא מספר החשבון של הספק. כמו כן, חיוני לבצע בדיקות תקופתיות של כרטיסי ספקים קיימים כדי לוודא שנתוני הספקים אכן נכונים, וכך לסייע במניעת מעילות.

בספרות מתוארים מקרים שמעילה התאפשרה משום שלמועל הייתה גישה למערכת פתיחת כרטיסי הספקים ולרישום פרטי חשבון הבנק שלו או של מקורבים לו במערכת התשלומים.

על פי הפרקטיקה הרצויה, ספק נדרש להגיש לעירייה את כל המסמכים הנדרשים בטופס פתיחת כרטיס ספק כדי לאמת את פרטי חשבון הבנק, את הניהול התקין של חשבונותיו ופרטים נוספים. המסמכים הנדרשים משתנים בהתאם לנסיבות ועשויים לכלול: מסמך רשמי מהבנק ובו פרטי חשבון בנק או המחאה מבוטלת, אישור ניהול ספרים, תעודת עוסק מורשה ואישור ניכוי מס במקור ואישור על קיום רישיון עסק. רק עם קבלת כלל האסמכתאות אמורה להתאפשר פתיחה של כרטיס ספק במערכת העירונית.

רישום ותיעוד אסמכתאות בפתיחת כרטיס ספק

היעדר תיעוד פעולות רישום ותיעוד אסמכתאות הוא הזדמנות לבצע מעילה מפני שהוא מונע איתור בדיעבד של הגורמים שביצעו את הפעולה ושל אופן הפעולה, ולפיכך - את האפשרות לגלות את המעילה.

ארבע הרשויות דיווחו כי יש רשימה אחידה של מסמכים הנדרשים לפתיחת כרטיס ספק חדש.

כך, למשל, נמצא כי בעיריית **פתח תקווה** רשימת מסמכים זו כוללת, בין היתר: דוגמת חשבונית; רישיון עסק (בעסקים המצריכים רישיון); תצהיר המאושר על ידי עורך דין במקרים הרלוונטיים (כלומר רק לספקים המעסיקים עובדים ושעלות כל התקשרות בינם ובין העירייה גבוהה מ-4,920 ש"ח). נוסף על כך, נמצא כי לפי הנהל בעיריית **ראשון לציון**, הספק נדרש להצהיר בין היתר כי אינו עובד שכיר של העירייה וכי הוא מתחייב להחזיר ללא שיהוי כספים שתפקיד הרשות בטעות בחשבון.



עוד דיווחו ארבע הרשויות כי יש להן טופס אחיד לקליטת פרטי חשבון בנק של ספק וכי הספק נדרש למסור לעירייה אסמכתאות לנכונות פרטי חשבון הבנק שלו, כמו המחאה מבוטלת או אישור ניהול חשבון.

כדי לאמת נתונים של ספק אפשר להצליב את פרטיו עם מאגרי מידע אחרים. בסעיף 2(א) לחוק עסקאות גופים ציבורים, התשל"ו-1976, נקבע כי גוף ציבורי לא יתקשר עם תושב ישראל בעסקה למתן שירות לגוף הציבורי אלא רק לאחר שאותו תושב המציא אישור על ניהול ספרי חשבונות כדין או על פטור מניהול ספרים. התקשרות על פי חוק זה משמעה חתימה על חוזה, הפקת הזמנת עבודה ומסירתה לספק. הצלבת נתוני ספק חדש עם נתוני רשות המיסים עשויה למנוע פתיחת כרטיס ספק פיקטיבי.

ארבע הרשויות דיווחו כי לכל הספקים המבקשים להתקשר עם הרשות יש אישור מרשויות המס על ניהול ספרים תקין וכי הן בודקות מול נתוני רשות המיסים כי מספר העוסק המורשה ושמו של הספק אכן קיימים ותואמים.

בקרה על קיום אסמכתאות

ארבע הרשויות דיווחו כי במערכות המחשוב אשר בהן מוזנים ספקים חדשים אין בקרה ממוחשבת המונעת פתיחה של כרטיס ספק אם לא מצורפים אליו כל המסמכים והנתונים הנדרשים.

עם זאת, עיריית **באר שבע** דיווחה כי המערכת אינה מאפשרת לפתוח כרטיס ספק ללא ציון בדבר קיום אישור ניהול ספרים וניכוי מס במקור, והוסיפה כי את הבקרה מבצעת מחלקת התאמות ספקים על טפסים המתקבלים מהמינהלים השונים; בעיריית **פתח תקווה** נדרש אישור של מחלקת הנהלת חשבונות, אך אין חסימה ממוחשבת לפתיחת כרטיס ספק שאין בו את כל המסמכים הנדרשים, ובעיריית **ראשון לציון** הבקרה מבוצעת באופן ידני. בעיריית **חיפה** אין כלל בקרה המונעת פתיחה של כרטיס ספק אם לא מצורפים אליו כל המסמכים והנתונים הנדרשים.

עיריית **באר שבע** מסרה בתשובתה כי הבקרות הידניות שהיא מבצעת הן נוסף על הבקרות הממוחשבות הבודקות את תקינות פרטי הספק אשר כבר קיימות בנושא זה.

בהיעדר בקרה ממוחשבת המונעת פתיחת כרטיס ספק מבלי שהוגשו כל האסמכתאות הנדרשות, גדל הסיכון שיוזנו פרטי ספק שגויים או כוזבים, לרבות פרטי חשבון בנק, ללא אפשרות לאתר זאת. מצב זה עלול להוביל לתשלום לספק שאין הרשות אמורה לשלם לו ולאפשר ביצוע מעילה או הונאה. מומלץ לארבע הרשויות ליישם בקרה ממוחשבת אשר תמנע פתיחה של כרטיס ספק על ידי עובד עירייה כשלא מצורפים כל המסמכים והנתונים הנדרשים.



עיריית **פתח תקווה** מסרה בתשובתה כי פורטל הספקים מאפשר ליישם בקרה על צירוף המסמכים והנתונים הנדרשים בנוגע לספקים שייפתחו באמצעות הפורטל. אשר לפתיחת כרטיס ספק שלא באמצעות הפורטל, העירייה מסרה כי פנתה לחברה שמפתחת את מערכת המחשוב כדי לבחון את האפשרות שהמערכת הממוחשבת תבקש לאשר שצורפו המסמכים בכל שלב בתהליך.

עיריית **ראשון לציון** מסרה בתשובתה כי פתיחת כרטיס ספק מותנית בצירוף מסמכים, אך לא מתאפשרת חסימה ממוחשבת. העירייה ציינה כי ניתן יהיה לכלול דרישה לחסימה ממוחשבת בפיתוח של מערכת המחשוב.

מניעה ואיתור כפילויות בכרטיסי ספקים

פתיחה של כמה כרטיסים עבור אותו ספק עלולה ליצור תמונה מעוותת אשר להתקשרות שבינו ובין הרשות. במקרים מסוימים היא אף עלולה לשמש כסות להעברת תשלומים לגורמים שאינם אמורים לקבל אותם.

ארבע הרשויות דיווחו כי במערכות המחשוב העירוניות יש בקרה המתריעה על פתיחת כרטיסים נוספים לאותו ספק או בקרה המונעת זאת.

בפרט, ארבע הרשויות מסרו כי המערכת הממוחשבת איננה מאפשרת לפתוח כרטיס לספק שיש לו מספר ח"פ זהה למספר אשר כבר קיים במערכת. עיריית **באר שבע** מסרה כי יש מניעה לפתוח כרטיס ספק נוסף לאותה ישות משפטית אך לעיתים רחוקות, כאשר הרשות מבקשת להפריד בין תחומי הפעילות של ספק הנותן לה שירותים בכמה תחומים, נפתחים עבורו כרטיסים נוספים תחת מספר חברה דומה, אך המערכות הממוחשבות מתריעות על הכפל ברישום הכרטיסים.

עיריות **חיפה** ו**פתח תקווה** ציינו כי נוסף על קיומה של בקרה זו, מפעם לפעם מבוצעות בדיקות לאיתור ספקים כפולים במערכות הממוחשבות. עיריית **ראשון לציון** ציינה כי יש ממשק למערכת שירותי עיבוד ממוחשבים שברשות המיסים (שע"מ), זו מתריעה על כרטיסים כפולים לספקים במערכת המחשוב העירונית ומונעת פתיחה של יותר מכרטיס ספק אחד לכל ספק. עיריית **באר שבע** ציינה כי אינה מבצעת בדיקות לאיתור ספקים כפולים במערכת.

מומלץ לעיריית **באר שבע** להנהיג מפעם לפעם בדיקות לאיתור ספקים כפולים במערכת, בנוסף לבקורות המונעות שהיא מיישמת, בפרט לנוכח האפשרות להקים אותו ספק כמה פעמים במערכת באמצעות שימוש במספר חברה דומה.

ארבע הרשויות דיווחו כי אי אפשר לפתוח במערכות המחשוב כרטיסי ספק חדשים עם מספרים של ספקים שאינם פעילים וכי מסמכים שמסר ספק ישן אינם "נדרסים" במערכת אם הוא נפתח שוב כספק חדש במערכת.



איתור חשבונות בנק זהים: ארבע העיריות דיווחו כי הן אינן מבצעות בדיקות לאיתור חשבונות בנק זהים המשויכים לספקים שונים שהן מתקשרות איתם. עם זאת עיריית **ראשון לציון** ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי יש בקרה המונעת הזנה של פרטי חשבון בנק קיימים.

עיריית **פתח תקווה** מסרה בתשובתה כי יש ביכולתה להפיק דוח לאיתור ספקים שונים שלהם חשבון בנק זהה או מספר חברה זהה וציינה כי המערכת הממוחשבת לא מאפשרת פתיחת כרטיס ספק חדש עם פרטי חשבון בנק שכבר קיימים במערכת.

חשבונות בנק זהים לספקים שונים חושפים את הרשויות לטעויות בביצוע תשלומים. מומלץ כי במערכת הנהלת החשבונות של עיריית **באר שבע** ו**חיפה** תוטמע בקרה המונעת הזנה של חשבונות בנק כפולים בדומה לבקרות שעליהן דיווחו בתשובותיהן עיריות **פתח תקווה** ו**ראשון לציון**.

עיריית **באר שבע** מסרה בתשובתה כי היא מקבלת את ההמלצה ותבדוק אפשרות לשדרוג המערכת הממוחשבת כדי שתתריע בעת שמוזנים חשבונות בנק כפולים.

מומלץ לארבע העיריות גם ליישם בקרה מאתרת נוסף על הבקרה המונעת, כדי לגלות חריגות, אם תיעקף הבקרה המונעת ולעגן בנהל או בהנחיות עבודה תקן לתדירות הבקרה לצורך איתור חשבונות בנק כפולים.

עיריית **באר שבע** מסרה בתשובתה כי היא מקבלת את ההמלצה ותבדוק אפשרות לשדרוג המערכת הממוחשבת כדי שתתריע אם מוזנים חשבונות בנק כפולים.

בקרות על מהימנות הנתונים בכרטיס הספק

בקרות על רישום נתונים והבטחת מהימנותם יכולות לצמצם סיכון למעילות באמצעות פתיחת כרטיס לספק פיקטיבי.

בקרות ממוחשבות: עיריות **חיפה** ו**פתח תקווה** דיווחו כי יש בקרה ממוחשבת המונעת הזנה של מספר ספק שגוי (מספר חברה או מספר עוסק מורשה). להבדיל, עיריות **באר שבע** ו**ראשון לציון** דיווחו כי הן מבצעות בקרות אלה באופן ידני. עיריית **ראשון לציון** דיווחה כי מספרי ספק שגויים מאותרים באמצעות השוואה לנתוני הספקים המופיעים במערכת שע"מ.

עיריית **באר שבע** מסרה בתשובתה כי הבקרות הידניות שהיא מבצעת הן נוסף על הבקרות הממוחשבות הקיימות במערכת המתריעות בנוגע לבחינת מספר עוסק מורשה והתאמת נתוני הספק לאישורי ניכוי מס במקור היא מבצעת גם בקרות ידניות.



מתן אפשרות להזין מספרי ספק שגויים במערכת, גם אם יש בקרות מתריעות או נעשית בקרה ידנית כדי למנוע מקרים כגון אלה, עלולה לשמש פתח לביצוע מעילה. מומלץ לעיריות **באר שבע** ו**ראשון לציון** לפעול להנהגת בקרה ממוחשבת אשר תמנע הזנה של מספר ספק שגוי, נוסף על הבקרות המתריעות.

עיריית **ראשון לציון** ציינה בתשובתה כי ניתן יהיה לכלול דרישה לבקרה ממוחשבת באפיון עתידי של פיתוח מערכת המחשוב.

הצלבת נתונים: עיריות **באר שבע**, **חיפה** ו**פתח תקווה** דיווחו כי בשלב הפתיחה של כרטיס ספק הן מבצעות בדיקות מדגמיות עיתיות לאימות נתוני ספקים בקובץ אב ספקים, זאת אל מול מסמכים מאמתים. בעיריית **ראשון לציון** לא מבוצעת בדיקה מעין זו.

עיריית **ראשון לציון** מסרה בתשובתה כי יש ביכולתה להפיק דוחות לאיתור נתונים זהים ושינויים של נתוני ספקים בקובץ אב ספקים.

מומלץ לעיריית **ראשון לציון** לבצע מפעם לפעם בקרות לאימות הנתונים בכרטיסי הספק בשלב פתיחת הכרטיס במערכות הרשות באמצעות השוואתם למסמכים מאמתים ולא רק בדיעבד באמצעות דוחות שיש ביכולתה להפיק.

פנייה לספקים: בעיריות **פתח תקווה** ו**ראשון לציון** מבוצעות פניות עיתיות למדגם של ספקים כדי לאמת את הנתונים שנרשמו בספרי העירייה. בעיריית **ראשון לציון** הפנייה מבוצעת באופן חלקי במקרים הבאים: כאשר הרשות מבקשת את אישורו של הספק על היתרות הכספיות השנתיות בכרטיס שלו או כאשר היא מבצעת התאמת ספקים למול התאגידים העירוניים שלה או על פי דרישת משרד הפנים. בעיריות **באר שבע** ו**חיפה** לא מתבצעת בדיקה מעין זו.

מומלץ לעיריות **באר שבע** ו**חיפה** לפנות מפעם לפעם למדגם של ספקים כדי לאמת את הנתונים שנרשמו בספרי העירייה.

עיריית **באר שבע** מסרה בתשובתה כי היא תבחן את יישום ההמלצה בהתחשב בשיקולי חיסכון, יעילות ומועילות, ואם יתברר שהדבר מביא תועלת מהותית היא תפעל בהתאם לכך.

בקרה על התקשרות עם עובד עירייה: בסעיף 174(א) בפקודת העיריות נקבע: "פקיד או עובד של עירייה לא יהיה נוגע או מעונין במישרין או בעקיפין על ידי עצמו או על ידי בן זוגו או שותפו או סוכנו, בשום חוזה שנעשה עם העירייה ובשום עבודה המבוצעת למענה".

מטרת האיסור על עובד עירייה להיות צד לחוזה הנכרת עימה היא למנוע ניגוד עניינים בין העיסוק של העובד בעירייה ובין עיסוקו כנותן שירות לה.

ארבע הרשויות מסרו כי אין להן בקרה ממוחשבת המונעת קליטת ספק חדש שהוא גם עובד עירייה (למשל לפי מספר זהות ומספר חשבון בנק).



עוד עלה מדיווחי הרשויות כי הן לא מבצעות בדיקה תקופתית לאיתור מספרי חשבונות בנק זהים באמצעות הצלבת מידע בין קובץ פרטי הספקים לקובץ פרטי העובדים.

בהיעדר בקרות ממוחשבות הבודקות אם הספק הוא עובד עירייה, העירייה עלולה להעסיק עובד שלא כדיון, בניגוד עניינים ושלא על פי כללי מינהל תקין. ניגוד עניינים בין ספק לעובד העירייה עלולים ליצר שיתוף פעולה פסול בביצוע מעילה.

מומלץ לארבע הרשויות ליישם בקרות ממוחשבות שיסייעו למנוע ולאתר התקשרות של העירייה עם עובד שלה כספק, שלא כדיון.

עיריית **באר שבע** מסרה בתשובתה כי היא מקבלת את ההמלצה ותבחן מול חברת המחשוב אפשרות להצלבת מידע בין קובץ פרטי ספקים לקובץ פרטי עובדים והתרעה של המערכת הממוחשבת על קיומם של חשבונות בנק זהים במערכת השכר.

עיריית **פתח תקווה** מסרה בתשובתה כי תבדוק אפשרות לקבל ממערכת השכר בתדירות קבועה את פרטי חשבונות הבנק ומספרי הזהות של כל עובדי העירייה, וזאת כדי שתוכל להשוותם לפרטי חשבונות הבנק ולמספרי הזהויות של כל הספקים שעימם היא מתקשרת.

עיריית **ראשון לציון** ציינה בתשובתה כי ניתן יהיה לבחון דרישה לבקרות ממוחשבות באפיון ופיתוח עתידי של מערכת המחשוב.

יידוע ספקים שנפתח כרטיס ספק על שםם

יידוע הספקים שנפתח ברשות כרטיס על שםם הוא צעד בקרה חשוב למניעת הונאה באמצעות התחזות. כך, משלוח הודעה אוטומטית לספק, ובה בקשה לאשרר את נכונות הנתונים בטרם פתיחת כרטיס ספק במערכת, עשויה לצמצם את סיכון זה.

עיריית חיפה ופתח תקווה דיווחו כי הן שולחות לספק הודעה לקבלת משוב ממנו על תקינות המידע שנקלט בספרי העירייה. עיריית **באר שבע** דיווחה כי היא שולחת לספק הודעה שנפתח עבורו כרטיס במערכת הממוחשבת וכי הוא מופיע בפורטל ספקים, שם הוא יכול לצפות בנתוניו. עיריית **ראשון לציון** דיווחה כי אינה שולחת לספק הודעה לקבלת משוב ממנו על תקינות המידע שנקלט בספרי העירייה, אולם כל חשבונית הנקלטת במערכות הממוחשבות מדווחת מיידית לספק. כמו כן, הרשות שולחת לספק מדי שנה אישור על יתרת הפעילות הכספית מהשנה הקודמת.

התניית הפעלת כרטיס הספק באשרור הנתונים על ידו יכולה לשמש בקרה נוספת על נכונותם ועשויה להקשות את הביצוע של מעילות והונאות. מומלץ לארבע הרשויות ליישם התניה כזו.



עיריית באר שבע מסרה בתשובתה כי לאחר שבחנה את ההמלצה לנוכח שיקולים של חיסכון, יעילות ומועילות העלתה כי מדובר בצעד שמצד אחד יכביד על התנהלותה השוטפת של העירייה ויפגע בשירות שנתנה ומצד אחר לא יהיה בו תועלת ממשית נוספת למניעת מעילות והונאות.

עיריית פתח תקווה מסרה בתשובתה כי תבחן את האפשרות שהספק יאשרר את פרטיו כפי שנפתחו בעירייה במערכת הממוחשבת, וזאת באמצעות פורטל ייעודי. היא הוסיפה כי אם כרטיס הספק לא נפתח באמצעות הפורטל הרי שמטעמי אבטחת מידע היא סבורה כי לא נכון להעביר לספק את פרטי חשבון הבנק שלו בדואר האלקטרוני או במסרון על מנת שיאשרם.

בלוח שלהלן מוצג מצב הביצוע של פעולות וביקורת בארבע הרשויות בנושא פתיחת כרטיס ספק חדש:

לוח 14: מצב הביצוע של פעולות וביקורת בארבע הרשויות בנושא פתיחת כרטיס ספק

ראשון לציון	פתח תקווה	חיפה	באר שבע	פעולות או בקורות שעליהן דיווחו הרשויות	
✓	✓	✓	✓	יש רשימת מסמכים אחידה הנדרשים לפתיחת כרטיס ספק חדש	רישום ותיעוד אסמכתאות
✓	✓	✓	✓	יש טופס אחיד לקליטת פרטי חשבון בנק של ספק	
✓	✓	✓	✓	הספק נדרש למסור אסמכתאות לנכונות פרטי חשבון הבנק שלו	
✓	✓	✓	✓	יש בדיקה כי לספק המבקש להתקשר עם הרשות יש אישור מרשויות המס על ניהול ספרים תקין	
✓	✓	✓	✓	מבוצעת בדיקה מול נתוני מס הכנסה כי מספר העוסק המורשה ושמו של הספק אכן קיימים ותואמים	
✗	✗	✗	✗	במערכות המיחשוב ישנה בקרה ממוחשבת המונעת פתיחה של כרטיס ספק אם לא מצורפים אליו כל המסמכים והנתונים הנדרשים	בקרה על קיום אסמכתאות



ראשון לציון	פתח תקווה	חיפה	באר שבע	פעולות או בקרות שעליהן דיווחו הרשויות	
✓	✓	✓	✓	יש בקרה המונעת פתיחת כרטיסים נוספים לאותו ספק	מניעה ואיתור כפילויות בכרטיסי ספקים
✓	✓	✓	✓	המערכת הממוחשבת איננה מאפשרת לפתוח כרטיס ספק שיש לו מספר חברה פרטית זהה למספר אשר כבר קיים במערכת	
✓	✓	✓	✗	הרשות מבצעת מפעם לפעם בדיקות לאיתור ספקים כפולים במערכות הממוחשבות	
✓	✓	✓	✓	אי אפשר לפתוח במערכות המחשוב כרטיסי ספק חדשים עם מספרים של ספקים שאינם פעילים	
✓	✓	✓	✓	מסמכים שמסר ספק ישן אינם "נדרסים" במערכת אם נפתח ספק חדש שלו מספר זהה	
✗*	✗*	✗	✗	הרשות מבצעת בדיקות לאיתור חשבונות בנק זהים המשויכים לספקים שונים שהיא מתקשרת איתם	
✗	✓	✓	✗	ישנה בקרה ממוחשבת המונעת הזנה של מספר ספק שגוי	בקרות על רישום נתונים מהימנים בכרטיסי ספק
✗	✓	✓	✓	הרשות מבצעת בדיקות מדגמיות עתיות לבחינת אמיתות נתוני ספקים בקובץ אב ספקים, זאת אל מול מסמכים מאמתים	
✓	✓	✗	✗	הרשות פונה מפעם לפעם למדגם של ספקים כדי לאמת את הנתונים שרשמה בספרייה	
✗	✗	✗	✗	יש בקרה ממוחשבת המונעת קליטת ספק חדש שהוא גם עובד עירייה	
✗	✗	✗	✗	מתבצעת בדיקה תקופתית לאיתור מספרי חשבונות בנק זהים באמצעות הצלבת מידע בין קובץ פרטי ספקים לקובץ פרטי עובדים	



ראשון לציון	פתח תקווה	חיפה	באר שבע	פעולות או בקרות שעליהן דיווחו הרשויות	
✗	✓	✓	✓	בפתיחת כרטיס ספק הרשות שולחת לספק הודעה לקבלת משוב ממנו על תקינות המידע שנקלט בספרי העירייה	יידוע ספקים על פתיחת כרטיס ספק על שמם

על פי דיווחי הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
*בעיריות פתח תקווה וראשון לציון יש בקרה המונעת הזנה של חשבון בנק קיים במערכת.

עדכון כרטיסי ספקים

שינוי בפרטי ספק קיים ללא בקרות מתאימות עלול להפוך את כרטיס הספק לצינור לביצוע מעילה אפילו אם הכרטיס נפתח כהלכה.

הודעה לספק: הודעה לספק על שינוי פרטי חשבון הבנק שלו יכול לשמש אחת הבקרות על שינויים לא תקינים בפרטי החשבון. ארבע הרשויות דיווחו כי בעת ביצוע שינויים בפרטי חשבון הבנק של ספק פעיל, אין הן אינן שולחות פנייה אוטומטית לספק בדבר השינויים שבוצעו.

עיריית ראשון לציון ציינה כי במכרז המחשוב החדש אשר הוציאה לאחרונה היא העלתה דרישה להוספת פקודת מחשוב אשר תשלח פנייה אוטומטית לספק.

עיריות חיפה ופתח תקווה דיווחו כי הן מבצעות מפעם לפעם בדיקה לבחינת שינוי פרטי ספקים, כמו שינוי במספר חשבון הבנק של הספק. להבדיל, עיריית באר שבע דיווחה כי ההליך מבוצע רק בכרטיסי ספקים שלא הייתה בהם פעילות, ועיריית ראשון לציון דיווחה כי רק שינויים בפרטי חשבון בנק נבדקים באופן שוטף באמצעות דוח המופק ממס"ב.

נמצא כי בעת עדכון פרטי ספק, אף אחת מהרשויות שנבדקו אינן מיידעות בזמן אמת את הספק על כך.

בעת עדכון פרטי ספק מומלץ לארבע הרשויות, כבקרה נוספת על הבקרות שהן מיישמות, לשלוח עדכון בזמן אמת לספק כדי לוודא את אמיתות הנתונים. אי-ביצוע עדכון שכזה בזמן אמת עלול להוות פרצה לביצוע מעילות ואף ל"גניבת זהות" הספק ולביצוע העברות תשלומים לא ראויים.

עיריית באר שבע מסרה בתשובתה כי היא מקבלת התראה על שינוי פרטי חשבון בנק בקובץ התשלומים, וכי נדרשים שני בעלי תפקידים ואסמכתאות לאישור השינוי.



עיריית **פתח תקווה** מסרה בתשובתה כי היא מפיקה באופן תדיר דוח ובו מפורטים שינויים שכבר בוצעו בכרטיס הספק. דוח השינויים נשלח למחלקה הרלוונטית.

עיריית **ראשון לציון** ציינה בתשובתה כי ניתן יהיה לבחון דרישה לבקרה ממוחשבת שתשלח עדכון בזמן אמת לגבי שינוי שבוצע בפרטי ספק באפיון ופיתוח עתידי של מערכת המחשוב.

איתור שינויים בקבצים: קובץ יומן (Log File) מתעד את כל האירועים המתרחשים במערכת הממוחשבת, כגון שינויים בבסיס נתונים, מסירת הודעות למשתמשים וקבלת הודעות מהן. איתור שינויים שנעשו בקובץ באופן תדיר יכול לשמש אמצעי בקרה על שינויים בנתונים כדי לבצע מעילה.

עיריית **באר שבע** דיווחה כי היא מפיקה דוח המפרט את כל השינויים בקובץ לפי דרישת החשבת. עיריית **חיפה** מסרה כי מדי חודש היא מפיקה דוח לאיתור שינויים בפרטי קובץ אב ספקים. עיריית **פתח תקווה** מסרה כי דוח כזה מופק מפעם לפעם. עיריית **ראשון לציון** לא השיבה בעניין זה.

מומלץ כי עיריות **באר שבע** ו**ראשון לציון** יפיקו דוח לאיתור שינויים שנעשו בקובץ אב ספקים באופן סדיר כדי שיוכלו לקבל תמונה עדכנית על מאגר הספקים המתקשרים עם הרשות ולאחר שינויים שעלולים להצביע על מעילה.

עיריית **באר שבע** מסרה בתשובתה כי תאמץ את המלצת הביקורת ונוסף על הבדיקות שמבצעת החשבת, היא תנחה את עובדיה לבצע בדיקות עיתיות ולהפיק באופן תדיר דוחות לאיתור שינויים שנעשו בקובץ אב ספקים.

אחת הדרכים לבצע מעילות היא שימוש לרעה בכרטיסי ספק קיימים שאינם פעילים במערכת לצורך העברת כספים לגורמים לא מורשים.

כרטיסי ספק לא פעילים: עיריות **חיפה** ו**פתח תקווה** דיווחו כי יש הליך מובנה לסגירת כרטיסי ספקים שאינם פעילים וכי הדבר מתבצע מדי תקופה. עיריית **ראשון לציון** דיווחה כי אין לה הליך מעין זה.

עיריית **באר שבע** ציינה כי היא מפיקה דוח לנתוני ספקים לא פעילים וסוגרת באופן יזום כרטיסי ספקים שלא היו פעילים יותר משלוש שנים. עיריית **ראשון לציון** מסרה כי היא כללה דרישה לבקרה כזו במכרז למערכת ממוחשבת חדשה וכי במסגרת הביקורת השנתית שמשרד הפנים מבצע ברשות נבדק גיל יתרות הזכות שהרשות חייבת לספקים, ובעקבות כך מאותרים כרטיסי ספקים שלא בוצעו בהם תנועות כספיות בשבע השנים האחרונות, וכל מקרה נבדק לגופו.

ארבע הרשויות דיווחו כי במערכות המידע מוטמעת בקרה המונעת הפקת הזמנות עבודה לספקים שהכרטיס שלהם סגור.

עיריות **באר שבע** ו**פתח תקווה** דיווחו כי הן בודקות באופן יזום כרטיסי ספק אשר לא מבוצעת בהם תנועה במשך זמן מוגדר. להבדיל, עיריית **ראשון לציון** ציינה כי הבדיקה נעשית על פי



דרישת משרד הפנים. עיריית חיפה איננה מבצעת בדיקות שתכליתן איתור כרטיסי ספק שאין בהם תנועה.

כרטיסי ספק שלא מבוצעות בהם תנועות כספיות במשך זמן ממושך עלולים להיות פרצה לביצוע טעויות או מעילות. איתור כרטיסי ספק לא פעילים וסגירתם עשויים להקשות את הביצוע של מעילות בתוך שימוש בהם. מהדיווחים עולה כי עיריית באר שבע ופתח תקווה פועלות כדי לצמצם נזק זה על ידי איתור כרטיסי ספק לא פעילים, אך בעיריית ראשון לציון המאמץ הזה נעשה על פי דרישת משרד הפנים, ואילו עיריית חיפה אינה מבצעת זאת כלל.

מומלץ לעיריית חיפה וראשון לציון לבדוק באופן יזום כרטיסי ספק שלא מבוצעות בהם תנועות. לארבע הרשויות מוצע להכין דוח בקרה ניהולי אוטומטי תקופתי המציג חשבונות שלא בוצעו בהם תנועות בפרק זמן שייקבע ולבצע סגירה או איפוס של החשבונות הללו.

בלוח שלהלן מוצג מצב הביצוע של פעולות ובקורות בארבע הרשויות בנושא עדכון כרטיסי ספקים:

לוח 15: מצב הביצוע של פעולות ובקורות בארבע הרשויות בנושא עדכון כרטיסי ספקים

פעולות או בקורות עליהן דיווחו הרשויות	באר שבע	חיפה	פתח תקווה	ראשון לציון
הרשות שולחת פנייה אוטומטית לספק בדבר שינויים שבוצעו בפרטי חשבון הבנק שלו	✗	✗	✗	✗
מופק דוח באופן תדיר המתאר את כל השינויים שנעשו בקובץ אב ספקים	חלקי*	✓	✗	✗
יש הליך מובנה לסגירת כרטיסי ספקים שאינם פעילים אחת לתקופה	✓	✓	✓	✗
במערכות המידע מוטמעת בקרה המונעת הפקת הזמנות עבודה לספקים שהכרטיס שלהם סגור	✓	✓	✓	✓
הרשות מבצעת בדיקה יזומה של כרטיסי ספקים שלא מבוצעת בהם תנועה במשך זמן מוגדר	✓	✗	✓	✗

על פי דיווחי הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* הדוח מופק לפי דרישת החשבת.



תשלום עבור הזמנה

מצב שבו מבוצע תשלום עבור הזמנה ללא בקרה נאותה עלול להקל את הביצוע של מעילות באמצעים כגון: הגשת חשבונית כפולה, אי-קיוזו מקדמות, טעויות בסיכומים, הכפלות ושינויים בשערי חליפין. בפרק זה יוצגו ממצאים על יישום בקרות בתהליך התשלום.

ביצוע תשלום עבור הזמנה

בארבע הרשויות יש פרקטיקה סדורה לביצוע תשלום על פי הזמנה. כך, למשל, בעיריית ראשון לציון, קליטת חשבונית מתבצעת באגף המזמין מייד עם קבלתה מגורם-חוץ. לאחר אישורו של עוזר החשב במינהל שהזמין את העבודה, החשבונית עוברת לבדיקת יחידת התשלומים שבמינהל הכספים. אם יחידת התשלומים שבמינהל הכספים אישרה את החשבונית, נשלח לספק דואר אלקטרוני, ובו הודעה שהתשלום אושר ויועבר אליו לפי התנאים שנקבעו בהסכם או בהזמנה שעליהם חתם עם העירייה, זאת בצירוף תאריך התשלום המתוכנן.

על פי הנהלים שנמסרו ומדיווח ארבע הרשויות עולה כי חשבונית עוברת מסלול אישורים לפני העברת פקודת תשלום. עיריית ראשון לציון גם ציינה כי חשבי המינהלים ובקרי התשלומים בודקים את החשבוניות ומאשרים אותן וכי מורשי החתימה מאשרים את התשלום בחתימתם על דוח מס"ב מרוכז לפני שהוא מתבצע.

אי-התאמות בתהליך תשלום חשבוניות

אי-התאמות בין הערך הנקוב בהזמנת עבודה או שירות מספק ובין התשלום העובר אליו בפועל עלולות לשמש כר נוח לביצוע מעילות המתבססות על תוספת תשלומים שלא כדין מעבר לסכומים שעליהם סוכם מראש. ביצוע בקרות מונעות ומאתרות עשוי לצמצם את מספר אי-ההתאמות בתהליך הפקת החשבוניות. בקרות אלו יכולות להתבצע הן בעת קליטת החשבונית אל מול ההזמנה שנפתחה הן באופן מערכתי, על ידי איתור מקרים חריגים של אי-התאמות כאלה.

כמו כן, האפשרות להפיק הזמנה בדיעבד חושפת את הרשות לסיכון להתקשרות עם ספק ללא אישור הגורמים המוסמכים לכך וללא הליך התקשרות מחייב וכן להתקשרות עם ספקים שאינם רשומים בקובץ הספקים העירוני ואינם מחזיקים באישורים הרלוונטיים.

קישור חשבוניות להזמנות: עיריית באר שבע דיווחה כי כל החשבוניות מקושרות להזמנות פרט לחשבוניות המופקות עבור תשלומים שבוצעו בהוראת קבע, כמו חשמל ותקשורת, או לחשבוניות שבוצעו בגין הזמנות ישנות. באופן דומה, עיריית ראשון לציון דיווחה כי כל החשבוניות מקושרות להזמנות למעט חריגים, כגון חשבוניות המשולמות עבור החלטות פסקי דין. עיריות חיפה ופתח תקווה דיווחו כי לא כל החשבוניות מקושרות להזמנות.

היקף התשלומים ללא הזמנות מאושרות: עיריית באר שבע מסרה במהלך הביקורת כי היא מבצעת "לא מעט תשלומים" בלא הזמנה מאושרת, כגון תשלומי תמיכות והקצבות, תשלומי



חשמל ומים, תקשורת ואגרות מיסים. בעקבות זאת, עיריית **באר שבע** אינה יכולה להפריד בין חשבוניות המקושרות להזמנות ובין חשבוניות אשר אינן מקושרות להזמנות, ולכן אין מידע על מספרן ועל היקפן הכספי.

בלוח שלהלן מוצגים נתונים על מספר החשבוניות שאינן מקושרות ועל היקפן הכספי לפי נתונים שמסרה עיריית **חיפה**:

לוח 16: מספר החשבוניות אשר אינן מקושרות להזמנות והיקפן הכספי בעיריית חיפה, 2018 - 2020 (מיליוני ש"ח)

2020	2019	2018	
21,583	25,756	25,526	מספר חשבוניות שאינן מקושרות להזמנות
1,008.72	986.97	978.19	היקף כספי

על פי נתוני עיריית **חיפה**, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

עיריית **חיפה** הוסיפה כי הנתונים כוללים בין השאר תשלומי מיסים בגין שכר, קופות גמל וקרנות ותשלומים לחברות ביטוח.

בלוח שלהלן מוצגים נתונים על מספר החשבוניות שאינן מקושרות ועל היקפן הכספי לפי נתונים שמסרה עיריית **פתח תקווה**:

לוח 17: מספר החשבוניות אשר אינן מקושרות להזמנות והיקפן הכספי בעיריית פתח תקווה, 2018 - 2020 (מיליוני ש"ח)

2020	2019	2018	
3,001	2,855	2,076	מספר חשבוניות שאינן מקושרות להזמנות
331.7	270.8	264.5	היקף כספי

על פי נתוני עיריית **פתח תקווה**, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

עיריית **ראשון לציון** מסרה את כלל רשימת התשלומים אשר אין כנגדם הזמנת עבודה לשנים 2018 - 2020, ובהם תשלומים כגון מלגות, החזרי נסיעות, תשלום אגרות והעברות כספים לחברות עירוניות. תשלומים אלה הסתכמו בכ-484 מיליוני ש"ח בשנת 2018, בכ-485 מיליוני ש"ח בשנת 2019 ובכ-476 מיליוני ש"ח בשנת 2020. העירייה ציינה כי אין ביכולתה לחלק את רשימת התשלומים ללא הזמנות לפי מאפיינים שונים ולהפיק רשימה פרטנית של תשלומים ששלמו ללא הזמנות בתחום הרכש וקבלת שירותים.



יישום בקרות: ארבע הרשויות דיווחו כי אפשר להזין למערכות הממוחשבות חשבוניות בלא צורך בהזמנה. עם זאת, בעיריית באר שבע פעולה זו דורשת את אישורו של מנהל אגף תקציבים, ובעיריית פתח תקווה הפעולה דורשת את אישורו של ראש העיר או של מנכ"ל העירייה.

עיריית באר שבע מסרה בתשובתה כי ככלל לכל חשבון נדרשת הזמנה, למעט נושאי תשלום מסוימים כמו תמיכות. עם זאת, היא מבצעת בדיקות גם לגבי חשבונות שאין לגביהם הזמנה: הבדיקה הראשונה על ידי חשב האגף שהזמין את השירות או המוצר, והשנייה על ידי מדור בקרת ספקים שבהנהלת חשבונות.

עיריית פתח תקווה מסרה בתשובתה כי קיים תהליך אישור נפרד לחשבוניות ללא הזמנה המחייב את מנהל המחלקה הרלוונטית למלא טופס הסבר לאישור ולחתימתו של ראש העירייה. הטופס החתום נסרק למערכת הנהלת החשבונות ורק אז החשבונית מועברת להמשך בקרה ולסבב חתימות. עוד מסרה העירייה כי המערכת הממוחשבת אינה מאפשרת לקלוט חשבונית שבה מועד אישור ההזמנה מאוחר ממועד קליטת החשבונית אלא רק באישור מיוחד.

עיריית ראשון לציון מסרה בתשובתה כי היא ביצעה מיפוי של הנתונים, וכי ברוב המקרים של המקרים הייתה הצדקה לפעול ללא הזמנה, למשל במקרה של תשלומים בעקבות הוצאת פסקי דין מיידיים, או בשל העברת כספים לבתי ספר ומתן תמיכות לעמותות.

הפקת תשלום כנגד חשבונית שלא על בסיס הזמנה היא בגדר סיכון כספי ועלולה לגרום לטעויות בביצוע תשלומים, לכפל תשלומים ולמעילות. מצבים שבהם אי אפשר לקשר בין חשבונית ובין הזמנה צריכים להיות מובחנים, להדליק "נורה אדומה" בקרב מקבלי ההחלטות ומוצע שדרגים בכירים יטפלו בהן בנפרד.

לנוכח המספר הגדול של חשבוניות שאינן מקשורות להזמנות שניתן לאומדן בכ-24,000 בשתיים מהרשויות שנבדקו ובהיקף כספי של למעלה מ-1.8 מיליון ש"ח, ולנוכח הסיכון שיש בהעברת תשלומים ללא הזמנה, מומלץ לעיריות חיפה וראשון לציון ליישם בקרות מסוגים שונים על כל החשבוניות שאינן מקשורות להזמנות כדי לצמצם ככל האפשר את התופעה ואת הסיכון למעילה בהקשר זה.

מן האמור לעיל עולה כי בכל ארבע הרשויות ייתכנו מצבים מוצדקים שבהם אין קשר בין חשבוניות להזמנות. ואולם גם מצבים מוצדקים אלו עשויים לסייע בידי מי שמבקש לבצע מעילה, לקבל או להפיק תשלום שלא עבור עבודה שבוצעה. לכן יש חשיבות שכל ארבע הרשויות יהדקו את הבקרה על תשלומים כאלו ויישמו, נוסף על הבקרות לאישור התשלומים, בקרות אנליטיות על מספרם של התשלומים שביצעו הרשויות אשר אינן מגובות בהזמנה ועל היקפם הכספי.

מניעת כפל תשלומים

הגשת חשבונית כפולה על ידי הספק עלולה להוביל את הרשות לשלם תשלום כפול עבור אותה עבודה.



בארבע העיריות יש חסימה ממוחשבת להזנה של חשבונית כפולה.

עיריות **באר שבע**, **חיפה** ו**פתח תקווה** דיווחו כי המערכות הממוחשבות מבצעות בדיקות עיתיות לאיתור תשלומים כפולים לאותו ספק. עיריית **באר שבע** הוסיפה כי המערכת הממוחשבת מתריעה על כפל חשבוניות בבדיקה של שנתיים אחורה. עיריית **ראשון לציון** דיווחה כי תשלומים כפולים לאותו ספק נבדקים באופן שוטף אל מול החשבונית ובמסגרת ניצול ההזמנה. עיריית **ראשון לציון** לא דיווחה על שימוש במערכת ממוחשבת לביצוע בדיקות עיתיות לאיתור תשלומים כפולים לאותו ספק.

עיריית **ראשון לציון** מסרה בתשובתה כי יש בדיקה ממוחשבת אשר מונעת אפשרות קליטת חשבונית עם מספר זהה למספר החשבונית שכבר נקלטה. כמו כן, הסכום המרבי לתשלום עבור הזמנה הוא הסכום המצוין בהזמנה.

ביצוע בדיקות עיתיות ממוחשבות לאיתור כפל תשלומים לאותו ספק עשוי לסייע באיתור מקרים שבהם, למרות הבקרה המונעת, בכל זאת נקלט שובר תשלום כפול עבור אותה עבודה. מומלץ כי עיריית **ראשון לציון** תבצע גם בקורות מאתרות כדי לצמצם את הסיכונים בנושא זה.

קליטת חשבונית בסכום החורג מסכום ההזמנה

בהיעדר בקרה המונעת קליטת חשבונית בסכום החורג משמעותית מסכום ההזמנה, עלולה העירייה לשלם תשלום עודף. היעדר בקרה על סכום החשבונית יכול לשמש בסיס לביצוע מעילה או הונאה ולעקיפה של דיני המכרזים, שלפיהם תנאי ההתקשרות, כפי שנקבעו מלכתחילה, הם הבסיס לקביעת דרך ההתקשרות ולבחירה בספק.

בארבע העיריות יש בקרה ממוחשבת המונעת קליטה של חשבונית בסכום הגבוה מסכום ההזמנה. עיריית **פתח תקווה** דיווחה כי המערכת הכספית מאפשרת לחרוג עד 10% מההזמנה, וזאת בגבולות התקציב שנקבע. חריגה מעבר ל-10% אינה מאפשרת לקלוט את ההזמנה אלא באישור מיוחד. עיריית **ראשון לציון** ציינה כי המערכת הממוחשבת אינה מאפשרת חריגה פרט למקרים חריגים שקיבלו אישור ממספר קטן של גורמים במינהל הכספי, ועיריית **באר שבע** דיווחה כי היא בודקת את ההזמנה טרם העברתה לתשלום ואף דיווחה על קיומה של חסימה ממוחשבת.

אשר לבדיקה עיתית של תשלומים בחריגה מההזמנה, העיריות **באר שבע**, **פתח תקווה** ו**ראשון לציון** דיווחו כי הבדיקה אינה רלוונטית לנוכח החסימה של תשלום בחריגה, ועם זאת עיריית **חיפה** דיווחה כי היא מבצעת מפעם לפעם בדיקות לאיתור הזמנות ששולמו בחריגה מסכום ההזמנה.



עלה כי כל ארבע הרשויות דיווחו שהן מקפידות שלא ייקלט שובר תשלום החורג מסכום ההזמנה המקורי שנקבע, ויש גם חסימה ממוחשבת של התשלום. ואולם, רק עיריית חיפה דיווחה כי היא מבצעת גם בדיקה בדיעבד לאיתור הזמנות חריגות ש"חמקו" מעיני המערכת בעת הקליטה.

מומלץ לעיריות באר שבע, פתח תקווה וראשון לציון לשלב, נוסף על הבקורות המונעות המובנות במערכות המחשוב, בקורות בדיעבד כדי לוודא כי על אף החסימות לא נקלטו הזמנות בחריגה שלא בשיקול דעת מיוחד.

תיעוד הזמנות

בסעיף 9א בתקנות הרשויות המקומיות להנהלת חשבונות נקבע כי כל רישום במערכת הנהלת החשבונות יבוסס על תיעוד-חוץ או תיעוד פנים מקורי הכולל את הפרטים הדרושים לאימות נתוני הרישום.

היעדר תיעוד לביצוע התשלום במערכות הממוחשבות והסתמכות על תיוק פיזי של אסמכתאות מקשה את המעקב אחר פעולות שנעשו בכלל, ובזמן אמת בפרט, ולכן עלול להקל על גורם המבקש לבצע מעילה.

פרט לעיריית חיפה, בכל שלוש העיריות האחרות, האגף שקיבל את השירות או המוצר סורק את החשבונית למערכת הממוחשבת.

מומלץ לעיריית חיפה לתעד במערכות הממוחשבות את כל החשבוניות.

בלוח שלהלן מוצג מצב הביצוע של פעולות ובקורות בארבע הרשויות בנושא תשלום עבור הזמנה:

לוח 18: מצב הביצוע של פעולות ובקורות בארבע הרשויות בנושא תשלום עבור הזמנה

רשות מקומית	פיקוח	חיפה	באר שבע	פעולות או בקורות עליהן דיווחו הרשויות	מצב הביצוע
ראשון לציון	פתח תקווה	חיפה	באר שבע	יש פרקטיקה סדורה לביצוע תשלום עבור הזמנה	ביצוע תשלום עבור הזמנה
✓	✓	✓	✓	חשבונית עוברת מסלול אישורים לפני שמועברת פקודת תשלום	✓



ראשון לציון	פתח תקווה	חיפה	באר שבע	פעולות או בקורות עליהן דיווחו הרשויות	
✓	✓	✓	✓	יש חסימה ממוחשבת להזנת חשבונית כפולה	אי התאמות בתהליך תשלום חשבוניות
✗	✓	✓	✓	במערכת הממוחשבת מתבצעת בדיקה עיתית לאיתור תשלומים כפולים לאותו ספק	
✓	✓	✓	✓	יש בקרה ממוחשבת המונעת קליטה של חשבונית בסכום הגבוה מסכום הזמנה	קליטת חשבונית בסכום חורג
✗	✗	✓	✗	מתבצעת בדיקה עיתית לאיתור הזמנות ששולמו בחריגה בנוסף לבקורות מונעות	
✓	✓	✗	✓	האגף שקיבל את השירות או את המוצר סורק את החשבונית למערכת הממוחשבת	תיעוד הזמנות

על פי דיווחי הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



עלה כי אין הנחיות של משרד הפנים לניהול תהליך התשלום לספקים ולבקורות הנדרשות למניעה של מעילות והונאות. נמצא כי משרד הפנים עסק, במסגרת הביקורות שהוא עשה, בהיבט של בצוע התאמת חשבונות עם בנקים, חברות כרטיסי אשראי וספקים עיקריים, מבין מגוון ההיבטים המרכיבים את תהליך ההתקשרות עם ספק.

ממכלול הפעולות והבקורות שנבדקו בנושא מניעת מעילות והונאות בתשלום לספקים מצטיירת תמונה מעורבת. הרשויות המקומיות פועלות באמצעים שונים כדי לצמצם את הסיכונים בנושא, אך יש פעולות ובקורות מונעות, מתריעות ומאתרות שמומלץ ליישם, למשל יישום רוטציות בין בעלי תפקידים, בקורות על מהימנות הנתונים המוזנים בפתחת כרטיס ספק ובעדכנו, הוספת בקורות ממוחשבות על הנתונים של ספקים למניעת כפילות את התקשרויות לא תקינות ויצירת ממשק בין המערכות הכספיות והלוגיסטיות.



מניעת מעילות והונאות הקשורות בניהול ההון האנושי

ניהול ההון האנושי ברשות המקומית כולל מגוון תהליכים שלכמה מהם יש זיקה למניעת מעילות והונאות.

כן היחידות האחראיות על הליכי גיוס העובדים וקליטתם ועל הליכי פרישתם, מרכזות נתונים על העובדים, כמו חשבון הבנק של העובד, וקובעות זכויות המשפיעות על השכר, כגון ותק, דרגה, נוכחות וניצול ימי חופשה.

בפרק זה יוצגו ממצאים על ביצוע פעולות ובקורות מונעות ומאתרות הקשורות בניהול ההון האנושי בארבע הרשויות שנבדקו לעומק. עיקר הסיכון טמון בשינוי ברישומים של העובדים, שינוי העלול להביא להעברת כספים לעובד פיקטיבי, או לשינוי ברישומים המשפיעים על השכר המשולם לעובדים. כמו כן יוצגו סוגיות הנוגעות לדיווחי נוכחות ולקרבת משפחה.

בלוח שלהלן מוצגת מצבת משרות כוח האדם הממוצעת וגמלאים המקבלים פנסייה תקציבית¹⁷⁹ בעיריות באר שבע, חיפה, פתח תקווה וראשון לציון בשנת 2019:

לוח 19: מצבת משרות כוח אדם ממוצעת וגמלאים המקבלים פנסייה תקציבית בארבע הרשויות שנבדקו, 2019

ראשון לציון	פתח תקווה	חיפה	באר שבע	
5,252	4,785	6,313	3,927	סך הכול
938	766	1,541	714	מהם: גמלאים
17.9%	16%	24.4%	18%	שיעור הגמלאים

על פי נתוני משרד הפנים, הדוחות כספיים השנתיים המבוקרים (31.12.19), בעיבוד משרד מבקר המדינה.

179 פנסייה תקציבית המשולמת מהתקציב השוטף של הגוף שבו עבד הגמלאי הזכאי לה.



ביקורת של משרד הפנים

משרד הפנים בדק מדי שנה במסגרת הביקורת שהוא ביצע ברשויות המקומיות את אופן העסקת העובדים ברשויות. בין היתר נבדקו היבטים בנושא העסקת עובדים חדשים שהם קרובי משפחה של נושאי משרה, צבירת ימי חופשה לא מנוצלים מעל לקבוע בחוקת העבודה וביצוע שעות עבודה בכמות נמוכה מהקבוע בחוקת העבודה. משרד הפנים לא בדק היבטים שעשויה להיות להם זיקה למניעת מעילות והונאות, כמו הליך קליטת עובדים חדשים, גריעת עובדים וביצוע שינויים בפרטי עובדים.

מומלץ למשרד הפנים לשקול לבחון במסגרת הביקורת שהוא עושה מדי שנה היבטים נוספים בתחום ניהול ההון האנושי, ובפרט בהיבטים הרלוונטיים למניעת מעילות והונאות.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי האגף לביקורת ההון האנושי יציע נושאים נוספים לביקורת, כמו נושא גריעת עובדים, ועם זאת ציין כי הנושאים הנבדקים על ידי רואי חשבון מוגבלים בהיקפם.

סקרי סיכונים

11 מבין 21 הרשויות שבהן התקיימה הביקורת מסרו את סקרי הסיכונים שהן ביצעו¹⁸⁰. בשבעה מהן¹⁸¹ נושא ניהול ההון האנושי ונתוני עובדים עלה כעתיר סיכונים, ובהן עירויות **באר שבע**, **פתח תקווה** ו**ראשון לציון**.

ממצאי סקר הסיכונים שערכה עיריית **באר שבע** בשנת 2013 העלו כי כמה מהמועסקים בעירייה, בהם סיעות בגני ילדים, עובדי טיאוט, עובדי שטח ומקצת עובדי ההוראה, אינם מדווחים על נוכחותם בעבודה או שהם מדווחים פעם אחת ביום, כאשר הם מגיעים לעבודה. עוד עלה כי הדבר נובע מהתנגדות ועד העובדים וכי הנושא נידון עימו.

בעיריית **פתח תקווה** המליצו עורכי סקר הסיכונים שבוצע בשנים 2015 - 2016 כי הרשות תבצע בקרה שוטפת אחר פתיחת כרטיסי עובדים חדשים ותאשרר את נכונות הנתונים של העובדים. עוד הוצע כי יוגדר בעל תפקיד ייעודי לפתיחת כרטיסי עובדים חדשים ובעל תפקיד נוסף שיבצע בקרה על כרטיסי עובד ויאשר אותם. כמו כן, ייחסמו ההרשאות שניתנו לעובדי מחלקת משאבי אנוש לבצע פעולות שבסמכות מחלקת השכר וימונה גורם בקרה למחלקת משאבי אנוש לבדוק את ההזנות הידניות של עובדי המחלקה לתשלומי השכר.

בעניין דיווחי נוכחות המליצו עורכי סקר הסיכונים לשקול כי העובדים יאשרו בחתימתם את דיווחי הנוכחות הסופיים שלהם. עוד המליצו להעביר דוחות בקרה חודשיים לבדיקת מחלקת הנוכחות, לבצע מעקב שוטף אחר ביצוע השעות הנוספות של העובדים במהלך החודש ולהתריע על חריגה צפויה במהלך החודש מבעוד מועד.

180 הרשויות: אילת, אשקלון, באר שבע, הרצלייה, מטה בנימין, כפר סבא, נתניה, פתח תקווה, ראשון לציון, רמת גן, רעננה.

181 הרשויות: אילת, מטה בנימין, נתניה, פתח תקווה, ראשון לציון, רמת גן ורעננה.



בנושא סיום יחסי עובד-מעביד המליצו עורכי הסקר למנות גורם נוסף לבצע בקרה אחר הזנות של זכאויות של עובדים שסיימו את עבודתם. כמו כן הומלץ לבצע בהקדם טיוב נתונים במערכת המידע לניהול משאבי אנוש, לחסום לעובדים שאינם פעילים את האפשרות לבצע פעולות ולאפשר זאת רק לעובדים מורשים ורק באישור מיוחד של ראש מינהל משאבי אנוש.

בעיריית ראשון לציון עלה הנושא ניהול היעדרויות וחופשות עובדים כנושא הטומן בחובו סיכון גבוה. נושא זה כולל ניהול לקוי של מידע על היעדרויות עובדים בעירייה; שיבוש סדרי עבודה במחלקות העירוניות בשל יציאה של עובדים לחופשה ללא אישור וצבירת ימי חופשה מעל התקרה שנקבעה בחוקת העבודה.

בעיריית חיפה, כאמור, לא נעשה סקר סיכונים בנושא.

מומלץ לעיריית חיפה לבצע סקר סיכונים רשותי, ולעיריות באר שבע ופתח תקווה לשוב ולבצע סקר, ובפרט סקר סיכוני מעילות והונאות בנושא ההון האנושי וניהול נתוני עובדים, נוכח העובדה כי הסקרים הקודמים בנושא בוצעו לפני יותר מחמש שנים.

ביקורות של מבקרי הרשויות

מבקר עיריית חיפה פרסם בשנת 2015 דוח על ליקויים במחלקת תשלומי שכר בעירייה¹⁸². הוא מצא כי מרבית נוהלי העבודה במחלקה אינם רלוונטיים. עוד מצא המבקר כי אין ממשק אוטומטי בין מערכת הנוכחות למערכת השכר וכי מקצת העובדים מדווחים ידנית על נוכחותם בעבודה. מבקר העירייה גם הצביע על כך שיתרות החופשה והמחלה של עובדים אינן מעודכנות במערכת המחשוב העירונית.

עיריית חיפה מסרה בתשובתה כי נכון למועד התשובה יש ממשק אוטומטי בין מערכת הנוכחות לבין מערכת השכר.

מבקרת עיריית פתח תקווה פרסמה בשנת 2012 דוח בנושא ניהול נתוני עובדים במערכות משאבי אנוש ושכר ובשנת 2015 פרסמה דוח נוסף על ליקויים בתהליכי קליטת עובדים. המבקרת עסקה גם בדיווחי נוכחות ובתשלומי שכר, וכן בליקויים בתהליכי בקרה פנימית: כך למשל העירייה לא הגדירה הגבלות גישה במערכות הממוחשבות שימנעו מעובדים לבצע פעולות שאינן עולות בקנה אחד עם עקרון הפרדת התפקידים והסמכויות ובנוסף העלתה המבקרת כי אין בקרות של גורם בלתי תלוי על הזנת נתוני העובד למערכת השכר¹⁸³ וכי במחלקות השכר, במינהל כספים ובמחלקת תנאי שירות במינהל משאבי אנוש אין נוהלי עבודה כתובים. מבקרת העירייה ציינה כי מצב זה חושף את העירייה לטעויות אנוש שלא יאותרו מבעוד מועד ואף למעילות ולהונאות. היא הוסיפה כי הפעולה שינוי סטטוס עובד מ"לא פעיל" ל"פעיל" במערכת השכר אינה מחייבת אישור של גורם מוסמך נוסף וכי לחשבי השכר לא הוגדרו באופן ברור וחד-משמעי תבחינים לאיתור מקרים הנחשבים חריגים, אילו מקרים חריגים עליהם לבדוק

182 מבקר עיריית חיפה, דוח שנתי (2015), "מחלקת תשלומי שכר".

183 מבקרת עיריית פתח תקווה, דוח שנתי (2015), "נאותות הבקרה הפנימית על תהליכי קליטת עובדים, דיווחי נוכחות ותשלומי שכר".



ובאיזה אופן. המבקרת מצאה כי הבדיקות מבוצעות כראות עיניהם של חשבי השכר ועל פי ניסיונם האישי.

גם מבקרת עיריית ראשון לציון ביצעה כמה ביקורות בנושא ניהול נתוני עובדים כדוגמת: היעדרויות בגין מחלה וחופשה, היעדרויות בגין שירות מילואים, שינויים בשכר עובדים ומגנוני בקרה כספיים¹⁸⁴.

עלה כי מבקרי עיריית חיפה, פתח תקווה וראשון לציון ביצעו ביקורות בתחום ניהול נתוני עובדים ושכר. עם זאת, מבקר עיריית באר שבע לא עשה בעשר השנים האחרונות ביקורות בנושא ניהול נתוני עובדים ושכר.

מומלץ למבקר עיריית באר שבע לשקול לכלול בתוכנית העבודה שלו ביקורות בנושא ניהול נתוני עובדים, נוכח הסיכונים הקיימים בתהליכים אלו ונוכח העובדה כי מדובר בתהליכי ליבה.

סביבת הבקרה למניעת מעילות והונאות

נהלים: נהלים הכתובים כהלכה מקיפים את השיטה לביצוע תהליכים ברשות, את הגדרת בעלי התפקידים המשתתפים בכל תהליך ואת הגדרת תחומי האחריות של כל אחד מבעלי התפקידים ברשות. בכוחם של נהלים הכתובים כהלכה למנוע נזקים וטעויות בארגון. ניהול ההון האנושי מושתת על מסד נורמטיבי מגוון ורחב המקיף חקיקה ראשית, חקיקת משנה, תקנות, חוזרי מנכ"ל משרד הפנים, פסיקה ומדיניות הארגון, וקיומן של הוראות דין מרובות מעלה את הצורך בנהלים לקביעת תהליכי ביצוע אחידים ולחיוקם. הרשויות השיבו שיש להן נהלים העוסקים בתהליכים שונים הנוגעים לניהול ההון האנושי. פירוט יובא להלן בממצאים שיוצגו בנוגע לכל אחד מהתהליכים.

הרשאות מחשב: ארבע הרשויות דיווחו כי יש עובדים שניתנו להם הרשאות לטפל בכל הנתונים של עובדי הרשות; קרי: יש להם הרשאה להקים במערכת המחשוב כרטיסי עובדים חדשים, לבצע שינויים בשכר עובדים, לעדכן את פרטי חשבון הבנק של העובדים ולמחוק עובדים שנגרעו ועזבו.

184 מבקרת עיריית ראשון לציון, **דוח שנתי** (2011), "היעדרויות בגין מחלה"; מבקרת עיריית ראשון לציון, **דוח שנתי** (2011), "היעדרויות בגין חופשה"; מבקרת עיריית ראשון לציון, **דוח שנתי** (2011), "היעדרויות בגין תאונות עבודה"; מבקרת עיריית ראשון לציון, **דוח שנתי** (2011), "היעדרויות בגין שירות מילואים"; מבקרת עיריית ראשון לציון, **דוח שנתי** (2015), "סקר נאותות הבקרה על הליכי עדכון נתוני שכר והפקתו"; מבקרת עיריית ראשון לציון, **דוח שנתי** (2016), "שינויים בשכר עובדים"; מבקרת עיריית ראשון לציון, **דוח שנתי** (2017), "איוש משרות באמצעות ממלאי מקום"; מבקרת עיריית ראשון לציון, **דוח שנתי** (2018), "השלום למורים עבור שעות תגבור"; מבקרת עיריית ראשון לציון, **דוח שנתי** (2018), "שכר עובדי הוראה"; מבקרת עיריית ראשון לציון, **דוח שנתי** (2018), "שכר מזכירות בתי ספר"; מבקרת עיריית ראשון לציון, **דוח שנתי** (2018), "שכר פסיכולוגים"; מבקרת עיריית ראשון לציון, **דוח שנתי** (2019), "איוש משרות באמצעות ממלאי מקום - דוח מעקב"; מבקרת עיריית ראשון לציון, **דוח שנתי** (2019), "דיווחי נוכחות - חברה עירונית"; מבקרת עיריית ראשון לציון, **דוח שנתי** (2020), "בדיקת תלונה - כוח אדם באגף תפעול וישי מתקנים בחברה העירונית"; מבקרת עיריית ראשון לציון, **דוח שנתי** (2021), "מגנוני בקרה בנושאים כספיים".



בעיריית **באר שבע**, לכל העובדים במחלקת שכר ניתנה הרשאה לטפל בכל נתוני העובדים ברשות, בחלוקה לפי נושאים, ואולם כאשר מתעורר צורך, כל עובד במחלקה רשאי לבצע שינויים בכל תחום.

בעיריית **חיפה** מערכות ניהול נתונים במחלקות משאבי אנוש ושכר מתופעלות על גבי אותה מערכת ממוחשבת. לכל עובד במחלקות משאבי אנוש ושכר יש הרשאות ספציפיות, בהתאם להגדרת תפקידו. לשלושה עובדים ברשות ניתנה הרשאה גורפת לצפייה בנתוני כלל העובדים ברשות: למנהלת תכנון משאבי אנוש, לממונה על פרויקטים ומחשוב ולראש תחום מרכז מידע וביקורת. לשניים מבעלי תפקידים אלה יש הרשאה לעדכן את הנתונים. העירייה ציינה כי כל שינוי במערכת מתועד ביומן שינויים.

בעיריית **פתח תקווה** ניתנה הרשאה ל-26 עובדים לבצע שינויים גורפים בנתוני כלל העובדים ברשות לפי ההתפלגות הבאה: 12 עובדים במינהל משאבי אנוש, שישה עובדים באגף שכר, שלושה עובדים באגף בתי ספר על-יסודיים ואחד מאגף החשבות. ההרשאות ניתנו לכמה מהעובדים כדי לתקן בקובצי נתוני העובדים והשכר נתונים איכותיים, לבטל רשומות או לתקן את כלל נתוני העובדים, כולל נתוני שכר.

בעיריית **ראשון לציון** ניתנה הרשאה גורפת לעשרה עובדים במחלקות שכר ומשאבי אנוש המצויים בתפקידי ניהול בכירים לשנות את נתוני העובדים ברשות ואת שכרם.

עיריית **ראשון לציון** מסרה כי, ככלל, היא מיישמת הפרדת תפקידים ומידור של עובדים בהתאם להרשאות, וכי המידור נשמר ומפוקח ברמה הגבוהה ביותר. עוד מסרה העירייה כי מספר העובדים שחשופים לכלל עובדי העירייה הוא מינורי, וכל בעל תפקיד כזה מאושר באופן פרטני על ידי ראש מינהל משאבי אנוש. העירייה ציינה כי יש הפיקוח על העובדים הבכירים שיש להם הרשאה גורפת מתבצע על ידי מחלקת בקרת השכר, שבפועל אינה כפופה למינהל משאבי אנוש.

הרשאה גורפת לביצוע שינויים בנתוני עובדים היא גורם סיכון לביצוע שינויים לא תקינים בנתונים, ומכאן שגם לביצוע מעילה. בפועל, בניגוד לעקרון הפרדת התפקידים, יש עובדים שיכולים לשנות את כלל נתוני העובדים, שכן יש להם הרשאה גורפת לבצע את שינויים אלה.

מומלץ לארבע הרשויות להבטיח את עקרון הפרדת התפקידים באמצעות מתן הרשאות ספציפיות לכל בעל תפקיד העוסק בהזנת נתוני עובדים, זאת נוסף על הבקורות שמתקיימות, אם יש כאלו, של יחידת בקרת השכר. מוצע לצמצם ככל הניתן את מספר בעלי התפקידים שניתנו להם הרשאות גורפות לשנות נתוני עובדים.

מומלץ לעיריית **באר שבע** ו**פתח תקווה** להגדיר את ההרשאות של חשבי השכר וזאת על מנת שלא ייכנסו בנעליהם של עובדי אגף משאבי אנוש, שכן חשבי שכר הם במעמד של גורם בודק ומפקח, שנועד להבטיח כי דיווחיו של אגף משאבי אנוש, בכל הקשור לפרטי עובדים המשפיעים על חישובי תשלומי שכר, תקינים.

עיריית **פתח תקווה** מסרה בתשובתה כי בשל אילוצים טכניים במערכת חישוב השכר ניתנו לחשבי שכר הרשאות לעדכון נתוני העובדים. הדבר הכרחי למשל במקרים של הזנת נתונים



מתוך בקשות לתיאום מס שמגישים העובדים. העירייה ציינה כי המערכת הממוחשבת מאפשרת לנטר שינויים שבוצעו, בכלל זה מידע בדבר מבצע השינוי ומועד השינוי. עוד הוסיפה העירייה כי בכוונתה לייצר דוח בקרה מאגד על שינויים ועדכונים ולהטמיע שגרות בקרה.

בעיריית **חיפה** ניתנה למנהל מחלקת מחשוב באגף משאבי אנוש הרשאה גורפת לטפל בקובץ אב עובדים.

מומלץ לעיריית **חיפה** להגביל את אפשרות הגישה לקובץ אב עובדים למי שאינו מוסמך לעסוק בכך.

רוטציות: ארבע הרשויות דיווחו כי הן לא נוהגות לקיים רוטציות בין תפקידים בתחום ניהול ההון האנושי. עיריית **חיפה** ציינה כי הלכה למעשה, עובדים התניידו עקב תחלופת בעלי תפקיד במינהל.

עיריית **באר שבע** מסרה בתשובתה כי תבחן את העלות הכרוכה ביישום רוטציה בתחום עיסוק זה לעומת התועלת הצפויה מרוטציות אלה ואת הקושי בביצוען, תוך שמירה על זכויותיהם של עובדי העירייה ועל הלימה לעמדת ועד העובדים. עוד מסרה העירייה כי כבר כעת מתקיימת רוטציה בחלק מהמחלקות. למשל, עובדי מחלקת דיווחי נוכחות מתחלפים מדי שנתיים, והעירייה תשקול ליישם זאת גם במחלקות נוספות.

עיריית **חיפה** מסרה בתשובתה כי נכון למועד התשובה היא החליטה על ביצוע רוטציה בין שלושה מנהלים במחלקת משאבי אנוש.

בלוח שלהלן מוצג מצב הביצוע של פעולות וביקורת בארבע הרשויות בנושא סביבת הבקרה:

לוח 20: מצב הביצוע של פעולות וביקורת בארבע הרשויות בנושא סביבת הבקרה

ראשון לציון	פתח תקווה	חיפה	באר שבע	פעולות או בקרות עליהן דיווחו הרשויות	סביבת הבקרה
x*	x	x*	x	יש מניעה לכך שיינתנו לעובדים הרשאות גורפות לטפל בכל הנתונים של עובדי הרשות	סביבת הבקרה
x	x	x	x	מתקיימת רוטציה בין בעלי תפקידים בתחום ניהול ההון האנושי	

על פי דיווחי הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* עיריית **חיפה** מסרה כי כל שינוי בנתונים מתועד; עיריית **ראשון לציון** מסרה כי כל ההרשאות טעונות אישור, ויש פיקוח על העובדים שיש להם הרשאות גורפות.



יישום בקרות למניעת מעילות והונאות בתהליכים פרטניים

בחלק זה נתמקד בקיומן של כמה בקרות על תהליכי ניהול ההון האנושי אשר כשלים בביצועם עלולים לחשוף את הרשות למעילות ולהונאות. התהליכים שנבדקו: פתיחת כרטיסי עובד לעובדים חדשים, ביצוע שינויים בפרטי עובדים, טיפול בעובדים שנגרעו וטיפול בגמלאים, טיפול בדיווחי נוכחות והעסקת קרובי משפחה.

פתיחת כרטיס עובד חדש (הקמת עובד)

תהליך פתיחת כרטיס עובד לעובד חדש במערכות המחשוב הוא תהליך קריטי, שבו מוגדרים בפועל תנאי העסקתו של העובד, השכר שישולם לו בהתאם לכך וכן מוזנים במסגרתו למערכות הרשות פרטי חשבון הבנק שאליו יועברו תשלומי השכר.

לאור רגישות התהליך, ההשלכות הרבות הנובעות ממנו והעובדה שהוא חד-פעמי ומשפיע על תנאי העסקתו של העובד לאורך כל תקופת העסקתו בעירייה, יש לקיים עליו בקרה נאותה. בהיעדר בקרה על תהליך הקמת עובדים חדשים, עלול מי שמבקש לבצע מעילה לשנות את נתוני הבסיס של העובד, וכך להשפיע באופן ישיר על שכרו מדי חודש בחודשו.

ארבע הרשויות דיווחו כי אין נוהל מיוחד המסדיר את הפעולות הנדרשות לפתיחת כרטיס עובד.

עיריית **חיפה ופתח תקווה** מסרו כי הן מקיימות הליך מסודר לפתיחת כרטיס עובד.

עיריית **באר שבע** מסרה בתשובתה כי כאשר מדובר בסוגיה מערכתית הדורשת את מעורבותם של כמה אגפים בעירייה היא משתמשת בנהלים, וכאשר מדובר בפעולות בתחום עיסוק מצומצם היא משתמשת בהנחיות או בחוזרים. העירייה הוסיפה כי שיטת עבודה זו עדיפה בשל הדינמיות הרבה שיש בתחום הטכנולוגי בנושא זה, ולפיכך היא פועלת בתחום זה על פי הנחיות עבודה או חוזרים.

לנוכח ההשלכות הרחבות הנלוות לפתיחת כרטיסי עובד על כל שלבי העסקתו של עובד ברשות המקומית, מוצע לעיריית **חיפה**, **פתח תקווה** ו**ראשון לציון**, לעגן בנהל או בהנחיה מקצועית את הליך פתיחת הכרטיס וסדרי הזנת הנתונים ולכלול בהם הנחיות הנוגעות לבקרות הנדרשות למניעת מעילות והונאות.

עיריית **פתח תקווה** מסרה בתשובתה כי יש תהליך מונחה במערכת חישוב השכר, וחשבי השכר פועלים על פיו. כמו כן מנהלת בקרת שכר באגף משאבי אנוש מבצעת בדיקה לגבי אופן הזנת הנתונים של כל עובד חדש שנקלט ברשות. העירייה ציינה כי תפעל לעגן את התהליך בנוהל כתוב ומוסדר.



אימות ממוכן של נתוני עובדים חדשים

מערך נתוני העובדים בעירייה אמור להיות מטיוב, ומעודכן, שכן נתונים אלה עוברים ממערכת משאבי אנוש לשאר המערכות המשיקות אליה. ניהול בסיס נתונים זהה במערכות הרלוונטיות מאפשר ניתוח אחיד של זכאויות וחישובי שכר.

כאשר לא נבדקים נתוני עובד חדש שהוקם במערכת אל מול נתונים מינהליים מהימנים, כמו למשל נתונים מביטוח לאומי, עלול להיגרם לעירייה או לעובד הפסד כספי, והוא עשוי לקבל שכר שלא בהתאם לכללים המחייבים. זאת ועוד, אי-הקפדה על כך שזהות העובד שעבורו נפתח כרטיס במערכת אכן קיימת ברשומות עלולה להקל על גורמים המבקשים לבצע מעילות על בסיס פתיחת כרטיס עובד פיקטיבי.

עיריות **באר שבע** ו**פתח תקווה** דיווחו כי מספר הזהות של עובד חדש נבדק באופן ממוכן אל מול נתוני הביטוח הלאומי. עיריית **באר שבע** הוסיפה כי בכל חודש, אם מתגלה אי-התאמה בין נתוני העובד, כפי שמופיעים במערכות העירייה, לנתוניו, כפי שהם מופיעים בנתוני הביטוח הלאומי, מתקבלת "רשימת שגויים" מהביטוח הלאומי. עוד מסרה עיריית **באר שבע** כי לפני כמה שנים היא בדקה ביוזמתה את נתוני המגדר של כל אחד מהעובדים ברשות¹⁸⁵. עיריית **ראשון לציון** דיווחה כי פרטי חשבון הבנק של העובד נבדקים בעת קליטתו ברשות ומספר הזהות שלו נבדק אל מול צילום של תעודת הזהות שלו ונתוניו הכוללים נבדקים בדיעבד מול קובצי ביטוח לאומי. בעיריית **חיפה** נתוניו של עובד חדש אינם מוצלבים עם קובץ נתונים של המוסד לביטוח לאומי.

מומלץ לעיריית **חיפה** לאמת את נתוניהם של כלל העובדים אל מול קובץ נתונים מנהליים מהימן.

בעת קליטת עובד חדש לעירייה הוא נדרש למסור את מספר חשבון הבנק שלו לצורך העברת השכר החודשי שלו. בסעיף 6(א) לחוק הגנת השכר, התשי"ח-1958, נקבע כי שכר עבודה ישולם לידי העובד במישרין, אך מותר שישולם לו, על פי הוראתו בכתב, באמצעות בן-זוגו, הורה, ילדו, חבר בעבודה, הקיבוץ שהעובד חבר בו, מוסד בנקאי וכיוצא בזה.

ארבע הרשויות דיווחו כי בעת הקמת עובד חדש מצורף צילום המחאה או אישור מהבנק הכולל פרטי חשבון של העובד שדרכו יועברו התשלומים אליו.

שמירה על עקרון הפרדת תפקידים

תהליכי העבודה והבקורות, בפרט אלו המשפיעים על תשלומי שכר, אמורים להתבצע בתוך הפרדת תפקידים נאותה בין הגורמים הממונים על קליטת הזנת נתוני השכר ובין הממונים על

185 לנתוני מגדר העובד יש השלכות על חישוב המס המוטל על השכר.



הכנת השכר בפועל, וכך לסייע במניעת מעילות והונאות. כמו כן מומלץ למנוע מצב שעובד יחיד יכול לבצע שינוי בפרטי העובדים בארגון ללא בקרה של גורם נוסף¹⁸⁶.

בהתאם לעקרון הפרדת התפקידים, בעת ביצוע פעולות מהותיות יש להקים שני מנגנונים נפרדים: האחד של גורם מבצע והאחר של גורם מבקר, וכך ליצור את התנאים לביצוע פיקוח ובקרה על נאותות הפעולות.

עיריית **חיפה**, **פתח תקווה** ו**ראשון לציון** דיווחו כי בעת פתיחת כרטיס לעובד חדש במערכת הממוחשבת, בעל תפקיד נוסף בודק ומאשר כי הפרטים שהוזנו עבור העובד אכן נכונים. עיריית **באר שבע** דיווחה שאין בדיקה של עובד נוסף על נכונות הפרטים. בעיריית **חיפה** עובדי מחלקת משאבי אנוש מזינים את פרטי העובדים החדשים למערכת, ואילו עובדי מחלקת שכר בודקים ומאשרים את נכונות הפרטים. בעיריית **ראשון לציון** אישור העובד מתבצע במערכות המחשוב על ידי כמה גורמים.

נוסף על כך, עיריית **חיפה**, **פתח תקווה** ו**ראשון לציון** דיווחו כי לפחות שני בעלי תפקידים חותמים על הסכם העסקה של עובד חדש ברשות. עיריית **חיפה** ציינה כי כמה גורמים שונים חותמים על הסכם העסקה של עובד חדש: גזבר, מנהל ישיר, מנכ"ל, נציג משאבי אנוש. עיריית **באר שבע** ציינה כי רק במקצת המקרים נדרשים שני בעלי תפקידים.

עיריית **ראשון לציון** מסרה בתשובתה כי תהליך קליטת עובד מוסדר באופן המיטבי ברשות שבמסגרתו כל עובד חדש מקבל אישור פרטני של ארבעה בעלי תפקידים שונים: מנהל משאבי אנוש ושכר שפותח עבורו כרטיס עובד, מנהל אגף משאבי אנוש שבוחן את הנתונים וקובע אם לאשרם, סגנית הגזבר שבודקת את מצב איוש המשרה ואת התקציב הנדרש ומאשרת את קיומם, וכן ראש מינהל משאבי אנוש שרק לאחר קבלת אישורו הסופי ניתן לשלם את שכרו של העובד.

מומלץ לעיריית **באר שבע** לחייב אישור של שני בעלי תפקידים להזנת נתוני עובדים ולחתימה על הסכמי שכר עם עובדים.

עיריית **באר שבע** מסרה בתשובתה כי מחלקת הקליטה באגף משאבי אנוש ומחלקת כוח אדם בעירייה נותנות הנחיות ביצוע למחלקת השכר, והיא מבצעת אותן לאחר בדיקת הנתונים. העירייה הוסיפה כי מחלקת בקרת שכר התבקשה לכלול בתוכניות העבודה החודשיות שלה גם בדיקה שבמסגרתה נתוני כלל העובדים ברשות שאותם הזינו חשבי השכר במערכות השכר מושווה למסמכים מאמתים בעניין עובדים אלה, וזאת על מנת לבקר את נכונות הזנת הנתונים.

בלוח שלהלן מוצג מצב הביצוע של פעולות ובקורות בארבע הרשויות בנושא פתיחת כרטיס עובד חדש.

186 ע' אלקלעי, **המדריך השלם לביקורת חקירתית: חקירה, איתור ומניעת מעילות** (2021), עמ' 75.



לוח 21: מצב הביצוע של פעולות ובקורות בארבע הרשויות בנושא פתיחת כרטיס עובד חדש

ראשון לציון	פתח תקווה	חיפה	באר שבע	פעולות או בקורות עליהן דיווחו הרשויות	
x	x	x	✓	יש נוהל או הנחיה מקצועית לתהליך פתיחת כרטיס עובד חדש	פתיחת כרטיס עובד חדש
✓	✓	x	✓	מספר הזהות של עובד חדש נבדק באופן ממוכן למול נתוני הביטוח הלאומי	
✓	✓	✓	✓	העובד מצרף צילום המחאה או אישור מהבנק כאשר הרשות פותחת עבורו כרטיס עובד	
✓	✓	✓	x	כאשר הרשות פותחת כרטיס עובד חדש במערכת הממוחשבת בעל תפקיד נוסף בודק ומאשר את הפרטים	
✓	✓	✓	x	לפחות שני בעלי תפקידים חותמים על הסכם ההעסקה של עובד חדש ברשות	

על פי דיווחי הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

ביצוע שינויים בפרטי העובד ורכיבי השכר

עיריות **באר שבע**, **פתח תקווה** ו**ראשון לציון** דיווחו כי רק בעלי תפקידים מאגפי משאבי אנוש ושכר רשאים לבצע שינויים בנתונים דרגות שכר, מצב משפחתי, גריעת עובד בקובץ אב עובדים. בעיריית **חיפה**, רכזות כוח אדם הכפופות מקצועית לאגף משאבי אנוש וניהולית ליחידות אחרות בעירייה (יחידות קצה) מבצעות אף הן שינויים באופן חלקי. לשינויים אלה נדרש אישור של אגף משאבי אנוש.

עיריות **חיפה** ו**ראשון לציון** דיווחו כי כאשר גורם מבצע שינוי ברכיבי השכר של עובדים, נדרשת חתימתו של גורם בקרה נוסף. עיריית **באר שבע** דיווחה כי בעת יציאה של עובד לגמלאות, מנהלת מחלקת שכר מבצעת בקרה נוספת כדי לוודא שהכספים שהופרשו לטובת העובד בתלוש הגמלה הראשון הועברו כנדרש. בעיריית **פתח תקווה** לא מבוצעת בקרה נוספת על השינויים ברכיבי השכר של עובדים, מלבד מצד הגורם המבצע את השינוי.

עיריית **באר שבע** מסרה בתשובתה כי בעת ביצוע שינויים בפרטי העובד ורכיבי השכר מתקיימות בקורות על ידי בעלי תפקידים שונים בהתאם לעניין. לדוגמה: במקרה של מתן תוספות כמו גמול השתלמות, דרגות, ותק מוכר או ותק להבראה, נדרש עובד מחלקת משאבי אנוש להציג בפני הסגן או מנהל האגף את כל הנתונים והאסמכתאות לאישור כמו כן, אישור למתן אחזקת רכב מבוצע על ידי עובדת מחלקת משאבי אנוש והמסמך נבדק ונחתם על ידי מנהל מחלקת נוכחות. העירייה ציינה כי תרחיב את הבקורות גם במחלקות אחרות וציינה כי מחלקת



בקרת שכר מבצעת בקרה נוספת לאימות שינוי תנאי השכר ובדיקת קיומן של שתי חתימות שונות.

מומלץ לעיריית פתח תקווה ליישם בקרות של שני בעלי תפקידים מאגפי משאבי אנוש ושכר על כל הליך של ביצוע שינויים בפרטי עובדים וברכיבי שכר, שכן ביצוע שינויים באופן לא תקין הוא פתח לטעויות או לביצוע מעילות.

איתור שינויים שבוצעו בקובץ אב עובדים

קובץ אב עובדים הוא בסיס לחישוב תשלומי שכר בעירייה, ולכן לכל שינוי שנעשה בו עשויות להיות השלכות רחבות. הסמכות לבצע פעולות שלהן השלכות רחבות צריכה להיות בידי בעלי תפקידים באגפים הרלוונטיים, שעיקר עיסוקם הוא ניהול נתוני כל העובדים.

ארבע הרשויות דיווחו כי הן מבצעות בקרות על שינויים הנעשים בקובץ אב עובדים, למשל הקמת עובד, עדכון פרטי חשבון בנק ומחיקת עובד שעזב.

עיריית **באר שבע** מסרה כי היא אינה מפיקה דוחות בקרה על שינויים בקובצי אב עובדים, אולם כשהיא מבצעת בקרה על נתוני עובדים, היא מאתרת במקרים רבים שינויים שבוצעו בפרטי קובץ האב.

אשר לתדירות, עיריית **ראשון לציון** מסרה כי מדי חודש מתבצעת בדיקה של קובץ אב עובדים, וכל עדכון גורף שנעשה על הקובץ עובר לבדיקה. עיריית **חיפה** דיווחה כי שינויים בקובץ אב עובדים נבדקים בכל פעם שמעודכנים פרטי עובד. עיריית **באר שבע** דיווחה כי רק כאשר מתרחש אירוע מסוים מתבצעת בדיקה של השינויים בקובץ אב עובדים. עיריית **פתח תקווה** דיווחה כי היא לא מבצעת בקרה תדירה מדי חודש על שינויים בקובץ אב עובדים.

עולה כי ארבע העיריות שנבדקו בודקות את השינויים המבוצעים בקובץ אב עובדים, אך בדיקות אלו נעשות באופן תדיר מדי חודש רק בעיריית **ראשון לציון**. ללא בדיקה תדירה, אי אפשר לאתר שינויים בקובץ שנעשו שלא במסגרת עדכונים שוטפים או על ידי גורמים שאינם מוסמכים. מצב זה מהווה פתח לביצוע מעילה.

עיריית **פתח תקווה** מסרה בתשובתה כי מחלקת שכר מבצעת מדי חודש בקרות לצורך גילוי נתונים חריגים בקובץ אב עובדים. העירייה הוסיפה כי אם מתגלים נתונים חריגים, הם מועברים לבדיקה פרטנית במחלקת משאבי אנוש.

מומלץ כי עיריית **באר שבע**, **חיפה** ו**פתח תקווה** יבצעו בקרה בתדירות קבועה, מדי חודש, לאיתור שינויים שבוצעו בקובץ אב עובדים, נוסף על הבקרות המתקיימות במחלקת שכר, אם מתקיימות כאלו.



עיריית **באר שבע** מסרה בתשובתה כי בעקבות ההמלצה היא פועלת לבצע בקרות לאיתור שינויים שבוצעו בקובץ אב עובדים. לדוגמה: מחלקת בקרת שכר תפיק במסגרת תוכנית העבודה השנתית שלה דוח של שינויים בקובץ אב עובדים (למשל, שינויים בהיקפי משרה, נקודות זיכוי ושיעורי מס); מחלקת השכר תפיק דוח בקרה ותבצע בדיקה מדגמית חודשית של קובץ אב עובדים, וגם מחלקת דיווחי נוכחות תבצע בדיקה מדגמית חודשית בקובץ זה. העירייה הוסיפה כי מחלקת הנוכחות מבצעת בכל סוף שנה בדיקת אימות כתובות של העובדים, ועל בסיס בדיקתה היא מעדכנת את מחלקת השכר, שכן יש למשתנה זה השפעה על השכר.

עיריית **חיפה** מסרה בתשובתה כי היא מקבלת את ההמלצה, וכי תבצע בקרה קבועה מדי חודש לאיתור שינויים שבוצעו בקובץ אב עובדים.

עיריות **באר שבע**, **חיפה** ו**ראשון לציון** דיווחו כי הן מבצעות בדיקות לאיתור נתונים חריגים המשפיעים על תשלומי השכר לעובדים. עיריית **פתח תקווה** אינה מבצעת בדיקות כאלה במחלקת משאבי אנוש, אך איתור נתונים חריגים מתבצע במחלקת שכר בגזברות.

מומלץ לעיריית **פתח תקווה** לשלב בקרות של מחלקת משאבי אנוש על נתונים חריגים ותנועות חריגות בקובץ אב עובדים.

בדיקת אסמכתאות לאימות שינויים שבוצעו בקובץ אב עובדים

ארבע הרשויות דיווחו כי כל שינוי המאותר בקובץ אב עובדים נבדק מול מסמכים מאמתים. עיריית **פתח תקווה** ציינה כי היא בודקת את השינוי גם אל מול נתוני העובד בתיקו האישי.

עיריות **באר שבע** ו**ראשון לציון** מסרו כי מחלקות בקרת שכר מבצעות בדיקה לאיתור אסמכתאות לביצוע שינויים בפרטי עובד. עיריית **חיפה** דיווחה כי נעשית בדיקה לאיתור אסמכתאות בעת כל שינוי הדורש מסמך מאמת. עיריית **פתח תקווה** דיווחה כי רק כאשר מחלקת משאבי אנוש עורכת ביקורת, היא מפיקה דוחות נתונים לפרטי העובדים ומשווה בין הנתונים למסמכים שבתיקים האישיים.

ארבע הרשויות דיווחו כי לא נשלחת פנייה אוטומטית לעובד כאשר מבוצע שינוי בפרטי החשבון הבנק שלו.

מומלץ לארבע הרשויות לשלוח עדכון לעובדים על שינוי פרטי חשבון הבנק שלהם כחלק מתהליך אימות הנתונים.

עיריית **באר שבע** מסרה בתשובתה כי פנתה לחברת המחשוב על מנת ליישם את ההמלצה. עיריית **חיפה** מסרה בתשובתה כי הדבר דורש פיתוח ייחודי הכרוך בעלות כספית, וכי היא תבחן את הכדאיות הכלכלית של פיתוח יישום זה.



עיריית פתח תקווה מסרה בתשובתה כי מינהל משאבי אנוש ידאג לשלוח מסרונים לעובדים בעת שינוי פרטי חשבון בנק במערכת הממוחשבת.

בלוח שלהלן מוצג מצב הביצוע של פעולות ובקורות בארבע הרשויות בנושא ביצוע שינויים בפרטי העובד ורכיבי השכר:

לוח 22: מצב הביצוע של פעולות ובקורות בארבע הרשויות בנושא ביצוע שינויים בפרטי העובד ורכיבי השכר

ראשון לציון	פתח תקווה	חיפה	באר שבע	פעולות או בקורות עליהן דיווחו הרשויות	
✓	✓	✗	✓	רק בעלי תפקידים מאגפי משאבי אנוש ושכר רשאים לבצע שינויים	ביצוע שינויים בפרטי העובד ורכיבי השכר
✓	✗	✓	✓	כאשר גורם מבצע שינוי ברכיבי השכר של עובדים, נדרשת חתימה של גורם בקרה נוסף	
✓	✓	✓	✓	יש בקרה על השינויים שנעשים בקובץ אב עובדים	
✓	✗	✗	✗	יש בקרה בתדירות קבועה (מדי חודש) לאיתור שינויים שנעשו בקובץ אב עובדים	
✓	✗	✓	✓	הרשות מבצעת בדיקות לאיתור נתונים חריגים המשפיעים על תשלומי שכר העובדים	
✓	✓	✓	✓	כל שינוי שאותר בקובץ אב עובדים נבדק מול מסמכים מאמתים	
✓	✗	✗	✓	מחלקת שכר ברשות בודקת אסמכתאות לצורך ביצוע שינויים בפרטי עובדים	
✗	✗	✗	✗	נשלחת פניה אוטומטית לעובד כשמבוצע שינוי בפרטי חשבון הבנק שלו	

על פי דיווחי הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

עובדים שהעסקתם ברשות הסתיימה

שימוש בפרטי עובדים שעזבו עלול לשמש כסות לביצוע מעילה. כך, לדוגמה, מועל יכול להשאיר ברשימת מקבלי השכר פרטי עובד שעזב את הרשות למשך כמה חודשים ולחלוק עם



העובד שעזב בסכומי הכסף שהרשות מעבירה לו. לחלופין, המועל יכול לשנות את פרטי חשבון הבנק של העובד לחשבון הבנק שלו או של מקורבים לו, וזאת ללא ידיעת העובד. מעילה שעושה שימוש בפרטי עובדים שעזבו קשה יחסית לאיתור שכן העובד כבר רשום במערכת השכר ומעורר פחות חשד מעובד שאינו רשום כלל, בין השאר מפני שבמקרים רבים, עובדים שסיימו את עבודתם עדיין מקבלים תשלומים בגין פדיון ימי חופשה והפרשים שונים¹⁸⁷.

ארבע הרשויות דיווחו כי אין נוהל מיוחד או הנחיה המסדירים את פעולת גריעתם של נתוני עובד מנתוני מערכות המחשוב.

עם זאת, עיריית **באר שבע** הוסיפה כי הסדירה הליך מיוחד למקרה של "נטישת עובד", כלומר מצב שעובד נעדר באופן רציף ומתמשך ממקום עבודתו וניתק קשר עם העירייה על אף מאמצי הממונים עליו לשבצו לעבודה.

עיריית **באר שבע** מסרה בתשובתה כי אגף משאבי אנוש נותן את ההוראה למחלקת שכר להעברתו לסטטוס "לא פעיל". העירייה הוסיפה כי מחלקת בקרת שכר תוסיף לתוכנית הבקרה החודשית שלה נושא זה.

עיריית **ראשון לציון** מסרה בתשובתה כי היא מקיימת הליך עבודה סדור שבו מדווח על יתרות ימי החופשה והנוכחות המעודכנות של העובד ברשות, על ביצוע גמר חשבון ובכלל זה על הוצאת טופסי 161¹⁸⁸ לעובדים, לרבות על ביצוע בקרות - באמצעות מערכת טופס טיולים יוצא - על החזרת ציוד שניתן לעובד לצורכי עבודתו כמו כלי עבודה, מחשב נייד וטלפון נייד.

נוהל או הנחיה המגדירים את תהליך הגריעה של עובד ממערכת המחשוב והבקרה עשויים לצמצם את החשיפה של העירייה לסיכון של מעילה באמצעות נתוני עובד פיקטיבי במערכת. מומלץ כי ארבע העיריות יסדירו בנוהל או בהנחיה מקצועית את הליך גריעתו של עובד ממערכות המחשוב העירוניות, ובכלל זה את הבקורות הנדרשות על פעולת הגריעה.

עיריות **חיפה** ו**פתח תקווה** דיווחו כי גריעת עובד מתעדכנת אוטומטית במערכות המחשוב בעירייה. בעיריית **ראשון לציון**, גריעת עובד מתעדכנת ידנית. עיריית **באר שבע** דיווחה כי גריעת עובד אינה מתעדכנת באופן אוטומטי במערכות המחשוב העירוניות אלא רק עם סגירת כרטיס העובד במערכת השכר.

מומלץ כי עיריות **באר שבע** ו**ראשון לציון** יפעלו ליישום עדכון אוטומטי של סטטוס העובד במערכות המחשוב.

187 ע' אלקלעי, **המדריך השלם לביקורת חקירתית: חקירה, איתור ומניעת מעילות** (2021), עמ' 71.

188 טופס זה הוא הודעה של המעסיק לעובד על פרישתו מעבודה תוך ניתוק יחסי עובד-מעביד. בהודעה זו מוצגים תשלומי הכספים ששילם המעסיק במועד העזיבה של העובד, כמו פיצויים או מענקים. לאחר שהעובד מקבל טופס 161 החתום על ידי המעסיק הוא יכול להעביר אותו לפקיד השומה ולקופות השונות על מנת שיוכל להעביר לבעליו את מרכיב כספי פיצויי הפיטורין בקופות הגמל, את פוליסות ביטוח מנהלים ואת קרנות הפנסיה שלו.



עיריות **באר שבע** ו**פתח תקווה** דיווחו כי שינוי סטטוס העובד מ"פעיל" ל"נגרע" לא נבדק על ידי בעל תפקיד נוסף. עיריות **חיפה** ו**ראשון לציון** דיווחו כי שינוי הסטטוס נבדק על ידי עובד נוסף.

עיריית **חיפה** מסרה בתשובתה כי מחלקת שכר תבצע בקרה חודשית על עובדים שהסטטוס שלהם השתנה ותבדוק את כלל התשלומים שבוצעו עבורם.

עיריית **פתח תקווה** ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי שינוי הסטטוס של עובד מתועד במערכת, ובכלל זה מתועדים בה נתוני מבצע השינוי, מהות השינוי ומועד השינוי.

בלוח שלהלן מוצג מצב הביצוע של פעולות ובקורות בארבע הרשויות בנושא עובדים שעזבו או שנגרעו:

לוח 23: מצב הביצוע של פעולות ובקורות בארבע הרשויות בנושא עובדים שעזבו או שנגרעו

ראשון לציון	פתח תקווה	חיפה	באר שבע	פעולות או בקורות עליהן דיווחו הרשויות	
X	X	X	X	יש נוהל או הנחייה מקצועית לתהליך גריעת העובד ממערכות המחשב	עובדים שעזבו או שנגרעו
X	✓	✓	X	סטטוס של עובד שנגרע מתעדכן אוטומטית במערכות המיחשוב בעירייה	
✓	X	✓	X	שינוי סטטוס של עובד מ'פעיל' ל'נגרע' נבדק על ידי בעל תפקיד נוסף	

על פי דיווחי הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תשלום לגמלאים (פנסייה תקציבית)

אוכלוסיית הגמלאים בארבע הרשויות היא כחמישית ממצבת משרות כוח האדם. גמלאים אינם נוכחים פיזית ברשות, ולכן הקשר עימם אינו הדוק. הרשות עלולה להיות חשופה לסיכון של שימוש בזהויות של גמלאים כחלק מביצוע מעילה. כך, לדוגמה, מעקב לקוי אחר תשלומים לגמלאים יכול לשמש פתח להעברת תשלומים לגורמים אחרים בתוך שימוש בזהות של גמלאים שנפטרו. כמו כן, השוואה בין רשימת הגמלאים לנתוני מרשם האוכלוסין עשויה למנוע תשלום למי שאינו זכאי לכך.

עיריית פתח תקווה דיווחה כי היא משווה בין רשימת הגמלאים ובין נתוני מרשם האוכלוסין מדי שלושה חודשים לפחות. עיריות **באר שבע**, **חיפה** ו**ראשון לציון** דיווחו שהשוואה מתבצעת מדי חודש.



בעיריות באר שבע, חיפה ופתח תקווה לא מתבצעת בקרה חודשית על שינויים שנעשו בקובץ אב גמלאים. בעיריית ראשון לציון הבקרה מתבצעת מדי חודש.

מומלץ לעיריות באר שבע, חיפה ופתח תקווה לבצע בקרה חודשית על שינויים הנעשים בקובץ אב גמלאים.

בלוח שלהלן מוצג מצב הביצוע של פעולות ובקרות בארבע הרשויות בנושא תשלום לגמלאים:

לוח 24: מצב הביצוע של פעולות ובקרות בארבע הרשויות בנושא תשלום לגמלאים

פעולות או בקרות עליהן דיווחו הרשויות	באר שבע	חיפה	פתח תקווה	ראשון לציון	
נעשית השוואה בין רשימת הגמלאים ובין נתוני מרשם האוכלוסין	✓	✓	✓	✓	תשלום לגמלאים
יש בקרה חודשית על שינויים שנעשו בקובץ אב גמלאים	✗	✗	✓	✗	

על פי דיווחי הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

דיווחי נוכחות

במסגרת ניהול מערך הנוכחות של עובדים מנוהלים הסכמי נוכחות המתייחסים למגוון תבחינים תעסוקתיים ואישיים שלהם כמו: מספר שעות עבודה ביום, מספר ימי עבודה בשבוע, היקף משרה, שעון עבודה רגיל או גמיש, יום עבודה רצוף או מפוצל, מספר החתמות כרטיס נדרש¹⁸⁹, לאום, מגדר, ומספר ילדים. הסכם הנוכחות נקבע על פי התבחינים התעסוקתיים והאישיים של העובדים, ועל בסיסו מחושבת הנוכחות לצורך תשלומי שכר חודשיים.

בסעיף 25 לחוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951, נקבע כי מעסיק נדרש לנהל את שעות העבודה בפועל, כדלקמן: "מעסיק חייב לנהל פנקס בדבר שעות עבודה, שעות מנוחה שבועיות, שעות נוספות, גמול שעות נוספות וגמול עבודה במנוחה השבועית, ובו יירשמו הפרטים שייקבעו בתקנות", וכן "לעניין שעות עבודה, שעות מנוחה שבועיות ושעות נוספות יערך הרישום בפנקס שעות העבודה באופן שוטף ויכלול רישום שעות עבודה בפועל".

189 כל עובד מתבקש להחתים כרטיס בעת כניסה למקום העבודה ובעת יציאה ממנו. החתמות כרטיס נוספות נדרשות למשל בעת יציאה לפגישות מחוץ למקום העבודה.



בחוזר מנכ"ל משרד הפנים¹⁹⁰ נקבע כי עובדי רשות מקומית, כולל עובדים המועסקים בחוזה משכורת כוללת או בחוזה בכירים, חייבים להחתים כרטיס נוכחות פעמיים ביום. החתמת הכרטיס חייבת להיעשות בתחילת יום העבודה וביציאה ממנו. בחוזר נקבע כי על הרשות המקומית לנקוט סנקציות כנגד עובדיה הנעדרים מהעבודה בלא אישור או שאינם ממלאים אחר ההנחיות בנוגע לדיווחי נוכחות.

נהלים: עיריית חיפה, **פתח תקווה וראשון לציון** דיווחו כי הן פרסמו נוהל לדיווח על נוכחות עובדים; הנוהל של עיריית חיפה הוא משנת 1995 ועוסק בדיווח נוכחות באמצעות מערכת ממוחשבת. עיריית באר שבע דיווחה כי אין לה נוהל כזה.

עיריית באר שבע מסרה בתשובתה כי נוכח הדינמיות הקיימת במערכות הנוכחות והשכר, היא משתמשת בהנחיות מינהליות אחרות שאינן נהלים.

פרסום נוהל המסדיר את אופן דיווחי הנוכחות ברשות עשוי להקל את הבקרה שהרשות מבצעת אחר נוכחות עובדיה בעבודה וכן לצמצם את הסיכון לחשיפה למעילות על בסיס העברת תשלומים לעובד שלא בעבור עבודה. מומלץ לעיריית חיפה לגבש ולפרסם נוהל עדכני בנושא זה אשר יסדיר את אופני דיווחי הנוכחות השונים ברשות.

ממשק בין מערכות המחשב: העברה אוטומטית של נתוני עובדים, ללא התערבות ידנית, עשויה לצמצם טעויות אנוש העשויות לגרום לשגיאות בנתונים. לפיכך, יצירה של ממשק אוטומטי בין מערכת דיווחי הנוכחות ובין מערכת השכר עשויה להקל את ביצוע עבודתן של מחלקות משאבי אנוש ותשלומי השכר, למנוע טעויות ולמנוע אפשרות לרישומים ידניים כוזבים.

בארבע העיריות העברת הנתונים ממערכת דיווחי נוכחות למערכת השכר נעשת באופן ממוכן.

עיריות **פתח תקווה וראשון לציון** דיווחו כי יש מערכת אחודה שבה נקלטים דיווחי הנוכחות ומשמשים כתבחינים לחישובי השכר. עיריית חיפה דיווחה כי המערכות לדיווח על נוכחות ולחישוב השכר נפרדות זו מזו, אך ממשק מקשר ביניהן. עיריית באר שבע דיווחה כי כמה מערכות ממוחשבות ממושקות מבצעות אינטגרציה בין דיווחי הנוכחות ובין מערכת חישוב השכר.

מבנה מבואר, הכולל מספר רב של מערכות מידע שונות המערבות בממשק שבין חישוב השכר לדיווחי נוכחות, עלול להקשות את הביצוע של בקרה נאותה. מומלץ לעיריית באר שבע לבחון לרכז את הפעולות השונות במערכת מידע אחודה, בדומה לנעשה ברשויות אחרות.

עיריית באר שבע מסרה בתשובתה כי היא נערכת לפרסום מכרז לפיתוח מערכות שכר, משאבי אנוש ונוכחות שיהיו, בין היתר, אוטומטיות ואינטגרטיביות.

190 מנכ"ל משרד הפנים, חוזר 3/2008: הנחיות בנושא ניהול עובדים: החתמת כרטיס נוכחות.



ארבע הרשויות מסרו את מספרי העובדים המדווחים על נוכחות לפי אמצעי הדיווח השונים הנהוגים ברשות:

לוח 25: התפלגות אמצעי הדיווח השונים על נוכחות עובדי הרשות, אוקטובר 2021

אמצעי דיווח על נוכחות	באר שבע	חיפה	פתח תקווה	ראשון לציון
החתמת כרטיס	2,592	3,605	160	3,300
דיווח ידני	856	*2,220	35	150
אפליקציה סלולרית	30	-	-	5
דיווח באמצעות טלפון נייד	-	כ-430 עובדים	3,336	**800
לא נדרשים לדווח	-	מורים	1,750	945 מורים וגם נבחרי ציבור
סך העובדים	3,478	6,255	5,281	5,190
שיעור העובדים שאינם מדווחים באמצעות כרטיס או שכלל אינם נדרשים לדווח על נוכחות	25%	42%	97%	37%

על פי דיווחי הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* סייעות גני ילדים, סייעות בתי ספר ומלווי תלמידים.

** עובדי/ות גני ילדים.

כפי שעולה מהלוח, עיריית **באר שבע** דיווחה כי כל העובדים מדווחים על נוכחות, אולם רבע מהם מדווחים באופן ידני. עיריית **חיפה** דיווחה כי על כל עובד חלה החובה לדווח על נוכחות, למעט מורים, שבעניינם יש לרשות מחלוקת עם הסתדרות המורים הארצית (לא נמסרו נתונים על מספרם); כמו כן כ-42% מהעובדים המדווחים עושים זאת שלא באמצעות כרטיס. עיריית **פתח תקווה** מסרה כי כ-1,750 (כ-33%) מהעובדים אינם מדווחים על נוכחות - מהם 1,500 מורים, 200 עובדים המשמשים כמלווים בהסעות וכ-50 עובדים העוזרים לתלמידים לעבור כבישים, ועוד כ-3,336 (כ-63% מהעובדים) מדווחים באמצעות טלפון נייד. עיריית **ראשון לציון** דיווחה כי 945 מורים (כ-18% מהעובדים) אינם מדווחים על נוכחות בשעות העבודה, וגם נבחרי ציבור אינם נדרשים לכך. נוסף עליהם, כ-19% מהעובדים מדווחים שלא באמצעות כרטיס.

עולה כי בעיריית **חיפה** יש מספר רב של עובדים - כ-2,220 - המדווחים באופן ידני - שיטת דיווח שיש בה לכל הפחות פתח לטעויות. כך גם בעיריית **באר שבע**, שבה כ-856 עובדים מדווחים ידנית.



מומלץ לעיריות באר שבע וחיפה לצמצם את מספר העובדים המדווחים באופן ידני.

עיריית באר שבע מסרה בתשובתה כי היא מקבלת את ההמלצה ותמשיך לפעול לצמצום מספר הדיווחים הידניים כפי שהיא עושה בשנים האחרונות. העירייה הוסיפה כי היא עתידה להנהיג שימוש באפליקציית דיווח נוכחות סלולרית שיש להניח כי תקטין את שיעור העובדים המדווחים ידנית.

עיריית חיפה מסרה בתשובתה כי היא החלה ביישום הליך דיווח נוכחות ממוחשב לסייעות בבתי הספר, אולם בשל מורכבות ההסכמים, תהליך ההטמעה מתבצע באופן מדורג ומבוקר, וכי עד כה הוטמע התהליך בשמונה מ-64 בתי ספר בסך הכול.

עוד נמצא כי בעיריית פתח תקווה, כ-1,750 (כ-33%) מהעובדים אינם נדרשים לדווח כלל על נוכחות בעבודה. בעיריית ראשון לציון כ-945 (כ-18%) מעובדי ההוראה אינם נדרשים לדווח על נוכחות. בעיריית חיפה יש תופעה דומה בקרב עובדי ההוראה. בהקשר זה יצוין כי לא על כל עובדי ההוראה חלה חובת ההחתמה של כרטיס, זאת בהתאם להסכמי השכר על פיהם הם מועסקים.

דיווח ידני על נוכחות בעבודה אינו רצוי ופוגע ביכולת הפיקוח והבקרה על שעות העבודה של עובדים ועל השכר המשולם להם בעדן.

עיריית פתח תקווה מסרה בתשובתה כי נכון למועד התשובה היא מסדירה את נושא דיווחי הנוכחות בליווי חברת ייעוץ. במסגרת ההסדרה יידרשו כלל עובדי העירייה לחתום על נוכחות באמצעות שעוני נוכחות, ודיווחי הנוכחות ייקלטו במערכת השכר. אשר למלווים בהסעות ולעובדים העוזרים לתלמידים לעבור כבישים, אין אפשרות טכנית להחתמה בשעון נוכחות, ולכן דיווחי הנוכחות שלהם מנוהלים ידנית. העירייה ציינה כי במסגרת הסדרת נושא הנוכחות היא תפעל לניהול פנקסי נוכחות ידניים הכוללים את כל הפרטים המחייבים בחוק שעות עבודה ומנוחה.

ארבע הרשויות דיווחו כי מנהלים ישירים מבצעים בקרה ומאשרים את דיווחי הנוכחות של המועסקים תחתם. עיריית חיפה הוסיפה כי המנהל חותם על דוח הנוכחות של העובד מדי חודש לפני העברתו למחלקת שכר. אומנם בקרה זו יכולה לשמש לפיצוי על דיווח ידני, אולם אין בה די.

דיווח שלא באמצעות כרטיס החתמה מקשה לפקח על ביצוע השעות המדווחות, מסרב את העבודה, ובמקרה של דיווח ידני, טעויות אנוש עלולות לפגוע במהימנות הדיווחים, וכך עלולה העירייה לשלם מעבר לנדרש. זאת ועוד, דיווח חלקי ולא מהימן על נוכחות עובדים עלול לשמש פתח לביצוע מעילה - עובד עלול לדווח שהוא נמצא במקום העבודה ולקבל על כך שכר בעוד שבפועל הוא עוסק בדבר אחר.

ארבע הרשויות דיווחו כי יש להן מדיניות או נוהל שלפיהם יש לתחקר מקרים של עובדים שבאופן קבוע אינם מחתימים נוכחות. עיריית באר שבע ציינה כי היא שולחת מכתבי אזהרה לעובדים שאינם מחתימים כרטיס ובמקביל מיידעת את המנהלים שלהם. עיריית חיפה מסרה כי רכזי כוח



אדם במינהלים בעירייה מאתרים ומתריעים לפני מחלקת משאבי אנוש על מקרים חריגים. כמו כן, ביחידות השונות מתבצעות בקרות תקופתיות לאיתור מקרים חריגים. בעיריית **פתח תקווה** צוין כי לאחר יותר משתי החתמות חסרות, מנוכה שכר בשווי של שעתיים. בעיריית **ראשון לציון** נבחן כל מקרה של החסרת החתמה לגופו.

בלוח שלהלן מוצג מצב הביצוע של פעולות ובקרות בארבע הרשויות בנושא דיווחי נוכחות:

לוח 26: מצב הביצוע של פעולות ובקרות בארבע הרשויות בנושא דיווחי נוכחות

פעולות או בקרות	באר שבע	חיפה	פתח תקווה	ראשון לציון
יש נוהל או הנחייה לדיווח על נוכחות עובדים בעבודה	x	✓	✓	✓
העברת הנתונים ממערכת דיווחי הנוכחות למערכת השכר נעשית באופן ממוכן	✓	✓	✓	✓
מנהלים ישירים מבצעים בקרה ומאשרים את דיווחי הנוכחות של המועסקים תחתם	✓	✓	✓	✓
ברשות ישנה מדיניות או נוהל שלפיהם יש לתחקר מקרים של עובדים שבאופן קבוע אינם מחתימים נוכחות	✓	✓	✓	✓

על פי דיווחי הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

חופשה רציפה

חובת חופשה רציפה (Mandatory Vacation or Leave) דורשת מעובדים העוסקים בתפקידים רגישים לנצל חלק מחופשתם השנתית ברציפות. לעיתים מספיקה למועל פוטנציאלי הידיעה שאדם אחר יבצע את תפקידיו ויבחן את עבודתו כדי להרתיעו מלבצע עבירה. מדיניות של יציאה לחופשה רציפה של שבוע או יותר עשויה להגביר את הסיכוי לחשוף את המועל.

בעיריות **באר שבע** ו**ראשון לציון** אין מדיניות יציאה לחופשה רציפה של שבוע לפחות לעובדים ביחידות רגילות: במשאבי אנוש ובמינהל הכספים. לעיריות **חיפה** ו**פתח תקווה** יש מדיניות של הוצאת עובדי מחלקות רגילות לחופשה רציפה. עיריית **פתח תקווה** הוסיפה כי עובדים אלה יוצאים לחופשה רציפה בחג סוכות ובחג הפסח. יצוין כי במגזר הציבורי נהוג שעובדים יוצאים לחופשות רציפות במהלך חגי תשרי וחג הפסח. כלומר, בתקופות אלו העובדים במחלקות הרגילות נמצאים בחופשה, אבל אף אחד אינו ממלא את מקומם כיוון שכל הרשות בחופשה.



עיריית באר שבע מסרה בתשובתה כי בהיעדר הנחיות ברורות בנושא לרשויות המקומיות, היא מתקשה לחייב עובדים המועסקים בתפקידים רגישים לצאת לחופשה רציפה. עוד מסרה כי ככל שיצאו הנחיות בנושא זה היא תפעל ליישומם.

עיריית ראשון לציון מסרה בתשובתה כי עובדי הרשות יוצאים לחופשות בהתאמה לצורכי המערכת ועל פי בקשתם. העירייה הוסיפה כי אם מספר ימי החופשה הלא מנוצלים של עובד חורג מ-55 יום, היא גורעת מימי החופשה הניתנים לניצול את אותם ימים חורגים באופן שעצם הגריעה והידיעה על כך מעודדת את העובדים לנצל את ימי החופשה שלהם.

הלכה למעשה, בעיריות באר שבע, פתח תקווה וראשון לציון אין מדיניות יציאה לחופשה רציפה בקרב עובדים במחלקות רגישות. מומלץ כי רשויות אלה ישקלו לחייב עובדים בתפקידים רגישים לצאת לחופשה רצופה גם לא במועדי הפגרות.

ארבע הרשויות מעודדות את העובדים לנצל את ימי החופשה שלהם. כאמור, הדבר יכול לצמצם את החשיפה של הרשויות למעילות.

בלוח שלהלן מוצג מצב הביצוע של פעולות ובקורות בארבע הרשויות בנושא חופשה:

לוח 27: מצב הביצוע של פעולות ובקורות בארבע הרשויות בנושא חופשה

ראשון לציון	פתח תקווה	חיפה	באר שבע	פעולות או בקורות עליהן דיווחו הרשויות	
x	x	✓	x	ברשות יש מדיניות יציאה לחופשה רציפה של שבוע לפחות לעובדים ביחידות משאבי אנוש וכספים	חופשה

על פי דיווחי הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

העסקת קרובים

איגוד חוקרי ההונאות מצא כי 51% מהמעילות מבוצעות על ידי שני אנשים או יותר העובדים צמוד זה לזה. ההפסדים לארגון נוטים לעלות כאשר כמה שותפים למעילה. אחת הסיבות לכך היא פגיעה בעקרון הפרדת התפקידים, שהוא בין הבקורות הבסיסיות למניעת מעילות¹⁹¹. העסקת קרובי משפחה ביחידות העוסקות בתחומי הכספים והמשאבים העירוניים בלא שגורמים ברשות מודעים לכך עלולה להוביל לפגיעה ביישום עקרון הפרדת התפקידים, ולכן עלולה לפגוע בבקורות הנהוגות בארגון. כמו כן, העסקת קרובי משפחה באותה יחידה יכולה להביא למצבים של ניגודי עניינים.

ACFE, Report to the Nations, 2020 Global Study on Occupational Fraud and Abuse, p.48 191



בסעיף 174א לפקודת העיריות נקבעו סייגים להעסקתם של קרובי משפחה בעירייה. על פי הגדרת הפקודה, קרוב משפחה הוא בן-זוג, הורה, בן, בת ובני-זוגם, אח או אחות וילדיהם, גיס, גיסה, דוד, דודה, חותן, חותנת, חם, חמות, חתן, כלה, נכד או נכדה, לרבות חורגים ומאומצים.

במאי 2011 פרסם משרד הפנים את חוזר מנכ"ל 3/2011, שנועד לסייע בהבהרת החוק ולהוסיף על חוזרי מנכ"ל קודמים בנושא. בחוזר נקבע כי ללא אישור מיוחד מוועדת השירות לעיריות הפועלת במשרד הפנים, אין להעסיק קרוב משפחה ברשות המקומית בנסיבות כגון: אם קרובו של המועמד ממלא תפקיד סטטוטורי ברשות המקומית; אם הוא ממלא תפקיד בלשכה המשפטית, ביחידת ההון האנושי ומשאבי אנוש, ביחידת הכספים, ביחידת הביקורת הפנימית או בכל יחידה אחרת שיש לה קשר עם מרבית היחידות ברשות המקומית והשפעה עליהן; אם הוא חבר בוועד העובדים של הרשות המקומית; אם הוא נבחר ציבור.

גם מבקר המדינה נדרש לסוגיית העסקתם של קרובי משפחה בשלטון המקומי¹⁹² וקבע כי העסקה של קרובי משפחה ברשות המקומית עלולה ליצור תלות וניגוד עניינים. עוד היא עלולה להעמיד קבוצות גדולות של עובדים קרובי משפחה בעמדות כוח, והדבר עלול לפגוע בתפקוד הארגון, בניהולו ובקופה הציבורית עד כדי חשש לפגיעה בטוהר המידות בנסיבות מסוימות; כן עלולה לפגוע בחובת הייצוג ההולם של קבוצות אוכלוסייה שאינן מיוצגות וליצור מראית עין של העדפת מקורבים.

משרד הפנים בדק בשנים 2015 - 2017 במסגרת הביקורת שהוא ביצע ברשויות המקומיות את נושא העסקת עובדים חדשים שיש להם קרבה משפחתית לנושאי משרה - נבחרו ציבור ועובדים בכירים. בלוח להלן מוצגות תוצאות הבדיקות שביצע משרד הפנים:

לוח 28: מספר הרשויות שהייתה בהן העסקת עובדים חדשים עם קרבה משפחתית לנושאי משרה, כולל חברי מועצה ועובדים בכירים, 2015 - 2017

שנה	מועצות מקומיות	מועצות אזוריות	עיריות	סך כל הרשויות שהועסקו בהן עובדים חדשים שלהם קרבה משפחתית לנושאי משרה	סך כל הרשויות שנבדקו
2015	4	0	0	4	251
2016	4	1	0	5	250
2017	3	0	0	3	248

על פי נתוני משרד הפנים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

192 מבקר המדינה, **דוח שנתי 58א** (2007), "העסקת עובדים בשמונה תאגידים ציבוריים", עמ' 9 ועמ' 105; **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי** (2017), "עיריית בית שמש - ניהול ההון האנושי", עמ' 395 - 400; **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי** (2017), "היבטים בהתנהלות המועצה המקומית באר יעקב", עמ' 1110 - 1115; **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי** (2020), "עיריית רמלה - מצב פיננסי וניהול ההון האנושי".



מהנתונים המוצגים בלוח עולה כי מספר הרשויות שדיווחו כי העסיקו עובדים חדשים שלהם קרבה משפחתית לנושאי משרה קטן - כ-2% מסך הרשויות. בעיריות לא דווח על העסקת עובדים חדשים שלהם קרבה משפחתית לנושאי משרה.

ארבע הרשויות שנבדקו דיווחו כי הן פועלות על פי נוהלי משרד הפנים.

עובדים המתקבלים לעירייה נדרשים להצהיר בטופס אם יש להם קרובי משפחה המועסקים בעירייה ולזהותם בשם. כדי לעמוד בהוראות הדין ולמנוע העסקה של קרובי משפחה, מצופה מהעירייה למפות את עובדיה ולבחון את הזיקות המשפחתיות הטעונות פנייה לוועדת שירות במשרד הפנים.

עיריות **באר שבע, חיפה ופתח תקווה** דיווחו כי הן ממפות את הזיקות המשפחתיות בעירייה. עיריית **ראשון לציון** השיבה כי אין היא ממפה את הזיקות המשפחתיות.

לעיריית **ראשון לציון** אין תמונה מדויקת על מפת הזיקות המשפחתיות של כלל עובדי הרשות.

על עיריית **ראשון לציון** לפעול למיפוי הזיקות המשפחתיות של עובדי הרשות ולבצע הסדרה שוטפת של תנאי ההעסקה של עובדים שיש להם זיקות משפחתיות.

ארבע הרשויות דיווחו כי הן בוחנות את הזיקות המשפחתיות של עובדים ברשות לנבחרי ציבור או לבעלי תפקידים בכירים. עיריית **חיפה** הוסיפה כי כל בקשה של מועמד לתפקיד ברשות שיש לו זיקה משפחתית לנבחר ציבור או לבעל תפקיד בכיר בעירייה נבחנת על פי נוהלי משרד הפנים ונדרשת לקבל את אישורו של היועץ המשפטי בעירייה.

ועדת מינהל שירות¹⁹³ במשרד הפנים רשאית להתיר העסקה גם במקרים שלגביהם נקבעו סייגים, זאת בניסיונות מיוחדות שיפורטו בכתב.

עיריות **חיפה, פתח תקווה וראשון לציון** דיווחו כי הן בוחנות את העסקתם של עובדים שיש להם זיקות משפחתיות ברשות באמצעות ועדת השירות במשרד הפנים. עיריית **באר שבע** בוחנת בוועדת שירות את העסקתם של עובדים שיש להם זיקות משפחתיות ברשות רק אם מתקבלת חוות דעת משפטית פנימית המפנה לוועדת השירות של משרד הפנים. ארבע הרשויות הוסיפו כי הן מיישמות את החלטות ועדת השירות בנוגע לזיקה משפחתית בין עובדים. עיריות **חיפה, פתח תקווה וראשון לציון** דיווחו כי הן שולחות בקשה לאישור ועדת שירות אם נוצרה קרבה משפחתית בין שני עובדים המועסקים כבר ברשות או בין עובד המועסק ברשות ובין נבחר ציבור. עיריות **חיפה, פתח תקווה וראשון לציון** דיווחו כי הן אינן מעסיקות עובדים חדשים שיש להם קרבת משפחה ברשות טרם קבלת אישורה של ועדת שירות.

ארבע הרשויות דיווחו כי היועץ המשפטי ברשות עורך הסדרי ניגודי עניינים בין עובדים שיש ביניהם זיקה משפחתית.

193 ועדת שירות מוגדרת בפקודת העיריות כוועדה של תשעה חברים, שבין חבריה גם נציגי עיריות שמינה שר הפנים.



ארבע העיריות דיווחו כי הן בוחנות את יחסי הכפיפות של עובדי הרשות שיש ביניהם זיקות משפחתיות.

טיפול בזיקות משפחתיות לעובדים במחלקות משאבי אנוש וכספים

עובדי מחלקות כספים ומשאבי אנוש מצויים בצמתים ובתפקידים רגישים ברשות, ויש להם השפעה על תשלומי השכר לעובדים.

עיריות **חיפה**, **פתח תקווה** ו**ראשון לציון** דיווחו כי הן בוחנות את הזיקות המשפחתיות בין עובדים המועסקים במחלקות משאבי אנוש וכספים ובין עובדים אחרים ברשות.

עיריות **באר שבע** ו**ראשון לציון** מסרו שהיו מקרים שקרובי משפחה הועסקו במחלקות משאבי אנוש, והיועץ המשפטי של הרשות אישר בכתב את ההעסקה אף ללא קבלת אישור מוועדת השירותים במשרד הפנים בהתאם לכללים שנקבעו בחוזר מנכ"ל משרד הפנים. עיריית **באר שבע** הוסיפה כי הדבר היה תלוי בדרגה של בעל התפקיד ובסמכויות שניתנו לו: מרמת סגן מנהל מחלקה ומעלה, בעל התפקיד מופנה לוועדת השירותים של משרד הפנים, ואילו בעלי תפקידים בדרגות נמוכות יותר נדרשים לחתום על הסדר למניעת ניגוד עניינים. עיריית **חיפה** ציינה כי במקרים אלה מחלקות משאבי אנוש והיועץ המשפטי בוחנות אם לעובד יש השפעה על עובדים אחרים ברשות. עיריית **פתח תקווה** דיווחה כי ללא קבלת אישורה של ועדת השירותים, היועץ המשפטי איננו מאשר העסקת קרובי משפחה במחלקות משאבי אנוש וכספים.

טיפול בזיקות משפחתיות בין עובדים במחלקות הכספים ובין גורמי-חוץ

ארבע הרשויות דיווחו כי הן דורשות לקבל הצהרות על קרבה משפחתית בין עובדים במחלקות הכספים ובין גורמים חיצוניים, כמו ספקים ונותני שירותים.

עיריות **חיפה** ו**ראשון לציון** מסרו כי הן מגבשות הסדרים למניעת ניגודי עניינים במקרים של קרבה בין עובדים ובין גורמים חיצוניים, כמו ספקים ונותני שירותים. עיריות **באר שבע** ו**פתח תקווה** דיווחו כי אין הסדרים למניעת ניגוד עניינים בין עובדים במחלקות האמורות ובין גורמי-חוץ, כמו ספקים, יועצים ונותני שירותים.

עיריית **חיפה** מסרה בתשובתה כי הסדרים למניעת ניגודי עניינים בין עובדים ובין גורמים חיצוניים המקורבים אליהם מוחלים על דרגים של מנהלי מחלקה ומעלה, ובכלל זה על עובדים בתפקידי פיקוח.



על עיריות באר שבע ו**פתח תקווה** להקפיד על קיומם של הסדרים למניעת ניגודי עניינים בין עובדים במחלקות הכספים ובין גורמי-חוץ. מוצע לעיריית חיפה לשקול לקבוע הסדרים למניעת ניגוד עניינים גם עבור עובדים שאינם מנהלים אך עוסקים בתהליכי רכש וכספים.

עיריית **פתח תקווה** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאפריל 2022 כי תחתים את עובדי מחלקת הכספים על הסדר ניגוד עניינים כללי.

בלוח שלהלן מוצג מצב הביצוע של פעולות ובקורות בארבע הרשויות בנושא העסקת קרובים

לוח 29: מצב הביצוע של פעולות ובקורות בארבע הרשויות בנושא העסקת קרובים

ראשון לציון	פתח תקווה	חיפה	באר שבע	פעולות או בקורות עליהן דיווחו הרשויות	
✓	✓	✓	✓	הרשות פועלת על פי נוהלי משרד הפנים בנוגע להעסקת קרובים	העסקת קרובים
✗	✓	✓	✓	הרשות ממפה את כלל הזיקות המשפחתיות הרשות בוחנת את הזיקות המשפחתיות של עובדיה לנבחרי ציבור או לבעלי תפקידים בכירים	
✓	✓	✓	✓	הרשות בוחנת באמצעות ועדת השירות במשרד הפנים את העסקתם של עובדים שיש להם זיקות משפחתיות	
✓	✓	✓	✓	הרשות מיישמת את החלטות ועדת השירות במשרד הפנים בנוגע לזיקה משפחתית בין עובדים	
✓	✓	✓	✓	כאשר נוצרת קרבה משפחתית בין עובדים, הרשות שולחת בקשה לאישור ועדת השירות	
✓	✓	✓	✓	היועץ המשפטי ברשות עורך הסדרי ניגודי עניינים בין עובדים שלהם זיקה משפחתית	
✓	✓	✓	✓	הרשות בוחנת יחסי כפיפות בין עובדים שיש ביניהם זיקה משפחתית	
✓	✓	✓	✓	הרשות בוחנת זיקות משפחתיות בין עובדים המועסקים במחלקות משאבי אנוש וכספים ובין עובדים אחרים	



ראשון לציון	פתח תקווה	חיפה	באר שבע	פעולות או בקרות עליהן דיווחו הרשויות
✓	✓	✓	✓	הרשות דורשת לקבל הצהרות על קרבה משפחתית בין עובדים במחלקות משאבי אנוש וכספים ובין גורמי-חוץ
✓	✗	*✓	✗	הרשות מגבשת הסדרים למניעת ניגודי עניינים במקרים של קרבה משפחתית בין עובדים לבין גורמי חוץ

על פי דיווחי הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* רק למנהלי מחלקות ולעובדים בתפקידי פיקוח.

☆

מדיווחי הרשויות שנבדקו נמצא כי ככלל, הן מיישמות בקרות המאפשרות לצמצם סיכוני מעילות והונאות בניהול נתוני עובדים. עם זאת, הן לא ביצעו את כל הפעולות הנדרשות, ובכלל זה פעולות בקרה, למשל, ארבע הרשויות דיווחו כי יש עובדים שניתנה להם הרשאה גורפת לטפל בכל הנתונים של עובדי הרשות ודבר זה מגביר את החשיפה לסיכון מעילה; הרשויות אינן נוהגות לקיים רוטציות בין תפקידים בשל קשיים ארגוניים ואינן מחייבות עובדים בתפקידים רגישים לצאת לחופשות רציפות; הבקרות על הזנת הנתונים בעת פתיחת כרטיס עובד חדש אינן מיטביות וחסרות בקרות על שינויים בקובצי אב של עובדים וגמלאים ועל תהליכי גריעת נתוניו של עובד ממערכות המחשוב.

מניעת מעילות והונאות הקשורות בתשלומי שכר

מעילות בתחום השכר נפוצות מאוד בארגונים בשל מורכבות חישוב השכר, היקף המועסקים והיקף הכספים. למשל, לנוכח השינויים התכופים ברכיבי השכר החודשיים, כמו תשלום דמי הבראה, כוננויות ושעות נוספות, לעיתים מתגלה קושי לאתר ממצאים חריגים, כמו תשלומים שאינם עומדים בהוראות החוק ובחוקת העבודה או המעוררים חשד למעילה. נוסף על כך, הכנת המשכורות נעשית בדרך כלל בלחץ של זמן, וכך נמנעת בקרה יסודית לפני ביצוע התשלומים¹⁹⁴.

שימוש בכלים ממוחשבים לביצוע בקרות אנליטיות מאפשר לבצע בדיקה מלאה ולא מדגמית של כל מרכיבי השכר, מדי חודש בחודשו, באמצעות זיהוי של כל שינוי שנעשה וניתוחו. בקרות נוספות היכולות לסייע במניעת מעילות הן שמירה על עקרון הפרדת תפקידים וחיוב ששני גורמים יאשרו ביצוע של חלק מהתהליכים המזכים בשכר.

בלוח שלהלן מוצגים היקפי תשלומי השכר בארבע הרשויות נכון לשנת 2019, באלפי ש"ח:

194 ע' אלקלעי, המדריך השלם לביקורת חקירתית: חקירה, איתור ומניעת מעילות (2021), עמ' 70.



לוח 30: היקף תשלומי השכר בארבע הרשויות הנבדקות, 2019 (אלפי ש"ח)

ראשון לציון	פתח תקווה	חיפה	באר שבע	
977,110	882,238	1,095,917	658,428	תשלומי שכר
143,944	130,659	207,354	92,543	מהם: תשלומי קצבה לעובדים שפרשו לגמלאות
1,904,168	1,976,379	2,842,904	1,814,455	סך התקציב הרגיל (ביצוע בשנת 2019)
51.3%	44.6%	38.5%	36.3%	שיעור תשלומי שכר מסך התקציב

על פי נתוני הדוחות הכספיים המבוקרים לשנת 2019, בעיבוד משרד מבקר המדינה. תשלומי השכר הם הוצאה נכבדה בכל אחת מהרשויות, ובעיריית ראשון לציון הם יותר ממחצית סך התקציב.

בתרשים הבא מתואר באופן עקרוני תהליך תשלום השכר:

תרשים 17: תהליך תשלום שכר ברשויות המקומיות





ביקורת של משרד הפנים

משרד הפנים בדק מדי שנה, בשנים 2015 - 2018, במסגרת הביקורת שהוא ביצע ברשויות המקומיות באמצעות אגף בכיר לביקורת ברשויות המקומיות, תשלומי שכר והחזרי הוצאות שבוצעו בניגוד לקבוע באוגדן תנאי שירות של עובדים בשלטון המקומי.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי במסגרת הביקורת של אגף בכיר לביקורת ברשויות המקומיות נבחנת רמת הבקרה הפנימית ברשות גם בהתייחס לנושא השכר.

הביקורת שערך משרד הפנים בנושא תשלומי שכר לא כללו סוגיות הנוגעות למניעת סיכונים מעילות והונאות בתחום תשלום השכר לעובדים וליישום בקרות רצויות.

מומלץ למשרד הפנים לכלול בביקורת שהוא מבצע ברשויות המקומיות סוגיות הנוגעות למניעת סיכונים מעילות והונאות בתחום תשלום השכר, נוסף על בחינת רמת הבקרה הפנימית ברשות.

סקרי סיכונים שבוצעו ברשויות שנבדקו

בשמונה¹⁹⁵ מבין 11 הרשויות שמסרו את סקרי סיכונים שלהם¹⁹⁶ עלה נושא תשלומי שכר לעובדים כנושא עתיר סיכונים, ובכלל זה בעירות **פתח תקווה** ו**ראשון לציון**.

ממצאי סקר סיכונים של עיריית **פתח תקווה** מהשנים 2015 - 2016 העלו כי במועד הסקר לא היו הנחיות עבודה אחידות לכל עובדי מחלקת השכר בנוגע לעריכת תלוש השכר ולטיפול בדוחות חריגים; חסרו בקרות אנליטיות; לא היה גורם בקרה ייעודי על תשלומי שכר; הייתה אפשרות להזין נתוני שכר לאחר שכבר בוצעו כל שלבי הבקרה והייתה אפשרות להזין פרטי חשבון בנק שמסר העובד מבלי לצרף אסמכתה המאמתת אותם.

בעדכון סקר סיכונים של עיריית **ראשון לציון** בשנים 2019 - 2020 הועלתה רמת מסוכנות גבוהה בנושאים אלה: תשלום שכר לעובד פיקטיבי; עדכון לקוי של מערכות המידע; תשלום שכר שלא בהתאם לשעות הנוכחות הנדרשות על פי הסכם השכר; היעדר הפרדת תפקידים בתהליך עיבוד ותשלום השכר.

סקרי הסיכונים ממחישים כי תהליך תשלום השכר מורכב וטומן בחובו סיכונים כספיים.

195 הרשויות: הרצלייה, כפר סבא, מטה בנימין, נתניה, פתח תקווה, ראשון לציון, רמת גן ורעננה.

196 הרשויות: אילת, אשקלון, באר שבע, הרצלייה, מטה בנימין, כפר סבא, נתניה, פתח תקווה, ראשון לציון, רמת גן ורעננה.



ביקורת של מבקרי העיריות בנושא תשלומי שכר לעובדים

בביקורת נבדק אם מבקרי העיריות שנבדקו לעומק פרסמו דוחות בנושא תשלומי שכר לעובדים. נמצא כי מבקרי עיריות **חיפה**, **פתח תקווה** ו**ראשון לציון** נדרשו לנושא תשלומי שכר לעובדים בדוחות ביקורת שונים שלהם:

מבקר עיריית **חיפה** פרסם בשנת 2016 דוח בנושא מחלקת השכר¹⁹⁷. הוא מצא כי בחלק מהתהליכים אין בקורות ממוחשבות, כי חשבי השכר מבצעים שינויים ידניים וכי במערכת המחשב אין אינדיקציה לשינויים מסוג זה.

מבקרת עיריית **פתח תקווה** פרסמה בשנת 2015 דוח שעסק בנאותות הבקרה הפנימית על תהליכי קליטת עובדים, דיווחי נוכחות ותשלומי שכר¹⁹⁸. מבקרת העירייה העלתה כי לחלק מהבקורות האנליטיות אין הגדרה שיטתית, ולכן יש שונות בבקורות שחשבי השכר מבצעים, וכי יש תהליכים המבוצעים בלי אישור של גורם בקרה. עוד מצאה מבקרת העירייה כי במערכת הממוחשבת לא הוגדרו בקורות אשר ימנעו מהפרנטים של מחלקת השכר להזין אליה זכאויות שכר אישיות לעצמם או לקרובי משפחותיהם וכי במצב זה לפרנטים של השכר יש אפשרות טכנית להפיק לעצמם תלוש שכר. מבקרת העירייה ציינה בהקשר זה כי עדכון שכר של פרנט השכר לעצמו מהווה חשיפה מובנית לביצוע מעילות והונאות.

מבקרת עיריית **ראשון לציון** בדקה בשנת 2016 את נושא השינויים בשכר עובדים ובשנת 2015 בדקה את נושא נאותות הבקרה על הליכי עדכון נתוני שכר¹⁹⁹. המבקרת מצאה בין היתר כי נוהלי הפקת תשלומי השכר ברשות אינם מפורטים דיים, כי אין הפרדת תפקידים בין הגורם המזין שכר ובין הגורם הבודק את אמיתות הנתונים; כי הבקורות הקיימות בעת פתיחת כרטיס לעובד חדש או בתשלום שכר לעובד שעזב אינן מספקות. עוד מצאה המבקרת ליקויים בדרישה לקבל אסמכתאות לפתיחת חשבון בנק ותיעוד לקוי של אסמכתאות תומכות כשעובד מחליף חשבון בנק. כמו כן, הדוח השנתי לשנת 2021 (אשר טרם פורסם) כולל דוח ביקורת בנושא מנגנוני בקרה בנושאים כספיים.

מהאמור לעיל עולה כי מבקרי עיריית **חיפה**, **פתח תקווה** ו**ראשון לציון** שנבדקו לעומק פרסמו דוח בנושא תשלומי השכר ויישום בקורות בנושא וחשפו ליקויים מהותיים. נמצא כי מבקר עיריית **באר שבע** לא נדרש לנושא זה.

לנוכח הסיכונים למעילות ולהונאות בתחום השכר מומלץ כי מבקרי עיריית **חיפה**, **פתח תקווה** ו**ראשון לציון** יכללו נושא זה גם בעתיד בתוכנית העבודה שלהם ויבצעו ביקורות מעקב. מומלץ למבקר עיריית **באר שבע** לבדוק את נושא תשלומי השכר ברשות.

197 מבקר עיריית חיפה, **דוח שנתי** (2016), "מחלקת תשלומי שכר".

198 מבקרת עיריית פתח תקווה, **דוח שנתי** (2015), "נאותות הבקרה הפנימית על תהליכי קליטת עובדים, דיווחי נוכחות ותשלומי שכר".

199 מבקרת עיריית ראשון לציון, **דוח מס' 36** (2016), נאותות הבקרה על הליכי עדכון נתוני שכר.



עיריית **באר שבע** מסרה בתשובתה כי לנוכח המלצת משרד מבקר המדינה, מבקר העירייה ישקול לכלול נושא זה בתוכנית העבודה הרב-שנתית שלו.

עיריית **פתח תקווה** מסרה בתשובתה כי מבקרת העירייה תכלול נושא זה בתוכנית העבודה שלה.

עיריית **ראשון לציון** מסרה בתשובתה כי בשנת 2021 היא ביצעה סקר חשיפה להונאות ולמעילות, וכי תוכנית העבודה לשנת 2022 כוללת ביקורת בנושא בקרות על שינויים בשכר.

סביבת הבקרה

נהלים

תשלומי שכר הם הוצאה מהותית ברשויות המקומיות. מורכבותם של הסכמי השכר והאופן שיש ליישם במקרים השונים הם אתגר למחלקות השכר ברשויות. יש מקרים שבמתכוון או שלא במתכוון מתרחשות שגיאות בחישובי השכר ברשות. טעויות בחישוב השכר עלולות להסב נזק כספי לקופה הציבורית בין אם מדובר בתשלום יתר לעובד או בתשלום חסר, לפיכך חשוב מאוד למזער את הסיכון לביצוע טעויות בחישובי השכר באמצעות הנחיות עבודה או נהלים ברורים המגדירים תהליכי עבודה ובקרה. קיומם של נהלים ברורים, המעוגנים בנוהלי העבודה של הרשות בכל הקשור לתהליך התשלום, עשוי להבהיר תהליך מורכב זה לכל הנוגעים בדבר ולצמצם את החשיפה של הרשות לסיכון למעילות ולביצוע טעויות.

ארבע הרשויות דיווחו כי אין להן נהלים לתהליך תשלום השכר לעובדים.

עיריית **פתח תקווה** מסרה בתשובתה כי יש לה נוהל לעדכון על פטירת עובד, וכי יש לה גם קובץ ובו מפורטים תהליכי העבודה המתבצעים במסגרת חישוב תשלום השכר.

עיריית **באר שבע** ציינה כי שכר העובד נקבע על פי הסכמי עבודה קיבוציים או על פי הסכמי העסקה אישיים שנחתמו עם הרשות, ואלו מוטמעים במערכות המחשוב העירוניות. תשובות דומות התקבלו מעיריית **חיפה**, **פתח תקווה** ו**ראשון לציון**. עיריית **חיפה** מסרה כי היא נוהגת על פי הליך סדור ומוסכם. עיריית **ראשון לציון** ציינה כי יש לוחות זמנים לקביעת תשלומי השכר, ועל פיהם העירייה מתנהלת.

בנוגע לנהלים המסדירים את ממשקי העבודה הנדרשים מול מחלקת משאבי אנוש, עיריית **חיפה** דיווחה כי יש לה נוהלי עבודה ועיריית **ראשון לציון** דיווחה כי יש לה נוהלי עבודה בנושא בקרת שכר; עיריית **באר שבע** דיווחה כי יש לה הנחיות עבודה פנימיות להסדרת נושאים מסוימים, אך לא נוהלי עבודה של כלל הרשות; עיריית **חיפה** מסרה כי יש נהלים המתייחסים למקצת הממשקים הקיימים; עיריית **פתח תקווה** דיווחה כי כל תהליכי העבודה, הן במשאבי אנוש הן במחלקת שכר, מובנים במערכות השכר.



עיריית **פתח תקווה** מסרה בתשובתה כי יש הנחיות עבודה אחידות המונהגות במחלקת שכר לגבי שינויים המבוצעים בשכר והוסיפה כי תלוש השכר הוכן באמצעות גורמים שונים ואינו מטופל רק על ידי מחלקת השכר.

מומלץ כי ארבע הרשויות יעגנו בנהלים או בהנחיות העבודה שלהן את כלל תהליכי העבודה לתשלום שכר העובדים ובכלל זה את הבקורות הנדרשות בתהליך תשלום השכר.

עיריית **באר שבע** מסרה בתשובתה כי הנחיות עבודה בנושא תהליך תשלום השכר, לרבות נושא בקורות השכר, הן חלק מהתוצרים המבוקשים מחברת הייעוץ שתזכה במכרז שהעירייה תפרסם במסגרת הקמת מחלקת בקרת השכר.

קיומה של מחלקת בקרת שכר

במקצת הרשויות המקומיות יחידת השכר היא חלק מיחידת הכספים, ובאחרות היא כפופה ליחידת משאבי אנוש. כך בעיריית **באר שבע**, **חיפה** יחידות השכר כפופות לראש מינהל או לראש אגף משאבי אנוש, בעיריית **פתח תקווה** היא כפופה לגזבר ובעיריית **ראשון לציון** היא כפופה למינהל הכספים.

נמצא כי באפריל 2020 פרסמה עיריית **באר שבע** מכרז לקבלת שירותי ייעוץ להקמת מחלקה לבקרת שכר באגף משאבי אנוש. מחלקה זו אמורה לקיים באופן שוטף תהליכי בקרה ממוחשבים ולא ממוחשבים על מערכות השכר ועל מערכות דיווחי הנוכחות כדי לצמצם שגיאות שכר ולצמצם סיכונים לביצוע מעילה. על פי דרישות אגף משאבי אנוש, הבקורות הממוחשבות והלא ממוחשבות במחלקת בקרת השכר אמורות לבחון את יעילותן של הבקורות הקיימות במערכות השכר ובדיווחי הנוכחות ברשות ואת ההתאמה בין שתי המערכות הללו. היחידה לבקרת שכר תוכפף ישירות למנהל אגף משאבי אנוש (בשונה ממחלקת שכר). ממצאי המחלקה לבקרת שכר יועברו למנהל אגף משאבי אנוש ולגזבר העירייה. כמו כן, יתקיימו פגישות בקרה תקופתיות עם מינהל הכספים ועם מנהל אגף משאבי אנוש, שבה יידונו נושאים שבוקרו ויתבצע מעקב אחר תוכנית העבודה של מחלקת הבקרה. עיריית **באר שבע** מסרה כי עד הקמת מחלקת בקרת שכר חשבי השכר מפיקים דוחות בקרה מדי חודש, והם אשר בודקים אותם.

משרד מבקר המדינה מציין את יוזמת עיריית **באר שבע** להקמת מחלקת בקרת שכר, אולם עד מועד סיום הביקורת המהלך לא הושלם.

עיריית **באר שבע** מסרה בתשובתה כי בנובמבר 2021 נבחרה מנהלת מחלקת בקרת שכר, וכי העירייה שוקדת בימים אלה על מפרט להתקשרות עם יועץ אשר ילווה את הקמתה של המחלקה.

חישוב השכר לעובדים בעיריית **ראשון לציון** מבוצע במינהל משאבי אנוש, ואילו הבקרה על השכר טרם העברת תשלומים מבוצעת ביחידת בקרת שכר, המצויה במינהל הכספים. ליחידת הבקרה על השכר אין הרשאות להזין נתוני שכר. לאחר שהיא מבצעת בקורות, היא מדווחת לאגף השכר במינהל משאבי אנוש על חריגות ואי-התאמות שמצאה. היחידה לבקרת שכר



מבצעת מדי חודש בחודשו בקרות חוזרות, למשל בחינה של כלל העובדים שהסתיימה העסקתם בעירייה ובחינה של מתן דמי הבראה בשכר או מתן מענק יובל. עובדי המחלקה בודקים גם את יישומם של עדכוני הסכמים קיימים או הסכמים קיבוציים חדשים, וכן את יישומם של תיקונים שנקבעו בדין בתחשיב השכר. במרץ 2017 קבעו יחידת בקרת שכר, מינהל משאבי אנוש וחשבי השכר נוהלי עבודה מבחינת תחומי אחריות וחלוקת עבודה בין היחידות. יצוין כי התגלעו בעיות בממשקי העבודה למשל בנוגע להעברת מידע בדבר שינויים ועדכונים בין מינהל משאבי אנוש ובין אגף החשבות במינהל הכספים.

נתוני העובדים בעיריית **פתח תקווה** עוברים ממחלקת משאבי אנוש לאגף החשבות, שם מחושב שכרם. בעירייה יש מחלקות העוסקות בבקרה על נתוני העובדים וחשבוני השכר: באגף משאבי אנוש בעיריית **פתח תקווה** יש מחלקה ייעודית לבקרה על נתוני עובדים, ואילו באגף החשבות מבוצעת בקרה על השכר. עם תחומי האחריות של מחלקת הבקרה על השכר נמנים ביצוע של בקרה שיטתית חודשית אחר עדכוני הרפרנטים במחלקת שכר וכן בדיקות אנליטיות, בדיקת קיום אסמכתאות מאושרות והתאמת תוכנן לדיווח.

עיריית **פתח תקווה** מסרה בתשובתה כי לעיתים בעקבות הבקרה ולפני תשלום השכר מתגלות תקלות שנדרש לתקן, ולכן יש צורך באפשרות להזנת שכר גם לאחר מכן.

בינואר 2021 התקשר אגף משאבי אנוש בעיריית **פתח תקווה** עם יועץ לקבלת שירותים לעניין ליווי וייעוץ בנושאי כוח אדם. ביוני 2021 התקשר האגף עם חברה חיצונית נוספת לקבלת שירות ותמיכה מקצועית, הדרכה וליווי למחלקת הבקרה על נתוני עובדים.

בעיריית **חיפה** אין יחידת בקרת שכר במינהל הכספי; תשלומי שכר לעובדים מבוצעים במינהל משאבי אנוש. במחלקת השכר שבמינהל משאבי אנוש יש שתי עובדות הכפופות ישירות למנהלת מחלקת השכר, האמונה גם על הבקרה על תשלומי השכר. המחלקה בודקת בין היתר התאמה בין פרטי חשבון הבנק שמסרו העובדים לאסמכתאות, ובין דיווח נוכחות למועד תחילת העבודה.

עיריית **חיפה**, **פתח תקווה** ו**ראשון לציון** גם דיווחו כי הן מפיקות דוחות בקרה לבחינת סבירות ונאותות השכר וכי דוחות אלה עוברים לבדיקת גורם שאיננו אמון על הפקת תלושי השכר.

בהקשר זה יצוין כי אגף בקרת הון אנושי ברשויות המקומיות במשרד הפנים לא הגדיר באוגדן תיאורי תפקיד שפרסם בשנת 2020 בעל תפקיד הממונה על בקרת כספים או בקרת שכר.

לנוכח מספר העובדים הרב ברשויות שנבדקו לעומק וברשויות דומות בגודלן ולנוכח המורכבות הכרוכה בחישוב השכר החודשי והסיכון הגבוה לביצוע מעילות בתשלומי שכר, מומלץ כי משרד הפנים ייתן דעתו לצורך בקיטום של גורם אשר יבקר את נאותות חישוב השכר ויישום השינויים המתקיימים מדי חודש בחודשו בתשלומי השכר ברשויות.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי בשל חשיבות הגדרת תפקיד הבקרה על נאותות חישוב השכר, אגף בכיר לבקרת ההון האנושי במשרד הפנים הכין טיוטת תיאור תפקיד למשרת בקר שכר, והיא הועברה לגורמים הרלוונטיים שמולם האגף פועל, לשם קבלת הערותיהם בעניינה. משרד הפנים ציין כי עם זאת, כל עוד לא נקבעה חובה חוקית לאיוש משרה כזו, הוא אינו יכול לחייב את הרשויות לעשות כן, והדבר נתון לשיקול דעתה של כל רשות ורשות



ותלוי בתקציבה. משרד הפנים הוסיף כי אם יוחלט כמדיניות לקבוע חובה כזו, הוא יבצע עבודת מטה לקביעת תיאור התפקיד, כפי שהוא עושה לגבי תפקידים אחרים ברשויות המקומיות, ויפעל לביצוע תיקון חקיקה נדרש לעיגון חובה זו. משרד הפנים גם ציין כי גזבר הרשות המקומית הוא הגורם האחראי ויכול לנקוט את האמצעים הנדרשים כדי להבטיח ששכר העובדים יהיה נאות, ובכלל זה באמצעות מינוי עובדים מטעמו לתפקידי בקרה ופיקוח בעניין זה.

מערכות מחשב המעורבות בתהליך הפקת תשלומי השכר

שימוש במערכות ממוחשבות יכול להביא לריכוז של כל נתוני השכר ועיבודם במערכת אחת ובאופן ממוכן וכך עשוי לצמצם את החשיפה של הרשות לטעויות ולסיכון למעילות.

עיריית **באר שבע** דיווחה כי תהליך הפקת השכר לעובדי הרשות מערב שש מערכות מחשב שונות בנושאים האלה: הסכמי עבודה בין העובדים לרשות; מערכת דיווחי נוכחות; דיווחי שעות עבודה של עובדי הוראה ומינהלה ועיבוד הנתונים לשכר מורים; מערכת לדיווח תוספות מקומיות של אגף איכות הסביבה; מערכת השכר שאליה מתכנסות כל המערכות וקובצי אקסל שבהם מדווחות שעות נוספות של עובדי הרשות. עיריית **חיפה** דיווחה כי היא נעזרת בשתי מערכות ממוחשבות לחישוב תשלומי השכר: מערכת דיווח וניהול נוכחות עובדים ומערכת אחודה לניהול עובדים וקליטתם ולעיבוד נתוני שכר. עיריית **פתח תקווה וראשון לציון** דיווחו כי הן עובדות במערכת אחת לחישוב תשלומי השכר, והנתונים השונים של העובדים מנוהלים במודולים שונים באותה מערכת.

עיריית **חיפה**, **פתח תקווה וראשון לציון** דיווחו כי יש ממשק ממוחשב אוטומטי בין מערכות המידע של מחלקת משאבי אנוש ושל מערך ניהול עובדים במערכת השכר, וכי למעשה מדובר במערכת אחודה. עיריית **חיפה**, **פתח תקווה וראשון לציון** אף סיפקו אסמכתאות בנושא זה והוסיפו כי למעשה מדובר במערכת אחודה אחת המשרתת הן את מחלקת משאבי אנוש הן את מחלקת שכר. עיריית **באר שבע** דיווחה כי היא פרסמה מכרז ליצירת ממשק ממוחשב אוטומטי בין מערכות המידע שבמחלקת משאבי אנוש ובין מערך ניהול העובדים במערכת השכר וכי במקצת המקרים, הנתונים עוברים באמצעות שליחת קבצים בתוכנת אופיס.

נמצא כי הליכי גיבוש המכרז ופרסומו בעיריית **באר שבע** החלו בשנת 2017, וטרם הושלמו.

הצלבת נתונים: עיריית **חיפה**, **פתח תקווה וראשון לציון** דיווחו כי כיוון שהמערכת הממוחשבת אחודה, אין הן נדרשות לבצע בדיקות כדי לוודא כי קובצי נתוני אב של עובדי הרשות זהים בין מערכת משאבי אנוש ובין מערכת השכר ושאר המערכות המשיקות אליה.



תשלומי השכר בעיריית באר שבע מבוצעים בשש מערכות ממוחשבות שאין ביניהן ממשק מלא ממוכן. יתר על כן, התהליך מערב שתי מחלקות שונות, מחלקת משאבי אנוש ומחלקת שכר. מצב זה חושף את הרשות לסיכוני מעילות. מומלץ כי עיריית באר שבע תפעל ליצור מערכת אחת אחודה בין המחלקות משאבי אנוש ושכר וכי עד יצירת מערכת זו היא תפעיל מנגנוני בקרה מוגברים על תהליכי תשלום השכר וניהול משאבי האנוש.

עיריית באר שבע מסרה בתשובתה כי אף שתשלומי השכר מבוצעים באמצעות כמה מערכות לא אינטגרטיביות, אפשר להשוות בין רשימת מקבלי שכר ובין רשימת מדווחי הנוכחות. עוד הוסיפה העירייה כי כיום אפשר לטעון את קובץ העובדים החדשים שנקלטו במערכת השכר לתוך מערכת הנוכחות, וזאת בלי לפתוח כרטיס לעובד חדש בקובץ הנוכחות.

עיריות באר שבע, פתח תקווה וראשון לציון דיווחו כי במערכות המחשוב שלהן יש בקרות ממוחשבות מובנות לאיתור נתונים חריגים בתחום השכר. עיריית חיפה דיווחה כי יש בקרות מפצות, כמו הגבלות על עדכון נתונים ללא אישור חשב שכר.

בקרה ממוחשבת לאיתור נתונים חריגים עשויה לצמצם את החשיפה לסיכוני מעילות שכך היא יכולה להצביע על טעויות שנעשו בתהליך ואשר הבקרות המונעות המובנות במערכת לא הצליחו למנוע אותן. מומלץ לעיריית חיפה להנהיג בקרות ממוחשבות לאיתור נתונים חריגים בתחום השכר.

עיריית חיפה מסרה בתשובתה כי קיימות בקרות יזומות רבות שמבצעת מחלקת השכר באופן שוטף, למשל, בדיקה לפני העברת תשלומי שכר ואחריה, וכי בכל פעם שמאותר אירוע חריג נבחנות הבקרות ונוסף דוח בקרה מתאים.

ארבע הרשויות דיווחו כי תשלומי שכר מתבצעים באמצעות העברת פקודת תשלום למס"ב. עיריית באר שבע ציינה כי למספר קטן של עובדים שאין להם חשבונות בנק משולם שכר באמצעות העברת תשלום לבנק הדואר.

בלוח להלן מוצג מצב הביצוע של פעולות ובקרות בארבע הרשויות בנושא סביבת הבקרה:



לוח 31: מצב הביצוע של פעולות ובקורות בארבע הרשויות בנושא סביבת הבקרה

פעולות או בקורות עליהן דיווחו הרשויות	באר שבע	חיפה	פתח תקווה	ראשון לציון
יש נוהל לתהליך חישוב שכר לעובדים	✗	✗	✗	✗
יש נוהלי עבודה לממשקים הנדרשים מול מחלקת משאבי אנוש	✗	✓	✗	✓
ברשות יש יחידת בקרה על תשלומי שכר	✗	✗	✓	✓
ישנו ממשק ממוחשב אוטומטי בין מערכות המידע של מחלקת משאבי אנוש ובין מערך ניהול העובדים במערכת השכר	✗	✓	✓	✓
במערכות המיחשוב ברשות יש בקורות ממוחשבות מובנות לאיתור חריגים בתחום השכר	✓	✗	✓	✓
תשלומי שכר מבוצעים באמצעות העברת פקודת תשלום למערכת הסליקה הבנקאית	✓	✓	✓	✓

סביבת הבקרה

על פי דיווחי הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

הפרדת תפקידים בתהליך תשלום השכר

חשבי שכר אחראים מתוקף תפקידם לחשב את רכיבי השכר ולהיגמל למערכות המחשב וכן לבדוק התאמה בין נתוני דיווח הנוכחות לנתוני תלוש השכר. תהליכים אלו משפיעים על תשלומי השכר, ולכן נדרשות בקורות עליהם. אחת הבקורות המצמצמת את הסיכון למעילות היא הפרדה בין תפקידים באמצעות ניהול הרשאות והגדרת גורמים מאשרים לכל מיני פעולות.

עיריות **באר שבע** ו**חיפה** דיווחו כי לחשבי השכר יש הרשאה לעדכן ידנית את מערך השדות של כל אחד מהנתונים בקובצי העובדים, ובכלל זה לבצע הזנה והקמה של עובד חדש, הזנה ועדכון פרטי-אב של העובד, קביעת סטטוס העובד, הזנת פרטי חשבון בנק של עובד, הזנת זכאויות שכר ותיקוני שכר רטרואקטיביים. עיריית **ראשון לציון** דיווחה כי יש סוגים של עדכוני נתונים הדורשים אישור של דרג בכיר יותר לפני ביצוע התשלום. עוד ציינה כי לחשבי השכר לא ניתנה הרשאה לשנות שדות מחושבים. עיריית **פתח תקווה** מסרה כי לחשבי שכר ולעובדי מחלקת משאבי אנוש יש הרשאות שונות ונפרדות לעדכון נתוני עובדים.



מעילות רבות מתבצעות באמצעות העברת תשלומי שכר שלא כדין בתוך הסתמכות על נתוני חשבונות בנק לא נכונים או הסתרת המעילה באמצעות שינוי נתוני השכר²⁰⁰.

בדיקה פרטנית בנוגע להפרדת תפקידים בהליך עדכון פרטי חשבון בנק של עובד - הליך אשר עשוי להיות נקודת תורפה לביצוע מעילה - העלתה כי עדכון פרטי חשבונות בנק של עובדים בכל ארבע הרשויות אינו דורש בקרה מצד בעל תפקיד נוסף.

עיריית **באר שבע** מסרה בתשובתה כי היא פנתה לחברת המחשוב לפיתוח בקרה ממוחשבת בנושא זה.

עיריית **חיפה** מסרה בתשובתה כי בכל חודש בודקת חשבת בכירה, שאינה מטפלת בהנפקת תלושי שכר, את השינויים שבוצעו בחשבונות הבנק של כלל עובדי העירייה.

עיריית **פתח תקווה** מסרה בתשובתה כי עדכון פרטי חשבון בנק מבוצע לאחר קבלת אסמכתה. העירייה הוסיפה כי הבקרה הטובה ביותר נעשית על ידי העובד שאמור לקבל את תשלום השכר החודשי בחשבון הבנק שלו.

כמו כן, שלא בהתאם לעקרון הפרדת תפקידים, בעיריית **באר שבע** ו**חיפה** ניתנו לעובדי מחלקת שכר הרשאות גורפות. מתן הרשאה גורפת לחשבי שכר לעדכן חשבונות בנק ופרטים אחרים של עובדים עלול לגרום להעברת תשלומים לא נאותים לעובדים.

עקרון הפרדת תפקידים מונע את האפשרות שגורם אחד יוכל לבצע שינויים בחשבונות בנק של עובדים ובנתוני השכר שלהם, ואי-יישום שלו חושף את הרשות לסיכון של מעילה או לגילוי מאוחר של העברת כספים לחשבון הבנק הלא הנכון. על ארבע הרשויות להקפיד ליישם את עקרון הפרדת התפקידים בכל הקשור לשינוי פרטי חשבון הבנק של עובדים. מומלץ לעיריית **באר שבע**, **חיפה** ו**ראשון לציון** ליישם את עיקרון זה גם בכל הקשור לשינוי נתוני עובדים.

עיריית **באר שבע** מסרה בתשובתה כי במסגרת המטלות והעומסים המוטלים על מחלקת השכר המונה שמונה חשבים הנדרשים לטפל בכ-5,500 עובדים וגמלאים, אין אפשרות מעשית להפריד את התפקידים בתוך המחלקה, ולכן המטלות הנוגעות לשינוי פרטי חשבון בנק ונתוני שכר של עובד מועברות לביצועו של חשב השכר הפנוי באותו רגע. עם זאת, העירייה ציינה כי היא פועלת לחיזוק ולהעצמה של בקרות השכר במחלקת השכר נוסף על בקרה רוחבית ומקיפה שתבצע מחלקת בקרת שכר.

עיריית **חיפה** מסרה בתשובתה כי היא מקבלת את ההמלצה, וכי לחשבי שכר יינתנו הרשאות על פי האגפים שהם אחראים להם.

200 ע' אלקלעי, המדריך השלם לביקורת חקירתית: חקירה, איתור ומניעת מעילות, (2021), עמ' 73.



רוטציות בתפקידים

ארבע הרשויות שנבדקו לעומק דיווחו כי הן אינן נוהגות לקיים רוטציות בין תפקידים. עיריית באר שבע הוסיפה כי חשבי השכר עוסקים באותם תחומים הנהוגים בחשבות השכר, אולם העיסוק היומיומי שלהם עשוי להשתנות.

עיריית **באר שבע** מסרה בתשובתה כי לא ניתן לבצע רוטציה בין חשבי השכר, וזאת עקב המטלות והעומסים המוטלים על מחלקת השכר המונה ועקב כך שהחשבים נדרשים לטפל בכל סוגי המטלות.

עיריית **חיפה** מסרה בתשובתה כי עם כניסתה לתפקיד של מנהלת מחלקת שכר חדשה שונו תחומי האחריות של כל חשבי השכר.

עיריית **פתח תקווה** מסרה בתשובתה כי חשבי השכר עוסקים באותם תחומים אך הם מטפלים במחלקות שונות בעירייה, ומדי כמה שנים יש תחלופה בין המחלקות שבטיפולו של כל חשב.

בלוח להלן מוצג מצב הביצוע של פעולות ובקורות בארבע הרשויות בנושא הפרדת תפקידים:

לוח 32: מצב הביצוע של פעולות ובקורות בארבע הרשויות בנושא הפרדת תפקידים

ראשון לציון	פתח תקווה	חיפה	באר שבע	פעולות או בקורות שעליהן דיווחו הרשויות	
*✓	✓	✗	✗	יש מידור של הרשאות לעדכון לנתוני עובדים	הפרדת תפקידים
✗	✗	✗	✗	עדכון פרטי חשבון בנק של עובדים דורש בקרה מצד בעל תפקיד נוסף	
✗	✗**	✗	✗	הרשות נוהגת לקיים רוטציות בין תפקידים בחשבות השכר	

על פי דיווחי הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* בעיריית ראשון לציון יש סוגים של עדכוני נתונים המחייבים אישור של בעל תפקיד בכיר.

** מדי כמה שנים כל חשב מטפל במחלקה אחרת, אך ככלל החשבים עוסקים בכל התחומים.

יישום בקורות פרטניות בתהליכי תשלום השכר

בחלק זה נתמקד בבקורות שיש בכוחן לצמצם סיכון למעילות בתהליכי ליבה, כגון שינויים בנתוני עובדים, הזנת זכאויות שכר וטיפול בעובדים שנגרעו או שנקלטו למצבת העובדים.



שינויים בקובצי אב

עיריות **באר שבע חיפה וראשון לציון** דיווחו כי אין הן מבצעות בקרות לאיתור שינויים שנעשו בקובצי האב המופקים במחלקת משאבי אנוש. זאת באמצעות בדיקת שינויים בקובץ יומן אשר מתעד את כל האירועים המתרחשים במערכת הממוחשבת, לרבות שינויים בבסיס נתונים. עיריית **פתח תקווה** דיווחה כי היא מפיקה דוח על השינויים שנעשו במערכת השכר.

מומלץ כי עיריות **באר שבע, חיפה וראשון לציון** יפיקו דוח לאיתור שינויים שנעשו בקובץ נתוני שכר עובדים כדי לאתר שינויים שנעשו באופן לא סדיר וכדי שיוכלו לקבל תמונת מצב עדכנית על נאותות תשלומי השכר ברשות המקומית.

עיריית **ראשון לציון** מסרה בתשובתה כי מחלקת בקרת שכר מפיקה דוחות בקרה לפני תשלום השכר החודשי ומבצעת בקרות מדגמיות. העירייה גם ציינה כי במערכת המחשוב קיים מנגנון התרעה המאפשר לזהות עובדים שנתוניהם אינם מוזנים במערכת.

הזנת זכאויות לעובדים

התאמה בין רשימת מקבלי השכר לדיווחי נוכחות

א-התאמה בין נתוני נוכחות העובדים לנתוני מערכת השכר חושף את הרשות המקומית למעילה שכן אפשר לשנות את תשלומי השכר ללא קשר לנוכחות בפועל, וכך להעביר תשלומים שלא כדין.

עיריות **פתח תקווה וראשון לציון** דיווחו כי נתוני פרטי העובדים ברשימת מקבלי השכר וברשימת מדווחי הנוכחות זהים שכן הם מנוהלים באותה מערכת. עיריית **חיפה** ציינה כי יש ממשק אוטומטי בין מערכת דיווחי נוכחות ובין מערכת השכר, ממשק המאפשר לבצע את ההשוואה. עיריית **באר שבע** דיווחה כי היא אינה משווה לפני תשלום שכר בין רשימת מקבלי השכר ובין רשימת מדווחי הנוכחות שכן מערכת השכר אינה אינטגרטיבית, וקשה לבצע השוואה כזאת. עוד ציינה כי במכרז לעדכון מערכות השכר שפרסמה הרשות נדרש המציע ליצור מערכת שכר אינטגרטיבית.

כל עוד לא נבנתה מערכת שכר אינטגרטיבית הכוללת בתוכה גם את דיווחי הנוכחות של עובדים בצד נתוני תשלומי השכר, מומלץ לעיריית **באר שבע** לבצע השוואה בין רשימת מקבלי שכר ובין רשימת מדווחי הנוכחות.

עיריית **באר שבע** מסרה בתשובתה כי היא מקבלת את ההמלצה, וכי מחלקת בקרת שכר תכלול במסגרת תוכנית העבודה השנתית שלה נושא זה ותשווה מדי חודש את רשימת מקבלי השכר לרשימת מדווחי הנוכחות.



תשלום עבור רכיבי שכר של עובדים

ארבע הרשויות דיווחו כי חישוב רכיבי שכר לעובדים, כמו תחשיב שכר עידוד, חישוב שעות נוספות, כוננויות או מענק יובל, מתבצע באמצעות מערכת ממוחשבות. עיריית **באר שבע** מסרה כי מקצת הנתונים עוברים באמצעות מערכת ממוחשבת, בהם נתוני עובדים הזכאים לקבל מענק יובל, ומקצת הנתונים, כמו שעות נוספות, השתלמויות וכוננויות, נטמעים במערכת על ידי קליטת קובצי אקסל.

ארבע הרשויות דיווחו כי הן מבצעות בקרות לבדיקת ההתאמה בין התגמולים המשולמים למסמכים מאמתים.

בלוח להלן מוצג מצב הביצוע של פעולות ובקרות בארבע הרשויות בנושא הזנת זכאויות לעובדים:

לוח 33: מצב הביצוע של פעולות ובקרות בארבע הרשויות בנושא תהליכי חישוב שכר

פעולות או בקרות שעליהן דיווחו הרשויות	באר שבע	חיפה	פתח תקווה	ראשון לציון
מתבצעת השוואה לפני כל תשלום שכר בין רשימת מקבלי השכר לרשימת הנוכחות	✗	✓	✓	✓
חישוב רכיבי שכר לעובדים מתבצע באמצעות מערכת ממוחשבות	✓	✓	✓	✓
יש בקרה לבדיקת התאמה בין תגמולים המשולמים למול מסמכים מאמתים	✓	✓	✓	✓
יש בקרות לאיתור שינויים שנעשו בקבצי אב המופקים במחלקת משאבי אנוש באמצעות בדיקת שינויים בקובץ יומן	✗	✗	✓	✗

על פי דיווחי הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



הזנת זכאויות של חשבי השכר לעצמם, לקרוביהם ולעמיתיהם לעבודה

במינהל הציבורי עובד ציבור מחויב להימנע מביצוע פעולה כשהוא נתון במצב של ניגוד עניינים בין התפקיד הרשמי שהוא ממלא ובין האינטרס האישי שלו²⁰¹. מתוך עיקרון זה מתחייב כי חשבי השכר לא יזין למערכת השכר זכאויות אישיות לו, לעמיתיו או לקרובי משפחתו המועסקים ברשות.

הזנת שכר עצמית ולקרובי משפחה: עיריית **באר שבע** וחיפה דיווחו כי חשבי שכר יכולים להזין זכאויות לעצמם ולקרובי משפחתם העובדים בעירייה, אולם עיריית **באר שבע** מסרה כי על פי הנחיית מנהלת מחלקת השכר, הדבר אסור. עיריית **חיפה** ציינה כי יש בקרות מפצות וכי גורם לא מקורב במחלקה בודק את כל תלושי קרובי המשפחה. עיריית **פתח תקווה** דיווחה כי חשבי השכר אינם יכולים להזין זכאויות לעצמם; באשר לקרובי משפחה ציינה כי אי אפשר לזהות באמצעות מערכות המחשוב את זהות קרוביהם המועסקים בעירייה, אם יש כאלה. עיריית **ראשון לציון** דיווחה כי חשבי השכר אינם יכולים להזין זכאויות לעצמם או לקרובי משפחתם, אך יצוין כי לעירייה אין מיפוי של קרבת משפחה, ולכן אין תשתית עובדתית שעל בסיסה אפשר לבצע בקרה בנושא.

הזנת זכאויות שכר אישיות בידי חשבי השכר לעצמם או לקרובי משפחתם המועסקים בעירייה עלולה לפתוח פתח לביצוע מעילה. מומלץ לעיריית **באר שבע** וחיפה למנוע אפשרות זאת באמצעות בקרות מונעות.

מומלץ כי עיריית **ראשון לציון** תבצע מיפוי של הזיקות המשפחתיות של כלל עובדי הרשות, של חשבי השכר ושל עובדים ביחידות הכספים בכלל ובמשאבי אנוש בפרט, ותטמיע בקרה שתמנע מחשבי שכר להזין נתונים על שכר קרוביהם.

עיריית **באר שבע** מסרה בתשובתה כי ביצעה כמה התאמות בנושא: בנוגע לטיפול בסוגיות של קרבה משפחתית בין עמיתים לעבודה, העירייה פנתה לחברת המחשוב על מנת שתחסום את האפשרות של חשבי שכר לדווח על זכאויות ורכיבי שכר לקרובי משפחתם המועסקים בארגון או לכל עובד אחר שיקבע או להזין נתונים עליהם. עוד ציינה כי ייחסם הטיפול של עובדי המחלקה בעמיתים לתפקידים ובקרובי משפחה והוסיפה כי דרישה זו נכללה גם בדרישות מכרז מערכות שכר, משאבי אנוש ודיווחי נוכחות. כמו כן, לכל מסמך שיועבר לחתימת מנהלי המחלקות יצורפו אסמכתאות נדרשות והוא ייחתם על ידי העובד שטיפל בו, זאת בפרט במחלקות שבהן לא מתועד הטיפול בנושא כמו במחלקת כוח אדם בהוראה. הרשות הוסיפה כי בתחום הטיפול בעמיתים לתפקידים היא הגדירה רפרנט יחיד בכל מחלקה שיהיה ראשי לטפל בתנאי שכרם של עמיתיו לתפקיד והבקרה עליו תבצע על ידי מנהלת המחלקה הרלוונטית.

201 בג"צ 531/79 סיעת "הליכוד" בעיריית פתח תקווה נ' מועצת עיריית פתח תקווה פ"ד לד (2), 566; הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מספר 1.1555, "עריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים בשירות הציבורי" (יוני 2006).



מומלץ כי עיריית **פתח תקווה** תטמיע את מיפוי הזיקות המשפחתיות של העובדים לתוך מערכות המחשוב כדי לוודא שחשבי השכר או עובדים אחרים שיש להם נגיעה לנושא לא יוכלו להזין זכאויות לקרוביהם.

עיריית **פתח תקווה** מסרה בתשובתה כי הנושא ייבדק מול מפתחי מערכת השכר, ואם הטמעת התהליך אפשרית תישקל העלות לעומת התועלת.

הזנת שכר לעמיתים: אשר להזנת זכאויות לעמיתים לעבודה, ארבע הרשויות דיווחו כי חשבי שכר יכולים להזין זכאויות שכר לחשבי שכר אחרים העוסקים בביצוע תשלומי שכר. עם זאת, עיריית **פתח תקווה** מסרה כי מנהלת מחלקת שכר בודקת את הזנת הזכאויות של כל אחת מעובדות השכר, ועיריית **ראשון לציון** ציינה כי חשב שכר יחיד מונה לעסוק בתחום הזנת זכאויות שכר לרפרנטים אחרים.

מומלץ לעיריות **באר שבע**, **חיפה** ו**פתח תקווה** לאסור על חשבי השכר לדווח או להזין זכאויות ורכיבי שכר לעמיתיהם לתפקיד, פרט לחשב שכר שהוגדר לשמש בתפקיד זה, ומתבצעת בקרה נוספת על עבודתו.

עיריית **באר שבע** מסרה בתשובתה כי בתחום הטיפול בעמיתים לתפקידים היא הגדירה רפרנט יחיד בכל מחלקה שיהיה רשאי לטפל בתנאי שכרם של עמיתיו לתפקיד, והבקרה עליו תתבצע על ידי מנהלת המחלקה הרלוונטית.

עיריית **חיפה** מסרה בתשובתה כי חשבת שכר אחת אמונה על הכנת המשכורות לכל מחלקות שכר ומשאבי אנוש. חשבת שכר נוספת בודקת את תלושי השכר הללו. כמו כן, חשבת שכר בכירה האמונה על נושא הבקורות מבצעת בקרה נוספת על מדגם של שתי משכורות.

מידור הרשאות: עיריית **באר שבע**, **חיפה** ו**פתח תקווה** דיווחו כי חשבי שכר יכולים לשנות זכאויות שכר לכלל העובדים בעירייה ואין מידור הרשאות באופן שיוכלו לשנות זכאויות רק לחלק מהעובדים.

עיריית **באר שבע** מסרה בתשובתה כי יש קשיים מעשיים למידור הרשאות בשל עומס, וכי יש לשקול יישום עקרונות של הפרדת תפקידים וריבוי בקורות, כאשר הדבר ניתן לביצוע, ויש לבחון זאת לנוכח שיקולים נוספים של יעילות עבודת העירייה ויכולתה להעניק שירות הולם לעובדיה ולתושבי העיר והמטרופולין.

עיריית **פתח תקווה** מסרה בתשובתה כי נדרשת גמישות בהרשאות לשנות זכאויות שכר וכי לעיתים יש היעדרויות מסיבות שונות או שקיים עומס בזמן מסוים על חלק מהעובדים ומכיוון שכך העירייה אינה יכולה ליישם חלוקת עבודה בין חשבי שכר באמצעות הרשאות.

מומלץ לעיריות **באר שבע**, **חיפה** ו**פתח תקווה** ליישם, ככל הניתן, חלוקת עבודה והרשאות בין חשבי השכר, באופן שכל חשב, ככלל, יוכל לפעול בתחומי אחריותו רק בנוגע לחלק מעובדי העירייה. עוד מומלץ כי מערכות המחשב יאפשרו ליישם חלוקה זו באמצעות מערך הרשאות, וכי חלוקה זו תעודכן מפעם לפעם.



עיריית **חיפה** מסרה בתשובתה כי היא מקבלת את ההמלצה, וכי לחשבי שכר יינתנו הרשאות לפי האגפים שהם אחראים להם.

בלוח להלן מוצג מצב הביצוע של פעולות ובקורות בארבע הרשויות בנושא הזנת זכאויות של חשבי השכר לעצמם, לקרוביהם או לעמיתיהם לעבודה:

לוח 34: מצב הביצוע של פעולות ובקורות בארבע הרשויות בנושא הזנת זכאויות של חשבי השכר לעצמם, לקרוביהם או לעמיתיהם לעבודה

ראשון לציון	פתח תקווה	חיפה	באר שבע	פעולות או בקורות	
*✓	*✓	✗	✗	יש מניעה לכך שחשבי שכר זיינו זכאויות לעצמם ולקרובי משפחתם המועסקים בעירייה	הזנת זכאויות של חשבי השכר לעצמם, לקרוביהם או לעמיתיהם לעבודה
✗	✗	**✗	**✗	יש מניעה כי חשבי שכר זיינו זכאויות שכר לחשבים אחרים העוסקים בביצוע תשלומי שכר	
✓	✗	✗	✗	יש מידור הרשאות, כך שכל חשב שכר אחראי להזין זכאויות לעובדים מסוימים בלבד	

על פי דיווחי הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* אולם הנתונים על קרבה משפחתית אינם מוטמעים במערכות המחשב.

** אולם העיריות הנהיגו בקורות מפצות.

הזנת זכאויות רטרואקטיביות לתלוש השכר

ארבע הרשויות דיווחו כי חשבי שכר יכולים להזין זכאויות שכר רטרואקטיביות לתלושי השכר של העובדים. עם זאת, עיריית **באר שבע** מסרה כי הזנת זכאויות שכר רטרואקטיבית מתבצעת בהתאם להנחיות בכתב. בעיריית **ראשון לציון** פעולה זו מתבצעת לאחר קבלת אישור בכתב מגורם מוסמך.

עיריית **חיפה** מסרה בתשובתה כי הזנה רטרואקטיבית של שינויים שהתרחשו בפרק זמן של יותר משנה נדונה בוועדה ייעודית אשר אמורה לאשר או לדחות את התשלום. העירייה הוסיפה כי היא אפיינה מחשוב של התהליך שפיתוחו מתעכב בשל רצונה לצאת במכרז פומבי למערכת כוח אדם ושכר, וכי האפיון שולב בתנאי הסף של המכרז.

עיריית **פתח תקווה** מסרה בתשובתה כי לעיתים בעקבות הבקרה ולפני תשלום השכר מתגלות תקלות שנדרש לתקן, ולכן יש צורך באפשרות הזנת שכר גם לאחר מכן. העירייה הוסיפה כי



היא עושה כל שביכולתה על מנת להבטיח שזכאויות יוזנו בסמוך למועד שבו הוקנו בפועל אך לעיתים נדרשות פעולות מקדימות או בירורים שונים שבגינם הן מתעכבות.

במהלך חודש עבודה מוזנים למערכות משאבי אנוש ושכר נתונים ועדכונים בדבר מגוון זכאויות שכר של עובדי העירייה. מומלץ לארבע הרשויות להבטיח כי זכאויות השכר יוזנו בסמוך למועד התרחשותן כדי שהעובד יקבל שכר התואם לזכאותו וכך למנוע עדכונים רטרואקטיביים לתיקון זכאויות שכר לעובדים. עדכונים רטרואקטיביים, ובפרט כאלה שבוצעו באיחור רב, עשויים לשמש כסות לביצוע מעילה, שכן קשה מאוד לעקוב אחר הסיבה לעדכון.

כדי ללמוד על היקף התופעה של עדכונים רטרואקטיביים, על הרשויות לבחון את מועדי ביצוע העדכונים הרטרואקטיביים יחסית למועד השינוי המקורי לפי מבצע השינוי ואת הסיבה שבגינה בוצע השינוי. כך תוכל הרשות לקבוע מנגנון לאישורם של עדכונים אלה ולפיקוח עליהם.

מומלץ לקבוע מנגנון ממוחשב ואוטומטי להצגת מועדי זכאות של עובדים בתחומים שונים, ובהם: הענקת דרגות לעובדים, עובדים שאינם מקבלים קרן השתלמות, קצובת נסיעה או קצובת הבראה, מסמכי ביטוחים ואחזקת רכב.

עיריית **באר שבע** מסרה בתשובתה כי עוד לפני הביקורת היא הוסיפה כמה שינויים בתחום מערכות המחשוב המפחיתים במידה ניכרת את הצורך בביצוע תשלומים רטרואקטיביים, למשל העלאת שכרו של עובד באופן אוטומטי על פי הוותק שלו ובהתאם לחוקת העבודה או הגדרת מספר קודי עיסוק שעם הקלדתם יינתנו תוספות אוטומטיות על פי הסכם קיבוצי שעליו חתום העובד. פעולה נוספת שאמורה להתבצע היא טיפול בסוגיית הוותק של עובד לצורך תשלום שכר וכן לצורך תשלום קצובת הבראה כנדרש ולא רטרואקטיבית.

עיריית **פתח תקווה** מסרה בתשובתה כי ההמלצה לקבוע מנגנון ממוחשב ואוטומטי להצגת מועדי זכאות של עובדים בתחומים שונים מקובלת עליה, ויישומה ייבחן. העירייה ציינה כי מבדיקה שעשתה עלה כי ההזנות הרטרואקטיביות נבעו בעיקר מתשלומי פרישה שהתעכבו עד קבלת אישורי מס בגינם או מזכאויות שנבעו מפנייה מאוחרת של העובד.

ביצוע ובדיקת שינויים בתשלומים לעובדים שהעסקתם ברשות הסתיימה

כפי שתואר בהרחבה לעיל, שימוש בפרטי עובדים שעזבו עלול לשמש כסות לביצוע מעילה. מעילה באמצעות פרטי עובדים שעזבו קשה יותר לאיתור.

הזנת זכאויות לעובדים שעזבו או נגרעו: ארבע הרשויות דיווחו כי חשבי שכר יכולים להזין זכאויות או לשנות פרטים לעובדים שעזבו את העירייה. עיריית **באר שבע** ציינה כי הם יכולים לעשות זאת רק בכפוף להמצאת מסמכים, כמו טופס 101. עיריית **פתח תקווה** מסרה כי חשבי השכר יכולים לשנות זכאויות או פרטים לעובדים שעזבו אך בתנאי שפרטיהם מצויים



במערכות העירוניות. בעיריית **ראשון לציון** ציינו כי אפשר להזין זכאויות או לשנות פרטים לעובדים שעזבו רק אם הם חזרו או פרשו לגמלאות.

גריעת עובדים מהמערכת: עיריית **באר שבע**, **פתח תקווה** ו**ראשון לציון** דיווחו כי הן לא מבצעות השוואות חודשיות שמטרתן לוודא כי כל העובדים שסיימו את העסקתם אכן נגרעו ממערכת השכר. עיריית **חיפה** דיווחה כי היא מפיקה דוח ספציפי המציג את "העובדים השגויים".

ביצוע בקורות חודשיות על מצבת העובדים שנגרעו חיוני כדי לתת לרשות תמונה מהימנה על העובדים הפעילים שהיא מעסיקה. תמונה זו יכולה לצמצם את החשיפה לביצוע מעילה באמצעות תשלומי שכר פיקטיביים. מומלץ לעיריית **באר שבע**, **פתח תקווה** ו**ראשון לציון** לבצע השוואה חודשית כדי לוודא כי כל העובדים אשר סיימו את העסקתם ברשות אכן נגרעו ממערכת השכר.

עיריית **פתח תקווה** מסרה בתשובתה כי יישום ההמלצה ייבחן.

האפשרות להזין זכאויות ולשנות פרטים לעובדים שעזבו או שנגרעו עלולה לאפשר לשלם לעובד פיקטיבי. לנוכח אפשרות זו, מומלץ כי ארבע הרשויות יישמו בקורות שבמסגרתן ייבדק כל שינוי המבוצע בכרטיס עובד שנגרע או שעזב וכן שיוטמעו בעיריית **באר שבע**, **חיפה** ו**פתח תקווה** בקורות שימנעו ביצוע של שינויים כאלה במערכות הממוחשבות.

עיריית **באר שבע** מסרה בתשובתה כי היא מקבלת את ההמלצות, ולכן במסגרת תוכנית העבודה של מחלקת בקרת שכר ייבדקו בין היתר גריעתם של עובדים שפרשו או הסתיימה העסקתם. כמו כן, אם יחולו שינויים בקובץ אב הם יושו למסמכים תומכים ונתוני מערכות השכר.

עיריית **חיפה** מסרה בתשובתה כי הוסיפה בקרה חודשית על עובדים שנגרעו או עזבו.

עיריית **פתח תקווה** מסרה בתשובתה כי כל הזנת נתונים לשכר העובדים שעזבו נבדקת והוסיפה כי לעיתים היא נדרשת לשלם לעובד שעזב, כמו במקרה של מתן פיצויים רק לאחר שהעובד מסר לה אישור מס.

עיריית **ראשון לציון** מסרה בתשובתה כי הוטמעו במערכות המחשוב שלה בקורות בכל הקשור לשינוי פרטי עובדים. למשל, קיים מנגנון התרעה המעיד על קיומו של עובד פעיל במערכת. כמו כן, היא איננה מוחקת ממערכת הפקת השכר נתוני עובדים שעזבו את הרשות אלא רושמת אותם כעובדים לא פעילים. הרשות גם בודקת מדי חודש את תשלומי השכר לעובדים שהסתיימה העסקתם.

ארבע הרשויות מסרו כי הן בודקות את תלוש השכר האחרון של עובד שעזב את הרשות.

משלוח תלוש שכר אחרון לעובד שנגרע

שכר עבודה חודשי משולם לעובדים פעילים בלבד. עובדים שאינם פעילים, כמו גמלאים או עובדים שנגרעו מהמערכת, אינם זכאים לקבל תשלומי שכר (אלא במקרים של גמלאים זכאים -קצבאות). תשלום השכר האחרון ייחודי, שכן הוא לרוב כולל התחשבנויות כספיות סופיות עם



העובד. אם לא מופק תלוש שכר ואם אינו מועבר לעובד, הדבר עלול להיות פתח למעילה כגון: הסטת השכר האחרון לגורם אחר. משלוח התלוש מבטיח שהעובד שלו מיועד תשלום השכר ידע על קבלתו.

עיריות **באר שבע, חיפה ופתח תקווה** מסרו כי הן שולחות לעובד שנגרע את תלוש השכר האחרון בדואר. עיריית **באר שבע** ציינה כי לעובד שפרש וקצבתו היא תקציבית, ישלח תלוש גמלה לביתו. עיריית **ראשון לציון** דיווחה כי אינה שולחת לעובד שנגרע את תלוש השכר האחרון בדואר.

עיריית **ראשון לציון** מסרה בתשובתה כי היא מאפשרת לכלל העובדים, לרבות אלו שעזבו, לצפות במערכת הממוחשבת בתלוש השכר האחרון שלהם. כמו כן, כל עובד שמסיים את העסקתו מקבל לדואר האלקטרוני שלו תלוש ירוק.

בלוח להלן מוצג מצב הביצוע של פעולות ובקורות בארבע הרשויות בנושא ביצוע שינויים בתשלומים לעובדים שנגרעו או עזבו ובדיקתם:

לוח 35: מצב הביצוע של פעולות ובקורות בארבע הרשויות בנושא ביצוע ובדיקת שינויים בתשלומים לעובדים שנגרעו או עזבו

פעולות או בקורות	באר שבע	חיפה	פתח תקווה	ראשון לציון
יש מניעה שחשבי שכר זיינו זכאויות או ישנו פרטים לעובדים שעזבו את הרשות	✗	✗	✗	✗
מבוצעת השוואה חודשית כדי לוודא כי כל העובדים שסיימו העסקתם אכן נגרעו ממערכת השכר	✗	✓	✗	✗
תלוש השכר האחרון של עובד שנגרע נבדק	✓	✓	✓	✓
הרשות שולחת לעובד שנגרע את תלוש השכר האחרון שלו	✓	✓	✓	✓

על פי דיווחי הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

ביצוע שינויים בתשלומי שכר לעובדים חדשים

בעת כניסת עובד חדש לעירייה הוא נדרש למסור את פרטיו האישיים ואת מספר חשבון הבנק שלו לצורך העברת תשלום השכר החודשי שלו.

בסעיף 6(א) לחוק הגנת השכר, התשי"ח-1958, נקבע, בין השאר, כי שכר עבודה ישולם לידי העובד במישרין, או מותר שישולם לו על פי הוראתו בכתב, באמצעות זוג, הורו, ילדו, חבר בעבודה, הקיבוץ שהעובד חבר בו, מוסד בנקאי ועוד.



עיריות **חיפה, פתח תקווה וראשון לציון** מסרו כי הן בודקות כפילויות בכלל מערכת השכר בנתונים כמו מספרי זהות, שמות ומספרי חשבון בנק. עיריית **באר שבע** אינה מבצעת בדיקות כאלה.

עיריות **חיפה, פתח תקווה וראשון לציון** דיווחו כי הן מקיימות בקרה תקופתית כדי לוודא את נכונות פרטי העובדים במערכת השכר. עיריית **באר שבע** אינה מבצעת בקרה מעין זו.

עיריות **חיפה, פתח תקווה וראשון לציון** ציינו כי שני בעלי תפקידים מבצעים בדיקה של תלוש השכר הראשון של עובד. עיריית **באר שבע** דיווחה כי לא קיים נוהל בנושא.

מומלץ לעיריית **באר שבע** לבדוק כפילויות בנתונים ולקיים בקרה תקופתית כדי לוודא את נכונות פרטי העובדים במערכת השכר ובתהליך הפקת תלוש השכר הראשון.

עיריית **באר שבע** מסרה בתשובתה כי היא פנתה לחברת המחשוב על מנת שתכין עבורה דוח המאפשר בחינת שינויים בנתוני קובץ אב עובדים. כמו כן, קליטת העובדים אמורה להתבצע באופן ממוחשב שבמסגרתו המועמד לתפקיד ברשות יזין בעצמו את כל פרטיו, ואלו יישלחו למחלקת קליטה ברשות. פרטים אלו יועברו לאישורה של מחלקת שכר. השימוש במערכת זו אינו מאפשר כפילויות במספרי זהות, שכן משתנה זה הוא ייחודי במערכת. כמו כן מקיימת הרשות בדיקה מובנית במערכת מול קובצי ביטוח לאומי, ואם נמצאת אי-התאמה בין נתוני העובד לנתוני הביטוח לאומי היא מקבלת רשימת נתונים שגויים. הרשות הוסיפה כי היא מקיימת, באמצעות מחלקות השכר, בקרות נוספות על שינויים בנתונים. למשל, אחת מחשבות השכר מבצעת בקרה על פתיחת קופת גמל לעובד, וצוות ייעודי בנושא זה עושה בדיקה בעניין.

בלוח להלן מוצג מצב הביצוע של פעולות ובקרות בארבע הרשויות בנושא ביצוע שינויים בתשלומי שכר לעובדים חדשים:

לוח 36: מצב הביצוע של פעולות ובקרות בארבע הרשויות בנושא ביצוע שינויים בתשלומי שכר לעובדים חדשים

פעולות או בקרות עליהן דיווחו הרשויות	באר שבע	חיפה	פתח תקווה	ראשון לציון
נבדקות כפילויות בנתונים, כמו מספרי זהות, שמות ומספרי חשבון בנק	✗	✓	✓	✓
יש בקרה תקופתית בכדי לוודא את נכונות פרטי העובדים במערכת השכר	✗	✓	✓	✓
תלוש השכר הראשון של עובד חדש נבדק	✗	✓	✓	✓

על פי דיווחי הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



בקרות על נאותות השכר

מערך פיקוח ובקרה יעיל הכרחי בניהול תשלומי שכר בהיקפים גדולים ועשוי להפחית את הסיכון למעילות. פיקוח ובקרה יעילים כוללים, בין השאר, הפקת דוחות בקרה שוטפים חודשיים כדי לאתר נתונים חריגים, כמו דוח השוואה בין חודשים לפי עובדים או רכיבי שכר או יישום חסימה של תשלומי שכר נטו מעל סכום מסוים. היות שתשלומי שכר מועברים מדי חודש בחודשו, בקרות אנליטיות שוטפות מאפשרות לאתר נתונים חריגים באמצעות השוואה פרטנית לתשלומים קודמים.

ארבע הרשויות דיווחו כי הן מבצעות בדיקות לבחינת נאותות השכר החודשי. עיריות **באר שבע** ו**ראשון לציון** דיווחו כי הן בודקות את כל אוכלוסיית מקבלי השכר ברשות בכל חודש. עיריות **חיפה** ו**פתח תקווה** בוחנות מדגם מאוכלוסיית העובדים. עיריית **ראשון לציון** הוסיפה כי מחלקת בקרת שכר מבצעת בדיקות חודשיות לאיתור נתונים חריגים בקרב כל אוכלוסיית מקבלי השכר בעירייה.

ארבע הרשויות דיווחו כי הן מפיקות דוחות בקרה לאיתור חריגים בשכר, למשל דוח עובדים ששכרם נטו שלילי או אפס, דוח עובדים שנגרעו ומקבלים שכר, עדכוני חשבונות בנק, שינויים בסטטוס עובדים, הזנת רטרואקטיביות והשוואת שכרם של עובדים לשכרם בחודשים קודמים. עוד הוסיפו ארבע הרשויות כי בקרות לאיתור חריגים בתשלומי שכר מתועדות לאורך זמן.

ארבע הרשויות דיווחו כי הן מבצעות בקרות על תשלומי שכר אל מול מסמכים מאמתים. ארבע הרשויות דיווחו כי הן מבצעות בקרות אנליטיות נוספות על תשלומי השכר (למשל השוואה לחודש קודם או לממוצע תקופתי).

בלוח להלן מוצג מצב הביצוע של פעולות ובקרות בארבע הרשויות בנושא בקרה על נאותות השכר:

לוח 37: מצב הביצוע של פעולות ובקרות בארבע הרשויות בנושא בקרה על נאותות השכר

פעולות או בקרות עליהן דיווחו הרשויות	באר שבע	חיפה	פתח תקווה	ראשון לציון	
מתבצעות בדיקות לבחינת נאותות השכר החודשי	✓	✓	✓	✓	בקרה על נאותות השכר
מופקים דוחות בקרה לאיתור נתונים חריגים בשכר	✓	✓	✓	✓	
יש תיעוד לאורך זמן לדוחות הבקרה לאיתור נתונים חריגים	✓	✓	✓	✓	
יש בקרה על תשלומי השכר אל מול מסמכים מאמתים	✓	✓	✓	✓	
יש בקרה אנליטית על תשלומי השכר	✓	✓	✓	✓	

על פי דיווחי הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



העברת תשלומי שכר למס"ב

הרשות נדרשת להבטיח כי יש זהות מלאה בין סך כל תשלומי השכר נטו (להעברה לבנק) המופיע בתלושי השכר של עובדי העירייה ובין רישום פקודת השכר במערכת הנהלת החשבונות בעירייה וביצוע תשלומי השכר בפועל במס"ב.

ארבע הרשויות דיווחו כי הן מבצעות בדיקה לבחינת התאמה בין סך תשלומי השכר לעובדים בנתוני מערכת השכר ברשות ובין סך תשלומי השכר המדווחים למס"ב ולמערכת הנהלת חשבונות ברשות. מדיווחי הרשויות בנוגע לבקורות על נאותות השכר עלה כי הן מבצעות גם בקורות פרטניות לכל תשלום.

ארבע הרשויות דיווחו כי הן משוות בין דיווחי מערכות השכר ברשות לרישומם במערכת הנהלת חשבונות.

ארבע הרשויות דיווחו כי הסכומים המשולמים בפועל מחשבונות הבנק של העירייה אינם חורגים כלל מהדוחות המופקים על סמך הנתונים המגיעים מהחברה המפיקה את תלושי השכר ומרישומם במערכת הנהלת חשבונות. עיריית פתח תקווה ציינה כי לעיתים יש חריגות, אך הן אינן בהיקפים משמעותיים והן מתרחשות בשל רישום פקודות יומן המצוינות במערכת הנהלת חשבונות אך אינן רשומות במערכת השכר, למשל תשלומי דמי חבר.

בלוח להלן מוצג מצב הביצוע של פעולות ובקורות בארבע הרשויות בנושא העברת פקודת תשלום למס"ב:

לוח 38: מצב הביצוע של פעולות ובקורות בארבע הרשויות בנושא העברת פקודת תשלום למס"ב

פעולות או בקורות עליהן דיווחו הרשויות	בארבע	חיפה	פתח תקווה	ראשון לציון
מתבצעת בדיקה לבחינת התאמה בין סך תשלומי השכר לעובדים בנתוני מערכת השכר ברשות ובין סך תשלומי השכר המדווחים למס"ב	✓	✓	✓	✓
מתבצעות בדיקות לאיתור הבדלים בין דיווחי מערכות השכר ברשות לרישומם בהנהלת חשבונות	✓	✓	✓	✓

על פי דיווחי הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



בדיווחי הרשויות שנבדקו נמצא כי ככלל, הן מיישמות בקורות המאפשרות למנוע סיכוני מעילות והונאות בתשלומי שכר לעובדים.



עם זאת, נמצא כי בעיריית **חיפה** אין מחלקת בקרת שכר וכי עיריית **באר שבע** החלה בהקמת מחלקה כזו ובהליכי גיבוש מכרז ליצירת ממשק ממוחשב ואוטומטי בין מערכות המידע של מחלקת משאבי אנוש ובין מערך ניהול העובדים במערכת השכר, אך המהלך לא הושלם.

נוסף על כך, כל העיריות דיווחו כי הן לא נוהגות לקיים רטציות בין תפקידים. ארבע הרשויות דיווחו כי חשבי שכר יכולים להזין זכאויות שכר לחשבי שכר אחרים העוסקים בביצוע תשלומי שכר או יכולים להזין זכאויות או לשנות פרטים לעובדים שעזבו את העירייה. כמו כן, עיריות **באר שבע** ו**חיפה** דיווחו כי חשבי שכר יכולים להזין זכאויות לעצמם ולקרובי משפחתם העובדים בעירייה. כמו כן, עיריות **באר שבע**, **חיפה** ו**ראשון לציון** דיווחו כי הן לא מבצעות בקרות לאיתור שינויים לא תקינים שנעשו בקובצי-האב המופקים במחלקת משאבי אנוש באמצעות בדיקת שינויים בקובצי האב של נתוני העובדים המופקים במחלקת משאבי אנוש.

מניעת מעילות והונאות הקשורות בחיוב ארנונה ובגבייתה

ארנונה היא מס שנתי שרשות מקומית מטילה על המחזיקים בנכסים בתחומה מכוח חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992, ובהתאם לתקנות ההסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות), התשס"ז-2007 (להלן - תקנות ההסדרים במשק המדינה).

הרשות המקומית מפרסמת מדי שנה צו מיסים הכולל את החלטת מועצת העירייה על הטלת מס הארנונה ואת התעריפים למטר רבוע שיחולו על הנכסים השונים לפי סוגם, מיקומם והשימוש בהם (למשל מגורים, משרדים, בנקים וכד')²⁰². הארנונה מוטלת על כל מחזיק בנכס גם אם אינו בעל זכויות קנייניות בו: המחזיק לעניין זה הוא בעל הזיקה הקרובה ביותר לנכס ויכול שיהיה בעל הנכס, שוכר הנכס ואף פולש חסר זכויות משפטיות כלשהן.

בהתאם לאמור לעיל, חיוב הארנונה בגין כל נכס הוא שנתי (מחודש ינואר עד חודש דצמבר) ונקבע בהתאם למכפלת שטח הנכס (במטרים רבועים) בתעריף המתאים לצו המיסים בהתחשב בסוג הנכס, במיקומו ובשימוש בו.

יחידת השומה שבמחלקת הגבייה בעירייה מעדכנת את נתוני חיוב הארנונה, שטח הנכס וסוג השימוש בו.

²⁰² בהתאם לחובתה לפי סעיף 8 לחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992, ובכפוף לתקנות ההסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות), התשס"ז-2007.



בלוח שלהלן מוצגים סך חיובי ארנונה נטו²⁰³ ומספר הנכסים שחויבו בארנונה בשנת 2019 בעיריות באר שבע, חיפה, פתח תקווה וראשון לציון במיליוני ש"ח:

לוח 39: סך כל החיובים נטו ומספר הנכסים בגין ארנונה למגורים וארנונה אחרת בעיריות שנבדקו לעומק, 2019

ראשון לציון	פתח תקווה	חיפה	באר שבע	
1,066.51	1,139.24	2,561.52	857.67	סך הכול חיובים נטו (מיליוני ש"ח)
110,806	137,435	138,353	89,672	מספר נכסים המחויבים בארנונה

על פי נתוני הדוחות הכספיים המבוקרים ודוחות הביקורת המפורטים לשנת 2019 שפרסם משרד הפנים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

היקף ההכנסות מארנונה בכל הרשויות המקומיות נאמד בכ-26 מיליארדי ש"ח בשנת 2019²⁰⁴, והליכי החיוב והגבייה מערבים מספר רב של גורמים בתוך הרשות המקומית ומחוצה לה. לכן מנגנון גביית הארנונה מטבעו חושף את הרשות המקומית לסיכונים של מעילות בהיבטים שונים, כגון קביעת השומה, שינויים בנכסים, הנחות, מחיקת חובות וכיוצא בזה. לפיכך חשוב מאוד לבצע פעולות שתכליתן מניעה ואיתור של מעילות והונאות העושות שימוש במנגנונים לגביית תשלומי ארנונה.

ביקורת של משרד הפנים

משרד הפנים בדק בכל אחת מהשנים 2015 - 2018 את נושא גביית הארנונה במסגרת הביקורת שהוא ביצע ברשויות המקומיות באמצעות אגף בכיר לביקורת ברשויות המקומיות. בין השאר בדק היבטים בפעולות הרשות לגביית חובות ארנונה, מים וחיובים אחרים מנבחר ציבור המכהנים במועצת הרשות, מעובדים המועסקים בה ומתושבים ובעלי עסקים; יתרות חייבים עבור ארנונה, מים וחיובים אחרים שספק אם אפשר לגבות אותם או חובות המיועדים למחיקה בסכומים ובשיעורים מהותיים מכלל החייבים לסוף השנה; את חיוב הארנונה המבוצע ברשות שלא על בסיס נתוני מדידה מעודכנים ואת חוסר יכולתן של רשויות לעקוב אחר בנייה חדשה ולקבל טופסי אכלוס לצורך עדכון נכסים במערכת הגבייה וחיובם בארנונה; מתן הנחות לתושבים או לבעלי עסקים בניגוד לתקנות או בתוך חריגה של ועדת ההנחות מהסמכות המוקנית לה בחוק; בחינת הקישוריות בין הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה ובין מחלקת הגבייה לשם עדכון נכסים חייבי ארנונה; מידע בדבר תביעות משפטיות כנגד חייבי ארנונה ואי-חיוב בארנונה של גופים ששכרו נכסים מהרשות המקומית.

203 יתרת החוב לתחילת שנה בתוספת החיוב בשנת הדוח ובניכוי פטורים, שחרורים והנחות.

204 משרד הפנים, נתונים לשנת 2019.



מן האמור לעיל עולה כי משרד הפנים בודק מגוון רחב של נושאים, בעניין חיובי הארנונה וגבייה ברשות, אך הוא לא בדק היבטים הקשורים במישרין ליישום בקרות למניעת מעילות והונאות בתהליכים השונים הכרוכים בחיוב הארנונה ובגבייתה.

מומלץ למשרד הפנים לשלב בביקורות שלו גם היבטים הקשורים למניעת מעילות והונאות בתחום הארנונה.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי בבדיקת סקר הבקרה הפנימית המבוצעת על ידי רואי חשבון שמפעיל אגף בכיר לביקורת ברשויות המקומיות נבחן נושא הגבייה, וכי סוגיית ביצועה של בדיקת עומק מורחבת בנושא תיבחן במסגרת נושאי הביקורת השנתית ובהתאם למגבלת התקציב הקיימת באגף.

סקרי סיכונים

11 מבין 21 הרשויות שנבדקו מסרו לצוות הביקורת את סקר הסיכונים שביצעו מבקרי הפנים²⁰⁵. בעשר רשויות מבין אלו אשר מסרו את סקרי הסיכונים עלה נושא גביית ארנונה כנושא עתיר סיכונים²⁰⁶, ובהן גם העיריות **באר שבע**, **פתח תקווה** ו**ראשון לציון**.

עורכי סקר הסיכונים שבוצע בעיריית **באר שבע** בשנת 2013 ציינו כי תחום הגבייה בעירייה הוא תחום רגיש יחסית לתחומים אחרים, זאת עקב מעילה שביצע בעבר מנהל אשר ניצל פרצות בבקרה ובמערכת הממוחשבת ומעל בכספים במשך תקופה ארוכה ובשל מורכבות הנושא, המגבלות הקיימות במערכת הממוחשבת וההרשאות הקולקטיביות שניתנו לכל עובד. עוד הוסיפו עורכי הסקר כי בהתרחש בעיה רוחבית, ההיקף הכספי של הסיכונים הוא גבוה. עורכי הסקר המליצו לעירייה, בין השאר, להכין תוכנית רב-שנתית לטיוב מסד הנתונים שלה, לרבות מיפוי של הרשומות במערכת הגבייה, איתור נתונים חריגים וכפילויות על ידי הפקת דוחות שמצביעים על נתונים שגויים, שדות חסרים וכיוצא בזה. עוד המליצו כי עליה לפעול למפות את תפקידי העובדים וכן לבצע בדיקה בתום כל שנה בדבר חובות שנותרו לזכאים אשר קיבלו הנחה ולפעול להשבתם.

בעיריית **פתח תקווה** המליצו עורכי סקר הסיכונים שנעשה בשנים 2015 - 2016, בין השאר, כי ייקבעו הנחיות לתיאום בין מחלקת הארנונה למינהל הנדסה כדי לטייב את נתוני מערכת הגבייה; ייערכו ביקורות תקופתיות אחר סבירות נתוני שטחי הנכסים; תוכן תוכנית סדורה לפקחים לביצוע סיורים יזומים ברחבי העיר לשם איתור שטחים ומבנים כדי לחייבם בארנונה. נוסף על כך המליצו עורכי הסקר כי יוגדר ממשק עבודה ויפקו דוחות התאמה עם מחלקת התאמות בנקים.

בסקר הסיכונים שהזמינה מבקרת עיריית **ראשון לציון** בשנת 2019 הוגדרו כמה נושאים ככאלה הטומנים בחובם סיכון גבוה, בהם ביטול או מתן הנחה לחובות תושבים מצד גורמים שאינם

205 הרשויות: **אילת**, **אשקלון**, **באר שבע**, **הרצלייה**, **מטה בנימין**, **כפר סבא**, **נתניה**, **פתח תקווה**, **ראשון לציון**, **רמת גן** ו**רעננה**.

206 **אשקלון**, **באר שבע**, **הרצלייה**, **כפר סבא**, **מטה בנימין**, **נתניה**, **פתח תקווה**, **ראשון לציון**, **רמת גן** ו**רעננה**.



מורשים, אי-גביית חובות ואי-שימוש באמצעי אכיפה חוקיים, מחיקת חובות או מתן הנחות בתשלום מבלי שיתקבלו אסמכתאות, יצירת חיוב ארנונה שגוי בשל טעויות במדידה או סיווג נכס באופן שגוי.

בעיריית חיפה לא נעשה סקר סיכונים רשותי בתחום גביית ארנונה ומאז בוצעו הסקרים של עיריית באר שבע ופתח תקווה חלפו יותר מחמש שנים.

מוצע לעיריית חיפה לבצע סקר סיכונים בנושא זה. לעיריית באר שבע ופתח תקווה מוצע לעדכן את הסקרים בנושא הארנונה.

ביקורות של מבקרי הרשויות

משרד מבקר המדינה בדק אילו ביקורות עשו מבקרי הרשויות שנבדקו לעומק בדוח זה בנושאים הקשורים לארנונה.

מבקר עיריית חיפה²⁰⁷ בדק בשנת 2004 את נושא החברות לגביית ארנונה ואת המערכת ממוחשבת לטיפול בחשבונות הארנונה הכללית. עוד הוא בדק בשנת 2008 את תהליך הענקת ההנחות והפטורים בארנונה למחזיקי נכסים בתחום שיפוטה של הרשות בשנים 2006 - 2008. מבקר העירייה מצא בין השאר כי הנחות בארנונה משנים קודמות לא בוטלו כאשר פונה לא שילם את יתרת הארנונה שהיה אמור לשלם עד סוף השנה, וזאת בניגוד לסעיף 16 בתקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות הנחה מארנונה). עוד העלה מבקר העירייה כי מחלקת בקרת גבייה מפיקה דוחות חודשיים, אך אלו נבדקים רק לאחר שלושה עד ארבעה חודשים. נוסף על כך מצא מבקר הרשות כי ב-39 מקרים ניתנה הנחה כפולה על אותם נכסים וכי בכמה מהמקרים לאותו אדם הוצמדו מספרי משלם שונים בגין שני נכסים שבעלותו.

מבקרת עיריית פתח תקווה עסקה בשנת 2012 בנושא מתן הנחות בארנונה, ובשנת 2019 בדקה את הנושא גביית חובות ארנונה.

בדוח משנת 2012²⁰⁸ צוין כי אין בעירייה נוהל כתוב הקובע אילו גורמים רשאים לאשר הנחות בארנונה ברשות ואילו בדיקות עליהם לבצע טרם אישור ההנחה; במערכת המחשוב אין תיעוד של זהות עובדי מחלקת הבקרה אשר אישרו את ההנחה לקיבוע במערכת המחשוב ואין תיעוד של זהות העובדים אשר קיבעו את ההנחה. עוד עלה בדוח כי עובדי מחלקת הבקרה בודקים את טופסי הבקשה להנחה ומאשרים אותם בחתימתם, אך הטפסים אינם נסרקים למערכות המחשוב. תהליך הבקרה אינו חלק מהמערכת הממוחשבת; מחלקת הבקרה אינה מפיקה דוחות חריגים לצורך איתור הנחות חריגות.

207 מבקר עיריית חיפה, דוח שנתי (2008), "הנחות ופטורים מארנונה".

208 מבקרת עיריית פתח תקווה, דוח שנתי (2012), "מתן הנחות בארנונה".



בדוח משנת 2019²⁰⁹ נבדקו היעילות והנאותות של תהליכי העבודה השונים במסגרת גביית החובות שהרשות, חברת הגבייה או עורכי דין חיצוניים מבצעים, לרבות תהליכי הפיקוח והבקרה בתהליכים השונים. מבקרת העירייה הצביעה על ליקויים בהתקשרות עם חברת הגבייה, על היעדרם של נוהלי עבודה עירוניים, שתכליתם להסדיר את הליכי גביית חובות הארנונה ואת הטיפול בהם בכל שלבי האכיפה השונים, על עיכוב בגביית חובות, על ליקויים בפעולות האכיפה, על פגיעה בעקרון הפרדת התפקידים במערכות המידע התומכות בפעילות הגבייה ועל קושי לבצע אכיפה יעילה ולערוך מעקב ובקרה על אופן הטיפול בחובות בכל שלב על ידי כל גורם, זאת אף שהיקפם הכספי של מקצת החובות גבוה.

מבקרת עיריית ראשון לציון עסקה בנושא גביית תשלומי ארנונה בחמישה דוחות שונים בשנים 2013-2015²¹⁰. המבקרת בדקה, בין השאר, את קליטת העסקאות שנעשו במזומן, כלומר כתשלום מראש, במערכת הגבייה העירונית, את נאותות פעולות ועדת ההנחות ברשות, את עמידתה בדרישות החוק ואת אופן טיפולה בבקשות על פי הגדרת נישום נזק. עוד בדקה המבקרת את עמידתם של מקבלי ההנחות והפטורים בהוראות החוק, התקנות, צו הארנונה והנחיות אחרות ואת נאותות פעילות המחלקות הממונות על הטיפול בנושא ההנחות והפטורים בעירייה. בדוח אחר שפרסמה בחנה את נאותות הליכי האכיפה המינהלית שאגף הגבייה נוקט בהתאם להוראות החוק ובתוך שמירה על יעילות ההליך. במהלך השנים 2017-2021 פרסמה דוחות בנושאים שונים שעסקו בין היתר גם בנושא ארנונה²¹¹.

על אף מרכזיותו וחשיבותו של נושא חיובי ארנונה ברשויות המקומיות להכנסות הרשות, מבקר עיריית באר שבע לא פרסם ביקורות בתחום זה בשני העשורים האחרונים. בעיריית חיפה הדוח האחרון בנושא זה היה בשנת 2008 ובעיריית ראשון לציון בשנת 2015.

מומלץ למבקר עיריית באר שבע לכלול בתוכנית העבודה שלו ביקורות בנושא הארנונה, בשל מרכזיותו וחשיבותו, ולנוכח ממצאי סקר הסיכונים בנושא. למבקר עיריית חיפה מומלץ לשוב ולבחון נושא זה בביקורות שהוא עורך.

עיריית באר שבע מסרה בתשובתה כי בדוח מבקר העירייה לשנת 2021, אשר הוגש לראש העירייה לקבלת הערותיו נכלל דוח בנושא הנחות ופטורים מארנונה²¹².

209 מבקרת עיריית פתח תקווה, דוח שנתי (2019), "גביית חובות ארנונה".

210 מבקרת עיריית ראשון לציון, דוח שנתי (2013), "ארנונה תשלום מראש"; דוח שנתי (2013), "שינוי סיווג או שטח בנכסי מגורים"; דוח שנתי (2014), "מתן הנחות נזקק ארנונה למגורים"; דוח שנתי (2014), "הנחות ופטורים בארנונה על נכסי מגורים"; דוח שנתי (2015), "אכיפה מינהלית".

211 מבקרת עיריית ראשון לציון, דוח שנתי (2017), "אכיפה משפטית"; מבקרת עיריית ראשון לציון, דוח שנתי (2021), "מחיקת חובות ארנונה"; מבקרת עיריית ראשון לציון, דוח שנתי (2021), "תרות זכות ארנונה"; מבקרת עיריית ראשון לציון, דוח שנתי (2021), "תשלום שכר טרחה ליועץ המשפטי - מינהל כספים"; מבקרת עיריית ראשון לציון, דוח שנתי (2021), "תשלום שכר טרחה ליועץ המשפטי - מינהל כספים"; מבקרת עיריית ראשון לציון, דוח שנתי (2021), "מנגנוני בקרה בנושאים כספיים כולל בדיקת מחיקת חובות ארנונה הקטנת שטחי נכסים והנחות ארנונה לעובדי עירייה וכן הרשאות עובדים למערכות הגבייה".

212 דוח זה צפוי להתפרסם, לאחר השלמת כל השלבים המיניים הקבועים בפקודת העיריות, בשנת 2022.



סביבת הבקרה

מבנה ארגוני

ארבע הרשויות דיווחו כי כמה מחלקות בכל רשות משתתפות בתהליך גביית הארנונה. בעיריית **באר שבע** את הליך גביית הארנונה מבצעים מחלקות אגף הגבייה, מוקד הגבייה העירוני וחברת גבייה חיצונית; בעיריית **חיפה** מבצעים אותו אגף חיובי ארנונה, אגף אכיפת הגבייה, המחלקה לגבייה חיצונית של ארנונה והמחלקה לחשבונות מורכבים ואיתורים; בעיריית **פתח תקווה** את ההליך מבצעות המחלקות: סקר, פרויקטים, מגורים, עסקים, אשראי ובנקים, אגרות והיטלים, אכיפה, הסדרים, מידע וביקורת; בעיריית **ראשון לציון** מבצעים את הליך גביית הארנונה אגפי ההכנסות, שומה ופקחים. עוד הוסיפה עיריית **ראשון לציון** כי אגף גבייה ממונה על הגבייה, על האכיפה המינהלית והמשפטית, על הבקרה ועל הפקחים.

קיומה של יחידת בקרה על הגבייה

עם יחידת הבקרה על הגבייה בעיריית **באר שבע** נמנים מנהל מחלקה, סגן מנהל מחלקה, רכז קופות ושבעה פקידי בקרה. המחלקה מבצעת בקרה על נושאים המשפיעים על החיוב ועל פוטנציאל החיוב של תשלומי חובה ורשות שונים בארנונה, מבצעת בקרה ופיקוח על פעולות חברות הגבייה, מנהלת את הרשאות המשתמשים במערכת הגבייה העירונית וכיוצא בזאת.

בעיריית **חיפה** אין יחידה ייעודית לבקרת הכנסות, אולם יש יחידה ייעודית לבקרת הגבייה, אשר תפקידה לבצע בקרה שוטפת על כלל פעולות עובדי השומה הן בהקשר של חיובי הארנונה הן בהקשר של הנחות הארנונה.

בעיריית **פתח תקווה** יש מחלקת בקרה ייעודית המקבלת את רשימת התנועות שביצעו במערכת הגבייה עובדי המחלקה ומבצעת ביקורת תנועות כספיות בהתאם לתחומי התמחות: הנחות בארנונה, ארנונה למגורים, ארנונה לעסקים וכיוצא בזאת. המחלקה בודקת גם את יישום תעריפי הארנונה ועדכונם.

יחידת הבקרה בעיריית **ראשון לציון** הוקמה באמצע 2019. עם היחידה נמנים מנהל מחלקה וסגן מנהל מחלקה. היחידה בודקת בין השאר שימוש בקודי הנחה שגויים, תעריפים, החזרי כספים, הנחות כפולות ותשלומים מראש.

מערכות ממוחשבות הממונות על הפקת שומת הארנונה

בארבע הרשויות יש כמה מערכות מידע שונות המנהלות רישומים של הנכסים בתחומי הרשות, לרבות פרטי בעל הנכס, גודל הנכס והשימוש שנעשה בו. בעיריית **באר שבע** יש מערכת מרכזית אחת המשמשת לגבייה. בעיריית **חיפה** תשע מערכות מידע שונות משמשות לחישוב שומת השומה ואכיפת הגבייה, אולם שש מהן הן מערכות נתונים חיצוניות המיועדות לסייע בהצלבת נתונים. בעיריית **ראשון לציון** יש שלוש מערכות מידע שונות המשמשות לגבייה ולאכיפה.



בעיריות **באר שבע**, **חיפה** ו**ראשון לציון** יש נוהל הרשאות תקופתי למשתמשים במערכת הגבייה העירונית. עיריית **חיפה** הוסיפה כי הרשאה ניתנת על פי נוהלי אגף המחשוב. עיריית **פתח תקווה** דיווחה כי אינה פועלת על פי נוהל הרשאות תקופתי.

הגישה למידע אמורה להיות מותרת רק לבעלי התפקידים האמורים לעשות בו שימוש. לכן חשוב שייקבע בנוהל מוסדר אילו גורמים מורשים להיחשף לנתונים שונים במערכות הגבייה העירונית. על עיריית **פתח תקווה** להסדיר נוהל הרשאות משתמשים במערכת הגבייה העירונית.

עיריית **פתח תקווה** מסרה בתשובתה כי אחת לשנה היא מבצעת בדיקת משתמשים במערכת הגבייה והוסיפה כי הרשאות ניתנות למשתמשים בהתאם לצרכים. עוד ציינה העירייה כי מתן הרשאות למשתמשים במערכת הגבייה יוסדר בנוהל.

מניעת מעילות והונאות בתהליך חיוב הארנונה

קביעת שומה

בחלק זה יוצגו ממצאים הנוגעים לפעולות שהרשויות נוקטות כדי למנוע מעילות והונאות הקשורות בקביעת שומת הארנונה. בין השאר נבדקו תהליכי סיווגי הנכסים, ביצוע סקר נכסים ועדכון, חישוב השטח לחיוב ואופן קביעת תעריפים.

סיווגי נכסים לצורך קביעת ארנונה

תעריף הארנונה לנכס נקבע לפי סוג הנכס וסיווגו. סיווג הנכס נקבע בהתאם לשימוש העיקרי הנעשה בו בפועל, דוגמת מגורים, משרדים ותעשייה. בהיעדר שימוש בפועל, נקבע סיווגו של הנכס ברוב המקרים על פי ייעודו התכנוני.

מנהל הארנונה של כל רשות מסווג את כל הנכסים בהתאם לסוג הנכס ולשימוש בו, על פי צו המיסים של הרשות. החל משנת 1993, במסגרת תקנות ההסדרים במשק המדינה, נקבעו 12 סיווגים עיקריים, שמהם אפשר לגזור את סיווגי המשנה הרבים.

רשימת סיווגים ותת-סיווגים לצורך חישוב שומת הארנונה

בצו הארנונה של כל אחת מהרשויות²¹³ נקבע כי כל מחזיק בנכס בתחום העירייה ישלם ארנונה כללית בגין אותו נכס עבור כל יחידת שטח. הארנונה, כאמור, נקבעת על פי סוג הבניין, השימוש

213 צו ארנונה לשנת 2021 עיריית **באר שבע**; צו ארנונה לשנת 2021 עיריית **חיפה**; צו ארנונה לשנת 2021 עיריית **פתח תקווה**; צו ארנונה לשנת 2021 עיריית **ראשון לציון**.



בו והאזור שהוא מצוי בו. הרשויות מבדילות בין תשלום ארנונה לנכסים למגורים ובין תשלום ארנונה לנכסים לא למגורים. כמו כן, בתנאים מסוימים זכאים הנישומים להנחות ולפטורים שונים, לפי תקנות וחוקים.

ארבע הרשויות דיווחו כי הן פועלות על פי רשימת סיווגים ותת-סיווגים מוסכמת, תמציתית וסגורה לגביית ארנונה. מספר תת-הסיווגים בכל אחת מהן: **באר שבע** - 29; **חיפה** - 23; **פתח תקווה** - 175; **ראשון לציון** - 161.

מספר רב של תת-סיווגים עלול לגרום טעויות בחיוב ארנונה בשל סיווג שגוי של נכסים. הדבר גם עלול להקשות את הבקרה ולהיות פתח לסיווג לא נאות או לא נכון במכוון, וכך לשמש כסות למעילה²¹⁴.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי בהתאם למצב החוקי הקיים, רשות מקומית רשאית לקבוע תתי-סיווגים של נכסים, וזאת בכפוף לקבלת אישורם של שרי הפנים והאוצר. הסמכות לקבוע תתי-סיווגים מאפשרת לרשות המקומית, על רקע תמהיל השימושים הייחודי לה, ותוך התחשבות בשיקול צדק סוציאלי וצדק חלוקתי, להכין את בסיס השומה ולחלק את הנטל, בין היתר, בהתחשב בסוגי העסקים ובצרכיהם התקציביים.

עוד הוסיף משרד הפנים בתשובתו כי ריבוי תתי-סיווגים אינו מעלה בהכרח את החשש לסיווג שגוי של נכסים לעומת מיעוט סיווגים. היפוכו של דבר, דווקא קביעה של תתי-סיווגים מונעת אי-בהירות ופעולות לא תקינות ומחייבת את הרשות לפעול בהתאם להגדרות מדויקות של תתי-הסיווג באופן שיצמצם טעויות ואת מרווח שיקול הדעת שעשוי להביא לפעולה שאינה עולה בקנה אחד עם טוהר המידות. משרד הפנים מסר כי על הרשות המקומית לקיים בקרה ופיקוח על סיווג הנכסים באופן שימנע טעויות.

עיריית **פתח תקווה** מסרה בתשובתה כי כל ניסיונותיה בעבר לבצע שינויים בצו הארנונה לא צלחו, בכלל זה ניסיון להעביר סיווגים מפרק 13, שהוא סעיף סל (נכסים אחרים), לאחד משנים עשר הפרקים הראשיים בצו.

עיריית **ראשון לציון** מסרה בתשובתה כי תתי-הסיווגים קבועים בצו הארנונה והם מבטאים את השימושים השונים הנעשים בנכסים בעיר.

מומלץ לעיריות **פתח תקווה** ו**ראשון לציון** לבחון את הצורך בריבוי תתי-הסיווגים. מומלץ למשרד הפנים לבחון נושא זה והשלכותיו, בייחוד מאחר שקיימים לעיתים עשרות תתי-סיווגים.

ארבע הרשויות דיווחו כי הן מבצעות בדיקה תקופתית לבחינת התאמת קודי הסיווג המופיעים במערכות המחשוב לקבוע בצו הארנונה שלהן. עיריית **באר שבע** פירטה כי היא מבצעת בדיקה שוטפת ורצופה אחר קודי הסיווג המופיעים במערכות המחשוב. עיריית **חיפה** מסרה כי היא מבצעת בדיקה כזאת לפני הוצאת השומה השנתית ולאחר עדכונים המתקבלים לאחר אישורי

214 בנושא זה ראו גם: מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי (2014), "ארנונה ברשויות המקומיות - הטלה, הנחות והסדרת הגבייה", עמ' 3.



שר הפנים לבקשות חריגות המוגשות אליו מדי שנה. עיריית ראשון לציון דיווחה כי מנהל הכספים בודק מדי שנה שקודי הסיווג במערכות המחשוב מתאימים לקבוע בצו הארנונה.

ארבע הרשויות דיווחו כי שינוי סיווג הנכס מחייב פעולה של שני בעלי תפקידים שונים לפחות: בעל תפקיד אחד משנה את סיווג הנכס ובעל תפקיד אחר מאשר את הסיווג. עיריית באר שבע מסרה כי מפקח ארנונה ממליץ על שינוי סיווג הנכס, מנהל מחלקה או מנהל אגף ארנונה מאשרים בהתאם לאופי השינוי המומלץ, ופקידת גבייה מעדכנת במערכת וסורקת את האסמכתאות המתאימות. לבסוף, מחלקת הבקרה מבצעת בדיקת תקינות. עיריית חיפה ציינה כי פקיד אחד מעדכן את השומה ופקיד אחר מבצע בקרה על הפעולה. עיריית ראשון לציון הסבירה כי עובד מחלקת שומה מבצע את שינוי הסיווג ומנהל מחלקת שומה מאשר אותו.

ביצוע סקר נכסים לקביעת חיובי הארנונה

ביצוע סקר נכסים מדי תקופה הוא אמצעי יעיל להשגת התאמה מלאה בין מספרם של הנכסים שבתחום הרשות, שטחם והשימוש שנעשה בהם בפועל ובין רישומי מערך הארנונה של הרשות, וזאת כדי שהארנונה המוטלת על הנכסים השונים תהיה מדויקת ככל האפשר. לפי חוזר מנכ"ל משרד הפנים מפרברואר 2008, ביצוע הסקר הוא תנאי לקבלת חלק ממענק האיזון²¹⁵. ביצוע סקר נכסים מסייע לקבוע חיובי ארנונה מלאים ומעודכנים ועשוי להגדיל במידה ניכרת את הכנסות הרשות המקומית מארנונה. נוסף על כך, סקר נכסים יכול לשמש אמצעי בקרה על הרישומים הקיימים במערכת ולאתר רישומים שגויים, בין אם בשל טעויות או בשל זדון, כחלק ממעילה.

משרד הפנים בדק מדי שנה בשנים 2015 - 2018, במסגרת הביקורת שהוא ביצע ברשויות המקומיות באמצעות אגף בכיר לביקורת ברשויות המקומיות, אילו רשויות חייבו ארנונה שלא על בסיס נתוני מדידה מעודכנים. בלוח שלהלן מוצגים הנתונים:

לוח 40: מספר הרשויות אשר חייבו נכסים בארנונה שלא על בסיס נתוני מדידה עדכניים, 2015 - 2018

שנבדקו	סך הרשויות	סך הרשויות אשר חייבו נכסים בארנונה שלא על בסיס נתוני מדידה עדכניים	מועצות אזוריות	מועצות מקומיות	עיריות	שנה
251	54	6	31	17	2015	
250	45	6	27	12	2016	
248	41	3	26	12	2017	
257	36	3	25	8	2018	

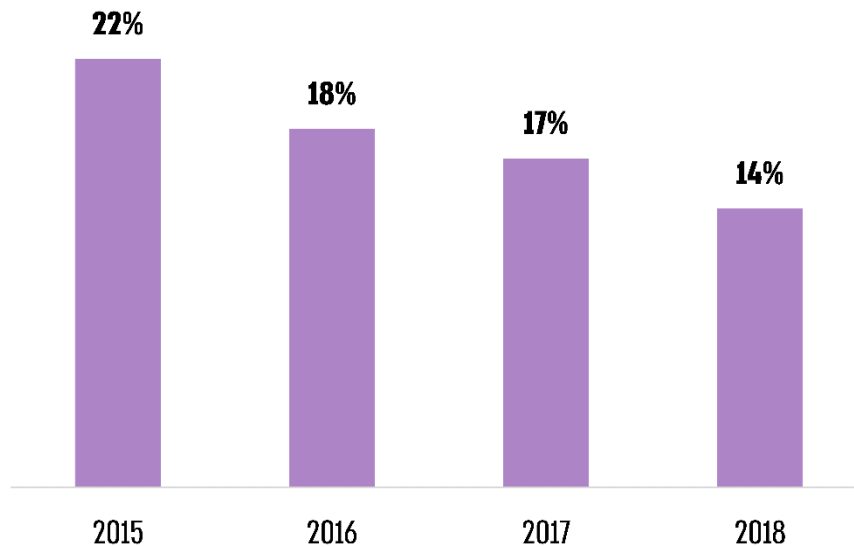
על פי נתוני משרד הפנים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

215 מנכ"ל משרד הפנים, חוזר 2/2008: "בחירת מענק מותנה לשנים 2007-2012". החוזר משמש מאז 2008 ועד מועד הביקורת כבסיס להנחיות בדבר קבלת מענק איזון.



ממצאי משרד הפנים מצביעים על כך שחלה ירידה בשיעור הרשויות שלא היה להן נתוני מדידה עדכניים, כפי שמוצג בתרשים שלהלן. עם זאת ב-2018 היה שיעורן של רשויות אלו כ-14% ועומד על 36 רשויות.

תרשים 18: שיעור הרשויות שלא היו להן נתוני מדידה עדכניים של נכסים בשנים 2015 - 2019



על פי נתוני משרד הפנים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

ארבע הרשויות שנבדקו דיווחו כי הן ביצעו סקרי נכסים בתחומן. עיריית **באר שבע** מסרה כי סקר הנכסים מבוצע על פי תוכנית מסודרת הנקבעת מדי תקופה. עיריית **חיפה** ו**פתח תקווה** ציינו כי סקרי הנכסים אינם מבוצעים בתדירות קבועה או על פי תוכנית מסודרת. עיריית **ראשון לציון** מסרה במועד הביקורת ובתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2022 כי היא מעסיקה שתי חברות לביצוע סקרי נכסים - אחת לעסקים והשנייה למגורים. העירייה ציינה כי סקרי נכסים לעסקים מבוצעים באופן שוטף, וסקרי נכסים למגורים מבוצעים במסגרת הליך הנפקת אישור עירייה לטאבו או לנכסים חדשים, וכן על פי רשימת שכונות או רחובות או בעקבות דיווחים של גורמי עירייה שונים, כגון מחלקות הנדסה ואיכות הסביבה.

ארבע הרשויות דיווחו כי סקר הנכסים מתעדכן במערכות הגבייה של העירייה באופן שוטף או סמוך לאחר מדידת נכס.

ארבע הרשויות דיווחו כי לסקר הנכסים מצורפים מסמכים מאמתים; עיריית **באר שבע**, **חיפה** ו**ראשון לציון** דיווחו כי לסקר הנכסים מצורפים תשריטי מדידה המלווים בתמונות ובהסברים. עיריית **חיפה** הוסיפה כי ממצאי הסקר מתועדים במערכת המחשוב וכוללים גם את הערות הסוקר שביקר בנכס.



מטרתו של סקר נכסים לצורך הטלת ארנונה הוא לעדכן את מסד הנתונים של העירייה בנושא חיובי ארנונה, לרבות איתור נכסים שלא חויבו בארנונה. אי-ביצוע סקרי נכסים תקופתיים פוגע בבהירות התמונה שיש לעירייה בנוגע לנכסים השונים שבתחומה, ועלולים להיגרם עיוותים בתשלומי הארנונה. בפרט עלול מצב זה לחשוף את הרשות לסיכון של הונאות מסוג שימוש בנכסים בלי לשלם בעבורם את מלוא תשלומי הארנונה המגיעים לה בגינם.

עריית **חיפה** מסרה בתשובתה כי בשנים 2015 - 2019 בוצע סקר נכסים עסקיים בעיר. כמו כן, בהנחיית גזבר העירייה נערך האגף לביצוע סקר נכסים למגורים, והעירייה הכינה מכרז לשם כך, אולם נוכח משבר הקורונה החליטה להקפיאו.

מומלץ לעיריית **חיפה** להשלים את סקר הנכסים למגורים ולעגן את ביצועו בתוכנית עבודה סדורה.

מומלץ לעיריות **פתח תקווה** ו**ראשון לציון** לערוך באופן יזום, בתדירות קבועה ולפי תכנון המעוגן בתוכנית עבודה, סקרי נכסים לכלל הנכסים - בתי עסק ומבני מגורים.

גריעת נכסים ממערכות המידע

כשנכס חדל להתקיים, למשל כאשר נכס נהרס בעקבות פרויקט התחדשות עירונית (פינוי בינוי), על עובד אגף הגבייה להפסיק את חיובי הארנונה לנכס ברישומי מערכת הגבייה. גריעה של נכס, עלולה להביא לכך שהוא לא יחוייב בארנונה, בלי שיש לכך הצדקה. לכן יש חשיבות לשמור את התיעוד של פעולות הרישום של נכסים, גם כאלו שנגרעו ממצבת הנכסים המחוייבים בארנונה.

עיריות **באר שבע** ו**ראשון לציון** דיווחו כי הן אינן גורעות נכסים ממערכות המחשוב העירוניות. עיריית **ראשון לציון** פירטה כי היא מסמנת אותם מחדש ומגדירה אותם כנכסים שהופסקה בהם הפעילות או כנכסים שאוחדו או פוצלו, וזאת על פי מסמכים מאמתים.

עיריית **חיפה** דיווחה כי עובד מבצע את העדכון במערכת, מקבל אישור מנהל, ויחידת הבקרה בודקת את הנתונים אל מול ממצאי הפיקוח, תמונות שצולמו מהשטח ומסמכים מאמתים אחרים. עיריית **פתח תקווה** דיווחה כי נדרשים שני בעלי תפקידים או יותר כדי לאשר גריעת נכסים ממערכות המחשוב.

עיריית **באר שבע** מסרה בתשובתה כי מכיוון שאינה גורעת נכסים ממערכות המידע, היא יכולה לעקוב אחריהם ואחר השימוש בהם. העירייה הוסיפה כי לעיתים נרשמו נכסים שאינם מחוייבים בארנונה, אולם העירייה אינה גורעת אותם מקובץ נכסים אלא מקודדת אותם באופן שונה. קידוד זה מבוצע לאחר בדיקה בשטח ואישור בכתב ממנהל פיקוח על עובדי השטח ומנהלת מחלקת שומה ולאחר אישור מחלקת הבקרה.



עיריית **חיפה** מסרה בתשובתה כי נכס אינו נגרע ממערכת הגבייה אם בוטל חיוב הארנונה או אם הנכס חדל להתקיים או אוחד עם נכס נוסף. הנכס מופיע ברישומים כנכס מבוטל שאי אפשר לחייבו בארנונה או לבצע כל עדכון ברישומים שלו. זאת ועוד, כל האסמכתאות המתעדות נכס כזה נשמרות במערכת וניתן לצפות בנתונים שלו בכל עת.

עיריית **פתח תקווה** מסרה בתשובתה כי לכל נכס יש קוד במערכות המחשוב העירוניות, והוא אינו נמחק גם אם הנכס נהרס פיזית. על מנת להפסיק חיוב בארנונה ניתן לנכס קוד הפסקת פעילות. פעולה זו נוצרת על ידי בעלי תפקידים ומועברת לביקורת של מחלקת הבקרה. מחלקת הבקרה מקבלת דוח יומי על נכסים שהופסקה פעילותם ומבצעת פיקוח פרטני על כל אחד מנכסים אלו.

נמצא כי הרשויות שנבדקו אינן גורעות ממערכות המחשוב נכסים אלא מעדכנות את הרישומים שלהם ובכך מצטמצם הסיכון למעילה.

חישוב השטח לחיוב

בסעיף 3 בתקנות ההסדרים במשק המדינה נקבע כי הארנונה השנתית שתוטל על נכס תחושב לפי שטחו הכולל (במ"ר), כפי שחושב לצורך הטלת הארנונה בשנה הקודמת, אלא אם התגלתה טעות בחישוב השטח. יש ארבע שיטות עיקריות אשר על פיהן נהוג לחשב שטחי נכסים לצורך הטלת ארנונה: שיטת "נטו-נטו" - בשטח הנכס נכלל שטח הרצפה בלבד; שיטת "נטו" - בשטח הנכס נכללים שטח הרצפה ושטח הקירות הפנימיים; שיטת "ברוטו" - בשטח הנכס נכללים שטחי רצפה ושטחי הקירות הפנימיים והחיצוניים; שיטת "ברוטו-ברוטו" - בשטח הנכס נכללים שטחי הרצפה, הקירות הפנימיים והחיצוניים וחלק הנכס בשטחים המשותפים, כמו מקלט, לובי, חדר מדרגות וחדרי אשפה.

צו הארנונה מגדיר את שיטת החישוב של השטחים שלפיהם ייקבע חיוב הארנונה.

ארבע הרשויות דיווחו כי מתקיימת בקרה על חישוב השטח. עיריית **חיפה** הוסיפה ופירטה כי כלל פקחי אגף הגבייה מונחים לבצע מדידות בהתאם למה שנקבע בצו הארנונה, והממונה על אזור השומה הרלוונטי בוחן את ממצאי המדידות ומעדכן במערכות המחשוב. לאחר מכן, מחלקת הבקרה על הגבייה בוחנת הן את הממצאים הן את פעולת האחראי האזורי. עיריית **ראשון לציון** ציינה גם כי חברות המדידה המספקות שירותי מדידה לעירייה וכן מודד פנימי עירוני מודדים את השטחים הרלוונטיים, ופקידי אגף הגבייה ומנהלי המחלקות מבצעים בקרה על המדידות ומוודאים כי נכללו בהם כל השטחים בני-החיוב בארנונה על פי הצו.

עיריות **באר שבע**, **חיפה** ו**ראשון לציון** דיווחו כי הן מתעדות את המדידות שבוצעו בעבר בנכס. עיריית **פתח תקווה** מסרה כי היא תיעדה את המדידות שבוצעו בעבר לרבים מהנכסים בעיר. עיריית **חיפה** מסרה כי יש תיעוד בקובץ הודעות, בסריקת המסמכים וכן ביומני העדכון. עיריית **ראשון לציון** דיווחה כי ככלל, מדידות המבוצעות בנכס נסרקות לתוך מערכת הגבייה או נשמרות בכוננים של מחלקות השומה. עוד הוסיפה כי ייתכן שיש מדידות היסטוריות השמורות פיזית או מצויות בארכיון העירייה.



חשוב שהמדידות יתועדו לכל הנכסים ויקושרו למערכת אחת. לכן מומלץ לעריית **פתח תקווה** להשלים את התייעוד ולעריית **ראשון לציון** לתעד גם המדידות מהעבר במערכת ממוחשבת אחת.

עיריית **פתח תקווה** מסרה בתשובתה כי היא מפיקה תשריט מדידה של כל נכס שהיא מודדת. התשריט כולל חלוקה פנימית לחדרים או סיווגים והוא משמש אסמכתה לביצוע השינוי. התשריט נסרק ונשמר במערכת הגבייה בחשבוננו של המשלם או בכרטיס הנכס. הערייה הוסיפה כי כוונתה להציג כל בניין במערכת ה-G.I.S העירונית בצירוף תצלומים ותשריטי המדידה.

בסעיף 287 לפקודת העיריות נקבע: "לעניין ארנונה רשאי מי שהוסמך לכך על ידי ראש העירייה. להיכנס בכל עת סבירה לנכסים, בעצמו או על ידי שליחיו ולערוך בהם בדיקות ומדידות". נוסף על כך, בסעיף 288(ב) נקבע כי אפשר להטיל עונש כספי או אף מאסר של שלושה חודשים על מי שמנע כניסה לצורך מדידה לפי סעיף 287 בפקודת העיריות.

בארבע הרשויות מדידת הנכס מתבצעת על פי השיטה הקבועה בצו הארנונה של כל רשות²¹⁶.

עיריות **חיפה**, **פתח תקווה** ו**ראשון לציון** דיווחו כי חישוב שטח הנכס מבוסס על מדידה בפועל. עיריית **חיפה** דיווחה כי המדידה מתבצעת בנכס או שהנתונים מתקבלים מתוך תוכניות הבניין. עיריית **פתח תקווה** מסרה כי אם בעלי הנכס מסרבים לביצוע המדידה, העירייה מתבססת על הערכה לגודל הנכס. עיריית **באר שבע** דיווחה כי בדרך כלל חישובי השטחים לצורך חיובי ארנונה מתבססים על הקבוע בהיתר הבנייה וכי לעיתים מתבצעות גם מדידות בפועל. ככל שנמצאות סתירות בין הקבוע בהיתר הבנייה ובין המדידה בפועל, המדידה היא הקובעת בכל האמור בחיוב תשלומי ארנונה.

עיריית **באר שבע** מסרה בתשובתה כי אגף הגבייה ברשות מפקח על השינויים שבוצעו בנכסים על ידי בחינת תצלומי אוויר פעמיים בשנה, וזאת על מנת למקד את עבודת מפקחי השטח במחלקת השומה בשינויים שבוצעו בנכסים בעיר, וכי חיוב על פי מדידה יגרום להסטת משאבים. העירייה ציינה כי לאגף הגבייה יש גישה מלאה למערכות ההנדסיות בעירייה המסייעות לביצוע חיוב ארנונה לנכסים על פי גודל וסיווג, והיא נוקטת פעולות כדי ששטחים הנכסים יהיו מעודכנים ומהימנים. למשל, כל חריגת בנייה מדווחת למחלקת שומה בהודעה בדואר האלקטרוני; בנכסים חדשים המשמשים למגורים החיוב הראשוני מתבצע לפי תעודת גמר או בדיקת שטח לאכלוס בהתאם לתוכנית הבנייה, ולאחר חצי שנה מתבצעת בדיקה נוספת יזומה לבחינת שינויים בנכס וגם על פי שינויים בתצלומי האוויר, וכמו כן כל נכס עסקי חדש נבדק ומחויב בהתאם לשטח ולסיווג שנקבעו לאחר בדיקת פקח בשטח ובהתאם להיתר בנייה.

216 צו ארנונה לשנת 2021 עיריית **באר שבע**; צו ארנונה לשנת 2021 עיריית **חיפה**; צו ארנונה לשנת 2021 עיריית **פתח תקווה**; צו ארנונה לשנת 2021 עיריית **ראשון לציון**.



חישוב השטחים על פי תוכניות בנייה ללא ביצוע מדידה בפועל עלול להביא לכך שהרשות לא תגבה את כל המיסים המגיעים לה, שכן בעלי נכסים עשויים לבצע שינויים בנכס שלא על פי היתר, וכך להימנע מחלק מתשלומי הארנונה. מומלץ לעיריות באר שבע ו**חיפה** לבצע מדידה בפועל לנכסים שנבנו לאחר מועד ביצועו של סקר הנכסים האחרון ובהתאם לשיקולי עלות לעומת תועלת ובכלל זאת פרק הזמן שצפוי לעבור עד שיבוצע סקר נכסים חוזר.

עיריית **חיפה** מסרה בתשובתה כי היא מקבלת את ההמלצה ובוחנת את האפשרות ליישומה. העירייה הוסיפה כי לעיתים חיוב שומת הארנונה לבניינים חדשים מתבצע על פי מדידת נכסים בפועל, אך לרוב הוא מתבצע על ידי חישוב השטח לחיוב לפי הרשום בתוכניות בנייה מאושרות וסופיות.

סירוב לביצוע מדידה בשטח הנכס אינו חוקי ומונע מהרשות המקומית לחייב בארנונה בהתאם לשטח האמיתי של הנכסים. מומלץ כי עיריית פתח תקווה תגבש מדיניות אכיפה להתמודדות עם בעלי נכסים המונעים כניסה לצורך מדידה.

עיריית **פתח תקווה** מסרה בתשובתה ממרץ וממאי 2022 כי גיבשה מדיניות אכיפה, וכי אם המחזיקים בנכס אינם משתפים פעולה עימה בעניין ביצוע מדידה היא פונה אליהם במכתב ומציינת מה יהיו פעולות האכיפה שתנקוט נגדם אם לא ייענו להנחייתה לביצוע מדידה. אם בכל זאת אין היענות למדידה, מדיניות העירייה היא לבצע הערכה של השטח, שתשקף ככל האפשר את שטחו: בבניין משותף, כשיש דירה דומה וזהה שנמדדה, מבוצעת שומה על בסיס מדידה זו; כאשר מדובר בבית צמוד קרקע היא מחשבת את השטח ברוטו לפי תצלום אוויר ומוסיפה את שטח המרתף בגודל תכסית הבית; ואשר לדירות גג וגן, שיש בהן פוטנציאל לתוספת בנייה ללא היתר, מדיניות העירייה היא להוסיף בהערכת השטח 25% מהשטח המצוין בנתוני העירייה.

על עיריית פתח תקווה לבחון השלמת מדיניות האכיפה שלה כנגד בעלי נכסים המונעים כניסה לצורך מדידה ולהשתמש באמצעי האכיפה הקבועים לשם כך בפקודת העיריות. אשר להערכת השטח לחיוב לבתים צמודי קרקע ולדירות גג וגן, עליה להסתמך על ממצאים תומכים כפי שהיא עושה לגבי דירות אחרות בבניין משותף; שאם לא כך - היא עלולה לחייב בעלי נכסים בחסר או ביתר.

עיריות **חיפה**, **פתח תקווה** ו**ראשון לציון** דיווחו כי הן לא קבעו פרק זמן מחייב לעדכון הנתונים במערכת הגבייה לאחר מדידה שבוצעה בפועל. עיריית **חיפה** ציינה כי אומנם אין פרק זמן מחייב, אולם עדכון הנתונים מבוצע בסמוך ככל האפשר למועד המדידה. עיריית **ראשון לציון** מסרה כי הדבר תלוי במורכבות המדידה והניתוח שלה לפני הזנתה במערכת הגבייה. ההנחיה היא לדווח עליה במערכות המחשוב בסמיכות לביצוע המדידה. עיריית **באר שבע** דיווחה כי קבעה פרק זמן לעדכון הנתונים במערכת הגבייה לאחר מדידה שבוצעה בפועל.



כדי שלא ייווצרו מצבים שבהם לאורך זמן יש פער בין המצב בשטח ובין התייעוד במערכות בכל הקשור לקביעת שטחי נכסים לחיוב ארנונה, מומלץ לעיריית **חיפה**, **פתח תקווה** ו**ראשון לציון** להגדיר פרקי זמן מחייבים לעדכון הרישומים במערכות הממוחשבות בנוסף לביצוע המדידות ולהקפיד לעמוד בזמנים אלו.

עיריית **פתח תקווה** מסרה בתשובתה כי נתוני המדידה מתעדכנים סמוך לסיום המדידה ולהפקת התשריט עבור הנכס. היא הוסיפה כי בשנת 2022 היא עתידה להוציא נוהל עבודה שיגדיר את הליך המדידה משלב הזמנת המדידה עד לשלב יישום המדידה בספרים, לרבות שלב הביקורת, בהתאם לגודל הנכס, ולמורכבות המדידה והיישום.

עדכון תעריפי ארנונה

עיריית **באר שבע**, **פתח תקווה** ו**ראשון לציון** דיווחו כי עובדי מינהל הכספים מעדכנים את תעריפי הארנונה במערכת הממוחשבת. בעיריית **חיפה** את העדכון מבצעים אנשי מחשוב חיצוניים.

לתעריפי הארנונה יש השלכות רחבות על חישוב שומת הארנונה הכוללת. מומלץ לעיריית **חיפה** לקבוע כי עובדי מינהל הכספים יבצעו את עדכון נתוני תעריפי הארנונה במערכות המחשוב וכי כלל הרשויות תמסדנה מנגנוני בקרה על עדכוני תעריפי ארנונה במערכת המיחשוב של הרשות.

עיריית **חיפה** מסרה בתשובתה כי בכל שנה מתעדכנת שומת הארנונה במערכת הממוחשבת על ידי חברת מחשוב חיצונית, וזאת בהתאם לרשימת התעריפים שאגף הגבייה מוסר לה. כל **פריט** חיוב בארנונה המעודכנת וכל תעריף נבדקים כמה פעמים על ידי עובדי האגף, וזאת כדי למנוע טעויות, ורק לאחר אישורם נשלח חיוב הארנונה לתושבי העיר.

פיקוח על השטח המחויב ועל השימוש בפועל

פקח גביית ארנונה בודק את הנכסים שבתחומי הרשות ואת השימוש בהם כדי לאמת את הנתונים לצורך חיוב או אי-חיוב בארנונה. הפקח מאתר שינויים בשטח הנכס או בשימוש בו לצורך עדכון פרטים יוצרי חיוב בקובץ נכסי הרשות. הפקח גם מבצע בדיקות יזומות בשטח לצורך מתן הנחות ופטורים על פי דין.

ארבע הרשויות דיווחו כי הן שולחות פקחי גביית ארנונה לבדוק את השימוש הנעשה בפועל בנכסים שבתחומן. עיריית **באר שבע** דיווחה כי הפקחים מבקרים בשטח כ-1,200 פעמים בשנה. עיריית **חיפה** מסרה כי האגף מבצע אלפי ביקורי פיקוח במהלך השנה לשם בחינת השימוש הנעשה בנכסים, התאמת הסיווג לשימוש הנעשה בפועל, מדידת שטחים, שינוי מחזיקים בשטח וכן בדיקת מצבם ההנדסי של הנכסים. העירייה הוסיפה כי אין היא יכולה להעריך כמה מבין ביקורי הפיקוח נועדו לבחון את השימוש שנעשה בפועל בנכס. עיריית **פתח תקווה** מסרה כי



היא מבצעת כ-8,300 ביקורים בשנה ועיריית ראשון לציון ציינה כי היא מבצעת אלפי בדיקות בשנה בשטח, בהתאם לנדרש ולתוכנית רב שנתית. הביקורות מבוצעות בעקבות הסגות של תושבים על שינוי סיווג נכס, בקשות לפטור מארנונה בגין נכס ריק, נכס חדש וריק, נכס שאינו ראוי לשימוש, נכס שעבר שיפוץ וכיוצא בזה.

מספר הנכסים שבתחומי הרשויות הוא מסדר גודל של עשרות אלפים, והן מבצעות אלפי בדיקות מדי שנה. זאת לצד היקף תשלומי הארנונה הוא מיליארדי ש"ח בשנה, וזהו מקור ההכנסה העיקרי של הרשות המקומית. היעדר פיקוח של הרשות עשוי לחשוף אותה להונאות בקנה מידה רחב. מומלץ לארבע הרשויות להרחיב את מספר ביקורי הפיקוח על מצב הנכסים החייבים בארנונה ברשויות ועל השימוש בהם על ולעגן זאת בניית בתוכנית רב-שנתית לביקורי מפקחים ברחבי הרשות, זאת לצד סקרי נכסים המבוצעים ע"י הרשויות.

עיריית פתח תקווה מסרה בתשובתה כי מספר הנכסים המשמשים לעסקים בעיר הוא 15,000, ומספר הנכסים המשמשים למגורים הוא 90,000. בעקבות כל שינוי של מחזיק בנכס המשמש לעסק מתבצעת בדיקת פקח, נוסף על הביקורת הסדירה המתבצעת כאשר מוגשת בקשה לקבלת היתר בנייה או כאשר מוגשת בקשה להגדרת נכס כנכס ריק או כאשר מוגשת בקשה בנוגע לנכס שנהרס. העירייה הוסיפה כי הידוק הפיקוח מחייב תוספת כוח אדם ביחידת הפיקוח ובניהול משימות הפיקוח.

ארבע הרשויות דיווחו כי פקח גביית ארנונה שנשלח לבדוק את השימוש שנעשה בנכס בפועל מתעד את השינויים שבוצעו בו. עיריית באר שבע דיווחה כי טופס ובו תוצאות הברור בשטח בצירוף תמונות והערות נסרק למערכת הגבייה העירונית. עיריית חיפה מסרה כי בסיום כל פיקוח המבוצע בנכס, הפקח כותב את ממצאיו בטופס ייעודי וכולל בו גם תמונות. כלל הממצאים והתמונות נסרקים לחשבון הנכס במערכות הגבייה העירוניות. עיריית ראשון לציון ציינה כי פקח המבצע ביקורת מתעד במערכת הגבייה העירונית את הדוח ואת התמונות ברמת הנכס היחיד. חברות מדידה שהרשות מעסיקה מוסרות אף הן דוח או תשריט מדידה בליווי תמונות.

בלוח שלהלן מוצג מצב הביצוע של פעולות וביקורות בארבע הרשויות בנושא קביעת שומת ארנונה:



לוח 41: מצב הביצוע של פעולות ובקורות בארבע הרשויות בנושא קביעת שומת ארנונה

פעולות או בקורות עליהן דיווחו הרשויות	באר שבע	חיפה	פתח תקווה	ראשון לציון	
הרשות פועלת על פי רשימת סיווגים ותת-סיווגים לגביית ארנונה	✓	✓	✓	✓	רשימת סיווגים ותתי סיווגים לצורך חישוב שומת הארנונה
הרשות בודקת מדי תקופה אם קודי הסיווג המופיעים במערכות המחשוב מתאימים לקבוע בצו הארנונה שלה	✓	✓	✓	✓	
שינוי סיווג הנכס מחייב פעולה של שני בעלי תפקידים שונים לפחות: בעל תפקיד אחד משנה את סיווג הנכס ובעל תפקיד אחר מאשר את הסיווג	✓	✓	✓	✓	
הרשות ביצעה סקרי נכסים בתחומה	✓	✓	✓	✓	
סקר הנכסים נערך באופן יזום, בתדירות קבועה ולפי תכנון המעוגן בתוכנית עבודה	✓	✗	✗	✗	
סקר הנכסים מתעדכן במערכות הגבייה של העירייה באופן שוטף או סמוך למועד מדידת הנכס	✓	✓	✓	✓	
לסקר הנכסים מצורפים מסמכים מאמתים	✓	✓	✓	✓	
הרשות אינה גורעת נכסים ממערכות המיחשוב	✓	✓	✓	✓	גריעת נכסים ממערכות המידע
גריעת נכסים או עדכון הסטטוס שלהם מתבצעת על ידי שני בעלי תפקידים לפחות	✓	✓	✓	✓	
יש בקרה על חישוב שטח לחיוב ארנונה	✓	✓	✓	✓	חישוב שטח לחיוב
מדידות שבוצעו בעבר בנכס מתועדות במערכות הממוחשבות	✓	✓	✗	✗	
חישוב שטח לחיוב ארנונה מבוסס על מדידה בפועל*	✓	חלקי*	✓	✓	
הרשות קבעה פרק זמן מחייב לעדכון הנתונים במערכת הגבייה לאחר מדידה שבוצעה בפועל	✓	✗	✗	✗	



פעולות או בקרות עליהן דיווחו הרשויות	באר שבע	חיפה	פתח תקווה	ראשון לציון
עובדי מינהל הכספים מעדכנים את תעריפי ארנונה במערכת הממוחשבת	✓	✗	✓	✓
הרשות שולחת פקחי גביית ארנונה לבדוק את השימוש הנעשה בפועל בנכסים שבתחומן	✓	✓	✓	✓
פקח גביית ארנונה שנשלח לבדוק את השימוש שנעשה בנכס בפועל מתעד את השינויים שבוצעו בו	✓	✓	✓	✓

על פי דיווחי הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* בעיריות **חיפה ובאר שבע** נמדדים בפועל חלק מהנכסים (נכסים מסחריים).

ביצוע שינויים ברישום נכסים במערכות הגבייה העירוניות

מהימנות נתוני נכס במערכות העירייה

ארבע הרשויות מנהלות רישום של הנכסים הקיימים בעיר, לרבות פרטי בעל הנכס, גודל הנכס והשימוש שנעשה בו באמצעות כמה מערכות מידע שונות. אם יינתן קוד אחיד לכל נכס וישמש בכל המערכות הממוחשבות בעירייה, הדבר עשוי להקל את המעקב אחר חיובי הארנונה ששולמו בגין כל נכס ואת הממשק בין מערכות המידע.

עיריות **חיפה ופתח תקווה** דיווחו כי במערכות המידע השונות המנהלות רישומים של נכסים בעיר אפשר לנכס קוד זיהוי אחיד. עיריות **באר שבע וראשון לציון** דיווחו כי אין סנכרון בין מערכות המידע השונות המנהלות נכסים בעיר. עיריית **באר שבע** הוסיפה בהקשר זה כי יש ממשקי עבודה מול אגפי ההנדסה, רישוי עסקים, הפיקוח ונכסים לקבלת הנתונים הרלוונטיים.

אף שלעיתים שמערכות המידע השונות ברשויות מנהלות ומרכזות מידע בנוגע לאותם הנכסים הקיימים בעיר, בעיריות **באר שבע וראשון לציון** אין קוד אחיד המאפשר זיהוי של אותו הנכס אם הוא רשום במערכות המידע השונות, והדבר מקשה את הממשק בין מערכות המידע והצלבת נתונים כאמצעי בקרה.

עיריית **באר שבע** מסרה בתשובתה כי יש קושי לתת קוד זיהוי אחיד לנכס, שכן יש מאפיינים שונים של נכסים זהים בתהליכים שונים. לדוגמה: מגרש מוגדר כנכס בודד באגף ההנדסה, ובפועל על נכס זה יש לעיתים עשרות יחידות דיר, וכל יחידה מוגדרת כנכס נפרד באגף הגבייה. העירייה הוסיפה כי לאגף הגבייה יש ממשקי עבודה עם אגפי הרשות השונים העוסקים בנכסים, והוא נעזר במערכות המידע שלהם על מנת לקבל תמונת מצב על הנכסים בעיר לשם חישוב גביית הארנונה.



ארבע הרשויות דיווחו כי הן עורכות השוואה תקופתית בין רישום נכסים חדשים ובין היתרי הבנייה שהופקו עבורם.

בהיעדר קוד זיהוי אחיד לנכס במערכות המידע השונות, קשה לבצע בקרה ממוכנת של התאמות בין רישומי הארנונה במערכת הגבייה העירונית ובין מערכות ממוחשבות אחרות המחזיקות בנתונים על נכסים ברשות ויכולות לאפשר בקרה על נכונות הנתונים וסבירותם. קושי זה עלול להקל את הביצוע של שינויים לא תקינים ברישומים מבלי שיהיה אפשר לבחון אותם, וכך לשמש פתח לביצוע מעילה. מומלץ כי עיריות **באר שבע** ו**ראשון לציון** יפעלו ככל הניתן ליצירת ממשק באמצעות קוד זיהוי אחיד לנכסים במערכות המידע הרלוונטיות ברשות.

עיריית **ראשון לציון** מסרה בתשובתה כי יצירת הממשק האמור, היא אחת מדרישות העירייה הנכללות במסגרת מכרז לפיתוח מערכות המחשוב שלה.

תיעוד שינויים שבוצעו בפרטי נכסים במערכות הגבייה והנימוק להם

תיעוד שינויים שבוצעו בפרטי הנכסים, כמו בנתוני גודל הנכס, סיווג והפסקת חיוב בגינו והנימוקים להם הוא אמצעי בקרה חשוב. תיעוד השינויים במערכות המידע גם מאפשר להפיק דוחות, למשל דוח בקרה, המרכזים את כל השינויים שנעשו בשטחי הנכסים.

ארבע הרשויות דיווחו כי הן מתעדות את כל השינויים שבוצעו בנתוני הנכסים לאורך שנים. עוד הוסיפו כי התיעוד מאפשר גם לזהות את בעלי התפקידים אשר ביצעו את השינויים או אישרו אותם. עיריית **ראשון לציון** הוסיפה כי חלק קטן מהשינויים בוצעו במערכות מחשוב ישנות, שאי אפשר לדלות מהן את שמות מבצעי השינויים. עיריית **חיפה** מסרה כי יש תיעוד של כל שינוי בפרטי הנכס והחיוב, כולל מועד העדכון, תחולת העדכון, סוג העדכון, משמעות כספית, פרטי המעדכן, פרטי המאשר, מועד האישור וכן פרטי קיבוע הפעולה. עוד הוסיפה כי פקיד בקרה בודק ומאשר כל פעולת עדכון שעובד השומה מבצע במערכת הארנונה הממוחשבת, הן באגף לחיובי ארנונה הן באגף אכיפת הגבייה.

עיריית **חיפה** מסרה בתשובתה כי היא מבצעת בקרה פרטנית על כל פעולה של עובדי אגף חיובי ארנונה ועובדי אגף האכיפה לעדכון נכסים או לשינוי בהם. אם העדכון מבוצע ללא כל האסמכתאות הנדרשות, הרי שהפעולה אינה מאושרת על ידי יחידת הבקרה ובמערכות המחשב נקבע לה הסטטוס "פעולה לא מאושרת". במצב זה העובד נדרש לבטלה או לדאוג לכך שכל האישורים הנדרשים יומצאו.

עיריות **באר שבע**, **חיפה** ו**פתח תקווה** דיווחו כי יש במערכות המחשוב דרישה מובנית המחייבת את פקיד הגבייה לפרט את הסיבה לשינוי הסיווג של נכס. עיריית **ראשון לציון** דיווחה כי אין במערכות הממוחשבות דרישה מובנית לרישום הסיבה לשינוי הסיווג של נכס.

עיריית **ראשון לציון** מסרה בתשובתה כי כלל השינויים נעשים בהתאם לאסמכתאות.



שינוי סיווגו של נכס שלא על פי ייעודו המקורי ללא נימוק מתועד במערכת הממוחשבת עשוי להקל על רישום כוזב לצורך הפחתת שומת הארנונה. מומלץ לעיריית ראשון לציון להבנות במערכות הממוחשבות דרישה לפרט את הסיבה לשינוי הסיווג של נכסים לצורך חישוב שומת ארנונה.

עיריית פתח תקווה דיווחה כי במערכות המידע יש רשימה סגורה של סיבות לשינוי הסיווג. עיריות באר שבע וחיפה ציינו כי שינוי סיווג מתבצע בהתאם לתוצאת הבדיקה בשטח ובהתאמה לנהלים בנושא וכי סיבת השינוי מפורטת באופן חופשי.

רשימה סגורה של סיבות לשינוי סיווג נכס עשויה להבטיח כי השינוי נעשה בהתאם לעילות הנכונות וכן מאפשרת להפיק דוחות המנתחים את הסיבות לשינוי הסיווג. מומלץ לעיריות באר שבע וחיפה להבנות את סיבת השינוי בסיווג הנכס, מתוך רשימה סגורה של סיבות לצורך חישוב שומת ארנונה כדי להדק את הבקרה על היבט זה.

עיריית באר שבע מסרה בתשובתה כי קיימת דרישה מובנית המחייבת את פקיד הגבייה לפרט את הסיבה לשינוי סיווג הנכס, וכי רשימה סגורה של סיבות יכולה להגביל את יכולתה לתעד באופן מלא ומפורט את הסיבות לשינוי הסיווג. כמו כן היא ציינה כי נדרש אישור של בעל תפקיד נוסף לכל שינוי בסיווג ויש אסמכתאות המתעדות את השינוי, עם זאת העירייה מסרה כי תפעל לשיפור תהליך התיעוד של סיבת השינוי הסיווג בנכס.

שמירה על עקרון הפרדת תפקידים בעת שינוי בפרטי נכס

שמירה על עקרון הפרדת תפקידים בעת שינוי בפרטי הנכס תורמת לצמצום החשיפה לסיכון למעילה. שינוי פרטי נכס עשוי להוביל להשלכות כספיות נרחבות בכל הקשור לתשלומי ארנונה ועלול לשמש אמצעי לאי-תשלום מס או לתשלום מופחת.

עיריות באר שבע, חיפה ופתח תקווה דיווחו כי כל שינוי בפרטי נכס מחייב פעולה של שני בעלי תפקידים שונים לפחות. עיריית באר שבע מסרה כי נציגי שירות מבצע את השינוי בפרטי נכס ומנהל מחלקה או מנהל אגף בודק אותו ובוחר אם לאשרו. נוסף על כך, מחלקת בקרה על הגבייה בודקת את הטמעת השינוי במערכת הגבייה העירונית. עיריית חיפה ציינה כי גורם אחד מעדכן את השומה וגורם אחר מבצע את הבקרה על הפעולה. בעיריית ראשון לציון הפרדת התפקידים חלקית ומבוצעת בהתאם לסוג הנתון הדורש שינוי. אם הנתון משפיע על השומה, מבצע את השינוי עובד מחלקת שומה, ונדרש אישור של מנהל מחלקה. שינוי של נתוני מידע, כגון עדכון מספר טלפון, כתובת דוא"ל או כתובת למשלוח דואר, מבצע עובד מחלקת שומה בלבד.

ארבע הרשויות דיווחו כי הן בודקות כי שינוי סיווג של נכס נעשה בהתאם למסמכים מאמתים. עיריית באר שבע הוסיפה כי ברשות יש מחלקת בקרה ושהיא בודקת את העדכונים שהזינו עובדי אגף הגבייה לתוך מערכת הגבייה העירונית. עיריית חיפה מסרה כי מחלקת הבקרה על הגבייה של אגף חיובי ארנונה בוחנת את כלל הפעולות הנעשות במערכת ומאשרת אותן. עיריית ראשון לציון דיווחה כי מנהל מחלקת שומה בודק את המסמכים המאמתים את השינוי שבוצע



בנכס, למשל במקרים של השגה, מדידה, דוח ביקורת פקה, תמונות וכיוצא בזה, בטרם יאשר עובד מחלקת שומה לשנות את הסיווג.

עיריית **חיפה**, **פתח תקווה** ו**ראשון לציון** דיווחו כי הן אינן מבצעות בקרות אנליטיות למספר שינויי השומה בגין שינוי בשטח הנכס, בסיווג הנכס או בגין הפסקת פעילות בו. עיריית **באר שבע** דיווחה כי היא מבצעת בקרות כאלה.

עיריית **באר שבע**, **חיפה** ו**פתח תקווה** דיווחו כי הן מבצעות בקרה לאיתור שינויים שנעשו בנתוני החיוב (בקובצי המחשב). עיריית **חיפה** ציינה כי כל שינוי בנתוני החיוב נרשם בקובץ היומנים וכי יחידת הבקרה בודקת את כלל השינויים. כמו כן, מופקים דוחות ביקורת בחיתוכים שונים. עיריית **פתח תקווה** מסרה כי גם רואי החשבון המבקרים את הדוחות הכספיים שלה מבצעים בקרה כזו פעם בשנה. עיריית **ראשון לציון** מסרה כי לא מבוצעת בקרה לאיתור שינויים וכי הדבר נדרש כחלק מתוכנית הרחבת הבקרה במחלקת הבקרה המצויה בהקמה.

בקרה אנליטית היא התהליך המסייע לרשות לקבל תובנות מבסיס הנתונים שברשותה בנוגע למספר השינויים שנעשו בנכס ולשינוי במגמות. מומלץ לעיריית **חיפה**, **פתח תקווה** ו**ראשון לציון** לבצע בקרות אנליטיות על מספר השינויים כיוון שבקרות אלו יסייעו להן לאתר תופעות חריגות בשינויים שנעשו בנכסים ולהתחקות אחריהן.

עיריית **חיפה** מסרה בתשובתה כי היא מקבלת את ההמלצה ותפעל ליישומה.

עיריית **ראשון לציון** מסרה בתשובתה כי היא מתכננת לבצע בקרות אנליטיות במסגרת תוכנית הרחבת הבקרה במחלקת הבקרה הנמצאת בתהליך הקמה.

בלוח להלן מוצג מצב הביצוע של פעולות ובקרות בארבע הרשויות בנושא ביצוע שינויים ברישום נכסים:

לוח 42: מצב הביצוע של פעולות ובקרות בארבע הרשויות בנושא ביצוע שינויים ברישום נכסים

פעולות או בקרות עליהן דיווחו הרשויות	באר שבע	חיפה	פתח תקווה	ראשון לציון
הרשות נותנת לנכס קוד זיהוי אחיד במערכות המידע השונות המנהלות רישומים של נכסים	✗	✓	✓	✗
הרשות עורכת השוואה תקופתית בין רישום נכסים חדשים ובין היתרי בנייה שהופקו עבורם	✓	✓	✓	✓



פעולות או בקורות עליהן דיווחו הרשויות	באר שבע	חיפה	פתח תקווה	ראשון לציון
הרשות מתעדת את כל השינויים שבוצעו בנתוני הנכסים לאורך שנים	✓	✓	✓	✓
במערכות המיחשוב יש דרישה מובנית המחייבת את פקיד הגבייה לפרט את הסיבה לשינוי הסיווג של נכס	✓	✓	✓	✗
במערכות המידע ברשות יש רשימה סגורה של סיבות לשינוי בסיווג הנכס	✗	✗	✓	✗
כל שינוי בפרטי הנכס מחייב את פעולתם של שני בעלי תפקידים שונים לפחות	✓	✓	✓	✗
הרשות בודקת שהסיווג של נכס שונה בהתאם למסמכים מאמתים	✓	✓	✓	✓
הרשות מבצעת בקורות אנליטיות למספר שינויי השומה בגין שינוי בשטח הנכס, בסיווג הנכס או בגין הפסקת פעילות	✓	✗	✗	✗
הרשות מבצעת בקרה לאיתור שינויים שנעשו בנתוני החיוב בקובצי המחשב	✓	✓	✓	✗

על פי דיווחי הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

הנחות בארנונה לזכאים

מדי שנה שר הפנים מפרסם חוזרים בדבר מתן הנחות בארנונה, ובהם מפורטים שיעורי ההנחה המרביים שהרשויות המקומיות רשאיות להעניק לתושבים. פטורים והנחות מארנונה ניתנים מתוקף חוקים ותקנות שונים²¹⁷. הנחות מארנונה ניתנות, בין השאר, על פי מבחן ההכנסה לנפש, וזאת בהתאם לתקנות הנחה מארנונה, הקובעות זכאויות שונות להנחה, אך הזכאות לכל הנחה לפיהן מותנית בהחלטת הרשות המקומית לכלול אותה בצו הארנונה. הרשות המקומית רשאית גם להחליט על שיעור הנחה נמוך מהשיעור המרבי לפי התקנות.

הנחה בתשלומי ארנונה מוענקת בשני מסלולים עיקריים: (א) מתן הנחה באופן ממוכן על פי קובצי מחשב המועברים מגורמים אחרים, כמו משרדי משלה, מרשם התושבים וביטוח לאומי, וזאת ללא צורך בהגשת בקשה פרטנית להנחה. הנחות מסוג זה מוענקות לזכאים על פי תקנות הנחה מארנונה מכוח היותם אזרחים ותיקים, נכים שהמוסד לביטוח לאומי קבע להם דרגת אי-כושר השתכרות בשיעור 75% או יותר ומקבלי גמלת סיעוד מהמוסד לביטוח לאומי. (ב) אפשר גם להגיש בקשה להנחה לאגף שומה וגבייה. במקרים אלה יש לבדוק כל בקשה באופן פרטני

217 פקודת מסי העירייה ומסי הממשלה (פטורין), 1938; חוק האזרחים הוותיקים התש"ן-1989; חוק הרשויות המקומיות (פטור חיילים, נפגעי מלחמה ושוטרים מארנונה), התש"ג-1953; תקנות ההסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), התשנ"ג - 1993.



על פי תבחינים הקבועים בחוק, בתקנות ובנוהלי העירייה. הנחות מסוג זה מוענקות, בין השאר, למבקשי הנחה בארנונה מטעמי הכנסה נמוכה. את בקשת ההנחה בארנונה לפי מבחן ההכנסה לנפש יש להגיש מדי שנה²¹⁸.

תהליך מתן הנחות בארנונה הוא תהליך מורכב בשל ריבוי סוגי ההנחות, רשימת התבחינים השונים למתן הנחות ועדכון של מקצתם מפעם לפעם. מתן הנחות על יסוד רישומים כוזבים או מסמכים כוזבים חושף את העירייה לסיכוני מעילות עובדים או הונאות מצד התושבים.

לוח 43: סך ההכנסות מארנונה, הנחות בארנונה ופטורים מארנונה בארבע הרשויות שנבדקו, 2019 (מיליוני ש"ח)

ראשון לציון	פתח תקווה	חיפה	באר שבע	
935	1,045	1,383	712	סך ההכנסות מארנונה (מיליוני ש"ח)
86	180	174	206	סך ההנחות בארנונה והפטורים מארנונה
9.2%	17.2%	12.6%	28.9%	שיעור הנחות ופטורים מסך ההכנסות

על פי נתוני הדוחות הכספיים המבוקרים שפרסם משרד הפנים לשנת 2019, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

משרד הפנים בדק מדי שנה בשנים 2015 - 2018, במסגרת הביקורות שהוא ביצע ברשויות המקומיות באמצעות אגף בכיר לביקורת ברשויות המקומיות, אילו רשויות העניקו הנחות בארנונה שלא על פי הקבוע בתקנות או בתוך שוועדת ההנחות חרגה מהסמכות המוקנית לה כדין. בלוח שלהלן מוצגים ממצאי הבדיקות הללו:

218 סעיף 4 בתקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), תשנ"ג-1993.



לוח 44: מספר הרשויות אשר העניקו הנחות בארנונה שלא על פי דין, 2015 - 2018

שנבדקו	סך הרשויות	סך כל הרשויות שהעניקו הנחות בארנונה שלא על פי הקבוע בתקנות	מועצות אזוריות	מועצות מקומיות	עיריות	
251	28	5	18	5	2015	
250	26	2	18	6	2016	
248	26	6	14	6	2017	
257	21	3	12	6	2018	

על פי נתוני משרד הפנים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי שיעור הרשויות שהעניקו הנחות בארנונה בשנת 2018 שלא כדין היה כ-8%.

משרד הפנים לא בדק היבטים נוספים הקשורים במישרין במניעת מעילות והונאות בהליך מתן ההנחות בארנונה וביישום בקרות מונעות ומאתרות כדי לצמצם את סיכונים אלו.

מומלץ כי משרד הפנים יבדוק היבטים נוספים הקשורים במישרין במניעת מעילות והונאות בהליך מתן ההנחות בארנונה וביישום של בקרות מונעות ומאתרות על ידי הרשויות המקומיות.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי יבצע בדיקת עומק מורחבת בנושא במסגרת הביקורת השנתית ברשויות המקומיות ובהתאם למגבלת התקציב הקיימת באגף.

נהלים

נהלים כתובים מנחים את העובדים בדבר הבדיקות הנדרשות, שיעורי ההנחה וגודל השטח הזכאים להנחה ועשויים לצמצם את הסיכון לחוסר עקביות ואחידות בתהליכים, לטעויות בשיקול הדעת ולחריגות מהנדרש בדין.

ארבע הרשויות דיווחו כי תהליך בדיקת זכאות למבקשי הנחה נקבע על פי נהלים. עיריית **באר שבע** מסרה כי היא פועלת בנושא הנחות על פי כמה נהלים: נוהל הנחות, נוהל נכס ריק, נוהל נכס לא ראוי, נוהל הנחות רטרואקטיביות. נוסף על כך יש הנחיות מפורטות ברמת סוג הנחה; עיריית **ראשון לציון** ציינה כי בנוגע לכל סוג הנחה יש "דף מידע" ו"רשימת קודים" הכוללים



פירוט על סוג ההנחה, רשימת מסמכים נדרשים לבדיקה על פי דין ושיעור ההנחה. נוסף על כך, יש נוהל עירוני לוועדת הנחות.

קבלת מסמכים מאמתים

ארבע הרשויות דיווחו כי במערכות הממוחשבות יש בקרה מובנית לכך שההנחות בארנונה ניתנות לפי ההוראות שנקבעו בדיון. עיריית **חיפה** דיווחה כי היא קבעה קודי הנחה המאפשרים לעדכן הנחה רק על פי הגדרה שנקבעה מראש ובהתאם לעמידת המבקש בכלל התנאים הקבועים למתן ההנחה. כמו כן, מחלקת הבקרה בודקת את כל ההנחות המעודכנות במערכות המחשוב. עיריית **ראשון לציון** ציינה כי מנהלים עוברים ובודקים את פקודות היומן שהקלידו עובדי המחלקה. כמו כן, מחלקת הנחות עורכת דוחות ביקורות בהתאם לתוכנית שנתית.

ארבע הרשויות דיווחו כי הן בודקות את נתוני הזכאים להנחות אל מול מסמכים מבססים הנדרשים על פי התקנות. עיריית **באר שבע** ציינה כי מדי שנה היא מקבלת רשימות זכאים להנחה בגין נכות ומשפחות שכולות ממשד הביטחון, רשימות ניצולי שואה הזכאים להנחות בארנונה ממשד האוצר ורשימות זכאים מביטוח לאומי.

בקות למניעת כפל הנחות

בסעיף 17 (א) בתקנות הנחה מארנונה נקבע כי אם אדם זכאי להנחות שונות על פי תקנות אלה, תינתן לו הנחה אחת בלבד, הגבוהה מביניהן, ולא תינתן כל הנחה למחזיק נוסף בנכס שלגביו ניתנה הנחה.

עיריות **באר שבע**, **חיפה** ו**פתח תקווה** דיווחו כי הן מיישמות בקרה ממוחשבת המונעת מצב שזכאי להנחה יקבל אותה על יותר מנכס אחד. כך, למשל, בעיריית **באר שבע** כל עובד מחלקת גבייה המעדכן את ההנחה במערכת הממוחשבת בודק כי העירייה אינה נותנת לנישום הנחה נוספת על נכס אחר. הבדיקה נעשית על פי מספר נכס או מספר משלם, לפי מספר זהות של בן או בת-הזוג. נוסף על כך, מחלקת בקרת הכנסות מבצעת בדיקות כפילות לזכאים להנחה. עיריית **חיפה** דיווחה כי היא מאתרת את כלל נכסי הנישום לפי מספר הזהות שלו. עיריית **ראשון לציון** דיווחה כי אין במערכות המחשב שלה בקרה ממוחשבת וכי היא ביצעה בקרה יזומה בשנת 2020.

עיריית **חיפה** מסרה כי במערכת הארנונה הממוחשבת יש הגדרות המונעות מתן הנחה כפולה למשלם באותו נכס. הבדיקה נעשית על פי מספר הזהות של הנישום. אם הנישום פונה לקבל הנחה, והוא רשום ברישומי משרד הפנים כמתגורר ברשות אחרת, שאינה **חיפה**, הוא מתבקש למסור למחלקת הגבייה אישור מהרשות שהוא מתגורר בה כתושב שהוא אינו מקבל הנחה באותה רשות. בדיקה נוספת מתבצעת באמצעות הפקת דוחות למניעת כפל הנחה לנישום ולבן-זוגו בנכסים שונים.



אי-הקפדה על מניעת מתן כפל הנחות בתשלומי ארנונה עלול לפגוע בהכנסות הרשות המקומית וגם לחשוף אותה לסיכון למעילה. שימוש במערכות ממוחשבות מאפשר לזהות ביתר קלות כפילויות במתן הנחות לאותו נישום על נכסים שונים. מומלץ לעיריית ראשון לציון להטמיע במערכות המחשוב שלה את האפשרות לזהות כפילויות כאלה באופן מקוון.

עיריית ראשון לציון מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא תבחן את הכרוך ביישום ההמלצה.

בקרת נתונים והרשאות

ארבע הרשויות דיווחו כי במערכות הממוחשבות מיושמות בקרות אוטומטיות המונעות הזנת נתוני הנחה שגויים. עיריות באר שבע וחיפה הוסיפו כי בקודי ההנחה שקבעה והטמיעה הרשות במערכות המחשוב, קודים הניתנים לזכאים, מוגדרים שיעור ההנחה ומגבלת שטח שבגינה היא ניתנת, וזאת בהתאם לקבוע בתקנות.

ארבע הרשויות דיווחו כי לכל העובדים העוסקים במתן הנחות בתשלומי ארנונה ניתנו הרשאות מתאימות למתן ההנחות הללו. עיריית באר שבע הוסיפה כי כל עובד מקבל הרשאות בהתאם להגדרת תפקידו. עיריית חיפה מסרה כי ההרשאה ניתנת לפקידים העוסקים בעדכון הנחות בלבד.

בלוח שלהלן מוצג מצב הביצוע של פעולות ובקרות בארבע הרשויות בנושא הנחות בארנונה לזכאים:

לוח 45: מצב הביצוע של פעולות ובקרות בארבע הרשויות בנושא הנחות בארנונה לזכאים

פעולות או בקרות עליהן דיווחו הרשויות	באר שבע	חיפה	פתח תקווה	ראשון לציון
יש בקרה ממוחשבת המונעת מתן הנחה על יותר מנכס אחד לזכאי אחד	✓	✓	✓	✗
במערכת הממוחשבת מיושמות בקרות אוטומטיות המונעות הזנת נתוני הנחה שגויים	✓	✓	✓	✓
לכל העובדים העוסקים במתן הנחות בתשלומי ארנונה ניתנו הרשאות מתאימות למתן הנחות אלו	✓	✓	✓	✓

על פי דיווחי הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



בקרה על אכיפת הליכי גבייה

בקרה על הליכי אכיפת הגבייה באמצעות מערכות המחשב העירוניות יכולה לצמצם סיכונים למעילות המבוססות על רישומים כוזבים בנוגע למצב הטיפול בחוב.

ארבע הרשויות דיווחו כי יש ממשק מקוון בין מערכות הגבייה העירוניות ובין מערכות האכיפה.

ארבע הרשויות דיווחו כי אפשר לעקוב במערכת הגבייה והאכיפה העירונית אחר מצב הטיפול בחוב. עיריית **באר שבע** ציינה כי אפשר לצפות במערכת הממוחשבת בכל פעולות האכיפה שבוצעו כנגד החייב. לכל סוג פעולה שנקטה הרשות כנגד החייב הוגדר סטטוס טיפול מתאים. כמו כן, מופקים דוחות מעקב לפי שלבי טיפול גביית החוב.

ארבע הרשויות דיווחו כי המעקב אחר טיפול בחוב ארנונה מגובה באסמכתאות. עיריית **חיפה** ציינה כי כל שלבי הליכי הגבייה מתועדים, והמסמכים הרלוונטיים מאורכבים לתיק האכיפה הרלוונטי. עיריית **ראשון לציון** דיווחה כי יש אסמכתאות, אך הן חלקיות.

ארבע הרשויות דיווחו כי הן משוות בין קובצי מערכת הגבייה העירונית ובין קובצי מערכת האכיפה לאיתור יתרות חוב שלא ננקטו נגדן פעולות אכיפה. עיריית **באר שבע** דיווחה כי הרשות עברה בשנת 2021 למודול חדש במערכות המחשוב, ומודול זה מאפשר לה להפיק דוחות בקרה לפי דרישה. עיריית **חיפה וראשון לציון** מסרו כי מערכות הגבייה והאכיפה העירוניות מאוגדות כמערכת אחת, וכך שני האגפים חשופים בזמן אמת לכלל המידע בנוגע לכל עדכון שנעשה בכל אחד מהנכסים.

בלוח להלן מוצג מצב ביצוע פעולות ובקרות בארבע הרשויות בנושא בקרה על אכיפת הליכי גבייה:

לוח 46: מצב ביצוע פעולות ובקרות בארבע הרשויות בנושא בקרה על אכיפת הליכי גבייה

פעולות או בקרות עליהן דיווחו הרשויות	באר שבע	חיפה	פתח תקווה	ראשון לציון	
יש ממשק מקוון בין מערכות הגבייה העירוניות ובין מערכות האכיפה	✓	✓	✓	✓	בקרה על אכיפת הליכי גבייה
במערכת הגבייה והאכיפה העירונית אפשר לעקוב אחר מצב הטיפול בחוב	✓	✓	✓	✓	
המעקב אחר טיפול בחוב ארנונה מגובה באסמכתאות	✓	✓	✓	✓	
הרשות משווה בין קובצי מערכת הגבייה העירונית ובין קובצי מערכת האכיפה לאיתור יתרון חוב שלא ננקטו נגדן פעולות אכיפה	✓	✓	✓	✓	

על פי דיווחי הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



בקרה על מחיקת חובות ארנונה

מחיקת חובות היא הליך רגיש שבו העירייה מוותרת על גביית כספים. מהלך זה עלול לחשוף את העירייה לסיכון למעילה שכן גורמים בתוך הרשות ומחוצה לה עלולים לעשות יד אחת כדי להביא באופן מלאכותי את חוב הארנונה למצב שיהיה אפשר למחוק אותו, למשל התיישנות החוב, ולחלוק בתשלומים שלא נגבו.

מחיקת חובות ארנונה על ידי הרשות המקומית נעשית מכוח סעיף 338 לפקודת העיריות, שעניינו מחיקת חובות מהטעם שאינם ניתנים לגבייה (חובות אבודים), ומכוח סעיף 339 לפקודה, שעניינו מחיקת חובות מטעמים אחרים. הליך המחיקה הוסדר ב"נוהל מחיקת חובות לרשות המקומית" שפרסם משרד הפנים בדצמבר 2012²¹⁹. בהתאם להוראות הדין האמורות, נדרש אישור מהמונה על המחוז או ממועצת העירייה, במקרה של רשות איתנה, למחיקת חובות אבודים בחובות של חייב לעירייה בלבד²²⁰.

בקרה על קיום אסמכתאות: עיריות **באר שבע, חיפה ופתח תקווה** דיווחו כי יש בקרות המונעות מחיקת חובות אם לא הומצאו כל האסמכתאות הנדרשות. עיריית **חיפה** ציינה כי יש צוות ייעודי לנושא מחיקת חובות, שתפקידו לעבור על כל חוב באופן פרטני כדי לבדוק ולוודא שמתקיימים כל התנאים הקבועים בנוהל מחיקת חובות, ובכלל זה נבדקות כלל האסמכתאות הנחוצות. מחיקת חוב מתבצעת, לדברי עיריית **חיפה**, אך ורק לאחר עמידה בכל התנאים והאישורים הנחוצים. הרשות למחיקת חוב ניתנת אך ורק לעובדים מסוימים ומוזהים, ויש יחידת בקרה שתפקידה לבדוק ולאשר תקינותן של כל הפעולות הכספיות הנעשות לפני מחיקת חוב. עיריית **ראשון לציון** דיווחה כי אין בקרה מובנית במערכות המחשוב המונעת מחיקת חובות אם לא נמצאו כל האסמכתאות הנדרשות, אולם העירייה פועלת על פי נוהל מוסכם.

עיריית **ראשון לציון** מסרה בתשובתה כי כחלק בלתי נפרד מיישום נוהל מחיקת חובות, נדרשים העובדים לסרוק את כל המסמכים הנלווים למחיקה כמו חוות דעת משפטית, בקשת הנישום ואישור המועצה, וכי יש מספר מוגדר של בעלי תפקידים המורשים לבצע את פעולת המחיקה.

מחיקת חוב בגין אי-עמידה בתשלומי ארנונה היא תהליך רגיש. כדי למנוע מחיקת חובות ללא אסמכתאות, חשוב שיתקיימו בקרות ממוחשבות. ללא בקרה כזאת, עלולים להימחק חובות של נישומים ללא הרשאה מתאימה. יחד עם הפעולות שמבצעת עיריית **ראשון לציון**, מומלץ כי תטמיע בקרה מובנית במערכות המחשוב כדי למנוע מחיקת חובות אם לא התקבל לכך אישור מהגורם המוסמך.

בקרת גורם מאשר: ארבע הרשויות דיווחו כי כדי לאשר מחיקה של חוב נדרשים לפחות שני בעלי תפקידים. עיריית **באר שבע** מסרה כי נדרשות שתי חתימות, בהתאם לגובה החוב: חתימות של מנהל אגף גביית הארנונה וסגן ראש העיר או של הגזבר וראש העיר. לפני שבעלי תפקידים אלה חותמים על הסכמי הפשרה על גובה חוב הארנונה, סגן היועץ המשפטי לעירייה ומחלקת הבקרה בודקים את ההסכמים. עיריית **חיפה** ציינה כי היא פועלת לפי נוהל מחיקת

219 מנכ"ל משרד הפנים, **חוזר 5/2012: נוהל מחיקת חובות של מנכ"ל משרד הפנים.**

220 במחיקת חובות אבודים במועצות מקומיות, מועצות אזוריות וועדים מקומיים יש לפעול בהתאם לנוהל, אך אין צורך באישור הממונה או באישור המועצה האזורית במקרה של ועד מקומי.



חובות וכי כל מחיקה של חוב מחייבת לכל הפחות המלצה של גורם הגבייה ואישור של ראש צוות, מנהל מחלקה או מנהל אגף. לאחר קבלת ההמלצה נדרש אישור של היועץ המשפטי של העירייה או נציגו ושל גזבר העירייה או נציגו. במקרים מסוימים מחייב נוהל מחיקת חובות גם קבלת אישור מועדת הכספים וממועצת העיר. עיריית **ראשון לציון** מסרה כי היא פועלת על פי הליך מוסדר המפורט בנוהל מחיקת חובות.

ארבע הרשויות דיווחו כי הן מבצעות בקרות מדגמיות על חובות שנמחקו. עיריית **באר שבע** מסרה כי מחלקת הבקרה בודקת את המחיקות. עיריית **ראשון לציון** הוסיפה כי הבדיקה מתבצעת על מדגם קטן של חובות שנמחקו.

בלוח להלן מוצג מצב הביצוע של פעולות ובקרות בארבע הרשויות בנושא בקרה על מחיקת חובות ארנונה:

לוח 47: מצב הביצוע של פעולות ובקרות בארבע הרשויות בנושא בקרה על מחיקת חובות ארנונה

פעולות או בקרות עליהן דיווחו הרשויות	באר שבע	חיפה	פתח תקווה	ראשון לציון
יש בקרות המונעות מחיקת חובות אם לא הומצאו כל האסמכתאות הנדרשות	✓	✓	✓	✗
נדרשים לפחות שני בעלי תפקידים שונים לאישור מחיקה של חוב	✓	✓	✓	✓
הרשות מבצעת בקרה מדגמית על חובות שנמחקו	✓	✓	✓	✓

על פי דיווחי הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בקרה על תהליך השבת תשלומים שנגבו ביתר או על קיזוז

אחת הדרכים לבצע מעילה בכספי לקוחות היא רישום זיכויים פיקטיביים בכרטיס הלקוח והעלמת התקבול באופן שלא תישאר יתרת חוב בכרטיס. כשיש מספר רב של נישומים ושל זיכויים, קשה לאתר פעולות שבוצעו ללא אישור²²¹. בלוח שלהלן נתונים דיווחי הרשויות למשרד מבקר המדינה בגין ההיקף הכספי שהושב לנישומים ומספר הנישומים שהושבו להם הכספים בשנים 2018 - 2020:

221 ע' אלקלעי, המדריך השלם לביקורת חקירתית: חקירה, איתור ומניעת מעילות (2021), עמ' 63.



לוח 48: מספר נישומים שהרשות השיבה להם כספים וההיקף הכספי שהושב בכל אחת מהעיריות שנבדקו לעומק, 2018 - 2020 (מיליוני ש"ח)

ראשון לציון	פתח תקווה	חיפה	באר שבע		
20.6	7	5.7	6.2	היקף כספי	2018
1,290	3,365	3,002	3,537	מספר נישומים	
15.9	8.16	5.16	6.5	היקף כספי	2019
1,753	3,529	2,048	3,956	מספר נישומים	
16.1	18.1	20.5	7.8	היקף כספי	2020
2,990	3,936	2,723	2,755	מספר נישומים	

מהלוח עולה כי מדובר באלפי תהליכים של השבת כספים המסתכמים בהיקפים של מיליוני ש"ח בשנה.

כמה אמצעים משמשים להשבת כספים לנישומים: עיריות **באר שבע**, **פתח תקווה** ו**ראשון לציון** דיווחו כי הן משיבות כספים באמצעות מס"ב. עיריית **פתח תקווה** הוסיפה כי השבת כספים נעשית גם באמצעות כרטיסי אשראי והוראות קבע או בהפחתת חוב לנישום. עיריית **חיפה** דיווחה כי היא משיבה כספים באמצעות העברה בנקאית.

בקרת גורם מאשר: ארבע הרשויות דיווחו כי הן דורשות את אישורם של שני בעלי תפקידים לפחות בהליכי השבת כספים, למשל בגין גביית יתר. עיריית **באר שבע** דיווחה כי בדיקה ראשונית מתבצעת במחלקת בקרה, ומנהל מחלקה מאשר את תקינות הסכום ואת פרטי חשבון הבנק. לאחר מכן קובץ הנישומים עובר לחתימת מנהל באגף הגבייה וגזבר העירייה. אגף החשבות בעירייה מבצע את החזר לחשבון הבנק. עיריית **חיפה** מסרה כי שני בעלי התפקידים הנדרשים להליך הם הפקיד המבצע אותו ומנהל המאשר את החזר.

עיריית **חיפה** מסרה כי בטרם ביצוע פעולת ההשבה נדרש הפקיד המטפל לבדוק את מסכת החובות ויתרות הזכות הרשומות על שם המבקש לצורך אפשרות קיזוז. נוסף על כך, הפקיד המטפל בודק את מועד קבלת הבקשה להשבה, וזאת כדי להוסיף לסכום החזר את הפרשי ההצמדה והריבית כל אימת שחלפו יותר מ-30 ימים מיום הבקשה. מנהלת היחידה בודקת כל פעולה של השבת תשלום יתר שפקיד היחידה להעברות והחזרים מבצע, ומדי שבוע היא מרכזת את פעולות ההשבה בדוח, וזה מועבר לאישור מנהלת מחלקת בקרת הגבייה. לאחר מכן הדוח מועבר לאישור אגף החשבות. מדי שבוע מופק דוח המרכז את כלל הפעולות שאישרה היחידה להחזרים ולהעברות לשם ביצוע השבת תשלום היתר.

עיריית **ראשון לציון** מסרה כי יש בקרות על כלל הכספים המושבים באופן פרטני וכי תהליך החזר הכספים מותיב לפחות בקרה מלאה אחת של מנהל, בהתאם לסכום.



בקה על פרטי חשבון הבנק: ארבע הרשויות דיווחו כי פרטי החשבון שאליו מועברים תשלומים שנגבו ביתר נבדקים מול מסמכים מאמתים. עיריית חיפה הוסיפה כי היא דורשת לקבל מהנישום אישור ניהול חשבון או צילום המחאה.

יידוע נישומים על השבת כספים: עיריות באר שבע, חיפה ופתח תקווה שולחות לנישומים הודעה על סכומים שהושבו להם מהעירייה בעקבות תשלומים שהיא גבתה מהם ביתר. עיריית חיפה ציינה כי בכל פעולה של השבה, הפקיד המטפל שולח מכתב יידוע לנישום. עיריות באר שבע ופתח תקווה שולחות הודעות אוטומטיות לנישומים. עיריית ראשון לציון אינה שולחת לנישומים הודעות על סכומים שהושבו להם.

יידוע של נישומים על השבת כספים לחשבונם יכול לשמש אמצעי בקרה למניעה של העברת כספים לחשבון שאינו מיועד לכך. הדבר עשוי לצמצם את החשיפה לסיכון של מעילה אשר מתבססת על העלמת כספים תוך שימוש ברישום זיכויים פיקטיביים, בלי שהנישום ידע על כך, להעברת הכספים לחשבון הבנק של המועל.

מומלץ כי עיריית ראשון לציון תשלח לנישומים הודעה ליידוע בדבר כספים שהושבו להם וכי עיריית חיפה תפעל להפקת הודעות אוטומטיות לנישומים.

עיריית ראשון לציון מסרה בתשובתה כי היא מקבלת את ההמלצה.

בלוח להלן מוצג מצב הביצוע של פעולות ובקורות בארבע הרשויות בנושא בקרה על השבת תשלומים שנגבו ביתר או על קיזוז:

לוח 49: מצב הביצוע של פעולות ובקורות בארבע הרשויות בנושא בקרה על השבת תשלומים שנגבו ביתר או על קיזוז

פעולות או בקורות עליהן דיווחו הרשויות	באר שבע	חיפה	פתח תקווה	ראשון לציון
נדרשים לפחות שני בעלי תפקידים שונים כדי לאשר השבת כספים	✓	✓	✓	✓
הרשות בודקת את פרטי חשבון הבנק שאליו מועברים התשלומים שנגבו ביתר למול מסמכים מאמתים	✓	✓	✓	✓
הרשות שולחת לנישומים הודעה אוטומטית על סכומים שהושבו להם בנוגע לתשלומים שהיא גבתה מהם ביתר	✓	*✗	✓	✗

על פי דיווחי הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* בעיריית חיפה הפקיד המטפל שולח מכתב יידוע לנישום.

☆



מדיווחי הרשויות שנבדקו עולה כי ככלל, הן מיישמות בקרות המאפשרות למנוע סיכוני מעילות והונאות בנושאי ארנונה. כך, למשל, כולן דיווחו כי הן בוחנות מדי תקופה את ההתאמה בין קודי הסיווג המופיעים במערכות המחשוב ובין הקבוע בצו הארנונה שלהן ומחייבות כי שני בעלי תפקידים שונים לפחות יהיו מעורבים בשינוי סיווג הנכס, מחיקת חובות או השבת כספים שנגבו ביתר.

נמצא כי במקצת התהליכים הבקורות אינן מספקות. כך, לדוגמה, עיריית פתח תקווה לא הסדירה את נוהל הרשאות המשתמשים במערכת הגבייה העירונית, ועיריית חיפה, פתח תקווה וראשון לציון אינן מבצעות בקרות אנליטיות על מספר השינויים שנעשו בנכסים בעיר, כדי לאתר פעולות חריגות וחשדות למעילות.

מניעת מעילות והונאות בניהול המצאי העירוני

המצאי העירוני הוא חלק מנכסי העירייה, והוא עשוי לכלול גם פריטים יקרי ערך. רישום המצאי וניהולו נועדו לשמור על נכסי העירייה ולאפשר לבקר באופן רציף, באמצעות בסיס נתונים אחיד, את כמות הטובין ואת ערכו הכספי. ניהול מצאי מאפשר לדעת בזמן אמת את הכמות של פריטים ספציפיים הקיימים בעירייה, את משך הזמן שחלף מאז החל השימוש בהם, את מיקומם ואת ערכם הכספי.

הוראות הדין²²² מסדירות את אופן רישום וניהול המצאי - האיננוטר - ברשויות המקומיות. בתקנות העיריות (הסדר רכישות, ניהול מחסנים, רישום וניהול טובין), התשנ"ח-1998 (להלן - תקנות רישום וניהול טובין), מוגדר מצאי כטובין בני-קיימא שאינם מאוחסנים במחסני העירייה. טובין מוגדרים כמיטלטלין שבבעלות העירייה או שנמסרו לה דרך שכירות, שאילה או רישיון, לרבות אלה שנתרמו או נרכשו מכספי תרומה.

רישום המצאי וניהולו נגזרים מחובתה של רשות מקומית לשמור על נכסיה ולנהוג בהם בזהירות בתוקף מעמדה כ"נאמן הציבור"²²³. רישום וניהול באמצעות מסד נתונים אחוד על כמות הטובין שיש לעירייה לשימושה השוטף מאפשרים בקרה רציפה על שלמות המצאי. רישום נאות מאפשר לבחון את סבירות דרישות הרכש של יחידות העירייה לפריטי ציוד מסוגים שונים לאורך שנים ולאתר חוסרים חריגים בפריטי המצאי²²⁴.

בחלק זה יוצגו ממצאים בנוגע לפעולות שרשויות עושות כדי למנוע מעילות הקשורות לניהול המצאי העירוני. לאור האמור הביקורת תתמקד בפעולות שגורמים שונים עושים כדי למנוע מניפולציה ברישומי מצאי מהרשות וכבקרה על מצב המלאי.

222 לעניין זה ראו גם מנכ"ל משרד הפנים, חוזר 3/2004: ניהול מצאי.

223 בג"ץ 262/62 פרץ נ' יושב ראש, חברי המועצה המקומית ותושבי כפר-שמריהו (פורסם במאגר ממוחשב, 7.11.62): "בהשתמשה בנכסיה או בעשותה את פעולותיה, נטלה הרשות על עצמה תפקיד של נאמן כלפי הציבור".

224 פריט חסר הוא פריט שאינו נמצא בעת עריכת ספירת ציוד מצאי או שחסרונו התגלה באופן אקראי.



בסעיף 3 בתקנות רישום וניהול טובין נקבע כי עירייה תנהל רשימה של המלאי והמצאי שלה במערכת עיבוד נתונים אוטומטית מרכזית או במערכת נפרדת, בכפוף לכמה תנאים, ובהם שהתקבל דיווח על יתרות כספיות במתכונת שעליה הורה רואה החשבון של העירייה.

במערכות המצאי העירוניות בארבע הרשויות שנבדקו רשומים אלפי פריטי טובין, השווים מאות מיליוני ש"ח, כפי שמתואר בלוח שלהלן²²⁵:

לוח 50: מספר פריטי טובין פעילים ואומדן שוויים בעיריות שנבדקו לעומק, 2021

אומדן שווי פריטי טובין (מיליוני ש"ח)	מספר פריטי טובין פעילים	
31	*12,840	באר שבע
183	5,592	חיפה
190	66,132	פתח תקווה
30	7,276	ראשון לציון

*במערכת יש כ-61,000 פריטים, אבל רק לגבי כ-12,840 יש נתון על הערך הכספי. על פי דיווחי הרשויות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

עיריית **באר שבע** דיווחה כי אין באפשרותה להעריך את שוויים של חלק כל פריטי הטובין הנמצאים ברשותה, אשר נרכשו ללא מכרז.

עיריית **באר שבע** מסרה בתשובתה כי יש פריטים שנרשמו במערכת בעקבות ספירות מלאי או במסגרת סקר סיכונים, ובמסגרת בהטמעת פריטים אלה בלבד במערכת הם נרשמו ללא ערך הכספי.

אי-הערכת שוויים הכספי של פריטי המצאי פוגע בפיקוח ובבקרה על המצאי העירוני, ועקב כך גם חושף את הרשות לסיכון לביצוע מעילות בתחום זה, שכן ללא רישום שווי אפשר להמיר פריטים יקרים בפריטים זולים יותר, וכן קשה להעריך נזקים בעקבות ביצוע מעילה. מומלץ כי עיריית **באר שבע** תטמיע ככל הניתן את השווי הכספי של כל הפריטים הרשומים במערכת, למשל באמצעות שומות.

ניהול המצאי העירוני כולל כמה תהליכים עיקריים, ובהם: רישום ראשון; מעקב אחר תנועת המצאי ורישום שינויים בנתוני המצאי; ספירת עיתית של המצאי בפועל והתאמת הרישום לרשומות; טיפול באובדן, גריעת מצאי, העברה של מצאי והשאלות; אחסון המצאי.

225 הפער בין כמויות הטובין ברשויות השונות נובע גם משיטת הרישום השונה בכל רשות; כך למשל, יש רשויות אשר מפצלות פריט ורשומות את חלקיו. כמו כן, יש כאלה שכוללות את הפריטים של חברות עירוניות.



מנתוני סקר ACFE עולה כי מעילות בתחום המצאי²²⁶ והמלאי²²⁷ הן 3% ממקרי המעילות שנחשפו בארגונים שנבדקו²²⁸ וכי ההפסד החציוני שגרמו מעילות אלו הוא 85,000 דולר אצל נשים ו-150,000 דולר אצל גברים²²⁹.

ניהול מצאי הוא תחום מרכזי בפעילותן של כל הרשויות המקומיות אך הוא מבוצע באופן מבוזר, אצל רשם המצאי העירוני וביחידות המצאי העירוניות, וכך הרשות נחשפת לכאורה לסיכוני מעילות והונאות.

אי-סדרים בניהול המצאי עלול להביא לגניבה של מצאי, לעיתים בתוך הסתרת הגניבה ברישומים כוזבים, כלומר מעילה במצאי, ולכן חשוב ליצור תשתית ארגונית לניהול המצאי ולבצע בקרות שימנעו גניבה של מצאי או הטעיות ברישום.

ביקורת של משרד הפנים

משרד הפנים בודק מדי שנה במסגרת הביקורת שהוא מבצע ברשויות המקומיות את ניהול פנקס ציוד מיטלטלין בני קיימא ואת הביצוע של ספירות המצאי. בלוח שלהלן מוצגות תוצאות הבדיקות שערך משרד הפנים בשנים 2015 - 2018:

לוח 51: מספר הרשויות שלא ערכו ספירות מצאי או שערכו ספירות מצאי חלקיות בשנים 2015 - 2018

סך כל הרשויות שבדק משרד הפנים	סך כל הרשויות שלא ערכו ספירות מצאי או שערכו ספירות מצאי חלקיות	מועצות אזוריות	מועצות מקומיות	עיריות	
251	11	1	7	3	2015
250	9	1	5	3	2016
248	9	1	5	3	2017
257	8	1	4	3	2018

על פי נתוני משרד הפנים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

226 טובין בני-קיימה שאינם מאוחסנים במחסן העירייה.

227 טובין המצויים במחסן העירייה.

228 בשנת 2020 פרסם איגוד ACFE סקר על בסיס 2,504 מקרים של מעילות והונאות במקומות עבודה שהתבצעו מינואר 2018 עד ספטמבר 2019 ב-125 מדינות.

229 ACFE, Report to the Nations, 2020 Global Study on Occupational Fraud and Abuse, p. 81



מהנתונים המוצגים בלוח עולה כי כ-3% מכלל הרשויות בשנת 2018 לא ערכו ספירות מצאי או שערכו ספירות מצאי חלקיות.

משרד הפנים ערך ביקורות על ניהול פנקס ציוד מטלטלין בני קיימא וספירת המצאי אולם ניהול המצאי כולל כמה תהליכים שנקבעו בד"ן ושנועדו להבטיח את שלמותו ולמנוע גניבות ומעילות.

מומלץ למשרד הפנים לשקול לבחון במסגרת הביקורות שהוא עושה מדי שנה היבטים נוספים בתחום ניהול המצאי כמו למשל ביקורות על שווי המצאי העירוני או על מספר האובדנים והטיפול בהם.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי יבצע בדיקת עומק מורחבת בנושא במסגרת הביקורת השנתית שהוא מבצע על הרשויות המקומיות, בהתאם למגבלת התקציב הקיימת באגף.

סקרי סיכונים שבוצעו ברשויות שנבדקו

11 מבין 21 הרשויות שנבדקו העבירו למשרד מבקר המדינה את סקרי הסיכונים שביצעו²³⁰. בסקרים אלו עלה נושא ניהול המצאי כנושא עתיר סיכונים בשתי עיריות²³¹, ובהן **באר שבע**, אשר נבדקה לעומק בביקורת זו. ואילו בעיריות **פתח תקווה** ו**ראשון לציון** לא עלה הנושא כעתיר סיכונים. עם זאת בעיריית **ראשון לציון** הועלה בשנת 2019 הנושא של ניהול ציוד מחשוב כעתיר סיכונים.

סקר הסיכונים שבוצע בעיריית **באר שבע** בשנת 2013 העלה כי מחלקת הרכש בעירייה לא ניהלה דוח מצאי, בניגוד להוראות תקנות רישום וניהול טובין, ובשל כך לא היה לעירייה בקרה שוטפת על המצאי שלה. עוד עלה בסקר הסיכונים כי עובדי מחסני העירייה לא הקפידו להנפיק תעודת כניסה ולקבל תעודות משלוח כנדרש על פי תקנות רישום וניהול טובין.

בעיריית **חיפה** לא בוצע סקר סיכונים, ואילו מאז בוצעו הסקרים של עיריות **באר שבע** ו**פתח תקווה** חלפו, נכון למועד הביקורת, יותר מחמש שנים.

מומלץ לעיריית **חיפה** לבצע סקר סיכונים. מומלץ לעיריית **באר שבע** ו**פתח תקווה** לעדכן את סקר הסיכונים שביצעו.

עיריית **באר שבע** מסרה בתשובתה כי מאז ביצע סקר הסיכונים בשנת 2013 חלו שיפורים בנושא, כי נכון למועד התשובה יש ברשותה דוח מצאי מעודכן, וכי לכל פריט יש תעודות כניסה ויציאה ותעודות המשלוח נסרקות כנדרש. עוד ציינה כי עדכון סקר הסיכונים יישקל בהתאם לעקרונות החיסכון, היעילות והמועילות.

230 הרשויות: **אילת, אשקלון, באר שבע, הרצלייה, מטה בנימין, כפר סבא, נתניה, פתח תקווה, ראשון לציון, רמת גן ורעננה.**

231 עיריות **באר שבע** ו**כפר סבא.**



עיריית פתח תקווה מסרה בתשובתה כי הנושא יטופל במסגרת תוכנית העבודה של הרשות לשנת 2022.

ביקורות של מבקרי העיריות בנושא ניהול מצאי עירוני בארבע הרשויות שנבדקו

מבקר עיריית חיפה העלה בדוח שכתב²³² בשנת 2015 כי במקרים רבים תעודות העברה של פריטי מצאי בין מחלקות העירייה אינן חתומות וכי אין הקפדה על גרעת פריטים. לפיכך אין לרשות תמונת מצב נכונה של המצאי בעירייה. עוד הדגיש מבקר העירייה כי פרט לציוד משוב, המצאי העירוני אינו מסומן בסימול העירייה וציין כי מחסנים בשטח מחלקת רכש ואספקה משמשים ברובם כמקום אחסון למחלקות העירייה השונות וכן כמקום מעבר לציוד שנרכש. כמה מעובדי המחלקה משמשים בעת הצורך כמחסנאים ואחראים על הכנסת והוצאת הציוד מהם. בעת הכנסת ציוד אשר שייך למחלקות אחרות והוצאתו, אנשי מחלקת הרכש אינם מבצעים שום רישום.

מבקרת עיריית ראשון לציון פרסמה בשנים האחרונות כמה דוחות שעסקו בין היתר בנושא ניהול המצאי²³³ ובשנת 2016 פרסמה המבקרת דוח על ניהול המצאי העירוני²³⁴. בדוח הביקורת נמצאו ליקויים, בהם: אי-עדכון נוהלי העירייה בנושא רישום המצאי, ליקויים בספירה של המצאי, חוסר ממשק בין מערכת המצאי למערכות אחרות בנוגע לעדכון שווי הפריטים, סימון חסר של פריטים רבים ואי-עדכון של המערכת לניהול המצאי בעת העברת מצאי בין יחידות שונות המשתייכות לאותו מינהל. נוסף על כך, צוין בדוח כי התקשוב העירוני מחליט לגרוע ציוד ללא בקרה של יחידת האיננוטר. המבקרת גם ציינה כי היעדר רישום מאפשר לגורמים שונים לעשות שימוש בלתי מורשה בציוד בלא שיהיה אפשר לפקח על כך ולאתר זאת וכי בניגוד לתקנות רישום וניהול טובין, החלטה לגרוע פריטים מהמצאי העירוני ולהשמידם אינה מובאת מבעוד מועד לאישור ועדת רכש ובלאי²³⁵.

מבקרי עיריות באר שבע ופתח תקווה לא ערכו ביקורות בתחום ניהול המצאי העירוני בעשר השנים האחרונות.

232 מבקר עיריית חיפה, דוח שנתי (2015), "מחלקת רכש ואספקה".

233 מבקרת עיריית ראשון לציון, דוח שנתי (2013), "פעילות בחוף הים"; מבקרת עיריית ראשון לציון, דוח שנתי (2016), "ניהול מצאי בבתי ספר"; מבקרת עיריית ראשון לציון, דוח שנתי (2020), "רכישת ריהוט למוסדות חינוך"; מבקרת עיריית ראשון לציון, דוח שנתי (2020), "רכש מחשבים בעירייה"; מבקרת עיריית ראשון לציון, דוח שנתי (2020), "פיקוח על כלבים - השירות הווטרינרי העירוני"; מבקרת עיריית ראשון לציון, דוח שנתי (2020), "הדברה עירונית"; מבקרת עיריית ראשון לציון, דוח שנתי (2021), "תחזוקה, גריטה והחלפת מזגנים".

234 מבקרת עיריית ראשון לציון, דוח שנתי (2016), "ניהול האיננוטר העירוני".

235 ועדה שמינתה מועצת העירייה לפי סעיף 5 לתקנות רישום וניהול טובין לביצוע רכישות לעירייה, רישומן וגרעתן.



מומלץ למבקרי עיריות **באר שבע** ו**פתח תקווה** לשקול לכלול בתוכנית העבודה שלהם ביקורות בתחום ניהול המצאי, בהתאם למיפוי הסיכונים בתחום.

עיריית **באר שבע** מסרה בתשובתה כי נושא ניהול המצאי נמצא בתוכנית העבודה הרב שנתית של מבקר העירייה.

עיריית **פתח תקווה** מסרה בתשובתה כי מבקרת העירייה תכלול בתוכנית העבודה שלה ביקורות בתחום ניהול המצאי.

סביבת הבקרה למניעת מעילות והונאות

מינוי רשם

בסעיפים 1 ו-30 (א) לתקנות רישום וניהול טובין נידונים מינוי רשם מצאי וסמכותו. על פי סעיפים אלו, רשם המצאי ממונה לנהל רישום מרוכז של המצאי העירוני בכל יחידות העירייה בפנקס הטובין.

ארבע הרשויות שנבדקו דיווחו כי הן מינו רשם מצאי עירוני.

מערכת ממוחשבת לניהול מצאי

בסעיף 3 לתקנות רישום וניהול טובין נקבע כי עירייה תנהל את רישום המצאי באחת משתי החלופות האלה: במערכת עיבוד נתונים אוטומטית מרכזית לניהול טובין או במערכת עיבוד נתונים אוטומטית נפרדת, המאפשרת מעקב אחר הרישום של החשבון הנגדי בהנהלת חשבונות, העברת דיווח למערכת עיבוד נתונים מרכזית ואפשרות לבצע בדיקה פנימית ובקרת נתונים.

ארבע הרשויות מסרו כי רישום המצאי מנוהל במערכת ממוחשבת עירונית מרכזית.

עם זאת, עיריית **חיפה** מסרה כי רישום מצאי המחשוב והרכבים מתנהל במערכות מחשב עירוניות נפרדות; בעיריית **פתח תקווה** רישום מצאי הספרים בספריות העירוניות מתנהל במערכת מחשב עירונית נפרדת.

ארבע הרשויות דיווחו כי מערכת המצאי העירונית המרכזית ומערכות המצאי המנהלות ביחידות העירוניות מבוססות על אותה תשתית מחשוב.



פעולות ובקורות למניעת מעילות והונאות בהליכי ניהול המצאי

בחלק זה נתמקד ביישום פעולות בקרה בתהליכי ניהול מצאי אשר כשלים בביצועם עלולים לחשוף את הרשות למעילות ולהונאות. בין התהליכים שנבדקו: ניהול המצאי, סימון המצאי, טיפול באובדן מצאי, השמדת מצאי, ספירת מצאי, רישום וסימון פריטים יקרי ערך ושינויים ברישום פריטי טובין.

ניהול המצאי ביחידות העירוניות

בסעיף 30(ד) לתקנות רישום וניהול טובין נקבע כי מנהל יחידה או עובד יחידה שמנהל היחידה מינה לשם כך ינהל את רישום המצאי באותה יחידה.

ארבע הרשויות שנבדקו דיווחו כי מינו גורם עירוני לממונה על פתיחת יחידת רישום מצאי ביחידות העירוניות.

בסעיף 30(ג) לתקנות רישום וניהול טובין נקבע כי כל יחידה שיש בה מצאי תופיע ברישומי העירייה כיחידת רישום עצמאית, כפי שיוזרה רשם המצאי, ותצוין במספר זיהוי נפרד.

עירויות באר שבע, חיפה ופתח תקווה דיווחו כי כל יחידות המצאי בעירייה שייכות לרשם המצאי העירוני. עיריית ראשון לציון מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי יחידות המצאי כפופות למינהלים השונים, אך ההרשאות של הרישום נתונות לסמכותו של מנהל המצאי העירוני.

ארבע הרשויות דיווחו כי כל יחידה בעירייה המנהלת מצאי מופיעה ברישומי הרשות כיחידת רישום עצמאית, וניתן לה מספר זיהוי נפרד. עוד דיווחו כי את המצאי מנהלים ביחידות העירוניות מי שהורשו לנהלו וכי בארבע הרשויות יש רשימה של אחראים יחידתיים לניהול המצאי, והיא מתעדכנת מדי תקופה.

ארבע הרשויות דיווחו כי יחידות רישום עצמאיות מדווחות לרשם המצאי באופן תדיר על מצאי חדש שרכשו וקיבלו לשימושן.

ארבע הרשויות דיווחו גם כי הן מבצעות בדיקות מפעם לפעם להשוואה בין מספר פריטי המצאי שביחידות הקצה ובין רישומם במערכת המצאי העירונית.

בלוח להלן מוצג מצב ביצוע פעולות ובקורות בנושא ניהול המצאי ביחידות העירוניות:



לוח 52: מצב ביצוע פעולות ובקורות בארבע הרשויות בנושא ניהול המצאי ביחידות העירוניות

פעולות או בקורות	באר שבע	חיפה	פתח תקווה	ראשון לציון	
הרשות מינתה רשם מצאי עירוני	✓	✓	✓	✓	ניהול המצאי ביחידות העירוניות
רישום המצאי מנוהל במערכת ממוחשבת עירונית מרכזית	✓	✓	✓	✓	
מערכת המצאי העירונית המרכזית ומערכות המצאי ביחידות העירוניות מבוססות על אותה תשתית מחשוב	✓	✓	✓	✓	
הרשות מינתה גורם עירוני לפתוח יחידות רישום מצאי ביחידות העירוניות	✓	✓	✓	✓	
כל יחידות המצאי בעירייה שייכות לרשם המצאי העירוני	✓	✓	✓	✓	
כל יחידה בעירייה המנהלת מצאי מופיעה ברישומי הרשות כיחידת רישום עצמאית וניתן לה מספר זיהוי נפרד	✓	✓	✓	✓	
את המצאי ביחידות מנהל מי שהורשה לכך	✓	✓	✓	✓	
הרשות מנהלת רשימה של אחראים יחידתיים לניהול מצאי, והיא מתעדכנת מדי תקופה	✓	✓	✓	✓	
יחידות הרישום העצמאיות מדווחות לרשם המצאי באופן תדיר על מצאי חדש שרכשו או קיבלו	✓	✓	✓	✓	
הרשות מבצעת בדיקות עיתיות להשוואה בין פריטי מצאי ביחידות הקצה ובין רישומם במערכת המצאי העירונית	✓	✓	✓	✓	

על פי דיווחי הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

סגירת יחידת מצאי

גורמים המבקשים לבצע מעילה יכולים להשתמש ביחידת מצאי לא פעילה ככסות לביצוע מעילה. כך, למשל, אם במהלך סגירת יחידת המצאי אין מעקב אחר כל הפריטים שנותרו



ביחידה שנסגרה, המועל הפוטנציאלי יכול להעלים פריטי מצאי ולמחוק אותם מהרשומות בלי שהרשות תוכל לגלות מה עלה בגורלם.

ארבע הרשויות דיווחו כי בנוהל העירוני הוגדר גורם האחראי לסגור יחידת מצאי.

עיריות **חיפה**, **פתח תקווה** ו**ראשון לציון** דיווחו כי הן פרסמו נוהל לטיפול בציוד של יחידה עירונית שנסגרה או בסיום שירות של עובד שהושאל לו ציוד אישי. עיריית **באר שבע** דיווחה כי היא לא פרסמה נוהל, אך בפועל, יחידה הנסגרת מפנה את הציוד שקיבלה בתיאום עם רשם המצאי בתוך מחשבה על ניצול מיטבי של המשאבים שהתפנו.

מומלץ לעיריית **באר שבע** להסדיר בנוהל את פינויים ורישומם של פריטי מצאי ביחידה שנסגרה.

ארבע הרשויות דיווחו כי לפני סגירת יחידת מצאי הן מבצעות ביקורת, כולל ספירת מצאי באותה יחידה.

בלוח להלן מוצג מצב הביצוע של פעולות וביקורת בנושא סגירת יחידת מצאי:

לוח 53: מצב הביצוע של פעולות וביקורת בארבע הרשויות בנושא סגירת יחידת מצאי

פעולות או ביקורת	באר שבע	חיפה	פתח תקווה	ראשון לציון
הרשות הגדירה בנוהל העירוני גורם האחראי לסגור יחידת רישום עצמאית	✓	✓	✓	✓
יש נוהל לטיפול בציוד של יחידה עירונית שנסגרה או בסיום שירות של עובד שהושאל לו ציוד אישי	✗	✓	✓	✓
בעת סגירת יחידת מצאי, הרשות מבצעת ביקורת, כולל ספירת מצאי	✓	✓	✓	✓

על פי דיווחי הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

סימון המצאי

מספר טבוע על גבי פריט המצאי נועד לשמש אמצעי זיהוי ייחודי חד-חד ערכי לשיוך פריט המצאי במערכת המצאי העירונית וכך לאפשר ניהול ומעקב אחר המצאי העירוני.



גורם עירוני מתכלל הממונה על סימון המצאי העירוני מאפשר ניהול, פיקוח ומעקב אחר פריטי המצאי העירוני.

בסעיף 30(ב) לתקנות ניהול ורישום טובין נקבע כי המצאי יסומן בסמל העירייה בסימון בלתי מחיק ככל האפשר.

ארבע הרשויות דיווחו כי יש גורם עירוני מתכלל הממונה על סימון המצאי העירוני.

עיריית **פתח תקווה** הוסיפה כי מחלקת מצאי באגף הלוגיסטיקה והרכש ממונה על סימון המצאי העירוני.

עירויות **באר שבע**, **חיפה** ו**פתח תקווה** דיווחו כי הן אינן מטביעות על כל פריט מצאי עירוני מספר המאפשר בקרה ומעקב אחריו. עיריית **באר שבע** הוסיפה כי ציוד חשמלי או יקר ערך מסומן באופן חד-חד ערכי ומוטבע עליו מספר ייחודי. על שאר הציוד מוצמדת מדבקה המציינת כי הפריט הוא רכוש של העירייה. עיריית **ראשון לציון** דיווחה כי היא מטביעה על כל פריט מצאי עירוני מספר המאפשר בקרה ומעקב אחריו.

עירויות **פתח תקווה** ו**ראשון לציון** דיווחו כי על כל פריט מצאי מוטבע סמל העירייה באופן שאי אפשר להסירו. עיריית **חיפה** ציינה כי היא איננה מטביעה את סמל העירייה על כל פריטי המצאי. עיריית **באר שבע** ציינה כי היא משתמשת במדבקות מיוחדות.

כדי שיהיה אפשר לעקוב אחר ציוד של העירייה, ובכלל זה אחר ציוד המפוזר במקומות שונים, וכדי להרתיע מפני גניבות, מומלץ לעיריית **חיפה** להטביע את סמל העירייה על כל פריטי המצאי באופן שאי אפשר להסירו, ככל האפשר.

סימון פריטים יקרי ערך

עיריית **באר שבע** מסרה כי פריט יקר ערך הוא כל פריט המוגדר במצאי העירוני כפריט טבוע. פריט טבוע הוא פריט מצאי שלו מספר סידורי חד-ערכי, למשל מחשבים, מכשירי טלוויזיה ומדפסות. בשנת 2021 היו רשומים אצלה כ-34,004 פריטים בשנת 2021 אותם הגדירה כיקרי ערך.

עיריית **חיפה** מסרה כי אין לה הגדרה ייחודית לפריטים יקרי ערך.

עיריית **פתח תקווה** מגדירה פריט יקר ערך כל פריט שערכו עולה על 30 דולרים והוא אינו פריט ריהוט. רשומים אצלה כ-54,000 פריטים כאלו. עיריית **ראשון לציון** מגדירה פריט יקר ערך ככזה ששוויו עולה על 15,000 ש"ח. רשומים אצלה 31 פריטים כאלו בערך כולל של כ-1.1 מיליוני ש"ח.

היות שבמצאי העירייה נכלל מספר רב של פריטים, ומטבע הדברים אי אפשר לעקוב אחרי כולם באופן הדוק, חשוב מאוד להגדיר מהם פריטים "יקרי ערך". ללא הגדרה כזאת ובקרה הדוקה



יותר על פריטים יקרים, העירייה עלולה לחשוף את עצמה למעילות אשר מתבססות על החלפת פריטים יקרי ערך בפריטים זולים יותר או לשינויים לא תקינים ברישומם של פריטים אלה.

מומלץ כי עיריית חיפה תגדיר מהם הפריטים יקרי הערך מבין הפריטים שבמצאי שלה כדי לאפשר מעקב הדוק יותר אחריהם.

עיריות באר שבע, חיפה וראשון לציון דיווחו כי הן אינן מאחסנות פריטים יקרי ערך באופן ייחודי. עיריית פתח תקווה דיווחה כי היא עושה כן.

מומלץ כי עיריות באר שבע, חיפה וראשון לציון יאחסנו פריטים יקרי ערך המצויים במלאי שברשותן, ככל האפשר, באופן ייחודי, ויחילו עליהם שמירה מוקפדת יותר ואפשרות לבצע בקרה על קיומם.

עיריית חיפה מסרה בתשובתה כי היא מבצעת מעקב הדוק אחר כל הפריטים שבמלאי העירוני.

בלוח להלן מוצג מצב הביצוע של פעולות ובקורות בנושא סימון מצאי:

לוח 54: מצב הביצוע של פעולות ובקורות בארבע הרשויות בנושא סימון מצאי

פעולות או בקורות עליהן דיווחו הרשויות	באר שבע	חיפה	פתח תקווה	ראשון לציון
יש גורם עירוני הממונה על סימון המצאי העירוני	✓	✓	✓	✓
הרשות מטביעה על כל פריט מצאי עירוני מספר המאפשר בקרה ומעקב אחריו	✗	✗	✗	✓
הרשות מטביעה על כל פריט מצאי סמל שלה באופן שאי אפשר להסירו	✓	✗	✓	✓
הרשות מסמנת מצאי יקר ערך באופן ייחודי ושונה ממצאי שאינו יקר ערך	✓	✗	✓	✓
הרשות מאחסנת פריטים יקרי ערך באופן ייחודי	✗	✗	✓	✗

על פי דיווחי הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



שינויים בפנקס הטובין ועדכונו

בסעיף 30(א) בתקנות רישום וניהול טובין נקבע כי רשם המצאי ינהל את הרישום המרוכז של המצאי בעירייה, על יחידותיה, בפנקס הטובין. אי-עדכון של הפנקס ושינויים ברישומים בפנקס הטובין ללא פיקוח ובקרה עלולים לשמש פתח לביצוע מעילות, שכן בפנקס שאינו מעודכן אי אפשר לעקוב אחר המצאי בפועל, ושינויים ברישומים ללא בקרה יכולים לשמש פתח לרישומים כוזבים המכסים על גניבה של מצאי.

הנחיות רישום: כדי שיהיה אפשר לעקוב אחר פריטי המצאי ברשות יש להגדיר אילו פריטים חייבים ברישום מצאי, ועל פי הגדרה זו ליצור מסד נתוני מצאי אחידים שבו יאופיינו פריטי המצאי כמתכלים או כבני-קיימה. בהיעדר הנחיות בכתב נוצרת אי-אחידות בהגדרת פריטי טובין החייבים ברישום מצאי. הדבר עלול להוביל לאי-סדרים ואף לגניבת פריטים בלי שתהיה אפשרות לנהל מעקב ולגלות את הגניבה. נוסף על כך, יש בהיעדר הנחיות מפורטות כדי להצביע על היעדר יכולת בקרה.

ארבע הרשויות דיווחו כי בניהול המצאי הן מבחינות בין פריטים החייבים ברישום מצאי ובין פריטים שאינם חייבים ברישום.

קיומם של פריטים דומים במהותם לפריטים החייבים ברישום עשוי להביא לידי כך שיהיו פריטים שבפועל לא נרשמים, אף שככלל ראוי לרשום אותם משום שלא מבוצעת בקרה לאיתורם. עריות **באר שבע, פתח תקווה וראשון לציון** דיווחו כי הן מבצעות בדיקות לאיתור פריטי טובין דומים, החייבים ברישום מספר סדרתי, וכאלה שאינם חייבים ברישום מספר סדרתי. עיריית **חיפה** דיווחה כי אינה מבצעת בדיקות כאלה.

מומלץ לעיריית **חיפה** לבצע בדיקות לאיתור פריטי טובין דומים החייבים ברישום מספר סדרתי וכאלה שאינם חייבים ברישום מספר סדרתי.

עיריית **חיפה** מסרה בתשובתה כי היא מבצעת רישום מספר סדרתי וכן בדיקות לאיתור פריטי טובין החייבים ברישום כזה.

ארבע הרשויות דיווחו כי פריטי טובין המאופיינים בבלאי מהיר ושאנם בני-קיימה מסווגים ונרשמים באופן שונה מפריטי טובין המשמשים את העירייה לאורך זמן.

עדכון הפנקס: ארבע הרשויות דיווחו כי פנקס הטובין מעודכן באופן תדיר בפרטי מצאי חדשים ובהעברות של מצאי בין יחידות שונות וכי יחידות רישום המצאי מדווחות לרשם המצאי על ההעברות שבוצעו.

ארבע הרשויות דיווחו כי סטטוס פריטים שאושרה פסילתם לאחר שהוחלט שאינם שמישים מעודכן בפנקס הטובין.

בלוח להלן מוצג מצב ביצוע פעולות ובקורות בנושא שינויים בפנקס טובין ועדכונו:



לוח 55: מצב ביצוע פעולות ובקורות בארבע הרשויות בנושא שינויים בפנקס טובין ועדכונן

פעולות או בקורות עליהן דיווחו הרשויות	באר שבע	חיפה	פתח תקווה	ראשון לציון
הרשות מבחינה בין פריטים החייבים ברישום מצאי ובין פריטים שאינם חייבים ברישום	✓	✓	✓	✓
הרשות מבצעת בדיקות לאיתור פריטים דומים החייבים ברישום מספר סדרתי וכאלה שאינם חייבים ברישום מספר סדרתי	✓	✗	✓	✓
פריטי טובין המאופיינים בבלאי מהיר ושאינם בני-קיימה מסווגים ונרשמים באופן שונה מפריטי טובין המשמשים את הרשות לאורך זמן	✓	✓	✓	✓
פנקס הטובין מעודכן באופן תדיר בפריטי מצאי חדשים	✓	✓	✓	✓
פנקס הטובין מעודכן באופן תדיר בהעברות מצאי בין יחידות שונות	✓	✓	✓	✓
יחידת רישום המצאי מדווחת לרשם המצאי על העברות שבוצעו	✓	✓	✓	✓
פנקס הטובין מעודכן בפריטים שאושרה פסילתם לאחר שהוחלט שאינם שמישים	✓	✓	✓	✓

שינויים בפנקס טובין ועדכונן

על פי דיווחי הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מחיקת רישומים ותיקונם

בסעיף 4(א) בתקנות רישום וניהול טובין נקבע כי כל הרישומים בטפסים המשמשים להסדר רכישות, ניהול מחסנים, רישום וניהול טובין לפי תקנות אלה ייעשו ללא מחיקות. בסעיף 4(ב) בתקנות רישום וניהול טובין הוסף כי תיקון רישום לא ייעשה בדרך של מחיקה אלא בדרך של כתיבת הנתון החדש בשורה חדשה, בציון שם מבצע התיקון, תאריך ביצועו והשורה שתוקנה.

עיריות **באר שבע** ו**ראשון לציון** דיווחו כי אי אפשר למחוק רישומים בפנקס הטובין. עיריית **חיפה** דיווחה כי אפשר למחוק רישומים בפנקס הטובין באישור ועדת רכש ובלאי. עיריית **פתח תקווה** דיווחה כי אפשר לבטל רישום בפנקס הטובין אך הרישום המקורי נשאר מתועד.



עיריות **באר שבע, חיפה וראשון לציון** דיווחו כי תיקון רישום נעשה בדרך של כתיבת נתון חדש בשורה חדשה, בציון שם מבצע התיקון, תאריך ביצוע התיקון ומספר השורה שתוקנה. עיריית **פתח תקווה** דיווחה כי יש כללים שונים לשינוי ברשומות, בהתאם לאופי הפריט, וכי השינוי מתועד ומנומק. עיריית **באר שבע** דיווחה כי תיקון רישום לא נעשה בדרך של כתיבת הנתון החדש בשורה חדשה.

עיריות **באר שבע, חיפה וראשון לציון** דיווחו כי מחיקת רישומים או תיקונים אחרים בפנקס הטובין נעשים על ידי שני בעלי תפקידים לפחות. עיריית **פתח תקווה** דיווחה כי רישום שגוי נמחק לצד הדגשת הסיבה ויצירת רישום מחליף בעת הצורך.

מומלץ לעיריית **פתח תקווה** לקבוע שכל שינוי ברישום יחייב אישור של שני בעלי תפקידים.

עיריית **פתח תקווה** מסרה בתשובתה כי כל שינוי ברישום מחייב שתי חתימות וביקורת של סגן מנהל האגף וציינה כי היא תוסיף דרישה לחתימה גם של מנהל אגף לוגיסטיקה ורכש.

בלוח להלן מוצג מצב הביצוע של פעולות ובקורות בנושא מחיקת רישומים ותיקונם:

לוח 56: מצב הביצוע של פעולות ובקורות בארבע הרשויות בנושא מחיקת רישומים ותיקונם

ראשון לציון	פתח תקווה	חיפה	באר שבע	פעולות או בקורות עליהן דיווחו הרשויות	
✓	✓	✗	✓	אי אפשר למחוק רישומים מפנקס הטובין	מחיקת רישומים ותיקונם
✓	✓	✓	✓	תיקון רישום נעשה בדרך של כתיבת נתון חדש בשורה חדשה	
✓	✓	✓	✓	מחיקת רישומים או תיקונים אחרים בפנקס הטובין נעשים על ידי שני בעלי תפקידים שונים לפחות	

על פי דיווחי הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

הרשאות לביצוע שינויים בפנקס הטובין

אי-הסדרת ההרשאות הניתנות למשתמשים במערכת ניהול המצאי עלולה לאפשר למשתמשים ביחידות המצאי לבצע פעולות רישום לא מורשות ולא מבוקרות, למשל משתמש עלול לעשות שינויים ברישום ביחידות מצאי שלא בתחום סמכותו.

ארבע הרשויות דיווחו כי הן מנהלות רשימה מסודרת של בעלי הרשאות לבצע שינויים בפנקס הטובין.



עיריות **חיפה**, **פתח תקווה** ו**ראשון לציון** דיווחו כי הן מעדכנות את רשימת בעלי הרשאות לבצע שינויים בפנקס הטובין מדי תקופה. עיריית **באר שבע** דיווחה במועד הביקורת כי אינה מעדכנת את רשימת המורשים לבצע שינויים בפנקס הטובין ובתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה כי היא עושה כן כאשר יש שינויים במבנה הארגוני המחייבים זאת.

אי-עדכון של רשימת בעלי הרשאות עלול לאפשר לגורם שאינו מורשה לבצע שינויים בפנקס הטובין. מצב זה עלול לחשוף את הרשות לביצוע מעילה. מוצע לעיריית **באר שבע** לבחון מדי תקופה את רשימת המורשים לבצע שינויים בפנקס הטובין ולבדוק את ההלימה בין השינויים האמורים למצב בפועל.

בלוח להלן מוצג מצב הביצוע של פעולות וביקורות בנושא הרשאות לבצע שינויים בפנקס טובין:

לוח 57: מצב הביצוע של פעולות וביקורות בארבע הרשויות בנושא הרשאות לבצע שינויים בפנקס טובין

פעולות או בקורות עליהן דיווחו הרשויות	באר שבע	חיפה	פתח תקווה	ראשון לציון
ישנה רשימה מסודרת של בעלי הרשאות לביצוע שינויים בפנקס הטובין	✓	✓	✓	✓
רשימת בעלי הרשאות לביצוע שינויים בפנקס הטובין מעודכנת אחת לתקופה	חלקי*	✓	✓	✓

על פי דיווחי הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה. *רק כאשר יש שינוי.

שיוך פריטי מצאי ליחידות

רישום ושיוך של פריטי המצאי העירוני ליחידת המצאי שהם מצויים בה בפועל מקלים לאתרם ולבצע מעקב, פיקוח ובקרה נאותים ואפקטיביים אחריהם.

ארבע הרשויות דיווחו כי פריט הטובין שהתקבל ביחידה המזמינה משוּך אליה.



השאלת ציוד לעובדים

בסעיף 31 בתקנות רישום וניהול טובין נקבע כי השאלת פריטי מצאי לעובדי העירייה לצורך ביצוע תפקידם תתועד בידי רשם המצאי בטופס המיועד לכך וכי יפורטו בו מספרו הקטלוגי של הפריט, תיאורו, כמותו, תנאי השאלתו ומועד החזרתו.

עיריות **באר שבע**, **חיפה** ו**פתח תקווה** דיווחו כי מערכות המחשוב אינן מאפשרות להן לשייך את פריטי המצאי לעובדים שקיבלו אותם. עיריית **באר שבע** הוסיפה כי בעת השאלת פריט מצאי לעובד, העובד ממלא טופס שקיבל ציוד מהעירייה, והטופס נסרק לתוך המערכות הממוחשבות. עיריית **פתח תקווה** ציינה כי היא נמצאת במגעים עם חברת תוכנה כדי לפתח מודול שיאפשר לתעד במערכות הממוחשבות שלה את שיוך פריטי הציוד שהושאלו לעובדים. עיריית **ראשון לציון** דיווחה כי היא משייכת במערכות המחשוב את פריטי המצאי לעובדים שקיבלו אותם.

ארבע הרשויות דיווחו כי פריטי ציוד הניתנים לעובדים לצורך מילוי תפקידם נרשמים בטופס השאלה הנשמר ביחידה. עיריית **חיפה** מסרה כי טפסים אלה נשמרים במחשני העבודה העירוניים.

שיוך פריט מצאי לעובד המחזיק בו חייב להיות מתועד באופן שיאפשר לברר את זהות העובד המחזיק בכל פריט מצאי בכל רגע נתון. השימוש במערכות ממוחשבות מאפשר לבנות מסד נתונים נגיש וזמין כדי לבצע את תיעוד זה. תיעוד השאלת פריטי מצאי לעובדים, המתבסס על שימוש בטפסים בלבד ולא כחלק מבסיס נתונים מסודר, מקשה לעקוב אחר פריטי המצאי שהושאלו לעובדים גם אם הם סרוקים לתוך מערכות המחשוב. קושי זה עשוי להיות סיכון לחשיפה למעילות.

עיריית **באר שבע** מסרה בתשובתה כי ככלל איננה משאילה ציוד לעובדי העירייה, למעט מחשבים ניידים המשמשים אותם לצורכי עבודה, וכי יש לעירייה פירוט מסודר לגבי שיוכם של מחשבים אלה לכל אחד מהעובדים.

מומלץ לעיריות **באר שבע**, **חיפה** ו**פתח תקווה** לפעול לפיתוח בסיס נתונים מסודר במערכות הממוחשבות, בסיס נתונים שעל פיו יהיה אפשר לשייך כל פריט מצאי לעובד המחזיק בו בכל רגע נתון, ולא להסתפק בתיעוד שבטפסים. הדבר חשוב במיוחד בתקופת מגפת הקורונה שכן לחלק ניכר מהעובדים הושאלו מחשבים ניידים משום שהם עברו לעבוד מרחוק.

עיריית **חיפה** מסרה בתשובתה כי היא מקבלת את ההמלצה ותפעל ליישומה.

עיריית **פתח תקווה** מסרה בתשובתה כי בוצע אפיון ופיתוח של הנושא במערכות הממוחשבות, וכי במסגרת תוכנית העבודה לשנה הקרובה הפיתוח יוטמע.

בלוח להלן מוצג מצב הביצוע של פעולות ובקורות בנושא שיוך פריטי מצאי:



לוח 58: מצב הביצוע של פעולות ובקורות בארבע הרשויות בנושא שיוך פריטי מצאי

פעולות או בקורות עליהן דיווחו הרשויות	באר שבע	חיפה	פתח תקווה	ראשון לציון
פריט טובין שהתקבל ביחידה מזמינה משוּיך אליה	✓	✓	✓	✓
אפשר לשייך פריט מצאי שהושאל לעובד במערכות המחשוב	✗	✗	✗	✓
הרשות שומרת טפסים שנרשמים בהם פריטי ציוד הניתנים לעובדים	✓	✓	✓	✓

על פי דיווחי הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

גריעת מצאי

טובין הנגרעים ללא נהלים ברורים וללא נתיב בקרה בשל היעדר תיעוד לגריעתם ולפניוים בדמות אסמכתה חתומה על ידי נציגי האגף הגורע הם בגדר פרצה להעלמת ציוד ולגניבתו.

ארבע הרשויות דיווחו כי הן פרסמו נוהל להשמדת מצאי. עיריית **באר שבע**, **חיפה** ו**ראשון לציון** מסרו את הנהלים לצוות הביקורת. עיריית **ראשון לציון** הוסיפה כי נוהלי העירייה מצויים בשלבי עדכון.

קל יותר להסתיר מעילה אם אפשר למחוק רשומות מפנקס הטובין לפני שהתקבל אישור שהגריעה אכן בוצעה בפועל. נוסף על כך, אישור מקדים מבטיח שרק מצאי שאינו נדרש, אינו בשימוש או מיושן ייגרע מהמצאי.

בסעיף 29 לתקנות ניהול ורישום טובין נקבע כי מנהל רכש ואספקה ימכור טובין בלתי ראויים לשימוש לפי הוראות כל דין החלות על מכירת טובין, ואם אינם ניתנים למכירה, תחליט ועדת רכש ובלאי על ייעודם.

מעיון בפרוטוקולים של ועדת רכש ובלאי בעיריית **חיפה** מהשנים 2018 - 2020 עולה כי נרשמו בהם פריטים שהוגדרו פריטי בלאי, פריטים שנגנבו או כאלה שאבדו. עיריית **חיפה** דיווחה כי בין השנים 2018-2020 נגנבו פריטים בשווי כולל של 34,169 ש"ח.

מעיון בפרוטוקולים של ועדת רכש ובלאי בעיריית **ראשון לציון** מהשנים 2018 - 2021 עולה כי נרשמו בהם פריטים שהוגדרו פריטים שנגרעו, נגרטו, הועברו לטיפול בוועדת נזיקין, גניבה, חוסר וונדליזם.

מעיון בפרוטוקולים של עיריית **באר שבע** ו**פתח תקווה** עולה כי אין פירוט לסכומים של הפריטים שנגרעו. עיריית **פתח תקווה** גורסת פריטים שונים כמו ציוד חשמלי, ציוד לגני ילדים



וציוד וריהוט משרדי. עיריית ראשון לציון גורטת פריטים מיחידות שונות ברשות כמו ציוד וריהוט של בתי ספר, ציוד מיחשוב, ומוצרי חשמל.

ארבע הרשויות דיווחו כי נדרש אישור של גורם מוסמך להשמדת מצאי. עיריית פתח תקווה ציינה כי כדי להשמיד מצאי נדרש אישורה של ועדת רכש ובלאי ברשות.

עיריית באר שבע מסרה את רשימת מורשי החתימה על טופסי בלאי: מנהל אגף מינהל, לוגיסטיקה וחירום ומנהל מחלקת המצאי. בעיריית חיפה נמצא כי יש רשימת מורשי חתימה על השמדת מצאי וכי חברי ועדת רכש ובלאי מאשרים את הרשימה. עיריית פתח תקווה לא פירטה מיהו הגורם המוסמך לחתום על טפסי הבלאי אך פירטה את הרכב ועדת רכש ובלאי²³⁶. גם בעיריית ראשון לציון יש רשימת מורשי חתימה שחתומים עליה שלושה אנשים: מנהל מחלקת האינטנטר העירוני, סמנכ"ל העירייה, מתוקף היותו יו"ר ועדת רכש ובלאי וסגן מנהל אגף רכש ולוגיסטיקה, ומנהל הרכש המרכזי.

בסעיף 35 לתקנות רישום וניהול טובין נקבע השאר כי יש למלא דוח כשנגרע פריט מצאי מהרישום בשל אובדן, השבתה או מכל סיבה אחרת.

ארבע הרשויות דיווחו כי השמדת המצאי מתועדת ברישומים. עיריית פתח תקווה דיווחה כי בעת השמדת המצאי, הדבר נרשם בפרוטוקול.

ארבע הרשויות דיווחו כי השמדת מצאי נעשית בליווי של בעל תפקיד אחר שהוסמך לכך.

בלוח להלן מוצג מצב הביצוע של פעולות ובקורות בנושא גריעת מצאי:

לוח 59: מצב הביצוע של פעולות ובקורות בארבע הרשויות בנושא גריעת מצאי

פעולות או בקורות עליהן דיווחו הרשויות	באר שבע	חיפה	פתח תקווה	ראשון לציון
הרשות פרסמה נוהל להשמדת מצאי	✓	✓	✓	✓
גורם מוסמך מאשר את השמדת המצאי	✓	✓	✓	✓
הרשות מתעדת את השמדות המצאי	✓	✓	✓	✓
השמדת המצאי נעשית בליווי בעל תפקיד נוסף שהוסמך לכך	✓	✓	✓	✓

על פי דיווחי הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

236 ישיבה מס' 2 מן המניין של מועצת העיר- אישור מינויים, 2.1.19.



ספירת מצאי

אי-ביצוע ספירת מצאי באופן סדיר בתוך התאמה לרשומות מייצר פערים שאי אפשר להסבירם, ועל כן עלול לשמש לביצוע מעילות שיהיה קשה לאתרן.

על פי סעיף 33 בתקנות רישום וניהול טובין, מדי שנה, במועד שיקבע רשם המצאי, תיערך ספירת מצאי בכל יחידה לפי טופס המיועד לכך בהתאם לתקנות 26(א) ו-27(ג), ו-28 בשינויים המחויבים, וממצאיה יועברו לרשם המצאי.

עיריות **באר שבע, חיפה וראשון לציון** דיווחו כי מדי שנה נערכת ספירת מצאי בכל אחת מהיחידות העירוניות. עיריית **פתח תקווה** דיווחה כי ספירה נעשית רק במחסנים, ואילו ביחידות המצאי היא מבצעת ספירה רק בעת החלפת מנהל מצאי או בעת החלפת מיקום היחידה.

אי-ביצוע ספירת מצאי באופן סדיר מדי שנה בכל אחת מיחידות המצאי העירוניות אינו עולה בקנה אחד עם הנדרש בסעיף 33 לתקנות רישום וניהול טובין. ביצוע של ספירת מצאי רק בעת החלפת מנהל יחידת מצאי או בעת החלפת מיקום היחידה משמעו שאין מתבצעת ספירת מצאי במשך תקופות זמן ארוכות. הדבר חושף את העירייה לסיכונים תפעוליים וכספיים מהותיים, כמו אובדן טובין, ואף מעילות והונאות. על עיריית **פתח תקווה** להקפיד לבצע ספירת מצאי שנתית בכל אחת מהיחידות העירוניות.

עיריית **פתח תקווה** מסרה בתשובתה כי האמור מתנהל בהתאם לנוהל העירוני, אך עם זאת היא תפעל ליישום ההמלצה.

בתקנות רישום וניהול טובין נקבע כי הגזבר ישווה בין תוצאות ספירת המלאי במחסנים ליתרות הרשומות בפנקס הטובין. אם התגלה אי-התאמה בין תוצאות הספירה ליתרה כאמור, יעביר הגזבר לועדת רכש ובלאי, בכתב, את כל הנתונים בצירוף הסברים מאת מנהל המחסן ומנהל רכש ואספקה על פשר ההפרשים²³⁷. ועדת רכש ובלאי תחליט אילו פעולות לנקוט להתאמת תוצאות הספירה לרשום בפנקס הטובין²³⁸.

ארבע הרשויות דיווחו כי יחידות הרישום העירוניות מפיקות דוח יתרות ספירת מלאי. נוסף על כך, תוצאות ספירת המלאי מדווחות לרשם המצאי העירוני.

עוד דיווחו ארבע הרשויות כי הן משוות בין ממצאי ספירת המלאי ובין היתרות הרשומות בפנקס הטובין. כמו כן, הן משוות בין דוח יתרות ספירת מלאי ביחידות העירוניות ובין דוח יתרות ספירת מלאי אצל רשם המצאי העירוני.

237 תקנות רישום וניהול טובין, סעיף 27.

238 שם, סעיף 28.



ספירות פתע

ספירת פתע למצאי היא אחת הבקורות העשויות למנוע מעילות והונאות שכן היא משפרת את ההרתעה והבקרה על העובדים העוסקים בניהול.

ארבע הרשויות דיווחו כי הן מבצעות ספירות פתע על המצאי. עיריית **באר שבע** מסרה כי היא מבצעת ספירות פתע במוסדות חינוך ורווחה וביחידות העירייה, עיריית **חיפה** מסרה כי היא ביצעה כ-90 ספירות פתע בשלוש השנים 2018 - 2020. עיריית **פתח תקווה** דיווחה כי היא ביצעה חמש ספירות מדי שנה עיריית **ראשון לציון** דיווחה כי היא עורכת שתי ספירות מדי שנה.

עיריית **ראשון לציון** מסרה כי היא לא רשמה פרוטוקולים לספירות הפתע שביצעה במחלקות השונות בעירייה בשנים 2018 - 2020. עוד הוסיפה כי היא מעדכנת את מערכת המצאי העירונית, ואם מתגלים פערים בין הרשומות ובין המצב בשטח, הם מטופלים בוועדת הנזיקין העירונית

מילוי פרוטוקול מחייב את מבצע הביקורת לערוך אותה כנדרש ומטיל עליו אחריות לאמיתות הנתונים. מומלץ לעיריית **ראשון לציון** לרשום ולתעד את ביקורות הפתע כדי שתוכל לעקוב אחר הביקורות שביצעה ותדירותן ביחידות השונות.

עיריית **ראשון לציון** מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי בשל כשל במערכת הממוחשבת, ספירות הפתע ממותגות כספירות רגילות באופן שהלכה למעשה יש פרוטוקול לספירות הפתע אך ממצאיהן אינם מפורטים במערכת. הרשות הוסיפה כי היא פועלת למצוא פתרון שיבדיל בין הספירות השגרתיות לבין ספירות פתע.

בלוח להלן מוצג מצב הביצוע של פעולות ובקורות בנושא ספירת מצאי:

לוח 60: **מצב ביצוע פעולות ובקורות בארבע הרשויות בנושא ספירת מצאי**

פעולות או בקורות עליהן דיווחו הרשויות	באר שבע	חיפה	פתח תקווה	ראשון לציון
מדי שנה נערכת ספירת מצאי שנתית בכל אחת מהיחידות העירוניות	✓	✓	✗	✓
יחידות הרישום העירוניות מפיקות דוח יתרות ספירת מצאי	✓	✓	✓	✓
תוצאות ספירת המצאי מדווחות לרשם העירוני	✓	✓	✓	✓
הרשות משווה בין ממצאי ספירת המצאי ובין היתרות הרשומות בפנקס הטובין	✓	✓	✓	✓



ראשון לציון	פתח תקווה	חיפה	באר שבע	פעולות או בקרות עליהן דיווחו הרשויות
✓	✓	✓	✓	הרשות משווה בין דוח יתרות ספירת מצאי ביחידות העירוניות ובין דוח יתרות ספירת מצאי אצל הרשם העירוני
✓	✓	✓	✓	הרשות מבצעת ספירת פתע על המצאי
✗	✓	✓	✓	הרשות רושמת פרוטוקולים לספירות הפתע שביצעה

על פי דיווחי הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מחסור בפריטי מצאי

ארבע הרשויות דיווחו כי הן גילו מחסור בפריטי מצאי בשנים 2018 - 2021.

עיריות **חיפה** ו**ראשון לציון** דיווחו כי פרסמו נוהל לפעולות שיש לנקוט אם התגלה מחסור בפריטים. עיריית **פתח תקווה** דיווחה כי כשמתגלה מחסור בפריטים היא מנהלת דיון, בודקת את המקרה, וועדת רכש ובלאי קובעת כיצד לטפל במקרה זה. עיריית **באר שבע** דיווחה כי בעת שמתגלה כי פריטי מצאי הרשומים במערכת חסרים, הגורמים הרלוונטיים מדווחים על החוסרים ומתבצעת ספירה נוספת ומלאה של פריטי המצאי הקיימים.

עיריות **חיפה**, **פתח תקווה** ו**ראשון לציון** מבצעות בדיקות אנליטיות של היקף החוסרים המאותרים. עיריית **באר שבע** אינה מבצעת בדיקה כזאת.

בקרות אנליטיות לזיהוי חריגות בהיקף החוסרים עשויות לסייע לעירייה לחשוף מעילה המתבססת על העלמת פריטי מצאי. מומלץ לעיריית **באר שבע** לבצע את בדיקות אלה.

אובדן פריטי מצאי

אם לא נעשית בקרה לחקירת הנסיבות והרקע שהובילו לאובדן פריטים, עשוי הדבר לשמש פתח למעילה או לגניבה. הדרך למנוע מעילות והונאות בכסות של אובדן פריטים היא בקרות שתכליתן חקירה ותיעוד נסיבות האובדן וזיהוי היקפים חריגים של אובדן באמצעות בקרות אנליטיות.

בלוח שלהלן מוצגים מספר הפריטים שאבדו בשנים 2018 - 2020 ברשויות שנבדקו:



לוח 61: מספר הפריטים עליהם דווח בעירייה כי אבדו בשנים 2018 - 2020 ברשויות שנבדקו

2020	2019	2018	
3	20	3	עיריית באר שבע
921	183	אין נתונים	עיריית חיפה
393	434	63	עיריית פתח תקווה
66	18	109	עיריית ראשון לציון

על פי דיווחי הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

ארבע הרשויות דיווחו כי הן פרסמו נוהל לטיפול באובדן של פריטים. עיריית פתח תקווה הוסיפה כי היא פרסמה נוהל המחייב בדיקה וטיפול של ועדת רכש ובלאי.

עיריות פתח תקווה וראשון לציון דיווחו כי הן מבצעות בדיקות אנליטיות להיקף האובדן המדווח בתוך השוואה לחודשים אחרים ולשנים אחרות. עיריות באר שבע וחיפה דיווחו כי היא אינן מבצעות בדיקות כאלה.

עיריית פתח תקווה מסרה כי בסוף כל שנה היא מפיקה דוח שנתי על היקפי הפריטים שאבדו וערכם הכספי ובודקת אם הנתונים דומים לאלו משנים קודמות.

ללא בקרות אנליטיות על אובדן, קשה לזהות חריגות העשויות להצביע על מעילות אפשריות. מומלץ לעיריית חיפה לאסוף נתונים על מספר הפריטים שאבדו ולעיריות באר שבע וחיפה לבצע בדיקות עיתיות לזיהוי ולהשוואה של היקפי האובדן.

עיריית חיפה מסרה בתשובתה כי היא מבקשת מהיחידה הרלוונטית הסבר לגבי כל פריט שנגנב או אבד.

כדי להרתיע מביצוע מעילה מסוג לקיחת פריטי מצאי והצהרה על אובדנם, על הרשות להבטיח כי אם אין הצדקה לאובדן, העובד יחויב לשלם עבור הפריט שאבד.

ארבע הרשויות דיווחו כי הן מחייבות את העובדים להשיב כספים כשאובדים פריטים. עיריית פתח תקווה דיווחה כי הכספים מושבים בהתאם לשיקול דעת ועדת רכש ובלאי וגורמים רלוונטיים נוספים.

בלוח שלהלן מוצג מצב ביצוע פעולות ובקורות בנושא מחסור בפריטי מצאי:



לוח 62: מצב ביצוע פעולות ובקורות בארבע הרשויות בנושא מחסור בפריטי מצאי

ראשון לציון	פתח תקווה	חיפה	באר שבע	פעולות או בקורות עליהן דיווחו הרשויות	
✓	✗	✓	✗	יש נוהל לפעולות שיש לנקוט אם נמצא מחסור בפריטים	מחסור בפריטי מצאי
✓	✓	✓	✗	מתבצעות בדיקות אנליטיות להיקף החוסרים המאותרים	
✓	✓	✗	✗	מתבצעות בדיקות אנליטיות להיקף האובדנים	
✓	✓	✓	✓	יש נוהל לטיפול באובדן של פריטים	
✓	✓	✓	✓	הרשות מחייבת את העובדים להשיב כספים אם אבדו פריטים	

על פי דיווחי הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



נמצא כי בכל הרשויות שנבדקו מונה רשם ויש מערכת ממוחשבת לניהול המצאי העירוני. לפי דיווחי הרשויות שנבדקו, ככלל הן מיישמות בקורות המאפשרות למנוע מעילות והונאות בניהול המצאי העירוני.

מאידך יש בקורות נקודתיות שכמה מהעיריות אינן מבצעות. כך, למשל, עיריות באר שבע, חיפה ופתח תקווה דיווחו כי אינן יכולות לשייך במערכות המחשוב הייעודיות את פריטי המצאי לעובדים שקיבלו אותם. כמו כן, עיריות באר שבע וחיפה אינן מיישמות בקורות אנליטיות על אובדנים.



סיכום

סיכון מעילות והונאות הוא סיכון מובנה בפעילותו של כל ארגון. בעשורים האחרונים התפתח בעולם הידע המקצועי בנושא מניעת מעילות והונאות, התגבשו עקרונות לאסדרתו וקווים מנחים לשיפור סביבת הבקרה וניהול הסיכונים. ואולם, בביקורת נמצאו ליקויים באסדרה של משרד הפנים. הדבר בא לידי ביטוי בהיעדר הנחיות פעולה במכלול ההיבטים הנוגעים למניעת מעילות והונאות בנוגע לרמה הכלל-ארגונית ובנוגע לסביבת הבקרה, בחוסר בדיווח והפקות לקחים ובמיעוט של ביקורות הממוקדות בתחום זה.

הביקורת ב-21 הרשויות הגדולות ביותר מבחינת היקף התקציבים שהן מנהלות העלתה כי לא מיושמות אצלן פעולות רבות שהתקנים הבין-לאומיים והספרות המקצועית מצאו אפקטיביות לצמצום הנזק ממעילות והונאות ולחשיפתן המהירה. למשל, לא מונה גורם אחראי, אין קביעת מדיניות ונוהל ייעודי, אין אמצעי דיווח אנונימי לתכלית זאת, לא מתקיימות הדרכות ייעודיות בנושא ולא ניתן מידע על דרכים לזהות מעילות והונאות או למנוע אותן. אשר לסקר סיכונים, נמצא כי בחמש מהרשויות שנבדקו לא הכינו המבקרים סקר כזה, ובשלוש רשויות הכינו המבקרים סקר חלקי. כמו כן, למעט בשתי רשויות, הסקר נועד לשימוש מבקר הרשות ולא לשימושה של הנהלתה. נוסף על כך, לרוב הרשויות שנבדקו (12 מבין 21) אין קוד אתי.

ב-19 מ-21 הרשויות המקומיות שנבדקו לא מיושמות רוטציות בין בעלי תפקידים העוסקים בניהול הכספים ומשאבי הרשות המקומית, ו-14 רשויות אינן עושות ביקורות פתע. עם זאת נמצא כי, הרשויות נוהגות לדרוש מספקים הצהרות על ניגודי עניינים ועל קרבת משפחה לבעלי תפקידים ברשות.

בביקורת בארבע העיריות שנבדקו לעומק, שבמסגרתה נבדקו סביבת הבקרה ויישום פרטני של בקרות מונעות ובקרות מאתרות בשישה תחומי ליבה, נמצא מיעוט ביקורות של משרד הפנים ושל מבקרי הרשויות בנוגע למניעת מעילות והונאות בתחומים הרלוונטיים. כמו כן, נמצא כי ככלל, העיריות מיישמות בקרות מונעות ומאתרות בתחומים שנבדקו, אולם יש תהליכי עבודה פרטניים שנדרש לשפרם, להוסיף בקרות פרטניות ולהדק כמה מהבקרות.

כנאמנות של הציבור, הרשויות המקומיות מחויבות לנהל את ענייניהן הכספיים ואת נכסיהן בזהירות ולפעול לשמור על שלמות הנכסים ועל כספי הציבור. מניעת מעילות והונאות היא ביטוי לחובה זו, ויש בה כדי להבטיח את המינהל התקין ואת טוהר המידות על משרד הפנים לפעול לאסדרה כוללת של הנושא ועל הרשויות המקומיות לגבש מדיניות בנושא וליישם פעולות ובקרות למניעת מעילות והונאות ולשמירה על כספי הציבור.